

平成23年3月29日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官(印)  
平成22年(ワ)第125号姫路市行政委員ら不当利得等返還請求控訴事件  
(原審・神戸地方裁判所平成21年(ワ)第48号)  
口頭弁論終結日 平成23年1月20日

判 決

控訴人(第1審原告)

兵庫県姫路市安田4丁目1番地

被控訴人(第1審被告)

上記訴訟代理人弁護士

姫路市長

石 見 利 勝

橋 本 勇

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、原判決別紙相手方委員目録の委員氏名欄記載の各委員に対し、同目録の金額欄記載の各金員及びこれに対する平成21年5月1日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 3 被控訴人は、姫路市選挙管理委員会の委員、姫路市公平委員会の委員、姫路市監査委員、姫路市農業委員会の委員、姫路市教育委員会の委員に対し、報酬

を支払ってはならない。

## 第2 事案の概要

- 1 本件は、兵庫県姫路市（以下「姫路市」という。）の住民である控訴人が、姫路市長である被控訴人に対し、姫路市の特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（以下「本件条例」という。）の第1条において姫路市の選挙管理委員会、公平委員会、農業委員会及び教育委員会の各委員及び監査委員（以下「本件各委員」という。）に月額又は年額で報酬を支払う旨を規定した部分は、平成20年法律第69号による改正前の地方自治法203条2項及び現行の地方自治法203条の2第2項に違反して無効であり、本件条例の本件支給条項に基づく報酬の支払いは違法である旨主張し、①地方自治法242条の2第1項4号に基づき、平成20年4月29日から平成21年4月28日までの間に本件各委員に支払われた報酬相当額（原判決別紙相手方委員目録の金額欄記載の各金員）及びこれに対する同年5月1日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による利息の支払いを本件各委員に対してそれぞれ請求するよう義務付けを求めるとともに、②同項1号に基づき、本件各委員に報酬を支給することの差止めを求めた住民訴訟である。

原審は、控訴人の請求をいずれも棄却したところ、これを不服とする控訴人が本件控訴を提起した。

## 2 前提事実及び当事者の主張

- (1) 下記のとおり補正するほかは、原判決2頁6行目から9頁16行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

### (2) 原判決の補正等

ア 原判決2頁22行目の末尾に続けて、改行の上、次のとおり、付け加える。

「(2) 地方自治法203条2項の改正経緯は、次のとおりであった。

ア 昭和31年4月当時、国家公務員の非常勤職員の給与については、

現行法と同じ内容の一般職の職員の給与に関する法律 22 条が定められており、地方公務員の非常勤職員の報酬については、地方自治法 203 条 1 項（平成 20 年法律第 69 号による改正前のもの）において、同条項所定の者の報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は条例で定めるものとされていたところ、政府は、そのころ、国会に対し、法 203 条 2 項として、「議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」とする案（以下「政府案」という。）を含めた地方自治法の一部を改正する法律案（内閣提出第 111 号）を提出した。

イ 小林與三次政府委員は、昭和 31 年 4 月 26 日に行われた衆議院の地方行政委員会において、政府案の趣旨について、国家公務員の給与制度と同様に、給与は職務に対する対価であるから、非常勤の職員については勤務の実際に応じて、給与、報酬を支給することが建前であると説明したところ（甲 16・14 頁）、政府案に対しては、(ア)全国人事委員会連合会等から、人事委員会は、単に委員会開催の日だけではなく、中立性を保持しながら理事者と職員団体の間に入る等して不断に活動しているものであり、常勤的な色彩が強く、また、一般の公務員に準ずるような服務上の制限もあることから、報酬の支給方法については勤務実態を考慮してほしい、(イ)都道府県選挙管理委員会からは、選挙に関しては全国的に多数の違反があり、都道府県、市町村の選挙管理委員会の委員長はほとんど毎日出勤し、委員会の回数も甚だしく、委員の報酬を日額制とする根拠を見い出しがたい、などの陳情がなされた（甲 17・9 頁及び 13 頁）。

ウ そこで、衆議院の地方行政委員会は、上記陳情等を踏まえ、検討及び議論を重ねた結果、政府案について、「但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」との修正を加えることにした。

衆議院の地方行政委員会の委員である鈴木直人衆議院議員（以下「鈴木衆議院議員」という。）は、上記修正について、昭和31年5月15日の衆議院の地方行政委員会において、「政府案によりますると、すべてが勤務日数に応じてこれを支給するというふうに改められたのでありますが、この非常勤の職員のうちにおきましても、たとえば教育委員会の委員とか、公安委員会の委員とか、あるいは地方労働委員会の委員とか、農業委員会の委員というような、主として執行機関に属しているところの委員会の委員も、この非常勤の職員のうち職員となっておる次第であります。もちろん常勤の委員もあると思いますが、非常勤のこれらの委員につきましては、勤務日数に応じてこれを支給するようになるのでありますが、これらの委員の方々は、主として特別職に属する方々でございますので、特に府縣市町村等の地方公共団体において、条例をもって勤務日数に応じて支給する方法と別の方法をもってこれらの報酬を支給する方法を定められた場合においては、その条例によるものであるというようなただし書きをここに挿入することが適当と存じまして、ただし書きを規定いたしました次第であります。」と説明した（乙1・1頁）。

また、自治庁次長の鈴木俊一政府委員は、上記委員会での他の委員からの質問において、公安委員会、選挙管理委員会及び人事委員会といったいわゆる行政委員会の委員については、一律に日額報酬制を採用するのは必ずしも相当でないとして条例により修正を加える余地があるとしても、他方で、政府案の修正案によれば、非常勤の職員全員について日額報酬制ではない報酬制を条例により自由に制定することができるのではないか、との疑問点が出されたのに対し、「（日額報酬制の例外については、行政委員会の）委員だけに

…限定するという方法も一応実は過程において検討いたした次第で  
あります。」、「行政委員会につきまして委員ということになると…  
担当たくさんの委員会になりまして、この委員会全部にこれを適用  
するというを法制的に明記することも乱に過ぎるということも  
考えまして…元来こういうことは自治体自身が決定すべきものであ  
るから、法律にあまり委員会などを列挙することをやめて、条例で  
特別の定めをした場合、いわゆる自主性を尊重して、地方公共団体  
の自主的判断にまかしてやるのが、終局的に一番よかろうという  
ことで、この結論が出たわけでありまして。…いわゆる出勤日数に応  
じて支給しなくてもいいものまでも月給というふうになりはしない  
かというお考え、これはもっともでございますが、この点はわれわ  
れはただし書を加えた修正者の意思を十分尊重されて、地方公共団  
体においても一つ十分自粛していただきたい、こういう考えでおる  
わけです。」と説明した（乙1・4～5頁、弁論の全趣旨）。

エ 以上のような経過により、衆議院は、昭和31年5月16日、本  
会議において、政府案の上記修正案について採決したところ、同案  
は、賛成多数によって可決された（甲27の1、弁論の全趣旨）。

オ その後、政府案の上記修正案は、参議院において審理されること  
になったところ、鈴木衆議院議員は、昭和31年5月21日に行わ  
れた参議院の地方行政委員会において、政府案を衆議院で修正した  
趣旨について、「これは、非常勤職員に対する報酬を日割計算とす  
る原則は堅持するが、勤務の実情等特別の事情がある場合において  
は、特に条例をもって規定することにより勤務日数によらないで月  
額又は年額によって報酬を支給することができるものとし、地方公  
共団体が特定の職員について実情によって特別の取扱いをできるよ  
うにされたのであります。」と説明し（甲19・2頁）、さらに、

他の委員からの、非常勤職員に対して勤務の実情あるいは特別の事情により月額又は年額による報酬の支給を認めるのはどういう場合を予想しているのかという質問については、「特別の定めをするというのはどういう場合にするかというときに、…衆議院におきましての考え方としましては、…選挙管理委員会等の陳情がもっともであると考えてまして、それをある程度是認いたしまして、そのような方々の陳情がそれぞれの地方公共団体においても認められるということを期待いたしまして、条例にまかしたというのが実情であります。」と答えた（甲19・4頁）。

これに対し、別の委員から、選挙管理委員、公安委員、教育委員というような特別の執行機関に関しては、結局、従来どおりと解釈してよいかとの質問がなされたところ、鈴木衆議院議員は、「そういうわけでもありません。地方公共団体におきまして、従来通りにしたいというならば、法律的に許されるということでありまして、一にかかってどういうふうにするかということは、地方公共団体にまかせるということであります。」と答えた（甲19・4頁）。

カ さらに、鈴木衆議院議員は、昭和31年5月29日に行われた参議院地方行政委員会において、衆議院で政府案を修正した趣旨について、「…委員会の委員以外の非常勤の職員につきましては別といたしましても、執行機関である委員会の非常勤の委員の手当につきましては、これは特例を開くことが現実に即して妥当であるという考え方を持ちまして、…主として委員会の委員を頭に描いたために、条例で特別の規定をすることができるということに狭めたのであります。初めは政府原案を削除しようと考えました。削除いたしますと、…あらゆる非常勤の職員が適用されることになりまして、…すべて委員会の委員につきましては特例を開きたいという考え方で、

その判定を府県の条例にまかしたという結論に最終的には到達をいたした次第であります。」と説明した。

これに対し、他の委員から、行政委員会の委員は、非常勤職員とはいえ地方行政に対して非常に有益な働きをしていると思われるので、逆に、政府案を削除して、行政委員会の委員については、議員と同様、原則として日額報酬制にしないものとするべきではないかという質問がなされたところ、鈴木衆議院議員は、「そういう考え方もありまして、立法技術的にしからばどういうふうにしてそれを表わすべきかということがいろいろ検討されました。それにつきましては、今は議員を除くという言葉がございしますから、議員及び執行機関たる行政委員会の委員を除くという、そういう言葉で現わす方法も今の御質問のような意味において考えられたのであります。ところが執行機関たる行政委員会ということになりますと、180条でありましたか、そこに相当多くの行政委員会としての委員会が列記されてあるのでございます。それらを見ますと、中には、実は特別にそれに例外的な特典を与えていない現状の姿が相当あるのです。あるいは選挙管理委員会とか、あるいは人事委員会とか、あるいは教育委員会とか、あるいは公安委員会とかいうような、相当活動しておられる委員会におきましては考えられるのであります。その他数個の委員会が列記されて、それが執行機関たる行政委員会として自治法の中に含まれておりまして、それまでも日給制を除くというふうに、はっきり法律的に除かせる、除外するということを修正することは、あまりにうつつに過ぎるのではないかと、現状から見まして。現状におきましては日給制の行政委員会関係の委員がかなりあるのでありまして、そういうふうに法律で決めてしまうという、それらの日給制の委員会の委員にも今度は月給を与えなけ

ればならぬというようなことになりまして、かえってこれはまずいような結果になるということになります。しからば選挙管理委員会とか人事委員会とか、そういう二、三の委員会の名前だけをそこに列挙して除外例をやるかと申しますと、これまたいろいろ、他の委員会との関係もございましてそういうわけにも参りません。結論的にはやはり条例によってそれぞれの府県市町村が、従来の慣習等に基きましてやることが時宜に適したことである、しかも条例が現在実施されております。ただし書きを規定すればその条例がそのまま生きていくという解釈の下に、特別な措置をしていかなくても現状が進んでいく結果になると考えまして、条例によって特別の規定をした場合にはこの限りでないという規定が、現実に即した、あまり摩擦のない方法であろう。こういうふうを考え、かつ、条例というものは自治体の自主的なものでありますから、この自治体の自主性を阻害しないものである、かえって尊重するものであるという理論も立ちまして、そういうような結論に与野党一致いたしまして、衆議院としては到達いたしたような次第であります。」と答えた（甲20・8頁，甲27の1・25～26頁）。

キ 以上のような経過により、参議院は、昭和31年6月3日、本会議において、政府案の上記修正案について採決したところ、同案は、賛成多数によって可決された（甲27の1，弁論の全趣旨）。

ク そして、上記のとおり、法203条2項が改正されたことを受けて、自治庁次長は、「地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件」と題する通達（昭和31年8月18日自乙行発第24号，以下「昭和31年通達」という。）により、各都道府県知事に対し、法203条2項の趣旨等について、「非常勤職員に



対する報酬が、勤務に対する反対給付たる性格を有することにかんがみ、当該報酬の額は具体的な勤務量すなわち勤務日数に応じて支給されるべき旨の原則を明にしたものであること。ただし、非常勤職員の勤務の態様は多岐にわたっているので、特別の事情のあるものについては、右原則の例外を定めることができるものであること。」「特に条例をもって例外を規定することは差し支えないものであること。」と通知し、さらに、昭和31年7月31日付けの横浜市総務局長宛て自治庁公務員課長回答（昭和31年7月31日自庁公発第109号）においても、「議員以外の非常勤職員の報酬を日額でもって定めるか月額をもって定めるかは、その者の職務内容及び勤務態様等を考慮して具体的実情に応じ自主的に判断すべきものである。」という見解が示された（甲4）。

イ 原判決2頁23行目の「(2)」を「(3)」に改める。

ウ 原判決4頁1行目の「本件各委員ら」を、「本件各委員」と改めた上、以下、同様に読み替える。

エ 原判決4頁5行目の「支出がなされた。」の前に、「別紙相手方委員目録の金額欄記載のとおり」を付け加える。

オ 原判決5頁14行目の「本件通達」を、「昭和31年通達」と改め、以下、同様に読み替える。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 法203条2項の趣旨について

- (1) 法203条2項によれば、「(議会の議員以外の非常勤職員)に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」(なお、現行の地方自治法203条の2第2項は、「(非常勤)職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」となって

いる。)とされているところ、法203条2項但書は、地方公共団体の非常勤職員について、日額報酬とは異なる報酬の支給を定めることのできる例外規定であるにもかかわらず、その具体的要件については何ら規定するものではない。また、非常勤職員の一部には、実態的には常勤職員と勤務時間及び勤務体制等が異ならなかったり、役所外における職務執行あるいは待機時間が長いなど事実上の拘束的負担が多かったり、当該職務に必要な日々の研さん及び日常的な情報収集に努めることが求められたり、様々な身分上の制約を伴うものが存在するほか、地方公共団体によっては、日額報酬制では各種行政委員会の構成員として相応しい専門技術的な知識ないし経験及び高潔な人格等を備えた人材を得ることが困難な地域的事情もあるのが現状というべきである。

そうすると、法203条2項本文において非常勤職員に対しては日額報酬とする一方で、同項但書においてそれとは異なる報酬の支給方法を定めることを許容した趣旨は、単に常勤職員と事実上勤務実態の異なる非常勤職員が存在する場合を想定したものではなく、非常勤職員の中には、当該職務の内容及び性質、責務の程度等を月単位ないし年単位で把握した場合に、その報酬についても月額又は年額をもって支給することがより適当であるものが少なからず存在することに加え、当該地方公共団体の地域的事情に応じて当該職務に適した有為の人材を確保すべき必要性があることを考慮し、個々の地方公共団体の自主的な判断により、非常勤職員に対して日額報酬制とは異なる方法によって報酬を支給することができるようにするべく、地方公共団体に対し、一定の裁量を付与したものと解するのが相当であるから、同項但書の「特別の定めをした場合」とは、「個々の地方公共団体が、その自主的な判断により、一定の非常勤職員に対し、条例において日額報酬制とは異なる報酬の支給方法を定めた場合」という以上に限定的に解すべきもの（言い換えれば、地方公共団体が非常勤職員に対する報酬の支給方法に関する条例を定め

るにあたって、その立法裁量に何らかの制限を加えたもの)ではないというべきである。そして、このことは、前記前提事実(原判決を補正等した部分)のとおりに、昭和31年に法203条2項が改正された経緯及び同改正に基づいて発せられた昭和31年通達(これらによれば、非常勤職員の報酬について、地方公共団体が、法203条2項但書に基づき、条例において日額報酬以外の支給方法を規定するかどうかは、それぞれの地方公共団体の自主的判断に委ねられるものとしている。)を見ても明らかである。

- (2) したがって、上記のような地方公共団体の自主的判断については、その政策的な当否は別として、基本的に尊重されなければならないものというべきであるから、地方公共団体が、条例上、特定の非常勤職員の報酬について、日額報酬制とは異なる報酬の支給方法(月額報酬制、年額報酬制)を定めることがあったとしても、当該条例の内容が、例えば、①当該非常勤職員の職務自体が格別に専門技術的な知識ないし経験等を要することなく単純な労務ないし作業に従事するものであって、他に兼職ないし本業を有することに不都合はなく、しかも、身分上特別な義務ないし身分上の制約等を受けるものでもないにもかかわらず、②支給されている月額報酬ないし年額報酬の金額が、一般職の職員の給与に関する法律に定められた非常勤の国家公務員に対する報酬の上限額と比較しても明らかに高額であるなど、当該地方公共団体の議会が、法203条2項によって付与された裁量の合理的範囲を逸脱したり、又はその権限を濫用して制定したものと認められるような特段の事情がある場合に限り、同条項の趣旨に反するものとして無効になるというべきであって、単に、当該非常勤職員に支給される月額報酬ないし年額報酬が高額であるという場合(上記②のような事情があるにすぎない場合)は、当該非常勤職員に対して支給される報酬額の当不当の問題にとどまり、当該条例上の条項が法203条2項に反するものとして無効であるとは解されず、同条項に基づいて報酬を支給したことが違法であるとはいえないものというべき

である。

- 2 以上のような見解に基づき、本件各委員に月額又は年額で報酬を支給する旨  
定めた本件条例第1条の規定部分の有効性及びこれに基づいて本件各委員に報  
酬を支給したことの違法性について、以下個別に検討する。

(1) 選挙管理委員会

選挙管理委員会は、普通地方公共団体に置かなければならない執行機関と  
して、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共  
団体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理し、4人  
の選挙管理委員で組織される（地方自治法180条の5第1項2号、181  
条、186条、187条、公職選挙法5条）。

選挙管理委員は、選挙権を有する者で、人格が高潔で、政治及び選挙に関  
し公正な識見を有する者のうちから、普通地方公共団体の議会において選挙  
され、任期は4年であるが、後任者が就任するときまで在任するものとされ  
ており（地方自治法182条1項、183条1項）、選挙の公正な執行を確  
保する見地から、地方公共団体の議会の議員及び長と兼ねることができず、  
選挙運動をすることが禁じられ、在職中及び退職後の守秘義務が課されてい  
る（地方自治法182条7項、185条の2、公職選挙法136条1号）。

したがって、選挙管理委員に任命され、その職務を遂行するには、上記の  
ような職責に相応しい人材でなければならないことはいうまでもなく、定例  
の委員会等に出席する以外にも、各種選挙の管理に関する判断を適正に行う  
ために必要な知識の習得、情報収集等に努めなければならないことが求めら  
れ、衆議院あるいは地方議会の解散等の緊急的な繁忙事態にも適切に対応し  
なければならないものである。

(2) 公平委員会

公平委員会は、人事委員会を置かない普通地方公共団体に置かなければな  
らない執行機関として、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する措

置の要求及び職員に対する不利益処分についての不服申立てを審査し、これについて必要な措置を講じ、職員の苦情を処理すること等の事務を行い、3人の委員をもって組織される（地方自治法180条の5第1項3号、202条の2第2項、地方公務員法8条2項）。

公平委員会の委員は、人格が高潔で、地方自治の本旨及び民主的で能率的な事務の処理に理解があり、かつ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、議会の同意を得て、地方公共団体の長が選任するものであるが、職務の遂行に適さない一定の場合（心身の故障、職務上の義務違反、非行）を除くほか、その意に反して罷免されることはないものとされており、地方公共団体の議会の議員及び当該地方公共団体の地方公務員の職を兼ねることができないとされ、その任期は4年である（地方公務員法9条の2第1項～10項）。

したがって、公平委員会の委員に任命され、その職務を遂行するには、上記のような職責に相応しい人材でなければならないことはいうまでもなく、中立公正な立場に基づいて様々な不服申立ての審査及び苦情の処理を行うにあたって、事実関係の調査、記録の精査、前例その他同種事案の検討等を尽くさなければならないほか、地方公務員の勤務条件その他処遇に関するあらゆる問題についての的確に対処できるようにするために必要な知識の習得、情報収集等に努めなければならないが、上記審査及び処理の結果に対する不満を抱かれる可能性もあるなど精神的にも負担が少なくないものである。

### (3) 監査委員

監査委員は、普通地方公共団体に置かなければならない独任制の執行機関であり、当該普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び当該普通地方公共団体の経営に係る事業の管理につき、毎会計年度少なくとも1回以上の期日を定めて監査をするほか、監査委員が必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務（一定の事務については、除外されている。）の執行について監査することができる（地方自治法180条の5第1項4号、195

条、199条1項・2項・4項)。また、監査委員は、普通地方公共団体の長から地方公共団体の事務に関し監査の要求があったときは、その要求に係る事項について監査しなければならないが、監査委員が必要であると認めるとき、又は普通公共団体の長の要求があるときは、普通地方公共団体が補助金等の財政的援助を与えているものの出納等事務の執行で当該財政的援助に係るもの等についても監査することができる（同法199条6項・7項）。さらに、監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、関係人の出頭を求めたり、関係人を調査したり、関係人に対し帳簿などの記録の提出を求めたり、学識経験を有する者等から意見を聴くことができ、監査の結果については、普通地方公共団体の議会及び長、関係ある行政委員会及び委員に対し、監査委員の合議により決定した上で、報告又は意見を提出し、かつ公表しなければならないとされているほか（同条8項・9項）、その定数が3人以上の場合にあっては、識見を有する者のうちから選任される監査委員の1人を代表監査委員としなければならないが、代表監査委員は、同法242条の3第5項の訴訟について当該地方公共団体を代表する等の職責が課されている（同法199条の3）。

そして、このような監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に優れた識見を有する者又は議員のうちから選任するものであるが、その職務の性質上、常に公平不偏の態度を保持することが要求され、在職中及び退職後の守秘義務が課されている（地方自治法196条、198条の3）。

したがって、監査委員に任命され、その職務を遂行するには、上記のような職責に相応しい人材でなければならないことはいうまでもなく、一般監査、特別監査（地方自治法75条、98条2項等）、決算監査（同法233条2項）、住民監査（同法242条）等の各種監査のほか、日常的にも、公正で、

合理的かつ効率的な地方行政を確保することができるように指導を尽くさなければならぬなど、地方公共団体の行政運営、財務管理、後見的監督等の多方面にわたってその力量を発揮することが求められているものである。

#### (4) 農業委員会

農業委員会は、農地がある市町村に置かなければならない執行機関として、自作農の創設及び維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行し、農業従事者等の中から選挙によって選ばれた委員をもって組織される（地方自治法180条の5第3項1号、202条の2第4項、農業委員会等に関する法律3条～6条、8条）。

そして、農業委員会が行うものとされている具体的な事務としては、①農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保に関する事項、②農地等の利用の集積その他農地等の効率的な利用の促進に関する事項、③法人化その他農業経営の合理化に関する事項、④農業生産、農業経営及び農民生活に関する調査及び研究、⑤農業及び農民に関する情報提供であり（農業委員会等に関する法律6条2項参照）、それら以外にも、当該区域内の農業及び農民に関する事項について、意見を公表し、他の行政庁に建議し、又はその諮問に応じて答申することができるなど、当該地方公共団体における農業及び農地利用の行政運営について多大な影響力を有するものである。

したがって、農業委員会の委員については、所定の総会及び部会（農業委員会等に関する法律21、22条）に出席したり、農地法等の法令において定められた様々な許可業務及び証明業務等を行うだけではなく、日常的かつ継続的な活動として、地域的農業の振興及び発展に向けて取り組むための農業及び農業者に関する調査研究、農家からの相談業務及び広報活動等のほか、優良農地の確保、農地の無秩序な開発及び無断転用の防止及び監視、遊休農地の解消等のための定期的なパトロール及び情報収集等を尽くすことが求められているものである。

## (5) 教育委員会

教育委員会は、都道府県、市町村などに設置され、学校その他の教育機関の設置・管理・廃止、学校の組織編制、教育課程、学校指導等に関すること、校舎等の設備、教育関係職員の研修に関することなど広く教育行政に関する事務を管理・執行する合議制の執行機関であり、5人の委員から構成され、条例で定めるところにより、都道府県、市にあっては6人以上とすることができる（地方自治法180条の5第1項1号、地方教育行政の組織及び運営に関する法律2条、3条、13条、23条）。

教育委員会の委員は、当該地方公共団体の長の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育等に関し識見を有する者のうちから、地方公共団体の長が、議会の同意を得て任命するものであり、任期は原則4年であって、職務上知り得た秘密については在職中及び退職後の守秘義務が課せられている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律4条、5条、11条）。

したがって、教育委員会の委員に任命され、その職務を遂行するには、上記のような職責に相応しい人材でなければならないことはいうまでもなく、その職務はかなりの広範囲に及んでいるところ（地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条参照）、学校教育の内容及びその環境その他子供の人権等を巡って提起される複雑困難な問題についても的確に対処できるようにするために必要な知識の習得、情報収集等に努めなければならない上、上記のような諸問題の対処等について不満を抱かれたり、社会的批判に晒される可能性もあるなど精神的にも負担が少なくないものである。

## (6) 判断

ア 前記認定事実等によれば、地方自治法に基づいて地方公共団体（姫路市）の執行機関として設置された各種行政委員会の委員である本件各委員の法律上の地位及び職務は、いずれも専門的識見を有する者から選ばれ、長の部局から独立して事務を行い、法令上広範かつ重要な職務権限を行使する



ことが予定されているものであって、公平性あるいは中立性を維持すべき観点から、任期中に一定の活動の制限や服務上の義務を負っていたり、在職中及び退職後を通じて守秘義務を課せられているものが多く、当該職務の性質上、その勤務量は必ずしも定例の会議等に出席した日数のみによって算定できるものではないことから、月単位あるいは年単位によって総合的に算定するのが相当であったり、当該職務に適した有為の人材を確保すべき必要性から、非常勤とはいえ、その報酬をその勤務日数に応じて支給するものとはせず、それぞれの重大な職責に対する対価として、月額報酬又は年額報酬をもって支給するものとするには十分な合理性があるものというべきであり、条例において非常勤職員である本件各委員に対する報酬を月額又は年額で支給する旨を定めること自体が法203条2項の趣旨に反するものではないことは明らかである。

イ これに対し、控訴人は、証拠（甲10の1～14、11の1～21、12の1～42、13の1の1～4の12、14の1～12）を引用した上、本件各委員が所属するそれぞれの委員会の開催日数は少なく、所要時間も短く、委員会の議事内容等からみて、本件各委員の勤務実態は到底常勤とはいえないだけでなく、本件各委員のそれぞれの報酬額についてみても、本件各委員の1日あたりの報酬額を計算すると、数万円から中には10万円を超える者（教育委員会の委員）がいるなど極めて高額であるなどと主張する。

しかしながら、本件各委員の職務内容等によれば、それぞれの委員会に出席した日数及び時間のみが本件各委員の勤務量のすべてを算定するものではないことは前記認定説示のとおりであり、そもそも、各委員会の開催日数及び処理すべき事務の軽重及び繁忙状況等は毎年変動するものであることのほか、本件各委員が担当するそれぞれの職務は少なくとも任期全体を通じて継続的に遂行することが求められているものであることを考えれ

ば、本件各委員に支給された報酬総額を単純にそれぞれの委員会の開催日数で除することによって算出される1日あたりの報酬額が、事後的にみて、控訴人の主張するような高い金額であるからといって、本件各委員に対する報酬制度を定めた本件条例の規定自体が地方公共団体に付与された裁量の合理的範囲を逸脱したり、又はその権限を濫用したものと断ずることはできないというべきである。

ウ また、控訴人は、①一般職の職員の給与に関する法律22条において国家公務員の非常勤職員の日額報酬については3万5200円を超えないものと定められていること、裁判所の調停委員の日当も1万円程度であることからすると、本件各委員に対する実質的な報酬額は国家公務員の給与と地方公務員の給与に関する均衡の原則に反するものであって違法である旨主張したり、②本件条例の第2条において非常勤職員の日額報酬は2万8000円を上限とする旨定められているとして、これを上回る本件各委員の実質的な報酬額を定めた本件条例の第1条の規定部分は無効である旨主張する。

しかしながら、①そもそも、地方公務員の給与は、それぞれの地方公共団体が自主的な判断に基づいて条例において規定するものであって、その条例において、特定の非常勤職員に対して月額又は年額で報酬を支給する旨を規定した以上、本件各委員について月額又は年額で報酬を支給するものとした本件条例第1条の規定部分についても、前記1(2)において説示したような特段の事情のない限り、無効と解することはできないのであって、控訴人のいう均衡の原則は、直ちに違法性を基礎付ける基準となるものではない上、②本件条例の第2条は、「別表に掲げる職員以外の者の報酬の額」の上限を1日あたり2万8000円と定めた規定であって、「別表に掲げる職員」である本件各委員が本件条例の第2条の適用を受けないことは明らかであり、控訴人の上記主張は、いずれも失当というほかない。

エ なお、姫路市が本件条例第1条において規定した本件各委員に対する報酬の支給方法及びその金額（引用した原判決3頁参照[甲1]）と、姫路市と同規模の人口を有する他の地方公共団体における行政委員会の委員に対する報酬の支給方法及びその金額（乙4）を比較すれば、姫路市と同様に月額報酬制を採用している地方公共団体がほとんどであり、その報酬額をみても、姫路市が必ずしも突出的に高額な報酬を支給しているものではなく、姫路市が本件各委員に支給している報酬を上回る金額の報酬を行政委員会の委員に支給している地方公共団体も少なからず存在していることが認められる（もっとも、農業委員会の委員に対する報酬の支給方法を年額報酬制としているのは、姫路市のみであることが窺われるが、それを月単位で計算すると、実質的に姫路市よりも高額な報酬を支給している地方公共団体の方が多数であることが認められる[乙4]。）ところ、これらの事実によれば、姫路市の議会としても、本件各委員を含む行政委員会の委員に報酬を支給する旨の条例を規定するにあたり、全国的に他の地方公共団体における行政委員会の委員に対する報酬の支給方法及びその金額との均衡を考慮した上で、本件条例第1条を規定したものであることができる。

オ 以上によれば、本件各委員について月額又は年額で報酬を支給するものとした本件条例第1条の規定部分が、地方公共団体（姫路市）の議会に付与された裁量の合理的範囲を逸脱したり、又はその権限を濫用することによって定められたものとして違法、無効ということとはできない。

### 3 結論

よって、控訴人の請求は、その余について判断するまでもなくいずれも理由がないものとして棄却すべきところ、これと同旨の原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから、主文のとおり判決する。

裁判長裁判官

三

浦

潤



裁判官

大

西

忠

重



裁判官

井

上

博

喜



これは正本である。

平成 23 年 3 月 29 日

大阪高等裁判所第 14 民事部

裁判所書記官 松本 恵詞