

## 長野県職員に関する措置請求の監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

( 42名 )

請求人代理人

北佐久郡軽井沢町大字軽井沢 1068-73 弁護士 松 葉 謙 三

#### 2 請求書の提出

請求書の提出は、平成 22 年 4 月 30 日である。

#### 3 請求の内容

提出された長野県職員に関する措置請求書による請求は、次のとおりである（原文のまま）。  
なお、提出された長野県職員措置請求書の別紙①及び別紙②の添付は省略する。

##### (1) 行政委員の月額報酬の条例は、地方自治法 203 条の 2 第 2 項違反

長野県の特別職の職員等の給与に関する条例 8 条は、特別職である非常勤の人事委員、県選挙管理委員会の委員、教育委員会の委員、労働委員会の委員（以下「本件各委員」という。）の給与について、別紙①記載のとおり月額報酬を支給すると定めているが、この規定は、以下に述べるとおり、地方自治法 203 条の 2 第 2 項に違反して無効である。

##### (2) 地方自治法 203 条の 2 第 2 項の但し書は例外的（勤務の実態がほとんど常勤の職員と異なる場合のみ）

地方自治法 203 条の 2 第 1 項は、「普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。」と規定し、同条第 2 項は、「前項の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。」と規定する。上記地方自治法 203 条の 2 第 2 項本文は、非常勤の職員に対する報酬は、生活給としての性格を有さず、純然たる勤務に対する反対給付としての性格のみを有するから、勤務量、具体的には勤務日数に応じてこれを支給すべきとしたものである。

そして、同項ただし書は、勤務の実態がほとんど常勤の職員と異ならず、常勤の職員と同様に月額ないし年額をもって支給することが合理的である場合や、勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額等による以外に支給方法がない場合などの特別な場合について、条例の特別な定めにより、月額あるいは年額による報酬の支給を可能にしたものである。

##### (3) 本件各委員の勤務実態と報酬額と 1 日当たりの報酬額

人事委員、選挙管理委員、労働委員、教育委員について検討する。これらの委員は、月額制になっている。

##### ア 人事委員

人事委員長の月額は、別紙①のとおり、平成 19 年度が 23 万 9,000 円で、平成 20

年度、21年度は、227,000円であり、委員は、平成19年度が20万8,000円で、平成20年度、21年度は、19万7,000円である。

これに対し、1か月当たりの出席日数は、概ね1.5日から2日程度であり、日額給与にすると、概ね7万円から18万円となる。1日当たりの勤務時間は概ね2.5時間である。

#### イ 選挙管理委員

選挙管理委員長の月額、別紙①のとおり、平成19年度が20万2,000円で、平成20年度、21年度は、19万1,000円であり、委員は、平成19年度が15万9,000円で、平成20年度、21年度は、15万1,000円である。これに対し、1か月当たりの出席日数は、概ね1.5日から2.5日程度であり、日額給与にすると、概ね8万円から14万円となる。1日当たりの勤務時間大部分が1時間であり、たまに2時間となることもある。

#### ウ 労働委員

労働委員会の会長の月額、別紙①のとおり、平成19年度が25万8,000円で、平成20年度、21年度は、245,000円であり、公益委員は、平成19年度が20万7,000円で、平成20年度、21年度は、19万7,000円である。労働者・使用者委員は、平成19年度が17万4,000円で、平成20年度、21年度は、16万5,000円である。これに対し、1か月当たりの出席日数は、概ね1日から1.5日程度であり、日額給与にすると、概ね13万円から23万円となる。

#### エ 教育委員

教育委員長の月額、別紙①のとおり、平成19年度が23万9,000円で、平成20年度、21年度は、22万7,000円であり、委員は、平成19年度が20万8,000円で、平成20年度、21年度は、19万7,000円である。これに対し、1か月当たりの出席日数は、概ね1.5日程度であり（ただし、委員長は4日）、日額給与にすると、概ね7万円から21万円となる。

#### (4) あるべき日額給与とあるべき報酬額と過払い報酬額

これらの委員の給与は勤務日数に応じた報酬にしなければならない。

長野県の条例で決めた日額報酬額の最高額は、収用委員会の委員長は、23,700円であり、委員は15,600円である。したがって、月額報酬額でなく、多くとも、日額報酬額を超えて支払うべきではない。

そうすると、平成19年度から21年度まで、別紙②のB2欄記載の金額を各委員に報酬額を支払ってきたが、本来支払うべき報酬額は、別紙②のE欄記載の金額であり、そうすると、各委員に対する過払い報酬額は別紙②のF欄記載の金額であり、この支払は違法である。

平成19年度から21年度までの人事委員に対する過払い報酬額は、1,780万6,781円であり、選挙管理委員に対する過払い報酬額は、1,991万5,155円であり、労働委員に対する過払い報酬額は、8,648万1,970円であり、教育委員に対する過払い報酬額は、3,127万2,346円であり、これを合計すると1億5,547万6,252円となる。

#### (5) 結語

以上の本件各委員の勤務実態は、常勤の職員とは全く異なるものであり、地方自治法 203 条の 2 第 2 項が、このような勤務実態を有する本件各委員らに対し、勤務日数によらないで報酬を支給することを許しているものとは解されない。

したがって、本件各委員の給与を月額報酬と定める長野県の特別職の職員の給与、旅費、費用弁償の額並びにその支給方法に関する条例 8 条は、本件各委員の勤務実態を前提とする限り、地方自治法 203 条の 2 第 2 項の趣旨に違反するものとして、無効であるから、本件各委員に対し月額等報酬を支給することは、地方自治法 204 条の 2 の規定に反し、違法である。

よって、監査委員は、長野県知事に対し、平成 19 年度から 21 年度までの過払い報酬額 1 億 5,547 万 6,252 円を長野県知事に損害賠償請求するとともに、今後、本件各委員に対し、月額報酬を支払うことを止め、本件各委員の勤務日数に応じた報酬（委員長、会長、公益委員には、日額 23,700 円、その他の委員には日額 15,600 円）を支給するよう勧告されたい。

#### (6) 添付資料（事実証明書）

- ① 行政委員の報酬等に係る資料提供について（人事委員会）
- ② 選挙管理委員会開催状況等に関する資料の送付について
- ③ 平成 19 年度以降の労働委員会委員氏名及び委員会等への出席状況等について
- ④ 長野県教育委員会委員の活動状況及び報酬額に関する資料提供について
- ⑤ 新聞記事「出展 信濃毎日新聞 平成 22 年 3 月 2 日朝刊抜粋 1 点」

#### 4 監査委員の除斥

本件監査に当たり、浦野昭治監査委員は地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 199 条の 2 の規定により除斥された。

#### 5 請求の受理

本件請求は、法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 22 年 5 月 21 日、受理を決定した。

#### 6 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づく陳述については、請求人から希望しない旨の意思表示があったため、実施しなかった。

また、新たな証拠の提出はなかった。

### 第 2 監査の実施

#### 1 監査対象事項

住民監査請求の対象は、法第 242 条第 1 項に定める財務会計上の行為又は怠る事実とされているほか、同条第 2 項において当該行為があった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、正当な理由がない限り、これを請求することができないと規定されている。請求人から、正当な理由について主張がないことから、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会及び労働委員会（以下これらの委員会を「本件委員会」という。）の非常勤の委員（以下「本件委員」という。）に対する平成 19 年度から平成 21 年度までの報酬のうち、平成 21 年 5 月か

ら平成 22 年 3 月までの報酬に係る支出を監査の対象とし、平成 21 年 4 月以前の報酬に係る支出は監査の対象としなかった。また、請求人は今後の本件委員の月額報酬の支払い差止めについても求めているため、請求日において既に支出されていた平成 22 年 4 月の報酬も監査の対象に加え、平成 21 年 5 月から平成 22 年 4 月までの報酬（以下「本件報酬」という。）を監査の対象とした。

## 2 監査対象機関

総務部人事課及び本件委員会を監査対象機関とした。

## 3 監査の実施期日

平成 22 年 5 月 26 日に監査対象機関の監査を実施した。なお、本件委員の報酬支払状況等について 5 月 17 日から 5 月 26 日まで事務調査を実施した。

# 第 3 監査の結果

## 1 事実関係の確認

### (1) 本件委員の報酬に係る根拠規定について

ア 普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）の報酬に関しては、法第 203 条の 2 第 1 項において、「普通地方公共団体は、(略) 報酬を支給しなければならない。」と規定し、同条第 2 項において、前項の職員に対する「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。」と規定している。

イ 法第 203 条の 2 第 2 項の規定は、昭和 31 年の法の一部改正により新たに設けられたものであり（当時は第 203 条第 2 項）、この規定の趣旨に関しては、改正法施行に当たっての国からの通知（昭和 31 年 8 月 18 日付け自治庁次長通知）によれば、「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らか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ため、特別の事情のあるものについては、この原則の例外を定めることができるものであること。」が示されている。

ウ 本件委員の報酬の額及び支給方法については、特別職の職員等の給与に関する条例（昭和 27 年長野県条例第 10 号。以下「本件条例」という。）第 8 条及び別表第 3 において、本件委員の報酬が規定されている。平成 21 年度の本件委員の報酬の額は次のとおりである。

区 分		月額報酬額
教育委員会	委員長	282,000 円
	委 員	197,000 円
選挙管理委員会	委員長	191,000 円
	委 員	151,000 円

人事委員会	委員長	227,000 円
	委員	197,000 円
労働委員会	会長	245,000 円
	公益委員	197,000 円
	その他の委員	165,000 円

(2) 月額報酬制を採用する理由について

ア 監査対象機関である人事課からは、本件委員に係る月額報酬制は、次の理由により一定の合理性があり、法に基づき本件条例が定められたとの説明があった。

- ① 毎月定例的に会議があり、恒常的に一定量の業務があること。
- ② 委員は非常勤職員であるが、自宅等における調査研究、会議等の事前準備が必要なこと。
- ③ 知事部局から独立した執行機関の意思決定を行う職責を有し、重要な職務権限を行使するとともに、所管する行政運営に直接責任を負う立場にあること。
- ④ 任期期間中は、一定の活動の制限や、服務上の義務が課されていること（守秘義務、営利企業への従事制限、政治活動への制限等）。

イ 本件条例については、特別職の知事等の報酬額の見直しの際、その都度改正が行われてきており、直近では平成 20 年 4 月から現行の報酬月額に改定され、ほとんどの委員について減額されている。

ウ 都道府県における本件委員への報酬制度は、次の表のとおりであり、教育委員会及び人事委員会では 43 都道府県、労働委員会では 42 都道府県、選挙管理委員会では 41 都道府県と、約 9 割の都道府県で月額制の採用をしている状況にある。日額制及び月額・日額併用制を採用している県においては、すべて平成 22 年 4 月からの制度開始となっている。

区 分	月 額 制	日 額 制	月額・日額併用制
教育委員会	43 都道府県	2 県	2 県
選挙管理委員会	41 都道府県	4 県	2 県
人事委員会	43 都道府県	2 県	2 県
労働委員会	42 都道府県	3 県	2 県

エ 全国知事会では、行政改革のテーマの一つとして、行政委員会の報酬見直しについてプロジェクトチームにおいて、行政委員会委員の報酬のあるべき姿や、見直しの基準、考え方について検討を進めている。

オ 非常勤の行政委員の報酬に係る裁判に関しては、条例で報酬の月額支給を定めること

について、平成 18 年 7 月 7 日の大阪地裁判決では、「非常勤の監査委員についても、その報酬をその勤務日数に応じて支給するものとせず、その職務及び責任に対する対価として、常勤の職員と同様に月額ないし年額をもって支給することは不合理ということとはできないのであって、条例で非常勤の監査委員に対する報酬を月額支給と定めること自体は、法第 203 条（現行の法第 203 条の 2）第 2 項ただし書の趣旨に反するものではないと解される」旨判示し、この判決は控訴審である大阪高裁でも維持され（平成 19 年 5 月 30 日判決）、最高裁で確定している（平成 19 年 10 月 26 日判決）。

また、法第 203 条の 2 第 2 項ただし書の解釈について、平成 22 年 4 月 27 日の大阪高裁判決では、滋賀県の労働委員会、選挙管理委員会及び収用委員会に関連して、「滋賀県選挙管理委員会委員長を除くその他の本件委員らについて本件規定が採用している月額報酬制は、現時点では法第 203 条の 2 第 2 項本文の原則に矛盾抵触して著しく妥当性を欠く状態になっており、（略）既に是正のために必要な相当期間が経過しているものと認められ、本件規定は、許された裁量の範囲を逸脱して違法、無効というべきである」と判示している（平成 22 年 5 月 11 日、滋賀県は最高裁に上告）。

一方、平成 22 年 4 月 27 日の神戸地裁判決では、兵庫県の全行政委員会に関連して、「県議会が、本件各委員らについて委員会の会議等への出席日数という勤務日数に応じて報酬を支給するよりも月額報酬を支給することが相当と判断し、本件条例 2 条、別表第 1 を制定したことが立法裁量の範囲を逸脱又は濫用したものであるということとはできない」と判示している。

カ 一部の都道府県等においても、非常勤行政委員の月額報酬についての住民監査請求が起こされている状況である。

### (3) 本件委員会の職務権限等について

ア 本件委員会は、法第 180 条の 5 の規定により設置が義務付けられている執行機関であり、法第 138 条の 2 の規定により、本件委員会に係る「条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」となされている。また、それぞれの所掌事務と権限の範囲内において、執行機関である知事及び本件委員会はそれぞれ独立した関係にある。

本件委員会の設置及び職務権限等については、法に定めるもののほか、教育委員会については地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和 31 年法律第 162 号）、選挙管理委員会については公職選挙法（昭和 25 年法律第 100 号）、人事委員会については地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）、労働委員会については労働組合法（昭和 24 年法律第 174 号）などによりそれぞれ定められている。

本件委員会の職務権限、委員数、委員の任期については、次の表のとおりである。

区 分	職務権限	委員数	任期
教育委員会	学校その他の教育機関の管理、教育関係職員の任免・人事、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱い、学校給食、社会教育、スポーツ、文化財保護等に関する事務の管理執行	6人 教育長 1 人兼任	4年
選挙管理委員会	選挙に関する事務及び関連事務の管理	4人	4年
人事委員会	人事行政に係る調査研究、職員の給与等に関する勧告、職員の競争試験、不利益処分についての不服申立てに対する裁決	3人	4年
労働委員会	労働組合の資格の証明、不当労働行為の調査・審問・命令・和解、労働争議のあっせん・調停・仲裁その他労働関係の事務	15人	2年

イ 本件委員会などの執行機関は、法第138条の4第2項の規定により「法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる」こととされるなど、法令の範囲内において一定の責任と裁量を有している。また、本件委員は、地方公務員法第3条第3項の規定により特別職と位置付けられるとともに、法律上、心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合、委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認める場合等以外は、その意に反して罷免されることがなく、また、特別の事由があるとき以外は解任されることがない旨が定められるなど、職務の独立性が保障されており、附属機関の委員や他の非常勤の職員などとは明らかに異なる職務内容や職責を法律上有しているものと認められる。

ウ また、本件委員の職務等の実態について監査委員が調査したところ、請求人は別紙②において本件委員の会議出席回数を提示しているが、これには選挙管理委員会の委員長、人事委員会の委員長の県議会本会議出席や、労働委員の不当労働行為の審査、労働争議の調整及び個別労働紛争のあっせん等が含まれていないことを確認した。

監査対象機関の説明によれば、定例会・臨時会、及び委員会活動に関連する全国会議やブロック会議、市町村会議、各種研修会等の出席以外に、自宅等での事前の準備、あるいは調査等に費やす時間が多い。また、県議会からの要求により常時出席要求のある委員長がいるほか、緊急の要求に対応できるよう、会期の都度、待機をしている委員長等もいる。

このほか、教育委員会においては、その対象として20数万人の児童生徒と2万人弱の教職員がおり、学校事故等で、随時、電話・メール等により教育委員から指示を仰いで対応している。選挙管理委員会においては、選挙の管理執行に係る事務や選挙啓発活動、市町村選挙に対する審議申立への対応や市町村選挙への技術的助言などの職務を行っている。人事委員会においては、民間給与実態調査等を踏まえての給与改定の検討や、

不利益処分についての不服申立ての審理、職員採用試験の面接等を行っている。労働委員会においては、不当労働行為救済申立ての審査・決定・命令や、労働争議についての調整（あっせん、調停、仲裁）や、個別労働紛争のあっせん等を行っている。

これらの職務は、いずれも早期解決のため、事務を集中的に処理することが求められ、不断の調査研究等が欠かせない。

#### (4) 本件報酬の支出について

本件委員への報酬の支給については、監査対象事項に係る全本件委員の月額報酬支給総額は、教育委員会（委員5人）が1,284万円、選挙管理委員会（委員4人）が772万8,000円、人事委員会（委員5人）が673万9,965円、労働委員会（委員17人）が3,214万1,000円であった。報酬の支給日は、各本件委員会によってそれぞれ異なり、各月の定例会開催初日又は月の指定日である。

これら支出について調査したところ、本件条例に基づき適正に支出されていることを確認した。

## 2 判断

### (1) 本件報酬に係る本件条例の違法性について

ア 本件委員に対する月額報酬に関しては、本件条例の規定に基づき適正に支給されており、それ自体に違法性はない。

イ 法第203条の2第2項においては、「報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する」と規定している。ここに規定する報酬は、生活給たる意味を有せず、純粋に勤務に対する反対給付の性格を有するものであり、具体的には勤務日数に応じて支給すべきものであるとする原則を明らかにしたものである。一方、同条第1項の職員には、多種多様なものが含まれており、その職務の内容や性質等に照らして勤務日数のみによって評価することは相当でなく、月額又は年額報酬を支給することが適切な場合も考えられ、同条第2項ただし書において、「条例で特別の定めをした場合は、この限りでない」と規定している。この規定を適用して条例を定めるに当たって、どのような場合に特別の定めをおくことができるかについて特に規定していない。

ウ 原則として勤務日数に応じて報酬を支給するとされたのは、報酬が役務の対価であるためであり、職務の内容や性質等に照らし、会議等に出席する以外にも勤務時間として把握しきれない場合に職務遂行のため役務の提供をしているとみるべき場合が相当であるのであれば、報酬を月額制又は年額制とすることに合理性はある。また、その職務内容に照らして提供される役務の質及び量により、月額報酬等の支給が相応する支給方法といえる場合もある。この判断は、地方公共団体がその責任において、それぞれの委員の職務内容等に応じて、個別に特別の事情を考慮して定めるところの裁量に属するものと解される。

### (2) 本件委員の勤務実態と報酬額について

ア 事実関係の確認によれば、本件委員はいずれも法第180条の5第1項及び第2項の規定により、都道府県に設置しなければならない執行機関の委員であり、その職務権限等は上記第3の1(3)のとおりであり、法令上広範かつ重要な職務権限を行使するととも



に、所管する行政運営について、直接責任を負う立場にあること、及び本件委員の中には、公正性や中立性を確保するため、法令により任期中を通じて一定の活動の制限や職務上の義務が課せられている者がいることが認められるほか、委員会の会議の出席以外にも県議会の出席や委員会活動に関連する各種行事などに出席している者及び委員会の会議前後に資料や議案の検討、職員への指示などに相当の時間を割いている者等がいることが確認された。

したがって、本件委員に対する報酬が、本件条例第8条の規定により月額報酬で支給されていることについては、法第203条の2第2項の規定に違反し県の裁量権を逸脱したものと認められず、また、公金の支出として適正に支出手続が行われていることから、違法又は不当なものではない。

イ また、請求人は、本件条例で決めた日額報酬額の最高額は、収用委員会の委員長は2万3,700円、委員は1万5,600円であり、月額報酬でなく、多くとも日額報酬額を超えて支払うべきでないと主張している。

しかし、本件条例の日額報酬額は、本件委員会以外の委員に対するものとして報酬額を算定しているものであり、日額報酬額の最高額を根拠に支給することは適正を欠くものと考えられる。

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

### 3 意見

行政委員会の職務内容や職責等については、長期的な視点でみるならば、社会経済情勢の変遷とともに変化してきていると考えられる。

このことを踏まえ、本県では、行政委員の報酬について、常勤の特別職である知事、議員等の報酬改定に併せ、これまでも見直しが行われてきたところであり、現時点では合理性が認められる。今後とも、全国知事会や他の都道府県の状況、関連する訴訟の動向等を踏まえつつ、変化に併せ適切に対応をしていく必要があるものとする。