

監 査 委 員

22年監査公表第2号

から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成22年 1月22日

京都府監査委員 千 歳 利三郎
同 武 田 祥 夫
同 道 林 邦 彦
同 村 山 佳 也

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 から、平成21年11月12日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により、監査請求書の提出があった。

2 請求人

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

ア 京都府（以下「府」という。）は、京都府教育委員会委員の報酬並びに費用弁償条例（昭和24年京都府条例第10号。以下「本件条例」という。）に基づき、月額報酬として、委員長には30万6,900円、委員には27万9,000円を支払っている。これらは、教育委員会委員（委員長を含む。以下「本件委員」という。）の勤務実績に関係なく、一律に支給される「固定給」である。

イ 法第203条の2第2項（以下「本件規定」という。）には、「前項の職員（非常勤の監査委員

その他の委員等のこと。本件委員も含む。：請求人注）に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」と規定されている。本件規定のただし書として「条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」とあるが、例外的な扱いはその勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られるべきである。（大津地裁平成21年1月22日判決。以下「大津地裁判決」という。）

ウ 行政委員会委員の報酬に係る住民監査請求の監査結果（平成21年5月26日付け21年監査公表第5号。以下「前回監査結果」という。）に記載の住民監査請求（以下「前回監査請求」という。）の請求人（以下「前回請求人」という。）の主張によると、平成19年度の本件委員5人の一人当たりの月稼働日数は2.48日である。これに対し、本件委員5人の月額報酬の年額計は、1,707万4,800円であり、日額支給の場合の年額計1万3,900円×149人=207万1,100円に対し、過払相当額は1,500万3,700円になると推計されている。

なお、上記稼働日数の大半は、定期及び臨時の教育委員会会議の出席であるが、請求人が、府教育委員会のホームページ掲載の会議議事録で確認したところ、その平均会議時間は、53.2分であった。また、平成20年度及び平成21年度（平成21年5月まで）の平均会議時間は、54.7分である。

エ 以上のことから、本件委員に対して月額報酬を支払うことを規定した本件条例は違法なものであり、府に多額の損害を与えている。

オ 前回監査結果においては、行政委員会委員個々の勤務実績について、具体的には何ら審査されておらず、極めて不十分なものである。さらに、京都府知事（以下「知事」という。）は、平成21年3月、行政委員会委員の報酬について、「勤務実態を踏まえ検討していく必要がある。」と表明しているにもかかわらず、実行していないため、再度監査請求することにしたものである。

カ 上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

・行政委員会委員の報酬に関する新聞記事の写し

(2) 請求人の措置請求

知事に対し、本件委員への報酬支払いを停止するとともに、法の規定に合致するよう本件条例を改正するよう、必要な措置を講じることを勧告することを求める。

第2 請求の受理

本件請求については、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

本件委員に対し、本件条例に基づき支出する報酬が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に該当するかどうか。

2 監査対象部局

知事直轄組織(職員長)、教育庁

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成21年12月4日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたと、関係執行機関の職員8名が立ち会った。

2 当日は、請求人の 〇〇が出席し、〇〇が請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

平成21年3月に、知事が行政委員会委員の報酬について見直しを検討する旨が報道されている。そして、同年5月の前回監査結果においては、報酬のあり方について検討するよう要望が付されたが、現在、それから半年以上が経過したが見直しはされていない。

今回の請求に先立って、府給与厚生課に検討の状況を確認したところ、「現在、情報収集をしている段階で具体的には着手していない」、「他の自治体や大津地裁判決に対する滋賀県に係る控訴審(以下「滋賀県控訴審」という。)の結果が出た段階で判断する」という趣旨の回答であった。

そういったことも重要だが、当然、司法の判断と行政の判断とが必ずしも同一である必要はなく、司法は違法であるかどうか限定して認定する作業であるのに対し、行政はいろんな条件を考えて独自に判断できるはずである。なぜ半年以上も検討すると言いながら放置しているのか。早急に何らかの対応策を立てるべきではないか。

また、前回監査結果において、府の担当職員は、行政委員会委員は単に委員会に出席するだけでなく、事案の検討等に当たっての事前準備や、常に調査研究を行うなど高度な知識、経験を取得・維持することが求められ、委員会等の期日以外にも職務を行うことがあるため、月額報酬が適当であると説明をされ、監査委員もその説明を是認している。

今回の請求に当たって、府教育委員会に確認したところ、「本件委員が、委員会以外で委員としてこういった活動をしているかは、事務局として把握している」旨の回答を得た。それであれば、今回の対象は本件委員の5人であり、月額報酬が適当かどうかを具体的に検討して監査されたい。例えば、過去3年間ぐらい遡って、本件委員としてどういう働きをしたのかを監査で審査されたい。

第5 関係執行機関の陳述

1 関係執行機関の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めたと、〇〇が陳述に立ち会った。

2 関係執行機関の職員8名が出席し、教育庁管理部長(以下「管理部長」という。)及び職員長が請求の要旨に対する以下の趣旨の陳述を行った。

<管理部長の陳述>

我が国の地方自治制度においては、首長への権限の過度の集中による行政の公正さが損なわれることを防ぐため、また、専門性の確保や政治的中立性を確保するといった観点から、執行機関について多元主義が採られており、首長から一定独立性を有し、複数の委員によって構成される合議制の執行機関である、いわゆる行政委員会(以下単に「行政委員会」という。)が設けられているところである。

教育委員会については、行政委員会の一つとして位置付けられるものであり、教育に求められる政治的中立性の確保、継続性・安定性の確保及び地域住民の意向の反映に應えるため、法律に基づき、知事から独立した立場で地方公共団体の教育事務の管理執行を行っているところである。

その構成員である本件委員は、執行機関の委員として職務上の権限を行使する一方で、それに伴う責任や身分上の制約等が任期中常態として課せられており、その職責とこれに伴う負担の重さは、知事等の附属機関である審議会委員とは大きく異なっている。

また、本件委員の活動として、法律に基づき、学校その他の教育機関の管理、学校の組織編成、教育課程、教科書その他の教材の取扱い、また、教育職員の身分取扱いに関する事務や、社会教育その他教育、学術、文化に関する事務の管理執行を行っているが、本件委員は、こうした事案の検討に当たっての事前準備や事前調整、事務局等への指示、調査研究など、会議等への出席日数だけでは計測できない業務も幅広くあり、本件委員はその行政分野に係る社会的な影響を考慮しながら執行に当たるとともに、それに伴う行政責任を負うことになる。

平成21年3月には前回監査請求があり、同年5月に差止めに足る事由なしということで棄却の監査結果を受けているところである。

今回の請求にあっても、この判断の基になった状況については変更がないものと考えており、また、他の都道府県においても、本件委員については、現時点ではすべて月額報酬制が採用されているところである。

したがって、本件条例に基づく本件委員に対する月額報酬の支出(以下「本件公金支出」という。)については、本件規定の趣旨に合致し、違法不当なものではないと考える。

< 職員長の陳述 >

この問題については、本件規定の解釈が焦点となるが、本件規定のただし書は、昭和31年の法改正時に内閣から提案された原案にはなく、当時の法第203条第2項に衆議院の修正によって挿入されたものである。その趣旨は、修正案を提出した議員から、執行機関に属する教育委員会等の委員を念頭に、条例をもって勤務日数に応じて支給する方法とは別の方法でこれらの報酬を支給する方法を定めた場合においては、その条例によるものであることを可能とする旨、趣旨説明されており、各委員会委員の職責等をしっかりと考慮する必要があると考える。

なお、平成19年5月30日の大阪高等裁判所判決（以下「大阪高裁判決」という。）においても、監査委員の月額報酬制について、職務の内容、職務上の義務及び地位等に鑑み、その職務及び責任に対する対価として月額をもって支給する旨定めたものと解されるとした上で、その趣旨等からすれば、本件規定の趣旨に反するということはできないと判じられている。

また、大津地裁判決を受け、被告である滋賀県知事は、地方公共団体の議会には、非常勤の職員に対する報酬を勤務日数以外の基準をもって支給する旨の条例を制定することについて、広範な裁量権があるというべきである旨主張して、大阪高等裁判所に控訴している。

このような情勢の下、前回監査結果において付された「社会情勢を考慮し、行政委員会委員の職責や職務の実態、他の都道府県の状況等を踏まえ、その報酬のあり方について検証・検討されたい。」との要望等を踏まえ、現在、検証・検討を進めているところである。

現時点での状況であるが、1つには、各都道府県とも意見交換しながら、状況の調査に努めているところであり、本日時点では、前回監査結果以降、行政委員会の委員報酬を月額化する条例改正が行われた都道府県はないものと承知している。

2つには、滋賀県控訴審については、現在も係属中であり、平成22年1月に第5回目の公判が開催される見込みと聴いている。

このような状況を踏まえ、今後とも、勤務回数のみならず職責などを総合的に考慮するとともに、滋賀県控訴審の結果や総務省の見解、他の都道府県等の動向等と十分整合をとりながら、検証・検討の作業を継続していきたいと考えている。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、関係書類等を調査するとともに、監査対象部局からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 教育委員会等の行政委員会は、法に基づき、執行機関として法律の定めるところにより都道府県に設置されているものであり、それぞれ独自の執行権限を持ち、担任する事務について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され、常態としてそれぞれの行政分野について、その責任を負っている。さらに、執行機関相互には、知事も含め、その権限の範囲内において、それぞれ独立の関係にあるとされている。

また、行政委員会は、法律の定めるところにより、法令又は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とされている。

(2) 教育委員会は、行政委員会の一つとして、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。以下「地教行法」という。）等に基づき、地方公共団体の教育事務の管理執行を行っている。

(3) 本件委員は、地方公共団体の執行機関の一つである教育委員会の構成員として、人格が高潔で、教育、学術及び文化に関し高い識見を有する者のうちから、議会の同意を得て任命されており、事務局に対する指揮を行うとともに、重要かつ多様な職務権限を有しており、その職責や身分に伴う特別の制限は、単に委員会等へ出席した日だけではなく、その任期中において常に課せられている。

(4) 本件委員の職務権限は、地教行法等に基づく学校その他の教育機関の管理、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱い及び教育職員の身分取扱いに関する事務をはじめ、社会教育その他教育、学術、文化に関する事務、事務局職員、人事権のある教職員及び人事権はないが府が給与を負担している京都市立学校教職員約19,500人の管理事務など府の教育全般の管理執行に及んでおり、重要かつ多様な職務権限となっている。

例えば、府の教育指導の重点の決定や、教職員の人事異動方針、各種の教育施策関連プランの策定など教育に関する基本的な方針決定をはじめ、委員会規則その他の規程の制定・改廃、学校その他の教育機関の設置・廃止の決定、教職員の任免等の人事等の重要事項について、本件委員が合議により直接的に決定している。

(5) 本件委員の職務権限に伴う責任については、地教行法において、本件委員は教育行政の運営について負う重要な責任を自覚し、その職務の遂行に当たることが明記されており、本件委員は、教職員人事に関しての懲戒・分限の処分取消を求める人事委員会への審査請求及び訴訟、府立学校における事故等に伴う損害賠償請求の訴訟などにおいて、その行政責任を問われることがある。

(6) 本件委員は、守秘義務をはじめ、政党その他の政治的団体の役員になることや積極的に政治運動を行うことを禁じられるなど服務上の制約が課せられているとともに、知事の被選挙権を失った場合に、その身分を失うなどの身分上の制限を受けている。

(7) 本件委員の業務への従事状況について、請求人は、前回監査請求において前回請求人から提出のあった数値を引用しているが、この数値は定例又は臨時的に開催された委員会への出席など交通費等の費用弁償が支払われた日のみを集計したものである。

本件委員は、職務権限に属する事案の検討に当たっての事前準備や事前調整をはじめ、事務局から事前説明を受けたり、議案等の書類を熟読し、自らの知識・経験などを基に意見を構築する作業等を行うとともに、必要に応じて事務局に対し調査等の指示を行っている。また、日常的に、所管事務に関する報告等について事務局から連絡や資料送付等を受けたり、本件委員として高度な知識・経験を取得・維持するための調査研究を行うなど、本件委員の業務への従事状況は、記録されている委員会等への出席日数のみでは計測できないところである。

(8) 本件規定のただし書は、昭和31年の法改正の際に、当時の法第203条第2項に挿入されたものであるが、このただし書は内閣提出の改正法案にはなく、衆議院において修正されたものであり、当該修正案の提出議員からは、「政府案によりますると、すべてが勤務日数に応じて支給するというふうに改められたのであります。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、選挙管理委員会の委員とか、人事委員会の委員とか、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の職員となっておる次第であります。」「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、特に府県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をここに挿入することが適当」と修正案の趣旨説明がされている。

また、当時の自治庁次長は、本件規定の修正案に係る国会審議の際、「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こと、最終的に一番よからうということで、この結

論が出た」旨を答弁している。

さらに、本件規定が定められた昭和31年の法改正後に、当時の自治庁からは、「本改正は、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様子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、右原則の例外を定めることができるものである」（昭和31年8月18日付け自治庁次長通達）と各都道府県知事あて通達されている。

(9) 請求人が本件請求において引用している大津地裁判決では、選挙管理委員会、労働委員会及び任用委員会の委員の報酬について、法は業務の繁忙度等から勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限り、例外として条例で特別の定めをすることにより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にすぎないというべきである旨が判じられているが、被告である滋賀県知事は、本件規定のただし書の適用を委員の勤務形態が常勤と異なる場合のみに限定している点について地方公共団体の裁量権を狭くとらえており、疑義があるとして、平成21年2月4日に大阪高等裁判所に控訴しており、現在、この滋賀県控訴審は係属中となっている。

(10) 大津地裁判決以外の本件規定の解釈が争点となった月額報酬の支給に係る事案の判決では、「監査委員の職務の内容、職務上の義務及び地位等にかんがみると、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ものとするのは、不合理ということで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、地方自治法203条2項ただし書の趣旨に反するものではないと解される」（大阪地裁平成18年7月7日判決）とされ、この判決は大阪高裁判決において維持され、最高裁判所において確定している。

(11) 本件委員の報酬は、本件条例の制定当初から月額による支給が採用されている。

また、平成21年12月1日現在の各都道府県における本件委員の報酬の状況は、すべての都道府県において、月額で報酬が支給されている。

(12) 前回監査結果において、監査委員は知事に対し、行政委員会委員に対する月額報酬について、「社会情勢を考慮し、行政委員会委員の職責や職務の実態、他の都道府県の状況等を踏まえ、その報酬のあり方について検証・検討」するよう要望したところである。

関係執行機関においては、他の都道府県との意見交換や情報収集、各行政委員会事務局職員等

構成する行政委員報酬連絡会議の設置、外部有識者のアドバイザーへの就任依頼などが行われているところである。

2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は次のとおりである。

- (1) 本件委員は、府の執行機関の委員として職務上の権限を行使し、それに伴う責任や身分上の制約等が任期中常態として課せられており、その職責や身分等に伴う負担の重大さは、附属機関である審議会委員等とは大きく異なるものと認められる。
- (2) 本件委員に対する府の報酬は、委員会等に出席した日に対する労働の対価という性格よりも、その職務内容や身分に伴う責任等に対する対価としての性格を重視しているものであると認められる。
- (3) 本件委員の業務には、単に委員会等への出席だけでなく、事案等の検討に当たっての事前準備や事前調整、事務局等への指示、高度な知識・経験を維持・取得するための調査研究等、出席等の日数だけでは計測できない業務が幅広くあり、その実態を踏まえると、勤務日数に応じて報酬を支給することは、業務実態に即したものとは言い難いと考える。
- (4) 本件規定のただし書について、その立法経過やこれまでに確定した関連の判例等を見た範囲においては、「例外的な扱いはその勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られるべき」との解釈の合理的な根拠を見出すことはできなかった。
- (5) 前回監査結果の公表以降、行政委員会委員の報酬に関する状況について、前回監査結果の判断を改めるまでの変化はないものと認められる。
- (6) 以上のことから、本件委員の報酬を月額報酬と定めた本件条例は、本件規定に直ちに違反するものではないと認められる。

よって、本件公金支出は、法204条の2の規定に違反するものとは認められず、その差止めを求めるまでの違法又は不当とするに足りる事由は認められない。