

熊本県監査委員公告第17号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき平成21年10月15日に提出された住民監査請求について、監査を行ったので、同条第4項の規定に基づき、その結果を公表する。

平成21年12月10日

熊本県監査委員 角田岩男

## 住民監査請求に係る監査結果

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

( 略 )

#### 2 請求書等の提出

平成21年10月15日

### 3 請求の内容

#### (1) 請求の要旨

1 熊本県の選挙管理委員会、収用委員会、教育委員会、人事委員会、労働委員会、公安委員会の各委員および監査委員（以下、「本件各委員」という。）の報酬については、「熊本県報酬及び費用弁償条例」（以下、「本件条例」という。）をもって別紙一覧表（資料 ）記載の月額報酬を支給すると定められているが、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・・・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。

3 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、同条ただし書きは、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。

4 本件各委員の勤務実態と報酬額の概要は以下のとおりである。以下、平成20年度分の情報公開請求及び担当課の情報提供による。

#### (1) 選挙管理委員会委員の勤務実態と報酬

ア 選挙管理委員会の委員の主な職務は、次の通りである。

選挙管理委員会への出席 委員会は月1回催される。

選挙関係の用務への出席  
各種団体の総会等への出席  
県議会への出席（委員長）

イ・定例会は年 13 回開催、延べ時間 545 分 = 9 時間 5 分 1 回の所要時間平均 42 分である。資料

- ・選挙管理委員は 4 名、年間報酬総額は 8,154,189 円
- ・委員長一人の月額報酬 189,000 円、委員一人の月額報酬は 151,000 円、会議 1 回あたりの各委員の報酬額は 156,811 円、委員の平均時給は 216,115 円

(2) 収用委員会委員の勤務実態と報酬

ア 収用委員会の委員の主な職務は、次の通りである。  
収用委員会への出席 委員会は月 1 回開催される。  
裁決申請事件の処理  
協議会、研究会、研修会への出席

イ・収用委員会会議は年 12 回開催、延べ時間 2,530 分 = 42 時間 10 分 資料

- ・収容委員は 7 名、年間報酬総額は 9,531,707 円
- ・会長の月額報酬 129,000 円、委員の月額報酬は 109,000 円、会議 1 回あたりの各委員の報酬額は 113,473 円
- ・委員一人の平均時給は 31,944 円

(3) 教育委員会委員の勤務実態と報酬

ア 教育委員会の委員の主な職務は、次の通りである。  
教育委員会 会議定例会、20 年度は合計 17 回開催  
学校訪問（各種式典への出席、視察等）  
学校以外の各種行事への出席  
他の都道府県との連携、情報交換の場への出席、その他

イ・会議は年 17 回開催、延べ時間 1,288 分 = 21 時間 28 分 会議 1 回平均 76 分 資料

- ・教育委員は 6 名、年間報酬総額は 15,124,159 円
- ・委員長の月額報酬 257,000 円、委員の月額報酬は 182,000 円、会議 1 回あたりの各委員の報酬額は 148,276 円
- ・委員一人の平均時給は 118,600 円

(4) 人事委員会委員の勤務実態と報酬

ア 人事委員会の委員の主な職務は、次の通りである。

委員会への出席 定例会、臨時会を開催  
各種の会合、協議会等への出席  
県議会への出席（委員長）

- イ・定例委員会は22回開催、延べ時間1,640分=27時間20分 資料
- ・人事委員は3名、年間報酬総額は6,960,000円
- ・委員長の月額報酬は216,000円、委員の月額報酬は182,000円、会議1回あたりの各委員の報酬額は105,455円
- ・委員一人の平均時給は87,541円

(5) 労働委員会の委員の勤務実態と報酬

ア 労働委員会の委員の主な職務は、次の通りである。

労働委員会定例総会への出席

公益委員会への出席(不当労働行為の審査 労働組合の資格審査等)公益委員が担当する。27回開催、1回当たりの所要時間は平均100分である。

協議会、研究会、研修会への出席

労働委員審査事件(月額報酬以外に日額報酬を別途支給)

- イ・定例総会は年23回開催、延べ時間1,250分=20時間50分、公益委員会会議22回、九州ブロック会議8回、全国会議6回、23回の総会において欠席割合は、公益委員は3%、労働者委員17%、使用者委員18%、全員出席の会議は一度のみ。 資料
- ・A委員(労働者委員)の出席率は、23回のうち9回欠席の39%(欠席しても月額報酬は支払われている。)
- ・B委員(使用者委員)の出席率は、23回のうち6回欠席の26%
- ・労働者委員、使用者委員のうち全回出席は三人のみ。うちC委員6回、D委員17回、E委員6回である。
- ・労働者委員は5名、年間報酬総額は10,131,000円、月額165,000円、会議1回当たりの報酬総額は440,478円、委員一人の平均時給は122,448円
- ・使用者委員は5名、年間報酬総額は10,120,500円、月額165,000円、会議1回当たりの報酬総額は440,022円、委員一人の平均時給は138,507円
- ・公益委員会会議は23回開催、公益委員は定例総会23回にも参加、公益委員会会議の時間は平均45分、延べ990分=16時間30分、幹旋調査等は平均3時間4分、九州ブロック会議は平均4時間59分、年間報酬総額は11,607,000円、会議1回あたりの各委員の報酬額は100,930円、委員一人の平均時給は114,301円

(6) 公安委員会委員の勤務実態と報酬

ア 公安委員会の委員の主な職務は、次の通りである。

定例会への出席 委員会は、原則月3回開催される。  
各種会合への出席  
県議会への出席（公安委員長）

- イ・公安委員は3名、出席定例会は32回、延べ時間7,315分=121時間55分  
年間報酬総額は7,005,483円 資料
- ・委員長の月額報酬は216,000円
- ・委員の月額報酬は182,000円
- ・A委員長 報酬の会議1回あたりの報酬額は81,000円
- ・B委員 報酬の会議1回あたりの報酬額は69,671円
- ・C委員 報酬の会議1回あたりの報酬額は68,250円
- ・委員一人の平均時給は87,541円

#### (7) 監査委員の勤務実態と報酬

- ア 監査委員の主な職務は、監査業務である。  
監査委員会議は年16回  
出先機関調査、本庁監査、回数不明  
その他、一般会計等例月現金出納委員検査、決算特別委員会（企業局、病院局）企業局・病院局現金出納委員検査

- イ・非常勤委員は3名である。議員2名（A、B） 識見委員1名（C）
- ・会議出席日数はC委員15回、延べ時間は698分=11時間38分、A委員16回、B委員15回 資料
- ・非常勤委員年間報酬総額 議員委員2,122,942円、識見委員2,592,000円
- ・議員委員の月額報酬は97,000円、識見委員の月額報酬は216,000円
- ・議員委員の会議1回あたりの報酬額は70,764円
- ・識見委員の会議1回あたりの報酬額は172,800円
- ・常勤委員は1名（D）16回出席
- ・常勤委員は給与所得につき調査対象外

5 以上の本件各委員の勤務実態は、常勤の職員とはまった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本件条例は、地方自治法203条の2第2項に反するものとして無効であるから、本件各委員に対して月額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。なお、このことを明らかにした近時の裁判例として、09年1月22日言渡しの大津地裁判決がある。

6 よって、監査委員は熊本県知事に対し、本件各委員（非常勤委員）に対して本年12月から月額報酬を支給することを止め、本件各委員の勤務日数に応じた報酬を支給するよう勧告されたい。

(2) 請求書添付の事実証明書

資料 熊本県報酬及び費用弁償条例 別表第1(抜粋)

資料 から 本件各委員の勤務実態

4 監査委員の除斥

非常勤の監査委員3人は、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に規定する監査執行上の除斥に該当するため、本件監査には関与していない。

5 請求の受理

本件請求は、法第242条の要件を具備していると認め受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求対象となっている非常勤の行政委員に対する月額報酬の支給が、法第203条の2第2項及び第204条の2の規定に違反するか否かについて

2 監査対象機関

熊本県総務部人事課、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、労働委員会、収用委員会及び監査委員

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、平成21年10月29日付けで陳述書及び証拠としての書面が提出され、同日陳述を行った。

この陳述には同条第7項の規定により、監査対象機関の職員の立会いを認めた。

(1) 請求人の陳述(概要)

住民監査請求のきっかけ

本年1月、大津地裁で行政委員の月額報酬支給が地方自治法に違反するという判決報道があり、私達のところに色々な意見が寄せられた。

大津地裁判決内容は、行政委員会の中の選管、収用、こういう委員会の報酬の支払いが月額になっているのは違法であるという内容である。法の規定ではこういう特別職にあたる非常勤の職員については、基本的には日額制にすべきであり、例外的な場合に限りて条例で月額制にすることができるとなっている。しかし、多くの

自治体で、ほとんどの行政委員会の報酬は月額制になっている。法律の趣旨を考えたところ、行政委員は本来非常勤であるから生活給としての給付ではなく業務を行ったことに対する反対給付としての形になっているはずで、業務を行った分についての報酬をもらうのが当たり前であるから月額制という常勤の職員と異なって、原則として日額にするのは当然であるという判断である。

各自治体が日額制に抵抗する理由はよく分からないが、長い間の慣例としてほとんどの自治体で月額制にされており、法第203条の2第2項では日額制を原則としていながら、原則と例外がいつの間にか入れ替わったままきている。

ところがこの大津地裁の判決があったので、これを全部見直そうという動きが各地で行われており、熊本県でも実態を私達が調べた。

#### 熊本県の実態（平成20年度）

対象としたのは熊本県の選挙管理委員会、収用委員会、教育委員会、人事委員会、労働委員会、公安委員会及び監査委員（以下「本件委員会」という。）である。これらについては、熊本県から情報開示された資料と情報提供された資料を総合して検討した。

どの委員がどういう会議に出席してどういう業務をしているのかということについてかなり細かいデータを出してもらい会議時間も全部調べた。委員会によっては会議だけではなくて様々な業務をやっているが、一応全委員会に共通しているのは定例会であるので、まず会議回数、会議時間を中心に調べ、それを月額報酬で計算してみた。年額、月額、会議1回あたりの報酬額、それから場合によっては平均時給まで計算した結果、例えば選管の場合は非常に高い時給額、21万円という額になっている。選管はこの会議だけではなくて他の業務をしているという反論もあると思うが、会議に限定した場合はこういう数字になる。他の委員会も全部詳細に調べたが、素人が調べたので漏れや不手際はたくさんあると思うが大きな流れはわかったと思う。

そこで、仕事の内容、時間に比べて、報酬額が我々一般県民の目線からするとやはり高いのではないかという意識を非常に強く持った。高い低いというのは相対的なものかもしれないが、例えば一般市民が裁判員として1日拘束されて日当1万円ということから比べた場合、行政委員がどんなに専門的な知識があるにしろ、その何十倍というのはちょっと納得できないという意識を多くの市民が持ったところである。この件について、熊日と朝日に記事が掲載され、やはり高すぎるのではないかという反響があった。委員関係者の人からのコメントもあり、会議以外にも仕事をしている、報酬を減額したら委員のなり手がなくなるのではないかとされる方もあったが、やはり時代の流れは避けられない状況である。

#### 各地の動き

大津地裁の判決がきっかけとなって、各地方で見直しの動きが進んでいる。時代の流れはもう一つあって、事業の見直しとして、行政委員会の仕事をゼロから見直そうという動きがある。その代表は全国知事会で、全国知事会では行政委員会の報

酬を基本的に見直そうという動きが非常に強くなっている。これを受け、かなりの自治体で見直しの動きが進んでいる。まず鳥取県と神奈川県は来年から日額制を導入することを決定している。北海道では収用委員の報酬を今年4月から日当制に変更している。宮城県、群馬県、その他大阪府、静岡県、福岡県、大分県も現在日額制導入に向けて準備中。岐阜県、山口県などでは、日当制の導入など実態に見合った支給方法への見直しを始めている。富山県、福井県、山梨県、長野県の収用委員会ではすでに日当制となっている。青森県は行政委員会委員の報酬のあり方を見直すため、有識者らでつくる検討会議を設置する方針を固めている。

宮城県、福島県、京都府、栃木県、奈良県、香川県、徳島県、高知県、福岡県、川崎市、尼崎市などでは、各地の市民オンブズマンにより月額報酬支払い差止めを求めた監査請求が行われている。監査請求が却下された滋賀県、徳島県、宮城県、栃木県、姫路市、川崎市、仙台市では住民訴訟が提起されており、全国知事会でも行政委員会の報酬の見直しを検討課題としている。

#### 要望

他県での監査請求結果を見るとほとんどが却下されており、大阪地裁、高裁の判決というものは大津地裁の判決と逆の結果が出ているところもあるので、法律論争に持ち込めば、私達の請求は却下される可能性があると思うが、月額制を継続するというのが何の問題もないとは言い切れないと思う。私達が一番期待しているのは、監査委員から色々調べていただき、その動きを知事に報告していただき、知事の政治判断を求めてほしいということである。

業務を行った分がきちんと報酬になるという日当制あるいは日額制の方が本来の趣旨であるから、例えそれが月額制より高くなる場合があるとしても日額制にした方が行政委員としてもいいのではないかと。業務を行った分をきちんともらうというのが行政委員にとってもあるべき姿だと思う。青森県では日額制を導入したら3千万円ぐらいは節約できるという試算がある。他県でも似たような数字であり、熊本県でも日額制に変更すればそれだけの費用が浮き、厳しい財政状況の中で県にとっても行政委員側にとってもあるいは我々市民側にとっても、まさにWIN、WINの状態になる。日額制を導入するというのを早急に検討してもらいたいと思っている。

#### (2) 請求人陳述の際に請求人から証拠として提出された書面

行政委員会の月額報酬一覧表

行政委員会の報酬に関する新聞報道

#### 4 監査対象機関（関係職員等）の陳述（概要）

平成21年11月9日、監査対象8機関から職員8人が出席し、人事課職員及び収用委員会の事務を担当する用地対策課職員が陳述を行った。また、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、教育委員会、労働委員会からは、住民監査請求書及び請求人陳述書記載内容の訂正等を求める陳述書が提出された。

なお、この陳述には、法第242条第7項の規定により、請求人の代理人が立会った。

(1) 本件委員会の委員(収用委員会のおつ旋委員を除く。以下同じ。)に対して月額報酬支給を定めた条例の法違反について

非常勤職員の報酬の根拠については、法第203条の2第1項で「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等の非常勤の職員(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。」とし、第2項で「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。」と定められている。

また、昭和31年5月21日参議院地方行政委員会において、「日給制度でなくてもよしいという例外を法律の中に規定いたしまして、それぞれの地方公共団体が自主的な判断を下されまして、条例を作った場合においては、その条例は法律の違反とはならないというような例外をここに設けたような次第でございます。」「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、地方公共団体にまかせるということでございます。」と説明されている。

昭和31年8月18日付け自治庁次長通知では、「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、右原則の例外を定めることができるものであること。」とされている。

熊本県報酬及び費用弁償条例(昭和32年条例第14号。以下「本件条例」という。)は、昭和32年に、熊本県人事委員会委員の給与及び旅費等に関する条例(昭和26年熊本県条例第41号)をはじめとする50本の条例を統合して制定されているが、行政委員会委員の報酬の支給形態は、収用委員会を除き現行条例に統合する前から、月額で支給となっている。

また、報酬額は知事等の常勤特別職の改定を踏まえ適宜改定しており、現在、財政再建戦略の策定に伴い、委員長等7%、その他の委員5%の給与削減を実施中である。

行政委員会の性格については、法第138条の2において、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、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。」と規定され、法第138条の4で「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。」とし、同第2項で「普通地方公共団体の委員会は、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。」とされている。

行政委員の地位等については、法律上、心身の故障のため職務の執行ができないと認められる場合、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られる場合等以外はその意に反して罷免されることがない、又は特別の事由がある

とき以外は解任されることがない等が定められている。

また、政治的中立性を要する職務を所掌する委員会の委員には、法律上、政党その他の政治的団体の役員となること又は積極的に若しくは一定の政治運動をすることの禁止、選挙運動の禁止等の制約が課せられている。

勤務の形態については、委員会等の職務の違い等により、主として、定例会等の会議に出席し、審議、決定等を行う委員会もあれば、主として利害関係を調整する職務を所掌し、関係者からの意見の聴取や相談に応じる等の活動を継続的に行っている委員会もあるなど、委員活動にも違いがある。

また、会議等への出席以外にも、会議等の開催前には事前に議案の内容の検討等の準備を行っているほか、その職務に関連する研修会等への参加や現地視察を含め、日常から、その職務に関連する情報の収集、調査、研究等を行っている等、委員の活動を出席回数等で単純に整理できない状況がある。

他の都道府県の状況については、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会、労働委員会、監査委員はすべて月額制となっている。収用委員会は月額制42団体、日額制5団体となっている。

以上について総合的に勘案すると、行政委員会の委員としてその職務及び責任に対する対価として月額支給と定める現行条例は、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考える。

なお、平成19年5月30日大阪高裁判決（原判決は平成18年7月7日大阪地裁判決）では、「以上のような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、法第203条（現法第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。」とされている。

## （2）収用委員会の職務について

収用委員会は、土地収用法（昭和26年法律第219号。以下「収用法」という。）に基づく権限を行うため、県に置かれる執行機関であり、起業者の裁決申請に対して、収用又は使用の裁決を行うことを主たる任務とする機関である。

なお、収用法以外にも、収用委員会が公平中立な行政委員会であり、損失補償に関する専門知識を有する機関であることにかんがみ、収用委員会に紛争の解決機関としての権限を付与し、収用委員会の意見を聴くべきこととしている多くの法律がある。

収用委員会には「公共の利益の増進と私有財産の調整を図る」ことを基本としつつ、却下裁決の要件、収用又は使用する土地の区域、使用の方法及び期間、権利取得の時期、明渡しの期限などの公益的事項、収用される者（被収用者）、適正な損失補償などについて判断を行うべき使命がある。この判断は、起業者、被収用者のいずれの立場にも偏ったものであってはならないことはもちろん、その他の第三者からの影響も受けるようなことがあってはならず、その判断には多様な知識と経験を必要と

する。

そのため、収用委員会は、法律、経済又は行政に関してすぐれた経験と知識を有し、公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者のうちから、県議会の同意を得て、知事が任命することとされている。

収用委員会は、起業者の裁決申請に対して、収用又は使用の裁決を行うことが主たる任務であるので、裁決申請から裁決を行うまでが職務の中心となる。

収用委員会における手続の流れ及び収用委員会の主な職務を説明すると、まず、起業者により 裁決申請・明渡裁決申立てがあると、収用委員会では、定例会で、裁決申請書等の受理決定、裁決手続開始決定を行う。裁決手続開始決定は、当該決定に係る権利について、その権利を有する者が譲渡等の法律上の処分をすることを制限する等の効力を有する行政処分であり、不服申立てや取消訴訟の対象になると解されている。

次に、裁決を行うには必ず審理を経なければならないこととなっているので、審理が必ず行われる。

審理は、収用委員会の委員の面前で、起業者及び被収用者が集まり、対審構造を持って開かれ、双方の主張を聴くというもので、双方の主張が十分尽くされるまで行う。収用委員会の職務においては、この審理の開催がたいへん重要なものだと考えている。

また、裁決申請がなされる案件は、多くの場合、補償額に対する不満があるので、当収用委員会では、第1回審理後に、収用委員会による現地調査を行っている。この現地調査により、収用委員会が、実際に、収用しようとする土地やその土地の上にある物件の確認を行っている。

この現地調査を経て、さらに審理が行われるが、審理は起業者、被収用者双方の主張が十分尽くされるまで行うので、裁決申請から審理が終結するまで、早いもので約6か月、被収用者の御不満が強ければ1年以上かかる案件もある。このように、収用委員会の各委員は、1つの案件について、長期間にわたり双方の主張を聴き、裁決に向けて判断を形成していくことになる。

審理が終結すると、権利取得裁決、明渡裁決のための会議を開催し、裁決書を作成することとなる。裁決書には、損失補償の額やその判断に至った理由などを記載することになるので、これも労力を要する作業になる。

この裁決に基づき、起業者は被収用者に補償金を支払うことになる一方、裁決書に記載された権利取得の時期が来ると、起業者は、収用する土地の所有権移転ができることになる。

収用委員会の裁決に不服がある場合は、国土交通大臣に対して審査請求ができることになっているほか、損失の補償に関する部分以外については取消訴訟の対象にもなり、収用委員会自身が責任を問われることもある。

以上のように、収用委員会は、強制力を伴う収用又は使用の裁決を行う機関であり、憲法が定める財産権の保障の制限に関する重要な職務権限を有し、各委員は、そのような重大な任務に携わっている。定例会だけの委員会と思われ、県民もそのように理解されているのだとしたら、残念である。

監査請求人におかれては、各行政委員会を設置することとされている意義、その職

務の内容をぜひご理解いただきたいし、監査委員におかれては、このような職務の実態を判断の参考にさせていただきたい。

- 5 関係職員等陳述後の請求人の意見書  
請求人から意見書の提出はなかった。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 行政委員報酬に係る根拠規定について

- ア 非常勤の職員の報酬については、法第203条の2第2項で「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。」とされている。
- イ 同項ただし書きの規定については、昭和31年の法改正の際に衆議院の議員提案として追加され、国会審議の中で、提案者から「非常勤職員に対する報酬を日割計算とするという原則は堅持するが、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また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」とあるいは、勤務の実情や特別の事情がある場合においては「日給制度でなくてもよろしいという例外を法律の中に規定いたしまして、それぞれの地方公共団体が自主的な判断を下されまして、条例を作った場合においては、その条例は法律の違反とはならないというような例外をここに設けた」と説明されている。
- ウ 当時の国から各都道府県知事宛の通知(昭和31年8月18日付け自治庁次長通知)では、法第203条の2第2項について、「非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する反対給付としての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。
- エ 法第203条の2第2項のただし書きの規定を適用して条例を定めるに当たって、どのような場合が特別の事情に当たるのか、また、制限されるのかという具体的な内容については、法令等に記載されていない。
- オ 本件条例は、熊本県人事委員会委員の給与及び旅費等に関する条例等50件の条例を統合し、昭和32年3月30日に制定され、同年4月1日に施行されている。
- カ 本件条例は、非常勤職員には報酬を支給するとし(第2条第1項)、報酬の額は別表第1によるとし(同条第2項)、別表第1で本件委員会の委員について月額報酬を支給することを定めている。
- なお、教育委員会委員、選挙管理委員会委員、人事委員会委員、公安委員会委員、労働委員会委員及び監査委員については本条例制定前においても月額報酬とされ、収用委員会委員については昭和37年10月1日から月額報酬となっている。

## (2) 本件委員会の職務等

本件住民監査請求の対象となっている本件委員会について、次のとおり職務内容等を確認した。

ア 本件委員会は、法第180条の5第1項及び第2項に定める県の執行機関として、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っている(法第138条の2)。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の関係にあるとされている。

さらに、本件委員会(監査委員を除く)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おり、監査委員はその権限に属する事項で政令で定めるもの等について規程を定めることができるとされている。

イ 本件委員会の委員は、熊本県の執行機関である本件委員会の構成員として、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、その職務権限を遂行するに当たっては、単に委員会等に出席し審議するだけでなく、多岐にわたる活動を行っている。

ウ 本件委員会の委員は、それぞれの分野において培われてきた高い識見を有する者が選任されることとなっており、それぞれ個別の法律に基づき議会の同意等を得て選任されている。

エ 本件委員会の委員のそれぞれの根拠規定、委員会の組織、委員の任命方法、職務内容、活動等は次のとおりである。

### (ア) 教育委員会について

#### 根拠規定等

法第180条の5第1項及び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。)第2条の規定により設置された県の執行機関であり、委員定数は熊本県教育委員会委員定数条例(平成11年12月県条例第63号)により6人とされ、委員の任期は4年とされている(地教行法第5条)。

委員の任命は、知事の被選挙権を有する者で、人格が高潔で、教育、学術及び文化に関し識見を有するものの中から、知事が議会の同意を得て行うこととなっている(地教行法第4条第1項)。

#### 職務内容等

教育委員会は、地教行法第23条等の規定に基づき県の教育全般を管理執行し、教育施策及び教育行政をはじめとするさまざまな基本方針(人事異動、教育課程、教科用図書採択、県立学校入学者選抜、県立学校施設整備)の決定、教育委員会規則及び規程の制定改廃、県立学校・市町村立学校等の設置、管理及び廃止、県立学校・市町村立学校等の設置及び廃止、教職員の懲戒・分限免職処分を含む任免その

他の人事、教育予算その他教育に関する議会の議決を経るべき事件の議案について知事に意見を申し出ること、教育に関する事務の管理及び執行の状況の点検・評価に関すること、市町村教育委員会に対する是正又は改善の要求等を行うこと、県立学校等の施設及び設備の整備、高等学校通学区域の設定等に関する職務権限を有している。

教育委員会委員は、定例会等においては、規則等の制定改廃、県立学校の生徒募集定員、県立高等学校の再編整備、熊本県教育振興基本計画「くまもと『夢への架け橋』教育プラン」等重要な基本計画、教職員の懲戒処分・分限処分など人事に関する案件等について審議、決定し、教育に係る重要事項について報告を受けている。

その他、県内各地の県立高校、養護学校及び教育センター等を訪問しての各校の特色ある活動・取組み、課題等の把握、県外の先進的な学校の視察、研修会への出席、執行機関の一員としての県議会への出席等の活動を行っている。

#### (イ) 選挙管理委員会について

##### 根拠規定等

法第180条の5第1項及び第181条第1項の規定により設置された県の執行機関であり、4人の委員で組織され(法第181条第2項)、委員の任期は4年となっている(法第183条第1項)。

委員の任命は、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もののうちから、議会において選挙され選任されることとなっている(法第182条第1項)。

##### 職務内容等

選挙管理委員会は、公職選挙法に基づく衆議院議員小選挙区選挙、参議院議員選挙区選挙、県議会議員選挙、知事選挙及び海区漁業調整委員会委員選挙の各選挙管理、選挙啓発、選挙の効力又は当選の効力に関する異議申出、審査の申立て及び訴訟の選挙争訟事務、政治資金規正法に基づく事務、地方自治法に基づく直接請求に関する事務などを執行するとともに、市町村選管への助言・勧告を行う等の権限を有している他、選挙管理委員会の職員の任免、懲戒等の職務権限を有している。

選挙管理委員会委員は、定例会等では、直接請求の連署基準数の決定、不在者投票施設の指定、選挙長の選任等選挙時の諸事項の決定、選挙の効力又は当選の効力に関する異議申出、審査の申立てに関する裁決・決定、政治資金規正法に基づく収支報告書の要旨の公表資料等について審議を行っている。

その他、選挙における立候補届出受付、選挙会、立候補予定者説明会、街頭啓発、各種研修会への出席等の活動を行っている。

#### (ウ) 人事委員会について

##### 根拠規定等

法第180条の5第1項、地方公務員法(昭和25年法律第261号、以下「地公法」という。)第7条の規定及び熊本県人事委員会設置条例(昭和26年熊本県条

例第40号)により設置された県の執行機関であり、3人の委員で組織され(地公法第9条の2第1項)委員の任期は4年となっている(地公法第9条の2第10項)。

委員の任命は、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、且つ、人事行政に関し識見を有する者のうちから、知事が議会の同意を得て選任することとなっている(地公法第9条の2第2項)。

#### 職務内容等

人事委員会は、人事行政に関する事項について調査・研究、人事関係の条例の制定・改廃に関する県議会及び知事への意見の申出、人事行政の運営に関する任命権者への勧告、給与等に関する県議会及び知事への勧告(給与勧告)、職員の競争試験及び選考の実施、職員の勤務条件に関する措置要求に関する審査・判定、不利益処分に関する不服申立ての裁決・決定、労働基準監督機関の職権の行使等の職務権限を有する他、人事委員会の職員の任免、懲戒等の職務権限を有している。

人事委員会委員は、人事委員会会議では、県職員及び県警察官の採用試験、昇任等の任用関係、給与勧告、給与関係規則の制定改廃、不利益処分に関する不服申立てに関する裁決・決定等を審議し、不利益処分に関する不服申立てに関しては人事委員会会議とは別途審理期日を設け審理を行っている。

その他、執行機関として県議会への出席、全国及び九州人事委員会協議会の会議・研修会への出席等の活動を行っている。

職務のうち、給与勧告については、5月に民間給与実態調査を実施し、10月の給与勧告を行うまでの間、勧告内容の調査、検討を継続して行っている。また、職員の勤務条件に関する措置要求に対する判定については、措置要求内容の検討、提出された資料の分析、調査を行い、請求から判定までに数ヶ月を要し、不服申立てについては申立て内容の検討、申立人及び処分庁から提出された証拠の分析、整理、裁判に準じた審理を複数回行い、申立てから裁決・決定までに1年程度を要している。

### (エ) 公安委員会

#### 根拠規定等

法第180条の5第2項及び警察法(昭和29年法律第162号)第38条第1項の規定により設置された機関であり、定数は3人で、任期は3年で、2回に限り再任されることができるとされている(警察法第38条第2項、同第40条)。

委員の任命は、県議会議員の被選挙権を有する者で、任命前5年間に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の前歴のないものの中から、知事が県議会の同意を得て行うこととなっている(警察法第39条)。

#### 職務内容等

公安委員会は、県警察を管理し、大綱方針を定め、その大綱方針に則して警察事務の運営を行わせるとともに、県警察の事務処理が大綱方針に適合していないと認めるとき又は県警察の職員の非違に関する監察について必要があると認めるとき

は県警察に対し指示を行うほか、他の都道府県警察に対する援助の要請及び援助実施の決定、道路交通法に基づく自動車の運転免許の交付・取消処分及び交通規制、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律、古物営業法、質屋営業法及び銃砲刀剣類所持等取締法に基づく許可及び取消処分等の職務権限を有している。

公安委員会委員は、定例会では、県警察の各種施策の推進状況等の報告を受けるほか、熊本県道路交通規則等の公安委員会が所管する規則の制定・改廃、道路交通法に基づく交通規制の実施、運転免許の取消、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律、銃砲刀剣類所持等取締法及び古物営業法に係る許可の取消し等について審議・決定している。

その他、風俗営業等に係る許可の取消しについての聴聞、暴力追放県民大会や犯罪抑止フォーラム等の各種行事への出席等の活動を行うとともに、24時間発生する事件事故などの警察活動に関する報告、委員決裁等について、休日、夜間を問わない対応が求められている。

#### (オ) 労働委員会について

##### 根拠規定等

法第180条の5第2項及び労働組合法(昭和24年法律第174号。以下「労組法」という。)第19条並びに第19条の12の規定により設置された県の執行機関であり、使用者委員、労働者委員及び公益委員各5人で構成され(労組法第19条の12第2項及び労働組合法施行令(昭和24年政令第231号)第25条の2)、委員の任期は2年となっている(労組法第19条の5)。

委員の任命は、使用者委員は使用者団体の推薦に基づいて、労働者委員は労働組合の推薦に基づいて、公益委員は使用者委員及び労働者委員の同意を得て、知事が行うこととなっている(労組法第19条の12)。

##### 職務内容等

労働委員会は、労働関係調整法(昭和21年法律第25号)に基づく労働争議のあっせん、調停及び仲裁、労組法に基づく不当労働行為事件の審査、労働組合の資格審査、労働協約の拡張適用に係る決議、熊本県個別労働関係紛争のあっせんに関する規則(平成15年規則第1号)に基づく個別労働関係紛争のあっせん等の職務権限を有している。

不当労働行為事件の救済命令等に対しては、中央労働委員会に対する再審査の申立てや取消訴訟が行われる場合がある。

労働委員会委員は、定例総会及び公益委員会議では、労働争議調整事件、個別労働関係紛争あっせん事件、不当労働行為審査事件の争点整理や協議等を行ない、別途開催される調査期日、審問期日、あっせん期日においては、これらの事件についての調査、審問、あっせんを行っている。

その他、申請者及び被申請者等から提出された多量の資料や事務局作成の調査資料について、事前に調査、検討等を加え、争点や証拠の分析・整理、あっせん案等についての調査検討、あっせんへの参加に難色を示す者に対する説得、関係の会議、

研修出席等の活動を行っている。

なお、あっせん事件については1ヶ月から2ヶ月、不当労働行為事件については1年を超える処理期間を要している。

#### (カ) 収用委員会について

##### 根拠規定等

法第180条の5第2項及び収用法第51条の規定により設置された県の執行機関で、7人の委員で組織され(収用法第52条第1項)委員の任期は3年とされている(収用法第53条第1項)。

委員の任命は、法律、経済又は行政に関してすぐれた経験と知識を有し、公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者のうちから、知事が議会の同意を得て行うこととなっている(収用法第52条第3項)。

##### 職務内容等

収用委員会は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、起業者(国、県、市町村等)又は測量、事業の廃止等による損失を受けた者の申請に基づいて収用又は使用の裁決、却下の裁決、測量・事業の廃止等による損失補償の裁決等を行う職務権限を有している。

なお、裁決手続開始決定は、当該決定に係る権利を有する者に対して譲渡等の法律行為を制限する効力等を有する行政処分となるため不服申立てや取消訴訟の対象に、また、収用委員会の裁決については、国土交通大臣に対する審査請求の対象に、裁決のうち損失の補償に関する部分以外については取消訴訟の対象になっている。

収用委員会委員は、定例会等では、裁決手続開始、審理手順等に係る事項を協議又は決定するほか、審理、現地調査、却下又は収用若しくは使用の裁決を行っている。

その他、関係会議、研究会への出席等の活動を行っている。

収用から裁決までの処理については、裁決申請書等の受理決定、裁決手続開始決定を行い、起業者、被収用者双方の主張が十分行われるよう裁判に準じた審理を複数回実施するとともに、収用物件の確認のための現地調査を実施し、裁決を行っており、6ヶ月から1年6ヵ月程度の処理期間となっている。

#### (キ) 監査委員について

##### 根拠規定等

法第180条の5第1項及び法第195条第1項の規定により設置された県の執行機関であり、4人の委員で組織され(法第195条第2項)委員の任期は、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関し優れた識見を有する者(以下「識見を有する者」という。)のうちから選任される者は4年、議員のうちから選任される者は議員の任期による(法第197条)。

委員の任命は、識見を有する者及び議員のうちから、知事が議会の同意を得て選任することとなっている(法第196条第1項)。

### 職務内容等

監査委員は、一般会計、特別会計及び公営企業会計の定期監査、行政監査、随時監査、例月現金出納検査、決算審査、財政健全化判断比率等の審査、県が補助金、交付金等財政的援助を与えている団体についての監査、住民監査請求に係る判断等を行う職務権限を有している。

監査委員は、定例会等では、監査計画、監査結果、監査結果の措置状況、決算審査、財政健全化判断比率等の審査、住民監査請求に係る判断、規程の制定改廃等について合議や審議を行っている。

その他、本庁各部局監査、地域振興局等知事部局の出先機関、警察署、県立学校及び財政的援助団体等の監査、全国及び九州の監査委員会議やこれに伴う研修会への出席等の活動を行っている。

また、住民訴訟の前置手続きとなっている住民監査請求については、請求があった日から60日以内に、却下又は受理の判断、請求人及び監査対象機関の陳述の実施等を行い、監査結果を決定することとなっている。

### (3) 非常勤行政委員の報酬に係る主な判例について

ア 平成21年1月22日の大津地方裁判所判決は、法第203条の2第2項は原則として勤務日数に応じて支給すべきものとし、条例で特別の定めをする例外的な取扱いには、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ところ、滋賀県の労働委員会、収用委員会及び選挙管理委員会の各委員らの勤務実態は到底常勤の職員と異ならないとはいえないから、前記各委員らに対し月額報酬を支給することとした条例は、法第203条の2第2項の趣旨に反する旨判示している。

これに対し、滋賀県は、大津地方裁判所の判決は法第203条の2第2項のただし書きの規定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、地方自治体の裁量権を大変狭く捉えているとして控訴している。

イ 平成18年7月7日の大阪地方裁判所判決では、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、法第203条（現法第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、この判決は大阪高等裁判所でも維持され（大阪高裁平成19年5月30日判決）最高裁判所で確定している（最高裁平成19年10月26日）。

### (4) 他県の状況について

ア 非常勤委員の月額報酬について時事通信社が都道府県知事等に対して平成21年9月に実施したアンケート調査では、神奈川、鳥取両県が「全面的に見直すべきだ」と、北海道、秋田、静岡、愛媛、佐賀、大分の6道県が「実情に応じて部分的にでも見直すべきだ」と回答し、新潟や大阪、福岡各府県ではすでに見直し方針を固め、大

阪府では一部委員会を日額化する条例案を提出しているとの結果が公表されている  
(平成21年10月公表)

イ 平成21年11月12日から行われている全国知事会の行政改革プロジェクトチームで、行政委員会委員の報酬のあり方について検討が行われ、原則月額から日額への見直しについても検討されている。

ウ 新潟県は、平成21年12月2日に、現在設置している行政委員会のうち収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会の委員報酬を日額制に改めるための条例改正案を同県議会へ提案している。

(5) 行政委員報酬に関する熊本県知事の発言について

熊本県知事は、平成21年11月20日の記者会見において、「本県の行政委員報酬について、日額制も含めどのような形がいいのか検討する必要があると考えています。月額制として残すのか日額制とするのかについて課題を整理し、2月議会に提出して、来年度からの実施を目指してまいります。」旨表明している。

## 2 判断

請求人が、「請求の要旨」で、本件委員会の委員の勤務実態は常勤の職員とはまったく異なるものであり、法第203条の2第2項の規定が、このような勤務実態を有する本件委員会の委員に対し、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ず、したがって、本件委員会の委員の報酬を月額報酬と定める本件条例は法第203条の2第2項の規定に反するものとして無効であるから、本件委員会の委員に対して月額報酬を支給することは法204条の2の規定に反し違法であると主張していることについては、次のように判断する。

非常勤の職員に対する報酬は、法第203条の2の規定により条例で定めることとされており、本件委員会の委員の報酬は法第203条の2第2項のただし書きの規定を適用し、本件条例別表第1の規定により月額で支給されている。

そこで、法第203条の2第2項に係る立法趣旨を制定当時の国会審議及び当時の自治庁の通知から見てみると、非常勤の職員に対する報酬は勤務日数に応じて支給することが原則であるが、その勤務の態様は多岐にわたっているので、ただし書きの規定により、特別の事情のあるものについてはその原則の例外を条例で定めることができるものとされている。

しかし、その特別の事情については、法令や通達等で具体的に示されているものは何らなく、条例制定権者の裁量に委ねられているものと考えられる。

したがって、本件条例が法第203条の2第2項の規定に反し無効であると言うためには、本件条例が明らかにその立法趣旨に反し、条例制定に係る県の裁量権を逸脱している場合に限られるものと解する。

ところで、本件委員会の委員の職務の遂行状況を見ると、単に委員会等へ出席するだけでなく、委員会に付する議案や事案等の事前検討や事前調整、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、研究等各々の職務内容に応じた多様な活動を行っており、日数や時間などで計ることが困難な幅広い活動を行っていることが認められる。

さらに、本件委員会の委員は、執行機関の要請により調査、審議し、諮問事項等に対し意見を述べるような附属機関である審議会等の委員とは異なり、それぞれ県の執行機関の委員として所掌する事務について自ら関与し、自らの判断と責任において執行機関の意思を決定し、その事務を誠実に管理し及び執行する義務を負っており、その職務内容及び職務に対する責任は重大なものである。

したがって、熊本県が本件委員会の委員に対する報酬を、委員会等へ出席するだけでなく、日数や時間などで計ることが困難な幅広い活動や多様な職務に対する責任を考慮して、その自主的な判断において月額報酬として定めていることは、法第203条の2第2項の規定の趣旨に明らかに反しているとは認められず、裁量権を逸脱して

いるものとは言えない。

また、請求人が引用している大津地方裁判所判決については、控訴審で争われているところであるが、法第203条の2第2項の立法経過及びこれまでに確定した判決等から判断すれば、同項のただし書きの規定の適用を委員の勤務実態が常勤と異ならない場合にのみ限定する大津地方裁判所判決の趣旨をもって、本件委員会の委員の報酬を月額報酬としていることが直ちに違法であるとされるものではないと解する。

以上のことから、本件委員会の委員の報酬を月額報酬と定めた本件条例は法第203条の2第2項の規定に反し無効であるとは認められない。

したがって、本件委員会の委員に対して月額報酬を支給することは法第204条の2の規定に違反しているとは認められない。

### 3 結論

本件委員会の委員の月額報酬に係る請求人の主張には理由がない。よって、本件請求を棄却する。

### 4 要望

本件請求に対する監査委員の判断は上記のとおりであるが、本件委員会の委員の報酬については、熊本県知事から見直しの方針が表明され、全国でも見直しの動きがあっているところである。

については、今後の見直しにあたっては、本件条例制定当時に比べ社会経済情勢も大きく変わってきていることから、各行政委員会の委員の職務内容や職責を十分検証し、その検証結果を踏まえた報酬のあり方を検討されるよう要望する。