

教育委員会委員長等に対する月額報酬の支給に係る公金支出の差止めに関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成21年5月1日

高松市監査委員	谷本繁男
同	吉田正己
同	中村順一
同	岡下勝彦

教育委員会委員長等に対する月額報酬の支給に係る公金支出の差止めに関する住民監査請求の監査結果について

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

住所・氏名 省略

### 2 請求書の受付

平成21年3月10日

### 3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（（1）高松市議会事務局職員作成の昨年度の「月額報酬がある行政委員の活動状況について」、（2）高松市の行政委員の日額報酬一覧表抜粋、（3）本年1月22日大津地裁判決の朝日新聞記事（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、（a）教育委員会委員長の委員報酬について月額14万7,300円、（b）その他の教育委員会委員報酬について月額11万7,300円の公金を支出しているが、昨年度の年間勤務日数は、

(a)については18日、(b)については13日しか勤務をしていない実態が明白であり、別紙事実証明書(3)記載の判決法理により当該公金支出は違法な公金支出となるのである。別紙事実証明書(2)記載の高松市の各種委員会の委員の日額報酬は、事実証明書記載の通り、概ね、日額6千500円しか支出していないのである。別紙事実証明書(3)記載の通り、判決は、勤務実態が常勤の職員と異なる場合に限りに、地方自治法第203条の2第2項但し書の例外規定が適用できるに過ぎないとしているのである。別紙事実証明書(3)記載の判決法理により本件住民監査請求対象の各委員に対する月額報酬の公金支出は違法であることは明白であり、本件支出は地方自治法第242条第1項に規定する違法な公金支出に該当するものであるので、本件住民監査請求は、当該公金支出行為の差し止めを求めるものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法な公金支出を差し止めるほか、当該公金支出がなされた場合には、当該公金支出について責任を有する者に対して、当該損害の補填を求めるとともに、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

### 第2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

#### 1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由(原文)

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

#### 2 高松市長(以下「市長」という。)に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ

る、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）の職員が、非常勤の特別職である教育委員会委員長および同委員に対し、勤務日数に応じた日額報酬によらず月額報酬を支給すること（以下「本件公金支出」という。）が、違法または不当な公金の支出に該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長に対し、本件公金支出を差し止め、その公金支出がなされた場合には、責任を有する者に損害を補てんさせるなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成21年4月6日に、証拠の提出および陳述の機会を与えたが、請求人からは新たな証拠の提出はなく、陳述も行われなかった。

#### 2 監査対象部局

本件監査対象部局は、教育委員会教育部総務課である。

### 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により、次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

#### 1 監査により認められた事実

監査は、関係書類を調査するとともに、監査対象部局の職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

##### (1) 教育委員会制度の概要

教育委員会は、法第180条の5の規定に基づき、普通地方公共団体に置かなければならない執行機関であり、その職務内容は、法第180条の8で、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、

教育課程，教科書その他の教材の取扱および教育職員の身分取扱に関する事務を行い，ならびに社会教育その他教育，学術および文化に関する事務を管理し，これを執行するものと規定されている。この教育委員会の構成は，地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）第3条で，5人の委員をもって組織すると規定されており，同法第12条第1項の規定により，委員の互選で委員長が選任されることになっている。

(2) 教育委員会の委員長および委員の職務および身分

ア 教育委員会の委員および委員長の職務

教育委員会の職務権限は，地教行法第23条の規定により，「(1)学校その他の教育機関の設置，管理及び廃止，(2)学校その他の教育機関の用に供する財産の管理，(3)教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事，(4)学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒，児童及び幼児の入学，転学及び退学，(5)学校の組織編制，教育課程，学習指導，生徒指導及び職業指導，(6)教科書その他の教材の扱い，(7)校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備，(8)校長，教員その他の教育関係職員の研修，(9)校長，教員その他の教育関係職員並びに生徒，児童及び幼児の保健，安全，厚生及び福利，(10)学校その他の教育機関の環境衛生，(11)学校給食，(12)青少年教育，女性教育及び公民館の事業その他社会教育，(13)スポーツ，(14)文化財の保護，(15)ユネスコ活動，(16)教育に関する法人，(17)教育に係る調査及び指定統計その他の統計，(18)所掌事務に係る広報及び所掌事務に係る教育行政に関する相談，(19)前各号に掲げるもののほか，当該地方公共団体の区域内における教育に関する事務」に関することの計19項目にわたる事務を管理し，これを執行するものとされている。

そして，市の教育委員会では，地教行法第14条の規定に基づき，高松市教育委員会処務規程を制定し，同規程第2条において，具体的な職務権限として，「(1)教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針，(2)教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又

は改廃，(3)教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止，(4)教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事，(5)地教行法第27条の規定による点検及び評価，(6)地教行法第29条に規定する意見の申出，(7)教科用図書の採択，(8)法令及び条例に基づく教育委員会の所管に属する各種委員会等の委員の委嘱，(9)通学区域，(10)文化財の市指定及び市登録並びに解除，(11)高松市美術館及び高松市塩江美術館の管理運営，(12)学校体育施設開放事業，(13)行政文書の公開，(14)個人情報保護に関することの14事務を規定しており，教育委員会の委員は，その構成員として，これら職務を担っているものである。

また，この教育委員会委員は，その職務の遂行に当たっては，地教行法第11条第6項の規定により，自らが当該地方公共団体の教育行政の運営について負う重要な責任を自覚するとともに，同法第1条の2に規定する基本理念に則して，教育の機会均等，教育水準の維持向上および地域の実情に応じた教育の振興が図られるよう，国との適切な役割分担および相互の協力の下，公正かつ適正に行い，当該地方公共団体の教育行政の運営が行われるよう意を用いなければならないとされており，委員長は，地教行法第12条第3項の規定により，教育委員会の会議を主宰し，教育委員会を代表するとされている。

なお，地教行法第16条では，教育委員会は，委員長を除く委員から，教育長を任命する旨規定し，当該教育長は，同法第17条の規定に基づき，教育委員会の指揮監督の下に，教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどるものとされている。

#### イ 教育委員の任免および身分

教育委員会の委員は，地教行法第4条で，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，学術および文化に関し識見を有するもののうちから，地方公共団体の長が議会の同意を得て任命すると規定され，その任期は，同法第5条で4年と規定されている。

また、委員の罷免等については、地教行法第7条で、地方公共団体の長は、委員が心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合または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などにおいては、当該地方公共団体の議会の同意を得て、これを罷免することができるとした以外は、その意に反して罷免することができないと規定しているが、その反面、同法第8条では、住民による解職請求制度を規定しており、委員の職務が公正かつ適正になされるように関係規定を整備している。

本市では、上記各規定に基づき、教育委員会の委員5人を任命しており、その身分は、非常勤の特別職としているが、委員のうち教育長の職にある間は、高松市教育委員会教育長の給与等に関する条例の規定により、常勤の一般職とされている。

### (3) 教育委員会の委員長および委員の勤務実態

教育委員会委員の勤務は、月1回の定例会のほか、臨時会、その他会議、研修会、学校訪問および市町村教育委員会連絡協議会研究協議会など各種協議会への出席があり、その勤務実績は、定例会と臨時会に限定すれば、平成19年度は、教育委員会委員長が18回、委員が13回となっているが、平成20年度では、定例会、臨時会、その他の会議を含め、委員長で27回、委員の平均で31回となっている。

そして、委員長は、上記各会議のほか、香川県市町教育委員会連絡協議会の定期総会や、理事会、香川県市町教育委員会委員長・教育長会議、全国市町村教育委員会連合会理事会への出席や、市議会の要請を受けて、本会議にも出席している。

また、委員長および委員は、上記各会議出席に当たっては、勤務日以外に、審議に係る案件等について事前に配布される資料を一定期間にわたり各自自宅等で精査・検討を行っており、定例の委員会議で採択をしたものとして、平成21年度に使用する小学校および高松一高の教科用図書の採択については27日間、平成20年度事務事業の点検・評価報告書については34日間、さらに平成21年度高松市の教育基本方針については36日間の計97日間にわたる、

調査・検討を行っている実績があり，その審議等に要する委員の日数・時間は，定例会や臨時会の回数だけで推し量ることはできないものがある。

さらに，各委員は，会議出席などのほかに，委員としての職務を遂行するため，教育に関する各種情報や知識の取得に努め，学校給食試食会や卒業式などの行事に参加するため学校訪問をするなど多種多様な行動を執っており，その勤務日数の実態を把握することは極めて困難な状況にある。

#### (4) 教育委員会の委員長および委員に対する報酬

##### ア 報酬支給に関する根拠規定

普通地方公共団体の非常勤の特別職に対する報酬については，法第203条の2第2項で，勤務日数に応じて支給する旨規定されているが，同項ただし書により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ことから，市は，高松市特別職の報酬及び費用弁償に関する条例（以下「報酬条例」という。）を制定し，同条例別表で，教育委員会委員の報酬額を委員長については月額14万7,300円，委員については月額11万7,300円を支給する旨規定している。

##### イ 報酬を日額によらず月額で定めた理由

市は，法で設置義務のある行政委員会等の委員報酬については，その任期中における職責の重大さ，職務の専門性，勤務を要する日数および事案の審査・研究に要する期間等を考慮すると，日額による積算には適さず，月額で支給することがより適切であると判断し，報酬条例で上記のとおり定めている。

##### ウ 本件公金支出の状況

平成20年度における教育委員会委員長および委員に対する報酬は，報酬条例に定める額で委員長が月額14万7,300円，委員3人が各月額11万7,300円の計35万1,900円で，合計49万9,200円を，毎月，会計諸規定に基づき支出している。

##### エ 他市の報酬支給状況

中核市39市の委員長等の報酬は，勤務日数の多寡にかかわらず，

その職責の重大さ，職務の専門性等の理由から，月額で支給されており，その平均額は，委員長で14万7,405円，委員で11万7,291円であり，本市の委員長等の報酬額は，中核市のほぼ平均額である。

(5) 大津地方裁判所・平成21年1月22日判決（以下「大津地裁判決」という。）の概要と市の対応

ア 大津地裁判決の概要

滋賀県の労働委員会，収用委員会および選挙管理委員会の各委員に対する月額報酬の支給に係る公金支出差止めに関する住民訴訟事件に対する大津地裁判決は，その判断の中で，法第203条の2第2項で規定する非常勤の職員に対する報酬は，生活給としての意味を全く有さず，純粹に勤務実績に対する反対給付としての性格のみを有することから，原則として，勤務日数に応じてこれを支給すべきものであり，それぞれの普通地方公共団体の実情として，その勤務実態が常勤の職員と異ならず，月額あるいは年額で報酬を支給することが相当とされる職員がいるなど，特別な事情がある場合には，条例で特別な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可能にしたものと解され，これら委員に対しては，その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，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判示している。そして，訴対象の各委員の勤務実態から判断すると，到底常勤の職員と異ならないとはいえず，これら委員に勤務日数によらず月額報酬を支給することとしている同県諸規定は，法の趣旨に反し効力を有しないとわざるを得ないとして，当該報酬支給に係る公金支出は法第204条の2の規定に反し，違法であるとした上で，報酬支給に係る公金支出の差止めを認容する判決を言い渡している。

イ 大津地裁判決後の市の対応

市は，大津地裁判決が一つの問題提起になったと受け止めているが，上記判決を不服として被告である滋賀県が控訴したところであり，今後の控訴審の判断を注視することとしている。

また、市は、現在の市の行政委員の報酬については、職務の専門性や職責の重要度、また、他都市の状況も踏まえ、総合的に判断し、月額報酬とすることを決定していることから、現段階で見直すことは考えていないが、社会情勢や勤務実態等と報酬の関係については、絶えず注視していく必要があると判断している。

## 2 監査委員の判断

### (1) 本件公金支出に関する根拠規定の効力について

本件公金支出は、「監査により認められた事実」の(4)で明らかなおとおり、市が、法第203条の2第2項に基づいて制定した報酬条例の規定に則って、非常勤の特別職である教育委員会の委員長および委員に対して月額報酬として支給したものであるが、請求人は、大津地裁判決が判示した見解を援用し、同報酬条例の規定は、法第203条の2第2項の趣旨に反するものとして、その効力が否定されるものであり、その規定に基づく本件公金支出は、法第204条の2の規定に反し、違法であると主張するので、その点について検討する。

請求人が引用する大津地裁判決は、法第203条の2第2項の規定の解釈として、「非常勤の職員に対する報酬は、生活給としての意味を全く有さず、純粹に勤務実績に対する反対給付としての性格のみを有することから、原則として、勤務日数に応じてこれを支給すべきものとし、ただ、非常勤の職員については、法が一般的な定義規定を置いておらず、それぞれの普通地方公共団体の実情として、その勤務実態が常勤の職員と異ならず、月額あるいは年額で報酬を支給することが相当とされる職員がいるなど、特別な事情がある場合も想定されることから、そのような場合には、上記原則の例外として、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可能にしたものと解される。」という見解を示した上、到底常勤の職員と異ならないとは言えない非常勤の特別職に月額報酬を支給することを定めた条例規定は、法第203条の2第2項の趣旨に反するものとして、その効力を有しないとわざるを得ないから、その非常勤の特別職に月額報酬を支給するために公金を支出することは、法第

204条の2の規定に反し、違法であると判示しており、非常勤の職員に対する報酬を勤務日数によらず、月額報酬で支給することができる場合を極めて狭く限定的に解釈している。

一方、本件公金支出と同様な非常勤の特別職に対する報酬の当否が問題とされた事件（大阪地方裁判所・平成16年（行ウ）第65号損害賠償請求事件）について判断した同裁判所・平成19年2月9日判決（以下「大阪地裁判決」という。）およびその控訴審である大阪高等裁判所・平成19年10月31日判決（以下「大阪高裁判決」という。）は、いずれも、法第203条（現行法の第203条の2）の第2項の解釈について、非常勤の職員に対する報酬を勤務日数に応じて支給する原則の例外として、「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ものや、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ものなど、特殊な場合について、条例で特別な定めをすることができるようにする趣旨のものである。」と判示し、その条例において、広く普通地方公共団体の長の裁量判断に委ねることは同項の規定に抵触して認容されるものではないとしながらも、非常勤の職員に対する報酬を勤務日数によらず、月額報酬で支給することができる場合を、大津地裁判決よりも広く認める見解を示している。

大津地裁判決は、法第203条の2第2項ただし書の規定を極めて狭義に解釈しており、その見解に従えば、実務上、その適用を受ける場合はほとんど無いに等しいものとなり、同項にあえてただし書規定が設けられた意義はないも同然ということに帰することになるので、実効性が認められず、その解釈は、容易に是認できるものではない。

（ちなみに、同判決は、原審被告から控訴が申し立てられ、現在、控訴審裁判所に係属中であり、確定していない。）

これに対し、大阪地裁判決および大阪高裁判決の判断は、法第203条の2第2項の趣旨を実情に則して解釈し、同項ただし書の必要性を実務に照らして認める解釈をしており、合理的で相当と思料さ

れるので、その見解に従って、報酬条例の有効性を検討する。

教育委員会の委員長および委員は、「監査により認められた事実」の(2)のアで明らかなおり、市の教育行政において、極めて重要な責任を担い、広範な領域にわたる職務に従事しているものであり、「監査により認められた事実」の(3)で明らかなおり、定例会や臨時会への出席のみならず、その他の会議や研修会・学校訪問などにも出席しなければならず、定例会などへの出席に当たっては、事前に配布資料の精査・検討をしたり、研究事項の研究・調査などを行う必要があるなど多岐多様な勤務をしており、その勤務に要する日数や時間は、定例会などへの出席回数だけでは計り知れないものがあり、その勤務日数の実態を把握することは、困難な実情にある。

そこで、市は、「監査により認められた事実」の(4)のイで明らかなおり、このような教育委員会の委員や委員長の職責の重大性、特殊性などを考慮し、非常勤の特別職である同委員長や同委員の報酬について、勤務日数に応じた支給ではなく、月額報酬で支給することが適切かつ妥当であると判断し、報酬条例にその旨の規定を定めて、これを実施することとしたものであり、報酬条例の規定は、法第203条の2第2項の規定の趣旨に何ら反するところはないものと思料され、その効力を否定されるべき事由は何ら存在せず、有効なものとして判断する。

#### (2) 本件公金支出の適法性・相当性について

本件公金支出は、「監査により認められた事実」の(4)で明らかなおり、有効に成立している報酬条例に基づき適正に執行されており、その金額も中核市の教育委員会の委員長や委員に対する報酬の平均金額に相当するものであって、適正かつ妥当なものと思料され、その支出に何ら違法・不当なものはないものと判断する。

以上の検討により、請求人の主張は、いずれも理由がなく失当であることは、明らかであろう。

よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

### 3 市長に対する監査委員の意見

本件監査請求については、措置請求に理由がないものと判断したが、市の非常勤職員に対する報酬は、広く市民の理解が得られるものでなければならず、今後、その妥当性・相当性を常に検討し、市民に対する周知に努められることを要望する。