

大 橋 剛 様
堀 一 様
小 出 勇 様

三重県監査委員 植 田 十志夫
三重県監査委員 中 森 博文
三重県監査委員 北 川 裕之
三重県監査委員 田 中 正孝

住民監査請求について

平成22年5月31日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき監査した結果は次のとおりです。

第1 監査の請求

1 請求の趣旨

三重県職員措置請求書及び事実証明書に記載された事項並びに陳述及び補正陳述書の内容を勘案して、請求の趣旨を次のように理解した。

(1) 請求人らは、平成20年度の三重県の各種行政委員会委員の勤務状況を調査するため、三重県情報公開条例（平成11年三重県条例第42号）第6条第1項の規定に基づき、公文書の開示請求を行なった結果、3委員会にあっては、委員が全く出席をしなくてもよい又は委員が欠席している月（以下「無勤務月」という。）が多いように思われた。このため、この3委員会委員の平成16年度から平成19年度の勤務状況を示す公文書について開示請求し、開示された公文書を分析したところ、あまりに少ない勤務実態に驚き、平成22年3月29日に、平成16年度から平成20年度の無勤務月に対して支払われた月額報酬分について、三重県監査委員及び三重県監査委員事務局職員、3委員会事務局職員並びに3委員会委員を対象として、共同して補填又は返還するよう求める住民監査請求を行ったが、監査請求期間を過ぎているとして、平成22年5月11日付けで却下された。

そこで平成21年度の3委員会委員の勤務状況を示す公文書について開示請求し、開示された公文書を分析した。

三重海区漁業調整委員会（連合海区漁業調整委員会を含む。以下同じ。）においては、平成21年度の各委員の延べ勤務月数180月の内、24が無勤務月数であることを確認した。

三重県内水面漁場管理委員会においては、平成21年度の各委員の延べ勤務月数120

月の内、48月が無勤務月数であることを確認した。

三重県収用委員会においては、平成21年度の各委員の延べ勤務月数84月の内、無勤務月数が53月であることを確認した。

この結果、平成21年度までにおける、これらの3委員会の無勤務月数の延べ数は125月となり、これに支出された月額報酬の総額は所得税の源泉徴収税額分を含め、899万1千円となる。

なお、行政委員会事務担当部局の職員の中には、無勤務月においても、行政委員に書面や電話で情報等を通知して勉強してもらっているなどと言うが、文書連絡簿や電話連絡簿の開示を請求すると、該当する公文書はないとのことである。

- (2) 請求人は、平成21年7月17日、各種行政委員の勤務実態は月額報酬制とするような状況になく、日額制にすべきであるとした公開質問状を三重県知事、三重県監査委員等に対して提出したところ、知事からは、平成21年7月27日付けで、「行政委員の報酬については、単に委員会の開催状況等だけではなく、職務内容や委員活動全般の実情を考慮する必要があると考えています。本県においては、行政委員の報酬のあり方について検討しているところであり、今後、滋賀県の裁判の動向や他県の状況も参考としつつ、総合的に判断をしていきたいと考えています。」との回答を得た。

また、監査委員からは、平成21年7月30日付けで、「行政委員会委員の報酬は、「特別職に属する非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例(昭和36年三重県条例第3号。以下「報酬条例」という。)」に基づいて支給されているものであり、違法性、不当性はないものと考えます。なお、行政委員会委員の報酬のあり方については、現在、県総務部において、滋賀県の裁判の動向や他県の状況も参考としつつ検討が行われているところです。」との回答を得た。

しかし、公開質問状に対する回答後8ヶ月余を経過して成立した三重県の平成22年度予算案において、行政委員の月額報酬制については、何らの変更も考慮していない。

その後、平成22年4月27日に大阪高等裁判所で滋賀県の行政委員会月額報酬差止請求訴訟の控訴審判決が出たが、選挙管理委員会委員長分を除き滋賀県側が敗訴した。

- (3) 報酬条例は、第2条において3委員会の内、収用委員会予備委員を除く各委員の報酬について月額で定めている。これは、法第203条第2項ただし書(当時)(現行、法第203条の2第2項ただし書)の、「ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」の規定に基づいて制定されたものであるが、1(1)のとおりは無勤務月数が多数存すると予想ないしは想定して、特別に条例を定めて月額報酬制としたものとは到底考えられない。

もしこれらの活動の状況下で月額報酬制が妥当だというならば、法第203条の2第2項本文の規定は全く意味を持たないものとなる。従って、報酬条例がこのような無勤務月についても月額報酬を支給できる根拠であるとするのは、この報酬条例自体が、法第203条の2第2項の趣旨に反するものとして効力を有しないというほかなく、違法な、少なくとも不当な公金の支出である。

また、報酬条例及びこれに基づき支出された報酬は、法第2条第14項「地方公共団

体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」との規定、及び地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 4 条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」との規定にそれぞれ違反して無効であり、この点について監査委員は多年にわたり、監査委員としての適切な措置を怠ってきた。

- (4) 三重海区漁業調整委員会、三重県内水面漁場管理委員会及び三重県収用委員会(以下「3委員会」という。)の委員に対して、無勤務月に違法ないしは不当に公金を支出していた担当部局の職員、並びにこれらの実態に対して調査、監査をし、改善させるべき職責があるにもかかわらず多年放置してきた三重県監査委員及び三重県監査委員事務局職員には、当該損害を補填する過半の責務がある。

また、3委員会の各委員は、無勤務月分に係る報酬を、何の疑念を抱くこともなく受領しており、ある程度の責任があるから、担当部局の職員、監査委員及び監査委員事務局職員並びに3委員会の委員の三者に、共同して、監査請求期間を超えていない無勤務月分に係る報酬のうち、所得税の源泉徴収税額分を控除した金額について返還を求めるほか、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

なお、本件請求では、求める措置の対象者に監査委員が含まれているため、法第 252 条の 43 第 1 項の規定に基づき、個別外部監査契約に基づく監査(以下「個別外部監査」という。)によることが必要である。

2 監査対象事項

- (1) 住民監査請求について、法第 242 条第 1 項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある(当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。)と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実(以下「怠る事実」という。)があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定する。

請求人らは、本件請求において、前記第 1 の 1 のとおり請求しているが、本件請求における 3 委員会委員への報酬の支出(以下「本件財務会計行為」という。)に、監査委員及び監査委員事務局職員は何ら携わっていないため、本件請求の対象とはならないのである。

監査委員及び監査委員事務局職員が適正な監査を怠ったという主張については、監査委員及び監査委員事務局職員の職務の遂行に係ることであつて、法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の対象となる公金の支出、すなわち 3 委員会委員への報酬の

支給の違法性、不当性を摘示しているものではない。

したがって、監査委員及び監査委員事務局職員に対する請求については、監査の対象外とした。

- (2) 住民監査請求について、法第 242 条第 2 項は、「当該行為のあつた日又は終わつた日から 1 年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定する。

本件財務会計行為のうち、平成 21 年 4 月分（平成 21 年 4 月 21 日支出）及び平成 21 年 5 月分（平成 21 年 5 月 21 日支出）の 3 委員会の各委員に対する報酬の支払いについては、当該行為のあつた日から 1 年を経過した後の平成 22 年 5 月 31 日に本件請求がなされている。このことについては、請求人らも認めていることから、3 委員会の各委員に対する平成 21 年度分の報酬に係る支出のうち、平成 21 年 6 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た。

3 対象部局の監査等

平成 22 年 6 月 22 日に三重県収用委員会の事務を整理する総務部法務・文書室及び同委員会委員の報酬の支出を担当する総務部経営総務室の監査を実施した。同月 23 日に三重海区漁業調整委員会事務局及び三重県内水面漁場管理委員会事務局の監査を実施した。同月 24 日に報酬条例を所管する総務部人材政策室の監査を実施した。

第 2 事実関係の調査

1 3 行政委員会委員の報酬に係る根拠について

- (1) 法第 203 条の 2 第 1 項において、「普通地方公共団体は、（略）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。

- (2) 法第 203 条の 2 第 2 項ただし書の規定は、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るが（当時は第 203 条第 2 項）、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る。当該修正案の取りまとめに当たったと思われる衆議院議員が衆議院における修正案の可決後の参議院地方行政委員会において、次のように趣旨説明を行っている。すなわち、この修正案は「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決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扱いをできるように」したものであるとして、修正案の趣旨を述べている（平成 22 年 4 月 27 日大阪高等裁判所判決）。

また、改正法施行に当たっての国からの通知「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（通知）」（昭和 31 年 8 月 18 日付け自乙行発第 24 号各都道府県知事あて自治庁次長通知）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ので、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（平成 22 年 4 月 27 日大阪高等裁判所判決）。

(3) 3 委員会委員の報酬の支給方法及び額については、報酬条例第 4 条及び別表において規定されている。平成 21 年度の 3 委員会の会長及び委員の報酬の額は次のとおりである。

ア 収用委員会の会長	月額 88,000 円
イ 収用委員会の委員	月額 74,000 円
ウ 海区漁業調整委員会の会長	月額 120,000 円
エ 海区漁業調整委員会の委員	月額 105,000 円
オ 内水面漁場管理委員会の会長	月額 65,000 円
カ 内水面漁場管理委員会の委員	月額 55,000 円

なお、報酬額の改定については、知事等特別職の改定状況、他都道府県等の全国状況を勘案して改定されており、直近では、平成 18 年 4 月に改定が行われている。

2 3 委員会の職務権限等

(1) 海区漁業調整委員会

ア 組織

水面を総合的に利用し、漁業生産力を発展させ、併せて漁業の民主化を図ることを目的として、漁業法（昭和 24 年法律第 267 号）第 84 条及び法第 180 条の 5 第 2 項の規定により、設置された機関である。

委員の定数は漁業法第 85 条により選挙で選出された 9 人、学識経験者 4 人及び公益代表者 2 人の 15 人で、任期は漁業法第 98 条により 4 年となっている。

イ 職務権限等

海区漁業調整委員会は、漁業法第 1 条にいう「漁業者及び漁業従事者を主体とする漁業調整機構」に該当し、漁業者が水面を総合的に利用し、漁業生産力を発展させ、漁業の民主化を図ることは海区漁業調整委員会の運用を十分に図ったうえで行わなければならないと解されており、漁業法の目的に記載されている重要な役割を担った組織である。

また、海区漁業調整委員会は、漁業者及び漁業従事者の代表を中心とした民主的な調整機構として漁民の意思を反映する唯一の機構でもある。

これらのことから、海区漁業調整委員会にはその役割の実現のために漁業に関する広範で強力な権限、機能が与えられている。

権限の種類としては、知事からの諮問に対する「答申」、知事に対し意見を申し立

てる「建議」、裁定、指示、認定を行う「決定」がある。

「答申」については、都道府県知事による漁場計画の作成（漁業法第 11 条）、漁業権の免許（漁業法第 12 条）その他、漁業権に関する一切の行政庁の処分について、必ず漁業調整委員会の意見を聴いてから、行わなければならないとされている。

「建議」については、都道府県知事による漁場計画の樹立（漁業法第 11 条第 3 項）、免許後の漁業権に制限・条件をつけること（漁業法第 34 条第 3 項）、委員会の指示に従わない者に対して知事が命令を出すこと（漁業法第 67 条第 4 項）などがある。

「決定」については、入漁権をめぐる紛争で当事者同士の協議がまとまらない場合（漁業法第 45 条第 7 項）などの裁定、漁業者に対する水産動植物の採捕の制限・禁止（漁業法第 67 条第 1 項）などの指示、漁業権の適格性の事項に関する認定（漁業法第 14 条第 1 項、第 2 項）がある。

上記以外にも、海区漁業調整委員会は、必要があると認められるときは、漁業者、漁業従事者その他関係者に対し、その出頭を求め、若しくは必要な報告を徴し、又は委員若しくは委員会の事務に従事する者をして、漁場、船舶、事業場若しくは事務所について所要の調査をさせることができる（漁業法第 116 条第 1 項、第 2 項）。

また、委員は都道府県議会議員との兼職を禁止されている（漁業法第 95 条）。さらに、正当な事由がなければ辞職できないとして、辞職が制限されている（漁業法第 96 条）。

また、海区漁業調整委員会が行った行政処分、裁決について、都道府県を被告として提起された抗告訴訟において被告都道府県を代表する者は海区漁業調整委員会となっている（漁業法第 135 条の 3）。

以上のように、法第 180 条の 5 第 2 項により、都道府県に設置しなければならない執行機関であり、その職務内容は漁業法等に定められているところであり、知事部局から職務上独立して事務を行う執行機関の委員として、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、及び公正性、中立性を確保するため、在任中を通じて、一定の活動の制限や服務上の義務が課されていることが認められる。

ウ 主な活動状況

海区漁業調整委員会に与えられた広範で強力な権限、機能に基づく主な活動内容は次のとおりである。

(ア) 漁業法及び関連法規に規定された事項に関して、知事からの諮問に対する答申を行っている。

答申は、漁業法だけでなく、水産資源保護法、沿岸漁場整備開発法、海洋水産資源開発促進法、海洋生物資源の保存及び管理に関する法律、三重県漁業調整規則等、漁業や水産関係の様々な法規において都道府県知事は海区漁業調整委員会の意見を聞くこととなっている。

(イ) 水産動植物の繁殖保護や紛争の防止等の観点から、水産動植物の採捕に関する制限又は禁止をする委員会指示を発令している。

委員会指示は、漁業法、漁業調整規則等によって一律固定的に調整することが不適当な案件について発動し、漁業調整の円滑化を図ることを目的としている。

委員会指示違反には罰則がないが、指示に従わない者がいるときは委員会が知事に対して、違反者が指示に従うように命令(裏付命令)を出すように申請し、知事がそれを受けて裏付命令を出したにもかかわらず、なおも指示に従わないときは、知事の裏付命令違反として1年以下の懲役若しくは50万円以下の罰金又は拘留もしくは料金の罰則が課せられることになる。

(ウ) 隣接する愛知県、和歌山県と連合海区漁業調整委員会を開催し、両県にまたがる漁業問題の解決に向けた話し合いや漁業協定の締結を行っている。

(イ) また、監査対象部局の陳述書によると、海区漁業調整委員会委員の立場で、各漁業協同組合への助言や漁業者間の紛争の応談など地元における日常の活動を行っているということである。

三重県の水産業は、伊勢湾、鳥羽志摩湾口及び熊野灘外海において、巻網漁業、船曳網漁業、小型機船底曳き網漁業、定置網漁業、養殖漁業を代表に多種多様な漁業が営まれている。

委員会は、行政がそれらの免許、許可する場合、資源状況、漁場特性等を調査し、漁業関係者に意見を充分聴いたものかを把握し、意見を言わなければならないが、伊勢湾、鳥羽志摩湾口及び熊野灘外海のいずれも多く漁業が営まれ、漁業種間の問題も起こっており、日常的に委員への意見及び対応が求められている。

また、漁業協同組合経営の安定化を図るため、漁業協同組合合併が進み、漁業者意識が変わり、漁場利用の形態も大きく変化してきた。そのため、各漁業種間の競争が激しくなり、東紀州地区で裁判に発展することも出てきており、その調整のため委員の意見が求められている。

これら紛争等への対応については、その性質上、外部からは分かりにくく、また、委員にとっては精神的に大きな負担となっている。

(オ) このほか、委員会への出席以外にも、その活動として、各種会議や調査に出席したり、委員会前等に資料の検討等に相当の時間を割いているということであった。

(2) 内水面漁場管理委員会

ア 組織

内水面における水産動植物の採捕及び増殖に関する事項を処理することを目的として、漁業法第130条及び法第180条の5第2項の規定により、設置された機関である。

委員の定数は漁業法第131条により10人で、任期は漁業法第98条により4年となっている。

イ 職務権限等

内水面漁場管理委員会は、知事の諮問機関として、また執行機関として位置づけられ、さらに内水面漁業の管理、調整機構として漁業法第130条第3項で役割が規

定されている。

この役割は、海区漁業調整委員会の場合「漁業に関する事項を処理する」と規定されているのに対し、内水面漁場管理委員会は「水産動植物の採捕及び増殖に関する事項を処理する」と規定されている。これは、内水面の場合、海面に比べて専門の漁業者が少なく、漁業を営まない採捕者が多いこと、内水面の資源の特質として、増殖しなければ資源が枯渇する恐れが大きいこと、河川は公共的性格が高く、漁業や採捕者のほか遊漁者が多いこと等によるものである。

漁業法には「海区漁業調整委員会の権限は、内水面における漁業に関しては、内水面漁場管理委員会が行う」とされており、内水面漁業に関しては、内水面漁場管理委員会には海区漁業調整委員会と同等の権限が与えられている。

権限の内容は、知事からの諮問に対する「答申」、知事に対し意見を申し立てる「建議」、裁定・指示・認定を行う「決定」があり、一部を除き海区漁業調整委員会とほぼ同様である。

委員は、漁業者、漁業者以外の採捕者、学識経験者から 10 人を知事が選任する（漁業法第 131 条第 2 項、第 3 項）。また、都道府県議会議員との兼職を禁止されている（漁業法第 132 条において準用する同法第 95 条）。さらに、正当な事由がなければ辞職できないとして、辞職が制限されている（漁業法第 132 条において準用する同法第 96 条）。

また、内水面漁場管理委員会が行った行政処分、裁決について、都道府県を被告として提起された抗告訴訟において被告都道府県を代表する者は内水面漁場管理委員会となっている（漁業法第 135 条の 3）。

以上のように、法第 180 条の 5 第 2 項により、都道府県に設置しなければならない執行機関であり、その職務内容は漁業法等に定められているところであり、知事部局から職務上独立して事務を行う執行機関の委員として、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、及び公正性、中立性を確保するため、在任中を通じて、一定の活動の制限や服務上の義務が課されていることが認められる。

ウ 主な活動状況

内水面漁場管理委員会は、漁業秩序の維持と増殖を図り、内水面の資源的価値の向上を目的として活動しているが、主な活動内容は次のとおりである。

- (ア) 漁業法及び関連法規に規定された事項に関して、知事からの諮問に対する答申を行っている。
- (イ) 水産動植物の繁殖保護や紛争の防止等の観点から、水産動植物の採捕に関する制限又は禁止をする委員会指示を発令している。
- (ウ) 第 5 種共同漁業権に係る目標増殖量の決定

漁業法第 127 条の規定により、免許を受けた者は増殖を行うことが義務付けられている。この増殖の目安として、内水面漁場管理委員会が毎年度の増殖目標数量を決定し、各漁業権者に示している。

目標増殖量の決定は、内水面の資源保護のため非常に重要な役割を担っており、また、漁業権者が漁場管理及び増殖事業に係る経費を「遊漁料」として一般遊漁者にも負担させていることから一般遊漁者にも影響がある。

目標増殖量は、増殖の地域的及び技術的可能性と漁業協同組合の持つ経済力を勘案して最も実質的な線で行うことができる計画を立てることが求められており、決定にあたっては、高度な知識と見識が必要である。

(I) また、監査対象部局の陳述書によると、内水面漁場管理委員会委員の立場で、内水面漁場における紛争の応談など地元における日常の活動を行っているということである。

河川の免許漁場は、魚類等の資源の増殖義務が課せられ、漁業協同組合は毎年アユ、アマゴ等を放流しているが、近年ブラックバス等の外来魚が違法に放流され、アマゴ、オイカワ等の被害が増え続けている。

それらの駆除と愛好家を中心とする遊漁者との間で漁場利用についての紛争が問題となっており、委員は自治会や警察署等関係者との調整等について漁業協同組合から意見を求められている。

(オ) このほか、委員会への出席以外にも、その活動として、各種会議や調査に出席したり、委員会前等に資料の検討等に相当の時間を割いているということである。

(3) 収用委員会

ア 組織

公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用を行うため、土地収用法(昭和26年法律第219号)第51条及び法第180条の5第2項の規定により、知事から独立した機関として設置された準司法的機能を営む機関である。

委員の定数は土地収用法第52条により7人、任期は土地収用法第53条により3年となっている。

イ 職務権限等

収用委員会の有する権限は、起業者の裁決申請に基づき、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て裁決を行う権限をはじめとして、主なものは次のとおりである。

(ア) 土地収用法に基づく権限

収用又は使用の裁決に関するものとして、裁決申請書の欠陥の補正命令・却下・受理等、裁決申請書の送付及び土地所有者等への通知等、裁決手続開始の決定及び登記の囑託、審理、裁決、和解の勧めと和解調書作成、緊急使用の許可及び当該許可に基づく損失の補償に関する裁決がある。このほか、あっせん委員の推薦、仲裁委員の推薦、測量・事業廃止等により生ずる損失の補償に関する裁決、協議の確認及び確認の拒否、非常災害の際の土地の使用による損失の補償に関する裁決、収用委員会の内部に関する権限がある。

(イ) その他の法律に基づく権限

都市計画法、河川法、公共用地の取得に関する特別措置法等、土地収用法以外の法律から付与された権限として、収用又は使用の裁決、損失補償に関する裁決、損失補償に関して収用委員会の意見を聞く義務、緊急裁決・補償裁決、土地等の価格についての裁決、建築物・土地の買取等についての裁決がある。

(ウ) 委員は、合議制の機関である収用委員会の構成員として、「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、都道府県議会の同意を得て、都道府県知事が任命する(土地収用法第52条第3項)」こととされている。

また、委員は、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(土地収用法第55条第1項)など、職務の独立性が保障され、他から指揮、監督を受けることなく職務を遂行することとされている。

また、収用委員会が行った行政処分等について、都道府県を被告として提起された抗告訴訟において被告都道府県を代表する者は収用委員会となっている(土地収用法第58条の2)。

以上のように、法第180条の5第2項により、都道府県に設置しなければならない執行機関であり、その職務内容は土地収用法に定められているところ、知事部局から職務上独立して事務を行う執行機関の委員として、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、及び公正性、中立性を確保するため、在任中を通じて、一定の活動の制限や服務上の義務が課されていることが認められる。

ウ 主な活動状況

監査対象部局の陳述書によると、収用委員会は、公共の利益と私有財産との調整を図るため、正当な補償の下に土地の収用又は使用の裁決等を行うが、結果的に土地所有者等からその意に反して、権利を強制的に取得し、土地等の明渡しを求めるものであって、委員にとっては、その責務に対する精神的な負担が生じているといえることができる。

また、委員会開催に当たっては、事前に必要な資料等を委員に配布しているが、特に、審理、裁決等の会議においては、かなりの厚さの資料等を委員会の会議時間以外の時間において各委員が個々に精査・検証することが不可欠となっている。これらの資料の精査・検証のほかに、必要に応じて現地調査を行うこともある。

3 3 委員会委員への報酬の支出

平成21年6月から平成22年3月までに係る3委員会委員への報酬の支給総額については、海区漁業調整委員会(委員15人)が1,590万円、内水面漁場管理委員会(委員10人(うち1人は報酬辞退))が505万円、収用委員会(委員7人)が532万円であった。

なお、平成 21 年 6 月から平成 22 年 3 月までの無勤務月における 3 委員会委員への報酬の支給総額については、海区漁業調整委員会が 274 万 5,000 円、内水面漁場管理委員会が 194 万 5,000 円、収用委員会が 325 万 2,000 円であった。

これら支出手続きについて調査したところ、報酬条例等に基づき適正に支出されていることを確認した。

4 他の都道府県の状況

全国知事会においては、行政改革への取組みとして、行政改革プロジェクトチームを設置し、さまざまなテーマについて議論を行っている。そのテーマの一つとして、「行政委員会の報酬見直し」も掲げられている。

これら取組みに係る平成 22 年 7 月 15 日付け中間報告によると、各都道府県における行政委員会の報酬見直し状況については次のとおり（抜粋）であった。

(1) 行政委員会の報酬の支給状況（平成 22 年 4 月現在）

ア 全ての行政委員会において日額で支給	1 団体
イ 一部の例外を除き全ての行政委員会において日額で支給	1 団体
ウ 全ての行政委員会において日額と月額併用の併用で支給	2 団体
エ 一部の行政委員会において日額で支給	17 団体
オ 全ての行政委員会において月額で支給	26 団体

(2) 報酬見直しの事例

一部又は全ての行政委員会において日額で支給している 21 団体のうち、平成 21 年度中に見直しを行ったのは 10 団体（そのうち、1 団体は以前から一部の行政委員会において日額支給を実施）であり、4 団体が全体的な見直しを実施した。

なお、一部の委員を日額とした団体では、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を日額とした団体が多く見られた。

(3) 今後の見直し予定

支給状況にかかわらず、今後の見直し予定については、33 団体から検討しているとの回答があり、内訳は以下のとおり。

ア 平成 22 年度中に改正条例を施行する予定	6 団体
イ 平成 23 年度中に改正条例を施行する予定	2 団体
ウ 見直しを検討しているが、時期については未定	25 団体
エ 上記アからウの回答の他に、調査段階では検討をしていないが、「係争の結果や他県の動向を踏まえた上で検討を行う」との趣旨の回答が 8 団体からあった。	

5 三重県の状況

三重県においては、平成 22 年 6 月 10 日の県議会第 1 回定例会における行政委員会委員の報酬についての質問に対し、単に委員会の開催状況だけではなく、委員会開催日以外の委員の活動の実状や、執行機関としての職務や職責も考慮し、他県の状況や裁判の動向及び全国知事会での議論等を踏まえ、今後、それらを参考として、本県各行政委員

会の実情も踏まえて見直すこととし、必要に応じて日額化も検討していくと答弁している。また、平成 22 年 6 月 11 日の知事定例記者会見では、見直しを前提として検討し、平成 23 年度には検討結果を反映させる意向であると回答している。

6 裁判の動向

- (1) 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 日の大阪地方裁判所判決では、大阪府内の一部事務組合の監査委員に関連して、「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等裁判所でも維持され（平成 19 年 5 月 30 日判決）、最高裁判所で確定している（平成 19 年 10 月 26 日決定）。
- (2) 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 日の大阪高等裁判所判決では、滋賀県労働委員会、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。なお、これに対し滋賀県は平成 22 年 5 月 11 日に最高裁判所に上告しており、まだ最高裁判所の判断は出ていない。
- (3) 一方、平成 22 年 4 月 27 日の神戸地方裁判所判決では、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」と判示している。

第 3 監査委員の判断

1 結論

以下のとおり、本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

2 結論に至った理由

- (1) 3 委員会委員に対する月額報酬に関しては、報酬条例の規定に基づき適正に支給されており、その支出手続き自体に瑕疵はない。
- (2) 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、多種多様な者が含まれており、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はしていない（前記第 2 の 1 (1)(2)）。

- (3) 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、委員会等に出席する以外で勤務時間として把握しきれない場合においても、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、地方公共団体の議会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（神戸地方裁判所平成 22 年 4 月 27 日判決）。
- (4) 事実関係の調査によれば、3 委員会委員はいずれも法第 180 条の 5 第 2 項及び個別法の規定により、都道府県等に設置しなければならない執行機関の委員であり、その職務権限等は前記第 2 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 3 委員会委員は、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服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、監査対象部局の陳述書によると、委員会の出席や委員会活動に関連する各種会議等への出席、及びその前後に資料や案件の検討等に相当の時間を割いているということである。

また、同陳述書によれば、委員会によっては地域において日常的に活動するなど、執行機関としての活動は多岐にわたっており、その活動は勤務日に限られているものではないことから、委員の活動状況は、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。

このような活動状況について、上記(3)に照らすと、3 委員会委員に対する報酬が、報酬条例第 2 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合理性がないというわけではなく、法第 203 条の 2 第 2 項の規定に違反し議会の裁量権を逸脱したものとは認められず、また、公金の支出として適正に支出手続きが行われていることから、違法又は不当なものではない。

よって、3 委員会委員に支給した報酬は、適正であり、3 委員会委員に無勤務月分の報酬の返還を求める理由はない。

なお、請求人らは、行政委員の報酬体系を見直す動きがあることやその予算縮減効果を理由にその見直しが必要であると主張しており、本件請求は報酬体系の見直しに係る政策上の要望と見ることができる。確かに、報酬額については、知事等特別職の改定状況、他都道府県等の全国状況を勘案して見直されていて、直近では、平成 18

年4月に改定されており、社会情勢に適応した見直しの必要性はあるものの、そのことをもって、損害の補填を求める事由になるとは認められない。

また、請求人らが本件請求の根拠として主張している法第2条第14項及び地方財政法第4条の規定は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であって、そもそも地方公共団体の存立の第一義的な目的であり、これに努めなければならないのはいうまでもないことである。同時に地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものであることから、常に能率的かつ効率的に処理すべきという、地方自治運営の基本原則を規定したものであり、最小経費による最大効果の原則を一般的抽象的に、あるいは予算執行の観点から定めたものにとどまり、それを超えて具体的な規制をするものではないと解されている（大阪地方裁判所平成17年2月24日判決）。

- (5) ところで、非常勤の行政委員の報酬制度を巡る動向については、前記第2の4のとおり、他の都道府県においては、月額制から日額制に改めた団体がある一方で、いまだ多くの団体が月額制を採っており、報酬制度を見直す時期すら未定という団体も多く、都道府県によって採用する制度が分かれている。また、前記第2の6のとおり、報酬制度に係る裁判の結果も分かれているところである。

このように、裁判所の判断も分かれています。都道府県によって採用する報酬制度も分かれています。状況について、「ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれています。そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当と解しこれに立脚して公務を執行したときは、後にその執行が違法と判断されたからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとするは相当ではない」と解されている（最高裁判所昭和46年6月24日第一小法廷判決、最高裁判所平成16年3月2日第三小法廷判決）。

これを本件に照らすと、上記(1)から(4)のとおり、報酬条例に基づき3委員会委員に対する報酬の支給が適法であることに相当の理由があることから、3委員会事務局職員に過失を認めることは困難である。

- (6) 以上から、当該財務会計行為に係り3委員会委員及び3委員会事務局職員に対して損害の補填を求める理由はないことから、本件請求を棄却するものである。

第4 附言

本件請求の結果については、上記のとおりであるが、行政委員は、職責の重要性にかんがみ、その報酬のあり方については、常に社会情勢、全国の様相等の検証、検討を重ねる必要がある。

これらのことから、三重県監査委員は、平成22年5月11日付けで三重県知事に対し、非常勤行政委員に対する報酬のあり方について、委員会の開催状況、委員の職務内容や委員活動全般の様相を踏まえ、各地における司法判断の動向や、他県等における見直し状況等の社会情勢を総合的に勘案のうえ、その検討を早期に進められたい旨要請したところである。

現時点においても、司法判断の動向は確定していないが、平成 22 年 7 月 15 日に全国知事会の中間報告がなされているところであり、より一層適切な非常勤行政委員の報酬制度を整備されたい。

第 5 個別外部監査契約に基づく監査に付さなかった理由

請求人らは、本件請求においては、求める措置の対象者に監査委員が含まれているため、個別外部監査による必要があると主張している。しかし、前記第 1 の 2 (1) のとおり、監査委員に対する請求については、監査の対象外である。

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査機能の独立性と専門性を一層充実するとともに、監査機能に対する住民の信頼を高めることにあるが、この制度は現行の監査委員制度と相反するものではなく、地方公共団体の行政の適正な運営の確保という共通の目的に資する制度であると解されている。

本件請求は、報酬条例に基づく公金の支出に係るものであり、その財務会計上の違法性等についての判断を行うに当たって、特に監査委員に代わる外部の者の判断を必要とする事案ではないと考えられることから、監査委員の監査に代えて個別外部監査を実施しなければならぬ事案とは認められない。