

副本

平成22年（行ウ）第7号 行政委員月額報酬支払差止等請求事件

原告 杉原 洋外


被告 鹿児島県


準備書面（2）


平成22年10月8日

鹿児島地方裁判所 御中

被告訴訟代理人

弁護士 和田 久 

同 蓑毛 長史 

同 新倉 哲朗 

原告らの法的主張は、その全てを大阪高裁平成22年4月27日判決（以下「大阪高判」という。）に依拠するものであるから、被告は本準備書面においては上記大阪高判について検討・反論する。

（なお、掲記した頁は、大阪高判判決書の頁である）

第1. 大阪高判の内容

事案の概要は、滋賀県住民が、同県の労働委員会、収用委員会及び選挙管理委員会の各委員（会長、委員長を含む）らに支払う報酬を月額で支給する旨を定めた「滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例」（以下「滋賀県条例」という。）第4条の規定は、法第203条の2第2項等に違反し無効であるとし

て、同県知事に対し各委員への月額報酬の支出の差止めを求める住民訴訟を提起したものであり、

一審の大津地裁判決は、「普通地方公共団体は、法203条の2第1項所定の非常勤の職員に対しても、特別な事情がある場合には、同条第2項本文の例外として、同項ただし書に基づき、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ができるが、本件で問題となっている選挙管理委員会、労働委員会、収用委員会の各委員については、それらの委員が法律上明文の規定をもって非常勤とされている以上、上記のような例外的扱いは、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というべきである」、「本件委員らの勤務実態は（略）到底常勤の職員と異ならないとはいえず、法が、このような勤務実態を有する本件委員らに対し、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」、「そうすると、本件委員らに対し、勤務日数によらないで月額報酬を支給することとした本件規定は、（略）法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、本件公金支出は、法204条の2の規定に反し、違法であるというほかない」と判示して、原告の請求を認容したため、これを不服として滋賀県知事が控訴した控訴審の判決が、大阪高判である。その判旨は、

1. 法第203条の2第2項の趣旨・意味内容について

「法203条の2第2項（略）は、同条1項所定の非常勤職員に対する報酬はその勤務日数（勤務量）に応じて支給するとの同条2項本文の原則は堅持しつつ、そのただし書において、各地方公共団体の議会が制定する条例をもって特別な定めをすることができることを認めたものであるところ、本件ただし書に実体的な要件は規定されていないから、原則的には、本件ただし書によって条例で特別の定めをするかどうかは議会の裁量にゆだねられていると解するのが相当である。しかし、昭和31年改正によって本

件ただし書を付加した趣旨は、当時繁忙とされていた選挙管理委員会や人事委員会等の執行機関である委員会の委員について、その勤務の実情等特別な事情の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、特定の職員について勤務日数によらず月額又は年額等によって報酬を支給することができるようにしたというものであったと認められるから、本件ただし書を適用して条例で特別な定めをするかどうかは、地方公共団体の議会が、本件ただし書の趣旨目的を踏まえて、対象となる非常勤職員の職務内容及び勤務態様等の具体的事情を考慮し、月額報酬制等をとるのを相当とするような特別な事情があるかどうかを判断して、裁量によりこれを決するものということになる。」、「ところで、どのような場合が「特別な事情がある場合」に該当するのかを考えるに、この点は個別の実情にもよるが、少なくとも次の①から④までのような場合はこれに該当すると考えられる。すなわち、①当該非常勤職員の役所における勤務量が常勤の職員に比肩し得るあるいは準ずる場合、②役所における勤務量が必ずしも多くはない場合でも、役所外の職務執行や、役所の内外での勤務に備えての待機等が多いなど事実上の拘束があつて、月額で報酬を支払うのが相当と考えられる場合、③勤務量を認識することが困難で、日額報酬制をとるのが不相当とされ、月額報酬制をとらざるを得ない場合、④その他勤務や地方の実情に照らし、この原則によらずに月額報酬制を必要とする特別な事情がある場合（略）などが考えられる。」として（28～29頁）、

2. 滋賀県条例の適法違法の判断基準について

「全国のほとんどの地方公共団体が各種委員について月額報酬制を半世紀以上継続して採用してきており、その点にはそれなりの経緯と理由があつたと考えられる。しかし、当時から既に半世紀以上を経た今日では、多くの地方公共団体において財政的困難に直面し、首長等が法や条例で規定されている給与を一部カットする非常措置をとったり、職員の給与に減額措置をとるよ

うな状況に立ち至っていることは周知の事実である。また、一般にも、より適正、公正、透明で、説明可能な行政運営が強く求められる社会状況になっており、このような状況の下では、(略)法2条14項及び地方財政法4条などをもより強く意識する必要がある。そこで、現時点においては、非常勤の本件委員らについて月額報酬制を採用している本件規定に係る議会の判断が裁量の範囲を逸脱して違法でないかどうかは、このような社会情勢の大きな変化を前提としつつ、当該職務の内容・性質や勤務態様、地方の実情等に照らし、法203条の2第2項本文の日額報酬制の原則によらずに月額報酬制をとるのを相当とするような特別な事情があるかどうかを検討し、もって本件規定が同条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いるかどうか、そしてそのような状態が相当期間内に是正されていないといえるかどうかによってこれを決すべきものとする。そして、それらが肯定される場合には、本件規定は、裁量の範囲を逸脱したものとして、法203条の2第2項に違反し違法、無効というべきである。」としたうえで(29～30頁)。

3. 滋賀県住民が報酬支払の差止を求めた各委員の勤務の実情についての検討

このうち同県選挙管理委員会委員長について、

このうち同県選挙管理委員会委員長については、「1か月におおむね5日弱の勤務日数であった。そして1日当たりの金額は、国の(非常勤の委員に対する：被告代理人注)報酬限度額を上回るものの、1.36倍程度となっている。また、常勤の職員の勤務日数を19日とした場合に、同委員長の勤務日数の常勤職員のそれに対する割合は24.7%(約4分の1)である。」、「現今の社会状況に照らすと、このような勤務の実情にある選挙管理委員会の委員(委員長)に対し月額で報酬を支払うのは著しく妥当性を欠き到底了解できないとの考え方も多いのではないかと考えられる。しかし、同委員会の委員長の勤務は1か月に1週間程度であってそれなりの負担であり、

計算による1日当たりの金額も著しく不合理なものでもないとの判断もあり得るといえる。そこで、当不当ではなく、裁量の範囲を逸脱して違法かどうかという観点からは、同委員長について現在の月額報酬制をとる本件条例中の本件規定が、法203条の2第2項本文の日額報酬制の原則と矛盾抵触して著しく妥当性を欠く状態になっているとは直ちに断じ難いというべきである。したがって、本件規定が議会で認められた裁量の範囲を逸脱して違法であると直ちに認定することはできないと解するのが相当である。」として、一審判決が選挙管理委員会委員長に関して請求を認容した部分は相当でないとしてこれを取り消し、改めてその部分の請求を棄却したが、その余の委員については、その1ヵ月の平均勤務日数及びこれを元に計算した1日当たりの報酬額が国の非常勤の委員に対する1日当たりの報酬額が給与法第22条第1項により原則勤務1日につき3万5300円とされていることとの比較並びに滋賀県の常勤職員の1ヵ月の平均的勤務日数との比較からすると、いずれも勤務量と対応した反対給付と評価することはできず、法第203条の2第2項本文の日額報酬制の原則に矛盾抵触して著しく妥当性を欠く状態となっており、そのような状態が少なくとも平成15年度以降継続し、既に是正のために必要な相当期間が経過していると認めるのが相当であり、したがって各委員の報酬に関する滋賀県条例中の月額報酬制を定めた規定は、現時点では法第203条の2第2項ただし書で許容された裁量の範囲を逸脱して違法であり、無効というべきであるとして、その部分に対する控訴を棄却したものである（34～46頁）。

第2. 大阪高判の検討と反論

1. (1) 上記大阪高判の法的判断で最大の問題は、法第203条の2第2項ただし書（以下「本件ただし書」という。）の解釈について、「本件ただし書に実体的な要件は規定されていないから、原則的には、本件ただし書によって条例

の定めをするかどうかは議会の裁量にゆだねられていると解するのが相当である」とする一方で、議会は「対象となる非常勤職員の職務内容及び勤務状況を考慮し、月額報酬制等をとるのを相当とするような特別な事情があるかどうかを判断して、裁量によりこれを決するものということになる」とする点にある。

(2) 大阪高判は上記の「月額報酬制等をとるのを相当とするような特別な事情」を必要とする理由につき縷々説示するが、これを要約すると以下のとおりである。

1) 改正法第203条第2項(現在の法第203条の2第2項)が設けられた趣旨について

ア 大阪高判は、まず、「国家公務員における非常勤職員の給与等に関する法令の変遷」について概観し、今日の一般職の職員の給与に関する法律(以下「給与法」という。)22条は、委員、顧問、参与等と、それら以外の非常勤の職員とに分けて規定しており、委員、顧問、参与等については、その勤務の対価は、給与法制定前の新給与実施法以来、勤務1日につきいくら、という規律がなされているが、そのように分ける趣旨は、非常勤職員にも性格の違いがあり、委員、顧問、参与等については、「いわばその学識、経験等を拝借するという委員等の職務及び勤務の特殊性に照らすと、それに対する報酬は、給与というよりは本質的にはむしろ謝金に近い性格のものと考えるのが適当であり、そして処遇の仕方は、その勤務時間を基礎に金額を評価するのではなく、委員会等への出席1回(すなわち勤務1日)につきいくらという形での手当で処遇していくことが最も適当であると考えられることに基づく」ものとしている(12頁~14頁)。

イ 次に、「地方公共団体の委員等の非常勤職員及び一般職職員の報酬・給与に関する法令の変遷等」として、現法第203条の2第2項(改正前法第203条第2項)制定の沿革について、

(あ) 法は当初から職務の対価として「報酬」の支給を受ける者と「給料」の

支給を受ける者を分け、報酬の額及び給料の額について条例で定める規律をしていたこと、

(い) 他方、昭和25年制定の地方公務員法が地方公務員を特別職と一般職を分けて一般職へ適用される規定を定め、一般職の給与については条例に基づくことを要していたこと（非常勤の委員は特別職とされている）、

(う) 昭和27年改正法においては非常勤の職員の報酬（改正後の第203条第1項）と常勤の職員への給料（改正後の第204条第1項）に分けた規律がなされていたこと、を述べている（14～16頁）。

ウ その上で、昭和31年の法改正において、第203条第2項が設けられた趣旨は、それまでは、地方公務員法が適用対象としていない特別職については「給与」を条例で定めるべき規定がないので、条例で定められた報酬とは別に「給与」を支給しても直ちに違法とは言えなかったこと（上記イの（あ）及び（い）参照）、また、職員への「給与」の「内容」についても特段の規律がなく、種々雑多な支給がなされ、統一性、公明性を欠いていたこと、から「給与体系を整備し、国家公務員に対する給与を基準としてある程度給与の統一性を保たせると共に、給与はすべて法律又はこれに基づく条例にその根拠を置くことを要するものとして、その明朗化・公正化を図ったもの」であるとする（17～18頁）。

エ なおその後に自治庁次長の通達を紹介し、「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ので、特別の事情が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」等の通知の内容も引用している（18～19頁）。

2) 現第203条の2第2項ただし書の解釈について

ア 大阪高判は、上記1)の改正前法第203条第2項が設けられた趣旨につき、立法の沿革を述べたうえで、本件においては「本件規定が本件ただし書により許容された範囲内のものであるかどうか」という点が最大の争点であり「本件ただし書の趣旨や意味内容をどう解するかが重要」であるとして、同ただし書の解釈における考慮事項と判断の基準時について、「同条項の文理や本文・ただし書の関係等を前提に、委員等の非常勤職員の特質、その公務員法上の位置づけ、他の職員との異同、それらを踏まえた同条項の趣旨目的、立法の経緯等の諸事情を総合考慮した上で、その意味内容を条理に従って合理的に解釈すべき」であり、かつその解釈は「現時点における合理的解釈であるべき」としている(20頁)。

イ 具体的には、

(あ) 「同条項の文理や本文・ただし書の関係等を前提に」、文理上からは実体的要件が存在するという解釈には困難が伴うが、条例で月額報酬制さえ定めればそれだけで適法となる、というのでは、法文における原則・例外という基本的約束事項にそぐわず、また、2項本文の日額報酬制の原則と矛盾することになるとし、(20～21頁)。

(い) また、法第203条の2第2項の本文にいう「前項の職員」は広く非常勤の職員を包含するものであるから、それら全ての職員についても条例で定めさえすれば、例えば、単純労働を提供する非常勤職員に対しても月額報酬制をとることができるとするのは、相当ではない、とし例えば、単純労働を提供する非常勤職員に月額報酬制をとるとすれば、その勤務の性質上直ちに違法となる可能性が高いとし、

(う) その上で、特に常勤の一般職員の給与・報酬との比較によれば非常勤職員の報酬は勤務日数の多寡(勤務量)に応じるべきことに加え、前記昭和3

1年改正の法第203条の趣旨目的を考慮して「本件ただし書については、非常勤の委員等には勤務日数（勤務量）に応じた報酬を支給すると同項本文の規定が委員等の報酬に関する原則を定める規定であることと矛盾抵触しない解釈や運用がなされるべきである」との解釈原理を導き出している（22～24頁）。

3) ア 上記1), 2)を整理すると、大阪高判は、非常勤職員たる委員の報酬については、常勤の一般職員の給与・報酬との比較や、昭和31年改正の法第203条の趣旨・目的から、「勤務日数（勤務量）に応じた報酬」という「原則」を導き出し、それを本件ただし書の法解釈における柱としており、しかもここでは「月額制」との対比で論旨の展開がなされ、その後に日額制からの逸脱について「特別な事情」を要求するものであるから、「勤務日数に応じた報酬」の原則とは「日額制」の原則、と言って良い。

イ しかし大阪高判が、先ず昭和31年改正の法第203条の趣旨目的として説く、「報酬・給与体系の国家公務員を基準とする統一化、全ての報酬・給与に法律・条例の根拠を求める明朗化・公正化」から、直ちに非常勤職員の日額制の原則が導き出されるとはいえない。

尤も、「報酬・給与体系の国家公務員を基準とする統一化」という点だけに着目すると、確かに現給与法第22条1項は、国家公務員としての委員、顧問、参与等については、その勤務の対価は、給与法制定前の新給与実施法以来、勤務1日につきいくら、という規律がなされているのであり、大阪高判がいう「統一化」とは、そうした国家公務員としての委員、顧問、参与等への給与との統一を述べているものと理解することもできるが、そうすると、要するに大阪高判は、立法の沿革から見て、給与法における国家公務員としての委員、顧問、参与等への給与支給のあり方は、地方公務員としての非常勤職員への報酬支給のあり方にも妥当すべきである、としているものと解さ

れる。

ウ しかしながら，国がこれら委員に対する給与を日額制にしているからと言って，地方公共団体もこれら委員に対する報酬を日額制にすべきとする実体的・積極的理由はないし，給与法と異なりただし書の存在する法第203条の2第2項との法文上の差異を全く無視することになり，また，法第203条の2第2項が委員等のみならず，広く非常勤職員を対象としていることも無視することになる。

しかして，むしろ大阪高判のいう法改正の沿革からいうならば，31年法改正は，地方公務員については特別職への「給与」の規律がなく一般職への給与についてもその「内容」の規律がないなどのために，不適切な支給が少なくなかったことを理由としたというのであるから，端的に給与・報酬を「職務に対する対価」としたという点において，既に国家公務員の規律との統一はなされたと理解すべきである。

(4) ア 更に，大阪高判はその判旨において，議会が法第203条の2第2項ただし書に基づいて条例を定めることができる場合について，議会の裁量が認められるとしても，その裁量の範囲については，「昭和31年改正によって本件ただし書を付加した趣旨」を考慮すると，「地方公共団体の議会が，本件ただし書の趣旨目的を踏まえて，対象となる非常勤職員の職務内容及び勤務態様等の具体的事情を考慮し，月額報酬制等をとるのを相当とするような特別な事情があるかどうかを判断して，裁量によりこれを決するものということになる」としている。

イ しかしながら，

(あ) まず，大阪高判は「昭和31年改正によって本件ただし書を付加した趣旨」について，「当時繁忙とされていた選挙管理委員会や人事委員会等の執行機関である委員会の委員について，その勤務の実情等特別な事情のある場

合においては、特に条例をもって規定することにより、特定の職員について勤務日数によらず月額又は年額等によって報酬を支給することができるようにしたというものであった」としており、そしてこれは専ら修正案の提案者である鈴木議員の発言に依拠したものと思われる。

(い) しかし、判決書の25頁は、「修正案の取りまとめに当たったと思われる鈴木直人衆議院議員が、参議院地方行政委員会で述べたところ(乙46)によれば、修正案作成に至る経過は次のようなものであったと認められる。すなわち、最初は改正案の203条2項を削除することを考えたが、修正案の幅が広くなりすぎるので、この方法はやめ、次に、政府提出改正案の203条2項の適用を除外される職員を議会の議員のほかに行政委員会の委員に広げることを考えたが、現在日給制の委員まで月給制にするようなことになり、まずいということになった。しからば、選挙管理委員会、人事委員会など2、3のものだけを除外するというにすると、他の委員会との関係でまずい。結局本件ただし書を付加して、地方公共団体が従来 of 慣習等に基づいてやるのが時宜に即している」と判断した、」というのであるから、つまり「選挙管理委員会、人事委員会など2、3のものだけを除外するというにすると、他の委員会との関係でまずい」ので、「結局本件ただし書を付加することによって、地方公共団体が従来 of 慣習等に基づいてやるのが時宜に即している」と判断した」というのが鈴木議員の考えであり、法第203条の2第2項ただし書の対象を「繁忙な」委員会に限定していたとはいえない。

ウ 以上の点につき、大阪高判の後に、同じく愛知県の住民が同県の行政委員会の委員に対する月額報酬の支払の差止めを求めた住民訴訟における平成22年7月15日名古屋地方裁判所の判決(以下「名古屋地裁判決」という)が、「昭和31年改正の経過に照らせば、地方自治法203条の2第2項本文は、非常勤職員に対する報酬が、常勤職員に対する給与と異なり、原則と

して、いわゆる生活給たる意味を持たず、純粹に勤務に対する反対給付としての性質のみを持つものでありしたがって、それは勤務量（勤務日数）に応じて支給されるべきことを明らかにし、国の非常勤の職員に対する報酬支給方法と平仄を合わせるため、日額制としたものと解することができる。他方、非常勤の職員には多くの職種が含まれ、その中には、執行機関である行政委員会を構成する委員も含まれており、当該委員の職務内容は、単に委員会に出席するのみではなく、それ以外、すなわち実際に出勤して勤務をしていない場合でも、職務に関連した調査・研究等をしていることがあるといった勤務の態様、職務の内容及び職責等に照らし、勤務日数に応じた報酬の支給（日額制）をしたのではかえって不都合を来す職種もあるので、同項ただし書を設け、非常勤の職員のうちの一部の者については、各地方公共団体が、各地の実情や当該非常勤職員の勤務の態様や職責等に照らし、月額制等日額制以外の方法による報酬支給をする選択肢を認めたものと解される。」と判示するのは、正に至当である。

そうすると、大阪高判の、議会の裁量の範囲を考慮する上での「昭和31年改正によって本件ただし書を付加した趣旨」の理解も不適切であり、結局、議会の裁量の範囲を「特別な事情」のある場合に制限する論証過程も妥当でない。

2. (1) 次に上記大阪高判の法的判断構造で、一見して違和感を感じるのは、議会に「裁量」が認められるとしながら、裁判所の司法審査の範囲を著しく広く認めている点である。

(2) 一般的に行政庁の処分に裁量が認められる場合には、裁判所の審査範囲は限定され、裁量権行使の適法性が審査されることになる。

例えば、行政庁に裁量が認められる場合の司法の裁量統制の方法は、処分が社会通念上妥当を欠くとする社会通念統制や、考慮すべき事情を考慮せず、あ

るいは考慮すべきでない事情を考慮したといった、判断過程での統制が考えられる。

しかも本件は、条例制定行為という一種の立法行為の裁量を問題とするものであるが、本来立法行為については、多元的利益を集約するという立法過程の性質から、その裁量は行政庁の処分に認められる裁量に比べて、より広く認められてしかるべきである（なお国会議員の立法行為の違法性について、国賠法上の違法性に関するものではあるが、「国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法一条一項の規定の適用上、違法の評価を受けないものといわなければならない。」としたものとして、最判昭和60年11月21日民集39巻7号1512頁参照）。

(3) 1) しかるに大阪高判は、本件条例制定について議会の裁量を認めながらも、その裁量統制の方法として、裁判所が月額報酬制の原則によらずに月額報酬制をとるのを相当とするような、「特別の事情」の有無を検討し、もって、そのような「月額報酬制が法203条の2第2項本文の原則と矛盾抵触して著しく妥当性を欠く状態になっているかどうか」、更に「そのような状態が相当期間内に是正されていないといえるかどうか」を審査し（30頁）、裁判所において「特別の事情」が認められず、報酬が「当該委員の勤務量に対応した反対給付」と評価できず、「著しく妥当性を欠く状態になっている」と評価されれば、当該条例は違法、無効となるとするが、仮にそのような裁量統制をすとなれば、議会に残る裁量とは最早「特別の事情」がある場合の「月額報酬制」の採否に限られることになり、しかも「特別の事情」は相当に限定されているので（29頁）、議会の裁量の範囲は著しく限定されることになる。

2) この点についても、名古屋地裁判決は、「憲法94条は、地方公共団体に団体自治を認めていることに照らせば、地方自治法が大綱的規定として地方公務員の人事行政に関する根本基準を定めることは許されるが、その自主立法権を奪うような干渉をしてはならず、また、地方自治法の解釈においても、これを尊重することが必要である（同法2条12項）。地方自治法203条の2第1項に規定する職員につき、いかなる場合に条例によって日額制以外の報酬を定めることができるかについては、条文上なんら限定はされておらず、上記の昭和31年改正の経過や地方公共団体の自主立法権の尊重という観点に照らしても、上記職員につき、いかなる場合に日額制以外の方法による報酬を支給するかは、条例制定権を持つ議会の広範な裁量にゆだねられているものと解するのが相当である。もっとも、昭和31年改正の経過にかんがみれば、条例によりさえすれば、どのような職種の非常勤職員に対しても日額制以外の方法による報酬支給が認められると解することはできず、その職種の職務の内容及び勤務の様態に照らし、日額制以外の方法による報酬支給が相当と認められる職種に限られるというべきである。しかし、上記のとおり、条例制定は議会の広範な裁量事項であり、地方自治法の解釈においても地方公共団体の自主立法権を尊重するべきであるから、議会の判断は原則として尊重されるべきであり、同法203条の2第2項ただし書に基づく条例が当該ただし書によって議会に与えられた裁量権の範囲を逸脱したものであるというためには、当該非常勤職員の職務の内容及び勤務の様態に照らし、明らかに日額制以外の方法による報酬支給が不相当であると認められる場合に限られるというべきである。」とするもので、これまた至当である。

4) なお大阪高判が指摘する、近時の行財政改革の必要性、公務員の報酬の適正化の必要性についての社会的議論はあり得るとしても、法第203条の2第2項ただし書のように、実体要件が書かれていない以上、大阪高判のように議会の裁量を狭く解することには、実定法の解釈上無理がある。

大阪高判の指摘する近時の社会状況は、条例を含む立法政策の問題であり、現行法上、裁判所の司法判断として解決すべき問題ではなく、また解決できる問題でもない。

3. 以上より、大阪高判の論旨を前提とした原告の主張もまた、失当である。

以上