

朝霞市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

なお、別紙は、朝霞市監査委員事務局に備え置き、一般の供覧に供する。

令和元年6月3日

朝霞市監査委員 石川 孝之

朝霞市監査委員 岡崎 和広

朝霞市職員措置請求監査結果

(平成31年4月5日收受)

令和元年6月3日

朝霞市監査委員

第1 監査の請求

- 1 請求人 住所 [REDACTED]
氏名 [REDACTED]
- 2 請求書の提出日 平成31年4月5日
- 3 請求の内容（措置請求書の請求に係る箇所を原則、原文のまま記載し、事実証明書の記載は原則省略した。）

朝霞市長に関する措置請求の要旨は以下のとおりである。

第1 請求の趣旨

朝霞市長が、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第1条別表農業委員会の項中の下記の条項は、違法でありこれに基づく支出は、違法な公金の支出に当たる。

よって、必要な措置を請求する。

記

月額報酬のほか、年額報酬として農業等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額

第2 請求の理由

- 1 (1) 朝霞市条例の特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第1条の別表農業委員会項中に、平成31年3月25日改正され付加された条項「月額報酬のほか、年額報酬として農業等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」（以下「本件改正条項」という）は、地方自治法203条の2第4項（以下「本件法規」という）に反し違法である。
- (2) 念のために地方自治法203条の2の該当部分を下記のとおり引用する。

記

1項 普通地方公共団体は、その委員会の委員に対し、報酬を支給しなければならない。

2項 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。

- 4項 報酬の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。
- (3) 以上のとおり、朝霞市は、農業委員会の委員に対し、報酬支払い義務がある。
- (4) 本件法規は「報酬の額」を条例で定めることを規定している。本件年額報酬の定め方は、「報酬の額」として違法である。項を改め違法性を主張する。
- 2 「報酬の額」について
- (1) 本件改正条項の「農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ」について
報酬額の基準として、「農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ」としているが、基準として不明瞭である。報酬額は、明確であり、確定されなければならない。
したがって、不明瞭、不確定であるので、報酬算定としては違法である。
- (2) 本件改正条項の「予算の範囲内で市長が定める。」について
市長が予算を超えて予算執行ができないのは、当然であり、本件改正条項は、報酬額については、定めがないということになる。報酬額の定めがない報酬規定は、違法である。
- 3 特別職の非常勤職員の報酬は、勤務、役務の対価であり、公法上の権利である。したがって、勤務、役務の対価として、基準は明確であって、明確な報酬額でなければならない。本件改正条項は、以上のとおり、不明瞭、不正確であって、本件法規に違反する。
- 4 報酬条例と予算の峻別
本件改正条項は、特別職の非常勤公務員の報酬請求権の根拠となるものであり、予算を引用している。予算は市議会が財政民主主義の観点からの財政監督手段である。本件改正条項は、報酬条例と予算を混同し、予算でもって報酬額を定めている。予算は、特別職の非常勤公務員に権利を付与しない。
- 5 本件改正条項は、報酬が幾らになるのか、採決時には不明であった。このような白紙条項の条例は違法である。
- 6 以上のとおり、本件改正条項に基づく支出の差し止め、支出後は、違法な公金の支出に当たるので、その是正などについて、必要な措置を請求する。

第2 請求の受理

本件措置請求は、平成31年4月5日付けで、「朝霞市職員措置請求書」（以下、「請求書」という。）として提出され、收受した。

本件措置請求のうち、特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例別表（第1条、第3条関係）農業委員会の項中の「月額報酬のほか、年額報酬として農地等の利

用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」は、地方自治法第203条の2第4項「報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」の規定に反している。本件年額報酬の定め方は、「報酬の額」として違法でありこれに基づく支出は、違法な公金の支出に当たる。という請求部分については、地方自治法第242条第1項及び第2項で定める住民監査請求の要件を具備しているものと認め、平成31年4月11日、これを受理した。

本件措置請求は、地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求であり、地方自治法第75条第1項の事務監査請求と異なり、監査の対象は、「当該地方公共団体の長、委員会、委員又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実、個別具体的な財務会計上の行為の是正を求めるもの」に限られている。

この対象と不当と主張する議会の議決の関係については、昭和37年3月7日最高裁判所判決（昭和31（オ）61）によれば「住民の監査請求及び住民訴訟は、地方公共団体の公金または財産に関する長その他の職員の行為を対象とするものであつて、議会の議決の是正を目的とするものではない」としながらも、「長その他の職員の公金の支出等は、一方において議会の議決に基くことを要するとともに、他面法令の規定に従わなければならないのは勿論であり、議会の議決があつたからというて、法令上違法な支出が適法な支出となる理由はない」と判示されており、また地方財務実務提要（地方自治制度研究会編集）の中では、「住民監査請求の対象となるのは、普通地方公共団体の長、委員会、委員又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実であり、議会の行為は請求の対象とはならない」、「議会の行為（条例の制定、予算その他の議決等）は、それが違法又は不当なものであつてもそれだけでは監査請求の対象とはならず、議会の行為に基づき執行機関の具体的な行為をまっしてはじめてその対象となるもの」と示されている。

更に、昭和29年8月31日福岡高等裁判所判決（昭和29年（ネ）250号）では、「一般原則として、地方議会は普通地方公共団体の意思決定機関であつて、議会の議決そのものは、それ自体として外部に対して直接法律上の効果を及ぼすものでない」、「議会の議決そのものは執行機関の行う行政処分的前提要件たるに過ぎない」と示されている。

これらに照らし、受理にあたっては、請求書の記載内容を整理し、平成31年第1回朝霞市議会定例会議案第14号の議決自体の違法、不当の判断については、監査の対象外とし、請求書及び事実証明書により確認した農業委員会委員への年額報酬の支給に係る予算執行等財務会計上の行為の違法、不当について監査することとしたものである。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求人が提出した請求書及び事実証明書から判断して、農業委員会委員への年額報酬の支給に係る予算執行等財務会計上の行為に違法、不当があるのかを監査対象事項とした。

2 監査対象部課

市民環境部産業振興課（農業委員会事務局）

3 監査方法

次の方法により監査を行った。

(1) 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、証拠の提出を求め、陳述の機会を請求人に対し与えたところ、平成31年4月25日、朝霞市監査委員室において請求人が陳述を行った。

(2) 関係職員の調査

地方自治法第199条第8項の規定により、監査対象課に関係資料の提出を求めるとともに、平成31年4月24日に関係職員の調査を行った。

下記「第4 事実関係の確認」に掲げる事項等について、事実関係の調査を実施した。

第4 事実関係の確認

監査対象課から提出された関係資料を調査するとともに関係職員の調査を行い、次のとおり事実関係を確認した。

1 条例改正の経緯

平成28年4月1日に改正された農業委員会等に関する法律において、農地等の利用の最適化の推進に関する事項に関する事務が農業委員会の必須事務に位置付けられたことに伴い、その実績に応じた報酬を定めるために、地方自治法第96条第1項第1号の規定に基づき、平成31年第1回朝霞市議会定例会において、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部を改正する条例を議案として提出し、原案可決の議決がなされた。

2 条例改正の内容

農業委員会等に関する法律の改正に伴い、農業委員会の委員報酬に農地等の利用の最適化の推進に関する事項に関する事務の実績に応じた報酬を追加した。

特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和32年朝霞市条例第2号）の一部を次のように改正する。

別表農業委員会の項中

4万3,000円	を	4万3,000円	月額報酬のほか、年額報酬として農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額	に改める。
3万9,000円		3万9,000円		
3万6,000円		3万6,000円		

3 要綱の制定

特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の別表に定める農業委員会委員の年額報酬の支給方法等に関して必要な事項を定めた、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱を制定し、平成31年4月1日に施行した。

4 条例に年額報酬の額を明記しなかった理由

農業委員会委員への報酬額は、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の一部を改正する条例において、「月額報酬のほか、年額報酬として農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」としている。

また、農林水産省が制定している農地利用最適化交付金事業実施要綱の活動実績に応じた交付金の単価に基づき、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱第3条において、「活動実績による報酬額は、日額6,000円とする。」とし、報酬の支給に関しては、県からの年度の交付金が確定した後に、その活動に応じて支給する予定のため、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱第4条において「年度の交付金が決定した後、一括して支給する。」と定めている。

この交付金は、国の予算の範囲内で配分されるため、申請額が国の予算額を超えた場合は、交付額が変動することが想定されること、本市では活動実績に応じた報酬の支払いを予定しているが、今後、農林水産省が定める農地利用最適化交付金事業実施要綱に定める成果実績

に応じた支払いに変更する場合、報酬額や範囲、内容を改めて追加するとともに、事業年度ごとにどれだけ成果をあげたかによって交付される額が変動するため、事前に金額を算定することが難しい状況であることから報酬額を予め定め難いため、「条例によって一定の基準の下に具体的・細目的事項を下位の法令に委任することは許容されるもの」とされた平成19年10月31日大阪高等裁判所判決（平成19（行コ）17）の判例や、県内市の報酬条例の整備状況を参考にして、報酬額を条例には定めずに要綱に委任したものである。

5 地方自治法第203条の2の規定に対する本条例改正の適法性

特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例の別表農業委員会の項中に、地方自治法第203条の2第4項に基づく報酬額を定めず、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱で定めていることについては、「条例によって一定の基準の下に具体的・細目的事項を下位の法令に委任することは許容されるもの」とされた平成19年10月31日大阪高等裁判所判決（平成19（行コ）17）の判例に基づき要綱に委任したものである。

平成19年10月31日大阪高等裁判所判決（平成19（行コ）17）の判例の抜粋

- ・ 給与条例主義においても、基本的事項の委任や白紙委任等は許されないとしても、条例によって一定の基準の下に具体的・細目的事項を下位の法令に委任することは、任命権者の恣意的な決定を排するものであって、かつ、給与条例主義の趣旨を没却するものでない限り、当然に許容されるものと考えられる。
- ・ 条例において報酬等の額及び支給方法についての基本的基準のみを定め、その具体的な決定を当該普通地方公共団体の長又は規則に委任することも、地方自治法203条、204条の2の各規定の許容するところであると解することにも十分な合理性が認められるものと考えられる。
- ・ 本件条例は、1条において、条例の趣旨について、地方自治法203条に掲げる者（他の条例に特別の定めのある者を除く。以下「非常勤の職員」という。）に対し支給する報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法について定めるものとする規定し、2条において、本件条例1条の報酬は別表のとおりとするものと規定し、原判決別紙1のとおり、別表において区分欄に、市議会議長や行政委員会委員及び条例に基づく審議会委員等の60の職種の常設的な非常勤の職員の区分ごとに報酬額を具体的に月額又は日額で定めており、最後にその区分の一つとして、「非常勤の嘱託員」が規定され、これに対応する報酬額は「月額27万円又は日額1万2700円の範囲内で任命権者の定める月額又は日額」と規定されている。3条以下には、年額又は月額による支給方法、死亡した場合の取扱い、旅費や費用等の支給について定めている。そして、同条例は、

9条において、この条例の施行について必要な事項は、市長が別に定めると規定しており、同条の規定に基づき、専門委員及び非常勤の嘱託員の範囲及び報酬の支給額を定めることを目的として、専門委員及び非常勤の嘱託員の範囲及び報酬に関する支給内規（支給内規）が定められている。

- これらの多種多様な非常勤の嘱託員の報酬について、すべてを条例で定めるとすれば、条例改正の必要が頻繁となり、かえって、瑣末な条例改正の審議のために限られた議会日程を割かざるをえない結果を生じ、逆に弊害をもたらすこともあり得ないではないと考えられる。

このように、本件条例においては、法律・条例に根拠があり報酬額を予め確定し得る非常勤職員については直接に報酬額を定め、その他の非定型的・臨時的で報酬額を予め定め難い非常勤の嘱託員については、報酬の限度額、支給の方法その他の基本的な事項については条例に規定し、一定の限度額の範囲で任命権者に具体的な額の決定を委任しているものであり、その外に別途本件要綱を制定しているのであるから、本件条例の規定する委任の在り方には、十分な合理性が認められるものであって、任命権者の恣意的な決定を排するものであり、かつ、前記(2)で説示した給与条例主義の趣旨を没却するものではないと考えられるので、委任の限界を超えるものではなく当然に許容されるものであるといわなければならない。

なお、支給内規の別表第2記載の非常勤の嘱託員について具体的な報酬額を条例で予め定めることが困難でありまた不相当であって、上記の解釈が相当性を有することは、大阪府や府下の各市町村において非常勤の嘱託員について報酬額の具体的な支給基準を予め定めている条例を置く地方自治体が皆無であることから推測されるところである。

なお、陳述の際に請求人から申出のあった、地方自治法第203条の2第1項及び第2項については、特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例及び朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱の定めに基づき、農業委員会委員へ報酬を支給することとしている。

6 予算執行等財務会計上の行為

農業委員会委員への年額報酬は、年度末に県からの交付金の額が確定した後に、その活動に応じて支給する予定のため、現時点では、予算執行等財務会計上の行為は行われていない。

第5 監査の結果

本件措置請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

平成31年第1回朝霞市議会定例会で可決された議案第14号特別職の職員で非常勤のものとの報酬及び費用弁償に関する条例の一部を改正する条例に係る、「月額報酬のほか、年額報酬として農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」の支給が、違法、不当な予算執行等財務会計上の行為になるとは認められない。

よって、本件措置請求には理由がないと判断し、棄却する。

以下、順次判断理由について述べる。

本件は、条例改正に基づき本年度末から予定される、農業委員会委員への年額報酬の支給に係る予算執行等財務会計上の行為に違法、不当があるのかを監査対象事項とした。

請求人は、「地方自治法203条の2第4項は「報酬の額」を条例で定めることを規定している。本件年額報酬の定め方は、「報酬の額」としては違法である」、「報酬額の基準として、「農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ」としているが、基準として不明瞭である。報酬額は、明確であり、確定されなければならない。したがって、不明瞭、不確定であるので、報酬算定としては違法である。」、「市長が予算を超えて予算執行ができないのは、当然であり、本件改正条項は、報酬額については、定めがないということになる。報酬額の定めがない報酬規定は、違法である。」、「特別職の非常勤職員の報酬は、勤務、役務の対価であり、公法上の権利である。したがって、勤務、役務の対価として、基準は明確であって、明確な報酬額でなければならない。本件改正条項は、以上のとおり、不明瞭、不正確であって、本件法規に違反する。」、「本件改正条項は、特別職の非常勤公務員の報酬請求権の根拠となるものであり、予算を引用している。予算は市議会が財政民主主義の観点からの財政監督手段である。本件改正条項は、報酬条例と予算を混同し、予算でもって報酬額を定めている。予算は、特別職の非常勤公務員に権利を付与しない。」、「本件改正条項は、報酬が幾らになるのか、採決時には不明であった。このような白紙条項の条例は違法である。」と主張している。

しかしながら、請求人の摘示した地方自治法第203条の2のほか、同法第203条、第204条の2などの各規定は給与条例主義を定めたものと解されるところ、給与条例主義は、基本的事項の委任や白紙委任等は許されないとしても、条例によって一定の基準の下に具体的・細目的事項を下位の法令に委任することは、任命権者の恣意的な決定を排するものであって、かつ、給与条例主義の趣旨を没却するものでない限り、当然に許容されるものと考えられる。

そして、条例において報酬等の額などについての基本的基準のみを定め、その具体的な決定を当該普通地方公共団体の長又は規則に委任することも、地方自治法の各規定の許容するところであると解することにも十分な合理性が認められるものと考えられる。

本件についてこれを見ると、特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（以下「本件条例」という。）は、第1条及び別表で「月額報酬のほか、年額報酬として農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」とし、報酬限度額を規定したうえで、その具体的金額については市長が定めるものとしており、これを受けて、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱（以下「本件要綱」という。）は、第2条で本件条例別表に定める「実績」の内容を明らかにするとともに、第3条では、当該実績による報酬額を月額6,000円と定めている。この月額額は、農林水産省が制定している農地利用最適化交付金事業実施要綱の活動実績に応じた交付金の単価に基づいたものである。

他方、本件条例は、具体的な報酬額まで規定しているものではない。しかし、農業委員会委員の報酬は、農林水産省の農地利用最適化交付金事業実施要綱に基づき、国の予算の範囲内で配分され交付するものであって、予算額を超えた申請額があった場合には交付額が変動することが予想される。また、本市では活動実績に応じた報酬の支払いを予定しているが、今後、農林水産省が定める農地利用最適化交付金事業実施要綱に定める成果実績に応じた支払いに変更する場合、報酬額や範囲、内容を改めて追加するとともに、事業年度ごとにどれだけ成果をあげたかによって交付される額が変動することがある。そうすると、あらかじめすべてを条例に規定することは非常に困難である。仮に全てを条例に定めるとすれば、交付額が変動する度に条例改正の必要が頻繁となり、かえって、瑣末な条例改正の審議のために限られた議会日程を割かざるをえない結果を生じ、逆に弊害をもたらすことになる。

このように、農業委員会委員の報酬について具体的な金額を条例で予め定めることが困難又は不相当であって、それゆえ本件条例が正当性を有することは、平成28年7月に農林水産省から委員報酬を農地利用最適化交付金の額の確定後に定める場合の条例イメージにおいて、条例中に明文の規定を設けて市長に委任する旨の規定ぶりとなっていること、報酬条例を定めている県内16市のうち本市と同様に金額を条例に規定していない市が15市あることから推測されるものである。

以上からすると、本件条例においては、報酬額を予め定め難い非常勤職員について、報酬の限度額については条例に規定し、一定の限度額の範囲で任命権者に具体的な額の決定を委任しているものであり、その外に別途本件要綱を制定しているのであるから、本件条例の規定する委任の在り方には、十分な合理性が認められるものであって、任命権者の恣意的な決定を排するものであり、かつ、給与条例主義の趣旨を没却するものではないと考えられるので、委任の限界を超えるものではなく当然に許容される。

なお、本件に類似した判例として、平成19年10月31日大阪高等裁判所判決（平成19（行コ）17）があるところ、その判示は本措置請求に対する判断についても妥当すると考えられることから、以下参考のためにこれを抜粋する。

- ・ 給与条例主義においても、基本的事項の委任や白紙委任等は許されないとしても、条例によって一定の基準の下に具体的・細目的事項を下位の法令に委任することは、任命権者の恣意的な決定を排するものであって、かつ、給与条例主義の趣旨を没却するものでない限り当然に許容されるものと考えられる。
- ・ 条例において報酬等の額及び支給方法についての基本的基準のみを定め、その具体的な決定を当該普通地方公共団体の長又は規則に委任することも、地方自治法203条、204条の2の各規定の許容するところであると解することにも十分な合理性が認められるものと考えられる。
- ・ 本件条例は、1条において、条例の趣旨について、地方自治法203条に掲げる者（他の条例に特別の定めのある者を除く。以下「非常勤の職員」という。）に対し支給する報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法について定めるものとする規定し、2条において、本件条例1条の報酬は別表のとおりとするものと規定し、原判決別紙1のとおり、別表において区分欄に、市議会議員や行政委員会委員及び条例に基づく審議会委員等の60の職種の常設的な非常勤の職員の区分ごとに報酬額を具体的に月額又は日額で定めており、最後にその区分の一つとして、「非常勤の嘱託員」が規定され、これに対応する報酬額は「月額27万円又は日額1万2700円の範囲内で任命権者の定める月額又は日額」と規定されている。3条以下には、年額又は月額による支給方法、死亡した場合の取扱い、旅費や費用等の支給について定めている。そして、同条例は、9条において、この条例の施行について必要な事項は、市長が別に定めると規定しており、同条の規定に基づき、専門委員及び非常勤の嘱託員の範囲及び報酬の支給額を定めることを目的として、専門委員及び非常勤の嘱託員の範囲及び報酬に関する支給内規（支給内規）が定められている。
- ・ これらの多種多様な非常勤の嘱託員の報酬について、すべてを条例で定めるとすれば、条例改正の必要が頻繁となり、かえって、瑣末な条例改正の審議のために限られた議会日程を割かざるをえない結果を生じ、逆に弊害をもたらすこともあり得ないではないと考えられる。

このように、本件条例においては、法律・条例に根拠があり報酬額を予め確定し得る非常勤職員については直接に報酬額を定め、その他の非定型的・臨時的で報酬額を予め定め難い非常勤の嘱託員については、報酬の限度額、支給の方法その他の基本的な事項については条例に規定し、一定の限度額の範囲で任命権者に具体的な額の決定を委任しているものであり、その外に別途本件要綱を制定しているのであるから、本件条例の規定する委任の在り方には、

十分な合理性が認められるものであって、任命権者の恣意的な決定を排するものであり、かつ、前記(2)で説示した給与条例主義の趣旨を没却するものではないと考えられるので、委任の限界を超えるものではなく当然に許容されるものであるといわなければならない。

なお、支給内規の別表第2記載の非常勤の嘱託員について具体的な報酬額を条例で予め定めることが困難でありまた不適當であって、上記の解釈が相当性を有することは、大阪府や府下の各市町村において非常勤の嘱託員について報酬額の具体的な支給基準を予め定めている条例を置く地方自治体が皆無であることから推測されることである。

第6 監査委員の意見

本件措置請求についての監査結果については、重複するが前述の昭和37年3月7日最高裁判所判決（昭和31（オ）61）の「住民監査請求は議会の議決の是正を目的とするものではない」とあるとおり、この是非については監査の対象外とし、他方の「議会の議決があつたからというて、法律上違法な支出が適法な支出となる理由はない」という判示等を踏まえて考察したものである。

繰り返すが

- ① 成果実績に応じて支給する年額報酬は、平成19年10月31日大阪高等裁判所判決（平成19（行コ）17）の判決でも許容されているとおり「報酬額をあらかじめ定めがたい」ものであり
- ② また、条例にある「年額報酬として農地等の利用の最適化の推進の実績に応じ予算の範囲内で市長が定める額」は、朝霞市農業委員会委員の年額報酬に関する要綱では、「報酬額」を日額6,000円と定め、報酬の原資である国からの「農地利用最適化交付金」が決定した後、一括して支給すると規定されており、上記判決でも容認されているものとする。

本件に限らず、行政運営には市民の理解、協力を欠かすことはできない。そのためには、引き続き、行政として担うべき説明責任を丁寧に果たし、市政の発展に努められていくことを望む。