

杉並区職員措置請求監査結果

(元選挙管理委員の報酬に関する住民監査請求)

(平成23年4月)

杉並区監査委員

目 次

第1	請求の受付	
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 措置請求の要旨	3
	(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求及びその理由	3
第2	請求の受理	
1	要件審査	4
	(1) 請求人の住民資格	4
	(2) 措置請求の内容	4
	(3) 監査請求期間	4
	(4) 受理	4
2	個別外部監査の請求	4
第3	監査の実施	
1	請求人の証拠の提出及び陳述	6
2	監査項目	6
3	対象部局	6
第4	対象部局の抗弁要旨	
1	選挙管理委員会事務局	7
2	政策経営部職員課	8
第5	監査の結果と判断	
1	監査結果	10
2	判断	10
資料		
1	措置請求書及び事実を証明する書面	
1-1	措置請求書	14
1-2	事実証明書	18
2	抗弁書	
2-1	選挙管理委員会事務局抗弁書	31
2-2	政策経営部職員課抗弁書	37
3	条例	
	杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例	39

【注】 資料3の条例は、平成22年4月1日現在のものである。

ホームページ掲載にあたり、請求人名は仮名とし、住所・電話番号・職業は省略して掲載しています。また、資料¹-2「事実証明書」（18～30ページ）及び資料³「条例」（39～40ページ）の掲載は省略しました。

なお、省略した資料については、区政資料室及び杉並区立各図書館でご覧いただけます。

第1 請求の受付

1 請求人

A

B

C

D

E

F

G

2 請求書の提出

平成23年2月10日

3 請求の内容

請求人が提出した元選挙管理委員の報酬に関する住民監査請求書(以下、「措置請求書」という。)は別添(資料¹-1)のとおりであるが、請求人の主張事実及び措置請求についての要旨は、次の(1)及び(2)のとおりである。また、(3)のとおり、外部監査による監査を求めている。

(1) 主張事実の要旨

ア 事実関係

本橋文将氏は2007年12月27日付で選挙管理委員に就任し、2010年10月25日に自己都合で辞任した。本橋氏には就任以来「杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例」(昭和31年杉並区条例第21号。以下「本件報酬条例」という。)に基づいて毎月24万2,000円の月額報酬が払われてきた。ただし2010年10月分については日割計算により6日分を控除した19万5,162円が支給された。

本橋氏は2010年5月上旬に健康を害し、これを理由に同月12日にあった委員の仕事を欠勤した。以降同年10月25日に辞任するまで復職することはなか

った。この欠勤期間中、選挙管理委員としての職務を果たすことはいっさいなかった。入退院を繰り返すなど勤務不可能の健康状態が続いていたのである。

申立人 A が杉並区選挙管理委員会事務局に電話で確認したところでは、欠勤開始から辞職までの間に本橋氏が受け取った報酬の内訳は次のとおりである。

2010年5月 = 24万2,000円
6月 = 24万2,000円
7月 = 24万2,000円
8月 = 24万2,000円
9月 = 24万2,000円
10月 = 19万5,162円
(合計 140万5,162円)

イ 違法・無効性

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)の規定によれば、非常勤行政委員の報酬は勤務実績に対する純粋な反対給付であり、生活給としての性格はいっさい持ち合わせていない。そのことは、立法過程の審議内容や裁判例からも明らかである。

ところが本件の場合、勤務実態が皆無にもかかわらず約半年もの長期にわたって報酬を支払ったのである。こうした支出の根拠となった本件報酬条例の月額規定は法第203条の2第2項本文ならびに但し書きの立法趣旨に反し違法である。議会の裁量権を逸脱している。

本件支出は違法な条例に基づいて支払われたものであり、給与条例主義に反して違法・無効である。

ウ 月額支給の違法性について

本件報酬条例の違法性は、勤務実態のいかんにかかわらず月額制をとっている部分にある。現行条例では、病気に限らず、自己都合で欠勤した場合においても月額が払われることになる。こうした現象を可能とした本件報酬条例の仕組みには欠陥がある。法第203条の2本文の原則にしたがって日額制にするのが欠陥解消のもっとも合理的な方法である。

エ 財産管理を怠る事実

選挙管理委員を欠勤していたにもかかわらず支払われた報酬・計 140 万

5,162円は本橋氏の不当利得にあたり、杉並区長はこれを返還請求する権利を有している。しかしながら現在にいたるまで不当利得返還請求権を行使しておらず、よって財産の管理を怠る事実が存在する。

(2) 措置請求の要旨

ア 杉並区長は元選挙管理委員・本橋文将氏に対し、2010年5月分から同年10月分の報酬額に相当する不当利得としての金員140万5,162円を請求せよ。

イ 杉並区長は元選挙管理委員・本橋文将氏に対し上記金員に相当する不当利得返還請求権を有するところ、この行使を怠ることは違法であることを確認せよ。

(3) 個別外部監査契約に基づく監査の請求及びその理由

法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、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ます。

杉並区の各監査委員は、去る2010年9月30日に東京地裁で言い渡された監査委員報酬をめぐる判決の内容でも明らかとなり、その監査能力に疑義がある。すわなち四居誠代表監査委員および茂木信監査委員は、上記判決に先立ってなされた住民監査請求の監査において、監査委員自身に支払われた報酬に違法性があることを指摘することができなかった。また齊藤常男・小野清人の各監査委員は公認会計士などの有資格者ではなく、監査委員就任にあたって監査に関する技能ならびに見識が考慮された形跡もない。単に議員間の政治的力関係によって得たポストであることは明白であり、基礎的な監査事務能力ならびに公正さに疑問がある。これらの区監査委員では厳正な監査が期待できない。

第2 請求の受理

1 要件審査

(1) 請求人の住民資格

措置請求書の受付け時点における請求人の住民資格を確認した。

(2) 措置請求の内容

措置請求の要旨は、区長に、元選挙管理委員・本橋文将氏に対して、平成22年5～10月分報酬の不当利得返還請求権の行使を求める主張であると認定した。

(3) 監査請求期間

本件措置請求の監査請求期間については、法第242条所定の要件を充足している。

(4) 受理

以上から、本件措置請求は法第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成23年2月17日、受理することを決定した。

2 個別外部監査の請求

請求人は、上記第1-3-(3)に記載したとおり区監査委員では厳正な監査が期待できないとして、個別外部監査契約に基づく監査によることを求めている。

しかし、住民監査請求に関する監査結果と、その監査結果を踏まえて行われた住民訴訟の判決とが異なる結果になったからといって、それをもって直ちに、「区監査委員では厳正な監査が期待できない」とするのは、請求人の予断に過ぎない。指摘された住民監査請求の監査においても、監査委員は、法の定めに従って公正不偏の態度を保持して監査を実施したものであり、地裁判決と結論が異なることがあり得ることは、むしろ、法制度が予定するものと言うべきである。また、議員のうちから選任された監査委員について、公認会計士などの有資格者ではなく、などと主張している点は、議員のうちから選任することを定めた現在の監査委員制度そのものを否定する主張であって、認めることはできない。

監査委員は、法第196条第1項の規定に則り、区長が議会の同意を得て、人格が高潔で、自治体の財務管理、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及び議員のうちから選任したものである。また、法第198条の3に定められたとおり、その職務の遂行に当たっては、常に公正不偏の態度を保持して監査を行うことを義務付けられ、これを遵守しているのである。

以上から、請求人の個別外部監査契約に基づく監査の求めについては、相当と認められず、棄却する。

第3 監査の実施

1 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項の規定に基づき、平成23年2月24日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

当日、請求人のうちから A 氏が請求の要旨を補足する陳述を行った。
なお、新たな証拠の提出はなかった。

2 監査項目

本件措置請求にかかる監査に必要な事項として、措置請求事実に関する次の2項目を監査項目とし、それらを踏まえて監査結果を導くこととした。

法令違反の有無について

事務手続上の適否について

3 対象部局

選挙管理委員会事務局及び政策経営部職員課を監査の対象とし、抗弁書の提出を求めるとともに、平成23年3月24日に説明聴取を行い、また、適宜関係書類を調査した。

第4 対象部局の抗弁要旨

1 選挙管理委員会事務局

対象部局の一つである選挙管理委員会事務局から、平成23年3月4日に抗弁書(別添資料²-1)が提出され、また、平成23年3月24日に説明を聴取した。提出された抗弁書及び聴取した説明内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求人の主張する本件報酬条例の違法・無効性について

平成22年3月31日の東京地裁判決(平成21年(行ウ)第259号)及び平成23年2月9日の東京高裁判決(平成22年(行コ)第339号)を引用し、本件支出の根拠となる本件報酬条例が月額報酬を定めたことは、法第203条の2第2項の立法趣旨に反するものではなく、適法であり、かつ、議会の条例制定の裁量範囲を超えるとは認められない。よって、適法な条例に基づく本件の支出は無効ではなく、請求人の主張はあたらない。

(2) 請求人が主張する月額支給の違法性について

平成22年3月31日の東京地裁判決(平成21年(行ウ)第259号)及び平成23年2月9日の東京高裁判決(平成22年(行コ)第339号)並びに法第182条第1項及び法第184条の2第1項を引用し、選挙管理委員について、勤務日数に応じた日額報酬の定めをしていないことが、条例制定における裁量の範囲を超えるとは認められない。よって、本件報酬条例は適法であり、日額制にするのが欠陥解消の方法であるとする、請求人の主張はあたらない。

また、判例や法の趣旨から鑑みると一般職の職員は、その分限処分には軽重の異なる処分があるのに対し、選挙管理委員の場合には罷免しかなく、法律上その他の処分を行うことはできないことを考えれば、身分について慎重に判断することを予定していると考えられる。したがって、一般職の常勤職員と同様な休暇制度等を選挙管理委員に設けることは法の趣旨に反し、適当でないといえる。

以上のことから、選挙管理委員の勤務実態は、委員会への出席を勤務のすべてと考えることは偏狭に失し、一方、一般職の職員と同様な休暇制度を必要と考えることは適当でないと解すべきである。

したがって、欠勤した場合においても月額が払われることになる本件報酬条例が違法であるとする、請求人の主張もあたらない。

(3) 平成22年5～10月の当該選挙管理委員の報酬支出状況

平成22年5月分	242,000円
6月分	242,000円

7月分	242,000円
8月分	242,000円
9月分	242,000円
10月分	195,161円(10月25日退職)

10月分報酬については、過払い分46,838円を平成22年11月に戻入。その後、端数処理の差額について、平成23年2月に1円を戻入した。

2 政策経営部職員課

対象部局の一つである政策経営部職員課から、平成23年3月4日に抗弁書(別添資料[2]-2)が提出され、また、平成23年3月24日に説明を聴取した。提出された抗弁書及び聴取した説明内容の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求人の主張する本件報酬条例の違法・無効性について

選挙管理委員の報酬については、法第203条の2第2項但し書において、「条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」と規定されていることに基づき、本件報酬条例で月額報酬額と支給方法を規定している。

選挙管理委員の職務は、毎週1回行われる定例会等へ出席するだけでなく、常に法規の研究をし、選挙界の浄化、外部団体等との連絡を図り、区民の政治常識の昂揚啓発について、必要な施策を研究し、執行するものであり、定例会等への出席日数では計測できない多くの職務、職責を担っている。このことから、定例会等への出席が皆無であったことをもって、勤務実態がないとはいえない。

以上のことから、選挙管理委員の報酬を勤務日数に応じて支給するのではなく、条例により報酬の月額支給を規定することは、法第203条の2第2項の立法趣旨に反するものではなく適法な措置であり、適法な本件報酬条例により支出された月額報酬については、有効である。

(2) 請求人の主張する月額支給の違法性について

上記(1)で抗弁したとおり、選挙管理委員は、常に法規、施策の調査研究等の職務があり、定例会等への出席日数では計測できない多くの職務がある。

また、病気等の自己都合により、勤務実態がない期間が結果として生じたとしても、その期間は可及的速やかな職務復帰を前提としたうえで生じたものであり、そのことをもって月額報酬を支出することに違法性が存在するとはいえない。

以上のことから、月額支給の規定に違法性はない。

(3) 請求人の主張する財産管理を怠る事実について

上記(1)及び(2)で抗弁したとおり、本件報酬条例に基づき、適切に支出された報酬については、不当利益返還請求権並びに財産の管理を怠る事実は存在しない。

第5 監査の結果と判断

1 監査結果

本件措置請求については、平成23年4月7日、監査委員の合議により、次のように決定した。

決定：請求人の主張は理由がないものと認め、本件請求を棄却する。

2 判断

選挙管理委員の報酬は、本件報酬条例に基づいて支給されており、第2条に規定された別表により、委員は「月額 242,000円」として、月額報酬制が採られている。

さて、第一の争点は、月額報酬制が違法かどうかである。

本件報酬条例の根拠法である法第203条の2第2項は、「報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。」として日額報酬制を原則として示しつつ、「ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。」として、条例による裁量を認めている。本件報酬条例が、この但し書きを根拠として月額報酬制を採ったことは明らかである。

これに対して請求人の主張は、法第203条の2第2項が日額報酬制を原則としている理由を、「非常勤行政委員の報酬は勤務実績に対する純粋な反対給付であり、生活給としての性格はいっさい持ち合わせていない」ことによるものとし、但し書きで認められた「条例で特別の定め」をなしうる範囲も、この枠組みを超えない範囲で許されるに過ぎない、と解し、その帰結として、勤務実績に関わらず定額を支給する月額報酬制を採用した条例の定めは、議会に認められた裁量権を逸脱したものであり、法第203条の2第2項本文並びに但し書きの立法趣旨に反し違法である、とするものである。

こうした請求人の主張に近い判断は、いくつかの判例にも見られる。その一つは平成21年1月22日の大津地裁判決であり、また、その控訴審である平成22年4月27日の大阪高裁判決である。これらは、法第203条の2第2項但し書きの裁量の範囲を限定的に解し、「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」（大阪高裁判決）すべきものとし、少なくとも一般の選挙管理委員については、特別な事情を認めることなく、月額報酬制を定めた条例の規定を法第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ものとしている。

対象部局の抗弁が、選挙管理委員の職務を委員会への出席にとどまらず、幅広いものである、といった点に主張の力点を置いているように思われるのは、

この大阪高裁判決が言うところの「特別な事情」が有る、ということ意識し、強調したものであろう。

しかし、こうした判例が、一つの流れとして固まりつつあるかといえ、そうではない。例えば、練馬区選挙管理委員会の委員長及び委員に対する月額報酬支給の違法性が争われた平成22年3月31日東京地裁判決や、東京都選挙管理委員会の委員長及び委員に対する月額報酬支払について同様に争われた平成23年2月9日東京高裁判決は、例えば後者においては、前記大阪高裁判決を援用した控訴人（原告）の主張に対して、「改正時の国会審議及びその解釈に係る自治庁の回答並びに自治庁次官通知のいずれにも、条例により特別の定めをする事情につき、控訴人主張の（ア）又は（イ）に限定すべきことが示されていると認めることはできない。」（注：ア 常勤の職員と同様に月額等をもって定められた報酬を支給することが合理的である場合 イ 勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額等をもって定められた報酬を支給する以外に方法がない場合等）とした上で、更に「どのような非常勤職員にどのような方法で報酬を支給するかについては、あくまでも地方自治体が、職務内容及び勤務態様等を考慮して、具体的実情に応じ、自主的に判断すべきもの」であり、「どのような場合に月額支給によらない特別の定めをするかということ自体についても、自主的に判断することができる」として、控訴人（原告）の主張を退けている。

また、杉並区長を被告として争われ、確定した、監査委員に関する報酬返還請求事件においても、平成22年9月30日東京地裁判決は「杉並区監査委員の給与等に関する条例」により定められた月額報酬制について「本件報酬額規定を定めた杉並区議会の判断については、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとまでは断じ難いというべきである。したがって、議員のうちから選任された非常勤の監査委員に対して月額をもって定められた報酬を支給する旨の本件報酬額規定は、法203条の2第2項に違反するとはいえない。」としているところである。

さて、こうした中での監査委員の判断であるが、手続き的には何らの瑕疵なく区議会で議決された条例を違法と断じることができるのは、違法性が一見極めて明白な場合か、少なくともそれに近い明確な論拠を示しうる場合に限られる、と言うべきであろう。最高裁判例が示されていない中で下級審判決が分かる本件の場合は、一見極めて明白に区議会が裁量権を逸脱した、と断じることができない。したがって、本件報酬条例による月額報酬制の規定は違法とは言えず、請求人の主張は採用できない。

第二の争点は、条例により月額報酬制を採ることは、議会に委ねられた裁量権の範囲だとしても、その運用によっては、違法性を生じることがないか、と

いう点である。先に挙げた杉並区の監査委員に関する報酬返還請求事件においては、月額報酬制を採ること自体は認めつつも、「非常勤の職員に対する報酬について、いわゆる生活給としての要素を含まず、あくまで職務の遂行への対価として支給されるものであることを前提とする」とし、「その就職の日以後当月に土曜日及び日曜日といった一般には監査等に係る職務の遂行がされることが想定され難い日を残すのみであるようなときを含め」「一律に月額をもって定めた報酬の全額を支給するものとする限りにおいて、法203条の2第2項の規定により認められた議会の裁量権の範囲を超えるものとして、同規定に違反し、無効である」としている。ほぼ半年間にわたって一度も選挙管理委員会に出席することなく退任した本件の場合についても、同様の論理展開の可能性について検討する必要がある。

そこで、対象部局の一つである選挙管理委員会事務局の抗弁書をみると、選挙管理委員の職責の重要性や職務の多様性などを挙げて月額報酬制を採ることが議会の裁量権を濫用したとは言えない、などとする主張に続いて、選挙管理委員の罷免要件について述べている。

確かに、法第184条の2第1項は、選挙管理委員の罷免について、議会が、
心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認めるとき 職務上の義務違反その他選挙管理委員たるに適しない非行があると認めるとき に、議決によって罷免できること、その場合、公聴会を開かなければならないこと、同条第2項は、第1項の規定による場合を除くほか、その意に反して罷免されないことを定めている。

抗弁書は続いて、学陽書房の「新版 逐条地方自治法」の記述を引用して、上記罷免規定が、一般職の職員の場合の分限免職及び懲戒免職に相当するものであることを指摘し、一般職の職員の場合には軽重の異なる分限処分規定が定められているのに対して、選挙管理委員については罷免しかないこと、を述べている。

ここから導こうとする結論は、いまひとつ明確ではないが、地方公務員法第27条第2項で定められている分限休職や分限降給に類する規定を置くことは法の趣旨に反して適当ではなく、長期にわたって選挙管理委員会を欠席した場合に、報酬の支払を停止するなどといった規定を条例で定めていないからといって、それが条例の欠陥と言うべきものではないし、直ちに違法とすべきものではない、と主張しているものと思われる。

しかし、罷免手続きが極めて厳格であり、罷免以外の分限処分的な規定が認められていないからといって、例えば条例で、月額報酬を支給できる要件を定めることができない、と断定できるかどうかは疑問である。少なくとも、一般職の職員に関する規定との対比で検討するだけでなく、特別職としての選挙管

理委員の職務の性格などを踏まえ慎重に検討したうえで判断されるべきものである。

ただし、そうした規定を定めていないからといって、本件報酬条例が直ちに違法とすべきものではない、という抗弁書の結論は、是認できるものである。月額報酬制を採ることを違法としない、という前提に立った上で考える場合、選挙管理委員の職責の重要性や職務の多様性などを勘案し、罷免か辞任以外に報酬支払を停止する方法を定めない、という現在の条例の組み立て方もあり得るし、何らかの形で支給条件を定めるという組み立て方もあり得るものであろう。しかし、いずれにしても、それらは立法政策上の問題であって、監査という立場からあり方を言及できるものではない。

明確なことは、本件報酬条例には、選挙管理委員の勤務状況によって報酬を減額できるといった規定は存在しないことである。請求人が主張するように、半年近くにわたって選挙管理委員としての職責を果たしていないとすれば、そうした者に報酬を支払い続けることの妥当性については議論の余地があるところであろう。しかし、本件報酬条例に減額等に関する規定がない以上、定められた手続きに従って行われた報酬支給事務は、一義的には適正な行為とみなすべきであり、受給した元選挙管理委員においても、不当利得と断じることができないのである。

それでもなお、支給事務が違法であり、受給者に不当利得が生じている、とするには、請求人も主張しているように、本件報酬条例自体が欠陥である、というほかないところであるが、第一の争点に対する判断で述べたと同様の理由により、一見極めて明白に違法といえるものではなく、請求人の主張を認めることはできない。

以上から、請求人の主張は理由がないものと認め、棄却する。

(平成23年2月10日 杉監査第2210号収受)

住民監査請求書

(勤務実態がない選挙管理委員の報酬にかかる不当利得返還請求、および財産の管理を怠る事実の確認請求)

2011年2月10日

杉並区監査委員様

請求人

A

B

C

D

E

F

G

1 請求の趣旨

(1) 杉並区長は元選挙管理委員・本橋文将氏に対し、2010年5月分から同年10月分の報酬額に相当する不当利得としての金員140万5162円を請求せよ。

(2) 杉並区長は元選挙管理委員・本橋文将氏に対し上記金員に相当する不当利得返還請求権を有するところ、この行使を怠ることは違法であることを確認せよ。

2 請求の原因

(1) 当事者

請求申立人はいずれも杉並区住民である。

(2) 事実関係

本橋文将氏は2007年12月27日付で選挙管理委員に就任し、2010年10月25日に自己都合で辞任した。本橋氏には就任以来「杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例」(以下「本件報酬条例」という)に基づいて毎月24万2000円の月額報酬が払われてきた。ただし2010年10月分については日割計算により6日分を控除した19万5162円が支給された。

本橋氏は2010年5月上旬に健康を害し、これを理由に同月12日にあった委員の仕事を欠勤した。以降同年10月25日に辞任するまで復職することはなかった。この欠勤期間中、選挙管理委員としての職務を果たすことはいっさいなかった。入退院を繰り返すなど勤務不可能の健康状態が続いていたのである。

申立人 A が杉並区選挙管理委員会事務局に電話で確認したところでは、欠勤開始から辞職までの間に本橋氏が受け取った報酬の内訳は次のとおりである。

2010年5月	=	24万2000円
6月	=	24万2000円
7月	=	24万2000円
8月	=	24万2000円
9月	=	24万2000円
10月	=	19万5162円
(合計)		<u>140万5162円</u>

上記報酬について、現在のところ本橋氏から返還、あるいは返還の意思表示はない。

(3) 違法・無効性

地方自治法の規定によれば、非常勤行政委員の報酬は勤務実績に対する純粋な反対給付であり、生活給としての性格はいっさい持ち合わせていない。そのことは、立法過程の審議内容や裁判例からも明らかである。

ところが本件の場合、勤務実態が皆無にもかかわらず約半年もの長期にわたって報酬を支払ったのである。こうした支出の根拠となった本件報酬条例の月額規定は地方自治法 203 条の 2 第 2 項本文ならびにただし書きの立法趣旨に反し違法である。議会の裁量権を逸脱している。

本件支出は違法な条例に基づいて支払われたものであり、給与条例主義に反して違法・無効である。

(4) 月額支給の違法制について

本件報酬条例の違法性は、勤務実態のいかんにかかわらず月額制をとっている部分にある。現行条例では、病気に限らず、自己都合で欠勤した場合においても月額が払われることになる。こうした現象を可能とした本件報酬条例の仕組みには欠陥がある。地方自治法 203 条の 2 本文の原則にしたがって日額制にするのが欠陥解消のもっとも合理的な方法である。

(5) 財産管理を怠る事実

選挙管理委員を欠勤していたにもかかわらず支払われた報酬・計 140 万 5162 円は本橋氏の不当利得にあたり、杉並区長はこれを返還請求する権利を有している。しかしながら現在にいたるまで不当利得返還請求権を行使しておらず、よって財産の管理を怠る事実が存在する。

3 外部監査

なお杉並区の各監査委員は、去る 2010 年 9 月 30 日に東京地裁で言い渡された監査委員報酬をめぐる判決の内容でも明らかとなり、その監査能力に疑義がある。すわなち四居誠代表監査委員および茂木信監査委員は、上記判決に先立ってなされた住民監査請求の監査において、監査委員自身に支払われた報酬に違法性があることを指摘することができなかった。また斉藤常男・小野清人の各監査委員は公認会計士などの有資格者ではなく、監査委員就任にあたって監査に関する技能ならびに見識が考慮された形跡もない。単に議員間の政治的力関係によって得たポストであることは明白であり、基礎的な監査事務能力ならびに公正さに疑問がある。これらの区監査委員では厳正な監査が期待できない。

4 根拠法規

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。併せて、同法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、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ます。

5 事実証明書一覧

新聞記事（「東京新聞」「読売新聞」「朝日新聞」「毎日新聞」）

日テレウェブニュース

「杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例」の写し

「杉並区選挙管理委員会事務局に対する問い合わせメモ」

「杉並区の選挙だより」124号

以上

(平成23年3月4日 杉監査第526号収受)

平成23年3月4日

抗 弁 書

杉並区監査委員 へ

杉並区選挙管理委員会

元選挙管理委員の報酬に関する職員措置請求に対して、下記のとおり抗弁する。

記

- 1 請求人の主張する報酬条例の違法・無効性について（住民監査請求書2 - (3)について）

請求人は、選挙管理委員の報酬支出の根拠となる杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例の月額規定は、地方自治法203条の2第2項の立法趣旨に反し、違法であり、議会の裁量権を逸脱しており、本件支出は、違法な条例に基づいて支払われたものであり、無効であると主張する。

地方自治法（以下「法」という。）第203条の2第2項ただし書きの立法の趣旨は、「昭和31年にされたその前身である改正前法203条2項の規定の制定に係る事情からうかがわれるように、非常勤の職員には各種のものがあつて、その従事する職務やこれを受けてのそれぞれの職務の態様等は様々で、これらに対する報酬を一律にその勤務日数に応じて支給するものとするには問題があり、特に、選挙管理委員会の委員については、かねて全国の地方公共団体のほとんどにおいて月額をもってその報酬が定められていたことを踏まえつつ、その職務の内容や勤務の態様等に照らし、上記のような取扱いをすることが具体的実情に沿わないこととなるおそれがあるとの懸念が示されたことを受けて、各地方公共団体においてその判断により特別の定めをすることを認める旨を明らかにしたものであると解される。」（東京地裁平成22年3月31日判決 平成21年（行ウ）第259号）とされている。

そして、「選挙管理委員会は、必ず設置しなければならない執行機関であり、議会制民主主義の実現にとって極めて重要な選挙制度の運営、管理及び執行をする機関として、その職責の重要性はいうまでもなく、また、選挙の効力等の争訟について、準司法的機能を果たすべきことが期待されており、その職務には、中立性、独立性及び公平性が要求され、本件各委員には、高潔な人格と高い識見及び専門的知識とが要求されていることから、地方議会の選挙により選出されるべきものとされ、ひとたび選出された場合には、各種兼職の禁止に服し、守秘義務を課されるなどの諸制約をつけることになるなど、その職責や人選が一般職の職員とは全く異なるものとなっている。」(東京高裁平成23年2月9日判決 平成22年(行コ)第339号報酬支出差止請求控訴事件)

また、当区における選挙管理委員の報酬額についても「東京都内の他の特別区選挙管理委員会の委員の報酬の額が、いずれも1か月当たり、委員長については25万円ないし31万円程度、その他の委員については20万円ないし25万円程度であることに照らしても、著しく高額なものであるとはいえない。そうすると(中略)区議会の判断については、その裁量権の範囲から逸脱し又はこれを濫用したものとまでは断じ難いというべきである。」(前出東京地裁判決)

加えて「条例をもって特別の定めをすることができる場合は、(中略)地方公共団体は、勤務日数や執務時間、業務の繁忙等の事業実態のみでなく、各委員の業務内容、業務の性質、権限の内容や性質、委員が負うこととなる職責、選出に伴い受けることとなる各種制限、各地方公共団体における財政規模や財政状況、適性を備えた人材確保の必要性とそのため相当な報酬額など、各種の要素を勘案した上、自主的な判断の下に、条例で特別の定めができるというべきである。」(前出東京高裁判決)

以上のことから、本件支出の根拠となる杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例(昭和31年12月杉並区条例第21号。以下「本件報酬条例」という。)が月額報酬を定めたことは、法第203条の2第2項の立法趣旨に反するものではなく、適法であり、かつ、議会の条例制定の裁量範囲を超えるとは認められない。よって、適法な条例に基づく本件の支出は無効ではなく、請求人の主張はあたらない。

- 2 請求人が主張する月額支給の違法性について(住民監査請求書2-(4)について)

請求人は、本件報酬条例の違法性は、勤務実態のいかんにかかわらず月額制をとっている部分にあると主張する。そして、病気に限らず、自己都合で欠勤した場合においても月額が払われることになるが、こうした現象を可能にした本件報酬条例には欠陥があり、日額制にするのが欠陥解消のもっとも合理的な方法である。と主張する。

本件報酬条例が、選挙管理委員の報酬について月額報酬を規定することは、法第203条の2第2項の立法趣旨に反するものでなく、適法であることは前述の通りである。

また、「特別区選挙管理委員会が管理及び執行をすべきものとされる事務は、相当程度に広範で専門性の高いものといえ、このことに対応して、(中略)選挙管理委員会の委員の職務の内容も、選挙に関する啓発及び周知等並びに選挙人名簿及び在外選挙人名簿の調製、保管及び登録等に係るものを始めとして、各種の選挙の執行の時期以外にも(中略)その内容においてもその性質等においても多様なそれらの職務を受けて、そのときどきにおける勤務の態様等も異なっており、会議に出席して表決等を行うことに尽きるものとはいい難く、専らこれに着目しその日数に応じてその報酬を支給するといった方法によることは、その職務の内容や勤務の態様等の具体的実情に必ずしも沿うものでない。」(前出東京地裁判決)と解されている。

加えて、東京高裁における東京都選挙管理委員については、「当該職務の内容、性質、勤務態様及び地方公共団体の実情に照らし、本件各委員については、勤務日数や、勤務時間のみに応じて報酬を定める法203条の2第2項本文の日額報酬によることは必ずしも相当でないとして、東京都議会が本件報酬条例を定めたことは、条例制定における裁量の範囲を逸脱し、又は裁量権を濫用したものとは認められない。」(前出東京高裁判決)としたことは、当区議会においても同様のことがいえる。

さらに、法第182条第1項は「選挙管理委員は、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、普通地方公共団体の議会においてこれを選挙する。」と規定する。また、法第184条の2第1項は、「普通地方公共団体の議会は、選挙管理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とき、又は選挙管理委員に職務上の義務違反その他選挙管理委員たるに適しない非行があると認めるときは、議決によりこれを罷免することができる。この場合においては、議会の常任委員会又は特別委員会において公聴会を開かなければならない。」と規定する。

また、同条第2項では「委員は、前項の規定による場合を除くほか、その意に反して罷免されることがない。」と規定する。

これらの規定は、「選挙管理委員の身分取扱いのうち罷免及び身分保障について定めた規定であり、(中略) 罷免は、一般職の職員の場合の分限免職及び懲戒免職に相当するものである(地方公務員法第28条第1項、第29条第1項)が、選挙管理委員が議会における選挙により選任されることから罷免事由が特定され、その事由に該当し、かつ、定められた手続きによる場合のほか、その意に反して罷免されることがない。罷免は、議会の議決によることとしており、その際、慎重な手続をとることとし、議会の委員会において公聴会を開かなければならないとしている。」(学陽書房「新版 逐条地方自治法」)

以上のことから、選挙管理委員について、勤務日数に応じた日額報酬の定めをしていないことが、条例制定における裁量の範囲を超えるとは認められない。

よって、本件報酬条例は適法であり、日額制にするのが欠陥解消の方法であるとする、請求人の主張はあたらない。

また、裁判例や法の趣旨から鑑みると一般職の職員は、その分限処分には軽重の異なる処分があるのに対し、選挙管理委員の場合には罷免しかなく、法律上その他の処分を行うことはできないことを考えれば、身分について慎重に判断することを予定していると考えられる。したがって、一般職の常勤職員と同様な休暇制度等を選挙管理委員に設けることは法の趣旨に反し、適当でないといえる。

以上のことから、選挙管理委員の勤務実態は、委員会への出席を勤務のすべてと考えることは偏狭に失し、一方、一般職の職員と同様な休暇制度等を必要と考えることは適当でないと解すべきである。

したがって、欠勤した場合においても月額が払われることになる本件報酬条例が違法であるとする、請求人の主張もあたらない。

資料

- 1 選挙管理委員の支出根拠
杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例
- 2 報酬支出に関する手続き
(1) 杉並区予算事務規則第4条、第20条
(2) 杉並区会計事務規則第2条、第83条
- 3 特別区23区選挙管理委員報酬
別紙参照
- 4 平成22年5月から10月までの当該選挙管理委員の報酬支出状況
22年5月分 242,000円
6月分 242,000円
7月分 242,000円
8月分 242,000円
9月分 242,000円
10月分 195,161円(10月25日退職)

10月分報酬については、過払い分46,838円を平成22年11月に戻入。その後、端数処理の差額について、平成23年2月に1円を戻入した。)

平成23年3月4日現在

東京都特別区 選挙管理委員月額報酬一覧

	委員 長	職務代理	委 員
千代田	312,000	-	250,000
中 央	307,000	-	246,000
港	310,000	-	246,000
文 京	289,300	250,500	230,900
台 東	288,300	-	229,800
墨 田	293,000	-	233,000
江 東	290,000	-	232,000
品 川	287,000	253,000	236,000
目 黒	282,000	-	226,000
大 田	296,000	266,000	246,000
世田谷	287,000	249,000	238,000
渋谷	297,000	277,000	267,000
中 野	281,000	-	254,000
杉 並	303,000	272,000	242,000
豊 島	282,000	-	234,000
北	309,000	-	275,000
荒 川	286,000	252,000	240,000
板 橋	312,000	263,000	249,000
練 馬	308,000	-	246,000
足 立	291,000	-	233,000
葛 飾	279,000	-	223,000
江戸川	284,000	-	219,000

※日額制をとる新宿区を除く。

(平成23年3月4日 杉監査第524号収受)

平成23年3月4日

抗 弁 書

杉並区監査委員 あて

杉並区長 田 中 良

元選挙管理委員の報酬に関する職員措置請求に対して、下記のとおり抗弁する。

- 1 請求人の主張する杉並区行政委員会の委員の報酬及び費用弁償に関する条例（以下、「報酬条例」という。）の違法・無効性について（住民監査請求書2 - (3) について）

請求人は、選挙管理委員の報酬支出の根拠となる報酬条例は、勤務実態のいかんに関わらず月額を規定しており、地方自治法第203条の2第2項の立法趣旨に反し、違法であり、議会の裁量権を逸脱している。本件支出は、違法な条例に基づいて支出されたものであり、給与条例主義に反して違法・無効であると主張している。

選挙管理委員の報酬については、地方自治法第203条の2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。」と規定されていることに基づき、報酬条例で月額報酬額と支給方法を規定している。

選挙管理委員の職務は、毎週1回行われる定例会等へ出席するだけでなく、常に法規の研究をし、選挙界の浄化、外部団体等との連絡を図り、区民の政治常識の昂揚啓発について、必要な施策を研究し、執行するものであり、定例会等への出席日数では計測できない多くの職務、職責を担っている。このことから、定例会等への出席が皆無であったことをもって、勤務実態がないとはいえない。

以上のことから、選挙管理委員の報酬を勤務日数に応じて支給するのではなく、条例により報酬の月額支給を規定することは、地方自治法203条の2第2項の立法趣旨に反するものではなく適法な措置であり、適法な報酬条例により支出された月額報酬については、有効である。

2 請求人の主張する月額支給の違法性について（住民監査請求書2 - （4）について）

請求人は、報酬条例の違法性は、勤務実態のいかんにかかわらず月額制をとっている部分にあると主張し、病気に限らず、自己都合で欠勤した場合においても月額が払われることになるが、こうした現象を可能にした報酬条例には欠陥があり、地方自治法第203条の2の原則にしたがって日額制にするのが欠陥解消のもっとも合理的な方法であると主張している。

上記1で抗弁したとおり、選挙管理委員は、常に法規、施策の調査研究等の職務があり、定例会等への出席日数では計測できない多くの職務がある。

また、病気等の自己都合により、勤務実態がない期間が結果として生じたとしても、その期間は可及的速やかな職務復帰を前提としたうえで生じたものであり、そのことをもって月額報酬を支出することに違法性が存在するとはいえない。

以上のことから、月額支給の規定に違法性はない。

3 請求人の主張する財産管理を怠る事実について（住民監査請求書2 - （5）について）

請求人は、選挙管理委員を欠勤していたにもかかわらず支払われた報酬は、元選挙管理委員の不当利得に当たり、杉並区長はこれを返還請求する権利を有していながら、現在にいたるまで不当利益返還請求権を行使しておらず、財産の管理を怠る事実が存在すると主張している。

上記1及び2で抗弁したとおり、報酬条例に基づき、適切に支出された報酬については、不当利益返還請求権並びに財産の管理を怠る事実は存在しない。