

21川監公第10号
平成21年8月21日

川崎市職員措置請求について（公表）

平成21年6月24日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表します。

川崎市監査委員 鹿川 隆

(別紙)

21川監第594号
平成21年8月21日

請求人

かわさき市民オンブズマン

代表幹事 篠原義仁様
同 清水芳治様

川崎市監査委員 鹿川 隆

川崎市職員措置請求について（通知）

平成21年6月24日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知します。

監査の結果

[請求内容]

住民監査請求書

2009（平成21年）6月24日

※ 請求書本文については、住所、氏名を省略したほか、原文のまま記載した。

川崎市監査委員殿

住所 略
氏名 略

請求の趣旨

請求人は、地方自治法242条1項の規定に基づき、川崎市監査委員が下記のとおりに必要な措置を講じることを求めて本請求を行う次第である。

記

- 1、「川崎市報酬及び費用弁償額並びにその支給条例」は、1条第1項において、特別職である下記の者につき、

(3) 市選挙管理委員会委員長	月額267,000円
(4) 市選挙管理委員会委員	月額210,000円
(5) 区選挙管理委員会委員長	月額135,000円
(6) 区選挙管理委員会委員	月額106,000円

と月額給与を定め、同じく1条第4項において、下記の者につき

市民オンブズマン及び人権オンブズパーソン

各月額740,000円

と定めているが、この規定は、以下に述べるとおり、地方自治法203条の2第2項に違反して無効である。

- 2、地方自治法203条の2第1項は、「普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他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項は、「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。」と規定する。

上記地方自治法203条の2第2項本文は、非常勤の職員に対する報酬は、生活給としての性格を有さず、純然たる勤務に対する反対給付としての性格のみを有するから、勤務量、具体的には勤務日数に応じてこれを支給すべきと

たものである。

そして、同項ただし書は、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場合や、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場合などの特別な場合について、条例の特別な定めにより、月額あるいは年額による報酬の支給を可能にしたものである。

3、 本件各委員等の勤務実態と報酬額は、以下のとおりである。

(1) 市選挙管理委員会委員長及び同委員の勤務実態と報酬

平成20年分（年度ではなく、平成20年1月～12月）を基礎に分析すると、委員会開催回数は年（12ヵ月）13回で、所要時間合計は1013分（時間に直すと、 $1013分 \div 60分 = 16.88 \div 17$ 時間）、1日当り実労働時間を市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンと同様に実働6時間にしてこれを算出すると、年に3日弱の勤務となっている。

他方、年収は、

委員長 $267,000 \times 12 = 3,204,000$ 円

委員 $21万円 \times 12 = 2,520,000$ 円

で、実労働日数3日で割ると

委員長 日給1,068,000円

委員 日給 840,000円

となる。

但し、この外に成人式への出席（各回90分）及びその他行事の出席（合計620分、約10時間）があり、格別なものとして指定都市選管通常会議（委員長と職務代理者のみ出席で、5/29午後～5/30午前）がある。

従って、この期間をどう配慮して再計算をするかの問題はあるが、高額な月給制を維持する理由は全く見出し難い。

(2) 各区選挙管理委員会委員長及び同委員の勤務実態と報酬

まず、川崎区選挙管理委員会の平成20年分（平成20年1月から12月）を基礎に分析すると、委員会開催回数は年（12ヵ月）で18回で、市選挙管理委員会の開催回数より多い。他方、所要時間については、情報公開された資料にはその記載がなく、その把握が不可能となっている。しかし、その議題は、選挙人名簿の登録末梢、登録替え等選挙人名簿関係の議題が殆んどで、選挙管理委員経験者の体験からしても報告的内容がほとんどでごく短い所要時間と推測される（この外、諸行事への参加日程あり）。川崎区以外の各区の選挙管理委員会の実態も、川崎区と概ね同様の傾向となっている。

従って、市選挙管理委員会委員長及び同委員の場合と同様に月額給与制を維持する理由を見出し難い。

(3) 市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの勤務実態と報酬

① 勤務時間は、要綱・要綱細則の定めにより、週2日勤務、拘束時間は7時間で、1時間の休憩をはさみ1日の実労働時間は6時間となっている。

- ② なお、この外、市庁舎に出勤しない形での「1日勤務」との定めがあるが、どのような場所でどのような勤務（仕事）をしているのか川崎市としても実態把握を行っておらず、情報公開の資料でも不明で、従って、証拠上実労働時間としては取り扱えない実態となっている。

（なお、市当局の説明では、本来的業務のかたわら、電話等の連絡を受けての応答（仕事）でいいとのこと、その仕事内容は不明で証拠上は、ほとんど仕事はしていないのではないかと推測される）。

- ③ 勤務実績は、別紙のとおりとなっている。

重大なことは本来的業務で収入を得る一方で、副業的な形で、月額74万円の収入を得ながら、その出勤日、出退勤時間を記入する出勤簿は存在しない（勤務内容につきチェック体制なしの実態）。

そのことを前提に市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの勤務実態と報酬を分析すると以下のとおりとなっている。

<市民オンブズマン>

平成20年度（平成20年4月～翌年3月）の1年間で勤務日数

A氏 87日

B氏 104日

これを単純に月額74万円×12＝年額888万円を基礎に、日給を算出すると

（本業の外の副業収入なのに）

A氏 日給約10万2,000円

B氏 日給約8万5,400円

（一日当たり労働時間は6時間）

<人権オンブズマンパーソン>

平成20年度（同）の1年間で出勤日数は

A氏 117日

B氏 109日

同じく年額888万円を基礎に日給を算出すると

A氏 日給約7万6,000円

B氏 日給約8万1,500円

となっていて、やはり高額の給与となっている。

- 4、第3項（1）ないし（3）記載の本件各委員等の勤務実態は、常勤の職員とは全く異なるものであり、地方自治法203条の2第2項が、このような勤務実態を有する本件各委員等に対し、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、

従って、本件各委員等の給与を月額報酬と定める前記条例1条第1項、第4項は、本件各委員等の勤務実態を前提とする限り、地方自治法203条の2第2項の趣旨に違反するものとして、無効であるから、本件各委員等に対して月額報酬を支給することは地方自治法204条の2の規定に反し、違法である。

- 5、 よって、監査委員は、川崎市長に対し、本件各委員等に対し、月額報酬を支払うことを止め、本件各委員等の勤務日数に応じた報酬を支給するよう勧告されたい。

(付記)

なお、平成21年1月22日、大津地方裁判所は、滋賀県が労働委員会委員、収用委員会委員及び選挙管理委員会委員に対して月額報酬を支払うことは違法であるとの判決を言渡した。

同判決は、地方自治法203条の2について、「勤務実態が常勤職員と異なる場合に限りに、例外として勤務日数によらず報酬を支給できる」として原則は日給制、例外として勤務日数を勘案して月給制にできると判断した。

請求人は、この判決に依拠して川崎市に係る各種委員、具体的には、本件各委員等に加えて監査委員、人事委員会委員長及び同委員、教育委員会委員長及び同委員についても情報公開を行い、その勤務実態と報酬について検討したが、本請求にあっては第一次的に本件各委員等にしばってその請求を行うものである。

(添付資料)

- 1、川崎市報酬及び費用弁償額並びにその支給条例（抜粋）
- 2、開示請求拒否通知書
- 3、市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの平成20年度出勤状況
- 4、川崎市選挙管理委員会委員長及び同委員の勤務実績資料
- 5、各区選挙管理委員会委員長及び同委員の勤務実績資料（7区分）
- 6、川崎市の行政委員の月給制の実態と問題点（メモ）
- 7、申入書
- 8、回答書
- 9、かわさき市民オンブズマン会報（第71号）
- 10、訴状
- 11、判決

[結果]

第1 監査委員の除斥

本件措置請求については、請求内容、行政実例等を踏まえ、監査委員4名による協議の結果、奥宮京子監査委員、後藤晶一監査委員及び宮原春夫監査委員については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の自己の業務に直接の利害関係のある事件に該当すると判断し、除斥とした。

上記3名の監査委員は、非常勤の監査委員として、本件措置請求の対象の各委員等と同様に、法第203条の2及び川崎市報酬及び費用弁償額並びにその支給条例（昭和22年条例第12号。以下「報酬条例」という。）第1条第1項に基づき月額報酬を支給されている。その月額報酬額、執務内容及び執務時間等は、本件措置請求書に記載の各委員等とは異なるものの、同一の法律及び条例に基づくことから、本件措置請求の監査結果が自らの報酬のあり方に影響を及ぼす可能性がある。したがって、監査の公正性及び中立性を確保するための規定である法第199条の2の規定の趣旨にかんがみて、上記3名の非常勤監査委員を除斥したものである。

なお、住民監査請求における監査及び勧告の決定は合議によることとなっているが、除斥により監査委員が1名となる場合については、除斥されない監査委員が1名で行うとされており（昭和48年4月13日自治行第50号埼玉県総務部長あて行政課長回答）、他の自治体においても、4名の監査委員の内の3名が除斥された例がある。

第2 請求の受理

本件措置請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成21年6月24日付けでこれを受理し、監査対象局を総務局、市民オンブズマン事務局及び選挙管理委員会事務局（区選挙管理委員会事務室を含む。）とした。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

監査実施に当たり、法第242条第6項の規定に基づき、平成21年7月30日、請求人から陳述の聴取を行った。請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、総務局、市民オンブズマン事務局及び選挙管理委員会事務局の職員（以下「関係職員」という。）を立ち会わせた。

2 関係職員の陳述

平成21年7月30日、関係職員から陳述の聴取を行った。

なお、関係職員の陳述の際、請求人は立ち会わなかった。

3 監査対象事項

市選挙管理委員会委員長、市選挙管理委員会委員、区選挙管理委員会委員長及び区選挙管理委員会委員並びに市民オンブズマン及び人権オンブズパーソン（以下「本件委員等」という。）に対する報酬条例の規定は、法第203条の2第2項の規定に違反しているか。

第4 監査の結果

1 請求人の陳述

陳述の際、請求人が本件措置請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 月給制というシステム自体は問題にするところはないが、税金の無駄遣いという観点からすると、安い給与体系の人についてはことさら問題にする意識はないものの、本職を持っていながら異常に高額な人については、きちっと正しく見直されるべきである。それが結果的に月給制から日給制になって、安い人は月給制になろうが日給制になろうが似たような金額になるけれども、本来的には異常に高額な非常勤の行政委員について、それはきちんと検討されるべきだというのが私たちの問題意識である。
- (2) 以前、市の審議会の委員をしたが、午後1時から5時まで会議等を行って、日額1万円であった。非常勤の行政委員の報酬というのは、その程度が当たり前だと思う。また、現在、試験の問題を作成するという国家試験の委員をしているがこの業務に拘束されている時間だけを集計すると時給換算で、2,000円である。
- (3) 区の選挙管理委員を経験したが、会議は、主に毎月の住民の転出転入に基づいて、全ての二十歳以上の方について、国内、海外、男女も含めて詳細に記載された選挙人名簿が資料として提出され、その選挙人名簿の人数の確認が主な仕事となっていた。委員長が議長になって進行し、提出された資料の説明を事務局が行った。会議時間は、大体1時間前後というのが通常である。1時間半ぐらいかかったことも選挙が近いときにはあったけれども、通常だと1時間前後で、1時間に満たないこともあった。そういう仕事量の中で、報酬は月額111,000円であった。月1回で余りにも多いのではないかというのが率直な感想であった。
- (4) 非常勤の行政委員に支払っている額に見合った利益を市民が得ていないのではないか。緊縮財政を続けている中で、市費をもって払われる行政委員の報酬というのは異常に高いと言わざるを得ないと思う。

2 監査対象局の説明

陳述の際、関係職員が説明した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 月額報酬の考え方

本件委員等の報酬については、法第203条の2第4項の規定に基づき、報酬条例において、報酬の額及びその支給方法を次のとおり定めている。

職	報酬の額
市選挙管理委員会委員長	月額 267,000円
市選挙管理委員会委員	月額 210,000円
区選挙管理委員会委員長	月額 135,000円
区選挙管理委員会委員	月額 106,000円
市民オンブズマン	月額 740,000円
人権オンブズパーソン	月額 740,000円

※支給方法は、川崎市職員の給与に関する条例の適用を受ける職員の例による。

これらの報酬については、法第203条の2第2項ただし書の規定を根拠に、本条例において、月額として定めている。

このただし書の規定は、昭和31年に行われた法改正の際に設けられたものである。政府による当初の改正案には、ただし書の部分はなかったが、衆議院の審議において、全国人事委員会連合会代表及び都道府県選挙管理委員会連合会代表が参考人として出席し、これらの委員会の委員の報酬を日額制にすることは、その職務の性格、責務又は勤務の実態に照らして適当ではないため、月額とするよう要望を行い、これを受け、選挙管理委員会などの執行機関の委員を念頭に地方公共団体の自主的な判断によって、勤務日数に応じて支給する方法とは別の方法をもって報酬を支給できるようにする趣旨で、このただし書が設けられた。

法改正に伴い発出された自治庁次長通知（昭和31年8月18日自乙行発第24号各都道府県知事あて）においては、「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、右原則の例外を定めることができるものであること。」とされている。

また、行政実例（昭和31年7月31日自丁公発第109号横浜市総務局長あて自治庁公務員課長回答）では、議員以外の非常勤職員に対する報酬を日額とすべきか月額とすべきかの判断基準については、「その者の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る。」との見解が示されている。

選挙管理委員会などの行政委員会の委員等については、事務局の執務室において、その職務に従事するだけでなく、常日ごろから、啓発活動や情報収集等に取り組むとともに、自己研さんに努めなくてはならない。

したがって、その職務の内容や責任は単純に執務室において執務した日数のみをもって評価することは到底できるものではないと認識している。

また、報酬の額の決定には、委員のこれまでの経験や識見等も考慮する必要があると考える。

これらを踏まえると、行政委員会の委員をはじめとする非常勤職員の報酬を日額とすべきか、月額とすべきかについては、単に勤務日数等の勤務実態が常勤の職員と同等かどうかだけではなく、職務の性質や内容及び責任の度合いによって決められるべきものであると考える。

(2) 選挙管理委員会の委員

ア 選挙管理委員会設置の根拠

選挙管理委員会（以下(2)において「委員会」という。）は、選挙の管理執行を公平・公正かつ不偏不党の立場で行うために、法第180条の5第1項及び第181条第1項の規定により、長から独立した行政委員会たる合議制の執行機関として普通地方公共団体に設置されている。

また、政令指定都市の区には、同法第252条の20第4項の規定により、

委員会の下部組織として区委員会が設置されている。

イ 市委員会と区委員会の関係

市委員会は、区委員会を指揮監督することとされており、この指揮監督権には、区委員会が行った処分の取消・停止権も含まれる。

ウ 委員会の組織

(ア) 定数

都道府県、市町村、特別区及び指定都市の区の委員会は、いずれも4人の委員をもって組織される。

(イ) 選挙

委員及び補充員は、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議会で選挙される。

(ウ) 政党等の制限

委員又は補充員は、それぞれの中の2人が同時に同一の政党その他の政治団体に属することとなってはならないものとされている。

(エ) 任期

委員の任期は4年で、その任期は、選挙の日から起算する。ただし、後任者が就任する時まで在任する。

エ 委員の身分等

(ア) 身分

委員は、就任について議会の選挙によることとされている職であるので、特別職の地方公務員に属し、原則として地方公務員法の適用はない。また、委員は非常勤とされている。

(イ) 身分上の制限

a 立候補制限

委員は、在職中、公職の選挙における候補者となることができない。
この他、委員は在職中、その関係区域内における農業委員会の選挙による委員の候補者となることができない。

b 選挙運動の禁止

選挙の公正を確保するため、委員は在職中、選挙の種類、所管区域を問わず一切の選挙運動が罰則をもって禁止される。

c 兼職禁止

委員は、国会議員、普通地方公共団体の議会の議員及び長、検察官、警察官、収税官吏、公安委員会の委員、教育委員会の委員及び人事委員会の委員と兼職することができない。

d 兼業禁止

委員は、当該普通地方公共団体に対しその職務に関し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（市が資本金、基本金その他これらに準ずるものの2分の1以上を出資している法人を除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

e 守秘義務

委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。退職後も同様である。

(ウ) 解職の請求対象

委員は、法による直接請求における「主要公務員」として副市長や監査委員とともに解職の請求の対象とされている。

オ 委員会の職務権限

委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する「選挙に関する事務」及び「これに関係のある事務」を管理することとされている。

これらの事務を執行するに当たっては、法第138条の2の規定により、委員会は、法令等に基づく事務を自らの判断と責任において、誠実に管理及び執行する義務を負うものとされており、長から独立した執行機関として極めて重い義務と責任が課せられている。

委員会が処理する主な事務は、おおむね次のとおりである。

(ア) 選挙に関する主な事務

- a 衆議院比例代表選出議員及び衆議院小選挙区選出議員の選挙
- b 参議院比例代表選出議員及び参議院選挙区選出議員の選挙
- c 都道府県議会議員及び知事の選挙
- d 市町村議会議員及び長の選挙
- e 農業委員会委員の選挙による委員の選挙
- f 海区漁業調整委員会委員の選挙による委員の選挙

(イ) 選挙に関係のある事務

- a 選挙人名簿及び在外選挙人名簿の調製
- b 選挙関係争訟
- c 選挙啓発
- d 最高裁判所裁判官国民審査
- e 一の地方公共団体にのみ適用される特別法の住民投票
- f 憲法改正の国民投票
- g 直接請求（議会の解散、議員の解職、長の解職請求及び各直接請求の署名簿の署名審査）
- h 検察審査員候補者予定者名簿の調製
- i 裁判員候補者予定者名簿の調製
- j 長及び選挙管理委員の失職関係の資格決定
- k 住居表示に関する法律による変更請求に必要な50人以上連署の確認
- l 川崎市住民投票条例による投・開票事務等の執行

カ 月額報酬について

委員会は、法第180条の5の規定により、長から独立した行政委員会たる執行機関として置かれているものであり、上記のとおり法令上広範かつ重要な

職務権限を有しており、その義務や責任は重大である。また、委員が「主要公務員」として法による解職請求の対象とされていることから、その職位は、特に重いものであることを意味している。このように委員会及びその委員は、職務の重要性、法令による位置付けなどにおいて、一般の審議会や調査会及びそれらの委員等とは異なるものとなっている。

また、委員の責務において行う活動は、単に定例会・臨時会やその他の会議等への出席だけでなく、事務局と連携し、決定すべき各種議案等を適正に判断するに必要な知識の習得や情報の収集・研究など、日々研さんに努めなければならない。

さらに、エ(イ)のとおり委員は、その職にある期間を通じてさまざまな身分上の法的制限を受けることとなる。

よって、委員の職務の重要性、義務や責任の重さ、身分上の法的制限等にかんがみると、その職責に対する考慮が必要であり、単に会議等への出席のみを考慮する勤務日数による報酬とする妥当性はなく、現行どおりとすることが適当であると同時に、このことは法第203条の2第2項ただし書の規定の趣旨に反するものではないと考える。

(3) 市民オンブズマン及び人権オンブズパーソン

ア 市民オンブズマン

(ア) 制度の設置

川崎市市民オンブズマンは、法第138条の4第3項に基づく執行機関の附属機関であり、川崎市市民オンブズマン条例(平成2年条例第22号。以下「オンブズマン条例」という。)のもと、市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告する役割を担っている。さらには、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的として、川崎市が運営する制度として平成2年11月に発足した。

(イ) 市民オンブズマンの構成

オンブズマン条例第7条において、「市民オンブズマンの定数は2人とし、そのうち1人を代表市民オンブズマンとする。」と定めている。また、「人格高潔で社会的信望が厚く、地方行政に優れた識見を有する者のうちから、市長が議会の同意を得て委嘱する。」とされている。これは、市民オンブズマンは市民の苦情申立てに基づいて市に対して改善要請を行う一方で、市政に不備がない場合には、担当した市民オンブズマンから市民にその旨を説明する立場にあり、その職務に独立性や客観性、信頼性、さらには大きな責任が求められるためである。

また、市民オンブズマンは、国会議員、地方議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができないという制限がある。

さらに本市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねる

ことが禁止されている。

(ウ) 市民オンブズマンの勤務と職務内容

市民オンブズマンの勤務日数等については、「川崎市市民オンブズマンの勤務日、勤務時間等に関する要綱」及び「川崎市市民オンブズマンの勤務日数等に関する要綱細則」により、原則として週3日と定めている。

勤務日の割振りについては、事務局との調整の上決定し、勤務時間は、原則として、勤務を割振られている日の午前9時から午後4時までとしている。

勤務日は、原則、週2日は、市民オンブズマン事務局事務室において苦情申立てへの対応、苦情申立て及び発意に基づく事案の処理、市民オンブズマン会議その他の業務を行い、週1日は、事務室その他において苦情申立て及び発意に基づく事案の調査・検討、関係機関等との会議その他の業務を行うものとしている。

市民オンブズマンは独任制で、受け付けた苦情に関して専門調査員を指揮しながら、最後の結果通知まで1人で責任を持って処理する。市民オンブズマンは、申立てに係る苦情を調査する場合は、関係する市の機関に対し、その旨を通知し、必要があると認めるときは、説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は現地調査をすることができる。現地調査は、基本的には苦情案件の関係局に依頼するが、必要に応じて専門調査員や、市民オンブズマンが調査する場合もある。特に、市民オンブズマンは、「巡回市民オンブズマン」で各区役所へ出向いた際や事務室勤務日以外の日などに現場確認を行っている。

さらには、市民オンブズマン自らが行政に関する情報を集め、最終判断を下し、調査結果を苦情申立人及び市の機関に市民オンブズマン名で通知する。

なお、必要に応じて市の機関に改善要請を行ない、改善要請を行ったものについては、報告を受け、確認している。

また、市民オンブズマンは、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告することや制度の改善を求めるための意見を表明することができる。

さらに、市民オンブズマンは、必要があると認めるときは、自己の発意に基づき事案を調査し、自ら積極的に市政の監視や行政改善をすることもできる。

昨年度の申立受理件数は138件、受理後に申立人に受理通知を送付し、申立人に結果通知を出した件数は105件であった。

それぞれの市民オンブズマンは受付から結果通知までを1件当たりおおむね3か月を目途としているが、1人当たり常時20程度の案件を抱えて勤務しているのが現状である。

(エ) 月額報酬について

報酬額については、平成2年、オンブズマン制度発足に伴い、川崎市市民オンブズマン制度研究委員会による「川崎市市民オンブズマン制度に関する提言」において、「オンブズマンの職務は、人権問題の最前線に立つ心労の

多い激務である。」、「その報酬については、他の非常勤職員と同列に扱うべきでなく、報酬審議会などの関係機関に諮ってその職務にふさわしい相当額を支給できるよう配慮すべきである。」とされた。川崎市特別職報酬等審議会では審議が重ねられ、「市民オンブズマンは、非常勤の特別職として位置付けられるものであるが、その職務は市民の権利利益の保護を図るため心労の多い激務であること、また、その職務の中立性、独立性を保障し、職務の公平な執行を確保するためには、人格が高潔で社会的信望が厚く、地方行政に関し優れた識見を有する等の資格要件が求められることから、それ相応の報酬をもって遇さなければならないと考えられる。」とし、具体的には市議会議員の報酬、行政委員会の委員等の報酬、一般職職員の給料等を勘案すべきとの意見を受け、報酬条例により定められているものである。また、現在の市民オンブズマンも裁判官の経験のある方や大学院の教授である。

現在の市民オンブズマンの職務は大変心労の多いものであること、また、その職務に独立性や客観性、信頼性、さらには大きな責任が求められるため、単に相談に応じ、事務所で苦情申立て事案の処理をするだけではなく、市の行政の監視・改善の観点から、日ごろより抱えている案件の処理や発意調査に向けて、関連する事項の調査研究等に取り組まなければならない使命を負っている。

したがって、その職務の内容、態様等を考慮すると市民オンブズマンの報酬は日額ではなく、月額とすることが適当であり、これは、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考える。

イ 人権オンブズパーソン

(ア) 制度の設置

川崎市人権オンブズパーソン制度は、法第138条の4第3項に基づく執行機関の附属機関であり、川崎市人権オンブズパーソン条例(平成13年条例19号。以下「オンブズパーソン条例」という。)に基づき、市民が人権の侵害に関する相談及び救済申立てを簡易に、かつ、安心して行うことができるよう必要な体制を整備し、市民の理解と相互の協調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害からの救済を図り、もって人権が尊重される地域社会づくりに資することを目的に、平成14年4月に設置し、同年5月から事業を開始した。

人権オンブズパーソンは、子どもへのいじめ、虐待、学校でのトラブル等の子どもの権利の侵害とドメスティック・バイオレンス、ストーカー、セクハラ等の男女平等にかかわる人権の侵害を対象とする相談・救済の第三者的機関である。

(イ) 人権オンブズパーソンの構成

オンブズパーソン条例第8条で、人権オンブズパーソンの定数は2人とし、そのうち1人を代表人権オンブズパーソンとすると定められている。現在の代表人権オンブズパーソンは大学院教授、もう一人は、弁護士である。

人権オンブズパーソンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、人権問題に関し優れた識見を有する者のうちから、その管轄を踏まえて、市長が議会の同

意を得て委嘱する。

なお、人権オンブズパーソンは、国会議員、地方議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができないという制限がある。さらに本市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることが禁止されている。

(ウ) 人権オンブズパーソンの勤務及び職務内容

人権オンブズパーソンの勤務日等については、「人権オンブズパーソンの勤務日等に関する要綱」及び「人権オンブズパーソンの勤務日等に関する要綱細則」に定められている。

それによると、人権オンブズパーソンの勤務日は、原則として、週3日とし、勤務日の割振りについては、業務の状況の必要に応じて、人権オンブズパーソンと事務局で調整の上、決定するものとしている。

そのうち、週2日は、事務局事務室において相談及び救済申立てへの対応その他の業務を行い、週1日は、人権オンブズパーソン会議、事例検討会及び関係機関等との会議並びに事務局事務室その他において相談、救済申立て事案の処理の検討・調査及び調査員との調整その他の業務を行うものとしている。

人権オンブズパーソンの勤務日及び勤務時間は、原則として、月曜日・水曜日・金曜日の午後1時から午後8時までと、土曜日の午前9時から午後4時までとしている。また、火・木曜日は、予約相談や調査などを行う日としている。

なお、実働6時間、休憩1時間と定められているが、面談時間が午後4時以降午後7時の間に集中する傾向があるため、本来1時間の休憩が十分とれていないのが現状である。

平成20年度の相談受付件数は、子ども201件、男女平等に関するもの80件、その他89件の合計370件であり、そのうち68件が継続相談となった。継続相談事案の1事案あたりの相談回数は平均4.2回、オンブズパーソンが面談(1時間程度が多い)を行った回数は、継続相談事案全体で年間56回であった。

継続相談とは別に、救済申立ては、9件の事案について活動を行い、1事案あたり電話や面談による活動回数は平均31回、オンブズパーソンが面談を行った回数は、救済申立て事案全体で年間64回となった。したがって、継続相談と救済申立て事案の面談回数を合計すると昨年は120回の面談を行ったことになる。

また、救済申立て事案の面談は、継続相談の面談とは異なり、一回の面談の相手方の数が2人～5人になることが多く、面談時間も1時間を優に超えることが珍しくない。なお、救済申立てから終了までの期間は、1事案あたり平均で3.3か月、長いもので4か月を超えている。

このように人権オンブズパーソンは、年間を通して救済申立て事案や継続相談を常に案件として抱えており、定例的な勤務日以外においても、パーソ

ン会議、事例検討会に加え、救済申立て案件等の処理の検討、調整業務などに相当の時間を費やしているのが現状であることから、定例的な勤務日と合わせて、実際は週3日以上勤務になっている。

(エ) 月額報酬について

a 人権オンブズパーソンの職務

人権オンブズパーソンの職務は、人権の擁護者として大変心労の多いものであるとともに、単に事務所で相談・救済に応じるだけではなく、日ごろから、抱えている案件の処理の検討、事前準備や調整業務などを行う必要がある。

b 人権オンブズパーソンの社会的責任

業務の中立性、独立性を保障し、職務の公平な執行を確保するためには、人権オンブズパーソンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、人権感覚に優れた者等の資格要件が求められており、また、事案に関する幅広い識見、人権に関するあらゆる問題に対処しうる高度な知識、経験を取得し、維持していくことが常に求められている。

c 人権オンブズパーソンの職務上の義務

人権オンブズパーソンは、条例により、職務上知ることができた秘密を守る義務が課せられ、その職を退いた後も同様とされている。この守秘義務は、その就任中の全期間にわたり課せられているものであり、その職務上の違反は、解嘱という制裁を受ける対象となる。

これらの人権オンブズパーソンの職責とその職務の内容、態様等を考慮すると人権オンブズパーソンの報酬は日額ではなく、月額とすることが適当であり、これは、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考える。

3 事実関係の確認等

請求人の陳述、関係職員の陳述及び関係書類の調査等の結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 政令指定都市等における報酬について

ア 選挙管理委員会委員の報酬について

本市以外の政令指定都市における市及び区の選挙管理委員（委員長を含む）の報酬は、平成21年4月1日現在で、すべて月額報酬となっている。

なお、法第180条の5第1項に規定された他の執行機関の非常勤の委員である教育委員会委員（委員長含む）、人事委員会委員（委員長含む）及び監査委員についても、同様である。

イ 市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの報酬について

市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンは、上記（2 監査対象局の説明（3）ア（ア）及びイ（ア）参照）のとおり、オンブズマン条例及びオンブズパーソン条例により、本市が苦情処理や人権救済等のために、独自の制度として設置したものである。

なお、関係職員提出の資料によると、他の自治体でも類似の制度があり、条

例設置のものとしては、政令指定都市では、札幌市に「札幌市オンブズマン条例」が、また神奈川県内では、藤沢市に「藤沢市オンブズマン条例」があり、ともに平成21年4月1日現在で、月額報酬（札幌市650,000円、藤沢市603,800円）となっている。

その他、近隣の東京都内でも、多摩地域の多摩市、府中市、三鷹市、調布市、昭島市、23区の新宿区、中野区、世田谷区（以上すべて月額報酬80,000円～282,800円）等で条例により類似の制度が設置されており、全国的に見てもその多くが、月額報酬となっている。なお、その構成や勤務形態等は一様ではない。

(2) 本市における非常勤職員の報酬について

本件委員等以外の執行機関の非常勤の委員の報酬については、監査委員、人事委員会委員（委員長含む）、農業委員会委員（会長含む）及び教育委員会委員（委員長含む）は、月額報酬となっている。また、固定資産評価審査委員会委員については、地方税法（昭和25年法律第226号）第423条第7項の規定により日額報酬となっている。

なお、市民オンブズマン及び人権オンブズパーソン以外の附属機関の構成員その他の非常勤の特別職の職員に対する報酬の額は、報酬条例第1条第3項により、日額又は月額とし、任命権者が定めるとされている。

(3) 本件委員等の報酬改定の状況について

報酬額の改定状況については次の表のとおりである。なお、直近の改定では、平成19年4月1日から報酬額が減額された。

選挙管理委員会委員の報酬改定状況について

(単位:円)

改定年月	平成19年4月	平成9年1月	平成5年1月	平成2年10月	昭和63年4月	昭和59年4月
市選挙管理委員会委員長	267,000	280,000	270,000	251,000	232,000	209,000
市選挙管理委員会委員	210,000	220,000	212,000	197,000	182,000	164,000
区選挙管理委員会委員長	135,000	141,000	136,000	126,000	117,000	105,000
区選挙管理委員会委員	106,000	111,000	107,000	99,000	92,000	83,000

市民オンブズマンの報酬改定状況等について

(単位:円)

改定年月	平成19年4月	平成14年4月 人権オンブズパーソン 制度発足	平成9年1月	平成5年1月	平成2年11月 市民オンブズマン 制度発足
市民オンブズマン	740,000	-	780,000	750,000	700,000
人権オンブズパーソン	740,000	780,000	-	-	-

(4) 市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンについて

ア 任期について

市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの任期は、オンブズマン条例第7条第3項及びオンブズパーソン条例第8条第3項により、任期を3年とし、1期に限り再任されることができるとしている。

イ 市民オンブズマンの定数の見直しについて

平成14年11月1日以降、それまで3人となっていた定数を1人減らし、定数2人として現在に至っている。

ウ 事務室以外の勤務について

関係職員の説明では、市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンの勤務は週3日であるところ、その内1日は、主に事務室以外での勤務であるとのことであった。ただし、その勤務実績を記録したものはなかった。

(5) 大津地裁平成21年1月22日判決

滋賀県の選挙管理委員会等の非常勤の委員に対する月額報酬に関する大津地裁平成21年1月22日判決（以下「大津地裁判決」という。）では、非常勤の職員の報酬について法第203条の2第2項は「非常勤の職員については、これに対する報酬は、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、「法は、これらの委員に対しては、その業務の繁忙等から、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、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許しているにすぎないというべきである。」と判示している。

また「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、条例を制定することができるにとどまるから（法14条1項）、議会の制定した条例が（中略）法203条の2第2項の趣旨に反するときには、当該条例は、法令に違反するものとしてその効力を有しないものといわなければならない。」と判示している。

これにより、条例による公金支出については、「本件委員らの勤務実態は（中略）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月額報酬を支給することとした本件規定は（中略）近時の勤務実態を前提とする限り、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い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はない。」としている。

なお、被告である滋賀県知事は、法第203条の2第2項ただし書を、委員の勤務形態が常勤と異なる場合のみに限定し、地方自治体の裁量権を狭く捉えており、疑義があるとして、平成21年2月4日に大阪高等裁判所に控訴している。

(6) 大阪地裁平成18年7月7日判決等

他方、一部事務組合の非常勤の監査委員の報酬に関する大阪地裁平成18年7月7日判決（以下「大阪地裁判決」という。）は、「監査委員の職務の内容、職務上の義務及び地位等にかんがみると、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ものとするのは、不合理というこ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、地方自治法203条2項ただし書（注：現行は

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」と判示している。

この判決は、上記大津地裁判決と異なり、非常勤の監査委員に、職務の性質や内容及び責任の度合いの対価として、月額報酬を支給することを是認しているものであり、大阪高裁平成19年5月30日控訴審判決においても「原判決は正当」とされ、平成19年10月26日の最高裁においても、原告の上告が棄却され、確定している。

4 監査委員の判断

(1) 判断の主眼

ア 請求人は、報酬条例第1条第1項及び第4項は、「本件各委員等の勤務実態を前提とする限り」との前提条件を付した上で、「無効であるから、本件各委員等に月額報酬を支給することは地方自治法204条の2の規定に反し、違法である」と主張し、報酬の支給という財務会計行為を対象として監査請求しているものである。つまり、請求人は、本件委員等に関する報酬条例の月額報酬の規定自体の無効又は違法性を直接的に主張し、その是正を求めているものではない。

しかしながら、陳述の際にも確認したところであるが、求める措置が「月額制を日額制に変更することを求める」ことであり、それを実現するには報酬条例の改正が必要である。結局のところ、請求人の主張は、本件委員等の勤務実態が今後も変化しないことを前提とした上で、それらに月額報酬を支給するとした報酬条例の規定が、法第203条の2第2項の規定に反し違法であるとして、報酬条例の規定の改正を求めている趣旨であると理解した。

イ ところで、本来、住民監査請求は、個別具体的な財務会計行為が対象であり、条例そのものは対象とならないとされている。

しかしながら、期末手当の支給についての損害賠償請求の訴えに関する大阪高裁平成4年3月24日判決では、「普通地方公共団体の長は少なくとも条例の違法性が重大かつ明白な場合においては、当該条例を執行すべき拘束を受けないものと解するのが相当であり、したがって、長が当該条例の規定に基づいてした公金の支出は、それに固有の違法性が認められない場合であっても、右条例の違法性を承継し、違法な公金の支出となるものというべきである」と判示されている。

ウ これらのことから、請求人が主張するような本件委員等の勤務実態であったとした場合に、本件委員等へ月額報酬を支給するとしている報酬条例の規定が、法第203条の2第2項の趣旨に違反するか否かについて、以下、検討する。

(2) 報酬条例の規定

ア 月額報酬の規定の根拠について

(ア) 法第203条の2第2項本文では、行政委員会の委員その他の非常勤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」と規定されている。この規定は、「非常勤職員に対する報酬が常勤職員に対する給料と異なり、

いわゆる生活給たる意味は全く有せず、純粹に勤務に対する反対給付としての性格のみをもつもの」(新版逐条地方自治法第5次改訂版 松本英昭著 学陽書房)であり、月額報酬が原則であることを明らかにしたものである。

(イ) しかし、同条第2項ただし書で、「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、非常勤職員に月額報酬を支給することも認めている。したがって、報酬条例の第1条第1項及び第4項で本件委員等に対して月額で報酬を支給する旨を規定していること自体は、法第203条の2第2項ただし書に基づくものであり、違法又は不当となるものでない。

なお、上記(3 事実の確認等(1)参照)のとおり、他の政令指定都市等でも同様の状況である。

イ 月額報酬と定めることができる場合について

(ア) 法第203条の2第2項ただし書の趣旨については、昭和31年の自治庁次長通知(2 監査対象局の説明(1)参照)において「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、原則の例外を定めることができるものであること」と説明されている。この通知では、具体的に、どのような場合や状況が「特別な事情があるか」に該当するのか、明確にされていないが、昭和31年の行政実例(2 監査対象局の説明(1)参照)では、各自治体の長が「その者の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」とされ、長の合理的裁量に委ねられている。

(イ) この点について、大津地裁判決(3 事実関係の確認等(5)参照)が、法第203条の2第2項のただし書の例外的な扱い、すなわち、非常勤の行政委員に月額報酬を支給できるのは、「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、限定的な判示をしており、請求人も、大津地裁判決を引用して、本件委員等の勤務実態は常勤職員とは異なるため、本件委員等への月額報酬の支給は違法であると主張している。

しかしながら、大阪地裁判決(3 事実関係の確認等(6)参照)は、非常勤の監査委員に関し、「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ものとするとは、不合理ということはできない」と判示している。職務及び責任に対する対価を考慮して月額報酬を支給することを是認している点で、上記の昭和31年の行政実例と同様の考え方に立っているものと考えられる。また、この大阪地裁判決は、たとえ「職務の遂行の実績が全くない月が存したとしても」、「月額報酬を支給しないものとしたりこれを減額支給したりすることはできないものと解すべきである」とも判示している。

(ウ) 本市の行政委員等の非常勤職員の報酬に関する考え方は、単に勤務日数等の勤務実態が常勤職員と同等かどうかで判断するものではなく、職務の性質や内容及び責任の度合いによって決められるべきとしているものである。この考え方は、上記の昭和31年の行政実例に従ったものであり、

また、上記大阪地裁判決の趣旨にも沿っているものである。

そして、本件委員等については、それぞれの職務の内容及び責任にかんがみて、報酬条例において月額報酬とされたものである。

この点、請求人は、陳述の際に、本件委員等について、月額報酬がほとんどである附属機関の委員等と大きな差異はない旨主張している。

しかしながら、本件委員等の内、選挙管理委員会は、法で定められた執行機関であり、その委員は、長から独立して、法で定める選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を執行管理する責任を有し、法第86条に基づく住民による解職請求の対象等とされている。また、市民オンブズマン及び人権オンブズパーソンは、法における位置づけとしては附属機関ではあるが、それぞれの設置条例により、市の機関から独立性を尊重され、自らの判断で調査し、市の機関への勧告や意見表明ができるなど、特別の職務の内容及び責任を担っており、条例に基づき議会の同意を得て解嘱されることがある。

このように、本件委員等が有している職務の内容及び責任は、執行責任を問われない附属機関の委員等と大きく異なることが認められるものである。

(エ) 上記のとおり、本件委員等については、その職務の内容及び責任を踏まえて月額報酬としたものであるが、具体的報酬額についても、これらを踏まえて報酬条例において定め、改定の際も、その都度、市議会の議決を得ているものである。なお、市民オンブズマンについては、平成2年に川崎市市民オンブズマン制度研究委員会からの提言を受け、川崎市特別職報酬等審議会での審議結果を踏まえて報酬条例で規定（人権オンブズパーソンは、市民オンブズマンと同等のものとして同金額で設定）され、現在に至っているものである。

ウ 以上を勘案すると、本市が、報酬条例を制定した上で、本件委員等に対して、職務の内容及び責任の対価として報酬を月額で支給していることは、明らかに不合理ということとはできず、本件委員等に係る報酬条例の規定は、法第203条の2第2項の規定に違反しているとはいえない。

以上のことから、本件委員等に対して、月額報酬の支給を止め、月額報酬を支給すべきとした請求人の主張には、理由がないものと判断する。