

## 主 文

- 1 被告は、Aに対し、238万1650円及びこれに対する平成19年4月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 2 被告は、B、Cに対し、それぞれ119万0825円及びこれに対する平成19年4月3日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償命令をせよ。
- 3 被告は、Aに対し、31万2800円及びこれに対する平成19年8月2日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 4 被告は、Dに対し、31万2800円及びこれに対する平成19年8月2日から支払済みまで年5分の割合による金員の賠償命令をせよ。
- 5 被告は、非常勤職員に対する退職慰労金の支出を命じてはならない。
- 6 原告のその余の請求を棄却する。
- 7 訴訟費用は被告の負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

- 1 主文1項と同じ。
- 2 被告は、B、Cに対し、連帯して238万1650円及びこれに対する平成19年4月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払う旨の賠償命令をせよ。
- 3から5まで 主文3項から5項までと同じ。

### 第2 事案の概要

本件は、大東市の住民である原告が、市の執行機関である被告に対し、市の非常勤職員が退職する際に退職慰労金を支給していることは、条例の根拠を欠いているから、給与条例主義を定めた地方自治法204条の2等の規定に違反し、違法であると主張して、同法242条の2第1項4号に基づき、市長個人に対して不法行為に基づく損害賠償請求をするよう、担当職員らに対して同法243条の2の賠償命令をするようそれぞれ求めるとともに、同法242条の

2 第 1 項 1 号に基づき，将来にわたり退職慰労金の支給を行うことの差止めを求めている住民訴訟である。

1 前提事実(争いがないか，証拠〔書証の番号は特に断らない限り枝番を含む。〕及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 当事者等(争いなし)

ア 原告は，大東市の住民である。

イ 被告は，大東市の市長であり，市の執行機関である。市の支出の原因となるべき契約その他の行為(支出負担行為。地方自治法 2 3 2 条の 3)及び支出命令(同法 2 3 2 条の 4 第 1 項)は，いずれも市長の権限事項である(同法 1 4 9 条 2 号，6 号)。

ウ A は，平成 1 2 年 5 月 5 日から現在まで大東市長の職にある。B は，市の総務部長であり，C 及び D は人事課長である。

(2) 関係する要綱の定め等(乙 4，5)

大東市においては，非常勤職員の任用を行っており，その退職時には退職慰労金の支給を行ってきた。

大東市は，「大東市非常勤職員の就業等に関する要綱」(平成 1 1 年 4 月 1 日要綱第 3 8 号。乙 4。以下「就業要綱」という。)によって，非常勤職員の任用及び勤務条件等について必要な事項を定め，さらに，就業要綱 2 5 条の規定に基づき，「大東市非常勤職員の報酬等に関する要綱」(平成 1 1 年 4 月 1 日要綱第 4 0 号。乙 5。以下「報酬要綱」という。)によって非常勤職員の報酬，退職慰労金及び費用弁償等について必要な事項を定めている。

報酬要綱によれば，非常勤職員が退職した場合には，長期勤続又は在職中の功績・功労に報いるため，その者に退職慰労金を支給するものとされ(9 条)，退職慰労金の額についても具体的な基準が定められている(1 0 条)。

(3) 非常勤職員に対する退職慰労金支給の状況

ア 非常勤職員に対して平成 1 0 年度から平成 1 8 年度までの 9 年間に支給

された退職慰労金の額は合計 4 3 4 2 万 7 7 7 7 円であり，年度ごとの内訳は次のとおりである。（以上につき，甲 1，2，弁論の全趣旨）

平成 1 0 年度	4 3 6 万 9 8 6 2 円
平成 1 1 年度	1 5 4 9 万 3 0 1 5 円
平成 1 2 年度	2 9 1 万 9 6 0 0 円
平成 1 3 年度	1 4 7 万 4 2 0 0 円
平成 1 4 年度	5 9 5 万 6 8 0 0 円
平成 1 5 年度	1 9 8 万 7 2 0 0 円
平成 1 6 年度	4 4 6 万 1 0 0 0 円
平成 1 7 年度	2 9 0 万 3 3 5 0 円
平成 1 8 年度	3 8 6 万 2 7 5 0 円

イ 大東市においては，平成 1 9 年 3 月 3 1 日付けで退職する非常勤職員がいたことから，同人に対する退職慰労金 2 3 8 万 1 6 5 0 円の支給について，総務部長 B が支出負担行為を，人事課長 C が支出命令を，それぞれ専決により行い，同年 4 月 2 日付けで同退職慰労金の支給がされた（甲 2，4 から 7 まで，乙 1 から 3 まで，弁論の全趣旨）。

ウ また，平成 1 9 年 7 月 3 1 日付けで退職する非常勤職員がいたことから，同人に対する退職慰労金 3 1 万 2 8 0 0 円の支給について，人事課長 D が支出負担行為及び支出命令を専決により行い，同年 8 月 1 日付けで同退職慰労金の支給がされた（甲 2，8，乙 1 から 3 まで，弁論の全趣旨）（以下，イ及びウの各支出負担行為，各支出命令をそれぞれ「本件各支出負担行為」，「本件各支出命令」という。）。

#### (4) 住民監査請求及び本件訴えの提起

ア 原告は，平成 1 9 年 1 0 月 2 3 日，非常勤職員に対する退職慰労金の支給は，条例上の根拠を欠いているから，給与条例主義を定めた地方自治法 2 0 3 条 5 項，2 0 4 条の 2 等に違反し，違法であるとして，大東市監査

委員に対し，同法 242 条 1 項に基づく住民監査請求をし（以下「本件監査請求」という。），既に支出された退職慰労金相当額の返還及び将来の支出の差止めを求めた（甲 1）。

イ 大東市監査委員は，本件監査請求の対象事項を，請求の 1 年前である平成 18 年 10 月 23 日以降の支出に係る非常勤職員の退職慰労金であると整理した上，平成 19 年 12 月 11 日付けで，本件監査請求には理由がないとして棄却する旨の監査をし，そのころ，その結果を通知した（甲 2）。

ウ 原告は，平成 19 年 12 月 18 日，本件訴えを提起した（顕著な事実）。

## 2 本件の争点

大東市の非常勤職員に対する退職慰労金（以下「本件退職慰労金」という。）の支給は，地方自治法等の定める給与条例主義に違反し，違法か。

## 3 争点に関する当事者の主張

（原告の主張）

(1) 本件退職慰労金の支給は，条例上の根拠を欠き，また，要綱は支給の根拠にはなり得ないから，給与条例主義に違反し，違法である。

(2) そもそも地方自治法は，普通地方公共団体の職員のうち常勤職員と非常勤職員とで異なる給与体系を規定し，常勤職員には，給料及び旅費並びに法定の各種手当を支給する（同法 204 条 1 項及び 2 項）一方，非常勤職員は，議会の議員を除き，その勤務日数に応じた報酬の支給と費用弁償を受けられる（同法 203 条 1 項から 3 項まで）にすぎないから，非常勤職員に退職手当を支給することは，たとえ条例をもって定めたとしても，同法 204 条の 2 の規定によって許されないと解される。

そして，本件退職慰労金は，その支給の時期及び支給金額に照らせば同法 204 条 2 項の退職手当に該当することは明らかである。

よって，本件退職慰労金の支給が適法となることはない。

(3) 就業要綱及び報酬要綱が労働基準法（以下「労基法」という。）89 条

の就業規則に当たるかどうかには疑問がある上、仮にこれらが同条の就業規則に当たるとしても、雇主と労働者との間の労働契約関係を規律するものにすぎず、各要綱の存在によっても、地方自治法上の規制が回避でき、公金支出が正当化されることはない。

(被告の主張)

(1) 本件退職慰労金の性格

ア 大東市は、地方公務員法（以下「地公法」という。）3条3項の特別職（具体的には同項3号の嘱託員）の位置付けの下、給食調理員、児童生徒介助員、宿直、庁務員等を非常勤職員として任用し、国の定める基準に従い、勤務時間や任期につき常勤職員とは異なる定めを置いており、非常勤職員は、行政に対する住民の要請の多様化に対応し、弾力的な組織運営と行政経費の抑制を図る観点から必要不可欠な存在である。

イ 大東市は、非常勤職員の勤務条件について、非常勤職員の勤務の実質に即して対応することとし、本件退職慰労金の支給を行っているけれども、勤続期間や退職理由にかかわらずその支出割合が一定である点において、本件退職慰労金は、一般職の職員に対する退職手当とは性質を異にする。

ウ いわゆる退職金の法的意味合いについては種々の考え方があるけれども、本件退職慰労金は、非常勤職員の勤務の実質を考慮した、専ら功績・功労に報いるための報償費に相当するものであり、支給をすることが著しく社会通念を逸脱すると評価されるものではない。

(2) 給与条例主義との関係

ア 大東市の非常勤職員は、地公法3条3項の特別職（具体的には同項3号の嘱託員）に当たるから、地公法の規定の適用が排除され（同法4条2項）、その勤務関係については、民間企業のパートタイマーと同一であり、労基法、労働組合法等労働関係法令の完全な適用を受ける。そして、特別職である非常勤職員も、地方公共団体の職と身分を保有する限りにお

いて、地方公務員であるから、就業規則等により服務又は勤務条件等の必要事項を定めるべきこととなる。大東市においては、就業規則について定めた労基法 89 条の規定内容にかんがみ、就業要綱及び報酬要綱を定めて必要な手当を行っている。

本件退職慰労金は、報酬要綱 9 条及び 10 条に基づいて支給されているところ、ひいては、「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」(昭和 31 年 10 月 5 日条例第 29 号。乙 6) 及び労基法に根拠を有することとなる。

イ また、本件退職慰労金の支給については、予算として議決を受け、決算上も対象者人数と決算額が明記されている。

ウ 以上によれば、本件退職慰労金の支給は給与条例主義に違反しないというべきである。

### 第 3 当裁判所の判断

#### 1 本件退職慰労金の性格について

被告は、本件退職慰労金の法的性格が報償費であって、そもそも給与条例主義の対象にならない旨主張している。しかしながら、報酬要綱(乙 5) 9 条及び 10 条並びに弁論の全趣旨によれば、本件退職慰労金は、非常勤職員が退職した場合に支給されるものである上、その支給基準は、当該職員の退職時の基本報酬額を基準としており、これらの点において常勤職員に対する退職手当と相違がないものであるから、本件退職慰労金は退職手当の性格を有しているというべきである。被告の主張は理由がない。

#### 2 給与条例主義について

(1) 地方自治法 203 条 5 項、204 条 3 項、204 条の 2 及び地公法 24 条 6 項、25 条 1 項によれば、普通地方公共団体の職員等に対する給与、手当等(以下「給与等」という。)の額及び支給方法は条例で定めなければならない、その支給も法律又はこれに基づく条例に基づかずにはすることが

できないという給与条例主義が採られている。

このように、法が、地方公共団体の職員等の給与等の額及び支給方法を条例で定めることとし、条例に基づかなければいかなる給付もなし得ないものとしているのは、第一義的には、職員の給与等は最終的にこれを負担する住民の総意に基づくことが憲法 92 条の定める住民自治の趣旨に合致するところ、民意に基づいて選出された議員によって構成される議会が形成する団体意思のうち、最も基本的な法規形式である条例を支給の根拠とすることによって、住民の総意に基づくものとみなすことができると考えられたことによるものと解される（第二義的には、給与等の支給について条例で定めることによって、職務の公共性や中立性を確保すべき地方公共団体の職員等に対し、そこで定められた内容の給与等の支給を受ける地位を保障することにあるものと解される。）。

- (2) 大東市における非常勤職員は、地公法 3 条 3 項の特別職（具体的には同項 3 号の嘱託員）に当たり、地公法の規定の適用が排除されている（同法 4 条 2 項）から、給与条例主義を定めたものと解される法律の規定のうち、地公法 24 条 6 項及び同法 25 条 1 項の適用はないことになる。

しかしながら、大東市の非常勤職員が特別職であり、地公法の適用を受けないとしても、同職員の給与等について最終的に市の住民が負担することとなるという点においては、常勤職員の場合と異なるところはない。そうである以上、本件退職慰労金の定め及びその支給についても、地方自治法上の給与条例主義が妥当するというべきである。

- (3) 本件退職慰労金の支給については、これを直接定めた条例の規定はなく、その支給は要綱に基づいて行われてきたというのであるが、要綱は行政内部の規範にすぎず、給与条例主義の前記趣旨に照らせば、要綱をもって条例に代えることができると解する余地はない。

被告は、本件退職慰労金の支給については、予算として議決を受け、決算

上も対象者人数と決算額が明記されていることを理由として、給与条例主義に反しない旨も主張するが、上記のとおり、法は明文で地方公共団体における職員に対する給与等を条例で定めるよう求めていることに加え、条例と、予算の議決及び決算の承認とは、その趣旨・目的が異なり、実質的な審議の在り方も相違している。例えば、予算及び決算を通じて民主的統制が及ぶものとみる余地はあるが、それは単年度を対象として行われるにすぎないのであって、恒常的・継続的な観点をも踏まえた合理的な人事・給与制度の構築は、条例の制定とその検討の過程を経ることで初めて可能になるともいい得る。したがって、議会が予算の議決や決算の承認をしたからといって、給与条例主義の趣旨を完全に確保することは困難と考えられ、これらをもって条例に代えることができると解することはできない。

行政に対する住民の多様な要請に対応しつつ、弾力的な組織運営と行政経費の抑制を図るという見地から、非常勤職員の任用が多用されており、その勤務条件について、勤務の実質に即したより適切なものにしていくことが望まれるのは被告の主張するとおりであるとしても、そのことから条例の根拠を欠いた退職慰労金の支給が正当化されることはないというほかない。

- (4) 以上によれば、本件退職慰労金の支給は、地方自治法の定める給与条例主義に違反し、違法であるというべきである。

### 3 Aの損害賠償責任について

本件各支出負担行為は、総務部長又は人事課長の専決により行われたものであり、本件各支出命令も、同様に専決により発出されたものであるが、本件各支出負担行為及び本件各支出命令に給与条例主義という地方自治法の基本原則に反する違法があることからすれば、これらの財務会計行為の本来的権限者である大東市長の職にあるAとしては、専決権者が違法な財務会計行為をすることを阻止する指揮監督上の義務を負っているというべきであるところ



る，それにもかかわらず，Aは，故意又は過失によって専決権者の違法な本件各支出負担行為及び本件各支出命令を阻止しなかったのであるから，同人に指揮監督上の義務違反による損害賠償責任がある。

#### 4 総務部長らの責任について

総務部長B，人事課長C及び同Dは，前記のとおり違法な本件各支出負担行為又は本件各支出命令を，それぞれ専決により行ったものであり，それぞれ故意又は重大な過失により法令の規定に違反して財務会計行為をしたというべきであるから，同人らは，地方自治法243条の2第1項の賠償責任を負う。

なお，地方自治法243条の2第2項によれば，損害が2人以上の職員の行為によって生じたものであるときは，当該職員は，それぞれの職分に応じ，かつ，当該行為が当該損害の発生の原因となった程度に応じて賠償の責めに任ずるものとされているところ，生じた損害の全額について各人が連帯して責任を負担する旨の規定はなく，B総務部長の行った支出負担行為とC人事課長の行った支出命令との間において，損害の発生の原因となった程度について有意な差を見だし難いことからすれば，両名はそれぞれ損害額の2分の1の範囲で地方自治法243条の2の賠償責任を負うものと解すべきである。

#### 5 市の被った損害について

本件退職慰労金の支給によって，市は支給相当額の損害を被った。

なお，退職慰労金の受給者らが大東市の非常勤職員として現実に勤務しその職務を行ってきたとしても，地方自治法204条の2が，勤務の対価を反対給付として支給するためには，法律又はこれに基づく条例に基づかなければならないとしている趣旨からすれば，違法な本件退職慰労金の支給により大東市が被った損害額を算定するに当たり，非常勤職員らの提供した勤務の対価を金銭的に評価してこれを損益相殺等することは，同条の規定の趣旨を没

却するものとして，許されないと解すべきである。

6 差止めを必要とする違法行為の蓋然性について

原告は，請求の趣旨 5 項において，地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号に基づき，被告に対し，将来の退職慰労金支給の差止めを求めている。

同規定に基づく差止請求は，執行機関等に対して一定の行為を行うことを事前に禁ずるものであり，同法 242 条 1 項が，「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」に，これを監査請求の対象とすることを許容していることに照らすと，違法行為が実施されることが相当の確実さをもって予測されることを要件としていると解されるところ，前記前提事実（第 2 の 1）(2)及び(3)の事実を照らせば，被告は，将来退職する非常勤職員に対しても退職慰労金の支給を命ずることが推認でき，この推認を覆すに足りる事情はうかがわれない（被告において，報酬要綱を改廃したり，これに基づく退職慰労金の取扱いに変更を加えたりする予定がある旨が表明された事実もない。）。

したがって，被告によって違法行為が行われることが相当の確実さをもって予想されると判断するのが相当である。

7 以上によれば，原告の本訴請求は，主文の限度で理由があるからその限度で認容し，その余については理由がないから棄却することとし，訴訟費用の負担につき，行政事件訴訟法 7 条，民事訴訟法 61 条，64 条ただし書を適用し，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第 7 民事部

裁判長裁判官 吉 田 徹

裁判官 小 林 康 彦

裁判官

棚

井

啓