

住民監査請求および監査結果の概要

平成24年度

3 知事給与の差し止め等を求める請求

請求日 平成24年12月6日

結果通知日 平成25年1月24日（滋賀県公報号外）

請求人の主張

請求人は、

職員措置請求書、補充書および陳述によると、次のとおり違法性があると主張している。

ア 地方自治法第138条の2違反

執行機関である知事は、その職務を誠実に執行する義務があるにもかかわらず、知事のまま国政政党の代表となり政治活動を行うことは、地方自治法第138条の2に反し違法であり、公務なしとした6日間の知事の給与支出は違法な公金支出である。

以上のことから、知事が公務に従事していない日および時間帯に対する給与の支払いの差し止めまたは返還および今後同様の公金の支出の差し止めを求めている。

監査結果

却下

(1) 請求人は、知事が公務に従事していない日および時間帯に対し給与を支払うことは、違法な公金支出であると主張しているので、これについて判断する。

ア 知事の兼職・兼業の禁止について（地方自治法第141条、第142条）

地方自治法第141条は、第1項において、普通地方公共団体の長は衆議院議員または参議院議員と兼ねることができないと規定し、同条第2項では、地方公共団体の議会の議員ならびに常勤の職員および短時間勤務職員と兼ねることを禁じている。

また、同法第142条では、当該普通地方公共団体に対し請負をする者等たることをできないとして、兼業を禁止している。

しかしながら、国政政党の代表や役員を兼ねることについて、これを禁じる規定はない。

イ 執行機関の義務について（地方自治法第138条の2）

地方自治法第138条の2は、地方公共団体のすべての執行機関が、その権限に属する事務を管理し、および執行するに当たってのよるべき根本基準を規定したもので、言い換えれば、執行機関がその任務を遂行していくうえの極めて当然の心構えを明らかにしたものであるとされている。

本条は、昭和27年の地方自治法改正において追加して規定されたものであるが、当時の背景として、地方公共団体の運営において、執行機関が自己の職務権限を誠実に執行するという点に欠けるうらみがないわけではなかった事情があったとされている。

本条の解釈については、執行機関の法的義務を定めたものではなく、「道徳的要請を規定したものと解釈すべき」とする昭和33年7月31日東京地方裁判所判決があり、これに賛同する見解がある一方で、否定的な見解もまた存在している。

法的義務を課した規定であるとする見解の根拠としては、執行機関の行政処分発動に際して、自らの責任と判断という表現によって、いわば他人の言うなりになることを禁じているので、かかる事態が生じた場合は、当該決定の違法をもたらす、司法的チェックの可能性があるとともに、解職請求事由として取り上げら

れるなどの政治的責任追求の可能性もあるためなどと主張する。

しかしながら、本条の違反に対する直接の法的な制裁措置の手段が講じられていないことから、基本的には法的義務を定めたものではなく、自律性をもって地方公共団体の事務を誠実に管理、執行すべき基本的義務を規定したものと解すべきである。

さらに、本条の対象は執行機関という行政機関の単位であって、その違反が直ちに執行機関を構成する特別職の地方公務員の職務上の義務違反になると解することは困難とされており、現に、本条違反について執行機関の職を占める特別職の地方公務員に対する刑事罰の定めはない。

これらのことから、とりわけ公職選挙法の規定の適用を受ける公職としての地位を有する地方公共団体の長にあっては、あくまで政治的、道義的責任を負うべきことを想定していると解すべきである。

なお、仮に、執行機関が自らの責任と判断によらず、例えば行政処分を発動するといった事態が生じた場合等にあつては、本条を根拠に違法とされ、処分に対して無効や取消等の司法判断が下される可能性を排除し得ず、そういう意味で、本条について法的義務があるとする考え方の全てを否定することは困難であるが、少なくとも今般の知事の国政政党代表との兼務について、本条を根拠に違法とすることはできないと考えられる。

ウ 職務に専念する義務、政治的行為の制限（地方公務員法第35条、第36条）

地方公務員法は、第35条において、職員は法律または条例に特別の定めがある場合を除く外、その勤務時間および職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならないと規定し、いわゆる職務専念義務を課している。

また、同法第36条において、職員は政党その他の政治的団体の結成に関与し、もしくはこれらの団体の役員となつてはならず、またはこれらの団体の構成員となるように、もしくはならないように勧誘運動をしてはならないなど、政治的行為を制限している。

しかしながら、地方公務員法第3条第3項第1号に規定する特別職の地方公務員たる都道府県知事については、同法第4条第2項の規定によって、法律に特別の定めがある場合を除く外、同法の規定は、適用しないこととされている。

したがって、都道府県知事には一般職に属する職員に課されているいわゆる職務専念義務が課されておらず、また、政治的行為の制限も受けないのであって、選挙によって県民の負託を受けた知事として、その職務について政治的、道義的な意味で義務と責任を負っていると解すべきである。

これらのことから、請求人が主張するような、知事が国政政党の代表を兼ねることについて法律上の問題は認められず、違法性がない。

以上のことから、請求の対象となっている行為に違法性が認められないことから、知事への給与支払いに関する公金の支出に違法性はない。

なお、請求人は、知事が公務なしとして明らかに政党の代表として活動した6日間について、給与を支払うことは違法な公金の支出に当たるとして差し止め等を求めているので、知事に対する給与の制度面についても言及しておきたい。

ア 特別職の給与について

地方自治法は、第204条第1項において、普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長等に対し給料および旅費を支給しなければならないと規定し、かつ、同条第3項で、給料、手当および旅費の額なら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と給与条例主義を謳っている。

この規定を受け、本県では「滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例」（昭和

28年滋賀県条例第10号。以下「特別職給与条例」という。)が定められ、知事の給与は、第2条において給料月額が規定され、また、第2条の4においてその支給方法は一般職の職員の例によるとされている。

イ 給与の減額について

一方、一般職の給与については、「滋賀県職員等の給与に関する条例」(昭和32年滋賀県条例第27号。以下「職員給与条例」という。)が定められ、第2条で給料は滋賀県職員の勤務時間、休日および休暇に関する条例(平成6年滋賀県条例第49号)に規定する勤務時間の勤務に対する報酬であるとされ、勤務しなかった時間については、職員給与条例第13条の規定により、減額するものとされている。

しかしながら、特別職の場合は、地方公務員法第24条の規定の適用がないことなど、そもそも勤務時間という概念がなく、特別職給与条例に勤務時間に応じて給与を減額するという規定も存在しないことから、時間に応じて給与を減額することにはならない。

また、公職選挙法第199条の2は、現に公職にある者を含む候補者等は、当該選挙区内にある者に対していかなる名義をもってするを問わず、寄附をしてはならないと規定しており、仮に、知事に対して条例の根拠がないまま給与の自主的な返還を求めるとした場合、これに応じて返還する行為は当該規定に抵触することとなる。

これらのことから、前述の違法性の有無にかかわらず、本県の現行の特別職給与条例において、知事の給与を差し止める根拠がない。

以上のことから、給与制度面からみても請求人が主張するような、知事への給与支払いに関する公金の支出に違法性はない。

請求人は、知事に対する給与の支払いという公金の支出差し止めまたは返還を求めているが、知事が国政政党の代表を兼ねることについては、関係法令に照らして違法性はなく、公金支出が違法となることはないことから、違法もしくは不当な財務会計行為によって生じる地方公共団体の損害の発生を防止し、または回復するための措置である住民監査請求の要件を満たしておらず、不適法である。

所 見

以上のとおり、法律上の違反は認められないが、地方公共団体の首長たる知事が国政政党の代表を兼ねることについて、県民の中には、地方の意見を直接国政に反映させるためとして、これに賛同する意見もある。

一方で、県政に支障が出るのではないかなどとして、疑問視する意見や様々な懸念を抱く県民も少なくないと推察されるが、この要因として、知事が県民に対して事前に十分な説明を行わなかったことが考えられる。

選挙で選ばれる知事として、政治的、道義的責任を果たす意味でも、県民および関係者に対して事前に丁寧に説明し、理解が得られるよう努力すべきであったと思われる。

また、こうした説明責任の観点からに加えて、地方分権改革の進展と住民の自治体経営に対する参加意識の高まりとともに、住民の意識や感情と法制度との間に乖離が生じているとも考えられる。

さらに、地方公共団体の首長と参議院議員の兼職を禁じる地方自治法を改正すべきという意見もある。

このように、国と地方の関係に関する双方の捉え方が多様化し、法が制定当時に必ずしも想定せず、実際にこれまでなかったことが起きている現実を踏まえ、監査委員としては、知事の国政政党の代表との兼務のみならず、地方公共団体の首長の兼職、兼務の是非など、知事としての職務の範囲や政治活動のあり方について、今後様々な場で議論が深まることを期待する。