

平成25年(行ウ)第217号 損害賠償等請求事件(住民訴訟)

原 告 小林洋一

被 告 和泉市長

準備書面(1)

平成26年3月12日

大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

被告訴訟代理人

弁護士 比嘉廉



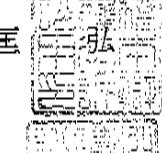
同 比嘉邦



同 川上確



同 橋本国弘



同 酒井美泰



同 源日本理



第1 投票管理者事務手当の適法性について

1 法定外業務の内容について

原告は、被告が主張する法定外業務は、いずれも投票管理者の本来職務であ

る（原告第1準備書面3頁下から3行目～6頁最終行）と主張するが、同主張は失当である。

公職選挙法は、選挙管理委員会の職務と投票管理者の職務とを明確に区別して規定している（同法第38条第1項及び第2項、第40条第2項等）ところ、被告が主張する法定外業務は、次の①～⑨のとおり、いずれも選挙管理委員会の職務であって、投票管理者の職務ではない。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員として、法定外業務を行っているにすぎない。

① 投票事務従事者への「投票事務従事者心得」（乙第5号証）の配布

投票事務従事者は、選挙管理委員会の補助職員であって、投票管理者の補助職員ではない。

したがって、投票事務従事者の職務内容が記載されている「投票事務従事者心得」（乙第5号証）の配布行為は、選挙管理委員会が行うべきものであって、投票管理者が行うべきものではない。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票事務従事者に対して「投票事務従事者心得」（乙第5号証）を配布しているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

② 投票立会人の推薦依頼

投票立会人の選任については、選挙管理委員会が行うものである（公職選挙法第38条）と定められているところ、投票立会人の推薦依頼は、投票立会人の選任手続の一部であることから、選挙管理委員会の職務である。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票立会人の推薦依頼を行っているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

③ 投票立会人の承諾書の回収

投票立会人の承諾書の回収も、投票立会人の選任手続の一部であり、選挙管理委員会の職務である。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票立会人の承諾書の回収を行っているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

④ 投票所の借り入れ

投票所は、「選挙管理委員会」の指定した場所に設ける（公職選挙法第39条）と定められ、「投票所の設置」は、選挙管理委員会の職務である。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票所の借り入れを行っているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

この点について、原告は、「投票所は過去から同一の場所が当てられており、投票管理者に委嘱されたときには既に決定しており（乙5），投票管理者が借り入れを交渉することはない。」と主張するが、同主張は失当である。

事前に行事等の予約が入っている場合には、施設の管理者等と協議をして、行事等の予定を変更してもらうなどの交渉をする必要がある。

また、行事等の予定を変更することが困難な場合は、他の施設を借りるための交渉をする必要がある。

現に、平成19年7月29日執行の第21回参議院議員通常選挙においては、投票所が変更された（グリーンポリス自治会館を双百合幼稚園遊戯室に変更）。

⑤ 投票所の設営

投票所の設営も、「投票所の設置」の一部であるところ、投票所の

設営も、選挙管理委員会の職務である。

公職選挙法施行令第32条も、「市町村の選挙管理委員会は、投票所において選挙人が投票の記載をする場所について、他人がその選挙人の投票の記載を見ること又は投票用紙の交換その他の不正の手段が用いられることがないようにするために、相当の設備をしなければならない。」として、投票所に相当の設備をすることを選挙管理委員会の職務としている。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票所の設営を行っているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

⑥ 投票所が設置される施設の鍵の管理

投票所が設置される施設の鍵を管理する行為も、「投票所の設置」の一部であるところ、当該職務も、選挙管理委員会の職務である。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票所が設置される施設の鍵を管理しているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

⑦ 投票用紙及び選挙人名簿の管理

投票が開始された以降の投票用紙及び選挙人名簿の管理については、投票に関する事務として、投票管理者の職務となる。

しかし、投票が開始されるまでの投票用紙及び選挙人名簿の管理については、選挙管理委員会の職務である。

選挙管理委員会としては、投票日当日に、投票所において投票管理者に投票用紙及び選挙人名簿を送付することが望ましいものの、全58ヶ所の投票所で選挙当日に投票用紙及び選挙人名簿の送付を行うことは、困難である。

そこで、和泉市では、投票日の前日に投票管理者の自宅に投票用紙

及び選挙人名簿を届ける取扱いをしている。

投票日当日までの投票用紙及び選挙人名簿の管理について、和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、これを行ってるのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

⑧ 投票立会人報酬その他の経費の管理及び支払い

公職選挙法上、投票管理者が投票立会人報酬その他投票に関する経費を支給しなければならないとする規定は存在せず、投票に要する経費に関する事務は、公職選挙法第37条第5項にいう投票管理者が担当する投票に関する事務とは認められない。

したがって、投票に要する経費に関する事務は、選挙管理委員会の職務である。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、投票に要する経費に関する事務を行っているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

⑨ 選挙事務に従事する職員に対する指導等

選挙事務に従事する職員は、選挙管理委員会の補助職員であり、選挙管理委員会は、当該職員に対し、投票日までに選挙事務に関する指導を行わなければならない。

もっとも、選挙当日においても、選挙事務に従事する職員は、選挙事務を熟知しているとは限らず、この場合、和泉市においては、選挙事務の経験が豊富な投票管理者が、選挙事務に従事する職員を指導することとしている。

和泉市の投票管理者は、選挙管理委員会の補助職員の立場で、選挙事務に従事する職員を指導しているのであって、当該職務は、投票管理者の本来の職務ではない。

2 投票管理者事務手当の内容

(1) 和泉市では、限られた予算の中で選挙事務を執行するために、法定外業務を行う投票管理者に対し、和泉市職員の給与に関する条例（昭和38年条例第16号。以下単に「給与条例」という。乙第3号証）の計算方法に基づいた額の時間外勤務手当及び休日勤務手当の額ではなく、頭打ちの時間外勤務手当及び休日勤務手当の額を、一日分の投票管理者事務手当として支給することとしている。

しかも、職員が投票管理者に選任された場合については、投票管理者事務手当のみを支給し、法定業務分としての投票管理者の報酬を支給しないこととしている。

このように、和泉市では、投票管理者に対して、頭打ちの時間外勤務手当及び休日勤務手当として、投票管理者事務手当（平成25年6月20日までは3万2500円、同月21日からは2万8600円）のみを支給し、選挙に係る人件費を抑制している。

(3) この点について、原告は、選挙事務等における手当等の支給に関する内規（以下「本件内規」という。乙第7号証の1）第4条において「投票管理者及び投票事務従事者が、選挙管理委員会の指定する時間帯においてやむを得ない理由等により従事しなかったときは、一時間あたり2,500円を差引き支給する」と規定されていることを根拠に、本件投票管理者事務手当は、投票当日に行う投票管理者の本来職務（被告のいう法定業務）の対価として規定されたものである（原告第1準備書面2頁下から10行目～3頁17行目）と主張するが、同主張は失当である。

本件内規別表の備考欄において「市の職員に対してはこの表に基づく手当を支給し、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に基づく報酬は支給しない。」と規定し、法定業務分としての投票管理者の報酬を支給しないこととしている。

したがって、本件投票管理者事務手当が、法定業務分としての投票管理者

の対価である報酬でないことは明らかである。

ところで、法定業務分としての投票管理者の報酬を支給しないこととしているため、投票管理者が、投票日当日に、職務に従事しないという事態が発生する可能性を否定できない。

そこで、このような事態を避けるために、投票管理者が、選挙管理委員会の指定する時間帯においてやむを得ない理由等により従事しなかったときは、一時間あたり2,500円を差引き支給することとしたものが、本件内規第4条である。

3 納与条例主義違反であるとの主張に対する反論

(1) 原告は、本件投票管理者事務手当が納与条例第17条に従って算定されでいないことから、根拠条例とならない（原告第1準備書面9頁7行目～21行目）と主張するが、同主張は失当である。

給与条例第17条は、時間外勤務手当の支給とその算定方法を定めたものであるところ、給与条例第17条により、和泉市は、時間外勤務をした職員に対して、時間外勤務手当を支給する義務を負っている。

本件投票管理者事務手当には、職員の時間外勤務に対する対価部分が含まれているのであって、給与条例第17条に基づかない算定方法がなされていても、本件投票管理者事務手当が時間外勤務手当の性質を有する以上、本件投票管理者事務手当の支給行為が無効となるものではない。

ところで、仮に給与条例第17条が投票管理者事務手当の支給根拠となりえないとしても、本件各選挙において投票管理者が行った法定外業務が、労働基準法第32条所定の法定労働時間を超えた勤務及び同法第35条の休日における勤務である以上、和泉市は、労働基準法第37条に基づき割増賃金を支払わなければならない。この場合、本件投票管理者事務手当の支給は、労働基準法第37条に基づく支給ということとなる。

本件投票管理者事務手当は、時間外勤務手当及び休日勤務手当であり、給

与条例第17条若しくは第18条又は労働基準法第37条に基づいて支払われるものであるから、「法律上の原因」を欠くものとはいえない。

(2) 原告は、本件投票管理者事務手当が地方自治法第204条の2の規定に反する（原告第1準備書面9頁22行目～10頁3行目）と主張するが、同主張も失当である。

本件投票管理者事務手当は、時間外勤務手当及び休日勤務手当であり、給与条例第17条若しくは第18条又は労働基準法第37条に基づいて支払われるものであるから、地方自治法第204条の2に反しない。

4 管理職手当と投票管理者事務手当との関係

(1) 法定外業務の任命権について

ア　原告は、「時間外勤務等を命令するのは任命権者であり、投票管理者の任命権者は選挙管理委員会であるから（地公法第6条及び公選法第37条）」、市長が「特別の勤務」（給与条例第24条ただし書）として法定外業務を命じることはできない（原告第1準備書面8頁11行目～18行目）と主張するが、同主張は失当である。

イ　普通地方公共団体の執行機関たる委員会の所掌事務は、当該委員会の補助職員をもって処理することが原則である。

しかし、このような原則は、当該委員会の所掌事務の性質又はその繁忙の度合いからして、必ずしも行政機構の簡素化、住民負担の軽減の趣旨に合致するものとは考えられない。

そこで、地方自治法第180条の3は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の委員会又は委員と協議して、その補助機関である職員を、当該執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員と兼ねさせ、若しくは当該執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員に充て、又は当該執行機関の事務に従事させることができる」と定め、普通地方公共団

体の長が、その補助機関である職員を委員会の事務を補助する職員と兼ねさせ、補助する職員に充て又は委員会の事務に従事させることを認めている。

このように、市長は、その補助機関である職員を選挙管理委員会の事務に従事させることができるのであって、被告は、その補助機関である職員に対し、「特別の勤務」として、選挙管理委員会の事務に従事させることができる。

(2) 給与条例第24条第4項について

原告は、行政実例を根拠に、管理職手当の支給される職員が選挙事務を行って時間外に及んだ場合でも時間外勤務手当の支給は許されない（原告第1準備書面8頁19行目～9頁2行目）と主張するが、同主張は失当である。

和泉市においては、「市長が災害その他緊急事態の発生等により特別の勤務を命じた場合は、この限りでない。」（給与条例第24条第4項ただし書）として、管理職手当の支給される職員で「特別の勤務」を命じられた者については、時間外勤務手当等を支給することとされている。

これに対して、原告が指摘する行政実例は、給与条例第24条第4項ただし書に相当する規定がない場合の事例である。

それゆえ、原告の指摘する行政実例は、本件投票管理者事務手当の支給の適法性を判断するための参考にならない。

5 労働基準法第37条に違反し、無効であるとの主張に対する反論

(1) 原告は、「投票管理者事務手当は本来支給すべき時間外勤務手当及び休日勤務手当（法定額）より少なく抑える事を意図したものと考えられるから、労働基準法第37条に違反していることは明確で、このような支給方法は無効となる」（原告第1準備書面10頁11行目～22行目）と主張するが、同主張は失当である。

(2) 「労働基準法三七条は時間外労働等に対し一定額以上の割増賃金の支払を使用者に命じているところ、同条所定の額以上の割増賃金の支払がなされるかぎりその趣旨は満たされ同条所定の計算方法を用いることまでは要しないので、その支払額が法所定の計算方法による割増賃金額を上回る以上、割増賃金として一定額を支払うことも許されるが、現実の労働時間によって計算した割増賃金額が右一定額を上回っている場合には、労働者は使用者に対しその差額の支払を請求することができる。」（大阪地判昭和63年10月26日労働判例530号40頁）とされている。

このように、定額の割増賃金（時間外勤務手当及び休日勤務手当）を支払っていた場合において、現実の労働時間によって計算した割増賃金額が上記一定額を上回っているときは、労働者は使用者に対しその差額の支払を請求することができるのであり、定額の割増賃金の支払自体が無効となるものではない。

(3) 原告が引用する判例（東京地裁昭和63年5月27日判決）も、「基本給と職務手当のなかに割増賃金に相当する金員を含めて支払っていたとしても、法律上、割増賃金支払いの効果は生じていないというべきである。」としており、支払い自体を無効としていない。

第2 損害について

1 被告の主張

本件各選舉において投票管理者が行った法定外業務は、和泉市にとって有用であり、かつ、その金銭的な価値は、その対価である投票管理者事務手当の総支給額724万8800円に見合うものであるから、本件投票管理者事務手当の支出によって、和泉市は、何らの損害も被っていない（被告答弁書9頁8行目～12行目）。

2 給与条例主義との関係

(1) 被告の上記主張に対し、原告は、「地方自治法204条の2の趣旨からす

れば、違法な本件投票管理者事務手当の支給により和泉市が被った損害額を算定するに当たり、その支給の対象とされた職員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」（原告第1準備書面11頁9行目～12頁11行目）との反論をしているが、同主張は失当である。

(2) 本件投票管理者事務手当の支給の対象とされた職員は、一般職の地方公務員であり（地方公務員法第3条），一部の規定を除き労働基準法が適用され（同法第58条），同法第32条（法定労働時間に関する規定），同法第35条（休日に関する規定），同法第37条（時間外又は休日労働の割増賃金支払義務に関する規定）の適用を受ける。

したがって、仮に、原告の主張どおり、本件投票管理者事務手当の支給が「法律上の原因」を欠くものであるとするならば、本件各選挙において投票管理者が行った法定外業務が、労働基準法第32条所定の法定労働時間を超えた勤務及び同法第35条の休日における勤務である以上、和泉市は、当該職務に従事した職員に対し、給与条例第17条の時間外勤務手当若しくは第18条の休日勤務手当又は労働基準法第37条の割増賃金を支払わなければならぬこととなる。

このことは、給与条例主義からの帰結であり、このような考え方は、地方自治法第204条の2の趣旨を没却することにはならない。

ちなみに、原告が引用する判決（大阪地裁平成20年1月30日判決及び大阪地裁平成20年8月7日判決）は、一時金の支給や退職慰労金に関するものであり、給付と従事した職務との対価性を認めることが困難な事案であり、本件の先例とはいえない。

(3) ところで、答弁書で主張したとおり、和泉市は、投票管理者に対して、支給すべき手当（給与条例の計算方法に基づいた時間外勤務手当又は休日勤務手当）及び報酬（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2条及び別表に基づいた1万1000円)を支給せず、頭打ちの時間外勤務手当及び休日勤務手当として、投票管理者事務手当(平成25年6月20日までは3万2500円、同月21日からは2万8600円)のみを支給し、選挙に係る人件費を抑制している。

したがって、仮に、和泉市が、投票管理者に対して、法定外業務についての時間外勤務手当又は休日勤務手当を支給し、かつ、法定業務についての報酬を支給した場合、投票管理者事務手当の額以上の額を支給することとなる。

それゆえ、和泉市には、投票管理者事務手当を支給したことによる損害や損失はない。

3 平成24年度執行の衆議院議員選挙及び平成25年度執行の参議院議員選挙の執行費用について

(1) 「住民訴訟は、普通地方公共団体の財務についての不当、違法を是正する目的で特に法律によって創設された制度であるから、地方自治法第242条の2第1項4号の損害や損失は、当該普通地方公共団体の固有財産に生じたものでなければならない」(大阪高裁平成2年5月31日判決、行政事件裁判例集41巻5号1094頁)とされているところ、平成24年度執行の衆議院議員選挙及び平成25年度執行の参議院議員選挙の執行費用は、すべて国の交付金によって賄われ、和泉市の地方税などによる固有の収入(地方自治法第223条以下)から支出されたものではない。

したがって、平成24年度執行の衆議院議員選挙及び平成25年度執行の参議院議員選挙の執行費用の支出に関して、原告が主張するような損害が発生したとしても、その被害を受けた者は、国であって、和泉市でない。

(2) 被告の上記主張に対して、原告は、「本件の国政選挙においても、違法な支出に伴う経費は国が負担すべきでないから、国に返還する必要があり、そうすると市の固有財産を毀損するから市の損害となる」(原告第1準備書面

13頁9行目～11行目）と主張するが、同主張は失当である。

和泉市は、国から、本件投票管理者事務手当の支給が目的外使用であるとの指摘を受けたことはなく、本件投票管理者事務手当の支給相当分の金員の返還を求められた事実もない。

和泉市が国に対して返還義務を負っているとの原告の主張は、具体性を欠いている。

第3 市長の責任について

1 故意又は過失がないこと。

原告は、本件投票管理者事務手当を支給を阻止しなかったことについて、和泉市長に故意又は過失が認められる（訴状「第5 市長の責任」）と主張するが、同主張は失当である。

和泉市では、長年にわたって、投票管理者に和泉市の職員を選任し、法定外業務を行わせるとともに、給与条例の計算方法に基づいた時間外勤務手当及び休日勤務手当を支給せずに、頭打ちの時間外勤務手当及び休日勤務手当として、一日分の投票管理者事務手当のみを支給し、選舉に係る人件費を抑制していたところ、このような取扱いについて、大阪府や国等から指導を受けたことはなかった。

また、本件投票管理者事務手当の支出命令権限を有する補助職員らも、本件投票管理者事務手当の支給につき、本件内規に基づく支給が正当なものであるとの認識を有していた。

以上の事情に照らせば、本件投票管理者事務手当の支給当時、辻宏康市長が、本件投票管理者事務手当の支出の適法性について疑義があるとして調査をしなかったことについて注意義務違反があったとはいえず、また、本件投票管理者事務手当の支出命令権限を有する補助職員らが専決により行う財務会計上の行為である本件投票管理者事務手当の支出命令を阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこれを阻止しなかったともいえない。

2 損害が発生していないこと。

原告は、和泉市長が本件投票管理者事務手当の支給を阻止しなかったことは違法であり、和泉市はこれと同額の損害を被ったとして、和泉市長に対し、市長個人に対する損害賠償を請求することを求めていた（訴状「第5 市長の責任」）。

ところで、原告は、本件投票管理者事務手当の支給には「法律上の原因」がなく、本件手当を受領した職員には、報酬条例による報酬を上回る額の範囲で、不当利得返還義務があると主張する。

そうであるとするならば、和泉市は、本件投票管理者事務手当を受領した職員に対して、報酬条例による報酬を上回る額の範囲で、不当利得返還権を有することとなる。

この場合、和泉市は、本件投票管理者事務手当を受領した職員に対して、不当利得の返還を求めることができるから、和泉市には未だ損害が発生していない。

以上