

平成29年4月6日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成28年(行コ)第172号 損害賠償等請求控訴事件

(原審・大阪地方裁判所平成25年(行ウ)第217号)

口頭弁論終結日 平成29年2月9日

判 決

大阪府和泉市緑ヶ丘2丁目13番10号

控訴人(1審原告) 小 林 洋 一

大阪府和泉市府中町2丁目7番5号

被控訴人(1審被告) 和 泉 市 長

辻 宏 康

同訴訟代理人弁護士 比 嘉 廉 丈

橋 本 匡 弘

主 文

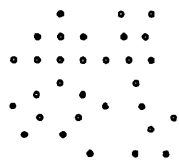
- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

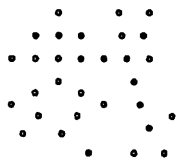
- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は、辻宏康に対し、471万8800円及びこれに対する平成25年10月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。
- 3 被控訴人は、原判決別表「投票管理者に対する不当利得返還請求額」の相手方欄記載の者に対し、同別表の不当利得額欄記載の各金員及びこれらに対する平成25年10月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要(以下、略語は特記しない限り原判決の例による。)



1 事案の要旨

- (1) 本件は、和泉市の住民である控訴人が、①平成24年9月9日執行の和泉市市議会議員選挙、②同年12月16日執行の第46回衆議院議員選挙及び最高裁判所裁判官国民審査、③平成25年6月2日執行の和泉市市長選挙、④同年7月21日執行の第23回参議院議員選挙において投票管理者に選任された原判決別表「投票管理者に対する不当利得返還請求額」（本件別表）の相手方欄記載の和泉市の職員（本件職員）に対して、「特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例」（報酬条例。平成26年和泉市条例第38号による改正前のもの。）に基づく報酬を支給せず、「選挙事務等における手当等の支給に関する内規」（本件内規。和泉市選挙管理委員会内規であったが、現在は廃止。）に基づく投票管理者事務手当を支給したこと（本件支出）が給与条例主義に反する違法なものであるなどと主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、和泉市の執行機関である被控訴人に対し、本件支出当時の和泉市の市長であった辻宏康に対しては不法行為による損害賠償請求権に基づいて、本件支出のうち報酬条例に基づく報酬の額を超える部分に相当する額である471万8800円及びこれに対する平成25年10月29日（訴状送達の日翌日）から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求するよう求めるとともに、本件職員に対しては不当利得返還請求権に基づいて、本件職員が受領した本件別表の不当利得額欄記載の各金員の返還及びこれらに対する同日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を請求するよう求める住民訴訟である。
- (2) 原審は、本件支出のうち報酬条例に基づく報酬の額を超える部分に相当する額である471万8800円は、本件職員が行った選挙管理委員会の職員が行うべき選挙事務に関するものであり、本件職員の代わりに上記事務に他の者を充てた場合に必要とされる対価の額（491万7248円）を下回る



可能性を否定することができないから、仮に、本件支出のうち上記事務の対価として支給された部分が違法であるとしても、和泉市に損害又は損失が生じたとは認められないとして、控訴人の請求を棄却したところ、これを不服として、控訴人が本件控訴を提起した。

2 関係法令等の定め及び前提となる事実等

原判決の「事実及び理由」欄の第2の1, 2（原判決2頁23行目～6頁12行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

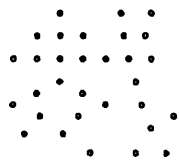
3 争点及びこれに関する当事者の主張

次のとおり、当審における控訴人の補足的主張を加えるほか、原判決「事実及び理由」欄の第2の3（原判決6頁13行目～13頁15行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 投票管理者の職務について

投票管理者の職務は法定業務以外にも存在し、報酬条例で定める投票管理者に対する報酬は、法定業務に限定されず「1選挙当たり」としていることから、その対象は、投票期日の業務だけでなく選挙全体を対象としているものである。

投票管理者の職務か否かは、法定業務か法定外業務かではなくその業務の实质で判断すべきところ、法定外業務は投票管理者の職務の範囲と考えるべきである。すなわち、本件で問題となっている投票立会人の選任及び投票所の設置は選挙管理委員会の職務であることが明らかであるが、これに付随する業務（自治会等への投票立会人の選任依頼や承諾書の回収等）については、当該自治体の選挙の執行体制により、選挙管理委員会の職員が担当したり、投票管理者が担当したり、あるいは相互に分担しているのが実情である。これらの業務は、投票管理者のそれぞれが担当する投票所に係る業務であるから、公職選挙法に具体的に規定された職務を円滑かつ適正に執行するために必要な業務と解され、投票管理者の職務に含まれる。また、実質的にも、法



法定外業務が選挙管理委員会の職務であればこれを投票管理者に行わせるに必要な選挙管理委員会の事務の委嘱がなく、その対価を支給するのに必要な時間外勤務命令簿の提出もない。本件内規の規定の仕方からして、投票管理者事務手当は投票期日の職務の対価として規定されていることは明らかであり、投票期日以前の法定外業務の対価の支給は予定されていない。このことから、和泉市は法定外業務が投票管理者の職務の範囲と認識していたといえる（和泉市は、本件訴訟提起後条例を改正し（内規を廃止）、管理職員特別勤務手当を創設して投票期日の投票管理者の業務をその対象とし、法定外業務をその対象としていない。）。

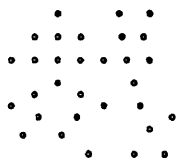
(2) 対価の支払を免れたといえるか

法定外業務が選挙管理委員会の職務であったとしても、投票管理者のほとんどが管理職手当を受給する職員であり、これらの職員には時間外勤務手当や休日勤務手当を支給する必要がないから、法定外業務の対価は存在しないことになる。さらにいうと、これらの職員である投票管理者には月額8万円以内の管理職手当が支給されており、これが実質的な法定外業務の対価である。したがって、本件支出のうち法定外業務の対価として支給された部分の支出により、和泉市は、本件職員が法定外業務を行わない場合に他の職員を充てるために必要とされる対価の支払を免れたとはいえない。

(3) 損益相殺について

本件職員の従事した法定外業務は職務権限のない行為であったが、そうであるとしても、その対価の支払については給与条例主義が適用される。しかるに、法定外業務に対する支払が違法な支給に伴う損害に見合うなら損害が発生しないというのでは、給与条例主義の趣旨を没却するもので許されない。

損益相殺を認めるには、損害と利益に直接の因果関係が必要とされている（最高裁昭和58年7月15日第二小法廷判決・民集37巻6号849頁）。これを本件に当てはめると、投票管理者が職務権限のない法定外業務を行い、



その結果、選挙管理委員会が行うべき法定外業務の対価の支払を免れたとしても、それは慣例により投票管理者に法定外業務を行わせたためであり（なお、職務権限のない行為であっても、一定期間、定型的かつ継続的に又は慣行として行われ、それを特に違法と評価すべき理由がない場合、本来の職務に密接な関係を有する行為と認められる。）、本件支出によってもたらされたものではないから、本件支出と法定外業務の対価の支払を免れたことに直接の因果関係はなく、損益相殺の余地はない。

(4) 損益相殺に関する被控訴人の試算が過大であること

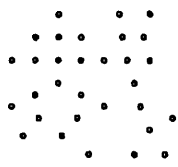
仮に、損益相殺が認められるとしても、以下のとおり、損益相殺に関する被控訴人の試算はあまりに過大である。

ア 投票立会人の選任に係る業務

控訴人が、大阪府内の自治体で現実に選挙管理委員会が法定外業務をどのように処理しているかを調査した結果、多くの自治体は、投票立会人の選任のための推薦依頼につき、投票区を代表する自治会の会長あてに郵送で依頼し、承諾書も郵送で回収しており、投票立会人への説明は行っていないか又は簡単な文書を依頼文と同時に郵送して処理しており、被控訴人のいうように、202の全ての自治会長宅を直接訪問し、30分もかけて投票立会人について説明し、承諾書を自治会長宅に回収に行くような自治体は全くない。立会人の職務についての説明は、文書での通知や、選任後選挙管理委員会から立会人に交付される「投票立会人の心得」（乙22）で十分である。したがって、選挙管理委員会から代表自治会長等に選任の依頼文及び承諾書の郵送に要する時間は各投票区当たり10分とみて、58投票区×10分＝580分であり、その人件費は、時間当たり2812円とすると580分/60分×2812円＝2万7180円となる。

イ 投票所の設置管理に係る業務

投票所は58箇所あるが、よほどのことがなければ投票場所が変更され



ることではない。したがって、投票所の借入れは、施設管理者との文書のやりとりで十分対応可能であり、それに要する時間は、各投票区当たり10分とみて、58投票区×10分=580分で、その人件費は時間当たり2812円とすると、580分/60分×2812円=2万7180円となる。

ウ 投票関連費用の管理・支払に係る業務

投票立会人への支払は、投票当日の職務終了後に手渡しで支払うことが通常であり、投票当日に投票所に詰めている投票管理者に委託すれば新たな費用は発生せず、新たに投票管理者に金員を支給する必要はない。

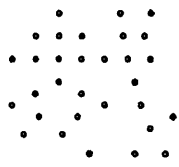
エ まとめ

投票管理者の法定外業務の評価を選挙管理委員会の職員が全て正規の時間外で行った時の費用として評価するのは不当であるが、仮に、それを認めたとしても、上記のように、その評価（和泉市の利得）は、2万7180円×2=5万4240円の4回分で、21万6960円にすぎない。最小費用で最大効果を実現するのは地方公共団体の責務であるから、被控訴人の試算するような非効率な方法はありません。原判決認定の491万7248円はあまりに過大で適切ではない。

(5) 被控訴人の主張するその他の法定外業務について

被控訴人は、投票立会人の推薦や投票所の施設の使用依頼等以外にも、法定外業務として、8つの業務（①投票事務従事者への「投票事務従事者心得」の配布、②投票所の設営、③投票所が設置される施設の鍵の管理、④選挙日前日午後10時頃から選挙日の投票開始時（午前7時）までの投票用紙及び選挙人名簿の管理、⑤投票状況の選挙管理委員会への報告、⑥投票の拒否及び仮投票に関する記録、⑦投票立会人報酬その他の経費の管理及び支払、⑧選挙事務に従事する職員に対する指導等）を挙げる。

しかし、上記各業務は、⑦を除き全て投票管理者の職務であり、新たな支出を伴うものではない。また、地方公務員法24条3項は、給与の重複支給



を禁止する旨定めているところ、上記各業務のうち①は、配布先の投票事務従事者の大部分が和泉市の職員であり、正規の勤務時間内に行われるから、重複支給の禁止に該当する。また、⑤ないし⑧は、投票管理者の投票当日の本来業務と兼ねて行われるから、いずれも重複支給の禁止に該当する。したがって、これらの業務も新たな支出を伴うものではない。

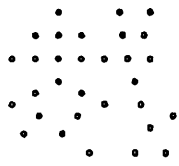
第3 当裁判所の判断

当裁判所も、本件支出のうち報酬条例に基づく報酬の額を超える部分に相当する額である471万8800円は、本件職員が行った選挙管理委員会の職員が行うべき選挙事務に関するものであり、本件職員の代わりに同事務に他の者を充てた場合に必要とされる対価の額を下回るものと認められるから、**仮に、本件支出のうち上記事務の対価として支給された部分が違法であるとしても、和泉市に損害又は損失が生じたとは認められず、控訴人の請求はいずれも理由がないと判断する。**その理由は、下記1のとおり補正し、後記2のとおり当審における控訴人の補足的主張に対する判断を加えるほか、原判決「事実及び理由」欄の「第3の1（原判決13頁17行目～21頁7行目）に記載のとおりであるから、これを引用する。

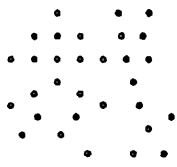
1 原判決の補正

- (1) 原判決16頁25行目の「係る業務」の次に「、投票事務関連費用の管理・支払に係る業務」を加える。
- (2) 原判決18頁9行目の「地方自治法242条1項4号」を「地方自治法242条の2第1項4号」に改める。
- (3) 原判決18頁24行目の「17～20、」の次に「23、25、」を加える。
- (4) 原判決18頁25行目の「①本件各選挙当時」から19頁16行目までを次のとおり改める。

「①本件各選挙当時、和泉市では、投票管理者担当職員が、法定業務に加え、



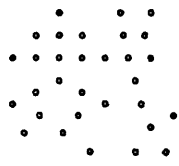
少なくとも、(a)投票立会人の選任に係る業務（各投票区内の自治会に投票立会人の推薦を依頼し、投票立会人に推薦された者から承諾書を取得する業務等）、(b)投票所の設置管理に係る業務（投票所として使用する施設の管理者に施設の使用を依頼しその承諾を得る業務、投票所の鍵を保管する業務等）、(c)投票事務関連費用の管理・支払に係る業務（投票所借上料、投票立会人の報酬、投票事務従事者の手当を管理しその支払手続を行う業務等）及び(d)選挙前日午後10時頃から選挙日の投票開始時（午前7時）までの投票用紙及び選挙人名簿の管理など和泉市選挙管理委員会の職員が行うべき業務（法定外業務）を行っていたこと、②和泉市選挙管理委員会の職員は3名であるところ、その職員のみでは選挙事務を全て処理することは不可能であることから、和泉市では、選挙を実施するに当たって、地方自治法180条の3に基づき、「選挙管理委員会の職員以外の職員」（以下「応援職員」という。）を選挙管理委員会が行うべき業務に従事させているが、応援職員については、慣例的に事務職等の職員のうち係長級以下の職員（管理職手当を受給する職員以外の職員）が充てられていること、③上記①の(a)ないし(d)の業務は、勤務時間外に行われることが多いこと、④被控訴人の試算では、上記①の(a)ないし(c)の各業務を和泉市選挙管理委員会の職員が勤務時間外に行った場合、上記各業務に要する時間は1選挙当たり合計2万6230分（(a)につき1万5710分、(b)につき4470分、(c)につき6050分）であり、和泉市の職員の平均給与額に基づく時間外勤務手当を1時間当たり2812円とすると、上記各業務に対して支払われる時間外手当等の合計額は122万9312円（(a)につき1万5710分÷60分×2812円＝73万6275円、(b)につき4470分÷60分×2812円＝20万9494円、(c)につき6050分÷60分×2812円＝28万3543円〔いずれも円未満切捨て。以下同じ。〕、4回の選挙で合計491万7248円）となること、⑤被控訴人が、本件



訴訟で問題となっている平成24年度及び平成25年度の和泉市の投票管理者延べ227名（延べ総数230名のうち退職者で連絡が取れなかった延べ3名を除く。）に対し聞き取り調査を行ったところ、投票立会人の推薦依頼については全員（227名）が出向き、投票所として使用する施設の使用依頼については218名が出向いており、また、投票立会人の推薦依頼については全員（227名）が勤務時間外に行き、投票所として使用する施設の使用依頼については182名が勤務時間外に行っており、これらに基づき、上記④の時間外手当等の額を補正すると、4回の選挙の合計額は475万1129円（a）につき73万6275円×4＝294万5100円〔補正なし〕、（b）につき20万9494円×4÷227×182＝67万1857円、（c）につき28万3543円×4＝113万4172円〔補正なし〕）となること、⑥被控訴人の試算では、①の（d）の業務を和泉市選挙管理委員会の職員が行った場合、582万0840円（9時間〔午後10時から翌日午前7時まで〕×2812円×230名）を要することが認められる。」

- (5) 原判決19頁26行目の「あることがうかがわれるから」を「あること、和泉市では、実際に自治会長宅や施設管理者のもとを訪れて依頼等を行っていることが認められるから」に改める。
- (6) 原判決20頁8行目の「解される主張をする。」を「主張する。」に改める。
- (7) 原判決20頁9行目から20行目までを次のとおり改める。

「しかし、前記のとおり、本件支出のうち和泉市選挙管理委員会の職員に任命されていない投票管理者担当職員が従事した法定外業務に対する対価として支給された部分が違法であるとしても、それらの業務は、和泉市選挙管理委員会の職員が行わなければならない、その場合には、給与条例に基づいて時間外手当を支給しなければならないのであるから、当該違法行



為により生じた和泉市の損害及び損失を算定するに当たり、給与条例に基づいて支給しなければならない時間外手当の支払を免れたことによる利益を考慮することができるというべきであり、このことが給与条例主義の趣旨を潜脱するということはできない。控訴人の上記主張を採用することはできない。」

- (8) 原判決20頁23行目から24行目にかけての「(被告の試算する額は491万7248円)を下回る可能性を否定することができないから」を「(前記ウアの①の(a)ないし(d)の業務に係る1057万1969円)を下回ることが認められるから」に改める。

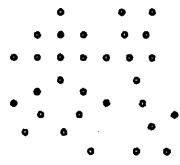
2 当審における控訴人の補足的主張に対する判断

(1) 投票管理者の職務について

控訴人は、投票管理者の職務は法定業務のみならず法定外業務も含むと主張する。しかし、原判決を補正した上で引用して判示したとおり（原判決16頁7行目～26行目）、投票立会人の選任に係る業務、投票所の設置管理に係る業務、投票事務関連費用の管理・支払に係る業務等は、法定業務に含まれるということとはできず、これらを投票管理者の職務ということとはできない。和泉市は、投票管理者に法定外業務を行わせるにつき、当該投票管理者を選挙管理委員会の職員に任命する等の行為を行っておらず、時間外勤務命令簿の作成・提出もなく、本件内規が投票管理者事務手当を投票期日における投票管理者の職務に対するものとして規定しており、また、和泉市が条例を改正して、管理職員特別勤務手当を創設し、投票期日の投票管理者の業務を同手当の支給の対象としている。しかし、そのことから法定外業務が投票管理者の職務とされたことになるわけではない。したがって、控訴人の上記主張は採用することができない。

(2) 対価の支払を免れたといえるか

控訴人は、法定外業務が選挙管理委員会の職務であったとしても、投票管

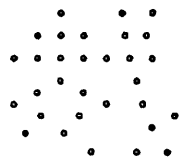


理者のほとんどが管理職手当を受給する職員であり，これらの職員には時間外勤務手当や休日勤務手当を支給する必要がなく，法定外業務の対価は存在しないから，和泉市は，本件職員が法定外業務を行わない場合に他の職員を充てるために必要とされる対価の支払を免れたとはいえないと主張する。しかし，本件支出のうち和泉市選挙管理委員会の職員に任命されていない投票管理者担当職員が従事した法定外業務は，管理職手当を受給する職員でないで行うことができないものではなく，原判決を補正した上で引用して認定したとおり，実際にも，和泉市では応援職員には，慣例的に事務職等の職員のうち係長級以下の職員（管理職手当を受給する職員以外の職員）が充てられているから，和泉市の損害及び損失を算定する際に和泉市が得た利益を考慮するに当たっては，事務職等の職員のうち係長級以下の職員（管理職手当を受給する職員以外の職員）が法定外業務を行うものとして利益を算定することが不合理であるということとはできない。したがって，控訴人の上記主張を採用することはできない。

(3) 損益相殺について

控訴人は，法定外業務に対する支払が違法な支給に伴う損害に見合うなら損害が発生しないというのでは，給与条例主義の趣旨を没却するもので許されない旨主張する。しかし，原判決を補正した上で引用して判示したとおり（原判決20頁4行目～20行目），和泉市の損害及び損失を算定するに当たり，給与条例に基づいて支給しなければならない時間外手当の支払を免れたことによる利益を考慮することができるというべきであり，このことが給与条例主義の趣旨を潜脱するということとはできない。

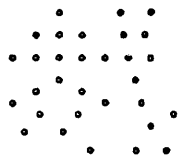
また，控訴人は，損益相殺を認めるには，損害と利益に直接の因果関係が必要とされているところ，本件においては，投票管理者が法定外業務を行い，その結果，選挙管理委員会が行うべき法定外業務の対価の支払を免れたとしても，それは慣例により投票管理者に法定外業務を行わせたためであり，本



件支出によってもたらされたものではないから、本件支出と法定外業務の対価の支払を免れたことに直接の因果関係はなく、損益相殺の余地はないと主張する。しかし、法定外業務は、選挙管理委員会の職務に属するものであって、投票管理者の職務に属するものではないことは前記(1)で説示したとおりであるところ、投票管理者が法定外業務を一定期間、定型的かつ継続的に慣習又は慣行として行っていたとしても、それだけで法定外業務が投票管理者の職務となることはないというべきである。そうすると、原判決を補正した上で引用して判示したとおり（原判決18頁9行目～21頁1行目）、和泉市は、本件職員の代わりに法定外業務に他の者を充てた場合に必要とされる対価の額の支出を免れたものであり、この利益は、和泉市の本件支出に係る損害又は損失（471万8800円）と相当因果関係があるものといえることができるから、損益相殺の対象となるものというべきである。したがって、控訴人の上記各主張はいずれも採用することができない。

(4) 損益相殺に関する被控訴人の試算が過大であること

控訴人は、損益相殺に関する被控訴人の試算が過大である旨主張する。確かに、投票立会人の選任に係る業務及び投票所の設置管理に係る業務について、控訴人主張のような方法を採用し、これらの業務に要する費用を低減できる可能性があることは否定できない。しかし、原判決を補正した上で引用して判示したとおり（原判決19頁17行目～20頁3行目）、和泉市では、実際に自治会長や施設管理者のもとを訪れて投票立会人の推薦の依頼や投票所の設置の承諾を得ることを行っているのであり、この方法が違法であるとか著しく不適切であるということとはできないから、和泉市が実際に行っているこれらの方法を前提として、和泉市が支出を免れた利益の額を算定することができるというべきである。また、投票関連費用の管理・支払に係る業務には、投票管理者の職務ではないから、それらを投票管理者が行うことを前提として、和泉市が支出を免れた利益の額を算定することはできない。した



がって、控訴人の上記主張は採用することができない。

(5) 被控訴人の主張するその他の法定外業務について

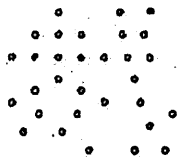
控訴人は、被控訴人の挙げる8つの業務はいずれも新たな支出を伴うものではない旨主張する。しかし、上記8つの業務のうち、④（選挙日前日午後10時頃から選挙日の投票開始時（午前7時）までの投票用紙及び選挙人名簿の管理）以外の業務は、本件で問題とされていないから判断の必要はない。そして、上記④の業務について、控訴人は、「投票事務チェックノート」（甲5）4頁の「選挙人名簿（抄本）（指定在外選挙投票区の場合には、選挙人名簿（抄本）及び在外選挙人名簿（抄本））及び投票用紙を厳重に保管すること。」に該当し、投票管理者の事務であるとするが、これは「投票事務チェックノート」（甲5）3頁記載のとおり、投票所における事務を指すものであり、投票所外の事務について記載したものではない。そして、公職選挙法によると、投票管理者の担任する投票に関する事務は、特定の投票所におけるものと解され、それ以外の投票に関する事務を担任するものとは解し難く、上記④の業務を投票管理者の事務とする規定もないことを考慮すると、同業務を投票管理者の法定業務ということはできない。したがって、控訴人の上記主張は採用することができない。

第4 結論

以上によれば、控訴人の請求は、いずれも理由がないから棄却すべきである。よって、これと同旨の原判決は相当であって、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

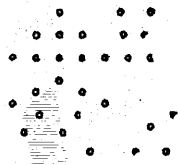
大阪高等裁判所第14民事部

裁判長裁判官 田 中 俊 次



裁判官 井 上 一 成

裁判官 住 山 真 一 郎



これは正本である。

平成29年4月6日

大阪高等裁判所第14民事部

裁判所書記官 山本正 依

