

## 主 文

- 1 本件訴えのうち茨木市の臨時的任用職員に対する平成7年度から平成15年度までの増給分の支給に係る部分を却下する。
- 2 被告は、bに対し、6689万円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。
- 3 原告らのその余の請求を棄却する。
- 4 訴訟費用は、これを20分し、その17を原告らの負担とし、その余を被告の負担とする。

## 事実及び理由

### 第1 請求

- 1 被告は、cに対し、4億4728万5000円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。
- 2 被告は、bに対し、6775万円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。

### 第2 事案の概要

1 本件は、茨木市の住民である原告らが、茨木市長は、平成7年度から平成16年度にかけて、臨時的任用職員に対し、条例の根拠がないにもかかわらず市長決裁のみで、毎年6月と12月の2回にわたり増給分（一時金）として一律に4万円（6月期）及び4万5000円（12月期）を支給してきたが、当該支給は違法な公金の支出であり、これによって、同市は、平成7年度分ないし平成11年度分について合計2億3582万5000円、平成12年度分について4716万5000円（上半期につき2120万円、下半期につき2596万5000円）、平成13年度分について4872万5000円（上半期につき2204万円、下半期につき2668万5000円）、平成14年度分について5307万5000円（上半

期につき2396万円、下半期につき2911万5000円)、平成15年度分について6249万5000円(上半期につき2816万円、下半期につき3433万5000円)、平成16年度分について6775万円(上半期につき3040万円、下半期につき3735万円)相当額の損害を被ったなどと主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告茨木市長に対し、平成16年4月17日まで同市の市長の職にあったcに損害賠償として上記各公金の支出のうちその在職中の支出額相当額4億4728万5000円及びこれに対する平成17年4月1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請求を、同月18日以降同市の市長の職にあるbに損害賠償として上記各公金の支出のうちその在職中の支出額相当額6775万円及びこれに対する平成17年4月1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請求をすることを求めた事案である。

## 2 法令等の定め

### (1) 地方自治法

地方自治法203条1項は、普通地方公共団体は、その議会の議員、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の構成員、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旨規定し(なお、平成16年法律第85号(平成16年8月1日施行)による改正前は、上記規定中「短時間勤務職員」は「再任用短時間勤務職員」とされていた。)、同条2項は、同条1項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給するが、ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない旨規定し、同条3項は、同条1項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる旨規定し、同条4項は、普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる旨規定し、同条5項は、報酬、費用弁償及び期末

手当の額並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旨規定する。

地方自治法 204 条 1 項は、普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長若しくは書記長、委員の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員並びに短時間勤務職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない旨規定し（なお、平成 16 年法律第 85 号による改正前は、上記規定中「短時間勤務職員」は「再任用短時間勤務職員」とされていた。）、地方自治法（平成 16 年法律第 53 号による改正前のもの）204 条 2 項は、普通地方公共団体は、条例で、同条 1 項の職員に対し、扶養手当、調整手当、住居手当、初任給調整手当、通勤手当、単身赴任手当、特殊勤務手当、特地勤務手当（これに準ずる手当を含む。）、へき地手当（これに準ずる手当を含む。）、時間外勤務手当、宿日直手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、寒冷地手当、特定任期付職員業績手当、任期付研究員業績手当、義務教育等教員特別手当、定時制通信教育手当、産業教育手当、農林漁業改良普及手当、災害派遣手当又は退職手当を支給することができる旨規定し、地方自治法 204 条 3 項は、給料、手当及び旅費の額並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旨規定する。

地方自治法 204 条の 2 は、普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを同法 203 条 1 項の職員及び同法 204 条 1 項の職員に支給することができない旨規定する。

## (2) 地方公務員法

地方公務員法 22 条 2 項は、人事委員会を置く地方公共団体においては、任命権者は、人事委員会規則で定めるところにより、緊急の場合、臨時の職に関する場合又は任用候補者名簿がない場合においては、人事委員会の承認を得て、6 月をこえない期間で臨時的任用を行うことができ、この場合において、その任用は、人事委

員会の承認を得て、6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない旨規定し、同条3項は、同条2項の場合において、人事委員会は、臨時的任用につき、任用される者の資格要件を定めることができる旨規定し、同条4項は、人事委員会は、同条2項又は3項の規定に違反する臨時的任用を取り消すことができる旨規定し、同条5項は、人事委員会を置かない地方公共団体においては、任命権者は、緊急の場合又は臨時の職に関する場合においては、6月をこえない期間で臨時的任用を行うことができ、この場合において、任命権者は、その任用を6月をこえない期間で更新することができるが、再度更新することはできない旨規定し、同条6項は、臨時的任用は、正式任用に際して、いかなる優先権をも与えるものではない旨規定し、同条7項は、同条2項から6項までに定めるものの外、臨時的に任用された者に対しては、同法を適用する旨規定する。

地方公務員法24条6項は、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件は、条例で定める旨規定し、同法25条1項は、職員の給与は、同法24条6項の規定による給与に関する条例に基づいて支給されなければならないが、また、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない旨規定し、同条3項は、給与に関する条例には、給料表(同項1号)、昇給の基準に関する事項(同項2号)、時間外勤務、夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項(同項3号)、特別地域勤務、危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては、これらに関する事項(同項4号)、非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときは、これらについて行う給与の調整に関する事項(同項5号)、職階制を採用する地方公共団体においては、その職に職階制が始めて適用される場合の給与に関する事項(同項6号)、その他給与の支給方法及び支給条件に関する事項(同項7号)、を規定するものとする旨規定する。

### (3) 一般職の職員の給与に関する条例

一般職の職員の給与に関する条例(昭和32年茨城市条例第49号。以下「給与

条例」という。) 1 条は、この条例は、地方公務員法 2 4 条 6 項の規定に基づき一般職の職員(以下給与条例において「職員」という。)の給与に関する事項を定めることを目的とする旨規定し、同条例 2 条 1 項は、給料は、正規の勤務時間に対する報酬であって扶養手当、調整手当、住居手当、通勤手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、夜勤手当、休日給、宿日直手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当を除いたものとする旨規定し、同条例 3 条は、俸給表の種類は、行政職給料表(一)、行政職給料表(二)、行政職給料表(三)、教育職給料表、消防職給料表とし、各給料表の適用範囲は、それぞれ当該給料表に定めるところによる旨規定し、同条 2 項は、職員の職務は、その複雑、困難及び責任の度に基づきこれを給料表に定める職務の級に分類するものとし、その分類の基準となるべき標準的な職務の内容は、規則で定める旨規定し、同条 3 項は、任命権者は、給料表の適用を受けるすべての職員の職務を各給料表の級のいずれかに格付しなければならない旨規定し、同条例 2 9 条 1 項は、期末手当は、6 月 1 日及び 1 2 月 1 日にそれぞれ在職する職員に対してそれぞれ基準日の属する月の規則で定める日に支給する旨規定する。

給与条例 3 6 条(臨時的任用職員の賃金) 1 項は、「臨時的任用職員の賃金は、日給又は時間給とし、日額 1 3, 0 0 0 円又は時間額 1, 7 3 0 円の範囲内において、規則で定める基準に従い任命権者が別に定める。ただし、日給又は時間給によらない場合は、規則で別に定める。」旨規定し、同条 2 項は、「臨時的任用職員のうち規則で定める者については、規則で定める通勤手当相当分及び期末手当相当分の賃金を支給することができる。」旨規定し、同条例 3 7 条は、「この条例に定めるものの外、必要な事項は規則で定める。」旨規定する。

なお、給与条例 3 6 条の規定は、一般職の職員の給与に関する条例の一部を改正する条例(平成 1 7 年茨城市条例第 2 6 号。以下「本件改正条例」という。)による改正(以下「本件改正」という。)により設けられたものであり、本件改正前の一般職の職員の給与に関する条例(以下「旧給与条例」という。)には、同改正後の給与条例 3 6 条に相当する規定がなく、同改正後の給与条例 3 7 条に相当する規

定が旧給与条例 36 条として置かれていた。

本件改正条例附則 1 項は、この条例は、平成 17 年 12 月 1 日（以下本件改正条例において「施行日」という。）から施行するが、ただし、本件改正条例 2 条及び同条例附則 6 項の規定は、平成 18 年 4 月 1 日から施行する旨規定し、本件改正条例附則 4 項は、「施行日の前日までに臨時的任用職員に支給された賃金（通勤手当相当分及び期末手当相当分を含む。）は、この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなす。」旨規定する。

#### (4) 臨時的任用職員に関する規則

臨時的任用職員に関する規則（平成 17 年茨木市規則第 40 号。以下「臨時的任用職員規則」という。）1 条は、この規則は、地方公務員法 22 条 5 項、地方公務員の育児休業等に関する法律 6 条 1 項及び一般職の職員の給与に関する条例（給与条例）36 条に規定する臨時的任用職員の給与、勤務条件、身分の取扱い等について必要な事項を定めるものとする旨規定し、臨時的任用職員規則 2 条は、任命権者は、地方公務員法 17 条 1 項の規定により職員を任命するまでの間、その職員の職を欠員にしておくことができない場合（同規則 2 条 1 号）、季節的又は突発的に繁忙な事務処理を必要とし、正規職員（地方公務員法 17 条 1 項の規定により任命された者をいう。同規則において以下同じ。）のみでは期限内に処理し得ないと認められる場合（同規則 2 条 2 号）、地方公務員法の育児休業等に関する法律に基づく育児休業の請求をした職員の業務を処理することが困難であると認められる場合（同規則 2 条 3 号）、同条 1 号から 3 号までに準ずると市長が承認した特別又は緊急の場合（同条 4 号）、においては、現に職員でない者を臨時的に任用することができる旨規定する。

臨時的任用職員規則 6 条は、臨時的任用職員（同規則において「臨時職員」という。以下同じ。）の服務、勤務時間等については、同種の正規職員に準じ、任命権者が別に定める旨規定する。

臨時的任用職員規則 9 条（賃金）1 項は、給与条例 36 条 1 項の規則で定める基

準は、同規則別表のとおりとする旨規定し、同規則 9 条 2 項は、賃金（期末手当相当分を除く。）は、毎月の勤務日数又は勤務時間数につき末日で締め切り、その月分を翌月の 10 日に支給するが、ただし、その日が休日、日曜日又は土曜日に当たるときは、その日前においてその日に最も近い休日、日曜日及び土曜日でない日に支給する旨規定し、同条 3 項は、同条 2 項の規定にかかわらず、任命権者が特に必要と認めるときは、別に定める日をもって締め切り、又は別に定める日に賃金を支給することができる旨規定する。そして、同規則別表は、業務の内容が「特定の資格又は高度の知識・技能若しくは強度の労力を要する業務」につき日額「13,000 円以内」、時間額「1,730 円以内」、業務の内容が「特定の知識・技能又は相当の労力を要する業務」につき日額「10,000 円以内」、時間額「1,330 円以内」、業務の内容が「一般的な事務又は作業」につき日額「7,000 円以内」、時間額「950 円以内」と規定する。

臨時的任用職員規則 13 条（期末手当相当分）1 項は、「給与条例第 36 条第 2 項の規則で定める者は、1 週間当たり 3 日以上勤務する臨時職員で 6 月 15 日及び 12 月 1 日（次項においてこれらの日を「基準日」という。）にそれぞれ 2 月以上在職し、かつ、支給日現在において在職する者とする。」旨規定し、同規則 13 条 2 項は、「給与条例第 36 条第 2 項の規則で定める期末手当相当分は、次の各号に掲げる基準日に応じ、当該各号に定める額とする。(1) 基準日が 6 月 15 日であるもの 40,000 円 (2) 基準日が 12 月 1 日であるもの 45,000 円」旨規定し、同規則 13 条 3 項は、「前項に定める期末手当相当分の支給日等については、正規職員に支給される期末手当の例による。」旨規定する。

臨時的任用職員規則附則 1 項は、この規則は平成 17 年 12 月 1 日から施行する旨規定し、同規則附則 2 項は、「この規則の施行の際、現に臨時的任用職員の取扱いに関する内規（昭和 39 年茨木市内規第 1 号）の規定によりなされた任用、手続その他の行為は、この規則の相当規定によりなされた任用、手続その他の行為とみなす。」旨規定する。

(5) 臨時的任用職員の取扱いに関する内規

臨時的任用職員の取扱いに関する内規（昭和39年茨木市内規第1号。最終改正が平成13年茨木市内規第1号によるもの。以下「本件内規」という。）1条は、この内規は、地方公務員法22条5項、7項に規定する職員の臨時的任用及びその職員の給与、勤務条件及び身分の取扱い等に関し、必要な事項を定めることを目的とする旨規定し、本件内規2条は、災害その他重大な事故のため、地方公務員法17条1項の規定により任命するまでの間、その職員の職を欠員にしておくことができない緊急の場合（本件内規2条1号）、季節的又は突発的に繁激なる行政事務処理を必要とし、正規職員のみでは期限内に処理し得ないと認められる緊急の場合（同条2号）、同条1号又は2号に準ずると市長が承認した特別又は緊急の場合（同条3号）、においては、現に職員でない者を臨時的に任用することができる旨規定し、本件内規3条は、臨時的に任用される職員を臨時職員という旨規定する。

本件内規7条（賃金）1項は、「臨時職員の賃金は日給又は時間給とし、勤務日数等に対し支給する。ただし、日給又は時間給によらない場合は、任命権者が別に定める。」旨規定し、同条2項は、「前項の日給額等は、別に定める。」旨規定し、同条3項は、「賃金は毎月末日で締め切り、その月分を翌月の10日に支給する。ただし、その日が休日、日曜日又は土曜日にあたる時は、その日前においてその日に最も近い休日、日曜日及び土曜日でない日を支給日とする。」旨規定し、同条4項は、同条3項の規定にかかわらず、任命権者が特に必要と認めるときは、別に定める日をもって締め切り、又は別に定める日に賃金を支給することができる旨規定する。

本件内規9条は、臨時職員の服務、勤務時間等については、同種の正規職員に準じ、任命権者が別に定める旨規定する。

本件内規12条は、「この内規の施行について必要な事項は、別に任命権者が定めるものとする。」旨規定する。

なお、本件内規には臨時的任用職員規則13条に相当するような期末手当相当分

に関する規定は置かれていない。

### 3 前提事実

#### (1) 当事者

ア 原告らは、茨木市の住民である。

イ 被告は、茨木市の市長である。

ウ cは、平成4年4月18日から平成16年4月17日まで茨木市の市長の職にあり、bは、同月18日から同市の市長の職にある。

#### (2) 臨時的任用職員に対する増給分の支給

茨木市は、平成7年度から平成16年度にかけて、市長の決裁により、各年度の6月及び12月の2回にわたり、地方公務員法22条5項の規定による臨時的任用職員として採用された者のうち、1週間当たり3日以上勤務する者で、6月15日及び12月1日の各基準日にそれぞれ2か月以上在職し、かつ、支給日現在において在職するものに対し、それぞれ上半期増給分（基準日が6月15日であるもの）及び下半期増給分（基準日が12月1日であるもの）として、1人当たり一律に4万円（上半期増給分）及び4万5000円（下半期増給分）を支給してきた（以下、これらの増給分の支給を「本件一時金の支給」という。）。その平成12年度以降の基準日、支給日、支給対象者及び支給金額は、次のとおりである（甲1の6、甲2、甲5の1ないし3、弁論の全趣旨）。

これらの本件一時金の支給については、茨木市人事課において毎年度その支給金額及び支給対象者を起案して市長の決裁を受け、その支出負担行為は年度当初又は任用時に茨木市企画財政部長の専決により行い、その支出命令は支給時にそれぞれの金額に応じた専決権者の専決により行っている。これらの本件一時金の支給のうち平成16年度の本件一時金の支給（その支給対象者及び支給金額については、甲2及び甲5の3により下記オのとおり認められる。）については、平成16年6月9日及び同年11月29日に上記の市長決裁が行われ、その支出命令は、その支給時にそれぞれの金額に応じた専決権者の専決により行われた（甲2）。

ア 平成12年度

基準日	6月15日	12月1日
支給日	6月30日	12月8日
支給対象者	530人	577人
支給金額	2120万円	2596万5000円
		合計4716万5000円

イ 平成13年度

基準日	6月15日	12月1日
支給日		不詳
支給対象者	551人	593人
支給金額	2204万円	2668万5000円
		合計4872万5000円

ウ 平成14年度

基準日	6月15日	12月1日
支給日	6月28日	12月10日
支給対象者	599人	647人
支給金額	2396万円	2911万5000円
		合計5307万5000円

エ 平成15年度

基準日	6月15日	12月1日
支給日	6月30日	12月10日
支給対象者	704人	763人
支給金額	2816万円	3433万5000円
		合計6249万5000円

オ 平成16年度

基準日	6月15日	12月1日
-----	-------	-------

支給日	6月30日	12月10日
支給対象者	761人	810人
支給金額	3044万円	3645万円
		合計6689万円

### (3) 住民監査請求及び本訴の提起

ア 原告らは、平成17年6月24日、茨木市監査委員に対し、茨木市長は、条例の根拠を欠く本件内規に基づき長年にわたり市長決裁のみで臨時職員の賃金等を支給してきたのみならず、内規さえ設けずに毎年6月30日に1人当たり4万円、12月10日に1人当たり4万5000円の違法な一時金を支給し、同市に対し5年間で2億8000万円以上、10年間で5億6000万円を下らない損害を与えたにもかかわらず、同市長は、自らを含め市の三役、幹部職員ら違法不当な公金の支出を受けた職員に対する損害賠償請求権ないし不当利得返還請求権の行使を怠っているなどとして、同市長に対し、臨時職員に対する増給分（一時金）の支給が開始された時から現在に至るまで違法な公金の支出に関与した市長、三役や幹部職員個人に対し、同市の被った損害を填補するため平成16年度の支給に係る増給分（一時金）6775万円を含む5億6000万円以上の金員の返還請求を行うなど必要な措置を講じるとともに条例に基づかない給与その他の支給を今後取り止めることを求める住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）をした。

イ 茨木市監査委員は、本件監査請求について、平成15年度以前の増給分の支給（本件一時金の支給）については地方自治法242条2項所定の期間を経過しているとして、平成16年度の臨時的任用職員に対する増給分の支給（本件一時金の支給）のみを監査対象事項とした上、上記増給分の支給（本件一時金の支給）については、その額や支給方法が条例又は条例で委任された規則で規定されておらず明確さを欠くものとなっているが、賃金増給分を支給することそのものは妥当なところであり、支給を受けた臨時的任用職員は任用に際し勤務状況等支給条件が合えば賃金増給分が支給されることについて説明を受け、支給条件に合った勤務をしてい

ることをも踏まえると、賃金増給分の支出により同市に損害が生じたということとはできないなどとして、平成17年8月19日付けで、原告らに対し、平成16年度に支給された増給分の返還請求など必要な措置を講じることの請求については理由がない旨の監査結果の通知をするとともに、地方自治法242条4項に基づき、茨木市長に対し、臨時的任用職員の賃金増給分を含む賃金、手当などの支給方法等について条例に定めるなど所要の措置を講じられたい旨の勧告（以下「本件勧告」という。）をした。

ウ 原告らは、平成17年9月6日、本訴を提起した。

#### 4 争点及び争点に関する当事者の主張

本件の争点は、本件訴えのうち平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給に係る部分は適法な住民監査請求の前置を欠くか、臨時的任用職員に対し期末手当に相当する一時金を支給することが許されるか、本件一時金の支給は給与条例主義に違反するか、本件一時金の支給は本件改正条例附則4項の規定によってその支給時にさかのぼって適法なものとなったか、本件一時金の支給による茨木市の損害の有無、本件一時金の違法な支給についてのc及びbの故意又は過失の有無、であり、争点に関する当事者の主張は、次のとおりである。

(1) 本件訴えのうち平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給に係る部分は適法な住民監査請求の前置を欠くか（争点）

（被告の主張）

ア 本件訴えのうち平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給に係る部分は、平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給を対象とする住民監査請求が当該支給が行われた日から1年を経過した後にされたものであり、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由もないから、適法な監査請求の前置を欠き、不適法である。

イ 本件一時金の支給は、毎年度、予算に基づいて行われるとともに支出後の決算手続を経ており、金額決定・支給に関する起案書、支出負担行為書や支出命令書

等が作成されている。すなわち、本件一時金の支給については、毎年、10月ころ、茨木市企画財政部財政課（以下「財政課」という。）において庁内各課に対し次年度の予算編成方針を記載した当該年度予算の編成について（通知）と題する書面（乙3）及び当該年度の予算要求基準（乙4）を交付し、11月ころ、特定の繁忙事務のために臨時的任用職員を任用する場合（以下「Aケース」という。）は臨時的任用職員が配属される部署（以下「担当課」という。）において、正職員に欠員が出た場合にこれを補充するために臨時的任用職員を任用する場合（以下「Bケース」という。）は総務部人事課（以下「人事課」という。）において、それぞれ歳出予算見積書（乙5の1、2）を作成して臨時的任用職員の賃金（本給）及び一時金の予算要求を行う。その後、11月ころから翌年2月ころにかけて、Aケースでは担当課、財政課及び人事課が協議の上、Bケースでは人事課と財政課が協議の上、その結果を受けて、財政課において、予算内示用帳票（乙6の1、2）を作成し、2月ころ、これを担当課（Aケース）及び人事課（Bケース）に交付して査定結果を内示する。そして、担当課（Aケース）及び人事課（Bケース）において上記の予算内示用帳票を確認した後、財政課において予算書（乙7の1、2）を作成し、3月に開かれる定例市議会に予算案として提出する。市議会において予算が審議されて議決がされれば予算が成立し、いわゆる議決書（乙8）が作成される。予算の成立を受けて、Bケースでは人事担当部長が財政課の承認を得た上で人事課の賃金予算を各課に配分するが、その際、予算分任決定書兼通知書（乙9）を作成する。本件一時金の支出負担行為は、臨時的任用職員の任用期間が6か月であることから、毎年4月及び10月の半期ごとに、担当課において、臨時的任用職員を任用し、これに本給及び一時金を支出することについての支出負担行為書（乙10）を作成し、企画財政部長の決裁手続を経る。そして、本件一時金の支給に際し、担当課において支出命令書（乙11）を作成し、支出命令がされる。本件一時金の支出後、決算手続を経て、決算書が作成される。

本件一時金の支出手続において作成される上記各書類のうち、予算要求基準、歳

出予算見積書，支出負担行為書及び支出命令書には，臨時的任用職員に対し，一時金として1人当たり夏期に4万円，冬期に4万5000円が支給されることが明記されている。そして，上記各書類はすべて茨木市情報公開条例（平成15年茨城市条例第35号）に基づく公文書公開請求の対象となる公文書であるとともに，予算書及び決算書は，市役所内の情報ルームや市立図書館において閲覧することができるのみならず，上記歳出予算見積書は，平成16年7月30日に原告aが茨木市情報公開条例に基づく公文書公開請求を行い，その際，同原告からこれを市民に開示するよう要望があったため，同年10月1日以降，情報ルームに備置してこれを開示することとし，同日平成16年度の歳出予算見積書を備置し，平成17年3月28日に平成17年度の歳出予算見積書を備置している（もっとも，平成7年度から平成15年度の歳出予算見積書は備置していない。）。また，歳出予算見積書を情報ルームに備置することについては，平成16年9月下旬ころその旨原告aに伝えるとともに，歳出予算見積書の写しを交付するので取りに来るよう併せて伝えている（もっとも，同原告がこれを受け取りに来たのはそれから4か月半が経過した平成17年2月18日であった。）。

ウ また，茨木市においては，平成13年10月以降，茨木市のホームページにおいて，市議会の本会議及び各種委員会の議事録を検索，閲覧することが可能となったところ，平成13年12月14日の茨木市議会総務環境常任委員会において，本件一時金が具体的な支給金額等を含めて取り上げられ，人事課長の答弁内容等を記載した議事録が平成14年10月1日には上記ホームページに掲載されていた。

エ 本件一時金の支出については，給与条例及び本件内規の存在及び内容並びに臨時的任用職員に本件一時金を支出している事実及びその内容を知ることができれば，住民が相当の注意をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができた（最高裁平成10年（行ツ）第69，第70号同14年9月12日第一小法廷判決・民集56巻7号1481頁参照）というべきである。

しかるところ，給与条例及び本件内規は，昭和63年から茨木市役所の情報ルームにおいて開示され，平成13年10月からは茨木市のホームページにも掲載されており，臨時的任用職員に対する本件一時金の支給根拠についてはだれでもその閲覧が可能な状態にあった。また，臨時的任用職員に対して本件一時金が支給されている事実については，予算要求基準，歳出予算見積書，支出負担行為書及び支出命令書に明記されており，茨木市の住民であれば（平成16年以降は住民に限らず何人も）茨木市情報公開条例に基づく公文書公開請求を行うことによりその閲覧をすることが可能であったのみならず，平成16年度以降の歳出予算見積書については，平成16年10月1日以降，情報ルームに備置されていた上，原告aに対しては，同年9月下旬ころ，その旨伝えられるとともに平成16年度の歳出予算見積書の写しの交付が申し出られていた。さらに，平成14年10月1日には，本件一時金の支給に関する答弁が行われた平成13年12月14日の茨木市議会の総務環境常任委員会の議事録が掲載されてその閲覧が可能な状態になっていたのである。

これらに加えて，茨木市においては本件一時金の支給対象となる臨時的任用職員が毎年度数百人規模で在職していることから明らかなように，本件一時金の支給が特定少数の者に限定されるなどして他者から認識しづらい状況の下で行われているようなものではないこと，茨木市では臨時的任用職員の採用に当たって一時金の支給に関する説明をしているとともに，近隣の自治体においても臨時的任用職員に対する同種の支給が行われている実態に照らし，本件一時金の支給制度の存在等は広く一般に知られたものといえることなどの諸事情を併せ考えれば，本件一時金の支給については，平成14年10月1日において住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたというべきであり，遅くとも平成16年10月1日には当該行為の存在及び内容を知ることができたというべきである。

仮に平成14年10月1日又は平成16年10月1日において住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在

及び内容を知ることができなかつたとしても，原告 a は，平成 17 年 3 月までの間に茨木市情報公開条例に基づく公文書公開請求を 200 件程度行って膨大な量の公文書の公開を受けているほか，これまで提起した住民訴訟の件数が 16 件に及ぶなど，少なからず茨木市の財政に興味と関心を有していたのであるから，その調査能力にかんがみると，同原告及びその妻子を含めた原告らは，上記の各時期において相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと認めるに十分である。

オ しかるに，原告らによる本件監査請求が行われたのは平成 17 年 6 月 24 日であつて，平成 16 年 10 月 1 日を基準としたとしても，それから約 9 か月も経過した後であり，監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をした（上記最高裁判決参照）ということとはできない。

カ 以上のとおりであるから，本件監査請求のうち，本件一時金の支給（公金の支出）のうち平成 15 年度以前に係るものを対象とする部分については，地方自治法 242 条 2 項所定の監査請求期間を経過した後にされたものであり，同項ただし書にいう正当な理由もないから，不適法というべきである。

（原告らの主張）

ア 住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたということが出来るためには，仮に「相当の注意力」について住民一般の平均的な注意力ではなく相当注意深い住民のそれを要求する立場をとるとしても，地方公共団体から提供される情報に当該情報に係る行為の適法，適正について合理的な疑いを抱かせる事実が含まれ，当該行為の適否ないし当否についての監査の機会が実質的に保障されているといえる場合でなければならない。

しかるところ，本件一時金の支給については，後記のとおり条例及び規則上の根拠を欠き，被告が支給の根拠として援用する本件内規は例規集に掲載されていない

のみならず、本件内規にすら本件一時金の支給に関する明示の規定は置かれておらず、本件内規7条1項ただし書の「日給又は時間給によらない場合は、任命権者が別に定める」旨の規定によって具体的に本件一時金が支給されることやその内容を知ることはできない。また、予算書及び決算書においても、歳出の「款」総務費、「項」総務管理費、「目」一般管理費、「節」賃金の備考欄に「臨時雇」として各課の臨時的任用職員に対する本件一時金を含めた賃金総支給額のみが計上されているにすぎない。平成16年度の歳出予算見積書が同年10月1日から茨木市の情報ルームに備置されているとしても、そもそも、地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無が問題となっている平成15年度以前の本件一時金に係る同年度以前の歳出予算見積書は備置されていない上、平成16年度の歳出予算見積書においても、本件一時金について「増給分」との表現で記載されているにすぎず、本件一時金が支給されていることが明記されているとまでいうことはできないのみならず、当該記載からは、本件一時金はその性質上定期的に支給されるものであるか否か、平成15年度以前も同様に支給されていたか否かを判断し得るものでもない。さらに、支出負担行為書や支出命令書等の文書は、特に関心を持った住民による情報公開請求に基づいて初めてその内容を知り得るものであるところ、一般住民からすれば、臨時的任用職員に対する給与の支給は条例に基づき適正に行われていると考えるのが普通であり、上記のような状況の下においては、それが違法、不正に行われているという疑いをもち得ないから、情報公開請求をすることにより容易に本件一時金の存在や内容を知ることができたということとはできない。

イ 被告が指摘する平成13年12月14日の茨木市議会総務環境常任委員会における質疑応答については、そもそもその議事録が茨木市のホームページに掲載されたとしても、多数の会議の中から当該質疑応答部分を検索することは容易でないから、これをもって本件一時金の支給の存在及び内容を住民が知り得る状態に置かれたということとはできない。仮に住民が上記議事録を閲覧することができたとしても、上記委員会においては、市議会議員の質問は臨時的任用職員の通勤手当の格差

を問題にしているにすぎず、本件一時金の支給の条例上の根拠を問題として取り上げているものではなく、また、人事課長の答弁も、あくまでも臨時的任用職員の勤務条件の是正策の一つとして述べているにすぎず、しかも、「増給分」という表現がされているのみであって、それが本件一時金を指すものであるか否かすら必ずしも明らかではないから、上記議事録の内容から住民が本件一時金が違法、不当に支給されている可能性を認識することはあり得ず、本件一時金の支給について監査請求をするに足りるだけの内容を知ることができたとは認められない。

また、臨時的任用職員が多数在籍していたとしても、その具体的な人数、配置等の明細が公表されているわけではなく、本件一時金の支給が臨時的任用職員に説明されていたとしても内部的なものにとどまるのであり、近隣の自治体で臨時的任用職員に対する同種の支給が行われているとしても、そのような事実自体茨木市の住民にとって把握し難いことであり、仮にそのような事実があったとしても、そのことから本件一時金の支給が条例の根拠に基づかずに違法、不当に行われていることを予想し得るものではない。

ウ 原告らは、臨時的任用職員に対する給与の支給分の中に本件のような違法な増給分（本件一時金）が含まれていることを平成17年2月末ごろの市民オンブズマンに対する情報提供を契機として調査を開始して初めて知るに至ったのであり、原告aにおいて同年3月4日付けで公文書公開請求をしたものの、同月22日付け部分公開決定がされて当該公文書の部分公開がされたのは同年4月8日であり、しかも、茨木市の担当職員からは、上記請求に係る公文書の保存期間は5年であり、平成13年度分については資料を紛失していると説明され、本件監査請求に対する監査結果の通知後の平成17年9月1日になってようやく平成13年度分について明らかにするとともに、同日、同原告から追及されて、平成11年度以前の本件一時金の支給に関する資料の存在を認めるなどの秘密主義に徹していたものである。

エ 以上によれば、原告らが本件一時金の違法支給の事実を知り得たのは、平成17年4月8日ころ以降のことであり、当該時点においても本件一時金の支給に関

する情報が一部しか開示されていなかったためその全体像を知ることはできなかつたのであり、本件一時金の違法支給について茨木市の住民が客観的に監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知ることができたのは、原告らが本件監査請求をしたころであるというべきである。したがって、本件監査請求のうち、本件一時金の支給のうち平成15年度以前に係るものを対象とする部分については、地方自治法242条2項ただし書にいう正当な理由がある。

(2) 臨時的任用職員に対し期末手当に相当する一時金を支給することが許されるか(争点)

(被告の主張)

ア 地方自治法は、普通地方公共団体の議会の議員以外の非常勤の職員に対して期末手当を支給することを許容しない趣旨のものと解されるが、同法203条1項にいう「非常勤の職員」の意義については、「非常勤」という文言の一般的な意義及び同項に例示列挙されている職員との同質性から判断して、職務内容が非恒常的なものであり、かつ、日々連続した勤務が予定されていない職員を指すものと解すべきであり、どのような職員が上記職員に該当するのかの判断は各普通地方公共団体の合理的な裁量にゆだねられていると解すべきである。

イ 茨木市においては、正規任用職員について週5日の勤務が予定されていることとの関係から、正規任用職員の2分の1以下の日数(週2日以下)勤務する職員をもって職務内容が非恒常的なものであり、かつ、日々連続した勤務が予定されていない非常勤の職員であり、勤務日数が週3日以上は常勤の職員であると解している。このような取扱いは、地方公務員法3条3項3号に該当する職の勤務時間が週29時間以下であること及び国家公務員の非常勤の職員の勤務時間が常勤の職員の4分の3を超えない範囲内で定められること(人事院規則15-15)をも勘案して採用されたものであり、勤務日数が週3日以上とは、1週間単位でみて3日以上勤務をいうのであって、恒常的に週3日働くという意味であり、短期間に集中的に勤務したもののその後勤務実態がないような職員は排除されることになる

から、何ら不合理なものではなく、地方自治法が各普通地方公共団体にゆだねた裁量を逸脱するものではない。

ウ 地方自治法にいう「常勤の職員」に対して期末手当を支給するか否かも各普通地方公共団体の自由な裁量にゆだねられていると解される。しかるところ、期末手当は、勤務先から給料（生活給）を支給されている者は、その給料で自己や家族の生計を維持していることが多いため、生活費が一時的に増大する年末年始やお盆を控えた時期にその生計費を補充するために支給する趣旨のものであるとともに、勤務に対する功労という趣旨も含まれていることが一般的である。そこで、茨木市においては、期末手当を支給するための要件として、臨時的任用職員のうち勤務形態が週3日以上のもので、すなわち、「常勤の職員」に該当することに加えて、基準日の2か月以上前から継続して雇用され、かつ、支給日において継続雇用されているという要件を追加し、これらの要件を満たす者に対してのみ、期末手当に相当する本件一時金を支給してきたのである。このような取扱いは、地方自治法により各普通地方公共団体にゆだねられた上記裁量を逸脱するものではなく、何ら違法と評価されるものではない。

（原告らの主張）

ア そもそも、地方公務員法22条2項、5項、本件内規2条の規定によれば、臨時的任用職員は、本来、非常勤の職員として任用することが予定されており、地方自治法203条が適用されるべきであるから、臨時的任用職員に対して期末手当に相当する一時金（本件一時金）を支給することは許されない。

イ 地方自治法204条の2は、同法203条1項の非常勤の職員についても同法204条1項の常勤の職員についても法律又はこれに基づく条例に基づかずにはいかなる給与その他の給付も支給することができない旨規定しているところからすれば、非常勤の職員と常勤の職員との区別についても条例において定めなければならず、条例上これを区別せずに長や行政職の裁量で期末手当に相当する一時金を支給することは許されない。しかるに、被告が主張するような常勤の職員と非常勤の

職員との区別はもとより臨時的任用職員に対する一時金の支給基準についても、条例にも内規にも何ら定められていない。のみならず、勤務日数が週3日以上か否かによって常勤の職員と非常勤の職員とを区別することは、何らの合理的な根拠もない。人事院規則15-15も、非常勤の職員の勤務時間を規制しているにすぎない。そもそも、勤務時間や勤務内容は、職種によって決まるものであり、常勤の職員か非常勤の職員かで決まるものではないから、勤務時間の長短を基準として常勤の職員か非常勤の職員かを区別し得るものではない。

(3) 本件一時金の支給は給与条例主義に違反するか(争点)

(被告の主張)

本件一時金は、旧給与条例36条の「この条例に定めるものの外、必要な事項は規則で定める。」旨の規定を受けて定められた本件内規7条1項ただし書の「日給又は時間給によらない場合は、任命権者が別に定める」旨の規定に基づく任命権者である被告市長の定めに基づいて支給されていたものである。しかるところ、臨時的任用職員は、地方公務員法3条3項各号に掲げる特別職のいずれにも該当しないから、一般職に該当し、一般職の職員を適用対象とする旧給与条例が適用される(もっとも、旧給与条例は、その人数も人件費の額も圧倒的に多い正職員等への適用を前提として定められているところからして、各規定の文言あるいは趣旨、性質等に照らし、臨時的任用職員の勤務時間、勤務形態や職務内容等と相容れないものについては、臨時的任用職員に適用されないと解される。)。そして、旧給与条例上臨時的任用職員について定めのない事項については、同条例36条においてその詳細を規則で定めるべく委任しており、そのような委任は地方公務員法等に違反するものではない。そして、本件内規は、その規定内容等に加えて公布手続を経ていることに照らすと、旧給与条例36条にいう規則に該当するというべきである。したがって、本件一時金の支給は条例上の根拠を有するから、給与条例主義に違反するものではない。

(原告らの主張)

ア 地方自治法204条3項は、「給料、手当及び旅費の額並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。」旨規定し、同法204条の2は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずにはこれを職員に支給することができない旨規定し（給与条例主義）、地方公務員法24条6項、25条1項も同様の規定をして、同条3項において職員の給与に関し規定すべき事項を具体的に明記して条例で定めるよう要求している。この給与条例主義の趣旨は、地方公共団体の職員に対する給与の支給については住民自治の原則に基づく住民の同意が必要であるところ、住民の代表者から成る議会がこれについて条例で定めることをもって住民の同意に代えることができるので、職員の給与については条例で定める必要があること及び職員に対し給与条件を保障するためにはこれを地方公共団体の最高規範である条例によって定める必要があることにある。そして、給与は職員のみならず財政負担の大きさから住民にとっても重大な関心事であるので条例の内容及びその運用について給料表などで明確にし、その内容も合理的なものである必要がある。ところが、茨木市の条例には、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給に関し、これを根拠付ける規定が一切ないから、給与条例主義に違反する。

イ 被告は、旧給与条例上、臨時的任用職員について定めのない事項については、その36条においてその詳細を規則（具体的には本件内規）で定めるべく委任していると主張するが、このように、臨時的任用職員に対する一時金の支給根拠を条例には直接定めずに包括的に規則に委任し、これにより市長が自己の判断で内規を定めることができるとするのは、市長の自由裁量で恣意的に各種手当等の給与を支給することを可能にするものであって、給与条例主義の趣旨を没却するものである。また、本件内規は、その1条において「この内規は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第22条第5項、第7項に規定する職員の臨時的任用およびその職員の給与、勤務条件および身分の取り扱い等に関し、必要な事項を定めることを目的とする。」と定められているのみで、旧給与条例に依拠して定められたものとは認められない。

ウ 以上のとおりであるから、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給は、地方自治法 204 条の 2、地方公務員法 25 条 1 項に違反し、違法である。

(4) 本件一時金の支給は本件改正条例附則 4 項の規定によってその支給時にさかのぼって適法なものとなったか(争点)

(被告の主張)

ア 本件監査請求に対する監査委員の本件勧告を受けて行われた本件改正後の給与条例 36 条 2 項は、「臨時的任用職員のうち規則で定める者については、規則で定める通勤手当相当分及び期末手当相当分の賃金を支給することができる。」旨規定することにより、臨時的任用職員に対する一時金の支給根拠を給与条例の中に明示するとともに、本件改正条例附則 4 項として、「施行日の前日までに臨時的任用職員に支給された賃金(通勤手当相当分及び期末手当相当分を含む。)は、この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなす。」旨の規定が設けられた。本件改正条例附則 4 項の趣旨は、本件改正条例の施行日(平成 17 年 12 月 1 日)の前日までに行われた本件一時金の支給を含む臨時的任用職員に対する賃金の支給について、その適法性を確認する立法意思の下に、そ及的に本件改正後の給与条例を適用するという立法形式(その表現形式として「この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき」との文言が用いられた。)をもって、その法的根拠を付与するものであり、上記支給が仮に違法なものであるとしても、本件改正後の給与条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなすことによって、その支給を是認し、これをさかのぼって適法なものとするものと解される。

イ 本件改正条例附則 4 項は、給与条例の適用を受け得る臨時的任用職員について、これまでに支給された一時金について明確な法的根拠を付与し、その返還義務を免除するものにすぎず、これら臨時的任用職員の権利を侵害し又は義務を課すものではないから、同項の規定により本件改正後の給与条例をさかのぼって適用することも許容される。

ウ 給与条例主義は、地方公共団体における給与の適正かつ公正な支給を確保すべく、その支給につき議会のコントロール等を及ぼすためのものであり、給与条例主義に違反する給与その他の給付の支給が行われた場合において議会が当該支給に条例上の明確な根拠を与えるべくそ及適用を前提とした条例を制定したときは、事後的にはあるが議会のコントロールが及んだものとして、従前の給与条例主義違反の瑕疵は治癒されると解すべきである。これを本件についてみると、茨木市の行政において臨時的任用職員が果たしている役割やその勤務実態等に照らして、本件一時金の支給が妥当なものであって、同市には何ら損害が発生していないこと、明確な支給条件の下に運用されており、恣意が入る余地のない公平なものであること、支給手続も予算措置を講じた上で起案決裁を経るという正職員に対するものと全く同じ内容であること、といった事情が存し、これらを総合すれば、仮に従前からの本件一時金の支給が給与条例主義に違反する違法なものであったとしても、それは軽微な手続的瑕疵にすぎないといえることができるから、上記のような議会の事後的判断による瑕疵の治癒が認められることについて何の妨げもない。最高裁平成2年（行ツ）第96号同5年5月27日第一小法廷判決（裁判集民事169号89頁）も、条例改正によって給与条例主義違反の状態がそ及的に治癒される余地があり得ることを前提とした判示をしている。

給与条例主義には、普通地方公共団体の職員に対する給与の支給に関する民主的統制を図るという趣旨に加えて、職員に対して職種ごとの法定の給与を権利として保障するという趣旨も含まれていると解するとしても、既に行われた過去の給与の支給については、支給時期、支給対象者及び支給額等が特定しているのであるから、職員に対する権利保障という上記給与条例主義の趣旨を何ら損なうものではなく、また、上記のとおり、本件改正によって本件一時金の支給に対する住民による民主的統制が及んだことになるから、職員に対する給与の支給に関する民主的統制を図るという給与条例主義の趣旨をも損なうものではない。

したがって、本件改正条例附則4項は、給与条例主義に違反せず、適法である。

エ 本件改正条例附則 4 項は、前記のとおり、本件一時金の支給につき適法なものであるとの確認をする旨の立法者意思を反映したものであり、その表現形式として「この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなす」旨の文言が用いられたにすぎないから、同項の解釈に当たっては、上記立法者意思が十分しんしゃくされるべきであり、その規定の形式に拘泥すべきではない。

また、本件改正条例附則 4 項の規定及び本件改正後の給与条例の規定に沿ってみても、本件改正後の給与条例は次のとおり適法なものであり、当該適法な給与条例にその法的根拠を置く本件一時金の支給は、本件改正条例附則 4 項によって適法な給付であるといえることができる。

すなわち、普通地方公共団体の臨時的任用職員の制度は、一般職に属する正規職員を中核とする人的体制を補完するものとして、また、その時々々の行政需要に柔軟に対処するための制度として、位置付けられているものであり、これらの点において、普通地方公共団体の正規職員とは大きな差異が存する。地方自治法等の定める給与条例主義の解釈適用に当たっても、正規職員と臨時的任用職員のこのような制度上、性質上の差異をしんしゃくせざるを得ず、このことは地方自治法等の予定するところであり、普通地方公共団体の臨時的任用職員に対する給与は、条例において報酬等の額及び支給方法の基本的基準のみを定め、その具体的な決定を当該普通地方公共団体の規則又は長に委任することも、地方自治法 203 条及び 204 条の 2 の各規定の許容するところである。本件改正後の給与条例は、臨時的任用職員に対する期末手当相当分の賃金（本件一時金）の支給対象者及び支給額を規則において定めるものとするによりその支給根拠を明確にしているから、給与条例主義に違反しない適法なものというべきである。

（原告らの主張）

ア 地方自治法が定める給与条例主義（同法 203 条 5 項、204 条 3 項、204 条の 2）は、あくまで給与が現実に支給される時点において条例上の根拠が存することを必要とするものであり、条例に基づかずにされた給与の支給の違法性が支

給後の条例改正により一律に治癒されるとすれば、議会の多数派の力により執行機関がした過去の違法行為を適法とすることができることとなつて、財務会計行為上の適正化を図ろうとする給与条例主義の趣旨が没却されることとなる。また、平成17年11月の臨時議会における本件改正条例の趣旨説明の中で、過去の臨時的任用職員に対する一時金の支給が条例上の根拠を欠いておりそれを補うための条例改正であることが明確に説明されておらず、趣旨説明に続く質疑応答の中でもこの点について十分な審議が行われていたものと認めることはできない。したがって、本件改正をもって過去の一時金の支給を是認しこれをさかのぼって適法とする趣旨に基づくものということとはできない。

イ 前掲最高裁第一小法廷判決は、町に継続任用されている一般職の職員について町長が改正前の一般職の職員の給与に関する条例の昇給に関する規定に基づき実施した特別調整が当該規定の定める昇給要件を満たしていなかった事案について、「改正前の条例の規定に基づいて支給された給与を改正後の条例の規定による給与の内払いとみなすものとしていることからすれば」町議会は改正条例の制定によって町長のした特別調整及びこれに基づく増額給料分の支給の各行為自体を是認しこれをさかのぼって適法なものとしたものと解したものであって、地方公共団体の長がした措置が議会の条例改正により当然に全面的なそ及効をもって適法なものになると判断したものではなく、現実の支給時点において条例上の根拠を欠いているものを後から条例を制定することによって無条件でそのそ及効を認め適法なものとすることまで是認する趣旨の判示と解することはできず、また、本件のような任用期間が限定された臨時的任用職員であつて本件改正の時点では既に退職している者については過去にさかのぼって事後払いする必要がないところからしても、本件は上記最高裁判決とその事案を異にし同判決の射程外にある。

ウ 仮に過去の給与の支給の違法が本件改正条例附則4項による改正後の給与条例のそ及適用によって治癒されるとしても、そのそ及適用の範囲は限定的に解されなければならないところ、本件改正条例附則には、いつからそ及適用するのかにつ

いての定めがなく，具体的なそ及適用の範囲が無限定であるから，このような附則の規定によって無制限に過去の一時金支給対象者のすべてについてさかのぼって本件改正後の給与条例等に基づき本件一時金を支給されたものとみなすことは，給与条例主義に違反し許されず，本件改正後の給与条例のそ及適用は，本件改正条例の制定時点から施行日の前日までに支給された分について適用されるものと解すべきである。

(5) 本件一時金の支給による茨木市の損害の有無（争点）

（被告の主張）

ア 本件一時金の支給が違法であったとしても，その支給の結果茨木市に損害が生じたといえるか否かは，本来されるべきではない一時金の支給がされたという点のみならず，本件一時金の支給を受けた臨時的任用職員の行った業務内容との関係で本件一時金の支給が相当な対価関係にあると認められるか否かという観点から検討すべきである。しかるところ，茨木市においては，臨時的任用職員が存在しなければ住民に対する円滑な行政サービスの提供は不可能であって，臨時的任用職員を採用する必要性が存することに加えて，後記のとおり，茨木市の臨時的任用職員は，その賃金自体が低額である上，本件一時金の額も低額であることからすれば，臨時的任用職員の業務は比較的低廉な対価でされていたといえるのであって，臨時的任用職員に対し通常の賃金に加えて年2回の一時金（本件一時金）を支給して初めてその勤務の対価として相当な額になるといえることができる。したがって，仮に本件一時金の支給が違法であったとしても，臨時的任用職員に対してされた給付全体を見れば，従事した業務と相当な対価関係（むしろ低廉な対価関係である。）にあるといえることができる上，本件一時金の支給は人材の有効活用に結びつくものでもあるから，その支給によって茨木市には何ら損害は発生していないといえるべきである。

イ 茨木市を含む北大阪地域における民間企業アルバイト職員の平成15年度における平均時給は979.7円であって，このようなアルバイト職員が茨木市の事

事務職の臨時的任用職員の勤務時間である7.25時間稼働した場合の日給は7102.8円、上記臨時的任用職員の年間勤務日数(約240日)稼働した場合の賃金は170万4672円となることから、事務職の臨時的任用職員の賃金日額は6100円、上記年間勤務日数を勤務した場合の賃金は146万4000円であって、本件一時金の年間支給額8万5000円を加えても154万9000円にすぎず、上記アルバイト職員の賃金を大幅に下回る。このような事実は、本件一時金を含めた臨時的任用職員の賃金はその勤務の対価としてむしろ低額とさえいい得るものである上、本件一時金を支給しなければ優秀な人材を臨時的任用職員として確保することが一層困難となり、茨木市の行政全体の円滑な運営に支障を来すおそれがあることを示すものである。

ウ 臨時的任用職員の職務内容が一般的に正職員の補助的なものであることから、事務職で最も低額の給与受給者である高校卒新規採用の正職員との比較をしても、上記正職員に対する給与日額は8451円となって事務職の臨時的任用職員の賃金日額6100円を大きく上回る。臨時的任用職員を採用することができないときは、正職員の残業等により対処しなければならないところ、正職員の残業により対処する場合には25%の時間外勤務手当の支給を要し、また、正職員の増員により対処する場合には他に期末手当や勤勉手当等の支給を要することとなって、更に多額の人件費を要することとなる。このような観点からも、本件一時金を含めた臨時的任用職員の賃金こそがその勤務の対価として相当なものというべきである(むしろ低額とさえいい得るものである。 )。

エ 国土交通省大阪航空局においては、事務補助の非常勤職員に対する賞与として6月期にはその日給(7000円ないし8000円)の10.5日分を、12月期にはその日給の23.5日分をそれぞれ支給するものとされており、国が上記非常勤職員に対して支給している賞与額との比較においても、本件一時金の支給額は相当なものというべきである。

オ 茨木市議会においては、過去に、臨時的任用職員の賃金が低く、本件一時金

を含めてようやく相当な額に達する旨の質疑応答がされていたこともあり，市議会議員から臨時的任用職員の賃金が低い旨の質問がされること自体，本件一時金を含めた賃金が臨時的任用職員の勤務の対価として低廉でこそあれ相当な範囲を超えて高額に及ぶものでないことを端的に示すものである。市の歳出削減のために正規職員を減員した上での臨時的任用職員の増員が検討されたこともあったことからみても，臨時的任用職員が他の形態の職員に比べて低賃金で業務を行っていたことが明らかである。

（原告らの主張）

臨時的任用職員に対する本件一時金の支給額は，下記のとおりであるところ，当該支給は条例上の根拠を欠く違法なものであるから，当該違法な本件一時金の支給により，茨木市には，その支給額相当額（合計５億１５０３万５０００円。うち前市長ｃの在職中に係るもの４億４７２８万５０００円，現市長ｂの在職中に係るもの６７７５万円。なお，平成７年度から平成１１年度までの支給金額については，茨木市が資料を提出しないため，平成１２年度と同額と想定して計算した。）の損害が生じている。

年 度		記 支 給 者 数	支 給 金 額
平成 7 年度ないし平成 1 1 年度			2 億 3 5 8 2 万 5 0 0 0 円
平成 1 2 年度	上半期	5 3 0	2 1 2 0 万 0 0 0 0 円
	下半期	5 7 7	2 5 9 6 万 5 0 0 0 円
平成 1 3 年度	上半期	5 5 1	2 2 0 4 万 0 0 0 0 円
	下半期	5 9 3	2 6 6 8 万 5 0 0 0 円
平成 1 4 年度	上半期	5 9 9	2 3 9 6 万 0 0 0 0 円
	下半期	6 4 7	2 9 1 1 万 5 0 0 0 円
平成 1 5 年度	上半期	7 0 4	2 8 1 6 万 0 0 0 0 円
	下半期	7 6 3	3 4 3 3 万 5 0 0 0 円

平成16年度 上半期	760	3040万0000円
下半期	830	3735万0000円

(6) 本件一時金の違法な支給についてのc及びbの故意又は過失の有無(争点)

(被告の主張)

ア 平成19年4月25日現在においてすら、大阪府及び同府内各都市(合計34団体)において臨時的任用職員等の給与について、条例上具体的な額を規定している団体は皆無であり、具体額の決定を規則又は任命権者に委任している団体は10団体、臨時的任用職員の給与に関して何ら条例の定めがない団体が24団体存するのであって、このように臨時的任用職員等の給与等を条例で規定していない団体が大半である現状においては、茨木市において本件一時金の支給が給与条例主義に違反するとの認識を持つことは困難であったといえることができる。しかるところ、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給については、その支給が開始された昭和56年ころから平成17年度までの間に、原告らによる本件監査請求以外にその支給が違法である旨の指摘がされたことはなく、昭和55年9月26日自治給第40号各都道府県知事、各政令指定都市市長あて自治事務次官通知が出された以降も、自治省や大阪府から本件一時金の支給が給与条例主義の観点から問題があるといった指導を受けたことも、議会やマスコミ等によって当該支給が違法であるとの指摘をされたこともなかった。のみならず、本件一時金の支給は、その根拠法規として旧給与条例や本件内規が存在し、これらに基づく所定の手続を履践していたのである。以上のとおり、前市長のcが茨木市の市長に就任した平成4年当時において、既に過去12年近くにわたり、旧給与条例及び本件内規に基づいて本件一時金の支給が行われており、また、現市長のbが茨木市の市長に就任した平成16年当時においては、過去25年近くにわたり本件一時金の支給が行われており、上記のような状況の下においては、cもbも本件一時金の支給に関する規定が給与条例主義に違反するおそれがあることを容易に知り得たということとはできない。また、本件一

時金の支給額自体も相当なものである。これらの事情からすれば、本件一時金の支給に関して、c及びbには、故意はもとより過失も認められないというべきである。

イ c及びbは、旧給与条例に基づいて本件一時金の支給を行ってきたのであるから、同人らに本件一時金の支給について過失が存在したということが出来るためには、同人らにおいて、本件一時金の支給に際して旧給与条例及び本件内規を改正し、本件一時金の支給を廃止すべきであったにもかかわらず、これをしなかったということを要する。そして、前記アにおいて述べたような状況の下においては、c及びbに過失があるというためには、同人らが市長就任後直ちに条例等の法規やその運用状況について問題視されていると否とを問わずその一切を懐疑的に検証しそれぞれの法規ないし運用に内包される問題点を洗い出さなければならなかったといえることが前提となるところ、そのような行為が行われなかったことをもって同人らの過失と認めることは、市長の職務内容の実態を無視した不可能を要求するものに等しく、妥当ではない。

(原告らの主張)

普通地方公共団体の長は、職員の給与その他の公金の支出については、地方自治法138条の2以下の執行機関としての法令遵守、誠実な管理執行義務、同法157条以下の監督権限及び責務に照らし、同法及びそれに基づく命令又は適法な条例に基づいてその職務を遂行すべきであり、法令や条例の不知は違法な公金の支出が行われた場合における無過失の理由となり得ない。しかるところ、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給については、条例の根拠を欠くから、茨木市の前市長及び現市長であるc及びbは、法律及びこれに基づく条例の根拠がないことを知りつつ本件一時金を支給したのであって、当該違法な公金の支出について故意があり、また、法律及びこれに基づく条例の根拠がないことについての不知は、同人らの過失というべきである。

### 第3 当裁判所の判断

1 本件訴えのうち平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給に係る

部分は適法な住民監査請求の前置を欠くか（争点）

(1) 本件監査請求は、茨木市が平成7年度から平成16年度にかけて臨時的任用職員に対してした本件一時金の支給に係る公金の支出を対象とするものであることは、本件監査請求に係る請求書（茨木市職員措置請求書。甲1の1）の記載に照らして明らかであるところ、前記前提事実によれば、本件監査請求のうち平成15年度以前の本件一時金の支給を対象とする部分は、当該公金の支出から1年を経過した後にされたものであることが明らかである。そこで、上記部分について地方自治法242条2項ただし書にいう「正当な理由」があるか否かについて検討する。

(2) 前記法令等の定め及び前記前提事実によれば、平成16年度以前の本件一時金の支給については、旧給与条例にも本件内規にも直接これについて定めた明文の規定がなく、旧給与条例36条の「この条例に定めるものの外、必要な事項は規則で定める。」旨の規定及び本件内規7条1項ただし書の「日給又は時間給によらない場合は、任命権者が別に定める。」旨の規定に基づく市長決裁により行われてきたものである事実が認められ、また、乙7及び弁論の全趣旨によれば、茨木市の平成16年度一般会計予算書においても、歳出の「款」総務費、「項」総務管理費、「目」一般管理費、「節」賃金の区分にその「細節」を「臨時雇」として、あるいは、歳出の「款」民生費、「項」児童福祉費、「目」児童福祉総務費、「節」賃金の区分にその「細節」を「臨時雇」として、それぞれ臨時的任用職員に対する本件一時金を含めた賃金総支給額のみが計上されているにすぎず、平成15年度以前の予算に係る予算書においても同様であったと推認される。

もっとも、乙4、乙5の1、2、乙18、証人dの証言及び弁論の全趣旨によれば、平成16年度予算の作成手続において平成15年10月ころ財政課が作成して各課に交付した平成16年度予算要求基準（乙4）には、「歳出予算節別要求基準」の「賃金」の節にその細節を「臨時雇」として、「【増給分】 夏期 40,000円×人数 年末 45,000円×人数（ただし、基準日（6/15, 12/1）からさかのぼって2か月前から勤務している者のみ）」との記載がされ

ていること、上記予算要求基準を受けて各課において平成15年11月ころ予算要求のために作成した歳出予算見積書(乙5の1,2)には、款項目「児童福祉総務費」の節「賃金」、細節「臨時雇」の「積算基礎」欄には、「児童手当事務臨時職員9306,100円×142日×1人=867160円×142日×1人=2340,000円×1人=40」、款項目「一般管理費」の節「賃金」、細節「臨時雇」の「積算基礎」欄には、「増給分 @40,000×67人=2,680 @45,000×67人=3,015」などと記載されていること、歳出予算見積書は平成16年10月1日以降茨木市庁舎の情報ルームに備置して住民の閲覧に供していること、平成17年度以降の歳出予算見積書については、議会において予算が議決された段階(3月末ころ)で情報ルームに備置する扱いとしていること、なお、旧給与条例のみならず本件内規も茨木市の例規集に掲載され、昭和63年以降茨木市庁舎情報ルームに備置され閲覧に供されているほか、平成13年10月以降は同市のホームページに掲載されていること、以上の事実が認められ、平成15年度以前の予算に係る予算要求基準及び歳出予算見積書においても上記と同様の記載がされていたものと推認される。

また、甲1の7,8,乙10,11,18,証人dの証言及び弁論の全趣旨によれば、本件一時金の支給手続においては、臨時的任用職員の任用期間である6か月に合わせる形で、毎年4月及び10月の半期ごとに、臨時的任用職員を任用する各課において、臨時的任用職員を任用し賃金及び本件一時金を支払うことについての支出負担行為書が作成され、毎年6月及び12月の各支給時には、各課において支出命令書が作成されて、それぞれ決裁手続を経るところ、平成16年4月1日に決裁された件名をいずれも「契約課臨時職員賃金」とする支出負担行為書及び同年9月30日に決裁された支出負担行為書(甲1の7,乙10)には、必要経費の内訳として、それぞれ「増給分 @40,000円×1人=40,000円」、「増給分 @45,000円×1人=45,000円」と記載され、同年6月14日発行の「契約課臨時職員賃金上半期増給分」に係る支出命令書(乙11)及び同年12

月1日発行の「契約課臨時職員賃金下半期増給分」に係る支出命令書（甲1の8）には、上記のとおりその内容が記載されるとともに、その支給額（それぞれ4万円及び4万5000円）が記載されていること、以上の事実が認められ、平成15年度以前の本案一時金の支給に係る支出負担行為書及び支出命令書にも同様の記載がされていたものと推認される。

さらに、乙1、18、証人dの証言及び弁論の全趣旨によれば、本案一時金の支給は遅くとも昭和56年ころから行われていること、臨時的任用職員の任用に当たっては、応募者に対し、勤務条件の一つとして、本案一時金の額及びその支給時期についても説明していること、平成13年12月14日に開催された茨木市議会平成13年総務環境常任委員会において、委員から、臨時的任用職員に対する通勤手当が再任用の職員と比べてもあまりに低く、この格差についてどういう見解を持っているかという質問がされ、d人事課長から、臨時的任用職員の勤務条件について、賃金と増給分、手当、すべてトータルで考えており、他市との均衡等も考えてその勤務条件の是正に努めており、この3年間で正規職員には勤勉手当0.55か月の削減があり、この分に見合う増給分、6月期で4万円、12月期で4万5000円を支給しているといった内容の答弁をしており、上記の質疑応答が記載された議事録は、遅くとも平成14年10月1日には茨木市のホームページに掲載されていたこと、原告aは、平成16年7月30日、茨木市情報公開条例に基づき平成16年度歳出予算見積書を含む公文書の公開請求をするとともに同歳出予算見積書を住民に開示するよう要望し、茨木市の担当職員は、同原告に対し、同年9月下旬ころ、同歳出予算見積書の写しを交付するのでこれを取りに来るよう伝えたが、同原告は平成17年2月18日になってこれを受領したこと、以上の事実が認められる。

上記認定事実によれば、茨木市においては、約40年にわたり、臨時的任用職員に対して本案内規に基づく日給又は時間給の賃金とは別に期末手当に相当する本案一時金が支給され、本案一時金の支給は臨時的任用職員の任用に当たり勤務条件の一つとして応募者に説明されるなどその存在が秘匿されていたものではなく、しか

も、その支給対象も、平成12年度以降に限ってみても、約500人ないし800人もの数に及んでいることに加えて、本件一時金は予算要求基準書、歳出予算見積書、支出負担行為書及び支出命令書に「増給分」としてその金額等が明記され、これらの公文書は茨木市情報公開条例に基づく情報公開の対象となっており、しかも、平成16年度以降の歳出予算見積書は、平成16年10月1日以降、市庁舎情報ルームに備置されて住民の閲覧に供されている（平成16年度の歳出予算見積書は同日備置されている。）のみならず、同市の担当者により臨時的任用職員に対し増給分として6月期に4万円、12月期に4万5000円をそれぞれ支給している旨の答弁が記載された同市議会総務環境常任委員会の議事録が平成14年10月1日には茨木市のホームページに掲載されていたというのであり、これらに記録された本件一時金の支給に関する情報と同市の例規集に掲載された旧給与条例及び本件内規を照合すれば、本件一時金の条例上の根拠の有無について一定の判断を容易に行うことができるというべきである。このような事実関係の下においては、遅くとも平成16年10月1日までには、茨木市の住民が相当の注意力をもって調査を尽くせば、平成16年度の本件一時金の支給みならず平成15年度以前の本件一時金の支給についても、監査請求をするに足る程度にその存在及び内容を知ることが容易にできたものというべきである。

しかるところ、本件監査請求は、上記時点から約9か月を経過した後にされたものであるから、監査請求をするに足る程度に上記の本件一時金の支給の存在及び内容を知ることができた時から相当な期間を経過した後にされたものというほかない。そうであるとすれば、本件監査請求のうち平成15年度以前の本件一時金の支給を対象とする部分は、当該公金の支出から1年を経過した後にされたことについて、地方自治法242条2項ただし書にいう「正当な理由」があるということとはできない。

(3) 以上検討したところによれば、本件訴えのうち、平成15年度以前の本件一時金の支給に係る部分、すなわち、平成7年度から平成15年度までの本件一時

金の支給に係る部分については、適法な住民監査請求の前置を欠くことになるから、その余の点について判断するまでもなく、不適法というべきである。

そこで、以下、原告らの本訴請求のうち平成16年度の本件一時金の支給に係る部分について、その理由の有無を検討することとする。

## 2 普通地方公共団体の常勤の職員と非常勤の職員の給与等に関する法令の規定とその沿革等

### (1) 地方自治法の関係規定

前記第2の2(1)のとおり、地方自治法は、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。）については、これらの者に対し報酬を支給しなければならないとし（203条1項）、非常勤の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給するが、ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでないとし（同条2項）、非常勤の職員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができるものとし（同条3項）、議会の議員については、普通地方公共団体は、条例で、期末手当を支給することができるものとし（同条4項）、報酬、費用弁償及び期末手当の額並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旨規定している（同条5項）。もっとも、地方公営企業等の労働関係に関する法律附則5項により、地方公務員法57条に規定する単純な労務に雇用される一般職に属する地方公務員であって、地方公営企業又は特定地方独立行政法人に勤務する一般職に属する地方公務員以外のものについては、特別の法律が制定施行されるまでの間は、地方公営企業法38条の規定が準用され、これらの者の給与は給料及び手当とされて（同条1項）、給与の種類及び基準は条例で定めるものとされている（同条4項）。

他方、地方自治法は、普通地方公共団体の常勤の職員及び短時間勤務職員については、これらの者に対し給料及び旅費を支給しなければならないとし（204条1項）、普通地方公共団体は、条例で、これらの職員に対し、期末手当、退職手当等の手当を支給することができるとし（同条2項）、給料、手当及び旅費の額並びに

その支給方法は、条例でこれを定めなければならない旨規定している（同条3項）。

そして、地方自治法204条の2は、普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これを同法203条1項の職員及び同法204条1項の職員に支給することができない旨規定している。

以上のとおり、地方自治法は、普通地方公共団体の常勤の職員と非常勤の職員とで給与等の支給について異なった制度を設けているが、同法には、普通地方公共団体の議会の議員、長等と常勤の職員との兼職禁止に関する規定（92条2項、141条2項、166条2項等）、臨時又は非常勤の職以外の普通地方公共団体の職員の定数は条例で定める旨の規定（172条3項、191条2項、200条6項）及び一定の職について常勤ないし非常勤とする旨の規定（174条4項、180条の5第5項、196条4項、5項、202条の3第2項）等が個別的に規定されているのみで、常勤の職員及び非常勤の職員についての一般的な定義規定は置かれていない。

## （2） 地方公務員法の関係規定

地方公務員法は、地方公務員の職を一般職と特別職とに分けるものとし（3条1項）、一般職は特別職に属する職以外の一切の職とするものとし（同条2項）、特別職は、同条3項1号ないし6号に掲げる職とするものとしており（同項本文）、同項において、特別職として、法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの（同項2号）、臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職（同項3号）、非常勤の消防団員及び水防団員の職（同項5号）等を規定している。他方で、同法は、一般職に属する非常勤職員の存在を前提とした規定を置いている（22条1項、25条3項5号等）。そして、同法は、一般職に属するすべての地方公務員（同法において「職員」というものとされている。）について同法の規定を適用するが、特別職に属する地方公務員については、法律に特別の定めがある場合を除く

外，同法の規定を適用しないものとしている（４条１項，２項）。その上で，同法は，一般職に属する地方公務員（同法にいう職員）の任用の特例として，前記第２の２（２）のとおり，臨時的任用の制度を規定している（２２条）。また，同法は，同法にいう職員の給与，勤務時間その他の勤務条件として，職員の給与は，生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならないとし（２４条３項），職員の勤務時間その他職員の給与以外の勤務条件を定めるに当たっては，国及び他の地方公共団体の職員との間に権衡を失しないように適当な考慮が払われなければならない旨規定し（同条５項），職員の給与，勤務時間その他の勤務条件は，条例で定める旨規定し（同条６項），同法２５条１項は，職員の給与は，同法２４条６項の規定による給与に関する条例に基づいて支給されなければならないが，これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない旨規定し，同法２５条３項５号は，給与に関する条例には，非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときは，これらについて行う給与の調整に関する事項を規定するものとする旨規定している。

### （３） 国家公務員に関する法令の関係規定

国家公務員法も，国家公務員の職を一般職と特別職とに分けるものとし（２条１項），一般職は特別職に属する職以外の国家公務員の一切の職を包含するものとし（同条２項），特別職は同条３項１号ないし１７号に掲げる職員の職とするものとしているが（同項本文），同項においては，特別職として，内閣総理大臣（同項１号），国務大臣（同項２号），人事官及び検査官（同項３号），内閣法制局長官（同項４号），就任について選挙によることを必要とし，あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員（同項９号），宮内庁長官，侍従長，東宮大夫，式部官長及び侍従次長等（同項１０号），特命全権大使，特命全権公使，特派大使，政府代表，全権委員等（同項１１号），裁判官及びその他の裁判所職員（同項１３号），国会職員（同項１４号），国会議員の秘書（同項１５号），

防衛省の職員（同項 16号）等が掲げられているにとどまり，これらに該当しない非常勤の国家公務員は広く一般職に属するものとしている。そして，同法は，一般職に属するすべての職について同法の規定を適用する（同条 4項）が，同法の改正法律により別段の定めがされない限り，特別職に属する職には同法の規定を適用しないものとし（同条 5項），政府は，一般職又は特別職以外の勤務者を置いてその勤務に対し俸給，給料その他の給与を支払ってはならない旨規定している（同条 6項）。その上で，同法は，一般職に属する国家公務員（同法にいう職員）の任用の特例として，地方公務員の場合とほぼ同旨の臨時的任用の制度を規定し（60条。同条 1項は，任命権者は，人事院規則の定めるところにより，緊急の場合，臨時の官職に関する場合又は任用候補者名簿がない場合には，人事院の承認を得て，6月を超えない任期で，臨時的任用を行うことができ，この場合において，その任用は，人事院規則の定めるところにより人事院の承認を得て，6月の期間で，これを更新することができるが，再度更新することはできない旨規定している。），また，同法にいう職員の給与について，職員の給与は，法律により定められる給与準則に基づいてされ，これに基づかずにはいかなる金銭又は有価物も支給されることはできない旨規定し（63条 1項），給与準則には俸給表が規定されなければならない旨規定し（64条 1項），その65条において給与準則に定めるべき事項について規定している。

国家公務員法 2条に規定する一般職に属する職員の給与に関する事項について，一般職の職員の給与に関する法律（昭和 25年法律第 95号。以下「給与法」という。）が定められている。給与法は，いかなる給与も，法律又は人事院規則に基づかずに職員に対して支払い，又は支給してはならないとし（3条 2項），公務について生じた実費の弁償は，給与には含まれないとし（同条 3項），6条 1項及び別表において俸給表の種類及び各俸給表を定め，6条 1項の俸給表は，22条及び附則 3項に規定する職員以外のすべての職員に適用するものとしている（6条 2項）。そして，同法 22条は，非常勤の職員の給与について，委員，顧問若しくは参与の

職にある者又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者で、常勤を要しない職員（再任用短時間勤務職員を除く。以下同じ。）については、勤務1日につき、3万5300円（その額により難い特別の事情があるものとして人事院規則で定める場合にあっては、10万円）を超えない範囲内において、各庁の長が人事院の承認を得て手当を支給することができるものとし（1項）、同項に定める職員以外の常勤を要しない職員については、各庁の長は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与を支給するものとし（2項）、1項及び2項の常勤を要しない職員には、他の法律に別段の定めがない限り、これらの項に定める給与を除く外、他のいかなる給与も支給しない旨規定している（3項）。

一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律（平成6年法律第33号。以下「勤務時間法」という。）23条は、常勤を要しない職員（再任用短時間勤務職員を除く。）の勤務時間及び休暇に関する事項については、同法5条から22条までの規定にかかわらず、その職務の性質等を考慮して人事院規則で定める旨規定し、人事院規則15-15第2条は、非常勤職員の勤務時間は、日々雇い入れられる非常勤職員については1日につき8時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については常勤職員の1週間当たりの勤務時間の4分の3を超えない範囲内において、各省各庁の長の任意に定めるところによる旨規定している。

#### （4） 地方公務員及び国家公務員に関する法令の関係規定の変遷等

##### ア 国家公務員

（ア） 昭和22年10月に制定された国家公務員法（昭和22年法律第120号。昭和23年7月1日施行）においては、「顧問，參與，委員その他これらに準ずる職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの」及び「単純な労務に雇用される者」は特別職とされ（同法2条3項13号，14号）、同法の改正法律により別段の定めがされない限り同法を適用しないものとされた（同法2条5項）。昭和23年5月、政府職員の新給与実施に関する法律（昭和23年法律第46号。以下「新給与実施法」という。）が公布、施行されたが、制定当時の新給与実施法には非常

勤の職員についての定めが置かれなかった。他方で、制定当時の国家公務員法 60 条は、一般職の職員の任用の特例として臨時的任用の制度を規定していた。

(イ) その後、昭和 23 年法律第 222 号による国家公務員法 2 条 3 項の改正により、顧問、参与、委員等及び単純な労務に雇用される者も一般職の職員として国家公務員法を適用するものとされた（上記改正法は昭和 23 年 12 月 3 日施行された。）。そして、昭和 23 年法律第 265 号による改正後の新給与実施法 28 条は、委員、顧問若しくは参与の職にある者又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者で常勤を要しない職員については、勤務 1 日につき 1000 円を超えない範囲内において、各庁の長が新給与実施本部長の承認を得てその給与を支給することができる旨及びこれらの職員には他のいかなる給与も支給しない旨規定し（なお、昭和 24 年法律第 280 号による改正により新給与実施本部長の承認が人事院の承認に改められた。）、上記改正後の新給与実施法 29 条は、政府に対する不正手段による支拂請求の防止等に関する法律（昭和 22 年法律第 171 号）2 条 2 項の規定による一般職種別賃金の適用を受ける職員については、新給与実施法の規定にかかわらず、政府に対する不正手段による支拂請求の防止等に関する法律の規定に基づいて給与を支給する旨規定したが、新給与実施法 28 条又は 29 条の適用を受ける職員以外の非常勤の職員についての規定を欠いており、この間隙を埋める趣旨で、人事院規則 9 - 1（昭和 24 年 1 月 1 日適用）2 項において、1 時間又は 1 日を単位として勤務する者で、常勤を要しない職員の給与については、新給与実施法 28 条に規定する者（人事院規則 9 - 1 第 1 項に規定する職員を含む。）及び新給与実施法 29 条に規定する者を除いて、なお従前の例によることができる旨規定され、実態としては従前と同様に各庁の長の裁量により決定する給与を支給するものとされていた。

(ウ) 昭和 24 年 5 月 31 日、人事院規則 8 - 7（非常勤職員の任用）、8 - 8（臨時職員制度の廃止）及び 15 - 4（非常勤職員の勤務時間及び休暇）が施行されて国家公務員における非常勤職員制度が整備され、人事院規則 15 - 4 第 1 項に

において「非常勤職員の1週間の勤務時間は、常勤職員の1週間の勤務時間の4分の3をこえない範囲内において任命権者の任意に定めるところによる。」旨、その第2項において「非常勤職員については、有給休暇は認めない。」旨それぞれ規定された。人事院規則15-4の規定の趣旨については、常勤職員と非常勤職員との区別を明確にし、身分、服務、給与等に関して個々の取扱いをせざるを得ない非常勤職員の範囲を不当に拡張することによって人事行政の統一的体系を壊さないようにすることにあるとされ、その第1項において非常勤職員の1週間の勤務時間を常勤職員のその4分の3を超えてはならないと規定したのも、実質的に常勤職員と異なるものについて非常勤職員として新給与実施法28条及び人事院規則9-1を適用することは公平と統一を欠くことになるからであると説明されている。また、人事院規則15-4第1項において「4分の3」とした理由については、各行政機関に置かれるべき職員の定員は法律で定めるものとする国家行政組織法（昭和23年法律第120号）が昭和24年6月1日から施行されたことから、この定員法の枠外を作らない意図の下に、常勤職員と非常勤職員との勤務時間の差を最小限度4分の1としておけば、その間の混同を生じないと考えたものとされている。

なお、人事院規則8-7は昭和27年6月1日に施行された人事院規則8-12（同年5月23日公布）に引き継がれた。また、人事院規則15-4第1項は、昭和25年2月8日の改正により、「非常勤職員の勤務時間は、日々雇い入れられる職員については、1日につき8時間をこえない範囲内において、その他の職員については常勤職員の1週間の勤務時間の4分の3をこえない範囲内において、任命権者の任意に定めるところによる。」旨改められて、1日の勤務時間が常勤職員についてと同様8時間と定められる場合であってもこれを非常勤職員とする趣旨が明確にされた。そして、上記改正後の人事院規則15-4は、現在の人事院規則15-15（平成6年7月27日制定）に引き継がれた。他方で、人事院規則8-12においては、その制定当初から、臨時的任用は常勤官職について行うものとされている（16条）。

(工) 昭和25年4月、給与法が制定され、同年4月1日から適用されたが、制定当時の給与法22条は、委員、顧問、参与等に関する新給与実施法28条の規定を、制定当時の給与法23条は、一般職種別賃金の適用を受ける職員に関する新給与実施法29条の規定をそのまま引き継ぎ、これら以外の非常勤の職員の給与についての規定は置かれなかった。しかし、これらの非常勤の職員の給与についても、統一的に給与法に一元的に規定されるべきであるとの考慮から、昭和25年法律第299号による給与法の改正により、同改正後の給与法22条2項において、現行法と同様に、「前項に定める職員以外の常勤を要しない職員については、各庁の長は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与を支給する。」旨規定され、一般職種別賃金の適用を受ける職員に関する同改正前の給与法23条の規定は削除された。

給与法22条が非常勤職員の給与について委員、顧問、参与等とこれら以外の非常勤の職員とに分けて規定した趣旨については、非常勤の職員には委員、顧問、参与等のように本来の職業を有しながらその傍ら公務に参画する形の職員と、臨時的又はパートタイム的にせよ実質的に国に雇用される形のその他の非常勤の職員との2種類があり、その性格の違いに応じて、給与上の取扱いも自ずから異なったものとして考えていくのが適当であるとの考慮に出たものであるとされ、同条1項の規定の趣旨については、非常勤の委員、顧問、参与等の場合は、いわばその学識、経験等を拝借するようなものであるというその職務及び勤務の特殊性に照らすと、それに対する報酬は、給与というよりは本質的にはむしろ謝金に近い性格のものと考えるのが適当であり、その勤務時間を基礎に評価するというよりは、委員会等への出席1回(すなわち勤務1日)につきいくらという形での手当で処遇していくことが最も適当であると考えられることに基づくものであるとされ、同条2項の規定の趣旨については、同条1項所定の職員以外の非常勤の職員の場合は、国と実質的な雇用関係にあるために、これらの職員の給与については、その提供する勤務にふさわしい処遇とすることが当然に要請され、殊に常勤の職員の処遇との均衡という面

での配慮等が望まれるが、これらの非常勤の職員の雇用及び勤務の実態は区々であり、実際問題としてあらかじめ法律等により具体的な基準までを詳細に定め難い事情にあるので、法の規定としては、「常勤の職員の給与との権衡を考慮し」という基本的基準を示すのみにとどめ、具体的な給与の決定は各庁の長の裁量にゆだねることとしたものであるとされている。

#### イ 地方公務員

(ア) 昭和22年4月に制定された地方自治法(昭和22年法律第67号)は、「給与」の章(第8章)の下に、203条において、普通地方公共団体は、その議会の議員、選挙管理委員、議会の議員の中から選任された監査委員、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に対し、報酬を支給しなければならない(同条1項)、前項の者は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる(同条2項)、報酬及び費用弁償の額並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(同条3項)、と規定し、また、204条において、普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員(専門委員を除く。)、学識経験を有する者の中から選任された監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に対し、給料及び旅費を支給しなければならない(同条1項)、給料及び旅費の額並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(同条2項)、と規定していた。

(イ) 昭和25年12月に制定された地方公務員法(昭和25年法律第261号)は、地方公務員の職を一般職と特別職とに分け(3条1項)、一般職は特別職に属する職以外の一切の職とするものとし(同条2項)、同法の規定は一般職に属するすべての地方公務員に適用し、法律に特別の定めがある場合を除くほか、特別職に属する地方公務員には適用しないものとし(4条)、「法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会(審議会その他これに準ずるものを含む。))の構成員の職で臨時又は非常勤

のもの」(3条3項2号)、「臨時又は非常勤の顧問，參與及びこれらの者に準ずる者の職」(同項3号)、「非常勤の消防団員及び水防団員の職」(同項5号)等を特別職に属する職として規定していた。他方で，同法22条は，一般職の職員の任用の特例として臨時的任用の制度を規定していた。また，同法は，一般職の職員の給与，勤務時間その他の勤務条件は，条例で定める旨規定し(24条6項)，職員の給与は，同法24条6項の規定による給与に関する条例に基づいて支給されなければならない，また，これに基づかずには，いかなる金銭又は有価物も職員に支給してはならない旨規定した(25条1項)上で，同条2項において，給与に関する条例には，給料表(1号)，時間外勤務，夜間勤務及び休日勤務に対する給与に関する事項(3号)，特別地域勤務，危険作業その他特殊な勤務に対する手当及び扶養親族を有する職員に対する手当を支給する場合においては，これらに関する事項(4号)，非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときは，これらについて行う給与の調整に関する事項(5号)，その他給与の支給方法及び支給条件に関する事項(7号)等を規定するものと規定していた。同法25条2項5号の規定の趣旨については，非常勤職員の職及び生活に必要な施設の全部又は一部を公給する職員の職その他勤務条件の特別な職があるときには，これらについては一般の給料表はそのまま適用することができないとか，給与の一部を減額するといった，給与の調整を行うことが予想されるので，その場合には，これらの事項を給与条例の中に規定するものとしたものであると説明されている。

(ウ) 地方公務員法の制定を受けて，地方公務員法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律(昭和26年法律第203号)により，地方自治法204条の1項の規定が，「普通地方公共団体は，普通地方公共団体の長及びその補助機関たる職員(非常勤の者を除く。)，学識経験を有する者の中から選任された監査委員，議会の事務局長，書記長，書記その他の職員，選挙管理委員会の書記その他の職員並びに監査委員の事務を補助する書記その他の職員に対し，給料及び旅費を支給しなけ

ればならない。」に改められ、「非常勤」の文言が初めて用いられた。その後、昭和27年法律第306号による地方自治法の一部改正により、地方自治法第8章の章名が「給与その他の給付」に改められるとともに、203条1項の規定が「普通地方公共団体は、その議会の議員、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の構成員、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に対して、報酬を支給しなければならない。」に、また、204条1項の規定が、「普通地方公共団体は、普通地方公共団体の長及びその補助機関たる常勤の職員、委員会の常勤の委員、常勤の監査委員、議会の事務局長又は書記長、書記その他の常勤の職員、委員会の事務局長又は委員会若しくは委員の事務を補助する書記その他の常勤の職員その他普通地方公共団体の常勤の職員に対し、給料及び旅費を支給しなければならない。」にそれぞれ改められた。

(エ) 昭和31年法律第147号による地方自治法の一部改正(以下「昭和31年改正」という。)により、地方自治法203条第2項として、「前項の職員の中議会の議員以外の者に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。但し、条例で特別の定をした場合は、この限りでない。」旨の規定が、同条4項として、「普通地方公共団体は、条例で、その議会の議員に対し、期末手当を支給することができる。」旨の規定がそれぞれ加えられるなど、同条2項以下の規定が現行法の2項ないし5項のとおり改められ、また、204条2項として、「普通地方公共団体は、条例で、前項の職員に対し、扶養手当、勤務地手当、特殊勤務手当、時間外勤務手当、宿日直手当、夜間勤務手当、休日勤務手当、管理職手当、期末手当、勤勉手当、寒冷地手当、石炭手当、薪炭手当又は退職手当を支給することができる。」旨の規定が追加され、同条3項の規定が現行法3項のとおり改められ、204条の2として、「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かすには、これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」旨の規定が追加された。

(オ) 昭和31年改正の趣旨については、地方公務員法の制定後、同法の適用を受ける一般職の職員に対する給与については、同法24条6項及び25条1項の規定により条例で定めるものとされたが、これらの規定は特別職の職員については適用されず、特別職については昭和31年改正前の地方自治法203条の規定により報酬及び費用弁償は条例で定めることとされていたものの、条例に基づかない他の給与を支給することは違法とはいえないものとされ、また、条例を制定して職員に給与を支給する場合は、いかなる種類の給与をどれだけのどのような方法で支給しても、違法の問題は生じないものとされていたことから、地方公共団体ごとの給与体系は極めて区々となり、不明朗な給与の支給等が行われる例も決して少なくなかったことから、地方公共団体の職員に対する給与についても、国家公務員に対する給与の基本の体系と一致させる形で給与体系を整備し、給与の種類を法定し、ある程度の給与の統一性を保たせるとともに、国家公務員に準ずる給与を保障し、合わせて、給与はすべて法律又はこれに基づく条例にその根拠を置くことを要するものとして、その明朗化、公正化を図ったものであるとされている。

#### (5) 関係規定に係る行政解釈

ア 昭和31年8月18日自乙行発第24号各都道府県知事あて自治庁次長通達「地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件」

上記通達においては、昭和31年改正による地方自治法203条ないし204条の2の改正について、同法203条2項の規定は、非常勤職員に対する報酬が、勤務に対する反対給付としての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が、ただし、非常勤職員の勤務の態様は多岐にわたっているため、特別の事情のあるものについては、この原則の例外を定めることができるものであり、議会の議員を除外したことは、国会議員との権衡を考慮したものであり、従来どおり議会の議員については特に法律上の原則を設けなかったものであること、同法20

3条4項の規定は、同法204条の2の規定の新設に伴い、法律又はこれに基づく条例に根拠を持たない限り、職員に対しては、給与その他の給付を一切支給することができなくなるため、国会議員との権衡を考慮し、地方議会の議員に対しても期末手当を支給することが法律上可能であるとしたにとどまるものであって、この改正は、議員に対して期末手当を支給すべきものとし、又は支給することを奨励する意図に出るものではないこと、同法204条2項の規定は、同法204条の2の新設と相まって、地方公共団体が常勤の職員に対して支給することができる手当の種類を限定列挙したものであり、その趣旨は、地方公共団体における給与体系について国との均衡を保持することにより地方公共団体における給与体系の公明化と適正化を図ろうとするものであって、従来地方公共団体が条例に基づき又は単に予算措置のみを講じて支給していた諸手当中同項に列挙された種類以外のものは、今後一切支給することができないこと、同法204条の2の規定は、同法203条及び204条関係の改正と相まって、地方公共団体の給与体系の整備を図り、その公明適正化を期したものであり、同法204条の2の新設により地方公共団体が職員に支給する給与その他の給付は法律上の根拠を必要とし、法律に規定された種類についてのみ認められることとなり、それ以外の一切の給与その他の給付の支給は禁止されるものであること、などと規定されている。

#### イ 地方自治法にいう「常勤の職員」と「非常勤の職員」に関する行政実例

隔日勤務の職員は、その職務の内容の性質から他の常勤の職員の勤務と同一のものとして取り扱われるものについては、「常勤の職員」に該当し、また、一定の期間を限り臨時的に雇用されその期間中常時勤務している職員は、「常勤の職員」に該当するとされている（昭和26年8月15日地自行発第216号鳥取県総務部長あて行政課長回答）。

また、昭和31年10月9日自丁行発第90号長崎県総務部長あて行政課長回答は、常時消防団事務所に勤務するものではないが、水火災その他の事故発生の際は直ちに出動することができる態勢にあることを常時要求され、かつ、事件発生の都

度消防業務に従事している消防団員は、地方自治法203条1項の非常勤の職員であるから、退職手当を支給することができないとした上で、その注釈として、一般に、休日その他勤務を要しない日を除き、一定の勤務計画の下に、毎日所定の勤務時間中、常時その職務に従事しなければならないものを常勤といい、これらの職が常勤職であり、そうでないもの、すなわち、毎日勤務をしないで特定の日又は特定の場合等にだけ勤務するものを非常勤といい、当該職が非常勤職であると解されているとしている。

#### ウ 給与条例主義に関する行政実例

昭和27年11月18日自行公発第96号函館市人事委員会委員長あて公務員課長回答「条例制定事項について」は、職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する事項を全面的に規則で定めるよう条例で委任することはできないものと解するとしている。

昭和54年8月31日自治給第31号各都道府県知事、各指定都市市長あて行政局公務員部長通知「違法な給与の支給等の是正について」は、「条例において単に給与の支給根拠のみを定め、具体的な額、支給要件等の基本的事項をすべて長又は規則に委任するようなことは給与条例主義の趣旨に反するものであり、その内容は条例に明確に定めること。」と規定している。

#### エ 臨時的任用職員の給与に関する行政実例

昭和36年5月5日自治丁公発第47号高知県総務部長あて公務員課長回答「臨時職員の給与の取り扱いについて」は、一般職の職員の給与に関する条例中に「臨時職員の給与については、この条例の規定にかかわらず予算の範囲内で任命権者が別に定める」と規定するのは、地方公務員法24条6項の規定に違反するか否か等の照会に対し、「地方公務員法第22条の規定に基づく臨時的任用職員の給与については、他の職員と同様に給与に関する条例を適用すべきものであるが、同条例中に特別の定をして差支えないものと解する。」としている。

#### 3 臨時的任用職員に対し期末手当に相当する一時金を支給することが許される

か（争点）

(1) 前記のとおり，地方自治法は，普通地方公共団体の常勤の職員と非常勤の職員とで異なる給与体系を規定し，非常勤の職員については，議会の議員を除いて，報酬及び費用弁償のみを支給するものとし，報酬についてはその勤務日数に応じて支給するのを原則とし，他方，常勤の職員については，給料及び旅費並びに法定の各種手当を支給するものとしている。その趣旨については，そもそも給与は勤務に対する反対給付としての性格を有するものであるが，常勤の職員については，その勤務の態様からして，その給与が当該職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活給としての意味を有するものといえるのに対し，非常勤の職員については，その勤務の態様からして，その給与が生活給的意味を有せず，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ものといえるから，常勤の職員の給与については，我が国の生活習慣上盛夏と年末に生活費が一時的に増嵩することを考慮して支給される生活給である期末手当や退職後の生活保障的性格をも有する退職手当等の各種手当を支給すべきものとし，非常勤の職員の給与については，勤務に対する反対給付として，原則としてその勤務量，具体的には勤務日数に応じた対価及び費用弁償のみを支給すれば足りるとしたものであると解される。そして，地方自治法の定める常勤の職員と非常勤の職員に関する他の関係規定にもかんがみると，地方自治法204条1項にいう常勤の職員と同法203条1項にいう非常勤の職員の意義については，同法が上記のとおり異なる給与体系を定めた趣旨に即して解するのが相当というべきである。そうであるとすれば，地方自治法204条1項にいう常勤の職員とは，その勤務の態様に照らして当該勤務が当該職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活の糧を得るための主要な手段と評価し得るような職務に従事する職員をいい，そのような職員に該当するか否かについては，当該職員の任用形式のみならずその職務の内容及び性質等をも勘案し社会通念に従って決すべきものと解される。

ところで，国家公務員については，前記のとおり，人事院規則15-15第2条

において、非常勤職員の勤務時間は、日々雇い入れられる非常勤職員については1日につき8時間を超えない範囲内において、その他の非常勤職員については常勤職員の1週間当たりの勤務時間の4分の3を超えない範囲内において、各省各庁の長の任意に定めるところによる旨規定している。この規定は、国家公務員における非常勤職員を定義したものではなく、非常勤職員の勤務時間について定めたものにすぎないが、非常勤職員の勤務時間を常勤職員のその4分の3を超えてはならないと規定した趣旨については、前記のとおり、実質的に常勤職員と異なるものについてこれを非常勤職員として非常勤職員に関する給与の規定を適用することは公平と統一を欠くことになるからであるとされ、「4分の3」とした理由については、いわゆる定員法の枠外を作らない意図の下に、常勤職員と非常勤職員との勤務時間の差を最小限度4分の1としておけば、その間の混同を生じないと考えたものとされている。このような人事院規則の規定の趣旨に加えて、常勤の職員の1週間当たりの勤務時間（勤務時間法5条1項において休憩時間を除き1週間当たり40時間と定められている。）の4分の3（勤務時間法の上記定めによれば30時間）を超えるような態様の勤務に従事する職員は、社会通念に照らしても、当該勤務が当該職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活の糧を得るための主要な手段となっているのが通常であると考えられることを併せ考えると、地方公務員についても、1週間当たりの勤務時間が常勤の職員の所定の勤務時間の4分の3を超えるような態様の勤務に従事する職員は、地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものと推定されるというべきである。そして、1週間当たりの勤務時間が常勤の職員の4分の3を超えるか否かについては、当該職員の任用に当たって勤務条件として提示された勤務時間のみではなく、当該職務の内容及び性質並びに職員の配置状況等にかんがみ当該職員の職務が客観的にみて当該普通地方公共団体における常勤の職員の所定の勤務時間の4分の3を超える勤務を要するものであるか否かという観点から社会通念に照らして判断すべきである。

(2) 前記前提事実によれば、茨木市は、平成7年度から平成16年度にかけて、

市長の決裁により、各年度の6月及び12月の2回にわたり、地方公務員法22条5項の規定による臨時的任用職員として採用された者のうち、1週間当たり3日以上勤務する者で、6月15日及び12月1日の各基準日にそれぞれ2か月以上在職し、かつ、支給日現在において在職するものに対し、それぞれ上半期増給分（基準日が6月15日であるもの）及び下半期増給分（基準日が12月1日であるもの）として、1人当たり一律に4万円（上半期増給分）及び4万5000円（下半期増給分）を支給してきたというのである。これらの増給分（本件一時金）は、その支給時期及び支給金額に照らしても、地方自治法204条2項にいう「期末手当」に該当することが明らかであるところ、同法203条ないし204条の2の規定によれば、同法は、同法204条1項にいう常勤の職員のほか普通地方公共団体の議会の議員に対してのみ期末手当を支給することができるものとし、議会の議員を除く非常勤の職員に対しては条例でもってしても期末手当を支給することができないものとしていることが明らかである。そうであるとすれば、本件一時金の支給の対象とされた臨時的任用職員が地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当しない限り、そもそも、期末手当に該当する本件一時金を支給することは、同法の上記各規定に違反し、その余の点について判断するまでもなく、違法といわなければならない（なお、原告は、地方公務員法22条2項、5項の臨時的任用職員は、本来、非常勤の職員として任用することが予定されており、地方自治法203条が適用されるべきである旨主張するが、地方公務員法の臨時的任用職員に関する規定は一般職の職員の任用についての特則を規定したものであって、緊急の場合又は臨時の職に関する場合等における任用と当該任用に係る職が常勤の職か非常勤の職かとは必ずしも性質上の関連性を有するものではなく、前記のとおり国家公務員の場合は人事院規則をもって臨時的任用を常勤官職に限定していることと対比しても、原告の上記主張を採用することはできない。）。

ところで、前記前提事実のとおり、平成16年度の本件一時金の支給の対象者は、上半期については761人、下半期については810人に及んでおり、これらの者

が上記認定の市長決裁に係る基準（1週間当たり3日以上勤務する者で、6月15日及び12月1日の各基準日にそれぞれ2か月以上在職し、かつ、支給日現在において在職するもの）に該当するとしても、上記基準にいう「1週間当たり3日以上勤務する者」という勤務の態様のみからは、直ちに当該職員がすべて地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものと推定することはできない。すなわち、証人dの証言及び弁論の全趣旨によれば、茨木市における常勤の職員の勤務時間は、1週間当たり38時間45分（1日当たり7時間45分）であり、臨時的任用職員の1日当たりの勤務時間は常勤の職員よりも1日当たりの勤務時間が15分短く設定されている事実が認められ、これによれば、臨時的任用職員のうち少なくとも1週間当たりの勤務日数が3日の者は、その1週間当たりの勤務時間は常勤の職員の勤務時間の6割弱（約58.1%）にしかすぎないことになるところ、社会通念に照らしても、そのような勤務時間に係る勤務が当該勤務に従事する職員及びその家族の生計を支えるいわゆる生活の糧を得るための主要な手段となっているとは直ちに認め難いから、このような勤務に従事する職員が地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものと推定することはできないというべきである。

また、上記のとおり臨時的任用職員の1週間当たりの勤務時間について所定の勤務時間にとどまらず当該職務の内容及び性質並びに当該部署における職員の配置状況等をもしんしゃくしてこれを実質的に判断するものとしても、乙18及び証人dの証言によれば、茨木市においてはその大部分の部署に臨時的任用職員を配置しており、その数は800人を超えているというのであり、平成16年度において本件一時金の支給の対象とされた上記の職員（上半期につき761人、下半期につき810人）についても、その従事する職務の種類及び内容は多岐にわたっていると推認されるのであって、これらについての具体的な主張、立証を欠く本件においては、平成16年度において本件一時金の支給の対象とされた臨時的任用職員各自の実質的な勤務時間はもとより、当該勤務時間を含めた具体的な勤務の態様を証拠等によって認定することもできない（当該臨時的任用職員の1週間当たりの実質的な勤務

時間が常勤の職員の所定勤務時間の4分の3を超えているか否か等を認定することができないことはもとより、仮に上記市長決裁に係る基準程度の勤務時間であっても当該職務が強度の身体的負荷を伴うようなものであるなど当該職務の内容、性質等にかんがみると社会通念に照らして当該職務に従事する職員を常勤の職員と評価し得る余地も一般的にはあり得るところであるが、そのような評価の基礎となる事実関係を証拠等によって認定することもできない。)。そうであるとすれば、上記の臨時的任用職員が市長決裁に係る上記基準に該当するというのみでは、これらの職員が地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものと推定することはできず、他にこれらの職員が同項にいう常勤の職員に該当することを認めるに足りる証拠もない。

以上検討したところによれば、それ以上の主張、立証を欠く本件においては、平成16年度の本件一時金の支給は、その余の点について判断するまでもなく、地方自治法203条ないし204条の2の各規定に違反し、違法といわなければならない。

なお、被告は、どのような職員が地方自治法にいう常勤の職員ないし非常勤の職員に該当するのかの判断は各普通地方公共団体の合理的な裁量にゆだねられている旨主張するが、同法が常勤の職員と非常勤の職員とで異なる給与体系を規定した趣旨に抵触しない限度で各普通地方公共団体において地域の実情に応じて条例により同法203条の適用の対象となる非常勤の職員の範囲ないし同法204条の適用の対象となる常勤の職員について規定することを許容しているものと解する余地はあるとしても、茨木市の場合は単なる市長決裁により期末手当の性格を有する本件一時金の支給対象となる職員の範囲を決定していたというのであるから、後に説示する給与条例主義の観点からしても、これを同法により普通地方公共団体にゆだねられた裁量権の合理的な行使として許容する余地はないというべきであり、また、具体的な範囲の画定基準自体についても、前記のとおり、同法が常勤の職員と非常勤の職員とで異なる給与体系を規定した趣旨に抵触しないということとはできないもの

というべきであるから，被告の上記主張を採用することはできない。

以上のとおり，平成16年度の本件一時金の支給対象とされた職員が地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当することについての主張，立証を欠く本件においては，当該支給は，その余の点について判断するまでもなく，地方自治法203条ないし204条の2の各規定に違反し，違法というほかないが，これらの職員の中には，以上説示したところに照らしても，地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものが少なからず含まれている様子がうかがわれなくもないことにかんがみ，争点及び についても検討を加えることとする。

#### 4 本件一時金の支給は給与条例主義に違反するか（争点 ）

前記前提事実等によれば，平成16年度の本件一時金の支給当時，茨木市においては，臨時的任用職員の給与について定めた特別の条例はなく，臨時的任用職員も地方公務員法にいう一般職に属する地方公務員に該当することからして，一般職の職員の給与に関する事項を定めることを目的として制定された一般職の職員の給与に関する条例（本件改正条例による改正前の旧給与条例）が適用されるものと解されるところ，旧給与条例にも，臨時的任用職員の給与に関して明示的に定めた規定はなく，また，旧給与条例の各規定はその内容に照らし臨時的任用職員に対してもそのまま適用されると解することもできないから，結局，旧給与条例は，その36条により，同条例に定めるもののほか必要な事項の一つとして，臨時的任用職員の給与に関する事項に関する具体的な定めを規則に委任していたものと解するほかない。しかるところ，上記当時，茨木市においては，臨時的任用職員に対する給与の支給に関する根拠としては，臨時的任用職員の取扱いに関する内規（昭和39年茨木市内規第1号。本件内規）しか存在しておらず，本件内規は，地方自治法15条所定の規則としての法形式がとられていないことが明らかである上，同法に基づく制定，公布の手續がとられたことを認めるに足りる証拠もないことからして，これを同法15条にいう規則と認めることはできない。しかも，本件内規においても，臨時的任用職員の給与については，7条でその賃金について，8条でその通勤手当

について規定しているのみであり、賃金に関する7条の規定も、前記のとおり、「臨時職員の賃金は日給又は時間給とし、勤務日数等に対し支給する。ただし、日給又は時間給によらない場合は、任命権者が別に定める（1項）。前項の日給額等は、別に定める（2項）。賃金は毎月末日で締め切り、その月分を翌月の10日に支給する。ただし、その日が休日、日曜日又は土曜日にあたる時は、その日前においてその日に最も近い休日、日曜日及び土曜日でない日を支給日とする。」と規定するのみで、本件一時金について明示的に規定していないのであり、本件一時金の支給の根拠としては、せいぜい、同条1項のただし書の規定ないし本件内規12条の「この内規の施行について必要な事項は、別に任命権者が定めるものとする。」旨の規定を援用し得るにすぎない。

以上によれば、少なくとも本件一時金の支給については、平成16年度のものも含めて、旧給与条例36条の委任規定に基づく規則すら制定されないまま、任命権者である市長の決定（裁量）によって行われていたものというほかないから、およそ条例の根拠を欠くものといわざるを得ず、地方自治法204条3項、204条の2、地方公務員法25条1項等の規定に違反し、違法というべきである。

5 本件一時金の支給は本件改正条例附則4項の規定によってその支給時にさかのぼって適法なものとなったか（争点）

(1) 前記2において説示した地方自治法203条、204条及び204条の2の各規定並びに地方公務員法24条6項、25条の各規定の趣旨及びその沿革等にかんがみると、これらの規定が普通地方公共団体の職員の給与に関していわゆる給与条例主義を定めている趣旨は、普通地方公共団体の職員に対して法定の種類給与を権利として保障するとともに、給与の額及びその支給方法の決定を普通地方公共団体の住民の直接選挙により構成される議事機関である議会が制定する条例にゆだねることにより、これに対する民主的統制を図ったものであると解される。そして、このようないわゆる給与条例主義を定めた法令の規定の趣旨等にかんがみると、普通地方公共団体の職員に対し条例に基づかない給与その他の給付の支給が行われ

た場合において、その後に条例において当該支給の根拠となる規定を設けるとともに、既に行われた支給について当該根拠規定に基づいて支給されたものとみなす旨を定めることにより、当該支給行為自体を是認し、これをさかのぼって適法なものとするのは、直ちに給与条例主義の上記趣旨を没却するものということとはできないのであって、上記条例（いわゆる追認条例）の規定をもって給与条例主義を定めた上記各法令の規定に直ちに違反するものとするとはできないと解される。

もっとも、給与条例主義を定めた上記法令の規定の趣旨等からすれば、上記のようないわゆる追認条例における根拠規定自体が、地方自治法の給与その他の給付に関する規定や地方公務員法の給与に関する規定に違反しないものでなければならぬと解される。

(2) 前記のとおり、本件改正後の給与条例36条1項は、「臨時的任用職員の賃金は、日給又は時間給とし、日額13,000円又は時間額1,730円の範囲内において、規則で定める基準に従い任命権者が別に定める。ただし、日給又は時間給によらない場合は、規則で別に定める。」旨規定し、同条2項は、「臨時的任用職員のうち規則で定める者については、規則で定める通勤手当相当分及び期末手当相当分の賃金を支給することができる。」旨規定し、本件改正条例附則4項は、「施行日の前日までに臨時的任用職員に支給された賃金（通勤手当相当分及び期末手当相当分を含む。）は、この条例及びこれに基づく規則の相当規定に基づき支給された賃金とみなす。」旨規定している。これらの規定は、臨時的任用職員のいわゆる本給並びに通勤手当及び期末手当に各相当する賃金の支給についての根拠規定を整備するとともに、本件改正条例の施行日の前日までに臨時的任用職員に支給された通勤手当相当分及び期末手当相当分を含む賃金について、本件改正後の給与条例及びこれに基づく規則の相当規定（本件条例36条1項、2項及び臨時的任用職員規則）に基づき支給された賃金とみなすことにより、本件改正条例の施行日の前日までの臨時的任用職員に対するこれら賃金の支給行為自体を是認し、これをさかのぼって適法なものとする趣旨のものと解される。

しかしながら，前記3において認定説示したとおり，臨時的任用職員のうち地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当しない者に対して期末手当を支給することは同法203条ないし204条の2の各規定に違反し許されないから，本件改正後の給与条例36条2項については，臨時的任用職員のうち地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものについて期末手当相当分の賃金を支給することができる旨を定めた規定であると限定的に解する余地はなくはないものの，そのような限定解釈が可能であるとしても，当該規定及び本件改正条例附則4項の規定をもって地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当しない臨時的任用職員に対して本件改正条例の施行日の前日までされた本件一時金の支給をさかのぼって適法なものとするにはできないというべきである。したがって，平成16年度の本件一時金の支給のうち少なくとも地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当しない臨時的任用職員に対するものについては，その余の点について検討するまでもなく，給与条例36条2項及び本件改正条例附則4項の規定によりさかのぼって適法なものとなったということとはできない。

(3) 仮に平成16年度の本件一時金の支給対象者のうちに地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当する者が含まれていたとしても，臨時的任用職員に対する期末手当に相当する本件一時金の支給の根拠を定めた給与条例36条2項は，前記のとおり，「臨時的任用職員のうち規則で定める者については，規則で定める通勤手当相当分及び期末手当相当分の賃金を支給することができる。」と規定するのみで，その支給対象者については前記のとおり地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当するものを規則でもって定めることを委任する趣旨のものと解する余地があるとしても，その支給金額についてはその上限すら規定せずにその決定を規則の定めゆだねており，支給金額を決定するための具体的基準を給与条例の関係規定から読み取ることできないから，給与条例36条2項は，地方自治法204条3項，204条の2，地方公務員法25条1項等の規定に違反し，違法といわざるを得ない。

すなわち，前記のようないわゆる給与条例主義を定めた地方自治法及び地方公務員法の各規定の趣旨に加えて，普通地方公共団体の職員に対する給与に関する地方自治法及び地方公務員法の各規定の文言及びその沿革にもかんがみると，これら法令の規定は，普通地方公共団体の職員に対する給与について，常勤の職員の場合であると非常勤の職員の場合であることを問わず，その支給要件及び支給額を条例において具体的に規定することを予定しており，その決定を普通地方公共団体の長又はその制定する規則にゆだねることを一切許容しない趣旨のものともまでいうことはできないものの，これを規則等の定めゆだねる場合においても，少なくとも当該種類の給与の支給要件該当性及び支給額を決定するための具体的な基準が当該条例自体から読み取れる程度に条例においてこれを具体的に規定することを要するものと解すべきであり，条例において単に給与の支給根拠のみを定め，具体的な額，支給要件等の基本的事項をすべて普通地方公共団体の長又は規則に委任するようなことは，給与条例主義の趣旨に反し，許されないものというべきである。

この点，被告は，普通地方公共団体の臨時的任用職員の制度は，一般職に属する正規職員を中核とする人的体制を補完するものとして，また，その時々々の行政需要に柔軟に対処するための制度として，位置付けられているものであり，これらの点において，普通地方公共団体の正規職員とは大きな差異が存するのであって，地方自治法等の定める給与条例主義の解釈適用に当たっても，正規職員と臨時的任用職員のこのような制度上，性質上の差異をしんしゃくせざるを得ず，このことは地方自治法等の予定するところであり，普通地方公共団体の臨時的任用職員に対する給与は，条例において報酬等の額及び支給方法の基本的基準のみを定め，その具体的な決定を当該普通地方公共団体の規則又は長に委任することも，地方自治法203条及び204条の2の各規定の許容するところであって，本件改正後の給与条例は，臨時的任用職員に対する期末手当相当分の賃金（本件一時金）の支給対象者及び支給額を規則において定めるものとするによりその支給根拠を明確にしているから，給与条例主義に違反しない適法なものというべきである旨主張する。

確かに、前記2において説示したとおり、国家公務員の一般職（前記のとおり、同法にいう一般職は地方公務員法にいう一般職とは異なるものであって、国家公務員法にいう一般職の職は地方公務員法にいう一般職の職よりも相当広範囲に及んでいる。）に属する非常勤の職員に対する給与については、給与法22条において、そのうち委員、顧問若しくは参与の職にある者又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者と、これら以外の非常勤の職員とで、その職務及び勤務の性格の違いに応じて異なった仕組みが採用されており、前者については、勤務1日につき法定額を超えない範囲内において各庁の長が人事院の承認を得て手当を支給することができるものとされ（同条1項）、後者については、これらの非常勤の職員の雇用及び勤務の実態が区々であり、実際問題としてあらかじめ法律等により具体的な基準までを詳細に定め難い事情にあることにかんがみ、給与法においては「常勤の職員の給与との権衡を考慮し」という基本的基準のみが規定され、各庁の長が「常勤の職員の給与との権衡を考慮し」て予算の範囲内で給与を支給するものとされている（同条2項）。しかるところ、普通地方公共団体の非常勤の職員は、議会の議員その他の法定の一定範囲の者を除くと、給与法22条2項所定の常勤を要しない職員と同様に、その採用の形態、職務内容、勤務態様は多種多様で、性質上一律的な規律になじまないと考えられることに加えて、普通地方公共団体の非常勤の職員に関する地方公務員法及び地方自治法その他関係法令の規定からすれば、普通地方公共団体の非常勤の職員の制度は、一般職に属する常勤の職員を中核とする人的体制を補完するものとしてその時々々の行政需要に柔軟に対処するための制度として位置付けられている面がうかがわれたいではない。また、地方公務員法22条2項又は5項の臨時的任用職員についても、これを行うことができるのは、原則として、緊急の場合、すなわち、地方公務員法17条所定の任用の手続をとるとまがなく緊急に職員を任用する必要がある場合と、臨時の職に関する場合、すなわち、当該職自体の存続期間が暫定的なものである場合とに限定されているのであって、これらにかんがみても、被告の主張するとおり、普通地方公共団体の臨時的任用職員の制度

は、非常勤の職員の制度と並んで、一般職に属する常勤の職員を中核とする人的体制を補完するものとしてその時々々の行政需要に柔軟に対処するための制度として位置付けられている面がうかがわれるところである（以上は、臨時又は非常勤の職については条例で定数を定めることを要しないものとする地方自治法172条3項等の規定の趣旨からも裏付けられるところである。）。このように、普通地方公共団体の非常勤の職員ないし臨時的任用職員と常勤の職員とはその制度上、性質上大きな差異が存在することは否定し得ないところである。そして、これらにかんがみると、地方自治法等の定める給与条例主義の解釈適用に当たっても、常勤の職員と非常勤の職員ないし臨時的任用職員のこのような制度上、性質上の差異をしんしゃくせざるを得ず、このことは地方自治法等の予定するところであり、普通地方公共団体の非常勤の職員ないし臨時的任用職員に対する給与については、給与法22条2項の規定の趣旨に準じて、条例において報酬等の額及び支給方法についての基本的基準のみを定め、その具体的な決定を当該普通地方公共団体の長又は規則に委任することも、普通地方公共団体の職員に対する給与の支給に対する民主的統制を図るという給与条例主義の趣旨を没却するものではなく、地方自治法203条ないし204条の2の各規定の許容するところであると解することも考えられないではない。

しかしながら、前記2において説示したところによれば、国家公務員の一般職に属する非常勤の職員に対する給与の支給については、昭和25年法律第299号による改正後の給与法22条において、委員、顧問若しくは参与の職にある者又は人事院の指定するこれらに準ずる職にある者以外の常勤を要しない職員については、各庁の長は、常勤の職員の給与との権衡を考慮し、予算の範囲内で、給与を支給する旨規定されて、法においては基本的基準を示すのみにとどめ、具体的な給与の決定は予算の範囲内で各庁の長の裁量にゆだねる仕組みが採用されていたにもかかわらず、上記給与法の改正がされた後も、普通地方公共団体の非常勤の職員に対する給与について地方自治法及び地方公務員法において上記改正後の給与法の非常勤の職員に対する給与の規定に準じた規定は設けられず、昭和31年法律第147号に

よる地方自治法の一部改正（昭和31年改正）において，普通地方公共団体の常勤の職員に係る給与体系と非常勤の職員に係る給与体系とを異なるものとして規定した上，非常勤の職員の給与についても常勤の職員の給与についても，「報酬，費用弁償及び期末手当の額並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。」（地方自治法203条5項），「給料，手当及び旅費の額並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。」（同法204条3項）と規定するとともに，「普通地方公共団体は，いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かずに，これを第203条第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」（同法204条の2）と規定し，これがそのままの形で現行法に受け継がれている経過が明らかであって，このような関係規定の沿革等にかんがみると，昭和31年改正においては，普通地方公共団体の非常勤の職員に対する給与の支給について，国家公務員の一般職に属する非常勤の職員に対する給与について給与法（ただし，昭和25年法律第299号による改正後のもの。）が採用した仕組みとは異なる立法政策が採られたものと理解せざるを得ない。

のみならず，国家公務員法60条の臨時的任用については，任用の要件について地方公務員法22条と同じ要件を規定しながら，給与法は，臨時的任用職員の給与について非常勤職員に関する22条の規定に相当又は類似するような特別規定を置いていない（なお，前記のとおり，国家公務員法60条の臨時的任用は，常勤官職について行うことが予定され，人事院規則12-8においてその旨の定めがされているところである。）。

以上のような国家公務員及び地方公務員の給与に関する関係規定の沿革等に加えて地方自治法及び地方公務員法の給与に関する関係規定の文理に照らしても，普通地方公共団体の職員に対する給与その他の給付の支給についてのいわゆる給与条例主義を定めた関係規定（地方自治法203条5項，204条3項，204条の2，地方公務員法25条1項等）について，給与法（ただし，昭和25年法律第299号による改正後のもの。）22条2項の規定の趣旨をしんしゃくした前記のような

解釈をすることは困難というべきである。

のみならず、前記のとおり、給与条例主義を定めた地方自治法等の関係規定には、普通地方公共団体の職員に対する給与の支給に対する民主的統制を図るという趣旨に加えて、普通地方公共団体の職員に対して法定の種類給与を権利として保障するという趣旨が含まれているところ、条例において給料、報酬、手当等の額について何ら定めずにその決定を普通地方公共団体の長又は規則にゆだねたり、又はその額の最高限度（上限）のみを定め、その範囲内で個々の非常勤の職員の報酬等の具体的な額を決定することを普通地方公共団体の長又は規則にゆだねたりするなど、条例において報酬等の額等についての基本的基準のみを定め、その具体的な決定を広く当該普通地方公共団体の長の裁量的判断にゆだねることは、給与条例主義に含まれる上記趣旨にも抵触するものといわざるを得ない。

前記のとおり、本件改正後の給与条例36条2項は、期末手当相当分の賃金（本件一時金）の支給金額についてはその上限すら規定せずにその決定を規則の定めゆだねており、支給金額を決定するための具体的基準を給与条例の関係規定から読み取ることもしないから、給与条例36条2項の規定は、地方自治法204条3項、204条の2、地方公務員法25条1項等の規定に違反し、違法というほかない（なお、前記前提事実によれば、茨木市においては、少なくとも過去10年以上前から、臨時的任用職員のうち1週間当たり3日以上勤務する者で6月15日及び12月1日の各基準日にそれぞれ2か月以上在職し、かつ、支給日現在において在職する者に対し、基準日が6月15日であるものについては4万円、基準日が12月1日であるものについては4万5000円を一律に支給してきたというのであり、これが本件改正後に臨時的任用職員規則13条として規定されているところからすれば、少なくとも同規則13条の内容を条例において規定することに特段の支障は見だし難い。）。

以上のとおりであるから、仮に平成16年度の本件一時金の支給対象者のうちに地方自治法204条1項にいう常勤の職員に該当する者が含まれていたとしても、

これらの者に対する当該本件一時金の支給が給与条例36条2項及び本件改正条例附則4項の規定によりさかのぼって適法なものとなったということもできない。

(4) 以上のとおり，平成16年度の本件一時金の支給は給与条例36条2項及び本件改正条例附則4項の規定によってその支給時にさかのぼって適法なものとなったということもできないというべきである。

#### 6 本件一時金の支給による茨木市の損害の有無（争点）

(1) 前記のとおり，平成16年度の本件一時金の支給は地方自治法203条ないし204条の2及び地方公務員法25条1項等の規定に違反し違法であり，給与条例36条2項及び本件改正条例附則4項の規定によってその支給時にさかのぼって適法なものとなったということもできないから，茨木市は，上記違法な本件一時金の支給により，支給額相当額の損害を被ったというべきである。前記前提事実によれば，平成16年度の本件一時金は平成16年6月30日に761人の臨時的任用職員に対し合計3044万円，同年12月10日に810人の臨時的任用職員に対し3645万円がそれぞれ支給されたというのであるから，茨木市は，上記本件一時金の支給により，合計6689万円の損害を被ったというべきである。

(2) 被告は，本件一時金の支給が違法であったとしても，その支給の結果茨木市に損害が生じたといえるか否かは，本来されるべきではない一時金の支給がされたという点のみならず，本件一時金の支給を受けた臨時的任用職員の行った業務内容との関係で本件一時金の支給が相当な対価関係にあると認められるか否かという観点から検討すべきであるところ，茨木市においては，臨時的任用職員が存在しなければ住民に対する円滑な行政サービスの提供は不可能であって，臨時的任用職員を採用する必要性が存することに加えて，茨木市の臨時的任用職員は，その賃金自体が低額である上，本件一時金の額も低額であることからすれば，臨時的任用職員の業務は比較的低廉な対価でされていたということができるのであって，臨時的任用職員に対し通常の賃金に加えて年2回の一時金（本件一時金）を支給して初めてその勤務の対価として相当な額になるということが出来るから，仮に本件一時金の

支給が違法であったとしても、臨時的任用職員に対してされた給付全体を見れば、従事した業務と相当な対価関係（むしろ低廉な対価関係である。）にあるということが出来る上、本件一時金の支給は人材の有効活用に結びつくものでもあるから、その支給によって茨木市には何ら損害は発生していないというべきであるなどと主張する。

しかしながら、前記のとおり、本件一時金は、臨時的任用職員に対してその勤務日数等に応じて支給される日給又は時間給の賃金（いわゆる本給）とは別に期末手当相当分として支給される給与であるところ、そもそも、期末手当は、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いわゆる本給とは異なり、我が国の生活習慣上盛夏と年末に生活費が一時的に増嵩することを考慮して支給される生活給としての性格を有するものであり、臨時的任用職員の勤務に対する対価は、勤務日数等に応じて日給又は時間給により支給される賃金（本給）によって評価し尽くされているというべきであるから、被告が主張するように臨時的任用職員の日給又は時間給による賃金（本給）が正規の常勤の職員の給与はもとより北大阪地域における民間企業アルバイト職員の給与等と比較しても低い水準に設定され、本件一時金の支給にこれを補完する趣旨が含まれていたとしても、臨時的任用職員の勤務によって当然に茨木市に本件一時金の支給額相当の利得が生じていたということとはできない。したがって、原告の上記主張は、その前提を欠くものというべきである。

のみならず、地方自治法204条の2によれば、普通地方公共団体の常勤の職員及び非常勤の職員に対しその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のであり、その趣旨からすれば、違法な本件一時金の支給により茨木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臨時的任用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、許されないと解すべきである。

以上のとおりであるから、被告の上記主張を採用することはできない。

7 本件一時金の違法な支給についてのc及びbの故意又は過失の有無(争点)

(1) 前記前提事実によれば、平成16年度の本件一時金の支給については、平成16年6月9日及び同年11月29日に市長決裁が行われ、その支給時(同年6月30日及び同年12月10日)にそれぞれの金額に応じた専決権者の専決により支出命令がされたというのであるから、上記支給についてはその当時茨木市長としてこれを行う権限を本来的に有していたbの過失の有無を検討すべきである。

(2) 前記のとおり、平成16年度の本件一時金の支給は、旧給与条例36条の規則への包括的な委任規定しかその根拠となる規定を見いだせない状況の下において、当該委任規定に基づく規則すら制定されないまま、任命権者である市長の決定(裁量)によって行われていたものであって、およそ条例の根拠を欠くものといわざるを得ないから、地方自治法204条3項、204条の2、地方公務員法25条1項等の規定(給与条例主義)に違反することが明らかであり、これを適法と解する余地はなく、給与条例主義の趣旨を没却する程度も甚だしいというべきである。そうであるとすれば、bは、本件一時金の支給が条例の根拠を欠く違法なものであることを容易に知り得たというべであり、それにもかかわらず、自ら平成16年度の本件一時金の支給について決裁し、その支給を阻止しなかったのであるから、bは、市長として尽くすべき注意義務を怠った過失があるといわざるを得ない。

(3) 被告は、大阪府及び同府内の各市において臨時的任用職員等の給与等を条例で規定していないものが大半である現状の下で本件一時金の支給が給与条例主義に違反するとの認識を持つことは困難であったところ、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給が開始された昭和56年ころから平成17年度までの間に、原告らによる本件監査請求以外にその支給が違法である旨の指摘がされたことはなかったのみならず、本件一時金の支給は、その根拠法規として旧給与条例や本件内規が存在し、これらに基づく所定の手続を履践していたのであり、bが茨木市の市長に就任した平成16年当時においては、過去25年近くにわたり本件一時金の支給が行

われていたのであるから，bにおいて本件一時金の支給に関する規定が給与条例主義に違反するおそれがあることを容易に知り得たということとはできないなどと主張する。

確かに，b 2 4 及び弁論の全趣旨によれば，平成 1 9 年 4 月 2 5 日現在において，大阪府及び同府内の 3 3 市（合計 3 4 団体）のうち臨時的任用職員の給与について条例にその具体的な金額を定めているものはなく，具体的な金額の決定を規則に委任しているものは 3 団体，具体的な金額の決定を任命権者に委任しているものが 7 団体，条例に何らの規定を置いていないものが 2 4 団体である事実が認められる。また，昭和 3 6 年 5 月 5 日自治丁公発第 4 7 号高知県総務部長あて公務員課長回答「臨時職員の給与の取り扱いについて」において，一般職の職員の給与に関する条例中に「臨時職員の給与については，この条例の規定にかかわらず予算の範囲内で任命権者が別に定める」と規定するのは，地方公務員法 2 4 条 6 項の規定に違反するか否か等の照会に対し，「地方公務員法第 2 2 条の規定に基づく臨時的任用職員の給与については，他の職員と同様に給与に関する条例を適用すべきものであるが，同条例中に特別の定をして差支えないものと解する。」とされていることは，前記 2 (5)エのとおりである。

しかしながら，前記のとおり，本件改正前においては本件一時金の支給はおよそ条例の根拠を欠いていたものであるところ，臨時的任用職員の手当を含む給与についてはおよそ地方自治法及び地方公務員法の規定する給与条例主義が適用されず任命権者の裁量によりこれを決定することができる旨の解釈は，関係規定の文理からしても到底困難というほかない。また，前記 2 (5)ウのとおり，昭和 2 7 年 1 1 月 1 8 日自行公発第 9 6 号函館市人事委員会委員長あて公務員課長回答「条例制定事項について」は，職員の給与，勤務時間その他の勤務条件に関する事項を全面的に規則で定めるよう条例で委任することはできないものと解するとし，昭和 5 4 年 8 月 3 1 日自治給第 3 1 号各都道府県知事，各指定都市市長あて行政局公務員部長通知「違法な給与の支給等の是正について」は，「条例において単に給与の支給根拠

のみを定め、具体的な額、支給要件等の基本的事項をすべて長又は規則に委任するようなことは給与条例主義の趣旨に反するものであり、その内容は条例に明確に定めること。」としているのであって、これらの行政解釈にも照らすと、上記「臨時職員の給与の取り扱いについて」における回答についても、臨時的任用職員の給与について予算の範囲内で任命権者がその裁量により決定することを是認する趣旨の行政解釈を示したものと解し難い。のみならず、乙23及び弁論の全趣旨によれば、上記「違法な給与の支給等の是正について」の通知は、市町村のいわゆるやみ給与問題が続発し住民の批判を浴びている事態を受けて発出されたもので（乙23の10）、「なお、貴管下市町村にもこの旨示達されるとともに特に最近の事例に鑑み市町村において違法な給与の支給等が行われることのないよう適切なお指導をお願いします。」としているところでもある。

そうであるとすれば、上記昭和36年5月5日「臨時職員の給与の取り扱いについて」における照会回答が存在し、大阪府及び同府内の各市の大半が臨時的任用職員等の給与について条例に何らの規定を置いていないのが実情であることに加えて、臨時的任用職員に対する本件一時金の支給が条例の根拠を欠いたまま昭和56年ころから継続して行われ、その間、原告らによる本件監査請求以外にその支給が違法である旨の指摘がされたことがなかった様子がうかがわれることをしんしゃくしてもなお、これらの事情をもって本件一時金の支給を阻止しなかったbの過失を否定する根拠とするに足りないものというべきである。

また、被告は、bは、旧給与条例に基づいて本件一時金の支給を行ってきたのであるから、同人に本件一時金の支給について過失が存在したということが出来るためには、同人において、本件一時金の支給に際して旧給与条例及び本件内規を改正し、本件一時金の支給を廃止すべきであったにもかかわらず、これをしなかったということを要し、そのためには、同人が市長就任後直ちに条例等の法規やその運用状況について問題視されていると否とを問わずその一切を懐疑的に検証しそれぞれの法規ないし運用に内包される問題点を洗い出さなければならなかったといえるこ

とが前提となるどころ、そのような行為が行われなかったことをもって同人の過失と認めることは、市長の職務内容の実態を無視した不可能を要求するものに等しく、妥当ではないなどと主張する。

しかしながら、前記のとおり、そもそも、旧給与条例は臨時的任用職員の給与に関する明示の規定を欠いており、その36条において「この条例に定めるものの外、必要な事項は規則で定める。」と規定していたにすぎないから、茨木市長としては、旧給与条例を改正するまでもなく、本件一時金の支給を阻止すれば足りたのであり、この点において、被告の上記主張は一部その前提を欠くものというべきである。のみならず、市長は、普通地方公共団体の執行機関として、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく事務を自らの判断と責任において誠実に管理し執行する義務を負うものである（地方自治法138条の2）ところ、本件一時金の支給は、条例の根拠はもとより、規則の根拠をも欠くものであるから、上記の規定に照らしても、被告の主張するような事情をもって本件一時金の支給を阻止しなかったbの過失を否定する根拠とする余地はないというべきであり、被告の上記主張を採用することはできない。

(4) 以上検討したところによれば、bは、茨木市に対し、不法行為に基づく損害賠償として、平成16年度の本件一時金の支給額に相当する6689万円及びこれに対する遅延損害金を支払う義務を負うというべきである。

したがって、平成16年度の本件一時金の支給に係る原告らの被告に対する本訴請求は、その余の点について判断するまでもなく、被告にbに対し6689万円及びこれに対する平成17年4月1日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の支払請求をすることを求める限度で理由があり、その余の請求は理由がない。

## 8 結論

以上によれば、本件訴えのうち茨木市の臨時的任用職員に対する平成7年度から平成15年度までの本件一時金の支給に係る部分は、不適法であるから、これを却下し、原告らのその余の請求は、被告にbに対し6689万円及びこれに対する平

成 17 年 4 月 1 日から支払済みまで年 5 分の割合による遅延損害金の支払請求をすることを求める限度で理由があるからこれを認容し，原告らのその余の請求は，理由がないから，これを棄却すべきである。

よって，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所第 2 民事部

裁判長裁判官 西 川 知 一 郎

裁判官 岡 田 幸 人

裁判官 森 田 亮