

第1 監査の請求

1 請求書の受付

平成24年2月22日

2 請求人

浦添市牧港1丁目64番15号 手登根 安則

3 請求の内容

請求の内容を要約すると次のとおりである。

(1) 請求の要旨

沖縄県知事仲井眞弘多（以下「知事」という。）は、沖縄県教育委員会（以下「県教委」という。）の教育長大城浩（以下「教育長」という。）に対し、平成23年9月21日及び同年10月21日に、それぞれ73万円ずつ、合計146万円の給与の支出負担行為及び支出命令を行った（以下「本件支出決定」という。）。

知事が行った本件支出決定は、違法かつ不当である。その理由は、以下のとおり大きく二つある。

一つは、同年8月2日から同年9月16日にかけて、沖縄県石垣市、与那国町及び竹富町の教育委員会（以下「3市町教委」という。）の教育長等によって構成された教科用図書八重山採択地区協議会（以下「地区協議会」という。）が、義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年法律第182号。以下「無償措置法」という。）に基づき、同年8月23日に適法かつ適正に行った平成24年度公民教科書の採択の答申及び3市町教委の採択に対し、教育長及び県教委の義務教育課長狩俣智（以下「義務教育課長」といい、教育長と義務教育課長を併せて「教育長ら」という。）は、法令に違反する違法かつ不当な介入を行った。

教育長らの違法かつ不当な行為に対する懲戒処分権限（人事権）のある県教委が、教育長らに懲戒免職を含む何らかの処分を下すべきであるにも関わらず、一切の処分を下さない違法かつ不当な不作為（以下「本件不作為」という。）を続ける状況下で、知事による満額の本件支出決定が行われたことである。

もう一つは、本件不作為は、看過しえないほど著しく合理性を欠き、県教委の裁量権を逸脱したものであるから、知事は、予算執行の適正確保の見地から、県教委の独立した権限を侵さない範囲内で、県教委に対して協議を求める等の適正な職務上の義務を誠実に執行し（地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）138条の2）、本件不作為を解消すべきであるにも関わらず、それを怠ったまま本件支出決定が行われたことである。

よって、教育長らの違法かつ不当な行為、県教委の違法かつ不当な本件不作為を前提とした知事の本件支出決定は、地方公共団体の長たる知事が、職務上負担する財務会計法規上の義務に違反して行った違法かつ不当なものと解すべきである。

(2) 請求項目

沖縄県監査委員に対し、本件支出決定によって沖縄県の被った損害を補填し、本件支出決定と同様の支出が将来的に続くことを防止又は是正し、本件不作為（怠る事実）を解消するため、必要な措置を講ずべきことを請求する。

第2 請求の要件審査

本件請求は、自治法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、平成24年3月23日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

教育長らの違法かつ不当な介入及び教育長の職責違反に対する県教委の不処分を前提とした知事が行った教育長に対する給与の支出負担行為及び支出命令は、財務会計法規上の義務に違反して行った違法かつ不当なものであるかについて監査を実施した。

2 監査対象機関

沖縄県教育庁（以下「教育庁」という。）総務課及び義務教育課を監査対象機関とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を与え、平成24年4月6日に請求人の陳述を聴取した。また、新たな証拠の提出はなかった。

陳述の際、同条第7項の規定に基づき、知事の代理人が立ち会った。

4 知事の代理人の陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、平成24年4月6日に知事の代理人の陳述を聴取した。その際、同項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

なお、知事の代理人の陳述に対する請求人の意見の提出はなかった。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 教育長の給与支出状況について

ア 関係法令

(ア) 給与の支出権限（支出負担行為及び支出命令の執行）を有する者は知事である（自治法第149条第2号）。

(イ) 自治法第180条の2及び県議会事務局等の収入徴収等専決規程（昭和47年沖縄県訓令第4号）第1条の規定により、教育長は、知事の行う支出負担行為及び支出命令を専決する。

(ウ) 支出負担行為及び支出命令の専決については、事務決裁規程（昭和53年沖縄県教育委員会教育長訓令第2号）第16条第6号及び第7号の規定により班長の専決事項となっている。

(エ) 給与の支出に関しては、沖縄県教育庁組織規則（昭和47年沖縄県教育委員会規則第1号。以下「組織規則」という。）第4条第10号の規定により総務課の分掌事務とされ、さらに同課の事務分掌表により、給与制度班の分掌事務となっている。

(オ) これらのことから、給与の支出に関しては、給与制度班長の専決事項である。

イ 給与の支出手続

教育長の給与については、沖縄県教育長の給与、勤務時間その他の勤務条件に関する条例（昭和47年沖縄県条例第44号）及び沖縄県職員の給与に関する条例（昭和47年沖縄県条例第53号）（以下これらを「給与条例等」という。）に基づき支給される。

総務課給与制度班長専決で支出負担行為及び支出命令がなされる。

請求人が措置を要求している、平成23年9月21日及び同年10月21日に支払われた給与の支出負担行為及び支出命令について確認するため、教育長の同年9月分及び10月分給与の支給を関係書類で確認した。

ただし、沖縄県職員の給与に関する条例第3条の規定に基づき欠勤等により給与額を減額する場合、給料等の支給に関する規則（昭和47年沖縄県人事委員会規則第23号）第4条の規定により、翌月以降の給料から差し引くため、同年4月から8月までの出勤状況についても確認した。

また、請求人は「本件支出決定と同様の支出が将来的に続くことを防止又は是正し、本件不作為（怠る事実）を解消するため、必要な措置を講ずべきことを請求する。」と、将来にわたる給与の支出についても措置を求めているため、同年11月分から平成24年3月分までの給与の支出についても、関係書類で確認を行った。

(2) 県教委の懲戒処分について

ア 関係法令

教育委員会は、教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する事務を執行する権限を有している（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第23条第3号）。

教育委員会は、教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関することは、教育長に委任することができない（地教行法第26条第2項第4号）。

教育長は、地方公務員法第29条（懲戒）の規定の適用を妨げない（地教行法第16条第3項ただし書）。

これらのことから、教育長の懲戒処分の権限は、県教委が有している。

イ 懲戒処分の事務手続

(7) 職員服務規程（昭和47年沖縄県教育委員会訓令第4号）第9条の2第1項の規定により職員は、公務その他の原因により事故が起こったときは、速やかに所属長に報告しなければならないとされており、同条第2項で所属長は、前項の事故の報告を受けたときは、事故報告書を教育長に提出しなければならないとされている。その報告を受けて、対象職員に応じて、総務課、県立学校教育課又は義務教育課において事情聴取を行う。

(イ) 分限懲戒審査委員会（以下「審査委員会」という。）は、所属長から報告の

あった場合に事案毎に招集され、必要な審査を行う。

分限懲戒審査委員会規程（昭和53年沖縄県教育委員会教育長訓令第1号）第5条第3項の規定により、審査委員会における議事は、原則として全会一致で議決するものとされている。

(ウ) 審査委員会において作成した懲戒処分案を教育長に報告し、それを県教委に諮り、決定される。

(エ) 教育長は、一般職の常勤職員であるので、この手続が適用される。

ウ 懲戒処分の基準

懲戒処分を行う場合は、沖縄県教育委員会懲戒処分の基準（平成14年教育長決裁。以下「懲戒処分の基準」という。）に基づき判断する。

基準は、代表的な事例を選び、それぞれにおける標準的な処分量定を掲げたものである。

具体的な処分の量定に当たっては、非違行為の動機、態様及び結果はどのようなものであったか、故意又は過失の度合いの程度などのほか、日頃の勤務態度や非違行為後の対応等も含め総合的に考慮のうえ判断するとされている。

また、基準に掲げられていない非違行為についても、処分の対象となり得るものであり、これらについては基準に掲げる取扱いを参考にして判断するとされている。

(3) 教科書採択について

ア 関係法令

(ア) 教育委員会は、教科書に関する事務を執行する権限を有している（地教行法第23条第6号）。

(イ) 都道府県の教育委員会は、当該都道府県内の義務教育諸学校において使用する教科用図書の採択の適正な実施を図るため、義務教育諸学校において使用する教科用図書の研究に関し、計画し、及び実施するとともに、市町村の教育委員会及び義務教育諸学校（公立の義務教育諸学校を除く。）の校長の行う採択に関する事務について、適切な指導、助言又は援助を行わなければならない（無償措置法第10条）。

この場合、都道府県の教育委員会が、指導、助言又は援助を行おうとするときは、あらかじめ教科用図書選定審議会の意見をきかなければならない（無償措置法第11条第1項）。

(ウ) 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する事務の一部を教育長に委任することができる（地教行法第26条第1項）。

(エ) 県教委は、教科用図書の採択に関する基本方針を定める事項を除き、その権限に属する事務を教育長に委任する（沖縄県教育委員会の権限事務の一部を教育長に委任し、又は臨時に代理させる規則（昭和47年沖縄県教育委員会規則第5号）第2条第5号）。

(オ) これらのことから、教育長は、市町村の教育委員会の行う採択に関する事務について、あらかじめ教科用図書選定審議会の意見をきいたうえで、適切な指導、助言又は援助を行わなければならない。

(カ) なお、市町村立小学校、中学校及び幼稚園の教科書に関する事務は、義務教育課が所管している（組織規則第8条第1号ウ）。

イ 教育庁八重山教育事務所長の文書要請（平成23年8月3日付け）

(ア) 無償措置法第11条第1項の規定に基づき、沖縄県教科用図書選定審議会（以下「選定審議会」という。）へ意見をきいていないため、指導はできないとの判断から、地区協議会会長に対し、適正かつ公正な運営がなされ、郡民・県民から信頼される教科書採択が行われるよう3項目について文書要請を行っていた。

(イ) 教育事務所の事務には、市町村教育委員会の指導及び連絡調整に関することが定められている（組織規則第13条第4項第11号）。

(ウ) この要請については、平成23年8月9日開催の選定審議会において報告がなされていた。

また、同年8月17日開催の教育委員会会議において、教育長により報告がなされていた。

ウ 教育長の指導・助言・援助

(ア) 地区協議会及び3市町教委に対する文書指導（平成23年8月9日付け）

教科用図書の採択に資するよう4項目について留意する旨の文書指導を行っていた。

また、指導に当たっては、無償措置法第11条第1項の規定に基づき、あらかじめ選定審議会（平成23年8月9日開催）へ意見をきいており、会議の中で、「きちんとした形で話し合いをもって、教科書の採択をしてほしいという指導助言を行っていきたい」旨を確認していた。

(イ) 3市町教委委員長に対する文書指導（平成23年9月2日付け）

無償措置法第13条第4項の規定により、採択地区内の市町村の教育委員会は、協議して種目ごとに同一の教科用図書を採択しなければならないとされているが、平成24年度に使用する中学校公民教科用図書の採択について、八重山採択地区の3市町教委において異なった教科書が採択されたことから、話し合いにより早急な解決を図るよう文書指導を行っていた。

(ウ) 八重山地区教育委員協会会議への参加

石垣市教育委員会委員長から会議への出席を求められ、義務教育課長及び同課義務教育指導班長（以下「指導班長」という。）が、平成23年9月8日の八重山地区教育委員協会の会議へ参加した。その際、会議の進め方や解釈等について指導助言を行った。

エ 国への結果報告

平成23年9月8日の八重山地区教育委員協会の会議の結果について、資料を作成し、同月12日に義務教育課長（指導班長同行）が文部科学省へ口頭で報告しているが、その資料の中で、「3市町教育委員会において、同一の教科書が採択されたと判断する。」との報告がなされていた。

オ 県教委会議への報告

これらの指導助言や国への報告をはじめ、教科書採択についての対応状況に

については、「八重山地区の教科書採択問題について」として、平成23年8月から平成24年3月に至るまで毎月の県教委会議で報告され、議論されていた。

2 判断

以上の事実関係の確認に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 教育長の行為と財務会計上の行為との関係について

請求人は、「教科書採択についての教育長らの行為が違法かつ不当であり、その教育長に対する県教委の不処分は裁量権を逸脱しており、そのため、これを前提として知事が行った教育長に対する給与の支出も違法である」と主張する。

財務会計上の行為に先行する非財務会計上の行為の違法を主張する本件請求のような場合、たとえその原因行為に違法事由が存したとしても、これを前提としてされた財務会計上の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものでない限り、財務会計上の行為を行った当該職員の損害賠償責任を問うことはできないとされている（最高裁昭和61年（行ツ）第133号平成4年12月15日第三小法廷判決）。

この財務会計法規上の義務について、地教行法は、地方公共団体の区域内における教育行政は教育委員会固有の権限とし、その運営のために必要な財務会計上の事務に限って地方公共団体の長の権限としているところ、そのような両者の権限の配分関係からみると、教育委員会がした教育委員会の職員の任免その他の人事に関する処分については、地方公共団体の長は、その処分が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、その処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があるとされている（前掲最高裁判決）。

そこで、本件請求について、県教委が教育長を処分しない不作為に、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるかどうかについて検討する。

(2) 懲戒処分の裁量権について

公務員の懲戒制度の運用について、判例は「法所定の懲戒事由がある場合に、懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分を行うときにいかなる処分を選ぶかは、平素から庁内の事情に通暁し、職員の指揮監督の衡に当たる懲戒権者の裁量に任されているものというべきである。処分の適否を審査するに当たっては、懲戒権者と同一の立場に立って懲戒処分をすべきであったかどうか又はいかなる処分を選択すべきであったかについて判断し、その結果と懲戒処分とを比較してその軽重を論ずべきものではなく、懲戒権者の裁量権の行使に基づく処分が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を逸脱しこれを濫用したと認められる場合に限り、違法であると判断すべきものである」と判示している（最高裁昭和47年（行ツ）第52号同52年12月20日第三小法廷判決）。

この趣旨からすると、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるかどうかについては、懲戒権者である県教委の判断に裁量権の範囲を逸脱しこれを濫用した点が認められるかどうかを検討することが必要となる。

(3) 県教委の裁量権の逸脱・濫用について

前記第4の1(3)ウで述べたとおり、教育長の指導助言は、選定審議会の意見を

きいてなされており、無償措置法第11条第1項に定める手続は適正に行われていることが認められる。

また、「きちんとした形で話し合いをもって教科書の採択をしてほしい」という指導助言は、無償措置法の趣旨を逸脱するものではなく、指導助言の状況についても、その都度県教委の会議に報告し議論されている。

これらのことを考慮すると、県教委が教育長を処分しない不作為が社会観念上著しく妥当を欠き、裁量権の範囲を逸脱しこれを濫用しているとは認められない。

(4) 本件給与の支出について

以上のことを総合すれば、県教委が教育長を処分しない不作為が、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとはいえない。

したがって、知事は、給与条例等を前提としてこれに伴う所要の財務会計上の措置を採るべき義務がある。

(5) 財務会計上の義務違反について

教育長の給与は、知事から専決を任された総務課給与制度班長が処理している。

地方公共団体の長の権限に属する財務会計上の行為を、専決を任された職員が処理した場合は、長は、この職員が財務会計上の違法行為をすること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の職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うものとされている（最高裁平成2年（行ツ）第137号同3年12月20日第二小法廷判決）。

これを本件請求についてみると、平成23年9月から平成24年3月までの教育長の給与に係る支出事務については、給与条例等に基づき所定の額が適正に支出されていた。

したがって、知事に代わって同課給与制度班長がした教育長に対する給与についての支出負担行為及び支出命令は、財務会計上の義務に違反してされた違法なものであるということとはできない。

また、知事には違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務違反があるとはいえない。

(6) 結論

以上のとおり、知事が行った教育長の給与の支出決定が違法、不当であるとの請求人の主張については、理由がないものと判断する。