

熊監発第 150 号  
平成 21 年 7 月 31 日

請求人代表者

A 様

熊本市監査委員

西 泰 史

古 川 泰 三

濱 田 清 水

坂 本 邦 彦

富合町合併特例区長に対する措置請求について(通知)

平成 21 年 6 月 10 日に提出された標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項及び市町村の合併の特例等に関する法律第 47 条の規定に基づき監査した結果を下記のとおり通知します。

## 記

### 第1 請求の受理

本請求は所要の法定要件を具備しているものと認め、平成21年6月15日にこれを受理した。

### 第2 監査の実施

#### 1 請求の趣旨

措置請求書に記載されている事項及び陳述の内容から、請求の趣旨を次のように解した。

富合町合併特例区長の給与及び協議会構成員の月額報酬の額は、勤務実態や責任の度合いからみて不当に高く違法であるから、富合町合併特例区長に対して、すでに支出された給与及び報酬の返還並びに今後の給与及び報酬の支出をしないことを求める。

#### 2 監査対象事項

措置請求書に記載されている事項及び事実を証する書面並びに請求人の陳述内容から監査の対象事項を次のとおりとした。

(1) 合併特例区について

(2) 富合町合併特例区について

(3) 富合町合併特例区の長(以下「区長」という。)及び富合町合併特例区協議会(以下「協議会」という。)構成員(以下「協議会委員」という。)の職責と勤務実態について

(4) 区長の給与と協議会委員の報酬について

(注)一般的に給料と諸手当(扶養手当、通勤手当、期末手当及び退職手当など)をあわせて「給与」と呼んでいることから、ここでは「給与」と表示する。したがって結果通知文のなかで「区長の給与」と表示したときは、給料だけでなく諸手当を含んでいる。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第 242 条第 6 項及び市町村の合併の特例等に関する法律第 47 条の規定に基づき、平成 21 年 6 月 25 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

新たな証拠の提出はなかった。

### 4 関係職員の事情聴取等

地方自治法第 242 条第 7 項及び市町村の合併の特例等に関する法律第 47 条の規定に基づき、平成 21 年 6 月 25 日に下記の職員から事情聴取を行った。

富合町合併特例区事務局長、総務班長、その他の職員

## 第 3 監査の結果

### 1 主文

本件監査請求については、請求人の請求をいずれも棄却する。

しかし、監査を実施した結果、協議会委員の報酬については減額する必要があると判断したので、区長に対して、地方自治法第 242 条第 4 項及び市町村の合併の特例等に関する法律第 47 条の規定に基づき、別紙のとおり勧告する。

### 2 事実関係

請求人から提出された証拠及び関係職員からの事情聴取等から、次のとおりの事実が認められた。

#### ( 1 ) 合併特例区について

##### ア 合併特例区について

合併特例区は「市町村の合併の特例等に関する法律」(平成 16 年 5 月 26 日法律第 59 号、以下「合併特例法」という。)によって制度化された。合併特例法によると、合併特例区の団体としての種類は、地方自治法第 1 条の 3 第 1 項で規定する特別地方公共団体(合併特例法第 27 条)とされ、合併特例法が平成 22 年 3 月 31 日限りでその効力を失う限時法であることから、その設置期間は 5 年を超えることができない(同法第 31 条、附則第 2 条)とされている。

合併特例区は、市町村の合併によってその区域の全部又は一部が他の市

町村に編入される編入合併の場合、編入される市町村(以下「合併関係市町村」という。また、編入する市町村を「合併市町村」という。)が当該議会と協議し、議決を経た協議に基づいて規約を定め、都道府県知事の認可を受けることによって設置が決定される。合併特例法では合併特例区の設置日は合併の日と規定されている(同法第 26、27、28 条)。

なお、規約は、合併特例区の基本的事項を定めたもので、合併特例区の名称や区域、処理する事務などが必要な記載事項とされている。

#### イ 合併特例区の設置意義について

合併特例区は合併関係市町村の区域を単位として設置されるが、市町村の合併後の一定期間、合併関係市町村の区域を単位として一定の事務を処理する。

合併関係市町村が独自に処理してきた事務の中で、合併後直ちに合併市町村が処理するよりも、当分の間、当該合併市町村に代えて合併特例区にその処理を委ねるほうが効果的であること、合併に伴う諸問題の解決や新たに実施される事務の中にも当該地域の住民の意見などを反映させるのに適当なものがあること、これらの事務を合併特例区が担うことによって合併のソフト・ランディングが図られること、などから合併特例区が制度化されたといえる(同法第 26、27、28 条)。

#### ウ 合併特例区の権能について

合併特例区の権能は、次のように大別される。

(ア) 合併関係市町村において処理されていた事務で、合併後、合併特例区において処理することが効果的である事務を行う権能。

具体的には、当該事務処理のノウハウが当該区域に蓄積されているものや公の施設の管理あるいは地域振興イベント、専ら当該区域の住民だけがサービスを受ける事務で、例えば、当該地域にある集会所やコミュニティーセンターの管理事務などが挙げられる。

また、当該区域住民が強い愛着を持っている事務なども挙げられる。

(イ) 当該区域の住民の生活の向上などのため、合併後、合併特例区において処理することが特に必要と認められる事務を行う権能。

具体的には、地域文化の保存の事務やその継承事務などである。

上記に掲げたもののうち、規約で定めたものが合併特例区が行使できる権能である(同法第 30 条)。

## エ 区長の権限と職責について

区長は、合併特例区を代表し、その事務を総理し、合併特例区の職員を指揮監督する職責(合併特例法第 33、34 条)を負い、地方公務員法第 3 条に規定する特別職の公務員であると規定されている(合併特例法第 33 条)。

区長は、特別地方公共団体の長として合併市町村の行政の一部を合併市町村の長に代わって担うことから、市町村長の被選挙権を有する者のうちから合併市町村の長が選任することとされており、その任期は 2 年以内で規約で定める期間である(同法第 33 条)。

区長は、その職務の重要性から職務を完遂することが求められており、原則として地方自治法第 141 条(兼職の禁止)及び第 142 条(長の兼業禁止)並びに地方公務員法第 34 条(秘密を守る義務)などの規定が準用されるが、兼職禁止規定の例外として合併市町村の副市長や当該合併特例区の区域を所管区域とする支所・出張所などの長と兼ねることが可能とされている(合併特例法第 33 条)。

さらに、区長の権限として、法令や合併市町村の条例に反しない限りその権限に属する事務に関して合併特例区規則を制定することができる(同法第 34 条)。

合併特例区規則は、市町村における条例・規則に相当するものであり、区長はその制定権を有するが、当該規則の内容によっては合併特例区協議会の同意や合併市町村の議会の議決、合併市町村の長の承認を要するものがある(同法第 53 条、54 条)。

また、区長の給与に関しては、地方自治法第 204 条(給料、手当及び旅費)及び第 204 条の 2(給与等の支給制限)が準用される(合併特例法第 33 条)。

## オ 合併特例区協議会と協議会委員の権限について

合併特例区には協議会を置くこととされている(合併特例法第 36 条)。

協議会には規則の制定に係る発議権はないものの、区長の事務処理中、重要事項について同意権を有していることから合併特例区的意思決定に参画し、区長の執行権限をけん制する権限を有しているといえる(同法第 38 条)。

また、合併特例区が処理する事務や地域振興に関する施策の実施などに係るものについて意見を述べ、あるいは合併市町村が行う施策で合併特例区に関する重要なものについて意見具申できる権限を有している。

また、同意権については、合併特例区の規約の変更や予算、公の施設の指定管理者の指定、重要な規則などに関してその権限を有している。

協議会はこのような権限を行使することによって合併に対する住民の不安などを解消し、あわせて合併特例区の住民の多様な意見などを行政に十

分に反映させ、行政と住民との相互連携を推進し、住民自治の充実を図ることを目的として設置されるものといえる。

協議会の組織及び運営並びにその構成員の定数は規約で定められるが、会長及び副会長を置くこととされている。委員の任期は2年以内で規約で定める期間とされている。また、協議会委員は協議会の性格に鑑みて合併特例区の区域内に住所を有する者で合併市町村の議会の議員の被選挙権を有する者の中から、規約に定める方法によって合併市町村の長が選任することになっている(同法第36条、37条、38条、39条)。

協議会委員の報酬に関しては、合併特例法第36条第7項の規定に基づき地方自治法第203条の2(報酬及び費用弁償)及び第204条の2(給与等の支給制限)の規定が準用されるが、当該規定にかかわらず、合併特例法第36条第6項の規定によって報酬を支給しないこととすることができることとされている。

#### カ 合併特例区の財源について

合併特例区は課税権や起債の権能を有しないことから、公の施設の使用料など若干の自主財源を除くと、合併特例法第46条に基づいて合併市町村から交付される交付金を財源として運営されるのが一般的である。

合併市町村では、合併特例区の規約で定める事務を処理するために必要な経費を適切に見積もって交付金として予算化し、当該交付金を交付することで財源措置を行う。

#### (2) 富合町合併特例区について

富合町合併特例区は、熊本市が富合町を編入合併したことに伴って、平成20年10月6日に設置され、富合町大字清藤405番地の3に事務局が置かれた。

規約によると、同特例区が処理する事務は、

- 一、5つの公の施設の設置及び管理に関すること。
- 二、区域におけるコミュニティ関連施策に関すること。
- 三、区域における地域振興イベント及び文化及び伝統の継承に関すること。
- 四、区域における九州新幹線総合車両基地に関連する事業に関すること。
- 五、区域における国民健康保険療養給付支払等基金を財源とした保健事業に関すること。

となっている。

区長及び協議会委員は、平成20年10月6日に熊本市長によって選任された。その任期はいずれも2年で再任を妨げないとされた。協議会委員の定数は10名以内で、平成20年10月6日に定数の10名が選任されたが、その後1名が離職したため本件監査請求があった日現在、その数は9名である。

また、同日「富合町合併特例区協議会会議運営規則」及び「富合町合併特例区協議会の組織に関する規則」が制定され、会の運営や活動業務が定められた。

「富合町合併特例区協議会の組織に関する規則」によると、協議会委員の活動業務として次の9項目が挙げられている。

- 一、協議会の会議に参加すること。
- 二、富合区域内の各地区囑託員と定期的に意見交換を行うこと。
- 三、区長などの行政機関と定期的に意見交換を行うこと。
- 四、富合区域選出市議会議員と定期的に意見交換を行うこと。
- 五、合併特例区が実施する各種イベントへの参加
- 六、協議会の広報に関すること。
- 七、協議会の部会に関する活動
- 八、富合区域内で取り組む事業に関すること。
- 九、住民自治組織の形成に関すること。

また、その後、コミュニティ部会、広報部会、地域振興部会の3つの部会を設置する規程も制定され、コミュニティ部会には協議会の全委員が所属し、他の2つの部会には9名の委員が4名と5名に分かれてそれぞれ所属したので、協議会委員は全員がそれぞれ2つの部会に所属することになった。

### (3) 区長及び協議会委員の職責と勤務実態について

関係職員の事情聴取などから次のような勤務実態が認められる。

#### ア 区長について

区長は、富合町合併特例区を代表し、事務を総理し、また、合併特例区の職員を指揮監督する職責を有しているが「熊本市特別顧問の設置に関する条例」(平成20年9月19日条例第63号)により、熊本市特別顧問の職も兼ねているため、区長としての業務であるのか特別顧問としての業務であるのか、実態的にはその区分を明確に出来ない業務もある。しかし、概ね、日常的な内部的業務としては事務一切の決裁、諸会議への出席及び職員に対して職務上の指揮監督を行っている。

対外的な業務としては、区域住民から直接寄せられるさまざまな意見や要望などへ対応するため、区域住民と面談するなどしている。

また、熊本県や熊本市などの行政機関をはじめとして、新幹線関連事業に係るJR関係団体や福祉団体など行政と密接に関係する諸団体から寄せられる相談や要望あるいは協議などに対しても直接対応し、必要があるときはその都度、当該業務に係る事務的な処理を合併特例区職員に直接指示するなどしている。

このほかにも、区域の住民が主催する会合や会議などに出席し、合併の効果や合併に伴う制度改正の内容説明などを行っている。また、区長として区

域の成人式や小中学校の卒業式・入学式へ参加するなど多種多様な業務に従事しているといえる。

これらの業務を計数化して表記することは難しいが、日々生じる業務を処理するためほとんど毎日出勤し、勤務していることが認められる。

#### イ 協議会委員について

協議会は、合併に対する住民の不安などを解消し、あわせて合併特例区の住民の多様な意見などを行政に十分に反映させ、行政と住民との相互連携を推進し、住民自治の充実に資する目的で設置されたものである。そして、協議会委員は協議会の設置目的を達成するために必要な具体的活動を担っているといえるが、その活動内容は「富合町合併特例区協議会の組織に関する規則」や規則に基づいて制定された規程などによって定められている。

同規則や規程に基づいて実施された主な活動内容は概ね次のようになっている。なお、活動の期間とその回数はいずれも平成20年10月6日から平成21年6月18日までの間のものである。

##### 協議会の会議への参加状況

平成20年10月1回、同年11月1回、同年12月1回、  
平成21年1月1回、同年2月1回、同年3月2回  
同年4月1回、同年5月2回、同年6月1回  
以上のとおりで合計11回となっている。

##### 区域内の各地区囑託員などとの意見交換会への参加状況

平成20年11月2回、同年12月2回、平成21年1月2回、  
同年2月2回、同年3月3回  
同年4月1回、同年5月2回、同年6月2回  
以上のとおりで合計16回となっている。

##### 協議会の部会に関する活動状況

各月の活動状況については記載を省略するが、3つの部会の活動状況は、部会長会議を含めた会議の開催などが合計15回となっている。なお、広報部会は、取材から編集まで行い、毎月1回広報紙を発行しているが、会議開催の回数のみを活動状況として記載した。

##### 合併特例区が主催する各種イベントへの参加状況

各月の活動状況については記載を省略するが、町民体育祭、駅伝大会、成人式などへの参加回数が合計9回となっている。

##### 地域行事などへの参加状況

各月の活動状況については記載を省略するが、小中学校の卒業式や田尻跨線橋開通式などへの参加が合計17回となっている。

以上が主な活動状況である。



ないし の活動回数を単純に月数で除した回数を月の平均活動回数とした場合、平成 20 年度の活動回数は月平均 7.3 回、平成 21 年度のそれは月平均 8 回となっている。

#### ( 4 ) 区長の給与と協議会委員の報酬について

##### ア 区長の給与等について

区長の給与は「富合町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」で次のように規定されている。

給料月額 は 70 万 7 千円で、その他の給与として一部例外はあるものの「熊本市一般職の職員の給与に関する条例」(昭和 26 年 4 月 2 日条例第 5 号)の規定の例によって扶養手当、通勤手当及び期末手当が支給される。

また、区長が公務のために旅行するときなどに支給される旅費は、「熊本市職員等の旅費支給に関する条例」(昭和 33 年 7 月 5 日条例第 22 号)の規定が準用され、その額は同条例別表第 1 に規定する 2 号区分に相当する額となっている。

「富合町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」は、平成 20 年 10 月 6 日に開催された第 1 回富合町合併特例区協議会において協議され、協議会の同意を得た。また、熊本市長の承認を得るとともに、10 月 30 日に開催された平成 20 年熊本市議会第 1 回臨時会において、地方自治法第 179 条第 1 項の規定に基づいて熊本市長が行った規則議案の承認の専決処分が承認(規則案が議決)され制定された。

区長の平成 20 年 10 月分の給料月額は、同規則の規定に基づいて準用される「熊本市一般職の職員の給与に関する条例」の規定によって日割計算されている。同年 11 月から監査請求日までの各月の給料は、70 万 7 千円が支給されている。また、諸手当については所定の額が支給されている。

##### イ 協議会委員の報酬等について

「富合町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」で次のように規定されている。

協議会委員の報酬は、月額 25 万円で、支給日はその月分を翌月の 10 日に支給し、月の中途において就職し又は離職などした者の報酬については、その月分の報酬は日割計算によって支給される。

「富合町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」は、上記「ア区長の給与等について」で記述した「富合町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」と同様の手続きを経て平成 20 年 10 月 6 日に制定された。

協議会委員の平成 20 年 10 月分の報酬は、同規則の規定にしたがって日割計算されている。同年 11 月から監査請求日までの各月の報酬は、各委員に対

して 25 万円が支給されている。

なお、公務のための旅行などが予定されていないという理由から、費用弁償に関する規則は制定されていない。

### 3 判断

#### (1) 区長の給与について

##### ア 区長の職の地方公務員法及び地方自治法上の分類について

合併特例法は第 33 条第 7 項で「・・・合併特例区の長の職は地方公務員法第 3 条の特別職とする。」と規定している。

地方公務員法は、地方公共団体の人事行政に関する根本基準などを定めた法律であるが、地方公務員の範囲について「地方公共団体の全ての公務員をいう。」としながらも、これを特別職と一般職に分類し、特別職の範囲を同法第 3 条第 3 項で限定列記している。

「地方公共団体は普通地方公共団体と特別地方公共団体をいう」(地方自治法第 1 条の 3)とされていることから、特別地方公共団体である合併特例区の職員にも地方公務員法が適用されるが、限定列記された特別職の中には区長の職が挙げられていない。

そこで、区長の職についてこれを明確に規定する必要があるため、合併特例法において地方公務員法でいう特別職であることが規定されたものと考えられる。区長は地方公務員法でいう特別職の職員である。

さて、地方自治法では、地方公務員を常勤職員と非常勤職員に分けて規定している(同法第 92 条、第 203 条の 2 ないし第 204 条の 2)。地方自治法は、常勤職員に対しては給料、旅費及び各種の手当(扶養手当、住居手当、通勤手当、期末手当、退職手当など)を支給すると規定している。一方、非常勤職員に対しては報酬と費用弁償を支給するとした上で、これら以外の一切の給与その他の給付を認めないとしている。

常勤職員と非常勤職員を対比すると、幾つかの相違が見られるが、給与その他の給付における対比では、純粹に勤務の対価として支給される給料のほか各種の手当を支給するのが適当な勤務形態のものが常勤の職員であり、そこまでの必要がない勤務形態のものが非常勤の職員である、と解されている。

合併特例法では、区長の職について地方公務員法の特別職であると規定しているが、常勤職員であるか非常勤職員であるかについては明確には規定していない。しかし、同法第 33 条第 6 項で、区長の職に対しては地方自治法第 204 条(給料、手当及び旅費)を読み替えて準用するとの規定が設けられている。同法同条は、常勤職員に対して支給される給与その他の給付を規定し

たものである。

以上のことから、区長は地方自治法でいう常勤職員に該当する。

したがって、区長は地方公務員法及び地方自治法でいう常勤の特別職である。

#### イ 区長の給与について

区長の職が常勤の特別職であることは、すでに述べたとおりである。

また、区長の給与については「2 事実関係 (4) 区長の給与と協議会委員の報酬について ア区長の給与等について」で述べたとおりである。

給料月額 70 万 7 千円は、熊本市の常勤の特別職である企業管理者の給料月額と同額で、各種手当や旅費に関する支給基準も熊本市の常勤の特別職と同様になっている。

#### ウ 請求人の主張の検討

以上ア及びイのことを踏まえて請求人の主張を検討する。

請求人は、区長の職に対する給与について「本来的職務は月 1 回程度開催される協議会のみ」であって「責任の度合い、仕事量からみて」「日額報酬とするのが妥当であり」「月額報酬を決めた規則は、地方自治法第 203 条の 2 の趣旨に違反している」と主張する。そして、区長の給与に対しては、非常勤の特別職に支給される報酬について定めた地方自治法第 203 条の 2 (報酬及び費用弁償) を適用することが妥当である旨主張する。

(ア) すでに示したとおり、区長の職は合併特例法の規定などによって常勤の職員であることは明らかであり、合併特例法第 33 条第 6 項において、区長に対しては地方自治法第 204 条を準用することが明記されているから、請求人が主張するように地方自治法第 203 条の 2 を適用し、その給与を日額報酬とすることはできない。

(イ) また請求人は、他都市の合併特例区長の給与を例に引いて「区長の給与が突出して高く、宮崎市の区長の給与額に次いで全国 2 番目の高額である」と主張している。また、「区長の本来的職務は月 1 回程度開催される協議会のみ」であって、それに対して区長の給与が「不当に高額である。」旨主張している。

さて、事実証明書や関係職員から事情聴取した結果によると、富合町合併特例区以外の他の特例区の区長の給料月額及び協議会委員の報酬は次の表のとおりとなっている。

他市町村の合併特例区の状況

市町村名	区長の給料月額	協議会委員の報酬
北海道士別市	610,000円	日額 5,000円
北海道せたな町	552,000円	会長 日額8,800円 委員 日額7,700円
北海道名寄市	621,000円	日額 4,000円
福島県喜多方市	520,000円	年額 30,000円
岡山市	615,000円	月額 100,000円
宮崎市	770,000円	なし(費用弁償のみ)
5市1町の平均給料月額	614,000円	
5市の平均給料月額	627,000円	

平均給料月額については千円未満切捨

富合町合併特例区以外の他の6つの合併特例区の区長の給料月額は、52万円から77万円までと幅広いが、その平均額は61万4千円となっている。また、北海道せたな町を除いた5市の合併特例区の区長の平均給料月額は62万7千円である。

このようなことから上記請求人の主張については次のように考える。区長は、特別地方公共団体である合併特例区の長として合併特例区を代表し、その事務を総理し、合併特例区の職員を指揮監督するなど重要な職責を担っていること、常勤職員であって現にその勤務実態であること、その給与水準を熊本市の常勤の特別職の給与と比べても同じ水準であること、また、5市の合併特例区の区長の平均給料月額が62万7千円であること、などを考え合わせると「全国2番目の高額」ではあるが、当該給与が著しく高額であって、当該給与に係る支出が不当又は違法な行為であるとまでは、財務会計上、いうことはできない。

(ウ)ところで、合併特例区に関する住民監査請求について地方自治法は、合併特例区の執行機関または職員について、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときはこれらを証する書面を添え、合併市町村の監査委員に対し、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定しているが、請求の対象については、執行機関又は職員の具体的な財務会計上の行為や怠る事実限定している。

さて、合併特例区規則については、法令や合併市町村の条例に反しないかぎり、区長が所定の手続きを経て制定できること、合併特例区規則は市町村における条例に相当するものであることは事実関係ですでに述べたが、区長の給与を定めた規則は協議会の同意を経て、熊本市長の承認を得、熊本市議会で市長が行った規則議案承認の専決処分が承認(規則

案が議決)されたものであって、その手続きには何ら瑕疵は見当たらない。また、区長の給与は、当該規則にしたがって適正に支出されている。

しかし、上記請求人の主張は、区長の給与を定めた当該規則そのものが違法であるという主張と同義であり、執行機関又は職員の具体的な財務会計上の行為や怠る事実について監査を求めたものであるとはいえないので、これを容認することはできない。

以上(ア)ないし(ウ)のことから、区長の給与に関しては請求人の主張はいずれも容認することはできない。

したがって、区長の給与に関する請求人の請求については、これを棄却する。

## (2) 協議会委員の報酬について

### ア 協議会委員の職の地方公務員法及び地方自治法上の分類について

協議会委員について合併特例法では、地方公務員法及び地方自治法でいう職の分類に関して特に規定は設けられてはいない。

しかし、合併特例法第36条第7項では、地方自治法第203条の2の規定の準用規定が設けられている。地方自治法第203条の2が適用されるのは非常勤の職員に限られるのであるから、協議会委員は、地方自治法でいう非常勤の職員である。

また、特別職と一般職を区分する基準として「指揮命令関係があるかどうか」「専務職であるかどうか」「終身職であるかどうか」などが用いられるが、協議会委員は自らの知識や経験にしたがって職務を遂行することが求められているものであって、上司の職務命令などにしたがって職務を遂行するものではなく、他の職務との兼務が禁止されているものでもない。また、終身勤務は想定されておらず、その任期は2年とされている。

以上のことから、協議会委員はその知識や経験などに基づいて、随時、合併特例区の業務に参画する職であると言えるので、地方公務員法でいう特別職に該当するものである。

したがって、協議会委員は地方公務員法及び地方自治法でいう非常勤の特別職である。

### イ 協議会委員の報酬について

(ア)協議会委員の報酬については「2 事実関係 (4) 区長の給与と協議会委員の報酬について イ協議会委員の報酬等について」で述べたとおりであり、月額25万円の報酬額となっている。

協議会委員は、非常勤の特別職であり、地方自治法第203条の2(報酬及び費用弁償)の規定が準用されることはすでに述べたが、合併特例法第

36条第6項では、地方自治法第203条の2第1項の規定にも拘らず、報酬を支給しないこととすることができると規定されている。

地方自治法では、非常勤の職員に対して支給される報酬は、生活給の意味はなく、学識、経験や知識などを提供して勤務する反対給付としての性格をもつと解されているが、協議会委員に対する報酬も本来、このような性格を有するものである。それにも拘らず、合併特例法が報酬を支給しないこととすることができると規定した理由は、協議会委員の担うべき役割に求められるのであって、協議会委員の活動は、合併特例区の区域内に住所を有する者が、住民自治の充実を図る目的で行う自発的で協働的な自治活動の一環として捉えられているからに他ならないからである。

(イ) さて、協議会委員の現行の報酬月額、熊本市から合併特例区に交付される交付金の予算の算定額に基づいたとされている。当該予算に係る算定は、協議会委員の報酬額を算定するにあたって「熊本市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」(昭和31年10月6日条例第27号、以下「報酬条例」という。)第1条第3項で規定する額に拠っている。

非常勤特別職の報酬額については、報酬条例の別表で具体的に定められているが、別表によりがたいときは、報酬条例第1条第3項で規定した額の範囲内で定めるとされていて、月額報酬の範囲が25万円以内(医師等は除く。)と規定されている。

したがって、熊本市の交付金に係る予算は、報酬条例で定める月額報酬の上限額を用いて算定されたといえる。

そして、区長側の主張によれば「富合町合併特例区の協議会委員の活動が他の合併特例区の協議会委員よりも活発で充実し、また、議会の議員活動に類似している。」ことなどから予算査定に用いられた報酬額をそのまま用いたということであるから、報酬条例第1条第3項で定める月額報酬の上限額を協議会委員の報酬月額としたといえる。

#### ウ 請求人の主張の検討

以上(ア)及び(イ)のことを踏まえて請求人の主張を検討する。

請求人は、協議会委員の報酬について「本来的職務は月1回程度開催される協議会のみ」であって「責任の度合い、仕事量からみて」「日額報酬とするのが妥当であり」「不当に高く違法である。」と主張している。また、「これまでの報酬の返還」と「今後の報酬の支出をしないよう」措置を求めている。

合併特例区規則については、法令や合併市町村の条例に反しないかぎり、区長が所定の手続きを経て制定できることや合併特例区規則は市町村における条例に相当するものであることは事実関係ですでに述べたが、協議会委員の報酬を定めた「富合町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」は、区長が発議し、協議会の同意を経て、熊本市長の承認を得、熊本市議会で市長が行った規則議案承認の専決処分が承認(規則案が議決)されたものであって、その手続きには何ら瑕疵は見当たらない。また、請求の対象になった協議会委員の報酬は、当該規則にしたがって適正に支出されている。

前記「区長の給与について」でも述べたように、合併特例区に関する住民監査請求について地方自治法は、合併特例区の執行機関または職員について、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、合併市町村の監査委員に対し、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定しているが、請求の対象については、執行機関又は職員の具体的な財務会計上の行為や怠る事実に限定している。

しかし、上記請求人の主張は、協議会委員の報酬を定めた当該規則そのものが違法であるという主張と同義であり、執行機関又は職員の具体的な財務会計上の行為や怠る事実について監査を求めたものであるとはいえないので、これを容認することはできない。

したがって、請求を棄却する。

## エ 監査委員の判断について

さて、以上述べたように当該規則そのものが違法であるという主張と同義である請求人の主張は認めることができない。

しかしながら、地方自治法第242条第1項の規定が、地方公共団体の住民全体の利益を確保する見地から執行機関又は職員の具体的な財務会計上の行為や怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置を監査委員に対して請求する権能を住民に与えたものであると解されていることに鑑み、本件監査請求の対象となった協議会委員の報酬については、監査した結果をもとに、次のように判断をする。

協議会委員の報酬は、協議会委員が担う職責やそれに伴って予定される活動実態などからその月額が決められたものとする。

しかしながら、他の6つの合併特例区と同じ職責を有する協議会委員の報酬と比較した場合、日額と月額などの違いはあるものの富合町合併特例区協議会委員の報酬額は高額であることが認められる。

また、協議会委員の報酬額は、協議会委員と類似した勤務形態にあると考えられる熊本市の執行機関及び附属機関の委員の現行の報酬額と比較して

もその額は高額である。

さらに、合併特例法が協議会委員に対して報酬を支給しないこととすることができると規定した理由は、協議会委員の担うべき役割に求められるのであって、協議会委員の活動は、合併特例区の区域内に住所を有する者が住民自治の充実を図る目的で行う自発的で協働的な自治活動の一環として捉えられているからに他ならないからであることはすでに述べたとおりである。

そして、合併特例区が設置された平成 20 年 10 月から現在までの勤務実績と、上記合併特例法の趣旨やこれまで述べてきた地方自治法が規定する報酬の趣旨を照らして考え合わせると、「富合町合併特例区の協議会委員の活動が他の合併特例区の協議会委員よりも活発で充実している。」としても、現行の報酬額はあまりにも高額過ぎると認められ、現行の勤務実態に見合ったものとはいえない。

以上述べたように、協議会委員の報酬は、合併特例法や地方自治法の趣旨を照らして考え合わせると、その額があまりにも高額過ぎると認められ、勤務実態と見合ったものとなっているとはいえないことから、今後、現行の報酬月額を減額することが必要であると考えます。

そこで、請求人の主張はいずれも棄却するが、監査を実施した結果、協議会委員の報酬に関しては、地方自治法及び合併特例法の規定の趣旨に照らしてその勤務実態に見合った妥当な額に減額する措置を講じるよう区長に対して勧告することとする。

### ( 3 ) 結論

( 1 ) 及び ( 2 ) で述べたように、区長の給与及び協議会委員の報酬に関する請求人の請求は棄却するが、監査を実施した結果として、協議会委員の報酬に関しては、区長に対して減額の措置を講じるよう勧告する。

### ( 4 ) 最後に

本件監査請求の監査を実施した結果、区長に対して別紙のとおり協議会委員の報酬の減額措置を勧告するのであるが、区長が当該措置を講じるためには「富合町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」を改正する必要があり、当該規則の改正には、富合町合併特例区協議会の同意及び熊本市議会の議決並びに熊本市長の承認を必要としている。

関係諸機関におかれては、住民自治の原則に基づき、区域住民にも理解が得られるよう適切に対処されるよう願うものである。



熊監発第 151 号

平成21年7月31日

富合町合併特例区長  
村崎 秀 様

熊本市監査委員

西 泰 史

古 川 泰 三

濱 田 清 水

坂 本 邦 彦

富合町合併特例区職員措置請求について(勧告)

平成21年6月10日に A から請求のあった富合町合併特例区職員措置請求について、平成21年6月15日にこれを受理し監査を実施した結果、本件監査請求の対象とされた富合町合併特例区協議会の構成員の報酬額については見直すことが必要であると判断したので、地方自治法第242条第4項及び市町村の合併の特例等に関する法律第47条の規定により、下記のとおり勧告する。

## 記

- 1 「富合町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」で定める構成員の報酬月額については、地方自治法及び市町村の合併の特例等に関する法律の趣旨に照らして妥当性が認められ、また、勤務実態に見合った額となるよう減額されたい。
- 2 上記の措置は、平成 21 年 12 月 31 日までに行われたい。
- 3 措置を講じられたときは、地方自治法第 242 条第 9 項及び市町村の合併の特例等に関する法律第 47 条の規定によりその旨を監査委員あて通知されたい。