

熊監発第 57 号
平成24年5月18日

請求人代表者
A 様

熊本市監査委員 税 所 史 熙

熊本市監査委員 田 尻 清 輝

熊本市監査委員 堀 洋 一

熊本市監査委員 坂 本 邦 彦

植木町合併特例区長に対する措置請求について(通知)

平成24年3月22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

本件監査請求は所要の法定要件を具備しているものと認め、平成24年4月3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。

植木町合併特例区長(以下「植木町特例区長」という。)の給料月額及び同町合併特例区協議会(以下「植木町協議会」という。)の構成員(以下「植木町協議会委員」という。)の月額報酬は、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、植木町特例区長に対し、次の措置を求める。

- (1) 植木町特例区長の給料月額を半額以下に減額すること。
- (2) すでに支出された植木町協議会委員の報酬の返還及び今後の月額報酬の支出を停止し日額報酬へ是正すること。

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) 植木町合併特例区について
- (3) 植木町特例区長及び植木町協議会委員の職責と勤務実態について
- (4) 植木町特例区長の給与と植木町協議会委員の報酬について
(注)一般的に給料と諸手当をあわせたものを給与と呼んでいる。

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(以下「自治法」という。)第 242 条第 6 項及び市町村の合併の特例に関する法律(平成 16 年 5 月 26 日法律第 59 号、以下「合併特例法」という。)第 47 条の規定に基づき、平成 24 年 4 月 11 日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

新たな証拠の提出はなかった。

4 関係職員の事情聴取等

自治法第 242 条第 7 項及び合併特例法第 47 条の規定に基づき、平成 24 年 4 月 16 日に下記の職員から事情聴取を行った。

植木町合併特例区事務局長、まちづくり班長、その他の職員

第 3 監査の結果

1 主文

植木町特例区長の給与に関する請求については棄却する。

植木町協議会委員の報酬に関する請求のうち、平成 22 年 4 月から平成 23 年 3 月までの期間の支出に係る請求については却下し、その余の請求については棄却する。

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

合併特例区は合併特例法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、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。

合併特例法第 2 条第 2 項及び 3 項では、市町村の合併によって他の市町

村の区域の全部又は一部を編入した市町村を「合併市町村」といい(以下同じ。)、その区域の全部又は一部が合併市町村の区域の一部となる市町村を「合併関係市町村」という(以下同じ。)としている。合併特例区は、合併関係市町村が当該議会の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、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センターの管理事務などが挙げられる。

また、当該区域の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・継承事業の事務などである。

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 合併特例区の長の職責と権限について

合併特例区の長(以下「特例区長」という。)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)。

特例区長は、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)。

特例区長は、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)。

次に、特例区長の権限として、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、特例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、54 条)。

また、特例区長の給与に関しては、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その構成員の権限について

合併特例区には合併特例区協議会(以下「協議会」という。)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、特例区長の事務処理中、合併特例区の規約の変更や予算の作成、公の施設の指定管理者の指定、重要な規則の制定など、重要事項について同意権を有している(同法第 32、38、42、47、48、53 条)ことから合併特例区的意思決定に参画し、特例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。

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。

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よる住民の不安

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、協議会の構成員(以下「協議会委員」という。)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と規定されている(同法第36、37、38、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、同法第203条の2の規定にかかわらず、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。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) 植木町合併特例区について

植木町合併特例区は、熊本市が植木町を編入合併したことに伴って、平成22年3月23日に設置され、植木町岩野238番地1に事務局が置かれた。

規約によると、同合併特例区が処理する事務は、

- 一、区域におけるコミュニティ関連施策に関すること。
- 二、区域における地域振興イベント並びに文化及び伝統の継承に関すること。
- 三、区域における観光振興に関連する事業に関すること。
- 四、別表に規定する公の施設の設置及び管理に関すること。

別表

| 名称 | 所在地 |
|-----------|------------------|
| 田原坂公園 | 熊本市北区植木町豊岡858番地1 |
| 植木町田原坂資料館 | 熊本市北区植木町豊岡862番地 |
| 植木町文化ホール | 熊本市北区植木町岩野238番地1 |

となっている。

植木町特例区長及び植木町協議会委員は、平成 22 年 3 月 23 日に熊本市長によって選任され、その任期はいずれも 2 年で再任を妨げないとされた。植木町協議会委員の定数は 16 名以内で、平成 22 年 3 月 23 日に 16 名が選任されたが、その後 2 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 14 名である。

また、同日「植木町合併特例区協議会会議運営規則」及び「植木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。

「植木町合併特例区協議会の組織に関する規則」によると、植木町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、植木区域内の各町内自治会の代表者と定期的に意見交換を行うこと。
- 三、区長等の行政機関と定期的に意見交換を行うこと。
- 四、植木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、植木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、地域振興部会、福祉教育部会、広報部会の 4 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全協議会委員が所属し、地域振興部会、福祉教育部会にはそれぞれ 7 名に分れて所属することとなった。また、広報部会は 3 つの部会の代表者など 9 名で組織されることになった。

(3) 植木町特例区長及び植木町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 植木町特例区長について

植木町特例区長は、植木町合併特例区を代表し、事務を総理し、合併特例区の職員を指揮監督する職責を有しており、地域自治活動の支援、地域振興イベントや文化・伝統の承継、観光振興、公の施設の管理、新市基本計画の進捗管理等の特例区事業を総括している。また「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おり、市政の円滑な運営のため、植木地域の住民意見の集約、住民への施策の調整を担っている。

具体的な業務としては、事務一切の決裁や、地域魅力アップ推進事業などの統括、嘱託員制度から自治会制度への移行など旧町制度から市制度への移

行調整を行っている。また、市政の啓発や合併に伴う区域住民からの要望・苦情への対応、住民が主催する各種会合等への参加などを行っており、これら多種多様な業務を遂行するため、ほぼ毎日出勤しており、土曜、日曜及び祝日においても会議やイベント等に参加している実態が認められる。

イ 植木町協議会委員について

植木町協議会は、合併によ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目的で設置されたものである。

そして、植木町協議会委員は植木町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「植木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状況は次のようになっている。

植木町協議会の会議の参加状況(第1回植木町協議会を除く)

会議では、植木町合併特例区の予算及び事業活動についての審議や調査研究、意見提言などを行っており、平成22年度は15回、平成23年度は14回の会議が開催されている。

各町内自治会の代表者等との意見交換会の開催状況

囑託員会長、自治会長代表者、植木区域選出市議会議員等との意見交換会については、平成22年度は3回、平成23年度は9回の開催状況となっている。

植木町協議会の部会に関する活動状況

4つの部会の活動状況は、会議の開催などが、平成22年度は67回、平成23年度は73回となっている。なお広報部会は、毎月1回広報紙を発行するために、取材から編集まで行っているが、会議開催のみ活動の回数に含めた。

植木町合併特例区が主催する各種イベントへの参加状況

はってん祭、植木温泉納涼花火大会、すいか祭りなどに参加し、事業改善のための参加者の意見・要望の聴取などを行っており、平成22年度は12回、平成23年度は10回の参加状況となっている。

地域行事などへの参加状況

小中学校の入学式及び卒業式、地域での文化行事などへ出席し、学校や保護者等との意見交換を行い、教育環境等の実情把握に努めている。また、地域魅力アップ推進事業などの地域活動に参加し、住民との意見交換を行い、意見集約のうえ熊本市への意見表明などを行っている。各委員で活動

状況は異なるが、一人当たりの月平均参加回数は、平成 22 年度は 4.3 回、平成 23 年度は 3.4 回となっている。

以上が主な活動状況であり、ないし で述べた活動回数等に対する各委員の活動状況を勘案し、委員一人当たりの月平均活動回数を算定すると、平成 22 年度の活動回数は 9.3 回、平成 23 年度のそれは 8.4 回となっており、主な活動内容として、植木町協議会の会議への出席のほか、区域住民などの意見・要望・相談等による地域の実情把握や熊本市の担当課との連絡調整などを行っている。

このように、合併による住民の不安などを解消し、区域住民の意見を市政に反映させ、行政と住民との相互連携を推進するなど、活動範囲は広範にわたっていることが認められる。

(4) 植木町特例区長の給与と植木町協議会委員の報酬について

ア 植木町特例区長の給与等について

植木町特例区長の給与は「植木町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」で規定されている。

給料月額は、平成 24 年 3 月の改正により、平成 24 年 4 月 1 日から 63 万 1 千 8 百円で、その他の給与として「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、植木町特例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。

「植木町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」は、平成 22 年 3 月 23 日に開催された第 1 回植木町合併特例区協議会において協議され、その同意を得た。また、熊本市長の承認を得るとともに、同日に開催された平成 22 年熊本市議会第 1 回臨時会において、議決され制定された。

植木町特例区長の平成 22 年 3 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。

なお、同規則の制定時における植木町特例区長の給料月額は 63 万 6 千 3 百円であったが、熊本市長等の給与に関する条例の改正に準じて、平成 23 年 4 月から月額 63 万 4 千 8 百円に減額され、さらに平成 24 年 4 月から月額 63 万 1 千 8 百円に減額されているので、請求人がいう給料月額 63 万 4 千 8 百円は減額前の金額である。また、諸手当については所定の額が支給されている。

イ 植木町協議会委員の報酬等について

植木町協議会委員の報酬は「植木町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」で規定されている。

報酬額は、平成 24 年 3 月の改正により、平成 24 年 4 月 1 日から月額 18 万 6 千百円で、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。

「同規則」は、上記「ア 植木町特例区長の給与等について」で記述した「植木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 22 年 3 月 23 日に制定された。

植木町協議会委員の平成 22 年 3 月分の報酬は、「植木町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」の規定にしたがって日割計算されている。また、同規則における報酬月額が当初 18 万 7 千 5 百円であったが、前述の植木町特例区長の給与の例と同様、平成 23 年 4 月から月額 18 万 7 千円に減額され、さらに平成 24 年 4 月から月額 18 万 6 千百円に減額されているので、請求人がいう報酬月額 18 万 7 千円は減額前の金額である。なお、費用弁償に関する規定はない。

3 判断

(1) 特例区長の給与について

ア 特例区長の職の地方公務員法及び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。

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おり(同法第 92 条、第 203 条の 2 ないし第 204 条の 2)、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、純粋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、特例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、特例区長の職に対しては自治法第 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、特例区長は自治法でいう常勤職員に該当する。したがって、特例区長は地方公務員法及び自治法でいう常勤の特別職である。

イ 植木町特例区長の給与について

植木町特例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、植木町特例区長の給与については「2 事実関係 (4) 植木町特例区長の給与と植木町協議会委員の報酬について ア 植木町特例区長の給与等について」で述べたとおりである。

給料月額 63 万 1 千 8 百円は、富合町合併特例区長(以下「富合町特例区長」という。)及び城南町合併特例区長(以下「城南町特例区長」という。)の給料月額と同額である。先行合併特例区である富合町特例区長の給料月額は、平成 21 年 12 月 28 日に 10%の減額改正が行われているが、これは同町合併特例区の協議会委員の月額報酬について、住民監査請求に伴う熊本市監査委員からの減額の勧告により、平成 21 年 12 月 22 日に 25%の減額改正が行われた影響によるものである。

また、この富合町特例区長の給料月額の 10%の減額改正により、植木町特例区長及び城南町特例区長の給料月額は熊本市の常勤の特別職よりも 10%程度低い水準となっている。

各種手当や旅費に関する支給基準は富合町特例区長、城南町特例区長及び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、他市町村の特例区長の給与を例に引いて「植木町特例区長の給与が突出して高く全国で 2 番目の高額で」、「同特例区長の本来的職務は月数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」、「不当に高く違法」と主張する。そして、同特例区長の給与を半額以下に減額するために必要な措置を求めている。

(ア) 関係職員から事情聴取した結果によると、他市町村の特例区長の給料月額及び協議会委員の報酬は現在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 | 設置期間満了日 |
|-------------|----------|----------------------------|-------------------------------------------------|
| 北海道士別市 | 580,000円 | 日額 5,000円 | 平成23年3月30日 |
| 北海道せたな町 | 530,000円 | 会長 日額8,800円 委員 日額7,700円 | 平成22年3月31日 |
| 北海道名寄市 | 621,000円 | 日額 4,000円 | 平成23年3月26日 |
| 福島県喜多方市 | 520,000円 | 年額 30,000円 | 平成23年1月3日 |
| 岡山市 | 596,900円 | 月額 94,500円 | 平成22年3月21日(1次合併) 平成24年1月21日(2次合併) 武部町は継続中 |
| 宮崎市 | 758,000円 | なし(費用弁償のみ) | 継続中 |
| 5市1町の平均給料月額 | 600,000円 | / | |
| 5市の平均給料月額 | 615,000円 | | |

平均給料月額については千円未満切捨

熊本市を除く5市1町の特例区長の給料月額は、52万円から75万8千円までと幅広いが、その平均額は60万円となっている。さらに、北海道せたな町を除いた5市の平均給料月額は61万5千円である。

このようなことから上記請求人の主張について次のように考える。

植木町特例区長の職務は、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おり、常勤職員であって現にその勤務実態があることが認められる。そして、植木町特例区長の給与は熊本市の常勤の特別職の給与と比べてみても10%程度低い水準であること、5市の特例区長の平均給料月額が61万5千円であること、また、同じ水準である富合町特例区長の給与は植木町合併特例区が設置される前に減額された経緯があること、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。

(イ) ところで、合併特例区に関する住民監査請求について自治法は、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、特例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、植木町特例区長の給与を定めた「植木町合併特例区長の給与及び旅費に関する規則」は植木町協議会の同意を経て、熊本市長の承認を得、熊本市議会で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、植木町特例区長の給与は、当該規則にしたがって適正に支出されている。

上記請求人の主張は、植木町特例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、これを認めることはできない。

以上「3 判断 (1) 特例区長の給与について ウ 請求人の主張の検討 (ア) 及び (イ)」のことから、植木町特例区長の給与に関する請求人の主張には理由が認められない。

(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、自治法第203条の2の規定の準用規定が設けられている。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、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自治法でいう非常勤の特別職である。

イ 植木町協議会の報酬について

(ア) 植木町協議会委員の報酬については「2 事実関係 (4) 植木町特例区長の給与と植木町協議会委員の報酬について イ 植木町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 18 万 6 千百円となっている。

協議会委員は、非常勤の特別職であり、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、非常勤の職員に対する報酬については、同条第 2 項前段において、原則として、その勤務日数に応じて支給するとしている。

その一方で、同項ただし書において、条例で特別の定めをした場合には、この限りでないとして規定している。すなわち、条例(ここでは合併特例法第 36 条第 7 項により「合併特例区規則」と読み替える。)で特別の定めをすれば、勤務日数によらず、月額や年額の支給ができる旨が規定されている。また、そのほかには具体的な内容は明確に法令等で記載されていない。

なお、合併特例法第 36 条第 6 項では、自治法第 203 条の 2 第 1 項の規定にもかかわらず、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。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。それにもかかわらず、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) 合併特例区を設置した日(平成 22 年 3 月 23 日)に制定された「植木町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」における報酬月額は 18 万 7 千 5 百円となっている。

植木町特例区長側の主張によれば、まず、日額報酬ではなく「月額

報酬とした理由」については、植木町協議会委員の職務は定例会への出席だけにとどまらず、年間を通じて常時継続する性質のもので、住民をはじめ各団体と行政との連絡調整や住民自治組織の形成支援を行うなど、その活動は多岐にわたるものであること、また、日常的に職務に関連する情報の収集を行い、行政の制度等に関する知識を深めることが求められ、単なる協議会への出席回数や出席時間だけで業務量を量ることは適当ではないことから、その多様な活動内容と職責に対する対価としての性質を重視すべきと判断したことよるとしている。

また、「報酬を月額 18 万 7 千 5 百円とした理由」については、合併後の不安を解消し、区域内の住民の意見・要望を行政につなげる役割を担うことが期待されることから、その多様な活動と職責に見合ったものにすること、合併にあたり、先行合併特例区である富合町合併特例区協議会の構成員(以下「富合町協議会委員」という。)の報酬月額が 18 万 7 千 5 百円とされていたこと、当初植木町協議会委員の活動を試算したときに月 8 日から 12 日程度の勤務が想定され、さらに自らが行う調査研究などに従事する日数を加えると月に 15 日程度の勤務が見込まれたこと、また、植木町協議会委員には旅費及び費用弁償が支給されないため、住民からの相談や調査・研究に係る交通費、電話代等の雑費等も報酬額に加えて積算する必要があったことからほぼ同様の条件で報酬月額を定めた先行合併特例区である富合町協議会委員と同額の報酬月額と定めたとしている。

なお、富合町協議会委員の報酬月額については、当初算定にあたり「熊本市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」第 1 条第 3 項で規定する上限額に拠って月額 25 万円と定められたが、平成 21 年 6 月 10 日に提出された住民監査請求に伴い、熊本市監査委員から同町特例区長に減額措置を講じるよう勧告がなされた。このことから、平成 21 年 12 月 22 日に同町協議会委員の報酬月額を 25%減額改正し、月額 18 万 7 千 5 百円とされた。

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、他市町村の合併特例区構成員の報酬を例に引いて「植木町協議会委員の報酬は 1 番目の高額」で、「部会や特例区行事などへの出席は一般の地域役員と同様にボランティアで参加する性質のもの」で「同協議会委員の本来的職務は月数回程度開催される協議会のみである。」さらに「勤務実態や責任の度合いからみて」「不当に高額」で「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、自治法第 203 条の 2 の趣旨に違反している。」と主張している。そして、「これまでの報酬の返還」と「今後の月額報酬の支出をしないよう」措置を求めている。

しかしながら、監査請求ができる期間は、自治法第 242 条第 2 項で「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これを行うことができない。」と定められており、植木町合併特例区が設置された平成 22 年 3 月 23 日から本件監査請求があった日までに支払われた報酬のうち、平成 22 年 4 月(平成 22 年 3 月分)から平成 23 年 3 月(平成 23 年 2 月分)までに支払われた報酬についての請求は、監査請求期間を徒過しているため不適法な請求である。

(ア) さて、前記「3 判断 (1) 特例区長の給与について ウ 請求人の主張の検討 (ア)」で前記した表「他市町村の合併特例区の状況」によると、熊本市を除く 5 市 1 町の合併特例区の協議会委員の報酬は、日額と月額の違いはあるものの、宮崎市の報酬なし(費用弁償のみ)から岡山市の月額 9 万 4 千 5 百円までとなっている。

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。

請求人は「植木町協議会委員の本来的職務は月数回程度開催される協議会のみ」と主張するが、前述のとおり植木町協議会委員の職責や活動は多岐にわたっていることが認められ、また、請求人は「不当に高額」で「日額報酬とするのが妥当」と主張しているが、前述の植木町特例区長側の主張のとおり、当該報酬額は、職務内容、職責及び勤務実態等を総合考慮して定められていると認められる。

以上のことに、先例とされた富合町協議会委員の報酬が、減額された経緯があることなどを考え合わせると「1 番目の高額」ではあるが、当該月額報酬が著しく高額で、かつ日額報酬が妥当であり、当該報酬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。

なお、請求人は、平成 21 年 1 月 22 日の大津地裁判決を示して本件植木町協議会委員の月額報酬は違法・不当であると主張するが、これについては、平成 23 年 12 月 15 日に最高裁による判決がなされており、日額制を原則としつつ、条例を制定すれば日額制以外も可能とする自治法第 203 条の 2 の規定について、日額制以外の報酬制度の要件を定めておらず、議会の裁量に委ねられると判示され、登庁日以外にも専門知識の習得や情報収集など実質的な勤務が必要で、形式的な登庁日数だけでは勤務実態を評価できない旨が示されている。そして、

本件、植木町協議会委員の報酬は、前述のとおり定例的に開催される協議会への出席回数のみを基準として定められたものではなく、遂行する職務内容や職責等を総合考慮した上で、植木町協議会の同意や熊本市長の承認、熊本市議会の議決を経て規則に定められたものであり、上記最高裁の判例の趣旨から鑑みても裁量権の逸脱・乱用があるとは言えず、本件協議会委員の月額報酬が自治法第 203 条の 2 の趣旨に反して違法・不当なものであるとすることは認められないと考える。

- (イ) ところで、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、植木町特例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、植木町協議会委員の報酬を定めた「植木町合併特例区協議会の構成員の報酬に関する規則」は、前述のとおり所定の手続きを経て定められたものであり、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植木町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「3 判断 (1) 特例区長の給与について ウ 請求人の主張の検討 (イ)」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。

上記請求人の主張は、植木町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、これを認めることはできない。

以上「3 判断 (2) 協議会委員の報酬について ウ 請求人の主張の検討 (ア) 及び (イ)」のことから、植木町協議会委員の報酬に関する請求人の主張にはいずれも理由が認められない。

(3) 結論

以上のことから、主文のとおりとする。

(4) 最後に

今回、請求人が植木町特例区長及び植木町協議会委員の本来の職務とはいえないと主張した地域行事等への出席など協議会の会議以外の活動について、本件監査における関係職員からの事情聴取等により、その意図するところが理解できたものであるが、これらの活動状況について地域住民への説明責任は十分には果たされていなかったものとする。

また、前述の最高裁判決の補足意見では、多くの自治体が財政困難の中で首長及び職員の給与を減額している状況や一審判決後に滋賀県も含め日額制を採用する自治体が増えたことに言及し、報酬制度は住民に対し十分説明できるよう適切に対応することが望まれ、議会の裁量は無限定ではないと述べられている。

今後、植木町合併特例区としては、地域住民に対し十分な説明責任を果たされるとともに、植木町特例区長及び植木町協議会委員にあっては、今後更に、高い専門知識と豊富な経験をもって特例区事業を推進し、職責を果たしていかれることを期待する。