

渋川市監査委員公告第12号

令和5年10月4日付けで提出された渋川市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により監査を実施したので、同項の規定により別紙のとおり公表する。

令和5年12月1日

渋川市監査委員 田 中 誠

渋川市監査委員 田 邊 寛 治

渋川市職員措置請求監査決定

第1 請求人 住所 ●●●●●●●●●●●●●●●●
氏名 ●● ●●

第2 請求内容

請求人が提出した渋川市職員措置請求書及び訂正申立書の請求の要旨について、ほぼ原文のまま掲載した。

また、事実証明書については、添付を省略した。

渋川市職員措置請求書

渋川市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

渋川市一般会計予算書の中に交通指導員設置事業なる予算の記載がある(資料1参照)。

①令和5年度	交通指導員設置事業	0701報償	11,570千円
		1807交付金	4,350千円
②令和4年度	交通指導員設置事業	0701報償	11,570千円
		1807交付金	4,350千円
③令和3年度	交通指導員設置事業	0701報償	11,590千円
		1807交付金	4,350千円
④令和2年度	交通指導員設置事業	0701報償	11,590千円
		1807交付金	4,350千円
⑤令和元年度	交通指導員設置事業	0117指導員報酬	11,590千円

令和元年度は指導員報酬とあったものが令和2年度以降報償として支払われている。

この報酬から報償への変更は令和元年11月28日提出の議案第177号渋川市交通指導員設置条例を廃止する条例が可決成立したことによるものと考えられる。

(2) その行為が違法又は不当である理由

交通指導員の中に渋川市議会議員・●●●●●氏がいます。渋川市が交通指導員に支払った報償のうち渋川市議会議員・●●●●●氏に支払った報償は次の理由により地方自治法に違反した行為と思料されるので違法な支出である。

理由①

最高裁判決・昭和39年7月14日を見ると、記念品等を贈呈することは社会通念上儀礼の範囲にとどまる限り禁止するものではないと判断し、社会通念上儀礼の範囲について、その支給の趣旨、態様、金額、人員等から見て判断する、つまり最高裁判決は報償について記念品の類と判断していると私は考える（資料4：昭和39年7月14日最高裁判決参照）。

理由②

この最高裁判決に鑑みれば、仮に渋川市が「条例に定めがない報酬を報償」と考えていたら大問題であり、報償については、最高裁判決に従い「社会通念上儀礼の範囲」にあたるものを報償と考えなければならない。

理由③

翻って交通指導員設置事業の予算は、労働の対価として金品を年間の額として予算化し支給するものであるからこれを報償とすることには儀礼の範囲を超え問題があると言わざるを得ない。令和元年まではほぼ同額を報酬として支払っていることからこの金品を報償とすることに問題があることが裏付けられる。しかしこの報償を受け取った一般の交通指導員は事情を知らされておらず、報償を受け取ったことについて善意であり、問題とすることはできない。

理由④

しかし交通指導員の内、渋川市議会議員・●●●●氏は令和元年11月28日提出の議案第177号渋川市交通指導員設置条例を廃止する条例（資料2）を可決成立させた張本人であり、本人が交通指導員であることからこの条例を十分熟知していたと考えられ問題となる。

理由⑤

地方自治法は議員の報酬について次のように定める。

地方自治法第203条

普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない。

普通地方公共団体の議会の議員は、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。

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。

議員報酬、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。

地方自治法第204条の2

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、これをその議会の議員、第二百三条の二第一項の者及び前条第一項の者に支給することができない。

理由⑥

令和元年11月当時より渋川市議会議員であった●●●●氏は、渋川市交通指導員設置条例を廃止する条例（資料2及び資料3：2ページ）を熟知し報酬の規定が削除されたことを知っていた。また市議会議員であることから地方自治法第204条の2の規定を知っていたはずで、「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、議員に支給することができない」ことを知っていたはずである。

理由⑦

にもかかわらず、渋川市長は●●●●氏に令和2年以降も条例で報酬の定めがないにもかかわらず報償と称して交通指導員設置事業において渋川市議会議員・●●●●氏に金品の支払いを続け、●●●●氏はこれを平然と受領した。

(3) その結果、渋川市に生じている損害

渋川市が交通指導員設置事業で支払った報償のうち、渋川市議会議員・●●●●氏に支払った報償については、令和元年は条例の定めに基づき報酬として支払われており、令和2年以降もほぼ同額の金額を継続的に支払っており、報償とは名ばかりでその実態は報酬と考えられる。

地方自治法第204条の2の規定によれば、渋川市は「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、その議会の議員に支給することができない」ことから、渋川市議会議員・●●●●氏に支払った報償は違法な支出であり、渋川市に損害を与えている。

具体的には1年あたり交通指導員・班長として140千円（資料2：3ページ）および交付金4,350千円のうち50千円（資料1の交付金は87人分）を渋川市議会議員・●●●●氏は受領しているので、1年あたり合計190千円の損害が発生している。4年分を合計すると760千円もの血税が違法に●●●●氏に支払われており、違法な支出であることから渋川市の損害となっている。

(4) 請求する措置の内容

監査委員におかれましては、渋川市長に、渋川市議会議員・●●●●氏に条例に基づかずに令和2年から令和5年までに支払った報償年額190千円、4年分合計760千円を渋川市に返還するよう勧告することを請求します。

(5) 財務会計行為から1年以上経過している正当な理由

渋川市が令和2年より条例に基づかずに渋川市議会議員に報償と称して金

品を支払っていることを令和5年10月2日インターネットを通じて知りました。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙資料を添え必要な措置を請求します。

(別紙資料)

- 1 令和元年度～令和5年度一般会計予算抜粋
- 2 議案第177号渋川市交通指導員設置条例を廃止する条例
- 3 令和2年2月渋川市議会だより
- 4 資料4：昭和39年7月14日最高裁判決

第3 請求の受理

本件請求は令和5年10月4日に提起され、監査委員は、11月9日に要件審査を行い、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する要件を具備していると認められたので受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求書並びに事実証明書、訂正申立書及び請求人の陳述（以下「本件監査請求書等」という。）の内容を勘案し、監査の対象事項を次のとおりとした。

渋川市長が令和2年度以降に渋川市議会議員●●●●氏に支払った交通指導員設置事業報償が、違法・不当な公金の支出に該当するか、又このことにより、渋川市に損害が発生しているか。

2 監査対象部局

本件請求に係る事務を所管している次の部局を監査の対象とした。
情報防災部危機管理室

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定により、令和5年11月17日に請求人に陳述の機会を与えたところ、請求人が出席し陳述がなされた。

また、請求人から新たな証拠の提出がなされた。

なお、新たな証拠の添付は省略した。

4 資料の提出及び関係職員からの事情聴取

監査対象事項に係る次の資料の提出を求め、書類の調査を行うとともに、令和5年11月17日に、危機管理室長、令和元年度交通政策課長及び同年度同課交通安全係長に対し事情聴取を行った。

- (1) ●●●●氏を交通指導員に委嘱したことが確認できる書類一式

- (2) 令和2年度以降に交通指導員設置事業報償を●●●●氏に支払ったことが確認できる関係書類一式
- (3) 報償費支給の根拠資料
- (4) 令和2年度以降の渋川市交通指導隊交付金交付要綱及び要領並びに交付事務に係る関係書類一式

第5 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

1 監査委員が確認した事実

関係書類、関係職員からの事情聴取等により確認した事項は次のとおりである。

(1) 渋川市交通指導用務の委嘱に関する要綱制定の経緯

ア 渋川市交通指導員設置条例（平成18年渋川市条例第149号）は、地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴い、交通指導員は特別職の職員で非常勤のものでなくなるため、令和2年3月31日をもって廃止されたこと

イ 上記アのとおり条例は廃止されたが、新たに有償ボランティアとして交通指導員に活動してもらうため、渋川市交通指導用務の委嘱に関する要綱が、令和2年4月1日から施行され、交通指導員は、市長から指導用務の委嘱を受けた者をいうとされたこと

ウ 要綱には、委嘱期間は3年で、その期間が経過した後にその委嘱は解かれるが、市長は既に委嘱した指導員を再び委嘱することができることや、役職に応じた報償が9月及び3月の2回に分けて支給されることが規定されたこと

エ 要綱を制定する際、交通指導員の身分を条例で定める検討は特になされていなかったこと

(2) 委嘱状況

ア ●●●●氏は、令和2年4月1日、渋川市長から渋川市の交通指導用務を委嘱されたこと

イ ただし、令和5年4月1日に行われるべき再委嘱の手続きは、●●●●氏を含めた再委嘱が必要な者全てに対して行われていなかったこと

(3) 交通指導員としての報償の支出状況

ア 令和2年9月、令和3年3月、同年9月、令和4年3月、同年9月、令和5年3月及び同年9月において、それぞれ半年分相当額の7万円（源泉徴収前額）が●●●●氏に対して支出されていたこと

(4) 渋川市交通指導隊交付金について

ア 交通指導員で編成される交通指導隊の運営事業に対する交付金で、指導隊に対し交付されるものであり、交通指導員本人に支払われるものではないこと

イ 交付金の当初決定においては、隊員1人当たり5万円で算定し、事業全体の限度額の範囲内で交付決定されるが、事業完了後の実績報告書の提出により精算され確定されること

2 監査委員の判断

本件監査請求書等から、請求人は、「渋川市長が渋川市議会議員・●●●●氏に令和2年度以降に支払った交通指導員報償合計76万円（1年当たり交通指導員班長として14万円、交通指導隊交付金5万円。これを令和2年度から5年度までの4年度分）は、法第204条の2の規定に反し違法であり、渋川市に損害を与えているから、渋川市長はこれを渋川市議会議員・●●●●氏に返還を求めるべきである。」と主張しているものと解する。

(1) 請求期間の検討

請求期間について、法第242条第2項では、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、これをするにはできないとされ、正当な理由があるときはこの限りでないと定めている。

正当な理由の有無については、最高裁は「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても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又は内容を知ることができなかった場合には、法242条2項ただし書にいう正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたときと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである」としている。

これを本件についてみると、交通指導員本人に支払う報償は、渋川市交通指導用務の委嘱に関する要綱には、市長から委嘱された交通指導員は9月及び3月に報償が支給される旨の記載があり、本要綱は情報公開請求をすることにより入手できることを鑑みれば、1年以上前の当該行為の存在又は内容を当時知ることができたときと解される。したがって、令和5年3月支払い分及び令和5年9月支払い分のみが監査対象となり、令和6年3月分は未だ請求期間が到来しておらず、またそれ以外については、1年以上が経過していることから、法第242条第2項に定める監査請求期間内にされたとは言えない。

(2) 交通指導隊交付金について

本件交付金は、交通指導員で編成される交通指導隊の運営に関する交付金であり、交通指導員本人に支払われているものではない。したがって、請求

人の主張には理由がない。

(3) 交通指導員への報償

請求人が違法の根拠としている法第204条の2は、昭和31年の改正によって新設されたが、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った（昭和31年8月18日 自乙行発第24号、各都道府県知事宛 自治庁次長通知）。この条文が新設される以前は、一般の職員については、条例で規定しさえすれば如何なる種類の給与をどのような方法で支給しても差し支えなく、また、議員を含む特別職の職員については、条例の規定すら必要とせず、単なる予算措置のみで極めて曖昧な給与が支給されていたとしても、適当不適當の問題は別として何ら違法の点はなかった。このような給与体系の欠陥を抜本的に一掃すべく昭和31年に改正が行われ、当時の第203条及び第204条の改正と相まって、給与体系の公明化を図ったものである。

ところで、渋川市交通指導員は、渋川市長から渋川市の交通指導用務の委嘱を受けた者であり、その用務を行うことに対して報償を支給される。本件請求対象となっている議員が交通指導員として活動しているのは、議員という身分に基づいている訳ではなく、渋川市長から渋川市の交通指導用務の委嘱を受けた者、いわゆる有償ボランティアとして交通指導用務を行い、報償を支給されているものである。仮に、議員であることを理由に交通指導員報償が支給されているのであれば、それは議員に対して支給される給与その他の給付と見ることもできようが、前述のとおり、議員という身分とは別の身分である交通指導員として行う用務に対して報償を支給されていると言える。

そこで、議員が法や条例に基づかない報償を支給されているという事象に着目して、法第204条の2の表現に照らせば、これは法に反していると思えなくもないが、前述のとおり、法第204条の2が規定された理由は給与体系の公明化を図ったものであったことや、議員であることとは別に委嘱を受けたことに基づく報償であることを踏まえると、交通指導員報償は交通指導員であるが故に支払われている報償であり、議員であるが故に支払われている給与その他の給付には該当しないため、当該財務会計上の行為が違法又は不当である理由を摘示しているとは認められない。

(4) 再委嘱の手続き漏れについて

令和5年度は、令和2年度から要綱が施行されて3年経過し、再委嘱の手続きが初めて発生した年度である。本来であれば、引き続き再委嘱する者に対しては、委嘱についての市長決裁及び委嘱状の交付が必要であるが、これを行っていなかったことは、報償を支払う前提を欠くことになる。なお、こ

の手続きは、本件請求対象の議員だけでなく、ほとんどの交通指導員に対して行われていなかった。交通指導員としての身分を定めるために、要綱に規定された手続きを行政側が失念していたことは、大変遺憾である。再委嘱は当然にできるのではなく、交通指導員として適否の判断をする機会が設けられなかったことは、事務手続き上、重大な欠陥があると考えられる。

しかしながら、交付された委嘱状に任期の記載がなく、交通指導員自身が任期があることを知らされていなかったことも考えられ、併せてこれらの交通指導員が、現在まで、従来通り交通指導用務を行っていることから、再委嘱の手続きは行っていなかったものの市と交通指導員両者が引き続き委嘱関係を継続しているとの認識を持っていたとも考えられ、本事務手続きが行われていなかったことをもってただちに報償の支出が不当と判断するのは難しい。

3 結論

- (1) 交通指導員本人に支払う報償は、令和5年3月支払い分及び令和5年9月支払い分を除き、監査請求期間内にされたとは言えないので却下する。
- (2) 上記以外については、請求人の主張には理由がないので棄却する。

第6 意見

今回の監査を行う中で、次のとおり意見があったので付記しておく。

- 1 渋川市交通指導用務の委嘱に関する要綱には、既に委嘱した指導員を再び委嘱することができる旨の規定がある。その場合でも、新たに委嘱し直す必要があるが、その事務手続きが行われていなかった。交通指導員としての身分を定めるために、要綱に規定された手続きを行政側が失念していたことは、大変遺憾である。再委嘱は当然にできるのではなく、交通指導員として適否の判断をする機会が設けられなかったことは、事務手続き上、重大な欠陥があると考えられる。

必要な手続きは確実にいき、その後の事務に疑義が生じないように取り扱われたい。

- 2 今回の請求が提出された理由の一つには、地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴い、交通指導員が特別職の職員で非常勤のものでなくなったことにより、それまで条例で規定のあった報酬が、用務の実態は同様であるにもかかわらず、要綱による報償になったことにより、渋川市の報償の定め方に基準がないことに疑問を抱かれたことがあると考える。

何を条例で定めるか、何を要綱で定めるかは、それぞれの地方公共団体に委ねられているが、条例なり要綱を定める際は、なぜそのように定めたのかを住民に対して説明できる根拠がしっかりしている必要があると考える。