

高石監査第155号
平成24年12月3日

請求人（代表者）
（省略）
外64名

高石市監査委員 上田 耕治
高石市監査委員 綿野 宏司

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成24年10月5日付で提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づく監査の結果を次のとおり通知します。

第1 請求の概要

1. 請求人

65名

2. 請求書の提出（收受）

平成24年10月5日

3. 請求の内容

本件住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『第1 請求の要旨

1 監査対象事項

平成24年8月1日から同年10月31日までの、高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会（以下「選考委員会」という）の開催に係る、委員への報酬、旅費、食料費および会議録作成委託料等194万3000円の支出、および職員の残業代。

2 請求人の主張

選考委員会は、地方自治法138条の4第3項本文に規定する附属機関に該当するので、高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会設置要綱（以下「設置要綱」という）による選考委員会の設置は違法であり、選考委員への報酬は、給与条例主義（地方自治法204条の3、204条の2）にも違反するので、違法な公金の支出である。

また、会議録作成委託料、食料費、旅費および職員の残業代は、違法な選考委員会のために支出されたものなので、違法な公金の支出である。

3 措置請求

（1）高石市長阪口伸六、保健福祉部長浅井淳一、子育て支援課長中島孝に対し、選考委員会が違法な合議体であることを認めさせ、違法な支出金全額および平成24年10月5日から高石市に支払われるまでの年5分の割合の遅延損害金を高石市に支払わせること、今後の支出負担行為等を差し止めること、および違法な選考委員会を即時解散させる、または即時解散させるようしかるべき措置を採らせることを請求する。

（2）選考委員会委員長菊野春雄に対し、選考委員会が違法な合議体であることを認めさせ、違法に受け取った報酬金を高石市に支払わせること、委員を辞任させること、違法な選考委員会を即時解散させるようしかるべき措置を採らせることを請求する。

（3）選考委員ト田真一郎、選考委員森島憲治、選考委員石田弘美、選考委員山崎雅雄、選考委員高橋妙子、選考委員十川由紀子、選考委員松本育子に対し、選考委員会が違法な合議体であることを認めさせ、違法に受け取った報酬金を高石市に支払わせること、委員を辞任させることを請求する。

（4）選考委員会での決定事項、およびこれに基づいてなされた事業者の募集等、高石市が事業者の決定のために行った行為を無効にすることを請求する。

（5）本件監査請求の手続が終了するまでは、選考委員会に係る支出負担行為等および選考委員会の開催を停止すべきことを勧告することを請求する（地方自治法242条3項）。

第2 請求の理由

1 選考委員会の設置

高石市は、平成24年6月か7月ころ、高石市長阪口伸六の決裁により、設置要綱を制定し、選考委員会を設置した。

また、高石市議会は、平成24年6月、選考委員会に必要な予算を可決した。

記

選考委員報酬	57万6000円
旅費	3万4000円
食料費	1万0000円
会議録作成委託料	132万3000円
合計	194万3000円

2 選考委員会の開催

同年8月1日に第1回選考委員会、同年9月23日に第2回選考委員会が開催され、食料費、会議録作成費が支出された。第3回選考委員会は同年10月11日に予定されている。

3 選考委員会が附属機関にあたること

(1) 地方自治法138条の4第3項本文は、普通地方公共団体が任意に附属機関を設置するためには、必ず法律または条例によらなければならないと定めている。その趣旨は、附属機関といえども、普通地方公共団体の行政組織の一環なので、議会によって規律、統制する必要があるからである。

そして、附属機関とは、執行機関の要請により、行政執行のために必要な資料の提供等行政執行の前提として必要な調停、審査、諮問、調査等を行うことを職務とする機関であり、その名称は問わない。

(2) 選考委員会は、学識経験者、公共的団体代表者、保護者代表者の8人で構成されており、全て職員以外の外部者で構成されている。

また、その目的は、高石市立羽衣保育所を民営化するにあたり、移管先となる保育所運営者の選考について広く意見を聴くため設置され(設置要綱1条)、第2回委員会では受託事業者募集要項、保育運営の条件を決定した。そして、第3回以降は、受託事業者のヒアリング方法、選考方法を決定し、受託事業者のヒアリング、運営施設の見学をし、受託事業者を選考することになっている。

さらに、選考委員会の組織は、要綱で、委員長を互選により定めること、委員長に事故があるときまたは委員長が欠けたときは委員長代理が職務を代理すること、会議は、委員長が招集する等、組織化されたもので、この組織の中で事業者選考が行われている。

以上によれば、選考委員会は、行政執行の前提として必要な審査、諮問、調査等を行うことを職務とする機関で、附属機関にあたることは明らかである。

4 支出負担行為等の違法性および損害

(1) このように、選考委員会は、地方自治法138条の4第3項本文に規定する附属機関に該当するので、条例によることなく、設置要綱によって設置された選考委員会は違法である。

(2) また、選考委員会は附属機関であるから、その委員らに対する報酬は、給与条例主義の原則に照らし、その名目を問うことなく、条例に基づいて支出することを要する。し

かし、高石市には、「高石市報酬及び費用弁償条例」はあるが、選考委員に対する報酬について規定されておらず、選考委員に対する報酬について定めた条例はない。したがって、高石市が委員らに対し報酬を支払うことは違法である。

(3) また、会議録作成委託料、食料費、旅費および職員の残業代は、違法な選考委員会のために支出されたものなので、高石市がその支出をすることは、違法である。

(4) この違法な選考委員会の予算は、前述したように、合計 194 万 3000 円であり、すでにその一部が支出されている。また、選考委員会の開催（午後 6 時 30 分開始）に伴い職員の残業代が支出されている。

今後、違法な選考委員会が存続すると、高石市は、合計 194 万 3000 円および職員の残業代について損害を受けることになる。

なお、委員らが選考委員会の開催日に出席し役務を提供したとしても、選考委員会の設置が無効である以上、高石市に報酬の支払い義務は発生しないのであり、役務の提供により高石市に損害がなかったとはいえない（広島高等裁判所岡山支部平成 21 年 6 月 4 日判決）。

5 責任

(1) 高石市長阪口伸六の責任

阪口は、高石市長として、本件支出負担行為等の原因である設置要綱の制定や委員の委嘱等に直接関わっており、阪口の行為に基づいて本件支出負担行為等が行われているのみならず、市長として違法な支出負担行為等を阻止すべき指揮監督上の義務違反がある。そして、阪口は、選考委員会設置の経緯や活動内容等の附属機関性を基礎付ける具体的事実を認識していたので、本件支出負担行為等を阻止しなかったことにつき過失がある。

また、平成 24 年 9 月の新聞報道で、大阪府や大阪市において条例に基づかない附属機関の休止が大きく報道されたことから、阪口は、遅くとも 10 月以降の債務負担行為等については、阻止しなかったことにつき故意または重過失がある。

大阪府や大阪市では、首長が条例に基づかない違法な附属機関を休止させていることから、阪口の法令無視の態度は、非常に悪質である。

したがって、阪口に対し、高石市が被った損害を賠償させ、今後の支出負担行為等を差し止め、違法な選考委員会を即時解散させるようしかるべき措置を採らせるべきである。

(2) 保健福祉部長浅井淳一の責任

浅井は、羽衣保育所民営化の保護者説明会、および既に開催された選考委員会に全回出席し、市の担当者としてほとんど全ての答弁をし、選考委員会の実質的な市の担当責任者である。したがって、違法な支出負担行為等を阻止すべき指揮監督上の義務を負っており、支出負担行為等を阻止しないことにつき重過失がある。

したがって、浅井に対し、高石市が被った損害を賠償させ、今後の支出負担行為を差し止め、違法な選考委員会を即時解散させるようしかるべき措置を採らせるべきである。

(3) 子育て支援課長中島孝の責任

選考委員会は、子育て支援課の行政執行のために設置された附属機関であり、中島は、子育て支援課長として本件支出負担行為等を行った。中島は本件支出負担行為等を止める義務を負っており、重過失がある。

したがって、中島に対し、高石市が被った損害を賠償させ、今後の支出負担行為を差し

8 おわりに

(1) 地方自治法 138 条の 4 第 3 項の趣旨からすると、設置条例は、ただ単に設置について条例があればいいというものではなく、その構成、担当事務および違営の大綱等の基本的な事項についても条例に規定することが望ましいことは言うまでもない。

(2) 保護者らは、第三回保護者説明会で、高石市に対し、保護者選出の委員を 2 名ではなく 3 名にして欲しいと要求し説明会は紛糾したが、高石市はその要求を無視し、保護者選出の委員を 2 名として設置要綱を作成した。

また、委員の構成については、学識経験者、公益団体代表者の委員らは、高石市の他の附属機関の委員経験者が多数含まれており、高石市長の息のかかった者が委員になっている可能性がある。このような者が意思決定しているとすれば問題が大きい。

実際に、既に開催された第 1 回、第 2 回選考委員会では、選考委員長の菊野が、何度も市の実質的担当者の浅井に答弁を求め、浅井が長々と意見を述べ、保護者代表者の委員以外は、浅井の答弁に引きずられて意見を言うという状態であった。

さらに、選考委員会の開催スケジュールは、安心こども基金の申し込みに間に合うよう、あらかじめ市の職員が決め、十分な審議日程を確保しないので、不十分な審議で決定されている。例えば、市は、「受託事業者募集要項」と「保育運営の条件」という最も重要な事項を、1 回の会議で決めさせようとしたため、第 2 回選考委員会は、午後 6 時 30 分から始まり、休憩も入れず、午後 11 時過ぎまであり、委員は疲弊し十分な審議ができなかった。

請求人らが、選考委員会での決定事項、およびこれに基づいてなされた事業者の募集等、高石市が事業者の決定ために行った行為を無効にすることを請求しているのは、このような理由からである。

(3) そこで、行政の権力濫用を防止し、専門家や市民の意見を適正に反映させるため、議会で附属機関の設置およびその基本的事項について十分審議し、決定すべきである。

よって、監査委員に対しては、本件において、毅然とした厳正な処置をとることを求める。

なお、本件については、請求人らに対して意見陳述の機会を与えられたく、また、その監査が適正に行われているか監視するため、高石市長はじめ関係者から事情聴取をする場合には、その立会を求める。

上記のとおり、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

事実証明書類

- 1 高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会設置要綱 (甲第 1 号証)
 - 2 議案第 8 号 平成 24 年度高石市一般会計補正予算 (甲第 2 号証)
 - 3 朝日新聞記事 平成 24 年 9 月 12 日 (甲第 3 号証)
 - 4 朝日新聞記事 平成 24 年 9 月 25 日 (甲第 4 号証)
 - 5 羽衣保育所の民営化に関する第 2 回保護者説明会会議録 (甲第 5 号証)
 - 6 F A X 送信表 大阪府総務部市町村課行政グループ (甲第 6 号証) 』
- (以上、原文どおり。事実証明書の掲載は省略する。)

第2 地方自治法第242条の要件に係る判断

1. 対象となる財務会計上の行為等

地方自治法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関または職員について、財務会計上の違法もしくは不当な行為に対して監査を求め、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。この住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の執行機関または職員による違法または不当な財務会計上の行為または怠る事実により普通地方公共団体の住民としての損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、執行機関または職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである。したがって、住民監査請求は、本市に損害をもたらすような行為に対して行うことができるのであって、本市に財産的損失を与えない、または与えるおそれがない財務会計上の行為については、住民監査請求になじまないものである。

このように、住民監査請求は、違法または不当な財務会計上の行為等について行うことができるものであるため、その対象者は、地方公共団体の長、執行機関たる委員会もしくは委員または当該地方公共団体の職員であって、支出または契約等の事務に関係がある職員に限られる（昭和62.4.10最高裁）。したがって、これら以外の者の行為あるいは財務会計上の行為以外の行為については、住民監査請求の対象とならないものである。

2. 請求人の措置請求事項についての要件判断

このとおり、住民監査請求は、本市に損害をもたらすような、要件を満たす請求対象者の財務会計上の行為について行うことができるのであり、本件請求人の措置請求事項（上記「第1請求の概要」「3. 請求の内容」『第1請求の要旨』『3 措置請求』参照。）のうち、（1）（選考委員会の解散等に係る部分の措置請求）、（2）（選考委員会委員長に対する措置請求）、（3）（各選考委員に対する措置請求）および（4）（選考委員会の決定事項等に対する措置請求）は、それぞれ財務会計上の行為でないか、あるいは住民監査請求の対象者でないため、住民監査請求の対象に該当しない。したがって、本件請求のうちこれらの措置請求については、受理しない。（いわゆる却下と扱う。）

その他の（1）本市市長および関連職員に対する支出金額および今後の支出負担行為等の差し止めに係る部分の措置請求、および（5）選考委員会に関する停止勧告に係る措置請求、に関しては、地方自治法第242条の所定の要件を満たしているものとして、平成24年10月15日付けで受理した。

第3 監査の実施

1. 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成24年10月22日請求人に陳述の機会を設け、補足的な陳述を受けた。同時に甲6号証を受理した。

2. 監査対象部局

保健福祉部 子育て支援課

3. 監査にあたり事情を聴取した者

保健福祉部 保健福祉部長 子育て支援課長 子育て支援課長代理

第4 監査対象部課の説明

1. 高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会の経過

高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会（以下「選考委員会」と省略する。）は、平成24年5月30日に本市行財政改革推進本部会議において、耐震診断結果の数値が低く、老朽化も進んでいる市立羽衣保育所を民営化により全面建替えを行うことを決定したことを受け、平成24年市議会第2回定例会において、選考委員会に係る委員報酬、委員費用弁償（交通費）、食糧費（湯茶代）および会議録作成委託料を上程し、予算としてすべて可決され、議会の承認を得たものである。

平成24年7月11日に選考委員会設置要綱を告示、施行し、同年8月1日に児童福祉や法人経営の専門家の意見、市民の意見を反映させるため市民福祉に関わる団体や保護者代表から構成する選考委員会委員8名に委嘱状を交付し、第1回本件選考委員会を開催し、同年8月23日に第2回選考委員会を開催し、広く保護者の意見も取り入れながら、最も適切な法人を選考するにあたり、移管先となる保育所運営者の募集要項、保育所運営の条件について議論を行った。

本市はこれに基づき高石市立羽衣保育所の民営化に係る受託事業者募集要項を定め、平成24年8月27日から同年10月9日までの期間、大阪府内で10年以上保育所を運営している社会福祉法人から公募を実施し2法人の応募があったところである。

2. 本件請求に係る支出状況

本件請求に係る支出金額および支出見込金額（監査請求日10月5日まで）の合計は312,268円であり、その内訳は次のとおりである。

（単位：円）

費目	支出金額	支払見込額	摘要
委員報酬 ※	0	144,000	専門員等として日額9,000
委員費用弁償	0	8,680	交通費実費
食料費	6,960	0	ペットボトル飲料
会議録作成委託料	117,600	0	契約単価による所要額
職員時間外勤務手当	35,028	0	給与条例による所要額

※ 委員会開催日：8月1日、8月23日（計2回）。

3. 選考委員会の非附属機関性

附属機関については、条例化を必要とする附属機関の範囲をいかに捉えるかについて、近年の判例でも個々の事例により判断が異なっており、また、行政慣行上も明確に定まった基準はないのが実情である。

本市では、過去より公立保育所の民営化を進めるため、児童福祉の専門家、会計事務の専門家、公共的団体代表や保護者代表により構成される選考委員会を要綱により設置し、

広く市民の意見を反映させるため、議論いただき、最終的に市が移管先法人を決定するという手法をおこなってきた。

本市の考え方として、選考委員会は、市立羽衣保育所の移管先として最適な法人を選考するという臨時的、短期的な会議体であって、市長が広く意見を聴くために選考委員会設置要綱を定め、告示したうえで、要綱に基づき最適と考えた方を市長の権限において選任、委嘱し、さらに保護者代表者2名については募集により選任、委嘱したもので、限定された所掌事務に基づき募集要項についてご意見をいただき、これを参考に本市が法人を公募し、今回応募のあった法人から最適な法人を選考するために、本市が選考基準等の案を示し、これについて各委員から意見をいただいたものを委員長から報告いただくものである。

それを参考に本市が最終的に移管先となる法人を決定するもので、選考委員会には極めて限定的な事項についての議論をお願いする内容のものである。

このように、選考委員会は臨時的・特定事項について、外部委員の意見を聴くために臨時的・機動的な働きが期待される会議であり、報告を出して解散するこうした会議は、常設的な行政「機関」にはあたらない。

第5 監査委員の判断

1. 請求人の請求理由について

本件選考委員会は、平成24年5月30日の本市行財政改革推進本部会議における市立羽衣保育所民営化の決定を受け、関連予算の承認を経て、平成24年7月11日に設置要綱を告示施行して開催されている。設置要綱には、本件選考委員会の目的として「高石市立羽衣保育所を民営化するにあたり、移管先となる保育所運営者の選考について広く意見を聴くため」と示されており、選考委員は、児童福祉や法人経営の専門家の意見、市民の意見を反映させるため、市民福祉に関わる団体や保護者代表から構成されている。

選考委員会では、最も適切な法人を選考するにあたり、移管先となる保育所運営者の募集要項、保育所運営の条件について議論を行っており、本件請求までに2回の選考委員会の開催を行い、公募により2件の社会福祉法人の応募があったところである。

一連の保育所民営化に関する本市事務の中での本件選考委員会の位置づけを考えると、本件選考委員会の選考結果を経た後に移管先法人を決定することが市立羽衣保育所の廃止に関する条例の条件となることがうかがえ、厳密には、請求人陳述が指摘するように、その条例可決まで保育所の民営化は決定されていないと考えることもできる。しかし、耐震診断結果を受け、「安心こども基金」の予算上の目論見も含め民営化を決定した、という本市の現状説明も、本市の外部説明と照らしても不自然はないと考えられる。

また、移管先法人の選考という本件選考委員会に期待される役割は、おおよそ公募手続と公募先の評価に関するものであるといえ、これらを総合すると、本件選考委員会は、民営化を決定した後に短期的に設けられた、限定的な事項についての意見収集のための委員会である、という主張も必ずしも不合理とはいえないと考える。

地方自治法第138条の4において条例化が必要な附属機関に該当するかどうかの判断における「附属機関」の定義は、「行政執行のために必要な資料の提供等行政執行の前提として必要な審査、諮問、調査等を行うことを職務とする機関を総称するものであって、その名称は問わない」とされるが、「附属機関」の判定では、その委員会で行われている意見形

成が、参考意見の収集として行われているか、行政の判断形成の一環として行われているかに着目することもできると考える。なぜなら、委嘱方法等形式的な視点もあるとされるが、参考意見を行政判断に取り入れることのみを目的とする会合は、ここでいう「附属機関」に該当しないと考えられるからである。

この視点から検討すると、本件選考委員会と本市関係部課の活動態様からは、本件選考委員会の参考意見を受けて、本件選考委員会と別のプロセスで審議、決裁を経て、本市の行政判断に及ぶという様子はいかえなかった。むしろ、本件選考委員会は、その目的は設置要綱に示されているとおりの参考意見の収集の場でありながら、現在においては実質的には関係職員の属する執行機関と一体となって行政判断が形成されるよう用いられているようにうかがえた。

これらをまとめると、本件選考委員会は、地方自治法第138条の4の「附属機関」に該当するかどうかは断じ得ないものの、内部組織や事務分掌と同様に、条例による組織として活動することが相当であったと考えられる。したがって、本件選考委員会はその設置手続きにおいて瑕疵がないとはいえないと考える。なお、この判断は、選考委員会の議長の議事の運営や議事の内容に関するものと理解してはならない。

本市は、選考委員会委員への対価として「高石市報酬及び費用弁償条例」の「専門員等」にもとづく月額9,000円の支出を予定している。請求人は、その「高石市報酬及び費用弁償条例」には、選考委員会を明示した報酬額が規定されていないことから、本市が選考委員会にその報酬を支払うことは違法であるとしている。しかし、「高石市報酬及び費用弁償条例」は、条例により設けられた委員会の委員のみでなく特別職全般を想定して条例化されているものと理解されることから、選考委員会の具体的な明示がないことをもって、選考委員会委員への報酬として専門員等の適用（すなわち「高石市報酬及び費用弁償条例」にもとづく報酬の支出）を妨げないとする。

2. 関連支出金額等の損害について

本件請求の根拠となる選考委員会については、平成24年第4回市議会臨時会において「高石市立羽毛保育所の民営化に係る事業者選考委員会条例」が可決され、10月26日に公布施行されたことにより、事後的に手続きの瑕疵を治癒したものとも考えられる。

また、条例公布前の支出および支出負担行為に関しても、本市の保健福祉行政への必要のための委員会活動であり、選考委員会として引き続き職務を行って一定の最終意見のとりまとめが予定されていることから、本市に損害が生じているとはいえない。

3. 支出負担行為等の停止および選考委員会の開催の停止について

監査委員は、選考委員会の委員の資質や選考方針および委員会の議論の内容に対する監査をするのではない。したがって、過去の手続きに瑕疵を含む本件選考委員会関連の事務進行の是非については、本件選考委員会で形成される結果内容の本市行政への必要性とその手続の欠缺による制度的な合意の不足の程度を比較衡量して検討するべきであるが、一定の行政裁量もふまえて財務会計上の損害の回避を図るという住民監査請求の趣旨を考慮すると、本件は、今後の支出負担行為の停止までを判断する状況ではないと考える。また、選考委員会の開催の是非は、住民監査請求における監査委員の判断になじまない事項であ

るが、選考委員会の開催により負うこととなる本市の債務に関する財務会計上の観点からのみ検討しても、同様に開催の停止を判断する状況にはないと考える。

第6 監査の結果

1. 結論

請求人の主張は、いずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

2. 所感

条例化が必要な附属機関については、大阪府にならい本市でも整理検討が必要とされているところである。本市の意思決定のしくみづくりというガバナンスの観点からも、市民にわかりやすい行政運営を心がけて頂きたい。

以上