

高石監査第142号  
平成26年1月15日

請求人 別紙請求人目録のとおり（省略）  
代理人 （省略） 様

高石市監査委員 辻 美紀  
高石市監査委員 永山 誠

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成25年11月22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

74名

### 2. 請求書の提出（収受）

平成25年11月22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

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）第4回（平成24年11月12日）の開催に係る、委員報酬、委員費用弁償、会議録作成委託料、及び職員の勤務時間外勤務手当の支出

##### 2 請求人の主張

第4回選考委員会は、条例制定後に開催された委員会であるが（甲第1号証）、条例化された附属機関の委員は特別職の公務員となるので（地方自治法202条の3第2項、地方公務員法3条3項3号）、市長は委員の委嘱をしなければならなかったが、市長が第4回選考委員会で委員の委嘱をしなかったため、委員は特別職の公務員として委員会を構成することができず、違法な委員会となった。

したがって、第4回選考委員会の開催に係る既に支出された公金は、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。また、未だ支払われていないものについては、差し止めを求める。

##### 3 措置請求

（1）高石市長阪口伸六に対し、高石市に対する損害賠償請求として、同市に対し、金5万0587円及びこれに対する訴状（大阪地方裁判所平成24年（行ウ）298号）送達の日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払うことを請求する。

（2）元保健福祉部長浅井淳一に対し、高石市に対する損害賠償請求として、同市に対し、金5万0587円及びこれに対する訴状（大阪地方裁判所平成24年（行ウ）298号）送達の日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払うことを請求する。

（3）子育て支援課長中島孝に対し、高石市に対する賠償命令として、同市に対し、金2万9400円及びこれに対する訴状（大阪地方裁判所平成24年（行ウ）298号）送達の日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求する。

（4）高石市は、第4回高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会に係る委員報酬、委員費用弁償に関して、公金を支出してはならない。

## 第2 請求の理由

### 1 選考委員会の設置

高石市は、平成24年7月、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

#### 記

第1回	同年8月1日
第2回	同年月23日
第3回	同年10月11日
第4回	同年11月12日
第5回	同年月26日
事業者見学	同年月27日、28日
第6回	同年月28日
第7回	同年12月2日
第8回	同年月20日

### 3 選考委員会に係る支出

(1) 第4回の選考委員会に係る支出で、既に支払われた金額は下記のとおりである。

#### 記

①会議録作成委託料	2万9400円
②職員勤務時間外勤務手当	2万1187円
合計	5万0587円

①の債務負担行為は、中島孝子育て支援課長、②の債務負担行為は、山本富之人事課長である。

(2) 第4回選考委員会の、①委員報酬7万2000円、②委員費用弁償4340円の合計7万6340円は、未だ支払われていないので、これについては差し止めを求める。なお、高石市がこれらを支払わないことにつき、委員の承諾はない。これらの債務負担行為は、中島孝子育て支援課長である。

### 4 第4回選考委員会が違法であること

(1) 高石市長は選考委員会を要綱で設置したが、以下に述べるように、地方自治法 138 条の 4 第 3 項本文に違反するので、同年 10 月 24 日に臨時議会を開き、選考委員会を条例化した(甲第 1 号証)。

(2) すなわち、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、必ず法律又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。

本件考委員会は、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、受託事業者を選考した。

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又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。

(3) そこで、高石市は、違法状態にある選考委員会を条例化し、条例第 3 条 2 項で、委員は市長の委嘱が必要であると定めた。

しかし、市長は、第 4 回選考委員会を招集したが、委員に委嘱状を交付しなかった。

すなわち、条例化された附属機関の委員は、特別職の公務員であるが(地方自治法 202 条の 3 第 2 項、地方公務員法 3 条 3 項 3 号)、市長が、委員の委嘱をしなかったので、委員は特別職の公務員として委員会を構成することができなかった。

そこで、委員らは、条例、法律に違反する違法な委員会であることから、本題に入るべきかどうか議論し、結局、本題に入らず、閉会した。

(4) なお、この当時、大阪府でも、違法な附属機関は条例化されたが、条例化後の委員会において、当然、委員全員に委嘱状が交付されている。

## 5 支出負担行為等の違法性及び損害

(1) このように、第 4 回選考委員会は違法なので、会議録作成委託料、及び職員の残業代は、違法な選考委員会のために支出されたものである。したがって、高石市がその支出をすることは、違法であり、5 万 0587 円の損害が生じている。

(2) また、委員報酬、委員費用弁償は、委員会が開催されたにもかかわらず、支払われておらず、これらを支払わないことにつき、委員の承諾はない。

今後、支払われると、7万6340円の損害が生じることになる。

## 6 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条例案を提出し、条例が可決されたことを知りながら、委嘱状を用意せず、第4回選考委員会を招集した。阪口は、委嘱状を交付せずに、第4回委員会を進めようとしており、第4回選考委員会が違法であることは知っていた。

したがって、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。阪口は、本件支出負担行為等を阻止しなかったことにつき故意または重過失がある。

### (2) 元保健福祉部長浅井淳一の責任

浅井は、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った。

したがって、浅井は、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故意又は重過失がある。

### (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、故意又は重過失がある。

## 7 結論

よって、請求の趣旨記載の措置請求を求める。

## 8 おわりに

(1) 請求人らは、平成24年10月5日付け及び同年月18日付けで、選考委員会の支出に関する監査請求を行い、監査結果に不服のため、大阪地方裁判所に訴訟提起した（大阪地方裁判所 平成24年（行ウ）298号、平成25年（行ウ）第9号）。

これに対し、被告である高石市は、第4回選考委員会に関する支出は、監査請求前置を満たさないと主張してきた。

請求人らは、平成24年10月5日付け及び同年月18日付監査請求は、第4回選考委員会も含む監査請求であると考えているが、念のため、本件監査請求をする。

(2) なお、本件については、請求人らに対して意見陳述の機械を与えられたく、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条例（甲第1号証）
  - 2 支出負担行為兼支出命令書（甲第2号証の1）
  - 3 高石市（起案・収受起案用紙）（甲第2号証の2）
  - 4 支出負担行為兼支出命令書（集合）（甲第2号証の3） 』
- （以上、原文どおり。事実証明書の掲載は省略する。）

受付補正の際、監査委員の示唆により、新たに「監査請求補充書」と題された事実証明書類の不足部分にかかる追加書類が提出された。

## 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又は職員について、財務会計上の違法若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又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又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、執行機関又は職員の違法、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おこな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う、又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。

### 2. 請求人の措置請求事項についての要件判断

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おこなうことができるものであり、本件請求書については地方自治法第242条の所定の要件を満たしているものとして、平成25年11月22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及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成25年12月5日に請求人に陳述の機会を設け通知したが、陳述辞退の申し出を受けた。

## 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 子育て支援課長 子育て支援課長代理 子育て支援課主幹

## 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」という。）は、平成24年7月11日に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「選考委員会要綱」という。）を告示、施行し、同年8月1日に高石市立羽衣保育所の民営化に係る事業者選考委員会委員（以下「選考委員」という。）8名に委嘱状を交付し、同日開催された第1回選考委員会から、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、保育所運営の条件等について議論を実施したものである。同年10月11日に開催された第3回選考委員会において、選考委員から設置根拠について疑義が出されたことを踏まえ、選考委員会委員長から選考委員会の今後の円滑な委員会進行のため選考委員会の条例化の検討を要請された。

この要請を受け、本市において引き続き円滑に選考委員会の進行のための条例化と判断し、平成24年10月24日の平成24年第4回高石市議会臨時会において選考委員会要綱とほぼ同内容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条例（以下「選考委員会条例」という。）案を上程し、可決され、同月26日に公布・施行した。

その後、要綱設置の選考委員会と条例に基づく選考委員会の同一性及び連続性を鑑み、次回の会合を第4回選考委員会として開催するに至ったものである。

### 2. 本件請求に係る支出状況

本件請求に係る支出金額の合計は51,187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	摘要
委員報酬 ※	0	
委員費用弁償	0	
会議録作成委託料	29,400	契約単価による所要額
職員時間外勤務手当	21,787	給与条例による所要額

※ 委員会開催日：平成24年11月12日

なお、請求書においては、職員時間外勤務手当については21,187円とあるが、実際の支出額は21,787円である。

### 3. 選考委員会の非違法性

本件選考委員会は、当初、要綱に基づく委員会であったが、新たに条例が平成24年10月26日に公布・施行され、委員会の設置根拠がより明確になったものである。選考委員会については、条例制定の前後を問わずその設置目的、所掌事務、及び委員構成等の変更はなく、同一性及び継続性が存するものである。また、委嘱状の交付は委嘱効力の絶対的要件とはならず、委嘱状の交付をしなかったことを理由として違法な委員会とはならない。

### 4. 委員報酬及び委員費用弁償の支払いの不確実性

第4回選考委員会は、平成24年11月12日に開催されたが、一部委員から委嘱行為の有無・要否、さらには選考委員会の成立について疑義が示されたことから実質審議に至らなかったため、選考委員会条例に基づく委員会として取り扱わず準備会合とすることとし、当該日の選考委員に対する報酬及び費用弁償の支払いを行わないこととした。

この措置に対して一部選考委員から支払い請求があったが、選考委員の多数から、準備会合のため当初から報酬等の請求権は発生していないとの認識を確認したことにより、報酬等の支払いを行わない旨文書回答を行った。仮に上記会合に係る報酬及び費用弁償について支出を行おうとすれば、新たに予算を計上して議会の議決を得なければならないこととなる。

以上により、本市が上記会合に関し報酬及び費用弁償を支出しないことは明白であり、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合にはあたらない。

## 第5 監査委員の判断

### 1. 請求人の請求理由について

本件請求に係る選考委員会関連支出は、条例化前の各選考委員に対し既に交付された委嘱状とは別に、条例化後の各選考委員に対し未だ別途委嘱状の交付に至らない状況下において開催された選考委員会に関する支出である。

請求人の主張によると、条例化された後の選考委員に対しても、別途委嘱状の交付がなされていない選考委員会については、委嘱がなされていない違法な委員会となり、したがって当該委員会に係る支出は全て違法な支出となることを論拠としている。

委嘱について考察すると、一般的に別途法令等に特別の定めがある場合を除き、当事者の一方からの委嘱を相手方が承諾することによって成立し、文書による委嘱状交付を要件として具備しなければ効力発生には至らない、いわゆる要式行為にはあたらないものであると解されている。

本件各選考委員にかかる委嘱については、選考委員会条例に依拠しており、同条例第3条第2項において、市長が委嘱すると規定されているところであるが、委嘱状の交付等委嘱の方式については規定されていない。

本件請求にかかる各選考委員への委嘱について、当局の聴取を実施した結果、委嘱状の



交付の有無については、請求人の主張するように、条例化後の平成 24 年 11 月 12 日の開催日時点では新たな選考委員を除き、別途委嘱状を交付した事実は認められず、本件にかかる委嘱の効力についての明文化された監査証拠は確認できなかった。

委嘱の効力について考えを巡らすと、条例化前の選考委員と条例化後の選考委員が同一人であり、同委員から継続して委嘱を受ける意思が存することによりその職務が継続し、行政裁量による新規の委嘱状の作成を要しないとする理解も不合理であるとは断じ得ないが、選考委員会要綱において委嘱された選考委員の根拠法令が異なったものとなるため、改めて委嘱手続きをとることが事務手続きとしては合理的であると考え。しかし、この判断は、条例化前の選考委員会において論議された決定事項が継続されないものと解することにはならない。

条例化後の平成 24 年 11 月 12 日開催分にかかる選考委員への委嘱については、新たな委嘱状が存しないことから、市から各選考委員への委嘱の統一された効力の継続性については必ずしも明確であるとはいえない。しかし、市が各選考委員へ選考委員会に出席することを文書等で要請し、各選考委員がこれを承諾したため出席に至ったと考えることが自然であり、委嘱する側と委嘱される側の双方の承諾をもって有効に委嘱の効力が発生するという観点から、市と各選考委員との委嘱関係は有効に成立していると解される。

委嘱状については、その交付により、各選考委員に委嘱したという事実を明確化するために交付されることが望ましいものであることに疑いはないが、翻って委嘱状の交付がなされていないことをもって直ちに当該委員会が違法であるとまではいえないと考える。

## 2. 関連支出金額等の損害について

会議録作成委託料及び職員時間外勤務手当の支出は、本件選考委員会の設置目的である羽衣保育所の移管先法人の選考に関する意見集約等を行う上で、本市の保健福祉行政に必要な委員会活動に至る職務準備行為に伴う支出と伺えるところであり、それに基づいて引き続き職務をおこなって一定の最終意見のとりまとめ等職務の完遂がな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と考える。

また、未だ支払われていない委員報酬及び費用弁償支出については、平成 24 年 11 月 12 日の選考委員会を選考委員会条例に基づく委員会としては取り扱わない準備会合と位置付けたこと、その会合に係る委員報酬と費用弁償の支払いを請求した一部委員に対して、当該支出をしないことを文書で回答していること、また、平成 25 年度予算において当該支出に係る予算措置がなされていないこと等から、今後当該支出負担行為等がなされることが相当の確実さをもって予測されるとは認められないため、財務会計上の損害の回避を図るという住民監査請求の要件が満たされていないと考える。

## 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。

以上