

生駒市監査委員告示第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

平成24年5月7日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美
生駒市監査委員 井 上 圭 吾
生駒市監査委員 中 谷 尚 敬

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成24年3月13日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市が、法律又は条例の定めによらず、生駒市市民自治推進会議設置要綱（以下「設置要綱」という。）により生駒市市民自治推進会議（以下「推進会議」という。）を設置し、平成24年1月17日開催の会議に出席した各委員に対し、謝礼として合計67,000円を支払った行為

2 対象行為が違法又は不当であることの理由

自治法第138条の4第3項の規定では、普通地方公共団体が任意に附属機関を設置する場合には、法律又は条例の定めるところにより設置しなければならないとされているにもかかわらず、生駒市が条例ではなく設置要綱により推進会議を設置したことは違法である。また、条例の定めもなく学識経験を有する委員とその他の委員で支給額に差をつけていることは憲法第14条違反である。そのため、生駒市が平成24年1月17日に開催された推進会議の会議に出席した8名の委員に対し、謝礼として67,000円を支払った行為は、給与条例主義に違反した違法な行為である。

3 求める措置内容

生駒市長に対し、平成24年1月17日開催の会議に出席した推進会議の委員に支払った合計67,000円及び支払日翌日から起算し生駒市へ返還されるまでの民法所定の遅延損

害金を生駒市に返還すること、推進会議を解散すること及び推進会議から市長に提出された答申又は提言を無効にすることを勧告するよう求める。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成24年4月5日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市が、平成24年1月17日開催の会議に出席した推進会議の委員に対し、謝礼として合計67,000円を支払った行為について監査の対象とした。

3 監査の対象部局等

生駒市市長公室市民活動推進課を監査の対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、市長公室長及び市民活動推進課長の出席を求め、平成24年4月5日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

主文

- 1 本件請求について、請求人の求める措置請求を棄却する。
- 2 推進会議は、その活動実態から附属機関に該当すると認められたため、次のとおり生駒市長に対し勧告する。
 - (1) 推進会議を存続させるか否か、存続させるとした場合、条例に基づき附属機関として設置する、あるいは所掌事務の範囲を明文で限定するなどしてその活動が附属機関と同じ活動にならないようにするなど、適切な措置を講じ、その結果を平成24年10月13日までに報告すること。
 - (2) 上記報告をするまでの間、推進会議の活動を停止するための適切な措置を講じ、その結果を平成24年5月31日までに報告すること。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに提出された資料及び関係職員の事情聴取に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 推進会議について

ア 推進会議の設置

推進会議は、市民、議会、及び市長をはじめとする行政が、それぞれどのような役割を担ってよりよい生駒市をつくっていくかという三者の役割と責務を明らかにした、いわゆる

自治体運営の基本ルールを定めた生駒市自治基本条例（平成21年6月生駒市条例第20号）（以下「基本条例」という。）の運営状況等を市民の立場から見守るために設置要綱に基づき平成21年8月18日に設置された。推進会議の所掌事務は、①基本条例の趣旨、目的等の周知を図るための取組や、基本条例の適正な進行管理等に関すること、及び②その他基本条例を推進していく上で特に必要と認められる事項とされている（設置要綱第2条）。

委員の定数は10名以内とされ（設置要綱第3条）、現在の委員構成は、学識経験を有する者3名、市議会議員1名、その他市長が認める者6名で計10名となっており、委員の任期は市長が委嘱した日から基本条例第54条に規定する見直し案の策定までとなっている（設置要綱第4条）。推進会議には、会長、副会長を各1名ずつ置くこととなっているが（設置要綱第5条第1項）、会議体としての定足数や決議要件などは定められていない。また、推進会議の庶務は市民活動推進課で処理することが定められている（設置要綱第8条）。

イ 推進会議の会議開催状況

設置要綱施行日から本件請求時点までの間に開催された推進会議の会議は、下表のとおりである。

	開催日	案件
第1回	平成21年9月24日	・会長の互選、副会長の指名等
第2回	平成21年11月25日	・シンポジウム開催報告について ・自治基本条例施行にむけた行政の取り組みについて
第3回	平成22年2月24日	・参画と協働のまちづくり事務事業調査等報告について ・生駒市市民自治推進会議ワークスケジュール案について ・(仮称)生駒市市民投票条例案の検討について 等
第4回	平成22年4月6日	・(仮称)生駒市市民投票条例案の基本的事項の検討について
第5回	平成22年7月2日	・(仮称)生駒市市民投票条例案の検討について
第6回	平成22年8月30日	・(仮称)生駒市市民投票条例案の検討について
第7回	平成22年9月29日	・(仮称)生駒市市民投票条例案について ・(仮称)生駒市市民投票条例案及び(仮称)生駒市市民が選択する市民活動団体支援制度に関するアンケートについて ・(仮称)生駒市市民が選択する市民活動団体支援制度について
第8回	平成22年11月22日	・(仮称)生駒市市民投票条例案についてのパブリックコメント及びアンケート実施状況について ・(仮称)生駒市市民が選択する市民活動団体支援制度の創設に向けた団体向けアンケートについて
第9回	平成22年12月16日	・(仮称)生駒市市民投票条例案パブリックコメント実施結果について
第10回	平成23年1月12日	・(仮称)生駒市市民投票条例案について
第11回	平成23年3月29日	・(仮称)生駒市市民投票条例案について ・生駒市市民が選択する市民活動団体支援制度について
第12回	平成23年5月23日	・(仮称)生駒市市民投票条例案について ・(仮称)生駒市市民参画と協働推進マニュアルの策定について ・市民自治協議会の設立に向けて

第13回	平成23年7月12日	・(仮称)生駒市市民投票条例(案)について ・(仮称)生駒市市民参画と協働推進マニュアル(案)の策定について
第14回	平成23年10月17日	・附属機関等の会議の公開に関する基準第2条(2)、(3)及び第3条により非公開
第15回	平成24年1月10日	・(仮称)生駒市市民投票条例(案)について
第16回	平成24年1月17日	・(仮称)生駒市市民投票条例(案)について ・(仮称)生駒市市民参画と協働指針(案)の策定について

ウ (仮称)生駒市市民投票条例(案)について

推進会議では、平成24年1月17日に推進会議の提言として「(仮称)生駒市市民投票条例(案)」を市長に提出している。(仮称)生駒市市民投票条例の案については、第3回の会議から第16回の会議にかけて検討を行っている。検討を行うにあたっては、各委員が意見を述べるだけでなく、平成22年11月1日から同月30日までパブリックコメントを実施するとともに、無作為抽出した3,000人の市民を対象にアンケート調査を実施することにより、市民の意見を反映しながら各委員が意見を述べ、各条文の案について検討を行い、推進会議としての条例案をまとめている。

(2) 生駒市における附属機関等に係る運用について

生駒市では、附属機関等の設置及び運営に関する取扱指針（以下「取扱指針」という。）を定め平成20年4月1日から施行している。取扱指針は、自治法第138条の4第3項に基づき法律又は条例により設置する機関（以下「附属機関」という。）と、専門知識の導入、市政に対する市民意見の反映等を目的として個別の要綱等により設置する機関（以下「準附属機関」という。）を、併せて「附属機関等」と定義し、附属機関等の設置及び運営に関し必要な事項を定めている。

また、附属機関の委員に対する報酬の額は、生駒市の特別職の職員で非常勤のものの報酬、費用弁償及び期末手当に関する条例（昭和31年11月生駒市条例第12号）（以下「報酬条例」という。）において、日額14,000円と定められている。準附属機関の委員に対する謝礼の額は、取扱指針と同時に定められた附属機関等の委員の報酬等に関する基準（以下「報酬基準」という。）において、学識経験を有する者として選任された委員は日額14,000円以内、その他の委員については日額5,000円以内とし、準附属機関ごとに任命権者が市長と協議し決定することとしている。なお、市議会議員については、準附属機関の委員としての謝礼は支給しないこととされている。

(3) 平成24年1月17日開催の会議に出席した委員に対する謝礼の支出について

平成24年1月17日開催の第16回会議には、学識経験を有する者として委嘱された委員3名、その他市長が認める者として委嘱された委員5名の計8名の委員が出席している。この会議では、1つ目の案件として(仮称)生駒市市民投票条例(案)について、推進会議としての最終案の検討を行い、2つ目の案件として(仮称)生駒市市民参画と協働指針(案)の策定について検討を行っている。

出席した委員に対して、市は報酬基準に基づき、学識経験を有する者として委嘱された委員3名にそれぞれ14,000円、その他市長が認める者として委嘱された委員5名にそれぞれ5,000円、合計67,000円を、平成24年2月6日に委員謝礼の名目で報償費

から支出している。

2 判断理由

(1) 推進会議の設置について

自治法第138条の4第3項は「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。」と規定している。これは、普通地方公共団体は、任意に附属機関を設置することができるが、その際には、必ず法律又は条例の規定に基づくものでなければならないとの趣旨である（附属機関条例設置主義）。

附属機関及び準附属機関は、行政に住民の意思を反映させるとともに、専門家の知識・技術を導入することにより、複雑化、高度化、専門化する広範囲の行政需要に適切に対応するために設置され、地方行政の政策形成のプロセスを補完する役割を担っている。これらの広範囲でかつ変化する行政需要に応じるためには、迅速かつ機動的に附属機関等を設置することが求められる場合があり、生駒市に限らず、要綱、規則などに基づき設置されている準附属機関が多数存在している。長と議会との二元代表制のもとでは、住民により直接選挙された長には独自の組織編成権があるが、附属機関の設置については議会によるコントロールを認めているのが自治法第138条の4第3項の趣旨である。ここにいう「附属機関」には、一時的、臨時的に設置される機関や、住民の権利義務に影響を及ぼす権限行使の前提となる調停、審査、諮問又は調査を行うものでない機関は含まれないとの見解もあるが、一般的には、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理解されている（平成14年1月30日さいたま地方裁判所平成11年（行ウ）第8号）。

本件請求の監査対象である推進会議は設置要綱により設置されており、法律又は条例を設置根拠とする附属機関として設置されたものではない。そのため、設置目的、委員の構成、設置する期間、活動内容等を総合的にみたとときに、その実態が、実質的には自治法第138条の4第3項に定める附属機関と認められる場合、推進会議の設置は法律又は条例に基づいていないから違法であると判断せざるを得ないこととなる。

そこで、推進会議についてみると、その設置目的は基本条例の運営状況等を市民の立場から見守ることであり、その所掌事務は、基本条例の趣旨、目的等の周知を図るための取組や基本条例の適正な進行管理等に関する事、及びその他基本条例を推進していく上で特に必要と認められる事項とされ、組織としては会長及び副会長は置かれるものの会議体としての定足数や決議要件などは定められておらず、設置要綱からは必ずしも調停、審査、諮問又は調査を行うための機関とは認められない。しかし、推進会議の現実の活動内容を見ると、市からの提案による案件として、(仮称)生駒市市民投票条例(案)について検討を重ね、市民の意見を反映させるためにパブリックコメントやアンケート調査を行い、最終的には推進会議の名前において(仮称)生駒市市民投票条例(案)を市長に提出している。このことは、市長からの諮問に対する答申という形式ではないものの、条例案を推進会議の案件として調査、検討し、一つの組織体として市長に対し一定の提言を行っているものであり、実態としてみ

れば、推進会議は市長の諮問、調査を行う機関であると言わざるを得ない。また、推進会議の委員の任期は、基本条例施行後5年以内に行われる同条例の見直し案の策定までとされ、かつ既に2年6か月以上にわたり活動を行っていることから考えて、一時的、臨時的に設置された機関ではない上、会議において(仮称)生駒市市民投票条例(案)という住民の権利義務に影響を及ぼす事項について検討を行っている。

このように、推進会議は、その実質的な活動内容からみれば、自治法第138条の4第3項に定める附属機関に該当すると認められ、条例ではなく要綱で設置された推進会議が現状の活動を続ける限り、違法であると言わざるを得ない。

なお、当監査委員は、平成23年11月18日付けで請求のあった住民監査請求につき、平成24年1月13日付けで、条例によらず要綱などに基づき設置された推進会議を含む24の準附属機関について、その設置目的、業務の実態等を精査し、附属機関として条例に基づいて設置すべきものとそうでないものを整理した上で、適切な措置を検討し、その結果を9か月以内に報告するよう、生駒市長に対して勧告したが、これを受けて、執行機関においては現在整理、検討作業を行っているとのことである。

しかし、上記のとおり、推進会議は、これまでの活動内容を前提とする限り附属機関に該当することから、推進会議を今後も存続させるか否か、存続させるとした場合、条例に基づき設置するか、あるいは所掌事務の範囲を附属機関とならないように明文で限定するかなどして、違法とならないように適切な措置を講じる必要があると判断した。また、推進会議の実態は附属機関と認められ、その活動は違法になる可能性が高いため、適切な措置がとられるまでの間、推進会議の活動を停止することが相当である。よって、主文のとおり勧告することとした。

また、請求人は、推進会議から市長に提出された答申又は提言を無効にすることを求めているが、推進会議から出される答申又は提言については、法的な拘束力を持つものではないことから、これを市の政策や施策に採り入れるかどうかについては、専ら市長の裁量に委ねられているものであるといえる。そのため、推進会議が提出する答申又は提言について、有効又は無効という概念自体が存在しないということができることから、答申又は提言を無効にすることを求める請求については棄却することとした。

(2) 推進会議の委員に対する謝礼の支出について

附属機関の場合、自治法第204条の2の規定により、法律又はこれに基づく条例によらないでいかなる給与その他の給付も支給できないとされ(報酬等条例主義)、生駒市では報酬条例を制定し、これに基づき委員に報酬を支給している。生駒市は、推進会議については、準附属機関として設置されており附属機関に該当しないとしているため、報酬条例の適用を受けず、報酬基準を定めて謝礼を支給している。しかし、上記のとおり、推進会議は実質的に附属機関に該当するから、推進会議の設置は違法であり、推進会議の委員に対し謝礼を支給した行為は、法律又は条例に基づかずに報酬を支給したことになって、違法な行為であると言わざるを得ない。

しかし、委員に対する謝礼等の支払いなどが報酬等条例主義に反するとしても、委員が適切な任務遂行(役務提供)をしている場合には、生駒市は任務遂行による役務の給付を受けているのであるから、生駒市は損害を被っていないとみるべきである。本件監査における対

象行為である平成24年1月17日開催の第16回会議では、出席した委員につき明らかに不適切な任務遂行と認められる行為は認められず、委員への謝礼等の支払いが生駒市に損害を与えたとまでは認められない。

また、報酬基準において、学識経験を有する者として選任された委員とそれ以外の委員で謝礼の額に差異があることについては、学識経験を有する者として選任された委員については、委員が有する豊富な知識と経験により、より専門的な意見の提供を期待し選任するものであるから、他の委員と謝礼の額に差をつけていることが、平等性を欠き、直ちに違法又は不当であると言うことはできない。

以上のことから、平成24年1月17日開催の会議に出席した推進会議の委員に支払った合計67,000円及び支払日翌日から起算し生駒市へ返還されるまでの民法所定の遅延損害金を生駒市に返還することを求めるとの請求を棄却することとした。

以上