

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成25年8月7日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、Aから提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

(7) 県では、要綱等で設置された法定外の附属機関（以下「法定外附属機関」という。）が30存在する。これら法定外附属機関については、県の附属機関設置条例（昭和36年兵庫県条例第20号）に規定がなく、報酬の額及び支給方法を規定した条例もないことから、明らかに自治法に違反する状態が続いている。

(i) 自治法の解説書で最も信頼されている「新版逐条地方自治法（第3次改訂版）」には、「政令又は規則その他の規程などで、附属機関を設置することはできないとするものである」との記載がある。

(ii) 自治法は、行政組織法定主義をとっており、新たな組織、機関等を設ける場合、議会での議決の手続を経る中で、当該組織の必要性、妥当性等についてチェックされることになっている。それを要綱等で設置することになると、議会でのチェックがなくなり、不要な、妥当性のない附属機関が増えることになりかねない。

(I) そのことを踏まえ、法定外附属機関については違法であるとの判例及び監査結果が複数出ている。なお、臨時的な市民参加会議は、要綱等で設置しても違法ではないとの学説はあるが、30の法定外附属機関は、いずれも臨時ではなく継続的に設置されており、これにも該当しない。

###### イ 求める措置の内容

30の法定外附属機関の速やかな条例化を求めるとともに、報酬の額及び支給方法が条例に規定されるまで報償費の支給を行わないよう、知事に勧告することを求める。

##### (2) 事実証明書

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として、別記1の文書が提出された。

#### 3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成25年8月7日（請求書提出日）付けで受理した。

### 第2 証拠の提出及び陳述

#### 1 請求人の陳述

請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、平成25年9月2日に請求人から陳述書及び新たな証拠として別記2の文書の提出があった。

陳述書において請求人は、30の法定外附属機関について、活動開始状況が確認できていないものも含めいずれも数年にわたる活動が続いているものと考えられるので、臨時的市民会議に当たらな

いことが別記2の文書から確認できると記載している。

## 2 執行機関の陳述の要旨

平成25年9月9日に、企画県民部の陳述を実施したところ(自治法第242条第7項)、おおむね次のとおり陳述があった。

### (1) 協議会等の違法性

ア 最新の「新版逐条地方自治法(第7次改訂版)」では、要綱等によって設置している協議会、委員会等(以下「協議会等」という。)について、「『機関』とは区別して、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場として設けられるもので、(自治法第138条の4)第3項に違反するものではないとみられる」としている。

イ 県は、個々の事業や事務を遂行する上でより質の高い政策判断を行うため、広く県民や有識者から意見を聴取する場として協議会等を設置しており、請求対象の30の協議会等は、「新版逐条地方自治法(第7次改訂版)」のいう「行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場」と同類のものである。

ウ また、国においては、行政運営上の参考に資するため、大臣等の決裁を経て、有識者等の参集を求める会合を「懇談会等行政運営上の会合」と位置付け、閣議決定している。請求対象の30の協議会等も国の位置付けと同様のものである。

エ 学説にも附属機関条例主義に関して「“住民協働”原則下の自治体にあつては、公選首長がその住民直接行政責任を果たすべく住民参加手続を拡充し、施策事項に応じて機動的に『要綱』設置することに、住民代表議会とはいえ公選首長による直接責任行政の自主性を過度に損なってはならないという制約も存する」として、協議会等の存在を認め、かつ、その設置は首長の裁量の範囲とするなど、適法解釈を有力に唱えているものがある。

オ このように、自治法の解釈や国の取扱い等を踏まえると、請求対象の30の協議会等については違法性がない。

### (2) 協議会等を違法としている判決

ア 請求人が主張する協議会等が違法であるとされた判決では、附属機関と認定する要素として、職員以外の外部委員が含まれた合議制の機関であること、機関の職務が調停、審査、諮問に対する審議又は調査に当たること、所掌事務の住民の権利義務への影響度などが挙げられているが、判決によって附属機関として認定した判断要素は異なっており、確立されていない。

イ 現時点の判決は全て地方裁判所又は高等裁判所によるものであり、最高裁判所の最終的な判断はなく、判例が確立されていないことも踏まえると、協議会等が違法であるとはいえない。

### (3) 議会によるチェック

ア 協議会等の設置やその内容については毎年度、予算案として議会で審議、承認されているとともに、協議会等の開催状況や報償費の支出額についても毎年度、決算や監査結果を通じて議会に報告しており、現状でも、議会のチェックは行われている。

イ また、「第2次行財政構造改革推進方策」に基づき、協議会等の新設の抑制、設置の必要性の低下したものの統廃合等を推進しており、平成25年4月時点で平成19年4月と比べて全体の約3割に当たる16機関、294人の委員の削減を実施している。また、委員の報償費についても、附属機関の委員報酬の額に準じた削減を行うなど、支出額の見直しも実施している。

なお、見直し状況は、「第2次行財政構造改革推進方策」の実施状況を議会に報告し、県民に公表している。

ウ このように、協議会等の設置や報償費の支出については、議会のチェックの下、新設の抑制、必要性の低下したものの統廃合等の推進、運営の合理化を図っており、適正に実施しているも

のと考えている。

### 第3 監査の対象

請求書及び事実証明書に基づき、請求対象の30の協議会等（請求人のいう法定外附属機関）の委員に対する報償費の支出のうち、平成25年度に支出されるものを対象とした。

平成26年度以降の支出は、予算が成立しておらず、支出が相当の確実さをもって予測されないことから、監査の対象としなかった。

### 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求人の陳述書、請求人の新たな証拠、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査（平成25年8月23日等実施）により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

#### 1 認定した事実

(1) 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。

また、自治法第202条の3第2項は「附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とする」と規定し、自治法第203条の2は非常勤の職員に対して「報酬を支給しなければならない」とし（同条第1項）、「報酬及び費用弁償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」と規定している（同条第4項）。

(2) 請求対象の30の協議会等は、いずれも要綱等に基づき設置されている。また、その構成員が協議会等の業務に従事した場合は、その構成員に対して報償費（謝金）を支出することとされている。

(3) 請求人が摘示する解説書「新版逐条地方自治法（第3次改訂版）」（平成17年6月発行）の自治法第138条の4第3項に係る解説では、「これらの附属機関は、『法律又は条例の定めるところにより』設置することができる。このことは、法律又は条例以外の、たとえば、政令又は規則その他の規程などで附属機関を設置することはできないとするものである」とされている。

しかし、平成25年7月に発行された同解説書の最新版である第7次改訂版では、上記の解説の後に、「もっとも、要綱等によって、執行機関の補助職員以外の外部のものも委員或いは構成員として加わる委員会、協議会等を設置している例が少ないが、こうしたものは『機関』とは区別して、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場として設けられるもので、（自治法第138条の4）第3項に違反するものではないとみられる」との記述が追加されているところである。

(4) 県は、附属機関（条例により設置）及び請求対象の30の協議会等（要綱等により設置）を合わせた「附属機関等」を対象として、行政の簡素化の観点から附属機関等の設置を必要最小限に抑制し、会議運営の一層の合理化、活性化及び透明性の向上を図るため、「附属機関等の設置及び運営指針」を策定し、統廃合及び休止の際の要件、終期（原則3年）の設定、委員の数（原則20

人以内)を定めている。

また、県は、「第2次行財政構造改革推進方策」に基づき、附属機関等の新設の抑制や、必要性の低下したものの統廃合等の推進、運営の合理化を図ることとしている。

- (5) 協議会等が附属機関に当たるか否かを判断した判決のうち、請求人が事実証明書で摘示するものの概要は、次のとおりである。なお、それぞれの判決は、協議会等が附属機関に当たるか否かについて、各団体における協議会等の個々の設置趣旨、活動内容、役割等を調べて個別に判断したものであり、最高裁判所の判断を得ることなく裁判が終了している。また、いかなる協議会等が法的に認められ、どのような組織が附属機関に当たるかどうかということについて、最高裁判所による最終的な判断はいまだない。

ア さいたま地方裁判所平成14年1月30日判決では、埼玉県越谷市の協議会等である越谷市情報公開懇話会について附属機関に当たるとしたが、越谷市長に対する損害賠償請求権は認めなかった。

イ 福岡地方裁判所平成14年9月24日判決では、福岡県若宮町(当時)の協議会等である若宮町21まちづくり委員会について附属機関に当たるとし、若宮町長に対する損害賠償請求権を認めた。また、同地方裁判所は同日付けの別の判決で、同町の協議会等である若宮町教育施設適正化審議会、若宮町商工観光振興審議会及び若宮町農業振興審議会についても、同様に附属機関に当たるとし、若宮町長に対する損害賠償請求権を認めた。

ウ 広島高等裁判所岡山支部平成21年6月4日判決(原審岡山地方裁判所平成20年10月30日判決)では、岡山市の協議会等である自治組織に関する検討委員会について附属機関に当たるとし、同市の長等に対する損害賠償請求権を認めた。

エ 東京高等裁判所平成23年9月15日判決(原審横浜地方裁判所平成23年3月23日判決)では、神奈川県平塚市の協議会等である(仮称)次期環境事業センター整備・運営事業者選定委員会について附属機関に当たるとしたが、委員に対する謝礼は、その役務の提供に対する対価として相当なものであるとして、委員に対する不当利得返還請求権は認めなかった。

- (6) 協議会等が附属機関に当たるか否かということ扱った他の団体の住民監査請求の監査結果のうち、請求人が事実証明書で摘示するものの概要は、次のとおりである。なお、いずれの団体も、監査請求前に、協議会等の見直しにより附属機関とする措置をとっていたところ、当該措置をとる前の協議会等としての委員に対して支払った謝礼等の返還等を求めているものである。

ア 横浜市監査委員は、平成25年1月22日付け監査結果で、同市の協議会等である旧横浜市立霧ヶ丘小学校跡地活用事業者公募審査委員会について附属機関に当たるとしたが、委員に対する不当利得返還請求権は認めなかった。

イ 大阪市監査委員は、平成25年2月20日付け監査結果で、同市の協議会等である大阪府市エネルギー戦略会議、新大学構想会議、大阪府市都市魅力戦略会議及び「新たな区」移行プロジェクトについて附属機関に当たるとしたが、大阪市長に対する損害賠償請求権、当該会議等の一部の委員に対する不当利得返還請求権のいずれも認めなかった。

ウ 奈良県監査委員は、平成25年3月26日付け監査結果で、同県の協議会等である奈良県入札監視委員会その他の8委員会について附属機関に当たるとしたが、奈良県知事に対する損害賠償請求権は認めなかった。

- (7) 現在、協議会等の法的な位置付けについての学説は、協議会等が自治法に反する違法なものとする見解と、必ずしも違法なものとはならないとする見解とがある。その動向としては、上記(5)の裁判例が出されたことを契機として、協議会等が必ずしも違法なものとはならないとする有力な見解が唱えられている。

## 2 判断

- (1) 請求人は、請求対象の30の協議会等が自治法に基づく附属機関に当たるにもかかわらず条例の定めがないことから違法であると主張する。

しかしながら、上記1(1)のとおり、そもそも自治法は、どのような組織が附属機関に当たるかについて概括的な定めを置いているものの、その具体的な適用関係を明確に定めた規定が置かれているとはいえない。請求人は、上記1(3)のとおり、「新版逐条地方自治法(第3次改訂版)」において、法律又は条例以外で附属機関を設置することはできないとの記述があることを請求理由の根拠の一つとして示しているが、同解説書の最新版(請求人が示す第3次改訂版から改訂を重ね、現在第7次改訂版が最新版)では、協議会等は自治法に違反するものではないとの記述が追加されており、同解説書(第3次改訂版)の記述をもって、請求人の主張が根拠付けられているということとはできない。

どのような組織が附属機関に当たるかについては、同解説書(第7次改訂版)によっても明確な解釈は示されておらず、また、協議会等の法的な位置付けに係る学説についても、上記1(7)のとおり、明確な解釈は確立していないが、協議会等が必ずしも違法なものとはならないとする有力な見解が唱えられている。請求人がいう「臨時的市民会議」に当たらないものを附属機関とする主張も、学説の一つの解釈を元にした見解に過ぎないものである。

- (2) さらに、請求人は、請求対象の30の協議会等が違法である根拠として、そのような趣旨の判決及び監査結果が複数あると主張する。

しかし、請求人が示す判決及び監査結果は、上記1(5)及び(6)のとおり、当該地方公共団体における協議会等の個々の設置趣旨、活動内容、役割等を調べて個別に判断した上で、附属機関として条例により設置すべきものを要綱等により設置したことをもって違法とするか、あるいは条例により附属機関とされたものがそれ以前の要綱等で設置されていた期間について違法としたものである。つまり、これらの判決及び監査結果は、協議会等の個々の活動内容や役割などに関係なく、単に附属機関として条例で定められていないことや、「臨時的市民会議」に当たらないことのみをもって、協議会等の設置を違法と判断したものではない。

そして、請求人は、これらの判決及び監査結果がいかなる理由で請求対象の30の協議会等に当てはめられるのか、明確に主張していない。また、そもそもいかなる協議会等が附属機関に当たるかということについての最高裁判所による最終的な判断は、いまだ示されていない。

- (3) よって、上記(1)及び(2)を総合的に判断すると、自治法は、協議会等を全て一律に附属機関として条例で規定することを要するものとしているとまではいえないと考えられる。

なお、協議会等については、行財政構造改革を行う中で、上記1(4)の附属機関等の設置及び運営指針も踏まえた見直しが行われているところであるが、今後も不断の見直しを進められたい。

- (4) また、請求人は、自治法において、これらの委員の報酬の額及び支給方法が条例の定めによらなければならないこととなっているにもかかわらず、条例で規定していないことが違法であると主張する。

しかし、上記(1)から(3)までのとおり、請求対象の30の協議会等を全て一律に附属機関として条例で規定することを、自治法が要するものとしているとまではいえないと考えられることを踏まえると、上記1(1)のとおり、自治法で報酬の額及び支給方法について条例の定めを要する旨規定されているのは附属機関の委員に対する報酬に限られ(自治法第203条の2)協議会等の委員の役務の提供に対する報償費(謝金)について、条例の定めを要する旨の自治法の定めはないことから、請求人の主張に理由はない。

以上のとおり、法定外附属機関の速やかな条例化を求めるとともに、報酬の額及び支給方法が条

例に規定されるまで報償費の支給を行わないよう、知事に勧告することを求める、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

#### 別記 1

- 1 「同種の判例及び監査結果」と題する書面
- 2 「要綱等に基づく協議会等（H25. 4. 1 現在）」と題する書面
- 3 「協議会等の報酬について」と題する書面
- 4 「法令等に基づく附属機関」と題する書面
- 5 行財政構造改革県民会議設置要綱
- 6 行財政構造改革県民会議委員名簿
- 7 兵庫県入札監視委員会委員名簿
- 8 平成25年度予算特別委員会（第4日 3月6日）会議録

#### 別記 2

- 1 行財政構造改革県民会議設置要綱
- 2 「総合事業等の審査について」と題する書面
- 3 「兵庫県職員公益通報制度について」と題する書面
- 4 「兵庫県職員公益通報制度」と題する書面
- 5 兵庫県メディカルコントロール協議会委員名簿
- 6 「兵庫県人権擁護推進懇話会について」と題する書面
- 7 新ひょうご子ども未来プラン推進協議会設置要綱
- 8 「兵庫県子ども・子育て会議」と題する書面
- 9 「肝炎対策協議会及び肝疾患診療連携体制について」と題する書面
- 10 兵庫県献血推進協議会設置要綱
- 11 兵庫県薬物乱用対策推進本部要綱
- 12 兵庫県中山間ふるさと・水と土保全対策委員会設置要綱
- 13 「兵庫県中山間ふるさと・水と土保全対策委員会」と題する書面
- 14 豊かなふるさとづくり推進委員会設置要綱
- 15 「豊かなふるさとづくり推進委員会（旧兵庫県中山間地域等直接支払制度推進委員会）」と題する書面
- 16 松くい虫被害対策推進協議会設置要綱（平成24年6月11日施行分）
- 17 松くい虫被害対策推進協議会設置要綱（平成18年6月11日施行分）
- 18 兵庫県入札監視委員会設置要綱
- 19 公共事業等審査会委員名簿
- 20 企業庁経営評価委員会設置要綱
- 21 武庫川水系河川整備計画フォローアップ委員会設置要綱
- 22 「病院構造改革委員会の開催概要」と題する書面