

高 石 監 査 第 177 号
平成 24 年 12 月 13 日

請求人（代表者）
（省 略）
外 78 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 18 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

79 名

2. 請求書の提出（収受）

平成 24 年 10 月 18 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 23 年 9 月 14 日から同年 11 月 25 日までの、高石市立加茂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、および会議録作成委託料等 77 万 8780 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、高石市立加茂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、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、当時の子育て支援課長浅井淳一に対し、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 23 年 11 月 25 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を請求する。

（2）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選考等、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。

第2 請求の理由

1 選考委員会の設置

高石市は、平成 23 年夏ころ、高石市長阪口伸六の決裁により、設置要綱を制定し（甲第 1 号証）、選考委員会を設置した。

2 選考委員会の開催

選考委員会は下記の期日に開催され、委員への報酬、旅費、および会議録作成委託料として 77 万 8780 円、および職員の残業代が支出された（甲第 2 号証）。

記

第 1 回	平成 23 年	9 月 14 日
第 2 回		9 月 22 日
第 3 回		11 月 11 日
第 4 回		11 月 13 日
第 5 回		11 月 23 日
第 6 回		11 月 25 日

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、高石市立加茂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）、受託事業者募集要項、保育運営の条件、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、受託事業者を社会福祉法人不易創造館に選考した。

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、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ために、前述したように、合計 77 万 8780 円および職員の残業代が支出されている。

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。

したがって、阪口に対し、高石市が被った損害を賠償させるべきである。

(2) 当時の子育て支援課長浅井淳一の責任

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、浅井は、子育て支援課長として本件支出負担行為等を行った。浅井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、浅井に対し、高石市が被った損害を賠償させるべきである。

6 結論

よって、請求の趣旨記載の措置請求を求める。

7 おわりに

選考の結果、事業者が社会福祉法人不易創造館に決定し、理事長代理の〇〇〇〇〇が新園長に就任予定であった。しかし、〇〇が理事長である〇〇〇〇〇〇〇〇が、大阪市の保育事業で補助金を不正に受給し1億5000万円もの返還請求を受けていたことが明らかになり、〇〇が加茂保育所の新園長就任を辞退するという問題に発展している。

〇〇は、不易創造館の理事長代理で、新設保育園の運営は勿論、保育方針を左右する重要な人物である。加茂保育所の選考委員会が、このような不正行為を行う人物が理事長代理である不易創造館を選考したことは、そこでの議論や調査が不十分であったと言わざるを得ない。

これは、行政が議会の条例なしに選考委員会を設置し、十分検討することなく法人を決定したからに他ならない。

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 高石市立加茂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 平成23年度決算書 高石市（甲第2号証）
 - 3 朝日新聞記事 平成24年9月25日（甲第3号証）
 - 4 F A X送信表 大阪府総務部市町村課行政グループ（甲第4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、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。

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財務会計上の行為についておこな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、（2）「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選考等、高石市が事業者の決定のためにおこなった行為を無効にすること」は、財務会計上の行為でないため、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。）

その他の請求（ただし、上記『第2 請求の理由』『2 選考委員会の開催』で具体的に摘示されている委員報酬等の支出金額に係るものに限る。）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24日付けで受理した。

3. 適法な請求の要件

住民監査請求では、請求人は請求書において氏名を自署することが求められている（地方自治法施行規則第13条）ほか、一定の要件が定められている。この要件は、住民監査請求が、賠償等を求める住民訴訟の必須の前置手続と位置づけられていることから重要である。本件請求では、明らかに筆跡を同じくする請求人署名が散見されたため、請求人代表者を通じて不適法部分について補正を求めた。当該補正の結果、請求人の人数は受理時の88人から79人となっている。

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11月5日に請求人に陳述の機会を設け、補足的な陳述を受けた。

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 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. 高石市立加茂保育所の民営化に係る事業者選考委員会の経過

高石市立加茂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23年8月18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加茂保育所を民営化により全面建替えをおこなうことを決定したことを受け、平成23年第3回市議会臨時会において、選考委員会に係る委員報酬、委員費用弁償（交通費）、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23年9月8日に選考委員会設置要綱を告示、施行し、平成23年9月14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7名に委嘱状を交付し、第1回選考委員会を開催し、平成23年9月22日にはさらに保護者代表委員1名に委嘱状を交付し計8名の委員で、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おこなったものである。

本市はこれに基づき高石市立加茂保育所の民営化に係る受託事業者募集要項を定め、平成23年9月27日から平成23年11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3法人の応募があったところである。

本市はこの応募結果を選考委員会に報告し、選考委員会は平成23年11月11日に第3回、11月13日に第4回、11月23日に第5回、11月25日に第6回を開催し、選考に際し、本市が選考基準等の案を示し、各委員から意見をいただき、応募申請書を基に十分な議論もおこない、法人ヒアリングや法人が現に運営している保育園の調査もおこないながら、応募のあった法人から最適な法人を選考のうえ、第6回開催日である11月25日付で委員長から本市に対して報告をおこなったものである。

これを受けて本市は、平成23年11月28日付で移管先となる法人を最終的に決定している。

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718,809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 ※	531,000	専門員等として日額9,000
委員費用弁償	27,280	交通費実費
会議録作成委託料	86,625	契約単価による所要額
職員時間外勤務手当	73,904	給与条例による所要額

※ 委員会開催日：9月14日、9月22日、11月11日、11月13日、11月23日、11月25日（計6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、市立加茂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23年8月18日の本市行財政改革推進本部会議における市立加茂保育所民営化の決定を受け、関連予算の承認を経て、平成23年9月8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「高石市立加茂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。

選考委員会は、最も適切な法人を選考するにあたり、6回の会議を開催して、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、選考基準について議論し、応募のあった3法人からヒアリングや現地調査をおこなって、平成23年11月25日に選考結果を本市へ報告している。

請求人は、陳述において、選考委員会の選考結果報告書に、審査、調査がおこなわれたとの記述があることを指摘し、さらに、「法制執務室」（請求人によると民間のシンクタンク）が挙げる附属機関の要件を示して、本件選考委員会が条例化すべき附属機関に該当することを主張している。

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るが、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、という本市の主張に不合理はないと考える。

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、調査等をおこなうことを職務とする機関を総称するものであつて、その名称は問わない」とされるが、「附属機関」の判定では、その委員会でおこなわれている意見形成が、参考意見の収集としておこなわれているか、行政判断の一環としておこな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、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。

この視点によると、請求人が示す要件は、「附属機関」にみられる一定の属性（類型）を示すものではあるが、その判定に必ず適用すべき規準とまで扱うには至らないと考える。

一方、本市における執行機関としての選考委員会の参考意見の受入態勢をうかがうと、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、本市の関係部課が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みられなかった。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。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。

なお、加茂保育所の移行準備において移管先法人で請求人が指摘するような状況が生じていることは、選考結果や選考方法についての問題提起であつて、本件選考委員会に関連する請求内容（委員報酬等 718,809 円）に係る財務会計行為の違法性とは関係はないと考えられる。

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」にもとづく日額 9,000 円を支出している。請求人は、その「高石市報酬及び費用弁償条例」には、本件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。地方公務員法の特別職に係る条文の適用方法には請求人陳述の指摘のとおり議論はあるが、「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が、本件選考委員会が務めた加茂保育所の移管先法人の選定に関する意見集約等の活動は、本市の保

健福祉行政への必要のための代替のないものであり、選考委員会として一定の最終意見のとりまとめをおこない、それに基づいて関連する行政事務が進められていることから、本市に損害が生じているとはいえない。

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。市長および関係職員には、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。

本件請求は、多数の請求人により請求されたが、受理審査において、名義借りに相当すると思われる例も生じている。住民監査請求は、住民訴訟の手続きの一環である法律行為であり、積極的な本人の意思のない請求や他人の名義を用いることは、広く違法行為であることを申し添える。

以上