

尼崎市監査公表第10号

尼崎市職員措置請求に係る通知文の公表について

地方自治法第242条第1項の規定により、塚元 精一氏他2人から平成25年4月19日付けで提出のあったみだしの措置請求について監査を行い、慎重に協議を重ね、合意の形成に努めてきたところであるが、最終的に意見の一致をみることができず、合議が調わなかったため、その旨を別紙のとおり、同人に通知した。なお、本件については、監査委員会議で公表することと決定したため、尼崎市監査基準第17条の手続きに準じて公表する。

平成25年5月30日

尼崎市監査委員	須	賀	邦	郎
同	堀		智	子
同	北	村	章	治
同	田	村	征	雄

1 請求の要旨

請求人から提出された措置請求書の内容からすれば、請求の要旨は次のとおりである。

大島保育所を民間移管するに当たり設置された、大島保育所移管法人選考委員会(以下「本件委員会」という。)は地方自治法(以下「法」という。)第138条の4第3項に規定する附属機関に該当するにもかかわらず、条例に基づかないで設置されている。

附属機関は、執行機関の要請により行政執行の他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、本件委員会は、すべて職員以外の外部者で構成されている、書類審査、面接審査、実地調査等の過程を経て法人を選考、選考の結果を市に報告を行った後に市が決定するとされている、委員長を定め、会議は委員長が招集する等組織化されていることから、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、附属機関であることは明らかである。

また、本件委員会は附属機関に該当するため、その委員らに対する報酬は条例に基づいて支出することを要するが、「尼崎市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」には、本件委員会の委員に対する報酬について規定されておらず、このことは、給与条例主義(法第204条の2)にも違反している。

したがって、本件委員会の設置は違法であり、違法な本件委員会のために支出された一切の経費は、違法な公金の支出である。

これらのことから、市長、こども青少年局長、保育計画担当課長(以下「市長等」という。)に対し、本件委員会の開催にかかる委員への報酬、旅費、食糧費及び職員の残業代等一切の経費を返還するよう求めている。

さらに、本件委員会の決定事項、及びこれに基づいてなされた事業者の選考等、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求めている。

2 請求の受理

平成25年4月19日付けで請求のあった本件職員措置請求(以下「本件請求」という。)は、要件審査の段階で、法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、同日付けでこれを受理することとした。

3 監査の対象事項

請求人が主張する、本件委員会の委員に対する報酬等の支出が違法若しくは不当になされているかを監査の対象とする。

なお、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については、財務に関する事項ではないため、監査の対象外となる。

4 監査の実施

(1) 監査対象部局

こども青少年局及び総務局

(2) 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定による証拠の提出及び陳述の機会の付与については、本件請求にかかる請求書において陳述の機会を求めていたが、平成 25 年 5 月 7 日付けで請求人より陳述を行わない旨の申し出があったため行っていない。

(3) 監査対象部局に対する文書照会

平成 25 年 5 月 15 日、こども青少年局から、及び平成 25 年 5 月 14 日、総務局からそれぞれ本件請求にかかる照会事項に対する文書回答を得た。

(4) 監査の期間

平成 25 年 4 月 19 日から同年 5 月 30 日まで

5 監査の結果

(1) 事実の認定

こども青少年局及び総務局からの文書回答並びに関係資料等によると、次のことが認められる。

ア 本件委員会について

(ア) 設置根拠及び目的等

本件委員会は、尼崎市立保育所移管法人選考委員会設置要綱（以下「要綱」という。）に基づき、尼崎市立保育所の移管法人の選考を公正かつ適正に実施するため設置されたものであり、尼崎市立保育所移管法人選考委員会は移管対象の保育所ごとに設置することとしている。

大島保育所の民間移管にかかる本件委員会の設置期間は、別途決裁により平成 24 年 8 月 27 日から所掌事務が終了するまでとなっており、現在も継続している。

なお、平成 16 年度から平成 19 年度までに実施した民間移管については、選定委員会を設けず、職員が書類による資格審査を行い、資格審査を通過した法人が複数の場合は公開抽選で法人を決定していたが、議会の陳情採択等を受け、保護者も含めた外部委員による選考委員会を設置することとなった。

(イ) 委員の構成等

a 委員構成

要綱では、学識経験者、市民団体の代表者、移管対象保育所の利用者の代表者のうちから選任し、6 人以内の委員をもって組織するとされているが、本件委員会は、設置当初保護者代表として参加する者がいなかったため、学識経験者 3 人、市民団体代表 1 人の 4 人で構成された。

その後、平成 25 年 1 月 30 日付けで保護者代表が選出されたため、現在は、上記に保護者代表 2 人を加えた 6 人で構成されている。

b 本件委員会委員の任期及び身分

学識経験者及び市民団体の代表者は平成 24 年 8 月 27 日から、保護者代表は平成 25 年 1 月 30 日から、それぞれ所掌事務が終了するまでの間、本件委員会委員として市長から委嘱されている。

c 委員長等

委員の互選により委員長を置き、委員長は本件委員会を代表し、会務を総理することとされている。また、委員長に事故があるとき、又は欠けたときは、委員の内から委員長があらかじめ指定した者がその職務を代理することとされており、それぞれ1回目の会議で決定している。

d 会議の運営方法

本件委員会の会議は、委員長が召集し、委員長がその議長となるとされ、会議は委員の半数以上の出席がなければ開くことができないとされている。

(ウ) 所掌事務等

本件委員会の所掌事務は

- a 選考基準に関すること
 - b 応募法人の審査に関すること
 - c 移管法人の選考及び選考結果の報告に関すること
- とされている。

なお、本件委員会の庶務はこども青少年局において処理することとされている。

(I) 開催状況

a 第1回 平成24年10月30日

- (a) 委嘱状交付
- (b) 委員長の互選及び委員長職務代理者の指名
- (c) 会議の公開・非公開について
- (d) 今後の委員会の進め方及びスケジュールについて
- (e) 「公立保育所の民間移管に係る取扱い基準」について
- (f) 「移管法人募集要領」及び移管条件について

b 第2回 平成24年11月20日

- (a) 法人選考基準について
- (b) 審査方法について(選考基準評価シート)
- (c) 保育所運営費シミュレーション

c 第3回 平成25年2月25日及び第4回 平成25年3月23日
法人選考に係る書類審査

d 第5回 平成25年4月16日

- (a) 法人選考に係る書類審査
- (b) 法人選考に係る面接審査の進め方について

(オ) 結果について

現在、移管先法人の選考を行っている段階で、結果はでていないが、選考委員会では、優良な法人を選考し、優良な法人が複数ある場合には、選考委員会において優先順位をつけ書面にて市に報告するとされている。

なお、選考委員会の結果の取扱いについて、市は、移管法人は市が決定するものであるため、選考委員会からの報告は移管法人の決定に当たっての参考意見として取り扱っており、選考委員会の意見により難しい理由があれば当該意見

と異なる決定を行うこともあり得るとしているが、平成 21 年度以降の公立保育所の民間移管について選考委員会の意見と異なる決定を行った例はない。

イ 本件委員会に係る支出の状況について

(ア) 支出の根拠

会議に出席した委員の役務の対価として決裁に基づき支出している。

なお、支出単価については、報償費及び食糧費は平成 24 年度及び平成 25 年度「予算編成事務連絡」に基づき決定している。

(1) 経費の内容及び額

本件委員会開催に伴う経費として、合計 352,835 円を以下のとおり支出している。

a 報償費

10,000 円 × 4 人 × 2 回 = 80,000 円

10,000 円 × 6 人 × 3 回 = 180,000 円

計 260,000 円

b 食糧費

130 円 × 3 人 × 1 回 = 390 円

130 円 × 4 人 × 1 回 = 520 円

130 円 × 5 人 × 1 回 = 650 円

120 円 × 6 人 × 1 回 = 720 円

130 円 × 6 人 × 1 回 = 780 円

計 3,060 円

c 委託料（会議録作成委託）

9,450 円 × 2 時間 × 1 回 = 18,900 円

9,450 円 × 2.5 時間 × 3 回 = 70,875 円

計 89,775 円

ウ 本市における附属機関等の設置手続について

(ア) 附属機関設置等に関する規程等について

附属機関の設置又は廃止については、市長の決裁事項となっており、その過程において「尼崎市事務処理規程等の運用について（副市長通達）」により、行政管理課長、人事管理部長及び総務局長に合議することとされている。

また、附属機関以外の会議体の設置又は改廃については、案件の重要度により課長から副市長までの専決事項（本件委員会は局長専決）となっており、その過程において行政管理課長に合議（職員のみが構成員となる場合にあっては、2 以上の局室の職員が構成員となるものに限る。）することとされている。

(1) 附属機関以外の会議体の見直しについて

平成 23 年 9 月 15 日付け、人事管理室行政管理担当課長名で通知された「附属機関以外の会議体の見直しについて（通知）」では、「法第 202 条の 3 第 1 項

の規定（普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。）により附属機関を設置する場合には、条例に基づくこととされています。」とし、会議体と附属機関を明確にするために、次の事項を確認するよう求めている。

- a 原則として審査会、調査会、委員会の名称を用いない。
- b 議決方法に関する議事手続きを定めない。
- c 聴取した意見について、答申、意見書等合議体として結論と受け取られるような呼称を付さない。

また、「現在は会議体として設置しているものの、その所掌事項から附属機関として設置されるべき会議体があった場合には、速やかに条例の制定を行い附属機関として下さい。」としている。

(ウ) 本件委員会の設置手続

本件委員会の設置決裁「大島保育所移管法人選考委員会の設置及び選考委員の委嘱について」（平成 24 年 8 月 17 日起案、同月 27 日回議完了）は、こども青少年局長が決裁し、行政管理課長への合議がなされている。

(2) まとめ

住民監査請求に基づく監査の決定は、法第 242 条第 8 項において監査委員の合議によるものとされている。

合議による監査の決定を行うため、まず本件委員会が附属機関に該当するか否かを、次に市の損害の有無について、こども青少年局及び総務局からの文書回答並びに関係資料等に基づき協議を行ってきた。

その結果、本件委員会が附属機関に該当するか否かについては、下記アのとおり意見の一致をみたが、市の損害の有無については、監査委員 3 人は損害はなかったとの見解に対し、1 人は損害があったとの見解となり、意見の一致をみることができず、合議が調わなかった。

参考までに見解を下記に掲げる。

記

ア 本件委員会が附属機関に該当するか否かについて

(ア) 附属機関にかかる法令等について

法第 138 条の 4 第 3 項では、「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、また法第 202 条の 3 第 3 項においては、「附属機関の庶務は、法律又はこれに基く政令に特別の定があるものを除く外、その属する執行機関において掌るものとする。」と規定されている。

さらに、行政実例によれば行政執行のために必要な調停、審査、審議又は調査

等を行うことを職務とする機関は附属機関であり、附属機関たる性格を有するものはすべて、臨時的、速急を要する機関であっても条例によらなければならず(同昭 27.11.19)、加えて職員以外の者が構成員となる場合は附属機関に該当するとされている(同昭 28.1.16)。

(1) 本件委員会について

- a 本件委員会は、市長からの委嘱により、学識経験者 3 人、市民団体の代表 1 人、保護者代表 2 人の職員以外の者で構成され、互選により委員長を定め、委員長が議長となり会議を進めている。また、委員会の庶務は、こども青少年局において処理することとされている。
- b 選考委員会の所掌事務は「選考基準に関すること」、「応募法人の審査に関すること」、「移管法人の選考及び選考結果の報告に関すること」とされており、市は本件委員会に対し、最終的に、優良な法人を選考すること、優良な法人が複数のときは優先順位を付けることを求めている。
- c 本件委員会は、移管法人を選考するための選考基準について審議し、選考基準に照らし書類審査を行っており、今後、面接審査を行い、書類審査との総合評価により、優良な法人を選考し、優良な法人が複数ある場合には優先順位を付け、最も優良であった法人に対し実地調査を行ったうえで委員会としての結論を出すことになる。
- d 最終的には本件委員会として選考結果を委員長から市長に文書で報告し、それを尊重した形で、市において移管先法人を決定することが見込まれる。

以上のとおり、本件委員会は、職員以外の者で構成され、移管法人の審査を行い、最終的には委員会としての結論を市長に報告するものであることから、法第 138 条の 4 第 3 項に規定する附属機関に該当するものといわざるを得ず、本件委員会は条例に基づいて設置しなければならないものであった。

イ 市の損害について

損害の有無を協議した結果、次のとおり意見が分かれた。

第 1 の見解

本件委員会は条例により設置すべきであったといわざるを得ないが、移管法人の選考に当たっては、従前、職員が審査を行い公開抽選で決定していたものを、議会の陳情採択等を踏まえ、職員以外の者で構成する本件委員会を設置したものであり、その必要性は認められ、役割も果たしている。

また、最高裁判所において、たとえ違法・不当な行為があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にはならないとの判断(昭和 48 年 11 月 27 日、平成 6 年 9 月 8 日)が示されている。本件請求を審査するため、本件委員会にかかる支出を検証した結果、条例により附属機関として設置していた場合の経費と差異はなかった。

したがって、条例によらず本件委員会を設置したことは違法ではあるが、市に

損害がないことから、法第 242 条に基づく本件請求は理由がないものと判断する。

なお、市長に対して、本件委員会を含め現在設置されている全ての会議体について、附属機関に該当するか一元的に精査し、必要に応じて条例案を上程すること、今後の会議体設置に際しては、附属機関か否かについて統一的に判断するための体制を整備すること、を要望する。

第 2 の見解

本件委員会は、行政執行の前提として必要な審査、調査等を行うことを職務とし、職員以外の者を構成員としていることから、法第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づき条例により設置されるべきであったが、要綱にて設置したことは違法であり、違法に設置された本件委員会の開催のために公金を支出したことは違法である。

よって、管理監督する立場にある市長は、本件委員会開催に要した経費の全額 352,835 円を市に返還すべきと判断する。

以 上