

姫 監 公 表 第 9 号

平成24年9月14日

姫路市監査委員	井 神 暁
同	小 林 茂 信
同	長谷川 任 武
同	坂 本 学

住民監査請求（姫路市自治基本条例検討懇話会の開催経費の支払について）に係る監査の結果について

平成24年7月19日に受付した地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定に基づき、次のとおり公表します。

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

姫路市 前川 英昭

### 2 請求年月日

本件姫路市職員措置請求に係る請求書（以下「本件請求書」という。）は、平成24年7月19日に提出されました。

### 3 請求人の主張

本件請求書に記載された請求の内容は、次のとおりです。（原文のまま掲載）

#### 措置請求の趣旨

姫路市長 石見利勝 は法律又は条例の定めによらず、姫路市自治基本条例制定基本方針（以下「方針」という）と姫路市自治基本条例検討懇話会要綱（以下「要綱」という。）により姫路市自治基本条例検討懇話会（以下「懇話会」という）を設置し平成23年8月29日から開催された第1回から第6回までの懇話会の会議（以下「会議」という）（継続中）に出席した各委員に対し報酬（謝礼）を支払っている、会議に対して発生した旅費や経費も含め姫路市は石見利勝に返還請求することを求める。また、法律又は条例の定めによらず設置した懇話会の解散も請求する。

#### 請求の要旨

地方自治法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。しかし、姫路市が条例ではなく設置要綱により懇話会を設置したことは違法である。また、地方自治法203条の2第4項に規定されている給与条例主義に基づかず、姫路市が平成23年8月29日から平成24年4月20日まで行われた懇話会に出席した委員に対し、報酬（謝礼金）合計810,800円を支払ったことは違法である。

上記報酬（謝礼金）の支出負担行為を決裁した処分者は、地方自治法第243条の2第1項第1号に基づき、各自が姫路市に対して損害賠償責任を負っているので、姫路市長の石見利勝に対して報酬（謝礼金）支払相当額の損害賠償並びに第1回懇話会から第6回懇話会の委員に対し毎回で支払われた、その最終日の翌日から姫路市へ支払いが完済するまでの民法所定遅延損害金を連帯して支払うよう請求する。

本懇話会が附属機関である理由は以下の通り。

1. 学識経験者をはじめ、当市の執行機関の補助職員以外の市民等から組織されている
  2. 本懇話会の掌握事務は要項にて、条例の素案作成を記載した報告書を市長に提出することになっている
  3. 条例に係わる調査及び検討、
  4. 基本方針により条例に係わる市民意見の募集の実施
  5. 基本方針により条例に係わる市民に対する説明及び周知の実施
- これらのことは、地方自治法 138 条の 4 第 3 項に規定されている審査、諮問又は調査のための機関に該当する。

本懇話会の組織は要綱にて、委員長、副委員長が委員の互選により決定される、委員長、副委員長の事故の際の体制などの定めがあることから相当程度に組織化されたものと認められる。また条例の素案を作成し市長に報告する事務を行うことを鑑みれば一定の意思決定権限、合議、意見集約の機能を持っていると認められることから、長が学識経験者等から個別的に意見を聞く場合に設けられる法又は条例に根拠を置かない、いわゆる私的諮問機関と呼ばれるものとは組織面、機能面から考えても全く異なるもので、附属機関に該当する。

違法に設置された懇話会の委員報酬は以下の通り。

#### 1. 委員報酬

支出命令日	支出命令合計額 (単位 円)
平成 23 年 9 月 15 日	148,200
平成 23 年 11 月 15 日	118,800
平成 23 年 12 月 15 日	148,200
平成 24 年 2 月 15 日	118,800
平成 24 年 3 月 15 日	138,400
平成 24 年 5 月 15 日	138,400
合計	810,800

#### 2. 委員旅費

負担兼命令日	負担兼命令合計額 (単位 円)
平成 23 年 9 月 15 日	15,880
平成 23 年 11 月 15 日	12,060
平成 23 年 12 月 15 日	15,080
平成 24 年 2 月 15 日	15,080
平成 24 年 3 月 15 日	15,080
平成 24 年 5 月 15 日	12,060
合計	85,240

### 3. 食料費

支出命令日	支出令合計額 (単位 円)
平成 23 年 9 月 20 日	1,890
平成 23 年 10 月 25 日	1,680
平成 23 年 11 月 30 日	1,995
平成 24 年 2 月 3 日	1,680
平成 24 年 3 月 9 日	1,785
平成 24 年 5 月 15 日	1,995
合計	11,025

### 4. 消耗品費

支出命令日	支出令合計額 (単位 円)
平成 23 年 10 月 25 日	693

上記合計 1 + 2 + 3 + 4 = 907,758 円

これらより懇話会の解散と委員に支払われた報酬とそれらにかかわる経費の返還  
地方自治法 242 条第 1 項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を求める。

他の自治体における類似判例

#### ① 福岡地裁 平成 14 年 9 月 24 日

まちづくり委員会/若宮町教育施設適正化審議会/商工観光審議会/農業振興  
審議会

##### 1. 判決の判断

所掌事務の規定から、「諮問調査機関」と言わざるをえない。

##### 2. 支出の違法性

各審議会は、法律または条例に基づかない附属機関で、各公金支出は町条  
例上の根拠がないので、法律に基づかない支出として違法である。

#### ② 広島高裁岡山支部 平成 21 年 6 月 4 日

市が設置した自治組織に関する検討委員会は、地方自治法第 138 条の 4 第 3  
項所定の附属機関にあたり、附属機関を設ける場合には条例によらなければ  
ならないとする同項本文に違反して違法であるから、同委員らに支払った報  
奨金は給与条例主義に違反し、支出について監督義務を負っていた岡山市長  
は、岡山市に対して損害賠償責任を負うとされたものである。

[請求の要旨に添付された事実を証する書面]

1 号証 姫路市自治基本条例 制定基本方針・・・8 頁

- 2号証 姫路市自治基本条例検討懇話会要綱・・・2頁
- 3号証 第1回から第6回の本件懇話会の支出負担を証明する書類一式・・・32頁  
(内訳：支払い回議書、支払い調書、支出命令書、負担兼命令書、本件委員名簿)
- 4号証 姫路市報酬及び費用弁償に関する条例・・・8頁
- 5号証 生駒市監査委員告示第7号・・・17頁
- 6号証 青市監第110号・・・15頁

#### 4 事実を証する書面

請求人は、事実証明書として、次の各書面を添付しています。

- ・ 姫路市自治基本条例制定基本方針
- ・ 姫路市自治基本条例検討懇話会要綱（以下「本件要綱」という。）
- ・ 姫路市自治基本条例検討懇話会（以下「本件懇話会」という。）の開催の決定に係る決裁文書
- ・ 懇話会の開催経費（報償費、旅費及び需用費）の支出命令書の一覧表
- ・ 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（昭和31年姫路市条例第30号）
- ・ 生駒市監査委員による監査結果
- ・ 青森市監査委員による監査結果

#### 5 請求の受理

本件請求のうち、本件懇話会の開催経費の返還を求める部分について、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項に規定する要件を具備しているものと認め、平成24年7月26日に受理しました。

### 第2 監査の実施

#### 1 監査の対象事項

住民監査請求は、違法又は不当な公金の支出その他の財務会計上の行為等について、その是正を図るものとされています。したがって、本件請求のうち、本件懇話会の解散を求める部分については、姫路市の財務会計上の行為等に関する請求ではないため、監査の対象から除外しました。

一方、本件懇話会（第1回から第6回までの会議）の開催経費の返還を求める部分については、姫路市の財務会計上の行為等に関する請求であるといえるため、当該支出を対象として、違法又は不当な支出であるかどうかについて、監査すること

としました。

## 2 監査対象部局

市長公室企画政策推進室を監査対象部局としました。

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成24年8月7日に証拠の提出及び陳述を行う機会を与えました。

それに基づき、請求人が陳述を行い、本件請求の補足説明を行うとともに、証拠書類として、次の書面の提出がありました。

- ・ 書籍「新版逐条地方自治法第4次改訂版」（松本英昭著、学陽書房）の一部の写し
- ・ 書籍「地方自治関係実例判例集第11次改訂版」（自治省行政局行政課編、ぎょうせい）の一部の写し
- ・ 書籍「新訂注釈地方自治関係実例集」（地方自治制度研究会編、ぎょうせい）の一部の写し
- ・ 福岡地方裁判所の行政訴訟（平成13年(行ウ)第25号）の判決文（裁判所ホームページに登載されているもの）
- ・ 「産経新聞」平成24年5月22日東京版朝刊の写し
- ・ インターネット上の記事「MSN産経ニュース」

## 4 監査対象部局の陳述

平成24年8月7日に、市長公室長ほか関係職員による陳述の聴取を行いました。なお、陳述の要旨は、次のとおりです。

### (1) 本件懇話会が附属機関に該当するかどうかについて

各地方公共団体では、行政運営に当たって、学識経験者や各種団体の関係者等の外部の方々の意見を伺う必要が生じた場合に、いわゆる私的懇談会を開催することが一般的に行われている。

本件懇話会も、自治法第138条の4第3項本文に規定する附属機関（以下単に「附属機関」という。）ではなく、私的懇談会の1つとして位置付けている。

請求人は、本件請求書において、本件懇話会が「附属機関である理由」を5点挙げているが、それに対する考え方は次のとおりである。

ア 「1. 学識経験者をはじめ、当市の執行機関の補助職員以外の市民等から組織されている」について

本件懇話会の委員が「補助職員以外の市民等」であることは間違いないが、そのことだけをもって附属機関に該当するわけではない。

イ 「2. 本懇話会の掌握事務は要項にて、条例の素案作成を記載した報告書を市長に提出することになっている」について

本件要綱にそのような規定はない。本件要綱第8条は、本件懇話会が市長に成果を報告すべきことを定めているが、この「報告」とは、市の側において策定する姫路市自治基本条例の素案に対する本件懇話会の委員の意見を付したものに過ぎず、附属機関が行う答申に類するものではない。

ウ 「3. 条例に係わる調査及び検討」について

本件要綱第2条は、調査検討事項として「懇話会は、条例に規定すべき項目、内容等について調査し、審議する」と規定している。この「調査」とは、本件懇話会の委員が事務局の説明に対して内容等を確認するという意味、「審議」とは、本件懇話会の場で質疑や意見を述べていただくという意味でそれぞれ規定しているものである。附属機関として意思決定するために行うものではない。

エ 「4. 基本方針により条例に係わる市民意見の募集の実施」及び「5. 基本方針により条例に係わる市民に対する説明及び周知の実施」について

市民意見の募集や市民に対する説明・周知については、市が実施しており、本件懇話会が独自に実施するものではない。

以上から、本件懇話会が附属機関に該当するという請求人の主張は、失当である。

(2) 附属機関に関する裁判例について

請求人は、本件請求書において、附属機関に該当するかどうか争われた行政訴訟の裁判例を示しているが、それらについて次のとおり補足する。

ア 若宮町の事件（平成14年9月福岡地方裁判所判決）について

争点となった各審議会について、

- ・ その設置規則又は設置要綱において、「町長の諮問に応じ、調査、審議し、町長に建議すること」、「議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長の決するところによる」、「審議会の庶務は、担当課において処理する」等の規定があった。
- ・ その委員に対する費用支出は、附属機関としての委員に対する費用支出の項目でなされていた。

といった点から附属機関としての実態を有している上、後に条例設置の組織に

なったことを踏まえて、附属機関に該当すると判断されたものである。

イ 岡山市の事件（平成21年6月広島高等裁判所岡山支部判決）について

附属機関は合議制の機関であるとし、また、「少なくとも、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、調査、諮問等を行う機関については、附属機関に当たる」と判示した。

そして、争点となった委員会については、

- ・ 実態として調査活動を行っていること
- ・ 当該委員会としての意見を取りまとめ、報告書を作成し、市長へ提出していること
- ・ 設置期間の定めがないこと
- ・ 庶務を担当課が行っていること
- ・ 外部の第三者である委員により構成されていること

を踏まえ、附属機関であると判断されたものである。

本件懇話会について上記の裁判例に照らすと、庶務を市長公室企画政策推進室で行っていること及び外部の第三者で構成していることは該当するが、これらは私的懇談会であっても事実上必要な点である。これらを除けば、上記の裁判例において各裁判所が附属機関と判断した要件に該当していないことから、本件懇話会は附属機関には該当せず、私的懇談会であると考えている。

(3) 本件懇話会の開催経費の返還について

附属機関の委員については、自治法第202条の3第2項の規定により非常勤の地方公務員と位置付けられ、同法第203条の2第4項の規定において、報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例で定めなければならないとされている。

しかし、本件懇話会は、上記のとおり附属機関に該当しないことから、同法第202条の3第2項の規定は適用されないものと認識している。

したがって、本件懇話会の開催に係る経費の支出は適法であると考えている。

## 5 監査の実施

監査対象部局に対して、関係書類及びその他の記録等の提出を求めるとともに、関係職員からの事情聴取も実施しました。



### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 附属機関について

自治法第138条の4第3項本文は、附属機関について次のとおり規定しています。

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。

「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」は「附属機関」に該当し、各地方公共団体の任意により設置することができるものの、その場合は当該地方公共団体の条例にあらかじめ根拠規定を設ける必要があります。

##### (2) 私的懇談会について

多くの地方公共団体において、条例に基づく附属機関とは別に、首長が住民や学識経験者等の意見を聴く場として、私的懇談会（あるいは私的諮問機関）と呼ばれる会合が開催されています。

私的懇談会については、法律上明確な根拠はありませんが、かといってその存在が直ちに否定されるものではありません。地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第2号に、特別職の地方公務員の1類型として「地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会」が規定されており、これは私的懇談会の存在を前提とした規定といわれている（名古屋地方裁判所平成10年10月30日判決等）ほか、(5)で後述する裁判例においても、私的懇談会の存在が一般的に否定されているわけではありません。

##### (3) 国の審議会等について

国の中央省庁において附属機関に相当する機関として、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第8条に基づく合議制の機関（以下「審議会等」という。）があります。その所掌事務は「重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務」であり、「法律又は政令の定めるところにより」設置できるとされているなど、附属機関にきわめて類似したものといえます。

一方、審議会等とは別に、大臣等が学識経験者等の意見を聴く場として、私的懇談会も数多く開かれています。

#### (4) 附属機関と私的懇談会の整理について

地方公共団体の私的懇談会については、附属機関ではないとされながら、出席者の構成等、附属機関と共通する要素もあることから、運営の実態によっては、後述のように、私的懇談会ではなく附属機関に該当すると判断された裁判例もあります。

国の機関（中央省庁）の私的懇談会についても、国会等において、実態は法定外の審議会等であり、国家行政組織法に抵触するのではないかとしばしば指摘されました。このため、審議会等との区分の明確化が図られ、例えば、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（平成11年4月27日閣議決定）は、「行政運営上の参考に資するため、大臣等の決裁を経て、大臣等が行政機関職員以外の有識者等の参集を求める会合であって、同一名称の下に、同一者に、複数回、継続して参集を求めることを予定しているもの」を「懇談会等行政運営上の会合」と定義した上で、次のように指針を示し、審議会等と混同されることのないよう注意が払われています。

#### 懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針

懇談会等行政運営上の会合については、今後次のように扱うものとする。

##### 1. 運営の考え方

懇談会等行政運営上の会合については、審議会等とは異なりあくまでも行政運営上の意見交換、懇談等の場として性格付けられるものであることに留意した上、審議会等の公開に係る措置に準ずるとともに、2.の基準により、その開催及び運営の適正を確保した上で、意見聴取の場として利用するものとする。

##### 2. 運営の原則

1.の考え方に沿って、当該府省の施策に関する審議等を行う行政機関との誤解を避けるとともに自由活発な意見聴取を行うため、以下の点に留意して運営するものとする。

###### (1) 開催根拠

省令、訓令等を根拠としては開催しないものとする。

また、懇談会等に関するいかなる文書においても、当該懇談会等を「設置する」等の恒常的な組織であるとの誤解を招く表現を用いないものとする。

###### (2) 名称

審議会、協議会、審査会、調査会又は委員会の名称を用いないものとする。

###### (3) 会合の運営方法

懇談会等の定員及び議決方法に関する議事手続を定めないものとする。

また、聴取した意見については、答申、意見書等合議体としての結論と受け取られるような呼称を付さないものとする。

地方公共団体においても、このような国の見解に沿って、私的懇談会と附属機関に関する整理を図っています。

例えば東京都では、「附属機関等設置運営要綱の取扱いについて」と題する通知（平成22年3月）において「知事が臨時に設置する懇談会等」が附属機関と混同されないようにするための様々な注意点を挙げています。また、大阪市でも、「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針」（平成23年7月）において国の「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」に準じた取扱いにつき定めています。

#### (5) 裁判例について

附属機関に該当するかどうか争われた主な裁判例は次のとおりです。なお、最高裁判所による裁判例は、監査時点では見当たりません。

##### ア 岡山市の事件（平成21年6月広島高等裁判所岡山支部判決）

岡山市は、町内会の紛争（分裂）を調整するため「自治組織に関する検討委員会」を設置していましたが、私的懇談会と位置付け、その根拠となるべき条例を制定しておらず、当該委員会の委員に対する報償費の支出に係る行政訴訟において、当該委員会が附属機関に該当するかどうか争点となりました。

判決においては、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合議制の機関」であり、附属機関に該当するかどうかについて「学説上争いがあるものの、少なくとも、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、調査、諮問等を行う機関」は附属機関に該当すると判示されました。

そして、当該委員会の場合、

- ・ 岡山市は各町内会に対し報償金を支払っており、紛争の調整は、当該報償金の受給に影響し得るなど「関係住民や本件町内会の実質的な権利義務に相当な影響のある事項」といえること
- ・ 紛争の解決に向けて「関係者からの事情聴取や調整活動」を独自に行っていること
- ・ 委員の意見を取りまとめ、「岡山市がとるべき措置について明確に記載」された報告書を岡山市長に提出したこと

等をもって、附属機関に該当すると判断されました。

##### イ 若宮町の事件（平成14年9月福岡地方裁判所判決）

福岡県若宮町は、「まちづくり委員会」、「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」を設置していましたが、私的懇談会と位置付け、その根拠となるべき条例を制定しておらず、当該各組織の委員に対する報酬等の支出に係る行政訴訟において、当該各組織

が附属機関に該当するかどうか争点となりました。

判決において、当該各組織については、

- ・ 「調査」や「審議」が設置目的とされていること
- ・ 委員に対する会議出席の対価が、報償費ではなく報酬として支出されていること
- ・ 「若宮町教育施設適正化審議会」等にあつては、その設置根拠とされた規則又は要綱において「可否同数のときは、会長の決するところによる」といった議決方法に関する規定があること

等をもって、附属機関としての実態を有すると判断されました。

#### ウ 越谷市の事件（平成14年1月さいたま地方裁判所判決）

越谷市は、情報公開条例案の策定に当たり、市民参加による制度づくりを推進するため「越谷市情報公開懇話会」を設置していましたが、私的懇談会と位置付け、その根拠となるべき条例を制定しておらず、当該懇話会の委員に対する報償費等の支出に係る行政訴訟において、当該各委員会が附属機関に該当するかどうか争点となりました。

判決においては、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」であり、附属機関に該当するかどうかについて、附属機関の提示する結論が首長の「行政執行を何らかの意味において<sup>きそく</sup>羈束する効果を有する」かどうかは要件ではない旨判示されました。

そして、当該懇話会については、条例案について詳細な検討を行い、当該懇話会自体の結論として越谷市長への提言として結実させたこと等をもって、附属機関に該当する組織体と判断されました。

- (6) 附属機関の委員等の報酬の支給及び費用弁償に関する自治法の規定について  
自治法第203条の2は、普通地方公共団体の非常勤の職員の報酬の支給及び費用弁償について次のとおり規定しています。

- ① 普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。
- ② 前項の職員に対する報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない。
- ③ 第1項の職員は、職務を行うため要する費用の弁償を受けることができる。
- ④ 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。

ない。

附属機関を組織する委員その他の構成員（以下「附属機関の委員等」という。）は同条の「非常勤の職員」に該当します。したがって、附属機関の委員等に対する報酬の支給及び費用弁償（旅費の支給等）に当たっては、支給額及び支給方法を条例で定めている必要があります。

(7) 附属機関の委員等の報酬等に関する姫路市条例の規定について

姫路市では、自治法第203条の2の規定を受けて、特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和31年姫路市条例第30号）を制定しています。ただし、附属機関の委員等に対する報酬については、同条例第2条において上限額のみが定められており、具体的な額は「任命権者が市長と協議して定める」とされています。一方、附属機関の委員等が公務のため旅行した場合の旅費については、同条例第6条の規定により費用弁償することができますとされています。

なお、特別職の職員で非常勤のものものの報酬及び費用弁償に関する条例とは別に、姫路市職員等の旅費に関する条例（昭和32年姫路市条例第24号）があり、「公務のため旅行する本市職員等（他の法令等に特別の定めがある場合を除く。）に対し支給する旅費」について定められています。同条例の第14条前段においては、「特別の必要により職員以外の者が公務のため旅行したときは、その公務の内容等により、職員に準じ旅費を支給することができる。」と規定されており、結局、職員であれ職員以外の者であれ、姫路市の公務のための旅行の費用については上記のいずれかの条例に基づき支給が可能となっています。

(8) 本件懇話会について

姫路市は、平成23年5月に、「自治の基本理念や行政運営の基本原則等を定め、自治体の最高規範として位置付けられる」自治基本条例を制定するとして「姫路市自治基本条例制定基本方針」を策定しました。

その中で、当該条例の制定に向けては「広く市民の意見を聴きながら検討を進め」ることとし、その検討の「中心的役割を担う組織」として本件懇話会を設置すると定めています。

それを受けて平成23年6月に本件要綱が策定され、本件懇話会については平成23年8月以降、監査時点までに7回の会議が開催されています。

本件要綱の内容は、次のとおりです。

姫路市自治基本条例検討懇話会要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、本市における自治の基本理念や市政運営の原則等を定める姫

路市自治基本条例（以下「条例」という。）の規定内容について幅広く意見を求めるための姫路市自治基本条例検討懇話会（以下「懇話会」という。）について、必要な事項を定めるものとする。

（調査検討事項）

第2条 懇話会は、条例に規定すべき項目、内容等について調査し、審議する。

（構成）

第3条 懇話会は、15人以内の委員で組織する。

（委員の指名）

第4条 委員は、次に掲げる者のうちから市長が指名する。

- (1) 学識経験を有する者
- (2) 各種団体を代表する者
- (3) その他市長が適当と認める者

（会長及び副会長）

第5条 懇話会に会長及び副会長をそれぞれ1人置く。

2 会長及び副会長は、委員の互選により定める。

3 会長は、懇話会を代表し、会務を総理する。

4 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代行する。

（会議）

第6条 懇話会の会議（以下「会議」という。）は、市長が招集する。

（意見の聴取）

第7条 懇話会は、会議において必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求め、その説明または意見を聴くことができる。

（報告）

第8条 懇話会は、第2条の調査及び審議の成果について、市長に報告するものとする。

（庶務）

第9条 懇話会の庶務は、市長公室企画政策推進室において処理する。

（委任）

第10条 この要綱に定めるもののほか、懇話会の運営に関し必要な事項は、市長が定める。

附 則

1 この要綱は、平成23年6月3日から施行する。

2 この要綱は、第8条に規定する報告をしたときにその効力を失う。

なお、本件要綱第4条の規定により指名された本件懇話会の委員は、次のとおりとなっています。

要綱上の区分	人数	備考
学識経験を有する者 (第1号)	3人	大学教授等

各種団体を代表する者（第2号）	8人	姫路市連合婦人会長、姫路市連合自治会長、連合兵庫姫路地域協議会議長、姫路商工会議所副会頭、NPO法人姫路コンベンションサポート事務局長、姫路市連合PTA協議会専務理事、姫路市老人クラブ連合会副会長、社団法人姫路青年会議所副理事長
その他市長が適当と認める者（第3号）	4人	公募により選考した市民

(9) 本件懇話会の開催経費について

監査時点までに開催された本件懇話会の7回の会議のうち本件請求の対象となっている6回の会議に係る経費の支出は、次のとおりです。

(単位 人、円)

会議	出席委員数	報償費支出額	旅費支出額	需用費支出額	計
第1回（平成23年8月29日）	15	148,200	15,880	1,890	165,970
第2回（平成23年10月6日）	12	118,800	12,060	2,373	133,233
第3回（平成23年11月14日）	15	148,200	15,080	1,995	165,275
第4回（平成24年1月18日）	12	118,800	15,080	1,680	135,560
第5回（平成24年2月20日）	14	138,400	15,080	1,785	155,265
第6回（平成24年4月20日）	14	138,400	12,060	1,995	152,455
計	—	810,800	85,240	11,718	907,758

出席委員数は、各回の会議の議事録に記載されています。

報償費は、会議1回の出席につき、会長に対しては11,000円が、その他の委員に対しては9,800円が、それぞれ支出されています。

旅費は、市外在住の委員（いずれも学識経験者）が会議に出席した場合に限り、姫路市職員等の旅費に関する条例第14条前段の規定により、当該委員の自宅若しくは勤務先の最寄り駅からJR姫路駅又は山陽電鉄姫路駅までの鉄道運賃の実費相当額が支出されています。

需用費は、消耗品費及び食糧費が含まれます。食糧費は、会議の場で委員及び市職員（発言する主幹以上の職員）に提供する飲料（ペットボトル入りのお茶）の購入費（単価105円）であり、消耗品費は、当該飲料を注ぐ紙コップの購入費（693円）です。なお、第6回会議において購入された飲料は19本であり、出席者が18人（委員14人及び職員4人）であるため1本余っていますが、これは委員1人の欠席が急遽決まったためであり、第7回会議に係る飲料の購入本数を1本減らすことにより調整された結果、不用は生じていません。

以上の支出のうち、第6回会議に係るものは平成24年度の、その他のものは平成23年度の一般会計予算（(款)総務費(項)企画費(目)企画費）から支出されています。また、報償費（所得税の源泉徴収分を除く。）及び旅費は委員の指定口座に、需用費は購入先の業者の指定口座に、それぞれ振り込まれています。

## 2 判断

### (1) 附属機関該当性に関する一般的な判断基準について

#### ア 裁判例

行政運営上の会合が附属機関に該当するかどうか（以下「附属機関該当性」という。）について争われた多くの裁判例では、争点となった会合に関する事実をいくつか指摘した上で、それらを総合的にみると附属機関としての実態が認められると判断されています。そこで指摘された事実は、それ単独でも附属機関と認定できる材料となり得るのか、それとも、他の要素と複合してはじめて附属機関と認定できる材料となり得るのか、必ずしも明らかではありません。

そのような中、岡山市の事件の裁判例では、附属機関該当性に関する一般的な判断基準が次の①及び②のとおり明示されています。

- ① 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合議制の機関」である。
- ② 「学説上争いがあるものの、少なくとも、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、調査、諮問等を行う機関」は附属機関に該当する。

当該裁判例が比較的新しく、高等裁判所によるものであることから、これらの判断基準は本件請求に対する判断に当たっても特に参考にすべきと考えられます。

なお、①のうち「合議制の機関」という部分は、第一審では単に「機関」とされていたところ、高等裁判所は「合議制の」という語句をあえて追加していますが、当該第一審並びに若宮町及び越谷市の事件の裁判例においても、争点となった会合が合議制の機関であるといえる実態（機関意思を決定する等）について指摘されています。

#### イ その他

請求人は、その主張において、書籍「新版逐条地方自治法第4次改訂版」



(松本英昭著、学陽書房)における次の記述を援用しています。

普通地方公共団体が、任意に附属機関を設置するときは、すべて条例によらなければならないが、たとえば、都道府県などにおいてよく設置される法令審査委員会のように、当該都道府県の知事の補助機関である職員その他執行機関の補助職員のみから構成されるようなものであれば、条例によらなくとも、執行機関限りで適宜設置することができるものと解する。かかるものは、単に執行機関の補助部局内における事務執行手続の一方法として理解することを得るし、また、たとえば、重要事項について協議するためによく設けられる部課長会議のようなものに相当するものとも解されるからである。しかしながら、それに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ときには、それはもはや「組織」として理解されるべきであり、その設置については、附属機関として本条第3項の規定によつて条例で定めなければならない。

上記のうち「しかしながら」以降では、職員以外の者（外部の者）が委員等として加わっていればそれだけで無条件に附属機関に該当するかのよう記述されています。このような見解（以下「外部委員説」という。）に従えば、条例に根拠を置かない私的懇談会は、一切の例外なく違法な存在ということになるでしょう。

しかし、現代の地方自治においては、住民参加、住民協働や専門的知見の活用は、政策形成の手法として広く受け容れられ、多くの地方公共団体でむしろ積極的に採用されているところであつて、外部委員説は時代の要請に適合しているとはいえません。

なお、外部委員説を前提とした場合、職員ではない委員等の存在を示すだけで、附属機関該当性の立証が可能となります。ところが、先述の各裁判例においては、職員ではない委員等の存在にとどまらず、その他の様々な事情についても検討されており、このことから外部委員説は主たる判断基準とはされていないものと考えられます。

## (2) 本件懇話会の附属機関該当性について

### ア 一般的な判断基準①に関する検討

まず、本件懇話会が合議制の機関であるかどうかについて検討します。

本件懇話会の最終報告（本件要綱第8条に規定する報告をいう。以下同じ。）については、監査時点ではまだ行われていないため確認はできないものの、監査対象部局の説明によると、各委員の合議（機関意思の決定）により意見が一本化されるわけではなく、各委員の意見の集合体とされる予定であるといい、場合によっては対立する複数の意見が併記されることもあり得ることです。

監査時点までに開催された会議の実態についても、議事録等をみると、委員が姫路市自治基本条例又はその素案に対する意見を述べ、それに対して市長の側が当該意見を採用するかどうか個別に検討し返答する（必ずしも諾とするわけではない）という過程が何度も繰り返されています。本件懇話会が委員の意見を統一し、又は市長の側から離れて独自に行動するといった実態は特に認められません。

さらに、合議制の機関であれば、機関意思の決定のための議決方法（多数決によるのかどうか、定足数は何人か等）に関してあらかじめ定めておく必要があるところ、本件懇話会については、本件要綱等においてそのような定めは見当たりません。また、会議の招集は会長ではなく市長が行うものとされるなど、機関としての自律性は乏しく、組織化の程度はきわめて低いものとなっています。

なお、請求人は、本件懇話会が「条例の素案を作成」する事務を行うと述べていますが、そのような事実は実態においても本件要綱においても見受けられません。条例の素案は市長の側が作成、提示し、本件懇話会は、その素案に意見を付したものを最終報告として市長に提出するのみとされています（第2回会議において配布された「参考資料③」等）。

また、請求人は、条例に関する「市民意見の募集」や「市民に対する説明及び周知」についても本件懇話会が実施すると述べていますが、そのような事実はなく、それらは市長の側が主体となって実施しています。タウンミーティングにおける「市民講座」の講師を本件懇話会の委員（「学識経験を有する者」）が1人ずつ交代で務めるという事実はみられましたが、主催者である市の依頼によるものであり、本件懇話会による独自の行動とはいえません。

以上から、本件懇話会は市長の側が条例案作成の参考のため意見を聴く場であるという性格の強いものと認めるのが相当であり、少なくとも、監査時点において、本件懇話会が合議制の機関であると断定するに足りる根拠は見当たりません。

## イ 結論

附属機関は必ず合議制の機関であるとされている（一般的な判断基準①）ところ、本件懇話会は合議制の機関とはいえないことから、一般的な判断基準②に関する検討をするまでもなく、本件懇話会は附属機関に該当するとはいえません。

## ウ 一般的な判断基準②に関する付言

議会への姫路市自治基本条例案の提出については、自治法に基づく市長の

権限行使に相当するのは確かですが、それが仮に住民の権利義務に影響を及ぼすものであったとしても、本件懇話会による最終報告が当該条例案の提出の「前提」であるとはいい難いと考えられます。

というのも、予定されている最終報告は、アで述べたとおり、本件懇話会の委員の合議により一本化された意見というわけではなく、各委員の意見の集合体に過ぎない上、実際の当該条例案の作成に当たって当該意見に従うかどうかについては専ら市長の自由裁量に属しており、さらに、対立する複数の意見が報告されれば従うことがそもそも不可能となるからです。

結局、合議制の機関でない会合の成果（結論が1つとは限らないもの）を権限行使の前提とするということ自体に矛盾があるといえます。

### (3) 本件請求に係る支出について

(2)のとおり、本件懇話会が違法に設置された附属機関といえない以上、姫路市が本件懇話会の会議の開催経費を支出するということが直ちに問題になることはありません。

以下、当該開催経費の細目ごとに検討します。

#### ア 報償費

本件懇話会の委員は附属機関の委員等ではなく、自治法第203条の2第1項の「非常勤の職員」には該当しないため、同条第4項の規定は適用されません。

したがって、職員以外の者が姫路市に対し役務を提供したことに関する対価として、専ら市長の裁量により報償費を支給したことに問題はありません。

また、支出額についても、社会通念上妥当な範囲を超えているとは認められません。

#### イ 旅費

本件懇話会の委員は附属機関の委員等ではないため、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の規定は適用されず、職員以外の者が公務のため旅行したとして姫路市職員等の旅費に関する条例第14条前段の規定により旅費を支給したことに問題はありません。

また、支出額についても、本件懇話会の会議への出席という公務のため必要な実費の額と認められます。

#### ウ 需用費

職員以外の者を交えた会議において、主催者が出席者に向けて飲料を提供することは、社会通念上の儀礼として認められます。

また、支出額についても、購入した飲料等の量・内容とも社会通念上妥当な範囲を超えているとは認められません。

これらのとおり、本件請求に係る支出が違法又は不当に行われたとは認められません。

#### 第4 結論

- 1 本件請求のうち本件懇話会の開催経費の返還を求める部分については、以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断します。
- 2 本件請求のうち本件懇話会の解散を求める部分については、姫路市の財務会計上の行為等に関する請求ではないことから、適法な住民監査請求ではないものと判断します。

#### 第5 意見

以上に述べたとおり、姫路市を含め、近時の地方公共団体においては、その政策形成の参考とするため、私的懇談会を活用し、住民や学識経験者等の意見を聴取するという手法が多用されています。

こうした手法は、当該政策の実施段階における住民の参加や協働につながりやすいなど、現代の地方自治にとって有効であることは論を待ちません。しかしながら、私的懇談会に関する要綱等の規定や実際の運営方法をみると、必ずしもその性格付けが明確でなく、附属機関と混同されやすいものもあるようです。

姫路市の本件懇話会についても、その実態において附属機関に該当するといえないのは先述のとおりですが、一部の文書において「審議」や「組織」といった附属機関で用いられるような文言がみられたのも事実です。私的懇談会の活用に当たっては、あらかじめその果たすべき役割を明確に位置付けた上で、運営においても附属機関との相違点が曖昧にならないよう慎重に配慮する必要があると考えます。