

吹田市監査委員告示第3号

吹田市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成24年10月31日に請求人（略）から提出された標題の監査請求について同条第4項の規定により監査を執行しました。この監査結果について、同項の規定に基づき次のとおり公表します。

平成24年12月26日

(2012年)

吹田市監査委員	金子	薫
吹田市監査委員	原田	憲
吹田市監査委員	山口	克也
吹田市監査委員	塩見	みゆき

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成24年10月31日に提出のあった吹田市職員措置請求について監査した結果、下記の理由により請求人の主張には理由がないものと判断したため、請求を棄却します。

記

第1 請求の受理

この請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成24年10月31日にこれを受理しました。

第2 請求の内容

(請求の趣旨)

地方自治法第242条第1項により、下記支出について、井上哲也吹田市長に対し、支出相当額の損害賠償を求め、あるいは各委員に吹田市に対して支出した委員報酬を返還させる措置を求めるよう勧告せよ。

(請求の要旨)

吹田市長は、平成23年10月31日、吹田市事業見直し会議の委員報酬として、別紙(謝礼支払い状況)のとおり、合計18万円の支出を行った。吹田市事業見直し会議は、地方自治法第138条の4に規定する「附属機関」にあたるにもかかわらず、吹田市長は、条例の根拠がなく、設置にあたって「吹田市事業見直し会議設置要領」を策定し、これを根拠として上記委員報酬を支払った。よって、上記会議の設置及び公金支出は違法であり、かかる公金支出によって、吹田市に損害を与えたものである。

吹田市長は、平成23年11月18日より、平成24年9月3日までの間、吹田市行政の維新プロジェクトマネジメントチーム会議の委員報酬として合計26万円の支出を行った。吹田市行政の維新プロジェクトマネジメントチーム会議は、地方自治法第138条の4に規定する「附属機関」にあたるにもかかわらず、吹田市長は、条例の根拠がなく、設置にあたって「吹田市行政の維新プロジェクトマネジメントチーム設置要領」を策定し、これを根拠として上記委員報酬を支払った。

よって、上記会議の設置及び公金支出は違法であり、かかる公金支出によって、吹田市に損害を与えたものである。

第3 監査の実施

請求人に対しては、地方自治法(以下「法」という。)第242条第6項の規定に基づき、平成24年11月26日に陳述の機会を設けました。

また、監査にあたって所管部局である行政経営部に対して資料の提出を求め、

同日、関係職員から事情聴取を行いました。

第4 監査の対象

請求の内容から判断して、吹田市事業見直し会議（以下「事業見直し会議」という。）に出席した吹田市市政アドバイザー（以下「市政アドバイザー」という。）へ謝礼金として支払われた18万円及び吹田市「行政の維新プロジェクト」マネジメントチーム（以下「マネジメントチーム」という。）の会議に出席した市政アドバイザーへの謝礼金として平成23年10月31日から平成24年9月28日までに支払われた26万円が違法な公金の支出であり、市に損害が発生しているかを監査の対象としました。

第5 監査の結果

1 事実関係

関係職員の事情聴取等によって、以下のとおり事実を確認しました。

(1) 事業見直し会議

ア 設置の目的

事業見直し会議の設置目的は、吹田市事業見直し会議設置要領（以下「見直し会議設置要領」という。）第1条において、「行政の維新プロジェクト」の取組課題の1つである「事業の見直し」を実施するため、吹田市「行政の維新プロジェクト」マネジメントチーム設置要領（以下「マネジメントチーム設置要領」という。）第7条第1項に規定する専門部会として、事業見直し会議を設置すると定められています。所掌事務については、見直し会議設置要領第2条によると（1）事業見直し検討対象事業（2）市有施設の早期見直し検討対象施設（3）アウトソーシング検討業務について審議することとなっています。具体的には、事業見直しを円滑に推進するため、見直しが必要と思われる主要な事務事業について公開で

議論することにより、多くの市民や関係団体の方に事業見直しの必要性を理解してもらい、広く意見をいただくため、臨時的に開催されています。

イ 事業見直し会議の構成

見直し会議設置要領第3条において、事業見直し会議は、市長、副市長、教育長、病院事業管理者、水道事業管理者及びマネジメントチーム設置要領第3条第2項に規定する市政アドバイザーをもって構成すると規定されていることから、市長ほかの特別職6人と市政アドバイザー4人で構成されています。

ウ 会議の運営等

会議の運営については、見直し会議設置要領第4条第1項において、事業見直し会議は市長が招集すること、同条第2項において、市長は必要があると認めるときは、事業見直し会議に関係職員の出席を求め、その者から意見又は説明を聴くことができると定めています。

事業見直し会議は、各事務事業の今後の方向性（継続・廃止・縮小の別をいう。以下同じ。）を議論し、それぞれの意見を表明するものであることから、見直し会議設置要領には、委員長等の代表者及び議決方法等の規定は設けられていません。

会議の具体的な進め方については、見直しの趣旨が同じ事業を1つのグループ（全17グループ）にして、1グループにつき以下のような流れで進められています。（【 】内の時間は目安）

（ア） 担当所管による当該事業の説明【5～10分】

（イ） 事務局による見直しの考え方と見直し案の説明【2分】

（ウ） 特別職・外部有識者（市政アドバイザーをいう。以下同じ。）と担当所管による質疑応答【30分】

（エ） 特別職・外部有識者による評価シート（今後の方向性と付帯意見）の記入【3分】

(オ) 事務局による評価シート集約【8分】

(カ) 事務局による結果発表【2分】

評価シートは無記名とし、特別職及び外部有識者（以下これらを「評価者」という。）が記入した今後の方向性及び意見を当日の会場及び市ホームページで公表していました。また、その際には、各評価者が記入した今後の方向性を事務局が定めた決定基準により集計したものを会議結果として扱っていました。

エ 報告書等の作成

事業見直し会議の会議結果と評価者からの付帯意見は、市民からのアンケートとともに、平成23年11月1日開催のマネジメントチーム会議及び実施計画査定の会議に提出され、見直し対象事業については、慎重な検討を経て、最終的に政策会議において今後の方向性が決定されたものであり、事業見直し会議の統一した意見として集約した報告書等は作成されていません。

オ 会議の開催と謝礼金の支出

事業見直し会議は、平成23年9月20日から同年10月3日にかけて計5回開催され、33の事業と3事務が見直しの対象となりました。会議は公開されており、5日間で延べ991人が来場し、アンケート回収枚数は475枚でした。謝礼金については、事業見直し会議の構成員のうち特別職への支出はなく、市政アドバイザーに対しては、役務の提供への対価として、アドバイザー設置要領第5条に基づき、出席1回につき20,000円を報償費から支出しています。

謝礼金の額については、「職員研修会講師謝礼基準」を参考に、市政アドバイザーの役割や時間を勘案して定められています。

会議の開催及び謝礼金の支出状況は次のとおりです。

	開催日	出席 アドバイザー	支払額	支払日
第1回	平成23年9月20日	1人	20,000円	平成23年10月31日

第2回	平成23年9月23日	1人	20,000円
第3回	平成23年9月25日	2人	40,000円
第4回	平成23年9月26日	2人	40,000円
第5回	平成23年10月3日	3人	60,000円

カ 会議に関する現在の状況

事業見直し会議については、平成23年度に臨時的に5回開催されましたが、その後の事業の見直しは、行政評価の抜本的な見直しと枠配分予算方式導入などで推進していくことから、同年度で終了し、見直し会議設置要領は本年10月24日付で廃止しています。

(2) マネジメントチーム

ア 設置の目的

マネジメントチームの設置目的は、マネジメントチーム設置要領第1条において、財政非常事態宣言のもと、赤字体質からの脱却を図り、柔軟な財政構造を確立することを通じて、持続可能で市民満足度の高い市政を推進するため、マネジメントチームを設置すると定められています。また所掌事務については、マネジメントチーム設置要領第2条において、マネジメントチームは、市の政策課題である「3つの維新」のうち「行政の維新」に掲げる一連の抜本的な行政改革(以下「行政の維新プロジェクト」という。)を推進するため、同条各号に定める (1) 財政運営方針の策定に関する事項 (2) 歳入確保策の策定に関する事項 (3) 公務員制度の改革に関する事項 (4) 事業の見直しに関する事項 (5) 公共施設最適化方針の策定に関する事項 (6) その他行政の維新プロジェクトに関する事項 についての審議等を行うこととしています。

イ マネジメントチームの構成

マネジメントチームの構成については、平成23年にマネジメントチームを設置した当初は市長、副市長、政策企画部長、総務部長、政策推進部長及び財務部長並びに政策企画部、総務部、政策推進部及び財務部の次長級職員（あらかじめ市長が指名する者に限る。）としていましたが、組織改正などにより現在は市長、副市長、総務部長及び行政経営部長並びに総務部、行政経営部及び市民生活部の次長級職員（あらかじめ市長が指名する者に限る。）としています。また、専門的見地からの指導、助言等を行うため、必要に応じ市政アドバイザーが参加することができるとしています。

ウ 座長の役割及び会の運営

座長については、マネジメントチーム設置要領第4条第1項で、マネジメントチームの座長には市長をもって充てること、第5条第1項では、座長が会議を招集し、これを主宰することとしており、同条第2項では、座長は、必要があると認めるときは、マネジメントチームの会議に関係職員の出席を求め、その者から意見又は説明を聴くことができると定められています。

また、マネジメントチームは、課題ごとに人事室や財政室等の職員により結成されたワーキングチームがまとめた基本的な考え方や具体的な取組方策案等に対し、意見等を出すもので、必要に応じて市政アドバイザーが参加していますが、マネジメントチームにおいての意見の取りまとめはしておらず、議決についての規定も要領には定められていません。

エ 報告書等の作成

マネジメントチームの会議は、ワーキングチームが作成した資料等について審議し、意見を出したり、必要に応じて会議に参加している市政アドバイザーからの助言等を得る場であるとしており、会議における答申や報告書の作成は行っていません。

オ 会議の開催と謝礼金の支出

マネジメントチームの会議は、平成23年6月23日以降、計8回開催されています。

謝礼金については、マネジメントチームはすべて市の職員で構成されており支出はありませんが、市政アドバイザーに対しては、役務の提供への対価として、アドバイザー設置要領第5条に基づき、出席1回につき20,000円を報償費から支出しています。

なお、会議の開催及びアドバイザーに対する謝礼金の支出状況は次のとおりです。

	開催日	出席 アドバイザー	支払額	支払日
第1回	平成23年6月20日	1人	20,000円	平成23年8月19日
第2回	平成23年6月28日	2人	40,000円	平成23年8月19日
第3回	平成23年7月30日	2人	40,000円	平成23年8月31日
第4回	平成23年8月23日	2人	40,000円	平成23年9月20日
第5回	平成23年11月1日	4人	80,000円	平成23年11月18日
第6回	平成24年2月7日	3人	60,000円	平成24年2月29日
第7回	平成24年6月22日	4人	80,000円	平成24年7月30日
第8回	平成24年9月3日	2人	40,000円	平成24年9月28日

2 判断

関係職員からの事情聴取及び関係書類の調査を行った結果、次のとおり判断します。

(1) 附属機関の定義

附属機関については、法第138条の4第3項で「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」と規定されています。同条項は、普通地方公共団体が、任意に附属機関を設け得ることを認めるとともに、附属機関を置く場合には必ず法律又は条例によらなければならないことを定めたものであり、規則、規程、要綱その他の内部規律に基づいて附属機関を設置することはできません。

附属機関該当性が争われた過去の裁判例をみると、

- ① 所掌事務及び実際の活動内容が、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、調査等であること。
- ② 合議制の機関であり、組織としての意見を取りまとめ、報告書等を長へ提出していること。

を附属機関に該当する要件として示しているものが多く見られます。

したがってこれらを踏まえたうえで、本件請求の対象となっている事業見直し会議及びマネジメントチームの会議に係る運営等の実態が、法に定める附属機関の要件に該当するかを検証します。

(2) 附属機関の該当性

ア 事業見直し会議について

事業見直し会議の設置根拠は、マネジメントチーム設置要領第7条第1項において、第2条第1項各号に掲げるマネジメントチームの所掌事項について、特に集中的に調査研究を行い、又は広く専門的見地からの意見を聴く必要があるときは、マネジメントチームに専門部会を設置することができるとしていることにある。また、見直し会議設置要領によると、(1) 事業見直し検討対象事業 (2) 市有施設の早期見直し検討対象施設 (3) アウトソーシング検討業務について

審議することを所掌事務としています。このことから、事業見直し会議はマネジメントチームが集中的な調査研究又は専門的見地からの意見聴取の必要性を認めるときに設置されるものであり、他の地方自治体において要領等により設置された機関で違法と判断されている事例の多くのように、長への提言や報告書の作成を前提としているものではありません。

さらに、事業見直し会議では、5日間で延べ991人の来場者があり、475件のアンケート回収があったことからみても、事業見直し会議は、多くの市民や関係団体の方に事業見直しの必要性を理解してもらい、外部有識者だけでなく市民及び関係団体などからも広く意見をいただくために、事業見直しの過程の一部である方向性についての議論を公開で臨時的に行う場という性格が強いものと認めるのが相当です。

次に、事業見直し会議が合議制の機関としての実態があるか検証します。

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に関してあらかじめ定めておく必要がありますが、見直し会議設置要領にその定めはなく、議決や意見のとりまとめをしている事実も認められず、委員長等も定められていません。

事業見直し会議の会議結果は、マネジメントチーム会議や実施計画査定等の会議において資料として提出され、ホームページでもその内容が公開されています。

その会議結果が組織の統一した意思であるかについては、各評価者が評価シートに記入した今後の方向性を集計し、廃止・縮小・継続のいずれかを結果としていますが、この集計方法は、必ずしも多数決等によるものではなく、例えば廃止が3人、縮小が1人、継続が3人の場合は縮小とするなど、各評価者が出した今後の方向性を事務局が定めた決定基準で導き出しているにすぎません。この結果をもって事業見直しが決定されているかのような印象を与えている可能性は否めませんが、評価者の合議により意見が統一されたものとはいえません。

以上のことから、事業見直し会議が附属機関としての実態があると断定するに足りる十分な根拠は見当たりません。

イ マネジメントチームについて

マネジメントチームは、市長、副市長、総務部長ほか職員で構成されており、アドバイザーについては構成員ではなく、必要に応じて専門的見地からの指導、助言等を行うために参加することができるとされているにすぎません。

また、執行機関に対する答申や報告書の作成についての規定はなく、行政執行の前提として必要な諮問等の職務を執行機関から要請される附属機関とは認められません。

(3) 支出の違法若しくは不当性について

事業見直し会議及びマネジメントチームが附属機関といえない以上、市政アドバイザーに対し謝礼金を支出したことは違法ではありません。また、その額も「職員研修会講師謝礼基準」を参考に積算しているなど合理性があり、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。

したがって、本件支出により市に損害が生じているとはいえません。

(4) 結 論

以上のことから、事業見直し会議及びマネジメントチームは、法第138条の4第3項に規定する附属機関に該当するとはいえず、違法性は認められないため、市長に対し、事業見直し会議及びマネジメントチームの会議に出席した市政アドバイザーに支払われた謝礼金について、支出相当額の損害賠償又は当該市政アドバイザーに謝礼金を返還させる措置を求める請求人の主張には理由がないものと

判断します。

(5) 市長への意見

要領等により設置された会議や懇談会等の組織は、政策決定などにタイムリーに市民の意見や専門家の助言が得られる利点があることから、それらを行政運営に反映させる方法として全国的に多くの自治体で活用されてきた実態がありますが、これらの機関の中には、その性格付けが明確で無いため、要領等の規定や実際の運営方法が附属機関と混同されやすい、あるいは本来であれば附属機関に該当するようなものが含まれている可能性があるとして、附属機関に関する基準等の作成や、見直しが強く求められています。

本件事業見直し会議については、附属機関に該当するとは言い切れないものの、集計された会議結果が合議によるものであるとの誤解や、あたかもその場で政策決定がなされたかのような印象を与えたなどの、運営上の課題も見受けられました。総合的かつ計画的な行政運営を図るには、総合計画及び各分野ごとの個別計画における施策を効果的に実施するための具体的な事業の内容について十分な検証を重ね、選択と集中による最適化を進めなければなりません。たとえ市民サービスの質的向上と最適化を意図して設置したものであっても、その運営に慎重を期さねば、かえって批判を招く結果にもなりかねません。

したがって、行政に対する市民の理解を深めるためにも、市民参加手法として求められるその役割や効果を鑑み、要領等で設置されている機関について実態をよく把握したうえで、実質的に附属機関と同様の活動を行っていると思われるものについては条例による設置を検討し、あるいは附属機関に該当しないものであっても、組織や形態など附属機関との相違点があいまいにならないよう、判例等も参考にしながら、早急に検証の上、改善する必要があると考えます。