

住民監査請求（特別顧問等への謝礼等）監査結果について（概要）

平成24年12月26日付けで提出された住民監査請求について、別添のとおり決定し、請求人に通知しました。

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

請求の対象行為は、平成23年12月から平成24年6月までの大阪府市統合本部（以下「本部」という。）、大阪府市エネルギー戦略会議、新大学構想会議及び大阪府市都市魅力戦略会議（以下「三会議」という。）並びに「新たな区」移行プロジェクト（以下「移行プロジェクト」という。）等のメンバーもしくは出席者たる大阪市特別顧問及び特別参与（以下「特別顧問等」という。）全員（以下「第1グループ」という。）、第三者調査チームの構成員たる特別顧問等全員（以下「第2グループ」という。）並びに大阪市の公募区長面接、同選考会議、部長昇任面接に同席した特別顧問等全員（以下「第3グループ」という。）に対する謝礼について大阪市担当職員がなした支出負担行為ないし支出命令（但し、第1グループに関するものは債権者が大阪府知事となっている。）。

前記行為の違法・不当性として、

(1) 地方自治法（以下「法」という。）第203条の2第4項違反

（特別顧問等が公務員としての地位を有することを前提として）

ア 謝礼の支払

大阪市（以下「市」という。）は、特別顧問等に対し、大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱（以下「特別顧問等設置要綱」という。）に基づき、謝礼を支払っており、特別顧問は市長、特別参与は所属長から、それぞれ2年を超えない範囲内で個別に期間を定めて委嘱されるものとされている。

謝礼については、「市は対面により特別顧問等から助言等を受けた場合、又は、特別顧問等が助言等を行うために必要となる次の各号に掲げる準備行為を行った場合」に要した時間の長さに応じて支払われる。

イ 特別顧問等の公務員性

特別顧問等は、以下の理由から市の特別職非常勤職員としての地位を有するものと考えられる（特別顧問等設置要綱においては、特別顧問等が職員の身分を有しない者とされているが、それは法第203条の2第4項を潜脱するための言い逃れに過ぎない。）。

(ア) 第1グループの本部会議及び関連会議への出席と決定への参与

大阪府市統合本部設置要綱（以下「本部設置要綱」という。）によれば、本部の所掌事項は、「大阪にふさわしい大都市制度のありかたに関する事」のほか、「府及び市が共通で、取り組むべき政策など重要事項の方針決定に関する事」等とされており、「担任する事項についての調停、審査、審議又は調査」を行う機関である。そして、本部設置要綱第5条によれば、「本部長は、必要があると認めるときは、府及び市の特別顧問、特別参与並びに職員その他関係者の出席を求めるものとする」とされ、同第6条によれば、「本部長は、本部の目的を達するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問並びに学識経験を有する者の助言を得ることができる」とされている。これらからすると、特別顧問等は会議への出席・助言により、大阪府（以下「府」という。）及び市（以下「府市」という。）

にとって「重要事項の方針決定」に参加することになる。

本部の決定に基づいて設置された三会議については、各会議の設置要綱によれば、特別顧問等が各会議の委員とされ、府市のそれぞれのテーマにおける重要な方針の策定に関与することになる（なお、各会議は、平成24年11月、執行機関の附属機関に関する条例の一部を改正する条例により、平成24年12月1日より附属機関とされるに至った。）。

府市統合にともない発足した移行プロジェクトは、「大阪にふさわしい新たな基礎自治体である新たな区への移行に向けて、現行制度の下で進められる自律した自治体型の区政運営について区長会議等からの相談を受けて助言を行うとともに、新たな区の在り方について東京都における特別区制度の課題も踏まえた検討を行う」という重要な会議であるが、そのプロジェクトメンバーはすべて特別顧問で構成されている（「新たな区」移行プロジェクト運営要領）。

(イ) 第2グループの強制的調査

第2グループは、いわゆる第三者調査チームとして市の労使関係について調査、報告書作成などの業務を行ったが、同チームによる調査は強制力を伴うものであった。

例えば、同調査チームが作成し平成24年2月に実施した職員アンケートは、市長から職務命令として回答を命じられており、同チームによる調査には、市長から従うように指示があり、職員らは各部署の管理職への事情聴取や、労働組合事務所からの書類や物品の搬出などを求められた場合これを拒否することはできなかった。

(ウ) 第3グループの重要人事決定過程への参与

第3グループは、人事担当とともに市の公募区長の面接、公募区長選考会議、部長昇任面接等に同席し、重要な人事の意思決定過程に参加しており、区長の任用は行政行為であって公務員しかなしえない。

(エ) 結論

これらの特別顧問等は、重要方針決定過程に直接的に関与し、強制力を伴う調査権限を持ち、区長、部長などの重要なポストへの任用行為の意思決定過程に関与するという職務権限が事実上与えられていると言え、公務員でない者が行使できるとは考えられない。

これらの特別顧問等が特別職非常勤職員であるとすれば、謝礼は特別職公務員に対する報酬であるといえ、条例に基づかなければ支出することはできない。したがって、特別顧問等設置要綱に基づく謝礼の支出負担行為及び支出命令は、法第203条の2第4項違反である。

(2) 法第232条の3違反

（特別顧問等が公務員としての地位を有しないことを前提として）

仮に、特別顧問等が、市の非常勤職員ではないとした場合、謝礼の支出負担行為は、市と特別顧問等との業務委託契約などの契約を根拠としてなされなければならない。しかし実際には支出負担行為は、報酬額を明示した業務委託契約書等ではなく、特別顧問等ごとに作成された支出内訳兼振込計算書及び作業状況一覧によって行われている。ちなみに、支出額は作業時間に応じて特別顧問等設置要綱に基づき計算された額となっているところ、これは、非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例の適用を受ける特別職への報酬支払いが時間に応じてなされているのと同様である。これは法第232条の3に違反する。

(3) 特別顧問等の地位が公務員であるか否かにかかわらず、第1グループの法第138条の4第3項及び第252条の7という執行機関の附属機関である会議体への出席

本部、三会議及び移行プロジェクト（以下「各種会議等」という。）は、以下のとおり、いずれも法第138条の4第3項及び第252条の7という執行機関の附属機関である。

本部は、「大阪にふさわしい大都市制度のあり方に関すること」、「府及び市の広域行政並びに類似する施設、施策、事務事業などいわゆる二重行政のあり方に関すること」及び「府及び市が共通で取り組むべき政策など重要事項の方針決定に関すること」等を所掌事項としている。

大阪府市エネルギー戦略会議は、「エネルギーの需給構造の転換にかかる研究・提案に関すること」及び「府市エネルギー戦略のとりまとめに関すること」等を所掌事項としている。

新大学構想会議は、「大阪における公立大学の将来ビジョンの取りまとめに関すること」等を審議事項としている。

大阪府市都市魅力戦略会議は、「都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統合に関すること」、「都市魅力創造にかかるシンボルプロジェクトの検討に関すること」及び「都市魅力創造にかかる府及び市におけるビジョン・計画、審議会の一歩化・再構築に関すること」等を所掌事項としている。

移行プロジェクトは、「新たな区」への移行に向けて、現行制度の下で進められる自律した自治体型の区政運営について区長会議からの相談を受けて助言を行うとともに、「新たな区」の在り方について東京都における特別区制度の課題も踏まえた検討を行うことを目的として設置されている。

これらはいずれも、法第138条の4第3項に定める「審議会、調査会」「その他の諮問又は調査の機関」、すなわち附属機関にはかならない。

附属機関は「法律若しくはこれに基づく政令又は条例」に根拠がなければならないが、先述の三会議は、行政内部の指針に過ぎない設置要綱で設置され、平成24年11月に「執行機関の附属機関に関する条例の一部を改正する条例」が成立するまで、法令・条例に根拠がなかった。

そこで、条例が成立するまでの間、三会議の設置が法第138条の4第3項違反であったことからすれば、上記各会議への特別顧問等の出席に対して支払われた謝礼については、法令・条例に根拠がなく違法である。

なお、特別顧問等に対する直接の支出を府が行い、その負担部分を市が府に支払っている場合でも、その府への支出は、実質的には特別顧問に対する謝礼、旅費支出の支弁のためであり違法である。

しかも、第1グループの本部会議参加に伴う謝礼の支払については、本部設置要綱に何らの定めがないうえ、特別顧問等設置要綱にも本部会議参加に伴う謝礼支払については規定がない。実際は、先述のとおり特別顧問等設置要綱に基づく委嘱を根拠として、第6条に基づき支出されているものと思われるが、第6条では本部会議への参加は支給要因となっていない。すなわち、府が支払った第1グループへの謝礼支払について、市がその半額を負担する根拠は条例がなく、契約もないもので違法である。

上記の違法行為により市が被った損害は、合計金額10,173,105円であり、その内訳は第1グループに対する謝礼の支出2,247,905円、第2グループに対する謝礼の支出5,691,200円、第3グループに対する謝礼の支出2,234,000円である。

措置要求事項は、支出負担行為ないし支出命令の権限を有する市長に対して損害賠償請求をする、及び謝礼を受領した特別顧問等に対して不当利得返還請求するなど適切な措置を行うことである。

個別外部監査契約による監査を求める理由は、市長が市職員を威圧し、自らの意向に逆らう者には報復する姿勢を見せており、萎縮した監査部職員、監査委員が公正な職務の遂行を妨げられるおそれがあるため、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

2 個別外部監査契約に基づく監査の請求に対する判断

- ・ 法第252条の43第1項の規定に基づき、住民が住民監査請求をする場合において個別外部監査によることを求めた場合、同条第2項の規定に基づき、監査委員は、個別外部監査契約に基づく監査が相当であると認めるならば、当該監査によることを決定しなければならないとされている。
- ・ 住民監査請求に係る個別外部監査については、特に必要があると認めるときの規定の趣旨からして、特例的なものであり、この場合においても、外部監査人は監査に関する報告を監査委員に対して行い、報告を受けた監査委員はこれに基づいて住民監査請求に理由があるかどうかの決定を自ら行うものである。
- ・ 請求人は、本件請求について、監査委員監査に代え個別外部監査契約に基づく監査によることを求め、その理由としては、市長が市職員を威圧し、自らの意向に逆らう者には報復する姿勢を見せており、萎縮した監査部職員、監査委員が公正な職務の遂行を妨げられるおそれがあるとするものであるが、もとより監査委員は、市長から独立して職務を行い、常に公正不偏の態度を保持して、監査を行う義務があるのであって、法に基づき、定められた手続に則り、法律上の要件に照らして適正に審査を行うものであり、本件請求について、請求人の主張する理由をもって、監査委員が独立した機関としての役割を果たせないと認めることはできない。
- ・ したがって、本件請求については、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められないと判断した。

3 請求の受理

- ・ 法第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。
- ・ まず、特別顧問等の公務員性について、請求人が主張する各グループごとにみると、
 - (1) 第1グループ（各種会議等への参画）
 - ・ 請求人は、特別顧問等が、各種会議等に参加することから、本市の特別職非常勤職員に該当するとしているが、本市の重要事項の方針決定に参加すると主張するのみで、特別職非常勤職員に該当するとする法的根拠等が示されておらず、財務会計上の行為の違法性について、具体的に摘示されているとは言えない。
 - (2) 第2グループ（強制力のある調査）
 - ・ 請求人は、いわゆる第三者調査チームが行った調査が、市長からの職務命令、あるいは指示により強制力をもったものであるとして、調査にあたった特別顧問等が本市の特別職非常勤職員に該当すると主張するが、調査に従うよう指示したのはあくまでも市長であり、特別顧問等が指揮命令権を有するとする具体的根拠について、何ら触れられておらず、財務会計上の行為の違法性について、具体的に摘示されているとは言えない。
 - (3) 第3グループ（重要人事決定過程への参画）
 - ・ 請求人は、本市の公募区長の面接及び選考会議、部長昇任面接等、重要人事意思決定過程への参加は公務員しかなしえないと主張するが、昇任の意思決定や任用行為の権限は市長にあることは明らかであり、面接官として、あるいは選考会議での意見反映が公務員しかなしえない具体的理由について、何ら触れられておらず、財務会計上の行為の違法性について、具体的に摘示されているとは言えない。

- ・ そうすると、請求人が、特別顧問等が公務員に該当するにもかかわらず、報酬ではなく、謝礼を支出したことが違法であると主張している部分については、違法事由を具体的に摘示しているとは言えないことから、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。
- ・ 一方、請求人が、各種会議等が法第138条の4第3項、第252条の7にいう附属機関に該当するにもかかわらず、条例により設置されていないことが違法であり、そのことにより、これらの会議に出席した特別顧問等に謝礼を支払ったことが違法である、また、謝礼の支出負担行為に係る契約行為がないことや謝礼の本市負担分に係る府への支出が条例等の根拠がないまま行われたことが違法であるとする部分については、法第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

4 監査の結果

- ・ 事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。
請求人の主張は、詰まるところ、特別顧問等が参与する各種会議等を附属機関とすべきであったにもかかわらず、必要な設置手続等がとられないまま、特別顧問等に対し報酬ではなく謝礼等が支出されていることが違法である旨主張するものと解される。
- ・ また、附属機関とすべきであった点はさておくにしても、当該各支出について、契約書等の必要書類の作成がなされていないなどの手続的違法がある旨主張するものと解される。

(1) 各種会議等の附属機関性

- ・ 請求人が、各種会議等がその設置要綱や運営要領に記載されている内容及び活動内容等から、附属機関に該当するにもかかわらず、条例に根拠がなく設置されていることが、法第138条の4第3項違反であると主張する点について、各種会議等について判断する。

ア 附属機関とは

- ・ 法第138条の4第3項では、附属機関について、「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。ただし、政令で定める執行機関については、この限りではない。」と定められており、附属機関とは、執行機関の行政執行のため、又は行政執行に伴い必要な調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関であり、執行権を有しないものであると解され、調停とは、第三者が紛争の当事者間に立って、当事者の互譲によって事件の妥当な解決をはかるようにすることをいい、審査とは、特定の事項について判定ないし結論を導き出すために、その内容をよく調べることをいい、諮問とは、特定の事項について附属機関の意見や見解を求め、尋ねることをいい、調査とは、一定の範囲の事項についてその事実を調べることをいうものと解されている。
- ・ また、附属機関は、普通地方公共団体の行政組織の一環をなすものであるから、普通地方公共団体において任意に設置しようとするときには、すべて条例で定めなければならないものであると解されている。
- ・ さらに、附属機関たる性格を有するものは、名称のいかんを問わず、臨時的、速急を有する機関であっても、条例によらなければ設置できないとされている。

イ 大阪府市統合本部

- ・ 本部は、執行機関である知事、市長及び補助機関である副知事、副市長、さらには府市の職員で構成されており、特別顧問等については構成員となっていない。執行機関の補助職員のみで構成される場合は、その設置は、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可能とされていることから、本部については、請求人が主張するような附属機関には該当しないと考える。

ウ 大阪府市エネルギー戦略会議

- ・ エネルギー戦略会議については、平成24年2月27日に大阪府市エネルギー戦略会議設置要綱により「『新たなエネルギー社会の形成による新成長の実現』に向けた戦略を検討するため」に設置されたものであり、同要綱では、所掌事項として「府市エネルギー戦略のとりまとめに関すること」などが盛り込まれ、特別顧問等が構成員となっている。
- ・ また、具体的な活動状況をみると、平成24年6月に「エネルギー戦略（中間とりまとめ）」、平成25年2月に「大阪府市エネルギー戦略の提言（案）」がとりまとめられ、いずれも本部に報告されている。
- ・ さらに、条例設置の前後で役割、活動状況等に顕著な相違点が認められないことなども考えあわせると、同会議は法第138条の4第3項に規定する附属機関たる性格を有していたものと言わざるを得ない。

エ 新大学構想会議

- ・ 新大学構想会議については、平成24年6月8日に新大学構想会議設置要綱により「大阪における公立大学の使命を明確にするとともにその将来ビジョンについて府市統合本部に提言する」ために設置されており、同要綱では、審議事項として「大阪における公立大学の将来ビジョンの取りまとめに関すること」などが盛り込まれ、特別顧問等が構成員となっている。
- ・ また、具体的な活動状況をみると、同会議の設置以降、府大、市大からのヒアリングなどを実施し、平成25年1月に府市に提出した「新大学構想（提言）」について、平成25年2月に本部に報告が行われている。
- ・ さらに、条例設置の前後で役割、活動状況等に顕著な相違点が認められないことなども考えあわせると、同会議は法第138条の4第3項に規定する附属機関たる性格を有していたものと言わざるを得ない。

オ 大阪府市都市魅力戦略会議

- ・ 都市魅力戦略会議については、平成24年2月9日に大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱により「『世界的な創造都市に向けて グレートリセット』の統一コンセプトに基づいた都市魅力創造の戦略を検討するため」に設置されており、同要綱では、所掌事項として「都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統合に関すること」などが盛り込まれ、特別顧問等が構成員となっている。
- ・ また、具体的な活動状況をみると、平成24年3月に「世界的な創造都市に向けて～グレートリセット～（中間報告）」、平成24年6月に「世界的な創造都市に向けて～グレートリセット～報告書（案）」がとりまとめられ、いずれも本部に報告されており、同会議からの報告を踏まえ、平成24年12月に府市共同で「大阪都市魅力創造戦略」が策定されている。
- ・ さらに、条例設置の前後で役割、活動状況等に顕著な相違点が認められないことなども考えあわせると、同会議は法第138条の4第3項に規定する附属機関たる性格を有していたものと言わざるを得ない。

カ 「新たな区」移行プロジェクト

- ・ 移行プロジェクトについては、設置要綱はなく、平成24年2月29日から「新たな区」移行プロジェクト運営要領に基づき運営が行われている。平成24年7月に取りまとめられた「新区長就任に向けた課題と方向性」では、移行プロジェクトが「平成24年2月29日に『設置された』」と記されており、実質的には特別顧問等を構成員とする組織との認識がうかがえる。
- ・ また、関係局陳述では、移行プロジェクトの目的や議事進行役である座長の位置付け、さらに合議制の機関に該当しない旨の説明がなされたが、公表されている会議録から確認できる移行プロジェクトの位置付けや役割、さらに、移行プロジェクトが会議体として機能し、

新区長就任予定の平成24年8月までに一定の方向性を取りまとめていること、移行プロジェクトの検討結果が本市の今後の方向性や住民の権利義務に大きな影響を及ぼすとみるのが相当であることなどを総合的に考えあわすと、実質的には、移行プロジェクトは法第138条の4第3項に規定する附属機関たる性格を有していたものと言わざるを得ない。

- ・ 以上のことから、三会議及び移行プロジェクト（以下「戦略会議等」という。）については、附属機関として条例により設置し、戦略会議等に出席した特別顧問等に対しては、謝礼ではなく、報酬を支出すべきであったと言える。

(2) 本市の損害

- ・ 請求人の主張に従えば、特別顧問等は、戦略会議等において市政の重要意思決定に関与し実働しているとされており、監査対象局の説明及び事実調査においても、特別顧問等に対する謝礼の支払は、業務実態を関係書類により把握し、特別顧問等設置要綱に定めた基準に基づき行われていることが確認でき、その基準についても府市それぞれの要綱で同じ基準を定めたものであり、他の謝礼との均衡上も著しく合理性を欠くものとなっておらず、業務実態に不相応な謝礼等を受けている等の事情は見受けられない。
- ・ そうすると、結果的には、本市に損害が生じているとは言えない。
- ・ また、請求人が主張する、謝礼等の支出に係る契約行為の不存在等、支出負担行為や支出命令といった財務会計上の行為に係る違法性については、支出が支出負担行為や支出命令のないまま、あるいは省略してなされている旨の主張と解した場合、そもそも当該支出には、いずれも支出負担行為（謝礼の支出決定）及び支出命令（支出命令書の発行）の決裁等の存在が現に確認できる。
- ・ さらに、請求人が、大阪府に対する支出について、条例、要綱等に規定がなく違法である旨主張している点については、要綱の規定及び府市間で締結した協定書に基づき、負担額を定め支出しているものであり、違法な支出にはあたらないと判断する。

5 結論

- ・ 以上の判断により、請求人の主張には理由がない。（棄却）