

大阪市監査委員	東	貴	之		
同	漆	原	良	光	
同	高	橋	敏	朗	
同	阪	井	千	鶴	子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成24年12月26日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）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項の規定により次のとおり通知するとともに、同法第252条の43第9項の規定により、個別外部監査契約に基づく監査によらなかった理由を通知します。

記

第 1 請求の受付

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与しており、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に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に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、審議会の一本化・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ほかならない。

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。

事実証明書

- ・ 事実証明書の説明書
- ・ 関係局支出決議書、支出負担行為決議情報及び配付決議情報等
- ・ 特別顧問等支出内訳兼振込明細書及び作業状況一覧
- ・ 大阪市特別顧問等への報償金の支出について
- ・ 特別顧問等の活動実績

- ・ 特別顧問等設置要綱
- ・ 節1 報酬及び節8 報償費
- ・ 非常勤の職員の報酬及び費用弁償に関する条例及び同施行規則
- ・ 本部設置要綱、三会議設置要綱及び移行プロジェクト運営要領等
- ・ 大阪市政における違法行為等に関する調査報告
- ・ 区長公募関係（市ホームページ）
- ・ 執行機関の附属機関に関する条例（抄）
- ・ 三会議共同設置規約及び協定書
- ・ 市会議案事項一覧等（市会ホームページ）

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

2 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与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与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。

第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。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

平成23年12月から平成24年7月までに支出された各種会議等に出席した特別顧問等に対する謝礼等について、市長等に違法な公金支出の事実があるかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成25年1月31日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは新たな証拠として、事実証明書の説明書（追加分）、特別顧問等報償金支給の一覧表、若宮町違法公金支出返還請求事件判決資料、移行プロジェクト関係（市ホームページ）、新聞記事、公開決定及び部分公開決定通知書等が提出された。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ 各種会議等に参加した特別顧問等に違法性があるので、謝礼金について返還してほしい。
- ・ これらの会議は、本部及び移行プロジェクトを除いて12月1日付け施行で条例化されているので、11月30日以前の会議の根拠がないので謝礼金は支払われるべきではなく、さらに本部及び移行プロジェクトについては違法状態が続いている。
- ・ 第三者調査チームは、捜査権力というような職員アンケートを行い、組合事務所にも強行的に入っていく、メールチェックについても行っており、要綱上も民間人とされている者が行うことは許されない。
- ・ 第3グループは、公募区長の面接、部長の選考などの任用行為に関わっており、これも民間人が関わってよいのか。
- ・ 業務の性格からすれば、報償費は単発の行事に対する謝礼であるので、特定の課題に対応していくための検討を行っており報酬で支払うべきである。また、時間給的に算定されおり支払方法からも報酬であり、特別顧問等については、地方公務員法第3条又は法第203条に定める特

別職の地方公務員でなければならないが、11月まで手続きはされていなかった。

- ・ 特別顧問等の活動が11月から変わったとは思えない、それ以前の活動も含めて本来は特別職であるべきであり、問題が判明したため市では11月1日から要綱を改正して法に定める専門委員として定義付けしたものであり、それ以前に支払われている報酬は、法に基づかない支給であり、要綱を変えた以上それ以前が適法であったとはいえない。

3 監査対象局の陳述

都市制度改革室、市政改革室、人事室、政策企画室、総務局、計画調整局、ゆとりとみどり振興局、経済局、環境局及び病院局を監査対象局とし、平成25年2月6日に関係局長及び関係職員より陳述を聴取した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

- (1) 大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱（平成24年4月1日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 趣旨

特別顧問等の設置等に関し、必要な事項を定める。

イ 定義

特別顧問は、市長又は市長の指示を受けた者に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言（以下「助言等」という。）を行う者で、職員の身分を有しない者をいう。

特別参与は、所属長又は所属長の指示を受けた者に対し、政策的又は専門的事項に関し、助言等を行うとともに、政策形成に参画する者で、職員の身分を有しない者をいう。

ウ 委嘱手続等

特別顧問は、市長が委嘱し、特別参与は、所属長が委嘱する。

市は、委嘱に先立ち、特別顧問等に守秘義務を遵守する旨の承諾書の提出を求めなければならない。

エ 委嘱期間

特別顧問等の委嘱期間は、2年を超えない範囲内で個別に定める期間とする。ただし、再任は妨げない。

オ 助言等の方法

市が、特別顧問等の助言等を受ける必要があると認めるときは、原

則として、職員が対面（電話会議又はテレビ会議による場合を含む。以下同じ。）により助言等を受けるものとする。

助言等を求める場合は、事前に助言等を求める内容、日時等を記載した文書により依頼するものとし、電話、電子メールその他の通信手段を用いて助言等を求めることができる。

カ 謝礼の支払い

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職員からの意見、状況等の聴取並びに市が承認した特別顧問等による会議等の準備行為を行った場合は、次表に定める謝礼を支給する。

職員が会議に要した時間を直接把握することができない場合にあつては、会議に要した時間にかかわらず2時間以下の場合の区分を適用する。また、市が承認した特別顧問等による会議等を行った場合にあつては、特別顧問等は会議の終了後、速やかに会議の日時、場所、出席者、内容等を記載した報告書を作成し、市へ提出する。

市は、対面により特別顧問等から助言等を受けた場合、市の機関の求により出頭した証人、関係人等の実費弁償に関する条例（昭和31年大阪市条例第34号）第2条の実費弁償を支給する。

特別顧問	2時間以下の場合	2時間を超え3時間以下の場合	3時間を超え4時間以下の場合	4時間を超える場合
	22,000円	33,000円	44,000円	55,000円
特別参与	2時間以下の場合	2時間を超え4時間以下の場合		4時間を超える場合
	18,000円	36,000円		54,000円

(2) 大阪府市統合本部設置要綱（平成23年12月27日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 設置

府市は、互いに十分な協調関係を保ちながら、自治体の垣根にとらわれることなく限られた財源や人員等の経営資源の重点化を図り、効率的な自治体経営を実現するとともに大阪都市圏の成長をけん引していくため、本部を設置する。

イ 所掌事項

本部の所掌事項は、大阪にふさわしい大都市制度のあり方に関すること、府市の広域行政及び類似する施設、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並びに府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とする。

ウ 組織

本部は、本部長、副本部長及び本部員をもって組織し、本部長は知事を副本部長は市長をもって充て、本部員は、副知事、副市長並びに府市の統合本部プロジェクトチーム長をもって充てる。

エ 事務執行体制

本部での決定を受けて、必要に応じてタスクフォースを設置するなど、事務執行体制の確保を図るものとする。

オ 会議

本部長は会議を招集し、これを主宰するとともに、必要があると認めるときは、府市の特別顧問等並びに職員その他関係者の出席を求めるものとする。

カ 学識経験者等の助言

本部長は本部の目的を達成するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問等並びに学識経験を有する者の助言を得ることができる。

キ 特別顧問等

特別顧問等は本部会議において、専門的見地から意見を述べるとともに、府及び市の統合本部プロジェクトチーム及びタスクフォースに対して、専門的助言指導を行い、また、助言指導に必要な情報を求めることができる。

ク 庶務

本部の庶務は、府市の統合本部プロジェクトチームが担う。

会議の運営を円滑に行うため、本部長が指名する事務局長を置くことができる。

(3) 大阪府市エネルギー戦略会議設置要綱（平成24年2月27日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 設置

府市は、本部における決定に基づき、「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、エネルギー戦略会議を設置する。

イ 所掌事項

エネルギー戦略会議の所掌事項は、エネルギー需給構造の転換にかかる研究・提案に関すること並びに府市エネルギー戦略のとりまとめに関すること等とする。

ウ 組織

エネルギー戦略会議は、座長、座長代理、委員をもって組織し、委

員は、特別顧問等により構成する。

座長は、委員の互選によりこれを定め、座長代理は委員の中から座長が指名する。

エ 会議

座長は会議を開催し、これを総理するとともに、必要があると認めるときは、府市の職員その他関係者の出席を求めることができる。

オ 学識経験者の助言

座長は、所掌事項に関する専門的事項について、委員以外の学識経験を有する者の助言を得ることができる。

カ 庶務

エネルギー戦略会議の庶務は、府環境農林水産部及び市環境局が担う。

(4) 新大学構想会議設置要綱（平成24年6月8日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 設置

府市は、本部における決定に基づき、新大学構想会議を設置する。構想会議は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本部に提言する。

イ 審議事項

新大学構想会議の審議事項は、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とする。

ウ 組織

新大学構想会議は、座長及び委員をもって組織し、委員は特別顧問等により構成する。

座長は、委員の互選によりこれを定める。

エ 会議

座長は会議を開催し、これを総理するとともに、必要があると認めるときは、府、市、公立大学法人大阪府立大学（以下「府大」という。）及び公立大学法人大阪市立大学（以下「市大」という。）の職員その他関係者の出席を求めることができ、また、ワーキンググループを設置することができる。

オ 学識経験者等の助言

座長は、必要があると認めるときは、審議事項に関する専門的事項について、委員以外の学識経験等を有する者の助言を得ることができる。

カ 庶務

新大学構想会議の庶務は、府府民文化部及び市総務局が担う。

(5) 大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱（平成24年2月9日施行）

要綱の主な内容は、次のとおりである。

ア 設置

府市は、本部における決定に基づき、「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、都市魅力戦略会議を設置する。

イ 所掌事項

都市魅力戦略会議の所掌事項は、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並びに都市魅力創造にかかる府市におけるビジョン・計画、審議会等の一本化・再構築の検討に関すること等とする。

ウ 組織等

都市魅力戦略会議は、特別顧問等、府府民文化部長、市ゆとりとみどり振興局長で組織する。会議に座長を置き、座長は本部にて指名された特別顧問とする。

座長は必要に応じてワーキンググループを設置することができるものとする。

エ 会議

座長は会議を招集し、これを主宰するとともに、必要があると認めるときは、府市の特別顧問等並びに職員その他関係者の出席を求めることができる。

オ 学識経験者等の助言

座長は、本部の目的を達成するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問等並びに学識経験を有する者の助言を得ることができる。

カ 特別顧問等

特別顧問等は会議において、専門的見地から意見を述べるとともに、ワーキンググループ並びに府市の都市魅力戦略会議に関係する部局に対して、専門的助言指導を行い、又は助言指導に必要な情報を求めることができる。

キ 庶務

会議の庶務は、府府民文化部及び市ゆとりとみどり振興局が担う。

(6) 「新たな区」移行プロジェクト運営要領（平成24年4月1日改正）

要領の主な内容は、次のとおりである。

ア 目的

移行プロジェクトは、府市においてその検討が進められている「大阪にふさわしい新たな大都市制度」における基礎自治体である「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ことを目的とする。

イ 構成及び運営

移行プロジェクトのメンバーは、その互選により移行プロジェクトの会議の議事を進行する座長を定め、座長に事故があるときは、あらかじめ座長が指名するメンバーが座長の職務を行う。

移行プロジェクトの会議には、メンバー以外の区政関係の本市特別顧問が出席するものとし、必要があるときは、区長その他の本市職員又は関係者に移行プロジェクトの会議への出席を求め、その説明又は意見を聴くものとする。

ウ その他

移行プロジェクトの会議における会議内容の筆記、場内整理、出席職員への補助その他会議の運営を補助する事務は、市政改革室の職員が行う。

その他移行プロジェクトの運営については、市政改革室における外部有識者から意見等を聴取する会議の運営に関する要領によるほか、座長が定める。

(7) 第三者調査チーム

第三者調査チームについては、特別顧問等設置要綱に基づき市長及び関係局長の委嘱した特別顧問等により編成されており、同チームとしての設置要綱等は策定されていない。

市のホームページでは、「大阪市は、市会において職員の実質的なヤミ専従と勤務時間内における政治活動が相次いで指摘されたことや、覚せい剤取締法違反や殺人未遂事件によって職員の逮捕者が続出したのを受けて、平成24年1月12日、野村修也氏（中央大学法科大学院教授・弁護士）を大阪市特別顧問に任命し、市の職員以外の第三者によるチームを結成して、大阪市政全般について違法行為や不適正行為がないかどうかを調査し、内部統制の観点から根本原因を探り出すことによって改善の道筋を提言してもらうことにしました。第三者調査チームは、調査に必要な権限を全面的に委任されており、その調査の方法等についても、市長等からの指示を受けることなく独自の責任において実施することに

なっております。」とされている。

(8) その他特別顧問等の市への助言等

ア 人事室における助言等

市の公募区長の面接及び選考会議、部長昇任面接等への助言等について、その実施に関する要綱等は策定されていない。

市の公募区長の面接及び選考会議については、市が決定した「大阪市区長公募選考について」により実施されており、特別顧問等の関与は、書類（論文）選考の選考委員が5名中1名、第1次面接選考の面接委員が1班3名中2名、最終面接選考の面接委員が4名中1名（西成区は5名中2名）となっている。

また、部長昇任面接については、関係所属長あての平成24年3月29日付け事務連絡では、「部長昇任者選定の参考とするため、外部有識者による面接を実施する。」とされ、面接体制は、特別顧問等2名による面接により、主に、ビジョン構想力、目標達成志向、経営管理能力、部下育成・組織活性化等を着眼点とするとされている。

特別顧問等からの助言等を受ける際には、特別顧問等設置要綱に基づき打合せ等の会議が開催され、助言を受けた事項については、職員の人材育成、業績評価、人事考課制度、目標管理制度及び再任用制度等多岐にわたっている。

イ 計画調整局における助言等

うめきたナレッジキャピタル（知的創造拠点）にグローバルイノベーション創出支援環境を構築するための助言等について、その実施に関する要綱等は策定されていない。

特別顧問等からの助言等を受ける際には、特別顧問等設置要綱に基づき、海外のビジネス事情等に明るい特別顧問等から主にインターネットによるテレビ会議により、海外の投資環境及びビジネス環境等について個別に意見聴取を行っている。

(9) 審議会等の設置及び運営に関する指針（最近改正 平成24年3月29日）

審議会等の設置及び運営に関する指針は、平成13年3月14日付け市長決裁により、行政運営の透明性の向上、簡素効率化等を図るとともに、市政に対する市民参加を促進するため、審議会等の設置又は運営について準拠すべき基本的事項を定めることを目的として制定している。

この指針の対象とする審議会等は、市民及び学識経験者等で構成され、本市の事務について審議、審査及び調査等を行う機関で、法第138条の4第3項の規定に基づき市長その他の執行機関の附属機関として設

置されたもの並びに行政運営上の参考に資するため、局長等の決裁を経て、市長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とされている。

これらの審議会等の設置等をしようとする場合は、他の審議会等と審議、審査、調査、意見交換、懇談等の目的が重複しないよう、必要最小限の設置等にとどめ、また、審議等の対象となる事項が臨時的なものである審議会等の設置等をしようとする場合には、できる限りその期限を明示するものと定められている。

また、委員の選任については、審議等の目的に照らして、当該審議会等が実質的かつ効果的に機能するよう専門的知識の導入、公正の確保、利害の調整等当該審議等の目的が的確に達成されるよう、各界各層及び幅広い年齢層の中からふさわしい人材を選任すること、女性の登用については、大阪市男女共同参画プランの定めるところによること、特に必要がある場合を除き他の審議会等の委員の職を3以上兼ねる者を委員に選任しないこと等が定められている。

(10) 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21日施行）

条例によらない審議会及び懇話会については、平成23年7月21日付け総務局行政部行政課長及び人事部給与課長連名の通知により、その設置そのものを違法とした地裁及び高裁判決の結果を踏まえ、より実態に即した管理や運営の適正化を図る必要があることから、懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針を制定するとともに、各所属において実態に合わせて、速やかに審議会等のあり方を精査するよう通知している。

同指針では、懇談会等行政運営上の会合（以下「懇談会等」という。）については、行政運営上の参考に資するため、局長等の決裁を経て、市長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とされており、その取扱は法第138条の4第3項に規定する附属機関とは異なり、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、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されている。

懇談会等の運営の原則として、本市施策に関する審議等を行う行政機関との誤解を避けるために、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、所掌事務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、審査会、審議会、調査会、協議会又は委員会

の名称を用いない、懇談会等の定足数及び議決方法に関する議事手続を定めないものとされ、聴取した意見についても、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ともに、原則として本市名義で取りまとめるものとされている。

また、懇談会等が恒常的な組織であるとの誤解を招かないよう、原則としてその開催期限を明示するものとされている。

(11) 謝礼等の府市の費用負担

特別顧問等への謝礼等の府市の費用負担は、府市が共同して設置する本部及び三会議に係る特別顧問等については、府市で費用負担に関する協定書を締結し、それぞれが2分の1の額を負担するとされている。

また、特別顧問等が従事した実績については、府市がそれぞれ月ごとに集計表を作成し、府が一括して支払ったうえ、大阪市負担分について、3か月分を取りまとめて府が市に請求している。

(12) 謝礼等の支出

本市では、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職員からの意見、状況等の聴取並びに市が承認した特別顧問等による会議を行った場合は、1日当たりの従事時間に応じて謝礼が支給されており、対面により特別顧問等から助言等を受けた場合、市の機関の求により出頭した証人、関係人等の実費弁償に関する条例（昭和31年大阪市条例第34号）に基づき実費弁償が支給されている。

なお、府市が共同して設置する本部及び三会議に係る特別顧問等への謝礼等の支出事務については、助言等を受けた局等が従事時間を個人ごとに作成した作業状況一覧を都市制度改革室（特別参与に係るもの）及び政策企画室（特別顧問に係るもの）に提出し、同室において、各局からの作業状況を個人ごとに集計した支出内訳兼振込明細書を作成し、確認（三会議の特別参与に係るものは各々の庶務担当局等で確認）のうえ府に提出している。府においても支出内訳兼振込明細書の確認を行った後、府市双方で押印を行い、特別顧問等へ府が一括して支払っており、これらの支出に関する事務手続については適正に行われている事を確認した。

(13) 各会議等の概要

ア 大阪府市統合本部

要綱設置されており、組織構成は、本部長は知事を副本部長は市長をもって充て、本部員は、副知事、副市長並びに府市の統合本部プロジェクトチーム長をもって充てており、所掌事項として「府及び市が

共通して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」等とされている。

特別顧問等の参画については、顧問学識経験者の助言等として「本部長は、本部の目的を達成するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問等の助言を得ることができる」とされている。

イ 大阪府市エネルギー戦略会議

要綱設置されており、組織構成は、座長、座長代理及び委員をもって組織され、委員は、特別顧問等により構成されている。

所掌事項は、「エネルギー需給構造の転換にかかる研究・提案に関すること」、「府市エネルギー戦略のとりまとめに関すること」等とされ、具体的な活動状況としては、エネルギー戦略会議名で「エネルギー戦略（中間とりまとめ）」が策定されている。

平成24年11月に附属機関として設置された以降は、平成25年2月に「大阪府市エネルギー戦略の提言（案）」を本部に報告している。

ウ 新大学構想会議

要綱設置されており、組織構成は、委員は特別顧問等により構成され、座長は、委員の互選により定められている。

要綱では、「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本部に提言する。」とされ、審議事項は、「大阪における公立大学の将来ビジョンのとりまとめに関すること」とされ、具体的な活動状況としては、府大・市大各学部等のヒアリング等を実施している。

平成24年11月に附属機関として設置された以降は、平成25年2月に「新大学構想（提言）」を本部に報告している。

エ 大阪府市都市魅力戦略会議

要綱設置されており、組織構成は、座長、座長代理及び委員をもって組織され、委員は、特別顧問等、府府民文化部長及び市ゆとりとみどり振興局長で構成されている。

所掌事項は、「都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統合、シンボルプロジェクトの検討」、「府及び市におけるビジョン・計画、審議会等の一本化・再構築の検討」とされ、具体的な活動状況としては、「世界的な創造都市に向けて～グレートリセット～（中間報告）」、「世界的な創造都市に向けて～グレートリセット～」が報告されている。

オ 「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おり、目的は「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」とされ、組織構成は、議事を進行する座長を定め、特別顧問等で構成されている。

具体的な活動状況としては、「新区長就任に向けた課題と方向性」が取りまとめられている。

○ 設置要綱等整理表

会議等	府市統合 本部	エネルギー 戦略会議	新大学 構想会議	都市魅力 戦略会議	「新たな区」 移行プロ ジェクト
設置根拠等	要綱	要綱	要綱	要綱	運営要領
所掌事項	有	有	有	有	無
組 織	知事・市長 府市職員	特別顧問等	特別顧問等	特別顧問等 及び 府市職員	特別顧問等
本部長 座長	知事	特別参与	特別参与	特別顧問	特別顧問
議決方法	無	無	無	無	無
開催期限	無	無	無	無	無
事務局	庶務	有	有	有	有
提言 報告書等	—	有	有	有	有

2 監査対象局の陳述内容等

請求人からの措置要求について、政策企画室から特別顧問及び特別参与の公務員性の冒頭部分、地方自治法第232条の3違反の二点における見解を述べ、その後、都市制度改革室を中心に、人事室、市政改革室等関係各局から見解を述べる。

まず、特別顧問及び特別参与の公務員性であるが、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が、職員の身分を有しない者とされているのは、地方自治法第203条の2第4項を潜脱するための言い逃れであるという請求人の主張並びに要綱に基づく特別顧問等に対する謝礼の支出負担行為及び支出命令は、法第203条の2第4項違反であるという請求人の主張についての見解を述べる。

特別顧問等の設置趣旨であるが、市政の様々な課題に対しスピード感、柔軟性を持った対応が求められているなかで、様々な分野の有識者から幅広く専門性の高い指導、助言を受ける必要があることから、平成23年12月22日に大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱を施行し、それ

に基づき特別顧問、参与を委嘱した。

特別顧問等からの指導、助言を受けることにより、公務員が有していない専門的知見、ノウハウ、経営感覚等を様々な分野の市政課題に反映できていると考える。

外部人材の積極的な活用という視点で設置要綱においても職員の身分を有しないことを明記しその前提により就任を依頼している。その活動内容に関しては、政策的又は専門的事項に関し指導又は助言を行うとし、謝礼の支払についても要綱に金額を明示しており、大学教授や弁護士といった専門家への謝礼と同様に、報償費で支出を行っていた。

このように特別顧問等については、規定上も特別職公務員と位置付けていないばかりか、公務員としての職務権限はなく、市の意思決定の意思形成過程に直接的に関与したり、強制力のある調査権限を有していた事実もなく、請求人が主張する職務権限が事実上与えられていた事実はないと考える。

したがって、特別顧問等については、平成24年11月1日の要綱改正前は特別職公務員には該当せず、要綱に基づく報償金の支出が地方自治法第203条の2第4項に違反しないものと考ええる。

なお、府市統合本部の下に置かれている3戦略会議については附属機関化されており、それに合わせて平成24年11月1日の要綱改正により特別顧問等については、地方自治法に規定される専門委員と位置付け特別職地方公務員とした。

次に、地方自治法第232条の3違反に記載の本市と特別顧問、参与との間に、報酬額を明示した業務委託契約書等による契約行為がなく、支出内訳兼振込計算書及び作業状況一覧によって報酬支払いを行っており、地方自治法第232条の3に違反するという請求人の主張については、地方自治法第232条の3に規定されている主旨内容は、適正な支出負担行為の遂行を求めるものであり、支出負担行為の根拠を契約に求めるものではないと考える。

当該支出は、大学教授や弁護士といった専門家への謝金支出と同様、役務の提供に対し、設置要綱の規定に基づき支出し、その額についても本市講師に係る謝礼金の取扱基準を参考にし、適正な単価設定がなされていると考える。

本市では、報償費である特別顧問等への謝礼の支出負担行為は、財務省令支出負担行為等取扱規則で報償費に関する支出負担行為が交付決定と規定されていることを踏まえ、支出決議の決裁行為として整理されている。

具体的な支出については、本市所定の必要書類、支払調書となる支出内

訳兼振込計算書及び作業状況一覧を添付のうえ、適正な支出決議決裁処理を行っていることから、当該事案が地方自治法第232条の3違反にあたるとは考えていない。

都市制度改革室からは、大阪府市統合本部並びに都市魅力戦略会議、エネルギー戦略会議及び新大学構想会議の設置経緯などこれまでの事実経過の概要を説明し、続いて本件請求に対する見解を述べる。

はじめに、これまでの経緯の1点目として、大阪府市統合本部並びに大阪府市都市魅力戦略会議、大阪府市エネルギー戦略会議及び新大学構想会議の設置経緯及びその概要について説明する。

大阪府、大阪市においては、これまでの府市の枠組みを超えて、大阪にふさわしい大都市制度のあり方に関することや、府市の二重行政の解消に関する事など、府市共通の行政課題について、行政としての方向性を知事、市長が協議、決定する場として、平成23年12月27日に大阪府市統合本部を設置した。

同日付けで施行した大阪府市統合本部設置要綱においては、府市統合本部は、知事、市長、副知事、副市長並びに府市の統合本部プロジェクトチーム長をもって組織し、本部長である知事は、府市統合本部の会議に必要な応じて特別顧問等の出席を求め、彼らの助言を得ることができるとしている。

また、同要綱において、特別顧問及び特別参与について、本部会議において、専門的見地から意見を述べるとともに、府市の統合本部プロジェクトチーム及びタスクフォースに対して、専門的助言指導を行うなどと、その役割を規定している。

平成23年12月27日に第1回府市統合本部会議を開催したが、今後の府市統合本部の役割や組織体制、スケジュールなどが議論された。また、府市統合本部の役割の一つとして、府市戦略、すなわち大阪圏域が全体として成長していくための戦略のうち主な戦略について協議することとし、必要に応じて別途、協議するための会議体として部会を設置することが確認された。

この会議の中で、市長から府市戦略の協議事項の一つとして、大阪の都市魅力の創造が提案され、部会で大阪の都市魅力創造についての大きな方針を早急に検討することとなり、これを受け、平成24年1月25日開催の第3回府市統合本部会議において、大阪府市都市魅力戦略会議の今後の検討スケジュールや委員の人選等が確認された。

同様に、平成24年2月13日開催の第6回府市統合本部会議において、府市のエネルギー戦略を協議するための大阪府市エネルギー戦略会議の設置

について、また、平成24年5月29日開催の第12回府市統合本部会議において、大阪における公立大学の使命を明確にして、その将来ビジョンを提言するための新大学構想会議の設置について、それぞれ提案があり、今後の検討スケジュール等とあわせて確認された。

こうしたスケジュールや人選等の協議を経て、府市統合本部の下の部会として、大阪府市都市魅力戦略会議、大阪府市エネルギー戦略会議及び新大学構想会議の設置が決定され、各々設置要綱を定め、3戦略会議が設置された。

その後、平成24年6月19日開催の第14回府市統合本部会議において、大阪府市都市魅力戦略会議報告書が提出され、最終報告としてその方向性が確認された。なお、この報告書は、同会議のメンバーである特別顧問等の連名で提出されており、個々の特別顧問等の助言を集約したものである。

また、平成24年6月26日開催の第15回府市統合本部会議において、エネルギー戦略中間とりまとめが提出され、戦略の方向性が確認された。

なお、府市統合本部設置以降、本件請求の対象である平成24年7月末までの間に、府市統合本部会議を計15回、都市魅力戦略会議を計3回、エネルギー戦略会議を計16回、新大学構想会議を計5回開催した。

次に、2点目として、3戦略会議の位置づけの見直しについて説明する。

本市では、各種の行政運営上の会合を規則や要綱に基づき運営してきたが、近年、他の自治体の条例によらない審議会等が、その実態から判断して附属機関に当たるとして設置そのものを違法とする下級審判決が出されたことを踏まえ、平成23年7月に懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針を定め、条例の根拠を要する附属機関と規則、要綱等により運営される行政運営上の会合を区別する基準を示し、実態に即した見直しを行った。

府市統合本部の下3戦略会議については、府市統合本部での政策的、専門的事項に関して、知事、市長に対して専門家である特別顧問等個人から助言を行うことを目的として活動を行ったもので、タイムリーに幅広く外部からの専門的知見を行政に活かす観点から、当初、要綱に基づき設置、運営していたことが、法律や判例に照らして禁止されているとは考えていない。

しかしながら、一部会議の活動において、専門的な見地からの助言を取りまとめたものがあることや、府市の具体的な施策や事業へ反映する場面が多くなってきていること、さらに当初は時限的なものとして認識していたが、その議論を重ねていく中で相当に時間がかかることが判明するな

ど、会議の設置当初には想定しなかった状況が見受けられるようになった。

そうした実態を踏まえ、3戦略会議について、外部から見ると、会議の活動の一部に、審議会との区別がつきにくくなっている面もあることから、その円滑な活動に支障が出ないように、当初の運営の考え方から発展させて、新たに地方自治法上の附属機関として、その位置づけを明確化することとし、平成24年11月の市会に執行機関の附属機関に関する条例の改正案及び各戦略会議の府市共同設置規約案を提案し、可決成立した。

次に、3点目として、特別顧問等への謝礼金の支出について説明する。

本市では、大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱第6条で、特別顧問や特別参与から助言を得た際の謝礼金の支払いについて、特別顧問等から対面により助言等を受けた場合、又は、職員からの意見、状況等の聴取など特別顧問等が助言等を行うために必要となる準備行為を行った場合に、定められた謝礼金を支給することを規定している。

本市では、同要綱に基づき、府市統合本部会議及び3戦略会議に出席した特別顧問等に対して、助言などの役務の提供に対し、その提供された時間に応じ、謝礼金を支出した。

なお、謝礼金の支出方法については、平成24年2月21日付けで府市で締結した大阪府市統合本部に係る特別顧問等の謝礼等の費用負担に関する協定書で定めており、府市共通の行政課題にかかるものは、府市それぞれが2分の1の額を負担し、本市は、市負担分を大阪府に納付する形で支出している。また、市単独の検討課題にかかるものについては、全額を市負担として支出している。

次に、本件に関する都市制度改革室の意見を述べる。

1点目として、府市統合本部及び3戦略会議の附属機関該当性について述べる。

請求人は、府市統合本部及び3戦略会議について、地方自治法第138条の4第3項、同法第252条の7にいう執行機関の附属機関であると主張しているが、地方自治法第138条の4第3項は、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、中略し、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しており、この規定に基づく附属機関に当たらないのであれば、法律又は条例の根拠がなくても設置が可能であると考えられる。

なお、請求人の主張にある同法第252条の7にいう附属機関とは、関係地方公共団体が共同して設置する附属機関のことであるが、附属機関を共同設置する場合は、同法第138条の4第3項により、まず、各関係地方公

共同体において、当該附属機関の設置根拠となる条例を定める必要があり、その上で、同法第252条の7第1項により、規約を定めることにより当該機関を共同して設置できるとされていることから、地方自治法第138条の4第3項、同法第252条の7にいう執行機関の附属機関であるとの主張に対しては、同法第138条の4第3項の規定に基づく附属機関該当性に対する見解を述べれば足りると考える。

はじめに、府市統合本部については、次の各点において、同規定にいう附属機関に該当しないものと考ええる。

まず、府市統合本部は、新たな大都市制度の実現に向け、そのあり方や、広域行政の一元化、二重行政の解消など、府市共通の行政課題についての方向性を、知事、市長を含む本部メンバーにより、行政的に協議、確認し、合意形成を図る場として、設けられたものである。

次に、執行機関である知事、市長及びその補助機関である副知事、副市長、府市の職員で構成されており、特別顧問等については、必要に応じて本部長である知事が会議出席を要請しており、構成メンバーに入っていない。

さらに、その場で確認された特定の行政課題についての方向性は、直ちに決定事項となるわけではなく、府市それぞれが持ち帰り、その方向性を踏まえて改めてそれぞれの執行機関内で最終的な意思決定を行っている。

請求人は、大阪府市統合本部設置要綱第1条及び第2条の規定を引用し、府市統合本部は附属機関であると主張しているが、本市としては、府市の協議の場として位置付けており、他の審議会のように諮問に対する答申を行うような機関でないこと、執行機関である知事、市長とその補助機関である副知事、副市長等の行政職員をもって構成されていることなどから、附属機関でないことは明らかである。

続いて、当初の都市魅力戦略会議、エネルギー戦略会議、新大学構想会議についても、次の各点において、同規定にいう附属機関に該当しないものと考ええる。

まず、附属機関は、委員をもって構成される合議制の機関であるとされており、すなわち、附属機関は複数人の全員一致、多数決等の合議によって組織の意思が決定される機関であり、答申、提案等の組織としての意思表示があるものである。具体的には、役職として委員長、会長、議長等の取りまとめをする者が予定されており、議決方法などが定められていることがあげられる。

当初、3戦略会議は、意見を一つに取りまとめるような合議制の会議体を意図していなかったため、各設置要綱で座長は置かれているものの、会

議体としての定足数や議決要件などは定められておらず、附属機関としての要件に欠けると言える。

次に、一定事項について提言を出すまでの臨時的、一時的な会議体は、常設の機関と異なり、附属機関に当たらないと考える。

都市魅力戦略会議及びエネルギー戦略会議では、当初、府市統合本部会議において示した検討スケジュールどおり、平成24年2月の会議設置から短期間に一定の方向性が取りまとめられており、また、新大学構想会議では、平成24年6月の会議設置時に、同年11月までに専門的見地からの助言として、将来ビジョンを取りまとめるというスケジュールを示している。3戦略会議とも、設置時には、恒常的な機関ではなく、きわめて臨時的、一時的な会議を想定していたものであると言える。

さらに、地方自治法第138条の4第3項の規定により、附属機関の根拠を条例に求めるにあたっては、住民、私人の権利義務に影響を及ぼす権限行使の前提となる調停、審査、諮問又は調査を行う機関に限定されるとする説があり、この場合、新しい政策の方向を打ち出すための政策形成型の審議会、委員会は、同項にいう諮問のための機関に当たらないという考え方もある。

請求人は、各戦略会議の設置要綱第1条及び第2条の規定を引用し、審議会、調査会、その他の諮問又は調査の機関と主張しているが、3戦略会議は、事実経過でも述べたとおり、大阪圏域が全体として成長、発展していくための今後の取組みについて大きな方向性を検討するために設置されたものであり、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、審査、諮問又は調査を行う機関ではないと言える。

以上のとおり、府市統合本部及び3戦略会議は、地方自治法に規定する附属機関に該当せず、条例に基づかず要綱により設置したことは違法ではないと考えている。

次に、意見の2点目として、府市統合本部及び3戦略会議の会議出席等にかかる特別顧問等への謝礼金の支出について述べる。

府市統合本部及び3戦略会議を附属機関であるなどとする請求人は、府市統合本部及び3戦略会議の会議に出席した特別顧問等への謝礼金支出は、条例に根拠がない支出として違法であると主張しているが、本市としては、次のとおり、役務提供の対価として謝礼金を適切に支払ったものであると考えている。

本件謝礼金は、大阪市特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱第6条の規定に基づき、特別顧問等からの助言指導という役務の提供に対し、その時間に応じて謝礼金を適切に支出したものであり、その額について

も、府市統合本部の設置に合わせて、大阪府の研修講師謝礼基準を参考に府市で協議して同一の基準を要綱で定めたものであり、妥当な基準であると考えている。

また、今般、府において、大阪府市共同設置附属機関条例の制定及び非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例の改正が平成24年9月府議会で可決、非常勤職員就業等規則が制定されるとともに、本市においても、執行機関の附属機関に関する条例の改正が11月市会で可決、非常勤職員の報酬及び費用弁償に係る条例施行規則を改正したが、府市ともに、平成24年11月1日以降の報酬について、これまでの謝礼金と同水準で規定したことは、その妥当性を裏付けるものである。

請求人は、府市統合本部会議参加に伴う謝礼支払いについて、府市統合本部設置要綱や特別顧問等設置要綱に規定がないと主張しているが、事実経過でも述べたとおり、府市統合本部設置要綱第5条第2項で本部長が必要があると認めるときは、特別顧問等の出席を求めるものとする、同第6条で本部長は本部の目的を達成するため、専門的事項について、特別顧問等の助言を得ることができる、同第7条第1項で特別顧問等は本部会議において専門的見地から意見を述べるものとするとしており、また、特別顧問等設置要綱第6条では、特別顧問等から助言等を受けた場合の謝礼支払いについて規定している。

府市統合本部会議に出席し、助言や意見を述べた特別顧問等に対して、これらの規定に基づき謝礼金を支出したことは何ら問題ないと考えている。

このように、本件謝礼金は、府市統合本部会議に出席した特別顧問等又は3戦略会議のメンバーである特別顧問等が、大阪府、大阪市に対して役務を提供したことに対する対価として、府市折半により支払われたものであり、本市は、府市統合本部関係や戦略関係で受けた助言等を参考に、経営形態等の見直しや戦略の方向性を取りまとめており、特別顧問等の活動は本市にとって有益なものであったことから、本市に損害は生じていないものと考えている。

さらに、各特別顧問等に支払われた金銭は、各特別顧問等が市長等から特別顧問等に就任するよう依頼を受け、これを受託したことを受けて、受託の範囲の業務として実際に会議に出席して提供した役務の対価であり、その額も、平成24年11月1日改正の非常勤職員の報酬及び費用弁償に係る条例施行規則に基づく報酬額に照らして、妥当な範囲内のものと言うことができる。

よって、本件謝礼金の受領は法律上の原因がない利得に当たらず、本市

は各特別顧問等に支払った謝礼金相当額の不当利得返還請求権を有しないものと認識している。

市政改革室からは、新たな区移行プロジェクトについて考え方を述べる。

新たな区移行プロジェクトのメンバーである特別顧問が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つという職務権限が事実上与えられていると言えることから、公務員としての地位を有する者と考えているとされている点、すなわち、プロジェクトのメンバーの業務内容から見て公務員性があるとされている点であるが、新たな区移行プロジェクトは、事実証明書にも添付されている運営要領にもあり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ことを目的としている。

このプロジェクトのメンバーである特別顧問等は、本市の求めに応じて、外部有識者として、本市から提供された資料をもとに専門的な観点から助言や検討を行うものであり、弁護士への法律相談や大学の研究者への研究委託と同様のもので、市内部の重要方針決定過程に主体的、直接的に関与したり、本市職員に対して強制力を伴う調査の指示を行ったりするものではなく、実際にもそのような事実はない。

次に、本件プロジェクトが執行機関の附属機関であるとされている点についてであるが、地方自治法では、附属機関は調停、審査、諮問又は調査のための機関とされ、一つの機関として活動することが前提になっている。

複数の構成員からなる合議制の機関であれば、機関として活動する前提として代表者が置かれていたり、多数決その他の方法により機関として意思決定する議決方法や、その前提となる定足数が定められていることになると考えている。

この点、本プロジェクトは、プロジェクト自体が一つの合議制の機関として活動しているものではなく、メンバーである特別顧問等に一同に会してもらい、それぞれから意見、助言を受ける場を開催しているものである。

個々の特別顧問等に個別に本市職員が助言を受けることもできるが、一同に会することにより同じ論点について多様な観点から意見、助言を受けることによって、より実りの多い効果的な意見を受けることができることからこのような場を設けている。

したがって、本プロジェクトは会議の議事を進行する座長は定めているが、合議制の機関のように機関を代表する者を置いたり、会議を開催するための定足数を定めたり、委員間の意見を調整し一つのものにまとめたり、多数決その他の方法により機関として意思決定する手続きについては一切定めていない。

また、実際にも、各メンバーからは同じ論点についても様々な意見が出されているが、プロジェクトとしてその意見を調整して一つの意見として取りまとめることはしていない。

各メンバーから受けた意見の一つ一つを検討の参考材料としている。

以上のことは、運営要領や公表している会議録を参照することにより確認ができると考えている。

なお、本プロジェクトのメンバーに対する役務の対価については、政策企画室が説明したように、大学教員、弁護士への謝礼と同様に報償金として支出されている。

したがって、本プロジェクトのメンバーは公務員としての地位を有するものではなく、本プロジェクトは、地方自治法上の附属機関に該当せず、本プロジェクトのメンバーに対する報償金の支出は、違法なものではないと考えている。

人事室からは、第2グループ特別顧問等の強制的調査及び結論に記載の第2グループ特別顧問等は、いわゆる第三者調査チームとして大阪市の労使関係について強制力を伴う調査を行った、強制力を伴う調査権限を持つという、公務員でない者が行使できるとは考えられない職務権限が事実上与えられていたという主旨の請求人による主張について述べる。

大阪市の労使関係等の適正化にあたっては、独立した立場から徹底的に実態を解明してもらうため、本市の職員以外の第三者からなる第2グループ特別顧問等に対して協力を求めた。

大阪市の労使関係についての調査や報告書の作成を行った特別顧問等は、市長等に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言を行うために調査等を行ったものであり、市長が職員に対して職務命令として職員アンケートに回答することを命じたり、その他の調査においても特別顧問等の指示に従うよう指示することによって実効性を確保しようとしたものである。

したがって、市長に対して指導、助言を行った特別顧問等に対し、要綱に基づき報償金を支出することには、何ら違法性はないと考えている。

続いて、第3グループ特別顧問等の重要人事決定過程への参与及び結論に記載の、第3グループ特別顧問等は、大阪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、部長などの重要なポストへの任用行為の意思決定に関与する職務権限が事実上与えられていると言えるという主旨の請求人による主張についてであるが、区長公募や部長昇任面接の実施にあたっては、民間の視点や人事労務の専門家の視点など、多様な観点から選考を行うため、特別顧問をはじめとした外部人材にも協力を求めたところである。

特別顧問等は、市長等に対し、政策的又は専門的事項に関し、指導又は助言を行うため委嘱された者であり、区長公募の選考にあたっては、書類選考や面接選考を通じて、専門的な観点から応募者を評価し、区長としての適性等について、市長に対し助言を行ったものである。

また、部長昇任面接においても、面接を通じて専門的な観点から昇任候補者を評価し、部長としての適性等について、市長に対し助言を行った。

当然のことながら、実際の採用や昇任の意思決定や任用行為については、特別顧問等ではなく、任命権者である市長が、自らの責任と権限に基づいて行ったものであり、市長に対して助言を行った特別顧問等に対し、報償費にて謝礼を支払うことに、何ら違法性はないものと考えている。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、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すと、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すと、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すと、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月にとりまとめられた「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。

4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。