

千葉市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、千葉市職員措置請求（20千監（住）第3号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成21年2月9日

千葉市監査委員 古川 光一
同 大島 有紀子

第1 請求の受付

1 請求の要旨

1、千葉市表彰審査委員会（以下「審査委員会」という）は副市長、教育長、市議会議長、市議会副議長、市議会総務委員長及び市議会総務副委員長の7名で構成されており議員委員4名に対し、他の審議会等の委員に対する報酬と同額の13,000円が審査委員会開催の都度支払われている。

2、審査委員会は昭和44年10月31日制定の「千葉市表彰規則」（証-1）により設置された附属機関であり、この附属機関は条例に基づくべきところ「規則」に基づき設置されており、地方自治法138条の4及び202条の3に違反している。

については、直ちに委員会を廃止するか新たに条例を制定すべきである。

また、条例に基づかない設置という違法行為を前提とした財務会計行為（報酬の支出 証-2）は当然に違法である。

3、更に、議員の報酬の額並びにその支給方法は地方自治法203条4項により、条例でこれを定めなければならないとされているにも拘らず、議員委員に対し条例による根拠もなしに違法に13,000円が支払われてきた。

4、たとえ議員による委員会へ参画という「役務の提供」があるにしてもこれは職責上のものであり、一方で議員による行政の監視は議員の本来業務であり受給は不当利得ともいえる。

以上のとおり議員委員に対する報酬の支給は地方自治法に違反しており千葉市に返還されるべきである。

については千葉市長に報酬支給を専決した当該職員に対し損害賠償請求をするよう、ないし報酬を受け取った過去10年間の議員委員に返還請求をするよう勧告されたい。

以上のとおり、地方自治法242条1項の規定により、事実証明書を添え必要な措置を請求します。

(以上、原文のまま掲載)
(別紙「事実証明書」略)

2 請求人

千葉市中央区中央3-15-6 渚法律事務所内
市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉
同 村越 啓雄

3 請求書の提出日

平成20年12月10日

4 監査委員の除斥

三須和夫監査委員及び西巻義通監査委員は、千葉市表彰審査委員会（以下「表彰審査委員会」という。）の委員であったことがあるため、本件監査にあたっては、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

5 請求の要件審査

本件監査請求は、千葉市（以下「市」という。）が表彰審査委員会の市議会議員である委員（以下「議員委員」という。）に対し支給した報酬が違法であるとして、「報酬支給を専決した当該職員に対し損害賠償請求をするよう、ないし報酬を受け取った過去10年間の議員委員に返還請求をする」ことを求めているが、自治法第242条第2項では、住民監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをする事ができない」とされている。

確かに、違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を「怠る事実」を対象とする監査請求については、自治法第242条第2項の期間制限を受けないとされている（昭和53年6月23日最高裁判決）。

しかし、この点については、「当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、当該怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として自治法第242条第2項の規定を適用すべきと解するのが相当である（昭和62年2月20日最高裁判決）」とされており、本件監査請求は、職員に対する損害賠償請求又は議員委員に対する不当利得の返還請求を求めるものではあるが、それらはいくまで報酬の支出が違法であることを前提としているので、上記昭和62年の判決に照らし、当該支出がなされた日を基準として自治法第242条第2項の規定が適用されるべきである。

したがって、請求日において既に1年を経過している平成19年12月10日前に支出された報酬については、不適法な請求として監査の対象から除外し、支出した日から1年を経過していない報酬の支出について、自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

表彰審査委員会の議員委員に対し支出した報酬が、違法又は不当な公金の支出であるか否か。

2 監査対象部局

総務局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成21年1月13日に20千監(住)第4号(千葉市営競輪運営委員会の議員委員に対する報酬支給に関する請求)と合わせて証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠の提出はなかったが、請求内容の補足説明がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、総務局職員が立会った。

4 関係職員等の陳述

平成21年1月13日に総務局職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 表彰制度について

市は、昭和44年10月31日に市政の発展、公益の増進及び文化の興隆その他において顕著な功労又は善行のあるものの表彰について必要な事項を定めた千葉市表彰規則(昭和44年規則第46号。(以下「表彰規則」という。))を制定し、「千葉市市政功労者表彰」制度を創設した。

昭和45年2月に第1回の表彰が行われ、以後毎年実施されている。

また、平成8年には同規則を改正し、市政功労者表彰受賞者のうちから、特に顕著な功績又は善行があった者を表彰する「特別市政功労者」制度を創設し、同年から表彰を行っている。

現在は、毎年10月18日の「市民の日記念式典」に表彰式を実施し、表彰状及び記念品の贈呈を行っている。

特別市政功労及び市政功労受賞者を合わせた受賞者数は、延べ約6,200名・団体に上っている。

(2) 表彰審査委員会について

表彰審査委員会は、表彰規則第11条第1項の規定に基づき、表彰に関する事項について審査するため設置されたものである。

現在の委員構成は、同条第2項の規定により、「副市長、教育長、市議会議長、市議会副議長、市議会総務委員長及び市議会総務副委員長をもって組織する」とされ、委員長には、議長にある者が、副委員長には、副議長の職にある者が就任している。

(3) 表彰審査委員会の開催状況について

平成18年度から20年度までの過去3年間の開催状況は、次のとおりであり、各年度とも市役所会議室において開催され、全委員が出席している。

平成18年度 8月30日 午前11時から午前11時15分

平成19年度 8月27日 午後1時30分から午後1時55分

平成20年度 9月 1日 午後2時30分から午後2時55分

表彰審査委員会における審査の状況については、平成18年度が特別市政功労者12名、市政功労者135名・団体、計147名・団体、19年度が特別市政功労者13名、市政功労者156名・団体、計169名・団体、20年度は特別市政功労者9名、市政功労者158名・団体、計167名・団体の候補者について審査を行い、平成18年度及び19年度は全員、20年度は1名を除く166名・団体を妥当である旨決定している。

委員会終了後、表彰審査委員会委員長は市長に対しその結果を報告し、市は当該報告に基づき、市長までの決裁を経て、特別市政功労者及び市政功労者の対象者を決定している。

(4) 議員委員に対する報酬について

表彰審査委員会の委員のうち、副市長及び教育長に対しては報酬が支払われていないが、議員委員に対しては同委員会に出席した場合、報酬として13,000円を支出している。

その手続きは、次の①～⑥のとおりである。

- ① 所管課である秘書課において、委員会開催の2～3週間前に出席予定者を確認する。
- ② 秘書課長を資金前渡職員とする支出負担行為伺書兼支出命令書を作成する。
- ③ 支出負担行為伺書については所管課長である秘書課長、支出命令書については総務局経理主任である総務課長、それぞれにつき専決権者の決裁を得る。
- ④ 決裁終了後、支出命令書を会計室に提出し、会計室の審査を受ける。
- ⑤ 審査終了後、委員会当日に会計室を通じて報酬額13,000円から源泉徴収税額2,570円を控除した額10,430円に出席人数を乗じた額の現金を受領する。
- ⑥ 出席した各議員委員に10,430円を支払い、支給調書の受領印欄に同委員の押印を受ける。

平成20年度における市の支出額は、4名全員が出席し、計52,000円となっている。

(5) 市附属機関等設置運営要綱について

市は、附属機関等の設置及び運営に関し基本的な事項を定め、行政運営の簡素効率化及び透明性の向上を図ることを目的とした「千葉市附属機関等設置運営要綱」を平成12年10月1日から施行している。

同要綱は、第2条において、「附属機関等」の定義を「自治法第138条の

4第3項の規定に基づき法律又は条例の定めるところにより設置される附属機関及びこれに類するもので規則又は要綱等により設置される協議会、懇談会、懇話会等をいう」としている。

また、委員の選任については、同要綱第6条第1項で基準が設けられており、「附属機関等の設置目的等に照らし、幅広い人材の中から委員の選任を行うこと」、「委員を再任するときは、原則としてその職にある期間が連続して10年を超える者を、委員に選任しないこと」等とともに、「市議会議員は、法令に定めがあるなど特別な事情があると認められる場合を除き、委員に選任しないこと」としている。

2 監査対象部局の説明

(1) 表彰審査委員会の設置目的及び所掌事務について

表彰規則は、「表彰に関する事項について審査する」と第11条第1項で定めている。

これは、表彰審査委員会が表彰候補者について在職年数などの基準を満たしているか等の判定を行うものではなく、市政に対し功労がある方々を可能な限り幅広く、公平に取り扱い、また、市民に愛される表彰とするため、各委員が知っている個々の候補者についての情報や表彰制度の在り方などについて、様々な意見、情報を聴取すること、つまり、広聴活動的な機能を予定したものである。

したがって、当委員会は、自治法第138条の4及び同202条の3の「調停、審査、諮問、又は調査のための機関」には当たらず、法律又は条例に基づき設置しなければならない「附属機関」とは異なるものであり、附属機関等設置運営要綱に定める「附属機関に類するもの」である。

(2) 表彰審査委員会の委員構成について

委員構成は、副市長、教育長、市議会議長、同副議長、総務委員会委員長及び同副委員長としている。

このような構成の理由は、多岐にわたる市政への貢献を正確に捉えるため、市職員の他に市政に精通し、かつ、市民に公平な立場から意見を述べてもらうことができる外部委員が必要であると考え、その条件に合致する者として、公選で選出された「市民の代表」である市議会議員から、議長、副議長など4名を選任しているためである。

(3) 表彰審査委員会の必要性について

市の表彰は、本人の市政に対する功績を称え、今後の活動の励みにしていただくとともに、周囲の方々の活動への関心を高めることによる市政の更なる発展を目的としていることから、表彰制度やその受賞者については、市民に深く理解、信頼されるものでなければならないと考えている。

そのために、自ら適正な表彰の執行に努めることはもちろんであるが、候補者に対する情報にも限りがある。

したがって、市政に精通し、かつ、深い見識を持った、市民に公平な委員から自由な意見、情報を伺う広聴活動的な機会がぜひ必要であると考えている。

実際に、開催の年により程度の差はあるが、委員会の場において各委員から交わされる意見、情報は、表彰を円滑に進める上で参考になっている。

このような表彰審査委員会の働きにより、市としては、より適正な表彰を行うことができ、受賞者に喜ばれる、また、市民に信頼される表彰が実施できると考えている。

(4) 報酬の支出について

報酬の支払いは、市議会議員に対して行っているが、これは、市政に精通し、公平な意見を述べる条件を有する委員が会議に出席し、個々の候補者や、表彰制度の在り方などについて様々な意見を述べるということであり、このことは、議員活動とは別の役務の提供に対して、支払っているものである。

支出科目を「報酬」として支出していたことについては、役務の提供に対する代償としての支出であるから、「報酬」の支出は誤りであり、「報償費」での支出が適当であったと考えている。

しかしながら、支出科目に誤りはあったものの、(款)総務費(項)総務管理費(目)諸費のうちの(節)報酬で予算措置がされており、その予算の範囲内において同じ(目)のうちの(節)報償費として支出を行ったとしても、財政局から示された「当初予算編成にあたっての留意事項」において、「審議会に準じる協議会等の委員は原則として13,000円とする。」とあり、役務の提供に対する代償として同額を支払うこととなるため、市に実質的な損害はないものと考えている。

3 判断

(1) 表彰審査委員会の附属機関該当性について

はじめに、表彰審査委員会が自治法に定める附属機関に該当するか否かについて検討する。

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。」と規定し、また、同法第202条の3第1項は、「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。」と規定している。

上記規定にいう「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って、その名称は問わないものであり、また、そこにいう「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内容を調べること」とされている(平成14年1月30日さい

たま地裁判決)。

表彰審査委員会についてみると、

- ① 表彰規則第11条の規定においては、「表彰に関する事項について審査するため」と明確に定められていること
- ② 毎年1回開催される表彰審査委員会では、市が作成した候補者の原案についてその適否を審査し、その結果を市長に報告し、その後、この結果に基づき市長決裁により候補者を決定していること
- ③ 表彰審査委員会の庶務は秘書課で行われ、他の附属機関と同様の扱いとなっていること

が認められる。

監査対象部局は、表彰規則第11条に定める「審査」とは、候補者の判定を行うものではなく、各委員が知っている個々の候補者についての情報や表彰制度の在り方などについて、様々な意見や情報を聴取する広聴活動的な機能を予定したものであり、自治法第138条の4第3項及び第202条の3第1項に定める「審査」には当たらないと主張するが、これを是認することはできない。

以上のことから、表彰審査委員会は、市の表彰について審査を行う合議制の機関として設置されたものであり、自治法上の附属機関に該当するものである。

附属機関である以上、条例により設置される必要があるから、表彰審査委員会の設置については、違法性があるものと言わざるを得ない。

(2) 報酬支出の違法性について

附属機関の委員に対する報酬については、自治法第203条の2第4項の規定により、その額及び支給方法について条例で定めなければならないとされており、市は、これを受けて、特別職の職員の給与並びに旅費及び費用弁償に関する条例(昭和31年条例第17号)を制定し、同条例第3条第1項において、審議会委員の報酬の額を「日額24,000円以内で市長が定める額」としている。

したがって、表彰審査委員会の議員委員に対する報酬の支出については、上記条例を根拠としなければならないのであるが、同委員会の設置について条例が定められておらず、違法である以上、上記条例を根拠に報酬を支払うことはできず、その報酬の支出は違法である。

ところで、この点について、監査対象部局は、表彰審査委員会を「附属機関」ではなく、「広聴活動の一環として行っている」組織であると述べ、「報酬」ではなく、本来「報償費」として支出すべきであったと述べている。

しかし、附属機関としての設置が違法である以上、名目を「報償費」としたところで、その委員活動に対する対価の支払いが適法となるものではない。

(3) 市の実質的損害の有無について

(1) 及び(2)で述べたとおり、表彰審査委員会は、条例により設置すべきものであるから違法性があり、また、報酬の支払いについても違法性があるところであるが、それでは支払われた報酬について、その支出により市に損害

を与えたとして、これが補填されるべきか否かについて検討する。

市に実質的な損害がないとするには、委員が一定の役務を市に提供し、これが市にとって有益なものであることが必要である。

表彰審査委員会の議員委員は、市長から委嘱状を交付され、監査対象部局の開催通知により会議に出席し、市の作成した特別市政功労者及び市政功労者候補者の原案について審査を行い、市長にその結果を報告し、市長はこれを基に表彰者を決定しているところであり、所定の役務を提供している。

平成20年度においても、9月1日に開催され、特別市政功労者9名、市政功労者158名・団体について審査し、表彰対象者選定の公平性を図るとともに、候補者のプライバシーにわたる欠格事由の有無の審査に及ぶなどその機能を果たしてきており、一定の有益性が認められる。

次に、請求人は、本来委員会への出席と意見を述べることは、議員としての本来業務であると主張する。

確かに、議員による表彰審査委員会への出席が議員報酬の範囲内の活動であるとするれば、市は表彰審査委員会委員としての役務に対しても報酬を支払っているから別途報酬を支払うことは、市に支払額相当の損害が発生することとなる。

そこで、表彰審査委員会における議員委員の仕事が、既に支払われている議員報酬の範囲内の活動であるか否かについてであるが、表彰審査委員会の委員としての活動は、前記のとおり、特別市政功労者及び市政功労者候補者の個別審査であり、その実質が議員としての議会活動ということは困難である。

以上により、表彰審査委員会の議員委員に対し報酬を支出したことについて、市に損害が生じているとは認められないところである。

したがって、市に実質的損害が無い以上、職員に対する損害賠償請求及び議員委員に対する不当利得の返還の問題はいずれも生じない。

4 結論

以上のことから、表彰審査委員会の議員委員に対する報酬の支出については、表彰審査委員会の設置について条例が制定されておらず違法性があると言わざるを得ない。

しかしながら、報酬を支出したことによる実質的損害が市に生じていないものであり、請求人の主張は理由がないものと判断する。

5 意見

本件監査請求は棄却の結論であるが、表彰審査委員会について条例が定められておらず、この点について違法性があるという問題は残っている。

また、表彰審査委員会と千葉市営競輪運営委員会規程（昭和24年規程第11号）に基づき設置された競輪運営委員会に共通しているのは、構成員が執行機関

の副市長などと市議会議員とに限られていることである。

附属機関は、執行機関がその行政執行の前提として必要な審査、調査等を行うため、専ら、専門家など外部の者の意見を聴取することを目的としているところであり、市議会議員も執行機関以外の者であるということで、外部の者と一応言えるのであるが、その外部性は低いものと言えよう。

そして、執行機関の職員と市議会議員とが集合しての協議ということであれば、合議体としての機関設置をするまでもなく、他に様々な手法を採りうると考えられる。

今日、地方分権が進展する中で、地方自治体の議員に対する報酬のあり方について様々な論議があり、千葉市議会では、平成20年度から、議員が本会議、常任委員会に出席した場合に支給する費用弁償を廃止したところであり、また、平成20年6月には、自治法の一部改正により、「議員報酬」に関する規定の整備が図られたところである。

こうした状況を踏まえ、表彰審査委員会の議員委員に対する報酬ないしは報償費の支払いについては、その見直しを行うことを要望する。