

千葉市監査委員告示第3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4号）に係る監査を実施しましたが、同条第8項に定める監査委員の合議に至らなかったため、請求人への通知内容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、千葉市営競輪運営委員会（以下「競輪委員会」という）は現在副市長のほか10名の議員委員で構成されており議員委員に対し、他の審議会等の委員に対する報酬と同額の13,000円が競輪委員会開催の都度支払われている。

2、競輪委員会は昭和37年11月26日制定の「千葉市営競輪運営委員会規程」（証一1）により設置された附属機関であり、附属機関は条例に基づくべきところ「規程」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）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の出席と運営に関する意見を述べる（殆んどないが）等の「役務の提供」があるにしても、議員による行政の監視は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。

加えて、「競輪委員会規程」第3条において委員会の構成が議員若干名、副市長、学識経験者とされているにも拘らず、①議員委員は若干名（せいぜい4～5名）ではなく10名（証一2）もあり、②学識経験者は皆無となっており、運営そのものが規程に違反している。

この点についても是正するよう千葉市長に勧告されたい。

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、千葉市営競輪運営委員会（以下「競輪運営委員会」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。）が競輪運営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

競輪運営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

経済農政局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の情報聴取を行った。

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3号(千葉市表彰審査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、経済農政局職員が立会った。

4 関係職員等の陳述

平成21年1月13日に経済農政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) 競輪運営委員会について

市は、昭和24年に千葉競輪場を開設し競輪事業を開始しているが、それと同時期に千葉市営競輪運営委員会規程(昭和24年規程第11号。以下「競輪規程」という。)を制定し、同規程に基づき競輪運営委員会を設置した。

競輪運営委員会の設置目的は、競輪規程第1条において「市営競輪の適切円滑な運営を図るため、市長の諮問に応じ競輪施行に関する重要な事項につき調査審議する」とされ、また、同条第2項では、「委員会は、前項の事項につき市長に建議することができる。」とされている。

委員の構成は、競輪規程第3条において「市議会議員 若干名、副市長、学識経験のあるもの」とされ、副市長1名及び市議会議員10名の計11名で組織されている。

(2) 競輪運営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年間の開催状況についてみると、平成18年度は3回、19年度は2回、20年度は7月に1回開催されている。

過去1年間は、平成20年2月14日及び7月25日に、千葉競輪場内会議

室において開催され、2月14日は全委員が、7月25日は副市長及び議員委員9名、計10名が出席しており、開催時間は、各回とも40分ないし1時間程度であったと認められる。

競輪運営委員会では、競輪事業における課題の中から市が設定した議題について審議を行っている。

同委員会で審議した主な議題は、平成18年度は、「平成17年度の決算見込について」、「経営改善について」、「特別競輪の誘致について」、19年度は、「競輪関係団体の概要について」、「場外車券場開設について」、「バックスタンドの閉鎖について」、20年度は「競輪事業の概要について」となっている。

(3) 議員委員に対する報酬の支出について

競輪運営委員会の委員のうち、副市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。

その手続は、次の①～⑥のとおりである。

- ① 所管課である公営事業事務所において、委員会開催の2～3週間前に出席予定者を確認する。
- ② 公営事業事務所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 上記②の支出負担行為伺書兼支出命令書について、専決権者である公営事業事務所長の決裁を得る。
- 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とともに、会議終了後、欠席委員の支払い分について戻入の手続きを行う。

上記手続により市が過去1年間に支出した報酬の額は、次のとおりである。

開催日	議員委員出席者数	支出額
平成20年2月14日	10名	130,000円
平成20年7月25日	9名	117,000円

(4) 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) 競輪運営委員会の設置目的及び所掌事務について

競輪運営委員会の設置目的は、競輪規程では「市営競輪の適切円滑な運営を図るため、市長の諮問に応じ競輪施行に関する重要な事項につき調査審議する」となっている。

ここで言う諮問や審議とは、競輪事業について、各委員で広く意見交換を行うことを予定しているものであり、調査とは現地視察等を行うことであり、広聴活動の一環として行っているものである。

したがって、競輪運営委員会は自治法第138条の4及び第202条の3に規定する「調停、審査、諮問、又は調査のための機関」ではなく、法律又は条例により設置すべき「附属機関」には該当しないものであり、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) 競輪運営委員会の委員構成について

委員構成について、競輪規程では、「委員会は、次に掲げるものについてこれを命じ又は委嘱する。市議会議員 若干名、副市長、学識経験のあるもの」となっているが、現在は、副市長1名と市議会議員10名で構成されている。

これは、競輪施行者の代表として副市長、市の行財政についての見識を持ち、競輪事業や競輪事業特別会計に理解があり、市民の立場であるという3つの要素を兼ね備えた人として議員に委員を委嘱している。

(3) 競輪運営委員会の具体的な内容について

市では、議題に対する委員からの意見を競輪運営に生かすことはもちろん、議題以外の貴重な意見も多く、最近の競輪事業への反映としては、「綺麗で親しみやすい競輪場にすること」という課題に対して、委員からの意見を参考に、関係する部局などと協議し、競走路の内側に花壇を設置するなど、花を増やし、明るくきれいな競輪場を目指して取組を行っている。

また、「競輪施設を有効活用する」という課題では、「開催していない日の選手宿舎を一般に積極的に貸出すべき」という意見から、平成19年度に千葉競輪選手宿舎管理要綱を改正し貸出を行っているところである。

そのほか、今年度の開催では、オープン前の場外車券売場「サテライト市原」

の施設を視察し、その設備や警備の状況等の確認を行っている。このサテライトの整備については、収益増の観点から、鴨川に続き、今年度市原と成田に整備したところである。

(4) 報酬の支出について

議員委員に対する支払いについては、議員の本来職務に当たらなければ差し支えないものと捉えており、当委員会の目的や役割は、上記のとおり、競輪事業について幅広く意見を聴取することであり、議会活動とは別の役務の提供として特に問題ないものと考えている。

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。

これは、以前から報酬で支出していたこと、金額が同額であったことなどから疑問を抱くことなく継続して行ってきたものであり、今後は適正に処理していきたいと考えている。

しかし、支出科目に誤りはあったものの、(款)競輪事業費(項)事業費(目)総務費のうちの(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)報償費として支出したとしても、財政局から示された「当初予算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ことから市に実質的な損害はないものと考えている。

3 判断

住民監査請求に基づく監査及び勧告に係る決定については、自治法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されている。

本件監査請求については、審議の結果、合議に至らなかったため、監査の結果を出すことはできなかった。

なお、参考までに監査委員の判断内容を以下に付記する。

(1) 請求に理由がないとする見解

ア 競輪運営委員会の附属機関該当性について

はじめに、競輪運営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、「諮問」とは、特定の事項について意見を求めることを指す比較的広い外延を有する概念である。」とされている（平成14年1月30日さいたま地裁判決）。

競輪運営委員会についてみると、

- ① 競輪規程第1条第1項においては、「市営競輪の適切円滑な運営を図るため、市長の諮問に応じ競輪施行に関する重要な事項につき調査審議する」、さらに、第2項においては、「前項の事項につき市長に建議することができる」と明確に定められていること
- ② 毎年度、競輪事業における重要な課題について監査対象部局からの説明を受け委員による様々な意見交換や提案が行われているが、答申や報告書が提出されているわけではなく、競輪規程に定める役割を十分に果たしているとは言えないが、そのことをもって附属機関でないとすることはできないこと
- ③ 競輪運営委員会の庶務は公営事業事務所で行われ、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、競輪規程第1条に定める「諮問」や「審議」とは、競輪事業について、各委員で広く意見交換を行うことを予定しているものであり、「調査」とは現地視察等を行うことであるから、広聴活動の一環として行っているものであり、自治法に定める「調査」や「審議」ではないと主張するが、これを是認することはできない。

以上のことから、競輪運営委員会は、市営競輪の適切円滑な運営を図るための調査審議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。

競輪運営委員会は、自治法の改正により、附属機関の設置については、条例で定めるべきものとされた昭和27年より前の昭和24年に訓令（甲）により設置された経緯はあるが、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、競輪運営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。

イ 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、競輪運営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、競輪運営委員会を「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もない。
ウ 市の実質的損害の有無について

ア及びイで述べたとおり、競輪運営委員会は、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。

競輪運営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、市が設定した議題や議題以外の競輪事業全般に関することについて意見交換や提案を行うなど、所定の役務を提供している。

また、競輪運営委員会は、昭和24年以来、長きに亘り競輪事業の運営に参画しているところであり、市の行政組織の一環をなすものとして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、議員による競輪運営委員会への出席が議員報酬の範囲内の活動であるとすれば、市は競輪運営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、競輪運営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、競輪運営委員会の委員としての活動は、前記のとおり、市が設定した議題や議題以外の競輪事業全般に関することについて意見交換や提案などを行うものであり、議会の常任委員会の審議などとは明らかに区別されており、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、競輪運営委員会の議員委員に対し報酬を支出したことについて

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。

エ 議員委員に対する報酬の見直しについて

競輪運営委員会と千葉市表彰規則（昭和44年規則第46号）に基づき設置された表彰審査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、常任委員会を活用するなど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、競輪運営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が必要と考える。

(2) 請求に理由があるとする見解

ア 競輪運営委員会の附属機関該当性について

競輪運営委員会の附属機関該当性については、上記(1)と概ね同様の意見である。

イ 報酬支出の違法性について

報酬支出の違法性については、上記(1)と概ね同様の意見である。

ウ 市の実質的損害の有無について

ア及びイで述べたとおり、競輪運営委員会は、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。

監査対象部局は、役務の提供に対する代償として同額を支払うことになるから市に実質的な損害はないと主張している。

市に実質的損害がないとするには、単に委員が一定の役務を提供したと言うだけでは足りず、その役務の有益性などを検証する必要があるが、それ以前に、本件では市が報酬を支払った委員が市議会議員であるという特殊性を考慮しなければならない。

競輪運営委員会の委員構成は、副市長と議員のみであるが、副市長には委員報酬は支払われていない。一方で、議員委員にも常勤の市の特別職の給与に照らしても低からぬ報酬が支払われていながら、委員として報酬が払われているのである。

したがって、議員による競輪運営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、市は競輪運営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、議員委員の競輪運営委員会の出席が、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検証してみる。

この点については、昨年の自治法の改正により、議員報酬が非常勤職員等の報酬と区別され、また、市における議員への費用弁償制度が廃止されたことを踏まえ、議員活動が非常勤でなく常勤の市職員と並ぶものとして確認整理されたことに留意する必要がある。

ところで、競輪運営委員会は、規程上は学識経験者が委員として定められているが、実際は副市長と議員のみで構成されており、その実態も、執行機関監視機能や企画立案機能、又はその前提となる調査活動であって、本来の議員活動そのものである。

さらに、監査対象部局の側から見れば、それは議員に対し自らの事業内容等について説明を行い、質疑を受け、理解を求める場となっている。

してみれば、競輪運営委員会への議員の出席は、本来の議員活動であり、むしろ、競輪事業の市財政における重要性に鑑みれば、かかる活動は、まさしく議会において委員会等を舞台として行われるべきものであって、その報酬は議員報酬で賄われるべきものである。

したがって、市は支払う必要のない報酬を支払ったのであるから、市に損害が生じているという他はない。

エ 職員に対する損害賠償請求について

次に、競輪運営委員会の議員委員に対する違法な報酬の支出について、当該支出を専決した職員に賠償請求しうるか否かについて検討する。

財務会計上の行為を行った職員に対して市が賠償請求を行うについては、当該職員につき主観的要件として故意又は重大な過失を要する（自治法第243条の2第1項）他、「先行する原因行為に違法事由がある場合であっても、上記原因行為を前提にしてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られる」（平成4年12月15日最高裁判決）とされている。また、先行する原因行為の違法性がいかなる程度の場合にこれを是正しなかったことが財務会計上の義務違反と評価しうるかという点については、「（原因行為が）著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある時でない限り、これを尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を執る義務があるというべ

きである」(平成17年3月10日最高裁判決)とされている。

競輪運営委員会の支出負担行為の専決権者は、公営事業事務所長であるが、同所長の財務会計上の法規違反の有無について見ると、「1 事実(3) 議員委員に対する報酬について」に記載のとおり、本件支出は支出負担行為伺書兼支出命令書により適正に決裁手続が行われている。

また、競輪運営委員会設置の根拠となる競輪規程は、制定されてから60年近く経過し、同規程に基づき設置された競輪運営委員会も長期に亘り審議活動を行っており、市においては定着した組織の一つであったこと等に鑑みれば、同所長において、支出命令の原因となった委員の委嘱、委員会の開催を阻止する権限を有してはおらず、また、報酬支払いの原因となっている競輪運営委員会の開催が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとまでは言うことはできない。

したがって、同所長としては、競輪運営委員会が適法なものであることを前提として支出手続を行う義務を有していたものというべきであり、上記の諸事情に照らせば、同所長に重大な過失があったとは言えない。

以上により、公営事業事務所長は、支出負担行為等を理由として市に生じた損害について補填すべき義務を負うものとは認められない。

オ 議員委員の不当利得について

前記のとおり、市が競輪運営委員会の議員委員に対し支払った報酬については、違法なものであり、法律上の原因(根拠)を欠くものである。

また、市は報酬分の損害を被っており、各議員委員はこれによって利得を得ているので、その損害と利得との間に因果関係があり、民法第703条の不当利得に当たることから、議員委員に対してその報酬の返還を求めるべきである。