

神奈川県監査委員公表第 11 号

監査の結果について

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づき、請求人から提出された住民監査請求について、同条第 4 項の規定に基づき監査した結果を次のとおり請求人に通知したので、これを公表する。

平成 24 年 10 月 16 日

神奈川県監査委員	真島 審一
同	高岡 香
同	長峯 徳積
同	持田 文男
同	鈴木ひでし

監第77号

平成24年10月3日

(請求人)

(略) 様

神奈川県監査委員	真島 審一
同	高岡 香
同	長峯 徳積
同	持田 文男
同	鈴木ひでし

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成24年8月9日付けで受理した住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定に基づき、監査を行ったので、その結果を次のとおり通知する。

第1 請求に対する判断

請求を棄却する。

第2 請求の内容

1 請求人から平成24年8月9日付けで提出された請求書の内容

(内容は原文「請求の要旨」のまま。ただし、項目番号の一部付け替え等を行った。)

請求の要旨

(1) 請求の対象者 神奈川県知事

(2) 請求の対象行為

神奈川県が、法律又は条例の定めによらず「かながわ人権政策推進懇話会設置要綱」(以下「設置要綱」という)により設置した「かながわ人権政策推進懇話会」(以下「懇話会」という)の委員に対し支払った、平成23年11月18日及び平成24年3月23日開催の「懇話会」に係る報酬 381,300 円は、法令に基づかない支出命令行為であります。

県が支出命令した行為の明細以下の通り。

支出先等	平成23年11月18日	平成24年3月23日	合計
(略)	19,000 円	0 円	19,000 円
(略)	19,000		19,000
(略)	19,000	0	19,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000		19,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略)	19,000	19,000	38,000
(略) (職員)	1,300		1,300
(略)		19,000	19,000
(略)		19,000	19,000
合計	210,300	171,000	381,300 円

(3) 「かながわ人権政策推進懇話会」に関する事実

ア 「懇話会」は、県が「神奈川県人権施策推進指針」(以下「指針」という)を策定するにあたり、検討を行い提言させることを目的として平成4年に設置した機関です。県は同「指針」を県の人権施策の道しるべとしています。

イ 委員会の運営組織

「懇話会」は、県知事によって委嘱された15名以内の委員で組織し、学識経験者、人権問題に識見を有する者等で構成され、年2-3回の割りで委員会を開催しています。

「懇話会」に座長を置き、委員の互選により定める。

「懇話会」の庶務は、県民局県民活動部人権男女共同参画課で処理。

ウ 「懇話会」の性格

「神奈川人権施策推進指針」は、同「指針」三「人権教育の推進」1「学校教育」にあるように、県下の義務教育学校においても推し進められています。

(4) 請求対象行為が違法又は不当である理由

ア 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」と規定しています。すなわち、附属機関を設置しようとするときは、必ず法律又は条例によらなければなりません。

イ 地方財務実務提要（地方自治制度研究会編）によれば「(学識経験者などを一堂に集めて意見を聞くような場合)自治法は、相当の程度において組織化された形のもは法律又は条例により設置すべきものとしていると考えるべきであり、相当程度以上組織化されながら法律又は条例に根拠を置いていないものは違法なものといえるでしょう」としています。

ウ 地方自治法第203条の2第1項は「普通地方公共団体は、その委員会の委員、非常勤の監査委員その他の委員、自治紛争処理委員、審査会、審議会及び調査会等の委員その他の構成員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選挙長、投票立会人、開票立会人及び選挙立会人その他普通地方公共団体の非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し、報酬を支給しなければならない。」とし、同条第4項は「報酬及び費用弁償の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定しています。また、同法第204条の2は「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、これをその議会の議員、第203条の2第1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない。」旨定めています。従って、「懇話会」等附属機関の委員に対する報酬は、条例の定めるところにより支給しなければならないとされています。

エ 「懇話会」の設置目的、所掌事務、組織及び運営、性格などから見れば、「懇話会」は、知事が学識経験者などから個別的に意見を聞く私的諮問機関などではなく、結果を行政に反映させる審査、諮問又は調査のための附属機関に該当することは明らかです。

オ 従って「懇話会」を条例に基づかず要綱で設置したことは違法であり、条例に基づかず違法に設置した「懇話会」の委員に対する報酬の支払いも違法な公金の支出です。

カ 法律や条例の規定に基づかない「懇話会」の提言を反映させて県が策定した「指針」は、法律の定めるものではありません。憲法第26条2項により法律の定めるところにより行われる義務教育に、法律の定めるところではない「指針」を適用することは、憲法違反であります。請求対象行為はこの意味においても違法であります。

(5) 知事の損害賠償責任

ア 「懇話会」の設置目的、所掌事務、組織及び運営を見れば、知事は同「懇話会」が附属機関に該当することは容易に知りえたものであります。

イ 知事は公金支出に対する指揮・監督権限のみならずその義務をも有していますので、違法な公金支出を阻止しなかった過失があり、県に発生している損害に賠償責任があります。

(6) 措置請求

ア 知事に対し、平成23年11月18日並びに平成24年3月23日の2日間に「懇話会」の委員に報酬として支出した金額合計 381,300 円を県に返還するよう求めます。

イ 知事に対し、「懇話会」開催に伴う今年度予算、委員謝礼 638,400 円、経費 4,704 円、会場使用料 30,000 円合計 673,104 円の執行停止を求めます。

2 請求人

氏名 (略)

住所 (略)

3 請求人から提出された事実を証する書面

< 事実証明書 >

- 1 平成24年7月25日神奈川県知事 行政文書一部公開決定通知書 A4版 合計9頁
- 2 附属機関等の設置及び会議公開等運営に関する要綱
- 3 附属機関等の会議公開 附属機関等一覧 懇話会、協議会等
- 4 かながわ人権政策推進懇話会設置要綱
- 5 地方財務実務提要（地方自治制度研究会編）4612～4615 ページ
- 6 2003年5月27日懇話会座長（略）の意見
- 7 平成23年11月18日審議速報 かながわ人権政策推進懇話会
- 8 平成24年3月23日 同上 同上

第3 請求の受理

本件監査請求は、平成24年8月13日の監査委員の合議により、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、実際に受け付けた平成24年8月9日付けをもって受理した。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

請求人の請求内容のうち、住民監査請求に基づく監査の対象となるのは、かながわ人権政策推進懇話会（以下「本件懇話会」という）の委員に対し支払われた、平成23年11月18日及び平成24年3月23日開催に係る支出 381,300 円が、法第242条第1項に規定する「違法又は不当な公金の支出」に当たるという主張であり、これを監査対象事項とした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に関して、請求人から新たな証拠の提出はなく、また、陳述は行わない旨の申出があったので、陳述は実施しなかった。

3 監査対象箇所への調査

本件監査請求に関し、監査対象箇所として、本件懇話会を所管する人権男女共同参画課を選定し、平成24年8月30日（木）午後4時から、第二監査室において、職員調査を実施した。

人権男女共同参画課の主張の要旨は、次のとおりであった。

(1) 本件懇話会を要綱により設置している理由

本件懇話会は、委員から広く意見を求めるために設置されたものであり、懇話会としての意見を取りまとめて県に答申するような機能は有しておらず、また合議制の会議体でもなく、法に定めるところの附属機関には該当しないと考えられることから要綱により設置している。

(2) 本件懇話会が附属機関に該当するとの主張に対する見解について

法138条の4第3項に定める「附属機関」とは、逐条地方自治法（第6次改訂版）によれば、「執行機関が直接住民を対象とした行政の執行権を有するものに対して、これら執行機関の要請により、その行政執行のための必要な資料の提供等いわばその行政執行の前提として必要な調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関である。」とされており、調停、審査、審議、調査等を職務とするか否かが、懇話会が附属機関であるかどうかの判断の基準の一つとなるが、本件懇話会の設置要綱では、その設置目的に「広く意見を求めるため」と定めており、実際、県は本件懇話会に対して見解を求めておらず、本件懇話会に対して調停、審査、審議、調査等の諮問は行っていない。そのため、本件懇話会は答申を行うこともない。

併せて、地方自治法質疑応答集（地方自治制度研究会編）によれば、「合議制の機関であれば、その構成員が当該団体の職員のみで構成されている場合を除いて、附属機関と解される。」としており、合議制の会議体であるか否かが、附属機関であるかどうかの判断の基準の一つとなるが、本件懇話会は、要綱においても定足数や議決方法を定めていないため、県に対して会議体として合議した意見を述べるものではなく、会議の場において各委員が意見を述べるにとどまることから、合議制の会議体ではない。

これらのことから、本件懇話会は地方財務実務提要（地方自治制度研究会編）の言う「相当の程度において組織化された形のもの」とは考えていない。

また、本件懇話会においては、「かながわ人権施策推進指針」（以下「指針」という）の改定に当たっての意見を求めているが、意見については参考として取り扱い、各意見に拘束されることはないため、行政への反映の点からも本件懇話会の意見が直接的に指針に反映されるわけではない。

以上、本件懇話会の職務内容、組織等を総合的に検証したところ、本件懇

話会は附属機関には該当しないものとする。

(3) 本件懇話会の性格・役割（施策への反映手順、反映状況等）

本件懇話会は県の人権政策推進の理念及び県が取り組むべき人権問題の課題、施策の推進方策等について広く意見を求めるために設置しており、平成23年度は、主に指針の改定に関連して委員から意見を聞いているが、意見の施策への反映手順が決まっているわけではなく、また、意見は、あくまで県が指針の改定内容について検討する際の参考としているものである。

(4) 謝礼等の考え方（性格・積算根拠等）

委員に対する謝礼は、本件懇話会へ出席し意見を述べる役務の提供に対して支払ったものである。積算については、神奈川県平成23年度予算編成与件（標準単価表）に準拠しており、当該与件において、「報償費」の「各種審議会・協議会・懇話会等委員謝礼（標準単価）」として示されている中から「Aランク」（1回1人19,000円。法第202条の3第1項の規定に基づく附属機関に準ずるもの）を採用した。なお、県職員（県立保健福祉大学社会福祉学科教授）である委員1名については、旅費のみを支払った。

第5 監査の結果

1 認定した事実

(1) 本件懇話会について

ア 設置の経緯・目的

(ア) 設置の経緯等

第二次新神奈川計画（昭和62年度～平成8年度）における基本構想において、21世紀を展望する時代認識を、「民主主義と基本的人権をより充実させる時代」とし、「私たち神奈川県民はこの基本的人権をさらに実のあるものとするために、不断の努力をしなければならない」としていたことから、この考え方のもとに、平成4年4月人権担当セクションが設置されるとともに、同年7月に本件懇話会は設置された。設置期間について定めはなく、本件懇話会は恒常的に設置されている。

(イ) 設置の目的

本件懇話会設置の目的は、かながわ人権政策推進懇話会設置要綱（以下「設置要綱」という。）第1条（設置）において、「一人ひとりの人権が尊重され、平等・参加・連帯とともに生きる社会の実現に向けて、政策推進上の理念及び県が取り組むべき人権問題の課題、施策の推進方策等について広く意見を求めるため、かながわ人権政策推進懇話会（以下「懇話会」という。）を設置する。」と定められている。なお、設置要綱において、所掌事務又は所掌事項は定められておらず、その他これらを定めたものもない。

イ 委員の構成、任期及び謝礼等

(ア) 委員の構成等

設置要綱第2条(委員)第1項において、「懇話会は、知事が選任する次の委員をもって構成する。(1)学識経験を有する者、(2)人権問題に識見を有する者、(3)関係団体を代表する者、(4)その他知事が適当と認める者」と定められており、その定めにしたがって、本件懇話会は学識経験を有する者、人権問題に識見を有する者及び関係団体を代表する者の14人の構成となっているが、本件懇話会の委員の構成や人数を予め定めたものはない。なお、「附属機関等の設置及び会議公開等運営に関する要綱」において、懇話会・協議会等の構成員の数は、15人以内とすると定められている。

また、設置要綱第3条(座長)第1項において、「懇話会に座長を置き、委員の互選によりこれを定める。」と定められ、第4条(会議)第1項において、「懇話会の会議は、座長が必要に応じて招集し、その議長となる。」と定められている。本件懇話会の庶務については、設置要綱第5条(庶務)において、「県民局県民活動部人権男女共同参画課で処理する。」と定められている。

(イ) 任期等

設置要綱第2条(委員)第2項において、「委員の任期は2年とし、再任を妨げない。」と定められており、現任者については、平成22年11月1日から平成24年10月31日までの任期となっている。また、委員は、知事が選任し、「ご承諾くださるようお願い申し上げます。」との就任依頼の通知を发出しているが、委嘱状は发出されておらず、当該通知に「委嘱」との文言はない。なお、現任委員の就任時、設置要綱上は「委嘱」との表記となっていたが、平成24年5月16日に当該要綱が改正され、「選任」に改められた。

(ウ) 座長の役割及び会議の運営

設置要綱第4条(会議)第1項において、「懇話会の会議は、座長が必要に応じて招集し、その議長となる。」と定められており、実際に座長名で委員あてに開催通知が发出されており、座長が議長となっているが、開催日程及び議題については本件懇話会の庶務を処理する人権男女共同参画課で決定している。座長の議長としての役割は議事進行であるが、意見の取りまとめ等はしていない。

また、設置要綱において議決方法の定めはなく、議事録からは、議決を行おうとした事実又は行った事実は認められない。

(エ) 謝礼等

委員の謝礼は、神奈川県平成23年度予算編成与件(標準単価表)に準拠し、「5 報償費、(2)各種審議会・協議会・懇話会等委員謝礼(標準単価)＝地方自治法第202条の3第1項の規定に基づく附属機関に順ずるもの」から「Aランク」を採用し、1回1人19,000円とな

っている。なお、県職員（県立保健福祉大学社会福祉学科教授）である委員1名については、旅費のみが支払われた。

ウ 開催状況

平成23年度の開催状況は、次のとおりであり、平成24年度に指針の改定を控えていたため、指針に対する意見を求める内容が多くなっているが、それ以外のものもあった。なお、本件懇話会は、指針の改定の有無にかかわらず、年に2～3回の開催実績があり、人権施策について一般的な意見を聞くことや新しい法律や県の計画ができた場合に意見を聞くことなどがその内容となっている。

会 議	開 催 日	主 な 内 容
第1回	平成23年5月16日	同和問題、患者等の分野及び人権指針の改定の方向性について意見交換
第2回	平成23年11月18日	指針の改定スケジュール及び人権教育・人権啓発等について意見交換
第3回	平成24年3月23日	人権指針の改定素案のたたき台について意見交換

エ 支出状況

平成23年度の委員に対する謝礼等の支出状況は、次のとおりである。

会 議	委員出席数	支出金額	支払日
第1回	10名	190,000 円	平成23年11月18日
第2回	12名	210,300 円	平成23年12月2日
第3回	9名	171,000 円	平成24年3月30日

※ 第2回の出席委員のうち、県職員1名については、謝礼は支払われず旅費1,300円が支出された。

オ 報告書等の提出

本件懇話会により報告書の作成・提出はされておらず、本件懇話会の庶務を処理する人権男女共同参画課が議事録を作成している。

請求人から事実証明書として提出された「人権施策推進にあたっての意見（かながわ人権政策推進懇話会意見）」は、平成15年6月改定の指針に添付されているもので監査対象期間（請求から1年以内）には含まれないが、現存する範囲の議事録からは、懇話会としての統一した意思形成を行っている事実はない。

なお、平成6年3月に「神奈川県人権施策推進指針」が策定された際、それに先立ち、「人権政策に関する提言」という冊子がまとめられ提出されているが、作成経過に係る行政文書は存在しないことから本件懇話会での議論の内容等は不明である。

カ 本件懇話会の委員から出された意見の取扱い

平成23年度第3回懇話会で個々の委員から出された意見及びその取扱いについては、「平成23年度第3回かながわ人権政策推進懇話会意見への対応」という資料にまとめられており、その対応案には、相当程度意見が取り入れられていることが示されている。なお、この資料は、平成24年度第1回懇話会（平成24年8月20日開催）に参考資料として、提出されている。

また、現在検討が進められている指針の改定に係る他の資料には、「懇話会委員の意見を踏まえて、分野の追加、施策の方向及び取組みの方向の修正を行う。」といった表現があった。一方、「「かながわ人権政策推進懇話会」からの提言等を踏まえ、全庁的な推進体制を整備します。」といった表現もあったが、この点について、人権男女共同参画課に説明を求めたところ、ここでの「提言等」という表現は、本件懇話会として意見を取りまとめたということではなく、個々の委員からの意見を表現したものであるとの見解が示された。

(2) 本県の懇話会等の設置及び運営に係る対応状況について

本県においては、懇話会等のより適切な設置及び運営を図るため、見直しが進められてきた。

まず、「懇話会等の見直しに向けた取組みについて」（平成23年9月14日付け総務局長通知）により、懇話会等の設置目的や所掌事務を精査し、附属機関に該当するものについては移行することとされ、そのための現況調査が実施されたところ、本件懇話会を含め、附属機関に相当する懇話会等はないという結果であった。

その後、「懇話会等の設置及び運営について」及び「附属機関等の設置及び会議公開等運営に関する要綱等の改正について」（平成24年5月16日付け人材課長及び行政改革課長通知）により、今後の対応について、新たに会議体を設置する場合には設置目的等を精査し附属機関として設置するか、懇話会として設置するかを検討すること、及び既存のものを含め懇話会等として設置するものについては、附属機関と混同されないよう設置及び運営を行

い、設置要綱等において「委嘱」、「諮問」、「答申」等の用語を使わないよう留意することとされるとともに、同要綱について、懇話会等と附属機関の区分の明確化等を内容とする改正がなされた。なお、この改正を受け、本件設置要綱第2条（委員）第1項については、実態に合わせ、「委嘱」という用語が「選任」に改正されている。

2 判断の理由

本件請求は、本件懇話会が附属機関に該当するにもかかわらず、法律又は条例に基づかず要綱に基づき設置されたことは違法であり、その委員に対し支払われた、平成23年11月18日及び平成24年3月23日開催の本件懇話会に係る支出 381,300 円が、法第242条第1項に規定する「違法又は不当な公金の支出」に当たるとして、神奈川県知事が損害賠償すべきであることを求めているものと認められる。

そこで、1の認定した事実を踏まえて、本件請求に沿って、次の各項目についての判断を行った。

(1) 附属機関の該当性について

ア 附属機関の意義

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。」と規定している。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、各執行機関においては規則、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ない。

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調停、審査、諮問、調査等を行うことを職務とする機関であり、その名称は問わない。

イ 附属機関該当性

本件においては、請求の対象である本件懇話会が、活動内容等から、その実態が実質的に法第138条の4第3項に定める附属機関に該当するかどうか重要である。

平成14年1月30日さいたま地方裁判所判決をはじめ過去の裁判例数例をみると、①所掌事務（所掌事項）及び実際の行動が法律に規定された行政執行に必要な調査等であり、庶務を当該事務を所掌している行政組織において処理していること、②委員会として意見を取りまとめ報告書等として長に提出していること、をもって附属機関に該当する要件としているものが多い。監査委員としては、これを踏まえた上で、特に②については、

委員会として意見を取りまとめているかどうかに着目し、議決方法の定めがあるか及び議決を行おうとした事実又は議決を行った事実があるか、すなわち組織的な統一した意思決定を行うかどうかに着目した。

その結果、本件懇話会については、次のとおり判断した。

① 所掌事務について

請求人は、本件懇話会について、県が指針を策定するに当たり、検討を行い提言させることを目的としていると主張するが、設置要綱によれば、本件懇話会は、政策推進の理念及び県が取り組むべき人権問題の課題、施策の推進方策等について広く意見を求めるために設置されていること、設置要綱を含め所掌事務又は所掌事項について定めたものがないこと、及び指針の改定以外にも本件懇話会は開催実績があることが認められる。

したがって、本件懇話会について、県が指針を策定するに当たり、検討を行い提言させることを目的としているとの請求人の主張には理由がない。

② 組織としての意思決定について

本件懇話会は平成4年7月に設置され、恒常的に設置されている会議であって、本県執行機関の補助職員以外の学識経験を有する者、人権問題に識見を有する者及び関係団体を代表する者によって組織され、これらの者が一堂に会し、委員の互選により定められた座長が議長となり、その庶務は人権行政を所掌している組織である県民局県民活動部人権男女共同参画課において処理するものとされているなど、組織としての外見は否定できない。

しかしながら、本件懇話会は、予め構成・人数を定めて設置・運営しているものではなく、その委員についても、知事は委嘱しておらず、知事名による依頼文は、委員就任の依頼文書にすぎず、組織を前提として、その構成員として委嘱したものとは認められない。

また、座長が開催通知を発出し、議事進行を担っていることが認められるが、意見の取りまとめ等をしているとは認められない。すなわち、座長が、本件懇話会としての統一した意思形成を行おうとしている事実又は行っている事実は認められない。加えて、本件懇話会は、議決方法の定めがなく、議決を行おうとした事実又は行った事実も認められないことから、組織的な意思決定を行うものとは認められない。

さらに、本件懇話会として、報告書等の作成・提出もしていない。平成6年3月に「神奈川県人権施策推進指針」が策定された際、それに先立ち、「人権政策に関する提言」という冊子がまとめられ提出されているが、作成経過に係る行政文書は存在しないことから本件懇話会での議論の内容等は不明であり、少なくとも監査対象期間内に提言は提出されていない。平成23年度第3回懇話会についてみると、個々の委員から出された意見及びその取扱いについては、「平成23年度第3回かながわ

人権政策推進懇話会意見への対応」という資料にまとめられており、その対応案からは、第3回懇話会で各委員から発言のあった意見が相当程度取り入れられていることが認められる。加えて、指針の改定に係る他の資料においては、「懇話会委員の意見を踏まえて」という表現があることから、各委員の個別意見を踏まえたものであることがうかがわれる。

一方、当該資料には「懇話会からの提言等を踏まえ」といった表現も見受けられるが、前記のとおり、本件懇話会としての統一した意思決定を行っている事実は認められない。したがって、ここでの提言という表現は、本件懇話会の各委員から出された個別意見を総称しているものと思料される。

以上のとおり、本件懇話会は、議決方法の定めがなく、議決を行おうとした事実又は行った事実も認められないことから、組織的な意思決定を行うものとしての機関に相当するものとは認められない。実際にも、個々の委員から出された個別意見は、それぞれ一定程度、施策に反映されることが想定できるものの、こうした意見が本件懇話会の統一した意思として集約されているとは言い難いことから、本件懇話会が機関として活動しているとは認められない。

したがって、上記①②から、本件懇話会が法第138条の4第3項に定める附属機関に該当するとは認められない。

(2) 支出の違法または不当性について

本件懇話会は、附属機関に該当しないため、委員への謝礼（報償費等）の支払いは違法ではない。また、その額も予算編成与件（標準単価表）に準拠し積算するなど、合理性が認められることから、不当ではない。

3 結論

以上のことから、請求人が知事に対し、本件懇話会の委員に対し支払われた報酬について県に返還するよう求めること及び本件懇話会開催に伴う今年度予算の執行停止を求めることには理由がない。