

## 監査公表第 676 号

### 住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行いましたので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 25 年 3 月 22 日

京都市監査委員	富	喜久夫
同	谷	口 弘 昌
同	西	村 京 三
同	海	沼 芳 晴

### 住民監査請求に係る請求文

#### 京都市職員措置請求書

2013年 1 月 21 日

#### 請求の要旨

1、昨年 5 月、京都市は、「市営保育所の今後の在り方に関する基本方針」を策定、船岡・室町・朱雀の各乳児保育所と南区の一部の保育所との民間移管を決定。5 月 24 日から「移管先選定等委員会設置要項」を施行し、同日、4 人の外部委員を指名、同委員会を発足させた。同要項は、その第二条で「委員会は、…移管先法人の選定に関し、…」 「移管先法人の募集要項、選定基準に係わる事項」、 「移管先法人の選定に係わる事項」などを審議するとしている。同委員会は、その後今日まで計 9 回開催、移管先法人の要件や募集要項等が審議され、9 月に募集、複数の法人からの応募、審査を経て、12 月に二乳児保育所の移管先法人が決定され、今日に至っている。なお一保育所には応募がなかったとのことである。またこれらの審議と並行して、移管対象とすべき南区内の二市営保育所も特定された。応募の無かった保育所と南区内の二保育所についても、今後、同様の手続きが継続されるものと思われる。

2、同委員会の 4 人の委員には、委員会開催の毎に一人当たり 10,309 円の報償費が支給されている。委員会は上記 5 月 24 日以降、実地審査も含め、計 19 回開催されており、各委員の出欠等にもよるが、これまでの京都市の報償費支出総額は、約 70 万円となっている。それ以外にも、会場費や委員会開催に伴う諸経費がかかっていると思われる。

3、市営保育所はその設置が条例で定められており、従って条例上廃止の手続きを経ないでは、これを民間移管することはできない。然るに、昨年 4 月以来、上記委員会は、議会

では議決どころか、そもそも議案にもなっていないのに、移管を既定の事実の如く、これを前提として審議を続け、しかも移管先法人の募集、審査、選定までしている。これは明らかに議会即ち自治体の団体意志決定の手続きを踏みにじるものである。これらの審議事項を設定し、また実際、同委員会庶務役として委員会毎にこれらの議題を提起してきた市長らの行為は、違法不当というべきである。従って委員会の開催とその出席に対する各委員への報償費の支払いもまた違法不当なものであるというべきである。

4、そもそも委員会委員への報償費の支払いは、条例など議会の議決にもとづくものでなければならない。本委員会の設置は単なる要項によるものであり、議会の承認を得ていない。報償費の支払いは違法である。

5、従って請求人は、京都市が、上記違法不当な支出にかかわった市長その他の職員に対し、上記金員の速やかな返還を請求するなど、必要な措置を執るべきことを求めるものである。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

京都市監査委員 様

請求者

京都市左京区 A

ほか5名

注1 請求人の氏名を記号化した。

2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。

3 請求人のうち1名は、平成25年1月28日付けで請求書を提出した。

4 平成25年2月4日付けで事実証明書として附属機関の設置に係る違法性に関する内容の新聞記事が提出された。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 5 0 - 1 号

平成 25 年 3 月 22 日

請求人 様

京都市監査委員 富 喜久夫

同 谷 口 弘 昌

同 西 村 京 三

同 海 沼 芳 晴

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 25 年 1 月 21 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

- 1 平成 24 年 5 月、京都市（以下「市」という。）は、「市営保育所の今後のあり方に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）を策定し、船岡、室町及び朱雀の各乳児保育所並びに南区の一部の保育所の民間移管を決定した。同月 24 日から「京都市営保育所移管先選定等委員会設置要綱」（以下「本件要綱」という。）を施行し、同日、4 人の外部委員を指名し、京都市営保育所移管先選定等委員会（以下「本件委員会」という。）を発足させた。本件要綱では、本件委員会は、移管先法人の選定に関し、移管先法人の募集、選定基準、選定に係る事項等を審議するとされている。その後、本件委員会において、移管先法人の要件、募集要項等が審議され、同年 9 月からの募集、応募及び審査を経て、同年 12 月に 2 乳児保育所の移管先法人が決定された。また、これらの審議と並行して、移管対象とすべき南区内の保育所も特定され、応募のなかった保育所と併せて、今後、同様の手続が継続されるものと思われる。
- 2 本件委員会の委員には、本件委員会の開催ごとに 1 人当たり 10,309 円の報償費が支出されている。本件委員会は、実地審査も含めて、計 19 回開催されており、これまでの本件委員会の委員に対する報償費の支出（以下「本件支出」という。）の総額は、約 70 万円となっている。それ以外にも、会場費や本件委員会の開催に伴う諸経費が掛かっていると思われる。
- 3 市営保育所は、その設置が条例で定められており、条例上、廃止の手続を経ずに、

これを民間移管することはできない。議会では議決されていないにもかかわらず、本件委員会は、移管を前提として審議を続け、移管先法人の募集、審査及び選定までしている。これは、議会すなわち地方公共団体の団体意思決定の手続を踏みにじるものであり、これらの議題を提起した市長らの行為は、違法不当である。したがって、本件支出もまた違法不当である。

- 4 委員会の委員に対する報償費の支出は、条例など議会の議決に基づくものでなければならないが、本件委員会の設置は、要綱によるものであり、議会の承認を得ておらず、本件支出は違法である。
- 5 したがって、市が、本件支出に関わった市長その他の職員に対し、本件支出に係る金員の返還を請求するなど、必要な措置を採るべきことを求める。

## 第2 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成25年2月19日に請求人A、請求人B及び請求人Cからの陳述を聴取した。その要旨（上記第1と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第242条第7項の規定に基づき、保健福祉局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

#### (1) 請求人Aの陳述

ア 本件委員会は附属機関に当たり、本件支出は法第138条の4に違反するものである。

イ 広島高裁岡山支部平成21年6月4日判決、さいたま地裁平成14年1月30日判決、福岡地裁平成14年9月24日判決、豊中市平成20年2月9日監査結果、書籍「地方議会運営辞典」等を検討した結果、附属機関として考えられる要件は、以下のとおりである。

- (ア) 外部の委員その他の構成員によって構成されていること。
- (イ) 合議制を取り、委員長や議決方法等が存在していること。
- (ウ) 外部団体ではなく、市の内部組織であること。
- (エ) 委員が報酬費を受けていること。
- (オ) 住民の権利義務に影響を及ぼす権限行使の前提についての論議を行う機関であること。

ウ 上記イ(ア)について、「委員会は、4名以内の委員をもって構成する。市長が委嘱する（本件要綱第3条）。」とされており、本件委員会が外部の委員やその他の構成員によって構成されていると言える。

エ 上記イ(イ)について、「委員会の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによる（本件要綱第6条第4項）。」とされており、合議制が取られ、議決方法も定められていると言える。

オ 上記イ(ウ)について、「委員会の庶務は、保健福祉局子育て支援部保育課（以下「保育課」という。）において行う（本件要綱第8条）。」とされており、市の内部で具体的に作業が進められていることを見ると、本件委員会は、外部団体ではなく市の内部組織であるという認識を持つことができる。

カ 上記イ(エ)について、本件請求の提出に当たり、市の情報公開制度を利用して取得した委員会の費用に係る資料の一部を、事実証明書として添付した。

キ 上記イ(オ)について、公立保育所の民間移管を検討し、又は決定するということは、住民の権利義務に大きく関わる内容であり、本件要綱の規定を見れば、本件委員会が民間移管の審議、決定を事実上行っていると考えられる。つまり、行政執行上の実質的な役割を本件委員会が果たしているとみなせる。

ク 以上から、本件委員会は上記イに掲げた要件を満たしており、附属機関と認定して差支えない。本件委員会が附属機関であれば条例が必要となるが、その条例はなく、条例がないにもかかわらず、本件支出がなされているのは奇妙である。

ケ 本件支出の根拠を市に求めたところ、市が回答した法第232条第1項の規定は、地方公共団体の事務処理における支出の一般的な支弁に係る規定であり、個別具体的な委員会の委員に対する報償費等の支出根拠とすることは承服できない。また、京都市報酬及び費用弁償条例があるが、これは、例えば大学の非常勤講師等に対して支出される報酬費に当たるものであり、本件委員会の委員に対して支出される報償費には該当しない。

コ 保育課の説明では報酬費となっているが、正確には報償費とすべきであり、条例があるかないか、附属機関であるかどうかということが争点になっているものと理解している。

## (2) 請求人Bの陳述

ア

- (7) 市営保育所の民間移管に対して、とても不安である。その理由は、本件委員会に見られる性急で強引な手続の進め方にある。
- (イ) 保育所は、法第 244 条第 1 項に規定する住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設、すなわち公の施設に当たる。地方公共団体にはそれを自ら設置、整備する努力義務が課せられている。市内 522 園中 25 園あった市営保育所が、民間移管により 20～21 園に減少する。この場合、市営保育所の比率は 7.9 パーセントから 8.3 パーセントとなり、政令指定都市の中で最低水準となる。平成 21 年度のデータでは、当該比率が大阪市で 30.6 パーセント、横浜市で 23.8 パーセント、名古屋市で 43.3 パーセントなどとされている。
- (ウ) このように、地方公共団体に課せられた努力義務に抵触するおそれのある市営保育所の民間移管に関わる本件委員会が、議会での審議や議決に基づかずに設置され、本件支出がなされているのは問題である。

#### イ

- (7) 本件要綱の規定、会議の開催に当たり配布された資料、会議での事務局の発言を見ると、本件委員会は、移管対象保育所や移管先法人について審議し、選定するものとして設置されたことは明白であるにもかかわらず、移管対象保育所に係る審議は行われず、選定が確認という形でされた。また、平成 24 年 12 月 17 日付けの保育課の広報資料によれば、移管先候補者の選定は市長によって行われたことが確認できる。
- (イ) このように、本件委員会は、その権限や責任の所在が曖昧であり矛盾している。本件委員会に対して、保護者意見を述べたが、本件委員会では選定をしない、審議も行わないというのであれば、一体、本件委員会とはどういった組織なのか疑問である。

#### ウ

- (7) 市営保育所の移管先として応募した団体のうち、1 団体について、6 年間を見通した保育が困難という理由で、市によって申請が棄却されている。結果として、残った団体を機械的に振り分けて選定したものとなっている。
- (イ) 審査結果にある審査項目の一つである、保護者にとっては一番大事であろうと思われる「保育の内容」の点数を見ると、24 点の配点中、15 点、11 点とい

う評価を受けている。また、移管先に選定された団体は、0歳児保育を実施していない、あるいは、本件委員会で移管先としてふさわしくないのではないかという意見が出たような団体である。合格点が設定されていなかったことが原因であると思われるが、どんなに低い評価を受けても、1団体でも応募していれば、総合的に最も高い評価を受けた団体を市長が認定したというのが、今回の移管先法人の選定の実態である。

- (㉔) 本件委員会が適切な移管先、すなわち現在行われている保育の質と同等なものを有する団体を選定するため、公募の際に設けた色々な基準が、全く機能していない。このような結果に対して、その判断の根拠、権限の所在については、非公開とされており、明らかになっていない。
- (㉕) 基本方針では、移管先法人の選定を行う際には、移管対象保育所に入所する保護者の意向も十分に踏まえることとされているが、実際の選定の在り方を見ると、保護者の意見、意向は関係なく、本件委員会での審査とも違い、市長の判断でなされている。これは、保護者を無視しているだけではなく、本件委員会が、議会での審議や議決を踏まえたうえでのものであったら違っていたと思う。
- (㉖) 社会福祉審議会の審議を経て、市が基本方針を策定し、それに基づいて民間移管されたという流れはきれいなように見えるが、このような公募の在り方、選定の仕方を見ると、結局のところ、市長が最終的に自分で決めてしまうという形となり、基本方針からも離れてしまった。このような公募と選定を可能とした本件委員会の委員に対する公金の支出については問題がある。

### (3) 請求人Cの陳述

ア 今、三つの乳児保育所を委託することが進められているが、まず、市民の意見を聴いて、対象とする乳児保育所の廃止を議会に掛けるべきである。市民は、その内容を知らされていない。

イ 三つの乳児保育所は、それぞれ長い間、地域の保育を支えてきた。そこで育った子供、保護者、業者といった人たちを含めた周辺住民にとって、大切にしていた施設であり、地域の財産である。そのような方々に知らされないまま、なおかつ、委託先まで決まってから、議会に掛けるというのは乱暴な話である。

ウ 市の乳児保育所には、柔軟な形で色々な保育を進めてきた歴史があり、本件委

員会でも評価してもらった。だから、乳児保育所を廃止する根拠はない。

エ 委託をするということは、他の保育所により保育が継続されることとなるが、経営主体が変わると全くカラーが変わると思う。だから、委託先については、十分に配慮して欲しい。

オ 乳児保育を行っていない、又は、現在、市内で保育園を運営していない団体が委託先となっており、不安がある。これについては、無責任である。

カ 乳児の虐待問題といった非常事態の受入先としての乳児保育所の機能、また、外国人の方、緊急に入られる方が多い現状、里親制度を広げたいといった市の施策を見ると、今回の市営保育所の民間移管に対しては矛盾があると思う。このように色々な点で疑問や矛盾があるにもかかわらず、議会に掛けて委託決定しようとしている。歴史ある保育所や保育内容、信頼できる預け先であるかどうかについて、是非、考慮していただきたい。

## 2 新たな証拠の提出

請求人は、平成 25 年 2 月 19 日に、新たな証拠を提出した。

## 3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 25 年 2 月 19 日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、3 名の請求人が立ち会った。

### ア 市営保育所の民間保育園への移管に関する考え方や経過等の概要

- (ア) 市営保育所については、大正 8 年の設置に始まる。

その後、社会・経済状況の変化による保育需要の増大により、昭和 40 年代頃から乳児保育所を中心に設置が進み、平成 24 年 4 月現在では、市営保育所が、右京区京北地域の休所中の 1 箇所を除き 25 箇所、定員 2,455 人となっている。

一方、民間保育園は、228 箇所、定員 22,880 人であり、市全体では、設置数、入所児童数共に、市営保育所が約 1 割、民間保育園が約 9 割となっている。

- (イ) このような中、市の附属機関である「京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会」に対し、平成 22 年 8 月に、「民間保育園と市営保育所の現状」を把握するとともに、「市営保育所の今後の役割・機能」と「市営保育所の今後の配置の在り方とその実現へのプロセス」についての審議を依頼した。



- (ウ) 同専門分科会において、1年4箇月にわたる14回の議論等を経て、平成23年12月に「市営保育所の今後のあり方について（最終意見）」（以下「最終意見」という。）として取りまとめられた。
- (エ) 最終意見では、市営保育所の今後の役割・機能に係る提言のほか、民間保育園における実践で十分に対応が可能である、又はより充実できると考えられる場合、単独乳児・幼児保育所及び市南部や中心部の市営保育所の民間保育園への移管を実施していくことも検討すべきであるなどの提言がなされた。
- (オ) この最終意見を受けて、市の財政状況が非常に厳しい中にあっても、多様化する利用者のニーズに応え、公・民が一体となって市の保育水準を向上させていくために市営保育所として果たすべき役割・機能を示すことを目的として、平成24年5月に、平成28年度までの基本方針を策定した。
- (カ) 基本方針では、市の保育の大部分が民間保育園によって提供されている現状を踏まえ、今後、市営保育所には、民間保育園とは違った、行政直営の保育所としての役割・機能を明確にして、地域の子育て支援等に取り組むこととする一方、民間保育園と比べて高コストとなっている現状も踏まえ、民間保育園による取組で十分に対応が可能である、又はより充実できると考えられるものについては、民間保育園への移管に取り組むこととした。
- (キ) 具体的には、就学前までの6年間を見通した保育の実践が困難であり、保育所の機能として一定制約のある単独乳児保育所、及び市営保育所が最も集積している南区に所在する一部の市営保育所について、民間保育園への移管を進めることとした。
- (ク) また、移管の実施に当たって、入所する児童への影響や保護者の意見に十分配慮しながら、「外部有識者による移管先選定等委員会の設置」と共に、「入所児童の保護者に対する説明会の開催」、「入所児童の保護者、行政及び移管先法人による三者協議会の設置」、「行政職員と移管先職員との合同保育の実施」などに取り組むこととした。
- (ケ) この基本方針に基づき、平成24年5月に本件委員会を新たに設置し、専門的知見に基づく議論のうえ、同年12月に単独乳児保育所である室町乳児保育所及び朱雀乳児保育所の移管先候補者を市として選定した。そして、平成25年2月定例会に、平成26年4月の移管に向けて、両乳児保育所の廃止に係る京

都市保育所条例の改正案を提案した。

- (ロ) また、南区に所在する市営保育所については、平成 24 年 12 月に、九条保育所及び吉祥院保育所を移管対象予定保育所に市として選定し、平成 27 年 4 月の移管に向けて、今後、取組を進める予定である。

#### イ 本件委員会の概要

- (ア) 最終意見において、市営保育所の民間保育園への移管を実施するに当たっては、入所する児童への影響を何より考慮するとともに、その保護者等の意見をできる限り尊重する必要がある、移管先候補者の選定方法や移管先法人への保育内容の引継ぎなどを盛り込んだ基準を明確にして公表すべきと提言された。
- (イ) これを受け、平成 24 年 5 月 10 日に策定した基本方針において、専門的知見を有する外部有識者で構成する本件委員会を設置することとした。
- (ロ) 基本方針においては、「移管対象保育所の順や移管先法人の選定等を行うために、法人運営、保育内容や移管手続、また、利用者の視点を踏まえた外部有識者等からなる移管先選定等委員会を設置」することとしており、平成 24 年 5 月 24 日に、公認会計士、学識経験者、弁護士、社会福祉関係団体役員の 4 名からなる本件委員会を設置した。
- (ハ) 委員会において意見を聴取する事項については、①移管対象とする市営保育所の選定に係る事項、②移管先法人の募集要項、選定基準に係る事項、③移管先法人の選定に係る事項、④その他市長が必要と認める事項としている。
- (ニ) 具体的には、単独乳児保育所の移管先候補者の選定においては、移管先候補者の募集前には、募集要項等に係る意見を、募集後には、移管先候補者の選定に係る意見を頂いた。
- (ホ) 移管先候補者の選定に当たっては、本件委員会委員の採点の結果、総合的に最も高い評価を受けた申請者を、市長が最終的に移管先候補者として選定した。
- (ヘ) また、南区における移管対象予定保育所の選定においては、本件委員会の意見を聴取して作成した選定基準に基づき、市長が最終的に移管対象予定保育所を選定した。
- (コ) 委員会の開催状況については、平成 24 年 5 月から同年 12 月までに、計 10 回の委員会開催のほか、計 10 回の現地視察、実地審査を行っている。
- (ク) 委員に対する報償費の金額については、本件委員会と同様の要綱設置の委員

会の報償費の金額を参考に、委員会出席1回につき10,309円としている。

これまで、合計で742,248円の報償費を支出している。

ウ 請求人の主張に対する見解

請求人は、本件委員会の委員に対する報償費の支出に関して、次の2点について主張されているものと理解している。

- ① 市営保育所の民間移管に際し、条例の改正に係る議決を得る前に、本件委員会を設置し、民間移管を前提とする審議を続けたことは、議会すなわち地方公共団体の意思決定手続を踏みにじるものであり、違法又は不当であること。したがって、報償費の支出もまた違法又は不当であること。
- ② 委員会委員に対する報償費の支出は、条例など議会の議決に基づくものでなければならないが、本件委員会の設置は、要綱によるものであり、議会の承認を得ておらず違法であること。

(ア) 上記①の主張について

- a 議案提案者である市長として、条例改正案に関して、議会に対する説明責任を十分かつ適切に果たすためには、具体的に移管先候補者を議会に明示し、当該移管先候補者に移管することで保育の質や児童の安心安全が確保されること等を明らかにしたうえで、条例改正案の可否を議会に問うべきであると考える。
- b このため、事前に、外部有識者による委員会を設置し、具体的な移管先候補者の選定について、専門的知見に基づき議論したうえで、市として移管先候補者を選定し、審議するうえで必要な判断材料を議会に提供することとした。
- c 本件に係る条例改正案については、平成25年2月定例会に提案しているが、移管先候補者を議会に示したうえで、審議していただくものである。
- d また、引継ぎ・共同保育の実施方法、三者協議会の設置等についても、適宜、所管常任委員会に報告し、説明してきた。
- e したがって、事前に、外部有識者による本件委員会を設置し、具体的な移管先候補者の選定について、専門的知見を尽くして議論していただいたことには、十分な合理性と必要性があり、地方公共団体の意思決定手続を踏みにじるものではないと考える。

(イ) 上記②の主張について

- a 市として策定した基本方針において、専門的知見を有する外部有識者で構成する本件委員会を設置することとし、入所する児童への影響の考慮や保護者意見の尊重、また、市が策定する移管先の選定方法などの基準の明確化を図る一助とすることとした。本件委員会は、こうした目的で設置したものであり、合議体として統一的な意思決定を行うことを主たる目的とするものではない。
- b また、最終的な意思決定は、執行機関としての責任と判断において行うものであり、本件委員会の意見が、執行機関に対して、何らかの拘束力を有するものではない。
- c したがって、本件委員会については、合議体として統一的な意思決定を行い、その答申が市長に対して強い拘束力を有する「附属機関」には当たらず、条例による設置は不要であると考えます。
- d また、本件支出については、議会の議決を得た予算を、法第 220 条に基づき適正に執行しており、何ら違法性はないと考える。

(2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が述べられた。当該意見の要旨（上記 1 と重複する内容を除く。）は、おおむね次のとおりである。

ア 「保護者意見を十分に尊重し」と言っていたが、移管先法人の選定に関して、実際には尊重されなかった。

イ 判例や他の住民監査請求の結果を見れば、本件委員会を附属機関とみなすべきであり、明確に議会で条例を制定したうえで、審議を展開すべきである。

ウ 市には様々な審議会が存在するが、それらの委員に対して支出されている報償費の額はまちまちである。この金額の違い、支出の根拠は何か、それを示して欲しい。

エ 本件委員会の意見が何ら拘束力を有するものではないのに、そこで保護者の意見を聴取したとし、また、パブリックコメントで反対意見が多数であったにもかかわらず、市民の意見を聴取したとすることは、デモンストレーションであると言わざるを得ず、がっかりしている。

### 第 3 監査の結果

#### 1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件監査において認められた事実関係及び関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 民間保育園への移管の手続の流れについて

ア 基本方針の策定

(ア) 市では、平成 22 年 8 月に市の附属機関である京都市社会福祉審議会（京都市社会福祉審議会条例により設置されている。）の福祉施策のあり方検討専門分科会に対して、市営保育所の今後の在り方についての審議を依頼し、同年 12 月には中間意見、平成 23 年 12 月には最終意見が市に提出された。また、平成 24 年 2 月に「市営保育所の今後のあり方に関する基本方針（仮称）」（案）に対する市民意見の募集を行った。これらの審議、意見等を踏まえ、同年 5 月 10 日に基本方針を策定した。

(イ) 基本方針では、市営保育所のうち、民間保育園による取組で十分に対応が可能である、又はより充実できると考えられるものについては、民間保育園への移管に取り組むことが、その方針の一つとして掲げられ、具体的には、単独乳児保育所の 3 箇所（船岡乳児保育所、室町乳児保育所及び朱雀乳児保育所）、及び南区の一部の市営保育所の民間保育園への移管を進めることとされた。

また、これらの市営保育所の民間保育園への移管を実施するに当たっては、児童への影響や保護者の意見に十分配慮しながら、次のとおり取り組むこととされた。

- a 移管先選定等委員会の設置
- b 移管対象保育所、移管対象とする理由及び移管方法の公表
- c 移管対象保育所の公表から移管まで 2 年程度の期間を確保
- d 入所児童の保護者に対する説明会の開催
- e 入所児童の保護者、行政及び移管先法人による三者協議会の設置
- f 一定期間、行政職員と移管先職員との合同保育を実施
- g 移管先に対して第三者評価の受審を義務付け

イ 民間保育園への移管に係るスケジュール

民間保育園への移管に係るスケジュールは、平成 26 年度及び平成 27 年度に移管するものについて、それぞれおおむね次のとおりとされている。

(ア) 平成 26 年度移管

- 平成 24 年度 5 月 基本方針の策定  
移管対象予定保育所の公表（3 乳児保育所）  
本件委員会の設置
- 9 月 移管対象保育所の公表（3 乳児保育所）  
移管先法人等の公募
- 12 月 移管先法人等の選定（2 乳児保育所）
- 2 月 京都市保育所条例の改正議案の提案（2 乳児保育所）
- 平成 25 年度 4 月 引継ぎ（平成 25 年 12 月まで）  
三者協議会の開催（一定期間）
- 1 月 共同保育（平成 27 年 3 月まで）
- 平成 26 年度 4 月 民間保育園への移管

(イ) 平成 27 年度移管

- 平成 24 年度 12 月 移管対象予定保育所の選定，公表（1 乳児保育所及び  
南区の 2 保育所）
- 平成 25 年度 移管先法人等の公募，選定
- 平成 26 年度 引継ぎ，共同保育の実施
- 平成 27 年度 4 月 民間保育園への移管，共同保育の実施

ウ 京都市会への報告状況等

市営保育所の民間保育園への移管の実施に際しては，京都市会の教育福祉委員会において，説明がなされた。平成 24 年度における同委員会からの要求資料及び一般質問並びに同委員会への報告事項の内容等は，おおむね次のとおりである。

月	種 別	内 容
4	要求資料	・ 「市営保育所の今後のあり方に関する基本方針（仮称）」（案）に対する意見募集の結果について
6	一般質問	・ 市営保育所の民間移管について ・ 本件委員会について ・ 本件委員会への市民意見等の報告について ・ 議会との関係について ・ 市営保育所の民間移管の資料について ・ 保育時間について
7	一般質問	・ 市営保育所の民間移管について
	要求資料	・ 保育所運営費における市継足額の差について（平成 22 年度決算額から市の独自部分を除いたもの）
8	要求資料	・ 公民別保育所運営費の状況（平成 23 年度決算見込み）

9	報告事項	・ 平成 24 年度市営保育所の移管先法人等の募集について
10	一般質問	・ 本件委員会について
12	報告事項	・ 基本方針に基づく単独乳児保育所の移管先法人及び南区の移管対象予定保育所の選定結果について
	要求資料	・ 単独乳児保育所の移管先法人の選定において審査の対象外とした応募法人（2 法人）に係る経過について
1	一般質問	・ 市営保育所移管先選定の手続について ・ 委員への報酬について

平成 24 年 6 月 20 日開催の同委員会では、保健福祉局から、議会と本件委員会との関係について、「議会で行われている議論の内容については、議会からの意見ということではないが、本件委員会の委員に紹介している。」旨の説明がなされている。

#### エ 他都市の状況に係る関係職員の説明

関係職員の説明によれば、公立保育所の民間移管に取り組んでいる政令指定都市（本市を除く。）15 市のうち 14 市が、議会に条例改正案を提案する前に、移管先候補者を決定している。また、当該 14 市のうち 11 市が、本市と同種の委員会を要綱で設置し、外部有識者の意見を聴取している。

#### 【他都市における民間移管に係るスケジュール（平成 24 年 10 月現在）】

都市名	対象保育所公表	事業者募集	事業者決定	廃止議決	委員会設置根拠
仙台市	2 年 6 月前	2 年前	1 年 6 月前	1 年 2 月前	要綱
千葉市	2 年 6 月前	2 年 2 月前	1 年 9 月前	1 年 6 月前	条例
相模原市	6 年前	1 年 11 月前	1 年 6 月前	4 月前	要綱
川崎市	2 年 6 月前	2 年前	1 年 7 月前	10 月前	要綱
横浜市	2 年 6 月前	1 年 9 月前	1 年 5 月前	1 年 1 月前	条例
新潟市	4 年 11 月前	2 年 3 月前	1 年 9 月前	1 月前	要綱
静岡市	3 年 2 月前	2 年 5 月前	2 年 1 月前	1 月前	要綱
浜松市	2 年 10 月前	1 年 4 月前	1 年前	1 年 4 月前	要綱
名古屋市	2 年 6 月前	1 年 6 月前	1 年 3 月前	1 年前	要綱
堺市	1 年 8 月前	1 年 8 月前	1 年 4 月前	1 月前	要綱
神戸市	5 年前	2 年前	1 年 6 月前	3 月前	要綱
広島市	6 年前	移管前々年度	移管前々年度	移管前年度	要綱
北九州市	1 年 3 月前	10 月前	6 月前	予算：11 月前 廃止：1 月前	要綱

福岡市	計画策定時に 公表済み	1年6月前	1年前	1月前	要綱
熊本市	2年5月前	1年8月前	1年5月前	3月前	条例
本市	2年前	1年6月前	1年5月前	1年2月前	要綱

(2) 本件委員会について

ア 組織の概要

(ア) 本件委員会は、民間保育園への移管対象とする市営保育所及び移管先法人の選定を行うに当たり、必要な事項を審議するため、本件要綱を策定し、平成24年5月24日に設置された。

なお、本件要綱上、本件委員会の設置期間の定めはない。

(イ) 本件委員会の審議事項は、①移管対象とする市営保育所の選定に係る事項、②移管先法人の募集要項、選定基準に係る事項、③移管先法人の選定に係る事項及び④その他市長が必要と認める事項とされている（本件要綱第2条）。

(ロ) 本件委員会は、4名以内の委員（学識経験のある者その他市長が適当と認める者のうちから市長が委嘱することとされている。）をもって構成するとされている（本件要綱第3条）。委員の任期は2年以内とされ、委員は再任されることができる（本件要綱第4条）。

委員には、弁護士、大学院准教授、公認会計士及び関係団体会長の4名が市長から委嘱されている。

なお、本件委員会の設置から現在まで委員の変更はない。

(ハ) 本件委員会には、本件委員会を代表し会務を総理する委員長を置くこととされ、委員長は委員の互選により、選出されることとなっている（本件要綱第5条）。

(ニ) 委員長は、会議を招集し、議長を務めることとされている。会議は、委員の2分の1以上が出席しなければ開くことができず、議事は、出席委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、議長の決するところによることとされている（本件要綱第6条）。

(ホ) 本件委員会の庶務は、保育課において行うこととされている（本件要綱第8条）。

イ 開催状況

本件委員会の会議等は、現地視察、実地審査等を含めて、平成24年5月から同



年 12 月にかけて計 21 回開催されている。本件委員会の会議等の開催日時、出席人数及び主な審議内容等は次のとおりである。

	会議等	日時	出席人数	主な審議内容等
①	第 1 回	5 月 24 日 10 時～ 12 時 20 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>基本方針の説明</li> <li>今後の審議内容及びスケジュールの確認</li> </ul>
②	第 2 回	6 月 18 日 19 時～21 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成 26 年度移管対象予定保育所（3 乳児保育所）の保護者会からの意見聴取について</li> <li>今後の審議スケジュール等について</li> </ul>
③	現地視察	7 月 9 日 13 時 15 分～ 17 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 乳児保育所の視察</li> </ul>
④	第 3 回	7 月 23 日 14 時～16 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先法人の選定基準等について</li> </ul>
⑤	第 4 回	8 月 7 日 19 時～ 21 時 30 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先法人の選定基準等に係る 3 乳児保育所の保護者会からの意見聴取</li> <li>平成 26 年度移管対象保育所の選定について</li> <li>移管先法人の選定基準等について</li> </ul>
⑥	第 5 回	8 月 29 日 10 時～ 12 時 30 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先法人の選定基準等について</li> <li>南区市営保育所の民間保育園への移管に係る審議等の進め方について</li> </ul>
⑦	現地視察	9 月 10 日 9 時 15 分～ 12 時 45 分	2 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の視察</li> </ul>
⑧	現地視察	9 月 12 日 9 時 15 分～ 11 時 30 分	2 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の視察</li> </ul>
⑨	現地視察	9 月 13 日 13 時 15 分～ 16 時 45 分	2 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の視察</li> </ul>
⑩	現地視察	9 月 21 日 13 時 15 分～ 15 時 30 分	2 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>保育所の視察</li> </ul>
⑪	第 6 回	10 月 2 日 19 時～ 21 時 35 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>南区に所在する市営保育所（5 保育所）の保護者会からの意見聴取について</li> <li>南区の移管対象予定保育所の選定基準について</li> </ul>
⑫	実地審査	10 月 29 日 10 時～13 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>市営保育所に対して実地審査を試行的に実施</li> </ul>
⑬	第 7 回	10 月 30 日 15 時 30 分～ 20 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>南区の移管対象予定保育所の選定基準について（公開）</li> <li>3 乳児保育所の移管先候補者の選定に係る面審査（非公開）</li> </ul>
⑭	実地審査	11 月 5 日 13 時 20 分～ 16 時 35 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先候補者の選定に係る実地審査</li> </ul>
⑮	実地及び書面審査	11 月 12 日 10 時～17 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先候補者の選定に係る実地審査及び書面審査</li> </ul>
⑯	実地審査	11 月 15 日 13 時 15 分～ 16 時 30 分	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先候補者の選定に係る実地審査</li> </ul>
⑰	実地審査	11 月 21 日 10 時～17 時	4 人	<ul style="list-style-type: none"> <li>移管先候補者の選定に係る実地審査</li> </ul>

⑱	第8回	12月5日 13時～17時	4人	・ 南区の移管対象予定保育所の選定基準について（公開） ・ 移管先候補者の選定に係るプレゼンテーション・ヒアリング審査（非公開）
⑲	第9回	12月10日 17時～ 21時30分	4人	・ 移管先候補者の選定に係るプレゼンテーション・ヒアリング審査（非公開）
⑳	第10回	12月12日 19時～21時	4人	・ 移管先候補者の選定に係る審査結果の合議（非公開）
㉑	持回り	12月14日	4人	・ 移管先候補者の選定に係る審査結果の最終決定

#### ウ 審議結果

乳児保育所の移管先候補者の選定については、本件委員会において、申請団体の運営実績及び事業計画、申請団体が運営する保育園における保育の実施内容等の審査基準に基づいて審査し、委員の採点の結果、総合的に最も高い評価を受けた申請団体を、市長が移管先候補者として選定した。

なお、移管対象保育所となっていた3乳児保育所のうち1乳児保育所については、移管先候補者となる団体の応募がなかった。

また、南区における移管対象予定保育所の選定においては、本件委員会において審議された選定基準に基づき、市長が移管対象予定保育所を選定した。

#### (3) 報償費の支出について

本件支出の金額については、本件委員会の会議等への出席1回につき、委員1人当たり10,309円とされている。本件委員会の会議等の開催ごとの本件支出の状況は、次のとおりである。

なお、上記(2)イの表中㉑については、移管先候補者の選定に係る審査結果の最終決定を委員の持回りにより行っており、委員に対する報償費は支出されていない。

	支出決定額	支給対象 人員	支出負担 行為日	支出命令日	支払日
①	41,236円	4人	5月16日	5月21日	5月24日
②	41,236円	4人	6月8日	6月11日	6月18日
③	41,236円	4人	6月29日	7月3日	7月9日
④	41,236円	4人	6月29日	7月3日	7月23日
⑤	41,236円	4人	7月25日	7月26日	8月7日
⑥	41,236円	4人	8月6日	8月7日	8月29日

⑦	82,472 円	2人	8月31日	9月3日	9月10日
⑧		2人		9月3日	9月12日
⑨		2人		9月3日	9月13日
⑩		2人		9月3日	9月21日
⑪	41,236 円	4人	8月31日	9月3日	10月2日
⑫	41,236 円	4人	10月15日	10月16日	10月29日
⑬	41,236 円	4人	10月15日	10月16日	10月30日
⑭	41,236 円	4人	10月31日	11月1日	11月5日
⑮	41,236 円	4人	11月6日	11月7日	11月12日
⑯	82,472 円	4人	11月8日	11月9日	11月15日
⑰		4人		11月9日	11月21日
⑱	41,236 円	4人	11月8日	11月9日	12月5日
⑲	41,236 円	4人	11月8日	11月9日	12月10日
⑳	41,236 円	4人	12月11日	12月11日	12月12日
合計	742,248 円	72人			

注 表中の丸囲み数字は上記(2)イの表中のものと対応させたものである。

## 2 判断及び結論

### (1) 始めに

#### ア 請求人の主張の要旨

本件請求は、市長が、本件委員会を設置し、市営保育所の民間保育園への移管に向けた取組を進めているところ、請求人が、本件支出について、これを違法又は不当な公金の支出であるとして、監査委員に対し、市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求するものである。

本件請求において、本件支出に関し請求人が違法又は不当であると主張する事由は、次のように解される。

- ① 市営保育所の民間移管に際し、京都市保育所条例の改正に係る議決を得る前に、本件委員会を設置し、民間移管を前提とする審議を続けたことは、議会すなわち地方公共団体の意思決定手続を踏みにじるものであり、違法又は不当であるから、本件支出も違法又は不当である。

- ② 本件委員会は附属機関に当たり、条例によらずに要綱によりこれを設置することは、法第 138 条の 4 第 3 項の規定に違反するものであり、条例に基づかない本件支出は違法である。

イ 本件監査における論点

- (7) 請求人は、条例改正前の手続が違法又は不当であり、そのために本件支出が違法又は不当であると主張する。

条例の改正に係る議決について、当該議案を提出する前提となる手続には、特段、法令等による定めはなく、市長の裁量権が広く認められると解される。

したがって、本件監査では、条例の改正に係る議決を得る前に、本件委員会を設置し、民間移管を前提とする審議を続けた手続が、議会すなわち地方公共団体の意思決定手続を踏みにじるものであり、違法又は不当であるかどうか、言い換えれば、上記の手続が、著しく合理性を欠くなど、市長に認められた裁量権の逸脱又は濫用に当たるかどうか論点となると考えられる。

- (4) 次に、請求人は、本件委員会の設置が法第 138 条の 4 第 3 項の規定に違反し違法であり、そのために本件支出が違法であると主張する。

本件委員会が同項の規定に基づく附属機関に該当する場合、その委員は非常勤の職員に該当し（法第 202 条の 3 第 2 項）、非常勤の職員に対する報酬は、条例で報酬額及びその支給方法を定めなければならないとされている（法第 203 条の 2 第 4 項）。そうすると、本件委員会の委員に対する報酬を、条例に基づかない報償費として支出することは、違法な公金の支出に当たるとの評価を受けることを否定することはできない。

したがって、本件監査では、本件委員会が附属機関に該当するかどうか論点となると考えられる。

- (5) また、請求人は、本件支出が違法又は不当であるとして、市の被った損害を補填する措置を講ずべきことを請求する。

住民監査請求は、財務会計上の違法又は不当な行為等による普通地方公共団体の財産的損失の回避又は回復を目的とするものであり、当該普通地方公共団体に損害が発生しない場合には、これを行うことができないとされている（行政実例昭和 45 年 4 月 21 日自治行第 33 号）。また、最高裁平成 6 年 9 月 8 日判決においても、監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を

与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならないというべきであるという原審の判断は、正当として是認することができると思われる。

したがって、本件監査では、市の被った損害の有無が論点となると考えられる。

(2) 条例改正議決前の民間移管を前提とする審議手続について

ア 上記1(1)ア及びイによれば、市長は、市の附属機関である京都市社会福祉審議会からの最終意見及び基本方針の案に係るパブリックコメントの意見を踏まえて基本方針を策定し、そこに掲げた取組に基づき、市営保育所の民間移管のスケジュールを組み、当該手続を進めていることが認められる。

イ 請求人が主張するように京都市保育所条例の改正すなわち市営保育所の廃止手続を移管先法人の選定よりも先に行った場合、その後、何らかの理由により移管先法人が選定されず、結果として市営保育所を廃止できないこととなったときは、再度、同条例を改正することとなりかねず、著しく不合理であると言える。

実際、上記1(1)イ及び2)ウによれば、平成26年度に移管の対象とされた3乳児保育所のうち、1乳児保育所については、移管先法人の応募がなく、同条例の改正の議案は、2乳児保育所のみ廃止する内容となっている。このような観点から見れば、移管先法人を選定した後、同条例の改正議案を提案することが、明らかに不合理であるとは認められない。

ウ また、上記1(1)エによれば、条例改正に係る議決前に、移管先事業者を決定する都市が多数見られ、市の行った手続が、特別なものとは認められない。

エ 請求人は、移管を前提として移管先法人の選定まで行っていることは、議会すなわち地方公共団体の意思決定手続を踏みにじるものである旨を主張するが、上記1(2)ウによれば、選定された移管先法人はあくまで候補者であり、平成25年2月に京都市保育所条例の改正議案が提案されていることからすれば、当該選定が、議会の議決による同条例の改正を経て、最終的な移管先を決定することを前提として行われていることは明らかである。また、上記第2 3(1)ウ(ア)のとおり、当該議案の議決に際し、議会に対し移管先候補者を示すことにより、市営保育所の廃止後も保育が継続されること等を明らかにしたうえで、その可否を議会に問うべきであるとする関係職員の説明は、一定理解できるところである。

したがって、移管を前提として移管先法人の選定まで行っていることは、議会

の意思決定手続を踏みにじるものではなく、むしろ議会の意思決定手続を踏まえたうえで、市の意思を決定する手続と言え、請求人の主張に理由はない。

オ なお、上記1(1)ウによれば、京都市会の教育福祉委員会に対して、移管先法人等の募集及び移管先法人の選定結果に係る報告を行っていること、同委員会からの要求資料の提出及び同委員会の委員からの一般質問に対する説明がなされていること、同委員会の意見の内容が本件委員会にも一定程度伝えられていること、平成24年4月から平成25年2月定例会が開催されるまで、ほぼ毎月にわたり上記の報告等が行われていることなどが認められる。以上のことからすれば、これらの行為もまた、平成25年2月定例会において、京都市保育所条例の改正に係る審議を滞りなく進めるためのもの、すなわち、議会の意思決定手続を踏まえたものであると認められる。

カ 以上の理由から、京都市保育所条例の改正議決前の民間移管を前提とする審議手続が、著しく合理性を欠くなど、市長に認められた裁量権の逸脱又は濫用に当たるとは認められない。

(3) 本件委員会の附属機関該当性について

ア 附属機関の設置に係る規定として、法第138条の4第3項では、「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。」と規定されている。

イ さいたま地裁平成14年1月30日判決においては、附属機関の定義を、「「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。」としたうえで、要綱により設置された懇話会について、当該懇話会の構成、委員の任期、所掌事務、検討経過及び提言の内容といった事実を照らし、当該懇話会は、法第138条の4第3項所定の「審査」ないし「諮問」を行うための附属機関に該当する組織体と認めるのが相当であると判示された。

ウ また、広島高裁岡山支部平成21年6月4日判決においては、附属機関の定義を、

「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合議制の機関であり、その名称は問わない。」としたうえで、要綱により設置された委員会について、当該委員会の所掌事務、存続期間、活動内容及び構成といった事実を照らし、当該委員会は、諮問、調査等を行う合議制の機関としての実態を有しており、法第138条の4第3項所定の附属機関に当たるといふべきであると判示された。

エ その他の判例でも上記イ及びウと同様に、個々の事案に基づき、それぞれの事実関係を総合的に勘案したうえで判断がなされているが、現在のところ、最高裁判所の判例は存在しない。

オ 一方、学説においては、塩野宏「行政法Ⅲ（行政組織法）第3版」によれば、「条例外審議会は、行政機関ではなく、政策立案への助言委託先とみるべきものと思われる。その意味では、これを自治法に反する違法の組織とみることはできないと考える。」とされている。

カ また、碓井光明「地方公共団体の附属機関等に関する若干の考察（下）」（自治研究第82巻第12号）によれば、条例設置主義の適用を受ける附属機関と認識することが適当である基準の一つとして、住民等外部者の権利義務に影響する権限行使の前提となる「調停、審査、諮問又は調査」を行う機関に限定するとし、例えば、不服申立てについて諮問機関を設ける場合、あっせん・調停・仲裁等の準司法的な機能を担う機関を設ける場合が該当するとされている。

キ 以上のような判例や学説で示されている考え方及び最高裁判所の判例が存在していない現状に照らせば、本件委員会の附属機関該当性について、具体的に検討する際の一般的な要件又は基準が確立されている状況とは言い難い。

#### (4) 市の損害について

ア 本件委員会の委員に対しては、上記1(3)のとおり報償費が支出されているところ、報償費とは、一般的に役務の提供や施設の利用などによって受けた利益に対する代償をいい、例えば講演会、研修会、研究会等の講師等への謝礼のように役務の提供に対する反対給付として支出されるものとされている。

イ 本件委員会が附属機関に該当しない場合、本件支出は、役務の提供や施設の利用などによって受けた利益に対する反対給付であることが明確であれば、違法と

なるものではない。そして、執行機関は一定の限度で、その裁量に基づいて支出できるものであり、その金額は、社会通念上相当の範囲内であることが必要であると考えられる。したがって、本件支出の金額が社会通念上相当の範囲内にあることが認められる金額を超えるとすれば、その差額が損害となり、その差額が認められなければ、市の損害は生じていないものと解するべきである。

ウ 一方、本件委員会が附属機関に該当する場合、上記(1)イ(イ)のとおり、本件支出は、違法な公金の支出に当たると判断せざるを得ない。しかしながら、そのような違法状態のない適法な状態においても同種の公金の支出を免れなかったとすれば、実際の支出額とそれに要すべき支出額との差額のみが損害となり、その差額が認められなければ、市の損害は生じていないものと解することが相当である。

エ 上記1(2)によれば、本件委員会の委員は、民間保育園への移管対象とする市営保育所及び移管先法人の選定を行うに当たり、学識経験のある者その他市長が適当と認める者として市長から委嘱され、本件委員会に出席して審議を行い、また、現場に赴き視察や審査を行うなどして、申請団体の採点及び移管対象予定保育所の選定基準の審議を行ったことが認められる。そして、移管先法人の選定にあつては、当該採点の結果、総合的に最も高い評価を受けた申請団体を市長が移管先候補者として選定し、移管対象予定保育所の選定にあつては、当該基準に基づき市長が移管対象予定保育所を選定したことが認められる。

オ 以上のことからすると、本件委員会が附属機関に該当しない場合における本件支出は、本件委員会の委員が提供した役務の対価であると言える。また、本件委員会が附属機関に該当するとした場合においても、本件委員会の委員は、事実上、適法に設置された附属機関の委員と同様の活動をしたものと評価することができ、本件支出は、本件委員会の委員が提供した役務の対価であると言える。さらに、その金額についても、上記1(3)のとおり、本件委員会の会議等への出席1回につき、委員1人当たり10,309円であつて、適法に設置された附属機関の委員に対して支出される報酬額(日額22,000円以内。京都市報酬及び費用弁償条例第2条第1項第15号)の範囲内であり、社会通念上も相当の範囲内にあることが認められる。したがって、本件支出について、市に損害は生じていないと言えるべきである。

## (5) 結論



以上のとおり、条例改正前の手続が違法又は不当であり、そのために本件支出が違法又は不当であるとする主張については、これらを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

また、本件委員会の設置が法第 138 条の 4 第 3 項の規定に違反し違法であり、そのために本件支出が違法であるとする主張については、本件委員会が附属機関に該当するかどうかの判断結果に関わらず、本件支出について、市に損害が生じたと認めることはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

#### 第 4 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、京都市長に対し、次のとおり意見を提出する。

##### 意見

住民ニーズが多様化・高度化する中、行政への住民参加並びに政策の決定・執行の迅速化及び円滑化といった要請に応えるための一つの手法として、地方公共団体において、これまで様々な委員会等が設置されてきた。

このような委員会等のうち、法第 138 条の 4 第 3 項に規定する附属機関に該当する委員会等については、法律又は条例による設置を要するが、現在のところ、同項に規定する附属機関の該当性に係る基準について、統一的な法令解釈や最高裁判所の判例は存在しない。こうした中、設置根拠が条例によらない委員会等が附属機関に該当し、その設置が違法である旨の判決が相次いでおり、このような状況を踏まえて、近年、設置根拠が条例によらない委員会等について、一定の整理、見直しなどを進めている地方公共団体も見受けられるところである。

上記のような状況に鑑みると、本市においても、委員会等の設置について、一定の整理、見直しなどに取り組み、より適正な行政組織としての在り方の検討、改善に努められたい。

(監査事務局)