

青市監第 1 1 0 号  
平成 2 4 年 2 月 1 日

請求人 様

青森市監査委員 柿崎 俊雄  
同 小野寺 高  
同 渋谷 勲  
同 奈良 祥孝

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 23 年 12 月 6 日に地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき提出された「青森市職員措置請求書」に係る監査の結果は、次の通りであるので、同条第 4 項の規定により通知いたします。

### 記

#### 第 1 請求の受理

平成 23 年 12 月 6 日に提出のありました「青森市職員措置請求書」は、同日收受し、所定の法定要件を具備しているか否かを審査したところ、請求書の調製に一部不備な点が認められたので、請求人による補正がなされた後、同年 12 月 20 日に受理しました。

#### 第 2 請求の要旨

（原文のまま記載）

ア．誰が（請求の対象職員）

青森市長（補助執行者は対象としない）

イ．いつ、どのような財務会計上の行為を行ったのか。

平成 22 年 12 月 8 日から平成 23 年 11 月 1 日の間に青森市自治基本条例検討委員会委員へ報酬（財務会計上は報奨金）の支払い。

ウ．その行為は、どのような理由で違法・不当なのか。

平成 22 年 5 月 10 日実施の「青森市自治基本条例検討委員会設置要綱」（以下「要綱」という。）に基づき、「青森市自治基本条例検討委員会」（以

下「本委員会」という。)が設置されたが、地方公共団体が任意に附属機関を設ける場合には条例によらなければならないと地方自治法 138 条の 4 第 3 項に規定されているにもかかわらず、要綱に基づいて本委員会を設置したことは違法であり、条例に基づかず違法に設置された委員会の委員として委嘱された本委員会の委員に対する報奨金の支払いも違法である。

本委員会が附属機関である理由は、以下のとおり。

1. 学識経験者をはじめ、当市の執行機関の補助職員以外の市民等から組織されている。
  2. 本委員会の掌握事務は要綱にて、条例の素案作成を記載した報告書を市長に提出すること(1. 条例に係る調査及び検討、2. 条例に係る市民意見の募集の実施、3. 条例に係る市民に対する説明及び周知の実施、4. 前 3 号に掲げるもののほか条例の素案作成に関し必要な事項)と記載されており、これは地方自治法 138 条の 4 第 3 項に規定される審査、諮問又は調査のための機関に該当する。
  3. 本委員会の組織は要綱にて、委員長、副委員長が委員の互選により決定される、委員長、副委員長の事故の際の体制、会議は委員長が招集する、委員の半数以上が出席しなければ会議を開けない等の定めがあることから相当程度に組織化されたものと認められること、また条例の素案を作成し市長に報告する事務を行うことを鑑みれば一定の意思決定権限、合議、意見集約の機能を持っていると認められることから、長が学識経験者等から個別的に意見を聞く場合に設けられる法又は条例に根拠を置かないいわゆる私的諮問機関と呼ばれるものとは、組織の面から見ても、機能の面から見ても全く異なるもので、附属機関に該当する。
- エ. その結果、どのような損害が市に生じているのか。  
違法に設置された本委員会の委員へ報酬は、以下のとおり。

支出命令日	支出命令額(単位円)
平成 22 年 12 月 8 日	104,400
平成 22 年 12 月 22 日	121,800
平成 23 年 1 月 19 日	139,200
平成 23 年 2 月 2 日	139,200
平成 23 年 2 月 16 日	121,800
平成 23 年 3 月 2 日	121,800
平成 23 年 4 月 6 日	121,800

平成 23 年 4 月 20 日	121,800
平成 23 年 5 月 18 日	121,800
平成 23 年 6 月 8 日	104,400
平成 23 年 6 月 22 日	121,800
平成 23 年 7 月 6 日	130,500
平成 23 年 7 月 20 日	130,500
平成 23 年 8 月 11 日	113,100
平成 23 年 8 月 25 日	113,100
平成 23 年 8 月 31 日	113,100
平成 23 年 9 月 7 日	104,400
平成 23 年 9 月 21 日	121,800
平成 23 年 10 月 5 日	121,800
平成 23 年 10 月 19 日	121,800
平成 23 年 10 月 25 日	113,100
平成 23 年 11 月 1 日	130,500
合 計	2,653,500

オ．どのような措置を請求するのか。

本委員会の解散と委員に支払われた報酬の返還

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、必要な措置を求めます。

〔請求の要旨に添付された事実を証する書面〕

- 1 青森市自治基本条例検討委員会設置要綱
- 2 地方財務実務提要 4613 頁
- 3 支出負担行為兼支出命令書(平成 22 年 8 月 12 日～平成 23 年 11 月 1 日分)
- 4 逗子市監査委員告示第 4 号
- 5 葉監第 58 号 住民監査請求に基づく監査の結果について(通知)

### 第3 監査の実施

本件請求について、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項の規定により、次のとおり監査を実施しました。

#### 1 請求人の証拠の追加提出及び陳述の機会の付与

法第242条第6項の規定に基づく陳述については、平成24年1月6日、請求人より行わない旨の書類が提出されましたので、実施ませんでした。また、事実を証明する追加の証拠は提出されませんでした。

#### 2 監査対象事項

請求人は、青森市に設置されている青森市自治基本条例検討委員会（以下「検討委員会」という。）は市長の私的諮問機関として取り扱われ、条例によらず設置されているが、検討委員会は相当の程度に組織化された地方自治法上の附属機関であり、条例に根拠を置いて設置されていないため違法であるので、違法状態にある検討委員会の解散と委員に対して支払われた報酬は違法な支出であるということから、青森市への返還を市長に対し求めています。

#### 3 監査対象部局に対する事情聴取

検討委員会を所管する市長公室を監査対象とし、関連する関係帳簿書類、その他証拠書類等必要な資料の提出を求めるとともに、市長公室市民政策課並びに総務部人事課から本件請求について事情聴取を行いました。

その主な内容は以下のとおりであります。

- (1) 請求人は、検討委員会は附属機関であり、その設置に当たっては条例によらなければならないと主張しているが、このことを踏まえ、次の事項についてお知らせください。

検討委員会の設置に当たり条例の制定は考えなかったのか

回答（市長公室市民政策課）

市では、審議会等の設置に当たっては、「審議会等の設置及び運営について」（平成17年12月15日自治体経営本部了承）に基づき、審議会等を設置しようとする所管部局が設置の必要性の判断及び要綱審査を行う総務部の合議を経て、条例または要綱等により設置しているところです。

具体には、法律必置以外の審議会等については、主に、法第138条の4第3項で定める附属機関としてではなく、附属機関に準じる機関とし

て要綱等により設置・運営しているところであり、青森市固定資産評価検討委員会、青森市障害者自立支援協議会なども要綱により設置・運営されています。

検討委員会についても、附属機関に準じる機関として、「青森市自治基本条例検討委員会設置要綱（平成 22 年 5 月 10 日制定）」（以下「要綱」という。）に基づき、平成 22 年 8 月 11 日に設置したものであり、条例による設置は考えなかったものです。

法第 138 条の 4 第 3 項の規定をどのように解釈しているか、また、今後これら附属機関を設置するための条例制定を予定しているか

回答（市長公室市民政策課）

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。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。」と規定しています。

検討委員会は、あくまでも附属機関に準じる機関であることから、市では要綱に基づき、平成 22 年 8 月 11 日から設置・運営しており、市としては検討委員会の要綱による設置について、違法性はないものと認識しています。

附属機関を設置するための条例制定については、本市の監査結果を踏まえて対応してまいりたいと考えています。

- (2) 検討委員会設置に当たり、委員の謝礼の基準はどのように決定したのかお知らせください。また、青森市の附属機関の委員等に対する報酬の決定方法をお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

検討委員会委員に対する謝礼（報償費）については、「青森市自治基本条例検討委員会委員の委嘱及び発令について」の市長決裁により、委員が委員会に出席したときは、日額 8,700 円（交通費込み）を支給することとしております。（委員会定例会のみ支給し、その他の活動については無償）

なお、日額 8,700 円については、所掌事務に係る委員の活動内容を勘案し、「青森市特別職の職員の給与に関する条例」に規定する委員等の給与の日額を参考としたところです。

また、青森市の附属機関の委員等に対する報酬については、「青森市特

別職の職員の給与に関する条例」に基づき支給しています。

(3) 委員の応募状況と選定方法についてお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

公募委員の応募状況については、8名程度の募集に対し、応募期間内に12名の応募があり、このうち募集要件を満たさない方（本市の他の附属機関の委員）が2名いたるところです。

選定方法については、副市長、市長公室長、総務部長、企画財政部長、市民生活部長、市長公室次長をもって構成する審査会により、公募に際し提出された「青森市における自治基本条例に関する意見」の記載内容によって各委員が採点表により採点し、合計点数の上位8名を選出したものです。

(4) 第1回委員会からこれまでの活動状況と主な成果をお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

謝礼（報償費）の対象となる検討委員会については、これまで、30回開催しており、昨年12月27日には、その検討内容をとりまとめた「（仮称）青森市自治基本条例中間報告書」を市長に提出いただいたところです。

また、検討委員会に無償で行っていただいている活動としては、検討委員会に設置されている「運営部会」「広報部会」「広聴部会」「サロン部会」の打ち合わせ会議や主に町（内）会連合町会を主体に、条例のPRを行うための巡回市民フォーラムを東部地区、西部地区、北部地区、浪岡地区で開催しているほか、まちづくりに関する意識醸成のためのまちづくりサロンを平川町内会（浪岡）、浅虫町会、西田沢町会、青森市PTA連合会、商工会議所青年部を対象に開催しています。

加えて、検討委員会のニュースレターである「“な”も入へ通信」の発行（第1号～7号）や条例啓発用ポスターの作成など行っています。

(5) 委員に対する謝礼について、支出科目を報酬とせず報償費としている理由をお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

支出科目を報償費としているのは、当該委員会は附属機関に準じる機関であり、委員の身分は非常勤の職員ではないことから、条例内容の検討を行った対価として報償費（交通費込み）を支払っています。

- (6) 法令又は条例に基づき設置された附属機関にはどのようなものがあるかお知らせください。

回答（総務部人事課）

法律の定めにより設置することが義務付けられている附属機関については、青森市国民保護協議会をはじめ 19 を設置しています。

このほか、市が独自に条例で設置するとした附属機関が 12 あり、トータルで 31 の附属機関が設置されています。

- (7) 法令又は条例以外の根拠に基づき設置された（この 5 年間に廃止されたものも含め）委員会等をお知らせください。

回答（総務部人事課）

この 5 年間に廃止となった附属機関等はトータルで 22 あります。

その他、現在設置されているものは、青森市合併検証委員会をはじめ 36 となっており、その中には、現在委員を選任していないもの 7 を含んでいます。

- (8) 自治基本条例検討委員会と青森市議会自治基本条例特別委員会の関わりはどうかお知らせください。

また、11 月中旬に両委員会の意見交換が行われているが、その内容を簡潔に示してください。

回答（市長公室市民政策課）

自治基本条例は、本市のまちづくりを進めるに当たり、市民や行政、そして議会がそれぞれどのような役割を担い、そして、どのように連携・協力しながらまちづくりに取り組んでいくのか、その基本的なルールや仕組みを定めようとするものです。

このことから、市では、検討委員会における条例の検討状況や活動状況などについて、議会に設置されている自治基本条例特別委員会（以下「特別委員会」という。）に対し、適時適切に報告しております。

また、検討委員会では、議会に関する規定や住民投票に関する規定を検討する上での参考とするため、昨年 11 月 25 日に特別委員会委員との意見交換を行ったところでありますが、検討委員会委員からは議会活動について積極的に情報発信することを期待していること、また、特別委員会からは住民投票については、請求（投票）資格者を公職選挙法に基づくものとし、年齢要件や永住外国人を含めるなど範囲を広げないほうが良いという意見があった一方で、積極的に地域活動に参加している

方もいるので永住外国人も含むことに賛成という意見もあったほか、住民投票を実施した場合の成立要件として、有効投票率や有効投票数の最低数を規定したほうが良いのではないかとの意見もあったところです。

- (9) 検討委員会では、条文の下書き、逐条解説下書き、さらに前文の作成作業も行っているのかお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

検討委員会では、第21回検討委員会から、条文の下書き、逐条解説下書きの検討を行っており、前文についても、第23回、第24回委員会で検討を行っています。

検討委員会では、これまでの検討内容を取りまとめた中間報告書を去る12月27日に市長に提出したところですが、今後は、この中間報告書に対する市民及び議会の皆様からの御意見を踏まえ、条例内容を更に検討・検証した上で、条例素案及び逐条解説を盛り込んだ「最終報告書」を作成していくこととしています。

市としては、この「最終報告書」の内容を踏まえ、条例案を検討することとしています。本条例は、今後、市民、議会、行政が共に一体となってまちづくりに取り組んでいく上での、いわば指針・道標となるものであることから、市民、議会、行政がそれぞれ、共感できる条例とするために、積極的な情報提供に努め、活発な議論を交わしながら、条例の制定作業に取り組むこととしています。

- (10) 中間報告書が昨年12月27日に市へ提出されたが、今後の検討委員会のスケジュール及び市の条例制定に向けたスケジュールはどうなっているのかお知らせください。

回答（市長公室市民政策課）

検討委員会では、「中間報告書」に対する市民並びに議会の皆様からのご意見等を踏まえ、条例内容を更に検討・検証した上で、「条例素案」及び「逐条解説」を盛り込んだ「最終報告書」を作成し、平成24年3月に市長に提出することを目指しています。

また、市はこの「最終報告書」の提出を受け、条例骨子案の検討をし、議会説明やパブリックコメントを行った上で、議会へ条例案を提案し施行したいと考えております。（最短で6月議会提案・9月施行）

- (11) 青森市行財政改革プラン・プログラム（平成18年度～平成22年度）実績報告書によると、附属機関等の見直しが行われ29機関が廃止となっ

ているが、見直し後においても本検討委員会のような機関を設置するようになった理由をお知らせください。

回答（総務部人事課）

行財政運営の効率化・スリム化の観点から、既存の附属機関等について、所期の目的を達したものの、活動が著しく不活発なもの、社会経済情勢の変化によりその必要性が低下したものを対象に廃止・統合などの見直しを進めてきたところです。

一方、附属機関等の活用は、市民意見を行政運営に反映させることにより行政サービスの公平・公正を確保すること、専門知識の導入により行政運営の高度化が図られること等があげられます。

このため、他の手法（パブリックコメント・関係者からの個別の意見聴取・アンケート）では目的が達成されず、審議会等を設置することが最も効果的であると認められるものについては、見直しの実施後も附属機関等を設置しています。

- (12) 請求人は、市長の私的諮問機関ではなく附属機関であると主張しており、地方財務実務提要では、「……相当程度に組織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。」とあるが、これをどう解釈するのかお知らせください。

回答（総務部人事課）

本市では、地方自治法第 138 条の 4 の規定に基づき、法律又は条例の定めにより設置する「附属機関」のほか、有識者等の意見を聴取し、これを市政に反映させることを主な目的とするものを「附属機関に準じる機関」として位置付け、要綱等により設置しているところです。

検討委員会については、この「附属機関に準じる機関」として設置し、委員から意見の聴取等を行った役務の対価として報償費（謝礼）を支出しているところであり、違法性はないものと考えています。

なお、平成 22 年度に社団法人地方行財政調査会が実施した「都市の附属機関等の設置状況調べ」によれば、回答のあった 144 市のうち、92% の市において、法律又は条例ではなく、要綱等に設置根拠を置いた「附属機関に準じる機関」を設置しています。

- (13) 住民監査請求における「市長の私的諮問機関」と市でいう「附属機関に準じる機関」とは同じ意味でしょうか。

回答（市長公室市民政策課）

市の取り扱いとして、附属機関に準じる機関という表現を使っていますが、地方財務実務提要の中では私的諮問機関という表現が使われています。活動内容を比較した場合には、いわゆる市が言っている附属機関に準じる機関というのが実務提要における私的諮問機関と合致するのではないかと認識しています。

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係

#### (1) 検討委員会について

検討委員会の所掌事務及び組織等について

検討委員会は、要綱で設置、組織及び運営について必要な事項を定めており、内容は次のとおりです。

検討委員会は、市長から委嘱された16人以内の委員で組織され、委員の互選により定められた委員長が会務を総理し、委員会を代表する。

委員長が招集する委員会の会議は、委員の半数以上が出席しなければ会議を開くことができない。

検討委員会は、（仮称）青森市自治基本条例（以下「条例」という。）の制定に向け、その素案についての検討等を行うため、

(1) 条例に係る調査及び検討

(2) 条例に係る市民意見の募集の実施

(3) 条例に係る市民に対する説明及び周知の実施

(4) 前3号に掲げるもののほか、条例の素案の作成に関し必要な事項を所掌し、検討等の経過及び結果並びに条例の素案（当該条例の素案の逐条解説等を含む。）を記載した報告書を作成し、これを市長に提出する。

検討委員会の活動及び成果について

検討委員会は、平成22年8月11日に16名が委員に委嘱された後、条例のPRやアンケート等についての協議を皮切りに、条例を作成するため、「なぜ青森市に自治基本条例が必要なのか」、「自治基本条例に盛り込むべきこと」、「将来どのような青森市にしたいのか、また、理想の青森市とは」、「自治について」、「議会について」、「行政について」、「住民投票について」、「市民参画について」等をテーマにワークショップを行うなど、これまで30回の検討委員会を開催し方向性を決めました。

また、無償での活動として、委員会に設置されている各部会の打ち合わせや自治基本条例のPRを行うため、巡回市民フォーラムを市内の東部地区、西部地区、北部地区、浪岡地区で開催したほか、まちづくりに

関する意識醸成のためのまちづくりサロンを浪岡地区の平川町内会、青森地区の浅虫町会、西田沢町会、青森市 PTA 連合会、商工会議所青年部を対象に開催しました。加えて、検討委員会のニューズレターである「“な”も入へ通信」の発行や条例啓発用ポスターの作成なども行いました。

検討委員会の成果として、平成 23 年 12 月 27 日にこれまでの検討内容をとりまとめた「(仮称)青森市自治基本条例中間報告書」を市長に提出しました。

(2) 地方自治法に規定する附属機関について

「附属機関」とは、法第 202 条の 3 第 1 項において、「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、審議又は調査を行う機関とする。」と規定されています。また、法第 138 条の 4 第 3 項において、「法律又は条例の定めるところにより」置くことができると規定されており、このことは、法律又は条例以外では附属機関を設置することはできないとするものであり、地方公共団体が附属機関を法令の規定に基づかず独自に設置する場合は、すべて条例によらなければならないとされています。

(3) 検討委員会委員への報償費支出について

検討委員会について、市では、有識者等の意見を聴取し、これを市政に反映させることを主な目的とするものを「附属機関に準じる機関」として位置付け、「青森市特別職の職員の給与に関する条例」に規定する委員等の給与を参考とし、一人当たり日額 8,700 円の謝礼(報償費)を支払っています。

委員会開催と支出の状況は下表のとおりですが、請求人が求めているのは、平成 22 年 12 月 8 日から平成 23 年 11 月 1 日までに執行された報酬の支出についてであり、平成 22 年 12 月 7 日に行われた第 5 回委員会開催以後に支払われた合計金額 2,653,500 円が監査の対象となります。

回数	委員会開催日	出席委員数	報償費総計	支出負担行為日	支払日
1	H22.8.11	14	121,800	H22.8.12	H22.8.23
2	H22.9.21	13	113,100	H22.9.22	H22.10.4
3	H22.10.19	15	130,500	H22.10.20	H22.10.29
4	H22.11.10	15	130,500	H22.11.11	H22.11.19

5	H22.12.7	12	104,400	H22.12.8	H22.12.20
6	H22.12.21	14	121,800	H22.12.22	H23.1.4
7	H23.1.18	16	139,200	H23.1.19	H23.1.27
8	H23.2.1	16	139,200	H23.2.2	H23.2.14
9	H23.2.15	14	121,800	H23.2.16	H23.2.24
10	H23.3.1	14	121,800	H23.3.2	H23.3.10
11	H23.4.5	14	121,800	H23.4.6	H23.4.18
12	H23.4.19	14	121,800	H23.4.20	H25.2
13	H23.5.17	14	121,800	H23.5.18	H23.6.1
14	H23.6.7	12	104,400	H23.6.8	H23.6.21
15	H23.6.21	14	121,800	H23.6.22	H23.7.1
16	H23.7.5	15	130,500	H23.7.6	H23.7.15
17	H23.7.19	15	130,500	H23.7.20	H23.8.3
18	H23.8.9	13	113,100	H23.8.11	H23.8.24
19	H23.8.23	13	113,100	H23.8.25	H23.9.5
20	H23.8.30	13	113,100	H23.8.31	H23.9.9
21	H23.9.6	12	104,400	H23.9.7	H23.9.21
22	H23.9.20	14	121,800	H23.9.21	H23.10.4
23	H23.10.4	14	121,800	H23.10.5	H23.10.17
24	H23.10.18	14	121,800	H23.10.19	H23.10.31
25	H23.10.25	13	113,100	H23.10.25	H23.11.7
26	H23.11.1	15	130,500	H23.11.1	H23.11.11

## 2 監査委員の判断

請求人が措置を求めている検討委員会の解散と報酬（謝礼）の返還について、以上のような事実関係の確認、関係職員からの事情聴取等に基づき、次のように判断します。

### (1) 検討委員会の解散について

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。

この規定にいう「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す。

さらに、この規定は、附属機関は法律又は条例の定めるところにより設置することを要し、地方公共団体の長のそれより下位の行政の内部規律、例えば決裁により制定される要綱などで設置することを許さない趣旨を含むものと解されます。

附属機関の設置は、法令に特別の定めがない限り、各執行機関において規則、規程その他の内部規律に基づいて任意に行うことができるものとされていた従来の取り扱いを改め、行政組織の一環をなす附属機関を地方公共団体が法に基づかず任意に設置する場合は、すべて条例で定めなければならないこととして昭和 27 年 8 月法律第 306 号にて本条が新設された経緯から見ても、このように解するのが相当です。

また、地方財務実務提要において、長が私的に学識経験者などから個人的に意見をきくことは、法律又は条例に根拠を置かない、いわゆる私的諮問機関として許されるべきでしようが、一堂に集めて意見をきくような段階になると、もはや自治法上の附属機関との区別が明確でなくなり、相当の程度において組織化された形のもの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るとしています。

これらのことを踏まえると、本件検討委員会は、検討結果や条例の素案等を報告書としてとりまとめ市長に提出することとなっており、平成 23 年 12 月 27 日には、条例内容の検討状況をとりとまとめた「(仮称)青森市自治基本条例中間報告書」を提出していること、さらに、この中間報告を受け、市は検討委員会の最終報告に向けたアドバイスを作成し、自治基本条例庁内検討会議でこれを確認・調整して検討委員会に提出し、検討委員会は募集した市民意見等を踏まえ条例素案及び逐条解説を盛り込んだ最終報告書を市に提出することになっていること、公募や学識経験者など市長に委嘱された本市執行機関以外の外部委員により構成され、委員の互選による委員長を代表とする「組織」であること、執行機関である市長公室市民政策課において委員会の庶務を処理することとなっており、合議体としての意見決定機能や執行機関に事務局が設置されていると同様の状態にあることなどの実態からすれば、有識者等の意見を聴取し、これを市政に反映させることを主な目的とするものを「附属機関に準じる機関」として位置付け、要綱等により設置している私的諮問機

関であると市は主張していますが、検討委員会は附属機関であると認めるのが相当と判断せざるを得ません。

しかしながら、請求人が求めている検討委員会の解散については、住民監査請求の要件である違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実として「公金の支出」、「財産の取得、管理又は処分」、「契約の締結又は履行」及び「債務その他の義務の負担」並びに「公金の賦課又は徴収を怠る事実」及び「財産の管理を怠る事実」のいずれにも該当しないことから住民監査請求の対象とはなりません。

## (2) 謝礼の返還について

市としては、有識者等の意見を聴取し、これを市政に反映させることを主な目的とするものを「附属機関に準じる機関」として位置付け、検討委員会を市長の私的諮問機関として取り扱っており、その謝礼（報償費）を支払っていますが、前記のとおり検討委員会は附属機関に該当する組織と認めるのが相当と判断せざるを得ないことから、その委員に対する報酬等は、給与条例主義の原則に照らし、その名目を問わず、条例に基づき支給されるべきであったと解します。

しかしながら、検討委員会は自治基本条例の制定に向け、30回開催した委員会でのこれまでの検討内容をとりまとめた「(仮称)青森市自治基本条例中間報告書」を市長に昨年12月27日に提出するとともに、様々なテーマを設定したワークショップの開催やニュースレターの発行、条例啓発用ポスターの作成等を行っており、市は各委員に対しこれらの役務の提供を受けた対価としての謝礼の支払義務を負うものと考えます。

また、その額については、検討委員会が附属機関として条例により設置された場合に支払われる「青森市特別職の職員の給与に関する条例」に規定する委員等の日額を参考に、市長決裁により、委員会に出席したときに日額8,700円が支給されていることから、妥当な額と考えます。

よって、市は何ら損害を被ってはいないと判断されるものであり、最高裁平成6年9月8日判決(行ツ第97号)において「住民監査請求は、地方公共団体の職員等による違法または不当な行為等により当該地方公共団体が損害を被ることを防止するために定めたものであるので、住民監査請求の対象となる行為は、当該地方公共団体に損害を与えるものでなければならない。」との判断が示されていることから本請求は監査請求対象行為には該当しないものと解します。

## 3 結論

監査の結果、検討委員会の解散及び当該委員会の委員への報酬の返還を求める請求については、理由がないものと認めこれを棄却します。

## 第5 監査委員の意見

監査結果は以上のとおりですが、本件に関連して、市長に対し次のとおり意見を付すものとします。

青森市自治基本条例検討委員会は市民協働、市民参加という観点に立ち、市民及び有識者から幅広い意見を聞いて議論を深める場を作ろうという考えで組織されたもので、精力的に委員会を開催し、都度青森市の広報紙、インターネット、さらには検討委員会が出向く巡回市民フォーラム等により広報に努めるとともに、青森市議会自治基本条例特別委員会とも意見交換を行い、平成23年12月27日には、検討委員会から中間報告書が青森市に提出されたところであり、その活動は評価すべきものと考えます。

また、青森市自治基本条例検討委員会の活動については、その都度、市から青森市議会自治基本条例特別委員会に報告がなされ、質疑が交わされている状況にあります。

ただし、市の審議会等である青森市自治基本条例検討委員会の実態は附属機関と認めるのが相当と判断せざるを得ず、条例に基づき設置されるべきものと解されるので、早急に改善を図るとともに、審議会等のあり方について留意・検討されたい。