

26伊監第58号
平成27年2月5日

請求人 様

伊那市監査委員

伊 藤 穂 波
登 内 正 史
飯 島 尚 幸

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成26年12月10日付で提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく伊那市職員措置請求書について、同条第4項の規定により監査を行なったので、その結果を別紙のとおり通知します。

伊那市職員措置請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

住 所 伊那市
氏 名 <<省略>>

2 請求書の提出日

平成26年12月10日

3 請求の内容

伊那市職員措置請求書

1. 請求の要旨

措置対象について

白鳥 孝 伊那市長

措置対象となる財務会計行為について

平成25年4月1日施行の「伊那市成人式のあり方検討委員会規程」に基づき開催した「伊那市成人式のあり方検討委員会」（以下「検討委員会」という。）委員に対し支出した報償金55,800円について。

措置請求の根拠となる違法性について

別紙のとおり

措置請求の不当性について

地方自治法（以下「法」という。）第138条の4第3項に抵触した検討委員会であること。

当検討委員会は、法第138条の4第3項に定める「附属機関」に相当するものと考えます。そうであれば、当然に所定の手続きを経た後に設置し、必要な予算についても所定の手続きにより措置されなければならない。これらの行為がなされていない行政執行は、不当なものである。

措置請求の内容について

規程に基づき開催した「検討委員会」委員に支払った報償金は、不当な公金支出となる。したがって伊那市長は、検討委員会委員に支払った金55,800円の損害を伊那市にもたらした。この損害を補てんするため、伊那市長に対して支出済みの報償金55,800円及び支払われた報償金支出の日から伊那市への支払い済みまで年5分の割合による金額を支払うよう請求する。

2. 請求者 《省略》

地方自治法第242条第3項の規定により、別紙事実証明書を添えて、必要な措置を請求します。

平成26年12月10日

伊那市監査委員 様

(別紙)

措置請求の根拠となる違法性について

I. 事実の証明について

1. 問題としている「検討委員会規程」、は、平成25年2月28日に教育委員会生涯学習課青少年係において起案され、同年3月4日に決裁された。施行は当該年度でなく翌年度の同年4月1日に施行した。その決裁文中、下記「4. 委員会規程 別紙規程案による。内規とし、告示等はいりません。」としている。ということで、検討委員会が如何なる目的を以って、そしてどのようにして設置したのか、という経過とその事実を確認した。(資料1頁～4頁参照、起案書による調査)

2. 「検討委員会」委員の委嘱について、平成25年6月7日起案し、同年6月10日決裁し、同日を施行予定日としたが、実際の施行実施日の記録はなく不明である。その後第1回目の会議も開催していることから、委嘱したという事実は間違いなくあったと推測しました。(資料5頁～10頁参照、起案書による調査)

3. 第1回の検討委員会が平成25年6月26日に開催したという事実を「議事概要書」により確認した。(資料8頁～10頁参照、議事概要書による調査)

その後、平成25年8月15日に視察し、検討委員会を平成25年9月3日、平成25年11月20日に開催したとの事実を、旅費支給に関する起案書により確認した。(資料17頁～19頁参照、旅費支給に関する起案書による調査)

4. 検討委員会は、最終的に報告書を作成しましたが、何時、誰が、誰に報告したのか報告書からはその記録を確認することはできなかった。しかし、この報告書を受け取る立場にあるのは、白鳥市長しかいません。その報告書1頁の「はじめに」の文中最後に「・・・に絞り慎重に審議を行いました。」と記述してあることを、当報告書にて確認した。(資料11頁～13頁参照、起案書による調査)

5. 報償金支払いについて、平成25年12月3日起案文書「支出負担行為兼支出命令書」により金55,800円を支出した事実を確認しました。委員会の開催日と支出された報償金等内容は次のとおりです。(資料10頁～19頁参照、起案書による調査)

| 委員会開催日(視察を含む) | 支払った報償金の合計額 | 報償金を受取った委員氏名 | 報償金を受取った委員人数 | 支払ったと思われる |
|---------------|------------------------|--------------|--------------|-------------------|
| H25.6.26 | 一括払いの 為開催日毎 金額不詳 | 不詳 | 10 | H25.12.13 一括払い |
| H25.8.15 | | 不詳 | 3 | |
| H25.9.3 | | 不詳 | 9 | |
| H25.11.20 | | 不詳 | 9 | |
| 計 | 55,800 | | 31 | |

II. 問題点の整理

1. 事案の内容および検討委員会の性格については論点としない。

伊那市長は、本検討委員会を設置して、伊那市の新成人にとってよりよい成人式の開催方法、開催時期等検討を依頼した事案の内容および本検討委員会の性格については、ここでは論点としない。あくまでも法に基づく手続き面に絞っている。

2. 法第138条の4第3項に抵触した附属機関であること。

① 当検討委員会は「審議会」である。

◎ 当検討委員会設置に係る決裁文書中 3、設置の目的として「25年度中に、翌年度以降に反映できるような方向性をまとめる。」としている。これは、只単に市民の意見を聞いたり或いは調査することだけでなく、委員会を設けて、今後の行政執行に反映すべく調査、検討するように、としていわゆる「諮問」をし、検討結果を「答申」して頂くことを目的とした審議会です。

◎ また、当検討委員会規程の条文中、第1条にて「開催方法等について」、「検討を行うため、」とした理由を明らかにして検討委員会を「設置」した。これは検討とはいえ、審議することとしている。

◎ 次に、当検討委員会規程の条文中、第2条において「任務」を明確にして、「検討」することを義務付けています。この「義務」付けは、如何なる法的根拠を以って負わしているのでしょうか。

◎ 当検討委員会は、白鳥市長に提出した報告書1頁の「はじめに」の文中最後に「・・・に絞り慎重に審議を行いました。」と記述があるとおおり、この委員会は、審議会であった、ということを物語っています。加えて白鳥市長に「報告書」と称した「答申」をしたことは、審議会そのものである。

以上について、学陽書房「逐条地方自治法」に照らすと、次のように示されている。

「審議会」とは、諮問に応じるなど問題等について意見を闘わし、議論してその意見の答申等を行うことをその職務とする機関である。としている。ということで、当委員会は、正に法第138条の4第3項に規定した附属機関以外の何物でもない。

3. 内規及び告示に関すること

当検討委員会設置に係る決裁文書の中の 4. 委員会規程 別紙規程案による。内規とし、告示等を行いません。としています。

ここでの「内規」とは、いかなることか。「内規」とは、「内部規程」と解釈するのが常識であると考えます。

以前白鳥市長が就任して間もないころ、官官接待で食糧費の支出が問題となった。何が問題かといえ、執行機関の長の判断で勝手に「内規」と称した「内部規程」を作り、この規程に基づき食糧費の支出をしたことは、不適切であったという事件でした。行政行為たるは、全てが市民、住民に影響を及ぼすという公のことである以上、「内規」など存在する訳がない。

当然、当検討委員会の設置は、内部職員である部課長等を集めてという委員会ではなく、民間人、団体の代表者等を招へいしての検討委員会である以上、法に基づき「附属機関」として議会の議決を必要とすることは、当然であると考えます。

また、「告示等はおこないません。」とは、如何なることでしょうか。これでは、法第16条第5項は、いかなる理由で存在しているのか理解できません。

4. 委嘱行為と組織に関すること

民間人等に「委嘱書」を手交しましたが、「委嘱」とは、国語辞典によると「一定期間、特定の仕事を他の人に任せること」、同辞典[補説]では「行政では、審議会・調査などの委員に、民間人やその行政機関に属さない公務員を任じることをいう。」とあります。

しかし、当検討委員会は法第138条の4第3項に規定した委員会ではないとすれば、この委員会員は、地方公務員法第3条に規定する「特別職」たる身分にはならない上に、公務災害の対象にもなりません。会議のための登庁中或いは会議中、視察中の天災、事件、事故等に不幸にして遭遇した場合、誰が身分を保証し、誰が身体の補償をしてくれるのでしょうか。

また、当検討委員会は、法の下「附属機関」ではないとするならば、法第138条の3において、執行機関の組織は、・・・系統的にこれを構成しなければならない。としているのに対して、当検討委員会は、法的には執行機関内において如何なる位置付けになるのか検証してみても、見当たりません。だとすれば、当検討委員会は、法第138条の4第3項に規定する「附属機関」に相当する機関でなければならないと考えます。

5. 結論

市民の声を行政に反映する場合の手段としての委員会は、法第138条の4第3項に規定する附属機関でなくとも設置できるとする

考え方もありますが、法が示す附属機関であっても、委員会委員を指名し委嘱する行為は、執行機関の長の専権事項であり、また長の裁量権を保有している以上、双方に共通してその権限を行使できますので、前段の委員会であるからと言って、附属機関でなくとも設置できるとする考えは、通用しないと考えます。

以上幾つかの問題点について法的に検証してきたところですが、日本国は、法治国家であります。司法においても罪刑法定主義という言葉の有るように、行政も立法府も、法を順守しそして法に則り執行することが民主主義ではないでしょうか。

これに対して、当検討委員会は設置から報償金の支払日至るまでについて、個々具体的に検証したところ、矛盾することばかりで適法であったとは言い難いこととあります。

よって、当検討委員会は、違法にして設置された委員会であると断定し、措置請求することとした。

以上

4 事実証明書として提出された資料

- ・起案文書「伊那市成人式のあり方検討委員会の設置について」の写し
- ・起案文書「伊那市成人式のあり方検討委員会委員の委嘱について（伺い）」の写し
- ・第1回伊那市成人式のあり方検討委員会の議事概要書の写し
- ・伊那市成人式のあり方について報告書（抜粋）の写し
- ・支出負担行為決議兼支出命令書「伊那市成人式のあり方検討会報償」の写し
- ・支出負担行為決議兼支出命令書「伊那市成人式のあり方検討委員会旅費」の写し

5 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を具備していると認め、平成26年12月18日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

伊那市成人式のあり方検討委員会規程（以下「本件規程」という。）に基づき設置された、伊那市成人式のあり方検討委員会（以下

「本件委員会」という。) 委員に対する報償金の支出のうち、平成25年12月13日の報償金の支出(以下「本件支出」という。)55,800円を監査の対象とした。

2 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定より、請求人に証拠の提出及び意見陳述の機会を与えることについては、請求人にその希望が無かったため行わなかった。

3 監査対象部局の説明

本件委員会を所管する教育委員会生涯学習課を監査対象とし、市長から提出された弁明書をもとに事情聴取及び関係書類の調査を行なった。

弁明書は以下のとおりである。

住民監査請求(伊那市職員措置請求書)に対する弁明書

1 伊那市成人式のあり方検討の経過

伊那市の成人式については、合併時の協議において、いつ、どの地区区分で開催していくのか等を合併後に検討することとされた。協議結果に基づき、新成人へのアンケートや教育委員会、社会教育委員会、公民館等関係機関において話し合いを行った結果、市としての一本化も重要だが形だけの成人式でなく、新成人が自覚と感動のもてる特色ある成人式を実施するとし、平成21年度から3年間を目途に「地区公民館区域毎」で開催した。

平成23年度において、平成24年度以降の開催方法等の検討を教育委員会、社会教育委員会、公民館等関係機関で行ったが結論には至らず「3年間の見直しにこだわらず時間をかけての検討が必要」ということとなった。

2 伊那市成人式のあり方検討委員会の設置について

今後の伊那市成人式の開催方法等については、これまで新成人へのアンケート結果や関係機関における検討を行ってきたが、結論に至らなかったことから、広く成人式に関係する団体等からの意見を聞き、ニーズを再度把握することにより、将来に向けた成人式の実施方法を検討するため伊那市成人式のあり方検討委員会を設置することとし

た。

委員は、成人式に係る9団体及び高等学校、中学校PTA代表、成人者代表とし、14名で構成した。9団体へは推薦依頼により委員を推薦いただき、PTA代表は、上伊那PTA会長校及び伊那市校長会長校よりお願いし、成人者代表は、平成24年度竜西地区成人式実行委員長をお願いした。任命については、第1回の委員会において教育長より名簿にて確認いただくこととした。

検討結果については、3回の会議と1回の視察を経て報告書として市長へ報告を行った。

このように、伊那市が今後成人式のあり方を検討する過程において、識見者や関係者からの多様な助言、意見を受けるために設けたもので、意見の統一もされておらず、個々の民意を反映させる実質を有しており、地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関としての「審査、諮問又は調査のための機関」とは性格上異なるものである。

委員の任期についても、課題検討の方向性を出すまでの極めて時限的なものであり、内部的な検討組織の性格であるが、委員会としての目的を明確にするための規程を設け内規とした。

委員会の設置や構成メンバー、進捗の状況等について、市議会全員協議会、教育委員会、社会教育委員会に報告し、公表している。

3 委員への費用弁償の支出について

伊那市成人式のあり方検討委員の報償は、毎回2時間程度を要する会議のなかで、適切な任務遂行がなされた役務の提供に対する対価として支出したものであり、伊那市に損害は生じていない。

報償額は、伊那市少年補導センター及び伊那市子ども会育成会連絡協議会の会議等出席報償費と同様に出席1回につき1,800円に旅費の費用弁償を加えた額とした。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件委員会について

ア 設置の経過及び目的

平成25年2月28日付起案、同年3月4日決裁「伊那市成人式のあり方検討委員会の設置について」において、内規により「伊那市成人式のあり方検討委員会規程」が定められ、第1条において「伊那市の成人式の開催方法等に関し、検討を行うため、伊那市の成人

式あり方検討委員会を置く。」と定められている。

伊那市の成人式については、平成18年3月の旧伊那市、旧高遠町、旧長谷村による市町村合併時の協議において、いつ、どの地区区分で開催していくのか等を検討することとされた。その後、成人者へのアンケートや各関係機関において話し合いがもたれ、その結果、平成21年度から、3年間を目途に「地区公民館区域毎」で開催し、その様子を見ながら検討していくとされた。平成23年度において、24年度以降の開催方法の検討を各関係機関で行ったが、結論に至らず「3年間の見直しにこだわらず時間をかけての検討が必要」ということになった。

本件委員会は、この経過を踏まえ、平成25年度中に、翌年度以降に反映できるような方向性をまとめるために設置されたものである。

イ 委員会構成

本件規程第3条において、「委員会は、委員長及び委員15人以内で組織する。委員は、教育長が任命する。」と定められている。その定めに従って、平成25年5月17日付けで、教育委員会で選定した各種団体宛委員推薦の依頼を行い、各団体の推薦に基づき14人が選任された。

また、本件規程第3条第3項において、「委員長は、委員の互選により、副委員長は委員長の指名とする。」とされ、それぞれ選出された。

なお、本件規程第6条により、本件委員会の庶務は、教育委員会事務局生涯学習課において処理された。

ウ 委員の任期

本件規程第5条において、「委員の任期は、第2条で定める任務終了までとする。」とされている。平成25年6月26日に開催された第1回本件委員会から同年12月5日の正副委員長による「伊那市成人式のあり方について報告書」の市長報告までが、本件委員会委員の任期であったものと認められる。

エ 委員会の運営

本件規程第4条において、「委員会は、委員長が招集し、委員長が議長となる。」と定められているが、機関意思の決定のための議決方法についての定めはない。

オ 報償金

委員に対する報償金は、平成25年6月10日付本件委員会委員委嘱の教育長決裁のなかで日額1,800円とされている。これは

伊那市青少年補導センター及び伊那市子ども会育成会連絡協議会の出席1回当たりの報償金と同額とするためである。

カ 委員の任命

本件委員会委員の任命については、請求人の提出した事実証明書の起案文書「伊那市成人式のあり方検討委員会委員の委嘱について」のとおり、当初、委員として委嘱するものとされていたが、教育委員会事務局生涯学習課から提出された弁明書の関係資料「第1回伊那市成人式あり方検討委員会会議録」によると、委嘱書は手交されていなかった。

(2) 本件委員会の活動内容及び報償金

ア 会議等

次のとおり、本件委員会委員への報償金の支出を伴う会議が3回、視察が1回開催された。

なお、平成25年12月5日に、正副委員長が伊那市成人式のあり方について報告書を市長に報告している。

| 区分 | 開催日 | 内容 |
|-----|-------------|--|
| 第1回 | 平成25年 6月26日 | <ul style="list-style-type: none"> ・委員の任命 ・役員の選出 ・検討委員会の任務について ・今後の進め方・日程等について |
| 視 察 | 平成25年 8月15日 | ・成人式式典視察 |
| 第2回 | 平成25年 9月 3日 | <ul style="list-style-type: none"> ・アンケート及びホームページ意見募集結果について ・課題検討 |
| 第3回 | 平成25年11月20日 | ・検討結果の報告書について |

イ 監査対象報償金

次のとおり、監査対象の報償金が支払われた。

| 区分 | 報償金支払委員数 | 支出金額 | 支 出 日 |
|-----|----------|---------|-------------|
| 第1回 | 10人 | 18,000円 | 平成25年12月13日 |
| 視 察 | 3人 | 5,400円 | |
| 第2回 | 9人 | 16,200円 | |
| 第3回 | 9人 | 16,200円 | |

ウ 伊那市議会等への報告等

本件委員会の設置や構成メンバー、進捗の状況等については、次のとおり伊那市議会、教育委員会、社会教育委員会に報告され、公表されていた。

| 会議等 | 開催日 | 内容 |
|---------------------------|-------------|--------------------------|
| 伊那市教育委員会 5月定例会議 | 平成25年 5月28日 | ・伊那市成人式のあり方検討委員会において |
| 伊那市社会教育委員会 平成25年度第3回会議 | 平成25年11月26日 | ・伊那市成人式のあり方検討委員会の報告 |
| 伊那市教育委員会 11月定例会議 | 平成25年11月26日 | ・伊那市成人式のあり方検討委員会報告書について |
| 伊那市議会総務委員会協議会 | 平成25年12月18日 | ・伊那市成人式のあり方について |
| 伊那市議会全員協議会 | 平成25年12月20日 | ・伊那市成人式のあり方検討委員会経過、報告書説明 |

2 監査委員の判断

本件請求に対する事実関係、監査対象部局からの弁明等及び関係書類の調査の結果に基づき、次のとおり判断する。

(1) 本件委員会の附属機関の該当性について

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。」と規定している。

平成14年1月30日さいたま地方裁判所判決では、「「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を、「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。更に、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る。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扱いを改め、今後は、行政組織の一環をなす附属機関の設置は、すべて条例に定めなければならないこととする趣旨で本条が新設された経緯（昭和27年8月法律第306号）からみても、このように解するのが相当である。」と示している。

平成21年6月4日広島高等裁判所岡山支部判決では、「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。」「どのような機関が法第138条の4第3項所定の附属機関として、設置されるにあたり、法律又は条例によらなければならないとすべきかについては、学説上争いがあるものの、少なくとも、住民の権利義務に影響を及ぼす権限行使の前提となる調停、調査、諮問等を行う機関については同項所定の附属機関に当たる」と判示されている。

一方、平成25年8月5日松江地方裁判所判決では、「「附属機関」とは、その文言の通常の意味から「審査、諮問又は調査のための機関」に該当するもので、上記制度趣旨に照らして、濫設置に当たる機関、又は、議会による民主統制の必要のある機関を意味するものと解するのが相当である。そうすると、「審査、諮問又は調査のための機関」であっても、濫設置に当たらず、かつ、議会による民主統制の必要のない機関であれば、首長の合理的な組織編成権限に委ねられているものと解すべきであり、このような機関は、法第138条の4第3項の「附属機関」には、当たらず、附属機関条例主義の合理的適用外をなすものと解することができる。このように解することで、首長の組織編成権限と、機関の濫設置の防止・議会による民主統制の必要とを合理的に調整することが可能になる」としている。さらに「このような解釈は、国家行政組織法第8条が「第3条の国の行政機関には、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる。」として、審議会等（合議制の機関）について、必ずしも法律によることなく、政令で設置し得ると定めている（なお、法律のみならず、政令でも設置し得るという点については、昭和58年法律77号による同法の改正で新たに定められた。）ことも、上記解釈を体系的視点から補強するものであると解される。」とし、「制度

趣旨に照らすと、その機関設置の時点において、当該機関が、
〈1〉常設的機関ではないといえるか否かという形式的要素と、
〈2〉民意を反映させる実質（いわゆる市民参加型審議会）を有するか否かという実質的要素とを総合して判定すべきものと考え
る。」と判示している。

なお、地方自治法の解説書である「新版逐条地方自治法」（学陽書房）の、法第138条の4第3項に係る解説では、「これらの附属機関は、「法律又は条例の定めるところにより」設置することができる。このことは、法律又は条例以外の、たとえば、政令又は規則その他の規程などで附属機関を設置することはできないとするものである。」とされているが、平成25年7月に発行された同解説書の最新版である第7次改訂版では、上記の解説の後に、「もつとも、要綱等によって、執行機関の補助職員以外の外部のものも委員或いは構成員として加わる委員会、協議会等を設置している例が少なくないが、こうしたものは「機関」とは区別して、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場として設けられるもので、第3項に違反するものではないとみられる。」との記述が追加されている。

このことは、昨今の住民による行政参加の機運の高まりを受けて、市民の意見をより直接的に取り入れる仕組みづくりが求められている中で、従来「附属機関条例主義」とされた法律の解釈が、変容してきていることの証左とも受け止められる。

このように、判例・解釈ともに定まったものがなく、本件委員会が法第138条の4第3項に抵触した附属機関であるとは言い切れない。

これらのことを踏まえて、請求人が措置請求書において、本件委員会が法第138条の4第3項に抵触した附属機関であるとし、その具体的な検証をしている事項について、以下のとおり判断する。

ア II. 問題点の整理 1. 事案の内容および検討委員会の性格については論点としない。

請求人は、成人式の開催方法、開催時期等の検討事案の内容及び本件委員会の性格については論点とせず、あくまで本件委員会の法に基づく手続き面に絞るとしている。

ただし、これは、本件委員会が法第138条の4第3項に抵触した「審議会」であることを前提としており、前述のとおり、附属機

関条例主義の合理的適用外にあたる機関が存在し得る、という解釈があることから、その判断のために、検討事案の内容や本件委員会の性格についても、論点とせざるを得ない。

イ II. 問題点の整理 2. 法第138条の4第3項に抵触した附属機関であること

請求人は、本件委員会は、法第138条の4第3項に抵触した附属機関であるとしている。

理由として、決裁文書中の設置目的文を引用し、本件委員会は、単に市民の意見を聞いたり或いは調査したりするというのではなく、委員会を設けて、今後の行政執行に反映すべく調査、検討するようにしたものであり、いわゆる「諮問」をし、検討結果を「答申」してもらうことを目的とした審議会であるとしている。

本件委員会が、伊那市の成人式の開催方法等の方向性について検討し、その結果を報告したのは事実であるが、これをもって法第138条の4第3項に規定される「審議会」とであると判断することは、困難といわざるを得ない。

なぜならば、請求人は、「新版逐条地方自治法」における同条の解釈を引用し、「審議会」とは、諮問に応じるなど問題等について意見を交わし、論議してその意見の答申を行うことを職務とする機関である旨を言及しているが、同じ「新版逐条地方自治法」における同条の運用には、前述のとおり、行政運営上の意見聴取、情報や政策等に関して助言を求める等の場として設けられるものは、第3項に違反するものではない旨の記載があり、このような機関は、法の専門家でも解釈と運用とで見解が異なる存在であることがうかがえる。

そこで、本件委員会は「附属機関」にあたるのか、若しくは、「附属機関条例主義の合理的適用外をなすものとされた機関」（以下「市民参加型審議会」という。）に該当するかの判断を、直近の裁判である前述の松江地裁の判決に基づき検証するものとする。

〈1〉形式的要素（常設的機関か）

本件委員会の設置期間は、本件規程制定から市長報告までの約9か月であるが、実質的な活動期間は、成人式のあり方について委員会で討議し、その結果を市長に報告するまでの約6か月の短期間であり、常設的機関とはいえない。

〈2〉実質的要素（民意を反映させる実質を有するか）

本件委員会の所掌事項について、本件規程では伊那市の成人

式の開催方法等に関し、検討をおこなうためと規定されており、開催された会議の記録をみると、現状の成人式の実態を考察し、本件委員会委員が自由に意見を述べており、市民参加型審議会の実質を有している。

なお、前述の「第1回伊那市成人式あり方検討委員会会議録」のなかに、協議冒頭の生涯学習課長による「検討委員会の任務及び今後の進め方」の説明として、「方向性がまとまれば一番よいわけですがまとまらない場合においても皆様方のご意見をそれぞれ頂きながらこういう意見が出ましたということ報告をしていきたい。」「どうしても一つにまとめろというようなことは申さないで皆様の忌憚のない意見を頂ければと考えています。」という発言記録があった。

さらに、本件委員会が市長に提出した報告書は、伊那市教育委員会に事前協議に付されている。

ウ II 問題点の整理 3. 内規及び告示に関すること

請求人は、法第16条第5項の規定により、本件委員会は内部職員を集めて行う委員会ではなく、民間人、団体の代表者等を招聘している検討委員会であるから内規とせず告示を行うべきと主張している。

ところで、教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の公布については、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下「地教行法」という。）が適用されるため、本件委員会規程については、法第16条第5項は適用されない。しかしながら、地教行法第14条第2項には、法第16条第5項とほぼ同趣旨の規定があり、市民や各種団体の代表者を委員とする本件委員会の規程を、内規として処理し公表しなかった点については、瑕疵があったといわざるを得ない。

ただし、要綱と内規の差は、主に公表の有無であり、本件委員会は、その存在や活動内容が、新聞等により設置当初から広く公表されていたことから、内規であったことのみをもって、本件委員会が不当な存在であったとまではいえない。

エ II 問題点の整理 4. 委嘱行為と組織に関することについて

請求人は、民間人等に「委嘱書」を手交したとしているが、「1事実関係の確認」で述べたとおり、委嘱書は手交していない。

なお、委嘱の行為、またはその意志のみをもって、本件委員会が法第138条の4第3項に規定する附属機関に該当するか否かを判断するのは困難である。

オ II 問題点の整理 5. 結論

請求人は、「法が示す附属機関であっても、委員会委員を指名し委嘱する行為は、執行機関の長の専権事項であり、また長の裁量権を保有している以上、双方に共通してその権限を行使できますので、前段の委員会であるからと言って、附属機関でなくとも設置できるとする考えは、通用しないと考えます。」としている。いずれにせよ、前述のとおり「附属機関」に当たらないすべての機関の存在が否定されている訳ではないので、請求人の解釈を容れることはできないと解される。

(2) 本件支出の違法性について

報償金は、一般的に役務の提供等に対する対価として支出されるものである。本件委員会の委員は、4回にわたる会議及び視察に出席し、意見や見解を述べる等の活動を行っており、市はこれらの役務の提供を受けた対価として、謝礼の支払い義務を負うものと考ええる。

また、委員が本件委員会出席時に日額1,800円の報償金が支給されているが、この金額については伊那市少年補導センター及び伊那市子ども会育成会連絡協議会の会議等出席報償金と同額であり、社会通念上も相当の範囲内にあることが認められる。

なお、本件支出に係る報償金は、平成25年度伊那市一般会計当初予算に計上されていなかったが、予算更正手続きにより予算措置され、適正に執行されたものと認められる。

3 結論

以上のことから、本件措置請求については理由がないものと判断し、これを棄却する。

4 補足意見

伊那市成人式のあり方検討委員会は、本来、要綱による設置及びその告示を要するものであった。今後、伊那市が同様の機関を設置する場合は、法第138条の4第3項の適用も併せて慎重に検討することを望むものである。