

26伊監第24号  
平成26年7月24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5月28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5月28日

#### 3 請求の内容（原文のまま）

### 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24年5月23日制定の「伊那市景観計画策定委員会要綱」に基づき支出された委員会委員に対する報償金565,000円の支出。

尚、策定委員会最終開催日は、H25年5月9日であり、これに係る最終支払日は平成25年5月30日と思われる。措置請求金額を565,000円とした理由は、学陽書房 著者 松本英昭「逐条地方自治法」第242条第2項に関する[解釈及び運用]の中で「当該行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることが出来ないが、ただし正当な理由があるときはこの限りではない。」としている。そしてこの「当該行為」の「終わった日」とは、当該行為又はその効力が相当期間継続性を有するものについて、当該行為又はその効力が終了した日を指すものである、とされている。ここでの「当該行為」とは、「違法または不当な「財務会計」上の行為」にあたり、この具体的行為は、H24.7.12を第1回目の策定委員会開催日としてその後継続的にH25.5.9を最終の会議開催日として計7回開催したことは、「当該行為又はその効力が相当期間継続性を有するもの」に該当するので、

全期間が該当したものであり、係る報償金全額 565,000 円を措置対象額とした。(資料 10 頁、12 頁、11 頁参照)

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

地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に抵触した策定委員会であること。  
当策定委員会は、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に定める「附属機関」に相当するものとする。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。

請求措置の内容について

要綱に基づき策定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、策定委員会委員に対して支払った金 565,000 円の損害を伊那市にもたらしたこととなった。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 565,000 円及び 3 度に渡り支払われたそれぞれの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 1 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 5 月 28 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

### 1. 事実証明書

- ① 問題としている「伊那市景観計画策定委員会要綱」(以下、「策定委員会」という。)は、平成 24 年 5 月 8 日に建設部都市整備課に

において起案され、同年5月18日に決裁され、同年5月23日に施行された。(資料1頁～3頁参照、起案書による調査及び告示)

② 報償金支払いの事実(資料1頁～3頁参照、起案書による調査及び告示)

委員会の開催日と支出された報償金(支出命令等による調査)

委員会開催日	支払った報償金の合計額	報償金を受け取った委員氏名	報償金を受け取った委員人数	支払期限日
H24. 7. 12	75,000	不詳	15	H24. 12. 20
H24. 8. 30	75,000	不詳	15	H24. 12. 20
H24. 10. 5	60,000	不詳	12	H24. 12. 20
H24. 11. 22	65,000	不詳	13	H24. 12. 20
H25. 1. 11	80,000	不詳	16	H25. 4. 19
H25. 2. 20	60,000	不詳	12	H25. 4. 19
H25. 3. 27	80,000	不詳	16	H25. 4. 19
H25. 5. 9	70,000	不詳	14	H25. 5. 30
計	565,000		113	

2. 問題点の整理

① 事案の内容および策定委員会の性格については論点としない。

伊那市長は、本策定委員会を設置して、良好な景観の形成に関する計画の策定を依頼した事案の内容および本策定委員会の性格については、ここでは論点としない。あくまでも地方自治法に基づく手続き面に絞っている。

② 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。

当策定委員会要綱によると、本策定委員会は、その設置目的として景観法第9条第1項に規定する良好な景観の形成に関する計画策定のための委員会である旨が記されている。このような委員会は名称のいかんを問わず、法第202条の3に規定する附属機関に該当する委員会であるので、法第138条の4第3項の規定に定める「附属機関」に相当するものと考えられる。よって当策定委員会は、条例により設置されなければならなかったにもかかわらず、要綱によって設置したことは違法である。

尚、この当策定委員会が「違法」にして設置された委員会である

ことを具体的に検証すると、以下のとおりである。

(ア) 本策定委員会は正に「附属機関」であるがごとしを装いながらも「要綱」により設置しましたが、法第138条の4第3項以外に法的根拠として設置できるとした法は見当たりません。この策定委員会は執行機関がある一定の政策を遂行する前提とした委員会であります。このような「要綱」により当策定委員会が設置することができるのであれば、如何なる場合に法第138条の4第3項を用いて設置でき、如何なる場合が「要綱」により設置できるのかそれぞれの委員会の性格の違い及び設置条件等の違いを「法」によって明らかにする必要があると考えます。しかしそのような法、条文は地方自治法何処にも存在しません。よってこの「策定委員会」は法第138条の4第3項に則り「策定委員会設置」条例案を議会に提出すべき事案であると考えます。

この条文、法第138条の4は、昭和27年に法第138条、法第139条と連続していた条文の間に三つの条文を加条し「法」を一部改正しています。これ以前は、附属機関に関する条文がありませんでしたので、執行機関が議会の承認など必要ないとして頻繁に設置したことの弊害をなくすために設けられたという経過を経て今日に至っています。地方公共団体が「法」に基づかない「要綱」による委員会の設置はできない、とする行政実例及び判例を資料として添付します。(資料13頁から37頁)

いずれの判例も条例によらずして「要綱」では設置できないというものです。ある時は「条例」で、またある時は「要綱」というように二通りの方法があることなど法律的には絶対に存在しません。

(イ) 法第138条の2は、執行機関は、その事務を誠実に管理及び執行するために、全て法的根拠を拠りどころとすることを義務付けています。当策定委員会の設置は、この条文に照らしたとき如何なる法律を拠りどころとしたのか「法」が見当たりません。

(ウ) 法第138条の3は、明確な範囲の所掌事務と権限を有する云々ということで、組織化されていなければならないこととされています。法第138条の4に規定する「附属機関」でないとする

るなれば、この策定委員会は「組織的」に何処に位置するのか根拠が見当たりません。

(エ) 法第202条の3第2項には、委員は「非常勤」とする、と規定しています。この「非常勤」特別職とは、地方公務員法第3条に規定する「特別職」に当たります。この策定委員会委員の身分は、何処に法的根拠があるのか見当たりません。該当する法律が見当たりませんので、執行機関の一員にはなり得ません。

(オ) 上述(エ)以外に民間人を以って「公務」に携わることができる場合として、ここで問題としている法第138条の4に規定する附属機関の委員他に法第174条に規定する「専門委員」、「監査委員」「顧問弁護士」及び執行機関の長の下補助職員を補助する臨時職員以外に民間人を「公務」に携わることができるとする地方自治法上存在しません。よって当策定委員会委員の存在は、法的根拠は何処にもありません。

(カ) 上述(エ)(オ)の委員の身分は、「非常勤」特別職であることから「地方公務員法第3条第3項2号による特別職」として位置付けられ、会議出席途上を含めもしもの場合の事故に見舞われた場合「公務災害補償制度」の対象者になります。しかし当策定委員会委員はこの条文に該当しません。公務員ではありませんので、何の身分保障も存在しません。身分の保証する法律は存在しません。

(キ) 上述(カ)の附属機関の「委員」には、執行機関の長が委嘱書を手交します。委嘱書を受けるということは、ある一定の職務即ち当策定委員は「計画を策定すること」という公務を遂行する責任と義務が発生します。しかしこの策定委員会は法的に根拠のない委員会である以上、委員に「委嘱書」を手交できるとする法的根拠は見当たりません。

(ク) 法第202条の3第3項には、附属機関の庶務は、その属する執行機関において執るものとする。と規定しています。附属機関でない委員会の庶務を執行機関の長の補助職員が執ることができるとする法的根拠が見当たりません。この行為は、正に違法で

あると考えます。

以上当「策定委員会」は、いずれの項目について法的根拠が見当たりません。この「策定委員会」は正に法第138条の4第3項に規定する「附属機関」そのものです。だとすれば、(ア)から(キ)に至る全ての行政行為が法的根拠を満たし適法な委員会、即ち「附属機関」であると確信します。

執行機関の長は自らが先頭に立って「法」を順守しなければならない立場にあります。法第2条第15項においては、組織的でない限り、ことを規定し同法第16条では、法律、条例等に違反してはならないとしています。更に同条第17項において、前項に規定に違反して行った地方公共団体の行為（行政行為）は、これを無効とする。と厳しく規定しています。

以上

#### 4 事実証明書として提出された資料

- ・起案文書「伊那市景観計画策定委員会設置要綱の制定と委員の選出について」の写し
- ・起案文書「伊那市景観計画策定委員及び景観計画サポーターの委嘱について」の写し
- ・第一回景観計画策定委員会記録の写し
- ・支出負担行為決議兼支出命令書「伊那市景観計画策定委員会委員報償7/12, 8/30, 10/5, 11/22」の写し
- ・支出負担行為決議兼支出命令書「伊那市景観計画策定委員会委員報酬1/11, 2/20, 3/27」の写し
- ・支出負担行為決議兼支出命令書「伊那市景観計画策定委員会委員報酬5/9分」の写し
- ・「新版逐条地方自治法」（初版）（松本英昭著 学陽書房 平成13年10月10日発行）875頁、876頁、426頁、428頁から431頁、610頁、611頁の写し
- ・「地方自治関係実務問答集 第1集」（地方自治制度研究会編 ぎょうせい 昭和56年1月5日発行）158頁、159頁の写し
- ・「地方自治関係実務問答集 第2集」（地方自治制度研究会編 ぎょうせい 昭和59年2月5日発行）96頁、97頁の写し
- ・裁判例等を解説したホームページの写し（出典不明） 2件

## 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6月9日にこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

伊那市景観計画策定委員会要綱（以下「本件要綱」という。）に基づき設置された、伊那市景観計画策定委員会（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5月30日の報償金の支出（以下「本件支出」という。）70,000円を監査の対象とした。

なお、請求人は、本件委員会委員に対する報償金の支出のうち、当該行為の終わった日から1年間を経過している平成24年12月20日及び平成25年4月19日の支出についても、あわせて監査請求をしている。請求人は、「新版逐条地方自治法」（初版）の〔解釈及び運用〕を引用して、「当該行為」の「終わった日」とは、当該行為又はその効力が相当期間継続性を有するものについて、当該行為又はその効力が終了した日を指すものである」とし、本件委員会は、平成24年7月12日の第1回から、平成25年5月9日の第8回まで「当該行為又はその効力が相当期間継続性を有するもの」に該当するため、第1回から第7回委員会の報償金にあたる、平成24年12月20日及び平成25年4月19日の支出も措置対象額とした、と主張しているが、同書は、「終わった日」が適用される例として、財産の貸付けや債務保証契約をあげているのみであり、請求人が主張するように、本件の事例が該当するか否かは明示していない。

法第242条第1項は、監査請求の対象となる財務会計上の行為を、①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結若しくは履行、④債務その他の義務の負担、と限定列挙しており、これら4種類の財務会計上の行為は、それぞれが独立して監査請求の対象となりうる適格を有していると考えられる。このうち本件監査請求の対象は①公金の支出であり、一方、相当期間継続性を有するとして例示されている「財産の貸付け」は②に、「債務保証契約」は④にあたるため、本件については相当期間継続性を有するものとは言えない。昭和57年7月14日東京地方裁判所判決によると、「数回の公金の支出もそれぞれ別個の財務会計上の行為として把握することができ、当該行為の違法性、損害の有無についても各別に問題としうる以上、監査請求期間も個々の財務会計上の行為ごとに判断すべきである。」とされており、住民監査請求日から遡って1年間を経過する報償金の支出は、監査の対象外である。



よって、監査請求期間経過後に監査請求がされた、平成24年12月20日及び平成25年4月19日の支出については、却下する。

## 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、平成26年6月19日に証拠の提出及び請求人に意見陳述の機会を設けた。

請求人は陳述で、報償金と附属機関についての補足説明を行なった。なお、新たな証拠の提出はなかった。

## 3 監査対象部局の説明

本件委員会を所管する建設部都市整備課を監査対象とし、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。(原文のまま)

### 住民監査請求（伊那市職員措置請求書）に対する弁明書

#### 1 景観計画策定までの経過

伊那市が新たに景観行政団体として景観行政を推進していくために必要な「景観計画」の策定については、平成23年度から着手し、平成23・24年度において業者委託により素案の策定作業を行った。

平成23年度は策定計画に基づく基礎調査として、伊那市景観懇談会（要綱設置、無報償）を設置し、参考意見をいただくなかで、市民の意識アンケートや地域別景観懇談会、景観講演会を行った。

平成24年7月12日から平成25年5月9日まで8回の伊那市景観計画策定委員会（以下「策定委員会」という。）を開催し、委員から広く意見や助言をいただきながら計画素案を作成してきた。

平成25年5月24日に策定委員会から市長に報告された景観計画素案については、11月1日施行の伊那市景観条例に基づき、執行機関の附属機関として設置した伊那市景観審議会へ諮問し、3回の審議を経て平成26年1月27日に景観計画案として答申を受けた。

その間、市民意見の公募（平成25年11月15日から12月16日まで）、伊那市都市計画審議会（11月25日）の意見聴取も並行して実施した。

景観審議会から答申のあった計画案に基づき、市長が「伊那市景観計画」として決定し、平成26年2月10日に告示を行い、市民の縦覧（2

月10日から3月10日まで)に供した。

## 2 策定委員会の設置について

執行機関の附属機関である伊那市景観審議会での審議を受ける前段として、審議会に諮問する景観計画素案を作成するにあたり、より広い分野の関係者から意見をいただきながら進め、また、意見を汲み上げながら作業を進めることが施行後の円滑な運用のためにも重要であるという認識のもと、平成24年7月に策定委員会を設置した。

この委員会は、市が示す計画素々案について、助言、意見をいただき計画素案を作成していくことが目的であり、運営については合議制を採っておらず、議決等も行っていない。

委員は、景観に係る識見者、農林業・商工観光・建築・塗装広告等の関係事業者及び景観住民活動団体の代表19名で構成した。

また、さらに多くの立場からの意見を聴くため、公募を含め11名の景観計画サポーターをお願いして進めた。

このように、伊那市が計画素案を作成する過程において、識見者や関係者からの助言、意見を受けるために設けたもので、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、計画の策定終了までの極めて時限的なもの(平成26年5月23日廃止)であり、常設的機関ではないため、附属機関である「審議会等」には該当せず、「伊那市審議会等の設置及び運営に関する指針」第2条第1項第2号に基づく「有識者等から意見を聴取することを主な目的として、規則又は告示により設置する委員会等」と位置づけている。

策定委員会の設置にあたっては、関連予算の審議を通じて市議会に説明し、要綱を告示するとともに、会の設置や構成メンバー、進捗の状況等について、市議会に報告し公表してきている。

## 3 委員への費用弁償の支出について

策定委員会委員の報償は、毎回2ないし3時間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、伊那市特別職の職員の給与等に関する条例第9条第1項に基づく別表第3の「その他条例に基づいて設置された審議会その他の委

員会の委員」報酬額を準用し、日額 5,000 円とした。

### 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 設置及び目的

平成 24 年 5 月 23 日付平成 24 年伊那市告示第 136 号により制定された本件要綱第 1 条において、「景観法第 8 条第 1 項に規定する良好な景観の形成に関する計画を策定するため、伊那市景観計画策定委員会を置く。」と定められている。

長野県が作成した「市町村景観行政団体移行マニュアル」によると、「長野県は、景観法の規定に基づき、景観行政団体として県土全域を景観計画区域とし届出制度を運用しています。市町村が景観行政団体に移行した場合には、市町村が届出制度を運用することとなりますので、県景観計画と市町村景観計画の整合を図り、規制・誘導の連続性を確保するため、景観条例案及び景観計画案を作成していただき、それらの内容について事前協議をお願いしています。」「正式な景観計画は景観行政団体となった後に策定することとなります。」とし、事前協議の時期は、「景観計画の素案ができた段階で随時」としている。

本件委員会は、この事前協議に必要な景観計画素案を作成するために設置されたものである。

###### イ 委員会構成

本件要綱第 2 条第 1 項及び第 2 項において、「委員会は、委員 20 人以内で組織する。委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。(1) 識見を有する者(2) 関係事業者並びに関係機関及び団体の代表者(3) 前 2 号に掲げるもののほか、市長が必要と認める者」と定められている。その定めに従って、平成 24 年 5 月 28 日付けで、市で選定した各種団体宛委員推薦の依頼を行い、識見者、関係事業者及び景観関係団体等から 19 人が選任された。

また、本件要綱第 3 条第 1 項において、「委員会に委員長及び副委員長を置き、委員が互選する。」とされ、識見者のうちから委員長を、関係団体代表者のうちから副委員長が選出された。

なお、本件要綱第 6 条により、本件委員会の庶務は建設部都市整備課において処理された。

## ウ 委員の任期

本件要綱第2条第3項において、「委員の任期は、当該計画の策定終了までとする。」とされており、平成24年7月12日に開催された第1回本件委員会において委嘱された。平成25年5月9日に最終回となる第8回本件委員会が開催され、同年5月24日に、正副委員長が景観計画（案）と取り組み状況を市長に報告したことをもって、委員の任期が終了したものと認められる。

なお、本件要綱の廃止は平成26年5月23日である。

## エ 委員会の運営

本件要綱第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24年5月18日付本件要綱制定の市長決裁のなかで日額5,000円としたが、これは「伊那市特別職の職員の給与等に関する条例」第9条第1項別表第3の「その他条例に基づいて設置された審議会その他の委員会の委員」の報酬額と同額である。

## (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8回開催された。

また、委員のうち5人がワーキングチームをつくり7回の会議を行なったが、これについては報償金の支出はなかった。

なお、平成25年5月24日に、正副委員長が景観計画（案）と取り組み状況を市長に報告している。

区分	開催日時	内容
第1回	平成24年7月12日 9時30分～12時00分	・委員の委嘱 ・正副委員長の選出 ・H23事業(景観計画基礎調査)の概要について
第2回	平成24年8月30日 13時30分～16時00分	・全体構成について ・序章から第2章までの内容構成について
第3回	平成24年10月5日 13時30分～16時00分	・序章から第4章までの内容構成について
第4回	平成24年11月22日 13時30分～15時30分	・第3章までの内容構成について
第5回	平成25年1月11日 13時30分～16時00分	・第2章から第4章までの内容構成について

第6回	平成25年2月20日 9時30分～12時00分	・第3章から第7章までの内容構成について
第7回	平成25年3月27日 9時30分～12時00分	・第6章、第7章の内容構成について ・第1章から確認
第8回	平成25年5月9日 14時00分～17時00分	・計画（案）全体の最終確認

#### 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	出席委員数(報償金支払委員数)	支出金額	支出日
第8回	16人(14人)	70,000円	平成25年5月30日

#### (3) 景観計画について

##### ア 本件委員会設置までの経過

本件委員会が設置されるまでの経過は次のとおりである。

なお、伊那市景観懇談会委員については無報償であった。

年 月 日	会 議 等
平成23年度	景観計画基礎調査
平成23年10月21日	第1回伊那市景観懇談会
平成23年11月8日 ～11月24日	市民アンケート調査
平成23年12月26日	第2回伊那市景観懇談会
平成24年1月25日 ～2月17日	地域別景観懇談会
平成24年3月22日	第3回伊那市景観懇談会
平成24年3月25日	伊那市景観講演会
平成24年5月18日	第4回伊那市景観懇談会

##### イ 景観計画（案）報告後の経過

本件委員会正副委員長による市長への景観計画（案）報告後の経過は次のとおりである。

年 月 日	会 議 等
平成 25 年 8 月 9 日	長野県へ景観行政団体移行協議書提出(伊那市景観計画案、伊那市景観条例案、伊那市景観条例施行規則案添付)
平成 25 年 8 月 22 日	長野県が景観行政団体移行に同意
平成 25 年 8 月 29 日	庁内意見により景観計画案内容変更(第 1 回)
平成 25 年 9 月 13 日	伊那市議会において伊那市景観条例可決
平成 25 年 10 月 1 日	伊那市景観条例部分施行(伊那市景観審議会設置。景観計画に係る部分を除く施行。)
平成 25 年 10 月 31 日	庁内意見により景観計画案内容変更(第 2 回)
平成 25 年 11 月 11 日	第 1 回伊那市景観審議会(景観計画案諮問)
平成 25 年 12 月 26 日	第 2 回伊那市景観審議会(景観計画案審議)
平成 26 年 1 月 27 日	第 3 回伊那市景観審議会(景観計画案審議・答申)
平成 26 年 2 月 10 日	伊那市景観計画告示
平成 26 年 4 月 1 日	伊那市景観条例全部施行(景観計画発効)

#### ウ 伊那市議会への報告等

本件委員会の設置等については、伊那市議会へ予算及び景観行政団体への移行等の説明のなかで随時報告されていた。

## 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。

この点について、請求人が提出した事実証明書にあるとおり、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、「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。

また、同様に請求人が提出した事実証明書にあるとおり、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する。」と判示している。

また、請求人が提出した事実証明書解説書「新版逐条地方自治法」（初版）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 2問題点の整理 ②（ア）について

請求人は、本件委員会を設置する法的根拠は、法第138条の4第3項以外にないとし、本件委員会を設置するには、「策定委員会設置条例」を議会に提出すべきだったとしている。



また、請求人は、法第138条の4は、執行機関が議会の承認なしに頻繁に設置したことの弊害をなくすために設けられた条文である旨を言及している。

では、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。）に該当するかを、前述の松江地裁の判決に基づき検証する。

〈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要綱制定から廃止までの2年に渡っているが、実質的な活動期間は、景観計画（案）と活動状況を市長に報告するまでの約1年であり、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、本件要綱では景観計画を策定することと規定されているが、開催された会議の記録をみると、市長が提示した景観計画素々案に対して、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。

さらに、本件委員会について、次のように確認した。

- ・本件委員会が市長に提出した景観計画（案）は、長野県との事前協議に付され、同意を得ている。
- ・景観計画（案）は、市長に提出された後、市役所内の関係部局で検討した結果、約80箇所が修正されている。
- ・市長は、景観計画（案）を伊那市景観条例に基づき設置された附属機関である「伊那市景観審議会」に、同条例第7条の規定により諮問している。
- ・諮問を受けた「伊那市景観審議会」は、3回にわたり会議を開き、約40箇所を修正したうえで、景観計画（案）として市長に答申している。
- ・市長は、答申を受けた景観計画（案）を、伊那市景観条例第6条に規定する景観計画として策定し、告示している。

つまり、市長が本件委員会に提示したものは、景観計画を策定するための素々案であり、本件委員会は、これに対して景観問題を考えるときに「関係する各界関係者」から幅広い意見を求めたものであり、正副委員長を選出があり、組織化されているものの、その運

営内容は、委員の発言、所管課とのやりとり、意見の表明など、まったく自由闊達に展開されており、民意反映の場と見るのがふさわしい。

また、本件委員会が市長に提出した景観計画（案）は、長野県と事前協議を行なうための素案であり、そのまま伊那市景観条例に基づく景観計画として告示されたわけではなく、伊那市景観審議会への諮問、審議及び答申を経て告示されていることから、本件委員会は条例に基づいて設置すべき「附属機関」に相当する機関とはいえない。さらに、頻繁に設置されて弊害をもたらす機関ともいえない。

そもそも、景観計画は、景観行政団体が策定するものであり、景観行政団体となるには、景観条例が議会において可決されていることを要する。本件委員会が設置された時点で、景観条例は議会に上程されておらず、本件委員会を設置するための条例を議会に上程するとすれば、いまだ議会で議論されていない景観条例の成立を前提に、議会の判断を仰ぐこととなるため、本件委員会を要綱により設置したのは、事務手続き上誤っていたとはいえない。

#### イ 2問題点の整理 ②（イ）について

請求人は、法第138条の2の規定により、執行機関の事務の執行は法的根拠を拠りどころを義務付けており、本件委員会の設置は法律の拠りどころがない、と主張しているが、本条は「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定しており、「その他の規程に基づく」事業の執行を否定していない。

#### ウ 2問題点の整理 ②（ウ）について

請求人は、法第138条の3の規定を引用し、すべての組織は明確な範囲の所掌事務と権限を有するとしているが、本条は、執行機関について定めるものであり、「附属機関」ではない本件委員会に本条の規定を適用することはできない。

#### エ 2問題点の整理 ②（エ）（オ）（カ）（キ）について

請求人は、本件委員会は法的根拠がないので、本件委員会委員にも法的根拠が見当たらないと主張しているが、前述の松江地裁の判決や「新版逐条地方自治法」第7次改訂版の解説を見るように、法

第138条の4第3項に規定されている「附属機関」にあたらぬすべての機関の存在が否定されている訳ではない。

オ 2 問題点の整理 ② (ク) について

請求人は、法第202条の3第3項を引用し、「附属機関」ではない「機関」の庶務を執行機関が執るのは違法であると主張しているが、本条は「附属機関」について定めるものであり、「附属機関」ではない本件委員会に本条の規定を適用することはできない。

(2) 本件支出の違法性について

報償費は、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、8回にわたる会議に出席し、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、委員が本件委員会に出席したときに日額5,000円の報償金が支給されているが、この金額については「伊那市特別職の職員の給与等に関する条例」第9条第1項別表第3に規定された、「その他条例に基づいて設置された審議会その他の委員会の委員」に対して支出される報酬額と同額であり、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費は、平成25年度伊那市一般会計当初予算に計上され、伊那市議会の議決を受けていることから、所定の手続きにより予算措置され、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。