

## 第1 監査の請求

### 1 請求人

略

### 2 請求書の提出

平成 24 年 11 月 30 日

### 3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『 下記の通り、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。』

#### 請求の要旨

大阪府知事 松井 一郎に対し、金 6,812,726 円と現時点で不法行為が行われたと確認できる、平成 24 年 2 月 9 日から同年 7 月 30 日までの各回の「都市魅力戦略会議」の支出負担行為の最終日から大阪府に支払われるまでの民法所定遅延損害金を大阪府に支払うよう請求する。

下記の通り監査委員に対して必要な措置を請求する。

#### 請求の理由

1、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第 138 条の 4 第 3 項本文に規定されているにも関わらず、大阪府が「大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱」（以下、「本件要綱」という。）に基づき「大阪府市都市魅力戦略会議」（以下、「本件会議」という。）を設置したことは違法である。また、附属機関設置の為の条例設置をせず、地方自治法第 203 条の 2 第 4 項に規定されている給与条例主義に基づかず、府知事 松井一郎と大阪市長 橋下徹が共同で委嘱した本件特別顧問及び特別参与（以下、「特別顧問等」）に対する報酬（謝礼金）合計 5,201,095 円を支払ったことも違法である。「特別顧問等」は専門委員に属すると考えられるので、仮に松井一郎が、地方自治法第 174 条を依拠する専門委員と主張するならば、地方自治法第 174 条第 4 項で定められている「専門員は、非常勤とする」とは、非常勤の公務員を指し、同会議の「特別顧問等」は非常勤の公務員という身分ではないので、これにも違反し、違法である。

さらに、「特別顧問等」の交通費及び宿泊費の支出根拠は、「証人等の実費弁償に関する条例」であるが、違法な「本件会議」が開催されていなければ交通費 金 1,504,536 円、宿泊費 金 90,567 円の支出負担はされずに済んだのであり、同様に、「本件会議」の茶菓代 金 16,528 円も支出負担されずに済んだのであるから違法な支出である。

上記報酬（謝礼金）及びその他の支出負担行為を決裁した処分者は、地方自治法第 243 条の 2 第 1 項 1 号に基づき、各自が大阪府に対して損害賠償責任を負っているのである。

従って、府知事 松井一郎に対して「特別顧問等」に支払われた報酬（謝礼金）、交

通費、宿泊費、茶菓代の相当額の損害賠償を、本件会議の毎回の支出負担行為の最終日の翌日から大阪府へ支払いが完済するまでの民法所定遅延損害金を連帯して支払うよう請求する。

## 2、① 大阪府市都市魅力戦略会議

大阪府は、平成24年2月9日に知事たる松井一郎の決裁により、大阪市長 橋下徹と共同で「本件要綱」を制定し、同日これを実施した。

### ② 本件要綱は、

ア、第1条において、「大阪府と大阪市は、大阪府市統合本部における決定に基づき、『世界的な創造都市に向けて グレートリセット』の統一コンセプトに基づいた都市魅力の創造の戦略を検討するため、都市魅力戦略会議を設置する」と定め、

イ、第3条1項において、「会議は、特別顧問及び特別参与（以下『特別顧問等』という）、府府民文化部長、市ゆとりとみどり振興局長で組織する。」と定め、

ウ、第3条2項において、「会議に座長を置き、座長は本部にて指名された特別顧問とする」と定め、

エ、第4条において、「座長は必要に応じてワーキンググループ（以下『WG』という。）を設置することができるものとする」と定め、

オ、第5条1項において、「座長は、会議を招集し、これを主宰する。」と定め、

カ、第5条2項において、「座長は、必要があると認めるときは、府及び市の特別顧問等並びに職員その他関係者の出席を求めることができる。」と定め、

キ、第6条において、「座長は、本部の目的を達成するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問並びに学識経験を有する者の助言を得ることができる。」と定め、

ク、第7条1項において、「特別顧問等は会議において、専門的見地から意見を述べるとともに、WG並びに府及び市の都市魅力戦略会議に関係する部局に対して、専門的助言指導を行うものとする。」と定め、

ケ、第7条2項において、「特別顧問等は、WG並びに府及び市の都市魅力戦略会議に関係する部局に対して、助言指導に必要な情報を求めることができる」と定め、

サ、第8条において、特別顧問等は、助言指導その他職員との接触等を通じて知りえた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする」と定め、

シ、第9条において、会議の庶務は、府府民文化部及び市ゆとりとみどり振興局が担う」と定めている。

## 3、本件会議の支出負担行為

別表1のとおり

上記は、都市魅力創造局都市魅力課（平成 23 年度は参事 西野・主査 矢野、平成 24 年度は グループ長 木村）及び政策企画部大都市制度室（平成 23 年度はグループ長 吉本、平成 24 年度はグループ長 田中）の庶務決裁と支出負担に伴う決裁がなされ、支出したものである。地方自治法第 203 条の 2 第 4 項に依拠した「非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例」（以下、「給与条例」）によらず、府知事 松井一郎が委嘱した各特別顧問等に支出負担をした。

#### 4、本件会議の執行機関の委嘱特別顧問等に対する報酬（謝礼金）支出は違法

① 地方自治法第 138 条 4 第 3 項本文では、

「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」

② 上記法条は、普通地方公共団体が任意に附属機関を設けうることを認めるとともに附属機関を設置するには必ず条例によらなければならないと定められたものである。

③ 上記法条は、昭和 27 年改正により新設されたものであり、上記法条新設以前には、附属機関は各執行機関が規則その他の規定により任意に附属機関を設置できるものと解釈されていたが、附属機関といえども地方公共団体の行政組織の一環をなすものであるとの理由により、上記法条制定によってすべて条例で定めねばならないこととされたものである。

④ 本件会議の運用は、本件要綱により定められている。本件要綱第 3 条 2 項では、「会議に座長を置き、座長は本部にて指名された特別顧問とする」と定められ、特別顧問である橋爪紳也を本件会議の座長に据えている。本件要綱で定められている「ワーキンググループを設置できる」「会議を招集し、これを主宰する」「府及び市の特別顧問等並びに職員その他関係者の出席を求めることができる」などの座長の権限を鑑みると、座長が本件会議の総理をする相当程度の組織と解される。また、特別顧問 橋爪紳也、特別参与 池末浩規・太下義之・嘉名光市・中川幾郎・橋本裕之・山口洋典の連名にて、平成 24 年 6 月 19 日付「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」という特別顧問等の統一見解が示されている。

従って、本件会議は、もはや府知事の松井一郎や大阪市長の橋下徹の私的諮問機関ではあらず、合議体である附属機関としての性格を有しているのであり、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に定める、諮問、審査会、調査会、その他の調停、審査、諮問のための附属機関に該当するものである。

⑤ 昨年 12 月某日から、代表請求人が、政策企画部大都市制度室に「府市統合本部や傘下部局は、附属機関の性格性を持っているので、条例に依らず、内部規律たる要綱で設置していることは、地方自治法第 138 条 4 第 3 項違反の疑義が濃厚である」と電話で情報提供をした。

その情報提供をもとに、府知事 松井一郎の執行機関は、今年 2 月 9 日から開

催された本件会議の「違法性の疑義が濃厚」であることを知り得ていたのであって、即時に止めることは可能であったにも関わらず、本件会議を半年以上も続行させた。

このことは、府知事 松井一郎の執行機関の故意による不作為行為の疑義が濃厚である。

- ⑥ 本件会議は、条例によることなく本件要綱に基づき設置したものであるから、その設置は地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に違反し違法である。

本件会議、府知事委嘱特別顧問等に対する報酬（謝礼金）と交通費・宿泊費の支出や茶菓代などの支出は、前記の通り地方自治法に違反する本件要綱に直接依拠してなされたものであり、要綱の制定者である 大阪府知事 松井一郎が報酬（謝礼金）の支出権者であるので、本件会議設置の違法を継承し、違法である。

- ⑦ 本件会議は上記で示した通り附属機関に該当するので支出負担行為の根拠は、地方自治法第 203 条の 2 第 4 項に依拠した給与条例によらなければならない。

## 5、大阪府の損害

- ① 前記の違法な公金支出により、大阪府は支出金額、金 6,812,726 円と同額の損害を被ったものである。
- ② 特別顧問等に対する報酬（謝礼金）と交通費・宿泊費の支出や茶菓代などの支払義務が発生したのは、違法な要綱に基づいて設置した本件会議の特別顧問等が違法に委嘱され、違法な委嘱に基づき特別顧問等が任務を遂行したためである。そもそも違法な要綱制定により、違法な本件会議の組織やそれに基づく違法な特別顧問への委嘱がなければ、本件会議の行った業務は、大阪府の通常の執行機関職員がこれらを行うことが出来たものである。その場合には報酬（謝礼金）と交通費・宿泊費の支出や茶菓代などの支出は発生していないのだから、前記支出金額が大阪府に損害を与えたことは明白である。
- ③ 大阪府知事 松井一郎の執行機関は、代表請求者の情報提供により本件会議が違法性の疑義が濃厚であることを知り得たのであって、それが大阪府知事の松井一郎に伝わったか伝わっていないかは問題ではなく、大阪府知事の松井一郎が、執行機関の補助機関への監督不行き届きが最大の原因であるから、大阪府に損害を与えたことは明白である。

## 6、松井一郎の不法行為

- ① 都市魅力創造局都市魅力課（平成 23 年度は参事 西野・主査 矢野、平成 24 年度は グループ長 木村）及び政策企画部大都市制度室（平成 23 年度はグループ長 吉本、平成 24 年度はグループ長 田中）の庶務決裁と支出負担に伴う決裁によって、故意または重大な過失により、本件の違法な支出につき支出負担行為を決裁し支出させたものであるから、大阪府に対して不法行為による損害賠償をする義務がある。
- ② 松井一郎は大阪府知事として、故意または過失により本件の違法な支出につき

本来の支出権者としてすべき監督をせずに、これを発生させたのであるから、大阪府に対して不法行為による損害賠償をする義務がある。

- ③ 都市魅力創造局都市魅力課（平成 23 年度は参事 西野・主査 矢野、平成 24 年度はグループ長 木村）及び政策企画部大都市制度室（平成 23 年度はグループ長 吉本、平成 24 年度はグループ長 田中）は、6 の①の不法行為と大阪府知事の松井一郎の 6 の②の不法行為とは共同不法行為にあたるので、両名の支払義務は不真正連帯の関係にある。

## 7、他地方自治体における類似判例

- ① 福岡地裁平成 14 年 9 月 24 日

まちづくり委員会／若宮町教育施設適正化審議会／商工観光審議会／農業振興審議会

### ア、判決の判断

所掌事務の規定から、「諮問調査機関」と言わざるをえない。

### イ、支出の違法性

各審議会は、法律または条例に基づかない附属機関で、各公金支出は町条例上の根拠がないので、法令に基づかない支出として違法である。

- ② さいたま地裁平成 14 年 1 月 30 日

越谷市情報公開懇話会

### ア、「附属機関」妥当性についての判決の判断

法第 138 条の 4 第 3 項にいう「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、調査等をおこなうことを職務とする期間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、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。さらにこの規定は、附属機関の設置は法令に特別の規定がない限り各執行機関における規則、規定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から見ても、このように解するのが相当である。

### イ、支出の違法性

報償費とは、一般的に、役務の提供などによって受けた利益に対する対価として支出されるものである。懇話会は法第 138 条の 4 第 3 項の附属機関に該当するので、その委員に対する報酬は、給与条例主義の原則に照らし、条例に基づいて支給されることを要する。懇話会委員の報酬等を給与条例に基づかず報償費として支出したことは違法な公金支出にあたる。

- ③ 広島高裁岡山支部 平成 21 年 6 月 4 日

市が設置した自治組織に関する検討委員会は、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項

所定の附属機関にあたり、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する同項本文に違反して違法であるから、同委員らに支払った報奨金は給与条例主義に違反し、支出について監督義務を負っていた岡山市長は、岡山市に対して損害賠償責任を負うとされたものである。』

## 第2 監査の実施

### 1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

### 2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、平成25年1月10日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

- ・ 附属機関の性格を持っていることは、平成24年11月30日提出した大阪府職員措置請求書にも記載させていただいているが、安城市監査委員が附属機関をテーマに取りまとめた「平成21年度行政監査結果報告書」にはさらに細部にわたり、附属機関について検証されている。
- ・ 地方自治法第138条の4第3項の条文は、「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。」である。
- ・ 「平成21年度行政監査結果報告書」の3ページの「(3) 附属機関の要素」をご覧頂きたい。
- ・ 大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱第2条によると、「会議の所掌事項は、次のとおりとする。」
- ・ 第1号「都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統合に関すること。」
- ・ 第2号「都市魅力創造にかかるシンボルプロジェクトの検討に関すること。」
- ・ 第3号「都市魅力創造にかかる府及び市におけるビジョン・計画、審議会等の一本化・再構築の検討に関すること」と定めている。
- ・ これは、「平成21年度行政監査結果報告書」の4ページ①、「所掌事務が長等の諮問に応じて調査・研究・審議を行うこととされていたり、制度について検討を行う」に該当するといわざるを得ない。
- ・ 第3回大阪府市都市魅力戦略会議の議事概要をみると、3ページにある府民文化部部长福田氏や5ページにある事務局の発言に着目したい。
- ・ 「短期間でここまで取りまとめていただき感謝する。今後現実の制度の落とし込み（略）」
- ・ 事務局の発言「資料の修正については座長である橋爪特別顧問に一任ということ

でお願いしたい」と結んでいる。

- ・ 「平成21年度行政監査結果報告書」4ページ②にある合議体としての客観的な証拠を我々は持ち合わせていないが、「役職として委員長、会長、議長の取りまとめをする者」に該当するといわざるを得ない。
- ・ また、新たな証拠として、33ページで構成される資料は、役職としての座長が会議を招集したり、座長が新たな構成員を招聘している客観的事実である。
- ・ 「平成21年度行政監査結果報告書」4ページ③及び④は、客観的事実として該当するといわざるを得ない。
- ・ これら3つから、大阪府市都市魅力戦略会議は、府知事松井一郎氏の私的諮問機関でならず、附属機関としての性格をもっている。
- ・ よって、地方自治法第138条の4第3項にある附属機関を設置する為の条例が必要であるが、少なくとも本措置請求書の対象期間内には、条例は設置されておらず、違法である。
- ・ また、附属機関ならば、給与条例主義となるが、大阪府市都市魅力戦略会議の委嘱委員に支払われた報酬（謝礼）は、他の附属機関の報酬9,600円よりも高額で、最高額が55,000円である。
- ・ 謝礼は役務の提供の対価であるが、他の附属機関よりも高額となる合理的、科学的、客観的な答弁を知事の松井一郎氏や理事者は議会等で説明しておらず、不当であるといわざるを得ない。
- ・ 今回新たに特別顧問等の設置等に関する条例案が大阪市会に提出された。その条例案によると、地方自治法174条の専門委員にされているが、もし、今までの会議体が専門委員であるから附属機関の性格性を持たないんだ、というような論点にすり替えられた場合、措置請求書にも書いているが、それでも給与条例主義が必要となる。
- ・ なぜなら、174条第4項には、非常勤としてさせなければならないということであるが、これらの府市都市魅力戦略会議の構成員は、公務員でならず、ただの私人だからである。
- ・ それにも関わらず、要綱には、守秘義務を課したり、そういうことが含まれている。
- ・ しかしながら事実証明書の中にもあると思うが、ヒルトンホテルのロビーで会議の構成員と補助機関が話をしたりとか、そういうこともある。そういうのは守秘義務からすると、もし情報が漏洩したらどうなるのかという疑念を抱かざるを得ない。
- ・ だから、実際には附属機関としての条例設置が必要であったし、附属機関として運営するならば、給与条例主義に基づいてやらなければならなかったであろうし、守秘義務というものを要綱で設置しているにも関わらず、それを怠ってやっている。要するに松井一郎さん自身、ずさんな方法でこの会議を設置したといわざるを得ない。
- ・ そして174条は、専門委員は独任制である。だから、座長などは必要はないはずである。さらに言うと、この根底にあるものは、附属機関を設置する場合には条例に

よらなければならない。構成員に報酬をお支払いするときには給与条例主義に則らなければならない。これも条例である。

- ・ 要するに執行機関が議会に諮って、これらの附属機関を運営しなければならないかかったはずなのに、それがなされていない。これは議会軽視であるといわざるを得ない。たとえ大阪であっても、日本の国内法を優先して、地方自治をやらなければならない普通地方公共団体であるから、まさしくきちっと法律に則って、議会制民主主義を守り、やっていくのが普通であろうかと思うが、そこらへんのところが欠如しているのではないかと思う。

### 3 監査対象事項

- ・ 大阪府及び大阪市が、「大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱」に基づき設置した、「大阪府市都市魅力戦略会議」は、法第 138 条の 4 第 3 項所定の附属機関に当たり、地方公共団体が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する同項本文に違反して違法であり、平成 24 年 2 月 9 日から同年 7 月 30 日までの大阪府市都市魅力戦略会議及びワーキンググループに係る、特別顧問及び特別参与に対して支出された謝礼（報酬）及び実費弁償（交通費、宿泊費）並びに会議に係る飲物代（茶菓代）は、違法又は不当な公金の支出に該当するか。

### 4 監査対象部局

大阪府政策企画部及び府民文化部

## 第 3 監査対象部局の陳述

- 1 監査対象部局である大阪府政策企画部及び府民文化部に対し、平成 25 年 1 月 10 日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。
  - ・ 政策企画部及び府民文化部を代表して、大都市制度室から意見を述べる。
  - ・ まず、これまでの事実経過について述べる。
  - ・ 1 点目として、大阪府市統合本部と、大阪府市都市魅力戦略会議の設置の経緯及びその概要について述べる。
  - ・ 大阪府及び大阪市においては、これまでの府市の枠組みを超えて、大阪にふさわしい大都市制度のあり方に関することや、府市の二重行政の解消に関する事など、府市共通の行政課題について、行政としての方向性を知事と市長が協議・決定する場として、平成 23 年 12 月 27 日に大阪府市統合本部を設置した。
  - ・ 同日付けで施行した「大阪府市統合本部設置要綱」においては、大阪府市統合本部会議は、構成員を知事、市長、副知事、副市長並びに府及び市の統合本部プロジェクトチーム長で組織すること、本部長（知事）は、同会議に必要に応じて特別顧問、特別参与、さらには学識経験者の出席を求めて助言を得ることができることと定めている。
  - ・ また、同要綱において、特別顧問及び特別参与の役割については、「特別顧問等は本部会議において、専門的見地から意見を述べるとともに、府及び市の統合本部プ

プロジェクトチーム及びタスクフォースに対して、専門的助言指導を行う。」ということ、また「府及び市の統合本部プロジェクトチーム及びタスクフォースに対して、助言指導に必要な情報を求めることができる。」と、こういった内容が規定されている。

- 同じく平成 23 年 12 月 27 日、第 1 回大阪府市統合本部会議が開催された。会議ではまず、今後の統合本部の役割や組織体制、今後のスケジュールなどが議論された。府市統合本部の役割の一つとして、府市戦略、すなわち大阪圏域が全体として成長していくための具体的な戦略のうちの主要な事項について協議することとし、府市戦略の協議については、別途、必要に応じて協議するための会議（部会）を設置することとした。
- また、同じく統合本部会議の席上、橋下市長から府市戦略の協議事項の 1 つとして、大阪の都市魅力の創造が提案され、松井知事も同意した。橋下市長は、「都市魅力の戦略会議は橋爪さんが、専門のメンバーの会議体をつくって、部会みたいな形で進めていきたい。」と発言し、あわせてメンバーの人選も橋爪特別顧問に依頼するとともに、大阪の都市魅力創造についての大きな方針を早急に検討するよう、橋爪特別顧問に依頼することとした。
- これを受けて、平成 24 年 1 月 25 日に開催された第 3 回府市統合本部会議において、橋爪特別顧問から、まず、都市魅力戦略会議の検討スケジュールについて、次のような発言があった。それは、「2 月の早い時期に立ち上げます。3 月までに一定の大きな方針を、6 月に全体の方向性を取りまとめたいと思っております。」との趣旨の発言であった。
- また、この委員となるべき特別顧問等の人選に関して、橋爪特別顧問から「部会の構成ということで、私が部会長を拝命しておりますが、何人かの専門家を、各テーマの特別参与として編成したいと考えています。都市計画の専門家の市大の嘉名先生、伝統的な芸能の専門家、新しい芸能をつくっていくことに力をいれておられます盛岡大学の橋本先生、文化行政の専門家であります帝塚山大学の中川先生、クリエイティブシティあるいはアーツカウンシルの専門家であります三菱 UF J リサーチ&コンサルティングの太下先生とともに、まずは部会を立ち上げます。」との発言があった。
- こうしたスケジュールや人選の議論を経て、府市統合本部の部会として、大阪府市都市魅力戦略会議の設置が決定されたところである。
- 平成 24 年 2 月 9 日に制定した「大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱」では、会議が所掌する事項や、組織等について規定し、組織については「会議は、特別顧問及び特別参与、府府民文化部長、市ゆとりとみどり振興局長で組織する。」、それに「会議に座長を置き、座長は本部にて指名された特別顧問とする。」としている。なお、この要綱には、意思決定の方法や定足数の定めは規定していない。
- この大阪府市都市魅力戦略会議については、会議の設置から約 4 か月後の平成 24 年 6 月 19 日の、第 14 回府市統合本部会議において「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」が提出された。この報告書は、同会議のメンバーである特別顧問、特別参与

の連名で提出されたもので、その内容は、都市魅力戦略会議の果たす目的に沿って、これまでの府市の施策を根本的に見直していくための、各専門家による助言を集約したものである。

- ・ なお、同会議設置以降、平成 24 年 7 月 30 日までの間、都市魅力戦略会議を 3 回開催し、ワーキンググループを 46 回、その他同会議のメンバーである特別顧問、特別参与から助言指導をいただく場を 92 回、合計 141 回開催した。
- ・ 次に、2 点目として附属機関の見直しについて述べる。
- ・ 大阪府においては、地方自治法に基づく附属機関として、「大阪府附属機関条例」に規定し、設置してきた。
- ・ また、大阪府では、各種の懇話会等を要綱に基づき設置してきたが、近年、他の地方公共団体の裁判例や住民監査請求においては、地方自治法の規定を厳格に適用し、要綱で設置した会議体を実質的な附属機関であるとして違法とする判決が続いていることから、これまで要綱で設置した会議体について、平成 24 年 5 月から大阪府庁の全庁的な点検・見直しに着手した。その点検にあたっては、懇話会等の委員の状況や会議の開催状況、懇話会等で審議された結果のとりまとめの有無、また、懇話会等の所掌事務は、府の意思形成過程に組み込まれているか否か、さらに、実質的に地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に規定する調停、審査、諮問、調査を行っているかないかといった項目をもとに、それぞれの会議体について点検を行った。
- ・ 本件「大阪府市都市魅力戦略会議」についても、この全庁方針に基づき点検を行った結果、外部の有識者が委員に含まれていること、また、知事・市長をメンバーとする府市統合本部会議において、府市の都市魅力戦略にかかる検討の要請があり、会議として検討した内容を報告している形態がある点が、形式的に附属機関と見なされる恐れがあることから、その訴訟リスクを回避するため、附属機関に位置づけることとし、平成 24 年 9 月府議会定例会において大阪府市共同設置附属機関条例を提案し、可決成立したものである。
- ・ 次に、3 点目として特別顧問、特別参与への謝礼金等の支出について述べる。
- ・ 大阪府では、「大阪府特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」を規定している。この要綱では、特別顧問や特別参与から助言を得た際の謝礼金や交通費などの実費弁償の支払いについて、特別顧問等から対面により助言等を受けた場合、又は、職員からの意見、状況等の聴取など、特別顧問等が助言等を行うために必要となる準備行為を行った場合に、定められた謝礼金等を支給することとしている。
- ・ 大阪府では、これまで特別顧問、特別参与に対し、この要綱に基づき謝礼金等を支給しており、大阪府市都市魅力戦略会議のメンバーである特別顧問、特別参与に対しても、同要綱に基づき謝礼金等を支給した。
- ・ この要綱の定める謝礼額については、本府が外部講師に支払う際の基準である「研修講師謝礼基準」の講義 1 時間当たりの単価を参考に定められたものであり、この場合「研修講師謝礼基準」は、本府において外部の有識者から講演や講義を受ける場合、その基準となるものとして、予算編成などの場面においても全庁的に使われているところである。

- ・ このように、これまで、「大阪府特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」に基づき、都市魅力戦略会議における特別顧問等からの助言という役務の提供に対し、その提供された時間に応じ、謝礼金や交通費等について支出した。平成 24 年 7 月 30 日までの実績に対し、計 6,736,379 円を支出した。
- ・ なお、その後支出金額について 2 件修正が生じた。
- ・ ひとつは、特別顧問の一人から 3 月 24 日及び 5 月 15 日開催分について交通費辞退の申し出があり、返納手続を完了した。
- ・ もうひとつは、先般、同会議のメンバーである C 特別参与に対する 3 月 26 日開催分についての過誤払いが確認され、現在、返還手続きを行っており、これら 2 件を差し引くと、最終的な支出金額は、6,663,117 円となる。
- ・ 以上がこれまでの事実経過の概要である。
- ・ 次に、本件に関する所管部局の意見を述べる。
- ・ 1 点目として、大阪府市都市魅力戦略会議の附属機関該当性について述べる。
- ・ 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。」と規定しているが、この規定に基づく「附属機関」にあたらなければ、法律又は条例の根拠がなくても設置が可能である。
- ・ 大阪府市都市魅力戦略会議は、次の各点において、地方自治法の規定にいう「附属機関」に該当しないものと考えている。
- ・ まず、「執行機関」の附属機関ではないということ。
- ・ 昨年 8 月、国において「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立し、この法律に基づく協議会である「大阪府・大阪市特別区設置協議会」が、府市の両議会において、規約の議決を経て、近々に発足する予定である。
- ・ 一方、この国による法整備に先立ち、「大阪にふさわしい大都市制度の推進に関する条例」に基づき、「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」を設置し、新たな大都市制度のあり方などについて、議論を行なってきたところである。
- ・ 大阪府市統合本部は、こうした一連の協議会に先行し、新たな大都市制度の実現に向け、そのあり方や、広域行政の一元化、二重行政の解消など、府市共通の行政課題について、行政としての方向性を知事・市長を含む本部員のメンバーにより協議・決定する場として、設けられてきたものである。
- ・ また、その場で確認された特定の行政課題についての方向性は、府市それぞれが持ち帰り、その方向性を踏まえて改めてそれぞれの自治体としての最終的な意思決定を行っている。
- ・ このように、大阪府市統合本部は、大阪府・大阪市の事実上の協議機関であり、その性格は、連絡調整を図るための事実上の協議会と言うべきものである。
- ・ さらに、大阪府市都市魅力戦略会議は、先ほどの事実経過で説明したとおり、大阪府市統合本部の決定に基づき、同本部の下に設置された部会である。
- ・ したがって、大阪府市都市魅力戦略会議は普通地方公共団体の事実上の協議会の

- 下に置かれた部会と言うべきものであって、執行機関の附属機関ではないと考える。
- ・ 次に、「調停、審査、諮問又は調査」を行う機関ではないということについて述べる。
  - ・ 地方自治法第 138 条の 4 第 3 項の規定により、附属機関の根拠を条例に求めるにあたっては、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、審査、諮問又は調査」を行う機関に限定されると解すべきである。この場合、新しい政策の方向を打ち出すための政策形成型の審議会（委員会）は、同項にいう「諮問」のための機関に当たらないと考える。
  - ・ ところで、大阪府市都市魅力戦略会議の目的は 3 つある。1 つは、「都市魅力創造にかかる府市戦略の一本化と事業の融合・統合」、2 つめは、「世界の都市間競争に打ち勝つ都市魅力創造の基盤づくり」、3 つめが「『大大阪』にふさわしい都市魅力創造のシンボルプロジェクトの検討」と、同会議の報告書に記載されているように、今後の大阪の都市魅力の創造のための取組みの方向性を検討するものであり、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、審査、諮問又は調査」ではないことは明らかである。
  - ・ 次に、臨時的・一時的な会議組織は附属機関にあたらないということについて述べる。
  - ・ 一定事項について提言を出すまでの臨時的・一時的な会議体は常設の機関と異なり、附属機関とみる必要はなく条例によらず要綱によって設置できるものと解すべきである。
  - ・ 大阪府市都市魅力戦略会議は、第 3 回府市統合本部会議において橋爪特別顧問が検討スケジュールについて、先ほど述べたように、「2 月の早い時期に立ち上げます。3 月までに一定の大きな方針を、6 月に全体の方向性を取りまとめたと思っております。」と発言し、実際においても、平成 24 年 2 月 9 日の会議設置から平成 24 年 6 月 19 日までの約 4 か月という短期間に一定の方向性が取りまとめられた、きわめて臨時的・一時的な会議を想定していたものである。
  - ・ 次に、「合議制」の機関ではないということについて述べる。
  - ・ 附属機関は、委員をもって構成される合議制の機関であるとされている。つまり、附属機関は複数人の合議（全員一致、多数決等）によって組織の意思が決定される機関であり、答申、建議、提案等の組織としての意思表示があるものである。具体的には、役職として委員長、会長、議長等の取りまとめをする者が予定されていたり、議決方法が決められていることが挙げられる。
  - ・ ところで本件の請求人は、要綱に、「会議に座長を置き、座長は本部にて指名された特別顧問とする」「ワーキンググループを設置できる」「会議を招集し、これを主宰する」「府及び市の特別顧問等並びに職員その他関係者の出席を求めることができる」と記載されていることから、「本件会議を合議体である附属機関としての性格を有している」と主張しているが、座長は置かれているものの、会議体としての定足数や決議要件などは定められておらず、附属機関の要件に欠ける。
  - ・ また、第 3 回府市統合本部会議において、座長となるべき橋爪特別顧問から、部

会を構成するメンバーについて推薦されているが、その人選を見ると、特定分野の議論で意見の一本化を図るといっても、むしろ多様な分野から意見をいただくということが念頭にあったものと思われ、当初は意見を一つに取りまとめるような合議制の会議体を意図していなかったものと考えられる。

- ・ 加えて、橋爪特別顧問は座長であるが、あくまでも会議の進行役であり、独立して組織を代表し、報告書を取りまとめる権能を持っていないことは、「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」が会議に参加した特別顧問、特別参与の連名で提出されていることから明らかである。
  - ・ 以上のとおり、大阪府市都市魅力戦略会議は、いずれの点においても、地方自治法に規定する「附属機関」に該当せず、したがって、条例に基づかず要綱により同会議を設置したことは違法ではないと考えている。
  - ・ 次に意見の2点目として、大阪府市都市魅力戦略会議委員への謝礼金等の支出について述べる。
  - ・ 大阪府市都市魅力戦略会議のメンバーである特別顧問、特別参与に対しては、次に述べるとおり、役務提供の対価として謝礼金等を支払ったものである。
  - ・ 大阪府では、これまでも「大阪府特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」に基づき、特別顧問等からの助言という役務の提供に対し、その提供された時間に応じて謝礼金等を適切に支出してきた。
  - ・ その額については、本府の研修講師謝礼基準を参考に定めたものであるが、特別顧問等が、府政改革の推進のため、学識経験者を中心に各分野の専門家から府庁内では得られない民間の発想や経営感覚等に基づく専門的助言をいただくために設置したものであることに鑑みると、外部の有識者が府職員に対して専門の知見を披露する研修の際に用いている研修講師謝礼基準を参考に定めたことは妥当であると考えられる。
  - ・ なお、研修講師謝礼基準は、平成5年4月1日に改正されたものであり、この間、一度も講師謝礼金額の改定がなされず、約20年を経過している今日においてもなお同額で運用されていることから、社会通念上著しく不当な水準にあるとはいえない。
  - ・ さらに、平成24年9月府議会定例会において、大阪府市共同設置附属機関条例が可決成立したが、今後の報酬についても、これまでの謝礼金と同水準で規定したことは、これまでの支払金額の妥当性を裏付けるものである。
  - ・ このように、本件謝礼金等は、大阪府市都市魅力戦略会議のメンバーである特別顧問・特別参与が、大阪府・大阪市に対して役務を提供したことに対する対価として、府・市折半により支払われたものであり、大阪府は府市統合本部を通じて指導助言や提言を受けたものであるから、損益相殺の法理により、大阪府に損害は生じていないものと言うべきである。
- 2 大阪府政策企画部及び府民文化部の陳述に対して、請求人から以下の意見があった。
- ・ 設置要綱に基づいて設置されたものが、他市では違反だとされたから、大阪府も同様にしておこうか、というような動きはなんとなく不審なところがある。

- ・ 調査を行うものではないといいながら、報告書を出している。その出された報告書に関しては、私的諮問機関の報告書であったとか、そういった内容が疑問に思った。
- ・ 請求人の陳述に対して説明されていないところがあったように思う。議会軽視については、部局の主張の中に見受けられなかった感じがした。
- ・ 研修講師の謝礼基準について、6段階あるうちで、現在、特別顧問と特別参与にランク付けが、11,000円か、5,000円か、どのようにされているかわからないが、今回選ばれた特別顧問は全て最高ランクに位置付けているという基準になっているように思われるが、そのあたりの基準の比較がよくわからなかった。
- ・ 交通費を出されて返還された人がいるということであるが、本人に対して交通費がいくらかかったかということを知っていない、という趣旨のことを以前聞いている。
- ・ これは明らかにおかしくて、東京に住んでいて、たまたま大阪に仕事で出張してきて、その日の会議は大阪から大阪へ移動する人がいても、東京の自宅から大阪までかかった交通費で払われており、本人から、「大阪から大阪に来たから、交通費は不要である。」というような、本人の意思決定があった場合は返還になるが、本人が何も言わなかった場合、そのまま税金が交通費として支払われるということが起きている。
- ・ 交通費についても、毎回、「どれくらいかかりましたか」ということを記入するような書類があれば教えていただきたかったと思う。
- ・ 先ほどの部局陳述で、協議会としての部会が都市魅力戦略会議だという趣旨の発言があったが、協議会自体が附属機関にあたると思う。そうなった場合、きちんと議会に諮ったのか、という疑念を抱いている。

#### 第4 監査の結果及び判断

##### 1 事実関係

###### (1) 大阪府市都市魅力戦略会議について

###### ア 設置根拠について

大阪府市都市魅力戦略会議（以下「戦略会議」という。）は、平成24年1月25日の大阪府市統合本部（以下「統合本部」という。）の決定により、平成24年2月9日に大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱（以下「戦略会議設置要綱」という。）により設置された。

###### イ 設置目的について

戦略会議設置要綱第1条において、大阪府と大阪市は、統合本部における決定に基づき、「世界的な創造都市に向けて グレートリセット」の統一コンセプトに基づいた都市魅力創造の戦略を検討するため、都市魅力戦略会議を設置すると定められている。

###### ウ 所掌事項について

戦略会議設置要綱第2条において、都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統

合、シンボルプロジェクトの検討、府及び市におけるビジョン・計画、審議会等の一本化・再構築の検討に関する事等が会議の所掌事項と定められている。

#### エ 組織及び会議について

戦略会議設置要綱第3条及び第5条において、特別顧問及び特別参与（以下「特別顧問等」という。）、大阪府府民文化部長、大阪市ゆとりとみどり振興局長で組織し、会議に座長を置き、座長は統合本部にて指名された特別顧問とし、座長は会議を招集し、主宰することと定められている。

座長は特別顧問の橋爪紳也氏、会議を組織する特別参与は、池末浩規、太下義之、嘉名光市、中川幾郎、橋本裕之、山口洋典、佐藤可士和の各氏である。

平成24年2月9日から同年6月13日にかけて、合計3回戦略会議が開催された。

#### オ ワーキンググループについて

戦略会議設置要綱第4条において、座長は必要に応じてワーキンググループ（以下「WG」という。）を設置することができるものと定められており、アーツカウンシル検討WG、文化芸術重点エリア検討WG、水と光のまちづくり推進WG、主要事業・計画等再構築検討WG、観光・国際交流戦略検討WG、文化施策再検討WG、エリアマネジメント検討WG等が設置され、平成24年2月15日から同年7月23日にかけて、合計46回WGが開催された。

#### カ 設置期間について

設置期間についての定めはない。

#### キ 戦略会議報告書について

平成24年2月9日に第1回、同年3月26日に第2回、同年6月13日に第3回戦略会議が開催され、大阪府市都市魅力戦略会議報告書「世界的な創造都市に向けて ～グレート リセット～」をとりまとめた。当該報告書は、座長である橋爪特別顧問から、平成24年6月19日に開催された第14回統合本部会議に報告され、その後の府市の検討の方向性として了承された。

また、大阪府、大阪市では、「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」に記載された方向性を踏まえて、府市共通の戦略として、平成24年12月27日、「大阪都市魅力創造戦略」を策定した。

### (2) 戦略会議構成員の謝礼及び実費弁償について

#### ア 謝礼及び実費弁償について

戦略会議設置要綱においては、戦略会議及びWGの構成員の謝礼（報償費）及び実費弁償に関する定めがなく、戦略会議及びWGの構成員の謝礼は、大阪府総務部人事室が定めた「大阪府特別顧問及び特別参与の設置等に関する要綱」（以下「特別顧問等要綱」という。）により定められた1日当たりの従事時間に応じて支出されている。

また、戦略会議及びWGの会議以外にも府市の担当者との打ち合わせ等が行われている。

実費弁償については、特別顧問等要綱第6条第3項の規定においては、「証人等の実費弁償に関する条例」（昭和40年大阪府条例第39号）第2条の規定によることとされている。旅費の算定については、居住地の市町村からの起算であったり、勤務地からの起算であったりしているが、特別顧問等の申告に基づき、実際に要した費用を支出しているものである。

なお、戦略会議及びWGの委員への謝礼及び実費弁償並びに会議にかかる飲物代の支出実績は6,664,222円であり、委員ごと及び支出対象日別の実績は別表2のとおりである。

戦略会議やWGの開催やそのための打ち合わせ等について、特別顧問等に対して謝礼の支出が行われているが、1日のうち助言等を受けた時間に応じた支出であり、同日に開催された統合本部や他の会議及びその他の相談等が行われている場合は、従事時間を合算して、特別顧問等要綱に基づき、その時間区分に対応する謝礼が支出されている。

#### イ 謝礼等の返還について

C特別参与に支払われた謝礼等のうち、平成24年3月26日開催の戦略会議への出席に関する謝礼等に過誤払があり、翌日の同年3月27日分の交通費と調整の上、30,172円分について返還の手続きが行われている。

#### ウ B特別顧問の戦略会議への関与について

B特別顧問との打ち合わせが平成24年3月24日、同年5月15日及び同年7月14日の3回行われ、謝礼等105,400円が支出されているが、B特別顧問は戦略会議の構成員ではなく、特別顧問としての個別の活動に対する謝礼等の支出である。

また、当初支出された平成24年3月24日分29,040円、同年5月15日分14,050円、合計43,090円分の交通費について、後日、返還されている。

### (3) 飲物代について

戦略会議及びWGの開催に際しては、別表3のとおり、出席者用としてペットボトルのお茶や水、紙コップに係る費用が支出されている。

### (4) 府市の費用負担について

戦略会議及び各WGの開催に要する謝礼及び実費弁償については、「大阪府市都市魅力戦略会議に係る特別顧問等の謝礼等の費用負担に関する協定書」（平成24年2月9日付け）及び「大阪府市統合本部に係る特別顧問等の謝礼等の費用負担に関する協定書」（平成24年2月21日付け）に基づき、大阪府が一括して支払ったうえ、大阪市負担分について、3か月分を取りまとめて府から市に請求している。

なお、会議やWGの開催以外にも、事前の座長や構成員への相談や打ち合わせも行われており、その時の課題に応じて府市担当者が、あるいは府か市の担当者が出向いて対応しているが、謝礼及び実費弁償については、すべてを合わせて府市共同の費用負担となっている。ただし、飲物代は府単独の負担である。

(5) 統合本部について

ア 統合本部の設置根拠及び目的等について

統合本部は、「大阪府市統合本部設置要綱」（以下「統合本部要綱」という。）により設置され、第1条において、その目的が「大阪府と大阪市は、互いに十分な協調関係を保ちながら、自治体の垣根にとらわれることなく限られた財源や人員等の経営資源の重点化を図り、効率的な自治体経営を実現するとともに大阪都市圏の成長をけん引していくため、大阪府市統合本部を設置する。」と定められ、第2条において、所掌事項が以下のとおり定められている。

(ア)大阪にふさわしい大都市制度のあり方に関すること。

(イ)府及び市の広域行政並びに類似する施設、施策、事務事業などいわゆる二重行政のあり方に関すること。

(ウ)府及び市が共通で取り組むべき政策など重要事項の方針決定に関すること。

(エ)その他大阪府知事と大阪市長が指定する事項に関すること。

イ 統合本部の組織及び事務執行体制について

統合本部要綱第3条において、統合本部は、本部長、副本部長及び本部員をもって組織し、本部長は、知事、副本部長は、市長、本部員は、副知事、副市長並びに府及び市の統合本部プロジェクトチーム長をもって充てると定められており、大阪府市の外部の者は含まれていない。

また、同要綱第4条において、本部での決定を受けて、必要に応じてタスクフォースを設置するなど、事務執行体制の確保を図ると定められているほか、同要綱第6条において、統合本部の目的を達成するため、所掌事項に関する専門的事項について、特別顧問等並びに学識経験を有する者の助言を得ることができると定められている。

(6) 大阪府市都市魅力戦略推進会議の設置について

大阪府議会では、平成24年10月23日に「大阪府市共同設置附属機関条例」（平成24年大阪府条例第157号）及び「大阪府市都市魅力戦略推進会議共同設置規約（以下「規約」という。）」が可決された。その後、大阪市会で「執行機関の附属機関に関する条例の一部を改正する条例」及び規約が可決されるのを待って、平成24年11月20日に大阪府市都市魅力戦略推進会議が、大阪府市新大学構想会議、大阪府市エネルギー戦略会議とともに、大阪府市共同設置の附属機関として設置された。

同会議の所掌事務は、大阪府市の都市魅力の推進に関する事項の調査審議に関すること等とされている。

同会議の委員は、現在、橋爪紳也、嘉名光市、池末浩規、太下義之、橋本裕之及び山口洋典の各氏であり、全員がもと戦略会議の構成員である。

委員の報酬については、「非常勤職員の報酬及び費用弁償に関する条例（以下「非常勤条例」という。）」、「非常勤職員就業等規則（以下「非常勤規則」という。）」に基づき、従前、特別顧問等に支出されてきた謝礼の日額の上限の範囲内とされ、特別顧問440,000円、特別参与432,000円の月額の上限額が新たに規定された。

(7) 特別顧問等の非常勤職員としての位置付けについて

特別顧問等は、特別顧問等要綱に基づき委嘱されていたが、平成 24 年 11 月 1 日からは、法第 174 条の規定に基づく専門委員として位置付け、非常勤就業規則に基づく非常勤職員として発令を受けている。

なお、報酬については、非常勤報酬条例及び非常勤就業規則に規定されている。

2 判断

(1) 戦略会議は附属機関に該当するかどうかについて

請求人は、大阪府及び大阪市が、「大阪府市都市魅力戦略会議設置要綱」に基づき設置した、「大阪府市都市魅力戦略会議」は、法第 138 条の 4 第 3 項所定の附属機関に当たり、地方公共団体が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する同項本文に違反して違法であると主張するので、この点について判断する。

ア 法第 138 条の 4 第 3 項に規定する附属機関について

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。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。」と定めており、「附属機関」とは、執行機関が行政の執行権を有するに対して、執行機関の行政執行のため、又は行政執行に伴い必要な調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関であり、執行権を有しないものと解される。

また、「調停」とは、第三者が紛争の当事者間に立って、当事者の互譲によって事件の妥当な解決をはかるようにすることをいい、「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、その内容をよく調べることをいい、「諮問」とは、特定の事項について附属機関の意見や見解を求め、尋ねることをいい、「調査」とは、一定の範囲の事項についてその真実を調べることをいうものと解され、「審査会」とは、上記の「審査」を行う機関のようなものを指し、「審議会」とは、「諮問」に応じる場合など、問題等について意見を戦わし、論議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のようなものを指し、「調査会」とは、上記「調査」を行うための機関のようなものを指すものと一般的には理解することができるが、附属機関の名称としては、審査会、審議会、調査会に限定されるものではなく、調定、審査、諮問、調査等のような職務を担当するものであれば、附属機関として設置し得るものである、と解される。

そして、法第 138 条の 4 第 3 項は、普通地方公共団体が任意に附属機関を設けることを認めるとともに、その場合には、必ず条例によらねばならないことを定めるものである、と解される。(新版逐条地方自治法第 4 次改訂版)

イ 戦略会議の活動実態について

上記「第 4 1」で認定した事実のとおり、戦略会議は、執行機関たる大阪府知事、大阪市長及びこれらの補助機関である府市職員から構成される統合本部に

において、府市戦略の協議について、別途、必要に応じて協議するための会議（部会）を設置することとされ、戦略会議設置要綱に基づき、都市魅力創造の戦略を検討するため設置されたものであり、所掌事項は、都市魅力創造にかかる府市事業の融合・統合、シンボルプロジェクトの検討、ビジョン・計画、審議会等の一本化・再構築の検討に関すること等である。

戦略会議の組織は、特別顧問等、府府民文化部長、市ゆとりとみどり振興局長で構成され、座長は統合本部にて指名された特別顧問であり、戦略会議の設置期間の定めはない。また、戦略会議の庶務は、府府民文化部及び市ゆとりとみどり振興局が担うとされている。

そして、3回の戦略会議、46回のWG等で都市魅力創造の戦略が検討され、その結果を取りまとめた「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」が、統合本部に提出されたものである。

その後、大阪府、大阪市では、「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」に記載された方向性を踏まえて、府市で検討を行い、平成24年12月27日、「大阪都市魅力創造戦略」を策定した。

#### ウ 監査対象部局の主張について

監査対象部局の陳述によると、戦略会議は、普通地方公共団体の事実上の協議会の下に置かれた部会というべきものであり、その目的は、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、審査、諮問又は調査」ではなく、組織は臨時的・一時的であり、意思決定の方法や定足数の定めがなく、「合議制」の機関でもないの、執行機関の附属機関ではないとのことである。

また、戦略会議が形式的に附属機関とみなされる恐れがあることから、その訴訟リスクを回避するため、附属機関に位置づけることとし、平成24年9月府議会議定例会において大阪府市共同設置附属機関条例を提案したとのことである。

#### エ 行政実例及び裁判例について

行政実例としては、条例以外で附属機関を設置することの可否について、「(法)第138条の4第3項の執行機関の附属機関たる性格のものであれば、名称のいかんを問わず、また、臨時的、速急を要する機関であってもすべて条例によらなければ設置できない。」(昭和27年11月19日付け、自行行発第139号、群馬県総務部長あて、行政課長回答)とするものがある。

また、附属機関該当性が争われた裁判例としては、

- ・ 平成21年6月4日広島高裁岡山支部判決

「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。」旨判示したもの

- ・ 平成14年1月30日さいたま地裁判決

「この規定(法138条の4第3項)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、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、越谷市が設置した情報公開懇話会は、附属機関に該当し、その設置は条例によらなければならない旨判示したものである。

以上のことに照らせば、戦略会議が、たとえ「合議制」の機関ではないとしても、会議やWG等で大阪府市の都市魅力創造の戦略を外部の専門家を交えて組織的に検討し、統合本部に対してその結果を「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」として提出しているのであるから、総合的に判断して、戦略会議は、法第 138 条の 4 第 3 項の規定にいうところの「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であり、条例で設置すべきであったといわざるを得ない。

## (2) 構成員への謝礼及び実費弁償の支出について

請求人は、条例に基づかないで特別顧問等に報酬（謝礼金）、交通費及び宿泊費が支出されたことは違法であると主張するので、この点について判断する。

法第 138 条の 4 第 3 項の規定により、附属機関は法律又は条例で設置しなければならないが、その委員は地方公務員法第 3 条第 3 項第 2 号に規定する非常勤職員であって、委員に対する報酬及び費用弁償の額並びに支給方法については、法第 203 条の 2 第 4 項の規定により、条例により定めなければならないこととされている。

上記「第 4 2 (1)」のとおり、戦略会議は実質的には附属機関であって、その構成員に対しては、本来、条例に基づき報酬等を支給する必要があるものというべきである。

## (3) 大阪府の損害について

戦略会議設置要綱には、構成員に対する謝礼及び費用弁償に関する規定は存在せず、特別顧問等には、特別顧問等要綱第 6 条の規定に基づき、戦略会議やWGの開催やそのための打ち合わせ等について、謝礼（請求人のいう報酬）及び実費弁償（請求人のいう交通費及び宿泊費）が支出されている。

謝礼については、1 日のうち助言等を受けた時間に応じた支出であり、同日に開催された統合本部や他の会議及びその他の相談等が行われている場合は、従事時間を合算して、その時間区分に対応する謝礼が支出されている。

このように、特別顧問等には、「戦略会議の構成員であること」に対して謝礼等が支出されているものではなく、特別顧問等としての活動に対して、謝礼等の支出がなされているものであって、法の規定に基づき附属機関の委員に支給されるべき報酬とは、その性格や支払方法を異にするものである。

したがって、戦略会議構成員である特別顧問等に支出した謝礼等が、直ちに大阪府の損害であるとは言い切れない。

また、大阪府は、請求対象期間中に、戦略会議、WG等の場で、合計 141 回にわ

たり、特別顧問等から助言指導を受けている。また、その成果として、「大阪府市都市魅力戦略会議報告書」が提出され、報告書に記載された方向性を踏まえて、大阪府市で検討を行って、「大阪都市魅力創造戦略」が策定されたことに照らせば、戦略会議構成員の活動は府に有益なものであったと認められ、その限りにおいて大阪府に実質的損害は生じていない。

また、大阪府市共同設置附属機関条例で、従前の特別顧問等への謝礼等の支出の実態を踏まえ、委員等の報酬の上限額は、日額 55,000 円、月額 440,000 円又は 432,000 円と定められたところであるが、本件においては、別表 2 の支出実績のとおり、これらの上限額を超える謝礼を支出されていた特別顧問等は存在しておらず、戦略会議構成員に対する謝礼として妥当な範囲と認められる。

#### (4) 飲物代の支出について

請求人は、そもそも違法な会議の設置がなければ茶菓代は不要な支出であり、大阪府の損害にあたりと主張するので、この点について判断する。

上記「第 4 1 (3)」のとおり、戦略会議やWGの一部において、構成員及び本席着席の職員にペットボトルによるお茶や水が提供されているが、附属機関の会議であろうが、その他の会議であろうが、会議の開催に伴う事実上の経費であり、条例を根拠に支給する必要がある報酬等とは異なる。また、本件に係る飲物代の支出は、「会議及び懇談等の執行基準」（総務部財政課 平成 10 年 3 月制定）及び社会通念に照らして違法・不当とまではいえない。

### 3 結論

以上のとおり、戦略会議は条例に基づかないで設置されたものであり、法第 138 条の 4 第 3 項の規定に違反したものである。

しかしながら、戦略会議に関する支出については、謝礼等については特別顧問等要綱に基づき支出されたもので、かつ、大阪府に有益なものであったと認められることから、大阪府に実質的な損害が発生しているとは認められない。

したがって、請求人の主張には理由がないものと判断するので、請求人の請求を棄却する。