

公 表

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求について、同条第 4 項の規定により監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

平成 30 年 11 月 13 日

岩倉市監査委員 内 藤 充
岩倉市監査委員 須 藤 智 子

岩倉市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会（以下「懇話会」という。）の委員への謝礼の支払いに係る岩倉市職員措置請求書が提出された。

第 1 監査の請求

1 請求人

氏名 ○ ○ ○ ○

住所 ○ ○ ○ ○

2 請求書の提出日

平成 30 年 9 月 20 日

3 請求の要旨（原文のまま記載）

平成 29 年 11 月 21 日に開催された第 1 回岩倉市公立保育園適正配置方針（請求書原文においては「岩倉市公立保育園適正化配置方針」と記載されている）に係る懇話会から平成 30 年 8 月 2 日の第 6 回の懇話会に支出された懇話会委員への謝礼の支払いは、懇話会の実体上の内容からすれば、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に規定されている附属機関に当たり、違法である。

その根拠として、次のことが挙げられる。

- (1) この懇話会は岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱により設置されている任意の組織で、第 1 条の趣旨で、「岩倉市公立保育園適正配置方針を策定するにあたり、子どもの保護者その他子ども・子育て支援に係る当事者の意見を反映させるため」と規定しているが、実態は、市が作成した素案をたたき台にし、8 月 2 日の懇話会で岩倉市公立保育園適正配置方針を決定した。

附属機関に当たるかどうかについては、平成 24 年 11 月 30 日に、市民から岩倉市自治基本条例検討委員会委員へ謝礼の支払いに係る岩倉市職員措置請求書が提出され、監査の結果として、当委員会は附属機関であるとの勧告が出されている。その後、当該勧告に基づき、市は、「岩倉市附属機関の設置及び運用についての指針」を策定した。その中においても附属機関以外の組織の位置付けは、「本格的な議論のための準備やたたき台の検討といった政策形成の前半を担う」とし、また役割についても「あくまで市民や有識者の意見を聴くための意見交換又は懇談の場」としている。今回の懇話会の議論の経過や内容を当局の指針に照らし合わせても、附属機関そのものであ

ること。

(2) 平成30年8月2日の最終会議において、懇話会の委員長は、この方針は「計画」であり、「決定について懇話会として答申する」と述べた。これは、方針という用語を用いたとしても、実体上は、市が組織に対し諮問し、組織が答申するという附属機関が有する性質に他ならないことを表したものであること。

(3) この会議には、常に事務局として副市長が出席している。現在設置されている公共施設再配置検討委員会という附属機関には副市長が出席していないことから考えても当該懇話会の重さを示していること。

措置請求としては、違法な支払いの返還及び適法な支払いと懇話会の正式解散である。

4 事実証明書

(1) 証一1：岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱

(2) 証一2：岩倉市附属機関等の設置及び運用についての指針

(3) 証一3：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成29年11月21日開催分)

(4) 証一4：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年1月22日開催分)

(5) 証一5：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年3月16日開催分)

(6) 証一6：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年4月17日開催分)

(7) 証一7：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年5月26日開催の保護者等を対象にした懇談会分)

(8) 証一8：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年6月27日開催分)

(9) 証一9：懇話会委員謝礼の支出負担行為決議票兼支出調票の写し
(平成30年8月2日開催分)

(10) 証一10：第6回 岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会 議事録

※ 証一10については、平成30年10月4日開催の陳述会において提出された。

※ 事実証明書の本報告書への添付は省略する。

※ 当報告書中、「懇話会」とは会議体を表し、懇話会での議論の場は「会議」と表記する。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを平成30年9月26日付けで受理した。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

平成30年10月4日に、法242条第6項の規定に基づき、請求の要旨を補足するために請求人から陳述を聴取した。

陳述において、次のような趣旨の意見が述べられ、事実証明書（証-10）が提出された。

(1) 補足意見の趣旨

(ア) 「岩倉市附属機関等の設置及び運用についての指針」（以下「附属機関等の設置運用指針」という。）（証-2）において、附属機関以外の組織を設置する場合には「附属機関と紛らわしい、「審査する」、「審議する」、「調査する」、「諮問する」及び「答申する」の表現を用いないこと。」とされているが、本日提出した第6回会議の議事録（証-10）の表題は「審議内容（発言者、発言内容、審議経過、結論等）」となっている。これは第1回から第6回までの議事録すべてに記載されているもので、懇話会が繰り返し「審議」を行ってきたことを証明するものである。

(イ) 第6回会議の後に、「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方（案）」（以下「適正配置方針の考え方（案）」という。）の「(案)」が外されホームページで公表された。「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方」（以下「適正配置方針の考え方」という。）が懇話会で「策定」されたという事実である。

(ウ) 第6回会議において、委員長が最後に「決定について懇話会として答申する」と発言しているが、議事録ではそのように記録されていない。私はそれを傍聴していて、確かにその発言はあったが議事録にはない。議事録は全文記録としながら、委員の発言を異なる記述にしたり省略をしたりした部分が確実にある。録音データの開示を求めたが、公文書に当たらないとして非公開処分がされた。このことは「答申する」という表現が、附属機関と紛らわしいとされる表現と一致するため書き替えられた可能性があると考えている。

(エ) 平成30年9月3日の岩倉市議会における堀議員の一般質問に対し、市長が「どのような保育園運営が適切なのか懇話会の皆様でこの計画を策定していただきました。」と答弁していた。そのように市長が発言をされていることをYouTubeの動画で何度も確認した。懇話会が計画を策定したという発言は、懇話会が附属機関としての役割を担ったことを証明するものであると受け取った。

(オ) 友人が意見を聞いてもらうべく、懇話会の市民委員として立候補して、公立保育園の必要性やニーズを訴えてきたが、会議では策定案とされる公立保育園の統廃合案が示され、会議はそれに沿う形で進められた。議論の方向が幼保一元化や民営化から離れる流れになると副市長が方向を修正する発言をするのを繰り返し見てきた。それは「岩倉市公立保育園適正配置方針」(以下「適正配置方針」という。)の策定に向けた準備やたたき台を検討するための意見交換の場ではなかった。市民には判断の難しい予算や人口の動向、建物の耐久性や寿命などが示され、何十年も先の自分の子どもたちが大人になる頃の未来の保育園のあり方を審議しなくてはならないという状況であった。この懇話会が意見を聞く場ではなく、附属機関として重要な計画の策定について審議してきたことは明白である。

(カ) 以上により、附属機関であるはずの懇話会委員への違法な謝礼の支払いの返還及び適法な支払いと、附属機関ではない組織を設置して附属機関がすべき審議を行うことは違法であるので懇話会の正式解散を求める。

(2) 提出された事実証明書

第6回 岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会 議事録 (証-10)

2 監査の対象事項

懇話会の設置及び懇話会委員への謝礼の支払いについて、次の点を着眼点として監査を実施した。

- (1) 懇話会が法 138 条の 4 第 3 項の「附属機関」に該当するか。
- (2) 平成 29 年 11 月 21 日から平成 30 年 8 月 2 日までに開催された懇話会の会議等に出席した委員に対し、謝礼を支払った行為に違法性・不当性があり、市に損害が生じているか。

3 監査の対象部局

教育こども未来部 子育て支援課

4 対象部局の説明

監査の対象部局に関係資料の提出を求め、平成 30 年 10 月 17 日に職員から説明を聴取した。その概要は以下のとおりである。

(1) 公立保育園適正配置方針策定事業について

公共施設再配置検討協議会の中で、公共施設再配置計画の策定を進めるに当たり、保育園については取り出して関係者の意見を聞き方針を定め、それを公共施設再配置計画に反映させる必要があるとされ、公共施設再配置計画の策定スケジュールに間に合わせるために平成 29 年度の 9 月補正予算で対応

することになったものである。

(2) 適正配置方針に対する懇話会の関わり

懇話会は、市が適正配置方針を策定するに当たり、同方針の考え方に対し、子育て支援に関わる当事者や関係者の意見を聴く場として設置されたものである。

したがって、懇話会委員の意見等は、市が適正配置方針を策定する際の参考として貴重な意見となる。

(3) 「適正配置方針の考え方」について

懇話会で議論してきた「適正配置方針の考え方」は、子育てに関わる当事者の意見を反映させたものであるため、市が適正配置方針を策定するに当たり最大限尊重していく。

適正配置方針は市が策定するが、懇話会に対し統廃合のイメージを全く示さずに、後で統廃合の話聞いていないと言われるのは本意ではないため、「適正配置方針（案）」として「適正配置方針の考え方（案）」の中でそれを示し意見をいただきたいと思った。

(4) 懇話会を附属機関として条例で設置せず、要綱での設置とした理由

懇話会は、上位の計画である公共施設再配置計画に反映させるための公立保育園の適正配置方針を市が策定する上で、関係者や有識者の意見を聞く会議体として設置したものであり、市民や学識経験者の意見を市政に反映させることを主な目的とするものである。設置の期間も限定的であるため附属機関でないと判断した。

また、子ども・子育て支援法に基づき、保育施設等の利用定員の設定に関すること、子ども・子育て支援に関する施策の総合的かつ計画的な推進に関し必要な事項等を調査審議すること等を処理する合議制の附属機関として、岩倉市子ども・子育て会議を設置していることも判断の一つとなっている。

要綱での設置の可否については、附属機関等の設置運用指針に基づき秘書企画課と協議している。

(5) 第6回会議の委員長の発言

請求人は、第6回会議において、委員長が「この方針は「計画」であり、決定について懇話会として答申すると述べた」と主張している。確かに委員長はこのような発言をしたが、その後すぐに「この方針案を結論としたい」と言い直しているため、議事録には訂正後の発言を記載した。

委員長とは、懇話会の位置付けとして「諮問」や「答申」の場ではないということを会議のスタート時点から確認して進めてきている。

(6) 第6回会議における市民委員の欠席について

最終的な「適正配置方針の考え方」の懇話会としての結論を出した第6回

会議は、公立保育園保護者代表の委員4人のうち3人が欠席している（それぞれの欠席理由については担当部局から聞き取ったが、個人的な事情であるため詳細についての当報告書での記載は省略する。）。

全体で保護者代表委員を含めて4人が欠席したが、会議の最終回なので「適正配置方針の考え方（案）」に対する最終的な意見を欠席した委員からも聴取し、会議では子育て支援課長が代読し報告している。

- (7) 岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱（以下「設置要綱」という。）の廃止予定

懇話会委員の任期を平成30年度末までとしているが、それは懇話会の意見を参考に市が適正配置方針を策定できる時期が未定であったためにある程度の余裕を持った期間として設定したものであり、懇話会自体は当初に予定していた会議を終了している。今後、会議を開催する予定はないが、委員の委嘱期間が終了する平成31年3月31日をもって設置要綱は廃止する予定である。

- (8) 会議への副市長の出席について

副市長は、6回開催された会議の全てに出席している。現副市長は、福祉事務所長の経験があり、副市長に就任する前は子育て政策推進特命担当の再任用職員であったことから相談に乗ってもらっていたという経緯もあり、出席していた。

第4 事実関係の確認

1 懇話会の設置等について

- (1) 懇話会の設置の経緯とその理由

平成30年度中の策定を予定している公共施設再配置計画に公立保育園の再配置のあり方を的確に反映するため、施設の老朽化対策や公立保育園の適正な定員等のあり方に関する基本方針となる「岩倉市公立保育園適正配置方針」を策定することになった。このため、平成29年10月2日に「岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱」（当報告書巻末〔参考1〕）を施行し、学識経験者、保護者、民間保育施設代表者等の意見を聞く懇話会を設置して適正配置方針の考え方をまとめることとした。

- (2) 懇話会の組織

委員の構成は、学識経験のある者2人、認定こども園の代表者3人、公立保育園の保護者4人、公立保育園の保育士3人の計12人である。

公立保育園の保護者委員は、保育園父母の会連絡会からの推薦により、公立保育園7園の内3園から4人が選任されている。なお、委員の任期は平成29年11月21日から平成31年3月31日までである。

委員長、副委員長は平成 29 年 11 月 21 日に開催された第 1 回会議で、委員の互選により学識経験者から選任されている。

会議は委員長が招集し、庶務は教育こども未来部 子育て支援課が処理している。

(3) 会議等の開催状況、活動内容等

会議等	日 時	内 容	傍聴者数
第 1 回	平成 29 年 11 月 21 日 10:00 ~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・適正配置方針策定業務実施方針及びスケジュールの説明 ・適正配置方針策定のためのアンケート調査について、調査方法、調査票（案）の説明 	3 人
第 2 回	平成 30 年 1 月 22 日 13:30 ~15:40	<ul style="list-style-type: none"> ・アンケート調査の進捗状況の説明 ・岩倉市の園児数、施設面から見た保育園の現状説明 ・今後の保育施設、保育のあり方について 	2 人
第 3 回	平成 30 年 3 月 16 日 10:00 ~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・保育園・認定こども園の利用実態等に関するアンケート調査の集計結果と分析について ・アンケート結果を踏まえての質疑・意見交換 	2 人
第 4 回	平成 30 年 4 月 17 日 10:00 ~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・適正配置方針の考え方（案）における特徴と課題、基本的な考え方について 	3 人
—	平成 30 年 5 月 26 日 14:00 ~16:30	<p>公立保育園と認定こども園の保護者等を対象にした懇談会</p> <p>テーマ 1：子どもの育ちにとってほど良い園の大きさ・規模（園児数・クラス数）を語ろう！</p> <p>テーマ 2：もしも新しい園ができるとしたら期待することは？を語ろう！</p> <p>テーマ 3：子どもを送迎しやすくするためには？を語ろう！</p> <p>テーマ 4：公立保育園の良さ、民間保育園・認定こども園の良さを語ろう！</p>	参加者数 26 人
第 5 回	平成 30 年 6 月 27 日 13:30 ~15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・懇談会実施の報告 ・適正配置方針の考え方（案）の修正・加筆版の検討 <p>※ 具体的な保育園名で配置方針のイメージが示された。</p>	12 人
第 6 回	平成 30 年 8 月 2 日 13:30 ~15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・前回から今回までの経過の報告について ※ 保育園父母の会連絡会への適正配置方針の説明及び公立保育園の保護者からのご意見シートの収集について説明 ※ 公立保育園の統廃合に関する署名活動の実施について市民委員より報告 ・適正配置方針の考え方（案）についての検討 	12 人

(4) 「適正配置方針の考え方」の検討経過

「適正配置方針の考え方(案)」は第4回会議から検討を始め、第6回会議で確定している。各会議における委員の意見を反映し、修正した「適正配置方針の考え方(案)」を次回の会議に示し議論を重ねている。内容の加除、修正についての概要は当報告書の巻末[参考2]のとおりである。

2 懇話会委員への謝礼の支払

(1) 開催日毎の謝礼支払額、出席委員の人数、支出負担行為日、支払年月日

会議等	開催日	出席委員数	支払額	支出負担行為日	支払年月日
第1回	H29. 11. 21	12人(9人)	75,000円	H29. 11. 21	H29. 12. 8
第2回	H30. 1. 22	12人(9人)	75,000円	H30. 1. 22	H30. 2. 5
第3回	H30. 3. 16	12人(9人)	75,000円	H30. 3. 16	H30. 4. 5
第4回	H30. 4. 17	11人(8人)	55,000円	H30. 4. 20	H30. 5. 18
公立保育園と認定こども園の保護者を対象にした懇談会	H30. 5. 26	1人(1人)	20,000円	H30. 5. 28	H30. 6. 15
第5回	H30. 6. 27	12人(9人)	75,000円	H30. 7. 1	H30. 7. 31
第6回	H30. 8. 2	8人(5人)	55,000円	H30. 8. 2	H30. 8. 20

※ 「出席委員数」欄の()は謝礼が発生する委員の出席人数
 ≪予算・決算≫

平成29年度9月補正予算

款3 民生費 項2 児童福祉費 目2 保育園費(公立保育園適正配置方針策定事業)

節8 報償費 細節1 報償費 細々節1 公立保育園適正配置方針に係る懇話会委員謝礼

予算額 225千円((20,000×2人+5,000×7人)×3回)

決算額 225,000円

平成30年度当初予算

款3 民生費 項2 児童福祉費 目2 保育園費(公立保育園適正配置方針策定事業)

節8 報償費 細節1 報償費 細々節1 公立保育園適正配置方針に係る懇話会委員謝礼

予算額 225千円((20,000×2人+5,000×7人)×3回)

(2) 謝礼の支払基準

「岩倉市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」第1条の規定を参考にして、職務に従事した時間が1日3時間以内の場合は、日額5,000円とし、識見を有する者については日額20,000円が支払われている。これは附属機関等の設置運用指針で規定する、附属機関以外の組織の委員への報償費の額と同額であり、上記(1)のとおり予算計上の上、執行されている。

第5 監査委員の判断

1 懇話会が法 138 条の 4 第 3 項の「附属機関」に該当するか。

普通地方公共団体は、法 138 条の 4 第 3 項の規定により、法律又は条例によって、執行機関の附属機関として「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。また、附属機関とは、条例等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、審議又は調査等を行う機関」と法 202 条の 3 第 1 項に規定されている。一般的には「調停」とは第三者が紛争当事者の仲介になって解決を図ることであり、特定の事項について意見や見解を求める「諮問」に対し、その事項について判定や結論を導き出すためにその内容を検討することを「審査」、意見を述べ議論することを「審議」、その事実を調べることを「調査」という。

法 138 条の 4 第 3 項は、昭和 27 年の地方自治法の一部改正により新たに設けられた。普通地方公共団体が附属機関を設置する場合には必ず条例によらなければならないこととされ、「附属機関条例主義」と呼ばれている。その趣旨は、執行機関による組織の濫用的な設置を防止するとともに、その設置に議会による民主的統制を及ぼすことにある。附属機関に当たるにもかかわらず条例によらず設置されている組織体は、附属機関条例主義を採用する法 138 条の 4 第 3 項に反して違法であり、委員に対する報酬の支払も法令上の根拠を欠くため違法である。

ところが、附属機関については、組織形態や存続期間等についての明確な規定や附属機関該当性の判断を示した最高裁判例はなく、学説上も、附属機関の意義の解釈について見解の一致はみられず確立されているとは言えない状況にある。附属機関が担任する事務については上記のように法 202 条の 3 第 1 項に規定されているが、それ以外にも協議会、懇談会、懇話会、委員会等様々な名称の組織が存在する。

したがって、附属機関であるかどうかは組織の名称によって判断されるものではなく、実質的な役割により判断されるべきものである。

本市においては、平成 26 年 4 月 1 日に附属機関等の設置運用指針を策定し、附属機関等の設置及び運用についての基準としている。この指針では、市民等から意見を聴取し、市政に反映させることを主な目的とする機関を設置する場合には総務部秘書企画課（現指針では「秘書課」と表記されている。）と協議するものとされている。本件懇話会を設置するにあたり、担当部局は平成 29 年 7 月頃に秘書企画課と協議を実施しているが、文書による記録がなく、正確な日時と内容は確認できなかった。協議結果として、秘書企画課からは本件監査の事前審査において、「当懇話会は、公立保育園適正配置方針を策定するにあたり、保育の専門家や園児の保護者、保育士の意見を聴き、本格的な議論のための準備やたたき台を検

討するための懇談の場として設置するものであるため、附属機関には該当しないと判断しました。」との回答を文書で得ている。

次に、同指針においては、附属機関と附属機関以外の組織の違いとして「役割」の区分で附属機関は「合議制の機関」とし、「設置期間の目安」の区分では、原則として附属機関は恒常的な設置、附属機関以外の組織は一時的（1年から2年程度）な設置としている。それについては平成26年9月3日の大阪地裁の判決（平成24年（行ウ）第262号・第264号ないし第279号）において、被告（市）の「附属機関は合議制を採用する恒常的な組織でなければならない」という主張に対し、そのような見解も存することを認めながら、「同項（法138条の4第3項）の解釈論としては、合議制を採用していることや組織の恒常性は、附属機関の要件とされていないものといわざるを得ず、被告の上記主張は、採用することができない。」と判示している。

本件懇話会の活動実態を議事録により検証すると、平成29年度に実施した第1回会議から第3回会議までは、保育園等の実態や市民の考え方を把握するためのアンケート調査の実施項目の検討及び結果についての議論、保育園の施設や園児数の現状と保育のあり方についての議論など、適正配置方針の策定の前段階として、様々な意見を委員や保護者から得ている。

平成30年度の最初の会議である第4回会議では、初めて「適正配置方針の考え方（案）」が委員に示された。

平成30年5月には、懇話会の副委員長をアドバイザーとして、市内の保育園等に通う子どもの保護者26人の参加を得て懇談会を開催した。懇談会では、アンケート結果などからみた保育園の現状を報告し、テーマに沿ってグループトークにより自由に意見が出された。出された意見は整理され、次の第5回会議で委員に示し、市のホームページで公表されている。なお、「適正配置方針の考え方（案）」（第4回会議で示されたもの）が当日の参加者に配布されたが、当該資料について担当部局からの説明はなかった。

第5回会議では上記懇談会の実施報告の後、適正配置方針の考え方（案）の修正案について議論した。今回の修正案では「小学校区ごとの公立保育園の適正配置方針（案）」として、具体的な園名を明記した保育園の統廃合による配置方針案が示された。

第5回会議から第6回会議までの期間に、子育て支援課は、保育園父母の会連絡会と保護者に「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方（案）簡略版」を配布し、「ご意見シート」として意見や感想の聴取をしている。また、この間、岩倉保育保存会などの団体が、統廃合案に関連する署名運動を実施し、7月31日に市長に署名が手渡されている。

最後の会議となる第6回会議では、適正配置方針の考え方（案）に対し、一部において妥当でないという意見もあるものの概ね妥当であるとし、若干の修正を加えて「(案)」を削除した「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方」を懇話会の結論とした。なお、全会一致や多数決などの合議についての規定は本件懇話会にはない。

市はこの適正配置方針の考え方を参考にして「岩倉市公立保育園適正配置方針」を最終的に決定する。

これらのことを踏まえて、以下のとおり判断する。

懇話会設置要綱や担当部局の説明等によると、懇話会の位置付けは、市が適正配置方針を策定するにあたり、その方針に子どもの保護者や子育て支援に係る関係者の意見を反映させることを目的として意見交換や懇談をする場であると認められる。前述したように、その委員には学識経験者を含み、委員長、副委員長を選出して庶務を担当する部署も明確にするなど「市の機関」として職務を遂行する「組織」の体制が採られた会議体である。

活動実態を見ると、平成29年度に実施した3回の会議では適正配置方針の策定に至った背景や、公共施設の現状と将来想定される状況などを担当部局が説明し、公立保育園の保護者向けアンケートに対する意見や、現在と将来の保育のあり方についての意見交換などにより会議体の目的に沿った運営がなされている。

適正配置方針の考え方（案）が初めて委員に示された第4回会議以降は、この案の内容の検討が議題の中心となった。会議では活発に意見が出され、委員の意見を参考にして修正をしながら最終的な「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方」を懇話会として結論付けた。そこに至るまでの、特に個別の保育園名を示して小学校区ごとの具体的な統廃合案について議論している状況は、「方針の考え方」というより「適正配置方針」そのものを審議していると判断される状況にあったのではないかと推認される。その議論は、当初懇話会を設置したときに想定した意見交換や話し合いの場と言うより、計画に対する「審議」であったと考えられ、担当部局も懇話会での議論を適正配置方針の策定に「最大限尊重していく」と言っている。市が適正配置方針を策定する上で懇話会が非常に大きな役割を果たしたと認められる。

平成29年度の懇話会の活動と比較すると、平成30年度から会議体の性質が変化してきたという見方もできなくはない。しかし、第1回会議で委員に配布された「資料3 岩倉市公立保育園適正配置方針策定実施方針」の「スケジュール案」によると、平成30年度に実施する第4回、第5回会議の職務として「適正配置方針と実現方策の検討」が、第6回会議では「適正配置方針案の承認」が予定されている。よって、「懇話会」という名称ではあるが、当初より適正配置方針案

の審議を想定し、市の「諮問」を受けて「審議」を行うことを職務として設置された機関であると考えられる。

したがって、本件懇話会は法 138 条の 4 第 3 項にいうところの附属機関としての実態を有している組織体であると判断せざるを得ない。

なお、請求人は、懇話会の正式解散を求めているが、この件については法 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の要件である「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」のいずれにも該当しないため、住民監査請求の対象とはならない。

2 懇話会の委員に対し謝礼を支払った行為に違法性・不当性があり、市に損害が生じているか。

附属機関の委員は、法 202 条の 3 第 2 項により非常勤で、地方公務員法第 3 条の特別職に該当するため、法 203 条の 2 第 1 項及び第 4 項により条例で定めた額の報酬を支給しなくてはならない。

一方、附属機関でない組織の場合は、委員に対し、条例に基づく報酬は支給できず、役務の提供等に対する純粋な謝礼又はいわゆる報償的な経費である報償費として、地方公共団体が受けた利益に対する謝金を支払うことが可能である。

要綱で設置された、附属機関と判断される機関の委員に対する謝礼について、平成 23 年 3 月 23 日の横浜地裁の判決（平成 21 年（行ウ）第 71 号）においては、「本件委員会を要綱で設置したことが違法との評価を免れないとしても、このことから、直ちに各委員に支払われた謝礼が不当利得となると解すべきではなく、」「本件委員会の設置が無効であり、各委員の委嘱に瑕疵があったとしても、各委員が、事実上、委員として市の業務である本件事業の検討に当たったことを踏まえることを要するというべきである。」と判示している。

会議体が違法設置された場合、その会議体の委員に任命する行為は、その設置そのものが違法であるため無効となり、その報酬の支給は、条例に基づくものではないので、当該委員は法律上の原因なく利益を受けたことになり、市に対し民法第 703 条に規定する不当利得の返還義務を負うことになる。一方、市も当該委員の勤務により法律上の原因なくして利益を受けたことになり、当該委員に対して不当利得の返還義務を負うことになる。相手方に対し不当利得返還請求権が双方に発生するが、判例や通説では、当該委員の受けた利益と市が受けた利益との間に差があると認められる場合に、その限度において不当利得返還請求権が生じ

るとする説をとっている（参考行政事例：昭和41年5月20日自治行第65号 鳥取県総務部長宛行政課長回答）。

以上のことを踏まえて、本件懇話会の活動実績や議論の内容などから判断すると、委員は、適法に設置された附属機関の委員と同等の活動をしたものと評価することができ、相互に受けた利益は均衡しているとみられ、不当利得返還請求権は双方に生じないと解するのが適当である。

また、支払われた謝礼の額については、附属機関等の設置運用指針に基づき「岩倉市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」第1条の規定にならい、適法に設置された附属機関の委員の場合と同額であり、役務の対価として相当な範囲内のものといえる。

したがって、謝礼の支出については、市に損害は生じていないと解するものである。

第6 監査の結果

1 結論

以上述べたとおり、請求人の主張には理由がなく、措置する必要は認められない。

2 補足意見

上記のとおり本件請求は理由がないとしたが、監査委員として以下に補足意見を述べる。

執行機関の附属機関は、執行機関の要請により、行政執行の前提として必要な調停、審査、審議、諮問又は調査を行うことを職務とする機関である。市民の意見や声を反映した弾力的な行政運営を実現する方法として、審議会等が附属機関として条例により設置されるが、執行機関の補助職員以外の外部のものが委員として加わる委員会、協議会等を要綱等によって設置している例が他自治体においても散見される。

本市においては平成26年4月1日に施行された附属機関等の設置運用指針において、設置する組織が附属機関に該当するか、それ以外の機関に該当するかの一定の判断基準を示している。附属機関等の設置運用指針に「附属機関以外の組織を設置する場合の注意点」として記載があるように、「附属機関以外の組織は、あくまで市民等の意見を聴くことが目的であり」「附属機関以外の組織でありながら、実態としては、附属機関と同等の役割を果たしている場合は、地方自治法の

規定に反する可能性がある」ことに留意する必要がある。

ところで、附属機関の意義の解釈やその当てはめについて確立した裁判例や学説はないが、住民参加の促進や行政対応の迅速性、柔軟性確保の観点から、附属機関の範囲を限定的に解しようとする見解も最近は見られるようになってきた。

「新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）」第138条の4第3項の〔運用〕二（一）では、「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際には、それはもはや「組織」として理解されるべきであり、その設置については、附属機関として本条第3項の規定によって条例で定めなければならない。」とされているが、平成25年7月に発行された同書の第7次改訂版以降、その文に続き「もっとも、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。

設置しようとする組織が附属機関の性質を持つかどうかの判断は難しい。そのためには、設置目的を明確にし、何についてどこまで話し合うのか、導き出した結論が市民生活にどのような影響を及ぼすのかなども考慮してその役割や担当する業務の実態等を整理する必要がある。また、附属機関として設置するかどうかの協議をした際には、市民に対する説明責任を果たすため、その記録を残すことも重要である。

今後とも附属機関条例主義の原則を徹底し、法138条の4第3項の趣旨に反することのない会議体の運用を図られることを望むものである。

岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会設置要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、岩倉市公立保育園適正配置方針を策定するにあたり、子どもの保護者その他子ども・子育て支援に係る当事者の意見を反映させるため、岩倉市公立保育園適正配置方針に係る懇話会（以下「懇話会」という。）を設置し、その組織及び運営に関し必要な事項を定めるものとする。

(所掌事務)

第2条 懇話会は、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 岩倉市公立保育園適正配置のあり方に関すること。
- (2) その他岩倉市公立保育園適正配置に関し、市長が必要と認めること。

(組織)

第3条 懇話会は、委員12人以内で組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 学識経験のある者
- (2) 認定こども園の代表者
- (3) 子どもの保護者
- (4) 指導保育士及び公立保育園の園長
- (5) その他市長が必要と認める者

3 委員の任期は、委嘱した日から平成31年3月31日までとする。

4 委員が欠けた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第4条 懇話会に委員長及び副委員長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 委員長は、会務を総理する。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故があるとき又は委員長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 懇話会の会議は、委員長が招集する。

2 懇話会の会議は、委員の半数以上の出席がなければ開くことができない。

3 委員長は、必要があると認めるときは、会議に委員以外の者の出席を求め、その意見を聴くことができる。

(庶務)

第6条 懇話会の庶務は、教育こども未来部子育て支援課において処理する。

(雑則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成29年10月2日から施行する。

◎ 8 ページ

第4 事実関係の確認

1 懇話会の設置等について

(4) 「適正配置方針の考え方」の検討経過

※ 担当部局の判断で表現を変更した部分も含む。

《第5回会議に示された案（第4回会議からの変更点）》

1. 施設状況や園児数等からみた特徴と課題

(特徴)

- ・②「一部の園では3歳児以上児で異年齢保育も行われている状況にあります。」を追加
- ・⑤「市では計画的に正規保育士を確保してきましたが、その後の離職等が影響し、職員構成に偏りが生じており」
→「正規保育士については、職員構成に偏りが生じており」

(課題)

- ・①「トータルコストの縮減」→「将来の施設整備のトータルコスト縮減」
- ・②「集団の中で多様な考え方に触れる機会や学びあいの機会、切磋琢磨する機会が得られる適正規模を確保していく必要があります。」
→「集団の中で多様な考え方に触れる機会や学びあいの機会など友達との様々な体験が得られるように適正規模を確保していく必要があります。」
- ・③「待機児童解消に向けた取組」→「3歳未満児の待機児童解消に向けた取組」

2. 保育園・認定こども園の利用実態等に関するアンケート結果からみた特徴や課題

- ・②「自動車利用者が増えたことで、通園距離の制約が緩和されてきていると思われます。」→「通園距離の制約が少ない人が多いことを意味しています。」
- ・④「通園（送迎）時間別に見ると」→削除
- ・④「通園時間が「20～29分」、「30分以上」」
→「通園時間が「20～29分」（46.2%）、「30分以上」（50.0%）」
- ・⑤「最重要視しなくてはならないわけではないと考えられます。」
→「最重要視するほどではないと考えられます。」
- ・⑦「幼保一元化の理解を広めていくことが必要です。」
→「幼保一元化の周知が必要です。」

「3. 今後の基本的な考え方」→「3. 適正配置にあたっての基本的な考え方」

- ・「今後の基本的な考え方を次のように設定します。」
→「適正配置にあたっての基本的な考え方を次のように設定します。」

(基本的な考え方1)

- ・「公立保育園で持続的に集団保育が提供できるような適正規模を確保します。」

→「持続的に集団保育が提供できるような公立保育園の適正規模を確保します。」
(基本的な考え方2)

- ・「一定の地域バランスを考慮した施設配置を実現する」
→「一定の地域バランスを考慮した施設配置を進める」
- ・「利用者の利便性を確保するためには、バランスある保育園等の配置を確保していくためのエリア設定が必要です。」
→「利用者の利便性を図るためには、バランスあるエリア設定が必要です。」
- ・「小学校区を利用圏域としたエリアに」
→「小学校区を利用圏域と考え、そのエリアごとに」

(基本的な考え方3)

- ・「今後さらに少子高齢化が進行していく人口減少時代における財政見通しを踏まえ、その中でも市民に支持を得られるサービスを提供し続けていくためには、公立・私立を合わせて11の保育施設(小規模施設を除く)の維持は困難です。」
→「市域の狭い本市にあって、現在、公立・私立を合わせて5小学校区に11の保育施設(小規模施設を除く)がある状況は、今後さらに少子高齢化が進行していく人口減少時代において、持続可能な行政経営の観点から見ると効率性に欠ける面があります。」
- ・「低年齢児保育需要にも」→「3歳未満児の保育需要に」
- ・「不足状況にある保育士や管理職の対応、低年齢児保育の定員拡大による待機児童解消、公立保育園施設の老朽化対策、送迎時の駐停車場の確保の4つの課題」
→「「公立保育園施設の老朽化対策」、「3歳未満児の保育の定員拡大による待機児童解消」、「送迎時の駐停車場の確保」、「不足状況にある保育士や管理職の対応」の4つの課題」

- ・「公立保育園の統廃合による適正配置を進めます。」

→「公立保育園の統廃合も視野に入れた適正配置を進めます。」

(基本的な考え方4)「公立・私立の枠を超えての適正配置を進める」

→「公立園の役割を堅持しつつ、公立・私立の枠を超えての適正配置を進める」

- ・「私立の認定こども園が計3園」→「私立の認定こども園が3園」
- ・「具体的には、公私連携型保育所制度の活用を視野に入れた公立保育園の統廃合を検討します。」→「その際、地域における子育て支援の拠点施設として公立保育園が担ってきた、民間だけでは対応が難しい「特別な支援を要する子どもへの支援」、「子育て困難家庭への支援」、「公的機関との連携」などの役割を堅持していくものとします。」
- ・(☆公私連携型保育所とは) →削除
- ・(基本的な考え方5)「公立・私立の意識格差を解消する」
→「公立園と私立園に対する意識差の垣根を取り払う」
- ・「保護者の公立、私立の意識格差を是正していく必要があります。」

- 「保護者の公立園と私立園に対する意識差の垣根を取り払う必要があります。」
- ・「公立保育園、私立保育園、認定こども園の名称を「こども園」等に統一するなど、公立・私立の意識格差の解消を図ります。」→「「就学前児童の幼稚園と保育園のあり方基本方針」を踏まえ、引き続き“岩倉型の幼保連携”を進め、一体的で質の高い就学前の幼児教育・保育の提供に努めます。」

4. 保育サービス必要量（試算値）と実際の利用数との格差

- ・(表)「▼小学校区別の保育サービス必要量（2号・3号認定）の見込み」
- 「▼小学校区別の保育サービス必要量の見込み」
- ※「10年後（平成40（2028）年）の保育需要の見込み」を掲載

【項目の追加】

- ・ 5. 適正配置・適正規模の方針（案）
- ・ 6. 小学校区ごとの公立保育園の適正配置方針（案）
 - 公立保育園の適正配置方針図（長期的な再配置方針のイメージ）
- ・ 7. 今後の課題

《第6回会議に示された案（第5回会議からの変更点）》

【項目の追加】

1. 方針策定にあたって

- 1-1 背景と目的
- 1-2 岩倉市公立保育園適正配置方針の実施期間の考え方

2. 施設状況や園児数等からみた特徴と課題

(特徴)

- ・②「一部の園では3歳以上児で異年齢保育も行われている状況にあります。」
- 「3歳以上児で異年齢保育も行われている状況にあります。」
- ・⑤「管理職となる年齢層の職員が少なくなることが予想されています。このため、公立保育園7園の運営体制を維持していくことが困難になることが懸念されています。」→「管理職となる年齢層の職員が少なくなることが明らかであり、体制面でも公立保育園7園の運営が厳しくなります。」

3. 保育園・認定こども園の利用実態等に関するアンケート結果からみた特徴や課題

- ・⑤「通園している保育園等の選定理由として「入学予定の小学校区にあるから」をあげている人は23.8%みられますが、保育園選定の重要な理由にまでにはなっていません。」→「その一方で、通園している保育園等の選定理由として「入学予定の小学校区にあるから」をあげている人は「自宅に近いから」などに次いで4番目に多く、23.8%みられます。」
- ・⑤「通園する保育園のある小学校区と入学予定の小学校区の一致にある程度の配慮は求められるものの、最重要視するほどではないと考えられます。」→「通園する保育園のある小学校区と入学予定の小学校区の一致は、最重要視するほどではないも

の、ある程度の配慮が必要であると考えられます。」

「4. 保育サービス必要量（試算値）と実際の利用数との格差」

→「4. 保育サービス必要量の見通しと現状の利用数との格差」

- ・(表)「▼小学校区別の保育サービス必要量の見込み ※H30.4実績」

→「▼小学校区別の保育サービス必要量の見通しと現状の利用数との格差 ※H30年4月の利用実績」

5. 適正配置にあたっての基本的な考え方

- ・(基本的な考え方4)「“公営の良さと民営の良さのベストマッチングによる就学前児童の保育”」→「“公営の良さと民営の良さのベストバランスによる就学前児童の保育”」

- ・「公営の良さと民営の良さのベストミックスによる最適化」

→「公営の良さと民営の良さのベストバランスによる最適化」

「5. 適正配置・適正規模の方針（案）」→「6. 適正配置・適正規模の方針」

(適正配置方針)

- ・「第1期計画期間を目途に」→「第1期計画期間（2026年度まで）を目途に」

- ・「4～5園程度に減らしていくことも想定する。」

→「5～4園程度に減らしていくことも想定する。」

(適正規模方針)

- ・「公立保育園が堅持する役割である「特別な支援を要する子どもへの支援」、「子育て困難家庭への支援」、「公的機関との連携」などや、子どもの社会性や各種行事の集団保育の確保などの保育園運営上の観点と岩倉市独自の保育士配置基準等を踏まえ、公立保育園1園あたりの規模を70人程度～130人程度とする。」

→「保育園運営上の観点※1ときめ細かな保育の実現に配慮した岩倉市独自の保育士配置基準等を踏まえ、1クラスあたりの規模をできる限り少人数に抑えつつ公立保育園1園あたりの規模を70人程度～130人程度とする（参考1を参照）。

※1 保育園運営上の観点とは、公立保育園が堅持する役割である「特別な支援を要する子どもへの支援」、「子育て困難家庭への支援」、「公的機関との連携」などや、子どもの社会性や各種行事の集団保育の確保などのこと。」

- ・(表)「参考：適正規模の考え方の根拠」

→「参考1：適正規模の考え方の根拠※2」

※2：参考2を踏まえて設定。行動範囲が広がり活発化する3歳児、4歳児、5歳児については、保育士の目がよりきめ細かに行き届くよう1クラスあたりの規模をできる限り少人数に抑える観点から、参考2で示している現行の保育士の配置基準をより手厚く設定した。

- ・(表)「参考：保育士の配置基準」→「参考2：保育士の配置基準（現在）」

「6. 小学校区ごとの公立保育園の適正配置方針（案）」

→「7. 小学校区ごとの公立保育園の適正配置方針」

・「「6. 適正配置・適正規模の方針」をより具体化するため、ここでは、各小学校区毎の「現状・課題」を明らかにした上で、各小学校区毎の「配置方針」と「実施時期の考え方」を提示します。なお、第2期計画期間に実施時期が位置づけられる配置方針は、「1-2 岩倉市公立保育園適正配置方針の実施期間の考え方」を踏まえ、具体的な検討を進める時点の社会情勢等を踏まえ、方針自体の見直しを適宜行っていく性格のものであります。」を追加

(1) 五条川小学校区

【実施時期の考え方】

・「北部保育園は既に耐用年数を超過していることから」

→「北部保育園は築52年の木造建築で老朽化が著しいことから」

【配置方針のイメージ】→削除。次項「(2) 岩倉東小学校区」に「▼配置方針のイメージ(五条川小学校区と岩倉東小学校区)」として掲載

(2) 東小学校区

【配置方針】

・「統廃合保育園(五条川小学校区)」→「統合保育園(五条川小学校区)」

【実施時期の考え方】

・「北部保育園は既に耐用年数を超過していることから」

→「北部保育園は築52年の木造建築で老朽化が著しいことから」

(4) 岩倉南小学校区

【配置方針】

・「施設の長寿命化を図るものとします。」→「施設の長寿命化を図ります。」

【実施時期の考え方】を追加

(5) 曾野小学校区

【配置方針】

・「公立保育園1園、私立保育園こどもの森保育園と小規模保育事業所こどものまち保育園の2園と1施設の体制」→「公立保育園1園、私立保育園こどもの森保育園1園と小規模保育事業所こどものまち保育園1施設の体制」

・「曾野小学校区の保育需要を受け入れていくことを視野において、」

→「曾野小学校区の保育需要を受け入れることを視野に、」

【実施時期の考え方】

・「公共施設再配置計画の第3期計画期間を目途に」

→「公共施設再配置計画の第2期計画期間(2036年度まで)を目途に」

■公立保育園の適正配置方針図(長期的な再配置方針のイメージ)

・方針図に実施時期を追記

・(表)「■小学校区ごとの再配置方針のポイントと実施時期(まとめ)」を追加

「7. 今後の課題」→「8. 今後に向けて」

・「●公立園と私立園に対する意識差の垣根を取り払うために、どのような手法がある

のか検討していく必要があります。

●統合保育園の設置、運営について、それぞれの園ごとに公立での実施だけでなく、公私連携型保育所制度など民間の活力を利用することも方策の一つとして検討していく必要があります。」→箇条書きでなく文章での記載に変更

《最終版「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方」（第6回会議からの変更点）》

・「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方（案）」

→「岩倉市公立保育園適正配置方針の考え方」

8. 今後に向けて

・「また、統合保育園の設置・運営にあたっては、それぞれの園ごとに公立の役割を認識しながら、公私連携型保育所制度など民間の活力を利用した場合の効果についても検討する必要があります。」→削除