

亀岡市公報

発行所 亀岡市役所
総務部 総務課
TEL 0771-22-3131(代表)
京都府亀岡市安町野々神8番地

目 次

監査委員欄

—— 公 表 ——

○住民監査請求に係る監査の結果について 1

監査委員欄

公 表

亀岡市監査公表第10号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による亀岡市職員措置請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成28年9月20日

亀岡市監査委員 小松康之

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求人

住 所 省略

氏 名 省略

2 請求書の提出日 平成28年7月21日

3 請求の内容（原文のまま）

亀岡市職員措置請求書

亀岡市長、職員に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 請求対象職員

亀岡市長、亀岡市副市長、まちづくり推進部長、まちづくり推進部事業担当部長、環境市民部長、環境市民部環境管理監、政策交通課長、政策交通係長

(2) 公金の支出

ア 平成28年4月26日に開催された亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（以下「専門家会議」という。）の開催経費及び職員等の出席に要した経費

イ 平成28年4月27日京都府庁において「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」の受け取りに要した経費

(3) 公金の支出が違法又は不当である理由

ア 専門家会議の目的は、亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議設置要綱（以下「要綱」という。）第1条で、「予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門家から意見を聴取するため」と定められている。

また、委員等の役割として、要綱第3条で「予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について意見を述べるものとする。」とされている。

しかしながら、平成28年4月26日に開催された専門家会議の「次第」から明確なように「座長提言（案）」が議論されており、その結果として、提出された「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」は、要綱の定めた範囲を逸脱する次の内容が含まれている。

(ア) 建設位置の提言

「「亀岡駅北土地区画整理事業地」を建設位置とすることが望ましいと考える。」と提言しているが、要綱の定めた権限を逸脱するものである。

(イ) 「地域の振興・活性化の観点から」提言されているが、要綱に定めた権限を逸脱するばかりか、「地域の振興・活性化の観点から」発言できる専門家でもない

ため、そもそも発言できる観点ではない。

イ 「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」なるものは、村上委員としての意見ではなく、「座長提言」であり、まさしく地方自治法第138条の4第3項に基づく条例で設置された附属機関として、諮問又は調査のための機関として実質的に機能しており、単なる伺いで決定した要綱設置の亀岡都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議としては、権限を超える違法な行為である。

ウ 平成28年4月26日に開催された専門家会議の内容と結果が要綱に反したものであり、それを見過ごしたばかりか、招集者の一人である市長は同日の専門家会議を開催すべきでなかった。

また、違法な「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」は受け取るべきでない。

したがって、同日の専門家会議を中止しなかった市長、出席した職員の対応は違法又は不当であり、会議開催経費及び職員の出席に関する経費は違法又は不当な支出である。

併せて、「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」を受け取りに出向いた市長、関係職員の行為は違法又は不当であり、その経費は違法又は不当な支出である。

（4）亀岡市がこうむった損害

ア 平成28年4月26日に開催された専門家会議の開催経費

会場費 60,280円

委員報償金 80,000円

委員旅費 46,170円

職員旅費 5,740円

192,190円

イ 平成28年4月27日京都府庁において「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」の受け取りに要した経費

市長及び職員出張経費

1,880円

ウ 亀岡市がこうむった損害合計

194,070円

(5) 講ずべき措置

平成28年4月26日に開催された専門家会議の開催経費及び職員等の出席に要した経費並びに「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）」の受け取りに関する経費は、総額亀岡市に返還すべきである。

2 請求人

住 所 省略

職 業 省略

氏 名 省略

3 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28年7月21日

亀岡市監査委員 関本 孝一 様

亀岡市監査委員 小松 康之 様

(別紙事実証明書)

- 1 亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議設置要綱
- 2 第28回（緊急特別）亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議 次第
- 3 アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）
- 4 「京都スタジアム（仮称）及び亀岡市都市計画公園に係る環境保全専門家会議」の設置について
- 5 「亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議」の開催について（4/26）（第28回 緊急特別）
- 6 支出負担行為兼支出伝票（報償費）
- 7 旅行依頼書兼旅費請求書
- 8 旅行命令書兼旅費請求書
- 9 支出負担行為兼支出伝票（使用料）

事実証明書については、請求人から提出されているが、本件監査結果では添付を省略する。

4 請求の要件審査及び受理

本件請求は、平成28年8月10日の要件審査により、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ものと認め、実際に受付けた平成28年7月21日付

けをもって受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

平成28年4月26日に開催された亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（以下「専門家会議」という。）の開催経費及び職員等の出席に要した経費並びに平成28年4月27日京都府庁において「アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）（以下「座長提言」という。）」の受取りに要した経費に係る公金の支出について

2 監査対象部局

環境市民部環境政策課、まちづくり推進部政策交通課

3 監査委員の除斥

本件請求の監査にあたって、代表監査委員である関本孝一監査委員は、法第199条の2の規定により除斥とした。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成28年8月23日に陳述の機会を与えた。陳述には請求人が出席し、平成28年8月22日に次のとおり追加の証拠書類の提出があった。

（追加の証拠書類）

- ・さいたま地裁判決（抜粋）
- ・地方自治法第138条の4の行政実例等

5 監査対象部局に対する調査

環境市民部環境政策課及びまちづくり推進部政策交通課を監査対象とし、法第199条第8項の規定に基づき、監査の対象となる事項について関係書類の提出を求め調査した。また、平成28年8月30日にまちづくり推進部長ほか関係職員から事情を聴取した。

なお、市長から提出された弁明書は以下のとおりである。（原文のまま）

弁 明 書

- 1 アユモドキ等の自然環境と共生する亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備について（座長提言）が座長個人の意見であることについて

亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（以下

「専門家会議」と言う。)は、亀岡市都市計画公園および京都スタジアム(仮称)の整備に当たり、予定地およびその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地を有する有識者から意見を聴取するため、平成25年5月1日に京都府および亀岡市が共同で設置した組織です。

専門家会議における座長の役割は、司会進行役として議事を運営することであり、意見の取りまとめ等の権限をもっていないことから、今回の座長提言は、今後のアユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備に関して、今までの調査経過や検討内容を基に村上座長がひとりの委員の立場の意見(以下「私見」と言う。)として提言されたものです。

なお、私見として提言されたものではありませんが、アユモドキ等の保全についての専門的見地を有する有識者からの貴重な意見として、京都府及び亀岡市では提言の内容を真摯に受け止め検討を進めているところです。

2 座長提言が、専門家会議の意見として合意形成されていないことについて

専門家会議は、有識者からの意見聴取や意見交換の場として設置しており、個々の委員の意見発表とし、委員から聴取した意見は合議体としての意見の取りまとめは行っていないところです。

平成28年4月26日に開催した専門家会議において、村上座長の私見である今回の座長提言(案)について、座長が他の委員に意見を求められ、意見交換が行われました。その結果、座長が他の委員の意見を参考に、自ら提言の内容を一部修正されましたが、前述のとおり専門家会議としての意見の取りまとめはされておりません。

3 平成28年4月26日の専門家会議は、座長提言に対する各委員の意見聴取の場として招集したことについて

村上座長から、今後のアユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備に関して、専門家会議の委員の意見を聞きたいとの申し出がありました。

今回の座長からの申し出は、専門家会議の目的(亀岡市都市計画公園および京都スタジアム(仮称)の整備に当たり、予定地およびその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地を有する有識者から意見を聴取する)に沿った内容であるとともに、アユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備を両立し、かつそれを早期に実現するための貴重な意見であり、この内容については、専門家会議の他の委員にも意見を聞くべきだと京都府及び亀岡市が判断し、会議の開催を決定したものです。

第3 監査の結果

請求人の請求内容及び監査対象事項については先述のとおりであるが、次のとおり論点を整

理したうえで判断する。

1 監査の論点

請求人の請求要旨及び陳述から、論点を次のとおり整理する。

- (1) 平成28年4月26日開催の専門家会議は、法第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関として実質機能しており、委員の意見を座長提言として集約したことは、亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議設置要綱（以下「要綱」という。）の権限を超える違法行為ではないか。
- (2) 座長提言は、建設位置の提言及び地域の振興・活性化の観点からの提言も含まれるが、要綱の規定範囲を逸脱していないか。
- (3) 平成28年4月26日の専門家会議開催に要した経費及び職員等の出席に要した経費並びに平成28年4月27日の座長提言受取りに要した経費の支出は、違法・不当ではないか。

2 事実関係の確認

本件監査について、事実関係は次のとおりである。

(1) 専門家会議の設置目的等について

専門家会議の設置目的は、要綱第1条において、「亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備に当たり、予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地を有する有識者（以下「専門家」という。）から意見を聴取するため、京都府及び亀岡市が共同で、亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（以下「専門家会議」という。）を設置する。」と規定し、平成25年5月1日付けで要綱を施行している。

また、要綱において、採決の方法は規定されておらず、専門家会議の運営にあたっては、専門家会議設置の起案文書において、意見を集約するなど合議制の組織とせず、有識者からの意見聴取や意見交換の場として、要綱による設置とするものであり、法第138条の4第3項に基づく附属機関に該当するとの疑義が生じないよう次の点に留意するとし、平成25年4月30日付けで市長の決裁を得ている。

○委員から聴取した意見は、個々の委員の意見発表とし、会議体としての意見の取りまとめは行わない。

○定足数や採決の方法を定めない。

○「座長」は取りまとめ等の権限を持たず、司会進行役として議事を運営する。

○会議の招集や会議の公開・非公開の決定は、知事及び市長が行う。

○委員の意見は「専門家会議の意見」として取りまとめは行わないが、会議で発言された意見を尊重し、府・市が調査等の対応をする。

なお、当会議は、平成25年5月1日開催の第1回から平成28年3月30日開催の第27回までの開催概要からは、採決や合意形成による組織的な意見集約を行った事実は認

められず、合議制による機関として機能していなかった。

(2) 会議構成、委員の役割等について

会議の構成は、要綱第2条第1項において、「専門家会議は、別表1に掲げる委員及び別表2に掲げるオブザーバー（以下「委員等」という。）で構成する。」と規定されており、別表1で委員は10人、別表2でオブザーバーは4人である。

委員就任にあたっては、京都府知事と市長の連名による就任承諾依頼によるものであり、組織をなす構成員としての委嘱も行っていない。

委員等の役割は、要綱第3条により「専門家会議の委員等は、予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について意見を述べるものとする。」としており、座長に関しては、第2条第3項にて「専門家会議には座長を置き、委員の互選により選出する。」、同条第4項で「座長は、専門家会議の議事を運営する。」と規定されている。

委員の専門家会議への出席には、報償費を支払うこととしている。

(3) 平成28年4月26日開催の専門家会議について

上記会議の開催にあたっては、平成28年4月20日付けで起案され、まちづくり推進部長決裁でもって、平成28年4月25日付けで京都府知事と市長が招集したものであった。

開催は、「議題1. 「座長提言（案）」について」、「議題2. その他」として開催され、同会議に委員6人、オブザーバー4人、要綱第5条に定める関係人2人、京都府職員及び市職員が出席していた。

「座長提言（案）」を専門家会議の議題として開催するとの決定は、弁明書によると、村上座長ひとりの委員の立場の意見（以下「私見」という。）とする「座長提言（案）」について、今後のアユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備に関して、専門家会議の委員の意見を聞きたいとの申し出に対して、「専門家会議の目的（亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備に当たり、予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地を有する有職者から意見を聴取する）に沿った内容であるとともに、アユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備を両立し、かつそれを早期に実現するための貴重な意見であり、この内容については、専門家会議の他の委員にも意見を聞くべき」と京都府及び市の判断によるものである。

『「亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議（第28回緊急特別）の開催概要について」の「5意見等」（以下「意見概要」という。）』からも、当日アユモドキの生息環境の保全やスタジアム建設の影響回避について、意見があった。

(4) 「座長提言」について

座長提言（案）は、意見概要で、「環境保全専門家会議設置から3年が経過する現時点

において、座長としてアユモドキの生息環境の保全と地域の保全活動の維持・発展につながるスタジアムの整備とを両立させることを目的に検討してきたが、計画地に隣接する亀岡駅北土地区画整理事業地を建設地とすることが望ましいと考え座長提言（案）を作成した。」と記録されており、座長である村上委員が作成した上で、平成28年4月26日開催の専門家会議で意見を聞いたとしている。座長提言（案）は、この専門家会議開催後、平成28年4月27日、「座長提言」として京都府知事及び市長に提出されたものである。

また、座長提言は、弁明書において、「今回の座長提言は、今後のアユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備に関して、今までの調査経過や検討内容を基に村上座長がひとりの委員の立場の意見（以下「私見」という。）として提言されたものです。」、「専門家会議は、有識者からの意見聴取や意見交換の場として設置しており、個々の委員の意見発表とし、委員から聴取した意見は合議体としての意見の取りまとめは行っていないところです。平成28年4月26日に開催した専門家会議において、村上座長の私見である今回の座長提言（案）について、座長が他の委員に意見を求められ、意見交換が行われました。その結果、座長が他の委員の意見を参考に、自ら提言の内容を一部修正されましたが、前述のとおり専門家会議としての意見の取りまとめはされておられません。」と記載されており、座長の私見としての提言であり、専門家会議としての意見を取りまとめたものではないとしている。

(5) 公金の支出について

本件請求に関わる公金の支出の対象は、平成28年4月26日に開催された専門家会議の開催経費及び職員等の出席に要した経費並びに平成28年4月27日京都府庁において座長提言の受取りに要した経費である。

専門家会議の開催に伴う会議費用については、専門家会議を京都府及び市が共同で設置をしていることから、開催回数の奇数回を京都府、偶数回を市が負担することとなっている。平成28年4月26日に開催された第28回（緊急特別）の専門家会議は、偶数回のため市が会議費用を負担していた。

なお、本件請求の対象となっている公金の支出状況は、次のとおりである。

ア 報償費の支出について

報償費は、専門家会議への出席1回につき、1人当たり10,000円とされている。

平成28年4月26日に開催された専門家会議の報償費支払対象者数は、委員6人、要綱第5条の規定に基づく関係人2人で、80,000円が支出されていた。

イ 旅費の支出について

平成28年4月26日に開催された専門家会議の出席に伴う費用弁償支払対象者数は、委員5人、要綱第5条の規定に基づく関係人2人及びオブザーバー1人で、46,170円が支出されていた。

また、普通旅費支払対象者数は、平成28年4月26日に開催された専門家会議に出席した副市長1人及び市職員等6人並びに平成28年4月27日京都府庁において座長提言を受取りに行った副市長1人及び市職員1人で7,620円が支出されていた。

ウ 使用料の支出について

平成28年4月26日に開催された専門家会議の会場料として、60,280円が支出されていた。

3 判断

- (1) 「平成28年4月26日開催の専門家会議は、法第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関として実質機能しており、委員の意見を座長提言として集約したことは要綱の権限を超える違法行為ではないか。」について

附属機関の設置について、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。」と規定している。

この点について、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」の定義を示し、さらに平成21年6月4日広島高等裁判所岡山支部判決においては、附属機関の定義を、「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。」としている。

上記のことから、附属機関に該当する要件の一つとして、組織として意思決定を行う合議制の機関であるとしており、このことを踏まえ、論点に判断を加えていく。

専門家会議は、事実関係の確認(1)及び(2)により、そもそも専門家から意見を聴取するための要綱設置による会議とし、委員の就任にあたっては依頼文書によるもので、委嘱も行っておらず組織体と言うことはできない。しかも、専門家会議は、要綱において、組織としての意思決定となる定足数や採決方法の定めもなく、諮問、意見をまとめたの報告や答申等を行う合議制の会議としていない。

それに、委員には、自由闊達に意見を述べる機会が与えられており、「会議で発言された意見を尊重し、府・市が調査等の対応をする。」としていることから、市民参加型の情報・政策立案への助言的な会議と言える。

また、弁明書及び意見概要によると、座長である村上委員が座長提言(案)を私見として作成した上で、平成28年4月26日開催の専門家会議で委員の意見を聞きたいと申し出た。そのうえで、当日の会議では、意見交換が行われ、その結果、座長が他の委員の意見を参考に自ら提言の内容を一部修正したが、採決や合意形成による組織的な意見集約を行った事実が認められない。さらに、事実確認(1)のとおり、第1回から前回の専門家会議においても、合議制による機関として機能していなかった。

よって、要綱に定足数や採決の方法の定めがなく、意見の集約した事実が認められないなど、合議制の機関とは言えない。

以上から判断して、請求人の主張とする、専門家会議が法第138条の4第3項に規定する「附属機関」ではなく、要綱の権限を超える違法行為とは言えない。

- (2) 「座長提言は、建設位置の提言及び地域の振興・活性化の観点からの提言も含まれるが、要綱の規定範囲を逸脱していないか。」について

平成28年4月26日の専門家会議の開催にあたっては、弁明書では、「今回の座長からの申し出は、専門家会議の目的（亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）の整備に当たり、予定地及びその周辺の希少種であるアユモドキを含む自然環境の保全に必要な調査や対策について、専門的見地を有する有職者から意見を聴取する）に沿った内容であるとともに、アユモドキ等の保全対策とスタジアムの整備を両立し、かつそれを早期に実現するための貴重な意見であり、この内容については、専門家会議の他の委員にも意見を聞くべき」として、京都府及び市が判断していた。さらに、当日の委員の発言についても、意見概要において、アユモドキの生息環境の保全の観点から意見が述べられており、要綱に規定する範囲内での会議内容であったことが判断できる。

座長提言（案）に含まれる建設位置や地域の振興・活性化の観点からの提言については、要綱の規定範囲に関連する広義的な見地から、委員の私見として意見を述べたものと考えられる。

したがって、当日の会議内容では要綱に沿った意見が出されているとともに、建設位置や地域の振興・活性化の観点からの提言が含まれる座長提言は、要綱を逸脱しているとは言い切れない。

- (3) 「平成28年4月26日の専門家会議開催に要した経費及び職員等の出席に要した経費並びに平成28年4月27日の座長提言受取りに要した経費の支出は、違法・不当ではないか。」について

報償費は、役務の提供等に対する謝礼又はいわゆる報償的意味の強い経費である。

すなわち、役務の提供や施設の利用などによって受けた利益に対する代償を支出するものであると言える。

平成28年4月26日開催の専門家会議は、委員等出席者は、意見や見解を述べる等活動を行っており、市はこれらの役務の提供を受けた利益に対する代償として報償費を支払う義務を負うものとする。

また、委員等が出席したときに日額10,000円の報償金と交通費の実費分として費用弁償が支出されているが、この金額についても法令又は条例に基づく附属機関の委員に対して支出される報酬額等（特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例）と比較しても妥当であり、社会通念上も相当の範囲内にあると認められる。

また、平成28年4月26日の専門家会議の出席及び平成28年4月27日の座長提言受取りに要した、副市長及び市職員の普通旅費の支出については、亀岡市職員等の旅費に関する条例及び同条例施行規則に基づき、任命権者若しくはその権限の委任を受けた者の発する旅行命令等によって行われ、適正に処理されていた。

次に、平成28年4月26日に開催された専門家会議の開催経費として、会場料が支出

されている。

この支出手続きにおいては、「亀岡市都市計画公園及び京都スタジアム（仮称）に係る環境保全専門家会議の開催について（4/26）（第28回：緊急特別）」と題した起案文書を支出負担行為とし、適正に処理されていた。また、会場料の金額は、使用施設の料金表（附属備品レンタル代含む。）に定められたものであった。

なお、本件支出に係る報償費、旅費及び会場料は、平成28年度亀岡市一般会計予算に計上され、議会の議決を受け、適法に成立した予算において支出されている。

以上のことから、3判断（1）及び（2）により、専門家会議に要した経費及び職員等の出席に要した経費並びに座長提言受取りに要した経費の支払いは違法ではなく、所定の手続きに基づく適正な支出であった。

4 結論

以上のとおり、本件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。