

出水市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表する。

令和元年10月25日

出水市監査委員 木谷 勉
同 北御門 伸彦

監査の結果

第1 請求の受付

1 請求人

住 所 (略)

氏 名 (略)

2 請求書の提出

令和元年8月28日

3 請求の内容

以下のとおり、ほぼ原文のまま記載する。

請求の要旨

第1 監査請求の対象行為

- 1 出水市長椎木伸一は、●●●●市議会議員に不当行為の疑いのある事案の審査のために、下記期日に開催された出水市職員倫理委員会に出席した委員長外4名の委員らに対して、各同日下記報酬（合計額金27万2,500円）を出水市の公金から支出した。

記

平成30年8月28日	5万4,500円
同 年 10月16日	5万4,500円
同 年 11月20日	5万4,500円
同 年 12月14日	5万4,500円
同 年 12月18日	5万4,500円

- 2 平成30年12月25日、上記出水市職員倫理委員会の審査結果の報告を受けた出水市長椎木伸一は、●●●●市議会議員の行為が不当行為に該当するとして、同議員に警告を行い、その氏名等の公表をなした。

第2 違法かつ不当の理由

その1 対象となる職員の誤り

- 1 出水市職員倫理委員会の根拠法令の出水市職員倫理条例は、第2条の定義規定において下記のとおり定めている。

記

職員 地方公務員法第3条第2項に規定する一般職に属する本市職員をいう。

- 2 また、同条例の第4条は、不当行為及び報告について下記のとおり規定している。

記

第1項 職員は、適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為（以下「不当行為」という。）を求める要求があったときは、これを拒否しなければならない。

第2項 職員は、前項の行為を求める要求があったとき、又は適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがある行為を求める要求があったときは、速やかに所属の管理職員に報告しなければならない。

- 3 さらに、同条例の第10条は、同委員会の所掌事務の第1を「当該報告の内容が不当行為に該当すると認めたとときに必要な審査を行うこと。」としている。

- 4 同条例の規定を総合すれば、同委員会の所掌事務は、「一般職に属する職員につき、適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為を求める要求又は適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがある行為を求める要求に該当すると認めたとときに必要な審査を行うこと。」である。

すなわち、不当行為の主体は、一般職に属する出水市職員に外ならず、当該職員に不当行為を要求する者は、当然に当該職員以外の者である。

- 5 ●●●●は、出水市議会の議員で公選により就任した者で、地方公務員法第3条第1号に定める特別職に属する地方公務員である。

よって、市職員に対して、いわゆる賄賂や口利きではなく、不当行為を繰り返して業務を妨げたとする主体及び要件を誤った報告でもって、一般職に属する職員の公正な職務の遂行を確保することを目的とする出水市職員倫理条例の射程外にあり、出水市職員倫理委員会の所掌事務外のものである。

- 6 以上のとおり、請求の要旨第1項の出水市長椎木伸一の財務会計上の行為（公金の支出）は、条例の対象となる職員及び要件を誤った報告を出水市職員倫理委員会になしてあり、法令に基づかない違法かつ不当なものである。

その2 対象となる行為の取り違え

- 1 出水市長椎木伸一は、本件につき、出水市職員倫理条例（平成18年3月13日条例第33号）のいう「不当行為」もしくは「不当行為を求める要求」と同日施行された出水市不当要求行為等の防止に関する規程（平成18年3月13日訓令第28号）のいう「不当要求行為等」を意図的に取り替えて、同条例第5条第3項の規定による報告を出水市職員倫理委員会になしている。
- 2 出水市職員倫理委員会が●●●●に対して送付した「平成30年10月24日付不当行為の疑いに係る意見陳述について」という文書の別紙1は、その表題は「不当行為の疑いのある事実」とあるもその摘示内容は、「出水市不当要求行為等の防止に関する規程（平成18年訓令第28号）第2条（別紙2）に規定する不当要求行為等と疑われる事案1から事案5までの行為」となっており、正しくは、出水市不当要求行為等の防止に関する規程第3条の定める不当要求行為等防止対策委員会に報告され、同委員会において審議されるべきものである。
- 3 出水市職員倫理条例は、職員に対し、義務を課し、又は権利を制限するための条例である。
一方、出水市不当要求行為等の防止に関する規程は、行政組織内部における規律にとどまり、法規の性質をもたないのが原則である。
- 4 本件事案1から事案5までの行為が、不当要求行為等とみられる場合、同規程第6条（発生事件の報告）の規定に従い、「職員は、直ちに別記様式により所属長を通じて委員長に報告し、委員長は、内容を精査の上、必要に応じて警察等の関係機関に通報する。」のが適正な手続である。
- 5 上記に基づき、●●●●は、平成30年11月27日付通知撤回上申書で出水市職員倫理委員会に対して、上記手続の誤りを指摘したが、同

委員会は何ら理由を付すことなく審査を続行し、これにより●●●●は、意見陳述の機会を失った。

- 6 以上のとおり、出水市長椎木伸一は、悪意で「不当要求行為等」を「不当行為を求める要求」にすり替えて報告をなし、その結果、出水市職員倫理委員会に違法な審査を開始続行させ、その報酬として公金を支出しており、この事由からも本件財務会計上の行為は違法かつ不当である。

その3 事案の経過

- 1 出水市職員倫理条例第4条第2項には、「『速やかに』報告しなければならない。」と規定されている。

また、出水市不当要求行為等の防止に関する規程第6条第1項にも、「『直ちに』報告しなければならない。」と規定されている。

- 2 しかしながら、事案1はともかく、事案2乃至事案5は、平成29年10月より以前の事案で、前市長時代には、全く報告されておらず、同条例及び同規程の「速やか」もしくは「直ちに」の要件を満たしていない違法な報告である。

第3 監査委員に求める措置

上記支出負担行為及び支出命令、これに基づく公金の支出は、上記のとおり違法かつ不当なものであるから、監査委員は、出水市長その他の職員や出水市職員倫理委員会委員等に対し、出水市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

【事実証明書】

- ・ 平成30年度人事管理費の予算執行状況
- ・ 職員倫理委員会 報酬支給内訳書の写し
- ・ 平成30年10月24日付け 出水市職員倫理委員会に提出された「不当行為の疑いに係る意見陳述について」の写し
- ・ 平成30年11月27日付け 出水市職員倫理委員会に提出された「通知撤回上申書」の写し
- ・ 平成30年12月14日付け 出水市職員倫理委員会が送付した「通知撤回上申書について」の写し

- ・ 平成30年12月25日付け 出水市長が送付した「不当行為警告書」の写し
- ・ 朝日新聞記事の写し

注：事実証明書の内容については、監査結果への記載を省略した。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和元年8月28日付けで受理した。

第2 監査の実施

1 監査の対象

本件請求の原因となった出水市職員倫理委員会（以下「本件倫理委員会」という。）は、違法又は不当な手続きの上で開催されたものであったか否か。また、本件倫理委員会開催に伴う公金の支出は違法又は不当なものといえるか否かを監査対象とした。

なお、請求の要旨第1 監査請求の対象行為のうち2については、財務会計行為に当たらず、財務会計上の行為を対象とする住民監査請求の要件を満たさないと判断した。

2 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、令和元年9月30日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設定した。請求人からは、新たな証拠の提出はなく、請求人は上記第1の3に沿った陳述を行った。

3 監査対象課

政策経営部総務課

4 弁明書の提出及び監査対象課の説明

令和元年10月3日、本件請求に対して、市長から弁明書及び関連資料の提出を受け、これを基に同年10月8日に総務課職員から説明を受けた。

弁明書の概要は、次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件請求を棄却するとの決定を求める。

(2) 弁明の理由

ア 対象となる職員

出水市職員倫理条例（以下「倫理条例」という。）は、第1条において、公務に対する市民の信頼を確保し、公正かつ民主的な市政の運営に資することを目的とし、その目的を達成するために職員が常に自覚しなければならない公務員倫理の保持に関し必要な事項を定めるとともに、公正な職務の遂行を確保するために必要な措置を講ずるものと規定している。

具体的には、常に自覚しなければならない公務員倫理として、第3条において、職員の基本的な心構えを規定し、また、公正な職務の遂行を確保するために必要な措置として、第4条において、適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為（以下「不当行為」という。）の拒否義務や管理職員への報告義務、第5条において、管理職員からの出水市職員倫理委員会（以下「職員倫理委員会」という。）への報告義務が課せられており、当該報告内容を審査するため、第9条において、市長の附属機関として職員倫理委員会が設置されている。更に、職員倫理委員会での審査結果において附帯意見が付された場合には、第16条において、市長は不当行為の行為者に対し警告及び市民への公表等必要な措置を講ずるものとされている。

倫理条例第4条第1項に既定する不当行為の主体を職員に限るとする規定はなく、第13条第2項、第14条第1項及び第16条の規定からも職員以外の者を含めたものと解され、第16条第3項の不当行為の行為者が指名競争入札の参加資格を有する業者の場合は、更に指名停止の措置を求める規定からも不当行為の行為者、つまり不当行為の主体を職員に限定していないことは明白である。

よって、倫理条例の規定を総合すれば、●●●●市議会議員は、適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為、つまり不当行為の主体であり、同条例の範囲内かつ職員倫理委員会の所掌事務内にあることから、職員倫理委員会への報告対象となる者で要件を具備しており、本件財務会計上の行為は適法かつ正当なものである。

イ 対象となる行為

倫理条例第1条の目的には、公正な職務の遂行を確保するため必要な措置を講ずると規定され、出水市不当要求行為等の防止に関する規程（以下

「防止規程」という。)第1条の目的にも、職員等の安全及び適法かつ公正な職務の遂行を確保することを目的とすると規定されている。いずれも職員の適法かつ公正な職務の遂行を目的としたものである。防止規程第2条に規定する「不当要求行為等」とは、同規程第1条の目的を阻害する適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為であり、倫理条例第4条第1項に規定する適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為、つまり不当行為と同一行為である。

事案1の●●●●市議会議員の行為は、平成30年7月25日に、政策経営部長から不当要求行為等防止対策委員会(以下「防止対策委員会」という。)の委員長に報告され、同年8月10日に開催した同委員会において、不当行為に該当すると判断し、職員倫理委員会での更なる審査が必要であると決定したことから同年8月28日に職員倫理委員会を設置し、倫理条例第5条第3項の規定により政策経営部長から職員倫理委員会に報告したものである。

なお、防止対策委員会の審査を経て職員倫理委員会へ報告したのは、出水市職員倫理条例施行規則(以下「倫理規則」という。)第6条の規定により、当該事案の報告を受けた管理職員が、防止対策委員会に諮り、報告の内容が適法かつ公正な職務の遂行を損なうもので、職員倫理委員会へ報告する必要があるとの防止対策委員会での審査結果に基づき報告したものである。

また、事案2から事案5までの行為については、平成30年2月15日付けで全職員を対象に実施した不当要求行為等に係る職員アンケート(以下「職員アンケート」という。)の中で判明したものであり、同年6月8日に開催した防止対策委員会において報告した事案であるが、同年12月18日付けの職員倫理委員会の不当行為審査通知書(以下「審査通知書」という。)に記載のとおり、事案1の審査過程において示した職員アンケートの中で、●●●●市議会議員の不当行為の疑いがある事案として、職員倫理委員会が審査対象に加えたものである。

●●●●市議会議員に対して求めた意見陳述については、倫理条例第13条第2項及び第3項の規定によるものである。その経緯については、職員倫理委員会から平成30年10月24日付けで口頭又は書面による意見陳述を同年11月20日までに求めたことに対し、●●●●市議会議員から同年11月5日付けで適正手続上申書が届き、同年11月8日付けで職員倫理委員会から事案1から事案5までの行為に関する補足資料を送付し

た。その後、●●●●市議会議員から同年11月13日付けで適正手続再上申書が届いたことから、同年11月16日付けで書面による意見陳述を同年12月10日まで求め、提出がなかった場合は意見陳述の意思なしとみなす旨を職員倫理委員会から通知した。同年11月27日付けで●●●●市議会議員から同年10月24日付け通知の撤回を求める旨の通知撤回上申書が届き、職員倫理委員会は、同年12月14日付けで意見陳述を求める通知を撤回しない旨を通知したものである。事案1から事案5までの行為に係る審査手続は適正なものであり、かつ意見陳述についても十分な準備期間を与えたものであったが、●●●●市議会議員からは意見陳述書の提出はなかったものである。

以上のとおり、●●●●市議会議員の事案1から事案5までの行為は、職員倫理委員会の審査対象行為であり、その審査は適正な手続を経て行われたものであることから、本件財務会計上の行為は適法かつ正当なものである。

ウ 行為の経過

事案2から事案5までの不当行為が、「速やか」若しくは「直ちに」に報告されなかった要因は、平成30年12月18日付けで職員倫理委員会からの体制整備に関する助言の中の1体制整備の現状と課題で指摘されている。記録化と報告する制度が構築されていたが、その機能は形骸化し、特に公職にある市議会議員からの不当要求行為等に対しては、管理職自らが被害者であったにもかかわらず、全く機能しておらず、市の長年にわたる対応が上層部に対する職員の不信感、失望感を募らせ、報告したところで何も変わらないといった諦めや閉塞感が組織全体に蔓延したことによるもので、その原因は、公職にある市議会議員の権限又は地位による影響力から、要求を断ることによる他の業務への支障や、ある種の報復への畏怖などがあると推察され、議員に対する過度な配慮が一連の事案を引き起こした一因と厳しく指摘されている。

不当要求に屈することは、公正公平な職務の遂行に支障を来すだけでなく、公務に対する市民の信頼を裏切るものである。本市においては、職員倫理委員会からの指摘を真摯に受け止め、現在、全庁的な意識改革を図っているところである。

職員倫理委員会は、事案1を審査するため平成30年8月28日に初めて設置されたものである。また、事案2から事案5までについては、同年

2月の職員アンケートに実名で回答した職員に対して同年5月30日、同31日及び6月1日の3日間にかけて実施した個別ヒアリングで判明したものであり、詳細を把握した後、同年6月8日に開催された防止対策委員会に報告し、更に、職員倫理委員会での事案1の審査過程において、同委員会が審査の対象に加えたものであるが、倫理条例及び防止規程の「速やか」若しくは「直ちに」の要件を満たしていないことだけをもって、違法な報告とは言えない。

以上のことから、本件公金の支出に違法又は不当な点はなく、請求人が求める措置についても過失はない。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象事項に関する事実関係等について、次のとおり確認した。

(1) 関係法令（抜粋）

ア 出水市職員倫理条例（倫理条例）（平成18年3月13日条例第33号）
（目的）

第1条 この条例は、本市職員が市民全体の奉仕者であって、その職務は市民から負託された公務であることを深く自覚し、職務を遂行するに当たって、常に自覚しなければならない公務員倫理の保持に関して必要な事項を定めるとともに、公正な職務の遂行を確保するために必要な措置を講ずることにより、市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する市民の信頼を確保し、公正かつ民主的な市政の運営に資することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 職員 地方公務員法第3条第2項に規定する一般職に属する本市職員をいう。
- (2) 任命権者 地方公務員法第6条第1項に規定する任命権者をいう。
- (3) 管理職員 出水市職員の給与に関する条例第17条の2の規定により、管理職手当の支給を受ける職員をいう。
- (4) 利害関係者 職員が職務として携わる事務の執行において、権限

の行使の対象となる者であって、規則で定めるものをいう。

(5) (略)

(職務の責務)

第4条 職員は、適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為（以下「不当行為」という。）を求める要求があったときは、これを拒否しなければならない。

2 職員は、前項の行為を求める要求があったとき、又は適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがある行為を求める要求があったときは、速やかに所属の管理職員に報告しなければならない。

3 (略)

(管理職員の責務)

第5条 管理職員は、率先垂範して服務規律の確保を図るとともに、その職務の重要性を自覚し、部下職員の公正なサービスの確保に努め、その行動について適切に指導監督しなければならない。

2 管理職員は、部下職員から前条第2項の報告を受けたときは、適法かつ公正な職務の遂行を確保するために、必要な措置を講じなければならない。

3 前条第2項の報告を受けた管理職員は、当該報告の内容が適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがあると認めたときは、当該報告の内容を任命権者に報告するとともに、職員倫理委員会に報告しなければならない。前条第1項の行為を求める要求又は適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがある行為を求める要求を管理職員自らが受けたときも、同様とする。

(職員倫理委員会)

第9条 公務員倫理の保持及び服務規律の徹底を図り、適法かつ公正な職務の遂行を確保するため、地方自治法第138条の4第3項に規定する附属機関として出水市職員倫理委員会を置く。

(所掌事務)

第10条 委員会の所掌事務は、次のとおりとする。

- (1) 第5条第3項の規定による報告があった場合において、当該報告の内容が不応行為に該当すると認めたときに必要な審査を行うこと。
- (2) 贈与等報告書の審査を行うこと。
- (3) この条例の遵守のため、体制整備に関し、任命権者に助言を行うこと。

(委員会の審査)

第13条 (略)

- 2 委員会は、必要があると認めるときは、不当行為を行った疑いのあるものに意見陳述の機会を与えるものとする。
- 3 前項の意見陳述は、口頭又は書面により行うものとする。
- 4 委員会は、第10条第1号及び第2号の規定による審査の結果を任命権者に通知するものとする。
- 5 (略)

(委員会の附帯意見)

第14条 委員会は、不当行為が繰り返し行われ、適法かつ公正な職務の遂行が著しく損なわれる場合において、適法かつ公正な職務の遂行を確保するために不当行為を行った者に対して厳正な措置を講ずる必要があると認めるときは、前条第4項の規定による通知を行う際に、当該不当行為の内容の公表について、附帯意見として述べることができる。

- 2 前項の附帯意見では、公表の方法及び不当行為を行った者の氏名の公表の有無についても述べるものとする。
- 3 任命権者は、倫理委員会から公表の方法及び範囲について附帯意見が述べられたときは、当該附帯意見を尊重しなければならない。

(不当行為者への警告等)

第16条 市長は、前条第1項の規定による報告を受けたときは、必要に応じて、当該報告に基づき不当行為の行為者に対して警告を行うものとする。

2 (略)

- 3 市長又は水道事業管理者は、指名競争入札の参加資格を有する業者に対して第1項の警告を行ったときは、別に定めるところにより当該業者に対し指名停止その他必要な措置を講ずるものとする。

イ 出水市職員倫理条例施行規則(倫理規則)(平成18年3月13日規則第34号)

(趣旨)

第1条 この規則は、倫理条例の規定に基づき、職員の公務員倫理の保持を図るために必要な事項を定めるものとする。

(管理職員の説明)

第6条 倫理条例第4条第2項の規定による報告を受けた管理職員は、別に定めるところにより設置する不当要求行為等防止対策委員会に諮り、報告の内容が適法かつ公正な職務の遂行を損なうおそれがなく、条例第9条の職員倫理委員会への報告をする必要がないと認めたときは、その理由を当該報告者に説明しなければならない。

(委員会の委員)

第13条 条例第9条の規定に基づき置く職員倫理委員会の委員の定数は、5人以内とし、当該委員の構成は、職員の職務遂行及び職務に係る倫理の保持に関して公正な判断をすることができ、公務員倫理に関し識見を有するものとする。

2 (略)

ウ 出水市不当要求行為等の防止に関する規程(防止規程)(平成18年3月13日訓令第28号)

(目的)

第1条 この訓令は、本市の事務事業に対するあらゆる不当要求及び暴力的要求行為(以下「不当要求行為等」という。)に対して、組織的取組を行うことにより、当該事案に適切に対処し、もって職員等の安全及び適法かつ公正な職務の遂行を確保することを目的とする。

(定義)

第2条 この訓令において「不当要求行為等」とは、次に掲げるものをいう。

- (1) 暴力行為等社会常識を逸脱した手段により要求の実現を図る行為
- (2) 正当な理由もなく、職員等に面会を強要する行為
- (3) 乱暴な言動により職員等に身の安全の不安を抱かせる行為
- (4) 正当な権利行使を装い、又は社会的相当性を逸脱した手段による寄附金若しくは賛助金の要求、機関紙、図書等の購入要求、工事計画の変更、工事の中止、下請参入要求等又は許認可等の処分、行政指導の実施若しくは補助金若しくは交付金等の支出等を不当に要求する行為
- (5) 前各号に掲げるもののほか、庁舎等の公共施設の保全及び庁舎等における秩序の維持並びに事務事業の執行に支障を生じさせる行為
- (6) その他前各号に準ずる行為

(委員会)

第3条 不当要求行為等の防止に関する基本となるべき事項を審議し、必要な措置を講ずるため、不当要求行為等防止対策委員会（以下「防止対策委員会」という。）を置く。

（所掌事務）

第4条 防止対策委員会の所掌事務は、次のとおりとする。

- (1) 不当要求行為等の実態把握及び対策事項の審議
- (2) 関係機関との連絡調整
- (3) 不当要求行為等の未然防止及び啓発に関する事務
- (4) その他目的を達成するため必要な事務

2 （略）

（発生事件の報告）

第6条 職員は、所管する業務に関係して不当要求行為等が発生した場合は、直ちに別記様式により所属長を通じて委員長に報告しなければならない。

2 委員長は、前項の規定による報告を受けた場合は、内容を精査の上必要に応じて警察等の関係機関に通報するものとする。

3 前2項の規定にかかわらず、緊急を要すると判断される場合には、警察等の関係機関に通報した後、委員長に報告するものとする。

エ 地方自治法

第138条の4 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

2 （略）

3 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会、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。

(2) 本件倫理委員会開催に至るまでの経緯

月 日	内 容
平成27年7月7日、8日	事案5の発生
平成29年5月11日	事案4の発生

平成 29 年 6 月 10 日	事案 3 の発生
平成 29 年 10 月 12 日、13 日、 14 日、20 日	事案 2 の発生
平成 30 年 2 月 15 日	不当要求行為等に係る職員アンケート実施
平成 30 年 5 月 30 日、31 日、 6 月 1 日	職員アンケートに実名で回答した職員の個別 ヒアリングを実施
平成 30 年 6 月 8 日	職員アンケートの結果を不当要求行為等防止 委員会へ報告
平成 30 年 6 月 13 日	事案 1 の発生
平成 30 年 7 月 25 日	事案 1 について、政策経営部長から不当要求 行為等防止対策委員会委員長に報告
平成 30 年 8 月 10 日	不当要求行為等防止対策委員会 開催 事案 1 について職員倫理委員会での審査が必 要であると決定
平成 30 年 8 月 28 日	職員倫理委員会 設置 第 1 回本件倫理委員会 開催

注：事案 1 から事案 5 の内容については、記載を省略した。

(3) 本件倫理委員会の開催経過

	開催日	審査の概要
第 1 回	平成 30 年 8 月 28 日	第 1 回委員会開催 ・ 不当行為事案について (事案 1 について政策経営部長から委員 会に報告)
第 2 回	平成 30 年 10 月 16 日	第 2 回委員会開催 ・ 不当行為事案について
第 3 回	平成 30 年 11 月 8 日	第 3 回委員会開催 (文書持ち回りによる 審議) ・ 適正手続上申書への対応について
第 4 回	平成 30 年 11 月 16 日	第 4 回委員会開催 (文書持ち回りによる 審議) ・ 適正手続再上申書への対応について
第 5 回	平成 30 年 11 月 20 日	第 5 回委員会開催 ・ 不当行為事案について ・ 不当行為に対する市の体制整備につ いて
第 6 回	平成 30 年 12 月 14 日	第 6 回委員会開催 ・ 通知撤回上申書への対応について ・ 不当行為事案について
第 7 回	平成 30 年 12 月 18 日	第 7 回委員会開催 ・ 不当行為事案の審査結果報告書につ いて

(4) 本件倫理委員会委員への報酬等の支出について

本件倫理委員会出席に係る支出は、報酬のほか費用弁償が支出されており、開催日ごとの支出状況は次のとおりである。

なお、第3回及び第4回委員会は、文書の持ち回り審議により行われたため、報酬及び費用弁償の支出はなかった。

	会議開催日	支出額		支出日
		報酬	費用弁償	
第1回	平成30年8月28日	54,500円	22,946円	平成30年9月13日
第2回	平成30年10月16日	54,500円	22,946円	平成30年10月30日
第5回	平成30年11月20日	54,500円	22,946円	平成30年12月6日
第6回	平成30年12月14日	54,500円	17,028円	平成30年12月27日
第7回	平成30年12月18日	54,500円	22,946円	平成31年1月8日
	合計	272,500円	108,812円	

2 監査委員の判断

住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実についての予防、是正のための制度である。財務会計上の行為とは、具体的に公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担（以下「財務会計行為」という。）が該当する。

本件請求に関し、請求人が監査請求の対象行為である本件倫理委員会に係る公金の支出が違法・不当とする理由は、本件倫理委員会が開催される前提となった行為が違法・不当な手続であったこと、すなわち、財務会計行為の原因となる非財務会計行為（以下「先行行為」という。）の違法性・不当性を主張することによって、財務会計行為自体も違法・不当であると主張しているものと解される。

本件請求の先行行為である本件倫理委員会の開催に至る過程と、本件倫理委員会出席に係る委員への報酬及び費用弁償の支出という財務会計行為は、直接的な関係にあるといえる。

よって、財務会計上の行為である公金の支出の原因となる先行行為としての本件倫理委員会の開催が、違法・不当な行為に当たるかについて判断を行うものとする。

(1) 本件倫理委員会開催の違法性又は不当性の有無について

ア 不当行為の主体について

請求人は、倫理条例第4条第1項に規定する不当行為の主体は一般職の職員であり、特別職に属する市議会議員は、不当行為の主体ではないと主張している。

しかし、倫理条例には、不当行為の対象が職員であると限定する規定はなく、一般職の職員に限らず、職員以外の者、つまり市長、議員を含む特別職、住民、事業者、利害関係者等、全ての者を対象としていると解される。また、倫理条例第16条第3項の不当行為の行為者が指名競争入札の参加資格を有する業者の場合は、更に指名停止等の措置を講ずるとする規定からも、不当行為の主体を職員に限定していないことは明らかである。

イ 対象行為及び本件倫理委員会開催に係る経緯について

請求人は、倫理条例のいう「不当行為」若しくは「不当行為を求める要求」と、防止規程のいう「不当要求行為等」を意図的に取り替えて、本来防止対策委員会で審議されるべき「不当要求行為等」を本件倫理委員会へ報告をし、違法な審査を開始させたと主張している。

しかし、倫理条例と防止規程は、いずれも職員の公正な職務の遂行を確保することを目的としている（倫理条例第1条、防止規程第1条）。防止規程第2条に規定する「不当要求行為等」とは、その目的を阻害する適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為であり、倫理条例第4条第1項に規定する不当行為と同一行為であると判断することができる。

ここで、本件請求に係る事案が職員倫理委員会に報告されるまでの経過について検証する。

第2の1の(2)に記載したとおり、平成30年6月13日の事案1の発生後の平成30年7月25日、防止規程第6条第1項に基づき、政策経営部長は防止対策委員会委員長に「不当要求行為発生報告書」により報告を行っている。

不当要求行為の報告を受けた防止対策委員会は、平成30年8月10日、同委員会を開催し、審議の結果、事案1について適法かつ公正な職務の遂行を損なう行為であり、職員倫理委員会での審査が必要であると判断したことから、平成30年8月28日に設置された職員倫理委員会において、倫理条例第5条第3項の規定に基づき、政策経営部長から事案1について

報告がなされ、本件倫理委員会の審議が開始されている。

このことは、倫理規則第6条に「倫理条例第4条第2項の規定による報告を受けた管理職員は、防止対策委員会に諮り」と規定されていることによるものである。

したがって、事案1について、防止対策委員会に諮られた後、本件倫理委員会に報告されるまでの手続は、適正になされたといえる。

ウ 事案の経過について

請求人は、事案2から事案5までの行為については、防止対策委員会又は職員倫理委員会への報告が「直ちに」若しくは「速やか」の要件に欠けるとし、違法性・不当性を主張している。

事案2から事案5までの行為については、職員アンケートを経て防止対策委員会に報告された後、本件倫理委員会の審査過程において、同委員会の判断で不当行為の疑いがある事案として審査対象に加えられたものである。

住民監査請求において、住民が措置を要求することができる対象は、地方公共団体の執行機関又は職員であり（法第242条第1項）、法第138条の4第3項に規定する附属機関及びその委員は含まれない。

よって、事案2から事案5までの行為について、本件倫理委員会に諮られた非財務会計行為に係る違法性・不当性の有無については、住民監査請求の要件を満たしていないと判断する。

以上のとおり、本件倫理委員会は、適正な手続を経て審査を開始し、その対象者は一般職の職員に限定されず、全ての者が審査対象となることから、本件倫理委員会の開催について、違法・不当な行為があったとは認められない。

(2) 本件倫理委員会開催に係る公金の支出の違法性又は不当性の有無について

(1)で述べたとおり、本件倫理委員会の開催について、違法性・不当性は認められない。

よって、本件倫理委員会に係る公金の支出が違法・不当であるとは認められない。

3 結 論

以上のことから、本件請求には理由がないと認め、本件請求を棄却する。