

監査公表第3号

令和4年2月10日に受け付けた住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定により監査を行ったので、同項の規定により、当該結果その他の請求人への通知の内容（請求人の住所及び氏名等を除く。）を別紙のとおり公表します。

令和4年3月28日

呉市監査委員

奥	野	彰
沖	本	恭
藤	原	治
		広

呉市監査委員

奥野 彰
沖本 恭治
藤原 広

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

令和4年2月10日付けで地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された呉市職員措置請求書について監査した結果を、同条第5項の規定により、次のとおり通知します。

第1 請求の要旨等

1 請求の要旨

提出された上記請求書及び請求人の陳述内容から、請求の要旨を次のように解した。

- (1) 呉市教育委員会（以下「市教委」という。）は、令和3年6月22日及び同年8月5日の2回にわたって「呉市教科用図書選定委員会（以下「選定委員会」という。）」を開催し、当該選定委員会の委員（以下「選定委員」という。）3名に対し、報償費（3名分 計40,200円）を支出した。
- (2) 当該報償費の支出は、違法である。
- (3) 報償費の支出が違法であるとする根拠は、次のとおりである。

ア 「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（昭和38年法律第182号。以下「無償措置法」という。）」では、各都道府県教育委員会の自治法上の附属機関として、「教科用図書選定審議会（以下「選定審議会」という。）」の設置が義務付けられており、当該選定審議会が教科用図書（以下「教科書」という。）の採択の手續において重要な役割を果たしている。

選定委員会は、選定審議会と同様の役割を果たすものであるため、当然、市教委の附属機関であるべきものとする。

したがって、選定委員会は、自治法第202条の3に規定する附属機関として、その設置については、自治法第138条の4第3項本文の規定により、条例で定

めなければならないにもかかわらず、当該条例によらない違法な組織である。
イ 選定委員の役務の提供への対価は、条例により選定委員会を設置した上で、「報酬」として支払うべきであったにもかかわらず、「報酬」ではなく「報償費」として違法に支出している。

- (4) よって、財務会計行為の権限を有している呉市長及び選定委員会を違法な状態のまま放置してきた呉市教育長（以下「教育長」という。）に対し、当該選定委員に支出した報償費40,200円を呉市に賠償するよう求める。

2 事実証明書

- (1) 令和3年6月22日に開催された選定委員会に係る選定委員への報償費の執行伺兼支出負担行為書（一般）の写し
(2) 令和3年6月22日に開催された選定委員会に係る選定委員への報償費の支出命令書（一般）の未決文書の控えの写し
(3) 令和3年8月5日に開催された選定委員会に係る選定委員への報償費の執行伺兼支出負担行為書（一般）の写し
(4) 令和3年8月5日に開催された選定委員会に係る選定委員への報償費の支出命令書（一般）の未決文書の控えの写し

3 参考添付資料

- (1) 呉市教科用図書の採択に関する規程（昭和60年呉市教育委員会訓令第4号）
(2) 「義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律逐条解説（第一法規出版、諸沢正道著）」138～157ページ
(3) 市教委協議会（平成13年4月20日開催）の会議資料・会議録
(4) 県内市の条例等
ア 広島市附属機関設置条例（昭和28年広島市条例第35号）、広島市教科用図書採択審議会規則（平成25年広島市教育委員会規則第4号）
イ 福山市教科用図書選定委員会条例（平成29年福山市条例第12号）
ウ 附属機関の設置に関する条例（昭和50年東広島市条例第34号）、小中学校教科用図書採択に係る選定委員会規則（平成27年東広島市教育委員会規則第19号）
(5) 市教委定例会（令和3年7月28日開催）の会議資料（報告第21号）・会議録
(6) 小・中学校及び義務教育学校における教科用図書採択に関する状況調査票集計（市教委作成資料）

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容を総合的に判断して、選定委員3名への当該報償費の支出が、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当し、その結果、呉市に財産上の損害が発生しているかどうかを監査の対象とした。

2 監査対象部課

市教委教育部学校教育課，教育総務課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し，令和4年2月22日に，自治法第242条第7項の規定により，証拠の提出及び陳述の機会を与え，請求人から，同日，次の書類が提出された。

- (1) 附属機関の役割と問題点（自治実務セミナー 自治体コモンズホームページ掲載情報）の写し
- (2) 「附属機関の整理（令和2年3月全国町村会総務部法務支援室発行）」2ページ，3ページ及び6ページ
- (3) 「7月28日呉市教育委員会会議（報告第21号）「教科用図書採択に関わる他都市状況調査について」についての抗議と要請」
- (4) 「7月28日呉市教育委員会会議（報告第21号）「教科用図書採択に関わる他都市状況調査について」についての抗議と要請への回答」
- (5) 教科書採択の方法（文部科学省ホームページ掲載情報）の写し
- (6) 「最近の呉市教委との「やりとり」の中で」（請求人作成）

4 出席関係職員の陳述

令和4年2月24日に，市教委教育部，学校教育課及び教育総務課所属の出席関係職員（以下「出席職員」という。）から陳述の聴取を行った。

第3 監査の結果

本件監査請求については，監査の結果，合議により，次のように決定した。

1 事実の確認

監査は，請求人及び出席職員から，それぞれ陳述の聴取等を行ったほか，出席職員その他の関係職員からの事情聴取，関係書類の確認などの方法により実施し，その結果，次の各事実を確認した。

(1) 選定委員会について

ア 市教委は，義務教育諸学校で使用する教科書の採択に関して必要な事項を定めるため，「呉市教科用図書の採択に関する規程（以下「採択規程」という。）」という題名の訓令を制定している。

選定委員会等の設置について，採択規程では，次のように規定されている。

（組織）

第2条 前条の趣旨に沿った採択を行うため，呉市教科用図書選定委員会（以下「選定委員会」という。）及び呉市教科用図書調査・研究委員会（以下「調査・研究委員会」という。）を置く。

イ 教科書採択の方針及び手順について，採択規程では，次のように規定されている。

（小・中学校の採択の方針及び手順）

第3条 採択に当たっては、無償措置法第13条第1項の規定によるほか、学習指導要領に基づき呉市の実情に即するよう考慮するとともに次の手順によるものとする。

- (1) 教育長は、選定委員会に、採択日程及び教科用図書選定の注意事項等を示す。
- (2) 教育長は、選定委員会に、教科用図書の選定についての審議を依頼する。
- (3) 選定委員会は、調査・研究委員会に、教科用図書の調査・研究を依頼し、報告を受けた後、当該報告について審議し、その結果を教育長に報告する。
- (4) 教育長は、選定委員会の報告を受けた後、教育委員会の会議に付議するため、当該会議を招集する。
- (5) 教育委員会の会議では、選定委員会の報告を基に教科用図書について審議し、採択を決定する。

ウ 選定委員会の所掌事務について、採択規程では、次のように規定されている。

(選定委員会の所掌事務)

第4条 選定委員会は、前条に規定する採択の方針に基づき、調査・研究委員会に教科用図書の調査・研究をするに当たっての観点を示す。

2 選定委員会は、調査・研究委員会の報告を基に、幅広い視野からの意見を取り入れ、すべての教科用図書について審議し、その結果について当該理由を付した上、教育長に報告する。

(2) 選定委員について

ア 選定委員について、採択規程では、次のように規定されている。

(選定委員会の委員)

第5条 選定委員会は、次項において定める委員をもって組織する。

2 選定委員会の委員（以下「選定委員」という。）は、次に掲げる者のうちから、教育委員会が委嘱する。

- (1) 呉市小学校長会長又は呉市立中学校長会長
- (2) 若干名の保護者代表及び学識経験者
- (3) 呉市立小学校教育研究会又は呉市立中学校教育研究会に属する教科部会及び道徳部会を代表する校長
- (4) 前号に規定するほか、呉市立中学校教育研究会社会部会に属する校長

3 選定委員の任期は、委嘱の日の属する年度の8月31日までとする。

4 採択に直接の利害を有する者は、選定委員となることができない。

イ 令和3年度における選定委員の委嘱については、令和3年6月15日に辞令が発令されている。

なお、委嘱期間は、同年8月31日までとなっている。

(3) 選定委員会の会議及び選定委員への報償費の支出について

ア 令和3年度に開催された本請求に係る選定委員会の会議は、次のとおりである。

会議開催日	議 事 内 容
令和3年6月22日	委員長及び副委員長の選出、教科用図書（中学校「社会（歴史的分野）」）の調査・研究の観点等について
令和3年8月5日	総合所見の案について

イ 呉市では、地方公共団体の長の権限である予算の執行権については、自治法第

180条の2及び「呉市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程（昭和47年呉市訓令第14号）」第2条の規定に基づき、市教委の事務処理に要する経費に係る予算についての負担行為及びその支出命令に関することを、市教委の事務職員に補助執行させており、「呉市事務決裁規程（昭和58年呉市訓令第4号）」第8条第1項の規定によれば、500万円未満の報償費の支出の決定等については、課長が行うこととされている。

ウ 上記アに示す選定委員会の会議に出席した選定委員のうち、報償費の支給対象者である保護者代表2名及び学識経験者1名への報償費に係る執行伺兼支出負担行為書及び支出命令書においては、決裁権者である学校教育課長の決裁を受けており、当該報償費は、次のとおり支出されている。

(ア) 令和3年6月22日開催分

区 分	時間単価	時 間	支 給 額	支出負担 行為日付	支出日付
保護者代表(2名)	3,100円	2時間	12,400円	令和3年 6月16日	令和3年 7月5日
学識経験者	7,200円	2時間	14,400円		

(イ) 令和3年8月5日開催分

区 分	時間単価	時 間	支 給 額	支出負担 行為日付	支出日付
保護者代表(2名)	3,100円	1時間	6,200円	令和3年 7月21日	令和3年 8月20日
学識経験者	7,200円	1時間	7,200円		

2 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の要件に係る判断について

住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実により、当該地方公共団体に財産的損害が生じ、又は生じるおそれのある場合において、当該財務会計上の行為又は怠る事実についての監査及び執行の未然防止又は是正等を監査委員に請求する権能を住民に対して与え、もって、住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。

したがって、違法行為等の事実があるだけでなく、その行為によって具体的に損害が発生していること又は発生するおそれがあることが要件となる。

また、自治法第242条第1項の規定によれば、この「財務会計上の行為」とは、①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担とされ、また、「怠る事実」とは、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実とされている。

請求人は、選定委員会は、自治法第202条の3に規定する附属機関であり、その設置については、自治法第138条の4第3項本文の規定により、条例で定めなければならないにもかかわらず、当該条例によらない違法な組織であること、また、選定委員の役務の提供への対価を、条例により選定委員会を設置した上で、報酬として支払うべきであるにもかかわらず、報償費として支出していることが違法な行

為であると主張している。

この請求人の主張は、選定委員への報償費の支出に関するものであるから、上記の「①公金の支出」に当たり、住民監査請求の対象である財務会計上の行為に該当する。

このことを前提として、以下において、選定委員の役務の提供への対価の支払が、違法又は不当な公金の支出に当たるのか及び違法又は不当な公金の支出と認められる場合に呉市に損害が発生しているのかについて検討する。

(2) 違法又は不当な公金の支出の存否についての検討

ア 自治法に規定する「附属機関」について

自治法第202条の3第1項では、「普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例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する。」と、自治法第138条の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。」と、それぞれ規定されている。

このことから、「附属機関とは、執行機関の行う行政の執行のため、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る」と解されている（甲府地方裁判所平成29年（行ウ）第3号。平成31年1月29日判決言渡し）。

また、「調停」とは、第三者が紛争当事者の間に立って、当事者の互譲によって紛争の妥当な解決を図ることを、「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、その内容を検討することを、「審議」とは、特定の事項について意見を述べ議論することを、「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、それぞれ意味するものであるとされている（大阪高等裁判所平成26年（行コ）第158号／平成27年（行コ）第3号／平成27年（行コ）第26号。平成27年6月25日判決言渡し）。

イ 選定委員会の附属機関該当性について

次に、本請求に係る選定委員会が附属機関であるかどうかを、請求人の主張、選定委員の構成及び活動内容により、総合的に判断していく。

(ア) 請求人の主張

- a まず、請求人は、教科書の採択の手続において重要な役割を果たしている都道府県の選定審議会が、無償措置法により設置が義務付けられている自治法上の附属機関に当たるため、教科書採択において当該選定審議会と同様の役割を果たすものである選定委員会についても、同様に自治法上の附属機関であるべきものとの主張をしている。

そのため、当該選定審議会の所掌事務について、無償措置法の条文を確認したところ、都道府県立の義務教育諸学校において使用する教科書採択に当たっての都道府県教育委員会からの諮問に対して答申を行うほか、市町村教育委員会の行う教科書採択に関する事務についての都道府県教育委員会による指導、助言又は援助の内容に係る同教育委員会からの諮問に対して答申

を行うという二つの役割を有しているため、市町村の選定委員会が同様の役割を果たすべきものとは言い難く、このことを根拠として、選定委員会が附属機関であると結論付けることはできない。

また、文部科学省がホームページに掲載している「義務教育諸学校用教科書の採択の仕組み」においては、市町村教育委員会における選定委員会は、「任意的に設けられるもの」との記載がされていることから、選定委員会が、条例により設置すべき附属機関としての組織であることまで求められてはいないことが見て取れる。

- b 次に、請求人は、平成13年1月26日付けで「広島県教科用図書採択検討会議（広島県教育委員会が要綱により設置した第三者機関）」が広島県教育委員会（以下「県教委」という。）に提出した教科書採択の在り方に係る提言（以下「提言」という。）を引用し、これを市教委に送付してきた県教委が、これによって、全ての採択地区に選定委員会を置くことを指導しているため、広島県内においては、その設置が義務付けられているとの主張をしている。

そこで、当該資料を確認したほか、出席職員からの事情聴取等を行ったところ、まず、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）」により、国と地方公共団体、都道府県と市町村の関係が、平成12年4月1日以降、「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へと改められたことが確認でき、よって、平成12年度中に文部科学省及び県教委からなされた指導は、平成11年度以前の強制力を有する上位機関からの命令・令達とは異なり、あくまでも、「技術的助言」の一環としてなされたものと認めることができる。

あわせて、提言の中では、「この提言の趣旨を生かし、教科書採択の在り方について工夫改善を図られたい。」と記載されており、このことから、当該提言は、強制力を持たないものであると判断することができる。

- c 最後に、請求人は、平成13年4月20日に開催された市教委協議会の会議録及び会議資料（資料3 教科用図書採択の手続・方法【小・中学校】）において、市教委からの諮問に対して選定委員会が答申を行う旨が記載されていることから、市教委においても、選定委員会が附属機関であると認識されていたとの主張をしている。

参考添付資料の(3)を確認したところ、当該主張のとおり、教育長が選定委員会に諮問し、選定委員会から教育長に答申する図式等が示されており、附属機関としての機能を有する機関であるかのように見受けられたため、出席職員からの事情聴取を行い、また、その事後に関連資料の確認を行ったところ、市教委においては、当初から、選定委員会を諮問機関とは位置付けていないとの説明がされ、かつ、同年5月23日に教育長により決裁された採択規程の一部を改正するための起案文書においては、当該資料の「諮問・答申」の箇所が、「依頼・報告」へと改められており、つまり、当該訓令の令達に至るまでの間に、改めて法的な整理がされ、誤解を招かない用語を使用した資料修正がなされている事実を確認することができた。

なお、当該協議会での説明後に行われた変更については、意思決定の手続

を踏まえ、事後において、当然、市教委の教育委員に説明等がなされ、了承を得た上で、当該訓令の令達に至ったものと考えているとの説明も附随的になされたところである。

以上のことから、請求人の示す当該資料をもって、平成12年当時、市教委において、選定委員会を、内部組織ではなく、附属機関であると認識していたことを証拠付けることは困難であると考ええる。

(イ) 選定委員の構成

令和3年度における選定委員の構成は、全16人中、13人が市立中学校の校長、2人が保護者代表、1人が学識経験者から成っている。

これは、提言を尊重し、適正かつ公正な教科書採択の確保し、開かれた採択となるよう、それまでは、市教委の職員である指導主事と、市教委の指揮監督下にある校長等の教職員（以下「内部職員」という。）のみで構成されていた教科書選定のための「教科用図書研究会」を、平成13年5月24日をもって、内部職員に若干名の保護者代表及び学識経験者を委員に加えた「選定委員会」と、内部職員のみで構成される「呉市教科用図書調査・研究委員会（以下「調査・研究委員会」という。）」とに再編したことによるものである。

なお、選定委員と調査・研究委員会の委員とは兼ねることができないとされている。

(ウ) 選定委員の活動内容

採択規程によれば、選定委員会の所掌事務としては、①採択の方針に基づき、調査・研究委員会に対し、教科書の調査・研究をするに当たっての観点を示すこと、②全ての教科書について審議し、その結果について当該理由を付した上、教育長に報告することの2点が規定されており、一見、「調停、審査、審議又は調査等を行うことを職務とする機関」であるようにも思われる。

そのため、出席職員その他の関係職員に、この点を確認したところ、当該選定委員の実際の職務内容は、教育長から示された「基本方針」の中に記載された「調査・研究のための観点」並びに当該観点に基づき設定した視点及び方法を調査・研究委員会に示すことと、市教委会議において教科書を採択するために必要な、各教科ごとの「総合所見」を準備することであった。

この「総合所見」は、全ての教科書について、各観点ごとに、客観的に判断できる各教科書の特徴が示されたものであり、いずれかの教科書を推薦したり、教科書の採択に係る順位付け等を行うものではないため、選定委員会が、上記アにおいて示した附属機関としての機能を有する機関であるとの結論付けは行い難い。

また、各選定委員の役割を確認したところ、市教委の指揮監督下にある市立中学校長から成る内部委員の役割は、主として、総合所見を作成することであり、この総合所見は、各教科の専門性にたけた内部委員が、調査・研究委員会からの報告を基に、それぞれ教科別の原案を作成し、当該原案は、選定委員会において、他の内部委員や保護者代表及び学識経験者からなる外部委員からの意見を参考に修正した上で教育長に報告される。

また、市教委会議において、総合所見を作成した各教科の選定委員が、それ

ぞれ、その内容の説明を行っているが、教育委員は、あらかじめ、原則として全員が、当該選定委員会の会議を傍聴し、そこで各選定委員から出された意見を詳細に把握した上で、市教委会議での採択に臨んでいる。

一方、外部委員については、あくまでも、オブザーバー的な立場で、専門的な意見や、利用者の側に立った率直な意見を述べることにより、開かれた教科書採択の一翼を担うという役割を果たしている。

ところで、行政実例（昭和28年1月16日付け自行行発第13号。群馬県総務部長宛て行政課長回答）によれば、執行機関の補助職員のみから構成されるようなものであれば、条例によらなくとも、執行機関限りで適宜設置することができるものと解して差し支えない旨の見解が示されている。

また、新版逐条地方自治法（学陽書房、松本英昭著）では、「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ある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、（自治法第138条の4）第3項に違反するものではないとみられる。」とされている（同書籍に、この見解が追記されたのは、附属機関か否かを争う高等裁判所の判決が数件示された後の第7次改訂版（平成25年7月1日発行）からである。）。

これらのことから、選定委員会は、組織の運営において専門的な立場からの助言を得ることや、公正性・透明性を確保することを目的として、若干名の外部委員を構成員に加えてはいるが、その実質は、各内部委員による検討、資料作成等を行うための組織であることが認められるため、附属機関に相当する機関であるとの結論付けは困難である。

以上のことから、選定委員会を、自治法第202条の3に規定する附属機関であるとの結論を下すことはできない。

また、選定委員会が附属機関である場合、その委員は、市の非常勤の職員となり、「呉市報酬及び費用弁償条例（昭和22年呉市条例第42号）」に基づき、報酬を支給することとなるが、附属機関でない場合には、その選定委員は非常勤の職員とはならないことから、当該選定委員の役務の提供への対価の支払方法としては、報償費という費目によることが相当である。

したがって、選定委員への当該報償費の支出が、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当するとの請求人の主張を認めることはできない。

そのため、市に財産上の損害が発生しているかについての検討を行う必要は認められない。

(3) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断する。

3 監査委員の意見

本件監査に当たり行った関係書類等の調査において、採択規程（訓令）や関連資料を確認したところ、「諮問、答申、審議」等といったような、一見、当該選定委員会が

自治法上の附属機関に該当する組織であるとの誤解を抱かせるような表記がなされた箇所があり、また、市教委の指揮命令下ではなく、意見や助言を求めているだけの外部委員が、他の役割を担う内部委員と同列の選定委員であるかのごとく採択規程（訓令）の条文において各号列記されているといったように、実態や、それぞれの役割が的確かつ詳細に反映されているとは言い難い規定も見受けられた。

さらに、選定委員への「報償費」の支出に係る執行何兼支出負担行為書等に関しても、起案者により、誤って、その事務事業欄に「報酬」との記載がなされ、その後の決裁に至るまでの過程において、この誤りを、合議又は決裁の役割を担う関係職員の誰も認識することができず、結果として、このままの状態での関係公文書の保管が継続され、これが、その後の情報公開に供され、請求人の指摘を受けるに至ったという状況及び経緯を確認することができたが、当該結果は、ひとえに、当該事務事業の執行に携わる関連職員の法令等の理解不足や認識誤りに起因するものであり、誠に遺憾である。

以上のことから、特に、採択規程（訓令）については、実態を的確かつ詳細に反映した規定となるよう所要の見直しを是非検討され、また、事務事業の執行においても、法令等を理解し、熟知した上で適正な書類の作成に当たられることなどにより、更に一層、市民の理解と協力を得られる教育行政となるよう努められたい。