

2 監 査 第 187 号
令 和 3 年 2 月 12 日

請求人（略）

愛知県監査委員 篠 田 信 示

同 川 上 明 彦

同 山 内 和 雄

同 伊 藤 辰 夫

同 石 井 芳 樹

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について
（通知）

令和2年12月15日付けで提出のありました地方自治法（昭和22年法律第67号）
第242条第1項の規定に基づく住民監査請求（以下「本件住民監査請求」とい
う。）に係る監査の結果は、別紙のとおりです。

別紙 本件住民監査請求に係る監査の結果

第1 請求の内容

本件住民監査請求については、請求人から令和2年12月15日付けで提出された愛知県職員措置請求書及び事実証明書並びに令和3年1月13日付けで提出された意見書により、請求の内容は、次のとおりと認めた。

愛知県（以下「県」という。）があいちトリエンナーレのあり方検討委員会設置要綱（以下「検討委員会設置要綱」という。）に基づき設置したあいちトリエンナーレのあり方検討委員会（以下「検討委員会」という。）は、地方自治法（以下「法」という。）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。

したがって、県が、検討委員会設置要綱に基づき、その委員らに対し支払った報償金及び旅費日当等の諸経費は、給与条例主義（法第204条第3項及び第204条の2）に反して違法であるから、当該諸経費の支出負担行為を決裁した専決処分者は、法第243条の2第1項第1号（愛知県職員措置請求書記載のまま）に基づき、当該支出について監督義務を負っていた愛知県知事（以下「知事」という。）は不法行為に基づき、各々が県に対し損害賠償責任を負っている。

よって、県が、知事及び専決処分者に対し諸経費に係る損害賠償を請求することを求める。

なお、給与条例主義違反を理由として本件住民監査請求をするに当たっては、広島高等裁判所岡山支部平成21年6月4日判決及び岡山地方裁判所平成20年10月30日判決を参照しているため、これらの判決内容を踏まえた慎重な判断を求める。

また、本件住民監査請求に関しては、県民の税金を使った第三者委員会（検討委員会）を設置すること自体の「必要性」の有無も重要な関連問題であるところ、この点を審議するに当たっては、次の諸事情も十分に考慮していただきたい。

- 1 公開情報によれば、「あいちトリエンナーレ2019」をめぐっては、現在、あいちトリエンナーレ実行委員会（以下「実行委員会」という。）（原告）と名古屋市（被告）との間で、裁判が係属中のところ、実行委員会の会長である知事は、原告の代表者として、「あいちトリエンナーレ2019」の主催者は、「愛知県や名古屋市といった地方公共団体ではない」とし、「あいちトリエンナーレ2019」は「公共事業でもない」と明確に主張している。したがって、知事の

認識によれば、「あいちトリエンナーレのあり方」は、県が行う公共事業とは全く関係のない事項だということになる。

- 2 実行委員会には、会長である知事、会長代行である河村名古屋市長を含む合計15名の、県を代表する委員で構成される実行委員会「運営会議」が組織されており（他にも、有識者部会、幹事会も存在する（あいちトリエンナーレ実行委員会規約第12条）。）、かつ、「実行委員会の運営に関する重要な事項」については、その運営会議にて、自主的・自律的に審議・決定することが予定されていたこと（同規約第13条）は周知の事実である（ちなみに、運営会議の委員の中には、愛知県立芸術大学学長、愛知芸術文化センター総長、公益財団法人愛知県文化振興事業団理事長等の芸術文化や、芸術文化行政に造りの深い方々が多数含まれている）。したがって、知事が、上記運営会議の全くあずかり知らぬところで、検討委員会を設置し、「あいちトリエンナーレ2019」に関わる重要事項を決定することは、上記運営会議の役割を無視するものであり、同規約にも違反しており、このような観点からも、全く無用のことである（なお、知事は、上記運営会議を無視して、自ら組織した検討委員会の判断に藉口して、県民を含む日本国民に対し著しく不快な思い・嫌悪感を催させた、いわゆる「表現の不自由展」を再開させている）。

第2 監査の実施

本件住民監査請求は、法第242条の要件に適合していると認めたので、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

検討委員会及びその前身であるあいちトリエンナーレのあり方検証委員会（以下「検証委員会」という。）の委員（以下「委員」という。）に対して支給した報償費、旅費等

2 監査対象機関

県民文化局文化部文化芸術課

第3 監査結果

1 認定した事実

(1) 法の規定について

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。」と規定している。

また、法第202条の3第2項は、「附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とする。」と規定し、法第203条の2は、非常勤の職員に対して「報酬を支給しなければならない。」とし（同条第1項）、「報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない。」と規定している（同条第5項）。

(2) 検証委員会について

ア 設置の経緯及び根拠について

検証委員会は、「あいちトリエンナーレ2019」の企画である「表現の不自由展・その後」をめぐって議論が生じたことにより、県庁各課室や地方機関に抗議電話が多数入り、一時業務が停滞するなど、県として事実関係を把握し、対応する必要があるため、あいちトリエンナーレのあり方検証委員会設置要綱（以下「検証委員会設置要綱」という。）に基づき、令和元年8月9日付けで設置された。

なお、実行委員会は、同月3日をもって、「表現の不自由展・その後」の展示を中止していた。

イ 設置目的について

検証委員会設置要綱第1条において、検証委員会の設置目的は、あいちトリエンナーレについて、県及び実行委員会等の関係団体における企画、準備、実行の体制、公金を使った芸術作品の展示、芸術活動への支援、開催時の危機管理体制、対外コミュニケーション等のあり方を、客観的・専門的見地から総合的に検証するとともに、今後の類似イベントの充実・改善に向けた意見を聴取する等のために設置するものであり、検証委員会は、あいちトリエンナーレ及び今後の類似イベントの開催に関する改善策等を取りまとめ、その結果を知事に提言することとされていた。

また、第4条において、委員は、第三者的立場から自由に意見を述べることとするとされていた。

ウ 委員の構成について

委員には、知事の就任依頼を受けて、青山学院大学客員教授、慶應義塾大学総合政策学部教授、独立行政法人国立美術館理事、信州大学人文学部教授、京都大学大学院法学研究科教授及び独立行政法人国立美術館国立国際美術館長ら6名が就任した。

なお、検証委員会設置要綱には検証委員会の設置期間の定めはなかったが、検証委員会設置要綱制定の決裁文書には、検証委員会による検討期間は「8月半ばから11月末まで。ただし、必要に応じ中間報告を行う。」とされていた。

エ 検証委員会の開催について

検証委員会は、次のとおり令和元年8月16日、同年9月17日及び25日の計3回にわたり開催された。

会議	開催日	主な内容
第1回	令和元年8月16日	・「表現の不自由展・その後」について意見交換 ・検証委員会の今後の進め方について意見交換
第2回	9月17日	・「表現の不自由展・その後」について調査内容の発表及び意見交換
第3回	9月25日	・「表現の不自由展・その後」に関する調査（中間報告）について意見交換

(3) 検討委員会について

ア 検証委員会から検討委員会への名称変更について

令和元年9月25日に開催された検証委員会第3回会議において、中間報告が知事へ提出されたことに伴い、検証作業に区切りがつき、検証結果を勘案した今後のあり方の検討がこれからの作業の中心となることから、検討委員会に名称が変更されるとともに、検証委員会設置要綱は、同月26日付けで検討委員会設置要綱に改正された。

なお、当該改正における改正点は、検証委員会から検討委員会に名称を変更した点及び座長が必要と認めた場合には会議を非公開とすることとした点であった。

イ 検討委員会の開催について

検討委員会は、次のとおり令和元年10月25日、同年11月21日、同年12月18日、令和2年1月23日及び同年3月24日の5回にわたり開催された。

会議	開催日	主な内容
第1回	令和元年10月25日	・検討委員会の今後の進め方について意見交換
第2回	11月21日	・次回以降のあいちトリエンナーレの運

		営体制について意見交換 ・芸術監督との意見交換
第3回	12月18日	・「表現の不自由展・その後」に関する調査について意見交換 ・「今後の「あいちトリエンナーレ」の運営体制について（第一次提言）」について意見交換
第4回	令和2年1月23日	・次回実行委員会及び支援組織のあり方について意見交換 ・キュレーターへのヒアリング
第5回	3月24日	・「あいちトリエンナーレ2022」の開催に向けた組織体制等の見直しについて意見交換 ・「今後のあいちトリエンナーレへの期待」について意見交換

ウ 検討委員会の廃止について

令和元年12月18日に開催された検討委員会第3回会議において、上記中間報告に更なる検証、修正等を加えた「「表現の不自由展・その後」に関する調査報告書」及び「今後の「あいちトリエンナーレ」の運営体制について（第一次提言）」が知事へ提出され、その後、令和2年3月24日に開催された検討委員会第5回会議において、上記第一次提言をもって最終提言とするとされたことから、同日付けで検討委員会は廃止された。

(4) 委員に支給された費用について

ア 検討委員会設置要綱（以下、検証委員会設置要綱と併せて「設置要綱」という。）には、委員に対して支給する費用についての規定はなかったが、県民文化局は、愛知県自治研修所における研修講師（大学教授）への謝礼の時間単価を参考にして、委員に対する報償費を1時間当たり9,000円と定め、旅費については、職員等の旅費に関する条例（昭和29年愛知県条例第1号）及び職員等の旅費支給規程（同年愛知県訓令第5号）の規定に基づき、委員が検証委員会・検討委員会の会議及び打合せ、あいちトリエンナーレ参加アーティスト等へのヒアリング等に出席した場合に、報償費及び旅費を支給していた。

イ 委員に対して支給された報償費及び旅費は、次のとおりであった。

支給日	報償費	旅費
令和元年9月30日	1,332,000円	384,700円
10月31日	2,511,000円	643,510円
11月29日	567,000円	294,170円
12月27日	279,000円	101,540円
令和2年1月31日	351,000円	211,770円
2月28日	261,000円	114,050円
3月31日	9,000円	29,800円
4月27日	144,000円	121,770円

2 判断

以上の認定した事実に基づき、請求人の主張を踏まえ判断する。

(1) 検証委員会・検討委員会の附属機関該当性について

ア 法第138条の4第3項の解釈について

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。」と規定している。

この附属機関条例主義の適用対象となる「附属機関（審査、諮問又は調査のための機関）」を定義した法令の規定や最高裁判決はなく、かつ下級審判決では多様な判断が示されている状況にあり、その意義が問題となる。

同項は、昭和27年に新設されているが（同年法律第306号）、衆参両議院の地方行政委員会及び衆参両議院の本会議の各会議録からは、立法趣旨は必ずしも明らかでない。しかし、この規定が新設される前には、附属機関の設置が、首長の組織編成権限に当然に含まれ、条例によることなく、任意に設置することができたことを考えると、その当時、議会のコントロールなく首長が独自の判断で多様な附属機関を設置していたことがうかがわれる。この新設規定は、これに歯止めをかけるものであり、首長は、附属機関を設置するためには、条例によることとし、議会の議論を経ることによって、首長の組織編成権限の濫用による行政機関の肥大化及び事実上の行政組織の改変等を防止しようとしたものと解される。

そのように考えると、同項にある「附属機関」とは、「審査、諮問又は

調査のための機関」であり、行政組織の一部と位置付けられるものであって、設置に当たり議会の議論を経ることなく首長による任意の設置を認めれば、行政機関の肥大化等につながるおそれのある機関を意味するものと解される。仮に、その機関が附属機関に該当するにもかかわらず、法律又は条例に基づかず設置されたとすれば、同項に違反する違法なものとなることは請求人の指摘するとおりであり、その附属機関該当性の有無については十分検討されなければならない。

他方、議会の議論を経ることがなかったとしても、首長の組織編成権限の濫用による行政機関の肥大化及び事実上の行政組織の改変等を招かず、同項の趣旨に反しない組織であれば、安易な解釈は許されるものではないが、仮に「審査、諮問又は調査のための」委員会等に形式的に該当するものであっても、これは同項の「附属機関」に該当せず、首長の合理的な組織編成権限に委ねられると考えられる。この点、首長において行政運営の参考とするための「審査、諮問又は調査のための」組織の全てを「附属機関」に該当すると解することは、いかにも硬直的であり、その設置に伴う首長及び議会の時間的・労力的な負担は非効率・不経済・迅速性の欠如となるばかりでなく、到底、住民のためになるとは思えない。

このように同項の「附属機関」を解することで、首長の組織編成権限と同項の求める趣旨を合理的に調整することが可能になるものとする。

イ 具体的検討

以下、検証委員会・検討委員会が同項の「附属機関」に該当するか否かにつき、検証委員会・検討委員会の設置に至る経緯及び緊急性の有無、設置目的等及び期間、意見を求められた事項並びに審議内容及び審議結果の執行機関の取扱い等が同項の趣旨に反することがないかについて、認定した事実と公知の事実を総合考慮の上検討する。

(ア) 検証委員会・検討委員会の設置に至る経緯及び緊急性の有無について

県は、文化芸術振興を推進するため、従前からあいちトリエンナーレ事業を文化芸術政策全体推進のための先導的役割を担う重要な取組として位置付けて、平成22年から3年ごとに開催してきたところ、平成30年3月には、愛知県文化芸術振興条例（同年愛知県条例第2号）を制定し、同年7月には、「あいち文化芸術振興計画2022」を策定するなど注力を続けていた。

ところが、4回目のあいちトリエンナーレとして令和元年8月1日に開幕した「あいちトリエンナーレ2019」では、開幕直後から、その企画にあった「表現の不自由展・その後」をめぐり大きな議論を生み、一部の展示が一時中止になるなど大きな混乱が起こった。これを契機として、県の担当部局だけでなく県庁各課室や地方機関に抗議電話が多数入り一時業務が停滞するなどの状態に陥った。このため、県は、この事実関係の確認と事態收拾が急務となり、検証委員会が急遽設置されたことが認められる。

(イ) 設置目的等及び期間

a 設置目的等について

設置目的は、あいちトリエンナーレに関する諸問題についての客観的・専門的見地からの総合的な検証、今後の類似イベントの充実・改善に向けた意見の聴取等並びにあいちトリエンナーレ及び今後の類似イベントの開催に関する改善策等の取りまとめ並びにその結果の知事への提言のためであった。

また、委員は、美術館運営に関わる、あるいは、憲法、公共政策等に関する専門家によって構成され、その人数は6名という少人数であった。

b 設置期間について

検証委員会は第1回会議（令和元年8月16日）から第3回会議（同年9月25日）まで、また、検討委員会は第1回会議（同年10月25日）から第5回会議（令和2年3月24日）で廃止されるまで、会議総数は8回、設置期間は7か月程であった。

(ウ) 意見を求められた事項

意見を求められた事項は、設置目的に沿ったあいちトリエンナーレに関する個別かつ限定的なものであった。

(エ) 審議内容及び審議結果の執行機関の取扱い

a 審議内容

意見を求められた事項について審議を重ね、検証委員会は、「表現の不自由展・その後」の検証から始め、第3回会議（令和元年9月25日）時に中間報告書を提出し、展示の再開に向けた条件や意見も述べている。続いて、検討委員会は、第3回会議（同年12月18日）に「「表現の不自由展・その後」に関する調査報告書」及び「今後の「あいちトリエンナーレ」の運営体制について（第一次提言）」と題

する書面を知事に提出し、第5回会議（令和2年3月24日）において、当該第一次提言を最終提言とすることが確認された。

b 審議結果の執行機関の取扱い

県は、検証委員会・検討委員会を意見交換・意見聴取の場とし、検証委員会の中間報告を参考にして、「あいちトリエンナーレ2019」を速やかに再開する方向に向けて動き、また、検討委員会の報告・提言等を、今後のあいちトリエンナーレの組織・運営のあり方の参考としたのである。

ウ 評価

県は、これまで文化芸術振興推進の中核事業としてあいちトリエンナーレ事業を位置付けていたところ、「あいちトリエンナーレ2019」では、展示内容の一部である「表現の不自由展・その後」によって開幕直後から大きな混乱が生じ、早急な事態の收拾を余儀なくされた。また、このことは、国民の重要な人権である憲法第21条（表現の自由）に関わる重要な問題でもあった。県が、これらの事情の下、独断に陥ることなく民意を反映すべく、あいちトリエンナーレに関する諸問題についての客観的・専門的見地からの総合的な検証、今後の類似イベントの充実・改善に向けた意見聴取を目的として、専門家を構成員とする検証委員会・検討委員会を緊急かつ臨時的に設置したことは、これを是認できる。なお、請求人が指摘するとおり、「あいちトリエンナーレ2019」の主催者は、法的には実行委員会であり県でないことが認められ、検証委員会・検討委員会の意見が実行委員会の決定を拘束するものではないことは言うまでもない。加えて、実行委員会内に運営会議があることを考慮しても、あいちトリエンナーレ事業が県にとって重要施策であり、それに関して重大な事態が発生したことからすれば、県として検証委員会・検討委員会を緊急かつ臨時的に設置して、それに関する諸事項を検討する必要性を否定できるわけではない。

以上のことからすれば、検証委員会・検討委員会の設置は、議会の議論を経ることがなかったとしても、知事の組織編成権限の濫用による行政機関の肥大化及び事実上の行政組織の改変等を招くおそれはなく、「審査、諮問又は調査のための機関」とは認められない。なお、住民の権利義務に影響を及ぼす提言を行う組織でもない。

よって、検証委員会・検討委員会は、法第138条の4第3項の趣旨に反した組織とはいえず、同項の「附属機関」に該当するとまではいえない。

(2) 委員に支給された費用について

請求人は、設置要綱に基づいて委員に支払われた費用が給与条例主義に反して違法であると主張する。

検証委員会・検討委員会の附属機関該当性についての判断は上記のとおりであり、請求人の請求には理由がないが、念のため、委員に支給された費用の根拠あるいは金額が県の規定に準拠して支払われているか否か、あるいは、その金額が適正・妥当か否かについて検討する。

この点、委員に支払われた費用については、設置要綱に規定はなく、謝礼としての報償費及び実費弁償としての旅費が支給されていたことが認められるものの、委員は検証委員会・検討委員会の設置目的に沿って審査、調査又は提言の職務を遂行しており、本件旅費が県の条例等の規定に基づいて支払われたことを含めて、適正・妥当性を欠くものではない。

また、本件報償費は、愛知県自治研修所における研修講師（大学教授）への謝礼の金額を参考に、1時間当たり9,000円としていることも委員の専門性の高さから考慮すれば、高額に失するとはいえない。

第4 結論

以上述べたとおり、請求人の請求は、理由がないものと認められるので、本件住民監査請求を棄却する。