

加 監 公 表 第 1 号

令 和 5 年 1 月 19 日

加古川市監査委員 井ノ口 淳 一

加古川市監査委員 北 本 敏

加古川市監査委員 藤 原 繁 樹

加古川市監査委員 井 上 恭 子

## 監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された加古川市職員措置請求（令和4年11月24日付け受理）について、同条第5項の規定により監査を実施した結果を次のとおり公表します。

## 1 請求人

(住所・氏名 省略)

## 2 請求の受理

加古川市職員措置請求（以下「本請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。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、令和4年11月24日付けで受理した。

なお、令和4年12月14日に請求人から本請求に係る証拠（追加の事実証明書）の提出があった。

## 3 請求の要旨

本請求の要旨は次のとおりである。

### (1) 加古川市女性団体連絡会（以下「連絡会」という。）の事務局に係る職員の人件費（令和3年度分、令和4年度分）について

加古川市（以下「市」という。）が通知している「団体への関与について」では、市職員が他の団体の事務に職務として従事する場合の基準について、関与しようとする団体が公共的団体でなければ、関与できないと定められている。連絡会の事務局は市民活動推進課が担っているが、連絡会が公共的団体であると分かる資料は一切存在せず、組織自体の存在も確認できないことから、連絡会は市が関与する公共的団体とは認められない。

また、加古川市事務分掌規則（昭和44年規則第24号。以下「事務分掌規則」という。）において、市民活動推進課の事務分掌として「女性活躍の推進に関すること。」と規定されているが、当該規定との関係が明らかでないこと及び連絡会の事務局業務を担っている職員に係る職務専念義務の免除の手続も行われていないことから、連絡会の事務局を市が担うことは問題であると思われる。

よって、次の措置を求める。

・連絡会の事務局に係る職員の人件費（令和3年度分、令和4年度分）（以下「本件人件費」という。）の返還

#### 4 監査の実施

##### (1) 監査の対象

本請求書、これに添付された事実証明書及び請求人の陳述により、次の項目について監査を実施した。

##### ア 本件人件費について

市職員が連絡会の事務局業務に従事したこと及び同業務に従事した市職員に市が給与等（令和3年度分、令和4年度分）を支出したことは違法又は不当であるか。

##### (2) 監査の対象部

市民協働部

##### (3) 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設け、令和4年12月14日に請求人から陳述を受けた。

##### (4) 監査の対象部に対する調査

市民協働部職員（以下「関係職員」という。）に対して、令和4年12月14日に事情聴取を行うとともに、関係書類等の調査を行った。

関係職員から聴取した内容等はおりのとおりである。

##### ア 男女共同参画について

市では、加古川市総合計画（令和3年3月策定）の基本目標「心豊かに暮らせるまち」をめざし、性別にかかわらず一人一人の個性と能力を發揮し、心豊かに暮らせる社会を実現するため、誰もが活躍できる環境づくりを促進するとともに、仕事・家庭・地域における男女共同参画を推進している。また、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）第14条第3項に規定される「市町村の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画」（以下「市町村男女共同参画計画」という。）として、平成11年度に加

古川市男女共同参画行動計画を策定し、施策の推進に取り組んでいる。

平成30年度の政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成30年法律第28号）の施行、令和元年度の女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成27年法律第64号。以下「女性活躍推進法」という。）の改正など、女性の参画拡大を進める法が整備され、令和2年度に策定された国の第5次男女共同参画基本計画では、「あらゆる分野における女性の参画拡大」が柱に据えられ、さらなる取組が進められているところである。

令和3年3月に策定した第5次加古川市男女共同参画行動計画においても「あらゆる分野における女性の参画拡大」を重点目標1に掲げ、政策・方針決定過程への女性の参画拡大を進めるため、女性のネットワークづくりへの支援を取組内容としている。具体的には、働く女性の自主グループ等の組織、活動、交流の支援に取り組むこととしている。また、重点目標2には「仕事・家庭・地域における男女共同参画の推進」掲げ、町内会・自治会やPTA、市民団体等、地域活動において活躍できる女性リーダーを育成するため、地域活動への参加、参画を推進することとしている。

#### イ 連絡会について

連絡会は、加古川市女性団体連絡会規約（以下「規約」という。）において、その目的を「加古川市における女性の各団体、グループ等（以下「女性団体」という。）が、相互にその立場を尊重し、かつ、交流及び連携を図りながら、地域活動への女性の参画並びに地域コミュニティづくりを推進し、もって男女共同参画社会の実現に寄与すること」と定めている。

また、連絡会は、規約において、「女性団体の相互の連絡調整及び情報交換に関すること」「女性団体の親睦、交流及び研修に関すること」「女性団体の広報及び啓発に関すること」「その他前条の目的達成のため必要な事業」を行うと定めている。そして、令和3年度は役員会の開催（4回）、視察研修、市民公開講座兼リーダー研修会及び男女共同参画週間において構成団体（2団体）が企画した公開講座を実施している。令和4年度は、これまでに役員会の開催（2回）、男女共同参画週間において構成団体（2団体）が企画した公開講座を実施しており、今後は役員会の開催、視察研修及び市民公開講座兼リーダー研修会の実施が

予定されている。なお、両年度とも、役員会は市の連絡会議と兼ねて開催し、男女共同参画週間における公開講座、視察研修及び市民公開講座兼リーダー研修会はいずれも本市主催事業として、連絡会との協働（共催、事業協力等）により実施しているところである。

組織については、規約において、市内で活動する女性団体のうち、相互にその立場を尊重し、かつ、交流及び連携を図りながら、地域活動への女性の参画並びに地域コミュニティづくりを推進し、もって男女共同参画社会の実現に寄与するという目的に賛同するもので構成すると定められている。連絡会は、平成16年度に市教育委員会が市内で個々の目的に向かって活動する女性団体に立ち上げを呼び掛け、「それぞれの女性団体の自主性を生かしながら、団体相互の連携を図り、活動の相乗効果を促し、より効果的な活動や協働によるまちづくりへの参画等女性団体のネットワーク化とその支援をしていく」という趣旨等に賛同した団体が構成団体となり設立されたが、現在も設立当初の趣旨等を継承しており、令和4年4月1日現在10団体（令和3年度も同様）で構成されている。

また、事務局については、規約において、「市民協働部市民活動推進課（男女共同参画センター）内におく。」と定められている。連絡会設立当初、事務局は教育指導部青少年育成課内に置かれていたが、平成17年度に企画部政策企画局政策企画課（男女共同参画センター）内、平成19年度に企画部政策企画局男女共同参画センター内、平成29年度に協働推進部男女共同参画センター内、令和3年度から市民協働部市民活動推進課（男女共同参画センター）内に置かれている。

連絡会が公共的団体と認められないとの指摘があるが、連絡会は規約に定めているように、本市における女性団体が、相互にその立場を尊重し、かつ、交流及び連携を図りながら、地域活動への女性の参画並びに地域コミュニティづくりを推進し、もって男女共同参画社会の実現に寄与することを目的とした公共的な活動を行う団体である。また、その組織自体が確認できないとの主張であるが、連絡会の組織の構成、役員の数、役員を選出方法、役員の任期、役員の任務、役員会の構成と審議事項、役員会の議事の表決及びその他の事項については規約に定められ、組織として存在している。

#### ウ 連絡会の事務局業務について

連絡会の事務局業務は、事務分掌規則の「女性活躍の推進に関すること。」に基づいて、市民活動推進課男女共同参画係の事務分担表において「加古川市女性団体連絡会の団体事務」と明記したうえで、職務として従事しているところである。事務局業務の主なものは、①役員や関係機関との連絡調整、②男女共同参画などに関する情報提供、③会議に関する事務などである。

第5次加古川市男女共同参画行動計画は、男女共同参画社会基本法第14条第3項の規定に基づく「市町村男女共同参画計画」であるとともに、女性活躍推進法第6条第2項の規定に基づく「市町村の区域内における女性の職業生活における活躍の推進に関する施策についての計画」（以下「市町村推進計画」という。）としても位置付けて策定している。第5次加古川市男女共同参画行動計画においては、女性の活躍がこれまで以上に必要とされており、「女性のネットワークづくりへの支援」や「地域活動への参加、参画の推進」を取組内容としている。「女性活躍の推進」との関係性が理解できないとの指摘であるが、活動分野を超えて団体相互のネットワークが構築されることにより、多様な視点や新たな発想を取り入れ、女性団体の活動が充実し、発展することで地域活動への女性の参画が図られ、女性のエンパワーメントにつながっている。

また、男女共同参画センターの役割は、行政主導による男女共同参画の推進のみならず、女性団体を含む多様な主体が、男女共同参画の視点から連携・協働し、男女共同参画社会を実現させることである。このため、男女共同参画に関する情報提供、研修、自主的活動の場の提供により、男女共同参画推進の拠点として住民等の活動を支援するものである。

これらのことから、地域活動への女性の参画並びに地域コミュニティづくりを推進し、もって男女共同参画社会の実現に賛同する女性団体によって構成される連絡会の事務局業務は、男女共同参画社会を実現するという行政目的達成のために密接不可分なものであり、「市がなすべき責を有する職務」として地方公務員法（昭和25年法律第261号）第32条に基づく職務命令により職務として従事していることから、本件人件費を返還する必要はないと考えている。

## 5 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員 井ノ口 淳 一

加古川市監査委員 北 本 敏

加古川市監査委員 藤 原 繁 樹

加古川市監査委員 井 上 恭 子

## 6 監査の結果

### (結 論)

本請求を棄却する。

### (事実の確認及び判断)

次のとおり事実を確認のうえ判断した。

#### (1) 本件人件費について

請求人は、連絡会が公共的団体と分かる資料がなく、組織自体の存在も確認できないことから、連絡会は市が関与する公共的団体とは認められないと主張している。また、事務分掌規則において、市民活動推進課の事務分掌として「女性活躍の推進に関すること。」と規定されているが、当該規定との関係が明らかでないこと及び連絡会の事務局業務を担っている職員に係る職務専念義務の免除の手続も行われていないことから、連絡会の事務局を市が担うことは問題であるとし、本件人件費の返還を主張している。

#### ア 市職員が市以外の団体の事務に従事する場合の規定について

市職員には地方公務員法第35条の規定により、職務に専念する義務が課せられている。よって、基本的には市以外の団体の事務に従事する際には任命権者の承認が必要である。また、市職員を市以外の団体の事務に従事させる方法としては、退職又は休職して派遣する場合以外では「職務に専念する義務の免除」（加古川市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和26年条例第44号））による方法と「職務命令」による方法があるとされている。

なお、東京高裁平成19年3月28日判決によれば、「当該団体の事務がその

性質や内容等に照らし地方公共団体の事務と同一視し得るような特段の事情が認められ、かつ、職員に対する地方公共団体の指揮監督が及んでいると認められるような場合であれば、職員を地方公共団体以外の団体に派遣しその事務に従事させることは違法とならないものというべきである。」とされている。

さらに、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成12年法律第50号）によれば、一般職員を派遣することができる団体は同法第2条に「…次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるもの（以下この項及び第3項において「公益的法人等」という。）との間の取決めに基づき、当該公益的法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員（条例で定める職員を除く。）を派遣することができる。」とされている。また、同法第6条第2項では「派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものである場合又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務である場合には、地方公共団体は、前項の規定にかかわらず、派遣職員に対して、その職員派遣の期間中、条例で定めるところにより、給与を支給することができる。」と定めている。

加えて、平成28年12月1日付けで市危機管理室長から各所属長宛てに通知された文書「市が事務局機能を担っている団体等に係る適切な事務執行について（依頼）」では、市が関わる各種団体等の適正な運営や業務執行の確保を図るため、団体の職務に従事する際の指針が示されている。当該文書の別紙1「団体への関与について」では、市が当該団体等へ関与（職務として従事）するための基本的な考え方として、以下の4つの条件を挙げている。

(ア) 関与しようとする団体が「公共的団体」であるか。（農業協同組合、森林組合、商工会等の産業経済団体、社会福祉協議会、青年団、婦人会等の文化事業団体など、公共的な活動を営むものは全て含まれ、公法人でも私法人でもよ

く、また法人でなくてもよいとされている。(行政実例 昭和24年1月13日、昭和34年12月16日)

(イ) 関与しようとする団体の「職務」が、市の職務遂行に関し密接な関連があるか。

(ウ) 関与しようとする団体の「職務」が「市がなすべき責を有する職務」として位置付けられ、市の本来業務と密接不可分として判断されるか。

(エ) 事務分掌規則等や所属の事務分担表等で明文化されているか。(明文化する予定も含む。)

#### イ 連絡会の位置付けと本件人件費の支出について

このような視点で、市職員が連絡会の事務局業務に従事し、市が給与等の人件費を支出したことが違法又は不当であるかを検討した。

関係職員への聴取によると、市職員は「職務命令」により連絡会の事務局業務に従事している。連絡会の事務局としての職務内容は、役員や関係機関との調整、男女共同参画などに関する情報提供、会議に関する事務などである。

一般に、市と密接な関係にある団体であっても、あくまで別団体であることから、当該団体の全ての事務を市の事務と同一視することはできず、団体固有の事務があると考えられる。したがって、団体の事務のうち市職員が従事する事務の範囲については、一律に判断するのではなく、従事する団体の性質、行政との関係、従事する事務の内容等について、個別具体的に検討する必要がある。その意味で、市職員が従事できる事務の範囲は、市長の政策的判断等による部分があると考えられる。もちろん、このような裁量権には一定の限界が存在することに留意しなければならない。

そこで、改めて本請求の場合を検討すると、連絡会は市内で活動する女性団体で構成され、市内における女性団体が相互にその立場を尊重し、かつ、交流及び連携を図りながら、地域活動への女性の参画並びに地域コミュニティづくりを推進し、もって男女共同参画社会の実現に寄与することを目的とし、平成16年度に設立された任意団体である。そして、連絡会の組織の構成、役員の数、役員を選出方法、役員の任期、役員の任務、役員の構成と審議事項、役員の議事の表

決等に関する規定が規約に定められており、連絡会は、役員会を開催するほか、市と協働で実施している公開講座や視察研修等においても企画・立案するなど、市と協力して事業を行っている。このように、連絡会は組織として存在しており、設立以来、男女共同参画拡大の施策の一部を担ってきている。

令和3年3月に策定された第5次加古川市男女共同参画行動計画は、男女共同参画社会基本法第14条第3項の規定に基づく「市町村男女共同参画計画」であるとともに、女性活躍推進法第6条第2項の規定に基づく「市町村推進計画」として位置付けられており、重点目標1として「あらゆる分野における女性の参画拡大」、重点目標2として「仕事・家庭・地域における男女共同参画の推進」を掲げ、「男女が互いに思いやり 自分らしく ともに生きるまち」をめざすこととしている。

第5次加古川市男女共同参画行動計画における重点目標1のうち、推進項目①「政策・方針決定過程への女性の参画拡大」では、多様性に富んだ活力ある経済社会を構築し、将来にわたって持続させるため、人材の活用、多様な視点の導入、新たな発想の取り入れ等の観点から、あらゆる分野において女性の参画拡大を進めることとし、「女性のネットワークづくりへの支援」の取組として、女性団体や働く女性の自主グループ等の組織、活動、交流を支援することとしている。また、推進項目②「就労の場における女性の活躍」では、女性が自己の意思に基づき、幅広い就労の場で活躍できるように支援すること及び企業が女性の活躍に向けた取組を円滑かつ効果的に実施できるよう、必要な環境の整備等を支援することとし、「女性のエンパワーメントの推進」の取組として、リーダーとしての能力の獲得やキャリア形成、スキルアップ等、女性が自ら力をつける機会を提供することとしている。このほか、重点目標2のうち、推進項目⑤「互いに支え合う地域づくり」では、一人一人が地域社会の一員としての自覚と責任を持ち、自発的かつ自律的に活動に参加し、互いに支え合って生きることのできる地域づくりを進めることとし、「地域活動への参加、参画の推進」の取組として、町内会・自治会やPTA、市民団体等、地域活動において活躍できる女性リーダーを育成することとしている。

連絡会の活動は、その活動を通じて、各構成団体の活動分野を超えて団体相互

のネットワークが構築されることにより、多様な視点や新たな発想を取り入れ、女性団体の活動が充実し、発展することで地域活動への女性の参画が図られ、女性のエンパワーメントの推進につながっている。

そして、連絡会は、市と協力して事業を行うことで、構成団体によるネットワークづくりや公開講座等を通じて女性が共同参画を図るための機会を提供するなど、男女共同参画社会基本法及び女性活躍推進法に基づき策定された第5次加古川市男女共同参画行動計画に掲げる「男女が互いに思いやり 自分らしく ともに生きるまち」の実現という行政目的と密接不可分な活動を行っている。また、連絡会は、女性団体を含む多様な主体が連携・協働し、互いに尊重し合って暮らせる社会の実現に向けて、誰もが活躍できる環境づくりを促進し、仕事・家庭・地域における男女共同参画を推進していくうえで重要なパートナーである。

このように、連絡会は、市とは別の団体ではあるが、その設置目的、事業内容からみて、心豊かに暮らせるまちをめざし、男女共同参画拡大に係る各種事業を市と一体となって推進する共同事業体的性格を持った団体と考える。

(参考)

加古川市総合計画では、人と人がともにささえあいながら、市民や事業者との「協働」により“夢と希望を描き 幸せを実感できるまち 加古川”の実現に向け、各種事業に取り組んでいくことが掲げられている。そして、その基本目標の一つである、「心豊かに暮らせるまち」には、互いに尊重し合って暮らせる社会を実現するため、「男女共同参画社会の形成」が掲げられ、性別にかかわらず一人一人の個性と能力を発揮し、心豊かに暮らせる社会を実現するため、誰もが活躍できる環境づくりを促進するとともに、仕事・家庭・地域における男女共同参画を推進することとしている。具体的には、「女性活躍の推進」として、女性が希望どおりに就業でき、女性が持てる力を十分に発揮することができる機会の確保や環境づくりを促進すること、また、「男女共同参画に関する啓発・情報発信の推進」として、誰もが仕事・家庭・地域において、豊かで充実した生活を送ることができるよう、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）についての理解と普及を促進するなど、様々な機会をとらえて男女共同参画に関する啓発や情報発信を行うことの重要性が明記されている。

また、第5次加古川市男女共同参画行動計画では、「男女が互いに思いやり自分らしく ともに生きるまち 加古川」を基本理念としている。当該計画では、多様性に富んだ活力ある経済社会を構築し、将来にわたって持続させるため、人材の活用、多様な視点の導入、新たな発想の取り入れ等の観点から、あらゆる分野において女性の参画拡大を推進することが明記されている。

こうしたことから、連絡会は、加古川市総合計画や第5次加古川市男女共同参画行動計画に基づき、女性団体が相互にその立場を尊重し、交流や連携を図りながら、地域活動への参画やコミュニティづくりを推進し、あらゆる分野における女性の参画拡大を進めるうえで不可欠な存在であり、連絡会の事務局業務を市の事務として市職員で行うことは、政策的判断として不合理とはいえない。

なお、一般的には、連絡会は市とは別団体であることから、連絡会固有の事務が存在すると考えられる。したがって、これら連絡会固有の事務に市職員が従事する際は、前述のように、派遣や職務に専念する義務の免除等について任命権者による承認を得ておく必要がある。しかしながら、連絡会固有の事務としては、役員会関係や名簿作成等が考えられるが、連絡会の活動等に係る連絡調整などの市の事務と切り離して取り扱うことは困難である。そのため、一部に連絡会固有の事務を包含していたとしても、それは職務命令に併せ、職務に専念する義務が包括的かつ黙示的に免除され、全体としては市の事務と解することができる。

また、連絡会の事務局業務については、事務分掌規則第9条において市民活動推進課の事務分掌として「女性活躍の推進に関すること。」と規定されている。さらに、市民活動推進課男女共同参画係の事務分担表において、「加古川市女性団体連絡会の団体事務」と明文化されていることから、市職員は職務として従事しているといえる。

以上のことから、連絡会の事務局業務は、市の事務と同一視できる程度に高い公共性、公益性があり、市がなすべき責を有する職務であるため、職務命令により連絡会の事務局業務に市職員に従事させることは、違法又は不当とはいえず、請求人の主張には理由がないと判断する。