

監査公表第8号

平成27年7月13日付けで受理した彦根市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき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27年(2015年)9月8日

彦根市監査委員 若林忠彦

## 彦根市職員措置請求に係る監査結果

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

住所 彦根市

職業・氏名 (略)

#### 2 請求の受理

本件請求は、平成27年7月13日に提出され、書面で確認できる範囲においては法定要件を具備しているものと認めため、同日付で受理することとした。

#### 3 請求の要旨

本件請求の要旨は次のとおりである。

彦根市の本庁舎耐震化整備事業は、ほぼ5年の歳月を費やして彦根市職員（以下、「職員」という。）および彦根市議会（以下、「市議会」という。）において検討を重ねてきた結果、既に市議会において予算の議決を得て、市庁舎耐震整備基本計画策定委託業務231万円、市庁舎耐震化整備工事実施設計委託業務1,827万円、合計2,058万円を執行し、その成果物（以下、「現行案」という。）に基づき着工するばかりになっていた。

しかし、大久保貴彦根市長は、就任後、市の財政が厳しく平成29年度当初予算が組めないと誤解し、事業費抑制のため工法の見直しを検討することにした。その結果、現行案の耐震工法では9億8,100万円であった事業費が、制震工法では13億3,600万円もかかることになり、差引3億5,500万円も費用が嵩み、当初の意図に反する見込みとなった。

にもかかわらず、大久保市長は、平成26年12月市議会において、平成26年度彦根市一般会計補正予算（第6号）として、制震工法による本庁舎耐震化整備事業の設計委託料1,500万円を提案した。これに対して市議会は、次の5項目に特段の配慮をすべきであるとの付帯決議を付してこの予算案を可決した。

- ① これ以上の庁舎の分散化を避けるとともに、耐震補強のできていない市民会館にある各部局の執務スペースを本庁舎に確保するため、耐震化工事に併せて本庁舎の増築を行うこと。
- ② 防災拠点となるべき危機管理対応部署を本庁舎に設けること。
- ③ 窓口のワンフロア化を実現すること。
- ④ 来庁者の駐車スペースを確保すること。
- ⑤ 工事期間中の仮設庁舎を本庁舎敷地内に建設すること。

しかし、大久保市長は、付帯決議を全く尊重せず、個人的な考えのもとに設計委託を執行した。その結果、平成 27 年 5 月 28 日に開催された市議会の全員協議会において提示された本庁舎耐震化整備案（以下、「6 月定例会時点案」という。）は、付帯決議の重要な部分（第 1、3、5 項）に何ら配慮していないものとなった。

このような大久保市長の行為は、市議会の付帯決議を全く無視したものであり、地方自治法（以下、「法」という。）第 138 条の 2 に規定する地方公共団体の執行機関としての誠実義務に違反する違法行為である。

よって、大久保市長に対し、設計委託料金に相当する 1,500 万円の返還を求める。

なお、提出された事実証明書は次のとおりである。

- ① 議案第 83 号平成 26 年度(2014 年度)彦根市一般会計補正予算(第 6 号)に付する付帯決議
- ② 6 月定例会時点案の立面図、増築部分図、仮設庁舎配置図
- ③ 現行案の立面図、工事完了後配置図、工事中配置図
- ④ 近江同盟新聞 8 部（平成 27 年 6 月 4 日付～同年 6 月 26 日付）

## 第 2 監査の実施

### 1 請求人の証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 27 年 7 月 31 日に請求人に対し、新たな証拠の提出および陳述の機会を与えた。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- (1) 平成 27 年 7 月 24 日に開催された市議会の全員協議会に資料として配布された「本庁舎耐震化整備工事（案）比較表」によれば、設計委託料は現行案および 6 月定例会時点案に係る支出のほか、さらに 1,700～1,800 万円が必要なることを理解されたい。
- (2) 前記の全員協議会において、本庁舎の前面に増築する案（以下、「前面 5 階案」という。）および後面に増築する案（以下、「後面 5 階案」という。）につき市の担当部から説明が行われたが、この時点で大久保市長はこれらの案を了解していなかった。しかし、平成 27 年 7 月 30 日付の中日新聞には、大久保市長は同年 7 月 29 日の定例記者会見において、「(庁舎を) 増築する方向で検討している」と話し、また「増築庁舎の規模や建設位置についての明言は避けたが、『付帯決議の内容を吟味し、職員の意見も聞いてしかるべき時期に示す』とした」と書かれている。このことから、大久保市長は 6 月定例会時点案の設計に当たり付帯決議の内容を吟味していなかったのではないかと思われる。
- (3) 同年 7 月 30 日付の京都新聞には、大久保市長は「来年のゴールデンウィーク以降に増築・耐震化工事に入りたい意向を明らかにした。」と書かれている。1,500 万円の予算で設計する耐震化工事を行うとしていたものが、さらに増築工事も行くと変

更された。その場合 1,500 万円の予算が全く無駄になるばかりか、さらに 1,700～1,800 万円の設計委託料が必要になる。付帯決議をきちんと吟味して実施していれば、このような二度手間・二重の損失をしなくて済んだと思われる。

なお、請求人から提出された新たな証拠は次のとおりである。

- ① 平成 26 年 12 月彦根市議会定例会会議録（第 22 号）
- ② 本庁舎耐震化整備工事（案）比較表
- ③ 6 月定例会時点案・前面 5 階案の立面図、後面 5 階案の平面図
- ④ 中日新聞および京都新聞（平成 27 年 7 月 30 日付）

## 2 関係職員の事情聴取等

法第 199 条第 8 項の規定に基づき関係書類を調査するとともに、平成 27 年 8 月 6 日に関係職員である大久保市長、総務部および同部公有財産管理室の職員に対し事情聴取を行ったところ、次のような陳述がなされた。

（陳述の要旨）

- （1）付帯決議は、予算の承認後に市議会の意思を表明されたものと考えている。その趣旨は特段の配慮を願うものとして受け止め、そうするようにできる限りの努力をした。
- （2）大久保市長は、平成 27 年 6 月市議会の本会議における個人質問に対して、就任後、財政担当者から中期財政計画につき市の財政が厳しく平成 29 年度当初予算が組めないとの説明を受けたと一旦は答弁した。しかし、正確には基金を使ってようやく当初予算が組めるというものであったと、その後の答弁において修正した。
- （3）大久保市長は、就任後に財政担当者から受けた説明に加え、学校給食センターの整備や紫雲苑・JR 稲枝駅舎の改築という大型公共事業が集中していることから、市の財政状況は非常に厳しいと認識していた。そのため、全体の事業費を抑制するという発想のもとに、大規模事業の内容を見直す中で、本庁舎耐震化整備工事の工法見直しを検討することにした。
- （4）総事業費の抑制を図るため現行案の耐震工法を制震工法に変更することにより、本庁舎耐震化のみに係る事業費の見込みは 9 億 8,100 万円から 13 億 3,600 万円となり、3 億 5,500 万円増加することになった。しかし、減少する執務スペースが大幅に圧縮されることになり、これを事業費に換算すれば、逆に約 2 億円の事業費が減少することになる。従って、工法見直しにより総事業費を抑制するという当初の意図は達成されることになる。
- （5）平成 26 年 12 月市議会において補正予算として 1,500 万円の議決を得た実施設計委託料の執行に当たって、受託業者と付帯決議についての協議等を行っていない。それは、議決を得た補正予算の内容はあくまで制震工法による本庁舎耐震化整備に係る実施設計委託であったためである。
- （6）付帯決議への配慮については次のとおり対応した。

- ① 付帯決議 1 については、耐震化する本庁舎の寿命を勘案してそれに見合う投資として 1 階部分の増築案を示した。
  - ② 付帯決議 2 については、危機管理室を本庁舎に戻すよう設計している。
  - ③ 付帯決議 3 については、そもそも福祉事務所を含むすべてをワンフロア化することは困難であるため、本庁舎内の 1 階と 2 階の窓口を 1 階に配置してワンフロア化を図ることにした。
  - ④ 付帯決議 4 については、来庁者の駐車スペースは確保している。
  - ⑤ 付帯決議 5 については、付帯決議の前文にもあるとおり来庁者と職員の安全確保の観点から、あえて仮設庁舎を本庁舎敷地外に設置することにした。
- (7) 本庁舎の耐震化整備を検討するに当たっては、彦根市庁舎耐震化整備検討委員会における建築工学や防災、危機管理等の専門家の意見を踏まえるとともに、適宜、職員の意見も聴取しながら判断しており、大久保市長の個人的な見解によって工法の変更等が行われたということはない。
- (8) 今回の実施設計委託は、あくまで制震工法による耐震補強設計業務であり、増築とは別個のものである。よって、今後増築工事を実施することになったとしても、当該設計が無駄になることはない。
- (9) 大久保市長は、平成 27 年 3 月市議会の本会議における代表質問に対して、付帯決議への配慮については実施設計を進めていく中で検討していくと答弁した。実際、付帯決議のうち第 5 項以外については、実現に向けた努力をしてきたし、現在もしている。
- (10) 本庁舎耐震化整備については、平成 27 年 6 月市議会において修正補正予算の議決後、市議会とのやり取りを踏まえながら全ての部局から職員の意見を聴取するなどして検討を加えるとともに、駐車スペースの確保については滋賀県との交渉を進めている。

### 3 事実関係の確認

本件請求について、書類による監査、関係職員からの事情聴取等により、次のとおり事実関係を確認した。

- (1) 平成 26 年 12 月 18 日、議案第 83 号平成 26 年度(2014 年度)彦根市一般会計補正予算(第 6 号)および同予算に付する付帯決議がそれぞれ議決された。
- (2) 平成 27 年 2 月 12 日、「市庁舎耐震補強工事 実施設計委託業務」に係る委託業務契約が締結された。
  - ① 契約相手方 株式会社 水原建築設計事務所
  - ② 履行期間 平成 27 年 2 月 13 日～平成 27 年 8 月 31 日
  - ③ 契約金額 12,830,400 円(予算額は 1,500 万円)
  - ④ 契約方法 随意契約(根拠:法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号・第 7 号)
- (3) 平成 27 年 5 月 28 日、市議会の全員協議会において、平成 27 年 6 月市議会の議案に関連して 6 月定例会時点案につき市から説明が行われた。

- (4) 平成 27 年 6 月 25 日、同年 6 月市議会において、仮設庁舎の本庁舎敷地外への設置等を内容とする補正予算を削除する平成 27 年度彦根市一般会計補正予算(第 2 号)修正案が議決された。
- (5) 平成 27 年 7 月 15 日、本庁舎耐震化整備事業につき各部局からの意見聴取が行われた。
- (6) 平成 27 年 7 月 24 日、市議会の全員協議会において、本庁舎耐震化整備事業の検討状況につき市から説明が行われた。この中で、市の担当部は前面 5 階案および後面 5 階案を大久保市長に提示していることを明らかにした。
- (7) 平成 27 年 7 月 29 日、大久保市長が定例記者会見において、新聞記者の質問に答えて本庁舎を増築する方向である意向を述べた。
- (8) 平成 27 年 8 月 25 日、市議会の全員協議会において、市民会館および中央町仮庁舎にある部局を本庁舎に集約するため、本庁舎の前面に 1 階建、後面に 5 階建の庁舎をそれぞれ増築する案(ただし、後面 5 階案とは異なる。)につき市から説明が行われた。
- (9) 平成 27 年 8 月 27 日、市議会の全員協議会において、同年 9 月市議会に提案する補正予算の概要につき市から説明が行われた。その中には、本庁舎増築に係る詳細設計費用その他本庁舎耐震化整備関連経費が含まれている。
- (10) 大久保市長就任後、平成 25 年 5 月 28 日から平成 27 年 8 月 18 日まで計 5 回にわたり市役所本庁舎耐震化整備事業推進本部会議が開催された。

### 第 3 監査委員の辞退

馬場監査委員は、監査の対象に関し利害関係を有するわけではないが、議員のうちから選任された監査委員であり、本件請求に関しては、監査の客観性および公平性の確保の観点から、判断を辞退したい旨の申出があり、当該申出を適当と判断し、本件監査における判断には加わらなかった。

### 第 4 判断

- (1) 法第 242 条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関または職員について、違法・不当な公金の支出等の財務会計上の行為があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補てんの措置等を請求できるものであり、住民監査請求が適法となるためには、当該財務会計上の行為の違法性・不当性が具体的かつ客観的に示されることが要件となるものである。
- (2) 本件請求の対象である実施設計委託については、市議会の議決を得た補正予算の範囲内で、地方自治法、地方財政法、彦根市財務規則および彦根市契約規則等に基づき適法かつ適正に契約を締結し執行されている。よって、予定されているこの支出に財務会計上の違法性・不当性は見当たらない。
- (3) 本件請求において、請求人は、大久保市長が市議会の付帯決議を全く尊重せず本

庁舎耐震化実施設計委託を行った結果、同決議の重要部分である第1、第3および第5項に何ら配慮していない設計となったのは、法第138条の2の規定に違反する違法な公金の支出であるとして、市が被ることになる損害の補てんを求めているものと解される。

- (4) 付帯決議は、法令上の権限に基づき一定の法的拘束力を有する議決とは異なり、法令上の権限に基づかない議会の事実上の意思決定であり、事実上の効果として政治的に重要な意味を持つことはあるとしても、一定の法的効果までも発生させるものではない。
- (5) 請求人が大久保市長の行為が違法であることの根拠としている法第138条の2に規定する執行機関の義務とは、執行機関が議会の議決に基づく事務等を自らの判断と責任において誠実に管理・執行する義務である。自らの判断と責任において管理・執行するとは、普通地方公共団体の議会と執行機関は、それぞれ相互に独立対等の関係にあることから、管理・執行に当たっては議会の議決について配慮するとしても、すべて自らの意思決定に基づいて行うとの意味である。
- (6) (4) および (5) から、そもそも付帯決議は法的拘束力をもたず、議会の意思の表明にとどまるものであり、また法第138条の2が規定する執行機関の義務は、議会の議決に配慮するとしても、あくまで執行機関自らの意思決定に基づいて管理・執行することであると理解される。よって、付帯決議に配慮しないことをもって法第138条の2の規定に違反していることにはならず、本件請求に係る実施設計業務委託につき予定されている支出は違法であるとは言えない。
- (7) 以上により、本件請求は法第242条の要件を満たしていないと判断されるのでこれを却下する。

## 第5 意見

なお、本件請求についての判断は前記のとおりであるが、監査を実施する中で、請求人および関係人双方の陳述において、付帯決議の取扱いにつき見解の相違がみられた。付帯決議をどの時点でどの程度配慮して検討したのか、あるいは結果として配慮できたのかという点において両者の間に乖離があるように思われた。しかし、その乖離につき調整する努力が続けられ、一応の成果が平成27年9月市議会において大久保市長から議案として提示されることになった。

言うまでもなく地方自治は二元代表制をとっており、市長と市議会はいずれも市民から選出された市民の代表である。両者が車の両輪のように一定の距離を保ちつつ相互に連携し議論を尽くして、最少の経費で最大の効果が発揮され、真に市民福祉の向上が図られるよう希望するものである。