

監査公表第2号

平成29年1月23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29年(2017年)3月23日

彦根市監査委員 若林忠彦
彦根市監査委員 上杉正敏

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

平成29年1月23日に提出された地方自治法(昭和22年法律第67号、以下「法」という。)第242条第1項の規定による本件請求は、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、同日付でこれを受理した。

3 請求の要旨

提出された彦根市職員措置請求書、事実証明書および陳述の内容によれば、本件請求の要旨は次のとおりであると解した。

(1) 請求理由

彦根市長大久保貴(以下「市長」という。)は、平成28年9月彦根市議会定例会において、議案第63号平成28年度彦根市一般会計補正予算(第4号)を提案した。その内、新市民体育センター(以下「新センター」という。)の整備にかかるものは次のとおりである。

① 歳出予算 2,938万6千円

(内容)

- ・報償費 7万6千円
- ・設計等委託料(敷地宅地造成設計、基本構想等支援) 1,550万円
- ・測量等委託料(平面測量、用地測量) 1,250万円
- ・事務費 131万円

② 債務負担行為 限度額:1億1千万円、期間:平成28年度~平成30年度

(内容)

- ・新センター基本設計・詳細設計・環境影響調査・土質調査

彦根市議会は上記補正予算案を議決し、その内、新センターの整備にかかる歳出予算および債務負担行為の執行について、次の4項目に特段の配慮を求める付帯決議を行った。

- ① 設計業務委託予算を執行するまでに、新センター基本計画の、より詳細な仕様について説明をすること。
- ② 新センター整備に係る概算工事費を算出するための積算根拠と財源内訳を明ら

かにすること。

- ③ 新市民体育センター整備調査特別委員会（以下「特別委員会」という。）において事業の進捗について説明をすること。
- ④ （仮称）彦根市新市民体育センター建築設計検討委員会（以下「建築設計検討委員会」という。）において、幅広い市民の意見を聴取すること。

市長は、平成 28 年 10 月 31 日付で（仮称）彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者選定公募型プロポーザル実施公告を行い、それに伴って次の文書が公表された。

- ① （仮称）彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者選定公募型プロポーザル実施要項
- ② （仮称）彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務特記仕様書
- ③ （仮称）彦根市新市民体育センター新築設計事業基本方針（以下「基本方針」という。）
- ④ 位置図
- ⑤ （仮称）彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者審査基準

これらの文書を仔細に検討すると、財務会計上の支出行為である前述の歳出予算および債務負担行為の先行行為において、次の 5 項目にわたる違法性が認められる。

- ① ひこね燦ばれず解体・複合化の根拠について

市長は、ひこね燦ばれず（以下「燦ばれず」という。）を解体し、新センターと複合化する理由として、平成 33 年度に約 5 億 7 千万円の大規模改修費が必要なることを挙げている。この試算は、彦根市公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）において用いられた更新費用試算ソフトに基づいている。試算条件は、大規模改修は築 30 年で、また建替えは築 60 年で、いずれも今後 10 年の間に実施するというものである。

燦ばれずは未だ築 26 年であり、今後 34 年間もの残存期間があるにもかかわらず、建替えの試算条件には触れず、大規模改修費用のみの試算を燦ばれず解体の根拠として採用する論理は、刑法上の建造物損壊罪にも匹敵する違法行為であり、客観的な正当性を欠き、公序良俗違反および裁量権の濫用・逸脱の違法に該当する。

- ② 合築・複合化の実態があるものとして交付金を得ることについて

燦ばれずの設置目的は、市民および勤労者の福祉の増進と勤労意欲の向上であり、対象者は市民と勤労者である。それ故に、市は燦ばれずの目的と業務に合致する一般財団法人彦根勤労福祉会館に指定管理を委任している。

基本方針には「勤労者」や「勤労」という字句が全く無く、また彦根市新市民

体育センター整備基本計画（以下「基本計画」という。）には燦ばれすの解体、合築・複合化を実際にどのように行うのか記載されていない。さらに、燦ばれす部分の管理運営を他の施設と分離せず一括して指定管理者に委任しようとしている。

以上のことから、新センターが燦ばれすとの合築・複合化の施設でないことは明白である。それにもかかわらず、合築・複合化の実態があると言いくるめて国の社会資本整備総合交付金（以下「交付金」という。）を得ようとする行為は、詐欺まがいの不法行為であり違法である。

- ③ 建築基準法違反となる用途地域内の土地を建設予定地に選定することについて
新センターの建設予定地は、第1種住居地域であり、建築基準法の規定により、観覧席を備える施設は建築できない。地方自治体が建設予定地を決定する段階で、建築基準法違反となる用途地域の土地を選定すること自体、あるまじき行為である。

市内には他に合法的に建築できる適地がいくらでも存在するにもかかわらず、あえて当該土地を選択した市長の責任は重大である。

- ④ 2倍以上の建設費用がかかる屋内弓道場を設置することについて

弓道は本来、武道として屋外で行う競技である。屋外弓道場は、和歌山県で開催された第70回国民体育大会では約5億円で建設され、長浜市では約3億円で建設可能と聞いている。

市内には屋外弓道場の適地があり建設が可能であるにもかかわらず、仮に2倍以上の建設費用がかかる弓道場を新センター内に設置したときは、市長の裁量権の濫用・逸脱の違法がある。

- ⑤ 建設用地未買収のまま新センターの建設を進めることについて

新センター建設用地の取得が未完了のまま、平成28年9月彦根市議会定例会において予算化された新センター整備事業にかかる財務会計上の支出行為を行い、結果的に買収できなかった場合、別の場所に建設せざるを得ず、新たな財政支出が必要となって市が甚大な被害を受けることは明白である。

本来、地方自治体の正しい在り方は、用途地域の変更も土地の買収も完了してから、予算を提案し、財務会計上の支出行為を行うべきである。このような地方自治体の正しい在り方を忘れた市長の先走った行為は、自らが責めを負うことを前提とした信義則違反、裁量権の濫用・逸脱の違法行為である。

以上のように財務会計上の行為の先行行為となる「市民体育センター整備事業」の構想には、明白な違法性が多数認められるので、その後行行為としての財務会計上の行為も違法である。

(2) 措置請求

措置請求は、次のとおりと解した。

上記(1)の理由により、監査委員は、市長に対して、この財務会計上の行為を差し止

める勧告をするよう求める。また、執行済みの行為がある場合は、市に対して、市長に対し違法行為に基づく損害賠償請求を行うよう勧告することを求める。

(3) 請求書に添付された事実を証する書類

- ア 議案の概要【9月市議会定例会】(抄)
- イ 平成28年度彦根市一般会計特別会計補正予算書 平成28年9月市議会定例会(抄)
- ウ 議案第63号平成28年度彦根市一般会計補正予算(第4号)に付する付帯決議
- エ (仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者選定公募型プロポーザル実施公告
- オ (仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者選定公募型プロポーザル実施要項
- カ (仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務特記仕様書
- キ (仮称)彦根市新市民体育センター新築設計事業基本方針
- ク 位置図
- ケ (仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者審査基準
- コ 住民訴訟の上手な対処法(抄)
- サ 平成28年9月彦根市議会定例会会議録 質問者 獅山向洋
- シ 彦根市公共施設等総合管理計画(抄)
- ス ひこね燦ばれすの設置および管理に関する条例
- セ ひこね燦ばれす(web、抄)
- ソ 広辞苑(抄)
- タ 平成28年9月彦根市議会定例会会議録 質問者 安藤 博
- チ 平成28年12月彦根市議会定例会における質問者獅山向洋に対する理事者側の答弁資料
- ツ 彦根市新市民体育センター整備基本計画
- テ 平成28年12月彦根市議会定例会会議録 質問者 獅山向洋
- ト 第8回彦根愛知犬上地域ごみ処理施設建設候補地選定委員会の会議資料

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29年2月20日、請求人に対し、証拠の提出および陳述の機会を与えた。

請求の要旨を補足する陳述は、「第1監査の請求」中「3請求の要旨」の「(1)請求理由」に含めて記載した。

なお、新たな証拠として、「3 請求の要旨」の「(3) 請求書に添付された事実を証する書類」に記載したツ、テおよびトの書類が提出された。

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 29 年 2 月 22 日に、関係職員である教育委員会事務局教育部および同部保健体育課の職員ならびに産業部および同部地域経済振興課の職員に対し、また同月 23 日に、都市建設部都市計画課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) 付帯決議にかかる対応状況について

ア 付帯決議 1 (基本計画にかかる詳細な仕様の説明) について

新市民体育センター基本計画のより詳細な仕様の説明することについては、平成 28 年 10 月 3 日に開催した第 1 回目の特別委員会において、基本計画の内容を詳細に説明した。また、より詳細な仕様については今後基本設計を進める中で精査していくと説明した。

イ 付帯決議 2 (概算工事費の積算根拠と財源内訳の明示) について

新センター整備にかかる概算工事費を算出するための積算根拠と財源内訳の明示については、先ず積算は、整備中も含めて近年に建てられた 8 つの類似体育施設の 1 m²当たり平均費用単価を算出し、これに建築予定面積を乗じ、さらに今後の物価上昇見込みを上乗せして求めたと説明した。次に財源内訳は、概算事業費 64 億 4 千万円のうち、交付金が 5 億 1 千万円、市債が約 43 億円、一般財源が 16 億 3 千万円と見込んでいるが、補助金や移転補償費において流動的な部分があるため、今後精査すると説明した。

ウ 付帯決議 3 (特別委員会における事業進捗の説明) について

平成 28 年 10 月 3 日に開催した第 1 回目の特別委員会では基本計画の説明を行い、平成 29 年 2 月 20 日に開催した第 2 回目では第 1 回目以降に発注した業務の状況、用地の取得状況、プロポーザルによる業者の選定経緯について説明した。

エ 付帯決議 4 (建築設計検討委員会における幅広い市民の意見聴取) について

建築設計検討委員会において幅広い市民の意見を聴取することについては、外部委員として学識経験者 3 名、市民体育センター利用者代表 1 名、燦ぱれず利用者代表 1 名に加え、自治会代表者 1 名を選任するとともに、市民ワークショップの開催を予定している。

(2) 先行行為について

ア 燦ぱれず解体・複合化の根拠について

更新費用試算ソフトは総務省が公表しているもので、公共施設等の現状や課題を客観的に把握、分析し、長期的な視点で更新、統廃合、長寿命化などを計画的に行うためのツールである。

イ 合築・複合化の実態があるものとして交付金を得ることについて

(ア) 平成3年2月1日に竣工した燦ばれすの前身である勤労者総合福祉センター（以下「勤労者センター」という。）の設置目的は勤労者の福祉の増進と勤労意欲の向上を図ることであり、利用対象者は中小企業等の雇用保険の被保険者である労働者および雇用保険の被保険者であった者、その他市長が適当と認めた者であった。

しかし、平成14年6月に市が独立行政法人 雇用・能力開発機構から勤労者センターを購入し、彦根市勤労青少年ホームの一部を移管して設置した燦ばれすの設置目的は、市民および市内の事業所に働く勤労者の福祉の増進と勤労意欲の向上を図ることであり、利用対象者は、勤労者を含めた市民となった。

新センターは、利用者を体育やスポーツを行う者、勤労者などに限定しない、誰もが使える市民の施設であり、利用対象者は勤労者を含めた市民である。

(イ) 新センターにおける燦ばれすの機能の維持については、燦ばれすが実施している各種事業やイベント、貸館業務等を包括して新センターにおいても継続することで可能となる。そのことにより、一体的な管理が可能となり、効率的な事業の拡大・充実が図れる。

(ウ) 燦ばれすは、平成18年度に指定管理者制度を導入した当時から財団法人（現在は一般財団法人）彦根勤労福祉会館に管理運営を委任している。指定管理者の指定に当たっては、広く公募し、彦根市産業部指定管理者候補者選定委員会において、市民の平等な利用の確保、施設の効用の最大限の発揮等の観点から審査して決定している。

新センター整備後の管理運営についても、これまでどおり公募により指定管理者を選定して委任する予定である。指定管理にかかる仕様書、運営方法については、今後、産業部と教育部の間で協議・検討し、それに合致した提案をした者を指定することになる。

(エ) 新センターは、JR南彦根駅周辺に整備されること、また燦ばれすとの複合施設となり、まちなか交流の拠点として国が示す地域交流センターの用途が含まれるため、国が推奨し市が目指すJR4駅を中心とするコンパクトシティの形成に整合する施設となり得ることから、都市再生整備計画事業として交付金の対象となる見込みである。

(オ) 現在の市民体育センター、弓道場および燦ばれすを合築・複合化し、各施設の機能を維持しながら新センターを整備する本事業は、国が示す都市再生整備計画事業の制度に基づき、定められた要件の範囲内で行うものである。

ウ 建築基準法違反となる用途地域内の土地を建設予定地に選定することについて

(ア) 用途地域は都市計画の一部を成すもので、市が将来の都市形成の動向を勘案した上で定めるものであり、社会経済状況の変化に対応して、必要と判断され

れば、都市計画マスタープランに即することを前提として、都市計画法の規定に基づき、所定の手続きにより見直しを行うものである。

- (イ) 都市計画の決定は、市民の理解を得て、その意見を聞きながら進めていく。具体的には、地域説明会または公聴会の開催、都市計画案の縦覧を通じて、市民に情報を開示し周知して、意見を聞き、それを反映しながら進めていく。最終的には、彦根市都市計画審議会の同意を得て、滋賀県と協議の上、決定することになる。

用途地域変更の手続きは、現状では、滋賀県との下協議をし、地元住民に対して施設整備にかかる説明を行ったところである。本格的な手続きは平成29年度に実施し、最終的には平成30年4月または5月頃の決定を目指して進めていく。

- (ウ) 新センター整備にかかる用途地域の変更は、JR南彦根駅周辺まちづくりの拠点施設の整備と都市計画との整合を図るものである。平成29年4月から運用する新たな彦根市都市計画マスタープランにおいて、同駅周辺地区は、市の都市核と位置付け、都市機能の集約を目指している。一方、新センターについても屋内スポーツや市民交流の拠点として明示されていることから、その整備は当該プランの目指す方向性と合致している。このため、同地区のまちづくりを進めていくために、用途地域を変更し、新センターを中心とした賑わいの創出を図るものである。

- (エ) 新センター建設予定地の選定については、新市民体育センター整備基本計画および金亀公園再整備基本計画検討委員会（以下「基本計画検討委員会」という。）が7つの候補地について、5つの評価項目（利便性、候補地の有効性、周辺環境への適応性、事業遂行の円滑性、事業の経済性）の観点から総合的に比較・評価を行い最適であると判断した土地を、市が建設予定地として決定したものである。選ばれずおよびその周辺の土地が選定された主な理由は、駅からのアクセスに優れていること、敷地の大部分が市の所有であり、事業遂行上の経済性、円滑性に優れていること、および市の中央部に位置していることである。

エ 2倍以上の建設費用がかかる屋内弓道場を設置することについて

- (ア) 屋外弓道場の適地は、交通アクセスや駐車場も含めた必要面積を考慮すると、市有地では建設予定地以外には無いと考える。
- (イ) 弓道場を屋外に単独で整備する場合、更衣室、トイレ、事務室、建物および駐車場用地等を別個に整備する必要があるが、合築・複合化して弓道場を新センター内に取り込めば、他の施設と共用することにより、それらにかかる経費が縮減される。また、施設の管理運営を一元化すれば、それに必要な経費も縮減される。

オ 建設用地未買収のまま新センターの建設を進めることについて

地権者3名の土地4筆、計2,617㎡のうち、地権者2名の土地3筆、計2,117㎡については、平成28年10月6日、市長と土地所有者との間で土地売買契約が締結され、同年10月11日付で市への所有権移転登記が行われた。(土地代金は、同年11月16日、彦根市土地開発基金より支払われた。)残る地権者1名の土地1筆、500㎡については、既に内諾が得られており、平成29年4月頃、土地売買契約を締結し、基金により取得できる見通しである。

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) 第79回国民体育大会開催までのスケジュールについて

現市民体育センターの廃止から第79回国民体育大会開催までのスケジュールは次のとおりである。

ア 平成30年3月31日、現市民体育センターを廃止

イ 平成30年度中に、現市民体育センターを解体・撤去

ウ 平成30年度～平成33年度、新センター整備にかかる造成・建築工事

エ 平成35年、国民体育大会競技種目リハーサル大会を開催

オ 平成36年、第79回国民体育大会および第24回全国障害者スポーツ大会を開催

(2) 平成36年に開催される第79回国民体育大会が、滋賀県立彦根総合運動場を主会場として行われることになったことに伴い、滋賀県により「(仮称)彦根総合運動公園整備基本計画」が策定された。同計画により、整備計画区域内に位置する現市民体育センターは、解体・撤去のうえ移設されることになった。新センターは平成30年度から平成33年度までの間に造成および施工される予定であるため、4年間にわたり市民体育センターが存在しないことになる。このため、その期間をできる限り短縮することが重要課題となっている。

(3) 新センター整備にかかるこれまでの取組について

新センター整備にかかるこれまでの取組は、次のとおりである。

ア 平成27年8月6日、基本計画検討委員会を設置

イ 平成27年8月19日、第1回基本計画検討委員会を開催

ウ 平成27年9月17日～10月5日、市民等アンケート調査を実施

エ 平成27年11月17日、第2回基本計画検討委員会を開催

オ 平成28年1月12日、第3回基本計画検討委員会を開催

カ 平成28年2月1日～2月19日、意見公募を実施

キ 平成28年3月23日、第4回基本計画検討委員会を開催

ク 平成28年3月24日、基本計画検討委員会による「規模等および建設候補地(案)」の中間報告を実施

- ケ 平成 28 年 6 月 2 日、第 5 回基本計画検討委員会を開催
- コ 平成 28 年 7 月 14 日、第 6 回基本計画検討委員会を開催
- サ 平成 28 年 7 月 22 日、基本計画素案を提言
- シ 平成 28 年 7 月 29 日～8 月 29 日、意見公募を実施
- ス 平成 28 年 9 月 27 日、平成 28 年 9 月彦根市議会定例会において、議案第 63 号平成 28 年度(2016 年度)彦根市一般会計補正予算(第 4 号)を議決。議案第 63 号平成 28 年度(2016 年度)彦根市一般会計補正予算(第 4 号)に付する決議案を決議。特別委員会を設置
- セ 平成 28 年 9 月 30 日、基本計画を策定
- ソ 平成 28 年 10 月 3 日、第 1 回特別委員会を開催
- タ 平成 28 年 10 月 31 日、(仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者選定公募型プロポーザル実施公告
- チ 平成 28 年 11 月 25 日、第一次審査を実施
- ツ 平成 29 年 1 月 31 日、第二次審査を実施、(仮称)彦根市新市民体育センター新築基本設計および実施設計委託業務候補者を選定
- テ 平成 29 年 2 月 15 日、株式会社石本建築事務所大阪支所と(仮称)彦根市新市民体育センター建設工事設計委託業務契約を締結
- ト 平成 29 年 2 月 20 日、第 2 回特別委員会を開催

(4) 先行行為について

ア 燦ばれず解体・複合化の根拠について

(ア) 燦ばれずは、平成 3 年 2 月 1 日に竣工した。

(イ) 市が策定した総合管理計画の中には、次の内容が記載されている。

- a 総合管理計画策定の趣旨は、公共施設全体を把握し、計画的な更新、統廃合、長寿命化を検討するとともに、財源の確保や効率的、効果的な施設運営等によってコストと便益が最適な状態で保たれた上で、安全・安心な公共施設マネジメントを確立するための骨子を策定することである。
- b 建替えの際は、施設の集約、複合化等を検討し、機能維持に必要なコストの抑制に努める。
- c 総務省が公表している更新費用試算ソフトの試算条件は、次のとおりである。
 - (a) 大規模改修の実施年数は築 30 年、改修期間は 2 年
 - (b) 建替えの実施年数は築 60 年、建替期間は 3 年
 - (c) 単価(市民文化系施設)は大規模改修 25 万円/m²、建替え 40 万円/m²

(ウ) 基本計画の中には、次の内容が記載されている。

- a 燦ばれずは、建設から約 25 年が経過し経年劣化をはじめとする改修の必要性が高まってきたこと、また新センターが整備される頃には築 30 年を迎

え、今後、大規模な修繕対応が必要になってくることから、総合管理計画に基づき合築するとともに、当施設一帯を再整備する。

- b 燦ばれすを合築することで、まとまった敷地が確保できるため、駐車台数の確保や防災機能も含めた緑地オープンスペースの確保につながり、施設全体としても集約化が図られ、運営面・財政面などの観点からも、より効果的な施設整備を行うことで、新センターを当施設の隣接地に整備するに当たり生じる課題への対応も目指す。

イ 合築・複合化の実態があるものとして交付金を得ることについて

- (ア) 基本計画において、建設予定地の特色を考慮した合築による基本コンセプトとして、「人と人が集う“まちなか交流の拠点”としての施設」を加え、公共施設の複合化による新たな公共施設の在り方を目指すとされている。

(基本コンセプトの説明)

駅近、人口集積地という立地条件を活かし、地域の人々や通勤通学で駅を利用する人のみならず、子どもからお年寄りまで、さまざまな人が集う拠点となるよう“まちなか交流の拠点”を目指します。ちょっとした集まりで、地域の行事で、仕事や学校の帰り道で、小中高大学生の運動で、様々な目的で多方面から人が気軽に立ち寄り集まることで、地域や駅前の賑わいを創出することを目指します。

- (イ) 市は、合築・複合化について、基本計画において、新センターを整備するに当たり、公共施設の在り方等も含めて検討した結果、燦ばれすおよび弓道場との複合化(合築)を行うと記載している。

また、配置に対する考え方について、燦ばれすは、新センターと合築することとし、現状の機能を新センターに移管した後に解体すると記載している。

ウ 2倍以上の建設費用がかかる屋内弓道場を設置することについて

- (ア) 弓道の競技会場を屋外とする旨は、公益財団法人全日本弓道連盟が策定した弓道競技規則および弓道協議運営要領ならびに第79回国民体育大会協議施設基準(暫定版)のいずれにおいても規定されていない。

- (イ) 平成28年12月彦根市議会定例会において、教育部長は現時点では、弓道場は建物の屋上部分への設置を想定していると答弁している。

- (5) 平成28年9月彦根市議会定例会で議決された補正予算のうち、本件請求にかかる歳出予算2,938万6千円および債務負担行為1億1千万円の執行状況(平成29年3月8日現在)は、次のとおりである。

ア 報償費 支出済額 16,200円

イ 委託料(新市民体育センター整備用地測量委託業務)

- (ア) 契約年月日 平成28年10月27日

- (イ) 契約金額(支出負担行為済額) 9,624,960円

- (ウ) 契約相手方 関西建設コンサルタント株式会社
- (エ) 履行期間 平成 28 年 10 月 28 日～平成 29 年 3 月 29 日
- ウ 委託料(新市民体育センター整備基本計画に係る基本構想支援委託業務)
 - (ア) 契約年月日 平成 28 年 10 月 3 日
 - (イ) 契約金額(支出負担行為済額) 1,000,000 円
 - (ウ) 契約相手方 公立大学法人滋賀県立大学
 - (エ) 履行期間 平成 28 年 10 月 4 日～平成 29 年 3 月 30 日
- エ 委託料(新市民体育センター造成設計委託業務)
 - (ア) 契約年月日 平成 29 年 3 月 2 日
 - (イ) 契約金額(支出負担行為済額) 11,318,400 円
 - (ウ) 契約相手方 有限会社淡水技研
 - (エ) 履行期間 平成 29 年 3 月 3 日～平成 29 年 3 月 29 日
- オ 事務費 支出済額 134,538 円
- カ 債務負担行為 委託料((仮称)彦根市新市民体育センター建設工事設計委託業務)
 - (ア) 契約年月日 平成 29 年 2 月 15 日
 - (イ) 契約金額(支出負担行為済額) 89,964,000 円
 - (ウ) 契約相手方 株式会社石本建築事務所大阪支所
 - (エ) 履行期間 平成 29 年 2 月 16 日～平成 30 年 9 月 28 日

第 3 判断

1 本件措置請求の趣旨について

一般的に、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長等の執行機関または職員の違法・不当な財務会計上の行為または怠る事実（以下「財務会計行為」という。）について、その是正・防止を図るため、住民が監査および必要な措置を講ずべきことを請求するもので、当該財務会計行為自体に違法・不当があるか否かが監査の対象となる。

そこで、本件措置請求について検討するに、請求人は、新センターにかかる敷地宅地造成設計、平面測量および用途測量業務委託等を内容とする歳出予算 2,938 万 6 千円ならびに基本設計、詳細設計等を内容とする債務負担行為 1 億 1 千万円の執行に先行する行為に 5 項目の違法性があることを理由に、当該財務会計行為の執行停止および、執行済みの財務会計行為がある場合は、市に対して、市長に対し損害賠償を請求よう勧告することを求めるものである。

すなわち、本件措置請求において、請求人は、新センター整備にかかる平成 28 年度歳出予算および平成 28 年度から平成 30 年度までの債務負担行為の執行(公金の支出、契約の締結・履行)という財務会計行為をとらえて、当該財務会計行為自体の違法・

不当については何ら言及せず、その前提または原因である「市民体育センター整備事業」実施にかかる手法および手順等(非財務会計行為)の違法を主張し、それゆえに当該歳出予算および債務負担行為の執行が違法となる旨を主張しているものと解される。

しかしながら、住民監査請求において、財務会計行為の前提または原因となる地方公共団体の事務を全て監査対象になし得るとすれば、地方公共団体の事務で公金の支出を伴わないものはほとんど存在しないことから、公金の支出と結び付けて構成しさえすれば、地方公共団体の行政活動のほとんどは、住民監査請求でその違法を問うことができることになりかねない。

そこで、先行行為(非財務会計行為)の違法が、後行行為(財務会計行為)に承継されることになるのは、当該財務会計行為の前提または原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し、その原因行為を前提としてされた職員(市長)の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である(最高裁平成4年12月15日判決(昭和61年(行ツ)133号)および最高裁平成20年1月18日判決(平成17年(行ヒ)304号))。

なお、ここで違法について判例が述べている論旨は不当についても当てはまると考えられる。

そこで、本件においては、請求人が主張する5項目の先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法・不当が在るか否かにつき、以下、順に検討する。

2 燦ばれず解体・複合化の根拠について

- (1) 公共建築物を築30年で大規模改修、築60年で建替えとは、総合管理計画を策定するに当たり公共建築物の更新等にかかる将来コスト見込みを算出するために用いられた、総務省公表の更新費用試算ソフトの試算条件に過ぎず、実際にその条件で大規模改修または建替えを行うという意味ではないと解する。
- (2) 燦ばれずの解体・複合化は、併せて同施設一帯を再整備して集約化を図ることにより、施設全体の整備コストの抑制および効率的、効果的な施設運営が可能となることに伴うランニングコストの低減を目指しており、全体的・総合的に捉えるならば総合管理計画の趣旨に整合するものであると解する。
- (3) 以上により、市長が自ら策定した総合管理計画の建替えの試算条件を故意に無視して、燦ばれずの解体に都合の良い条件だけを根拠として採用する論理は客観的な正当性を欠くとする請求人の主張は、当たらないと考える。

よって、燦ばれずを解体し、複合化するという政策判断に、著しく合理性を欠いた点は認められない。

3 合築・複合化の実態があるものとして交付金を得ることについて

(1) 市は、基本計画において、燦ばれすの現状の機能を新センターへ移管することとしている。また、平成28年9月および12月彦根市議会定例会における教育部長あるいは市長の答弁からも、燦ばれすの機能は維持されるものと認められる。よって、基本方針に勤労者または勤労という字句が用いられていないこと、あるいは基本計画に解体および合築・複合の具体的な記載が無いことをもって、新センターと燦ばれすが合築・複合化の施設でないと言えるか否かは、合築、複合化あるいは機能に対する解釈の仕方、捉え方次第であると考ええる。

また、指定管理者を施設毎に別個に選定するか、あるいは複数施設を一括して選定するかは、市民の平等な利用の確保、施設の効用の最大限の発揮、管理業務経費の縮減、および施設の安定的な管理等の観点から総合的に判断されるものであると解する。よって、個別に指定管理者を選定しないことをもって、合築・複合化の施設でないと言えるか否かについても、捉え方次第であると考ええる。

(2) 新センターは、それが合築・複合化の施設であるか否かは別にして、都市再生整備計画事業における地域交流センターとしての機能を有することにより、同事業の対象となり、交付金の対象となり得るものであると解する。

交付金の制度に基づき、そこに定められた要件の範囲内で交付金を得ようとする限りにおいて、特段の問題は無いものと解する。

(3) 以上により、新センターの整備に当たり、交付金の交付を受けようとする政策判断に、著しく合理性を欠いた点は認められない。

4 建築基準法違反となる用途地域内の土地を建設予定地に選定することについて

(1) 都市計画は、自治事務として市町村が自らの責任と判断により決定するものであり、その変更については都市計画法(昭和43年法律第100号)第21条に規定されていることから、社会経済状況の変化や新たな政策の実施に当たって、必要の都度、適宜、用途地域を変更することは、あり得ると解する。

また、現状の用途地域では建築できない建物であっても、建築基準法に適合するよう用途地域を変更することにより建築可能となり得ると解する。

(2) どの時期に、どの場所で、どのような事業の実施あるいは建物の建築を行うか等の判断は、政策を立案し実行する各執行部局において適宜行われるものであり、それは用途地域変更の実施時期についても同様であると考ええる。

(3) 以上により、現状の用途地域を尊重すべきとする請求人の主張する判断もあり得るものの、新センターが建築基準法に適合する建築物となるよう、適法な手続きを経て用途地域を変更することを前提として建設予定地を選定する政策判断に、著しく合理性を欠く点は認められない。

5 2倍以上の建設費用がかかる屋内弓道場を設置することについて

- (1) 請求人は、弓道は本来、屋外で行う競技であると主張するが、弓道の競技会場を屋外とする旨の規定は無いことから、その主張は請求人の独自の見解であると解する。
- (2) 請求人は、屋内弓道場は屋外弓道場に比べ整備費用が割高につくことを前提にしていると解する。しかし、現時点では弓道場は建物屋上部分への設置が想定されているため、新センターにおける弓道場は、土地の立体的な活用による屋外弓道場と言っても差し支えないと考える。よって、弓道場を新センター内に設置する場合と屋外に単独設置する場合とを比較して、整備費用にそれ程大きな違いがあるとは考えられない。さらに、複合化による効率性および経済性の発揮を勘案すれば、後者に比べて前者の方が必ず割高であるとまでは言えないと推察することもできる。
- (3) 以上により、そもそも建設費用が2倍以上かかる屋内弓道場を設置した場合を前提とする請求人の主張の論拠が明白ではないが、現時点での市の想定に基づく限りにおいて、新センター内に弓道場を設置しようとする政策判断に、費用面で著しく合理性を欠く点は認められない。

6 建設用地未買収のまま新センターの建設を進めることについて

- (1) 政策の立案・実施に当たって、どのような時期に、どのような方法で行うのかは市長の判断・裁量によるものであると考える。また、その時点で建設用地が未取得であるため新センターの建設を進められないというものではないと考える。
よって、建設用地が一部未取得のまま、造成や測量、基本設計等にかかる財務会計行為を進めようとする政策判断に、著しく合理性を欠く点は認められない。
- (2) なお、請求人の主張は、用地買収ができなかったらという仮定を根拠にしているが、未買収用地4筆2,617㎡のうち3筆2,117㎡は取得済みであり、残る1筆500㎡の取得についても既に所有者の内諾が得られている。
よって、請求人の主張は、その理由を事実上ほぼ失っているものとする。

第4 結論

以上、検討したところによれば、請求人は、市民体育センター整備事業実施にかかる歳出予算および債務負担行為の執行自体の違法・不当については何ら摘示するところがなく、また当該事業実施にかかる市長の各政策判断について見るも、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から、看過し得ない違法・不当が存するものとは認められない。

よって、請求人の主張について理由が無いので、本件措置請求はこれを棄却する。

また、執行済みの財務会計行為にかかる損害賠償請求についても、上記結論により棄却する。