

高島市監査委員公表第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により平成27年8月17日に提出された高島市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により公表する。

平成27年10月14日

高島市監査委員 井口 與嗣隆

高島市監査委員 前川 勉

## 高島市職員措置請求に係る監査の結果について

### 第1 請求の受付

#### 1 請求書の提出

平成27年8月17日

#### 2 請求人

〇〇 〇〇 外206人

#### 3 請求の要旨

(「高島市職員措置請求書」の原文のまま記載)

##### 1. 請求の要旨

(1) 監査委員に対し、市長が平成27年度高島市一般会計予算のうち庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業の予算執行として支出が予定されている下記の公金について、その支出をしないように勧告することを求める。

① 庁舎設計業務プロポーザル選定委員会 小計 166 千円

(内訳)

・委員謝礼 @10,000 円×3 回 120 千円  
・委員会費用弁償 @3,800 円×4 人×3 回 46 千円

② 現本庁舎増築・改修整備事業に係る設計等業務 小計 29,947 千円

(内訳)

・現本庁舎増築工事基本設計委託業務 16,459 千円  
・現本庁舎改修工事基本設計委託業務 6,029 千円  
・現本庁舎増築工事に係る地質調査委託業務 7,459 千円

③ 支所整備事業に係る設計業務 小計 7,352 千円

(内訳)

・今津支所実施設計委託業務 6,182 千円  
・安曇川支所実施設計委託業務 1,170 千円

④ 上記総計 37,465 千円

(2) 監査委員に対し、市長が上記支出の債務負担行為となる以下の行為をしないように勧告することを求める。

ア 高島市役所庁舎整備基本及び実施設計業務プロポーザル手続き

イ 以下の契約の締結

- ① 現本庁舎増築工事基本設計委託契約
- ② 現本庁舎改修工事基本設計委託契約
- ③ 現本庁舎増築工事に係る地質委託契約
- ④ 今津支所実施設計委託契約
- ⑤ 安曇川支所実施設計委託契約

##### 2. 請求の理由

(1) 地方自治法の規定について

地方自治法4条1項では、地方公共団体がその事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例で定めなければならないが、また同条3項では、その条例の制定改廃をしようとするときは、当該地方公共団体の議会において出席議員の3分の2以上の同意(特別多数議決)を必要とすることが規定されている。

したがって、市町村の合併に際しては地方自治法4条に基づいて、新たな市庁舎の位置を条例で定める必要がある。

よって、合併市町村の新たな庁舎を全く別の場所に設ける場合は、合併市町村の長は、新しい事務所の位置を定める条例を専決処分するか、議会による新たな条例の制定を待つほかないものと解される。

(2) 高島市役所の位置を定める条例（位置条例）について

地方自治法4条1項に基づいて制定された「高島市役所の位置を定める条例」（平成17年1月1日、条例第1号）には、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第4条第1項の規定に基づき、本市の事務所の位置を次のとおり定める。

高島市今津町今津 448 番地 20

付 則

（施行期日）

1 この条例は、平成17年1月1日から施行する。

（暫定の事務所の位置）

2 本則の規定にかかわらず、本市の事務所の位置は、庁舎の建設に要する時間を考慮して、この条例の施行の日から規則で定める日までの間は、次のとおりとする。

高島市新旭町北畑 565 番地」

上記の通り、位置条例は市役所庁舎の位置を明確に定めている。

(3) 位置条例改正案の否決

庁舎の位置の決定には、合併協議会において高島市のまちづくりのビジョンが長時間話し合われた結果であり、合併に際し最も大きな約束事であった。

この庁舎位置条例について、福井市長は、平成26年9月市議会、平成27年3月市議会、平成27年4月27日の臨時市議会において、それぞれ条例改正案を提案したが、3回とも否決された。

したがって、現在も位置条例は改正されることなく有効に存在しており、高島市役所の所在地は高島市今津町今津 448 番地 20 である。

にもかかわらず、平成27年度高島市当初予算において、暫定的な市役所庁舎とされる高島市新旭町北畑 565 番地に所在する庁舎の増築整備事業として。庁舎増築・改修整備事業に係る設計等業務費など 30,113 千円（支所整備事業に係る設計業務として 7,352 千円）を計上し、これを執行しようとしている。

(4) 違法・不当な公金支出

① 地方自治法4条1項に違反する支出行為

以上の通り、高島市庁舎の位置は、地方自治法4条1項及び位置条例によって、高島市今津町今津 448 番地 20 と定められている。しかるに高島市長は、上記の地方自治法及び条例の規定に反して、高島市新旭町北畑 565 番地に所在する暫定的な市庁舎を「恒久的な市庁舎」として増改築等を行うべく必要な予算を執行しようとしている。地方公共団体が法律及び条例の根拠なしに予算を支出することは明らかに違法な財務会計上の行為であって、これを執行することは違法行為であるから断じて許されない。

② 地方財政法4条1項に違反する支出行為

加えて、地方財政法4条1項は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならないことを定める。しかるに、新旭庁舎は暫定だと市長自ら公言しているにもかかわらず、平成27年度予算では 30,113 千円、平成28年度以降の工事費等では 22 億 8680 万円もの支出を予定している。新旭庁舎は暫定的な庁舎であり、恒久的な使用は予定されていない。暫定的な市庁舎の増改築のための必要最低限の経費といいながら、このような巨額の支出が許されるべき

合理的な理由は存在しない。「必要最低限」の経費であることの具体的な根拠が不明確である。また、市庁舎はあくまで高島市今津町今津 448 番地 20 と定められているのであるから、新旭庁舎の増改築のための経費を支出すべき「必要性」もない。したがって、地方財政法 4 条 1 項が定める経費の必要性、最小限度性の要件を満たさないことは明らかであるから、本件財務会計上の行為は地方自治法 4 条 1 項にも違反するものである。

③ 地方財政法 3 条 1 項に違反する予算編成及び執行

地方財政法 3 条 1 項によれば、地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならないものとされる。

しかるに市長は、平成 27 年 3 月議会において、庁舎位置条例改正案と庁舎増築整備事業費を含む当初予算を提案、編成するに当たり、議員の質問に対し「当然（庁舎位置）条例と（増改築）予算はセットである」と答弁しており、庁舎位置条例改正案は否決されたにもかかわらず答弁に反した増改築予算を編成、執行しようとしている。

上述のように本件財務会計上の行為は地方自治法 4 条 1 項及び位置条例に反する違法な増改築予算の編成に基づくものであるから、「法律の定めるところに従い」予算を編成し、執行するものと言うことはできない。

また市長は、平成 28 年度以降の工事費等として 22 億 8680 万円を経費として算定しているところであるが、暫定的な庁舎の増改築のため莫大な費用を支出することに何ら合理的な根拠が無いことは明らかであり、合理的な基準によりその経費を算定したものということはできない。

よって、本件財務会計上の行為は地方財政法 3 条 1 項にも抵触するものである。

(5) まとめ

以上の通り、本件財務会計上の行為は地方自治法及び位置条例に違反する違法な支出行為であること、審議の過程において矛盾する説明が行われている不合理な予算編成に基づく支出行為であること、新旭庁舎の整備事業の規模が地方財政法 4 条 1 項に定める必要性・最小限度性の要件を欠き違法なものであること、予算執行が行われれば高島市のまちづくりの根本が崩れてしまうこと、これらに挙げた支出行為の違法性、不当性から市長が現本庁舎増築・改修整備事業及び支所庁舎整備事業の予算執行として支出が予定されている公金についてその支出をしないよう勧告することを求める。

また、違法な契約の締結又は債務の負担である、高島市役所庁舎整備基本及び実施設計業務プロポーザル手続きならびに①現本庁舎増築工事基本設計委託契約、②現本庁舎改修工事基本設計委託契約、③現本庁舎増築工事に係る地質委託契約、④今津支所実施設計委託契約及び⑤安曇川支所実施設計委託契約の締結をしないよう、市長に対し速やかに勧告することを求めるものである。

## 第 2 請求の受理

本件請求は、地方自治法第 2 4 2 条所定の要件を備えているものと認め、平成 2 7 年 8 月 2 1 日付で受理することを決定し、同時に請求人に通知した。

ただし、請求人のうち 1 2 人については、住所地が市内にないことから、上記の要件を欠いているものとして、同日、却下した。

また、地方自治法第 2 4 2 条第 3 項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件住民監査請求において監査を求められた、以下の予算に基づく契約の締結および公金の支出が相当の確実さをもって予測される場合とし、庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業（以下「本件事業」という。）が違法または不当な財務会計上の行為といえるか否かを監査対象事項とした。

- |                        |               |
|------------------------|---------------|
| (1) 庁舎増築整備事業           | 予算額 30,113 千円 |
| (内訳) 増築工事基本設計業務        | 16,459 千円     |
| 改修工事基本設計業務             | 6,029 千円      |
| 地質調査業務                 | 7,459 千円      |
| その他経費（プロポーザル選定委員会関係費用） | 166 千円        |
| (2) 支所庁舎整備事業           | 予算額 7,352 千円  |
| (内訳) 今津支所移転増築実施設計業務    | 6,182 千円      |
| 安曇川支所移転改修実施設計業務        | 1,170 千円      |

#### 2 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成27年9月11日に証拠の提出および陳述の機会を設けた。

請求人のうち5人が出席し、本件措置請求書に沿った陳述を行ったほか、追加資料が提出された。本件措置請求書に記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。

- (1) 本件庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業は、今津地域の住民が反対しているにもかかわらず強引に進めているものであり、市民に対する説明が不足している。
- (2) 暫定の事務所の整備に約20億円かけるのは適正価格とは言えず、固定化する意思の表れである。
- (3) 『地方議会事務提要』（地方議会実務研究会編集・株ぎょうせい・加除式・P1791）には、新たな予算を伴うこととなる条例案を予算案とともに議会に提出したところ、条例案は否決されたにもかかわらず、予算案は原案どおり可決された場合の取扱いについての記載があり、こうしたときの予算の取扱いは、条例案を再度提出するか、次の議会に関連予算を減額するか、あるいは未執行のまま残し最終的には不用額として決算を行うと解説されている。本件はこれに該当するものであり、本件予算を執行することはできない。

#### 3 市長からの意見書の提出および関係職員の陳述

平成27年9月2日に本件監査請求に対して市長から「意見書」と題する以下の書面の提出を受け、これを基に同年9月25日には関係職員（総務部長、同財産管理課長）から陳述の聴取を行った。関係職員の陳述は、その意見書に沿ったものであった。

(「意見書」の原文のまま記載)

## 意 見 書

### 1. 請求に関連する事実の概要

市役所本庁舎・支所機能整備検討経過は次のとおりです。

H25. 5. 13～11. 28	市本庁舎・支所機能検討プロジェクトチーム会議	計6回のプロジェクト会議を経て「市本庁舎・支所機能検討報告書」策定
H25. 11. 25～H26. 1. 8	市本庁舎・支所整備方針検討委員会	計3回の検討委員会で「市本庁舎・支所整備方針(案)」の検討
H26. 1. 14	市議会全員協議会	整備方針案説明、意見聴取
H26. 1. 24・1. 30	市議会行財政特別委員会	整備方針案の調査検討
H26. 1. 28～2. 8	各地域審議会	整備方針案説明、意見聴取
H26. 1. 20～2. 18	パブリックコメント	整備方針案に対する意見聴取
H26. 3. 31	市議会行財政特別委員会	地域審議会・パブリックコメントの結果報告
H26. 3. 31	パブリックコメント結果公表	市ホームページおよび各支所での閲覧による公表
H26. 4～5 月	整備方針案修正	支所整備方法の検討
H26. 6. 2	市議会全員協議会	整備方針案説明、意見聴取
H26. 6. 6～6. 13	各地域審議会	整備方針案説明、意見聴取
H26. 7. 1・7. 31	市議会行財政特別委員会	整備方針案説明、意見聴取
H26. 8 月	広報8月号	整備方針を掲載
H26. 8. 21	高島経済会から建議書を受領	整備方針案に関する建議書
H26. 8. 26	市議会9月定例会開会	位置条例の一部改正を提案
H26. 9. 10	市議会総務常任委員会	位置条例案否決
H26. 9. 26	市議会本会議	位置条例案否決
H27. 2. 26	市議会3月定例会開会	位置条例案および予算案を提案
H27. 3. 12	市議会総務常任委員会	位置条例案否決
H27. 3. 18	高島経済会から要請	住民投票の発議を要請
H27. 3. 27	市議会本会議	位置条例案否決、予算案可決 住民投票条例案提案・可決
H27. 4. 3	住民投票告示	
H27. 4. 8～4. 9	住民投票に関する説明会	市内6か所で実施
H27. 4. 12	住民投票開票	
H27. 4. 27	市議会臨時会	位置条例案提案・否決
H27. 6. 1	市議会から意見書受領	平成27年度高島市一般会計予算のうち庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業の予算執行に対する意見書
H27. 7. 28	プロポーザル公告	高島市役所本庁舎整備基本・実施設計業務の企画提案を募集
H27. 8. 10	支所整備実施設計業務指名競争入札	今津支所整備実施設計および安曇川支所整備実施設計の入札を実施、業者決定

## 2. 高島市職員措置請求書2(4)について

### ① 地方自治法第4条第1項に違反する支出行為であるとされていることについて

#### <請求人の主張要旨>

高島市庁舎の位置は、地方自治法第4条第1項および位置条例によって高島市今津町今津448番地20と定められているにもかかわらず、暫定的な市庁舎を「恒久的な市庁舎」として増改築等を行うべく必要な予算を執行しようとしている。法律および条例の根拠なしに予算を支出することは違法行為であり断じて許されない。

#### <市長の意見>

地方自治法第4条第1項において「地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。」とされており、高島市役所の位置を定める条例には「高島市今津町今津448番地20」と定められています。しかし、同条例付則第2項において「本則の規定にかかわらず、本市の事務所の位置は、庁舎の建設に要する時間を考慮して、この条例の施行の日から規則で定める日までの間は、次のとおりとする。高島市新旭町北畑565番地」と、暫定の事務所の位置が現新旭庁舎であることも明記されております。今回の庁舎増築整備事業は、高島市議会から平成27年6月1日に出された「平成27年度高島市一般会計予算のうち庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業の予算執行に対する意見書」に記載されているとおり、「『高島市役所の位置を定める条例』の付則に規定されている現庁舎を『暫定の事務所の位置』とする趣旨を前提に」整備するものであります。

「暫定」とは、何らかの理由で恒久的ではなく一時的に有効な措置であることを示し、制定時点で恒久的措置ではないと判断されているものですが、その暫定措置の期間は、市長の裁量に委ねられていると考えております。本市を取り巻く厳しい将来予測を勘案し、暫定期間を長期にわたり継続して、既存の新旭庁舎を最大限有効に活用した庁舎建設を行い、建設費負担の縮減を図るという判断は合理的で妥当なものであり、請求人の主張する自治法第4条第1項および位置条例に違反する行為ではないと思料いたします。

### ② 地方財政法第4条第1項に違反する支出行為であるとされていることについて

#### <請求人の主張要旨>

新旭庁舎は暫定的な庁舎であり、恒久的な使用は予定されていないにもかかわらず、平成27年度予算で30,113千円、平成28年度以降の工事費等では22億8680万円もの支出が予定されている。今回の整備事業の規模は「必要最低限」の経費であることの具体的な根拠が不明確であり、地方財政法第4条第1項に定める要件を欠くものであり違法である。

#### <市長の意見>

地方財政法第4条第1項の規定は、地方自治法第2条第14項に掲げる「最少経費による最大効果」の原則を、予算執行の立場から表現したものであり、また「必要且つ最少の限度」の判定の基準は、個々の経費について個々具体的に判定されるべきものであるとされており、

本庁舎整備は、現在の本庁舎機能が新旭、今津、安曇川の3地域に分散していることにより、複数の部局にまたがる行政サービスの提供に支障をきたしていること、現在の新旭庁舎が狭隘であるため、相談室の確保等、市民のプライバシーへの配慮が十分でないこと、災害対策本部機能が分散しているため情報収集から災害復旧活動までの一連した活動に支障が生じていることなどから、本庁機能を統合することが喫緊の課題であるとの認識のもと整備を行うもので

あり、暫定の事務所とはいえ、上記の課題を踏まえて一定の行政効果をあげるためには、それ相応の規模と機能を備えた庁舎を整備する必要があります。また、本事業は平成27年高島市議会3月定例会で可決いただいた平成27年度高島市一般会計当初予算に基づいて執行するものであり、地方自治法第138条の2において「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と定められているとおり、市は可決された予算を誠実に執行する義務を負っております。

なお、市議会からいただきました意見書においても「種々比較検討の上、必要最小限の経費により予算執行されることを求める。」と記載されております。現時点で算出している事業費はあくまで概算によるものであり、工事着手の段階におきましては、この意見書および地方財政法第4条第1項の趣旨を踏まえて、経費削減に十分留意の上執行して参りたいと考えております。

③ 地方財政法第3条第1項に違反する予算編成および執行であるとされていることについて

<請求人の主張要旨>

市長は平成27年3月議会において「当然（庁舎位置）条例と（増改築）予算はセットである」と答弁しており、庁舎位置条例案は否決されたにもかかわらず答弁に反した増改築予算を編成、執行しようとしている。これは「法律の定めるところに従い」予算を編成し、執行するものということとはできない。

また、暫定的な庁舎の増改築に莫大な経費を支出することに合理的な根拠がなく、合理的な基準により経費を算定したものであるということとはできない。

<市長の意見>

地方財政法第3条第1項の規定は、予算編成の基本原則を定めたものであり、「法令の定めるところに従い、且つ合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。」とされており、その基準は個別の社会的・経済的事情に応じて定められるべきものであって、一般的原則を求めることは困難であるとされております。

本件につきましては、平成27年度当初予算において本庁舎の基本設計業務、地質調査業務とこれに関連する経費が予算計上されており、また本庁舎の実施設計業務が債務負担行為として設定されておりますが、いずれの予算も国の定める積算基準等を用いて算出したもので、本条項に抵触するものとは考えておりません。

また、現時点で算出しております整備工事費につきましては、平成23年から平成24年度にかけて作成した「高島市庁舎のあり方検討資料作成業務報告書」をもとに算出しているものですが、これにつきましてはあくまで概算事業費であり、事業執行に際しましては、基本設計および実施設計において詳細な検討を重ね、予算計上させていただきたくてあります。

なお、請求人の主張要旨にあります地方自治法第4条第1項との関連につきましては、①で申し上げた通りです。

以上のことから、本庁舎ならびに各支所の整備業務およびそれに関連する費用については、ご指摘のような矛盾や不合理はないと考えており、市としては速やかに予算執行させていただきたいと考えております。

また、同日に以下の別添資料の提出を受けた。

- ・庁舎・支所整備事業の平成27年度当初予算資料（積算根拠）
- ・「現新旭庁舎の改修および増築」と「今津町今津への新築移転」の比較資料

## 第4 監査の結果

### 1 事実関係の確認

- (1) 高島市本庁舎・支所整備の背景（平成27年1月高島市政策部企画調整課作成『市本庁舎・支所整備方針』による。）

現在の本庁機能は、現本庁舎および今津地域（市役所別館：土木上下水道部）、安曇川地域（安曇川支所：教育委員会事務局）の3か所に分散しているため、複数の部局にまたがる行政サービスの提供に支障をきたすとともに、現本庁舎は、当時の旧新旭町職員72名の規模を前提に建設されていることから、現在では約3倍を超える職員が勤務する現況からは、極めて狭隘な事務スペースになっており、さらには、来庁者の相談内容に応じた相談室の確保などによるプライバシーへの配慮が充分とは言い難い状況となっている。

また、現在の災害対策本部機能についても、現本庁舎、市役所別館（土木上下水道部）および安曇川支所（教育委員会）の3か所に分散しており、災害発生時の情報収集から災害復旧活動までの一連した活動に支障が生じている。

一方、各支所および新旭振興室庁舎は、建築後30年以上が経過しており、躯体や設備の老朽化が進み、加えて、入口や通路に段差が多く、多目的トイレがないなどバリアフリー対策が十分ではない。

また、耐震基準を満たした庁舎は、高島支所のみであり、他の支所および振興室については、災害時において来庁者の安全確保や地区本部機能に支障をきたす恐れがある。

- (2) 高島市本庁舎・支所整備の概要（平成27年1月高島市政策部企画調整課作成『市本庁舎・支所整備方針』による。）

#### ア. 本庁舎

平成5年に整備された現新旭庁舎は、現行の新耐震基準（昭和56年）を満たし、建設後20年あまりが経過しているものの、必要な改修を行い施設の長寿命化（アセットマネジメント）を行うことで、将来の使用に十分耐えられる施設であり、不足部分を増築することで、現新旭庁舎を活用した統合庁舎の整備を行う。

- ① 敷地面積 19,279 m<sup>2</sup>
- ② 延床面積 9,590 m<sup>2</sup>（現本庁舎5,390 m<sup>2</sup>・増築庁舎4,200 m<sup>2</sup>）
- ③ 駐車台数 544台（来客者用80台、公用車用93台、職員用371台）
- ④ 事業費総額 約24億円（委託費、庁舎整備工事費）

#### イ. 支所

各支所庁舎の耐震基準や施設の状況により、移転や改修（耐震補強）を行う。

- ① マキノ支所 現支所庁舎の改修（耐震補強含む）
- ② 今津支所 移転（今津町総合福祉センターに増築）
- ③ 朽木支所 現支所庁舎の改修（耐震補強含む）
- ④ 安曇川支所 移転（安曇川ふれあいセンターの一部改修）
- ⑤ 高島支所 現支所庁舎の改修
- ⑥ 新旭振興室 現本庁舎に移転

(3) 実査日（平成 27 年 10 月 1 日）における契約および公金支出等の状況

ア. 庁舎増築整備事業

件名	契約状況	公金支出状況
高島市役所庁舎整備基本および実施設計業務委託	—	—

（事業進捗状況）

H27. 7. 28 プロポーザル公告

H27. 9. 29 技術提案書の審査、プレゼンテーションおよびヒアリングの実施

イ. 支所庁舎整備事業

件名	契約状況	公金支出状況
今津支所建設工事实施設計業務委託	H27. 8. 17 締結	—
安曇川支所改修工事实施設計業務委託	H27. 8. 17 締結	—
今津支所建設工事土質調査業務委託	H27. 8. 17 締結	—

(4) 経過について

ア. 平成 26 年 8 月 1 日発行の「広報たかしま 8 月号」に、市本庁舎および支所庁舎の整備方針が掲載された。本庁舎の整備の必要性として、本庁舎機能が 3 か所に分散していることで、市民サービスの提供や災害対応機能などに課題があることなどが記載された。支所の整備の必要性については、老朽化やバリアフリー対応が十分でないことから、市民の利用に不便をきたしていることや地域防災拠点として、高島支所以外は耐震基準を満たしていないことなどが記載された。

イ. 平成 26 年 9 月定例会において、市の事務所の位置を現新旭庁舎に変更する「高島市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例案」が提案され、議員 20 名中 12 名の反対によって否決された。

ウ. 平成 27 年 3 月定例会において、「高島市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例案」が再度提案された。また、庁舎増築整備および支所庁舎増築整備に要する費用を盛り込んだ「平成 27 年度一般会計予算案」が提案された。その冒頭の市長からの提案理由説明において、①合併時には 10 年後の将来人口を 5 万 6,700 人と推計していたが、現在では 5 万 2,000 人を割り込み、おおよそ 1 割に相当する約 5,000 人の乖離が生じていること。②市本庁舎には、災害時の本部機能が発揮できるスペースの確保や、各部局を集約することでの効率的で効果的な行政サービスの実現を図ることなど、喫緊の課題があること。③市民生活に一番身近な窓口である支所については、老朽化や耐震性を有していない建物もあることから、市民の利便性の向上や地域防災拠点機能などを確保するため、順次老朽化が著しい支所から、計画的に整備を進めること。④財源となる合併特例債の発行期限と整備スケジュールを考えると、時間的な余裕がないことなどの説明があった。

- エ. 上記ウの提案に対する議員からの質問について、市長から「予算と市役所の位置条例につきましては、これ当然条例と予算はセットでありますので、あわせて提案をさせていただいているところでもあります。」との答弁があった。
- オ. 平成27年3月定例会において、「高島市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例案」が、議員19名中1名の退席、8名の反対によって否決され、その後に「平成27年度高島市一般会計予算案」が、議員18名中11名の賛成によって可決された。
- カ. 平成27年3月定例会最終日において、市長が「高島市庁舎整備に関する住民投票条例案」を提案し、議員18名中10名の賛成によって可決された。
- キ. 平成27年4月12日に、「現新旭庁舎の改修および増築」もしくは「今津町今津への新築移転」かを問う「高島市庁舎整備に関する住民投票」が執行された結果、有効投票の3分の2を超える有権者が、「現新旭庁舎の改修および増築」を支持した。

【開票結果】	有権者数	42,067人
	投票者数	28,543人
	投票率	67.85%
	・現新旭庁舎の改修および増築に賛成	18,565票
	・今津町今津への新築移転に賛成	8,692票
	※無効票	1,275票

- ク. 平成27年4月第2回臨時会において、前記住民投票の結果を踏まえ、三度目の「高島市役所の位置を定める条例の一部を改正する条例案」が提案され、議員19名中2名の退席、8名の反対によって、否決された。
- ケ. 平成27年6月定例会において、議員が、現新旭庁舎を「暫定の事務所の位置」とすることを前提に、必要最小限の経費により予算執行されることを求める旨の「平成27年度高島市一般会計予算のうち庁舎増築整備事業および支所庁舎増築整備事業の予算執行に対する意見書案」を提出し、議員18名中11名の賛成によって、可決した。
- コ. 平成27年6月1日、定例会での議決を受け、議長から市長へ前記意見書が提出された。

## 2 監査委員の判断

本件事業にかかる契約の締結および公金の支出が、請求人が主張するように、違法または不当な財務会計上の行為にあたるかどうか、また、そのことによって高島市に損害が生じているか、請求人から求められた措置を行う必要があるかについて判断する。

- (1) 地方自治法第4条第1項および高島市役所の位置を定める条例（以下「位置条例」という。）に違反する支出行為との主張について

請求人は、高島市の事務所の位置は、地方自治法第4条第1項および位置条例によって今津町今津448番地20と定められているものであるところ、この規

定に反して、新旭町北畑565番地に所在する現在の市の事務所を「恒久的な市の庁舎」として増改築等を行うべく必要な予算を執行しようとする行為は、法律および条例の根拠なしに予算を支出する違法な財務会計上の行為であり、これを執行することは違法行為であると主張しているため、この点について検討する。

暫定とは、何らかの理由で恒久的ではなく一時的に有効な措置であることを示し、制定時点で恒久的措置ではないと判断されているものであるが、その理由が解消するまでは、暫定措置が引き続き継続することはやむを得ないものと考えられる。また、高島市役所の位置を定める条例の付則には、「規則で定める日までの間は新旭町北畑を暫定の事務所の位置とする」と定められていることから、暫定措置の解消の判断は市長の裁量に委ねられているものと解せられる。

そこで、本件事業における市長の判断が著しく合理性を欠き、与えられた裁量権を逸脱または濫用するものと認められるかについて判断する必要がある。

本市の事務所については、上記1の(1)によれば様々な現状と喫緊の課題に対応するためにも統合庁舎の早期整備が必要とされており、かつ、本庁舎や支所の改修整備に要する費用に対する国の財政支援制度である合併特例債の活用は、平成31年度が期限となっていることから、先送りすることなく早急に対応していく必要があるとの事情を背景として、本件事業が行われている。

さらに、合併算定替えの段階的縮減により地方交付税が減少する一方で、高齢化の進展等による社会保障関係費の増加や道路・河川等の社会基盤整備等にも取り組む必要があるなど、将来的にも財政の硬直化が懸念される現状にあり、事務事業の見直しはもとより、投資的経費の抑制や削減は不可欠であることから、統合庁舎の整備に際しても本市の財政事情を最大限配慮しなければならず、既存の新旭庁舎を最大限有効に活用し、建設に係る将来負担の縮減を図るため、暫定期間を当分の間、継続するとの判断は、市長の裁量権を逸脱、濫用したものとは認められない。

また、地方自治法第4条第1項については「条例を定める時期について何ら定めていないから、建設着工後において条例を定めても、同法違反とならず、庁舎位置条例案の上程の時期は市町村長の裁量に委ねられていると解される。そして、新庁舎着工前に議会に庁舎の位置変更条例案を上程していないが、新庁舎については、既に建築着工についての予算の議決を得ているというものであり、新庁舎の位置変更条例案を上程していないとしてもその裁量の範囲内というべきである。」（名古屋高等裁判所平成16年3月26日判決）と判示されている。

この事案は、事務所位置条例改正案を上程することなく、新築移転の建築に関する予算が議決されたものであるが、事務所位置条例の上程時期は市町村長の裁量に委ねられていることから、これを違法な行為であるということとはできないとされたものである。

一方、本件事業は、位置条例に定める暫定の事務所を増改築するものであり、当然に違法とは言えない。

したがって、本件事業が、地方自治法4条第1項および位置条例に違反するものではないと判断する。

なお、請求人は、陳述の機会において、今津支所整備事業についても同じ理由で違法である旨を主張しているが、これについても、上記理由により地方自治法4条第1項および位置条例に違反するものではないと判断する。

(2) 地方財政法第4条第1項に違反する支出行為であるとの主張について

請求人は、新旭庁舎は暫定的な庁舎であり、恒久的な使用は予定されていない。暫定的な市庁舎の増改築のための必要最小限の経費といいながら、このような巨額の支出が許されるべき合理的な理由は存在しない。「必要最低限」の経費であることの具体的根拠が不明確であることから、地方財政法第4条第1項に違反するものであると主張しているので、この点について検討する。

地方財政法第4条第1項については、「地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するかどうかは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決参照）。」（大阪高等裁判所平成17年7月27日判決）と判示されている。

これを本件について検討すると、本件事業は、上記1の(1)において確認した現在の市の事務所の様々な現状と喫緊の課題に対応するためであり、暫定の事務所とはいえ、一定の行政効果をあげるためには、それ相応の規模と機能を備えた庁舎を整備する必要があるとの市の意見および説明はこれを是認することができる。よって、本件事業は社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは言えず、市長の裁量権の逸脱または濫用は認められないことから、地方財政法第4条第1項に違反していない。

(3) 地方財政法第3条第1項に違反する予算編成および執行であるとの主張について

請求人がその違法理由の根拠として主張する地方財政法第3条は、地方公共団体の財政運営の中核となる予算について、その編成に際しての基本原則を定めたもので、予算の編成をその実体的側面において把握し、その一般的通則を示したものであり、第1項において、支出に関し、法令遵守と合理的な基準による経費算定およびその予算計上を規定している。

本条における合理的な基準とは、「法令の規定が必ずしもよるべき基準を与えず、また示すとしても一般的基準にとどまる場合が少なくない以上、その規定する行政内容の具現である経費の算定は、合理性に基づき、効率性によって貫かれるべきことが、財政の健全性を確保するゆえんであるから、その基準は、個別の社会的・経済的事情に応じて定められるべきものであって、一般的原則を求めることは困難である。」（石原信雄・二橋政弘著『新版地方財政法逐条解説』（株ぎょうせい）と解説されている。

また、地方財政法の各規定は、いずれも地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき一般的、抽象的な原則を定めた規定に過ぎず、これらの規定が直ちに市の事務所を増改築その他の整備についての事務処理の適否の判断基準となる具体的な法規範としての性質を有するものと解することは困難であり、市の事務所をいかに整備するかは、当該地方公共団体の合理的な裁量判断に委ねられているものというほかなく、その判断につき裁量権の逸脱若しくは濫用に当たる特段の事情がある場合を除き、違法であるとされることはないものというべきである（長野地方裁判所判決平成16年1月23日同旨）。

本件事業は、いずれも国の定める積算基準等を用いて算出したものであるから、市長の判断が裁量権の逸脱または濫用する違法なものであると認められない。また、上記(1)および(2)の判断のとおり法令に違反するものと言えず、平成27年度当初予算に計上しているため、地方財政法第3条第1項に抵触しないと考える。

#### (4) 条例の否決と関連予算の取扱について

請求人が摘示する『地方議会事務提要』（地方議会実務研究会編集・株ぎょうせい・加除式・P1791）の条例の否決と関連予算の取扱いについての記載の中で「新たな予算を伴うこととなる条例案を予算案とともに議会に提出したところ、条例案は否決されたにもかかわらず、予算案は原案どおり可決され、その後議会は閉会してしまった場合の取扱いについての問いに対し、条例案を再度提案するか、次の議会に関係する予算を減額するか、あるいは未執行のまま残し最終的には不用額として決算を行う。」と解説されている。請求人は、陳述において、本件事業関連予算はこれに該当するものであり、本件事業関連予算を執行することはできないと主張している。

そこで、平成27年高島市市議会3月定例会で可決された本件事業関連予算を執行することが違法若しくは不当であるか否かについて検討する。

まず、「新たな予算を伴うこととなる条例」の解釈について検証したところ、地方自治法第222条第1項には「普通地方公共団体の長は、条例その他議会の議決を要すべき案件があらたに予算を伴うこととなるものであるときは、必要な予算上の措置が的確に講ぜられる見込みが得られるまでの間は、これを議会に提出してはならない。」と定められている。これについて、「予算を伴うものであるかどうかは個々について客観的に認定するものである。」（松本英昭著『逐条地方自治法第7次改訂版』学陽書房）と解釈されている。

この点についての判決例として、「議会に庁舎の位置変更条例案を上程していないが、新庁舎については、既に建築着工についての予算の議決を得ているというものであり、未だ新庁舎の位置変更条例を上程していないとしても、これを違法な行為であるということはできない。」（名古屋高等裁判所平成16年3月26日判決）と判示されている。加えて、本件位置条例の一部改正案については、平成26年高島市市議会9月定例会では位置条例の一部改正案のみが提案されていることから、条例の可決が直接予算化を伴うものとは言えず、位置条例は、あくまで市の事務所の位置を定めるものであり、あらたな予算を伴うこととなる条例ではないと解することができる。

次に、上記1の(4)のエのとおり、平成27年高島市市議会3月定例会の提案説明において、市長が「予算と市役所の位置条例につきましては、これ当然条例と予算はセットであります。」と答弁しているものの、結果的に、位置条例の一部改正案が否決された後に、平成27年度当初予算案が減額して修正されることなく本件事業関連予算を含む当初予算が可決されていることから、議会の意思は、本件関連予算の執行にあると解せられる。

加えて、上記1の(4)のケおよびコのとおり、平成27年6月1日に「平成27年度高島市一般会計予算のうち庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業の予算執行に対する意見書」が提出され、賛成多数で可決されていることから、本件事業に関する議会の意思は明確に示されているものと認められる。

また、地方自治法第138条の2において、普通地方公共団体の執行機関は、可決された予算を誠実に執行する義務を負っていることから、本件事業関連予算を執行することは、違法もしくは不当とは言えないと判断する。

### 3 結論

以上により、請求人の本件措置請求には理由がないと判断し、これを棄却することとする。

### 4 市長に対する監査委員の意見

本件についての監査委員の判断は以上であるが、これに関連し付言するに、市議会から提出された意見書において「現庁舎を「暫定の事務所の位置」とする趣旨を前提に、種々比較検討の上、必要最小限の経費により予算執行されることを求める。」とされている。こうした意見を真摯に受け止め、必要とされる事務所としての機能について十分検討されるとともに、一層の経費削減に努力されるよう要望する。

また、今回の市の意思決定等に納得できず、不信感を抱いている市民が存在していることを重く受け止め、市民生活に重大な影響を与える事項については、市の意思決定の過程の透明性を一層高め、説明責任を果たされるよう要望する。