

高島市監査委員告示第4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28年6月2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28年7月29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28年6月2日

2 請求人

〇〇 〇〇 外11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

監査委員に対し、市長が平成28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予定されている下記の金額について、その支出をしないように勧告することを求める。

〈庁舎増築整備事業〉

①施設業務

・現庁舎改修および増築棟の実施設計 65,777千円

②建築確認申請

・審査手数料 建築物、昇降機 674千円

③旧新旭公民館解体工事

・解体工事RC造(一部鉄骨造) 91,000千円

④文化財調査

・文化財調査(堀川遺跡・下花貝遺跡) 2,453千円

⑤その他

・積算図書等事務費 199千円

計 160,103千円

〈支所庁舎整備事業〉

①今津支所

・今津支所建築に係る一切の費用 215,005千円

合計 375,108千円

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、その条例の制定廃止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年度に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とし27,104千円を執行し、平成28年度には庁舎増築整備事業および支所庁舎整備事業として375,108千円を計上し、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超えて、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年度には27,104千円、平成28年度以降の工事費等では約25億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言いながら、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、最小限度の要件を満たさないことは明らかであるから、本件財務上の行為

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、庁舎位置条例の改正案と庁舎増築整備事業費を含む当初予算を提案、編成するにあたり、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、執行するものということとはできない。

また市長は、平成28年度以降の工事費等として約25億円を経費として算出しているところであるが、暫定的な庁舎の増改築のための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出したものということとはできない。

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に勧告することを求める。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条所定の要件を備えているものと認め、平成28年6月13日付で受理することを決定し、同時に請求人に通知した。

なお、地方自治法第242条第3項の規定に基づく暫定的停止勧告は、その要件を満たさないものと判断した。

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、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。）に関する支出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。なお、各支出は予算に基づくものであることから、その公金の支出が相当の確実さをもって予測される場合に当たるものとして監査対象として認めるものである。

(1) 庁舎増築整備事業 予算額 160,103 千円

(内訳) 現庁舎改修および増築棟の実施設計 65,777 千円

建築確認申請審査手数料	674 千円
旧新旭公民館解体工事	91,000 千円
文化財調査（堀川遺跡・下花貝遺跡）	2,453 千円
積算図書等事務費	199 千円
(2) 支所庁舎整備事業	予算額 215,005 千円
（内訳）今津支所建築工事	157,387 千円
今津支所建築工事監理業務	4,160 千円
今津東体育館解体工事	32,000 千円
今津支所解体実施設計	4,728 千円
文化財調査（弘川末次遺跡）	1,538 千円
建築確認申請審査手数料（今津支所 審査・完了）	258 千円
今津支所防災無線等移設工事	4,719 千円
今津支所電話工事	2,112 千円
ネットワーク改修業務（今津支所）	8,103 千円

2 請求人の陳述

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 28 年 6 月 28 日に陳述の機会を与えた。

請求人のうち 4 人および補佐人 1 人が出席し、本件措置請求書に沿った陳述を行った。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。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

- (1) 昨年度よりも多くの予算を議会に提出し、予算が決定されている。市長の裁量範囲であるとして事案が進められることが大きな問題である。
- (2) 昨年の住民監査請求の後、住民訴訟を起こしており、結果が出ていない状況で、本件事業の平成 28 年度予算を執行しようとしている。
- (3) 数十億円の費用をかけて暫定庁舎を建てている一方、今津支所の建築を予算化しているが、今津に本庁舎を建設するならば、今津支所は暫定的なものであるべきである。なし崩し的に物事を進めている。
- (4) 分庁方式に伴う問題は高島市が合併した時点で分かっていることであり、現新旭本庁舎を増改築することの理由にはならない。

3 市長からの意見書の提出および関係職員の陳述

平成 28 年 6 月 24 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 6 月 28 日に関係職員（総務部長、同財産管理課長、同財産管理課主監）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. 高島市職員措置請求書2(4)について

① 地方自治法および位置条例に違反する違法な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>

高島市役所は現在、平成5年度に整備された旧新旭町役場で土木上下水道部と教育委員会事務局を除く部署が執務を行っており、今津町の旧高島郡民会館で土木上下水道部が、旧安曇川町役場で教育委員会事務局が執務を行う分庁舎方式であり、また新旭以外の各旧町村役場を支所とし、証明書発行等の窓口業務や住民の身近な相談業務に当たっております。

そのような状況の中、現在の体制は市民の皆様の利便性や、執務の合理化の面で支障があること、また災害対応時において、情報収集から支援活動、災害復旧等一連の作業を行う上で、迅速さや的確さの面で課題があることなどから、統合庁舎の早期整備が必要であり、また本庁舎や支所の改修整備に要する費用に対する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おり、早急に対応していく必要があるため、本件事業を実施しているものであります。

市の現状は、合併算定替えの段階的縮減などにより地方交付税が減少する一方で、社会保障関係経費の増加や道路・河川等の社会基盤整備等にも取り組む必要があるなど、将来的にも財源の不足や財政の硬直化が懸念されており、行財政改革推進計画を踏まえて事務事業の見直しや施設の適正管理・総量抑制など、持続可能な財政基盤の確立に取り組んでいるところであります。本事業においても、これらの事情に鑑み、既存の新旭庁舎を最大限有効に活用し、建設にかかる将来負担を縮減しようとするものであり、そのために既存の新旭庁舎を増築・改修し、当分の間使用するという判断は、市長の裁量権を逸脱・濫用しているものではございません。

② 新旭庁舎の整備事業の規模が地方財政法第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年度には27,104千円、平成28年度以降の工事費等では約25億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、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、地方財政法第4条第1項に定める経費の必要性、最小限度の要件を満たさないことは明らかであり違法である。

<市長の意見>

地方財政法第4条第1項の規定に対する司法の判断は、大阪高等裁判所平成17年7月27日判決において「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否かは、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、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、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、上記各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）。」と判示されているとおりであります。

本件事業は、先ほども申しあげた通り、来庁される市民の皆様の利便性や執務の合理化、防災体制等、現在の市庁舎が抱える課題に対応するために行うものであり、将来の市財政を見据えて既存庁舎を最大限活用し、市長の裁量権の範囲で、必要最低限の経費で執行するものです。

③ 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>

本事業は、平成27年6月1日に市議会からいただいた「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。」と市議会の意思を明確に示していただいております、その上で市議会平成28年3月定例会において、平成28年度高島市一般会計当初予算案を上程し、慎重審議いただきご可決いただいたものであります。

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、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。

以上のことから、本庁舎ならびに今津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 28 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) 高島市の人口規模について

ア. 新市建設計画では、平成 26 年の高島市の人口を約 56,700 人と想定しているが、平成 26 年度末（平成 27 年 3 月 31 日）現在の高島市の人口は 51,349 人となっている。

イ. 平成 27 年国勢調査速報値によると、高島市の人口は 50,019 人であり、平成 22 年国勢調査の人口 52,486 人と比較すると、5 年間で 2,467 人減少しており、減少率はマイナス 4.7%である。

また、年齢別人口では、平成 22 年国勢調査によると 15 歳未満は 6,702 人、15 歳から 64 歳は 31,098 人、65 歳以上は 14,640 人、年齢不詳は 46 人であった。平成 17 年国勢調査の年齢別人口では、15 歳未満は 7,651 人、15 歳から 64 歳は 32,782 人、65 歳以上は 13,517 人であった。このことから、高島市の人口減少、少子高齢化は急速に進んでいることがうかがえる。

(2) 合併特例債の期限について

東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律第 2 条第 1 項により、東日本大震災の発生後における合併市町村の実情に鑑み、地方債を起すことができる期間が延長されることとなった。延長の対象団体は、平成 23 年度において旧合併特例法第 11 条の 2 第 1 項の規定により、合併市町村が市町村建設計画に基づいて行う公共施設の整備事業等に要する経費に充てることのできる合併市町村である。延長の期間については、被災市町村以外は、合併年度及びそれに続く 15 か年度が延長されることになる。高島市は、平成 17 年 1 月 1 日に合併しており、また新市建設計画に基づく公共施設の整備事業の財源として合併特例債を充当することができることから、平成 31 年度までは旧合併特例法第 11 条の 2 第 1 項の規定により合併特例債を起すことのできる合併市町村に該当する。

(3) 地方交付税の合併算定替えの措置終了について

地方交付税額の算定の特例として、旧合併特例法第 11 条第 2 項では、いわゆる合併算定替について規定されている。この合併算定替の適用期間について、15 か年度間適用することとされており、合併後の最初の 10 か年度は合併関係市町村がなお存続するものとして計算し、合算した額を下回らない額を保障し、11 年度目以降の 5 か年度において、その額を縮減させていくこととされている。平成 17 年 1 月 1 日に 5 町 1 村が合併した高島市は、平成 26 年度まで合併算定替えの措置が適用され、平成 27 年度から 31 年度までは毎年度段階的に減額されることになる。高島市長期財政計画（平成 28 年度～平成 37 年度）では、平成 27

年度の地方交付税額は、2億25百万円の減額となり、平成32年度まで段階的に22億50百万円が減額となる見込みである。

(4) 高島市の財政状況について

高島市長期財政計画（平成28年度～平成37年度）によると、平成28年度～平成37年度の10年間、人口の減少と少子高齢化による影響で税収は年々落ち込み、合併算定替えの措置終了に伴い、地方交付税の減少が見込まれており、歳入総額は、平成26年度の299億7百万円から平成37年度の248億60百万円と50億円以上減少すると想定されている。歳出においては、義務的経費である社会保障関連経費の増加を見込み、普通建設事業については、合併特例債の発行期限である平成31年度までに緊急性の高い事業を前倒しして実施することとしており、平成32年度以降は不足する財源を基金の取り崩しにより補てんすることとしている。このため、平成27年度末の現在高が102億14百万円と見込まれている基金は、平成37年度末では31億円2百万円まで減少すると想定されている。

(5) 社会保障関係経費の増加について

高島市普通会計の平成26年度歳出決算額の性質別内訳を見ると、人口の高齢化をはじめとする要因により、扶助費が前年度に比べ3億56百万円増え、伸び率は9.9%となっている。

(6) 災害発生時の対策活動スペースについて

高島市地域防災計画（風水害対策編）では、台風または集中豪雨等により市内に災害が発生し、応急対策をとる必要がある場合に、災害対策本部体制をとり、災害対策本部を市役所本庁舎2階会議室に設置すると定められている。この場合、本庁に参集する本部員および対策班員は87人であり、被害情報の収集、防災関係機関との連絡調整、避難対策の検討などの業務を行うこととなる。

市役所本庁舎2階会議室の面積は78㎡であり、国土交通省新営一般庁舎面積算定基準による事務室の一人当たり面積3.3㎡（換算係数は一般級の1とし、10%増はしない場合）を参酌すると、23人の入室人数となり、対策活動スペースとして狭隘な現状である。

(7) 現本庁舎・支所庁舎の耐震性について

現在の本庁舎は平成5年、高島支所庁舎は昭和57年に建築された建物であり、この2か所は、建築基準法施行令改正（昭和56年6月1日施行）による新耐震基準を満たしている庁舎である。また、マキノ支所庁舎については昭和49年、今津支所庁舎については昭和33年、朽木支所庁舎については昭和49年、安曇川支所庁舎については昭和35年に建築されており、いずれも上記施行令改正以前に建築された建物であることから、新耐震基準を満たしておらず、地震災害によって支所庁舎が倒壊する恐れがあると言える。

(8) 一般的な市役所庁舎の面積規模について

現本庁舎の面積は、1階2,109㎡、2階1,421㎡、3階764㎡、地下中間271㎡、地下1階615㎡の合計5,180㎡である。

国土交通省新営一般庁舎面積算定基準（以下、国交省基準という。）を参考として市役所庁舎の面積規模について算出すると以下のとおりとなる。

ア. 事務室については、役職別に換算係数が設定されており、職員数に役職に応じた係数（地方大官庁）を掛けて算出した換算職員数に、職員一人当たり面積 3.3 m²を掛け、10%増で算出した面積が事務室の規模とされている。

この算出方法により平成 28 年 7 月 1 日現在の本庁舎に勤務する職員数で算出すると、下表のとおりとなる。

役職	職員数（人）	換算係数	換算職員数（人）
特別職	2	18	36
部・次長級	22	9	198
課長・主監級	36	5	180
参事級	43	1.8	77
一般職	121	1	121
嘱託・臨時職員	35	1	35
計	259		647
換算面積	647 人×3.3 m ² /人×1.1=2,348 m ²		

イ. 会議室については、職員 100 人当たり 40 m²とし、10 人増すごとに 4.0 m²増加させ、10%増で算出するとされており、職員数 259 人を当てはめると、110 m²となる。

ウ. 倉庫については、上記アの事務室の面積の 13%の面積とされており、2,348 m²の 13%である 305 m²となる。

エ. 宿直室については、1 人まで 10 m²とし、1 人増すごとに 3.3 m²を加算するとされており、現在宿直は 2 人体制であるため 13 m²となる。

オ. 庁務員室については、1 人まで 10 m²とし、1 人増すごとに 1.65 m²を加算するとされており、現在庁務員は 1 人であるため 10 m²となる。

カ. 湯沸室については、6.5 m²~13.0 m²が標準とされていることから、13.0 m²とする。

キ. 便所及び洗面所については、職員数 150 人以上は、1 人当たり 0.32 m²で算出するとされており、職員数 259 人を掛けると 82 m²となる。

ク. 機械室については、一般庁舎の冷暖房の場合、現庁舎の面積に当てはめると 831 m²となる。

ケ. 電気室については、冷暖房の高圧受電の場合、現庁舎の面積に当てはめると 131 m²となる。

コ. 自家発電機室については、現庁舎の面積に当てはめると 29 m²となる。

サ. 玄関、広間、廊下、階段室等については、上記アからコの面積を合計した面積 3,872 m²の 35%とされていることから、1,355 m²となる。

シ. 議場については、国交省基準にないことから、総務省起債対象事業費算定基準（平成 23 年廃止）を参考に算出すると、議員定数に 35 m²を乗じて得た面積とされており、高島市の議員定数 20 人を乗じると、700 m²となる。

上記アからシで求めた面積を合計すると 5,927 m²となり、現本庁舎の面積 5,180 m²と比較すると、747 m²の差があることがわかった。

(9) 『市本庁舎・支所整備方針』について

ア. 『市本庁舎・支所整備方針』平成 27 年 1 月高島市政策部企画調整課作成では、高島市本庁舎・支所整備の背景として、現在の災害対策本部機能について、平成 25 年 9 月に発生した台風 18 号による災害対応に際して、本部機能を担う現本庁舎は、災害対策本部等の設置および外部からの応援（県、警察、自衛隊、他の関係団体等）の受け入れに対応できるスペースの確保が不十分であり、それぞれの機関の対応が分散し、情報収集や復旧対応などの具体的な対策内容が周知徹底に支障が生じていることが挙げられている。また、現本庁舎には市民の相談内容に応じた相談室の確保など、プライバシーへの配慮が十分とは言えない状況であるとも述べている。一方、各支所庁舎は、建築後 30 年以上が経過しているため、躯体や設備の老朽化が進んでおり、災害時において来庁者の安全確保や災害対策における地区本部機能に支障をきたす恐れがあるとも述べている。

イ. 『市本庁舎・支所整備方針』における本庁舎および支所庁舎の整備概要については以下のとおりであった。

・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 m²
- ② 延床面積 9,590 m²（現本庁舎 5,390 m²・増築庁舎 4,200 m²）
- 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）

・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

(10) 実査日（平成 28 年 7 月 15 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
現庁舎改修および増築棟の実設計（繰越）	H27. 11. 2 契約	—

建築確認申請審査手数料	—	—
旧新旭公民館解体工事	—	—
文化財調査（堀川遺跡・下花貝遺跡）	—	—
積算図書等事務費	—	84,469 円支出済

イ. 支所庁舎整備事業

件名	契約状況	公金支出状況
今津支所建築工事	—	—
今津支所建築工事監理業務	—	—
今津東体育館解体工事	H28. 7. 11 契約	—
今津支所解体実施設計	—	—
文化財調査（弘川末次遺跡）	—	—
建築確認申請審査手数料 （今津支所 審査・完了）	—	—
今津支所防災無線等移設工事	—	—
今津支所電話工事	—	—
ネットワーク改修業務 （今津支所）	—	—

(1) 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。また、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發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「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された。

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。

- サ. 平成 27 年 11 月 11 日、高島市民 10 人が、福井正明市長を相手に、新旭庁舎の増改築を目的とする公金支出の差し止めを求める住民訴訟を、大津地方裁判所に提訴した。
- シ. 平成 28 年 3 月定例会において、市長から、現庁舎の増改築および今津支所と安曇川支所の移転増改築に関し、住民投票の結果および「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」を最大限尊重し対応するといった旨の答弁があった。
- ス. 平成 28 年 3 月定例会において、「平成 28 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。

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 と定められているが、この規定に反して、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(2)で確認した事実によれば、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、期限までに対応していく必要があるとの事情があるため、本件事業が行われている。

さらに、上記 1 の(3)、(4)、(5)によれば、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に対する負担にも対応する必要があり、将来的にも財政の硬直化が懸念される現状にあり、歳出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、継続すると市の判断が、その裁量権を逸脱、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、庁舎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。

(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り、また、市庁舎はあくまで今津町今津448番地20と定められていることから、現庁舎の増改築のための経費を支出すべき「必要性」もないため、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。

本件事業は、上記1において確認した現在の市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には一応の合理性があると判断した。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。

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、今津町に本庁舎を建築するのであれば、今津支所は暫定的なものであるべきであり、同じ理由で違法である旨を主張しているが、上記理由と同様に地方財政法4条第1項に違反するものではないと判断する。

(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

請求人は、地方財政法第3条第1項において、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規定されているが、地方自治法第4条第1項および位置条例に反する違法な予算を執行しようとしてい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については、個別の法令の規定が必ずしもよるべき具体的な基準を与えず、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、本条の解釈のみによって一般的原則を求めることは困難であると考えられる（石原信雄・二橋政弘著『新版地方財政法逐条解説』(株)ぎょうせい参照）。

それゆえ、こ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日参照）

本件事業において、市長は、上記1の(6)、(7)、(8)にあるように、庁舎に関する様々な現状と喫緊の課題に対応するため、財政事情を勘案しつつ、上記1の(11)のケの「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」を踏まえ、本件事業関連予算を算定したと述べていることから、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は認められないため、地方財政法第3条第1項に抵触しないものと考え

(4) 条例の否決と関連予算の取扱いについて

請求人は、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「当然条例と予算はセットであります。」と答弁しており、位置条例の一部改正案が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と主張している。

しかし、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(11)のシおよびスのとおり、平成 28 年 3 月定例会において、市長から、現庁舎の増改築および今津支所と安曇川支所の移転増改築に関し、住民投票の結果および「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」を最大限尊重し対応するといった旨の答弁があり、平成 28 年 3 月定例会において、「平成 28 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ていることから、本件事業に関する議会の意思は予算の執行を認めることを明確に示している。

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。

それゆえ、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。