

高島市監査委員公表第9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9月11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11月10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9月11日

2 請求人

〇〇 〇〇 外8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) 監査対象となる財務会計上の行為

監査委員に対し高島市長が、平成27年度高島市一般会計予算(6月補正予算)のうち公有地利活用検討事業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 今津町今津地先の市有地の利活用に関し、必要な調査・検討を行うための、当該地の土質等の調査費。

1. 業務名称 高島市今津市有地土地調査業務
2. 調査位置 高島市今津町今津 448 番地 20、448 番地 40
3. 委託料 17,175 千円
4. 業務内容
 - ・土質ボーリング(支持地盤の連続性および層厚の確認)3か所
 - ・標準貫入試験(地盤の垂直方向の固さの調査)3か所
 - ・サンプリング(試料採取)3本
 - ・孔内水平載荷試験(地盤の水平方向の固さの調査)1式
 - ・PS検層(地盤の地震波の伝播速度測定)1式
 - ・密度検層(地層の密度把握)1式 ほか

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とその後

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、市長は、5 月 26 日の記者会見で「ここで本庁舎を新築する選択肢はない」と改めて延べ、本庁舎を今津町で新築しない方針で、当該地の有効活用策を検討するため当該地の土質調査費 17,175 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、当該地に本庁舎を新築するのではなく、他の有効活用策を検討するため土質調査の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。

(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から、高島市長が今津町今津地先の市有地の利活用に関し、必要な調査・検討を行うための、当該地の土質等の調査費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。

<事実証明>

- (1) 高島市議会平成 27 年 6 月定例会議事録（関係箇所抜粋）
- (2) 平成 27 年度 6 月補正予算書（抜粋）・同説明資料
- (3) 新聞記事（平成 27 年 5 月 27 日朝刊 4 紙） ほか

第 2 請求の受理

本件請求は、地方自治法第 24 条 2 条所定の要件を備えているものと認め、平成 27 年 9 月 24 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項の規定による暫定的停止勧告の適否について検討を行ったが、同項に定める「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要がある」場合に該当しないものと判断し、暫定的停止勧告は行わなかった。

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執行されることを予測した場合とし、高島市今津町今津市有地土質調査業務（以下「本件業務」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) 業務名称 高島市今津町今津市有地土質調査業務
- (2) 調査位置 高島市今津町今津 448 番地 20、448 番地 40
- (3) 委託料（予算額） 17,175 千円
- (4) 業務内容
 - ・土質ボーリング（支持地盤の連続性および層厚の確認） 3 か所
 - ・標準貫入試験（地盤の垂直方向の固さ調査） 3 か所
 - ・サンプリング（試料採取） 3 本
 - ・孔内水平載荷試験（地盤の水平方向の強さ調査） 1 式
 - ・P S 検層（地盤の地震波の伝播速度測定） 1 式
 - ・密度検層（地層の密度把握） 1 式 ほか

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10月7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4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。

(1) 請求人の陳述（概要）

- ア. 本件業務は、地方自治法第2条第14項に定められた「最少の経費で最大の効果を挙げる」ということに違反するものである。平成17年度に市が行った調査については、3階建て程度の庁舎の建設は可能との新聞報道がされている。今回の調査の必要性は疑問である。
- イ. 平成17年度に土質調査が行われており、全然違うことや別の場所を調査するものではないから、その時のデータを生かせば良い。
- ウ. 高島市役所の位置を定める条例（以下「位置条例」という。）が改正されたのなら理解できるが、本件市有地が市の庁舎建設予定地であるということはそのまま利活用を検討するという事に矛盾がある。
- エ. 新聞報道されているコメントと議会答弁の内容に差があり整合性がない。

(2) 追加提出された主な資料

- ア. 土地譲渡契約書（平成元年6月30日締結）
- イ. 新庁舎建設予定地土質調査業務委託業務契約書（17年度 第1249号）
- ウ. 新庁舎建設予定地土質調査業務委託業務変更契約書（17年度 第1249号）

エ. 新庁舎予定地土質調査結果概況（平成 17 年 12 月 9 日市議会全員協議会資料）
オ. 朝日新聞記事（平成 17 年 12 月 22 日朝刊）

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 10 月 6 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 10 月 7 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。

(1) 意見書（原文のまま記載）

意見書

<請求人の主張要旨>

高島市職員措置請求書 2(4)①において、請求人は下記のとおり主張されている。

高島市庁舎の位置が地方自治法第 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、市長は当該地に本庁舎を新築するのではなく、他の有効活用策を検討するため、土質調査費 17,175 千円を計上し、これ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執行することは明らかに違法な財務会計上の行為であり、断じて許されない。

<市長の意見>

1. 暫定の事務所として、現新旭庁舎の位置が条例に明記されていること

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。

2. 暫定の事務所庁舎の増改築を計画していること

上記 1 の法律および条例の趣旨に基づき、暫定の事務所の機能を果たすために必要な改修として、庁舎の増改築を計画しているところであります。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。

3. 市有地の有効活用を図る必要があること

地方財政法第 8 条において、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と規定されているように、市民の共有の財産である市有財産をお預かりする立場として、市有地の有効活用を図ることは当然の責務であります。またこのことは、市議会においてもたびたびご指摘をいただいている事項であり、地方交付税の減額等により今後ますます厳しくなる市の財政状況を考慮し、また適正な当該土地の維持管理を行う上においても、必要な施策であ

ると考えております。

4. 有効活用を考える上で、当該調査が必要であること

しかしながら、対象の土地は平成17年11月の調査におきまして支持地盤の軟弱性が懸念されており、同時により詳細な調査実施の提案もありましたものの、これまで調査が実施されず、問題とされる軟弱地盤や支持地盤の連続性および詳細な分布状況が確認し得ない状況で現在に至っております。今後の有効活用の方策を考える上において、前提条件が不明確であるため議論に入りにくいというのが現状であります。つきましては、今回、この予算を使わせていただき、詳細な土質調査を行うことによって、利活用の方策を探る上での重要な基礎データとさせていただきたいと考えております。

よって、市有財産を適正に管理し有効に活用（地方財政法第8条）すべき責務を有する自治体として、今回の調査は当然の事務執行でありますことから、請求人の主張する地方自治法第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。

加えて、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。

当該予算は平成27年高島市議会6月定例会において、賛成多数により可決いただいたものであり、執行機関の責任において、執行する義務を負っていると考えられます。

以上のことから、公有地利活用検討事業として平成27年度6月補正予算に計上した、高島市今津町今津市有地土質調査業務に要する費用については、ご指摘のような違法な財務会計上の行為で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。

(2) 関係職員の陳述（概要）

- ア. 本件業務は、本件市有地の利活用の検討に必要な基礎データを得るための調査であり、この結果を踏まえて検討に入っていきたいと考えています。
- イ. 本件市有地が位置条例に記された市庁舎の位置であるということを十分踏まえて検討していく必要があり、支障とならない利活用方法を十分選択して参ります。
- ウ. 平成17年度の調査報告では、いくつかの事項（課題）について、さらに調査が必要であるとの指摘がありました。今回の調査ではその課題を踏まえて、問題とされる軟弱地盤や支持地盤の連続性および詳細な分布状況の確認および軟弱地盤の強度と圧密特性の把握等を行うものです。
- エ. 現在、起工に向けての作業を行っており、年度内に成果物をいただくというスケジュールとなっています。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 平成17年度新庁舎建設予定地土質調査業務概要

- ア. 調査目的

本調査は、高島市新庁舎建設予定地における敷地内の地層構成や地盤特性を明らかにするとともに、調査地周辺既設構造物の変状調査を実施し、新庁舎建設計画・検討のための地盤資料を得ることを目的とする。

イ. 調査期間

自：平成17年10月3日 ～ 至：平成17年11月30日

ウ. 調査数量

- ・ボーリング工（φ66mm、3か所）
No.1地点50m、No.2地点40m、No.3地点40m 延べ130m
- ・標準貫入試験 計130回
- ・近傍建築物変状調査 1式

(2) 平成17年度新庁舎建設予定地土質調査業務報告書（抜粋）

ア. 設計・施工上の留意点（軟弱地盤対策工）

今回のボーリング調査により調査地の表層地盤は、盛土層の下部に腐植土層（Ap1, Ap2層）などの軟弱地盤が多く分布していることが判明した。また近傍建築物の実態調査により、建造物周辺の付帯構造物に変状が確認され、その状況から腐植土層（Ap1, Ap2層）などの圧密沈下による影響が指摘される。このため調査地における圧密沈下の危険性のある地盤の分布や性状を明らかにし、基礎だけでなく、周辺地盤の沈下対策を検討する必要がある。

イ. 報告書で指摘された検討課題

① 調査地の地層分布状況の確認

今回の調査で敷地内の地層分布状況の概要が把握できたが、今後においては地下水状況も含めて、問題とされる軟弱地盤や支持地盤の連続性および詳細な分布状況を確認することが重要な課題となろう。

② 地盤の水平方向の変形特性

杭基礎が想定される場合は、杭の水平抵抗を検討するために地盤の水平方向地盤反力係数が必要となる。このため孔内水平載荷試験により横方向荷重に対する地盤の変形特性を把握する必要がある。

③ 調査地分布する軟弱地盤の強度、圧密特性の把握

腐植土層（Ap1, Ap2層）の圧密沈下は、現在のところ安定しているものと推察されるが、荷重が加われば圧密沈下が継続する可能性があり、圧密特性などを把握する必要がある。（現状が正規圧密、過圧密状態であるかの判定、圧密の進行状況の把握と沈下検討に必要）

Dg1層を支持地盤とした場合、沈下量の検討するうえで下位のDc1層の物性値、圧密特性などを把握することが必要である。

2 監査委員の判断

本件業務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) 位置条例との関係について

請求人の主張の趣旨からすれば、本件業務に係る契約の締結および公金の支出が違法・不当とする理由は、位置条例において市の事務所の位置と定められている本件市有地の利活用を検討するという方針が地方自治法および位置条例に違反しているものであること、すなわち、財務会計行為の原因となる非財務会計行為（以下「先行行為」という。）の違法性・不当性を主張することによって、結果として本件業務が違法・不当であると主張しているものと解される。

住民監査請求において、その原因となる先行行為である行政一般について全て違法性・不当性を監査できるとすれば、住民監査請求の対象を財務会計行為に限定している地方自治法の趣旨を逸脱することになる。このことから、住民監査請求の対象になるかどうかは、先行行為と後行する財務会計上の行為との関係を総合的に考慮し、先行行為が財務会計上の行為と事実上直接的な関係ということができ、先行行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する財務会計行為に向けられていると評価できるもの、または、先行行為を行うことによって当然に後行する公金の支出義務を負うと判断される場合に認められるものと解するのが相当である。

本件市有地の利活用を検討するとの方針（先行行為）は、本件業務の動機目的をなすものではあるが、本件業務で行う追加調査は、そうした方針に関わらずいざ必要とされるものと思料され、事実上直接的な関係にあるとまでは認められない。

したがって、本件業務が地方自治法第4条第1項および位置条例に違反するという理由では、住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

(2) 土質調査の必要性について

請求人は、措置請求書の中で本件業務が地方自治法に違反する違法な支出行為であると主張していることから、その具体的な理由について、陳述の機会に確認したところ、本件市有地については平成17年度に土質調査が行われており、今回の土質調査は必要性のない無駄な公金の支出にあたり、地方自治法第2条第14項では地方公共団体が事務を処理するにあたって最少の経費で最大の効果を挙げるべきことを求めているが、これに反しているとの主張をしているので、この点について検証する。

地方自治法第2条第14項の規定は、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基本的指針を定めたもので、その基準はいずれも一義的に定めることができるものではなく、当該地方公共団体の総合的、政策的見地から判断されるべき事項であり、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられたものと解することができる。そして、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または濫用するものと認められる場合に限り、違反性が肯定されると解すべきである。

また、地方財政法第8条では「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と定められているが、今後一層厳しくなることが予想される市の財政

状況を考慮すると、広大な本件市有地を、市庁舎が建設されるまでの間、有効に利活用を図るとする市長の判断は不合理とはいえない。

本件業務は、上記1の(2)のイのとおり「平成17年度新庁舎建設予定地土質調査業務報告書」において検討課題とされた項目等について、追加調査を実施するものであり、本件市有地に関し、利活用を図る上でより詳細なデータが必要であるとの市長の判断は合理性を欠くとは認められない。

よって、市長の裁量権を逸脱・濫用するものとは認められないことから、本件業務が地方自治法第2条第14項の規定の趣旨に反する違法または不当な財務会計上の行為とは認められない。

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、本件市有地に建設を計画する建物の構造や工法などによって、必要とされる土質調査に変更が生じることも考えられるため、現時点で必要とされる調査内容を十分精査の上、業務執行されるよう要望する。