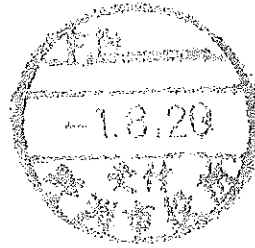
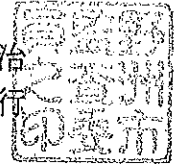


野監委第 46 号
令和元年 8月20日



野洲市長 山 仲 善 彰 様

野洲市監査委員 久 松 信 治
野洲市監査委員 矢 野 隆 行



住民監査請求（野洲市職員措置請求書）に係る請求要旨について（通知）

令和元年8月20日に住民監査請求（野洲市職員措置請求書）がありましたので、地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）附則第2条第3項の規定に基づき、下記のとおり請求の要旨を通知します。

記

1 請求の要旨

（請求文） 別紙のとおり

2 事実証明書



野洲市職員措置要求書

令和元年 8月 20日

野洲市監査委員

久松 信治 殿

矢野 隆行 殿

請求人ら及び請求人ら代理人目録記載のとおり

請求人ら [Redacted] 他 5名

請求人ら代理人弁護士 [Redacted]

同 [Redacted]

同 [Redacted]

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書等を添え、必要な措置を請求します。

請求の要旨

第1 概要

請求人らは、野洲市民病院整備事業（以下、「本件事業」という。）について、平成30年9月27日に、基本設計契約についての損害の填補と実施設計契約についての公金支出等の必要な措置を講じるよう勧告することを求め、住民監査請求をし、平成30年12月7日に、本件事業の基本設計契約に基づく支払いについて、山仲善彰に対する損害賠償請求を求めるとともに、実施設計契約について公金支出の差し止めを求めて、住民訴訟を提起した（以下「本件住民訴訟」という。）。

今般、本件事業と関連して、① 野洲市民病院整備工事の発注、② 医療法人社団御上会野洲病院（以下「野洲病院」という。）が営む病院等の事業の譲受、③ 野洲市の野洲病院に対する債権放棄、④ 本件住民訴訟についての弁護士に対する着手金の支払いは、違法または不当というべきであり、監査委員は、市長に対し、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

なお、本件事業については、野洲市の計画自体に種々の変遷があるものの、平成29年11月時点での計画の概要（ただし、整備費用については、平成30年12月の時点修正を反映）は、以下の通りである。

- (1) 場所 JR野洲駅南口市有地
敷地面積 病院 約5,500㎡
立体駐車場 約3,600㎡の一部
- (2) 形態 公営企業型地方独立行政法人（非公務員型）
- (3) 病床数 199床
- (4) 整備費用（用地、建物、機器設備、駐車場、その他付帯施設含む総事業費） 110億円
- (5) 駐車場 250台

第2 野洲市民病院整備工事の発注

- 1 野洲市民病院整備事業が、経済的観点から、合理性に欠き、必要性がないこと

本件事業が経済的な観点からみて、合理性を欠いたものであること、そもそも必要性がないこと等の事情から違法または不当である。

そこで、請求人らは、監査委員が、市長に対し、公金の支出がまだない野洲市民病院整備工事の発注（工事請負契約の締結）については、差し止め等の必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

2 本件事業の違法・不当性の根拠① ～本件事業は、採算性がないこと～

(1) 採算性が必要な理由

・地方自治法 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項によると、地方自治体の財政は最小経費で最大効果をあげなければならないとされている。

・公営病院の経営悪化が社会問題となっており、国をあげてこの問題に取り組んでいる。

・野洲市自身も、赤字経営を前提としない病院経営を実現させることや、持続可能な経営を健全に行うことなど、本件事業の経済的合理性を求めている。

・野洲市は、現在、財政的にかなり硬直化が進んでいる。

(2) 採算性があることの根拠として、野洲市が前提とする事実には、多くの誤りがあること

・野洲市の将来人口は減少傾向であるにもかかわらずそのことが正確に反映できていない。

・野洲市の計画する病床稼働率には相当の無理がある。

・野洲市は野洲病院から、病院事業等を譲り受けて、令和元年 7 月 1 日に市立野洲病院を開設したが、予定した医療スタッフの確保ができておらず（医師数 22 人を予定して、開設時に 19 人しか確保できなかった）、今後も、困難が予想される。

(3) 野洲市の収支計画自体が、下表のとおり多々変動しており、それ自体計画の不確かさをあらわすとともに、野洲市が施設整備費用を抑える努力を全くしていない。あえて用地取得費及び建設コストがかかる駅前を野洲市民病院の事業地に選定した理由も不明瞭である。また、野洲市は、一般会計から長期借入金を想定していたが、平成 30 年 12 月には、収支計画の改善のためと、キャッシュフローを改善するため返済義務のない出資とするなどした。

期日	資料・委員会名	収支計画	事業費	病床数
平成23年				
8月	第3回 野洲市 地域医療における 中核的医療機関の あり方検討委員会	なし	合計 55 億円 ・施設整備費 40 億円 ・事業用地費 15 億円	200 床 程度
平成24年				
5月	第3回野洲市新病 院整備可能性検討 委員会	病院事業損益は開院 20年後も赤字	施設整備費 66.5 億円 (用地取得費、造成費を 除く)	199 床
6月	第4回野洲市新病 院整備可能性検討 委員会	シミュレーションを 複数パターン検討	施設整備費 54 億円 (用 地取得費、造成費を除 く)	199 床
7月	「野洲市新病院整 備可能性検討委員 会」提言	開院後、5年目で病 院事業損益黒字 (医 業損益は10年目で 黒字)	施設整備費 57 億円 (用 地取得費、造成費を除 く)	199 床
平成26年				
3月	(仮称) 野洲市立 病院整備基本構想	開院後、5年目で病 院事業損益黒字 (医 業損益は10年目で 黒字)	施設整備費用 57 億円 (用地取得費、造成費 を除く)	199 床
平成27年				
1月29日	第1回(仮称)野 洲市立病院整備基 本計画評価委員会	開院後、20年目で病 院事業損益・累積損 益赤字。 病院事業は”不成 立”(赤字経営)	施設整備等費用 合計 84.2 億円 ・用地取得費 8 億円 ・用地取得費以外 76.2 億円	180 床

3月12日	第2回(仮称)野洲市立病院整備基本計画評価委員会	開院後、16年目以降は経常収支(病院事業損益)黒字 病院事業の“成立”の可能性あり ただし、累積損益は20年経過後も赤字	施設整備等費用 合計75.7億円 ・用地取得費5.6億円 ・用地取得費以外70.1億円	180床
3月31日	(仮称)野洲市立病院整備基本計画・概要版	開院後、16年目以降は経常収支(病院事業損益)黒字 ただし、累積損益は20年経過後も赤字	施設整備等費用 合計76億円 ・用地取得費5.6億円 ・用地取得費以外70.5億円	180床
10月19日	(仮称)野洲市立病院整備基本計画精査結果報告書	開院後8年目で病院事業損益黒字。 累積損益は、16年目以降に黒字	施設整備等費用 合計86億円 ・用地取得8億円 ・用地取得費以外78億円	199床
平成29年				
6月22日	基本設計成案(新基準により収支計画の改定)	新基準(商業施設利用者にかかる駐車場収益増加の見込み)により、開院後2年目で病院事業損益黒字、累積損益は当初より黒字 ただし、旧基準によると、6年目以降に病院事業損益が黒字、累積損益は20年目にも赤字解消されず。	総事業費 合計101.9億円 ・病院本体91.2億円(うち用地取得8億円) ・駐車場+連絡通9.1億円(うち用地取得費3.2億円)	199床

11月	野洲市民病院事業 実施計画 運営計画・施設整 備計画・健全経営 計画（案）	開院後2年目で病院 事業損益黒字、6年 目累積損益は黒字	総事業費 合計102億円 ・病院本体91.3億円 （うち用地取得費8億 円） ・駐車場+連絡通路 10.7億円（うち用地取 得費3.2億円）	199床
平成30年				
12月	収支計画の時点修 正について （平成31年1月 16日野洲市民病 院整備事業に関す る協議録）	開院12年目で黒字 キャッシュフロー は、開院26年目で資 金ショート	総事業費 合計110億円 （当初事業費が8億円 増加、うち建設工事費 は6.4億円の増加）	
12月	収支計画の改善に ついて	・一般会計からの貸 付金の出資化 ・開院当初5年間に おける機器等更新投 資額の見直し ・固定資産に係る控 除対象外消費税の計 上方法の変更		

(4) 野洲市の収支計画は、医業収益や給与等が都合のよい数字になっており、その点を修正すると、別紙のとおり、20年目以降も赤字となる。ただし、別紙は平成29年11月の野洲市民病院事業実施計画の89頁の表に基づく。

(5) 近隣市民病院の例

滋賀県下の近隣の市でも、市民病院の経営悪化が問題視されており、守山市民病院（「恩賜財団済生会」に経営が移行）、大津市民病院、東近江市立能登川病院（医療法人社団昂会が指定管理者となる）など、経営難から民間に経営が移行された病院すらある。本件事業が健全に運営されることが困難で

あることは、これらの例からも明らかである。

3 本件事業の違法・不当性の根拠② ～本件事業には必要性がないこと等～

- (1) 現在の野洲市民病院の施設を活用すること、新しく移転が予定される駅前
の候補地を選定することについて、十分な検討がされていない。
- (2) 現在の野洲病院の病床稼働率や、現状の野洲市及び近隣市の病院状況を考
えると、現在の野洲病院と同様の 199 床もの規模の病院が必要であること
について、十分な検証がなされていない。
- (3) 当初想定された本件事業費が変遷を重ねて、増加の一途をたどっている。
- (4) 混雑が予測される駅前には、患者にとって不便である。とくに、野洲市民病
院は、診療所や市民にとって、在宅医療の後方支援病院との意義が大きく、
公共交通機関を利用して、自ら診察を受けにくることが想定しがたい。なお、
野洲市内の電車の駅は JR 野洲駅以外になく、体調の悪い患者にはバスで来
院しづらい。
- (5) 本件事業の駐車場は不十分であり、交通混乱による外部不経済は甚だしい。

第 3 野洲病院が営む病院等の事業の譲受

1 経済的合理性がないこと

野洲市は、野洲病院と令和元年 5 月 19 日に事業譲渡契約を締結し、病院事
業、訪問看護事業、居宅介護事業及び訪問リハビリテーション事業を譲り受け
た（以下「本事業譲受」という。）。

この本事業譲受は、資産を譲り受ける一方で、野洲市は代償として対価を支
払うことになっていない。しかし、本事業譲受の実施にあたって、野洲市は野
洲病院に対して 2 億 2556 万 1000 円（令和元年 5 月 29 日現在における同年 6
月 30 日の見込額）の債権放棄することになっている。また、野洲市は野洲病
院から、簿価上、10 億 7716 万 7350 円の資産を譲り受けることになっている
が、次表のとおり、実際にはそのような価値はなく、さらに、野洲市の前記貸
付金の債権放棄を伴うものであることから、実質的には 4 億 7254 万 7574 円
の債務負担を負うことになり、経済的合理性がなく、また、あえて債務を負担
する必要もない。

項目	承継対象資産 (H31.3 末)	適正評価	
流動資産			
材料費	29,775,906	29,775,906	適正な評価額不明のため、譲渡契約書添付の H31.3 月末時点の数字を記載
固定資産			
(有形固定資産)			
建物	757,857,444	-462,460,000	除却費用がかかる。(今回の具体的方策による病院事業収支及び一般会計への影響について (「今回の具体的方策による病院事業収支及び一般会計への影響について<精査後基本計画からの比較>」 H28.11.1 の 2 ページ記載より)
建物付属設備	31,654,171	0	建物除却に伴い無価値化
構築物	1,372,973	0	建物除却に伴い無価値化
工具器具備品	101,371,697	101,371,697	適正な評価額不明のため、譲渡契約書添付の H31.3 月末時点の数字を記載
一括償却資産	123,468	123,468	適正な評価額不明のため、譲渡契約書添付の H31.3 月末時点の数字を記載
土地	118,021,170	53,873,456	全体ではなく、控えめに宅地 96,221,570 円のみを 3 分の 1 とした。(令和元年度特定医療法人社団御上会 第 1 回社員総会議事録

			(資料1) 11頁より 駐車場については、再評価 していない。
(無形固定資産)			
電話加入権	905,622	0	現在では、電話加入権は無 価値
ソフトウェア	36,084,899	36,084,899	適正な評価額不明のため、 譲渡契約書添付の H31.3 月末時点で記載
資産合計	1,077,167,350	-241,230,574	
債権放棄予定の地域医 療振興資金		-225,561,000	令和元年5月29日現在に おける同年6月30日の見 込額(譲渡契約書16条(2) 記載)
医療機器移設費		-5,756,000	レントゲン、MRIなど移 転に伴う費用であり、譲受 資産がそのまま価値を持 つものではない。
移転費		-32,969,000	(野洲市民事業実施計画 (案)H29.11の87ページよ り)
評価額との差額		-472,547,574	

2 請求人が求めること

前項記載のとおり、本事業譲受は実質的には債務負担行為であり、経済的な観点からみて合理性を欠き、必要性も欠くものであり、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法または不当というべきである。

よって、監査委員は、市長に対し、本事業譲受による実質的な債務負担については損害の填補等の必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

第4 野洲市の野洲病院に対する債権放棄

野洲市は、野洲病院に対して、2019年6月30日現在で2億2556万1000円を貸し付けているが、野洲病院の清算決了時に債権放棄する予定である。しかし、かかる債権放棄は経済的合理性及び必要性を欠く行為であり、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法または不当というべきである。

よって、監査委員は、市長に対し、前記債権放棄については損害の填補等の必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

第5 本件住民訴訟に対する弁護士費用の支払い

- 1 本件住民訴訟に対する益川総合法律事務所の弁護士費用の一審着手金として480万円(税別)を公金支出し、報酬金として1358万円(税別)を予定している(資料2)が、次のとおり、以下の違法または不当な事由がある。
- 2 地方公共団体が契約を締結するときには、地方自治法234条1項により、一般競争入札が原則とされおり、地方自治法施行令167条の2第1項各号に規定される場合に関し、随意契約の手法をとることができることとされている。

本件住民訴訟における野洲市が委任した弁護士との委任契約が、地方自治法施行令167条の2第1項各号に該当すべき事由はなく、地方自治法234条1項に反する。

- 3 野洲市は、本件住民訴訟の代理人として、益川総合法律事務所に依頼したが、同法律事務所の弁護士費用のうち、一審着手金及び報酬金は、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法または不当である。
 - (1) 益川総合法律事務所は、旧日本弁護士連合会報酬基準(同法律事務所の報酬規程)に基づいて算定したとのことである(計算の詳細は不明であるが、野洲市民病院の基本設計契約及び実施設計契約の契約金額の合計である2億3707万1880円を基準とすると、着手金は3%に69万円を加えた金額(780万2156円)、報酬金は6%に138万円を加えた金額(1560万4312円)から、一定額が引かれていると考えられる)。しかし、同基準を用いるとした場合においても、通常の訴訟事件と同様に扱うべきではない。

住民訴訟は、住民が自治体に対して勝訴した場合には、これをもって、自治体が損害賠償金を得る結果となるのに対して、市が勝訴した場合においては、当該問題とされた施策等に関する債務負担行為についての支出することが認められるに過ぎず、これによって得られる利益は算定不能というほかない。また、住民訴訟は、構造的にも、自治体には裁量が認められることによって、その裁量を逸脱しない限り、適法との評価を受ける上に、当該施策の事業主体である自治体から容易に訴訟資料等の提供を受けることができる。しかも、これに加えて、益川総合法律事務所は、野洲市の顧問をしており、野洲市民病院も含めた野洲市の状況に精通しているとの特殊性もある。

このような住民訴訟の性質等に鑑みれば、算定不能として、800万円を基準として、着手金及び報酬金を算定し、事件等の難易、軽重、手数の繁簡及び依頼者の受ける利益等を考慮して、さらに減額すべきである（資料3の14頁参照）。

(2) また、近隣の他の自治体は、住民訴訟について、別表のとおり支払っており、野洲市の自治体としての規模を考えると、安易に、益川総合法律事務所の言い値で不適正な金額を支払ったとしか言いようがなく過大な支出である。なお、開示対象期間を平成28年4月1日以降～現在までとしている。

ア 大津市 一律 着手金 49万円 98万円（資料4）

（大津市は、住民訴訟において、算定不能である場合として800万円を基準として計算している。旧日本弁護士連合会報酬基準では、30万円を超え、3000万円以下の場合 着手金5%+9万円 報酬金10%+18万円。）

イ 京都市 （資料5）

（次表の住民訴訟の事件名は、資料5のうち、支出負担行為書に対応）

	事件名	着手金	報酬金
①	政務活動費住民訴訟事件	職員対応のため、弁護士費用なし	
②	北泉通橋りょう工事住民訴訟	324,000円	事件未了
③	特優賃関係補助金住民訴訟（第5事件）	216,000円	216,000円
④	政務活動費住民訴訟事件	324,000円	756,000円

⑤	二条城警備業務入札談合 住民訴訟事件	二つの事務所に対し、各 324,000円	事件未了
---	-----------------------	-------------------------	------

4 よって、監査委員は、市長に対し、弁護士報酬のうち着手金については損害の填補等の必要な措置を講じるよう勧告することを求める。なお、報酬金については、本件住民訴訟の勝敗にかかるため、ここでは請求しない。

第6 請求人が求めること

本件監査請求において対象とする財務会計上の行為は、野洲市民病院整備工事の発注と、本事業譲受による債務負担、野洲病院に対する貸付金の債権放棄、本件住民訴訟による一審着手金の支払いによる公金支出（以下、これらの財務会計上の行為を「本件各財務会計上の行為」という。）である。

そして、本件各財務会計上の行為は、これまで述べてきたとおり、経済的な観点からみて、合理性を欠いたものであること、そもそも必要性がないこと及びその余の事情を考慮すると、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法または不当というべきである。また、本件住民訴訟による一審着手金の支払いについては、特命随意契約によることについても、地方自治法234条1項に反し、違法または不当というべきである。

よって、監査委員は、市長に対し、本件各財務会計上の行為による公金支出に関して、損害の填補及び差し止め等の必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

以上

事実証明書

資料1：令和元年度特定医療法人社団御上会 第1回社員総会議事録

資料2：平成31年2月5日付委任契約書

資料3：旧日本弁護士連合会報酬基準

資料4：大津市に対する住民訴訟の弁護士費用等がわかる文書

資料5：京都市に対する住民訴訟の弁護士費用等がわかる文書

請求人目録

〒 [redacted] [redacted]
[redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

〒 [redacted] [redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

〒 [redacted] [redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

〒 [redacted] [redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

〒 [redacted] [redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

〒 [redacted] [redacted]
請求人 [redacted]
職業 [redacted]

請求人ら代理人目録

〒 [Redacted] [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

請求人ら代理人 弁護士 [Redacted]

同 弁護士 [Redacted]

〒 [Redacted] [Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

同 弁護士 [Redacted]

野洲市民病院 事業実績計画

(単位:百万円)

NO.2		1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	10年目	15年目
病院事業収益	a	5,035	3,841	3,864	3,925	3,929	3,972	4,061
	a'		3,786	3,763	3,759	3,708	3,638	3,729
医療収益	①	3,271	3,326	3,382	3,437	3,482	3,605	3,605
※1	①'		3,271	3,271	3,271	3,271	3,271	3,271
病院事業費用	b	5,100	3,828	3,855	3,906	3,924	3,798	3,901
	b'		3,791	3,779	3,793	3,773	3,510	3,673
医療費用	②	4,393	3,578	3,602	3,648	3,689	3,578	3,709
	②'		3,541	3,526	3,535	3,588	3,350	3,481
(内)給与費	A	2,107	2,112	2,112	2,116	2,116	2,121	2,121
	B	2,234	2,271	2,310	2,347	2,385	2,462	2,462
	C		2,234	2,234	2,234	2,234	2,234	2,234
医療損益	A ①-②	△1,122	△252	△220	△271	△196	27	△104
	B	△1,249	△411	△418	△442	△465	△314	△445
※3	C		△270	△255	△264	△267	△79	△210
※4	①'-②'		12	9	19	5	284	160
病院事業損益	A a-b	△65	△147	△189	△212	△264	△107	△181
	B	△192	△147	△189	△212	△264	△107	△181
※3	C		△164	△224	△265	△334	△213	△287
※4	a'-b'		△164	△224	△265	△334	△213	△287

※1 2年目以降は診療報酬を下降傾向に見るのが、保守主義の原則であるが、あえて現状維持できるとして予測する

※2 給与費Bは、野洲病院の実績値H27:67%、H28:68.7%、H29:69.3%の3年平均68.3%を適用
(守山市民病院実績値は70.9%)

※3 Bは、給与費を野洲病院3年平均68.3%として、医療収益①に適用して計算したときの予測値である。

※4 Cは、給与費を野洲病院3年平均68.3%として、医療収益①'に適用して計算したときの予測値である。