

野洲市監査委員告示第 21 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求（野洲市職員措置請求）の結果を、同条第 4 項の規定により次のとおり公表する。

なお、監査については、山本剛前監査委員は平成 30 年 11 月 8 日まで関与し、矢野隆行監査委員は同月 9 日から関与した。

平成 30 年 11 月 21 日

野洲市監査委員 久松 信治

野洲市監査委員 矢野 隆行

野洲市職員措置請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人等

(1) 請求人ら

- (1) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)
- (2) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)
- (3) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)
- (4) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)
- (5) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)
- (6) 住所 野洲市
氏名 (市内在住者)

(2) 請求人ら代理人

弁護士	X
同	Y
同	Z

2 請求の受理

平成30年9月27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所定の要件を具備しているものと認め、同年10月4日に受理を決定し、同日付けで請求人宛通知した。

3 請求の要旨

本件請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりである。（以下、請求書の請求の要旨を原文のまま掲載。但し、個人情報の保護の観点などにより、一部法人名等を仮名表記としています。）

第1 概要

1 野洲市民病院整備の基本計画

野洲病院（特定医療法人社団御上会野洲病院、以下「野洲病院」という。）が、平成23年4月11日、野洲市に対して、野洲市が新病院発足のための土地建物や医療機器を調達し、野洲病院が使用貸借すること等を提案したのを契機として、野洲市は、平成25年10月、野洲病院の債務や設備等を引き継ぎ、市立病院を整備すべきとの基本方針（以下「本件事業」という。）を定めた。

その後、野洲市は、平成27年3月、市立病院についての基本計画を策定し、予算案を市議会に提案し、平成27年5月及び11月に市議会において否決されたものの、再々決議を提案して、平成28年3月には可決された。

また、平成27年4月28日に、市議会において、次のとおりの付帯決議がなされている。

- ① 市民の期待に沿えるよう必要に応じて基本計画の精査及び見直しを行うこと
- ② 市立病院の開設の許可に向けて、国、県の協力が得られるよう努力すること

2 本件事業の概要

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 8,100 m²
- (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）
102 億円
- (5)駐車場 250 台

3 基本設計契約の締結及び公金の支出

予算案の可決を受けて、野洲市は、平成28年7月20日、野洲市民病院の公募型プロポーザルを行い、その結果、株式会社佐藤総合計画（以下「佐藤総合計画」という。）を最優秀者として選定し、同年8月4日、野洲市と佐藤総合計画は、基本設計（以下、「本件基本設計」という。）について、委託契約を締結した（業務委託料金63,720,000円（税込）。平成29年3月3日に更に7,031,880円増額。）。

野洲市は、佐藤総合計画に対し、同年9月2日までに、業務委託料の約3割にあたる前払金19,110,000円を支払い、平成29年7月6日、本件基本設計契約に基づく業務の検査を終了し、引き渡しを受けて、残額を支払った。

4 実施設計契約の締結

野洲市は、平成29年12月15日、野洲市民病院の実実施設計（以下、「本件実

施設計」という。)の特命随意契約について、佐藤総合計画に見積もり合わせの参加人として、指名を通知した。

同年12月25日に、予定価格166,687,200円(税込)に対して、166,320,000円(税込)で佐藤総合計画に落札され、翌日、同額にて、野洲市と佐藤総合計画とは、本件実施設計の業務委託契約を締結した。

5 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、本件基本設計契約、本件実施設計契約と、これらの契約に伴う公金支出(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、以下に詳述するとおり、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。

よって、監査委員は、市長に対し、本件基本設計契約については損害の填補、本件実施設計契約については公金支出の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。

第2 本件各財務会計上の行為は、経済的な観点からみて合理性を欠いたものであること

1 はじめに

本件事業には経済的合理性が要求されること、本件事業は採算性がとれず経済的合理性を欠くものである。従って、本件各財務会計上の行為についても、経済的な観点からみて合理性を欠いたものであり、違法または不当である。以下詳述する。

2 本件事業には、経済的合理性が必要とされること

(1) 市民病院経営には、経済的合理性が必要とされること

市民病院経営にあたり、経済的合理性つまり採算性が要求されることは自明の理である。

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上げなければならないとされている。

そして、公営企業については、適確な現状把握を行った上で、中長期的な視野に基づく計画的な経営に取り組み、徹底した効率化、経営健全化をおこなうことが求められている(総務省平成26年8月29日「公営企業の経営にあたっての留意事項等について」等)。

特に、公立病院については、その経営悪化が社会問題となっており、病院機能の見直しや病院事業経営の改革に総合的に取り組むことが要求され、「経営効率化」、「再編・ネットワーク化」、「経営形態の見直し」及び「地域医療構想を踏まえた役割の明確化」が必要とされている(総務省平成27

年 3 月 31 日「公立病院改革の推進について」等)。

(2) 野洲市も本件事業の経済的合理性を必要としていること

野洲市も、以下のとおり、本件事業の経済的合理性を当然の前提として要求していることから、本件事業に経済的合理性が必要であることは明らかである。

つまり、野洲市は、「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」や「野洲市新病院整備可能性検討委員会」等を設置し、「持続可能な病院経営（赤字経営を前提としない）を実現させるための前提条件を整理し、その実現の可能性を検討」してきている（平成 24 年 12 月の「野洲市中核的医療拠点のあり方に関する基本指針（素案）」5・6 頁、平成 26 年 3 月の「(仮称)野洲市立病院整備基本構想」1、7 頁参照。)

また、平成 29 年 11 月の「野洲市民病院事業実施計画（案）」においても、「健全経営計画」をたて、持続可能な経営を健全に行うために必要な方策や目標値を計画として示しているのである（75 頁）。

(3) 野洲市の財政状況からみても、本件事業の採算性が求められること

野洲市は、現在、財政的にかなり困難な状況にあり、このような状況を踏まえると、尚更、多額の費用を費やす本件事業の採算性が求められてしがるべきである。

平成 29 年度野洲市中期財政見通し（平成 30 年度～平成 34 年度）及び野洲市決算収支の状況によると、野洲市の財政状況が相当悪いことは明らかである。

まず、平成 28 年度の野洲市の経常収支比率は 95.2%、減収補填債特例分・臨時債を経常一般財源から除いた率は 104.9%と、財政的に非常に硬直した状態であり、災害等緊急の支出が必要になった場合にも、全く対応できない状態である。経常収支比率は、一般的に 70～80%が適正水準といわれており、これを超えるとその地方公共団体は弾力性を失いつつあると考えられるので、その原因を究明し、経常的経費の抑制に留意しなければならないとされている。経常収支比率が、100%に近い数字であるにも関わらず、採算性のない事業を行うと、市の財政が全く立ちいかなくなるのは明らかである。

なお、当該数字は、滋賀県下の中で最下位である。

平成 28 年度の積立金現在高（基金現在高）も、35 億 4315 万円と、滋賀県下の市の中で最下位の数字であり、地方債現在高も 291 億 3972 万円と、滋賀県下の市の中で 2 番目に多い金額となっている。

また、平成 28 年度決算額では実質公債費比率が 13.6%、将来負担比率が 106.8%といずれも対前年度では悪化している。

更に、財政調整基金からの繰越金を活用できない場合は、平成 30 年度から収支不足が見込まれ、平成 34 年度までの収支不足の累計見込額は、約 21

億円を超えるのである。

- (4) 上記を総合すると、本件事業については採算性が要求され、本件事業つまり本件各財務会計上の行為は、経済的な観点からみて、合理性を欠いたものであるときは、違法または不当というべきである。

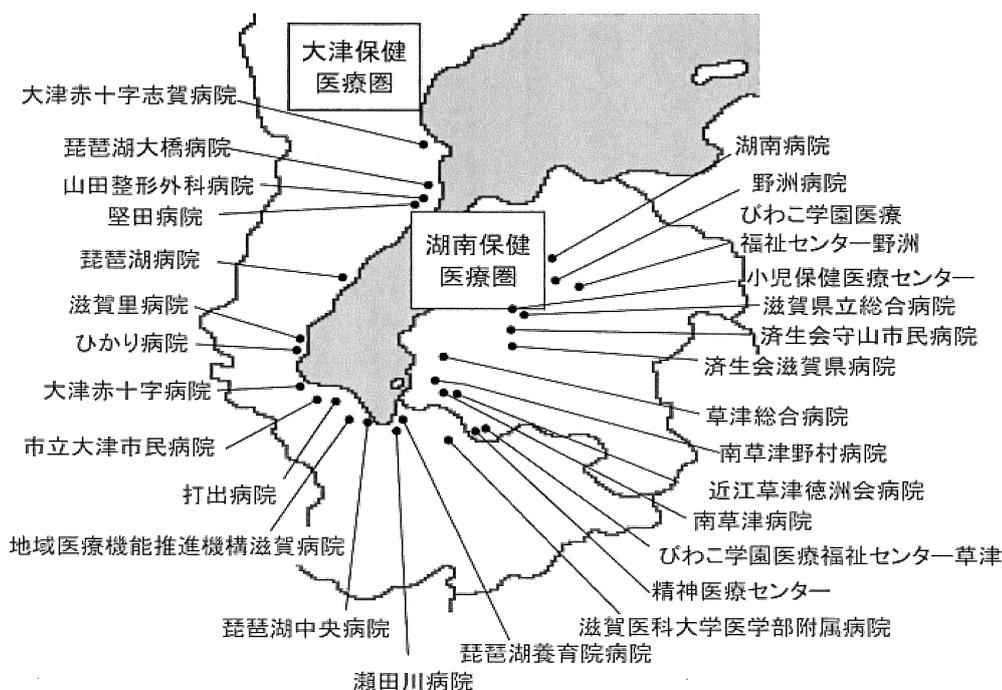
3 本件事業には、経済的な合理性がないこと

- (1) 野洲市の収支計画の前提に誤りがあること

ア 野洲市の将来人口は減少傾向にあること

野洲市は、湖南保健医療圏について、平成 47 年度まで人口増が続く圏域であることを計画の前提とする。しかし、湖南保健医療圏のうち、野洲市の将来人口は、湖南保健医療圏全体の状況と異なる。野洲市の総人口は減少し平成 47 年には 7.2%減少する見込みである（野洲市民病院 事業実施計画（案）（平成 29 年 11 月）の 75、76 頁）。

しかし、特定医療法人御上会野洲病院の新病院基本構想 2010（7 頁）によると、平成 21 年度の野洲病院の入院患者は 62.97%、外来患者は 67.7%が野洲市民であり、次順位は近江八幡市の入院患者 6.85%、外来患者 8.95%であり、湖南保健医療圏で将来人口を想定することは適切ではない。湖南保健医療圏は、草津市、守山市、栗東市、野洲市で構成されるが、下図のとおり、野洲市のほか 3 市にも、それぞれ総合病院があり、事実他の三市からの患者は少ないことから、他市から多くの利用者が野洲市民病院に流入するとの見込みを立てることは無理がある。



「滋賀県の病院（平成 31 年度医師就業ガイドブック）より」

イ 野洲市の計画する病床稼働率に無理があること

野洲市は、病床数を、現在の野洲病院と同数の 199 床を維持する予定である。にもかかわらず、野洲市民病院 事業実施計画（案）（平成 29 年 11 月）の 84 頁において、病床稼働率（全体）を、平成 33 年～平成 37 年にかけて 73.8～81.9%で想定する。しかし、平成 29 年度公立病院の新設・立替等に関する調書及び平成 30 年度第 1 回特定医療法人社団御上会評議員会の議事録によると、野洲病院の病床稼働率は、平成 26 年度 68.2%、平成 27 年度 66.4%、平成 28 年度 69.1%、平成 29 年度 63.6%である。また、平成 25 年 4 月現在の湖南保健医療圏の既存病床数は 2621 床であり、基準病床数より 491 床過剰である。

野洲市は、現在の野洲病院の病床数を維持しつつ、病床稼働率が向上する計画を立てるものであり、市が計画する病床稼働率は、現実を見据えない数字と言わざるを得ない。

ウ 医療スタッフの確保ができないこと

野洲市は、市民病院を持つのに十分な人口・財政規模がない。しかも、180 床～199 床と病院規模も中途半端である。このため、駅に直結するからといって、優秀な医療スタッフを確保することは困難である。

ところで、平成 29 年 10 月に、2033 年 4 月に野洲病院と同規模である A 病院が B 会に移行する協定が締結された。A 病院が移行に及んだ理由の一つとして、近年、大学から医師確保が十分受けられず（16 人）、医師の高齢化が顕著化（57 歳）したことが挙げられた。これは、平成 16 年の新研修医制度や、平成 30 年新専門医認定制度で市民病院の医師確保はさらに困難化の見込みなどの事情によるものである。平成 29 年 5 月現在、野洲病院の医師は 23 人、平均年齢は 48 歳であるが、早晚、A 病院と同様に医師が十分に確保できなくなる恐れがある。

エ 野洲病院の売却・除却費用の見通しが甘いこと

野洲病院敷地の売却額を約 4 億円で、除却費用を約 4 億 6000 万円で見込んでいる。しかし、病院跡地であり、また平成 12 年頃に重油が漏洩したこともあり、土壤汚染調査が必要となる可能性があり、調査結果次第では、これらの見通しは現実的ではなくなる。

(2) 野洲市民病院が赤字経営になることは避けられないこと

ア 野洲市民病院の収支計画及び施設整備費は次の表の通り、多々変動しており、それ自体計画の不確かさをあらわすものであること

期日	内容	収支計画（シミュレーション）	施設整備費	病床数
平成 24 年				

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）	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）	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）	84.2億円（用地取得費8億円を含む）	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	76億円（用地取得費5.6億円を含む）	
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	76億円（用地取得費5.6億円を含む）	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	86億円（用地取得8億円を含む）	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	91億円（用地取得8億円を含む） 102億円（立体駐車場の整備を病院事業会計で実施。）	199床

		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。		
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	100億円（用地取得11.2億円を含む） 102億円（立体駐車場の整備を病院事業会計で実施。）	199床

イ 野洲市民病院は赤字経営が見込まれること

野洲市は、野洲市民病院が黒字化する収支計画を提示するが、これまで述べてきたことからすると、収支計画は前提に誤りがあり、多々変動しており、それ自体計画の不確かさをあらわすものであり、到底信用できるものではない。とくに野洲市の作成する収支計画は、医業収益（診療報酬）が10年目まで増益しているが、2年目以降減益すべきであるし、医業収益の増益にかかわらず給与は殆ど20年間変動がない想定であり、労働分配率（企業において生産された付加価値全体のうちの、どれだけが労働者に還元されているかを示す割合）の観点から不適切である。

そこで、本来、2年目以降減益すべきであるが、保守主義の原則から1年目の医業収益を維持し続けられるものと仮定し、野洲病院の平成27年～平成29年の実績値の3年平均に基づいて給与費を再計算したところ、別紙1のとおり、15年目以降も、病院事業損益及び累積損益は赤字となる。

したがって、野洲市民病院は赤字経営が見込まれるのであり、本件事業に経済的合理性がない。

(3) 滋賀県下の市民病院の廃止等

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、経営難から民間に経営が移行された病院すらある。そのことから、本件事業の無謀さは明らかである。

平成29年4月、A病院は、周辺の急性期病院の増加による患者減や医師不足等が要因で、慢性的な赤字（平成28年度末で累積赤字18億円）に陥り、B会に経営が移行された。同病院は、本件市民病院と同じ199床であるところ、野洲市と比較して、平成28年度歳入総額比較で約1.4倍、平成27年度人口比で約1.6倍もあるM市ですら、同規模の病院を維持できなかったことを重く見るべきである。

C病院でも、近年、厳しい経営が続いており、平成 29 年 4 月には、地方独立行政法人に移行し、経常収支の黒字化を目指し、経営改善に取り組んだものの、平成 29 年度も約 56 億円の損失が出ている。

D病院でも、医師不足等を要因とする患者減少により財政が悪化し、E会が指定管理者となった。

- (4) 本件市民病院の用地取得時において、野洲市が病院の移転先は難しいとの判断を示していたこと

本件市民病院の用地は、アサヒビール株式会社の所有地を野洲市が買い取ったものである。平成 23 年 4 月 24 日の市民懇談会において、野洲市は野洲病院の移転先にすることは考えられないかとの質問に対して、野洲市は、15,000 m²が必要となり駅前に病院を設ける提案は難しいと答弁している。

第 3 本件事業には必要性がないこと

本件事業には、以下のとおり必要性がなく、その点からも、本件事業ひいては本件各財政上の行為は、違法または不当といえる。

1 野洲病院を活用すべきであること

野洲市の主張するとおり、野洲市内に「中核的医療機関として、一定の役割を担う病院」が必要というのであれば、現在の野洲病院を活用すべきであって、多額の費用をかけて本件事業を行う必要性は見だし難い。

野洲病院は、昭和 55 年には第 1 期増築工事（東館）を、平成 3 年には第 2 期工事（西館）を、平成 11 年に第 3 期工事（北館）を、増築工事を行っており、増設部分については、当面、十分に使用可能である。確かに、東館については、耐震補強の必要性があることは否定しないが、東館の耐震補強を行ったうえ使用した方が、102億円もの費用をかけて新病院を設立することと比べ、よほど経済的かつ効率的である。

2 野洲病院の病床稼働率を踏まえると同規模の病院は、不要と思われること

現在の野洲病院については、上記の病床稼働率しかなく、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とは到底思われない。

また、現在の野洲病院の課題については、①医療制度改革、診療報酬の改定、②勤務医の病院離れ、③医療圏域近隣病院（競合施設）の動向、④在宅、介護分野への進出・増加する競合事業所、⑤入院患者の減少（病床稼働率不安）であるところ、これらについては、新病院についても、全て当てはまる懸念であり、その意味でも本件事業が成功するとは思えない。

3 駅前を前提とする本件事業には合理性がないこと

本件事業は駅前への病院整備を前提としているところ、野洲市はその理由として、「市民が利用しやすく、医療スタッフの確保にも有利である。また、既存の公共交通機関（路線バス・コミュニティバス）が利用できる」ことを理由

とする（平成 24 年 12 月「野洲市中核的医療拠点のあり方に関する基本方針」5 頁）。しかし、そもそも、入院患者や急性期の患者は、車で移動することが通常であり、公共交通機関で病院を訪れるとは到底思えない。

また、野洲市は路線バスとコミュニティバスを交通の前提としている。しかし、民間が運営する路線バスは、現在縮小方向にあり、それを補うために野洲市がコミュニティバスを増加させようとしているが、間に合わない状況にある。公共交通機関の利便がよい市民はごく僅かであることを考えると、むしろ、以下に述べる駅前での混雑により利用者にとってより不便になることが予測される。医療スタッフについても、通勤に車を利用している者が多く、駅前であることのメリットが大きいとは言い切れない。

しかも、病院を行き止まりの所に整備することは妥当でなく、これを回避するには、アンダーパスを設ける等の対応が必要と考えられるが、野洲市からはこれらの対策について何の説明もない。仮にアンダーパスが実施するとしても、JR 等との調整が必要になり、更なる出費も予測される。

従って、駅前を前提とする本件事業は、全く合理性のないものであるといえる。

第 4 外部不経済が甚だしいこと

また、本件事業は、外部不経済が甚だしく、その点からも、本件事業ひいては本件各財政上の行為は、違法または不当といえる。

本件事業については、250 台の立体駐車場が整備される予定であるが、文化ホール等の駐車場も兼ねることから、駐車場不足となり、病院利用者分の駐車場を十分に確保できない状態となることが見込まれる。更に、上記のとおり、路線バスが減少することで、車利用者が増え、尚更、駐車場が不足する。

そして、駐車待ちの車が要因で、野洲駅南口の交通は、混乱することが予測される。特に、通勤・通学時間帯は、駅前への送り迎えの車が殺到している現状を踏まえると、交通混乱は、确实といえる。

また、前記のとおり、アンダーパスが必要となる場合には、別途巨額の工事が必要となる。

このように、本件事業による外部不経済は甚だしいのである。

第 5 本件実施設計契約に関する違法または不当な事由

1 はじめに

本件各財務会計上の行為に関する違法または不当な事由は、上記のとおりであるが、本件実施設計契約締結及びそれに関する公金支出については、特に以下の違法または不当な事由がある。

つまり、野洲市は、本件実施設計契約は、「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」（地方公営企業法施行令第 21 条の 14 第 1 項第 2 号）に該当するとして、特命随意契約によっているところ、以下の理由により、野

洲市の当該判断は著しく合理性を欠き、裁量を逸脱したものである。

2 野洲市の述べる理由には根拠のないこと

- (1) 野洲市は、本件実施設計契約が「その性質又は目的が競争入札に適しないものとするとき」に該当する事由として、①本施設が病院という高機能な建築物であることを考えると、年度区分等により、基本設計と実施設計を分割して発注しているものの、本来、設計業務において基本設計と実施設計は一連・一体のものとして同一設計者により実施されるべき業務であること、②基本設計は「公募型プロポーザル方式」により業者設定を行っており、基本設計の設計者である佐藤総合計画による技術提案に基づき、様々な調査及び検証を行ったうえで免震構造などを採用しており、他の設計者が基本設計の設計意図を的確に理解して実施設計を行うには膨大な時間と労力を要し、限られた時間で実施設計を行うのは非常に困難であること、③他の設計者が実施設計を行った場合、暇庇担保責任の区分が不明確となること等をあげている。

しかし、上記理由に合理性がないことは、以下のとおり、明らかである。

- (2) まず、①本来設計業務において、基本設計と実施設計は、一連・一体のものとして、同一設計者によらないと実施できないというものではない。仮に、野洲市が主張するように、基本設計と実施設計が、一連・一体のものであるというのであれば、当然、一連・一体としてまとめて公募型プロポーザル方式等の方式によるべきであって、それを行っていない以上、両者は、あくまで別物と考えるべきである。

また、仮に、上記②ないし③に記載するような側面があるとしても、どこまでその懸念が現実的なものか明確ではない。

まして、本件では、特命随意契約に拠らないことには、それを上回る利益があり、上記理由は根拠にはならない。つまり、実施設計について、当然のように、基本設計と同一の業者に依頼するというのであれば、実施設計の段階において競争の原理が働かず、実施設計の発注価格は実質、実施設計の発注業者の言い値で受注することになり、市としては、大きな不利益を被りかねない（実質、野洲市は大きな不利益を被っており、そのことについては、後述する。）。たとえ、基本設計の業者を公平に選定していたとしても、一般的に、基本設計に比し、実施設計の方が高額なのであり、実施設計の公平性は何ら担保されないのである。

3 本件実施契約の請負金額の妥当性が疑われること

- (1) 本件実施設計契約を特命随意契約で行ったことで、その委託金額の妥当性が疑われる。本件実施設計契約の委託料は、166,320,000円（税込）であるところ、これは適正な価格よりも過大な金額である可能性が高い。
- (2) つまり、野洲市は、予定価格（166,687,200円（税込））を事後公表とし

ていたにも関わらず、平成 29 年 12 月 25 日に実施した特命随意契約における見積合わせにおいては、佐藤総合計画が提出した見積額は、第 1 回目が 166,708,800 円（税込）、第 2 回目は 166,320,000 円（税込）であり、予定価格に対する落札率は 99.77%であった。

平成 26 年 5 月以降の野洲市の公共施設の基本設計及び実施設計業務委託においては、平均的な予定価格に対する落札率は、約 40～50%程度であることと比較すると、99.77%という落札率は、極めて異常な数字であるといえる。

当該落札率は、野洲市と佐藤総合計画との間で、価格について事前の合意があったこと、そして、適正価格でなされた発注ではないことを窺わせる事情である。

実際、野洲市は、他の業者との見積もり合わせ等をしておらず、妥当な金額か否かの検証が一切行われていない。

- (3) また、本件実施設計契約において、通常支払われるべき前払金が支払われていない。このようにリスクのあるイレギュラーな契約を佐藤総合計画が承諾したのは、佐藤総合計画に十分な見返り、つまり、通常より高い設定の委託料が設定されたことを示すものである。

第 6 監査請求の期間について

なお、本件基本設計契約の業務委託料の最後の支払が、平成 29 年 7 月 6 日であるものの、請求人らは、平成 30 年 5 月 23 日に、本件について情報開示を受けており、当該行為があった日から、1 年を超えていることについて正当な理由があるというべきである。

第 7 最後に

上記のとおりであり、本件各財務会計上の行為は、経済的な観点からみて、合理性を欠いたものであり、そもそも本件事業の必要性がないこと、また外部不経済などの事情を考慮すると、違法または不当というべきである。更に、本件実施設計契約締結及びそれに関する公金支出については、特命随意契約によることについて、野洲市の判断に裁量の逸脱があることから、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、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

以上

野洲市民病院 事業実績計画

(単位:百万円)

	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	5,035	3,841	3,864	3,925	3,929	3,972	4,081
a							
a'		3,786	3,753	3,759	3,708	3,638	3,729
①	3,271	3,326	3,382	3,437	3,482	3,605	3,605
※1		3,271	3,271	3,271	3,271	3,271	3,271
病院事業費用	5,100	3,828	3,855	3,906	3,924	3,738	3,901
b							
b'		3,791	3,779	3,793	3,773	3,510	3,673
②	4,393	3,578	3,602	3,648	3,689	3,578	3,709
②'		3,541	3,526	3,535	3,538	3,350	3,481
(内)給与費	2,107	2,112	2,112	2,116	2,116	2,121	2,121
※2	2,234	2,271	2,310	2,347	2,385	2,462	2,482
B		2,234	2,234	2,234	2,234	2,234	2,234
C							
医療損益	△1,122	△262	△220	△211	△196	27	△104
A							
①-②							
※3	△1,249	△411	△418	△442	△465	△314	△445
B							
※4		△270	△255	△264	△267	△79	△210
C							
①'-②'							
病院事業損益	△65	12	9	19	5	234	160
A							
a-b							
※3	△182	△147	△189	△212	△264	△107	△181
B							
※4		△164	△224	△265	△334	△213	△287
C							
a'-b'							

※1 2年目以降は診察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ように予測する

※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
(守山市の実績値は70.3%)

※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。

2019年

第2 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人らに対して、法第242条第6項の規定により、平成30年10月25日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

陳述には、請求人ら代理人弁護士2名が出席し、陳述書の提出を受けた。請求人ら代理人の陳述の要旨は、次のとおりである。(陳述内容の全文を掲載。)

第1 請求人らが住民監査請求を行うに至った理由

現在、野洲市の財政状況は、きわめて悪い状況です。それにもかかわらず、野洲市は、無謀にも野洲市民病院整備の計画を強行しようとしています。多額の赤字が必至なこの計画を実施することは、市民のみならず、将来、子や孫に大きな負担を負わせることにほかなりません。請求人らは、何とか、この無謀な計画を阻止したいという思いから、今回、住民監査請求という手段をとりました。

野洲市は本件事業に採算性があるとご主張されていますが、野洲病院の現状や野洲市・周辺地区の状況等を踏まえると、野洲市が立てる収支計画には、いかに無理や誤りが多いかわかります。そもそも本件事業が必要なのか、非常に疑問があります。このようなことから、野洲市は野洲市民の健康を守るために、この市立病院を整備しようとしているのではなく、駅前に市が所有する敷地利用のために病院をつくらうとしているとしか考えられません。

更に、実施設計については、本来、一般競争入札で行うべきであったにもかかわらず、不公平で透明性のない特命随意契約という手段によっています。

今回の住民監査請求書では、これらの不合理な点について詳細に述べていますので、監査委員の皆様におかれましては、公明正大なご判断を御願いたします。

第2 市民の声について

法的主張につきましては、住民監査請求書に詳細に記載させていただいておりますので、本日は、市民の皆様の生の声を聞いていただきたいと思っております。

野洲市民病院整備については、市民の関心も高く、平成24年度から今日まで、57件・100項目を超える「市長への手紙」が寄せられています。

「市長への手紙」には、野洲市民病院整備について、賛成の立場を示すもの、反対の立場を示すもの、診療科の要望を示すもの、疑問点の解消を求めるものなど、多数あります。ただ、その中でも反対の立場の意見が半数程度ありました。今回はその理由の主なものを述べさせていただきます。

まずは、財政面の不安という観点から3つございます。

1点目は、民間病院である野洲病院が経営困難であるのに、公立病院なら経営可能と言えるのはなぜなのか、論理が不明である。市が言うように、たやす

く健全経営はできると言えるのか、財政破たんを懸念している。

2点目は、公立病院が財政的な重荷になっている自治体が多い中、病院の新設は成功できないのではないかと。また、野洲市の人口が5万人しかいないことを考えると、市民にとって、公立病院運営は非常に重荷ではないかということです。

3点目は、市内には野洲病院に在籍した医師が退職して開業している診療所が数多くあります。また、野洲周辺には済生会滋賀県病院、滋賀県立総合病院、近江八幡市立総合医療センター、草津総合病院、滋賀医大附属病院等があり、財政面を考慮すると、公立病院が必要なのか、非常に疑問です。

以上3点が財政面の不安です。

続いて、立地面の不安として3つあります。

まず1点目、野洲市は、駅は交通の結節点であると主張されていますが、老人や病人はバスや電車等の公共機関を使わず、家族がマイカーで送迎すると思われれます。また、そのほかの市民も電車やバスは、ほぼ使いません。その結果として、マイカー利用が多くなり、駅前の渋滞が予測されます。

2点目として、駅前には、市民に夢を与える企画や、市民がホッとするような自然、例えば、三上山が見える公園等が必要ではないかというご意見です。

3つ目は、駅前は病院でなく通勤の利便性こそが必要であるという意見があります。

以上が市民の生の声となります。

第3 市の対応及び請求人らの意見

上記に紹介させていただきました市民の意見等がありましたが、市長の回答の多くは、「市民代表、医療や病院経営の専門家などによる検討や市議会の審議を経て決めたこと」とだけの回答しか得られず、議論がかみ合わないまま今回の計画が一方的に進められてきております。これはまさに不当なやり方と言うべきだと思います。

先月9月22日、23日の2日間にわたり行われたオクトーバージャズフェスティバルで、中主からバスで来られたご夫婦は、「ここに病院ができればこのようなにぎわいのあるイベントができなくなるので反対だ。駅前は市民がにぎわいを生む活動の場だ」と話をされました。ほんとうにそのとおりでと思います。

事実、市がこの土地をアサヒビールから購入するときは、「市民の活動拠点として購入」していたのです。それにもかかわらず、市長は、「市長への手紙」への回答では、病院は市民の活動拠点とは言いがたいため「市民のために購入した」と言い方を変えており、意見をすりかえたとしか思えません。

また、駅前南口では、平成25年に祇王井川が増水し、甚大な床下浸水が発生しました。祇王井川の雨水対策事業は平成24年度から実施されています

が、完成まで10年以上が必要です。豪雨時の来院等の支障となることが危惧されます。このような土地に、どうしてあえて市民病院を建てようというのか理解に苦しみます。

以上に述べさせていただいたとおり、今回の野洲市民病院整備事業は、全く合理性がなく、市民に過大な負担を負わせるものに、ほかありません。

このような事業は即刻中止させていただきますようお願いいたします。それが市民の強い要望です。以上です。

2 監査対象事項

本件請求の監査の対象事項を、本件監査請求は、適法な監査請求であるか、適法な監査請求であると認めたときは、当該適法な監査請求に係る財務会計行為が違法若しくは不当な行為に当たるか、とした。

3 監査対象部局

監査対象部局を政策調整部市民病院整備課とし、法第 242 条第 7 項の規定により、平成 30 年 10 月 25 日に関係職員（市長、政策調整部長及び同部市民病院整備課の職員）の陳述の聴取を行い、同月 31 日に政策調整部長及び市民病院整備課の職員の出席を求め、事情を聴取し、監査を実施した。

第3 監査の結果

1 認定した事実

(1) 基本設計業務委託の契約について

① 予算議決について

（仮称）野洲市民病院整備基本設計業務委託（以下「基本設計業務委託」という。）に関する予算は、平成 28 年第 1 回野洲市議会定例会において、平成 28 年度野洲市一般会計予算に 54,967,000 円を計上し、平成 28 年 3 月 23 日に可決された。

当該予算の中で、（仮称）野洲市民病院整備事業の平成 28 年度から平成 29 年度までの期間で債務負担行為を設定し、その限度額を 27,950,000 円と定めた。

平成 29 年第 1 回野洲市議会定例会において平成 29 年度野洲市一般会計予算で平成 29 年度分の病院整備事業関連予算として、基本設計業務委託料 17,276,000 円のほか病院事業会計予算への出資金、貸付金等を計上した。

なお、債務負担行為では、限度額を 27,950,000 円と定めたが、必要な予算額が確定したことから予算計上は、17,276,000 円とした。

しかし、議員提案により出資金、貸付金等を減額する修正案が提出された結果、基本設計業務委託料については、修正されず 17,276,000 円が計上され、平成 29 年 3 月 24 日に一般会計予算修正案が可決された。

② 業務委託の契約について

ア) 起業

平成 28 年 4 月 28 日に基本設計業務委託公募型プロポーザル実施要領（以下「実施要領」という。）に基づき、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「自治令」という。）第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づく随意契約を前提とした公募型プロポーザル方式による業者選定が起案された。

実施要領では、応募者の条件、業務委託候補者特定までの流れ、スケジュール予定、業務委託費の上限を 71,383,680 円（税込）とすること等が示された。

イ) 契約審査会

平成 28 年 5 月 12 日に開催された野洲市建設工事等契約審査会規程（平成 16 年訓令第 39 号）に基づく野洲市建設工事等契約審査会（以下「契約審査会」という。）において、実施要領に基づく公募型プロポーザル方式による業者選定の実施が了承された。

ウ) 審査委員会の設置

平成 28 年 5 月 1 日に基本設計業務委託に係る公募型プロポーザル審査委員会設置要綱（以下「設置要綱」という。）に基づく、公募型プロポーザル審査委員会（以下「審査委員会」という。）が設置された。

当該審査委員会は、設置要綱第 3 条の規定に基づき、建築に関する学識経験者として建築分野の研究を専門とする大学教授 1 名と准教授 1 名、医療に関する学識経験者として医療分野の研究を専門とする大学教授 2 名、病院整備事業に係る機関の関係者として御上会野洲病院病院長、行政関係者 3 名の計 8 名で組織された。

エ) 公募型プロポーザル方式に係る手続開始の公告

平成 28 年 5 月 13 日に野洲市プロポーザル方式の実施に関するガイドラインに基づき、プロポーザル実施が公告された。

その結果、平成 28 年 5 月 27 日の参加表明書受付期限までに 4 者からの参加表明書と併せて病院の設計業務実績、事務所の規模、担当者の実績及び配置技術者等の応募者の条件に関する書類の提出があった。

オ) 一次審査

平成 28 年 6 月 6 日付けで一次審査として、参加に際して提出された書類に対して応募者の条件の確認のための書類審査が実施され、その結果、参加表明のあった 4 者全てを一次審査通過者と決定し、平成 28 年 6 月 10 日付けで一次審査結果通知書及び技術提案要請書が送付された。

カ) 二次審査

平成 28 年 7 月 11 日に二次審査の公開ヒアリングとして、応募者による技術提案書の説明（プレゼンテーション）と、これに対する質疑応答を行い、

審査委員会は、市が設定した評価テーマに対する技術提案についての的確性、独創性、実現性を総合的に評価された。

キ) 業務委託候補者の特定

公開ヒアリングに引き続き、審査委員会による審査が行われ、その結果、審査委員会は、株式会社 佐藤総合計画を最優秀者として特定し、審査委員長名で市長への報告がなされた。このことは平成 28 年 7 月 12 日付けで市議会議員及び報道機関に情報提供がなされた。

これを受け、市は、平成 28 年 7 月 14 日付けで二次審査に参加した 4 者に対して審査結果を書面にて通知した。

審査の講評等は、平成 28 年 7 月 20 日付けで審査結果報告書として市長宛て審査委員会委員長名により報告された。このことは、平成 28 年 7 月 26 日付けで、市ホームページで公表されるとともに、平成 28 年 8 月 19 日開催の市議会（仮称）野洲市民病院整備事業特別委員会（以下「市議会特別委員会」という。）で議員に対して報告、説明がなされた。

ク) 契約締結

上記の審査結果を踏まえ、市は、平成 28 年 7 月 22 日に株式会社 佐藤総合計画を基本設計業務の随意契約の相手方とする自治令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づく随意契約の手続について起案を行った。

なお、予定価格設定の基となる設計額の積算は、官庁施設の設計業務等積算基準及び要領（以下「積算基準等」という。）に基づき積算された。

平成 28 年 7 月 27 日に野洲市契約規則（平成 16 年規則第 55 号）第 22 条の規定に基づき予定価格を 64,800,000 円（税込）と設定された。

平成 28 年 8 月 3 日に入札を執行し、2 回の入札の結果（1 回目：予定価格を超過）、63,720,000 円（税込）で落札となり、平成 28 年 8 月 4 日に平成 28 年 8 月 4 日から平成 29 年 6 月 30 日までを履行期間とする委託契約（平成 28 年度分 49,050,360 円、平成 29 年度分 14,669,640 円）が締結された。

このことは、平成 28 年 8 月 19 日に開催された市議会特別委員会において報告され、市ホームページで公開された。

平成 28 年 11 月 17 日開催の野洲市入札監視委員会設置条例（平成 27 年条例第 1 号。）に基づく野洲市入札監視委員会（以下「入札監視委員会」という。）において当該委託業務に関する契約手続の運用状況等に関する審議の結果、適正に処理されていると判断された。

③ 変更契約について

ア) 予算措置

設計業務を進めていく中で病院設計における構造検討を行うにあたり、地質の固さだけでなく、地質の振動特性を調査し、敷地の模擬地震波を作成等した上、比較検討する必要性が生じたため、地質調査の項目及び数量を変更

することに加えて、設計図VR（バーチャルリアリティ、三次元デジタル空間）作成業務を平成28年度業務から平成29年度業務に変更することとし、設計変更に係る積算を行ったところ既決予算の執行残額内での執行が可能であることが確認された。

イ) 契約変更起案

平成29年2月9日付けで上記に対する契約変更が起案された。

ウ) 契約審査会

平成29年3月3日開催の契約審査会で契約変更が了承された。

エ) 変更契約の締結

平成29年3月3日付けで7,031,880円（税込）を増額する業務委託変更契約を株式会社 佐藤総合計画と締結された。

④ 委託料の支払について

ア) 前払金

当初契約締結の後、契約の相手方である株式会社 佐藤総合計画から委託契約書第11条の規定に基づき、平成28年8月16日付けで契約額の10分の3に相当する19,110,000円を前払金として請求があり、平成28年9月2日に支払われた。

イ) 平成28年度分の委託料の支払

平成28年度分の委託料の支払として、前払金を除く残額35,357,640円が出来高検査の実施後、平成29年3月27日付けで請求があり、平成29年4月7日に支払われた。

ウ) 平成29年度分の委託料の支払

平成29年度分の委託料16,284,240円は、契約書で定められた履行期間（平成28年8月4日から平成29年6月30日）までに業務が完了、平成29年6月30日付けで業務完了届が提出された。

これを受け、平成29年7月6日の業務完了検査により委託業務が適正に行われたことを確認し、同日付けで委託の目的物の引き渡しを受け、業務委託料の請求に基づき、平成29年7月10日に支出命令書を起票し、平成29年7月21日に支払われた。

(2) 実施設計業務の委託について

① 予算議決について

野洲市民病院整備実施設計業務委託（以下「実施設計業務委託」という。）に関する予算は、平成29年第6回野洲市議会定例会において、平成29年度野洲市病院事業会計予算の中で、平成29年度から平成30年度までの限度額を166,709,000円とする債務負担行為の設定について、平成29年12月22日に可決された。また、平成30年第1回野洲市議会定例会において、平成30年度野

洲市病院事業会計予算で 166,709,000 円を計上し、平成 30 年 3 月 23 日に可決された。

② 業務委託の契約について

ア) 発注方式の検討と決定

市は、基本設計業務委託発注時点において、その後の設計及び工事発注方式に関しての方針を保留しており、基本設計業務委託期間中において方針を明らかにすることとしていたが、次のとおり検討した結果、最終的に設計については、基本設計者に実施設計を行わせることを決定した。

実施要領において、当初、市は、「工事発注方式については、基本設計段階で、従来方式（設計施工分離方式）、DB方式（設計施工一括発注方式）、ECI方式（施工予定者技術協議方式）等を検討し、決定する。なお、工事発注方式の検討結果を踏まえ、別途、本市において今後の実施設計業務委託等の発注方法を検討し決定する予定。」と定めていた。

その後、基本設計期間中において、工事発注方式の検討を行うにつき、国土交通省が実施する「平成 28 年度 多様な入札契約方式モデル事業（以下「モデル事業」という。）」に市が応募し選定されたことから、国土交通省から支援事業者（株式会社 日建設計CM）の派遣を受け、発注方式等の検討を行った。

なお、本事業への応募等については、平成 28 年 8 月 19 日開催の市議会特別委員会にて議員に説明、報告がなされ、市ホームページで公開された。

このモデル事業による発注方式検討の結果、「発注者の設定予算を目標にし、現在の基本設計者が責任をもって実施設計を行い、実施設計概算をまとめることが望ましい。実施設計者を交替する実施設計DBまたはECIに期待される効果が、それを覆すほど大きいものではないと考えられる。よって、現在の基本設計者を実施設計者及び工事段階の工事監理者に据えることができる、設計と分離して工事のみを発注する従来方式を選定した。」との報告がなされた。

これを受け、市は、当該モデル事業の検討成果を踏まえ、契約審査会において検討、審査した結果、上記のとおり方針を決定し、これを平成 29 年 1 月 26 日開催の市議会全員協議会において議員に報告し、説明を行った。

また、平成 29 年 1 月 27 日の定例記者会見において報道機関への資料提供がなされ、市ホームページでも公開された。

イ) 起業

平成 29 年 11 月 29 日に野洲市民病院の新設開院に向け、平成 29 年 6 月に策定した基本設計に基づき事業を効果的かつ効率的に進めることを目的に実施設計業務委託について起案がなされた。

発注方式については、地方公営企業法施行令（昭和 27 年政令第 403 号。以下「公営令」という。）第 21 条の 14 第 1 項第 2 号の規定に基づき基本設計業者である株式会社 佐藤総合計画との随意契約による発注とすることを契約審

査会に付議された。

ウ) 契約審査会 (随意契約理由)

平成 29 年 12 月 11 日開催の契約審査会で、当該業務委託に関して、「基本設計業務委託は、病院建設の豊富な知識・経験・高度な企画・調整能力及び技術力等を有した業者を選定するため「公募型プロポーザル方式」によって行っている。本業務は、設計者の技術提案等による基本設計に基づく業務であり、病院という複雑な建築物の設計意図等を実施設計に的確に継続させる必要があることから、公営令第 21 条の 14 第 1 項第 2 号の規定により基本設計業者との随意契約によるのが相当である。」と判断された。

エ) 契約締結

平成 29 年 12 月 25 日付けで野洲市契約規則第 22 条の規定に基づき予定価格が 166,687,200 円 (税込) と設定された。

平成 29 年 12 月 25 日に株式会社 佐藤総合計画に対して、実施設計業務委託に係る見積合わせが実施され、2 回の入札の結果 (1 回目: 予定価格を超過)、166,320,000 円 (税込) で落札された。

平成 29 年 12 月 26 日付けで平成 29 年 12 月 26 日から平成 31 年 3 月 22 日までを履行期間とする委託契約が締結された。

平成 30 年 5 月 22 日に開催の入札監視委員会における当該委託業務に関する契約手続の運用状況等に関する審議の結果、適正に処理されていると判断された。

③ 請負金額について

実施設計業務委託の予定価格の設定の基となる設計額の積算は、国が積算に用いる積算基準等に基づき積算されており、さらに本件実施設計業務委託は、国土交通省が所管する社会資本整備総合交付金の交付対象事業として交付決定を受けている。

④ 前払金について

前払金については、当該委託契約書第 11 条において、受注者は、業務委託料の 10 分の 3 を超えない額の前払金を請求することができると規定されているが、本件契約の相手方である株式会社 佐藤総合計画から前払金の請求はされていない。

2 結論

監査の結果、本件監査請求について、次のとおり判断した。

(1) 本件監査請求の適法性に係る判断

① 不適法な監査請求であると判断したもの

本件監査請求のうち、基本設計業務委託を対象とした請求は、不適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とすることはできない。

② 適法な監査請求であると判断したもの

本件実施設計業務委託に係る契約（以下「本件契約」という。）を対象とした監査請求は、適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とする。

(2) 適法な監査請求であるとしたものに係る判断

監査の対象とした財務会計行為に係る請求人らの主張は、認めることができないものと判断した。

3 結論に至った理由

結論のうち、不適法な監査請求であると判断した理由及び適法な監査請求に係る請求人らの主張は認められないと判断した理由については、次のとおりである。

(1) 不適法な監査請求に係る判断理由について

一般的に、法第 242 条第 1 項に基づく監査請求は、地方公共団体の長又は職員等による違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に財産の管理等を怠る事実があると認めるときは、これらの行為又は怠る事実によって当該地方公共団体が被った財産上の損害の補填のため、又は損害を被ることを防止するための必要な措置を講ずべきことを請求することができるとするものである。

そして、違法又は不当な財務会計上の行為について、同条第 2 項は、当該行為があった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、正当な理由がある場合を除きこれをすることができないと定めている。

この正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求が出来る程度に財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができた時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであると解される。(平成 14 年 9 月 12 日最高裁判所判決)

さらに、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報等によって受動的に知ることができる情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、その頃には住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるものと解される。(平成 19 年 2 月 14 日東京高等裁判所判決)。

そこで本件請求についてみると、請求人らは、「平成 30 年 5 月 23 日に本件について情報開示を受けており、当該行為があった日から、1 年が経過していることについて正当な理由がある」と主張している。

しかしながら、請求人らが指摘する財務会計上の行為については、平成 16

年10月1日施行の野洲市情報公開条例に基づき、当該行為の翌日には公開請求により公開できる状態に置かれていたことが認められる。

すなわち平成28年8月19日に公開のもと開催された市議会特別委員会において、本件基本設計業務委託契約の締結について報告がされ、公表されていることから、請求人らは遅くとも平成29年7月6日の本件契約にかかる業務完了検査日までには、情報公開請求により、本件請求ができる程度に当該財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと言える。

したがって、本件監査請求が請求期間の1年を経過したことに正当な理由があるとは認められない。

以上の理由から、本件監査請求のうち、基本設計業務委託にかかる請求については、法第242条第2項に定める期間を経過した後になされたものとして、不適法な請求であると判断した。

(2) 適法な監査請求に係る判断理由について

① 経済性原則との適合性について

請求人らは、本件契約に係る財務会計上の行為が、経済的な観点からみて、合理性を欠いたものであること、そもそも本件事業の必要性がないこと、また外部不経済が甚だしいことなどを理由として、法第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。）第4条第1項に違反し、違法または不当であると主張している。

一般的に、法第2条第14項では、「地方公共団体はその事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」としており、地財法第4条第1項では、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」としている。

これについて最高裁の判例では、「いずれも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、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（昭和53

年10月4日最高裁判所判決)。(平成17年7月27日大阪高等裁判所判決)と判示されている。

請求人らの主張は一つの見解を示したものではあるものの、最高裁の判例から見ると、本件事業は市民懇談会等の公開による議論だけでなく、外部有識者の検討を経たものであること、また市議会全員協議会及び市議会特別委員会への説明と報告、そして最終的に市議会本会議の審議と採決を経たものであることなど、明らかに長の独断的な判断で行われているものではなく、民主的な手続きを経て進められており、社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、長の裁量権を逸脱しているとは言えず、法第2条第14項及び地財法第4条第1項の規定に抵触するものではないと解するのが相当である。

よって、経済的合理性や必要性がないことを理由として、本件契約に係る財務会計上の行為が違法又は不当であるとする請求人らの主張は認められないものと判断した。

② 随意契約したことの違法性について

次に、請求人らは、本件契約を特命随意契約したことについて、市の判断に裁量の逸脱があることから、違法または不当というべきであり、市長に対し、必要な措置を講じるよう勧告を求めている。

この点について、事実関係を確認し、監査対象部局からの事情聴取や関係書類、証拠書類を精査し、関係法令に照らしたうえで、次のように判断した。

一般的に、地方公共団体が行なう契約の締結は、法第234条により、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法によらなければならないとされている。このうち、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができるとされており、随意契約は、自治令第167条の2第1項第1号から第9号までのいずれかに該当する場合に許されるものである。

本件契約については、公営令第21条の14第1項第2号の規定に基づく随意契約としているが、同項第2号の規定は、自治令第167条の2第1項第2号と同じく随意契約をすることができる理由について定めている。この規定でいう「その他の契約で、その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、最高裁の判例(昭和62年3月20日)によると「不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いが無いが、必ずしもこのような場合に限定されるものではなく、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に

基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項2号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。そして、このような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている前記法及び令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である。」とされている。

これを本件についてみると、市は、当初、本件基本設計発注時点において、その後の設計及び工事発注方式に関しての方針を保留し、基本設計期間中において方針を明らかにすることとしていた。最終的に設計は、基本設計者に実施設計を行わせるのが相当であると判断したが、その過程は、次のとおりであるとしている。

基本設計業務委託公募型プロポーザル実施要領において、「工事発注方式については、基本設計段階で、従来方式（設計施工分離方式）、DB方式（設計施工一括発注方式）、ECI方式（施工予定者技術協議方式）等を検討し、決定する。なお、工事発注方式の検討結果踏まえ、別途、本市において今後の実施設計業務委託等の発注方法を検討し決定する予定」としていた。その後、基本設計期間中において、工事発注方式の検討を行うにつき、国土交通省が実施する「平成28年度多様な入札契約方式モデル事業」に市が応募し、選定されたことから、国土交通省から支援事業者（株式会社日建設計CM）の派遣を受け、発注方式等の検討が行われている。

当該検討結果の内容は、「発注者の設定予算を目標にし、基本設計者が責任を持って実施設計を行い、実施設計概算をまとめることが望ましい。実施設計を交替する実施設計DBまたはECIに期待される効果が、それを覆すほど大きいものではないと考えられる。よって、現在の基本設計者及び工事段階の工事監理者に捉えることができる、従来型の工事のみ発注を実施設計者とする方式を選定した。」とまとめられている。

市は、この結果を受け、実施設計は基本設計者が一体として行い、建設工事の契約方式について従来方式（設計施工分離方式）にて業務を進める方針を決定し、発注方式については、公営令第21条の14第1項第2号の規定に基づき、基本設計業者である株式会社佐藤総合計画との随意契約による発注

を契約審査会に付議し、平成 29 年 12 月 11 日開催の契約審査会で、当該業務委託に関して、「基本設計業務委託については、病院建設の豊富な知識・経験・高度な企画・調整能力及び技術力等を有した業者を選定するため「公募型プロポーザル方式」によって行っている。本業務は、設計者の技術提案等による基本設計に基づく業務であり、病院という複雑な建築物の設計意図等を実施設計に的確に継続させる必要があることから、公営令第 21 条の 14 第 1 項第 2 号の規定により随意契約するもの。」と判断されたとしている。

これらの点を踏まえると、本件契約において、実施設計は基本設計者が一体として行うとした契約担当者の判断には、当該契約の性質や目的に照らして合理性があり、裁量権の逸脱があるとは認められない。

したがって、本件契約を随意契約したことには、違法又は不当性はなく、請求人らの主張は認められないものと判断した。

③ 請負金額の妥当性と前払金について

本件契約については、先述のとおり、随意契約したことについて、違法又は不当性はないと判断したことから、次に、請負金額についてみると、本件契約における契約の手続は、議会の議決を経た予算の範囲内であること、予定価格設定の基となる設計額の積算は、国が積算に用いる積算基準等に基づき積算されていたこと、また、予定価格の作成については、野洲市契約規則に基づき、予定価格を設定し、2 回目の入札で予定価格を下回る額で落札され、契約の締結がなされていたことなど、本件契約に係る財務会計行為の手続きについて違法性はなく、こうした適正な契約手続において決定された契約金額については、妥当なものであると解されるべきである。

よって、本件契約の請負金額について、不当であるとは認められない。

また、前払金が支払われていない理由は、本件委託契約書第 11 条において、受注者は、業務委託料の 10 分の 3 を超えない額の前払金を請求することができる旨の規定が定められているが、本件契約の相手方から前払金の支払請求がされていないことによるもので、このことについて契約上の違法又は不当な点は見られない。

以上の理由により、本件契約に係る財務会計上の行為が違法又は不当であるとする請求人らの主張は認めることができないものと判断した。