

野洲市職員措置請求に係る監査結果

監査の請求

第1 請求人等の表示

(1) 請求人ら

住所 滋賀県野洲市
氏名 (市内在住者)
住所 滋賀県野洲市
氏名 (市内在住者)
住所 滋賀県野洲市
氏名 (市内在住者)
住所 滋賀県野洲市
氏名 (市内在住者)

(2) 請求人ら代理人

大阪市中央区北浜2丁目5番23号 小寺プラザ5階
北御堂筋パートナーズ法律事務所
監査請求代理人
弁護士 上原 武彦

大阪市北区西天満5丁目1番9号 大和地所南森町ビル9階
ミネルヴァ法律事務所
監査請求代理人
弁護士 畠田 健治

第2 請求の受理

令和4年3月1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所定の要件を具備しているものと認め、同年3月15日に受理を決定し、同日付けで請求人ら宛に通知した。

第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、措置請求書の要旨を原文のまま掲載。)

野洲市職員措置請求書

令和4年3月1日

野洲市監査委員 殿

監査請求人の表示 別紙監査請求人目録記載のとおり。

〒541-0041

大阪市中央区北浜2丁目5番23号 小寺プラザ5階

電話 06-6233-3210 FAX06-6223-5077

北御堂筋パートナーズ法律事務所

監査請求代理人

弁護士 上原 武彦

〒530-0047

大阪市北区西天満5丁目1番9号 大和地所南森町ビル9階

電話 06-4709-1233 FAX06-4709-1235

ミネルヴァ法律事務所

監査請求代理人

弁護士 畠田 健治

監査請求の趣旨

野洲市長その他の執行機関又は職員に対し、下記勧告を行うよう求める。

記

栢木進に対し、金4,256万7,800円を野洲市に支払うよう請求する等必要な措置をとること。

以上

監査請求の理由

第1 事案の概要

本件事案は、野洲市が運営する市立野洲病院整備事業に関して、野洲市前市長の時代に「野洲市病院事業の設置等に関する条例」(病院設置条例という。)(甲1)において市立病院の設置場所、規模等について定めていたにもかかわらず、現市長(栢木進)が、条例の定めとは異なる、設置場所への変更、施設規模の変更することを前提に、令和3年3月4日、既に締結していた野洲市民病院整備実施設計業務委託契約(甲2の1)、野洲市民病院整備基本設計業務委託契約(甲3の1)の各契約を解除し、解除に伴う出来高払い金

等 4,256 万 7,800 円を支払ったこと（甲 2 の 3、甲 3 の 3、甲 4）が、前記病院設置条例に違反し違法であるので、それにより被った損害を現市長（栢木進）に対して請求するよう求め、また、上記条例に違反して支出命令を行った現市長（栢木進）の行為は、市に対する不法行為であり、これより市が有することとなった損害賠償請求権を現市長に対し行使しないことは市の財産権の行使を違法に怠る事実であるので、怠る事実の相手方ある現市長（栢木進）に対して損害賠償を請求する等の措置を勧告するよう求める住民監査請求である。

第 2 当事者等

- 1 監査請求人らは、野洲市の市民である。
- 2 栢木進は、令和 2 年 10 月 31 日から現在に至るまで野洲市長の職にあるものである。

第 3 監査請求の対象となる財務会計上の行為

1 契約の解約及び出来高払いの合意

- (1) 「野洲市民病院整備実施設計業務委託契約」（修正分）を解約及び出来高払いに関する合意

令和 3 年 3 月 4 日、栢木進は、佐藤工業との間で、「野洲市民病院整備実施設計業務委託契約」（修正分）を解約し、各契約の出来高を支払いをする旨を合意した。

- (2) 「野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約」の解除及び出来高払いに関する合意

令和 3 年 3 月 4 日、栢木進は、病院システムとの間で、「野洲市民病院整備実施設計委託契約」（修正分）を解約し、各契約の出来高支払いをする旨を合意した。

2 公金支出

- (1) 「野洲市民病院整備実施設計業務委託契約」（修正分）の解約に伴う出来高払い金の支出

栢木進は、佐藤総合計画との間に前記合意に基づき、同社に対して、出来高払いとして 31,927,500 円を支払う旨の支出命令を行い、これを受けた会計職員が、令和 3 年 3 月 19 日、同額を同社に支払った（甲 2 の 3、甲 4）。

- (2) 「野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約」の解除に伴う出来高払い金の支出

栢木進は、病院システムとの間の前記合意に基づき、同社に対して、出来高払い分として 10,640,300 円を支払う旨の支出命令を行い、これを受けた会計職員が、令和 3 年 3 月 19 日、同額を同社に支払った（甲 3 の 3、甲 4）。

3 財産管理を違法に怠る事実

後述するように、栢木進が病院設置条例に反して市立病院の場所、規模を変更し、現野洲病院（滋賀県野洲市小篠原 1094 番地）を建替えることを前提に、前記条例を前提に締結された「野洲市民病院整備実施設計業務委託契約」「野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約」を解除し、解約に伴う出来高払い金を支払うことは違法であり、民法 709 条に基づき、これによって被った野洲市の損害を賠償する義務を負っている。野洲市長は、

栢木進に対する損害賠償請求権の行使を行わず違法に怠っている。

第4 違法な債務負担行為・公金支出

1 病院設置条例違反

(1) 病院設置条例制定の経緯

ア 市民病院設置計画の経緯

(ア) 野洲病院の破綻

野洲市は、旧野洲町時代から民間病院である野洲病院（特定医療法人社団御上会野洲病院 滋賀県野洲市小篠原1094番地）を地域医療における中核医療拠点として位置づけ、市内における医療サービスを確保してきた。

具体的には、昭和60年～62年に、旧野洲町は、野洲病院に旧野洲町が9億円貸付け支援を行うとともに、平成10年、同11年、野洲病院が金融機関から借入れをする際に、損失補償契約を行う旨の決議を行った（ただし、実際には損失補償契約の締結は行わず、かかる議決に基づき金融機関は融資を行ったとのことである。）野洲病院は、金融機関からの借入金を財源に新館増築を行ったが、手術室等の中枢部がある旧館（現東館）の耐震工事は放置したままであった。

そして、これ以降、旧野洲町は、野洲病院の借入金返済と赤字を補填するため毎年約1億5000万円の補助金を交付する等の財政支援を行い、また、当時の町（平成16年市制移行は市）幹部や議会議員が理事に就任するなどの人的関与を続けてきた。

そして、平成23年4月時点で、野洲病院への貸付金のうち、元金5億円超えが未償還となっており、返済の目途は立っていなかった。

(イ) 市民病院設立に向けての検討

このような中、平成23年4月、野洲病院から野洲市に対して、「市が土地建物と高度医療機器を調達し、野洲病院に貸し付けることで、野洲市の地域医療を安定的に支えていく」という内容が中心となった「新病院基本構想2010」が提案された。

この提案は、野洲病院が自ら資金調達して施設の耐震化や設備機器の更新が困難であることを示していることから、野洲病院が民間病院として自立的な経営を継続することの限界を表明したものと考えられていた。そうすると、このままでは市内に中核的医療拠点としての役割を果たす病院がなくなるおそれがあったことから、野洲市は、その役割を果たす病院の必要性について検討することになった。

(ウ) 検討委員会での検討結果

そこで、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」（平成23年5月）、「野洲市新病院可能性検討委員会」（平成24年1月）を設置した。これらの委員会では病院の必要性と市が病院を整備し持続可能な病院経営ができるかどうかについての有識者等による検討が行なわれた。

これらの検討の結果、医療サービス確保に対する市民の期待が高いことや、国からの地

方交付税等を見込むことにより現在と同等の負担で市が病院を整備運営することと可能であること、さらに現在の野洲病院よりも医療サービスを充実できる可能性があることなどの提言がなされた（甲5、甲6）。

このことから、平成25年10月、野洲市は、「市は、中核的医療拠点として、一定の割合を担う病院を市立病院として整備すべき」とした基本方針を掲げた「野洲市中核的医療拠点のあり方に関する基本方針」を策定した（甲7）。

(エ) (仮称) 野洲市立病院基本構想に関する提言書

野洲市は、前記基本方針を踏まえ、平成25年10月、市立病院整備の基本構想を検討するため、医療を専門とした学識経験者や市民代表者などによる「(仮称) 野洲市立病院整備基本構想検討委員会」を設置した。この委員会により、市民に必要と考えられる病院像の確定と市立病院開設の条件や課題が整理され、平成26年2月に、(仮称) 野洲市病院整備基本構想に関する提言書」が提出された（甲8）。

この提言書において、病院の具体的な立地場所や運営形態、市立病院開院までの医療サービス確保や病院の健全経営と活性化を進めるための提案がなされており、野洲市はこの提言を受けて、平成26年3月、「(仮称) 野洲市立病院整備基本構想」（甲9）を策定した。

(オ) 「(仮称) 野洲市立病院整備基本構想」の内容

平成26年3月に策定された上記「(仮称) 野洲市立病院整備基本構想」（以下「基本構想」という。）においては、まず、多くの市民の利便性を考慮し、人口重心である野洲駅南口市有地に建設する等の新病院設立のための基本的な考え方が示された上で、病院の規模、建設場所については、次のとおりとされた。

① 病院施設の想定規模

病床数 199床

施設等の設定建築面積 4,400㎡

{敷地面積 5,500㎡以上}

施設延床面積 14,925㎡

{1床あたり 75㎡}

必要駐車台数 300台

② 病院の立地場所

先に平成23年度において先行取得していた駅前市有地であるA候補地（別紙図面参照）に病院を立地

A候補地は、約5,700㎡を有する一団の市有地であり、病院建築に必要と想定している4,400㎡が確保できる。さらに、現在実施している駅ロータリー整備の完成後は、バス停やタクシー乗り場にも近接しているため、病院利用との共用が可能となる。また、駅北口やJR利用者にとっても他の候補地よりも近い場所であり、移動時間が短くなる。

(カ)「(仮称)野洲市立病院整備基本計画」の策定

上記基本構想を受けた野洲市は、基本構想に沿った市立病院を整備するために、新病院建設への方向で、平成27年3月31日、「(仮称)野洲市立病院整備基本計画」(甲10)、「野洲駅南口周辺整備構想」を策定した。

この基本計画においても、野洲市立病院の立地場所は野洲市小篠原字向平田2203番1他とされ、敷地面積は、約5,500㎡程度とされた。

イ 病院設置条例の制定

(ア) 病院設置条例の制定

このような基本計画を受けて、平成28年12月、野洲市は、病院の実施設計に移行するに当たっては、地方公営企業法を適用する病院事業とし、病院事業債の同意及び地方交付税を受ける事業と位置づけ、市民病院設置に法的根拠を与え、これを推進し、平成32年10月に開院することを前提として(甲11)、病院設置条例(甲1)を提出し、議会において可決された。

病院設置条例の内容は、これまでの基本構想、基本計画を具現化するものとして、策定中の基本設計の内容を踏まえ、概略次のように設置場所、診療科、病床数までも定められたものであった。なお、下記⑤のとおり、設置場所については、新病院建設までは、現在の「野洲病院」を市民病院として使用することとなった。

① 名称

野洲市民病院

② 病院設置場所

野洲市小篠原2203番地1

③ 診療科目

内科、小児科、外科、整形外科、産婦人科、泌尿器科、眼科、リハビリステーション科、人工透析内科

④ 病床数

199床

⑤ 病院事業設置等に関する経過措置

条例施行の日から当分の間、名称については「市立野洲病院」とし、設置場所は、「野洲市小篠原1094番地」とする。

(イ) 関連予算案の可決

また、野洲市は、平成28年3月の議会に野洲市立病院整備基本設計予算案及び「野洲市病院の整備運営に関する基金条例」(案)(以下「基金条例」という(甲12))を提出し、可決された。

ただ、当時の野洲市議会での市議の市立病院についての賛否の状況は、流動的であり、病院設置条例及び基金条例に関しては、市民病院設置を指示する市民の声に従い可決されたものの、翌年の平成29年3月、5月、6月の3回にわたって、市議会において野洲市

民病院事業関連予算案が否決されることもあった。

しかしながら、平成29年10月の市議会議員の選挙においては、市民病院を作るべしとの民意が反映され、市立病院賛成派の議員が多数を占めたことから、同年12月の市議会において、野洲市立病院関連予算案が可決された（甲13～甲15）。

ウ 病院設置までの暫定措置

条例が制定された平成28年12月より相当前から、野洲病院については、老朽化が進み耐震構造上も問題があった上、現行の医療法上の基準を満たしていなかった。

しかしながら、基幹病院への市民のニーズが高かったため、民間病院である野洲病院の運営が限界に達しているなかで、野洲市としては、閉院することは避けなければならない、新病院開設までは、これを市立病院として運営することとし、入院患者や病院スタッフ等もスムーズに市民病院へ移行させることとし、令和元年7月1日をもって、暫定的に、野洲病院を「市立野洲病院」として運営することとなった。

しかしながら、上記のとおり「市立野洲病院」には耐震上の問題、医療法上の基準を満たしていない等の種々の問題があり、一日でも早い新病院の設置が望まれる状況にあった。

(2) 本件各業務委託契約の解約に至る経緯

ア 実施設計業務委託契約等の締結

以上のとおり、野洲市にとって新病院設置は、喫緊の課題であったので、平成29年12月には、「野洲市民病院整備実施設計業務委託」等を締結し、令和元年6月には実施設計が完了した。

イ 実施設計等の見直しと業務委託契約の締結

ところが、令和元年11月、上記実施設計に基づく病院建設工事請負契約において、入札を実施したところ、不落の結果に終わった。入札に参加した業者の入札価格を調査すると、予定価格よりもはるかに上回る価格であることが判明した。

令和2年2月14日、野洲市は、佐藤総合計画との間で、野洲市民病院実施設計業務委託契約（修正分）締結した（甲2の1）。

このため、予算内で行うためには、病院の規模の見直し、これに基づく実施設計を見直さざるを得ず、このため、野洲市は、その見直し案及びこれに基づく業務委託費を補正案として、令和元年12月の市議会に提出したところ、市議会は、病院設置条例の範囲内のものとして、実施設計の見直し、補正予算として、業務委託費を承認可決した。

また、令和2年3月市議会定例会において野洲市民開設支援第4期業務委託費を当初予算で可決を得て、令和2年5月26日、開設支援業務に関して、病院システムとの間で、野洲市民開設支援第4期業務委託契約締結した（甲3の1）。

以上の病院規模の見直しは、建築床面積を縮小し、病床数を199床から179床とするものであるが、病院の設置場所、診療科目には全く変更することはなかった。

ウ 契約の解除と出来高払い金の合意

このよう中、令和2年10月の市長選において栢木進が市長に当選した。

栢木進は、就任後間もない、令和2年11月2日、佐藤総合計画及び病院システムに対して、業務委託を一時中止する旨の通知を行った。

その後、栢木進は、令和3年3月4日、各契約を解除し、野洲市が受託者に出来高払い金を支払う旨を合意した。

栢木進は、前記市長選挙の公約の一つとして、新病院を現在の「市立野洲病院」がある土地に約半額の経費で立てる、すなわち現地半額建替えを掲げていたものであり、上記契約の解除、出来高払い金の支払いという一連の行為は、これまで条例に基づき進んできた新病院設置を中止し、条例とは異なる病院を設置する行為であることは明らかである。

(3) 公金の支出

栢木進は、上記合意に基づき、第3, 2のとおり公金を支出した。

(4) 栢木進の契約解除及びそれに伴う支出命令は、病院設置条例に反する違法行為である

ア 以上の佐藤総合計画の実施設計は、病床数に変更はあるものの、病院設置条例に従った内容、すなわち、野洲市小篠原2203番地1の土地を設置場所とし、条例で定められた診療科目、病床数の規模の病院と社会通念上は同一の病院の設置を実現するための内容である。

また、病院システムへ委託した開設支援システム構築も、病院設置条例で定められた病院を前提とするものである（甲16, 17参照）。

栢木進は、病院設置条例に定められた場所と違う場所、また、同条例が定めた規模とは異なる規模の病院を設置するため、上記業務委託契約を解除したのである。

ところで、設置条例は、平成23年から始まった種々の検討委員会の検討結果を踏まえ、また、市民の要望を受けて、策定されたものである。そして、病院設置条例は、基幹病院の設置を具現化し、設置についての法的根拠を与えているとともに、これを市に義務付ける効力があるものと解される。

そうすると、病院設置条例で定められた内容に従った実施設計業務委託契約を放擲し、同業務委託契約を合意解除することは、病院設置条例に違反し、違法であると言わなければならない。

従って、この解除が違法であるため、これと一体となった前記公金の支出も違法である。

イ 仮に、前記条例が、野洲市に、条例の内容に従った病院の設置の義務までは生じないとしても、市長が病院設置を行うにあたっての裁量権の範囲は、同条例に羈束されるものと言わなければならない。

すなわち、設置場所大幅な変更や、設置規模の大幅な変更については、裁量権の逸脱、濫用として違法であると言わなければならない。

従って、栢木進による各契約の解除、これと一体となった前記公金の支出は違法であ

る。

ウ いずれにしても、もし、現市長である栢木進が、病院の設置場所、設置規模等の病院の根幹をなす重要な事項について変更を行う場合には、本件病院設置条例の改廃という民主的な手段に則らなければならないものである。

(5) 小括

以上とおり、栢木進が行った公金支出行為は、いずれも、病院設置条例に違反する違法な財務会計行為、あるいは、裁量権の逸脱、濫用のある違法な財務会計行為であることは明らかである。

2 栢木進の責任

栢木進は、市長としての市の公金支出について、委託契約上の善管注意義務を負い、違法な財務会計行為を行った時は、善管注意義務違反として、それによって生じた損害につき損害賠償義務を負う。

3 損害

前記の違法な公金支出により、野洲市は、金4,256万7,800円の損害を被った。

第5 栢木進の不法行為責任

1 違法行為

既に述べた佐藤総合計画との業務委託契約や病院システムとの業務委託契約を解除し、それに伴う出来高払い金を支払うことは、病院設置条例に違反する違法な行為であることは明らかである。

また、仮に病院設置条例が直接的に病院設置の義務を命じるものではないとしても、この条例で定められた範囲を超えて、病院の規模を変更し、条例で定められた場所とは別の場所に病院を設置する行為は、市長の裁量権を逸脱、濫用する行為である。

そして、上記各業務委託契約の解除、出来高払い金の支払いを行という一連の行為は、全て栢木進の命令によるものであり、具体的な支出命令の行為者が職員か市長か問わず違法行為の主体は、栢木進であるから、かかる違法な行為により野洲市に生じた損害については、栢木進に不法行為責任が生じるものと言わなければならない。

2 責任

栢木進は、本件条例の存在を十分に認識していたのであるから、故意、または過失であることは明らかである。

3 損害

栢木進の解除という違法行為がなければ、立替払い金の相当額の支出はする必要はなかったのであるから、野洲市に損害が生じているものである。

4 小括

以上のとおり、栢木進には、野洲市に対して、公金より支出した上記出来高払い金相当額の損害を賠償する義務がある。

ところが、野洲市長は、栢木進に対して。この請求を行っておらず、損害賠償請求権の管理を違法に怠っていると言わなければならない。

第6 まとめ

以上のとおり、栢木進の行為は、野洲市に損害を与えているので、野洲市長以下の野洲市職員は、栢木進に対して上記4, 256万7, 800円を野洲市に支払らへとの損害賠償請求を行うべきであるので、その旨の勧告を求める。

添付書類（事実証明書）

- 甲1 野洲市病院事業の設置等に関する条例
- 甲2の1 委託契約書
- 甲2の2 業務委託変更契約書
- 甲2の3 確認書
- 甲3の1 委託契約書
- 甲3の2 業務委託変更契約書
- 甲3の3 確認書
- 甲4 野洲市民病院修正設計業務委託等の契約解除について
- 甲5 野洲市地域医療における中核的医療機関のあり方に関する提言書
- 甲6 野洲市新病院整備可能性に関する提言書
- 甲7 野洲市中核的医療拠点のあり方に関する基本方針
- 甲8 (仮称)野洲市立病院整備基本構想に関する提言書
- 甲9 (仮称)野洲市立病院整備基本構想
- 甲10 (仮称)野洲市立病院整備基本計画
- 甲11 平成28年第5回野洲市議会定例会会議録
- 甲12 野洲市立病院の整備及び運営に関する基本条例
- 甲13 新聞記事
- 甲14 新聞記事
- 甲15 新聞記事
- 甲16 実施設計変更業務の発注に係る仕様について
- 甲17 令和2年第1回野洲市議会臨時会会議録

監査請求人目録

滋賀県野洲市

監査請求人 A

滋賀県野洲市

監査請求人 B

■■■■■■■■■■

滋賀県野洲市

監査請求人 C

■■■■■■■■■■

滋賀県野洲市

監査請求人 D

第2 監査の実施

1. 請求人の陳述

請求人らに対して、法第242条第6項に規定により、令和4年4月11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2名及び代理人弁護士2名が出席し、陳述書の提出を受けた。請求人ら及び代理人弁護士の陳述の要旨は、次のとおりである。(陳述内容の全文を掲載。)
なお、新たな証拠の提出はなかった。

皆さん、おはようございます。本日は私共の監査請求に対し陳述の機会を与えていただき、ありがとうございます。私達4人は、市民団体「駅前新病院を実現する会」の会員です。隣に降りますのが代表の■■■■■■■■■■、私■■■■■■■■■■と申します。あと■■■■■■■■■■と■■■■■■■■■■が請求人です。

会のスローガンは市民が熱望する「野洲駅南口Aブロックに新病院早期実現」で会設立当初から今日まで変わることはありません。「野洲市民の健康と命を守る新病院を一日でも早く建設」を切に願って運動を続けています。

私が「駅前新病院を実現する会」に入会させていただいた理由は、野洲市における中核病院の在り方、これは言い換えますと、開業医との連携で地域医療を担っていただける病院のことを言うんですが、前市長時代に新病院整備事業として取り組みされ、周知のとおり途上で幾度も関連予算の否決など紆余曲折を経てようやく市民の夢が現実近づきつつ早期実現を心待ちにしておりました。2016年には「野洲市病院事業の設置等に関する条例」が制定(以下「病院設置条例」と云う)され、翌2017年には予算が可決、2018年度より「実施設計」に移り整備事業がスタートしました。市民の夢とは野洲駅前ロータリー横(Aブロック)に建設される「野洲市民病院」を言います。計画では2023年(令和5年)には開院予定でした。

ところが、2020年10月の市長選挙で新人候補の栢木進氏が「駅前に病院はいらない」現在の市立野洲病院の「現地半額建替え」を最大の公約に当選され、新病院整備事業は今後どうなるのかと一抹の不安を感じました。不安が現実となったのは新市長初登庁日の11月2日にいきなり再入札に向かった修正設計に対し「実施設計一次中止」が断行されました。これは市民の多くの方々が私と同様に何事が起きたのかとさぞかしびっくりされた事と思います。

こんなことがどうしてできるのだろうと疑問を持ちました。引継なし、事業関係者の市職員や議会への説明、打診も無かったようです。事業をストップするなら「病院設置条例」の改正や所定の手続きを経て行われるのが正しい手順だと考えています。

その後一時中断されていた「実施設計」契約は又もや市長独断で解除、解約され出来高清算が済まされました。金額は4,256万7,800円を2社の企業体に支払っていると聞いています。

以降「市立野洲病院現地半額建替え」に疑問を持たれた議会や市民の声に応え「市民病院整備事業特別委員会」などで議論されましたが、栢木市長は現実的には困難が多いとの結論を受け、半額建替えを断念され、代替案として病院建設候補地を市有地3か所に絞り事業を展開する事に方向転換されました。しかし1年以上経過した現在に至っても建設予定地すら市長一人で熟考中ということで定まらず、病院整備事業推進の進捗は全くありません。長期の異事態といえます。市民は置き去りにされたままです。

私と栢木市長とは昨年2月、問題が大きくなる前から市のHP等を使って個人として「市立野洲病院現地半額建替え」の意図やその可能性等について質問したのが最初の出会いです。それ以降現在もメールや手紙で随時交信させていただき意見交換をお願いしていますが、「広く皆さんの意見を聞いて」とおっしゃりながら我々の訴えに理解を示していただくことは叶いません。

市民団体「駅前新病院を実現する会」では昨年10月の市議会選挙前から積極的な行動を展開、先ず署名運動で4,427人の賛同をいただき市長と市議会議長宛に提出しました。市長の反応は「重く受け止めておられない印象」でした。また市議会選挙中には立候補者全員に「公開質問状」の配布と回収及び市民への報告、街宣カー運行や市中での街宣活動、新聞折り込みチラシなどで「元の案であるAブロックに新病院実現」を訴えて行動し、その後も市長、市議会議員、守山野洲医師会などと出前懇談会や意見交換会を通じて思いを訴え続けております。

以上が今迄感じてきたこと、及び「駅前新病院を実現する会」に行動実績等の概要です。

次に問題が大きくなる前、これは3月以前の話ですが私と市長の交信の場で市長からいただいたメッセージのいくつかを紹介したいと思います。

建替え費用半額の根拠についての質問に「駅前新病院建設単価等を単純にかけ算したもので、これも専門員会で検証するというふうにおっしゃいました。

また次に、半額建替え案は、個人的に専門家に確認した限られた情報を元に考えた案であり、積算データなどは開示しない。専門委員会ではデータ出していないと判断できませんと言うと、いうことは単純計算120億円の2分の1で60億円になったのかなというふうな感じで聞いておりました。確かな明確なエビデンス、証拠は未公開のままです。

過去に議論、検討されてきた内容、これはAブロックに新病院建設の構想などにつきましては、皆さんご存じのように、大勢の方が長い時間をかけて検討された内容を示すので

すが、検討結果と資料として十分配慮はさせていただく」との回答でありましたが、残念ながらほとんど参考資料として使われていなかったのでは無いかと考えられます。

契約解除を出来高清算された実施設計の成果物について、ゴミに捨てるのですかと質問しましたところ、今後に於いて使える部分は参考にさせていただくとの回答をいただきましたが、その後実際に参考に使われたかどうかは私個人では確認できませんでした。多分、そのまま封印されたままで法定保管年数が満了すれば多分紙くずのように廃棄処分されると考えられます。これでは市民からの血税、財産を捨てるのと同然の行為ですが市長からは成果物を受領しているので実質的な損害は無いとの反論がありました。

次に、駅前市有地での病院整備を行わないのでAブロックでの病院整備計画には戻さない。Aブロックは賑わいを創出する場所として利活用も検討します。この発言意図は随分以前から野洲市には病院はいらないという持論を自ら拭いきれないまま民間企業の提案を受けてAブロックに複合商業施設を実現する計画で進めようとしてされています。この場合、民間企業が商業施設の付加的なものとしてマンションを提案される可能性はゼロではないと思いますとのメッセージを受けています。現在市長会派議員が駅前市有地全てを売却せよとの主張は、暗にマンション建設に便宜を計らう意図のようにも推測できます。

市長はあらゆる場面で早期に新病院整備を推進してまいりますという言葉は常用されていますが、言葉通りではない事実が最近報道されています。それは先日の市の幹部職員がパワハラ問題で記者会見の場で公開されたメモ書きが示しています。

次に主題の監査請求の要旨につきましては、此度の監査請求の詳細につきましては、3月1日に提出いたしました住民監査請求書文中の監査請求の理由に詳細を述べている通りでありますのでご参照のほどお願いいたします。

付け加えるなら市長初登庁日に行われた修正設計の一時停止は権限の範囲内であったかもしれませんが、3月16日に病院設置条例の改正など必要な措置を取らないまま修正設計の契約解除及び成果物、これは膨大な設計データだと思いますが、成果物に対する出来高清算手続きが行われた事実は、市議会への説明、同意が全く無く完全に権限を逸脱した議会制民主主義を冒瀆するような強引な行為であったと思います。議会を無視したことは市民を無視したことと同じことだと考えています。

また、出来高清算に適用されたお金の出处は、市が病院設置条例に定めた新病院整備事業を実現するための実行予算が組み込まれた病院整備事業会計からでした。このお金の用途は目的を達成するためにのみ使える資金です。市長はこの資金を使ってAブロックでの新病院整備事業を完全に抹消するため、目的に反した行為に利用されました。

以上の経過を踏まえ昨年5月7日に市民3名が、市長が公金を不正に流用して市に某大事な損害を与えたので栢木進氏に対し損害賠償を勧告するよう市に求める監査請求がなされました。結果は6月30日に理解に苦しみますが棄却されました。その後請求人の内2名が8月18日大津地裁に住民訴訟を提訴して現在裁判が行われております。

後日、耳情報として昨年監査を実施された議員選出監査委員は市民からの質問に応じ、

請求棄却の根拠として監査請求された内容を慎重に調査した結果、市長一連の行為は市長権限として金額含む妥当な範囲であったと述べられたと聞き及んでいます。これは真実かデマであるかはよくわかりませんが、誰かがどこかの弁護士に問い合わせたところ、5,000万円までは市長の裁量権の範囲であるとの答えを情報を元に判断された結論だったそうです。そこで市の行政に詳しい方に当市の市長裁量権についてお尋ねしたところ、野洲市にそのような金額まで明記した規定は存在しないとの回答をいただきました。そのような条例がもしも当市に存在するならば、今回の監査過程において是非ご確認をお願いしたいと思います。

以上、我々はこれらの事実と経過を踏まえ、市政に於いて不適切な行為を繰り返し、市民を翻弄している市長及び市に対して是正処置、これは条例改正などを求め、再発防止策の構築と市長が市に与えた莫大な損害の責任を明確にし、早期に賠償を促す勧告をしていただけるよう監査請求に踏み切った次第です。

ところで、監査委員というのはどういう資格かなということで、私がいろいろ調べた結果もあるんですけど、時間があまりありませんので、ここはちょっと割愛したいと思います。平成29年に地方自治法の改正で「監査委員は、普通地方公共団体の長が、議会の同意を得て、人格が高潔」、これは品格が高く清らかな様子と辞書に書いていましたけども「高潔で、普通地方公共団体の財産管理、事業の経営管理その他の行政運営に関し優れた見識を有する者（議員である者を除く。以下この款において「識見を有する者」という。）及び議員のうちから、これを選任する」ということで、専門家と議員の方のお二人という意味だと思います。これを選任する。ただし、改正の趣旨は、条例で議員のうちから選任しないことができるという項目が触れられております。この改正の趣旨は、監査委員の独立性や専門性を発揮していただくという意味で、滋賀県でも大津市や長浜市でこのような条例改正がもう既に行われて実施されているというふうにも情報がありました。野洲市においても早期に取り組みいただいて、公正な監査が実施されることを願っております。

要は、議会選出の監査委員は不要。これは不要というのはおかしいな。不相当とされる理由として資料がございました。5つあります。1、議会も行政予算に含まれるため、議員が監査をすることは独立性に欠ける。2、より専門性の高い人材や機関、公的な有識者資格者がおられることを言うんだと思いますが機関に監査を委ねるべき。3、議会は議会での審査を通じて監視することに注力すべき。4、議会選出の監査委員が短期間で交代する、委員短期交代によって生ずる監査結果のばらつきを防ぐ意図並びに名誉職的人選を避けること。ないとは思いますが市長等への忠誠心に従うとすれば、大きな問題があろうかと思えます。5番、議員としては、政策そのものの適否という高所、高いところから決算に臨まなくてはならない。その点、監査の視点と観点が違うのではないかという考え方。以上5点の理由から、議員選出の監査委員は設けなくてもいいよということに問われているんだと思えます。

今回の監査請求に関しまして、監査いただきます議会選出委員の方は、昨年市議選後、議長に対して自ら手を挙げられて市長に任命されたというふうに承知しています。その志により中立、公正、厳格な監査を実施していただけるものと固く信じ偏りのない監査を期待しています。

以上、いろいろ申し上げましたが、失礼がありましたら私に免じてご容赦のほどお願いします。審査は重労働かと存じますが、よろしく願いいたします。以上です。

代表の■■■■から一言。

■■■■です。今、■■■■さんが熱意ある弁を言うていただきましたけども、私も同感なんです。同じ意見でございますので、時間の都合上省略させていただきます。

代理人の畠田から若干補足させていただいてよろしいでしょうか。

監査請求書を見ていただいたらもう内容は分かりいただけると思うんですけど、まず、今回の市長が行った財務会計行為、これがなぜ違法なのかという点でございます。これは、端的に言えば、本件病院設置条例に違反する行為であるからということでございます。これに対して、設置条例に規範性があるのかというような反論があり得ると思います。しかしながら、本件病院設置条例というのは、今まで数次にわたって、専門家を交えて検討に検討を重ねて、野洲市病院整備基本構想、さらには、野洲市病院整備基本計画が策定され、その基本計画を具現化するものとして、この病院の名称、病院の設置場所、診療科目、病床数を盛り込んだ病院設置条例が制定されたわけです。これは、病院設置を望む多くの市民の声、先ほどの市民の、監査請求人らの声を受けたものであり、野洲市が市民に対して、野洲市駅前の市有地に、病院設置条例3条2項、3項に規定される病院を設置するという義務を制限したものにほかなりません。この条例の中核となる部分、すなわち、設置場所、設置診療科目、およその規模と異なる病院を設置するということは、市民に対する義務に反するということになります。それゆえに、市長の一連の財務会計行為は違法であるというふうに結論づけたわけでございます。

それから、もう1点でございます。もう1点は、今回市長が解除した各契約、これは、もともと、そもそも、設置条例に適合するものではなかったのではないかというような反論というのはあり得る、実際、先行する訴訟においてもそういう反論がなされているところでございます。しかしながら、病院設置条例というのは、野洲市が市民に対して、条例第1条2項、第3条2項、3項に規定する病院を設置する義務を負うことを宣言したものであります。この意味からすれば、同条例に規定する病院の診療科目などが社会通念上同規模とされる程度の病院設置の範囲であれば、病院設置条例に違反することはないと考えます。本件条例の中核となるべき点は、病院の設置場所、診療科目、病床数であります。病床数については、確かに解除された契約の規模というのは179床を想定されていたものでございますけれども、199床から179床への変更というのは、設置場所、診療科目が同じ場合には、社会通念上同一の病院であると考えられると思います。したがって、そのような契約を解除するということは、本件条例に違反をするということになろうかと思えます。

それに加えて、本件市長の行為が、民主的な基礎づけがあったのかということに関しましては、全員協議会において報告したということでございますけれども、全員協議会自体が報告を受けただけであって、議会として意思決定をする場ではございませんので、ここに報告したからといって、民主的基礎があるというような主張はできないと思います。

以上、私が補足する点でございます。ありがとうございました。

3 関係職員等の陳述及び関係書類の提出

(1) 陳述の実施

関係職員等に対し、関係書類の提出を求めるとともに、令和4年4月11日に陳述の聴取を行った。

陳述には、市長、健康福祉部病院整備担当次長及び地域医療政策課職員らが出席し、陳述書の提出を受け、請求人らの主張に対する弁明を受けた。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人の立ち会いを認めた。

また、関係職員等から提出された関係書類の調査については、令和4年4月14日に行った。

(2) 陳述の要旨

陳述において、関係職員等が行った陳述の要旨は、次のとおりである。(陳述内容の全文を掲載。)

野洲市長の栢木進です。どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、住民監査請求内容に対する陳述については、正確性を保つために、「住民監査請求に対する陳述書」書面の朗読により陳述とします。

住民監査請求内容に対する陳述

請求人が、提出されました令和4年3月1日付け野洲市職員措置請求書の「請求の要旨」のとおり、野洲市民病院整備事業に関する事務事項について、監査委員から陳述を求められましたので、次のとおりお答えします。

第1 同一内容の住民監査請求が重複してなされていること

そもそも、同一事件について、同一内容の監査請求が異なる住民によってなされた場合、既に行った監査の結果に基づいて請求に係る事実が判断できるときは、その旨を請求者に通知すれば足りるとされています。

そして、本件請求については、先に異なる住民から同趣旨の住民監査請求がなされており、同一の財務会計上の行為を監査対象としています。このことは、先の請求と本件請求がともに、「野洲市民病院整備修正設計業務委託契約」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託契約」の2件の契約を合意解除し、履行部分の出来高金額約4,256万円を支払ったことを監査請求の対象行為としていることから明らかです。

また、本件請求における請求人らの主張は、先の請求後の住民訴訟の原告らの主張とほとんど同一ですし、先の請求と本件請求は、上記監査請求の対象行為について、野洲市病院事業の設置等に関する条例違反や、市長の有する裁量の範囲を逸脱しているとの同様の理由により違法主張をしています。このことからしても、本件請求は、先の請求と同一の財務会計上の行為を対象としていることは明らかです。

また、本件請求における請求人らの主張は、先の請求後の住民訴訟の原告らの主張とほとんど同一です。先の請求と本件請求は、上記監査請求の対象行為について、野洲市病院事業の設置に関する条例違反や市長の有する裁量の範囲を逸脱しているとの同様の理由により違法主張をしています。このことからしても、本件請求は、先の請求と同一の財務会計上の行為を対象としていることは明らかです。

仮に、本件請求において、先の請求と異なる違法事由が主張されたり、異なる証拠資料が提出されているとしても、そのことをもって監査請求の同一性が否定されるわけではありません。なぜなら、監査請求の同一性については、最高裁昭和62年2月20日判決により、「監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査できないとされているものではなく、住民の主張する違法、不当事由や提出された証拠資料によって監査請求が別個のものになるわけではない」旨判示されているためです。

また、同判決は、「普通地方公共団体の住民が当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の財務会計上の行為を違法、不当であるとしてその是正措置を求める監査請求をした場合には、特段の事情が認められない限り、右監査請求は当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権を当該普通地方公共団体において行使しないことが違法、不当であるという財産の管理を怠る事実についての監査請求をもその対象として含むものと解するのが相当である。」とも判示しています。そのため、本件請求において、財産管理を違法に怠る事実が監査請求の対象として含まれていることをもって、先の請求との監査請求の同一性が否定されるわけではありません。

したがって、本件請求と先の請求は同一の財務会計上の行為を監査対象としているため、本件請求については、改めて監査を実施するまでもなく、先の請求に係る監査結果である令和3年6月30日付「住民監査請求に係る結果通知について（通知）」の写しをもって監査の結果とすることで足りるといえます。

本来的には、上記の陳述のみで足りると言えます。本来的には上記の陳述で足りると考えますが、以下では、監査請求の対象とされている行為に何ら違法がないことを明らかにするため、本件請求に対する陳述も行うこととします。

第2 野洲市民病院整備修正設計業務委託に関する陳述

(1) 予算措置及び契約

野洲市民病院整備修正設計業務委託に関する予算につきましては、令和2年第1回野洲市議会臨時会において提案されたとおり令和元年度野洲市病院事業会計予算 50,700,000 円を計上し、令和2年1月20日に可決されたものです。

これを受けて、修正設計業務を行うため、株式会社佐藤総合計画と地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に基づく随意契約の手続きを行う起案がされました。また、令和2年1月23日の契約審査会に付議して所定の手続きが行われました。

その後、令和2年2月12日に入札を執行し、入札の結果44,550,000円（税込み）で落札となり、2月14日に同日から3月31日までを履行期間とする委託契約が締結されました。

当該委託契約については、新病院建設に係る実施設計の見直しの結果、面積や階層を削減するなど、平面計画の変更や構造・設備計画との整合作業等に不測の日数を要したことから、当該業務に密接に関連する事業費と併せ、地方公営企業法第26条第1項の規定に基づき、翌年度に繰り越して執行するものとして、履行期間を令和3年3月26日に契約を変更するとして業務委託変更契約を行う起案をした後、令和2年3月31日に締結されました。

なお、市議会に対しては、令和2年5月19日の議会全員協議会において説明した上で、令和2年第3回野洲市議会定例会においても報告がされました。

（2）一時中止及び契約解除

令和2年10月18日執行の野洲市長選挙の結果、契約締結時の野洲市長が10月30日をもって退任することになり、翌日から私が市長に就任し、11月2日の起案のとおり、同日付けをもって株式会社佐藤総合計画に対し、今後の契約解除に向けた協議を進めるため委託業務一時中止通知書を送付しました。この一時中止は、当該業務委託契約書第5条第1項の規定に基づき行ったものです。

地方自治法第96条第1項、地方公営企業法第40条の規定からして、本件における一時中止や契約解除をするにあたり、議会の議決は不要であり、これらの行為に何らの違法性はありません。

しかしながら、重要な事項であるため、市議会においては、11月18日の議会全員協議会において、当該業務委託の一時中止を行ったことについて説明しました。また、令和3年1月22日の議会全員協議会においては、契約解除までのスケジュールについて説明しました。

2月16日の議会全員協議会では、議事録のとおり冒頭の市長挨拶の中で、出来高検査を同日に行うこと、その後、委託内容から他に債権と債務がないか、確認書を双方で交わした後、契約解除を行うことも説明しています。

出来高検査については、令和3年2月1日の起案のとおり、履行部分の検査を受けるため契約解除までの確認を行い、また、2月5日には設計変更協議伺い、設計変更の実施設計書を作成し、履行部分出来形報告書により所属長から報告を受けました。

2月12日には委託業者より変更協議に応諾された設計変更協議書が返信された後、2月16日に出来高検査を行い、検査職員による設計図書、関係書類等の確認を受け、不都合なきものと認めた上で検査調書の交付を受けました。

また、同日の起案のとおり、契約解除に向けた設計業務に係る出来高通知書、確認書及び契約解除通知書について伺った上で、3月4日には、契約の解除等の条件を協議し、確認書を委託業者と取り交わし、また、出来高通知書及び委託業務契約解除通知書を送付し、同日付で契約解除を行ったものです。また、報道機関及び市議会には資料提供を行いました。

(3) 支払い

契約解除の後、令和3年3月10日に委託業務目的物引渡書を受け、同日付で業務委託料の請求がされましたので、調書兼命令書のとおり、31,927,500円を3月19日に支払いました。

このように、当該業務委託に係る委託料の業務については、本市会計規則、委託契約書の規定等に基づき適正に執行しました。

なお、請求人が主張されています立替払い金の相当額の支出をしたという事実はなく、当該契約を解除し履行部分の出来高金額を支払いました。

第3 野洲市民病院開設支援第4期業務委託に関する陳述

(1) 予算措置及び契約

野洲市民病院開設支援第4期業務委託に関する予算につきましては、令和2年第2回市議会定例会において提案されたとおり令和2年度野洲市病院事業会計予算16,500,000円を計上し、令和2年3月19日に可決されたものです。

これを受けて、令和2年4月9日に株式会社病院システムと地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に基づく随意契約の手続きを行う起案がされました。その後、5月13日に見積徴収を行い、8,800,000円(税込み)で落札となり、5月26日に同日から令和3年3月25日までを履行期間とする委託契約が締結されました。

当該委託契約については、市民病院の開設支援業務として、医療情報システム更新・導入策定支援、医療機器再整備設計作成支援及び什器・備品整備計画策定支援を実施したものです。その中で、医療情報システム更新業務において、電子カルテの保守対応期限が迫っており、急遽導入を行うため業務内容を変更し、変更契約を行う必要があることから、令和2年9月28日に業務委託変更契約を行うための起案をした後、10月1日に3,100,900円増額の11,900,900円で契約締結されました。

(2) 一時中止及び契約解除

市長選挙の結果、契約締結時の野洲市長が令和2年10月30日をもって退任することになり、

翌日から私が市長に就任し、11月2日の起案のとおり、同日付けをもって株式会社病院システムに対し、今後の契約解除に向けた協議を進めるため委託業務一時中止通知書を送付しました。この一時中止は、当該業務委託契約書第5条第1項の規定に基づき行ったものです。

当該委託契約に係る契約解除についても、(1)野洲市民病院整備修正設計業務委託に関する陳述で説明したとおり、地方自治法、地方公営企業法の規定からして議会の議決は不要であり、違法性はございません。

また、当該業務委託においても、重要な事項であるため、市議会に対し、(1)の野洲市民病院整備修正設計業務委託と合わせて令和2年11月18日の議会全員協議会及び令和3年1月22日の議会全員協議会において説明しました。

令和3年2月16日の議会全員協議会では、冒頭の市長挨拶の中で、出来高検査を2月17日に行うこと、その後、委託内容から他に債権と債務がないか、確認書を双方で交わした後、契約解除を行うことも説明しています。

出来高検査については、令和3年2月8日に設計変更協議伺い、設計変更の実施設計書を作成しました。

2月10日には委託業者より変更協議に応諾された設計変更協議書が返信された後、2月17日に出来高検査を行い、検査職員による設計図書、関係書類等の確認を受け、不都合なきものと認めた上で検査調書の交付を受けました。

また、2月18日の起案のとおり、契約解除に向けた設計業務に係る出来高通知書、委託業務契約解除通知書及び確認書について伺った上で、3月4日には、契約の解除等の条件を協議し、確認書を委託業者と取り交わし、また、出来高通知書及び委託業務契約解除通知書を送付し、同日付けで契約解除を行ったものです。また、当該業務委託についても、報道機関及び市議会には資料提供を行いました。

(3) 支払い

令和3年2月17日に委託業務目的物引渡書を受け、3月4日に業務委託料の請求がされたので、調書兼命令書のとおり、10,640,300円を3月19日に支払いました。

このように、当該業務委託に係る委託料の業務については、本市会計規則、委託契約書の規定等に基づき適正に執行しました。

なお、請求人が主張されています立替払い金の相当額の支出をしたという事実はなく、当該契約を解除し履行部分の出来高金額を支払いました。

第4 野洲市病院事業の設置等に関する条例に関する陳述

(1) 野洲市病院事業の設置等に関する条例に関する策定経過

病院設置条例に関する策定までの経過につきまして述べさせていただきます。

平成 23 年 4 月、当時民間病院であった野洲病院から野洲市に対して、「市が土地建物と高額医療機器を調達し、野洲病院に貸し付けることで、野洲市の地域医療を安定的に支えていく」旨の内容の「新 病院基本構想 2010」が提案され、その後、「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」、「野洲市新病院整備可能性検討委員会」を設置し、上記有識者等による検討により、平成 25 年 10 月『野洲市 中核的医療拠点のあり方に関する基本方針』を策定しました。

この方針を踏まえ「(仮称)野洲市立病院基本構想検討委員会」の検討により「(仮称)野洲市立病院整備基本構想に関する提言書」が提出され、これを受け平成 26 年 3 月には『(仮称)野洲市立病院整備基本構想』、平成 27 年 3 月 31 日には「(仮称)野洲市立病院整備基本計画」、「野洲駅南口周辺整備構想」をそれぞれ策定しました。

この上記計画を受けて、平成 28 年第 5 回市議会定例会において、病院設置条例（議第 93 号）が提示され、本市議会において可決されました。なお、請求人が主張されています旧野洲病院に対する 1 億 5,000 万円の財政支援について、平成 10 年度以降 22 か年で 2 か年のみであり、毎年同額を支出した事実はありません。

（2）病院設置条例に関する法的性質

この病院設置条例で定める病院は、地方公共団体が設置する施設であり、住民の福祉の増進と、その地方公共団体の住民の利用に供することを目的としていることから、「公の施設」に該当し、その上で地方自治法第 244 条の 2 第 1 項に基づき、「公の施設の設置」に関して「野洲市病院事業の設置等に関する条例」として定めているものであり、これと異なる内容の病院の設置を前提とした財務会計上の行為を否定するものではありません。

（3）病院設置条例における経過措置

この病院設置条例において、病院事業の設置等に関する経過措置がとられており、「この条例の制定の日から当分の間」、病院の名称、住所、及び規模等については、市立野洲病院（野洲市小篠原 1094 番地）の内容が採用されており、新病院が設置されるまでは、この経過措置が適用されています。

このことにより病院設置条例の現在の内容は、あくまで市立野洲病院（野洲市小篠原 1094 番地）のものとなっています。

（4）病院設置条例と各契約の解除について

「野洲市民病院整備修正設計業務委託」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託」の各契約については、病院設置条例が定めた規模とは異なる規模の病院の設置を前提とするものがあります。

また、この病院設置条例については、先ほども述べさせていただいたとおり、これと異なる内容の病院の設置を前提とした財務会計上の行為を否定するものではありません。

上記事由により、請求人の主張である「野洲市民病院整備修正設計業務委託」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託」の各契約は、病院設置条例が定めた規模とは異なる規模の病院の設置を前提とするものであることから、本件各契約を解除することが病院設置条例に違反することはないと考えています。

最後に

今回の私が行った契約解除等の判断は、市長選挙の公約の遂行のために行われたものであり、民意に基礎付けられたものであることが明らかであるため、市長に与えられた広範な裁量権を逸脱しているとは言えないものと考えます。

請求人においては、今回の契約解除が「野洲市病院事業の設置等に関する条例」等に違反していると主張されていますが、先ほども述べさせていただいたとおり「野洲市病院事業の設置等に関する条例」は、これと異なる内容の病院の設置を前提とした財務会計上の行為を否定するものではないことから、今回の各契約の解除には何ら法令違反がないものと考えています。

これらの契約解除等の判断は市長選挙の公約遂行のために行われたものであり、民意に基づいているものに他なりません。

また、契約解除によって市に損害を発生させないどころか、本来発生する予定であった業務委託料を軽減させたのであり、市の損害拡大を防止しているため、契約解除に違法性はないと判断しております。よって、請求人が主張する「野洲市民病院整備修正設計業務委託」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託」の契約解除については、法律、契約書等の規定に基づき行ったものであり、違法性又は不当性は全くありません。

このように、私が「野洲市民病院整備修正設計業務委託」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託」の契約解除をしたことについては、何ら法令に違反しないばかりか、公約の遂行の上で適当であり、市の損害拡大を防止するものであると考えます。

以上住民監査内容の陳述とさせていただきます。

(1) 関係法令について

本件請求の関係法令は、次のとおりであることを確認した。

○地方自治法【抜粋】

第1条 略

第2条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。

15 以下略

○地方財政法【抜粋】

第1～3条 略

(予算の執行等)

第4条 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少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 以下略

○野洲市病院事業の設置等に関する条例【抜粋】

(病院事業の設置等)

第1条 市民の健康保持に必要な医療を提供するため、病院事業を設置する。

2 病院事業を行う施設の名称及び位置は、次のとおりとする。

名称	位置
野洲市民病院	野洲市小篠原2203番地1

第2条～第15条 略

付 則

1 略

(病院事業の設置等に関する経過措置)

2 第1条第2項の規定の適用については、この条例の施行の日から当分の間、同項中「野洲市民病院」とあるのは「市立野洲病院」と、「野洲市小篠原2203番地1」とあるのは「野洲市小篠原1094番地」とする。

以下 略

○野洲市立病院の整備及び運営に関する基金条例【抜粋】

(設置)

第1条 野洲市小篠原2203番地1における野洲市民病院の整備及び市による円滑な運営に必要な資金を積み立てるため、野洲市立病院の整備及び運営に関する基金（以下「基金」という。）を設置する。

第2条 以下略

○野洲市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例【抜粋】

第1条 略

（議会の議決に付すべき契約）

第2条 地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条第1項第5号の規定により議会の議決に付さなければならない契約は、予定価格1億50,000,000円以上の工事又は製造の請負とする。

第3条 以下略

○地方公営企業法【抜粋】

第1条 略

第2条第1項 略

2 前項に定める場合を除くほか、次条から第6条まで、第17条から第35条まで、第40条から第41条まで並びに附則第2項及び第3項の規定（以下「財務規定等」という。）は、地方公共団体の経営する企業のうち病院事業に適用する。

第3項～第39条の2 略

（地方自治法の適用除外）

第40条 地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない。

第2項 以下略

(2) 契約締結から契約解除までの経緯について

監査対象部課に対する監査の結果、次の事実を確認した。

- ・平成29年12月26日 野洲市民病院整備実施設計業務委託締結
- ・平成31年3月22日 野洲市民病院整備実施設計業務委託変更契約締結（工期延長）

- ・平成 31 年 3 月 22 日 野洲市民病院整備事業に係る工事請負関係予算議決(工事費 80 億円)
- ・令和元年 6 月 28 日 野洲市民病院整備事業に係る工事請負関係補正予算議決(工事費 85 億円)
- ・令和元年 6 月 28 日 野洲市民病院整備実施設計業務完了
- ・令和元年 7 月 1 日 野洲病院が「市立野洲病院」としてスタート
- ・令和元年 11 月 14 日 公金支出差止等請求(第 12 号事件)
- ・令和元年 11 月 14 日 野洲市民病院整備工事入札不調
- ・令和 2 年 1 月 20 日 野洲市民病院整備修正設計業務委託補正予算議決
- ・令和 2 年 2 月 14 日 野洲市民病院整備修正設計業務委託締結
- ・令和 2 年 3 月 31 日 野洲市民病院整備修正設計業務委託変更契約締結(工期延長)
- ・令和 2 年 5 月 26 日 野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約締結
- ・令和 2 年 10 月 1 日 野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託変更契約締結(仕様変更)
- ・令和 2 年 11 月 2 日 野洲市民病院整備修正設計業務委託一時中止通知書
- ・令和 2 年 11 月 2 日 野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託一時中止通知書
- ・令和 2 年 11 月 18 日 市議会全員協議会報告(一時中止について)
- ・令和 2 年 12 月 18 日 野洲市民病院実施設計業務の継続・完了を求める議決
- ・令和 3 年 1 月 14 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(現地建替え実現可能性の検証)
- ・令和 3 年 1 月 14 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(建築専門部会)
- ・令和 3 年 1 月 21 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(医療専門部会)
- ・令和 3 年 1 月 22 日 市議会全員協議会報告(解除に向けたスケジュール等)
- ・令和 3 年 2 月 8 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(建築専門部会)
- ・令和 3 年 2 月 14 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(医療専門部会)
- ・令和 3 年 2 月 16 日 市議会全員協議会報告(口頭:出来高検査の遅れ等)
- ・令和 3 年 2 月 16 日 野洲市民病院整備修正設計業務委託出来高検査の実施
- ・令和 3 年 2 月 17 日 野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託出来高検査の実施
- ・令和 3 年 3 月 1 日 野洲市民病院整備運営評価委員会(検証結果のとりまとめ)
- ・令和 3 年 3 月 4 日 資料提供と議会報告(契約解除について)
- ・令和 3 年 3 月 4 日 野洲市民病院整備修正設計委託業務契約解除通知書
- ・令和 3 年 3 月 4 日 野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約解除通知書
- ・令和 3 年 3 月 16 日 野洲市民病院整備特別委員会(現地建替えの断念、病院立地場所 3 候補地の提示)
- ・令和 3 年 3 月 19 日 野洲市民病院整備修正設計委託業務及び野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託の委託料支払い

(3) 対象委託業務の契約条項等について

野洲市民病院整備修正設計業務委託業務、野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託の契約について次の通り確認した。

○野洲市民病院整備修正設計業務委託契約について

契約期間 令和2年2月14日～令和3年3月26日

当初契約金額 44,550,000円（消費税及び地方消費税含む）

契約解除に伴う清算金額

31,927,500円（消費税及び地方消費税含む）

野洲市民病院整備修正設計業務委託【契約書抜粋】

第1条～4条 略

（業務に内容の変更等）

第5条 発注者は、必要がある場合には、委託業務の内容を変更し、または委託業務を一時中止することができる。この場合において、業務委託料または履行期限を変更する必要があるときは、発注者と受注者とが協議して定める。

2 前項の場合において、受注者が損害を受けたときは、発注者はその損害を賠償しなければならない。この場合において、賠償金額は、発注者と受注者とが協議して定める。

第6条 略

（損害のために必要な経費の負担）

第7条 委託業務の処理に関し発生した損害（第三者に及ぼした損害を含む。）のために必要が生じた経費は、受注者が負担するものとする。ただし、その損害が発注者の責に帰する理由による場合においては、その損害のために生じた経費は、発注者が負担するものとし、その額は発注者と受注者とが協議して定める。

第8条～第13条 略

（発注者の解除権）

第14条第1項 略

2 発注者は、前項の規定によりこの契約を解除した場合において、発注者が既に業務の一部を履行しているときは、その履行部分の検査のうえ、当該検査に合格した部分に相応する業務委託料相当額を受注者に支払うものとする。

3 略

第15条 略

第16条 発注者は、委託業務が完了するまでの間は、第14条および第15条の規定によるほか、必要があるときはこの契約を解除することができる。

2 第14条第2項の規定は、前項の規定によりこの契約を解除した場合について準用する。

3 発注者は、第1項の規定によりこの契約を解除したことにより受注者に損害を及ぼしたときは、その損害を賠償しなければならない。この場合における賠償額については発注者と受注者とが協議して定める。

第17条 以下略

○野洲市民病院開設支援第4期業務委託契約について

契約期間 令和2年5月26日～令和3年3月25日

当初契約金額 8,800,000円（消費税及び地方消費税含む）

業務委託変更契約（令和2年10月1日） 11,900,900円（消費税及び地方消費税含む）
契約解除に伴う清算金額 10,640,300円（消費税及び地方消費税含む）

野洲市民病院開設支援第4期業務委託【契約書抜粋】

第1条～4条 略

（業務内容の変更等）

第5条 発注者は、必要がある場合には、委託業務の内容を変更し、または委託業務を一時中止することができる。この場合において、業務委託料または履行期限を変更する必要があるときは、発注者と受注者とが協議して定める。

第6条～第11条 略

（発注者の任意解除権）

第12条 発注者は、委託業務が完了するまでの間は、第13条および第14条の規定によるほか、必要があるときはこの契約を解除することができる。

2 発注者は、第1項の規定によりこの契約を解除した場合において、受注者に損害を及ぼしたときには、その損害を賠償しなければならない。この場合における賠償額については発注者と受注者とが協議して定める。

3 発注者は、第1項に規定によりこの契約を解除した場合において、受注者が既に業務の一部を履行しているときは、その履行部分を検査のうえ当該検査に合格した部分に相応する業務委託料相当額を受注者に支払うものとする。

4 以下略

第6 監査委員の判断

本監査においては、「野洲市民病院整備修正設計業務委託」及び「野洲市民病院開設支援第4期業務委託」の契約解除を対象とした本件請求が、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実が該当するか否かについて、以下のとおり判断した。

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ものである。

また、一般的に法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行

為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱又は濫用があった場合であり（平成 25 年 3 月 20 日最高裁判決）、それが不当となるのは、裁量権の逸脱・濫用に至らない程度の不合理な行使があった場合であると解するのが相当である。

さらに、法第 242 条にいう「公金の違法な支出」とは、「普通地方公共団体の職員が、その管理する公金をその職務に関する法令または条例の規定もしくは当該団体の議会の議決に違反し、または私利を図る目的でその任務にそむいて支出するか、あるいは支出するおそれがあると認められる場合をさすものと解すべきであって、職員が前述法令ないし議決によって定められた基準に従って公金を支出するものであるかぎり、職員の裁量的行為については、それが裁量権の濫用にあたるものでなければ、その制限禁止を求めることはできない」（名古屋高裁金沢支部昭和 30 年 11 月 7 日判決）と解される。

これらを前提に本件について検討した。

まず、第 1 に請求人らは、「野洲市病院事業の設置等に関する条例」（以下「病院設置条例」という。）において市立病院の設置場所、規模等について定めていたにもかかわらず、現市長（栢木進）が、条例の定めてとは異なる、設置場所への変更、施設規模を変更することを前提に、令和 3 年 3 月 4 日、既に締結していた野洲市民病院整備修正設計業務委託契約、野洲市民病院開設支援第 4 期業務委託契約の各契約を解除し、解除に伴う出来高払い金等 4, 256 万 7, 800 円を支払ったことが、前記病院設置条例に違反し違法だと主張する。

しかし、市立病院の設置場所を定めた「病院設置条例」第 1 条第 2 項の規定に違反するかについて考えると、被請求人が上記 2 件の業務委託契約を中途解約したのは、あくまで計画の一部中止をしたもので、設置場所、設置規模の変更を明言したのではなく、上記条例の範囲内での行為と認めることができる。

また、いずれの業務委託においても議会の議決を要する契約ではないうえに、契約解除に当たっては、いずれの業務委託においても市議会への報告等の手続きを経て進められているとともに、当該業務委託の一時中止においても契約条項に基づく処理がなされ、出来高による成果物を受領のうえ、その対価としての支払いが関係法令及び野洲市会計規則等に基づき適法かつ正当に行われている。また、当該契約解除に当たって違約金は発生しておらず、市への損害は確認できない。したがって、この意味において上記支出は、違法又は不当なものとは言えず、請求人らの上記主張には理由がないと判断した。

第 2 に、「栢木進の契約解除及びそれに伴う支出命令は、病院設置条例が許容する裁量権の範囲を逸脱したものであり違法行為である。」としている。

以下、長文であるが、請求人の申し立てを引用する。

『実施設計は、病床数に変更はあるものの、病院設置条例に従った内容、すなわち、野洲市小篠原2203番地1の土地を設置場所とし、条例で定められた診療科目、病床数の規模の病院と社会通念上は同一の病院の設置を実現するための内容である。

また、病院システムへ委託した開設支援システム構築も、病院設置条例で定められた病院を前提とするものである。

栢木進は、病院設置条例に定められた場所と違う場所、また、同条例が定めた規模とは異なる規模の病院を設置するため、上記業務委託契約を解除したのである。設置条例は、平成23年から始まった種々の検討委員会の検討結果を踏まえまた、市民の要望を受けて策定されたものである。そして、病院設置条例は基幹病院の設置を具現化し、設置場所についての法的根拠を与えているとともに、これを市に義務付ける効力があるものと解される。

そうすると、病院設置条例で定められた内容に従った実施設計業務委託契約を放擲し、同業務委託契約を合意解除することは、病院設置条例に違反し、違法であると言わなければならない。従って、この解除が違法であるため、これと一体となった前記公金の支出も違法である。

仮に、前記条例が、野洲市に、条例の内容に従った病院の設置の義務までは生じないとしても、市長が病院設置を行うにあたっての裁量権の範囲は、同条例に羈束されるものと言わなければならない。

すなわち、設置場所の大幅な変更や、設置規模の大幅な変更については、裁量権の逸脱、濫用として違法であると言わなければならない。』

しかし、世論をほぼ二分する市民病院建設問題に関して、元の整備計画への反対を表明して市長選に当選した被請求人が、同計画の見直しのため、同計画実施のための本件各業務委託を一旦中途解約し、成果物を受け取ったうえ、出来高払いをするという判断をしたことは、不自然、不合理なものとは言えない。被請求人は、契約解除に至るまでに、外部の専門家や市民の代表等で構成する野洲市民病院整備運営評価委員会（専門部会を含む）の6回の開催、市議会全員協議会に3回の報告と説明、さらには、令和3年3月4日の当該業務委託の契約解除日には市議会に対し、当該業務委託の契約解除に係る資料提供と報告をするなど、一定の民主的な手続きを経ていることが認められる。以上のことを総合すると、被請求人の上記行為が、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、本件請求には違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実が存するとは認められず、請求人らの主張には理由がないと判断する。

第7 結論

以上のことから、請求人らの主張する措置の必要は認められないものとして、本件請求を棄却する。

なお、市民病院整備事業に関し、病院設置条例違反の議論が出てくる背景について考察すると、建設が決定された当時の予定名称と、予定地であった A ブロックの位置が本則第 1 条の第 2 項に記述されたが、旧野洲病院を野洲市立病院に移行したことで法令に求められる病院設置条例を施行するにあたり、当分の間の経過措置として、本則第 1 条第 2 項にある名称及び位置を付則で旧野洲病院（現野洲市立病院）のものに変更され、その結果、病院設置条例は、新病院建設の宣言条例という意味合いと現行市立病院の設置等に関する条例という二つの意味合いが内在しており、解釈が曖昧となり理解しにくいものとなっていることが要因と考えられる。

行政は、このことを十分に認識したうえ、主権者たる市民に対し、また条例に対し、誠実に向き合うことが重要であり、病院設置条例について解釈の違いを生じさせず、理解が得られるよう努力することが必要であると考えます。

市民病院建設計画は本市の最重要課題であり、謙虚な姿勢で現状と向き合い、市民の期待する病院建設の早期実現に向かって、より一層丁寧かつ合理的な説明と実行を望むものである。