

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 野洲市

氏名 (市内在住者)

住所 野洲市

氏名 (市内在住者)

住所 野洲市

氏名 (市内在住者)

第2 請求の受理

令和3年5月7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5月14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、請求書の請求の要旨を原文のまま掲載。)

野洲市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

野洲市長栢木進は、別添資料に示す「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2件の業務を完了することなく、独断で中途解約し、契約の目的となっていた成果物を受領していないにもかかわらず、令和2年度野洲市民病院事業会計において合計4,256万円を不当に支出し、市に損害を与えた。

(2) その行為が違法又は不当である理由

「野洲市病院事業の設置等に関する条例」(平成28年12月27日条例第30号)第1条第2項において「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。」として、名称を野洲市民病院、位置を野洲市小篠原2203番地1と定められている。

そして、同条例付則2において「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。」と定められている。

「野洲市立病院の整備及び運営に関する基金条例」第1条においても「野洲市小篠原2203番地1における野洲市民病院の整備」と定められている。

『広報やす 2020 年 7 月 1 日号』においては、駅前新市民病院の開設時期までも告知されている。現市立野洲病院は老朽化が進んでいるだけでなく、耐震基準及び施設基準が満たされておらず、極めて危険な状況であり、早急な移転新築が必要であることから当該事業が進められてきたものである。

上記（１）の２件の業務委託契約に関しては、栢木進氏が令和２年 11 月 2 日時点において、議会に諮ることなく、独断で一時中止を設計会社に通知している。その通知を受け、令和２年 12 月 18 日には、市民を代表する市議会において「野洲市民病院実施設計業務の継続・完了を求める決議」が可決されており、市民の総意として野洲市民病院実施設計業務の継続・完了が求められていた。また、令和３年 3 月 1 日には、野洲市民病院整備運営評価委員会において、栢木進氏が選挙公約として掲げていた、『現地における半額建替え案』は実質的に困難であると判断された。そのような状況の中、令和３年 3 月 4 日付で、上記決議を無視する形で上記業務委託契約の契約解除を発表している。

以上のことから上記（１）に記した契約の目的となっていた成果物を受領しないで中途解約したうえで、当初の目的を達成しないで対価を払うという行為は「野洲市病院事業の設置等に関する条例」等に基づく事業の遂行を妨げる不当な行為である。

また、上記行為は、市民の医療と健康を守るべき市の病院施設が極めて危険な状況であることを放置することとなり、不当な行為である。

さらに、上記行為は、徒に支出することにより市の財政を悪化させており、地方自治法第 2 条第 14 項、地方財政法第 4 条第 1 項で定める、地方公共団体の財政は最小の経費で最大の効果を挙げなければならない、という原則に違反した不当な行為である。

そもそも、市長には広範な裁量があるが、それは当然法令等の範囲内のものであり、それを行行使するに当たっては、その根拠を明確に示されるべきものである。

今回の行為に当たっては、市の条例の定める範囲を明らかに逸脱しており、市長の独善的ないしは政治的判断に他ならない。

また、行為の根拠として、市長選の公約として訴え当選したから駅前病院の中止が民意（市民の総意）であることをあげている。

しかし、選挙公約は病院の現地半額建替え、水道基本料金減免、都市計画税保留、子ども医療費 6 年生まで無料化等々多数あり、当選が駅前病院中止公約だけによるものとは断定できない。

さらに、市民の総意を最終的に判断する機関は市議会である。市議会においては、設計業務の継続完了の決議を可決している。市長は、それに反してまでも、設計業務の中途解除を行った。これは二元代表制における議会審議を無視するものであり、民主的適正手続きを著しく欠いた行為である。

よって、当該行為は市長の有する広範な裁量の範囲を逸脱し、違法又は不当であると解される。

（３）その結果、野洲市に生じている損害

「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 2 件の業務を完了することなく、中途解約して、本来価値を有しないものに対し、4,256 万円を支出し、経済的損害を与えた。

「野洲市民病院事業の設置等に関する条例」に基づく事業の遂行を妨げて病院整備の見通しを無くしたこと。

(4) 請求する措置の内容

市長は栢木進個人に対して 4,256 万円の損害を求めること。

「野洲市病院事業の設置等に関する条例」に定める病院整備を速やかに進めること。

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

資料

新聞記事 毎日新聞 令和 3 年 3 月 6 日

市資料

「野洲病院支援継続可能性に関する提言書 平成 28 年 3 月 14 日」

「野洲病院支援継続可能性調査業務報告 平成 28 年 2 月 15 日」

「広報やす 2020 年 7 月 1 日号」

条例

「野洲市病院事業の設置等に関する条例」

「野洲市立病院の整備及び運営に関する基金条例」

第 4 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 7 項の規定により、令和 3 年 6 月 15 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 2 名が出席し、請求人 1 名が陳述を行った。請求人の陳述の要旨は、次のとおりである。(陳述内容の全文を掲載。) なお、新たな証拠の提出はなかった。

私は、野洲市■■■■に住んでおります A ■■■歳です。現在、耕作放棄地を借りまして野菜作りを楽しんでおります。さて、今回、地方自治法第 242 条に基づき行政に対して一市民として職員措置請求すなわち住民監査請求の機会を得ましたのでこれを大いに生かしたいと思いここに参りました。では、本題に入ります。今回の監査請求の要旨は、財務会計上の支出です。栢木進野洲市長は、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、この 2 点の業務委託を完了することなく独断で中途解約し、契約の目的とした成果物を未完成のまま受領し、その対価として 4,256 万円を令和 2 年度野洲市病院事業会計から契約者に支払いました。この行為が違法あるいは不当である理由を申し上げます。

一つ「野洲市病院事業の設置等に関する条例」平成 28 年 12 月 27 日条例第 30 号の第 1 条第 2 項において病院事業を行う施設の名称及び位置は、「野洲市民病院」、位置を「野洲市小篠原 2203 番地 1」と定められています。また、同条例付則 2 において「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」、「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。」となっております。

2 番目、「野洲市立病院の整備及び運営に関する基金条例」においても「野洲市小篠原 2203 番地 1 における野洲市民病院の整備」と定められております。

3 番目、「広報やす 2020 年 7 月 1 日号」では、駅前新市民病院の開設時期までも告知されております。

4 番目、現在の市立野洲病院は老朽化が著しいだけでなく、耐震基準及び施設基準も満たしておりません。こうした危険な状況にあり、早急な移転新築が必要であると思います。先に述べました 2 件の業務委託契約は、栢木市長が令和 2 年 11 月 2 日、議会に諮ることなく、独断で一時中止を設計会社に通知しました。これを受けて、市民を代表する市議会は令和 2 年 12 月 18 日「野洲市民病院実施設計業務の継続・完了を求める決議」を行いました。

5 番目、一方、令和 3 年 3 月 1 日、野洲市民病院整備運営評価委員会において、栢木氏が選挙公約に掲げていた、「現地における半額建替え案」は困難と判断されました。それにもかかわらず、栢木市長は令和 3 年 3 月 4 日、これらの決議を無視する形で業務委託契約を解除しました。これは明らかに法令違反に当たるのではないのでしょうか。

6 番目、契約の目的である成果物を未完成のまま受け取り、当初の目的を達成しないにもかかわらず対価を払うのは「野洲市病院事業の設置等に関する条例」に基づいて事業の遂行を妨げる不当な行為であります。

7 番目、またこれらの行為には市民の医療と健康を守るべき市の病院施設が極めて危険な状況を放置することとなり、これも不当な行為と言えます。

8 番目、さらにこの無駄な支出は、地方自治法 2 条第 14 項及び地方財政法 4 条第 1 項の原則に違反する不当な行為であります。市長には広範な裁量権がありますが、それは当然法令等の範囲内のものであり、今回の栢木市長の行為は市の条例の定める範囲を明らかに逸脱しているものと言わざるを得ません。

9 番目、栢木市長は、選挙公約で駅前病院の中止を訴えて当選したので、これが民意だとしています。しかし、選挙公約は多岐にわたるものであり、駅前病院中止だけが民意とは思えません。水道基本料金 4 か月減免、都市計画税の保留、子ども医療費 6 年生まで無料化等々を挙げておられました。市民の総意を最終的に判断するのは市議会であります。栢木市長は市議会の設計業務の継続完了の決議を無視しました。これは二代表制における議会をないがしろにするものであり、民主的適正手続きを欠いた違法又は不当なものと考えます。

その結果、2 件の業務委託を完了することなく 4,256 万円を支出し、市に経済的損害を与えました。また、「野洲市病院事業の設置等に関する条例」に基づく事業の遂行を妨げる。

したがって、栢木進氏に対して 4,256 万円の賠償を求めます。同時に「野洲市病院事業の設置等に関する条例」に定める病院整備を速やかに進めることを望みます。監査委員の賢明な判断をお願いします。以上です。

2 監査対象部課

政策調整部市民病院整備課

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3年6月15日に陳述の聴取を行った。

陳述には、市長、政策調整部政策監、同部次長及び市民病院整備課職員らが出席し、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3年6月24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。)

野洲市長の栢木進と申します。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いたします。

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3年5月7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。なお、本請求は、地方自治法第242条の規定による監査請求であるため、財務会計上の行為について陳述をいたします。

第1 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た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、資料２１のとおり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、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、同日付け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。

また、請求人が主張されています成果物を受領せず、不当に支出した事実はありません。

第２ 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年度第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、違法性はありません。

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18日に設計変更協議伺い、設計変更の実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、当該業務委託についても、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。また、請求人が主張されています成果物を受領せず、不当に支出した事実はありません。

最後に請求人は、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項で定める、地方公共団体の財政は最小の経費で最大の効果を挙げなければならない、という原則に違反した不当な行為であると主張されています。しかし、最高裁の判例に照らし合わせても、今回の私が判断した契約解除等

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。

次に、請求人は、市議会において、設計業務の継続完了の決議を可決しており、その決議を無視して契約解除を行ったことは民主的適正手続きを著しく欠いた行為である旨主張されています。しかし、当該決議によって法的拘束力を受けるものではなく、最終的には、市長である私が判断を下す事項に他ならず、そこには広範な裁量があります。また、前述のとおり設計業務に係る成果物を受領しており、市に損害を与えることは行っていません。それどころか、契約解除によって、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のです。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。

また、請求人においては、野洲市病院事業の設置等に関する条例等との関係においても主張されていますが、契約解除について、議会の議決が不要であることは、前述の通りであり、契約解除に何らの法令違反はありません。また、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。さらに、契約解除によって市に損害を発生させないどころか、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。

このように、私が病院整備の計画を見直すため、請求人が主張されている条例に定められている位置において整備を検討しないことで「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。

第5 監査の結果

事実関係の確認

(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業務委託契約解除通知書
- ・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的に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

請求内容の「野洲市民病院事業の設置等に関する条例」に定める病院整備を速やかに進めること。」に関しては、財務会計上の行為に伴う地方公共団体の損害発生等を前提とする法第242条第1項の住民監査請求の要件に該当せず監査の対象としない。

従って、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とするものである。

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わ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、被請求人は「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2件の業務を完了することなく、独断で中途解約し、契約の目的となっていた成果物を受領することなく4,256万円を支出し、市に同額の損害を与えたと主張する。しかし、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、請求人らは、本件契約に係る財務会計上の行為が、公金を徒に支出することにより市の財政を悪化させていることを理由として、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、違法又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、本件事業は令和2年12月18日の市議会が可決した「野洲市民病院実施設計業務の継続・完了を求める決議」、及び令和3年3月1日の野洲市民病院整備運営評価委員会において「現地における半額建替え案」が実質困難であると判断された状況下での契約解除は不当な行為であるとしている。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ず、上記市議会議決等の存在もその結論を左右するものではない。また、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、被請求の上記判断が、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、市民病院建設計画は本市の最重要課題であり、公約を掲げて当選されたとはいえ、見直しを迫られた現在となつては、市民の期待する病院建設の早期実現に向かつて、より一層丁寧かつ合理的な説明を望むものである。