

請求人代表者
古 志 勝 俊 様

松江市監査委員 松 本 修 司
同 安 來 弘 喜
同 野 々 内 誠

松江市職員措置請求に基づく監査結果について（通知）

令和 2 年 12 月 7 日受理した地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による松江市職員措置請求（市庁舎建設に関する件）について監査を行ったので、その結果を同条第 5 項の規定により、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求人

住 所 松江市上乃木九丁目 18 番 20 号

氏 名 古志 勝俊

住 所 松江市寺町 199 番地 1

氏 名 錦織 伸行

2 請求書の提出

請求書の提出日は、令和 2 年 12 月 7 日である。

3 請求の内容

(1) 主張事実（要旨）及び措置要求

（以下の記載は、請求人から提出された「松江市職員措置請求書」（以下「請求書」という。）原文のまま。ただし、事実証明書については、項目名のみを記載した。）

松江市職員措置請求書

1 請求の要旨

松江市長松浦正敬（以下「松江市長」という。）は、事業費 150 億円をかけて松江市役所新庁舎の現地建て替えの工事を行おうとしている。

報道によると、松江市は、新庁舎建設（建築主体）工事、同（電気設備）工事、同（機械設備）工事 3 件の一般競争入札（事後審査）を公告し、令和 2 年 12 月 8、9 日に入札を行い、同月 10 日に開札し、令和 3 年 1 月 6 日の現地着工を予定しているとのことである。

しかしながら、当該新庁舎整備計画並びにその関連する予算は、地方公共団体は最少の経費で最大

の効果を挙げるようにしなければならないと定める地方自治法 2 条 14 項に違反し、かつ、地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないと定める地方財政法 4 条 1 項に違反している。

また、考慮すべきことを考慮せず、考慮すべきでないことを考慮しており行政裁量の逸脱・濫用であり違法である。

かかる違法な計画及びその関連する予算に基づく工事契約等の執行は違法である。

また、議会の議決は当然に法令の定めに従って行わなければならないこと、及び、地方公共団体の長は、議会の議決が法令等に違反するときは地方自治法 176 条に基づき再議に付すなど一定の措置を取る義務・権限を有することから、かかる違法な整備計画及び予算が松江市議会で議決されたとしても、松江市長は、議会の議決があったからといってただちにこれを執行すべき義務を負うものではない。したがって、違法な計画及びその関連する予算に基づく工事契約等の執行が、松江市議会の議決を経ていたとしても、その違法性は阻却されず、仮に松江市長が松江市新庁舎整備計画及びその関連する予算に基づく公金の支出・契約の締結、債務その他の義務を負担する行為を行えば、かかる行為は違法であり、松江市長は松江市に対して不法行為責任を負う。

以下、詳述する。

(1) 松江市は、新庁舎整備計画において、当初より「現地建て替えありき」で進められ、他の場所との具体的な建設費用、経済効果、建設後のランニングコスト等の比較検討がなされないままに「現地建て替え」を決定している（第 1 号証）。

ア 松江市長は、平成 27 年 1 月の松江市長記者会見において「庁内のプロジェクト会議で『整備方針素案』を作成し、その結果を議員の皆さんの意見を聞きながら今年度中に整備方針を判断したい」と述べている（第 2 号証）。

それにも関わらず、公的な会合や議論がないまま、同年 3 月 2 日、松江市議会において、松江市長は、「現地建て替え方針」を表明している。その間の政策決定に関わる記録も明確な説明もない。

イ 松江市は、市議会において整備方針を議論したと説明しているが、市議会の記録には、新庁舎整備について具体的な質問や回答が見当たらず、また、公的な会議の開催記録もない。松江市長も、令和 2 年 10 月 12 日付け「公開質問状の回答について」において、平成 27 年 3 月 2 日に松江市長が「現地建て替え」を議会答弁で表明するまでの間において、公式な会合により新庁舎整備事業について議会と議論を行った記録はないと回答している（第 3 号証、第 4 号証）。

また、平成 29 年 6 月の松江市議会において、松江市議会最大会派である松政クラブ所属であり松江市議会議長経験者の三島良信議員から「建て替えの場所として現在地を選定した理由」が質問されている。しかし、松江市長からは、明確かつ具体的な政策決定理由が説明されていない（第 5 号証）。したがって、松江市長は、この時点においても松江市議会の「議論の未熟さ」を認識していたものと推察される。

その後も松江市は、新庁舎の「現地建て替え方針」を固定して、市議会に新庁舎建設特別委員会が立ち上げられ（第 6 号証、第 7 号証）、パブリックコメントを実施しているが、移転も含めた議論をすべきところ、現地建て替えを前提とした特別委員会での議論及びパブリックコメントのみしか実施していない。

ウ 松江市は、新庁舎に地域の防災拠点としての機能を図るとしているが、松江市において最も憂慮される災害のひとつである水害対策の対応拠点として、現在地が適切とは認められない。直近の国

土交通省の資料によれば、現在地の立地は「48時間に500ミリの降雨があった場合、最大水位3メートルの危険性」が指摘されているところ（第8号証）、松江市議会においてそうした議論がなされていない。

エ 松江市は、新庁舎「現地建て替え」の理由として、「議会の同意の困難さ」を説明会で挙げている（第9号証）。これは、地方自治法4条に定める地方自治体の事務所の位置の変更をする場合の議会における出席議員の3分の2以上の同意を意味するものと考えられる。しかし、かかる条項は、議決の要件を定めているにすぎず、「現地建て替え」を採用する理由にはならない。本来は、移転も含めて、現在・将来の市民に対するベストの選択を選び、それを提案するのが市長の職責である。

オ 松江市は、新庁舎「現地建て替え」の理由として、主に「最も新しい西棟の存在」、「公共交通の利便性」、「現在地が市内中心部」を挙げて説明している（第10号証）。

しかし、「最も新しい西棟の存在」については、新庁舎整備計画において「さらに新しい防災施設」が予定されており、「現地建て替え」の合理的理由にはならない。

また、「公共交通の利便性」については、「県立プール跡地」等、現在地よりも優れた立地を挙げることが可能である。

そして、「現在地が市内中心部」については、松江市発表の都市計画においても、必ずしも現在地だけが市内中心部とは断言していない。新庁舎整備計画の現行案においては、松江市全体のさらなる活性化が考慮されていない。

カ なお、松江市が平成27年2月8日付けで作成した新庁舎建て替えの建設費の試算（平成27年2月の庁内プロジェクト会議）においては、現在地以外の他の場所での新庁舎の建設を想定した場合の試算をしているが、当該試算は、敢えて「特に場所を特定しないで11階建ての試算」である（第11号証の1、2）。他に広い市有地を有する松江市において、11階建ての新庁舎を建築する必要は無く、当局の原案としては不自然である。移転する場合の事業費の比較検討をするには、他の候補地の土地面積に応じて必要な階数の建物の試算をすべきであり、庁内プロジェクト会議で用いた試算は、他の場所に移転した場合の試算としては何の意味もない。

また、松江市長は、令和2年10月12日付け「公開質問状の回答について」において、「他の市有地についてそれぞれ詳細な比較検討を行ってはおられません。」「議論の過程では参考として他の場所に移転した場合の粗試算も行いましたが、特段のメリットはありませんでした。」と回答しており（第3号証、第4号証）、松江市長も、現在地以外の他の場所を想定した比較検討を詳細にしていなかったことを認めている。

キ 新型コロナウイルス禍問題により、経済だけでなく社会性が激変したが、松江市は、「公共施設等適正管理推進事業債」（公適債）の期限（令和2年度まで。ただし、経過措置として、令和2年度までに実施設計に着手した事業については、令和3年度以降も現行と同様の地方財政措置を講じるといったもの。）に拘泥して整備計画の抜本的な見直しがなされていない。

公適債を利用するのであれば、その期限に間に合うように整備計画を策定すればよいのであるが、本件においては、松江市長が整備方針素案を作成したいと記者会見で述べた平成27年1月から6年近くも経っており、その間において整備計画の見直しをする期間が十分であったのであるから、公適債の期限は整備計画の見直しをしない理由にはならない。

本来は、市役所庁舎は自治体の規模に合わせて自主財源で建設するのが原則である。仮に公適債を放棄した場合においても、それ以下の経済負担や新時代の市役所のあり方を考えることは可能である。

そもそも公適債は将来の国から交付される普通交付税をあてにする制度であるが、高齢化及び人口減少の中、コロナ禍で将来の見通しがさらに厳しくなりつつある国が、将来も交付税を交付し続けられるかは不透明である。そのような不透明な公適債の利用は、新庁舎整備計画において考慮すべき事項ではない。

ク 松江市策定の新庁舎整備計画には、市民の利便と職員の快適で能率的な職場環境がうたわれている。しかし、現時点で7年間にも及ぶ狭隘な場所での工事期間を想定した場合、果たして市民、職員は言うに及ばず、工事関係者の健康、安全面での配慮がなされたか疑問である。

(2) 新庁舎整備の事業費が当初の約120億円から約150億円に変更されたが、その内訳や費用積算等、そしてランニングコストが不明瞭である。

ア 事業費が約30億円増額された理由について、報道では、松江市の説明では、外観デザインが影響している、資材費や人件費の高騰、積算手法の違いが理由とのことであるが(第12号証)、いずれも抽象的な理由であり、約30億円もの大幅な増額の理由としては不明確である。

また、令和2年2月19日に松江商工会議所において開催された市民説明会において、松江市の担当者である松江市財政部新庁舎整備室岡田室長(当時)から、30億円の増額の理由について、「中央の大手のゼネコンならばこの金額(120億円)で可能だが、地元の企業に出し地元経済を潤すためであった」旨の説明がなされている(録音有り)(第13号証)。松江市は市民説明会において、報道における松江市の説明とは異なる理由を説明しているが、そうした金額の議論が具体的、公的になされて認められたのか不明である。加えて、地域経済の活性化が事業費増額の趣旨であれば、他の地域経済活性化策との費用対効果の比較も必要である。

イ プロポーザルで採用された案が、事業費予算の大幅増額が判明した段階で、「元々、無理のないものであったのかどうか」、「次点案の見直し」の議論が松江市議会で行われるべきであるところ、かかる議論がなされた形跡が見当たらない。

プロポーザルの不採用分についての情報公開が困難な点は理解するが、松江市は、採用分についての情報公開請求に対して一部非公開決定として、採用分のプロポーザル資料の一部を黒塗りにして提供している。これでは、松江市議会においてプロポーザル採用分の精査が行われたのか不明である。

ウ 30億円もの事業費予算の増額による地域経済への寄与は理解するが、今後、実施計画が進捗するに至り、軟弱な地盤による地下駐車場工事の難航が予想され、さらなる経費増大の可能性がある。その場合の地元企業への過重な負担増大の可能性が想定されていない。そうした事態は、逆に地元への経済効果を冷却することもありうるが、かかる可能性を検討したのか不明である。

エ 松江市は、事業費予算を決めるにあたって、建設費だけではなく、工事期間中の諸経費、数十年に及ぶランニングコスト、市民開放予定のテラスの運営、警備等の費用を計上して、いくつかの対案と比較すべきであるが、それをしていない。

オ 令和元年12月松江市議会において、出川桃子議員の質問に答えて、「現在、事業費の増額について公民館長会や町内会・自治会連合会など地域への説明をした」ことを前提に松江市長が回答しているが(第14号証)、その当時、そのような説明がなされた事実はない。

カ 現在、松江市が公表している建築工事計画では、本体工事以外に、周辺の資材置き場、工事関係車両・公用車等の駐車場の仮設、借用費用が予定されている。しかし、その整備(現況の樹木などの移設・整備)、原状回復、私有地の長期間の賃借料等が計上されていない。

(3) 松江市は、本新庁舎整備計画によって将来の松江市民の負担の増大はありえないとの説明を繰り返しているが、その根拠が希薄である。

ア 松江市当局の「中期財政見通し」(第15号証)は、新型コロナウイルス禍問題以前の見通しや資料に基づいて作成されている。しかし、コロナ禍による地域経済のダメージは深刻であり、コロナ後の地域経済の見通しやデータ等の資料に基づき見直しを図るべきである。また、コロナ後は、市民による各種申請がリモート申請に切り替わり、受付業務が大幅に減少することが予想される。またAIの技術の進化によりバックグラウンドの職員の業務も効率化され、必要な職員の数も減少することも予想される。今後は、かかる変化に応じた必要最小限の市役所が求められており、時代に即した設計の見直しを図るべきである。そのうえ、松江市は、もともとコロナ前から、人口減や財政逼迫を訴えているとおり、財源が今後ますます縮小するのは確実である。

イ 松江市の現状の財政規模で、本新庁舎整備計画を遂行した場合、長期に渡り財政運営の硬直化や新規事業計画の縮小が考えられる。

また、仮に事業を30億円増額した場合、現状の市民サービスの低下が容易に予想される。

あるいは財政収入(市税、地方交付税など)が低減の場合、財源確保に向けて新たな市民の経済的負担が想定される。

(4) 本新庁舎整備計画並びに予算は、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反している。

ア 地方自治法2条14項は、「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。」と定めている。

また、地方財政法4条1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めている。

イ まず、市役所の老朽化により改修又は建て替えをする必要がある場合、新庁舎の建て替えを選ぶためには、改修よりも建て替えをするほうがコストが安いことが前提となる。

この点、本件では、松江市は、当初120億円の事業費を見積もっており、かかる見積を前提に建て替えを判断したものと考えるが、前述のとおり事業費は約150億円に膨らんでおり、改修よりも建て替えに合理性があるかの判断も再度検討すべきである。

ウ そして、前述のとおり、松江市は、現地建て替えありきで、移転した場合との比較検討を十分に行うことなく、整備計画を推し進めている。移転した場合の事業費が現地建て替え案よりも少なければ、現地建て替えは「最少の経費で、最大の効果を挙げる」とはいえず、地方自治法及び地方財政法に違反することとなる。もっとも、その判断においては金額の多寡のみならず、「住民の福祉の増進」の見地や、新庁舎整備の目的に照らして総合的に判断するものであるが、前述のとおり、松江市による説明は全て不合理である。

県立プール跡地に移転した場合に、現地建て替えに比べてどの程度事業費を削減できるかについて、監査請求人が代表世話人を務める「松江を考える会」が作成し松江市に提出済みの資料によると、約51億円も削減できるとの試算がなされている(第16号証)。当該試算は、現行の整備計画とは異なり、主に、県立プール跡地の土地面積が広いゆえに低層の建物を想定しているため建物免震構造及び地下駐車場が不要であること、移転のため工期が短いこと、西棟は解体しないことを前

提になされたものである。

仮に、県立プール跡地に移転する案であれば 51 億円もの事業費の削減が可能であることが事実であれば、公適債を利用せずとも財政負担を削減できる。すなわち、松江市の説明では、公適債を利用すれば、事業費のうち約 30 億円（利息分を含めると約 34 億円）を国からの地方交付税で支援されるとしているが、51 億円もの事業費の削減ができれば公適債を利用しなくても財政負担を削減することができる。なお、公適債の利用はそもそも新庁舎整備において考慮すべきでないことは前述のとおりである。

(5) 考慮すべきことを考慮せず、考慮すべきでないことを考慮しており行政裁量の逸脱・濫用であり違法である。

ア 一般的に、行政の決定には裁量権があるものの、その裁量権は無制限ではなく、裁量権の逸脱・濫用があれば違法である。

すなわち、行政が何らかの判断をするにあたり、当然尽くすべき考慮を尽くさず、また、本来考慮すべきでない事項を考慮に入れ、もしくは、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価したときは、その判断は、裁量判断の方法ないし過程に誤りがあるものとして、違法となるというべきである。

イ そして、新庁舎の建設についても、地方公共団体に一定の裁量があることは認めるにしても、新庁舎の整備計画を策定するにあたり、当然尽くすべき考慮を尽くさず、また、本来考慮すべきでない事項を考慮に入れ、もしくは、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価したときは、当該整備計画の策定は、裁量判断の方法ないし過程に誤りがあるものとして違法であり、当該整備計画並びにその予算は、社会観念上著しく妥当を欠くものとして、裁量権の逸脱・濫用により違法となる。

ウ 本件において、上記（1）乃至（4）の議論過程が非常に不十分であることは明らかであるところ、特に、他の候補地への移転を十分に検討することなく、平成 27 年 3 月の時点から「現地立て替え」ありきで議論が始まり、その後も、他の候補地への移転についてほとんど議論及び検討がされていない点は問題が大きい。

他の候補地への移転は、例えば県立プール跡地への移転であれば 51 億円もの費用削減が可能との試算すらあり、大幅な経費削減が可能となる可能性が非常に高いにもかかわらず、その選択肢がほとんど考慮されていない。

また、そのほかにも、前述のとおり、①現在地が水害対策の対応拠点として適切か否か、②7 年間にも及ぶ工事期間における市民、職員並びに工事関係者の健康面、安全面での配慮、③事業費が 30 億円も増額する理由及び必要性のほか他の地域経済活性化策との費用対効果の比較、④プロポーザル採用分の点検・見直し、⑤さらなる経費増大の可能性、⑥建設費以外の工事期間中の諸経費、完成後のランニングコスト、テラスの運営、警備費等の費用の検討、⑦本体工事以外の資材置き場の整備及び原状回復に要する費用及び工事関係車両の仮設整備及び原状回復に要する費用並びに私有地賃借料、⑧将来の松江市民の経済的負担の増大、⑨コロナ後の社会の変化に即した計画の見直し等、新庁舎の整備計画を策定するにあたり、松江市は、当然尽くすべき考慮を尽くしていない。

その一方で、前述のとおり、「議会の同意の困難さ」、「最も新しい西棟の存在」、公適債の利用の期限等、本来考慮すべきでない事項を考慮に入れており、そして、「現在地の公共交通の利便性」、「現在地が市内中心部」、庁内プロジェクト会議における「特に場所を特定しないで 11 階建ての試

算」等、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価している。

エ したがって、松江市による新庁舎の整備計画を策定は、当然尽くすべき考慮を尽くさず、また、本来考慮すべきでない事項を考慮に入れ、本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価したものであり、よって、当該整備計画の策定は、裁量判断の方法ないし過程に誤りがあり、当該整備計画並びにその予算は、社会観念上著しく妥当を欠くものとして、裁量権の逸脱・濫用により違法といわざるを得ない。

(6) 執行停止勧告

当該行為が違法である相当な理由があることは、上記(1)乃至(5)のとおりである。また、本件においては、本年12月に予定されている入札及び契約締結行為がなされてしまうと、その債務負担額が極めて大きなものとなるだけでなく、かかる違法な松江市新庁舎整備計画の見直しについても事実上不可能となる可能性が高い。

そうすると、本件においては、新庁舎整備計画及びその予算に基づく一切の債務負担行為(特に、本年12月に予定されている入札行為)について、執行停止勧告をなすべき、緊急の必要(地方自治法242条4項)があるというべきである。他方で、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害する恐れはない。

したがって本件においては、監査委員は、松江市長に対して監査結果が出されるまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告すべきである。

(7) 松江市に生じる損害

仮に、上記(6)の執行停止勧告がなされず、かかる違法な予算に基づき支出行為がなされた場合には、違法な公金支出として松江市に損害を与えることとなる。

(8) 求める事項

以上述べたとおり、松江市の新庁舎整備計画及び予算は違法であるから、監査委員は、松江市長に対し、以下の措置をとるよう勧告することを求める。

ア 松江市新庁舎整備計画及びその関連する予算に基づく一切の公金の支出・契約の締結、債務その他の義務を負担しないこと(本年12月に予定されている入札、工事契約締結の中止・延期を含む)

イ 松江市が上記整備計画に基づく工事契約を締結した場合は、かかる工事契約の締結は違法であるため、工事代金等違法な公金支出行為による損害を補填するため必要な措置を講じること

ウ 監査結果が出されるまでの間、松江市新庁舎計画及びその関連する予算に基づく一切の公金の支出・契約の締結、債務その他の義務行為の負担について、執行停止をすること

4 別紙事実証明書

- 1 新庁舎整備の足跡一覧
- 2 松江市庁舎総合評価業務報告書について(市長コメント)
- 3 公開質問状
- 4 公開質問状の回答について
- 5 平成29年6月松江市議会議事録(抜粋)

- 6 公開質問状
- 7 回答書
- 8 メール
- 9 2020年6月30日「松江市新庁舎整備に関する意見交換会」議事録
- 10 松江市庁舎整備基本方針
- 11-1 建替えのコスト比較
- 11-2 整備手法比較
- 12 山陰中央新報記事
- 13 市民説明会の録音反訳（抜粋）
- 14 松江市議会議員出川桃子松江市新庁舎建設事業に関する質問集（抜粋）
- 15 令和2年10月策定松江市中期財政見通し
- 16 県立プール跡地と末次案との工事費用の差の比較

5 請求の要件審査

監査の実施に当たり、本件措置請求の求める事項（請求書「3 請求の内容」中の「(8) 求める事項」参照）が、法第242条の要件に適合しているか否かについて審査を行った。

本件求める事項のうち、「ウ 監査結果が出されるまでの間、松江市新庁舎計画及びその関連する予算に基づく一切の公金の支出・契約の締結、債務その他の義務行為の負担について、執行停止をすること」を求める請求については、法第242条第4項の解釈によれば、「暫定的な停止の勧告は監査委員が職権で行うものであって、住民監査請求を行った住民の請求権の内容として認められているものではない」とされていることから、その措置請求は、監査の対象には当たらないものと判断し、却下した。

他方、本件求める事項のうち「ア 松江市新庁舎整備計画及びその関連する予算に基づく一切の公金の支出・契約の締結、債務その他の義務を負担しないこと（本年12月に予定されている入札、工事契約締結の中止・延期を含む）」を求める請求及び「イ 松江市が上記整備計画に基づく工事契約を締結した場合は、かかる工事契約の締結は違法であるため、工事代金等違法な公金支出行為による損害を補填するため必要な措置を講ずること」を求める請求については、今後契約の締結及び履行の行為がなされることが相当の確実性を持って予測されるものであり、要件を具備しているものと認め、令和2年12月11日に合議の結果、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象部局

財政部 新庁舎整備課

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和2年12月18日請求人及び代理人に対して、請求に係る証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

これに対し、新たな証拠の提出とともに請求書を補足する陳述がなされた。その概略は以下のとおりであった。

新たに提出された事実証明書（令和2年12月18日提出分）

- 17 事業費増額に関する見解文書

18 議員アンケート（意見広告抜粋）

今回、新たに提出した事実証明書 17 に基づいて、「事業費が 120 億円から 150 億円へ 25% の増額となったのに対し、松江市の事業費増額に関する見解文書中の説明に使われたデフレーターでは、多くて 15% の増額しか説明がつかない。」との説明があった。

続いて事実証明書 18 により、「平成 27 年 2 月議会で市長が現地建替えを表明した後でしか、市議会議員は庁舎建替えについて市の説明を聞いていない」という上記「3 請求の内容」中の（1）イを補足する説明があった。

3 監査の方法

地方自治法 199 条第 8 項の規定により、監査に必要があると認めたため、所管課の事情聴取を行うとともに、書類その他記録の提出を求めることとした。

4 監査の対象事項

請求の要旨のうち「考慮すべきことを考慮せず、考慮すべきでないことを考慮しており行政裁量の逸脱・濫用であり違法である。かかる違法な計画及びその関連する予算に基づく工事契約等の執行は違法である。」との主張について、新庁舎整備計画並びにその関連する予算が、財務会計上の違法若しくは不当な行為に該当するか否かを監査対象事項と判断した。

また、請求の要旨のうち「当該新庁舎整備計画並びにその関連する予算は、地方公共団体は最少の経費で最大の効果を上げるようにしなければならないと定める地方自治法 2 条 14 項に違反し、かつ、地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないと定める地方財政法 4 条 1 項に違反している。」の主張について、法第 2 条第 14 項及び地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 4 条第 1 項に違反しているか否かを判断する必要がある。

また、同じく請求の要旨のうち「議会の議決は当然に法令の定めに従って行わなければならないこと、及び、地方公共団体の長は、議会の議決が法令等に違反するときは地方自治法 176 条に基づき再議に付すなど一定の措置を取る義務・権限を有することから、かかる違法な整備計画及び予算が松江市議会で議決されたとしても、松江市長は、議会の議決があったからといってただちにこれを執行すべき義務を負うものではない。したがって、違法な計画及びその関連する予算に基づく工事契約等の執行が、松江市議会の議決を経ていたとしても、その違法性は阻却されず、仮に松江市長が松江市新庁舎整備計画及びその関連する予算に基づく公金の支出・契約の締結、債務その他の義務を負担する行為を行えば、かかる行為は違法であり、松江市長は松江市に対して不法行為責任を負う。」の主張について、当該事件が法第 176 条第 4 項に違反しているか否かを判断する必要がある。

なお、請求人が請求理由において違法性を主張するに際しての具体的な根拠（以下「請求理由の根拠」という。）は、要約すると次のとおりであると判断した。

- (1) 松江市は、新庁舎整備計画において、当初より「現地建て替えありき」で進められ、他の場所との具体的な建設費用、経済効果、建設後のランニングコスト等の比較検討がなされないままに「現地建て替え」を決定している。
- (2) 新庁舎整備の事業費が当初の約 120 億円から約 150 億円に変更されたが、その内訳や費用積算等、そしてランニングコストが不明瞭である。

(3) 松江市は、本新庁舎整備計画によって将来の松江市民の負担の増大はありえないとの説明を繰り返しているが、その根拠が希薄である。

(4) 市役所の老朽化により改修又は建て替えをする必要がある場合、新庁舎の建て替えを選ぶためには、改修よりも建て替えをするほうがコストが安いことが前提となる。

県立プール跡地に移転した場合に、現地建て替えに比べてどの程度事業費を削減できるかについて、監査請求人が代表世話人を務める「松江を考える会」が作成し松江市に提出済みの資料によると、約 51 億円も削減できるとの試算がなされている。当該試算は、現行の整備計画とは異なり、主に、県立プール跡地の土地面積が広いゆえに低層の建物を想定しているため建物免震構造及び地下駐車場が不要であること、移転のため工期が短いこと、西棟は解体しないことを前提になされたものである。

仮に、県立プール跡地に移転する案であれば 51 億円もの事業費の削減が可能であることが事実であれば、公適債を利用せずとも財政負担を削減できる。すなわち、松江市の説明では、公適債を利用すれば、事業費のうち約 30 億円(利息分も含めると約 34 億円)を国からの地方交付税で支援されるとしているが、51 億円もの事業費の削減ができれば公適債を利用しなくても財政負担を削減することができる。なお、公適債の利用はそもそも新庁舎整備において考慮すべきでない。

(5) 考慮すべきことを考慮せず、考慮すべきでないことを考慮しており行政裁量の逸脱・濫用であり違法である。一般的に、行政の決定には裁量権があるものの、その裁量権は無制限ではなく、裁量権の逸脱・濫用があれば違法である。

5 請求理由の根拠に対する監査対象部局等の説明

請求理由の根拠について、財政部新庁舎整備課は次のとおり説明している。

(1) 請求理由の根拠(1)について

新庁舎建設の経緯は、平成 30 年 2 月に策定した「松江市庁舎整備基本構想」にも記載したとおり、平成 20 年 7 月の庁舎の耐震補強と大規模改修による庁舎整備の検討に始まり、耐震診断をはじめとする各種調査結果を基に検討を行った結果、現地建替えの表明に至ったものである。

また、これ以降も市議会において市庁舎建替えに関する質問が複数回あったが、市庁舎の位置を変えるべきという質問はなかったものである。

また、基本構想を策定するにあたり、平成 29 年 12 月に「現本庁舎の位置での建替えを検討する」と明記したうえでパブリックコメントを実施するなどしたが、その後も現地建替えについて見直す議論にはならなかったものである。

そのため、市庁舎の移転新築を行う場合の詳細な試算は必要とされないと判断し、行っていない。

(2) 請求理由の根拠(2)について

事業費変更については、市議会での説明はもとより市報・新聞折込チラシ・ケーブルテレビなどで再三にわたり市民に周知をしているとおりであり、試算方法の違い、そして建設コストの高騰が主な理由である。

また、ランニングコストは、通常は建設事業費に含めるものではなく、実施設計が決定し、その設備の仕様などが決まって初めて算出できるものである。形すら決定していなかった 120 億円試算当時はもちろんこと、150 億円と試算した基本設計の段階でも算出はできない。

(3) 請求理由の根拠(3)について

将来の負担の増大が「ありえない」とは説明していない。中期財政見通しを立てているので、現時点で、新庁舎整備計画が市民の増税の原因になることはないと説明している。

この「中期財政見通し」では、新型コロナウイルスの影響等についても現時点で見込んでおり、新庁舎の建設があっても持続可能な財政運営ができると考えている。あわせて、現在の市の一般会計の予算決算規模は約 1,000 億円であることから、現在の財政規模で対応可能であることも説明している。

一方で、建設物価の全国的な高騰傾向の実態と、これに対する本市の危機感も説明している。

なお、「松江市中期財政見通し」は、今後 5 年間の松江市の普通会計について、現在の財政状況を踏まえ、現時点で見込みうる景気動向や地方財政制度等から将来の収入見込みと財政需要を推計するものである。

(4) 請求理由の根拠(4)について

本計画については、建設コストはもとより松江市のまちづくりや移転時の現庁舎跡地問題などを総合的な視点で判断したものである。

なお、現地建替えと大規模改修の比較は、現庁舎の躯体そのものの経年劣化が著しいため、大規模改修したとしても建物自体の寿命が延びるものではなく、ライフサイクルコストの比較においても既存庁舎の改修は建替えに比べて割高であると、平成 26 年 12 月の「松江市庁舎総合業務評価」で判明している。

全国の多くの自治体で採用されている免震構造の導入、災害対策本部として新庁舎と一体的に整備する西棟の存在、免震構造に必要なメンテナンス空間を有効活用した地下駐車場など、いずれも合理的である。また、積算についても、本市の施策方針や積算基準、市場価格などに基づき客観的に積み上げた結果である。

また、新庁舎建設にあたり活用を予定している公共施設等適正管理推進事業債は、国の財政支援を受けることのできる有利な地方債であり、市民の負担軽減のためにこれを活用するものである。

なお、請求人がコスト削減の根拠とした「松江を考える会」作成資料では、60 年間の維持管理費や市職員の人件費など設計額に計上すべきでない費用をもとに「削減できる」とされており、約 51 億円の削減が可能とする内容としては、信頼性が乏しいものである。

(5) 請求理由の根拠(5)について

指摘されている考慮すべきこと・すべきでないことの範囲や、行政の裁量権の逸脱、濫用があるとの主張は、請求人による一つの見解に過ぎない。市の見解は、請求人が違法若しくは不当な公金の支出の事実又はそのおそれがあると主張している根拠について、(1) から (4) までで説明したとおりである。

なお、これまで市議会各会派のご理解をいただきながら事業を進めた結果、令和 2 年 2 月議会では、新庁舎整備事業の建設工事費の大部分を含む令和 2 年度予算が議決された。さらに令和 2 年 12 月議会では工事契約についても賛成多数で議決された。

第 3 監査の結果

本件措置請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

本件措置請求のうち、受理決定をした「ア 松江市新庁舎整備計画及びその関連する予算に基づく一切の公金の支出・契約の締結、債務その他の義務を負担しないこと（本年 12 月に予定されている入札、工事契約締結の中止・延期を含む）」を求める請求については、公金支出の前提となる当該市

庁舎建替えを決定した手続き及び判断に違法又は不当がないものと判断し、請求を棄却する。

同じく本件措置請求のうち、「イ 松江市が上記整備計画に基づく工事契約を締結した場合は、かかる工事契約の締結は違法であるため、工事代金等違法な公金支出行為による損害を補填するため必要な措置を講ずること」を求める請求についても、違法又は不当がないものと判断し、請求を棄却する。

監査委員の判断

その理由は、請求の要旨のうち、法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項に違反しているか否かの判断については、法第 2 条第 14 項の規定は、地方自治運営の基本原則を規定したものであり、政策決定経緯についての基準を規定しているわけでない。また、地方財政法第 4 条第 1 項の規定は、地方公共団体の予算の執行において、その目的達成のための必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないことを定めたものであり、予算の作成について定めたものではない。

同じく請求の要旨のうち、当該事件が法第 176 条第 4 項に違反しているか否かの判断については、法第 176 条第 4 項の規定は「普通地方公共団体の議会の議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し又は再選挙を行わせなければならない。」ことを定めているため、上記の違法性が認められない場合には、そもそも監査の対象事項にならないものである。

さらに、以下に記載する担当課の監査も踏まえ、請求の棄却を判断したものである。

記

1 請求理由の根拠(1)について

新庁舎建設の経緯は、「松江市庁舎整備基本構想」に記載されたとおり、平成 20 年度から検討が始まり、耐震診断をはじめとする各種調査結果を基に検討を行った結果、現地建替えの表明に至ったものである。これ以降の市議会における本会議の議事録、パブリックコメントで寄せられた意見を検証したところ、市庁舎を移転新築すべきという積極的な意見が見られなかったため、松江市が現地建替えを進めていることについて、違法又は不当な点はなかったものと判断した。

2 請求理由の根拠(2)について

約 120 億円から約 150 億円への事業費の変化については、積算方法の違い、建設コストの高騰がその理由であることは、市議会で説明されるとともに、市報等で市民に広く周知されていると判断した。

また、ランニングコストは、建設事業費に含めるものではなく、実施設計が決定し、その設備の仕様などが決まった段階でないと算出できないものであるため、不明瞭との批判は当たらないと判断した。

3 請求理由の根拠(3)について

市が、新庁舎建設が直接市民の増税の原因となることはないとの説明の根拠にした「松江市中期財政見通しは、新型コロナウイルスの影響等についても現時点で見込んでおり、新庁舎の建設があっても、持続可能な財政運営ができる」という説明がなされている。あわせて、「現在の市の一般会計予算決算規模は約 1,000 億円であることから、現在の財政規模で対応可能である」とも説明されており、根拠が希薄であるとは言えないと判断した。

4 請求理由の根拠(4)について

市が改修でなく建替えの判断を行ったことは、「松江市庁舎総合業務評価」によって、既存庁舎の改修より建替えのコストが低いことが判明していることから妥当なものであると判断した。

また、請求人が建設事業費削減の根拠とした「松江を考える会」作成の約 51 億円の削減が可能とする資料は、一つの見解に過ぎないと判断した。

さらに、新庁舎建設にあたり活用を予定している公共施設等適正管理推進事業債は、国の財政支援を受けることのできる有利な地方債であり、これを考慮すべきでないとは言えないと判断した。

5 請求理由の根拠(5)について

本新庁舎整備計画に基づく予算措置や契約締結などは、すべて市議会に上程され議決を経て行われている。従って、長の独断的な判断で行われたものではなく、地方自治法に基づいた手続きを経ているものであり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、長の裁量権を逸脱又は濫用しているものではないと判断した。