



吹田市監査委員告示第3号

吹田市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成30年7月31日に請求人（略）から提出された標題の監査請求について同条第4項の規定により監査を執行しました。この監査結果について、同項の規定に基づき次のとおり公表します。

平成30年9月21日

(2018年)

吹田市監査委員	岡本善則
吹田市監査委員	谷義孝
吹田市監査委員	石川勝
吹田市監査委員	矢野伸一郎

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成30年7月31日に提出された吹田市職員措置請求について監査した結果、下記の理由により、中核市移行に関する公金の支出に係る請求については棄却し、その余の請求については却下します。

記

## 第1 請求の受理

この請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成30年7月31日付けでこれを受理しました。

## 第2 請求の内容

請求書に記載された監査委員に対して請求する必要な措置は、次のとおりです。

(原文のとおり)

### 吹田市職員措置請求書

#### 1 請求の要旨

吹田市長は、吹田市民の意見の提出に関する条例に規定の手続を実施することなく、中核市移行のために、遅くとも平成30年6月14日までにすでに2500万円以上を支出している(事実証明書1)。

この行為は、吹田市民の意見の提出に関する条例の各規定に照らし不適法かつ不当な行為であるばかりか、その制定趣旨(第1条)とも真逆のものであり(事実証明書2)、同時に、吹田市自治基本条例前文・第1条・第2条・第20条等の各規定にも反するものである(事実証明書3)。

そして、吹田市長のこの不適法かつ不当な行為は、吹田市に少なくとも3000万円以上の損害を生じさせただけでなく、両条例に規定の吹田市政参画等の吹田市民等の権利を侵害したばかりか、その不当支出の原資を負担させられた担税者である吹田市民等の財産の侵害行為でもある。

以上から、吹田市の中核市移行計画の差し止め、かつ、平成30年度予算のうち、本監査請求日までに中核市移行のためにすでに支出した金銭(中核市の業務のために平成30年4月から大阪府に派遣している職員の給与等人件費の本年4月以降の期間相当分含む)の吹田市への返還を吹田市長に請求する。

#### 2 請求者 (略)

#### 3 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。

(別紙)

事実証明資料一覧

事実証明書1 吹田市議会会議録(速報版)

事実証明書2 吹田市民の意見の提出に関する条例逐条解説【改訂版】

事実証明書3 吹田市自治基本条例解説書

### 第3 監査の実施

#### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対しては、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、平成30年8月20日に新たな証拠（事実証明書4）が提出されるとともに、請求の趣旨を補足する陳述がなされました。

陳述の内容は概ね次のとおりです。

(A氏)

請求人3人で合意した事項などを陳述の形にして作ったので、それを読み上げたうえで、補足的に説明させて頂く。

(B氏)

吹田市長は、吹田市民の意見の提出に関する条例に規定する手続を実施することなく、中核市移行のために、遅くとも平成30年6月14日までに、平成30年度中核市関連予算約3,000万円の80%以上にあたる2,500万円以上を支出している。

そして、これに中核市移行のための専任業務を命じられた職員の平成30年4月分から同年7月分までの人件費約5,300万円を含めると、吹田市中核市移行基本計画策定までに約7,800万円以上を支出している。これらの行為等は、中核市移行検討のための支出では決してなくて、中核市移行のための支出としかいえない。

よって、これらの行為等は、事実証明書2として提出している吹田市民の意見の提出に関する条例の各規定からも不適法かつ不当な行為である。

これらに関し、条例上中核市移行は、吹田市民の意見の提出に関する条例に規定する意見提出手続を経て市民等の意見を充分考慮したうえで、決定しなければならない

いものであるにもかかわらず、吹田市長は、事実証明書4に示すとおり、平成27年7月に既に中核市移行の政策決定をしている。また、吹田市のホームページやそれ以降の議会等の答弁からも明らかといえるものである。この行為等は、吹田市民の意見の提出に関する条例の各規定に反し、不適法な行為であるばかりか、同条例の立法目的とは真逆のものである。そして、それにとどまらず吹田市自治基本条例前文、第1条、第2条、第20条等の各規定にも反するものである。これについては、同条例第12条の規定に基づき、市民自治推進委員会に苦情が複数寄せられているものでもある。その中の中核市への移行について、市ホームページや議会答弁の内容等から市はすでに移行への基本的方向性を定めているといえる。

市民にとって、重要な政策であるにもかかわらず、吹田市長が、これまでにパブリックコメント条例に基づいたパブリックコメントを行っていないことは、同条例第3条違反が大きいとの主張に対し、市民自治推進委員会は、その判断として、パブリックコメント条例第2条第3号の政策等のうちイに規定する「計画」は、苦情申出のあった平成30年3月の時点ではまだ存在していなかったものと考えたと述べているが、これは市民自治推進委員に対する吹田市の恣意的な誤った説明ゆえのものであるとしかいえないのである。

なぜなら、吹田市自身が定めた吹田市民の意見の提出に関する条例逐条解説においてさえ、中核市移行計画が、該当する同条例第2条第3号イに規定の各行政分野において施策の基本的な方向性を定める計画とは個別の行政分野の施策にて定める計画で、例えば男女共同参画プランや都市計画マスタープランなど、〇〇計画という名称でなくても、施策の基本的な方向性が示されているものはすべて含まれると定義されており、吹田市の中核市移行計画（案）は吹田市が計画案を作成した平成30年6月以前に吹田市が公表していた数々のものと同じのものであるからである。

これについては、吹田市も平成30年5月議会で、中核市移行計画（案）に新た

な情報はなく、単にそれまでに公表していたものを取りまとめただけのものであると明言されている。

そして、実際に定められた中核市移行基本計画も中核市移行計画（案）と同一のものであり、中核市移行計画（案）作成以前に吹田市長がすでに示していたものと同じのものといえる。したがって、吹田市長は中核市移行計画（案）を作成する以前に同条例の計画を作成していたものといえる。

そして、同条例第1条にこの条例は市が重要な政策等を定めるに当たり、あらかじめ当該政策等の案に対する市民の意見の提出を求めると規定されており、よって吹田市長のこの行為は、同条例違反の行為である。

また、吹田市長の中核市移行についての不適切な進め方については、平成30年2月議会の議案第37号に対し、附帯決議まで出されている。なお、吹田市は頑として中核市移行に係るパブリックコメントは平成30年7月で問題ないと強弁していたが、急遽その時期を約2か月早めている。

そして、提出された意見にはこれまでになく、やたらと意見を取り入れたかのように見せる文言修正等を頻発していたが、パブリックコメントの時期を早めたことや計画案の内容の文言修正等は、これまでに述べた違法性をなんら減じるものではなく、それらの行為自体が、吹田市長自身が中核市移行に係る違法性を認識したからゆえのものと考えられる。

また、附帯決議を取り入れたためなどという理由を吹田市長がいったとしても誰も信じるものはない。また、市民に対し中核市移行にデメリットはないと吹田市長が虚偽の説明をしたうえでのパブリックコメントの正当性、有効性も問題となる。

実際、計画案の内容自体には一切変更はなかった。

(A氏)

補足意見をさせてもらおう。

今日提出した事実証明書4は、人事室から出された中核市移行準備に係る所属別職員人件費で、事実証明書1から3までには入っていなかった4月から7月までの支出分約5,300万円である。これは最近初めて分かったということで7月31日以降に出されたものなので、支出はさらに増え約7,800万円ということになる。より法的な根拠に基づかない執行がされていると私たちは考える。

なぜ4か月分かというと、7月末までの時点ということで出されたが、事実上パブリックコメントはしたということになっている。5月15日から6月26日の間にパブリックコメントをやりますよということが最初に公表されたが、地震があったために1週間延びて、結果的に7月3日までとなったわけである。事実上、市民から出された意見を検討し、市の見解が出されたのが7月末だったと思う。

ということは、事実上7月末まではパブリックコメントは完了していないと思う。5月15日に始めたということではなく、実際に7月3日までは少なくとも意見を出していない人がいっぱいいるわけで、パブリックコメントが事実上終わったといえるのは7月末であり、つまりこの4か月間はパブリックコメントが終了していないというふうに考えると、この4か月間分の人件費そのものはパブリックコメントなしで行った中核市移行に関する出費の一部であると思い、出させて頂いた。

(追加提出資料一覧)

- 事実証明書4
- ・中核市移行準備に係る所属別職員人件費
  - ・吹田市ホームページ（パブリックコメント（市民意見募集））
  - ・吹田市議会会議録（速報版）（抜粋）
  - ・吹田市ホームページ（政策課題「mission24」）
  - ・平成29年6月20日中核市移行に関する調査特別委員会提出資料（吹田市中核市移行推進体制について）
  - ・平成30年4月4日中核市移行に関する調査特別委員会提出資料（吹田市中核市移行推進体制について）
  - ・毎日新聞ホームページ2017年5月17日地方版（吹田市：中核市目指す 市長が府に協力要請）
  - ・吹田市ホームページ（平成29年度（2017年度）の取組）

## 2 関係職員の事情聴取

所管の行政経営部中核市移行準備室に対し資料の提出を求め、平成30年9月3日に関係職員から事情聴取を行いました。

## 第4 監査の対象

請求の要旨及び陳述の内容から判断して、中核市移行に関する公金の支出が、吹田市自治基本条例（平成18年吹田市条例第34号）及び吹田市民の意見の提出に関する条例（平成21年吹田市条例第5号）の関係規定に照らし不適法かつ不当な行為に該当し、市に損害を与えているかを監査対象としました。

なお、請求人が求める措置のうち、中核市移行計画の差し止めについては、策定された吹田市中核市移行基本計画（以下「基本計画」という。）又は中核市移行に向けた取組そのものの中止を求めていると解されるが、いずれも法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる必要な措置にあたらなことから、監査の対象外としました。

## 第5 監査の結果

### 1 事実関係

関係職員の事情聴取及び提出資料等により、以下のとおり事実を確認しました。

#### （1）中核市移行に向けたこれまでの主な経過

平成18年（2006年）に法の一部が改正され、本市は、中核市の指定要件を満たすことになって以降、断続的に中核市移行に関する調査・研究を進めています。

平成27年（2015年）7月に実施した政策会議において中核市への移行を政策課題と位置付け、吹田市議会の平成29年（2017年）2月定例会におい

て、市長が平成32年度（2020年度）の中核市移行を表明し、同定例会にて関連予算が議決されています。

その後、平成29年4月に行政経営部企画財政室内に中核市移行準備担当を配置するとともに、中核市移行推進本部を立ち上げ、大阪府に対し移行への協力要請を行っています。

平成30年（2018年）2月定例会では、関連予算が議決され、同年4月には中核市移行準備室と保健所設置準備室を新たに設置しています。

そして、同年5月15日から7月3日の間、吹田市中核市移行基本計画（案）（以下「基本計画（案）」という。）の意見募集を実施し、同年7月31日に基本計画の策定を行い公表しています。

## （2）吹田市民の意見の提出に関する条例に規定されている事務手続について

吹田市自治基本条例では、第1条において市民福祉向上のため市民自治の確立を図るといふ本条例の目的が、第2条において本条例の最高規範としての位置付けが定められています。

第20条の市民意見提出手続の規定では、第1項で、市民が市政へ参画する機会を保障するための制度として、市民生活に大きな影響を及ぼすような重要な条例を制定、改廃したり、重要な計画を策定したりする場合などに、事前に条例案や計画案を市民に公表し、それに対して市民から意見の提出を受け、その意見に対する執行機関の考え方を公表するとともに、提出された市民の意見を考慮して意思決定を行わなければならないことが規定されています。同条第2項では、これらの一連の手続その他必要な事項は、別に条例で定めると規定されています。

そして、同条例第20条第2項の規定に基づき、吹田市民の意見の提出に関する条例が定められ、第1条において本条例の目的が、第3条において政策等を定めようとする場合には市民その他関係者が意見を提出するための手続を実施しなけれ



ばならないことが規定されています。

また、同条例第2条第3号では、「政策等」を、「条例」、「計画」、「規則」、「告示」、「審査基準等」と定義しています。こうした条例の趣旨、内容を踏まえ、市は中核市移行により目指す姿や移譲を受ける主な事務の概要とその成果など、これまでの検討結果をとりまとめた基本計画（案）を策定し、平成30年5月15日から7月3日までの50日間を意見提出期間とした市民意見提出手続を実施しています。

意見募集の結果、126件（69通）の意見提出があり、うち14件の意見が計画に反映され、意見募集結果及び基本計画については、同月31日に市ホームページ及び行政資料閲覧コーナーにおいて公開されています。

### (3) 中核市移行に関し市が平成30年7月31日までに支出した経費について

平成30年度の中核市移行関連予算として、7月31日までに支出した経費（同日までに当該支出の前提となる事実が発生しているもの及び当該支出負担行為がなされているものを含む。）は、78,418,694円で、内訳は以下のとおりです。

ア 大阪府への派遣職員及び中核市移行準備室並びに保健所設置準備室職員の  
人件費

(ア) 給与	44,165,012円
(イ) 共済費	8,420,211円
合計	52,585,223円

イ 電子複写機借上料等（行政経営部中核市移行準備室）

(ア) 消耗品費	5,702円
(イ) 使用料及び賃借料	62,206円
合計	67,908円

ウ 中核市への移行検討事業（行政経営部中核市移行準備室）

「吹田市中核市移行基本計画」やリーフレットの作成に係る印刷製本費、市民周知に係る消耗品費、総務省事前審査の対応旅費等

(ア) 報償費	58,000円
(イ) 普通旅費	17,580円
(ウ) 特別旅費	93,540円
(エ) 消耗品費	177,984円
(オ) 食糧費	100円
(カ) 印刷製本費	916,563円
(キ) 委託料	1,144,527円
(ク) 負担金、補助及び交付金	30,000円
合計	2,438,294円

エ 保健所設置検討事業（健康医療部保健所設置準備室）

保健所設置検討に係る旅費、電子複写機借上料等

(ア) 普通旅費	42,160円
(イ) 図書・新聞等購入費	11,285円
(ウ) 消耗品費	13,764円
(エ) 使用料及び賃借料	26,400円
合計	93,609円

オ 景観まちづくり推進事業（都市計画部都市計画室）

屋外広告物調査検討及びシステム構築業務に関する委託料

委託料	23,220,000円
-----	-------------

カ 教職員の大阪府法定研修及び管理職研修の現地調査並びに先行中核市聞き取り調査に係る旅費（学校教育部教育センター）

## 2 判 断

請求人は、吹田市民の意見の提出に関する条例に規定の手續を実施することなく、中核市移行のために支出したことは、同条例の各規定に照らし不適法かつ不当な行為であるばかりか、吹田市自治基本条例の各規定にも違反しており、この行為は吹田市政参画等の吹田市民の権利を侵害したばかりか、その不当支出の原資を負担させられた担税者である吹田市民等の財産の侵害行為でもあるとして、当該経費を市に返還させるように主張しています。

一般的に住民監査請求は、財務会計行為自体に違法・不当があるか否かが監査の対象となります。しかしながら、本件措置請求において、請求人は中核市移行のための予算執行という財務会計行為そのものの違法・不当については何ら言及せず、先に行うべきと捉えている吹田市自治基本条例及び吹田市民の意見の提出に関する条例に規定されている手續に関する違法・不当を主張しており、それゆえに当該予算執行が違法・不当となる旨を述べていると解されます。

住民監査請求において、先行行為（非財務会計行為）の違法・不当が、後行行為（財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し、その原因行為を前提としてなされた職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決（昭和61年（行ツ）133号））とされています。

請求人は陳述において、中核市移行計画（案）を作成する以前に吹田市民の意見の提出に関する条例に規定の「計画」を市長は策定していたものといえりと主張し、同条例に基づく手續を実施していないと論を展開していますが、市は当該手續の実施以前に中核市移行に関する検討行為や準備行為を行っているものの、請求人が主張する

ところの「計画」の策定に該当するものについては、請求人から提出された証拠書類や関係職員から聴取した事項からは確認できませんでした。

市は、基本計画の策定が同条例第2条第3号イの「計画」に該当することから平成30年5月15日から同年7月3日にかけて意見募集期間を設けて意見提出手続を実施したところ、126件（69通）の意見提出がありました。うち14件については、基本計画に意見が反映されており、例えば基本計画（案）では、「1はじめに」の箇所には「それ以降も、機関委任事務制度の廃止、地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、権限移譲など、現在に至るまで、地方分権改革として、地方自治体の役割と責任の範囲が大幅に拡大されています。」という記載はありませんでしたが、基本計画では記載されており、提出された意見を考慮し前述のように記載内容を補強する追加が行われています。策定された基本計画は、意見募集の結果とともに同月31日に市ホームページで公表するなど、同条例の規定に基づき手続を行っており、市民意見提出手続の実施手順、方法等について、違法・不当な点は認められません。

また、平成30年度の中核市移行に関する予算は、平成30年2月定例会において議決されており、法令等に基づき執行されています。

### 3 結 論

以上のとおり、請求人は、住民監査請求の要件である財務会計行為の違法性についてはなんら摘示せず、その前提となる中核市移行に関する吹田市民の意見提出手続の違法・不当を主張していますが、意見提出手続についてみるも、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められず、したがって中核市移行に関する本件支出を違法・不当とする事由を見出すことはできません。

よって、本件請求のうち、吹田市自治基本条例及び吹田市民の意見の提出に関する条例違反を理由とした中核市移行に関する公金の支出に係る返還請求については、理由がないものと認めましたので、これを棄却し、その余の請求については不適法であるから却下します。