

栗東市監査委員告示第 1 号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく栗東市職員措置請求の結果を、同条第5項の規定により次のとおり公表する。

令和4年4月25日

栗東市監査委員 井之口 秀行
栗東市監査委員 田中 英樹

栗東市職員措置請求にかかる監査結果

第1 監査の請求

1 監査の請求

- (1) 栗東市長は、令和3年4月の栗東市全体自治会長会において次期環境センター建設候補地（以下「建設候補地」という。）を公募することを発表し、同年6月から9月を期間として公募を行った。また、令和3年5月に次期環境センター建設候補地選定支援事業委託事業者を指名競争入札により決定している。

「栗東市ごみ処理施設整備基本計画」（以下「整備基本計画」という。）が策定されたのは令和3年9月であり、それ以前の上記行為は無効であることから、次の2点について請求する。

- ①公募にかかる一連の行為が無効であることを市広報にて発表すること。
- ②次期環境センター建設候補地選定支援事業委託事業者に支出した1,520,200円を国家賠償法第1条に基づき栗東市長が負担すること。
- (2) 令和3年8月の栗東市議会火葬場及び環境センター整備特別委員会（以下「議会特別委員会」という。）において、栗東市（以下「市」という。）は「整備基本計画」案の中の資料（4の2から4の3）を差し替えたことを発表した。これは資料の改ざんにあたり、国民の知る権利を侵す重大な違法行為であるため、市の広報に事実の公表と謝罪文の掲載を求めるとともに、令和3年5月に栗東市ごみ処理施設整備検討委員会（以下「整備検討委員会」という。）が発表した資料に戻して、再度の基本計画を発表するまでは一切の具体的行為を実施しない事を求める。
- (3) 令和3年5月19日開催の第5回整備検討委員会及び令和3年7月27日開催の第6回整備検討委員会について、これらの会議の開催以降において整備基本計画の内容を市の自己都合に合わせた内容に改ざん・隠ぺいし公表するという違法行為により私物化され、整備検討委員会の存在そのものが意味をなさないものになったと言える。このような市の望む答え以外には必要としない整備検討委員会への公費の支出は違法であるため、第

5回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償としての支出額104,860円及び第6回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償としての支出額112,740円について、国家賠償法第1条に基づき栗東市長が負担することを求める。

2 請求人

住 所 栗東市
氏 名

3 請求のあった日

令和4年2月28日

第2 請求書の受理

本件請求は、令和4年2月28日に提出され、同日受付け、令和4年3月3日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に定める要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、令和4年3月10日に陳述の機会を設け、請求の趣旨を補足する陳述を受けた。

2 監査対象事項

請求の要旨及び陳述の内容から、次の事項を監査対象とした。

- (1) 令和3年4月に栗東市全体自治会長会でなされた次期環境センター建設候補地公募に関する発表、同年6月から9月を期間とする建設候補地を公募したことが無効であるか否か。
- (2) 令和3年5月28日の委託業者との建設候補地選定支援委託業務契約締結は、整備基本計画が正式決定されるまでになされた行為で無効なため、建設候補地選定支援委託業務に係る支出が、違法もしくは不当な支出に該当し市に損害を与えており、市長に対する支出に伴う損害賠償請求権の行使を怠っているか否か。
- (3) 令和3年8月19日の議会特別委員会に報告された「整備基本計画（案）」における資料を差し替えたことは公文書の改ざんに当たり、これは刑法第155条第3項の公文書偽造罪に該当する違法行為で、また、憲法第21条、国民の「知る権利」を侵す違法行為でもあるとして、市広報にて事実の公表と謝罪文を掲載するとともに、令和3年5月に整備検討委員会が発表した資料の内容に戻して、再度の基本計画を発表するまでは一切の具体的行為を実施しない事を求めているもので、ごみ処理整備計画として公表したことが違法もしくは不当な行為のため是正すべきものかどうか。
- (4) 第5回整備検討委員会及び第6回整備検討委員会は、市の意向に沿うような提言を行う委員会となり意味をなさず無駄なものとなっており、整備検討委員会開催にかかる委員

の報償及び費用弁償の支出が、違法もしくは不当な支出に該当し市に損害を与えており、市長に対する支出に伴う損害賠償請求権の行使を怠っているか否か。

3 監査対象部局

監査対象部局を栗東市生活環境部環境センターとし、令和4年3月29日に関係職員から事情聴取を行い、経過等の確認を実施した。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る違法性または不当性についての請求人の主張の要旨

(1) 主張する事実

① 整備基本計画が正式に決定される前の行為は無効である。国においては、基本計画は基本法に基づき策定され、政策や事業における基本的な方針とその内容、具体的な課題や条件を整理し、対応策や発想を示し、事業内容の確定や諸手続きのフローの確認、事業費概算等、事業実施の為の青写真を示すことで具体的な設計の指針とすることにある。策定された基本計画に盛り込まれたことは、その後、関係部署において個別事業として具体化され、予算編成の時に予算を付けられて実行に移される。あくまでも具体行為は基本計画が策定されて以降に可能である点は重要である。これを準用して多くの地方自治体においてマスタープランや基本計画を策定している。令和2年3月3日付総合調整会議資料では、次期環境センターの整備について令和2年度に策定する整備基本計画においてその内容を正式に決定するが、その時点における方針として、令和2年度に整備基本計画の策定、令和3年度に次期環境センターの建設候補地の公募及び選定を行うという整備スケジュールの記述があり、市は具体行為の開始可能時点を充分認識していると言える。また、令和2年9月15日第1回委員会及び令和2年11月13日第2回委員会においても整備スケジュールが協議事項に入っており、整備基本計画の策定後に建設候補地の公募を行うことのできる表記の資料が公表されている。実際に整備基本計画が策定されたのは、令和3年9月であり、インターネット上での電子情報による開示日は令和3年11月8日である。少なくとも、令和3年9月の基本計画の策定までは何ら決定していなかったとすべきであるにもかかわらず、栗東市長は請求の要旨にある建設候補地選定に関連する行為を計画が策定されるまでに行った。したがってこれらの行為は無効とするものである。

② 議会特別委員会において、整備検討委員会で協議されていた整備基本計画(案)の内容の一部を差し替えて発表したことが公文書の改ざんに当たり、刑法第155条第3項の規定違反である公文書偽造、及び憲法第21条の国民の「知る権利」を侵す重大な違法行為である。

市は、令和3年5月19日に「整備基本計画(案)」について整備検討委員会で協議をしたが、「整備基本計画(案)」の中の4-2、4-3においては2種類の処理方式についてメーカーアンケート調査で得られた見積額による建設費を概算事業費として示していた。概算事業費については、基本計画段階であり、施設の処理方式、設備仕様、用地の形

態が定まらないことから、現段階での目安として示されたものである。最終的な事業費額はもっと先でないとも明確にはならないと思われるが、基本計画の策定段階で当然発表すべき重要事項であるにもかかわらず、令和3年8月19日の議会特別委員会において、「整備基本計画（案）」の4-2、4-3を整備事業に係る交付金制度の概要や財源内訳の概要に差し替え発表した。このことにより、具体的な事業の概算費用が見えなくなり、栗東市民は負担する額が分からなくなった。市は、差し替えた理由として「設置場所や処理方式が定まっておらず、計画ごみ質の推計も不完全なため、精度の高い建築費や運営費を算出できないため」ということである。既に平成26年度より栗東市中長期財政見通しの特定事業プランとして事業費を計上しているならば、事業費の算定条件である建設候補地を決定していなくてはならず建設候補地の公募を行う必要はない。更に基本計画策定に係る詳細な検討について、令和2年5月から委託業者による整備計画策定の業務委託を行い、整備検討委員会にて検討協議を開始しているが、その時点で具体的な計画を持っていないといけないことになり、市が「整備基本計画（案）」において上記理由をもって資料を差し替えたことは不合理であり、特定事業プランで計上していた事業費と委員会発表の概算事業費に著しい差があり公表されることが行政側にとって不都合なためというのが理由であると考えられる。

- ③ 令和3年5月19日開催の第5回整備検討委員会及び令和3年7月27日開催の第6回検討委員会について、それまでの整備検討委員会は公平、公正に議論がされていて問題がなかったが、それ以降に公表した「整備基本計画(案)」における資料について、市は改ざん、隠ぺいを行った。そのことは、第6回整備検討委員会で前回（第5回）の指摘事項の修正に関する確認がなされていないことから、「整備基本計画（案）」の改ざん、隠ぺいを平然と行う市の体質を表している。第5回及び第6回の整備検討委員会が、これらの会議の開催以降において整備基本計画の内容を市の自己都合に合わせた内容に改ざん・隠ぺいし公表するという違法行為により私物化され、整備検討委員会の存在そのものが意味をなさないものになったと言え、このような市の望む答え以外は必要としない整備検討委員会への公費の支出は違法もしくは不当な行為であり、第5回及び第6回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償について、市に損害を与えたとして、国家賠償法第1条に基づき栗東市長が賠償すべきである。

(2) 措置請求事項

市長に対して、次の4点について措置を要求する。

- ①公募にかかる一連の行為が無効であることを市広報にて発表すること。
- ②次期環境センター建設候補地選定支援事業委託事業者に支出した1,520,200円を国家賠償法第1条に基づき栗東市長が負担すること。
- ③令和3年8月の議会特別委員会において、栗東市が「整備基本計画」中の資料（4の2から4の3）について差し替えたことが資料の改ざんに当たるため、市広報に事実の公表と謝罪文の掲載を求めるとともに、令和3年5月に委員会が発表した資料に戻して、再度の基本計画を発表するまでは一切の具体的行為を実施しないこと。

④第5回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償としての支出額104,860円、及び第6回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償としての支出額112,740円について、国家賠償法第1条に基づき栗東市長が負担すること。

2 監査対象部局に対する監査の実施により確認された事実関係

監査対象事項について、関係書類の調査及び栗東市生活環境部環境センターの関係職員から事情を聴取した結果、以下の事実関係が確認された。

(1) 整備基本計画について

令和3年9月に市が策定した整備基本計画については、次期ごみ処理施設の整備に向けて、ごみ処理の現状と課題、ごみ処理技術の動向、処理システムの検討、施設基本計画をまとめたもので、いずれの法律にも根拠がなく、市が任意に定めた計画である。地方公共団体は、法律の規定に基づかずに、地域の実情に応じて、基本計画の策定しており、国における計画策定手順を準用して計画を策定するものではない。

(2) 次期ごみ処理施設の建設候補地の公募について

令和3年4月17日に開催された栗東市全体自治会長会において市が配付した資料は、令和3年度にごみ処理施設の建設候補地を公募する予定であることを自治会長に伝達するために、今後において建設候補地の公募要項内容に変更があり得ることを前提に、公募要項(案)を配付したものである。全体自治会長で伝達した公募要項(案)のうち次期ごみ処理施設の処理方式の部分を修正したうえで、令和3年6月1日に市のホームページで正式に公募要項を公開した。

なお、建設候補地の公募にあたり整備基本計画の策定を要するとの規定は存在しておらず、滋賀県内の他の地方公共団体(高島市、彦根愛知犬上広域行政組合、湖北広域行政事務センター)をはじめ多くの地方公共団体においては、整備基本計画の策定に着手する前に建設候補地の公募を終えており、整備基本計画の策定の前に建設候補地の公募を行うことが一般的である。

(3) 第5回整備検討委員会での整備基本計画にかかる検討資料の公表について

令和3年5月19日の第5回整備検討委員会での指摘事項の検討がまだであるにもかかわらず、「整備基本計画(案)」を公表したとの指摘があるが、これは第5回整備検討委員会の資料として提示したものであって、「整備基本計画(案)」を定めたとして公表したものでない。そのため、策定年月を「令和3年 月」としている。附属機関等の会議の公開に関する規則第12条第1項の規定に基づき公開を行ったものである。

(4) ごみ処理施設建設候補地選定支援業務について

令和3年5月28日に指名競争入札を執行し、同日に委託業者と委託契約を締結し、同年11月22日に変更契約を締結したごみ処理施設建設候補地選定支援業務については、令和3年2月に開会された栗東市議会定例会で適正に予算の審議がされ、契約・管財課において適正に指名競争入札が執行されている。

(5) 整備検討委員会について

整備検討委員会の委員は、廃棄物を専門とする大学の教授及び准教授並びに廃棄物処理施設の維持管理技術に関する調査、研究、開発を担う法人から推薦があった者等により構成されており、各委員は廃棄物処理にかかる高度な知識を有する専門家である。

(6) 第5回及び第6回の整備検討委員会の協議事項について

整備検討委員会での協議事項は、第1回から第5回までは基本計画の策定を、第6回以降は建設候補地の選定を予定しているが、基本計画の策定については第5回で協議を終えていたため、第6回では前回の指摘事項を確認する必要がなかった。

3 判断

以上を踏まえ、次のように判断する。

(1) 監査対象事項の決定について

令和3年4月に栗東市自治会長会でなされた次期環境センター建設候補地公募に関する発表、及び同年6月から9月を期間とする建設候補地の公募、また令和3年8月19日の議会特別委員会に報告するまでに至る「整備基本計画（案）」の修正は、一般行政上の行為であり、住民監査請求の対象と解されている地方自治法第242条第1項に定める財務会計上の行為又は怠る事実該当しないと言える。

以上のことから、建設候補地選定支援委託業務に係る支出、及び第5回、第6回整備検討委員会の開催に係る支出に関する財務会計行為である第3の2(2)及び(4)を監査対象とし、以下において判断を行うこととする。

(2) 建設候補地選定支援委託業務契約締結が、違法もしくは不当な行為に該当するかについて

整備基本計画については、市が任意に定める計画であり、法律の規定に基づいた計画ではない。また、計画策定が建設候補地の公募、選定等事務執行の前置要件として法令で規定されているわけではない。整備基本計画の策定にかかる事務と建設候補地の公募は異なる事務であり、法令上も基本計画の策定前に建設候補地の公募を行うことを禁じる規定や法律は存在しておらず、これら一連の事務執行を妨げるものではないと言える。

本件についても、「整備基本計画（案）」の「4.2 ごみ処理施設整備スケジュール」において「施設整備基本計画の策定」と「建設候補地の公募・選定」は並行して進めることが定められている。施設整備における建設候補地の公募にかかる事務においては、整備基本計画で示している整備内容とスケジュールとの整合が図られた中で適正に行われており、不当な行為に該当するものではない。請求人が指摘している計画策定前の建設候補地選定支援委託業務に係る契約の締結は、市契約・管財課において適正に執行されている。

よって、市に何ら損害を与えたものとは言えず市長への損害賠償請求権を怠るものではないと判断する。

(3) 第5回及び第6回整備検討委員会の開催にかかる報償及び費用弁償の支出が、違法もしくは不当な行為に該当するかについて

高度な知識を有する専門家により構成される整備検討委員会において、これまでに開催された会議の中では、請求人が主張するような市が委員の意見を誘導し市の意向を反映した恣意的な整備基本計画として議論されたものは見受けられない。また、整備検討委員会での協議事項は、第1回から第5回までが基本計画の策定を、第6回以降が建設候補地の選定を予定していたとあり、基本計画の策定については第5回で協議を終えていたことから第6回では前回の指摘事項を確認する必要がなく、指摘事項に対して市の自己都合に合わせた記述内容としたものではないことが確認できる。

なお、請求人は、第5回整備検討委員会の資料において概算事業費が記載されていたにもかかわらず、正式に発表した整備基本計画で事業費を示さないことが情報の隠ぺいであり公文書の偽造との主張をされており、このことにより市が第5回及び第6回整備検討委員会を私物化しているとの理由とされていることから、これが違法不当な行為にあたるかについて検討する。

請求人は、令和3年5月19日第5回整備検討委員会での指摘事項の検討がまだであったが異例とも言える形で「整備基本計画(案)」を公表したと主張しているが、これは市が整備検討委員会で提示した資料としてホームページに掲載公表したもので、「整備基本計画(案)」を定めたとして公表したのではなく、あくまで市が定める付属機関等の会議の公開に関する規則に基づき公表したもので、異例ということではない。また、概算事業費においても公表すべきと定められた法令等の規定は無い。

また、議会特別委員会に提出した資料と整備検討委員会に提出した資料が異なっていることの理由について、第5回の整備検討委員会において市がメーカーアンケートの結果による概算事業費を示したところ、整備検討委員会委員から概算事業費を整備基本計画に盛り込むと、この概算事業費が確定したものととして解釈されるおそれがあり、また、概算事業費をそのまま予定価格にすることは現実にはないとの意見が出された。これを受けて、この部分についての記載内容を改めた結果として、8月の議会特別委員会にはその部分を修正したうえで提示したものであり、請求人が主張している令和3年8月26日に公表された中長期財政見通しの特定事業として計上した事業費との乖離が著しいためという理由ではない。

整備基本計画の決定過程においては、議会特別委員会の資料として提出する適切な時期に、内容について整備検討委員会の意見を受け内容を変更し、その変更に対して事務決裁規定に基づく適正な手続きを経て行われており、改ざんには該当しない。

また、議会特別委員会に提出する資料であるため、市の庁議である総合調整会議に諮り、概算事業費を基本計画に記載しないことは、総合調整会議における決定事項として反映させたものである。

これらのことから、整備基本計画において事業費を記載しなかったことが、請求人の主張する事業費の隠ぺいと公文書偽造には該当しない。また、法令に抵触するような行為は行われておらず、整備基本計画の内容を変更して公表した事が違法もしくは不当な行為に該当し、是正すべきものに該当しない。

よって、整備検討委員会が請求人の主張するような市の自己都合による私物化されたものとなっていないことから、整備検討委員会開催にかかる委員報酬及び費用弁償の支出が違法もしくは不当な行為には該当しないと判断する。

第5 結論

以上のことから、本件請求については、次のとおり判断する。

- 1 第4の1(2)①及び③については、第4の3(1)で述べたとおり、要件を満たさない不適法なものとし、これを却下する。
- 2 第4の1(2)②及び④については、第4の3(2)、(3)で述べたとおり、請求には理由がないものとし、これを棄却する。