

## 加西市監査公表第2号

### 加西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項の規定により令和8年3月4日付けで提出（同月11日再提出）のあったみだしの措置請求について、同条第5項の規定に基づき監査を行った結果を、同項の規定に基づき公表する。

令和8年4月23日

加西市監査委員 高井 芳朗

加西市監査委員 松尾 幸宏

## 第1 請求の要旨

令和8年3月4日付けで提出され、同月11日に補正し再提出された住民監査請求書（以下「請求書」という。）、および同月23日に提出された補充書（以下「補充書」という。）によると、請求の要旨は次のとおりである。

### 1 請求の対象とする財務会計行為

加西市長が、豊倉町自治会との間で令和7年12月13日付（土地売買契約書上の日付は19日）で締結した土地売買契約に基づき行う、土地代金の支出、ため池（伝通池）の引渡し、埋立造成工事、市立加西病院移転新築工事とそれに付帯する工事（駐車場、外構、水路付替、道路工事等）の発注及び工事代金の支出、ならびに、当該契約の締結に先行して執行された各種設計業務委託等の発注及び支出。

### 2 請求の原因（違法又は不当とする理由）

請求人は、本件一連の財務会計行為には判断過程及び前提事実に重大な欠陥があり、裁量権の逸脱又は濫用、および「最少の経費で最大の効果」を挙げるべき原則に反する違法・不当なものであるとして、主に以下の点を主張している。

#### (1) 用地選定過程および政策転換

現市長の就任当日に移転新築が明言されるなど、客観的な比較検討資料を欠いたまま「結論先行」で用地が選定されている。複数候補地について事業費や許認可の見通し、工期等を客観的に比較検討した資料は存在しない。また、現地建替えから移転新築への重大な政策転換に関し、代替案との比較検討や外部専門家の意見聴取を行わず、市民への十分な説明やパブリックコメントの実施を欠いており、説明責任を果たしていない。

#### (2) 契約・入札手続等の順序（先行執行）

検討委員会による加西市新病院基本構想・基本計画の正式答申（令和7年1月29日）の約2か月前や土地売買契約締結の1年も前に、造成工事実施設計業務委託等の入札（令和6年12月6日）を執行している。これは行政意思決定の順序を逆転させ、結論を既成事実化する違法な財務会計行為である。

#### (3) 建設予定地の安全性の検証（防災、地盤改良、環境調査等）

##### ア 防災検証および許認可手続き

「特定農業用ため池」および「防災重点農業用ため池」に指定されている伝通池の廃止にあたり、通年の流出解析や下流域影響評価、代替貯留機能の検討といった防災上の技術的検証が不十分なまま事業が進められており、防災義務不履行の疑いがある。

#### イ 地盤改良および安全性の確認

建設用地は軟弱地盤、液状化、不等沈下のリスクが高い「谷底湿地」であるにもかかわらず、売買契約前に詳細なボーリング調査を実施していない。地盤改良工法の選定や確定見積りもないまま事業を進めることは安全性を軽視した重大な判断過誤であり、回避可能な不良地盤をあえて選定する不合理な判断である。

#### ウ 環境・文化財の調査

本件はため池埋立という大規模改変にもかかわらず、生物多様性の調査などの環境アセスメント及び埋蔵文化財調査が実施された形跡がない。

### (4) 総事業費・コスト比較および将来の財政負担、医師の確保

#### ア 総事業費と財政負担の検証

本件用地は軟弱地盤であるため、深層の地盤改良工事等が必要不可欠であり、地盤改良費だけで約 120 億円に達すると試算される。建設費高騰下において最新データに基づく病院整備費の再精算が行われず、地盤改良費等を含めた総事業費の他候補地との比較検討や、市全体の長期財政への影響試算もなされていない。

#### イ 土地取得価格の妥当性

本件土地は農業用ため池であり一般的に購入需要が低く、巨額の地盤改良工事費を要する「負の資産」であるにもかかわらず、不動産鑑定士などの意見も聴取せず、実勢価格と大幅に乖離した割高な価格で取得しており、価格の合理性が認められない。

#### ウ 医師確保の状況

現加西病院の医師が激減している状況下において、医師確保の見通しが立たないまま巨額の施設投資を急ぐ合理的理由は希薄であり、最少経費最大効果の原則に反する可能性が高い。

### (5) 豊倉町自治会の意思決定および土砂寄附協定

#### ア 豊倉町自治会の意思決定手続き

土地売却の根拠とされる「臨時総会」は実態が住民説明会であり、自治会規約に基づく議長選任や適正な採決、議事録作成が行われた形跡がない。誰がいつ作成したかも不明で議事録署名人等の記載もない議事録が裏付けとされており、自治会の意思決定過程および市の契約確認手続に重大な瑕疵がある。

## イ 特定業者との土砂寄附協定

市の埋立造成工事の設計業務が完了していない時期に、特定業者から埋立用土砂の寄附申出を受け、互いに協定書を取り交わしたことは、公契約への信頼を裏切る行為である。

### 3 求める措置

地方自治法第 242 条第 1 項に基づき、上記各財務会計行為の差止め、支出の停止、契約履行の停止、その他必要な措置を講ずるよう市長に勧告することを求める。

## 第 2 請求の受理

令和 8 年 3 月 4 日付けで提出（同月 11 日再提出）のあった本件請求は、地方自治法第 242 条所定の要件を具備していると認め、令和 8 年 3 月 18 日付けでこれを受理した。

## 第 3 監査の実施

### 1 監査の実施方法

#### (1) 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対し、令和 8 年 3 月 26 日に追加証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

#### (2) 監査対象部局

本件請求は、新病院建設用地の取得及び関連事業に関するものであることから、当該業務に関係のある総務部財政課、建設部建築課、並びに市立加西病院（新病院建設推進室・病院総務課）を監査対象部局とし、説明聴取及び関係書類の調査を行った。

#### (3) 調査の方法

請求人から提出された関係書類、請求人の陳述を検討するとともに、関係書類等の照合及び令和 8 年 3 月 26 日並びに同月 27 日に関係職員からの事情聴取を行った。

### 2 監査の期間 令和 8 年 3 月 18 日から令和 8 年 4 月 20 日まで

## 第 4 監査の結果

本件監査請求については、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

## 1 事実関係の確認

### (1) 用地選定過程および政策転換

令和5年6月17日に現市長が就任し、同月19日の病院管理職会において、新病院を現所在地建替から移転新築とする方針を表明した。これを受け、建設部は開院時期の遅延を最小限に抑えるための面積要件や農業振興地域内の農用地区分からの除外（以下、農振除外という）等の各種法規制の有無を重視して検討を進めた。同年6月26日には都市計画課が「新病院立地候補地に関する考察」を作成し、複数候補地の比較評価を実施している。

また、移転新築への政策転換について、市長は令和5年6月の定例市議会（所信表明および一般質問）において、現地建替における工事に伴う入院制限等による約30億～45億円の減収リスクの回避やアクセスの向上等の具体的な説明を行った。その後、外部有識者や市民代表が参加する「市立加西病院新病院に係る基本構想・基本計画検討委員会」を設置・開催したほか、市議会新病院建設特別委員会（以下、市議会特別委員会という）での進捗報告や、令和7年10月25日の「市民医療フォーラム」の開催等を通じて、新病院建設計画の周知を図っている。

### (2) 契約・入札手続等の順序（先行執行）

本件事業における各種入札や契約手続きの時系列は以下のとおり確認された。市は、令和6年1月18日に地権者から「土地利用承諾書」を取得したのち、同年3月10日に地元・豊倉町での住民説明会を開催し、ため池廃止と新病院建設への協力について賛同を得た。これを受け、同年3月25日に市長が当該用地での新病院建設構想を記者発表し、対外的に公表している。

その後、令和6年12月6日に「新病院建設用地造成工事実施設計委託業務」の入札が執行され、続いて令和7年7月11日に「新病院建設工事設計業務委託」の入札が執行された。一方、検討委員会からの基本構想・基本計画の正式答申は令和7年1月29日に行われている。ただし、正式答申に先立つ令和6年3月29日の第2回検討委員会においてすでに用地についての報告がなされており、同年8月9日の第4回委員会で計画骨子案が作成され、直後の8月12日には市議会特別委員会でも協議されていた事実が確認できる。

土地売買契約については、令和7年12月19日（請求人は12月13日と主張しているが、土地売買契約書等により19日であることが確認できる）に豊倉町自治会との間で締結され、令和8年1月5日に伝通池等の所有権移転登記（加西市への移転）が完了した。その後、令和8年1月13日に土地代金の支払いが完了している。

### (3) 建設予定地の安全性の検証（防災、地盤改良、環境調査等）

#### ア 防災検証および許認可手続き

新病院建設用地となる伝通池は「特定農業用ため池」であり、開発に伴う洪水対策として、現在「新病院建設用地造成工事設計委託業務」の中で兵庫県と協議が進められている。具体的には、大雨時に流末が氾濫しないよう流量計算や調整池の容量計算が行われており、県総合治水条例等に基づく開発行為の許認可を取得し、防災上の安全性が確認された後に実際の埋立・調整池整備に着手する手順となっている。また、ため池廃止後の代替貯留機能については、加古川西部土地改良区と協議を済ませていることが確認された。

#### イ 地盤改良および安全性の確認

市は、売買契約前に建設用地のボーリング調査は行っていないが、これは、加西市では、過去のため池におけるボーリングデータや土地分類基本調査を参考に地盤状況を推測し、特異地質がないことを確認しているためである。また、土地売買の合意がない状態で他人の敷地に重機を乗り入れ、掘削を行うことが財産権の侵害にあたるため、建物の配置等が未確定な段階では実施しないのが実務上の通例であるとしている。その後の造成設計における調査の結果、対象面積 24,000 m<sup>2</sup>において深さ 1.5m～3.0m の表層泥土とN値 10 未満の軟弱地盤（約 41,000 m<sup>3</sup>）の地盤改良（セメント攪拌等）が必要と判定される。さらに、建築工事において基礎下は約 10m 下の支持層までソイルセメントによる柱状改良工法が採用される予定である。

#### ウ 環境・文化財の調査

ため池の生態系については、令和 5 年 10 月 11 日に公益財団法人ひょうご環境創造協会による生態確認が実施され、希少生物は確認されず生物多様性が低い状態であるとの報告を受けている。また、埋蔵文化財についても、令和 6 年 11 月に試掘調査等が実施され、工事による影響はないとの結果が得られている。

### (4) 総事業費・コスト比較および将来の財政負担、医師の確保

#### ア 総事業費と財政負担の検証

令和 6 年度策定の基本計画における概算事業費約 130 億円は、直近の公立病院の入札実績から平均的建築単価を算出し、令和 9 年度の入札を想定した 7% の物価上昇率と、工事中の変動を見込んだ 4% の追加上昇率をあらかじめ加味して算出されたものである。また、請求人が 120 億円規模と主張する地盤改良費についても、前項で確認した表層泥土と軟弱地盤の地盤改良費は所管部局の試算によれば、請求人の主張する額の 20 分の 1 以下（数億円程度）と見込まれている。

将来の財政負担について、市は令和5年度実績をベースとした収支シミュレーションを作成し、開院後8年目（令和19年度）での経常黒字化を見込んでいる。この収支計画は、基本設計実施前の令和6年12月に総務省および兵庫県へ提出され、承認を得ており、市としても「新病院建設基金」を活用しながら一般会計の負担軽減を図る方針である。

#### イ 土地取得価格の妥当性

本件土地の取得価格は、公的な基準に準拠した不動産鑑定評価において、市内の複数の類似する宅地見込地の取引実例価格等を基に算定された額であることが確認された。

#### ウ 医師確保の状況

医師確保については、令和8年1月30日に北播磨総合医療センター等との連携法人「一般社団法人きたはりまメディカルネットワーク」を設立し、令和8年度から常勤医師の派遣が決定している。また、市独自の「医師確保奨学金制度」を利用する医学生が14名おり、新病院開院時に見込まれる必要医師数（医療法上14,675人）に対し、計画上の常勤医師18人を確保できる見込みであることが確認された。

### (5) 豊倉町自治会の意思決定および土砂寄附協定

#### ア 豊倉町自治会の意思決定手続

令和6年3月10日、市は豊倉町において住民説明会を開催した。この説明会終了後に「伝通池のため池廃止に係る臨時総会」として、ため池廃止と新病院建設への協力についての議事が進行し、異議なしで承認された旨の議事録および水利権者の同意書が提出されている。この議事録は市側が豊倉町に代わって作成し、区長が押印したものである。市はこれらを所定の手続を経た有効な書面と判断し、令和7年12月19日に土地売買契約を締結、翌年1月に所有権移転および代金の支払いを完了している。その一方で、令和7年1月5日に開催された初参会（総会）において、概算金額を示した土地売買に関する事項が報告され、自治会内で承認（追認）されていたことが確認された。

#### イ 特定業者との土砂寄附協定

市は令和7年4月30日付で、特定業者からの建設資材（改良土等）の無償提供に関する寄附申出書を受理し、協定を締結した。市側の説明によれば、これは土砂の提供及び受入を義務付ける法的契約ではなく、工事費用の削減（税金投入の抑制）と業者の処分コスト削減を目的とした「無償の善意」に基づく紳士協定であるとのことである。なお、この協定の締結は、予

定される3件の大型公共事業のうち、最も先行する統合中学校建設事業での土砂受入を念頭に行ったものである。

## 2 監査委員の判断

### (1) 用地選定過程および政策転換

請求人は、客観的な比較検討を欠いたまま結論先行で用地が選定され、政策転換に関する市民への説明もないため、裁量権の逸脱・濫用であると主張している。しかし、市長には市の施策に関する広い裁量権が認められており、方針転換それ自体が直ちに違法となるものではない。

用地選定においては、平素から公共施設整備に関する情報を蓄積している建設部が、面積的条件や農振除外等の法規制クリアといった客観的要件を用いて比較検討を実施した事実が認められる。その結果、他の候補地では規制等のクリアが困難であり伝通池周辺が最も実現可能性が高いことが判明したため、他の候補地とのコスト比較を行うまでもなく最適地であると判断した過程には、合理性が認められ、実質的な比較検討を欠いたとはいえない。

また、市民への説明責任についても、市議会という公の場において病院運営上の実利に基づく具体的な説明が尽くされているほか、検討委員会への市民参加、前計画時の市民アンケート等の反映、「市民医療フォーラム」の開催等も踏まえれば、説明責任を放棄しているとの主張は当たらず、本件用地選定および政策転換において裁量権の逸脱・濫用や著しい不当性があるとは認められない。

### (2) 契約・入札手続等の順序（先行執行）

前項の事実関係で確認したとおり、行政の意思決定（基本構想・基本計画の確定）がなされる前に、それを前提とした事業の入札等を先行させることは、実質的な決定と形式的な手続きの順序が逆転しており、議会や市民に対する透明性の観点から適切さを欠く面がある。しかしながら、当該入札時期には既に市議会特別委員会への報告や対外的な方針公表が行われており、事業の方向性は実質的に固まっていたと認められる。したがって、この手続き上の先行が、本件事業のすべてを否定し、財務会計行為を無効とするほどの重大な違法性を帯びるものとは断定できない。

### (3) 建設予定地の安全性の検証（防災、地盤改良、環境調査等）

#### ア 防災検証および許認可手続き

特定農業用ため池の廃止に伴う防災上の懸念については、現在、県総合治水条例に基づく開発行為の許認可に向けた協議（流量計算や調整池の容量計算等）が設計業務の中で進められている。これら法的な安全基準を満

たし、許認可を得た上で実際の工事に着手する手順が取られている以上、防災義務の不履行による違法性があるとはいえない。

#### イ 地盤改良および安全性の確認

用地取得前にボーリング調査を実施しなかった点については、前項の事実関係で確認したとおり過去のデータ等から地盤状況が推測可能であったことや、実務上の配慮から、市の判断には一定の合理性が認められる。

#### ウ 環境・文化財の調査

事前の生態確認により希少生物等の問題がないことが確認されており、埋蔵文化財についても試掘調査により工事への影響はないと判断されている。

### (4) 総事業費・コスト比較および将来の財政負担、医師の確保

#### ア 総事業費と財政負担の検証

概算事業費約 130 億円は、客観的な指標を加味して算定されており、不当に安く見積もられたものとはいえない。また、請求人が主張する巨額の地盤改良費についても、実際の設計上で予定されている改良範囲（表層の泥土や軟弱地盤）に基づく市の概算費用に照らすと、請求人の主張は建築・土木上の過大かつ非現実的な工法を前提としたものと言わざるを得ず、合理的な算出根拠を欠いている。

さらに、国・県への承認を得た収支計画が策定されており、市全体の財政への影響検証を全く欠いているとの主張は当たらない。

#### イ 土地取得価格の妥当性

請求人は、軟弱地盤であるため池を不動産鑑定士などの意見も聴取せず、割高な価格で取得したことは不合理であると主張している。しかし、本件土地の取得価格は、公的基準に準拠した不動産鑑定評価に基づき算定された額であることが確認されている。したがって、客観的かつ公平性が担保されており、本件土地の取得価格が著しく割高であり、不当な財務会計行為であるとの主張は当たらない。

#### ウ 医師確保の状況

「一般社団法人きたはりまメディカルネットワーク」の設立や市独自の奨学金制度等により、開院時に必要な常勤医師数の確保に向けた具体的な施策が講じられている。したがって、見通しがないまま巨額の投資を急いでいるとの指摘は当たらず、最少経費最大効果原則に反するとは認められない。

## (5) 豊倉町自治会の意思決定および土砂寄附協定

### ア 豊倉町自治会の意思決定

請求人は、正式な総会や合意形成を経ずに契約なされたとしており、自治会の意思決定手続き及び市の契約確認手続きに重大な瑕疵があると主張している。前項で認定した事実によれば、当初の説明会が終了した後に行われた協議が総会としての形式的要件を満たしていたかについては明らかではないが、その後、令和7年1月5日に開催された初参会（総会）の議事録等によれば、「伝通池売却決定」が正式に承認（追認）されていることが確認できる。また、同初参会において、売却価格も具体的に報告・共有されている。すなわち、市が土地売買契約を締結する以前の段階において、自治会としての意思決定は実体的に有効に成立していたことが客観的文書により裏付けられており、本件の土地売買契約による公金支出自体は適法であると判断する。

### イ 特定業者との土砂寄附協定

特定業者との建設資材無償提供に関する協定は、土砂の受入を法的に義務付ける公契約ではなく、工事費用の削減（税金投入の抑制）と業者の処分コスト削減を目的とした紳士協定である。市と業者の双方にメリットがあり、公益に反する不当な契約とはいえない。

## 第5 結論

以上のことから、加西市長が豊倉町自治会との間で締結した土地売買契約およびそれに付随する一連の財務会計行為について、裁量権の著しい逸脱や濫用、あるいは違法又は不当な公金の支出に当たる事実は認められない。したがって、請求人の主張には理由がなく、本件各行為の差止め等を求める措置の必要性を認めないため、これを棄却することが相当と判断する。

### ( 意見 )

監査の結果、本件請求に係る財務会計行為に違法又は著しく不当な点は認められなかったが、本件事業の推進にあたり、監査委員として以下の3点について意見を付す。

#### 1 意思決定と執行手続きの順序遵守

本事業において、基本構想・基本計画の答申前に、新病院建設用地の造成工事実施設計等の入札が執行された。実質的な方針は固まっていたと推察されるが、計画の確定という行政手続きを経て予算の執行がなされることが望ましい。

今後は、議会や市民に対する説明責任と透明性をより一層確保するため、計画策定と事業執行の順序を遵守し、適正なプロセスに基づいた行政運営に努められたい。

## 2 用地取得手続きにおけるコンプライアンスの徹底

公金支出の前提となる書類（令和6年3月10日付豊倉町自治会臨時総会議録）について、市がその書類作成に関与し、これをもって事務手続きを進めたことは、行政の契約事務としての透明性を欠くものである。今後、市民に不要な疑念を抱かせることのないよう、議事録作成についての正式な依頼文書を徴する等、手続きの透明性向上に努められたい。

## 3 市の財政見通しの公表による不安の払拭

市は現在、新病院開院後の収支計画等を作成し、将来の黒字化を見込んでいる。しかし、昨今の建設資材の高騰や医療従事者の確保難に加え、市内では庁舎増築、中学校の建設や小学校の統合等の大規模事業が並行して進められている。

様々な大規模事業実施に伴う将来の財政運営について、議会や市民に不安感が残るままでは各事業を円滑に推進することは困難である。本件監査請求もそうした不安が根底にあるものと推察される。

現時点で詳細なものを明示することは困難かもしれないが、概数で良いので、各事業それぞれの投資額、財源、完成後の運営経費、起債償還費を示したうえで、建設以降の各年次の財政負担を計算し、それらの各事業にかかる将来負担を積み上げた市トータルでの長期財政収支試算を示して、議会や市民の不安を払拭する努力を期待したい。