

議会議案第 6 号

議会の予算統制を踏まえた予算執行及び内部統制に関する市長及び副市長の責任を問う決議について

別紙決議を議決しようとする。

令和 8 年 9 月 2 9 日提出

提出者

奈良市議会議員 宮 池 明

賛成者

奈良市議会議員 内 藤 智 司

同 森 田 一 成

同 大 西 淳 文

同 九 里 雄 二

議会の予算統制を踏まえた予算執行及び内部統制に関する市長及び副市長の責任を問う決議（案）

地方自治法第96条第1項第2号で、普通地方公共団体の議会は予算を定めることと規定している。一方、同法第211条は「普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない。」と定め、また、同法第218条は、普通地方公共団体の長は、予算の調製後に生じた事由に基づいて、既定の予算に追加その他の変更を加える必要が生じたときは、補正予算を調製し、これを議会に提出することができると規定している。

同法の立法趣旨は、二元代表制における議決権の位置づけを規定しており普通地方公共団体の議会が有する最も根源的な権限である議決権の対象を定める規定である。憲法第93条は、地方公共団体に議事機関としての議会を置き、その議員と長とともに住民の直接選挙によるものとした。ここから、住民から直接選出された執行機関としての長と、同じく直接選出された議員により構成される議事機関とが、独立・対等の立場で相互に牽制する二元代表制が導かれる。

議決権は、この構造の中で議会が団体意思を決定する基本的権限であり、地方自治法上、議会に関する諸規定の冒頭に近い位置に置かれている所以である。

議会による予算審査を端的に言うならば「これから税金を何に、どのように使うのか」を審査し、決算審査は「実際に税金を何に、どのように使ったのか」を審査することを指す。

この意味で奈良市議会は、令和7年度一般会計歳入歳出決算に真摯に向き合い審査してきた。

その審査の過程で、令和7年度当初予算に計上されておらず議会の審査を受けていない右京コミュニティスポーツ会館と総合福祉センターの空調整備の設計委託に、節間流用という手法を用いて業務を執行していたことが明らかになった。

「目間」、「節間」流用を制限する規程はなく法律上相互に流用は認められている。しかし、令和7年8月までの市議会での議論は、防災の観点で電力式かガス式かの議論であって空調様式は議論されていない。また、執行部が設計委託した空調様式は電力式スポットバズーカ様式であることも明らかになった。

市議会にスポットバズーカ式空調が説明されたのは、教育委員会から令和7年8月頃で小・中学校の屋内運動場空調の建築設備設計業務委託は令和7年度当初予算に計上されていたものの個別具体的な様式であるスポットバズーカ式で同意されていない。

予算決算委員会市民環境分科会で右京コミュニティスポーツ会館の空調について説明していないと理事者が答弁している一方で、節間流用は適法だとして

も当初予算に計上されていなかった新たな業務に、また、同法第218条の規定する補正予算を調製することなく設計委託に流用という手法を用いて予算事業を執行していたことについて、二元代表制の下での議会による予算統制権と内部統制への疑義、執行部の説明責任を果たしているとは言い難い。

さらに、令和6年2月に、本庁舎のZEB化改修工事について、当初予算の2714万円では予算が不足していることを請負業者から指摘を受け、慌てて当初予算の約6倍の約1億5893万円の流用を執行した事件が大きな問題となり、令和5年度一般会計決算審査意見書において「予算流用について、法律上相互に流用が認められる場合であっても、予定外の経費に使用する以上、やむを得ないものに限り、必要最小限にとどめ、流用の額、内容、理由等の状況に応じ、慎重かつ適切な判断の上で予算を確保する」よう意見されている。

この意見を踏まえた場合、今回のように当初予算に計上されていなかった実施設計業務を流用によって議会の補正予算審査に先行して執行したことについて、当該審査意見が求める「やむを得なさ」、「慎重かつ適切な判断」がどのような資料・判断過程・庁内チェックによって担保されていたのかについて、具体的かつ十分な説明が求められる。

よって、市議会は仲川元庸市長及び副市長に対し、①二元代表制の下での議会による予算統制権を正しく理解し議会の予算統制に対する行政運営上の責任、②流用に係る判断基準・再発防止に関する責任、③内部統制・トップマネジメントに関する責任を強く認識し猛省するとともに、市議会と執行部の信頼関係を速やかに構築することを強く求めるものである。

1. 二元代表制に基づく議会の予算統制権に対する行政運営上の責任

当初予算に計上されていなかった新たな実施設計業務の委託に対し、補正予算の審査に先行して執行したことに関し、その事由は緊急防災・減災事業債の期限であった。過去にも、新斎苑では合併特例債の期限、本庁舎の耐震化でも緊急防災・減災事業債の期限とあって緊急性を訴える手法を用いていた。

有利な財源の期限を理由として、議会の予算審査に先行して行政執行を行うことが繰り返されていることから、議会の予算統制との関係について検証する必要がある。

これは、「議決された事業の目的の範囲内」であることと、「議会が当該具体的業務の執行を予算として承認した」ことは同じではない。両者を同一視することは、議会の予算統制を形式的なものにするおそれがある。

今般の事案で指摘するならば、実施設計を開始する前に、どの段階で、どのような具体的な内容を議会に予算として示すべきかを庁内で検討し、適切に議会の予算審査を受けるプロセスを確保すべきであった。

したがって、適法な流用であったとしても議会が当初予算で審査していない新規業務を補正予算の審査に先行して執行していたことについて、二元代表制に基づく議会による予算統制権を実質的に尊重する計画的な行政運営を強く求める。

2. 判断基準・再発防止に関する責任

本庁舎ZEB化改修工事に続き今般のような予算流用の事案に対し、「議決された事業の目的の範囲内」であることと、「議会が当該具体的業務の執行を予算として承認した」ことは同じではない。両者を同一視することは、議会の予算統制を形式的なものにするおそれがある。

また、令和5年度決算審査意見書を踏まえた予算流用について、やむを得ないものに限り、必要最小限にとどめて行うべきで予算科目の設定に慎重を期し、流用の額、内容、理由等の状況に応じ、慎重かつ適切な対応をするよう要望していることも再確認した。

監査委員が従来から示している予算流用の基本的な考え方を、今回の事案に照らして検証する必要があると指摘する。

本決議案で疑義を提起している流用と補正予算の判断をどう区別するのか、適切な財政統制及び再発防止の観点から、「金額基準だけでなく、事業の新規性・政策性・契約の必要性・議会での議論の有無等を踏まえ、補正予算に付すべき案件を判断する庁内ルール・チェックプロセス」が示されるべきである。

3. 内部統制・トップマネジメントに関する責任

令和5年度決算において、監査委員から具体的な予算流用に関する意見が示されていたが、今回の事案でその意見を踏まえたチェックがどのように機能したのかが明らかでない。それは、仮に、令和7年9月定例会において実施設計委託が補正予算として議会に示されていれば、その段階で空調方式を含む事業の具体的内容について議会が審査・議論する機会が確保されていた。実際に令和7年12月定例会では関連する空調設備整備の補正予算が減額修正されており、本事案には議会が判断すべき政策的論点が存在していたことが現実を示されている。

このことから、議会による予算審査・予算統制を実質的に担保する観点から、令和7年度中の予算執行が決算審査で問題化しないように議会への適切な説明と適切な予算審査を受けることを実質的に担保するための庁内チェックや内部統制が十分に機能していたとは評価し難い。

長の裁量権の範囲内であることと、二元代表制における議会の予算統制を実質的に尊重した行政運営であったことは同義ではない。また、長の裁量権の拡大

解釈は、行き過ぎた行政執行を生み出す内部統制上のリスクになると指摘する。

予算流用が法令上認められること、また長の裁量権の範囲内であることをもって、議会による予算審査・予算統制が実質的に尊重された行政運営であったと評価することはできない。

仲川元庸市長は、議会に予算等について適切に審査を受けなければならない予算の編成と提案及びその執行に関する責任、また監査委員から示された内部統制上の指摘と意見等を踏まえ、必要な改善を行うなど責任がある。

また、副市長の責務については、今定例会の初日に採決した議案第 113 号副市長の選任について質疑した論点のとおり、①部局横断の調整、②予算執行管理、③職員のマネジメント、④市長への適切な進言、⑤議会との関係を踏まえた行政運営等の重要な責務があり、副市長職は単なる「市長の補佐役」ではなく、市長を補佐しながら行政組織を横断して具体的な政策・事業を適切に実施するための役割を担うものと評価する。個別の予算流用の判断そのものを副市長が行ったということではなく、当該判断を含む庁内の予算執行管理及び内部統制を適切に機能させることについて、副市長としてのマネジメント上の責任があると捉える。

したがって本決議案において、仲川元庸市長には予算の編成・提案及び執行並びに議会に対して適切な予算審査を受けることについて、最高執行責任者としての責任があり、副市長には、市長を補佐するとともに、部局横断の調整、庁内の予算執行管理及び内部統制を機能させる行政マネジメント上の責任がある。

個別の流用判断を誰が行ったかという点だけではなく、当該判断が適切な庁内チェックを経て行われる仕組みとなっていたかという観点から、市長並びに副市長それぞれの行政運営上の責任を問うものであり、本件の趣旨を重く受け止め必要な改善措置を講じるべきであると主張するものである。

以上決議する。

令和 8 年 9 月 3 0 日

奈 良 市 議 会