「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」のQ&A

今回の問責決議の趣旨は、「法律上できるかではなく、議会の予算審査を実質的に守った行政運営だったのか」を問うた決議です。それは、予算を流用したことだけを問題にしたものではありません。議会に提案された当初予算に計上されていなかった空調の設計業務を、議会が補正予算として審査する前に、説明もなく予算の流用という手法を用いて先行して執行していたことは、議会による予算審査の形骸化につながる重大なことと考えています。流用自体が違法だと言っているのではありません。

問題は、『議会がまだ審査していない新たな仕事を、行政が先に進めていいのか』ということです。議会の予算審査は、市民の税金を何に、どう使うのかをチェックする大切な仕事です。だから、なぜ先行執行したのか、どんな基準で判断したのか、庁内のチェックは機能していたのかを明らかにし、今後のルールとチェック体制をつくってほしい。その行政運営上の責任を市長と副市長に問い、改善を求めたのが今回の問責決議の趣旨です。

また、もう一つの趣旨は、流用できたかどうかではなく「流用できるという制度」を使って、議会が当初予算で審査していない業務を先行執行することについて、議会による予算統制権や執行機関の内部統制上、どこまで市議会は許容するのかを決議を通して明確化することです。

【Q&A】

Q1.そもそも、何があったのですか？

A1.市議会が議決した令和7年度の市の当初予算に計上されていなかった、右京コミュニティスポーツ会館などの空調整備に関する設計業務について、議会で補正予算として審査される前に、別の予算から「流用」して執行されていたことが明らかになりました。

Q2.「予算の流用」とは、なんですか？

A2. 補正予算を編成し、議会に提案することなく、ある支出科目を減らし、その分を他の支出科目の増額に充てることを言います。

Q3.「予算流用」って違法だったのですか？

A3. 今回の決議は、違法ではありませんし、違法な流用だったと指摘するものではありません。予算科目の「目」や「節」の間で流用すること自体は、法律上認められる場合があります。今回問うているのは、「法律上、流用できるか」ではなく、議会がまだ予算として審査していない新たな仕事を、議会の審査に先行して設計委託を行政執行することが適切だったのかという点です。

Q4. では、何が一番問題なのですか？

A4. 一番の問題は、議会の予算審査が後になってしまったことです。議会の予算審査は、簡単に言えば、「これから市民の税金を何に、どのように使うのか」を審査するものです。ところが、議会が具体的な予算として審査する前に設計委託を行政が執行してしまうと、議会がチェックできる範囲が狭くなってしまいます。今回の決議では、これが二元代表制のもとでの議会の予算統制を実質的に尊重した行政運営だったのかを問題にしました。

Q5. でも、空調なら急いでやる必要があったのでは？

A4. 市からは、災害時の避難所となる施設の空調整備であり、緊急防災・減災事業債の期限があることなどが理由として示されています。その事情自体を否定しているわけではありません。むしろ、緊急性があるのであれば、「なぜ議会の補正予算審査を計画的に提案してその判断を待てなかったのか」「どのような基準で流用を判断したのか」「庁内でどんなチェックをしたのか」を明確にする必要があります。

Q6. 議会で後から補正予算を審査すればいいのでは？

A6. そこが今回の大きな論点です。議会が審査する前に実施設計を始めてしまえば、議会がその事業の必要性や具体的な内容について判断する機会は、少なくとも事業開始前にはありません。今回の提案説明では、もし令和７年９月定例会で実施設計委託が補正予算として示されていれば、空調方式を含む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と指摘しています。

Q7. じゃあ「流用は禁止すべき」ということですか？

A7. いいえ。流用そのものを否定しているわけではありません。今回の決議で求めているのは、「どんな場合なら流用で対応し、どんな場合なら補正予算として議会に示すのか」という明確な判断基準です。例えば、①その事業は当初予算に含まれていたのか、②新しい事業・業務なのか、③政策的な判断を伴うのか、④契約を急ぐ必要があるのか、⑤これまで議会で議論されているのか、などを踏まえて、補正予算に付すべき案件を判断する庁内ルールやチェックプロセスを求めています。しかし、市は作らないと答弁しているからあえて強く求めています。

Q8. 過去にも同じようなことがあったのですか？

A8. 今回の提案説明では、令和5年度の本庁舎 ZEB 化（省エネ化）改修工事についても取り上げています。それは、令和5年度の市の当初予算約 2,714 万円に対して予算が不足していることが工事請負業者から指摘を受けました。このことから、補正予算を議会に提案することなく当初予算の約6倍の予算（税金）を約１億 5,893 万円まで流用した事例がありました。その後の令和５年度決算審査において、市の監査委員からの意見書では、法律上流用が認められる場合であっても、予定外の経費への使用については、やむを得ないものに限り、必要最小限とし、金額・内容・理由等を踏まえて慎重かつ適切

に判断するようにとの意見が示されています。だから今回、「過去の指摘を踏まえた庁内チェックが、今回はどのように機能したのか」を確認する必要があると考えました。

Q9. 市長が直接、今回の流用を決めたのですか？

A9. 今回の決議は、市長が個別の流用を直接決定したと断定するものではありません。市長には、予算の編成・提案・執行、そして議会に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ます。その立場から、「こうした予算執行が適切な庁内チェックを**経て行われる仕組みになっていたのか」**という行政運営上の責任を問うています。

Q10. 副市長は何が問題なのですか？

A10. ここは誤解されやすいので、丁寧に説明する必要があります。今回の決議では、「副市長が個別の流用を決めた」とは言っていません。副市長には、市長を補佐しながら、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など、行政組織を横断して政策・事業を適切に実施する役割があります。したがって問うているのは、「個別の流用を誰が決めたか」だけではなく、「その判断を適切な庁内チェックが働く仕組みにできていたか」という副市長としてのトップマネジメントの一翼を担っている上での責任です。

Q11.「問責決議」って、市長や副市長を辞めさせる決議ですか？

A11. そういう性質の決議ではありません。今回の決議は、行政運営上の責任を明確にし、問題を重く受け止め、必要な改善措置を講じることを求めるものです。今回の決議では、①議会の予算統制を尊重すること、②予算流用の判断基準を明確にすること、③再

発防止の仕組みをつくること、④内部統制・庁内チェックを機能させることなどが重要なポイントになります。

Q12. 結局、この決議で何を変えてほしいのですか？

A12.「流用するな」と言っているのではありません。「議会で審査すべき仕事を、流用という仕組みを使って先に実行することがないよう、明確なルールとチェック体制をつくってほしい」ということです。つまり、①何が流用で対応できるのか、②何は補正予算として議会に示すべきなのか、③誰がどの段階でチェックするのか、を明確にすることです。

Q13. そもそも市長は、選挙を通して市民の支持を得て選出された長なので、その政策は支持しなければならないのでは？

A13. 選挙で選ばれたことは、とても重要で尊重しなければなりません。少し難しい話になりますが、日本国憲法は地方公共団体に議事機関としての議会を置き、その議員と長をともに住民の直接選挙によるものとしています。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（議会）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ます。また、地方自治法は、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います。一方、同法律は「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、「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」と規定しています。地方自治法の趣旨は、二元代表制における議会の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を規定しています。このことから、議会による予算統制と内部統制は議会が担う重要な仕事の一つなのです。今回の問題はそれを形骸化する恐れが

ある行政の仕事ぶりを議会はどこまで認めるのかが争点となります。結果、市議会として多数をもって決議が可決したことは、その仕事ぶりを改め、対策を講じるよう意思を示したことになります。

Q14. 決算はすでに予算（税金）を使ったあとなので、問責をすることは無いのでは？

A14. 一般論として、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」を審査することを指し、決算審査は「実際に税金を何に、どのように使ったのか」を審査することを目指し議会と議員の重要な仕事です。予算（税金）を使った後だとしても、市民が負担していただいた税金が原資なのです。その使い方は厳しく審査しなければムダ・ムラが発生し放漫経営や不正の温床に陥るリスクが懸念されます。それを未然に防ぎ、現年度や次年度の予算執行中の内部統制（監視）に役立てなければなりません。