

文 書 質 問 整 理 表

令和2年5月に開催予定としていた閉会中常任委員会の代替とし、奈良市議会基本条例第21条第1項の規定に基づいて行った文書質問の質問内容と回答、またそれに対する意見・要望は次のとおりである。

常任委員会名 : 総務委員会
質 問 者 : 三 橋 和 史

1、質問内容及び回答

回答者：総務部長

(担当課：財政課)

1 財政状況の 分析と健全化の ための具体的な 計画について	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>奈良市における財政状況の変遷を観察すると、全国の他中核市と比較すれば、公債費の支出が多額であり、住民サービスに対して支出する割合の低下が懸念される。この状況を具体的にみれば、地方債残高が、地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので標準税収入額等に普通交付税を加算した額である標準財政規模の約 2.7 倍という多額に上っている。平成 30 年度決算における地方債残高を標準財政規模で除算した数値は、全国の中核市における平均は、約 1.7 にとどまる。この平均値との乖離の大きさについてみても奈良市における財政状況が非常に深刻であることを表しているのであり、この水準は奈良市が財政緊急事態宣言をすることも視野に入れなければならないものと思料する。</p> <p>また、奈良市が市民向けに公表している資料における財政状況の説明内容では、他団体との比較について丁寧に示したものが殆どない。市民は、奈良市における財政状況が全国の他中核市と比較して如何なる水準にあるのかについて、殆ど知らされていないのである。</p> <p>このような事情を踏まえ、奈良市の責任において、奈良市における財政状況を詳しく分析した上、その結果について明確に示す必要がある。</p> <p>分析に際しては、比較対象を全国の他中核市とすることが適切である。そして、団体ごとに規模の大小があり財政上の各項目の金額の多少だけでは比較できないから、各団体における決算主要項目（地方債残高、公債費、財政調整基</p>
---	--

金、物件費)の数値(金額)を標準財政規模で除算して求めた数値を比較に用いることとする。

単年度検査では有意差の確認をすることは不可能であるから、一定の期間を基準とし、その各団体の標準偏差からの乖離状態を確率により検定しなければならない。

分析の期間は、現市長が就任した平成21年度を始点とし、公表済みの最終決算年度である平成30年度を終点とした10年間とする。

各団体におけるこの10年間のデータを基礎数値とし、分散分析により有意差の検定を行う。そして、95%以上の確率で有意差が確認された場合には、各団体間の多重比較検定を行い、各因子(各団体の数値と平均値)との有意差を確認されたい。多重比較検定の手法は、Fisherの最小有意差法、Scheffe、Bonferroni、Tukeyのいずれかとする。その他の手法で行った場合は、その手法の定義と特徴を示されたい。

以上の方法により奈良市における財政状況を詳しく分析してその過程及び結果を明確に示しつつ、その結果を踏まえて現在の奈良市の財政状況についての見解を明らかにし、全国の中核市の平均値と比較して奈良市の数値に有意差がある場合は、平均値水準まで改善する具体的な計画を示されたい。

【回答内容】

平成21年度から平成30年度の10年間の中核市における地方債残高、公債費、財政調整基金、物件費をそれぞれ標準財政規模で除した数値の分散分析を行ったところ、すべての項目において95%以上の確率で有意差が確認されました。さらに、中核市各団体間および平均値との多重比較検定を行うべきとのことですが、そのためには専門の統計用ソフトが必要となるため今回は実施しておりません。代わりに中核市平均と本市の各項目について分散分析を行ったところ、物件費を除く3項目については95%以上の確率で有意差が確認されました。

(以下、地方債残高、公債費、財政調整基金をそれぞれ標準財政規模で除算した数値の分析)地方債残高については、中核市平均が10年間で1.86から1.78に0.08ポイント改善しておりますが、本市においては、平成24年度に土地開発公社等を解散しており、本来市の負債である土地開発公社等の負債が、平成23年度以前の地方債残高には計上されていませんので単純な比較ができません。そこで土地開発公社等の解散に伴う影響分を除いて比較し

	<p>ますと、平成21年度の2.58から平成30年度には2.50と0.08ポイント改善しております。公債費については中核市平均が10年間で0.21から0.18に0.03ポイント改善しているのに対し、本市においてはこちらも同様の比較を致しますと0.24から0.23と0.01ポイント改善しております。財政調整基金残高については中核市平均が10年間で0.077から0.107に0.03ポイント改善しておりますが、本市においては0.019から0.016と0.003ポイント悪化しております。財政状況が中核市の中でも最低水準にあることは認識しており、今後も行財政改革を推進してまいります。</p>
--	--

回答者：総合政策部長、総務部長

(担当課：総合政策課、財政課)

<p>2 総合政策部 において実施し ている重要施策 等の効果検証に ついて</p>	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>奈良市行政組織条例（平成13年12月20日条例第37号。以下「条例」という。）及び奈良市行政組織規則（平成14年3月26日規則第43号。以下「規則」という。）では、各部等ないし各係における分掌事務が規定されている。</p> <p>その中でも、総合政策部については、条例第2条第2項において「市政の総合的な企画及び調整に関すること」、「重要施策の調査、計画及び調整に関すること」などと規定される。そして、総合政策課企画政策係については、規則第5条において「市長特命事項及び重要施策の調査研究、企画及び推進に関すること」などと規定される。</p> <p>上記の事務において取り扱う内容は、市長が示す政策の大綱ともいえ、市政上、非常に重要な位置付けであるが、前項でも述べたように、奈良市は全国の中核市の中でも、公債費を差し引いた支出の割合は最も少なく、比較論でいえば同じ水準で納税が行われていながら、住民サービスに対して支出する割合が低いことを意味する。その状況は、奈良市における重要施策の調査、計画及び調整に直結するものであり、また、市長の特命事項及び重要施策の調査研究、企画及び推進のあり方についても直結するものである。</p> <p>このような観点から、上記の事務の主要な事項として、低水準の財政状況との整合性を踏まえた各政策ないし各事業としての適正性を確認することは、最重要事項として位置付けるべき問題であるといえる。</p>
--	--

そこで、前項の質問に関連し、現市長が就任した平成 21 年度を始点とし、最終決算年度である平成 31 年度を終点とした 11 年間で、市長特命事項、重要施策の調査研究、企画及び推進した事項を全て列挙し、各項目の達成度及び具体的な効果について回答されたい。

【回答内容】

総合政策部及び総合政策課では、奈良市行政組織条例（平成 13 年 12 月 20 日条例第 37 号）及び奈良市行政組織規則（平成 14 年 3 月 26 日規則第 43 号）に規定する分掌事務に基づき、事業・業務担当課とともに市長が示す政策の調査研究等を行っておりますが、本市の厳しい財政状況を踏まえ、各政策や各事業が適切なものであるかを確認することは、重要なことであると認識しています。

平成 21 年度から平成 31 年度までの財政状況及び財政計画に関連した取組といたしましては、総合政策部ではこれまで行政経営課が、「事業仕分け」、「奈良市土地開発公社の解散」、「外郭団体の統廃合」及び「第 5 次奈良市行財政改革大綱」、「奈良市行財政改革実施計画」「奈良市行財政改革重点取組項目」の策定及び推進を行ってきたところです。

それぞれの達成度と効果についてですが、「事業仕分け」については 92 の事業を対象に、仕分け人や市民の皆様により公開の場で事業の廃止、改善、民間委託化、継続等について議論いただき、その結果を踏まえて今後の事業の方向性を決定したものであり、効果については、7 億 1,600 万円の節減を図ったところです。

続いて、「奈良市土地開発公社の解散」については、公社の土地の保有期間が長期化し、市の財政を圧迫していることから、低金利の第三セクター等改革推進債を活用して公社を解散しました。効果については、第三セクター等改革推進債の償還期間（20 年間）で試算すると、公債費は増大するものの、公社が引き続き直接金融機関から借入れを続けた場合に比べ、支払利息等について約 86 億円の節減を図ったところです。

続いて、「外郭団体の統廃合」についてですが、18 あった外郭団体を統廃合により 7 つに削減することにより経営基盤の強化や事務の効率化を図り、1 億 4,900 万円の節減を実現したところです。

続いて、「第 5 次奈良市行財政改革大綱」、「奈良市行財政改革実施計画」、「奈良市行財政改革重点取組項目」の策定及び推進についてですが、実施計画につ

	<p>いては平成 23 年度から平成 27 年度を計画年度とし、「ヒト」「モノ」「カネ」「情報」の 4 つの分野で 78 の項目について取組を進めたものであり、その進捗状況については「奈良市行財政改革実施計画進捗状況(平成 27 年度末時点)」として公表しています。</p> <p>「重点取組項目」につきましては、平成 27 年度から平成 29 年度の 3 年間で重点的に取り組むべき項目として 15 項目を掲げたもので、取組目標や取組成果については「奈良市行財政改革重点取組項目取組結果(平成 27 年度～平成 29 年度)」として公表しています。現在は引き続き平成 30 年度から令和 2 年度の 3 年間で特に優先的に取り組むべき 9 項目を「新・奈良市行財政改革重点取組項目」として定め、取組を進めています。</p>
--	--

回答者：総務部長

(担当課：財政課)

<p>3 物件費の変遷等について</p>	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>平成 11 年 4 月から平成 22 年 3 月までにかけて、平成の大合併と呼ばれる市町村合併が行われた。この間、全国の市町村数は 3232 から 1727 に減った。合併の効果により地方公務員の数は大幅に削減された。そして、住民ニーズの多様化と生活環境の変化の影響もあり、複合的な事務が増える中で、行政事務の効率化を目指した民間へのアウトソーシングも進んできた。</p> <p>行政事務の多様性を求めるのは公共福祉の増進にとっても理想的ではあるが、現在の財政状況や人事制度との整合性は無視してはならない問題である。上記のような行政事務のあり方の変化は住民ニーズの多様性への対応という側面もあるが、重要な点は効率性と民間活力を活かした住民サービス向上を目指す財政改革を目的としたところである。</p> <p>しかし、全国の一部の地方公共団体では、人件費は減少しているものの、行政職員の定数として計上されない臨時職員又は非常勤職員等の採用を多く行ってきたところがあり、物件費が必要以上に膨らんでいる場合も見受けられる。本年度からは会計年度任用職員の制度が始まっているが、これまでの状況を分析することは新制度の下で適切な運用をしていくためにも当然必要である。</p> <p>そこで、財政上の事項として、物件費の推移及びその内訳、税制上に係る手</p>
----------------------	---

	<p>続について確認する必要があると考える。現市長が就任した平成 21 年度を始点とし、公表済みの最終決算年度である平成 30 年度を終点とした 10 年間における、委託業者との委託契約、奈良市が借り受けている物件（土地を含む）、臨時職員及び非常勤職員の数及び賃金合計の推移、その他物件費に含まれる費目を示し、それに対する税務署への支払調書の提出の有無を明らかにした上で、物件費と人件費の関係及び推移を示されたい。</p> <p>【回答内容】</p> <p>ご質問の内容については、別添のとおりであります。（添付資料②）</p>
--	---

回答者：総務部長

（担当課：財政課）

<p>4 地方債残高の増加見込み等について</p>	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>我が国では人口減少社会に入り、GDPの拡大がなければ、地方公共団体の歳入は確実に減少することになる。現在の奈良市における財政状況をマクロで考えた場合は、人口が減少していく中において、確実に標準財政規模も縮小していくのである。これは国においても同様の問題となることから、比例した関係にあるといえる。そのことに鑑みると、総務省が試算する地方財政計画も既にこの十数年はキャップがはめられた状態であり、現在の交付税制度の改正が行われな限り、人口減少により測定単位が縮小することは確実であり、それに対し単位費用が増大しなければ奈良市の一般財源は確実に減少することとなるという推測は容易である。</p> <p>しかし、「奈良しみんだより令和2年5月号」の7頁に掲載されている「未来のまちに向けた先行投資のために市債を発行します」と題した記事には、不適切であると評価せざるを得ない表現がある。</p> <p>その理由は、大きくみて3点ある。</p> <p>1点目は、記事中の分析が平成24年度を始点にしていることである。現市長が就任した平成21年度からみれば平成24年度は地方債残高が最も高い時期である。最も高い時期からの推移をみれば間違いなく下落基調になるというのは当然のことであり、読み手である市民の印象を操作するものである。</p> <p>2点目は、単に「新斎苑整備、本庁舎耐震改修工事、仮称子どもセンター建</p>
---------------------------	--

設、平城西中学校区小中一貫校校舎建設費の実施により、地方債残高が一時的に増加する見込み」と記載されていることである。「未来のまちに向けた先行投資」というが、市民は、標準財政規模との比較において借金に当たる金額の割合が全国の中核市の中では奈良市が最大であることを知らされていないのである。現在でも経常経費比率も100%を超え、余裕財源が全くないに等しい状況にあることを踏まえて、さらに借金が増大することとなる事実を周知すべきであるが、そのような記載がない。

3点目は、明らかに過誤の記載があることである。それは、「第三セクター等改革推進債、上記を除く市債（一般会計、特別会計、公営企業会計）」について「市の責任分」と記載されている部分で、臨時財政対策債は市の責任ではない旨の内容である。臨時財政対策債は、地方交付税法第6条の3第2項に規定する「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」として、地方財政法第5条の特例である同法第33条の5の2の規定に基づいて発行されている、臨時かつ例外的な地方債である。なお、臨時財政対策債の元利償還金については、その全額を地方財政計画に計上され、各地方公共団体に対する地方交付税については、標準的な償還条件に基づいた全国一律の償還条件により各年度の元利償還金を理論的に算出し、その全額を基準財政需要額に算入することとされている。すなわち、基準財政需要額の積上げにより地方財政計画の交付税の骨子ができるわけであるが、償還を必要とする交付税特別会計借入金の先送り等、その他調整により地方財政計画の総額は微増にとどまっていることから、法的にはもちろんそうだが総合的に考えても各地方公共団体の債務であることは明らかである。

さらに、市債の発行は同法第5条により制限が設けられ、財源とすることができるのはインフラ整備等によるもので償還期限がその耐用年数を超えないものなどである。

しかし、同法第33条の5の2の規定により発行される臨時財政対策債は、費途の制限がない一般財源である。すなわち、当年度において受益を受ける者への費途であり、端的に指摘すれば受益を受けない将来世代の資金の先食いである。これについても市の責任によるものであり、受益と負担の公平性が完全に欠如していることを市民へ周知しなければならない事項であるといえよう。

そこで、「奈良しみんだより令和2年5月号」の7頁に記載の「新斎苑整備や、本庁舎耐震改修工事、仮称子どもセンター建設、および平城西中学校区小中一貫校校舎建設等の実施により、市債残高が一時的に増加する見込み」とあ

るが、上記の起債の償還が始まった場合の地方債残高がいくらまで膨らむこととなるかという推計と、公債費の令和 10 年度までの年度ごとの推計とその具体的な算出方法を示した上で、全国における中核市との比較に基づく見解を示されたい。

【回答内容】

令和 2 年度当初予算における新斎苑整備や、本庁舎耐震改修工事、仮称子どもセンター建設、および平城西中学校区小中一貫校校舎建設の実施による地方債残高及び公債費の推計については別添のとおりです。

借入の条件として、借入利率は直近の決算である平成 30 年度の借入利率と当該事業に係る借入予算額(市債予算額)の加重平均から算出し年利 0.24% とし、償還方法は元利均等年賦償還、償還年限及び据置期間は別添のとおりとしました。

地方債残高推計は、令和 2 年度から令和 5 年度までの 95 億 8,080 万円を頂点とし、以降年々減少していく見込みです。市債発行に関しては、元利償還金に対する交付税措置等、出来るだけ財政上有利な市債を活用いたします。また公債費については、令和 3 年度から令和 5 年度までは据置期間のため利息のみの償還となりますが、令和 6 年度からは一部元金の償還が始まることから急増する推計となっております。

全国の中核市との比較については、令和 10 年度までの地方債残高や公債費に関する情報が無いため回答できません。

回答者：総合政策部長

(担当課：人事課)

5 会計年度任用職員制度等について

【質問の具体的内容】

令和 2 年 4 月 1 日から地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律(平成 29 年法律第 29 号)が施行された。その準備に関しては、「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアルの改訂について(通知)」(平成 30 年 10 月 18 日付け総行公第 135 号・総行給第 49 号・総行女第 17 号・総行福第 211 号・総行安第 48 号)により、各自自治体に通知されている。

法改正の主旨は、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件を確保し、一般

職の会計年度任用職員制度を創設し、任用、服務規律等の整備、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化を行い、会計年度任用職員制度への必要な移行を図ることである。併せて、会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とし、改正法による改正後の地方公務員法（以下「新地方公務員法」という。）上、一般職に適用される各規定が適用される。

具体的には、服務に関する規定（服務の宣誓、法令等及び上司の職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、秘密を守る義務、職務に専念する義務、政治的行為の制限、営利企業への従事等の制限（パートタイム勤務の者を除く。）等）が適用され、かつ、懲戒処分等の対象となることを踏まえ、公務運営の適正確保の観点から適切な運用が求められる。また、募集・採用に当たっては、新地方公務員法第 13 条の平等取扱いの原則を踏まえ、年齢や性別にかかわらず均等な機会を与えなければならない。給付に関しては、新地方公務員法第 24 条に規定する職務給の原則、均衡の原則等に基づき、適切に支給することが求められる。この他、勤務時間及び休暇、健康診断、研修、社会保険及び労働保険、人事評価等についても適切に取り扱いが必要とされる。

このように明確に規定するに至った背景には、これまで、地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号の特別職の採用により同法の適用を受けない非常勤職員の任用や、同法第 17 条に規定する「職員の職に欠員が生じた場合」に関する解釈適用を誤り、不適切な運用があったことが考えられる。

本年度からは、その点も整理されたことから臨時的任用については「常時勤務を要する職に欠員を生じた場合に行われたものに限る。」旨の規定が置かれ、会計年度任用職員については補助的な業務に従事する職としての位置付けが明確化された。

そこで、この制度の変更を機に、これまでの運用実態の総括と今後の奈良市における人事行政の運用方針を確認することは重要である。現市長が就任した平成 21 年度を始点とし、最終決算年度である平成 30 年度を終点とした 10 年間における、同法第 17 条に規定する「職員の職に欠員を生じた場合」に任用した職員の数及びそれ以外の任用の職員の数、臨時職員（同法第 22 条第 5 項）の数と嘱託職員（同法第 3 条第 3 項第 3 号）の数の年度ごとの各推移と、本年度における会計年度任用職員の数、配属部署及びその職種を示した上で、会計年度任用職員の補助的業務の具体的な事例を明らかにして、その運用方針について回答されたい。

	<p>【回答内容】</p> <p>別添の資料にもありますように、会計年度任用職員は多様な職種の職員が、多くの部署で業務に従事しており、本市の行政運営における重要な担い手となっております。</p> <p>このたびの会計年度任用職員制度の創設については、ご指摘の通り適正な任用の確保となるように、地方公務員法の一部改正が行われたものです。</p> <p>平成 21 年度から 30 年度までの臨時職員と嘱託職員の推移及び本年度の会計年度任用職員の配属部署・職種の数 は別表のとおりです。</p> <p>なお、補助的業務の具体的な事例は同表の「主な業務内容」の欄に示したとおりです。</p> <p>制度運用にあたっては、特別職の類型は国からも限定列挙されていることから、それに従い特別職非常勤職員として雇用する必要があるかを精査するとともに、サービスを課し、市の直接指揮命令の下業務に従事する必要がある場合においては、会計年度任用職員として雇用していくことになります。</p> <p>本市の厳しい財政状況や、複雑で多様な昨今の行政需要等を踏まえ、正規職員が担うべき業務、会計年度任用職員が担うべき業務等の整理を行い、効率的で、効果の高い行政サービスの提供を実現することを目指しております。</p> <p>会計年度任用職員制度は今年度より運用を開始していることから、より良い制度となるよう、制度改善や運用の見直しを継続的に図ってまいります。</p>
--	---

回答者：危機管理監

(担当課：危機管理課)

<p>6 新型コロナウイルス感染症対策に伴う外出自粛要請等の意思決定について</p>	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、政府は、本年令和 2 年 4 月 7 日に、改正新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、奈良県を含まない 7 都府県を対象に緊急事態宣言を行った。しかし、奈良県内でも感染者が相次いで確認されている状況にあり、その対策として、奈良市は独自に市民及び市内滞在者等に対して不要不急の外出自粛要請を実施した。</p> <p>この質問に対して回答される時点までに、既に外出自粛要請が解除されている可能性もあるものの、奈良市において独自に要請し又は解除するための科学的な分析に当たっては、どのような手法を用いているのかが不明である。それ</p>
--	--

らが検討された新型コロナウイルス対策本部における会議録中の該当部分を示した上で、その根拠となる数値、計算に係る方程式、学術論文、その他検討に用いた資料等を明らかにし、意思決定の合理性を担保するための科学的根拠について演繹的に説明されたい。

【回答内容】

ご質問の本市における市民への不要不急の外出自粛の呼びかけにつきましては、令和2年4月7日の第19回新型コロナウイルス対策本部会議におきまして、「市民への周知について」として「4月8日午前8時から防災行政無線で、不要不急の外出を控えるよう呼びかける放送を実施」（同会議会議録から抜粋）すること等を決定したものです。

奈良県が緊急事態宣言の対象となっていない中、本市が独自に「市民への不要不急の外出自粛の呼びかけ」を行いました根拠につきましては、4月7日現在で市内の感染者は、横浜のクルーズ船での感染者を除き、すべて大阪市での滞在、勤務であり、4月8日には新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき大阪府を含む7都府県に緊急事態宣言が発令される見込みであったことから、市民の感染を防ぐ対策が早急に必要であるとの判断によるものでございます。

回答者：危機管理監

(担当課：危機管理課、法務ガバナンス課)

7 新型コロナウイルス感染症対策としての市役所の窓口の閉鎖について

【質問の具体的内容】

令和2年4月21日の午後の段階で、突如として奈良市役所の前に以下の文言の看板が設置された。

「市民の皆様へ（お願い） 新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、令和2年4月22日（水）から5月6日（水）まで、婚姻・死亡届や転出転入などの届出、新型コロナウイルスに関するご相談及び緊急の場合を除き、原則、窓口を閉鎖させていただいております。電話や郵便等による受付・相談は業務時間中、随時行っております。大変ご迷惑とご不便をおかけしますが、ご理解・ご協力いただきますよう何卒よろしくお願いいたします。 奈良市」との文言である。

この翌日には、市役所の窓口が閉鎖されていることを知らず、訪れた多くの市民は突如とする窓口の閉鎖に非常に困惑していた。しかも、常識に照らせばあり得ないことではあるが、このことを知らずに来庁した市民を市職員が追い返していたことも明らかになり、市民等への周知期間すら設けず、市役所の運営として極めて稚拙な実態が報道されたのである。奈良市役所において新型コロナウイルス感染症の感染が確認された事実もなく、当然ながら市役所の業務は奈良県が行う休業要請の対象になっているなどの事情はなかった。市長はどのような法的権限に基づいて窓口を閉鎖したのか、その根拠が不明である。

奈良市では、市役所の事務の休日について、奈良市の休日を定める条例（平成元年3月28日条例第3号）で規定している。同条例第1条は「次の各号に掲げる日は、市の休日とし、市の機関の執務は、原則として行わないものとする。」と規定し、同条各号に規定する日以外は執務を行う旨を定めている。なお、「原則」とあるのは、各号に規定する日において市の機関の執務を行う場合もあることを意味するものである。

また、奈良市の執務時間を定める規則（平成元年6月24日規則第31号）では、第1条は「市の執務時間は、原則として、奈良市の休日を定める条例第1条第1項に規定する市の休日を除き、月曜日から金曜日までのそれぞれ午前8時30分から午後5時15分までとする。」と規定し、開庁日の上記の時間には執務を行う旨を定めている。なお、「原則」とあるのは、奈良市の休日を定める条例第1条の「原則」に準拠したものであり、同条各号に規定する日において市の機関の執務を行う場合もあることを意味するものである。また、下位規範が上位規範の趣旨を否定し、ないし曲げることができないことは当然である。

そして、市の機関については、地方自治法第158条の規定を受けて制定された奈良市行政組織条例（平成13年12月20日条例第37号）により、分掌事務が定められている。よって、市の機関は、奈良市の休日を定める条例第1条第1項に規定する市の休日以外は、これらの分掌事務規定に従い執務を行うことが義務付けられている。

以上のことから、憲法第92条の地方自治の本旨に基づくと、団体決議として市議会が行った意思決定について、市長の独断でそれを否定することができないことは明らかであり、庁舎が倒壊するような特別な理由がない限り、その規模を縮小することはあっても窓口を閉鎖することは許されず、執務は行わなければならないのである。

この点について、令和2年4月22日に新型コロナウイルス対策本部事務局長に照会したところ、行政は市民の生命を守るためには超法規的な措置を講じることでも可能であり問題がない旨を回答し、およそ現代の法治国家における行政機関の職員とは思えない見解を平然と述べていたが、その認識を質していくと、結局のところ窓口の閉鎖が違法であることを認めた。その後における市の広報においては、窓口業務を縮小して行っている旨が明示され、認識と対応を改めたものと思われた。

しかしながら、同年5月1日臨時市議会において、市長は市役所の窓口の閉鎖という表現を用いてこれについて言及したので、未だその認識と対応を改めたとはいえないという疑義が生じた。

よって、市長はどのような法的権限に基づいて窓口を閉鎖したのか、その根拠を回答されたい。

【回答内容】

本市におきましては、今般の新型コロナウイルス感染症対策のひとつとして、市民が来庁に伴う移動や手続の待ち時間の中で感染リスクを負うことを避けるために、原則、窓口での手続ではなく、郵便、オンライン等、来庁不要な手続をご案内するとともに、可能であれば後日改めて来庁いただくお願いをすることとしたものです。しかし、婚姻・死亡届や転出転入などの届出、新型コロナウイルスに関するご相談のほか、即日手続が必要なものにつきましては、窓口にお声掛けをいただくなど柔軟に運用しながら、窓口業務の大幅縮小をさせていただくこととしたもので、郵送対応等の事務も行っており、法令、条例、規則等に反するものではないと認識しております。

市民の皆様にご不便、ご迷惑をおかけすることとはなりましたが、今回の判断は、感染症という見えない脅威から市民の生命を守ることを最優先とし、出来る限りの策を講じるために、市役所が新型コロナウイルスへの対応に重点を置いて取り組むとともに、来庁者の感染防止のため、窓口への来訪の自粛をお願いしたものでございます。

8 新型コロナ ウイルス感染症 対策としての施 策の実施決定に おける手続の履 践について	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>令和2年4月21日に開催された第4回奈良市新型コロナウイルス対策本部（以下「対策本部」という。）会議の協議内容について、「3 来庁者抑制対策について 5月6日まで、婚姻、死亡や転入・転出の手続きの他、新型コロナウイルス対策に関連する業務を除き原則窓口を閉鎖し、電話や郵送による対応に切り替える。」とする報道資料が公表されている。</p> <p>しかし、同年4月22日に、対策本部事務局長は、対策本部の会議において「3 来庁者抑制対策について」の実質的な協議は行われておらず、法的問題点については一切協議されていないと説明しており、市長が対策本部の会議後に行った報道記者への説明の場で、唐突に協議すら行っていない事項を対策本部で決定したと装い公表したものであると多くの職員が噂している。</p> <p>対策本部は、緊急事態宣言が発令されたことから、新型インフルエンザ等対策特別措置法第34条に基づき、奈良市新型インフルエンザ等対策行動計画に定めるところにより設置されたものである。</p> <p>また、市長は、その会議の本部長としての職を担い、奈良市新型インフルエンザ等対策本部条例（平成25年3月28日条例第17号）第2条は「新型インフルエンザ等対策本部長（以下「本部長」という。）は、新型インフルエンザ等対策本部（以下「対策本部」という。）の事務を総括する。」と規定する。また、「総括」の意義については、次に引用したとおりである。</p> <p>「総括」とは、行政事務の運営を総合的に締めくくり、まとめるという意味であり、「統轄」又は「統括」と類似した用語であるが、そこにニュアンスの差として、統轄又は統括ほどに上部権力の圧力が強くなく、むしろ、会議体などで皆の意見を総合的に調整して、その長が締めくくりをつけつつ、さばくという意味が強く出ている。裁判所の行政事務の運営について、この用語を用いているのは、その表れと言えよう（例参照）。</p> <p>なお、国の債権の管理等に関する法律9条の見出しで、「(管理事務の総括)」という場合の「総括」は、債権管理事務の適正な処理を図るために、財務大臣が各省庁の処理手続を統一し、調整するという趣旨であり、国有財産法4条1項にも同様の例がみられる。</p> <p>例) 最高裁判所が司法行政事務を行うのは、裁判官会議の議によるものとし、</p>
--	--

最高裁判所長官が、これを総括する（裁判所法 12 I. なお、同趣旨の規定一同法 20 I・29 II）」

（法令用語辞典（第 10 次改訂版）平成 28 年 3 月 30 日、学陽書房 495 頁）

すなわち、総合的に意見を調整する任務を意味し、条例上は、市長が独断で物事を決めることができない旨を規定している。市長が条例の規定に違反し権限を逸脱して事実上の権力を恣に行使しているとすれば、これは由由しき事態であり、市民の関心の非常に高い重大な事件であるといえる。

しかしながら、現時点で噂を真実と信ずるに足る証拠もなく、噂でその事実の存在を断定することは適切でないことも確かである。

そこで、現在、私が実施している調査結果と照合するため、第 4 回対策本部会議について、以下の事項を明らかにしつつ、客観的事実に基づいて以上に示した疑義に対して説明されたい。

- (1) 会議において用いた次第
- (2) 会議において用いた資料
- (3) 会議において出席者が実際に発言した内容
- (4) 医師及び専門家の判断の内容
- (5) 感染拡大の危険性に関する客観的データ

【回答内容】

今般の新型コロナウイルス感染症対策における本市の窓口業務大幅縮小につきましては、令和 2 年 4 月 21 日に開催された第 4 回奈良市新型コロナウイルス対策本部におきまして、協議の上決定をしたものでございます。

会議に使用いたしました資料、会議録につきましては、別紙のとおりです。なお、出席者の発言内容、医師及び専門家の判断の内容としては保健所長の意見も踏まえた協議の結果として、会議録にまとめております。

回答者：総務部長

(担当課：市民税課)

9 宿泊税の調査研究及び審議について

【質問の具体的内容】

市長は、平成 31 年 3 月定例会市議会における予算提案に際して、宿泊税の導入に向け、以下のような説明を行っている。

「他市でも導入事例がございます宿泊税につきましては、国際文化観光都市である本市におきましても、観光振興や観光力強化に向けたインフラ整備等の財源として活用を図るため、新年度におきまして、具体的な導入に向けた調査研究を進めてまいります。」

その5箇月後には、奈良市宿泊税検討懇話会開催要領（令和元年6月21日施行。以下「要領」という。）が制定された。

要領は、奈良市宿泊税検討懇話会（以下「懇話会」という。）の開催の目的について、第1条において「本市の観光振興の充実に資する施策の経費に充てる新たな財源としての宿泊税の適切な在り方等について検討するに当たり、行政以外の視点に立った意見又は助言を求めるため」と規定し、意見等を求める事項について、第2条において「宿泊税導入に関すること。」「観光振興等に関すること。」と規定する。

その後、懇話会は、第1回（令和元年7月4日13時30分から14時30分まで）、第2回（令和元年8月7日14時00分から16時00分まで）、第3回（令和元年9月3日10時00分から11時30分まで）、第4回（令和元年10月24日13時30分から15時00分まで）の4回、合計6時間にわたって開催されている。

また、この市長の宿泊税の導入の動きに対し、令和2年1月に奈良市が開催した宿泊税に関する説明会では、唐突な提案であるとして事業者等から大きな反発が起こり、同年1月16日にはゲストハウスなどを経営する市内の小規模宿泊事業者が協議会を結成し、「早計に結論を出す話ではない。」と批判を強めていた。

そして、市長は、同年1月31日に令和2年度中を目指していた宿泊税の導入を先送りすると発表し、現在に至っているが、中止したわけではない。

宿泊税の導入に向けた以上のような奈良市の手法には大きな問題がある。租税とは強制的に国民等から徴収する収入で、税制決定に至る手続的過程は極めて重要であり、議会の設置の本旨もここにある。しかし、市長及び補助職員の宿泊税導入の取組について検証すると、上記のとおり、要領に基づく懇話会と

いう法的には雑談と変わらない会議が僅か4回、合計6時間しか行われておらず、懇話会のメンバーには租税に関する専門家が不在である。また、懇話会は、地方自治法第138条の4第3項に規定する、市の事務等について必要な調停、審査、諮問又は調査を行う附属機関ではない。さらに、現在、奈良市附属機関設置条例第2条（別表2）をみると税制に関する附属機関はなく、税制に関する第三者委員会は、地方税法第423条第1項に基づいて設置される固定資産評価審査委員会しかないものと思われる。

この奈良市の手法には、さらに、マクロ的にみて2点の問題を指摘することができる。

1点目は、租税の意義とは、主なものとして、①公共サービスの資金調達、②再配分、③景気調整が挙げられる。詳細な説明は省くが、端的に「宿泊税」については、①公共サービスの資金調達と考えるのが一般である。しかし、市長の説明では関係するインフラ整備等の発言しかなく、その計画や明確な租税目的等の摘示もなく、調査内容すら明らかになっている状態ではない。

また、懇話会における各メンバーの発言等をみれば、地方税法第5条第7項に基づき、別の科目を起こして、目的税とすることが読み取れる。しかし、これらの決定には多くの調査と検討を要することは言うに及ばず、目的税の用途による公共サービスの集団の受益に関連していることに着目すれば、受益者負担ないし原因者負担的租税になることから、宿泊税の導入が最適であるという根拠を明らかにしなければならない。奈良市が公表している資料では、必要とされる多くの調査項目と租税論理に関する整合性を見出すことができず、最も強権的な公権力の行使の一つである租税に対し、如何なる考えをもって取り組んでいるのかが不明である。

2点目は、新たな税目を起こすことについて、たしかに関係者の意見を徴収することも重要な手続的過程であるが、税制に関する高度な専門的知識を有する専門家の意見を十分に聴いていない。租税の根拠及び意義について理解を共有しないままに、法的には雑談と変わらない懇話に依拠して市議会への条例案の提出を考えているのであれば、税を負担する市民等への背信行為にも等しい暴挙である。

民主的意思決定の過程の中には、多数決だけではなく、その合理的な根拠を示すことが重要である。いわゆるごみ箱論に示されるように、根幹の審議も実質的になく審議回数やその期間だけを強調して、意思決定すべきものではない。そのことから、法的根拠を有し、税制に関する高度な専門知識を有する専

門家が加わった附属機関における審議は欠かせないものであろう。

租税とは、直接の反対給付なしに強制的に私人の手から国又は地方公共団体の手に移されるものである。租税は、「私有財産制」を採用する国家においては必然的な現象であるが、純粹公共サービス、すなわち社会的欲求の充足的なもの、準公共サービス、すなわち価値的欲求の充足を求めるものがある。この観点から考えると、「宿泊税」のような租税の場合については、私有財産に対する侵害ないし大きな制約であると評価することができる。

以上を踏まえ、奈良市においてはそれに関する財産調査及び租税検証を具体的にどのように行ったのかについて、租税に対する基本的な理解とともに回答されたい。

【回答内容】

課税権の行使は、国民の私有財産権に対する侵害の性格を有し、そのため国民的要求として、いわゆる不承諾課税禁止が要請され、租税法律主義の原則が確立されたことは理解しています。

その上で、地域の多様性に根差した地方分権を進めていくためには自主財源の拡充は必要であり、必要に応じては法定の地方税の枠の中だけでなく、課税自主権に基づく法定外税の検討を行うことにも大きな意味があるとも考えています。

そして、法定外目的税として、宿泊税については、地方税法第733条の規定により、総務大臣の同意が必要な税目となっており、慎重な検討が必要であるとも認識しております。

この法定外目的税の新設に対する同意の処理基準と留意事項等については、平成15年11月11日付けで、総務省から各市町村税所管部長あてに通知がなされており、法定外税については、税に対する信頼を確保し、地方分権の推進に資するものとなるよう、その創設に当たっては、税の意義を十分理解のうえ、慎重かつ十分な検討が行われることが重要であることが示されております。

このことから、令和元年7月から奈良市宿泊税検討懇話会（以下、懇話会とする。）を開催し、法定外税の目的、対象等、その税収入を必要とする財政需要があること、公平・中立・簡素などの税の原則に反しない、また、徴収方法や課税要件などについて、様々なご意見を頂戴したところです。

また、懇話会においては、観光振興の財源に充てるためのものであるのに、

	<p>宿泊者だけに課税するのはどうなのか、特別徴収の方法をとった場合に、宿泊施設の事務負担が増加するのではないかなどのご意見もいただいております。</p> <p>これらの意見を踏まえ、納税者となる宿泊者や、特別徴収事務を担う宿泊事業者に対しての周知や説明などを行い、十分に理解を得た上で、議会での審議を行っていただく予定をしておりましたが、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、宿泊税については、期限を定めずに延期したところです。</p> <p>今後は、社会経済情勢などを見極め、宿泊事業者など関係者から頂いたご意見も参考にしながら、また、本市の観光振興に資するよう、引き続き、意見交換を行い、必要に応じては専門家の意見もいただきながら、税源の状況、財政需要、納税者の負担感などを踏まえ、本市の地方特性に合致する法定外税としての検討を行っていく必要があると考えています。</p>
--	--

回答者：総務部長

(担当課：財政課)

<p>10 予備費について</p>	<p>【質問の具体的内容】</p> <p>令和2年5月臨時市議会において、市長は令和2年度奈良市一般会計補正予算（第1号）を提出した。同補正予算には、予備費として1億円が計上されていた。予備費には例年5000万円が計上され、令和2年度当初予算においても同額が計上されていたが、新型コロナウイルス感染症対策として予備費の大部分が4月中に既に支出されたことを受けて、増額補正したものである。</p> <p>予備費とは、地方自治法第217条により、計上することが義務付けられた予算である。また、同条は、その費途について、「予算外の支出又は予算超過の支出に充てるため」と規定する。「予算外の支出」とは、予見可能性がなかったもので、かつ、支出不可避のものである。</p> <p>したがって、当初予算に計上せずに新たに計画した施策に対して費用を支出しようとする場合は、同法第218条第1項の規定により補正予算を調製し、これを議会に提出して、その議決を経るべきである。</p> <p>本年度においては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けて、これに対する対策を講じる必要性が生じたのであり、当初は予見できなかったものとして、事業の内容によっては予備費を支出することに一定の合理性が認められる。</p>
-------------------	--

しかし、5月1日の議決により増額された1億円の予備費については、予見可能性がなかったものには該当しないこととなるから、新型コロナウイルス感染症対策として新たに計画した施策に対して支出することは許されない。同日の臨時市議会本会議でも釘を刺したところであるが、予備費であるといっても市長に白紙委任をした予算でないことはいうまでもない。

そこで、予備費の使途に関する法的見解と、本年度の予備費の残額の使途の見込みを示されたい。

【回答内容】

予備費の使途については、市長が必要と認めれば、市長の責任の下、予備費設定の趣旨に反しない限りいかなる費目にも充用し支出可能であると考えております。

しかし、地方自治法第217条第2項で議会が否決した費途に充てることができないとしていることや、通常の歳出経費と同じ規制（同法第204条の2による職員の給与その他の給付で条例に基づかない支出など）は受けることから、これらに対しては予備費の充用はできないとされています。

次議会の議決を待っても差し支えないものや、緊急性を要しないものに対する予備費の充用は厳に慎み、公正を確保することはもちろんのこと、予備費設定の趣旨に沿った運用をするべきであると解しております。

また、今年度の予備費の使途見込ですが、充用先として想定されるものとして、不測の事態が想定される新型コロナウイルス感染症対策や、訴訟業務に関する弁護委託料、台風等による被害への対応やそれらの災害復旧に関する費用等、緊急的な財政需要に速やかに対応するための支出が考えられます。

2、意見・要望

質問事項	意見・要望
<p>1 財政状況の分析と健全化のための具体的な計画について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、分散分析を行ったのであれば、基本統計量、分散分析表及びその基礎データを示して回答することが常識であり、そのような基礎的なことが行われていないため、再度提出するよう求める。そして、多重比較検定とは各団体間で個別に行う有意差検定であり、その結果を列挙したものが多重比較検定表であって、文書質問回答票にいう「専門の統計用のソフト」の有無は関係なく計算することが可能である。質問内容を正確に把握した上、各団体間の「P値（確率数値、小数点第5位まで）」について、速やかに示されたい。</p> <p>また、この項目で最も重要である「全国の中核市の平均値と比較して奈良市の数値に有意差がある場合は、平均値水準まで改善する具体的な計画を示されたい。」という部分に対する回答がないから、速やかに回答されたい。</p>
<p>2 総合政策部において実施している重要施策等の効果検証について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、文書質問回答票に添付されている資料に掲載されている各事業の詳細な取組などについて回答がなく、この項目で最も重要である「各項目の達成度及び具体的な効果について回答されたい。」という部分、市長特命事項に対する回答もないから、速やかに回答されたい。市長特命事項については、その件数と内容を明確にした上で、速やかに回答されたい。</p>
<p>3 物件費の変遷等について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、委託業者との委託契約、奈良市が借り受けている物件（土地を含む。）、各項目に対する税務署への支払調書の件数が明示されていないから、速やかに回答されたい。</p>

<p>4 地方債残高の増加見込み等について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、文書質問回答票に添付されている資料「新斎苑整備・本庁舎耐震改修工事・仮称子どもセンター建設・平城西中学校区小中一貫校校舎建設 公債費及び地方債残高 推計表」において示されている地方債残高は、新斎苑整備、本庁舎耐震改修工事、仮称子どもセンター建設、平城西中学校区小中一貫校校舎建設を除いた通常の市債発行推測額（経年的市債発行平均値）が含まれていないものと思料されるから、その額を含めた推計について、速やかに示されたい。</p>
<p>5 会計年度任用職員制度等について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>詳細な疑義は改めて質問するが、特に重要な事項として、文書質問回答票に添付されている「令和2年度会計年度任用職員職種別配属表（令和2年4月1日時点）」において示されている「保育教育士」、「放課後児童支援員」及び「放課後児童支援補助者」に関しては、法的に不適切な任用があることが推認されることから、法的根拠に関する見解を明確にして、速やかに回答されたい。</p> <p>また、この項目で最も重要である運用方針に対する回答がないから、速やかに回答されたい。</p>
<p>6 新型コロナウイルス感染症対策に伴う外出自粛要請等の意思決定について</p>	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、この項目では意思決定の合理性を担保するために用いた科学的根拠等について質問したものであり、それについて演繹的な説明が一切ない。文書質問回答票の内容によれば、科学的ないし学術的根拠を検討することなく外出自粛要請をしていたものと判断されるが、それでは通常の行政機関の意思決定の方法としてあり得ない。</p> <p>よって、この項目で最も重要である「その根拠となる数値、計算に係る方程式、学術論文、その他検討に用いた資料等を明らかにし、意思決定の合理性を担保するための科学的根拠について演繹的に説明されたい。」という部分に対して、速やかに回答されたい。</p>

7 新型コロナウイルス感染症対策としての市役所の窓口の閉鎖について	<p>質問に対する回答になっていない。事実を歪曲した説明も見受けられ、全項目の中で最も酷い回答内容である。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>具体的には、この項目では特に法的根拠について質問しているのであり、それについての説明が一切ない。問題となり得る全ての関係法条及びそれに対する見解を明らかにした上で、速やかに回答されたい。</p>
8 新型コロナウイルス感染症対策としての施策の実施決定における手続の履践について	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>なお、会議の要旨を記載した資料など求めておらず、資料を添付する方法で回答に代えるのであれば、会議において出席者が実際に発言した内容を記録した会議録を添付することを求める。</p> <p>また、文書質問票中の「医師及び専門家」について保健所長を意味していると捉えたのであれば、不適切であることを付言する。</p>
9 宿泊税の調査研究及び審議について	<p>質問に対する回答になっていない。質問に対して正確に回答し直すよう求める。</p> <p>文書質問回答票中に、今後の方針として「必要に応じては専門家の意見もいただきながら、税源の状況、財政需要、納税者の負担感などを踏まえ、本市の地方特性に合致する法定外税としての検討を行っていく必要があると考えています。」とあるが、法的根拠を有し、税制に関する高度な専門知識を有する専門家が加わった附属機関における審議を経ない場合もあるということであれば改めるべきであり、その点も明らかにして、速やかに回答されたい。</p>
10 予備費について	<p>文書質問回答票中に、「今年度の予備費の使途見込ですが、充用先として想定されるものとして、不測の事態が想定される新型コロナウイルス感染症対策や、訴訟業務に関する弁護士委託料、台風等による被害への対応やそれらの災害復旧に関する費用等、緊急的な財政需要に速やかに対応するための支出が考えられます。」とある。</p> <p>この点に関して、新型コロナウイルス感染症対策については、令和2年5月臨時市議会の開会の時点で十分に予見することができていた事業に既に支出され、また訴訟業務に関する弁護士委託料については、令和2年3</p>

<p>月定例会市議会において確実に予定されていた事業に既に支出されていることが発覚している。</p> <p>予備費の使途の適正化を図られたい。</p>
