

阿 監 第 1 2 号
平成 30 年 12 月 10 日

請 求 人 様

阿見町監査委員 佐 藤 修 一

同 難 波 千 香 子

阿見町住民監査請求に基づく監査結果について（通知）

平成 30 年 9 月 28 日付けで提出のあった住民監査請求については，地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき，別紙のとおり監査結果を通知します。

(別紙)

地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果について

平成30年9月28日付けで提出された、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、監査した結果は下記のとおりである。

記

第1 請求の受付

1 請求人

住所
氏名



2 請求書の提出

平成30年 9月28日 請求書受付

平成30年10月18日 補正書受付（平成30年10月4日付けで補正命令）

第2 監査の請求

1 請求の内容

本件請求において対象となる財務会計上の行為及び請求人が求める措置の内容については次のとおりである。

(原文のとおり)

1 監査請求に至る経緯及び趣旨

地方自治法第242条により、阿見町長に対し監査を求めます。今回の監査対象は「道の駅」に対してであります。阿見町「道の駅」は、平成22年から検討が開始され、具体化されました。平成23年度、交通量調査・平成27年度、基本計画、基本設計、民間活力導入調査・平成28年度、不動産鑑定、用地取得・平成30年、造成工事・平成32年、オープン予定で進められ、約8年間の歳月をかけ、町民参加の「準備検討委員会」「整備推進会議」などで多くの議論がなされました。議会では、一般質問、該当常任委員会の先進地視察を行い実現に向けた提言をしたことは、議事録の上でも明らかです。以上の経過を見ても一般町民、議会双方が阿見町活性化に向けて、「道の駅」は必要であるという認識が一致していたことは、本会議において予算を可決し執行していることが、そのことを物語っています。

さて、2月に行われた阿見町長選挙では、「道の駅」がおおきな争点に戦われました。選挙結果はご存知の通り、千葉候補が町長に当選しました。この選挙の公約はチラシでも明らかのように「道の駅建設は凍結、再検討」・20億円以上の巨費を投じ成功するのか?と言うものでした。

この中で五つの項目が掲げられています。●教育の充実、福祉の充実など予算を必要としているものはたくさんあります。●道の駅は「公の施設」ではありません。公共の役割は何でしょうか? ●投資した税金は回収しなくてもよいのでしょうか? ●この場所で21億円を投資して商売する民間業者はいますか? ●一度立ち止まって再検討が必要です。この五つの項目を基に①本当にこの場所でのよいのか。②町外の業者だけが儲かる仕組み。③異常に高い造成費、建築費用を取り上げ論陣を張っています。普通、前任者の政策に異論を唱える時には、その計画を精査し熟知していなければ、何処がおかしいのか、どうすることが必要なのかが見えてはこないはずですが、その上で私ならばそれに代わる案がありますと提案するのが筋であると考えます。いわゆる凍結、再検討の根拠があります。当選後、3月に開かれた最初の議会での一般質問のやり取りを見てみますとその根拠のなさに驚かされます。8年もかけた経過、審議内容も研究しないで前任者の政策のデメリットが導き出せるのか、「費用対効果」もわからないで、選挙の際、町民受けを狙った公約「20億円もかけて成功するのか」との問いかけには、あまりにも無責任と言うほかはありません。

以上のことを踏まえ●投資をした税金は回収しなくてもよいのでしょうか？との公約を実現して頂き、「費用対効果」を町民に分かりやすく説明をして頂きたく今回、地方自治法242条に基づき、千葉町長に対し住民監査請求を致します。

2 請求の要旨

前任者が8年の歳月をかけて、町民・議会の合意を得ながら進めてきた「道の駅」構想を2月に行われた町長選挙において、「道の駅建設は凍結、再検討」の公約を掲げ当選をした千葉町長は、3月に行われた第2回定例会において4つの見直し点をあげ再検討の必要性の考えを明確にしました。
①場所の問題 ②財源との関係で整備時期の問題 ③20億円以上を投じる規模やグレードの問題
④運営体制の問題、等の検証です。

これは明らかに公約と矛盾をしております。●教育の充実、福祉の充実など予算を必要としているものはたくさんあります。●道の駅は「公の施設」ではありません。公共の役割は何でしょうか？●投資した税金は回収しなくても良いのでしょうか？●この場所で21億円を投資して商売する民間業者はいますか？●一度立ち止まって再検討が必要です。この公約を見た多くの町民は「公の施設」でもない道の駅に21億円もの血税を使うことは如何なものか、とんでもないと受け止めたことは否めないのではないのでしょうか。これは凍結ではなく暗に「中止」を意味します。町長という目的の為、表現の曖昧さで民意を弄んだと言われても仕方ありません。さて、公約にある「投資した税金は回収しなくても良いのでしょうか？」にあるように、「道の駅」関連で執行された税金3億9,222万5千573円の回収見込み、計画が明らかにされて居ません。内訳は・用地補償約2億円(土地買収、家屋移転等)・設計委託 約1億7千万円・伐採、文化財調査等 約2,500～2,600万円等が支払われております。問題は平成25年に作成された「道の駅基本構想」に目を通さずに、民意と称して乱暴にも、これだけ多額の税金が投入されたにもかかわらず宙に浮く形になり、土地の活用案もない中でこれから何年にもわたり維持管理費や固定資産税の徴収が出来なくなることにより町の負担が増大することは明らかです。「費用対効果」の指針の基、予算執行が行われる行政の基本姿勢に反することになります。また管理事業者へ支払う損害賠償金162万6310円についても根拠のない政策変更による血税の損失にあたります。物事の決定に必要なことは何でしょうか。平成31年1月に検証委員会を立ち上げ、2年もの長い期間をかけ、4つの視点で再検討をするというお考えの根拠も示されていません。「基本構想」も見っていないで、代案も持たず何を検証するのですか。ご自身の代案を示し、それを検証してもらうことがトップとしての責任ある態度だと考えます。2年の間には、龍ヶ崎市、稲敷市が先行し状況が一変していることは明らかです。物事の決定に必要な要素の一つに町民にとってプラスと判断した時には、スピード感を持って動くことが今、行政に求められています。

以上、根拠のない政策変更により町の税金が回収できなくなることが相当の確実さで予測されます。監査を求め必要な措置を講じるよう請求するものです。

3 請求額

- ・3億9,222万5千573円
(内訳は29年度決算書(13)道の駅整備推進費)別紙添付
- ・162万6千310円
(XXXXXXXXXXに支払う損害賠償金)
- ・2年間に発生する賦課・徴収、財産管理費

4 請求対象職員

阿見町長 千葉 繁 氏

以上、地方自治法第242条第1項により、別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

2 請求の補正

平成30年10月4日付けで、請求人に対して補正を求めたところ、平成30年10月18日付けで、下記のとおり請求人から補正書及び証拠書類の提出があった。

(原文のとおり)

平成30年9月28日に提出した住民監査請求書について、以下のとおりに補正します。

①【対象行為についての記述部分】

- ・対象となる財務会計行為がどのような理由で違法若しくは不当なのか。

趣意書、及び阿見町職員措置請求書でも明らかに示したように、町民参加の各種審議会・二元代表制で選出された議員の合意の基で執行された「道の駅」の関連予算、損害賠償金、検討期間に発生する賦課・財産管理費など多額の税金が根拠のない政策変更により回収不能になります。平成30年第2回定例会での一般質問の中で海野、川畑、柴原、栗原の四議員による質疑でも明らかのように、道の駅「基本計画」も見ない、審議会の傍聴もしていないで、前任者の計画に疑問を呈する根拠はどこにあるのでしょうか。首長としての裁量権の逸脱は明らかであります。根拠のない政策変更により、「費用対効果」の地方財政基本を逸脱し、町の税金が無駄に使われることとなります。新町長が公約に掲げた一つ●投資した税金は回収しなくても良いのでしょうか？公約作成の過程に疑問があります。ここに政策変更の不当性があります。

②【維持管理費・固定資産税についての記述部分】

- ・維持管理費、財産管理費とは具体的に何にかかるものを指しているのか。

「道の駅」建設予定地。敷地面積2.58haにかかる草刈りなどの維持管理費。

- ・固定資産税、賦課・徴収とは具体的に何にかかるものを指しているのか。

建設予定地買収時の所有者23名、50筆にかけられていた固定資産税。

新町長は「道の駅」は公の施設ではないと言っています。町所有となった建設予定地からは固定資産税はあがりません。跡地利用の計画がないままでは町の損失になります。

- ・上記の具体的な損害額はいくらか。

維持管理費（草刈り等）年2回 $994,000 \times 2 = 1,988,000$ 円

固定資産税については個人情報保護により入手不能の為、監査委員権限で調査してください。

<添付資料>

- 1 平成29年度主要施策の成果及び予算執行実績報告書抜粋
- 2 あみ議会だより第157号抜粋（平成30年8月10日発行）
- 3 新聞記事（茨城新聞 平成30年9月1日発行）
- 4 新聞記事（茨城新聞 平成30年9月5日発行）
- 5 新聞記事（茨城新聞 平成30年9月29日発行）
- 6 千葉しげる後援会討議資料

3 請求の要件審査

本件請求については、法第242条の法定要件を備えているものと認めた。

第3 監査の実施

1 監査の対象事項

請求の内容及び陳述等から判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 道の駅整備計画の凍結・再検討（以下「政策変更」という。）の判断をおこなったことが、違法若しくは不当で、平成22年度から29年度までに支出された道の駅整備関連経費である3億9千222万5千573円の損害を町に与えたことになるか。
- (2) 政策変更の判断をおこなったことが、道の駅整備予定地の購入以前に得ていたその土地にか

かる固定資産税収入を失い、その減収相当額の損害を町に与えたことになるか。

- (3) 指定管理予定者との契約解除にかかる損害賠償金162万6千310円を支出したことは違法若しくは不当なものか。
- (4) 道の駅整備用地にかかる維持管理費用198万8千円について、公金の支出が相当の確実さで予測され、かつ違法若しくは不当なものか。

なお、町長選挙時の公約作成の過程に疑問があるという請求人の主張については、法第242条第1項所定の監査対象事項にあたらなことから監査の対象外とした。

2 監査対象部課

町長公室政策秘書課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成30年11月13日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は、陳述において本件請求の趣旨の補足をおこない、また、新たな資料を提出した。

4 監査対象部課からの事情聴取等

監査対象部課に対し関係書類の提出を求めた。監査対象部課は、平成30年11月5日に弁明書、及び関係書類を提出した。

弁明書によると、弁明内容は次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件請求に対して棄却の決定を求める。

(2) 弁明の理由

- ・監査対象事項(1)及び(2)について

請求人が「町長の政策変更の判断」を違法若しくは不当と主張している点については、当該行為が財務会計上の行為に該当しないため、主張自体失当である。

- ・監査対象事項(3)について

損害賠償金の支出については、覚書及び合意書に基づいたものであり、損害賠償の額については、法第96条第1項第13号の規定により平成30年阿見町議会第3回定例会において可決されている。したがって違法でも不当でもない。

- ・監査対象事項(4)について

町有地の管理は町の責務であり、そのために必要な費用の支出は当然である。平成30年度は除草費用として972千円の支出を予定している。

5 監査の期間

平成30年9月28日から12月11日まで

なお、「住民監査請求書の補正について」を送付した平成30年10月4日の翌日から補正書の提出があった同年10月18日までの補正に要した期間は14日間と認められ、この期間を監査期間60日から除外した。

第4 監査の結果

1 主文

- (1) 本件請求のうち、町長の政策変更の判断により道の駅整備計画において既に支出された3億9千222万5千573円の公金が回収不能となり町に損害が生じたとして、町長に損害額の補てんを求める請求については、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限定した法の趣旨、目的を逸脱している不適法な請求と判断し、これを却下する。

- (2) 本件請求のうち、町長の政策変更の判断により道の駅整備計画において道の駅を整備する目的で購入した整備予定地の活用目的を失い、購入以前に得ていたその土地にかかる固定資産税収入を失い町に損害が生じたとして、町長に損害額の補てんを求める請求については、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限定した法の趣旨、目的を逸脱している不適法な請求と判断し、これを却下する。
- (3) 本件請求のうち、指定管理予定者との契約解除にかかる損害賠償金162万6千310円に係る公金の支出に関する請求については、違法若しくは不当な公金の支出があると認めることができないと判断し、これを棄却する。
- (4) 本件請求のうち、道の駅整備用地にかかる維持管理費用198万8千円を支出する費用に係る公金の支出に関する請求については、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限定した法の趣旨、目的を逸脱している不適法な請求と判断し、これを却下する。

2 監査委員の判断

法第242条に定める住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員による違法若しくは不当な財務会計上の行為による当該地方公共団体の損害の発生を防止、補てんを目的とするものである。

したがって、住民監査請求が適法なものとして受理されるためには、当該地方公共団体の執行機関又は職員がおこなった財務会計上の行為について、法令に違反している等の具体的な違法性又は不当性が主張されていることが必要である。

また、財務会計上の行為（後行行為）とその原因となる非財務会計行為（先行行為）との間に密接かつ一体的な関係がある場合には、先行行為の重大かつ明白な違法性若しくは瑕疵を主張することによって、後行行為の防止是正を求めることができると考えられる。よって、この場合、先行行為が後行の財務会計上の措置をとることが許されないほどに「著しく合理性を欠き予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合」であるかどうか、及びその関係性から、その適否を判断する必要がある。

これらの考えにより監査委員は、請求人の主張について次のように判断した。

- (1) 「町長の政策変更の判断により、道の駅整備計画において既に支出された3億9千222万5千573円の公金が回収不能となり町に損害が生じた」との主張について

請求人は、町長による根拠のない政策変更が原因で、8年間にわたり道の駅整備のために既に執行された税金3億9千222万5千573円が宙に浮き、投資した税金が回収不能となったことは町の損害であり、その損害額を町長に補てんするよう主張している。

そこで、請求内容についてみると、請求人は、原因行為である非財務会計事項に関する政策変更の判断の違法性若しくは不当性についてのみ主張しており、対象となる財務会計上の行為の違法性若しくは不当性について具体的かつ客観的に適示しているとは認められない。この点については請求人陳述において、「すべての要因は町長の政策判断にある」、「計画見直し以前に執行された道の駅事業費約3億9千万についてはその支出自体は合法である」と請求人が述べていることから明らかである。

さらに、政策変更の内容については、事実関係からみるに事業の中止ではなく、凍結・再検討であると認められることから、「既に執行された税金が回収困難となった」といった主張は請求人の主観に基づくものである。よって、町に現に損害が生じているとは認められず、将来損害が発生すると証明することもできない。

以上のことから、本件請求は住民監査請求の請求要件を満たしていないと判断する。

- (2) 「町長の政策変更の判断により、道の駅整備計画において道の駅を整備する目的で購入した整備予定地の活用目的を失い、購入以前に得ていたその土地にかかる固定資産税収入を失ったことで町に損害が生じた」との主張について

請求人は、町長による根拠のない政策変更が原因で、道の駅を整備する目的で購入した整備予定地の活用目的を失い、購入以前に得ていたその土地にかかる固定資産税収入を失ったことは町の損害であり、その損害額を町長に補てんするよう主張している。

そこで、請求内容についてみると、請求人は、原因行為である非財務会計事項に関する政策変更の判断の違法性若しくは不当性についてのみ主張しており、対象となる財務会計上の行為の違法性若しくは不当性について具体的かつ客観的に適示しているとは認められない。

また、政策変更の内容については、事実関係からみるに事業の中止ではなく、凍結・再検討であると認められることから、「跡地利用の計画がないままでは町の損失になる」といった主張は請求人の主観に基づくものである。さらに、「町が固定資産税収入を失ったことは町の損害である」とする請求人の主張についても、町が町有地にすべく土地を購入した以上、道の駅事業の実施、凍結の判断にかかわらず、道の駅整備予定地にかかる固定資産税収入を失うことに変わりはなく、これも同様に請求人の主観に基づくものであるから、町に現に損害が生じているとは認められず、将来損害が発生すると証明することもできない。

以上のことから、本件請求は住民監査請求の請求要件を満たしていないと判断する。

(3) 「町長の政策変更の判断により、指定管理予定者との契約解除にかかる損害賠償金162万6千310円を支出したことは違法若しくは不当」との主張について

請求人は、町長による根拠のない政策変更が原因で、指定管理予定者との契約解除を余儀なくされ、それにかかる損害賠償金162万6千310円を支出したことは、町の損害であると主張している。

これは、請求人陳述において「損害賠償金の支出自体に違法性はなく、支出に至った原因である町長の政策判断が違法である。」と請求人が述べていることから、原因となる非財務会計上の行為（先行行為）の違法性若しくは不当性を理由として、本件支出が違法若しくは不当と主張しているものと解される。

そこで、本件支出において、財務会計行為と先行行為の関係についてみると、町長の政策変更の判断は、指定管理予定者に損害賠償金の支出をおこなうことを直接の目的としたものとは解されない。しかし、その判断をすることによって当然に契約解除に伴う損害賠償金の支出の義務を負担することになると認められることから、その判断と本件支出は密接かつ一体的な関係にあると解される。よって、損害賠償金に係る公金の支出といった財務会計行為の先行行為である、政策変更をすることとした町長の判断が、財務会計上の措置をとることが許されないほどに「著しく合理性を欠き予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合」であるかどうかについて考察する。

町長の政策変更の判断の違法性若しくは不当性について、請求人は、町長がこれまでの経過や審議内容も研究せず、民意と称して乱暴にも根拠のない政策変更をしたことはあまりにも無責任であり、首長としての裁量権を逸脱していることは明らかであると主張している。

ところで、地方公共団体の施策を住民の意思に基づいておこなうことは住民自治の原則であり、地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則であることはいままでもないところである。そして、地方公共団体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、その施策が社会情勢の変動や選挙結果等にもなつて変更されることは当然のことであつて、既決定にその後も拘束されるものではないといえる。これはつまり、地方公共団体の長は、誠実執行義務に基づき、上記のような継続的施策についても、法令の範囲内において、そのときどきの社会情勢等に鑑み、住民の利益に合致するよう施策の推進又は変更、中止等の措置を執るべきであり、本件の道の駅整備計画のように都市政策、産業政策上、高度な政策的判断が必要とされる場合、何が住民の利益に合致するかの判断については、長に広範な裁量権が認められていると解するのが相当である。それはすなわち、地方公共団体の長には、その付託を受けた住民の利益のためにそのときどきの政治、社会、経済情勢の変化に応じて最善と考えられる施策を選択していくことが求められているもの

であって、いったん決定して実施に移した施策であっても、その後その施策の継続が不適当であると考えられるに至ったときには、臨機に柔軟な対応をとることが許されているものというべきである。

また、請求人が主張するとおり、町長の政策変更の判断が原因となり、既に費やされた公金が無駄になる可能性はあるものの、どの程度の損失が生ずるか、損失を回避すべきか、損失にもかかわらず計画見直しを実施することによる行政施策としての必要性ないし利便性があるか否かなど、その損失と道の駅整備計画を見直すことによる利益との比較考量をおこなうことは、まさにその行為自体が行政上の政策的判断であり、町長に与えられた広範な裁量権として認められるものといえる。

従って、地方公共団体の長のそのような施策に関する行為が、地方公共団体に対して不法行為となるのは、それが住民の利益に反することが一見して明白であるとか、長の背任行為にあたるものである等、これらのような長の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合に限られると解するのが相当である。

そこで本件の政策変更に関する事実関係について調査したところ、以下の事実が認められた。

- ・平成30年2月18日に実施された阿見町長選挙において、町長は「道の駅整備凍結・見直し」を公約に掲げ、56.3%の得票率で当選をした。
- ・平成30年5月23日の第8回全員協議会において、6月末日で道の駅整備推進室を廃止し、道の駅に関する事業の再検討及び町長の選挙公約の推進と進捗を管理するための行政組織機構の見直しについて、政策秘書課から町議会議員に対して説明を実施した。
- ・平成30年阿見町議会6月定例会において、町長は所信表明演説、及び海野議員、川畑議員、柴原議員、栗原議員の一般質問に対する答弁の中で、道の駅整備計画の見直しの手順、スケジュールについての説明をおこない、あくまで事業の中止ではなく見直しであるとの意思をあらためて明確にした。
- ・道の駅の指定管理予定者である[]との契約解消に伴う損害賠償金については、平成30年阿見町議会9月定例会において一般会計補正予算の手続きを経て承認され、また、同定例会において阿見町道の駅整備検証委員会の設置、及び委員の報酬、費用弁償に関連する議案が議決された。

このように、政策変更は、広範な裁量権を与えられた町長の判断であり、計画の見直しに向けた内容が議会で議論されたうえで、これに係る条例や予算は議決されたものであり、その過程において、町長の判断に全く事実の基礎を欠くものや社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものは認められず、町長の行為は、地方公共団体の施策を住民の意思に基づいておこなうべきものとするいわゆる住民自治の原則に沿うものと考えられる。

よって、町長の判断が著しく合理性を欠き、町長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものとは認めることはできない。

次に、本件に係る支出行為についても確認したところ、損害賠償の金額は公益に反した行政上不適当なものではなく、また、予算の承認から支出行為まで法等の関係規定に則って適切におこなわれていることから、違法若しくは不当な点は認められない。

以上のことから、本件支出が違法若しくは不当であるとの請求人の主張は理由がないものと判断する。

(4)「町長の政策変更の判断により、道の駅整備用地にかかる維持管理費用198万8千円を支出することは違法若しくは不当」との主張について

請求人は、町長による根拠のない政策変更が原因で、道の駅整備予定地として購入した土地の草刈等にかかる維持管理費198万8千円を支払うことは、町の損害であると主張している。

これは、本件支出による財務会計上の行為ではなく、それらの前提又は原因となる非財務会計上の行為の違法性若しくは不当性を理由として、本件支出が違法若しくは不当と主張しているものと解される。

そこで、本件支出において、財務会計行為と先行行為の関係についてみると、町長の政策変更の判断は、本件支出をおこなうことを直接の目的としたものとは解されず、また、その判断をすることによって当然に本件支出の義務を負担することになるとも認められないことから、その判断と本件支出は密接かつ一体的な関係にあるとは解されない。

請求人は先行行為である政策変更という非財務会計事項に関する行政判断の違法性若しくは不当性を主張するのみであり、請求人の主張は本件支出自体の違法性若しくは不当性を具体的かつ客観的に摘示しているとは認められない。

以上のことから、本件請求は住民監査請求の請求要件を満たしていないと判断する。

3 結論

よって、監査委員の合議により主文のとおり決定し、町長に対し必要な措置に関する勧告をおこなうには至らないと判断する。

以上