

平成31年3月11日

請 求 人 様

行田市監査委員 山口 和之
同 石井 直彦

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成31年1月10日付けで受け付けた住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を同項の規定により次のとおり通知します。

記

第1 請求の概要

- 1 請求人 <略>
- 2 請求の提出日 平成31年1月10日
- 3 請求の要旨
 - (1) 請求の対象者 行田市長 工藤 正司

(2) 請求の趣旨

行田市長工藤正司が水城公園東側園地再整備工事の工事費として支出した885万6000円は、水城公園東側園地再整備基本計画の趣旨目的を逸脱する等違法不当な支出であるから、請求人は監査委員に対し、行田市長工藤正司に対する損害賠償請求等行田市が被った損害を補てんするための必要な措置をとるべきことを請求する。

(3) 請求の理由（以下、原文のまま掲載。）

1 事実の概要

- (1) 行田市水城公園地内に所在する水城公園（以下「公園」という。）は、昭和39年に設置された都市公園である。以来、市民の憩いの場および市街地における広大な緑地空間として親しまれてきた。

公園の開設以来、公園内にあまり大きな手は加えられていなかったが、平成 15 年 3 月には水城公園整備計画策定業務（基本構想）が策定された。さらにこれを具体化する計画の一環として、公園園地東側（公園内を南北に縦断する都市計画道路常盤通佐間線の東）約 3.2 ヘクタールについて、平成 28 年 3 月に水城公園東側園地再整備基本計画（以下「再整備計画」という。）が決定された。

- (2) 一方、平成 27、8 年ころから、行田市行田地内に存在した旧忍町信用組合店舗（以下「旧店舗」という。）の市文化財指定および移設の構想が持ち上がり、その移設先が公園東側園地内となり、議会で予算が可決され、平成 30 年 4 月までに現在地へ移設された。この文化財指定および移設の経緯自体大きな問題であるが、ここではひとまず措く。

行田市長工藤正司は、平成 30 年 5 月 21 日、総額を 885 万 6000 円とする水城公園東側園地再整備工事の工事請負契約を永光建設株式会社との間で締結したが（事実証明書の甲 1）、その工事内容は旧店舗の移設地一帯において、ブロックの敷設や芝生張り、舗装、ベンチやパラソル設置等を内容とするものであった（甲 2）。

その後上記工事が施工され、平成 30 年 9 月ころまでに完成した施工地は、移築された旧店舗と事実上一体となったテラスとして提供されている（甲 6）。

2 本件再整備工事の違法性

- (1) 地方自治法 138 条の 2 は「地方公共団体の執行機関は…当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と定めているところ、市の策定した計画そのものは条例のような法的拘束力はないから行政庁が内容を修正出来るとしても、上記法令を鑑みればそれは無制限に許されることではなく、自ら策定し、市議会でも審議された内容に全く矛盾する修正は許されないし、またそのような一方的な修正に基づいた事業は権限の濫用として違法無効というべきである。

市が正当な手続きを経て策定した再整備計画によれば、「四季折々の変化を満喫できる、近隣住民の憩い・散策のエリア」をコンセプトにして、東側

園地全体を5つのゾーンに区分して散策の森や水路、池を整備し、散策やみどりと触れ合う空間づくりに主眼が置かれている一方、観光目的や売店等の便益施設の設置については触れられておらず、基本計画図を見ても全く書かれていない(甲4)。また、再整備計画の策定委員会議事録は行田市のウェブサイトで公開されているが、その点について全く審議された形跡はない。

ところが、突如として旧店舗が東側園地の中央エントランスゾーン付近の区域に移設され、上記工事が行われたことにより、再整備計画における散策路の位置(甲3の本件再整備工事の計画平面図によれば、『(将来)園路』と記入されている部分に工事区域が含まれていることが一見して明らかである。)やゾーニングと干渉することになった。

これは、再整備計画そのものを根本から覆す変更であることは明らかであり、許されない修正というべきである。また、このような本来の目的を逸脱した予算の執行は地方自治法が規定する誠実な事務執行の義務に反し、いずれにしても権限の濫用として違法なものとなる。

- (2) さらに、公園は全体が災害対策基本法第49条の4以下に規定する指定緊急避難場所となっているが、特に東側園地は常盤通佐間線道路に面する西側以外の三方が忍沼川とあおいの池の水路に囲まれているため、安全な入口は西の道路側にしかない。従前の再整備計画でも避難経路の検討はなかったが、完全なオープンスペースとして計画されていたので、それでも特段の問題はなかった。

ところが、その西側において建物や工作物を設置することになれば緊急時の避難経路において大きな影響を受けることは明らかであるから、これらを検討し、指定基準との適合性等を検証しなければならない筈である。しかし本件工事の実施にあたってそのような検討が行われた形跡はない。

行田市都市計画マスタープランにおいても、水城公園を含む市中心地域は「災害に強い市街地の形成」が重要な方針のひとつとされており(甲5)、オープンスペースたる公園はまさに中心地域における防災の要の場所というべきである。そして、緊急時における住民の避難場所という性質上、本件工事は再整備計画の修正の範囲にとどまらない重大な変更であり、これらの検

討を欠いた本件工事は違法というべきである。

3 結語

以上のとおり、行田市長が行った水城公園東側園地再整備工事の実態は旧店舗移築のための整備事業であって、本来の公園再整備事業目的から外れているうえ、再整備計画のみならず指定緊急避難場所としての機能をも阻害するおそれがある違法なものである。

したがって請求人は監査委員に対し、行田市長工藤正司が工事費名目で支出した 885 万 6000 円について同人に対して賠償の請求を行う等、市が被った損害を補てんするための必要な措置をとるべきことを請求する。

4 事実証明書

地方自治法第 242 条 1 項の規定により、事実証明書を添付する。これらの文書が証すべき主な事実は下記のとおりである。

甲 1 水城公園東側園地再整備工事請負契約書

- ・平成 30 年 5 月 21 日、行田市と永光建設株式会社との間で金額 885 万 6000 円にて再整備工事請負契約が締結された事実

甲 2 工事仕様書の抜粋

- ・上記工事の施工内容はブロック敷設や張芝、ベンチ等の設置である事実

甲 3 工事計画平面図

- ・工事計画では本来の再整備計画にはない旧店舗が描かれ、本件工事が旧店舗建物前のテラスの整備である事実
- ・本件工事施工地が本来の再整備計画における園路に重なっている事実

甲 4 水城公園東側園地再整備基本計画の抜粋

- ・再整備のコンセプトでは観光・集客目的は存在しない事実
- ・再整備計画において東側園地はオープンスペースとされ、旧店舗の移築はおろか、売店や飲食店等の利便施設の設置計画すら存在しない事実
- ・施工地一帯は再整備計画における花木ゾーンとエントランスゾーン、散策の主動線との接続の場所である事実

甲 5 行田市都市計画マスタープランの抜粋

- ・行田市中心地区では災害に強い市街地の形成が都市計画の主要なテーマとさ

れている事実

甲 6 現在の旧店舗と施工地の写真

- ・ 本件工事の完成後、施工地は旧店舗と一体化したオープンテラスとして提供されている事実

第 2 請求の要件審査

本件請求については、監査を実施することとしたが、自治法第 242 条第 1 項に規定される所定の要件を具備するものか否か引き続き検討した。

第 3 監査の対象事項・方法等

1 対象事項の特定

請求書及びその事実を証する書面から判断して、水城公園東側園地再整備工事（以下「本件工事」という。）に関して、市が支出した工事費の金額は、水城公園東側園地再整備基本計画の趣旨目的を逸脱する等違法又は不当な公金の支出に該当するか否かを対象とし、違法又は不当に当たる事由としては、以下①及び②の 2 点をその対象とした。

① 水城公園東側園地再整備基本計画の一方的な修正に基づく本件工事の実施は、権限の濫用にあたり、本来の目的を逸脱した予算の執行は、誠実な事務執行の義務に反し、権限の濫用にあたる。

② 指定緊急避難場所の指定基準の検証を怠った本件工事の実施は、権限の濫用にあたる。

2 監査対象課 都市整備部都市計画課

3 次の方法により監査を行った。

(1) 請求人には、請求内容の確認を含め、陳述書の提出を求め、平成 31 年 1 月 28 日に提出され、併せて以下の追加の証拠 1 点の提出があった。

① 指定緊急避難場所の指定に関する手引き 平成 29 年 3 月 内閣府(防災担当)

平成 31 年 2 月 15 日に請求人に対する陳述を監査委員事務局において実施した。この陳述内容については、請求書及び陳述書に追加されるものではなく、新たな証拠の提出もなかった。

平成 31 年 2 月 25 日に請求人から監査対象課の弁明に対する意見として陳

述書が提出された。この陳述内容については、請求書、先の陳述書及び口頭陳述内容に追加されるものはなく、新たな証拠の提出もなかった。

- (2) 監査対象課には、本件請求に対する弁明書及び関係する書類の提出を求め、平成 31 年 1 月 30 日に提出された。また、請求人の陳述内容を踏まえ、追加の弁明書の提出を求め、平成 31 年 2 月 18 日に提出された。

また、これまでの弁明内容を踏まえ、平成 31 年 2 月 28 日に同課に対する聴取を行い、併せて以下の追加の資料 1 点の提出があった。

- ① 市指定文化財旧忍町信用組合店舗 移築・改修について(平成 29 年 2 月 6 日 行田市議会 幹事長・代表者会議 配布資料)

- (3) 「第 4 事実」に掲げる事項等について、事実関係を調査するとともに、平成 31 年 1 月 21 日に現地を視察した。

第 4 事実

調査の結果、以下の事実が認められた。

1 水城公園東側園地再整備基本計画について

- ・発行年月 平成 28 年 3 月
- ・発行者 行田市
- ・編集 行田市都市整備部都市計画課
- ・計画コンセプト（同計画 18 ページ掲載）

「歴史を継承し、四季折々の変化を満喫できる、身近な近隣住民など、誰もが安心して憩いや散策を楽しむことのできる環境の創出」

2 本件工事の施工伺い決裁日 平成 30 年 4 月 18 日

3 本件工事の支出の状況については、以下のとおりである。

項目	年月日	確認書類
前払金支払日	平成 30 年 6 月 6 日	支出伝票No.1217-1
完成代金支払日	平成 30 年 10 月 17 日	支出伝票No.1217-2

4 水城公園の指定緊急避難場所の指定状況について

水城公園の指定緊急避難場所の指定状況については、現象の種類は地震として、収容可能面積として 103,000 平方メートルが指定されている。

- ・ 行田市地域防災計画 第 27 指定緊急避難場所及び指定避難所一覧から抜粋

No.	施設名	所在地	電 話 番 号	指定緊急 避難場所			収容 可能 面積	収容 人員	指定 避難所
				地 震	水害				
					利 根 川	荒 川			
72	水城公園	水城公園	-	○			103,000 m ²	-	

第5 監査委員の判断

1 結論

請求人がその主張において求めていることは、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為について監査を求めているものとは認められないものであるため、本件請求は、住民監査請求としての要件を満たすものではなく、適法な住民監査請求に該当するということとはできないものと、監査委員の合議により決定する。

2 理由

本件請求において、請求人は、本件工事に関して、市が支出した工事費の金額は、水城公園東側園地再整備基本計画の趣旨目的を逸脱する等違法又は不当な公金の支出に該当するとして、市長に対し同額の損害賠償の請求を行うなど、市が被った損害の補てんに必要な措置をとるよう勧告することを求めている。

住民監査請求は、自治法第242条第1項の規定を根拠に請求することができる制度であり、最高裁平成2年4月12日判決では、「法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するもの」と判示している。また、東京地裁平成5年3月22日判決では、「住民訴訟の対象は、地方自治法242条の2第1項に列記されている財務会計上の行為又は事実（以下、単に「財務会計行為」という。）に限定されており」とし、「ある事項が住民訴訟の対象となるか否かの判断も、右の趣旨・目的に沿ってすべきであり、ここにいう『財産の管理』とは、

もっぱら財産の財産的価値に着目して、その維持・保全・管理等を図る行為又はそれを怠る事実をいい、一定の行政目的実現のためにする行為が一面財産の管理という性質を有し、それらの行為等がなされることによって、結果として地方公共団体に財産的影響が及ぶような場合は、そこで主として考慮すべきであるのが、行政目的実現の如何であり、財務会計の適正な実現ではない以上、これに当たらないと解すべきである。」と判示している。つまり、住民訴訟の対象となる財産の管理と住民監査請求の対象となる財産の管理は、財務会計上の行為又は事実としての性質において同一のものとされており、上記東京地裁判決で示されている財産の管理の解釈は、住民監査請求の対象である財務会計行為に関する解釈にもあてはめることができるかと解するのが相当である。

このような観点から、第3の1において特定した対象事項について見ると、請求人は、水城公園東側園地再整備基本計画の趣旨目的を逸脱した本件工事により、違法又は不当な公金の支出が行われた旨を主張している。

ところで、請求人の主張に関しては、水城公園東側園地再整備基本計画の内容に関する状況を問題にしている。同計画については、計画コンセプトとして、「歴史を継承し、四季折々の変化を満喫できる、身近な近隣住民など、誰もが安心して憩いや散策を楽しむことのできる環境の創出」が掲げられている。また、本件工事による水城公園東側園地の再整備は、利用者の利便性の向上を目的として実施されている。これらについては、行政目的実現を図る行為である行政上の管理や公物管理を内容とするものであり、財務会計上の行為である財務的処理を目的とするものではない。

よって、請求人がその請求の対象とする行為は、住民監査請求の対象となる財務会計行為ということとはできないものと判断する。

ここで、昨今の住民監査請求に関する考え方の流れを見ると、「新版逐条地方自治法第9次改訂版」（松本英昭著 学陽書房刊 平成30年刊）1,058ページには、「財務会計上の行為の原因となった先行行為に違法性がある場合、それに続く財務会計上の行為も違法になるのかどうかという問題がある（先行行為の違法と後行行為の違法の問題）。このことについては、密接不可分の関係とみる考え方があ（最高裁 昭52.7.13・昭60.9.12参照）」と指摘されている。

この指摘に関しては、「その関係については、先行行為が著しい合理性を欠きそのために予算執行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ない限り、先行行為の内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があるから、これを拒むことは許されないものと解するのが相当であるので、『先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合』ということを経準として、後行の財務会計上の行為の違法性を判断すべきものと解される（最高裁 平 4. 12. 15・平 15. 1. 17 参照）」（同書同ページ）と述べられている。

よって、このような見解の趣旨を踏まえ、第 3 の 1 において 2 点に整理した請求人の主張を、①を(1)及び(2)の 2 つに分け、②を(3)とし、以下 3 点について検討を進める。

- (1) 水城公園東側園地再整備基本計画の一方的な修正に基づく本件工事の実施は、権限の濫用となり得る違法性を有しているか。
- (2) 本来の目的を逸脱した予算の執行は、誠実な事務執行の義務に反し、権限の濫用となり得る違法性を有しているか。
- (3) 指定緊急避難場所の指定基準の検証を怠った本件工事の実施は、権限の濫用となり得る違法性を有しているか。

まず、請求人は、(1)から(3)までのいずれも、権限の濫用である旨を主張する。

初めに権限の濫用の考え方については、「長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が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と認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である」（最高裁 昭 53. 10. 4 判決・民集 32 卷 7 号 1223 頁参照）と判示されている。

故に、検討の方針として、請求人の主張(1)から(3)までに関して、看過し得ない瑕疵の有無について、市長の判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる、又は、その判断が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と認められる場合という点をその判断基準として以下検討を進める。

(1) 再整備基本計画の一方的な修正に基づく本件工事の実施について

この件に関して、請求人は、「突如として旧店舗が東側園地の中央エントランスゾーン付近の区域に移設され、上記工事が行われたことにより、再整備計画における散策路の位置（甲3の本件再整備工事の計画平面図によれば、『(将来)園路』と記入されている部分に工事区域が含まれていることが一見して明らかである。）やゾーニングと干渉することになった。これは、再整備計画そのものを根本から覆す変更であることは明らかであり、許されない修正というべきである。また、このような本来の目的を逸脱した予算の執行は地方自治法が規定する誠実な事務執行の義務に違反し、いずれにしても権限の濫用」となる旨主張する。

これに対して、監査対象課は、監査委員の聴取に対して、本件工事の実施の経緯に関しては、「平成29年1月に、本市が、国に対して地方創生拠点整備交付金の整備対象施設として、旧忍町信用組合店舗の移築・活用に関する計画書を提出した。この計画書中には、水城公園東側園地において、旧忍町信用組合店舗の移築・活用する旨が記載されている。そして、平成29年2月3日には、国の同交付金の対象事業として認定された。これを受け、平成29年2月6日に、市議会の幹事長・代表者会議に対して、『旧忍町信用組合店舗 移築・改修について』という文書により、その事業の概要を説明している。この文書の中に『旧忍町信用組合店舗 移築・改修に係る取組みについて』と題する図表があり、この中の関連事業として、『水城公園東側園地再整備計画に基づく公園整備』が表示され、同店舗の移築先についても、水城公園東側園地ということで図示されている。」と弁明している。

また、本件工事の施行に関しては、監査対象課は、「再整備基本計画の計画コンセプトである『憩いや散策を楽しむことのできる環境の創出』の具現化に向け、実施したものであり、再整備基本計画と矛盾するものではない」旨及び本件工事は、「移築した旧忍町信用組合店舗の整備効果を高めるため、再整備事業を先行して実施したもので」あり、その「周辺に広場を設け、テーブル・ベンチを設置することで、公園利用者が憩いの場として活用できるよう、東側園地再整備事業を先行して実施した」もので、「今後も区域を分けて、順次、実施する予定である」旨を弁明している。

これらの監査対象課の弁明内容には、平成 28 年 3 月の水城公園東側園地再整備基本計画策定後から平成 30 年 4 月の本件工事の施工伺いの決裁に至るまでの間において、同計画変更の合意形成に向けた調整を図る一端が認められる。また、市長に広範な裁量権が与えられた趣旨を踏まえれば、移築された旧忍町信用組合店舗の整備効果を勘案しながら、水城公園東側園地再整備基本計画の趣旨に則り本件工事を実施したことに対しても、一定の合理性があるものと認められる。

よって、市長の判断が全く事実の基礎を欠くものと認められるとまでは言えず、及び市長の判断が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とまでは言えないものと判断する。

(2) 本来の目的を逸脱した予算の執行について

この件に関して請求人は、請求書で「本来の目的を逸脱した予算の執行は、地方自治法が規定する誠実な事務執行の義務に違反し、権限の濫用」と主張し、陳述書では「議会に対しては既に存在する計画を一部実現するものであるかのように装い、実際には、別の事業であることを隠ぺいして予算を通過させ、目的外の事業を執行することは社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、裁量権の濫用」となる旨主張する。

ここで、請求人が陳述書中に引用する発言を確認すると、行田市議会平成 30 年 3 月定例会における議案第 6 号「平成 30 年度行田市一般会計予算」案に関する平成 30 年 2 月 22 日に行われた都市整備部長の細部説明中「15 節各所公園整備工事請負費 9,400 万円は、(中略) 移築した旧忍町信用組合店舗周辺における東側園地再整備事業の先行整備 (中略) などの工事費でございます」(同会議録 144 ページ) と説明し、同定例会において平成 30 年 3 月 1 日に行われた議員の旧忍町信用組合店舗の活用に関する一般質問に対する教育委員会生涯学習部長の答弁では、「他の部署が所管する部分もございしますが」として、「周辺整備の概要 (中略) についてでございますが、来年度に水城公園東側園地再整備事業を一部前倒しして、建物の正面に広場を設けて、テーブル、ベンチを設置し、公園来園者に快適に過ごしていただけるよう環境整備を実施する予定でございます」(同会議録 502 ページ) と答弁している。

即ち前者は、本件工事に関して説明しているもので、後者は、他の所管も含め

て、旧忍町信用組合店舗の周辺整備の概要を答弁しているもので、両者の発言は、内容で一貫し、請求人が主張する隠ぺいは見当たらない。

よって、請求人が主張する社会通念上妥当性を欠き、裁量権の濫用に当たるような事実は見当たらない。

(3) 指定緊急避難場所の指定基準の検証について

水城公園は、指定緊急避難場所に指定されているところ、請求人は、指定緊急避難場所に係る工事を実施するときにはその指定基準との適合性が検証されるべきで、この様な考慮がなければ、市民が防災拠点を確保する権利を不当に侵害し違法と評価されるべきで、この様な重要な要素を考慮しない判断は、著しく妥当性を欠き、裁量権の濫用となり違法である旨を主張する。

これに対して、監査対象課は、指定基準との適合性の検証に関しては、「水城公園は、『施設』を指定したものでなく『場所』を指定したものです。指定緊急避難場所の指定基準への不適合要因となり得る行為については、災害対策基本法施行令第20条の5『指定緊急避難場所の重要な変更』で規定されています。」本件「工事は、同条第1項第1号の『面積の増減を伴う変更』に該当せず、同項第2号及び第3号については、『地震時』の指定緊急避難場所として『場所』を指定した水城公園は適用外になることから、『指定緊急避難場所の重要な変更』に当たらず、指定基準への適合の検証及び検討等は不要です」と弁明している。

また、監査対象課は、本件工事に関しては、「緊急時の指定避難場所としての機能を阻害するものでない」及び「地震を対象とする指定緊急避難場所である水城公園は、その全体（池等を除く）が居住者等の受入れの用に供する部分であり、広場周辺のみが受入れの用に供する部分ではない。」「水城公園は、都市公園法に基づき園路や広場などの公園施設を設けており、十分なオープンスペースを確保していることから、緊急時の指定避難場所としての機能に影響を及ぼすものではない」と弁明している。

併せて、監査対象課に対して、導線計画に対する影響の有無を聴取したところ、「旧忍町信用組合店舗が水城公園東側園地に移築されたことにより、導線が東側に膨らむような形が想定されるが、導線上の方向性は大きく変わらないものと考えられる」旨弁明している。

指定基準との適合性の検証に関する監査対象課の弁明内容には、一定の合理性があるものと認められる。また、防災上の検討が求められているところ、監査対象課の弁明内容及び水城公園の現況から勘案すれば、その園内にはオープンスペースが引き続き確保されているものと認められ、本件工事が、市民の防災拠点を確保する権利を不当に侵害しているとは言えず、市長の判断が事実の基礎を欠くものと認められるとは言えず、及び市長の判断が著しく妥当性を欠くことが明らかであるとまでは言えないものと判断する。

よって、請求人が主張する(1)から(3)までの3つの事項に関する違法性は認められないものと判断され、理由の冒頭に述べたとおり、本件工事の支出に関しては、違法又は不当な公金の支出には該当しないものと判断されるため、結論のとおり決定したものである。

< 教示 >

監査委員の監査結果に対し不服があるときは、自治法第242条の2の規定により本通知により決定があったことを知った日から30日以内に訴訟を提起することができます。