

# 決 定 書

## 第1 請求の概要

### 1 請求人

宇治田原町 A 他20名

### 2 請求の要旨

#### (1) 本件事業の概要

宇治田原町は、新庁舎及び都市公園調整池についての用地買収契約を締結し、財産を取得し、また工事請負契約を締結した。これら契約を基に公金の支出を下記のとおり行った。

事業	契約内容	契約・支払年月日	契約の相手方	金額
新庁舎	用地買収	平成30年6月21日	有限会社優駿ステーブル外2名	248,626,093円
	支払済額	平成30年12月20日～ 平成31年2月28日	同上	248,626,093円
	支払予定額			0円
	建築工事	平成30年12月19日	公成建設株式会社	1,528,200,000円
	支払済額	平成31年1月15日	同上	20,000,000円
	支払予定額		同上	1,508,200,000円

事業	契約内容	年月日	契約の相手方	金額
都市公園 調整池	用地買収	平成30年6月7日～ 平成30年8月21日	個人4名	85,912,860円
	支払済額	平成30年7月12日～ 平成30年10月23日	同上	85,912,860円
	支払予定額			0円
	整備工事	平成30年12月19日	株式会社本田建設	104,058,000円
	支払済額	平成31年1月15日	同上	41,620,000円
	支払予定額		同上	62,438,000円

#### (2) 違法・不当性の内容

##### ① 安全性の問題

新庁舎及び都市公園の予定地（以下、「本件事業地」という。）は砂利採取地跡地であり30メートル以上掘削した後に埋め戻しており極めて軟弱な地盤である。そのため、最大径80～100cmのものを3本継いだものを最長で38m、66本の支持杭が必要となる。

(ア) 玉石、コンクリート片、地盤改良土も混在している可能性があり、施工の際支障となる可能性がある。

(イ) 土質・強度にばらつきがあると推測され、沈下が発生した場合、同一敷地内においても沈下量がことなると考えられることから、不等沈下が起きることが懸念される。

(ウ) 盛土内の粘性土が吸水によって脆弱化するスレーキング現象が起こり、盛土の自重圧の下で圧密沈下の発生も考えられ、この沈下が起こった場合には将来的には基礎の浮き上がりが懸念される。

(エ) 町が想定している震度 6 強の地震が発生した場合、液状化の危険度が高い状態と判定される地点があり、地盤沈下も想定される。

(オ) 支持層の深度に 17m 以上の差があり、地震時の地盤の揺れ幅に差が生じて基礎の安定性に大きく影響することになる。

災害時には庁舎は災害対策本部に、都市公園は避難場所となることから安全な場所であるべきである。地震発生 of 危険性が高まっている中、当該地に建設することは極めて不適切であり、不当である。

## ② 災害対策の問題

本件事業地は、町の中心部や住宅地から遠く離れており、災害時には避難所としての機能を有しているにも関わらず、住民が避難するのは困難である。また本件事業地に通じる道路（町道南北線）についても軟弱地盤であり、道路が寸断される可能性がある。このため、災害時に対策本部である庁舎からの救援活動に支障をきたし、また住民が避難所へたどり着けない可能性がある。よって、本件事業地は不適切な位置であると言え、不当である。

## ③ 住民の利便性の問題

本件事業地は、町の主要国道である 307 号や町の中心部から離れた高地に位置している。他の町施設からも遠く離れており住民の利便性の点において大きな問題がある。このことは、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下、「法」という。）第 4 条第 1 項「地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例でこれを定めなければならない。」法第 4 条第 2 項「前項の事務所の位置を定め又はこれを変更するに当っては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公所署との関係等について適当な考慮を払わなければならない」の規定に大きく反しており、違法である。

## ④ 財政的な問題

ア) 新庁舎や都市公園整備にかかる費用について、町は約 37 億円と試算しているが、災害復興事業や東京オリンピック、大阪万博等の影響により人件費や工事資材が高騰しており、試算以上の多額の費用が必要となり、町財政を圧迫することが予想される。

イ) 町は、平成 29 年 2 月 1 日に発行した「宇治田原町新庁舎建設基本計画」の中で、本件事業地を選定した理由の一つに「災害対策が不要であり、土地取得費用並びに補償費などが低く抑えることができるため、建築単価を抑制することがで



- (1) 新庁舎及び都市公園調整池整備に係る工事費を支出しないこと。
- (2) 新庁舎及び都市公園調整池整備に関して、違法に支出した公金等について、町長個人に対し、既に支出された町の公金 396,158,953 円の損害賠償請求権を行使すること。

## 第2 請求の受理

本件請求は、平成 31 年 4 月 3 日に提起され、地方自治法第 242 条に定める要件を具備するものとして受理した。

## 第3 監査の執行

### 1 監査の期間

平成 31 年 4 月 3 日から令和元年 6 月 5 日まで

### 2 監査の対象部門

建設事業部プロジェクト推進課

### 3 請求人の陳述

收受した宇治田原町職員措置請求書に係り、一部不備があったため平成 31 年 4 月 4 日に代表請求人 A に対し、補正依頼書及び補正書を送付した。その後、平成 31 年 4 月 17 日に請求人より補正書及び事実証明書が提出された。なお、当該補正に要した期間は監査期間から除外することとした。

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 31 年 4 月 25 日に代表請求人 A、請求人 D、請求人 E、請求人 F、請求人 B 及び請求人 C からの陳述を聴取した。その要旨はおおむね次のとおりである。

#### (1) 代表請求人 A 氏の陳述

安全面のことだが、庁舎は 50 年以上も経っており耐震面等の理由から建て替えることについては当然と考える。しかし建て替えの際は、当然に 307 号線の近くに建てるだろうと思った。小学校中学校等の施設辺りに建てるんだと思っていた。よく聞いてみると、他の請求人に詳しく言ってもらうが、当該地は 30 メートルも掘り下げられた後に埋め立てられている。埋め戻しているだけで非常に軟弱地盤である。そんなところに庁舎を建設してよいのか。地盤沈下、液状化の問題等々については、本当に心配である。当該地は元々建物を建てるために埋め立てたわけではなく、砂利を取ったあと山に戻すために埋め立てられている。だからこそ支持層に 66 本も杭を打って頑丈にやるというふうに言われているが、疑問は拭えない。だからこういう監査請求に至ったというのが本旨である。

地価について山の中で砂利採取した跡という理由でもっと安くなるかと思っていたら、●●●●が買われた土地の値段と比べても高くなっている。その辺も疑問に思っている。利便性の問題とか財政的な問題等々についても措置請求書に書いた

とおりであり心配をしている。

庁舎検討委員会は何回か開かれており資料を読んでいるが、納得いくような回答が書いていない。第5回の検討委員会でのやり取りで、初めからあの場所に建てるという印象を持ち、不信感を抱いている。こういった理由により監査請求させていただいた。

## (2) 請求人 B氏の陳述

宇治田原町新庁舎建設用用地地質調査業務委託の地質調査報告書、平成28年7月における地表面加速度の問題について陳述する。事実証明書資料④ p48に地表面加速度と記載されている。地震との関係では最大加速度が問題となる。加速度galとは地震動の1秒間にどれだけ速度が変化するかという単位だが、一つの地震でも観測地点の位置によって違う値を示す。地震時に起きる地震加速度に揺れの周期や継続時間を考慮して震度を作り出す。気象庁震度階級関連解説表の留意事項によると、1番目、気象庁の発表している震度は原則として地表や低層建物の一階に設置した震度計による観測値である。2番目、地震動は地盤や地形に大きく影響される。震度は震度計が置かれている地点での観測値であり、同じ市町村であっても場所によって震度が異なることがある。3番目、震度が同じであっても、1地震動の振幅（振れの大きさ）、2周期（振れが繰り返すときの一回当たりの時間の長さ）及び3継続時間などの違いや、4対象となる建物や構造物の状態、5地盤の状況により被害が異なるとある。すなわち想定される最悪の条件をとらなければ、避難場所に建築する庁舎の役割を果たせない。

宇治田原町新庁舎建設用用地地質業務委託の報告書、平成28年7月版のp48の4の3、地盤の液状化と「建築基礎構造設計指針（2011）」に基づいて調査地における液状化地盤の検討を行うと記載があり、液状化判定の条件を③検討結果の中で、地表面加速度350galを想定したと記載されている。震度が同じであっても地震動の振幅、振れの大きさが均一なのか均一でないのかという問題も含めて、2番目周期、揺れが繰り返すときの一回あたりの時間の長さが均一なのか均一でないのかも含めて、及び3番目、継続時間などの違いや、4番目、対象となる建物の構造物の状態、5番目、地盤の状況により被害は異なるため、上記の各条件の根拠を示さなければならないにも関わらず、前提として350galを規定している。これでは、350galを規定している過程が明らかにされず、瑕疵となると考える。

350galを超える可能性を徹底的に否定してこそ、350galに最大加速度を採用する根拠になる。周期及び加速度と震度の理論値の関係では、均一な周期の振動が数秒間継続した場合、周期（秒）の変化により加速度が大きく変化する。つまりどの条件で何galの値をとるのかというのを明示し、何故その値を取らざるを得ないかの必然性を明示されてなければ確固たる根拠とはならない。事実証明書資料②の国土問題研究会の検討書の中の、一番最後から2ページに、5-2の熊本地震(2016年)からの教訓として、「宇治田原町で計画されている地盤は、最も古い地盤でGL-33.8mまでN値の低い軟弱地盤であり、宇土市役所の地盤条件よりも悪い地盤

条件にある。地震時の震度が同じ「震度 6 強」である事から、潜在的に甚大な被害を受ける可能性を孕んでいる事に留意する必要がある。」と、警告している。気象庁の震度 6 強がどういう数字かと言うと、gal で表すと、気象庁の公式計算の算出によると 350gal から 600gal になる。町が前提としている 350gal で強度計算をされているなら、見積もり金額に影響してくる。積算値に影響を与える gal 数 350 としたことは、瑕疵に当たると判断した。よって、宇治田原町職員措置請求書の中で、今のその代表者である宇治田原町長 西谷信夫氏に対してこれまでに支出した損害額の返還と今後の支出停止を勧告することを監査委員の方に判断していただきたい。

### (3) 請求人 C氏の陳述

私は主に地盤の安全性の問題について意見を述べたい。議会の議事録や住民説明会に出席する等した中で、行政当局は地盤の安全性ということについて虚偽説明や文書の改ざん隠蔽を行って、地盤が危険であるという事を覆い隠していると考えている。理由は今から一つ一つ述べる。

まず、庁舎の建設予定地を決めるに当たり、町は候補地の比較評価表を作成され検討材料としている。その中で、現在決定されている場所については自然災害に対する安全性が確保されていることから防災拠点として優れていると評価をされている。この比較評価表が、実は候補地が決定された後、改ざんされて公開されている。決定後に公開されている比較表の中からは、自然災害に対する安全性が確保され云々という候補地の評価の文言が消されている。これが先ほど改ざん隠蔽と申し上げた大きな根拠である。

2 目、安全性が確保されている評価されているが、安全性が確保されている理由が一切示されていない。他の候補地については洪水浸水地域になっておる等の根拠が示されているが、安全性が確保されていると評価されている候補地点 2 つについてはその根拠が何も説明されていない。住民説明会でも、また議会の議事録を見ても、その根拠が示されているような答弁なり説明なりが一切無い。

3 点目、ボーリング調査を 2 箇所、追加で 4 箇所実施し、これでもって安全だと町は言っているが、これが安全だと言えるのは水質検査の結果、水質基準の範囲内である。ただし、ボーリング調査は埋め立て事業が完了する前に行っている。水質調査をし、大丈夫だと結論出すならば、もう少し時間経過が必要だろう。埋め立て後、雨が降ってそれなりに水が貯まり流れ出した後に調査し、安全かどうか結論を出さなければならない。工事が終わっていない時点で上流地点だけで調査し、安全だと結論付けるのは早過ぎる。ボーリング調査の際に標準試料を採取しているが、公表している地質のデータからいっても、非常に軟弱地盤である。しかも 30 数メートルに渡って軟弱地盤である。層ごとに様々な種類の土砂が埋め立てられており、均一ではないということが分かり、非常に不安定な土壌であることは間違いない。ボーリング調査した結果報告書を見たところ、明らかに産廃物、コンクリート片、複数種の玉石が有る。町の説明では公共残土ということだ

が、公共残土だからといって安全ではない。嵐山の水害の際に、川が溢れて堆積した土砂を持って来て埋めたというような話を聞いている。ボーリングの際に玉石がもし当たったら、硬いと判断しているだろう。

4番目、2007年に内閣府・国土交通省連名の通知を各地方自治体に出している。大きな地震が続いて甚大な被害が発生し、地震の危険性が迫っているということで中央防災会が地震対策を始める必要があるという報告を出しており、それに基づいて内閣府・国土交通省が各都道府県に通知を出した。当時問題になったのが、大規模盛土造成地。特に1970年代以前に造成された造成地の地滑り的な崩壊と、液状化現象が起きている。そこで大規模盛土造成地については対策が必要とされ、何処に大規模盛土造成地があるか調べ、危険かどうかを判断する。危険がある場合は補助金事業により対策せよという事業を2007年ぐらいから始めている。京都府でも各市町村と協力し、宅地造成耐震化事業の中の一環として大規模盛土造成地の耐震化推進事業が開始され、まず大規模盛土造成地が有るか無いかを調べ、ここに大規模盛土造成地が有るということをマップに明示しネット上で公開している。宇治田原町の緑苑坂、隠谷、工業団地等が載っているが、新市街地地域一帯は載っていない。ハザードマップを見たところ、新市街地一帯は盛り土地であるにかかわらず、宇治田原町内で最も安全な場所という意味合いの表示がされており、危険箇所には指定されていない。町議会の議事録によると、去年の3月の議会において、大規模盛土造成地が宇治田原町で何処に有るかということで詳細に調査したと答弁されている。ところが大規模盛土造成地マップには掲載していない。調査したにもかかわらず掲載していないということは、意図的に外したとしか考えられない。大規模盛土造成地のマップに載せるかどうかは、大規模盛土造成地かどうかで載せているとマップの説明にあり、また指導もそうなっているにも関わらずである。非常にけしからん答弁をしていると私は思うが、宅地造成等規制法に基づく工事規制区域には該当していないから安全だという答弁を議会で行っている。宅地造成等規制法に基づく工事規制区域の指定は、府が指定する。調べたところ、府は非常に限定された地域しか工事規制区域として指定しておらず、京都市以外では7つの地区しか指定していない。宇治田原、井手、和東、北部地域には宅地造成等規制法の工事規制区域に指定されている地域は一切無い。当該地域が特に危険だから指定しているのではなく、乱開発を防ぐことを第一目的に指定しているのであり、乱開発される恐れは少ないからということで指定していないだろうと推測している。明らかに安全だから指定していないのではないのに、町の幹部は工事規制区域に指定していないから安全だと答弁をしているが、虚偽答弁であり、誤った論理で議会に説明をしている。候補地に関しては、土壌が安全だという土壌の安全性の説明をしなくてはならないのに、安全じゃないから建物を安全にすると建物の安全性にすり替えて説明をしている。虚偽と隠蔽でもってしか行政は説明していない。

それから、財政の問題。新市街地全体にも関わってくる問題だが、新庁舎を建てる場所は新市街地を作るための旗印だと町長は説明している。新市街地につい

て、イメージが分からない。町は、工業団地を例に、工場が40ヘクタールに来たら全体で固定資産税が1億円増えると説明している。新市街地に●●●●が本社移転して来ると町は説明しているが、本社移転はせずに新しく工場を建てると聞かすが、あの場所にプレス工場を持って来ることは不可能だ。

最後に取得価額であるが、町は町議会の特別委員会において田圃は8,000、山林は8,000という発言をしている。道路も何もない埋立地が山林以上になる筈がない。充分調べていただきたい。

#### (4) 請求人 D氏の陳述

本件に係るボーリング調査の詳しい情報を得たのが、去年の夏か秋ぐらい。それまでに説明会は町の方で何回かされており、副町長や担当課長等より説明はしてもらったが、聞いていたのは、ボーリング調査の結果、地質、土壌は大丈夫。N値はこれだけあったということ。しかしボーリング調査の詳細結果を見て驚いた。液状化になる可能性があり危険度が高いということや、地盤沈下の可能性があるということが記載されている。ボーリング調査の結果N値の範囲が出ているが、ある深さで跳ね上がったたり、また低くなっている。何かにぶち当たってN値が高くなっているが、トータル平均したら大丈夫となっている。こういった結果を説明会で公表すべきだ。情報公開請求して我々一般住民に結果が分かるということでは困る。あの場所は確かに高い位置にあり直接浸水想定の可能性はないだろう。しかし埋立地であるため、地盤がどうなっているのかを十分調査し、結果を発表されるのが本来の手順である。層は粘土層あれば礫層もあり、水がどんなふうに溜まるかも下の地盤の層によって変わってくる。粘土層は乾いていたなら固いが、水が入ると粘土状態が液体みたいな感じになる可能性だってある。大量の雨が降って中に浸透した場合に粘土層がクリーム状になって非常に柔らかくなるという指摘もある。我々は素人なので専門的な方に分析してもらおうと国土問題研究会の方で分析してもらった結果である。軟弱な地盤ほど揺れは激しく、液状化の可能性も高くなってくる。防災拠点だ、防災公園だというのが、その場所自身が安全なのか。町からはボーリング調査結果は公開されておらず説明会で話もされない。一般住民に知らせて、この場所でもいいのか意見を聞くべき。ボーリング調査結果を軽視しこのまま建設工事進められるのは、重大な過失にあたる。

2点目、庁舎建設委員会が2016年11月からスタートした。1回目は2016年の11月、庁舎建設委員会ではどうということをするかという説明と、スケジュールが説明された。全体で6回やる予定であり、2回目、3回目あたりで建設場所の検討を行うと。そのため、建設委員の方は委員会で場所も十分意見を出し合って検討されると思っていたはずだ。ところが蓋を開けてみれば、2回目も3回目も庁舎の規模や庁舎の機能といった話ばかりで、一番重要な場所の検討がさせてもらえなかった。議事録を見ても、建設場所について協議したいという委員の方の意見も出ている。場所も決まらないと、機能とか規模とかも具体的な話もできない。しかし2回目も3回目も4回目も一度も場所について意見を委員から聞く機会を与

えてこなかった。委員から、庁舎は 307 号線沿いにとか、町の中心や住宅地に近いところにするべきだという意見も部分的には出ている。しかしそれを取りあげて議論する時間は全然とられなかった。一年以上あいて第 5 回目いきなり町の担当課から 4 候補出てきて、2 候補は△、第 3 候補は○、第 4 候補、現在予定されている場所は◎と。委員の方からは、ちょっと中心部から遠い、他の公共施設から離れている、ここに行くのにどうするんだという意見も出ている。委員会で候補地 4 で進めていくということで決定なのかと質問され、町はもう変更は考えていないと答えている。最初から場所も決めていたということに他ならない。何のための建設委員会か。地区ごとに説明会を行い、新庁舎を建てるにあたり、今の場所は浸水想定区域のため危険なので、どういう場所がいいと思いますかと各地区で住民の意見を集めたらいいのに、それもしない。建設委員会でも場所について議論せずにいきなり町の方からこれしかない、変更は考えてないというのはあまりにも無謀ではないか。町が浸水想定区域はだめだというのであれば、4 つの候補の中の 307 号線の第一候補、第二候補は候補地として挙げることができず、選択肢は 2 つしかない。太陽光パネルを張ってある場所か今の場所しかない。しかし太陽光パネル張ってある場所も宅地造成のために造成した場所ではない。それを考えたら選択の余地は全くない。第 4 候補に◎を付けているが、地質について何も検討していない。ボーリング調査をした結果も反映もされてない。進め方もおかしい、住民の意見も聞いてもらってない、まして防災の拠点にもなり得ないと思う。防災公園に避難者が 3,000 人と人数を算定されているが、現実的ではない。大災害であれば避難住宅、災害公営住宅を建てるということだが、公園の地盤自身が震度 6 強の地震が発生した際に液状化が起きて大変な状況になる可能性があるため、そんな場所に仮設住宅は建てられない。防災拠点と言うが現実的ではない。

建設委員会の方は、決定するにあたり庁舎の予定地に行っていない。一番大事な現場を見もせずに航空写真 1 枚でここですよ。普段、生活してる中で見えている場所なら委員の方も、周りはどういう状況になっているのか、住宅との距離どのくらいか等わかるが、それが全然抜けている。

もうひとつは 2 年前の町議会の建設の特別委員会で、文化センター近辺に庁舎をという話もあった。ところがある議員の方が、文化センターはレッドゾーン、災害警戒区域に入っているからだめだと一蹴された。ところが防災マップを見たら住民体育館や中学校の方は入っているが文化センターは入っていない。その場には町の職員もおられるため、議員の方が間違った見解をされた場合に、誤りを指摘できると思うがそのまま終わってしまった。

町長は 307 号線沿いは全部検討したということを説明会で言ったが、果たして十分検討されたのかなと思っている。個人的には三宮神社の東側、農協の裏側の高くなって山、あの場所が一番最適かと思う。中心部にも近く公共施設にも近い、また商業ゾーンの予定である。第 2 南北線の最初の入り口だけあり、ゆくゆくは山手線まで連結していく。他の公共施設の位置から考えても、浸水想定可



住民の知らない間に決められてしまったということ、あの場所は疑問であるということ、どうしても納得がいなくて悔しい。新庁舎は子どもや孫に本当に喜ばれ、使ってもらえるようなものを残したい。財政はもちろん、場所的にもいろんなことがある。検討してもらいたいというのが切なる願いだ。

#### 4 新たな証拠の提出

監査委員が代表請求人に対し平成 31 年 4 月 22 日付の文書 宇監発第 9 号「陳述及び証拠提出の機会を付与するについて」において陳述の機会の付与及び証拠の提出について通知したが、請求人は陳述に際し新たな証拠を提出することはなかった。

#### 5 関係人の弁明書及び証拠提出

監査委員が町長に対し平成 31 年 4 月 23 日付の文書 宇監発第 11 号「弁明書及び証拠書類の提出を求めるについて」により弁明書及び証拠書類の提出を求め、宇治田原町長はそれに応じて令和元年 5 月 9 日付で弁明書及び証拠書類（以下、「弁明書」という。）を提出した。

その要旨はおおむね次のとおりである。

##### 1 安全性の問題

「玉石やコンクリート片、地盤改良土」については、施工の際に影響がある場合には、通常その段階で撤去を行うか施工機械で対応可能である。砂礫地盤や既存建物の解体後の敷地などでは想定される内容である。

不等沈下や圧密沈下、基礎の浮き上がり、地震時の基礎の安定性については、建物は、「2015 年版 建築物の構造関係技術基準解説書」、日本建築学会「建築基礎構造設計指針」、社団法人公共建築協会「平成 22 年度版 建築構造設計基準」により良好な支持層に杭基礎する設計をしている。

また、建物の構造については建築確認審査機関の構造審査と構造計算適合性判定機関である（一財）日本建築総合試験所の構造判定センターでの構造審査を受け、建築基準法に適合する旨の確認済証を受領している。

よって、現在の予定地に建築することは問題ないと判断している。

（2015 年版 建築物の構造関係技術基準解説書）

（建築基礎構造設計指針）

（平成 22 年度版 建築構造設計基準）

（建築基準法第 6 条の 2 第 1 項の規定による確認済証）

（地中障害撤去工法例）

（建築基準法の規定による適合判定通知書）

（宇治田原町新庁舎建設基本設計書（概要版））

（官庁施設の総合耐震・対津波計画基準）

（国家機関の建築物及びその附帯施設の位置、規模及び構造に関する基準）

（日本経済新聞 平成 28 年 4 月 23 日 防災拠点の損壊深刻）

(益城町新庁舎建設基本構想・基本計画(素案))

(宇土市新庁舎建設基本計画)

(八代市新庁舎建設基本構想(たたき台))

(大津町新庁舎建設基本構想(案))

## 2 災害対策の問題

災害といっても震災や水害、土砂災害などの自然災害や突発的な事故災害など様々な事象が想定され、災害対応もそれぞれの事象により変わる。同じく住民の避難場所や避難方法も事象により変わる。

住宅地から離れているという点だけで避難が困難だとは決めつけることはできない。特に水害については低地の避難所よりも高い位置にある避難所への避難が有効である。

平成31年1月に策定した新市街地都市公園基本設計において、新市街地都市公園は緊急避難の場や一時的避難生活の場としての利用の他、救援活動拠点や仮設住宅用地を想定しており、宇治田原山手線の整備により、近隣市町へのアクセスの向上も高まるものである。

地質調査結果として調査深度内に地下水位が存在しない可能性が高いとの結果を受けており、液状化は起こりにくく、危険な場所ではないと判断している。

(宇治田原町新庁舎建設基本設計(案)のパブリックコメントに対する回答)

(新市街地都市公園基本計画に対するパブリックコメントに対する回答)

(液状化による建物被害に備えるための手引)

(宇治田原町新庁舎建設基本設計・実施設計策定業務委託報告書)

(京都府マルチハザード情報提供システムー災害情報)

請求の理由に「河川等の整備を行い」との意見があるが、河川管理者である京都府に対して要望を積極的に行い、短期的な対応として浚渫や維持修繕等を実施いただいている。また、河川整備についても、長期的ではあるが検討をしていただいている。

しかしながら、全体の整備計画となると下流域から順次進める必要があり、膨大な費用と時間の問題から容易に進められないのが実情である。また、数年前の台風や近年頻発しているゲリラ豪雨、それ以上の事象も想定しなければならないが、そういったものに耐え得る機能を確保するには、長期的な対策にならざるを得ない。

(平成30年第1回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋(一般質問))

そうした中で、有事が想定される場合には避難が重要となることから、こうした現状を認識する中で被災の可能性が低い場所といったことも考慮した上で住民説明会を開催するとともに、議会での議論・審議を経て、現在の場所に決定したところある。

## 3 住民の利便性の問題

町の中心地から離れているとの指摘であるが、第5次まちづくり総合計画に基づく新市街地整備の中核事業として庁舎建設事業を位置付けている。

位置関係から地方自治法第 4 条の規定文に大きく反するとの指摘については、平成 30 年 6 月議会において、同規定に基づき役場位置の変更条例を上程し、町議会より可決をいただいている。

以上により、地方自治法第 4 条の規定に反するとの指摘については、全く当てはまらないものであると考える。

#### 4 財政的な問題

##### ア) について

請求の理由として掲げられた事業は、住民の安心安全な暮らしを支え、投資効果が見込める将来を見据えた投資であり、また全国各地で頻発する災害に備え、防災拠点を整備するものでもある。

事業推進にあたっては、有利な財源を最大限活用する中で整備を考えており、できるだけ単独事業を少なくするよう努力している。国においても、地方交付税を受けることができる有利な地方債「市町村役場機能緊急保全事業」を期間限定（平成 29 年度～平成 32 年度）で制度創設された。これは新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村役場の建て替え事業や、業務継続確保のために行う洪水浸水想定区域等からの本庁舎の移転事業が対象であり、こうした制度利用は住民の負担を軽減するものでもある。

（平成 29 年第 1 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋（一般質問））

何よりも今般の財産取得は、住民の財産であり、将来における付加価値は高まるものであると考えている。

新庁舎及び都市公園の整備により、災害復旧のための予算が不足するとの指摘であるが、災害復旧費についての歳入は、ほぼ特定財源により措置できるとともに、予備費も予算計上し不測の事態にも備えていることから、これらの整備により、災害・復興のための緊急予算が不足することにはならないと考える。

また、財源が不足するからと言って、直ちに住民の方々に負担を強いるものではなく、持続可能な行財政運営には、行政改革を推進する中で、積極的な事業のスクラップ&ビルド、前例踏襲からの脱却、効率的・効果的な行財政運営、一層の歳入確保への取り組みなど様々な選択と集中を行っていくこととしている。

##### イ) について

新庁舎並びに都市公園調整池の用地買収の根拠となった価格は、不動産の鑑定評価に関する法律に基づき制定された国家資格を有する不動産鑑定士による鑑定評価価格であり、適正なものであると判断している。

##### ウ) について

新庁舎規模の算定に用いる職員数の考え方や設置する機能、住民協働スペース等の付加機能、附属機能としての保健センター等の複合化については、宇治田原町新庁舎基本構想（平成 27 年 9 月 30 日策定）を策定する際に、町議会新庁舎建設調査検討特別委員会（平成 27 年 9 月 16 日）において説明し、了解を頂いた上で宇治田原町新庁舎基本計画の策定を進めている。

また、町議会からも平成 27 年 10 月に頂いた提言「新庁舎建設に係る基本構想 ～議会からの提言～」の中で、教育委員会や保健センター等の複合化についても言及いただいている。

(平成 29 年第 4 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋 (一般質問))

(「新庁舎建設に係る基本構想 ～議会からの提言～」)

こうした経過を踏まえ計画を進めてきたが、最終的には平成 29 年 11 月の基本設計作成時のパブリックコメントに寄せられた「費用面に配慮すべき」との意見を尊重し、現在の規模に縮小を図っている。

地方財政法第 4 条第 1 項に反するとの意見であるが、この規定は、地方自治法第 2 条第 14 項に掲げる「最少の経費による最大の効果」の原則を、予算執行の立場から簡潔に表現したものであり、また「必要且つ最少の限度」の判定の基準は、個々の経費について個々具体的に判定されるべきものであるとされている。

請求の理由とされる事業については、住民の方々に過程の段階から参画いただき、パブリックコメント等を通じていただいた意見や要望を反映し策定した「第 5 次まちづくり総合計画」の方向付けを基本として、「新庁舎」・「都市公園」それぞれについても、住民の方々に説明し、意見をお聞きしてきた。

敷地面積については、住民をはじめ、利用者の利便性や安全性を考慮し、通常時の動線や災害時の動線確保に配慮する等、新庁舎が担う役割を果たすために必要となる規模を確保することが最重要であると考えている。庁舎敷地や建物は住民の財産であり、決して不必要な用地を確保するものではなく、必要且つ最小限度であると考えている。

(平成 30 年第 1 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋 (一般質問))

これらの事業は平成 30 年第 1 回宇治田原町議会定例会でご可決いただいた平成 30 年度宇治田原町一般会計当初予算並びに平成 30 年第 2 回宇治田原町議会定例会で可決いただいた平成 30 年度宇治田原町一般会計補正予算 (第 1 号)、平成 31 年第 1 回宇治田原町議会定例会で可決いただいた平成 31 年度宇治田原町一般会計当初予算に基づいて執行するものであり、地方自治法第 138 条の 2 において、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規定に基づく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、誠実に管理及び執行する義務を負う。」と定められおり、町は可決された予算を誠実に執行する義務を負っている。こうした中で、町議会においても議論・審議いただき、決定してきたところである。

また、建設事業の執行にあたっては一般競争入札による業者決定を行っており、不当な公金支出ではないと判断している。

よって、地方財政法第 4 条 1 項の趣旨に反するものではないと考える。

## 5 決定に至る経緯と、住民合意の問題

新庁舎建設位置決定に至る経過としては、庁舎建設委員会で協議をいただく中、新庁舎建設位置についての方向性についてご理解をいただき、国道 307 号沿いまたは総

合計画で将来的な新都市としてまちづくりを進めている新都市創造ゾーン、将来整備予定の都市計画道路宇治田原山手線にも近い周辺が望ましいとする意見具申をいただいた。また、議会からの提言や今後のまちづくりの方針となる第5次まちづくり総合計画審議会での議論を経て、審議会からの答申にもあるように土地利用構想の中で新都市創造ゾーンの中のシビック交流拠点内に整備することが望ましいとの結論に至った。

(第5次まちづくり総合計画)

(宇治田原町新庁舎建設事業にあたっての説明会資料)

こうした内容については、第5次まちづくり総合計画策定時にパブリックコメントで住民の皆さんの意見をお聞きしながら進めてきたところである。

また、第5次まちづくり総合計画の策定を受けて改定を行った「宇治田原町都市計画マスタープラン」の中でも「行政サービスの拠点」として新庁舎位置を「将来のまちの空間構造図」の中に明示をし、パブリックコメントで住民の皆さんの意見をお聞きしてきた。

(宇治田原町新庁舎建設基本設計(案)のパブリックコメントに対する回答)

こうした経過を踏まえ、平成29年度から設計業務に取り組むとともに、必要となる用地の取得に向けた手続き、用地交渉を経て、平成30年6月議会で新庁舎用地に係る「土地の取得」や、「宇治田原町役場位置の設定条例の一部を改正する条例」についてご審議いただき、可決いただいたところである。

都市公園の決定に至る経過としては、前述の「宇治田原町都市計画マスタープラン」において「将来のまちの空間構造図」や「公園・緑地の整備方針図」の中に明示し、パブリックコメントで住民の意見をお聞きしてきた。その上で、平成29年12月に「都市計画変更にあたっての説明会」を開催するなど、法律に基づく手続きを経て平成30年5月に都市計画決定した。

以上のように、住民の方々との合意形成を重視しながら事業を進めており、地方自治法第1条の趣旨に反するものではないと考える。

なお、建設予定地の決定に至る経緯等のこれまでの新庁舎並びに都市公園の検討経過については、別添「宇治田原町新庁舎・新市街地都市公園整備検討経過」のとおり。町長は弁明書とともに証拠を提出した。その目録は、次のとおりである。

- ・2015年版 建築物の構造関係技術基準解説書
- ・建築基礎構造設計指針
- ・平成22年度版 建築構造設計基準
- ・地中障害撤去工法例
- ・建築基準法第6条の2第1項の規定による確認済証
- ・建築基準法の規定による適合判定通知書
- ・官庁施設の総合耐震・対津波計画基準
- ・宇治田原町新庁舎建設基本設計書(概要版)
- ・国家機関の建築物及びその附帯施設の位置、規模及び構造に関する基準)

- ・日本経済新聞 平成 28 年 4 月 23 日 防災拠点の損壊深刻)
- ・益城町新庁舎建設基本構想・基本計画 (素案)
- ・宇土市新庁舎建設基本計画)
- ・八代市新庁舎建設基本構想 (たたき台)
- ・大津町新庁舎建設基本構想 (案)
- ・宇治田原町新庁舎建設基本設計 (案) のパブリックコメントに対する回答
- ・新市街地都市公園基本計画に対するパブリックコメントに対する回答
- ・液状化による建物被害に備えるための手引
- ・宇治田原町新庁舎建設基本設計・実施設計策定業務委託報告書
- ・京都府マルチハザード情報提供システムー災害情報
- ・平成 30 年第 1 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋 (一般質問)
- ・平成 29 年第 1 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋 (一般質問)
- ・平成 29 年第 4 回宇治田原町議会定例会 会議録抜粋 (一般質問)
- ・「新庁舎建設に係る基本構想 ～議会からの提言～」
- ・第 5 次まちづくり総合計画
- ・宇治田原町新庁舎建設事業にあたっての説明会資料

#### 第 4 監査の結果

##### 1 主文

本件請求を棄却する。

##### 2 理由

###### (1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

###### ア 地方自治法

第 1 条 この法律は、地方自治法の本旨に基づいて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

第 1 条の 2 略

第 1 条の 3 略

第 2 条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15～17 略

第 3 条 略

第 4 条 地方公共団体は、その事務所の位置を定め又はこれを変更しようとする

ときは、条例でこれを定めなければならない。

2 前項の事務所の位置を定め又はこれを変更するに当っては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならない。

#### イ 地方財政法

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。

#### 2 略

### (2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

- ア 平成26年10月22日、町長は宇治田原町まちづくり総合計画審議会会長あて宇治田原町第5次まちづくり総合計画の策定について諮問した。
- イ 平成26年11月、第1回庁舎建設委員会が開催された。
- ウ 平成28年2月16日、宇治田原町まちづくり総合計画審議会が、宇治田原町第5次まちづくり総合計画の策定について（答申）を町長に提出した。
- エ 平成28年3月29日、平成28年第1回宇治田原町議会定例会において、議案第32号 宇治田原町第5次まちづくり総合計画（基本構想・基本計画）及び宇治田原町まち・ひと・しごと創生総合戦略（人口ビジョン）の策定についてが可決された。
- オ 平成28年11月、庁舎建設委員会は新庁舎建設基本計画（案）に対する意見具申を行った。
- カ 平成29年1月、町はオの意見具申を受け、新庁舎建設基本計画を策定した。
- キ 平成30年3月29日、平成30年第1回宇治田原町議会定例会において、本事業に係る費用を含む予算、議案第7号 平成30年度宇治田原町一般会計予算が可決された。
- ク 平成30年5月10日、宇治田原町は、新庁舎に係る用地として宇治田原町大字立川小字坂口18番地1 外9筆、合計14,887.79平方メートルについて、所有者との間で、土地売買に関する仮契約を締結した。
- ケ 平成30年6月7日～平成30年8月21日、宇治田原町は、新市街地都市公園に係る用地として宇治田原町大字立川小字袋谷1番地外15筆、合計4,060.74平方メートルについて、所有者との間で、土地売買に関する契約を締結した。
- コ 平成30年6月21日、平成30年第2回宇治田原町議会定例会において、本事業に係る費用を含む補正予算、議案第43号 平成30年度宇治田原町一般会計補正予算（第1号）が可決された。
- サ 平成30年6月21日、平成30年第2回宇治田原町議会定例会において、議案第46号 宇治田原町役場位置の設定条例の一部を改正する条例を制定するについてが可決された。

- シ 平成 30 年 6 月 21 日、平成 30 年第 2 回宇治田原町議会定例会において、議案第 48 号 土地の取得についてが可決され、クの契約が成立した。
- ス 平成 30 年 7 月 12 日～平成 30 年 10 月 23 日、宇治田原町はケの売買代金として 85,912,860 円を支払った。
- セ 平成 30 年 12 月 5 日、宇治田原町は、株式会社本田建設との間に、宇治田原中央公園調整池整備工事の工事請負仮契約を締結した。
- ソ 平成 30 年 12 月 5 日、宇治田原町は、公成建設株式会社との間に、宇治田原町新庁舎建設工事の工事請負仮契約を締結した。
- タ 平成 30 年 12 月 19 日、平成 30 年第 4 回宇治田原町議会定例会において、議案第 80 号 宇治田原町新庁舎建設工事請負契約の締結についてが可決され、ソの契約が成立した。
- チ 平成 30 年 12 月 19 日、平成 30 年第 4 回宇治田原町議会定例会において、議案第 81 号 宇治田原町中央公園調整池整備工事請負契約の締結についてが可決され、セの契約が成立した。
- ツ 平成 30 年 12 月 20 日～平成 31 年 2 月 1 日、宇治田原町はクの売買代金として 248,626,093 円を支払った。
- テ 平成 31 年 1 月 15 日、宇治田原町は、ソの工事代金のうち、前払い金として、20,000,000 円を支払った。
- ト 平成 31 年 1 月 15 日、宇治田原町は、セの工事代金のうち、前払い金として、41,620,000 円を支払った。
- ナ 平成 31 年 3 月 28 日、平成 31 年第 1 回宇治田原町議会定例会において、本事業に係る費用を含む予算、議案第 6 号 平成 31 年度宇治田原町一般会計予算が可決された。

### (3) 監査委員の判断

法第 242 条第 1 項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為によって当該普通地方公共団体の被った損害を補てんするために必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨を規定している。

本件請求において請求人は、町長は新庁舎及び都市公園調整池を本件事業地に建設すると決定し、用地買収契約を締結し、財産を取得し、また工事請負契約を締結し、またこれら契約を基に公金を支出した。これら行為が法第 1 条、法第 2 条第 14 項、法第 4 条第 1 項及び第 2 項、地方財政法第 4 条第 1 項の各規定に違反する。したがって、本件に係りこれまで支出した損害額の返還と、今後の支出をしないように求めている。

なお、第 3 監査の執行、3 請求人の陳述、4 新たな証拠の提出に記載しているとおり、監査委員より監査委員が代表請求人に対し平成 31 年 4 月 22 日付の文書 宇監発第 9 号「陳述及び証拠提出の機会を付与するについて」におい

て陳述の機会の付与及び証拠の提出について通知したが、請求人は陳述に際し新たな証拠を提出することはなかった。陳述を裏付ける証拠が提出されていないため請求人が陳述の際に「液化化判定の条件の地表面加速度を 350gal と規定したことは瑕疵である」「●●●●が土地を購入した値段よりも、町が土地を購入した値段の方が高い」「候補地の比較評価表を公表する際に、改ざん隠蔽している」「議会において虚偽答弁をしている」といった旨の発言については、事実か否か判断することは叶わなかった。

請求人が請求書及び陳述において「町長が新庁舎及び都市公園調整池を本件事業地に建設すると決定し、用地買収契約を締結し、財産を取得し、また工事請負契約を締結し、またこれら契約を基に公金を支出したことは違法・不当である。」と主張するように、これらが違法又は不当にあたるかを判断するにあたり、①安全性の問題、②災害対策の問題、③住民の利便性の問題、④財政的な問題、⑤決定に至る経緯と、住民合意の問題について検討する。

① 安全性の問題に関して請求人は、

(ア)「玉石、コンクリート片、地盤改良土も混在している可能性があり、施工の際、支障となる可能性がある」と主張している。この点について検討したところ、町は施工機械で対応可能であるとしている。地質調査において指摘された点は当然ながら当該指摘事項に対処済みであり、具体的には、町は「地中障害撤去工法例として代表的なものとして全周回転採掘工法、ロックオーガー工法、BG 採掘工法、コアケーシング工法等あり、地質調査によって得た土壌の状況に応じて、最適な工法を選択していく」としている。指摘事項への対策が講じられていることから、請求人の述べる施工の際に支障となる可能性については十分に対策されており、支障はないと判断する。

(イ)「土質・強度にばらつきがあると推測され、沈下が発生した場合、同一敷地内においても沈下量が異なると考えられることから、不等沈下が起きることが懸念される」との主張を検討したところ、国土交通省大臣官房官庁営繕部整備課『官庁施設の総合耐震・対津波計画基準』の耐震安全性確保の基本事項、構造体の耐震安全性の目標において、構造体では本来市町村の庁舎はⅢ類に該当するが、本件事業地の地盤に防災拠点を兼ねた役場庁舎を建設するに当たり、災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ「建築基準法施行令第 83 条第 2 号に規定の式で構造計算した数値より 1.5 倍の保有水平耐力」となるよう設計している。建築非構造部材や建築設備についても、同様に災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ基準を採用している。『2015 年版 建築物の構造関係技術基準解説書』に規定される『建築基礎構造設計指針』『平成 22 年度版 建築構造設計基準』に基づいた適正な設計をした結果として、建築確認審査機関の構造審査と構造計算適合判定機関である（一財）日本建築総合試験所の構造判定センターにより建築基準法に適合する旨の確認済証が交付されている。構造審

査と構造計算適合判定の専門機関である（一財）日本建築総合試験所による適合判定を受けていることが、本件事業地の土質・強度に対応した構造計算がなされていることを証しており、このことから請求人の主張する不等沈下の懸念については問題ないと判断する。

(ウ)「盛土内の粘性土が吸水によって脆弱化するスレーキング現象が起こり、盛土の自重圧の下で圧密沈下の発生も考えられ、この沈下が起こった場合には将来的には基礎の浮き上がりが懸念される。」としている点について検討したところ、国土交通省大臣官房官庁営繕部整備課『官庁施設の総合耐震・対津波計画基準』の耐震安全性確保の基本事項、構造体の耐震安全性の目標において、構造体では本来市町村の庁舎はⅢ類に該当するが、本件事業地の地盤に防災拠点を兼ねた役場庁舎を建設するに当たり、災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ「建築基準法施行令第83条第2号に規定の式で構造計算した数値より1.5倍の保有水平耐力」となるよう設計している。建築非構造部材や建築設備についても、同様に災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ基準を採用している。『2015年版建築物の構造関係技術基準解説書』に規定される『建築基礎構造設計指針』『平成22年度版 建築構造設計基準』に基づいた適正な設計をした結果として、建築確認審査機関の構造審査と構造計算適合判定機関である（一財）日本建築総合試験所の構造判定センターにより建築基準法に適合する旨の確認済証が交付されている。構造審査と構造計算適合判定の専門機関である（一財）日本建築総合試験所による適合判定を受けていることが、本件事業地の土質・強度に対応した構造計算がなされていることを証しており、このことから請求人の主張する圧密沈下と、圧密沈下が発生した際の将来の基礎の浮き上がりの懸念については問題ないと判断する。

(エ)「町が想定している震度6強の地震が発生した場合、液状化の危険度が高い状態と判定される地点があり、地盤沈下も想定される」としている点について検討したところ、新庁舎建設基本設計・実施設計策定業務の報告書において指摘された点は当然ながら当該指摘事項に対処済みである。液状化の可能性の判断の仕方としてFL法を用いて判定したあと、FL値が1.0以下である層がある場合には、更に地盤の液状化の危険度や程度について判定するためにPL値を算出する。本件事業地について地表面加速度が150galの場合と350galの場合のPL値を算出したところ、全地点で「液状化の危険度が低い」とされるPL値＝5以下であり、液状化の危険性は低いと判断している。これらPL値は『宇治田原町新庁舎建設基本設計・実施設計策定業務委託 報告書』にも記載されており、当該算出値を踏まえた設計がなされていること、PL法による判定結果により「液状化の危険性が低い」値であることを考えると、請求人が主張する液状化の危険度が高く、地盤沈下も想定されるという懸念については問題ないと判断する。

(オ)「支持層の深度に17m以上の差があり、地震時の地盤の揺れ幅に差が生

じて基礎の安定性に大きく影響することになる」としている点について検討したところ、国土交通省大臣官房官庁営繕部整備課『官庁施設の総合耐震・対津波計画基準』の耐震安全性確保の基本事項、構造体の耐震安全性の目標において、構造体では本来市町村の庁舎はⅢ類に該当するが、本件事業地の地盤に防災拠点兼ねた役場庁舎を建設するに当たり、災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ「建築基準法施行令第83条第2号に規定の式で構造計算した数値より1.5倍の保有水平耐力」となるよう設計している。建築非構造部材や建築設備についても、同様に災害応急対策活動に必要な庁舎であるⅠ類と同じ基準を採用している。「2015年版建築物の構造関係技術基準解説書』に規定される『建築基礎構造設計指針』『平成22年度版 建築構造設計基準』に基づいた適正な設計をした結果として、建築確認審査機関の構造審査と構造計算適合判定機関である（一財）日本建築総合試験所の構造判定センターにより建築基準法に適合する旨の確認済証が交付されている。構造審査と構造計算適合判定の専門機関である（一財）日本建築総合試験所による適合判定を受けていることが、本件事業地の土質・強度に対応した構造計算がなされていることを証しており、このことから請求人の主張する、基礎の安定性に大きく影響するという点は問題ないと判断する。

また請求人が上記（ア）～（オ）を踏まえたまとめの中で、「熊本地震で発生した自治体の本庁舎の損壊状況から、本件計画地に宇治田原町役場を移築した場合に起こり得る地震災害について検討し、定性的ながらかなり危険度が高い」としている点については、熊本地震で損壊した複数自治体の庁舎は、建築から概ね45年～50年以上経過した建物であり、耐震基準を満たしていないことから建て替えを検討している中で被災している。本町の新庁舎は当然現在の耐震基準を満たしており、仮に熊本地震と同程度の地震が起こったとしても熊本地震による被災自治体庁舎とは状況が異なるため、同列で考えることはなじまず、また上記（イ）～（オ）で述べたとおり耐震基準について問題ないと考えるため、当該懸念に関して問題ないと判断する。

また、陳述の際に安全性の問題に関して請求人は「液状化判定の条件の地表面加速度を350galと規定した過程が明示されておらず、瑕疵にあたる。」としているが、弁明書の証拠書類によると『2015年版 建築物の構造関係技術基準解説書』p553において、液状化の判定を行うための地表面加速の設定に関して「限界耐力計算を行う場合の液状化の検討に際しては、地震動のレベルに応じた地盤増幅を計算する関係から最大加速度150gal以上、最大加速350gal以上というレベルの異なる2種類の地震動を対象としているが、(略)最大加速度350galに対しても液状化の検討を行うなど、液状化の影響を考慮した対応、対策を検討するとよい」との記載があり、規定の過程が明示されている。また請求人が措置請求書において主張する、国土問題研

研究所が「検討書」において本件事業地について「本件計画地に町役場を移築する計画はかなり大きなリスクを伴うことが予想される」としている件については、『2015年版 建築物の構造関係技術基準解説書』『建築基礎構造設計指針』『平成22年度版 建築構造設計基準』に基づき設計したとの弁明や、(一財)日本建築総合試験所の構造判定センターでの構造審査を受け、建築基準法に適合する旨の確認済証が証拠として提出されている。これら安全性に問題は認められないと判断する。

- ② 災害対策の問題に関して請求人は、住民の居住地から遠いため避難場所として不適切であるとの主張をしているが、町長は弁明書によると宇治田原山手線の整備により利便性が向上すると主張している。新庁舎へのアクセスについては道路整備により問題は解消すると考え、住民の居住地から離れていることがすなわち不適切であると認める理由にはなり得ない。
- ③ 利便性の問題に関して、請求人は町の中心地や他の施設から離れているため、大きな問題があると主張している。この点についても上述のとおりアクセス道路の完成によって解消するものと解される。
- ④ 財政的な問題に関して、請求人はア) 大型事業により財政を圧迫するため税金の引き上げや防災に対する予算削減を懸念し、イ) 土地評価額の基となる土地の鑑定結果について疑義があるとし、ウ) 新庁舎の規模について疑問があるとしている。これら主張に対し、町長の弁明書によると、有利な財源を活用すること、また災害復旧に関しては特定財源で措置できるため問題なく、更に土地の鑑定結果は国家資格を有する不動産鑑定士による鑑定であるため適正である。庁舎規模については平成29年11月実施の『宇治田原町新庁舎建設基本設計(案)』に対するパブリックコメントの際に出た住民意見を取り入れて縮小している、といった主張である。これらの事実を鑑みると、請求人の抱く疑義についての町の対処には問題ないと判断する。
- ⑤ 決定に至る経緯と、住民合意の問題に対しては、請求人は住民合意が得られていないとの主張をしている。対して、弁明書によると庁舎検討委員会、第5次まちづくり総合計画審議会での議論を経て、町議会での議決を得ているとされており、住民合意について特段の不足があるとは認められない。

以上、請求人の主な主張について個別に検討したが、以下に総合的な判断を述べる。

この庁舎建設地の選定及び用地買収契約や財産取得、また工事請負契約の締結は法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為に該当する。また公金の支出は法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち羈束的行為であるが、その基となる契約行為が違法である場合には当該支出が違法と判断される。

一般に、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱又は濫用があった場合であり(最高裁判所平成25年3月28日判決)、それが不当となるのは、裁量権の逸脱・濫用に

至らない程度の不合理な行使があった場合であると解するのが相当である。

本件についてみると、まず、法第1条については、地方自治法を制定するにつき、法の目的を謳ったものであり、普通公共団体の行為を規定するものではないことから適法か否かを判断することになじまない。

「最小の経費で最大の効果を挙げる」ことを要請している法第2条第14項及び「経費は、その目的を達するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」とする地方財政法第4条第1項に適合するか否かではあるが、各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的方針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、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認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の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の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に欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして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られるのが相当である（大阪高等裁判所平成17年7月27日判決）と判示されている。

また、「地方公共団体の事務所の位置を定め又はこれを変更しようとするときは、条例で定める」とする地方自治法第4条第1項については、上記（2）認定事実サのとおり制定されており法に定めるところに従っている。

「事務所の位置を定め又は変更しようとするに当っては、住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係について適当な考慮を払う」ことを要請している法第4条第2項に適合するか否かであるが、「適当な考慮」に関しても、その判断は当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であることから、上記の判例「首長制と間接民主制を基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべき」にある広範囲な裁量のなかで判断するものであり、またこの場合も「長の判断が著しく合理性を欠き、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認められる場合に限り、規定違反の違法性が肯定されると解すべき」であって、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の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

価が明白に合理性に欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして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られるのが相当であると言える。

社会通念上に照らして妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについてみると、本事業は上記（２）認定事実ア及ウのとおり平成 26 年 10 月 22 日に町長が宇治田原町まちづくり総合計画審議会に第 5 次まちづくり総合計画の策定について諮問し、平成 28 年 2 月 16 日に宇治田原町まちづくり総合計画審議会会長より答申された経緯がある。審議会はこの間にパブリックコメントを募集し、提案意見を計画面に反映している。答申の中で「本総合計画に掲げる土地利用構想中の「新都市創造ゾーン」内に予定する役場新庁舎建設計画の具体化が急がれる」とあり、当該審議会でも新庁舎建設地について検討され、新都市創造ゾーン内への建設が提言されている。また 23 名で構成される委員で計画が審議されたこと、住民意見を募集し、当該意見を計画に反映させている。更に認定事実イ及びオのとおり、庁舎建設委員会において庁舎に関し検討を重ねている。このことから、長が裁量権を逸脱又は濫用していると認めるに足りる事実はない。

また、認定事実エ、キ、コ、サ、シ、タ、チ、ナのとおり本事業に係る議案が町議会において議決された予算に基づくとともに、法及び条例の定めるところに従い契約の締結について所要の議決を経たものである。議会は地方公共団体の意思決定を行う機関であり、議会が議決すべき事件を定めた法第 96 条第 1 項各号は、議会が地方自治体の意思を決定すべき事件を定めたものであるから、契約を締結することに関して議決がなされたことは、どのような内容の契約を締結するかということについて、議会が地方自治体としての意思決定を行ったということにはかならない。そして、地方公共団体の長は、議会がその権限としてした議決については、それが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵の存する場合でない限り、右議決を尊重し、その内容に応じ財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解される。（東京地方裁判所平成 13 年 2 月 28 日判決）つまり、法第 96 条第 1 項第 5 号による議決が外形上適法に行われた場合においては、それに従ってなされた長の財務会計上の行為に関して違法・不当の問題は生じないのであって、長の行為が法第 242 条第 1 項による住民監査請求の対象となるのは、その前提となる議決について、法令上の違法が明白な場合に限られるとするのが相当である。（最高裁判所昭和 37 年 3 月 7 日大法廷判決）

本請求について検討すると、請求理由として挙げられた事由は、いずれもその政策上の当否も含めて住民の代表機関である町議会において十分に議論・審議されたものであり、そこに明白な違法性が存在するとは認められない。そして、議決及び一連の手続きについても、前述のように外形上、適法に行われているのであって、法令上の違法があるとはいえない。

そうである以上、本事業の実施に係る町長の判断に、裁量権の逸脱又は濫用があったと評価することはできず、また、上記の事情の下においては、裁量権の

不合理な行使があったと評価することも困難である。

このことから、本件事業の実施が違法又は不当であるとはいえない。

そして、本件事業にかかる契約の締結が違法・不当でないとすれば、本件契約に基づく公金の支払も、違法又は不当な公金の支出には当たらない。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、法第 242 条第 4 項の規定により主文のとおり決定する。

令和元年 6 月 5 日 宇治田原町代表監査委員 本多 八朗

〃 議選監査委員 田中 修