

監査結果報告書

第1 請求書の受理

1 請求人

住所

氏名

住所

氏名

2 請求書の提出及び受理

本件請求は、令和3年7月29日に提出され、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する要件を具備しているとして受理した。

3 請求の要旨

請求人の主張の要旨及び措置請求は次のとおりである。

福田長治、宮脇修氏は道の駅機能拡大プロジェクトの責任者である。

当プロジェクトの用地取得に関し、令和元年9月2日に覚書が締結されているにも拘らず、令和3年1月25日の変更合意書により停止条件を解除した。

令和3年7月19日付け行政報告にて入札中止となった現在、取得した用地は、不要な土地となった。

この土地の取得を指揮監督した福田長治、宮脇修氏の責任は誠に重大であり、責任を取る義務がある。

よって、福田長治、宮脇修氏に用地を引き取り、用地取得に掛かった金額5億5229万7290円を町へ返還するよう請求する。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求の内容及び請求人の陳述の内容を総合的に判断して、猪名川町が実施する道の駅整備事業（以下「本件事業」という。）の用地取得に関し、変更合意書により用地取得を事業者決定後としていた条件を解除して事業者決定前に用地を取得し、その後、入札が中止となったことで取得した用地が不要となり、町に5億5,229万7,290円の損害を与えたかどうかを監査の対象とした。

2 監査対象課

地域振興部 産業労働課

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7項の規定に基づき令和3年8月20日に証拠の提出及び陳述の機会を付与した結果、請求の要旨に沿った陳述がなされたが、新たな事実を証する書面の提出はなかった。

4 関係職員調査

令和3年8月20日に地域振興部長、産業労働課長、同課まち活性化推進室副主幹から事情を聴取した。

第3 監査の結果

本件請求については、以下の通り決定した。

1 主文

本件請求を棄却する。

2 事実の概要

(1) 本件事業の主な経緯

- ・平成28年3月、猪名川町地域創生総合戦略を策定。
- ・平成28年3月～平成29年7月、道の駅いながわ将来構想検討会（全8回）を開催。
- ・平成28年12月20日、道の駅いながわ機能拡大プロジェクトなどの地域創生にとって重要な施策の調査・研究を行うため、町議会において「いながわ創生対策特別委員会」（以下「特別委員会」という。）を設置。
- ・平成29年2月3日、特別委員会で「道の駅いながわ将来構想の検討経緯について」「道の駅いながわ活性化基本計画素案について」「農家アンケート集計結果（速報）について」説明。
- ・平成29年3月1日、道の駅いながわ活性化基本計画（素案）を策定。
- ・平成29年3月1日～24日、道の駅いながわ活性化基本計画（素案）に関するパブリックコメントを実施。
- ・平成29年3月5日、住民説明会（社会福祉会館大ホール）を実施。
- ・平成29年3月12日、住民説明会（ふらっと六瀬）を実施。
- ・平成29年4月～5月、官民連携可能性調査を実施し、PPP/PFI事業としての実現可能性に関する民間企業ヒアリング等を行った。
- ・平成29年5月26日、特別委員会で「道の駅いながわ機能拡充に関する住民説

明会の結果について」「道の駅いながわに関する農家アンケート結果について」「道の駅いながわ官民連携可能性調査について」説明。

- ・平成29年7月、道の駅いながわ活性化基本計画（平成29年7月版）を策定。
- ・平成29年7月31日、特別委員会で「道の駅いながわ官民連携可能性調査結果について」「道の駅いながわ活性化基本計画について」説明。
- ・平成29年10月～平成30年1月、民間事業者ヒアリング（基本計画を基にした意見交換、進出意向調査）を実施。
- ・平成30年2月20日、特別委員会で「道の駅機能拡大プロジェクトに係る乗用車交通量について（平成29年11月調査分）」「道の駅いながわ活性化基本計画に係る民間企業ヒアリングの結果について」「道の駅機能拡大プロジェクトの今後の進め方について」説明。
- ・平成30年5月～11月、猪名川町道の駅いながわ整備推進有識者会議（全4回）を開催。
- ・平成30年6月～7月、マーケットサウンディング（民間事業者への説明会の開催、個別ヒアリング）を実施。
- ・平成30年8月6日、本件事業に係る用地購入費の算定のため、不動産鑑定登録業者であるA社に不動産鑑定評価を依頼。
- ・平成30年9月26日、A社の不動産鑑定士から鑑定評価書が町に提出された。
- ・平成30年11月20日、特別委員会で「道の駅機能拡大プロジェクトに係るマーケットサウンディング結果について」「道の駅いながわ活性化基本計画の変更案について」「道の駅機能拡大プロジェクトの今後の進め方について」説明。
- ・平成30年11月、道の駅いながわ活性化基本計画（以下「基本計画」という。）を策定。平成29年7月策定版から主な変更点として温浴施設を追加。
- ・平成31年1月15日、不動産鑑定評価の結果をもとに、公共用地補償審査会において審査し、用地購入費の単価を最終決定。
- ・平成31年1月30日、国土交通省近畿地方整備局により重点「道の駅」候補に選定される。
- ・平成31年2月6日、特別委員会で「基本計画における事業概要について」「道の駅機能拡大プロジェクトの今後のスケジュールについて」説明。
- ・平成31年3月、広報いながわで基本計画の内容を掲載。
- ・平成31年4月～12月、住民説明会（自治会、まちづくり協議会等）を実施。
- ・令和元年5月～、猪名川町道の駅整備PFI事業者選定委員会を開催。
- ・令和元年6月、広報いながわ臨時号で道の駅機能拡大プロジェクトに関する特集を掲載。
- ・令和元年6月4日、特別委員会で「道の駅機能拡大プロジェクトの進捗状況等について」説明。用地取得の時期について事業者選定後、町と事業者間において事

業に対する基本協定を締結後に取得することを説明。

- ・令和元年6月11日～12月13日、町と土地所有者の間で覚書を締結。
- ・令和元年8月2日、特別委員会で「道の駅機能拡大プロジェクトの進捗状況等について」説明。
- ・令和元年12月25日、特別委員会で「事業実施方針について」「業務要求水準書（案）について」「今後のスケジュールについて」説明。
- ・令和2年1月、広報いながわで道の駅機能拡大プロジェクトに関する記事を掲載。
- ・令和2年1月22日、実施方針の策定の見通し、実施方針及び業務要求水準書（案）を公表。
- ・令和2年2月25日、本件土地の取得に係る用地購入費を含む令和2年度猪名川町一般会計予算（案）を令和2年3月町議会定例会に提出し、採決の結果、賛成多数で可決。（議決日：令和2年3月26日）
- ・令和2年5月8日、新型コロナウイルス感染症拡大により、PFI事業者募集の延期を発表。
- ・令和2年11月13日～26日、新型コロナウイルス感染症の影響等に伴う本件事業の参加意向の確認及び事業内容や条件見直しの必要性を把握するため、民間事業者アンケートを実施。
- ・令和3年1月25日、町と土地所有者の間で覚書の内容に関する変更合意書を締結。
- ・令和3年2月10日、町議会総務建設常任委員協議会で「民間事業者アンケート結果概要」「スケジュールについて」説明。
- ・令和3年2月16日、町と土地所有者との間で土地売買仮契約書を締結。
- ・令和3年2月19日、行政報告として、「民間事業者アンケート結果概要」「公募条件の見直しについて」「スケジュールについて」「道の駅施設配置イメージ（参考図）について」全議員へ報告。公募条件の見直しの中で、温浴施設の代わりに屋外施設を導入すること、その見直しによる事業費等の変更等を報告。
- ・令和3年2月22日、実施方針（改訂版）及び業務要求水準書（改訂版）（案）を公表。
- ・令和3年2月24日、町議会定例会の町長施政方針の説明において、令和3年度には事業者決定、事業契約等の手続きを進めていく旨を発表。
- ・令和3年2月25日、特定事業の選定。
- ・令和3年3月、広報いながわで温浴施設から屋外施設への変更や事業者の帰責事由による対応の変更等について掲載。
- ・令和3年3月1日、入札公告及び入札説明書等を公表。
- ・令和3年3月5日、入札価格算定のための基準金利を公表。
- ・令和3年3月8日、全土地所有者との土地売買仮契約の締結が全て完了。

- ・令和3年3月12日、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年条例第14号）第3条に定める財産を取得する場合の法第96条第1項第8号の規定に基づく議決を得るため、土地の取得についての議案を令和3年3月町議会定例会に提出し、採決の結果、賛成多数で可決された（議決日：令和3年3月12日）。本件議決により本契約としての効力が生じ、所有権移転登記完了後、町は令和3年3月24日までに売買代金をすべて支払った。
- ・令和3年4月9日、第一次（資格）審査に関する質問に対する回答を公表。
- ・令和3年5月7日、入札参加資格確認申請のあった1グループの入札参加資格を確認した。
- ・令和3年5月14日、第二次（提案書）審査に関する質問に対する回答を公表。
- ・令和3年5月18日、要求水準等入札条件に関する事項等について、入札参加者との個別対話を実施。
- ・令和3年7月9日、入札参加資格のあった1グループから入札辞退届が提出されたことを受け、猪名川町公告第29号により入札中止を公告。
- ・令和3年7月19日、行政報告として入札中止を議会に報告。

(2) 覚書について

本件事業の円滑な実施を図ることを目的に町と土地所有者との間で取り交わしたもので、すべての土地所有者と覚書の締結を完了し、かつ、町が民間事業者の公募を実施し、町が選定した民間事業者との間において本件事業に関する基本協定が締結された場合に土地売買契約の締結作業に移行する旨を定め、また、すべての土地所有者と覚書の締結ができない場合、又は、町と民間事業者との間で本件事業に関する基本協定が締結できない場合は覚書を解除できる旨を定めたもの。

(3) 変更合意書について

上記覚書のうち、町が民間事業者の公募を実施し、町と民間事業者との間において基本協定が締結された場合に土地売買契約の締結作業に移行する旨の規定及び町と民間事業者との間で基本協定が締結できない場合は上記覚書を解除できる旨の規定を削除することに合意するもの。

(4) 本件請求に係る土地売買契約の概要については、以下の通りである。

所在地	猪名川町南田原字幾志、字宮ノ前、字北泓
地目	田ほか
地積	36,927.50平方メートル（総筆数：46筆）
取得価格	5億5,229万7,290円

3 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等の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、防止や是正、又は損害の補

填を目的とする制度であり、本来、監査委員の監査の対象となるのは、違法・不当な財務会計そのものについてである。

本件請求において請求人は、変更合意書により用地取得時期を事業者決定後としていた条件を解除し、事業者決定前に用地を取得したことが違法又は不当であると主張しているものと解される。すなわち本件請求は、基本的に財務会計行為の前提又は原因となる非財務会計行為（以下「先行行為」という。）の違法性又は不当性を問題としているのである。

しかしながら、住民監査請求において、先行行為を全て監査対象になし得るとすれば、地方公共団体の事務で公金の支出を伴わないものはほとんど存在しないことから、公金の支出と結び付けて構成しさえすれば、地方公共団体の行政活動のほとんどは、住民監査請求でその違法を問うことができることになりかねない。そこで、先行行為の違法が、財務会計行為に承継されることになるのは、当該財務会計行為の前提又は原因となる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が存在し、その原因行為を前提としてされた職員（町長）の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決及び最高裁平成20年1月18日判決）。

以下、この点から判断する。

- (1) 変更合意書により用地取得を事業者決定後としていた条件を解除し、事業者決定前に用地を取得したことについて

本件事業に係る用地取得時期について、町は、事業者を選定し、町と事業者間において事業に対する基本協定を締結後に取得するとして令和元年6月4日の特別委員会で説明し、その後、令和2年度予算として、用地購入費及び道の駅整備事業費の債務負担行為を計上し、議会で可決されたことから、用地の取得、事業者の選定、基本協定及び事業契約の締結を令和2年度中に完了する予定としていた。しかしながら、新型コロナウイルス感染症拡大という不可抗力により、当初予定していた事業者募集の時期を延期している。

その後、町は、新型コロナウイルス感染症の影響による本件事業に対する民間事業者の参加意向の確認及び事業内容や条件見直しの必要性を把握することを目的に、民間事業者アンケートを実施し、その結果、新型コロナウイルス感染症拡大の影響に関わらず参加する意向を持っている事業者及び事業の条件が緩和されたら参加する可能性があるとした事業者の存在を確認している。

また、用地取得については、覚書の約定にその記載があるとおりに全土地所有者の同意がある場合に限り、土地売買契約手続きに移行することを前提条件としていたが、一般的に用地交渉というのは時間が経過すればするほど状況が変化し、契約締結に至らないリスクは高まっていくとされており、実際、交渉開始から約2年間で権利関係の異動が複数件発生し、その度に再交渉となっている。町が用地を取得できない可能

性があるということは、事業者が参加検討する上でのリスクのひとつとなるのはもとより、事業実施段階までに町が用地を取得できておらず、工事が遅延あるいは事業自体が中止した場合、町は事業者から損害賠償を求められる可能性すらある。

よって、全土地所有者の同意が得られているうちに用地取得することが将来のリスクを考えた上で最善であるとして、土地所有者と変更合意書を締結し事業者選定前に用地を取得するとした町の判断は適切であり、著しく合理性を欠いているとは言えない。なお、用地取得は事業者選定前に変更されたものの、その変更を土地の取得に関する議会の議決を得る際に、議会に対して報告し、その上で議決を得て、用地取得手続きを進めている。

また、町は議会に民間事業者アンケートの結果を報告した上で、事業の条件が緩和されたら参加する可能性があるとした事業者等の意見を踏まえ、公募条件の一部見直しを行うことで入札参加者の確保に努めており、その後も、令和3年3月1日付で本件事業に係る入札公告や入札説明書を公表し、以降、審査に関する事業者からの質問への回答や応募事業者との個別対話を実施しており、事業者選定についても用地取得と平行して進めていることから、事業者選定に向けた必要な努力を怠っていたとは認められない。

よって、事業者決定後に用地取得をずるとして、土地所有者と締結した覚書内容及び議会に説明していた内容を変更するものである変更合意書を令和3年1月25日付けで土地所有者と締結し、同年2月16日付けで土地売買仮契約書を締結し、同月19日付けで行政報告として議会に対して民間事業者アンケート結果概要を報告し、同年3月12日の議会において上記の理由により用地取得時期を変更した旨を説明の上、土地の取得について審議された結果、議決を得て、その後に用地取得をした町の一連の行為は妥当であり、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し、その原因行為を前提としてされた行為自体が財務会計法規上の義務に違反するとはいえない。

(2) 入札中止により取得した用地が不要となったかどうかについて

本件事業においては、令和3年7月9日に応募事業者から入札辞退届が提出されたことにより入札は中止となり、同日付け猪名川町公告第29号により入札中止の公告がなされ、その後、同月19日に議会に対し行政報告がなされていることを確認した。

しかしながら、本件請求が提出された令和3年7月29日時点において、本件事業は、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律第7条の規定に基づき、令和3年2月25日付けで特定事業として選定及び公表された事業としては継続中であり、当該特定事業の取り消しまで行われたものではない。よって、本件事業自体が中止された事実はない。また、PFI事業として施行する公共事業は、一度入札が不調になったとしても、入札条件やスケジュールを一部変更する等して、再入札をすることが一般的であり、令和3年7月30日の全員協議会においても同様に町

から本件事業は継続中であることが議会に対し説明されている。

よって、請求人が主張するように入札が中止されたことをもって取得した用地が不要な土地となったとは言えない。

(3) その他

そのほか請求人は陳述において、監査結果の報告に当たり、役場の意見だけでなく町民の意見を聞いてほしい、第3者委員会を設置し破綻に至った経緯を明確にしてほしい、現道の駅の運用見直しの検討内容を住民に公開してほしいといった趣旨の発言があったが、これらはいずれも住民監査請求の監査手続きとは関係のない事項であることから採用しないこととした。

4 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がなく、措置する必要はないものと判断し、主文の通り決定する。