

監査委員公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき住民監査請求の結果を同条第4項の規定により公表する。

令和6年2月6日

人吉市監査委員 井上 祐太

人吉市監査委員 豊永 貞夫

請求人代理人 弁護士 板井 俊介 様

人吉市監査委員 井上 祐太

人吉市監査委員 豊永 貞夫

人吉市職員措置請求監査結果通知書

令和5年12月8日付けで提出のあった地方自治法第242条第1項の規定による住民監査請求については、同条第5項の規定により監査を実施しましたので、下記のとおり通知します。

記

1 監査の結果

棄却 ・ ~~却下~~

2 棄却・~~却下~~の理由

別紙「住民監査請求に基づく監査結果」のとおり

住民監査請求に基づく監査結果



令和6年2月2日

人吉市監査委員

住民監査請求に基づく監査結果

目 次

第1 請求人	.....	2
第2 請求の要旨	.....	2
第3 請求の受理	.....	3
第4 監査の実施		
1 監査の種類	.....	4
2 監査の対象	.....	4
3 監査の着眼点	.....	4
4 監査の主な実施内容	.....	5
5 監査の日程及び実施場所	.....	5
6 請求人の陳述	.....	5
7 関係職員の陳述	.....	5
8 請求人の意見書提出	.....	5
第5 監査の結果		
1 主文	.....	6
2 理由		
(1)関係法令等	.....	6
(2)認定事実	.....	9
(3)監査委員の判断	.....	10
(4)監査委員の意見	.....	19
(5)結論	.....	19

参 考

人吉市職員措置請求書(原文)

第1 請求人

請求人目録のとおり 723名

請求人代理人 熊本市中央区京町二丁目12番43号

熊本中央法律事務所 請求人ら代理人 弁護士 板井俊介

第2 請求の要旨

請求人から提出があった措置請求書及び添付資料の記載内容並びに請求人の陳述内容から、請求の趣旨は次のとおりである。

(1)項目

- ① 人吉市は、松岡隼人に対し、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)等整備事業者選定委員会の委員に支出した報酬(日額6,000円)を請求せよ
- ② 人吉市長は、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出してはならない
- ③ (②の予備的請求として)人吉市は、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出したときは、松岡隼人に対し、18億1,300万円を請求せよ
- ④ 人吉市は、松岡隼人に対し、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する公有財産購入費7,090万2,810円を請求せよ

(2)具体

請求人から提出があった措置請求書及び添付資料の記載内容並びに請求人の陳述内容から、請求の具体的な趣旨①②④は次のとおりである。※③は損害賠償請求

論点1

人吉市は、令和2年7月豪雨により住宅を失った被災者に住宅を供給する目的で、人吉市買取型災害公営住宅(東校区地区)整備事業を計画し、その事業者選定委員会を設けた上で、その委員に対し、日額6,000円ないし5,000円の報酬を支払った。本事業は、事業者自らが事業用地の選定及び当該土地への住宅等の整備をする選定事業者を決定し、当該選定事業者が整備した住宅等を、災害公営住宅として市が買い取る方式(いわゆるプロポーザル方式)である。請求人からは、選定委員会が策定する審査基準には、公営住宅法第5条1項に基づき、国が定める公営住宅等整備基準を参酌し、人吉市営住宅等整備基準を定める条例に基づいて事業が実施されなければならないが、同条例が除外されていること等、また、選定事業者決定後の情報開示が不十分であることから、本事業におけるプロポーザル方式自体が違法性を帯びるとする観点から選定委員会委員への報酬6,000円の支払は公金の違法支出であるので適切な措置を求める。

論点2

人吉市が定める「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」(以下「条例」という)第7条は、市営住宅の「位置の選定」について「災害の発生が多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害される恐れがある土地をできる限り避けるべき」と規定し、また、同9条は「住棟等の基準」について、「周辺の地域の良い居住環境を確保するために必要な日照、通風、採光」などを考慮しなければならないとされている。併せて、同5条は、「建設及び維持管理に要する費用の縮減」が求められている。市営住宅の建設の財源は、国民及び住民の血税であることから、公営住宅等整備基準第4条を受けて、できる限りの費用の縮減を求める点にその趣旨がある。

第7条について、同地は、令和2年7月豪雨時、最低でも1.5m程度浸水した地区であることは明らかである。また、洪水浸水想定区域図によれば、大工町、九日町周辺は、5～10m程度の浸水が生ずる可能性があるとも明示されている。したがって、本事業の選定地は明らかに「災害の発生が多い土地」に該当するというべきであって、条例7条に反することは明らかである。なお、条例第8条は「敷地が」「出水の多い土地」を対象とする場合には、「擁壁の設置等安全上必要な措置」を求めている。

第9条について、「周辺の地域の良い居住環境を確保するために必要な日照、通風、採光」などを考慮しなければならないとされているが、九日町、及び、大工町は低層の住宅が現実に多数存在しており、5階建ての建物が公道から1m程度しか離れていない箇所に建築されれば、日照の問題が生じることはもちろん、通風や採光に影響が出ることは必至である。

第5条については、土地購入に際し、近隣の地価公示価格は、1㎡あたり24,800円とされており、本事業の敷地となる大工町の敷地(1,326.02㎡)、及び、九日町の敷地(822.55㎡)の合計は2,148.57㎡であるから、これを積算すると5,328万4,536円となる。このように、地価公示法に基づく考え方によれば、高くとも6,000万円以下で購入すべき土地について、人吉市は1㎡あたり33,000円の7,090万2,810円で購入しており、土地購入費に関しても大きな疑義があるというべきである。

論点3

最大の問題は、プロポーザル方式に参加した他の2者が選定した浸水の被害のない安全性を確保したという土地の立地条件、建物価格に関する情報が開示されていないことである。このような運用は、本事業におけるプロポーザル方式の適正を担保するための情報公開がなされておらず、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第8条1項にも反するものである以上、本事業におけるプロポーザル方式自体が違法性帯びるというべきである。本事業において、プロポーザル方式に参加した他の2者の立地条件、建物等の購入価格に関する情報について、すべての人吉市民らに開示する責任がある。

第3 請求の受理

本件措置請求は、地方自治法242条第1項の要件を具備するものであると認め、令和5年12月11日に、同年12月8日付けでこれを受理することに決定した。

第4 監査の実施

1 監査の種類

地方自治法第242条の規定による住民監査請求に基づく監査

2 監査の対象

対象事項 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)等整備事業(東校区地区)関連4項目
対象部課 人吉市復興建設部 住宅政策課

3 監査の着眼点

(1) プロポーザル方式による買取型災害公営住宅(東校区地区)整備事業推進及び選定委員会設置の是非について → 選定委員会方式採用ならば報酬支給は正当なものであるので、指名競争入札ではなくプロポーザル方式による入札を採用した理由を検証する。

(2) 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円については、執行に至っておらず、本来であれば、監査対象(違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実)とならないが、最高裁判決(平成6年9月8日第97号)において、住民訴訟の前置手続きとして住民の請求に係る行為又は怠る事実の違法、不当を当該地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正されることを目的とするものであるという判決に従い、以下の関連項目について監査を実施する。

① 人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第7条(位置の選定)の検証について

市営住宅の「位置の選定」について「災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け、かつ、通勤、通学、日用品の購買その他入居者の日常生活の利便を考慮して選定されたものでなければならない」と規定されているにも係わらず、浸水想定区域でもある九日町及び大工町地区が建設対象予定地とされた理由について

② 人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第8条(敷地の安全等)の検証について

敷地が地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれがある土地その他これらに類する土地であるときは、当該敷地に地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講じられていないことこの検証について

③ 人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第9条(住棟等の基準)の検証について

住棟等の基準について、「周辺の地域の良い居住環境を確保するために必要な日照、通風、採光、開放性及びプライバシーの確保、災害の防止、騒音等による居住環境の阻害の防止等を考慮した配置でなければならない」とされているが、建設対象予定地は低層の住宅が現実に多数存在しており、5階建ての建物が公道から1m程度しか離れていない箇所に建築されれば、様々に影響が出ることは必至であるという請求内容の検証について

④人吉市営住宅等の整備基準を定める条例除外の経過について

人吉市が策定する審査基準には、公営住宅法第5条第1項に基づき、国が定める公営住宅等整備基準を参酌し、人吉市営住宅等整備基準を定める条例に基づいて事業が実施されなければならないが、同条例が除外されているという解釈について

⑤人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第5条（費用の縮減への配慮）の検証について

本件で建設予定の建物の予算として、市は18億1,300万円を予算計上、また、直近の住民説明会では、9億4,100万円をさらに見直すとされているものの、追加工事等の名目で事後的に工事費用が増額されることになることはもはや常識である。したがって、実際の追加工事を加算した場合、建物価格が9億4,100万円にとどまる保証はどこにもないというべきであるという請求内容の検証について

(3) 本件土地購入に要した7,090万2,810円の算定根拠について

(4) 人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業において市民の意見を取り入れる際の手法について

(5) 情報開示への対応について

4 監査の主な実施内容

本件土地を購入する契約を締結することが違法な財務会計行為に当たるか、その行為が本市に損害発生のおそれがあるか等について、市長に意見書（弁明）及び証拠書類の提出を求めるとともに、請求人及び関係職員から陳述を聴取し、先の着眼点について、人吉市監査基準その他関係法令に基づいて監査を実施した。

5 監査の日程及び実施場所

日程 令和5年12月9日から令和6年2月2日まで

場所 人吉市役所本庁舎 議会会議室、委員会室、監査委員事務局

6 請求人の陳述

令和6年1月10日午後2時に、人吉市役所本庁舎 議会会議室において、請求人の陳述を聴取した。請求人から追加の証拠書類の提出はなかった。

7 関係職員の陳述及び証拠提出

令和6年1月17日午後2時に、人吉市役所本庁舎 議会会議室において、提出があった意見書及び証拠書類に基づき、復興建設部長、同部次長（住宅政策課長兼務）、住宅政策課長補佐の陳述を聴取した。

8 関係職員の陳述に対する請求人の意見書提出

令和6年1月24日午前10時に請求人から意見書の提出があった。

第5 監査の結果

1 主文

本件、①人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)等整備事業者選定委員会の委員に支出した報酬(日額6,000円)を請求せよ ②人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出してはならない ③(②の予備的請求として)人吉市は、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出したときは、松岡隼人に対し、18億1,300万円を請求せよ ④人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する公有財産購入費7,090万2,810円を請求せよ と求めている部分については、本市に財産的損失を生じさせ、また、生じるおそれも認められないことから地方自治法第242条第1項に基づく要件を具備していないとしてこれを棄却する。

なお、住民監査請求の対象となる財務会計行為(違法又は不当な公金の支出)に対する監査委員判断は標記のとおりであるが、最高裁判決(平成6年9月8日第97号)に基づく、住民訴訟の前置手続きとしての住民の請求に係る行為又は怠る事実の違法性の是非については別に意見を述べる。

2 理由

(1)関係法令等

本件請求の関係法令等は、次のとおりである。

ア 人吉市特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例

(報酬の支給)

第2条 市は、特別職の職員に対し、報酬を支給する。以下省略

2 報酬の額は、次の各号に掲げる職の区分に応じ、当該各号に定める額とする。

イ 公営住宅法

(この法律の目的)

第1条 この法律は、国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸することにより、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする。

(整備基準)

第5条 公営住宅の整備は、国土交通省令で定める基準を参酌して事業主体が条例で定める整備基準に従い、行わなければならない。

(災害の場合の公営住宅の建設等に係る国の補助の特例等)

第8条 国は、次の各号の一に該当する場合において、事業主体が災害により滅失した住宅に居住していた低額所得者に賃貸するため公営住宅の建設等をするときは、当該公営住宅の建設等に要する費用の三分の二を補助するものとする。

ウ 公営住宅等整備基準

(趣旨)

第1条 この省令は、公営住宅及び共同施設(以下「公営住宅等」という。)の整備に関する基準を事業主体が条例で定めるに当たって参酌すべき基準を定めるものとする。

(費用の縮減への配慮)

第4条 公営住宅等の建設に当たっては、設計の標準化、合理的な工法の採用、規格化された資材の使用及び適切な耐久性の確保に努めることにより、建設及び維持管理に要する費用の縮減に配慮しなければならない。

(位置の選定)

第5条 公営住宅等の敷地(以下「敷地」という。)の位置は、災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け、かつ通勤、通学、日用品の購買その他入居者の日常生活の利便を考慮して選定されたものでなければならない。

(住棟等の基準)

第7条 住棟その他の建築物は、敷地内及びその周辺の地域の良い居住環境を確保するために必要な日照、通風、採光、開放性及びプライバシーの確保、災害の防止、騒音等による居住環境の阻害の防止等を考慮した配置でなければならない。

エ 人吉市営住宅等の整備基準を定める条例

(費用の縮減への配慮)

第5条 市営住宅等の建設に当たっては、設計の標準化、合理的な工法の採用、規格化された資材の使用及び適切な耐久性の確保に努めることにより、建設及び維持管理に要する費用の縮減に配慮しなければならない。

(位置の選定)

第7条 市営住宅等の敷地(以下「敷地」という。)の位置は、災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け、かつ通勤、通学、日用品の購買その他入居者の日常生活の利便を考慮して選定されたものでなければならない。

(敷地の安全等)

第8条 敷地が地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれがある土地その他これらに類する土地であるときは、当該敷地に地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講じられていなければならない。

2 敷地には、雨水及び汚水を有効に排出し、又は処理するために必要な施設が設けられていなければならない。

(住棟等の基準)

第9条 住棟その他の建築物は、敷地内及びその周辺の地域の良い居住環境を確保するために必要な日照、通風、採光、開放性及びプライバシーの確保、災害の防止、騒音等による居住環境の阻害の防止等を考慮した配置でなければならない。

オ 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律

(地方公共団体による情報の公表)

第8条 地方公共団体の長は、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を公表しなければならない。

- 1 入札者の商号又は名称及び入札金額、落札者の商号又は名称及び落札金額、入札の参加者の資格を定めた場合における当該資格、指名競争入札における指名した者の商号又は名称その他の政令で定める公共工事の入札及び契約の過程に関する事項

カ 公共工事の品質確保の促進に関する法律

(発注者等の責務)

第7条 発注者は、基本理念にのっとり、現在及び将来の公共工事の品質が確保されるよう、公共工事の品質確保の担い手の中長期的な育成及び確保に配慮しつつ、公共工事等の仕様書及び設計書の作成、予定価格の作成、入札及び契約の方法の選択、契約の相手方の決定、工事等の監督及び検査並びに工事等の実施中及び完了時の施工状況又は調査等の状況(以下「施工状況等」という。)の確認及び評価その他の事務(以下「発注関係事務」という。)を次に定めるところによる等適切に実施しなければならない。

キ 地方自治法施行令第167条の2第1項第2号

(随意契約)

- 2 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

ク 人吉市情報公開条例

(公文書の開示義務)

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次のいずれかに該当する情報(以下「不開示情報」という。)が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

(3) 法人その他の団体(国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下この号において「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。

(5) 市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、次のいずれかのおそれがあるもの

ア 率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ

イ 不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ

ウ 特定の者に不当な利益を与え、又は不利益を及ぼすおそれ

ケ 地価公示法

(標準地の価格の判定等)

第2条 土地鑑定委員会は、都市計画法(昭和四十三年法律第百号)第四条第二項に規定する都市計画区域その他の土地取引が相当程度見込まれるものとして国土交通省令で定める区域(国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)第十二条第一項の規定により指定された規制区域を除く。以下「公示区域」という。)内の標準地について、毎年一回、国土交通省令で定めるところにより、二人以上の不動産鑑定士の鑑定評価を求め、その結果を審査し、必要な調整を行って、一定の基準日における当該標準地の単位面積当たりの正常な価格を判定し、これを公示するものとする。

(2)認定事実

請求人から提出された関係書類及び陳述、監査対象部課から提出された関係書類及び説明により、本件請求に関し、次の事実(主なもの)を認定した。

ア 令和4年1月14日の市議会全員協議会において、支え合いセンターの戸別訪問調査により災害公営住宅希望世帯数が175世帯となったことから、相良町整備戸数120戸に加え55戸については、復興まちづくり計画及び地域住民からの意見をもとに第2候補地として東校区への整備検討を進めることを説明している。その後、同年8月30日の全員協議会において、同事業の継続費設定について説明を行い、東校区地区の建設対象区域をL2(想定最大規模:降雨規模は1000年に一回程度を想定 5mから 10m浸水)を含めた区域であることを説明している。

イ 令和4年度人吉市一般会計補正予算において、議会の議決(令和4年6月28日)を経た上で、災害公営住宅整備事業用地購入費1億9,320万円が計上されている。

ウ 令和4年度人吉市一般会計補正予算において、議会の議決(令和5年3月22日)を経た上で、令和4年度から令和6年度までの継続費として、災害公営住宅整備事業(その2)18億1,300万円が計上されている。 ※その2は東校区地区をいう。

エ 令和5年4月12日の市議会全員協議会において、災害公営住宅整備事業(東校区地区)の整備事業者が、丸昭建設・セルアーキテクトONS・京成不動産連合体に、合わせて整備場所が、九日町(旧すみや跡地)、大工町(旧平成ハウス東側駐車場の一部)に決定したことを説明している。 ※令和5年3月24日開催された事業者選定委員会において選定

オ 令和5年10月12日付で、本件土地の地権者と人吉市は、本件土地の売買契約を締結している。内訳は、大工町が 1,326.02 m² 43,758,660 円、九日町が 822.55 m² 27,144,150 円となっている。

カ 令和5年人吉市議会12月定例会において、財産の取得(物件名:人吉市災害公営住宅「東校区地区」及び附帯工作物、取得予定価格:10億8,040万9千円 契約の相手方:京成不動産)が、賛成多数で可決(令和5年12月19日)されている。

キ 令和3年7月21日に開催された九日町・紺屋町再生会議において、災害公営住宅を街中にという意見が複数出されている。また、同年10月には、同再生会議において出された意見を取りまとめた「復興まちづくり提案書」において、目指すまちの5つの柱の一つとして、(1)安全に暮らせるまち ①災害時に避難が出来るまち(垂直避難ができるビルの確保) ②安全な住まいがあるまち(災害公営住宅の確保等) ③浸水リスクに対応したまち(浸水リスクに対応した建て方の工夫の検討等)などが提案されている。

ク 標記の提案書のうち、実現するエリア全体に関するアイデア例として、「災害公営住宅や民間住宅によるまちなか居住の誘導」と合わせ「災害公営住宅は箱物の大きなものは必要ない。低層のメゾネット方式などが良い」という意見も出されている。

(3) 監査委員の判断

ア 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)等整備事業者選定委員会の委員に支出した報酬(日額6,000円)を請求せよを棄却したことについて

平成23年東日本大震災時の官民連携による地域特性を踏まえた災害公営住宅の整備手法の一環として、企画競争入札(プロポーザル方式)を採用したことについては、業者選定等に係る期間の短縮、被災者への一日も早い住まいの提供、更には本市職員の膨大な業務量緩和などの観点から適切であったと考える。このことについては、措置請求の内容から判断して、請求人もプロポーザル方式の採用に対し、特に異議を申し立てているわけではない。

選定委員会は、人吉市が発注する契約に関するプロポーザル方式等の実施に関する指針の下、人吉市災害公営住宅等整備事業者選定委員会設置条例第2条に基づき設置、第3条所掌事務として、事業者の選定に関することと規定されている。委員は、人吉市災害公営住宅等整備事業者選定委員会規則第2条第2項にて市長が人吉市副市長迫田浩二氏、熊本県土木部建築住宅局長小路永守氏を任命、また、学識経験者として熊本大学准教授、星野裕司氏に委嘱した。その後、同規則第3条にて、互選により星野裕司氏を委員長に選出している。

選定委員会委員報酬については、人吉市特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例第2条第2項に基づき報酬額を決定、人吉市会計規則第38条、第40条に基づき、適正に処理されており特に問題はないと判断した。

イ 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出してはならないことを棄却したことについて

普通地方公共団体の議会が議決すべき事件について定めた地方自治法第96条は、同条第1項第8号において、「前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること」を掲げている。

前頁基準について、地方自治法施行令第121条の2の2第1項第2号及び別表4は、財産の取得又は処分の種類については、人吉市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第3条第1項において、予定価格を2,000万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払いと規定している。

これを本件についてみると、認定事実「カ」のとおり、本件財産の予定価格は10億8,040万9千円であったことから、市長は上記法令等の規定に従い、本件議案を令和5年12月5日に市議会に提出し、市議会は同年12月19日に同議案を賛成多数(賛成9、反対5)により可決したことが認められる。本案件については、常任委員会(経済建設委員会)において、当該説明に対し委員から質疑がなされ、その後、委員長採決(2対2可否同数のため)により本件議案を否決したものの、先に述べたよう、最終的に令和5年12月19日に市議会本会議において本件議案が可決された。

本件議案の審議過程において議決の違法を基礎づけるような瑕疵は何ら存在せず、本件議決を違法ということはできないことから、本件議決に基づく、本件財産の取得は適正であり、請求人が言う人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1,300万円を支出してはならないということについては根拠がないものと判断した。

ウ 措置請求に係る行為又は怠る事実の違法性の是非について

① 条例第7条(位置の指定)の違反について

人吉市営住宅等整備基準を定める条例の第7条(位置の選定)に「災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け」という規定があり、選定場所について条例に違反しているという指摘がなされている。

できる限りという縛りをどう考えるのか、ここでいう「できる限り」と折り合いが着くような、あるいは超越するような社会的、行政的合理性を見出すことができるのか1つの論点としたい。その根拠として、「熊本県災害公営住宅等整備基本理念」と「熊本県災害公営住宅等整備指針」に沿って検証を試みる。いずれも、本事業に係る事業者募集要領において、設計上の留意事項として組み込まれている。まず、「熊本県災害公営住宅等整備基本理念」だが、第4に過去の災害の経験から3つの視点が掲げられているものの、直接立地等に関する基本理念は設定されていない。

次に、「熊本県災害公営住宅等整備指針」であるが、第3章第4に、災害公営住宅に係る敷地の選定について規定がされている。ここには、生活が一転するほどの被災という特別な経験を経た被災者が、普通の生活に戻るための居住の条件が3つの視点から付されている。

まず、特筆すべきは本県、本市のような人口減少や高齢化が著しい地方にあっては、この普通を取り戻すことさえ、非常に困難であり、敷地の選定にあたっては、再生に向けて持続可能でなければならないということが明確にうたわれている。敷地選定の配慮条件の1つ目は、厳しい現状認識であり、被災集落の再生、関連する小さな拠点づくりについても、政策として地域住民自らが主体的に地域課題の解決に取り組まなければ地域の存続自体が危ぶまれることを強く示唆している。これは、地域づくりという政策の重要性とも言い

換えることができるであろうし、このような状況は、災害の有無にかかわらず、あるいは災害からの再生以前の課題でもあり、多くの地方の都市部においては、小さな拠点づくりとも大きく関連をしている「立地適正化計画」の策定を持って、この課題に対策しようとしている。当然、本市もその途上にあり、当該東校区地区を含む一定区域を持続可能なまちづくりのためのエリアとして設定する検討が進められている。

また、2つ目の条件である災害時における安全性の確保についてだが、通常、風水害、地震等が想定される中、浸水想定区域にある災害公営住宅が浸水のリスクがあることは真摯に受け止めなければならないが、一方で、堅固で高さを有する建築物として、住人、周辺住民の安全を担保する施設にもなり得るという選択肢もあるわけで、ただでさえ民間施設との災害協定を推進しなければならない現状を踏まえると、災害時の施設に対する期待も非常に大きいものとする。立地場所は災害リスクはあるが、当該施設は災害リスクを回避するものである。

3点目の、住みなれた地域への居住希望の実現についてであるが、入居希望場所については意向調査に基づくものであり、事業の経過の中で、当然、個々の希望にしっかり配慮されているものと認識をしている。

以上のことから、条例の主旨である災害の発生のおそれが多い土地という点では水害に限っては該当するということになるだろうが他の災害については確定出来ないと思われる。

一方、被災以前からの本市の現状と将来展望において、最大の社会的課題である持続可能性を追求し、あるいは浸水想定区域における居住者や周辺住民の安全確保を実現するためには、逆説的にも聞こえるが、条例に定める「できる限り避ける」の重みとを比較してでも、生き続ける場所、立ち続ける所を検討・選択すべき状況にあることも否定できない。また、できる限りという含みを持たせた表現は、日本国憲法第22条の居住の自由に抵触しない配慮であり、翻って、公共の福祉に反しない限り居住の自由を権利として有することを確認することができる。さらに一步踏み込んで、社会的な課題解決を公共の福祉の1つの側面と捉えれば、理に適って日本国憲法の居住の理念に沿うものであり、できる限りという縛りを緩めることはあっても、強める要因には少なくともならないものとする。

我が国は、常に災害と折り合いを付けながら、それぞれ土地土地の暮らしを築いてきたことが、災害列島といわれる所以であり、日本の生活史ともいえるもので、日本人のたおやかさみたいなものを形づくってきた背景ではないか。

もちろん、危険な場所に敢えて居を構えるには、相当の理由や価値観に加え、リスクへの対策が求められるだろうし、逆に、後付けでレッドゾーン、イエローゾーンが設定されることも少なからずあることで、不条理と思われても発生するリスクを受け入れなければならないだろう。しかしながら、令和6年元旦の能登半島地震に日本中が衝撃を受けたように、自然災害の可能性がないということ自体が神話ともいえる、世界であり、昨今であることを考えると、災害のリスクは一見限定的であっても、我が国のすべての土地利用において前提としておくべきだろう。本市においても、地球史的には一瞬に過ぎないが有史の中では頻度に勝る球磨川水系による氾濫が目下の課題であるが、いつ起きるか予測のつかない人吉盆地南縁断層地震等への備えも大きく求められていることも事実である。

以上のことから、人吉市営住宅等整備基準を定める条例の第7条（位置の選定）に「災害の発生のおそれが多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害されるおそれがある土地をできる限り避け」という規定については、可能な範囲で遵守し、より大きなまちづくり全般の課題や持続可能性の観点からは、「できる限り」の許容範囲を見据えつつ、安全安心なまちづくりや市民の幸福向上といった行政目的を完遂する事が最も重要であることを共通認識とし、さらに市民各位の理解を求めなければならない。確かに災害リスクだけに特化すると、より安全性の高い選択が可能となるが、まちづくりという歴史を踏まえ、未来へと向かう取組みの中で、一定のリスクを受け入れるという矛盾を孕み（「はらみ」）つつも、まちの存続、存亡を現実の中に求めていくための、重い選択と決断であったと理解をしたい。よって、今回の土地選定に際し、請求人が主張する条例第7条の違法性は問えないと判断した。

② 条例第8条（敷地の安全等）の検証について

人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第8条第1項において、「敷地が地盤の軟弱な土地、がけ崩れ又は出水のおそれがある土地その他これらに類する土地であるときは、当該敷地に地盤の改良、擁壁の設置等安全上必要な措置が講じられていなければならない」とある。

請求人は、当該土地を含む周辺エリアは、「球磨川水系球磨川洪水浸水想定区域図によれば5mから10m程度の浸水が生じる」、「建物の3～4階部分まで浸水する可能性がある」と主張しており、当然のことながら、この地を建設予定地として決定した以上、条例第8条に規定された安全対策には、万全を期さなければならないと重く捉えている。

人吉市長の代理人が陳述において、「国土交通省から公開されている浸水想定区域図を電子地図上に表示するウェブサイト「浸水ナビ」では、特定の地点における最大浸水深が閲覧でき、大工町の敷地では、最大浸水深5.8m、九日町の敷地では、最大浸水深5.17mと詳細に示されている。この数値は、いずれの敷地においても集会所を整備する3階部分には達しない数値となっており、水害時には3階以上の階へ垂直避難を行うことで、生命の危機を免れることができ、万一、早期避難ができなかった周辺住民の一時避難所として利用できる計画となっている。合わせて、採択された提案において、先に述べた「一時避難所としても利用可能な集会所を3階に配置する計画」のほかに、「一階部分をピロティとする」など、災害に対する配慮がなされている。」と述べている。一連の安全対策については、補助事業を所管する国及び技術的支援を行う県との協議も併行して行われていることから、現段階においては、敷地の安全対策は適切なものであると判断した。

ただ、請求人陳述及び人吉市長の代理人陳述に対する請求人意見書において、市の安全対策に対し、様々に反対の意見が述べられていることも重視し、今後も可能な限り、発注者としての説明責任を果たされるよう強く要望する。

③ 条例第9条（住棟等の基準）の違反について

このことは、人吉市長の代理人が陳述において、「大工町、九日町に計画している災害公営住宅の住棟の配置計画は、敷地形状に合わせて住棟を南北方向に配置し、南北軸方向の見附面積を小さくすることで、北側への日影面積が小さくなるよう配慮している。また、隣地境界及び道路境界から適切な距離を確保し、指定建ぺい率80%に対して、大工町においては40.85%、九日町

においては47.75%に抑え、周辺にある既存建築物と比較しても、小さな数値となっており、通風、採光、開放性及びプライバシーなど周辺の居住環境へ配慮した配置計画としている。」と述べている。また、代理人から提出された証拠書類を検証した結果、建設予定地の敷地面積を考慮した場合、現段階においては、選定業者が提案した住棟の配置計画はベストなものであると思われる。合わせて、住棟の配置計画を含む選定業者の事業内容については、国庫補助事業の観点から国及び県との協議も行われており、住棟等の基準は適切なものであると判断した。

ただ、請求人陳述及び人吉市長の代理人陳述に対する請求人意見書において、周辺地域の良好な居住環境を確保するための対策（日照に際し陽当たりの確保及び西日対策、近隣の生活プライバシーの保護）などの不備について多く述べられていることを重視し、今後も可能な限り、発注者としての説明責任を果たされるよう強く要望する。

④審査基準への市営住宅等整備基準を定める条例未掲載違反について

このことは、人吉市長の代理人が陳述において、人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）事業者募集要領第2の6要求水準等において、「その他の性能については、人吉市災害公営住宅等設計標準によること。」と明記しており、また、人吉市災害公営住宅等設計標準の「適用基準」において、「公営住宅法（昭和26年法律第193号）及び同法に基づく政令、省令、告示及び条例」と明記している。公営住宅法に基づく条例とは、本市における「人吉市営住宅条例（平成9年人吉市条例第38号）」、「人吉市災害公営住宅等整備事業者選定委員会設置条例（令和3年人吉市条例第43号）」、「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」及びこれらに付随する要項、規則等を指すものであると述べている。よって、請求人が主張する「（人吉市営住宅等の整備基準を定める条例）自体が、考慮されていない。」、「そもそも列挙されていない。」、「全く登場しない。」、また、『「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」を除外して、事業者選定の諸手続を行うこと自体が違法といわなければならない。』との請求は根拠がないものと判断した。

⑤条例5条（費用の縮減への配慮）の違反について

国は、昨今の原材料費及びエネルギーコストの世界的な上昇、さらには円安の影響により、建設業界は資材価格の高騰に直面し、資材価格の上昇がもたらす公共投資への影響を危惧しながらも、一方では、適正な価格転嫁、工期の確保の促進に係る取り組みをおし進めている。

また、昨年末に竣工した相良地区の災害公営住宅整備事業は、当初計画約24億7,393万円から最終的な売買価格は約25億7,953万円に約1億560万円増額、精査の結果、「資材や労務の高騰に対応するための費用（インフレスライド）」、「遠隔地からの労働者確保に対応するための費用」などが設計変更（増額）に影響したことが判明している。このことは、明らかに建設業を取り巻く現状を反映しており、人吉市議会も増額の正当性を認め、令和5年9月市議会において、財産の取得についての議決内容の一部変更を可決（令和5年9月26日）している。

また、人吉市長の代理人が陳述において、建物買収の予算額（九日町・大工町）については、18億1,300万円を計上し、令和5年8月28日に開催した第4回近隣住民説明会の資料において、「建物購入価格については、当初の提案額は、約9億4,100万円、見直し設計後の価格については、人件費や資材価格高騰の中、十分に精査を行い、適正な建設費を見極める。」と述べている。

これは、市民の要望を踏まえて設計変更をするに当たり、設計変更に係る設計費及び建設費の増額については、正当に精査を行い、適正な売買代金を見極めるということであり、根底には公営住宅等整備基準第4条及び人吉市営住宅等の整備基準を定める条例第5条の考え方があることを確認している。よって、請求人が主張する「追加工事等の名目で事後的に工事費用が増額されることになることはもはや常識である。したがって、実際の追加工事を加算した場合、建物価格が9億4,100円にとどまる保証はどこにないというべきである。」との請求は根拠がないものと判断した。

エ 本事業におけるプロポーザル方式の適正を担保するための情報公開(他の2者が選定した浸水の被害のない安全性を確保したという土地の立地条件、建物価格に関する情報)がなされておらず、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第8条第1項にも反するものである以上、本事業におけるプロポーザル方式自体が違法性帯びるということについて

ア プロポーザル方式について

本事業をプロポーザル方式で運用するに当たり、建設コンサルタント業務等におけるプロポーザル方式及び総合評価落札方式の運用ガイドラインにおいて、プロポーザル方式の適用業務では、手続開始時に、①プロポーザル方式の適用の旨、②参加資格、③技術提案書の提出者を選定するための基準、④技術提案書の特定のための評価に関する基準を説明書に明記する旨記載されている。また、本事業に係るプロポーザルは、公共工事の品質確保の促進に関する法律(平成17年法律第18号)はもとより、先に述べた運用ガイドライン、人吉市が発注する契約に関するプロポーザル方式等の実施に関する指針、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)事業者募集要領等関係法令に基づいており、手続開始時において適切に運用、実施している。

なお、公共工事の品質確保を図るためのプロポーザル方式等の適切な運用について(通知)において、「説明責任を十分に果たすことが必要であること。」との記載があるが、本事業においては、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)事業者募集要領(令和5年1月)に、事業の概要、募集の内容、提案内容、応募者の要件等について明記しており、適切に説明している。また、ガイドラインにて、プロポーザル方式を適用した業務において特定する者が決定した場合は、速やかに、①特定した業者名、②各業者の技術評価点を公表する旨記載されている。今回の本事業に係るプロポーザルは、当該規定及び人吉市が発注する契約に関するプロポーザル方式等の実施に関する指針に基づき公表等しており、特定後においても適切に運用、実施している。以上のとおり、人吉市長の代理人が陳述において述べているが、この陳述内容を精査した結果、特に問題もなく、適切に処理されていることを確認した。

また、最高裁の判例(昭和62年3月20日判決)においても、「普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項第2号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」と判示していることから、請求人のプロポーザル自体が違法性を帯びるという主張は根拠がないものと判断した。

※同項第2号は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号を示す

イ 情報開示について

情報公開についてであるが、まず、公文書の内容に事業者独自のノウハウ、アイデア及び積算根拠並びに経験等による独自の手法等(以下「ノウハウ等」という。)が盛り込まれている場合、公文書開示請求に伴いそのまま開示すると、当該事業者の営業上のノウハウ等を同業他社等に推測され、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。当該不利益を防ぐために、本市は、人吉市情報公開条例(平成13年人吉市条例第1号)第14条に規定する第三者保護に関する手続きに基づき、開示に先立ち、事業者の意見を聴取し、開示又は不開示について適切に判断している。

本事業に係る応募事業者の提案書についても、事業計画書、売買価格提案書、事業工程表等に応募事業者独自のノウハウ等が盛り込まれており、開示に先立ち、人吉市情報公開条例第14条の規定を適用し、提案書内のノウハウ等が記載されている箇所について応募事業者から意見を聴取し、応募事業者から不開示の意向があった箇所については、提案書をそのまま開示することにより応募事業者が被る不利益等を勘案し、本市は不開示にするとの判断をしている。

なお、提案書に係る開示及び不開示の内容であるが、応募事業者全て個人情報に該当する箇所(建設予定地の地番、所有者名等)及び建物等の購入価格に関する情報のうち用地費が記載されている箇所については不開示とし、選定事業者以外の2者のうち1者については、他に提出事業者名を不開示とし、残り1者については他に提出事業者名及び提案書内のノウハウ等が記載されている箇所について不開示とし、それ以外は開示している。

以上のとおり、人吉市長の代理人が陳述において述べているが、この陳述内容を精査した結果、特に問題もなく、適切に処理されていることを確認した。よって請求人の情報公開に違法性があるという主張は根拠がないものと判断した。

オ 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業に関する公有財産購入費7,090万2,810円を支出してはならないと求めていることを棄却したことについて

公共事業を進めるに際し、まずその事業に必要な土地を所有者(権利者)から取得することになるが、その場合、土地(取得)価格は、周辺の取引事例、鑑定士の意見、及び公平な土地の価格の目安となる公示価格等を参考にして算出することになる。また、土地の補償額算定の基本原則は、①正常な取引価格 ②建物等の物件がないもとしての取引価格 ③事業の影響がないもとしての取引価格とされており、以上の観点から今回の土地の評価を行った。

実際の評価であるが、まず、基準値人吉(県)5-1から公示価格等との均衡が必要なことから規準価格26,300円/㎡を算定、また、取引事例比較法により比準価格を30,000円/㎡と査定し基準とした。その後、個別的要因格差率(画地条件)の判定を行い、最終的な鑑定評価額33,000円/㎡を算定した。措置請求にある公示価格24,800円/㎡とは公的機関(国土交通省、都道府県)が毎年公表している土地の基準となる価格のことであり、土地売買に際しては、実勢価格(実際に取引される価格)を採用することになっている。実勢価格は、当事者間で決めることになっているため、本市は業務委託している株式会社鑑定ソリューション熊本に鑑定を依頼、鑑定評価額を決定した。以上のとおり、人吉市長の代理人が陳述において述べているが、この陳述内容を精査した結果、特に問題もないことから、今回の土地購入費は適正な価格であると判断した。

カ 人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業において市民の意見を取り入れる際の手法について

人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業において、市民の意見を取り入れる際の手法について、適切であったかという点を検証する。

本市の中心市街地を巡る様々な議論が提起され始めたのはバブル経済が終焉し、しばらくして平成のわりと早い時期であった。経済成長期は本市にも多くの繁栄をもたらしたが、モータリゼーションの急速な進展は、住居をはじめ店舗、さらには公共の施設まで広い敷地を求めて郊外へ向かい、その後の大型店の郊外展開やロードサイド型の商業地の形成は中心市街地の求心力に大きな影を落とした。都市の郊外化によるスプロール現象への対策は市の政策上の主要課題となり、歴代の市長も中心市街地の活性化、中心商店街の賑わいづくりを掲げ、市民の負託に応えるべく施策、事業に取り組んできたことは周知の事実である。特に、複合施設としての再開発ビルや、その中に機能として入る構想もあった新市庁舎の建設は、大きな目標の1つとなり、居住スペースの併設による中心部への人口増加策は常に検討すべき機能として捉えられていた。その間、長期にわたり人吉商工会議所を中心とした動きや市長選での論点、市議会等における議論が活発化したが、最も注目をされた新市庁舎は現在地に落ち着き、現在に至っている。

そういう経過を辿る中で、令和2年7月豪雨災害が発生し、市制施行後、本市はこれまでに経験のないほど甚大な被害と、市政に迫る危機を経験した。この悲劇で尊い人命をはじめ多くのモノ、コトを失ったが、災害以前からの課題や予想された懸案事項が時を経ずに一気に顕在化したことも市政へ大きな負担を強いている。被災後間もなく、復旧、復興を市民との新たなまちづくりという未来を向いて取組むための集会、懇談会等を重ねたが、災害からただ復旧、復興するだけでなく、新たな人吉づくりの契機にすべきだという声も少なくなく、逆境を逆手に課題解決等へ取組もうという未来型復興へつながっていった。

復興まちづくり計画については、特に被害の大きかったエリアを重点8地区と位置づけ、それぞれの復興への取組みや、まちづくりの方向性について地区別の懇談会等をベースにつくり上げていくという手法で策定した。特に、中心市街地地区においては、安全性の追求やコミュニティの再生に加え、まちの再生に向けた賑わい創出等が課題とされ、まちへの人口回復も求められる中で、具体的には複合的な交流施設の整備や、街中居住の推進のための公営住宅等の確保などが明確に位置づけられている。当然、この時点で災害公営住宅等の整備が街中への人口誘導策として望ましいという流れは既に出来ていた。そして、災害公営住宅の建設に向けた初期の取組みであった用地の直接買収の段階においては、その候補地として多くの街中の用地が踏査されていた。

一方、市の取組み体制であるが、「復興計画」は、当時、プランニングセクションであった企画政策部が担当し、「復興まちづくり計画」については、令和2年12月に新たに組織した復興局が所管した。復旧から復興へと事業の段階が移りつつあった令和4年4月には、企画政策部、復興局、建設部の3部を復興政策部、復興建設部の2部に再編を行い、新たなフェーズへと移行した。計画を担う部局から事業部局へ移管された事業は、より市民に近く、現場に近く展開しているが、対象である市民は権利者や関係者等に絞られてきたことも事実

で、広く市民との対話を担ってきた計画部門と対比すると、いわゆる一般の市民との関りが希薄になってきたことも否めないと考えている。しかしながら、通常時であっても、今回のような非常時であってもこの一連の事業の流れは事業の性質上変わることはなく、市民への働きかけも全市的から局地的に移行し、特に、今回のように災害復旧時という期間が限定されている事業については、計画から事業実施への展開、移行を加速化せざるを得ないと考えている。

以上、今回の災害公営住宅整備事業が、市民の意見を取り入れる際の手法に問題があり、事業として市民権を得ていないという印象、指摘について、①中心市街地の活性化という長年の市のテーマであり、都市構造に関わる大きな部分から、②被災後のまちづくりにおける課題の設定、さらには③市民の期待や災害からの復興に答え得る市の体制であったかという3点から検証を行った。

確かに、事業の経過、決定において事前説明が難しかったことで、一般市民へは事業の唐突感を与えたことは事実であろうし、施工期限のある事業であるということを示し引いても、事業説明の丁寧さ、きめ細かさという点では反省の余地はあると考える。また、説明が少なく納得できないという指摘については、真摯に受け止め、今後も引き続き行政としての説明責任を果たしていかなければならないであろう。しかしながら、まちの変遷をも含めた事業の背景、政策的な課題、復興のための手法、市民の意見の反映という点では、総じて妥当であると判断するし、行政としての合理性や正当性を欠くものとは考え難い。加えて、事業説明会を通して事業の変更等を行ったというスタンスも、市民意見への配慮として一定の評価をされるべきであろうと考える。

キ 情報開示への対応について

国は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「情報公開法」という。)において、開示請求できる文書を定めている一方で、不開示情報も定めており、法人については、「法人の正当な利害を害する情報(法人情報)」とある。具体的には、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものとされており、今回、請求人が主張する「プロポーザル方式に参加した他の2者の立地条件(候補地)」等については、この規定に従い非開示としている。

また、請求人が措置請求書で述べている、公共工事の品質確保を図るためのプロポーザル方式等の適切な運用について(通知)に基づき、公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針(平成17年8月26日閣議決定)の運用が示されているが、その方針において、国は「説明責任を果たすという観点から、落札者の決定に際しては、その評価の方法や内容を公表しなければならないとしながらも、一方では、その際、発注者は、民間の技術提案自体が提案者の知的財産であることにかんがみ、提案内容に関する事項が他者に知られることのないようにすること」としており、このことから情報の取扱いには、慎重を期さなければならないことが推察される。

なお、本市の情報開示への対応については、開示請求件数は、現時点(1月25日現在)で43件、うち29件を開示、14件が開示準備中であることを確認した。よって、情報開示については適正に処理されていると判断した。

(4) 監査委員の意見

今回の請求に対し、被災地域における被害者の再建という行政課題の中でも最も本質的かつ緊急度が高く、相当の理解が得られるべき事業において、住民監査請求にまで至ったこと自体、準備、対応等に問題はなかったのか責任を指摘したい。結果的に、行政に対する不信、不満が増長したことはその後の対応に拠るところが大きいといわざるを得ない。

令和2年7月豪雨災害という甚大な被害からの復旧・復興は、行政に課せられた命題であると同時に多くの市民にとっても人生を左右する問題であり、被災直後の各地でのまちづくり懇談会をはじめ、市民と行政の協働による新たなまちづくりへの歩みは、苦しく、難しくも、未来へ希望をつなぐものであった。

それが、被災から約3年を経て、話し合い、協議の機が減少する中での意思疎通の希薄化、再建を心待ちにする被災者へ対する責任感、中心市街地復活へかける強い思い、事業期限への焦燥等が、権限の行使とまではいえないが、図らずも事業の進め方、スピード感に負の影響を及ぼしたものと深く憂慮する。

本事業を疑問視された住民の皆さんは、多くが同じ被災者であり、多くの困難を越え、現在に至った方々である。そういう状況下、さらなる環境の変化や新たな生活への不安がある中で事業当初からの疑義、不信感が募ったもので、寄り添うということがいかに難しく、繊細であるか、このような現象は災害が被災地にもたらす特有の苦しみ的一端でもあると考えている。それでも事業への理解を得る機会はずっとあったものと信じる所であり、この機会を捉えられず、行政と一部市民間に生じた当初からの溝を、埋められなかったことは本市にとって不幸であり、誠に残念でもある。

しかしながら、ここで復興の歩みを止めることは出来ず、多くの被災者が本災害公営住宅の一日も早い実現を期待していることも紛いのない事実であり、市は引き続き説明責任を果たす一方、住民間に禍根が残らないように、建設予定地の新旧住民のコミュニティづくりに最大限の配慮を払わなければならない。それが本件に関する行政の責務であり、将来、本災害公営住宅の建設が適切な選択であったといわれるよう全精力を傾注して取組み、この事業を成功裏に導くことを切に望むものである。

(5) 結論

上記のとおり、本件事案においては、現時点では本市における損害発生の可能性を示す事実も確認されなかった。

よって、本件請求に対する監査委員の決定は、主文のとおりとする。

令和6年2月2日

人吉市監査委員 井上祐太

人吉市監査委員 豊永貞夫

参考

人吉市職員措置請求書(原文)

人吉市職員措置請求書

2023年12月8日

人吉市 監査委員 御 中

請求人代理人 弁護士

板井俊介



請求人等の表示

請求人723名については、別紙請求人目録記載のとおり

〒860-0078 熊本市中央区京町二丁目12番43号

熊本中央法律事務所（送達場所）

請求人ら代理人弁護士 ^{いた}板 ^い井 ^{しゅん}俊 ^{すけ}介

電 話 096-322-2515

FAX 096-322-2573

請求人らは、地方自治法242条1項に基づき、以下のとおり、住民監査請求を行う。

第1 請求の趣旨

- 1 人吉市は、松岡隼人に対し、人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）等整備事業者選定委員会の委員に支出した報酬（日額6,000円）を請求せよ
- 2 人吉市長は、人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）に関する住宅費18億1300万円を支出してはならない
- 3 （2の予備的請求として）人吉市は、人吉市買取型災害公営住宅（土地



建物提案型) 整備事業(東校区地区)に関する住宅費18億1300万円を支出したときは、松岡隼人に対し、18億1300万円を請求せよ

4 人吉市は、松岡隼人に対し、人吉市買取型災害公営住宅(土地建物提案型)整備事業(東校区地区)に関する公有財産購入費7090万2810円を請求せよ

との勧告を求める。

第2 請求の理由

1 事案の概要～人吉市買取型災害公営住宅整備事業(東校区地区)～

人吉市は、令和2年7月豪雨により住宅を失った被災者に住宅を供給する目的で、人吉市買取型災害公営住宅(東校区地区)整備事業(以下「本事業」という)を計画し、①その事業者選定委員会を設けた上で、その委員に対し、日額6,000円ないし5,500円の報酬を支払い(添付資料1「人吉市特別職の職員の報酬及び費用弁償に関する条例」別表1)、②事業費(項目:住宅費)として、令和4年一般会計補正予算として18億1300万円を計上した(添付資料2「令和4年度 人吉市一般会計補正予算」抜粋)。さらに、③当該住宅の敷地部分の購入費用として、令和4年一般会計補正予算として1億9320万円を計上(添付資料3「令和4年一般会計補正予算」抜粋)し、令和5年10月12日付契約で、当該敷地を合計7090万2810円で購入した(添付資料18「人吉市買取型災害公営住宅整備事業(東校区地区)に係る土地売買契約締結について(お知らせ)」)。

本事業は、事業者自らが事業用地の選定及び当該土地への住宅等の整備をする選定事業者を決定し、当該選定事業者が整備した住宅等を、災害公営住宅として市が買い取る方式(いわゆるプロポーザル方式)である。

また、本事業は、公営住宅法に基づく事業であるから、公営住宅法5条

1項に基づき、国が定める「公営住宅等整備基準」（添付資料4）を参酌して人吉市において定められた条例（人吉市市営住宅等整備基準を定める条例・添付資料5）に基づいて事業が実施されなければならない。公営住宅は、「健康で文化的な生活を営むに足りる住宅」である以上（公営住宅法1条）、一定水準以上の品質と性能を有するものである必要があることから、当該住宅が公営住宅としての品質を有しているか否かの判断基準として、公営住宅等整備基準（添付資料4）が定められており、これを受けて、人吉市において公営住宅を設ける場合の整備基準として、人吉市市営住宅等整備基準を定める条例（添付資料5）が制定されている。したがって、人吉市が、公営住宅を設置する場合には、同条例を遵守しなければならないことは当然のことである。

本事業については、「人吉市災害公営住宅等設計標準」（添付資料6、以下「設計標準」という）、「人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）事業者審査基準」（添付資料7、以下「事業者審査基準」という）、及び、「人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）事業者募集要領」（添付資料8、以下「事業者募集要領」という）が作成されている。

また、その他、本事業の事業者選定に関する資料としては、インターネット上で公開された資料（添付資料9「人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）の整備事業者選定結果の公表について」）により、丸昭建設・セルアーキテクトONS・京成不動産連合体が選定されたこと、その選定にあたっての「評価点集計表」（添付資料10）、そして、審査経緯及び審査結果を示す「人吉市買取型災害公営住宅（土地建物提案型）整備事業（東校区地区）審査報告書」（添付資料11）のみしか存在しないため、その実態については、人吉市民の側で十分に知ることができない状況にある。

2 本事業の違法性

(1) 人吉市営住宅等の整備基準を定める条例に反する違法

本事業は、公営住宅法に基づき人吉市が、国からの3分の2程度の補助を得て実施するものと考えられるところ(公営住宅法8条参照)、上記のとおり、その整備基準は、公営住宅法5条1項が定める「国交省が定める基準」に基づく条例が定める整備基準に従って行う義務があると明記されている。

そして、これを受けて人吉市が定める「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」(以下「条例」という)第7条は、市営住宅の「位置の選定」について「災害の発生が多い土地及び公害等により居住環境が著しく阻害される恐れがある土地をできる限り避け」るべきと規定し、また、同9条は「住棟等の基準」について、「周辺の地域の良好な居住環境を確保するために必要な日照、通風、彩光」などを考慮しなければならないとされている。

ア 条例第7条に反すること

本事業は、人吉市九日町、同大工町の2つの土地に立地するものであるところ、同地は、令和2年7月豪雨時、最低でも1.5m程度浸水した地区であることは明らかである。

また、事業者募集要領(添付資料8)添付の別図2「洪水浸水想定区域図」によれば、大工町、九日町周辺は、5～10m程度の浸水が生ずる可能性があるとも明示されている。

したがって、本事業の選定地は明らかに「災害の発生が多い土地」に該当するというべきであって、条例7条に反することは明らかである。

なお、条例8条は、「敷地が」「出水の多い土地」を対象とする場合には「擁壁の設置等安全上必要な措置」を求めている。しかし、上

記のとおり、九日町、大工町は、事業者募集要領（添付資料 8）別図 2 においても、5～10mの浸水が想定されている土地であるから、計画されている 5 階建ての建物の 3～4 階部分まで浸水する可能性があるのものであって、仮に擁壁などを設置したとしても、安全性を確保すること自体がおよそ不可能といわなければならない。

以上に加え、審査における「審査報告書」（添付資料 11）においても、選定された事業者以外の 2 者は、「浸水が想定されない安全な地域を敷地」としていることが明らかである。そうだとすると、本事業の選定地は、少なくとも条例 7 条に反するものと言わざるを得ない。

イ 条例 9 条に反すること

また、条例 9 条は、「周辺の地域の良好な居住環境を確保するために必要な日照、通風、彩光」などを考慮しなければならないとされているが、九日町、及び、大工町は、低層の住宅が現実に多数存在しており、5 階建ての建物が公道から 1 m 程度しか離れていない箇所に建築されれば（添付資料 12 「近隣住民説明会（第 4 回）資料」）、日照の問題が生じることはもちろん、通風や彩光に影響が出ることは必至である。

ウ そもそも審査基準に条例が含まれていないこと

このように本事業で選定された立地（条例 7 条）や、周辺住民の居住環境（条例 9 条）に条例違反があるが、そもそも、本事業においては、条例（人吉市営住宅等の整備基準を定める条例）自体が、考慮されていない。

すなわち、本事業の「設計標準」（添付資料 6）「1. 4 適用基準」において、本事業に適用される法令が列挙されているが、その中に「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」はそもそも列挙されていない（添付資料 6・2 頁）。

しかし、平成 23 年 5 月 2 日公布の「地域の自主性及び自立性を高め

るための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」による公営住宅法の一部改正により、公営住宅等整備基準は事業主体（本件では人吉市）が条例で定めることとされており（添付資料 6・5 頁にも同様の記載がある）、この法律を受けて、人吉市も平成 25 年に「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」（添付資料 5）を定めたのであるから、本事業において適用されるべき最も重要な法令は、まさに本条例であるにもかかわらず、「標準設計」（添付資料 6）、「事業者募集要領」（添付資料 8・15 頁）の「3 関係法令」においても、人吉市営住宅等の整備基準を定める条例は全く登場しないのである。

先述のとおり、市町村の自主性を尊重すること（地方分権の一環）が国是とされ、その理念に則って事業主体である市町村が、条例を以て公営住宅の整備基準を定めるものと省令（添付資料 4）第 1 条においても明記されている以上、本事業の適用法令から「人吉市営住宅等の整備基準を定める条例」を除外して、事業者選定の諸手続きを行うこと自体が違法と言わなければならない。

エ 条例 5 条（費用の縮減への配慮）違反

（ア） 条例第 5 条の趣旨

条例 5 条は「建設及び維持管理に要する費用の縮減」が求められている。これはいうまでもなく、市営住宅の建設の財源は、国民及び住民の血税であることから、公営住宅等整備基準（添付資料 4）第 4 条を受けて、できる限りの費用の縮減を求める点にその趣旨がある。

（イ） 建物の価格が高額に過ぎること

しかし、本件で建設予定の建物の予算には、上記のとおり、18 億 1300 万円が予算計上されており（添付資料 2）、直近の住民説明会では、9 億 4100 万円をさらに見直すとされているものの（添付資料 12・4 頁目）、追加工事等の名目で事後的に工事費用が増額されること

になることはもはや常識である。したがって、実際の追加工事を加算した場合、建物価格が9億4100万円にとどまる保証はどこにもないというべきである。

一方で、本事業でプロポーザル方式に参加した他の2者が、どの程度の建物の価格を提示したのかを具体的に知ることはできない。この点、人吉市は、本事業のプロポーザル方式に関する資料の情報公開請求に対して、人吉市情報公開条例第7条第3号及び同5号に該当するとして、この点に関する情報を開示しない態度を貫いている（添付資料14「公文書開示決定通知書」）。

もちろん、「評価点集計表」（添付資料10）における「定量的事項」の「住宅等の売買価格」では、選定された事業者の点数は他の2者（10.00と8.64）よりも劣る「8.13」とされており、費用の点では明らかに他の2者よりも劣るものであったことが伺えるが、人吉市は具体的な金額を開示しない。

しかし、この点に関して、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第8条1号は、「地方公共団体の長は、政令で定めるところにより、『入札者の商号又は名称及び入札金額』を公表しなければならない」と定めている。同規定は、様々な過程において、その適正に疑義が生ずる公共事業の適正化を担保するためには、まずもって情報の開示が必要であるという基本的な考え方に基づくものである。

さらに、いわゆるプロポーザル方式の適切な運用を期することを目的として、総務省、及び、国土交通省から各地方自治体に周知が要請された「公共事業の品質確保を図るためのプロポーザル方式等の適切な運用について（通知）」（添付資料16）は、「地方自治法施行令第167条の2第2号に規定する事由に基づきプロポーザル方式等によることとする場合には、（中略）工事内容等に照らして、これらの方式によっ

て契約の相手方を選定する必要があることについて、説明責任を十分に果たすことが必要であること」を明記して、地方自治法施行令167条の2第2号の場合を指して、プロポーザル方式において特定の事業者を選定する理由の説明義務を課している。

本事業も、「不動産の買入れ（後略）」（地方自治法施行令167条の2・第2号）の契約であるから、まさに、上記通知の指摘が当てはまる場所である。

ところが、人吉市は、人吉市情報公開条例（添付資料15）の適用除外（同条例第7条3号、同5号）を安易に適用して、その情報を開示しないのであって、公共^{工事}事業品質確保法第⁷8条1項や、上記通知の趣旨に反する運用を図っているとしか考えられない。

しかも、人吉市情報公開条例第7条3号は、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」については、開示義務があると規定しており、本事業で建設される建物は、上記で指摘したとおり、入居する被災者の安全が脅かされる可能性のある物件である以上、「人の生命、健康、生活又は財産」に真正面から関わる問題であるから、他の2者の提案した条件を公開しないことは、そもそも情報公開条例の要件すら満たしていないというべきであって、不開示決定自体が違法である。

（ウ） 土地購入費に関する疑義

さらに、土地の購入費についても、予算上は1億9320万円が計上され（添付資料3）、一方で、住民説明会では「近隣売り出し価格を大差ない価格」として「7,100万円以内」で取得するとされていた（添付資料12・4頁目）。そして添付資料18のとおり、令和5年10月12日付の契約では、7090万2810円で購入されている。

しかし、土地価格の適正化を図ることを目的にして規定された地価公

示法2条は、年1回、不動産鑑定士による標準値の鑑定評価を求めているところ、本事業の立地から約30m程度の場所にある「人吉市九日町114番2」の土地は、1㎡あたり24,800円とされており（添付資料13「国土交通省地価公示・都道府県地価調査 検索結果表示」）、これを以て「正常な価格」として公示価格とするとされている。

そして、本事業の敷地となる大工町の敷地（1326.02㎡）、及び、九日町の敷地（822.55㎡）の合計は2148.57㎡であるから、これを積算すると5328万⁴⁸³⁶~~2989~~円となる。

このように、地価公示法に基づく考え方によれば、本件では、高くとも6000万円以下で購入すべき土地について、人吉市は1㎡あたり33,000円の7090万2810円で購入しており、土地購入費に関しても大きな疑義があるというべきである。

(2) 情報開示が不十分であり、適法なプロポーザル方式であったことの担保がない違法

以上に加えて、最大の問題は、上記のとおり、プロポーザル方式に参加した他の2者が選定した浸水の被害のない安全性を確保したという土地の立地条件、建物価格に関する情報が開示されていないのである（添付資料14「公文書開示決定通知書」）。

このような運用は、本事業におけるプロポーザル方式の適正を担保するための情報公開がなされておらず、公共事業の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第8条1項にも反するものである以上、本事業におけるプロポーザル方式自体が違法性帯びるといふべきである。

監査委員におかれては、上記のような重大な違法の疑義がある本事業において、適正にプロポーザル方式が実施されたのか否かを審査し、人吉市民に対する監査委員としての職責を果たすため、本事業において、プロポーザル方式に参加した他の2者の立地条件、建物等の購入価格に

関する情報について、人吉市から開示を得た上で、その内容を適切に吟味して頂き、その結果を監査結果として、請求人ら⁷⁺³~~3+8+0~~名は勿論のこと、すべての人吉市民らに開示する責任がある。

3 公金の支出の違法性、及び、その差し止めについて

このように、本事業は上記の意味において違法性を帯びているというべきであり、そのために、上記「1」で指摘したような公金が支出されていることも明らかである。

したがって、このような支出は「当該地方公共団体の職員」の「違法若しくは不当な公金の支出」にあたり（地方自治法第242条1項）、その支出を防止（公金支出の差し止め）しなければならない。

また、人吉市長においては、このような違法な事業を実施すること自体が、「その職務を行うにつき」「故意または過失により」当該自治体に損害を与えることになるため、すでに支出した金額について、損害賠償責任を負うというべきである。そうすると、人吉市は、松岡隼人氏に対する損害賠償請求権の行使を怠っていることになるから、その請求をしなければならない。

4 結語

以上より、人吉市監査委員は、人吉市長に対し、申立の趣旨記載のとおり、勧告することを求めるものである。

上記のとおり、地方自治法242条第1項の規定により、別紙書証を添付の上、必要な措置を請求する。

証拠書類

- | | |
|-------------------------|-----|
| 1 人吉市特別職の報酬及び費用弁償に関する条例 | 7 枚 |
| 2 令和4年度人吉市一般会計補正予算書（抜粋） | 2 枚 |
| 3 令和4年度人吉市一般会計補正予算書（抜粋） | 2 枚 |

4	公営住宅等整備基準	4 枚
5	人吉市営住宅等の整備基準を定める条例	2 枚
6	人吉市災害公営住宅等設計標準	40 枚
7	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（事業者審査基準）	6 枚
8	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（事業者募集要領）	27 枚
9	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（選定結果の公表）	2 枚
10	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（評価点集計表）	1 枚
11	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（審査報告書）	5 枚
12	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（第4回説明会資料）	9 枚
13	国土交通省地価公示・都道府県地価調査検索結果表示	1 枚
14	公文書開示決定通知書	1 枚
15	人吉市情報公開条例	6 枚
16	公共工事の品筆確保を図るためのプロポーザル方式等の適切な運用について（通知）	3 枚
17	地方自治法施行令（抜粋）	4 枚
18	人吉市買取型災害公営住宅整備事業（東校区地区）に係る土地売買契約締結について（お知らせ）	1 枚

附属書類

1 委任状

723通