

牧之原市監査委員告示第 6 号

令和元年9月6日付（令和元年9月30日補正）で受け付けした牧之原市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査した結果を別紙のとおり公表する。

令和元年11月5日

牧之原市監査委員 飯塚 貴穂  
同 上 中野 康子





牧 監 第 6 9 号  
令和元年 11 月 5 日

請求人

■■■■ 様  
■■■■ 様  
■■■■ 様

牧之原市監査委員 飯塚 貴穂  
同 中野 康子



牧之原市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

令和元年 9 月 6 日付け（令和元年 9 月 30 日補正）で請求人から提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく牧之原市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第 4 項の規定に基づき、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

- 1 監査結果  
本件請求については、棄却する。
- 2 監査結果報告  
別添「決定書」のとおり

牧之原市監査委員事務局  
TEL : 0548-23-0043

# 決定書

## 第1 請求人

- 1 住所 牧之原市 [REDACTED] 番地  
氏名 [REDACTED]
- 2 住所 牧之原市 [REDACTED] 番地 [REDACTED]  
氏名 [REDACTED]
- 3 住所 牧之原市 [REDACTED] 番地 [REDACTED]  
氏名 [REDACTED]

## 第2 請求の内容（以下の記載は、請求人から出された原文のまま掲載）

牧之原市長は去る8月16日、市議会の議員全員協議会において、統合型リゾート施設（IR）の誘致について、「第1期の国の認定には間に合わないものと判断」して断念することを明らかにした。市長が1月31日に誘致促進表明してから半年余り、以下に述べるような行為を行い、市民の平穏な生活を乱し市民の間に無用な対立を招いた。

そもそもギャンブル・賭博場は「IR推進法」が有害な影響として指摘するように、依存症リスクや犯罪の発生、風俗環境の悪化、青少年健全育成への悪影響など多くの問題がある。仮に誘致推進により市や地域の人口減少対策や経済効果が期待できたとしても、これは市民の生き方の問題にかかわり、市民合意の手続きを踏まず安易に進めることや市議会を軽視することは許されない。

まず、市民の合意形成において、市長が「牧之原市IR誘致促進委員会」の要望を実現するために誘致推進に踏み切ったことは、一方的な判断であり、これまで対話による協働のまちづくりに取り組んできた、市民と市役所職員の努力や実績を損なうものであった。また第2次総合計画後期基本計画に基づく施策・事業にIR誘致を挿入したことは、市民参加のもと合意されたものではなく、その手法は「牧之原市政への市民参加に関する条例」に反する。その後の市による説明会では、誘致する事業についてのメリット・デメリットなど十分な説明や意見交換はされず、そのうえIR事業者が出席し説明をするなど、公平公正なものではなかった。いわば誘致に向けた形式かつ名ばかりの説明会であったといわざるを得ない。先に誘致ありきの独断的な行為の果ての断念は、市民に負担をかけたただけであり、その責任が問われるところである。

よって、市長の責任は重く、この間のIR誘致促進のために支出された公費（114,000円）は、違法不当な支出であり返還すべきである。また今後、市を分断するようなIR誘致は完全に断念し、真の対話により新たなまちづくりを目

指すよう是正措置を求める。

### 第3 請求の受理

本件請求は、令和元年9月6日に提起され、請求要件を具備しているとして受理をした。

### 第4 監査の執行

#### 1 監査の期間

令和元年9月6日から令和元年11月5日まで

#### 2 請求書の補正

請求人から提出された請求書について、監査すべき対象を明確にするため、令和元年9月19日付け（牧監第46号）「住民監査請求書の補正について」を送付し、同年9月30日に請求人から補正書が提出された。

#### 3 監査の対象部署

企画政策部秘書政策課

#### 4 請求人の陳述及び証拠提出

令和元年10月7日に請求人らの陳述を聴取した。また、同月10日、請求人 XXXXXXXXXX より証拠の提出があった。

#### 5 関係人の陳述及び証拠提出

令和元年10月9日に企画政策部長及び政策監の陳述を聴取した。牧之原市長から弁明書及び証拠書類の提出があった。

### 第5 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

#### ア 地方自治法

第一百四十九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

一 ～ 八 略

九 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。

第二百三十二条 普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。

2 略

#### イ 特定複合観光施設区域整備法

第六条 都道府県等（都道府県又は指定都市（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項に規定する指定都市をいい、当該指定都市の区域に特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の全部を包含するものに限る。）をいう。以下この節において同じ。）は、特定複合観光施設区域を整備しようとするときは、第八条第一項の規定による選定に先立ち、基本方針に即して、当該特定複合観光施設区域の整備の実施に関する方針（以下この節において「実施方針」という。）を定めなければならない。

2 ～ 4 略

5 都道府県等は、実施方針に定める次の各号に掲げる事項については、あらかじめ、当該各号に定める者の同意を得なければならない。この場合において、第二号に定める者の同意については、地方自治法第九十六条第二項の規定の適用を妨げない。

一 公安委員会が実施する施策及び措置に係る事項 公安委員会

二 立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項（前号に掲げるものを除く。） 立地市町村等

6 ～ 7 略

第九条 都道府県等は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して、基本方針及び実施方針に即して、特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下「区域整備計画」という。）を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができる。この場合において、当該民間事業者がまだ設立されていないときは、発起人その他の当該民間事業者を設立しようとする者と区域整備

計画を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請するものとする。

2 ～ 14 略

ウ 牧之原市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例

第2条 特別職の職員の報酬の額は、別表に定めるとおりとする。

別表 一部略

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| 法令等の規定による委員等（この表において別に定めるものを除く。） | 日額 7,000円 |
|----------------------------------|-----------|

備考 報酬の額は、勤務の状況により減額できるものとする。

(2) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

- ア 牧之原市は、平成30年11月29日、牧之原市IR誘致促進委員会から、牧之原市内への特定複合観光施設の誘致促進の提案を受けた。  
上記提案を受け、牧之原市長は、平成31年1月30日、特定複合観光施設の誘致促進について「市民の理解を得ながら、本市としての方針を早急に決定し、提案の具体化に向けた検討・取組を前向きに進めていきたい。」とのコメントを発表し、牧之原市として特定複合観光施設の誘致促進を検討することにした。
- イ 牧之原市は、特定複合観光施設についての市民の理解を深めるために、説明会を開催することにし、海外のIR事業について監査を行っており、特定複合観光施設区域整備法の造詣が深い有限責任監査法人トーマツに講師を依頼し、同監査法人に所属する仁木一彦氏が講師を務めることになった。
- ウ 牧之原市は、平成31年3月27日に牧之原市相良275番地2所在の牧之原市史料館において及び同年4月15日に牧之原市静波1024番地3所在の榛原文化センターにおいて統合型リゾート施設（IR）説明会（以下「本件統合型リゾート施設（IR）説明会」という。）を行い、仁木一彦氏は、IR制度の概要、導入の経済効果というメリット及びギャンブル依存症等のデメリットについての講演を行った。また、本件統合型リゾート施設（IR）説明会には、牧之原市IR誘致促進委員会委員長が出席し、同委員長がその取り組みについて説明し、その後の意見交換において、牧之原市IR誘致促進委員会への質問に対し、回答を行った。
- エ 牧之原市は、講師謝礼については、牧之原市福祉こども部講師料基準表等に準拠し、1回50,000円、進行謝礼については、牧之原市特別職の職員で

非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第2条に準拠し、半日分の日当として3,500円を支出することにした。

オ 牧之原市は、講師謝礼として平成31年4月23日に50,000円、同年5月17日に50,000円、合計100,000円を、進行謝礼として同年4月19日に14,000円を支払った。

### (3) 監査委員の判断

普通地方公共団体の事務の処理について、法令の規定により積極的に他の機関の権限とされていなければ、明文の規定がなくとも、普通地方公共団体の長の権限に属するものである（地方自治法第149条本文）。したがって、明文の規定により、他の機関の権限とされていなければ、市長は、当該事務の処理をする権限を有するといえる。そして、地方公共団体が説明会を開催する場合、その説明会の開催を定めた明文の規定はないので、市長が当該普通地方公共団体の事務として説明会を開催する権限を有するものであると解される。

本件においては、牧之原市は、2回にわたり、本件統合型リゾート施設（IR）説明会を行っているが、上記のとおり、牧之原市長が説明会を牧之原市の事務として執行する権限を有すると解され、また、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の開催を決定したことが牧之原市自治基本条例または牧之原市政への市民参加に関する条例に違反するものでもない。

したがって、市長が本件統合型リゾート施設（IR）説明会を開催した行為は違法なものであるとはいえない。

この点、請求人らの請求の要旨からは必ずしも判然としないが、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の開催に先立ち、本来であれば、総合計画に特定複合観光施設誘致政策を盛りこみ、議会の同意を得なければならないにもかかわらず、議会の同意なく、市長が特定複合観光施設誘致を行うという違法な決定を行い、その決定に基づいて説明会を開催したので、その支出が違法である。すなわち、特定複合観光施設の誘致決定という違法な先行行為があったので、後行の本件統合型リゾート施設（IR）説明会の支出行為も違法であると主張するので、この点について検討する。

最高裁判所は、先行行為が違法である場合に、その後行行為による支出が違法となるかという点について、「先行行為が『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得ない瑕疵が存するもの』である場合に、後行の財務会計上の行為が違法となるものと解されると判示している（最高裁判所平成4年12月15日判決）。

本件においては、特定複合観光施設区域整備法第6条第1項及び第9条第1項によれば、特定複合観光施設の整備の実施に関する方針を定めること及び整備する区域を国土交通大臣に申請するのは、都道府県等、本件においては静岡

県であり、牧之原市は、静岡県の策定する実施方針のうち、「立地市町村等が実施する施策及び措置に係る事項」について同意をする（特定複合観光施設区域整備法第6条第5項第2号）というものであり、市長には、特定複合観光施設を誘致する権限はなく、牧之原市長が特定複合観光施設の誘致を決定したとは認められない。また、牧之原市長は、平成31年1月30日にコメントを発表しているが、その内容も、牧之原市としての方針を早急に決定したいと述べるにとどまり、特定複合観光施設を誘致するとの方針すら決定した事実は認められない。

したがって、牧之原市長が特定複合観光施設の誘致決定を行った事実はない以上、特定複合観光施設誘致決定が牧之原市自治基本条例または牧之原市政への市民参加に関する条例に反するかどうか検討するまでもなく、少なくとも、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の支出について、先行行為が「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得ない瑕疵が存するもの」である場合には該当せず、特定複合観光施設の誘致決定という違法な先行行為が存在せず、後行の本件統合型リゾート施設（IR）説明会の支出行為が違法であるとは認められない。

次に、地方自治法第232条第1項は「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする」と定めている。同項に基づき、牧之原市は、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の講師及び司会者に対する謝礼として合計114,000円を支払っている。そこで、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の開催内容または費用支出が不当であったかどうか検討する。

まず、本件統合型リゾート施設（IR）説明会の開催内容が不当であったかどうか検討する。本件統合型リゾート施設（IR）説明会は、特定複合観光施設区域整備法の制度内容及び特定複合観光施設についての経済効果のメリット、ギャンブル依存症等のデメリットについて説明しており、その内容は、賛成または反対に偏ったものではなく、賛成意見、反対意見の双方に配慮したものであり、説明会の開催内容が不当なものとはいえない。

この点、請求人は、説明会にIR事業者が出席し説明をした点をとらえ、説明会の支出が不当である旨主張する。

本件において、本件統合型リゾート施設（IR）説明会は、牧之原市IR誘致促進委員会の委員長が出席し、その取り組みについての説明を行い、その後の意見交換等において、牧之原市IR誘致促進委員会で質問に対する回答を行っている。本件統合型リゾート施設（IR）説明会の主眼は、あくまで、仁木一彦氏による説明会であり、牧之原市IR誘致促進委員会の説明及び質問への回答は、副次的なものである。また、牧之原市IR誘致促進委員会の説明及び質問への回答は、牧之原市民が特定複合観光施設の是非を判断するにあたって



の情報提供という側面も有しており、本件統合型リゾート施設（ＩＲ）説明会において、牧之原市ＩＲ誘致促進委員会の説明及び質問への回答があったというだけで、その説明会がＩＲ誘致賛成派に偏った不当なものであるということとはできない。

次に、ＩＲ説明会の費用支出が不当なものであったかどうか検討する。本件では、講師謝礼については、担当部署は異なるものの、牧之原市福祉こども部講師料基準表に準拠し、講師の住所地が県外である場合かつ受講者１００人以上の場合の講師謝礼の金額５０，０００円を参照し、講師謝礼を１回あたり５０，０００円と決定している。進行謝礼については、牧之原市特別職の職員で非常勤のもの報酬及び費用弁償に関する条例第２条別表のうち、法令等の規定による委員等欄の日額７，０００円を参考に、事前打ち合わせ及び説明会の謝礼として１人７，０００円、合計１４，０００円を支払っており、一定の基準に従って支出金額を決定している。したがって、上記謝礼として１４，０００円の支出決定は不当なものであるとはいえない。

そして、本件統合型リゾート施設（ＩＲ）説明会の講師謝礼及び進行謝礼は合計１１４，０００円であり、その金額だけをもって、直ちに妥当性を欠く不当なものであるということもできない。

以上のとおり、本件統合型リゾート施設（ＩＲ）説明会の講師謝礼及び進行謝礼１１４，０００円の支出は、違法又は不当な公金の支出であるとはいえない。

よって、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第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１１月５日

牧之原市監査委員 飯塚貴穂

同 中野康子