

## 琴浦町住民監査請求の監査結果

琴浦町代表監査委員 松田道昭

琴浦町監査委員 井木 裕

### 第一. 監査の請求

請求人 山形 勇 外 78 名

代表者 山形 勇

住 所 鳥取県東伯郡琴浦町三保 9 0 7 職業 農業

### 第二. 住民監査請求の内容等

#### 1. 請求書の提出及び受理

平成 26 年 7 月 9 日、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により「事実とする証明書」を添え必要処置をとるよう請求があった。本件請求については不備の是正を求め、平成 26 年 7 月 22 日要件具備を認めこれを受理した。

#### 2. 請求の要旨

琴浦町は、2014 年 3 月 10 日に開催された琴浦町議会において、平成 25 年度一般会計補正予算（第 7 号）で「公有財産購入費」として 3,681 万 1 千円を先議にて可決しました。これは同年 2 月 20 日に行われた琴浦町議会に対する「町政報告会」における説明を具体化したものです。

「町政報告会」における「旧朝日ヶ丘住宅跡地売買について」（第 1 号証）の「1 今回の取り組みによる琴浦町の利点」という説明では、A が所有する「赤碕 1973-3 他」の土地を購入する理由として「③貴重な文化財史跡となる台場跡地の保全と活用が図れる」としています。

しかし、当地に赤碕台場があったことは歴史的事実ですが、1965 年頃、当時の赤碕町により、台場は埋め立てられ、企業用地として造成され、1967 年に大阪市福島区の西本メリヤス KK に誘致企業用地として売却したものです。その後の経済情勢の激変もあり、誘致企業の倒産なども経て現在の所有者である A になったものです（第 2 号証）。

ここで、我々が最初に監査委員の注意を喚起したいのは、確かに存在していた台場が、行政当局の手により破壊され、誘致企業の工場用地として売却されたことと、当然行われなければならない文化財保護、開発に伴う最低の義務である失われる文化財の記録保存が全く行われなかったという事実です（第 3 号証）。

次に我々が指摘したいのは、現在の赤碕台場跡なるものは、国はもちろん、県も町さえも文化財として「指定」していないという事実です。一部にあたかも国指定の史跡に指定されるかのような報道（第4号証）もありますが、その可能性は全くありません。

文化財保護法は史跡・文化財を指定する基準として、①歴史の正しい理解のため欠くことができず、②学術上価値があるもの、としています。この基準を赤碕台場跡は満たしません。また、琴浦町文化財保護条例に照らしても、破壊され、現存しないものは論外です。仮に文化財の痕跡だとしても、町の文化財行政の原則は、町指定の文化財であっても、それを町が所有することを基本としていません。

以上の理由により、琴浦町が、当該土地を取得する合理的な根拠が見あたりません。地方自治体は「住民の福祉の増進」を任務とし、かつ「最小の経費で最大の効果」を上げることがを目標としています。よって、このような土地の取得は財務会計上の行為としては違法・不当であります。

上記のようなことが現実に進行していることを看過することができず、監査を請求します。琴浦町が被った損害を琴浦町長に賠償するよう勧告してください。なお、こういった勧告が行われることによって、今後、予想される無意味な開発等への抑止効果も期待できるものと考えます。

以上、地方自治法第242条第1項の規定により、「事実証明書」を添え、監査委員に必要な処置を請求します。

### 3. 事実証明書

- |      |                       |
|------|-----------------------|
| 第1号証 | 「琴浦町2月 議会報告会資料」       |
| 第2号証 | 「琴浦町赤碕1973番3 全部事項証明書」 |
| 第3号証 | 「赤碕町史 706・707頁」       |
| 第4号証 | 「2013年1月24日 日本海新聞記事」  |

## 第四. 監査の実施

### 1. 赤碕台場築造の歴史と現在

住民監査請求の要旨は「赤碕台場跡の文化的価値」評価の相違から生じたものであるから赤碕台場の築造の歴史と現在に至るまでの経過と実態の認識は重要である。

以下は、鳥取県史3近世政治（昭和54年3月31日発行）赤碕町史（昭和49年11

月発行)、大栄町史(昭和55年3月31日発行)郷土史家K氏の提出資料及び県文化財課歴史遺産室、琴浦町の陳述などを総合したものである。

① お台場築造は、嘉永6年(1853年)6月ペリー来航により海防強化の必要に迫られた幕府が、諸藩に海からの艦砲を迎撃するため砲台築造を命じたことに始まる。築造場所は海に面した見通しのよい高い場所や岬、島などが選ばれた。当時築造された台場、砲台の数は、全国で1,000カ所といわれている。鳥取藩の場合は、領内の因幡、伯耆の海岸線東西40里(160km)に藩倉のあった場所(浦富、橋津、由良、赤碕、淀江)、城下に近い場所(浜坂、賀露)、松江藩(親藩)への要路(境)の8カ所に築造された。整備された年代は文久2年(1862)から文久4年(1864)であり、使役された農民は述べ17万5,700余人に及んだといわれている。同年8月には六尾反射炉鑄造の大砲数挺ずつを配備し10月には各台場の持ち場責任者を定めている。赤碕台場は瀬戸(現北栄町)の郷土武信潤太郎に守備を引受けさせ、鉄造12斤(7.2kg)の台場砲一基、鉄造3斤(1.8kg)の台場砲一基、鉄造径5寸(15cm)台場砲一基の計三基を据え付け警備にあたった。

元治元年(1864)には河本通繕(1834~1883)河本家12代当主が藩からの砲台取締役を任せられ、大砲操作の実戦訓練も行われたとの記録もある。尚、赤碕台場は全国的にも数少ない円形台場であり、北側先端部に円形台場の形状の現存が確認できる。また台場跡周辺には海岸防備の一環と思われる「石罫(高さ:約2m・延長:1km・面積:約2,000㎡)も一部現存している(資料①)。尚、1988年7月29日「文部省告示第百二号」により、橋津、由良、淀江、境の4台場跡が国の史跡に指定された。赤碕台場は私有地であったため、史跡指定の同意(財産権の尊重、文化財保護法4条3項・憲法29条)が得られず見送られた。浦富は平成10年に台場跡を町が購入し追加指定されたが、賀露・浜坂の台場跡はその存在地さえ確認できず国指定の範疇外となっている。

現在、赤碕台場跡は、文化財保護法(以下「保護法」という)第93条による「周知の埋蔵文化財包蔵地」として、鳥取県教育委員会が決定し、県・町において平成5年度の「遺跡地図」「遺跡台帳」等の資料に登載し常備され、閲覧可能にしている。

② 赤碕台場跡の現状をみれば、埋め立てられ平地となっている。その埋め立て経過は、昭和33年8月8日付けの町長(当時)から花見区長外2名に宛てた「台場埋め立てに伴う建物等取除きについて」(資料②)を見れば、請求者が言う「企業誘致」の目的のための台場跡埋め立てではなく、昭和32年から実施された国道9号線の新設工事に伴う残土処分場として昭和33年に赤碕財産

区の所有地である台場跡に埋め立てを行ったと推察される。その後、昭和 42 年 6 月 2 日に行われた「赤碕財産区管理会の会議顛末書」(資料③)によれば、財産区所有地である埋め立てられた台場跡 2,541.19 m<sup>2</sup>を西本莫大小工場誘致のため、当該地を坪当たり 3 千円以内で売却する交渉を認めている。

③ 赤碕台場跡の所有履歴は次の通りである。

- ・昭和 23 年 10 月 6 日 国有地から赤碕町へ (払い下げ)
- ・昭和 29 年 1 月 1 日赤碕町合併 (赤碕町・成美村・安田村・以西村) により赤碕財産区へ継承
- ・昭和 42 年 10 月 30 日 西本莫大小(株)へ売買
- ・昭和 60 年 8 月 6 日 (株Y) へ売買
- ・平成 11 年 1 月 18 日 K 氏 (兵庫県) へ売買
- ・平成 19 年 1 月 25 日 M 氏 (兵庫県) へ売買
- ・平成 24 年 5 月 9 日 (有) K コーポレーションへ売買
- ・平成 25 年 4 月 1 日 A(株) (合併)

このように、台場跡地の所有者は変転し、最後の所有者である A(株)は、購入依頼を受け、一体となった土地であることから利用価値があるとして依頼に応じた。(A(株)社長 U 氏の陳述<7 月 31 日>)

## 2. 琴浦町が台場跡地 (赤碕字東花見 1973 番地 3 他) を公有財産として購入した理由

① 平成 26 年 3 月 10 日開会の定例町議会に於ける琴浦町長の、公有財産 (2,279.28 m<sup>2</sup>、購入費 36,811 千円)購入の提案理由は次のように述べている。「平成 25 年度琴浦町一般会計補正予算 (第 7 号) であります。今回の補正はそれぞれ 2 千 570 万 3 千円を増額し、総額を 103 億 6 千 684 万 6 千円とするものであります。・・・略・・・人口対策にも繋がる取り組みとして、旧町営朝日ヶ丘住宅跡地の開発計画に伴う売却に対する台場跡地購入費 3 千 681 万 1 千円の増額などであります。」(議事録)

当議会に於ける公有財産購入に係わる議員の質問に、副町長 (当時)、教育長、総務課長がそれぞれ答弁している。これに加え、7 月 30 日に実施した現副町長、社会教育課長外 6 名による陳述を総合すれば、台場跡地を公有化した理由は次のとおりである。

② 町は、赤碕台場跡地は文化的価値が高いと判断、その保存及び赤碕地区沿岸部の観光資源とする構想によるものである。昭和 63 (1988) 年鳥取藩台場跡

(由良、境、淀江、橋津)は国の史跡に指定(浦富は追加指定)された。赤碕台場跡も昭和62年に国史跡の指定候補とされたものの、所有者の同意が得られず、見送られた経過がある。当該地を公有化することにより「同意」の支障はなくなり、国史跡指定の可能性が高くなった。

一時は、行政自らの手によって失いかけた地域の歴史的に貴重な財産を蘇らせ、後生に引き継ぐとともに、現存する鳴り石の浜、菊港、波しぐれ三度笠、花見瀉墓地、塩谷定好写真記念館、神崎神社など赤碕地区沿岸部にある文化的観光資源との一帯性を高め、町の魅力を引き出し、活性化に資することが目的である。

- ③ 台場跡購入価格の設定は、当該地の町固定資産税評価額を7割で割り戻した額を根拠として算出した。その理由は、従来固定資産評価額は不動産鑑定士(国家資格所有者)が標準宅地の正常価格を評価し、その7割程度であるとされているからである。購入価格の算出方法

$$\text{固定資産評価額} / \text{m}^2 \div 0.7 \times 2279.28 \text{ m}^2 = 36,811 \text{ 千円}$$

- ④ 平成25年度の事業として「補正予算」で購入費の財源措置を求めたのは次の3点が関連したためである。

ア. 平成25年10月時点で町有財産である朝日ヶ丘町営住宅(15戸48年から運営、21年老築化により廃止)跡地、(別所字荒神畑331番1面積3495.69 $\text{m}^2$ )は、具体的活用計画もないまま遊休地となっていた。この頃、台場跡地所有者のA(株)は当該地の団地造成を進めるため、町に対し文化財発掘調査の依頼を求めたが、町は、県道事業に伴う発掘調査業務が相次ぎ、早急な調査が困難な状況となっており、団地造成計画の中断が余儀なく続く状態であった。町は人口対策としても宅地造成は欠かせぬ施策であり、加えて町内民間企業の事業化着手は、公共事業での実施より経済的効果は大きく町内の経済的活性化に大きな役割を果たすものと考え、団地造成の意向を持つ同社に朝日ヶ丘町営住宅跡地の売却を提案したものである。

イ. 同時期、国土交通省による大字別所地内の国道9号線拡幅事業に伴い、立ち退きを依頼された地権者のH氏の、移転先としての希望が日本海の眺望可能な「朝日ヶ丘町営住宅跡地」であった。町はH氏の移転先を年度内に確定させ、国道9号線拡幅工事の着工を早めるためにも、朝日ヶ丘住宅地の一部区画を売却することとした。

ウ. 町は、朝日ヶ丘町営住宅跡地の売却に際し、A(株)と交渉し協議する中で、同社所有の赤碕台場跡地を町資産として購入し、昭和60年代の所有者不同意により国史跡指定とならなかった大きなリスクを排除し、赤碕台場跡を国指定

文化財として保護・活用する構想により台場跡地を公有化することに決した。

- ⑤ 補正予算による財源調達理由は、売主である町と、買主であるA株、買主となるH氏との個別の契約（資料略）であるが、同じ朝日ヶ丘町営住宅跡地であり、年度内完了が必要なH氏との契約に併せる形で「補正予算」として計上した。赤碕台場跡地の購入は、A株と町との契約によるものであるが、同社と町の売買契約協議は平成25年10月より重ねてきたことを重視し、一連の契約として扱うことが適当と考え、且つ双方の財源確保上の利点を考慮し補正予算化したものである。

尚、予算成立後の平成26年3月27日に契約を行っている。（資料略）

- ⑥ 上記は、7月30日に行った町側の陳述を記述したものである、議場に於ける議員質問に対する町側の答弁（議事録）は、質問者の納得や理解を生むに足りるものであったか否かは、監査請求を発生させた原因を捉え判断すべきものであるが、結果は、議会初日（平成26年3月10日）議員総数16名（賛成14名、反対1名＜議長を除く＞）の賛成多数により議決された。これに基づき関係者と町有財産の売買契約を締結している。

3. 7月29日に行った請求人の陳述において（地方自治法第242条第6項）（以下「自治法」という）請求要旨を補足するものとして新たに提出された陳述書（原文のまま記載）

赤碕台場取得問題の住民訴訟の違法性についての検討

① 初めに

住民訴訟は、二元代表制による議会のチェック機能がマヒした場合に住民の権利として、それを是正させる道を地方自治法は用意している。住民訴訟は「住民監査請求」を経た後でなければならない、という「住民監査請求前置主義」がとられています。

住民訴訟は、監査請求と異なり、訴訟で争うことになることから、争いは「違法性」となります。同時に監査請求と連続的な取り組みとなることからして、初めから、争う「違法性」についても立ち入った検討が必要になります。

本稿は、そういった認識で論じるものです。

## 第1章 地方自治法から考える

### 地方自治法「第一編 総則」

#### ② 第1条（目的）

「自治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、自治体の健全な発展を保障することを目的とする」

#### 第2条—3（事務の例示）

##### 十四「史跡・・・・その他の文化財の保護、管理」

論証・・・・「本件の場合、赤碕台場は埋め立てられ、史跡としては存在しないから、自治体が保護・管理しなければならない文化財とは言えず、保存を目的にした取得は違法となる」「存在しないものを管理することは不可能である」

#### ③ 第2条—6

##### 四「文化財の保護及び管理」

論証・・・・前項と同じ。

#### 第2条—13

「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上げるようにしなければならない」

解説・・・・地方自治体の存立の第一次的目的であり、常に自治体の事務は能率的に処理しなければならない、という原則中の原則

論証・・・・「本件の不動産の取得は自治体の第一次的目的である『住民福祉の増進』には該当しない。同時に投資した効果は上がらないので違法となる」

### 地方自治法「第7章 執行機関」

#### 第1節（通則）

#### ④ 第138条—2

「執行機関は、・・・事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し、執行する義務を負う」

解説・・・・事務執行の根本基準の規定で、当然の心構えを規定したものである

論証・・・・「本件の不動産の取得は判断が誤っており、最終補正予算に潜り

込ませるような提案で、とても誠実に事務を執行したとは言えず、誠実執行義務に反する」

⑤ 第138条—3（執行機関の組織の連絡調整による一体性の確保の原則）

「①明確な範囲の所管事務と権限を有する執行機関によって構成される」

「②相互に連絡を図り、一体として機能を発揮しなければならない」

「③長は、権限に疑義があれば、調整しなければならない」

論証・・・「本件の不動産の取得は、その史跡・文化財という性質から、教育委員会の所管による価値判断が避けられない。土地の取得という町長部局と教育委員会部局との密接な連絡調整が必要であるにもかかわらず、教育委員会の文化財保護審議会における決定もなく、調整も行われていない。自治体としての一体性がなく違法と言わざるを得ない」

第2節（普通地方公共団体の長）

第2款（権限）

⑥ 第147条

「長は、統轄し、これを代表する」

第149条（長の担任する事務の規定）

「長は、概ね次に掲げる事務を担当する」

六「財産を取得し、管理し、及び処分をすること」

解説・・・「財産とは？」公有財産、物品、債権及び基金の総称、財産の「取得」とは、購入、交換、寄付の受納等を言う

論証・・・「本件の不動産の取得は、長の『権限』に基づき取得されたものであり、取得の根拠・理由がなく、執行機関の組織の連絡調整も行われておらず、町の財産の取得が、一体性に欠け、総条的な違法状態を形成している」

第9章 財務

第3節 予算

⑦ 第220条（予算の執行及び事故繰越）

「長は、予算執行の手続きを定め、執行しなければならない」

解説・・・執行権は長に一元化されているので、執行手続きの規定は少ない

論証・・・「本件の不動産の取得は、年度末の最終補正に突如提案されたも



のであり、出納閉鎖を控え、予算の執行手続き以前の問題である。仮に『予算の執行手続き』を定めているとしたら、その手続きに反していたであろう」

## 第9節 財産

### ⑧ 第237条（財産の管理及び区分）

「財産とは、公有財産、物品及び債権並びに基金を言う」

#### 第2項

「財産は、条例または議会の議決によらなければ……適正な対価なくしてこれを譲渡してはならない」

解説……この条項は、財産に対する基本規定である。「適正な対価」とは、市場価格の「時価」を言う

論証……「議会が本件予算を議決したので責任が回避される」という見方があるが、違法な議決は違法であり、効力を持たない。つまり、地方自治体の事務事業には①議会の議決と②合法性という二重の縛りがかけられているのである。

「瑕疵の治癒」について、本件は昭和40年ごろ、当時の赤碕町によって、赤碕台場という史跡文化財を保存する価値より、埋め立てて誘致企業用地として売却する価値を優先する行政処分を合法的に行った。この行政処分は合併した琴浦町にも当然、引き継がれる。この行政処分に反する今回の土地の取得には「瑕疵の治癒」が必要になる。しかし、議会の議決を経ても瑕疵が治癒したとは云えず、行政処分を変更することはできない。それは、議会の議決を経たとしても同様である。

「瑕疵の拡大再生産」に陥ることを意味する。上記行政処分が実施されれば、瑕疵が治癒していないのに誤りを重ねることになり、瑕疵の拡大再生産になる。誤りの連鎖を食い止めなければならない。

#### 第1款（公有財産）

### ⑨ 第238条（公有財産の範囲、分類）

「公有財産とは……①不動産……」

#### 第2項

「公有財産は、行政財産と普通財産に分類する」

解説……行政財産とは、行政が直接しようする庁舎などの財産を「公有財産」といい、一般の住民の使用するものを公共用財産という。そ

れ以外のすべての財産を「普通財産」という

論証・・・「本件の不動産は、行政や住民にとって不可欠な財産ではなく、『普通財産』に分類されるもの」

#### ⑩ 第238-2（公有財産に対する長の総合調整機能）

「長は、必要があるときは、委員会などの権限のあるものに対して、公有財産の取得または管理について、報告を求め、実施について調査し、実施に必要な処置を求めることができる」

##### 第2項

「権限を有する機関（教育委員会）は、公有財産を取得し・・・あらかじめ長に協議しなければならない」

論証・・・「この規定は、いわば、双方向性の協議を要求している条項である。しかし、事実は、双方がこの規定を無視し、根拠無き税金の無駄遣いに走っており、違法行為による税の不当支出を招いている」

「長の無作為を批判して、長に損害賠償を求める場合の重要な根拠条項にならないだろうか？」

### 第2章 琴浦町の文化財保護条例を考える

文化財行政は町村の事務の一部である。事務の分担として、文化財に関しては、教育委員会が担当する。また、文化財の保護に関しては、条例を定め、国の文化財保護法や県の文化財保護条例を補完し、主に町指定の文化財に関わる業務を行う。

文化財保護条例により、学識経験者で構成される文化財保護審議会を設置し、文化財の保護に関する意見を付して文化財保護行政を進めるという仕組みになっている。このスキームは基本的に国や県にあっても同様である。そこで、琴浦町の文化財保護条例を検証する必要があるが出てきた。

#### ⑪ 琴浦町文化財保護条例

##### 第1章 総則

##### 第1条（目的）

「この条例は、国又は県の指定を受けた文化財以外の町内にあるもののうち、町にとって重要な文化財の保存活用の処置を講じ、文化の向上に資する」

##### 第3条（文化財保護審議会）

「教育委員会に文化財保護審議会を置く。委員の定数は10名以内。任期は2

年。学識経験者の中から委嘱する。委員は、文化財の保存・活用に関し、諮問に答え、意見を具申、及び必要な調査研究を行う」

#### 第5条（指定）

「教育委員会は、所有者等の同意を得て、有形文化財で町にとって重要なものは『町指定保護文化財』として指定できる。指定した場合は告示し、所有者に通知する。また、所有者に指定書を交付しなければならない（解除の場合も同様の手続きを取らなければならない＝第6条）」

#### 第7条（管理方法の指示）

「教育委員会は、指定文化財の管理に関し、所有者に必要な指示をすることができる」

#### 第8条（所有者の管理義務及び管理責任者）

「指定文化財の管理、修理、復旧は、・・・教育委員会の指示にしたがい、所有者が行う」

#### 第13条（管理、修理または復旧に関する勧告）

「管理が適当でないため、指定文化財が滅失、毀損、盗難の時は、管理方法の改善などの必要な勧告ができる」「毀損、衰亡しようとしているときは、所有者に対して、修理、復旧について勧告、命令をすることができる」

#### 第14条（現状の変更の制限）

「現状の変更、保存に影響を及ぼす行為は、許可を受けなければならない。教育委員会は現状変更について指示をすることができる。従わなかった場合、現状変更の停止を命じ、許可を取り消すことができる」

琴浦町文化財保護条例施行規則・・・届出等の書式を定めたもの。条例は、原則的に文化財の町による取得を前提としておらず、そのような書式も当然存在しない。

論証・・・「琴浦町文化財保護条例を見てきたが、本件の土地取得を促す規定は存在しない。むしろ逆に、琴浦町の指定文化財であっても文化財の保護のために用地を取得する立法思想は全く無い。まして、赤碕台場は完全に破壊されており、町の文化財保護審議会は、視察はおこなったが、赤碕台場について『指定の是非』はおろか、用地取得について検討も、決定もしていない。これは重要な長による条例違反となる」

### 第3章 国の文化財保護法を考える

⑫ 文化財保護法第109条第1項では、史跡について次のとおり規定している。

文部科学大臣は、記念物のうち重要なものを史跡、名勝又は天然記念物（以下「史跡名勝天然記念物」と総称する。）に指定することができる。

文部科学省が公表している『特別史跡名勝天然記念物及び史跡名勝天然記念物指定基準』では、史跡の指定基準が次のように定められている。

次に掲げるもののうち我が国の歴史の正しい理解のために欠くことができず、かつ、その遺跡の規模、遺構、出土遺物等において、学術上価値あるもの

1. 貝塚、集落跡、古墳、墓地等
2. 都城跡、国郡庁、城跡、官公庁、戦跡、その他政治に関する遺跡
3. 社寺跡、その他祭祀信仰に関する遺跡
4. 学校、研究施設、文化施設、その他教育・学術・文化に関する遺跡
5. 医療・福祉施設、生活関連施設等
6. 交通・通信施設、治山治水施設、生産遺跡、その他経済・生産活動に関する遺跡
7. 墳墓（大名・著名人）・碑
8. 旧宅、園池
9. 外国及び外国人に関する遺跡

これらの条件を満たすと判断されたものが、文部科学大臣から文化審議会に諮問され、文化審議会における専門家の審議、文部科学大臣への答申を経た上で、史跡に指定される。2014年3月18日現在、1,724件が史跡に指定されている。

「開発」記録保存か遺跡保存かの問題

「長屋王邸宅跡」のように保存されていれば特別史跡に指定された可能性はきわめて高い遺跡も、発掘調査はなされたものの遺跡が破壊されてしまい「奈良そごう」（現在はイトーヨーカドー奈良店）となってしまったため、「史跡」には指定されなかった。一方、三内丸山遺跡のように、発掘調査によって遺跡の重要性が判明したため、既に着工していた野球場建設を中止し、遺跡の保存を決定し、特別史跡に制定されている例がある。

論証・・・「よって、赤碕台場が国指定の史跡に指定される可能性はゼロになる」

4. 請求人が請求要旨を補足するものとして提出した上記 12 項の陳述書は当請求の理由を判断する争点と捉え、検討し判断した。その結果は次のとおりである。

① 陳述書(①)は、先ず「“住民訴訟”は、二元代表制による議会のチェック機能がマヒした場合に住民の権利としてこれを是正させるためにある」。とし、「その前置主義として“住民監査請求”があるから、住民訴訟を前提に住民監査請求は違法性そのものの検討が必要」としたものである。

この主張を判断する。「公共団体の議会の議決があつた公金の支出についても自治法第 243 条の 2 第 4 項（現行法 242 条の 2）の訴訟によりその禁止、制限等を求めることができる（昭和 37. 3. 7 最高裁判決）」が、住民訴訟は ア. 住民監査請求に対する監査の結果、若しくは勧告に不服があるとき イ. 住民監査請求の対象である長や委員会、職員等の違法、不当な財務会計上の行為や懈怠の事実が認定され勧告を受けながらその措置を怠った場合等である。又、「違法な公金の支出とは、法規に違反した支出（昭和 23. 12. 25 行政実例）」であるから、台場跡の公有化に伴う公金の支出は、関係法規を経たものであり、議会の判断の誤りで生じた違法行為によるものではない、よって台場跡購入は無効だとする請求人の理由を受け入れることはできない。

② 陳述書(②)は「赤碕台場は、埋め立てられ史跡として存在せず自治体の保護・管理の対象文化財とはならない、不存在物を保存目的に取得するのは違法である」との主張である。これを判断する。赤碕台場は「文化財ではない」との判断により構成された主張であるから、赤碕台場跡は文化財だと国等で評価されれば、それで霧消する立論である。赤碕台場跡の文化財の貴重性の判断は、国の「文化審議会への諮問」を経て決まるものであり、現段階で余人が断定することはできず、現時点で台場跡の取得は違法取得との断定による主張は成立しない。

③ 陳述書(③) 本件の不動産取得は、「“住民の福祉の増進”には該当せず投資した効果は上がらないので違法」。との主張である、これを判断する。赤碕台場跡が文化財として国史跡に指定されたとしても、その活用次第で福祉の増進となるか否か、文化財としての保全保護に要する経費が「最小の経費で最大の効果をあげる」（自治法第 2 条⑭）ことになるかどうかは今後の「行政運営

の努力」にかかっており、現段階で赤碕台場は文化価値ゼロと断定した上の主張は議論の対象にならない。認識すべきは、保護法第3条（政府及び地方公共団体の任務）保護法第4条（国民、所有者等の心構え）に規定する「我が国の歴史、文化の正しい理解、文化財が我が国の将来の文化向上発展の基礎をなすものであることを認識し、公共のために大切に保存すると共に、できるだけ公開し文化的活用に努めねばならない」との保護法を遵守するのが地域住民と地方公共団体の重要な任務である。

- ④ 陳述書（④）は、「本件の不動産取得は最終補正予算に滑り込ませようとする提案で誠実執行上の義務違反である」との主張である。これを判断する。監査意見として18頁第七で述べるとおり公有財産取得の手続きについて「補正予算」によることの当然性と、十分な計画と説明に必要な審議期間を考慮した「当初予算」による不動産取得か、については指摘のとおりである。
- ⑤ 陳述書（⑤・⑥）は「本件の不動産取得は、自治法第138条の3に規定する、執行機関の連絡調整も町の文化財保護審議会の決定もないままの取得であり自治体としての一体性がなく違法」との主張である。これを判断する。町長部局と教育委員会は当該台場跡地購入に関し、平成25年11月2回・12月1回・平成26年1月1回 計4回にわたり検討調整を行った結論に基づくものである。又、町の文化財保護審議会は、当該跡地の視察を平成25年2月18日実施している。当審議会は町の文化財保護条例第3条4項により教育委員会の諮問、意見具申及びこのために必要な調査研究が任務であるが、町の教育委員会は、赤碕台場跡は国の史跡指定を目指しているため、町の文化財指定に関する諮問、意見具申、調査研究等の必要はなく、よって一体性に欠け総条的違法状態との指摘は理由がない。
- ⑥ 陳述書（⑦）は、「自治法第220条には、長は予算執行に関する手続きを定めこれに従って予算を執行しなければならない、との規定があるが、年度末の最終補正に突如としての不動産取得提案は、予算の執行手続きが存在するものとは言えず、仮に手続きがあったとしてもこれに反していたであろう」との主張である。これを判断する。予算の執行においては、初期の目的を達成し十分な効果を発揮させる成否は、自治体運営の如何にあるから予算執行の効率化、計画化をはかるための基準を決めていなければならないとした条項である。これは、地方自治法施行令第150条第1項（計画的、効率的執行のための計画を定める）、第3号（目節の区分の定め）等があり、更に地方自治法施行規則第15条に歳入歳出予算の款、項、目、節の様式が（別記）として定め

られている。これらは、台場跡の不動産取得に於ける予算化に際しての様式に止まらず、毎年度、毎議会に当初予算、あるいは補正予算として提案される法、条項、規則に従った様式に準じたとおりのものであり、台場跡の公有化における歳出も令、規則に反した提案ではないことを認める。

- ⑦ 陳述書(⑧)は、「赤碕台場跡地購入は違法な議決によるものであり、無効だからその執行は違法である」と断じた主張である。これを判断する。自治法第 89 条は憲法第 93 条をうけたものであり、議会は、地方公共団体の意志を決定する機関として、その設置を定められた。また、自治法第 96 条は議決権限として条例、予算など 15 事項を定めている。この議会議決によって団体意志は完成し、その運営が許され行政の執行が生じるのだから、議会議決は計り知れない責任がある。当該台場跡の購入は、公共団体の意志としての目的(文化財の保護と活用)を持ちこれを達成するための予算措置(公有化費用)を議会に上程したものであり、これを議決したこと自体が違法だとする請求者の主張を理由にした立論を認めることはできない。

加えて、請求人は、赤碕台場の破壊は、台場跡の文化財価値より企業誘致を優先した結果による行政処分の「瑕疵」だから、その「治癒」もないうえでの購入は瑕疵の拡大再生産となり誤りの連鎖を止めねばならない、とした論調である。台場跡の埋め立ては昭和 30 年代における経済優先主義の犠牲であり、それが当時の行政処分の瑕疵とすれば、台場跡の文化財的価値を回復させ活用しようとする計画は行政による治癒行為といえるのではないか。

- ⑧ 陳述書(⑨・⑩)は、自治法第 238 条(公有財産の範囲及び分類)を用い「本件の不動産は行政や住民にとって不可欠な財産ではなく、“普通財産”に分類されるもの」としたうえ、同法第 238 条の 2(公有財産に関する長の総合調整権)例えば、教育委員会等の所管に属する公有財産の取得及び管理が、地方公共団体の財産の取得及び管理として、統一的且つ合理的に運営するよう、長に必要な総合的調整権があるにもかかわらず、教育委員会と長はこの法の規定を無視し根拠なき税金の無駄遣いに走り、違法行為による税の不当支出を招いている、これは長に損害賠償を求める重要な根拠であるとの主張である。これを判断した結果は次の通りである。行政財産は行政を執行するための物的要素である。本来であれば、財産取得の際には行政目的を明確にし、取得、管理すべきであるが、今回の事案は、文化財保護及び活用、また観光資源等の複数の物的要素を備えた財産取得であった。そのため、まずは普通財産として取得し、その後、行政目的執行上の物的要素を決定した時点において普通財産から行政財産へ分類替えを行うことが手続きである。行政財産は「公用」(庁

舎、学校、公営住宅等)又は「公共用」(一般住民が使用することができる)に分類される。従って、公有財産として購入した赤碕台場跡は、文化財の保存保護、公開、活用等一般住民の使用を目的としたものであるから「公共用財産」となるものとする。自治法第 238 条の 2 の公有財産に関する長の調整であるが、これは、同法第 180 条の 4 (組織等に関する長の調整権)及び同法第 221 条 (予算の執行に関する長の調整権)の規定に基づき、当該の公有財産化にあたっては、町長部局と教育委員会側による公有財産の取得と管理について協議(平成 25 年 11 月 2 回・12 月 1 回・平成 26 年 1 月 1 回 計 4 回)し、合意の上で行われたことが認められる。又、「根拠なき無駄使い」「違法行為による税の不当支出」との請求者の主張は、全て赤碕台場跡の文化財価値の否定を断定した上の立論であり、県文化財課歴史遺産室の証言(第六 P 17~18)等を覆すだけの新たな疎明もない。よって長に損害賠償を求める理由に欠ける。

- ⑨ 陳述書(⑪)は、「町文化財保護条例及び施行規則」には文化財の町による取得を前提とはしておらず、文化財保護のための用地取得の立法思想は全くない。又、「町の文化財保護審議会は指定の是非はおろか用地取得についての検討も決定もしていないから重大な長による条例違反」だとの主張である。これに対する判断結果は次の通りである。保護法第 4 条(国民、所有者等の心得)は「文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、公共のため大切に保存、公開するなど文化的活用に努めなければならない」と規定し文化財を公有化することを原則にしている。町の条例もこれに準じている。

尚、前述のとおり、町の文化財保護審議会は保護条例第 3 条による「文化財の保存活用に関し、教育委員会の諮問に応え、意見を具申し必要な調査研究を行う」のが役割であるから責任範囲は町指定文化財、あるいは指定しようとするものに限定された対象物に対してである。国の指定を目的とする赤碕台場跡であれば町の教育委員会の諮問の必要もなく、町の審議会の係わりは生ぜず、よってこの指摘は当たらない。

- ⑩ 陳述書(⑫)は、「特別史跡の可能性のあった“長屋王邸宅跡”は発掘調査がされたが遺跡が破壊されており史跡指定はされなかった。よって赤碕台場跡が国指定の史跡に指定される可能性はゼロとなる」との主張である。以下判断する。奈良市二条にある「イトーヨーカドー奈良店(旧奈良そごう)」は開発にあたり 1986 年から発掘調査し、1988 年には 4 万点にのぼる木簡が出土、“長屋王の邸宅”であることがわかったが、そのまま工事が進められ、貴重な奈良時代の遺跡は失われた、これは事実である。経済成長優先の昭和 60 年代



に失われた貴重な文化財は数知れない。失われゆく歴史文化の歯止めと保存を目的に、平成10年9月29日、現保護法の基礎となったとされる県教育委員会あての文化庁次長通達には、埋蔵文化財の保護と開発事業との適切な調整、発掘作業の迅速化、発掘調査にかかる費用負担の明確化などについて指導の通知をしている。その中に「埋蔵文化財は地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産である。地域の埋蔵文化財の状況を適切に把握することができる市町村が重要な役割を果たす必要がある」とし、文化財の保護を目的とした開発業者との調整を重視している。赤碕台場跡は埋め立てられ、当時の立体状況には触れることはできないが、むしろ盛土は人工的破壊を防ぐ役割を果たしているとの専門家説もある。経済優先、文化遺跡軽視時代の瑕疵を現代に結び付け、これを理由に赤碕台場跡の国史跡指定の可能性はゼロとの断定は、時代の変化を見ぬに等しく同調はできない。

## 第五. 争点

自治法第242条による当該請求の争点は次の2点とし、その検証を行った。

1. 「貴重な文化財史跡となる台場跡地の保全と活用が可能とする理由」で公有化した行政行為と「赤碕台場跡が国の史跡に指定される可能性は国の文化財保護法に照らしても全くない」とする両者の赤碕台場跡に対する価値判断の蓋然性対比。
2. 町の所有地である朝日ヶ丘町営住宅跡地とA(株)所有の台場跡地の交換の要素を含む売買契約及び朝日ヶ丘の住宅地に住宅建築の希望を持つ個人に対する配慮に加え、同時期に赤碕台場跡購入の必要性を理由に、その緊急性を主張し補正予算で購入した正当性。

## 第六. 国の文化財（史跡）指定の蓋然性の検証

平成26年7月28日に実施した意見交換における鳥取県教育委員会文化財課歴史遺産室長等の見解。

赤碕台場跡の文化的価値及び県教育委員会としての、赤碕台場に対する認識をただしたところ、次のように述べた。

1. 鳥取藩内8カ所の台場跡のうち、現存するのは6台場（浦富、橋津、由良、赤碕、淀江、境）であり、いずれも長崎で西洋築造術を学んだ藩士の設計、指導のもとに築造された西洋式城塞プランである事が藩築造の台場跡としては異色で貴重。

2. 上記1は文化庁も共有しており、当初「鳥取藩台場跡」として国史跡に指定する際に行った文化庁の担当者による現地調査（昭和62年）でも赤碕台場跡は①設計図（平面図、俯瞰図）が現存していること②現地調査当時は埋め立てられているものの、埋め立て土を撤去すれば旧状に復することが可能であることから、国指定候補に入っていた。
3. 国史跡に指定する場合は土地所有者の指定同意書が必要だが、赤碕台場跡は、当時（昭和62年）私有地で史跡指定の同意を得ることができなかつたため、国史跡指定に至らなかつた。
4. 最近になって①土地所有者が琴浦町になり、土地所有者の指定同意が得られる見込がたったことや②昨年度琴浦町教育委員会が行った試掘調査で台場の上面が確認できたこと③さらには当初指定候補時点での文化庁の考え（埋もれていても指定する）も変更されないことを確認しているので、文化庁と赤碕台場跡の国指定に向けて検討中（10月に文化庁から係官来町予定）  
よって「登録有形文化財」（国史跡指定以外で地方公共団体が独自に必要な措置をするもの）「県史跡に指定」することは県、国とも考えていない。
5. 琴浦町教育委員会は、保護法第99条による埋蔵文化財包蔵地の発掘《平成26年3月3日から25日まで、トレンチ調査（長さ：約10m：幅約5.4m 深さ：約2.4～6m）》を実施している。今後の発掘調査計画は、本年10月頃トレンチ調査の予定であり、その後は県文化財課と協議しながら実施することとしている。

以上は、県教育委員会文化財課歴史遺産室の認識及び町教育委員会の発掘調査の計画である。県文化財課歴史遺産室の認識を要約すると、台場跡としての国史跡指定の条件は、史跡の保存状態によって評価されるのではなく、「そこに歴史の証人、証物として存在すること自体の意義が重視される」との見解である。ちなみに「橋津台場跡」は日本海の荒波に大部分が削り取られている状況の中で国史跡として指定されている。

#### 第七. 公有財産として台場跡購入が緊急性ありとして補正予算での予算措置について。

1. 当該公有財産化の予算措置は、前述のとおり自治法第218条等（補正予算、暫定予算）の規定によりなされ、「補正予算の調整」は施行規則第14条別記

の様式、同規則第 15 条別記の款、項、目、節、の区分、同規則第 15 条の 2 別記予算に関する説明書など、規則に従い調整されており問題はない。一方、補正予算は年度当初の予算を追加又は更正するものであるから、当然に既定予算との一体性による構成が原則である。このことからすると当該補正予算は、「目」財産管理費、「節」公有財産購入費 2,464 千円の補正として計上されており、既存財産を管理するための当初予算に、新たに購入するための予算を補正する措置は一体性に欠けるといわざるをえず、「当初予算」で計上すべきが原則と思われる。

2. 7 月 30 日に行った行政側陳述は、3 月定例議会での「補正予算化」は出納閉鎖期間内で A 株及び H 氏と町との売買契約の完了を目的としたことによると述べている。監査としてその当然性を判断するに、行政側は、朝日ヶ丘町営住宅跡地と赤碕台場跡の購入は“交換条件”であったかの主張であるが、A 株 U 氏（7 月 31 日の陳述証言）は、「朝日ヶ丘町営住宅跡地購入を町より依頼されたが、台場跡購入を自社から条件にはしていない」と陳述している。このことから「朝日ヶ丘町営住宅跡地売却」と「赤碕台場跡購入」の交換条件的購入理由は、町の独自の思惑（台場購入の必然性の強調）によるものと判断できる。町が赤碕台場跡の国史跡指定を確信し地域の活性化をはかる政策としての計画とするならば、朝日ヶ丘町営住宅跡地売却とは無関係に台場跡購入を主体とすべきである。加えて H 氏への売約契約の年度内完了の必要性を絡ませているが、これは朝日ヶ丘団地跡地（町有財産）を H 氏に 396.7 m<sup>2</sup>、代金 5,326 千円で売却したものであるが、買い手が民間人（H 氏）であれば支払いの緊急性はあるにしても、町が買い手であれば年度内での売買契約完了の必要性は生じない。

## 第八. 結論

以上のことから、公正、不偏を原則に総合的に判断し自治法第 242 条第 8 項の合議の結果、監査委員はつぎのとおり結論に至った。

1. 請求者は「請求の基本的理由として、赤碕台場跡購入（補正予算での 36,811 千円）は、既に破壊され現存せず、歴史上・学術上も価値ないものへの予算支出であり、このような土地の取得は財務会計上の違法・不当にあたり、よって町が被った損害を琴浦町長に賠償勧告を求めるとの請求」であるが、監査委員として、焦点である赤碕台場跡の文化財としての価値、当該台場跡が国の史跡として指定されるか否かの可能性を含め検証した結果は、国史跡指定に関する蓋然性の比較では請求人の主張の根拠は独断性が強く、客観性に欠けると

いわざるをえない。

加えて、国史跡指定のフローは、県教育委員会が全県的な悉皆調査（自治体教育委員会が協力）を行った結果を文化庁に報告し、この中から文化庁が指定候補となる案件について現地調査を行って価値付けを判断した後、文部科学大臣が文化審議会に指定を諮問する。諮問後、文化審議会専門部会で審議の上、指定が妥当と判断された文化財について、文部科学大臣に答申する。であるから、赤碓台場跡が国史跡に指定されるか否かは余人が現時点で判断し断定することはできない。請求人の「既に破壊された“赤碓台場跡”が国の史跡として指定されることはあり得ない」と断定し、その独断的判断において「当該赤碓台場跡の購入は財務会計上違法で不当であるから町が被った損害を琴浦町長が賠償すべきだ」とする請求は、判断結果を各項にわたり述べたように、いずれも法令違反はなく、又、不当な支出ではなく相当であり、町に財政的損失が生じたとする理由はない。よって「当請求は棄却」する。

## 2. 指摘事項

結論に至るに際し、監査委員として町に求める指摘事項を述べる。

赤碓台場跡購入費は地方自治法第96条によるものである。これは琴浦町議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例の（平成16年9月1日条例第54号）対象が予定価格700万円以上の動産・不動産で、土地に関しては面積5,000㎡以上に限ることから、財産の取得に適用外としたためである。本来、提案権をもつ町行政が公共団体としての政策目的をかかげ、これを達成するため自治法の各条項遵守した予算案の議決を議会に求め、議会がこれを審議し議決したものが、法違反の疑いあるとしてこれが住民監査請求の対象となれば、地方自治法第1条の2（地方公共団体の役割と国の配慮による制度策定等の原則）及び同法138条の2（執行機関の義務）同法第96条（議決事件）による公共団体としての運営自体が成り立たない。よって当該住民監査請求は「却下」が相当との判断もしたが、住民自らが納付した「税」がどのように使われたか、その行方について必要性、有効性、効率性、に関心と意見を持ち、行政や議会に提言しようとする行為は「主権在民」の基盤をなすものである。極めて厳しい今日的財政状況の中で、今なぜ「台場跡地」の購入か、国史跡指定の確かな展望も示されず、投入する財源が町全域にどのように効果的な役割を果たすのかも定かでないまま「補正予算」で議決を計る行政手法に納得できず、この流れに抵抗するのはいずれにせよ好ましいことである。住民監査請求はそのための法的補償をなすものであるから監査委員としてこれを受理し、丁寧に検討を重ね結論を出したところである。

思うに、赤碓台場跡の購入に当たっての提案側の説明は極めて不十分であった。

- ① 台場跡の国史跡指定の蓋然性が高いとする判断の説明。(国史跡追加指定を念頭に10月文化庁からの来町予定等)
- ② 台場跡の復元をはかり“史跡公園”として活用に対し地域活性化の資源とする当計画を貫けば、所有者の売却や開発計画を否定することになる、よって史跡指定の同意のリスクを解消することと併せ公有化するものであること。
- ③ 今後トレンチ調査から悉皆調査を行い、調査については、埋蔵文化財緊急調査費国庫補助要綱【昭和54年5月1日文化庁長官裁定(H25.6.19改正)】を、整備については、史跡等・登録記念物・歴史の道保存整備費国庫補助要綱【昭和54年5月1日文化庁長官裁定(H23.4.1改正)】の適用を得る計画であることなど、整備事業と必要予算及びその財源確保の、計画的で丁寧な説明が必要であった。このためには朝日ヶ丘町営住宅跡地売却、台場跡購入などを絡ませ、これを理由とした必然性に欠ける「補正予算」でなく、十分な議会審議の期間を設定した「当初予算」での購入説明であれば、「国史跡指定」はゼロと断じ、破壊された台場を購入するのは不当、違法とする監査請求は発生しなかったと思われる。よって今後これを教訓として事業化、予算化の議会議決を求める時は、議会は勿論、住民が理解し納得するに十分な期間の設定と共に説明内容を精査し説明技術を磨きこれを駆使すべきことを監査意見として申し添える。

以上。