

## 白鷹町事務監査請求監査結果

### 第1 事務監査請求

この監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）（以下「法」という。）第75条第1項の規定により、事務の監査が請求され、監査委員において実施したものである。

### 第2 事務監査請求の受理

#### 1 事務監査請求代表者

住所（略） 氏名（略）

#### 2 事務監査請求の受理並びに受理の通知、告示及び公表

地方自治法施行令第99条において準用する同令第96条第1項に規定する署名者数が法定数に達しており、また、地方自治法施行規則第10条に規定する様式を備えていると認めたので、令和2年9月28日にこれを受理し、同日に請求の要旨等を白鷹町告示第79号をもって告示した。

### 第3 請求の要旨

本件請求の要旨については、以下のとおりである。

白鷹町地域交流施設は、地域再生計画において事業の内容を「買物環境改善のため地域が地域住民のために運営する特色のあるミニスーパーを整備する」とし、町商工会等との連携強調をうたい、地方創生拠点整備交付金を国から受けた事業である。

しかし、町は株式会社ファミリーマートと地域活性化連携協定を締結しているものの、ファミリーマート白鷹さくらの店の経営は東根市の株式会社であり、店舗と駐車場の使用料は無償でオープンした。また、駐車場の除雪は町が負担する計画で進んでいると聞いている。

これでは地域再生どころか、鮎貝・蚕桑両地区の既存商店の経営を圧迫するばかりで、公益性に欠けていると言わざるを得ない。

町の普通財産については、白鷹町財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第8条3項の規定に基づき、公益上その他の事由により特に必要と認める場合は、使用料を減免することができるとなっている。

今回の無償使用は、この条項を適用したと思われるが、白鷹町地域交流施設は行政財産として作られたものであり、上記の条項は適用されない。また、白鷹町地域交流施設の設置及び管理に関する条例及び同規則には、その使用料について記載がなく、むしろ一定の使用料を徴収すべきものである。

ファミリーマートは営利法人であり、公益性については周辺の利用者にとっては利便性が良くなったことになるが、公共の利益とはその社会の全構成員にかかわる共通の利益を指すものであり、無償使用は適切ではない。

従って、町長は使用料の無償を即刻取り消し、白鷹町地域交流施設の設置及び管理に関する条例及び同規則の一部を改正し、その使用料を徴収すべきである。

そもそも地方自治法は、地方自治体がコンビニの店舗を建て町外業者に使用させることを想定すらしていないと考える。

については、①本事業が町の事務事業として適正かどうか。②本行政財産の使用料については記載が無いので無償は適正か法体系に沿って決められるべきものである。

上記のとおり事務の監査を請求する。

#### 第4 本件請求にかかる経過

- 1 事務監査請求代表者証明書交付申請書の提出  
令和2年8月3日
  - 2 事務監査請求代表者証明書の交付及び告示  
令和2年8月5日
  - 3 事務監査請求者署名簿を白鷹町選挙管理委員会へ提出  
令和2年8月28日
  - 4 事務監査請求署名者総数及び有効署名総数を告示  
令和2年9月10日
  - 5 事務監査請求者署名簿の縦覧  
令和2年9月11日から令和2年9月17日まで
  - 6 事務監査請求者署名簿の確定有効署名総数の告示  
令和2年9月18日
- |             |      |
|-------------|------|
| 署名者総数       | 627人 |
| 有効署名総数      | 609  |
| 無効署名総数      | 18   |
| 有権者総数の50分の1 | 230人 |
- 7 事務監査請求者署名簿の返付  
令和2年9月23日
  - 8 事務監査請求書の提出  
令和2年9月25日
  - 9 事務監査請求書の受理、告示及び受理の通知  
令和2年9月28日
  - 10 監査結果報告書を請求代表者に送付及び告示  
令和3年2月9日

#### 第5 監査の実施

- 1 監査対象所管課  
商工観光課、総務課
- 2 監査の期間  
令和2年9月28日から令和3年2月4日まで
- 3 監査の方法

本請求は、法第75条に基づく直接請求による事務監査である。したがって、監査の実施に当たっては、監査の対象課に対し、関係書類及び資料の提出を求め、監査を実施した。また、法第199条第8項の規定に基づき、関係職員に対する調査を行った。

(1) 関係職員等に対する調査

期 日 令和2年11月2日

出席者 商工観光課長、商工観光課長補佐兼商工振興係長、総務課長、総務課長補佐兼総務係長

第6 監査の結果

1 請求の要旨①

「本事業が町の事務事業として適正かどうか。」について

(1) 事実関係の確認

ア 地域交流施設の整備計画に至った経緯と背景

(ア) 川西地区（蚕桑地区、鮎貝地区）の店舗（商業）の推移

① 白鷹町全体の店舗（商業）の推移

区 分	全業種店舗	日用品店舗
平成11年度	231店舗	62店舗
平成31年度	159	27
差 引	△72	△35
減少率 (%)	△31.2	△56.5

② ①のうち、川西地区の店舗（商業）の推移

区 分	川西地区		うち蚕桑地区		うち鮎貝地区	
	全業種	日用品	全業種	日用品	全業種	日用品
平成11年度	77店舗	27店舗	24店舗	13店舗	53店舗	14店舗
平成31年度	44	12	14	5	30	7
差 引	△33	△15	△10	△8	△23	△7
減少率 (%)	△42.9	△55.6	△41.7	△61.5	△43.4	△50.0

(注) ①、②とも、白鷹町商工会商業サービス部会資料参照

③町在宅高齢者等の状況

区 分	町全体	1人暮らし数	高齢夫婦世帯数
平成22年度	2,912人	231人	480世帯
平成31年度	2,696	285	645
差 引	△216	54	165
増減率 (%)	92.6%	123.4%	134.4%

④ ③のうち、川西地区の在宅高齢者等状況

区 分	川西地区		うち蚕桑地区		うち鮎貝地区	
	1人暮らし数	高齢夫婦世帯数	1人暮らし数	高齢夫婦世帯数	1人暮らし数	高齢夫婦世帯数
平成22年度	83人	192世帯	36人	88世帯	47人	104世帯
平成31年度	104	263	40	129	64	134
差 引	21	71	4	41	17	30
増減率 (%)	125.3%	137.0%	111.1%	146.6%	136.2%	128.8%

(注) ③、④とも、健康福祉課資料参照（1人暮らし数は75歳以上の単独世帯、高齢夫婦世帯数は男65歳以上及び女60歳以上の夫婦世帯）

本町の商業については、上記の(ア)－①②にみられるように、店舗数の減少が進行している。川西地区でも減少しており身近なところでの買い物が容易でなくなっていることが推量される。また、(ア)－③④にみられるように、1人暮らしの高齢者・高齢世帯が増加している。その中には移動手段が無かったり、遠方への移動が困難になったりしている高齢者等が顕著になっていると推量され、買い物が困難になっている。

(イ) 地元の意見・要望等

- ① 平成29年7月、平成30年8月に行われた「鮎貝地区まちづくり座談会」では地区の買い物環境の整備について「若者からは鮎貝地区にコンビニが欲しい。」「高齢者が歩いて行けるような場所に店が少なくなった。」「スーパーのような商業施設を整備して欲しい。」などの意見・要望が出された。
- ② 平成29年8月に行われた「蚕桑地区まちづくり座談会」では買い物支援について「御用聞き事業の実証実験を行っているが、課題を整理し、今後の買い物環境の向上につなげて欲しい。」などの意見・要望が出された。
- ③ 平成30年10月に鮎貝区から町長、議長、商工会長に要望書が提出された。

以上のように、①から③までの座談会などにおいて、スーパーのような商業施設の整備に期待を寄せる声や若者・高齢者の買い物環境の向上を希望する意見や要望が出されている。

イ 運営事業者の事業運営等

本事業の推進については、各地で地域貢献事業を展開している株式会社ファミリーマートを運営事業者として進めることになった。

事業実施に当たって、令和元年11月1日に「地域活性化連携協定（以下「連携協定」という。）」の締結を行なった。その目的には、「白鷹町と株式会社ファミリーマートが緊密に連携することにより、各々の資源を有効に活用した協働による活動を推進し、「ファミリーマート白鷹さくらの店」を通して、一層の地域活性化及び町民サービスの向上に資するこ

とを目的とする。」とあり、次の連携事項を確認している。「(1) 地産品の品揃えに関する事項」では、地場産の青果、特産品の販売。「(2) FM店舗の認知度向上に関する事項」では、店舗の情報を広報誌に掲載。「(3) 地域振興に関する事項」では、町内で開催される祭事と連携した企画の実施。「(4) 地域の安全・安心、子育て支援に関する事項」では、地域の治安向上と犯罪抑制の取り組み。「(5) 観光支援に関する事項」では、町や関係団体の催事開催への協力や観光案内等の掲示。「(6) 環境問題に関する事項」では、レジ袋の削減、廃油のリサイクル、ごみ資源の分別等の実施。「(7) その他、地域社会の活性化、住民サービスの向上に関する事項」では、買い物環境の向上への協力や従業員の地元採用など。以上の7項目を相互に連携し継続的に取り組み、可能な範囲で協力し合うことが合意されている。

#### ウ 買い物困難者等への対応等

高齢化の進展や商店の減少によって買い物が困難になってきた高齢者が増加してきたことから、町は平成29・30年度に買い物実証実験として、全町的にはデマンドタクシーを利用した「買い物ポイントサービス事業」、蚕桑地区を中心に「御用聞き事業」、中山地区では「移動販売事業」を行った。しかし、「御用聞き事業」は利用者が思うように伸びないなどの理由から、30年度で終了し、今後の課題とされていたが、本事業を運営する株式会社ファミリーマートと取り交わした「連携協定」の中に、「買い物環境の向上への協力。」とあり、本施設を拠点とした移動販売など今後の買い物環境の改善が期待される。

#### エ 本施設の整備にかかる地方創生拠点整備交付金と事業形態

本施設の整備にあたり、その財源として国の地方創生拠点整備交付金を充てている。また、本施設の事業形態としては、「地域が地域住民のために運営する特色あるミニスーパーを整備する。」とし、地域の農産物や加工品など特色ある商品を販売することとしている。「ミニスーパー」は、小規模な買い物ができる店舗と位置付けられるものであり、これらの機能を有する「コンビニ」もその一つに包含すると捉えられる。特に本施設では、地場産の青果や特産品も取り扱っており、より「スーパー」としての機能を備えたものになっている。加えて、「コンビニ」は、ATMによる金融機能、荷物受取などの宅配便機能、無料Wi-Fiなどの通信機能を持っている。これは、災害時のセーフティネットに成り得るものとして期待される。

#### オ 町議会への説明及び議決等

- (ア) 平成31年3月の全員協議会・臨時会（本会議）では「地域交流商業施設整備事業」について説明した。また、地方創生拠点整備交付金の内示を受けて、事業費にかかる予算を上程、議決された。
- (イ) 令和元年5月の全員協議会等では「鮎貝地区地域交流商業施設整備事業について」本事業の進め方、出店者の協力状況について説明した。
- (ウ) 令和元年6月の第5回定例会（予算特別委員会・本会議）では、土地購入及び町単独事業部分に係る予算を上程、議決された。

- (エ) 令和元年10月の第7回臨時会（本会議）では工事請負契約の締結について上程、議決された。
- (オ) 令和2年2月の産業建設常任委員協議会では、「白鷹町地域交流施設の管理運営について」商業施設建設の背景や経過及び光熱水費等の実費負担、今後の運営等について説明した。
- (カ) 令和2年3月の第2回定例会（本会議）では「白鷹町地域交流施設の設置及び管理に関する条例」が議決された。
- (キ) 令和2年6月の産業建設常任委員会では「鮎貝地区地域交流商業施設の状況について」施設の利用状況について説明した。

#### カ 公益性に配慮した施設

本施設は、高齢者等の買い物困難者や共働き・子育て世代をはじめとする地域住民の生活基盤の安定を図ることができ、広く社会一般に利用できる施設であることから、不特定多数の方の役に立つ施設であり、公益性に配慮した施設である。また、通常のコンビニ商品に加えて、生鮮食料品等も取り扱っており、そこに地元商業者が関わることにより地域経済の発展やさらなる地域の活性化を図ることができるものである。加えて、公共料金の支払いができるほか、町の特産品コーナーや交流スペース（イートインスペース）を有しており、老若男女がいつでも自由に集える場となっていることから、公益性の高い施設と言える。

#### (2) 監査委員の判断

本事業を計画した背景には、町内の店舗（商業）の推移にみられるように20年程前の商店数に比べ約半数に減少するなど、身近なところにあった商店が無くなり買い物が困難になってきている。特に川西地区においては、生鮮食料品を取り扱う商店が少なくなっているため、「まちづくり座談会」などで買い物環境の整備に期待する意見・要望が出されるようになった。また、鮎貝区から「要望書」が提出されている。これらを踏まえ、町は、人口減少や少子高齢化が進展する中で、地域の均衡ある発展と川西地区の生活環境の向上を図るため地域交流を加えた商業施設の整備に取り組むことを決定したものである。

町は、川西地区に地域の拠点となる商業施設を整備することによって高齢者などを含む買い物困難者等の買い物環境の改善を図ることで地域住民の生活基盤の確保を目指すこととしている。

事業形態としては、ミニスーパーとして「コンビニ」の形態で運営を行っている。また、地域の生活拠点として生活環境の利便性につながる様々な機能を持っており、町民生活のセーフティネットとして期待される。

さらに、商業施設の整備に至る過程において町議会に対し説明をするとともに、議会が必要な議決を行っている。

これらを総合的に勘案すれば、鮎貝地区に整備した本施設は、将来的にも地域住民全体の生活向上につながるものであり公益性の高い有効な施設として認定されるものと判断する。

## 2 請求の要旨②

「本行政財産の使用料については記載が無いので無償は適正か法体系に沿って決められるべきものである。」について

### (1) 事実関係の確認

#### ア 株式会社ファミリーマートと協定までの経緯

##### (ア) 地元商店等との話し合いとその経緯

平成30年10月から平成31年2月にかけて、鮎貝四季の郷に本施設を整備することについて、地元事業者に運営を担っていただきたいことから、蚕桑地区・鮎貝地区の地元商店者等と考え方や出店の可能性について話し合いを行ったが地元商店者等からは人口減少の中でのリスクもあり「出店は厳しい。」などとの意見が出され、地元事業者による事業運営は困難な状況になったことから契約を断念した。

##### (イ) 株式会社ファミリーマートと協定に至った理由

地元事業者との契約断念後、町は株式会社ファミリーマートと協議に入っている。その選定理由としては、各地で地域貢献事業に取り組んでいる株式会社ファミリーマートの事業方針が本事業の目的に合致するとともに、公共性、公益性の高い事業の推進が期待できることである。さらに、町と株式会社ファミリーマートとの協議の中で、①店舗の協定は株式会社ファミリーマート本社と直接行うこと、②店舗の運営者は株式会社ファミリーマート本社が選定することなどの最終的な合意を経て、令和元年11月1日に白鷹町長と株式会社ファミリーマート代表取締役社長の間で「連携協定」を締結している。

##### (ウ) 「株式会社ファミリーマート白鷹さくらの店」の運営

「株式会社ファミリーマート白鷹さくらの店」の運営は、株式会社ファミリーマート本社が選定した東根市の株式会社が行っており、本事業の運営は本社と運営者が連絡調整を図りながら進めることになっている。具体的な業務の執行、事業の実施については、「連携協定」に基づき、町と株式会社ファミリーマートが協力し円滑に行うこととしている。実際に、地元雇用や生鮮食料品の納入などが行われている。

#### イ 行政財産の使用許可等

本施設は、法第238条第4項の行政財産に区分される。

行政財産の使用許可については、法第238条の4第7項に「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」と規定している。また、町は、「白鷹町財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」及び「白鷹町公有財産の取得、管理及び処分に関する規則」で「・・・行政財産の目的外使用・・・」について規定している。しかし、本施設は、地域交流商業施設として整備した「ミニスーパー」であり、本来の目的に沿って使用するものであり、「目的外使用」には当たらないものである。したがって、この条例・規則による手続きに寄らないで、次のとおり事務手続きを進めたものである。

#### ウ 本施設の運営・設置条例等の設定

法第244条第1項において、「・・・住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」とあり、また、同法第244条の2第1項において、「・・・公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」と規定している。これに基づいて町は、令和2年3月議会に「白鷹町地域交流施設の設置及び管理に関する条例」（以下「条例」という。）を上程し、令和2年3月5日に可決、令和2年3月25日（条例第6号）に公布し、令和2年4月1日付で施行している。また、「白鷹町地域交流施設の設置及び管理に関する条例施行規則」（以下「施行規則」という。）を令和2年3月25日（規則第5号）に公布し、令和2年4月1日付で施行している。

#### エ 本施設の使用許可手続き

令和2年4月1日付けで、株式会社ファミリーマート代表取締役社長から条例第5条及び施行規則第2条に基づき「使用許可申請書」が提出され、同日付けで「使用許可書」を交付している。

#### オ 本施設の使用料を無償にした理由

町は、使用料の徴収の有無について検討していたが、株式会社ファミリーマートと協議の結果、「次回の改修は株式会社ファミリーマートが行う。」との確約ができたことから、本施設の利用に係る使用料については次回改修費用と相殺可能と判断し、一連の行政手続きを経て施設の使用料を「無償」にすることに決定したものである。したがって、使用料が発生しなかったことから条例には「使用料」にかかる規定は置かなかつたものである。なお、施行規則第6条（費用負担義務）では、①電気、ガス、水道及び下水道の使用料、②電話及び情報通信網の使用に要する費用については、使用者負担と明記している。

#### (2) 監査委員の判断

本施設は、公設民営を基本として整備したものである。運営事業者については、地元事業者にお願ひすべく協議を進めたが契約までには至らなかったことから、本事業の目的と合致する事業を展開している株式会社ファミリーマートに決定し事業を開始したものである。また、株式会社ファミリーマート白鷹さくらの店の運営者については、株式会社ファミリーマートとの協議によって本社が選定したものである。事業全般については、株式会社ファミリーマートと密接な連携を図りながら円滑に進めることとしており、今後とも地域住民の生活向上のために貢献されるものと期待される。

株式会社ファミリーマートは、事業開始に当たって適正な手続きを経て使用許可証の交付を受けている。

また、本施設は「公の施設」である。その使用料の徴収の有無については、検討されていたが、株式会社ファミリーマートが運営事業者となり、「次回の改修は、株式会社ファミリーマートが行うこと。」が確約されたことで「無償」にする旨の判断をしている。実体としては、「無償」に該当するのは施設の使用料であり、営業に直接関わる光熱水費などは使用



者の実費負担としている。施設使用料については、一連の行政手続きを経て「無償」にする旨決定されており、手続き上においては適正であると判断される。

## 第7 結論・意見

以上の判断により、請求の要旨①の「本事業が町の事務事業として適正かどうか。」については、本施設は地域住民の要望を受けて地域の拠点として整備し、地域活性化を図ろうとするものであり、将来的にも地域住民の生活向上につながるものであることから有効な事業であると認められる。また、請求の要旨②の「本行政財産の使用料については記載が無いので無償は適正か法体系に沿って決められるべきものである。」については、株式会社ファミリーマートが運営事業者となり、「次回の改修は、株式会社ファミリーマートが行うこと。」が確約できたことで「無償」にする判断がなされている。これらは、一連の行政手続きを経て「無償」にする旨決定されており、手続き上においては適正であると認められる。

意見として、白鷹町地域交流施設は、買い物環境の整備と活力ある地域形成を図ることを目的に整備されたものであり、その核となる本施設は地域活性化を図るための拠点と位置付けている。この交流施設の実効性を高め、地域住民のサービス向上を図るためには、「連携協定」による各活動が有機的に機能していくことが重要である。さらに、地域住民の参加・協力のもと継続的に事業を展開することにより一層の地域の活力が醸成されるものと思料する。一方で、地元商店の経営が安定的に維持されることも重要である。引き続き商業振興の観点に立った町の継続的な支援に配慮願いたい。両者がそれぞれに地域での役割を果たしながら共に発展することによって、さらなる地域振興が図られることを望むものである。