

住民監査請求に係る監査結果の公表について

平成27年5月21日付けで提出のありました地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果に関する報告書を公表します。

なお、資料については掲載を省略します。

平成27年7月21日

美作市監査委員	窪	田	功
同上	高	田	修平
同上	松	本	妙子
同上	安	本	博則

美作監査第40号
平成27年7月17日

(請 求 人) 様

美作市監査委員 窪 田 功
同 上 高 田 修 平
同 上 松 本 妙 子
同 上 安 本 博 則

美作市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成27年5月21日付で地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された美作市職員措置請求書について監査を実施したものの、地方自治法第242条第8項の規定に定める監査委員の合議には到らなかったことから、下記のとおりそれぞれの監査委員の判断及び意見を付して通知します。

記

第1 請求の受付

1 請求人

(省 略)

2 請求書の提出

平成27年5月21日

3 請求の要旨

請求人が提出した措置請求書による請求の要旨は次のとおりである。

(原文のとおり)

美作市では、昨年からは城山地籍を中心としたおよそ500haについて都市公園化するとして事業計画を進め、前年度については「がんばる地域交付金事業」で1億1千万円を支出し、本年度の当初予算でも国や県からの財源確保がないままに1億円を超える予算を充ててこの整備に当たろうとされています。

しかしこの支出は、いまだ計画の概要も定かでない中での支出であり、これは不当な支出であったと言わざるを得ません。

また、国土交通省の新規採択見通しの無いまま、よって国や岡山県からの財政支援の目途がないままに計画を進め、国土交通省が示している「大規模公園費用対効

果分析」も行うことなく、そして近年、台風・豪雨・地震等の自然災害が多発しているほか、地滑り危険箇所や土砂災害危険箇所を予測認識されている中、十分な現地調査等を行うことなく安易に工事に着手すれば、回復困難な損害を美作市が被る可能性が高いものと思われま

す。さらに救急・緊急車両が公園内の事故現場に侵入できるか等の、全体計画も未確定であり、地元関係住民への説明も不十分であるほか、同意の獲得見通しさえ明らかでない現段階においては、これ以上貴重な市税をつぎ込み計画を進めることは、地方自治法第2条第14項や、地方財政法第3条及び第4条の規定に反する違法・不当な支出であると言わざるを得ません。

よって、市に対する暫定的停止勧告することも含め、予算執行の中断と計画の再吟味措置を願います。

なお、前年度支出した1億1千万円についても、返還措置願います。

4 事実証明

以下に証拠資料の書類を示す。

証拠資料1 「平成26年9月定例会会議録」(抜粋)

証拠資料2 平成26年8月「里山公園整備説明会資料」

証拠資料3 平成27年度美作市予算書(抜粋)

5 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法(以下「法」という。)第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成27年6月1日付でこれを受理した。

第2 監査の実施

本件措置請求について、法第242条第4項の規定により次のとおり監査を実施した。

1 監査対象部

美作市建設部都市住宅課

2 調査の内容

監査対象部局に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行ったほか、現地に赴き現況判断をすると共に説明を受けた。

3 証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人の陳述は平成27年6月29日に地方自治法第242条第6項の規定により行われた。請求人から新たな証拠が提出され、請求内容の背景説明及び補足説明がな

れた。その際、返還請求対象職員については美作市長であることを確認した。

なお、陳述日が遅れた原因は、請求人から陳述するためには、6月定例会等での市側の説明及び公文書公開請求による確認により具体的な陳述を行いたいとの申し出があり、その主張には理由があると認められたことによるものである。

4 陳述の際に提出された新たな証拠書類

陳述資料1 平成27年3月16日開催「産業建設委員会会議録（抜粋）」

陳述資料2 「平成26年9月定例会会議録（抜粋）」

陳述資料3 「都市公園面積・岡山県の推移」

※資料出所：国土交通省「都道府県別都市公園整備水準調書
（調査時点：平成24年3月31日）」

陳述資料4 美作市都市計画区域用途指定地域図面コピー

陳述資料5 岡山県ホームページ内「都市公園って何だろう…」ページコピー

陳述資料6 平成27年6月3日発行「建通新聞」

陳述資料7 平成27年7月号「広報みまさか」お知らせ窓口（抜粋）

5 監査に当たり事情聴取等した者

(1) 部内

①美作市建設部部長及び都市住宅課職員（監査対象部局）

②美作市企画振興部財政課職員

③美作市経済部森林政策課職員

(2) 部外

①岡山県県民生活部中山間・地域振興課職員

②岡山県県民生活部市町村課職員

③岡山県土木部都市局都市計画課職員

④岡山県土木部防災砂防課砂防班職員

6 監査期間

平成27年5月21日から同年7月17日まで

第3 監査の結果

法第242条第8項において、同条第4項の規定による監査についての決定は、監査委員の合議によるものとされているので、合議を得るべく協議を重ねてきたが、同条第5項に規定される期間内において、意見の一致を見ることができず、最終的に合議が整わなかった。

以下に監査委員の判断と意見を記載する。

第4 窪田 功、松本 妙子、安本 博則監査委員の「判断と意見」

1 請求理由

本件請求人の請求理由は次のとおりである。

- (1) 平成26年度においては、「がんばる地域交付金事業」で1億1000万円を支出しているが、この支出ははまだ計画の概要も定かでない中での支出であり、これは不当な支出であったと言わざるを得ない。
- (2) 国土交通省の新規採択見通しのないままに、よって国や岡山県からの財政支援の目途がないままに計画を進め、国土交通省が示している「大規模公園費用対効果分析」も行うことなく計画を進めることはいかなるものかと考える。
- (3) そして近年台風・豪雨・地震等の自然災害が多発しているほか、地滑り危険箇所や土砂災害危険箇所を予測認識されている中、十分な現地調査等を行うことなく安易に工事に着手すれば、回復困難な損害を美作市が被る可能性は高いものと思う。
- (4) さらに全体計画も未確定であり、地元住民への説明も不十分であるほか、同意の獲得見通しさえ明らかでない現段階において、これ以上貴重な市税をつぎ込み計画を進めることは、地方自治法第2条第14項や、地方財政法第3条及び第4条の規定に反する、違法・不当な支出であると言わざるを得ない。

2 請求理由についての判断

(1) 請求理由の(1)について

請求人が主張する平成26年度における1億1000万円の支出については、同年補正予算第1号（平成26年6月議会）において、請求人主張のとおり「がんばる地域交付金」を主財源とした1億1000万円を追加計上し、議決を得て本件都市公園計画の予算手当をしているが、うち1000万円は、当市の一般財源であり、平成26年度の実質支出額は、1億131万7300円である。

これについて請求人は、本件支出はまだ計画の概要も定かでない中での支出であり「不当な支出」であると主張する。「不当とは、違法をも包含する、実質的に妥当性を欠いていることをいう」と解されていることから、そうした視点に立って本件支出の妥当性について判断することにした。

前述したとおり、本件に係る追加補正予算案の提出と議決は、平成26年6月議会である。しかし請求人指摘のとおり、まだ公園そのものの計画概要さえ定かでなかった段階における予算編成と予算案計上であったと言わざるを得ず、その上地元説明（平成26年7月27日～8月28日間において実施）等すら行われてない段階でもあること、及び第4の2の(4)、同(6)、同3の(1)等の状況に鑑みても、そのような段階における都市公園整備名下の予算案作成は、地方財政法第3条第1項等の規定からして、妥当性を欠いたものとする。

また、その必要性や妥当性を検討するための調査活動費予算なら格別、関係法令の研鑽や、関係手続も未済のままに、実行予算事業費を含む予算案の編成には問題があると思料するほか、このような段階において作成された予算案については、内容の伴った実質審議が可能な提案説明も不可能と言わざるを得ず、よって係る予算案に対する実質審議もできないのではないかと考える。

この点、この予算案審査の付託を受けた産業建設委員会が、平成26年度補正予算案については全会一致で否決、本年度予算案についても、1委員を除いて否決したことは、このようなことを裏付けているものと判断するので、請求人の主張にも理由がある。

(2) 請求理由の(2)について

請求人は、本件都市公園が、都市公園法第29条等に定めるところの補助金対象の公園であるとの認識に基づいて主張していると認められる。

しかし本公園は都市公園法第2条第1項第1号後段に掲げる公園であることは、「城山公園基本計画（概要版）」の3ページに記載されているとおり、都市計画決定を経なくても設置できる「地方公共団体が都市計画区域内において設置する公園」であることが判明した現段階に至っては、主張に根拠を失ったものである。

よって国土交通省の採択事業上求められている「費用対効果分析」を行う必要はないものの、10億円もの事業計画である以上、計画検討の段階においてこれを行い事業効果を見極めることは、地方自治法第2条第14項や、地方財政法第4条等の規定からして、当然のことと考える。

しかし、本年6月に至っても、「費用対効果分析は行っていない」と議会答弁していることからして、本件計画はこの面からみても、いまだに十分な検討がされないままに予算計上し執行され、本年についても執行されようとしているものと認められる。

こうしたことから請求人の主張には傾聴すべき理由がある。(P18の(4)関連)

(3) 請求理由の(3)について

請求人は、近年台風・豪雨・地震等の自然災害が多発しているほか、地滑り危険箇所等が予測認識されている中、十分な現地調査等を行うことなく安易に工事に着手すれば、回復困難な損害を美作市が被る可能性は高いと主張する。

計画面積は約500haにも及ぶことから、河川も数本あり、土砂災害危険区域、地滑り危険区域、急傾斜地崩壊危険箇所等が随所に存在するほか、砂防法に定める指定区域も5か所ほど存在していることは事実である。

これに対する現地調査はもちろん、専門的な見地からの検討を行うことなく工事に着手するとすれば、不測事態の発生も危惧されることから、請求人の主張には理由があるものと認められるので、特に砂防法第2条に基づき指定されている砂防指定地に係る工事を行うに当たっては、県や関係機関とも十分協議し必要な手続きを踏んだ上、計画を進め、請求人が危惧する回復困難な事態の回避義務を果たす必要を認める。

(4) 請求理由の4について

全体計画が未確定であり、地元住民への説明も不十分であるほか、同意の獲得見通しさえ明らかでない現段階において、これ以上計画を進めることは、地方自治法第2条第14項や、地方財政法第3条及び第4条の規定に反する、「違法・不当な支出」とであると主張する。

① まず地元住民と関連する議会説明について述べることにする。

確かに、地元説明は昨年の7月から8月にかけて7会場・延べ182人の参加の下に実施されているが、証拠資料2及び監査資料1のとおり、その段階ではまだ計画の概要すら整っていない段階での構想説明に過ぎず、都市公園計画の内容説明するまでには至っていない。

例えば請求人が陳述の際指摘したように、その際の説明資料に寄れば、その後におけるスケジュールとして、地権者への説明会が平成27年2月、土地の貸借契約の締結は平成27年3月、都市公園の指定が4月1日などと書かれているが、これらは全て先送りを余儀なくされている実態からも、本件計画の杜撰さがうかがえるところである。

また、請求人は議会での説明や答弁の杜撰さについて、本年度の当初予算については、担当の産業建設委員会では否決されたが本会議では可決されたことも指摘した上、予算議決後にも関わらず次回本会議で4人もの議員が疑義を持ちこれを質すということは、事業の審議があまりできていなかったのではないかとの感想も陳述している。

- ② さらに美作市が昨年行った説明会に参加した者の中には、公園は国の全額補助で行われるものと思っている人も相当いる旨主張する。

ちなみに、昨年の説明会における質問とそれに対する回答（監査資料1）を見たとき、測量実施に対する同意が中心で、「今回の説明は公園の構想ができたお知らせで、今年度早めに計画を立てて、また説明会を持ちたい」（26. 7.29 栄町説明会回答）や、「市の負担が大きくならないよう、出来るだけ補助金のある事業を考えている」（26. 8.11、豊田説明会回答）、「金山は測量に入ってもよろしい。」「北山もよろしい」（26. 8.11、豊田説明会での住民の測量実施同意）、「今日はあらかたの説明で、細かいことを聞いても進まない。これからも協議するという事なので、今日はいいのでは」（26. 8.22、朽木説明会での住民意見）などの記録からも明らかなように、構想のお知らせ的な説明会にすぎなかったものと認められる。

- ③ これらのことを裏付けるものとして請求人は、当初説明会から約半年後開催された本年3月の産業建設委員会に至っても、担当の建設部長が「まだ疑心暗鬼というんじゃないんですけど、どういうものができるかというのは、頭の中でイメージできていないのが事実です」と答弁していることも挙げており、平成26年7月から8月の間において実施した地元説明はもちろんのこと、平成27年度予算を審議した議会等においても、城山公園基本計画（概要版）の配布もされない中での審査であったことは事実であり、そのことも一因として、予算案審査の付託を受けた産業建設委員会では十分な説明は出来ず、予算案は否決されている。（本会議では賛成多数で可決。P8の⑥～⑩関連）

- ④ このような不確かな状況において、これ以上貴重な市税等をつぎ込み計画を進めることは、地方自治法第2条第14項（その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない）や、予算の編成について定めた地方財政法第3条（地方公共団体は、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。地方公共団体はあらゆる資料に基づいて正確にその財源を補足し、かつ、経済の現実に即応してその収入を算定し、これを予算に計上しなければならない）及び第4条（地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。地方公共団体の収入は、適実かつ厳正に、これを確保しなければならない。）の規定に違反する、「違法・不当な支出」とであると主張しているため、そのことについて述べることにする。

- ⑤ まず、本公園に関する1億9816万円を含む平成27年度予算案の審査付託を受けた産業建設委員会では否決されたものの、本会議で可決承認されていることは既に述べてきたとおりである。

問題は、議会及び委員会での予算説明の内容と答弁、そして予算審議等がどのような内容であったかについて考えてみた。

- ⑥ 平成26年6月議会での議案第64号「平成26年度美作市一般会計補正予算（第1号）の説明の中で、政策的な事業として都市公園整備事業1億1000万円が計上され、各議員より都市公園についての規模等概要の説明を求められ、執行部より「都市計画内では城山、約500haの公園化に向けた基本的な計画作成、既存の林道改良などを補正予算として計上している。」と答弁している。議員の中から、「高齢化が進む中で公園化にお金をかけるのであれば、子育て、若者定住などの政策も必要ではないか」との質問もなされている。

本件を含む補正予算案の審査付託を受けた産業建設委員会では委員から、「公園全体の構想や事業費は決まっているのか、地元協議や遺跡調査等はどうなっているのか」との質問があり、執行部から、「今年度中に必要な施設の配置や全体工事費、財源、維持管理費を含む基本計画を作成し、地元説明会、遺跡調査等も早急に実施したい。今年度は既存の林道2.5キロメートルを進入路として改良予定をしている」との答弁を行っている。

- ⑦ 平成26年9月議会では、議員より「議会に1枚か2枚の資料を渡されただけで、非常に計画の中身がまだ分かりにくい。最終的に予算がどれくらいかかるか。」との質問があったが、執行部より「予算については、今年度はがんばる地域交付金事業の1億1000万円で事業を進めていき、来年度以降は過疎債、補助事業があれば研究したい、林業関係の補助事業等を取り入れて計画したい。」と答弁している。また「全体事業費の答弁についてはもうしばらくお待ちください。」と答弁している。

同議会開催中における産業建設委員会では、議員より「公園の管理費が毎年どのくらいかかるのか。」との質問に対して、執行部より「管理費は1,000㎡当たり3万8700円の交付税で賄い、公園の施設の整備に関しては国庫補助事業があれば、使用するが、過疎債事業で行うことと考えている。また、施設が決まっていないため、まだ維持管理費の算定ができていない。」と答弁している。

⑧ 平成26年12月議会では議員より、「都市公園事業が十分市民に理解をしてもらう手だてがないまま進められている気がする。まだ満足 of いく説明を受けていない。全体計画の策定、公園の指定はされたのか。」との質問に対し、市長から、「説明が十分かどうかの評価というのは任せてもらいたい。市長選の際に口頭で補足した公約の中で表現をしている、市民の合意形成をある程度もらっているという強い基盤の上になった政策を展開している。」と答弁している。

また議員より「今年1億1,000万円の予算で3本の道路を整備することだが、現場を見て判断したい。」との質問があり、執行部より「本年度1億1,000万のうち工事費は約6,000万円を予定している。あとは全体基本計画の整備の委託料、林道工事の設計委託料で使用している。」と答弁している。

12月議会中に開催された産業建設委員会では都市公園の予算について質問もなく、答弁もされていない。

⑨ 平成27年3月議会では、議員より総事業費と年間維持管理費について質問があり、市長より「事業費については整備期間5年を念頭に置き、10億円程度と見込んでいる。財源としては過疎対策事業を考えている。過疎債なので7割が交付税算入を想定している。維持管理については、公園の指定ができると、交付税が取れる。その交付税の今のところの水準では、年間1億4,000万円程度というふうに見込んでいる。この交付税の範囲内で管理計画を作成していく。」と答弁している。

本件を含む平成27年度予算案の審査付託を受けた産業建設委員会では、議員から「今までの市長の話では国庫補助がほとんどで、地元負担は要らないという感じの話できていたが、今回の予算化は地方債と一般財源だけで予算化しようとしている。」との質問に対し、執行部より「我々も国庫補助事業の方を探している。その辺りについては、目を光らせているが、今の段階では、その起債事業で70%交付税が返ってくるので、その分でとりあえず進めたい。」との答弁がされている。

また議員より「財源について口頭での説明でしかない。計画書、年間の費用、財源内訳、将来の財源についての文書的なものが提出されていない。」との質問があり、執行部より「全体計画は年度末に出来上がってくるので、委員会のときに出来上がったものを示して財源計画、事業計画、年度計画等を説明したい。」と答弁している。

なお、平成27年度美作市一般会計予算の産業建設委員会分科会所管分に

については、地元の同意を得られてから議会に上程するべきである、公園関連の財源についても、国庫補助が大部分は入るだろうと思っていたが、財源が借入金と一般財源となっており、市長が説明していることと開きがあり、十分に市民が納得いく説明が十分できていない。との反対討論もあり、賛成少数にて否決されている。

- ⑩ このように、議会説明や答弁の経過を見ても、計画、とりわけ肝心の財源等が定まっていないことから予算審議に耐えるだけの内容ではなく、また議員においても、例えば全国町村議会議長会編（学陽書房）で指導されている予算審議の着眼点などによる予算審査がおろそかなままに、しかも予算審査の付託を受けた産業建設委員会では、その専門的知見による判断に基づき否決されているにも関わらず、本会議ではこれを覆し安易に賛成多数で可決承認されている。

平成25年度における旧東栗倉工房株式会社や株式会社雲海の予算審議の際においても、同様傾向が認められ、株式会社雲海に至っては、後年において百条委員会まで設置して問題の解明を図らなければならなくなったように、こうした安易な予算審議が相次いで見られることは誠に遺憾である。

なお、第4の2の(4)の⑧で述べたように「、、市民の合意形成をある程度もらっているという強い基盤の上に立った政策を展開している。」という市長答弁は、本件の市民反応等を見たとき、その根拠において薄弱なことが認められる。

(5) 同意獲得への取り組みとその見通し

請求人が主張するように、

- ① 公園の種類は自然保護を目的とした「都市林公園」であること、
- ② 整備財源は補助金ではなく「過疎債」によるものであり、その適用があったとしても3割の市負担があることと、まだ総枠金額も含めて確定したものではないこと、
- ③ 維持管理費に充てるものとして地方交付税措置も不確かであること、
- ④ 800名もの同意と同意書確保の見通しも不分明であること、

なども含めて考えてみると、30年間の借地契約による公園であるとはいえ、一部地権者の個人財産への公金支出に当たることなどが明らかになってきたことや、昨年の説明時において答弁していたように、平成27年2・3月中には説明したいと伝達していた同意取り付けのための計画説明会が、断わりもな

く遅延していることもあり、地権者同意による使用貸借契約の締結作業の問題も含めて、見通しが不分明というほかない。

この計画は、地権者はもちろんのこと住民同意が大前提であることから、これらの見通しが得られるまでは、計画を進めるべきではないと考えるので、請求人の主張には理由があると判断する。

ただ地権者に限って考えれば、「間伐や草刈りの負担はない」、「30年（使用貸借）契約すると、固定資産税は免除・相続税は4割免除」、「伐採についても制限はない」、「30年たち道路がついているものは、更新しなければ個人ものになる」（いずれも説明会記録）という説明であり、さらには山林の管理道路や林道が公費で整備が行われるという計画であることから、よほどの事情がない限り反対する理由がなく、本計画そのものに反対されることは別として、同意は得やすいものとする。

しかしその反面、借地による計画推進だけに、公費による個人財産整備に当たることは否めず、法的な懸念も含め、集落内はもちろんのこと、市民間においても不公平感や不平等感をもたれることも考えられ、問題派生の懸念も拭い去れないところである。

なお、市は説明会において、「幕谷もこのやり方が気に入ってもらえば、まだ広げることも考えている」とまで説明もしていることから、これら動向にも関心を持たざるを得ないほか、そのような都市公園施策展開の妥当性についても、根本的に問われなければならないものとする。

(6) 不分明な計画決定までの経過等

美作市では、監査委員から決定経過が分かる書類の提出方要請（美作監査第38号・27.7.1）したのに対し、美作都市第84号（27.7.13）により次のように回答しているが、10億円にも及ぶ事業計画でありながら協議録は一切作成しておらず、これは美作市文書管理規程に抵触しているほか、これでは全く説明責任と責任の所在を明らかにすることができなく、透明性にも欠ける取り扱いと言わざるを得ない。

また、議会への説明や関係資料の提出にあたっては、本来は実質審議ができ、その適法性や手続きの準拠資料、及び妥当性判断が出来るような、例えば費用対効果分析情報などのものを、市長選の際における公約であったとしても組織的・総合的に検討した上、行われる必要を認める。

については、直ちに美作市役所幹部会議規程や美作市政策会議規程等の定めによ

る会議を開いて協議し、その会議録を整えておくべきものと判断する。

なお、昨年5月1日以降においては、本件に関する打ち合わせ会議は開催されてなく、これがために組織的な情報の共有化と取り組みがなされていないものと認められ、これが原因で整合性を欠き誤解を生じやすい説明や発言、さらには計画推進につながっているものとする。

おつて協議記録は作成されてはいないが、本件に関する協議は次のとおり実施されている。

- ① H26年4月 市長・担当課打合せ
里山を活用した都市公園の立案について
以後、計画地・関係法令の調査、予算編成作業を行う。
- ② H26年5月1日 6月補正予算ヒアリング、市長、副市長、
政策審議監、財政部局
城山公園関連事業費（林道整備費・基本計画策定費）の審査
補正予算案の決定

3 請求人の証拠の提出及び陳述

陳述の概要は次のとおりである。

- (1) その後財源が過疎債であることが分かったが、当初説明時とは違うという意見を聞くし、借金をして作るのならもっと優先順位が高い事業から実施すべきである。

過疎債を財源とするならば、過疎地域自立促進計画に盛り込まれていなければならないと思うが、この定めがないのではないか。

また、変更する場合には、知事との協議を要するのではないか。

美作市は、本年6月議会における答弁で、計画の公園の種類は「都市林公園」であることを初めて明らかにした。

しかし過疎法第12条を見ても、都市林公園が過疎債適用事業であるという根拠を見い出せない。

また「都市林公園」の定義は、「動植物の生息または生育地である樹林等の保護を目的として設置するものである」とされているが、県への過疎債関係説明では、「観光レクリエーション施設」としている点、整合性がとれていない。

- (2) 全国の都市林公園の総面積は、466ha、130か所であることからして、

400haという広大な美作市の都市公園計画は、基準を著しく逸脱したものである。

- (3) 計画公園の仕様は、「自然公園等施設技術指針」を参考とし、園路は「林道規定」によることとされている。

これでは自然公園なのか都市林公園なのか市の方も定まっていないと思う。

そして、いまだに基本計画についての地元説明と同意が取れていない。

また、去年から出発し、今年度の当初予算でも可決されている事業であるにも関わらず、6月議会で4人もの議員が疑義を質すということは、事業の議会審議もあまりできていないのではないかと。

- (4) 国土交通省の都市公園新規採択事業評価方法には、費用対効果分析によることになっているが、美作市ではこれが実施されていないことから、今後においても国の指定がされないのではないかと。

- (5) 園路整備ぐらいの公園なら、地権者のための政策ではないかと思うが、地権者との賃貸契約もない。

がんばる交付金が個人の林道工事に使われたのは残念である。

4 陳述についての判断

- (1) 平成27年度以降の財源が過疎債で賄う計画であることの判明と、その公園が「都市林公園」であることが明らかになったことについて

① 過疎債関係

議会に提出された平成27年度予算案により、本件公園事業が補助事業によるものではなく、過疎債をあてにした総事業費10億円もの計画であることが詳らかになり、それに起因して議員や住民間の一部において事業計画そのものを問題視する意見が台頭してきていることも事実である。

その原因は、昨年実施の地元説明会において、また議会説明等においても、計画公園が都市公園法第2条前段の都市計画施設によるものではなく、後段に書かれている地方公共団体独自のものであり、整備費の一部を都市公園法第29条等の定めるところにより国に求めるものでないことを明確にしなかった、若しくは公園の方向性が定まらず研鑽もされていなかったことにより惹起したものとも考えられ、市の説明責任がいままで十分に果たされてこなかったことによるものと

認められる。

財源計画は、本件事業の根幹に関わる問題であることから、昨年の6月議会以降本年3月議会前までの議会説明においても、国からの補助金充当については、確実なものとして説明・答弁はされてはいないものの、これを模索する旨答弁していたこともあって誤解を生じやすく、これでは十分な説明責任を果たしてきたとは言い難く、請求人が指摘するような誤解が生じたとしても、致し方ないことかと思料する。

また、整備財源は過疎債であると決定したことは本年3月議会における委員会を含む審議等の中で初めて詳らかにされたという経過、そして一般市民に至っては、本年広報みまさか7月号の掲載記事を目にするまでは、大半の市民においては知らされていないことであった。しかしこのことは、地元住民はもちろんのこと、市民の合意形成においても重大な説明要素であると認められることから、これを欠いた説明をもとに、同意の感觸判断など到底できないものとする。

なお、昨年9月議会において過疎債のことについて答弁されているが、もしそれが決定していたものであれば第4の4の(1)の③で指摘するような手続きをなぜ採られてこなかったのか疑問が残る。

② 都市林公園関係

本件公園の種類は都市公園の中の「都市林公園」であることは、本年6月議会における議員からの一般質問に対する回答の中において、初めて明らかにされたものであり、それまではなぜか説明されて来なかったものである。

そのような重要事項でありながら、平成27年3月に作成された「城山公園基本計画（概要版）」においても、全く記述されてもいない。

ちなみに都市林公園は、「主として動植物の生息地または生育地である植林地等の保護を目的とする都市公園であり、都市の良好な自然的環境を形成することを目的として配置」される公園であると定義されている。

しかし、本件計画区域には、都市林公園として保護するに値する動植物があるという情報は得られていないし、また基本計画にも書かれていない。

ただし、「都市の良好な自然的環境を形成する」という定義部分の該当性についても考える必要もあると考えるので、若干の検討を行うこととする。

美作市は、総面積429平方キロ、人口3万人弱でしかも人口減に歯止めがか

からず、過疎化が進展し消滅の可能性すら秘めた団体に該当している（日本創成会議）ほか、山あり谷ありの自然環境にいたって恵まれた環境下であり、ごくわずかの市街化区域においても緑豊かな環境下であり、玄関を出れば自然公園だというくらいである。

そのことから、議会においても、市民においても、また請求人が陳述したように、何も借金までして自然保護を目的とした都市林公園を造らずとも好い、もっと優先順位が高いものにこそ取り組むべきだなどの批判的な意見も多く聞くことから、関係住民のみならず、このような環境下においてたとえ過疎債適用となったとしても、3割は市の負担であり将来負担のかかる自然保護的な都市林公園の整備については、メリットのある地権者ならいざ知らず、市民の理解と協力には相当の困難性が伴うものと考えられる。

さらに地権者やオピニオンリーダーの中からも、説明責任も果たされず、財源問題も明らかにされないままに事業を進めることは、時期尚早であり賛成いたしかねるとの意見も寄せられている。

③ 過疎地域自立促進計画について

本件公園を、過疎地域自立促進事業として考えるのなら、ましてその財源を過疎債に求めるのであれば、本来計画段階において本件事業が美作市の過疎地域自立促進計画に盛り込まれている、若しくはその変更手続きに着手されているべきと考えるが、平成27年7月15日現在まだ盛り込まれてはいない。

なお、促進計画の変更は、過疎法第6条第7項の準用規定の定めるところにより、岡山県との事前協議を経た後、同条第1項に定められているとおり、議会の議決を要するところ、促進計画の変更手続きを経ることなく、実行に移していることは、この計画性の杜撰さをうかがわせるものでもある。

④ 過疎法における都市林公園の位置づけについて

また、過疎法第6条において、「過疎地域自立促進市町村計画」を議会の議決を経て定めることになっている。そして県との事前協議が義務付けられてもいるほか、同条6項の準用規定により変更する場合も同様手続きを要することになっている。

本件計画は、いまだに県との正式協議も行われておらず、よって促進計画の変更議決も経ることなく実行されているものであり、美作市の促進計画の中には、本件都市林公園計画は盛り込まれていない。

にも関わらず、予算議決を経たとはいえ、都市計画費・公園費として前年度には1億131万7300円の支出を行い、本年度についても本件事業費として、1億9816万円の予算を盛り込み、継続工事に着手する計画である。

しかし、これはまだ促進計画の変更手続きを経てない予算執行と計画推進であることから、その予算議決と執行には疑義があると考ええる。

何とならば、構想の段階においては、各種補助事業を模索したとのことであるから、過疎地域自立支援事業として計画されていなかったものと認められる。しかし、少なくとも27年度予算編成時においては、その財源を過疎債として計上している以上、本年3月定例会、遅れても6月定例会での議決を念頭に、県との事前協議を行い、過疎事業として協議を整えた上促進計画の変更手続きを完了しておくべきであるところ、この手順を踏まずに計画を進めていることは否めない。

さらに本件事業を含む予算案議決についていえば、3月議会（担当の産建委員会）においてもまだ基本計画の提示や説明もなく、さらには過疎事業として県との協議も議会議決も経ていない段階において提案されたものであることから、この議決等は実質審議ができない内容説明下になされたものというほかない。

こうした場合は、促進計画変更に関する県との協議が整うこと、また財源見通しや、地権者同意はもとより、住民説明と理解を得てからから予算執行するなどの条件を付けて議決等されるべきものかと思料するが、それがなされずに議決されたことには、財政法第3条及び第4条の規定に照らしたとき、疑義がある。

とりわけ、総事業費10億円もの計画であることからして、財政法第4条第1項にいう財政運営効率化の原則に照らしたとき、また、全く緊急性のない本件事業だけに、財政法第5条の地方債の制限規程原則に照らしても、予算執行の中断と計画の再吟味を主張する請求人には、地方自治法第242条第3項の規定の該当性判断は別としても理があると考ええる。

さらに、本都市林公園事業が、過疎法第12条第1項に列挙されている過疎債事業のいずれに該当するものなのか定かでもなく、請求人の主張にも理由があると考えるので、予算の凍結も含め検討する必要があると考ええる。

- (2) 平成26年3月末現在における全国の都市林公園の総面積は、請求人では466haであるところ、市が計画している都市林公園は400haという広大なものであり、この点からも基準を著しく逸脱したものである旨主張する。

また、美作市の都市公園条例には、都市公園法第3条第1項の規定等により定められている技術基準のうち、都市公園ごとの面積基準が欠落しているほか、均等分布という重要規定も欠落しているから、これでは条例との適合性判断もできないのではないかと主張する。

都市林公園については、都市公園法施行令では面積基準の定めがない公園であることから、400haの面積をもって直ちに基準を著しく逸脱した計画とは言えないものの、保護すべき動植物もない中において、400haにも及ぶ広大な極ありふれた個人所有の山林を、自然公園や森林法に基づく森林計画による施業ならいざ知らず、あえて都市林公園として全額公費負担と免税等優遇措置の下に計画しなければならない合理的理由を見い出すことは出来ないことから、基準を著しく逸脱したものであるとの請求人の主張にもうなずくところはある。

また、都市公園法第3条第1項では、「地方公共団体が都市公園を設置する場合においては、政令（施行令第2条等）で定める都市公園の配置及び規模に関する技術的水準を参酌して条例で定める基準に適合するように行うものとする。」と規定されている。

しかし美作市の条例を見たとき、各種公園ごとの基準面積の定めが欠落しているほか、都市林公園についての規定がないほか、同法施行令第2条第1項本文において規定する「都市公園の分布の均衡を図り、…」という基本規定も欠落していることから、請求人の主張には理由がある。

- (3) 基本計画によれば、本件公園の仕様は、「自然公園等施設技術指針」を参考とし、園路は「林道規定」によるとなっているが、これでは自然公園なのか都市林公園なのか、市の方針が定まっていないように思われ、いまだに基本計画についての地元説明と同意が取れていないと主張する

そしてこのことは、議会についても言えることで、今年度の当初予算が可決されているにも関わらず、今年の6月議会においても4人もの議員が一般質問するということは、事業の審議も尽くされていないのではないかと主張する。

本件公園の種類は「都市林公園」であることが判明したのは、今年の6月議会における議員からの一般質問に対する答弁で明らかにされただけで、公園の種類についての説明はそれまではされておらず、一体どのような公園計画なのか、全く説明されていなかったのである。そして答弁の際においても、都市林公園についての詳細説明はされておらず、議員はもちろんのこと住民も公園がどういうものになるのかほとんどわからないままに推移して来たものである。

このことは、請求人が陳述したように、担当の建設部長が今年3月19日の産建委員会で「まだ疑心暗鬼というんじゃないんですけど、どういうものができるかというのは、頭の中でイメージできていないのが事実です。」との指摘等からも

判断して、設置目的さえ不分明な公園に、市費・国費併せて10億円もの投資価値があると認め、恩恵を受ける地権者ならいざ知らず、果たして地元住民らの同意が得られるか、誠に不分明であると言わざるを得ず、請求人の問題提起にはうなずくところは多い。

- (4) 請求人は陳述において、「国交省の都市公園新規採択事業評価方法」には、費用対効果分析によることになっているが、これが実施されてなく、国の指定がされないのではないかと主張する。

本件公園は、美作市が都市公園区域内に設置する公園であり、国交省の採択事業公園として規定の補助金等を受けて行う公園ではないことから、費用対効果分析義務はなく、そのことが判明した現段階においては請求人の主張には理由はない。(P5の(2)関連)

ただし、国交省から送付された当該文書は、平成26年4月に県から各市町にも送付されているとのことでもあり、10億円もの事業であることから費用対効果分析を全く行うことなく予算化して実行することは、財政法第4条第1項等の規定に照らしたとき、いかなるものかと考える。

- (5) 園路整備ぐらいの公園なら、地権者のための政策ではないかと思われるが、その地権者との賃貸契約もない中で、これに予算を使用することは残念であると主張する。

美作市が策定した「城山公園基本計画」の「現状と課題」等を見る限りにおいては、該当土地と山林等については、所有者との使用貸借契約に基づくものであることから、個人が所有する山林整備及び維持管理に対する公金支出の面も否めず、本来は森林法に基づく市の森林計画に定めて行うか、その必要性和妥当性判断は別として、自然公園として扱われるのが至当かと思料する。

そして500人以上とも言われている土地・山林の所有者との使用貸借契約も全く未締結の段階において、かつ過疎事業計画の変更手続きさえ未着手の現段階において工事に着手することは、請求人が主張する個人財産への公金支出懸念も含めて、公金支出の在り方としては不当と言わざるを得ない。

また、現地の状況から判断しても、極くありふれた山林500haに10億円もの経費をかけ、しかも拙速に都市林公園として整備する必要性について、合理的な理由を見い出すことは困難と認める。

なお、維持管理費について美作市は、地方交付税法第11条に定めにより、都市公園台帳に記載されている面積に比例して交付される普通交付税をもって余りがあると議会等に説明している。そしてその推定金額を、1,000㎡当たり、3万6300円であるから、400haが供用開始に至れば、年間1億4520万円（市の基本計画では、年間維持管理費は5000万円）交付されるとの前提に基づき財政計画を立て、議会及び住民説明を行っている。

しかし、地方交付税法第5条第2項において、関係資料その他必要な資料（本件についていえば、都市公園台帳等）を知事に提出することになっており、同条第3項においては、知事は提出された資料を審査し、総務大臣に送付しなければならないと規定されている。同条の規定は検査確認ではなく「審査」と規定されている以上は、単に都市公園台帳に記載されている面積に符合しているかどうかのチェックだけではなく、少なくとも地方財政法第2条及び第5条等の観点も含め審査し、場合によっては地方自治法第245条の6による対処もあり得るものと思料する。

既述してきたとおり、本件都市林公園は、前年度末全国の都市林公園の総面積が、466haであるところ、実に400から500haという規模であり、その仕様も都市林であることから、森林法で定める森林整備計画事業、若しくは自然公園と類似していること、そして土地は所有者との使用貸借契約によるものであることから、私有財産に対する公金支出の該当性は強いものと認められることから、地権者個人の林道工事に当たるのではないかという主張には、うなずくところがある。

5 以上のことから

- (1) 都市公園計画の暫定停止と、計画の再吟味等主張については、このままに計画を執行して行った場合には、不当な公金支出の蓋然性も高いと認められるので、予算の執行を見合わせ、総合的かつ組織的な検討を行うよう勧告する。
- (2) 「がんばる交付金」を財源として昨年度支出した、1億1000万円の返還措置請求については、上記の推移や結果を見なければ現段階では監査できないことである。

と判断した。

しかし、地方自治法第242条第8項の規定により、監査委員全員の合議を必要とされているところ、1名の監査委員においては、そもそも本件請求は住民監査請求の対象

ならず却下すべきものであるとの意見であったことから、合議が整わず、地方自治法第242条第4項による勧告措置ができないものである。

なお、請求人が指摘しているように、監査を終える時点に至っても本計画のコンセプトや財源問題を1つとっても、不明確、不確かな点も多く、そうした状況下での監査を余儀なくされたものである。

第5 高田 修平 監査委員の「判断と意見」

地方自治法第242条に定める住民監査請求制度は、普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担等の財務会計上の行為、又は怠る事実により、普通地方公共団体の住民として損害を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、普通地方公共団体の長、執行機関若しくは職員の違法、不当な行為の防止、是正、若しくは損害の補填を目的とするものであり、その対象となる行為は、当該普通地方公共団体の財務会計上の行為又は怠る事実に限られている。

本件請求は、都市公園整備事業の平成27年度の予算執行の中断と計画の再吟味措置並びに前年度の同事業に支出した公金の全額の返還措置を求めているものである。

予算の提案権については、地方自治法第149条の規定で明らかなように、地方公共団体の長に専属するものであり、市長が調整し、議会に提案した後、議会の議決を経て成立し、予算執行が可能になるものである。

また、地方公共団体の執行機関は、条例、予算その他の議会の決定に基づく事務及び法令、規則その他の規定に基づく事務を自らの判断と責任において、誠実に管理し、執行義務を負うとされている。

従って、予算の計上及び執行そのものが違法または不当な財務会計上の行為でないことは明らかである。

また、「本年度の当初予算でも国や県からの財源確保がないままに1億円を超える予算を充てて整備に当たろうとしている」という請求人の主張にもみられるとおり、財務会計上の行為自体が違法または不当である場合のほか、その原因となった先行行為に違法性、不当性があり後行する財務会計上の行為と密接な関係があると認められる場合には、原因行為の違法性・不当性が財務会計上の行為に継承される場合があるとも解されている。

しかし、本件請求に係る予算執行の原因行為については、荒廃した里山を整備し都市公園にしようという行政行為自体の是非、とりわけ政策の当否を問うているものであって、一般行政上の事務処理に係る請求は、住民監査請求の対象とはならないものである。

よって、本件請求は、地方自治法第242条に定める要件を欠いているため、これ

を却下する。

なお、請求人の本件整備事業に対する誤解を解き、理解、協力を得るため、関係部課員からの聴取、議会、産業建設委員会及び説明会での資料並びに市内全戸に配布される広報誌のお知らせ窓口等から判明した本件都市公園の整備事業の概要を次のとおり付記する。

1 城山城跡を中心とした里山の現状

生活様式の変化、所有者の高齢化や不在地主の存在などによって手入れがされず、倒木が散在するなど荒れ放題となり暗い森となっている。こうした里山の荒廃は、市街地に対して景観形成の悪化、保水力低下による土砂災害の発生、獣害の増加等様々な悪影響を誘引し、このまま荒廃が進行するならば、中山間地域の活力低下を招き、更に荒廃が進むという負の循環に陥る恐れがある。

2 荒廃した里山を再生するための都市公園整備の概要

上記のような里山の現状を打開し、当該里山を今後5か年計画で美作市が都市計画法第4条第2項の規定に基づいて指定する都市計画区域内において設置する公園として、地権者と土地の貸借契約を交わしながら段階的に整備し、整備が進行し、都市公園として人々に供用を開始できる状態となった区域については、その都度、その区域を都市公園台帳に記載するとともに公告して、都市公園として開園するという形態で徐々に都市公園面積を増やし、最終的には総開園面積400haの都市公園とする計画である。

なお、本件都市公園整備計画は、都市計画決定を経た都市公園ではなく、美作市が都市計画法第4条第2項の規定に基づいて指定する都市計画区域内において設置する公園としての整備であるが、都市計画決定を経た都市公園の場合は、同意しない地権者に対しては、土地収用法を適用して土地を収用するというようなこともあり得るので、そのような強制は事業の目的に馴染まないことから後者の形態での整備としたものである。

上記の計画であることから美作市は整備の初期段階から

- (1) ヒノキ林や自然林を適正に間伐し、鬱蒼感のない明るい森とし、下草や広葉樹を生息させ、保水力のある山へと再生する。
- (2) 既存の植樹林は、手入れされた人工の美しさが鑑賞できる庭園として、林業家と協同して管理する。
- (3) 池や谷川は、防災に配慮した整備をし、砂防・治山施設は自然災害を学ぶ教材として活用する大掛かりな防災工事はしない。

- (4) 城跡・古墳などの歴史民俗資源を後世にまで残し、見学しやすくする。
- (5) 伐採木をウッドチップに加工し、幹線林道を除く園路を土又は、前記ウッドチップで舗装するなど里山歩きやトレイルランニングで足に負担をかけずに健康増進ができるように整備する 高低差がきつい場所には擬木等による階段を設ける また、管理道路は、「林道規定」における車道3級及び軽車道に準じた規格として整備する。
- (6) 木工により、森の魅力、木のぬくもりを体感できる場所を設ける。
- (7) 公園全体を自然体験型の観光・リクレーション資源として整備し、地域の付加価値を高める。
- (8) 間伐等による伐採木を薪や炭、楢木として活用するために薪ストーブの普及や炭焼き施設を設ける。
- (9) 入園や管理のため、公園内に人が入ることで獣害を減少させる。
- (10) 美作市だけでなくボランティアや土地所有者などが参画し、様々なアイデアを出し合って都市公園にふさわしい様々なイベントが開催されるようにする等を基本的な整備活用方針として整備を進めている。

3 整備計画に要する財源

美作市は、平成26年度から本件整備計画に着手しているが、平成26年度の財源は、国から交付を受けた「がんばる地域交付金」4億1422万8000円のうち9200万円を公園内の林道整備事業に当て、この他に1000万円の一般財源を公園整備事業に当て、総計1億200万円を本件整備事業に支出している。

平成27年度は、過疎対策事業として交付対象となる「観光又はレクレーションに関する施設」の整備事業として1億9816万円を歳出予算として計上して事業を進め、今年度末若しくは来年度当初に、このうちの1億9000万円を上記交付対象となる事業の推進に要した費用として県に過疎起債の交付を申請し、来年5月に全額の交付を得てその財源とすることとしている。過疎起債は100%充当であり償還額の70%が交付税算入されるが、残りの30%は一般財源で充当する。平成27年度でいうと1億3300万円が交付税算入され、5700万円は一般財源で充当するということである。

なお、過疎起債の交付申請には、議会の過疎地域自立促進市町村計画が必要である

が、これについては遅くても今年度末の3月議会までに議決を得ることとしている。

平成28年度以降も同じ方式で財源を確保することとしており、

平成28年度及び同29年度には1億8000万円

同30年度には1億7000万円

同31年度には6000万円

の過疎起債の交付を受けるように計画している。

計画によると、過疎起債の交付による一般財源負担額やその他の一般財源支出は、平成31年度までに累計3億6200万円となるが、都市公園として都市公園台帳に記載し、公告して開園した都市公園には、都市公園台帳への記載や公告に基づいて、都市公園として開園している事実を示して、総務省へその維持管理費としての地方交付税の交付を申請すると、地方交付税が交付されることとなっており、50ha、100ha、200ha、300ha、400haと段階的に都市公園として開園していった場合には、開園、申請の翌々年からその開園面積に応じて1ha当たり36万3000円（平成27年度の単位費用）の地方交付税が交付され、この単位費用が維持されると仮定すると400haの広さの都市公園が開園されるようになると、その翌々年からは、その維持管理費として毎年1億4500万円が交付され、概ね10年以内にそれまでに要した一般財源も還元され、この交付税で当該都市公園の維持管理が十分にできるようになるというものである。

4 地権者との借地契約の締結

都市公園として整備する際には、その土地は美作市が管理するものであることが必要であり、本件整備計画区域内に存在する土地所有者概ね650人全員と土地の無償貸与に関して貸借契約を交わすこととしているが、現段階では、林道整備に係る地権者と施行承諾という形態で承諾を得ながら林道の整備をしている状況であり、未だ、地権者からの貸借契約はできていない状況下にある。

このように最初に説明会を行った時に関係者に示した資料に記載したタイムスケジュールとは、基本計画を策定するために時間を要したことから多少遅延しているが、今年度中には林野地区、朽木の一部、栄町の一部に位置する城山場跡地周辺の区域を整備し終えて都市公園として開園する予定であり、現在整備中の林道の地権者を始めとした関係する地権者約30人と土地の貸借契約書をできるだけ迅速に徴取し、整備を進めていく計画としている。

残りの地域も同様な形態で順次地権者と貸借契約書を交わして整備を進め、都市公園として開園する計画である。

5 本件事業の特異性

本件公園整備事業は、荒廃した広大な山林を観光学で言うところの環境に最もやさ

しいサステイナブルエコツーリズム(持続可能な自然体験型観光・リクレーション資源)に変貌させるという特異な事業であり、治山事業のリーディングケースとなるような画期的なもので、美作市民全員を初めとした公共の福祉に適合する事業である。

事業がつつがなく進行し、完成の暁には、多くの美作市民や多くの県内外の観光客が集い、憩いの場所となることを切望する。