

平塚市監査委員公表第15号
令和2年（2020年）12月23日

平塚市監査委員	高梨	秀美
同	井澤	郁人
同	黒部	栄三
同	府川	正明

監査の結果について（公表）

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき提出された平塚市職員措置請求について、監査した結果を別紙のとおり請求人に通知したので、同条第5項の規定により公表する。

以 上

請求人
（略）

平塚市監査委員	高梨 秀美
同	井澤 郁人
同	黒部 栄三
同	府川 正明

平塚市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）
（湘南海岸公園龍城ヶ丘ゾーン整備・管理運営事業における報償費に関する請求）

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定に基づき、令和 2 年 11 月 5 日に提出された平塚市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、下記のとおり監査の結果を決定したので、同条第 5 項の規定により通知します。

記

1 請求人 （略）

2 本件請求の要旨

請求人から令和 2 年 11 月 5 日に提出された住民監査請求及びその事実を証する書面、令和 2 年 11 月 25 日に提出された住民監査請求（追加）及び事実を証する書面並びに請求人へ令和 2 年 11 月 26 日に行った口頭での確認から、次のとおりの主張と理解した。

（1）請求理由

平塚市は、龍城ヶ丘プール跡地及びその東西の県の管理地に Park-PFI 制度（都市公園法第 5 条の 2 他に基づく公募設置管理制度）を用いて湘南海岸公園龍城ヶ丘ゾーン整備・管理運営事業（以下「当該事業」という。）を進めており、当該事業のために、公募設置等指針の評価基準及び公募設置管理者の選定について調査審議する平塚市公募対象公園施設設置等予定者選定委員会（以下「選定委員会」という。）を設置したものの、選定委員会に防災面に関する専門家がいなかったことから、各事業者から提出された提案書に対する防災面の評価を B 氏に依頼した。

ア 都市公園法第5条の2他 違反

平塚市は、龍城ヶ丘プール跡地については都市公園法第5条の2他に規定する公園管理者であるが、その東西の樹林地については公園管理者ではないから、龍城ヶ丘公園計画予定地（以下「事業予定地」という。）に対して公園管理者に該当しない平塚市が Park-PFI 制度を利用して進めている当該事業は違法である。

イ 都市公園法第3条第2項、都市緑地法第4条第1項、平塚市緑の基本計画（第2次）違反

平塚市は、都市緑地法第4条第1項に基づき定めた「平塚市緑の基本計画（第2次）」（以下「緑の基本計画」という。）において、基本方針「(1) 広域的な環境を支える緑と水を守り、創り、育てます。1 海辺の緑・水辺軸の形成①海辺の緑の保全・活用」を掲げている。都市公園法第3条第2項において、地方公共団体が都市公園を設置する場合、都市緑地法第4条第1項に規定する計画に即して行うよう努めることと規定されており、都市公園の設置にあたっては、緑の基本計画に掲げられた基本方針に即して行うよう努める必要があるにもかかわらず、当該事業では、大規模な駐車場や広場が計画されている。これは都市公園法、都市緑地法、緑の基本計画に違反している。

ウ 海岸法第5条第1項他 違反

事業予定地は、神奈川県が海岸法第2条の3に基づき「相模灘沿岸海岸保全基本計画」（以下「沿岸海岸保全計画」という。）を作成し、海岸保全区域として管理している。沿岸海岸保全計画において平塚ブロックの海岸環境の整備と保全については、「砂草帯は、生態系の1つであるとともに、人に安らぎを与え、飛砂を防止する保全機能も備えている。これらの自然の財産を保全し、次世代へ継承することを目標とするものとする」とされている。

しかし、平塚市は、「現在は樹木が繁茂し、安全に歩けるような状態ではありません」と述べており、沿岸海岸保全計画に記載されている「自然の財産を保全し、次世代へ継承することを目標とするものとする」に反した認識により事業を進めている。

エ 法第2条第14項 違反

当該事業に反対する署名や事業予定地の開発を危惧する立場から県に保安林申請が提出されるなど、多くの市民から反対意見が出されている。これは法第2条第14項の住民の福祉の増進に違反している。

2（1）アからエで述べたとおり、当該事業は違法であり、これに係る公金支出は違法である。

オ B氏への違法な公金支出

当該事業は、海岸保全区域に計画されていることから、海水又は地盤の変動による被害から海岸を防護する必要があり、それを科学的に研究しているものでなければ専門家としての意見を聴取する必要はないが、B氏の研究を CiNii で調査

したところ、地震や台風による高潮や津波による災害研究の論文はほとんどなかった。よって、平塚市が海岸保全区域の危険性について研究実績のないB氏に対して防災面の意見聴取を実施し、支払った報償費は違法な公金支出である。

(2) 求める措置の内容

監査委員に対し、平塚市長への損害賠償請求等、平塚市が被った損害を補てんするために必要な措置を求める。

(3) 事実証明書の目録

ア 令和2年11月5日提出

- ・事実証明書①：平塚市公募対象公園施設設置等予定者選定委員報酬に係る執行何兼支出命令書（第1回～第5回）
- ・事実証明書②：業務委託契約書（龍城ヶ丘ゾーン公園整備事業推進支援業務委託）、同変更契約書（第1回変更）、同変更契約書（第2回変更）
- ・事実証明書③：提案書における防災面の意見聴取（湘南海岸公園龍城ヶ丘ゾーン整備・管理運営事業）に係る支出命令書
- ・事実証明書④：龍城ヶ丘ゾーン公園整備事業に係る6月補正予算等についての会議録
- ・事実証明書⑤：「湘南海岸公園龍城ヶ丘ゾーン整備・管理運営事業の公園とされている場所に対しての都市公園法第5条の2第1項の「公園管理者」が平塚市であることを示した書類」の行政文書公開拒否決定通知書

イ 令和2年11月25日追加提出

- ・事実証明書⑥：平塚市長からC大学学長宛「講師等の派遣について（依頼）」
- ・事実証明書⑦：選定委員会からB氏宛「湘南海岸公園龍城ヶ丘ゾーン整備・管理運営事業における提案書に対する意見書の提出について（依頼）」

3 請求の要件審査

令和2年11月5日に提出された本件請求について、要件審査を行い、法第242条の所定の要件を具備しているものと認めた。

4 監査の実施

(1) 請求人の陳述

令和2年11月24日に開催予定であった法第242条第7項の規定に基づく請求人陳述は、請求人からの申し出により中止した。

(2) 関係職員調査

関係職員に関係書類の提出を求め、令和2年11月24日に都市整備部長、みどり

公園・水辺課長及び同課課長代理兼公園整備担当長から事情聴取を行った。

ア 都市公園法第5条の2他 違反に対する見解

都市公園法第2条の3は、「都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体」が行うとし、同条の規定により都市公園を管理する者を、第5条において「公園管理者」と定義している。

当該事業において、龍城ヶ丘プール跡地は既に都市公園として開設しており、本市が公園管理者であることは明白であるが、その他の事業予定地についても、海岸管理者の神奈川県が同じ会議体の中で協議、策定した「湘南海岸公園再整備計画」（平成25年12月策定）において都市公園として整備することを決定しており、当該都市公園の供用を開始するに当たっては本市が都市公園法第2条の2及び第2条の3の規定に基づきこれを設置し、管理することとなるから、同法第5条の「公園管理者」と解することができる。

また、「都市公園の質の向上に向けた Park-PFI 活用ガイドライン」（平成29年8月10日 国土交通省）は、新規の都市公園の整備事業も想定している。

よって、本市が都市公園法第5条の2の規定に基づき Park-PFI 制度を活用し当該事業を行うことは、違法ではないと考えている。

イ 都市公園法第3条第2項、都市緑地法第4条第1項、緑の基本計画 違反に対する見解

緑の基本計画では、都市公園等の配置・整備の方針として、「市民が緑とふれあい、健康で安全に暮らすことができる環境づくりを推進するためには、公園緑地の整備量はまだ十分な状況にあるとはいえません。」とし、「適正な配置と時代にあった整備を行います。」とするなど、公園の整備は拡大の方針を掲げている。また、事業予定地は、都市計画法において都市計画公園「湘南海岸公園」（種別：総合公園）として都市計画決定しており、都市公園として整備することが前提となっている区域である。

事業予定地に存する樹林は、飛砂防止に関して一定の機能はあるものの森林法の飛砂防備保安林の指定はなく、緑の基本計画に記載する海岸砂防林ではない。その上で、選定プランは、園路や広場、駐車場といった公園に必要な施設の配置のために必要最低限の伐採はするものの、既存の手入れが行き届いていない樹木等について、できる限り保全するとともに間伐等による管理をすることで健全な状態へ再生し、海浜植生の植栽・補植をするなど総合的な植栽計画を提案しており、これは緑の基本計画に記載された海辺の緑の保全・活用の考え方に合致する。

したがって、当該事業は都市公園法第3条第2項の努力義務に即しており、都市緑地法第4条第1項に基づき定めた緑の基本計画に違反していないと考えている。

ウ 海岸法第5条第1項他 違反に対する見解

都道府県知事は、海岸法第3条第1項に基づき海岸保全区域を指定し、同法第5条第1項に基づき管理を行うとされているが、同条第2項は「市町村長が管理

することが適当であると認められる海岸保全区域で都道府県知事が指定したもののについては、当該海岸保全区域の存する市町村の長がその管理を行うものとする」と規定している。本市が既に海岸保全区域において占用許可を得ている他の事例を踏まえれば、当該事業についても占用許可が得られるものと考えている。

なお、沿岸海岸保全計画では、砂草帯について、飛砂防備機能に着目するとともに自然財産として保全、次世代に継承することが記載されているが、砂草帯は事業予定地の区域外である。また、同様に、砂防林の保全・整備についても記載されているが、事業予定地にある樹林地は保安林の指定はない。そのような中で当該事業においては、事業予定地の樹林地は必要最低限の伐採はするものの、現在と同等以上の機能を確保する施策を講じていく上、事業予定地の区域外である砂草帯も、公園整備に併せて海浜植生の植栽を計画している。

以上のことから、当該事業は海岸法、沿岸海岸保全計画に違反したものではないと考えている。

エ 法第2条第14項 違反に対する見解

当該事業に反対する署名は、選定プランの公表以前に集められた署名であり、令和2年3月に広報ひらつかで選定プランを全世界帯に周知し実施した市民意見募集においては、多数の方から選定プランの公園に行きたいという回答を得ている。このことから、多くの市民から反対意見が出されていると判断することはできないと考えている。また、保安林指定については、飛砂対策等の懸念から申請されたものと推察しているが、選定プランは、飛砂に関する不安は払拭できるものと考えている。

以上のように、当該事業は、住民の福祉の増進のために実施している事業であり、最少の経費で最大の効果を上げるよう工夫しつつ市民の不安には引き続き対話をしながら事業を進めていくことから、法第2条第14項の趣旨に即した事業であり、違法ではないと考えている。

4(2)アからエで述べたとおり、当該事業は違法ではないと考えていることから、これに係る公金支出は適法である。

オ B氏への違法な公金支出に対する見解

各事業者から提出された提案書に対する防災面の評価をB氏に依頼したことについて、そもそも本事業は海岸に位置する立地特性からみて、津波災害対策など防災面に対する配慮は重要な項目である一方で、海岸保全区域に指定されていることから、基盤整備に係る防災面については、提案者の自由な発想に委ねるものではなく、管理者である神奈川県からの指導に従い決定される性質であり、地盤面の高さなどについて事前に神奈川県と打ち合わせた上で、要求水準書に記載し、事業者へ提案を求めている。そのうえで、B氏には基盤整備に係る事項について要求水準を満たしているかだけでなく、提案者の裁量である来園者の津波避難などの防災面に関して総合的に評価を依頼したものである。

なお、B氏は、本市とC大学の大学交流事業の要綱に基づき、C大学に対して当該事業や依頼内容の趣旨を伝えた上で推薦してもらっており、土木工学科の教授として土地利用の実態を空間的に把握し、開発の推進、抑制などの問題に取り組むだけでなく、浸水被害の実態把握や土地利用規制による水害防止策を検討している専門家であることから、適任であると考えている。よって、B氏に対する報償費の支出は適法であると考えている。

(3) 監査対象事項

請求人から令和2年11月5日に提出された住民監査請求及びその事実を証する書面、令和2年11月25日に提出された住民監査請求（追加）及び事実を証する書面並びに請求人へ令和2年11月26日に行った口頭での確認内容を総合的に判断し、平塚市がB氏に支払った報償費が法第242条第1項に規定する「違法な公金の支出」に該当するかを監査対象とした。

(4) 事実関係の確認

請求人から提出された住民監査請求及びその事実を証する書面並びに関係職員調査における書類調査及び事情聴取から、監査対象事項に関し、次の事項を確認した。

ア 報償費の主な内容について

- ・公園整備の提案書の防災面に関する意見聴取（現地視察、意見書の作成）

イ 専門家の選定及び報償費の執行について

- ・大学交流事業要綱に基づきC大学に対して適任者の推薦を打診し、大学側からB氏を推薦する旨の回答
- ・令和元年11月25日 C大学に対してB氏の派遣を文書依頼
謝礼金額：日額11,300円（税込、交通費込）
派遣期間：R元.12月～R2.1月
派遣回数：2回
- ・令和元年12月4日 B氏に提案書の防災面に対する意見書作成を文書依頼
- ・令和元年12月6日 B氏に現地視察を文書依頼
- ・令和元年12月16日 現地視察
- ・令和2年1月10日 B氏から提案書の防災面に対する意見書提出
- ・令和2年2月14日 B氏に報償費22,600円を支払い

5 監査の結果

本件請求について、合議により次のとおり決定した。

本件請求における請求人の主張のうち

- (1) 当該事業の違法性を理由とした後行する財務会計行為の違法性の主張
(2 (1) アからエ) については、却下する。
- (2) 海岸保全区域の危険性について研究実績のないB氏に対する報償費の支出の違法性の主張 (2 (1) オ) については、棄却する。

以下、判断理由について述べる。

(1) 当該事業の違法性を理由とした後行する財務会計行為の違法性の主張について

法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法・不当な公金の支出等の財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補填の措置等を請求できるものである。

住民監査請求を行うに当たり、請求人は、自らが問題とする財務会計行為を特定するとともに、特定した財務会計行為の違法性又は不当性について具体的かつ客観的に摘示する必要があるとされている。

地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為と財務会計上の行為に先行する原因行為（以下「先行行為」という。）との関係については、「地方自治法第242条の2第1項第4号の住民訴訟において、地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為自体に違法がある場合だけでなく、右行為とその執行機関又は職員がした当該財務会計上の行為の原因となる行為との間に一定の関係がある場合には、当該原因となる行為が違法であれば、当該財務会計上の行為も当然に違法となるものというべきであるが、右関係を緩やかに判断するならば、およそ公金の支出を伴う行政作用（このような行政作用が極めて広範かつ多岐にわたるものであることは明らかである。）であれば、その公金の支出の違法を争うことによって、その前提としての行政作用一般を争うことができるようになってしまい、住民訴訟の対象が財務事項に限定されているという原則に抵触することになることに鑑みると、右関係は、少なくとも、当該財務会計上の行為の原因となる行為が財務会計上の行為を適法に行うための要件となっている場合など前者が後者の直接の原因といえることができるような密接かつ一体的な関係であることを要するものと解するのが相当である」との判例がある（平成4年11月30日東京高裁判決同旨）。

そして、この密接かつ一体的な関係については、「先行行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できるものであること又は先行行為を行うことによって手続上他に何等の債務負担行為（支出決定）を要せず当然に地方公共団体が後行する公金の支出義務を負担することになることと解すべきである」とされている（昭和62年9月30日仙台地裁判決）。

そこで、当該事業のうち請求人が違法性を主張する部分を先行行為として検討すると、この先行行為は非財務会計行為であり、法第 242 条第 1 項に定める財務会計上の行為に該当しない。

次に、本件請求において、当該事業のうち請求人が違法性を主張する部分を先行行為、報償費の支出を後行する財務会計行為に置き換えて検討すると、先行行為の主たる目的は海岸エリアの魅力の向上であって、当該報償費の支出はその目的を達成するための数ある手段のうちの一つでしかないことから、先行行為の主たる目的が実質的に見て後行する報償費の支出に向けられていると評価することはできない。また、当該報償費の支出を行うに当たっては、専門家の推薦依頼、決定及び支出に至るまでの一連の手続を行っていることから、先行行為を行うことによって他に何らの手続もせず当然に当該報償費の支出義務を負担することになるものとも言えないので、密接かつ一体的な関係にあるとは解さない。

以上のことから、請求人の主張のうち当該事業の違法性を理由とした後行する財務会計行為の違法性の主張については、住民監査請求の対象となる財務会計行為ではないため、不適法な請求である。

(2) 海岸保全区域の危険性について研究実績のない B 氏に対する報償費の支出の違法性の主張について

本件請求に係る財務会計行為である報償費について、専門家の推薦依頼、決定及び支出に至るまでの一連の手続について監査した結果、適切に処理されているものと認められた。

なお、海岸保全区域の危険性について研究実績のない B 氏に対する報償費の支出は違法であるとの請求人の主張について、B 氏が大学交流事業の相手方である C 大学の推薦する者である点や実際に行った内容が現地の視察及び事業者からの提案書に対する防災面での意見書作成という点を踏まえて検討すると、その選定方法や役務の提供への謝礼として支払った金額が違法であるとは言えない。

以上のことから、請求人の主張のうち、海岸保全区域の危険性について研究実績のない B 氏に対する報償費の支出の違法性の主張は理由がないものと判断する。