

静岡市葵区

A 1 外 21 名

上記代理人

静岡市葵区

弁護士 B

静岡市監査委員	遠 藤 正 方
同	白 鳥 三和子
同	大 村 一 雄
同	佐 藤 成 子

静岡市職員措置請求について（通知）

令和 4 年 3 月 8 日付け地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により請求人から提出された静岡市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第 5 項の規定により監査を行い、同条第 11 項の規定により監査委員の合議により監査結果を決定したので、同条第 5 項の規定により次のとおり理由を付して通知します。

第 1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

静岡市長と代表企業たる C 株式会社並びに構成企業たる D 株式会社、E 株式会社、株式会社 F 及び株式会社 G との間で締結された「城北公園整備・管理運営事業者募集事業基本協定書」第 5 条第 2 項及び「城北公園整備・管理運営事業者募集事業変更基本協定書」第 1 項により、令和 4 年 3 月 31 日までに締結されると定められた実施協定の締結の差止めを求める本件請求を棄却する。

第 2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) 住所 静岡市葵区

氏名 A 1

(2) 住所 静岡市葵区

氏名 A 2

- (3) 住所 静岡市葵区
氏名 A 3
- (4) 住所 静岡市葵区
氏名 A 4
- (5) 住所 静岡市葵区
氏名 A 5
- (6) 住所 静岡市葵区
氏名 A 6
- (7) 住所 静岡市葵区
氏名 A 7
- (8) 住所 静岡市葵区
氏名 A 8
- (9) 住所 静岡市葵区
氏名 A 9
- (10) 住所 静岡市葵区
氏名 A10
- (11) 住所 静岡市葵区
氏名 A11
- (12) 住所 静岡市葵区
氏名 A12
- (13) 住所 静岡市駿河区
氏名 A13
- (14) 住所 静岡市駿河区
氏名 A14
- (15) 住所 静岡市葵区
氏名 A15
- (16) 住所 静岡市葵区
氏名 A16
- (17) 住所 静岡市葵区
氏名 A17
- (18) 住所 静岡市葵区
氏名 A18
- (19) 住所 静岡市葵区
氏名 A19
- (20) 住所 静岡市葵区
氏名 A20
- (21) 住所 静岡市葵区
氏名 A21

(22) 住所 静岡市葵区

氏名 A22

2 請求書が提出された日

令和4年3月8日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容等を整理すると、請求は、大要、次のとおりである。

(1) 城北公園 Park-PFI 事業に関し、静岡市長と代表企業C株式会社、構成企業D株式会社、E株式会社、株式会社F及び株式会社Gとの間で、2021年4月1日付け「城北公園整備・管理運営事業者募集事業基本協定書」及び同年6月30日付け「城北公園整備・管理運営事業者募集事業変更基本協定書」が締結された。

(2) 静岡市市民参画の推進に関する条例第10条第1項第3号では、大規模な公の施設の設置に係る基本的な計画の策定又は変更を行うときには、市民参画手続による市民意見の聴取により行わなければならないと規定されている。城北公園は、大規模な公の施設に該当し、その変更を行うときには市民参画手続が必要となるが、その手続が事業計画立案の段階において一切行われていない。

(3) 市民参画の前提として、市民参画条例第6条第1項から第6項に市の責務が掲げられているが、本件事業ではその責務は一切果たされていない。また、市民参画条例第11条第1項に定められた実施計画の策定がなされておらず、そのため、市民参画条例第11条第2項に定められた実施計画の公表や市民参画条例第12条第2項に定められた静岡市市民自治推進審議会への報告等も行われていない。

(4) 市は、市民参画条例の上位にある静岡市自治基本条例の目的、理念に基づいた市民参画の手続を一切せず、条例をないがしろにして本件事業計画を策定し、議会の議決まで経ているという条例無視の行政を行っており、本件事業は違法不当である。

(5) 本件事業では、AエリアとBエリアを併せて、合計73台の駐車場設置が想定されている。城北公園は、静岡市都市公園条例において地区公園（徒歩圏公園で駐車場設置義務無し）と位置付けられているが、この駐車場は過大な規模であり、その位置付けから大きく逸脱している。

また、公園を取り囲む歩道は、市民が散歩やランニングに利用しているが、市の設置計画では、そこを横切って車を侵入させる形となっており、公園利用者の安全を著しく脅かす設計となっている。

(6) 実施協定の締結により、本件事業が進められることにより、次のとおり違法不当な公金の支出をなし、違法不当な財産の管理を行うことが相当の確実さで予測される。

ア 本件事業の実施に当たり、事業者により市有地を100円/㎡で貸すことで、市が年間250万円の収入を得るとのことであるが、それは周辺地代の相場の1割程度の水準であり、違法不当に低廉である。

イ Bエリアの駐車場の設置整備費用4,000万円は市の公金から支出されるが、根

拠の無い規模の駐車場の設置整備費用を支出することは違法不当である。

ウ 「公募設置等指針」において静岡市が負担する費用の上限額は 3,000 万円とされているが、多額であり、違法不当である。

(7) 本件事業の公募設置等計画及び投資、収支計画について、情報公開を公文書で求めているが、市は一切の情報の公開を拒否している。公共性が高く地域住民が利用する公園に係る大きな事業であるにもかかわらず、市が秘密裏に事業を実施することは著しく不適切であり、公共の利益に背くものである。

(8) よって、「城北公園整備・管理運営事業者募集事業基本協定書」第 5 条第 2 項及び「城北公園整備・管理運営事業者募集事業変更基本協定書」第 1 項により、2022 年 3 月 31 日までに締結されると定められた実施協定の締結の差し止めを求めるものである。

第 3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法・不当な公金の支出等や怠る事実の発生を防止等し、又はこれらによって生ずる損害の補填を求めることなどを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第 242 条第 1 項に規定する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」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、法第 242 条第 1 項に規定する「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」については、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合も含むとされている。

これらの点を踏まえて本件請求の内容を見ると、請求人は、静岡市市民参画の推進に関する条例（平成 19 年静岡市条例第 12 号。以下「市民参画条例」という。）に規定する市民参画手続を行わずに、静岡市都市公園条例（平成 15 年静岡市条例第 231 号。以下「都市公園条例」という。）による地区公園の位置付けに反する過大な駐車場が設置されることとなる城北公園 Park-PFI 事業（以下「本件事業」という。）に係る実施協定を締結すること（「契約の締結」）が違法不当であり、また、実施協定を締結することにより、違法不当な「公金の支出」及び「財産の管理」を行うことが相当の確実さをもって予測されると主張しているものと解されることから、住民監査請求の対象となる。

2 暫定的停止措置勧告

住民監査請求を受けた監査委員は、当該請求の対象となった財務会計行為が違法であると料するに足りる「相当な理由」や当該行為により当該普通地方公共団体に生

ずる回復の困難な損害を避けるため「緊急の必要」が認められ、かつ、その行為の停止によって公共の福祉が著しく阻害されるおそれがない場合は、当該普通地方公共団体の長等に理由を付して手続が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告すること（暫定的停止措置勧告）ができることとされている（法第 242 条第 4 項）。

ここにいう「相当な理由」については、「社会通念上客観的にみて合理的な場合をいい、・・・相当程度具体的な証拠に基づいて違法であることが疎明されることは必要・・・したがって、マスコミ等で指摘されているに過ぎない程度では、「相当な理由」があることにはならないであろう」（松本英昭著「新版 逐条地方自治法<第 9 次改訂版>」学陽書房（平成 29 年）1049 頁）と解されており、本件請求をこれに当てはめて検討した結果、請求段階で当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由が認められなかったことから、暫定的停止措置勧告を行わないこととした。

3 監査の経過

- (1) 令和 4 年 3 月 9 日、監査委員は、都市局都市計画部緑地政策課に対して、実施協定の締結予定日についての質問を行った。これを受けて、令和 4 年 3 月 11 日、都市局都市計画部緑地政策課は、その回答を提出した。
- (2) 令和 4 年 3 月 30 日、監査委員は、法第 242 条第 7 項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、同条第 8 項の規定により、立会人として関係職員である都市局都市計画部緑化政策担当部長及び都市局都市計画部緑地政策課長が出席した。
- (3) 同日、監査委員は、法第 199 条第 8 項及び「住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述の取扱基準」第 6 条の規定により都市局都市計画部緑化政策担当部長及び都市局都市計画部緑地政策課長を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第 242 条第 8 項の規定により立会人として、請求人が出席した。
- (4) 令和 4 年 3 月 31 日、監査委員は、都市局都市計画部緑地政策課に対して、関係職員の陳述の内容に関する質問を行った。これを受けて、令和 4 年 4 月 7 日、都市計画部緑地政策課は、公園施設の設置許可使用料等に関する回答を提出した。
- (5) 令和 4 年 4 月 4 日、監査委員は、都市局都市計画部緑地政策課に対して、陳述の内容に関する資料請求を行った。これを受けて、令和 4 年 4 月 5 日、都市局都市計画部緑地政策課は、都市公園法の解説に関する資料を提出した。
- (6) 令和 4 年 4 月 7 日、請求人は、関係職員の陳述に対する意見書及び追加資料を提出した。

4 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 関係職員の陳述について

本件請求について、関係職員は、陳述においておおむね次のように説明している。

- ① 本件事業は、平成 29 年の都市公園法（昭和 31 年法律第 79 号）改正により、都市公園における民間資金を活用した新たな整備・管理手法として設けられた「公募設置管理制度」を活用した事業である。
- ② 城北公園は昭和 55 年に開園し、市民の憩いの場として親しまれているが、開園からおよそ 40 年が経過し、施設の老朽化や公園利用者用の駐車場がなくアクセスしづらいなどの課題を抱えている。その課題解決に向けて、新たに創設された「公募設置管理制度」を活用し、限られた予算の中で城北公園の魅力向上を図ることを考え、官民連携による公園の一部リニューアルを目指している。
- ③ 本件事業における公募条件では、城北公園内の麻機街道側を事業区域とし、区域を A エリアと B エリアに分けて、A エリアには、事業者が民設民営でカフェ等の便益施設を公募対象公園施設として設置するほか、事業者が提案する園路等の特定公園施設を整備し、B エリアには、48 台以上の駐車場を特定公園施設として整備する。なお、駐車場の整備については、事業区域や事業区域外において現況を活かした整備を条件に追加の設置を認めることとしている。

事業者は、両施設を整備した後に、公募対象公園施設を自ら所有しカフェ等を運営するが、園路等や駐車場の特定公園施設については、市に譲渡し、事業者が両施設を一体的に管理運営する。なお、特定公園施設の整備費用は、市が上限額を 3,000 万円と定めて一部を負担するほか、公募対象公園施設の運営で見込まれる収益等により賄うこととしている。
- ④ 令和 2 年 12 月に事業提案の公募を開始した結果、3 事業者から提案があり、令和 3 年 3 月、城北公園 Park-PFI 事業者選定委員会による審査を経て実施予定者を選定した。

令和 3 年 4 月 1 日に本件事業に関する基本的な事項を定めた「城北公園整備・管理運営事業者募集事業基本協定書」（以下「基本協定書」という。）を実施予定者と締結し、その中で、本件事業の実施に向けての協議及び認定を経て、事業実施条件や実施予定者の権利・義務を定めた「実施協定」を締結するものとしている。実施協定は、当初の計画では令和 3 年 7 月 31 日までに締結するものだったが、同年 6 月 30 日に基本協定書の一部を変更し、その期限を令和 4 年 3 月 31 日までに延長し、さらに、令和 4 年 2 月 28 日には、その期限を令和 5 年 3 月 31 日に再延長する変更基本協定書を締結しており、現時点で実施協定の締結は行っていない。
- ⑤ 市民参画条例第 10 条では、「大規模な公の施設の設置に係る基本的な計画の策定又は変更を行うとき」には、市民参画手続を実施することが義務付けられているが、「大規模な公の施設」とは、「静岡市市民参画の推進に関する条例解説書」（以下「解説書」という。）において、総事業費がおおむね 10 億円以上又はその建設費がおおむね 3 億円以上の公の施設をいうとされている。また、「基本的な計画」については、公の施設や大幅な改修をする場合の基本構想や基本計画などの建設計画をいうとされている。

- ⑥ 本件事業は市の負担額の上限額を3,000万円とする事業であることから、「大規模な公の施設」には当たらず、また、「基本的な計画」にも該当しないため、市民参画条例における市民参画手続が義務付けられるというものではない。
- ⑦ 本件事業は条例上の市民参画手続の実施は義務付けられていないものの、平成28年度に城北公園を含む代表的な公園の課題把握のため、市民参画条例に基づく市民ワークショップを3回開催した。それに加え、平成30年度に実施した公園整備に対する市民意識調査や、令和2年2月に実施した城北公園の利用者を対象としたアンケートを通して公園利用者等の意見聴取を行うとともに、令和2年3月の市長定例記者会見のほか、報道機関への情報提供や市ホームページの掲載により情報発信に努めてきた。
- ⑧ また、基本協定書の締結後においても、公園利用者や地域住民を対象とした事業説明会の開催や安東地区全ての自治会に本件事業に関する資料の回覧の依頼、城北公園に仮設掲示板を設置することによる情報発信など、住民への情報発信に努めるとともに、市民の意見を広く聴取する環境を整えてきた。
- ⑨ 以上のことから、市民参画条例の基本理念を踏まえて事業が進められているとともに、市の責務についても、地域住民を対象とする積極的な情報発信と市民からの意見聴取により十分に果たしているといえることから、市民参画条例に違反しているという請求人の主張には理由がないと考える。
- ⑩ 城北公園は、都市公園条例第2条の4第1項第3号に規定する「主として徒歩圏域内に居住する者の利用に供することを目的とする公園」として位置付けられていることから、利用者に徒歩圏域の住民が相当数含まれることは想定できるが、城北公園を含む全ての都市公園は、都市公園法に基づき一般公共の利用に供することを目的として設置される施設であって、誰でも利用できる施設であり、公園の利用者を一定の区域に限定する考え方はない。
- ⑪ 都市公園条例では、公園の配置及び規模の基準を定めているが、駐車場設置に関する基準は定めておらず、駐車場は都市公園法において便益施設としての設置が認められていることから、城北公園に駐車場を設置してはならないということはない。
- ⑫ 駐車場の設置台数の算定に当たっては、国土交通省が7年に1度実施する「都市公園利用実態調査」の直近のデータを使用し、地区公園の平均利用者数と滞在時間、自家用車による利用率などから算定している。
- また、公園利用者の安全対策として、事業者において駐車場出入口に満車空車表示看板、出庫灯、カーブミラーの設置が計画されているほか、交通渋滞が想定される場合の交通誘導員の配置などが検討されている。
- ⑬ 事業者は施設整備後、都市公園法第5条第1項の規定による許可を受けた上で公募対象公園施設を管理運営することとなるが、都市公園法による公募設置管理制度において、設置に係る使用料は、「条例で定める額を下回ってはならないものとする」と定められている。都市公園条例では、公園施設を設置する場合の使用

料を月当たり・1平方メートル当たり 44 円以上と定めているが、本件事業では、公園施設設置に係る使用料を月当たり・1平方メートル当たり 100 円以上としており、この金額は条例の金額を上回っていることから、適法なものであるといえる。

⑭ 本件事業で整備予定の駐車場の規模は適正であると考えられ、事業者から市に譲渡されることになる駐車場等の整備に対する市の負担額は、事業者の最終的な計画内容とその整備の内訳を精査した上で決定する。今後、事業者の施設整備費が適正であることを確認した上で公金を支出することになるため、請求の主張には理由がないと考える。

⑮ 以上のことから、今後、実施協定が締結されたとしても、それによって事業者に対して違法不当に低廉な使用料をもって市有地が貸し付けられることはなく、駐車場の整備を含む本件事業で違法不当な公金の支出が生じるおそれはないと考えられるため、違法又は不当な公金の支出及び財産の管理が相当の確実さで予測されるとする請求人の主張には理由がなく、実施協定の締結の差し止めを求めることについても同様に理由がないものとする。

(2) 請求人の主張の区分

請求人の主張は多岐にわたるが、本件業務に係る実施協定の締結の違法不当を指摘する部分を次の4点に区分して、検討を進める。

ア 本件事業は、市民参画条例に規定する市民参画手続が一切行われておらず、同条例に違反するものであるとする部分

イ 城北公園が徒歩圏内の居住者の利用に供することを主目的とする駐車場の設置義務のない公園であるにもかかわらず、48 台を超える過大な駐車場を設置することは、都市公園条例による地区公園の位置付けに反するものであり、駐車場の設計も公園利用者の安全を脅かすものになっているとする部分

ウ 2,100 平方メートルの土地を1平方メートル当たり 100 円で貸すことは、周辺地代相場と比較し、違法不当に低廉であるとする部分

エ 静岡市が負担する費用は、上限額 3,000 万円とされており、多額に上る恐れがあり、違法不当な支出となるとする部分

以下、請求人の主張する4点の違法性・不当性について、順に検討する。

(3) 実施協定の締結の違法性・不当性

ア 市民参画手続に違法性・不当性があるとする点

市民参画手続を実施していないという主張については、実施協定の締結そのものの違法性・不当性を指摘するものではなく、協定を締結する原因となった本事業を実施することを決定した過程に市民参画条例違反という違法不当な点があると指摘するものと解する。最高裁判所は、原因行為の違法性を理由として後行する財務会計上の行為を行った職員の責任を問うことができる場合について、「たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なも

のであるときに限られると解するのが相当である。」(最高裁昭和 61 年(行ツ) 133 号平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決・民集第 46 卷 9 号 2753 頁)と判示しており、その趣旨について、「原因行為に違法事由があるのに、それを取り消す等の是正措置をとることなく、財務会計行為に及べば誠実執行義務等の財務会計法規上の義務に違反し、違法な財務会計行為になる」と解説されている(伴義聖・大塚康男共著「実務 住民訴訟」株式会社ぎょうせい(平成 9 年) 118 頁)。この判例の趣旨に鑑みると、本件においては、市民参画手続が行われていないという条例違反があるとしたら、本件業務に係る実施協定の締結に関し権限を有する職員が、その是正措置をとることなく漫然と実施協定を締結すれば、事務を誠実に執行する義務(法第 138 条の 2)に違反し、違法な財務会計行為となり、そのような場合には、実施協定の締結の差止めをするべきと解されることから、本件業務の実施について決定する過程に市民参画条例に反する点があるかどうかを検討する。

(ア) 市民参画条例における市民参画手続

市民参画条例は、静岡市自治基本条例(平成 17 年静岡市条例第 1 号)の目的及び理念に基づいて市民の市民参画を推進することで市民自治によるまちづくりに寄与することを目的に制定されたもので、市民参画手続の方法を定める規定(第 7 条第 2 項)のほか、静岡市自治基本条例第 21 条に規定する市民意見聴取を市民参画手続により行わなければならない場合に関する規定(第 10 条)などが定められている。これらの規定の解釈の指針として市が設けている解説書には、市民参画手続を行わなければならないこととされている類型のひとつである「大規模な公の施設の設置に係る基本的な計画の策定又は変更を行うとき」(市民参画条例第 10 条第 1 項第 3 号)について、「大規模な公の施設」とは総事業費(建設費、用地取得費などの設置に係る総経費)がおおむね 10 億円以上又は建設費(調査設計費、工事費等)がおおむね 3 億円以上の公の施設を指すことが、「基本的な計画」とは公の施設の新設や大幅な改修をする場合の基本構想や基本計画などの建設計画を指すことが、それぞれ示されている。

(イ) 本件事業の状況

本件事業で、市は、公募対象公園施設の周辺に設置することで公園施設の利便性が一層向上する特定公園施設である駐車場の整備費用に限り、3,000 万円を上限に負担することとなっており、上記の市の負担以外の整備費用は民間資金を活用することとなっている。

(ウ) 本件事業と市民参画条例の関係に関する関係職員の見解

陳述において関係職員に本件事業の実施に当たって市民参画条例の規定に基づく市民参画手続が必要となるのかを確認したところ、関係職員は市負担額の上限が 3,000 万円であることを理由に本件事業は市民参画条例第 10 条にいう「大規模な」ものとは認められないから、本件事業における市民参画手続は同条例に義務付けられてはいないとの見解を示した。また、市民参画手続の必要性は、市の限られた財源から多額の投資をする場合、その財源を有効に活用す

るために市民参画が必要であることに求められるから、大規模な公の施設の判断基準である総事業費の額などは、民間資金の活用部分を除外した額で判断すべきであるとの見解も示した。

(エ) 監査委員の判断

請求人は「大規模な公の施設」であるか否かはこれまでに当該施設の整備に要した総額で判断するべきであると主張するものと解するが、「大規模な公の施設の設置に係る基本的な計画の策定又は変更を行うとき」に市民参画手続を義務付けることとしている理由が、「限られた財源からの多額な投入があるため、その財源を有効に活用」（前掲解説書）することにより、多額とする基準が上述のとおりであるとして市民参画条例が運用されているのであれば、市の負担額 3,000 万円を総事業費とする本件事業は同条例第 10 条により市民参画手続の義務が課されるものではないという関係職員の説明に首肯せざるを得ない。

また、平成 28 年度に実施した市民ワークショップなど、市民参画条例の規定に沿った市民参画手続が行われており、それ以外にも平成 30 年度に公園整備に対する市民意識調査、令和 2 年 2 月に城北公園の利用者を対象としたアンケート、基本協定締結後の地域住民への事業説明会を実施しているとのことであれば、その市民ワークショップ自体に公募設置管理制度を活用することまではうたっていないとしても、城北公園を含む市を代表する公園の課題や市民の意向を確認していることがうかがえることから、市民参画手続を一切行っていないことを理由として違法不当であるということとはできない。

したがって、市民参画条例に反するような違法不当な点は認められず、実施協定を締結することが違法な財務会計行為となることはないため、実施協定の締結を差し止める理由はない。

イ 駐車場の設置が公園の位置付けに反するとする点

請求人が、過大な駐車場設置が都市公園条例の地区公園（徒歩圏公園）の位置付けから大きく逸脱しており、また、駐車場の設置が公園利用者の安全を著しく脅かすものになっていると主張していると解される部分についても、実施協定の締結そのものの違法不当を指摘するものではなく、その原因又は前提となる駐車場の規模等の決定過程や設計に関し都市公園条例違反という違法不当な点があると指摘するものと解する。アの場合と同様に、都市公園条例違反があったら、本件業務に係る実施協定の締結に関し権限を有する職員が、その是正措置をとることなく漫然と実施協定を締結すれば、事務を誠実に執行する義務（法第 138 条の 2）に違反し、違法な財務会計行為となり、そのような場合には、実施協定の締結の差止めをするべきと解されることから、駐車場の規模等の決定過程や設計に関し、都市公園条例に反する点があるかどうかを検討する。

(ア) 法令上の位置付け

都市公園における駐車場は、都市公園法上、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる施設として「公園施設」に位置付けられている（同

法第2条第2項第7号)。なお、都市公園に設ける駐車場の規模や設計については、都市公園法をはじめとする法令のほか、本市の例規においても、これを規定し、又は、これに制限を加える規定はない。

また、都市公園は「公共の福祉の増進に資すること」（都市公園法第1条）を目的に設置されることとされており、本市に所在する都市公園は静岡市都市公園見直しガイドライン（平成25年11月策定）で内容に応じた分類がされ、これによれば城北公園は住区基幹公園のうちの地区公園（主として徒歩圏域内に居住する者の利用に供することを目的とする公園）に区分されている。

（イ）駐車場に関する関係職員の見解

関係職員によれば、駐車場の規模（駐車台数）は国土交通省の実施する「都市公園利用実態調査」の結果に準拠して決定しており、平均利用者数や自家用車による利用率などを参照しているとのことであった。また、この手法は全国的に見ても用いられており、本市においても公園に駐車場を整備する場合は同様の方法によっているとのことであった。

また、安全面においては、事業者において駐車場出入口に満車空車表示看板、出庫灯、カーブミラーの設置が計画されているほか、交通渋滞が想定される場合の交通誘導員の配置などが検討されているとのことであった。

（ウ）監査委員の判断

まず、本件事業に伴い城北公園に駐車場を設置することに関していえば、上述のとおり、駐車場に都市公園法上「公園施設」という位置付けがある以上、都市公園内に駐車場を設置すること自体は同法の予定しているところであり、その規模や設計に関しては、特段、法令などに規定がない以上、公園管理者（本件に照らせば静岡市長）の合理的な裁量に委ねられているものと解するのが相当である。また、城北公園の主たる目的が徒歩圏域内に居住する者の利用に供することであること自体は市のガイドラインからも明らかであるが、都市公園法が都市公園を公共の福祉の増進を目的に設置するものであるとしていること、さらには、都市公園が法第244条に規定する公の施設であることを踏まえると、徒歩圏域外の者であっても同公園の整備による利益を享受することができるものと解すべきである。

これらの点を踏まえると、まず、駐車場を設置することについては法令に抵触するものではなく、徒歩圏域外の者の利用に供する施設を設けることも特段合理性を欠く点はない。さらに、規模の決定に当たって全国的に採用されている手法を用いていることについて不合理な点もなく、安全面についても相当程度の配慮がなされていることが確認できたことから、駐車場の設置について違法不当というべき事情は見当たらない。したがって、都市公園条例に反するような違法不当な点は認められず、実施協定を締結することが違法な財務会計行為となることはないため、実施協定の締結を差し止める理由はない。

ウ 土地の賃貸料が低廉であるとする点

請求人は、市が「城北公園整備・管理運営事業者募集事業 公募設置等指針」（以下「公募設置等指針」という。）で公募対象公園施設の設置許可使用料の月当たり・1平方メートル当たりの単価の最低額（以下「単価最低額」という。）を100円に設定していることについて、周辺地代の相場などに照らせば単価最低額は1,000円程度が相当であり、その1割程度に過ぎない低廉な額を市が設定したことは違法不当であると主張しているが、このことについて、以下のとおり検討する。

（ア）都市公園法及び都市公園条例の規定

まず、公募設置管理制度における使用料に関する法令及び例規の規定を確認する。上述の公募設置等指針は、市が都市公園法第5条の2の規定に基づいて策定したものであり、当該指針で設定する単価最低額は同条第4項の規定により条例で定める額を下回ってはならないこととされている。ここにいう条例の規定として、本市では、都市公園条例別表第2中「2 公園施設を設置する場合」の表において、公園施設を設置する場合の月当たり・1平方メートル当たりの使用料を、営利を目的とするものその他のものの区分に応じて、前者は44円以上と、後者は44円と、それぞれ定めている。

（イ）本件事業での設置許可使用料単価の設定

監査委員が陳述の後に改めて単価最低額を100円に設定した根拠を関係職員に確認したところ、上記都市公園条例別表の営利を目的とするものの区分を前提とした検討を進めつつ、施設計画と使用料を併せて民間事業者に提案させる本件事業の事情を考慮する必要があったこと、多数の民間事業者に参入を求めたかったことなどから、事前に実施したサウンディング調査で提示された使用料の中の最低額であった100円を単価最低額として採用したとのことであった。

（ウ）監査委員の判断

請求人の主張には、単価最低額に周辺地代との間で不均衡が生じていることが妥当性を欠くとする前提があるが、後述するような本件事業の特殊性は使用料の設定に当たって当然に考慮されるべき要素である。

本件事業においては、事業者に対して公募対象公園施設や特定公園施設などの設置・維持管理経費の負担を求めている。これらの費用のうち、特定公園施設については、本来であれば市が支出するべきところ、公募設置管理制度により民間資金を活用するもので、賃借料以外の利益を享受することができるなどの点において本件事業には特殊性があり、市の立場は、近隣の土地で営利事業を営む民間事業者とは異なる背景を有している。このような事情を踏まえると、市が、幅広い多数の事業者の参入による競争を促すことにより市民に良質なサービスを提供するために、サウンディング調査を実施し、前述した費用の負担及び公募対象施設から得られる収益等を勘案して経営の維持の観点から支払うことができると事業者が述べた金額を参考として使用料を設定したことは、特段、不自然なことではない。

そうすると、請求人の主張は前提を欠き、市の主張には首肯する点があるこ

とから、単価最低額の設定方法が著しく不相当であるとはいえず、この部分について、請求人が主張するような違法・不当な財産管理と評価すべき点は見当たらない。したがって、実施協定の締結を差し止める理由はない。

エ 市の負担する費用の上限が多額であるとする点

次に、本件事業において、駐車場の設置整備費用 4,000 万円が公金から支出されること、市が負担する費用の上限額が 3,000 万円と多額であることが違法不当であるとの請求人の主張について検討する。

この点について、まず、4,000 万円という金額は、請求人は事業説明会に出席した際に事業に要する経費として口頭で聞いたものであると主張し、これに対し、関係職員はこの金額については事業設計上、思い当たるところのない金額であるとのことであった。また、3,000 万円の上限額については、市が公募設置等指針で定めている 48 台分の駐車場の整備を従来どおり工事発注した場合の所要額を用いた額であるとのことであった。

本件事業で活用している公募設置管理制度は、収益施設を整備する民間事業者の資金を駐車場や園路などの特定公園施設の整備にも活用することで公園利用者の利便の向上と公園管理者である市の財政負担の軽減の両立を図る制度である。都市公園法上、特定公園施設の建設に要する費用の負担の方法については公募設置等指針にこれを定めることとされている（同法第 5 条の 2 第 2 項第 5 号）が、多種多様な民間事業者との連携を前提としているこの制度の趣旨からも、公費負担の額や割合の決定には、市長の合理的な裁量に委ねられている部分があると解するのが妥当である。当該裁量は、全くの自由裁量ではなく、客観的に合理的な理由が存在することが必要であると解されるところ、市が従来どおり工事発注した場合の所要額を上限額として設定することは合理的であり、市長が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用若しくは不合理な行使をしているとは認められないことから、この部分においても、請求人が主張する違法・不当な公金支出を行うことが相当の確実さをもって予測されると評価すべき点は見当たらない。したがって、実施協定を差し止める理由はない。

(4) 結論

以上に述べたとおり、市民参画条例に規定する市民参画手続を行わずに本件事業に係る実施協定を締結し、それに伴って都市公園条例による地区公園の位置付けに反する過大な駐車場が設置されることが違法不当であり、実施協定を締結することにより、違法不当な公金の支出及び財産の管理を行うことが相当の確実さをもって予測されるということは認められず、したがって、実施協定の締結の差止めを求める本件請求は理由がないため、第 1 の監査の結果のとおり判断するものである。

なお、請求人の主張の中には、自身の行った情報公開請求に対して市が非公開決定をしたことは不適切であり、これに対する何らかの措置を講じることを求めているかのように解される部分も含まれていたが、当該非公開決定に対する不服は、住

民監査請求の対象たる財務会計上の行為に当たらないことは明らかである。