



大崎市監査委員告示第13号

地方自治法第242条第1項の規定による請求について、同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和5年6月26日

大崎市監査委員 伊藤 玲子
大崎市監査委員 只野 直悦



第1 監査の請求

1 請求のあった日

令和5年5月1日

2 請求人

1名

3 請求の要旨

令和5年5月1日付け大崎市長措置請求書による請求の趣旨及び理由の概要は、次のとおり。

(1) 請求の趣旨

大崎市長は、市役所本庁舎建設事業の中で、現市役所庁舎前の旧代官所跡にある樹齢約400年といわれるクロマツを、令和5年度大崎市一般会計予算に組んでいる47万円の予算で本年6月、伐採・撤去をしようとしているが、この遺跡及び遺跡と一体の天然記念物・クロマツは、これまで、先人によって保存されてきたものであり、これをどうするかは市役所職員のみならず、市民の意見も聴取し、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づき必要な手順が踏まれるべきものである。

こうした手順が全く踏まれることなく、本年6月、市長はこのクロマツを伐採・撤去しようとしているので、伐採・撤去に関する公金の支出を差し止めるよう請求する。

(2) 請求の理由

ア 本年第1回大崎市議会定例会で可決された令和5年度大崎市一般会計予算の市役所新庁舎建設事業費の中にはクロマツの伐採・撤去費用として47万円（伐採、伐根で約35万円、搬出代に約12万円）が計上され、本年4月11日に市長応接室で行われたこの件に関するシンポジウム参加代表者との話し合

いの場合、大崎市執行部側から6月に伐採・撤去作業を行う予定であるとの発言があった。

イ 旧代官所跡には、古川市教育委員会と宮城県文化財保護協会連名の標柱があり、その標柱には「この遺跡の現状を変えようとするときは古川市教育委員会を経て着手の60日前までに宮城県教育委員会に届け出て指示を受けなければならない」と記されていたが、大崎市及び大崎市教育委員会は伐採・撤去方針を決定しながらこの手続きを一切行っていない。

この文言は、本年2月、間違っ書かれたものだったとして消されたが、宮城県文化財保護協会発行の機関紙には、標柱設置の助成を行い、埋蔵文化財、未指定文化財の保護を図ることにした旨が記載されている。

宮城県文化財保護協会は平成24年度に解散し、補助申請に対する当時の決定書類等は保存されていないが、補助申請により補助金が支出されていたであろうことは疑う余地もないので、誤って標柱を建てたとする大崎市教育委員会の判断は誤りである。

ウ 大崎市議会令和5年度予算特別委員会で令和5年度大崎市一般会計予算案及び執行に当たっての附帯決議が可決された後、「大崎市役所前の黒松の伐採・撤去方針を撤回し、歴史的遺産としての保存を求める請願」が賛成少数で不採択とされたが、標柱の文は間違いだったとする事実誤認の答弁や、市民や議会への説明と様々な議論・意見交換を重ねながら現整備計画を進めることを確認してきたという虚偽の答弁が、判断に大きな影響を与えた可能性がある。

エ 大崎市は、大崎市話し合う協働のまちづくり条例を制定している自治体である。歴史的遺産の扱いや市役所駐車場の建設及び運営に関する事項を、市民の意見も聞かず決めるのは間違いである。

オ 樹齢約400年のクロマツをどうするかは、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づく手順を踏まえ決められるべきであり、当面、本年6月に予定されている伐採・撤去作業は中止すること、その作業のための公金の支出を差し止めるよう求める。

カ 専門的知見を持つ元日本園芸学会会長を務めた藤井英二郎千葉大学名誉教授は大崎市役所前のクロマツについて、安全な対策が講じられれば現地保存は可能であり、現地保存すべきと提言している。よって、専門的知見を尊重し、本年6月に計画している伐採は中止し、再検討すべきである。

請求書に添付された事実を証する書面

- 資料① 令和5年2月16日開催大崎市議会総務常任委員会議事録
写し 2枚1通
- 資料② 標柱の写真及び大崎市内標柱リスト 写し 3枚1通
- 資料③ 「宮城の文化財」創刊号 写し 4枚1通
- 資料④ 令和5年2月27日開催大崎市議会総務常任委員会議事録
写し 3枚1通
- 資料⑤ 令和5年4月25日付け市長・教育長連名「回答書」
写し 2枚1通
- 資料⑥ 令和5年4月28日付け教育長名による「公文書不存在決定通知書」
写し 1枚1通
- 資料⑦ 財団法人藩祖伊達政宗公顕彰会発行「伊達家治家記録」
写し 3枚1通
- 資料⑧ 大崎市文化財保護条例 写し 5枚1通
- 資料⑨ 令和5年2月27日開催大崎市議会令和5年度予算特別委員会附帯
決議 写し 1枚1通
- 資料⑩ 令和5年4月28日付け市長名「開示決定通知書」等 写し 3枚1通
- 資料⑪ 文化財保護法第3条 写し 1枚1通
- 資料⑫ 千葉大学名誉教授 藤井英二郎氏 令和5年4月1日付け文書「大
崎市現庁舎前クロマツ大木伐採の必要性に対する疑問と保全の必
要性」 写し 1枚1通

※ 事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

4 除斥

請求の受理の審査に先立ち、代表監査委員門脇喜典は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第199条の2の規定により除斥した。

5 請求の受理

本件請求の受理について、令和5年5月10日に審査に付し、令和5年5月1日付けでこれを受理することを、監査委員の合議により決定した。

また、令和5年5月16日に、措置請求書に係る誤字訂正及び一部文章挿入並びに証拠資料が追加提出され、これを受理し所要の対応を行うこととした。

なお、追加された事実を証する書面は次のとおりである。

- 資料⑬ 大崎市教育委員会文化財課送付FAX「標柱調査の経過報告」
(2回分) 写し 2枚1通
- 資料⑭ 一般社団法人日本考古学協会 説明資料「遺跡とは？」
写し 1枚1通
- 資料⑮ 大崎市話し合う協働のまちづくり条例 第6条 逐条解説

6 地方自治法第242条第4項に基づく停止勧告の可否

本件請求の受理に当たり、請求人は、本年6月に予定されているクロマツの伐採・撤去に関する公金の支出を差し止めるよう請求していることから、法第242条第4項に基づき当該支出を暫定的に停止するよう勧告すべきかにつき検討した。この停止勧告制度は、暫定的な措置とはいえ財務会計行為の停止という行政活動に重大な影響を与えるものであることから、当該行為の違法性に係るものに限られるとされている。

請求人は、クロマツの伐採・撤去について、市民の意見も聴取し文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づき必要な手順が踏まれるべきものとしている。しかしながら、請求人のいう「必要な手順」の内容及びその履行を義務付ける根拠が必ずしも明瞭であるとは言えず、それに伴う公金の支出が違法であると思料するに足りる相当な理由があるとは、提出された事実証明書からは認められなかった。よって、同項に基づく停止勧告は行わないことを令和5年5月10日に決定した。

7 証拠の提出及び陳述

本件請求について、法第242条第7項の規定により、令和5年5月19日、請求人に対し、陳述の機会を与えた。

この陳述において、請求人から措置請求書及び証拠資料の説明があり、大崎市役所庁舎前のクロマツの伐採は、市民の意見を聴取することなく、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づいた必要な手順を踏まずに決定され、令和5年6月に市長が伐採・撤去しようとしているので、伐採・撤去に関する公金の支出を差し止めるよう求める、という趣旨の発言があった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求の趣旨等について要件審査基準に照らし合わせ、監査対象事項を次のとおりとした。

市民の意見を聴取することなく、文化財保護法（昭和25年法律第214号）及び大崎市文化財保護条例（平成18年条例第140号）に基づいた必要な手順を踏まずに決定され、令和5年6月に市長が伐採・撤去しようとしている大崎市役所庁舎前のクロマツの伐採・撤去に関する公金の支出は、違法・不当な支出に当たり、公金の支出を差し止めるために必要な措置が必要か否か。

併せて、本請求が、財務会計行為に限られる住民監査請求制度において限定的に対象とする、先行行為（非財務会計行為）の違法性又は不当性が後行行為（財務会計行為）に承継される場合に当たるのか否か。

2 監査対象部局

大崎市市民協働推進部行政管理課，建設部建築住宅課，
大崎市教育委員会教育部文化財課

3 監査対象部局の事情聴取及び監査実施

本件請求について，監査対象部局から住民監査請求に対する見解が提出され，令和5年5月22日に関係職員の事情聴取及び監査を行った。監査委員から質問及び関連事項の確認を行い，追加資料を要望した事項については，以降随時監査を実施した。

4 現地調査の実施

令和5年6月9日，監査委員が旧大崎市役所本庁舎前にあるクロマツ及び周辺の現況について確認するため，現地調査を実施した。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 事実及び理由

(1) 認定した事実の概要

監査委員が認定した事実は，次のとおりである。

ア 大崎市役所旧本庁舎等解体工事について

クロマツ伐採に要する経費は，令和5年度一般会計予算2款1項8目5事業本庁舎建設事業5億7,704万円14節工事請負費として予算要求され，令和5年第1回大崎市議会定例会で議決された予算である。クロマツ伐採・処分費は，そのうち施設解体工事費1億5,571万8,000円に含まれており，案分した場合は約47万円と試算される。

また，当該工事は，令和5年4月19日執行の条件付き一般競争入札を経て，同年5月16日付けで1億2,559万1,400円で契約締結しており，起工から契約締結報告まで市の規定に基づく事務執行を行っている。

イ 市民への説明等について

本庁舎建設整備基本計画策定及び基本設計の概要について，市民等を対象とした説明会及び周知の主な実施経緯は以下のとおり。

・平成30年1月27日

「まちづくりにおける新庁舎の役割とは」をテーマとしたワールドカフェ（話し合い）を開催

・平成30年1月28日

新庁舎整備に関連した「まちづくりってなにをするの?」「まちづくりのためにはどんな場所があればいい?」をテーマとした高校生タウンミーティングを開催

- ・平成30年2月1日～2月21日
大崎市役所本庁舎建設整備基本計画(中間案)パブリックコメント募集
- ・平成30年10月14日
「市役所市民スペースと交流センター」,「市役所市民スペースの利用・活用」をテーマとしたワールドカフェ(話し合い)を開催
- ・平成31年4月27日
本庁舎建設整備基本計画の概要及び進捗状況の説明と「にぎわいと交流の創出のためにわたしたちができること」を基本テーマとしたトークセッションによる「市民説明会にぎわい交流シンポジウム」を開催
- ・令和2年1月
大崎市公式ウェブサイトで基本設計説明書概要版を掲載
- ・令和2年1月
市政情報センターに基本設計説明書概要版を配置
- ・令和2年1月26日
市役所周辺地区整備事業,地域交流センター整備,市役所本庁舎建設事業についての地域住民説明会開催
- ・令和2年10月24日
市役所周辺地区整備事業(道路整備),市役所本庁舎建設事業についての地域住民説明会を開催
- ・令和3年3月19日
新庁舎建設工事の概要及び新庁舎建設工事の進め方についての地域住民説明会を開催

基本計画(案)説明会資料等においては,新庁舎南側敷地に駐車場を確保する概要図が示されていた。令和2年1月公表の基本設計説明書概要版においては,旧庁舎敷地の全面が基本的に駐車場として整備され,駐車区画の計画がわかる資料が用いられており,休日や災害時の活用についても記載されていた。クロマツほか敷地内の植栽及び銅像等の取扱いに関する記載はなかった。

ウ 大崎市議会市役所庁舎建設調査特別委員会への説明等について

当該調査特別委員会の調査事件として,以下の会議に本庁舎南側敷地,駐車場,外構に関する内容が付議され,説明及び質疑応答が行われている。

- ・令和2年7月28日
(1) 本庁舎実施設計の概要について
- ・令和3年11月24日

(2) 市役所本庁舎南側敷地の利活用計画について

・令和4年2月10日

(1) 市役所本庁舎建設工事の進捗状況について

エ クロマツについて

クロマツは、旧大崎市役所本庁舎前に生育しており、樹高約18.5メートル、幹周223センチメートル、推定樹齢300年との資料がある（「古川の名木・古木」平成14年古川市郷土研究会発行）。古川市史下巻（昭和47年古川市発行）には、推定樹齢100年と記載されている。

このクロマツは、文化財保護法第109条第1項に規定する天然記念物や、大崎市文化財保護条例第28条に規定する大崎市指定天然記念物に指定されていない。また、同法第132条第1項に規定する文化財登録原簿に登録された記念物になっていない。

オ 標柱の内容及び位置等について

標柱の内容は、文化財課が所有する大崎市内標柱リストによると、文化財名は旧古川代官所跡地、指定区分は未指定、地域は古川、標柱・説明板の別は標柱、建立年月日は昭和60年11月1日と記録されていた。標柱には、白地に黒色で文字が記載され、側面の文字及び状態は以下のとおり。

南面 旧古川代官所跡地（嘉永三年創建）

東面 建物は昭和三十一年までこの地にあったが、祇園八坂神社に移建され昭和六十年解体された。裁判所、郡役所、学校等にも利用され、市の発展に深く関わった由緒ある建造物であった。

北面 平成六年八月一日 古川市教育委員会 宮城県文化財保護協会

西面 （白地）

標柱は、クロマツに隣接する位置に建っている。「旧古川代官所跡地」は、文化財保護法第95条第1項の規定により整備された宮城県遺跡地図に登録・周知された遺跡でなく、周知の埋蔵文化財包蔵地になっていない。標柱及びクロマツを含む旧大崎市役所本庁舎敷地全域も、周知の埋蔵文化財包蔵地になっていない。

カ 標柱の文字消去に係る経緯について

- ・令和4年12月2日 標柱記載誤りについて文化財課長が認識
- ・令和5年2月16日 大崎市議会総務常任委員会で標柱記載誤りについての経緯説明及び謝罪
- ・令和5年2月17日 標柱の誤表記の消去について文化財課職員が起案し文化財課長決裁を経て教育部長が同日専決
- ・令和5年2月21日 文化財課職員が消耗品を購入し、標柱西面を白ペンキ

塗布により消去。消去した文字は「この遺跡の現状を変えようとするときは古川市教育委員会を経て着手の六〇日前までに宮城県教育委員会に届け出て指示を受けなければならない。」

- ・令和5年2月27日 大崎市議会総務常任委員会で標柱記載消去について説明

(2) 監査委員の判断

ア 本措置請求の趣旨について

住民監査請求の監査対象となるのは、法第242条第1項の規定により、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よる違法又は不当な財務会計上の行為又は財務に関する怠る事実である。違法又は不当な財務会計上の行為としては、具体的には、①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担がこれに該当する。なお、これらの行為がなされることが、相当の確実さをもって予想される場合も含まれる。また、違法又は不当な財務に関する怠る事実としては、①公金の賦課又は徴収を怠る事実、②財産の管理を怠る事実が該当する。

住民監査請求の対象は、このように財務会計行為に限られているものである。

本件措置請求において、請求人は、クロマツをどうするかは、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づく手順が踏まれて決められるべきであり、こうした手順が全く踏まれることなく、市長はこのクロマツを伐採・撤去しようとしているので、伐採・撤去に関する公金の支出を差し止めるよう求めている。

すなわち、本件措置請求において、請求人は、当該財務会計行為自体の違法性又は不当性を述べているのではなく、その前提事情であるクロマツ伐採の意思決定までの過程に主眼を置き、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づく手順が踏まれていない（非財務会計行為）ことから、その後続く当該伐採・撤去に係る公金の支出（財務会計行為）は違法又は不当であると主張しているものと解される。

しかしながら、住民監査請求において、財務会計行為の前提ないし原因たる地方公共団体の事務もおしなべて監査対象とすることができるのであれば、地方公共団体の事務で公金の支出を伴わないものはほとんど存在しないことから、公金の支出と結びつけて構成しさえすれば、地方公共団体の行政活動のほとんどすべては、住民監査請求でその違法性又は不当性を問うことができることになりかねない。したがって、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限定した法の趣旨、目的を逸脱することとなる。

このことから、先行行為（非財務会計行為）の違法性又は不当性が、後行行為（財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、その原因行為を前提としてなされた行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である、との判例が出されている（最高裁平成4年12月15日判決（昭和61年（行ツ）第133号）及び最高裁平成20年1月18日判決（平成17年（行ヒ）第304号））。

そのため本請求においては、このような観点から先行行為の違法性又は不当性について検討を行うこととした。

イ 先行行為（非財務会計行為）について

- ① 「誤って標柱を建てた」とする大崎市教育委員会の判断は誤りであり、標柱に記載されていた「この遺跡の現状を変えようとするときは古川市教育委員会を経て着手の60日前までに宮城県教育委員会に届け出て指示を受けなければならない」とする手続がとられていないとする主張について

請求人は、クロマツの伐採につき標柱記載の文言に基づく手続が必要と主張していることから、その関わりについて整理した。

まず、標柱建立に際し、平成6年に古川市教育委員会と財団法人宮城県文化財保護協会の間で取り交わされたであろう補助申請書の類は、保存年限を経過し、また当該協会は平成24年度に解散しており、詳細を確認できる証拠は存在しない。昭和60年の建立時の状況も不明である。しかしながら、現存する「旧古川代官所跡地」の標柱に記載されている説明文にはクロマツに関する記載はないことから、標柱記載の文言がクロマツ伐採に関し何らかの拘束をする理由は乏しいと言わざるを得ない。

次に、クロマツについては、文化財保護法に規定する天然記念物や大崎市文化財保護条例に規定する大崎市指定天然記念物に指定されておらず、同法に規定する文化財登録原簿に登録された記念物でもないことが確認された。

次に、標柱が示す「旧古川代官所跡地」は未指定の文化財であり、所在位置も、宮城県遺跡地図情報（宮城県公式ウェブサイトより）で確認する限り、「周知の埋蔵文化財包蔵地」には登録されていないことから、文化財保護法第93条第1項の規定により土木工事等のための発掘に関し60日前までに届出等が必要な遺跡ではないと判断できる。

文化財保護法に基づき保護を受ける文化財とは、同法第1条、第2条第1項及び第3項によれば、全ての文化的価値を有する有形・無形の財産を指すものではなく、指定、認定等の行政行為により特定された物件のみを法律による保護の対象とする趣旨である（重点主義）と解される。大崎市文化財保護条例においても、第1条及び第2条により文化財の定義を明確に規定して

おり、同様に解される。

よって、「旧古川代官所跡地」及びクロマツについては、文化財保護法や大崎市文化財保護条例の適用対象とはなっていないことから、標柱に記載されていた「届け出て指示を受けなければならない」という表示は、文化財保護法や大崎市文化財保護条例に基づくものではなく、法的拘束力がないものと解すべきである。

なお、当該標柱は、財団法人宮城県文化財保護協会の補助金を受けて設置したものと推認されるが、消去された文言に法的拘束力がないことは前記のとおりであり、標柱東面説明文のとおり、この地に市の発展に深く関わった由緒ある建造物「旧古川代官所」が存在したと、市民にその事実を知らしめるための標柱と解釈すべきと思料する。

よって、文化財保護法や大崎市文化財保護条例に基づく手続がとられていないとする請求人の主張は認められない。

- ② 大崎市議会令和5年度予算特別委員会で令和5年度大崎市一般会計予算案及び執行に当たっての附帯決議が可決された後、「大崎市役所前の黒松の伐採・撤去方針を撤回し、歴史的遺産としての保存を求める請願」が賛成少数で不採択とされたが、標柱の文は間違いだったとする事実誤認の答弁や、市民や議会への説明と様々な議論・意見交換を重ねながら現整備計画を進めることを確認してきたという虚偽の答弁が、判断に大きな影響を与えた可能性があるとの主張について

大崎市議会での答弁内容及び判断への影響については、大崎市議会が判断するものであり、住民監査請求が及ぶところではなく、監査対象とならない。

- ③ 大崎市は、大崎市話し合う協働のまちづくり条例を制定している自治体である。歴史的遺産の扱いや市役所駐車場の建設及び運営に関する事項を、市民の意見も聞かず決めるのは間違いであるとする主張について

大崎市は、大崎市役所本庁舎整備に関わる主な話し合いの場として、平成30年以来7回市民説明会を実施している。さらに平成30年2月に基本計画中間案時点でパブリックコメントを募集したほか、令和2年1月に大崎市公式ウェブサイトに掲載した基本設計概要版の中には、クロマツ周辺の状況がわかる車両駐車区画入り平面図等が含まれ、地域住民説明会でも使用されている。このことから、市民への情報提供及び意見聴取に関し、著しい瑕疵があったとは認められない。

よって、請求人の主張は認められない。

- ④ 樹齢約400年のクロマツをどうするかは、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づく手順を踏まえ決められるべきであり、当面、本年6月に予

定されている伐採・撤去作業は中止すること、その作業のための公金の支出を差し止めるよう求めるとする主張について

請求人は、クロマツ伐採に至る手続の違法性を主張しているが、前記したように文化財保護法及び大崎市文化財保護条例が保護の対象とするのは、指定、認定等の行政行為により特定された物件であると解される。

よって、伐採が予定されているクロマツは、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例の適用を受けないことから、違法であるとの請求人の主張は当たらない。

- ⑤ 専門的知見を尊重し、本年6月に計画している伐採は中止し、再検討すべきであるという主張について

請求人らの主張は、クロマツの保存を前提にした論述を展開していると解されるが、総合的な判断によらない一面的な倫理観あるいは一般論等に照らし違法・不当であるとの主張にとどまる場合は、財務会計上の行為を違法・不当とする理由とはならないものである。

よって、請求人の主張は認められない。

3 結論

以上検討したところ、本件請求については、合議により次のとおり決定した。

請求人は、先行行為たるクロマツ伐採・撤去に関する意思決定（非財務会計行為）が、市民の意見を聴取することなく、文化財保護法及び大崎市文化財保護条例に基づいた必要な手順を踏まずに決定されたと指摘するが、当該過程について見るも、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは認められない。そうである以上、クロマツ伐採・撤去における市の判断に、裁量権の逸脱又は濫用があったと評価することはできない。

したがって、前記した先行行為の違法性又は不当性が後行行為に承継される場合には当たらず、後行行為である当該財務会計行為、すなわち市が計画しているクロマツ伐採・撤去に係る公金の支出は、違法又は不当であるとは言えず、この差止めには理由がないものと判断した。

よって、本件請求には理由がないと認められることから、本件措置請求はこれを棄却する。