

広監第16号

地方自治法（昭和22年法律第67号。）第242条第1項の規定により、令和4年5月6日付けで提出された住民監査請求について、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4年6月30日

広陵町監査委員 赤 銅 修
同 岡 橋 庄 次

第1 請求の提出

1 請求の内容等

(1) 請求人

(省略)

(2) 提出日

令和4年5月6日

(3) 請求の要旨（「広陵町職員措置請求書」の原文のまま）

1 請求の要旨

横峯公園では2022年1月から3月まで犬散歩の試行がされ、4月1日から北側の園路を中心として犬散歩可能な範囲が定められた。さらに公園内には添付写真のとおり「公園内の散歩について」と書いた看板が数カ所設置され、既存看板にも「指定園路を利用・・・」のテープが貼られて、指定園路以外での散歩が禁止されている。一般的に禁止事項とするには法律や条例での定めが必要であり、県営馬見丘陵公園については県公園条例の定めにより運用されていると聞いている。広陵町は法的根拠を整えず町条例には何も規定していないことを明言しています。（添付資料参照）にもかかわらず、「散歩可能公園内園路」と書いた看板を設置してそれ以外の利用を禁止する行為は法廷根拠のない行為であり、またそのような看板を公費で作

成するのは町の裁量権を逸脱した違法な職権乱用であり、根拠のない違法な公費を支出していることになり、違法・不当な公金支出と言わざるを得ません。

町長並びに都市整備課長は速やかに違法状態を是正するよう請求します。

さらに、試行期間中に町へ寄せられた意見や要望を、やっとな先日町HPで公開されたが、飼い主の非常識な行動から公園への犬散歩に反対されている意見が多く、愛犬家の方でさえも町が示したルールやマナーの内容を疑問視される意見が多数あった。広陵町の犬の知識や理解が稚拙です。また、議会で町長が、最近マナーが良くなった、と答弁していたこととは真逆の意見が多くあり、皆さんの意見を総合すると到底拙速に本番移行するような状況ではないのは明らかであるにも拘らず、意見の公開をわざと遅らせるなど試行終了と同時に強行突破された。甚だ政策決定過程が不純で曖昧で杜撰で恣意的であると言わざるを得ない。そんな中での看板設置は不適切な施策に公費が支出されたことになるので早急に是正されたい。

最後に、私は公園内での犬の散歩に反対の立場であるが、広陵町のあまりにも杜撰で恣意的な行為に耐えかねてその矛盾を正したく請求するので、念のため。

(4) 事実証明書（添付は省略する。）

ア 横峯公園内設置看板の写真2葉のカラーコピー

イ 【町長への手紙】回答についてと題する文書の写し

2 要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認め、令和4年5月23日、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査の対象

広陵町が横峯公園内において犬散歩可能な範囲を定める看板を設置した行為に伴う公金支出の違法性・不当性の有無について監査を行った。

2 監査対象部署

都市整備部都市整備課

3 請求人による陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和4年5月30日（請求人の都合により同年6月1日に延期）に請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は新たな証拠として複数の書類を提出し、陳述を行った。

（1）新たな証拠として提出された書類（添付は省略する。）

- ア 横峰公園内設置看板（今回のテープ処理実施前）及び竹取公園内設置看板の写真2葉のカラーコピー
- イ 【町長への手紙】公園における犬散歩試行の意見募集結果について5/9と題する文書の写し

（2）請求人の陳述要旨

- ・自分が住み始めた時から横峯公園には注意事項の看板が立てられており、「犬などのペットを連れてくるのはやめましょう」と書かれていたが、町は公園に犬を連れてくることをとがめずに放置。
- ・ある頃から特定の間、グループがマナーは啓発するので公園内に犬を連れては入れるように要望していたと聞く。
- ・コロナ禍で公園利用者が増え、公園にも区長・自治会長会で作られた「犬のふんは持ち帰りましょう」との看板が立てられ、公園に犬を連れてはいる者から、この看板の文言からは犬が公園にはいることを前提にしたものであるとの主張を受けた。
- ・今回の試行については、昨年11月に都市整備課長を含め4～5人説明に来たが、試行に係る政策決定に至った経過、試行

の場所とルールの周知徹底方法、試行中の監視体制、試行期間終了後の評価方法や基準について尋ねるも誰も答えられない始末。

- ・散歩を認めるエリアと認めないエリアがあるということはその管理をどう考えているのか尋ねるも、対応する人と金もないとのいい加減な返答。
- ・犬の利用を禁止する条例、規則はないとも説明。
- ・町長が特定の議員と結託して行っている。
- ・自分は犬が嫌い（鳴き声、ふん・尿による臭気）。
町長は最近のマナーが良くなっていると答弁しているが、犬の公園進入賛成派の意見を信じ、自分では状況を確認していない。
- ・本事業は、もともとおかしい理屈で始まっている。
- ・試行するならばちゃんと監視すべきであり、また試行なのに元の看板の注意書きを、誤解する虞があるからとテープで隠していた。
- ・公園での放し飼いを目撃して通報しても、そのことには対応せず意見として伝えるように言われたが、管理者として直ちに対応すべきである。
- ・試行が3月31日までで、その後意見集約すると思っていたら4月1日から本運用が開始され、試行期間中の意見がホームページに掲載されたのは4月15日。
- ・この意見を見れば、公園内のペット進入に反対する人はちゃんと意見を書いている。
- ・公園は人間が中心であるべき。ふんは単に持ち帰るのではなく、まず自宅で済ませた上で、やむを得ない場合はトイレシートを敷いてさせないと衛生上の問題がある。これは常識。
- ・エリアを分けるのなら、分かれるところにも表示しないと公園入口だけに看板を設置しても意味がない。

(監査委員からの「請求人が求める是正とは」との質問に)

- ・今回の問題点は、根拠もなく実施していること。
- ・竹取公園はペット禁止で、横峯公園は認めるエリアを設定す

るなど対応がバラバラ。

- ・条例整備せよ。100%禁止として現状回復を。
- ・都市整備課の職員が指導しているのを見たことがなく、町長も職員が指導する立場にないというので警察に通報すれば警察からは町に言うように言われる。
- ・町の職員が指導して町の姿勢を示すべき。

※聴取終了後、請求人から伝え忘れたとして電話にて事務局職員に以下の内容の伝達があった。

- ・町に求めることは、看板を撤去して公園を元の状態（当初看板の注意事項にある「犬などのペットを連れてくるのはやめましょう」）に戻すこと。
- ・さらにその原状回復費用は、町長において負担すること。

4 監査対象部署等に対する監査

(1) 広陵町長からの意見書の徴取

広陵町長に対して本件請求内容について意見書の提出を求めたところ令和4年5月31日に提出された。

なお、意見書の要旨は、以下のとおりである。

試行看板及び本運用看板の設置については、公園管理者として、円滑な公園利用のために町が定める都市公園条例の第5条第1号「都市公園を損傷し、又は汚損すること。」と同条第8号「都市公園をその用途以外に使用すること。」の公園管理者権限の範囲内において、お願いとして定めたルールであり、公園の利用を円滑化する看板、公園の適正な管理に役立たせる掲示としての看板になるため、違法・不当な支出ではない。

(2) 都市整備部都市整備課に対する監査

都市整備課職員に対し、令和4年6月6日に前記(1)の意見書記載内容等をもとに横峯公園内において犬散歩可能な範囲を定

める看板を設置した経緯、法的根拠、設置費用の支出状況などについて聴取し、随時関係書類の提出等を求めた。

第3 監査の結果

1 確認した事実

(1) 「公園内の散歩について」と書いた看板及び既存看板へのテープ貼付にかかる費用の支出について

第1の1の(4) 事実証明書アに記載した請求人提示の横峯公園内設置看板の写真2葉のカラーコピーにおける2種類の看板のうち犬散歩可能な範囲を定める図面を貼付した看板については、請求人も請求書で触れている試行時に設置したものであり、犬散歩可能な範囲を定める図面を貼付するために新たに設置したものではない。そして、その試行結果に基づいて設定した犬散歩可能な範囲を示す図面等は、町役場内のプリンター機器を使用して作成し、都市整備課の職員がこの既に設置された看板本体に貼り直したものである。

他方の看板は横峯公園での注意事項を記載した看板であるが、この看板の設置時期は判然としないものの、少なくとも今回の試行前から設置されていたものであることは間違いなく、その注意事項の一部に都市整備課職員が事務機器で作成したペットの指定エリアでの利用を呼びかけるテープを貼付したものである。したがって、本件請求に係る看板設置の費用は、犬散歩可能な範囲を表示する図面等及びテープの作成費のみであると考えられるが、試行の際に製作・設置した看板本体及び図面等の作成及び貼付にかかる都市整備課職員の人件費についても付加して確認することとした。

①看板本体の製作費について

看板本体の製作に要した費用（材料費及び設置費）については、試行の際に製作・設置したものであり、本件請求にかかる図面貼付時に製作・設置したものではないが、試行の際の製作・設置については、公園施設管理業務委託の受託者に依頼して委託契約の範囲内で支出されていることを確認した。

②内容表示紙の印刷費等について

看板に貼付する内容表示紙は、町において共用物品として購入し

た大判プリンター及びロール紙を使用して作成しており、当該プリンター、ロール紙、インクの購入（大判プリンターの保守費用を含む。）については、それぞれ町の会計手続きにしたがってなされていることを確認した。

また当該印刷物を保護するための透明のケース（パッケージファスナー付き）の購入に要した費用についても町の会計手続きにしたがって都市整備課において購入されたものであり、注意事項を掲載した既設看板の一部に貼付したテープについても、町の会計手続きにしたがって同課で保有するプリンター及びラミネートフィルムを使用して作成されていることを確認した。

③人件費について

看板への内容表示紙作成及び貼り替え業務に従事した都市整備課職員への人件費の支給については、所管業務の遂行に対する給与として支払われており、所管業務の遂行において、上司の職務命令によって適正に執行されているものであることを確認した。

（2）公園内に犬散歩可能な範囲を定める根拠について

広陵町都市公園条例（昭和51年3月広陵町条例第7号。以下「公園条例」という。）第5条各号で禁止する行為のうち第1号の都市公園を損傷し、又は汚損すること及び第8号の都市公園をその用途以外に使用することを根拠としつつ、公園管理者として管理権限の適正な行使として公園の利用者相互の利用関係を円滑化するためのいわばお願い看板として設置したものである。

なお、第1の1の（4）事実証明書に記載した請求人提示の【町長への手紙】回答についてと題する文書において、「公園で犬を散歩させてはいけないという法律や条例はありません。」と記載しているのは、都市整備課によれば法律や公園条例において「公園で犬を散歩させてはいけない」旨の直接的な禁止規定はないとの趣旨であって、その後続く文章において、公園管理者権限の範囲内において、公園の利用を円滑化するために犬の散歩に係る一定のルールが必要であるとの町の判断を記載しているとのことであった。

この点に関し、犬の散歩等を禁止する他の公園の根拠規定について確認したところ、例えば請求人が条例の定めによって犬散歩を禁

止していると主張する馬見丘陵公園については、奈良県立都市公園条例（昭和35年3月奈良県条例第11号）の第4条に禁止行為の規定を置いているものの、同条においても犬の散歩を禁止する直接的な規定はなく、同条例の委任により実施の手続き等を定める奈良県立都市公園条例施行規則（昭和35年3月奈良県規則第15号）第12条の「公園の利用者は、他の利用者に危害又は迷惑を及ぼす行為をしないことその他知事が定める事項を遵守しなければならない。」との遵守規定を根拠として当該措置を講じているとのことであつた。そのほかにも当職が調査した範囲では、条例に犬の散歩を禁止する直接的な規定を置く自治体は確認することができず、いずれも本町と同様公園管理上の包括的な規定を根拠として公園管理者の管理権限の範囲内で対応されていることが窺えるものであつたことを付言する。

また、本町において公園内の犬散歩可能な範囲を定めるにあつては、以下の手続きで行われていることを確認した。

- ①令和3年5月の公園におけるペットの同伴利用の要望を端緒として町としての対応方針を決定し、ゾーニングの検討を開始。
- ②同年6月に対象公園の選定、試行期間の実施などに関する都市整備課内会議（以下「課内会議」という。）の開催。
- ③同年10月に9月議会での質問・答弁を踏まえ、年度内の試行完了に向けたスケジュール、利用上のルール設定などに係る課内会議を継続して開催。
- ④同年11月に課内会議を経て議会正副議長に方針、スケジュール等を説明の上、以降は関係団体や住民に対しても説明機会を設定。
- ⑤同月30日に課内会議において④の説明結果を踏まえて町ホームページへの掲載内容を決定し、意見・要望の募集を開始（同年12月22日に試行看板設置）。
- ⑥令和4年3月23日に、試行中の意見や検討内容を受けてとりまとめた運用方針（指定園路に限りペット利用を可能とすること、各公園の状況により、すれ違い通行が可能となる十分な幅員の確保や通り抜け目的の園路設定などによる縮小や拡大を行うこと、意見や要望は継続して募集することなど）について町長決裁を受け、翌24日に議会正副議長に状況を報告。

- ⑦同年3月31日に翌4月1日からのホームページへの掲載内容に係る決裁。
- ⑧同年4月15日に町に寄せられた意見・要望の公開（個人情報等の非公表措置を実施）決定の決裁を経て町ホームページに掲載。

2 判断

(1) 本件請求の趣旨について

法第242条に規定する住民監査請求は、普通地方公共団体の長等の執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為」という。）について、その是正・防止を図るため、住民が監査及び必要な措置を講ずべきことを請求するもので、当該財務会計行為自体が違法・不当であるか否かが監査の対象となる。

本件請求について検討するに、請求人は、広陵町長が横峯公園におけるペット散歩可能な範囲を設定することは、公園条例に定めのない法的根拠を欠く行為であり、そのような看板を公費で設置することは裁量権を逸脱した違法な公金支出であるとして是正を求めるものである。

すなわち、本件請求において、請求人は、看板の設置にかかる公金の支出という財務会計行為をとらえて、当該財務会計行為自体の違法・不当についての言及をすることなく、その前提ないし原因である公園におけるペット散歩可能な範囲の設定行為及びこれに至る手続（非財務会計行為）に裁量権の逸脱・濫用が存するとして看板の設置が違法・不当である旨を述べ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とすれば、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・不当を問うことができることになりかねない。

そこで、先行行為（非財務会計行為）の違法・不当が、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在し、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（最高裁平成4年12月15日判決参照）とされているのである。

本件においては、まず、広陵町長による横峯公園におけるペット散歩可能な範囲の設定及びこれに至る手続き（先行行為）が後行の財務会計上の措置をとることが許されないほどに「著しく合理性を欠き予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合」に当たるか否かにつき、以下検討する。

（2）先行行為（非財務会計行為）について

法第2条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。」旨規定し、また、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」旨規定している。いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

この観点から本件について考察すれば、「公園内に犬散歩可能な範囲を定める行為」については、公園条例第5条で禁止する行為のうち第1号の都市公園を損傷し、又は汚損すること及び第8号の都市公園をその用途以外に使用することを根拠としつつ、公園管理者として管理権限の適正な行使として公園の利用者相互の利用関係を

円滑化するためのいわばお願い看板の設置であると考えられるものである。

つまり、犬の散歩等を禁止する他の公園においても条例等に直接的な禁止規定はなくとも、公園管理上の包括的な規定を根拠として措置されていることから窺えるように、公園利用者のお互いの迷惑を防止して、公園利用の円滑化を図るのは、公園の設置目的から導かれる公園設置管理者の管理権限の範囲内の権限行使として許容されるものと考えられ、違法、不当な行為であるとは考えられない。

また、事業実施に向けた取組経過についても、試行期間を設定して広く利用者等からの意見を募り、寄せられた意見を踏まえて犬散歩可能エリアの変更（すれ違い通行可能な幅員の確保、通り抜け可能な園路の設定など各公園の状況により縮小又は拡大）を行うなど前記第3の1（2）で記載したとおりであり、以上の経過等を踏まえると、本件事業の決定及びこれに至る手続きに町長の裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はなく、著しく合理性を欠いた点も認められない。

（3）後行行為（財務会計行為）について

法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項について、前記第3の1の（1）で記載したとおり以下の状況が認められ、これらの法令の違反があるとは認められない。

①看板本体の製作費について

看板本体の製作に要した費用（材料費及び設置費）については、試行の際に製作・設置したものであり、本件請求にかかる図面貼付時に製作・設置したのではないため、本件請求対象からは除外されるべきものである。

②内容表示紙の印刷費等について

看板に貼付する内容表示紙の印刷に要した費用（大判プリンター、ロール紙、インク購入費等）、注意事項を掲載した既存看板に貼付するテープの作成に要した費用及び印刷物を保護するための透明ケース（パッケージファスナー付き）の購入に要した費用については、関係法令、町の会計手続きを遵守して適正に執行されており、違法又は不当な公金支出はなかった。

③人件費について

看板への内容表示紙貼付業務に従事した都市整備課職員への人件費の支給については、職務上の対応に対する給与として適正に執行されており、違法又は不当な公金支出はなかった。

なお、仮に本件請求の対象を前記①の看板本体に拡大して考えた場合であっても、犬散歩可能エリア設定の前提となる試行は、実施に至る手続き等町における正規の政策決定を経たものであり、違法性・不当性は認められず、また支出についても公園施設管理業務委託の受託者に依頼して委託契約の範囲内で適正に支出されたものであり、当該既設看板を再利用することについても違法性・不当性は認められず、むしろ町において法令の趣旨を踏まえ再利用による経費の節減が図られていることが窺われるものである。

3 結論

以上検討したところからすれば、請求人は、広陵町が横峯公園において実施した「公園内の散歩について」と表示した周知図面及びテープの既設看板への貼付にかかる費用の支出そのものの違法・不当について何ら指摘するところがなく、またこのため当職において実施した調査においても当該費用にかかる支出についての違法性・不当性は認められなかった。さらにその先行行為となる公園内の犬散歩可能な範囲の設定についても、町長に与えられた広範な裁量権の逸脱・濫用を認めるべき点はなく、また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とも認められないため、請求人の主張には理由がなく、本件請求はこれを棄却する。

第4 意見

町では本件請求の対象となった横峯公園を含む町内3公園において、令和4年4月1日から犬散歩可能なエリアを設定し、町ホームページ及び公園内看板による周知を行っているが、これに先立つ犬散歩に係る試行期間中（令和4年1月1日から同年3月31日まで）に寄せられた意見・要望については、町ホームページでの公開が犬散歩可能なエリアの設定・実施日である令和4年4月1日より2週間遅れた事実が認められる。都市整

備課によれば、個人情報等を非公表とする配慮を施していたことによる公開の遅れであって、試行期間中に並行して意見集約し、実施に向けた検討を進めていたため寄せられた意見は判断に当たって十分反映されているとのことであるが、外形的には請求人が主張するように恣意的であると受け取られる虞があることも否定できない。

試行期間中に町が募集し、寄せられた意見・要望については、町における施策決定への貴重な意見であると捉え、今後は、当該意見・要望が施策決定にどのように反映されているのか明確となるよう意見募集期間の設定、募集期間終了後の意見集約を踏まえた施策の決定・発表、そして施策の実施へと展開するスキームを構築されてはどうかと考える。