

浜松市監査委員告示第 11 号

平成 27 年 7 月 2 日に提出された浜松市職員措置請求書（以下「本件措置請求」という。）について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「自治法」という。）第 242 条第 4 項の規定に基づき、監査した結果を次のとおり公表する。

平成 27 年 8 月 20 日

浜松市監査委員	鈴木利享
浜松市監査委員	木村幸弘
浜松市監査委員	吉村哲志
浜松市監査委員	斉藤晴明

第 1 監査の請求

1 請求人

亀岡 光則 ほか 13 名

2 請求書の提出日

平成 27 年 7 月 2 日

3 請求の趣旨

請求人から提出された浜松市職員措置請求書及び事実証明書に記載された事項に基づく請求の趣旨は次のとおりである。（請求人に関する事項を除き、請求書原文のとおり）

浜松市職員措置請求書

浜松市長並びに関係所管課職員に関する措置請求の要旨

1 監査請求の要旨

(1) はじめに

公共文化施設であった「森岡の家」の財産としての価値評価に不備があり、その後の管理運用において不当な処分が決定され解体のための工事が強行され、工事代金が公金から支払われようとしている。

(2) 状況及び背景説明

旧平野家住宅及び屋敷林が平成 5 年、保存を条件に旧浜北市に寄附され、文化施設「森岡の家」として指定管理者/浜松市文化振興財団により維持管理されてきたが、平成 20 年の耐震調査の結果(倒壊の危険性あり)を受け、以降は

見学のみでの施設として保存されてきた。平成 25 年に公共施設再配置計画のもと施設廃止の方針が確定され、浜北区協議会の答申を経て平成 26 年 3 月の市議会で施設廃止が議決された。

### (3) 監査請求の理由

#### ア 財産の管理を怠る事実

- (ア) 浜松市長は、平成 5 年の当該施設寄附時の書面に記載された「寄附の理由」（故平野繁太郎生前の意思により、浜北市文化の発展に寄与のため。）や「寄附の条件」（家屋・長屋門・土蔵及び松・イチョウ等大径木並びに竹藪等については、保存していただきたい。）に反して、施設廃止及び解体・伐採の予算執行をしようとしている。
- (イ) 浜松市長は、当該建造物のような歴史的・文化財的価値が評価され保存されている伝統的建造物については、それをもって施設存続を判断する資料としては適切とは言い難い簡略な「一般診断法」のみによって耐震性評価をし、より詳細な構造解析による耐震診断を行わなかった。また、その一般診断結果自体にも有資格者の非明示、計算ミス、記載不備が見受けられ信憑性を欠くものであり、この耐震診断業務に関して不当な業務報酬が支払われた可能性が高いといえる。そうした不備な診断結果を基に不適正な財産価値の評価をした。以降、不当に低い価値評価のまま、ことさら実体のない耐震性の低さや老朽化を強調され、施設廃止もやむなしといった風潮が形成され施設存続の可否が審議され、施設廃止の合意形成がされた。
- (ウ) 浜松市長は、施設廃止の基本要件であったその耐震性に関して、平成 27 年 1 月に静岡県建築士会から、その情報の不適切さとともに詳細判断による安全性を確認した旨の指摘を受けた後も、施設の存続を見直す措置をとらず、財産の有効活用が阻害された。
- (エ) 浜松市長は、平成 24 年に作成された「旧平野家住宅建造物群調査報告書」や静岡県「ふじのくに文化資源データベース」に登録されているといった、施設の文化的価値を位置づける重要な情報が既にあつたにもかかわらず、浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったことにより、財産価値の評価に偏りが生じた。
- (オ) 浜松市長は、平成 5 年に寄附を受ける以前は屋敷前面の黒松並木が旧浜北市の「保存樹林」として指定されていたが、その情報を浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったばかりか、屋敷林の具体的な樹木調査もしないまま落葉・倒木の被害（本来は市の庭園管理上の不備が原因）ばかりを強調し、財産の負の評価につながった。
- (カ) 浜松市長が行った、財産処分（施設廃止）をめぐる市民や地元住民の合意形成過程において不備があり、施設廃止の議決がマスコミに公表された後、

多くの一般市民や地元住民、専門家や有識者達による処分中止や施設保存の要望、利活用の提案が出された。一方で各自治会や町内会での審議を経ていないのは明白であるにも関わらず、その自治会長や町内会長連盟の署名・捺印による「伐採・整地の要望書」を地元住民の総意として偏重し、地元住民間での対立を助長した。

#### イ 違法・不当な解体工事の強行による工事契約及び公金の支出

平成 26 年 9 月に「森岡の家」市民の会からの保存要望と利活用に関する事業計画、平成 27 年になって「緑と歴史を守る浜北植木業者の会」による樹木管理奉仕の申出や施設保存の要請、地元貴布祢住民中心の市民団体「森岡の家・利活用推進協議会」による利活用の要望が出されたが、平成 27 年 6 月、3 団体に向け解体執行の最後通告がなされた。浜松市長がこのように違法・不当な森岡の家解体工事を強行し、それに公金を支出することは許されない。

#### (4) 自治体の損害

「森岡の家」は、施設そのものの文化財的価値にとどまらず、長い時間を経て形成され歴史的景観や大樹群により構成された自然環境を擁し、地元住民のみならず浜松市民にとってもかけがえの無い文化的資源で、将来の観光資源ともなりうる貴重な財産である。その「森岡の家」解体処分は、自治体にとって取り返しのつかない財産の損失となる。

## 2 監査委員の求める措置

浜松市長に対し「森岡の家」の建造物群の解体及び樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払いの中止と、文化的価値を有した「普通財産」として、施設の利活用促進させるために必要な措置をとること。

## 4 要件審査

監査の実施に当たり、本件措置請求が、自治法第 242 条の要件に適合しているか否かについて審査を行った。

本件措置請求のうち、文化的価値を有した「普通財産」として、施設の利活用促進させるために必要な措置をとることを求める請求については、住民監査請求の制度の対象となる財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないものと判断する。

ただし、「森岡の家」の建造物群の解体及び樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払中止を求める請求については、今後契約の締結・履行の行為がなされることが相当の確実性を持って予測されるも

のであり、適格性があると認められた。

## 5 請求の受理

本件措置請求は、前項のとおり、その一部について自治法第 242 条の所定の要件を具備しているものと認め、平成 27 年 7 月 17 日に受理することとした。

## 第 2 監査の実施

### 1 監査対象事項

「森岡の家」に関する財産の怠る事実及び違法不当な解体工事の工事契約、公金の支出に関し違法・不当なものであるかを調査するとともに、本市が実施しようとしている「森岡の家」建造物群の解体および樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払いの中止について請求人が求める措置について、監査対象とした。

### 2 監査対象機関

市民部 生涯学習課  
浜北区役所 まちづくり推進課

### 3 現地調査の実施

代表監査委員が、平成 27 年 7 月 3 日、本件施設「森岡の家」の現況について確認するため、現地調査を実施した。

### 4 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第 242 条第 6 項の規定により、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、平成 27 年 7 月 28 日、請求人は、補足資料を提出し、同日、請求の趣旨を陳述した。

なお、請求人の陳述の際、自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、監査対象機関の職員を立ち会わせた。

### 5 監査対象機関の意見書の提出

監査対象機関は、平成 27 年 7 月 24 日付けで意見書を提出した。

## 第 3 請求人の陳述等

請求人の陳述（提出された補足資料と同趣旨のためその原文を記載）

### 1 監査請求の要旨

#### (1) はじめに

公共文化施設であった「森岡の家」の財産としての価値評価に不備があり、その後の管理運用において不当な処分が決定され解体のための工事が強行され、工事代金が公金から支払われようとしている。

市民の信託を受けた財産（建物、庭園、樹木）の管理において、その価値をおとしめる、またはその価値を見過ごす行為が有ってはならないことは自明な

ことです。それは即物的・金銭的価値のみならず、「文化財保護法」や「景観法」、「緑の保全と育成条例」などにうたわれた価値についても同様で、即座に計量化し難いものではありませんが、市民の文化・社会的生活と密接に関わる重要な「価値」といえます。これらの価値は生活の質や豊かさを示すものとして、また地域振興やにぎわい創出など地域経済にも恩恵をもたらすものとして重要な位置付けがなされています。今回の監査請求においては、財産の価値評価、とりわけその文化的側面が重要になってきますので、それに関係する法令などの代表的な部分を紹介させていただきます。

## ■文化財保護法（昭和二十五年五月三十日法律第二百十四号）

### 第一章 総則

（この法律の目的）

第一条 この法律は、文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的とする。

（文化財の定義）

第二条 この法律で「文化財」とは、次に掲げるものをいう。

- 一 建造物、絵画、彫刻、工芸品、書籍、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（これらのものと一体をなしてその価値を形成している土地その他の物件を含む。）並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料（以下「有形文化財」という。）
- 二 演劇、音楽、工芸技術その他の無形の文化的所産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの（以下「無形文化財」という。）
- 三 衣食住、生業、信仰、年中行事等に関する風俗慣習、民俗芸能、民俗技術及びこれらに用いられる衣服、器具、家屋その他の物件で我が国民の生活の推移の理解のため欠くことのできないもの（以下「民俗文化財」という。）
- 四 貝塚、古墳、都城跡、城跡、旧宅その他の遺跡で我が国にとって歴史上又は学術上又は鑑賞上価値の高いもの、庭園、橋梁、峡谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は観賞上価値の高いもの並びに動物（生息地、繁殖地及び渡来地を含む。）、植物（自生地を含む。）及び地質鉱物（特異な自然の現象の生じている土地を含む。）で我が国にとって学術上価値の高いもの（以下「記念物」という。）
- 五 地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの（以下「文化的景観」という。）

- 六 周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの（以下「伝統的建造物群」という。）
- 2 この法律の規定（第二十七条から第二十九条まで、第三十七条、第五十五条第一項第四号、第一百五十三条第一項第一号、第一百六十五条、第一百七十一条及び附則第三条の規定を除く。）中「重要文化財」には、国宝を含むものとする。
- 3 この法律の規定（第百九条、第百十条、第百十二条、第百二十二条、第百三十一条第一項第四号、第一百五十三条第一項第七号及び第八号、第一百六十五条並びに第一百七十一条の規定を除く。）中「史跡名勝天然記念物」には、特別史跡名勝天然記念物を含むものとする。

（政府及び地方公共団体の任務）

第三条 政府及び地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもつてこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない。

（国民、所有者等の心構え）

- 第四条 一般国民は、政府及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に誠実に努力しなければならない。
- 2 文化財の所有者その他の関係者は、文化財が貴重な国民的財産であることを自覚し、これを公共のために大切に保存するとともに、できるだけこれを公開する等その文化的活用に努めなければならない。
- 3 政府及び地方公共団体は、この法律の執行に当つて関係者の所有権その他の財産権を尊重しなければならない。

## ■景観法（平成十六年六月十八日法律第百十号）

### 第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

（基本理念）

第二条 良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図ら

れなければならない。

- 2 良好な景観は、地域の自然、歴史、文化等と人々の生活、経済活動等との調和により形成されるものであることにかんがみ、適正な制限の下にこれらが調和した土地利用がなされること等を通じて、その整備及び保全が図られなければならない。
- 3 良好な景観は、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない。
- 4 良好な景観は、観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものであることにかんがみ、地域の活性化に資するよう、地方公共団体、事業者及び住民により、その形成に向けて一体的な取組がなされなければならない。
- 5 良好な景観の形成は、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として、行われなければならない。

(国の責務)

第三条 国は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、良好な景観の形成に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

- 2 国は、良好な景観の形成に関する啓発及び知識の普及等を通じて、基本理念に対する国民の理解を深めるよう努めなければならない。

(地方公共団体の責務)

第四条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成の促進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(事業者の責務)

第五条 事業者は、基本理念にのっとり、土地の利用等の事業活動に関し、良好な景観の形成に自ら努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する良好な景観の形成に関する施策に協力しなければならない。

(住民の責務)

第六条 住民は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成に関する理解を深め、良好な景観の形成に積極的な役割を果たすよう努めるとともに、国又は地方公共団体が実施する良好な景観の形成に関する施策に協力しなければならない。

■浜松市景観条例（平成20年12月11日）

第1章 総則

(市の責務)

第3条 市は、良好な景観の形成に関する施策を総合的に策定し、及びこれを計画的に実施するものとする。

2 市は、建築物、工作物（建築物を除く。以下同じ。）その他の公共施設の整備を行うに当たっては、良好な景観の形成のために先導的な役割を果たすものとする。

3 市は、良好な景観の形成に関し、市民及び事業者の意識の高揚及び知識の普及に努めるものとする。

■浜松市緑の保全及び育成条例 昭和62年3月31日／浜松市条例第14号

## 第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、緑の保全及び育成に関する市の施策並びに緑豊かな環境をつくり、守り、及び育てることについて必要な事項を定めることにより、親しみ、愛着及び誇りの持てる郷土の建設並びに健康で文化的な市民生活の向上に資することを目的とする。

(平20条例89・全改)

(市の責務)

第2条 市は、緑の保全及び育成を図るため、総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

(平20条例89・一部改正)

(市民及び事業者の責務)

第3条 市民は、自らの個性と創意を発揮することにより、緑豊かな環境の形成に努めなければならない。

2 事業者は、その事業活動の実施に当たっては、緑の保全及び育成について必要な配慮をしなければならない。

3 市民及び事業者は、市が実施する緑の保全及び育成に関する施策に協力しなければならない。

(平20条例89・一部改正)

(先導的役割)

第4条 市は、道路、公園その他の公共の用に供する施設(以下「公共施設」という。)の整備を行うに当たっては、緑の保全及び育成に先導的役割を果たすよう努めるものとする。

(平20条例89・一部改正)

(調査及び研究)

第5条 市長は、緑の保全及び育成のために講じるべき施策の策定並びにその



実施に必要な調査及び研究に努めるものとする。

(平 20 条例 89・一部改正)

(市民意識の高揚等)

第 6 条 市長は、緑の保全及び育成に関する市民の意識を高め、又は知識の普及を図るために必要な措置を講じるものとする。

#### ■浜松市民憲章の一節

『自然の恵みに感謝し、美しい郷土を未来につなげます』

山、川、海（天竜の山林、浜名湖、遠州灘など）浜松市は自然に恵まれた地域です。浜松市民としてこの豊かで美しい自然を未来に残します。

『ふるさとを誇り、歴史を伝え、伝統を受け継ぎます』

祭事、音楽、産業、建造物など、浜松市には様々な文化と伝統があります。この文化と伝統を浜松市の誇りに思い、受け継いでいきます。

#### (2) 状況及び背景説明

旧平野家住宅及び屋敷林が平成 5 年、保存を条件に旧浜北市に寄附され、文化施設「森岡の家」として指定管理者/浜松市文化振興財団により維持管理されてきたが、平成 20 年の耐震調査の結果(倒壊の危険性あり)を受け、以降は見学のみ施設として保存されてきた。平成 25 年に公共施設再配置計画のもと施設廃止の方針が確定され、浜北区協議会の答申を経て平成 26 年 3 月の市議会で施設廃止が議決された。

#### (3) 監査請求の理由

##### ア 財産の管理を怠る事実

(ア) 浜松市長は、平成 5 年の当該施設寄附時の書面に記載された「寄附の理由」（故平野繁太郎生前の意志により、浜北市文化の発展に寄与のため。）や「寄附の条件」（家屋・長屋門・土蔵及び松・イチョウ等大径木並びに竹藪等については、保存していただきたい。）に反して、施設廃止及び解体・伐採の予算執行をしようとしている。

平成 3 年、故平野繁太郎氏と旧浜北市の間で無償貸与の覚書が締結され、その 2 年後、繁太郎氏が亡くなられた年に旧浜北市に寄附されています。

文化施設としての保存・活用という明確な理由と条件が付された、いわゆる「負担付き寄付」にあたると思われるが、「施設廃止及び解体の決行」はその負担に伴う義務の不履行となり、寄付者のご厚意に反するばかりか、返還請求を受ける事態も想定されます。社会情勢の大きな変化や、対象物の風化・自然災害といった義務の不履行におけるやむを得ぬ理由は特定出来ません。平成 5 年に旧浜北市、平成 17 年からは浜松市民の財産

となった当施設が、根こそぎ喪失されようとする事態に至ったことは、財産管理上の不備または管理を怠る事実と言わざるを得ません。

- (イ) 浜松市長は、当該建造物のような歴史的・文化財的価値が評価され保存されている伝統的建造物については、それをもって施設存続を判断する資料としては適切とは言い難い簡略な「一般診断法」のみによって耐震性評価をし、より詳細な構造解析による耐震診断を行わなかった。また、その一般診断結果自体にも有資格者の非明示、計算ミス、記載不備が見受けられ信憑性を欠くものであり、この耐震診断業務に関して不当な業務報酬が支払われた可能性が高いといえる。そうした不備な診断結果を基に不適正な財産価値の評価をした。以降、不当に低い価値評価のまま、ことさら実体のない耐震性の低さや老朽化を強調され、施設廃止もやむなしといった風潮が形成され施設存続の可否が審議され、施設廃止の合意形成がされた。

平成 20 年の「一般診断法」による耐震診断データは、既に所轄課にて検証されているでしょうが、私達は全く信憑性を欠く資料と判断しています。平成 21 年から、この「一般診断法」のデータをもとに、まずは施設利用が中止され、その後の施設再配置計画において施設廃止の方針が決定しました。当診断結果に基づいたために、必要以上に高額な改修費用が算定され、費用対効果の検証や意匠改変による文化財的価値の低下の懸念から「施設廃止」の判断がなされたとすれば、この判断には根源的な瑕疵があったと言わざるを得ません。

仮にこれが適切に作成された診断結果だったとしても、当時すでにこのような歴史的建造物に対応した「限界耐力計算法」や「精密診断法」といった耐震診断法が確立されていた状況下で、この簡略な耐震診断しかなされなかったことは、寄付者のご厚意に反するばかりか、自らの財産価値を貶める行為であり、財産管理における不作為または管理を怠る事実であったと言えます。

- (ウ) 浜松市長は、施設廃止の基本要件であったその耐震性に関して、平成 27 年 1 月に静岡県建築士会から、その情報の不適切さとともに詳細判断による安全性を確認した旨の指摘を受けた後も、施設の存続を見直す措置をとらず、財産の有効活用が阻害された。

資産価値を決定づける基礎情報に誤りがあれば、正当な情報のもとに再評価すべきことは自明です。

公共施設再配置計画における施設の有用性判断の基礎的資料が覆されたにもかかわらず、当初の行政判断に固執し、浜北区協議会や市議会で議決されたことを理由に、施策の見直しを行いませんでした。市議会での議決は行政の判断に起因するものであり、その判断に誤りがあった可能性が

あれば、新たな検証のもと再審議も然るべきと考えられます。

不当な情報のもとに決定された当初の行政判断に固執し、本来あるべき財産の有効活用が阻害されたこと、とりわけ地域固有の文化的資源の喪失といった取り返しのつかない事態を招いたことは、貴重な財産の管理を怠る事実と言えます。

- (エ) 浜松市長は、平成 24 年に作成された「旧平野家住宅建造物群調査報告書」や静岡県「ふじのくに文化資源データベース」に登録されているといった、施設の文化的価値を位置づける重要な情報が既にあつたにもかかわらず、浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったことにより、財産価値の評価に偏りが生じた。

市から提示いただいた森岡の家に関する経緯の資料によると、およそ平成 23 年に行政内で施設廃止の方針が決定されて以来、行財政特別委員会や浜北区協議会、地元自治会、市民文教委員会から市議会へと粛々と合意形成の行政作業が進められましたが、どの協議においても文化的価値を位置づける情報や負担付き寄附に関する情報など、決定方針にとって都合の悪い情報は開示されませんでした。平成 5 年に寄附される以前は、屋敷内の黒松の樹木群が「保存樹林」の指定を受けていました。また平成 23～24 年には既に静岡県「ふじのくに文化資源データベース」に登録されています。さらに平成 24 年には、「旧平野家住宅建造物群調査報告書」が提出されています。当初からの文化財的価値の認識を示す平成 5 年の旧平野家寄附時の資料にいたっては、情報開示請求によりやっと公開されました。

「施設廃止」の市議会議決後、平成 26 年 10 月の浜北区協議会においては、松島委員から再度、施設廃止への異議が述べられるとともに、「旧平野家住宅建造物群調査報告書」が開示されなかったことへの行政の不備が指摘されました。

こうした不当な情報操作ともいえる行政手法により、財産価値の評価に偏りが生じ公正な合意形成が阻害されました。このことは、財産の管理を怠る事実と考えられます。

- (オ) 浜松市長は、平成 5 年に寄附を受ける以前は屋敷前面の黒松並木が旧浜北市の「保存樹林」として指定されていたが、その情報を浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったばかりか、屋敷林の具体的な樹木調査もしないまま落葉・倒木の被害（本来は市の庭園管理上の不備が原因）ばかりを強調し、財産の負の評価につながった。

「森岡の家」では、かつて「保存樹林」でもあり、その文化・自然的価値の高さから保存を条件に寄附された樹木群や庭園が、その貴重さの認識もなく現地調査や管理計画の検討もないままに所有されてきました。しば

しば近隣住民から樹木管理への苦情もうけていたようです。平成 26 年からの施設廃止後と言えども、管理責任は所有者である市にあります。手入れすることなく放置され、その管理不備に起因する落葉や倒木などの被害を、一部の住民の意見のみを強調し、あたかも施設の資質に由来するかのごとく吹聴することにより、施設の資産的価値を貶めました。財産の管理を怠る又は放棄する事実がここにあると考えます。

平成 27 年 1 月に日本樹木医学会静岡県支部より、主要樹木の診断調査報告書が市に提出され、その文化・自然資源的価値の高さと保存への期待が表明されるとともに、樹木管理の不備も指摘されました。さらに、平成 27 年 4 月には「緑と歴史を守る浜北植木業者の会」による樹木管理奉仕の申出がなされました。しかしながら、市は「施設廃止」の方針に固執し、現在も剪定等の措置が採られないまま放置され続けています。これら一連の不作為は、「緑の保全と育成条例」から「市民の森」「保存樹または保存樹林」制度を設け、自然環境の保全を民間に推奨しながら、その実践においては自ら先導的立場にあるはずの行政による背信行為と考えます。

(カ) 浜松市長が行った、財産処分(施設廃止)をめぐる市民や地元住民の合意形成過程において不備があり、施設廃止の議決がマスコミに公表された後、多くの一般市民や地元住民、専門家や有識者達による処分中止や施設保存の要望、利活用の提案が出された。一方で各自治会や町内会での審議を経ていないのは明白であるのも関わらず、その自治会長や町内会長連盟の署名・捺印による「伐採・整地の要望書」を地元住民の総意として偏重し、地元住民間での対立を助長した。

およそ平成 23 年に行政内で施設廃止の方針が決定されて以来、粛々と合意形成の行政作業が進められましたが、「施設廃止」が議決され広く市民の知るところとなった段階で、各方面から「保存の要望」が噴出しました。もとより都合の悪い情報が伏せられた上で合意形成であり、浜北区選出市議会議員や地区協議会委員からの異議にも拘わらず、当初の決定方針を強行的に推進して、今日の捻れ状態に至っています。

平成 26 年 10 月から「森岡の家」市民の会と市との間で、保存と利活用に関する折衝が進められ、平成 27 年 3 月、普通財産のまま、公費に頼らない施設改修と事業計画を含んだ「森岡の家」利活用計画を市に提出しました。事前に「緑と歴史を守る浜北植木業者の会」による樹木管理奉仕の申出も受けていましたので、平成 27 年 1 月に提出された地元自治会長連名の要望書にうたわれた樹木被害等に関する危惧も払拭したかたちでの利活用計画でした。

しかし市は、あくまで地元の合意が必要とのことで、先の地元自治会長

連名の要望書の撤回が施設存続の必須条件という新たなハードルを設定しました。もともと区役所主導の要望書であったという言質もあり、自治会や町内会での審議を経ない会長個人の連名によるものです。何度か交渉に当たりましたが、一部に平野家に対する個人的な怨念を強く抱く者があり、ひとまず説得活動を中断し、地元貴布祢住民の保存に向けた署名活動を展開し、現在 950 名を越す署名が集まっています。訪問時に留守の方も多いのですが、地元住民のおよそ 7~8 割方は保存・活用に賛同しているものと考えます。地元自治会長連名の要望書が、地域住民の意向を十分に汲上げたものとはとても言い難い状況です。

以上のことから、情報の非開示も含め適正に合意形成がなされたとはいえ、財産の処分にまつわる管理を怠る事実があるものと考えられます。結果として、市民の合意が得られていない施策に対する公費の支出となります。

#### イ 違法・不当な解体工事の強行による工事契約及び公金の支出

(ア) 平成 26 年 9 月に「森岡の家」市民の会からの保存要望と利活用に関する事業計画、平成 27 年になって「緑と歴史を守る浜北植木業者の会」による樹木管理奉仕の申出や施設保存の要請、地元貴布祢住民中心の市民団体「森岡の家・利活用推進協議会」による利活用の要望が出されたが、平成 27 年 6 月、3 団体に向け解体執行の最後通告がなされた。浜松市長がこのような違法・不当な森岡の家解体工事を強行し、それに公金を支出することは許されない。

(上段ア／(カ)と同様の陳述内容となるため省略。)

#### (4) 自治体の損害

「森岡の家」は、施設そのものの文化財的価値にとどまらず、長い時間を経て形成され歴史的景観や大樹群により構成された自然環境を擁し、地元住民のみならず浜松市民にとってもかけがえの無い文化的資源で、将来の観光資源ともなりうる貴重な財産である。その「森岡の家」解体処分は、自治体にとって取り返しのつかない財産の損失となる。

## 2 監査委員に求める措置

浜松市長に対し「森岡の家」の建造物群の解体及び樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払いの中止と、文化的価値を有した「普通財産」として、施設の利活用促進させるために必要な措置をとること。

#### 第4 監査の結果

本件措置請求のうち、文化的価値を有した「普通財産」として、施設の利活用促進させるために必要な措置をとることを求める請求については、却下する。

「森岡の家」の建造物群の解体及び樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払中止を求める請求については、違法又は不当とまでの理由がないので棄却する。

##### 1 住民監査請求の制度の対象でないと認め、次のとおり判断する。

文化的価値を有した「普通財産」として、施設の利活用促進させるために必要な措置をとることを求める請求については、住民監査請求の制度の対象となる財務会計上の行為の是正を求めるものではないと考えられることから、監査の対象には当たらないものと判断し却下する。

##### 2 本件措置請求について、その一部について適格性があると認め、次のとおり判断する。

###### (1) 請求の要旨

森岡の家は、平成20年の耐震調査の結果（倒壊の危険性）を受け、その後見学のみの施設として保存されてきたが、平成25年に施設廃止の方針が確定され、平成26年3月の市議会で施設廃止が議決された。

平成20年の耐震調査は、施設存続を判断する資料としては適切とはいえない簡略な「一般診断法」のみにより耐震性評価をし、その診断結果にも計算ミスや記載不備が見受けられるなど信憑性を欠くものであった。こうした不備な診断結果を基に不適正な財産価値の評価をされたまま、耐震性の低さや老朽化を強調され、施設廃止もやむなしといった風潮が形成され施設廃止につながった。また、平成27年1月に静岡県建築士会から、その情報の不適切さとともに詳細診断による安全性を確認した旨の指摘を受けた後も、施設存続が見直されていない。

施設の文化的価値についても、平成24年に作成された「旧平野家住宅建造物群調査報告書」や静岡県「ふじのくに文化資源データベース」に登録されているという情報や、寄附を受ける以前は屋敷前面の黒松並木が旧浜北市の「保存樹林」として指定されていたことなどを浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったことにより、財産価値の評価に偏りが生じた。

このように、財産としての価値評価に不備があり、違法・不当な森岡の家解体工事を強行し、それに公金を支出することは許されない。

そこで、森岡の家の建造物群の解体および樹木群の伐採のための解体工事等の契約締結及びそれに基づく解体工事等の費用の支払いの中止を求める請求をする。

## (2) 判断理由

住民監査請求においては、請求人らが違法・不当と主張する財務会計上の行為について、なぜそれが違法・不当であるのか、その理由あるいは事実を具体的に示さなければならないと解され、違法・不当の理由が単に請求人らの倫理観や一般論等に照らし違法・不当であるとの主張にすぎない場合は、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。

本件監査対象事項について、監査及び確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

### ア 負担付きの寄附の事実について

#### (ア) 請求人の主張

請求人は、平成5年の当該施設寄附時の書面に記載された「寄附の理由」や「寄附の条件」に反して、施設廃止及び解体・伐採の予算執行をしようとしていると主張している。

#### (イ) 寄附申込書の内容

平成5年8月6日付けで相続人代表より提出のあった寄附申込書には、次のとおり記載されている。

##### ◇寄附の理由

故平野繁太郎生前の意思により、浜北市文化の発展に寄与のため

##### ◇寄附の条件

- ・実測・分筆登記等諸費用については、市の負担でお願いしたい。
- ・家屋・長屋門・土蔵及び松・イチョウ等大径木並びに竹藪等については、保存していただきたい。
- ・家具及び道具類については貴方にて調査願いたい。

#### (ウ) 監査委員の判断

自治法第96条第1項では、負担付きの寄附又は贈与を受ける場合は、普通地方公共団体の議会の議決を要する旨を規定している。

ここでいう「負担付きの寄附」とは、当該寄附を受ける際に反対給付的意味において地方公共団体の負担を伴う一定の条件が付せられ、その条件に基づく義務を履行しない場合には、当該寄附が解除されるようなものをいう。

行政実例では、『負担付きの寄附又は贈与』は、寄附を受け入れる際になんらかの条件が付され、この条件を団体が履行しないときは、その寄附又は贈与の契約が解除され、返還義務を生じるようなものをいうのであるから、たとえば、土地建物の寄附を受けるについて、今後これらの維持管理費が相当必要であり、これらの負担が団体にかかることが予想されるような場合等であつても、負担付寄附ではない（行実 昭25.6.8。）としている。

本件の場合、平成5年8月6日付け寄附申込書には「寄附の条件」が記載

されているが、不履行の場合に返還義務を課すことを規定していない。

さらに、旧浜北市は寄附時において、平成5年10月26日付けの寄附承諾書及び平成6年5月1日決裁の起案文書「森岡の家寄附に伴う行政財産として管理することについて」においても「負担付きの寄附」として扱った記載はなく、議案として上程しておらず、議会の議決もされていない。

こうしたことから、自治法第96条第1項第9号に規定する「負担付きの寄附」には該当しないと判断できる。

なお、寄附を受け、平成6年9月に浜北市森岡の家条例が制定され、同年10月から施設廃止が議決された平成26年3月まで、約20年間にわたり、貸館や見学施設として市民に供用されていた。

#### イ 耐震診断法に不備があったかについて

##### (ア) 請求人の主張

請求人は、施設存続を判断する資料としては適切とは言い難い簡略な「一般診断法」のみによって耐震性評価をし、より詳細な構造分析による耐震診断を行わなかった。また、その一般診断結果自体も有資格者の非明示、計算ミス、記載不備が見受けられ信憑性を欠くものであると主張している。

##### (イ) 耐震診断法について

耐震診断とは、建物が地震の揺れにより倒壊する可能性を見極めるための調査である。木造住宅の耐震診断の基準は、「木造住宅の耐震診断と補強方法」（監修：国土交通省住宅局建築指導課、発行：財団法人日本建築防災協会）が広く利用されており、主に建築士が診断を行うことを想定した方法に「一般診断法」、「精密診断法」の2つがある。

「一般診断法」及び「耐震診断法」では、木造住宅が大地震の揺れに対して倒壊する可能性を上部構造評点の結果により、次の表のように判断する。

上部構造評点	判定
1.5以上	倒壊しない
1.0以上～1.5未満	一応倒壊しない
0.7以上～1.0未満	倒壊する可能性がある
0.7未満	倒壊する可能性が高い

※建物が必要な耐震性能を満たすには、1.0以上である必要がある。

※上部構造評点1.0とは、建築基準法に定められた数百年に一度起こるか起こらないかの震度6強に倒壊しないことが基準となっている。

「一般診断法」は、耐震改修等の必要性の判定を目的としており、必ずしも改修を前提としない診断方法である。

「精密診断法」は、改修の必要性が高いものについて、部材やそれらの接合部等に関するより詳細な調査に基づき、改修の必要性の最終的な判断を行



うことを目的とした診断方法である。この精密診断法には4種類あり、その内の一つに限界耐力計算による方法がある。

#### (ウ) 監査委員の判断

このように、耐震診断法は大きく分けて2種類あるが、改修を前提にしているのであれば、限界耐力計算法を用いた「精密診断法」もあるが、目的が耐震診断であれば「一般診断法」を用いるのが一般的である。また、本市では、木造公共施設の耐震診断は、この「一般診断法」を用いることを原則としている。

「森岡の家」は、平成20年2月に「一般診断法」により調査を実施し、上部構造評点のうち最小の値は0.07であり、倒壊する可能性が高いという診断結果であった。また、静岡県判定基準に照らしてもランクⅢ「倒壊の危険性があり大きな被害を受けることが予想される」という結果であった。

有資格者の非明示については、耐震診断書は、建築士または(財)日本建築防災協会の耐震診断講習会受講者等が作成できることとなっている。森岡の家の耐震診断は一級建築士が行っているため、診断書の講習終了番号欄は記入の必要がなく、記載不備には当たらない。なお、県の耐震補強講習会を受講している一級建築士である。

計算ミスについては、各領域の面積の計算方法に一部誤謬があったと請求人に指摘されたため、平成27年7月7日に浜松市財務部公共建築課が再計算をしたところ、 $I_s$  値は棟全体で0.07が0.06に下がり、西棟(座敷)では0.07が0.04となり、むしろ耐震性能が減少する結果となった。よって、計算の不備による不当な判断には当たらないと判断する。

記載不備については、診断プログラムの記入方法の解釈の相違によるものであり、記載不備とまでは当たらないと判断される。

こうしたことから、「一般診断法」を用いた耐震診断法の判断は、違法又は不当ではないと認められる。また、診断書の計算方法に一部誤謬が認められるが、それにより大きく耐震性が向上する事実はなく、これらの指摘についてはいずれも信憑性を欠くものではないと判断される。

#### ウ 財産の有効活用が阻害されたかについて

##### (ア) 請求人の主張

請求者は、平成27年1月に静岡県建築士会から、その情報の不適切さとともに詳細判断による安全性を確認した旨の指摘を受けた後も、施設の存続を見直す措置をとらず、財産の有効活用が阻害されたと主張している。

##### (イ) 監査委員の判断

施設廃止については、耐震性だけでなく、老朽化、利用状況、地元の意向及び文化的価値などを総合的に判断され、平成25年10月浜北区協議会によ

る現地視察、同年12月浜北区協議会への諮問、平成26年1月答申及び同年3月市民文教委員会において慎重な審議を経て、平成26年3月24日に廃止が議決されている。

したがって、平成27年1月に静岡県建築士会から「森岡の家」施設廃止に関する提案書が提出されたが、耐震診断方法及び診断結果については上記イ(イ)で述べたとおりであり、文化的価値を含め慎重な審議を経て出した判断は、不当な判断とは言えず、施設廃止を見直す措置をとる理由はないと判断される。

## エ 財産価値の評価に偏りが生じたかについて

### (ア) 請求人の主張

請求者は、平成24年に作成された「旧平野家住宅建造物群調査報告書」や静岡県「ふじのくに文化資源データベース」に登録されているという情報や、寄附を受ける以前は、屋敷前面の黒松並木が旧浜北市の「保存樹林」として指定されていたことなどを、浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったことにより、財産価値の評価に偏りが生じたと主張している。

### (イ) 監査委員の判断

「旧平野家住宅建造物群調査報告書」については、内部資料として作成されたものであり、区協議会の諮問において審議された諮問書の経緯欄には、調査を行ったことについて記載されている。加えて、区協議会の審議において、調査の内容について開示の要求または質問はなかった。

また、静岡県「ふじのくに文化資源データベース」の基準は、県内の国宝や文化財級を登録するものではなく、「食」文化も含めた広範な基準であり、現在2,251件の文化的資源が登録されており、ホームページで広く公開されているものである。

こうしたことから、決定方針に都合の悪い情報開示をしなかったとは言えず、財産価値の評価に偏りが生じたとは認められない。

## オ 財産（樹木）の負の評価につながったかについて

### (ア) 請求人の主張

請求者は、平成5年に寄附を受ける以前は、屋敷前面の黒松並木が旧浜北市の「保存樹林」として指定されていたが、その情報を浜北区協議会や市議会の市民文教委員会において開示しなかったばかりか、屋敷林の具体的な樹木調査もしないまま落ち葉・倒木の被害ばかりを強調し、財産の負の評価につながったと主張している。

### (イ) 監査委員の判断

保存樹又は保存樹林とは、都市における美観風致を図るため、「都市の美

観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」に基づき、都市計画区域内の樹木又は樹木の集団について、市町村長が指定するものである。

ただし、国又は地方公共団体の所有又は管理に係るものに対しては指定できないと規定され、個人所有の樹木が対象である。

平成5年に寄附を受ける以前は、敷地南側のクロマツのみが「保存樹林」に指定されていたが、寄附を受け、市の所有となったことにより対象外となっている。

樹木調査については、平成26年12月に(社)日本樹木医会静岡県支部が主要樹木の現状診断を行った結果、「樹幹の心材腐朽が進行しており、いずれ倒伏や折損に至る可能性がある」、「樹形や重心が偏っているため、台風などによる折損に注意を要する」と指摘されている。

また、高木については、膨大な落ち葉、倒木の危険、野鳥・害虫による被害及び日照の妨害等で、地域住民の忍耐は限界に達していることを理由に「一刻も早く伐採・整地を進めてほしい」との要望書が平成27年1月29日に浜北区貴布祢地区自治連合会から提出されている。

こうしたことから、保存樹林から外れて20年以上が経過していることを改めて市議会等へ説明するものではないとした判断は、不当であるとは認められない。さらに、市民の安全・安心の観点に鑑み、被害を未然に防ぐため、総合的に判断して講じようとする措置は、妥当な判断であり、財産の負の評価につながったとは認められない。

#### カ 地元住民間での対立を助長したかについて

##### (ア) 請求人の主張

請求者は、財産処分(施設廃止)をめぐる市民や地元住民の合意形成過程において不備がある。また、地元住民間での対立を助長したと主張している。

##### (イ) 監査委員の判断

浜北区貴布祢地区には4つの自治会とその下に7つの町内会があり、その自治会がまとめ浜北区貴布祢地区自治連合会が組織されている。

地域の内部意思の決定手続きは、地域の代表的組織である自治会を中心に行われており、浜北区は自治会への世帯加入率が97.9%と高く自治会の信頼性も高い。

樹木伐採と整地に関する要望書は、4つの自治会長及び7つの町内会長の連名により提出されたものである。

こうしたことから、この要望書の内容を自治連合会の意思と判断するには、十分なものであるとともに、地元住民の合意形成過程において不備があったとは認められないと判断される。

キ 違法・不当な解体工事の強行による工事契約及び公金支出について

(ア) 請求人の主張

請求者は、平成 26 年 9 月「森岡の家」市民の会、平成 27 年 4 月「緑と歴史を守る浜北植木業者の会」及び平成 27 年 6 月「森岡の家・利活用推進協議会」による施設保存の要請や利活用の要望等を提出してきたが、平成 27 年 6 月、3 団体に向け解体執行の最後通告がなされた。浜松市長がこのように違法・不当な森岡の家解体工事を強行し、それに公金を支出することは許されないと主張している。

(イ) 監査委員の判断

「森岡の家」は、平成 25 年 12 月浜北区協議会への諮問、平成 26 年 1 月答申を経て、平成 26 年 3 月浜松市議会において「浜松市森岡の家条例の廃止について」は原案どおり可決され、同年 3 月 31 日付けで廃止された。

解体予算については、平成 27 年 3 月 17 日浜松市議会第 44 号議案「平成 27 年度浜松市一般会計予算」として原案どおり可決されている。

こうしたことから、この議決により、浜松市長は予算を適正に執行すべき責務を負うものであり、また、法令、条例等の定めるところにより手続きが行われていることから、解体工事を執行しようとすることは、違法性・不当性があるとは認められない。

ク 自治体の損害について

(ア) 請求人の主張

請求者は、「森岡の家」は浜松市民にとってもかけがえのない文化的資源で、将来の観光資源ともなりうる貴重な財産である。その解体処分は、自治体にとって取り返しのつかない財産の損失となると主張している。

(イ) 監査委員の判断

「森岡の家」の維持管理費用は、平成 21 年度以降、指定管理料は年間 1,759,000 円であった。加えて、施設を安全・安心に保存活用していくには多大な改修・管理費用を要することが想定される。また、来場者数も年間 300 人程度であり、その費用対効果においても懸念される場所である。

文化的価値については、明治 22 年に建造された建物で、遠州地方の近代化に多大な貢献をした偉人の旧屋敷であることから貴重な施設ではあるが、市の評価としては、玄関など改変・規模縮小が見られ、長屋門は江戸時代の建築の可能性もあるが、出自が不明であり、指定文化財とする水準にまでは達していないと判断をしてきた。

また、樹木についても、市内で文化財（天然記念物）に指定されている同種の樹木と比較して、その水準に達するものではないと判断されてきた。加えて、倒木や落ち葉の被害により近隣住民の住環境の悪化を招いてきた。

「森岡の家」は、文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号）、静岡県文化財保護条例（昭和 36 年静岡県条例第 23 号）及び浜松市文化財保護条例（昭和 52 年浜松市条例第 28 号）により指定や登録をされた文化財ではない。

さらには、施設解体後においては、近隣住民の住環境の悪化が解消されることはもとより、恒常的に不足していた浜北文化センターの駐車場とするなど、市民に広く活用されていくことが期待できる。

こうしたことから、解体処分は総合的に判断されたものであり、市にとって取り返しのつかない財産の損失になるとは認められない。

### 3 結論

以上述べたとおり、本件措置請求のうち監査対象事項とした部分については、いずれも理由がないと認められるので、請求を棄却する。