

下関市監査委員公表第26号

平成28年12月27日

平成28年11月7日付けで請求のあった地方自治法第242条第1項の規定に基づく下関市職員に関する措置請求について、監査を行ったので、同条第4項の規定に基づき、その結果を別紙のとおり公表する。

下関市監査委員 川原 徳也

同 木本 暢一

同 浦岡 昌博

下 監 第 8 8 1 号  
平成 2 8 年 1 2 月 2 7 日

請 求 人  
(省 略)

下関市監査委員 川 原 徳 也  
下関市監査委員 木 本 暢 一  
下関市監査委員 浦 岡 昌 博

#### 下関市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 2 8 年 1 1 月 7 日付けで請求のあった地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づく下関市職員に関する措置請求について、同条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

#### I 請求の受理

收受した措置請求書について、要件審査を行ったところ、措置請求書の一部に補正が必要な個所が認められたことから、監査委員は、請求人に補正を求めた。

この結果、請求人から適正な補正が行われたことを踏まえ、監査委員は、平成 2 8 年 1 1 月 2 1 日付けで本措置請求書を受理した。

#### II 請求書による請求の要旨及び理由

監査にあたり、請求人が提出した請求書及び事実を証する書面から請求の要旨及び理由を次のように解した。

##### 1 請求の要旨

下関市指定文化財「旧内務省下関土木出張所下関機械工場乾船渠」（以下「旧四建ドック」という。）における「旧四建ドック保存整備工事」（以下「工事」という。）は無効であり、これに係る費用を公金で支払わないよう下関市長（以下「市長」という。）に勧告すること。

## 2 請求の理由

### (1) 文化財の埋め立て保存と駐車場化の違法性について

旧四建ドックに対し、かねてより駐車場化の意向をもっていた市長は、土地利用でしかない埋め立てを文化財の保存と称して、今年10月21日より工事を開始している。駐車場化は文化財保護法が求める文化的活用に該当せず、工事は文化財保護法第3条の地方公共団体の任務および第4条第2項の所有者の心得に違反するものであり、下関市文化財保護条例第3条第2項にある所有者の義務に違反する。(主張①)

### (2) 意思決定過程における違法性

下関市(以下「市」という。)は、旧四建ドック利活用案策定の段階から市民の存在を排除し、市の文化財指定に伴う埋め立て公表後も、市長は、埋め立てに反対する市民の要望に対して真摯に耳を傾けず、十分な説明責任を果たさなかった。こうした不作為の濫用による市民の排除は、下関市市民協働参画条例前文の理念および第1条の目的に違反する。(主張②)

市は、市長の埋め立て保存の意向を教育委員会に伝えている。これは、文化財の保護に関して職務権限を有しない市長が教育委員会に対し、裁量権踰越の行政指導を行ったことになり、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条にある地方公共団体の長の職務の特例に違反するとともに、下関市文化財保護審議会に対して市長が、行政指導を行うことは、行政手続法第32条の一般原則に抵触する。(主張③)

また、このような市長の恣意的な専断に対して、教育委員会が適切な文化財管理のための助言または勧告を適切に行わなかったことは、教育基本法第16条の教育行政のあり方に違反するとともに、下関市文化財保護条例第7条に違反する。(主張④)

### (3) 文化財の埋め立てがもたらす違法性

埋め立てて不可視化すれば、文化財保護法第1条および下関市文化財保護条例第1条が掲げる「市民の文化的向上に資する」目的や「我が国文化の進歩に貢献する」目的が十分に果たせなくなり、それは埋め立て後の遺構表示や案内板では代えられないものである。埋め立てれば、旧四建ドックに関わる学習権を十分に享受できなくなり、郷土史の研究に支障が出る。このようなことは、基本的人権の一つである私たちの学習権の侵害にあたり、日本国憲法第11条、第26条および教育基本法第3条に違反する。(主張⑤)

### III 監査の実施

請求の趣旨に基づき、次のとおり監査を実施した。

なお、代表監査委員河原明彦は、地方自治法第199条の2の規定により除斥した。

#### 1 監査対象課

総務部管財課、市民部市民文化課、教育委員会教育部文化財保護課

#### 2 監査対象事項

請求人の主張のうち、本件工事は、文化財保護法第3条、第4条第2項及び下関市文化財保護条例第3条第2項に違反し無効であるか。(主張①)

本件工事にいたるまでの意思決定過程において、下関市市民協働参画条例前文の理念および第1条の目的に違反する不作為があり、本件工事は無効であるか。(主張②)

文化財指定にあたり、市長が権限踰越の行政指導を行ったことは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条にある地方公共団体の長の職務に違反するとともに、下関市文化財保護審議会に対し行政指導を行うことは行政手続法第32条の一般原則に抵触したか。(主張③)

本件工事は、基本的人権の一つである学習権を侵害し、日本国憲法第11条、第26条および教育基本法第3条に違反し無効であるか。(主張⑤)

を監査の対象とした。

なお、教育委員会が、文化財管理のための助言または勧告を行わなかったことは、教育基本法第16条及び下関市文化財保護条例第7条に違反するという請求人の主張(主張④)については、地方自治法第242条第1項所定の監査対象事項にあたらなことから監査の対象外とした。

#### 3 監査にあたり、監査対象事項について総務部管財課、市民部市民文化課及び教育委員会教育部文化財保護課から関係書類の提出を求めるとともに、関係職員及び請求人から説明を受けた。

##### (1) 提出を求めた書類

監査対象事項にかかる関係書類

##### (2) 請求人の陳述

平成28年1月24日に請求人に対し、地方自治法第242条第6項の規定に基づき陳述の機会を与えた。

##### (3) 関係職員への事情聴取

平成28年1月24日に総務部長、管財課長、市民部長、市民文化課長及び教育委員会教育部長、文化財保護課長から事情を聴取した。

#### (4) 請求人の主張に対する市の見解

##### ア 主張①に対する見解

市は、本件工事は、旧四建ドックを壊すことなく保存することが目的の一つであり、これに加え、景観、生活環境、安全対策、土地利用等の面から公益性と調整を図った結果の措置と認識している。

本件工事については、下関市文化財保護条例第15条第1項の規定による下関市文化財現状変更許可を受け、これに付された条件に基づき実施しているものであり、また、下関市教育委員会の指示に従い、一般公開や埋土後の遺構表示、説明板の設置も行うものである。

これらのことから、本件工事は下関市文化財保護条例の規定に基づき、また、文化財保護法の主旨にも沿ったものであると認識している。

##### イ 主張②に対する見解

市は、下関市市民協働参画条例第8条において、原則として、市の基本構想、基本計画その他施策の基本的な事項を定める計画等を市民参画の対象とすることを規定し、第9条において、説明会の開催、パブリックコメントの実施等の方法により効果的な市民参画の実現に努めると規定している。

これを受け、実施機関は、個別の施策について、本条例第8条に規定する市民参画の対象や第9条に規定する市民参画の方法について総合的に比較検討し実施しているものであり、すべての施策について市民参画の対象としているものではない。

埋め土は、文化財の保存を目的としており、文化財保護法の主旨に沿ったものであること、また、暫定的な措置であることから、パブリックコメント等の必要はないものと判断したものである。

なお、本条例前文及び第1条をもって、直ちに「意思決定過程における違法性」を主張することはできないものと思料する。

##### ウ 主張③に対する見解

市は、旧四建ドックの利活用を検討する中で、平成27年に所有者としての市の土地利用という観点と文化財の保護という観点を調整を図る中で、旧四建ドックを市有形文化財として指定を受け、明確な価値づけを行い、将来の直接的な利用に道筋をつけた上で、暫定的に埋設保存を行うという方策を見出し、教育委員会に対して文化財指定申請書を提出したものである。

文化財保護審議会においては、自由な立場で指定の可否について審議がなされたと認識しており、所有者として今後の予定を提示したに過ぎず行政指導にはあたらないと考えている。

エ 主張⑤に対する見解

市は、旧四建ドックの埋め立てについて、下関市文化財保護条例第15条第1項に基づき指定文化財現状変更許可申請を教育委員会に提出した。これに対し、教育委員会が同条例同条第3項に基づき、条件付きで現状変更の許可を行ったものである。関係法令に則った適正な処理を行っているところであり、日本国憲法等に違反しているとは考えていない。

4 監査の期間

平成28年11月7日～平成29年1月6日

IV 監査の結果

1 事実の確認

調査の結果、以下の事実が確認された。

(1) 旧四建ドック（本件請求対象市指定文化財）の概要

ア 名称及び員数

旧内務省下関土木出張所下関機械工場乾船渠 1基

イ 所在の場所

下関市阿弥陀寺町15番16

ウ 所有者の氏名・名称及び住所

下関市（下関市長 中尾友昭）

下関市南部町1番1号

エ 種類

有形文化財（建造物）

オ 構造及び形式

無筋コンクリート造

面積：907㎡（上面／長52.2m・幅16.7m、渠底／長47m・幅9.85m、入口幅10m、深さ6m）

カ 施工

旧内務省下関土木出張所下関機械工場

キ 当文化財の特徴

わが国に現存する最古級の無筋コンクリート造りの乾船渠であり、創建当時の構造や意匠を良く残す。また、日本の近代化の過程を示す重要な土木遺産であり、わが国の土木技術史を語る上で高い価値を有している。加えて、関門海峡の港湾整備事業に多大な役割を果たした旧内務省

下関機械工場の遺構であり、関門地域の近代史を考える上で重要である。

## (2) 旧四建ドックの利用検討の経緯

### ア 旧下関機械整備事務所跡地利用検討会議設置（平成 22 年 8 月）

議長：副市長、関係 7 部局の 21 名を構成員とし、唐戸市場管理課が事務局となり、平成 22 年 11 月までに 3 回開催している。

### イ 旧下関機械整備事務所跡地利用検討会議の検討結果の市長報告（平成 23 年 1 月）

結果報告の概要は、土地利用の方向性については、将来的にも柔軟な対応が可能な暫定的な土地利用を行なうこと、暫定的であることから土地取得特別会計からの所管換えは行わず、必要最小限の整備を行うこととしている。

土地利用計画については、乾船渠については、今後別途専門部会を立ち上げて乾船渠の調査の必要性や、最終的に保存するかどうか決定することとしている。

同報告に対して市長は、「事務処理は迅速かつ適確に行うこと」、「乾式ドックに経費はあまりかけないこと」、「乾式ドックは土地の有効利用の観点から検討すること」とコメントしている。

### ウ 旧四建ドック連絡会議設置（平成 23 年 3 月）

総合政策部長を座長、関係する 6 課長をメンバーとし、管財課が庶務を行う。全体会議と個別会議を設置し、平成 23 年 10 月までに個別会議 5 回、全体会議を 1 回開催。

整備手法の検討、活用方法の比較、重要課題について協議。

### エ 旧四建ドックの取扱いについての方針決定（平成 27 年 6 月）

財産管理上の課題に対処するため、旧四建ドックの埋設を行うこと、埋設にあたっては文化財的価値を考慮し、保存を目的とした現況調査を行い、市指定文化財としての保護措置を行ったうえで、埋設工事を行なうこと、予算の執行は、土地取得特別会計の所管する用地を適正に管理するための措置であることから、同会計において、公有財産購入費を流用して対応することを決定している。

## (3) 旧四建ドックに係る調査報告書について

### ア 下関乾船渠現況調査その他業務報告書（平成 23 年 8 月）

- ・作成者 日本物理探鑛株式会社下関営業所
- ・調査期間 平成 23 年 5 月 30 日～同年 8 月 31 日
- ・調査目的 コンクリート乾船渠の健全度調査や変状の原因に対する補強方法又は対処方法の検討等
- ・調査内容 測量及び健全度調査として、測量、コンクリートコア採

取、岩石試験、コンクリートの厚さ測定

- ・調査結果 乾船渠の耐用年数を推定すると、表面の骨材が露出した部分の補修、漏水箇所の補修を実施することにより、建設当時から現在までの年月と同程度の約100年位は少なくとも健全性を確保できると想定される旨報告されている。

イ 「旧四建ドック保存に係る文化財調査委託業務」に係る報告書（平成28年2月）

- ・作成者 株式会社修復技術システム
- ・委託期間 平成27年7月8日～平成28年2月29日
- ・委託目的 旧四建ドック跡の恒久的な保存を目的とした文化財的調査を実施し、保存方法の実施計画・設計案を策定する。
- ・委託内容 平成23年8月「下関乾船渠現況調査その他関連業務」報告書における基本図、コンクリートの物理試験、損傷調査等の基礎調査を参照とし、本業務は建設技術調査、史料調査等の歴史的調査を行い、乾船渠の文化財的価値を重点的に取りまとめた上で、保存のための方針・計画・工法案を策定する。

(4) 旧四建ドックの指定文化財への指定に係る経緯

- ・下関市文化財保護審議会へ今後の予定を報告（平成27年3月）
- ・文化財指定申請書及び文化財指定同意書を教育委員会へ提出（平成27年8月）
- ・下関市指定文化財の指定について教育委員会が下関市文化財保護審議会へ諮問（平成27年9月）
- ・下関市指定文化財の指定について下関市文化財保護審議会が教育委員会へ答申（平成27年10月）
- ・下関市指定文化財の指定（平成27年10月）
- ・指定文化財現状変更許可申請書を教育委員会に提出（平成27年12月）  
風雨による劣化を防ぐため埋設して保存するとともに土地の有効活用を図るため、旧四建ドック跡の恒久的な保存を前提に埋設を行い、当面は平面駐車場としての活用を目的とした整備を行うため現状の変更を行なうので教育委員会に許可を求めたもの。

施工予定期間 平成27年12月28日～平成28年3月22日

- ・下関市指定文化財現状変更許可（平成27年12月）  
許可条件として、「現状変更申請内容を遵守し、当該文化財の保存を確実なものとする事」、「現状変更の際し、教育委員会教育部文化財保



護課職員の指示に従うこと」という条件が付されている。

- ・ 下関市指定文化財現状変更許可申請（計画変更）（平成 28 年 2 月）  
旧四建ドック保存整備業務発注が不落札となり、年度内の現状変更ができなくなったため施工予定期間を平成 29 年 3 月 31 日までに変更するため教育委員会に許可を求めたもの。
- ・ 下関市指定文化財現状変更（計画変更）許可（平成 28 年 3 月）

(5) 旧四建ドックに係る下関市議会（以下「市議会」という。）審議の状況について

ア 市議会総務委員会で旧四建ドックの今後の取り扱い報告（平成 27 年 10 月 30 日）

市が、現状では風化が進行しており、ドック内に雨水が溜まり、悪臭、景観阻害及び安全管理上の課題を抱えているため、市指定文化財に指定（平成 27 年 10 月 27 日）されたことを受け、当該乾船渠の保護措置を行ったうえで埋め土による保存工事を実施し、当面は観光客用等の駐車スペースとして活用する旨を報告。

イ 市議会文教厚生委員会で下関市指定文化財の指定報告（平成 27 年 12 月 1 日）

ウ 市議会へ平成 28 年度下関市土地取得特別会計予算案提出（平成 28 年 2 月 22 日）

エ 市議会総務委員会で予算案審議（平成 28 年 3 月 9 日）

平成 28 年度下関市土地取得特別会計予算の一部である旧四建ドックの埋め土による保存工事に係る工事請負費について説明。しかし、旧四建ドックの処置に関する陳情書の提出があることから、委員長が、再度審査をすることを提案し、3 月 16 日に再審査となる。

オ 市議会総務委員会で平成 28 年度下関市土地取得特別会計予算案の再審議（平成 28 年 3 月 16 日）

市が、旧四建ドックの取扱いにかかわる市の方針について説明。賛否両論の意見を踏まえ、賛成多数により可決。

カ 市議会本会議で予算案可決（平成 28 年 3 月 23 日）

総務委員会委員長から旧四建ドックの埋め土による保存等に係る経費を含む予算案については、日程を変更して慎重に審査した結果、賛成多数により可決したとの報告があり、採決の結果、賛成多数で原案のとおり可決。

(6) 旧四建ドック保存整備に係る予算執行状況について  
(平成 27 年度予算)

- ・ 平成 27 年 12 月 8 日 土地取得特別会計（節）公有財産購入費から

(節) 委託料へ予算流用

- ・平成 27 年 12 月 11 日 予算執行伺
- ・平成 27 年 12 月 25 日 条件付き一般競争入札を実施するも不調に終わる

(平成 28 年度予算)

- ・平成 28 年 8 月 12 日 予算執行伺
- ・平成 28 年 10 月 11 日 条件付き一般競争入札  
落札者 (株) 友田組
- ・平成 28 年 10 月 20 日 工事請負契約締結  
契約金額 47,413,080 円 (税込)  
工 期  
平成 28 年 10 月 21 日～平成 29 年 3 月 17 日
- ・平成 28 年 11 月 8 日 前払金の支払 18,960,000 円

## 2 監査委員の判断

住民監査請求の監査対象となるのは、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、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。すなわち、当該財務会計行為から、その行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為（先行行為）を対象として、この先行行為が違法又は不当であれば、直ちに当該財務会計行為も違法又は不当となるものとして、これらがすべて住民監査請求の対象となるとすると、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問うことができることとなり、住民監査請求の対象を財務会計上の行為に限定した地方自治法の趣旨、目的を逸脱することとなるとされている。

この考えにより監査委員は、請求人の主張について次のように判断した。

- (1) 本件工事が文化財保護法及び下関市文化財保護条例に違反するかについて（主張①）

文化財保護法第 1 条、第 2 条第 1 項、第 3 項によれば、同法の保護を受

ける「文化財」とは、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。旧四建ドックに文化財としての価値があることは、市指定文化財の指定を受けていることから争いはないものの、文化財保護法第3条及び第4条第2項は、その文言からしても訓示的ないし努力義務を定めた規定であって、これらの規定に違反する行為が直ちに同法違法となるものと解することはできない。

つづいて、請求人が主張する下関市文化財保護条例第3条2項は、文化財の所有者等の義務を規定したもので、所有者の心得を定めた文化財保護法第4条第2項と同じく訓示的ないし努力義務を定めた規定であって、この規定に違反する行為が直ちに違法となるものと解することはできない。

とすれば、本件工事が同条例の他の規定に違反しているかどうかについて考察する必要がある。請求人は、埋め立ては保存にならないと主張するが、下関市指定文化財への指定の過程において、所有者たる市は、「旧四建ドック跡の恒久的な保存を前提に埋設を行い、当面は平面駐車場としての活用を目的とした整備を行う」という意向を示して文化財指定申請手続きを行い、教育委員会の諮問に応じ専門的見地から審議を行う下関市文化財保護審議会においても「埋め土保存」を前提に審議し、市の有形文化財に指定すべきとの答申がなされ、これに基づき教育委員会から市に対して指定文化財の指定がなされたものと認められる。また、市は、本件工事の実施に先立ち、指定文化財現状変更許可申請を行ない、教育委員会から現状変更許可を受けている。このように、本件工事は許可条件に沿ったものと解される。以上により、本件工事が同条例に違反し無効であると認めることはできないと判断する。

(2) 本件工事にいたるまでの意思決定過程が下関市市民協同参画条例に違反するかについて（主張②）

下関市市民協働参画条例は、行政プロセスへの市民参加（市民と行政の協働）と、よりよいまちづくりへ向けた市民の活動（市民と市民、市民と行政の協働）のながれを強化するための仕組みとして平成15年に策定・施行されたものであるが、先に述べたとおり、住民監査請求の対象は、財務会計行為に限られている。本条例に基づく説明会の開催やパブリックコメントの実施は、行政上の要請に基づき行なわれるもので、非財務会計上の行為であり、これを対象に住民監査請求を行なうことは、住民監査請求の対象を財務会計上行為に限定した地方自治法の趣旨、目的を逸脱し、不適法と判断する。

(3) 指定文化財の指定にあたり市長が違法又は不当に行政指導を行ったかについて（主張③）

先に述べたとおり、住民監査請求の対象は、財務会計行為に限られている。文化財保護審議会における審議は、直接的な財務会計行為の先行行為ではなく、非財務会計上の行為であり、これを対象に住民監査請求を行なうことは、住民監査請求の対象を財務会計上行為に限定した地方自治法の趣旨、目的を逸脱し、不適法と判断する。

(4) 本件工事は、基本的人権の一つである学習権を侵害し、日本国憲法第11条、第26条および教育基本法第3条に違反するかについて（主張⑤）

本件工事は、1 事実の確認の(4)旧四建ドックの指定文化財への指定で確認したように下関市指定文化財現状変更許可（平成27年12月及び平成28年2月）に付された条件に基づき、文化財の保存を目的として暫定的に進めているものと解される。市は、文化財としての活用の一環として、当該文化財の遺構表示や案内板設置などを行うこととしている。これに対し請求人は、このような措置では、郷土史研究に支障が出るなど、学習権が十分に享受できないと主張している。しかしながら、この主張は文化財保存の方法決定に係るもので、非財務会計上の一般行政行為であることから、これを対象に住民監査請求を行うことは、先に述べたとおり不適法と判断する。

(5) 前払金の支出について

本請求は、工事に係る費用を公金で支払わないよう下関市長に勧告することを求めるものであるが、本請求受理前の平成28年11月8日に本件工事の前払金として既に1,896万円の支出がされており、この支払済の金額については、請求の利益が失われており、不適法と判断した。

### 3 結論

以上のことから総合的に判断した結果、監査委員は次のとおり結論に至った。

市が行っている「旧四建ドック保存整備工事」は、関連する法律等に違反する事実が認められず、財務会計上の行為に違法性又は不当性が認められないことから、本請求には理由が無いと判断し、これを棄却する。