

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき提出された奈良公園施設魅力向上事業等の支出に係る住民監査請求についての監査結果は、次のとおりです。

奈良県監査委員	江 南 政 治
同	斎 藤 信一郎
同	粒 谷 友 示
同	田 中 惟 允

第1 監査の請求

1 請求人

略

2 請求書の提出日

平成29年5月29日

3 請求の要旨

監査請求書及び陳述の内容から、請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 措置要求事項

吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地は、名勝奈良公園内に位置しており、文化財保護法（昭和25年法律第214号）によって開発を規制されている。

文化庁の審議会の許可を得ずにこれらの現状を変更する計画のために支出した40,573,920円は不当な支出であり、奈良県知事に返還するよう勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 文化庁の許可を得ていない現状変更

当該各計画地は、名勝奈良公園内に位置しており、文化財保護法によって開発を規制されている。現状変更は、文化庁の審議会で許可を得なくてはならず、許可を得ていないにも関わらず、県が計画のために支出したことは不当である。

イ 吉城園周辺地域及び高畑町裁判所跡地の整備計画の説明

吉城園周辺地域の自治会や住民に計画の説明が行われておらず、住民から不審の声が出ている。

高畑町裁判所跡地周辺の住民は、整備計画への反対意見を出し、県に誠実な説明を求めているが、県は反対を表明している住民との話し合いは応じないとしており、住民合意を得ていない。

住民監査請求の対象としている委託事業の支出は、県民合意のない計画への支出であり、不当である。

ウ 宿泊施設（ホテル）の立地

県は、平成28年末に高畑町裁判所跡地を都市公園奈良公園に編入し、同公園の便益施設としてホテルなどを建設する計画を進めている。

しかしながら、都市公園の便益施設として、高級ホテルは認められておらず、研修のための宿泊施設や、近隣の地域にホテルなどの宿泊施設がない場合にのみ例外的にホテルの立地が認められており、営利目的の宿泊施設の立地は、原則として禁止されている。

エ 土地利用の規制

当該各地域は、名勝地であるとともに、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（昭和41年法律第1号。以下「古都保存法」という。）による開発の規制がある。

また、世界遺産「古都奈良の文化財」の緩衝地帯（バッファゾーン）として指定された場所であり、世界遺産条約によっても、開発行為は許可なく実施できない。

4 請求人から提出された事実証明書

- (1) 支出命令書コピー（平成27年4月22日、同年10月15日、平成28年4月7日、同年7月11日及び平成29年4月12日を支出命令日とする各業務委託の支出命令書）
- (2) 奈良民報コピー（平成29年2月26日及び同年5月14日）
- (3) 予算審査特別委員会記録コピー（平成29年3月17日開催）

第2 請求の受理

知事に対し、住民監査請求の対象事業の支出を返還するよう勧告することを求める旨の請求のうち、平成28年7月20日及び平成29年4月26日に支出した委託料23,700,000円に係る請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条で定める要件を備えているのでこれを受理し、その他の請求については、同条で定める要件を満たしていないのでこれを却下する。

その理由は、以下のとおりである。

法第242条第2項では、住民監査請求について、「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」と規定されている。

本件請求においては、県が実施した次の一覧表に掲げる1から5までの各委託事業に係る支出を対象としている。

番号	契約日	契約者	支出額（円）	支出日	委託業務の概要
1	平成27年 2月26日	パシフィック コンサルタン ツ(株) 奈良事務所	2,376,000	平成27年 4月28日	高畑町裁判所跡地の現地踏 査、現地状況の把握、文化財 等の確認等、敷地分析等の計 画条件の整理、把握を行う。
2	平成27年 4月1日	パシフィック コンサルタン ツ(株) 奈良事務所	2,200,000 6,608,480	平成27年 4月30日 平成27年 10月29日	高畑町裁判所跡地の土地利用 方針の検討、基本計画の策 定、奈良公園地区整備検討委 員会（以下「検討委員会」と いう。）の運営を支援する。
3	平成26年 11月7日	(株)スペース ビジョン研究 所 奈良事務所	4,752,000 937,440	平成28年 4月20日 平成28年 4月20日	吉城園周辺地区の価値や歴史 的経緯の整理、整備内容の精 査、次年度以降の事業化の検 討を行い、検討委員会の運営 を支援する。
4	平成28年 6月14日	(株)長大 奈良事務所	7,500,000	平成28年 7月20日	吉城園周辺地区に係る公園施 設を整備・運営する民間事業 者の公募に係る各種支援及び 検討委員会の運営を支援す る。
5	平成28年 3月9日	パシフィック コンサルタン ツ(株) 奈良事務所	16,200,000	平成29年 4月26日	高畑町裁判所跡地に係る公園 施設を整備・運営する民間事 業者の公募に係る各種支援及 び検討委員会の運営を支援す る。

これらの委託事業のうち、表の1から3までの各委託事業に係る支出の日は、住民監査請求のあった平成29年5月29日よりも1年以上前のものである。

これらの委託事業が住民監査請求の対象となるかどうかについては、法第242条第2項ただし書が例外的な取扱いを認める「正当な理由」が請求人において認め

られるかどうかを検討する必要がある。

そこで、表の1から3までの委託事業についてみると、まちづくり推進局から提出された監査資料から、次の事実が認められる。

1 予算案の概要への記載

表の1及び2の委託事業の予算については、平成26年度9月定例県議会提出予定議案の概要において、「奈良公園施設魅力向上事業」のうちの「高畑町裁判所跡地におけるなら食と農の魅力創造国際大学校と連携した宿泊施設等の整備に向けた文化財発掘調査及び基本計画の策定 35,000千円」と記載されている。

また、表の3の委託事業の予算については、平成26年度一般会計特別会計予算案の概要において、「奈良公園施設魅力向上事業」のうちの「吉城園周辺地区の整備 1,482,882千円」と記載されている。

そして、これらの予算案の概要は、県政情報センター及び奈良県のホームページで確認ができる。

2 県議会における質疑の状況

吉城園周辺地区の整備の方向性については、平成25年12月6日の県議会において、知事が宿泊施設等の整備を図りたい旨答弁している。また、高畑町裁判所跡地の活用についても、平成27年9月25日の県議会において、知事が宿泊施設等の整備を図りたい旨答弁している。

吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地の整備については、これらを含めて、県議会の本会議において、平成25年度から平成28年度までに8回質疑が行われている。

また、観光振興対策特別委員会又は予算審査特別委員会においても、平成25年度に1回、平成26年度に2回、平成27年度に2回、平成28年度に14回、それぞれ質疑が行われている。

3 奈良公園地区整備検討委員会の状況

奈良公園地区整備検討委員会（以下「検討委員会」という。）は、奈良公園地区の資源や魅力を認識し、その価値を高めるために必要な整備に関し、幅広い見地から様々な意見を聴取することを目的に設置されている。平成22年12月20日以降、これまで13回公開により開催されており、これらのうち、吉城園周辺地区の整備を検討した会議が11回、高畑町裁判所跡地の整備を検討した会議が9回あった。

このような一連の経過をみると、吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地の整備について、県が相当以前から検討してきたことは公知の事実であり、このような検討

の取組と密接に関連する表の1から3までの各委託事業を県が実施し、その費用を支出していたことは、これらの委託事業の趣旨が予算案の概要等により一般の閲覧に供されていたこと等からみて、請求人は調査すれば知ることができたと考えるのが相当である。

したがって、これらの支出に係る住民監査請求には、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」があるとはいえないため、同条で定める要件を満たしていないので却下する。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

平成29年6月21日、法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

これに対し、請求人から意見陳述書等の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査対象事項

第2において監査の対象外であるとして却下した支出を除き、請求日が支出から1年を経過していない第2の表の4及び5の委託事業（以下「本件委託事業」という。）である平成28年7月20日及び平成29年4月26日の支出である計23,700,000円について、監査対象とした。

3 監査対象部局

まちづくり推進局

4 監査資料及び監査対象部局の陳述の内容

まちづくり推進局に対して、監査資料の提出を求めるとともに、平成29年6月30日に陳述を聴取した。

まちづくり推進局から提出された監査資料及び陳述の内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地の整備計画の策定経緯

奈良公園は、平成10年に春日大社、興福寺、東大寺、春日山原始林などが、世界遺産「古都奈良の文化財」に登録され、その価値は、世界が認めているところである。

県は、名勝奈良公園の価値を適切に保存管理する指針「名勝奈良公園保存管理・活用計画」を平成23年3月に策定し、また、世界に誇れる奈良公園を目指し、

より具体的な取組を位置づけ、適切な維持と利活用を進めていくために「奈良公園基本戦略」を平成24年2月に策定している。

奈良公園は文化財保護法等各法令による規制に守られており、規制に係る全ての許可を得なければ、事業を実施することはできない。そのため、現状変更申請等を含め計画の内容については、学識経験者のほか、経済界の代表者などで構成する検討委員会や、検討委員会の下部組織として、専門的な見地から委員の意見を伺う奈良公園地区整備検討部会（以下「検討部会」という。）において、8年にわたり十分に議論が行われたところであり、県民合意のない計画という指摘は当たらない。

両地区についての計画は、事業の目標を達成するために必要とされる手段を総合的に定める行政法上の「行政計画」に当たるものである。

行政計画の検討に支出を行うことは、一般的に正当な支出であると認められており、文化庁の許可が不要な計画立案段階において、両地区の整備内容の検討や民間事業者の公募から決定等のために必要な費用を支出することの正当性に疑問の余地はない。

（2）本件委託事業の内容

ア 吉城園周辺地区事業者公募選定アドバイザー業務（吉城園周辺地区整備事業）の概要は、次のとおりである。

受注者：(株)長大 奈良事務所

契約額：26,762,400円

契約日：平成28年6月14日

業務期間：平成28年6月15日～平成29年12月31日

支払日：平成28年7月20日

支出額：7,500,000円（前払）

業務内容：吉城園周辺地区の公園施設を整備・運営する民間事業者を公募するため、これまでの検討委員会等の成果を踏まえ、公募条件・審査基準の整理、民間事業者の募集・選定から契約締結に係る各種支援を行うとともに、整備内容の調整や検討委員会の運営支援を行う。

イ 高畑町裁判所跡地事業者公募選定アドバイザー業務（高畑町周辺地区整備事業）の概要は、次のとおりである。

受注者：パシフィックコンサルタンツ(株) 奈良事務所

契約額：22,680,000円

契約日：平成28年3月9日

業務期間：平成28年3月10日～平成29年7月31日

支払日 : 平成29年4月26日

支出額 : 16,200,000円 (出来高払)

業務内容 : 高畑町裁判所跡地地域の公園施設を整備・運営する民間事業者を公募するため、これまでの検討委員会等の成果を踏まえ、公募条件・審査基準の整理、民間事業者の募集・選定から契約締結に係る各種支援を行うとともに、整備内容の調整や検討委員会の運営支援を行う。

(3) 土地利用の規制に係る手続の状況

整備計画に基づく土地利用を実施するために必要な許可等の手続についての取組の状況は、次のとおりである。

年 月 日	吉城園周辺地区	高畑町裁判所跡地
平成29年4月17日	文化財保護法に基づく現状変更許可を文化庁に申請	同左
平成29年4月24日	奈良市と都市計画法に基づく開発行為許可事前協議を開始	同左
平成29年6月12日	奈良市から都市計画法に基づく開発許可申請不要の回答を得る。	同左
平成29年6月12日	—	奈良市風致地区条例に基づく風致地区内行為を奈良市に通知
平成29年6月12日	—	古都保存法に基づく歴史的風土特別保存地区内許可行為を奈良市に申請
平成29年6月16日	文化財保護法に基づく現状変更許可を文化庁から得る。	同左

また、吉城園周辺地区に係る奈良市風致地区条例に基づく通知及び古都保存法に基づく許可申請については、整備の基本設計を取りまとめ次第、申請する予定である。

なお、世界遺産「古都奈良の文化財」の緩衝地帯（バッファゾーン）の保全手法については、「世界遺産「古都奈良の文化財」包括的保存管理計画」において、既存の法規制によると定められている。

(4) 宿泊施設の立地

都市公園の効用を全うするために必要と認められる場合に宿泊施設を設置できることについては、都市公園を所管している国土交通省と十分協議し理解を得ている。また、一般的に都市公園の効用とされるレクリエーションの場の提供や防災などのほか、奈良公園に特有の都市公園としての効用として、名勝地の保存管理・活用が掲げられる。

吉城園周辺地区においては、名勝指定以前に建てられた知事公舎、旧世尊院、吉城園主棟・茶室については外観を保存し、旧青少年会館については和風建物に洋館を併設した建築様式を継承、副知事公舎については建物と庭の配置やファサードを継承するなど、その価値をしっかりと保存するとともに、ゆったりとした空間づくりとして往時を偲ばせる上質で低層の宿泊施設を整備することを目的に計画を進めている。

高畑町裁判所跡地においては、奈良公園特有の効用を全うするため、名勝指定時の文化的な価値が高い庭園遺構を復元するとともに、ゆったり落ち着いた空間づくりとして往時を偲ばせる上質で低層の宿泊施設を整備することを目的に計画を進めている。

(5) 吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地の周辺住民等への説明

ア 吉城園周辺地区

平成28年10月31日に地元連合自治会長、平成29年2月8日に登大路三番町自治会役員、同年4月5日に水門町自治会長、副会長に説明した。

その後、整備内容の詳細をとりまとめたことを受け、同年6月8日に登大路三番町自治会長及び水門町副会長に吉城園周辺地区の取組と整備の概要をまとめたチラシで説明を行うとともに、各戸への配布を依頼した。

イ 高畑町裁判所跡地

平成28年3月23日に飛鳥連合自治会に所属する91自治会長を対象として第1回地元説明会を開催し、同年6月26日に飛鳥連合自治会に所属する91自治会（約4,900世帯）の全ての方を対象として第2回地元説明会を開催した。

さらに、整備内容の詳細をとりまとめたことを受け、平成29年7月30日に第3回地元説明会の開催を予定している。

ウ その他活動団体等に対する説明

吉城園周辺地区では、日本共産党に2回（平成28年4月21日及び平成29年6月5日）現地で説明を行った。

高畑町裁判所跡地では、その他活動団体に1回（平成29年2月10日）、

日本共産党に2回（平成27年10月29日及び平成29年2月10日）の計3回、現地で説明を行った。

第4 監査結果

本件住民監査請求の監査の結果、次のとおり決定した。

本件住民監査請求に係る措置要求は、理由のないものとして棄却する。

以下、その理由について述べる。

請求人は、吉城園周辺地区及び高畑町裁判所跡地の整備計画の対象地がいずれも名勝奈良公園内に位置し、文化財保護法により現状を変更するには文化庁長官の許可が必要であるにもかかわらず、当該許可を得ることなく、整備計画を具体化するための業務を委託し、その費用を支出したことが不当であると主張する。

請求人が主張するとおり、計画地に係る土地利用規制として、文化財保護法には、「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない」ことなどを定めている。また、都市計画法、奈良市風致地区条例等には、開発行為や建築物の新築等について、許可制度等を設けて各行為を規制している。

しかし、これらの法律又は条例は、一定の行為を規制しているが、県が各対象地を都市公園奈良公園区域に編入し、対象地内に都市公園の便益施設を設置する構想を立案するに当たって事前に許可を受けなければならないとしているものではない。

また、検討委員会で策定された両地区の整備計画に係る取組の状況についてみると、平成29年6月16日には対象地の現状変更に係る文化庁長官の許可を得ていることや、その他の法令に定められている手続についても関係機関と協議の上進められており、両地区の整備計画について県が明白に実現不可能である取組を進めているとは認められない。

本件委託事業は、都市公園の便益施設の整備及び運営を行う民間事業者を公募するため、公募条件の整理、民間事業者の募集、選定から契約締結に係る各種支援等を行うことを目的とするものであって、上記の整備計画に沿った支出であると認められる。また、本件委託事業に係る支出の手続についても、奈良県会計規則（平成7年3月奈良県規則第67号）等に基づき適正に処理されていると認められる。

したがって、本件委託事業に関する違法性又は不当性は認められず、奈良県知事に本件委託事業に係る支出額の返還を求める請求人の主張には理由がない。