

栃木市監査委員告示第13号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、平成30年9月10日付けで提出された栃木市職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表いたします。

平成30年11月2日

栃木市監査委員 藤 沼 康 雄

栃木市監査委員 茂 呂 健 市

## 栃木市職員措置請求について

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

( 省 略 )

#### 2 請求受付年月日

平成30年9月10日

#### 3 請求の要旨

栃木市歴史的町並み景観形成要綱の補助金を適用外の物に支出し栃木市に100万円の損害を与えた。

栃木市建築課景観担当はこの要綱の趣旨を理解せず、非歴史的建造物に対する補助金（ファサードを修景基準及び景観形成基準により修景又は保全する経費も1/3で上限100万円、それにプラスして建築物の付帯工作物及び景観形成重要工作物の門、塀、日除け等の外観を修景基準及び景観形成基準により修景する経費の2/3上限100万円）を不当に支出させた。

この補助金は良好な栃木市らしい歴史的景観に誘導するために作られたもので単に和風の店舗改装に使うものではない。その為特に付帯工作物（景観形成には重要な要素の為）に対し歴史的建造物と同じ補助率で強力な指導が可能なようになっている。しかしこれを悪用して縁台造作工事や建具等本来補助対象にならないものまで工作物として算入し補助金を支出している。

こここのところの市の行う町づくりの事業は事業を行うことが目的になっており本来の事業目的を見失っている。

この行為に対し補助金の返還と担当職員及びそれらを容認した上司の処分を請求する。

#### 4 請求の要件審査、受理

- (1) 本請求は、所定の法定要件を具備しているものと認め、平成30年9月25日にこれを受理した。
- (2) なお、請求書中、対象部局を栃木市建築課景観担当としているが、証拠書類から栃木市都市整備部都市計画課景観係であることが認められるため、軽微な誤りとし補正は求めないこととした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

- (1) 請求書の内容、請求人の陳述及び証拠書類から判断して、本件補助金の支出が、違法若しくは不当な公金の支出にあたるかどうかを監査の対象とした。
- (2) また、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項は、請求人が求めることができる措置の内容として、「当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる」と規定している。よって、請求人の措置要求のうち、担当職員及びそれらを容認した上司の処分については、講ずべき必要な措置には該当しないため、監査の対象としないこととした。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成30年10月5日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

### 3 請求人による事実証明書

現場写真

補助金に関する要綱・条例

本件補助金支出に係る支出負担行為決議書及び支出命令書の写し

#### 4 監査対象部局等

栃木市都市整備部都市計画課

#### 5 関係人の事情聴取等

法第199条第8項の規定に基づき、平成30年10月5日に都市計画課長、同課副主幹兼景観係長及び同課景観係主査から事情を聴取し、また次の資料の提出を求めた。

栃木市町並み修景ガイドライン

補助対象物件の修景前後の写真

栃木市歴史的町並み景観形成要綱第8条の規定に基づき、補助対象物件の本体建物を非歴史的建造物に指定した際の決裁文書

栃木市歴史的町並み景観形成補助金交付要綱に基づき補助金を交付したところのある建築物の付帯工作物の内容及び外観が分かる資料

栃木市大通り周辺整備計画書

#### 6 監査委員による現地調査

平成30年10月5日に、監査委員による補助対象物件の現地調査を行った。

### 第3 監査の結果

#### 1 請求人の主張及び関係人の意見の概要

##### (1) 請求人の主張

本件補助金は、要綱で運用されているが、その要綱に規定されていないものに補助金を支出するのが如何なものか、というのが基本的な考え方で

ある。

栃木市歴史的町並み景観形成補助金交付要綱（以下「補助金交付要綱」という。）は、栃木市が昭和64年頃に大通りをシンボルロード化することを決定した段階で、当時大通りにあったアーケードを撤去して景観を栃木らしい景観にしようと、その一助になるよう作られたものである。内容は、歴史的なものに対する補助と非歴史的なものに対する補助があり、歴史的なものについては、比較的厳しい規制の中で補助金を支出してきたが、非歴史的なものについては、どういったものに補助を出すべきかということが具体的に書かれていない。それが今回の一番の問題である。栃木市町並み修景ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を見ても、今回の補助に当たるべき物件は載っていない。

具体的に書かれていないならば、栃木市伝統的建造物群保存地区保存条例に準じて工作物とは何かを考えるべきであって、栃木市伝統的建造物群保存地区保存条例施行規則第2条の工作物の定義の中に、明らかに今回補助対象にした縁台と称する物や建具は含まれていない。

縁台と称する物は、見れば分かるが2階の窓から出るベランダであって工作物ではない。建物の一部である。しかも個人の利益のために付けたのが実情であって、景観上あるいは商売をやるために必要なものではない。建具も本来は建物の一部である。

工作物の補助率は歴史的建造物と同じ3分の2で、歴史的なものと同じような慎重な議論が必要である。補助金交付要綱やガイドラインに規定されていないものについて補助を出しているということ、建物の一部なのか、工作物なのか、明確な基準に則っていないこと、要綱が作られた時からこれは条例にするべきだと元々主張してきたが、これらが条例ではなく要綱である以上、その要綱で判断できなければ、きちんと栃木市町並み委員会（以下「町並み委員会」という。）で審議すべきである。そういったことを一切しないで、担当部署の独断の判断において補助を決定したのは、職員

の職務怠慢、規定違反である。

良好な景観をつくるためには、補助を出すからこうしてくださいと市から提案しなくてはならないはずなのに、今回の場合、申請者から出されたものに対する指導は一切なかったのではないか。足利市にあるこの建物の本店を見に行けばすぐ分かる。栃木とほとんど同じである。そういう地道な仕事をしないで、机上の事務処理において、100万円の補助金を無造作に出しているのは非常に問題だと思う。

栃木らしい景観かどうかを議論するならいくらでも議論できるが、今回はそれ以前の問題である。ガイドラインでは非歴史的なもののデザインについてどうあるべきか規定がない。今回は、工作物として規定にないものに補助を出すことはどうなのかという争点で審査を進めるべきだと思う。

## (2) 関係人の意見

補助金交付要綱における建築物の付帯工作物とは、建物本体と切り離しても建物に支障がないものと定義している。

縁台については、独立して建っているもので、安全面を考慮して一部建物本体にボルトで連結している。はたから見れば一体的に見えるかもしれないが、独立した基礎もあり建物と一体のものではない。建具の板戸と欄間についても、板戸はシャッターであり、欄間は建物の外側からはめこんだものである。どちらも建物本体と切り離しても支障がないものであるため、建築物の付帯工作物として捉えた。

縁台の利用目的について、申請者からは、秋まつりの際に地元のお囃子関係者に開放し使っていただくなど、少しでも栃木の街に協力したいという思いで設置するとのことであった。

建築物の付帯工作物の補助率が歴史的建造物と同じであることについては、建物本体については、歴史的建造物はそれなりの費用が発生し、非歴史的建造物は、周りの歴史的建造物に調和するような方向で修景を行うもので、費用の面では抑えられるものの、門、塀、日除け等の建築物の付帯

工作物は、歴史的建造物であっても、非歴史的建造物であっても、同様の費用が掛かる。したがって、建築物の付帯工作物の補助率は、歴史的なものであっても、非歴史的なものであっても同じ補助率で位置付けている。また、付帯工作物の修景基準に対しても、歴史的なものも、非歴史的なものも同じ基準で判断している。

町並み委員会については、歴史的建造物及び非歴史的建造物の指定を行う際に、町並み委員会に諮ってから指定をしている。補助対象物件の建物は、既に平成4年に非歴史的建造物の指定をしており、同時に修景補助も受けた建物であった。今回の申請内容を確認したところ、町並みに配慮した色や形であり、今回の修景を行うことで栃木の町並みが大きく変わるものではないと判断し、改めて町並み委員会に諮っていない。

補助対象物件は、全体的に町並みに調和させるよう努めていると判断している。縁台は、ガイドラインにあるように黒を基調とし、瓦の勾配屋根で、景観に配慮している。また、建物は申請者のお店が入るまで、約10年近く空き家であった。このような新たなお店が蔵の街栃木の顔の一部になることは、空き店舗であるよりは、街が明るくなり活性化にもつながるもので、新しい息吹が芽生え街の魅力の一助になるものと考えている。

この事業は、平成2年から始まったもので、当時は大通りにアーケードがあり、電柱は地中化されていなかった。大通りのシンボルロード化に併せてアーケードを撤去し、その後建物を歴史的な町並みに修景するための手段として、要綱を制定しこれまで事業を進めてきた。傷んでいない蔵もあれば、新しい非歴史的な建物もある中で、少し時間をかけても、住民の負担が大きくなるよう周囲に調和しながら進めるということが、景観形成要綱・補助金交付要綱の基本的考え方である。運用についてはある程度幅を持たせているが、裁量権を逸脱するような行為はなくて、景観と調和するものというような解釈で進めている。

## 2 認定事実

関係書類及び関係人に対する調査等の結果、次の事実を認定した。

### (1) 補助金の内容

#### ア 申請内容

補助金名 栃木市歴史的町並み景観形成補助金

申請者 A 社

指定の種類 景観ブロック（非歴史的建造物）

指定番号 第8号（平成4年指定）

#### イ 補助対象工事

縁台造作工事 1, 019, 500円

建具工事 403, 000円

小計 1, 422, 500円

消費税 113, 800円

合計 1, 536, 300円

補助計算額 1, 024, 200円（補助率3分の2）

補助額 1, 000, 000円（限度額）

#### ウ 補助の経過

平成29年11月10日、申請者から栃木市歴史的町並み景観形成補助金200万円の交付申請があった。補助金額の内訳は、建築物補助に100万円、工作物等補助に100万円である。

平成29年11月14日、支出負担行為決議書により本件補助金交付を専決し、同日付け栃木市指令都計第42号にて歴史的町並み景観形成補助金交付決定通知書により申請者あて通知した。

平成30年3月29日、申請者から歴史的町並み景観形成補助事業完了届が提出され、翌30日に本件補助金に係る事業の完了が確認された。その後平成30年4月24日に支出命令が発出され、平成30年5月16日に当該補助金が申請者に支払われた。

## (2) 補助対象物件及びその状況

補助対象物件の建物本体は、平成4年に非歴史的建造物としての指定を受けた建物である。

関係人調査の結果、補助対象物件は、2階窓から出入りする縁台と称する工作物、出入り口のガラス製引き戸の外側に設置されたシャッター機能の木製引き戸（以下「引き戸式シャッター」という。）及び正面ショーウィンドウ上部の欄間であった。なお、引き戸式シャッターと欄間は建具工事として実施されていた。

また、補助対象物件を調査したところ、縁台と称する工作物は、構造上建物本体から独立して建っており、倒壊防止のため建物本体とボルトで連結されていた。鉄骨製で、色彩は黒、上部は瓦を用いた勾配屋根としている。引き戸式シャッターは、建物正面出入り口のガラス製引き戸の外側に設置されており、欄間は、建物正面ショーウィンドウ上部の固定窓の外側に装飾的にはめられていた。いずれも木製で、色彩は茶系統である。

これらの補助対象物件はいずれも、都市計画課が主張するとおり、建物本体と切り離しても建物に支障がないものであった。

## (3) 栃木市歴史的町並み景観形成要綱及び栃木市歴史的町並み景観形成補助金交付要綱について

栃木大通りのシンボルロード化と町並み修景の一体的整備を位置付けた「栃木市大通り周辺整備計画（平成2年3月策定）」における歴史的町並み景観の形成を促進するための手段として、栃木市歴史的町並み景観形成要綱（以下「景観形成要綱」という。）及び補助金交付要綱の誘導的手法による町並み修景事業が、平成2年から行われている。

景観形成要綱は、第1条で、栃木市の特色を形成している歴史的町並みの整備創出に関する基本的事項を定めることにより、個性豊かな町並みを守り、育て、市民が誇りとする町並み景観の形成に資することを目的としている。そして、目的を達成するための手段として、第10条で修景基準

を別に定めるとし、第15条において、その修景基準と景観形成基準に適合するものに補助することができるとしている。

補助金交付要綱では、第2条で景観形成要綱に基づき歴史的町並み景観形成を促進するため交付することを目的としており、別表で補助の対象となる修景工事等、補助率、限度額を定めている。別表中、建築物の付帯工作物（以下「付帯工作物」という。）として明文化されているのは「門、塀、日除け等」である。これらの外観を修景基準及び景観形成基準により修景する経費を補助対象としている。

なお、景観形成基準とは、景観法第8条第2項の規定に基づき、栃木市景観計画に定められた良好な景観の形成のための行為の制限に関する事項であって、同法第16条第1項の規定に基づき、建築物の新築、工作物の新設等の行為を景観行政団体の長へ届出する際に適合審査を要するものであるが、補助対象物件は、栃木市景観条例第9条の規定により届出の対象となる規模以下で届出を要しない行為であるため、景観形成基準の適合判断は不要である。

#### (4) 栃木市町並み修景ガイドラインについて

上記修景基準は、ガイドラインに規定されている。

ガイドライン中、付帯工作物を指す文言としては、2. 蔵づくりの伝統を守る手法(8) 周囲②装置に、「看板、暖簾、縁台、行灯など」との規定がある。また、付帯工作物に関する修景基準は、具体的でない。なお、非歴史的建造物の修景基準のうち、3.(1) 色彩の統一①基調色の「歴史的景観形成ブロックでは、無彩色(黒、白、グレー)の他、明度の低い茶系統を基調色とする」と、3(3) 蔵並みに調和したデザインの「「重厚感」や「シンプルさ」「落ち着き」「勾配屋根」と言った蔵のデザイン要素を取り入れ、蔵のある町並みに調和した建築デザインを考える」は、付帯工作物にも関わる部分である。

#### (5) 栃木市町並み委員会について

景観形成要綱第18条で、歴史的町並み景観形成に関し必要な事項を調査審議するため、町並み委員会を設置するとしており、その審議内容は、栃木市町並み委員会設置要綱第7条で次のとおり規定されている。

第7条 委員会は、次に掲げる事項について審議するものとする。

- ① 栃木市歴史的町並み景観形成地区、歴史的景観形成ブロック、歴史的景観調和ブロック、商業近代化調和ブロック及び巴波川等景観形成ブロックの設定範囲の見直しに関すること。
  - ② 判断が困難と思われる歴史的建造物（単体）及び景観ブロックの指定に関すること。
  - ③ 栃木市町並み修景基準及び栃木市町並み修景ガイドラインについての見直しに関すること。
  - ④ その他歴史的町並み景観形成に関し必要な事項
- (6) 過去に補助金を交付した付帯工作物について
- 補助金交付要綱に基づき、過去に補助金を交付した付帯工作物の資料を都市計画課に求めたところ、看板、塀、樹木、照明器具、前庭の舗装、戸板、暖簾が建物の付帯工作物として確認できた。

### 3 監査委員の判断

地方公共団体が行う寄附又は補助は、法第232条の2の規定に基づき公益上必要がある場合に限られる。そして、公益上必要があるか否かは、当該地方公共団体の長及び議会が個々の事例に即して認定するが、これは全くの自由裁量行為ではないから、客観的に公益上必要であると認められなければならない（行政実例昭和28年6月29日）。

そして、このような裁量的財務会計行為に関しては、裁量権の逸脱又は濫用があった場合に違法と評価され（最高裁平成18年1月19日判決）、裁量権の逸脱・濫用に至らない程度の不合理な行使があった場合に不当と評価されるものと解するのが相当である。

これを請求人の主張及び上記認定事実に当てはめ、補助対象物件を補助金交付要綱における建築物の付帯工作物と認定したことが、裁量権の逸脱又は濫用若しくは不合理な行使にあたるかどうかを総合的に判断することとした。

まず、補助対象物件のうち、縁台と称する工作物があるが、縁台との呼称については、請求人と同様に、一般的な縁台と捉えることに違和感があるのは事実である。また、引き戸式シャッターと欄間を総じて建具としているが、建具の一般的な捉え方は建物の一部であって、これらを付帯工作物としながら建具と称するのはやはり違和感がある。ただし、本請求の争点は補助金交付要綱における付帯工作物としてどうか問題であって、名称如何が問われているわけではない。よって、ここでは違和感がある旨指摘はしておくが、名称には特にこだわらないこととした。

補助金交付要綱及びガイドラインに具体的に規定されている付帯工作物は、上記認定事実のとおり、門、塀及び日除け並びに看板、暖簾、縁台及び行灯であり、補助対象物件に相当するものは具体的に掲げられていない。しかし一方で、請求人が意見を聴くべきと主張している町並み委員会の審議内容の規定をみると、付帯工作物の景観形成に関する事項も補助金支出に関する事項も審議すべきものとはされていない。したがって、請求人の「担当部署が独断の判断においてこれを決定したのは、職務怠慢、規定違反である」との主張は当てはまらない。

また、門、塀及び日除け並びに看板、暖簾、縁台及び行灯はいずれも、建物本体と切り離しても建物に支障がないものである。そして、過去に実際に補助対象となった付帯工作物は、看板、塀、樹木、照明器具、前庭の舗装、戸板、暖簾であり、やはり建物本体と切り離しても建物に支障がないものである。したがって、都市計画課が、構造的な観点から本件補助対象物件を付帯工作物と認定したことに、運用の誤りがあったと断定することはできない。

なお、請求人は栃木市伝統的建造物群保存地区保存条例施行規則に準じて

工作物とは何かと考えるべきであると主張しているが、栃木市伝統的建造物群保存地区保存条例は、伝統的建造物群保存地区における規制とそのために必要な措置を定めた条例であり、このような規制条例の施行規則を、規制のない地区に当てはめて解釈することは、失当であると言わざるを得ない。

そして、付帯工作物に特化した修景基準は具体的にない。そのため、補助対象物件の建物が非歴史的建造物の指定を受けていることから、非歴史的建造物の修景基準である、色彩やデザインが町並みに調和しているか否かを基に判断することが合理的であると言える。

3.(1)色彩の統一について、「歴史的景観形成ブロックでは、無彩色(黒、白、グレー)の他、明度の低い茶系統を基調色とする」ことが修景基準とされている。本件補助対象物件の色彩は、これに適していると判断できる。

3.(3)蔵並みに調和したデザインについて、「「重厚感」や「シンプルさ」「落ち着き」「勾配屋根」と言った蔵のデザイン要素を取り入れ、蔵のある町並みに調和した建築デザインを考える」ことが修景基準とされている。これを本件補助対象物件について見ると、縁台と称する工作物は、勾配屋根といった蔵のデザイン要素を取り入れ、町並みに調和していると判断できる。引き戸式シャッター、欄間については、客観的な判断は難しいものの、木製で和風な落ち着いたデザインであり、少なくとも我々監査委員は、町並みとの調和が図られていると判断した。

以上の事情の下においては、都市計画課が、補助対象物件を補助金交付要綱における建築物の付帯工作物と認定したことに、裁量権の逸脱又は濫用があったと評価することはできず、裁量権の不合理な行使があったと評価することも困難である。

したがって、本件補助金の支出が違法又は不当であるとはいえない。

#### 4 結 論

上記3のとおり、本件請求には理由がないものと認められるので、これを

棄却する。

なお、本判断は、監査委員の合議による決定である。

## 5 付帯意見

本件請求に係る監査の結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付する。

本件請求に至る大きな要因は、付帯工作物に対する具体的基準がガイドラインに明記されていないことによって、歴史的町並みの景観形成にあたり、付帯工作物をどのように捉え、位置付け、修景していくのか、請求人と都市計画課の両者の考えに食い違いが生じていることにあると言える。

補助金の支出には公益性が求められ、その公益性は客観的でなくてはならない以上、個々の主観に左右されないような、より具体的な規定の見直しが必要ではないだろうか。歴史的町並みの中で、付帯工作物を景観上どのように位置付けるのか、その位置付けにおいて補助率はどうあるべきか、どのような付帯工作物を認めるのか、その修景基準は具体的にどうするかなど検討されたい。あるいは、要綱による誘導的手法であるが故に、上記のような具体化が困難であるならば、請求人が主張するように、規定されていないものに対する補助の場合は、町並み委員会等の第三者による意見を参考にすることを検討されたい。

また、景観形成要綱及び補助金交付要綱並びにガイドラインによる歴史的町並み景観の形成は、大通り周辺の活性化を基本目標とした栃木市大通り周辺整備計画を前提としている。制定から30年近くが経過し、その間、空き店舗や空き地の増加、コンビニエンスストアやコーヒーショップの出店など街のイメージが変化する中、計画に掲げた大通り周辺の活性化に求められる歴史的町並みは、不変的なものの中に、世情に応じて変化するものがあるはずで、そのような時代の変化に合わせた柔軟な見直しも検討する時期に来ていると思われる。

景観法第2条第4項には、「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。」との基本理念が規定されており、栃木市大通り周辺整備計画による大通りのシンボルロード化と町並み修景の一体的整備は、まさに官民が一体となって取り組んだ一大プロジェクトで、地域住民の理解と協力なしには成し得なかったものと察する。そうであるならば、より良好な景観の形成に向けた一体的な取組のためにも、今後の補助金支出にあたっては、少なくとも地域住民から疑念を抱かれるようなことにならないよう切に願うものである。