

尼崎市監査公表第 7 号

尼崎市職員措置請求に係る通知文の公表について

地方自治法第 242 条の規定により、[REDACTED]他 6 名から令和 5 年 5 月 25 日付けで提出のあった尼崎市職員措置請求について監査を行った結果、別紙のとおり請求人代表者に通知を行ったので、同条第 5 項の規定により公表する。

令和 5 年 6 月 28 日

尼崎市監査委員	村	上	卓	史
同	藤	川	千	代
同	眞	田	泰	秀
同	林		久	博

1 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書（以下「本件請求」という。）及び証拠の内容からすれば、請求の要旨は次のとおりである。

- (1) 小田南公園の樹木の伐採、石の撤去、池の埋め立てに係る請求（以下「請求事項①」という。）

巨額の経費が投じられて整備された尼崎市の財産である小田南公園の整備にあたって池等を破壊していることは、違法・不当な財産の管理・処分にあたる。

このため、尼崎市長（以下「市長」という。）は池等の破壊の中断と公園の原状回復を行うこと、また、市長は尼崎市に対して原状回復の費用について損害の賠償を行うことを求める。

- (2) 小田南公園にタイガース野球場を建設することに係る請求（以下「請求事項②」という。）

巨額の経費が投じられて整備された小田南公園に、タイガース野球場という建造物を建築することは違法・不当な財産の管理処分にあたる。

このため、市長に対して建設を中止する措置を求める。

- (3) 小田南公園に建設予定のタイガース野球場や他の施設（第 1 工区内）を株式会社阪神タイガース（以下「阪神タイガース」という。）に無償で使用させることに係る請求（以下「請求事項③」という。）

一私企業が 40 年間にわたって無償で使用する権利を含む営業権を持つことは、尼崎市の財政を毀損するものとして、違法・不当である。

このため、阪神タイガースがタイガース野球場や他の施設（第 1 工区内）を使用することについて、市長に対して適切な対価を設定するよう求める。

- (4) 選手寮等（第 2 工区内）に係る土地使用料等の相当額を阪神電気鉄道株式会社（以下「阪神電鉄」という。）に補助金で支出することに係る請求（以下「請求事項④」という。）

一私企業が独占的に営業権を持つ施設に係る土地使用料、固定資産税、都市計画税、事業所税等の相当額を補助金で支出することは、市民への公平性を著しく逸脱し不当で、また、尼崎市の財政を毀損するものとして違法・不当である。

このため、選手寮等（第 2 工区内）に係る土地の使用について市長に対して適切な対価を設定するよう求める。

- (5) 小田南公園全体の維持管理費として毎年 3,100 万円を阪神タイガースに支出することに係る請求（以下「請求事項⑤」という。）

一私企業が 40 年間独占的に営業権を持ち、私企業営利活動を行う硬式野球場及び練習場を含む小田南公園全体の維持管理費を尼崎市が支払うことは、市民への公平性を著しく逸脱し不当で、また、尼崎市の財政を毀損するものとして違法・不当である。

このため、市長に対して阪神タイガースに令和 3 年度時点の小田南公園の維持管理費相当額（3,100 万円）の支出をすることの中止を求める。

- (6) 小田南公園の整備の決定にあたって住民・利用者らの参加が全く保証されず、公園破壊がもたらす経済的損害が巨額に上ることが検討されず、満足な環境評価がなされず、必要な代替措置も講じられず、スポーツを楽しむ権利を侵害されかねないことに係る請求（以下「請求事項⑥」という。）

試合中の騒音などの周辺環境の変化等、直接的な影響を被る小田南公園周辺住民らに対して、十分に情報が提供されずに小田南公園の整備が決定されたことから、今後において協議の場を速やかに設置すべきである。

また、都市公園法の趣旨からすれば必要な代替措置も講じられないことは都市公園法第 16 条に違反しているほか、タイガース野球場等は一年のほとんどの期間市民が利用することはできないため、一般市民のスポーツを楽しむ権利が侵害されかねない。

このため、市長に対して速やかに代替措置を講じること及び尼崎市民を対象に小田南公園の整備に関する説明、協議をする場を設置することを求める。

2 請求の受理

令和 5 年 5 月 25 日付けの本件請求について、請求事項③、④及び⑤が地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める要件を満たしているものと認め、同日付けでこれを受理した。

3 監査の対象事項

住民監査請求の対象は法第 242 条第 1 項の規定により、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときに限られている。

本件請求を当該規定に照らして判断した結果、次の事項を監査の対象とした。

- (1) 請求事項③（小田南公園のタイガース野球場や他の施設（第 1 工区内）を阪神タイガースに無償で使用させること）が違法・不当であるのか否か、その結果、市長が適切な対価の設定をする措置を講じるべきか否か
- (2) 請求事項④（選手寮等（第 2 工区内）の土地使用料、固定資産税、都市計画税、事業所税等の相当額を阪神電鉄に補助金で支出すること）が違法・不当であるのか否か、その結果、市長が適切な対価の設定をする措置を講じるべきか否か。
- (3) 請求事項⑤（小田南公園全体の維持管理費として毎年 3,100 万円を阪神タイガー

スに支出すること）が違法・不当であるのか否か、その結果、市長が令和 3 年度時点の維持管理費相当額（3,100 万円）の支出を中止する措置を講ずるべきか否か。

なお、請求事項①、②及び⑥については、次の理由により、法第 242 条第 1 項の要件を満たさないことから監査の対象外とした。

請求事項①は、小田南公園の樹木の伐採、石の撤去、池の埋め立ては、小田南公園の整備において行われるものであり、専ら当該財産の財務的処理を直接の目的として行われる行為ではないこと、請求事項②は、小田南公園に（仮称）タイガース野球場や他の施設を建設するのは阪神電鉄であり市の財務行為ではないこと、請求事項⑥は、小田南公園の整備に係る過程、代替措置及び当該整備によって侵害されかねない権利については、いずれも財務会計上の行為に該当しないこと。

4 監査の実施

（１）監査対象部局

都市整備局、経済環境局

（２）監査対象部局に対する文書照会

令和 5 年 6 月 16 日、監査対象部局から本件請求に係る照会事項に対する文書回答を得た。

（３）請求人の陳述

法第 242 条第 7 項の規定により、令和 5 年 6 月 20 日に陳述の機会を設け、請求人から陳述があった。

（４）監査の期間

令和 5 年 5 月 25 日から同年 6 月 28 日まで

5 監査の結果

（１）都市公園の使用料に係る法令及び本市の例規の概要

本市では、都市公園の使用料について法に基づき尼崎市都市公園条例（以下「条例」という。）及び同条例施行規則（以下「規則」という。）を定めており、その概要は次のとおりである。

ア 条例による使用料の徴収（法第 225 条及び第 228 条第 1 項）

普通地方公共団体は、行政財産の使用又は公の施設の利用につき、条例の定めるところにより、使用料を徴収することができる。

イ 使用料（条例第 10 条）

上記アに基づき、都市公園の管理に関する事項を定める条例では、公園の全部または一部を独占して利用する場合等において、利用の許可を受けた者は使用料を納付しなければならない。

ウ 使用料の免除（条例第 13 条、規則第 9 条）

市長は、国等が公益上の目的で公園の使用をする場合その他規則で定める場合においては、使用料の全部または一部を免除することができる。

(2) 事実の認定

監査対象部局への本件請求に係る照会事項に対する文書回答及び関係資料等によると、次のことが認められる。

ア 小田南公園について

小田南公園は、昭和 58 年 10 月に設置された都市公園法第 2 条の 2 の規定に基づく都市公園（公園種別：総合公園）である。

都市公園とは、都市公園法運用指針第 4 版（平成 30 年 3 月国土交通省都市局）の「はじめに」にあるとおり、人々のレクリエーションの空間となるほか、良好な都市景観の形成、都市環境の改善、都市の防災性の向上、生物多様性の確保、豊かな地域づくりに資する交流の空間など多様な機能を有する都市の根幹的な施設であり、その中でも総合公園とは、都市住民全般の休息、鑑賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園である。

このように、小田南公園は、本市において公共用に供することを決定した財産であり、法 238 条第 4 項の規定により行政財産に分類される。

なお、請求の要旨にある第 1 工区とは小田南公園北側の公園供用部分で尼崎市杭瀬南新町 3 丁目 15 番外 8 筆、第 2 工区とは小田南公園南側の公園未供用部分で尼崎市杭瀬南新町 3 丁目 56 番 2 外 9 筆に位置し、面積は第 1 工区が約 56,000 m²、第 2 工区が約 18,000 m²である。（別紙「小田南公園 整備イメージ図」参照）

イ 小田南公園の整備に係る主な経緯

（ア）平成 28 年度から市内への阪神タイガースファーム施設誘致の検討を開始した。

（イ）令和 2 年 11 月 18 日に尼崎市と阪神電鉄は、その検討にあたって相互に協力することを明記した「小田南公園への阪神タイガースファーム施設誘致検討に関する覚書」を締結した。

（ウ）令和 3 年 5 月 21 日に阪神電鉄、阪神タイガース及び尼崎市の三者（以下「関係三者」という。）により「小田南公園整備事業に関する基本協定書」（以下「協定書」という。）及び「小田南公園整備事業に関する覚書」（以下「覚書」という。）を締結した。

（エ）令和 3 年 12 月第 4 回尼崎市議会定例会（以下「定例会」という。）で小田南公園において阪神電鉄が整備する公園施設及び附属物一式の寄附を条件（負担付きで受納する（以下「負担付き寄附」という。））ことについて原案のとおり可決された。

また、併せて一般会計補正予算として、令和 46 年度までの期間で、「小田南公園の維持管理経費相当額 1,240,000 千円の外、阪神電鉄から寄附を受ける物件が都市公園としての供用を開始した日から 40 年を経過する日までの、小田南公園未供用（尼崎市杭瀬南新町 3 丁目 56 番 2 外 9 筆）の土地使用料相当額並びに阪神電鉄及び阪神タイガースが小田南公園に関して負担する固定資産税、都市計画税及び事業所税相当額の総額」を限度額とした債務負担行為についても原案のとおり可決された。

なお、小田南公園の整備に係る市民説明会は令和 5 年 5 月までに、令和 2 年 11 月 13 日、14 日に計 6 回、令和 3 年 3 月 26 日から同年 4 月 3 日に計 10 回、令和 3 年 11 月 25 日、28 日に計 4 回、令和 5 年 2 月 3 日、4 日に計 3 回実施されている。

ウ 協定書について

協定書の主な内容は次のとおりである。

- (ア) 阪神電鉄は、小田南公園北側の公園供用部分（第 1 工区）に、（仮称）タイガース野球場、（仮称）タイガース練習場、（仮称）小田南公園野球場及び一般園地を建設し、尼崎市に寄附する。
- (イ) 尼崎市は、第 1 工区に関する営業権を小田南公園の開業・供用開始日（以下「供用開始日」という。）から 40 年を経過する日まで阪神電鉄に付与する。
- (ウ) 阪神電鉄及び阪神タイガースは、（仮称）タイガース野球場及び（仮称）タイガース練習場を供用開始日から 40 年を経過する日まで専用使用する。
- (エ) 尼崎市は、「協定書締結後」から「供用開始日から 40 年を経過する日」までの間、小田南公園南側の公園未供用部分（第 2 工区）の土地の一部を阪神電鉄に賃貸する。阪神電鉄は、室内練習場、選手寮・クラブハウス、駐車場等を建設し、阪神タイガースが専用使用する。
- (オ) 関係三者は、公園施設等を活用し、尼崎市の地域活性化のための連携イベント実施等について相互に協力する。
- (カ) 供用開始日は、令和 7 年 2 月 1 日までの間を目途として関係三者が別途協議のうえ定める。

エ 覚書について

覚書の主な内容は次のとおりである。

- (ア) 協定書の「営業権」とは、第 1 工区の土地及びその地上施設における入場券販売、飲食・物品販売、広告販売、予約管理、料金収受等、当該施設の運営を行う権利、並びに当該施設における入場料、興行、放送権、飲食・物品販売、

広告、ネーミングライツ、使用料等の収入を得る権利をいい、当該施設を無償で使用する権利を含むものとする。

(イ) 阪神電鉄が負担する第 1 工区の維持管理費の一部として小田南公園の現在の維持管理費相当額を尼崎市が負担する。

(ウ) 阪神電鉄が尼崎市に支払う第 2 工区の土地に係る賃借料相当額並びに小田南公園に関して阪神電鉄及び阪神タイガースが負担する固定資産税、都市計画税及び事業所税相当額を補助金等により尼崎市が負担する。

オ 負担付き寄附について

負担付き寄附の内容は次のとおりである。

(ア) 寄附の目的

小田南公園において、公園施設の更新によるスポーツ文化の振興、市民の健康増進、地域経済の活性化等に寄与するため。

(イ) 寄附を受ける物件

小田南公園において寄附者が小田南公園整備事業により整備する公園施設及び附属物一式

所在	種類	構造等	予定数量
尼崎市 杭瀬南 新町 3 丁目 1 5 番外 8 筆	硬式野球場	鉄筋コンクリート造一部鉄骨造、地上 3 階建	約 21,000 m ²
	軟式野球場	鉄筋コンクリート造、地上 2 階建	約 10,000 m ²
	硬式野球練習場	—	約 6,000 m ²
	駐車場	—	約 60 台
	その他公園施設一式	園路、広場、植栽、ベンチ等	—
	附属物一式	各施設に附属する備品類等	

(ウ) 寄附者

阪神電鉄

(エ) 負担の内容

寄附物件の都市公園としての供用を開始した日から 40 年を経過する日まで、寄附者又は阪神タイガース（以下「寄附者等」という。）に対して、次の各号に掲げる措置を講ずること。

- ① 寄附者に対して営業権（寄附物件に関する入場券販売等の運営や維持管理を行う権利、飲食・物品販売や広告販売等の収入を得る権利、寄附物件を無償で使用する権利）を付与し、当該営業権を十分に行使することができるようにすること。

- ② 寄附物件のうち、硬式野球場及び硬式野球練習場については、寄附者等が指定する日を除き、寄附者等による専用使用を認めること。
- ③ 寄附者等が使用する「室内練習場」、「選手寮・クラブハウス」、「附属駐車場」等の敷地の用に供するため、小田南公園未供用地（第2工区：尼崎市杭瀬南新町3丁目56番2外9筆）の土地の一部を寄附者等に使用させること。
- ④ 寄附物件の維持管理費の一部に充てるため、令和3年度時点の小田南公園の維持管理費相当額を寄附者に支払うこと。
- ⑤ 小田南公園未供用地（第2工区）の土地使用料相当額並びに寄附者等が小田南公園に関して負担する固定資産税、都市計画税及び事業所税相当額の範囲内において、補助金等により寄附者に対して支援すること。

カ 請求事項③について（小田南公園のタイガース野球場や他の施設（第1工区内）を阪神タイガースに無償で使用させること）

（ア）無償で使用する者

無償で使用する権利を有する者は、本件請求では阪神タイガースとの記載であるが、定例会で可決された負担付き寄附では、寄附者の阪神電鉄である。

なお、阪神タイガースが、小田南公園の（仮称）タイガース野球場や他の施設（第1工区内）を無償で使用することを定めたものは、監査期間内において存在していない。

（イ）小田南公園の使用料

都市公園の使用料については、条例第10条において規定されているが、監査期間内において、当該条例における小田南公園の有料施設は軟式野球場のみで、（仮称）タイガース野球場及び（仮称）タイガース練習場については今後建設されるものであるため、その使用料について規定したものは存在していない。

（ウ）一私企業における都市公園の独占的使用

都市公園法第2条第2項第5号において、都市公園に設けられる施設の一例として「野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの」と規定されている。

国土交通省の「都市公園法改正のポイント資料」¹によると、都市公園内に設置できない施設は、「プロチームのみが使用し、全く一般の利用に供しない施設」とされているが、今回建設される（仮称）タイガース野球場及び（仮称）タイガース練習場については、定例会で可決された負担付き寄附において、「寄

¹ 従前は都市公園法施行令第5条第4項で「野球場（専らプロ野球チームの用に供されるものを除く。）、陸上競技場、（以下省略）」と規定されていたが、平成30年に「専らプロ野球チームの用に供されるものを除く」を削除する改正等が行われた。

附物件のうち、硬式野球場及び硬式野球練習場については、寄附者等が指定する日を除き、寄附者等による専用使用を認めること」とされている。

監査期間内において、寄附者等が指定する日を規定したものは存在していないが、(仮称) タイガース野球場及び(仮称) タイガース練習場を2月頃に市民へ開放することを検討している。

キ 請求事項④について(選手寮等(第2工区内)の土地使用料、固定資産税、都市計画税、事業所税等の相当額を阪神電鉄に補助金で支出すること)

(ア) 補助金等の交付先

定例会で可決された負担付き寄附で「補助金等により寄附者に対して支援すること」としており、補助金等の交付先は寄附者となる阪神電鉄である。

(イ) 補助金等額

補助金等額は、定例会で可決された負担付き寄附では、「小田南公園未供用地(第2工区)の土地使用料相当額並びに阪神電鉄及び阪神タイガースが小田南公園に関して負担する固定資産税、都市計画税及び事業所税相当額の範囲内」としている。

令和3年12月建設消防防災委員会の負担付き寄附に係る議事録によると、この土地使用料、固定資産税、都市計画税及び事業所税について、年間で6,000万円程度を見込んでいる旨の発言を都市戦略推進担当課長が行っている。

なお、固定資産税及び都市計画税は、毎年度1月1日時点で所有する固定資産が課税対象となるため、今後建設される施設については課税額が現時点で定まるものではない。

また、補助金等を交付する限度額は負担付き寄附及び債務負担行為において定められているが、その額は「相当額の範囲内」としており監査期間内において具体的に定まっていない。

(ウ) 補助金の交付要件

本市には、補助金の交付手続一般を包括的に規律する条例及び規則等は存在しておらず、各補助金において交付条件等を記載した要綱等を定める必要がある。

監査期間内において当該補助金に係る交付要綱等の規程もなく、補助金における公益性の有無等について、判断できるものは存在していない。

ク 請求事項⑤について(小田南公園全体の維持管理費として毎年3,100万円を阪神タイガースに支出すること)

(ア) 維持管理費の支出先

維持管理費の支出先は、本件請求では阪神タイガースもしくは阪神との記載

であるが、定例会で可決された負担付き寄附で「小田南公園の維持管理費相当額を寄附者に支払うこと」としており、寄附者となる阪神電鉄である。

(イ) 維持管理費相当額

維持管理費相当額は、定例会で可決された負担付き寄附では、「寄附物件の維持管理費の一部に充てるため、令和3年度時点の小田南公園の維持管理費相当額を寄附者に支払うこと」としている。

令和3年度時点の小田南公園の維持管理費相当額3,100万円とは、令和2年度の小田南公園に係る指定管理料の決算額約3,083万円に基づいたものである。これは、基本協定書、覚書、負担付き寄附及び債務負担行為の手続が行われた令和3年度時点における直近年度の決算額が令和2年度となるからである。なお、令和3年度時点において、小田南公園の維持管理は指定管理者が行っている。

(ウ) 維持管理費の対象範囲

上記(イ)のとおり、負担付き寄附の条件において、「寄附物件の維持管理費の一部に充てるため」としている。

令和3年12月建設消防防災委員会の負担付き寄附に係る議事録によると、この支出による維持管理の対象は、小田南公園から阪神電鉄及び阪神タイガースが専用使用する施設を除いた部分としている。そのため、維持管理の対象面積は整備前より減少するものの「公園としての維持管理の質を上げていきたい」という考えから、同額としている。

しかしながら、監査期間内において、発注者である市による小田南公園の維持管理に係る設計(積算)は未だ行われておらず、その範囲や内容などの詳細は不明である。

(3) 判断

本件請求において、請求人が違法・不当であると主張する事項について、関係法令及び認定事実等に基づいて判断を行う。

ア 請求事項③について(小田南公園のタイガース野球場や他の施設(第1工区内)を阪神タイガースに無償で使用させること)

請求人は、一私企業が40年間にわたって無償で使用する権利を含む営業権を持つことは、尼崎市の財政を毀損するものとして、違法・不当であるとしている。

そこで本件において使用料を徴収しないことが、違法・不当であるかを判断する。

認定した事実から、小田南公園の使用料及び使用料の免除については、条例で定められる事項である。

監査期間内において条例に規定されている小田南公園の有料施設は軟式野球

場のみであり、今後建設される（仮称）タイガース野球場及び（仮称）タイガース練習場の使用料及び使用料の免除について規定したものは存在していない。

なお、阪神タイガースに対しても、小田南公園の使用において、無償とすることを規定したものは監査期間内において存在していない。

以上の状況を考慮すると、本件の無償で使用させる行為について違法・不当なものであるのか判断することはできない。

イ 請求事項④について（選手寮等（第2工区内）の土地使用料、固定資産税、都市計画税、事業所税等の相当額を阪神電鉄に補助金で支出すること）

請求人は、一私企業が独占的に営業権を持つ施設に係る土地使用料、固定資産税、都市計画税、事業所税等の相当額を補助金で支出することは、市民への公平性を著しく逸脱し不当で、また尼崎市の財政を毀損するものとして違法・不当であるとしている。

そこで、当該補助金の支出が違法・不当であるかを判断する。

補助金の支出について、本市には補助金の交付手続一般を包括的に規律する条例及び規則等は存在していないため、補助金を交付する場合は、各補助金において交付条件等を記載した要綱等を定める必要がある。

当該補助金の支出は供用開始以降で、監査期間内において当該補助金に係る交付要綱等の規程もなく、その他補助金等における公益性の有無について、判断できるものは存在していない。

以上の状況を考慮すると、当該補助金の支出が、公益性がないなど違法なものであるのか、または公平性を著しく逸脱し不当なものであるのか判断することはできない。

なお、認定した事実から、営業権は第1工区について付与されており、第2工区については独占的に営業権を持つ施設にはあたらない。

ウ 請求事項⑤について（小田南公園全体の維持管理費として毎年3,100万円を阪神タイガースに支出すること）

請求人は、一私企業が40年間独占的に営業権を持ち、私企業営利活動を行う硬式野球場及び練習場を含む小田南公園全体の維持管理費を尼崎市が支払うことは、市民への公平性を著しく逸脱しており不当で、また尼崎市の財政を毀損するものとして違法・不当であるとしている。

そこで、本件支出が、違法・不当であるかを判断する。

小田南公園に整備される施設等については、尼崎市が寄附を受けるため、尼崎市の財産であり小田南公園の維持管理費を市が支出すること自体に問題はないと言える。

しかしながら、その維持管理費が維持管理の対象となる面積や仕様等に対して妥当性があることが必要である。

本件支出の金額については、認定した事実から、限度額である債務負担行為が定例会で可決されているが、監査期間内において、発注者である市による公園の維持管理に係る設計（積算）は未だ行われておらず、また阪神電鉄が維持管理を行う具体的な範囲や内容等についても定まっていない状況である。

以上の状況を考慮すると、本件支出が、公平性を著しく逸脱しており違法・不当なものであるかを判断することはできない。

なお、負担付き寄附については、定例会で議決されており、その手続は適正に行われている。

（４）結論

以上より、本件請求にはいずれも理由がないと判断し、請求を棄却する。

以 上

小田南公園 整備イメージ図

