

「長野市事務処理の在り方（青木島遊園地廃止関連）」についての 検討結果（案）

長野市事務処理の在り方外部委員検討委員会（以下、「外部委員検討委員会」とする。）では、一連の経過を、(1)遊園地設置、(2)遊園地への要望に対する対応、(3)遊園地愛護会への対応、(4)公園緑地課による遊園地の廃止決定、(5)廃止の公表後、(6)廃止についての市長判断、(7)その後の経過の各ステージに整理しつつ、特に(1)から(4)のステージについて事務処理のあり方に関する検討を行った。

(5)(6)(7)の各ステージは、主として市の政策判断に関わるステージであり、市役所の事務処理の在り方について検討するという本委員会の趣旨からは逸れる部分も多いため、必要な範囲での検討に留める。

(1)から(4)の各ステージの概要と検討状況は以下の通りである。

1 「遊園地設置」について（ステージ1）

(1) 概要

青木島遊園地は、隣接する児童センターと併せて、地元区の提案により計画された施設である。主に、児童センターと保育所の児童の利用に供することを目的として、平成13年度の市長への要望を受け、平成15年4月1日に地主より土地を借入れ、平成16年4月に開設された。場所の選定や用地交渉、近隣住民への説明等は地元主導で進められた。

青木島遊園地の開設は、当初、児童福祉課（現こども政策課）の関与の下で進められ、その後公園緑地課の所管となったが（土地賃貸借契約は公園緑地課所管の下で行われた）、公園緑地課は、遊園地設置の際の近隣住民への説明や合意形成等には主体的には関与していない。

(2) 検討状況

外部委員検討委員会では、主に、次のア、イ、ウのことが検討された。

ア 青木島遊園地設置に係る手続の適否

青木島遊園地は、地元からの要望で設置された施設であり、公園緑地課は、遊園地設置に係る手続を定める内規も欠く状況で受動的に要望されるままに設置を進めてしまった。しかし、市としては、設置が適切であったか否かについて検討する必要がある、その前提として、どのような場所を遊園地の設置に適切な場所とするのかを明確にする必要があったとの方向性が示された。また、公園緑地課にも遊園地設置の適否について責任のある判断が求められる一方で、市民が主体的に街づくりに参加するのは望ましいため、市民の主体性を損なわないように配慮する必要があることも示された。

イ 住民への説明責任と合意形成の適否

遊園地設置段階での住民説明の際に説明を受ける住民の範囲が限られており、これが後に遊園地に対する不満として顕現しているとも考えられる。市としては、地域の生活環境が変わることについて設置者と地域住民で情報共有するとともに合意形成が必要だったとの方向性が示された。

この点に関しては、概ね委員の間で見方は一致しているものの、以下の点で、やや異なる見方が示された。

(ア)市は、近隣住民を含む地区への説明と合意について、地区の誰がどの範囲にどのように行ったかを確認する必要があった。仮に市が、住民説明を不十分と認識したのであれば、地区や関係課と協力・連携し、地区の合意形成に努めるべきであったのではないかと考えられる（青木委員、石津委員）。

(イ)遊園地設置の際の近隣住民への説明は区が行っており、(不十分な説明すら)市によっては行われていなかったことに問題がある。公園緑地課は、待ちの姿勢ではなく地域住民の合意形成が十分に図られるよう主体的に説明会を開催すべきだったと考えられる（栗田委員）。

ウ 公園設置に関するルールの特明化の必要性

上記ア、イは何れも公園設置の手續が明文化されていなかったことによるものでもあるため、公園設置のための手續を確立するとともに、内規又は手順書などとして明文化する必要があるとの意見が示された。その後、設置の基準については、「地元要望による公園等設置基準（内規）」（平成17年4月1日施行）が作成され、一部対応がなされたことが確認された。

しかし、設置基準のみではなく、設置の手續全般について記載したものを作成する必要があるのではないか、形式は内規でよいのかなど検討すべき点は残されており、ルールに盛り込むべき内容やその形式について引続き検討を行う必要があるとの方向性が示された。また、内規は職員は知っていても、住民に知らされるわけではないが、むしろ作った規定を住民に公開し、遊園地を設置するルールを明示することが重要であることが指摘された。

2 「遊園地への要望に対する対応」について（ステージ2）

(1) 概要

青木島遊園地は、児童センター、保育所、小学校からアクセスしやすい立地にあり、40～50人の児童が一斉に遊ぶこともあった。また、上記児童以外の近隣住民の利用者もあった。その過程で、ボールの宅地への飛込み、話声や花火による騒音などの事象が発生しており、公園緑地課は平成16年の開設当初より、近隣住民からその対応を求められるなどしていた。

公園緑地課は、次のア、イの対策を行いつつ、関係者との間で遊園地利用の制限緩和の可能性を探る協議を継続した。

ア 「地元要望による公園等設置基準（内規）」を作成し、地元区及び隣接者の同意を得ることを盛り込んだ再発防止策としての基準を設けた（平成17年4月1日施行）。

イ 近隣住民の要望を受け地元区長の了解のもと平成20年度には、看板の設置（ボール遊び・花火の禁止の明示等）、公園入口の移動、樹木の植え替え、公園灯の点灯時間短縮などの対応した。

なお、その後の遊園地の利用状況について、客観的な記録は残されていないが、愛護会との協議録には、騒音への配慮から使用されていないなどの記載も見られる。児童センターが利用していた状況は窺えるが、利用頻度は減少していたことが推測される。

(2) 検討状況

外部委員検討委員会では、主に、次のア、イ、ウのことが検討された。

ア 市の関係者による情報共有の要否

児童センター、保育所、小学校がそれぞれ別個に対応しているように見えるが、公園緑地課が関係機関と連携をとって情報を共有しながら対応にあたる必要があったのではないかとの検討が行われた。この点については、委員によりやや考え方が分かれた。

(ア) 公園緑地課が積極的に関与し、児童センター、保育所、小学校の間で情報を共有しつつ、連携して対応に当たることが望ましかったのではないか（青木委員、石津委員）。

(イ) 連携をとることで何ができたのかと考えると難しく、三者で共同して解決にあたるというのは、児童センターや保育所、小学校の職員の仕事を増やすことも顧慮する必要がある（栗田委員）

イ 市民からの要望に対する市の対応の適否

看板の設置や入口の移動などの措置をしているが、他にできることはなかったのかが検討された。具体的には以下の通りである。

イ-01 公園緑地課の仲立ち

課長や職員が近隣の方と直接面会することが必要であったと指摘することの要否については、委員の間でもやや見方が分かれた。記録によると、当初は、職員が直接近隣の方とコンタクトをとっていたが、ある時期（平成21年9月頃）を境に同課の職員と近隣の方との直接の接触が非常に少なくなっていることが確認される。

(ア) 担当課である公園緑地課の課長や職員が直接近隣の方に出て要望を伺うべきだったのではないかとの指摘がなされた（青木委員）。

(イ) 課長ではないにしても、職員の方が直接近隣の方とコンタクトをとられていることは記録にも現れており、ある時期から近隣の方から市役所への要望の記録が見られなくなっており、それに応じて直接のコンタクトの記録も見られなくなっているのではないかとの見方が示された（栗田委員）。

イ-02 公園緑地課のトラブル対応

騒音の問題以上にボールが近隣の宅地内に入り込むこともトラブルとなることも多く、ボールが敷地内に入ることに不快感を覚える方は多いと思われる。そのため、ボール遊びについて適切な対策はなかったのかとの点が検討された。

この点については、ボール遊び禁止の看板を設置しても、ボール遊びを行う児童はいると思われるため、各論的な話になるが、より高いフェンスを立てることは考えられなかったのかとの質問がなされた。高いフェンスを立てることは考えられたが、地元区から消極的な意見が出たこともあり、実現しなかったことが確認された。市の施設であるため、市が決めてよいはずであるが、地域の意見を尊重することを優先したためか主体性を欠いており、異論が出ると引き下がるのも問題であるとの意見が示された。

ウ 市民からの要望に対する対応手順の明確化の要否

遊園地の運営方法に関する市民からの要望に対する対応手順について、遊園地を巡る課題の解決に公園緑地課が主体的にかかわっていなかったのではないかという懸念を前提に、a 近隣住民からの要望の受付窓口は整備されているのか（HP等で案内されているのか）、b 近隣住民からの要望に対する対応方法の決定プロセスはどのようになっているのか、c 対応方法につい

て内規や手順書等の形式でまとめられているのか、d 他の公園・遊園地も含めて要望の内容と対応方法についての報告書は整理されているのか、等の質問がなされた。

この点については、公園緑地課への確認から、a 市民からの要望の受付窓口はHP で案内されていること、b 対応方法については課長がその内容に応じて対応と役割分担を決め、必要に応じて部長への報告などを行っていること、c 対応方法についてはその時々により違うため文書の形式では定められていないこと、d 施設（植栽や遊具）に関する要望等は一覧表が整備されているが、運営に関しては一覧表として整備はされていないことが確認された。

公園緑地課からの回答を受けて、市民からの要望に対する対応を含む遊園地の管理手順について明文化すべきか否か、どのような内容を盛り込むべきかなどについては庁内の検討委員会 で引続き検討することが確認された。さらに、盛り込むべき内容として、本件のように複数の課（公園緑地課とこども政策課など）の関わる案件については、関連する他の課との情報共有を求める要素も必要である旨が確認された。

3 「遊園地愛護会への対応」について（ステージ3）

(1) 概要

青木島遊園地の愛護会活動については、児童センターが担ってきたが、平成29年頃より、児童センターは愛護会活動の継続を困難とし、その引受け先を求めて公園緑地課にも相談があった。もっとも、愛護会の引受け先は見つからなかった。

(2) 検討状況

外部委員検討委員会では、主に、次のア、イのことが検討された。

ア 記録の保存

公園緑地課は、愛護会活動の担い手である児童センターとの相談内容について記録を残すことが必要ではないかとの指摘があったが、記録は残されていることが確認された。

イ 公園緑地課の関与

愛護会の引受け先を巡っては、地元区による引受けの可否の確認などにより公園緑地課は積極的な関与が求められたのではないかと検討がなされた。この点については、やや意見が分かれた。

(ア) 青木島遊園地は地区要望でできた施設であり、他地区との公平の観点もあるが、公園緑地課が区に対し愛護会活動の引き受けについて、もう少し説得する努力はすべきであり、対応不足は、指摘せざるをえない。また、区の側で愛護会活動を引き受ける可能性があるかどうかについて、市は一層明確に確認すべきだった（青木委員、石津委員）。

(イ) 関係者が熟慮のうえ引受けられないと回答しているのに、愛護会の引受けについて説得しなければならない理由が明らかでない。記録によると、区による引き受けの可否の確認などが行われていたことが確認されており、これに加えて何を確認するのが明らかでない（栗田委員）。

4 「公園緑地課による遊園地の廃止決定」について（ステージ4）

(1) 概要

公園緑地課は、区からの青木島遊園地廃止届（「青木島遊園地の廃止について」）の提出を受けて、令和4年1月19日、課長決裁により当該遊園地の廃止を決定した。

廃止届は、児童センターから愛護会活動の継続が困難であるとの申入れを受けたことを契機に、地元区長らと児童センター・保育所・小学校や担当課とで協議を行い、区長会での協議も経て、区長の連名で提出されたものである。

課長決裁で廃止したのは、200万円未満の案件については課長決裁とするというルールに基づく。

公園緑地課は、1月に廃止届を受け2月に地権者に土地の返還について申入れを行っている。同課は、4月に遊園地用地復旧費の補正予算計上について都市整備部長に相談し、経緯を説明したところ、都市整備部長から公園緑地課長に補正予算の計上はしないこと、遊園地の利用を再協議することなどの指示を受けた。もともと、この時点で地権者は既に土地の利用計画を進めており、遊園地としての利用は期待できない状況であった。

その後、令和4年8月に、公園緑地課から市長及び副市長への経緯報告が行われた。

(2) 検討状況

外部委員検討委員会では、主に、次のア、イ、ウ、エのことが検討された。

ア 遊園地廃止手続の適否（課長決裁によったことの適否、部長・副市長・市長への報告時期の適否など）

ア-01 決裁権者

賃貸借契約解除が200万円未満の案件という理由で課長決裁となったとされるが、市の一つの施設を廃止するという判断を課長決裁で行うことが適切なのか。条例に基づく施設ではないとはいえ、施設の廃止は、市民の皆様に対するサービスの提供に関わる重要な問題であるため、市長決裁とする必要があるのではないかが検討された。

尤も、遊園地の廃止が市長決裁とすべきであったとすると、他の条例に根拠のない施設の廃止についても全て市長決裁となると思われるため、長野市では条例に根拠のない施設の廃止をどのような手続で行っているのかについても確認しておく必要がある。公園緑地課の他の遊園地の廃止に関する案件、さらに公園緑地課以外の部署における施設廃止に関する案件において、どのレベルで決裁が行われ、どのレベルまで報告されているのかを確認する必要がある。

市への照会により、条例に規定のない遊園地の廃止は、公園緑地課では、従来から、課長決裁で行われるケースも多く見られたことが明らかとなった（調査で明らかとなった〇件の内、部長決裁〇件、課長決裁〇件、不明〇件）。公園緑地課以外の課の状況については、令和元年以降〇施設を廃止しており、いずれも部長決裁であった。

各課の現状を踏まえて、a（市長決裁とするのではなくても）部長決裁とする必要があるのではないかと、b 条例に規定のない遊園地の廃止について部長決裁とすることを明確にし

たうえて、判断決定の前に市長へ報告があるべきではないか（手続を要綱とすることで、広く市民へ周知することが適切ではないか）との方向性が示された。

ア-02 市長・副市長・部長への報告

本件では、補正予算の計上が問題となった段階で初めて部長に情報があげられたが、情報をあげるのが遅すぎたと思われる。事前に部長・副市長・市長に報告する必要があったと思われる。

イ 廃止判断の考慮要素

イ-01 近隣住民からの苦情を廃止理由とする見方の当否

公園緑地課が廃止の判断をするに当たっては、愛護会活動の引受け先が見つからず、利用者も少なく、区から廃止届があったことが廃止の理由とされている。苦情を理由に廃止したという記録が見いだされないことに加え、廃止決定に至るまで10年以上廃止の理由と指摘されるような苦情の記録もなく、近隣住民の苦情を遊園地廃止の原因と捉える見方が事実と則した見方と言えるのかについては疑いがある。

この点については、近隣住民からの苦情が廃止の理由ではないとしても、近隣住民からの要望を受けて市が遊園地の利用に様々な制限を設けたことが利用者減少の一つの原因となったのではないかと意見も考えられるが、公園緑地課で設定した制限自体は、ボール利用の禁止や消灯時間を早めるといった対応である。それ自体は一般的に見られる対応であり、特別に重大な制限を設けたとは言えない。

なお、公園緑地課は、廃止の理由として6つの理由をあげているが、「児童センター、保育所、小学校に囲まれた立地の特殊性から利用が集中する環境」については、むしろ遊園地は廃止の直近の時期には利用されなくなっていたとされており、理由として成立しないのではないか。

イ-02 廃止の判断要素

遊園地が地元要望により設置されたとしても、市が設置した以上は、市民一般のための施設となるため、要望者が利用しないからといって直ちに廃止とするのは合理性を欠くと考えられる。アの手続の問題と関連するが、住民にとって必要な施設なのかどうかを確認するためにも、廃止を決定する前に住民を対象とした説明会を開催し、意見を聴取する機会を設けることは不可欠だったと考えられる。

また、遊園地を市が設置したのであれば廃止するか否かは市の決定事項であるため、区が「廃止届」を提出するのは不整合であると考えられる。

ウ 遊園地廃止手続のルール化

遊園地廃止手続について明確なルールが定められていなかったとされるが、手順を定めておく必要がある。また、単に内規ではなく、外部に公表する必要がある。また、廃止手続のルールをどのレベルで作成するのかということも重要になる。

ルールにも様々な形式のものが存在するはずであるため、市役所におけるルールの体系について説明を求めた。市の担当者による回答は以下の通りである。即ち、「ルールの体系には、条例、規則、訓令、要綱、要領、内規がある。このうち条例、規則、訓令については法規審査委員会での審査が必要となるのに対し、要綱、要領、内規は同委員会での審査は不要とされる。法規審査委員会の審査が行われるもののうち、条例は審査後に議案として議会に提出さ

れ、議会の議決を経なければならないが、規則及び訓令はその必要はない。要綱は市長決裁で定めるが、要領及び内規は市長決裁ではない場合がある。」

(既に検討した通り) 誰が決裁を行うのか、どこまで報告するのか、廃止の決定に先立って説明会を開催する必要があるのではないかなど、手続面で問題が多かったと思われる。遊園地廃止手続のルール化、明文化が行われていなかったことに手続面で問題を生じた原因があったとも考えられるため、明確なルールの作成とその明文化の必要がある。また、その文書は、市長決裁が必要な要綱とすることが適切なのではないかとも考えられる。詳細については、引き続き検討の必要がある。

エ その他

(ア) 地権者へ遊園地廃止の報告が市の廃止決裁を行った後になされているが、内部的に廃止するか否かを決定した後に地権者に廃止を伝えたのは、不合理とはいえない。

(イ) 土地賃貸借契約を解除する際に合意解約確認書を作成しているが、後にトラブルの原因を作らないためにも合理的であったと考えられる。

5 その他の検討事項

(1) 個人情報（プライバシー）の適切な取り扱い

ア 苦情は誰もが自由に発言できるものである。誰が発言したのか詮索される事態を招いたことは個人に対する配慮として十分であったかという問題がある。

イ 一連の経緯についての情報提供の態様には、関係者のプライバシーに対する配慮に欠けているところがあったのではないかとの意見が出た。

ウ 個人の特定に繋がりやすい情報を出してしまったことは、配慮が足りない。今後、十分な配慮が必要である。

6 今後に向けて