

三 監 第 6 9 号  
平成30年3月28日

請 求 人 様

三島市監査委員 亥 角 裕 巳

三島市監査委員 松 田 吉 嗣

### 三島市市長措置請求監査結果通知書

平成30年1月30日付けで地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき、請求人から提出のあった三島市市長措置請求（以下「本件請求」という。）について監査を実施したので、同条第4項の規定により監査結果を下記のとおり通知します。

#### 記

#### 第1 請求人の住所及び氏名

住 所 三島市  
氏 名 請求人

#### 第2 請求の要旨

本件請求の要旨は、次のとおりであると認めた。

- 1 三島市長は、三島市土地開発公社（以下「公社」という。）を指導管理し、公社が三島市に先行して取得する土地を適正価格で売却させるように管理する義務があるところ、三島市一番町2606番10所在の土地（以下「本件土地」という。）3,141㎡について、平成29年6月30日、公社に4億168万7,269円で東京急行電鉄株式会社に対し適正価格を著しく下回る安価な価格で売却するように依頼した。

三島市長の行為は、法第237条第2項「普通財産を適正な価格なくしてこれを譲渡してはならない」の規定に照らして違法ないし不当である。

よって、三島市長に対し公社が本来得られるべき転売利益3億6,471万6,731円を三島市に補填することを請求する。

2 三島市長は、平成 29 年度一般会計において、本件土地の売却に際して発生した公金を支出した。

これは、本件土地の売却がなければ必要のなかったものであり、著しく安価で本件土地を売却したうえでの便宜供与であり違法ないし不当である。

よって、三島市長に対し以下の公金支出合計 8,881 万 8,000 円は損害に等しいので、三島市に補填することを請求する。

- (1) 三島市一番町 2606 番 2 所在の駐輪場建設に関し 5,000 万円
- (2) 三島市一番町 2606 番 10 所在の公衆トイレの撤去移動に関し 2,500 万円
- (3) 三島市一番町 2606 番 8 所在の三島市観光協会及び三島市観光案内所が入居していた建物の解体分筆に関し合計で 1,381 万 8,000 円

### 第 3 請求書の受理

本件請求については、法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め受理した。

### 第 4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

##### (1) 第 2-1 について

公有地の拡大の推進に関する法律（昭和 47 年法律第 66 号。以下「公拡法」という。）に基づいて設立された土地開発公社は、普通地方公共団体と異なる法人であり、地方自治法上、普通地方公共団体に関する規定は準用されていない。

「土地開発公社の理事の違法な行為につき、その設立者である普通地方公共団体の住民は、地方自治法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号の規定による訴訟を提起することができない。」（最高裁平成 3 年 11 月 28 日（行ツ）第 43 号事件判決）とあり、昭和 50 年 10 月 1 日付け行政実例では、「公有地の拡大の推進に関する法律により設立された土地開発公社が行う現金の支出、財産の取得、管理又は処分、契約の締結等について、住民監査請求をすることはできない。」とされている。

以上のことから、公拡法に基づいた、三島市長の公社への監督及び公社の財務会計行為については監査の対象としない。

なお、三島市長が公社に依頼した行為については、監査対象事項とした。

##### (2) 第 2-2 について

本件土地の売却に際して発生した公金支出が、法第 242 条第 1 項に規定する違法又は不当な公金の支出に該当するかどうかを本件の監査対象事項とした。

## 2 監査対象部局

- |              |                  |
|--------------|------------------|
| (1) 環境市民部    | 廃棄物対策課、地域協働・安全課  |
| (2) 財政経営部    | 財政課、管財課          |
| (3) 産業文化部    | 商工観光課            |
| (4) 計画まちづくり部 | 三島駅周辺整備推進課、水と緑の課 |

## 3 意見陳述及び証拠提出

### (1) 請求人の意見陳述及び証拠提出

平成 30 年 2 月 23 日午後 1 時から午後 1 時 35 分まで請求人の陳述を聴取した。

請求人から追加の事実証明書のほか意見書の提出があった。

### (2) 関係職員の意見陳述及び証拠提出

平成 30 年 3 月 5 日午後 1 時 30 分から午後 2 時 8 分まで監査対象部局の関係職員 8 名が出席し、財政経営部参事からの陳述を聴取した。

三島市長から弁明書、証拠書類の提出があった。

## 第 5 監査の結果

### 1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し関係書類等を調査するとともに、監査対象部局からの説明の聴取等によって行い、次の事項を確認した。

- (1) 本件土地は、市及び公社が平成 9 年 9 月 24 日付けで締結した「三島駅南口再整備・再開発事業等に伴う用地の先行取得に関する実施協定書」に基づき、市が公社から買い戻すことを前提とした上で、日本国有鉄道清算事業団及び公社が同年 9 月 29 日付けで締結した「土地売買契約書」により当該清算事業団から、公社が先行取得した土地である。
- (2) 平成 24 年 3 月 三島駅周辺グランドデザインを策定
- (3) 平成 24 年 5 月 三島駅南口西街区市街地再開発推進協議会の設立
- (4) 平成 24 年 12 月 三島駅南口西街区市街地再開発推進協議会の解散
- (5) 平成 28 年 4 月～5 月 関係部局との協議 4 回、市長協議 4 回
- (6) 平成 28 年 5 月 17 日付け三都三第 3 号「三島駅南口西街区の法定市街地再開発事業による事業の中止について（依頼）」により、公社に対し、都市再開発法に基づく市街地再

開発事業の中止、民間開発による観光交流拠点整備への事業手法の転換、市の事業計画に沿った公募等による民間事業者への直接売却及び実施協定書の変更について公社に依頼し、公社の理事会で承認され、「三島駅南口再整備・再開発事業等に伴う用地の先行取得に関する実施協定書」を変更し既存協定を継承する新たな協定を締結していた。

- (7) 平成 28 年 8 月に「三島駅南口広域観光交流拠点整備事業提案競技事業者募集要項」(以下「募集要項」という。)を策定し、市及び公社による共同公募を行っていた。
- (8) 本件土地の価格については、不動産鑑定士による鑑定評価額に基づいていることを確認した。
- (9) 三島駅南口の駐輪場及び公衆トイレは、西街区公社保有用地を三島駅再整備・再開発事業等が開始されるまでの間、暫定的に公社から借り受け市が運営していた。
- (10) 現存施設の取扱いとして、「土地売買契約書締結前までに三島市総合観光案内所、三島駅南口観光トイレ及び収納庫については、地上部のみ市が撤去します。」と、募集要項に記載されていることを確認した。
- (11) 三島市一番町 2606 番 2 所在の駐輪場建設に関し 5,000 万円について  
当該 5,000 万円は、本件土地の売却により残る駐輪場の土地については、引き続き借り受け、駐輪場の駐車台数を確保できるよう、ラック式の駐輪設備を平面駐車場に設置する計画で、平成 28 年度 2 月補正予算において、三島駅南口自転車等駐車場改修工事 5,000 万円の債務負担行為の設定を行い、平成 29 年度当初予算に駐輪対策事業の工事請負費として 5,000 万円を計上した予算であるが、その後、平成 29 年三島市議会 6 月定例会において当該 5,000 万円を減額補正し、新たに三島駅南口立体自転車等駐車場整備事業費として、253,885,000 円の補正予算を計上し、三島市議会において可決されている。
- (12) 三島市一番町 2606 番 10 所在の公衆トイレの撤去移動に関し 2,500 万円について  
当該 2,500 万円は、三島駅南口東街区の公社の保有地に新たに公衆トイレを整備するため、平成 28 年度 2 月補正予算において、三島駅南口公衆トイレ整備工事 2,500 万円の債務負担行為の設定を行い、平成 29 年度当初予算に工事請負費として 2,500 万円を計上した予算であり、三島市議会において可決されている。
- (13) 三島市一番町 2606 番 8 所在の三島市観光協会及び三島市観光案内所が入居していた建物の解体分筆に関し合計で 1,381 万 8,000 円について  
平成 28 年度に総合観光案内所土地分筆登記等負担金として 371,941 円が支出され、J

R三島駅改札横に移転した案内所移転に伴う敷金 1,464,000 円を三島市観光協会補助金の一部として支出されていることを確認した。

また、平成 29 年度には総合観光案内所等解体工事費 4,984,200 円が支出され、三島商工会議所会館へ移転した三島市観光協会事務所の移転に係る経費 1,527,660 円及び JR 三島駅改札横に移転した案内所移転に係る経費 5,486,940 円については、三島市観光協会補助金の一部として支出されていることを確認した。

これら予算については、三島市議会において可決されている。

## 2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は次のとおりである。

### (1) 住民監査請求の対象となる財務会計上の行為

法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求は、地方財政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法若しくは不当な①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結若しくは履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課若しくは徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実に限られるものであり、これらの行為又は事実は財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものに限定されている。

### (2) 本件請求における財務会計上の行為の考え方

請求人は、三島市長は公社を指導管理し、公社が三島市に先行して取得する土地を適正価格で売却させるように管理する義務があるところ、東京急行電鉄株式会社に対し適正価格を著しく下回る安価な価格で売却するように依頼した三島市長の行為は、法第 237 条第 2 項「普通財産を適正な価格なくしてこれを譲渡してはならない。」に照らして違法ないし不当であり、本件土地の売却に際して発生した公金支出は便宜供与であり違法ないし不当であると主張している。

このことは、公金の支出の原因となる、三島市長が公社に依頼した先行行為（非財務会計行為）の違法性、不当性を主張することによって、結果として公金の支出である後行行為（財務会計行為）が違法、不当であると主張しているものと解される。

### (3) 財務会計上の行為と財務会計上の行為の原因となる先行行為との関係

住民監査請求において、公金支出の違法性を監査する前提として、その原因となる先行行為である行政作用一般について全て違法性、不当性を監査することができるのであれば、地方自治法が住民監査の対象を財務事項に限定していることと相反することとなる。

先行行為（非財務会計行為）の違法、不当が、後行行為（財務会計行為）に承継されることとなるのは、当該財務会計行為の前提ないし原因となる先行行為が著しく合理

性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し、その原因行為を前提としてされた職員（市長）の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決（昭和61年（行ツ）133号）及び最高裁平成20年1月18日判決（平成17年（行ヒ）304号））。

以上のことから、本件請求において三島市長が公社に依頼した行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法、不当が存する場合に当たるか否かにつき、以下、検討する。

#### ア 三島市長が公社に依頼した行為について

住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う地方公共団体（法第1条の2第1項）において、長は、当該地方公共団体を統轄し、これを代表するものとされており（法第147条）、地方公共団体における社会的、経済的な諸要素や各種の行政施策のあり方等の諸事情を総合的に考慮した上、住民の多様な意見や利益を勘案しながら、様々な政策について、優先関係、推進方法等を決定し遂行することにより、その行政目的を達成し、もって住民の福祉の増進に寄与すべき立場にあり、長には政策判断としての裁量権が広く認められているものと解される。

三島市では、三島駅グランドデザインで定めた駅南口西街区市街地再開発事業において、広域観光交流拠点としての整備の実現に向け、庁内関係部局で可能性、課題及び事業手法について検討を重ね、政策判断として、民間開発による観光交流拠点整備に事業手法を転換することを公社に依頼したのであって、請求人が主張する適正価格をはるかに下回る安価な価格での売却を依頼したのではない。

この三島市長が公社に依頼した行為は、公社の業務が「公共性」を有することを鑑みれば、民間事業者に直接売却する手続きであっても、地方公共団体のイニシアチブにより行われることがより適切であり、地方公共団体の要請（依頼）を待って協議に入ることが望ましいとされることから、地方公共団体の長としての立場での行為であると判断する。

以上のことから、三島市長が公社に依頼した行為には、著しく合理性を欠いた点は認められない。

#### イ 公金の支出について

請求人は、駐輪場の整備、観光案内所の解体及び公衆トイレの撤去移設についての公金の支出が、便宜供与であり損害に等しいとのことであるが、駐輪場、観光案内所及び公衆トイレの敷地も含めた募集要項を策定したことは、プロポーザルに多くの事業者が参加することを想定し、三島駅周辺グランドデザインに位置づけられた、広域観光交流拠点づくりを実現するための政策判断と解する。

また、これらの支出については、法第 149 条第 1 号及び第 2 号の規定に基づき、必要な予算を三島市議会定例会に提出し議決され、適正に執行されていた。

したがって、駐輪場の整備、観光案内所の解体及び公衆トイレの撤去移設に関する財務会計行為は適法かつ妥当である。

(4) 結論

以上、検討したところからすれば、先行行為たる三島市長が公社に依頼した行為については、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法、不当が存するものとは認められない。

また、本件土地の売却に際して発生した公金支出そのものについても、違法、不当が存するものとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。