

高石監査第130号
平成20年2月18日

請求人 (省略)

高石市監査委員 上田 耕治
高石市監査委員 松尾 京子

住民監査請求について(通知)

平成20年1月29日付けで請求人から提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求については、下記のとおり受理できないことに決定したので通知します。

記

第1 請求の内容

本件住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『請求の要旨』

1 監査対象

高石市議会は、平成19年12月定例会の一般会計補正予算の中で、民生費(款)の中の児童福祉費(項)、児童福祉総務費(目)、公有財産購入費(節)として、金4億0399万8000円を支出することを可決した。

これは、高石市土地開発公社が先行取得し保有していた第7保育所用地(1719.27㎡)を簿価で買い戻し、用地取得費として金4億0399万8000円を支出しようとするものである(以上、甲第1号証)。

2 違法もしくは不当な行為

(1) 目的の不存在

しかしながら、前記第7保育所用地の買い戻しは、それを売却することを前提とするもので、保育所用地として取得するものではない(甲第2号証)。

いうまでもなく、歳入歳出予算は、一会計年度における歳入歳出の見積もりを内容とし、歳入に関しては、支出の金額、目的、時期を限定する法規範であり、予算の執行権者である地方公共団体の長に対し、議会が執行権を付与すると同時に、支出及びその原因となる支出負担行為を金額、目的、形態について限定し、予算に定められていない、あるいは予算を超え

る、支出負担行為、支出を行うことを禁止する効果を持つ(地方自治法 232 条の 3、232 条の 4 第 2 項)。

本件補正予算の議決は、前記の通り、民生費(款)の中の児童福祉費(項)、児童福祉総務費(目)、公有財産購入費(節)として、金 4 億 0 3 9 9 万 8 0 0 0 円を支出することを内容とするもので、それは、平成 19 年度内に、保育所用地という公有財産を取得する目的で、同金額を限度として支出すること、その原因となる債務負担行為をすることを認めるものである。ところが、前記第 7 保育所用地の買い戻しは、保育所用地としてそれを取得するものではなく(甲第 2 号証)、当初からそれを売却することを前提とするものであって、それは、前記予算に基づかない支出、債務負担行為であって、違法と言うべきである。

高石市は、新健全化法との関係もあり、土地開発公社についても健全化が必要であり、本年度に一定の買い戻しをするが、買い戻しにあたっては、厳しい財政状況の中、その財源を確保する必要があるところから、買い戻した土地については、売却することを前提とするとするが、そうであるなら、それは総務費(款)の中から支出されるべきで、当初から保育所用地として取得する意思もないのに、民生費(款)の中の児童福祉費(項)、児童福祉総務費(目)、公有財産購入費(節)として支出することは許されない。それは、本来総務費(款)として計上すべきところを民生費(款)として計上し、市民の目を欺き、その批判をさげようとするものである。

(2) 公拡法に反する。

「公有地の拡大の推進に関する法律」第 17 条は、土地開発公社の業務の範囲について規定しており、その第 1 項は「土地開発公社は、第 10 条第 1 項の目的を達成するため、次に掲げる業務の全部又は一部を行うものとする」として、その第 1 号で「次に掲げる土地の取得、造成その他の管理及び処分を行うこと」として、イないしホの 5 つの土地を定めている。本件第 7 保育所用地は、口の「道路、公園、緑地その他の公共施設又は公用施設の用に供する土地」として取得されたものであるが、取得後の事情変更により、当初の目的に使用することが必要でなくなった場合には、目的を変更して処分することはやむを得ないものであるとしても、本件のように転売する目的で処分することは、土地開発公社の業務の範囲を明らかに超え、公拡法第 17 条に違反する。

すなわち、ここでいう「取得、造成その他の管理及び処分」とは、一連の流れとして業務をとらえたもので、土地の取得だけ、土地の処分だけ、あるいは土地の造成その他の管理だけを行うというのは、本号の予定している業務に含まれない。そして、取得後の事情変更により、当初の目的に

使用することが必要でなくなった場合、土地開発公社の設立の目的に沿って、同号イないしホの他の目的の土地に変更し、その目的に従って処分することはやむを得ないとしても、単に転売するだけの目的でこれを処分することは、同法第17条が定める土地開発公社の業務の範囲に含まれないというべきである。このことは、土地開発公社が、単に転売する目的だけで土地を取得し、これを処分することが許されないことを見ても明らかで、それを認めれば、数々の税法上の優遇措置等を講じられながら、土地開発公社が、地方公共団体の委託を受けて税金を投入する形で土地を取得し、それを売却して利益を取得することを認めることに帰し（本件は、その逆であるが）、土地開発公社を設置した趣旨を逸脱する。

(3) 裁量権の逸脱

「7訂 公有地拡大推進法詳解」(ぎょうせい 地域政策研究会編集)の111pによれば、「取得後の事情変更等により当初の目的に使用することが必要でなくなった場合には、目的を変更して処分することもやむを得ないものであるが、・・その処分に当たっては、設立地方公共団体とも十分協議し、公共・公用施設等の用地としての処分を検討するなど、地域の秩序ある整備を図るといふ土地開発公社の業務の目的に沿うように配慮することはもとより、処分の相手方、処分後の利用の形態、旧地権者及び地元住民等の意向、税法上の問題にも十分配慮し、住民等の批判、疑惑等を招くことがないよう慎重な対処が必要である」とされているが、本件第7保育所用地の処分に当たっては、土地開発公社の財政の健全化を図るといふ観点が前面に出すぎて、右土地を民間の保育所への売却なども含めて、当初の目的である保育所用地として使用する必要性がないかどうか十分検討されたのか疑問であるし、仮にその必要性がなくなったとしても、他の公共・公用施設等の用地としての処分を検討したのかも全く疑問で、高石市の厳しい状況の中で、その財源を確保する必要があるとして、安易に当該土地を売却することを前提に本件土地を買い戻そうとしたものであり、土地開発公社に与えられた裁量の範囲を逸脱し、公拡法に基づき土地開発公社を設置した趣旨、目的を逸脱する違法な処分というべきである。

(4) 本件買い戻しの無効

本件は、単に転売するために高石市が土地開発公社から本件第7保育所用地を買い戻すものであり、それは、前述の通り、予算に基づかない支出であり、公拡法第17条に違反する処分であり、土地開発公社の裁量権を逸脱する処分である。そして、高石市土地開発公社の理事長は高石市の小田教育部長が就任しており、高石市長阪口伸六とともに、転売することを前提に土地を買い戻すことを確認した甲第2号証の平成19年度第2回高石市

行財政改革推進本部の会議等に出席しており、高石市が本件土地を買い戻すのは、高石市が保育所用地として取得するのではなく、単に転売する目的で取得しようとしていることを知っているはずであるし、そもそも、土地開発公社の設立、出資、財務、監督などにおける地方公共団体の地位に鑑みると、公社と地方公共団体とは実質的に同一の関係にあると認めるのが相当であり、公社には保護されるべき取引上の利益はなく、高石市土地開発公社からの本件第7保育所用地の買い戻しは無効と言うべきである。

3 当該行為がなされる蓋然性

平成19年12月に可決されたのは、平成19年度の一般会計補正予算であり、同会計年度である平成20年3月31日までに、前記補正予算が執行されることは確実である、請求人が確認したところでは、近日中に、土地開発公社から第7保育所用地を買い戻す状況にあるとのことで、このまま推移すれば、近日中に、高石市が土地開発公社から第7保育所用地を買い戻す契約を締結し、その代金が支払われることはほぼ確実である。

4 まとめ

(1) 地方自治法第242条第3項に基づき停止勧告を求める。

前述の通り、高石市土地開発公社が先行取得していた第7保育所用地を、他に売却することを前提に買い戻すことは、予算に基づかない違法な支出であるし、公拡法第17条に違反する違法な行為である。前記の通り、高石市は、近日中に、前記土地を買い戻そうとしており、その買い戻しの代金はその土地を転売した代金収入を財源としているところから、その買い戻しが実行されてしまえば、本件第7保育所用地が他に転売されてしまい、およそ公共目的のためそれを使用することができなくなって、そのような事態になれば高石市は回復しがたい損害を被ることは明らかで、それを停止すべき緊急の必要がある。そして、当該行為を停止しても、人の生命又は身体に対する重大な危害の発生することもないし、その他公共の福祉を著しく阻害するおそれもない。

よって、請求人らは、貴委員会に対して、地方自治法第242条第3項に基づき、高石市長はじめ関係機関に対して、本件監査請求の手続きが終了するまでの間、土地開発公社から第7保育所用地を買い戻すことを停止するよう勧告することを求める。

(2) 地方自治法第242条第4項に基づく必要な措置の勧告を求める。

また、監査委員は、本件請求について実質的な審理に入り、市長ほか関係機関に対して、上記違法な第7保育所用地の買戻しに関する一切の公金の支出、債務負担行為をしないよう必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

(3) 高石市の関係機関の陳述の聴取を行う場合には、地方自治法第242条第7項に基づき、請求人ら及び請求人ら代理人の立会を求めらる。

そして、請求人は、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、口頭による意見陳述を求めるとともに、貴委員会の十分な監査が実施されているか確認するため、貴委員会が高石市の関係機関の陳述の聴取を行う場合、地方自治法第242条第7項に基づき、請求人及び請求人代理人の立会を求めらる。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求します。

事実証明目録

- 1 平成19年度高石市一般会計補正予算
- 2 平成19年度第2回高石市行財政改革推進本部会議録
- 3 7訂 公有地拡大推進法詳解

(以上、原文どおり。事実証明書の掲載は省略する。)

第2 地方自治法第242条第1項の要件に係る判断について

1. 地方自治法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法もしくは不当な行為に対して監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定している。この住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実により普通地方公共団体の住民としての損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、執行機関又は職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである。したがって、住民監査請求は、本市に損害をもたらすような行為に対して行うことができるのであって、本市に財産的損失を与えない、または与えるおそれがない財務会計上の行為については、住民監査請求になじまないものである。
2. 請求人は、当該土地が売却されれば、本市は回復しがたい損害を被ることが明らかであると主張しながらも、その請求は行為の停止に留まっており、損害額の記載がない。請求人の主張は抽象的であり、添付されている事実証明書と総合的に判断しても本件請求による監査対象から本市にどのような財産的損害がどれだけの金額でどのように生じるかについての具体的な指摘がなされているとは認めがたい。

第3 結論

以上のとおり、本件請求は、地方自治法第242条に規定する住民監査請求としては不適法であるので受理することはできない。