

高石監査第157号
平成20年3月31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2月20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、下記のとおり却下する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㎡)を用地取得費として金4億0399万8000円を支出して買い戻し(以上、甲第1号証)、これを他に転売しようとするものである。そして、高石市は、既に同土地を買い戻しており、近日中に一般競争入札にてこれを他に売却すべくその準備を進めている。

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4億0399万8000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、目的を逸脱する。

(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、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。

(5) 損害の発生、それが回復しがたいものであること

前述のとおり、本件第7保育所用地の買い戻しは無効であるにもかかわらず、高石市長阪口伸六は、金4億0399万8000円を支出し、高石市に対して同額の損害が生じている。そして、高石市長阪口伸六は、右のような違法な契約をするにあたって、過失があることも明らかである。

もっとも、本件土地の買い戻しは無効であり、高石市は、土地開発公社に対して不当利得として同額の代金返還請求権を有しているが、そのことが違法に支払った者の損害賠償額を減じるものではない(京都地裁昭和62・2・18判決。判例タイムス647号135P以下及び同判決が引用する判決参照)。

また、高石市は、土地開発公社の借入債務を全額保証しているが、本件土地の買い戻しに伴う代金の支払いによっては、高石市の右保証債務は当然には消滅せず、土地開発公社の前記借入債務の返済によってはじめて消滅するのであるから、高石市の保証債務が事実上減少するとしても、それは本件土地の買い戻しとは別個のことで、そのことをもって損益相殺の対象とすることはできない。

よって、本件土地の買い戻しの実行により、高石市に損害が生じているが、現段階において、本件土地の買い戻しは無効であるから、高石市土地開発公社に対して支払った代金額の返還を受ければ、高石市の損害は事実上回復される。ところが、本件土地をこのまま第三者に対して売却されてしまえば、(その契約は当然には無効とはいえないところから)高石市は売却したその土地の返還を受けることができなくなって、本件土地を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るばかりか、高石市が支出した前記の金4億0399万8000円もの損害の発生が確定してしまう。よって、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も明らかである。

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、前記のとおり、高石市は本件土地を既に関し、その土地を一般競争入札により他に売却すべくその準備をしており、このまま推移すれば、近日中に、高石市土地開発公社から関しした本件土地を他に売却し、高石市に回復しがたい損害が発生する。

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関しすることは、予算に基づかない違法な支出であるし、公拓法第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、関しした土地を他に売却しようとしており、そのような事態になれば、前記のとおり、その土地を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るし、前記のような何億円にも上る莫大な損害が発生することが確定してしまう。よって、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、土地開発公社から関しした第7保育所用地を他に売却すること及びそれに関する一切の行為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、関しした第7保育所用地を他に売却しないこと、及び高石市土地開発公社に対して高石市が支払った代金額及び利息を返還すること、また、万一このまま本件土地が他に売却されてしまった場合には、高石市に対し、高石市長阪口伸六はじめ関係者に対して損害の賠償請求をするよう必要な措置を講ずることの勧告を求める。

(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または職員について、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または職員による違法または不当な財務会計上の行為また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、執行機関または職員の違法、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. 請求人による事実証明書(目録1)によると、民生費(款)児童福祉費(項)児童福祉総務費(目)公有財産購入費(節)用地買収費に4億0399万8000円の歳出予算および、財産収入(款)財産売払収入(項)不動産売払収入(目)土地売払収入(節)2億8200万円の歳入予算が示されている。そして、請求人は、この事実証明書に基づいて、本補正予算の議決に係わる公金の支出について、売却することを前提とするものであるから予算に基づかない違法な公金の支出であると主張している。しかし、当該予算には売払収入も見込まれており予算に基づかない支出という主張に根拠があるものとは認められない。また、土地開発公社からの用地の取得に際して当初の目的と異なる目的のために取得することが違法であるという請求人の主張についても、請求人による事実証明書に照らしても根拠がなく、請求人の主観による独自の主張と認められる。

- 3．さらに、請求人は、売却のために用地を取得するのであれば、会計処理上適用すべき款項目等が異なり、予定している現状の款項目等の扱いは、市民の目を欺き批判をさげようとする扱いであると主張している。しかし、会計処理の違いが、本市に損害を生ずることについての言及が見られない。また、議会で可決された補正予算が、市民の目を欺くものであったかどうかという議論は、上記の住民監査請求の主旨を考えれば、監査委員の判断になじまない事柄であることは明白である。
- 4．請求人は、土地開発公社の先行取得用地について、当初の目的に使用することが必要でなくなった場合、他の目的の土地に変更し、その目的のために従って処分することはやむを得ないとしながらも、単に転売するだけの目的でこれを処分することは土地開発公社の業務の範囲に含まれないと主張しているが、土地開発公社が行う土地の処分は、土地開発公社の財務会計行為であり、本市の支出行為とは別個独立の法人格を有する者の行為である。住民監査請求は、本市の財務会計行為について行うことができるものであり、請求人が本件請求において監査対象としている財務会計行為ではないし、本件請求に対して、請求人が監査対象とする本市の支出行為の違法性を説明する理由とはなり得ない。
- 5．保育所用地としての必要性の検討や他の公共用地としての検討が不足しているという請求人の立論についても、同様に、土地開発公社の裁量の逸脱を主張しており、本件請求において監査の対象となる範囲を超えている。
- 6．請求人は、これらの主張をもとに本市の保育所用地の買い戻しを無効と主張し、それにともない4億0399万8000円の歳出予算（買戻価額）総額の回復されざる損害を指摘している。しかし、一般に資産の取得行為から、その取得価額全額が財産的損害になることは、経済実質上あり得ず、添付されている事実証明書にも財産売却収入として歳入額2億8200万円が示されていることから、本件請求による財産的損害について請求人の示した事実証明書と齟齬が認められる。
- 7．本市は計画的な街づくりに必要な事業用地等として、土地開発公社に土地の先行取得を依頼し、土地開発公社はこれを保有している。土地開発公社が保有するこれらの土地は、公有地拡大推進法の主旨にのっとり、本市が土地開発公社の帳簿価額で買い取ることとなっている。このことを考慮すれば、本件請求による土地開発公社からの土地の取得は、本市の土地開発公社に対する買取義務の履行といえる。義務の履行そのものから財産的損害が新たに発生することは法律的経済的には考えられないから、本件請求に関して、4億0399万8000円の財産的損害を主張することは、本市の長期にわたる第7保育所に関連する行政政策の監査を求めていることにほかならない。

- 8 . 本市が土地開発公社に対し土地の先行取得を依頼したり、土地開発公社が先行取得により保有している土地を本市が買い取る行為は、表面的には公金の支出として行われるとしても、その判断はまさに行政政策の遂行そのものである。そのような判断は、違法等による財産的損害が認められない限り、長と議会に属する事項であって、住民監査請求における監査判断にはなじまないものである。
- 9 . これらのことを考慮すれば、本件請求は、本市の行政政策そのものの議論を監査委員に委ねるものといえ、地方自治法が住民監査請求において監査委員に期待する役割を大きく逸脱するものと判断せざるを得ない。

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却下する。

第4 所感

上記のとおり、本件請求については、必要な法律上の要件を満たさないことから、監査の実施に至るものではない。しかし、土地開発公社が保有する先行取得土地については、本件請求による物件に生じているのと同様に多額の含み損を抱えている。また、土地開発公社では当該土地を保有するために保有金利等を加えた多額の借入金を計上し、本市はこの借入金に債務保証をしていることから、毎年度土地開発公社の借入金相当額の債務負担行為を予算化している。当該額は約131億円（平成19年度予算）であり本市の財政規模と比較して膨大といわざるを得ない。また、土地開発公社が長期間未利用の土地を保有することとなるような事態を招いていることも重大な問題である。

本市の債務負担行為額は、本市の借入金残高と同様にすでに発生済の債務であり本市市民が後年に負担しなければならないものである。したがって、土地開発公社が保有する先行取得土地については、本市市民の利益になるように本市における利用や処分が立案されなければならない。全国レベルで財政の健全化が求められるなか本市に課せられた課題は大きい。当該課題の重要性に鑑み、本件請求に際して今後の開かれた議論を期待してあえて所感を表す。