

南相馬市監査委員公表第1号

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項の規定による請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成21年1月9日

南相馬市監査委員 佐藤 俊美

南相馬市監査委員 郡 俊彦

第1 請求のあった日

平成20年11月10日

第2 請求人

住所、氏名（略）

（請求人は10名である。）

第3 請求の要旨（原文のとおり。）

- 1 南相馬市長は、同市所有に係る別紙物件目録記載の道路及び水路（以下、「本件土地」という。）を南相馬市原町区錦町二丁目8番地所在の株式会社ジャストに対して、平成19年10月25日から平成20年10月6日までの間、商業施設建築のための開発区域として無償で使用させている。
- 2 支出の違法性
私的な営利企業である株式会社ジャストに対して、本件土地を無償で使用させることの違法性は、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に照らして明らかである。
- 3 損害の発生
上記の市長の行為により、南相馬市は、本件土地について、上記期間の賃料相当額の損害を被った。
- 4 結論
よって、請求人は、監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、南相馬市長に対して「株式会社ジャストに本件土地の上記期間の賃料相当損害金を請求せよ」と勧告をするよう求める。

請求の要旨に添付された事実を証する書面

- 1 開発許可申請書
- 2 「南相馬市指令都216号」と題する書面

- 3 平成20年9月24日南相馬市議会第4回定例会本会議録（一般質問）
（注）事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

第4 請求の受理

本件請求について、平成20年11月10日付けで受理した。

第5 監査の実施

本件請求について、法第242条第4項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対し、平成20年12月4日に法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

2 監査の対象部課等

総務企画部財務課、建設部都市計画課、建設部土木課

3 事情を聴取した職員

総務企画部長、建設部長、総務企画部次長兼財務課長、建設部次長兼都市計画課長、建設部土木課長、総務企画部政策主幹、建設部都市計画課主幹兼課長補佐兼都市計画係長、建設部土木課主幹兼課長補佐兼管理係長、総務部財務課財産管理担当係長

4 監査対象事項

本件請求の趣旨等を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

開発行為に係る水路及び道路の無償使用について、請求人の主張するような違法性又は不当性があり、それに伴い市は損害を被ったか否か。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

なお、開発行為に係る事務処理等について指摘すべき事項が見受けられたので、市長に対し別項のとおり意見を付す。

以下、事実の確認、市側の説明及び判断理由について述べる。

1 事実関係

（1） 監査対象事項に係る主な事実（協議）の経過

平成14年10月16日【境界立会い】

（企業側）境界立会において、開発工事区域内の真ん中に道路をつくり、相互帰属ですべて対応したいとの話を受ける。

(市側) 相互帰属以外の公有財産は全て売払いとなることを説明する。

平成15年11月10日【開発計画に係る法定外公共物の取り扱いについて】

(企業側) 法定外公共物の取り扱いについて、借用で対応することは可能か。

(市側) 法定外公共物を借用し、構築物を設置することは認めない。

なお、これまで法定外公共物を管理していた建設事務所の指導を受けた上で回答する。

平成15年12月15日【開発計画に係る法定外公共物の取り扱いについて】

(市側) 再度、借用での対応を打診される。

(企業側) 白石市で平成4年の開発を行った際に、借用で許可を受けている。

(市側) 白石市の概要について説明し、再度市では用途廃止後に払下げをすることを原則としている旨を説明。

(企業側) 市の指導方針に基づき手続きを進めることで了解する。

平成18年 7月 4日【開発事業者との事務打合せ】

(開発区域内の市有地の対応についての概要)

(企業側) 開発行為にあたっての市有地の処分は払下げしかないものと認識し、農振除外申請時において賃貸形態の手法を知らなかった。3000坪近い払下げでは、初期投資に数千万円を要し負担となる。ジャストが借受けできるのであれば、お願いしたい。

(市側) 県との事務引継ぎで、基本的に貸付はしない。

白石市の場合は、誘致企業であり、市が土地を用意したもので、本市とスタンスが違う。市は、これまで全て払下げをしており、この場で借受けの話にはならない。

平成18年 9月14日【金場地区SC造成に係る事前協議】

(企業側) 払い下げの対象となる公有財産を買受けしたい。

(市側) これまで、開発事業者から借受けでの要望を受けていたが、買受けすとの説明を受けたことから、財務課としては問題ない。

平成18年 9月15日【金場地区SC造成に係る事前協議報告】

(市側) これまで、開発事業者が開発区域内の公有財産を借受けしたいと要望していたが、事前協議において開発事業者が買受けすることで合意したことを報告し、市長の了解を受ける。

平成18年 9月21日【都市計画法第32条の規定に基づく協議申出及び同意申請】

(企業側)

平成18年 9月28日【都市計画法第32条の規定に基づく協議書（回答）】（市側）
金場地区SC造成に係る事前協議を受け、関係課との協議（財務課：市のこれまでの開発区域内の公有財産を売り払う方針に基づき、開発事業者が買受けすることの合意）を了していることから、協議書についての決裁（建設部長決裁）を受ける。

平成18年 9月28日【都市計画法第32条の規定に基づく同意申請について（回答）】（市側）
上記を受け、開発事業者に対し都市計画法第32条同意を行う。（建設部長決裁）

平成18年 9月29日【都市計画法第29条の規定に基づく開発許可申請】（企業側）

平成19年 5月25日【「公共用財産」の取り扱いについて（要望）】（企業側）
（市受付：平成19年6月5日）

【陳情内容】

- ①従前の公共施設に代えて新たな公共施設を設置する箇所がある場合には、それらの土地は、可能な限り相互帰属（都市計画法第40条第1項）で対応して頂くようお願いいたします。
- ②上記の他、造成に伴い公共用財産を存置する必要がない土地については、用途廃止後、貴市からの賃貸借で対応して頂くようお願いいたします。

平成19年 8月 7日【「公共用財産」の取り扱いについて（要望）の取り下げ】
（企業側）

平成19年 9月28日【法定外公共物買受申請の取り扱いについて】
（買受申請書受付時の協議内容）

（市側）相互帰属の面積は確定したのか。

（企業側）面積については、もう少し詰めなければならない。

（市側）市では32条の同意をしている。開発行為完了までには、国・県及び市全て払下げをしている。

売払い時期については、面積の確定が必要であるので、最終的には、相互帰属の面積の確定、現地確認、不動産鑑定に基づく価格決定等、必要な手続きが完了後となる。

（企業側）議会で契約が否決となったらどうするのか。

（市側）面積から議会議決を受けることとなるが、議会の議決を受けるまでは、仮契約を取るようにはならない。否決となった場合は借受けということになる。

（企業側）工事期間中の使用料はどうなるのか。

(市側) 市は売払いを前提としており、買受け申請の提出を受けている。
売払いをするので、最終的には使用料が売買代金に含めると判断できるので、その間の使用料は発生しない。
しかし、議会で売払いが否決となった場合は、使用料が発生することとなる。

(企業側) 相互帰属の面積が確定次第連絡をする。

平成19年 9月28日【公有財産廃止申請】 (企業側)
(公衆用道路：3,750.55 m²) (用悪水路 : 6,979.72 m²)
【普通財産買受申請】 (企業側)
(買受面積：6,628.67 m²)

平成19年10月 5日【都市計画法第29条の規定に基づく開発許可通知】 (市側)
金場地区SC造成に係る事前協議を受け、都市計画法第32条に基づく同意を行い、また、許可申請関係書類を精査し、適当とあることから開発許可をする。(市長決裁)

平成19年10月 5日【都市計画法第35条の規定に基づく変更許可申請】 (企業側)
(工事施工者の変更)

平成19年10月 9日【都市計画法第35条の規定に基づく変更許可申請に対する回答】 (開発許可) (市側)
(工事施工者：奥村組東北支社)

平成19年10月 9日【用途廃止、所管替(10,730.27 m²)】 (市側)

平成19年10月22日【公共物事前使用許可申請】 (企業側)
ジャストより、買い受けする公有財産に係る公共物事前使用許可申請書が提出される。

平成19年10月24日【公共物事前使用許可申請の同意】 (市側)
承認条件を説明し、「公共物事前使用許可承認書」をジャストに渡す。

平成19年10月25日【工事着工】 (企業側)

平成19年10月29日【工事着手届提出】 (企業側)
(工事着手年月日：平成19年10月25日
完了予定年月日：平成20年 9月20日)

平成19年11月 6日【市有地分筆登記依頼】 (市側)

- 平成19年11月 7日【不動産鑑定】（企業側）
鑑定評価額：2,500円/㎡
- 平成19年11月14日【都市計画法第37条の規定に基づく承認申請】（企業側）
（工事完了公告前建築等承認）
鉄骨造平屋建 7棟
建築面積：39,858.40㎡
延べ床面積：38,226.83㎡
- 平成19年11月15日【沈砂地等防災工事の進捗現地確認】（市側）
- 平成19年11月16日【都市計画法第37条（承認）】（市側）
- 平成19年11月20日【建築確認証交付】（市側）
- 平成19年11月28日【建築着手現地確認】（市側）
- 平成20年 2月14日【都市計画法第32条協議（工事）】（企業側）
調整池の変更
砕石貯留型地下式⇒プレキャスト型地下式
- 平成20年 2月20日【都市計画法第32条【同意】（工事）】（市側）
- 平成20年 2月21日【都市計画法第32条協議（公有財産）】（企業側）
公有財産面積変更
（変更前：10,730.67㎡）
（変更後：10,730.28㎡）
- 平成20年 3月 3日【都市計画法第32条同意（公有財産）】（市側）
- 平成20年 4月14日【排水路現地確認】（市側）
- 平成20年 4月16日【不動産鑑定】（市側）
鑑定評価額：3,500円/㎡
- 平成20年 7月14日【都市計画法第37条の規定に基づく承認申請】（企業側）
（工事完了公告前建築等承認）
鉄骨造平屋建 8棟
建築面積：39,767.07㎡
延べ床面積：37,339.89㎡

平成20年 7月28日【都市計画法第37条（承認）】（市側）

平成20年 7月28日【都市計画法第32条協議（工事）】（企業側）
（予定建築物の用途変更）
店舗（商業施設）・医療施設 38,767.07 m²

平成20年 7月29日【都市計画法第32条協議（公有財産）】（企業側）
（相互帰属面積変更）
変更前：3,815.08 m²
変更後：3,814.76 m²

平成20年 8月 1日【不動産鑑定】（市側）
鑑定評価額：2,650 円／m²

平成20年 8月12日【都市計画法第32条同意（工事）】（市側）
【都市計画法第32条同意（公有財産）】（市側）

平成20年 8月13日【都市計画法第35条変更許可申請（全体）】（企業側）

平成20年 8月22日【都市計画法第35条変更許可（全体）】（市側）

平成20年 9月10日【開発工事完了届（平成20年9月10日完了）】（企業側）

平成20年 9月16日【工事完了検査】（市側）

平成20年 9月17日【手直し指示】（市側）

平成20年 9月29日【手直し指示完了届】（企業側）

平成20年 9月30日【普通財産買受申請】（企業側）
（買受面積：7,316.07 m²）

平成20年10月 3日【工事完了検査】（市側）

平成20年10月 6日【検査済証発行及び完了公告】（市側）

平成20年10月 6日【売買契約】（企業及び市側）
（売買面積：7,316.07 m²）
7,316.07 m²×2,650 円／m²
=19,387,586 円

(うち契約保証金 1,938,759 円) 10/6 調定起票
(契約保証金以外 17,448,827 円) //

平成20年10月17日【契約保証金 1,938,759 円収納】(企業側支払)

平成20年11月 5日【契約保証金以外 17,448,827 円収納】(企業側支払)
(企業側支払い完了・市側収納完了)

(2) 市側の説明(法定外公共物の取扱等について)

1) 共通の取扱

法定外公共物については、地方分権に伴う国有財産の市町村への一括譲与に伴い、平成12年度から平成16年度までの5年間の期間で国から譲与された。

旧原町市においては、県での事務処理を引き継ぎ、譲与を受けた法定外公共物について、当該土地の隣接地権者等から払下げの相談があった場合は、現地調査を行い、払い下げが可能なものについては、用途廃止申請書(利害関係者の同意が確認できる書類を添付)及び買受申請書を提出させ売払いを行っている。

2) 開発行為(相互帰属を有する開発行為)における取扱い

都市計画法(以下「法」という。)に基づく開発行為において、開発区域内に存在する法定外公共物については、一括譲与前に財産管理を行っていた県では、相互帰属になるもの以外は、売払いに係る事務処理を行っていた。

旧原町市においては、開発行為区域内に法定外公共物が存在した場合には、開発事業者と法定外公共物の取り扱いについて法第32条の協議を行い、県の指導に基づき、法第40条第1項による相互帰属の対象となる公有財産(以下「相互帰属の公有財産」という。)となるもの以外は、すべて買受けするよう開発業者に説明し、協議が整ったことをもって法第32条の同意を行っている。

売払いにあたっては、旧原町市及び南相馬市においては、次の事項により、開発許可の日から売買契約までの期間の使用料を徴収しないこととしていた。

- ① 相互帰属の公有財産となるもの以外については、買受けをすることを求めていること。
- ② 開発行為を同意する段階で、相互帰属以外の公有財産を売払うことを協議し、合意をしていたこと。
- ③ 買受申請書提出時に、「売払い時期については、完了公告の日とすること。使用料は徴収しないこと。」について協議し決定していたこと。
- ④ 従って、土地の代金には、売払うことを合意した時点から実際に売払いした時期までの使用料相当分が含まれていると判断していたこと。
- ⑤ 法第40条第1項の規定に基づき、完了公告日の翌日を持ってそれぞれ土地の帰属の整理を行うこと。

相互帰属の公有財産については、法第32条の同意をもって、新たに整備し設置される公共施設と法に基づき交換されるものであることから、開発事業者に対し、使用料を徴収していないものである。

南相馬市においては、旧原町市の公有財産（法定外公共物）処理方法を引き継ぎし、事務処理を行っている。

2 判断

(1) 事実の経過等について

本件監査請求の開発行為に関わる法定外公共物（以下単に「土地」という。）は、地方分権に伴う国有財産の市町村への一括譲与に伴い、平成14年3月31日に国から譲与されたものである。譲与される際の県からの事務引き継ぎについては、相互帰属以外の土地は貸付ではなく、処分で対応されたいという内容である。本件については、当初ジャストより相互帰属される土地以外については、借用したい旨申出があったが、県からの事務引き継ぎによる取扱いにより、借用とはせず、処分することと決定している。事実、平成18年9月14日の事前協議において、払い下げの対象となる土地を買受けしたいということで、市とジャスト側が合意し、そのことを市長に報告し了承を得ている。また、この事前協議の結果を受けて、都市計画法第32条に基づく協議申請及び同意申請が平成18年9月21日付けで提出され、同年9月28日付けで市が了承している。

しかし、その後、平成19年5月25日に公有財産の取り扱いについての要望書が提出され、再度、相互帰属される土地以外について、借用したいとの要望があったが、事前協議のとおり売払いを行うということで、これについては、平成19年8月7日付けでジャスト側が取下げをしている。これを受けて平成19年9月28日にジャスト側より公有財産廃止申請書並びに普通財産買い受け申請書が提出され、使用料が発生しないことの確認を行い、市では用途廃止及び所管替えの手続きを行った。その後、平成19年10月9日に開発許可、同年10月24日に公共物事前使用許可申請に市が同意し、同年10月25日に工事着工、平成20年9月10日に工事が完了された。同年9月30日に再度（面積確定に伴い）買受け申請書が提出され、同年10月6日には売買契約が成立し、売払いを行ったものである。

(2) 結論

上記事実関係を見ると、土地の処分については開発行為を同意する前段（事前協議）で相互帰属以外の用途廃止される土地を、開発行為完了後に売払うことを協議し合意をしている。本来のあり方として、県から事務引き継ぎを受けた際のテキストには、都市計画法にかかる「公共施設の管理者の同意」に関して「開発区域内の法定外公共物で存置不用」のもの等について「同意と同時に用途廃止し、処分することになる」と明記されている。

市は、旧原町市時代からのあり方を踏襲してきたこと、県内ではほぼ同じ取り扱いになっている市が多いことから、開発行為完了後の売払いで問題ないと判断し手続きを完了しているが、県内市では開発行為に伴う用途廃止払い下げで7,000㎡を超えるよ

うな大規模な事例はなかったこと、協議の過程で議会の議決が必要になることも想定していたことなどを併せ考えると、従来のあり方を再検討する必要があると思慮される。

使用料については、市では、従前から土地代金には売り払うことを合意した時点から実際に売り払う時期までの使用料相当分が含まれるという判断をしていたが、売り払い金額に具体的な使用料相当額の計算はされていない。

しかし、今回の売買契約は、市は売払い金額に使用料相当額を含むものと判断をし、使用料は徴収しないという相互合意のもとに契約が締結されていることを考慮すれば、株式会社ジャストに対し、賃料相当損害金（使用料）の支払いを求めることはできないので本件措置請求は棄却することにした。

（市長に対する意見）

開発行為関係の事務については、地方分権に伴う国有財産の市町村への一括譲与に伴い、これまで福島県が行っていた事務を引き継いだものである。

これまでの事務処理状況を見ると、引き継いだ後の市の事務取扱要領などが整備されておらず、明確な基準がない中で事務処理が行われてきており、こうしたことが先の議会での答弁が二転、三転し住民の誤解を招いた要因にもつながっているものと思慮する。

今後については、これまでの事務処理内容を再度精査すると共に、早急に開発行為に係る事務取扱要領などを作成し、関係職員の共通の認識のなか事務処理が進められるよう検討されたい。