

監 査 委 員

23年監査公表第6号

から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成23年 5月10日

京 都 府 監 査 委 員 村 山 佳 也
 同 園 田 能 夫
 京都府監査委員職務執行者 千 歳 利 三 郎
 同 武 田 祥 夫

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 から、平成23年 2月16日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により、監査請求書の提出があった。

2 請求人

住所
 氏名

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりで

ある。

(1) 請求人の主張

ア 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「公拓法」という。）は、議会の議決を待たずに事業用地の先行取得を認める意味で運用に際して極めて慎重さを求められる特別法である。運用を一步間違えると憲法で規定する財政民主主義、財政議会主義に反する法律である。

自治体の粗雑な運用状態を放置すれば、自治体は時代の変化に適応しえず、せっかく取得をした事業用地を塩漬け状態にしてしまい、地価の下落とあいまって財政を大きく毀損し、自治体財政を破綻に陥れる懸念が生じる法律である。

現状においては、まさにそうした事態が全国各地で生じており、土地開発公社の解散が次々と行われているところである。

イ 福知山市土地開発公社（以下「市公社」という。）の様々な粉飾行為については、最近になってマスコミ報道や福知山市議会（以下「市議会」という。）が設置した「福知山市土地開発公社の不適切な事務処理等調査特別委員会」（以下「市議会調査委員会」という。）での調査及び平成22年11月26日に市公社が情報開示に応じたことでその実態が徐々に明らかにされてきたところである。

昭和49年の市公社設立時点から福知山市（以下「市」という。）と市公社が公拓法、土地開発公社経理基準要綱（昭和54年12月19日付け自治大臣官房地域政策課長通知）、福知山市土地開発公社業務方法書に真っ向から違反をした行為を続けてきた。

市と市公社の関係は、市が事業用地の先行取得を依頼し、市公社が取得すれば、市と市公社は、用地取得委任契約を口頭で解除し、市公社は取得した用地を時価で売却する。市公社が売却により損失を出した場合は、市は税金を使い、市公社から水増しをした価格で買い取って市公社の損失の補填をする。市公社は市へは実際に金融機関へ払った利息ではなくて、机上で計算した銀行最高金利を基準に元利合計で請求し、銀行へ返済する場合は、市から土地代金を一括して受け取り、実際に銀行へ払う利息を上回る机上の最高利息で返済するため、余剰が生じる。借入金返済について、市公社は、借入金利息充当資金というような仕組みを開発しており、この資金を回していくのである。従って売買代金と銀行への返済が見合わず、簿価の粉飾となっている。

ウ （仮称）福知山市総合防災センター（以下「防災センター」という。）事業用地売買において、市公社は市から事業用地売買代金として11億5,243万3,024円を受領したが、防災センター用

地の元金と利息の借入りに返済をしたのは、3億4,635万8,057円であり、68.44パーセントに当たる7億8,875万7,064円を他の土地の元金と利息の借入りの返済に回していた。

市公社は市へ実際に要した簿価の約3倍以上の過大請求をし、余った土地代金を他の土地の元金と利息の返済に回した後、平成21年度末時点で市公社が保有している116筆の元金と利息の繰上返済に回したと思われる。このようにして受け取った売買代金は平成21年度決算の粉飾に使ったのである。

これが、防災センターに限らず、(仮称)北近畿の都センター(以下「都センター」という。)事業用地売買等、設立時以降、全ての市と市公社間の取引でも見られる公擧法を悪用した基本的な取引の仕組みである。

エ 平成22年4月19日付で、京都府(以下「府」という。)が、京都市町村未来づくり交付金(以下「未来づくり交付金」という。)として、防災センター事業用地の取得に対し、2,849万8,000円の交付金の支出(以下「本件交付金支出」という。)をしたことが、問題となる財務会計行為である。

オ 今回の問題の処理経過を見れば、過去から市が市公社を使って行ってきた様々な粉飾行為を、府が見て見ぬ振りをしてきたことが明らかになる。

おそらく、全国の土地開発公社を見回しても市公社のような民間同等のリスクを負って土地の売買をやっている土地開発公社は、私が調査したところ皆無であった。

カ 公擧法第19条は、主務大臣と都道府県知事の権限と責任を明記している。

市公社の違法行為を見逃してきた府の行為が適法かつ善良な管理者としての注意義務に違反していないというならば、府は、公擧法第19条の立入検査権限を何と心得ていたのか。

補助金等の交付に関する規則(昭和35年京都府規則第23号。以下「規則」という。)の諸規定の趣旨を読めば交付金の支出が各種法令に違反してはならないのは当然であり、規則第16条、第17条及び第18条を府は遵守すべきところであるが、事実認識にさえ至っていない。府は今回、上記の法令違反行為をしたのである。

キ 平成22年4月以降、市公社の簿価の粉飾騒ぎが大きくなり、平成22年11月、府は都センター及び防災センターの用地取得費が過大であり平成21年度の未来づくり交付金の一部取消しの旨を市に対して通知をした。

市はその指摘を受け、平成22年12月2日、用地取得費のうち約3億3,460万円が過大であったことを認め、本件交付金支出について803万2,500円の自主返還を申し出たところであるが、

この数値は府が指示したものではなく市公社に算出させたものである。

平成23年1月25日に市公社が開示した文書によると、防災センター対象事業費である簿価は3億4,635万8,056円であった。

本件交付金支出は、防災センター事業用地取得費11億5,243万3,023円に対し、2,849万8,000円が支払われたものであり、用地取得費の比率は2.4728パーセントである。

ところが、実際の簿価は3億4,635万8,056円であり、同じ比例計算をすると交付金額は、856万4,000円となるはずである。

よって、差額の1,993万4,000円は支出の根拠が無いことになり、府が被った損害額となる。ケ 上記主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ・市の公文書開示決定通知書
- ・市公社の文書等公開決定通知書

(2) 請求人の措置請求

府が市から被った損害は、本件交付金支出の権限を有する竹内啓雄中丹広域振興局長が、規則第16条、第17条及び第18条に違反し、かつ、善良な管理者としての注意義務を怠ったことにより生じたものであり、民法(明治20年法律第89号)第709条の不法行為によるものとして、竹内啓雄に対し1,993万4,000円の損害賠償請求を求める勧告をすること。

第2 請求の受理

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3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求のうち府の市公社への監督業務は、法第242条に規定された住民監査請求の対象となる財務会計行為に該当しない。そのため、本件の監査対象事項を「本件交付金支出が、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。」とした。

2 監査対象部局

中丹広域振興局及び総務部

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成23年3月16日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の出会いを認めたところ、関係執行機関の職員6名が立ち会った。

2 当日は、請求人の が出席し、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から次のとおり新たな証拠の提出があった。

- ・請求人が記載したインターネットのブログ記事
- ・福知山市長から京都府知事への提出文書
- ・住民訴訟に係る請求人提出の証拠書類

・府の公文書部分公開決定通知書

監査請求書に規則第16条、第17条及び第18条をあげているが、第20条の立入検査の規定を付け加えていただきたい。

今回の請求は、市が、市公社に防災センター事業用地買収費として支払った11億5,243万3,023円が多すぎないかということである。

私は、昨年5月頃、市公社の簿価の粉飾があると告発した。

市が、市公社の土地を購入する金額の3分の2を合併特例措置で国が負担するため、市が、かなり高い金額で購入しても、66.5パーセントは国が自動的に負担してくれる。

もう一つは、土地開発公社は、事業用地については先行取得してよいことになっており、事業が市議会で決まっていなくても、土地だけは買うことができるため、市は、買い取るのを前提に先行取得を依頼する。

しかし、市が、市公社との土地の買取契約を途中解除しているが、契約は、法第234条により契約書に記名押印がなければ確定しないとされており、口頭での解除は無効であるが、設立時からそういうことをしている。

確かな見通しで事業用地の先行取得をしなければ、不要な土地を買うことになり、簿価が増え金利はかさむ。一方、地価は下落し、多額の損失を出しており、これを粉飾したいという根本的な動機があって、市は、市公社に儲けさせ、損をすれば補填させるため税金を投入する。

防災センターの売買代金として、市公社は、11億5,243万円を市から受け取ったが、銀行への返済額は、3億4,600万円である。

市が、市公社に委任した場合の再取得価格は、市公社の土地購入代金と購入以後に発生した金利に市公社の件費を加算した実費である。

ところが、防災センターについて、市公社は、市との土地取引について、銀行残高は、3億4,600万円しかないのに、11億5,243万円請求しており、8億円近くは余分な請求をしている。

市は周辺の町を吸収し、合併事業をどんどんやっているが、財政破綻は目に見えている。現在、経常収支率は、90.5パーセントぐらいだが、110パーセントぐらいになるだろう。市民も心配している。

このようなことを前提に、市議会が、防災センター及び都センターの建設議案を承認した場合、福知山市長が現状で着工すると違法になり、責任をとることになると考えている。

防災センター等の用地の購入価格は、現在提起している住民訴訟の裁判で決まる。法第2条第14項は、最少経費最大効果の原則、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は最少の限度を超えて経費を支出してはならないと規定している。ところが価格が決まっていないうちに着工すれば、経費を

考えなかったことになり説明できない。福知山市長がこのようなことをやろうとしている情報を国及び府は知っているのに着工させれば責任問題になる。現在、府に対しこの住民監査を請求しているが、府がどう考えるかは関係なく、裁判所が市公社からの買取価格が違法かどうかを決める。

現在、市は、府に自主返還を申し出ている。これを府が認めるという意味は市公社の過去の一切の行為を認めることとなる。市の言い分を通すということは、府が自らの支出の根拠を否定することになる。

私は、裁判で決着をつけるから、府がどのように対処しようとしてもよい。

市は、市公社から防災センターの土地を4億円も高い11億5,200万円で購入し、この66.5パーセントを、合併特例債の対象事業として国の事務を法的受託している府に請求した。府は11億5,200万円の2.5パーセント、2,849万円を未来づくり交付金として交付したが、市は、府に対し本件交付金支出のうち800万円を返すと言っている。

市が、市公社に計算をやり直させたところ、市公社は正しい額は8億2,000万円で、3億3,000万円を水増ししていたとし、市は、3億3,000万円の2.5%の800万円を自主的に返したことにしてほしいと府に言った。合併特例措置は地方交付税で措置されるが、3億3,000万円の66.5%、2億2,000万円を税で立て替えることになり、新たに住民の税負担が必要である。

監査請求の問題として、今度は府の交付金の話となるが、府は規則第20条に立入検査義務がある。公拡法には、総務省及び府の監督責任の規定があり、府は市公社に対して監督責任がある。市公社が不動産屋のようなことをやり、土地の売買を設立当初からしているのは、全国的に例がない。府はどうして監視できなかったのか、立入検査もしていない。

補助金交付の権限は広域振興局にあり、府民の財産を800万円棄損しているが、8億2,000万円は市公社が決めた金額であり根拠はない。これからする裁判で決まるが、本来、市公社が利益をつけて市に返還しないとイケない。差額は加算金、違法行為が前提となるため、市公社に対する厳しい責任追及がおこるので隠蔽していかうとしている。監査をお願いしたい。

第5 関係執行機関の陳述

- 1 関係執行機関の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めたところ、請求人が陳述に立ち会った。
- 2 関係執行機関の職員6名が出席し、中丹広域振興局副局長が請求の要旨に対する以下の趣旨の陳述を行った。

未来づくり交付金は、府民に最も身近な市町村との協働関係を更に醸成し、新しい時代にふさわしい自立した市町村の未来づくりを推進していくため、市町村等が実施する事業に要する経費に対し、規則

及び京都市町村未来づくり交付金交付要綱（以下「要綱」という。）に定めるところにより、交付金を交付しているところである。

当広域振興局においては、市町村等からの交付申請に基づき、対象事業の要件審査の上、交付決定を行うとともに、それに関する書類を確認の上、交付金の交付を行っている。

市から提出された防災センター建設事業については、市民の生命と財産を守り、安心・安全なまちづくりを推進するため、消防本部と消防署の機能を備えた総合的な防災対策の拠点を建設するために必要な用地を購入するものとして、平成22年3月26日付けで福知山市長から交付申請があったものである。

その内容を審査したところ、平成20年3月に作成した第4次福知山市総合計画「21世紀にはばたく北近畿の都福知山」の基本計画「人と自然が共生する安心・安全・快適環境のまちづくり」・「防災対策の強化推進」に沿って実施され、かつ平成17年3月に策定した京都府中丹地域振興計画の趣旨に合致するものであったため、要綱に規定する交付金の交付対象事業と認め、平成22年3月31日付けで交付決定を行ったところである。

交付金の額の確定に当たっては、市から平成22年4月20日付けで実績報告書が提出され、添付書類により市公社専務理事と福知山市長が平成22年2月10日付けで締結した土地売買仮契約書の用地取得については、法第96条第1項第8号の規定及び福知山市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年福知山市条例第10号）に基づき平成22年2月24日付けで市議会の議決を得て、同日付けで市公社から市に土地が引き渡されていることを確認し、平成22年4月23日付けで交付金の額の確定を行い、平成22年5月24日に市に交付したところである。

防災センター建設事業に関する一連の行為は、交付時点において規則及び要綱の定めにより適正に市の事業に交付したものである。ついては、職員の財務会計上の行為が適法・適正と認められることから、法第243条の2第1項に規定する職員への損害賠償金の求償要件である故意又は重過失には該当せず、監査請求人の主張する竹内啓雄への求償が認められる余地はないものと考えている。

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。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

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、その結果、次の事項を確認した。

(1) 未来づくり交付金は、府民に最も身近な市町村

との協働関係を更に醸成し、新しい時代にふさわしい自立した市町村の未来づくりを推進していくため、市町村等が実施する事業に要する経費に対し、規則及び要綱に定めるところにより、交付されており、交付対象事業については、要綱第2条に市町村等が住民ニーズを踏まえて、戦略的に又は連携・協力して自立的な地域づくり若しくはまちづくりの推進又は各種緊急課題の解決を図るために、重点的に実施する事業と規定されている。

(2) 防災センター建設事業は、市民の生命と財産を守り、安心安全のまちづくりを推進していくため、消防本部・消防署の機能を備えた総合的な防災対策の拠点を建設するための用地を購入するものであり、市の基本計画にも「防災対策の強化推進」として位置づけており、また、京都府中丹地域振興計画においても「安心・安全な地域づくり」のために、危機管理体制等の充実のために防災体制強化のための施設・設備等整備に対する支援に努めることとされており、交付対象事業とされたものである。

なお、用地の購入については、単なる用地購入だけでは対象とはならないが、購入後の用地の利用計画が明確かつ実現性のある場合は対象とされており、防災センターを建設するために必要な用地購入費であることから対象事業としたものである。

(3) 本件交付金支出に係る経過は、次のとおりである。

平成22年3月26日 福知山市長からの交付申請書の提出

平成22年3月31日 交付決定

平成22年4月20日 福知山市長から「土地売買仮契約書」や市議会の「決議第82号総合防災センターの土地取得の可決議案」、「土地引渡書」の写し等の関係書類を添えた実績報告書の提出

平成22年4月23日 交付金の額の確定

平成22年5月24日 交付金の交付

(4) 補助事業者である市には、規則第4条により、法令、条例又は規則の定め及び補助金等の交付の目的に従って、誠実に補助事業を行う責務が課せられている。また、市町村との協働関係を更に醸成し、自立した市町村の未来づくりの推進を図る未来づくり交付金制度の趣旨から、市において、用地の選定や取得価格の決定等について、市議会の議決を得て進められてきたものである。

(5) 本件交付金支出に係る事実関係の確認は、(1)から(4)までのとおりであるが、平成22年12月2日に、補助事業者として誠実に補助事業を行う責務を負う市から府に対し、自ら市公社の経理処理が適正な支出であるか確認したところ、防災センター建設事業費が過大であったとして自主返納をしたい旨の申出があった。

また、市議会においては、平成22年6月4日に、

市議会調査特別委員会が設置され、委員による議論、公認会計士による調査、弁護士を招聘した質疑等が行われ、その調査報告書が同年3月1日に本会議において全会一致で採決されたところである。

- (6) 市の申出を受け、府においても、市公社において適切な経理処理がなされているか確認するために、平成23年2月25日及び3月2日に規則第20条による調査を実施し、確認作業が進められている。

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) 未来づくり交付金は、市町村等が住民ニーズを踏まえて自主的に取り組む事業経費に対し交付されるもので、防災センター建設事業については、福知山市の基本計画及び京都府中丹地域振興計画にも位置づけられており、事業予定調書等の要件審査を経て、交付対象事業として決定されたものであり、事業の選定手続は適正に実施されていると認められる。
- (2) 請求人は、府の支出を過大と主張するが、未来づくり交付金は、市町村等が交付対象事業に要する経費に対し、規則及び要綱に基づき交付されるもので、補助事業者となる市町村等には、規則第4条により、補助金等が府民から徴収された税金、国の補助その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定め及び補助金等の交付の目的に従って、誠実に補助事業を行う責務が課せられている。その上で、府は、実績報告書において、交付対象事業に要した経費が支出されたことを確認し、交付額を確定することとされている。
- (3) 本件交付金支出については、市が用地取得費として支出した経費に基づき算定されたものであること。さらに、1の(4)のとおり、市議会の議決を経た上で、市と市公社の契約に基づき用地取得費が支出されるとともに用地の引渡しを確認した上で、交付額を確定し支出されていることから、交付手続は、規則及び要綱に基づき適正に行われており、故意や重大な過失は認められない。

以上のことから、本件交付金支出は、違法又は不当な公金支出とするに足りる事由は認められない。