

帯監査第89号  
平成31年3月18日

請求人 ○○ ○○ 様

帯広市監査委員 林 伸英  
帯広市監査委員 秋田 勝利  
帯広市監査委員 鈴木 仁志

帯広市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成31年1月18日付提出された標記の件について、別紙のとおり通知します。

## 帯広市職員措置請求に係る監査結果

平成31年1月18日に提出された帯広市職員措置請求書（以下、「請求書」という。）について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下、「法」という。）第242条第4項の規定に基づき監査した結果は次のとおりである。

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

〇〇 〇〇

#### 2 請求の提出

平成31年1月18日

#### 3 委任状の提出

請求人から弁護士2人を代理人と定め、住民監査請求をなす件、その他本件に関する一切の件について委任する旨の委任状が提出された。

#### 4 請求の受理

請求人は、平成31年1月18日請求書を帯広市監査委員事務局に提出した。（以下、「本件請求」という。）同日受付し、同月23日をもって法第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、これを受理した。

#### 5 請求の内容（請求書原文のまま掲載。ただし、事実証明書の添付は省略）

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え必要な措置を講じるよう請求いたします。

### 第1 請求の趣旨

- 1 監査委員は、帯広市長に対し、帯広市西3・9周辺地区第1種市街地再開発事業への補助金の支出の差止め及び既に支出した補助金の返還を勧告する。
- 2 監査委員は、帯広市長に対し、帯広市西三条南9丁目1番5等所在の駐車場について、支障物件等移転補償調書記載の補償金額と平成30年2月7日付補償契約書による金額の差額4億9725万5599円の返還を勧告する。

- 3 監査委員は、帯広市長に対し、帯広市西三条南9丁目1番5等所在の駐車場について、平成30年2月7日付補償契約書により処分していなければ得られたであろう賃料収入に相当する金額の返還を勧告する。

## 第2 請求の理由

### 1 違法・不当な補助金支出（請求の趣旨第1項について）

#### (1) 公金の支出

帯広市は、帯広市西3・9周辺地区第1種市街地再開発事業（以下、「本件事業」という）について、27億7000万円余りの補助金を支出する予定であり、既に一部は支出済みである。補助金の支出が相応の確実さを持って予測される状況にある。

#### (2) 補助金の支出が違法・不当であること

ア ○○○○○株式会社及びその関連会社（以下、「○○○○」と略す）への便宜が図られる事業であり、補助金の支出は不公平であること

- 1) 行政が支出する補助金は、公平に支出されなければならない、一部の者の便宜を図るなどの不公平な支出は許されない。

本件事業の施行地区は、事実証明書番号1の資料のとおりである。「西3・9」と称しながら、一部のみ隣の「西4・8」区画にはみ出し、不自然なモザイク状となっている。そして、このはみ出し部分に○○○○の社屋・駐車場がある。

これにより、○○○○は、本件計画の中で、社屋を取り壊して新たな建物へ入居できることとなり、新たに建設される駐車場を社用として利用できるなど、格段の便宜を受けることとなる。

この一方で、○○○○の社屋・駐車場以外の「西3・8」「西4・8」の「周辺街区にある老朽化著しい建物」の存する区域については、そのまま、より中途半端な状態で取り残されることになる。

ところが、本件事業策定の過程で、将来のまちづくりとして今後どうするか市として全く検討されず、この区域に住み、あるいは商売を営む住民に対して、本件事業を説明し、意見を聴取し、参加意向を確認する等の機会が一切与えられていない。

- 2) そもそも、本件事業の本来の目的は、「長年に渡り活用されていない大型商業施設のほか、その周辺街区にある老朽化著しい建物を一体的な市街地再開発事業により再整備する」ことにある。要するに古い町並みを刷新して、新たな市街地を作ることである。長年の懸案だった、帯広駅周辺の「街の賑わい」を取り戻し、同区域を広く帯広市民の共有財産として、活性化を図ることにある。

そうであれば、「周辺街区にある老朽化著しい建物」をモザイク状に残すことは、本件事業の目的である市街地の再整備＝刷新にはならず、かえって中途半端で、歪な景観となる。

3) 以上のとおり、本件計画は、その内容からしても、経緯からしても、〇〇〇〇に便宜を図るものになっており、いわゆる「西3・9周辺地域」を一体的に再開発する事業になっていない。不自然なモザイク上の施行地区は、その象徴である。

したがって、本件事業は、行政の公平性を欠き、帯広市民を犠牲にする内容であり、かかる事業への補助金支出は認められない。

イ 補助金の額が過大であり、その合理性について説明がないこと

行政の補助金は、適正な金額の範囲内で支出されなければならないが、本件事業には、最終的に27億円もの補助金の支出が予定されている。

この金額は、極めて高額であり、過去に最も支出した補助金事業（開広団地区の再開発に係る補助金5.2億円）と比べても約5倍という突出ぶりである。

高額の補助をするのであれば、帯広市は、それに相応しい必要性や金額の相当性について説明する責任がある。特に、駅前再開発に対する市民の意向やニーズを十分に把握し、高額な補助金支出に見合う市民への還元が図られるかについて慎重に検討されなければならない。

この点で、

- ・ 前述した〇〇〇〇に対する格段の便宜
- ・ 後述する駐車場の廉価処分

に加え、

- ・ 高級高層マンションは、帯広市民以外の入居者が多く、投資の対象ともなりかねず、「街の賑わい」の取り戻しと両立しないこと
- ・ 同様に店舗の入居が見込めておらず、「街の賑わい」の取り戻しと両立しないこと
- ・ 駐車場は、マンション入居者用や入居企業・店舗用が大部分を占め、店舗来客用は僅かである。駐車場運営会社には賃貸収入が入るのだから、これに助成金を投入することは、駐車場運営会社に不当な利益を与えるものであり、市民に還元されないこと

など、多数の疑問や問題点があげられる。

ところが、拙速な審議と決定（平成29年6月に市議会に提案、11月に決定。同月23日に補正予算が認可されたが、権利者である〇〇〇〇〇〇〇の同意書が出されたのは同年6月30日である等）がなされた。

## ウ 帯広市民への説明手続の瑕疵

- 1) 行政の補助金の支出は、議会はもとより、市民に直接説明して意見を聴取するという、適正な手続のもとでなされなければならない。

ところが、本件事業への補助金の支出について、まちづくり基本条例に基づくパブリックコメントの手続は行われていない。

この点で、市民から、同条例に基づくパブリックコメントを実施しなかった理由を問われた市長は、民間事業のとりくみであるから、帯広市の計画や指針、条例には該当しないので、『まちづくり基本条例』は該当しないと回答した（平成30年7月31日付け〇〇〇〇氏宛文書）。

しかし、パブリックコメント（10条）は「市民生活に重要な計画等の策定にあたり」行なうと定めて、「等」が入り、同条実施要領では「前各号に準ずるもので、実施機関が必要と認めるもの」（4項）も対象にしている。従って、事業主体が「民間事業者の取り組み」であるか否かは、条例適用を排除する理由にはならない。

実質的に考えても、巨額の補助金交付であればあるほど、「民間事業者の取り組み」がブラックボックスにならないように、市は、市民に情報を開示し、市民の監視と参加を促さなければならず、当該民間業者はそれに応える公的責任がある。これが『まちづくり基本条例』の本旨である。

市がパブリックコメントすら実施しなかったことは、〇〇〇〇へ格段の便宜を図る事業計画であることを、市民に覆い隠す結果になっていることは明らかである。

- 2) 前述したとおり、本件事業の重大な利害関係人である、「周辺街区にある老朽化著しい建物」の所有者に対しては、本件事業を説明し、意見を聴取し、参加意向を確認する機会が与えられてしかるべきである。しかし、帯広市は、〇〇〇〇以外の8丁目の土地所有者に対しては、一切そのような機会を与えていない。

エ 以上より、本件事業への補助金の支出は、極めて不当であり、かつ、帯広市長の裁量を逸脱し違法である。

### (3) 帯広市の損害及び求める措置

帯広市には、補助金に相当する金額の損害が生じ、または生じる見込みである。

そのため、損害を填補・予防すべく、既に支出した補助金の返還及び将来の補助金支出の差止めを求める。

## 2 駐車場の廉価処分（請求の趣旨第2項について）

- (1) 財産の処分：補償金額を大幅に下回る金額で売却したこと

帯広市は、同市西三条南9丁目1番5等所在の駐車場（以下、「本件駐車場」）を所有していたところ、本件駐車場の補償金額は10億128万5480円と評価されていた（支障物件等移転補償調書）。

しかし、帯広市長は、平成30年2月7日、本件事業の施行者に対し、本件駐車場を、5億402万9881円で処分した（補償契約書及び仮補償契約書）。

これは、補償額を、4億9725万5599円も下回る金額である。

(2) 財産の処分の違法・不当：値下げの理由がないこと

ア 本件駐車場は、補償価格から約5割もの大幅な値下げがなされている。このような大幅な値下げをするためには、それを基礎付けるだけの正当な理由がなければならず、それには少なくとも値下げをする高度の必要性がなければならない。

この点、本件駐車場の処分金額は、本件事業の施行者より、「補償費の3分の1である4.63億円であれば、事業収支上、可能（補助率2/3の補助対象外となるため）」、「収支にマージンがなくなるギリギリのもの」などと申し出を受けたことを踏まえ決定された。

しかし、帯広市の財産は帯広市民全体の財産であり、その処分は公平に行われねばならず、一部の者の都合を考慮して処分金額を決定することはできない。本件駐車場は、施行者の都合を考慮して処分金額を決定したものであるから、これは値下げの理由としては失当である。

そのほか、値下げをする高度の必要性を裏付ける事情は見当たらない。

イ 本件駐車場については、本件事業の施行者から鑑定書が提出されている。

しかし、上記鑑定書は損失補償とは異なる基準のもとで算定されたものと思われるうえ、あくまで施行者から提出されたものである。施行者には可能な限り低い金額とするインセンティブが働くから、上記鑑定書を重視するのは不相当である。

これに対し、支障物件等移転補償調書は、損失補償基準に基づくものと考えられ、この基準の考え方は自治体が財産を処分する場合にも妥当する。

そのため、支障物件等移転補償調書を重視するのが相当である。

ウ 特に、本件駐車場は、老朽化が進んでいたとはいえ運用に支障が生じていたなどの事情がなかったのであるから、処分しなければ引き続き収入を得られる状況にあった。

このような収入を放棄することを踏まえれば、なおさら値下げの理由はない。

エ したがって、前記の値下げをして本件駐車場を処分することは、極めて不当であり、かつ、帯広市長の裁量を逸脱し違法である。

(3) 帯広市の損害及び求める措置

帯広市は、前記差額4億9725万5599円について、損害を受けた。よって、差額の返還を求める。

3 請求の趣旨第3項について

(1) 財産の管理・処分：得られたはずの賃料収入を失ったこと

帯広市は、従前、本件駐車場を賃貸し、安定した収入を得ていた。

しかし、帯広市は、本件事業の開始を踏まえ、本件駐車場の供用を廃止したうえ、本件駐車場を処分した。

これにより、帯広市は、本来得られたはずの本件駐車場の賃料収入を失った。

(2) 財産の管理・処分の違法・不当：本件駐車場を処分する理由がないこと

ア 前記第2項の通り、不当に安い金額で処分する理由はない。

イ この点、本件駐車場の老朽化を踏まえ、施設機能の役目が終わったと市議会でも承認されたとの事情がうかがえる。

しかし、老朽化が進んでいたとはいえ、従前、賃貸するにあたり問題があったとする事情は窺えず、引き続き賃貸をすることは差し支えなかった。にもかかわらず本件駐車場の供用を廃止したのは、本件事業があったからにほかならない。

そして、本件事業が違法不当な内容であり帯広市の補助金の支出が極めて不当であること、本件駐車場の処分が極めて不当であることは前述のとおりである。

そのため、本件駐車場の供用の廃止にも理由がない。

(3) 帯広市の損害及び求める措置

帯広市は、本件駐車場により得られたはずの賃料収入を失った。

よって、収入に相当する金額の返還を求める。

第3 事実証明書目録

1の1 位置図2

の2 帯広圏都市計画高度利用地区 西3・9周辺地区 計画図（帯広市）

2 支障物件等移転補償調書

3 平成29年12月4日付仮補償契約書

4 平成30年2月7日付補償契約書

5 平成28年11月14日付報告書

6 平成30年7月31日付け〇〇〇〇氏宛文書

（「拝復 盛夏の候」より始まる書面）

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

住民監査請求は、地方公共団体の執行機関や職員について、違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実（具体的には、①「公金の支出」、②「財産の取得、管理又は処分」、③「契約の締結又は履行」、④「債務その他の義務の負担」、⑤「①～④の行為が相当の確実さで予測される場合」、⑥「公金の賦課又は徴収を怠る事実」、⑦「財産の管理を怠る事実」）があると認めるとき、その是正や防止、損害の補填を求める制度である。

本件請求においては、請求書及び補充書の内容並びに代理人の陳述から、「帯広市西3・9周辺地区第一種市街地再開発事業（以下、「本件事業」という。）」に係る公金の支出が違法であること、本件事業の施行に伴い、旧帯広市帯広中央駐車場及び旧帯広市帯広中央第2駐車場（以下、「本件駐車場」という。）の財産処分が違法であること及び本件駐車場を理由なく処分したことで得られるはずの収入を失っているため財産処分が違法・不当としているものと判断される。

本件事業に対する補助金（以下、「本件補助金」という。）は、既に支出済の平成29年度分及び平成30年度から平成33年度までの分があり、平成30年度から平成33年度分の補助金は今後相当の確実さをもって支出することが予想されるため、将来の財務会計行為として住民監査請求の対象となるものと判断する。

したがって、公金の支出に関しては、平成29年度から平成33年度までの支出予定額を含めた本件補助金の全体を、財産の処分に関しては、本件駐車場における土地及び建物の処分等について監査対象事項とする。

### 2 監査対象部課

監査の対象部課は、商工観光部 商業まちづくり課である。

### 3 陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づく請求人の陳述の機会は、平成31年2月12日に設け、代理人が本件請求の趣旨を補足説明した。その際、補充書及び新たな証拠の提出があり、これを受理した。陳述の冒頭、監査委員から「請求内容を逸脱する発言は採用することができない。」ことなどを述べた。また、同日、監査対象部課職員の聴取も行っている。

関係職員の聴取に出席した者は、商工観光部長、商工観光部まちづくり担当調整監及び商工観光部商業まちづくり課長の3人である。

#### (1) 補充書

代理人から提出された補充書の内容は、次のとおりである。（ただし、資料と事実証明書の添付は省略し、補充書原文のまま掲載する。）



## 補 充 書

2019年2月12日

請求人ら代理人

弁護士 ○ ○ ○ ○

### 第1 本書面（「意見陳述の要旨」を兼ねる）の目的

#### 1 ○○○○氏による前回監査と本件請求との関係

(1) 請求人の○○○○は、本件請求と同じ「帯広市西3・9周辺地区第1種市街地再開発事業（以下「本件事業」という）」について、平成29年11月30日付で住民監査請求（帯監査第106号。以下「前回監査」という）を行ない、平成30年1月15日付で監査結果が通知された。

当時、市民には本件事業に関する情報が提供されていなかった。平成29年5月26日に本件事業の都市計画決定が告示され、一般会計補正予算（第1号）が決議されたのが6月23日、施行者による平成29年度執行分の補助金交付申請があったのが8月23日だった。市議会議員にも資料がほとんどなく、特に、市による事実経過の説明とそれを裏付ける客観資料（市作成の説明資料ではなく）の開示がなく、議員や市民がチェック機能を果たすことができなかった。

そのため、○○○○氏の請求内容も、市民への説明不足を問う内容に止まり、監査結果も、不適法な請求ないし不当性の有無の判断に止まった。

(2) これに対して、今回の請求はその後の議会での質疑や、情報開示請求により開示された客観資料に基づく具体的な事実主張である。但し、後者については違法不当な非開示部分が多いため、不服申立を行なっているところであり、今回の請求は、判明した限られた情報にとどまっている。

以上を前提に、本書は、住民監査請求書の「請求の理由」について、法的観点からの事実整理と、法の解釈適用（違法性）について、主張を補充するものである。

#### 2 別紙資料と事実証明書

(1) 本件再開発事業の目的、内容、経緯などの事実については、前回監査の「第3 監査の結果」の「1 事実関係」（6～13頁）に拠ることにし、後添「別紙1」とした。

本件再開発事業の進捗及び議会を含む帯広市の対応、新聞報道などの経緯を整理した「年譜」を、後添「別紙2」とした。

また、市街地再開発事業に係る国土交通省作成資料を、後添「別紙3」とした。

(2) 事実証明として、以下を追加提出する。

7. アルファコート帯広西3・9地区開発株式会社の法人情報

8. 公文書開示決定通知書とこれに基づいて開示された西3・9再開発事業における固定資産税額の試算資料

(3) なお、本件事業の「帯広市西3・9周辺地区」は、「西3・4条南9丁目街区」と「西4条南8丁目街区」を指すとする前回監査結果6頁の(注1)(注2)の記載に関して、本書では、以下のように表記する。

前回監査の「西3・4条南9丁目街区」⇒「西3・9」

前回監査の「西4条南8丁目街区」⇒〇〇〇〇の社屋・駐車場

「西3・4条南8丁目街区」全体⇒「西4・8」

第2 本件事業の施行区域は、「西3・9」と称しながら、一部が隣の「西4・8」区画にはみ出し、このはみ出し部分に〇〇〇〇の社屋・駐車場があり、これ以外の「西4・8」の「周辺街区にある老朽化著しい建物」の存する区域をそのまま取り残すことの違法性

本件事業は、都市再開発法第7条の9第1項の規定に基づいて行なう第一種市街地再開発事業である。この本件事業の内容について、前回監査の結果は、次のように記述している(「事業概要」7頁)。

「長年に渡り利活用されていない大型商業施設ビルとその周辺街区を含めた民間施行者による一体的な再開発事業。

商業・事務所棟などのほか、新たに共同住宅を整備することにより、まちなか居住の増加とにぎわいの創出といった中心市街地の活性化を図る。」

しかし、上記説明自体の中に重大な違法性の徴表が認められる。

## 1 「街区」の概念に反する「施行区域」の設定

(1) 「長年に渡り利活用されていない大型商業施設ビル」が、経済センタービルや市営駐車場などとともに、「西3・9」の「街区」を構成する建造物であることに異論はない。

しかし、「西4・8」区画にはみ出した〇〇〇〇の社屋・駐車場の部分について、「その周辺街区」と表現して開発対象区域とすることは、以下に述べるとおり、法の解釈適用を誤るものである。

(2) 「街区」は、英語では「block」であり、「建築大辞典 第2版」に拠れば、「道路により区画された一団の宅地または画地。一般的な独立住宅地設計の場合、短辺30～50m、長辺100～200m程度が標準」である(下線は当職)。

(3) 同じくブリタニカ国際大百科事典には、次のように解説されている。

「街区とは、道路、鉄道、河川、水路、恒久的な施設で囲まれた市街地の一区画を言い、ブロックとも言う。都市空間における町づくりの最小単位となる。特定の市街地を整備改善するため、都市計画法に基づいて市町村が定めた区画を特定街区という。また住居表示に関する法律(昭和37年法律119号)によって実施される表

示方法のうち、街区方式とは、市区町村の街区に統一的な番号（街区符号）を、街区にある建物に固有番号（住居番号）を付し、町名・街区符号・住居番号の順に表示するもので、日本ではほとんどの市区町村で採用されている。」（下線は当職）

(4) 同じく、不動産用語集においては、次のように解説されている。

「市街地を構成する単位で、街路などによって区画され共通の空間特性を帯びる一団の区域をいう。都市計画、景観計画、市街地再開発計画などにおいて空間の特性等を把握する上での基本単位とされることが多い。

不動産評価や不動産開発においても、個別の土地や建物だけでなく、周辺の空間特性、社会的環境などを十分に把握・評価することが重要であるが、街区はその際の基本的な単位となる。」（下線は当職）

(5) 以上より明らかなように、〇〇〇〇の社屋・駐車場の部分は、「西４・８」という「街地」の一部に過ぎないのであって、これを「周辺街区」と表現して、あたかも「西３・９」の「街区」と不可分一体の「街区」であるかのように再開発対象区域に含ませるのは、「街区」の恣意的な解釈適用である。

(6) さらに、前記(4)のとおり「街地」は、「都市計画、景観計画、市街地再開発計画などにおいて空間の特性等を把握する上での基本単位」であり、「周辺の空間特性、社会的環境などを十分に把握・評価する」ものである。

すなわち、商店や住宅、文化施設や公園などの存在により歴史的空間的、集合的に形成されたものであって、行政がご都合主義的に線引きして作るものではない。

前回の監査結果は、「大型商業施設ビルとその周辺街区」と抽象的に言うのみで、市街地再開発事業の対象区域の意味と要件及び本件事業へのあてはめについて何も判断しておらず、明らかに失当である。

## 2 市街地再開発事業の目的、要件に反すること

(1) 市街地再開発事業は、低層の木造建築物が密集し、生活環境の悪化した平面的な市街地において、細分化された宅地の統合、不燃化された共同建築物の建築及び公園、緑地、広場、街路等の公共施設の整備と有効なオープンスペースの確保を一体的・総合的に行い、安全で快適な都市環境を創造しようとするもので、都市再開発法に基づき行われる事業である（下線は当職）。

(2) 第1種市街地再開発事業とは、「市街地再開発促進区域」または、「高度利用地区等のうち、一定の耐火建築物の建つ敷地面積の合計が全宅地面積のおおむね3分の1以下など所定の要件に合う区域」で行われる市街地再開発事業であり、原則として、土地や建物の所有権等が、再開発ビルやマンションの「区分所有権」等と等価交換される（権利変換方式）。

(3) この市街地再開発事業の施行区域要件は、次のとおりである（都市再開発法第3条第3号。国土交通省「市街地再開発事業の概要」4頁／後添「別紙3」）。

- ① 高度利用地区、特定地区計画区域等内
- ② 地区内の耐火建築物の割合が3分の1以下
- ③ 十分な公共施設がないこと、土地の利用が細分化されていること等、土地の利用が著しく不健全
- ④ 土地の高度利用を図ることが都市機能の更新に貢献

「別紙3」の国土交通省「市街地再開発事業の概要」2、3、5頁の解説を見ても、老朽化した木造狭小建築物が密集、道路、公園等が未整備、土地が有効利用されていない低未利用地の点在という「現状」に対して、「課題の解決」として実施されることが明瞭に示されている。

(4) 以上に対して、本件事業について見てみると、〇〇〇〇の社屋・駐車場以外の「西4・8」の「周辺街区にある老朽化著しい建物」の存する区域を、そのまま取り残すものである。本件事業策定の過程で、将来のまちづくりとして「西4・8」を今後どうするかについて、市は計画すら持ち合わせていない。

そうすると、〇〇〇〇の社屋・駐車場以外の「西4・8」は、市街地再開発事業から完全に切り残される。「土地の利用が細分化」「土地の利用が著しく不健全」「土地の高度利用が困難」という状態が増長、固定化される。

他方で、〇〇〇〇及び関連会社は、本件事業により、旧社屋を取り壊して新たな建物へ入居することとなり、新たに建設される駐車場を社用として利用できるほか、新駐車場の使用収益権を得ると言われており、格段の便宜を受けることになる。これでは、一定の区域・街区を対象にした市街地再開発に逆行するものである。

以上より、本件事業は、長年の懸案だった帯広駅周辺の「街の賑わい」を取り戻し、同区域を広く帯広市民の共有財産として、活性化を図るものではなく、市街地再開発事業の目的、要件に反している。

第3 第1種市街地再開発事業においては、土地等の所有権が再開発ビルの「区分所有権」と等価交換する権利変換方式が原則だが、市は市営駐車場を廉価で処分して権利を放棄し、かつ、個人施行として本件事業への関与を放擲したことの違法性

#### 1 本件事業は個人施行

本件事業は、土地所有者の1人であるアルファコート帯広路西3・9地区開発株式会社が、他の地権者（〇〇〇〇、帯広市、〇〇〇〇〇など）の同意を得て行なうものである。（同意施行制度）。

かかる個人施行は、以下の特長がある。

- ① 1人でも施行可能である。
- ② 地権者自らが施行者となる、あるいは資格のある第三者が施行者となることを選択できる
- ③ 組織の立ち上げが不要であり、利害関係が一致した地権者間の事業では、合意

形成に時間がかからず事業認可までの期間が短縮できる。

- ④ 事業認可後においても組合施行のように理事会、総会等を開催し、議決を得る必要がないため、事務手続きが少なく事業期間も短縮できる。
- ⑤ 地権者全員の同意が必要である。

## 2 本件事業の前記(1)へのあてはめ

### (1) ①②について

施行者は、札幌に住所があり資本金10万円、監査役不在のアルファコート帯広路西3・9地区開発株式会社（以下「アルファコート」という）である。土地・建物の所有者である〇〇〇〇や〇〇〇〇〇が（共同）施行者とならず、「同意」者に止まることは、実態的には〇〇〇〇や〇〇〇〇〇が本件事業の主体者であるとともに、前面に出ることを隠すものと言える。

### (2) ③④⑤について

〇〇〇〇、〇〇〇〇〇、〇〇〇は、まさに「利害関係が一致した地権者間の事業では、合意形成に時間がかからず事業認可までの期間が短縮でき」、事業認可後においても「組合施行のように理事会、総会等を開催し、議決を得る必要がないため、事務手続きが少なく事業期間も短縮できる」と考えて、個人施行を選択した。

これが、市が本件事業を拙速に進め、「西4・8」街区の住民はもとより、市議会や市民に対する説明と合意形成を蔑ろにした根本要因である。また、市民に本件事業の情報を積極的に開示しない理由も同根である。

前回監査は、「市民に対する市の説明は行われている」とするが、監査委員は一体何を見たのか。個人施行が本質的に有する秘密性、スピードに対して、市民の公共財産を守るために何を、どれだけしているのかということこそ、問題である。今回の監査請求に置いては、この点に対する徹底した調査と見識ある判断を強く求める。

## 3 市は市営駐車場を廉価で処分して権利を放棄

前述したように、市は、第1種市街地再開発事業においては、土地等の所有権が再開発ビルの「区分所有権」等と等価交換する権利変換方式が原則であるのに、本件駐車場を、契約期間満了前に、補償価格から約5割もの大幅な値下げで、売却処分している。

もとより、このような大幅な値下げをするためには、それを基礎付けるだけの正当な理由がなければならず、それには少なくとも値下げをする高度の必要性がなければならない。

この点で、本件駐車場の処分金額が、本件事業の施行者より、「補償費の3分の1である4.63億円であれば、事業収支上、可能（補助率2/3の補助対象外となるため）」、「収支にマージンがなくなるギリギリのもの」などと申し出を受けたことを踏まえ決定されたことが、明らかになった。

言うまでもなく、帯広市の財産は帯広市民全体の財産であり、その処分は公平に行われねばならず、一部の者の都合を考慮して処分金額を決定することはできない。

これは、権利変換方式を放棄し、個人施行による責任放棄と合せ、市の裁量を著しく逸脱した違法な処分である。

第4 本件事業の施行認可申請に係る権利者の同意書が揃っていないのに、それが市議会に報告されず、本件事業に係る補正予算が認可されたことの違法性

市は、個人施行方式をとり、権利変換を放棄して、拙速審議を強行した。

前回監査結果は、平成29年6月30日に「各権利者から施行予定者に対して施行認可申請に係る同意書の提出」と記載しているが（8頁）、市議会では本件事業に係る補正予算が認可されたのは、1週間前の6月23日である。6月30日は、権利者である〇〇〇〇〇〇〇〇の同意書が出した日である。

権利者の同意書が揃わないのに、議会が本件事業への支出を決めることなどあってならないことである。

前回監査結果は、「国や市の負担となる補助金の総額が明らかにされたのは、平成29年度補正予算が提案された平成29年6月定例会であった」と言うのみで、同意書が揃っていなかったこと、にもかかわらず補正予算を承認したことに触れていない。常識的に考えて、市は、同意書が揃っていないことを認識していたのに議会に報告せずに、会期内に補正予算を通そうとしたと考えられる。これは重大な瑕疵であり、違法な職務違背となる。

監査委員は、係る経緯と原因について徹底的に調査されたい。

第5 パブリックコメントを実施しなかったことは、まちづくり基本条例第10条に違反すること

- 1 行政の補助金の支出は、議会はもとより、市民に直接説明して意見を聴取するという、適正な手続のもとでなされなければならない。この点で、市民から、同条例に基づくパブリックコメントを実施しなかった理由を問われた市長は、民間事業のとりくみであるから、帯広市の計画や指針、条例には該当しないので、『まちづくり基本条例』は該当しないと回答した（平成30年7月31日付け〇〇〇〇氏宛文書）。

前回監査結果も、パブコメ要領第3条の第1号、第2号、第4号を挙げて、いずれにも該当しないから「不当とはいえず請求人の主張には理由がない」と断じた。

- 2 しかし、市長も監査委員も、条例解釈を誤るものである。

第1に、パブリックコメント（10条）は「市民生活に重要な計画等の策定にあたり」行なうと定めて、「等」が入り、同条実施要領でも「前各号に準ずるもので、実施機関が必要と認めるもの」（4号）も対象にしている。従って、事業主体が「民間事業者の取り組み」であるか否かは、条例適用を排除する理由にはならない。

実質的に考えても、巨額の補助金交付であればあるほど、「民間事業者の取り組み」がブラックボックスにならないように、市は、市民に情報を開示し、市民の監視と参加を促さなければならず、当該民間業者はそれに応える公的責任がある。

3 本件事業の経緯からすると、市は個人施行とすることで、迅速に手続きを進め、パブコメを行なうなどの市民から意見聴取する手続きを意図的に回避したと考えられる。

前回監査結果は、最後に「意見」として、「今回の監査結果では、市民に対する市の説明は行なわれているが、本件再開発事業の内容やその財源となる補助金等について、より一層、市民と情報の共有に努める事を期待する」と述べている。

本件は『まちづくり基本条例』の主旨に則ってパブコメを行なうべきこと、議会にも市民にも情報、説明不足であったこと（要するに拙速な処理）について、監査委員の調査と見識ある判断を、強く求めるものである。

## 第6 結語

以上のとおり、2019年1月18日付け監査請求書「請求の趣旨」記載の措置を講ずることを求める。

以上

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係

請求書、補充書、代理人の陳述、証拠書類、監査対象部課職員の聴取並びに関係書類から、次の事実が認められる。

##### (1) 本件事業の目的について

本件事業は、長年に渡り利活用されていない大型商業施設のほか、その周辺にある建物を市街地再開発事業により一体的に再整備しようとするものである。

共同住宅をはじめとした都市機能の集積を図り、人の流れをつくることで、第六期帯広市総合計画や第2期帯広市中心市街地活性化基本計画の目標に掲げる「街なか居住者の増加」や「歩行者通行量の増加」に寄与し、もって中心市街地の活性化を図るとともに、中心市街地にふさわしい都市機能の更新と市街地環境の改善を図ることを目的とするものである。

##### (2) 本件事業の認可について

都市再開発法（昭和44年法律第38号。以下、「再開発法」という。）第7条の9第1項の規定により、第一種市街地再開発事業に係る施行について、北海道知事より次のとおり認可を受けた。

ア 再開発事業の名称	帯広市西3・9周辺地区第一種市街地再開発事業
イ 施行者の住所及び名称	札幌市中央区南1条西7丁目1番地3 アルファコート帯広西3・9地区開発株式会社 (以下、「本件施行者」という。)
ウ 事務所の所在地	札幌市中央区南1条西7丁目1番地3
エ 施行認可の年月日	平成29年8月22日
オ 事業施行期間	平成29年8月22日から平成33年3月31日まで
カ 施行地区	帯広市西3条南9丁目1番1、1番4、1番5、1番15、1番16、西4条南8丁目12番1、12番2、14番1、14番2、16番1、16番2、18番1、18番3、18番4、18番5、18番7、18番8、西4条南9丁目2番1、2番6、2番12、2番13、2番14、2番15
キ 事業年度	毎年4月1日から翌年3月31日までとする。ただし、この事業の最初の事業年度については、平成29年8月22日から平成30年3月31日までとする。
ク 公告の方法	事務所の掲示場のほか、施行者が適当と認める場所に掲示して行う。



ケ 権利変換を希望しない 平成29年9月27日  
旨の申出をすることが  
できる期限

(3) 本件事業の変更認可について

本件事業の施設建築物（店舗・事務所・駐車場棟、分譲マンション棟、自走式駐車場棟）について、建築面積、延床面積及び容積対象面積等を変更するため、再開発法第7条の16第1項の規定により、平成30年1月16日に北海道知事より変更認可を受けている。（平成30年1月23日、北海道告示第55号）

また、事業施行期間について、従前の平成32年度までの施行期間を1年延長し、平成33年度（平成34年3月31日）までと変更する等のため、平成31年1月21日に北海道知事より変更認可を受けている。（平成31年1月29日、北海道告示第59号）

(4) 本件事業の概要等について

① 建物概要（平成31年1月現在）

ア 店舗・事務所・駐車場棟 店舗 地上3階建、事務所 A棟 地上5階建・  
B棟 地上7階建、駐車場 地上3階建  
延床面積 約16,554㎡

イ 分譲マンション棟 地上19階・地下1階建、延床面積 約14,253㎡

ウ 自走式駐車場棟 地上5階建、延床面積 約8,518㎡

② 事業費と財源（平成31年1月現在）

ア 総事業費 約103.4億円

イ 補助金額 約52.7億円（市費26.35億円、国費26.35億円）

③ 事業の経緯

平成29年 5月26日 西3・9周辺地区第一種市街地再開発事業の都市  
計画決定告示

平成29年 6月30日 各権利者から施行予定者に対し施行認可申請に係る  
同意書の提出（全員の同意書が揃った日）

平成29年 7月 6日 施行予定者（本件施行者に同じ）より帯広市（以下、  
「市」という。）に対し施行認可申請書の提出

平成29年 7月10日 市より北海道に対し施行認可申請に関する進達

平成29年 8月 7日 施行予定者（本件施行者に同じ）による入札の実施  
（設計業務等）

平成29年 8月22日 北海道による施行認可

平成29年 8月28日 市による平成29年度執行分（設計業務等）の補助  
金交付決定

平成29年11月28日	本件施行者による権利変換計画の提示
平成29年12月5日	本件施行者が本件事業の計画概要を公表
平成30年1月12日	本件施行者による事業計画変更申請
平成30年1月25日	本件施行者による権利変換計画認可申請
平成30年1月31日	本件施行者による解体工事の入札実施 (旧イトーヨーカドービル)
平成30年2月2日	本件施行者による解体工事の入札実施(本件駐車場)
平成30年2月5日	北海道による権利変換計画の認可
平成30年2月7日	本件施行者による権利変換の処分公告
平成30年2月9日	権利変換期日
平成30年2月15日	本件施行者による解体工事に係る説明会の実施
平成30年2月22日	市による平成29年度執行分(解体工事)の補助金 交付決定
平成30年4月2日	市による平成30年度執行分(解体工事)の補助金 交付決定
平成30年10月2日	市による平成30年度執行分(新築工事等)の補助 金交付決定

(5) 本件事業の総事業費及び補助金額等について

① 本件事業の総事業費

本件事業は、調査設計計画費、土地整備費、共同施設整備費、その他事務費等に区分され、これらの合計金額が総事業費となる。

また、事業施行期間は平成29年度から平成33年度までの5年間である。

② 本件事業の補助金額

本件事業に対する補助金については、再開発法第122条第1項で、「地方公共団体は施行者に対して、市街地再開発事業に要する費用の一部を補助することができる。」とされていることから、市長は「帯広市市街地再開発事業補助基準(以下、「市補助基準」という。)」を定めている。

市補助基準において、補助の対象となる事業は、社会資本整備総合交付金交付要綱附属編(平成22年3月26日付け国官会第2317号)に定める対象要件に適合し、かつ、市長が認めた市街地再開発事業である。

本件事業の補助対象経費は、調査設計計画、土地整備及び共同施設整備に要する費用であり、その費用の算出方法は、当該年度における社会資本整備総合交付金交付要綱(以下、「交付金要綱」という。)の定めるところによるものとし、補助金額は、当該年度予算額の範囲内で補助基本額(補助対象経費)の3分の2以内と規定している。

一方、国から市への補助に関しては、再開発法第122条第2項で、「国は、地方公共団体が補助金を交付する場合には、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、その費用の一部を補助することができる。」と規定されている。本件事業については、交付金要綱第6一イ⑯で交付対象事業とされており、国が負担することができる上限額は、原則として、地方公共団体が施行者に補助する費用の2分の1又は調査設計計画、土地整備及び共同施設整備の費用を合計した額の3分の1のいずれか低い額とされており、国から市への補助金額は補助対象経費の3分の1を超えることはない。

また、本件事業に係る市補助金の算定においては、市補助基準により規定された、補助対象経費の3分の2以内で補助金額を決定している。

総事業費と補助予定額（平成31年1月現在）は、次表のとおりである。

(単位:億円)

区分	事業期間(H29~H33)			うち、平成29年度の状況			うち、平成30年度の状況		
	総事業費	補助対象経費	補助予定額	事業費	補助対象経費	補助金額	事業費	補助対象経費	補助予定額
調査設計計画費	4.4	2.7	1.8	3.5	2.0	1.3	0.2	0.2	0.1
土地整備費	18.6	53.3	35.5	6.2	1.1	0.7	9.4	19.9	13.2
共同施設整備費	78.3	23.1	15.4	—	—	—	19.4	6.2	4.2
その他事務費等	2.1	—	補助対象外	0.5	—	補助対象外	0.3	—	補助対象外
合計	103.4	79.1	52.7	10.2	3.1	2.0	29.3	26.3	17.5

※ 土地整備費中、建物補償費（残留者）は、補助対象経費には含まれるが総事業費には含まれない。（出典：2019年1月18日産業経済委員会提出資料より）

### ③ 平成29年度の帯広市市街地再開発事業補助金

- ア 補助金の名称 帯広市市街地再開発事業補助金（調査設計計画費分）
- （ア）根拠規定 帯広市補助金交付要綱（以下、「市補助要綱」という。）及び市補助基準
- （イ）交付申請日 平成29年8月23日
- （ウ）交付決定日 平成29年8月28日
- （エ）交付決定額 130,460,000円
- （オ）補助対象者 本件施行者
- （カ）補助対象経費 195,691,000円
- （キ）補助金確定額 130,460,000円
- （ク）補助金支出日 平成30年3月20日（概算払117,414,000円）  
平成30年3月30日（精算払13,046,000円）

イ 補助金の名称	帯広市市街地再開発事業補助金（建築物除却分）
（ア）根拠規定	市補助要綱及び市補助基準
（イ）交付申請日	平成30年2月19日
（ウ）交付決定日	平成30年2月22日
（エ）交付決定額	72,050,000円
（オ）補助対象者	本件施行者
（カ）補助対象経費	108,075,000円
（キ）補助金確定額	72,050,000円
（ク）補助金支出日	平成30年3月20日（概算払 64,845,000円） 平成30年3月30日（精算払 7,205,000円）

④ 平成30年度の帯広市市街地再開発事業補助金

ア 補助金の名称	帯広市市街地再開発事業補助金（建築物除却分）
（ア）根拠規定	市補助要綱及び市補助基準
（イ）交付申請日	平成30年4月2日
（ウ）交付決定日	平成30年4月2日
（エ）交付決定額	579,150,000円
（オ）補助対象者	本件施行者
（カ）補助対象経費	868,725,000円
（キ）補助金支出日	平成31年3月5日（概算払 521,235,000円）

イ 補助金の名称	帯広市市街地再開発事業補助金 （工事監理、地区内残留者の建物補償費相当分及び事務所・駐車場棟、分譲マンション棟新築工事分）
（ア）根拠規定	市補助要綱及び市補助基準
（イ）交付申請日	平成30年9月26日
（ウ）交付決定日	平成30年10月2日
（エ）交付決定額	1,175,414,000円
（オ）補助対象者	本件施行者
（カ）補助対象経費	1,763,127,000円
（キ）補助金支出日	平成31年3月5日（概算払 1,057,872,000円）

(6) 市長の事務手続き等について

① 本件事業に係る市民に対する説明について

平成28年11月に都市計画説明会を開催し、施行地区内の権利者をはじめ、周辺地権者、周辺住民を対象とした本件事業の概要説明を行っている。なお、この説明会には本件施行者も施行予定者として同席している。

また、平成29年2月には帯広市都市計画審議会において、本件事業の概要のほか、当該事業に係る都市計画決定・変更内容を説明したうえ、委員から意見を聴取している。

その後、都市計画法（昭和43年法律第100号。以下、「都計法」という。）の規定に基づく手続きとして、3月に都計法第17条第1項に規定する都市計画（案）の縦覧、4月に都計法第19条第1項に規定する帯広市都市計画審議会での審議、5月に都計法第19条第3項に規定する北海道知事との協議を経て、「帯広圏都市計画第一種市街地再開発事業」を決定し、都計法第20条第1項に規定する告示を行っている。

また、広報おびひろ（平成30年6月号）でも、『魅力あふれる「都市の顔」づくり』と題して、本件事業について説明している。

この他、中心市街地の活性化をテーマとする「ふれあい市政講座」を、平成30年2月22日、4月5日及び5月11日に実施している。

この講座の中で、市は出席者に対し、これまでの市の中心市街地の活性化に向けた取り組みや本件事業の概要等について説明を行っている。

## ② パブリックコメントについて

本件事業においては、パブリックコメント制度（市民意見提出制度）は実施されていない。

これは「帯広市パブリックコメント制度実施要綱（以下、「パブコメ要綱」という。）」第3条に規定する各号のいずれにも該当しないと判断したためである。

なお、平成16年9月1日（パブコメ要綱施行日）以降、「市の基本的な施策に関する計画、指針等の策定又は重要な変更」、「市政に関する基本方針を定めることを内容とする条例の制定又は改正」、「市民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例の制定又は改正」以外での実施事例はなく、第3条第4号が適用された事例はない。

## (7) 本件駐車場の供用廃止手続きについて

本件駐車場の処分手続きにおいては、建物や設備の老朽化等に伴い平成28年度限りで本件駐車場の供用を廃止するため、平成28年9月の第3回帯広市議会定例会に「帯広市駐車場条例の一部改正について（議案第106号）」を提案し可決され、本件駐車場は平成29年3月31日をもって供用廃止となっている。

本件駐車場の廃止については、広報おびひろ（平成29年1月号）で周知したほか、平成29年1月18日及び3月31日の地元紙でも報道されている。

なお、都市計画の変更として本件駐車場の廃止については、平成29年5月26日に告示（帯広市告示第174号）されている。

(8) 本件駐車場の財産処分手続きについて

市は、本件事業の施行地区周辺において新たに土地・建物を利用する行政目的が無いとの理由から、平成28年6月には本件駐車場に係る土地及び建物を任意売却の方針で、〇〇〇〇〇〇〇株式会社と協議している。(後記1(13)表)

平成28年9月の第3回帯広市議会定例会には不動産鑑定評価手数料を補正予算として提案している。

平成28年10月には国土交通省から、市が本件駐車場に係る建物の所有権を有した状況で、本件施行者が再開発事業として解体工事を行った場合でも、その工事は補助(交付金)対象となる旨の説明があり、市は財産処分の方法を任意売却に限定することなく、再開発事業の建物権利者として補償金を得て転出することも含め、本件施行者との協議を進めている。

市は、本件事業の実現が中心市街地の活性化に資することと併せて、再開発法第91条及び第97条の規定に基づく補償による処分とすることが優位と判断し、平成29年12月の第5回帯広市議会定例会に「財産処分について(議案第108号)」を提案し可決されている。

(9) 本件駐車場の不動産鑑定評価額について

市は、本件駐車場の財産処分にあたり、2者(A社及びB社)から不動産鑑定評価書を徴取している。

A社の評価額は、280,000,000円(土地価格229,700,000円、建物価格50,300,000円)であり、B社の評価額は、290,000,000円(土地価格239,200,000円、建物価格50,800,000円)である。

この結果、不動産鑑定評価額は2者の平均額である285,000,000円(土地価格234,450,000円、建物価格50,550,000円)とされている。

(10) 本件施行者が実施した補償調査による価額について

本件施行者が権利者の従前資産の補償調査として実施した、本件駐車場の土地に関する不動産鑑定評価額は240,436,000円、本件駐車場の建物等に関する支障物件等移転補償調書の合計は1,001,285,480円であり、これらを合算すると1,241,721,480円となる。

(11) 本件駐車場処分に伴う補償(処分)金額について

市は、本件事業の施行に伴い、再開発法第91条及び97条の規定に基づき、土地建物の権利に係る補償及び土地の明渡しに伴い生じる損失補償に関し、本件施行者と平成29年12月4日に仮補償契約を締結している。

当該契約書中、第2条では、土地補償金が211,583,680円、建物移転補償金が292,230,723円及び工作物の通損補償金が215,478円であり、これらの合計金額は

504,029,881円とされている。

その後、平成30年2月7日に市は本件施行者と補償契約を締結し、本件施行者が市に支払う補償金は、平成29年12月4日締結の仮補償契約書第2条に記載の金額となっている。

(12) 本件駐車場処分に伴う補償（処分）金額の調定事務等について

前記(11)に記載のとおり、市は、平成30年2月7日に本件施行者と補償契約を締結したことから、同日に504,029,881円を調定・納入通知し、同日に本件施行者から同額が払い込みされている。

(13) 本件施行者等と市の主な協議経過について（平成28年4月～平成29年4月）

本件施行者等と市の主な協議経過は、次表のとおりである。

この協議経過の中で、市は、平成28年11月8日に本件施行者に対し市が補償金を得た上での転出が可能かを打診し、本件施行者は、市に支払う建物補償金が補償調査による価額の3分の1にできれば事業収支上可能と11月14日に回答している。

また、平成29年4月14日には、本件施行者は、各権利者に対して補償調査による価額の減額を要請している。

年月日	項目	内容
H28.4.15	施行予定者との協議	旧ヨーカドービル周辺街区(西3・9、西4・9及び西4・8の一部)を第一種市街地再開発事業により再整備する方針について示された。
H28.6.23	施行予定者との協議	中央・中央第二駐車場の処分方法について協議し、市として任意売却を想定していることを提示。
H28.9.12	都市計画決定手続きのための同意依頼	市に対し施行予定者から再開発事業実施への同意を依頼。
H28.9.16	権利者集会	再開発事業にかかる事業概要説明が行われ、アルファコート帯広西3・9地区開発株が施行予定者として事業を進めたいとの意向が示された。
H28.10.4	都市計画決定手続きのための同意書提出	市は、アルファコート帯広西3・9地区開発株が施行予定者として事業を進めることへの同意書を提出。
H28.10.7	都市計画決定手続き依頼	施行予定者は、再開発事業にかかる都市計画決定の手続きを市に依頼。
H28.11.8	施行予定者との協議	市が補償により転出する意向を施行予定者に示し、全体の事業収支を踏まえて対応可能か検討を求めた。
H28.11.14	施行予定者との協議	補償調査による価額について、補助制度を考慮して市の建物分を1/3とできれば、事業収支上可能であると施行予定者が提示。
H29.4.14	権利者集会	施行予定者は、事業成立のため、基本設計による事業費をもとに、各権利者に対して補償調査による価額の減額を要請したほか、事業の全体スケジュールを提示し、6月末までに事業施行認可申請への同意書を提出するよう要請した。

(出典：平成30年3月16日予算審査特別委員会提出資料より)

## 2 判断

本件請求において請求人は、市が損害を受けたとし、市長に対し、次の3点について措置を求めている。

1点目は、本件事業が特定の権利者に便宜が図られる事業であること、本件事業に対する補助金の額が過大でその合理性の説明がないこと、市民への説明手続に瑕疵がある等の理由から、補助金支出が違法又は不当な財務会計行為にあたるとして、今後の補助金支出の差止めと既に支出した補助金を返還すること。

2点目は、本件駐車場に係る土地及び建物の処分において、市が施行者から得た補償金額が、支障物件等移転補償調書の額に比べ廉価で、施行者に対し理由なく補償金額を値下げした等の理由から、財産処分が違法又は不当な財務会計行為にあたるとして、支障物件等移転補償調書の補償金額と、市が得た補償金額との差額を返還すること。

3点目は、本件駐車場を処分する理由がないこと、処分に伴い得られたはずの賃料収入を失ったこと等の理由から、財産の管理・処分が違法又は不当な財務会計行為にあたるとして、本件駐車場を処分しなければ得られたはずの賃料収入に相当する金額を返還すること。

前記1の事実関係に基づき、請求人が求めている措置を総括的に監査し、違法性又は不当性があるか否かについて、次のとおり判断する。

### (1) 「補助金支出の違法性又は不当性」について

#### ① 公益上の必要性の判断

法第232条の2では、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定している。

公益上の必要性の判断においては、地方公共団体の長は、地方自治の本旨の理念に沿って、住民の福祉の増進を図るために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担う地方公共団体の執行機関として、住民の多様な意見及び利益を勘案し、補助の要否についての決定を行うものである。したがって、その決定は、事柄の性質上、諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断を要するものであるから、同条にいう「公益上必要がある場合」に該当するか否かの判断に当たっては、補助の要否を決定する地方公共団体の長に一定の裁量権がある。

一方、法第232条の2が地方公共団体による補助金の支出について公益上の必要性という要件を課した趣旨が、恣意的な補助金の支出によって当該地方公共団体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解される以上、地方公共団体の長の裁量権の範囲は無制限とはいえないのであって、当該地方公共団体の長による公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があると認められる場合には、当該補助金の支出は違法と評価されることになる。

そして、地方公共団体の長が再開発事業について補助金を支出する際に行う公



益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があるか否かを判断するに当たっては、当該再開発事業の目的、内容及び事業によって見込まれる効果や、支出が予定されている補助金の額及びその額が決定されるに至った経過等、当該再開発事業をめぐる諸般の事情を総合的に考慮して判断されなければならない。

そこで、本件補助金の執行が「公益上必要があるか否か」について、次のとおり判断する。

## ② 本件事業の目的、内容及び事業によって見込まれる効果等

### ア 市の中心市街地の状況等

市の中心市街地は、平成となって以降、連続立体交差事業や駅周辺土地区画整理事業により、鉄道で南北に分断されていた中心部が一体化され、道路網が整備されるなど市民の利便性が向上するとともに、駅南側には文化ホールやとちプラザ、図書館などの公共施設のほか、大型商業施設やホテルなどが集積し、新たな中心部の賑わいを生み出している。

一方、かつて中心市街地への集客に大きな役割を担っていたイトーヨーカドーは郊外に移転し、入居していたビルは平成10年からは空き店舗となり、まちの活力の象徴ともいえる中心市街地の一角が約20年にわたり利用されず、経済活動やそれに伴う税収確保などの機会が失われ、市の大きな損失となっていた。

こうした中、平成28年12月に本件施行者から、旧イトーヨーカドービル周辺の地区を含む再開発事業の計画が発表された。

市はこれまで、ふじまるビルや開広団地の再開発事業をまちづくりの一環として支援してきている。

本件事業についても、経済波及効果やまちに賑わいをもたらし、都市の魅力と活力を生み出すことから、先の再開発事業と同様に、まちづくりにおける中心市街地の活性化に必要な事業と位置付けられるものといえる。

### イ 本件事業の目的及び内容

前記1(1)のとおり、本件事業の目的は、共同住宅をはじめとした都市機能の集積を図り、人の流れをつくることで、「街なか居住者の増加」や「歩行者通行量の増加」に寄与し、もって中心市街地の活性化を図るとともに、中心市街地にふさわしい都市機能の更新と市街地環境の改善を図ることである。

また、前記1(4)のとおり、本件事業の内容は、施行地区内に店舗・事務所・駐車場棟、分譲マンション棟及び自走式駐車場棟を整備することである。

これにより、多世代間交流を促進し、居住人口の増や歩行者通行量の増など、中心市街地活性化に資する賑わいづくりや商業の活性化を図るものであり、こ

これらの目的及び内容は、第六期帯広市総合計画や第2期帯広市中心市街地活性化基本計画の目標に合致するものといえる。

#### ウ 本件事業によって見込まれる経済効果等

本件事業によって見込まれる効果については、①分譲マンション建設によるまちなか居住人口の増加、②店舗、事務所、分譲マンションの集積による賑わいの創出、③新規施設による固定資産税収の増加、④事業実施による地元企業への経済効果が期待されるとともに、土地の高度利用が図られ都市機能の更新に貢献するものといえる。

具体的には、北海道が公開した経済波及効果分析ツールによる算出結果では、総事業費104億円の直接的効果をはじめ、原材料費の生産活動効果として約52億円、雇用者の消費誘発効果として約36億円など、合計で約192億円の経済効果や、本件事業実施期間中には延べ1,584人の新規就業誘発が見込まれる。

この他、分譲マンション149戸の居住者による年間約5億円の消費支出効果、税収においても、これまでは非課税であった中央駐車場の土地が課税対象となることに加え、新規に建築される建物に対する固定資産税などで、年間数千万円の増加も見込まれる。

さらには、分譲マンションや事務所、商業施設が整備・集約されることにより、利便性の向上や新たな人の動きが誘発され、本件事業周辺地域の賑わいの創出や周辺店舗の収益増加などの効果も見込まれ、中心市街地の活性化に寄与するものとなる。

こうした経済効果等については、広報おびひろ（平成30年6月号）や産業経済委員会（平成30年5月24日）への提出資料に記載されている。

#### エ 本件事業に係る補助金額決定の経過

本件事業に係る補助金については、平成29年度分は平成29年6月の第3回帯広市議会定例会に補正予算が提案され、202,510,000円が可決されている。

平成30年度分は平成30年3月の第1回帯広市議会定例会に予算が提案され、2,498,775,000円が可決されている。

また、補助金の額は、前記1(5)②のとおり、市補助基準及び交付金要綱に従って定められたものであり、合理的な金額といえることができる。

以上アからエまでの事情を総合的に考慮すると、本件補助金の支出については公益性があると認められ、市長の裁量権の逸脱又は濫用があるとはいえない。

次に、請求人が主張する次の点について、違法性又は不当性があるか否かについて判断する。

③ 「特定の者へ便宜が図られる事業であり、補助金の支出は不公平であること」について

請求人は、本件事業の施行地区に西4条南8丁目の一部が含まれることが不自然であり、本件再開発事業は、その権利者に便宜を図る事業となっているから、補助金の支出は違法と主張する。

また、西3条南8丁目の区域に住み、あるいは商売を営む住民に対して、本件事業を説明し、意見を聴取し、参加意向を確認する等の機会が一切与えられておらず、行政の公平性を欠き、帯広市民を犠牲にする内容で、かかる事業への補助金支出は認められないとも主張する。

さらに代理人は、補充書で当該権利者以外の西4条南8丁目区画は、周辺街区にある老朽化著しい建物の存する区域をそのまま取り残すものであり、市街地再開発事業の目的、要件に反し違法であると主張する。

しかしながら、施行地区は本件事業の認可を受けるために必要な事項であって、認可権限は北海道知事である。

したがって、施行地区に関しては、市の職員が行った財務会計上の行為とはいえず、本件請求の対象とすることはできない。

④ 「補助金の額が過大であり、その合理性について説明がないこと」について

請求人は、本件事業に係る補助金が最終的に27億円で、過去に市が実施した再開発事業と比較して突出していることや、その合理性について説明がないなどと主張する。

また、駐車場運営会社には賃貸収入が入るのだから、これに助成金を投入することは、駐車場運営会社に不当な利益を与えるものであり、市民に還元されないと主張する。

さらに、代理人は、補充書で権利者の同意書が揃っていないのに、それが市議会に報告されず補正予算が認可されたことの違法性を主張する。

市街地再開発事業は、施行地区の特性等によって事業内容が異なるのであるから、前記1(4)及び(5)のとおり、本件事業が市の中心市街地において地上19階の分譲マンション棟の新築や事務所棟・店舗棟・駐車場棟を建設するなどの事業内容で、前記2(1)②のとおり効果が見込まれることからすれば、過去の再開発事業と比較して本件事業の補助金額が高額であることは、直ちに本件補助金の額が不相当ということになるものではない。

また、本件補助金の支出予定額は、国・市合わせて5,270,000,000円で、国は実質その半分を負担することになるが、前記1(5)②のとおり、市補助基準及び交付金要綱に従って定められたものであるから合理性が認められる。

次に、補助金支出が権利者に不当な利益を与えるものかについて検討する。

再開発事業の権利者は、権利変換計画に基づき、従前資産に相当する権利床を得るものである。この資産（権利床）をどのように事業に活用するかは各権利者の判断であり、資産活用の結果において収益が生じるものである。

したがって、補助金の支出が、権利者に不当な利益を与えるとの指摘はあたらない。

次に、権利者の同意が揃っていないのに補正予算が認可されたことの違法性を代理人は主張するが、予算の提案は、予め支出が見込まれるものを計上するのであるから、当該年度に支出が見込まれる本件補助金にかかる予算について、本件事業の全権利者の同意が揃わず、議会にその説明がなされていないことをもって違法ということとはできない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

⑤ 「帯広市民への説明手続きの瑕疵」について

請求人は、まちづくり基本条例に基づくパブリックコメントの手続きが行われていないため、説明手続きに瑕疵があると主張する。

また、代理人は、補充書でパブリックコメントを実施しなかったことは、まちづくり基本条例第10条に違反すると主張する。

帯広市まちづくり基本条例第10条では、「市は、市民生活に重要な計画等の策定にあたり、市民の意見を反映させるため、案の内容等を公表し、市民の意見を聴くとともに、提出された市民の意見に対する市の考え方を公表しなければならない。」と規定している。

さらに、パブコメ要綱第3条では、「パブリックコメント手続の対象は、次に掲げる計画等とする。(1)市の基本的な施策に関する計画、指針等の策定又は重要な変更、(2)市政に関する基本方針を定めることを内容とする条例の制定又は改正、(3)市民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例の制定又は改正。ただし、市税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関する事項を除く。(4)前各号に準ずるもので、実施機関が必要と認めるもの」と規定している。

しかして、この第1号でいう「市の基本的な施策に関する計画、指針等」とは、総合計画、都市計画マスタープランなど全市域を対象とした将来の施策展開の基本方針や進むべき方向、その他基本的な事項を定める計画等を意図しているのであって、市が支出する補助金については対象としていない。

また、代理人が主張するパブコメ要綱第3条第4号の規定については「実施機関が必要と認めるもの」として、実施機関にその判断が委ねられているのであるから、必ずしもパブリックコメントを行わなければならないものではない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

(2) 「本件駐車場の廉価処分の違法性」について

① 再開発法に基づく権利変換の手続き

請求人は、本件駐車場の補償金額は 10 億 128 万 5480 円（支障物件等移転補償調書）と評価されているから、市が得た補償金額 5 億 402 万 9881 円は廉価であり、違法と主張する。

また、代理人は、補充書で第一種市街地再開発事業においては、土地等の所有権が再開発ビルの区分所有権等と等価交換する権利変換方式が原則であるのに、補償価格から約 5 割もの大幅な値下げで、これは権利変換方式を放棄し、市の裁量を著しく逸脱した違法な処分と主張する。

本件事業は個人施行による第一種市街地再開発事業であり、権利者全員の同意により、前記 1 (2) のとおり、北海道知事より事業施行認可を受けている。

また、権利変換計画においても、再開発法第 7 2 条第 2 項の規定に基づく権利者全員の同意を得たうえで、北海道知事の認可を受けている。

この権利変換計画の認可にあたっては、再開発法第 7 条の 1 9 第 1 項で「個人施行者は、都道府県知事の承認を受けて、土地及び建物の権利関係又は評価について特別の知識経験を有し、かつ、公正な判断をすることができる者のうちから、この法律及び規準又は規約で定める権限を行う審査委員 3 人以上を選任しなければならない。」と規定されているところ、選任された審査委員 3 人全員の同意を得ていることも認められる。

再開発法第 7 7 条第 2 項では、「施行地区内の宅地（指定宅地を除く。）について借地権を有する者及び施行地区内の土地（指定宅地を除く。）に権原に基づき建築物を所有する者に対して与えられる施設建築物の一部の位置、床面積及び環境とを総合的に勘案して、それらの者の相互間に不均衡が生じないように、かつ、その価額と従前の価額との間に著しい差額が生じないように定めなければならない。」と規定している。

しかしながら、全員同意型権利変換方式においては、種々の規制を緩和し、権利変換計画の内容を柔軟に定めることを可能とするため、再開発法第 1 1 0 条で、「施行者は、権利変換期日に生ずべき権利の変動その他権利変換の内容につき、施行地区内の土地又は物件に関し権利を有する者及び参加組合員又は特定事業参加者の全ての同意を得たときは、第 7 7 条の規定によらないで、権利変換計画を定めることができる。」と規定している。

然らば、全員同意型権利変換方式を採用している本件再開発事業にあつては、再開発法第 1 1 0 条の規定により、第 7 7 条第 2 項の等価均衡原則は適用除外されることとなるから、権利者間で不均衡な権利変換があつたとしても、直ちに違法ということはない。

## ② 補償金額の妥当性

### ア 財産処分の手続き

#### (ア) 関係条例の一部改正

市は、前記 1 (7) のとおり、建物や設備の老朽化等に伴い平成 28 年度限りで本件駐車場の供用を廃止するための条例改正案を平成 28 年 9 月の第 3 回帯広市議会定例会に提案し、可決されている。

#### (イ) 帯広市公有財産評価委員会での審議

帯広市公有財産評価規程第 3 条第 2 項では、「公有財産の評価は、他に定めがあるもののほか、土地及び建物については別表のとおりとする規定にかかわらず、次の各号に定める場合にあっては、当該各号によることができる。」とされ、同項第 5 号で、「都市再開発法に基づく市街地再開発事業の場合で、当該事業の施行者から適当と認められる補償額の提示があったときは、当該補償額による。」と規定している。

本件駐車場を処分するにあたり、市は平成 29 年 5 月 15 日、10 月 30 日及び 12 月 1 日に開催された帯広市公有財産評価委員会（以下、「評価委員会」という。）において、この補償金額が適当であるかを審議している。

5 月 15 日に開催した評価委員会では、各委員から「本件施行者より提示された資金計画、補償額が妥当なものか、今後作成される実施設計を確認の上、更なる精査が必要」などの意見があり、10 月 30 日に開催した評価委員会では、「補償額算定の考え方については、概ね方向性を確認したものの、当該補償金予定額が適当と認められるかは、実施設計の内容が固まった段階で改めて確認する。」とした事実が認められる。

12 月 1 日に開催した評価委員会では、「補償額という案件の性質上、市で評価額を算定することは難しいが、本件施行者から示された算定根拠及び算定方法は、担当部及び関係部の説明及び精査によると妥当であり、市が調査した不動産鑑定評価額を大きく上回っていることと併せて考えると、本件施行者提示の予定額は適当と認められる」と判断したことが窺える。

なお、評価委員会が決定した補償金の額は、土地が 211,583,680 円、建物が 292,230,723 円及び工作物が 215,478 円であり、これらの合計金額は 504,029,881 円となり、前記 1 (11) のとおりである。

#### (ウ) 財産処分議案の可決

市は、前記 1 (8) のとおり、「財産処分について（議案第 108 号）」が平成 29 年 12 月の第 5 回帯広市議会定例会で可決されている。

## イ 補償金額の説明

本件駐車場処分に伴う補償金額については、平成30年1月19日に開催された産業経済委員会、3月8日の平成30年第1回帯広市議会定例会の大綱質疑及び3月16日の予算審査特別委員会で質疑がされている。

以上のことから、補償金額の妥当性について、次のとおり判断する。

再開発事業においては、収支均衡が事業成立の重要な要件となる。

市には、本件駐車場に係る土地及び建物の所有権を有する本件事業の権利者と、まちづくり上の再開発を促進する執行機関（補助事業者）との二面性がある。

権利者としては補償金が高額となることが望ましい一方で、市長は執行機関の長かつ補助事業者として本件事業の成立に向けた支援に努めなければならない。

こうした二面性を有する状況下において、市は、本件事業の施行地区周辺において新たに土地・建物を利用する行政目的が無いことから、前記1(13)表のとおり、当初は本件駐車場を任意売却により処分する方針であったことが認められる。

他方で、市が補償契約により転出する場合についても本件施行者との協議が進められ、本件事業の成立及び任意売却と比べ補償による転出の優位性を評価委員会で精査していること、更には本件事業の実現が中心市街地の活性化に資するものであることは、前記2(1)②アからエに記載したとおりであり、一定の事業成果が見込まれることも認められる。

これらを総合的に判断すると、補償金額の決定に違法性があるとは断定できない。したがって、請求人の主張には理由がない。

## (3) 「財産処分により得られた賃料収入を失った違法性又は不当性」について

### ① 「得られたはずの賃料収入を失ったこと」について

請求人は、本件駐車場を処分しなければ市は駐車場の賃料収入を得ていたとして、その収入逸失分の返還を求めている。

本件駐車場は、前記1(7)のとおり、平成29年3月31日をもって供用廃止している。

市は同日、本件駐車場の指定管理者に対し、平成28年度本件駐車場指定管理者納付金として6,618,420円の納入を通知した（市への入金日は平成29年4月12日）事実が認められる。

また、本件駐車場に係る収入が発生しなくなった時期は、当該施設の供用を廃止した翌日の平成29年4月1日である。

したがって、平成31年1月18日に提出された本件請求は、監査請求期間の1年を経過してなされたものである。

次に、法第242条第2項ただし書きでは、「正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定しているので、このただし書きの規定に該当するか判断する。

本件駐車場の供用廃止については、広報おびひろ（平成29年1月号）に掲載されたほか、前記1(7)のとおり、平成29年1月18日及び3月31日の地元紙でも報道されている。

そうすると、請求人は平成29年3月末の供用廃止と指定管理の終了に伴い、翌月からは本件駐車場に係る収入が発生し得ないことを知ることができたと認められるから、平成31年1月18日に提出された本件請求は、当該行為を知り得た時点から相当な期間内になされたものとはいえない。

したがって、本件請求が期間制限を経過したことに正当な理由は認められない。

## ② 「本件駐車場を処分する理由がないこと」について

請求人は、本件駐車場の老朽化が進んでいたとはいえ、賃貸するのに問題はなく、駐車場処分の理由がないと主張する。

市は、平成27年度に駐車場状況調査を行い、本件駐車場を供用廃止しても将来（平成47年度までの約20年間）にわたり、駐車場は充足していることを確認している。

また、本件駐車場は昭和49年の供用開始から40年以上が経過し、建物及び設備が老朽化しているうえ、現行の耐震基準を満たしていないため、今後も施設供用を継続するためには多額の改修費用が必要であることから、前記1(7)のとおり、本件駐車場を廃止するための条例改正手続きを行っている。

したがって、請求人の主張には理由がない。

## 3 結論

以上のことから、請求人の本件請求のうち、処分していなければ得られたであろう賃料収入に相当する金額の返還については不適法な請求のため却下し、その余については請求に理由がないため棄却する。