

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表します。

令和 2 年 3 月 19 日

高岡市監査委員 廣 嶋 康 雄

高岡市監査委員 玉 井 隼 也

高岡市監査委員 曾 田 康 司

## 決 定 書

### 第1 請求人

市民A 住所(略)、氏名(略)

市民B 住所(略)、氏名(略)

### 第2 請求の要旨

請求人から提出された「御旅屋セリオ」のフロア取得に関する住民監査請求の内容は、次のとおりである。

なお、請求の要旨については、原文のまま記載し、事実証明の内容については、記載を省略した。

#### 1 経過(行為)

- (1) 高岡市(以下市という)は、2019年11月に再開発ビル「御旅屋セリオ」の全フロアの6割を10億円で取得する意向を示し、高岡市土地開発公社(以下公社という)に要請した。(事実証明第1号証:2019年11月7日付北日本新聞)
- (2) 公社はこの要請に基づき同年12月26日までに、「御旅屋セリオ」全フロアの6割を約9億9,600万円で取得した。(事実証明第2号証:2019年12月27日付富山新聞)
- (3) 今後、市が公社より買取るための公金支出が予測される。

#### 2 違法・不当性の理由

- (1) 公有地の拡大の推進に関する法律(以下公拡法という)第1条(目的)、同第17条(業務の範囲)と公社定款第1条(目的)、同第19条(業務の範囲)の内容は、土地に限定されている。(事実証明第3号証:公拡法、同第4号証:公社定款)
- (2) 公拡法で建物に触れられているのは逐条解説第17条の解釈2で、「取得対象は土地であって原則地上に存する建物等は含まれない。建物等が存続する土地を取得する場合には取り壊しや移転が前提となる」とされている。(事実証明第5号証:公拡法逐条解説第17条、事実証明第6号証:美作市監査結果措置報告)
- (3) 本件は開業から26年余の商業施設の「区分建物」の取得であり、公拡法の目的(土地先行取得)や業務範囲(原則建物は対象外)に違反していることは明らかで、違法である。
- (4) また市が、公社が違法に取得した「区分建物」を公社から買取る事は、さらに違法な行為を重ねる事になる。

### 3 まとめ・請求内容

- (1) いま市は、公共施設床面積削減等を中心とした財政健全化緊急プログラムを遂行しており、歳出をいかに抑制するかが喫緊の課題である。(事実証明第7号証：公共施設再編計画(素案))
- (2) よって高橋正樹市長には、公社への違法な御旅屋セリオの「区分建物」取得の要請を撤回し、今後予想される違法に取得した公社に対する公金支出をしないよう事前差止めの措置を求める。  
村田芳朗公社理事長には、違法な御旅屋セリオの「区分建物」取得契約を解除し、取得後発生する固定資産税や維持・管理費(修繕費含)等、税や諸経費を弁済する事を求める。

### 第3 請求の受理

令和2年1月22日付けで提起された住民監査請求について、同年2月3日付けで文書により請求人に対して代表者の記載についての補正を求め、請求人から同日付けで住民監査請求の補正書が提出された。本件請求は、地方自治法(以下「法」という。)第242条に規定する要件を具備するものとして受理した。

### 第4 監査の執行

#### 1 監査の期間

令和2年2月5日から同年3月19日まで

#### 2 監査の対象部局

産業振興部商業雇用課

#### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

令和2年2月21日に請求人の陳述を聴取した。

その内容は、別紙1のとおりである。

請求人は、追加の証拠として以下のとおり提出した。なお、事実証明の内容については、記載を省略した。

- (1) 事実証明第8号証 高岡市の財政状況と「財政健全化緊急プログラム」への取り組みについて
- (2) 事実証明第9号証 財政再建の高岡市18年度決算  
(2019年12月14日付北日本新聞)
- (3) 事実証明第10号証 御旅屋セリオを活用した中心市街地活性化推進事業のための土地及び建物取得に関する業務委託契約書
- (4) 事実証明第11号証 建物の区分所有等に関する法律

#### 4 関係職員の陳述及び証拠の提出

令和2年2月21日に産業振興部商業雇用課長の陳述を聴取した。

その内容は、別紙2のとおりである。

高岡市長（以下「市長」という。）は、弁明書及び証拠資料として以下のとおり提出した。

なお、弁明書及び証拠資料の内容については、記載を省略した。

- (1) 証拠資料1 公有地の拡大の推進に関する法律（昭和47年法律第66号）
- (2) 証拠資料2 昭和47年8月28日付建設省都市局長・自治省官房長通達「公有地の拡大の推進に関する法律の施行について（土地開発公社関係）」（都政発第24号・自治画第93号）
- (3) 証拠資料3 「七訂 公有地拡大推進法 詳解（平成17年8月15日（株）ぎょうせい発行）」の107頁
- (4) 証拠資料4 平成21年8月26日付総務省自治行政局地域振興室長通知「土地開発公社の抜本的改革について」（総行地第84号）

#### 5 監査の対象事項

住民監査請求については、法第242条第1項において「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定している。

本件請求書及び請求人の陳述を勘案し、高岡市（以下「市」という。）が本件土地及び建物を高岡市土地開発公社（以下「公社」という。）へ取得依頼した行為が、違法又は不当なものといえるかを監査対象事項とした。

### 第5 監査の結果

#### 1 主文

本件請求については、監査委員の合議により次のとおり決定した。

- (1) 高橋正樹市長に対する請求については、これを棄却する。
- (2) 村田芳朗公社理事長に対する請求については、これを却下する。

## 2 理由

### (1) 認定事実

#### ア 取得目的について

令和元年 11 月 8 日付け起案書（御旅屋セリオの土地及び建物取得に関する土地開発公社との業務委託契約の締結について）に添付されている公有地取得等委託概要から取得目的を確認した。

#### 【記載内容】

複合商業ビル「御旅屋セリオ」は、本市都心軸の中心に位置し、これまで中心市街地の小売商業のシンボルとしての機能を果たしてきた。一方、高岡大和閉店を契機に本市の都市構造に見合う転換が求められ、商業機能だけでなく、様々な目的を持つ人が集う、複合的な機能が求められる。ビルを管理する第三セクター、オタヤ開発㈱では、市民が集う場所「セリオタウン」を基本コンセプトとした再生、活性化を志向しており、これに伴う公益的機能を導入し中心市街地の活性化を図る一助となる用地の取得をするため。

#### イ 契約内容について

令和元年 11 月 8 日付けで市と公社において「御旅屋セリオを活用した中心市街地活性化推進事業のための土地及び建物取得に関する業務委託契約」を締結したことを確認した。

#### 【主な内容】

##### (ア) 委託業務の範囲

##### a 次の表に記載する土地及び建物の取得に関する業務

[土地]

所 在	地 番	地 目	登記簿地積 (㎡)	備 考
高岡市御 旅屋町	101 番	宅地	4,699 29	所有権持分 459,641/ 1,000,000
				地上権持分 730,050/ 1,000,000
合 計			4,699 29	

[専有部分の建物]

所在	家屋番号	種類	構造	登記簿延床面積 (㎡)		備考
高岡市 御旅屋 町 101 番地	御旅屋町 101 番の 1	店舗	鉄骨造 2 階建	4,783	22	持分 162,190/ 1,000,000
	御旅屋町 101 番の 2	店舗	鉄骨・鉄骨鉄筋コ ンクリート造 11 階建	18,055	58	持分 775,666/ 1,000,000
	御旅屋町 101 番の 2 (附属建物 符号 1)	管理 室	鉄骨鉄筋コンク リート造 1 階建	50	70	
合 計				22,889	50	

b 登記事務

c 債務の履行の引受け並びにその資金調達及び支払事務

(イ) 経費負担

下記 a から c までの経費を市が負担する。

a 物件の取得に要した経費

b 債務の履行の引受けに要した費用その他契約履行に要した事務費

c 物件の取得に要した経費及び債務の履行の引受けに要した費用その他契約履行に要した事務費に係る資金の調達に伴う借入金利息

(ウ) 委託期間

契約締結の日（令和元年 11 月 8 日）から委託業務が終了する日まで

(エ) 土地及び建物の買い取り

市は、公社が取得した物件を令和 6 年度までに買取り、所有権及び地上権を市に帰属させる。

(オ) 管理等

a 公社が取得した物件の管理は公社が行うものとし、これに要する費用は市が負担する。

b 市が物件を使用し、又はその現状を変更しようとするときは、事前に公社と協議してその承認を受けなければならない。

## (2) 監査委員の判断

### ア 市長に対する住民監査請求について

住民の福祉の増進を図ることを基本として、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広く担う地方公共団体（法第1条の2第1項）において、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表するとされており（法第147条）、地方公共団体における社会的、経済的な諸要素や各種の行政施策の在り方等の諸事情を総合的に考慮した上、住民の多様な意見や利益を勘案しながら、様々な政策について、優先関係、推進方法等を決定し遂行することにより、その行政目的を達成し、もって住民の福祉の増進に寄与すべき立場にあり、長には政策判断としての裁量権が広く認められているものと解される。

以下、本件について検証する。

平成31年4月11日に㈱大和は複合商業ビル「御旅屋セリオ」に入居している大和高岡店の撤退を表明し、令和元年8月25日に閉店した。

令和元年7月に御旅屋セリオを管理するオタヤ開発㈱から、市に対し「セリオタウン構想」が提示された。市としてはその構想と軌を一にして、令和2年度から4年度までの概ね3か年をかけて構想の実現や賑わいづくりを図るため、令和元年11月8日付で公社と「御旅屋セリオを活用した中心市街地活性化推進事業のための土地及び建物取得に関する業務委託契約」を締結した。

御旅屋セリオは中心市街地の中核を占めており、大和高岡店の撤退に伴い、周辺の商店街の衰退や廃業の連鎖が懸念されるなど、早急な対応が迫られる状況であった。また、中心市街地の地盤沈下、さらなる落ち込みを避けるためにも、市が主導的に関わる姿勢を明確にすることが経済活動の面で重要であると考え、今回の土地及び建物の取得に至ったものと思われる。

市においては、人口減少社会を踏まえ、コンパクト・アンド・ネットワークの考えに基づき、都心軸と呼ぶ場所に都市機能を集約させ、将来にわたって持続可能で、効率的な行政運営を図っていく考えを持っており、まちなかの活性化を進めていくためにも、商業的な下支えに加え、将来的な公共施設の在り方も踏まえ、可能な限り早く当該場所の安定を図ることが重要と考え、迅速かつ柔軟な対応が可能な公社に取得を依頼したものであり、市が公社に対し依頼した行為は地方公共団体の長の政策判断であり、市長の裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

したがって、請求人が市長に対し求めている公社への御旅屋セリオの「区分建物」取得の要請の撤回、また、今後予想される公社に対する公金支出の事前差止めの措置については、認めることはできない。

### イ 公社理事長に対する住民監査請求について

請求人は、公社による御旅屋セリオのフロア取得に関して公有地の拡大の推進に関する法律の「目的（土地先行取得）や業務範囲（原則建物は対象外）」に違反し

ている事は明らかで、違法である。」と主張し、公社理事長に対して「違法な御旅屋セリオの「区分建物」取得契約を解除し、取得後発生する固定資産税や維持・管理費（修繕費含）等、税や諸経費を弁済する事」を求めている。

以下、本件について検証する。

住民監査請求は、普通地方公共団体の住民に当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止、是正等の措置を監査委員に請求する権能を与えた制度である。法第 242 条第 1 項においては、監査請求の対象となる者として「当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員」と規定している。

昭和 50 年 10 月 1 日付け行政実例では、『「公有地の拡大の推進に関する法律」により設立された土地開発公社が行う現金の支出、財産の取得、管理又は処分、契約の締結等について住民監査請求をすることはできない。』とされているため、公社の財務会計上の行為は、法第 242 条に規定する住民監査請求の対象とはならない。

#### ウ 意見

今回の住民監査請求についての監査から、市長に次のとおり要望する。

市は、公社に取得を依頼した本件土地及び建物について、御旅屋セリオからの大和高岡店の撤退を契機として、同ビルの立地特性に鑑み、人口減少社会を見据えたコンパクトなまちづくりを推進するためには極めて有用な資産であり、一日も早く取得し、イニシアチブを持つことで計画的にまちづくりを進めたいとの構想を持っている。

しかしながら、その取得の必要性や時期の適否については、必ずしも十分に説明されていたとはいえない。市が公社に対して本件土地及び建物の取得を依頼した時点において、基本的な市としての考え方を市民に十分に説明し、理解を得ることが必要であったと考える。市は、現在、財政健全化緊急プログラムに取り組んでおり、健全化への歩みは順調に進んでいるものの、依然として厳しい財政状況であることから、市民に対する説明責任を果たし、不信と疑念を与えることのないよう要望する。

令和2年3月19日

高岡市監査委員 廣嶋 康雄

高岡市監査委員 玉井 隼也

高岡市監査委員 曾田 康司

## 請求人の陳述（市民A）

監査委員の皆さま大変ご苦勞様でございます。このような機会を設けていただきまして本当にありがとうございます。私は今回の監査請求をいたしました（市民A）という者でございます。もう1人（市民B）さんと2人で今回の御旅屋セリオの取得に関する住民監査請求をさせていただきました。これについては、1月22日に提出をさせていただきました、一部修正の上、2月5日の日に受理をいただきました。本当にありがとうございます。また、2月18日には追加の証明書8号、9号、10号、11号を提出をさせていただきましたので、何とぞ皆さまには真摯なご検討をお願いしたいと思うところでございます。

それでは、請求に関することを含めて申し上げたいと思いますが、まず1番目に請求に至る経過ということでございますが、これは監査請求の(2)の中の経過、行為というところで①から③で書いておりますけれども、高岡市さんは2019年の11月に再開発ビル御旅屋セリオの全フロアの6割を約10億円で取得する意向をお示しになり、高岡市土地開発公社にそれを要請をしたと、こういうことが新聞報道でございました。2つ目に同じようにこの要請を受けた土地開発公社は、昨年12月26日までに御旅屋セリオの全フロアの6割を約9億9,600万円で取得をしたということで、これも12月27日の新聞報道でございました。そして、3つ目には、これは将来的には高岡市が土地開発公社より買い取るということが計画としてありますので、これは証明の10号で契約書の中に書いてありますが、令和6年度までに高岡市が買い戻す、こういうことが明記をされておりますので、当然市が土地開発公社へ公金を支出することが予定をされておりますので、この点を経過として確認をしていただきたいと思うところでございます。

問題の核心はですね、高岡市が御旅屋セリオを活用した中心市街地活性化推進事業というこの事業を行うに当たりまして、本来であれば市民の皆さまに真正面からこの事業を説明をし、理解を得た中で事業を推進されるべきでありましたけれども、それをされずにですね、土地開発公社を通じて買い取るということをなされたということが問題の核心であります。

第1に高岡市としてはですね、中心市街地活性化になぜ御旅屋セリオの3階から8階のフロアの取得が必要なのかということ、2つ目には、現在約40億円の財源不足に陥っておるという状況の中で、財政健全化緊急プログラムをやっておる最中であらうございまして、それとの整合性についてしっかり説明をすること、3つ目には、それこそ財源的な裏付けや将来展望を明らかにすること、4つ目にこの財政再建とオタヤを含めた中心市街地の活性化を市民の協力を得ながら何時までどう実現をしていくのかなどの計画をですね、明確に示して市民の

代表たる議会の議決をもってこの事業を行うということをすべきであったと私どもは考えております。それを裏口から手を回すというのは変でありますけれども、高岡市土地開発公社を通じて取得を図り、令和6年度までに買い戻すという姑息とも言えるような方法で処理しようとしたことが本問題の核心であると考えます。これは土地及び建物取得に関する業務委託契約書で明らかでございます。

2つ目に違法性、不当性ということについて申し上げたいと思います。そもそも土地開発公社というのは、昭和47年の公有地の拡大の推進に関する法律、以下、公拡法と申しますけれども、それを根拠に設立をされたものでありまして、その目的はあくまでも土地の先行取得であります。高岡市土地開発公社の定款によっても業務範囲は土地の取得に限られております。このことについては、お出ししました証明の第5号、6号で示したとおりであります。いわゆる同法の解説書であります公有地拡大推進法詳解の逐条解説17条の解釈の中でもこう書いてございます。「取得対象は土地であって、原則地上に存する建物等は含まれない。建物が存在する土地を取得する場合は、取りこわしや移転が前提となる。」としております。

いろいろこの間、市当局ともやり取りがございましたが、いろいろ話を聞いておりますと、市当局としては、昭和47年8月28日付けの建設省都市局長・自治省官房長通達の中の4番、「土地開発公社の業務について」の(16)においてこのように書かれております。「建物等が存在する土地を取得する場合は、原則として、建物等は支障物件として移転し、又は取り壊し、更地として取得すべきものであること。ただし、建物等が当該土地の利用計画上又は取得目的に照らして必要と判断される場合にはこの限りではないものである。」という、このただし書によって今回の取得は合法であるというような言い分のようにありますけれども、これはよく分かりません。いろいろこの間のやり取りの中でそのようにお伺いしたわけですが、証明の10号、これは土地開発公社との交わした契約でありますけれども、その2ページをご覧をいただきたいと思っております。ここにはですね、専有する建物の表示、下の方ですね、建物の表示がございまして、そして、上の方にですね、土地の表示というのがありまして、この専有する建物に関する土地の地上権と土地の所有権ですね、所有権と地上権の、これを買ってほしいという、こういう要請になっております。

証明第11号で建物の区分所有等に関する法律の資料をお出ししておりますけれども、その第2条では、区分所有権の定義を定めまして、建物の区分所有には専有部分の所有と建物の敷地に関する権利が必要であるという具合にされてありまして、証明第10号の契約書の2ページにある、この専有する建物の表示、それから取得に関わる土地と地上権の表示、こ

れはすなわち御旅屋セリオの底地に当たる、その1,000分の459、そして、その土地の所有権と1,000分の730の地上権の取得ということが書いてございまして、これはどう見ても御旅屋セリオのビルのフロア取得に関わる土地関係の所有でございまして、これは土地の先行取得というような土地の取得ではなくて、建築物の取得であるということはこのことから明白であると考えられるものであります。したがって、公拡法のどこをどう見ましても建築物の取得は原則として同法違反でありまして、今回の高岡市及び高岡市土地開発公社の行為は違法であると断ぜざるを得ないものと考えております。

3つ目に請求内容に関して申し上げます。高橋高岡市長には、公拡法に違反をする高岡市土地開発公社に対する御旅屋セリオ3階から8階の区分建物の取得要請を撤回をし、「御旅屋セリオを活用した中心市街地活性化推進事業のための土地及び建物取得に関する業務委託契約書」を破棄すること。また、令和6年度までに予想される同公社に対する公金支出の差止めを求めるものであります。また、村田高岡市土地開発公社の理事長、副市長でもございますが、理事長には違法な御旅屋セリオの区分建物の取得契約を解除し、取得後発生した固定資産税や維持管理費等の様々な諸経費の弁済をすることを求めたいと思います。

陳述の最後になりますが、まず1つ目は、大きな疑問として大和の撤退を受け、なぜ御旅屋セリオの空きフロアの賃貸による活用を目指すのではなくて、市がフロア全体の6割もの取得を行い、市の部局の一部を移転を図るのか、とても理解できないところでございます。本来は心ある商業者の皆さんに活用いただき活性化を図るべきであります。それをこのような市の部局等で穴埋めをするということが続ければ、将来的には結果として100%取得をし、市庁舎を移転させるしかなくなるのではないのでしょうか。そういう心配をいたします。それが果たして中心市街地の活性化策として妥当なのかどうか、また、市庁舎の在り方としてそれで良いのか、これは別途市民全体で検討すべき課題だと考えております。

2つ目に御旅屋セリオが経営的にかなり厳しいということもお聞きをしておりますし、そうかもしれません。しかし、それは経営改善や再建については、高岡市の税金を投入するのではなくて、高岡市の経済界の有力な方々いらっしゃいます。そういう皆さんの力を結集して再建を図る道をとるべきではないのでしょうか。このような税金の投入ばかりで凌ごうとするのは、市民の理解が得られないばかりか、真の活性化にはならないと思うものでございます。

3つ目に中心市街地の活性化は高岡市にとって長年の大きな課題でございます。現高岡駅と新高岡駅が分離駅であること、この2つをどう結び付けていくのか、さらには、現高岡駅を中心とした賑わいの創出には、富山市が成功しておりますけれども、富山市に倣い低廉で

便利な公共交通の整備をしっかりと行い、コンパクトなまちづくりが欠かせないものと考えております。このことは、地元の商店街の皆さんや経済界、そして、市民や行政がまさにワンチームになって、中長期的な観点で再生を図る必要があるものと思っております。

終わりになりますが、私たちは決して高岡の中心市街地の活性化や高岡市が元気になることを望んでいない訳ではありません。今回の市のやり方が違法であるばかりか、市の発展には結び付かないのではないかと考え、監査請求に至ったものでありまして、監査委員の皆さまの適切なお判断を切に望んで私の陳述を終わりたいと思います。ありがとうございます。

## 関係職員の陳述（商業雇用課長）

高岡市商業雇用課に所属しております表野と申します。よろしくお願ひいたします。当方の方から陳述を申し上げさせていただきます。

御旅屋セリオのフロア取得に関しましては、御旅屋セリオからの百貨店退店を契機といたしまして、中心市街地の灯を消すことなく、同ビルを交流の拠点とする賑わいづくりを図るため、また、同ビルの立地特性に鑑み、人口減少社会を見据えた本市がコンパクトなまちづくりを推進するためには、極めて有用な資産であります。一日も早く当該物件を取得し、イニシアチブを持つことで計画的にまちづくりを進めたい、そうした構想がございます。

実際、御旅屋セリオにつきましては、今、民間有志の方々のお力もお借りしながら、徐々に再生の道を進めておるところでございます。そうしたところで、この構想の実現に当たりましては、土地と建物とを一体として取得することが合理的であるというふうに判断をいたしまして、令和元年 11 月 8 日付けで本市から高岡市土地開発公社に対しまして、当該物件の取得を委託したものでございます。

取得に当たりましては、公有地の拡大の推進に関する法律並びに高岡市土地開発公社の定款におきまして、建物の取得に係る規定はないものの、昭和 47 年 8 月 28 日付け建設省都市局長・自治省官房長通達「土地開発公社の業務について」の(16)におきまして、「建物等が存在する土地を取得する場合には、原則として、建物等は支障物件として移転し、又は取り壊し、更地として取得するべきものであること。ただし、建物等が当該土地の利用計画上又は取得目的に照らし必要と判断される場合はこの限りでないものであること。」とされております。

このことから、本件における高岡市土地開発公社及び本市による当該物件の取得につきましては、本通達にのっとり、適切に処理、処置したものと認識しております。これで市側からの陳述を終わります。ありがとうございます。