

岡 監 第 1 2 4 号  
平成 2 8 年 8 月 1 0 日

請求人代表者  
(氏名省略) 様

岡山市監査委員	白	神	利	行
同	種	田	和	英
同	鷹	取	清	彦
同	松	田	安	義

### 住民監査請求に係る監査の結果について (通知)

平成 2 8 年 6 月 2 1 日付けで地方自治法 (昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。) 第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき提出された住民監査請求について、監査した結果を同条第 4 項の規定により下記のとおり通知する。

### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求人

- (住所省略)
- (氏名省略) (請求人代表者)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)
- (氏名省略)
- (住所省略)

(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)  
(氏名省略)  
(住所省略)

## 2 請求書の提出日

平成28年6月21日

## 3 請求の内容

前記20名の請求人（以下「請求人ら」という。）が提出した住民監査請求書（以下「本件請求書」という。）及び本件請求書の提出日に請求人代表者が提出した「住民監査請求書の補充書」（以下「本件補充書」という。）の内容は、次のとおりである。

## 住民監査請求書

2016年6月21日

岡山市監査委員 殿

請求人代表者

住 所 (省略)

職 業 (肩書) (省略)

氏 名 (省略)

電話番号 (省略)

(以下、別紙請求人目録記載のとおり)

### 請求の要旨

前岡山市市長高谷茂男は、平成23年7月26日に学校法人A理事長B(以下、Aという)との間で「岡山中央南(旧深柢)小学校跡地活用事業に関する基本協定」(以下、協定という)と「岡山市と学校法人Aとの防災協定締結に関する覚書」(以下、覚書という)を締結した。これに基づき、同24年2月1日に「事業用定期借地権設定契約公正証書」(以下、契約という)が締結された。協定は、岡山市が平成23年7月に作成した「岡山中央南(旧深柢)小学校跡地活用方針」(以下、活用方針という)を前提に作成された。

協定は、第3条において「本件事業は、本跡地活用方針に基づき、防災機能及び地域コミュニケーションへの貢献も十分に配慮する方向で」「地域住民の安全安心のため」におこなうとし、第5条においては②において「乙は、定期借地権設定区域のうち、本跡地のグラウンド相当部分については、地域をはじめ広く市民に開放するとともに、災害時の一時避難の場所として利用できるように整備し運営する」と定めた。また、契約はこの基本協定に基づいて締結された(契約第1条、2条参照)。契約は、28条2項において、「基本協定の各条項は、引き続き完全な効力を有するもの」とされている。

前記協定5条②の「本跡地のグラウンド相当部分」とは、活用方針添付別紙2の図面の指示説明された範囲であった。この部分が市民に解放され、災害時の避難場所となる部分であった。

請求人らは、「岡山中央南(旧深柢)小学校跡地」については、学区において避難場所がなく、学校法人Aがこの跡地を利用することに反対していた者であるが、岡山市が平成23年7月に地区民に「岡山中央南(旧深柢)小学校跡地活用方針」の書類を配布し、その中でAが建築物を設ける範囲は、「概ね現在の校舎・体育館等建築物が設置されている範囲内とする。現グラウンド相当部分は、地上部分に構築物は設けない。また、地下に構築物を設ける場合には、既存樹木を保存するため、樹木地下部分には構築物を設けないとの説明が記載されていた」(「活用方針」9頁参照)。このため、請求人らは不満足ではあったが、従来のように

地区のコミュニティの場所・スポーツ広場・消防団の訓練場所・災害時の一時避難場所等に使用できるものと了解した。

ところが、学校法人Aは、病院の建物を概ね現在の校舎が設置されている範囲内とする約束を大幅に破り、約14メートル南へ拡張して建設する計画をして、建設を開始した。

これは、岡山市が平成23年7月に作成した「岡山中央南（旧深柢）小学校跡地活用方針」の添付別紙図面2及び協定第5条「本跡地のグラウンド相当部分」を大幅にせざるものであり、その内容で学校法人Aは、病院整備計画（総務委員会資料・平成28年4月25日参照）を極く限られたメンバーと協議して作成し、これに基づいて、建設工事を開始し、現在工事を続行している。またグラウンドの隅にあった大きな樹木をグラウンド中央に移設し、患者用の遊歩道、自転車置場、タンクロータリー駐車場等を計画し、まるでC病院の庭のごとく工事に着工している。これは、上記の活用方針にいう「広く市民に開放する」という方向に逆行するものとなっており、協定第5条②「乙は、定期借地権設定区域のうち、本跡地グラウンド相当部分については、地域をはじめ広く市民に開放するとともに、災害時の一時避難場所として利用できるように整備する。」との条項に反している。したがって、岡山市長は、協定書6章第21条1項②「乙の責めに帰すべき事由により本協定に履行が不能になったとき」に該当するとして、協定を解除すべきであった。協定を解除した場合には、契約14条2項⑨「基本協定が乙の債務不履行により解除されたとき」により、契約を解除し、原状回復をもとめるべきであるが、岡山市長は協定・契約を解除しない。

請求人らは、上記の協定違反の事実を平成27年12月になって知った。岡山市長は、この間の建設計画内容を岡山市議会にも報告していなかった。また、岡山市及び学校法人Aは、深柢地区の全町内会長にこの病院整備計画内容を知らせていなかった。

上記岡山市長の行為は、地方自治法242条1項の違法もしくは不当な「契約の履行」行為に該当する。

また、契約の借地契約の賃料は、「地域をはじめ広く市民に開放、災害時の一次避難の場所にする」ことを前提に賃料が減額されており、上記の違反の事実は、この賃料計算に反するものであり、岡山市は損害を被ることになるが、岡山市長はこれを是正せず、岡山市の財産の管理を怠っている。これは、地方自治法242条1の違法もしくは不当に財産の管理を怠ることになる。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、監査委員は岡山市長に対し、協定及び反する行為により、契約の解除をするように勧告し、また適切な賃料を請求するよう勧告することをことを請求します。

（以上、内容は原文のまま掲載。）

## 付属資料

各写し

- 1 岡山中央南（旧深柢）小学校跡地活用事業に関する基本協定
- 2 岡山市と学校法人Aとの防災協定締結に関する覚書
- 3 公正証書
- 4 岡山中央南（旧深柢）小学校跡地活用方針
- 5 岡山中央南（旧深柢）小学校跡地の土地の賃料について外
- 6 航空写真（旧岡山中央南（旧深柢）小学校）
- 7 D付属C病院 新病院の基本構想

（付属資料省略）

## 請求人目録

（請求人目録省略）

## 住民監査請求書の補充書

請求人代表者

（氏名省略）

## 監査委員会決定に対する考え方

### 第1 監査委員会決定

#### 1 本件請求

工事が活用方針及び基本協定に反するもので、岡山市長が工事の是正をもとめていないことは、違法にないし不当に財産管理を怠っていると、活用方針及び基本協定に反する行為の是正等を求めている。

#### 2 住民監査請求の対象

242条1項の財務会計行為である。

財産の管理とは、財務会計上の行為として財産管理がこれに該当する。

#### 3 小学校跡地の管理を怠る事実を主張しているが、財務会計上の財産管理に該当しない。

### 第2 詳細な理由説明がないので推測すると

財産にはあたる。小学校跡地は岡山市の土地であることは争いない。公正証書の定期借地権契約で、岡山市の所有する土地としている。

財務会計上の行為について

財産の管理とはなにか

財産的損失をもたらさない行為は、住民請求の対象にならない

例えば違法な寄付の受け入れは、ならない。

\*もっぱら財産の財産的価値に着目して当該財産の維持・保全・管理等をおこなうものか否かによって決せられる（現代行政法講座）

## 監査委員の判断

本件請求は、財産的損失の主張がないということか

### 第3 新たな監査請求

最高裁の平成10年12月18日判決

同一の住民監査請求はできる（ジュリスト1999, 3, 15）

### 第4 補正

財産の損失の主張が不明確の部分の補充と

242条の違法ないし不当な「契約の締結または履行」の「履行」の主張

公正証書定期借地権契約

28条 2 基本協定の各条項は効力があると規定。

借地契約と基本協定（活用方針を含む）は、一体となっている。

基本協定

第3条「本件事業は、本跡地活用方針に基づき、防災機能及び地域コミュニケーションへの貢献も十分に配慮する方向で」「地域住民の安全安心のため」におこなう

第5条②「乙は、定期借地権設定区域のうち、本跡地のグラウンド相当部分については、地域をはじめ広く市民に開放するとともに、災害時の一時避難の場所として利用できるように整備し運営する」

協定5条②「本跡地のグラウンド相当部分」とは、活用方針添付別紙2の図面の指示説明された範囲

この部分が市民に解放され、災害時の避難場所となる部分

### 請求人らの主張の要旨

請求人らは、「岡山中央南（旧深柢）小学校跡地」については、学区において避難場所がなく、学校法人Aがこの跡地を利用することに反対していた者であるが、岡山市が平成23年7月に地区民に「岡山中央南（旧深柢）小学校跡地活用方針」の書類を配布し、その中でAが建築物を設ける範囲は、「概ね現在の校舎・体育館等建築物が設置されている範囲内とする。現グラウンド相当部分は、地上部分に構築物は設けない。また、地下に構造物を設ける場合には、既存樹木を保存するため、樹木地下部分には構造物を設けないとの説明が記載されていた」（「活用方針」9頁参照）。

このため、請求人らは不満足ではあったが、従来のように地区のコミュニティの場所・スポーツ広場・消防団の訓練場所・災害時の一時避難場所等に使用できるものとして了解した。

ところが、学校法人Aは、病院の建物を概ね現在の校舎が設置されている範囲内とする約束を大幅に破り、約14メートル南へ拡張して建設する計画

をして、建設を開始した。

これは、岡山市が平成23年7月に作成した「岡山中央南（旧深柢）小学校跡地活用方針」の添付別紙図面2及び協定第5条「本跡地のグラウンド相当部分」を大幅にせばめるものであり、その内容で学校法人Aは、病院整備計画（総務委員会資料・平成28年4月25日参照）を極く限られたメンバーと協議して作成し、これに基づいて、建設工事を開始し、現在工事を続行している。またグラウンドの隅にあった大きな樹木をグラウンド中央に移設し、患者用の遊歩道、自転車置場、タンクロータリー駐車場を計画している。

これは、上記の活用方針並びに協定に反する病院整備計画であり、協定書6章第21条1項②の解除事由に相当する。

市長は解除すべきである

契約の履行が違法。

・定期借地権契約の賃料は、市民が利用することによって減額計算されている。

賃料計算 一部利用制限で減額 賃料

（広く市民に開放）

したがって、賃料計算の根拠に違反するものであり、岡山市は、賃料に関して損害を被った。

賃料額の算定基礎に違反する行為である、賃料の増額の請求をすべきであるが、これを怠っている。

したがって、財産の管理を怠っている。

（以上、内容は原文のまま掲載。）

また、平成28年7月15日に請求人代表者から資料を追加するとして以下の書類が提出された。

- 追加1 ・岡山市DID地区該当学区別 避難者収容能力及び避難圏域内人口  
・岡山市地域防災計画 平成23年3月
- 追加2 ・付属資料6 航空写真の拡大写真（A4用紙に印刷されたもの）  
1枚
- 追加3 ・写真（A4用紙に印刷されたもの）1枚  
・写真3枚

（各書類省略）

#### 4 請求の受理

本件監査請求は、法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成28年6月30日に、本件請求書の提出日付けでこれを受理するこ

とを決定した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件請求書並びに事実を証する書面及び本件補充書から、請求人らが求める措置内容を次のように解した。

(1) 定期借地権設定契約（以下「契約」という。）を解除すべきである。

（理由）

学校法人Aが行う工事は、「岡山中央南（旧深砥）小学校跡地活用事業に関する基本協定」（以下「基本協定」という。）の条項に反していることから、岡山市（以下「市」という。）は契約を解除すべきところ、解除しない行為は違法若しくは不当な契約の履行に該当する。

(2) 適切な賃料を請求すべきである。

（理由）

契約の賃料は一部利用制限により減額されているが、「岡山中央南（旧深砥）小学校跡地活用方針」（以下「跡地活用方針」という。）や基本協定に違反している事実は賃料計算に反するもので、市は損害を被るが、是正しないことは違法若しくは不当に財産の管理を怠ることに該当する。

### 2 監査対象部局

政策局政策企画課

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人らに対し、平成28年7月20日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人代表者を含む3名の請求人が陳述した。

その際、同条第7項の規定に基づき、政策局の職員（以下「関係職員」という。）を立ち会わせた。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

陳述の要旨は、おおむね次のとおりである。

(1) 請求人らは、この地区は人口の割に避難所も非常に少ないため、深砥小学校（以下「旧小学校」という。）の閉校に反対してきた。請求人らが危惧したように、現在、中央小学校は生徒数の急増に困っている。追加で提出したDID該当学区別避難者収容能力及び避難圏域内人口の資料のごとく、岡山中央地区の避難地は極端に不足している。特に昼間人口が著しく多く、災害時



は帰宅困難者が多数発生する。神戸大震災経験者の自治会長は講演会で、「災害時に移動する距離は500mが限度」と述べた。したがって、旧小学校のグラウンドは中心地の貴重な空地である。

市もこのことに気づき、基本協定で、病院の建物は概ね旧小学校の跡地までとすると釘を刺している。

また、グラウンドは広場として残し、防災機能、地域コミュニケーションに配慮するよう明記している。このため請求人らは不満足ながら了解したものである。

- (2) ところが、学校法人Aはこの約束を守らず、病院の建物をグラウンド側に約14メートル拡張し、駐車場の出入口には、巨大なコンクリートの壁をグラウンド内に作り、グラウンドの隅にあった巨木を中央に移植し、患者用の遊歩道を計画、さらに自転車の駐輪場、タンクロータリーの駐車場、周囲は樹木のフェンスで囲い、夜間は施錠するとのことで、およそ市民に開かれた空地とはいえない。

この計画変更は昨年末にかけて、学校法人Aサイドの人たちのみで検討され決定している。かかる重大な計画変更は、地区住民に広く案内すべきものであるが、町内会長も大多数知らされていなかった。ここで問題となるのは、土地所有者の市が、かかる重大な計画変更の案内を学校法人A任せにし、自ら関与しなかった点である。請求人らはこのイメージパースを今年になり初めて知った。

かかる事態に至った原因は、学校法人A任せにした市の責任が大である。

- (3) かかる工事により、平地として避難所及び消防訓練、グラウンドゴルフ等のコミュニケーションの場として使えるのは、元のグラウンド面積の約1/2である。したがって、今回の賃料は、近隣の不動産取引の実態よりもかなり安いのに、この計画では全く納得のいかない契約であり、市民に多大なる損失を与えていることになる。
- (4) この計画を学校法人Aは抜本的に改めるよう要望し、もし、不可能なら基本協定にもあるように、契約の解約を求めざるを得ない。

#### 4 関係職員の陳述

平成28年7月20日に関係職員から陳述の聴取を行った。

その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人代表者を含む3名の請求人を立ち会わせた。

陳述の要旨は、おおむね次のとおりである。

- (1) 岡山中央南(旧深柢)小学校跡地活用事業(以下「跡地活用事業」という。)について説明する。

跡地活用事業は、防災機能及び地域コミュニティへの貢献も十分に配慮する方向で、地域医療機関の存続及び機能強化のため、また、地域住民の安全・安心のため、岡山中央南（旧深砥）小学校跡地（以下「本件土地」という。）に事業用定期借地権を設定し、学校法人Aが病院及び病院に附帯する施設等を建設し運営することを目的とするものである。

跡地活用事業実施にあたり、市は平成23年7月に跡地活用方針を示し、その中で跡地活用に当たっての基本条件等を定めている。

導入機能として、①防災機能への貢献の観点から、グラウンド相当部分は空き地として確保し、広く市民に開放するとともに、災害発生時における一時避難の場所とする。②地域コミュニティへの貢献から、グラウンド相当部分は地域をはじめ市民に開かれた空き地として整備するとし、土地の利用条件について、①建築物を設ける範囲は、概ね現在の校舎・体育館等建築物が設置されている範囲内とする。②現在のグラウンド相当部分は、地上部分に構造物は設けない。地下に構造物を設ける場合には、既存樹木を保存するため、樹木地下部分には構造物は設けないとの方針を示した。

(2) 市は跡地活用方針に基づき、平成23年7月26日に跡地活用事業に関する基本的事項について、学校法人Aと基本協定の締結を行った。

基本協定では、第5条②において、学校法人Aは、定期借地権設定区域のうち、本跡地のグラウンド相当部分については、地域をはじめ広く市民に開放するとともに、災害時の一時避難の場所として利用できるよう整備し運営する、第19条第2項において、学校法人Aは、定期借地権設定区域及び定借施設については、地域コミュニティ貢献のため、地域にも開かれたものにするるとともに、災害時には地域住民の避難及び救助等に貢献するため、市と学校法人Aが協議し、別途、施設公開に関する協定書及び防災協定を締結するものとしている。

市は跡地活用方針及び基本協定に基づいて事業実施をしており、これらに違反していない。

(3) 次に適切な賃料請求に関して。

賃料算定は不動産鑑定を行い算出している。鑑定では標準価格の形成要因と比較して評価対象地の価格を形成する個別的要因を考慮し、標準価格に対する格差修正率により査定を行っている。これは、敷地の南側部分において、建物の建築を制限し、地上を建物として有効利用することが困難であること、その部分の価値を地上部分が有効利用できないことを考慮し、格差修正率を行うものである。

現在、一部利用制限を伴う部分について、全体では変更はなく、現在の賃料で何ら問題はないものと考えている。

### 第3 監査の結果

#### 1 認定した事実

##### (1) 不動産鑑定評価書（以下「鑑定評価書」という。）について

本件土地にかかる鑑定評価書は平成23年5月13日付けで市へ提出され、価格時点を平成23年4月1日とした年額支払い賃料は、以下の算出により求められていることが認められた。

標準価格：150,000円/m<sup>2</sup>…①

格差修正率：72%…②（個別的要因は下記のとおり）

##### ○街路条件

幅員等 +1%

##### ○環境条件

繁華性が一部優る +2%

##### ○画地条件

3方路 +2%

規模大 △12%

##### ○その他条件

一部利用制限を伴う △16%

（南側の建物敷地として有効利用が困難な部分の価値を、地上部分が有効利用できないことを考慮し、△40%と判定して求めた。）

埋蔵文化財の存在 △7%

標準価格①×格差修正率②×面積（12,088.6m<sup>2</sup>）

=更地価格（1,305,569,000円）=基礎価格…③

基礎価格③×期待利回り（3.9%）

=純賃料（50,917,000円）=試算実質賃料…④

試算実質賃料④×市場性修正（90%）

=修正後実質賃料（45,825,000円）=年額実質賃料…⑤

年額実質賃料⑤－保証金運用益（2,750,000円）

=年額支払い賃料（43,075,000円）

##### (2) 調査報告書について

鑑定評価書提出後に本件土地の分筆が完成し、本件土地の面積が変更になったことに伴う意見書として、平成23年11月15日付けで調査報告書が提出された。

調査報告書によると、面積の変更のみを鑑定評価書との相違点とし、法務局の登記記録数量である12,089.46m<sup>2</sup>で算出した年額支払い賃料は43,079,000円との意見が示されている。なお、当該賃料が契約第6条第1項に規定している本件土地の賃料である。

(3) 跡地活用方針について

跡地活用方針（平成23年7月）では、跡地活用にあたっての基本条件等として、「現在のグラウンド相当部分は空地として確保し、広く市民に開放するとともに、災害発生時における一時避難の場所とする。」、「現在のグラウンド相当部分は、地域をはじめ市民に開かれた空間として整備する。」、「建築物を設ける範囲は、概ね現在の校舎・体育館等建築物が設置されている範囲内とする。」、「現グラウンド相当部分は、地上部分に構造物は設けない。また地下に構造物を設ける場合には、既存樹木を保存するため、樹木地下部分には構造物を設けない。」などが示されている。

(4) 基本協定について

市と学校法人Aは、平成23年7月26日付けで基本協定を締結した。

その主な内容は以下のとおりである。

第5条

- ② 乙は、定期借地権設定区域のうち、本跡地のグラウンド相当部分については、地域をはじめ広く市民に開放するとともに、災害時の一時避難の場所として利用できるよう整備し運営する。

第8条

第3項 本件借地契約の締結は、公正証書を作成して行うものとし、（後略）

(5) 契約について

基本協定第8条第3項に従い、平成24年2月1日に公正証書が作成され、契約を締結していることが認められた。

公正証書記載の契約条項の主な内容は以下のとおりである。

第6条

第1項 本件土地の年額賃料（中略）は、金43,079,000円とし、年一括払いとする。

第2項 前項の賃料の発生日は、乙が本件建物の建設に着工した日とし、乙は、本件建物の建設に着工する前に、工事着工の届出を甲に提出しなければならない。

第7条

第1項 賃料は、本契約締結から3年経過後初めて到来する4月1日までは改定しないものとし、その後は3年毎に別紙②に掲げる方式により改定する。

第2項 前項の規定にかかわらず、賃料が著しく不相当となったときは、甲、乙の協議により賃料を改定することができる。

(6) 賃料の発生日について

市と学校法人Aは、別途「賃料発生日等に関する覚書」を平成25年12月6

日付けで締結し、第1条第1項では「定借契約第6条第2項に定める賃料の発生日は、乙が（中略）建築確認済証を交付された日の翌日とし、この日をもって賃料発生日とする。」と規定されている。

学校法人Aに対して平成25年12月9日付けで確認済証が交付され、翌12月10日に、その写しを添付して市へ報告が行われていた。賃料の発生日は平成25年12月10日であることが認められた。

## 2 判断

監査対象事項（1）「契約を解除すべきである。」について

請求人らが「違法若しくは不当な契約の履行に該当する」の根拠として主張する基本協定に反していることについては、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為とは認められず、住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

監査対象事項（2）「適切な賃料を請求すべきである。」について

基本協定締結以降、関係機関との協議で周辺地域の渋滞緩和など交通対策上の措置が必要となり、それに伴い北側、西側等へ歩行者用の公開空地が設けられている。これは、土地の利用区分が変更されたことにより発生した一部利用制限を伴う部分である。

この公開空地を加えた本件土地全体での一部利用制限を伴う部分と、鑑定評価書の想定上の付加条件である「対象地の南側部分（全体の約40%）については、地上を建物敷地として有効利用することは困難であるが、地下の利用は可能である」部分を比べ、一部利用制限を伴う部分について全体では変更はないとした市の判断は不合理であるとはいえず、賃料の改定について規定した契約第7条第2項の「賃料が著しく不相当となったとき」にはあたらない。

したがって、契約第6条第1項記載の賃料が不当とはいえず、市に損害が発生したとも認められない。

## 3 結論

以上の判断により、監査対象事項（1）については、請求要件を欠き不適法なものと認められるので、これを却下し、監査対象事項（2）については、請求人らの主張には理由がないものと認め、これを棄却する。