

住民監査請求監査結果

第1 請求人

(省略)

第2 請求の内容

請求人が提出した今治市職員措置請求書に記載されている請求の要旨及び事実を証する書面は、次のとおりである。なお、請求の要旨については、誤字脱字を修正の上、原文のまま記載している。

1 請求の要旨

今治市市有の、50億相当(※)の土地無償貸付に対し(30年間)てです。

監査請求の根拠は50億相当の土地には金利が付いており、1%の金利で年間5千万円で30年間で15億の金利を支払わなければならない(金利だけで)

一企業に対し無償は、有りえません 今治市民が一企業に対し、30年で金利払いだけで、15億支出する事はスポーツ振興といえども無償での貸付けは、背任行為であるから住民監査請求いたします。

※ 令和2年1月24日付け補正書では、「50億相当」が「60億円相当」とされている。

2 事実を証する書面

(1) 新聞記事の写し(令和2年1月24日提出)

(2) その他メモ書き(令和2年1月24日提出)

第3 請求の受理

本件請求は、令和2年1月10日に提起されたが、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条に規定する所定の要件を具備しているか審査を行ったところ、一部不備が認められたことから、請求人に対して書面による補正を求めた。補正書の提出後、再度審査を行ったところ、同条に規定する所定の要件を具備していると判断し、令和2年1月28日付けで受理した。

第4 監査の実施

1 監査の期間

令和2年1月28日から令和2年3月10日まで

2 監査の対象部署

企画財政部企画課、産業部営業戦略課

3 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、令和2年2月6日に請求人に陳述の機会を与えて実施した。なお、新たな証拠の提出についてはなかった。

4 請求の内容

請求書、補正書及び請求人の陳述等に基づき、請求の内容を次のように解した。

今治市（以下「市」という。）が、株式会社今治・夢ビレッジ（以下「夢ビレッジ」という。）と土地無償貸付契約を締結し、サッカー専用スタジアムに供する土地を、夢ビレッジに30年間の無償貸付したことは違法である。

市は、当該土地を借入金60億円相当で購入し、1%相当の利息を含めて返済している。

市は、年2,000万円の使用料を徴収して夢ビレッジに貸し付けるか、60億円で売却すること。

5 監査対象事項

30年間の土地無償貸付の契約を締結したことは、違法又は不当な契約の締結に該当するか。

6 関係職員等事情聴取

法第199条第8項の規定により、令和2年2月18日に関係職員から事情を聴取した。なお、同年2月10日に証拠の提出を受け、同年2月13日に弁明書の提出を受けた。

第5 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件の無償貸付土地は、しまなみ海道今治インターチェンジ周辺地区において、中心市街地の機能を補完する副次核として、産業系機能、居住系機能、ス

スポーツ・レクリエーション機能のほか、高等教育機関や試験研究機関などから構成される多機能複合型の市街地を整備し、将来にわたる広域交流、地域連携の拠点づくりを目指して開発された今治新都市第1地区及び第2地区のうち第1地区内にある。

- (2) 本件各土地は、高橋ふれあいの丘1番3、4万8,429.29平方メートルと高橋ふれあいの丘1番4、8,944.27平方メートルの合計5万7,373.56平方メートルである。
- (3) 高橋ふれあいの丘1番4を含む土地7万3,057.09平方メートルは、市が平成24年9月6日に今治市土地開発公社保有分を、同年10月1日に今治市用地取得特別会計保有分を合計18億7,091万7,744円で買い戻すことにより取得したものである。高橋ふれあいの丘1番3を含む土地5万3,239.97平方メートルは、市が平成24年12月19日に独立行政法人都市再生機構保有分を12億322万5,000円で買い戻すことにより取得したもので、2分の1は愛媛県の補助金を受けている。本件各土地の取得の目的は、いずれもスポーツパーク整備事業のためである。
- (4) 平成30年6月7日、今治市議会にスポーツパーク整備に関する事項を審議するスポーツ振興特別委員会が設置され、令和元年12月19日までの間に当委員会を11回、委員協議会を5回、議員協議会を1回開催し審議を重ねた。
- (5) 平成30年12月5日、市をホームタウンとするサッカーチームFC今治を運営する株式会社今治・夢スポーツ（以下「夢スポーツ」という。）岡田武史会長（元サッカー日本代表監督）から、スポーツパークを候補地としてサッカー専用スタジアムを民間資金を活用して整備するために、用地の貸与の要望書が市長あてに提出された。
- (6) これを機に、今治市議会のスポーツ振興特別委員会においても、無償貸与にかかる協議が開始された。
- (7) 令和元年11月1日、夢スポーツは、サッカー専用スタジアムを建設運営するための法人、夢ビレッジを全額出資することにより設立した。
- (8) 令和元年11月29日、営業戦略課は高橋ふれあいの丘1番3の土地を行政財産から普通財産へ分類替し、高橋ふれあいの丘1番4の土地はスポーツ振興課が用途廃止した上で営業戦略課へ所属替を行った。
- (9) 令和元年12月3日、市と夢ビレッジとの間で、土地使用貸借契約書（以下「本件契約書」という。）が締結された。法第96条第1項第6号の規定により、今治市議会の議決を得た時に本契約となる仮契約であることが付帯条項とし

て記載されている。

- (10) 本件契約書によると、地目は宅地、面積5万7,373.56平方メートル、使用目的は、サッカー専用スタジアムを核とする賑わい創出の拠点とするために必要な事業用地として使用しなければならない。また、使用期間は、令和2年1月1日から令和31年12月31日まで、ただし、使用期間満了の場合は、協議のうえ使用期間を定め契約を更新することができるとなっている。
- (11) 市は、夢ビレッジに当該土地を無償貸付する議案を、令和元年12月9日開催の定例市議会に提案し、同年12月19日に賛成多数（議長を除く31人中30人賛成）で原案どおり議決した。

2 判断

- (1) 30年間の土地無償貸付の契約を締結したことは違法又は不当な契約の締結に該当するか。

ア 法第232条の2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。無償貸与の要件について定めた規定は法に存在しないが、寄附又は補助と同等の行為であるため、法第232条の2が適用されると判断する。

そして、「公益上の必要性がある場合」の判断に際しては、事柄の性質上、当該地方公共団体の経済的事情や各種の行政施策の在り方等の諸般の事情を総合的に考慮した上での社会的、政策的、経済的判断を要するものであるから、当該地方公共団体の財務会計職員に一定の裁量権があり、当該財務会計職員による上記判断に裁量権の逸脱又は濫用がある場合に限り、違法と評価されるものと解するのが相当であるとされている（福岡高等裁判所平成24年2月9日判決・LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース25482465 同旨）。以下、本件各土地の夢ビレッジへの無償貸付が「公益上の必要性がある場合」に該当するかどうかを検討する。

イ 市が、新たな交流と連携の拠点として多様な都市機能を備えた複合都市を形成することを目的として推進してきた新都市開発整備事業においては、本件各土地を含めた一団の土地であるふれあいの丘をスポーツを通じた地域連携や広域交流のゾーンとして位置付け、人と物が交流する賑わいのあるまちづくりを目指すこととしており、その実現に向けて今治市営スポーツパークとして整備を推進している。既に管理棟、テニスコート及びサッカー場が供用開始されており、残る本件各土地において、賑わいを創出するための交流

拠点施設としてどのように整備するか懸案事項として残されていた。

まちづくりにおける最上位計画である「第2次今治市総合計画（平成28年3月策定）」において、「魅力あふれるエリアとして交流とにぎわいを創造するため、高等教育機関の誘致の推進や文化・交流施設としてのスポーツパークの整備など多様な都市機能の整備へ向けた取組を推進」することを基本構想に掲げている。また、上記総合計画の将来像を実現するための重点施策として位置付ける「今治市まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成27年10月策定）」においても、「『サッカーを中心としたスポーツのまちづくり』を目指す拠点施設の整備を推進する」ことにより、スポーツを地域資源として地域の活性化を図ることとしている。

スポーツパークにおけるサッカー専用スタジアムの整備は、スポーツを通じた交流人口の拡大に資する地方創生の一環として、スポーツを通じて地域の活性化に資する取組である。交流人口の拡大による地域の活性化をより確実に実現させる上では、賑わい創出の拠点として、より集客効果の高い施設を整備することが有効である。そのため、市はサッカーチームFC今治のホームスタジアムとして、民設民営によりサッカー専用スタジアムを整備することについて方針決定し、無償貸与の議案を議会に提案した。このサッカー専用スタジアムは、もともと市が整備を予定していた賑わい創出拠点となるスポーツ施設の代替施設であり、高い公共性を有しているものといえる。

なお、本件契約書第3条において、使用目的として「契約物件を、サッカー専用スタジアムを核とする賑わい創出の拠点とするために必要な事業用地として使用しなければならない。」としており、スポーツパークが目指すべき本来目的を達成することにより、地方創生の実現を図る内容となっている。

ウ 本件契約書第9条において、市と連携したまちづくりに取り組む相互連携事項として、「市民のスポーツ活動の振興及び健康増進、青少年の健全育成並びに地域の活性化を図るため、相互に協力して地域との連携を積極的に推進するとともに、それぞれの有する資源を有効かつ適切に活用することにより、地域の発展と活性化に努めるものとする。」と規定している。

FC今治は、2019年シーズンにおいてJFLトップの入場者1試合平均3,000人を超えることから、Jリーグ昇格と新たなサッカー専用スタジアム（1万5,000人収容）が実現すれば、中四国はもとより全国から数千人規模の観客動員が見込まれる。スポーツパークに隣接するイオンモール今治新都市や日本食研ホールディングス株式会社のシェーンブルン宮殿工場など周辺

施設との相乗効果も期待でき、ひいては、このスタジアムが市全域にわたる賑わい創出の新たな拠点となって地域活性化に繋がることが期待される。このように、市をホームタウンとするプロサッカーチームが、全国的に活躍することにより、市の知名度の向上と地域経済の活性化が見込まれる。

また、FC今治のスタジアム構想は、スポーツ・健康・教育をキーワードに、サッカーのみならず、教育プログラムや健康プログラムを提供するものである。平成26年11月に、FC今治の代表に岡田氏が就任して以降、幼稚園や小学校等への巡回指導や、バリチャレンジユニバーシティなど、サッカーの普及活動はもとより、他のスポーツ支援や、教育、健康活動など地域活動に積極的に取り組んでいる。

エ 本件各土地については、スポーツパーク整備事業として既に取得済みとなっている用地であり、民設民営によるサッカー専用スタジアム用地として無償貸付することによって、本市に新たな財政負担が生じるものではない。

J1及びJ2対応の約1万5,000人収容可能な近年のスタジアム建設事例として、Aスタジアムで約100億円、B運動公園総合球技場で約71億円かかっている。また、多額の初期投資に加え、長期にわたる施設の管理運営コストが発生することから、経常的な財政負担が増すこととなる。しかし、無償貸付による民設民営のスタジアム建設が実現できれば、市が整備する場合に比べて、財政負担を大幅に抑制することができる。

また、本件各土地に、民設民営によってサッカー専用スタジアムが整備されれば、それに対して賦課される固定資産税が市税として納付され、市は新たな財源を確保できるというメリットが生じる。

オ 地域密着型プロスポーツチームのホームスタジアムについては、ホームタウンである自治体が、施設の整備費や管理運営費を担うことが一般的である。先に述べたAスタジアム、B運動公園総合球技場でも、プロサッカーチームのホームタウンとなるC市、D市が公共施設としてスタジアムの整備を行っており、県内のプロサッカーチームのホームスタジアムは、県営の総合運動公園陸上競技場となっている。

また、FC今治は、2019年シーズンの入場者数1試合平均約3,000人とJFLトップであり、試合開催時においては、多くの市民ボランティアがスタッフとして運営を支えるなど、年間を通してクラブとの交流を通じた多くの市民がFC今治を支援している。

カ 以上のことから、本件各土地の夢ビレッジへの無償貸付は「公益上の必要

性がある場合」に該当し、地域密着型プロスポーツチームのホームタウンである自治体が講じる支援としては、ごく一般的なものであると認められる。よって、長の裁量の範囲を逸脱したものではなく、違法若しくは不当とはいえないというべきである。

(2) 無償貸付のために必要な手続きについて

法は、第 96 条第 1 項第 6 号で「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。」を議会の議決事項と規定し、第 237 条第 2 項で「第 238 条の 4 第 1 項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定している。

つまり、適正な対価なくして貸し付ける（無償貸付する）場合は、条例又は議会の議決によらなければならないことが定められている。

市は、今治市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第 4 条において、無償貸付ができる場合のことを規定しているが、本件各土地の無償貸付は、この要件には該当しない。そこで、市議会の議決を求め、令和元年 12 月 19 日に議決を得たことにより、同年 12 月 3 日付けに締結された仮契約が市議会の議決を得た日をもって本契約となった。

したがって、本件各土地の無償貸付は、適正な手続を経て締結されたものである。

(3) 無償貸付を妨げる事由の有無について

請求人は、「1%の金利で年間5千万円で30年間で15億の金利を支払わなければならない」ことを無償貸付が違法又は不当である理由としている。

上記(1)のとおり、無償貸付において適用されるべき法令の条項は法第 232 条の 2 である。そして、同条の「公益上の必要性がある場合」の判断に際しては、上記福岡高等裁判所判決が示すとおり、財務会計職員が有する裁量権の逸脱又は濫用がある場合に限り、違法と評価されることとなる。

ところで、本件各土地を含む用地の買戻しのために、10年償還、年利0.183パーセントで5億7,210万円と3億6,550万円、12年償還、年利0.3パーセントで15億2,450万円の借入を行った。今治市が本件各土地を購入した際に合わせて購入した土地（以下「本件一括購入土地」という。）における面積按分により算出した本件各土地の買戻し金額約13億2,000万円に対する財源とし

ては、約5億4,700万円が県補助金、約7億3,800万円が市債（合併特例債）となる。この約7億3,800万円が請求人の主張する金利が発生する借入額である。本件各土地を無償貸付した令和2年1月1日の前日におけるこの未償還元金（借入金残高）は約3億1,500万円である。償還は令和5年3月31日と、令和7年3月17日に完了するが、償還までに合計約170万円の利子を支払うことになる。この約170万円が請求人の主張する金利の支払額に相当すると考えられる。

請求人が主張する15億円の金利は根拠を欠くものであるが、約170万円の金利負担が必要となる。ところで、財務会計職員の裁量権は、当該地方公共団体の経済的事情や各種の行政施策の在り方等の諸般の事情を総合的に考慮した上での社会的、政策的、経済的判断を要するものであるところ、上記（1）の公益上の必要性に鑑みると、約170万円の金利負担をすることをもって、財務会計職員が裁量権を逸脱又は濫用したものと判断することはできない。したがって、金利負担は無償貸付を妨げる理由となるものではない。

3 結論

以上により、本件各土地の無償貸付は総合的見地から公益上の必要性を判断したものであり、また手続きにおいても適正に行われたものと認められ、本件土地使用貸借契約の締結は違法若しくは不当な契約の締結とは認められないことから、この契約に基づく本件各土地の無償貸付が違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたることは認められない。

従って、本件請求には理由がないものと判断して棄却する。

令和2年3月10日

今治市監査委員 渡辺英徳
同 山岡健一