

南魚沼市監査委員告示第1号

住民監査請求に係る監査結果について

平成25年12月26日付けで提出のあった住民監査請求について、監査した結果を地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第242条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成26年2月7日

南魚沼市監査委員 河野 和男

南魚沼市監査委員 中澤 一博

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成25年12月26日

3 請求の受理

本請求については、地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成26年1月9日にこれを受理した。

4 請求の要旨

措置請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証明する書面から、請求の要旨を次のように理解した。

- (1) 六日町街づくり株式会社（以下「街づくり株式会社」という。）は、平成9年5月30日新潟県から新潟県中小企業高度化資金10億6,095万円の融資を受け、貸借契約書を取り交わし、街づくり株式会社の施設全体に新潟県の抵当権が設定された。
- (2) 融資の条件は、5年据置後の平成14年9月30日から毎年9月30日に7,073万円を返済し、平成28年9月30日までに完済することで、無利子である。
- (3) 新潟県中小企業高度化資金の平成24年11月末日までの残高は約9億1千万円ある。
- (4) 街づくり株式会社が市に滞納している税金は、平成24年11月末日には1億5,072万9,165円となっていた。
- (5) 平成25年3月19日「南魚沼市予算の執行に関する市長の調査等の対象となる法人の範囲を定める条例」が公布・施行され、街づくり株式会社の経営内容を市長が調査し、議会に報告することとなった。
- (6) 街づくり株式会社に市が滞納処分をすると前記貸借契約書第6条により、新潟県中小企業高度化資金の残高約9億1千万円を一括返済しなければならなくなる。
- (7) 市長は、街づくり株式会社や連帯保証人が一括返済の資金を用立てることは不可能であること、滞納処分をすると街づくり株式会社が破産することを理解していた。
- (8) 街づくり株式会社は滞納税金を支払うために、設立時の定款を無視して、テナントを追出し、街づくり株式会社の施設に3分の1の空間をつくり、その空間を区分売却し、その売却代金で滞納税金を支払うこととした。

- (9) 平成25年2月12日に街づくり株式会社は、建物売却代金2億1,791万5,314円から滞納税金分として1億5,072万9,165円を支払った。
- (10) 市長は、街づくり株式会社の施設を買う真実の理由を、議会及び市民には全く説明せず、ただ大きな図書館をつくるという理由で、税金の滞納に関しての処分を回避させるということを目的にしているとは全く言っていない。
- (11) 街づくり株式会社が新潟県中小企業高度化資金を借りたとき、施設全体に担保権が設定されていたので、その施設3分の1を売却することに対して、平成24年12月20日に、新潟県より繰上償還金2億9千万円の請求があった。
- (12) 街づくり株式会社にはその繰上償還金を支払う金がないということで、市長は議会において「市には道義的責任がある」という理由を付けて、補助金として支出した。
- (13) 合併前の平成11年に当時の六日町町長は、自治省の「第三セクターに関する指針」に基づいて「街づくり株式会社に対する責任は、出資金の3億円のみで、その他の支援は現在も将来もない」と断言している。市長は六日町を承継していると言いながら、「市に道義的責任がある」という理由で、市から補助金を交付したことは支援である。
- (14) 施設全体に担保権が設定されている不動産の売却には、当然担保権の設定を解除しなければならないことぐらいは、街づくり株式会社の社長は知っている。土地と建物の売却代金2億6,544万1,144円から、滞納税金分を差引いた残金が1億1,471万1,979円あることから、街づくり株式会社と連帯保証人たちで1億7,528万8,021円を出し合えば、繰上償還金2億9千万円を市が補助金として支出する必要はなかった。
- (15) 街づくり株式会社は、自己のための諸々の経費に会社の金を流用している違法行為がある人物が社長をしている民間会社であり、そのような会社への補助金の交付は、法第232条の2の「公益上必要がある」という条項には該当しない。
- (16) よって、補助金の支出は、法232条の2に違反するので、市長に2億9千万円の返還を求める。

第2 監査の実施

1 監査対象部局

産業振興部商工観光課を監査対象とした。

2 監査の方法

関係書類の監査を行い、関係職員から事情を聴取した。また、街づくり株式会社から法199条第8項の規定により関係書類の提出を求め、関係職員から事情を聴取した。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

法第242条第6項の規定に基づき、平成26年1月27日に、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が陳述を行った。

なお、請求人からは請求の要旨に沿った陳述があったが、新たな証拠書類の提出はなかった。

また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、産業振興部商工観光課の職員を立ち会わせた。

4 監査対象事項の決定

監査対象事項は、措置請求書に記載された事項や陳述の内容から判断して、次のとおりとした。

平成24年度に街づくり株式会社に対し交付された補助金2億9千万円の支出が、法232条の2に違反する違法な公金の支出に該当するか否か。また、市長は、市が被った損害について補てんする必要があるか否か。

5 請求人の主張に対する市の見解

請求人の主張に対する市の見解は、次のとおりである。

六日町商業圏は、車社会の進展や道路網の整備と相まって、六日町商圏からの購買力の流出が懸念されておりました。さらに、大規模小売店舗立地法の緩和に伴う大型店舗の出店が計画されており、従来の商業のあり方では変化する消費者ニーズに対応できず、市街地の商業は厳しい局面を迎えていました。

こうした状況に対応し、市街地の空洞化現象を防止し、コミュニティの形成を高める機能、消費者に快適な空間を提供し、消費活動の場であると同時に、地域住民の生活の場、地域社会の中核として商業振興の拠点づくりを進めるために、六日町、六日町商工会、六日町駅前商店街協同組合、株式会社くみあい生活センター他、関係者の協力を得て、官民一体となって街づくり株式会社を設立いたしました。

合併した南魚沼市では「人間・自然・ものづくり」をいつまでも大切に、明るく住みよいまちづくりを進める拠り所として市民憲章を定めています。

また新市まちづくり計画の振興施策では、「教育・文化」において「市民一人一人が参加し、学ぶ喜び、文化をはぐくむ喜びを感じられるまち」を基本目標に掲げています。そして、図書館機能の充実や生涯教育施設の充実が表記されています。

しかし、合併後、図書の貸出冊数や利用者の増加に伴い、閲覧スペースの拡大、幼児閲覧スペースと一般閲覧場所の分離、蔵書数や専門図書の充実等多くの要望が寄せられているにもかかわらず、現在の図書館では、占有面積は狭く蔵書も少ないことから市民の皆様に対し十分なサービスを提供できるような環境にはありませんでした。

一方、平成8年12月に六日町駅前ショッピングセンター「ララ」がオープンし、市中心市街地の核施設として機能してきましたが、モータリゼーション社会の進行や「イオン六日町店」等の郊外型大型店舗の進出により、次第に市中心市街地の活力低下が目立つものとなり、如何にして市中心市街地の活性化を図るかもまた大きな問題でした。

このような状況の中で、平成21年より図書館整備検討委員会が組織され、13回に及ぶ会を重ねました。

その結果、平成22年6月29日、図書館整備検討委員会から出された「図書館建設基本構想報告」に次のような検討結果をいただきました。

1. 建設位置

図書館の利用を拓げるために建設位置は非常に重要となりますが、望ましい条件として次の点を考慮することが必要です。

- ① 交通の便に恵まれている場所
- ② より多くの小・中学生・高校生にとっても利用しやすい場所
- ③ 十分な駐車場の確保できる場所
- ④ 周辺の景観、騒音等環境を配慮した場所

2. 図書館の規模

- ① 延床面積 3,000㎡程度
- ② 形状、仕様 圧迫感を感じさせず、親しみを抱かせる外観
- ③ 館内はできるだけオープンスペースとする
- ④ 環境に配慮した（自然エネルギー等を活用）仕様
- ⑤ 各部にはできるだけ地場産木材を使用する

これに基づき、候補地を検討した結果、文化的機能を備えた中心部の活性化を図ること、次世代に引き継げる、魅力ある地域づくりを目指すために、

- ① 公共交通の便に恵まれており、交通弱者と言われる方が利用しやすい
- ② 新たな視点での、商業・医療と図書館との複合施設とする
- ③ 駅前（六日町商店街、兼続公商店街）の活性化を目指す
- ④ 街づくり株式会社が存続することによる市民の公共の福祉の確保

等のメリットが考えられる、ショッピングセンター「ララ」内に図書館を建設し、かつ、駅前の活性化を目指すことへ位置づけられたものと考えます。

また、市の市中心市街地にありますショッピングセンター「ララ」は食品売り場や医療機関等があり、高校生から高齢者の方に利用されこの地に無くてはならない施設となっております。

A氏も「平成8年12月6日街づくり株式会社がショッピングセンター『ララ』として開業して以来、六日町地区にあった3店舗のスーパーは次々に廃業に追い込まれ、付近住民は日々の買物の不便を今日でも強いられている」と指摘しています。

街づくり株式会社の存続は、市民の公共の福祉の確保、高齢者等の買物難民を発生させないために必要と考えられます。

以上のことから、南魚沼市らしい親しみのある図書館を目指して、高校生や市民など、市民参加の図書館ワークショップを開催しておりますし、当該地への図書館建設を実施するため、ショッピングセンター「ララ」内に図書館を建設することや、街づくり株式会社への補助金の趣旨についても市議会に説明し、議会からご理解をいただいたうえで、必要となる補助金を拠出させていただいたものです。

ぎょうせいの「はんれい最前線」判例地方自治227号（7頁～11頁抜粋）に、

「地方自治法第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。』と規定しているところ、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り、その決定は、事柄の性質上、当該地方公共団体の地理的・社会的・経済的事情及び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政策的判断を要するものであるから、公益上の必要性に関する判断に当たっては、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ものと解される。」とあります。

以上のことから、この度の街づくり会社への補助金は、市長の裁量権の逸脱又は濫用には当たらないものと考えます。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 補助金交付関係

1) 平成24年12月25日 「補助金等交付申請書」

- ・申請者 街づくり株式会社
- ・補助金申請額 金290,000,000円
- ・事業名 中小企業高度化資金返済金

2) 平成24年12月27日 「補助金等の交付決定について（通知）」

- ・交付先 街づくり株式会社
- ・補助金等の名称 中小企業高度化資金・商店街整備等支援貸付金返済補助金
- ・補助金等交付額 金290,000,000円

3) 平成25年1月22日 支払

4) 平成25年3月4日 「補助金実績報告書」

5) 平成25年3月5日 「補助金等の額の確定について（通知）」

(2) 土地、建物の売買関係

1) 土地 平成24年12月25日付け「土地売買契約書」

- ・面積 1,331.89㎡
- ・金額 47,525,830円

2) 建物 平成24年12月13日付け「区分所有建物売買仮契約書」

- ・専有面積 2,499.80㎡
- ・価格 217,915,314円
- ・なお当該契約は、平成24年12月21日、「南魚沼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」第3条の規定により議会の議決に付し、同日に、可決された。

3) 街づくり株式会社は、当該売買に際し、土地2億6,831万3,698円、建物6,778万3,139円、合計3億3,609万6,837円の固定資産売却損を第19期（平成24年4月1日から平成25年3月31日）決算に計上した。

(3) 街づくり株式会社関係

1) 設立年月日 平成6年10月19日

2) 資本金 8億3,330万円

3) 出資内訳 南魚沼市 3億円

独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「機構」という。） 3億円
その他

4) 設立趣意

市街地の空洞化現象を防止し、コミュニティの形成を高める機能・アメニティのあふれる空間を提供し、消費活動の場であると同時に、地域住民の生活の場・地域社会の文化の中核としての都市機能の増進、商業振興の拠点づくりを進めるために、中小小売商業振興法に基づく高度化事業の認定を得て、事業実施を行うための事業主体として設立したものの。

(4) 新潟県中小企業高度化資金（商店街整備等支援資金）関係

1) 資金名 新潟県中小企業高度化資金（商店街整備等支援資金）

2) 根拠規則 新潟県中小企業高度化資金等助成規則（昭和43年新潟県規則第4号）
（以下「規則」という。）

3) 債権者 新潟県

4) 債務者 街づくり株式会社

5) 借入日 平成9年5月30日

6) 借入金額 10億6,095万円

（新潟県負担分3億4,480万9千円、機構負担分7億1,614万1千円）

7)借入条件

- ・償還期限 20年
- ・償還方法 5年据置15年均等年賦償還
- ・保証人及び担保権 会社役員の連帯保証及び貸付物件に対する担保権設定

8)担保権設定 平成10年1月28日 抵当権設定

抵当権者 新潟県

共同担保目録(す)第2195号

9)返済の状況

据置期間経過後の平成14年9月30日を初回として、平成28年9月30日まで、年賦償還額7,073万円を返済する旨の当初の約定が履行できず、平成14年度から平成24年度まで毎年度、債務の償還期限の変更を行っている。補助金交付申請までの返済額は、1億6,313万5,088円となっている。

なお、平成24年9月28日付け「新潟県中小企業高度化資金(商店街整備等支援資金)貸借契約変更契約証書」では、償還期限は平成30年9月30日となっている。

10)貸付金残高(平成24年11月30日現在) 8億9,781万4,912円

なお、市への譲渡対象施設に対応する貸付金残高は2億7,524万8千円とされ、この繰上償還(いわゆる「理論償還額」という。)が規則第15条に基づく資産譲渡承認の前提とされていた。

11)当該助成制度及び対象事業の概要等

当該助成制度の主な特徴は、政策目的達成のための助成制度で、財源は公的資金となっている。そのため事業の要件は、法令で規定され、また、県を窓口として、機構と県が協調して助成し、行政的な見地から誘導する必要性の高い事業について特に重点的に助成することとしており、資金的な援助だけでなく土地の取得斡旋など種々の行政上の便宜を図ることとしている。

融資対象の対象事業は、第3セクターが実施主体となって、コミュニティホール、イベント広場、ポケットパーク、駐車場などの商店街の活性化を図るための施設を設置又はこれと併せてショッピングセンター型の商業店舗を設置、運営する事業に助成することとしている。

12)市は、当該借入金について損失補償契約の債務負担行為は設定していない。

(5)図書館整備関係

「南魚沼市図書館整備検討委員会」を組織し、検討している。

同委員会は、平成21年11月12日第1回検討委員会で市長から諮問された後、検討委員会、視察、正副委員長会議を合わせて23回の会議を開催し、平成22年6月29日に「南魚沼市図書館整備基本構想報告書」の答申を行った。

特に建設位置については、建設位置の望ましい条件を示すも、具体的な位置は市が決

めるものとしている。

(6) 議会関係

1) 図書館整備事業、街づくり株式会社の状況、及び図書館を街づくり株式会社所有のショッピングセンター「ララ」内に設置することについて、それぞれ所管している議会総務文教委員会、議会産業建設委員会で、次のとおり事務調査がなされている。

・ 議会総務文教委員会

平成22年4月、7月、平成23年7月、平成24年1月、4月、7月

・ 議会産業建設委員会

平成22年4月、5月、平成23年4月、8月、平成24年2月、4月、7月

また議会全員協議会が平成24年1月30日に開催され、「南魚沼市図書館（仮称）建設について」を議題とし、市長が、会社に補助金を交付することの目的、必要性を含めて図書館整備事業の現状、今後の方針等の説明をし、質疑応答がなされた。

2) 予算措置の状況

図書館整備事業関係の予算は、以下のとおり措置されている。

平成22年9月定例会 平成22年度一般会計補正予算（第4号）

平成23年3月定例会 平成23年度一般会計当初予算

平成23年6月定例会 平成23年度一般会計補正予算（第1号）

平成24年3月定例会 平成24年度一般会計当初予算

平成24年6月定例会 平成24年度一般会計補正予算（第1号）

なお平成24年度一般会計当初予算案の審議において、図書館整備事業費に本請求事業に係る補助金3億円が予算計上されているところ、これを削除する旨の減額修正案が提案されたが、賛成少数により否決され、原案が賛成多数により可決された。

2 判断

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、寄附又は補助することができる」と規定している。

補助金の交付の適法性に関する判断基準については、平成13年5月29日に広島高等裁判所は次のように判示している。

「地方自治法第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。』と規定しているところ、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、決定を行うものであり、その決定は、事柄の性質上、当該地方公共団体の地理的・社会的・経済的事情及

び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政策的判断を要するものであることから、公益上の必要性に関する判断に当っては、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ものと解される。他方で、地方自治法第232条の2が地方公共団体による補助金等の交付について公益上の必要性という要件を課した趣旨は、恣意的な補助金の交付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、右裁量権の範囲には一定の限界があり、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ったと認められる場合には、当該補助金の交付は違法と評価されることになるものと解するのが相当である。そして、地方公共団体の長が特定の事業についての補助金を交付する際に行った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ったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要であると解される。」

そこで、本事案について、本件補助金の交付における市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ったと認められるかどうかについて考察する。

(1) 市と街づくり株式会社との関係について

街づくり株式会社は、中小小売商業振興法に基づく高度化事業の認定を得て、事業実施を行うための事業主体として、平成6年10月19日に設立された。新潟県中小企業高度化資金（商店街整備等支援資金）の融資を受け、平成8年12月6日六日町駅前にショッピングセンター「ララ」をオープンした。

合併前の六日町は、市街地の商業核をつくり、中心商店街と共生出来る環境を整えることが広域圏の拠点都市として発展するために必要であり、町の活性化を図るうえで大きな要因であるとの認識のもと、街づくり株式会社に3億円の出資を行うとともに、アクセス道路の改良、用地取得の斡旋などの便宜を図ってきた。

しかし、ララの設立準備と同時並行する形で郊外に大型店が出店し、当初からテナントの募集が難航するなど、経営は極めて厳しいものであった。

そのため、街づくり株式会社は、高度化資金の返済が当初の約定通り実施できず、平成14年から平成24年まで毎年償還期限の変更を行ってきた。

市としても、商業振興の拠点づくりを進めるという政策目的を達成するいわば手段として、「ララ」を建設・運営する会社として、その設立から事業実施に深くかかわってきた経緯から、街づくり株式会社の経営問題は大きな政策課題と認識されていた。特に償還期限の平成28年度が迫るとともに、単なる償還期限の変更では困難となり、新潟県及び機構からは市の関与を強く求められるようになってきた。

議会産業建設委員会は、街づくり株式会社の現状に関し、平成22年4月以降、平成

24年7月まで、連続して事務調査を実施している。

(2) 街づくり株式会社と図書館整備事業との関係

平成22年6月に南魚沼市図書館整備検討委員会から答申を受けた市は、その建設位置について、種々検討した結果、図書館を中心市街地のコミュニティの核として位置づけ、中心市街地の活性化を図るため、「ララ」内に設置する旨決定した。

「ララ」を商業施設としての共同店舗から、「図書館」「医療施設」「食品スーパー」の複合施設として業態転換を図ろうとするものである。このことは、当初からの「市街地の空洞化現象を防止し、コミュニティの形成を高める機能・アメニティのあふれる空間を提供し、消費活動の場であると同時に、地域住民の生活の場・地域社会の文化の中核」の場をつくらうとした政策目的の実現と、街づくり株式会社の再生を意図したもので、市長の高度な政策判断と認識できる。

議会総務文教委員会は、図書館整備事業に関し、平成22年4月から平成24年7月まで、連続して事務調査を実施している。

(3) 補助金の経緯と趣旨等について

この政策判断を実現するために、街づくり株式会社が譲渡しようとする資産が融資対象施設であることから、規則第15条により新潟県知事の承認が必要とされる。

新潟県及び機構からは、融資対象施設を譲渡する部分に対応する融資残高は繰上償還することを求められ、その繰上償還額は、理論償還額2億7,524万8千円以上とされ、この繰上償還がなければ譲渡は承認できないとされていた。

街づくり株式会社の第18期(平成23年4月1日から平成24年3月31日)決算報告書によれば、繰越損失4億4,068万2,279円、純資産は3億9,261万7,721円であった。第19期決算において、市への資産譲渡に関し3億3,609万6,837円の固定資産売却損を計上したことを考えると、街づくり株式会社自身による資金繰りは困難で、市が何らかの手当てをしなければ債務超過に陥る危険性があり、それでは街づくり株式会社としても、この事業に協力し、資産を譲渡しようにも譲渡できず、その結果、政策課題の解決も図れない状況となる。

本件補助金に係る予算については、市議会において審議され、平成24年3月に一般会計当初予算は、本件補助金を削除する修正案が賛成少数で否決され、原案が賛成多数で可決されている。

(4) 議会への説明と住民への情報公開

市は、平成25年3月19日「南魚沼市予算の執行に関する市長の調査等の対象となる法人の範囲を定める条例」を公布、施行した。

これは、対象法人を4分の1以上2分の1未満に拡大し、市が36%出資している街づくり株式会社も、議会に経営状況を報告するよう義務付け、補助金交付後も議会による経営状況の監視を図ろうと意図したものと理解できる。

以上のような市と街づくり株式会社との関係、合併前の六日町以来解決を求められていた政策課題、本件補助金の趣旨、議会への説明、図書館整備事業に係る議会の対応に加え、本件補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること等を総合的に判断して、本件補助金の交付決定は、市長が、図書館をコミュニティの核として中心市街地の活性化を図り、合わせてララの業態転換を図ることで街づくり株式会社の再生を意図して政策的に判断し、その裁量により決定したものであるが、恣意的に行ったものと認められず、本件補助金の交付における市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ったものと認められない。

したがって、請求人の本件補助金の支出は法232条の2に違反し、違法とする主張は理由がないものと判断する。

また、本件補助金の支出は違法であることを前提として、市長に損害の補てんを求める請求人の主張については、本件補助金の支出について違法が認められないことから、理由がないものと判断する。

以上により、本請求は理由がないものとして棄却する。