

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求書の提出

2020年（令和2年）7月6日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定により監査請求書の提出があった。

2 請求人

（略）

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば、次のとおりである。

(1) 請求の対象職員

福山市長 枝廣 直幹

(2) 財務会計行為の内容（損害の発生）

ア 2019年（令和元年）7月8日市長が西日本旅客鉄道株式会社（以下「JR西日本」という。）と、下記①②の土地と（及び差額調整金として5,600万円を加算して）③の土地を交換するとの協定（以下「本件協定」という。）を結んだこと及び近い将来交換契約（以下「南北土地交換契約」という。）をし（本件協定上は2021年（令和3年）3月31日までとしている。）、福山市に損害が発生する可能性が極めて高い蓋然性で存在すること。

①	所在	福山市三之丸町	地番	131番2	地目	公衆用道路	地積	3,604 m ²
②	所在	福山市三之丸町	地番	132番2	地目	鉄道用地	地積	879 m ²
③	所在	福山市三之丸町	地番	135番3	地目	鉄道用地	地積	2,624 m ²

けだし、①②の土地は形状が良く、かつ年間約5,000万円の時間貸し駐車場の料金収入があり、路線価をはるかに超える価値を有するものである一方、③の土地は、地目は鉄道用地で、形状が歪かつ袋地であり、加えて地下に福山市所有の地下送迎場（地上権）が存在し、減額修正が必要であり、路線価をはるかに下回る。何よりも、福山市所有の地下送迎場は福山市が将来無期限に継続して無償で使用できるので、取得する必要がない。よって、①②の土地所有権を失うこと自体、福山市の損害となる。

イ 福山市は上記土地交換（以下「南北土地交換」という。）に際し、等価交換とするために差額調整金5,600万円を支払うとのことであるが、根拠がなく、5,600万円の出金は、福山市の損害となる。

なお、本件協定によれば、①②は、13億1,400万円、③は、13億7,000万円とされているが、両金額を合理的とする不動産鑑定評価書は2020年（令和2年）7

月 1 日現在公表されておらず、前者は、加算要素、後者は減額要素があるにもかかわらず、これらを見做し、市長の意に沿う金額を、無理やりはじき出したものとの疑いが極めて高い。路線価による不動産価額×㎡数の計算によれば、逆に、JR西日本が、3,420 万円を福山市に支払わなければならない。

ウ 「南北土地交換」をすれば①②の土地の年間約 5,000 万円の時間貸し駐車場の料金収入を失う。福山市は「南北土地交換」をしなければ永遠に年間約 5,000 万円の時間貸し駐車場の料金収入を得られるものである。収入を考えても、少なくとも 30 年分の 15 億円の損失となる。

(3) 違法・不当の理由（請求する措置の内容）

市長は、議会の議決がないにもかかわらず、独断（専決処分）で、「南北土地交換」を行うとした。自治法第 96 条第 1 項第 6 号に違反しているというべきである。

けだし、上記(2)イのとおり「①+②+5,600 万円>③」であり、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和 41 年条例第 21 号）第 2 条第 2 項に反するからである。また同法同条同項第 8 号の趣旨にも違反している。

けだし、議会の議決に付すべき財産の取得又は処分に関する条例（昭和 41 年条例第 20 号）第 2 条には、土地については、5,000 ㎡以下の場合には議会の議決を要する場合から除外されているが、①②の土地 4,484 ㎡の価額は、路線価による不動産価額×㎡数の計算によれば、約 10 億 3,132 万円である。同条例同条は価額 4,500 万円以上の場合には議会の議決を要するとしていることに鑑みれば、同法第 96 条第 1 項第 8 号及び同条例同条の趣旨からすると 5,000 ㎡以下の場合だからといって議会の議決を要する場合から除外するのではなく価額 4,500 万円を大幅に超える財産の処分として議会の議決を要する場合と解釈すべきだからである。

上記(2)アイウにより①②の土地の路線価による価額 10 億 3,132 万円、税金からの 5,600 万円の出金、時間貸し駐車場の料金収入 30 年分の 15 億円の合計額の損失を福山市にもたらすものであり、市長が断固実行する意思を市議会本会議で表明した以上は、福山市に前記合計金額の損害が発生する蓋然性が極めて高いものというべきである。その際には市長は福山市に対し民法（明治 29 年法律第 89 号）第 709 条に定める故意による不法行為に基づく損害賠償責任を負う。

よって、上記①②と③の土地を福山市が 5,600 万円支払って交換するという「南北土地交換契約」を、直ちに、差し止めるべく（本件協定を撤回すべく）、監査を請求する。

(補遺)

2020 年（令和 2 年）7 月 3 日になって、①②についての不動産鑑定評価書及び意見書並びに③についての不動産鑑定評価書及び意見書を入手した。

両意見書とも、両鑑定評価書を時点修正しただけのものであり、現時点の「南北土地交換」の差額の算出の目的には不相当である。けだし、両鑑定評価書とも福山駅南地下送迎場の供用開始（2011 年（平成 23 年）7 月）前のものであり、現時点の①②③の価額の鑑定をしたものではないからである。

監査委員（外部監査人）におかれては、是非とも「①+②+5,600 万円=③」の数

式が本当に正しいのかどうか、現時点における①②③の土地価額について中立公平かつ権威のある不動産鑑定機関（例えば、一般財団法人日本不動産研究所など）による新たな鑑定、とりわけ③の地下にある永久に無償で使用できる福山駅南地下送迎場の存在、③の形状及び①②の収益状況等諸条件を網羅的に正しく考慮した再鑑定をした上で判断をされたい。

第2 請求の受理

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）については、2020年（令和2年）7月13日に提出された補正書と併せ、自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第3 個別外部監査契約に基づく監査の請求

1 個別外部監査契約に基づく監査の請求

請求人は、自治法第252条の43第1項の規定に基づき、次の理由を付して、監査委員の監査に代えて、個別外部監査契約に基づく監査によることを求めた。

（理由）

市長に対する措置請求であるので、市長の意を汲む内部監査委員ではなく、中立公平で適切な監査が期待できる外部監査人による審理及び決定を希望する。

2 個別外部監査契約に基づく監査によらず、監査委員の監査によることの決定

2020年（令和2年）7月14日監査委員の協議の結果、次の理由により、個別外部監査契約に基づく監査によらず、監査委員による監査を行うことを決定した。

（理由）

監査委員は、自治法第196条第1項の規定により、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し識見を有する者及び議員のうちから、市長が議会の同意を得て選任しているが、その職務の遂行に当たっては、市長から独立し、常に公正不偏な立場を保持することが義務付けられており、本件において個別外部監査によらなければならない特段の理由は見当たらない。

第4 監査の対象

1 監査対象事項

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為

自治法第242条第1項では、「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被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」旨規定している。

上記の規定及び請求の要旨から、本件請求の監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 監査対象となる財務会計上の行為について

本件協定の締結、近い将来「南北土地交換契約」をすること（及び差額調整金の支出）が、それぞれ自治法第 242 条第 1 項に規定する財務会計上の行為（相当の確実さをもって予測される場合を含む。）に該当すると言えるかどうか。

(2) 該当すると言える場合に、当該財務会計上の行為は、違法又は不当であると言えるかどうか。

(3) 同様に、当該財務会計上の行為により、本市に損害が生じると言えるかどうか。

2 監査対象部局

建設局都市部

第 5 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、自治法第 242 条第 7 項の規定により、2020 年（令和 2 年）7 月 22 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

当日は、請求人 2 人がそれぞれ本件請求の要旨を補足する陳述を行うとともに、新たな証拠が提出された。

2 陳述の要旨は、次のとおりである。

(1) 福山市所有地（①②）と J R 西日本所有地（③）の価額について

ア 本件協定では、①②について 13 億 1,400 万円とし、③について 13 億 7,000 万円としている。2019 年（令和元年）7 月 8 日の本件協定締結時には不動産の鑑定はない。

イ 請求人が 2020 年（令和 2 年）7 月 3 日に入手した不動産鑑定評価書によると、①②の不動産鑑定評価書（2008 年（平成 20 年）2 月 20 日付け）では、価額を 16 億 7,700 万円としている。また、③の不動産鑑定評価書（2008 年（平成 20 年）2 月 19 日付け）では、価額を 18 億 5,000 万円としている。

ウ 請求人が同日に入手した意見書によると、①②についての地価動向意見書（2017

年（平成 29 年）11 月 10 日付け）では、地価変動率（時点修正率）を△28.1%とし価額を 12 億 574 万 7,600 円としている。また、③についての意見書（2017 年（平成 29 年）11 月 9 日付け）では、時点修正率を 68.3/100(△31.7%)とし価額を 12 億 6,214 万 4,000 円としている。

エ 両鑑定評価書はいずれも 2008 年（平成 20 年）の段階であり、2017 年（平成 29 年）の鑑定評価書はない。これらは本件協定直前の鑑定評価書でもなく、上記アの金額の根拠となる不動産鑑定は行われていない。

オ 当該鑑定評価書は、①②について年間 5,000 万円以上の時間貸し駐車場収入があることを加味していない。

カ 当該鑑定評価書は、③について最有効使用の判定として中高層店舗地としている。また、袋地の減額（格差修正）がなされていない。不整形地（L 字形）の格差修正率も△5%と過少である。何よりも鑑定時は 2011 年（平成 23 年）の地下送迎場の供用開始前であり、現在では、地下に構造物が存在することによって、コンクリートパイル等を打ち込むことができず、かつ駅前であり、不整形地（L 字形）で、中高層店舗・ホテル・マンションを建築することは絶対に不可能であり、現在の③の地価を決定するためには、何ら参考とならない。

キ よって、上記アの両土地の評価・決定は誤りである。

ク 2017 年（平成 29 年）11 月当時の両意見書の価額の差額は、5,639 万 6,400 円である。上記アにおける両土地の差額も 5,600 万円である。すなわち、「差額 5,600 万円（福山市から J R 西日本への支払金）ありき」で行った合理的根拠のない両土地の価額の決定である。

(2) 福山駅北口広場整備計画 福山市の歳入・損失について

議会における市長及び関係理事者の答弁によると、「南北土地交換」をする場合としない場合の福山市の歳入の計算は次のとおりである。

ア 「南北土地交換」をしない場合

31 年間の収入は、約 17 億円

（内訳）

駅北口駐車場収入 年間約 5,400 万円×31 年＝16 億 7,400 万円

駅南口 J R 西日本所有地からの固定資産税収入

年間約 100 万円×31 年＝3,100 万円

イ 「南北土地交換」をする場合

31 年間の収入は、約 7 億 8,800 万円

（内訳）

駅北土地からの固定資産税収入 年間約 1,181 万円×31 年＝3 億 6,611 万円

駅北建物からの固定資産税収入 年間約 1,361 万円×31 年＝4 億 2,191 万円

したがって、交換をしない場合の方が、31 年間の歳入は 9 億 1,200 万円多くなるが、市長は「南北土地交換をしない場合は南口の J R 西日本所有地を 12 億 6,000 万円で買い取る必要がある」とし、この 12 億 6,000 万円を損金扱いとしている。そして、9 億 1,200 万円から 12 億 6,000 万円を差し引き、交換をしない方が 3 億円の損失と試算している。

しかし、南口の J R 西日本所有地の 12 億 6,000 万円は決して市民にとっての損金ではない。なぜならば、12 億 6,000 万円相当の土地を（駅前の優良かつ有益な土地を）市民の財産として所有することになるからである。特に、大事な駅前の土地と駅北の大事なお城の前の土地を得ることは、市民にとって本当に素晴らしい収入になる。よって、「南北土地交換」をしない場合の方が 9 億 1,200 万円のメリットが明らかに生じる。

(補足)

2007 年（平成 19 年）に福山市と J R 西日本が締結した覚書（以下「2007 年覚書」という。）には、「南北土地交換」をしない場合に福山市が南口の同社所有地を 12 億 6,000 万円で買い取るという条項はなかったと思う。それはまた新たな交渉が必要になるのかもしれないが、このようなことは断言できないのではないかと思う。2007 年覚書では確かに、福山駅北口に J R 西日本と福山市が共同で立体駐車場を造るといふ文言はあるが、それが地下 1 階から地上に及ぶ駐車場になったとしても、立体駐車場であるから景観も壊さず、同社との約束をきちんと守って、お互いが利益を共有しようという 2007 年覚書の内容を実現することはできると思う。

だから、あまり短絡的に結果を強引に導くために、フィクションで「12 億 6,000 万円で南口を購入しなければいけない」とか「立体駐車場は地下ではいけない」とか、そういう発想は良くないのではないかと思う。

福山駅北口広場整備基本方針の 28 ページで、F1 案から F3 案まで、高いビルもホテルも建てられず、福山市所有のままでお城を生かした案が考えられている。これが急に J R 西日本の案にシフトした。その経過をよく考えてほしい。

第 6 関係機関の陳述等

1 建設局都市部に対して意見の陳述（請求人の陳述に対する見解を含む。）及び関係資料の提出を求め、2020 年（令和 2 年）7 月 15 日、同月 28 日及び 29 日に陳述書及び関係資料の提出があった。また、同月 31 日に陳述内容を補足するため、当該関係機関の職員から聴取を実施した。

2 陳述等の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件協定の法的性格及び市長専決処分 of 妥当性

本件協定は、「南北土地交換契約」が締結・履行されるときの本件協定第 1 条第 3 号に記載された両土地の価額等について代表者が合意したものであり、「南北土地交換」に伴って当事者に発生する債権債務自体を定めたものではない。このため、議

会の議決対象となる内容を有していない。

本件協定第1条第1号に記載された「南北土地交換」の履行期限までに、「南北土地交換」の合意がなされなかった場合、本件協定に基づく具体的な権利義務関係は発生せず、本件協定附則第1条に記載された2007年覚書その他の合意・確認文書は廃止されず、存続することになる。

また、当該合意がなされ「南北土地交換契約」を締結する場合には、その前段階として、福山市路外駐車場条例（昭和52年条例第25号）を改正し、市営福山駅北口広場駐車場を廃止するなどの手続を経て、本市所有地を普通財産に転換することとなる。その際に、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第2条第1項本文ただし書の規定により、両土地の価額の差額が、高価な方の価額の6分の1を超える場合には当該契約の締結には議会の議決を要することとなるが、本件協定第1条第3号における両土地の価額の差額についてはそれに該当しないため、議会の議決を要さないものである。

(2) 本件協定に記載された土地の価額の算出方法と再鑑定を実施しなかった理由

本件協定に記載された土地の価額は、JR西日本が依頼した不動産鑑定士の鑑定評価によるものである。本市は、次の経緯から、協定締結時点における再鑑定を実施しなかったものである。

ア 2007年覚書及び確認書について

2007年覚書は、福山駅前広場の区域内にあるJR西日本所有地の地下空間に本市の無償使用権を設定する代わりに、福山駅前広場の整備完了後、福山駅北口広場の本市所有地のうち一部の上空について同社が単独又は本市と共同で駐車場施設を整備し、同社にその無償使用権を設定する旨を定めたものであり、両者の公的な相互無償使用を主な内容としているものであって、本市が一方的に利益を享受するような性格のものではない。また、2007年覚書の締結に併せ、確認書を両者で取り交わし、各無償使用権の具体的算定方法と、当該算定に係る相互の土地の価額を2007年（平成19年）10月1日時点で評価した不動産鑑定士による鑑定評価（以下「2007年鑑定」という。）によるものとすることを定めた。

イ 本件協定に記載された土地の価額の根拠及び協定締結時点における再鑑定を実施しなかった理由について

本市は、福山駅北口広場整備の検討をする中で、2007年鑑定から10年の期間が経過していたことから、相互の土地の現在価額の参考とするため、2007年鑑定を得た不動産鑑定士から、2017年（平成29年）11月1日時点の時点修正意見書（以下「2017年意見書」という。）を取得していた。

2018年度（平成30年度）に福山駅北口広場整備基本方針を策定するに当たり、JR西日本の提案を選択肢の一つとして加え比較検討した際に、当該提案に基づく「南北土地交換」をする場合の両土地の価額算定を、2017年意見書に基づき行い、本市所有地の価額12億600万円、同社所有地の価額12億6,200万円、その差額5,600万円を検討作業の基礎数値として採用していた。

本件協定に記載した両土地の価額については、JR西日本が同社の依頼した不動産鑑定士から取得した2018年（平成30年）10月1日時点の評価額を記載した

いと意向であったため、本市において、当該不動産鑑定評価書における両土地の差額が、2017年意見書における当該差額の範囲内であることを確認の上、当該不動産鑑定評価書における両土地の価額の採用を承認したものである。

ウ 本件協定に記載された土地の価額の鑑定評価について

本市及びJR西日本が依頼した不動産鑑定士は、不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）及び国土交通省が定めた不動産鑑定評価基準に基づき、本件協定に記載された土地のそれぞれについて、土地の形状や公簿上の地目を含めた個別的要因を適正に考慮して、専門家としての見地から鑑定評価額を算出しているものである。また、請求人の主張する「年間5,000万円の駐車場料金収入」や「地下送迎場の無償使用」の算定過程での考慮については、2007年覚書に基づき本市が享有している利益のみを取り上げて主張しているものであって、2007年覚書の公的な相互無償使用に係る双務性を看過している。

(3) その他請求人の陳述に対する見解

ア これまでの経過について

本市と旧日本国有鉄道（現JR西日本）は、これまで福山駅前広場及び福山駅北口広場に関する管理協定等（※）に基づき、互いの公的な立場を踏まえ、施設整備に係る費用負担や財産の帰属、管理運営などについて協議しながら、福山駅前広場のサービスを提供してきた。

2007年覚書は、これら管理協定等に基づき締結したものであり、(2)アに記載のとおり、本市は、福山駅前広場のJR西日本所有地のうち、福山駅南地下送迎場が占有する地下の空間を無償で使用し、当該送迎場を整備している一方、福山駅北口広場の本市所有地に、同社が単独又は本市と共同で立体駐車場を建設し、同社に上空の空間を無償で使用させるという債務を負っている。

このような管理協定等の定めがあるため、福山駅前広場及び福山駅北口広場の再整備等を行う都度、綿密な協議を経て、互いに承諾を得る必要があり、行政機関である本市と、旧日本国有鉄道から民営化したJR西日本が、それぞれの使命に基づき、自由な土地活用をすることができない状態となっているところである。

イ 福山駅北口広場整備について

本市は、2007年覚書を締結した当時、交通結節点機能の向上を主な目的として、福山駅前広場を造成した。また、福山駅北口広場は、車社会の到来に対応するため、本市と旧日本国有鉄道が、公的な立場から1977年（昭和52年）に共同で整備したものであり、収益を目的として整備したものではない。

その後、福山駅北口広場については、施設の老朽化や交通問題等の解消と、備後圏域の玄関口としての機能を構築するための整備を計画しており、また、福山駅前広場についても、本市の自由な発想での活用や再整備の検討を進めている。

今回、JR西日本の提案を受け入れ、同社が福山駅北口広場整備を推進することで、民間企業ならではの創意工夫を生かした利便性の高い送迎機能や南北交流軸の形成を実現できると考えている。

ウ 請求人の提案について

仮に本市が、市営福山駅北口広場駐車場を存続し収益を得て、かつ、福山駅前広場について駅前再生に向け自由な使用をしようとした場合、J R西日本の承諾の下、福山駅前広場の同社所有地を全て買い取る必要がある。

しかし、J R西日本は福山駅北口広場に立体駐車場を建設することを期待し、本市と2007年覚書を締結した経過があるため、同社の立場を考慮することなく、本市の都合だけでは実現できることではない。そのような中で、「南北土地交換」を含むJ R西日本からの提案は、本市にとっては必要最小限の支出により、両者の権利関係を整理して互いの課題を解決し、最大限の効果を発揮するものである。

このように、福山駅前広場及び福山駅北口広場に係る本市の計画については、本市とJ R西日本が、互いの強みを生かして、自由な活用と責任ある管理運営を行うことを可能とする内容であることが必要であり、単に本市が駐車場収益を確保する目的で、一方的に同社から福山駅前広場の土地を買い取るべきであるという請求人の提案に応じることはできない。

※ (福山駅前広場に関するもの)

2007年(平成19年)2月28日付け 福山駅前広場再整備(暫定)工事覚書

2012年(平成24年)3月29日付け 福山駅前広場(暫定)の管理運営に関する協定書
(福山駅北口広場に関するもの)

昭和52年3月17日付け 協定書(造成協定)

昭和52年5月27日付け 協定書(管理協定)

第7 関係人(J R西日本)に対する資料閲覧依頼

「第6 関係機関の陳述等」において、建設局都市部から陳述のあった本件協定第1条第3号に記載される土地の価額の直接の根拠となった、本件協定の一方当事者であるJ R西日本が不動産鑑定士に依頼して取得したとされる不動産鑑定評価書について、複写ができない資料であることから、建設局都市部から提出を受けることができなかったため、自治法第199条第8項の規定に基づき、同社に対して当該資料の閲覧を依頼し、2020年(令和2年)8月3日付けで当該資料の貸出を受け、監査委員がこれを閲覧した。

第8 関係人(J R西日本)からの協議の申入れについて

- 1 2020年(令和2年)8月13日に本件協定の一方当事者であるJ R西日本から市長に対し、福山駅北口広場整備事業に関する事業計画の変更に伴う協議の申入れがあり、同日中に、建設局都市部から当該申入れの内容、今後の確認内容及び市のコメントについて公表された。当該公表内容に係る資料の提出を建設局都市部に対して求めたところ、次のとおり資料の提出があった。
- 2 J R西日本から市長宛ての協議の申入れの文書(2020年8月13日付け岡支企第306号)の内容

福山市長
枝広 直幹 様

西日本旅客鉄道株式会社
執行役員岡山支社長 平島 道孝

福山駅北口広場整備事業に関する事業計画の変更に伴う協議について（依頼）

（略）さて、弊社は、2019年7月8日付け「福山駅北口広場の整備等に関する協定書」（以下、「本協定」という。）に基づき、これまで貴市と北口広場整備事業（以下、「本事業」という。）について設計協議を重ねて参りましたが、昨今の新型コロナウイルス感染拡大の影響により、鉄道事業を軸とした弊社サービスをご利用いただくお客様が大幅に減少し、かつてない厳しい経営環境に直面しております。このことを受け、新たな将来予測が不透明な中、本協定をそのまま継続することは困難と判断いたしました。

しかしながら、「地域共生」を掲げる弊社は、本事業を重要な事業と位置づけており、貴市が推進する駅前再生事業や福山城築城400年事業の取組を大きく加速させるため、貴市と共創して取り組んでいく姿勢に変わりはありません。

つきましては、本協定の精神を踏襲しつつ、新型コロナウイルス感染拡大による新たな時代を見据え、より一層強固な関係の構築に向け事業計画の変更に関し、改めて協定を締結させていただきたく協議を申し入れます。

なお、新協定締結に先立ち、協定内容の基本的な方針を確認させていただきたく存じます。

本事業を心待ちにしてくださる福山市民の皆さまのご期待に沿えるよう努力して参りますので、ご理解を賜りますようよろしくお願い申し上げます。（略）

3 2の協議の申入れに関する建設局都市部から報道機関宛ての公表文（2020年（令和2年）8月13日付け）の内容

JR西日本から福山駅北口広場整備事業に関する事業計画の変更に伴う協議の申入れがありましたのでお知らせします

日 時：2020年（令和2年）8月13日（木）10:00～10:20

場 所：福山市役所6階 60会議室

出席者：西日本旅客鉄道株式会社 執行役員岡山支社長 平島道孝 他
福山市長 枝廣直幹 他

【申入れ概要】

○協議申入れについて（上記2の内容）

○今後の確認内容

①用地交換の期限について、現協定から1年間延期し、2022年（令和4年）3月31日までとしたい。

②南北土地それぞれの価格は、両者が再評価を行い、その価格を参考に協議して決めたい。

③整備施設の設計は、JR西日本が2018年（平成30年）11月27日に本市に提出した「福山駅北口広場整備基本方針に関する提案書」に記載の建物用途から、ホテル用途を除くこととしたい。

④現協定を廃止し、新たに「福山駅北口広場の整備等に関する協定書」を締結したい。

○その他

厳しい経営状況だが、現在の計画より、より良い評価が得られる新たな計画が必要であると承知しているため、市の意見も聴きながら、検討を進めてまいりたい。

【市のコメント】

コロナ禍の影響を受け、福山駅北口広場整備に遅れが生じることは理解できる。

JR西日本は本市の地域活性化に向け、より一層強固な関係構築に取り組むとされており、本市としても地域や市民にとってより良い計画となるよう、連携していきたい。

第9 監査の結果

（本文）

本件請求については、監査委員合議の結果、次のとおり決定した。

本件協定の締結、近い将来「南北土地交換契約」をすること（及び差額調整金の支出）に係る請求については、いずれも自治法第242条第1項の要件を具備していないと判断し、「却下」する。

（理由）

各請求内容に係る監査委員の判断の理由は次のとおりである。

（1）本件協定の締結について

本件協定のように一定事項に係る当事者間の合意文書の名称として「協定書」が採用されている場合において、そのみで直ちに自治法第242条第1項に規定される財務会計行為たる「契約の締結」に当たらないということはできず、個別具体的な記載内容によりその該当性を判断することになる。また、その際には、「財務的処理を直接の目的とするものであるか」が基準となることが判例等（最高裁平成2年4月12日判決、東京地裁平成27年12月15日判決ほか）において示されている。

本件協定第1条本文中「甲が所有する『福山市三之丸町131番2及び132番2』の土地と乙が所有する『福山市三之丸町135番3』の土地の交換をするときは、次に掲げる条件によるものとする」とされる一方、同条第1号において「交換契約の締結は2020年（令和2年）4月1日以降速やかに行うものとし、2021年（令和3年）3月31日までに南北土地交換を完了するものとする」とされている。

これによれば、「南北土地交換契約」の締結期限及び当該契約の履行期限が定められているものの、その前提として、「土地の交換をするとき」と限定条件を付しているものであり、本件協定の締結によって生じる効果については、「南北土地交換契約の予約」など「南北土地交換契約」を締結する当事者の意思決定に相当するものではなく、将来において当該意思決定がなされると仮定した場合の履行条件の細目について合意したものであると評価できる。

また、本件協定に記載される「南北土地交換」の目的物件である本市の所有地「福山市三之丸町131番2及び132番2」については、市営福山駅北口広場駐車場、タクシー待機場・乗降場、一般車送迎場、送迎バス乗降場、中心部循環路線バス（まわローズ）乗降場及び駅北口緑地として、福山駅北口広場の諸交通機能等を担っており、本市の行政財産として供用されている。自治法上、行政財産の交換契約は無効とされており、普通財産であれば交換契約は可能であるが、現在まで当該土地の普通財産への転換の諸手続は行われていない。とりわけ市営福山駅北口広場駐車場については、福山市路外駐車場条例に規定される公の施設として位置づけられており、その敷地部分の普通財産への転換の前提となる当該駐車場の廃止には、同条例の改正のための議会の議決を必要とするところ、未だ議会に当該議案は上程されていない。

このように、もとより「行政財産の交換を伴う財務的処理を直接の目的とした財務会計行為たる契約の締結」は無効であるが、それは本件協定の締結によって「南北土地交換契約の予約」など「南北土地交換契約」を締結する当事者の意思決定に相当する効果が生じる場合に問題となる論点であって、「第6 関係機関の陳述等」における本件協定の締結の効果に関する説明からも、当初から当事者において十分に考慮されている事情であると推認される。それを踏まえ本件協定第1条本文において当事者間に「南北土地交換契約の予約」に相当する効果及び何らの債権債務関係も生じないことを意図した表現が記載されているものとする。

以上のように、本件協定の締結に係る諸要素を検討した結果、財務会計行為たる「契約の締結」の該当要件となる、当該契約が直接の目的とする「財務的処理」を「南北土地交換（価額の差額の支出を含む。）」と捉える限りにおいて、本件協定は直接に当該「財務的処理」の法的効果の発生を意図してはならず、自治法第242条第1項に規定される住民監査請求の対象要件となる財務会計行為たる「契約の締結」には当たらないと判断する。

(2) 近い将来「南北土地交換契約」をすること（及び差額調整金の支出）について

本件請求における「近い将来『南北土地交換契約』をすること（及び差額調整金の支出）」については、「第8 関係人（JR西日本）からの協議の申入れについて」に記載の事実により監査委員の基本的な判断に大きく影響があったため、次のとおり当該「協議の申入れ」前の評価及び当該「協議の申入れ」後の最終的な判断を併せて示すものとする。

ア 本件請求受理時点から「協議の申入れ」前までの評価

本件請求における「近い将来『南北土地交換契約』をすること（及び差額調整金の支出）」については、自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象要件となる財務会計行為の類型のうち「契約の締結」及び「公金の支出」にそれぞれ分類

されるべきものであるが、当該行為は未だ実行されていないため、同項に規定される「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」への該当性を判断する必要がある。この該当性の判断については、「単にその可能性が漠然と存在するというだけでなく、その可能性、危険性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていることを要する」が、「最終的な支出金額、支出時期、支出方法まで確定するに至っていることまでは要さない」ことが裁判例等（大阪地裁平成23年1月14日判決、大分地裁平成11年3月29日判決ほか）で示されている。

本件請求における「近い将来『南北土地交換契約』をすること（及び差額調整金の支出）」について「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」と評価できるかどうかについて、次のとおり検討した。また、「差額調整金の支出」については、「南北土地交換契約」の締結に伴う履行内容として本市が負うべき債務と考えられるため、基本的には当該契約に付随するものとして併せて検討した。

まず(1)で示したように、本件協定自体については「南北土地交換契約の予約」といった「南北土地交換契約」を締結する当事者の意思決定に相当する効果を生じさせるものではないため、当該契約の締結期限と履行期限、目的物件たる土地を特定する情報とその価額が記載され、当該契約が実際に締結される際に重要となる要素を外形上備えているものの、そのみで「相当の確実さ」をもって当該契約が締結されることが予測されるとは評価できない。

そこで、本件協定締結前後の、当事者に関連する主要な関連事実を時系列で整理すると次のとおりである。

	年月日	関連事実
①	2018年(平成30年)11月27日	J R西日本が提案書を本市に提出
②	2019年(平成31年)3月	福山駅北口広場整備基本方針を策定
③	2019年(令和元年)7月8日	福山駅北口広場の整備等に関する協定を締結
④	2020年(令和2年)3月13日	令和2年度福山市一般会計当初予算が成立
⑤	2020年(令和2年)6月17日	福山駅北口整備事業の見直しを求める請願が不採択

上表②の福山駅北口広場整備基本方針は本件協定締結の前提となった本市の行政計画であり、上表①でJ R西日本が示した提案書に基づく福山駅北口広場整備の手法を採用する内容となっており、パブリックコメントの募集、有識者会議での議論、市議会都市整備特別委員会への報告を経て決定されたものである。

上表④の歳出予算明細書において、次のとおり福山駅北口広場整備に関する予算が計上されていることを確認した。このうち公有財産購入費56,000千円が本件協定に基づき、「南北土地交換契約」が締結・履行された場合に本市がJ R西日本に支払う差額調整金に係るものであり、工事請負費50,000千円が市営福山駅北口広場駐車場の廃止後の当該駐車場施設の解体工事費に係るものである。

(款) 土木費 (項) 都市計画費 (目) 市街地再開発費 (事業) 福山駅北口広場整備事業費

(予算額) 116,088 千円

【節別内訳】 役務費 88 千円, 委託料 10,000 千円, 工事請負費 50,000 千円,
公有財産購入費 56,000 千円

上表⑤の本件協定の撤回等を求める請願の採択について議論された市議会建設水道委員会において、「南北土地交換」に係る市の考えとして、「将来、駅前広場を、大きな費用をかけることなく、本市が自由に活用でき、また、JR西日本は、民間の発想を十分に発揮し、景観にも配慮した賑わいの施設を整備することが可能になる。～(略)～駅北口広場整備は、駅南北交流軸を形成し、駅周辺を活性化する上で、非常に重要な事業であり、本市としても、～(略)～協定に基づき、着実に取り組む」と表明しており、その後の市議会本会議において当該請願の不採択が決定している。

このように、本件協定は議会への報告等を経て策定された福山駅北口広場整備基本方針に基づき締結されたものであり、また、「南北土地交換契約」締結の前提として、(1)で述べたように、市営福山駅北口広場駐車場を廃止する福山市路外駐車場条例改正について議会の議決が必要となるものの、当該駐車場の廃止を前提とした差額調整金及び当該駐車場施設の解体工事費の支出に係る2020年度(令和2年度)の予算について議会の議決を経て成立している状況にある。

よって、本件協定第1条第1号に記載される「南北土地交換契約」の締結期限及び履行期限である2020年度(令和2年度)において、当該契約の締結と、当該契約の履行としての差額調整金の支出を含む「南北土地交換」については、議会における必要な手続は残されているものの、本件協定締結前後の状況を勘案すると、なお相当程度の客観的・具体的な実現可能性が認められると考えられ、自治法第242条第1項に規定される住民監査請求の対象要件となる財務会計行為としての「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」に当たると評価する。

イ 「協議の申入れ」後の最終的な判断

「第8 関係人(JR西日本)からの協議の申入れについて」のとおり、JR西日本は、協議の申入れの際に本市に提出した文書において、「～(略)～新型コロナウイルス感染拡大の影響により～(略)～かつてない厳しい経営環境に直面しております。このことを受け～(略)～本協定をそのまま継続することは困難と判断いたしました。～(略)～本協定の精神を踏襲しつつ、～(略)～事業計画の変更に関し、改めて協定を締結させていただきたく協議を申し入れます。なお、新協定締結に先立ち、協定内容の基本的な方針を確認」したいとする旨を述べている。

また、当該申入れを受けて建設局都市部が公表した文書の「【申入れ概要】○今後の確認内容」において、本件協定第1条第1号に記載された「南北土地交換契約」の締結期限及び履行期限を2021年(令和3年)3月31日から2022年(令和4年)3月31日に改めること、同条第3号に記載された土地の価額について、当事者による再評価を実施しその結果を参考に決めること、本件協定を廃止し新たな協定を締結すること等が記載されている。これはJR西日本の協議の申入れの文書には直接記載されていないものの、申入れの際に市長に対し同社執行役員岡山支社長から口頭で伝えられた事項であることを建設局都市部に対して確認している。

このように、本件協定の一方当事者であるＪＲ西日本においては、「南北土地交換」の実行に向けた方針、姿勢は継続しているものの、これまでになく規模の経営環境の激変が生じたことにより、本件協定の現状のままでの継続を困難とし、スケジュールの１年間の延期に加え、土地の価額の再協議や、福山駅北口広場における同社の整備施設の内容に関する見直しなど、本件協定の根幹に関わる部分の変更を伴う、本件協定の廃止と新協定の締結を明確に希望している。

このことは、対等な二者間の双務契約である「南北土地交換契約」について、本件協定第１条第１号に規定する２０２１年（令和３年）３月３１日までの締結及び履行を実現するために当然の前提となる「一方当事者の意思」を欠くこととなることを意味することは自明である。なおかつ、ＪＲ西日本の申入れに対し、本市においても「コロナ禍の影響を受け、福山駅北口広場の整備に遅れが生じることは理解できる」と表明している中であって、本件協定に基づく「南北土地交換契約」の２０２０年度（令和２年度）中の締結及び履行（関係予算の執行を含む。）が実現される客観的可能性は極めて低くなつたと評価せざるを得ない。

以上から、本件請求における「近い将来『南北土地交換契約』をすること（及び差額調整金の支出）」については、「第８ 関係人（ＪＲ西日本）からの協議の申入れについて」に記載した事実の発生に伴い、自治法第２４２条第１項に規定される住民監査請求の対象要件となる財務会計行為としての「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」に当たらないと判断する。