

下 監 第 18 号  
令和5年3月17日

下田市  
B 様  
下田市  
C 様  
下田市  
D 様

下田市監査委員 鈴木 邦明  
下田市監査委員 小泉 孝敬

旧下田グランドホテル（土地家屋）の取得についての予算の執行の差し止めを求める  
下田市長に関する措置請求について（通知）

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき、請求のあった下田市長に関する措置請求（以下「本件措置請求」という。）について、同条第5項の規定により監査した結果を、次のとおり通知します。

## I 請求の受理

### 1. 請求人

住所 下田市  
氏名 B  
住所 下田市  
氏名 C  
住所 下田市  
氏名 D

### 2. 請求の提出日

令和5年1月25日

### 3. 請求の要件審査

本件措置請求については、法第242条第1項に定められた要件を具備しているもの

と認め、令和5年2月8日付でこれを受理した。

#### 4. 地方自治法第242条第4項に基づく停止勧告の可否

請求人は、本件土地購入予算の執行の差し止めを求めていることを踏まえ、地方自治法第242条第4項に基づき当該行為を停止するよう勧告すべきかについて検討したが、本件措置請求については、令和4年3月24日付け並びに令和5年1月11日付けで、本件と同一の財務会計上の行為を対象とした住民監査請求（以下令和4年3月24日付け請求を「前前回請求」令和5年1月11日付け請求を「前回請求」という。）と同一の行為を対象とするものであり、前前回請求の監査結果から当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があると認められず、同項に基づく停止勧告を行わないことを決定した。

## II 監査の実施

### 1. 請求の要旨

令和5年1月25日付下田市職員措置請求書による本件措置請求の要旨は次のとおりである。

(1) 旧下田グランドホテル（土地家屋）の取得について、下田市議会令和3年12月定例会において令和3年度下田市公共用地取得特別会計補正予算（第1号）に100万円を計上し否決された。下田市議会令和4年3月定例会に再提案され可決された。しかし、この土地は公共用地として利用する計画に含まれておらず、法令及び条例上、違法で公共用地取得特別会計では購入できない土地であるので、予算の執行を差し止めるよう請求する。

#### (2) 財務会計上の違法な理由

① 下田市土地開発基金条例（設置）第1条「公用若しくは、公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要がある土地をあらかじめ取得することにより事業の円滑な執行をはかるため、下田市土地開発基金（以下「基金」という。）を設置する。」とされ、この基金により公共用地取得特別会計は運用される。

よって、下田市総合計画や都市公園計画とか下田市地域防災計画等によって公用若しくは公共用地として必要な土地とされていなければならない。当局の防災公園等はあとづけの案で市民合意を得ている案ではなく単なる私案である。公共事業に利用予定の土地を事業の正式着手に先立って取得する目的に違反している。家屋の取得は対象にしていないものである。

② 地方自治法第2条第14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」

③ 地方自治法第2条第16項「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事

務を処理してはならない。」

- ④ 地方財政法第3条「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。」

以上の法令に違反している。

(3) 不当な内容

①何をいくらで購入するのか不明である。市当局は100万円で購入するとした理由について破産管財人弁護士からの金額の提示がないこと、土地購入に係わる不動産鑑定料、弁護士料相当額を考え100万円計上したとしている。これは土地代金ではなく、土地購入の経費である。

②土地購入と同時に、管理しなければならない8階建ての建物がついてくる。この解体費用に下田市議会令和3年12月定例会では3～4億円と言い、下田市議会令和4年3月定例会では4～5億円と言っている。アスベストやPCBが使われていることを考えると、いくらかかるかわからないものを購入することになる。

③8階建ての旧下田グランドホテルの景観が悪く、危険も感じるので安全対策上購入したいという理由で民間の負の私有財産を税金で購入処理して適切なものか。公平性の観点から他の廃棄物件や稲生沢川河口の廃船も市が購入処理するのかが問われる。

④防災公園整備（案）に4億円かけることは二重のむだづかいとなる。狼煙崎沖に33メートルの津波が押しよせると、旧下田グランドホテルの周りは海となり孤立する。ヘリポートは市内に9ヶ所あり、傾斜地での建設は利用が困難で、その必要性は低い。下田市議会令和4年3月定例会で防災安全課長は「防災公園案もイメージ化した一案だ」との答弁は無責任であり、使用目的が明確でないことを証明している。

⑤当局は「破産管財人が令和4年3月までに破産手続きを完了する。」そうすると下田市はこの土地を購入できないと主張してきた。当局のこの説明は事実と違い不信感を生じさせている。

⑥土地の鑑定評価及び家屋の解体費用の積算も実施されていない中での購入は、適切な取引とは言えず、公金の無駄遣いになる。

2. 監査対象事項

本件措置請求に関して次の事項を監査対象とした。

- (1) 下田市総合計画や都市公園計画、下田市地域防災計画等に定めがなく、詳細な計画ではない防災公園整備（案）を理由に、公共用地取得特別会計で旧下田グランドホテルの土地家屋を購入することの違法性又は不当性の有無を判断すること。
- (2) 違法又は不当な点が認められる場合に、下田市の損害の範囲を判断すること。
- (3) 下田市に損害が生じている場合に、その損害補填の措置を判断すること。

3. 請求人の陳述について

本件措置請求は、前前回請求と同一行為を対象としたものであり、請求の要旨は、字句、内容がすべて同一、財務会計上の違法な理由、及び不当な内容に少しの加筆

があるのみで、ほぼ同一内容の請求である。また、本請求は4名の請求人の連名で提出されており、うち、1名の請求人に関しては、前々回請求及び前回請求の請求人である。

行政実例（昭和34年3月19日自丁行発第37号）では、「すでに行った監査の結果に基づいて、請求に係る事実がないと認めるときは、その旨請求者に通知すれば足りる」と例示されており、法第242条第7項に規定する陳述の機会を与えなくとも特に均衡を欠くことにはならないと判断した。

#### 4. 監査対象部局

財務課、建設課及び防災安全課を監査対象部局とした。

#### 5. 監査の方法

法第242条第5項の規定による監査は次の方法で実施した。

##### (1) 書類調査

監査対象部局に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

### Ⅲ 監査の結果

#### 1. 事実関係の確認

- (1) 旧下田グランドホテル（土地家屋）について令和5年1月25日までの経過は次のとおりであった。

令和3年1月

旧下田グランドホテル所有者が破産手続きに入る。

令和3年3月

破産管財人より上記の手続きを進めており、旧下田グランドホテルについて競売による売却手続きを進めているとの情報を得る。

令和3年4月

破産管財人より状況報告。以降、5月及び7月に情報共有のため連絡をとる。現状では買い手が付かず、市に土地家屋の購入についての打診がある。

令和3年7月21日

政策会議において、状況報告。

令和3年8月

破産管財人より破産手続きの進捗状況について報告。

令和3年10月22日

政策会議において、状況報告。

令和3年10月28日

政策会議において、状況報告。

令和3年11月4日

政策会議において、状況報告。

顧問弁護士と相談の上、関係課で協議することとなった。

令和3年11月10日

政策会議において、11月19日の市議会全員協議会でこれまでの経過報告と市の対応方針を説明することに決定した。

令和3年11月19日

市議会全員協議会において、旧下田グランドホテルの取得についての経過、市の対応方針について報告。

令和3年12月8日

下田市議会令和3年12月定例会において、議第80号否決（起立採決）  
議第80号 令和3年度下田市公共用地取得特別会計補正予算（第1号）  
（旧下田グランドホテル購入費計上）

令和3年12月9日

補正予算の否決を受け政策会議において、今後の対応について協議。

令和3年12月17日

政策会議において、今後の対応について協議。

引き続き購入に向け事務を進める。利用計画については都市公園を基本とし防災機能等についても検討していくことを確認した。

令和3年12月21日

政策会議で協議。

令和3年12月27日

政策会議において、事務の進め方等について協議。

令和4年度当初予算計上に向けて現地調査等を進めることを確認した。

令和4年1月13日

政策会議で経過報告。

令和4年1月20日

大坂区及び弥七喜区の自主防災会から「旧グランドホテルの撤去について」の要望書が提出される。

令和4年1月20日

市職員による現地調査を実施。

令和4年1月26日

政策会議で協議。

令和4年2月14日

政策会議において令和4年度当初予算に再度用地購入費を計上するにあたり、2月18日の市議会全員協議会において取得の方針を報告するため、その内容について協議。

令和4年2月18日

市議会全員協議会において、旧下田グランドホテルの取得についての対応方針について報告。

令和4年3月18日

下田市議会令和4年3月定例会において、議第25号可決（起立採決）  
議第25号 令和4年度下田市公共用地取得特別会計予算  
（旧下田グランドホテル購入費計上）

令和4年5月30日

市議会全員協議会において、令和4年4月27日に旧下田グランドホテル破産管財人より当該土地家屋の購入希望（任意売却）があり、買付証明によれば市が準備している100万円を超える金額が提示されているため、予定していた担保権消滅許可申立書の提出がされていないとの連絡があったことを議会に説明。

令和4年7月29日

市議会全員協議会において、状況報告

令和4年10月25日

市議会全員協議会において、令和4年9月26日に旧下田グランドホテル破産管財人より任意売却が不成立となったため担保権消滅許可申立て手続きを再開する旨の連絡があったことを議会に説明。

令和4年12月27日

令和4年12月22日に千葉地方裁判所から担保権消滅の許可決定通知を受理したこと、及び今後の予定について文書により全市議会議員に報告。

令和5年1月25日

破産管財人と不動産売買契約を締結し、その旨文書により全市議会議員に報告。

## 2. 判断

本件措置請求は、先に述べたとおり前前回請求と同一行為を対象としたものであり、財務会計上の違法な理由、及び不当な内容に少しの加筆があるが、ほぼ同一内容の請求である。また、本請求は4名の請求人の連名で提出されており、うち、1名の請求人に関しては、前前回請求及び前回請求の請求人であったため、同一事件についての同一内容の監査請求を同一人が行ったものとし、その請求人に対しては最高裁判所判決に基づき却下の判断をし、別途通知したものである。

一方、同一事件についての同一内容の監査請求を異なった住民が行った場合は、その全てについて受理し、以後一連の手続きを行うものであると解される。しかし行政実例（昭和34年3月19日自丁行発第37号）では、「すでに行った監査の結果に基づいて、請求に係る事実がないと認めるときは、その旨請求者に通知すれば足りる」としている。

したがって、新たに加筆された部分3点についての判断は次のとおりとし、同一内容に対する判断については、前前回請求の判断を再度示すものとする。

- ・土地開発基金による家屋の取得の可否について

請求人は事実を証明する書類として下田市土地開発基金条例が添付されていることから、条例に定めがないことを理由に家屋の取得は対象にならないと主張していると推察するが、通常、購入する土地に建物、立木等の定着物件が存在する場合、その移転補償あるいは買取もせずに土地のみを購入することはないので、基金が定着物件の移転等の費用に充てることができないとするのは合理的でない。他市においては物件の移転等の費用に基金を用いることについて条例に明記されていないが、運用要綱により定着物件の購入及び補償費の支払いを認めている事例もあり、条例に明記されていないことのみをもって、家屋取得が対象とならないとは断定できないと考える。

・破産管財人が令和4年3月までに破産手続きを完了する。そうすると下田市はこの土地を購入できないとの市当局の説明（令和3年12月議会）は事実と違い不信感を生じさせているとの主張について。

令和3年12月議会総務文教常任委員会議事録により、市当局は議会に対し「破産管財人の意向として、令和3年度内に破産手続きを終了させたいと考えている。」「12月補正予算が可決し、手続きを開始すれば3月までに終了する。」と説明していたことを確認した。つまり、令和4年3月末までに破産手続きを完了したいというのが破産管財人の希望であり、そこから手続き期間を逆算して、下田市議会12月定例に補正予算を提出したということであり、事実と違う説明をしてはいないと考え。

・土地の鑑定評価及び家屋の解体費用の積算も実施されていない中での購入は、適切な取引とは言えず、公金の無駄遣いになるとの主張について。

土地購入金額及び解体費用については、前前回請求の判断のとおりである。

以上が加筆された3点についての判断である。その他の内容については、次のとおり判断する。

- (1) 下田市総合計画や都市公園計画、下田市地域防災計画等に定めがなく、詳細な計画ではない防災公園案を理由に、公共用地取得特別会計で旧下田グランドホテルの土地家屋を購入することの違法性又は不当性の有無について

旧下田グランドホテル（土地家屋）については、令和3年1月に所有者が破産手続きに入り、このままでは土地家屋が所有者不在となる恐れもあることから、市政策会議において検討を重ねた結果、公園としての利活用も視野に入れ、破産法の手続きに則り購入することとし、下田市議会令和3年12月定例会において令和3年度下田市公共用地取得特別会計補正予算（第1号）に100万円を計上したが、利用計画が明確でないこと、また、将来的に発生すると想定される多額な建物の解体費用への懸念から、賛成少数により否決された。

その後、市は、利用計画については都市公園を基本とし防災機能等についても検討していくこととし、下田市議会令和4年3月定例会において、令和4年度下田市公共用地取得特別会計予算に100万円を計上し、賛成多数により可決されたものである。

請求人は、本件土地を公共用地取得特別会計で購入するには、下田市総合計画や都市公園計画、下田市地域防災計画等により、公用若しくは公共用地として必要な土地とされていなければならない。市当局の防災公園案はあとづけで市民合意を得てい

ない私案であるので、下田市土地開発基金条例第1条に違反していると主張しているが、第5次下田市総合計画において、具体的な場所は示されていないが、前期基本計画の中で「良好な景観形成の推進」「空家等対策の推進」「公園の整備と緑化の推進」「防災基盤の整備」を掲げており本件土地を購入し防災機能を持つ公園として整備することは下田市総合計画との整合性はとれていると判断する。しかも、この整備方針は、市行政運営の最高審議機関である政策会議において複数回の協議を経て決定しているもので、その内容について市議会に説明し、予算が可決されているのであるから、市民合意のない私案ではないと考える。

又、下田市土地開発基金条例第1条の規定では取得の対象となる土地を「公用若しくは、公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要のある土地」としている。行政財産に属する「公用若しくは、公共用に供する土地」に対し「公共の利益のために取得する必要のある土地」とは、行政財産の範疇には属さない土地で公共の利益のために必要な土地若しくは将来公用、公共用又はその他公共の利益のために供する土地で、地価の上昇等の理由により、現在において地方公共団体が取得しておいた方が、公共の利益に合致すると認められる土地であると考ええる。本件土地は市当局が公園として使用するという基本方針を固めていることからすると行政財産である「公共用に供する土地」と考えられるが、具体的計画が定まっていない現段階では「公共の利益のために取得する必要のある土地」とも考えられる。いずれにしろ下田市土地開発基金条例第1条に規定されている取得の対象となる土地であり、公共用地取得特別会計で土地を購入することに違法性はないと判断した。

次に請求人は地方自治法第2条第14項、同法第2条第16項及び地方財政法第3条に違反していると主張しているが、本件土地は所有者が破産手続きを開始しており、このままでは所有者不在の土地となる可能性が高い状況であること、破産法第186条の規定により、抵当権者の意向に関わらず抵当権を抹消し取得が可能なこと、安全性及び景観上の問題があること、下田公園に隣接していることから公園としての活用ができる土地であること等を総合的に考え、政策会議において購入を決めたものである。「地方公共団体が土地を取得するかどうか、いくらで取得するかは、原則として、それを決定する権限を有する長の政策的ないし合目的な裁量判断に属する事項であり、違法となるのは、単に取得した代金額が経済的な適正価格を上回ったり、必要性については疑問があるというだけでは足りず、当該土地を取得する具体的な行政目的、取得の必要性、相手方との交渉の経緯、その時の経済情勢等に照らして、上記の決定権限を有する長がその裁量の範囲を逸脱し、権限を濫用した場合に限られると解するのが相当である。」との判例もあり、先に述べたとおり本件土地の購入については、政策会議による決定を経て、市議会において予算が可決されているのだから法令に違反しているとは考えられない。

請求人は、不当な内容として、何をいくらで購入するのか不明である。予算に計上している100万円は土地代金ではなく土地購入経費である。と主張しているが、100万円が土地購入費であることは令和4年度下田市公共用地取得特別会計予算書に明

記されており、金額については、相手方が負担することになる諸手続きの費用相当額等を購入金額にしようと考え、過去の事例を参考に算出したことを監査対象部局からの聞き取り調査及び下田市議会令和3年12月定例会の議事録により確認した。又、国土交通省が提供する土地情報システムによると2020年第4四半期から2021年第3四半期までの下田市内の林地の取引価格が1平方メートル当たり268円から6,818円であり、この金額を単純に当てはめると公簿面積が14,453.58平方メートルである本件土地の価格は390万円から9,850万円となり、100万円という土地購入費は経済的な適正価格を上回るものではない。

土地の購入に伴い建物の管理責任がついてくるという主張についてだが、市が購入の申出をしない場合、本件土地については破産財団から放棄され破産手続きが終了し所有者が存在しない土地家屋となる可能性が高い。所有者不在となった場合、空家等対策の推進に関する特別措置法の規定により市には空家等に関する必要な措置を適切に講ずる努力義務があるのだから、購入しなくとも管理責任を免れるものではない。仮に所有者が存在しない建物を所定の手続きを経て、代執行により市が解体した場合、そこに至るまでの手続は煩雑で、費用についても現行制度で最大40%の国庫補助金が交付される可能性はあるが、残額である60%は回収不可能で、その後の土地の利活用もできない。しかし、市の所有とし公園整備事業等の中で解体することにより、有利な補助金や起債の充当も考えられ、土地の有効活用もできる。

又、解体費用については、今後の詳細な調査、設計により決まってくるものであることから、本件土地の購入を不当とするものではないと考える。

他の廃墟といわれる物件や、稲生沢川河口付近の廃船との公平性については、本件土地家屋は、このままでは所有者が存在しない土地家屋となる可能性が高いが、他の物件は所有者と連絡が取れ指導ができる状況にあること、廃船についてはそもそも市に管理責任がないことから比較の対象とならない。

又、請求人は公園整備（案）の内容を不当性の理由として掲げているが、公園整備（案）の内容は、今後の詳細な調査、検討により決定するものであることから、本件土地の購入を不当とするものではないと考える。

#### IV 結論

以上のことから、請求人が行った本件措置請求については、理由がないと判断するものである。