

熊監発第75号  
平成21年4月27日

請求人代表者

A 様

熊本市監査委員

西 泰 史

古 川 泰 三

濱 田 清 水

坂 本 邦 彦

#### 熊本市長に関する措置請求について（通知）

平成21年3月4日に提出された標記の住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定により監査した結果を下記のとおり通知します。

#### 記

##### 第1 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成21年3月6日、これを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 請求の趣旨

請求書に記載されている事項及び陳述の内容から、請求の趣旨を次のように解した。

産業文化会館の廃止は以下のことから不当であるため、その不当な産業文化会館の廃止に伴い2007年度及び2008年度に支出された移転補償料及び移転調査費については不当な公金の支出にあたる。

- (1) 産業文化会館を廃止する理由は、産業文化会館を含めた花畑町一帯の再開発を行うためということであったが、現状では花畑地区再開発が開始される見通しが立っておらず、現時点での産業文化会館の閉鎖は不当である。
- (2) 産業文化会館は、熊本交通センターを中心とした中心市街地の中核をなす公共施設であり、その年間約30万人にのぼる利用者による街のにぎわいや中心商店街の消費拡大効果は中心市街地活性化に寄与しているため、閉鎖は不当である。
- (3) 産業文化会館は、建設されてまだ28年しか経過しておらず、一般的な耐用年数50年からして、一定の改修・補強を行えば充分利用できる建設物であるため、現時点で取り壊すことは行政財産の有効活用の点からも不当である。

よって、熊本市長に対して、これまでに支払われてきた移転補償料及び移転調査費の合計2億7,827万6千円を市に返還するよう求める。

### 2 監査対象事項

請求書に記載されている事項及び同請求書に添付された事実を証する書面並びに請求人の陳述内容を勘案し、監査の対象事項を次のとおりとした。

- (1) 産業文化会館の廃止の経緯及びその理由について
- (2) 移転補償料及び移転調査費について

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成21年3月19日に請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

### 4 監査の方法及び関係職員の事情聴取など

監査の対象とした事項について関係職員から事情を聴取するとともに、関係書類の精査によって監査を行った。

事情聴取を行った職員は次のとおりである。

経済振興局長、経済振興局次長、産業文化会館長、都心活性推進課長

### 第3 監査の結果

#### 1 主文

請求人が熊本市長に対して返還するよう措置を求めた移転補償料及び移転調査費の合計278,276,188円のうち、222,815,700円については棄却し、その余の請求については却下する。

#### 2 事実関係

請求人から提出された証拠及び関係職員事情聴取などから、次のとおりの事実が認められた。

##### (1) 産業文化会館の廃止の経緯及びその理由について

###### ア 産業文化会館について

産業文化会館（以下「産文会館」という。）は、産業の振興並びに市民生活及び文化の向上を図ることを目的として昭和56年3月に建設された。総事業費は約26億円であった。

産文会館は、旧勤業館が果たしてきた役割を一部踏襲し、会館の一部を商業施設や民間事務所などに積極的に貸付けるなどして産業・商業の振興に寄与してきた。また、会館のホールや会議室などを市民の利用に供するなどして市民生活及び文化の向上にも寄与してきた。

しかし、平成21年3月に設置条例が廃止され、平成20年度末をもってその役割を終えた。

###### イ 産文会館の改修計画について

産文会館の老朽化に伴い、平成15年、16年頃から空調機器をはじめとする各種設備や装置の機能の低下が目立つようになってきた。

特に空調は、設備の一部の破損や腐食などが原因で不具合な状況が続き、運転中に停止する可能性さえ予見されるようになってきた。また、エレベーターやエスカレーターにもたびたび不調が見受けられるなど、現況のままでは快適・安全な会館運営を維持していくうえで支障が生じる恐れが出てきた。

このため熊本市は、平成16年度に空調設備、大ホール、電気設備等の改修工事を主な内容とする産文会館の整備計画を立て、改修の期間を5年、改修に要する経費を総額約12億1千万円と見積り、熊本市総合計画・まちづくり戦略計画のなかに位置づけ、その後何度か細部に修正が加えられた。

しかしながら、整備計画のうち、改修に要する経費の総額は、平成19年第1回定例会の本会議において「概ね20億円を超えるものと想定している。」との答弁がなされるなど、当初の予想を次第に上回っていった。

###### ウ 花畑地区の再開発事業と産文会館の整備計画の凍結、中止について

整備計画に従い、産文会館の改修工事は平成19年度より最も急を要する空調設備の改修工事から順次着手されることになった。このため、平成19年度の当初予算に改修工事経費の一部を計上する必要があるため、平成18年10月から12月頃にかけて予算編成作業が行われた。

その最中、産文会館に隣接する地権者3名（以下「民間事業者」という。）から、熊本市に対して花畑地区の再開発事業（以下「再開発事業」という。）の構想が提案された。提案があった再開発事業の構想は、産文会館を含めた花畑地区を再開発する、新幹線開業を迎える平成23年3月を目途に完了させる、という内容の任意の民間再開発事業で、熊本市も地権者の一人として積極的に参加してほしい、というものであった。

熊本市は、この再開発事業の構想が中心市街地の活性化に大きく寄与するものと判断したので、産文会館の整備計画に係る改修工事経費の平成19年度当初予算への計上を見送った。

その結果、産文会館の整備計画は凍結、中止された。

## エ 産文会館の廃止について

ところで、かねてから熊本市では高次な都市機能が集積された中心市街地の担うべき役割を再構築し、中心市街地活性化に資する施策や事業を総合的かつ一体的に展開していくための中心市街地活性化計画（以下「活性化計画」という。）を策定中であったが、平成19年2月頃に再開発事業が中心市街地の活性化を担う事業のひとつであるとして活性化計画の中に位置づけ、国庫補助の対象事業とするとともに積極的に参画する意向を示した。

平成19年5月に活性化計画が国の認定を受けたことや遅れ気味ではあるが再開発事業が着実に進捗していると判断した熊本市は、同年6月には産文会館の商業施設及び事務所などの入居者に入居契約等の終了について説明するなど、産文会館の廃止に向けた準備を進めた。

当初、平成19年度末をもって産文会館を廃止する予定であったが、入居者の移転先の問題等もあってその時期は1年延期された。平成20年4月からはホールや会議室等会館の施設の貸出しが中止された。そして平成21年3月には議会で産文会館の廃止条例が可決され、平成21年3月31日をもって産文会館は廃止されるに至った。

なお、再開発事業の進捗に伴っていずれ行われる権利変換では、熊本市も地権者の一人としてその権利を主張する必要があるため、会館建物はそのときまで現況のまま残される予定である。

## オ 再開発事業について

産文会館廃止の原因のひとつとなった再開発事業の概要は次のとおりである。

再開発事業の施行者は既述のとおり民間事業者であり、熊本市は再開発区域内の地権者の一人として参画している。同事業の対象敷地面積は、産文会館を含む花畑公園南側の区域4,790㎡と花畑公園北側の区域2,650㎡の合計7,440㎡となっており、当初は、平成23年3月の新幹線開業までに完成を目指す都市再開発法の適用を受けない任意の民間再開発事業とされていた。しかし、現時点では都市再開発法に基づく法定再開発への移行をも視野に入れており、概ね平成25年度の完成を目指すとされている。

また、熊本市は、この再開発事業を平成19年5月に内閣総理大臣の認定を受けた活性化計画の中で中核的な事業として位置付けており、任意の民間再開

発事業に対する国の助成制度を活用し、事業支援として補助金を支出するため、平成 19 年度と平成 20 年度において予算措置を行った。

しかし、同事業区域内の土地の整理の遅れや世界的な経済不況による民間事業者への影響により、事業の進捗が遅れたため平成 19 年度予算については翌年度に繰越し、平成 20 年度予算については平成 21 年 3 月議会において減額補正を行っている。

以上のことを時系列に表示すると次のとおりである。

平成 18 年 12 月	民間事業者から再開発事業の構想の提案を受ける。
平成 19 年 2 月	熊本市は活性化計画の概要を決定し、再開発事業を同計画の中に組み入れた。
平成 19 年 4 月	花畑公園南側区域の再開発事業の事業費に対する補助金 6,132 万円が予算措置された。なお、補助対象は、基本設計、地盤調査などとなっている。しかし、事業の進捗が遅れたため翌年度への繰越し措置を行った。
平成 19 年 5 月	活性化計画が内閣総理大臣の認定を受ける。
平成 20 年 4 月	花畑公園北側区域の再開発事業の事業費に対する補助金 1 億円が予算措置される。なお、補助の対象は、基本設計、実施設計、地盤調査などとなっている。
平成 21 年 3 月	花畑公園北側区域の再開発事業の事業費に対する補助金 1 億円の予算を減額補正する。

## (2) 移転補償料及び移転調査費について

### ア 移転補償料及び移転調査費の内訳について

請求人がいう移転補償料及び移転調査費の合計 278,276,188 円は、平成 20 年度及び平成 21 年度に契約が締結された建物退去に伴う補償契約並びに入居者等調査業務委託契約の総額であるが、移転補償料及び移転調査費については別紙にその総額の内訳を示している。

移転補償料の契約総額は 259,519,200 円で、そのうち本件監査請求があった日（平成 21 年 3 月 4 日）までに支出されていた額は 228,579,200 円である。契約総額 259,519,200 円から支出済額 228,579,200 円を差し引いた額 30,940,000 円は、本件監査請求があった日にはまだ支出されていなかった。監査請求ができる期間は地方自治法第 242 条第 2 項で「当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これをすることができない。」と定められており、支出済額 228,579,200 円のうち、9,081,500 円は監査請求期間を徒過しているため、監査対象となる移転補償料は 219,497,700 円となる。

また、移転調査費の契約総額は 18,756,988 円で、本件監査請求があった日には全額が支出されていた。支出済額 18,756,988 円のうち 15,438,988 円は地方自治法で定める監査対象期間を徒過しているため、監査対象となる移転調査費は 3,318,000 円となる。

### イ 産文会館の入居者について

産文会館は、店舗や事務所など合計 25 軒に対してその施設の一部を貸し付

けていた。施設のどの部分を貸し付けていたかによって、移転補償料の取り扱いが異なることから、貸付状況を地方自治法上の財産の区分によって分類してみると、普通財産の貸付によるもの10軒（店舗8軒、事務所2軒）、行政財産の使用許可によるもの15軒（店舗5軒、事務所10軒）となっていた。

なお、貸し付けている店舗、事務所数は25軒であるが、一人の入居者が複数の店舗を借りている場合もあったため、移転補償契約の件数は22件となっている。

#### ウ 移転補償料の算定基準について

移転補償料の算定については以下の基準と補償内容が適用されていた。

##### (A) 算定基準

熊本市の公共事業の施行に伴う損失補償基準を準用  
(以下「損失補償基準」という。)

##### (B) 普通財産の貸付に対する補償内容(8件)

建物等移転料、動産移転料、営業補償、借家人補償、移転雑費

##### (C) 行政財産使用許可による貸付に対する補償内容(14件)

事務所建物等移転料、動産移転料、移転雑費

#### エ 財産の区分による補償内容について

普通財産の貸付は、賃貸借契約によるものであることから、借地借家法第28条に基づく更新拒絶のための立退料として損失補償基準を適用して(B)の補償内容により算定されている。

一方、行政財産使用許可によるものは、地方自治法第238条の4第7項に基づく使用許可であることから、借地借家法の適用はなく、立退料の概念がない。また、地方自治法上にも特段の規定はない。しかし、更新拒絶による立退きにより新たな出費を強いられることについては通常の実用限度を超える損失ととらえることができるため、国有財産法第19条及び同法第24条を類推適用して補償が行われた。そして、その補償内容については、地方自治法第238条の4第9項に基づく「公用若しくは公共用に供するため必要を生じたときは、使用許可を取り消すことができる。」という制約が内在していることを踏まえて、実際に移転するために新たな出費を余儀なくされるものに対する補償のみを対象とする(C)が適用されている。

また、行政財産使用許可による貸付のうち、飲食店等の3件については、その実態が普通財産の貸付と何ら変わらないことから、補償内容については普通財産の貸付と同様に(B)が適用されている。事務所2件については、熊本市が長期使用を前提として誘致したものであり、入居者が多大な投資をして開業したにも係わらず1年未満で明け渡しを求めたことから「使用権自体に対する補償(権利対価補償)は特別な事情が存しない限りすることができない(最高裁判例昭和49年2月5日)」という判例で示された「特別な事情が存する」場合に該当するとして(C)に借家人補償を加えて算定されている。

### 3 判断

#### (1) 産文会館の廃止の当不当について

ア 事実関係で詳述したとおり、産文会館の整備計画が立てられた平成 16 年度頃、熊本市は、市民生活や文化の向上に寄与してきた産文会館の役割の重要性に鑑み、老朽化した産文会館の内部施設を改修し、快適・安全な運営を維持・継続していくことを目指していた。

しかし、平成 18 年 12 月頃、民間地権者からの提案による再開発事業の構想が浮上してきた。熊本市としては、当初の改修計画より増加が見込まれる産文会館の改修に経費を投じた場合、同時に進行する再開発事業が進捗することになると、厳しい環境にある財政状況の下、改修経費と再開発事業に要する経費を二重に負担するという懸念が生じてきた。そこで、産文会館の改修による運営の継続と同構想に基づく再開発事業への参画を検討するため、再開発事業の動向を注視することとなった。

そして、熊本市はこの再開発事業が中心市街地の活性化に大きく寄与すると評価し、最終的に活性化計画の中心的な事業のひとつに位置づけるなどして同事業を積極的に支援・推進することとした。

また、熊本市自身が事業地区内の地権者の一人であることから再開発事業に積極的に参画する必要を認め、事業の推進・実現のために産文会館の廃止の方向に転じた。

イ 以上のような事情に照らせば、請求の趣旨(2)及び(3)で請求人が主張するように、産文会館が中心市街地の活性化に寄与してきたことや改修すれば会館がまだ十分利用できることは認められるものの、経費の二重負担の危険を回避し、再開発事業によって中心市街地をより活性化させる行政目的の実現のために産文会館を廃止した熊本市長の行為は、不当であったとまでは言えない。

ウ 請求人はまた、請求の趣旨(1)で廃止の時期の不当性を主張している。

産文会館廃止の原因のひとつとなった再開発事業は、当初の平成 23 年 3 月の完成見込みから平成 25 年度完成見込みに変更されるなど、進捗に遅れが見られる。その原因に昨年の金融不況に端を発した世界的な経済の停滞や土地の整理に日時を要したことなどが挙げられている。

請求人が請求の趣旨(1)で主張しているように、今となっては産文会館の廃止が早過ぎた感は否めないが、熊本市が再開発事業を積極的に推進する立場にあったことや世界的な不況による影響が予測不可能な事態であったことなどを勘案すれば、廃止の時期は不当であったとまでは言えない。

エ アないしウで述べたように、産文会館の廃止は不当な行為とは言えず、したがって産文会館の廃止に伴って支出された移転補償料及び移転調査費もまた、不当な支出と判断することは出来ない。

なお、「2 事実関係(2) 移転補償料及び移転調査費 ア 移転補償料及び移転調査費の内訳について」で述べたとおり、請求人が市長に対して返還するよう求めた移転補償料と移転調査費の合計 278,276,188 円のうち、監査対象となる公金の支出額は 222,815,700 円であり、これを差し引いた残額 55,460,488

円は監査請求期間を徒過しているか、あるいは未だ支出がされていなかった。

オ 以上のことから、請求人が市長に対して返還するよう求めた 278,276,188 円のうち、222,815,700 円については請求人の主張を容認することが出来ないから請求を棄却し、残りの 55,460,488 円については不適法な監査請求であるから請求を却下する。

(2) 移転補償料及び移転調査費について

請求人は言及していないが、支出された移転補償料及び移転調査費について監査を行ったが、その支出内容については違法性、不当性は認められなかった。

(3) 結論

以上のとおり、請求人の主張には理由がないものと判断したので、主文のとおりとする。

4 附記

今回の監査請求は、産文会館の廃止に至る経緯、再開発事業の内容及び当該事業と熊本市の関係などが、市民にとって分かりづらいということに起因するものと思料された。

市民協働、市民参画を標榜する熊本市政にあっては、今後、再開発事業における産文会館の位置付け、当該事業の進捗状況などを市民に分かり易く説明をするなど、市民の理解を得ながら進められるよう期待するものである。

## 1 移転補償料

(単位:円)

件数	契約額 (A)	支出済額	請求対象外額 (B)	未払額 (C)	監査対象額 (A) - (B) - (C)
1	891,700	591,700	0	300,000	591,700
2	431,700	431,700	0	0	431,700
3	927,500	927,500	0	0	927,500
4	687,800	687,800	0	0	687,800
5	350,700	240,700	0	110,000	240,700
6	921,800	921,800	0	0	921,800
7	3,369,700	3,369,700	0	0	3,369,700
8	20,475,900	20,475,900	0	0	20,475,900
9	8,998,300	8,998,300	0	0	8,998,300
10	5,131,900	5,131,900	0	0	5,131,900
11	8,211,000	8,211,000	0	0	8,211,000
12	32,348,400	22,348,400	0	10,000,000	22,348,400
13	13,796,100	13,796,100	0	0	13,796,100
14	13,081,500	13,081,500	9,081,500	0	4,000,000
15	26,831,100	18,731,100	0	8,100,000	18,731,100
16	5,823,200	4,023,200	0	1,800,000	4,023,200
17	10,321,100	10,321,100	0	0	10,321,100
18	5,401,900	3,771,900	0	1,630,000	3,771,900
19	14,156,200	14,156,200	0	0	14,156,200
20	18,780,800	18,780,800	0	0	18,780,800
21	38,939,500	38,939,500	0	0	38,939,500
22	29,641,400	20,641,400	0	9,000,000	20,641,400
合計	259,519,200	228,579,200	9,081,500	30,940,000	219,497,700

## 2 移転調査費

(単位:円)

件数	契約額 (A)'	支出済額	請求対象外額 (B)'	未払額 (C)'	監査対象額 (A)' - (B)' - (C)'
1	1,890,000	1,890,000	1,890,000	0	0
2	3,517,500	3,517,500	3,517,500	0	0
3	1,965,660	1,965,660	1,965,660	0	0
4	2,887,500	2,887,500	2,887,500	0	0
5	2,992,500	2,992,500	2,992,500	0	0
6	2,185,828	2,185,828	2,185,828	0	0
7	745,500	745,500	0	0	745,500
8	2,572,500	2,572,500	0	0	2,572,500
合計	18,756,988	18,756,988	15,438,988	0	3,318,000

## 3 総括

(1) 契約総額 (A) + (A)' = 278,276,188 円 …

(2) 監査対象除外総額

ア 請求対象外額 (B) + (B)' = 24,520,488 円

イ 未払総額 (C) + (C)' = 30,940,000 円

計 55,460,488 円 …

(3) 監査対象経費 - = 222,815,700 円

監査対象外額は監査請求の提出日(平成21年3月4日)から過去1年を越えて支出されているもの。  
未払額は、監査請求書の提出日(平成21年3月4日)時点で支払われていないもの。