

新庄市監査告示第1号

令和元年8月16日付けで提出のあった住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、別紙のとおり監査結果を公表する。

令和元年10月10日

新庄市監査委員 大場 隆司

新庄市監査委員 高橋 富美子

それにも関わらず、市は境界確定、実地測量、地質調査、不動産鑑定と手続きを進め既成事実を積み上げ、議会は8月7日の市議会全員協議会で建設予定地として承認した。これもまた、正式な市の意思決定機関ではない。

9月市議会で用地取得費に伴う予算削除の修正案が提出されたが、賛成少数で市提案の予算案が可決されたが、その後有利な起債である地域活性化債の活用が出来なくなったとして、3月1日に議会で執行部自ら取得費を含む予算を取り下げた。

しかし、2月18日の市議会全員協議会で説明はしたと言うものの、3月議会開催前の2月25日に公共用地取得等審査会を開催し、同日、仙台市在住の地権者と土地売買契約を結び、一般会計ではなく土地開発基金で購入した。

42,500,000円で土地を購入したことは、既成事実を積み重ね、予算の減額修正の可決している市議会軽視と市民に対する背信行為であると言わざるを得ない。

- ② 平成30年6月の新庄市看護師養成所基本構想では用地として、新庄駅周辺や新設予定の県立新庄病院予定地周辺の用地を選定すると明記しているのにも関わらず、取得した土地は、主な研修先となる新設予定の県立新庄病院近くの候補地を意図的に除外し、入学式・卒業式や講堂・体育館として使用する100人以上を収容する部屋もなく学生用駐車場も無く狭隘であり、始めに場所ありきと言わざるを得ない。市民の不信感もこの点にある。

学生の実習時間に影響し、移動のための経費に係ることは経費縮減の観点からも問題である。

- ③ 3年制の学校設置と説明しているが、日本看護協会では団塊の世代が後期高齢者となる2025年を念頭に、在宅介護の充実を図る国の方針を踏まえ、看護師の能力向上と早期離職防止の観点から4年制への転換を求めており、同様の学校は4年制に移行しつつある。

また、医療の高度化に伴う学生の4年制大学進学志向が年々高まり、急速に進む地域の少子化で定員割れ等経営環境が厳しくなることが容易に想定される中で、今回予定の建物、内容は大学に移行出来ない。

その点について、市民説明会で回答を求められると4年制も検討すると返答するなど市の方針が定まらない状況である。

それに伴う、運営経費の増大で学校経営が危機的な状況を招くこととなり、その結果、市財政に大きな損失を与えるため。

3. その結果、新庄市に生じている損害

市では公共施設や上下水道等のインフラの維持費用として年間約21億円不足し、補助金や借金で補填すると公表するなど、財政状況が厳しいにもかかわらず市看護師養成所用地として土地開発基金から42,500,000円支出されたため、

一般会計での買い戻しが求められ、そのことにより本来、市民生活向上に充てるべき予算が執行できないこと。

4. 請求する措置の内容

3年制か4年制にするのか市の方針が定まらない中で、近い将来、経営破綻が想定される（仮称）新庄市立看護専門学校用地として42,500,000円で取得したことは違法・不当であり、上記の損害は、これを計画し、これを進めてきた山尾市長にあり、市長が弁償すべきである。

地方自治法242条第1項の規定により、別紙、事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

4 事実証明書

事実証明書として、次の書類の写しが提出された。

1. 新庄市看護師養成所建設用地売買契約伺書（H31.2.25）
2. 土地売買契約書（H31.2.25）
3. 新庄市看護師養成所建設用地の取得に係る土地開発基金からの支出伺書（H31.2.25）
4. 新庄市看護師養成所建設用地取得費支出命令書
5. 新庄市看護師養成所建設用地登記簿謄本（3通）
6. 最上地方町村議会議長会要望書（H28.12.27）
7. 新庄市看護師養成所基本構想（H30.6）
8. 新庄市看護師養成所建設用地候補地
9. 新庄市のインフラ維持費用について

5 補正

地方自治法第242条第1項においては、住民監査請求は、監査請求の対象となる行為を証する書面を添えなければならない。

請求の内容について、8月21日開催の要件審査会において要件審査を実施したところ、一部不備が認められたことから、請求人に令和元年8月21日に補正を求めたところ、請求人から令和元年8月30日に補正についての回答があり下記の書面が提出された。

（事実証明書）

10. やまがた看護人材育成による若者定着プロジェクト（2018.12）
11. 市議会全員協議会（2019.2.18）
12. 2019年3月議会会議録（3月12日）
13. 2019年3月議会会議録（3月15日）
14. 日本看護協会「看護師基礎教育4年制化に関する資料」
15. 4年制に移行した専門学校（13校）

16. 最上地域の高校生の看護系大学・専門学校等進学先(2012年度～2018年度)
17. 市が3年制か4年制か確たる方針が定まらないことを証する市民説明会における回答

6 請求の受理

本件請求については、地方自治法第242条第1項の所定の要件を具備しているものと認め、令和元年8月16日付けにて本請求を受理した。

第2 監査の実施

本件について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

住民監査請求の監査の対象となるのは、地方自治法第242条第1項の規定により、財務会計行為に限られているものである。すなわち、当該財務会計行為から、その行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為(先行行為)が違法又は不当であれば、直ちに当該財務会計行為も違法又は不当となるとして、これらがすべて住民監査請求の対象となるとすると、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問うことができることとなり、住民監査請求の対象を財務会計行為に限定した地方自治法の趣旨、目的を逸脱することとなるとされている。

判例においても、先行行為については、財務会計上の行為の原因となる行為の違法によって当該財務会計上の行為が違法となるには、少なくとも、当該原因行為が当該財務会計上の行為を適法に行うための要件となっている場合など前者が後者の直接的な原因といえることができるような密接かつ一体的な関係があることを要するとされている。(平成4年11月30日東京高裁判決要旨)

この考え方をもとに、請求内容を見ると、旧沓澤医院用地(以下「本件用地」という。)購入に関する財務会計行為の違法性又は不当性の理由を、当該財務会計行為の直接的な先行行為となる建設予定地の決定だけでなく、それに至る非財務会計行為である看護師養成所設置にかかる政策決定過程についての違法性又は不当性についても述べていると解せるものである。

しかし、政策決定過程の妥当性を検証するということが監査請求の対象とならしたなら、前述のとおり、当該財務会計行為に関連付けることによって、市の意思決定行為の前段の過程行為について広く争い得ることとなり、住民監査請求制度の趣旨、目的を逸脱することから、看護師養成所基本構想における修業年限を3年としたこと、請求人から陳述の際に補足説明があった「なぜ広域事務組合で反対したのか監査結果で明らかに」といった点、「土地購入の目的である(仮称)市立看護専門学校設立計画が違法であり不当である」といった点は、政策の決定過程に関することであると判断し、監査の対象とはしない。

よって、本件請求にかかる財務会計行為を次の(1)(2)(3)とし、その財務会計行為の直接的な先行行為となる建設予定地の決定についてを(4)とし、地方自治法第2条第14項、第16項(山形県財務規則第32条及び新庄市財務規則第17条の規定)、および地方財政法第4条に照らし、違法又は不当であるかどうかを監査する。

- (1) 本件用地の土地開発基金での取得について
- (2) 本件用地の土地売買契約の締結の手續きについて
- (3) 本件用地の土地開発基金からの公金支出について
- (4) 財務会計行為の直接的な先行行為となる本件用地の決定について

2 監査の期間

令和元年8月16日から同年10月9日まで

3 監査の対象課

新庄市看護師養成所開設準備課

新庄市財政課

4 請求人による証拠の提出及び意見の陳述

請求人代表者に対して、令和元年9月4日付けの文書により、地方自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けることを通知した。令和元年9月12日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人2名が出席し陳述を行った。

なお、請求人からの新たな証拠として下記の書面が提出された。

また、その際に監査対象課の関係職員の立会いを認めた。

(事実証明書)

18. 新庄市長の週間日程の新聞記事

19. 看護師養成機関調査設置特別委員会資料(平成30年7月25日)

5 監査対象課からの事情聴取

(1) 監査対象課による証拠の提出及び陳述

新庄市長は、令和元年9月9日に弁明書、証拠書類及び関係帳簿を提出した。令和元年9月12日に新庄市看護師養成所開設準備課長、同課開設準備室長、財政課長、同課施設マネジメント推進室長、同課財政運営室長が出席し、陳述を行った。

また、その際に請求人の立会いを認めた。

(2) 関係職員からの事情聴取

看護師養成所開設準備課の関係職員から事情の聴取を行い資料の提出を受けた。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 事実関係の確認

(1) 監査対象事業の概要

新庄最上地域の医療機関や福祉施設における看護師数は、平成28年12月末現在で人口10万人当たり773.9人と、全国平均905.5人、県平均1,017.4人を大きく下回っている。また、当地域における看護系の学校に進学する生徒の数は毎年30数名いるものの、県内で唯一看護師養成所がないことから、県内他地域及び県外へと進学せざるを得ない状況にある。一度この地域から転出した看護系学生の回帰率はかなり低く、このことが当地域における看護師不足に拍車をかけているとも言える。

このような状況の中、本市では平成23年度に看護師養所設置の可能性を探るため、新庄コアカレッジに研究・調査を委託した。その後関連法制度の改正があり、新たに研究・調査の必要性が生じたことから、平成27年度に追加調査を行った。

平成28年度には、最上広域市町村圏事務組合において、最上地域8市町村での看護師養成所設置に向け、市が実施した研究・調査報告書に基づき検討を進めた。県内外の公立及び私立看護学校の視察、看護系学校への進路状況調査、中高生に対する看護師への進路に関するアンケート調査、圏域内の住民代表や医療・福祉・学校関係者による看護師養成所の必要性について意見交換会を開催し、その必要性について確認を行った。

平成29年度からは、より早期の看護師養成所設置の実現に向け、新庄最上圏域の中心市である新庄市が主体となり、定住自立圏構想による市町村連携で進めることとなった。しかしながら、看護師養成所の開設に向けた準備を進めるにあたっては、看護教員や外部講師の確保、実習施設の調整など課題が山積している。

これらの状況を踏まえ、平成30年1月に「新庄市看護師養成所開設準備委員会」を立ち上げ、地域に根差した看護師養成所の開設に向け、医療機関をはじめ、多くの関係機関の参加を得て議論を深めてきた。(新庄市看護師養成所基本構想より引用)

開設準備委員会における検討内容を踏まえ、新庄最上圏域における看護師養成所の設置に向けた基本的な考え方を平成30年6月に「新庄市看護師養成所基本構想」として策定し、看護師養成所の開設に向け取り組んできた。

(2) 事実関係

年月日	確認事項
平成28年12月27日	最上広域市町村圏事務組合理事長宛に、最上地方町村議会議長会会長より「看護師養成機関の設置について」町村負担増への懸念等が要望書として出された。
平成29年6月20日	新庄市議会において、看護師養成機関調査設置特別委員会（以下「特別委員会」という。）を設置。
平成30年4月17日	特別委員会において、新庄市看護師養成所基本構想(案)及び本件用地を含む5カ所の看護師養成所建設候補地を説明。
平成30年5月30日	特別委員会において、新庄市看護師養成所基本構想(案)及び5カ所の看護師養成所建設候補地の説明を行い、第1候補地を本件用地、第2候補地を駅東市駐車場用地と優先順位付けを行い進めたいと説明。

平成30年6月11日	<p>市議会6月定例会において、看護師養成所の看護教員職の職員の給与及び定年を定めるため、議案第36号新庄市一般職の職員の給与に関する条例等の一部を改正する条例を上程。</p> <p>議案第42号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第1号）の上程。</p> <p>【内容】</p> <p>看護師養成所開設準備事業費10,213千円 謝金450千円 手数料400千円（不動産鑑定） 建設事業発注支援業務委託料2,128千円 開設支援業務委託料2,625千円 測量設計業務委託料4,610千円（境界確定、用地測量、地質調査）</p>
平成30年6月11日	市議会全員協議会にて、新庄市看護師養成所基本構想(案)及び5カ所の看護師養成所建設候補地の説明を行い、第1候補地を本件用地、第2候補地を駅東市駐車場用地と優先順位付けを行い進めたいと説明。
平成30年6月11日	新庄市看護師養成所基本構想の決定。
平成30年6月20日	<p>議案第36号新庄市一般職の職員の給与に関する条例等の一部を改正する条例について全員異議なく可決。</p> <p>議案第42号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第1号）原案が賛成多数で可決。</p>
平成30年6月25日	新庄市看護師養成所建設用地測量設計及び境界確定業務委託契約を締結。
平成30年7月2日	特別委員会にて建設予定地5カ所を視察。
平成30年7月5日	新庄市看護師養成所建設用地不動産鑑定を依頼。
平成30年7月9日	新庄市看護師養成所建設用地地質調査業務委託契約を締結。
平成30年7月25日	特別委員会にて、看護師養成所建設候補地の第1候補地である本件用地の取得見込みが立ったため、第1候補地を建設予定地として具体的な準備に入りたいと説明。
平成30年8月7日	市議会全員協議会にて、看護師養成所建設候補地の第1候補地である本件用地の取得見込みが立ったため、第1候補地を建設予定地として具体的な準備に入りたいと説明。
平成30年8月17日	特別委員会にて、第1候補地である本件用地を建設予定地として決定したいと説明。

平成30年8月29日	市議会全員協議会にて、第1候補地である本件用地を建設予定地として決定したいと説明。
平成30年9月7日	市議会9月定例会において、議案第60号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第3号）を上程。 【内容】 看護師養成所建設事業に係る債務負担行為の補正 看護師養成所の用地購入に充てる地方債の補正 看護師養成所開設に係る用地購入費等の費用の補正
平成30年9月19日	特別委員会にて、県への看護師養成所の設置に向けた要望について（案）について説明。
平成30年9月21日	市議会9月定例会において、看護師養成所開設準備費の公有財産購入費は第1候補地である本件用地と説明。 議案第60号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第3号）について、修正動議が提出された。修正内容は看護学校養成所費のうち、公有財産購入費（用地購入費）に伴う経費を削除すること。賛成少数で否決。 看護師養成所用地購入費を含む、議案第60号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第3号）の原案が賛成多数で可決。
平成30年10月4日	公共用地取得等審査会において、本件用地の取得について承認。
平成30年10月17日	地権者を訪問し、鑑定評価額での土地売買契約の検討を依頼し、契約手続きの流れを説明。
平成30年11月12日	地権者より本件用地の譲渡承諾の電話連絡があった。
平成30年11月29日	特別委員会にて、開校の1年延期を報告。
平成30年12月7日	市議会全員協議会にて、開校の1年延期を報告。
平成30年12月27日	地権者を訪問し、土地売買契約の今後の手続きの予定について説明。契約の意思を確認したため、契約に必要な書類を手渡し、後日、市宛に送付してもらうこととした。
平成31年1月18日	地権者より記名押印された契約書及び必要書類が簡易書留で市に送付され、書類を受領。
平成31年2月8日	特別委員会にて、土地開発基金による先行取得も含めた進捗状況を報告。
平成31年2月13日	市長と打ち合わせの実施。
平成31年2月18日	市議会2月臨時会において、看護師養成所開設準備課を平成31年4月1日に設置するため、議案第1号新庄市課設置条例の一部を改正する条例を上程、原案が賛成多数で可決。
平成31年2月18日	市議会全員協議会にて、土地開発基金による先行取得も含

	めた進捗状況を報告。
平成31年2月25日	公共用地取得等審査会において土地開発基金を活用した用地取得の承認。
平成31年2月25日	本件用地の土地売買契約の締結。
平成31年2月25日	本件用地の取得に係る土地開発基金の活用の決定。
平成31年3月1日	<p>市議会3月定例会において、議案第2号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第7号）を上程し、異議なしで原案のとおり可決。</p> <p>【内容】</p> <p>看護師養成所建設事業に係る債務負担行為の補正（廃止）</p> <p>看護師養成所の用地購入に充てる地方債の補正（廃止）</p> <p>看護師養成所開設に係る用地購入費の補正（減額）</p> <p>議案第9号平成31年度新庄市一般会計予算を上程。</p> <p>【主な内容】</p> <p>看護師養成所建設事業に係る債務負担行為</p> <p>看護師養成所の用地購入に充てる地方債</p> <p>建設事業発注支援業務委託料</p> <p>測量設計業務委託料</p> <p>公有財産購入費</p>
平成31年3月11日	本件用地の登記。
平成31年3月12日	<p>予算特別委員会にて、議案第9号平成31年度新庄市一般会計予算の修正動議が提出され、賛成多数で修正動議が可決。</p> <p>【内容】</p> <p>市有施設整備基金繰入金 △23,554千円</p> <p>看護師養成所建設事業債 △72,500千円</p> <p>看護師養成所費</p> <p>建設事業発注支援業務委託料 △1,556千円</p> <p>測量設計業務委託料 △50,698千円</p> <p>公有財産購入費 △43,800千円</p> <p>債務負担行為の看護師養成所建設事業（平成31年度）の項を削る</p> <p>議案第9号平成31年度新庄市一般会計予算の修正議決部分除く原案が賛成多数で可決。</p>
平成31年3月15日	本会議にて、議案第9号平成31年度新庄市一般会計予算が、予算特別委員会において可決された修正議決された部分を除く原案について、賛成多数で可決。

平成31年3月18日	本件用地の公有財産購入費の支出命令。
平成31年4月5日	本件用地の公有財産購入費の支払い。

3 監査委員の判断

(1) 地方自治法第2条および地方財政法第4条について

①地方自治法第2条第16項に規定する法令違反があったか否かについて

地方自治法第2条16項では、「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。」と規定しており、当該法令・条例について、請求人は山形県財務規則第32条及び新庄市財務規則第17条の規程に違反していると述べている。山形県財務規則では第1条において「県の財務に関し、必要な事項を定めることを目的とする」と規定しており、この規則は山形県の財務会計行為に関し定めたものであり、新庄市の財務会計行為には当該規定の効力は及ばないと解する。また、新庄市財務規則第17条は、予算の執行方針についての規定であり、「財政課長は、市長の命を受けて予算の計画的かつ効率的な執行を図るため、予算の成立後すみやかに、予算の執行計画を定めるに当たって留意すべき事項を課及び事務局の長に通知しなければならない。」と規定している。平成30年4月2日付財政課長名にて「平成30年度予算の執行について（通知）」を発しており、新庄市財務規則第17条の規定に違反していない。よって、地方自治法第2条第16項に規定する法令違反は認められないため、請求人の主張には理由がない。

②地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条の規定について

請求人が述べる、地方自治法第2条第14項では、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。」としており、地方財政法第4条第1項では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定し、同条第2項では、「地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。」と規定している。

これについて最高裁の判決では、「いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当であ

る（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決）。」（大阪高等裁判所平成17年7月27日判決）と判示されている。

よって、本件用地の土地開発基金での取得、土地売買契約の締結の手続き及び土地開発基金からの公金支出について、違法性または不当性があったか否かについて判断するとともに、当該財務会計行為の直接的な先行行為となる建設予定地の決定について、市長の判断が社会通念に照らして著しく合理性を欠き、市長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる事実があったか否かを判断する。

（2）本件用地の土地開発基金での取得について

請求人は、本件用地取得について、「一般会計ではなく土地開発基金で購入したことが、既成事実を積み重ね、予算の減額修正の可決している市議会軽視と市民に対する背信行為である」と述べている。

これに対して関係課は、次のとおり述べている。

- （ア）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条により、議会の議決に付さなければならない土地の取得は、予定価格20,000千円以上、1件5,000平方メートル以上の不動産の買い入れであるが、対象となる建設予定地は、5,000平方メートル以下の土地であることから、議会の議決は要しない。
- （イ）本件用地の取得については、延期した設計業務と用地取得が同一年度でなければ有利な地方債が活用できない点と、地権者との譲渡合意に至る条件として、年度内に所有権移転が完了すること、土地収用法の適用期限が交渉開始から6カ月であり平成31年3月であること、不動産鑑定評価の時期により、先行して取得する必要性が公共用地取得等審査会にて確認され、土地開発基金を活用することに疑義はない。
- （ウ）公共用地取得等審査会は、公共用地の取得、処分、交換等を行う場合に、公正かつ効率的に行うために設置されている。所掌事務は、土地取得等の適否及びその価格の評価、新庄市土地開発公社へ委託する土地の取得等及び新庄市土地開発基金を運用して行う土地の取得等について審査することである。取得等を決定する機関ではなく、内容を審査し、市長に報告する組織である。看護師養成所用地取得についての審査は、土地取得の適否、価格の評価に関することでは、当該地は学生の利便性とまちなかの賑わいを創出できること、用地測量や不動産鑑定を実施していることを確認し、土地開発基金による取得は、設計業務と用地取得が同一年度でなければ地方債が活用できない点と、地権者との譲渡合意に至る条件により先行して取得する必要性があると判断し、適正であると市長に報告している。

①土地開発基金での本件用地取得の議決要件について

土地開発基金は、新庄市土地開発基金条例により、公用も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に設置された基金である。基金の管理運用は地方公共団体の長の権限とされているが、土地開発基金で土地を取得する場合であっても、条例で定める議会の議決が必要な要件以上のものについては、議決が必要となる。

新庄市における条例で定める議決が必要な要件は、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得または処分に関する条例で定めている。同条例第3条では、「議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格20,000千円以上の不動産若しくは動産の買入れ又は売払い(土地については1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。」と定めており、本件用地の面積は、1,164.43平方メートルであるため、同条例第3条に規定する議決要件の土地1件5,000平方メートル未満となり議会の議決は要さない。

②新庄市公共用地取得等審査会での審査について

新庄市公共用地取得等審査会規程第2条では「審査会は、次に掲げる事項を審査する。」とあり「(1)土地を取得等することの適否及びその価格の評価に関すること。」「(3)新庄市土地開発基金を運用して行う土地の取得等に関すること。」と定めている。(1)の規定の本件用地を取得することについては、平成30年10月4日の審査会において了承されており、(3)の規定の土地開発基金の活用については平成31年2月25日の審査会において了承されている。

以上のことから、本件用地の土地開発基金での取得について、長の判断に著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用しているとは言えず、手続きに違法性、不当性は認められない。

(3)本件用地の土地売買契約の締結の手続きについて及び財務会計行為の直接的な先行行為となる建設予定地の決定について

①本件用地の取得に関する議会での承認について

請求人は、看護師養成所用地の取得について、「市は、新庄市議会の特別委員会及び全員協議会において看護師養成所開設について説明し、既成事実を積み上げ、旧沓澤医院跡地を建設予定地として承認を受けているが、これは正式な市の意思決定機関ではない。9月市議会で用地取得費に伴う予算案が可決されたが、その後有利な起債である地域活性化債の活用が出来なくなったとして、3月1日に議会で執行部自ら取得費を含む予算を取り下げた。2月18日の市議会全員協議会で説明はしたと言うものの、3月議会開催前の2月25日に公共用地取得等審査会を開催し、同日、仙台市在住の地権者と土地売買契約を結び、一般会計ではなく土地開発基金で購入した。この土地を購入したことは、既成事実を積み重ね、予算の減額修正の可決している市議会軽視と市民に対する背信行為である」と述べている。

このことについて、事実関係を確認すると、本件用地の購入については、平成29年6月20日の市議会6月定例会の、議会案第1号看護師養成機関調査設置特別委員会の設置の可決による特別委員会及び新庄市議会会議規則第166条に規定する、議案の審査又は議会の運営に関し協議又は調整を行うための場として設置された全員協議会において説明、協議し、議会に条例及び予算を上程し審議されてきた。

平成30年5月30日開催の特別委員会、同年6月11日開催の全員協議会では、5カ所の看護師養成所建設候補地の条件比較表を示し、市の考えとして、利便性及びまちなかのにぎわいを創出という点を重視して第1候補地を本件用地、第2候補地には利便性及び学校環境面を重視して駅東市駐車場用地と優先順位づけを行い用地の取得または確保に向けて具体的に動きだしたいと説明している。

同年6月11日の市議会6月定例会では、看護師養成所開設準備事業費として、不動産鑑定手数料、境界確定、用地測量、地質調査に係る測量設計業務委託料を含む補正予算の議案第42号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第1号）を上程し、同年6月20日に可決され、その後、第1候補地の本件用地の用地測量、境界確定、地質調査の契約、不動産鑑定の依頼を行っている。

同年7月25日開催の特別委員会、同年8月7日開催の全員協議会においては、看護師養成所建設候補地の第1候補地である本件用地の取得見込みが立ったため、第1候補地を建設予定地として具体的な準備に入りたいと説明。

同年8月17日開催の特別委員会、同年8月29日開催の全員協議会において、建設予定地を第1候補である本件用地として決定したいと説明している。

同年9月7日の市議会9月定例会に看護師養成所建設事業に係る債務負担行為補正、地方債の補正、用地購入費の補正を含む議案第60号平成30年度新庄市一般会計補正予算（第3号）を上程した。同年9月21日の市議会定例会において看護師養成所開設準備費の公有財産購入費は第1候補である本件用地と説明し、補正予算が可決している。

以上の事実から、市では特別委員会及び全員協議会の場で、看護師養成所建設予定地の選定の経過を説明し、それぞれ市議会6月定例会及び市議会9月定例会において、関連予算を計上し補正予算の可決を得ていることから、本件用地を取得することは市議会承認され決定されたものと解する。

②本件用地の地権者との交渉経過及び契約書の締結について

請求人から、令和元年9月12日の陳述において、用地購入決裁に係る手続きの問題について次の要旨の補足説明があった。

「平成31年2月25日に公共用地取得等審査会を開催し、同日、仙台市在住の地権者と土地売買契約を結んでいるが、市長は同日、東京での午後1時過ぎからの会議のために、出張している。市長は新庄駅7時16分発で出張したと考えられる。市長が出張する前に副市長が公共用地取得等審査会を7時前に開催することは常識的にあり得ず、市長が帰新後に建設用地売買契約の決裁印を押したと考えるのが妥当と思う。帰新の時間は新庄駅19時29分と思われ、仙台在住の地権者と20時以降にどこで契約を交わしたのか。公共用地取得等審査会開催以前に契約書を交わしていたと思われ、審査会を形骸化する重大な違法行為と言わざるを得ない。」

このことについて、関係課からの聴取と帳簿類により事実を確認すると、地権者との交渉の経過は次のとおりである。

平成30年9月21日の市議会9月定例会で用地購入費の予算が可決されたことから、平成30年10月4日の公共用地取得等審査会において、不動産鑑定に基づく譲渡価額で

交渉することの了承を得て、地権者とのより具体的な交渉を開始した。同年10月17日に、市が地権者を訪問し、鑑定評価額での土地売買契約の検討を依頼し、契約手続きの流れを説明した。同年11月12日に、地権者より電話があり本件用地の譲渡承諾の連絡があった。同年12月27日に地権者を訪問し、開校を1年延期したことにより、平成30年度に有利な地方債が活用できなくなったため、土地開発基金による先行取得を検討すること、議会への説明のため契約時期については2月または3月になる見込みであること、年度内の所有権移転登記をしたいと説明。契約内容と必要書類について説明し、契約の意思を確認したため、契約に必要な書類を手渡し、後日、記入押印のうえ、必要書類を添えて市宛に送付してもらうこととしている。契約日については、市の内部手続の完了をもって契約日とすることとで了承を得た。地権者が記名押印した契約書及び必要書類を簡易書留で市へ送付し、平成31年1月18日に書類を受領。同年2月18日の市議会全員協議会において土地開発基金による用地取得を説明。同年2月25日に公共用地取得等審査会を開催し土地開発基金での取得の了承を得て、土地売買契約を同日付で起案、決裁を受け契約締結した。

契約手続きについては、同年2月13日の市長・副市長との打ち合わせにおいて、市長より全員協議会への説明後、公共用地取得等審査会において土地開発基金の活用が了承された日を契約日として土地売買契約事務手続きを進めることとの指示を受けて決裁し、同年2月25日の契約日とした。市長が出張より帰新後、事後に伺書へ押印したものである。

請求人は用地購入決裁に係る手続きの問題について述べているが、以上の事実により、地権者は契約内容について把握したうえで、記名押印した契約書を市へ送付し、市では1月18日に受領しており、この時点で地権者の契約意思は表示されている。市長から聞き取りで、2月13日の打ち合わせにおいて、全員協議会と公共用地取得等審査会において土地開発基金活用が了承されたら速やかに契約手続きに入るように指示したとの事実を確認した。よって2月13日に決裁権者の意思決定はなされている。本来、市長が帰新後に伺書の決裁を行うことが望ましいが、事後に伺書に押印があったとしても、契約双方の契約意思の表示は明確であり、土地売買契約の成立に著しく合理性を欠き、看過できない瑕疵があったとは言えない。

③有利な地方債の活用について

請求人は、市は「3月1日に議会で執行部自ら取得費を含む予算を取り下げた。」また、令和元年9月12日の陳述において「予算が可決されている一般会計で平成30年内に購入せず、平成31年3月議会開催前の2月25日に土地開発基金で購入したことは理解できない」と主張しているが、請求人の主張のとおり、既に可決された公有財産購入費予算において、本件用地を購入することは可能であったと解する。

関係課では、「看護師養成所用地の取得については、延期した設計業務と用地取得が同一年度でなければ有利な地方債が活用できない点と、地権者との譲渡合意に至る条件として、年度内に所有権移転が完了すること、土地収用法の適用期限が交渉開始から6カ月であり平成31年3月であること、不動産鑑定評価の時期により、先行して取得する必要性が公共用地取得等審査会にて確認され、土地開発基金を活用し取得した」と述べている。

事実関係を確認すると、市は平成31年2月8日開催の特別委員会、同年2月18日開催の全員協議会においては、用地取得と設計の着手が同年度であることが条件とされている有利な地方債である地域活性化事業債の活用を予定していたが、看護師養成所建設の設計業務を1年延期したことに伴い、用地取得を平成30年度に行い、平成31年度に設計業務を行うと、この有利な地方債が活用できなくなる。有利な地方債の活用条件を揃えるために、土地開発基金で用地の先行取得を行い、平成31年度において用地購入と設計業務の予算を計上し実施していきたいとの要旨の説明をしている。

同年2月25日に公共用地取得等審査会において、土地開発基金を活用した看護師養成所建設用地取得の承認。取得に係る土地開発基金の活用決定。土地売買契約の締結に至っている。

有利な地方債である地域活性化事業債について、地方債実務ハンドブック（地域活性化事業の部分）では、運用要綱において、事業内容として看護師養成所の整備が例示されており、元利償還金等に対する交付税措置は元利償還金の30%を後年度基準財政需要額に算入するとある。平成30年度地方債同意等基準運用要綱では、用地費等の取扱いについて、原則として、当該年度に施設の建設事業を行うもの及び用地の取得と併せて造成事業又は設計を行うもので次年度に施設建設が確実に行われる見込みのあるものについては、該当の事業債の対象とするものであることとある。

よって、市はすでに可決された予算での本件用地の取得も可能であったが、3月1日の市議会3月定例会において用地購入費を含む予算を減額補正したことは、土地開発基金で先行取得し、平成31年度予算において、有利な地方債の条件である同一年度に、一般会計における用地の購入と設計業務を実施することにより、後年度交付税措置の見込める有利な地方債を活用し、市の負担を軽減するためのものであったと解する。

④本件用地の取得は「新設予定の県立新庄病院近くの候補地を意図的に除外」「始めに場所ありき」であったか否かについて

請求人は「平成30年6月の新庄市看護師養成所基本構想では用地として、新庄駅周辺や新設予定の県立新庄病院予定地周辺の用地を選定すると明記しているのにも関わらず、取得した土地は、主な研修先となる新設予定の県立新庄病院近くの候補地を意図的に除外し、狭隘であり、始めに場所ありきと言わざるを得ない。市民の不信感もこの点にある。」と述べている。

これに対して関係課は「基本構想では、周辺において選定すると表記している。建設予定地として取得した本件用地は、新庄駅から約800メートル、県立新庄病院移転改築予定地から約800メートルで、基本構想で定めた周辺地の範囲内であり、請求者の周辺地でないとする主張に合理性はない。」「基本構想に基づき5つの候補地を選定し、特別委員会、全員協議会への説明を経て、まちなかの賑わいや学生の利便性を考慮し、新庄駅や県立新庄病院建設予定地に近い、本件用地を建設予定地として決定したものであり、意図的な除外や始めに場所ありきには当たらない。」と述べている。

このことについて、事実関係を確認すると、新庄市看護師養成所基本構想は、平成30年5月30日の特別委員会、同年6月11日の全員協議会においてその構想（案）と本件

用地を含む5カ所の建設候補地条件比較表を示し、第1候補地を本件用地、第2候補地を駅東市駐車場用地と優先順位付けを行い進めたいと説明し、新設予定の県立新庄病院予定地周辺は、土地造成や道路、上下水道のインフラ整備など周辺も含めた全体の開発計画が必要となると考えていると説明している。市議会9月定例会での用地購入費の補正予算可決までの間、特別委員会及び全員協議会にて、建設予定地の決定について説明を行い進めており、請求人が述べている「新設予定の県立新庄病院近くの候補地を意図的に除外」「始めに場所ありき」との事実は認められない。

⑤本件用地が「狭隘である」か否かについて

請求人は本件用地が、「入学式・卒業式や講堂・体育館として使用する100人以上を収容する部屋もなく学生用駐車場も無く狭隘であり」と述べている。

これに対して関係課は「建設予定地は都市計画用途地域における商業地域であり、容積率10分の40以下、建ぺい率10分の8以下で、5階建までの施設も建設が可能である。敷地面積は約1,200平方メートルであり、3～4階建てとすることにより、基本構想に定める延床面積2,500平方メートル程度の施設整備は可能であり、狭隘ではない。」

「看護師養成所に必要な施設設備に関する基準等は、保健師助産師看護師学校養成所指定規則、看護師等養成所の運営に関する指導ガイドラインに示されており、基本構想では、ガイドラインに準拠した整備を行うとともに、将来を見据えた配置としている。」と述べている。

このことについて、地方公共団体が整備する看護師等養成所施設整備事業にかかる整備面積要件は、法令等の定めはない。国の医療提供体制施設整備交付金交付要綱において、公的団体を除く者が整備する看護師等養成所施設整備事業の基準面積について示しているが、新築の場合の基準面積は、学生定員×20平方メートルと規定されている。新庄市看護師養成所基本構想では定員を90人、施設の規模を延床面積で2,500平方メートル程度としている。この国の交付基準を当てはめた場合、本件で予定する看護師養成所の定員90人では1,800平方メートルとなり、仮に民間事業者が同規模の看護師養成所を整備するとすれば、交付金の基準面積を上回ることとなる。本件用地の区域では、新庄市の都市計画では建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合（容積率）は10分の40以下、建築物の建築面積の敷地面積に対する割合（建ぺい率）は10分の8以下と定めている。本件用地の面積1,164.43平方メートルに建ぺい率10分の8を乗ざると、約931平方メートルとなる。また本件用地面積に容積率10分の40を乗ざると、約4,657平方メートルとなる。よって4,657÷931≒5となり、本件用地には1階約931平方メートルの床面積で5階の建物が建築可能となる。よって新庄市看護師養成所基本構想の施設規模の延床面積2,500平方メートルの建築物は3階程度で建築可能である。学生の駐車場確保については、設置は必置ではないが、近隣の民間施設の活用を検討していることで、問題はない。よって請求人の「狭隘であり」とする主張には理由がない。

⑥本件用地からの実習施設への移動について

請求人は、本件用地は「学生の実習時間に影響し、移動のための経費に係ることは経費縮減の観点からも問題である。」と述べている。

これに対して関係課は「実習施設は、最上地域に所在する医療機関、福祉施設等を予定しており県立新庄病院だけではない。実習期間中は、基本的に学生は実習施設に現地集合となることから、実習時間への影響は無いものとする。」「教員に関しては、看護師養成所から実習施設への移動が生じるが、仮に県立新庄病院の隣接地に看護師養成所を設置した場合でも、他の実習施設からは遠くなる場合もあり、移動経費の増減は現段階では断定できず、単純に経費増と捉えるのは誤りである。」と述べている。

このことについて、請求人の主張は、請求人の主観から述べられているものであり、現在の事実に基づくものではないことから、相当の確実さをもって予想され、長の判断の基礎とされた重要な事実に誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くもの、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとは言えない。

以上のことから、本件用地の土地売買契約の締結の手続きについて及び財務会計行為の直接的な先行行為となる建設予定地の決定について、長の判断に著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用しているとは言えず、手続きに違法性、不当性は認められない。

(4) 本件用地の土地開発基金からの公金支出について

上記の監査結果から、土地開発基金による先行取得についての手続きに違法性、不当性は認められず、公金の支出についても、適法な土地売買契約書の締結、登記手続きを行った上で、新庄市財務規則に沿った公金支出の手続きがなされていることから、違法性、不当性はなく、請求人の主張には理由がない。

4 監査委員の所感

以上のとおり、本件請求は棄却するが、以下のとおり所感を述べる。

市が本件用地を購入したことは、5カ所の候補地の中から、利便性及びまちなかのにぎわいを創出という点を重視し決定したものである。新設予定の県立新庄病院予定地周辺は、土地造成や道路、上下水道のインフラ整備など周辺も含めた全体の開発計画が必要であり、時間を要することなどの本件用地の決定過程について、議会において説明されているが、市民にその説明が十分になされなかったことが、今回の請求に繋がったものと思料する。

今後、事業を進めるにあたっては、本件のように監査請求人らが感じた事務執行に対する不信感を、多くの市民が抱かないよう事業の課題を十分検討し、関係機関との調整、関係町村との協議、財政計画の検討を行い、市民に対して適宜、適切な説明と情報公開に努められるよう望むものである。