

監査委員公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求の結果を、同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成20年 2月 1日

松阪市監査委員 土 本 勲
松阪市監査委員 中 谷 悦 子
松阪市監査委員 鵜 飼 孝

第1 監査の請求

平成19年12月10日付けで、次のとおり監査の請求があった。

松阪駅西地区市街地再開発事業への公金支出のすべての
差し止め住民監査請求書 （松阪市職員措置請求書）

第2 請求の内容（原文のとおり）

請求の要旨

1 請求の要点

松阪市が松阪駅前地区市街地再開発準備組合（以下、準備組合）の意向だけを配慮し、市民の意見はほとんど反映されていない松阪駅西地区市街地再開発事業（以下、本件事業）に公費を支出することは違法もしくは著しく不当なので、当該支出をしてはならないと市長に勧告するよう求める。

2 事実関係と懸念

(1) 経過

松阪駅西地区の約1.5ヘクタールの区域で現在計画されている本件事業（第1号証）は、構想の段階から建物の配置や高さ等、都市機能上の役割や景観への配慮に欠け、本来議論されなければならない課題が山積した状態のまま進められようとした。問題点が非常に大きいことは、市が主催した平成19年5月20日の「まちづくりフォーラム」に講師として招いた専門家からも「好ましくない計画」だとして専門家からも苦言を受けたこと（第1号証）、市が平成19年6月に7,000人を対象に実施した市民アンケートでも現計画でよいとする回答は4%しかなかったこと（第2号証）によっても明らかである。こうした状況を受け、松阪市は8月から市民意見交換会を組織した。2回目の意見交換会で、現計画の配置変更案を検討することが必要との見解が大勢を占めたが、「地権者の事情（平成19年10月22日・市議会建設水道委員会協議会での市長発言）」を理由に、これ以上市民の声を聴くことは限界（タイムリミット）だとして2回で議論を打ち切り、高

層マンションの高さを当初の 24 階建てだった計画を 21 階建てに抑えることを以て、計画を強行することを最終案（第 3 号証）とした。

市は、同 11 月 29 日、住民説明会を開催し、21 階建て案（第 4 号証）を進めることを説明した。そして、計画案の平成 19 年 12 月 11 日から 2 週間の公告縦覧、20 年 1 月の都市計画審議会を経て、同年 2 月の都市計画決定告示を行うスケジュールを示したのである。

しかし、議会からも同 12 月 4 日付で、9 人の議員の共同提出による「松阪駅西地区市街地再開発事業について市民の賛否を問う住民投票条例」案（第 5 号証）が提出されるなど、議会内にも明確な反対、賛成をはじめ、賛否だけでは単純に割り切れない多様な意見が存在する。市民はもちろん、議会においてもいまだに合意形成が図られたとは言えないのである

(2) 将来への懸念

市と準備組合で決めた計画のまま、本件事業を実施すれば、松阪市は総事業費約 94 億円のうち約 40 億円を違法もしくは著しく不当に支出する（第 6 号証）だけでなく、かつて旧国鉄から 16 億円で購入した市有地 0.9 ヘクタールのうち約 0.86 ヘクタールを大多数の市民の意向を無視し一部の地権者の意向のみを配慮した再開発プランのために供すること（処分）は確実である。

この事業においては、地権者には著しく有利で松阪市には不利となる権利変換計画によって、一地権者の所有物である新しいホテル建物が無償または無償同然の価格で建設される。保留床として近鉄不動産が約 35 億円で買い取ることを条件に建設される高層マンションは、準備組合と近鉄不動産名古屋支店が大手ゼネコン大林組名古屋支店の立ち合いで仮契約を交わしている（第 7 号証）。市及び準備組合は、マンションが最も駅に近い場所に立地することや高さなど景観上、市民が問題視する点について改善できるかできないかはすべて近鉄不動産の意向を常に最優先し、その了解が得られない限り、市民の願いには応じられないとの立場をとって対応してきた。それが、市民の意見を無視してでも、公益性の高い施設より私益性の高いマンションを松阪駅の玄関口に持ってくるプランを譲らない理由である。

その配置は、駅前の景観ないしは都市機能上問題であり、この通りに建設されれば、松阪駅前の 30 年先、50 年先まで、松阪駅前の風景を決定付けることになる。しかも、これらの意思決定が、松阪市と準備組合の密室協議によって決定されたことは、市民にとって受け入れがたい事実である。今後、30 年ないしは 50 年先までの松阪駅前の顔となる建物を配置する事業であるだけに、不透明かつ不公正に進められていくことにまず強い懸念を表明しておきたい。

もう一つの保留床で、松阪市が購入予定の市保健・医療・福祉総合センター（以下、総合センター）は、松阪市より計画地内の土地の保有面積の少ない民間の地権者が権利変換によって新たに建設されるホテルをただ同然で取得できるのに対

し、市有地の権利変換で確保されることはなく、不当にも 20 数億の市費を投じて市が購入しなければならない不合理が起きる。しかも、購入単価は、他の保留床の販売価格やホテルの建設価格の単価と比べ購入単価が割高となり、市は不必要に多額な公費の支出を余儀なくされる（第 8 号証）。

総合センターは、事実上、本件事業で通常建設される場所の再開発ビルというべき施設であるというべきである。したがって、本来であれば再開発事業に参画することになった時点で、従来、検討されてきた内容以上に市民の意向を反映した公益機能も本来期待される場所である。ところが、既存の健康センター、子育て・地域福祉・人権センター、もう一つは「まだ詳細は市民に意見をもらっているところでまだ検討段階」（平成 19 年 11 月 29 日の住民説明会）というなど、「総合交流機能」の 5 つの機能で、施設の機能として広く市民に問い直すことはしていない。総合センターの役割や機能を知っている市民は少なく、総合センター自体を知らない市民が 6 割を超えている（第 9 号証）。

それにもかかわらず、20 億円を超える市費をとというのは、従前のハコ物行政の典型的手法で、将来の維持管理費の増大を含めた財政負担を考慮に入れない手法である。総合センターは、市制 65 周年の記念事業として平成 10 年度に一般会計より建設基金として 3 億円を積み立てできた基金（現在約 11 億円）をベースに建設準備をしてきたもので、昔ながらのハコものありきの行政手法の典型であるうえ、この施設の建設計画そのものを知る市民は少なく、周知の努力も極めて不足している。松阪市の財政状態は非常に厳しい中、総合センターが必要不可欠な事業なのか、財政面から検討されたことはない。施設内容から見ても、市が言うような駅前活性化への役割を担うとの波及効果は検証されておらず、費用対効果の面からも将来への懸念の多い事業というほかない。

3 本件財務会計行為

(1) 事業費関係

松阪市議会は、平成 19 年 3 月 29 日、平成 19 年度分の松阪駅西地区市街地再開発事業の最初の予算として主に調査費を 2 億 3,400 万円議決している（第 10 号証）。

松阪市は、平成 19 年 11 月 29 日の住民説明会において、「松阪駅西地区市街地再開発事業計画（案）比較一覧」（平成 19 年 11 月 6 日・全員協議会資料）で、総事業費を 94 億円と見込み、市負担分を 40.7 億円（総合センター分 23.5 億円を含む）となる可能性が大きい計画案の事業化を目指すと説明（第 4 号証）しており、その支出は将来にわたって相当な確実性をもって予測される。

なお、この種の事業に関して、事業実施前の段階での住民監査請求における特定性に欠けるところはないとの判決は確定している（平成 16（行ヒ）312／公金支出差止請求事件／平成 18 年 4 月 25 日判決／最高裁第三小法廷）。

(2) 財産の処分

再開発事業計画区域内の松阪市の土地約 0.86 ヘクタール（旧国鉄清算法人から約 0.9 ヘクタールを約 16 億円で購入したうちの大部分）も、事業実施に伴う権利変換を通して処分される見込みである。旧国鉄から松阪市が購入した土地（貨物跡地）は市の財産であり、用途については市民に開かれ、市民が参加できる状態で決定されるべき性質のものである。しかし、準備組合が一方的に当市有地の用途を決定し、市はそれを追認したのは著しく不当である。準備組合が本件事業予定地の中に立地する市観光情報センター（鉄骨 3 階建て）の取り壊しを一方的に決定し、市はそれを追認したことも著しく不当である。市が市の財産の処分について責任ある対応をとらなければならないのは言うまでもないが、準備組合を構成する民間地権者の言うがままに方向性を決めてきた。民間地権者と市の密着・癒着ぶり、著しい便宜供与とも言うべき事業決定である。

(3) 都市計画決定関係

松阪市は、本件事業の都市計画決定のために、同 12 月 11 日から 25 日まで都市計画案の公告縦覧を行うのをはじめ、平成 20 年 1 月下旬に都市計画審議会を開催する。これら都市計画決定関係の諸経費（事務費や委員報償費等）の支出も見込まれている。

4 本件支出の不当性及び違法性

(1) 本件事業の中で市が占める位置

松阪市は本件事業計画地の地権者（市を含む 4 者）の中で最大の地権者（市街地再開発事業用地の 57%）であり、また、最も多く所有地を処分するだけでなく、最も多額の金額（総事業費約 94 億円の内の約 43%）を支出する。このことは、そもそも、松阪市の事業参画なくして本件事業は成り立たないことを示している。市は、平成 10 年度から建設構想のあった総合センターを市街地再開発事業によって造られる保留床を購入（約 23.5 億円）することで立地場所を確保する意向であるが、組合施行の市街地再開発事業は独立採算性が大前提であるが、市による総合センター用の保留床の買い取りがなければ収支のバランスを達成できず事業が成り立たないことが明白である（第 11 号証）。

にもかかわらず、市は、平成 14 年からオブザーバーとして準備組合の勉強会や理事会、例会等に参加していながら、平成 19 年 5 月 20 日の「まちづくりフォーラム」で市長が「見直しの検討」の必要性を述べるまでの間は、平成 17 年 12 月に組合員となったのちを含め、「民主導」ないしは「準備組合主導」であることを理由に、総合センターの立地検討（平成 18 年 3 月）以前の建物の配置（マンション、ホテル、立体駐車場、総合センターの位置となる保留床の建物）については準備組合に市民の意向を伝えることは一切せず、すべて準備組合の意向に従ってきた。

市は平成 19 年 5 月 20 日以降は、準備組合での会合において「市民が納得しない」などの意見を示してはいるが、もはやイニシアティブをとるには至らず、同 11 月 29 日に最終案の決定に至っては準備組合と近鉄不動産の意向を最大限尊重した内容で結論付けをするに至った。市が「民主導」を口実に、駅前という都市の玄関口に計画されている本件事業であるにもかかわらず、駅前として必要な都市機能や景観美について市民の意見を集める広聴活動や市民との検討会等を開催せず、結果として、駅前の都市機能、景観に市民意見を反映することができなかつたのは、都市の公共空間を形成していくことに行政として果たしていかなければ業務上の著しい怠慢が原因だったというほかない。

(2) 計画案成立の経過

松阪市は、平成 12 年 12 月に、当時の野呂昭彦市長の凍結宣言によって、官主導のもとでの駅西地区再開発事業は実施しないことを決定した経過もあり、その後、「民主導ならば」との条件付きで民間地権者による事業化を認めたことを原因に、松阪市は民間地権者（3 者）主導の準備組合の中では建物の配置等について積極的な主張はせず、民間地権者側の提案を無条件に受け入れてきた。それが、高さ 78 メートル、24 階建ての高層マンションを駅寄りに、次に、地権者の権利変換による 10 階建てホテル、駅から一番離れたところに建設される「松阪市保健・医療・福祉総合センター」用の建物を市が買い取る形の原案である。

原案は、歴史・文化・商業のまちの玄関口である松阪駅前という立地でありながら、形成されて 400 年以上の都市が持つ歴史的ないしは文化的景観、商業性などの公共の利益（都市景観や都市機能）に対する配慮などがまったくなく、民間地権者自身の土地の有効利用だけを優先したものである。そのことは風景を阻害する要因となり、建物それ自体が周囲の中低層の建物群と比べ突出して背の高い高層マンション（24 階建て・78 メートル）を最も駅寄りに計画したことに象徴される。

この原案が、いかに準備組合ペースで作られ、市民の意向が反映されずにきたかは、市が平成 19 年 6 月に実施した 7,000 人アンケート「松阪駅周辺まちづくりアンケート」（回答率 41%）で「この施設計画が良い」と回答した市民は 4% にすぎなかつたことでも確認されている（第 12 号証）。松阪市が計画地の地権者の中で最大の地権者であり、最も多額の資金を投入する立場でありながら、公的意思形成において市民的意思を反映させないまま準備組合の意向に従ってきたことは、市民に対する背信的行為である。

そのように市民から支持されず、専門家からもひんしゆくを買った原案のうち、マンション（住居棟）の高さに限ってごくわずか修正した（3 回程度の検討では、問題となっていた景観も威圧感もほとんど変わらない）だけで強引に本件事業を施行することには、公費を支出する行為としてなんら合理性はなく、市民から徴収した税金を有効に活用することにもならない。そこにあるのは、市長の裁量

権の恣意的な濫用である。

(3) 必要性の検証のないまま事業化したこと

そもそも、松阪市の財政状況は一段と厳しさを増しており、将来への財政的負担をもたらす大型事業の実施か否かの決定についてはことのほか慎重であるべきである。ことに多額の公費を投ずることへの大義（公益性）、差し迫った必要性の有無、事業実施に伴う政策的効果についての検証を合理的に行わなければならないにもかかわらず、本件事業についてはそのような検証が具体的に行われた形跡はない。そもそも、市長下村猛は、平成 19 年 12 月 6 日の議会においてすら、「結果としてやって良かったなあとと言える事業にしていく努力をする」と述べていることから、事前に必要性を検証した事業でなかったことは明らかである。

本来、公的機関が行う再開発事業は、(イ) 公共性が特に強く緊急性を要する (ロ) 一般的事業採算にのりにくい (ハ) 利害関係が複雑で民間では実施し難い場合に行われる。したがって、これらの場合は、公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）がまず先行しており、その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得に成功すれば、都市計画決定等の手続きに入ることが可能である。つまり、実現すべき事業内容がその公共性からあらかじめ決まっており、それを地元地権者に納得してもらえるかにかかっているのが公的機関が行う再開発事業の特徴である（参考文献・『逐条解説改訂 6 版 都市再開発解説』109 項～110 項、監修・国土交通省市街地整備課）。（第 13 号証）

一方、組合や個人施行など民間による再開発事業は、(イ) 土地の高度利用を図る (ロ) 一般的事業採算にのるものに限定される (ハ) 公共施行に比べ地元権利者の任意事業的色彩が強いという性格を有す。即ち、公共施行の場合のように公共性からくる事業内容があらかじめ決まっているということがなく、地元権利者の創意工夫に基づく自発的意思によって、また、各地元権利者の合意に基づいて、事業内容を決定していくことになるので、多数の権利者の合意をとる前提となる事業計画の決定が極めて困難であるというのが一般的である。また、公共施行のように特定の事業推進機関もなければ、事業を構想するための資金もないし、更に、事業自体も事業採算にのるという確実な見通しがなければ事業化できない、というハンディキャップを負っている（参考文献・同書 110 項～111 項）。（第 13 号証）

上記は、地方公共団体等の公的機関が行う再開発事業と、個人施行ないしは組合、再開発会社という民間機関が行う再開発事業の特徴及び相違点を解説したものである。本件事業は、事業実施主体の形式から組合施行である。上記の解説による分類に従えば、「公共性が特に強く緊急性を要する」事情があるわけでもなく、「公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）」が先行したわけでも、「その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得」し、都市計

画決定等の手続きに入ったわけでもない。また、「公共施行の場合のように公共性からくる事業内容があらかじめ決まっているということ」でもない。

本来、組合施行の場合、前掲書が述べるように「公共施行のように特定の事業推進機関もなければ、事業を構想するための資金もないし、更に、事業自体も事業採算にのるという確実な見通しがなければ事業化できない」という状況である。しかし、本件事業が持つ事情は、形式的には民間事業ではありつつも、以下の点において公的機関が行う再開発事業に準じる性質を持ったものであると解すべきである。すなわち、再開発事業予定地約 1.5 ヘクタールのうち 57%強の 0.86 ヘクタールが地元公共団体である松阪市が地権者であるという点、保留床の売却分の合計価格 56.5 億円のうち 23.5 億円分については、松阪市が組合員として権利変換として受け取るのではなく、「参加組合員」制度（都市再開発法 40 条）として保留床のマンション（住宅棟）を購入する近鉄不動産と同等の立場で、公費を支出して市保健・医療・福祉総合センター用建物を購入することは、実質的には事業施行者である組合が事業採算性を確保できるよう「買い支え」する役割を果たしている点、三重県が支出しないとした補助金（約 5.5 億円）の肩代わりをして応分以上の負担をしている点である。これらの点に、松阪駅西地区市街地再開発事業の特徴がある。

このように、民間型（組合施行方式）の市街地再開発事業でありながら、資金的には、松阪市が本来公共機関としての応分負担の領域を踏み越え、組合が事業採算性を確保できるよう公共的関与・支援を強く打ち出しているのが本件再開発事業の特徴であり、実質は地方公共団体等の公的機関が施行する事業の色彩が強い。

とはいえ、本件事業は、地方公共団体等の公的機関が施行する再開発事業としてふさわしい中味を有するものではない。すなわち、先に示したように、公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）がまず先行し、その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得に成功すれば、又はその成功を前提に、具体の都市計画決定等の手続きに入るといった経過をたどったものではない。実現すべき事業内容がその公共性からあらかじめ先に決まっておき、それをいかに地元権利者に納得してもらえるかにかかっているなどというような大儀（公益性）は存在しない。

しかも、特に松阪駅西地区が、旧・三交百貨店跡（松阪市京町）一帯をはじめ、周囲の商業集積地区よりも優先して事業化を優先しなければならないような「特に強く緊急性を要する公共性」があるという具体的な検証は行われていない。事業の内容は、先に示した通り、「地元権利者の任意事業」にはほかならない。それは「地元権利者の説得に努め」るところか、地元権利者から提示された「青写真」をそのまま受け入れたのが本件事業の原案である。

本来、市街地再開発事業の目的は、防災上の危険や不健全な生活環境を解消す

るため、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与すること」（都市再開発法第1条）にある。そうであるならば、道路も整備されず古い木賃アパートが密集しているような劣悪な住環境にある区域こそ真に再開発が「必要なところ」である（参考・坂和章平著『実務不動産法講義』301項～302項）。

以上、「必要性」のない本件事業は、都市再開発法に反し違法である。

(4) 県の補助金 5.5 億円の肩代わりは不当な支出であること

松阪市は、事業を支えるために必要な資金のうち、民間の拠出金を除く不足分は公費（三重県が支出しない 5.5 億円の補助金並びに市保健・医療・福祉総合センター用保留床の購入）によって支えるが、本件事業に公金を支出することによって支える意義はあるのかという検証はおこなっていない。市長下村猛は、議会で「三交百貨店の退店がなければ県の補助金を肩代わりしてまで事業に加わることはなかった」と答弁している。三交百貨店がなくなり、そのうえ、本件事業までなくなれば駅前の灯は消えるとの危機感を表明し、であるがゆえに、本件事業の必要性を強調した。であるならば、本件事業が、三交百貨店の退店によって失われる「にぎわい」のうち、どれだけを本件事業によって回復されるのかについての検証が必要である。それもないのに、県の補助金 5.5 億円を肩代わりすることは著しく不当な公費の支出である。

(5) 都市計画マスタープランが存在しない違法

市の都市計画マスタープランは、市の将来都市像や土地利用の方向、まちづくりの方針等を示した長期的な計画として定め、今後の都市計画の指針とするものである（都市計画法第 18 条の 2）。市の都市計画は市の都市計画マスタープランに沿ったものでなければならないが、本市には現在、都市計画マスタープランは存在しない。したがって、本件事業は、都市計画マスタープランに位置付けられておらず、違法である。

(6) 20 年前の基本計画しか存在しないのは都市計画法違反であること

市街地再開発事業においては市民の合意形成を図るためにも「基本構想」や「基本計画」が不可欠であるが、本件事業に関しては、いまから 20 年前の昭和 62 年度に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」（計画面積約 7 ヘクタール）しか存在しない。その後、新たな基本構想や基本計画はない。国土交通省監修の『逐条解説改訂 6 版 都市再開発解説』 111 項、 112 項には、「基本計画は、対象地域について詳細に調査を行い事業実施のある程度の具体性をもった計画を示すものであるので、その前提として再開発を行うべき地区を都市の広域的視野に立って、その目標、手法、実施地区、順位等を定める必要がある。これを運用上、再開発基本構想と呼んでいる。基本構想は、都市計画法第六条の二の都市計画区

域の整備、開発又は保全の方針に基づき、それぞれの都市について高度利用を指定すべき地区、再開発の目標及び手法、再開発に関する事業実施の方針等に関するものを定めることとされている。(中略)なお、基本構想策定の前提として、その都市における都市計画の基礎となる資料(人口、産業、商業、交通、土地利用等)と各種の計画の検討が行われて、再開発を必要とする地区、開発の目標、手法の検討、事業化の問題点の検討、地元の意向把握と啓発などを行うことになる。次に基本計画作成段階に入るが、基本構想を踏まえて地区内の権利者各人についての具体的な各種調査、現況の土地利用、不動産関係の調査、施設需要予測、地元の意向調査等」を行うとある(第14号証)。このことから見ても、20年前の昭和62年度に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」(約7ヘクタール)に示された内容は、事業の実施規模(現在約1.5ヘクタール)をはじめ、現計画ではショッピングセンター機能はなく、市保健医療福祉総合センターが計画に加わるなど状況は大きく異なっており、基本計画としての意味をなさない。これは、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めることを求めた都市計画法第六条の二に違反する。

本件事業は、平成14年に始まった民間地権者による「勉強会」の開始を以て再開の起源を見ることができ、行政主導の凍結以前と比べ、民主導の組合施行として事業手法や事業規模、事業内容も著しく変更されたにもかかわらず、新たに「基本計画」を策定しないまま事業形成を図った違法がある。それは同時に市民に対する説明責任を果たそうとしない姿勢であるにほかならない。

よって、違法な手続きとしての都市計画決定は無効であり、決定の差し止めを求める。

(7) 違法な手続きとしての都市計画決定の諸経費支出は違法・不要であること

現況にふさわしい市街地再開発基本計画を作成しないまま本件事業に着手することは、都市計画法第六条の二に定めた「都市計画の目標」を決定していないことであり、本件事業の公共性を担保する理念を示していないことを意味し、市民と再開発事業の理念を共有しながら新たな公共財産づくりを始めていこうという姿勢の欠如である。この状態のもとで都市計画を決定すること(都市計画法第15条)は無効である。

(8) 議決が無効であること(不正確かつ不十分な議会への説明)

本件事業のための最初の予算2億3,400万円は、平成19年3月29日の市議会によって議決された。しかし、本件事業のための予算案(平成19年度松阪市一般会計補正予算案第1号)を議会で議題としたのは、極めて重要な議案であったにもかかわらず議決のわずか4日前(土日曜日除く)の3月23日のことである。しかも、審議は3月23日午後7時30分から翌3月24日午前8時57分までの間という極めて無理な日程であった。これは審議の質よりも議会の会期日程を優先

したため無理を承知で会議を強行したことによるものである。本来、議会の会議は公開が原則であるが、日付をまたいで夜を徹した日程を組んだため、市民にとって傍聴することは困難となったうえ、議員にとっても3月23日午前10時から引き続いての約23時間にわたっての議事日程となったため、覚醒していること自体が困難な状態の中で行われた審議であり、審理は不十分である。

会議の日程をいったん打ち切り、後日に延会すれば済むことであるにもかかわらず、会期日程の都合を優先するあまり、夜をまたいでの審議となったことは、「議事の公開の原則」（地方自治法115条）に反し、市民の傍聴の自由を妨げた。

市は、平成18年9月に改正された、認定中心市街地活性化基本計画を柱とする中心市街地活性化法など、いわゆる、「まちづくり三法」への取り組みについて、議会から指摘があったにもかかわらず着手することなく放置していた。ところが、平成19年2月に国土交通省から三重県庁を通し、都市再開発法に根拠を置く市街地再開発事業の補助金ではなく、中心市街地活性化法に根拠を置く認定基本計画の中から補助金を受けよう打診を受けると、まったく未着手だった認定基本計画づくりに突如、関心を示すようになった。平成19年度松阪市一般会計補正予算案第1号の提案説明の中でも市長下村猛は、「認定基本計画策定に当たりましては、第1に策定を急ぐということでございます。もう一つは、駅周辺を中心に総合的な取り組みが必要であるということでもあります。第1の策定を急ぐということにつきましては、今、ワーキンググループでの取り組みなので、日程は決まっておりますが、早急な取り組みをしていかなければと考えております。第2の総合性につきましては、再開発事業の計画内容と整合性を保ちながら、再開発事業、認定基本計画、両事業の相乗効果を期待できるように取り組んでいかなければなりません。そういうふうなことを考え、今回、予算を計上させていただきました」（第15号証）と述べていることから明らかのように何ら具体的な方向性があるわけではない。そこにあるのは「まず再開発事業ありき」の姿勢を示すに他ならず、なぜ事業が必要とされ、この事業を実施することでどのような効果をもたらすかといった明確な方向性を示した議案説明とはなっていない。

認定基本計画づくりに関しては平成19年2月まで想定せず、3月23日の議案提案時においてもなんら方向性が具体化させていないにもかかわらず、再開発事業と認定基本計画の相乗効果を期待すると述べたことは、再開発事業を実施しなければならぬ必然性を裏付ける根拠は何一つないことを示している。

また、市長ら議案提案者の側が市街地再開発事業の制度面への理解も不十分かついい加減なところが目立ち、不正確極まりない。例えば、運転資金の一時借入金について「これは、市が福祉センターの保留床を買い入れる28億円も入っているわけですから、その市が買い上げた保留床の処分金の28億円の中からもこの組合の運転資金である一時借入金の利息を払っていくということでいいんですね」と質問する議員に対して、「その一部になるのかなど、かように考えます」と答弁（建設部長岩塚三善）するなど、あやふやさが目立つ。

そのほか、「いましてなければ二度と再開発はできなくなる」「駅西地区再開発事業がなければ、中心市街地活性化法に基づく認定基本計画は取れない」などと根拠のない説明で市民世論を誤った方向に誘導するとともに、明確かつ具体的な根拠のない説明ばかり繰り返して、本件事業の必要性を強調した。それは議会においても同じである。

市長下村及び建設部長岩塚らの市議会での説明は不正確かつ不十分で、事業実施に伴うまちづくりの方向性や効果の見通しも示すことはできていない。

そして議会での審議は予算議決への結論を性急に求めようとするものであり、この結果、議決があっても公費支出の違法はなくなる。議員から説明不足との指摘に対し、市長自身、「わたし自身の反省すべき部分」と認めた(第16号証)。

以上、本件事業のための予算として議会が議決した平成19年度分の松阪駅西地区市街地再開発事業予算2億3,400万円は、虚偽または誤った説明、不自由な説明の中で行われた議決であり無効である。平成17年9月15日に最高裁第一小法廷は、大阪高裁が平成15年2月6日に言い渡した、平成13年行政第41号損害賠償請求控訴事件、同附帯控訴事件のいわゆる「ポンポン山ゴルフ場予定地にかかわる田辺前市長に対する住民訴訟」について、前市長など申立人からの上告に対して不受理を決定した、この結果、田辺前市長に対し、26億1,257万7,972円を京都市に損害するよう命じた二審大阪高裁判決が確定した。大阪高裁は、前市長が「議会への十分な説明や資料の提出を怠った」と厳しく指摘していることを申し添えておく。

(9) 地方財政法違反

地方財政法も第3条において「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」としているが、本件事業においては、事業に供される市有地の権利変換のなされ方が不透明であるうえ、なんら具体的な説明がなされていないばかりでなく、市保健医療福祉総合センターの買い取り価格も権利変換の内容が不透明であるので、ほぼ確実に支出される事業予算の算定方法が「合理的な基準によりその経費を算定」(地方財政法第3条)すべきとした地方財政法違反である。

「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」と定めた地方財政法第4条に違反する。

(10) 地方自治法違反

本件事業は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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」と定めた地方自治法第2条第14項に違反する。

(11) 裁量権の著しい濫用は違法

一連の経過において松阪市は、計画内容については市民に対する十分な説明責任を果たし、市民との十分な議論を重ねたうえで合意形成を図ることを以て、公益性の高い計画案を作成する義務を負うにもかかわらず、「民主導」であったことを理由に、説明責任を果たしてこなかったばかりか、市民の合意形成を図る努力を怠ってきた。この手続きを怠って、しかも、巨額の公金の支出にふさわしい事業であるかどうかの検証を怠った中で市長が恣意的にほぼ原案通り事業実施に踏み切るの著しい裁量権の濫用であり、著しく不当な公金の支出となる。

市は、原案の「見直し」を行ったが、見直したのは、24階建てマンションの高さを21階建てに抑える程度のものである。それは、松阪市以外の民間地権者（3者）と、参加組合となる予定の近鉄不動産（株）の意向が最優先し、市民の意見が反映されていないことを示す。市民の意見が反映されていないことは、「松阪駅西地区市街地再開発事業計画（案）比較一覧」（平成19年11月6日・全員協議会資料）の総評欄において、松阪市自ら認めているところである。

このような見直ししか行えなかったこと理由について、市長は、平成20年3月に地権者とホテル事業者の賃貸契約の更改を迎えること等、「地権者の事情」によるものと説明している（平成19年10月22日・市議会建設水道委員会協議会）。市長自ら、「地権者の事情」と述べている通り、地権者の意向は反映するが市民の意向が反映されない事業に、巨額の公費を支出したり財産（市有地）を処分したりすることは、市民的利益に反する行為で著しく不当であり、市に損害を与える。

また、再開発事業の中で計画されている公共施設「松阪市保健・医療・福祉総合センター」の購入予定価格が、同一の事業によって建設されるマンションやホテルといった他の建物と比べ割高である可能性も指摘されている（第8号証）。下村猛市長も平成19年11月15日に開催された第3回市民意見交換会の席上、「高く買うことに合理性があるのか疑問がある」と言及した。十分な検証を行わないまま、購入することは不当な支出である。

以上により、当該行為は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とする」と定めた都市再開発法第1条に反する。

また、権利変換計画が示されていないにもかかわらず、保留床として「松阪市保健・医療・福祉総合センター」の買い取り価格を事前に決めてしまうことは、当該事業により建設されるマンションやホテルと比べ割高な買い物となる可能性がある。

以上、市長の裁量権の恣意的な濫用であって、裁量権の著しい濫用は違法である。

- (12) 松阪市は景観行政団体として良好な景観を形成する責務があること
（景観法違反）

本件事業に対しては、幅広い市民や多くの識者から景観面から、歴史・文化にふさわしい計画づくりを求める声が相次いだ。松阪市は、平成 19 年 12 月 1 日付で、三重県下では 3 番目の「景観行政団体」となった。景観行政団体とは景観法に基づいて良好な景観形成のための具体的な施策を実施していく自治体のことである。松阪市は、景観行政団体になったことに伴い、より実効性のある景観計画を作成するとともに、景観条例を制定していこうとする過程にある。平成 20 年 10 月には、景観計画の運用を予定しており、これにより大規模な建築物等が地域の景観を損なうことのないよう、良好な景観形成に関する基準や届け出制度を設ける予定である。市としては、景観計画の対象となる区域のあるなしにかかわらず、景観行政団体となった趣旨を諸施策やまちづくりに生かしていく責務を有する。当然、松阪駅西地区についても良好な景観形成に対して責任を負うべきである。今後 30 年先、50 年先の駅周辺の景観に対して著しく影響を及ぼす本件事業に公金を支出することは景観法の趣旨に違反する。

5 損害

以上示したように、市民の意向が反映されないままの松阪駅西地区市街地再開発事業補助金として約 17 億円の市費を投じ、また、保留床となる建物を市保健医療福祉総合センターとして約 23.5 億円で購入することを先行して決めることは、権利変換の中味が公表されていない中では不当な支出であるばかりか、地方自治法ないしは地方財政法に反し、違法な支出であって松阪市が負担すべき金員ではないから、当該支出がなされれば、松阪市の損害となることは明らかである。また、市民のコンセンサスをへていない中での著しい不当である。

以上、損害をまとめれば、

(1) 事業関係分として

- ア 既議決分の 2 億 3,400 万円
- イ 総合センターの 23.5 億円、補助金 17 億 2,000 万円
- ウ 事前買い取り決定による割高となる分

(2) 財産の処分関係として

- ア 本件事業計画地の市有地（購入費総額約 16 億円）のほぼ全額
- イ 市観光情報センターの取り壊しと消滅により生じる諸費

(3) 都市計画決定の諸経費支出分の金額 となる

6 監査委員に求める措置

(1) 差し止め請求

- ア 議会による平成 19 年度分の本件事業費の議決は無効であり、支出してはならないので、議決の取消または無効確認するよう勧告すること。
- イ 11 月 29 日の住民説明会で示された計画の状態で事業を押し進めようとする

ことは不当であるので、総合センター用建物の買い取りを含む、同事業への公金の支出のすべての差し止めをするよう勧告すること。

(2) 処分の中止（取り消し）

ア 土地である財産の処分

旧国鉄から買い取った市有地約 0.9 ヘクタールの処分及び、本件事業用に約 0.86 ヘクタールを権利変換する処分の実施を中止することを勧告すること。

イ 市の財産である市観光情報センター取り壊し処分

本件事業の実施に伴い、市観光情報センターを取り壊すことを中止すること若しくは取り壊してはならないと勧告すること。

(3) 都市計画決定のための諸経費の支出は違法であるから支出してはならないと勧告すること。

請 求 者

住 所 松阪市殿町 1255 番地 1

職 業 保険代理業

氏 名 梅 本 治

住 所 松阪市殿町 1181 番地 28

職 業 無職

氏 名 中 村 幸 雄

以上、地方自治法第 242 条第 1 項により、事実証明書を添えて、必要な措置を請求します。

2007 年 12 月 10 日

松阪市監査委員 各位

別紙事実証明書目録

第 1 号証 平成 19 年 5 月 21 日付、夕刊三重新聞記事の写し。市が主催した平成 19 年 5 月 20 日の「まちづくりフォーラム」に講師として招いた専門家からも苦言を受けたこと。

第 2 号証 平成 19 年 8 月 19 日付、夕刊三重新聞記事の写し。市が実施した市民アンケート調査の結果、現プランのままで良いとする回答はわずか 4% にすぎなかったこと。

- 第3号証 平成19年10月23日付、夕刊三重新聞記事の写し。市民の声を聴くことは限界（タイムリミット）だとして2回で議論を打ち切り、高層マンションの高さを当初24階建てだった計画を21階建てに抑えることを以て、計画を強行することを最終案とすることを決めたこと。
- 第4号証 平成19年11月30日付、夕刊三重新聞記事の写し。21階建てのマンションを最終案とすることを示したこと。
- 第5号証 平成19年12月4日、発議第17号として、議員9人が共同で住民投票条例案を議案提案したこと。
- 第6号証 平成19年11月6日の市議会全員協議会に市が配布した資料。松阪駅西地区再開発事業の事業計画一覧表。松阪市は総事業費94億円のうち、約40億円を市が負担すること。
- 第7号証 平成18年10月。松阪駅西地区第一種市街地再開発事業への事業参加協定書。近鉄不動産が約35億円で買い取ることを条件に建設される高層マンションは、準備組合と近鉄不動産名古屋支店が大手ゼネコン大林組名古屋支店の立ち合いで仮契約を交わしていること。
- 第8号証 平成19年3月12日、議会一般質問請求資料。総合センターの購入単価は、他の保留床の販売価格やホテルの建設価格の単価と比べ購入単価が割高となり、市は不必要に多額な公費の支出を余儀なくされること。
- 第9号証 平成19年3月20日付、夕刊三重新聞記事の写し。夕刊三重新聞が市民を対象に電話アンケートを実施した結果、総合センター自体を知らない市民が6割を超えているがわかったこと。
- 第10号証 平成19年3月30日付、夕刊三重新聞記事の写し。松阪市議会は、平成19年3月29日、平成19年度分の松阪駅西地区市街地再開発事業の最初の予算として主に調査費を2億3,400万円議決したこと。
- 第11号証 市作成資料。事業費内訳を見ると、市街地再開発事業は独立採算性が大前提であるが、市による総合センター用の保留床の買い取りがなければ収支のバランスを達成できず事業が成り立たないこと。
- 第12号証 平成19年8月、松阪市実施の市民アンケートの集計。「この施設計画が良い」と回答した市民は4%にすぎなかったこと。
- 第13号証 参考文献・『逐条解説改訂6版 都市再開発解説』109項～110項、監修・国土交通省市街地整備課。
- 第14号証 参考文献・『逐条解説改訂6版 都市再開発解説』110項～112項、監修・国土交通省市街地整備課。
- 第15号証 平成19年3月23日、市議会で市長が行った平成19年度松阪市一般会計補正予算案第1号の提案説明。市長下村猛は、具体的な構想がないこと。

第16号証 平成19年3月24日付、夕刊三重新聞記事の写し。議員から説明不足との指摘に対し、市長自身、「わたし自身の反省すべき部分」と認めたこと。

以上

第3 請求の受理

本請求は所定の法定要件を具備しているものと認め、平成19年12月10日付けで受理した。

第4 請求人の陳述等

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成20年1月8日に証拠の提出及び陳述を受けた。

第5 監査の実施

松阪市建設部都市計画課を監査対象部局とし、平成20年1月8日に関係職員から事情聴取を行った。

第6 監査の結果

上記の住民監査請求について、監査した結果を次のとおり請求人に通知した。

07松監第000149号
平成20年 2月 1日

梅 本 治 様
中 村 幸 確 様

松阪市監査委員 土 本 勲
松阪市監査委員 中 谷 悦 子
松阪市監査委員 鵜 飼 孝

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成19年12月10日に受理し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、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

1 監査の実施

(1) 監査対象事項

請求書の記載事項および請求人の陳述内容・提出書類に基づき、本件監査請求の趣旨は、次のとおりであると判断した。

市民の意向が反映されないままの松阪駅西地区市街地再開発事業補助金として約17億円の市費を投じ、また、保留床となる建物を（仮称）松阪市保健医療福祉総合センター（以下「総合センター」という。）として約23億5,000万円で購入することを先行して決めることは、権利変換の中身が公表されていない中では不当な支出であるばかりか、地方自治法ないしは地方財政法に反し、違法な支出であって松阪市が負担すべき金員ではないから、当該支出がなされれば、松阪市の損害となることは明らかである。また、市民のコンセンサスを経っていない中での著しい不当である。

以上、損害をまとめれば、
ア 事業関係分として

- (ア) 既議決分の2億3,400万円
- (イ) 総合センターの約23億5,000万円、補助金約17億2,000万円
- (ウ) 事前買い取り決定による割高となる分
- イ 財産の処分関係として
 - (ア) 松阪駅西地区市街地再開発事業計画地の市有地（購入費総額約16億円）のほぼ全額
 - (イ) 市観光情報センターの取り壊しと消滅により生じる諸費
- ウ 都市計画決定の諸経費支出分の金額

よって、松阪駅西地区市街地再開発事業（以下「本件事業」という。）への公金の支出のすべての差し止めを求める。

したがって、監査対象事項は、「違法若しくは不当な公金の支出（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）」にあたるかどうかとした。

(2) 監査対象部局

松阪市建設部都市計画課を監査対象部局とし、平成20年1月8日に関係職員から事情聴取を行った。

2 監査の結果

(1) 事実関係の確認

ア 平成9～10年にかけて旧国鉄清算事業団より取得した土地約0.9ヘクタールは、市街地再開発事業用地として取得したものであり、再開発事業のために使用する公有財産（行政財産）であり本来の目的に沿うものと思われる。

イ 総合センターは、保健医療福祉の総合的な施設の建設に向け、平成10年に建設基金条例を設置している。それをきっかけに、少子高齢社会に対応した保健・医療・福祉の集合体としての施設ではなく、21世紀のあるべき姿を実現するための総合的な施設として検討が始まり、平成14年度からは、市民委員による松阪市保健・医療・福祉総合センター施設検討委員会（以下「施設検討委員会」という。）を立ち上げて検討をしている。

そして、平成15年12月の基本構想、平成17年3月の基本計画に沿って、平成18年1月、施設検討委員会に建設候補地の検討を依頼した結果、「保健・福祉の専門的機能に加え誰もが気軽に立ち寄り、人との交流の中から互いに思いやる気持ちが育つ人を中心とした場」として、立地場所が検討され、平成18年3月に4つの候補地のうちから、駅周辺を候補地として決定している。

ウ 本件事業に、総合センターが加わるまで松阪駅前市街地再開発準備組合（以下「準備組合」という。）では商業施設を計画していたが、施設検討委員会による建設候補地として駅周辺が決定されたことを受けて、市としての政策的判断を行い総合センターの再開発用地への立地を決めた。本件事業の推進を図るため、正式に準備組合員として参加することを意思表示し、平成 18 年 4 月 27 日付けで覚書を交わしている。

本件事業は、地権者や権利者が組合施行で進める市街地再開発事業であり、市は行政・地権者、そして総合センターを買い取る立場で関わっている。

市民に事業計画を公表したのは、平成 18 年 5 月 26 日の教育民生委員会協議会、建設水道委員会協議会において報告し、市長定例記者会見で公表している。

エ 本件事業は、平成 18 年 12 月 30 日をもって三交百貨店が閉店したことの動きと悪化する中心市街地の状況を考慮した中で、本件事業が都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することから、県の補助金についても負担し事業推進を図ることとしたものであり、公益性、公共性等から見て本件事業への合併特例債の活用を図ることとしている。

オ 平成 19 年度松阪駅西地区市街地再開発事業費 2 億 3,400 万円は、平成 19 年 3 月 23 日に補正予算として市議会に上程し、平成 19 年 3 月 29 日に賛成多数で可決している。

カ 本件事業は、民間主導で動きだした市街地再開発事業であるが、市は、行政として、市有地の所有者として、市民への説明、市民との議論、市民の合意形成を図るため、チラシの配布、行政情報番組での放映、市ホームページでの周知、まちづくりフォーラム・市民意見交換会を開催するなど、市民の理解と協力を得るために努力がなされている。

また、事業計画、公費の支出にあたっては、上位計画等の中にも位置付けられたものであり、都市計画法に基づく都市計画決定を行い、市の施策として事業推進が図られるものであり、いくつかの施設計画の見直しを行う中で検討もを行い、*議会へは、説明や方向性を示してきたものである。

※「議会」とは、平成 19 年 10 月 22 日建設水道委員会協議会

平成 19 年 11 月 6 日議会全員協議会

平成 19 年 11 月 29 日建設水道委員会協議会 をいう。

キ 平成 19 年 5 月に松阪市景観マスタープランを策定し、平成 19 年 12 月 1 日に景観法に基づく景観行政団体となっている。

当地区は、松阪市景観マスタープランにおける景観形成重点地区（18 地区）の中の「松阪城下町地区」として位置付けられ、将来イメージ（景観整備の方針）の中で、「松阪を代表する松阪駅周辺地区、中心商業地としての土地利用の促進による、本市の玄関口にふさわしい都市景観の形成」を図るとしている。

平成 19 年度には、景観法第 8 条に基づく景観計画の策定が進められている。

ク 平成 19 年 11 月第 6 回松阪市議会定例会において、平成 19 年 12 月 4 日付けで 9 名の議員から提出された「松阪駅西地区市街地再開発事業についての市民の賛否を問う住民投票条例」案は、平成 19 年 12 月 17 日本会議において否決されている。

(2) 請求人の主張に対する判断

以下、請求人の主張は、原文のとおりとした。

ア 本件支出の不当性及び違法性

(ア) 本件事業の中で市が占める位置

- a 松阪市は本件事業計画地の地権者（市を含む 4 者）の中で最大の地権者（市街地再開発事業用地の 57%）であり、また、最も多く所有地を処分するだけでなく、最も多額の金額（総事業費約 94 億円の中の約 43%）を支出する。このことは、そもそも、松阪市の事業参画なくして本件事業は成り立たないことを示している。市は、平成 10 年度から建設構想のあった総合センターを市街地再開発事業によって造られる保留床を購入（約 23.5 億円）することで立地場所を確保する意向であるが、組合施行の市街地再開発事業は独立採算性が大前提であるが、市による総合センター用の保留床の買い取りがなければ収支のバランスを達成できず事業が成り立たないことが明白である。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業に、総合センターが加わるまで準備組合では商業施設を計画していたが、施設検討委員会による建設候補地として駅周辺に決定し、市の方から準備組合に打診し、市の構想が本件事業の中に相乗ったものである。

その決定にあたっては、将来を見据えた中で、できるだけ市のリスクを避けるために民間との敷地を区分し、市の残地の有効利用も考え、市の意見を組み入れられた計画としていくものである。

本件事業を成立させるだけのために総合センターの計画を決定したものではないといえる。

その結果、現段階においての本件事業に対する補助金約 17 億 2,000 万円と総合センターの買い取り額約 23 億 5,000 万円で、市の負担額として約 40 億 7,000 万円となったものである。

- b にもかかわらず、市は、平成 14 年からオブザーバーとして準備組合の勉強会や理事会、例会等に参加しているながら、平成 19 年 5 月 20 日の「まちづくりフォーラム」で市長が「見直しの検討」の必要性を述べるまでの間は、平成 17 年 12 月に組合員となったのちを含め、「民主導」ないしは「準備組合主導」であることを理由に、総合センターの立地検討（平成 18 年 3 月）以前の建物の配置（マンション、ホテル、立体駐車場、総合センターの位置となる保留床の建物）については準備組合に市民の意向を伝えることは一切せず、すべて準備組合の意向に従ってきた。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業は、地権者や権利者が組合施行で進める市街地再開発事業であり、市は行政・地権者、そして総合センターを買い取る立場で関わってきた。市民に事業計画を公表したのは、平成 18 年 5 月 26 日の教育民生委員会協議会、建設水道委員会協議会に報告し、市長定例記者会見において公表してからである。

これは、民間主導で進められている本件事業に対し、市は平成 14 年から動向を把握し、事業の可能性を見極めていたからである。事業内容が固まっていない段階で、事業内容を公開することで、本件事業の推進に大きな影響を及ぼすものと思われる。

そのために、市の目的を果たす総合センターが加わり、事業性が見込めた段階になってから市民に公表したものであり、準備組合の意向に従ったものではないといえる。

なお、本市の準備組合への加入は、平成 18 年 5 月 31 日であることを念のために申し添える。

- c 市は平成 19 年 5 月 20 日以降は、準備組合での会合において「市民が納得しない」などの意見を示してはいるが、もはやイニシアティブをとるには至らず、同 11 月 29 日に最終案の決定に至っては準備組合と近鉄不動産の意向を最大限尊重した内容で結論付けをするに至った。市が「民主導」を口実に、駅前という都市の玄関口に計画されている本件事業であるにもかかわらず、駅前として必要な都市機能や景観美について市民の意見を集める広聴活動や市民との検討会等を開催せず、結果として、駅前の都市機能、景観に市民意見を反映することができなかつたのは、都市の公共空間を形成していくことに行政として果たしていかなければ業務上の著しい怠慢が原因だったというほかない。と主張しているので、この点について判断する。

これまで進めてきた経過の中で、平成 19 年 5 月 20 日にまちづくりフォーラムを開催し、市民や専門家からの意見を参考にし、その意見を少しでも本件事業に反映するために準備組合と市で検討を重ねてきている。

その中では、資金計画上独立採算制のある事業であることから事業性を重視し、区域内の地権者の意向や市民の意見を踏まえ、松阪駅を中心とした中心市街地の状況も加味した上で、総合的な検討を行ったものである。

その結果をもって、再度市民の意見を聞く市民意見交換会の場をもち、各団体の代表である市民の方からの意見を参考にし、最終的な判断を市に委ねられ、*議会への説明や方向性を示した上で、市としての総合的な決断を行い事業の方向性を示したものであり、その過程において業務上の著しい怠慢があったとはいえない。

※「議会」は、3 頁を参照のこと。

(イ) 計画案成立の経過

- a 松阪市は、平成 12 年 12 月に、当時の野呂昭彦市長の凍結宣言によって、官主導のもとでの駅西地区再開発事業は実施しないことを決定した経過もあり、その後、「民主導ならば」との条件付きで民間地権者による事業化を認めたことを原因に、松阪市は民間地権者（3 者）主導の準備組合の中では建物の配置等について積極的な主張はせず、民間地権者側の提案を無条件に受け入れてきた。それが、高さ 78 メートル、24 階建ての高層マンションを駅寄りに、次に、地権者の権利変換による 10 階建てホテル、駅から一番離れたところに建設される「松阪市保健・医療・福祉総合センター」用の建物を市が買い取る形の前案である。と主張しているため、この点について判断する。

前再開発事業は、市が主導的に進める中、平成 12 年 12 月に経済状況等見据えた中で、採算性が見込めないとし事業の一時凍結を宣言した。その後、平成 14 年から民間主導による本件事業が動きだしたのである。

当時、旧松阪市において「松阪駅前整備計画（案）」の策定作業を行っており、駅前広場のリニューアルや駅前通りのバリアフリー化、電線類の地中化といった整備の検討をしていたため、途中からその勉強会に参加したものである。

平成 18 年度から市は行政・地権者、そして総合センターを買い取る立場で会議に出席し、事業の進捗状況や周辺事業との連携、市がこれまで推進してきた総合センターの事業計画とも整合を図り関わってきたものであり、民間地権者からの提案を無条件に受け入れてきたものではないといえる。

- b 前案は、歴史・文化・商業のまちの玄関口である松阪駅前という立地で

ありながら、形成されて 400 年以上の都市が持つ歴史的ないしは文化的景観、商業性などの公共の利益（都市景観や都市機能）に対する配慮などがまったくなく、民間地権者自身の土地の有効利用だけを優先したものである。そのことは風景を阻害する要因となり、建物それ自体が周囲の中低層の建物群と比べ突出して背の高い高層マンション（24 階建て 78 メートル）を最も駅寄りに計画したことに象徴される。と主張しているのです、この点について判断する。

景観について、当地区は平成 19 年 5 月に策定した松阪市景観マスタープランにおける景観形成重点地区（18 地区）の中の「松阪城下町地区」として位置付けられ、将来イメージ（景観整備の方針）の中で、「松阪を代表する松阪駅周辺地区、中心商業地としての土地利用の促進による、本市の玄関口にふさわしい都市景観の形成」を図るとしており、また、歴史的なまちなみが残る地区として、歴史的環境の保全と調和の取れたまちなみの形成を将来イメージとしている。

そして、商業性などの公共の利益（都市景観や都市機能）について、本件事業は、住宅、ホテル、総合センターといった都市的機能を有し、周辺地区との連携を図るものであり、民間地権者の土地の有効利用を優先したものではありませんといえる。

- c この原案が、いかに準備組合ペースで作られ、市民の意向が反映されずにきたかは、市が平成 19 年 6 月に実施した 7,000 人アンケート「松阪駅周辺まちづくりアンケート」（回答率 41%）で「この施設計画で良い」と回答した市民は 4%にすぎなかったことでも確認されている。松阪市が計画地の地権者の中で最大の地権者であり、最も多額の資金を投入する立場でありながら、公的意思形成において市民的意思を反映させないまま準備組合の意向に従ってきたことは、市民に対する背信的行為である。と主張しているのです、この点について判断する。

松阪駅周辺まちづくり市民アンケート調査（以下、「アンケート調査」という。）は、中心市街地活性化に対して問うアンケート調査であり、駅周辺には主に、商業施設を望む声が多かった。そして、アンケート調査の最後で、本件事業についての問を設け、本件事業を知っていると答えられた 55%（約 1,500 人）の方に施設配置については、4%約 60 人の方が「この施設計画でよい。」といった回答であった。また、多くの方は、「駅の玄関口にふさわしい施設」といった結果を得たが、これは、三交百貨店が閉店したことによる影響が大きく、アンケート結果については、駅周辺の施設計画として、中心市街地活性化を検討する中で含めて検討していくものである。

市民意見を反映するにあたっては、市民意見交換会などの意見も踏まえており、市民に対する背信的行為とはいえない。

- d そのように市民から支持されず、専門家からもひんしゆくを買った原案のうち、マンション（住居棟）の高さに限ってごくわずか修正した（3回程度の検討では、問題となっていた景観も威圧感もほとんど変わらない）だけで強引に本事業を施行することには、公費を支出する行為としてなら合理性はなく、市民から徴収した税金を有効に活用することにもならない。そこにあるのは、市長の裁量権の恣意的な濫用である。と主張しているのです、この点について判断する。

反対意見の声もあるものの、総論的に駅周辺の再開発、活性化を図ることについての賛同もあり、専門家からは、意見として施設計画について見直しを問われたもので、ひんしゆくを買ったものとはいえない。

施設計画の見直しにあたっては、市民の意見などを聞きいくつかの案を検討しながら事業性、採算性も含め総合的な検討を行った上で、再度市民の意見を聞く市民意見交換会を開催し、*議会への説明や方向性を示し進めてきたものであり、強引に本事業計画を進めてきたものではないといえる。

そして、駅周辺にふさわしい土地の合理的かつ健全な高度利用および都市機能の更新を図り、公共の福祉に資するものに対して、補助金を支出する予定であり、市民から徴収した税金を有効に活用するものである。それは、市民の意見を聞き、*議会への説明や方向性を示したものであり、市長の裁量権の恣意的な濫用があったとは認められない。

※「議会」は、3頁を参照のこと。

(ウ) 必要性の検証のないまま事業化したこと

- a そもそも、松阪市の財政状況は一段と厳しさを増しており、将来への財政的負担をもたらす大型事業の実施か否かの決定についてはことのほか慎重であるべきである。ことに多額の公費を投ずることへの大義（公益性）、差し迫った必要性の有無、事業実施に伴う政策的効果についての検証を合理的に行わなければならないにもかかわらず、本事業についてはそのような検証が具体的に行われた形跡はない。そもそも、市長下村猛は、平成19年12月6日の議会においてすら、「結果としてやって良かったなあと言える事業にしていく努力をする」と述べていることから、事前に必要性を検証した事業でなかったことは明らかである。と主張しているのです、この点について判断する。

旧松阪市当時から駅周辺の市街地再開発事業の取り組みを目指してきた経緯があり、その一部の区域において地権者の同意が整い、事業性の組み立てが整ってきた中で、市がこれまで目指してきた目的を達成しようとするものである。

また、松阪市総合計画、松阪市都市計画マスタープラン、松阪市中心市街地商業等活性化基本計画などにも位置付けられた事業であり、平成19年度予算に組み込まれ、市の3年間の計画をまとめた実施計画にも入っている事業であることから、市としての政策的な位置付けをもつ事業であるといえる。

本件事業については、平成19年度予算申請の際に、費用分析マニュアルに基づき、費用対効果についても具体的に検証しており、その結果、費用便益比（B/C）1.8となっている。

- b 本来、公的機関が行う再開発事業は、(a) 公共性が特に強く緊急性を要する (b) 一般的事業採算にのりにくい (c) 利害関係が複雑で民間では実施し難い場合に行われる。したがって、これらの場合は、公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）がまず先行しており、その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得に成功すれば、都市計画決定等の手続きに入ることが可能である。つまり、実現すべき事業内容がその公共性からあらかじめ先に決まっており、それを地元地権者に納得してもらえるかにかかっているのが公的機関が行う再開発事業の特徴である（参考文献・『逐条解説改訂6版 都市再開発解説』109項～110項、監修・国土交通省市街地整備課）。と主張しているため、この点について判断する。

本件事業は、地権者、権利者で組織する組合施行により実施する事業であり、公的機関が直接に実施する事業ではないのである。

- c 一方、組合や個人施行など民間による再開発事業は、(a) 土地の高度利用を図る (b) 一般的事業採算にのるものに限定される (c) 公共施行に比べ地元権利者の任意事業的色彩が強いという性格を有す。即ち、公共施行の場合のように公共性からくる事業内容があらかじめ決まっているということがなく、地元権利者の創意工夫に基づく自発的意思によって、また、各地元権利者の合意に基づいて、事業内容を決定していくことになるので、多数の権利者の合意をとる前提となる事業計画の決定が極めて困難であるというのが一般的である。また、公共施行のように特定の事業推進機関もなければ、事業を構想するための資金もないし、更に、事業自体も事業採

算にのるといふ確実な見通しがなければ事業化できない、というハンディキャップを負っている（参考文献・同書 110 項～ 111 項）。と主張しているの、この点について判断する。

本件事業は、都市計画事業として、組合施行により実施するものであり、資金計画上、独立採算の事業であり、事業収支等事業性が整わないことにはできない事業であると思われる。

- d 上記は、地方公共団体等の公的機関が行う再開発事業と、個人施行ないしは組合、再開発会社という民間機関が行う再開発事業の特徴及び相違点を解説したものである。本件事業は、事業実施主体の形式から組合施行である。上記の解説による分類に従えば、「公共性が特に強く緊急性を要する」事情があるわけでもなく、「公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）」が先行したわけでも、「その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得」し、都市計画決定等の手続きに入ったわけでもない。また、「公共施行の場合のように公共性からくる事業内容があらかじめ決まっているということ」でもない。と主張しているの、この点について判断する。

市街地再開発事業は、都市の中心商店街や駅周辺をはじめとする中心市街地や駅前広場等の公共施設の整備の遅れている地区の再整備を行い、土地の合理的で健全な高度利用（立体的利用）と都市機能の更新を図るため、建築物および建築敷地（土地）の整備や道路・公園・広場等の公共施設の整備とオープン・スペースの確保によって、安全で快適な都市環境を創出し、活力あふれる豊かなまちづくりを推進する事業であり、様々な市の計画に基づき行うものである。

- e 本来、組合施行の場合、前掲書が述べるように「公共施行のように特定の事業推進機関もなければ、事業を構想するための資金もないし、更に、事業自体も事業採算にのるといふ確実な見通しがなければ事業化できない」という状況である。しかし、本件事業が持つ事情は、形式的には民間事業ではありつつも、以下の点において公的機関が行う再開発事業に準じる性質を持ったものであると解すべきである。すなわち、再開発事業予定地約 1.5ヘクタールのうち57%強の0.86ヘクタールが地元公共団体である松阪市が地権者であるという点、保留床の売却分の合計価格約56.5億円のうち約23.5億万円分については、松阪市が組合員として権利変換として受け取るのではなく、「参加組合員」制度（都市再開発法 40 条）として保留床のマンシ

ョン（住宅棟）を購入する近鉄不動産と同等の立場で、公費を支出して市保健・医療・福祉総合センター用建物を購入することは、実質的には事業施行者である組合が事業採算性を確保できるよう「買い支え」する役割を果たしている点、三重県が支出しないとした補助金（約 5.5 億円）の肩代わりをして応分以上の負担をしている点である。これらの点に、松阪駅西地区市街地再開発事業の特徴がある。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業は、民間主導で行う組合施行による事業であり、資金計画上独立採算制のある事業であることから事業性を重視し進めるものであり、市主体となって進める再開発事業ではないといえる。

市は、区域内の地権者の意向や市民の意見を踏まえ、松阪駅を中心とした中心市街地の状況も加味した上で、総合的な検討を行い、事業を推進するものである。

市有地約 0.86 ヘクタールの土地の権利変換について、現段階では、公共広場約 0.17 ヘクタール、道路約 0.53 ヘクタール、緑地約 0.03 ヘクタールの計約 0.73 ヘクタールに置き換えられ清算されるものである。

総合センターの買い取りについては、長年検討を行い市の事業計画に基づく目的を達成するものであり、本件事業により出来上がった土地と建物を取得することから、組合が事業採算性を確保できるように買い支えるものではないといえる。

三重県からの補助金については、三重県の補助要綱に基づく補助金の執行を要望してきた経過はあるが、県からの補助金は受けられない見通しとのことであり、県から「合併特例債」を活用し市負担を減らす方向で取り組んでもらいたいとの提案がなされたものである。その結果を踏まえて、平成 18 年 12 月 30 日をもって三交百貨店が閉店したことの動きと悪化する中心市街地の状況を考慮した中で、三重県の補助金についても市が負担し事業推進を図ることとしたのである。

- f このように、民間型（組合施行方式）の市街地再開発事業でありながら、資金的には、松阪市が本来公共機関としての応分負担の領域を踏み越え、組合が事業採算性を確保できるよう公共的関与・支援を強く打ち出しているのが本件再開発事業の特徴であり、実質は地方公共団体等の公的機関が施行する事業の色彩が強い。と主張しているので、この点について判断する。

市は、各種計画にも位置付けられた市の目的を達成するために、政策に基づいて事業の実施を図るもので、中心市街地活性化の一役を担う事業と

して行うものであり、本件事業を推進するためだけに、公共的関与を行い支援するものではないと解される。

市も一組合員・行政として、そして、これまで検討を行ってきた総合センターを建設するために総合センターを買い取る者として参画をしているものである。

- g とはいえ、本件事業は、地方公共団体等の公的機関が施行する再開発事業としてふさわしい中味を有するものではない。すなわち、先に示したように、公共の側において再開発を必要とする何らかの要請（駅前広場、防災拠点、副都心、住宅改良など）がまず先行し、その必要性に基づいて、公共機関が青写真を作成し、これをもとに地元権利者の説得に努め、説得に成功すれば、又はその成功を前提に、具体の都市計画決定等の手続きに入るといった経過をたどったものではない。実現すべき事業内容がその公共性からあらかじめ先に決まっておき、それをいかに地元権利者に納得してもらえるかにかかっているなどというような大儀（公益性）は存在しない。と主張しているのので、この点について判断する。

市は、本件事業が始動した平成 14 年以前から様々な市の計画に位置付け取り組みを行ってきたものであり、その市の目的を達成するために、民間主導の本件事業に市も参画し事業推進を図るものである。

- h しかも、特に松阪駅西地区が、旧・三交百貨店跡（松阪市京町）一帯をはじめ、周囲の商業集積地区よりも優先して事業化を優先しなければならないような「特に強く緊急性を要する公共性」があるという具体的な検証は行われていない。事業の内容は、先に示した通り、「地元権利者の任意事業」にほかならない。それは「地元権利者の説得に努める」どころか、地元権利者から提示された「青写真」をそのまま受け入れたのが本件事業の原案である。と主張しているのので、この点について判断する。

本件事業は、様々な市の計画に位置付け取り組みを行ってきたものであるが、市が主体的に取り組む再開発事業については一時凍結し、そこに新たに民間主導で進める中で、地権者の同意を取り付け、事業性を確保するための体制づくりや取り組みを行ってきたものであり、民間の動きと合わせて、市の目的を達成するために進めてきた事業である。

よって、準備組合から示された事業計画、青写真をもとに協議を重ね作成した原案であり、その後、市民の意見を聞き、*議会への説明や方向性を示した上で、市としての方向性（住宅棟 21 階案）を決定したものである。

※「議会」は、3 頁を参照のこと。

- i 本来、市街地再開発事業の目的は、防災上の危険や不健全な生活環境を解消するため、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与すること」（都市再開発法第1条）にある。そうであるならば、道路も整備されず古い木賃アパートが密集しているような劣悪な住環境にある区域こそ真に再開発が「必要なところ」である（参考・坂和章平著『実務不動産法講義』301項～302項）。と主張しているのです、この点について判断する。

市街地再開発事業は、都市の中心商店街や駅周辺をはじめとする中心市街地や駅前広場等の公共施設の整備の遅れている地区の再整備を行い、土地の合理的で健全な高度利用（立体的利用）と都市機能の更新を図るため、建築物および建築敷地（土地）の整備や道路・公園・広場等の公共施設の整備とオープン・スペースの確保によって、安全で快適な都市環境を創出し、活力あふれる豊かなまちづくりを推進する事業であり、都市再開発法第1条に基づくものである。

- j 以上、「必要性」のない本件事業は、都市再開発法に反し違法である。と主張しているのです、この点について判断する。

本件事業は、都市再開発法に基づく事業であり、市の各種計画にも位置付けられた必要性のある事業である。

また、本件事業に対する国庫補助金については、「市街地再開発事業費補助（一般会計）交付要綱」に基づき、都市再開発法第2条第1項に規定する市街地再開発事業に対して交付されるものであり、平成19年度より国庫補助金を受けることから都市再開発法に基づく事業であることが認められたものである。

- (エ) 県の補助金 5.5 億円の肩代わりは不当な支出であること

松阪市は、事業を支えるために必要な資金のうち、民間の拠出金を除く不足分は公費（三重県が支出しない 5.5 億円の補助金並びに市保健・医療・福祉総合センター用保留床の購入）によって支えるが、本件事業に公金を支出することによって支える意義はあるのかという検証はおこなっていない。市長下村猛は、議会で「三交百貨店の退店がなければ県の補助金を肩代わりしてまで事業に加わることはなかった」と答弁している。三交百貨店がなくなり、そのうえ、本件事業までなくなれば駅前の灯は消えるとの危機感を表明し、であるがゆえに、本件事業の必要性を強調した。であるならば、本件事業が、三交百貨店の退店によって失われる「にぎわい」のうち、どれだけを

本件事業によって回復されるのかについての検証が必要である。それもないのに、県の補助金 5.5 億円を肩代わりすることは著しく不当な公費の支出である。と主張しているので、この点について判断する。

三重県からの補助金に対しては、県の補助要綱に基づく補助金の執行を要望してきたが、平成 18 年 12 月 4 日に市長と 7 名の議員が望月副知事から、残念ながら県からの補助金は受けられないとの回答であり、県から合併特例債を活用し、市負担を減らす方向で取り組んでもらいたいといった提案がなされた。

その結果を踏まえて、平成 18 年 12 月 30 日をもって三交百貨店が閉店したことの動きと悪化する中心市街地の状況を考慮した中で、本件事業が都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することから、県の補助金についても負担し事業推進を図ることとしたものであり、公益性、公共性等から見て本件事業への合併特例債の活用を行うもので、著しく不当な公費の支出ではなく、妥当性のある公金の支出であると解する。

(オ) 都市計画マスタープランが存在しない違法

市の都市計画マスタープランは、市の将来都市像や土地利用の方向、まちづくりの方針等を示した長期的な計画として定め、今後の都市計画の指針とするものである（都市計画法第 18 条の 2）。市の都市計画は市の都市計画マスタープランに沿ったものでなければならないが、本市には現在、都市計画マスタープランは存在しない。したがって、本件事業は、都市計画マスタープランに位置付けられておらず、違法である。と主張しているので、この点について判断する。

松阪市都市計画マスタープランについては、旧松阪市において、平成 9 年 3 月に作成したものが存在している。

その中では、市街地再開発の導入により、土地の有効・高度利用を促進し、玄関口にふさわしいターミナル機能の再整備や商業・業務等の新たな集客施設の整備を図り機能更新を行うこととしている。

そして、それをもとに、現在合併後の新たな都市計画マスタープランを平成 17 年度から 19 年度までの 3 年間をかけて作成し作業を進めているところであると思われる。

その中では、全体構想に掲げられた市街地の整備方針のうち、中心市街地の整備の中で、松阪駅を中心とした中心市街地では、空き家・空き店舗対策を進めるとともに、駅前広場や道路等の基盤整備や市街地再開発事業等と合わせた中心市街地の活性化に努める必要があるとし、松阪駅西地区は、市街

地再開発事業の導入により、土地の高度有効利用を促進し、駅前広場の再整備と合わせて、総合センターを含めた複合施設の整備を図り、魅力と賑わいにあふれた中心商店街の整備を図ろうとしている。

また、地域別構想においても、駅周辺の再整備といった課題を持ちながら、松阪駅西地区は、市街地再開発事業による土地の有効利用を促進し、南三重の玄関口として拠点ターミナル施設の再整備と併せて、公共公益施設を含めた複合施設の整備を図るものと位置付けている。

よって、市の都市計画マスタープランは、旧松阪市から引き継いだものが存在し、その中でこれらについても位置付けられており、新たな都市計画マスタープランにおいても位置付けようとしているものであり、都市計画マスタープランが存在しないものとは認められない。

(カ) 20年前の基本計画しか存在しないのは都市計画法違反であること

- a 市街地再開発事業においては、市民の合意形成を図るためにも「基本構想」や「基本計画」が不可欠であるが、本件事業に関しては、いまから20年前の昭和62年度に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」（計画面積約7ヘクタール）しか存在しない。その後、新たな基本構想や基本計画はない。国土交通省監修の『逐条解説改訂6版 都市再開発解説』111項、112項には、「基本計画は、対象地域について詳細に調査を行い事業実施のある程度の具体性をもった計画を示すものであるため、その前提として再開発を行うべき地区を都市の広域的視野に立って、その目標、手法、実施地区、順位等を定める必要がある。これを運用上、再開発基本構想と呼んでいる。基本構想は、都市計画法第六条の二の都市計画区域の整備、開発又は保全の方針に基づき、それぞれの都市について高度利用を指定すべき地区、再開発の目標及び手法、再開発に関する事業実施の方針等に関するものを定めることとされている。（中略）なお、基本構想策定の前提として、その都市における都市計画の基礎となる資料（人口、産業、商業、交通、土地利用等）と各種の計画の検討が行われて、再開発を必要とする地区、開発の目標、手法の検討、事業化の問題点の検討、地元の意向把握と啓発などを行うことになる。次に基本計画作成段階に入るが、基本構想を踏まえて地区内の権利者各人についての具体的な各種調査、現況の土地利用、不動産関係の調査、施設需要予測、地元の意向調査等」を行うとある。このことから見ても、20年前の昭和62年度に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」（約7ヘクタール）に示された内容は、事業の実施規模（現在約1.5ヘクタール）をはじめ、現計画ではショッピングセンター機能はなく、市保健医療福祉総合センターが計画に加わるなど状況は大きく異なっており、基本計画としての意味をなさない。これは、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めることを求めた都市計画法第六条の

二に違反する。と主張しているので、この点について判断する。

都市計画法第6条の2の「都市計画区域については、都市計画に、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めるもの」については、三重県が、平成17年4月に策定した三重県都市マスタープランをいい、その中で、松阪駅周辺においては、都市基盤整備とあわせた市街地再開発事業等により土地の有効かつ高度利用を図り、商業・業務等の複合機能の向上を目指すといった土地利用に関する方針であり、市街地整備の目標として、市街地再開発事業松阪駅前地区(約3.0ヘクタール)が位置付けられており、違法ではないと解される。

昭和62年に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」は、これまで、市主導で市街地再開発事業の推進を図ってきたものであり、既存の基本計画の区域内において本件事業を行うものである。

- b 本件事業は、平成14年に始まった民間地権者による「勉強会」の開始を以て再開の起源を見ることができ、行政主導の凍結以前と比べ、民主導の組合施行として事業手法や事業規模、事業内容も著しく変更されたにもかかわらず、新たに「基本計画」を策定しないまま事業形成を図った違法がある。それは、同時に市民に対する説明責任を果たそうとしない姿勢であるにほかならない。と主張しているので、この点について判断する。

以前、市主導の再開発事業においても組合施行で行うために、平成5年2月に松阪駅前地区市街地再開発準備組合を立ち上げ取り組んできた経緯がある。本件事業についても、民間が主導して行うものであるが、以前の再開発事業と同様組合施行で行うものであり、事業手法としては変わっていない。ただ、事業規模や事業内容については、変更しているが、本件事業は昭和62年に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」の区域内において行うものであり、違法なものではないと認められる。

また、市民に対する説明責任については、市民意見交換会等を開催しながら市民の意見を少しでも反映した計画にするための努力は見られる。

- c よって、違法な手続きとしての都市計画決定は無効であり、決定の差し止めを求める。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業の都市計画決定を行うにあたっては、三重県都市マスタープラン(平成17年4月)、松阪市総合計画(平成18年3月)、松阪市都市計画マスタープラン(平成9年3月)に位置付けられており、都市計画法第17条第1項に基づく公告縦覧を行い、都市計画法第19条第1項に基づく松阪

市都市計画審議会の議決を経て、都市計画の決定を行うものであるから、違法な手続きでの都市計画決定とは認められず、決定の差し止めを求められるものではないといえる。

(キ) 違法な手続きとしての都市計画決定の諸経費支出は違法・不要であること

現況にふさわしい市街地再開発基本計画を作成しないまま本件事業に着手することは、都市計画法第六条の二に定めた「都市計画の目標」を決定していないことであり、本件事業の公共性を担保する理念を示していないことを意味し、市民と再開発事業の理念を共有しながら新たな公共財産づくりを始めていこうという姿勢の欠如である。この状態のもとで都市計画を決定すること（都市計画法第15条）は無効である。と主張しているため、この点について判断する。

本件事業は、昭和62年に策定された「松阪駅前市街地再開発基本計画」の区域内において事業を行うものであり、都市計画法第6条の2に基づく、平成17年4月に策定した三重県都市マスタープランの中でも、松阪駅周辺においては、都市基盤整備とあわせた市街地再開発事業等により土地の有効かつ高度利用を図り、商業・業務等の複合機能の向上を目指すといった土地利用に関する方針であり、市街地整備の目標として、市街地再開発事業松阪駅前地区(約3.0ヘクタール)が位置付けられており、多くの市民が関わり作成した市の計画の中にも位置付けられている。その中でも、都市計画法第15条第3項でいう「市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならない。」といった中で、松阪市総合計画（平成18年3月）、三重県都市マスタープラン（平成17年4月）に位置付けられており、都市計画を決定することは無効ではないといえる。

また、都市計画決定の手続きは、市が行うものであり、その諸費用の支出は違法ではない。

(ク) 議決が無効であること（不正確かつ不十分な議会への説明）

- a 本件事業のための最初の予算2億3,400万円は、平成19年3月29日の市議会によって議決された。しかし、本件事業のための予算案（平成19年度松阪市一般会計補正予算案第1号）を議会で議題としたのは、極めて重要な議案であったにもかかわらず、議決のわずか4日前（土日曜日除く）の3月23日のことである。しかも、審議は3月23日午後7時30分から翌3月24日午前8時57分までの間という極めて無理な日程であった。これは審議の質よりも議会の会期日程を優先したため無理を承知で会議を強行したことによるものである。本来、議会の会議は公開が原則であるが、日

付をまたいで夜を徹した日程を組んだため、市民にとって傍聴することは困難となったうえ、議員にとっても3月23日午前10時から引き続いての約23時間にわたっての議事日程となったため、覚醒していること自体が困難な状態の中で行われた審議であり、審理は不十分である。と主張しているため、この点について判断する。

平成19年第1回定例会において審議された、本件事業に関する予算である議案第74号平成19年度松阪市一般会計補正予算(第1号)については、平成19年3月23日に市議会本会議で提案説明があり、続いて議案に対する質疑が行われ、質疑が続行し23日中に散会できる見通しではないことから翌3月24日の休会日を特に会議を開くこととし、会議時間を午前0時10分に繰り上げて開くことを決定した。さらに、翌24日の会議開催のため23日の午後11時39分に、2日間に亘って会議を開催することができないため延会することに決定した。

翌日の3月24日の本会議は、午前0時10分から開会され、前日に引き続き質疑が行われ、質疑終了後、関係委員会に審査が付託された。

その後、3月27日の総務生活委員会ならびに建設水道委員会にてそれぞれ審査され、3月29日の本会議において、それぞれの委員長から当該予算に関する委員会での審査結果の報告があり、続いて、討論を行い、採決の結果、挙手多数により原案どおり可決されたものである。

これらの議事は、松阪市議会会議規則(平成17年松阪市議会規則第1号)および松阪市議会委員会条例(平成17年松阪市条例第297号)の定めにより運営され議決されたものであり、無理を承知で会議を強行したのではなく、十分慎重な審議が行われ議決されたものであると認められる。

- b 会議の日程をいったん打ち切り、後日に延会すれば済むことであるにもかかわらず、会期日程の都合を優先するあまり、夜をまたいで審議となったことは、「議事の公開の原則」(地方自治法115条)に反し、市民の傍聴の自由を妨げた。と主張しているため、この点について判断する。

本会議中は、会議時間に関係なく傍聴受付に職員が待機し、その事務を行っていることから常に傍聴の機会を確保し、地方自治法第115条に基づく議事の公開の原則に反したのではなく、市民の傍聴の自由を妨げたものではないといえる。

- c 市は、平成18年9月に改正された、認定中心市街地活性化基本計画を柱とする中心市街地活性化法など、いわゆる、「まちづくり三法」への取り組みについて、議会から指摘があったにもかかわらず着手することなく放置

していた。ところが、平成19年2月に国土交通省から三重県庁を通し、都市再開発法に根拠を置く市街地再開発事業の補助金ではなく、中心市街地活性化法に根拠を置く認定基本計画の中から補助金を受けるよう打診を受けると、まったく未着手だった認定基本計画づくりに突如、関心を示すようになった。平成19年度松阪市一般会計補正予算案第1号の提案説明の中でも市長下村猛は、「認定基本計画策定に当たりましては、第1に策定を急ぐということでございます。もう一つは、駅周辺を中心に総合的な取り組みが必要であるということでありまして、第1の策定を急ぐということにつきましては、今、ワーキンググループでの取り組みなので、日程は決まっておりますが、早急な取り組みをしていかなければと考えております。第2の総合性につきましては、再開発事業の計画内容と整合性を保ちながら、再開発事業、認定基本計画、両事業の相乗効果を期待できるように取り組んでいかなければなりません。そういうふうなことを考え、今回、予算を計上させていただきました」と述べていることから明らかに何ら具体的な方向性があるわけではない。そこにあるのは「まず再開発事業ありき」の姿勢を示すに他ならず、なぜ事業が必要とされ、この事業を実施することでどのような効果をもたらすかといった明確な方向性を示した議案説明とはなっていない。と主張しているのです、この点について判断する。

中心市街地活性化基本計画の取り組みについては、平成19年度当初予算に計上し議決しており、本件事業が、その中の核となる一つの事業であり、他の中心市街地の活性化策とあわせて相乗効果を求めるものであり、中心市街地の活性化を図るものと考えられる。

- d 認定基本計画づくりに関しては平成19年2月まで想定せず、3月23日の議案提案時においてもなんら方向性が具体化させていないにもかかわらず、再開発事業と認定基本計画の相乗効果を期待すると述べたことは、再開発事業を実施しなければならない必然性を裏付ける根拠は何一つないことを示している。と主張しているのです、この点について判断する。

認定基本計画の作成については、平成19年2月以前から検討している。

平成18年8月22日に施行された中心市街地活性化法に基づき国の認定を受けるためには、中心市街地活性化法に基づいた内容の整理が必要であり、そのためには、5本の柱である、「1. 市街地の整備改善」「2. 都市福利施設の整備」「3. まちなか居住の推進」「4. 商業の活性化」「5. 公共交通機関の利便増進」といった基本計画に記載する内容の整理が必要であり、その一つが本件事業であり、他の中心市街地の活性化事業とあわせ

て相乗効果を求めるものであり、中心市街地の活性化を図るものであることから、本件事業を実施しなければ、国の認定を受けることが困難であると思われる。

- e また、市長ら議案提案者の側が市街地再開発事業の制度面への理解も不十分かついい加減なところが目立ち、不正確極まりない。例えば、運転資金の一時借入金について「これは、市が福祉センターの保留床を買い入れる約 28 億円も入っているわけですから、その市が買い上げた保留床の処分金の約 28 億円の中からもこの組合の運転資金である一時借入金の利息を払っていくということでもいいんですね」と質問する議員に対して、「その一部になるのかなど、かように考えます」と答弁（建設部長岩塚三善）するなど、あやふやさが目立つ。と主張しているのです、この点について判断する。

議会答弁を行う前には、その議案に対する知識を得た上で臨むものであるが、本件事業に伴う補助金申請の細部について求められたものであり、該当額については、あくまでも現段階における概算額でこれから具体的に検討していく中で、差異が生じてくるものであるから、その部分については、正確な答弁までには至らなかったと思われる。

- f そのほか、「いましてなければ二度と再開発はできなくなる」「駅西地区再開発事業がなければ、中心市街地活性化法に基づく認定基本計画は取れない」などと根拠のない説明で市民世論を誤った方向に誘導するとともに、明確かつ具体的な根拠のない説明ばかり繰り返して、本件事業の必要性を強調した。それは議会においても同じである。と主張しているのです、この点について判断する。

市主導で進めてきた再開発事業については、平成 12 年 12 月に凍結し、本件事業については、平成 14 年から民間主導で取り組み、地権者の同意や事業関係者等の事業を進める体制が整い、平成 19 年度からの国庫補助金も得ながら事業実施に向けた作業を進めてきたところである。今、事業に着手しようとするこの機会を逸することとなれば、地権者の同意を始め今のような条件を整え事業化することは困難であると考えられる。

また、認定基本計画のことについては、市民世論を誤った方向に誘導したのではないと解する。

- g 市長下村及び建設部長岩塚らの市議会での説明は不正確かつ不十分で、事業実施に伴うまちづくりの方向性や効果の見通しも示すことはできていない。と主張しているのです、この点について判断する。

市議会での説明においては、議員からの意見・質問を真摯に受け止め、対応していると思われる。

- h そして議会での審議は予算議決への結論を性急に求めようとするものであり、この結果、議決があっても公費支出の違法はなくなる。議員から説明不足との指摘に対し、市長自身、「わたし自身の反省すべき部分」と認めた。と主張しているのです、この点について判断する。

議会の審議については、松阪市議会会議規則および松阪市議会委員会条例の定めにより運営され議決されたものであり、公費の支出は違法とはいえない。

- i 以上、本件事業のための予算として議会が議決した平成 19 年度分の松阪駅西地区市街地再開発事業予算 2 億 3,400 万円は、虚偽または誤った説明、不自由な説明の中で行われた議決であり無効である。平成 17 年 9 月 15 日に最高裁第一小法廷は、大阪高裁が平成 15 年 2 月 6 日に言い渡した、平成 13 年行政第 41 号損害賠償請求控訴事件、同附帯控訴事件のいわゆる「ポンポン山ゴルフ場予定地にかかわる田辺前市長に対する住民訴訟」について、前市長など申立人からの上告に対して不受理を決定した。この結果、田辺前市長に対し、26 億 1,257 万 7,972 円を京都市に損害するよう命じた二審大阪高裁判決が確定した。大阪高裁は、前市長が「議会への十分な説明や資料の提出を怠った」と厳しく指摘していることを申し添えておく。と主張しているのです、この点について判断する。

平成 19 年第 1 回定例会において審議された、本件事業に関する予算である議案第 74 号平成 19 年度松阪市一般会計補正予算 (第 1 号) については、松阪市議会会議規則および松阪市議会委員会条例の定めにより運営され適法に議決されたものであり、虚偽または誤った説明、不十分な説明の中で行われ議決したものではなく、有効なものである。

(ケ) 地方財政法違反

- a 地方財政法も第 3 条において「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」としているが、本件事業においては、事業に供される市有地の権利変換のなされ方が不透明であるうえ、なんら具体的な説明がなされていないばかりでなく、市保健医療福祉総合センターの買い取り価格も権利変換の内容が不透明であるので、ほぼ確実に支出される事業予算

の算定方法が「合理的な基準によりその経費を算定」（地方財政法3条）すべきとした地方財政法違反である。と主張しているので、この点について判断する。

市有地の権利変換および総合センターの買い取りについては、「市街地再開発事業費補助（一般会計）交付要綱」に基づき、合理的な基準によりその経費を算定し予算計上を予定しているものであり、地方財政法第3条に違反するものではない。

- b 「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」と定めた地方財政法第4条に違反する。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業に対する予算の執行にあたっては、都市計画決定後に準備組合の方から「松阪駅西地区市街地再開発事業費補助金交付要綱」に基づく補助金交付申請書を受領し、申請および関係書類の審査または必要に応じて現地調査を行った上で、市は、国への補助金申請、交付決定を受けてから、組合に対して交付決定を行うものであり、地方財政法第4条に違反するものではない。

(㉓) 地方自治法違反

本件事業は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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」と定めた地方自治法第2条第14項に違反する。と主張しているので、この点について判断する。

地方自治法第2条第14項は、地方公共団体がその事務を処理するにあたって準拠すべき指針である。住民の福祉の増進に努めることは、地方公共団体の存立の第一義的な目的であり、同時に地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものであることから、常に能率的かつ効率的に処理すべきという、地方自治運営の基本原則を規定したものである。

この規定に基づき、本来の目的である住民の福祉の増進に努めるよう運営しているものであり、「最少の経費で最大の効果」は、社会的、政策的などの面から総合的に判断するものであり、地方自治法に違反したものではないといえる。

(㉔) 裁量権の著しい濫用は違法

- a 一連の経過において松阪市は、計画内容については市民に対する十分な

説明責任を果たし、市民との十分な議論を重ねたうえで合意形成を図ることを以て、公益性の高い計画案を作成する義務を負うにもかかわらず、「民主導」であったことを理由に、説明責任を果たしてこなかったばかりか、市民の合意形成を図る努力を怠ってきた。この手続きを怠って、しかも、巨額の公金の支出にふさわしい事業であるかどうかの検証を怠った中で市長が恣意的にほぼ原案通り事業実施に踏み切るのは著しい裁量権の濫用であり、著しく不当な公金の支出となる。と主張しているため、この点について判断する。

本件事業は、民間主導で動きだした市街地再開発事業であるが、市は、行政として、市有地の所有者として、市民への説明、市民との議論、市民の合意形成を図るため、チラシの配布、行政情報番組での放映、市ホームページでの周知、まちづくりフォーラムの開催、市民意見交換会を開催するなど、市民の理解と協力を得るために努力してきたものであり、民主導であったことを理由に、説明責任、市民の合意形成を図る努力を怠ったものではないといえる。

また、事業計画、公費の支出にあたっては、上位計画等の中にも位置付けられたものであり、都市計画法に基づく都市計画決定を行い、市の施策として事業推進を図るものであり、いくつかの施設計画の見直しを行う中で検討も行い、*議会への説明や方向性を示しながら進めてきたものであり、市長が恣意的に進めたものではなく、公益性、公共性等から見て本件事業に対し行政の裁量権の範囲で行うもので、著しく不当な公金の支出になるものではなく、妥当性のある公金の支出であると解する。

※「議会」は、3頁を参照のこと。

- b 市は、原案の「見直し」を行ったが、見直したのは、24階建てマンションの高さを21階建てに抑える程度のものである。それは、松阪市以外の民間地権者（3者）と、参加組合となる予定の近鉄不動産（株）の意向が最優先し、市民の意見が反映されていないことを示す。市民の意見が反映されていないことは、「松阪駅西地区市街地再開発事業計画（案）比較一覧」（平成19年11月6日・全員協議会資料）の総評欄において、松阪市自ら認めているところである。と主張しているため、この点について判断する。

原案をもとにした施設計画の見直しにあたっては、「①住宅棟24階案」「②住宅棟21階案」「③住宅棟18階案」「④住宅棟14階案」「⑤総合センター駅側案」の案を想定し、併せて、市民から提案のあった「⑥市民提案」をもとに、「事業費」「施設配置」「事業性」「スケジュール」「予算執行」「権利者等の意向」「市民の意見」について比較検討を行った。

市の見解として、事業性が見込めるのは「住宅棟 24 階案」「住宅棟 21 階案」であり、「住宅棟 18 階案」「住宅棟 14 階案」については、事業収支のマイナス額分をどのように見直すかによって、事業性が見込める部分もあったが、市として、不当な公金の支出はできないことから困難であると判断している。また、「総合センター駅側案」「市民提案」については、市民の意向が強かった施設計画であるものの、費用的な問題だけではなく、スケジュールや権利者・事業関係者の意向といった部分も含め、条件的にも事業性が困難であると、準備組合との協議を行い「②住宅棟 21 階案」に方向性を示したものであろう。

「松阪駅西地区市街地再開発事業計画(案)比較一覧表」(平成 19 年 11 月 6 日全員協議会資料)における、「市民意見が反映されていない。」といった記述については、市民の方から高さであったり、配置であったりといった部分について否定的な意見があったことを受け、各々の検討案に対し、市民意見が反映されていないといった意味で表現されたものであると考えられる。

- c このような見直ししか行えなかったことの原因について、市長は、平成 20 年 3 月に地権者とホテル事業者の賃貸契約の更改を迎えること等、「地権者の事情」によるものと説明している(平成 19 年 10 月 22 日・市議会建設水道委員会協議会)。市長自ら、「地権者の事情」と述べている通り、地権者の意向は反映するが市民の意向が反映されない事業に、巨額の公費を支出したり財産(市有地)を処分したりすることは、市民的利益に反する行為で著しく不当であり、市に損害を与える。と主張しているため、この点について判断する。

市街地再開発事業を進めるにあたっては、都市計画決定を行う都市計画事業であり、公的な事業であることから、国や地方自治体から補助を行うため、市民の意見を反映しながら事業を進めるものであるが、そこには、地権者であり、事業に携わる関係者が存在し、事業採算が伴ってくるものである。

また、本件事業を推進することは、当該区域の基盤整備等行うだけではなく、中心市街地活性化も含めた地域におよぼす効果は大きいものであり、市は、地権者を含む準備組合の意見を一方的に組み入れたのではなく、市民の意見も聞きながら総合的に判断した中で方向性を示したものであり、市民的利益に反する行為ではなく、市に損害を与えられるものではない。

- d また、再開発事業の中で計画されている公共施設「松阪市保健・医療・福祉総合センター」の購入予定価格が、同一の事業によって建設されるマ

ンションやホテルといった他の建物と比べ割高である可能性も指摘されている。下村猛市長も平成19年11月15日に開催された第3回市民意見交換会の席上、「高く買うことに合理性があるのか疑問がある」と言及した。十分な検証を行わないまま、購入することは不当な支出である。と主張しているので、この点について判断する。

施設工事費については、内装や設備等のグレードの差、天井高さなどの様々な条件によって経費が変わってくるものであり、単純に比較することができないものである。よって、総合センターだけが他の建物と比較して割高であるとはいえない。

また、平成19年11月15日に開催した第3回市民意見交換会において、メンバーの方から「総合センターを従来から示していた購入価格約28億円で購入すれば、他の検討案でも事業収支が成立するのではないか。」といった意見があり、それに対して市長が「高く買うことに合理性があるのか疑問がある。」と答弁したものである。

総合センターの購入価格については、これから十分な検討と協議を行い確定するものであり、まだ確定したのではない。

- e 以上により、当該行為は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とする」と定めた都市再開発法第1条に反する。と主張している所以、この点について判断する。

都市再開発法第1条は、この法律の目的を定めるものであり、本件事業が同法律に反するものではない。

- f また、権利変換計画が示されていないにもかかわらず、保留床として「大阪市保健・医療・福祉総合センター」の買い取り価格を事前に決めてしまうことは、当該事業により建設されるマンションやホテルと比べ割高な買い物となる可能性がある。と主張している所以、この点について判断する。

権利変換計画、保留床の価格については、まだ確定されたものではなくこれから作業を進める中で、整理していくものである。

現在示している額については、あくまでも現段階における概算額であり、今後精査していく中で、変更が生じるものである。

よって現段階において、一概にマンションやホテルに比べ割高な買い物となる可能性があるとはいえない。

g 以上、市長の裁量権の恣意的な濫用であって、裁量権の著しい濫用は違法である。と主張しているので、この点について判断する。

市民の意向が反映されていないということで、裁量権の著しい濫用は違法とのことであるが、地方自治法第 138 条の 2 では、「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」

また、同法第 148 条では、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」と規定している。

地方自治法第 232 条の 2 で「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。

本件事業については、市が現実には直面している行政課題として、中心市街地の活性化に有効な手段として公益上必要と見ており、市の将来性を見据えた上で市としての総合的な政策判断を行い進めるものであり、チラシの配布、行政情報番組での放映、市ホームページでの周知、まちづくりフォーラムの開催、市民意見交換会を開催するなど、住民への説明を図ってきたことなどを考慮すると、市長が行った政策判断については、地方自治法第 148 条に基づくもので、上位計画である総合計画、都市計画マスタープランなどにも位置付けられた事業であることから、これらの目的を逸脱したものでなく、裁量権の著しい濫用があるとは考えにくく、違法とは認められない。

(シ) 松阪市は景観行政団体として良好な景観を形成する責務があること
(景観法違反)

本件事業に対しては、幅広い市民や多くの識者から景観面から、歴史・文化にふさわしい計画づくりを求める声が相次いだ。松阪市は、平成 19 年 12 月 1 日付で、三重県下では 3 番目の「景観行政団体」となった。景観行政団体とは景観法に基づいて良好な景観形成のための具体的な施策を実施していく自治体のことである。松阪市は、景観行政団体になったことに伴い、より実効性のある景観計画を作成するとともに、景観条例を制定していこうとする過程にある。平成 20 年 10 月には、景観計画の運用を予定しており、これにより大規模な建築物等が地域の景観を損なうことのないよう、良好な景観形成に関する基準や届け出制度を設ける予定である。市としては、景観計画の対象となる区域のあるなしにかかわらず、景観行政団体となった趣旨を諸施策やまちづくりに生かしていく責務を有する。当然、松阪駅西地区についても良好な景観形成に対して責任を負うべきである。今後 30 年先、50 年先の駅周辺の景観に対して著しく影響を及ぼす本件事業に公金を支出することは

景観法の趣旨に違反する。と主張しているのです、この点について判断する。

市では、平成 19 年 5 月に松阪市景観マスタープランを策定し、平成 19 年 12 月 1 日に景観法に基づく景観行政団体となり、平成 19 年度には景観法第 8 条に基づく景観計画の策定を進めている。

そうした中で、本件事業に対する景観については、当地区は平成 19 年 5 月に策定した松阪市景観マスタープランにおける景観形成重点地区（18 地区）の中の「松阪城下町地区」として位置付けられ、将来イメージ（景観整備の方針）の中で、「松阪を代表する松阪駅周辺地区、中心商業地としての土地利用の促進による、本市の玄関口にふさわしい都市景観の形成」を図るとしており、周辺との調和を図ったデザインとなるよう指導を行うものであり、駅周辺の景観に対して著しく影響をおよぼすものではなく、本件事業に対して公金を支出することは景観法の趣旨に違反したものではないと解する。

イ 損害

以上示したように、市民の意向が反映されないままの松阪駅西地区市街地再開発事業補助金として約 17 億円の市費を投じ、また、保留床となる建物を市保健医療福祉総合センターとして約 23.5 億円で購入することを先行して決めることは、権利変換の中味が公表されていない中では不当な支出であるばかりか、地方自治法ないしは地方財政法に反し、違法な支出であって松阪市が負担すべき金員ではないから、当該支出がなされれば、松阪市の損害となることは明らかである。また、市民のコンセンサスをへていない中での著しい不当である。と主張しているのです、この点について判断する。

本件事業に対する事業費および市からの補助金、総合センター買取額等については、現段階での概算額であり、これから精査し協議する中で確定していくものである。権利変換等についても同様に、これから権利変換計画を作成する中で調整を図るものであり、最終的には、都市再開発法第 72 条に基づき県の認可を得るものである。

本件事業に対する補助金・負担金については、「市街地再開発事業費補助（一般会計）交付要綱」に基づき国や地方自治体が担うものであり、市としても当然応分の負担を背負うものであり、市の計画に定められ、議会の議決を得た予算の執行を行うものである。

また、市民との合意形成（コンセンサス）を図るために、まちづくりフォーラムや市民意見交換会等を開催し、市民の意見も参考にしている。

そうした中で、全市民の意見を一つにまとめ合意形成を得ることは不可能であるが、市民の信託を受けた議会に諮り、法的な手続きを行って事業の推進を図ることとなる。

ウ 監査委員に求める措置

(ア) 差し止め請求

- a 議会による平成 19 年度分の本件事業費の議決は無効であり、支出してはならないので、議決の取消しまたは無効確認するよう勧告すること。と主張しているのです、この点について判断する。

議会による平成 19 年度分の本件事業費の議決は有効であり、予算の執行は妥当なものであるといえる。

- b 11 月 29 日の住民説明会で示された計画の状態を事業を押し進めようとするのは不当であるので、総合センター用建物の買い取りを含む、同事業への公金の支出のすべての差し止めをするよう勧告すること。と主張しているのです、この点について判断する。

平成 19 年 11 月 29 日の住民説明会は、本件事業の都市計画決定を進めるための説明会であり、都市計画法の手続きを進めるために行ったものである。本件事業は、地方自治法第 138 条の 2、同法第 148 条、同法第 232 条の 2 等に基づくものであるのです、公金の支出の差し止めをするということにはならないといえる。

(イ) 処分中止（取り消し）

a 土地である財産の処分

旧国鉄から買い取った市有地約 0.9 ヘクタールの処分及び、本件事業用に約 0.86 ヘクタールを権利変換する処分の実施を中止することを勧告すること。と主張しているのです、この点について判断する。

旧国鉄清算事業団から取得した市有地約 0.9 ヘクタールについては、再開発事業用地として取得したものであり、本来の目的を達成するために土地活用をすることは妥当な行為である。

なお、旧国鉄清算事業団より取得した土地約 0.9 ヘクタールの内、本件事業において、使用する面積は、約 0.6 ヘクタールであることを申し添える。

b 市の財産である市観光情報センター取り壊し処分

本件事業の実施に伴い、市観光情報センターを取り壊すことを中止すること若しくは取り壊してはならないと勧告すること。と主張しているのです、この点について判断する。

市観光情報センターは、本件事業区域内に位置し、本件事業の実施に伴い支障をきたすため取り壊しを行い、それに伴う補償を受け別の箇所に移転する計画としている。

(ウ) 都市計画決定のための諸経費の支出は違法であるから支出してはならないと勧告すること。と主張しているので、この点について判断する。

本件事業は、都市計画事業として都市計画法に基づく手続きが必要であり、その手続きは市が行うものである。その手続きに伴う経費の支出については妥当なものである。

以上示したように、今回の本件事業への公金支出（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。）は、適法なものであると判断する。

したがって、本請求については、理由がないものとして棄却する。

3 市長に対する要望

本件事業の執行にあたり市民に疑念をいだかせたことは、誠に遺憾であり、重要な施策の推進にあたっては、今後、十分な理解と協力が得られるよう一段の配慮を望むものである。

また、本件事業を進めるにあたっては、より一層市民に対する周知や意見収集を含め十分な議論を展開されたい。

そこで、本件監査請求に関して、次に掲げる事項を市長に要望したい。

(1) 市街地中心部のにぎわいや活気のある駅周辺にしたいのは、多くの市民の願いである。また、三交百貨店の閉店による駅周辺の空洞化に歯止めをかける起爆剤として、先行開発して中心市街地の活性化に繋げたいとする商店街関係者や準備組合などの熱意は理解できる。

しかし、今回取り組まれている民間主導による再開発事業という特殊な事業手法は、市民には分かりづらい面もあり、公共性の強い駅周辺の空間を整備するにあたっては、より市民の声を受けて、十分な時間をかけ議論を深めていくべきであったと思われる。

(2) 総合センターは、保健医療福祉の総合的な施設の建設に向け、平成14年度から市民委員による施設検討委員会を立ち上げて検討を重ねてきている。

平成18年3月には4つの候補地のうちから、駅周辺を候補地として決定したことを受けて、再開発用地内への立地を決定したが、事業の進め方や必要性など疑

間が膨らむ市民もあれば、声なき賛成者も多数あるなど市民の関心も高い。今後は、総合センターの事業内容やあり方について、施設検討委員会や運営検討協議会を中心に基本計画の目的に沿って、市民の積極的な参加を得て、幅広く理解を求め有効的な施設となるよう努力されたい。

- (3) 本件事業における権利変換の資産額（従前・従後）や施設建物全体の基準となる床価格等が事業内容の固まっていない現段階では、すべてが概算額である。今後は、利害関係のない第三者の不動産鑑定士による鑑定評価額や建物等の物件調査や設計・仕様による積算等によって妥当性のある方法で算定し、明示されたい。そして、権利変換による従前・従後の資産の面積および評価額ならびに当該事業の収支バランスを示して、権利変換の流れを明らかにされたい。