

請求人 ●●●●●● 様

成田市監査委員 福田 稔
成田市監査委員 三浦 弘
成田市監査委員 大倉 富重雄

成田市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成 26 年 1 月 30 日付けで提出され、同年 1 月 21 日付で受理をした地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく成田市職員措置請求について、同条第 4 項の規定により下記のとおり監査の結果を通知します。

記

1 請求の受付

請求人

成田市●●●●●●●●●● ●●●●●●

2 請求の要旨

（原文のまま掲載）（別紙事実証明書略）

1. 請求の要旨

成田市内の医師及び看護師の不足を解消することを主たる目的として、国際医療福祉大学（以下「国福大」という。）を市内に誘致することとなった成田市の大学誘致事業（以下「大学誘致事業」という。）によって、後述の理由により、損害が発生した又は発生するおそれがあるため、本請求を行うものである。

1.1 請求の理由

- 1.1.1 大学の誘致事業がその目的を達成する方法としては違法であること
本誘致事業の主目的があくまでも医学部を持つ大学の誘致であるとするならば、医学部を持たない国福大を誘致しても目的を達したこととならず、目的を達成するためには医学部を持つ大学を別途誘致するということになるが、そのような誘致方法は「著しく社会的に不合理」

であるから、本誘致事業は、地方自治法 2 条 1 4 号及び地方財政法 4 条 1 項に反し、違法である。

また、国福大が医学部開設を目指し努力されているとしても、文部科学省が認可した医学部の新設が 1 9 7 9 年の琉球大学以降なされていないという現実、及び成田市の医学部新設に関する照会に対して、現行制度のもとでは医学部新設に関しては認められないという文部科学省からの回答（別紙 1 の「医科系大学及び成田国際空港を核とした医療産業集積調査研究報告書」 1 7 ページ）から、現行制度下では医学部新設が認められない状態に変化はないのである。なお、昨年 1 1 月、文部科学省は東北地方の 1 校に限り医学部の新設を認めたが、それはあくまでも「特例」である。（別紙 2）

続いて、本誘致事業のもう一つの主目的と思われる市内の看護師不足の解消について検討する。別紙 1 の報告書 7 ページによれば、平成 2 2 年末の成田市内の看護師及び准看護師の人口 1 0 万人当たりの数は、印旛郡市平均、千葉県平均どころか、日本国内平均を上回っているのであるから、この数を見る限りでは成田市内で看護師が不足しているとは判断することは出来ない。このことから、成田市は、看護師不足が解消されるであろう、人口 1 0 万人あたりの市内の看護師及び准看護師の数又は市内の看護師等の総数を設定していなければならないが、そのような設定はなされていない。つまり、成田市は看護師不足か否かの判断に必要な客観的な判断基準を持っていないのである。その上、成田市は、市内の、人口数、年齢構成及び看護師数等の要素を踏まえた市内の看護師不足の将来予測を行っていないため、成田市が考える市内の看護師不足が一時的なものであるか否かも不明である。

また、平成 2 5 年 9 月 2 6 日にもりんぴあこうづで開催された住民説明会（以下「住民説明会」という。）にて、関根副市長が「看護師は毎年 5 万人誕生しているが、同じくらいの方が出産などにより離職して」と発言したように（別紙 3 の⑤）、本誘致事業によって新規看護師の数を増やすだけでは、医療機関で働く看護師総数を増やすことは出来ず、看護師不足という問題の解決にならないことは、当該副市長の発言にあるとおり、成田市も認識しているところである。

なお、仮に本誘致事業の目的とする看護師不足が成田市だけではなく市周辺の自治体を含むものであるのであれば、当該自治体や千葉県との協議が必要となるが、そのような協議が行われた形跡はない。

このように本誘致事業の市内の看護師不足の解消という目的についても、看護師不足の客観的な判断基準がなく、また仮にそのような基準があったとしても本誘致事業ではその目的が達成できないのであるか

ら、本誘致事業は地方自治法2条14号及び地方財政法4条1項に反し、違法である。

1.1.2 大学撤退可能性の検討の不十分性が違法であること

都心に大学の 신설及び増設を禁じていた2002年の工場制限法の廃止により、各大学が郊外から都心に移転する傾向にあるのは周知の事実である（成田市周辺の一例としては、印西市にある東京電機大学の千葉ニュータウンキャンパスの東京千住キャンパスへの移転（平成30年4月頃予定）があげられる。別紙4）。これは、多くの学生が便利な都心のキャンパスを好むからであって、若年人口が減少する中、この傾向は続くと思われる。極めて残念なことであるが、そのような背景が変わらない限り、都心から電車で1時間を要する成田市における立地で、数十年という長期にわたり、都心にある大学との競争に打ち勝ち、継続して一定数以上の学生を集めることは困難であり、その結果、大学の経営が悪化し、その悪化を防ぐための成田市からの財政支出が不可避となるのである。このことに関し、成田市が十分に検討した様子はいかがわれない。それは、平成25年10月11日開催の大学誘致調査特別委員会における、馬込委員の質問に対する宮田企画政策課長の「デメリットということでございますけれども、誘致に伴いましてデメリットという側面はなかなか考えにくいかなと正直思っております」という回答に表れているとおりである。

このように、本誘致事業において上記のような「本来最も重視すべき諸要素」の一つを不当に軽視し「その結果当然尽すべき考慮を尽さ」なかったのは、裁量判断において違法があったものと言わざるを得ない。

1.1.3 大学誘致事業における大学選考過程が公正性の原則に反し違法であること

成田市は、本誘致事業を平成23年1月頃から開始し、同年9月から10月にかけて、全国私立大学136校に対して、成田市への進出等に関する意向調査を行い、同年12月に「医科系大学誘致に係る意向調査報告書」（別紙5）を作成した。当該報告書の17及び18ページには意向調査票の送付先が記載されているが、その送付先には国福大がないため、成田市がいつ、どのようにして国福大を知り、同大と交渉を行うようになったという一連の経緯は不明である。

また、成田市は、平成23年10月に国福大の栃木県大田原キャンパスへの行政視察（別紙6）、翌年2月に国福大の三田病院見学会およ

び懇親会の出席（別紙7）及び福岡県大川キャンパス等への行政視察（別紙8）を行っている。言うまでもないことであるが、誘致選考過程においては厳格な公正性が求められるが、特段の理由がない限り、このように短期間に特定の大学に行政視察等を行えば、そのような公正性が著しく毀損し、他の候補大学との交渉に支障をきたし、その結果、選考判断の適正性にも重大な影響を与えることとなる。

また、平成24年12月21日に国福大の南青山の事務所にて行われた国福大と日本赤十字社との意見交換の場に、成田市職員である大山健一郎氏及び高橋康久氏が同席していたこともあった（別紙9）。なお、関連の旅行命令票の「用務」欄には「医科系大学誘致に係る意見交換」とある（別紙10）。いったい日本赤十字社が当該誘致といかなる関係があるのか、またどのような意見交換がなされたのかは全く不明であるが、いずれにせよ、誘致大学の選考の最中において、そのような場に成田市職員が同席したことも大学選考の公正性を毀損するものである。

このように、大学選考過程において行政の一般原則である公正性の原則に反していることから、本誘致事業は違法である。

1.1.4 大学のキャンパス用地の選定及び購入が違法であること

(ア) 大学のキャンパス用地の選定について

成田市は、大学のキャンパス用地の選定について、住民説明会にて「公津の杜に決まった理由は、国際医療福祉大学から、学生を募集するにあたり、昨今の学生の都心回帰の意向などを考慮すると成田に進出をする場合は、交通の便の良い公津の杜を希望するとしたからである」と説明している（別紙3の②）。この理由は、次のとおり、当該選定を正当化する理由にならない。今回誘致することとなった国福大のメインキャンパスである大田原キャンパスは、JR上野駅からJR東北本線で約1時間40分かかかる西那須野駅を最寄駅とし、その駅からは約9キロほど離れており（別紙11）、スクールバス又は市営バスなしでは通学が困難な地にあるが、仮に上記の成田市の説明が正しいとすれば、国福大は学生数約4,000名を抱える自らのメインキャンパスを、より都心に近く、それも駅前に移転させることが必要となるが、そのメインキャンパスが移転するという話は全くない。

本来であれば、成田市は大学誘致の費用を抑えるために既存の市有地に誘致することに全力を注ぐ必要があるにもかかわらず、そのようなことを行わなかったのである。なお、成田市が大学誘致の参

考とした他の地方自治体の例である埼玉県深谷市の東都医療大学及び同県幸手市の日本医療福祉大学の各誘致においては、いずれも最寄駅から徒歩15分又は20分の市有地に大学の誘致を行っている(別紙12, 13, 14、及び15)。

このように、本キャンパス用地の選考は地方自治法2条14号及び地方財政法4条1項に違反している。

(イ) 大学キャンパス用地の購入について

成田市は、平成24年11月頃には大学キャンパス用地の候補地として京成電鉄公津の杜駅前の土地(公津の杜四丁目3番の土地)について話し合いが成田市と国福大との間でなされていたことから(別紙16)、当該土地が大学キャンパス候補地としてかなり有力な候補地であったことを認識していた一方、翌年1月に当該土地にマンションを建設することを可能とする公津東の地区計画変更のための手続を開始した(別紙17)。当該手続の結果、成田市が有限会社富士鑑定に依頼した当該土地の不動産鑑定価格が14億5,700万円(計画変更前:別紙18)から18億1,500万円(計画変更後:別紙19)と3億5,800万円も上昇し、当該土地の所有者である京成電鉄との交渉においても、その上昇した価格を前提とした価格交渉となり、成田市と京成電鉄との間で平成25年12月3日付で締結された土地売買契約書(別紙20)が示すとおり、最終的に土地購入価格が20億3,800万円となったのである。

このように、仮に当該土地購入の必要性があったとしても、当該地区計画の変更がなければ、地区計画変更前の不動産鑑定価格(14億5,700万円)と土地購入価格(20億3,800万円)との差額である5億8,100万円が生じることはなかったのである。

なお、住民説明会において当該地区計画変更に関する市民からの質問に関し、岩岡都市部長は「大学の誘致と地区計画の変更は別と考えていただきたい。(略)地区計画は平成4年に設定し、20年を経過しているが、経済情勢等の影響などもあり商業施設を誘致できていないことから、商業施設だけでなく、住宅施設なども誘致できる計画への変更を予定している」と回答したが(別紙3の②)、「住宅施設」であるマンションの建設も可能とする地区計画の変更を行えば、当該土地の価格が上昇するのは明らかであることから、本誘致事業を担当する企画政策課は、成田市行政組織条例2条にて「市政の総合企画に関する」事務を担当することとされていることから、

都市部に対し、そのような地区計画の変更を行わないようにする義務があったが、それを果たさなかったのである。

上記（ア）及び（イ）のとおり、大学のキャンパス用地の購入は、地方自治法2条14号及び地方財政法4条1項のみならず、執行機関に対する「誠実に管理し及び執行する義務」を定めた地方自治法138条の2にも反するのである。

1.1.5 国福大に対する土地無償貸与が違法であること

成田市は、大学キャンパス用地である公津の杜駅前の土地を、国福大に無償貸与することとした（別紙21）。地方自治体の財産の無償貸付等については、地方自治法232条の2（「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。」）の「寄附又は補助」に該当するとの判例がある（札幌地裁平成15年3月25日判決、広島高裁岡山支部平成16年8月5日判決）。これらの判例に従えば、本誘致事業の土地無償貸与も同法の「寄附又は補助」に該当する。同法の「公益上の必要」性の有無は、「（寄附又は補助は）全くの自由裁量行為ではないから、客観的に公益上必要であると認められなくてはならない（行政事例昭和28年6月29日）」し、寄附又は補助を行う地方自治体において「寄附又は補助を行うに当っては慎重にその必要性及び効果等について検討を要する」（松本英昭著『逐条地方自治法』第6次改訂版793頁）のである。しかしながら、成田市は、平成25年5月頃に国福大が成田キャンパス開校予定時期（平成28年4月）の翌年4月に東京都港区の旧赤坂小学校跡地に大学及び大学院を自らの負担で開設することを東京都港区と取り極めたことが表すように（別紙22）、国福大の財務状態がかなり良好であったにもかかわらず、そのような財政状態を国福大に対する補助の要否の検討の際に十分に考慮した形跡はなく、本土地無償貸与の「必要性」について「慎重」な「検討」がなされたとは言えない。

また、平成25年12月19日開催の成田市議会の定例会にて、大学誘致調査特別委員長佐久間議員は同年12月9日開催の同委員会での執行部との質疑について「また、『この議案の土地について、これまでの話からすると20年くらいの無償貸与になると予測するが、その後については』との質疑があり、『最初は無償貸与で、その次の貸与期間が切れてからについても、きちんと決めていきたい』との答弁がありました」と報告している。しかしながら、当該定例会における足立議員の質問に対する渡部企画政策部長の回答は「とりあえず最初の期限は30年、その後、引き続き行えるという条件であれば20年とい

うことで更新していくと、そういった形で、落ち着いた形で今回お示ししているものでございます」というもので、執行部の回答は当該特別委員会と当該定例会とでまったく整合性が欠けたものとなっているが、その点についての合理的な説明がなされていない。この点からも、成田市が本土地無償貸与の必要性の有無について「慎重に」「検討」したと考えることはできない。さらには、成田市議会に設置された大学誘致特別委員会の審議についても、平成25年12月19日の定例会の休会後に数時間開催されたのみで、本土地使用貸借契約自体については主に原状回復義務について話し合われただけであり、看護師等の将来予測を行っていないにも関わらず、無償貸与期間を30年と1ヶ月と長期間としたうえに、大学キャンパスとして存続している限り、更に20年間毎の更新を認めていることは「著しく社会的に不合理」と言わざるを得ず、こちらにおいても「慎重に」「検討」したとは認められない。なお、当該定例会は午後10時過ぎに散会となったにもかかわらず、当該契約の日付が同日となっていることから、そのような時間に成田市及び国福大関係者が契約書に押印したことになるが、そのようなことは考えられず、その日付の真正性については疑義がある。

さらには、公津の杜駅前の土地のような普通財産の貸付に関しては、成田市財務規則168条に規定された手続き（市有地の管理等に関する審議会への諮問等）を行う必要があるが、そのような手続きはなされていない。

このように、国福大に対する土地無償貸与は、地方自治法232条の2及び成田市財務規則168条に違反している。

1.1.6 大学校舎建設補助金が違法であること

成田市は、平成26年3月20日市議会において、京成電鉄公津の杜駅前の土地に国福大が建設予定の大学校舎に対する補助金（建設費の2分の1を補助するが、上限を30億円とするもの。別紙23）を含む平成26年度予算を成立させた。

前述したとおり、国福大の財政状態は良好であることから、大学校舎建設に関しても、成田市の補助を必要とするほどの状態ではなかった。

また、平成26年3月5日開催の大学誘致特別委員会において、大学校舎の建設業者を決定するのは、成田市ではなく、国福大のグループ企業である株式会社医療福祉運営機構であり、当該株式会社には大学校舎の建設を行っている株式会社ピーエス三菱の役員クラスの者が

出向、転職または転籍していることが、秋山議員の質問に対する関根副市長の回答から分かる。また、同副市長の回答によれば、その役員クラスの者は価格交渉を行う部門におらず、そのような権限がなかったとのことであるが、部門が異なることや権限がないことをもって、建設業者の選定に全く影響がなかったとは、次のようなことから考えることはできない。株式会社ピーエス三菱の教育施設に関する実績を紹介するホームページには、7つの教育施設が紹介されているが、そのうちの2つが国福大のキャンパスである（別紙24）。このように、株式会社ピーエス三菱にとり、国福大は重要な取引先であることは明らかであり、今後も国福大のキャンパス建設等に対する関与を目的として、国福大のグループ企業に役員クラスを派遣していると考えるのが合理的である。

また、平成26年2月27日開催の平成26年3月定例会における雨宮議員の質問に対し、小泉成田市長は「補助金額を踏まえても校舎建設業者の選定には行政がかかわるべきではとのことではありますが、先ほども申し上げましたとおり、今回はあくまでも誘致ということで、校舎建設の事業主体は大学でありますので、ご理解をお願いいたします」、「発注方法だけではなく、発注金額の妥当性におけるチェック体制はあるかとのことではありますが、補助金の支出の適正化という点につきましては、成田市補助金等交付規則に基づき、大学から補助金の交付申請がありましたら、補助対象経費の精査を行ってまいりたい」と回答している。本誘致事業の主体である成田市が建設業者の選定に全く関与しなかったため、国福大のグループ企業によって行われた建設業者選考過程の妥当性の確認は行うことが出来ず、その結果、成田市は国福大から提示された校舎建設費が必要最小限であるか否かは判断できないのだから、「発注金額の妥当性」に関する実質的な「チェック」は実行不可能である。

このように、大学校舎補助金の支出は、行政の一般原則である効率性の原則に反し違法であるから、差し止められるべきである。また、仮に当該補助金の支出の必要性が認められるとしても、千葉県が国福大に対して通知した成田キャンパスの施設整備等の承認に関する書面（別紙25）によれば、国福大の成田キャンパスの校舎建設費70億円のうち、看護学部該当する部分は9億4,000万円に過ぎないことから、成田市が大学校舎建設費の補助金として、当該金額の2分の1である4億7,000万円を超える金額を支出する必要性は全くなく、当該金額を超える金額の支出は違法となる。

1.1.7 京成電鉄に対する課税免除について

成田市は、大学キャンパス用地である公津の杜駅前の土地の所有者であった京成電鉄に課されていた固定資産税を免除した（別紙26）。なお、免除した固定資産税の金額については、別紙27のとおり、本監査請求人は知り得ることができない。

地方税法6条1項により、「公益上その他の事由に因り課税を不相当とする場合においては、課税をしないことができる」とされている。しかし、日本国憲法14条に基づく一般的な租税原則である公平の原則に照らし、課税免除の事由における「公益性」は厳格に解する必要があるところ、前述したとおり、成田市が当該土地を購入する必要はなかった、また仮にその必要があったとしても京成電鉄は成田市の不動産鑑定価格（地区計画変更前の価格）より5億8,100万円多い金員を手にしたのだから、課税免除に値する公益性は存するとは言えないのだから、当該免除は違法である。

1.2 成田市長に求める措置

よって、本監査請求人は、成田市長に対して、次の措置を行うことを求める。

- (1) 「執行機関」である成田市長は、違法な成田市と京成電鉄株式会社との間の土地売買契約の締結により損害が生じたので、「当該職員」である成田市長に対し、主位的請求として20億3,800万円又は予備的請求として5億8,100万円、及び平成26年3月13日から支払い済みまで年5パーセントの遅延損害金を請求するよう求める。
- (2) 「執行機関」である成田市長は、違法な成田市と学校法人国際医療福祉大学との間の土地使用貸借契約の締結により損害が生じたので、「当該職員」である成田市長に対し、土地の賃料相当額及び平成25年3月1日から支払い済みまで年5パーセントの遅延損害金を請求するよう求める。
- (3) 「執行機関」である成田市長は、「当該職員」である成田市長に対し、主位的請求として、違法な学校法人国際医療福祉大学の成田キャンパスの大学校舎建設費補助金の全額の交付、又は予備的請求として、4億7,000万円を超える金額の交付を差し止めるよう求める。
- (4) 「執行機関」である成田市長は、京成電鉄株式会社に課された固定資産税の違法な課税免除により損害が生じたので、「当該職員」である成田市長に対し、当該免除額及び平成26年4月1日から支払い済みまで年5パーセントの遅延損害金を請求するよう求める。

3 請求の受理

成田市職員措置請求書（以下「本請求書」という。）は、形式上、所定の要件を備えているものと認め、受理した。

4 監査の実施

(1) 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成27年1月8日、請求人に陳述の機会を与えた。

(2) 監査対象部局

監査対象事項1、2及び3については企画政策部企画政策課を、監査対象事項4については財政部資産税課を監査対象部局とし、関係書類の収集及び事実関係の調査を行った。

5 監査対象事項

本請求書の記載内容及び請求人の陳述内容を勘案し、監査対象事項は次のとおりとした。

- 1 成田市と京成電鉄株式会社（以下「京成電鉄」という。）が平成25年12月3日付で締結した土地売買契約は、違法若しくは不当な契約の締結に該当するの否か。また、この契約に基づき支出された土地の購入費は違法若しくは不当な公金の支出に該当するの否か。
- 2 成田市と学校法人国際医療福祉大学（以下「国際医療福祉大学」という。）が平成25年12月19日付で締結した土地使用貸借契約は、違法若しくは不当な契約の締結に該当するの否か。また、この契約に基づき土地の無償貸付を行ったことは違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実等に該当するの否か。
- 3 国際医療福祉大学の成田キャンパス建設費補助金の交付は、違法若しくは不当な公金の支出に該当するの否か。
- 4 京成電鉄に対する固定資産税の課税免除は、違法若しくは不当に公金の賦課、徴収を怠る事実等に該当するの否か。

6 監査の結果

本件請求については、次のとおり決定した。

本件請求には、理由がないものと判断し、請求を棄却する。

7 事実の確認

(1) 大学誘致事業の目的について

成田市における大学誘致事業については、昭和50年代から全ての学部を

対象に継続的に取り組んできた。

この大学誘致事業は、高等教育の推進、さらには大学誘致に伴う様々な効果により成田市の将来のまちづくりに寄与することを主目的としている。

また、近年は、国が平成22年6月に医学部新設の容認を検討するという報道があったこと、昨今の医師不足、看護師不足による地域医療の崩壊を防ぎたいという考えから、誘致の対象をこれまでの全ての学部から医科系に絞り、医科系大学誘致事業として取り組んでおり、この取り組みについては新聞等により報道されている。なお、この医科系大学誘致事業については平成23年9月策定の「成田市総合5か年計画2011」において、高等教育の推進や地域医療の充実を図るための事業として位置づけられている。

市は医科系大学誘致に向け、市の取り組みを知り興味を示した複数の大学及び成田市への進出についてのアンケート調査により、誘致に前向きな回答があった複数の大学と意見交換を行ってきた。そのような中で、平成25年4月に国際医療福祉大学から医学部新設の第一段階として、まず、看護学部を設置したいとの意向が示され、医学部新設に係る考え方が成田市と近く、地域医療を重視していること、また、医師不足と同様に看護師不足も深刻であり、市としても地域医療を守るためにも看護学部が是非必要であると考えていたことなどから、国際医療福祉大学の誘致を検討することとした。

(2) キャンパス用地の選定について

キャンパス用地については、当初、市は誘致に係る財政負担の軽減を図るため市有地への誘致を想定して活動していたが、交通利便性の良い土地にキャンパスを設置したいとの国際医療福祉大学の希望があったことから、民有地への誘致も検討した結果、公津の杜4丁目3番の土地を選定することになった。

(3) 地区計画の変更手続きについて

キャンパス用地として公津の杜4丁目3番の土地の選定を検討していた時期に、当該土地を含む公津東地区地区計画の変更手続きも開始されているが、これは地区計画決定から20年を経過してなお進まない土地利用の促進を図ろうとするもので、千葉県が定めるマスタープラン及び成田市都市計画マスタープランに示された「地域のまちづくりの方針」に基づいた事業として行われた。

(4) 用地の取得及び無償貸付について

市は、公津の杜4丁目3番の土地をキャンパス用地として取得した上で国際医療福祉大学に無償貸付するため、平成25年12月議会に市有財産の取得及び市有財産の無償貸付に係る2議案を提案し、これらの議案は平成25年12月19日付で可決されている。なお、市有財産の取得については、成田市公津の杜4丁目3番の土地1万2,781.51平方メートルを、取得

価格20億3,800万円で法人1社から取得するものとして提案された。また、市有財産の無償貸付については、成田市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例（平成24年条例第49号）に該当するが、市にとって重要な事業であることから地方自治法第96条の規定による議会の議決も求めるものとして提案された。さらに国際医療福祉大学への無償貸付については、これまでに他の自治体で行われてきた大学誘致の例によれば無償譲渡が殆どだが、今回の誘致事業を進めるにあたっては様々な可能性も考慮したことから無償貸付とした。

(5) 所有権移転について

公津の杜4丁目3番の土地の取得に伴う所有権の移転については、土地売買契約書第7条の規定により議決日である平成25年12月19日をもって当該土地の所有権は市に移転するものであるが、登記手続きの完了日が平成26年2月20日であったため、平成26年度の固定資産税は従前の所有者である京成電鉄に課税されることになる。このことについて、市は、実質的な所有権が市にあることを考慮し、京成電鉄に課される平成26年度の固定資産税の免除の依頼を企画政策課長から資産税課長あてに行った。

(6) 大学校舎建設費補助金について

国際医療福祉大学は、成田市が取得した公津の杜4丁目3番の土地に9階建ての校舎を建設し、成田キャンパスとして平成28年4月に開校することを予定している。

これに伴い市は、大学校舎建設費補助金として、30億円を上限とし、建設費用の2分の1の補助を盛り込んだ平成26年度当初予算を平成26年3月議会に提案し、可決された。この建設費補助金は、平成26年度、27年度の2か年で15億円ずつ支出し、合計で30億円となる。また、財源内訳として、平成26年度の補助予定額15億円の内75パーセントの11億2,500万円分は返済期間を15年とする市債借入れとし、25パーセントの3億7,500万円は一般財源によるものとしている。なお、市が平成26年4月1日付で大学と取り交わした「(仮)成田キャンパスの開設に関する基本協定書」に基づき、補助対象経費は看護学部のみではなく、校舎の総建設費となる。

8 監査対象事項に対する判断

監査対象事項とした次の4点について検討し、判断する。

- (1) 請求人は、市は誘致に係る費用負担を最小限に抑える努力をしなければならぬところ、国際医療福祉大学側の希望を受け入れて京成電鉄所有の公津の杜4丁目3番の土地をキャンパス用地に選定したことは地方自治法第2条第14号及び地方財政法(昭和23年法律第109号)4条第1項に違反し

ているものとし、当該土地を地区計画変更後の不動産鑑定価格をもとに算定した価格により購入したことは地方自治法第2条第14号及び地方財政法第4条第1項のみならず、執行機関に対する「誠実に管理し執行する義務」を定めた地方自治法第138条の2にも反するものと主張し、このことから市と京成電鉄が締結した土地売買契約は違法な契約であり、この契約に基づいて支出された土地の購入費は違法若しくは不当な公金の支出に当たるため、市に損害が生じたと主張しているものと思われる。

そこでキャンパス用地の選定及び購入の適否並びに土地売買契約の締結の違法性について次のように検討し、判断する。

(ア) キャンパス用地の選定について

市の説明によれば、市は当初誘致に係る市の負担を軽減するため、市有地への大学誘致を想定しており、意見交換など誘致に係る協議を行っていた大学に対しても学校跡地などの市有地への案内を行っていたとのことであった。このことから、誘致に係る市の負担軽減についての検討は行われていたものと認められる。一方、民有地である公津の杜4丁目3番の土地は、国際医療福祉大学との協議の結果として選定したものであり、このことをもってキャンパス用地の選定に違法性があるとは認められない。

(イ) キャンパス用地の購入について

今回、キャンパス用地として選定された公津の杜4丁目3番の土地を含む地区には、都市計画法によるまちづくりの制度である地区計画が定められていた。しかしながら、長年にわたり土地利用が十分に図られなかったことから、当該地区の土地利用を促進するため地区計画の変更を行った。

よって、地区計画の変更に係る事業と誘致事業は別の事業であり、誘致に係る用地購入費が上昇することを理由に地区計画の変更を差し止めるべきものではないと判断する。このことから地区計画変更後の不動産鑑定価格をもとに購入額を算定したことをもってキャンパス用地の購入に違法性があるとは認められない。

(ウ) 土地売買契約について

当該契約にあたっては、まず、キャンパス用地取得に必要な20億3,800万円を予算措置するための平成25年度一般会計補正予算を平成25年9月議会に追加議案として提案し、継続審査を経て平成25年12月議会において可決され、これを受けて同議会において市有財産の取得についての議案を追加議案として提案し、可決されたことにより、その議決日をもって契約を締結している。このことから当該契約の締結が違法若しくは不当な契約の締結とは認められない。

(エ) 結論

上記(ア)、(イ)及び(ウ)により、キャンパス用地の選定及び購入に係る市の行為に違法性は認められず、当該キャンパス用地に係る土地売買契約が違法若しくは不当な契約の締結とは認められないことから、この契約に基づいて支払われた用地購入費20億3,800万円は違法若しくは不当な公金の支出とは認められない。

従って、本件請求には理由がないものと判断する。

(2) 請求人は、市が国際医療福祉大学に対しキャンパス用地の無償貸付を行ったことについて、地方自治体の財産の無償貸付等については、地方自治法第232条の2に規定する「寄附又は補助」に該当するとの判例があるものの、この「寄附又は補助」を行うに当たっては、同条に規定する公益上の必要性について、慎重な検討を行わなければならないものと考えられるが、市においてその検討が行われたとは言えず、また、公津の杜駅前の土地のような普通財産の貸付にあたっては、成田市財務規則(昭和44年規則第13号)の規定により市有地の管理等に関する審議会への諮問等の手続きを行う必要があるが、市がその手続きを行っていない。これらのことから、地方自治法第232条の2及び成田市財務規則第168条に違反していると主張し、市と国際医療福祉大学が締結した土地使用貸借契約は違法な契約であり、この契約に基づいてキャンパス用地を無償貸付としたことは、違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたり、市に損害を生じたと主張しているものと思われる。

そこでキャンパス用地の無償貸付に係る公益上の必要性及び無償貸付に必要な手続きの適正性並びに土地使用貸借契約の締結の違法性について次のように検討し、判断する。

(ア) キャンパス用地の無償貸付に係る公益上の必要性について

市は、国際医療福祉大学を誘致することによる様々な効果は、成田市の将来のまちづくりに大きく寄与するものと期待されることからキャンパス用地の無償貸付は公益上の必要性があるものと認識していると述べている。また、平成25年5月に市がまとめた「医科系大学及び成田国際空港を核とした医療産業集積調査研究報告書」でも経済的効果、社会的効果及び文化的効果について記述しているほか、議会及びパブリックコメントで出された意見に対してもこれらの効果についての市の考え方を説明しており、公益上の必要性についての検討は行われているものと認められる。

そして、土地の無償貸付は、成田市に国際医療福祉大学を誘致するための要件であることから公益上の必要性についても認められる。

(イ) キャンパス用地の無償貸付のために必要な手続きの適正性について

キャンパス用地の無償貸付については、成田市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例第4条の規定に該当することから、成田市財務規則に規定する市有地の管理等に関する審議会への諮問等は必要がない。しかしながら、市にとっても重要な事業であることから、地方自治法第96条の規定により議会の議決を求め、平成25年12月19日付で可決されているため、土地使用貸借契約の締結は違法若しくは不当な契約の締結とは認められない。

(ウ) 結論

上記(ア)及び(イ)により、キャンパス用地の無償貸付に係る公益上の必要性の判断及び手続きは適正に行われたものと認められ、土地使用貸借契約の締結は違法若しくは不当な契約の締結とは認められないことから、この契約に基づくキャンパス用地の無償貸付が違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実にあたることは認められない。

従って、本件請求には理由がないものと判断する。

(3) 請求人は、国際医療福祉大学が成田市へのキャンパス開校時期の1年後に、都内に同大学自らの負担で大学及び大学院を開設する予定があることをもって、同大学の財政状態は良好であり、校舎建設にあたり、成田市の補助を必要とする状態ではないと主張している。また、建設業者の選定に市がかかわっていないことをもって、補助金額のチェックが行われていないと主張し、これらを理由として補助金の支出が違法であると主張しているものと思われる。

そこで、補助の必要性の有無、補助金交付にあたってのチェック体制の適否及び当該補助金の違法性について次のように検討し、判断する。

(ア) 成田市による補助の必要性の有無について

市の説明によれば、誘致にあたっての補助の必要性については、大学を誘致することによる様々な効果が見込まれることから、市は今回の誘致を推進するために検討を重ね、大学側との協議を行ってきており、その中で国際医療福祉大学の財政状態だけではなく、総合的かつ政策的な判断により補助を行うことにしたとのことであった。また、平成26年3月議会において、大学校舎建設費補助金として、30億円を上限とし、建設費用の2分の1の補助を盛り込んだ平成26年度予算を平成26年3月議会で可決されたことから、補助の必要性は認められる。

(イ) 補助金交付にあたってのチェック体制の適否について

成田市が実施する事業は大学の誘致であり、校舎の建設主体は大学であることから、市が建設業者の選定に直接的に関与する性格のものでは

ないと思われる。しかし、平成26年3月議会における大学誘致調査特別委員会での説明から、大学側も建設業者の選定にあたっては複数業者から見積もりを取り、建設費用について精査したことがうかがえる。また、市は補助金の支出にあたっては成田市補助金等交付規則（昭和43年規則第5号）に基づき補助対象経費の精査を行っていくと述べていることから、適正な補助金交付のための市としてのチェック体制は整っているものと認められ、建設業者の選定に関わらなかったからといって、補助金額のチェックが行われなかったとはいえない。

（ウ）結論

上記（ア）及び（イ）により、国際医療福祉大学の財政状態にかかわらず成田市による建設費の補助は同大学を誘致するにあたり必要なものであったと認められ、また、補助金の交付にあたっては成田市補助金等交付規則に基づき補助対象経費について精査されるものと認められることから、大学校舎建設費補助金の交付が違法若しくは不当な公金の支出に該当するとは認められない。

従って本件請求には理由がないものと判断する。

（4）請求人は、市が当該土地を購入する必要がなかった、また仮にその必要があったとしても京成電鉄は成田市の不動産鑑定価格（地区計画変更前の価格）より5億8,100万円多い金員を手にしたのだから、地方税法（昭和25年法律第226号）第6条第1項による課税免除に値する公益性は存するとは言えず、当該免除は違法であり、市に損害が生じたと主張しているものと思われる。

当該土地購入の必要性及び購入額の適正性については（1）においてすでに検討している。そこで同法第6条第1項による課税免除及び当該課税免除が違法若しくは不当に公金の賦課、徴収を怠る事実に関連するか否かについて、次のように検討し、判断する。

（ア）地方税法第6条第1項に基づく課税免除について

地方団体が、地方税法第6条第1項に基づく課税免除を行おうとする場合には、条例をもって規定しなければならないとされているが、成田市では、条例上課税免除の規定を設けてはいない。従って、請求人が主張する同法第6条第1項による課税免除を行うことはない。

（イ）企画政策課長が依頼した課税免除について

一般的に、国、県、市町村等が、公用又は公共の用に供するため土地を取得する場合において、原因日と登記完了日が1月1日をまたぐ際には、所在する市町村長に対して、翌年度の固定資産税を従前の所有者に課税しないように依頼をしている。成田市では、このような依頼があつ

た場合には、地方税法第348条第2項「固定資産税の非課税の範囲」の規定に基づき、その土地が非課税に該当するかを判断している。

当該事業担当課長である企画政策課長が固定資産税を賦課する資産税課長に対して当該土地に対する課税免除を依頼した件については、上記により行われたものとする。

(ウ) 結論

上記(ア)及び(イ)により、市は、当該土地に対して地方税法第6条第1項による固定資産税の課税免除を行うことはないが、同法第348条第2項により非課税にするか否かの判断をすることができる。

しかしながら、関係職員からの陳述において、一企業である京成電鉄に対する課税内容は、地方税法第22条「秘密漏えいに関する罪」の規定に該当することから、京成電鉄に対して非課税措置が講じられたかについての事実を確認することはできなかった。

従って、陳述及び証拠として提出された書類からは、請求人が主張する違法若しくは不当な課税免除があったとは判断できない。

よって、本件請求には理由がないものとする。

なお、監査の結果に関する報告に添えて監査委員の意見を次のとおり提出する。

9 成田市長に対する監査委員の意見

本件請求について、監査の結果及び結論に記載のとおりであるが、次のとおり意見を述べる。

医科系大学誘致事業は高等教育の推進、地域医療の充実を図ることで、将来のまちづくりに寄与することを目的とする重要な施策である。

事業を進めるうえでは、市民の理解を深めることが重要である。そのためには、最新でかつ正確な情報を適時適切に提供することが必要であり、今後とも、市は市民に対しわかりやすく丁寧な説明に努め、十分な説明責任を果たして事業にあたられることを要望する。