

大阪市監査委員	新 田 孝
同	奥 野 正 美
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 19 年 2 月 14 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

大阪市は、現在十三市民病院が借りている大阪市住宅供給公社（以下「公社」という。）所有地を時価の約 2.5 倍、71 億 3,500 万円、約 40 億円も上乗せした額で買い取ることをこの 2 月市会で補正予算に提案している。購入額の内訳は、市が土地を借り始めた平成 6 年当時の時価 64 億 200 万円に公社の借入金利子の未払い分など 7 億 3,300 万円を上乗せした額という。これは公社が外部監査で指摘された「減損会計」導入に伴う債務超過に匹敵する額であり、公社の経営破綻回避への公金投入目的が明らかである。

そもそも、健康福祉局は、当該公社所有地を借用する際には、同等の土地交換をする協定を結んでおり、公金の投入は予定されていない。協定執行の不履行を安易に公金で償うという問題のすり替えである。社会的に医療環境が厳しい状況にある今日、公的な医療機関としての市民病院を充実させるためにこそ市民病院事業会計を活用すべきであり、公社の破綻回避のために支出すべきでない。

2 月 13 日の市会民生保健委員会でも、健康福祉局から明確な説明がなされたとはいえず、唐突な補正予算化の提案が強行されようとしている。すでにほとんどの会派が賛成の意向を示しているようであるが、議会は市民の意を無視し信頼を失おうとしている。公金による財政破綻の救済体質は変わらず、「変わるまで変える」との市長の宣言は空手形になろうとしている。

詳細な説明責務も果たさず十分な審議も尽くされず、予算を可決し貴重な公金を執行することは、地方自治法（以下「法」という。）や地方財政法に反する行為である。請求人らは、本件土地購入費の支出差止めを求めるとともに、強行された場合には損

害賠償請求を行うことを通告する。

よって、監査委員にたいし次のように勧告を求める。

- (1) 監査委員は、上記公社の土地購入費 71 億 3,500 万円の支出を差止めること
- (2) 補正予算が可決され執行された場合には、関係者らに賠償を求めること
- (3) その他必要な措置を講ずること

以上、法第 242 条第 1 項に基づき、事実証明書を添付して請求する。

事実証明書 ・新聞記事（平成 19 年 1 月 18 日付け読売新聞夕刊）
・補正予算説明資料、和解申立書

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

2 請求の受理

請求人は、健康福祉局が本件土地を公社から取得すること（取得のために公金を支出すること）を問題にしているが、この取得自体は、本市と公社間での本件土地に係る和解によって義務づけられるものであることから、当該和解を違法不当と主張しているものと解される。

また、請求人が求める差止めについては、法第 242 条第 3 項において規定されている「当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要がある場合」には該当しないことから、当該行為の暫定的停止勧告措置はとらなかった。

なお、当該行為は、取得のための公金支出を含め監査の期間内に執行されたため、請求の趣旨から、市長等への賠償及び損害の補填を求める監査請求と解する。

以上により、公社が所有する市立十三市民病院用地に係る和解について、法第 242 条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

公社が所有する市立十三市民病院用地に係る和解が、請求人の主張する事由から、違法不当な債務その他の義務の負担に当たるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 19 年 3 月 12 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・当該支出は、公社の破綻回避のためのものである。
- ・時価を超える分の支出は不要なものである。
- ・なぜこのようなことになったのか、今後どうなるかの説明が全くない。

3 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象とし、平成 19 年 3 月 15 日に健康福祉局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

4 関係人調査

法第 199 条第 8 項の規定に基づき、住宅局に対し、上記監査対象局の陳述への出席を求めるなど関係人調査を実施した。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件土地の所在地等

ア 所在地 大阪市淀川区野中北 2 丁目 10 番 6、7、8

イ 地積 13,708.31 m²

ウ 会社の概要

(ア) 設立年月日

昭和 41 年 2 月 1 日

(イ) 主な業務内容

- ・住宅分譲事業
- ・賃貸住宅の整備及び管理事業
- ・市営住宅管理等受託事業

(ウ) 平成 17 年度経営状況（万円未満切捨て）

平成 17 年度における当期利益は 1,384 万円、平成 17 年度末現在の資産合計は 1,001 億 9,952 万円、負債合計は 979 億 6,934 万円、資本合計は 22 億 3,018 万円である。

(2) 本件土地に係るこれまでの主な経過

平成 3 年 11 月 27 日	会社が本市一般会計からの借入金（81 億 1,000 万円）により本件土地を分譲住宅用地として取得 敷地内の建物については、従前所有者が平成 5 年までに撤去
平成 6 年 4 月 18 日	地元から十三市民病院の移転（区内の適地への移転）について、市長への要望書が取りまとめられる（要望書は同年 5 月 24 日に提出された）。
平成 6 年 6 月 3 日	環境保健局から会社に対して、十三市民病院の建替えにおいて、会社の本件土地を移転先として活用したい旨の要望を行ったが、会社の同意は得られなかった。
平成 6 年 9 月 5 日	十三市民病院の建替えについて、会社の本件土地以外の候補地が見当たらないことから、環境保健局から市長や助役に対して、移転先は会社の本件土地しかない旨の説明を行った。
平成 6 年 9 月 26 日	環境保健局の平成 7 年度予算重点項目に係る局議において、十三市民病院の建替えに伴う移転先を本件土地とすることを決定

平成 6 年 12 月 15 日	環境保健局から市長への予算要求説明において、十三市民病院の移転先を本件土地としたい旨の説明を行った。
平成 7 年 12 月 28 日	環境保健局長、都市整備局長、公社理事長の三者間で、本件土地の使用等に関する協定書及び確認書を締結 環境保健局長より公社理事長に対して、土地一時使用願を提出 同日付けで、平成 8 年 1 月 1 日からの土地使用貸借契約を締結 (以降、毎年、本市から公社に対する土地の一時使用願に基づき、使用貸借が更新されてきた。)
平成 9 年度～	本件土地に係る固定資産税等について、非課税となった。
平成 10 年 4 月 1 日	環境保健局長と公社理事長の間で、それまで公社が負担してきた本件土地に係る本市一般会計からの借入金の金利相当額について、以降は環境保健局が市民病院事業会計から負担することを定めた覚書を締結
平成 11 年 3 月 23 日	新十三市民病院着工
平成 11 年 8 月～	環境保健局から公社に対し、交換用地候補地として此花区伝法 2 丁目のコミュニティ広場(約 9,000 m ²)を提示したが、まともならず、平成 13 年度予算要求時までには検討、協議することが確認されるにとどまった。 これ以降、環境保健局と公社で話し合いがもたれたが、公社からは、時価簿価の差などの解決がなければ、本件土地に係る問題の解決は困難との見解が示された。
平成 12 年 12 月 8 日	環境保健局理事と都市整備局長の協議。環境保健局から平成 6 年 6 月の時価も踏まえて協議するとともに、住宅適地の確保に努力することが示された。
平成 13 年 6 月～	健康福祉局から公社に対し、土地交換検討可能用地として一般会計保有用地のうち 1,500 m ² 以上の未利用地リスト(桜宮職員会館跡地や東平小学校跡地等 24 箇所)を提示したが、公社としては収益性の確保が重要であるため、その条件を満たすような住宅適地でないことから、合意には至らなかった。
平成 14 年 3 月～	健康福祉局から公社に対し、土地交換検討可能用地として一般会計保有用地を提示したが、合意には至らなかった。
平成 14 年 3 月 31 日	新十三市民病院完成
平成 14 年 5 月 1 日	新十三市民病院開院
平成 17 年 7 月	公社会計基準の変更に伴い、平成 17 年度からの減損会計に先立ち、平成 16 年 4 月 1 日時点で資産価額の適正化(公社が保有する資産を時価に置き換える。)を実施し、平成 16 年度決算に反映した。ただし、本件土地については、公社会計基準に基づき、従前の簿価を維持した。

平成 18 年 2 月 1 日	公社理事長から健康福祉局長あてに、これまでの経過や協定書等を踏まえ、当該用地に係る問題の解決に向け、速やかに対応されたい旨の文書（「野中北用地の問題解決について」）が提出された。
平成 18 年 2 月～	公社からの提出文書を受け、関係局による協議
平成 18 年 12 月 28 日	執行会議（十三市民病院用地について）
平成 19 年 1 月 9 日	都市経営会議（十三市民病院用地について）
平成 19 年 1 月 24 日	市会（市政改革特別委員会）で本件問題について質疑
平成 19 年 2 月 13 日	市会事前調査民生保健委員会で和解議案及び平成 18 年度補正予算案について委員会付託を省略、原案可決の取扱いとすることを決定
平成 19 年 2 月 16 日	市会本会議で和解議案及び平成 18 年度補正予算案可決
平成 19 年 3 月 19 日	本件和解成立
平成 19 年 3 月 30 日	市民病院事業会計が一般会計から 71 億 3,500 万円を借入れ、公社に対し和解金を支払い、公社は、本件和解金相当額に自己資金を合わせ、本件土地を取得の際に要した本市からの借入金全額（81 億 1,000 万円）を一般会計へ返済した。

（3）本件土地に係る協定内容等

ア 平成 7 年 12 月 28 日付け協定書及び確認書、土地使用貸借契約書並びに平成 10 年 4 月 1 日付け覚書

（ア）協定書及び確認書の主な内容

平成 7 年 12 月 28 日付けで、環境保健局長、都市整備局長及び公社理事長との間において、本件土地について、次のとおり協定書が締結されている。

協定書第 1 条において、三者は「市立医療機関の体系的整備」の重要性に鑑み、十三市民病院の移転先用地として本件土地を使用することを確認する旨、同第 2 条第 1 項において、合意にあたっては、環境保健局は、公社の住宅施策の重要性に鑑み、分譲住宅用地としての適格性を具備する適地の交換を基本とし、その早期実現を図る旨、同条第 2 項において、環境保健局は、本協定締結によって生じる公社の諸課題解決に誠意をもって取り組む旨、同条第 3 項において、都市整備局は、前各項に定める環境保健局及び公社による業務に協力しこれを支援する旨、同第 3 条において、三者は具体的用地の交換及びこれに至る関連する事項については、別途協議を進める旨とされている。

なお、協定書第 2 条の公社の諸課題の意味として、「公社では現在、市況を勘案した場合、住宅建設用地の逼迫が課題となっているので、用地交換は公社の分譲住宅建設に支障を生じないように、早期に実施される必要がある。本協定締結日以降の野中北用地に係る金利、公租公課に見合う費用について、適切な措置を講じるものとする。野中北用地については、現在時価が公社の簿価を大きく下回っていることに鑑み、交換にあたってその状況を考慮して対応する。」ことが、三者の間で確認されている。

(イ) 土地使用貸借契約書の主な内容

上記協定書に基づき、同日付けで、公社理事長と大阪市契約担当者環境保健局長との間で、次のとおり本件土地に係る使用貸借契約が締結されている。

契約書第2条において、本市は、できるだけ早期に公社から本件土地を取得するよう努めるものとするが、取得できるまでの間、本件土地を市立十三市民病院の移転先候補地として借り受ける旨、同第3条において、使用貸借期間は平成8年1月1日からとし、期間満了の日については、本市による本件土地の取得時期等を勘案し、公社・本市協議のうえ別に定める旨、同第5条において、公社は、「市立医療機関の体系的整備」の重要性に鑑み、本件土地を市に無償で貸与する旨、同第11条において、前各条に定めのない事項については、関係法令に定めるところによるほか、本契約に関し疑義が生じたときは公社・本市協議のうえ決定する旨とされている。

なお、その後、環境保健局長（平成13年度からは健康福祉局長）から公社理事長あてに、1年ごとに土地一時使用願が提出され、公社からは土地一時使用承諾がなされ、使用貸借が更新されてきている。

(ウ) 平成10年4月1日付け覚書の主な内容

上記協定書及び確認書に基づき協議した結果として、大阪市契約担当者環境保健局長と公社理事長との間で、次のとおり覚書が交わされている。

覚書第1条において、環境保健局が公社から一時使用貸借により借地している土地について、公社が負担している必要費のうち金利相当額の金員を環境保健局が公社に支払う旨、同第2条において、実施時期は平成10年4月1日からとすると、同第4条において、本覚書に定めのない事項及び本覚書について疑義が生じたときは、前記協定書及び確認書の趣旨に則り、双方誠意を持って協議し解決をはかるとされている。

なお、本件土地に係る固定資産税等については、平成9年度以降、公共事業のため非課税とされている。

イ 平成18年2月1日付け公社の文書（「野中北用地の問題解決について」）

公社理事長名で、健康福祉局長あてに提出された平成18年2月1日付け「野中北用地の問題解決について」には、「平成7年12月28日に協定書及び確認書を締結しているが、現時点においても、未だ、その履行がなされていない状況にある。当公社では、地方住宅供給公社会計基準に基づく会計処理について、公認会計士による外部監査を実施しているが、平成17年度からの減損会計の導入にあたって、公認会計士より、野中北用地の問題を早急に解決する必要があるという事が示されている。従って、貴局において、これまでの経緯や協定書等を踏まえ、野中北用地に係る問題の解決に向け、速やかに対応されたい。」と記載されており、総合医療センター理事による供覧がなされている。

ウ 本件土地に係る使用願等

平成18年度の本件土地に係る使用貸借については、十三市民病院長決裁により、健康福祉局長名で、公社理事長あてに、平成18年4月1日から平成19年3月31日までの期間、十三市民病院用地として借り受けるためなどを内容とする

「土地使用願（継続）」（平成 18 年 3 月 28 日付け大十市病第 34 号）が申請されている。

公社からは、公社理事長名で、健康福祉局長あてに、平成 18 年 4 月 1 日から平成 19 年 3 月 31 日までの期間、使用者は、本物件を十三市民病院の移転、建替に伴う新病院建設用地として、当公社が市に本物件を譲渡するまで使用するものとするなどの条件が付された土地一時使用承諾（平成 18 年 3 月 31 日付け大市住公第 2697 号）がなされ、十三市民病院長による供覧がなされている。

（4）和解へ向けた手続等

ア 弁護士からの意見聴取等

健康福祉局では、上記（3）イ「野中北用地の問題解決について」文書を受け、住宅局をはじめ関係局と協議を行うとともに、本件問題の解決に向け、平成 18 年 12 月 12 日付けで総合医療センター総長決裁により、弁護士 2 名に対し、市長名で、野中北用地に係る意見書の作成を依頼し、同月 18 日付けで意見書が各々提出され、同総長による供覧がなされていた。

その主な内容は次のとおりである。

（ア）健康福祉局からの依頼内容

本件に係る経過及び平成 7 年 12 月 28 日付け協定書等の内容を勘案して、淀川区野中北 2 丁目 12（注：表記は住居表示である。）の用地（13,708.31 m²）を平成 19 年 4 月 1 日に本市が取得する際支払うべき金額並びにその根拠に係る意見

（添付資料）

野中北用地の土地価額の推移、野中北用地に係る公社負担の市借入金の金利及び公租公課、野中北用地に係る借入金利息の額及び土地使用関係決裁書類、財産条例、大阪市住宅供給公社の概要、これまでの経過

（イ）意見書の主な内容

A 甲弁護士による意見書の主な内容

意見書の中では、事実経過によると、本市は公社から本件土地を取得しこれまでの諸課題を解決すべきであるとし、その手法として考えられる売買契約、交換契約について検討された上で、適正な解決手法として、次のように検討されている。

公社は、本市の監督を受け、その事業内容も本市の計画によって規制され、本市の施策と反する事業活動を行うことは困難である。環境保健局では公社の正式な承諾を得ないまま、平成 6 年 9 月局議で本件土地への十三市民病院の移転を決定したが、この決定により、公社が以降本件土地を分譲住宅用地として事業化することは事実上不可能となり、公社は本件土地を市民病院建設という公共事業のために提供せざるを得ない立場となってしまった。

本市が公社の財産権を抽象的のみならず具体的に侵害したと言えるのは平成 6 年 9 月時点であり、この時点で本市と公社との間に市民病院建設という公共事業のために土地収用類似の関係が成立したと見るべきである。そして、本市が公社から本件土地を買い受け、時価簿価差に配慮した補償をすること

は当事者間において共通した認識となり、この目標に向かっての信頼関係が長期間にわたり成立していると言うべきであり、この信頼関係は守られるべきである。

正当な補償は本来土地収用類似の関係が成立すると同時になされるべきであり、補償が遅れたことにより、所有者が損失を被ってはならない。

したがって、本件においては平成6年9月時点の時価による所有権の補償とともに、その補償が現在まで遅れたことにより公社が負担した損失である金利や租税公課も補償されるべきである。

平成6年9月当時の本件土地の時価は更地として64億4,300万円であり、これに平成6年10月1日から平成10年3月31日までに公社が負担した市金利7億124万9,094円及び平成9年3月31日までの租税公課3,193万7,348円を加えた71億7,618万6,442円が平成19年4月1日に本市から公社に支払われるべき金額として相当である。

B 乙弁護士による意見書の主な内容

意見書の中では、協定書は、局長間の紳士協定ではあるものの、各局長名でなされており、各局長に専決する権限の委譲はなく、大阪市の名称も使用されていないことから、その協定内容に従った交換契約の効力が本市に及んでいるとは言い難いとした上で、次のように検討されている。

本市と公社との間で締結された協定書を評価すると、協定内容に従った交換契約の効力が本市に及ばないとしても、結果の重大性から見て、当事者の一方が大きな損失を受けており、著しく公平性を欠いていることから、何らかの契約締結上の責任を負うべきである。なぜなら、本市からの野中北用地を十三市民病院の用地として使用することや、そのための本協定がなければ、平成6年10月あるいはそれに近い時点でこれを公社として分譲することが可能であったにもかかわらず、市との信頼関係から、公社は分譲を諦め、十三市民病院用地として使用することを許諾するなど、協定に基づく義務を履行しており、その約束を履行したために、野中北用地の価格下落等により、大きな損害を被っているからである。したがって、本市のみが協定の無効を主張し、信義則上、何らの義務も負わないということは許されないからである。

土地の下落による損害額については、平成6年10月ごろからは、公社としては、分譲ができない事実上の状態に置かれていることを考慮し、野中北用地の現在の時価と平成6年10月当時の時価との差額と考えられるが、市が同用地を買い取る場合には、平成6年10月1日現在の鑑定価格である64億4,300万円の価格を基準にすべきである。

同じく、野中北用地を買い入れた際の借入額に対する金利と公租公課については、平成6年10月1日以降の金利のうち、未払い分7億124万9,094円と平成6年10月1日から固定資産税等が非課税になるまでの3,193万7,348円は、別途損害額として本市は公社に支払うべきである。なぜなら、もし予定どおり分譲されていれば、公社が負担することのなかった負担であ

り、確認書からも、それらを本市が負担することを前提とした合意であったことが読み取れるからである。

地代については、平成10年4月1日付けの覚書の趣旨を踏まえ、検討するに、上記により、利益は別にして、平成6年10月ごろに公社が分譲した場合と同様に原状に復していること、金利等の支払と使用料とで調整しようとした趣旨が上記覚書からうかがえることを考えると、それをも本市に負担させるのは相当でない。

本件では、公社から、上記損害額をもとに訴訟を提起されることも考えられるので、十三市民病院として既に使用されている野中北用地を早期に取得し、紛争を抜本的に解決する意味においても、野中北用地を本市が現時点での時価で公社から買い取るとともに、当該時価と64億4,300万円との差額並びに平成6年10月1日以降の金利7億124万9,094円及び公租公課3,193万7,348円を本市は公社に支払うのが相当と思われる。

イ 市会への和解議案の提出等

上記意見書をもとに、本市においては、市長、助役等が出席した平成18年12月28日開催の執行会議及び平成19年1月9日開催の都市経営会議において、本件土地に関する対応が検討・決定され、法第96条により、和解については議会の議決を経なければならないことから、平成19年2月7日付けの市長決裁後、同月13日に行われた市会常任委員会（民生保健委員会）での事前調査を経て、同月16日の市会本会議に和解議案とそれに伴う補正予算案を提出、同日付けで可決されている。なお、これに先立ち1月24日には、市会の市政改革特別委員会で本件問題が議論されている。

(ア) 和解議案等の内容

和解議案の内容は、申立人「大阪市」、相手方「大阪市住宅供給公社」とし、事件概要は、「本市は、平成6年6月に相手方に対して相手方所有の大阪市淀川区野中北2丁目10番6、7及び8の土地（以下「本件土地」という。）を十三市民病院の移転先用地として使用することを申し入れ、これについて双方協議することとなった結果、相手方は同年9月には、本件土地の使用収益ができなくなった。本市と相手方は、平成7年12月に、相手方は本市に対して本件土地の使用を認めること、本市は相手方に対して、本件土地の対価として市有地を早期に提供すること並びに相手方の本件土地購入のための借入金に対する利息及び本件土地の公租公課について適切な措置を講じることで合意し、これに基づき本件土地の使用貸借契約を締結した。本市は、平成8年1月から本件土地の使用を開始し、その使用を継続しているが、相手方に対して本件土地の対価としての市有地の提供を行っていないところ、このたび本件土地の所有権の移転等を求めて裁判所に和解を申し立てるもの」と、和解の要旨は、「相手方は、本件土地の所有権を本市に移転し、本市は、時価による土地購入費及び補償費相当額として金71億3,500万円を和解金として相手方に対して支払う。」とされている。

なお、これに伴う補正予算は、健康福祉局の一般会計からの繰出金として、

市民病院事業貸付金 71 億 3,500 万円が計上されている。

(イ) 和解金の内訳と積算根拠

和解金 71 億 3,500 万円の内訳は、時価による土地購入費 33 億円と補償費相当額 38 億 3,500 万円であり、積算根拠として、平成 6 年時点の時価 64 億 182 万 8,000 千円(2 社による不動産鑑定結果の平均値)、借入金金利相当額のうち未払い分(平成 6 年 10 月 1 日～平成 10 年 3 月 31 日) 7 億 124 万 9,094 円、固定資産税等(平成 6 年 10 月 1 日～平成 9 年 3 月 31 日)のうち未払い分 3,193 万 7,348 円の合計 71 億 3,501 万 4,442 円とされている。

(5) 和解の成立等

平成 19 年 3 月 19 日に本市及び公社を当事者とする裁判所の関与する和解が成立した。

ア 和解条項の内容等

和解条項の 1 において、本市が公社に対し和解金として 71 億 3,500 万円の支払義務があることを認め、これを平成 19 年 3 月 30 日限り支払うこと、2 において、公社は本件土地の所有権を和解金と引換えに移転すること、3 において、公社は平成 19 年 3 月 30 日限り、本件土地につき前 2 項の取引を原因とする所有権移転登記手続を行い、当該登記手続に係る費用は公社の負担とすることなどとされている。

イ 和解条項の履行等

平成 19 年 3 月 30 日、本市一般会計から市民病院事業会計に貸し付けられた 71 億 3,500 万円が、公社に対して支払われ、引換えに本件土地の所有権が公社から本市に移転された。また、同日付けで公社から本件土地に係る本市の貸付金 81 億 1,000 万円が返済された。

2 監査対象局の陳述内容及び関係人調査の結果

(1) 経過の概要

本件土地は、平成 3 年 11 月、公社が分譲用住宅事業用地として、淀川区野中北 2 丁目 10 番 6、7、8、敷地面積 13,708.31 m²の土地を本市からの借入金により取得したもので、敷地内の建物については、従前所有者が平成 5 年までに撤去した。

一方、旧の十三市民病院は老朽化・狭隘化が著しく、建替えが必要であったが、敷地が狭く、現地での建替えは困難であったため、近接地での建替用地を探す必要があった。

本市は患者の通院の継続など、利便性等の面からも淀川区区内での建替えが最も望ましいと判断し、淀川区区内で適地を探していたが、区内には適当な市有地がなかったため、公社所有の本件土地について活用できないか検討し、公社に対し、移転先として本件土地を活用したい旨の申し入れを行った。その後、平成 6 年 9 月環境保健局の平成 7 年度予算重点項目として、十三市民病院の建替えに伴う移転先を本件土地とすることを決定した。

この決定により、公社がそれ以降本件土地を分譲住宅用地として事業化することが事実上不可能となり、公社は本件土地を市民病院建設のために提供せざるを得な

い立場となった。

そして平成 7 年 12 月に、環境保健局長、都市整備局長、公社理事長の三者間で、当該用地の使用等に関する協定書及び確認書を締結した。協定書の主な内容としては、十三市民病院の移転先用地として本件土地を使用することを三者で確認したことと、取得にあたっては分譲住宅用地としての適格性を具備する適当な用地との交換を基本として、その早期実現を図ろうとしている内容のものである。また、確認書では、用地交換は早期に実現されるべきこと、公社の借入金金利及び公租公課に見合う費用について適切な措置を講じること、交換にあたっては時価が簿価を下回っている状況を考慮して対応することとされている。

また、環境保健局長より公社理事長に対して、土地の一時使用願を提出し、平成 8 年 1 月からの土地使用貸借契約を締結した。これ以降、平成 18 年度まで毎年、本市から公社に対する土地の一時使用願が提出され、これに基づいて使用貸借が更新されてきている。

また、平成 10 年 4 月には、環境保健局長と公社理事長の間で、それまで公社が負担してきた本件土地に係る本市からの借入金の金利相当額について、以降は環境保健局が負担することを定めた覚書を締結した。

これに沿って、双方ともできるだけ早期の解決が必要であるとの認識から、何度も問題解決に向けた話し合いを継続してきたが、用地交換が成立しなかった。

一方、新十三市民病院は、平成 11 年 3 月着工され、平成 14 年 5 月開院し、認知症高齢者の急性期合併症医療を特色とするとともに、産科、小児科医療、消化器医療などを実施し、地域の医療ニーズに応えてきており、本件土地は市民病院用地として有効に活用され、現在に至っている。

平成 18 年 2 月、公社理事長から健康福祉局長あてに、これまでの経過や協定書等を踏まえ、当該用地に係る問題の解決に向け、速やかに対応されたい旨の文書が提出された。

これを受けて、健康福祉局と公社を主管する住宅局との間で精力的に協議を実施し、土地の購入等問題解決のための手法をさまざまな角度から検討するとともに、複数の弁護士に依頼し、必要なリーガルチェックも実施してきた。

そして、平成 18 年 12 月 28 日の執行会議及び平成 19 年 1 月 9 日の都市経営会議の 2 回にわたる議論の上、本市としての対応方針を決定した。

これを踏まえ、本市と公社との和解については、補償を含めた土地取得にかかる和解議案及び平成 18 年度補正予算案が市会に提出され、平成 19 年 2 月 13 日の市会民生保健委員会での事前調査を経て、平成 19 年 2 月 16 日市会本会議において可決された。

(2) 和解の目的について

本市は、公社との本件土地に関する協議を継続する間に、病院を本件土地へ移転させる決定をし、用地交換が実現しないままに一時使用を繰り返してきた経過があり、公社に対して補償をしないまま、弁護士の意見によれば、土地収用に類似した関係を生じさせ、結果的に公社に対する過度の負担を強いてきた。

経過にもあるように、平成 18 年 2 月に、公社理事長から健康福祉局長あてに、

これまでの経過や協定書等を踏まえ、当該用地に係る問題の解決に向け、速やかに対応されたい旨の文書が提出された。

十三市民病院用地を本市自ら取得することは、市民病院事業にとって、経営形態について本格的な検討を行う上からも、経営の健全化の観点からも資産の保有形態の適正化を図り、1年ごとの土地の使用貸借という現在の不安定な状況も解消されることから、望ましいことと考えている。

以上のことから、本市として本件土地問題の早期解決を図る必要があると判断し、今回和解を行うこととした。

(3) 市民病院事業会計への影響について

ア 和解金の積算根拠について

和解金 71 億 3,500 万円の内訳は、時価による土地購入額として 33 億円、補償費相当額として 38 億 3,500 万円、である。この 38 億 3,500 万円の補償費相当額の積算については、平成 6 年時点の時価 64 億 200 万円と現在の時価 33 億円との差額分 31 億 200 万円、公社が本件土地を購入するための本市からの借入金金利のうち、平成 6 年 10 月 1 日から平成 10 年 3 月 31 日までの金利相当額 7 億 100 万円、本件土地にかかる固定資産税等のうち、平成 6 年 10 月 1 日から平成 9 年 3 月 31 日までの分 3,200 万円の計 38 億 3,500 万円である。

この内容は、弁護士の意見書の趣旨を踏まえ、算定したものである。

また、この和解金 71 億 3,500 万円の財源は、本市一般会計から市民病院事業会計への長期借入金をもって充てることとなっている。

イ 市民病院事業会計の経営改善計画への影響等について

市民病院事業会計では、市民の求める公的医療を安定的、継続的に提供するため、経営の健全化に取り組む必要があることから、平成 17 年 4 月より外部委員からなる大阪市立市民病院経営検討委員会を設置し、抜本的な経営改善に取り組んでいる。

昨年来、総務省より不良債務を 5 年間で解消することを強く求められたことから、今般これを実現するための経営改善計画を策定した。市民病院事業としては、この不良債務の解消が喫緊の課題であると認識しているところ、本件和解により市民病院事業会計は新たに 71 億 3,500 万円の負債を抱えることになる。

この長期借入金という負債が、喫緊の課題である不良債務に及ぼす影響についてであるが、「不良債務」とは、1 年以内に現金化可能な流動資産を 1 年以内に支払うべき債務である流動負債を超える部分のことであり、いわゆる資金不足が生じていることを示すものである。今回の、一般会計からの長期借入金 71 億 3,500 万円については、病院用地という市民病院事業に必要な資産の整備に関わる長期借入金すなわち固定負債であり、現行の会計制度上、それ自体は流動負債の増にならないため、不良債務が増加することにはならない。

この長期借入金の償還については、さきの経営改善計画への影響を考慮し、平成 19 年度からの 5 年間については、元金償還が据え置かれ、その後の 10 年間で償還することとしており、借入金利は大口定期預金の 2 分の 1 を予定している。

さらに、当初の 5 年間については、利息のみの負担であり、従前まで市民病院

事業会計が負担していた公社の金利負担分との差し引きでは、概ね年間約 9,000 万円の負担軽減効果が生じ、経営上のメリットを伴うものである。

市民病院事業会計にとって喫緊の課題である不良債務の解消については、収益の確保、人件費比率の引き下げなど費用の削減、未利用地の売却を柱に、平成 19 年度を初年度とした 5 年間で解消していくための経営改善計画を取りまとめ、抜本的な経営健全化と経営基盤の確立を図ることとしているが、こうした取組みを行っていく中で、長期借入金の償還が可能な健全な財務体質の確立を図りたいと考えている。

(4) リーガルチェックについて

本件土地問題の解決にあたってのリーガルチェックとして、2 名の弁護士に意見を求めている。

まず 1 人目の弁護士のは、事実経過によると、本市は公社から本件土地を取得しこれまでの諸課題を解決すべきであるとし、その手法として考えられる売買契約、交換契約について検討された上で、適正な解決手法として、次のような法律的構成の検討が必要であるとしている。

公社は、本市の監督を受け、その事業内容も本市の計画によって規制され、本市の施策と反する事業活動を行うことは困難である。環境保健局では、平成 6 年 9 月、本件土地への移転を決定したが、この決定により、公社が以降本件土地を分譲住宅用地として事業化することは事実上不可能となり、公社は本件土地を市民病院建設という公共事業のために提供せざるを得ない立場となってしまった。

本市の本件土地に対する平成 6 年 9 月以降の事実上の支配収益状況は、公社の財産権を実質的に侵害していると言わざるを得ず、市民病院建設という公共事業のために用いるためには、憲法第 29 条に照らし、当然当時において正当な補償がなされなければならなかったものである。

本市が公社の財産権を抽象的のみならず具体的に侵害したと言えるのは平成 6 年 9 月時点であり、この時点で本市との間に市民病院建設という公共事業のために土地収用類似の関係が成立したと見るべきである。そして、本市が公社から本件土地を買い受け、時価簿価差に配慮した補償をすることは当事者間において共通した認識となり、この目標に向かっている信頼関係が長期間にわたり成立していると言うべきであり、この信頼関係は守られるべきである。

正当な補償は本来収用類似の関係が成立すると同時になされるべきであり、補償が遅れたことにより、所有者が損失を被ってはならない。

したがって、本件においては平成 6 年 9 月時点の時価による所有権の補償とともに、その補償が現在まで遅れたことにより公社が負担した損失である金利や租税公課も補償されるべきである。以上のように述べられている。

また、もう 1 人の弁護士のは、本市との間で締結された協定書を評価すると、協定内容に従った交換契約の効力が本市に及ばないとしても、結果の重大性から見て、当事者の一方が大きな損失を受けており、著しく公平性を欠いていることから、本市が何らかの契約締結上の責任を負うべきである。なぜなら、本市からの本件土地を十三市民病院の用地として使用することや、そのための本協定がなければ、平

成 6 年 10 月あるいはそれに近い時点でこれを公社として分譲することが可能であったにもかかわらず、本市との信頼関係から、公社は分譲を諦め、十三市民病院用地として使用することを許諾するなど、協定に基づく義務を履行しており、その約束を履行したために、本件土地の価格下落等により、大きな損害を被っているからである。したがって、本市のみが協定の無効を主張し、信義則上、何らの義務も負わないということは許されないからである。

以上のように述べられ、法的構成の部分は若干異なるものの、問題解決のための結論部分はさきの弁護士と同じ趣旨で述べられている。

両者に共通した内容として、本件土地問題を解決する方法としては、しかるべき補償とともに本件土地を本市が取得することであり、その金額の算定としては、時価による土地取得費と補償費との合計とすることが相当である。そのうち補償費については、現在時価と平成 6 年当時の時価との差額と、本市が負担していない平成 6 年 10 月 1 日から平成 10 年 3 月 31 日までの公社借入金利相当額と、本件土地に係る平成 6 年 10 月 1 日から平成 9 年 3 月 31 日までの固定資産税等であるとされている。

これら意見書の内容に基づいて、本件土地問題の解決のため、本市として今回の和解を行うこととした。

(5) 法的手続について

本件は市会に、議案「和解について」及び平成 18 年度補正予算案として提出した。

本件に関する市会における審議については、市政改革特別委員会及び民生保健委員会において質疑が行われ、さまざまな視点から詳細な説明をした。

当初から今回まで市会への報告がなされなかったこと及び解決まで長い期間を要したことなどについて厳しい指摘はあったが、和解内容については理解を得、2 月 16 日市会本会議において可決された。

以上のことから、本市としてしかるべき法的手続を踏まえているものと考えている。

(6) 追加説明

ア 交換用地提示の経過等

本件土地問題解決のため、本市と公社との間で継続して話し合いがもたれてきており、旧十三市民病院跡地のほか、現在確認できる記録では、平成 11 年 8 月、13 年 6 月、14 年 3 月に交換用地の候補を提示してきたが、合意には至らなかった。

イ 関係人の説明

公社においては、本市からの申し入れに対し、全市的な観点から市民病院事業に協力していくことが必要であるとの認識から、やむを得ず、他の住宅適地との交換を前提に受け入れたものである。以降、用地交換の実施に向けた協議を進めてきたが、解決に至っていない。また、平成 17 年度決算からの減損会計適用に際して、監査を行った外部の専門家から、これまでの経過から、本件土地については、早期の問題解決を前提として、従来どおりの扱いとするが、解決が図られない場合には、減損損失が発生し、債務超過に陥るおそれがあるとの指摘を受け

た。このため、公社から関係局に対し、早期の問題解決を求める申し入れを行ったところであり、関係局とも協議しながら、早期の解決をめざして検討を進めてきたものである。なお、公社の経営状態については、本体事業は順調に推移しており、着実に改善にも取り組んでいるところである。

ウ 執行会議及び都市経営会議での検討内容等

平成 18 年 12 月 28 日の執行会議及び 19 年 1 月 9 日の都市経営会議において、議論・検討された結果、一般会計からの長期貸付金により市民病院事業会計で購入・補償すること、平成 18 年度補正予算により取得すること、裁判所の関与する和解とすることが決定された。

エ その後の経過

平成 19 年 3 月 19 日に和解が成立し、同月 30 日、和解に基づき市民病院事業会計から和解金の 71 億 3,500 万円が公社に対して支払われ、本件土地の所有権が本市に移転された。なお、公社はこの和解金に約 10 億円を加え、本件土地に係る本市からの借入金 81 億 1,000 万円全額を返済した。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明、関係人調査の結果に基づき、本件請求について次のように判断する。

そもそも、地方公共団体が財政資金を使っていかなる事業を実施するか、いかなる財源を充てるか等は、政策判断であり、市長の広範な裁量に委ねられ、市長が採用したある政策の選択・内容については、そのような政策の選択・内容の判断が著しく合理性を欠き、広範な裁量権を逸脱等した例外的な場合でない限り、違法不当とは言えない。

(1) 高値購入について

請求人は、本件土地を時価の約 2.5 倍、71 億 3,500 万円、約 40 億円も上乗せした額で買い取ることを含む本件和解を違法不当と主張している。

しかしながら、本件和解で示された金額については、違法不当性を判断する一要素ではあるものの、この間の経緯等の事情も考慮に入れ、複数弁護士による法的チェック等を経て決定されたものであり、単に時価の約 2.5 倍であることだけをもって直ちに違法不当とは言えない。

(2) 和解の目的について

請求人は、本件和解は、その目的が公社の経営破綻を回避するための公金投入であることが明らかであるから違法不当である旨主張している。

しかしながら、本件和解は、本件土地に係る権利関係の整理を目的としており、公社は、市民病院の建替え事業のために本件土地の提供を本市から要請され、消極的ではあったものの協定書に合意した経緯があり、その後、適当な交換用地が見つからなかったこと等から、本件土地の使用貸借の継続を余儀なくされており、一方、本市としても、権利関係の不安定さを一刻も早く解決すべき状況にあったものであり、本件和解が、公社の経営破綻を回避するための公金投入であるとの請求人の主張は失当である。

確かに、本件土地への減損会計の適用が本件和解に至る重要な動機づけになったことは否めないが、公社の債務超過が顕在化することによって社会的信頼の失墜を招き、将来にわたって各方面から協力が得られなくなる事態を懸念し、かかる観点から公社に対する、ひいては本市に対する社会的信頼を保持する目的で本件和解を行ったとしても、市長に裁量権の逸脱等があり、違法不当があるとまでは言えない。

(3) 手続上の問題について

請求人は、「詳細な説明責任も果たさず十分な審議も尽くされず、予算を可決し貴重な公金を執行することは、地方自治法や地方財政法に反する行為である」と主張している。

しかしながら、地方公共団体が和解するにあたっては、法第96条第1項第12号の規定により、市会の議決を要するところ、本件和解については、市政運営の基本方針、重要施策等について最終意思決定する都市経営会議等での議論を経て、市長が市会に議案（補正予算を含む。）を提出し、それを受けて市会は審議を行い、可決したのであるから、市長及び市会に与えられた広範な裁量権の下に、適法に本市としての意思が決定されたと解するのが相当である。

4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。