

## 住民監査請求監査結果

### 第1 請求の受理

#### 1 請求人

X

#### 2 相手方

札幌市長（以下「市長」という。）

#### 3 請求書の提出日

平成 28 年 3 月 29 日

#### 4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に規定する要件を備えているものと認め、請求の提出日付けで受理した。

また、この受理決定及び監査の実施に際して、窪田もとむ委員は、自己の従事する弁護士業務において、本請求に係る監査対象事業に利害関係があると認められたため、法第 199 条の 2 の規定により除斥とした。

### 第2 監査の実施

#### 1 請求の概要

##### (1) 請求の要旨

札幌市が、本件措置請求以降に支出を予定している A 再開発組合（以下「本件再開発組合」という。）に対する全ての補助金の支出（64億170万円）は、違法又は不当な公金の支出であるので、札幌市長に対し、補助金64億170万円の支出の差し止めを勧告する措置を求める。

##### (2) 請求の理由

###### ア 札幌市の支出する補助金について

札幌市中央区南 2 条西 3 丁目においては、既存建物を取り壊し、新規ビルを建築する市街地再開発事業（以下「本件再開発事業」という。）が計画されている。

当該計画は、現在、本件再開発組合が主体となって事業計画の立案、実行を

行っており、平成28年度には権利変換手続き等を行った上で既存建物の解体作業が始まり、平成31年度には竣工する計画とされている。

そして、本件再開発組合の作成した事業計画によれば、本件再開発に関して必要な費用のうち、約67億円について、市からの補助金等による収入が見込まれている。

上記補助金等のうち、名目上市が支出する金額は約64億円であり、そのうち半額の約32億円については、国から交付される社会資本整備総合交付金をあて、市は、残りの約32億円について、自らの財政から実質的に支出することを予定している。

しかし、この金額は、本件再開発事業の計画当初より想定されたものではなく、札幌市が公表した予算上、平成25年度においては約11億5,000万円、同26年度には約26億円、同27年度には約64億円とされるに至ったものである。

#### イ 違法又は不当事由について

##### (ア) 補助金額の不当性

a 再開発が予定されている「南2西3南西地区」は、現状においても極めて多数の利用者の集客に成功している場所であり、既存の状況においても市街地として十分な能力を有していることは明らかである。本件再開発事業によって、集客能力に関し、現在を上回るかどうかは明らかではないのだから、市が32億円もの補助金を支出してまで本件再開発事業を行う必要性は認められず、補助金の支出は、経済性の原則に照らし不当である（法第2条第14項、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条及び第8条参照）。

b 本件再開発事業においては、公共駐輪場の設置が予定されているが、市は、当該駐輪場設置のために、補助金32億円に加え、保留床の買い取り費用も支出する見込みである。

32億円を大きく超える補助金を支出するのに、確実に実現される主たる公共施設は上記駐輪場のみという、極めて公共性の低い本件再開発事業への補助金の支出は、過大にすぎる不当な支出である。

c 上記アのとおり、本件再開発事業に対する補助金の予算額は、徐々に増加しているが、平成27年6月に決定した約19億円の増額については、制度

的な裏付けがあったわけではなく、本件再開発組合の事業成立に関して新たな資金調達の必要性があったことから、市が個別的な事案について検討を行い、支出を決定したものである。

しかし、上記 a 及び b のとおり、本件再開発事業に実施の必要性は認められず、その公共性も極めて低い。

そもそも市は、札幌市公共事業【国土交通省関連補助事業及び交付金事業】再評価実施要領（以下「再評価要領」という。）に基づき、平成23年の東日本大震災発生後の建築費高騰という、社会情勢の急激な変化を考慮し、事業採算性の見地から、本件再開発事業の見直しを検討することが妥当である。市は、このような検討を行わず、高騰する建築費に合わせて、実質的な理由がないまま、漫然と補助金の予算額を増額している。本件再開発事業に係る補助金の支出は、本来必要である慎重な判断を欠いており、公正性の原則に照らし、不当なものである。

d 本件再開発事業では、総事業費のうち、市からの補助金によって支出される割合は26.6パーセントにも及ぶ。

一方で、現在同時期に予定されている北8条西1丁目の再開発事業（以下「北8西1事業」という。）における補助金の支出割合は17.6パーセント、北3条東11丁目の再開発事業（以下「北3東11事業」という。）の同割合は14.7パーセントに止まり、過去10年以内に工事が完了している札幌市内の他の再開発事業と比較しても、本件再開発事業の補助金負担割合は突出して高い。

再開発事業は、民間組織によって実施され、当該組織に利益をもたらすものであり、本件再開発事業における補助金負担の割合が他の再開発事業に比べて突出して高いことは、他の市街地再開発組合等再開発事業主体との平等原則違反となるし、突出して高い補助金を交付しなければならない合理的な理由は見出せない。よって、本件再開発事業に係る補助金の支出は、過剰で不当な支出である。

(イ) 公益上の必要性について

a 本件再開発事業は、駐車場整備地区内で行われるため、札幌市建築物における駐車施設の附置等に関する条例（昭和40年条例第20号。以下「駐車

場条例」という。)及び同条例施行規則(昭和40年規則第57号。以下これらを総称して「駐車場条例等」という。)の適用がある。

駐車場条例等によれば、建築する建物の各用途の床面積に応じて専用駐車場が用意されなければならないが、本件再開発事業において、最低限必要となる駐車場台数は156台であるが、本件再開発事業ではその敷地内に設置される予定の駐車場は、住宅用及び荷さばき用を合わせて53台に止まる。

この点において、上記(ア) d の、同時期に行われる各再開発事業と比較すると、下表のとおり、本件再開発事業における敷地内の駐車場設置状況は、明らかに不十分、かつ、著しく不均衡な計画内容であるとともに、過去10年以内に工事が完了した札幌市内の他の再開発事業と比較しても、敷地内駐車場が著しく不十分なことは明らかである。

	本件再開発事業	北8西1事業	北3東11事業
延床面積	約4万2,890㎡	約12万2,000㎡	約6万2,000㎡
必要駐車場台数	156台	331台	145台
敷地内予定駐車場台数	53台	約700台	約420台
駐車1台あたりの床面積	約809㎡に1台	約174㎡に1台	約148㎡に1台

また、本件再開発事業において、敷地外に用意される駐車場の位置・構造等は確定されておらず、駐車場条例における特例も適用できないから、本件再開発事業は、現時点で駐車場条例に反しており、違法である。

- b 市が行う補助金の支出は、法第232条の2の規定により、「公益上必要」がある場合に限り認められるものであり、この要件は、補助金を交付する時点において満たされていないから、

そして、上記 a のとおり、本件再開発事業は違法と評価せざるを得ず、支出対象の事業自体に違法性がある場合、このような事業を推進することが「公益上必要」であるとは認められないから、本件再開発事業に対し、建物の建築開始を前提とした補助金を支出することは、法第232条の2及び駐車場条例等に反しており、違法である。

- c 本件再開発事業の事業計画書には、商業スペース内のテナント名等について記載がなく、市が本件再開発組合に対して、具体的な事業計画の検討を求めてきたかどうかは明らかではない。

地方公共団体の長又はその補助機関は、議会及び住民に対し説明義務を負っている（法第176条以下参照）のだから、これまで長期間にわたって極めて多数の集客に成功し、外国人観光客の誘致等の政策の下、今後も同様の状況が継続する可能性が見込める地域における本件再開発事業の実施に当たり、市長には、本件再開発組合に対して具体的な事業計画の策定を求めるとともに、それに基づき、議会に対して多額の公金を投入する理由について合理的な説明をする義務があるが、果たされていない。

したがって、本件再開発事業への補助金の交付は、必要な手続きが取られておらず、「公益上必要」であるとは認められないから、法第232条の2に反する違法があり、少なくとも、著しく不当な支出である。

d 北8西1事業では、延床面積のうち約20パーセント、また、北3東11事業では約8パーセントについて、医療施設や高齢者向け住宅などの設置を予定しているのに対し、本件再開発事業における公共的施設は、延床面積の約1.9パーセントについて公共駐輪場設置を予定しているにすぎず、多額の補助金等に加えて、公共駐輪場を設置するために、市が保留床取得費用まで支出することからすると、支出に見合う公益性があるかどうか、甚だ疑問である。

したがって、この点からも、本件再開発事業への補助金の交付について「公益上必要」であるとは認められず、当該補助金の交付は、法第232条の2に反し、違法である。

## 2 監査対象事項

請求の内容から、「本件措置請求以降に支出を予定している本件再開発組合に対する全ての補助金の支出」を違法又は不当としているが、これは、将来の財務会計行為を住民監査請求の対象とするものと判断される。

将来の財務会計行為を対象とする住民監査請求は、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に限り行うことができるとされている（法第242条第1項）。これは、単に漠然とした可能性が存在するだけでは足りず、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を意味するものと解される。

本件再開発事業については、現時点では、市が事業施行者から、平成28年度以降

の補助金交付申請の提出を受けたわけではないし、補助金の交付やその金額を決定したものでもないが、本件再開発事業は、市のまちづくりの指針である「札幌市まちづくり戦略ビジョン」（平成 25 年 10 月策定。以下「戦略ビジョン」という。）を実現するための中期実施計画として、市の行財政運営や予算編成の指針となる「札幌市まちづくり戦略ビジョン・アクションプラン 2015」（平成 27 年 12 月策定。以下「アクションプラン」という。）に掲載されている事業である（事業完成は平成 31 年度の予定）。そして、本件再開発事業に係る平成 28 年度の補助金の支出（約 22 億 5,800 万円）については、平成 28 年第 1 回定例市議会において予算案が既に可決されており、本年度以降においても、相当の確実さをもって補助金の支出があるものと予測される。

したがって、「本件措置請求以降に支出を予定している本件再開発組合に対する全ての補助金の支出」について監査対象事項とする。

### 3 請求人の新たな証拠の提出及び陳述

請求人が希望しなかったため、陳述は実施していない。また、請求人からは新たな証拠の提出はなかった。

### 4 監査対象部

札幌市まちづくり政策局都市計画部

### 5 監査の方法

法第 242 条第 4 項の規定による監査は次の方法で実施した。

#### (1) 書類調査

監査対象部に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

#### (2) 事情聴取

監査対象部の関係職員から事情を聴取した。

## 第 3 監査の結果

### 1 認定した事実

当監査委員は、上記第 2 の 5 の調査等により、次の事実を認めた。

#### (1) 本件再開発事業に係る方針等

##### ア 地区の現状

本件再開発事業が行われる南 2 西 3 南西地区（以下「本件地区」という。）は、大型の百貨店、専門店等が建ち並ぶ、札幌駅前通に面した四番街商店街と小型

店が軒を連ねる狸小路商店街との交点に位置しており、古くから札幌の商業発展の一翼を担ってきた地区である。しかし、近年は、地区内の建物の老朽化（現在、地区内には7棟の建物があり、床面積の構成比では、築50年程度経過したものが9割以上を占める）が進んでおり、市は、本件地区について、機能の更新及び防災性の向上が求められていると認識している。

#### イ 市のまちづくり指針等

本件地区については、市が策定した都心まちづくり計画（平成14年策定）及び都心まちづくり戦略（平成23年策定）において、「豊かで多面的な時間消費を支える商業地の形成」、「商業と多様な都心居住を主体とする複合機能を有する市街地の形成」、「回遊や交流を支える交流空間と界限空間の創出」及び「人を中心とした安全・快適な回遊ネットワークの形成」などが目標に掲げられている。

また、アクションプランには、目指す都市空間の創造のための施策として、地下歩行ネットワークや路面電車の更なる活用などによる回遊性の向上や、都心内の交通環境の改善を図るなど、人を中心としたまちづくりを推進することが掲げられている。都心にふさわしい土地の高度利用や都市機能の更新を図るとともに、路面電車の停留場と一体となった空間を整備する内容で計画されている本件再開発事業も、主な事業の一つとして盛り込まれている。

#### ウ 本件再開発事業の整備方針

上記アの現状やイの指針等を踏まえ、本件再開発事業には、以下の4つの整備方針が定められている。

##### (ア) 複合機能の導入と都市機能の更新

本件再開発事業で建築を予定している施設（以下「本件再開発ビル」という。）の用途は、商業、業務、共同住宅、公共駐輪場などで構成される。建物は、大きく低層部と高層部に分かれており、低層部については、都心の商業地という立地特性を踏まえ、集客力の高い商業施設を配置し、にぎわいの創出を図る。高層部は、共同住宅で構成され、低層部からセットバックすることで、外観上の圧迫感の低減を図る。

##### (イ) 拠点的な交流空間の創出

札幌駅前通と狸小路に面した地上部分に、多目的空間として広場を設ける

とともに、地下のポールタウンに隣接した部分にも広場を設ける。地下広場には、吹き抜けを設け、地上広場と一体的に整備することで地上と地下の一体的な活用による、にぎわいの創出を図る。また、屋上部分を緑豊かな広場として市民に一般開放し、にぎわいや憩いの場を創出するとともに、建物の周囲には、歩道沿い空を整備する。

(ウ) 重層的な歩行者空間ネットワークの形成

地下街出入口を再開発ビル内に取り込むことによって、地下街と四番街商店街、狸小路商店街をつなぐ利便性の高いアクセスルートを確認するとともに、地上と地下を一体的に整備することで人の流れを誘導し、地上と地下の回遊性の向上を図る。また、地下街とのアクセス性のよい場所にエレベーターを配置し、高齢者や障がい者などの安全かつ円滑なアクセスルートを確認する。

(エ) 交通環境の改善

現在、狸小路に設置されている地下街の出入口を撤去し、その機能を敷地内に取り込むことにより、狸小路の歩行環境の改善を図る。また、地区周辺の路上駐輪を解消するため、収容台数約 750 台の公共駐輪場を整備する。このほか、地下街への円滑な荷物の搬出入を可能とするため、本件再開発ビル内に地下街の荷さばき施設を設けるとともに、地下街までの搬出ルートを確認する。

(2) 本件再開発事業の計画地の概要

- ア 所在地 札幌市中央区南 2 条西 3 丁目
- イ 地区面積 約 0.6ha
- ウ 敷地面積 約 3,700 m<sup>2</sup>
- エ その他 駐車場法（昭和 32 年法律第 106 号）第 3 条第 1 項の規定に基づく駐車場整備地区内である

(3) 本件再開発事業における施設計画の概要

- ア 総事業費 約 237 億 600 万円
- イ 再開発補助 約 64 億 170 万円（国からの交付金 32 億 85 万円を含む）
- ウ 施行者 本件再開発組合
- エ 構造 鉄骨造、鉄骨鉄筋コンクリート造



オ 階 数 地上 28 階、地下 2 階  
カ 高 さ 約 120m  
キ 延床面積 約 42,900 m<sup>2</sup>  
ク 主な用途 商業、業務、共同住宅、公共駐輪場

(4) 再開発の経緯

平成24年 8月 南2西3南西地区市街地再開発準備組合設立

25年 12月 南2西3南西地区第一種市街地再開発事業の都市計画決定  
(札幌市告示第 3152 号)

27年 11月 本件再開発組合設立認可  
(札幌市告示第 2964 号)

(5) 本件再開発事業の総事業費及び補助金額等について

ア 市街地再開発事業について

市街地再開発事業は、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）及び都市再開発法（昭和 44 年法律第 38 号）で定めるところに従って行われる建築物及び建築敷地の整備並びに公共施設の整備に関する事業並びにこれに附帯する事業をいう。

事業に必要な資金については、土地の高度利用により新たに生み出された床を、新しい居住者及び営業者に売却する資金等で賄われるが、共同化のための権利調整に係る作業や、公共的空間・施設の整備等に費用がかさむため、一般的なビルの建て替えに比べ、事業の採算性が良くない。このため、国及び地方公共団体が予算の範囲内で補助を行い、事業の促進を図っている。

イ 再開発事業における補助金額について

市において、再開発事業の補助金の算定は、国土交通省が定めた社会資本整備総合交付金交付要綱（平成 22 年 3 月 26 日制定。以下「国の制度要綱」という。）により規定された範囲で、各事業における補助金の上限額を算出し、その後、当該上限額の範囲内で、各事業の特殊性（採算性等）を踏まえ、資金計画を精査し、必要最小限の補助金額を決定している。

なお、再開発事業に係る補助金額については、市において予算を見積もる際に、再開発事業に係る総事業費の 17～18 パーセントを目安に、概算額が算定される（総事業費の 15 パーセントを基礎に、公共貢献に係る費用の一部（通常は

総事業費の2～3パーセント)を加算)。

しかしこれは、各再開発事業ごとの特殊性を考慮するものではないので、実際の補助金額については、上記のとおり、各事業の特殊性を踏まえ、必要最小限の補助金額を事業ごとに決定するものである。

#### ウ 本件再開発事業に係る総事業費及び補助金の予算額

市の予算の概要として公表されている本件再開発事業に係る予定総事業費及び総補助額については、事業計画の熟度の高まりにともない各年度において精査されており、その推移は下表のとおりである。

年 度	予定総事業費	総補助額
平成 25 年度予算 (平成 25 年 2 月公表)	約 153 億円	約 23 億円
平成 26 年度予算 (平成 26 年 1 月公表)	約 170 億円	約 26 億円
平成 27 年度補正予算 (平成 27 年 6 月公表)	約 240 億円	約 64 億円

※ 予算の概要として公表された補助額については、平成 26 年度及び同 27 年度が総補助額（国負担分を含む）であるため、同 25 年度についても、総補助額を記載（公表された補助額は市負担分のみ）

なお、市は、本件再開発事業を、社会資本整備総合交付金事業のうち、住環境整備事業（国の制度要綱第6の一イ⑩）に該当するものと認定しており、当該区分に分類される市街地再開発事業に係る補助金について、国が負担することのできる上限額は、原則として、市が施行者（本件再開発組合）に補助する費用の2分の1又は下記（ア）から（ウ）に掲げる補助対象費用の合計額の3分の1のいずれか低い額とされている。

#### (ア) 調査設計計画費

事業計画の作成、地盤調査、建築設計及び権利変換計画等の作成に係る費用

#### (イ) 土地整備費

建築物の除却、土地の整地、仮設店舗等の設置及び土地整備に伴い通常生ずる損失の補償に係る費用

(ウ) 共同施設整備費

空地等、供給処理施設その他の共同施設の整備に係る費用

したがって、国からの補助額は、原則として補助対象費用の合計額の3分の1を超えることは認められないから、市においても、市が負担する補助額が、国の補助上限額を超えない取り扱いとし、その結果、国及び市が負担する総補助額の上限は、原則として、補助対象費用の3分の2としている（札幌市市街地再開発事業補助金交付要綱（昭和51年9月1日市長決裁）第3条）。

本件再開発事業の総事業費約237億600万円のうち、国の制度要綱に基づく補助対象額は約115億5,100万円、補助上限額は約77億円である（下表参照）。

（単位：千円）

費目	補助対象額	補助上限額
調査設計計画費	543,000	362,000
土地整備費 (建築物除去費、 補償費等)	7,404,300	4,936,200
共同施設整備費	3,603,750	2,402,500
合計	11,551,050	7,700,700

※ 補助上限額は補助対象額の2/3

エ 今後の補助金交付予定

市は、本件再開発事業を補助対象事業として、本件再開発組合に対し合計64億170万円（このうち1億780万円は本件措置請求以前に支出済）の補助金交付を予定しており、その期間は平成31年度までの計画としているが、現時点で、本件再開発組合から平成28年度以降の補助金に係る交付申請は提出されておらず、補助金の交付が決定したわけではない。

平成28年度歳出予算に計上された補助金について、市は、補助対象費用の執行が確実となり、本件再開発組合から補助金交付申請が提出された場合、内容審査等を経て補助金を交付する予定であり、平成29年度以降においては、本件再開発事業の進行に応じて、順次、補助金の支出をしていく予定である。

(6) 駐車場条例等の関係規定について

駐車場条例では、下記アからオのとおり規定されており、これらによると、本

件再開発ビルについては、156 台の駐車場を確保する必要がある。

本件再開発事業においては、商業業務用約 120 台、共同住宅用約 48 台、荷さばき用約 5 台の合計 173 台の駐車場を、敷地内及び敷地外に設置する予定である。

ア 駐車場法第 3 条第 1 項の規定に基づく駐車場整備地区内において、一定規模を超える大規模な建築物を新築する者は、当該建築物又はその敷地内に、必要な台数の駐車施設を附置しなければならない（第 2 条第 1 項及び第 2 項、第 3 条第 1 項及び第 2 項、第 3 条の 2）

イ 駐車施設を附置する者は、附置義務駐車施設設置に係る届出をしなければならない（第 5 条の 3）。

ウ アの特例として、当該建築物の構造又は敷地の状態により、市長が特にやむを得ないと認める場合において、当該建築物又はその敷地内の代わりに、当該建築物の敷地からおおむね 200メートル以内の場所に駐車施設（隔地駐車施設）を設置することができる（第 6 条第 1 項）。

エ ウの隔地駐車施設を設置する場合、駐車施設を附置する者は、あらかじめ市長の承認を受けなければならない（第 6 条第 3 項）。

オ エの承認の基準となる具体的な要件は、「札幌市建築物における駐車施設の附置等に関する条例及び同条例施行規則の手引き」によって、以下の 9 つの要件が定められているとともに、既存の駐車施設を隔地駐車施設とする場合は、5 年以上の賃貸借契約とし、当該期間後は自動更新とする旨を設定することが条件とされている。

- ① 既存建築物に既設の駐車施設を減らさない方法で増築又は条例第 2 条 3 項に規定する用途変更をする場合で、敷地、建築物の構造上、駐車施設の設置が困難な場合
- ② 敷地の道路に接する間口が狭く、駐車施設又は駐車施設の出入口を設置することが極めて困難な場合
- ③ 駐車施設又は駐車施設の出入口の位置が他の法令に抵触するため、設置が不可能又は困難である場合
- ④ 駐車施設又は駐車施設の出入口が交通規制のため、通常の利用が不可能又は困難な場合
- ⑤ 都市景観上の観点から、駐車施設又は駐車施設の出入口を設置することが

好ましくない場合

- ⑥ 敷地と一体に利用できるるとみなし得る位置の自己所有地等に駐車施設を設置する場合（隣接する土地、接道面に沿って概ね 50mまでの土地又はその範囲内において道路の反対側に位置する土地）
- ⑦ 2棟以上の建築物が共同で駐車施設を設置する場合
- ⑧ 大規模建築物で、駐車施設とのバス送迎等、地域の交通混雑・危険の解消等、公共性に寄与する計画で、当該施設の附属又は補完施設とみなし得る駐車施設を設置する場合
- ⑨ 建築物の敷地が駐車場整備地区内にあり、駐車場条例隔地駐車施設が原則1か所である場合

なお、本件再開発組合は、商業業務用の約 120 台については、敷地外に設けることとし、札幌市中央区南 2 条西 2 丁目の街区に設置されている、既存の民間駐車場 1 か所を、本件再開発ビルの専用として、隔地駐車施設として利用することを予定しており、そのために必要な使用承諾を、駐車場の所有者から得ている。

(7) 本件再開発事業に係る議会及び住民に対する説明について

本件再開発事業は、都市計画法第19条第1項の規定に基づき、平成25年12月に都市計画決定された事業である。本決定を行うに当たって、市は、同年10月に2週間、都市計画の案を公表し、住民等からの意見を受け付けており、同年9月及び11月には、学識経験者や市議会議員、公募で選ばれた市民などにより構成される、札幌市都市計画審議会において、本件再開発事業に係る都市計画案の事前説明及び諮問を行っている。

本件再開発組合の設立に当たっては、平成27年10月に2週間、組合が作成した事業計画の申請書を、住民等に対し縦覧に供している。

また、アクションプランには、本件再開発事業も補助額を明示して盛り込まれており、同プラン策定過程で、市は、パブリックコメントを実施するとともに、市議会総務委員会で説明を行っている。

予算については、市のホームページにより公表されている「平成27年第2回定例会市議会 補正予算の概要」には、本件再開発事業の総事業費及び総補助額が掲載されているとともに、本件再開発事業に係る平成28年度の補助金の支出については、平成28年第1回定例会市議会に予算案が提出され、同年3月29日の本会議で

可決されている。

## 2 判断

上記1で認定した事実に基づき、当監査委員は、請求人が本件措置請求で主張する違法又は不当などの事由について、次のとおり判断する。

### (1) 補助金額の不当性について

ア 請求人は、再開発が予定されている南2西3地区は、「既存の状況においても市街地として十分な能力を有していることは明らか」であるのに対し、「本件再開発事業によって、現在以上の集客能力を有するようになるかは明らかではない」のだから、「市が32億円もの補助金を支出してまで本件再開発事業を行う必要性はなんら認められず、補助金の支出は、経済性の原則に照らし不当である」と主張している。

しかしながら、市街地再開発事業は、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るために行われるもの（都市再開発法第2条第1号）であるから、本件再開発事業の必要性も、こうした目的に合致する事業であるかどうかによって判断するべきであり、単に市街地の集客能力のみに着目して、判断できるものではない。

したがって、本件再開発事業において支出を予定している補助金額の多寡にかかわらず、請求人の主張に理由はない。

イ 請求人は、上記アの主張に加え、本件再開発事業において、「確実に実現される主たる公共施設は公共駐輪場のみ」であり、公共性が極めて低いにもかかわらず、市は、当該駐輪場設置のために、「補助金 32 億円に加え、さらに、保留床の買取費用まで支出する」見込みであるから、「本件再開発事業への補助金の支出は、過大にすぎる」不当なものであると主張している。

しかしながら、本件再開発事業は、路面電車停留場に面した地上広場やビルの屋上に設ける広場、札幌駅前通及び南2条線に面した歩道沿い空地など、公共性が高い公開空地を整備する計画であることが認められる。

また、地下街の共同荷さばき場を整備するほか、エレベーター等を設置した地下街出入口を敷地内に取り込むことで、狸小路の歩行環境の改善及び地上と地下を結ぶ歩行経路のバリアフリー化を図るなど、駐輪場以外にも、多くの公共性の高い施設を整備する予定であるとともに、地下街への浸水対策をはじめ、

地震対策や停電対策など、防災性の向上に資する具体的な対策についても検討されており、公共性が極めて低い事業であるという主張は当たらない。

ウ 本件再開発事業に係る市の補助金の予算額は、計画当初に比べ徐々に増加している。そして、請求人は、平成 27 年 6 月に公表された予算額が、前年よりも 19 億円増額されたことについて、「この約 19 億円の増額については、制度的な裏付けがあったわけではなく」、「市が個別的な事案について検討を行い、支出を決定したものである」と主張している。

市が公表した各年度における予算上の総補助額は、上記 1 (5)ウのとおり、平成 27 年 6 月時点で約 64 億円、平成 26 年 1 月時点で約 26 億円であるから、その差額は約 38 億円となり、請求人が指摘する「約 19 億円の増額」が、いつの時点で、どのように算定された総補助額との対比であるのかは不明である。

この点について、当監査委員が調査したところ、市においては、補助金に係る予算額については、上記 1 (5)イのとおり、再開発事業に係る総事業費の 17～18 パーセントを一応の目安としつつ、実際には、国の制度要綱に基づき、各再開発事業における補助金の上限額を算出し、その後、当該上限額の範囲内で、各事業の特殊性を踏まえ、資金計画を精査し、必要最小限の補助金額を決定しているとのことである。

市によれば、本件再開発事業については、上記の目安として算出された金額が約 45 億円であり、事業ごとの特殊性を踏まえて最終的に決定された補助金の予算額は約 64 億円（差額 19 億円）とのことである。

これらを踏まえて、請求人の主張について検討する。

本件再開発事業に係る総事業費については、請求人が主張するとおり、平成 25 年度から同 27 年度において増額となっているが（上記 1 (5)ウ）、市における本件再開発事業の補助金の算定において、事業ごとに個別に検討してその額を決定すること自体は、その算定過程として違法等が認められるものではない。

また、請求人が指摘する「制度的な裏付け」が何を意味するかは明らかではないが、本件再開発事業について、国の制度要綱に基づき算出された補助上限額は約 77 億円（上記 1 (5)ウ）であり、現時点の予算額である約 64 億円の補助金額は、当該上限額には達しておらず、何ら法令等に違反するものではない。

エ 請求人は、そもそも市は、再評価要領に基づき、平成 23 年の東日本大震災発

生後の建築費高騰という、「社会経済情勢の急激な変化」といえる状況を考慮し、「事業採算性の見地から、本件再開発事業の見直しを検討する」べきところ、このような検討を行わず、「高騰する建築費に合わせて漫然と補助金の予算額を増額」していると指摘し、このように実質的な理由もなく増額された補助金の支出は、本来必要な慎重な判断を欠いており、公正性の原則に照らし、不当であるとも主張している。

この再評価要領は、市の公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、事業採択後一定期間を経過した後も未着工である事業、事業採択後長期間が経過している事業等の再評価実施に係る規定であるが、請求人が指摘するとおり、「社会経済情勢の急激な変化、技術革新等により再評価の実施の必要性が生じた事業」についても、再評価することを規定している（再評価要領第3(5)）。

この点について、市の弁明によれば、本件再開発事業については、東日本大震災発生後の建築費高騰の影響を受けているものの、その影響は工事費に係るものに限定されており、事業実施そのものの必要性が否定されるものではなく、再評価要領に基づき再評価する必要がある事業には該当しないと判断したとのことである。

再評価要領においては、再評価の視点として、「事業採択の際の前提となっている需要の見込みや地元情勢の変化等事業を巡る社会経済情勢等の変化状況」、「事業の投資効果やその変化」、「事業の実施のめど、進捗の見通し」、「技術の進展に伴う新工法の採用等による新たなコスト縮減の可能性」などが掲げられている（再評価要領第5の2）。これらを踏まえると、本件再開発事業については、全国的に建築費が高騰しているという事情のみをもって、再評価実施の必要性を判断するものではなく、市長の上記の判断が、妥当性を欠くとはいえない。

また、本件再開発ビルは、都市計画決定した時点においては地下3階地上29階を予定していたところ、現在は地下2階地上28階に変更されており、工事費の抑制につながる計画の見直しも行われている。

以上のとおり、本件再開発事業に係る補助金は、請求人のいうように、漫然と増額されたものではないから、不当なものとはいえない。



オ 本件再開発事業の総事業費のうち、市からの補助金によって支出される割合は26.6パーセントに及ぶが、請求人は、札幌市内の他の再開発事業との比較により、「本件再開発事業における補助金負担の割合は突出しており」、このことに「合理的な理由は何ら見出せない」から、本件再開発事業に対する補助金支出は、「他の市街地再開発組合等再開発事業主体との平等原則違反となる」し、「過剰な支出であって不当である」と主張している。

この点について、市の弁明によれば、請求人が例示する北8西1地区及び北3東11地区と本件再開発事業の事業費等の比較は、平成27年6月に公表された市の補正予算の概要によれば下表のとおりである。

	本件再開発事業	北8西1事業	北3東11事業
総事業費	約240億円	約410億円	約190億円
総補助額	約64億円	約72億円	約28億円
補助率	約26.7%	約17.6%	約14.7%

請求人が例示する2つの再開発事業については、いずれも今後において組合設立が予定されているので、資金計画は現時点で確定されたものではないが、両地区の現在の主な土地利用状況は、木造住宅や倉庫の敷地、青空駐車場などとなっており、総事業費のうち、補償費や建物除去費は、それほど高額とはならない見込みとのことである。

しかし、本件再開発事業が行われる札幌駅前通沿道地区は、土地の価格が高額であり、堅牢かつ高層の建物が多いため、本件再開発事業において、補償費や建物除去費が高額になるのは必然であり、その分、事業の採算性については、上記2つの再開発事業に比べ、劣るものとなるのもやむを得ないと判断される。

そして、再開発事業に係る補助金は、上記1(5)アのとおり、採算性が良くない事業の促進を図るために国及び地方公共団体が負担するものであり、上記の補償費や建物除去費も補助対象事業費とされていることから、その結果として、本件再開発事業については、請求人が例示する他の2つの事業に比べて、補助率が高くなっているものである。

したがって、このことのみをもって公平性を欠くとは認められず、不当な補助金支出となるものではない。

(2) 公益上の必要性について

ア 請求人は、本件再開発事業は、駐車場条例の規定により最低限必要となる駐車場台数が156台であるにもかかわらず、敷地内に設置される予定の駐車場は、住宅用及び荷さばき用を合わせて53台に止まり、これは、札幌市内の他の再開発事業と比較すると、著しく不十分であると指摘している。

また、敷地外に用意される駐車場の位置・構造等はいまだに確定されておらず、駐車場条例における特例も適用できないから、本件再開発事業は、「現時点で駐車場条例に反しており、違法である」と主張している。

そして、市の行う補助金の支出については、法第232条の2の規定により、「公益上必要」がある場合に限り支出が認められるものであることを前提とし、上記のとおり駐車場条例違反である本件再開発事業への補助金の交付は、「公益上必要」とは認められないから、本件補助金支出は違法であると主張しているので、まず、駐車施設の設置について検討する。

本件再開発事業は、駐車場法の規定に基づく駐車場整備地区内で行われるものであるから、上記1(6)のとおり、本件再開発ビルを新築する者は、当該建築物又はその敷地内に、必要な台数の駐車施設を附置する義務を負う。

駐車場条例等の規定に基づき、駐車施設を附置する者は、附置義務駐車施設設置に係る届出を市に行うこととなるが、この届出は、当該駐車施設を附置しようとする建築物に係る建築基準法（昭和25年法律第201号）第6条第1項の規定による確認の申請を行う際などに行うものとされている。

したがって、本件再開発事業における駐車場設置について、駐車場条例等の関係規定に適合するかどうかの判断は、本来、上記の確認の申請の際などに行われるものであり、当該申請は今後において行われるのであるから、「現時点で駐車場条例に反しており、違法である」という請求人の主張は失当である。

なお、本件再開発ビルには、上記1(6)のとおり駐車場を設置する見込みである。市の弁明によれば、このうち、商業業務用の約120台については、敷地外に設けることとし、札幌市中央区南2条西2丁目の街区に設置されている、既存の民間駐車場1か所を、本件再開発ビルの専用として、隔地駐車施設として利用する計画とのことである。その際には、駐車場所有者と5年以上の賃貸借契約を締結し、当該期間経過後は契約を自動更新することとを予定している。

このことを、上記1(6)エの承認を受けられる各要件に照らしてみると、本件

再開発ビルについては、建築物の構造又は敷地の状態が、上記1(6)オ⑨に該当し、既存の駐車場施設を隔地駐車施設とする場合に求められる条件も備えているものと認められる。

さらに、本件再開発事業は、歩道沿いの空地や地上地下の円滑な動線の確保、公共駐輪場や地下街荷さばき場の整備など、地域の交通環境の改善に寄与する計画となっていること、また、隔地駐車施設を確保することで、敷地内に駐車場を確保する場合に比べて、南2条線の交通負荷の緩和や施設周辺における安全性の向上も見込まれることなどから、本件再開発ビルについては、建築物の構造又は敷地の状態が、上記1(6)オ⑧にも該当するものと認められる。

以上のおり、本件再開発ビルに設置することを予定している駐車施設について、現時点で駐車場条例違反を問われることはなく、また、計画されている駐車施設設置予定内容をみても、今後、駐車場条例違反となり得る要素は見当たらない。

したがって、本件再開発事業への補助金支出が「公益上必要」とは認められず、違法であるという請求人の主張に理由はない。

イ 請求人は、本件再開発事業の事業計画書には、商業スペース内のテナント名等について記載がなく、市が本件再開発組合に対して、具体的な事業計画の検討を求めてきたかどうか不明であると主張している。

また、普通地方公共団体の長又はその補助機関は、議会及び住民に対し説明義務を負っている（法第176条以下参照）のだから、本件再開発事業の実施に当たり、市長には、本件再開発組合に対して具体的な事業計画の策定を求めるとともに、それに基づき議会に対して多額の公金を投入する理由について合理的な説明をする義務があるところ、当該義務が果たされていないことを指摘している。よって、本件再開発事業への補助金の交付は、必要な手続きが取られておらず、「公益上必要」であるとは認められないから、法第232条の2に反する違法があり、少なくとも、著しく不当な支出であると主張している。

これらの点について見たところ、まず、本件再開発事業の事業計画書には、商業、業務、住宅等、主要用途が記載されており、これは、都市計画決定で定めた主要用途に基づいた施設計画となっており、十分に具体性を有しているものと認められる。このうち、商業スペースについては、市の弁明によれば、組

合設立認可時において、入居予定テナントの明示までを求めてはいない。入居テナントについては、権利変換後に床取得者と組合が協議して決定することを予定しているとのことである。

次に、本件再開発事業に係る議会及び住民に対する説明等については、上記1(7)で述べた各種手続きを経て現在に至っているものと認められる。

これらのことから、本件再開発事業に係る議会及び市民に対する説明義務が果たされていないとはいえず、請求人の主張に理由はない。

ウ 請求人は、北8西1事業では、延床面積のうち約20パーセント、また、北3東11事業では約8パーセントについて、医療施設や高齢者向け住宅などを予定しているのに対し、本件再開発事業における公共的施設は、延床面積の約1.9パーセントについて公共駐輪場を予定しているにすぎず、施設の公共性が著しく低いことや、多額の補助金等に加えて保留床取得費用まで支出することからすると、支出に見合うほど「公益上必要」であるとは認められず、当該補助金の交付は、法第232条の2に反し、違法であると主張している。

しかしながら、再開発事業における施設の公共性の高さは、請求人が例示する公共的施設の床面積割合のみによって決するものではなく、本件再開発事業においては、上記1(1)ウのとおり、駐輪場以外にも公共性の高い施設整備が盛り込まれた計画であると認められる。

また、札幌駅前通の大通からすすきのの間については、今後、自転車の放置禁止区域に指定される予定であり、路上駐輪を解消するうえで、周辺地区での公共駐輪場の設置が有効であることは理解できる。市によれば、現時点で保留床を買い取ることが確定しているわけではないが、本件地区周辺において、市が他の土地を取得して駐輪場を整備することと比較すれば、本件再開発ビルの保留床を買い取って整備することは、費用対効果の観点から見ても、合理的であると判断される。

以上のとおり、本件再開発事業において設置を予定している施設の公共性が著しく低いとはいえず、駐輪場の整備については、仮に市が保留床を買い取って整備したとしても、その支出については一定の合理性があるのだから、請求人の主張に理由はない。

#### 第4 結論

以上により、請求人の本件措置請求には理由がないので、これを棄却することとする。