

仙台市監査委員公告第 14 号

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 項の規定による請求について、同条第 5 項の規定により監査を行ったので、その結果について次のとおり公表します。

令和 7 年 11 月 6 日

仙台市監査委員	木 村 洋 二
同	岩 渕 健 彦
同	峯 岸 進 一
同	小野寺 利 裕

第 1 請求のあった日

令和 7 年 9 月 9 日

第 2 請求人

1 名

第 3 請求の概要

1. 請求の要旨

(1) 請求の内容

仙台市の所有地である青葉区上愛子字蛇台原 52-50（927.3 ㎡。以下「本件土地」という。）の売却に係る一般競争入札から売却物件に係る契約、引渡しまでの各種手続きの全ての差止めを求める。

(2) 差止めを求める理由

本件土地は、本件土地を含む一帯の土地の宅地分譲のための開発（以下「本件開発」という。）の際に、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）を受けた当時の仙台市開発指導要綱に基づく行政指導により求められ、道路、公園等とともに寄附された土地である。すなわち、本件土地は、仙台市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって仙台市の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とした利用がなされるべき土地である。したがって、本件土地は、本件開発地を中心とした地域のために利用されるべきであって、民有地として売却することは、上記のような趣旨に反するものである。

当局は、本件土地をどうするかは自由裁量であると考えているようであり、町内会の判断を仰げば、あるいは内部的に利用の要望がなければそれでよいとする内部規定を定め、近隣の分譲地所有者の意向を確認することなく本件土地の売払いを決めたが、これは、裁量の範囲の逸脱、あるいは濫用である。

以上のとおり、今回の本件土地の売却は違法かつ不当であり、即刻中止すべきものである。これが本請求を行う理由である。

(3) 本件土地が仙台市所有に至った経緯等

本件土地が仙台市所有に至った経緯は、本件開発に係る分譲地の分譲に際し、売主は取得希望者に説明していたことであり、買主もそれに従った利用が行われることを想定していた。

また、今回の本件土地売却の担当窓口である財政企画課に電話照会した際、前記(2)のような経緯で市に寄附された土地であることは承知している旨の説明はあったが、本件土地の寄附は、それ以前の実綱の定めの実金の寄附から開発土地面積の5%相当の土地の寄附に変更されたことによるものであり、仙台市が何の制約もなく自由に処分できる財産に該当するとの説明がなされた。しかし、現金から土地の寄附に変更される契機となったのは、その変更以前に現金の寄附を強要する行政指導が問題とされた判例を受けたこと等によるものと思われ、少なくとも寄附の趣旨は寄附された土地の自由売却を認めるものとは考えられない。

(4) 今回の土地売却に当たっての当局の判断について

財政企画課による電話での説明によれば、担当課において、本件土地の公共利用の必要性を判断したとのことであるが、その際、本件土地を含む地区の町内会長より公用地としての使用について特に要望がない旨の申し出を判断の材料の一つとしたとの説明があった。しかしながら、本件土地を含む町内会は、任意加入の単なる親睦団体にすぎず、しかもその長個人の本件土地の利用要望の有無を判断の要素とするのは不適切である。仮にそのような判断要素とするのであれば本件開発に係る分譲地の所有者(本件土地の隣接者であり、上記のように公共の用に利用されると説明されていた者)に対する要望の有無を聴取するのが不可欠の手続きと考える。なんとなれば分譲を受けた者(買主)は、本件土地が公共の用に供されるような住環境になることを一つの判断材料としていた(言い換えれば、そのことを踏まえて本件土地の寄附に係る負担を加味した分譲価格になることを了解していたのである。)

以上のような手続き不備のまま本件土地を私有地として売却しても差し支えないと判断したことは、実体、手続き両面において違法、不当

である。

〔事実を証する書面〕

- ・仙台市政だより（令和 7 年 9 月 1 日発行－1847 号）（本件土地の売払いに向けた一般競争入札の実施を示す記事が 9 ページに掲載されている。）

（注）事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

第 4 法第 242 条第 4 項に基づく停止勧告の可否

請求人は、①本件土地が、当該土地を含む一帯の開発の際に当時の仙台市開発指導要綱（平成 6 年 6 月 17 日仙台市告示第 363 号。以下「開発指導要綱」という。）に基づく行政指導により本市に寄附されたものであり、地域のために利用すべきものであること、また、②本市が、本件土地の隣接者に対して要望の有無の聴取を行っていないことを指摘した上で、本件土地を売り払うことは実体・手続きの両面において違法かつ不当であるとし、本件土地の売払いに係る手続きのすべてを差し止めるべく勧告するよう求めている。

この点、当該土地の売払いに制約があること、また、市有地の売払いに当たって近隣住民の意見聴取が義務付けられていることについては、いずれも明確な根拠は見受けられないことから、本件土地の売払いが違法であると思料するに足りる相当な理由がなく、法第 242 条第 4 項に基づく暫定的停止勧告は行わないことを決定した。

第 5 監査の実施

本件監査請求について、法第 242 条第 5 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述

本件監査請求について、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 7 年 10 月 15 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、その一部は前記第 3 にも加えたが、請求人は請求の要旨の補足として概ね以下のような陳述を行った。なお、新たな証拠の提出はなかった。

本件土地は開発指導要綱に基づく行政指導によって寄附に至ったものだが、開発指導要綱は、都市計画法を受け、実務の細目を内部の規定として定めたものであって、外部への直接的な法的効果はないものと理解している。都市計画法やそれを受けた開発指導要綱の趣旨を踏まえると、一般の普通財産と同じように一般競争入札や随意契約の方法によって売り払うことは、

本来あってはならないことである。

周辺の宅地購入者は、購入時に分譲業者から、本件土地は将来この地区のために使われる旨を聞かされていた。平成 10 年に寄附されてから 25 年近くも放置されていたものを、突然民間に売り払うというのは裏切り行為である。

また、市の担当者からは、かつては現金による寄附であったのを代わりに物で受け取っているだけであり、何に使っても差し支えないものであるというような説明を受けたが、こうした開発指導要綱に基づく寄附の強要は、過去に問題となっており、東京都武蔵野市のマンション建設の事案に係る最高裁判所の判例がある。この判例によれば、学校用地を寄附するか、あるいは学校用地取得及びその整備のため現金を納めるかを要綱で定めていたとのことであり、現金による寄附でも用途の指定がなされていた。都市計画法を受けた開発指導要綱のもとで、何の用途も指定せず現金を納めることにはならないはずであり、現金が物に変わったからといって、何らの制限もなく使うことができるということにはならない。

当局から、町内会の了解を得たことをもって、内部規定に沿った対応であり本件土地の売払いは違法・不当ではないとする旨の説明があったが、内部規定に対外的な規範力は全くない。当局は、本件土地をどのように使うかは自由裁量であると主張しているものと思われるが、行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）第 30 条には、裁量の範囲を超え、またはその濫用があった場合には違法になるとある。これはもともと処分を問題にしている規定ではあるが、当局が、町内会の判断を仰げば、あるいは内部的に利用の要望がなければそれでよいとする内部規定を定め、近隣の分譲地所有者の意向を確認することなく本件土地の売払いを決めたことが、裁量の範囲の逸脱、あるいは濫用であり、対外的には違法又は不当であると言わざるを得ない。

また、町内会は任意団体であり、市政だよりやお知らせの配布といったことしか行っておらず、地区全体としての公共用地の必要性や利活用の要望を把握しているとは思えない。一番わかっているのは周りの住民であり、自身としては、本件土地を道路のつけ替えに活用すべきと考えている他、貸し農園にしてはどうかとの意見も聞いているが、市では周りの住民からの意見を一切聞いていない。本件土地が公共の用地に使われると聞き、それもあって寄附の原資の一部を負担することを了解した住民の意見を一切聞かずに本件土地の売払いを決めたことは問題である。

2 監査の対象部局

財政局

3 陳述を聴取した職員

財政局長，同局次長兼財政部長，理財部長，財政企画課長，財産管理課長

4 監査対象事項

本件監査請求の趣旨等を勘案し，公益施設用地として本市に寄附された土地の売払いが違法又は不当なものであるかを監査対象事項とした。

第6 監査結果

本件監査結果については，合議により，次のとおり決定した。

本件監査請求については，請求に理由がないものと認め，これを棄却する。

1 監査対象事項に係る主な事実経過

監査の結果，監査対象事項に係る主な事実経過は，以下のとおりであることを確認した。

ア 平成10年11月9日

本市は，開発指導要綱に基づく公益施設用地として，開発行為者から本件土地の寄附を受けた。

イ 令和6年5月10日

財政局理財部財産管理課（以下「財産管理課」という。）は，令和6年4月22日に依頼した本件土地の利活用についての検討結果を確認するため，当該地域の町内会長に連絡し，役員会で検討し本件土地について利用要望はなく売却了承との意向でまとまった旨を聴取した。

ウ 令和6年8月15日

財産管理課は，特段用途を指定することなく，広く本件土地の利用要望の有無について全庁調査した結果，いずれの部署からも利用要望がないことを確認し，同年8月23日に理財部長までの供覧を完了した。

エ 令和6年11月11日

仙台市公有財産利用調整委員会に，本件土地を一般競争入札により売り払うことについて付議し，原案どおり可決された。

オ 令和6年12月24日

財産管理課は，本件土地を財政局財政部財政企画課（以下「財政企画課」という。）に所管換した。

この時に，公益用地の処理に関する事務処理要領（平成13年11月28日市長決裁。以下「要領」という。）第4条第1項第5号及び同条第2項第2号に該当することから売払い処理を進めるとされた。

カ 令和7年8月6日

仙台市公有財産価格審議会に，本件土地の売払い処分に関する予定価格について付議し，原案どおり可決された。

キ 令和 7 年 8 月 28 日

財政企画課は、仙台市公有財産価格審議会で可決された予定価格を上回る最低売却価格を設定したうえで、本件土地を一般競争入札により売り払うこととし、入札の公告を行った。

ク 令和 7 年 9 月 1 日

財政企画課は、本件土地について入札の申込受付を開始した。

2 理由

(1) 公益施設用地として寄附された土地の売払いをすることについて

本件土地は、開発指導要綱の定めに基づき、福祉施設用地、教育施設用地等の公益施設用地として寄附された後、公園用地等としての利活用や町内会での利活用も含め、いずれの用途においても利活用の予定のない状況にあるものであるが、寄附の趣旨を踏まえると、まず本件土地上に公益施設を整備せずに売り払うことの可否を検討しなければならない。

公益施設用地の売払いの可否については、前記 1 オのとおり、財政局では、要領第 4 条第 1 項第 5 号及び同条第 2 項第 2 号に該当することから売払い処理を進めるものとしている。

要領第 1 条は、開発指導要綱の定めに基づき本市へ寄附された公益施設用地のうち、利用計画が未定であるために財政局で所管している土地（以下「公益用地」という。）の適正な管理及び処理を図るとしており、「公益用地」に当たることが要領適用の前提となるが、前記のとおり本件土地が「公益用地」に当たるとは明らかである。

次に、要領第 4 条第 1 項であるが、位置、形状及び面積並びに周囲の公益施設等の設置状況から、公益施設の用地に供する見込みがないと判断された公益用地については同項各号の方法による各種の処理を認めており、その一つとして、同項第 5 号の、仙台市普通財産売払事業実施要綱（平成 11 年 7 月 5 日財政局長決裁）による売払いがある。

要領第 4 条第 1 項第 5 号による売払いについては、同条第 2 項で要件が定められており、同項第 2 号においては、開発区域内の住民が利便を受けることができる公益施設のうち想定される公益施設が充足されている場合に売払いが可能とされている。「想定される公益施設」とは、要領別表により、小学校、中学校、市民センター、コミュニティセンター、児童館、保育所及び集会所とされている。

こうした定めのもと、財政局では、本件土地を含む周辺地域においては、前記のような公益施設が充足されており、かつ、令和 6 年度に本市各部局での本件土地利用の有無について改めて確認を行ったところ、利用を要望する旨の回答がなく、本件土地を公益施設の用地に供する見込みがないものと判

断し、要領に基づく売払いを決定している。

この判断について改めて検討すると、まず、本件土地周辺の公益施設の設置状況について調査したところ、愛子小学校、広瀬中学校、広瀬市民センター、愛子児童館及び民間の保育施設が設置されており、コミュニティセンター及び集会所については、財政局によれば、広瀬市民センターがその機能を担っているとのことであった。本市においては、市民センターを中学校の通学区域に、コミュニティセンターを小学校の通学区域に設置するとされているところ、広瀬市民センターは前記愛子小学校の通学区域内に設置されていること、集会所については、町内会が自ら設置することとされているところ、前記1イのとおり町内会から本件土地の利用要望がなかったことを踏まえると、財政局の説明に特段の疑問はない。以上より、「想定される公益施設」は充足していると言える。

また、前記の本市各部局への照会につき、利用を要望する旨の回答がなかったことも改めて確認できており、以上を踏まえると、本件土地について要領に基づく売払いが可能であるとした財政局の判断は合理的なものと言える。

一方、請求人は、本件土地が開発指導要綱に基づく寄附によって取得されたとの経緯から、都市計画法及びこれを受けて制定された開発指導要綱の趣旨からすると、本件土地の自由売却は認められない旨を主張する。確かに、売り払うという行為自体が一切許されていないとすれば、要領の定めに該当することを検討しただけでは不十分であろう。

しかしながら、①本件土地周辺には前記のとおり小中学校をはじめとする「想定される公益施設」が整備され、充足に至る中で、本件土地は平成10年11月に寄附されて以降およそ27年にわたり特段の利活用がなく、さらには今後も公益施設用地としての利活用のみならずその他の利活用も見込まれないこと、②前記のとおり既に公益施設が充足するに至った状況からは、本件土地を売り払うことが、国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とした都市計画法の趣旨に反するものとは認められず、むしろ、地方公共団体としては、健全な財政運営のために利活用の見込みのない保有財産を売り払い収入確保につなげることは、住民からの期待にも沿った適切なものであること、③法律及び条例上、本件土地について売払いを禁止するような制限が課されているとは考えられないことを踏まえると、本件土地の寄附に至った経緯を踏まえてもなお、財政局の判断は是認できないものではない。

なお、本件土地の売払いに係る予定価格は、不動産鑑定評価を実施したうえで算定し、仙台市公有財産価格審議会で可決されたものであり、これを上回る金額を最低売却価格として入札の公告が行われていることから、価格の

面においても、本件土地の売払いにつき違法又は不当であると評価すべき点はない。

(2) 近隣の分譲地所有者から要望の有無を聴取せずに土地の売払いをする
ことについて

請求人は、本件土地の売払いに当たって、本件開発に係る分譲地の所有者（本件土地の隣接者であり、本件土地が公共の用に利用されると説明されていた者）に対して要望の有無を聴取することが不可欠の手続きである旨を主張するので、この点についても検討を要する。

公益用地を含む普通財産の処分に当たって、地域住民からの意向の聴取を義務付ける制度の存在は確認できないところである。

しかしながら、財政局によれば、公益用地が公益施設の建設予定地であることや、自主的な寄附ではなく当時の開発指導要綱に基づく行政指導に基づくものであったとの経緯を踏まえ、長期末利用となっている土地については、地域住民と市政との対話の窓口である町内会へ利活用を促すとともに今後の利用意向の確認を行っており、本件土地についても、当該地域の町内会に対して利用意向の確認をしたところ、利用意向がないとの回答を受けたとのことであった。

確かに、本市が行う公益施設整備についての要望を確認したとは言えず、また、請求人が指摘するように町内会は任意加入の団体ではあるが、およそ、地域住民からの意向の聴取を義務付ける制度が存在しない中で、本件土地の取得に至る経緯を踏まえ、当該地域において活動している町内会を窓口として地域住民の意向を把握するよう努めたことについては、殊更に非難すべきところはないものと考えられる。

請求人は、町内会長個人の要望のみを判断材料とすることは不適切である旨も主張するが、財政局によれば、当該町内会の役員会においてこの点について話し合われ、その結果、利用予定もなく売り払って構わないとの意向でまとまったとのことであり、特にこれを疑うべき事情もない。

したがって、本件土地の売払いに至る手続きに裁量権の逸脱又は濫用とすべき点はなく、その他、入札手続きの面で疑問とすべき点もないことから、手続き面でも違法又は不当なところはない。

(3) 本件土地の売払いにより近隣の分譲地所有者が被る損失について

請求人は、近隣の分譲地所有者としては、本件土地が公共の用に供されるような住環境となることを分譲地購入時の一つの判断材料としたこと、言い換えれば、それを踏まえて本件土地の寄附に係る負担を加味した分譲価格となることを了解した上で購入を決定した旨を指摘するもののようであるが、地域住民からの意向の聴取については前記(2)で述べたとおりであり、その他、土地の売払いに向けた契約手続きを進める中で、特に近隣の分譲地所有

者に対して意向を聴取することを義務付ける制度の存在も確認できない。

その上でなお、近隣の分譲地所有者としては、購入当時の期待が損なわれたとの思いが残るものとも推測されるところではある。

しかしながら、最高裁判所平成6年9月8日判決によれば、住民監査請求の制度は、地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保するとの見地から設けられたものとされており、そうすると、住民監査請求の制度を通じて、前記のような民有地に係る何らかの利害を調整したり、問題を解決したりすることは困難なものと考えられる。

以上のことから、本件監査請求には理由がないものと認め、これを棄却するのが相当と判断する。