

昭和 60 年 8 月 1 日

練馬区公報 (第 192 号)

練馬区監査委員公表第 10 号

地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号) 第 242 条第 3 項の規定に基づき、上田文次ほか 3 名の住民監査請求に係る監査の結果を、つぎのとおり公表する。

昭和 60 年 7 月 13 日

練馬区監査委員 宮 永 寛 三

練馬区監査委員 宇野津 定三

練馬区監査委員 高 橋 哲 夫

第 1 請求の受理

本件請求は、地方自治法第 2 4 2 条所定の要件を具備しているものと認め、昭和 6 0 年 5 月 1 6 日これを受理した。

第 2 監査の実施

1 請求の要旨

練馬区職員措置請求書 (別紙資料 1) に記載している内容から、請求の要旨をつぎのように解した。

(1) 主張の事実

練馬区長は、昭和 6 0 年 5 月 1 0 日社団法人練馬区医師会 (以下「医師会」という。) 長との間で、練馬区光が丘二丁目 2 5 番 1 1、宅地 9.513.72 平方メートル (以下「本件土地」という。) を、練馬区医師会立光が丘総合病院 (以下「医師会立病院」という。) の建設用地として無償で貸し付けるとの協定を締結した。

この協定は、つぎの理由により違法不当であって無効である。

ア 練馬区は、公立病院の設立を目的として、本件土地を代金 25 億 3,600 万円で取得したものであるが、議会および区民に対し十分な説明審議のないまま、公立病院の設立を放棄し、本件土地を医師会に貸し付けることとした。

イ 地方自治法第 237 条の規定は、普通地方公共団体が普通財産の貸付を行うことを原則として禁止し、特別な場合に条例または議会の議決により認めている。

ウ この特別な場合の要件を定めた「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」(昭和 39 年条例第 2 号。) によれば、普通財産は、他の地方公共団体、その他公共団体または公益のように供されているかどうかの監査ができない。

医師会が本件土地の引渡しを受け、病院建設に着工した場合、練馬区に回復しがたい損害を及ぼすことは明らかである。

(2) 措置請求

練馬区は医師会に対し、本件土地を無償で貸し付けてはならないとの監査および措置を講ずるよう求める。

2 監査対象事項

請求の要旨から、監査対象事項はつぎのとおりとした。

- (1) 医師会立病院用地の無償化しつけおよびその根拠について
- (2) 医師会立病院の誘致と本件土地買入れの経緯について

3 請求人の証拠の提出および陳情

請求人に対して、地方自治法第242条第5項の規定に基づき、昭和60年6月17日に根拠の提出および陳述の機会を与えた。

その際、請求人から陳述文「練馬区光が丘病院用地無償貸付に関する措置要求の件」(別紙資料2)が提出された。

4 監査対象部課

- (1) 総務部経理課
- (2) 衛生部管理課

第3 監査の結果

監査の結果、本件請求人の主張および措置請求は、これを認めることができない。

以下その理由について述べる

1 事実関係の確認

監査の結果、本件請求に関し、次の事項を確認した。

(1) 医師会立病院用地の無償貸付およびその根拠について

練馬区長と医師会長との間において、昭和60年4月1日「練馬区医師会立光が丘総合病院の設置運営に関する協定」(以下「協定」という。)を締結した。

この協定第3条の規定に基づき、練馬区は医師会に対し、医師会立病院用地として本件土地を無償で貸し付けることとした。

また、本件土地の無償貸付は、地方自治法第237条第2項の規定中「議会の議決による場合」を適用し、練馬区議会の議決を得て決定された。

(2) 医師会立病院の誘致と本件土地買入れの経緯について

練馬区が誘致する病院として、医師会立病院が決定され、本件土地を買い入れたその経緯については、つぎのとおりである。

昭和52年10月策定の練馬区基本構想において、病院については「高度で専門的な機能を持つ総合病院の誘致に努める。」との基本方針が示され、それを踏まえ、光が丘地区病院誘致方針が定められ、光が丘総合病院の設置運営に関する協定(以下「協定」という。)を締結した。

この協定第3条の規定に基づき、練馬区は医師会に対し、医師会立病院用地として本件土地を無償で貸し付けることとした。

また、本件土地の無償貸付は、地方自治法第237条第2項の規定中「議会の議決による

場合」を適用し、練馬区議会の議決を得て決定された。

(2) 医師会立病院の誘致と本件土地借入の経緯について

練馬区が誘致する病院として、医師会立病院が決定され、本件土地を買い入れたその経緯については、つぎのとおりである。

昭和52年10月策定の練馬区基本構想において、病院については「高度で専門的な機能を持つ総合病院の誘致に努める。」との基本方針が定められ、これを踏まえ、光が丘地区病院誘致方針が定められ、光が丘地区医療施設構想協議会が設置された。

同協議会は、昭和56年6月「練馬区における基本的な医療の基地ともなり得る高度で多機能な医療施設を誘致すべきだ」との答申を行った。

練馬区は、この答申を受け、昭和57年12月議会の承認する病院の性格、規模、機能等についての考え方を示す「光が丘地区医療施設誘致構想」を策定し、総合病院誘致の早期実現を図った。

この練馬区の誘致に応じ、医師会から昭和59年3月「練馬区医師会立病院建設計画案」と題する総合病院の具体案が提出され、同年10月練馬区議会第3回定例会において、本案が承認された。

周知病院の決定にともない、誘致病院に貸し付けるための用地を取得するため、昭和60年練馬区議会第1回定例会において、本件土地の買入れ議案が議決され、買入れが行われたものである。

2 判 断

以上の事実関係の確認を元に判断する。

(1) 第一に請求人は、公立病院の設立を目的として取得した本件土地を議会および区民に対し、十分な説明審議がないまま、公立病院の設立を放棄し医師会に貸し付けることとしたことは、本件土地の取得目的に反すると主張しているため、これについて判断する。

本件土地は、前記事実関係の確認において述べたとおり、その取得の目的が、練馬区の誘致する病院として、医師会立病院が確定したことにより、その病院用地として貸し付けるため、今回、取得したものであるから、取得目的に反するものではない。

つぎに、本件土地の貸付および病院の誘致にあたっての練馬区議会の審議状況は、関係委員会において延20回、全員協議会3回、本会議2回それぞれ開催され、慎重な審議が行われた。

また、練馬区が誘致した病院に関する区民への周知は、ねりま区報を通して、状況の変化に対応した情報を流すこと等に努めたものと認められる。

(2) 第二に請求人は、普通地方公共団体が、普通財産の無償貸付をする場合の地方自治法第237条の規定は、無償貸付は、原則として禁止されているが、特別な場合に条例または議会の議決により認めているものであり、この特別な場合として「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」があるとして本件土地の無償貸付は、この条例の要件を満たしていない、また、請求人は陳述において、条例における制約は、法に内在する制約で

あって議会の議決による場合にも適用される旨主張しているので、これらについて判断する。

本件土地の無償貸付に関する根拠規程である地方自治法第 237 条第 2 項の中で、普通「財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定している。

本条項の趣旨は、普通財産の無償貸付について

ア 一般的な取扱いのできるものについては、条例で定めた要件により、執行機関が専決できるが、

イ 条例に定めた要件により難い事案については、個別に議会の議決を求めるものとみることができる。

ウ また、請求人は条例における制約は法に内在する制約であって、議会の議決による場合にも適用されると主張しているが、議会の議決による場合にも法の主旨に従うべきものであるとの意味に解せられる。

本件土地の無償貸付は、公的病院を誘致するための条件として、公益上是非必要であるとの見地から、区民の意思を反映しつつ議会の慎重な審議の結果、議決されたことからみて、法の趣旨に反するものではないと史料される。

したがって、本件土地の無償貸付は(2)のイで述べたとおり、「議会の議決による場合」を適用し、昭和 60 年練馬区議会第 1 回定例会において議決を得て、行ったものであるので適法である。

(3) 第三に請求人は、医師会は任意に設立された私法人であって、地方公共団体、その他公共団体、公共的団体のいずれにも該当せず、しかもその医師会が設立し、運用しようとする病院は、練馬区の指揮監督下にないたため、公的支配が及ばないので、無償貸付による経済的利益が公共または公益の用に供されているかどうか、監督できないと主張しているが、しかし、

法人である医師会が、条例で定めた貸し付け対象団体に含まれるかどうかは、(2)のイおよびウで述べたとおり、本件土地の無償貸付の決定が条例によるものでなく、議会の議決によるものであるからもんだいとならない。

しかも、医師会は、民法第 34 条の規定に基づき設立した公共法人であり、医師会立病院は、光が丘地区医療施設誘致構想に定めた誘致病院の性格(公的な病院)に合致するものであると史料する。

また、請求人は陳述の中で対価の徴収を主張しているが、本件土地の貸付けにあたり有償貸付とせず、無償貸付としたことについては、十分検討が加えられたものである。すなわち、有償貸付の場合は職地方の適用を免かれず、契約期間、契約の更新等について、借主に有利な権限を生じ、区の公的指導が困難となるものである。

医師会立病院に関する練馬区と医師会との基本的責務は、つぎのとおりである。

ア 練馬区および医師会は、信義を重んじ誠実にこの協定を履行するものとする。

(協定書第2条第1項)

イ 光が丘総合病院の運営は、医師会が行う。医師会は、その運営に当たっては、練馬区の地域保健医療活動に協力するとともに、包括医療の実現および区内医療機関の補完に努めるものとする。

(協定書第2条第3項)

ウ 練馬区は、光が丘総合病院が区民のために運営されるよう医師会に対し、適切な助言に努めるものとする。

エ 練馬区と医師会とは、協定書に基づき、地域医療の充実向上に努力しなければならない。

オ 医師会は、医師会立病院運営懇談会の協議内要を尊重し、実効ある運営を行うものとする。

医師会立病院の運営に関する公的指導と住民監視機能の主なものは、つぎのとおりである。

ア 医師会立病院を開かれた病院として設置運営をするため、その運営内容を区民に公開するとともに、病院に対する区民の要望を可能な限り尊重することを目的とした医師会立病院運営懇談会を設置すること。

(協定書第8条、懇談会設置要綱第1条)

また、同懇談会の構成は、区民、区議会議員、学識経験者、医師会が推せんする者および区職員とすること。

イ 土地の貸付機関は10年とし、期間更新のつど運営状況がチェックできること。

(契約書第3条)

ウ 次のアからウまでの事項について義務違反があったときおよびオの必要が生じたときは、土地無償貸付を解除できることとなっていること。

ア土地は指定用途に供するとともに、病院施設は協定書第5条に定める規模および機能を有するものであること。

イ指定する日までに病院を開業しなければならないこと。

ウ土地を第三者に転貸し、または使用する権利を譲渡してはならないこと。

(契約書第8条)

エ練馬区は、土地および病院施設について随時実地に調査し、または報告を求めることができる。この場合において、医師会は、この調査を拒みもしくは妨げ、または報告を怠ってはならないこと。

(契約書第10条)

オ練馬区が、土地を公用または公共用に供するため必要があるとき。

(契約書第13条第2項)

これらの点を総合して、医師会立病院は、地域医療施設の基地としての病院の規模および機能を備え、その運営について細心の注意を払われており、公的指導と住民監視機能は確保

されているものとみることができる。

(4) 以上により、請求人が要求する措置要求事項は、これを認めることができない。

(資料1)

練馬区職員措置請求書

練馬区光が丘病院用地無償貸与に関する措置請求の要旨

第1 請求の要旨

請求の要旨

練馬区は社団法人練馬区医師会に対し後記の土地を無償で貸付けてはならない。

との監査および必要な措置を講ずるよう求める。

請求の原因

一．練馬区長は、昭和60年5月10日、社団法人練馬区医師会(以下医師会という)長との間で、後記の土地(以下本件土地という)につき、光が丘総合病院建設用地として無償で貸付けるとの協定を締結した。

二．しかしながら、右協定は次の理由により違法不当であって無効である。

1 練馬区は、公立病院の設立を目的として、本件土地を代金25億3600万円で取得したものであるが、議会および区民に対し十分な説明審議のないまま、公立病院の設立を放棄し、本件土地を医師会に貸付けることとした。

右行為は、本件土地の取得目的に反するものである。

2 地方自治法第237条は、地方財政の健全化を図るため、普通地方公共団体が普通財産の無償貸付を行うことを原則として禁止し、特別な場合に条例または議会の議決による限りこれを認めているところ、かかる特別な場合の要件を定めるものとして、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例がある。

右条例によれば、練馬区は、他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき、普通財産を無償貸付できるものとされているが、本件土地貸付けは右要件を満足するものではない。

すなわち、医師会は、任意に設立される私法人であって、地方公共団体、その他公共団体、公共団体のいずれにも該当せず、また、医師会の設立運営しようとする病院は、前記協定によれば練馬区の指揮監督下にないため公的支配が及ばず無償貸付による経済的利益が好況又は公益の用に供されているかどうか監査できないからである。

三．医師会が本件土地の引渡を受け、病院建設に着工した場合、練馬区に回復し難い損害を及ぼすことは明らかである。

記

- | | |
|------|-----------|
| 一．所在 | 練馬区光が丘2丁目 |
| 地番 | 25番11 |
| 地目 | 宅地 |

地積 9,513.72 平方メートル

第2 請求者

練馬区大泉学園町5 - 6 - 10

会社役員 上田 文次

練馬区桜台5 - 13 - 1

無 職 秋山 糸み

練馬区高野台2 - 16 - 10

無 職 滝山 信男

練馬区南大泉4 - 34 - 11

弁護士 市川 昇

右地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明を添え必要な措置を請求します。

昭和60年5月16日

練馬区監査委員 殿

(事実証明は省略した。また、請求文は原文のまま記載し、縦書を横書に直した。)

(資料2)

練馬区光が丘病院用地無償貸付に関する措置請求の件

昭和60年6月17日

請求人 上田 文治 外

渋谷区恵比寿西1 - 31 - 16

請求人ら代理人

弁護士 佐々木 一彦

同 市 市川 昇

練馬区監査委員殿

意見書

昭和60年5月16日付練馬区職員措置請求書に関し、次のとおり意見を補充する。

1. 地方公共団体は、地方財政の健全化のため、公有財産を効率的に管理・運用しなければならない。

地方財産法第8条は、地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない、と定め、この公有財産効率的管理の法理を明らかにする。

右法理の一場面として、地方自治法237条2項は、地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、または貸付けることを目的として禁止する。

すなわち、財産を無償または特に低廉な価格で譲渡し、または貸付けるときは、財政の運営上多大の損失を蒙り、財政破綻の原因となるのみならず、特定の者の利益のために運営が

歪められることともなり、ひいては住民の負担を増加させ、また、地方自治を阻害する結果となるおそれがあるからである。

2. ところで、地方自治法237条2項は、右無償貸付禁止の原則につき、条例または議会の議決があれば解除される、と例外を定めている。

もとより条例または議会の議決により禁止を解除することは、公有財産の効率的管理を貫く立場から、必要やむをえない場合に限り行われなければならない。

右必要やむをえない例外を定めるものとして、「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例があり、右条例4条は、無償貸付のできる場合として、「他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき（第1号）および「地震、火災、水害等の災害により普通財産の貸付けを受けた者が、当該財産を使用の目的に供しがたいと認めるとき」（2号）に限り、これを認めている。

右1号の場合は、普通財産を行政財産（地方自治法238条3項）に準じて使用する場であり、右2号の場合は、対価を徴収することが公平の原則に反する場合であって、いずれも地方財政の健全化を害するおそれのない場合である。

このように、右条例は、公有財産効率的管理の原則とこれに基く地方自治法237条2項に内在する制約を確認するものである。

従って、右条例の趣旨は、当然に、議会の議決により無償貸付を行う場合にもてきようされるものであり、議会の議決による場合といえども、普通財産を行政財産に準じて使用する場または対価を徴収することが公平の原則に反する場合に限り無償貸付けが適法化されるものである。

これに反し、議会の議決によれば、いかなる場合にも無償貸付けを行うことが出来ると解するとすれば、地方財政の健全化が害され、特定の者が利益を受ける結果をもたらすこととなり、かかる解釈が不等であることはいうまでもない。

3. 本件の場合、練馬区は、社団法人練馬区医師会に対し、病院建設のため、練馬区光が丘所在の練馬区所有地を無償で貸付けるものであるので、右条例4条の趣旨に合致するかどうか、以下検討する。

まず、本件貸付けは、医師会が、練馬区から貸付けを受けた土地を自己の目的のためしようするものであるから、対価を徴収することは社会通念上当然であって、何ら公平の原則に反するものではなく、条例4条2号の趣旨に該当しないことは自明である。

従って、本件貸付けが条例4条1号の趣旨（行政財産に準じて使用する場）に該当するかどうか問題となる所、右条例4条1号は、無償貸付の要件として、「他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき」と定めている。

ここに、病院の設置は、一般に、公共事業と解され、地方自治法2条3項6号も病院の設置を地方公共団体の事務として例示しているのもそれ自体問題はないが、その設置・经营主体が問題となる。

ここに、病院の設置は、一般に、公益事業と解され、地方自治法 2 条 3 項 6 号も病院の設置を地方公共団体の事務として例示しているのもそれ自体問題はないが、その設置・経営主体が問題となる。

すなわち、右条例 4 条 1 号は、その主体を他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体と限定しているところ、医師会は、任意に設立される私法人であって、右主体のいずれにも該当しないからである。

さらに、医師会の設置・経営する病院は、練馬区と医師会との間の協定によれば、練馬区の指揮監督下にないため公的支配が及ばず、経営内容の見地からも、本件土地が行政財産に準じて使用されるものとはいうことができない。

以上、本件無償貸付が右条例の趣旨に反することが明らかである。

4. さらに、本件貸付けの場合、法律・条令の解釈を離れても、無償とする必要はない。

すなわち、医師会の作成した練馬区医師会立病院建設計画によれば、医師会は、本件と地上に医師会立開放型病院を建設し、第一期計画として 159 床、第二期計画として 300 床を設置する予定であり、収支予測によると、第一期工事については、14 年目に剰余金が借入金残高合計を上回り、第二期工事については、4 年目に剰余金が借入金残高合計を上回る予定である。

従って、医師会病院は、企業経営としてみた場合、十分採算のとれる経済的な事業であって、あえて土地貸付を無償として隠れた補助金を与える必要はない。

病院設置のような公益事業を営む場合、公益性と同時に経済性を重視しなければならない。無医村に地方公共団体が病院を建設する場合、公益性の前に経済性を譲歩させなければならない場合もありうるが、本件貸付けの場合、医師会病院は、医師会の収支予測によっても十分採算がとれるのであり、経済性を重視すべきことはいうまでもない。

このような場合、土地貸付を無償とすることは、病院経営の合理化、効率化を妨げるばかりでなく、無償貸付けによる利益が練馬区および医師会病院のいずれの予算会計にもあられず、練馬区にとっては隠れた補助金支出、病院にとっては隠れた収入となり、練馬区の予算および病院の会計の公正さ、明瞭さを著しく害する結果となる。

以上のとおり、練馬区が医師会に対し、病院用地として本件土地を貸付けるにしても、これを無償とする必要はなく、相当な地代をとるべきことが明らかであり、かりに地代をとる結果、病院経営が苦しくなったとすれば、その都度、議会の審議を経て、必要な範囲で補助金を支出すれば足りるものである。

5. 以上述べたとおり、本件無償貸付けは、関係法令に違反するのみならず、何ら補償で貸付けるべき必要性がなく、違法不当である。

(本文書は原文のまま記載し、縦書きを横書に直した。)