

## 木津川市監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成29年5月12日

木津川市監査委員 西井 正

木津川市監査委員 酒井 弘一

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人 18名

代表者 (省略)  
住所 京都府木津川市 (省略)  
職業 (省略)

#### 2 請求書の受理

平成29年3月14日に、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があった。3月17日開催の監査委員会において要件審査を実施したところ、一部不備があったことから、請求人代表者に平成29年3月17日付けで是正を求め、請求人代表者から平成29年3月21日に是正文書が提出されたので、要件を具備しているものと認め、同日、本請求を受理した。

### 第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

#### 1 請求の対象者

河井規子木津川市長及び田中達男木津川市副市長

#### 2 請求の対象行為及び当該行為が違法又は不当である理由

独立行政法人都市再生機構（以下「UR」という。）が所有する土地「木津川市城山台九丁目1番（地籍面積45,970.53㎡）」（以下「本件土地」という。）について、木津川市（以下「市」という。）がURから売買代金93,458,000円で購入したことは、以下の理由から違法又は不当である。

市は、本件土地の購入目的を将来の木津駅東側の土地区画整理事業の代替地としての活用や本件土地の下流域の水路が脆弱なことから、本件土地が宅地開発された場合に豪雨による下流域の浸水被害の恐れに対する防災・減災対策を理由としているが、現時点において木津駅東側の土地区画整理事業の具体的な計画がなく、また、本件土地を含む城山台はURと市が宅地開発を進めてきた地域で、「木

津川市開発指導要綱」第5条（開発行為の原則）に基づき、開発者であるURが小川水系をはじめとする城山台の下流域の水路を改修すべきであったところ、その指導をできなかった京都府と市が早急に改修を行うべきもので、本件土地の購入の理由とはならない。

また、財政上の問題として、行政が先行投資（土地の先行取得）をする場合、従来土地開発公社（学研都市京都開発公社）が肩代わりをして購入する方法を多々とってきた。しかし、本件の土地購入に際しては行政目的を何ら示さず、その検討経緯も見当たらない上、財政調整基金を取り崩して購入している。真に目的があるなら目的基金を取り崩すべきである。

平成22年に国がURの平成30年度までに城山台を含むニュータウン事業からの撤退の閣議決定をしたが、それ以後、市とURは何ら協議も行わず、URの一方的な売却方針が出され、本件土地の住宅開発を中止したことに対して、市は中止理由や責任を追及する必要があるにもかかわらず、一切行わなかった上、URがそのまま保有することや市への無償譲渡を求めることなく、3回の協議だけでURの言い分をすべて了承した市の姿勢が問われる。

市は、平成28年9月議会に本件土地購入にあたり補正予算額1億4,658万円を提案し、賛成多数で可決され、次いで平成28年12月議会において本件土地取得の議案を提出し、これに対して、「目的がない」や「小川水系の改修とは別問題」との反対意見があったにもかかわらず、賛成多数で可決されたが、本件の土地を購入しなければならない説得的な説明がなかった。

また、購入金額についても疑問がある。平成28年9月議会で本件土地に係る不動産鑑定士による鑑定結果の金額が提案されたが、市の鑑定依頼の仕様書には、地目は「山林」となっているものの、鑑定評価報告では地目は「宅地」となっている。本件土地の現況は山林で傾斜地であり、開発するには下流域の河川改修が必要と思われる土地が、このように鑑定されたのは疑問である。

さらに、土地を購入する場合、常識的には売り手が金額を提示し、それをもとに買い手が交渉するなどして金額を決めるものである。本件の場合、売り手（UR）が一度も売却額を提示せず、買い手（市）が購入額を提示し、金額が下がったのはUR側の企業努力でその金額以下であればいくらかでも良いという不適切な取引である。公金を支出する以上、慎重な態度で臨むべきで、URの言いなりの土地の購入であったことが示されている。本件の土地の売買価格は鑑定価格の2分の1から3分の1程度であり、高額に買い取っている。

以上の問題点から、法第1条並びに地方財政法第3条及び第4条に違反し、違法・不当な公金の支出である。

### 3 事実証明

資料① URとの土地譲渡契約書締結報告回議書写し一式

資料② 支出命令書写し一式

資料③ 売買代金振込を証する写し

資料④ 平成28年第3回木津川市議会定例会会議録の田中達男副市長発言内容写し

資料⑤ 平成28年8月9日開催の第7回政策会議等会議結果要旨（6頁中2頁分）写し

資料⑥ 本件土地の開発に係るURへの回答回議書写し

- 資料⑦ 平成27年12月21日に行った本件土地の開発に係るURとの協議報告書写し
- 資料⑧ 平成28年8月3日に行った本件土地ほか用地の譲渡に係るURとの協議報告書写し
- 資料⑨ 本件土地の譲渡協議回議書写し一式
- 資料⑩ 平成28年第4回木津川市議会定例会に上程された本件土地取得の議案（議案第94号）の議決書写し
- 資料⑪ 本件土地不動産鑑定評価業務仕様書及び不動産鑑定評価書写し

#### 4 損害金

本件土地の売買代金93,458,000円

#### 5 求める措置内容

河井規子木津川市長と田中達男木津川市副市長に対し、本件土地の売買代金93,458,000円を全額返還するよう求める。

### 第3 監査の実施

法第242条第4項の規定により以下のとおり監査を実施した。

#### 1 監査対象事項

本件監査請求に係る監査対象事項は、請求書に記載されている事項等を勘案し、次のとおりとする。

市がURから本件土地を売買代金93,458,000円で取得したことが、法第2条第14項、地方財政法第4条第1項に照らし、違法又は不当であるかどうか。

#### 2 監査の対象部局

木津川市建設部都市計画課

#### 3 請求人による証拠の提出及び意見の陳述

請求人代表者に対して、平成29年3月24日付けの文書により、法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けることを通知した。これに対し、平成29年4月6日に、請求人代表者から請求内容の補足説明があり、その概要は次のとおりであった。

なお、請求人らからの新たな証拠の提出はなかった。

また、その際に監査対象部局の関係職員の立会いを認めた。

- (1) 本件土地の購入理由や目的が不明であることから、住民監査請求を行うこととした。住民監査請求を行うにあたり、事実関係の確認のため、都市計画課に14項目の情報公開を求めたところ、城山台開発に関するURと市の協議内容を記した文書とURが平成30年度に撤退することについての協議内容を記した文書については、図面1枚が提出されたものの、文書が存在しないことから提出されなかった。

- (2) 本件土地の購入目的について、市の議会答弁や政策会議をみても将来に何かの役に立つかも知れないというレベルの購入であることを証左している。  
また、先行投資は、概ね3年以下の計画に基づいて行うものと認知しているが、変化が激しい現代で誰も予測できない10年先、15年先まで本件土地を保有することはこれに反する。
- (3) 平成25年の台風により城山台の下流域の木津町中心部で小川による浸水被害が発生したが、これは城山台開発が原因であり、下流域の整備は本来、URに課しておく必要があった。  
また、小川水系について京都府と木津川市に情報公開を求めたところ、提出された資料に当面の対応方針等の記述はあったが、小川水系の改修はずっと先であると感じた。
- (4) JR木津駅東側の土地区画整理事業は、旧木津町時代に城山台の開発と同時に計画、実行されることが理想であった。
- (5) 本件土地の購入については、平成28年8月9日の政策会議において本件土地を購入することが決定されたが、政策会議以前に本件土地の鑑定評価を依頼していることから、政策会議以前に購入を決定していたと考えられる。
- (6) 平成27年12月21日の市とURの協議において、URは本件土地を「整備敷地外の開発」、「開発困難地」と称しているが、本件土地は第一種住居専用地域であり、市もURも認めているはずである。にもかかわらず、いつからそのような称するのか、市は知っていたのかなど疑問がある。
- (7) 平成28年1月に市は、URからの本件土地の民間開発についての申し入れに対し、庁内協議を実施し、1. 下流域の農地に対する濁水及び農地災害対策の徹底、2. 調整池の規模の拡大及び開発業者による調整池の維持管理、3. 小川の内水排除対策及び下流域での地下貯留槽の設置並びに合同樋門対策、4. 水道事業所の管理用地内にある現役調整池からの雨水排水用側溝の移設、5. 既存の水道管、ガス管の敷地用地の市への所有権移転、6. 開発工事に伴う濁水による農業災害の発生に対するURの補償、7. 開発事業者の途中撤退等に対するURの補償、8. 開発工事完成までのURによる開発事業者支援等の8項目の申し入れ事項を取りまとめているが、その後のURとの交渉記録が確認できなかった。なお、市は5月に土地鑑定評価準備に入っていることから、この申し入れ事項についてURとの交渉がなかったと推察する。
- (8) 平成28年8月3日の市とURとの協議は、両者の譲渡価格の決定方法について協議しており、次いで平成28年10月19日の協議においてURから譲渡価格93,458,000円の提示があった。この額をもって本件土地の譲渡契約事務を進めることとされ、平成28年10月31日に市とURは本件土地の譲渡契約を締結した。URとは3回の協議だけで何ら市の主張をすることなくURの言い分を承諾した市の姿勢が問われる。

- (9) 本件土地を所有することで、管理費用も発生する。市長は常々将来のために貯めておくことが必要であると言いながら、このようにURに甘く、無駄遣いは止めるべきである。

#### 4 監査対象部局による証拠の提出及び陳述

法第199条第8項の規定により、監査対象部局から関係資料の提出を求め、平成29年4月6日に、法第242条第7項の規定により、建設部長及び建設部次長（都市計画課長事務取扱）及び都市計画課主幹並びに都市計画課長補佐兼都市計画係長の関係職員の出頭を求め、陳述の聴取を行った。その際、請求人代表者及び請求人6人の立会いを認めた。

その概要は次のとおりであった。

- (1) 請求書の「地方公共団体が財産の取得をする場合は、行政目的・必要性がなければならぬが、本件の土地は、将来何かの役に立つかもしれないというレベルでの購入にすぎない」との主張に対する所見について

平成25年台風第18号の豪雨により、小川流域では内水被害が各所で発生した。

当該地は、流下能力の低い小川流域にあり、開発基準を満たした造成を行ったとしても、下流域の水路が現状の脆弱な状態で開発を行った場合には、台風や昨今の集中豪雨により、農地への濁水被害の発生が予測される。

また、小川の流下能力は低い状況であり、氾濫による住宅の浸水等の被害の発生も予測される。

しかしながら、開発を先延ばしするために、ニュータウン事業の事業中止や平成30年度までの土地の供給・処分完了が決定しているURに対して、継続的な所有を求めることはできない。

したがって、小川の流下能力もなく、浸水被害が発生して住民に迷惑をかけている状態の中で、防災のためにこの土地をいったん市が取得し、現況のまま残すことを決断した。

行政の最も重要な使命は、住民の生命・財産を守ることである。このことで、下流域農地の保全、小川流域の市民の安全確保が図れ、また小川の内水対策等の課題の解決後には、市の将来構想に基づき、木津駅東側と一体的なまちづくりや城山台の一部としてのまちづくりに活用することを視野に入れている。

- (2) 請求書の「計画そのものがない今、将来よりも現在の住民福祉サービスを優先をさせよ」との主張に対する所見について

木津川市が目指すまちの将来像を定めた総合計画と都市計画マスタープランには、木津駅東側の将来の市街化編入を見据えて、市街地整備に向けた検討を行うことを明記し、中心都市拠点・木津駅東市街地整備ゾーン等として位置付けている。

しかしながら、木津駅東側の開発には、開発スケジュールや土地利用計画、事業手法等を決定する前に、解決しなければならない大きな課題がある。

その課題が、小川の内水対策と事業期間中の仮移転先等として利活用を図る種地の確保である。

木津駅東側には公有地が少ないため、この種地の確保が重要となる。

大規模な開発には、多くの年月が必要であり、一定の事前準備も必要である。  
URが、城山台の用地取得に着手したのが、昭和49年（1974年）である。

平成31年（2019年3月）に事業期間が終了するが、この間46年かかっている。

現在、木津駅東側の具体的な開発計画はないが、平成21年に実施した土地利用意向調査の結果、地元住民の約8割が市街化を希望されていることもあり、小川の内水対策の進捗に合わせるかたちで、地元住民とともに計画的な市街地の形成について検討を進めていく。

また、農業従事者の高齢化や農業の後継者問題が深刻になっていることもあり、地元では木津駅東側の開発を進めるための勉強会を設立する動きがあるなど、市街地整備の機運が高まっている。

したがって、将来的に小川の治水安全性が向上し、木津駅東側のまちづくりを進める場合は、当該地を種地として利活用を図ることを視野に入れている。

- (3) 請求書の「市の開発指導要綱に従ってURが下流整備を行っていれば問題は起こらなかった」、「小川水系をはじめ城山台の下流域の改修は、URの仕事である」、「それを指導できなかった京都府と市で早急に下流域の改修を進める必要があり、この土地の購入とは切りはなして考えるべき」との主張に対する市の所見について

URは、城山台の土地区画整理事業の関連公共施設整備として、梅美台、州見台から城山台の地下を通り、相楽中部消防本部の西側から木津川へ流れる延長3,470メートルの井関川放水路を建設している。

さらに、2か所、計22万6,000トンの調整池を設置している。

小川については、URが城山台の土地区画整理事業に関連して改修を行う河川ではない。

しかしながら、URは城山台の開発事業者として、小川の流下能力を鑑み、過去に自己の負担において、城山台から小川への開発前後の流出量を変えない対応を講じている。

したがって、城山台の開発に伴う小川への流出量の増減はなく、城山台の開発は小川へ負荷をかけていない。

URが自己の負担において行った具体的な対策は、小川流域から井関川放水路への放流計画の変更と雨水貯留施設の設置である。

放流計画の変更は、当初28ヘクタールとしていた城山台の小川流域を16ヘクタールに減じて、差分の12ヘクタールの流域を井関川放水路へ放流する放流計画の変更である。

雨水貯留施設は、木津駅東口の駅前広場及び木津駅前東線の下に5か所、約600トンの地下雨水貯留施設を設置している。

- (4) 請求書の「なぜ土地開発公社を活用しないのか」、「なぜ調整基金を取り崩して購入したのか」、「目的があるなら目的基金を取り崩すべき」との主張に対する市の所見について

本件土地購入の財源や手法については、土地開発公社や特定目的基金の活用をはじめ、いくつかの方法を検討した。

土地開発公社へ先行取得を依頼するには、債務負担行為設定の予算措置が必要であるが、事業化までには相当な期間が想定される一方、その運用に関する国の通達にある「その期間は制度本来の趣旨に鑑みできるだけ短期とすること」に沿った期間設定がしにくいことや、公社による保有期間中に生じる金融機関への支払利子や公社への事務費といった間接経費が市財政への負担となるため、公社による先行取得はデメリットが大きいと判断した。

また、一般会計に属する特定目的基金は11あるが、各基金条例に規定された設置目的や処分の規定の中に、本件土地購入の財源として活用するという目的で該当するものはない。

公共施設等整備基金が内容的に近いが、公共施設等整備基金の設置目的は、「木津川市の公共施設等整備事業の円滑化と促進を図るため」であるので、当面の小川流域・下流域市民の安全確保と農地の保全、また将来のまちづくりのための活用を図るといふ本件土地購入の目的には該当しないと考える。

また、土地開発基金には保有現金に余裕がないので、土地開発基金で先行取得する場合は、一般財源による取得を行うのと同額を基金に繰出す必要がある。

仮に区画整理事業を施行した場合に、造成した宅地を保留地として売り払った収入で基金から買い戻すことができたとしても、土地取得相当額は土地開発基金に支出することとなり、土地取得額を保留地売払収入が上回った部分のみが、市が自由に使える財源となる。それに比べ、一般会計で一般財源により土地を購入した場合は、土地売払収入が得られたときにはその全額が市の自由に使える財源となる。

以上のことから、当該年度の財政負担は大きいものの、一般会計による一般財源での取得が最善の策であると判断した。

- (5) 請求書の「12月議会の議決があるまでは仮契約としているが、金額も議会承認のないまま確定している」、「そこまでURに譲歩する理由があるのか」との主張に対する市の所見について

URのニュータウン事業の見直しは、国の決定によるもので、URは国の方針に基づいて所有地の処分を行わなければならない。

木津川市とURとの協議で、この内容が変わるものではない。

平成28年12月議会に土地の取得に係る議案「議案第94号土地の取得について」を上程したが、議案書には価格を明記しており、価格も含めて審議を頂いている。

契約については、平成28年10月31日に土地譲渡契約を締結したが、第5条の「契約の効力」には、「平成28年12月木津川市議会定例会における議決があるまでは仮契約であり、当該議決があった日に本契約として効力を生ずるものとする。」との旨が明記されている。

本件と同時に議会へ上程した梅美台での給食センターの建設用地の取得についても、同様の手続を行っている。

これは通常の契約手続の流れである。

- (6) 請求書の「URが当該土地の住宅開発をなぜやめたのか、その理由を明確にし、URの責任追及をする必要があった」、「URがそのまま保有することや市に無償譲渡することなどを求めている」との主張に対する市の所見について

平成15年に、国土交通省において、URの事業再評価が行われ、木津北地区と木津東地区は事業中止、木津中央地区である城山台は、計画を見直した上で事業継続と決定された。

この方針に基づき、城山台は現況を残す区域を設定し、予算の縮減と事業の早期完了を目指すこととされた。

このことにより、城山台地区内の幾つかのUR所有地が現況のまま処分されることとなった。

本件土地は、この現況のまま処分される土地であり、URが敷地を民間事業者へ売却し、民間事業者による開発を行う街区とされている。

また、平成22年に独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針が閣議決定され、ニュータウン事業については平成25年度までに工事を完成し、平成30年度までの土地の供給・処分完了に向けた取組みを促進することが決定された。

したがって、URが当該地をそのまま所有することはできない。

また、市への無償譲渡についても、当該地は、有償での売却が可能な土地であるため、寄付はされない。

土地の取得価格については、交渉ではなく、国家資格を持つ不動産鑑定士の鑑定評価に基づいて売買を行うのが通例である。

鑑定評価は、不動産鑑定士のみが行える業務であり、不動産鑑定評価書は、不動産の客観的かつ適正な価値を証明するものである。

裁判所等の公的機関において不動産鑑定評価書が必要とされるのは、法律によって客観性が付与され、対外的に通用する高い公的証明能力を有するためである。

したがって、不動産鑑定士による鑑定価格が適切な価格であると考えている。

(7) 請求書の「議会の承認はあるが、市民に対する説得的な説明がない」との主張に対する市の所見について

本件は、市民の代表である議員で構成される市議会の平成28年9月議会及び平成28年12月議会において、2回にわたり審議を頂いている。

また、本件はパブリックコメントの対象ではない。

下流域の水路を現状の脆弱な状態で当該地の開発を行った場合には、台風や昨今の集中豪雨により、農地への濁水被害の発生が予測される。

また、小川の流下能力は低い状況であり、氾濫による住宅の浸水等の被害の発生も予測され、民間事業者へ売却された場合には、事業の頓挫や転売の可能性もある。

したがって、小川流域の市民の安全確保、下流域農地の保全や台風で浸水被害を受けた住民の感情を踏まえ、また当該地は貴重なまとまった土地であるので、将来のまちづくりにおいて用地を必要とする課題等を実現するための貴重な資源ともなることから、取得することを決定した。

(8) 請求書の「市の鑑定依頼の仕様書には、地目は「山林」になっているが、鑑定評価報告では「宅地」となっている」、「現況山林で、傾斜地で、開発には下流域の河川改修が必要になるかもしれない土地、このような条件での鑑定がされたのか」との主張に対する市の所見について

市の鑑定依頼の仕様書の地目は、現況地目であることから「山林」としている。



一方、当該地の用途地域は、住宅開発が可能な第1種低層住居専用地域であるので、鑑定評価報告での地目は「宅地」となっている。

鑑定評価の方式は、平坦地部分については取引事例比較法に基づく比準価格を求め、かつ公示価格等を基準とした価格との均衡にも留意して標準画地価格を求め、その価格に個別格差率を乗じて価格を求めている。

雑種地を含む山林部分については、宅地見込地としての比準価格及び控除方式に基づく価格を関連付けて価格を求め、これらを合算して不動産価格を求めている。

また、不動産鑑定的前提として、隣接地や周辺の状況から考えて全体を開発するには相当の期間と費用を考慮する必要がある、当面は一部の開発に止まる可能性があること。

大規模開発のニュータウン内に存する残余の宅地見込地地域であり、開発にはやや困難を伴うこと。

物件の特性から考えて、その流通性や競争力の程度は低いものと思われることなどが示されている。

木津川市のニュータウンは、すべて山林を造成して開発しているので、当該地が傾斜地であることは特段問題であるとは考えていない。

小川の内水対策については、減災のための樋門の排水能力を上げる努力をしており、現在の処理能力は1分当たり190トンである。

平成10年度と比較すると、1分当たり170トンの処理能力のアップを図っており、今後も継続して処理能力のアップを図っていく。

また、京都府とも、別途、内水対策についての検討を進めている。

- (9) 請求書の「土地購入をする場合、売り手が金額を提示し、それをもとに買い手が交渉するなりし、金額を決める手はずである」、「URの言いなりの土地購入であった」、「実際の価格は鑑定価格の2分の1から3分の1くらいとも言われている」との主張に対する市の所見について

土地の取得価格については、交渉ではなく、国家資格を持つ不動産鑑定士の鑑定評価に基づいて売買を行うのが通例である。

不動産鑑定評価額は、売手にも買手にも偏らない客観的な交換価値を表す正常価格である。

不動産鑑定評価書は、不動産の客観的かつ適正な価値を証明するものとなる。

したがって、不動産鑑定士による鑑定価格が適切な価格であると考えている。

行政の土地取得価格は、交渉で決まるものではない。また、木津川市は、購入金額を先に示していない。

URの譲渡価格については、不動産鑑定額に基づいて、過去の販売実績等を参考に経営判断を行うと聞いている。

市が、当該地を取得したのは、小川の流下能力がなく、浸水被害が発生して住民に迷惑をかけている状態の中で、防災のためにこの土地をいったん市が取得し、現況のまま残すことを決断したものである。

このことで、下流域農地の保全、小川流域の市民の安全確保が図れ、また小川の内水対策等の課題の解決後には、市の将来構想に基づき、木津駅東側と一体的なまちづくりや城山台の一部としてのまちづくりに活用することを視野に入れている。

実際の価格は鑑定価格の2分の1から3分の1くらいとも言われているとのことだが、具体的な事例をお示し頂いていない。

当該地の1㎡当たりの取得単価は、2,033円である。

平成25年度にURから取得した清掃センター建設予定地の同単価は1㎡当たり2,000円である。ともに現況山林で、用途地域は第1種低層住居専用地域である。

したがって、今回の土地の取得価格は妥当な価格であると考えている。

(10) 請求書の「市長はURには甘い」、「無駄遣いはやめるべき」との主張に対する市の所見について

行政の最も重要な使命は、住民の生命・財産を守ることであるので、当該地を取得することによって、下流域農地の保全と小川流域の市民の安全確保を図ることができる。

また、小川の内水対策等の課題解決後には、総合計画や都市計画マスタープランに示すまちづくりの将来ビジョンを実現するための貴重な資源ともなる。

URのニュータウン事業の見直しは、国土交通省及び閣議での決定によるものである。

URは当然のこととして、この方針に従い事業中止や土地の供給・処分を行う。この方針は、木津川市とURとの協議で変わるものではない。

価格については、議会の付帯決議に沿ったかたちで、不動産鑑定額の63.8%の価格で取得することができたことから、適正な支出であったと考えている。

#### 第4 監査の結果

##### 主文

本件監査請求を棄却する。

##### 事実及び判断理由

###### 1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに提出された資料及び関係職員の陳述聴取及び資料等に基づき、次のように事実を確認した。

###### (1) 城山台九丁目1番の土地の概要

###### ア 土地の状況及び位置

本件土地は、URが施行した木津中央特定土地区画整理事業（城山台）によりURが戸建用宅地の販売を目的として所有していた土地で、面積は45,970.53㎡、登記地目は宅地、課税上の地目（現況）は山林である。

本件土地は城山台の西端に位置し、さらにその西側のJR関西本線には含まれた市街化調整区域の農地に隣接しており、土地の形状は、東西方向に長く、東高西低の勾配がある。本件土地の雨水排水は、土地の形状から隣接する市街化調整区域の農地に流れることから、敷地の西端部分に沈砂池が設置されている。また敷地南側には城山台全体へ供給するための水道管及びガス管が東西方向に地下に埋設されている。

## イ 城山台の状況

城山台は、国家的プロジェクトとして、昭和62年に制定された「関西文化学術研究都市建設促進法」に基づき、創造的な学術・研究の振興を行い新産業・新文化などの発信の拠点・中心となることを目的として、大阪府、京都府、奈良県にまたがる京阪奈丘陵に12の地区を要する広域都市のうちの「木津地区」を構成する地区のひとつで、JR木津駅の東側約0.4kmに位置し、東西約1.5km幅、南北約2.0km幅で全体面積は245.7haである。

## ウ 城山台の事業変遷

城山台は、平成9年2月18日付建設省告示第213号により、大臣の事業認可を受け、その後平成20年11月17日に第1回変更認可、平成24年11月20日に第2回変更認可、平成26年1月22日に第3回変更認可を経て、平成27年1月30日付で換地処分公告を行い、平成31年3月末で事業が完了する。

なお、本件土地の土地利用計画は当初から計画住宅用地となっている。

一方、平成15年に国土交通省通知として「都市基盤整備公団（現UR）事業の再評価に係る対応方針」が出され、城山台のほか、「木津地区」を構成する木津北地区及び木津東地区のURによる事業中止が決定され、城山台については、「計画を見直した上で事業継続」と決定された。

URは、この決定により城山台に現況を残す区域を設定し、事業費の縮減と事業の早期完了を目指すことになり、城山台内の本件土地はこの「現況のまま処分」される土地となった。

さらに、平成22年に「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」が閣議決定され、城山台を含むニュータウン事業については、平成25年度までに工事を完了し、地価動向等の市場環境の変化にも留意しつつ、平成30年度までの土地の供給・処分を完了することとされた。

## エ 本件土地の都市計画

本件土地の都市計画の変遷は、昭和59年11月27日付け京都府告示第667号にて城山台全体が市街化区域に編入され、城山台全域の用途地域が第1種低層住居専用地域、建ぺい率40%、容積率60%に暫定的に指定された。

その後、平成22年2月23日の用途地域等の都市計画変更時に本件土地は、用途地域は第1種低層住居専用地域のままで、建ぺい率50%、容積率80%に変更され、地区計画上の土地利用方針は一般住宅地ゾーンとして決定し、現在に至っている。

## オ 城山台の西側農地の市街化の検討等

城山台の西側は市街化調整区域（以下「当該調整区域」という。）の農地であるが、それ以西のJR関西本線を境に西側には市街地が広がっている。

木津川市の総合計画及び都市計画マスタープランにおいて、JR木津駅を中心とする周辺市街地を市の中心市街地（中心都市拠点）として位置づけ、木津川市のみならず南山城地域の中心部や学研都市木津地区の玄関口として、便利でにぎわいのある中心都市拠点をめざし、商業・業務・住宅等の都市的機能の集積・充実に努めることとしている。

また、当該調整区域（JR木津駅東側地区）は、JR関西本線以西の市街地と城山台の間に位置していることから、これらの市街地と連動した都市的サービス機能等の集積を図る地区として位置づけており、もって、中心都市拠点機能をより強化し、活力あるまちとなるよう、JR木津駅東周辺における市街化を検討する区域としている。

(2) 本件土地取得の経緯

年月日	協議・内容等
平成 27 年 12 月 10 日	URから市に対して本件土地の民間開発について説明があった
平成 27 年 12 月 21 日	市とURの間で本件土地の民間開発についての協議 市から開発を控える旨を要請したがURは受け入れ不可とした
平成 28 年 1 月 8～13 日	本件土地の開発に係る庁内関係課協議を実施
平成 28 年 1 月 25 日	市からURへ本件土地開発に伴う 8 項目の意見を提出
平成 28 年 5 月 9 日	本件土地の不動産鑑定に伴う予算充当起案、同日決裁
平成 28 年 5 月 13 日	土地鑑定見積書徴取通知書を 3 者に発送
平成 28 年 5 月 31 日	土地鑑定評価依頼契約書を A 不動産鑑定士事務所と締結 (履行期限：7 月 29 日)
平成 28 年 7 月 29 日	A 不動産鑑定士事務所から本件土地の不動産鑑定評価書が提出される 鑑定額：146,582,000円 面積：45,970.53㎡ 単価：3,189円/㎡
平成 28 年 8 月 3 日	市とURとの間で土地譲渡スケジュールを協議する
平成 28 年 8 月 9 日	市の政策会議で用地取得のための補正予算計上を決定
平成 28 年 8 月 31 日	9 月議会（初日）への提案（補正予算第 3 号） 鑑定額：146,582,000円 面積：45,970.53㎡ 単価：3,189円/㎡ ※鑑定と同価格にて補正予算計上
平成 28 年 9 月 30 日	9 月議会（最終日）での可決（補正予算第 3 号） ※補正予算特別委員会での付帯意見内容 「木津中央地区土地（本件土地）取得費の執行に当たっては、その目的が将来のまちづくりに活用することであることから、土地鑑定評価の価格時点を考慮し、適切な価額となるよう交渉を行うこと。」 市からURへ土地譲渡依頼文書を提出

平成 28 年 10 月 19 日	市とURとの間で本件土地の土地譲渡に係る協議 ・土地譲渡契約について ・取得額について（URは93,458,000円を提示） ・特記事項について ・スケジュールについて ・URへの支払方法について
平成 28 年 10 月 26 日	URから市に対して土地譲渡の回答文書が提出されこれを収受 土地譲渡契約書（仮契約）を起案
平成 28 年 10 月 31 日	土地譲渡に係る仮契約締結 契約額：93,458,000円 面積：45,970.53㎡ 単価：2,033円/㎡
平成 28 年 12 月 1 日	12月議会（初日）への提案（土地取得議案）
平成 28 年 12 月 21 日	12月議会（最終日）での可決（土地取得議案） 土地譲渡契約の効力発生
平成 28 年 12 月 26 日	譲渡代金の支払い・法務局への登記申請・土地引渡し

### (3) 市とURとの協議等

ア 平成27年12月10日にURから市に対して、本件土地の民間開発についての説明があった。

市は、本件土地の下流域の農地の雨水排水施設が脆弱であり、開発により影響を受けること、小川流域の内水排除対策ができていないことから、JR木津駅東側の市街化編入に併せて一体的な開発を行いたい旨を伝えることとした。

イ 市は、同月21日のURとの協議で上記アを伝えたが、URから平成30年度までの処分が決定されていることから、要請は受けられないとの回答があった。

ウ 市は、平成28年1月8日から13日にかけて本件土地の民間開発に伴う影響を精査するために庁内協議を開催し、8項目の意見をとりまとめ、同月25日にURへ提出した。

エ 市は、同年8月3日にURと本件土地の譲渡契約に向けたスケジュールの協議を行った。

オ 市は、同年10月19日にURと本件土地の譲渡契約内容、特記事項、スケジュール、支払方法等について協議を行った。

### (4) 本件土地の鑑定評価額等

市は、本件土地の鑑定業務を依頼するため、平成28年5月13日に土地鑑定見積書徴取通知書を3者に発送して同月25日に開札し、同月26日に最低価格を提示したA不動産鑑定士事務所に決定通知を送付、同月31日に同事務所と土地鑑定評価依頼契約を締結した。

同事務所の不動産鑑定士により鑑定が行われ、同事務所より平成28年7月29日付不動産鑑定評価書が提出された。

評価内容は以下のとおりである。

所在地：木津川市城山台九丁目1番  
地目：宅地  
面積（公簿）：45,970.53㎡  
所有者：独立行政法人都市再生機構  
価格時点：平成28年7月1日  
種別・類型：住宅地・更地 宅地見込地・土地の完全所有権  
価格の種類：正常価格  
鑑定評価額：146,582,000円（3,189円/㎡）

(5) 本件土地の譲渡契約の締結

市長は、平成28年8月31日から平成28年9月30日の会期で開催された平成28年第3回木津川市議会定例会において、本件土地取得費を含む平成28年度木津川市一般会計補正予算第3号議案（議案第62号）を上程し、9月9日の補正予算特別委員会において審査、可決となったが、同委員会は「木津中央地区土地（本件土地）取得費の執行に当たっては、その目的が将来のまちづくりに活用することであることから、土地鑑定評価の価格時点を考慮し、適切な価額となるよう所有者（UR）と交渉を行うこと」と意見を付して可決し、9月30日の市議会本会議で同議案は可決された。

その後、市はURと平成28年10月31日に本件土地に係る譲渡契約の仮契約を締結した。

また、市長は、平成28年12月1日から平成28年12月21日の会期で開催された平成28年第4回木津川市議会定例会において、本件土地取得の議案（議案第94号）を上程し、同月8日の産業建設常任委員会において審査、可決され、同月21日の市議会本会議で同議案が可決されたことをもって本契約として成立した。

譲渡契約の概要は以下のとおりである。

**【譲渡契約の概要】**

- ・譲渡代金 93,458,000円
- ・譲渡代金の支払時期  
譲渡代金を土地の引渡しと同時にURが定める方法により、支払うものとし、その際にかかる振込手数料等の費用は市の負担とする。
- ・所有権移転及び引渡し  
URは、平成28年12月26日までに市に対し、本件土地を現状有姿で引き渡す。
- ・所有権移転登記  
URは、本件土地の引渡し後、速やかに、本件土地の所有権移転登記を嘱託により行う。
- ・土地の用途  
市は、本件土地を下流域の保全及び安全対策に必要な用地として利用するものとする。
- ・瑕疵担保  
URは、市に対し、本件土地及び沈砂池施設の隠れた瑕疵について、本件

土地の引渡しを完了した日から2年間に限り、瑕疵担保責任を負うほか、URは、市に対し、本件土地の瑕疵について、隠れた瑕疵であるか否かを問わず、また、法的責任の性質いかんを問わず、一切責任を負わない。

・ 土壌等の調査費用

市はURに対し、市が土壌汚染又は地中埋設物の有無等を確認するために実施した調査に要する費用を請求しないものとし、URは本件土地の引渡しと同時に本件土地に付随するガス、水道の埋設管等を記載した調書、図面等一式を宅地品質管理台帳として市に提出する。

(6) 本件土地の開発における問題点

本件土地の雨水は、本件土地の西端に設置された沈砂池に集積され、当該調整区域の雨水排水施設に流入し、小川に流れ込む。当該調整区域の雨水排水施設は脆弱であり、その先の小川も流下能力も高いとは言えず、当該土地が売却され、民間事業者等が開発を行い、法令等遵守のもと適切な開発が行われたとしても、昨今の集中豪雨等により、雨水排水施設や小川が氾濫した場合、当該調整区域の農地や小川流域の民家等へ甚大な被害をもたらす可能性が高い。現に平成25年の台風18号の豪雨により小川流域の各所で越水し、内水被害をもたらした。

2 監査委員の判断

(1) 監査の対象範囲

住民監査請求の監査の対象となるのは、法第242条第1項の規定により、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は財務に関する怠る事実である。違法若しくは不当な財務会計行為とは、①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結若しくは履行、④債務その他の義務の負担が該当する。なお、これらの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も対象に含まれる。

また、違法若しくは不当な財務に関する怠る事実とは、①公金の賦課若しくは徴収を怠る事実、②財産の管理を怠る事実が該当する。

このように住民監査請求の監査の対象は、財務会計行為に限定されるものであるが、当該財務会計行為の前提或いは原因となる非財務会計上の行為である先行行為が違法若しくは不当であれば、直ちに当該財務会計行為も違法若しくは不当となるとして、これらがすべて住民監査請求の対象となるなら、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問うことになり、住民監査請求の対象を財務会計行為に限定した地方自治法の趣旨、目的を逸脱することとなると解される。

本件の請求の要旨をみると、本件土地の取得に関する財務会計行為の違法性又は不当性の理由を、当該財務会計行為の直接的な先行行為となる本件土地の取得の決定とその取得価格の適正性だけでなく、それに至るまでの交渉行為について違法性又は不当性をもって述べていると解される。

しかし、当該交渉行為の妥当性を検証するということが監査請求の対象となるとしたら、前述のとおり、当該財務会計行為に関連付けることによって、市の意思決定行為の前段の過程行為について広く争いを得ることとなり、住民監

査請求制度の趣旨、目的を逸脱することから、本件土地取得に至るまでのURとの交渉行為については監査の対象とはしない。

また、普通地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度を超えて、これを支出してはならないとされており（地方財政法第4条第1項）、これに反し、普通地方公共団体が必要のない財産を取得し、或いは何ら合理的な理由なく適正価格を著しく上回る対価を支払って財産を取得した場合は、違法または不当な財務会計行為となる。

本件で、市長は本件土地を取得するにあたり、議会の議決を経ており、財産取得のための手続きを遵守しているが、議会の議決を経ていたとしても、それが不必要な土地の購入であったり、売買代金が適正価格を著しく上回るものであれば、違法或いは不当という問題が生じることになる。

普通地方公共団体が土地を取得する場合、一定の事業計画や利用目的があり、その計画・目的の達成に必要なかつ適切な土地を、適切な価格で購入することが原則であり、事業計画や利用目的なく土地を購入することはありえない。

したがって、当該財務会計行為に直接的に関連する先行行為について、著しく合理性を欠き、予算執行の適正性の確保の見地から看過できない瑕疵が存するがゆえに当該財務会計行為そのものまでもが違法性又は不当性があるか否かを判断する。

これらを勘案すると、本件の請求の対象範囲は、当該財務会計行為に直接的に関連する先行行為である「本件土地の取得決定」に市長の裁量権の逸脱又は乱用があったか否かについて判断するとともに、本件土地取得に係る財務会計行為に違法性又は不当性があったか否かについて判断する。

本件では、本件土地の取得理由に本件土地の開発に伴って小川流域での浸水被害に対する防災・減災対策と本件土地に隣接する市街化調整区域（JR木津駅東側地区）の将来の市街化編入時に活用できるものとしている。

確かに、市の将来像を定め、それを実現するための基本方針や具体の施策を示す「第1次木津川市総合計画」や市の都市計画を定めた「第1次木津川市都市計画マスタープラン」（以下「総合計画等」という。）において、都市防災の方針の主な事業の一つに小川の改修推進を掲げ、また、JR木津駅東側地区を市街化編入の検討を行う地区として掲げているが、小川の改修事業やJR木津駅東側地区の市街化編入は、現在のところ具体的な計画がなく、請求人らが主張するようにJR木津駅東側地区の市街化編入を前提として、すぐさま本件の土地を取得する必要があったものとはいえない。

また、本件土地の購入価格は93,458,000円であり、不動産鑑定評価書における鑑定評価額146,582,000円に比して約6割の金額である。

しかし、土地取得後は維持管理費用（URの試算としては毎年除草費用として約64万円）が必要となるほか、土地の保全等に際し、市にどの程度の負担が必要か全く見えない状況にある。

請求人らが問題としているのも、具体的な事業計画なく、将来の財政負担が明確ではない土地取得には合理性がないというものである。

しかしながら、本件土地の取得は、以下の理由により違法、不当ではないと判断する。



## (2) 本件土地取得の必要性

本件土地を含む城山台は、URが事業主となり京都府の協力を得ながら、木津川市が一体となってまちづくりを進めてきた地区である。

城山台は平成15年に国が示したUR事業の再評価により、木津北地区や木津東地区が事業中止となる中、平成9年の事業計画から大幅に変更され、本件土地と他3つの区域を現況で処分する区域として設定することで事業費の削減と事業の早期完了を目指すことを条件に事業が継続されることとなり、平成27年1月30日に換地処分の公告が行われ、本事業は一定収束した。

他方、URは、平成22年12月、平成25年12月の閣議決定により、ニュータウン事業については、平成30年度までに土地処分完了に向けた取組を促進することとされている。この閣議決定の拘束力や平成30年度までに土地処分が完了しなかった場合の本件土地の処理内容などについては、必ずしも明らかではないが、URが市に対して本件土地を投売りしてでも処分することを示唆していること、また、その場合、事業者の規模やレベル等について保障できないとも述べていることから、URの対応は予測できないところである。

そして、万一、URが本件土地を分割して一部でも民間に売却すれば、本件土地に対する市のコントロールはきかず、さらに転売されれば、無秩序な開発が行われることが十分予測される。

一方、本件土地の雨水は下流の雨水排水施設へ流入し、小川（これらを以下「小川等」という。）へと流れることになるが、市は、本件土地が開発基準に基づいて開発されたとしても、下流域の雨水排水施設が狭隘な農業用水路で一部素掘りの箇所があり脆弱であることに加え、小川の流下能力が低いことから、台風や昨今の集中豪雨による市街地での小川の氾濫による浸水被害や下流域の優良農地への濁水の影響があるとしている。

これに対して請求人らは「木津川市開発指導要綱」第5条の規定（開発行為の原則）により、城山台の開発者であるURが行うべきものと主張する。

本条の規定は、河川の流下能力が不足し、河川改修が必要な地域等については、開発行為を承認しないものとする。ただし、開発者自らが整備を行う場合はこの限りではないとしている。

請求人らはこのただし書きをもって城山台の開発者であるURが河川改修を行うべきであると主張していると考えられる。

この点について、市は、URは城山台等のニュータウン開発に関連する公共施設整備として、井関川放水路や調整池を、さらに小川の流下能力の低さを鑑みて城山台の開発に伴って開発前の小川流域面積28ヘクタールから16ヘクタールまで減じて、雨水貯留施設を自己の負担で整備していることからすれば、十分に開発者の責務と対策を果たしていると主張する。

しかしながら、このようにURが雨水対策を講じてきたものの、現に平成25年の台風18号の影響で小川流域の市街地において床上・床下浸水が47件発生した。

これは、昨今の異常気象による局地的な集中豪雨により全国各地で河川が氾濫し、甚大な被害が発生していることを鑑みれば、城山台等のニュータウン開発に伴ってURが雨水対策を講じていたとしても小川の脆弱性からみて十分有り得ると考える。

なお、市は、この小川等の脆弱性から集中豪雨等による小川流域での宅地や農地への被害を懸念し、本件土地が民間開発される場合の意見として、平成28年1月25日にURに対して8項目の意見を提出した。これらの意見に対するURの回答があったかは明確ではないが、URは全て拒否したものと思料される。

また、請求人らは、河川や水路の改修は、その管理者である京都府や市が行うべきものであると主張する。その点について市も小川等の改修は行政の責任において行うものと認めており、小川の内水対策として樋門の排水能力の向上を図り、京都府と内水対策の検討を進めているなど、防災・減災対策に努めている。

しかしながら、必ずしも十分な対応とは言えないことに加え、抜本的な改修には多数の地権者との合意形成が必要であり、現状において小川等の改修は短期的に行えるとは考えられない。

このような状況の中、仮に平成25年の台風18号を上回る台風や局地的、集中的な豪雨が発生した場合、平成25年の被害を更に上回ることも十分予想される。

一方でURは国の方針に基づいて、平成30年度までにURが所有する土地を処分しなければならず、本件土地も例外ではないとすれば、市がそれらを懸念して防災・減災対策のために本件土地を取得したことは何ら不合理な点はないと言える。

加えて本件土地が現在のところ何ら活用されることはないとしても、小川等が改修された後は、市の総合計画等で本市の中心拠点の一翼にも位置づけられているJR木津駅東側の市街化を目指す上で活用すると述べていることからすれば、必ずしも不必要な土地を取得したとは言えない。

以上により、行政の責務の一つに住民の生命と財産を守ることも含まれると解釈するならば、市が小川流域の住民の生命と財産を守ることを主な理由とし、将来のまちづくりに活用するために本件土地を取得したことは、違法、不当にはあたらない。

### (3) 本件土地の取得価格の妥当性

本件の土地の取得にあたり、市がその鑑定評価を不動産鑑定士に依頼し、報告された本件土地の鑑定評価額は、146,582,000円(3,189円/㎡)であった。

これに対し、URが示した本件土地の価格は、93,458,000円(2,033円/㎡)である。

市はURが提示した価格で本件の土地を取得したが、判例で「地方公共団体がどのような財産を購入すべきか、また、財産を購入する際の対価がどうあるべきかについては、法第96条第1項第8号が財産の取得について一定の場合に議会の議決を要する旨定めているほかは、これを規制する法令は存在しない。法第2条第13項が「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては…、最小の経費で最大の効果を上げるようにしなければならない。」と規定し、地方財政法第4条第1項が「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定しているが、これらのことは執行機関に課された当然の義務を示すものであって、いずれの

規定も、地方公共団体の購入する財産について具体的規制をするものではない。」(神戸地裁平四(行ウ)第一号、損害賠償請求事件、平6.11.30第二民事部判決)としている。

また、「土地の取引価格は、社会的、経済的な要因に由来する複雑多岐な要素に基づき、かつ、当該取引の当事者の個別的、主観的な事情によって決定されるものであって、大きく変動する性質のものであることに鑑みると、土地を取得すべきかどうか、とりわけその対価がどうあるべきについては、地方公共団体の長に広範な裁量権があるものと解される。」(同神戸地裁判決)としている。

この判例にあるように土地の取得とその対価については、市長に広範な裁量権があると解されることから、本件土地の取得価格は鑑定評価額に比較して低廉であり、また、過去のURとの取引事例を参考に市がURの提示価格をもって本件土地の取得価格と判断したことが、適正な価格を著しく上回って設定したとまでは言えない。

なお、この本件土地の価格について請求人らは、実際の価格は鑑定評価額の2分の1から3分の1と主張しているが、それを示す証拠も提示されていないことからその主張は採用することはできない。

したがって、本件土地の取得価格は妥当であると判断する。

## 第5 監査の結果

以上検討したところにより、本件土地の取得の必要性及び本件土地の取得価格の妥当性は認められ、市議会においても必要な報告、審議及び議決を経て本件土地を取得しており、本件土地取得の決定に係る市長の裁量権の逸脱又は乱用は認められず、本件の財務会計行為はいずれも適正に行われたものといえることができる。

したがって、本件請求については、理由がないと認め、監査委員の合議により主文のとおり決定する。

## 第6 補足意見

以上のとおり、本件請求は棄却するが、以下のとおり意見を述べる。

市が本件土地を取得した理由は、将来のまちづくりに活用できること及び下流域の雨水排水施設や小川の脆弱性を鑑みて本件土地の民間開発による水害被害を懸念し、これらに対する防災・減災対策を目的としたものである。

市が土地を取得する場合には、あらかじめ事業計画を策定し、その計画実施による財政負担を検討し、その計画に必要な範囲内で土地を取得することが求められる。

本件では、将来的な維持管理費を十分検討せずに本件土地を取得しているが、上記の判断のとおり、市が本件土地を取得する必要性などを勘案した場合、本件土地取得の財務会計行為に違法性、不当性はない。しかし、今後は、市が土地等の財産を取得する場合は、あらかじめ市の財政負担を勘案することが原則であることを認識して事業を進められたい。

また、小川等の脆弱性については市も認知していた事項であり、平成25年の台風18号で被害が発生した時点或いは平成22年のURの事務事業見直しにより平成30年度までに本件土地の民間売却の方針が出された時点で取得を検討できたものと思料する。

加えて本件の場合、土地の取得に至るまでのURとの協議や交渉過程においてURに対する働きかけが不十分であり、かつ、市から提出された資料や意見陳述から交渉内容が不明確であると感じた。請求人らも自らが収集した資料や市の議会説明等から十分に理解が得られるようなものではないと感じて本件の監査請求に繋がったものと思料する。

したがって、今後、新たに土地等の財産を取得する場合には、本件のように住民監査請求の対象となることから、庁内や相手方との協議・交渉内容は可能な限り記録し保存されたい。

また、今後、種々の事業を進めるにあたっては、限られた財政運営を強いられる中、本件のように監査請求人らを感じた事務執行に対する不信感を、多くの市民が抱かぬよう事業の目的や理由等については十分検討し、市民に対して適宜、適切な説明と情報公開に努められたい。

最後に本件土地の取得の主な理由が下流域の市民の生命と財産を守ることであるので、市が懸念する小川等の改修を京都府や関係機関と最大限に連携して進めるとともに、合わせて本件土地の当面の活用方法も十分検討されたい。