

木津川市監査委員告示第8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9月25日

木津川市監査委員 西井 正

木津川市監査委員 島野 均

第1 監査の請求

1 請求人 1名

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7月25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。同年8月3日開催の監査委員会議において要件審査を実施したところ、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並びに陳述の補足説明によれば、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

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

京都府木津川市長は、京都府木津川市の代表者として、平成28年6月頃、学研都市京都土地開発公社が所有する物件目録記載の土地、合計5,064.61平方メートル（以下「本件土地」という。）を金4億7,175万2,573円（1平方メートル単価、93,146.87円）にて買い受ける意思決定をし、学研都市京都土地開発公社との間で、平成28年7月19日と平成29年3月13日の2回に分けて土地売買契約を締結し、学研都市京都土地開発公社に対して合計金4億7,175万2,573円の売買代金を支払い、本件土地について所有権移転登記を受けた（以下「本件売買契約」という。）。

本件売買契約当時における本件土地の正常価格は、合計1億8,548万円であり、本件売買契約において合意された土地売買代金は、正常価格の2.5倍を上回る、異常に高額な金額である。

即ち、本件土地は、物件目録1、2、3ごとに纏まりのある位置関係にあり、上記売買契約締結時における正常価格を算出するためには、1～3それぞれの土地に応じた判断が必要である。そこで、不動産鑑定士が各土地の個別事情を考慮した上で正常価格を算出したところ、

物件目録1の土地は、金76,710,000円

物件目録2の土地は、金49,010,000円

物件目録3の土地は、金59,760,000円であり、

本件土地の合計金額は、金1億8,548万円（1平方メートル単価 36,622.76円）であった。

したがって、木津川市長は、本件土地の正常価格について判断を誤って売買契約を締結したものと認められる。

このような判断の誤りにより、木津川市は、金1億8,548万円の価値しかない土地を金4億7,175万2,573円にて買受けたものであり、その差額である金2億8,627万2,573円の損害を被ることとなった。

本来、木津川市長は、本件売買契約を締結するにあたっては、本件土地購入の必要性と共に、事前に本件土地の正常価格についての調査を尽くし、木津川市が売買契約によって損害を被ることのないように注意すべき義務があるにも関わらず、この注意義務を怠り、漫然と正常価格の2.5倍以上もの金額にて売買契約を締結し、木津川市に金2億8,627万2,573円もの損害を及ぼしたものであり、かかる行為は、民法上の不法行為（第709条）に該当する違法行為そのものである。

また、仮に、木津川市長に過失がなかったとしても、不動産売買契約における売買物件の価格は、契約の重要な要素であり、契約価格が正常価格の2.5倍も高額であれば、当該契約は、木津川市長の錯誤により締結されたもので無効である（民法第95条）。したがって、錯誤無効を主張して売買代金の返還を求めなければ、木津川市は、本件売買契約により金2億8,627万2,573円の損害を被ったという不当な結果を受け入れることになる。

物件目録1 土地

物件の表示				鑑定評価額(円)
所在	地番	地目	地積(m ²)	
山城町平尾不知田	106番	宅地	242.36	76,710,000
山城町平尾不知田	107番	宅地	238.44	
山城町平尾不知田	108番	宅地	252.41	
山城町平尾不知田	109番	宅地	256.65	
山城町平尾不知田	122番	宅地	244.39	
山城町平尾不知田	123番	宅地	240.95	
小計(1)			1,475.20	

物件目録2 土地

物件の表示				鑑定評価額(円)
所在	地番	地目	地積(m ²)	
山城町平尾不知田	124番	宅地	248.90	49,010,000
山城町平尾不知田	128番2	宅地	78.75	
山城町平尾不知田	128番3	宅地	20.28	
山城町平尾不知田	128番4	宅地	84.29	

山城町平尾不知田	140 番	宅地	198.50	
山城町平尾不知田	141 番	宅地	210.40	
山城町平尾不知田	142 番	宅地	226.70	
小 計 (2)			1,067.82	49,010,000

物件目録3 土地

物件の表示				鑑定評価額 (円)	
所在	地番	地目	地積 (㎡)		
山城町平尾三所塚	26 番 1	雑種地	480.00	59,760,000	
山城町平尾三所塚	26 番 2	雑種地	17.00		
山城町平尾三所塚	39 番 1	雑種地	644.00		
山城町平尾三所塚	39 番 2	雑種地	15.00		
山城町平尾三所塚	39 番 3	雑種地	13.00		
山城町平尾三所塚	39 番 4	雑種地	35.00		
山城町平尾三所塚	56 番	宅地	768.38		
山城町平尾三所塚	57 番 1	雑種地	350.00		
山城町平尾三所塚	58 番 3	雑種地	11.00		
山城町平尾三所塚	59 番	雑種地	73.00		
山城町平尾三所塚	61 番	雑種地	8.40		
山城町平尾三所塚	62 番 2	雑種地	56.00		
山城町平尾三所塚	62 番 3	宅地	30.03		
山城町平尾三所塚	63 番	宅地	20.78		
小 計 (3)			2,521.59		59,760,000
合 計 (1)+(2)+(3)			5,064.61		185,480,000

3 事実証明

資料1 木津川市議会 平成28年6月10日提出
議案第53号「土地の取得について」

資料2 不動産登記情報 (本件土地)

資料3 不動産鑑定評価書 (平成29年5月22日株式会社 (省略))

4 損害金

本件土地の売買代金4億7,175万2,573円から不動産鑑定評価書の評価額金1億8,548万円を差し引いた、金2億8,627万2,573円。

5 求める措置内容

請求者は、木津川市が被った上記金2億8,627万2,573円の損害を回復させるため、木津川市長に対して、

- (1) 学研都市京都土地開発公社との間において、本件売買契約を合意解除し、学研都市京都土地開発公社から売買代金の返還を求めること。

その上で、本件土地について行政上購入の必要性がある場合には、改めて、現時点での正常価格により売買契約を締結すること。

- (2) 学研都市京都土地開発公社が本件売買契約の合意解除に応じない場合には、学研都市京都土地開発公社に対して、本件売買契約の錯誤無効を理由とする売買代金の返還請求をすること。

その上で、本件土地について行政上購入の必要性がある場合には、改めて、現時点での正常価格により売買契約を締結すること。

- (3) 学研都市京都土地開発公社が本件売買契約の合意解除に応じず、錯誤無効による代金返還もしない場合には、木津川市長自らが木津川市に対して、金2億8,627万2,573円の損害賠償をすること。

第3 監査の実施

地方自治法（以下「法」という。）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

木津川市長が学研都市京都土地開発公社から本件土地を売買代金4億7,175万2,573円で取得したことが、違法又は不当であるかどうかを監査の対象とした。

2 監査の対象部局

木津川市総務部財政課

3 請求人による証拠の提出及び意見の陳述

請求人に対して、平成29年8月10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8月30日に、請求人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、請求人からの新たな証拠の提出はなかった。

また、その際に請求人から補佐人の同席を求められたのでこれを認め、合わせて監査対象部局の関係職員の立会いを認めた。

- (1) 京都府木津川市長は、京都府木津川市の代表者として、学研都市京都土地開発公社が所有する物件目録を金4億7,175万2,573円にて買い受ける意思決定をし、学研都市京都土地開発公社との間で、土地売買契約を締結し、学研都市京都土地開発公社に対して合計金4億7,175万2,573円の売買代金を支払い、本件土地について所有権移転登記を受けた。本件土地の正常価格は、合計金1億8,548万円であり、本件売買契約において合意された土地売買代金は、正常価格の2.5倍を上回る、異常に高額な金額である。

- (2) 本来、木津川市長は、本件売買契約を締結するにあたっては、本件土地購入の必要性と共に、事前に本件土地の正常価格についての調査を尽くし、木津川市が売買契約によって損害を被ることのないように注意すべき義務があるにも関わらず、この注意義務を怠り、漫然と正常価格の2.5倍以上もの金額にて売買契約を締結し、木津川市に金2億8,627万2,573円もの損害を及ぼしたものであり、かかる行為は、民法上の不法行為（第709条）に該当する違法行為そのものである。

また、仮に、木津川市長に過失がなかったとしても、不動産売買契約における売買物件の価格は、契約の重要な要素であり、契約価格が正常価格の2.5倍も高額であれば、当該契約は、木津川市長の錯誤により締結されたもので無効である（民法第95条）。

- (3) 今回の契約、売買において、同じ場所で、この土地以外で6筆だけが別に売買されている。他の土地と一緒に売買出来たはずなのに、なぜこの6筆だけが抜けていたのか、この件については全く事情がわからない。このことにつきましても、監査委員に確認しておいてもらいたいと思う。

地番 山城町平尾不知田25番地1以下6筆

面積 736平方メートル

総額 6,751万756円

- (4) 学研都市京都土地開発公社の決算を毎年見ていると、金額が膨らんで金利が支払われて、そしてまた木津川市からお金を入金されて、また利子、事務経費を消されている。常に金額が上がったり下がったりを繰り返しながら、会計処理がなされている。本来、簿価というものは、金利も経費も足されて計上するのが、また買い戻しするのが、会計上の処理ではないかと思う。今回、わたくしが請求している金額は、金利、経費を長年積み上げた金額が、買い取り価格となるのが本来普通ではないかと感じている。

- (5) 学研都市京都土地開発公社との取得契約時に提出された事業計画で、宇治木津線は、「精華、山城に接続する、公共性の高い道路で、関西文化学術研究都市へのアクセス道路であり、交通の円滑化を図る役割を果たすとともに土地利用の増進を図る」と謳われているが、都市計画道路として決定もされていない。また、本件土地の横にはJR奈良線が通っているが、事業化に際しては、地下道を通す計画となっており、その事業費として、用地取得費も含めて数百億円が必要になることから、近い将来における実現性は乏しいと考える。

- (6) このような現状において、行政として、購入した土地を道路用地として50年、100年と持ち続けるのか、全く理解できない。一部三所塚の土地などはゲートボール場として利用されているが、不知田等は何も利用されないで、年に2回、草刈りだけがされている現状である。本当にこのままでいいのかという危惧をしている。

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8月30日に、法第242条第7項の規定により、総務部長及び財政課課長並びに財政課主幹の関係職員の出頭を求め、陳述の聴取を行った。その際、請求人及び補佐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「京都府木津川市長は、本件土地の正常価格について判断を誤って売買契約を締結したものと認められる。このような判断の誤りにより、木津川市は、金1億8,548万円の価値しかない土地を金4億7,175万2,573円にて買受けたものであり、その差額である2億8,627万2,573円の損害を被ることとなった。本来、木津川市長は、本件売買契約を締結するにあたっては、本件土地購入の必要性と共に、事前に本件土地の正常価格についての調査

を尽くし、木津川市が売買契約によって損害を被ることのないように注意すべき義務があるにも関わらず、この注意義務を怠り、漫然と正常価格の2.5倍以上の金額にて売買契約を締結した」との主張に対する所見について

本件土地はいずれも城南土地開発公社によって先行取得されたものという前提を踏まえる必要があると考える。別添資料1のとおり、城南土地開発公社は、公共用地の取得、管理、処分等に関し、各設立団体と「公共用地先行取得等に関する覚書」を締結している。

学研都市京都土地開発公社も木津川市との間で、平成19年3月12日付けで「公共用地先行取得等に関する覚書」を交わしている。その第4条第1項に、「甲（木津川市）は、乙（学研都市京都土地開発公社）から土地等の引渡しを受けようとするときは、その土地等にかかる次の各号に掲げる費用を引渡代金として乙に支払うものとする」として、第1号に「土地等の取得に要した費用」など、以下に取得や管理等に必要な経費と、第7号で「事業資金の利息に要した費用」、第8号で「当該事業に関して公社の事務に要した費用」といったものが列記されている。

したがって、城南土地開発公社による取得から14年以上20年近くに及ぶ期間が経過しているため、先行取得した当時の地価から評価額は相当下落している状況にあっても、城南土地開発公社による先行取得時の費用を負担する必要があり、現在の評価額で学研都市京都土地開発公社から本件土地を買い戻すことは、覚書に反することとなる。

また、城南土地開発公社は設立団体の依頼によって用地取得を行うために、金融機関等からの借入れや依頼団体からの貸付金によって資金を調達しており、その後は依頼団体へ引渡すまでは、依頼団体の貸付による場合以外は、1年前後の短期借入を繰り返して資金繰りを行っている。

したがって、依頼団体が学研都市京都土地開発公社から先行取得用地を買い戻す場合、その時点での評価額で取得するならば、先行取得時と比べて差損が生じた場合であっても、学研都市京都土地開発公社には差損を負担する資金すらないので、結局は学研都市京都土地開発公社に対して依頼団体が差損を負担することになる。

そのため、先行取得に関する予算においては、学研都市京都土地開発公社に対する債務負担行為とあわせて、学研都市京都土地開発公社の資金借入に対する債務保証もあわせて行っているところである。なお、先行取得の時点から地価が上昇し、依頼団体の買い戻しの時点で差益が生じた場合であっても、学研都市京都土地開発公社に利益がもたらされるわけではない。依頼団体が、評価額より安価に用地取得することが可能となるだけである。

さらにまた、別添資料2「平成22年度木津川市一般会計補正予算第2号に対する附帯決議について」及び「平成22年第3回木津川市議会定例会会議録」にあるように、平成22年第3回木津川市議会定例会において上程された平成22年度木津川市一般会計補正予算第2号、この補正予算において、学研都市京都土地開発公社に対し木津川市土地開発基金に属する現金をもって資金の貸付を行うため、基金保有現金不足を補うための土地開発基金元金繰出金1億5,000万円が計上されており、この議案に対して「学研都市京都土地開発公社が先行取得し、保有している土地のうち、現時点において事業化されていない土地につい

ては、行財政改革の観点から売却処分することを基本とし、早急に処理を進めること。」という附帯決議が可決されている。市議会定例会会議録を参照しても、附帯決議提案者からは、具体的に本件土地を指して、速やかに買い戻しをすることが適当で、差損が生じていても、学研都市京都土地開発公社による保有の長期化より、早く処分する方が財政負担を少なくすることになるのではないかと、という趣旨の発言がある。議会においても、先行取得時に買い戻し時との差損はやむなしとして、できるだけ早期の買い戻しを促されているわけであるので、今回の学研都市京都土地開発公社からの買い戻しも市議会の附帯決議を尊重し、実行したものである。

- (2) 請求書の「金1億8,548万円の価値しかない土地を金4億7,175万2,573円にて買受けたものであり、その差額である2億8,627万2,573円の損害を(木津川市が)被ることとなった」との主張に対する所見について

差額全額がそのまま木津川市の損害であるとされている。

この点については、平成28年7月と平成29年3月に公社から本件土地を取得したのは、一般会計ではなく木津川市土地開発基金によるものということがある。

土地開発基金は、公共用地等を先行取得するために設けられたもので、おおまかに現金・土地・貸付金などから成る定額運用基金であるが、条例第2条では、基金の取崩しが行われたときは、基金の取崩し相当額減少するものと規定されている。したがって、先行取得額と現在の評価額の差損は、何らかの方法で補填する必要があることは前述のとおりであるが、いずれ本件土地を一般会計が基金から買い戻すにあたり、先行取得額で買い戻すと一般会計が、または買い戻し時点での評価額で買い戻すと基金が差損を補填するという形になる。ただし、事業化に伴って土地開発基金から買い戻す場合は、補助金や地方債といった特定財源を活用することができる可能性があり、特定財源が活用できれば差損額は減少する。債務負担行為設定期限が到来し、学研都市京都土地開発公社保有を継続した場合の今後の間接経費負担や、地価上昇が当分見込めないことを考えると、市議会の附帯決議を尊重して、この際に学研都市京都土地開発公社から買い戻すべきものと市は判断したものである。しかし、その手法としては、一般会計で全額市の負担による買い戻し(その場合、事業化に際しての特定財源活用の方途は閉ざされる)ではなく、基金を活用し、将来の事業化にあたって特定財源活用の可能性を残したものである。

さらに、物件目録1及び2は、城南土地開発公社が取得する前は、棚倉駅西特定土地区画整理事業(以下「土地区画整理事業」という。)の保留地であったという事実もある。保留地は、売却され土地区画整理事業費の財源の一部とされるものであるが、物件目録1及び2につきましては、高規格道路宇治木津線接続道路事業の構想があることによって、販売の対象とされなかったという経過がある。そのため、土地区画整理事業の財源確保と、事業終息に伴う清算のため、販売しなかった保留地を城南土地開発公社が取得するという方法がとられたのである。例えば、別添資料3の1の、清算が行われた「平成13年度山城町棚倉駅西特定土地区画整理事業特別会計歳入歳出決算に基づく予算執行実績並びに成果の報告書」2ページにあるように、物件目録1における6筆全部(20街区1、2、

3、4、13及び14街区)と物件目録2における7筆のうち1筆(21街区14画地)の保留地を城南土地開発公社に売却して合計1億6,913万300円の収入を得ている。別添資料3の2「平成13年度城南土地開発公社決算に関する報告書」3ページの公有地取得事業の表、山城町の項にある金額1億7,363万300円のうち、城南土地開発公社立替の工事費450万円を差し引いた額に相当する。別添資料3の1の4ページにあるように事業費に充てた歳入の残額1億5,847万9,168円を一般会計に繰り出し、清算が行われている。

したがって、物件目録1及び2の土地につき、城南土地開発公社が用地取得の対価として支出された現金は、山城町棚倉駅西特定土地区画整理事業特別会計にて受入れ、土地区画整理事業に活用されたか、一般会計へ引き継がれたこととなる。別添資料3の3「平成13年度山城町一般会計歳入歳出決算事項明細書」の抜粋であるが、一般会計では、当該特別会計から繰入金として受け入れ、財政調整基金に積み立てられている。その後、財政調整基金内で土地区画整理事業分として分別し管理されていたわけではないが、木津川市発足と同時に木津川市財政調整基金へ引き継がれていることと考えることができる。このことから、木津川市が学研都市京都土地開発公社から買い戻した額と正常価格とされる現在の鑑定評価額の差額がそのまま木津川市の損害であるということは不相当であり、木津川市が学研都市京都土地開発公社から物件目録1及び2の土地を買い戻すためには、現在の評価額(正常価格)ではなく、先行取得時の金額で契約するのが相当であると考えられる。

なお、物件目録3の土地についても、城南土地開発公社による先行取得後、暫定的にはあるが、地元住民のグラウンドゴルフ場として活用されている。この土地の先行取得後、未利用のままであったならともかく、現在の評価額(正常額)まで地価が下落する前に、既に住民のために活用されていることから、差額がそのまま損害というわけではないと考えている。

以上のことから、請求者は市が学研都市京都土地開発公社から買い戻した額と正常価格との差額2億8,627万2,573円を、市が被った損害とし、その回復措置として3点いずれかの方法をとるよう、措置を求めているが、城南土地開発公社の先行取得等に実際に要した経費で買い戻すことが相当であると考えている。

5 提出書類(当初財政課提出分)

- 資料1 公共用地先行取得等に関する覚書
- 資料2 平成22年度木津川市一般会計補正予算第2号に対する附帯決議について
- 資料3-1 平成13年度山城町棚倉駅西特定土地区画整理事業特別会計歳入歳出決算に基づく予算執行実績並びに成果の報告書
- 資料3-2 平成13年度城南土地開発公社決算に関する報告書
- 資料3-3 平成13年度山城町一般会計歳入歳出決算事項別明細書

提出書類(監査委員からの請求に基づく財政課追加提出分)

- 資料 公共用地先行取得等契約書(平成19年3月12日締結分)(写)
- 資料1(1)① 平成28年7月19日付け公共用地等引渡契約書(写)

- 資料1(1)② 平成29年3月13日付け公共用地等引渡契約書(写)
資料1(2)① 相楽都市計画事業 棚倉駅西特定土地区画整理事業
事業計画及び事業計画変更理由書(抜粋)及び関係文書(写)
資料1(2)② 平成12年5月31日作成
棚倉駅西特定土地区画整理事業保留地一覧及び関係図
資料2(1) 平成15年1月24日付け土地売買契約書(写)
資料2(2) 平成15年1月10日付け山城町長決裁
山城町道路網計画に係る土地鑑定結果報告(写)

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並びに関係職員の陳述聴取及び提出された関係資料に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 山城町平尾不知田、平尾三所塚の土地の概要

ア 土地の状況及び位置

本件土地は、JR棚倉駅の南側に位置し、大きく区分すると、JR線路を挟んで西に2箇所、東に1箇所位置し、それぞれ複数の筆で形成された一団の土地である。これらの土地の合計面積は5,064.61平方メートル、登記地目は宅地若しくは雑種地であり、課税上の地目(現状)は雑種地である。

なお、請求人が示す物件目録1及び2とは、西側の2箇所の一団の土地(以下「本件土地(不知田)」という。)で、物件目録3とは、JR線路の東側の一団の土地(以下「本件土地(三所塚)」という。)である。

イ JR棚倉駅周辺の状況

JR棚倉駅周辺は、田園環境と調和したまち並み形成など山城地域の中心部としてふさわしい市街地景観の保全と、地域高規格道路(仮称)宇治木津線(以下「宇治木津線」という。)の新設促進により、商業機能、居住機能の配置などによる土地の有効活用を進める地域である。

ウ 本件土地の都市計画

本件土地は、市街化区域内に存し、用途地域は第1種住居地域、建ぺい率60%、容積率200%、高さ制限は第3種高度地区である。

また、本件土地(不知田)は、棚倉駅西地区計画区域内の土地である。

(2) 本件土地取得の経緯

年月日	協議・内容等
平成 9 年 3 月 21 日	旧山城町が施行していた棚倉駅西特定土地区画整理事業の保留地 2 1 街区 1 画地（換地後の平尾不知田 1 2 4 番）及び 5 - 4 画地（換地後の平尾不知田 1 2 8 番 4）を旧山城町の依頼により、城南土地開発公社が棚倉駅西特定土地区画整理事業用地として取得。
平成 9 年 10 月 24 日	物件目録 2 の一部にあたる地目鉄道用地 2 1 街区 5 - 2 画地（換地後の平尾不知田 1 2 8 番 2）及び 2 1 街区 5 - 3 画地（同じく平尾不知田 1 2 8 番 3）を旧山城町の依頼により、城南土地開発公社が棚倉駅西特定土地区画整理事業用地として取得。
平成 10 年 3 月 31 日	物件目録 2 の一部にあたる保留地 2 1 街区 1 5 画地（換地後の平尾不知田 1 4 1 番）及び 2 1 街区 1 6 画地（同じく平尾不知田 1 4 2 番）を旧山城町の依頼により、城南土地開発公社が棚倉駅西特定土地区画整理事業用地として取得。
平成 13 年 11 月 16 日	物件目録 1 の全部と物件目録 2 の一部にあたる保留地の平尾不知田 1 0 6 番地、1 0 7 番地、1 0 8 番地、1 0 9 番地、1 2 2 番地、1 2 3 番地、1 4 0 番地を旧山城町の依頼により、城南土地開発公社が棚倉駅西特定土地区画整理事業用地として取得。
平成 13 年度末	城南土地開発公社における「棚倉駅西特定土地区画整理事業用地」を山城町棚倉駅西特定土地区画整理事業の終了に伴い、「公共用地」に区分変更。
平成 15 年 1 月 24 日	物件目録 3 にあたる私有地（平尾三所塚 2 6 番 1、2 6 番 2、3 9 番 1 ~ 4、5 6 番、5 7 番 1、5 8 番 3、5 9 番、6 1 番、6 2 番 2、6 2 番 3、6 3 番）を旧山城町の依頼により、城南土地開発公社が「道路整備事業用地」として取得。
平成 14 年度中	物件目録 1、2、3 を「道路整備等事業用地」として、城南土地開発公社内における区分を整理統一。 ※平成 1 7 年に供用を開始された主要地方道枚方山城線平尾バイパスの終点・平尾交差点と、当時は構想段階で現在は国によって事業化に向けた調査が行われている宇治木津線を結ぶ道路整備事業用地として、位置付けを整理したもの。
平成 19 年 3 月 12 日	旧山城町が旧木津町、旧加茂町と合併して木津川市になるに際し、平成 1 9 年 3 月 1 1 日付けで旧山城町は城南土地開発公社を脱退し、木津川市は旧木津町が設立団体となっていた学研都市京都土地開発公社の設立団体となったことに伴い、旧山城町の依頼によって城南土地開発公社が取得した本件土地についても、平成 1 9 年 3 月 1 2 日付け契約により学研都市京都土地開発公社が引き継ぐ。 それにあたって、同日付けで専決処分を行った平成 1 8 年度木津川市一般会計暫定予算において、「道路整備事業等用地取得事業（不知田）」「道路整備事業等用地取得事業（三所塚）」として、平成 2 8 年度までを期間とする学研都市京都土地開発公社に対

	する債務負担行為を設定。
平成 28 年 5 月 12 日	学研都市京都土地開発公社に対する債務負担行為の設定期間最終年度である平成 28 年度中に本件土地を買い戻すため、本件土地の価格が 2,000 万円以上で、地積が 5,000 平方メートルを超すことから、取得にあたって議会の議決を要することとなり、市議会の議決を求めるため、議会上程について市長決裁。
平成 28 年 6 月 10 日	本件土地の取得について、市議会の議決を求めるため、平成 28 年 6 月 10 日から平成 28 年 6 月 29 日の会期で開催された「平成 28 年第 2 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 53 号）を上程。
平成 28 年 6 月 29 日	平成 28 年 6 月 14 日に本議案の付託を受けた総務文教常任委員会において審査され、同月 29 日の市議会本会議で同議案が可決。
平成 28 年 7 月 29 日	平成 28 年 7 月 14 日に物件目録 2 の大部分の取得に係る学研都市京都土地開発公社との契約案の市長決裁を経て、同 7 月 19 日付けで契約締結、同 7 月 29 日に木津川市土地開発基金から用地費を支出するとともに、所有権移転登記を完了。
平成 29 年 3 月 31 日	物件目録 2 の残り 1 筆と物件目録 1 及び 3 についても、平成 29 年 3 月 6 日に学研都市京都土地開発公社との契約案の市長決裁を経て、同 3 月 13 日付けで契約締結、同 3 月 31 日付けで木津川市土地開発基金から用地費を支出するとともに、所有権移転登記を完了。

(3) 本件土地取得に係る附帯決議について

ア 平成 22 年 10 月 1 日に平成 22 年第 3 回木津川市議会定例会において、平成 22 年度木津川市一般会計補正予算第 2 号が提案され、学研都市京都土地開発公社に対し、木津川市土地開発基金に属する現金をもって資金の貸付を行うため、基金保有現金不足を補うための土地開発基金元金繰出金 1 億 5,000 万円が計上された。そして、この議案に対する附帯決議が発議された。

提出者 西岡政治 議員

賛成者 倉克伊議員、島野均議員、炭本範子委員、七条孝之議員

決議案 学研都市京都土地開発公社（以下「公社」という。）の一層の経営健全化を求めることは当然のこととし、現代におけるその役割、存在意義を検証すること。

また、公社が先行取得し保有している土地のうち、現時点において事業化が確定していない土地については、行財政改革の観点から、売却処分することを基本とし、早急に処理を進めること。

イ 決議案について質疑応答がされた後、賛成討論、反対討論がなされた。

ウ 討論終了後、決議案について裁決が実施され、賛成多数により可決された。

(4) 学研都市京都土地開発公社との契約等の有無

- ア 平成19年3月12日 「公共用地先行取得等に関する覚書」
- イ 平成19年3月12日 「公共用地先行取得等契約」(本件土地(不知田)及び平尾不知田125番1、125番2、126番1、126番2、127番、128番1)
- ウ 平成19年3月12日 「公共用地先行取得等契約」(本件土地(三所塚))
- エ 平成28年7月19日 「公共用地等引渡契約」(本件土地(不知田)のうち、平尾不知田124番、128番2、128番3、128番4、141番、142番)
- オ 平成29年3月13日 「公共用地等引渡契約」(本件土地(不知田)のうち、平尾不知田106番、107番、108番、109番、122番、123番、140番)
- カ 平成29年3月13日 「公共用地等引渡契約」(本件土地(三所塚))

(5) 平尾不知田125番1を含む6筆について

請求人は、意見陳述において監査委員に対し、平尾不知田125番1を含む6筆が、本件土地(不知田)と同様の道路用地にもかかわらず、買い戻しの対象となっていないことから確認するよう求められたので、担当部署に確認したところ、当該6筆の登記簿上の所有権は既に木津川市にあることから買い戻しの対象とならなかったことを確認した。

2 監査委員の判断

(1) 監査の対象

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、公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行、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。

本件監査請求の要旨は、木津川市長が学研都市京都土地開発公社に道路用地として先行取得させた本件土地を買い戻すにあたり、その必要性及び正常価格についての調査を怠り漫然と売買契約を締結して取得したことにより、正常価格と再取得価格の差額分が木津川市の損害に当たると主張している。

これに対して木津川市は、学研都市京都土地開発公社との約定によって買い戻すことが相当であると主張している。

よって、監査の対象は、本件土地取得に係る財務会計行為(売買契約の締結及び財産の所得)を対象とし、本件土地の必要性及び再取得価格の妥当性を検

討するとともに、その違法性・不当性の有無について判断する。

(2) 本件土地取得の経緯

本件土地は、木津川市発足前の旧山城町が本件土地の東側に計画構想された南北に延びる宇治木津線に接続する地域幹線道路（以下「主要幹線道路」という。）として計画構想された道路用地として利用するため、旧山城町が実施していた棚倉駅西特定土地区画整理事業の保留地（本件土地（不知田））と民有地（本件土地（三所塚））を平成9年3月から平成15年1月にかけて旧山城町が設立団体の一つとなっていた城南土地開発公社に依頼して同公社が取得した土地である。

そして、平成19年3月12日に旧山城町が旧木津町・旧加茂町と合併し、木津川市となるに際して、本件土地は、同公社から木津川市を含む2市1町が設立団体となっている学研都市京都土地開発公社（以下「学研公社」という。）に引き継がれた。

これにあたり、木津川市（以下「本市」という。）は、平成19年3月12日付けで行われた専決処分「平成18年度木津川市一般会計暫定予算」において、「道路整備事業等用地取得事業（不知田）」及び「道路整備事業等用地取得事業（三所塚）」として平成28年度までを期間とする学研公社に対する債務負担行為を設定した。

そして、学研公社への債務負担行為の設定期間終了年度の平成28年度中に本件土地を買い戻す売買契約を締結するため、本件土地の価格が2,000万円以上で、かつ、地籍面積が5,000平方メートルを越すことから、本市の「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」（平成19年条例第54号）第3条の規定により、平成28年第2回木津川市議会定例会に本件土地取得議案（議案第53号）を上程し、平成28年6月29日に同案は可決され、平成28年7月19日付けで学研公社と本件土地（不知田）の大部分の「公共用地等引渡契約書」（以下「売買契約」という。）を締結し、同年同月の29日に木津川市土地開発基金（以下「土地開発基金」という。）から用地費を支出して所有権移転登記が完了し、次いで残りの本件土地（不知田の一部と三所塚）についても同公社と平成29年3月13日付けで売買契約を締結し、同年同月の31日に同じく同基金から支出し、所有権移転登記が完了した。

(3) 本件土地の必要性

本件土地は、上記(2)のとおり旧山城町時に将来の主要幹線道路の用地として段階的に城南土地開発公社に先行取得させたものである。最初の土地の取得から20年近く経過しているが、この主要幹線道路の整備構想の前提としてあるのは、国が事業主体となる宇治木津線が整備されることが前提条件にある。

そこで宇治木津線と主要幹線道路の事業化について考察し、本件土地の必要性について検討する。

行政が幹線道路を事業化する場合、都市計画法（昭和43年法律第100号）に基づく都市計画決定を行うことが一般的であるが、現時点において両道路とも都市計画決定はなされておらず、すぐさま事業化される状況にはない。

しかし、両道路については、旧山城町都市計画マスタープラン（平成9年7

月策定)に構想路線として位置づけられており、合併後の本市においてもそれは継承され、木津川市都市計画マスタープラン(平成23年6月策定。以下「市都市マス」という。)にも構想路線として位置づけられている。また、宇治木津線については、本市を含む2市1町で結成する「木津川右岸宇治木津線道路新設促進協議会」において毎年国に対して木津川市～城陽市区間の整備を要望しており、平成28年12月には国土交通省近畿地方整備局において、計画段階評価の委員会が開催され、「概略ルートと構造の検討」が行われるなど、事業化に向けて検討がなされているところである。

一方、主要幹線道路については、事業化に向けた基本的な検討はなされておらず、請求人も事業化が困難な道路であると主張している。しかし、本道路が木津川市東部地域における主要な幹線道路として市都市マスに位置づけられている以上、現状において不必要な道路とはいえず、全く事業化されないとは言い切れない。

したがって、両道路がいつ事業化されるかは現在のところ明確ではないが、木津川市の都市計画の基本的方針を定める市都市マスに両道路の構想が示され、市都市マスが議会の議決を経て決定されていることからすれば、両道路は木津川市のまちづくりにおける政策的な事項であり、本件土地が主要幹線道路の用地の一部であることからすれば、不必要な土地であるとは言いえない。

(4) 本件土地の再取得の妥当性

本件土地の必要性については前記(3)のとおりであるが、次に本件土地の再取得の妥当性があつたかを検討する。

本件土地の再取得の契機となつたのは、学研公社に対する本件土地の債務負担行為期限が到来したことによるもので、本市としては、このまま学研公社が本件土地を保有した場合に発生する事務費等の間接経費や地価の動向を考慮して再取得したものである。

そして、その再取得の方法は、主要幹線道路が事業化した際には、本件土地の用地費の財源の一部として国の補助金や地方債といった特定財源が活用できるよう一般会計からの支出ではなく、土地開発基金により支出した。

ところで、本市は、本件土地の再取得の理由の一つに、学研公社が保有した場合に発生する事務費等の間接経費を考慮したものであるとしている。

このことを考慮したのであれば、平成27年度以前に本市が買い戻しを行っていたら、これまで学研公社へ支出していた利息や事務費などが削減出来ていたのではないかということが言える。

これに対する本市の主張は、一般会計でも買い戻すことは可能であったが、その場合、主要幹線道路が事業化される際に特定財源が活用できなくなるため、出来る限り財源を確保する方法として土地開発基金による取得を前提としていた。しかし、これまで土地開発基金の資金が絶対的に不足しており、取得できなかったのが最大の要因で、平成28年度においても不足分を一般会計から繰出して取得したものであると述べている。

また、同様な議会の意見として、「平成22年第3回木津川市議会定例会」において「平成22年度木津川市一般会計補正予算第2号」が上程され、これに対する附帯決議として、同公社が先行取得した土地のうち、事業化が確定していない土地は行財政改革の観点から売却処分することを基本とし、早急に処

理を進めるよう意見が付されている。

この附帯決議の提案議員の意図としては、本件土地を指して、買い戻しによる差損が生じるとしても、公社の長期保有による利息や事務費などの支出負担を考慮すれば、できる限り早期に買い戻すことが市の財政負担の軽減に繋がる趣旨のものと考えられる。

これに対する本市の主張は、この附帯決議を尊重して今回本件土地の再取得を実行したものであると述べている。しかし、附帯決議から買い戻しが実行されるまでに6年を要していることからすれば、早期に処理したとは言い切れず、この点については疑問が残るところである。

しかしながら、上記の疑問は残るものの、地方公共団体による財産の取得については、法第149条第6項で地方公共団体の長の担当事務としており、財産の取得に関する規制は同法第96条第1項第8号において、議会の議決を経ることとされているほか、特段の定めはなく、政策実現のためにどのような不動産をいかなる対価をもって取得するかは、普通地方公共団体の長の裁量に委ねられていると解されている。

そして、この解釈には取得時期等の判断についても含まれていると考えられる。

したがって、本市が、本件土地に係る学研公社への債務負担行為の設定期限に際して将来の道路用地として必要があることから、同公社による保有延長に伴う事務費等の間接経費の支出を抑えるために再取得を判断したことは妥当性があると認められ、そして、その再取得の方法についても市の単費（一般会計）で対応するのではなく、将来的に本道路が事業化した際には補助金等の特定財源が活用できるよう財政負担の軽減を勘案して行われたものであって、合理性を欠くものとは言えない。

(5) 学研公社との約定の有無

土地開発公社に関する法律としては、「公有地の拡大の推進に関する法律」（昭和47年法律第66号。以下「公拡法」という。）があり、第14条で土地開発公社に定款を定めるよう義務付けている。そして、この規定により学研公社も定款を定め、第18条で公社の業務の遂行に必要な事項は定款のほか、業務方法書に定めるとしている。よって、業務方法書は法令により裏付けされたものであると言える。

そして、この業務方法書第11条に、学研公社が先行取得した土地を設立団体等へ売却するときの定めとして、その土地等の購入価額、補償費、造成その他の管理費、直接経費、支払利息及び事務費の合計額と規定している。

また、平成19年3月12日に本市と学研公社と締結した「公共用地先行取得等に関する覚書」（以下「覚書」という。）第4条第1項で、「甲（本市）は、乙（学研公社）から土地等の引渡しを受けようとするときは、その土地等にかかる次の各号に掲げる費用を引渡代金として乙に支払うものとする。」とし、各号とは、土地等の取得に要した費用、物件移転等の補償に要した費用、土地の造成に要した費用、土地等の測量に要した費用、土地等の登記に要した費用、土地等の管理に要した費用、事業資金の利息に要した費用、当該事業に関して公社の事務に要した費用、その他当該土地等の取得、管理並びに処分に要した費用である。

学研公社は、公拡法の規定に基づき、公共用地、公用地等の取得、管理、処分等を行うことを目的として、本市を含む2市1町が出資して設立された法人であり、設立団体からの要請を受けて、その要請設立団体との協議を元に決定された価格により土地等を取得していることからすれば、前述の再取得価格に関する定めは当然のことであり、本件土地の再取得に当たっては、本市はこの業務方法書及び覚書を遵守する義務を負っていると言える。

(6) 再取得価格の妥当性

本件土地の再取得価格は、用地費のほか、利息、事務費を含む4億7,175万2,573円であるが、請求人は、自らが本件土地の鑑定評価を不動産鑑定士に依頼し、算出された価格1億8,548万円が正常価格であり、この正常価格をもって本件土地を取得すべきで、本件土地の再取得価格との差額2億8,627万2,573円が損害にあたりと主張していることから、再取得価格の妥当性について検討する。

今般、請求人が事実証明として提出された鑑定評価の本件土地の1平方メートル当りの価格は本件土地（不知田）が5万2,000円ないし4万5,900円で、本件土地（三所塚）は23,700円である。

一方、城南土地開発公社が先行取得した時の本件土地の1平方メートル当りの価格は、当時の鑑定評価書が資料として提出されたものではないが、棚倉駅西特定土地区画整理事業による換地処分後の保留地（本件土地（不知田））の価格が記された資料によると、一筆ごとに単価が異なっているため、一例を示すと、不知田142番の土地で10万2,114円であった。これは本件土地（不知田）の中で最も安価な単価である。

また、本件土地（三所塚）の取得するために作成された旧山城町時の決裁資料によると、当時の鑑定評価額と付近の土地の取引価格の実例等を踏まえて、本件土地（三所塚）の1平方メートル当たりの価格は79,000円であった。

これを見る限り、本件土地の先行取得時の価格すなわち再取得価格と請求人が主張する本件土地の現在の正常価格とは、確かに2倍ないし3倍以上の差があり、請求人が示す正常価格からすると確かに高額と言わざるを得ない。

ところで、京都地方裁判所の判例で、土地開発公社と市の間引き渡す土地の価格に関する約定があることを前提に、「（略）地方公共団体が土地を取得するかどうか、いくらで取得するかは、原則として、それを決定する権限を有する長の政策的ないし合目的な裁量判断に属する事項であり、それらが地方財政法第4条の観点から違法となるのは、単に取得した代金額が経済的な適正価格を上回ったり、必要性については疑問があるというだけでは足りず、当該土地を取得する具体的な行政目的、取得の必要性、相手方との交渉経緯、その時の経済情勢に照らして、上記の決定権限を有する長がその裁量の範囲を逸脱し、権限を濫用した場合に限られると解されるのが相当である。

そして、地方公共団体がその土地開発公社に不動産の先行取得を要請し、これに応じて土地開発公社が先行取得した不動産をその地方公共団体が購入する場合には、前記の判断の対象となるのは、同公社から地方公共団体が購入する行為だけでなく、同公社との基本的な約定等によっては、地方公共団体が同公社に先行取得を要請する行為自体も併せてその対象とすべき場合があるものと解するのが相当である。なぜなら、そのような場合の地方公共団体と同

公社との購入契約は、すでに同公社に先行取得を要請したことにより、後に地方公共団体がそれを購入するかどうかの決定、代金をいくらにするかの決定が法律上も制約を受ける関係になる場合があるからである。(略)」と判示している。(京都地方裁判所、平成9年(行ウ)第8号 損害賠償等請求事件・平成9年(行ウ)第31号 損害賠償事件、平成13年12月28日、第3民事部判決)

この判例に当てはめると、本件土地の取得は、旧山城町の東部地域における主要幹線道路の整備を目的とし、それを達成するために本件の土地は必要であって、先行取得時期の経済情勢は、平成3年頃にバブル経済が崩壊し、土地の価格も毎年下落していた時期ではあるが、現在の土地取引価格よりは高かったと考えられ、本件土地の正常価格も現時点よりは高かったと推察できる。このことは、請求人が事実証明として提出した不動産鑑定評価書7ページに記載されている「住宅地価格の推移」でも確認できる。

そして、前述のとおり城南土地開発公社が本件土地を取得する際の価格は、本件土地(不知田)は、棚倉駅西特定土地区画整理事業による換地処分後の保留地価格をもって、本件土地(三所塚)は、当時の鑑定評価額と付近の土地の取引価格の実例を踏まえて算出されており、その価格が不当であるとの証拠もない。したがって、本件土地の先行取得時の価格は正常価格であったと推認するほかない。

そうすると、前記(4)後段のとおり、普通地方公共団体の長には政策実現のためにどのような不動産をいかなる対価をもって取得するかは、広範な裁量権があると解されているところ、旧山城町長が本件土地を先行取得するため、上述した取得価格をもって城南土地開発公社に要請したことは長の裁量権の範囲内の行為であって、権限の逸脱・濫用があったとまでは言えない。

そして現市長は、合併前は旧木津町長ではあったが、3町の合併に伴って平成19年3月11日に同町長は失職し、平成19年4月22日に新たに木津川市長となったのであって、当然のことながら、いずれの先行取得時においても権限を行使できる立場になく、市長就任時には既に本件土地は学研公社が保有していたものであり、その後においては、木津川市長としては前記(5)の約定にしたがって用地費のほか、利息、事務費を含んだ価格をもって本件土地の売買契約を締結するほかなく、本件土地の再取得価格の妥当性はあったと言える。

(7) 結 論

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再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の売買契約を締結して取得しており、市長の裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

したがって、請求人が主張する民法第709条に抵触するとは認められず、本件請求については、理由がないものとし、監査委員の合議により主文のとおり決定する。