

伊賀市監査委員告示第6号

地方自治法第242条第1項の規定に基づく監査請求に係る監査を行ったので、同条第4項の規定によりその結果を公表する。

平成28年9月27日

伊賀市監査委員 鈴木 陽介

伊賀市監査委員 赤堀 久実

住民監査請求に係る監査結果

第1 本件請求の要旨

1 請求人

住所 伊賀市●●

氏名 ●● ●●

住所 伊賀市●●

氏名 ●● ●●

住所 伊賀市●●

氏名 ●● ●●

2 請求書の受理

(1) 請求書の受付

請求人が、平成28年7月27日に伊賀市職員措置請求書（以下「請求書」という。）を持参し、本件請求について形式的要件を具備していると認め、同日付で請求書を収受した。

(2) 請求書の受理

平成28年8月1日に、監査委員に意見を求め、請求内容について要件審査を行ったところ、一部補正の必要があり平成28年8月2日に補正命令書を送付、請求人から補正が行われたため、平成28年8月16日に監査委員に再度意見を求め、地方自治法第242条所定の要件を具備しているものと認め、同日付で請求書を受理した。

3 請求の要旨（原文のまま（別表記載の取得の相手方は省略））

(1) 請求の対象とする執行機関

伊賀市長 岡本 栄

(2) 財務会計上の行為（審査対象事項）

別表記載のとおり、各相手方との間で各土地について各取得価格にて仮契約した、議会の議決を条件とする各売買契約（以下「本件各売買契約」という）

(3) 違法又は不当の理由

- ①「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の…予算…を、…誠実に管理し及び執行する義務を負い」（地方自治法138条の2）、また、「地方公共団体の経費は、必要かつ最少の限度を超える支出をしてはならない」（地方財政法4条1項）ところ、本件各売買契約は、各土地の取得価格が高額に過ぎ、地方自治法138条の2及び地方財政法4条1項に反して、違法で

ある。

②その理由は、以下のとおりである。

以下、別表1ないし10の土地を本件土地1ないし10と略する。

(ア)本件売買契約にて取得する土地間の不均衡

a 本件土地1

本件各売買契約では、本件土地1を㎡あたり2万9400円、本件土地に隣接している土地（県所有地 伊賀市四十九町鍋沢）（以下「県土地」という）を㎡あたり3万200円で取得しようとしており、本件土地1の取得価格は、県土地の取得価格と比較して、㎡あたりわずか800円安価なだけである。

しかし、県土地が、造成済みのうえ、アスファルト舗装をしており、市街化区域であるのに対し、本件土地1は雑種地で、荒地であり雑草がおいしげっており、かつ市街化調整区域であることに鑑みると、本件土地1は県土地と比較して大きな価格下落要因があり、本件土地1の取得価格が県土地の取得価格と比較して、㎡あたりわずか800円しか安価になっていないこと、即ち本件土地1の取得価格がわずか2%しか下落していないことは不当であり、本件土地1の取得価格は不当に高額である。

b 本件土地2ないし9

また、本件土地2ないし9は、市街化調整区域であるうえ、田にもかかわらず、価格において県土地の半額以上であり、かかる取得価格も不当に高額である。

c したがって、本件1ないし10の取得価格は、高額すぎる。

(イ)一般的取引価格又は過去の実績との不均衡

a 本件土地4ないし9の取得価格は、一反あたり1820万円から1880万円であり、農協の仲介する一反あたりの取引価格100万円と比較しても約20倍と極めて高額である。

b さらに、伊賀市が過去に道路用地として取得した土地（伊賀市四十九町鍋沢3164、3168、3167外）の取得価格は㎡=5000円位であったところ、過去に道路用地として取得した土地と本件売買契約の土地2ないし9の土地が ①同じ市街化調整区域であること ②距離としてわずか10mしか離れていないことに鑑みると、㎡=1万8200円ないし2万4500円という本件売買契約の本件土地2ないし9の取得価格は、不当に高額である。

c 以上の点からして本件土地2ないし9の価格は高額すぎるし、過去の土地取得価格と著しく均衡を失っている。

(ウ) よって、本件の売買価格契約の価格は、地方自治法138条の2及び地方財政法4条1項に違反し、違法である。

(4) 損害

債務（売買代金支払義務）の負担又は売買代金の支出

(5) 請求する措置

売買代金支出の差し止め又は伊賀市長に対する損害賠償請求

別表

番号	取得しようとする 土地（地目）	取得面積 (㎡)	単価 (円/㎡)	取得価格 (円)
1	四十九町字鍋沢 3183 番 1 (雑種地)	1,961	29,400	57,653,400
2	四十九町字鍋沢 3184 番 (田)	447	24,500	10,951,500
3	四十九町字鍋沢 3185 番 (田)	281	24,500	6,884,500
4	四十九町字鍋沢 3189 番 1 (田)	2,426	18,200	44,153,200
5	四十九町字鍋沢 3190 番 1 (田)	2,476	18,200	45,063,200
6	四十九町字鍋沢 3191 番 1 (田)	2,465	18,200	44,863,000
7	四十九町字鍋沢 3192 番 1 (田)	2,379	18,200	43,297,800
8	四十九町字鍋沢 3193 番 1 (田)	1,397	18,800	26,263,600
9	四十九町字鍋沢 3195 番 1 (田)	1,855	18,800	34,874,000
10	四十九町字鍋沢 3188 番 1 (公衆用道路)	448	3,600	1,612,800
合 計		16,135		315,617,000

事実証明書類（添付資料）※後日、提出された書類も含む。

① 議案第 121 号 土地の取得について（平成 28 年 7 月 29 日提出）

② 伊賀市用途地域閲覧図

注）本件土地 1 ないし 10 が市街化調整区域に点在することを証する書類

- ③ 行政情報公開決定通知書（平成 28 年 8 月 8 日伊管第 339 号市長）
注）三重県駐車場用地取得費 5,662 万 5 千円の積算根拠資料
- ④ 行政情報部分公開決定通知書（平成 28 年 8 月 8 日伊建 1 第 858 号市長）
注）四十九下友生線拡幅工事にかかる
 - ・用地買収面積及び買収価格
 - ・用地買収費算定根拠
 - ・鑑定評価書（発行日付 平成 24 年 10 月 5 日）
- ⑤ 鑑定評価書（発行日付 平成 27 年 2 月 12 日）
注）本件土地 1 ないし 10 の取得に係る鑑定評価書 I（参考価格としたもの）
- ⑥ 不動産登記現在情報（④の道路用地にかかるもの）
- ⑦ 伊賀市庁舎整備事業の事業認定についての第 1 回三重県事業認定審議会の議事要旨（平成 28 年 4 月 25 日開催）
- ⑧ 平成 28 年度 伊賀市一般会計予算書及び予算に関する説明書（一部）
- ⑨ 鑑定評価書（発行日付 平成 26 年 12 月 26 日）
注）本件土地 1 ないし 10 の取得に係る鑑定評価書 II
- ⑩ 本件土地 1 ないし 10 と四十九下友生線拡幅工事に係る取得用地の位置図及び請求の要旨並びに上記事実証明書の補充書

第 2 監査の実施

1 監査対象事項

当該行為が、地方自治法第 138 条の 2 及び地方財政法第 4 条第 1 項に違反し、違法又は不当な債務の負担又は支出に当たるか。

なお、平成 28 年 9 月 27 日現在、四十九町字鍋沢 3183 番 1 以外の 9 筆については支払いが完了している。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づく陳述について、平成 28 年 8 月 31 日に請求人から聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、傍聴希望者 20 名の傍聴を認めた。

また、新たな証拠書類の提出はなかった。

- (1) 伊賀市が取得しようとしている三重県所有の土地（市街化区域内）と本件土地の一部（市街化調整区域内）との比較で、ほぼ同じ箇所にある三重県所有の土地はアスファルト舗装されていて 30,200 円、一方の隣接する本件土地の一部は未舗装で 29,400 円となっている。舗装の有無以外に、市街化区域と市街化調整区域で、市街化調整区域は開発をするのに許可等が必要となり、コストや許可が出るまでの時間など取得するのに制約があるので、その制約に伴い取得価格が低額になるが、それを比較すると 800 円の差は少なすぎる。

- (2) 本件土地取得に係る不動産鑑定では、市街化調整区域内の農地であるにもかかわらず、鑑定評価における標準画地の設定地を既存の市街化区域内の商業地域としている。本来は標準画地の設定地を現況の農用地にするべきであり、本件土地の一部が農地で 18,800 円、平成 24 年に伊賀市が道路用地として取得した近隣の土地が同じ農地にもかかわらず 4,800 円となっており、現況が同じ農地で、道路付け接道も同じであるにもかかわらず 4 倍近い差が生じている。また、本件土地取得の参考価格となった鑑定評価書では「名阪国道へのアクセスも良い市街地近くの地域であるため、今後宅地化が進むものと予測される。」と記載されているが、伊賀市は三重県事業認定審議会に対し「農地法及び農振法の農振農用地のダブル規制がかかっており、沿道についても開発はなかなか進まない。」と説明している。このように、同じ田と田で状況が変わらない前提で、市は一方は 4,800 円で買収し、一方は 18,800 円で買収しようとしていることは、市行政の連続性、公平性、均衡性が図られていないのではないかと考えられる。
- (3) 本件土地取得の参考価格となった鑑定評価の手法・見解・妥当性について、三重県内の不動産鑑定士は三重県或いは三重県内の市町と利害関係があるので、三重県外の鑑定士に意見を求められたい。

3 監査対象部課の事情聴取内容

平成 28 年 9 月 2 日、監査対象部課である財務部管財課に係る書類の提出を求め、関係職員から事情を聴取した。

その内容等は次のとおりである。

- (1) 土地取得の取得価格決定は、不動産の鑑定評価に関する法律に基づいた国家資格を有する不動産鑑定士に鑑定評価を依頼し、その不動産鑑定士が算出した鑑定評価額に基づき土地を取得しており、鑑定評価額の妥当性を検証するため、万全を期して二者から取得し、取得額は地方自治法第 2 条第 14 項並びに地方財政法第 4 条第 1 項の「最少経費最大効果原則」に従い、低い方の鑑定評価額を採用している。
- (2) 不動産鑑定士への鑑定条件として、市の鑑定書作成業務委託仕様書の中で「庁舎整備用地として土地を取得する際の参考資料とするため」と提示し、この条件を受けて、今回の評価額の積算根拠となる鑑定評価書の条件として、「現状は市街化調整区域であるが、市街化区域への編入見直し又は開発許可が下りることを条件とする。なお条件の付加の妥当性については ①編入見直しの権限を有する伊賀市からの依頼であること ②伊賀市庁舎整備事業の対象区域であること ③市街化区域に隣接し水道・都市ガス等の整備も可能であること、などから実現性を有するものと判断した。」と明記されている。
- (3) 不動産の価値判断については、不動産鑑定評価基準に規定されている不動産の価格に関する諸原則の 1 つである最有効使用の原則によれば「不動産の価格

は、その不動産の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用を前提として把握される価格を標準として形成される。」と規定されている。また、同基準において「特に価格形成に影響を与える地域要因の変動が客観的に予測される場合には、当該変動に伴い対象不動産の使用方法が変化する可能性があることを勘案して最有効使用を判定すること。」と規定されている。計画地においては、伊賀市役所の位置を変更する条例が可決され、都市計画法に基づく開発許可及び土地収用法に基づく事業認定並びに農地転用の許可を確実に受け事業を実施する計画であることから、最有効使用の原則により宅地見込み地として評価されたものと解釈している。

- (4) 市道四十九下友生線の拡幅の際の用地単価(平成24年に伊賀市が取得した近隣の土地の取得単価)は、市街化調整区域農地として鑑定されており、当該土地は農業振興地域内の農用地である。これに対し、今回購入する土地は、農用地区域外農地であり市街化調整区域としての規制はあるが、(3)に記載のとおり宅地見込み地として評価されたものと解釈している。そもそも道路取得用地は、農業振興地域内の農用地であり、将来に亘っても農地のままの土地と、庁舎予定地として開発許可がおりる土地とでは、条件が全く異なるものと考えている。
- (5) 鑑定評価書の将来動向等の記載内容と三重県開発許可申請書に記載されている周辺の市街化促進についての説明の違いについては、当該鑑定評価書においての将来動向は、市街化区域内の土地の動向を示したものである。一方、三重県開発許可申請書の記載では、市庁舎を建設する周囲の市街化調整区域内農地のことを示しており、市街化調整区域内農地については、農地法の規制があることから市庁舎が整備されても周辺の市街化を促進する恐れはないとしている。

第3 監査の結果

1 判断

以上の意見陳述・関係調査をふまえて、本件の措置請求で本件土地1ないし10の取得価格は高額に過ぎ、地方自治法第138条の2及び地方財政法第4条第1項に違反する行為であるという請求人の主張について、以下判断する。

地方公共団体の財産の取得については、地方自治法第149条第6項で地方公共団体の長の担当事務と規定されており、その場合の必要性や価格の妥当性の判断等、そこには長に広範な裁量権が認められている。

この点に関し、京都地方裁判所平成13年12月28日判決では、「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、相手方との交渉の経緯、その時の経済情勢等に照らして、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するのが相当である。」としている。

また、地方自治法第 138 条の 2 及び地方財政法第 4 条第 1 項の規定については、地方自治法第 2 条第 14 項「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」の規定と併せ、平成 18 年 1 月 26 日名古屋地方裁判所判決において、「これらは、いずれも地方公共団体の財政の健全化を確保する趣旨によるものと考えられるところ、地方自治法 2 条 16 項、17 項の法意に照らすと、単に会計事務担当職員に対して訓示的に事務の在り方を示すにとどまるものではなく、地方公共団体にとって不必要あるいは過大な経費負担をもたらす契約が締結された場合には、当該契約締結行為が違法と評価されることがあり得るといふべきである。もっとも、いかなる契約が不必要であるのか、あるいは過大な経費負担をもたらすかは、第一次的には、当該地方公共団体が、意図した行政目的実現の見地から、当該契約の目的、性質、給付内容、締結に至った経緯等を総合的に考慮して判断すべきものであるから、違法であると評価するためには、その裁量権の範囲を逸脱し、あるいはこれを濫用したと認められる場合に限られるといふべきである。」と判示されている。

本件土地 1 ないし 10 については、伊賀市新庁舎の移転先として平成 26 年 9 月 11 日開催の伊賀市議会定例会において庁舎の位置を定める議案（平成 26 年議案第 111 号 伊賀市役所の位置を変更する条例の制定について）が賛成議員数 3 分の 2 以上で可決する特別多数議決を得ている。

このことから、本件土地 1 ないし 10 に伊賀市新庁舎が移転されるであろうことは明らかである。

ところで、不動産鑑定については、不動産の鑑定評価に関する法律に基づいた国家資格を有する不動産鑑定士が、国土交通省の定めた不動産鑑定評価基準に則って行うことが原則とされている。

不動産鑑定評価基準に規定されている不動産の価格に関する諸原則のひとつである最有効使用の原則によれば、「不動産の価格は、その不動産の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用を前提として把握される価格を標準として形成される。この場合の最有効使用は、現実の社会経済情勢の下で客観的にみて、良識と通常の使用能力を持つ人による合理的かつ合法的な最高最善の使用方法に基づくものである。」と規定されている。また、同基準において「特に価格形成に影響を与える地域要因の変動が客観的に予測される場合には、当該変動に伴い対象不動産の使用方法が変化する可能性があることを勘案して最有効使用を判断すること。」とも規定されている。

請求人は請求書及び陳述において、「現況の市街化調整区域に点在する農地」として本件土地を取り扱うべきで、取得しようとしている額は不当に高額であると主張している。しかし、本鑑定評価は伊賀市新庁舎が本件土地1ないし10へ移転されることを前提に、①編入見直しの権限を有する伊賀市からの依頼であること ②伊賀市庁舎整備事業の対象区域であること ③市街化区域に隣接し水道・都市ガス等の整備も可能であること などから、市街化区域への編入見直し又は開発許可が下りることを実現性の有する条件としている。よって「市街化区域に点在する宅地見込み地」として不動産鑑定士が鑑定評価を行った鑑定手法は、この最有効使用の原則により行われたものである。

このことから、本件の最有効使用の原則により行われた鑑定評価額を参考価格とし本件土地1ないし10を取得することは、裁量権の範囲内で行われた行為であり、その濫用も認められず、よって地方自治法第138条の2及び地方財政法第4条第1項に何ら違反するものではないと判断する。

なお、伊賀市庁舎整備事業に係る許認可の関係では、平成27年8月21日付けで農地法第5条第1項の規定に基づく申請書を伊賀市長に、平成27年10月19日付けで都市計画法第29条第1項の規定に基づく開発行為許可申請書を三重県知事に、平成28年2月29日付けで土地収用法第16条の規定に基づく事業認定申請書を三重県知事にそれぞれ提出し、農地法に基づく許可、都市計画法に基づく開発行為許可及び土地収用法に基づく事業認定を平成28年7月19日付けでそれぞれ受けて、平成28年7月20日には土地売買仮契約が締結されているところである。

また、本件土地1ないし10の取得に係る事務手続きでは、伊賀市会計規則、伊賀市一般競争入札実施要綱及び伊賀市建設工事等発注基準で規定されている入札方法（建設コンサルタントその他不動産鑑定で設計金額500万円未満のため三者による指名競争入札）により平成26年12月2日に鑑定評価業務の業者選定（契約締結日は平成26年12月3日）が行われている。さらには前述業務委託による鑑定評価額の妥当性を検証するために、再度、同入札方法により平成27年1月27日に業者選定（契約締結日は平成27年1月28日）が行われており、いずれも適正に事務処理がなされている。その二者による鑑定評価額のうち、より安価な価格をもって本件土地1ないし10取得の参考価格としているため、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項で規定されている「最少経費最大効果の原則」は遵守されているといえる。

さらに、本件土地1ないし10の取得は、予定価格2千万円以上の不動産の取得のため、地方自治法第96条第1項第8号の規定による、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で、議会の議決事項とされている。この点、平成28年7月29日開催の伊賀市議会臨時会において本件土地1ない

し 10 にかかる財産取得についての議案（平成 28 年議案第 121 号 土地の取得について）が賛成多数で可決する議決を得ているところであるため、手続的にも問題はない。

なお、請求人は陳述及び請求書の補充書において、本件土地 1 ないし 10 取得の参考価格となった不動産鑑定士による鑑定評価の手法・見解・妥当性について、県内の不動産鑑定士は県内地方公共団体と利害関係があるため県外の不動産鑑定士に意見を求められたいと主張している。しかしながら、不動産鑑定士は不動産鑑定の評価を行う専門家としての地位を不動産の鑑定評価に関する法律によって認められ付与されている。このため、同法第 5 条には不動産鑑定士の責務として「良心に従い、誠実に第 3 条に規定する業務（以下「鑑定評価等業務」という。）を行うとともに、不動産鑑定士の信用を傷つけるような行為をしてはならない。」と規定されており、不当な鑑定評価等を行った場合の罰則規定も設けられている。故に、県内鑑定士か県外鑑定士かの違いで過大な評価差が生じることは、通常、あり得ないことであると判断したため県外鑑定士の意見は求めないこととした。

さらに、国家資格を有する不動産鑑定士が行った不動産鑑定評価基準に基づく鑑定評価額について、その資格を有しない監査委員は、いくらが妥当な評価額であると断定する権限を有していない。よって、今回は先に述べた鑑定評価の基本的な考え方並びに鑑定評価の前提条件の妥当性について検討し、それにより本件土地 1 ないし 10 の取得価格が高額に過ぎ、地方自治法第 138 条の 2 及び地方財政法第 4 条第 1 項に反して違法であるかについて判断したことを申し添える。

2 結 論

本件公金に係る債務の負担又は支出については、上記判断で述べたように、いずれも法令違反はなく、また、根拠のない不当な債務の負担又は支出ではない。よって、市に財産的損失が生じたと言えず、適正なものである。

以上のことから、本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求は、請求の理由がないものとして棄却する。

< 教 示 >

請求人から提出される住民監査請求は、住民訴訟の前置主義として位置づけられています。したがって、監査委員の監査結果等に不服があるときは、地方自治法第 242 条の 2 第 2 項の規定に基づき、30 日以内に住民訴訟ができることとなっています。