

門行監第5号
平成26年4月10日



請求人様

門真市監査委員 溝端 稔
同 高橋 嘉子

地方自治法第242条に基づく住民監査請求の監査結果について

平成26年2月13日付けで地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出のあった
標記の請求について、監査した結果は別紙のとおりであり、同条第4項の規定により通知
する。

第1 監査の請求

1 請求人

市内在住 男性ほか11名

2 請求書の提出

平成26年2月13日

3 請求の要旨

監査請求書及び請求書添付の事実を証する書面から、本件請求の要旨を次のように解した。

公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項の規定による届出において「買い取り希望なし」と回答し、土地の取得を目的としない29億円を超える補償費を支払った本件支出は不当である。

買主・A社及び同・B社（以下「本件両社」という）と売主・C社との売買は取引事例にほかならないにも拘わらず、近傍同種の建物の取引事例がないものとして、公共用地の取得に伴う損失補償基準（以下「同基準」という）第16条を適用したことは違法である。

本件両社は、門真市が進める様々なまちづくり事業に深い関わりを持ち住宅市街地総合整備事業にも大きな利害関係を持つなど、門真市と特別な関係にあり、建物補償として正常な取引価格を大幅に超える29億円もの過大な補償をなした本件支出は、平等負担の原則に明らかに違反する。

以上のことから本件支出は、最少の経費で最大の効果を挙げるよう定める地方自治法第2条第14項、法令に違反する事務処理を禁じる同条第16項、支出負担行為は法令の定めるところによらなければならないとする同法第232条の3、目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた経費支出を禁じる地方財政法第4条第1項の各規定に違反する。

第2 監査の実施

1 請求の受理

本件監査請求について、平成26年2月21日付けで監査委員から求めた補正項目に関して同年2月27日に請求人から補正がなされ、本件監査請求書が地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する要件を備えているものと認め、平成26年3月3日付けでこれを受理した。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、平成26年3月26日、請求人に対し新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

この際、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

3 監査対象事項

請求書に記載の内容及び請求人提出の事実を証する書面から判断して監査の対象事項を次のとおりとした。

- (1) 平成22年3月2日付けで出された、公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項の規定による届出において「買い取り希望なし」と回答した後、土地の取得を目的としない29億円を超える補償費を平成25年4月及び同年12月に支払った本件支出は、請求人が主張する公金の違法又は不当な支出が認められるかどうか。
- (2) 本件両社とC社との売買は取引事例にほかならないにも拘わらず、近傍同種の建物の取引事例がないものとして、同基準第16条を適用した本件支出は、請求人が主張する公金の違法又は不当な支出が認められるかどうか。
- (3) 本件両社は、住宅市街地総合整備事業に大きな利害関係を持ち、門真市と特別な関係にあるのに、建物補償として正常な取引価格を大幅に超える29億円もの過大な補償をなした本件支出は、請求人が主張する平等負担の原則に明らかに違反するのかどうか。
- (4) 以上のことから本件支出は、最少の経費で最大の効果を挙げるよう定める地方自治法第2条第14項、法令に違反する事務処理を禁じる同条第16項、支出負担行為は法令の定めるところによらなければならないとする同法第232条の3、目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた経費支出を禁じる地方財政法第4条第1項の各規定に違反するのかどうか。

4 監査対象部局

都市建設部まちづくり課

(関連部局：総合政策部財政課、総務部管財課)

第3 監査対象部局の説明

対象部局である都市建設部まちづくり課と関連部局である総合政策部財政課及び総務部管財課から平成26年3月11日に事情聴取を行ったところ、以下の内容の説明がなされた。

まず、まちづくり課から近傍同種の考え方についての説明がなされた。

同基準や土地収用法等で建物の近傍同種の取引事例を考慮すべきと規定されているのは、土地評価の場合と同様に取引市場が存在する物件については、市場における取引価格が最も客観的な指標であり、かつ、その価格を以って補償すれば市場において同種同規模の物件が入手可能であるはずと考えられるからである。

また、土地収用法の逐条解説によると、正常な取引を考慮するに当たっては、当該取引における売主・買主の特殊個人的事情を考慮すべきではないこととされている。

よって、同基準第15条及び第16条における近傍同種の取引事例での正常な価格とは、移転しなければならない物件（旧C社建物）に相当するものが中古の建物市場で出回っており、かつ特殊個人的事情がなく取得するのに要する価格であると解釈する。

なお、同基準を監修する国土交通省に建物の近傍同種の取引の解釈を問い合わせたところ「一般的に公共事業では、建物を取得せずに建物を移転させることが通常の手法であるため、同基準第28条の建物の移転料として補償すべきであり、建物の取得は、ほとんど実例がなく、もし近傍同種の建物売買事例があったとしても、それを正常な取引価格とすることは困難であり、公共事業の公平性を考慮し、建物移転料を補償すべき」という見解が出されている。

一般的に公共事業では、同基準の第28条及び土地収用法第77条において、建物等は取得せず通常妥当と認められる移転先に、通常妥当と認められる移転方法によって移転するのに要する費用を補償するものと規定されているとおり、建物等は原則、移転主義をとっている。

しかし、同基準の第15条で謳われている公共事業のため当該建物を必要とする場合に、同基準第29条で謳われている移転することが著しく困難または移転することにより従来利用していた目的に供することが著しく困難で、所有者の請求があった場合、または同基準第30条で謳われている移転料が当該建物の正当な取引価格を超える場合は、移転せずに建物を取得するための補償を行うよう同基準で規定されている。

次に、まちづくり課から土地収用法第89条を本件に適用できるのかどうかについて説明がなされた。

土地収用法第89条とは、道路法や河川法などの法に基づく事業による収用として、国や都道府県が事業認定して告示を行い、その後その該当する土地の形質変更や工作物の新築・改築・増築、もしくは大修繕し、又は物件を付加増置した場合に、その損失の補償を請求できないという規定である。

本件については、国が定める補助交付要綱で実施している住宅市街地総合整備事業であり、土地収用法に規定している事業には該当しないことから、関連性がないため同法を適用していくのは困難である。もし同法に規定する事業の認定であっても、本件は、所有権が移っているだけで補償している土地の形状形質や建物規模を増やしたりはしていないため、同法第89条には該当しないという認識である。

次に、管財課から土地譲渡届出書の流れについての説明がなされた。

土地有償譲渡届出は、その土地が都市計画道路区域内である等の公有地拡大の推進に関する法律に定めている要件に該当し、土地所有者が、その土地を有償で譲渡しようとする場合に、あらかじめ届け出ることが義務付けられているものである。その目的としては、公共施設等の整備のために、当該土地の取得を必要とする地方公共団体等に対して実際の民間での取引に先立ち、土地の買い取りの協議の機会を与えようとするものである。平成22年当時の当該事務の流れとしては、土地所有者が、要件に該当する土地を有償で譲渡しようとする場合に、事前に門真市を經由して大阪府知事に届出を行うこととなっており、この届出を受けて、大阪府をはじめとする地方公共団体等は、用地取得計画との照合や関係部署等への意見照会を行い、調整したうえで、大阪府知事から土地所有者に対して、買い取り希望がある場合は、買い取り協議を行うこと及びその買い取り協議団体を、買い取り希望が無い場合はその旨を通知するものとなっている。買い取り希望がある場合は、通知のあった日から3週間を経過する日まで、ただし、その期間内に買い取り協議の不成立が明らかとなった場合はその時まで、土地の譲渡が制限されることになる。買い取り希望がない場合、土地所有者はその通知があった時をもって第三者への譲渡が可能となるということになる。また、買い取り協議に当たっては、土地所有者は正当な理由なく買い取り協議団体との協議を拒むことができないとなっているが、協議を整わせなければならないというわけではなく、条件が折り合わず、その協議が不成立ということもある。

買い取り協議の結果、協議成立の場合、土地所有者と買い取り協議団体の

間で売買契約を締結して、公有地として活用する。協議が不成立の場合は、土地所有者は第三者への土地有償譲渡が可能となるというような形が一連の流れとなる。

また当時は、このような通知を受ける部署と財政担当部署が同一の「財務課」という課であり、すぐに財政状況を把握できるような状況であった。購入を検討するということは想定にはなかったにしろ、財政状況面のみならず、中町のまちづくりを担当している都市建設部にも決裁を回して、事業の中で必要としない旨の回答をもらい、庁内で照会と意見聴取を行って判断したという経過である。

次に、財政課から当時の財政状況について説明がなされた。

本市では平成17年度から行財政改革を進め、職員数の削減をはじめ、民間への委託化や施設の指定管理などを行っていた。平成19年度は、全会計の連結実質赤字額が約44億円で、連結実質赤字比率は、財政健全化法のイエローカードにあたる早期健全化基準の17%に対して本市は16.63%という危機的な状況にあり、あと約7,500万円程度の支出があれば早期健全化基準を超え、様々な市民サービスに影響が出ることとなり、絶対に避けなければならないという状況であった。

平成20年度の決算においては、数値上は若干改善したものの、依然、国民健康保険事業特別会計において約58億円近くの赤字を計上するなど、連結実質赤字比率では全国でワースト5位であり、まだまだ予断を許さず収支改善に向け全職員一丸となって取り組んでいる状況であった。

第4 監査の結果及び判断

1 事実関係

監査委員において、監査対象部局である都市建設部まちづくり課と関係部局である総合政策部財政課及び総務部管財課に対する書類審査及び事情聴取の結果、次の事実を認めた。

- (1) 平成22年3月時点において当該土地は、平成21年3月に策定された「門真市幸福町・中町まちづくり基本計画」の中で、民間大規模建替用地となっており、市としては買い取る必要性も計画もなかった。
- (2) 平成19年度決算は、全会計の連結実質赤字額が約44億円で、連結実質赤字比率は、財政健全化法のイエローカードにあたる17%に

対して16.63%という危機的な状況にあり、もし約7,500万円以上の支出があったら早期健全化基準を超えるような状況であった。

平成20年度決算は、若干改善はしたものの、まだまだ状況はよくなく特に赤字の額で国民健康保険事業特別会計において約58億円近くの赤字があること等が、財政状況に大きく影響を及ぼしており、全職員一丸となって収支改善に向けて取り組んでいた。

(3) 土地収用法第89条は、法に基づく事業による収用で、国または府が当該事業を認定し告示を行い、その後において、土地の形質変更、工作物の新築、改築、増築、若しくは大修繕し、又は物件を附加増置した場合に損失の補償を請求することができない規定であり、国が定める補助金交付要綱で実施する住宅市街地総合整備事業とは、まったく関連性がないものである。

(4) 同基準第16条における近傍同種の取引事例での正常な価格とは、移転しなければならない物件に相当するものが中古の建物市場に出回っており、なおかつ、その物件が特殊個人的事情もなく取得するのに要する価格であると解釈するものである。

当該物件は、店舗閉鎖に伴い売主の特殊個人的事情で、土地と建物を合わせて任意の入札を行った取引であるため、当該取引の建物部分の価格は、近傍同種の正常な取引事例には該当しない。

また、一般的に公共事業では、建物を取得せずに建物を移転させることが通常な手法であるため、同基準第28条の建物の移転料として補償すべきであり、建物の取得は、ほとんど実例がなく、もし近傍同種の建物売買事例があったとしても、それを正常な取引価格とすることは困難であり、公共事業の公平性を考慮し、建物移転料を補償すべきである。

(5) まちづくり事業を滞りなくスムーズに進めていくためには、事業に協力的な事業者の存在は必要であり、当然のことであるが法令を遵守した中でお互いに協力しながら事業を進めていき、まちづくりを効率的・効果的に推進していく良きパートナーである。

2 監査委員の判断

前記の事実に基づき、監査委員は、請求人の主張について、次のとおり判断する。

- (1) 公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項の規定による届出において「買い取り希望なし」と回答し、土地の取得を目的としない29億円を超える補償費を支払ったことに関する違法又は不当の存否。

平成22年3月3日付けで門真市長から大阪府知事宛に提出された「公有地の拡大の推進に関する法律第4条第1項の規定による届出について（通知）」において、「買い取り希望がない」と回答しているのは、当該土地が平成21年3月に策定された「門真市幸福町・中町まちづくり基本計画」の中で、民間大規模建替用地となっており、市としては買い取る必要性がまったくなかったため、このことに関して請求人が訴える生涯学習部も含めた議論などを行う必要もない。

また、もし万が一、当該土地を買い取るとした場合、当該物件は、売主の特殊個人的事情で、土地と建物を合わせて任意の入札を行った取引により約15億円で売却されたものであり、門真市が購入しようとした場合に必ずしも同様の金額で購入できる保証はどこにもないことに加え、利用目的も定かでない土地を取得するということになるので、議会及び市民の理解を得られないと考えられる。

さらに、この当時の市の財政状況は非常に逼迫した状況にあり、連結実質赤字比率の早期健全化基準との差は、平成19年度決算では僅か0.37%、平成20年度決算では2.22%しかなく、全庁をあげて必死に財政の再建を第一義に取り組んでいたところである。

そのような状況の中、もし約7,500万円程度の支出をするだけで、間違いなくいわゆるイエローカードをもらい早期健全化基準を超えることは明白であり、当該土地等の取得のために20億円近い支出をすることは考えられず、市民サービスの低下など様々な影響が出ることから、当該物件を取得することなどは到底考えられない。

また、土地収用法第89条は、法に基づく事業による収用で、国または府が当該事業を認定し告示を行い、その後において、土地の形質変更、工作物の新築、改築、増築、若しくは大修繕し、又は物件を附加増置した場合に損失の補償を請求することができない規定であり、国が定める補助金交付要綱で実施する住宅市街地総合整備事業とは、まったく関連性がないものであり類推適用などはできない。

- (2) 本件両社と C 社との売買は取引事例にほかならないにも拘わらず、近傍同種の建物の取引事例がないものとして、本件基準第 16 条を適用したことに係る違法又は不当の存否。

「本件両社と C 社との売買は取引事例にほかならない」についてであるが、同基準第 16 条における近傍同種の取引事例での正常な価格とは、移転しなければならない物件（旧 C 社建物）に相当するものが中古の建物市場に出回っており、なおかつ、その物件が特殊個人的事情もなく取得するのに要する価格であると解釈するものである。

市は、C 社が店舗閉鎖に伴い売主の特殊個人的事情で、土地と建物を合わせて任意の入札を行った取引であるため、当該取引の建物部分の価格は、近傍同種の正常な取引事例には該当しないと判断しており、近傍同種の取引事例には該当するとはいえない。また、同基準を監修している国土交通省に確認しても、一般的に公共事業では、建物を取得せずに建物を移転させることが通常の手法であるため、同基準第 28 条の建物の移転料として補償すべきであり、建物の取得は、ほとんど実例がなく、もし近傍同種の建物売買事例があったとしても、それを正常な取引価格とすることは困難であり、公共事業の公平性を考慮し、建物 移転料を補償すべきであるとの見解である。

よって、住宅市街地総合整備事業補助金要綱第 5 に抵触するものではない。

- (3) 本件両社は、住宅市街地総合整備事業に大きな利害関係を持ち、門真市と特別な関係にあるのに、建物補償として正常な取引価格を大幅に超える 29 億円もの過大な補償をなした本件支出は、平等負担の原則に明らかに違反するということに関する違法又は不当の存否。

まちづくり事業を滞りなくスムーズに進めていくうえで、コンプライアンスというルールの下でお互いに協力しながら事業を進め、誰もが住みたい、住み続けたいと思うようなまちづくりを効率的・効果的に推進していくためには、事業に協力的な事業者の存在は「良きパートナー」として必要なものである。

なお、この建物補償については、いかなる事業者であろうと、制度に基づいて行うものであることから、言うまでもなく「平等負担の原則」などに抵触するものではない。

3 結論

以上のことから本件支出は、最少の経費で最大の効果を挙げるよう定める地方自治法第2条第14項、法令に違反する事務処理を禁じる同条第16項、支出負担行為は法令の定めるところによらなければならないとする同法第232条の3、目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた経費支出を禁じる地方財政法第4条第1項の各規定に何ら抵触するものではないことから、請求人の主張は理由がないものと判断するものである。

終わりに

本市の北部地域は密集地域が形成され十分な幅員を有していない生活道路も多く、防災性などの課題を抱えている地域である。それらを解消するための災害に強いまちづくりは、多大な経費を要することとなるが、国などの補助金や交付金などの特定財源を獲得し進めている状況である。

今回の件は、新聞報道が発端となりなされたものである。

公共事業に係る土地や建物の取り引きなどについては、専門性が高く複雑な業務であると思われるので、今後においてもさらに詳細に市民への説明をすることを切に願うものである。