

生駒市監査委員告示第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

平成28年5月27日

生駒市監査委員 藤本勝美

生駒市監査委員 井上圭吾

生駒市監査委員 白本和久

第1 監査の請求

1 請求人

2 請求書の提出

平成28年4月1日

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時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 請求の対象行為及び当該行為が違法又は不当であることの理由

関西文化学術研究都市高山地区第2工区内(以下「高山第2工区」という。)に点在する、独立行政法人都市再生機構(以下「都市再生機構」という。)所有にかかる2,620筆の土地(公簿面積合計1,324,718.74㎡。以下「本件土地」という。)について、市が都市再生機構から売買代金3億4000万円で買い受けることを内容とする売買契約(以下、「本件契約」という。)を締結したことは、次の点で違法又は不当である。

まず、本件土地に係る事業計画は、財政負担等の検討を欠いているため、合理性がなく、市にとって無謀、杜さんな計画であり、これを前提とする本件契約の締結は違法・不当である。また、本件土地の価格は無償以下の金額が妥当というべきところ、都市再生機構との契約交渉において、市が本件土地の売買代金について5億円程度と提示することにより、都市再生機構から契約金額を3億4000万円とする提案があり、その金額で契約したことは違法・不当である。

さらに、本件契約に伴い、本件土地におけるまちづくりの事業を推進することとなり、市は計り知れない財政負担をすることとなる。

2 求める措置内容

生駒市長に対し、本件土地の売買代金3億4000万円を支払うこと等、本件契約を履行することの差し止めを求める。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、平成28年5月10日に請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市が都市再生機構と本件契約を締結したことが、違法又は不当であるかどうかを監査の対象とした。

3 監査の対象部局等

生駒市都市整備部都市計画課及び学研推進室を監査の対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、都市整備部長、都市計画課長及び都市計画課主幹(都市計画課学研推進室長兼務)の出席を求め、平成28年5月10日に事情聴取を行った。

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事情聴取、市議会本会議及び委員会の録画映像等に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 本件土地の概要

本件土地は、生駒市北東部の高山地区第1工区及び京都府の精華西木津地区に隣接する高山第2工区内に点在する2,620筆の土地である。本件土地の地積の合計は1,324,718.74㎡(公簿)であり、山林のほか農地(田・畑)、原野、溜池等から構成されている。

(2) 本件土地取得の経緯

本件土地は、平成6年2月に奈良県、生駒市及び住宅・都市整備公団(現在の都市再生機構)が3者間で「関西文化学術研究都市・高山地区(第2工区)開発整備に関する基本協定」を締結し、同公団が住宅開発を目指して、平成6年から用地買収を開始し、開発事業に向けた手続きを進めていたが、貴重な野生動物であるオオタカの営巣が見つかるなど事業着手に遅れが生じていた。そのような状況のなか、平成18年に市が住宅開発計画への協力姿勢を白紙撤回する方針を表明したことにより、平成19年7月、都市再生機構は開発事業の中止を決定した。その後、奈良県、都市再生機構及び生駒市の3者による開発計画の見直し等が

行われたが、事業化に至ることはなかった。

他方、国では平成22年12月7日、「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、都市再生機構のニュータウン事業については、「現在実施中の事業については、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・処分完了に向けた取組を促進する」とされた。また、平成25年12月24日に閣議決定された「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」においても、「ニュータウン事業について、平成25年度までに完了しなかった工事を早期に完了させるとともに、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・処分完了に向けた取組を促進する」とされた。

市は、以下に述べる都市再生機構との交渉、本件土地の鑑定、庁内での検討結果、奈良県との交渉経過などを踏まえ、都市再生機構がいう本件土地の処分期限が迫るなか、本件土地の散逸を防止し、また本件土地を保全して、将来的に本件土地を活用するためには、公的機関等の長期安定的な所有者が一括して取得する必要があると判断し、平成18年以降の従来の方針を撤回し、市が地域の責任ある主体として新たなまちづくりに取り組むことが、生駒市、奈良県及び関西文化学術研究都市(けいはんな学研都市)の更なる発展につながるとの認識のもと、本件土地の取得を決定した。

(3) 都市再生機構との交渉

上記のような状況のもと、平成25年11月11日、市は都市再生機構から下記のとおり本件土地の民間への切り売りなど様々な処分をしなければならない時期にきていることを告げられ、市と都市再生機構との間で本件土地の処理につき協議を続けてきた。その概要は市作成の協議記録によれば、以下のとおりである。

年月日	内容
平成25年11月11日	都市再生機構から市に対し、以下の意見表明。 ・都市再生機構は、土地保有機構ではない。 ・直ぐに本件土地を市で取得することも考えるべき。 ・都市再生機構も本件土地の民間への切り売りなど様々な処分をしなければならない時期にきている。
平成26年3月5日	都市再生機構から本件土地の譲渡申し入れ。価額は土地利用の想定と連動するとの説明。 市としては協議に応じるが、本件土地を取得ありきではない。本件土地活用の可能性などの提案を都市再生機構に依頼。
平成26年4月7日	引き続き本件土地に係る協議・検討をすることを相互に確認。
平成26年5月16日	土地利用の概略検討と今後の進め方を協議。
平成26年7月4日	平成27年度譲渡を目途としたスケジュールで概ね合意。
平成26年8月12日	将来における土地利用の取扱い等について意見交換。 都市再生機構から有償譲渡が原則であり、価格は土地利用と連動するとの説明。市は土地利用(ゾーニング)の決定は短期間での合意形成が難しいと返答。
平成26年8月21日	本件土地について、譲渡条件と将来の土地利用との関係について

	<p>て意見交換。</p> <p>将来の土地利用方針を何らかの形で位置づけるには、合意形成も含めて時間を要することから、将来の土地利用方針の位置づけがない状態での譲渡条件について、都市再生機構で検討し提案することとなった。</p>
平成26年10月8日	<p>譲渡条件について意見交換。</p> <p>都市再生機構の譲渡の基本的スタンスは、本件土地をまちづくり用地として市に譲渡し、市は本件土地を活用してまちづくりを行う。ただし、特定の土地利用を当面構想できない事情にも配慮し、保全的土地利用も念頭に、市に今後のまちづくりを委ね、地域の将来に寄与する趣旨である。</p> <p>都市再生機構の譲渡条件としては、本件土地全てが譲渡対象、現状有姿、公簿面積での有償譲渡で、平成27年度契約などの条件が提示された。</p>
平成26年10月15日	譲渡条件について意見交換。
平成26年11月14日	<p>譲渡条件について意見交換。</p> <p>都市再生機構は今後のまちづくりを市に委ねる趣旨で「まちづくり用地」として自然環境の保全も念頭に置いた活用を要望。市は、土地利用の確定が難しいことを含め、価格についてはできるだけ安価となるよう要望。</p> <p>用地管理上の引継ぎ条件についても協議。</p>
平成26年11月28日	都市再生機構が保有する本件土地の関連図書を確認するとともに、用地買収、境界測量、図面等の整備状況の説明を受ける。
平成26年12月17日	用地の引継、管理上の課題等について意見交換。
平成27年1月9日	山下真市長辞任のため、本件土地取得の件は次期市長に委ねる旨を市から説明。
平成27年5月18日	小紫雅史市長就任に伴い、従来の協議を踏まえた協議継続を合意。
平成27年6月24日	本件土地を市が取得する場合のスケジュールにつき意見交換。市は、無償譲渡を要望。都市再生機構は有償譲渡を主張。
平成27年7月23日	今後の進め方、引渡し条件等について意見交換。市は無償譲渡を要望。都市再生機構は、あくまでも有償譲渡を主張。
平成27年8月25日	<p>平成28年3月議会において補正予算及び土地売買契約議案の可決、3月末までに売買契約締結というスケジュールで合意。</p> <p>本件土地の引継ぎ等に係る論点については継続協議。</p>
平成27年9月9日	市から都市再生機構に対し、売却を急ぐ理由（処分は平成30年度までとなっているが、何故、平成27年度末までの売買契

	<p>約を目指すのか) などについて見解を求めるとともに、資料提供の要請。</p> <p>上記質問に対し、都市再生機構から後日、以下の説明があった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市再生機構は、閣議決定にそって、ニュータウン業務における保有地の早期処分を進めており、遅くとも平成30年度までに該当する土地の処分を行うこととしている。特に事業中止となった地区の用地は、平成30年度に拘わらず、できるだけ前倒しして処分を進める方針。本件土地は、規模が大きく、土地の着実な引き渡しを期す観点からも、特に速やかな譲渡先の決定を必要としている。
平成27年10月29日	<p>都市再生機構は、譲渡価格を内部で検討中であり、億円台の水準と見積もっているとのこと。</p> <p>市から、再度、無償譲渡を申し出たが、無償譲渡はないとの回答。</p> <p>都市再生機構は、境界明示等を行わない、維持管理コストは年間600万円程度との説明があった。</p>
平成27年11月6日	<p>契約条件について意見交換。</p>
平成27年11月9日	<p>都市再生機構本社で予定されている11月11日の打合わせの事前確認。</p> <p>市からの譲渡価格は5億円程度かとの質問に対し、都市再生機構はそこまでの水準にいかないと思っているとの回答。</p>
平成27年11月11日	<p>都市再生機構本社において、協議。</p> <p>市から以下の意向を説明。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件土地の取得につき、年明け早々に最終判断。 ・取得価格については格別の配慮をされたい。 ・土地売買契約は平成27年度を目指すか、土地の適切な管理体制が整うまでは、都市再生機構による土地の管理をお願いしたい。 ・今後のまちづくりに際し、都市再生機構の協力をお願いしたい。
平成27年12月9日	<p>売買契約の内容について、協議。</p>
平成27年12月10日	<p>売買契約の内容について、協議。</p>
平成27年12月15日	<p>都市再生機構から市の認識している契約内容の確認。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・契約締結は、平成27年度中。 ・引渡、移転登記は原則として平成30年12月末まで。 ・代金の支払いは、契約時と引渡時に分割。 ・引渡しまでの管理は、都市再生機構が行う。
平成27年12月18日	<p>市から契約の枠組み案を提示（上記内容と同じ）。</p>
平成27年12月25日	<p>代金の前金払いの割合等につき協議。</p>

平成28年1月14日	<p>契約条件及びまちづくりへの協力につき大筋、合意。</p> <p>【契約条件】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成27年度末までに譲渡契約を締結。 ・平成30年12月末までに所有権移転登記、引渡し等を行う。 ・引渡しは、現状有姿。 ・引渡しまでは、都市再生機構がその費用負担において本件土地を維持管理する。 ・所有権移転までは、本件土地の公租公課は都市再生機構が負担する。 <p>【まちづくりへの協力】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市再生機構は、まちづくりへの参加を検討する。
平成28年2月1日	都市再生機構から、譲渡価格として3億4000万円の最終提示。
平成28年2月9日	本件土地の売買契約の内容及び市のまちづくりに対する都市再生機構の協力等について合意。

(4) 本件土地の鑑定評価額

市は、本件土地の鑑定業務について、一般競争入札を実施し、落札者となった株式会社立地評価研究所に鑑定を依頼したところ、同社の4名の不動産鑑定士により鑑定が行われ、同社より平成28年2月22日付不動産鑑定評価書が提出された。本件土地の鑑定評価書によると、本件土地の正常価格(市場価値を表示する適正な価格)は53億3000万円で、一括売却による価格は31億9800万円であった。なお、上記不動産鑑定評価書の提出に先立ち、平成28年2月5日には、株式会社立地評価研究所から市に対し、鑑定評価額が内示され、平成28年2月19日に開催された市の予算委員会(都市建設分科会)では、当該内示額が提示されている。

(5) 本件土地の将来のあり方に関する検討結果

市は、都市再生機構との売買協議と並行して、副市長を座長とし、関係する部長及び課長により組織する「学研高山地区第2工区庁内検討会議」を設置し、高山第2工区の将来像、まちづくりへの取組み方針、今後の進め方等の検討を行った。会議は平成27年10月22日から平成28年2月5日までに7回開催され、検討結果は「学研高山地区第2工区の将来のあり方(案)」(以下「あり方(案)」という)として、平成28年2月5日に市長に報告された。高山第2工区は、従前の計画では、住宅中心のまちづくりを目指してきたが、あり方(案)においては、今後の人口減少、少子高齢化、社会的・国際的な動向を踏まえ、高山第2工区に相応しいまちづくりが必要であるとし、「学術研究と産業の発展」、「広域的連携」、「都市と農の共生」を目指すべき将来像として掲げ、まちづくりへの取組み(予定)のスケジュール、今後の検討に当たっての視点及び導入機能の配置イメージ等が示されている。

なお、あり方(案)では、平成28年度に有識者等の参加による検討組織を設置し、本件土地の引渡しを受ける平成30年度までに事業計画、事業手法案の取りまとめを行う予定と

している。

(6) 奈良県との関係

本件土地は広大であり、市単独では事業を推進することはできないことから、市長は奈良県知事に対し、平成28年2月17日付書面で、市は従来の方針を撤回し、市が地域の責任ある主体として高山第2工区のまちづくりに取組む意向を表明し、奈良県知事からは同月18日付書面で、県としては市の従来の方針撤回を歓迎し、県と市とのまちづくりに関する連携協定の締結に係る協議を開始し、また、高山第2工区のまちづくりに係る県の担当窓口を、まちづくり推進局とするとの回答を得た。

(7) 本件契約の締結

市では、平成28年2月19日から同月24日まで臨時議会を開催して、同月19日の予算委員会において本件土地購入を前提とした平成27年度補正予算議案について審議を行い、同議案は同月24日に可決された。

市は都市再生機構と平成28年2月24日に本件土地に係る売買契約の仮契約を締結した。この仮契約は、平成28年3月14日の都市建設委員会の審議を経て、同月25日の市議会本会議における本件土地の取得にかかる議案が可決されたことをもって本契約として成立した。

本件契約の概要は以下のとおりである。

【売買契約の概要】

- ・ 売買代金 3億4000万円
- ・ 売買代金の支払時期
1億200万円を、平成28年4月1日以後に、都市再生機構の請求に基づき支払う。
残金を、所有権移転登記完了後に、都市再生機構の請求に基づき支払う。
- ・ 売買代金の清算
本件土地の実測面積と公簿面積に差異が生じても、売買代金の清算は行わない。
- ・ 所有権移転
市と都市再生機構が協議して定める平成30年12月末日までの期日に、移転する。
- ・ 引渡し
所有権移転期日に、現状有姿で引き渡す。
- ・ 所有権移転登記
引渡しがあったときは、遅滞なく所有権移転登記手続きを行い、平成30年12月末日までにすべての所有権移転登記を完了させる。登記費用は、市の負担とする。
- ・ 管理義務
都市再生機構は、本件土地の引渡しまで、自己の費用負担で、本件土地を管理する。
- ・ 現地調査
市は、本件土地の調査等のため、無償で本件土地に立ち入ることができる。なお、調査費用は市の負担とする。
- ・ 公租公課の負担
本件土地に対する公租公課は、都市再生機構を義務者として課されているものについては、所有権移転登記完了後であっても、都市再生機構の負担とする。

2 判断理由

(1) 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少の限度をこえて、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）、これに反して、地方公共団体が必要性のない財産を取得し、あるいは高額に過ぎる対価を支払って財産を取得するなどした場合は、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本件契約につき市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、売買代金が高額に過ぎれば、違法、不当という問題が生じることとなる。

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、適切な代金額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、通常ではありえない。

本件では、学研高山地区第2工区庁内検討会議が作成したあり方（案）において、本件土地の活用につき「学术研究と産業の発展」、「広域的連携」、「都市と農の共生」という将来像は示されている。しかし、上記検討会議は、副市長を座長とする10名の市の関係部課長が7回の会議を経て平成28年2月5日に作成したものではあるが、議会においても、市民においても十分に議論されたものではなく、またその内容には具体性がなく、一般的には、地方公共団体が土地を取得するための前提となる計画として十分なものとはいえない。

また、本件土地の購入価格は3億4000万円であり、不動産鑑定評価書における鑑定評価額31億9800万円（対象地を一括売却する場合に成立する価格）に比して10分の1程度の金額であり、また都市再生機構が本件土地購入に際して出捐したとされる約625億円と比べれば、極めて低額である。しかし、市が本件土地を取得した場合は、境界確定、地積更生登記のための費用（約2億8000万円）や維持管理コスト（都市再生機構は毎年600万円程度支出）が必要となるほか、開発又は保全等の事業に際し、市にどの程度の負担が必要か全く見えない状況にある。

請求人が問題としているのも、具体的な事業計画がなく、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。

(2) しかし、本件契約による本件土地の取得は、以下の理由により、違法、不当ではないと考える。

ア 本件土地取得の必要性、合理性

本件土地は、都市再生機構が住宅中心のまちづくりのために平成6年から8年にかけて取得した土地であるが、高山第2工区の約6割程度を取得したにとどまり、約4割については約850名に及ぶ民間人（法人を含む）が所有している。そして、平成19年に都市再生機構が事業計画を中止してからは、本件土地は具体的な計画がないまま放置され、土地の荒廃が進み、また、この数年は地権者による土採取や太陽光パネルの設置などの行為が散発的に行われ、秩序ある土地利用はできない状況となっている。したがって、本件土地を含む高山第2工区については、将来にわたってこのまま放置することは許されず、何らかの対応を行い秩序ある土地活用を行っていくべきであるとの認識は

ほぼ共有されているものと思われる。

他方、都市再生機構は、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、都市再生機構が市への譲渡を最優先、最善としながらも、市が購入しない場合には、民間への譲渡もありうることをうかがわせていることから、市が購入しなかった場合の都市再生機構の対応は予測できないところである。

そして、万一、都市再生機構が本件土地を分割して一部でも民間に売却すれば、当該土地に対するコントロールはきかず、民間で転売され、無秩序な開発などがされることは十分に予想される。

本件土地については、都市再生機構が事業計画を中止した以後、土地活用が検討された経緯もあるが、それらは実現していない。今後、土地利用のあり方を検討して事業計画を明確にするには、多数の地権者との合意形成が必要であり、それらが短期間にできることはありえないと考えられる。

本件土地は、生駒市内にあり、市が開発に関与してきた土地であること、極めて広範囲な土地であり、都市再生機構が撤退した場合に、今後の有効で秩序あるまちづくりを担う主体としては市以外には想定しがたいこと、奈良県の協力も得られる見込みであることなどを勘案すれば、市が本件土地を取得して主体的な立場で、事業を進めていくことには、必要性があり、合理性があると考えられる。

イ 取得金額の妥当性

市の取得金額3億4000万円は、鑑定価格に比較すれば低廉であり、違法、不当とは言えない。しかし、市が主体となって進める開発又は保全等の事業に際して必要となる将来的な負担が見えないという点が問題となる。

従前検討されていた地方公共団体が主体となった土地区画整理事業であれば、相当高額な負担が必要とされるとのことであるが、市では民間活力の導入、段階的な開発計画、開発対象面積の縮小などによって、市の負担軽減を検討しているとのことである。

将来的な財政負担は、将来的な事業計画によって決まってくるものであり、現時点で将来的な財政負担が見えないものの、市においても財政負担が合理的な範囲で収まるような事業計画を策定する意向であり、現時点で財政負担が見えないことが、直ちに、本件土地の取得を違法または不当とするものではないと考える。

なお、請求人は、市が都市再生機構との交渉過程で、売買代金につき「5億円程度？」と発言したことを問題とするが、売買代金の交渉過程でのやり取りであり、何ら違法、不当なものではない。

以上のことから、市が都市再生機構と本件土地につき本件契約を締結したことは違法、不当とは認められないで、本件住民監査請求について、主文のとおり決定する。

3 補足意見

以上のとおり、本件住民監査請求は棄却するが、以下のとおり意見を述べる。

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、将来的な財政負担を予測できる事業計画なくして本件土地を取得しているものの、上記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、当該土地取得行為を違法、不当とはいえない。しかし、今後は、市が土地等の財産を取得する場合は、予め市の財政負担が予測できる事業計画を策定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。

本件事業は、財政が限られたなかでの、市としては類例を見ない大規模な事業であり、事業遂行のためには、地権者及び市民の理解が必要であり、わかりやすい適時、適切な情報公開につとめられたい。

また、市単独で遂行できる事業ではないことから、奈良県等の関係諸機関の支援、協力が不可欠であり、関係諸機関との十分な信頼関係の構築につとめられたい。

高山第2工区のまちづくり事業については、市が主体となって、市の責任において実施することとなるが、長期的な観点から生駒市、奈良県及び関西文化学術研究都市(けいはんな学研都市)の発展につなげる事業を実施するよう切に望むものである。

以上