

27佐監第5号の7

平成27年5月22日

請 求 人 様

佐倉市監査委員	山 口	勉
佐倉市監査委員	野 中	篤
佐倉市監査委員職務執行者	森 野	正

### 佐倉市職員措置請求について（通知）

#### 第1 監査の請求

##### 1 請求人

省略

##### 2 請求書の提出日

平成27年3月31日

##### 3 請求書の内容（請求書記載原文のまま）

###### 請求の要旨

千葉県佐倉市長である蕨和雄が、平成26年8月8日、佐倉市を代表して、Aから、下記土地の表示に係る土地（以下「本件土地」という。）を、金631,000,000円で買った（以下「本件売買」という。）。しかし、蕨和雄は、取得の必要性が高くない本件土地につき必要な手続を踏まずに極めて性急にその取得を決定し、著しく高額な代金額で取得したものであるから、その裁量権の範囲を逸脱またはこれを濫用したものであり、本件売買契約締結行為は違法である。かかる蕨和雄の違法行為により佐倉市に生じた損害額は、本件土地の適正価格と、本件売買の売買代金額631,000,000円との差額である。

なお、本件土地の相続税評価額は、金227,874,500円(=71,000円/㎡(本件土地路線価)×0.35(広大値補正)×9,170㎡(本件土地地積))であり、これを時価とするため0.8で除して割り戻すと、284,843,125円(=227,874,500円(相続税評価額)÷0.8)となる。これを一つの適正価格と考えることが可能であるところ、これと本件売買代金との差額は、3億4615万6875円(=631,000,000万円(本件売買代金額)−284,843,125円)となる。

よって、請求者は、佐倉市監査委員に対し、蕨和雄につき、上記損害額403,125,500円の賠償請求をするなど、必要な措置を講じるよう請求する。

記(土地の表示)(登記簿の表示による)

所在 佐倉市上志津字矢橋

地番 1077番81

地目 山林

地積 9170㎡

## 第2 請求の受理

### 1 要件審査

#### (1) 請求対象事項について

本件監査請求(以下「本件請求」という。)では、住民監査請求書(以下「本件請求書」という。)において、「取得の必要性が高くない本件土地につき必要な手続を踏まずに極めて性急にその取得を決定し、著しく高額な代金額で取得したものであるから、その裁量権の範囲を逸脱しまたはこれを濫用したものであり、本件売買契約締結行為は違法である。」との記載があることから、地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項の違法若しくは不当な「公金の支出」、「財産の取得」及び「契約の締結」を請求の対象としていると認められる。

#### (2) 求めることができる必要な措置について

本件請求書には、「請求者は、佐倉市監査委員に対し、蕨和雄につき、上記

損害額403,125,500円の賠償請求をするなど、必要な措置を講じるよう請求する。」との記載がある。

この点、監査委員が佐倉市長 蕨和雄に対して賠償請求を行うことは、法第242条第4項の法文上予定されていないものの、「賠償請求をするなど、必要な措置を講じるよう請求する」とあることから、佐倉市において、佐倉市長 蕨和雄に対して賠償請求をするよう勧告する旨を求める趣旨を包含しているものと解される。

### (3) 請求期間について

本件請求は、平成26年8月8日付土地購入契約を請求の対象としており、その支出日は、平成26年11月14日であるので、本件請求は、財務会計上の行為（公金の支出）があった日から1年以内になされていることから、法第242条第2項に規定する請求可能な期間を徒過していないと認められる。

### (4) 損害発生の可能性について

本件請求においては、「佐倉市に生じた損害額は、本件土地の適正価格と、本件売買の売買代金額631,000,000円との差額である。」との記載があることから、不当に高額な金額で土地を購入したとの事実が確認されるならば、損害発生の可能性があると判断した。

### (5) その他の要件について

請求人が佐倉市民であること、佐倉市の執行機関等が指定されていること等、監査請求に関して必要とされる法第242条第1項に規定される要件は充足されていると認められる。

## 2 請求の受理

前項の要件審査を行った結果、平成27年4月3日、監査委員の合議により本件請求書の受理を決定した。

### 第3 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件請求において監査を求められた事項について、要件審査の結果、以下の事項を監査対象とした。

- ・ 土地取得の必要性について
- ・ 土地取得決定に至る手続の適法性について
- ・ 土地購入金額の妥当性について

#### 2 監査対象部課

都市部公園緑地課、資産管理経営室

#### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成27年4月16日、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。その際、法第242条第7項に基づき、関係職員を立ち会わせた。

(1) 請求人からは新たな証拠の提出はなかった。

(2) 請求人は、本件請求書の内容について、以下の2点を訂正した。

- ・ 佐倉市に生じた損害額を、「403,125,500円」から「346,156,875円」に訂正する。
- ・ 「請求者は、佐倉市監査委員に対し、蕨和雄につき、上記損害額403,125,500円の賠償請求をするなど、必要な措置を講じるよう請求する。」とあるのを、「請求者は、佐倉市監査委員は、佐倉市が佐倉市長蕨和雄に対し損害賠償を求めるよう勧告するなど、必要な措置を講じるよう請求する。」に訂正する。

(3) 請求人は、本件土地取得に際しての不動産鑑定士の選任の仕方に疑義があるので、監査委員に対し、不動産鑑定士の選任方法の妥当性、適正性についても検討してほしい旨陳述した。

#### 4 関係職員の陳述

平成27年4月16日、公園緑地課及び資産管理経営室並びに本件土地取得に関与した職員から陳述の聴取を行った。その際、法第242条第7項に基づき、請求人を立ち会わせた。

### 第4 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

本件請求について監査を行った結果、以下の事実を確認した。

(1) 本件土地は、佐倉市が所有者Aとの間で、昭和54年から使用貸借契約を締結し、昭和57年からは都市公園法第2条の2の公告を行い、都市公園(志津自然園)として供用開始している。志津自然園は、公園として住民に開放されており、近隣住民の餅つき大会、盆踊り大会等の行事にも利用されている。

(2) 平成24年7月27日、Aの子(以下「B」と称する。)から、本件土地の使用貸借契約の期間満了に伴い、第三者への売却を検討しているところ、佐倉市において本件土地の購入を検討できないかとの打診があり、佐倉市(公園緑地課)は、購入を検討することとした。

なお、平成24年当時の契約は、平成22年4月1日から平成25年3月31日までの期間3年間のものであった。

(3) 平成24年8月3日、佐倉市はBと面談し、佐倉市としては、志津自然園は都市化された中での貴重な緑化地帯であることから、今後も公園として活用して行く意向である旨を伝えるとともに、Bに対して、佐倉市への寄付を要請したものの、Bは拒否した。

佐倉市は、Bに対して、国庫補助を受けて本件土地を購入する意向を伝えるとともに、国庫補助を導入するには1年から2年を要すること、購入のための測量及び不動産鑑定を実施すること、購入金額は不動産鑑定による評価額となることを伝え、Bは了承した。

- (4) 佐倉市の担当課である公園緑地課は、平成24年8月に、本件土地の取得を実施計画に盛り込むよう企画政策課に要求し、同年11月2日に企画政策課から公園緑地課に対して、上記要求を認める査定内示があった。
- (5) これを受けて、佐倉市は、平成25年度当初予算に、本件土地の測量業務委託料309万8,000円を計上した。平成25年度当初予算は平成25年3月25日に可決、成立した。
- (6) 佐倉市は、平成25年4月16日、「第4次総合計画実施計画（第2回改訂版）の概要」において、志津自然園保全緑地の用地購入として本件土地を購入する計画であることを公表した。
- (7) 平成25年4月1日、佐倉市とAの間で、期間を平成25年4月1日から平成28年3月31日までとする本件土地についての使用貸借契約を締結し、志津自然園は都市公園としての供用が継続されるに至った。
- (8) 佐倉市は、本件土地の取得にあたって、国庫補助を受けるべく、志津駅周辺地区の都市再生整備計画事業の一環として本件土地を取得することとし、平成25年7月12日、千葉県県土整備部都市整備局に対し、社会資本整備総合交付金概算要求を行った。この時点においては、本件土地の取得にかかる総事業費を公簿面積から6億900万円と見込み、国庫補助として3億450万円を要求した。
- (9) 佐倉市は、本件土地の購入代金に、平成25年7月12日に要求した国の社会資本整備総合交付金の活用を充てることとし、平成26年度当初予算に計上することとしていたが、国が社会資本整備総合交付金を含む国庫補助を平成25年度補正予算で措置することとし、同年11月18日、千葉県を通じて、国から平成25年度都市再生整備計画事業として実施要望の問い合わせがあった。そして、佐倉市は同事業の本要望を行ったため、佐倉市においても平成25年度補正予算により前倒しで対応せざるを余儀なくされた。そ

ここで、平成26年2月24日、本件土地の購入代金6億5,000万円（実測面積から算定）を補正予算として上程し、同年3月25日に可決、成立した。

(10) 佐倉市は、平成26年4月22日、C社及びD社の2者に対して、本件土地の正常価格を求めることを内容とする不動産鑑定評価を依頼した。

(11) 平成26年5月21日及び同月22日、それぞれ、D社及びC社から佐倉市に対して鑑定評価書が提出された。鑑定評価額は、前者が6億3,200万円、後者が6億3,100万円であった。佐倉市は、2者による鑑定評価額のうち低額である後者の評価額を購入価格とすることとした。

(12) 平成26年6月6日、佐倉市はBと面談し、不動産鑑定の結果を報告し売買対象面積9,170.25㎡に対する価格が、6億3,100万円（1㎡あたり6万8,800円）となることを伝え、同年7月2日、Bは同金額での売却を了承した。

(13) 平成26年8月8日、佐倉市はAとの間で、本件土地の売買契約を締結した。なお、この契約書には、市議会の議決前は仮契約とし、法第96条第1項第8号並びに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（昭和39年佐倉市条例第9号）（以下「条例」という。）第3条に基づき議会の議決を得たときに本契約とみなす旨が記載されていた。

(14) 平成26年9月30日、本件土地の取得について市議会の議決を得た。

(15) 平成26年10月1日、佐倉市はAから本件土地の引渡しを受け、同月15日、所有権移転登記手続を了した。その後、佐倉市は、同年11月14日、Aに対して、売買代金6億3,100万円を支払った。

## 2 監査委員の判断

本件請求について監査を行った結果、合議により、次のとおり決定した。

(主文)

本件請求については、理由がないものと判断し、棄却する。

(理由)

(1) 本件土地取得の必要性について

本件土地は、昭和57年から本件土地の売買契約時点まで約32年間、都市公園としての利用に供せられてきたものである。志津自然園は、市街化が進み住宅の密集した地域に残された貴重な自然環境であり、住民の憩いの場を形成するとともに防災機能を併せ持った空間となっている。

また、近隣自治会が餅つき大会、盆踊り大会等の行事の場として使用するなどコミュニティ育成にも活用されており、地域住民から今後も公園として存続を望む要望が寄せられている。

そうとすると、本件土地については、今後も公園として住民の利用に供する必要性が高いといえる。

ところで、本件土地は、佐倉市が所有者Aとの間で、期間を定めて使用貸借契約を締結して使用してきたものであるところ、期間を定めた使用貸借契約においては、借主は期間が満了すれば貸主に対して目的物を返還しなければならない(民法第597条第1項)。

そして、Aは、本件土地を第三者に売却することを検討していたというのであるところ、本件土地の周辺は高度に宅地化が進んでおり、分譲宅地としての需要は旺盛と思われることから、開発業者等第三者の取得意欲は高いと想定される。

以上の事情に照らせば、Aが佐倉市との間の使用貸借契約を更新せず、第三者に売却する現実的な可能性があったことから、本件土地を都市公園としての利用に供することを継続するため、佐倉市が本件土地を購入する必要性があったと認められる。

(2) 土地取得決定に至る手続の適法性について

次に、本件土地の取得決定にあたって必要な手続が履践されていたかについて検討する。



まず、担当課である公園緑地課は、平成24年8月に、本件土地の取得を実施計画に盛り込むよう企画政策課に要求し、同年11月2日に企画政策課から公園緑地課に対して、上記要求を認める査定内示があった。

この内示を受けて、まず平成25年度当初予算にて本件土地の測量業務委託料を計上し、測量を実施した。

本件土地の購入代金は、国の社会資本整備総合交付金の活用を充てることとし、国庫補助を受けるべく、志津駅周辺地区の都市再生整備計画事業の一環として本件土地を取得することとし、平成25年7月12日、社会資本整備総合交付金概算要求を行った。そして、佐倉市は、同年11月18日、千葉県を通じて、国からの平成25年度都市再生整備計画事業として実施要望の問い合わせに応じ、同事業の本要望を行った。

本件土地の購入代金は、平成26年度当初予算に計上することとしていたが、国が社会資本整備総合交付金を含む国庫補助を平成25年度補正予算で措置したため、佐倉市においても平成25年度補正予算により前倒しで対応せざるを余儀なくされ、平成26年2月24日に本件土地の購入代金を補正予算として上程し、同年3月25日に可決され、平成26年度に繰越明許をした。

そして、佐倉市がAとの間で平成26年8月8日に締結した売買契約は、5,000平方メートル以上の土地で、かつ、予定価格が2,000万円以上であることから、法第96条第1項第8号並びに条例第3条の定めにより議会の議決を得る必要があったところ、同年9月30日、議会の議決を得た。

その後、佐倉市は、平成26年10月1日、Aから土地の引渡しを受け、同年11月14日に代金の支払を了した。

以上のとおり、本件土地の取得の決定に至る手続については、庁内手続及び議会の議決を適正に経ており、必要な手続が履践されていると認められる。

なお、請求人は、本件土地の取得費用が、当初予算に計上されておらず、平成26年8月に急遽予算計上されたものであり、これが不自然であるかのような陳述をしているところ、前記のとおり、本件土地の取得費用は、平成26年度当初予算に計上を予定していたところが、国庫補助を受ける関係から平成25年度補正予算に計上され、さらには平成26年度に繰越明許され

たものと認められるから、何ら不自然な点はない。

### (3) 土地購入金額の妥当性について

次に、本件土地の購入金額の妥当性について検討する。本件土地の購入金額は、不動産鑑定評価額にしたがっていることから、不動産鑑定評価額の妥当性について検討することとする。

#### ア 鑑定手法の合理性について

本件土地の鑑定評価を行った2者ともに、取引事例比較法及び開発法を用いて算出した試算価格に検討を加えて、鑑定評価額を導いていることから、まず、この手法の合理性について検討する。

近隣の取引価格は、いわば時価に近似したものといえ、不動産価格を算出する上で重視されるものであるから、取引事例比較法を用いることは合理性を有すると認められる。

また、本件土地の周囲には戸建住宅が密集しており、分譲宅地としての利用が合理的と思われることからすれば、本件土地を戸建住宅用地に区画割りして建売分譲することを想定し、分譲総額から標準的な造成工事費、建築工事費、販売費及び一般管理費等の費用を控除することにより求めるという、開発法による試算は、本件土地の評価方法として合理的なものといえる。

したがって、本件土地の鑑定評価額を導くための手法として、取引事例比較法及び開発法による試算価格を用いることは合理的と認められる。

#### イ 鑑定内容の妥当性について

次に、取引事例比較法及び開発法の内容の妥当性について検討する。

取引事例比較法については、両鑑定ともに、本件土地の最有効使用形態が分譲宅地であることを前提として、本件土地の近隣に所在する、分譲宅地用に適した一定の地積を有する土地の取引事例を用いており、事例の選択は妥当性を有するといえる。また、採用した取引事例の価格についての補正及び修正にも不適切な点は見受けられない。

また、開発法については、両鑑定ともに、算出式及び採用した数値に不適

切な点は見受けられない。

したがって、両鑑定における取引事例比較法及び開発法の内容について不合理な点は認められない。

そして、両鑑定ともに、両手法から導かれた試算価格に基づき、各試算価格がもつ説得力を検討した上で、その説得力に応じて試算価格を関連付けて最終的な評価額を導いており、その過程には不合理な点は認められない。

#### ウ まとめ

以上によれば、本件土地についての不動産鑑定評価額の算出には不合理な点は認められず、したがって、本件土地の購入金額は妥当性を有すると判断する。

ところで、請求人による本件土地の評価額の算出は、相続税評価額（＝路線価×広大地補正×地積）を0.8で割り戻す方法によっているところ、路線価を0.8で割り戻す方法は、取引価格の指標となる価格である公示地価に近似した数値を導くための簡易的な方法にすぎず、本件土地の個性を正しく評価するには十分なものではないし、また、広大地補正は、購入者が広大地を再販する場合に、土地内部に道路等公共公益的施設を敷設する必要が生じるためにその用地分を減価して、もって税負担を軽減する趣旨に基づくものであるから、直ちにこれが適正な取引価格の算出に用いられるべきものとはいえない。

付言すれば、本件土地の不動産鑑定においては、開発法による算出の過程で、土地内部に道路等公共公益的施設が敷設されることを前提とした評価が行われているから、上記の広大地補正の趣旨を取り入れた鑑定評価がなされているものと思料する。

なお、請求人は、本件土地の鑑定評価に際しての不動産鑑定士の選任方法に疑義を有しているところ、通常の案件であれば鑑定評価は1者に対してのみ依頼しているところを、本件では、国庫補助事業であることもあって、あえて2つの業者に依頼することとし、地元の不動産市況に精通している佐倉市内の鑑定業者の1者と、全国規模で業務を展開する業者に対して業務を発注しているのであって、不動産鑑定士の選任方法に不自然な点はなく、むしろ

ろ、2者による鑑定評価を行ったことにより、鑑定評価の妥当性及び透明性は確保されているといえる。

#### (4) 結論

以上によれば、本件土地については、取得の必要性が認められ、土地取得の決定に際しても適法な手続が履践されており、また、購入金額も妥当と認められるから、法第242条第1項の違法若しくは不当な「公金の支出」、「財産の取得」及び「契約の締結」のいずれにも該当するものではないというべきである。

よって、本件請求には理由がないものと判断し、棄却することとする。

なお、監査の結果に関する報告に添えて監査委員の意見を次のとおり提出する。

本件土地の取得については、その事業費が6億円を超える高額なものであるにもかかわらず、佐倉市が、なぜ、今、本件土地を購入する必要があるのかとの点に関して、市民への周知が十分になされていたとは言い難いと思われる。

今後は、市の事業についての情報発信の重要性に留意して行財政の執行に当たられることを監査委員の総意とする。