

住民監査請求による監査結果

(令和4年度第1号)

武蔵野市監査委員

写

4 武 監 第 1 1 8 号
令 和 4 年 8 月 2 日

武蔵野市監査委員 名古屋 友 幸
武蔵野市監査委員 浜 田 けい子

住民監査請求に基づく監査結果について（通知）

令和4年6月6日付けで受付けた住民監査請求（武蔵野市職員措置請求）について、監査結果を決定したので、別紙のとおり通知します。

決 定 書

第1 請求人 (略)

第2 請求の要旨

武蔵野市長（以下「市長」という。）は、令和3年8月27日、公有地の拡大の推進に関する法律に基づいて、武蔵野市土地開発公社（以下「公社」という。）に指示して、武蔵野市吉祥寺本町一丁目2125番3（以下「本件土地A」という。）を不当に高い価格で買収させた。

また、市長は、令和3年10月28日、武蔵野市（以下「市」という。）が所有する武蔵野市吉祥寺本町一丁目2103番3の土地のうち、市道第299号線の道路区域に係る土地を除く土地（以下「本件土地B」という。）を地方自治法第234条及び地方自治法施行令第167条の2に該当しないにも関わらず随意契約により、不当に安い価格で売却した。

さらに、市長が、本件各売買を市議会や市民に十分な説明をせずに隠密裏に行ったことは、市と市長に情報公開と市民参加を義務付けている武蔵野市自治基本条例に違反する行政行為である。

これらの行政行為により、市長は市の財産に対して重大な損害を与えた。

よって、市長に損害の確定、回復、損害賠償を講ずるよう、市長へ勧告することを求める。

第3 請求の受理

本件請求は、令和4年6月6日に提起され、地方自治法第242条に定める要件を具備するものとして受理した。

第4 監査の執行

- 1 監査の期間 令和4年6月6日から同年8月2日まで
- 2 監査の対象部署

総合政策部資産活用課、都市整備部吉祥寺まちづくり事務所、同部交通企画課及び同部用地課

3 請求人の陳述及び証拠提出

令和4年7月8日に請求人の陳述を聴取した。請求人から関係人が提出した弁明書に対する意見書の提出があった。また、同年同月13日に請求人から関係人の陳述に対する意見書及び追加の証拠の提出があった。

4 関係人の陳述及び証拠提出

令和4年7月8日に都市整備部長、環境部参事（前吉祥寺まちづくり事務所長）、資産活用課長、吉祥寺まちづくり事務所長、地域交通担当課長、用地課長、用地課主査及び用地課主任の陳述を聴取した。市長から弁明書及び関係書類の提出があった。

5 学識経験を有する者からの意見聴取

本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格の決定にあたり、市の依頼により作成された不動産鑑定評価書の内容について、公益社団法人東京都不動産鑑定士協会の推薦を受け、株式会社谷澤総合鑑定所の嶋田幸弘不動産鑑定士（以下「協会推薦不動産鑑定士」という。）から地方自治法第199条第8項の規定に基づき、令和4年7月11日に意見を聴いた。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 武蔵野市公有財産管理規則

（価格、料金の決定）

第37条 財産の取得、管理及び処分に関する価格または料金については、適正な時価により評定した額をもって定めなければならない。

（審議会付議）

第37条の2 不動産及びその従物並びに地上権、地役権その他これに準ずる権利の取得、管理及び処分に関する価格または料金について、前条の規定により適正な時価を決定するに際しては、武蔵野市財産価格審議会の議を経なければならない。ただし、別に定めるものについては、この限りでない。

イ 武蔵野市財産価格審議会条例

（設置）

第1条 武蔵野市の公有財産の管理及び処分並びに財産の取得及び借入れに関し、適正な価格及び料金（以下「価格」という。）を評定するため、市

長の付属機関として武蔵野市財産価格審議会（以下「審議会」という。）
をおく。

（所掌事務）

第2条 審議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げるものに関する価格を評定
して答申する。

- (1) 不動産及びその従物
- (2) （略）

ウ 地方自治法

（契約の締結）

第234条 売買、賃借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、
随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該
当するときに限り、これによることができる。

3から6まで （略）

エ 地方自治法施行令

（随意契約）

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によること
ができる場合は、次に掲げる場合とする。

- (1) （略）
- (2) 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製
造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の
契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

(3)から(9)まで （略）

2から4まで （略）

オ 武蔵野市普通財産売払い事務取扱要綱

（売払いの方法）

第3条 普通財産は、原則として一般競争入札（以下「入札」という。）に
より売り払うものとする。

（随意契約により普通財産の売払いを行うことができる場合）

第4条 前条の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合であ
って、かつ、随意契約により売払いを行うことが、当該契約の目的、内容
及び性質に照らし、又はその目的を究極的に達成するうえで、より妥当で
あり、ひいては市の利益の増進につながると市長が認める場合に限り、随
意契約により普通財産の売払いを行うことができる。

(1)及び(2) （略）

(3) 武蔵野市の事務事業の用に供するため又は武蔵野市の指導監督を受

け、事務事業を補佐し、若しくは代行する団体において、当該補佐し、若しくは代行する事務事業の用に供するため、土地を提供した者に対して普通財産を代替地として売り払う場合

(4) (略)

(売払いの条件)

第6条 市長は、普通財産の売払いにあたり、公益上必要があると認める場合は、用途の指定その他の条件を付することができる。

(2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 経過

令和2年9月23日、市は、吉祥寺大通り東第4自転車駐車場の地権者から当該自転車駐車場用地の土地賃貸借契約に係る賃貸借契約解除通知書を収受した。

令和3年3月23日、市は、本件土地Aの取得を目指すとともに、本件土地Bを代替地として売払うことが有効であるとする、吉祥寺東部地区市有地等利活用公共自転車駐車場等対応方針を策定した。

令和3年4月8日、市は、本件土地Aの所有者（以下「A所有者」という。）との間で、武蔵野市第六期長期計画における活力とにぎわいのある駅周辺のまちづくり及び吉祥寺グランドデザイン2020におけるイーストエリアのまちづくりを推進し、当該エリアの魅力向上を図るため、市は吉祥寺駅周辺エリアに公共自転車駐車場の設置を目指し、A所有者は吉祥寺駅至近エリアにおける魅力的なまちの創出に寄与する取り組みを目指すものとする相互協力のもと、市が本件土地Aを取得することについて協議を開始すること、当該協議が成立した場合には、本件土地BをA所有者に売払うことについて協議を開始することについて、基本合意書を締結した。

令和3年4月12日、市は、本件土地A及び本件土地Bの不動産鑑定委託について専門事業者と契約を締結した。

令和3年4月28日、市は、経営会議において、公共自転車駐車場事業用地や消防団第2分団敷地の拡充などの公共事業の用に供するため、本件土地Aの取得を目指すとともに、本件土地Aを提供した者に対して普通財産を代替地として売払うこととするとの結論を得た。

令和3年5月21日、市は、専門事業者から本件土地A及び本件土地Bに係る不動産鑑定評価書を受領した。

令和3年6月21日、市は、武蔵野市財産価格審議会（以下「審議会」という。）に対し、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格について諮問した。

令和3年6月28日、審議会は、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却

価格について審議し、同年同月29日、諮問のとおり承認する旨を答申した。

令和3年7月14日、市は、駐輪場用地ほかとして使用するため、公社に本件土地Aの先行取得を依頼した。

令和3年8月27日、公社は、A所有者との間で、本件土地Aを審議会の答申に基づいた金額で購入する売買契約を締結した。

令和3年8月30日、本件土地Aに係るA所有者から公社への所有権移転の登記が完了した。

令和3年9月27日、公社は、本件土地Aの売買代金をA所有者に支払った。

令和3年10月28日、市は、A所有者との間で、随意契約の方法により、本件土地Bを審議会の答申に基づいた金額で売却する売買契約を締結した。

令和3年10月28日、市は、A所有者から本件土地Bの売却代金の納入を受けた。

令和3年11月5日、本件土地Bに係る市からA所有者への所有権移転の登記が完了した。

令和4年5月24日、市は、公社との間で、本件土地Aを購入する売買契約を締結した。

令和4年5月26日、本件土地Aに係る公社から市への所有権移転の登記が完了した。

令和4年6月14日、市は、本件土地Aの売却代金を公社に支払った。

イ 不動産鑑定評価

令和3年6月28日開催の審議会において本件土地Aに係る買収価格及び本件土地Bに係る売却価格について付議するため採用した不動産鑑定評価書において次のことが認められた。

(ア) 本件土地Aに係る買収価格の不動産鑑定評価書

鑑定評価の方針として、本件土地Aの隣接地の所有者である市が本件土地Aを買い受ける場合の限定価格を求める鑑定評価であることから、まず、本件土地Aの正常価格、本件土地Aの隣接地の正常価格、本件土地Aと本件土地Aの隣接地との一体地（以下「本件土地Aに係る一体地」という。）の正常価格を求め、次に、本件土地Aに係る一体地の正常価格から、本件土地Aの正常価格及び本件土地Aの隣接地の正常価格を控除して、併合によって生じる増分価値を求め、当該増分価値のうち本件土地Aに帰属する増分価値の配分額を査定し、本件土地Aの正常価格に加算して、本件土地Aの限定価格を決定することとした。なお、本件土地A、本件土地Aの隣接地、本件土地Aに係る一体地の正常価格を求めるにあたって、個別的要因を考慮した価格として、標準画地の正常価格については「取引事例比較法」、「収益還元法（土地残余法）」を関連付けて、「公示地等との規準」に留意した。

本件土地Aに想定した標準画地の正常価格について、市場性に着目し豊富な取引事例に基づき取引の実態を反映している比準価格を重視し、収益価格を比較考量して、さらに規準価格等との均衡に留意して査定した。

本件土地Aの正常価格の算出において、標準画地と比較して本件土地Aは三方路であることによる敷地の利用効率の増大を増価要因と判断し個別格差率をプラス6%と査定した。また、標準画地と比較して本件土地Aは角地を含むことによる基準建ぺい率の緩和10%を敷地の利用効率の増価要因と判断し個別格差率をプラス1%と査定した。

本件土地Aに係る一体地の正常価格の算出において、標準画地と比較して一体地は形状がやや不整形であるが、前面道路部分に接道する北西側間口が広がることで土地の利用効率が増大することによる増価要因として個別格差率をプラス4%と査定した。

本件土地Aの限定価格の算出において、本件土地Aに帰属する増分価値の発生理由として、併合により本件土地Aの隣接地は、中間画地から三方路地となり土地の利用効率が増大する（本件土地Aの寄与が中心である）こと、及び本件土地Aは、前面道路部分である北西側間口部分が大きくなることにより土地の利用効率が増大する（本件土地Aの隣接地の寄与が中心である）ことをあげている。

本件土地Aに帰属する増分価値の配分額の算出において、面積比による方法、単価比による方法、総額比による方法及び限度額比による方法による配分率を検討し、一般的に分かりやすく公平感のある総額比による方法を重視して、その他の方法による配分率を参考に留めて、配分率を査定した。

(イ) 本件土地Bに係る売却価格の不動産鑑定評価書

鑑定評価の方針として、本件土地Bの隣接地の所有者であるA所有者が本件土地Bを買い受ける場合の限定価格を求める鑑定評価であることから、まず、本件土地Bの正常価格、本件土地Bの隣接地の正常価格、本件土地Bと本件土地Bの隣接地との一体地（以下「本件土地Bに係る一体地」という。）の正常価格を求め、次に、本件土地Bに係る一体地の正常価格から、本件土地Bの正常価格及び本件土地Bの隣接地の正常価格を控除して、併合によって生じる増分価値を求め、当該増分価値のうち本件土地Bに帰属する増分価値の配分額を査定し、本件土地Bの正常価格に加算して、本件土地Bの限定価格を決定することとした。なお、本件土地B、本件土地Bの隣接地、本件土地Bに係る一体地の正常価格を求めるにあたって、個別的要因を考慮した価格として、標準画地の正常価格については「取引事例比較法」、「収益還元法（土地残余法）」を関連付けて、「公示地等との規準」に留意した。

本件土地Bに想定した標準画地の正常価格について、市場性に着目し豊富

な取引事例に基づき取引の実態を反映している比準価格を重視し、収益価格を比較考量して、さらに規準価格等との均衡に留意して査定した。

本件土地Bの正常価格の算出において、標準画地と比較して本件土地Bは鑑定評価の条件により幅員6.0m舗装市道（建築基準法第42条第1項第4号）を前提としているが、価格時点において現況幅員2.7m舗装市道の状態であり、道路形態が劣ることから減価要因として個別格差率をマイナス10%と査定した。また、標準画地と比較して本件土地Bは間口と比較して奥行きがやや長大であり、利用効率が劣ることから減価要因として個別格差率をマイナス5%と査定した。

本件土地Bに係る一体地の正常価格の算出において、本件土地Bの隣接地に想定した標準画地と比較して本件土地Bに係る一体地は角地であり、利用効率が優ることから増価要因として個別格差率をプラス5%と査定した。また、本件土地B及び隣接地の正常価格の算出においては減価要因があったが、本件土地Bに係る一体地においては、減価要因はないものと査定した。

本件土地Bの限定価格の算出において、本件土地Bに帰属する増分価値の発生理由として、併合により本件土地Bの隣接地の形状（奥行狭小）の画地条件が改善されることによる価値の増加（本件土地Bの寄与が中心である）、及び併合により本件土地Bが背後商業地域から「吉祥寺大通り」沿いの表通りに面する商業地域に位置することによる繁華性の増大に伴い集客率等の増加並びに角地になることによる利用効率の増大による価値の増加（本件土地Bの隣接地の寄与が中心である）をあげている。

本件土地Bに帰属する増分価値の配分額の算出において、面積比による方法、単価比による方法、総額比による方法及び限度額比による方法による配分率を検討し、一般的に分かりやすく公平感のある総額比による方法を重視して、その他の方法による配分率を参考に留めて、配分率を査定した。

(3) 監査委員の判断

ア 買収価格及び売却価格の不当性

請求人は、本件土地Aを不当に高い価格で買収させ、本件土地Bを不当に安い価格で売却したと主張する。

(ア) 本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格に係る不動産鑑定評価

国土交通省が制定している不動産鑑定評価基準において、「不動産の現実の取引価格等は、取引等の必要に応じて個別に形成されるのが通常であり、しかもそれは個別的な事情に左右されがちなものであって、このような取引価格等から不動産の適正な価格を見出すことは一般の人には非常に困難である。したがって、不動産の適正な価格については専門家としての不動産鑑定士の鑑定評価活動が必要となるものである。」と述べている。

このため、不動産鑑定評価書の内容について、協会推薦不動産鑑定士からも意見を聴取し、判断することとした。

協会推薦不動産鑑定士の意見の要旨は次のとおりである。「本件鑑定評価は、隣接地の併合を目的とした取得（売買）に関連した2案件であり、いずれも求める価格を「（隣接併合を目的とした）限定価格」としての依頼である。本件は、なおかつ、A所有者が本件土地Bの隣接地の所有者であるという点で、公共用地の売払い及び公共用地の買収案件としては、極めて稀な案件でもあると言える。限定価格を求める鑑定評価を行うに際しては、いくつかのアプローチ方法が考えられるが、本件鑑定評価では、比較的基本的な手順に沿って、不動産鑑定評価基準に即した評価手法や手順を適用し、評価を行っていると認められる。本件土地A及び本件土地Bの鑑定評価額の決定においては、見方によっては意見が分かれる可能性がある判断要素もあり、この点については、より詳細な説明が鑑定評価書により丁寧に記載してあっても良いようにも思えるが、結果として得られたその個別判断は、それぞれ概ね一定の妥当な範囲内に求められていると考えられる。また、本件における増分価値の配分率の査定については、全体の公平性の観点から全て総額比による方法を採用していると考えられ、本2案件の特殊性の観点からみると一定の妥当性を有すると考える。以上のプロセスを経て得られた本件土地A及び本件土地Bのそれぞれの最終的な鑑定評価額（限定価格）は、結果として概ね適正な水準の枠内に収まっているものと判断する。」

こうしたことから、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格に係る不動産鑑定における価格の査定に、不当性は認められない。

(イ) 本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格の決定の手続

市における土地の取得及び処分に関する価格を定めることについての手続きでは、武蔵野市公有財産管理規則第37条において「財産の取得、管理及び処分に関する価格または料金については、適正な時価により評定した額をもって定めなければならない。」と規定され、同規則第37条の2においては、「不動産及びその従物並びに地上権、地役権その他これに準ずる権利の取得、管理及び処分に関する価格または料金について、前条の規定により適正な時価を決定するに際しては、武蔵野市財産価格審議会の議を経なければならない。」と規定されている。

これを本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格についてみるに、前記認定事実によると、令和3年6月21日、市は、附属機関である審議会に対し、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格について諮問し、同年6月29日、審議会は、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格について、原案のとおり承認する旨を答申した。そして、同年8月27日、市か

ら本件土地Aの買収の依頼を受けた公社は、A所有者との間で、本件土地Aを購入する売買契約を締結し、同年9月27日、公社は、本件土地Aの売買代金をA所有者に支払った。また、同年10月28日、市は、A所有者との間で、随意契約の方法により、本件土地Bを売払う売買契約を締結し、同年10月28日、市は、A所有者から本件土地Bの売買代金の納入を受けた。

こうしたことから、本件土地Aの買収価格及び本件土地Bの売却価格の決定の手續に、不当性は認められない。

以上のことから、買収価格及び売却価格について不当性は認められない。

よって、請求人の主張に理由はない。

イ 随意契約の違法性

請求人は、本件土地Bの売却は随意契約ができる場合を定めた地方自治法施行令第167条の2第1項各号のいずれにも該当しないと主張している。

市が本件随意契約に適用した地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の判断基準について、最高裁判所は、「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、(中略)「不動産の買入れ又は借入れに関する契約のように当該契約の目的物の性質から契約の相手方がおのずから特定の者に限定されてしまう場合や契約の締結を秘密にすることが当該契約の目的を達成する上で必要とされる場合など当該契約の性質又は目的に照らして競争入札の方法による契約の締結が不可能又は著しく困難というべき場合がこれに該当することは疑いがない」(最高裁判所第二小法廷昭和62年3月20日判決)と判示している。そして、大阪地方裁判所平成6年8月26日判決では、市が取得した公園用地の代替地として市有地を随意契約の方法により当該公園用地の所有者に売却したことが違法とはいえないとしている。

以上の観点から本件土地Bの契約の締結をみるに、前記認定事実によると、当該契約の締結は、吉祥寺東部地区の課題の解決に向けて、自転車駐車場整備事業及び市消防団第2分団の敷地拡張の用に供するため、本件土地Aを提供したA所有者に対し、代替地として本件土地Bを売払うものであって、一般競争入札の方法によることは不可能であったと解される。

よって、請求人の主張に理由はない。

なお、請求人は、本件土地Bの売却の相手方は、武蔵野市普通財産売払い事務取扱要綱第4条第3号の「武蔵野市の指導監督を受け、事務事業を補佐し、若しくは代行する団体において、当該補佐し、若しくは代行する事務事業の用に供するため、土地を提供した者」に該当しないと主張しているが、市において当該箇所を適用させている事実はなく、違法性の理由にはならない。

ウ 武蔵野市自治基本条例違反

請求人は、市議会や市民に本件土地A及び本件土地Bに係る取引を事前に十

分な説明をせずに隠密裏に契約を締結したことは、基本原則に市民参加や情報公開を定めた武蔵野市自治基本条例に違反した行政行為であると主張している。

地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な契約の締結等の財務会計上の行為があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、当該財務会計上の行為の防止や是正、損害の補填等の措置を請求できるものである。

これを本件についてみると、武蔵野市自治基本条例においては財務会計上の行為に係る規定はされていないため、武蔵野市自治基本条例に違反することをもって住民監査請求を請求する理由にはならない。

エ その他の請求人の主張については、論ずるまでもなく本件土地Aの買収及び本件土地Bの売却に違法又は不当な点はない。

よって、地方自治法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。

<意見>

市が策定した「吉祥寺東部地区市有地等利活用公共自転車駐車場等対応方針」に基づく、公共自転車駐車場の適正配置及び市とA所有者との土地売買契約等をめぐる市の説明責任については、決定段階では、令和3年5月の市議会建設委員会における行政報告をはじめ、同年6月及び8月に吉祥寺東部地区まちづくり協議会への説明及び意見交換を行い、実施段階では、同年8月に吉祥寺活性化委員会正副会長会議で説明、同年9月に市議会建設委員会で行政報告、同年同月に本町コミュニティセンター地域フォーラムで説明、さらに同年10月に武蔵野公会堂で全体説明会を開催するなど十分に説明責任を果たしたと市側から説明を受けた。

令和3年5月の市議会建設委員会における行政報告では、各委員からまちづくりの関係者や近隣住民の方々の意見を多く聴いてほしい、まちづくりに関わっている方々とコミュニケーションをとりながら丁寧に進めてほしい、将来を見据えて慎重に進めてほしいなど、多くの要望が出されていた。

しかしながら、市民への説明の機会は、一定確保したとはいえ、令和3年10月の全体説明会では、その翌日に本件土地Bの売買契約を締結したにも関わらず、そのことについての説明は一切なかったなど、市民の理解を得るための市の姿勢については疑問が残るところである。

吉祥寺東部地区では、これまでの環境浄化への取り組みをはじめ、市民の継続した活動に支えられてまちづくりが進められてきた歴史がある。吉祥寺東部地区

の課題解決のため、今後より丁寧な市民への説明を求めるとともに、市民参加によるまちづくりを一層進められることを期待する。

令和4年8月2日

武蔵野市監査委員 名古屋 友 幸

武蔵野市監査委員 浜 田 けい子