

津市監査委員告示第4号

平成24年2月23日付けで提出された住民監査請求書について、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定に基づく監査の結果を、同年3月30日付けで下記のとおり請求人(代理人)に通知したので、同項の規定に基づき、公表する。

平成24年3月30日

| | | | |
|--------|---|---|----|
| 津市監査委員 | 渡 | 邊 | 昇 |
| 津市監査委員 | 駒 | 田 | 修一 |
| 津市監査委員 | 横 | 山 | 敦子 |
| 津市監査委員 | 宇 | 陀 | 照良 |

記

第1 請求の受理

1 受理年月日

住民監査請求書は、平成24年2月23日付けで受理した。

2 請求人の住所・氏名

津市 濱 村 照 道
津市 西 尾 美代子
津市 谷 田 好 美
津市 濱 村 美保子
津市 濱 村 多美子
津市 大 谷 剛 三
津市 大 谷 町 子
津市 坂 本 英 夫
津市 大 内 慧津子
津市 脇 谷 千津子
津市 黒 岩 敏 栄
津市 長 井 民 生
津市 坂 本 久 子

3 代理人

津市丸之内33番26号(三重合同法律事務所)

弁護士 村 田 正 人
弁護士 木 村 夏 美

4 請求の概要

住民監査請求書、事実を証する書面及び平成24年3月5日に聴取した陳述の内容から、本件監査請求の概要は、次のとおりであると理解した。

(1) 主張の要旨

市は、新最終処分場の建設計画（以下「本件処分場計画」という。）の予定地である美杉町下之川地内へのアクセス道路として、（仮称）八手俣バイパス及び（仮称）下之川バイパスを計画（以下「本件道路計画」という。）し、市議会の議決により、順次、本件道路計画地内の土地の所有者と土地売買契約を締結して当該土地を購入した。当該土地の購入単価は1平方メートル当たり1,170円ないし1,622円で、購入済みの土地の総面積は45,658.66平方メートルであり、購入代金の総額は58,939,269円であるが、当該土地の売買契約の締結及び当該土地の購入代金の支出は、財務会計上の違法があつて、違法又は不当な公金の支出、違法又は不当な財産の取得、管理又は処分、違法又は不当な契約の締結又は履行である。詳述すると次のとおりである。

ア 本件処分場計画地及び本件道路計画地の不適切

本件処分場計画地は、市役所から40キロメートル強の遠隔地で、中山間地として不便な土地であり、自然豊かな土地であつて、市民の水源の森である。本件処分場計画地の下流域には、井戸水を生活用水として使用する家庭が存在するが、新最終処分場が操業し、汚染水の地下水への流出が起きた場合において、井戸水に与える影響を十分に調査したとはいひ難く、立地上の安全性に問題がある。

また、本件道路計画地からは、北畠氏の時代よりも更に古い5世紀から6世紀ころのものと推定される遺跡が見つかつており、市教育委員会事務局生涯学習課において発掘作業中で、近辺では、以前も遺跡が発掘されており、広範な遺跡群が存在する可能性がある。このような遺跡の存在からしても本件道路計画地は不適切な土地である。

本件道路計画地に接続する橋梁工事では、市職員の贈収賄事件が刑事訴追を受けており、このような違法行為は氷山の一角である疑いがある。当初、白山町が候補地であつた本件処分場計画地が美杉町に変更になった経緯も含めて、本件処分場計画地と本件道路計画地の立地

の適否そのものの再検証が必要である。

さらに、本件処分場計画地に整備する予定であった中間処理施設が別の場所に整備されることとなり、本件道路計画については、ごみ収集運搬車両の通行は必要なくなることのほか、水害・土砂災害の発生のおそれがあること、また、当初の本件道路計画では、立退きの必要がなかった建物について、道路設計を曲げて、当該用地を買収していることの点からも本件道路計画地は不適切で、資金の投入は違法である。本件処分場計画地及び本件道路計画地の立地そのものが違法であれば、その違法性が財務会計行為に承継するものである（請求人・代理人陳述）。

イ 新最終処分場計画の実現の困難性

本件処分場計画地内の土地の所有者の中には、土地を売却しないとする者があり、同人が売却しなければ、本件処分場計画地内の赤道、青道の用途廃止や付替えができず、新最終処分場計画は実現しないものである。

ウ 市の固定資産税評価額の10倍以上の高値の不合理性

本件道路計画地内の土地の固定資産税に係る評価証明書によると、ある2筆の土地は1平方メートル当たり29円、ある1筆の土地は46円であり、これは市が評価した評価額であって、税務署の査定による倍率方式においても1倍としか評価されていない土地である。

ところが、市が購入した単価は1平方メートル当たり1,170円ないし1,622円であり、市の固定資産税評価額と比較して40倍から35倍の高値であって、明らかに違法な購入である。

エ 地価の十数倍の高値購入

三重県の近傍土地の評価によれば、本件道路計画地より地価が高い津市美里町南長野字三園興227番の土地の地価は1平方メートル当たり87円である。1平方メートル当たり1,170円ないし1,622円の単価は、1平方メートル当たり87円と比較して13倍から18倍の高値であり、明らかに違法な購入である。

オ 54,966,966円の無駄遣い

1平方メートル当たり87円を基に試算すると、本件道路計画地内の土地の買収総額は3,972,303円でしかない。

しかるに、市が購入した金額は、58,939,269円であり、

54,966,966円の無駄遣いである。

カ 5倍を超える高値

1平方メートル当たり1,170円ないし1,622円の単価は、1平方メートル当たり87円と比較して、公共用地の取得の5倍基準を考慮しても、この基準をはるかに超えるものである。

(2) 求める措置の内容

監査委員は、違法行為の是正のため、当該契約に関与した市長、決裁権者、公金の支出権者等の責任者（いずれも個人）に対する損害賠償請求等、しかるべき措置を講じることを市長に勧告せよ。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

本件監査請求の監査の対象事項について、本件監査請求は、適法な監査請求であるのか否か、適法な監査請求であると認めるときは、本件道路計画地内の土地の売買契約の締結及び売買代金の支出に係る財務会計行為が違法行為に当たるか否か、とした。

2 監査の手続

本件監査請求の監査の手続について、監査対象部局を建設部建設維持課とし（平成23年4月1日付けの組織改正に伴い環境部新最終処分場建設推進課が所管していた事務の一部を建設維持課が所管している。）、関係書類の提出を求めるとともに、関係職員の陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 確認した事実の概要

本件監査請求について、請求人が提出した事実を証する書面、建設維持課が提出した関係書類、陳述の内容等により確認した事実の概要は、次のとおりである。

(1) 本件道路計画について

市が平成21年3月に策定した津市新最終処分場等施設整備基本計画は、搬入路道路計画としては、本件処分場計画地に隣接している市道多気下之川線からのアクセスが最も適しているとし、一定の条件の下で、計画するとしているが、当該搬入路計画以外の道路計画については示していない。

一方、市及び三重県は、美杉・一志地域について、地域再生法（平成17年法律第24号。以下「再生法」という。）第5条第1項の規定に基づき、当該地域の再生を図るための計画を策定し、平成22年3月23日付けで、内閣総理大臣の認定を受けている。当該認定を受けた地域再生計画（以下「認定地域再生計画」という。）では、当該地域がそこに暮らす人々の活性化の源となるとともに、訪れる人々の健康づくりを支援する観点からの「健康」、交流や定住を促進するための地域特性としての「自然」、歴史に着目した地域づくりを進めるための「歴史」の3つの視点を基本に、他のエリアとの連携や広域交通ネットワークの形成と相まった交流圏域の拡大も視野に入れながら、将来に希望を持てる魅力ある地域づくりを目指すとし、市道整備によるアクセス時間の短縮、林道整備による林業施業の効率化、地域資源を生かした交流人口の拡大に係る目標を掲げるとともに、これらの目標を達成するために行う「道整備交付金を活用する事業」の一つとして市道5路線の整備を掲げている（道整備交付金は、国が認定地域再生計画に基づく事業に対して適用する特別の措置の一つで、再生法第19条第2項第1号の規定に基づくものである。）。

本件道路計画の、いわゆる「(仮称)八手俣バイパス及び(仮称)下之川バイパス」とは、道整備交付金を活用する事業に掲げた市道5路線及び平成23年3月25日付け内閣総理大臣の認定による変更後の認定地域再生計画で新たに位置付けられた市道1路線の計6路線で構築するものであり、美杉町下之川地区の集落を通過する区間における安全性、利便性の高い道路整備により、時間距離の短縮を図るため、現道（主要地方道一志美杉線、同松阪青山線の基幹道路）のバイパス路線として、整備を行うとしている（下表「バイパス路線一覧表」、別添「バイパス路線位置図」参照）。

そして、本件監査請求が対象としている市議会の議決により市が取得した土地については、これら6路線のうち、市道篠ヶ広山口線及び市道山口山本線の整備用地にするための土地（以下「本件土地」という。）である。

【バイパス路線一覧表】

| 市道路線認定日 | 平成22年3月25日 | |
|---------|------------|----|
| 路線名 | 区域決定の区間 | 延長 |
| | | |

| | | |
|---------|--|-----------|
| | | 幅員 |
| 篠ヶ広山口線 | 美杉町下之川字岡 351 番 1 地先から同字ツツジ 498 番地先まで | 1,300 m |
| | | 7 m ~ 8 m |
| 山口山本線 | 美杉町下之川字山口 681 番 3 地先から同字山本 6122 番 1 地先まで | 2,000 m |
| | | 7 m ~ 8 m |
| 山本三谷線 | 美杉町下之川字鰐垣内 6236 番地先から同字富田 6202 番 1 地先まで | 450 m |
| | | 7 m ~ 8 m |
| 三谷上村線 | 美杉町下之川字富田 6202 番 1 地先から同字村 5300 番 1 地先まで | 350 m |
| | | 7 m ~ 8 m |
| 三谷中津線 | 美杉町下之川字富田 6202 番 1 地先から同字中津 5034 番地先まで | 700 m |
| | | 5 m ~ 5 m |
| 市道路線認定日 | 平成 23 年 3 月 29 日 | |
| 路線名 | 区域決定の区間 | 延長 |
| | | 幅員 |
| 脇ヶ野篠ヶ広線 | 美杉町八手俣字脇ヶ野 980 番 6 地先から下之川字向廣 127 地先まで | 620 m |
| | | 7 m ~ 8 m |

(2) 本件土地の取得について

ア 不動産鑑定評価について

本件土地及び山本三谷線の整備用地にするための土地の取得価格の決定に当たって、平成 22 年 2 月 16 日付けで、不動産の鑑定評価に関する法律（昭和 38 年法律第 152 号）第 22 条第 1 項に定める不動産鑑定登録業者である A 社に対し、不動産鑑定評価を依頼し、A 社の不動産鑑定士から鑑定評価書及び意見書（土地評価格算定調書）が提出されており、また、先の不動産鑑定評価における鑑定条件が異なる本件土地については、同年 6 月 4 日付けで、A 社に対し、不動産鑑定評価を依頼し、A 社の不動産鑑定士から意見書（土地評価格算定調書）が提出されている。

イ 土地売買契約の締結等について

本件土地の取得に当たって、新最終処分場建設担当参事、担当理事又は副市長の決裁により、本件土地を所有する相手方（相続人を含む。）と土地売買仮契約を締結している。売買代金の総額は 58,939,269 円、不動産登記簿上の総面積は 45,658.66 平方メートル（総筆数：102 筆）であった。

土地売買仮契約の締結を受けて、市長は、津市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（平成18年津市条例第53号）第3条に定める財産を取得する場合の地方自治法第96条第1項第8号の規定に基づく議決を得るため、市議会定例会に財産の取得についての議案を提出し、賛成多数又は全会一致で可決する議決（以下「本件議決」という。）を得た（下表「本件議決一覧」参照）。

本件議決により土地売買仮契約の停止条件が成就したため、本契約としての効力が生じ、所有権移転登記が未了のものなどを除き、市は売買代金を支払った（供託法（明治32年法律第15号）により弁済供託したものを含む。）。それぞれの土地売買仮契約の締結日、議決後の支出負担行為日及び売買代金の支出命令日並びに売買代金の支払日は、別表「財務会計行為目録」に示すとおりである。

【本件議決一覧】

| 市 議 会 定 例 会 | 議案番号 | 議 決 日 |
|----------------|--------------|-------------|
| 平成22年第3回市議会定例会 | 第98号 第99号 | 平成22年9月27日 |
| 平成22年第4回市議会定例会 | 第121号 | 平成22年12月20日 |

2 結論

監査の結果、本件監査請求について、次のとおり判断した。

(1) 本件監査請求の適法性に係る判断

ア 不適法な監査請求であると判断したもの

本件監査請求のうち、次の監査請求は、不適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とすることはできない。

(ア) 本件処分場計画地及び本件道路計画地の決定行為を対象とした監査請求

(イ) 次の表に掲げる財務会計行為（本件土地の取得に係る土地売買仮契約の締結、土地売買代金の支出負担行為及び支出命令並びに支払）を対象とした監査請求

【監査の対象とすることはできない財務会計行為】

| 財務会計行為目録の契約書番号 | 財 務 会 計 行 為 |
|----------------|-----------------------|
| 1～13 | 仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払 |
| 14～16 | 仮契約の締結、支出負担行為 |

| | |
|-------|-----------------------|
| 17～19 | 仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払 |
| 20 | 仮契約の締結、支出負担行為 |
| 21～31 | 仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払 |
| 32 | 仮契約の締結、支出負担行為、支出命令 |
| 33～44 | 仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払 |
| 45～52 | 仮契約の締結、支出負担行為 |

イ 適法な監査請求であると判断したもの

本件監査請求のうち、次の表に掲げる財務会計行為（本件土地の取得に係る支出命令、支払）を対象とした監査請求については、適法な監査請求であると判断したので、監査の対象とした。

【監査の対象とした財務会計行為】

| 財務会計行為目録 の契約書番号 | 財 務 会 計 行 為 |
|--------------------|-------------|
| 14～16 | 支出命令、支払 |
| 20 | 支出命令、支払 |
| 32 | 支払 |
| 45～52 | 支出命令、支払 |

(2) 適法な監査請求に係る判断

監査の対象とした財務会計行為について、違法行為に当たるという請求人の主張は、是認することはできないものと判断した。

3 結論に至った理由

結論のうち、不適法な監査請求であると判断した理由及び適法な監査請求に係る請求人の主張は是認できないと判断した理由について、次のとおりである。

(1) 不適法な監査請求に係る判断理由について

ア 本件処分場計画地及び本件道路計画地の決定行為について

地方自治法第242条第1項の規定に基づく監査請求は、地方公共団体の長等について、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実があると認めるときに、当該地方公共団体が被った財産上の損害を是正し、又は損害を被ることを防止するため、当該地方公共団体の住民に監査請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。このことから、監査請求の対象が財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、監査請求制度

の趣旨に照らして明らかであるが、財務会計行為の原因となった先行する行政上の行為（非財務会計行為）が法令に違反して許されない場合の当該財務会計行為もまた違法になり得るといふ、いわゆる違法性の承継の法理の下、財務会計行為に先行する非財務会計行為及び当該財務会計行為の違法性を監査請求の対象とすることは許されると解する一方で、非財務会計行為の違法性を監査請求の対象とすることが無制限に許されるとすれば、本来的には監査請求の対象とすることができない行政上の意思決定等の行為の違法性について、事実上、監査請求及び地方自治法第242条の2第1項第1号又は第4号の規定に基づく住民訴訟を通じて、広く争い得るといふ不合理な事態を生じさせることになり、違法性の承継の法理の下でなされる監査請求については、各々の事情に応じて、その適法性が判断されるべきものと解するのが相当である。

そこで、本件監査請求における主張の要旨について見ると、本件処分場計画地の地理的条件及び立地上の安全性に問題があり、また、本件道路計画地には、広範な遺跡群が存在する可能性があることと指摘し、さらに、本件道路計画地については、ごみ収集運搬車両の通行は必要なくなること、水害・土砂災害の発生のおそれがあること、当初の本件道路計画地では、立退きの必要がなかった建物について、道路設計を曲げて、当該用地を買収していることの点からも本件道路計画地は不適切であり、本件処分場計画地及び本件道路計画地の立地そのものが違法であれば、その違法性が財務会計行為に承継すると主張している（主張の要旨ア「本件処分場計画地及び本件道路計画地の不適切」）。

陳述を聴くと、代理人は、本件道路計画地について、「遺跡群が出るというような可能性があり（略）、バイパス道路の建設予定地として適切な土地かどうかという問題が根本的」にあるとしつつ、本件土地の取得価格は固定資産税評価額に比して「40倍から35倍の高値になり（略）、明らかに違法な購入だ」といふ財務会計行為そのものに違法事由があることを監査請求の動機として述べ、また、請求人自身は、過去の台風による災害の状況から見て、本件道路計画地は「非常に危険な土地で（略）、水害の発生する頻度が高くなる」ことなど、本件道路計画地を決定した行為について問題視した趣旨の監査請求の動機を述べているが、そのすべての主張を踏まえて検討すると、本件監査請

求は、その対象とする財務会計行為そのものに違法事由がある（本件土地の取得価格が固定資産税評価額等に比して10倍以上高額であることなど）から、当該財務会計行為により市が被ったとする損害の補填を求めていることは明らかであるといえるものであり、違法性の承継の法理の下、本件処分場計画地及び本件道路計画地を決定した行為（前提行為）の違法性を主張しなければ本件土地の取得に係る財務会計行為の違法性を問えないという論理的必然性は認められないのである。このことから、本件処分場計画地及び本件道路計画地を決定した行為について監査請求の対象とすることが許されるとすれば、本件土地の取得に係る財務会計行為の違法性に関連付けることによって、市の一般廃棄物行政及び道路行政に係る意思決定等の行為の是非について、事実上、監査請求及び住民訴訟を通じて、広く争い得るという不合理な事態を生じさせることになり、監査請求制度の趣旨を逸脱するものといわなければならない。

したがって、本件監査請求のうち、本件処分場計画地及び本件道路計画地を決定した行為を対象とした監査請求については、適法性を是認することはできないものと判断した。

イ 財務会計行為について

財務会計行為を対象とする監査請求は、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを行うことができない」（地方自治法第242条第2項本文）とする監査請求の期間制限を定めており、監査請求が適法であるためには、同項ただし書が定める正当な理由があるときを除き、監査請求期間内に行われたものであることが必要であり、当該行為とは、公金の支出は広義の意味において、支出負担行為及び支出命令並びに支払といった財務会計行為の一連の手続ではあるものの、支出負担行為及び支出命令は、普通地方公共団体の長の権限に属する一方、支払については、会計管理者の権限に属し、その適用される財務会計上の法令の内容も同一ではないため、それぞれに独立した財務会計行為をいうものと解するべきであって、監査請求期間は、それぞれ当該行為のあった日から各別に計算すべきものと解するのが相当である。

このような観点から平成24年2月23日になされた本件監査請求について見ると、監査の結果の結論で不適法な監査請求であると判断

した財務会計行為については、当該財務会計行為のあった日（財務会計行為目録参照）から、それぞれ1年を経過した後、なされたものであることが認められる。

そして、正当な理由については、請求人は何ら主張していないが、正当な理由が認められるのは、当該行為が秘密裡になされ、1年を経過して初めて明らかになった場合などが前提要件であり、これらの財務会計行為は、確認した事実の概要で示したとおり、公然と行われたもので、その過程において秘密裡に行われたという事実は認められないことから、正当な理由がないことは明らかというべきである。

したがって、これらの財務会計行為を対象とした監査請求は、監査請求期間を経過してなされたものとして、不適法な監査請求であると判断した。

（2）適法な監査請求に係る判断理由について

本件監査請求のうち、本件土地を取得するための土地売買仮契約の締結、売買代金の支出負担行為を対象とした監査請求については、すべてが不適法な監査請求であり、本件土地の売買代金の支出命令、支払を対象とした監査請求の一部について、適法な監査請求であると判断したところであるが、請求人は、本件土地の取得に係る支出命令及び支払の前提行為（土地売買仮契約の締結等）が違法であるから、当該支出命令及び支払もまた違法であると主張しているものと解されるため、本件土地の取得に係る土地売買仮契約を締結した行為に所論の違法事由があるか否かについて、見ることにする。

地方自治法は、普通地方公共団体における財産の取得をその長の事務とし（第149条第6号）、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得をする場合は、議会の議決を経なければならないとしている（第96条第1項第8号）ほか、普通地方公共団体の財産の取得がいかなる場合に許されるのか、その対価はいかなる方法により決定するのかといった点について、具体的な定めを置いていない。同法第2条第14項は、最少経費・最大効果の原則を定め、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項は必要最少限の経費の原則を定めているが、これらの原則は、普通地方公共団体が事務を処理するに当たって最大限に努力すべき指針であって、一般的・抽象的に定めたものに過ぎず、普通地方公共団体の財産の取得について具体的に規制す

るものではないものと解される。その趣旨は、普通地方公共団体が財産を取得するに当たっては、その取得目的である政策遂行上の必要性はもとより、土地取引当事者の個別的・主観的な事情等複雑な要素によって決定される土地の取得価格の相当性等の諸事情を考慮し、時機に応じた的確な判断をしなければならず、そのような事務の性質上、その判断を当該普通地方公共団体の行政について責任を負う長の裁量に委ねたものであると解するのが相当であり、このことは、長が提出した財産の取得に係る議案について、地方自治法第96条第1項第8号の規定に基づき議会が議決する場合において同様である。

したがって、普通地方公共団体の長又は職員による土地取得に係る財務会計行為の違法性の有無、当該土地取得に係る議会の議決の違法性の有無については、単に取得価格が適正価格を上回ったか否かを事後的に判断するのみならず、当該土地を取得する具体的な行政目的や必要性がどの程度あったか、当該取得価格の決定が手続的かつ実体的に適正に行われたか否かという諸事情を総合的に考慮の上、普通地方公共団体の長又は職員に裁量権の逸脱、濫用があったか否か、議会の議決に当該普通地方公共団体における財務行政の適正確保の見地から看過し難い瑕疵があったか否か、という観点をも踏まえて判断するのが相当である。

以上の論旨に照らし、請求人の主張について、次のとおり判断する。

ア 本件土地の取得の必要性について

確認した事実の概要によれば、市及び三重県が策定した認定地域再生計画は、美杉・一志地域の再生を図るため、当該地域と他のエリアとの連携や広域交通ネットワークの形成と相まった交流圏域の拡大も視野に入れながら、将来に希望を持てる魅力ある地域づくりを目指すとし、市道整備によるアクセス時間の短縮、林道整備による林業施業の効率化、地域資源を生かした交流人口の拡大に係る目標を掲げるとともに、これらの目標を達成するために行う「道整備交付金を活用する事業」の一つとして、市道6路線で構築する、いわゆる（仮称）八手俣バイパス及び（仮称）下之川バイパスを本件道路計画として位置付けている。

認定地域再生計画は、内閣総理大臣が、再生法第5条第9項各号に定める認定基準（①政府が定めた地域再生基本方針に適合すること。②当該地域再生計画の実施が当該地域における地域再生の

実現に相当程度寄与するものであると認められること。③円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること。)に適合すると認め、平成22年3月23日付けで認定されたものである。

また、再生法第19条第2項第1号の規定に基づく道整備交付金については、市道篠ヶ広山口線及び市道山口山本線を早期に着手するための交付申請を行い、平成22年4月1日付けで、同交付金47,500,000円の交付決定を受け、その後、他の3路線の整備経費等を含めた同交付金の変更交付申請を行い、同年5月19日付けで、同交付金の額を239,000,000円に変更するための交付決定変更通知を受けている。

これらの事実関係に照らせば、認定地域再生計画を着実に推進しなければならない実情の下、市が本件土地を取得する必要性は、その行政目的に照らし、相当程度に高いものであったことが認められるのであり、本件土地を取得するために、同年7月1日以降順次、土地売買仮契約を締結したことは、何ら不合理な点はないといえるものである。

また、請求人は、本件処分場計画地について、「土地を売却しないとする者があり、同人が売却しなければ、本件処分場計画地内の赤道、青道の用途廃止や付替えができず、新最終処分場計画は実現しない」と主張しており、本件監査請求が対象としている本件道路計画地（本件土地）の取得に係る財務会計行為との関連において、その論旨は明らかでないが、陳述の内容を含め請求人のすべての主張から検討すると、当該主張は、本件処分場計画が実現しないのであれば、本件道路計画地（本件土地）は不要であるという論旨によるものと解される。このことについては、平成20年9月2日付けで美杉町下之川自治会連合会長から提出された新最終処分場の整備に係る要望書では、最重点要望事項の一つに、「下之川地内の道路対岸にバイパス道路の新設」が掲げられていたことなどから見れば、本件道路計画と本件処分場計画の関連性がないとはいえない。

しかしながら、本件道路計画は、認定地域再生計画に掲げた目標を達成するための一つの事業として計画されたものであり、本件処分場計画との関連性があったとしても、再生法の趣旨に照らし、市は着実に認定地域再生計画を推進しなければならないのであって、本件処分場計画は実現しないから、本件土地は不要であるという論旨は採用す

ることはできない。

なお、本件処分場計画は実現しないという請求人の主張については、本件処分場計画地内の土地の取得に係る財務会計行為を対象とした平成24年2月14日付け監査請求の監査の結果において、当該主張は採用できないことを判断している。

イ 本件土地の取得価格の相当性について

(ア) 請求人の主張について

a 固定資産税評価額及び地価調査価格との比較に係る主張について

請求人は、本件道路計画地内の土地の固定資産税評価額が1平方メートル当たり29円（山林）又は46円（畑）で、国税庁が公表している評価倍率表における倍率が1倍であること、三重県が公表している平成23年地価調査価格一覧表における津市美里町南長野字三園興227番の山林の1平方メートル当たりの価格は87円であることを理由に、本件土地の取得価格（1平方メートル当たり1,170円ないし1,622円）は、固定資産税評価額及び地価調査価格の10倍以上の高値であるとして、本件土地の取得に係る財務会計行為は違法行為に当たると主張している。

請求人が主張する本件土地の1平方メートル当たりの取得価格「1,170円ないし1,622円」とは、本件議決を得た第98号議案及び第99号議案のそれぞれの売買代金の総額を当該土地の総面積で除して得た額であると考えられ、このように求めた平均価格は、実際の1平方メートル当たりの取得価格とは異なるものであって、本件土地の取得価格の相当性を判断する上で、比較の対象とすることは合理的ではない。

また、請求人が本件土地の取得価格の比較の対象とした固定資産税に係る土地の評価額（これを「固定資産税評価額」という。）は、地方税法（昭和25年法律第226号）第342条第1項の規定に基づき市町村が固定資産税を課税するため、総務大臣が定めた固定資産評価基準により決定するもので、請求人の主張にある山林、畑について見ると、標準的な山林又は畑の評価については、山林又は畑の売買実例価格を基に、山林又は畑として利用する場合における当該山林又は畑の正常な売買価格等を勘案して

決定されるものであり、さらに、地価調査価格は、国土利用計画法（昭和49年法律第92号）に基づく土地規制を適正かつ円滑に実施するため、国土利用計画法施行令（昭和49年政令第387号）第9条第1項の規定に基づき都道府県知事が判定し、公表するもので、請求人の主張にある林地の価格については、林地の取引事例価格、林業経営を前提とした収益価格等を勘案して決定されるものである。

一方、公共用地の取得価格については、公共事業の円滑な遂行と適正な損失補償が確保されなければならないという性質を有し、公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和37年6月29日閣議決定）によれば、公共用地のため取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するという基本原則を定め、正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地の位置、形状、環境、収益性その他一般の取引における価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものと定めており、固定資産税評価額及び地価調査価格とはその性質を異にするものである。

以上のことから、本件土地の取得価格の平均価格を基準として、固定資産税評価額及び地価調査価格より10倍以上高額であるということをもって、本件土地の取得価格が不当に高額であるという主張は、当を得ないものというべきである。

b 公共用地の取得の5倍基準との比較に係る主張について

請求人は、本件土地の取得価格は「公共用地の取得の5倍基準を考慮しても、この基準をはるかに超えている」と主張しているが、陳述によると、「公共用地の取得の5倍基準」というのは、請求人独自の観念的な基準であると解されるものであり、普通地方公共団体が公共用地の取得価格を決定するに当たって準拠すべきものとはいえないことから、当該主張は採用することはできない。

(イ) 不動産鑑定評価の適正性について

確認した事実の概要によれば、本件土地の取得価格の決定に当たって、新最終処分場建設推進課はA社に不動産鑑定評価（以下「本件鑑定評価」という。）を依頼しており、本件土地の取得価格は、本

件鑑定評価の鑑定評価額に依拠したものであると考えられる。請求人は本件鑑定評価については何ら主張していないが、監査の結果に影響を及ぼす事項であるため、本件鑑定評価の適正性について、見ることとする。

市は、公共用地の取得価格の決定に関する手続を定めた条規を制定していないが、公共用地の取得に伴う損失補償基準細則（昭和38年用地対策連絡会決定。以下「損失補償基準細則」という。）によれば、損失補償基準細則別記1土地評価事務処理要領（以下「土地評価要領」という。）第4条第1項は、土地の評価は、原則として標準地比準評価法により行うものとする定め、第10条は、標準地の評価額は、取引事例比較法により求めた価格を基準として、収益還元法又は原価法により求めた価格を参考として求めるものとする定めている。

また、不動産鑑定評価基準（平成14年国土交通省）の各論第1章第1節によれば、宅地（更地）の鑑定評価額について、取引事例に基づく比準価格及び土地残余法による収益価格を関連付けて決定するものとし、宅地見込地の鑑定評価額については、比準価格及び転換後・造成後の更地価格から求めた価格を関連付けて決定するものとし、公共事業の用に供する土地の取得等農地又は林地を農地又は林地以外のものとするための取引に係る鑑定評価額については、比準価格を標準とし、収益価格を参考として決定するものとする定めている。

そこで、これらの点を踏まえ、本件鑑定評価について、鑑定評価書の鑑定評価額及び意見書（土地評価額算定調書）の評価額の決定過程において、看過し難い著しく不合理な点があるか否かについて、見ることとする。

a 鑑定評価書の鑑定評価額について

対象不動産の種別・類型を宅地・更地とする鑑定評価額に係る基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字山本地内の現況宅地（3筆）を一体とした画地及び同町下之川字ツツジ地内の現況宅地（1筆）の2箇所を現地確認の上、それぞれの対象不動産について、価格の種類は正常価格、価格時点は平成22年3月1日、依頼の目的は公共用地の取得、適用する鑑定評価方式

は、取引事例比較法による比準価格を標準とし、地価調査の基準地価格から求めた規準価格との均衡を検討して、鑑定評価額を決定している。

具体的に見ると、取引事例比較法による比準価格の判定に当たっては、それぞれの対象不動産と同等の個別的要因を有する標準的画地（現況宅地）を設定し、美杉町地域における3件の土地（建付地、更地）の取引事例を採用して、取引事例に係る取引価格への影響を分析した事情補正は正常と査定、当該取引事例の土地が所在する地域要因の動向等を分析した時点修正、個別格差要因を分析した標準化補正を行い、地域格差要因を比較した格差率を査定して、取引事例ごとの標準的画地の査定価格を求め、これらを比較考量して、比準価格を判定している。

また、対象不動産の近隣地域は賃貸市場が未発達であるとして、土地残余法による収益価格は適用せず、美杉町竹原地内の基準地価格を規準に時点修正を行い、それぞれの対象不動産の地域格差要因を比較した格差率を査定して、規準価格を求めている。

そして、比準価格は、市場における現実に発生した価格資料に基づくもので、実証的で相対的信頼性は高く、規準価格とほぼ同水準で均衡を得ていることから、比準価格を対象不動産の試算価格として判定、鑑定評価額を決定している。

次に、対象不動産の種別・類型を宅地見込地・更地とする鑑定評価額に係る基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字山口地内の現況田（1筆）の1箇所を現地確認の上、価格の種類は正常価格、価格時点は平成22年3月1日、依頼の目的は公共用地の取得とし、適用する鑑定評価方式は、取引事例比較法による比準価格及び転換後・造成後の更地価格から求めた価格を関連付けて、鑑定評価額を決定している。

具体的に見ると、取引事例比較法による比準価格の判定に当たっては、主要地方道松阪青山線より約0.3mから0.6m低く接面するほぼ整形な標準的画地（現況田）を設定し、美杉町及び白山町地域における3件の土地（宅地見込地）の取引事例を採用して、取引事例に係る取引価格への影響を分析した事情補正は正常と査定、当該取引事例の土地が所在する地域要因の動向等を分

析した時点修正、個別格差要因を分析した標準化補正を行い、地域格差要因を比較した格差率を査定して、取引事例ごとの標準的画地の査定価格を求め、これらを比較考量し、かつ、対象不動産の個別格差要因による格差率を査定して、比準価格を判定している。

また、転換後・造成後の更地価格から求めた価格の判定に当たっては、宅地の比準価格に格差率を乗じた想定更地価格に有効宅地化率を乗じた価格を求め、標準的な造成工事費等を控除し、宅地見込地が所在する地域の自然的・社会的要因等による宅地地域化する期間及び蓋然性に応じた熟成度修正を行うなどして、判定しているが、宅地地域化するまでの期間が長期間となる場合は説得力を欠き、予測の限界から相対的信頼性は劣ると判断して、市場における現実に発生した価格資料に基づく比準価格を対象不動産の試算価格として判定、鑑定評価額を決定している。

次に、対象不動産の種別・類型を農地・更地とする鑑定評価額（本件土地に含まれない市道山本三谷線、市道三谷上村線の整備用地に係る対象不動産の鑑定評価額を除く。）に係る基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字山本地内の現況田（1筆）、同字ツツジ地内の現況畑（1筆）及び同字上広地内の2筆の現況畑を一体とした画地の3箇所を現地確認の上、それぞれの対象不動産について、価格の種類は正常価格、価格時点は平成22年3月1日、依頼の目的は公共用地の取得、鑑定評価方式は、取引事例比較法による比準価格を標準とし、収益還元法による収益価格を参考として、鑑定評価額を決定している。

具体的に見ると、取引事例比較法による比準価格の判定に当たっては、それぞれの対象不動産と同等の個別的要因を有する標準的画地（現況田、畑）を設定し、田については、美杉町地域における3件の土地（田）の取引事例を採用し、畑については、美杉町及び白山町地域における3件の土地（田、畑）の取引事例を採用して、取引事例に係る取引価格への影響を分析した事情補正は正常と査定、当該取引事例の土地が所在する地域要因の動向等を分析した時点修正、個別格差要因を分析した標準化補正を行い、地域格差要因を比較した格差率を査定し、取引事例ごとの標準的

画地の査定価格を求め、これらを比較考量して、比準価格を判定している。

また、収益還元法による収益価格を判定するに当たっては、田、畑ごとに、その標準的な農業収入から、それに対応する標準的な費用を控除し、還元利回りによって還元して標準的収益を判定している。

そして、これらの試算価格を比較考量し、収益還元法による収益価格は、農地について価格支配力を持つ市場参加者は、農地の収益性より耕作の利便性、宅地開発や公共整備等による地域の将来性、土地保有による資産性等を重視していることから、取引事例比較法による比準価格を対象不動産の試算価格として判定、鑑定評価額を決定している。

次に、対象不動産の種別・類型を林地・更地とする鑑定評価額に係る基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字ツツジ地内の現況山林(1筆)の1箇所を現地確認の上、価格の種類は正常価格、価格時点は平成22年3月1日、依頼の目的は公共用地の取得、鑑定評価方式は、取引事例比較法による比準価格を標準とし、収益還元法による収益価格を参考として、鑑定評価額を決定している。

具体的に見ると、取引事例比較法による比準価格の判定に当たっては、対象不動産と同等の個別的要因を有する標準的画地(現況山林)を設定し、美杉町地域における3件の土地(山林)の取引事例を採用して、取引事例に係る取引価格への影響を分析した事情補正は正常と査定、当該取引事例の土地が所在する地域要因の動向等を分析した時点修正を行い、地域格差要因を比較した格差率を査定し、取引事例ごとの標準的画地の査定価格を求め、これらを比較考量して、比準価格を判定している。

また、収益還元法による収益価格を判定するに当たっては、植林から伐採までの林業経営を想定し、木材市場価格による標準的な林業収入から、それに対応する標準的な費用を控除し、還元利回りによって還元して標準的収益を判定している。

そして、これらの試算価格を比較考量し、収益還元法による収益価格は、一般的に林地の収益対応期間は相当長期間で、将来の

収益獲得予測に限界があるなどの理由から相対的信頼性は劣ること、林地について価格支配力を持つ市場参加者は、林地の収益性より宅地開発や公共整備等による地域の将来性、土地保有による資産性等を重視していることから、取引事例比較法による比準価格を対象不動産の試算価格として判定、鑑定評価額を決定している。

以上の鑑定評価額の決定過程からすれば、本件鑑定評価による鑑定評価額は、損失補償基準細則及び不動産鑑定評価基準に照らし、不合理な点は認められない。

b 意見書（土地評価格算定調書）の評価格について

平成22年3月26日付けで提出された意見書（土地評価格算定調書）の評価格について、土地評価要領第4条第1項に基づき、標準地比準評価法を適用して決定している。その基本的事項については、各対象地の価格の種類は正常価格、価格時点は同年3月1日とし、各対象地を評価するに当たっての標準地及び標準価格については、本件鑑定評価書で確定した対象不動産から選定し、それぞれの標準地と対象地の個別的要因を比較した格差率を査定して算定価格を求め、評価格を決定しており、このような評価格の決定過程からすれば、損失補償基準細則及び土地評価要領に照らし、不合理な点は認められない。

なお、平成22年6月15日付けで提出された意見書（土地評価格算定調書）の評価格については、当該評価格に依拠したものと考えられる本件土地の取得に係る財務会計行為を対象とした監査請求は、監査の結果の結論で不適法な監査請求であると判断したものの中に含まれるため、監査の対象としない。

ウ まとめ

以上判断したとおり、市が本件土地を取得する必要性は相当程度に高いものであり、かつ、本件土地の取得価格の決定は手続的にも実体的にも適正であり、本件土地の取得価格は適正価格といえるものであって、本件土地を取得するために土地売買仮契約を締結した行為に所論の違法事由はなく適法であると認められることから、本件議決を得て当該土地売買仮契約の停止条件が成就したことによる支出負担行為に基づき、本件土地の売買代金を支出するために支出命令をし、及び

当該売買代金を支払った行為もまた適法といえるものである。

したがって、市に54,966,966円相当の無駄遣いにより損害が生じているという請求人の主張は、理由がないものとして是認することはできない。

以上

財務会計行為目録

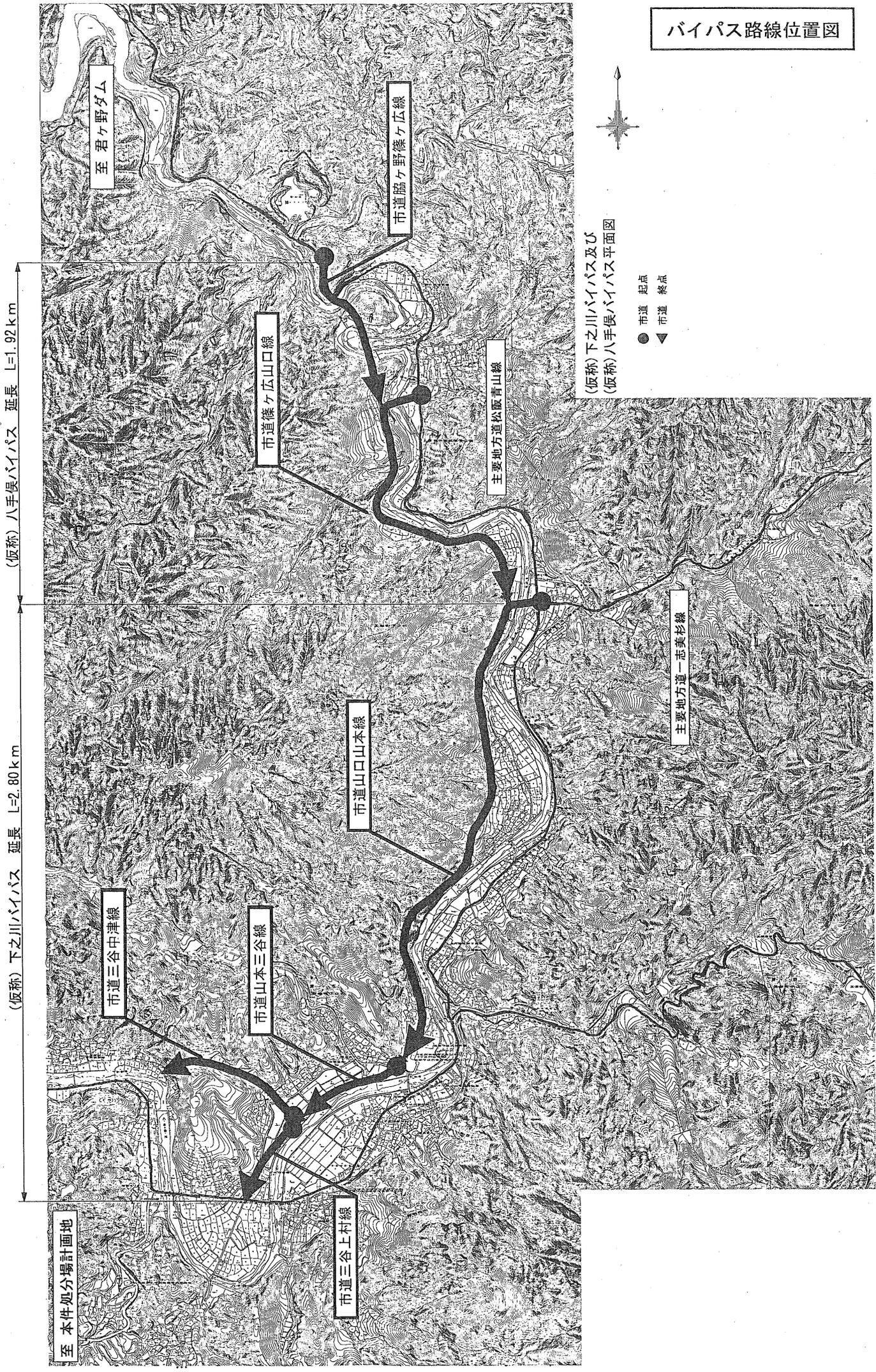
| 議案番号 | 契約書番号 | 契約の主な内容 | | | | 仮締 契約日 | 支出負担 行為日 | 支命 令日 | 支払日 | |
|------|-------|----------------|--------|----------|-----------------|------------|-------------|-----------|-----------|-------------------|
| | | 取得財産の所在等 | | | 取得財産の 面積 (㎡) | | | | | 取得財産の 売買代金 (円) |
| | | 所 在 (字名) | 地 目 | 筆数 | | | | | | |
| 98 | 1 | 字大豆田 等 | 山林等 | 6 | 4,980.23 | 26,474,882 | H22.7.6 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| | 2 | 字大豆田 | 山林 | 1 | 1,136.36 | | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 3 | 字大豆田 | 山林 | 1 | 179.66 | | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 4 | 字向廣 | 畑 | 1 | 120.99 | | H22.7.16 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 5 | 字向廣 | 畑 | 1 | 167.06 | | H22.8.4 | H22.9.27 | H22.12.3 | H22.12.3 |
| | | 字向廣 | 畑 | 1 | 1,313.42 | | | 未 | 未 | 未 |
| | 6 | 字向廣 | 畑 | 2 | 846.23 | | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 7 | 字岡 | 田 | 1 | 274.26 | | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 8 | 字岡 | 田 | 1 | 716.96 | | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 9 | 字片井張 | 田 | 1 | 891.53 | | H22.7.5 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 10 | 字片井張 | 田 | 1 | 1,282.93 | | H22.7.28 | H22.9.27 | H22.12.13 | H22.12.21 |
| | 11 | 字片井張 | 田等 | 4 | 3,454.23 | | H22.7.9 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 12 | 字片井張 | 田 | 1 | 616.85 | | H22.7.16 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 13 | 字ツツジ | 田等 | 2 | 501.67 | | H22.8.10 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| | 14 | 字ツツジ | 原野等 | 2 | 1,093.87 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H23.3.15 | H23.3.24 |
| | 15 | 字ツツジ | 原野等 | 2 | 1,093.87 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H23.3.15 | H23.3.24 |
| | 16 | 字ツツジ | 原野等 | 2 | 1,093.87 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H23.3.15 | H23.3.24 |
| | 17 | 字ツツジ | 畑 | 1 | 198.63 | | H22.8.10 | H22.9.27 | H22.12.10 | H22.12.21 |
| | 18 | 字ツツジ | 畑 | 1 | 153.82 | | H22.8.10 | H22.9.27 | H22.12.10 | H22.12.21 |
| | 19 | 字ツツジ | 畑 | 3 | 785.12 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.16 | H22.12.27 |
| | 20 | 字ツツジ | 宅地 | 1 | 229.25 | | H22.7.20 | H22.9.27 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 21 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 1,993.80 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.10 | H22.12.21 |
| | 22 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 1,993.80 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.10 | H22.12.21 |
| | 23 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 1,993.80 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.10 | H22.12.21 |
| | 24 | 字ツツジ | 畑 | 2 | 314.72 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| 25 | 字ツツジ | 山林 | 1 | 1,380.88 | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.13 | H22.12.21 | | |
| | 26 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 1,462.96 | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.13 | H22.12.21 | |
| | 27 | 字ツツジ | 山林 | 1 | 1,468.07 | H22.7.8 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 | |
| | 28 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 164.63 | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 | |
| | 29 | 字ツツジ | 山林 | 2 | 164.63 | H22.7.1 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 | |

| | | | | | | | | | | |
|-----|-----|--------|-----|--------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 99 | 30 | 字ツツジ | 田 | 1 | 87.77 | 20,926,515 | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 31 | 字ツツジ | 田 | 1 | 1,289.28 | | H22.7.21 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 32 | 字ツツジ | 田 | 2 | 1,708.64 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H23.2.18 | H23.3.1 |
| | 33 | 字ツツジ等 | 畑 | 2 | 241.83 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.16 | H22.12.27 |
| | 34 | 字ツツジ | 山林 | 1 | 188.46 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.13 | H22.12.21 |
| | 35 | 字ツツジ | 田 | 1 | 96.78 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.13 | H22.12.21 |
| | 36 | 字山口 | 田 | 1 | 471.58 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.9 | H22.12.21 |
| | 37 | 字ソウゾウ | 畑 | 1 | 148.24 | | H22.7.2 | H22.9.27 | H22.12.16 | H22.12.27 |
| | 38 | 字ソウゾウ | 畑等 | 2 | 258.11 | | H22.7.7 | H22.9.27 | H22.12.16 | H22.12.27 |
| | 39 | 字ソウゾウ等 | 畑等 | 8 | 2,807.02 | | H22.7.9 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| | 40 | 字上広等 | 山林 | 2 | 386.68 | | H22.7.9 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| | 41 | 字上広 | 山林 | 2 | 1,124.60 | | H22.8.10 | 未 | 未 | 未 |
| | 42 | 字山本 | 宅地 | 1 | 286.77 | | H22.7.9 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| | 43 | 字山本 | 宅地 | 2 | 312.19 | | H22.7.9 | H22.9.27 | H23.1.24 | H23.2.1 |
| 44 | 字山本 | 田等 | 3 | 401.53 | H22.8.5 | H22.9.27 | H22.12.6 | H22.12.14 | | |
| 121 | 45 | 字ソウゾウ | 畑 | 1 | 339.43 | 11,537,872 | H22.10.28 | H22.12.20 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 46 | 字ソウゾウ | 山林 | 1 | 418.87 | | H22.11.1 | H22.12.20 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 47 | 字上広 | 原野等 | 2 | 305.00 | | H22.11.18 | H22.12.20 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 48 | 字上広 | 畑等 | 11 | 2,650.59 | | H22.11.9 | H22.12.20 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 49 | 字ソウゾウ | 畑 | 1 | 175.41 | | H22.11.1 | H22.12.20 | H23.2.23 | H23.3.8 |
| | 50 | 字上広 | 山林 | 4 | 773.82 | | H22.11.9 | H22.12.20 | H23.2.23 | H23.3.8 |
| | 51 | 字上広 | 畑 | 1 | 252.76 | | H22.10.29 | H22.12.20 | H23.2.24 | H23.3.3 |
| | 52 | 字山本等 | 山林等 | 13 | 5,978.99 | | H22.7.9 | H22.12.20 | H23.4.26 | H23.5.10 |
| 合計 | | | | 102 | 45,658.66 | 58,939,269 | | | | |

(備考) 1 契約書番号は、契約書ごとに付した番号である。

2 筆数、取得財産の面積は、共有持分がある場合の筆数、取得面積をそれぞれの契約書ごとに計上しているため、合計欄において、実際の筆数、取得面積の合計と一致するよう調整している。

バイパス路線位置図



(仮称) 下之川バイパス及び
(仮称) 八手俣バイパス平面図