

(写)

小 監 発 第 4 4 号

平成30年2月16日

監査請求人

小金井市監査委員 重 永 邦 敏

同 露 木 肇 子

同 紀 由 紀 子

小金井市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

平成29年12月21日付けで提出された小金井市職員措置請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第1 監査請求の受理

監査請求は、平成29年12月21日付けで提出され、要件審査の結果、所定の要件を具備しているものと認め、これを受理することと決定した。

第2 監査の実施

監査に当たっては、関係書類の収集及び事実関係の調査を行ったほか、請求人及び監査対象部局から事情を聴取した。

- 1 請求人に対して、地方自治法（以下「地自法」という。）第242条第6項の規定に基づき、平成30年1月18日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。当日、請求人代表が出席し、請求の趣旨を補充する陳述を行うとともに、新たな証拠の提出を行った。

- 2 事情聴取をした職員
企画財政部企画調整担当課長
総務部管財課長

第3 請求の趣旨

- 1 小金井市長（以下「市長」という。）が、市有財産である福祉会館跡地の地上権（以下「本件地上権」という。）を一般競争によって売却することなく処分（地上権解除）しようとしているのは、違憲・違法・不当であり、中止をすること。
- 2 仮に処分（地上権解除）した場合は、小金井市（以下「市」という。）に損失が生じるので、本件地上権の適正な時価との差額を市長に賠償させること。
- 3 市長が、本件地上権の市場性（売却可能性や価額）を一切調査せず、本件地上権を解除して、底地権者である宗教法人の利益を図るのは、違憲・違法・不当であり、必要な措置を講じること。

請求の理由及び関係事実は、以下のとおりである。

- 1 平成15年12月26日付け「地上権消滅補償契約書」において、市長と東京都代理人（市長）は、都道拡幅用地買収のために消滅する福祉会館用地の内、一部の地上権の補償を次のように定めた。

平成15年12月26日付け「地上権消滅補償契約書」	
補償額	3,545万1,671円
地積	102.83㎡ 借地権割合 65% = 66.8395㎡
㎡単価	3,545万1,671円 ÷ 66.8395㎡ = 53万400円
路線価	北側（連雀通り）31万4,000円 東側 23万6,000円

上記は、3社鑑定評価に、市が時点修正を加えて算出し、東京都の附属機関の承諾を得て確定した「地上権消滅補償額」である。都の委託を受けて、市自らが算出し、地上権消滅の補償として受けた価額であるから、信頼性の高い価額と言える。

平成15年以降、福祉会館用地が立地する武蔵小金井駅周辺は、JR中央線の高架化事業の完成、武蔵小金井駅南口第1地区第一種市街地再開発事業の完成、JR中央線高架下商業スペースのオープン、武蔵小金井駅南口第2地区再開発事業の着手などが重なり、全体としてポテンシャルが上がった。東京都内では人口減少に転じている自治体もあるが、市は現時点では増加を続け、平成29年に12万人を突破している。福祉会館用地の平成29年の路線価は、平成15年当時に比して、以下のとおり大幅に増進している。

北側（連雀通り） 36万円 東側 25万5,000円

平成15年の路線価からの伸び率

北側（連雀通り） 14.64% 東側 8.05%

平成15年 31.4万円 + (23.6万円 ÷ 10) = 33.76万円

平成29年 36万円 + (25万5,000円 ÷ 10) = 38.55万円

路線価の増進率 38.55万円 ÷ 33.76万円 = 14.18%

よって、平成29年における本件地上権の適正価格を試算すると、3億8,030万672円となる。

地積	897.09㎡	借地権割合	70%	=	627.963㎡
㎡単価	平成15年の㎡単価53万400円				
	×路線価の増進率1.1418 ÷				
本件地上権の適正価格	627.963㎡ × 60万5,610円 = 3億8,030万672円				

また、安倍内閣による経済政策の成果として、株価、不動産、雇用などの指標は大きく伸びており、上記のような路線価の伸びを見込むことが、不適切な客観状況はない。平成30年は、さらなる続伸すら予想されている。

2 しかるに市長は、平成29年第3回定例会に、本件地上権を1億5,000万円の清算金で解除することを内容とした議案第63号を提出した。そして、市としての不動産鑑定が実施されていないことや、価格審査会を開いていないこと等について、議会から批判を受けて議案を撤回した。

3 同年12月1日の底地権者である宗教法人金藏院（以下「宗教法人」という。）との協議で、市は、2社鑑定の中庸値である1億6,200万円を宗教法人に提示した。しかし、宗教法人は「役員会に説明に入ることすら難しい」と回答した。

同年12月4日の協議で、市は1億6,200万円と、宗教法人鑑定の1億5,800万円の中庸値である1億6,000万円を提示した。同年12月6日の協議で、宗教法人は市の提案を了解した。

そこで市長は、平成29年第4回定例会に、本件地上権を1億6,000万円の清算金で解除することを内容とした議案第70号を提出した。

4 市長らは、同議案が相当である理由として「宗教法人に法的には何らの買取請求権が付与されているものではなく、市長に義務付けられている公有財産に係る法令からすれば、求めに応じ、和解を選択する処分権限がある。」と主張する。

5 また、平成29年11月24日の市議会総務企画委員会において、総務部長は、和解による理由として、①第三者への譲渡を宗教法人が望んでいない、②一定額の清算金での合意解除を宗教法人が望んでいる、③宗教法人の市政への貢献と今後の引き続き関わり合いなどを勘案し、合意解除は適切と考えたとしている。

6 しかし、「和解」する必要のない相手方と「和解」する事務は、それ自体が違法・不当である。本件地上権は、底地所有者である宗教法人の意向と無関係に、

第三者に売却・転貸できる物権である。したがって、市と宗教法人との間には、本件地上権の処理に関しては、何らの債権債務もない。何らの債権債務もない関係性であれば、そこに「和解」をしなければならない必然性は皆無である。今回、「和解」という選択肢が選ばれたのは、実質的に「一者随意契約」で、市の権利を宗教法人に提供することを隠ぺいするために、あえて必然性のない「和解」方式を持ち出したもので、極めて悪質であるといえる（今回の本件地上権処分は、実質的には市有財産の売却であり、随意契約によることができる地方自治法施行令上の条件には合致しない。）。

なお、そもそも和解での解決を持ちかけたのは、市なのか、宗教法人なのか、その意図を含め、きちんと解明する必要がある。

- 7 これに対し市長は、第三者に地上権が売却できるかどうかについて「不透明」として議会に答弁し、本件地上権合意解除の和解を正当化しようとしている。

しかし、売却するとした場合に、相手方となる不動産業者（デベロッパー）等には、買い取り意思の有無や、買い取り可能価額を一切調査していない。なんら調査をしないでも「不透明」と判断できる根拠は、まったく示されていない。これは、売却できるか不透明であるとの虚偽の説明を繰り返すことで、本件地上権処分に関して議決権を有する市議会に誤った判断をさせたことになり、極めて悪質であると言える。市長が行うべきだったのは、売却するとした場合に相手方となる不動産業者（デベロッパー等）に対して、買い取り意思の有無や、買い取り可能価額等を十分に調査し、現下の社会経済状況の下における本件地上権の適正な時価の把握に努め、より有利な条件で本件地上権を処分し、自ら「危機的財源不足」と評している市財政が、少しでも楽になるような資産運用を図ることにあつたものである。宗教法人の意向を「忖度」して交渉を行い、市（市民）にとって、より有利な処理を不可能にした市長の責任は重大である。

- 8 また、市長らは、「更地に地代支払は無駄」と主張するが、これは違法・不当である。

市長は、福祉会館が更地になった後の平成30年4月以降も、地代（年間約934万円）を支払うのが無駄なので、「合意解除」「和解」を急ぐ必要があつたと力説している。

しかし、その主張は、以下の点で論理矛盾である。

第一に、市長は、市として不動産鑑定を行うことについて、部下から相談があった際、不要であるとの判断を示した。このことにより、市の担当課長らは、市として妥当と判断できる金額を持ち合わせずに、交渉を進めることを強いられることになった。宗教法人は、不動産鑑定評価を行わないまま「1億5,000万円」を提示したが、結局、それがそのまま議案第63号の内容となった。地代（年額約934万円）の支払を無駄だと力説する市長が、市として鑑定を行い、妥当な金額を見出す努力を怠ったことは、全く辻褃が合わない行為である。結局、地代無駄論は、宗教法人の土地に関する権利を完全なものにすることに、便宜を図ることを隠ぺいするための詭弁に過ぎない。

第二に、市長は、宗教法人が行った不動産鑑定評価額が「1億5,800万円」だったにもかかわらず、その鑑定評価額より800万円も安価な「1億5,000万円」で議案第63号を提出している。担当課長によれば、一応、宗教法人に「1億5,800万円」と言ってはみたようである。地代（年額約934万円）の支払を無駄だと力説する市長が、宗教法人には、鑑定評価額より800万円もの割引をおこなって和解しようとしているのは矛盾である。

第三に、前述のとおり、そもそも市長は、第三者に売却した場合の概算価額に関する調査等を完全に怠っている。地代（年額約934万円）の支払を無駄だと力説する市長が、本件地上権をどのような価額で売却可能かを調査・検討しないのでは、まったく理論矛盾である。

第四に、議案第63号の「1億5,000万円」が、議案第70号で「1億6,000万円」に1,000万円増えたのは、嫌がる市長に対して、議会が複数社鑑定を強く求めたからである。価格審査会の開催も同様である。1,000万円は年間地代を超える額である。地代（年額約934万円）の支払いを無駄だと力説する市長が、当然なすべき事務をなさず、いったんは宗教法人の言い値である「1億5,000万円」で、議案提出に及んだ事実は重視されてしかるべきであろう。

上記のことから、結局のところ、市長は、宗教法人の利益の確保しか頭にないと強く疑われるといっても過言ではなく、自治体に規定される適正な時価による処分の模索すらしなかったことは、義務を放棄したと言わざるを得ず、市長の説明には合理性や根拠すらなく、違法な財産処分にあたる。

9 さらに、平成29年第4回定例会の中の質疑で、管財課長は、本件地上権を一般競争入札で売却するとした場合、その方針決定から入札実施までに要する期間を、2か月半から3か月であると答弁している。

つまり、本件の発端となっている5月時点で一般競争入札実施の方針を決めていれば、7月下旬から8月には入札が実施され、すでに売却の相手方も定まっていたと考えられる。

市長に、義務付けられている法の主旨に照らせば、かつ、市長の方針である「年度内での事案決着」をとらまえば、諸条件など勘案し、処分の在り方を決断していく必要があり、時機を失したばかりか、結果、市に損害を与えたものであり、違法である。

10 市と宗教法人が当初1億5,000万円で合意した経過についてであるが、協議記録（平成29年6月29日）によれば、宗教法人が清算金の価額に関しては、市からの提示を求めている。しかし、市は、「(前略) 当方が対価を示すということは、第三者に買い取ってもらう金額と位置付けることになるし、第三者への譲渡等が成立しなかったという結果が得られてから貴方に買い取っていただくということが客観的な流れだ。(中略) 貴方よりまず対価を提示していただきたい」としている。市は、議会に対して、宗教法人が市として不動産鑑定を実施することを拒否した旨を説明していたが、この協議記録を見る範囲では、この議会への説明は事実と反し、宗教法人の名誉を毀損するものである。また、市が主導して価額を決めることができたにもかかわらず、あえて宗教法人主導での価額形成に突き進んだ市の事務は、宗教法人が本件地上権に対して口出しできる立場がないことを前提に考えれば、市自らが市にとって不利な交渉を選択したもので、極めて不可解である。

11 宗教法人の1億5,800万円という鑑定は、土地が広いから売れにくいとして大幅に価額を低く見積もった鑑定であり、市の2社鑑定では、そのような要素での減額は皆無であった。したがって、宗教法人鑑定に引きずられて1億6,200万円という鑑定額より、200万円を減額しての清算額の決定は、宗教法人が本件地上権に対して口出しできる立場がないことを前提に考えれば、

市にとって明らかな損失であると言える。

1 2 そもそも市の実施した2社鑑定には3つの問題点がある。

第一に、発注者である市長は、いったん1億5,000万円で議案提出した経緯があることから、それにより、非常に高額な鑑定結果が出ることは政治的にも道義的にも不都合であり、いわば利害関係人である。

第二に、2社の内1社は、宗教法人が実施した鑑定結果について、市の求めに応じて審査を行い、「概ね妥当」との判断を下した業者であって、これもいわば利害関係人である。

第三に、もう1社は、この「概ね妥当」との判断を下した業者が市に紹介した業者であった（紹介を受けた事実は、契約担当の課長が市議会会派代表者会議に説明し、議員から疑問の声も上がっていた。）。2社鑑定を実施するに際し、1社にもう1社を紹介させるような事務は、不当な事務であると言わざるをえない。無関係な業者を選ぶべきである。

上記のような理由で、2社鑑定の信憑性には疑問がある。監査委員におかれては、監査の実施にあたり、職権での不動産鑑定を実施し、その結果を踏まえた措置を講じられたい。

1 3 議案第70号に関しては、議会から、5社か10社程度の不動産業者（デベロッパー）への聞き取り調査を実施し、その結果を資料として提出するよう要求があった。しかし、市長はかたくなに調査の実施を拒否し、資料を提出しなかった。これは、調査を実施すると、請求人が指摘している金額と近い金額の提示がある可能性があるため、これを忌避したものと考えられる。本件地上権を最も有利に処理（売却）し、市民福祉増進の財源を確保する方策を、事前も、事後も、意図的に講じなかったわけであり、これもまた極めて悪質である。そこまでして、宗教法人の利益確保に協力する必然性があるとは到底考えられない。

監査委員におかれては、監査の実施にあたり、5社か10社程度の不動産業者（デベロッパー）への聞き取り調査を実施し、その結果を踏まえた措置を講じられたい。

1 4 本件地上権処理に関しては、一般競争入札で最高値をつけた不動産業者等に売却して、市（市民）の利益を最大化させることが最も適切であった。底地権者である宗教法人は、自らの権利を完全なものにしたいのであれば、その一般競争入札に応札すれば良かったのである。

市長は和解が実現してしまえば、市の財産を用いて、宗教法人に財産上の利益を与えることになる。これは、公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のための国による提供を禁じ、財産上の政教分離を規定した憲法第89条に抵触し、明らかに違憲行為である。

1 5 上記1を前提に試算すると、合意解除和解をした場合の市の損害額は、以下のように算出される。

3億8,030万672円（適正な時価）－1億6,000万円（合意解除和解額）＝2億2,030万672円

仮に、更地に支払う地代が無駄だとの市長の考え方に立ったとしても、市の損害額は、以下のように算出される（9年4か月にわたって売却できないとか、更地のまま放置することは、実際にはありえない。）。

現行地代934万1,892円×9年4か月（112か月）＝8,719万992円

2億2,030万672円－8,719万992円＝1億3,310万9,680円

第4 判断

主文 本件監査請求を棄却する。

理由

第1 本件監査請求に関する前提事実につき、次のとおり認定した。

1 昭和42年7月12日、市と宗教法人は、宗教法人が所有する土地（以下「本件土地」という。）を対象とする本件地上権の設定契約（以下「原契約」とい

う。)を締結し、市は地上権設定登記完了後、権利取得費900万円を宗教法人に支払った。

以後、適宜、地代の改定および地代算出基準の見直しを行っている。

2 平成9年7月11日、原契約の期間が満了したが、契約更新の協議が調わなかったため、原契約は法定更新となったものの、市及び宗教法人は引き続き契約更新の協議をすることとした。

以後、適宜、地代の改定及び地代算出基準の見直しを行っている。

3 平成16年3月23日、都道134号線拡幅による地積変更、地代算出基準の見直し、地代の改定及び契約期間を平成9年7月12日まで遡及し、適用することについて協議が調ったことから、市及び宗教法人は地上権設定更新契約(以下「更新契約」という。)を締結した。

以後、適宜、地代の改定を行っている。

4 平成21年10月22日、地代の改定を行い、以後、市は現行地代(934万1,892円)を宗教法人に継続して支払っている。

5 平成29年12月7日、宗教法人との協議を経て、市長は、原契約及び更新契約(以下、これらを併せて「本件契約」という。)の合意解除に係る和解議案を平成29年第4回小金井市議会定例会に提出した。

6 平成29年12月22日、小金井市議会は、本件契約の合意解除に係る和解議案について、地自法第96条第1項第12号に基づき議決した。同日、小金井市議会議長は、当該議案が議決された結果を市長に送付した。

7 平成29年12月28日、市及び宗教法人は、宗教法人が市に1億6,000万円を支払うことを条件に、本件契約を合意解除する旨の解除合意書を締結した。

第2 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

1 請求人の主張は多岐にわたるが、本件監査請求の対象となる財務会計行為は、平成29年12月28日の市及び宗教法人との本件契約の合意解除に係る解除合意書の締結（以下「本件行為」という。）と解することができる。

請求人は、本件行為が一般競争入札による売却によるものではないことが違法ないし不当である、本件行為による清算金と適正な対価（市場価格（時価））との差額が市の損失である、本件行為は本件地上権の市場性を一切調査せず、宗教法人の利益を図るものであって、違憲・違法ないし不当であると主張しており、これらの主張につき、以下検討する。

2 本件行為は前記前提事実のとおり、市及び宗教法人において協議を経て、本件契約を1億6,000万円の清算金支払いを条件に合意解除することについて、地自法第96条第1項第12号に基づき小金井市議会の議決を経たことから、市長が市を代表してかかる内容を定めた解除合意書を締結したものである。

本件地上権は、地自法にいう「財産」たる「普通財産」に該当するものであるところ、これを処分するについて、何らかの処分方法を義務付ける法令上の規定は存在せず、一般競争入札による売却を義務付ける規定も存在しない。また、市長は、市の事務に係る包括的な管理執行権限を有し、「財産を取得し、管理し、及び処分すること」の権限を有していることから、本件地上権につき、いかなる処分方法を採用するかについては、その裁量に委ねられているものと言える。ただし、これらの権限を有するとしても、地自法に定める市議会の議決事項に該当することとなれば、これを経なければならない。

本件地上権については、譲渡又は転貸するについて、地上権設定者の同意を義務付ける法令上の規定は存在せず、本件契約において宗教法人の同意を要するとする特約もない。また、本件地上権の存続期間中、これを消滅させる法令上の規定は存在せず、本件契約において、市が任意に消滅させる特約もないことから、消滅させるには宗教法人との合意によって解除するほかなく、解除できなければ、譲渡又は転貸しない限り、市は引き続き地代の支払い債務を負うことになる。他方、本件地上権は、地上権者が地上権設定者に対して買い取るよう求める権利や、地上権設定者がこれに応じることを義務付ける法令上の規定は存在せず、解除の際に対価を生じさせる規定も存在しないし、また、本件契約においてこれらに係る特約もない。

このような状況下において、市は宗教法人と協議を重ね、本件地上権を第三者に譲渡又は転貸することなく、本件契約を解除することとその時期、清算金として対価を生じさせることとその額、本件土地の返還内容について合意することで協議が調ったわけであるが、これらの事情にかんがみると、同合意は地自法上、市議会の議決事項たる「和解」に該当するものと判断される。

このため、本件行為は、法令の定めに基づく小金井市議会による議決を経て行われたものであって、違法な財務会計行為ではなく、また、市長の財産処分権限の裁量の範囲を逸脱しているとも認められないため、不当とは言い難い。

- 3 請求人は、本件行為が一般競争入札による売却によらない点を問題として指摘するが、これによることを義務付ける法令上の規定がない以上、これをもって本件行為が違法とはいえない。

また、本件契約締結に至った事情、その後の経緯、地代価額及びその変遷等諸事情を考慮して和解を選択することは、市長の裁量の範囲内であり、これを逸脱しているとは認められない。よって、この点においても本件行為を不当と判断することはできない。

- 4 次に、請求人は本件行為による清算金と適正な対価との差額が市の損失であるとも主張する。

そもそも本件行為は、単に清算金の額のみを合意するものではなく、宗教法人においてこれを支払う義務がない中で支払うこと、市において利用する予定のない本件地上権を、その存続期間中に法令上の規定がない中で解除すること、その時期、本件土地の返還内容をも合意するものである。これらの事情を前提として検討するに、本件行為が市に損失を与えるものでないと判断する。

すなわち、市は、不動産の鑑定評価に関する法律による国土交通大臣の確認を受けた不動産鑑定士2者に対し不動産鑑定評価を依頼し、これらに基づく価格（1億6,600万円と1億5,800万円）の中庸値（1億6,200万円）を清算金に係る市の要求額としている。また、市と宗教法人との協議によって、最終的な清算金は、宗教法人も同様に行った不動産鑑定評価の価格（1億5,800万円）と市の要求額の中庸値（1億6,000万円）としている。すなわち、三者の不動産鑑定評価は、市場性を有する不動産について、

現実の社会経済情勢の下で合理的と考えられる条件を満たす市場で形成されるであろう、市場価値を表示する適正な価格たる正常価格を求めているところ、これらを基準として決定された最終的な清算金は、適正な対価の範疇であって、市に不利益を生じさせるものではない。

なお、請求人は鑑定評価に信用性がないと主張するが、その主張の根拠はいずれも信用性に合理的疑いを生じさせるものとは言い難く、採用し得ないものと判断する。

- 5 さらに、請求人は、本件行為が市場性を一切調査せず、宗教団体の利益を図るものであり、憲法第89条に違反すると主張する。

前記3及び4のとおり、本件行為が一般競争入札による売却によらないことが違法ないし不当ではないし、本件行為に係る清算金は市場性を勘案した適正な対価の範疇であり、また、本件地上権に係る当事者は市と宗教法人であって、これを解除するについても市と宗教法人が当事者となる以上、本件行為が宗教団体の利益を図ることにはなり得ない。

そもそも憲法第89条は、政教分離の原則からして、財政的に宗教団体等を援助することを禁止したものであり、公の財産を宗教団体等に特別な援助を与えることとなる利用に供してはならないとするものである。よって、宗教団体が、たまたま私法上の契約の当事者となって、市と相当な取引行為をすることはこれに違反するものではない。

- 6 以上により、請求棄却の判断に至ったものである。