

岡 監 第 2 6 2 号
平成 2 7 年 1 月 1 3 日

(請求人)

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

様

(代理人)

岡山市北区弓之町 2 番 1 5 号 (河田英正法律事務所)

弁護士 河 田 英 正

同 大 本 崇

同 寺 山 倫 代 様

岡山市監査委員 白 神 利 行

同 種 田 和 英

同 三 木 亮 治

同 田 中 慎 弥

岡山市職員措置請求に係る監査の結果について (通知)

平成 2 6 年 1 1 月 1 7 日付けで地方自治法 (昭和 2 2 年法律第 6 7 号。以下「法」という。) 第 2 4 2 条第 1 項の規定に基づき提出された岡山市職員措置請求書について、監査した結果を同条第 4 項の規定により、下記のとおり通知する。

記

第1 請求の受付

1 請求人住所氏名

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

岡山市

省略

2 代理人

岡山市北区弓之町2番15号（河田英正法律事務所）

弁護士 河 田 英 正

同 大 本 崇

同 寺 山 倫 代

3 請求書の提出日

平成26年11月17日

4 請求の審査要件

本件請求は、法第242条所要の法定要件を満たしているものと認め、監査を行うものとする。

第2 請求の要旨

1 請求人が提出した「岡山市職員措置請求書」による請求の要旨は、次のとおりである。

平成26年2月13日付岡山市北区富吉2707-1, 2707-5, 2707-6, 2707-7, 2707-8, 2707-9, 2738-38, 2738-40及び2738-35の土地（以下「本件土地」という。）売買に関する契約書に基づき支出した、本件土地取得費用438,510,000円は高額であり、本件土地の価格は、92,314,531円を超えることはない。本件土地取得費用の一部346,195,469円の支出は違法または不当であるので、同金額について損害を補填するよう求める。

(1) 地方公共団体がその事務を処理するに当たっては、「最少の経費で最大の効果を挙げ

るようにしなければならない。」(法第2条14号)とともに、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて、これを支出してはならない」(地方財政法第4条1項)ものである。

しかしながら、本件土地の評価額は不当な不動産鑑定書の評価額によったものであり、高額に過ぎる。本件土地の価格は高くとも金92,314,531円を超えることはない。

- (2) 本件土地は産業廃棄物最終処分場として運営・管理されてきた土地である。当然そのまま宅地として利用することが出来ないのであるから、標準価格の決定に宅地価格を用いたことは不当である。
- (3) 土地の形状を変更するために調査費用がかかるのであれば、当然、調査費用は減額要因として考慮された上で当該不動産の評価額を決定すべきである。
- (4) 本件土地を宅地として購入しても調査の上不適合であるとされれば、宅地として利用できない可能性があることは当然に評価額算定の考慮要素とされるべきであるが、一切考慮されていない。
- (5) 本件土地は産業廃棄物最終処分場跡地で、いわゆる嫌悪施設である。元々宅地として利用される可能性がほとんどない土地についてスティグマ5%減だけで評価することは低きに失するもので相当でない。
- (6) 本件土地においては、土壤汚染地である可能性があるが、土壤汚染があった場合に有害物質等を浄化・改善する費用、使用集積制限による減価に対応されるガイドラインにしたがった調査費及び独自の環境影響調査費、ごみの上で生活するという嫌悪感による減額等が一切考慮されていない。
- (7) 本件土地は、およそ宅地として利用できない土地であり、どんなに高額に見積もっても林地としての標準価格(1㎡あたり1730円)を上回ることはない。本件土地の総額は、金92,314,531円である。
- (8) 本件土地売買代金について、鑑定結果は不当であり、それを根拠として決定された土地の売買代金も不当である。正当な土地の評価がなされれば、低額の支出で済んだはずであり、本件土地売買代金は高額に過ぎる。したがって本件土地取得のための費用支出は、「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(法第2条14号)とともに、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて、これを支出してはならない」(地方財政法第4条1項)ことに違反し、違法である。

以上より、本件土地売買契約に基づく売買代金の支出は、違法又は不当であり、岡山市長においては、本件土地売買代金と正当価格との差額である金346,195,469円について補填するよう求める。

- 2 本件土地において新斎場を建設するために、産業廃棄物最終処分場跡地の形質変更に係る調査委託費として計上されている44,712,000円について、支出する

ことは違法または不当であるので、同金額について支出しないよう求める。

- (1) 本件土地は産業廃棄物最終処分場跡地であり、新斎場を建設するためにはまず、土地の形質変更の届け出が必要であり、「最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン」に示された方法に従い、埋設廃棄物の種類・水質・ガス等の性状をボーリング等により調査し、安全性を確認する必要がある。
- (2) その調査のための費用として金44,712,000円が計上されており、岡山市が上記ガイドラインに基づき同額を支出することは疑いがない。
- (3) 調査費については本件土地価格算定の際に考慮されるべき事項である。調査費として土地購入価格の1割程度の支出が避けて通れないのであれば、それを考慮にいれずして評価額を決定することは出来ない。

調査費を考慮に入れて評価額を決定していれば、その分土地の評価額は下がることになる。評価額が下がれば、その分売買契約の売り主の利益が減少することになる。よって、調査費については売買契約の売り主の負担となる支出であり、それを売買契約の買い主たる岡山市が負担することは不当である。

岡山市議会（平成26年6月19日）においても、河田正一岡山市議会議員の質問に対し、岡山市職員の田淵薫市民局長も「産業廃棄物処分場跡地からそれらのものが配慮された鑑定評価となっていると理解しております」と、調査委託費用44,712,000円が本体は鑑定評価において配慮されるべきであり、買い主の岡山市ではなく売り主である旧所有者の負担とされるべきことを回答している。

- (4) 以上より、産業廃棄物最終処分場跡地の形質変更に係る調査委託費用44,712,000円の支出については不当であるので、支出しないよう措置を講じることを求める。

第3 監査対象課

市民局生活安全課

第4 請求人への証拠の提出及び陳述の機会の付与

- 1 法第242条第6項の規定に基づき、平成26年11月28日請求人に対して新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、陳述があった。
- 2 陳述の概略は、次のとおりであった。

陳述の内容は、主として、本件請求に至るまでの地元及び市とのやり取りの経緯について等であった。なお、新たな証拠の提出はなかった。

- (1) 地元住民が、本件土地に火葬場が作られる計画があると知ったのは、平成24年9月30日であった。これは、富吉地区臨時総会にて「条件付き賛成」との決議がなされた翌日である。候補地にもっとも近い小畑地区住民が全く知らないままに、なぜそのような重大なことが決定されているのか。地元住民は全く何の説明も受けていな

い。

- (2) その後、12月13日に馬屋上学区住民に候補地についての説明会が行われ、岡山市は「まだ何も決まっていない。これが第一歩である。」と説明した。しかし、同年11月28日には、馬屋上学区4町内会長連名で、斎場建設に関して、「条件を付けて承諾いたします。」との承諾書が出されていた。
 - (3) 地元住民の申し入れにより、申し訳程度の岡山市からの富吉町内会に対する説明会が行われた。反対意見と質問が相次いだ。疑問に正対した回答は何もなかった。
 - (4) 平成25年8月18日に第2回馬屋上学区説明会を行うという案内が各戸に届いたが、その内容は、平成24年10月15日付の4町内会長連名で岡山市へ提出された「要望書」に対する回答であった。この時、住民は初めて、「要望書」「承諾書」の存在を知った。
 - (5) 平成25年12月、岡山市議会にも予算凍結を訴えたが、予算凍結にはおおよそ、議会を通過した。しかも、産業廃棄物処分場跡地であるにもかかわらず、4億6千万円という破格の地価であった。産業廃棄物処分場跡地を「宅地」として鑑定するのはあまりに常軌を逸したものである。
 - (6) 該当地の鑑定額を見ると、1㎡あたり23,000円となっている。吉備新線という幹線道路に面していることを加味しても、これほどまでに高額になることはない。こんなに高額な土地を買うくらいなら、もっと適した山林が安い価格であるはずである。それを検討し地元と話し合い、折り合いをつけ新斎場建設の段取りをするのが行政の役割であると考えます。
 - (7) さらに、安定型産業廃棄物処分場は、全国的にも数々の問題を起こし、日本弁護士連合会においてもその危険性を指摘され、法律改正にまでいたっている。今回購入した産廃跡地は法律改正以前から埋め立てられているもので、適切に安定5品目が埋め立てられたものという保証はない。安全性の調査もせずに買い急ぐなど、到底納得できるものではない。
 - (8) 今回の4億4千万円は、岡山市民の税金、血税である。簡単に、短期間の審議で4億円を超える大金が出される現状を一岡山市民として見逃すわけにはいかない。しかも、購入後に、安全性の調査として、産廃跡地の形質変更に係る調査委託費4500万円を岡山市が負担しようとしている。これは、土地を所有していた者が支払うべきものである。なぜ、売り主の有利な条件で、土地を購入しなければならないのか、いくら考えても理解できない。
 - (9) 岡山市においては、真摯に対応し、もう一度初めに戻り、候補地を限定するのではなく、折り合いをつけることのできる場所を探すべきである。そして、今回支出した4億6千万円もの血税は、きちんと補填してもらいたい。
- 3 請求人が陳述を行った際、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

第5 監査の実施

岡山市職員措置請求書及び関係書類等を調査し、平成26年11月28日に関係職員の陳述の聴取を行い、合議により慎重に監査した。

なお、関係職員の陳述を行った際、法第242条第7項の規定に基づき請求人を立ち会わせた。

第6 関係職員（市民局生活安全課）の陳述

陳述の概略は、次のとおりであった。

- 1 岡山市では老朽化した東山斎場について、現地での建替再整備の事業を進めているが、現在20基ある火葬炉数が14基程度に減少する。加えて、火葬需要は今後も増加するものと思われ、新斎場の整備が必要と判断した。

現在、東山斎場、西大寺斎場があることから、市全体の位置的バランス等を考慮し、市北西部で候補地を選定してきた。今回、地元地権者及び町内会の承諾が得られたため、北区富吉地内の土地を候補地と決定し、平成26年3月に取得したものである。

本件土地の取得に際しては、現地が安定型の最終処分場跡地であるということで、産業廃棄物最終処分場廃止確認申請書により、埋め立てられている廃棄物の種類、地盤の沈下、アスベスト含有廃棄物の埋め立て場所、浸透水の水質調査結果など、書類上での安全確認をした。また、現在、最終処分場跡地利用調査及び環境影響調査を実施し、さらに安全性を確認しているところである。

- 2 本件土地の価格の算定については、「岡山市土地評価要綱」第2条に基づき、不動産鑑定業者2者の鑑定評価額の中庸値で金額を定めている。

市が不動産鑑定を依頼する際には、依頼する土地が産業廃棄物最終処分場跡地であることの資料を提出しており、アスベスト含有廃棄物が埋められていることを含め、安定型の産業廃棄物最終処分場跡地としての価格評価をされているものと理解している。

- 3 実際の評価額からみても、本件土地は、現況は造成がなされた更地状態であり、市内中心部からの交通利便性もよく、県道に面した利用価値の高い土地であるが、近隣の同様な工業団地用地と比較しても、相当安価な評価となっている。
- 4 また、本件土地が、宅地見込地で鑑定評価されていることについては、このたびの用地購入は、将来、市が斎場を建設するという明確な目的をもって取得したものであり、将来、転用される土地であるので、宅地見込地として評価をしているものである。他の公共施設、道路用地の購入などに際しても、同様に宅地見込地で購入している。
- 5 本件土地の取得までの手続きとしては、岡山市公有財産管理委員会には、平成25年11月27日に開催された同委員会審査部会に付議し、12月16日付けで原案通り承認されている。

議会手続きとしては、平成25年11月議会に、本件土地取得のための補正予算を

計上し、12月17、18日両日の市民文教委員会で土地価格等について協議、議論され、12月20日の本会議で議決承認されたところである。

引き続き、平成26年2月議会に、「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」第3条の規定に基づき、不動産の買い入れ議案を提出し、3月13日の市民文教委員会で審議され、3月20日の本会議で議決承認されている。

6 また、地元の理解をもらうため、馬屋上学区全体の説明会を3回、町内会ごとの説明会を各数回、全戸訪問を1回、他都市の先進斎場視察会を3回、勉強会を1回実施している。

7 続いて、現在市が実施している最終処分場跡地利用調査について、これは平成16年に改正された「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に基づき、廃棄物が地下にある土地の形質の変更にあたり、「最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン」に沿って調査をしているもので、新斎場を建設するために必要な調査費用であると考えている。

土地の売買とは別途に、その土地をどのように利活用するかは、購入者の判断によるものであり、そのために必要な経費は、その利活用を必要とする者が負担すべきものである。

市が不動産を取得する一般的な事例においても、取得後に利用目的に応じて実施する各種調査費用は、市が負担している。

8 平成26年6月議会で、「鑑定評価からはそれらのものが配慮された鑑定評価となっていると理解しております」との答弁を引用し、「調査委託費用44,712,000円は、売り主である旧所有者が負担すべきことを回答している」とされているが、答弁内容は、「産業廃棄物最終処分場跡地として、他の造成地と比較して安価な価格評価がなされている」という趣旨であり、本年9月議会において、鬼木議員にも同様の答弁をしている。

9 調査費用等は、その土地を利活用する市が負担すべきものであり、答弁の内容が、「旧所有者の負担とされると回答している」とされることについては否定する。

第7 監査の結果及び判断

監査の結果、平成26年2月13日付け土地売買に関する仮契約書（平成26年3月20日議決）に基づき支出した本件土地取得費用のうち346,195,469円は違法または不当であり、同金額について岡山市に損害が発生したので、その損害について、市長に損害を補填することを求め、及び本件土地において新斎場を建設するために、産業廃棄物最終処分場跡地の形質変更に係る調査委託費として計上されている44,712,000円について、支出することは違法または不当であるので、同金額について支出しないよう求めた本件請求には理由がないと判断した。

以下、その理由について述べる。

1 請求人の主張の内容は、①本件土地について、産業廃棄物最終処分場跡地を宅地見込地として鑑定評価し、その評価額に基づき購入した本件土地取得費用は、高額であり、違法または不当であるので、損害の補填を求める。②本件土地について、土地の形状を変更するためにかかる調査費用は、鑑定評価額から減額しなければならない。③本件土地について、「最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン」に示された方法に従い実施される調査費は、旧所有者が負担すべきものであるもので、これを支出することは、違法または不当であるので、支出しないよう求める。以上の3点であると解した。なお、陳述における新たな請求事項については、請求書における請求内容を逸脱するものであり、監査の対象外とした。

2 これに対し、市民局生活安全課は、①本件土地が宅地見込地として評価されていることについて、将来、市が斎場を建設する用地であり、宅地に転用されるため、宅地見込地として評価したものであると陳述した。②③最終処分場跡地利用に係る調査費は、新斎場を建設するために必要な調査費用で、土地の購入者が負担すべきものであると陳述した。

3 確認した事実

岡山市が本件土地について、取得したのは平成26年3月20日であり、その売買金額は、438,510,000円である。

また、取得理由は、新斎場整備事業に必要な土地としてである。

不動産鑑定評価書は、不動産鑑定業者である[]及び[]から、平成25年11月6日付けで提出されている。両者とも対象不動産の種別は、宅地見込地として鑑定を行い、岡山市北区富吉2707-1, 2707-5, 2707-6, 2707-7, 2707-8, 2707-9, 2738-38及び2738-40の土地については、1平方メートル当たりの価格をそれぞれ6,750円と6,600円とし、土地の総額を381,800,000円と375,000,000円としている。この結果を受けて、岡山市は土地の価格をその中庸値である378,400,000円と決定している。また、岡山市北区富吉2738-35の土地については、1平方メートル当たりの価格をそれぞれ7,970円と7,000円とし、土地の総額を64,020,000円と56,200,000円としている。この結果を受けて、岡山市は土地の価格をその中庸値である60,110,000円と決定している。

平成25年11月11日付けで、生活安全課長は、岡山市公有財産管理委員会に対し、本件土地について総額438,510,000円での土地取得を提案し、平成25年12月16日付けで、岡山市公有財産管理委員会から、原案のとおり承認があった旨の回答がされている。

4 宅地見込地としての不動産鑑定評価及び鑑定評価額が、違法または不当であるかどうかに関する判断

新斎場整備事業用地の買収に際し、不動産鑑定評価書を2者から提出させている。これは、岡山市土地評価要綱第2条第1項第3号の規定に従ったものである。

そこで本件土地について、宅地見込地としての鑑定がなされているが、もとより、不動産の価格評価における分析、判断は、不動産鑑定士の裁量に委ねられるべきものである。

その結果として、宅地見込地としての鑑定評価については、斎場としての利用形態に鑑み不合理はない。

また、「最終処分場跡地形質変更に係る施行ガイドライン」に基づく調査費が原価から減額されていないことについては、そもそも、公共事業における事業用地の購入については、一般の土地取引とは異なり、事業者が公共のために、その土地を真に必要なとして購入するものであるから、それらの調査が必要な場合は、公共用地取得に必要な調査として事業者が行うことが相当であり、不合理はない。

5 産業廃棄物最終処分場跡地の形質変更に係る調査委託費支出が違法または不当であるかどうかに関する判断

前述のとおり、公共用地取得に伴い必要な調査は、事業者が行うことが相当であり、本件土地において新斎場を建設するために、産業廃棄物最終処分場跡地の形質変更に係る調査委託費として計上されている44,712,000円について、支出することは違法または不当であるとする請求人の主張は失当である。

6 結論

新斎場整備事業用地の取得及び調査委託費の支出について、不合理な点は認められず、違法または不当な点も認められない。よって、本件請求を棄却する。