

津市監査委員告示第3号

平成24年2月14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14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

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2月28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、新最終処分場の計画地（以下「本件計画地」という。）を美杉町下之川地内に決定し、市議会の議決により、順次、本件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500円（立木代別途）で、購入済みの土地の総面積は303,087.51平方メートルであり、購入代金の総額は151,903,500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り、税金の無駄使いであって、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、違法又は不当な債務その他の義務の負担である。詳述すると次のとおりである。

ア 不適切な本件計画地・水源汚染のおそれ

本件計画地は、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、地価としてはせいぜい50円弱の土地である。本件計画地は、自然豊かな土地であって、市民の水源の森である。

また、本件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えず、立地上の安全性に問題がある。

本件計画地の決定という前提行為が違法であれば、財務会計行為に違法性が承継する。そういう意味で、本件計画地がどうかという点も重要な問題である（代理人陳述）。

イ 新最終処分場計画の実現の困難性

本件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 地価の10倍の高値購入

三重県の近傍土地の評価によれば、本件計画地より地価が高いと予

想される松阪市飯南町上仁柿の土地の評価額は、平成23年地価調査価格一覧表では1平方メートル当たり42円である。これを基に既に購入した本件計画地内の土地の購入代金の総額を試算すると12,729,675円であり、市の購入代金の総額(151,903,500円)は、139,173,825円も超過している。

エ 地目無視の一括購入の不合理性

市が購入した土地は、山林、田、畑及び原野で、地目や利用形態がそれぞれ異なるにもかかわらず、1平方メートル当たり一律500円で評価したことは、地目の相違を無視した不合理な買収である。

オ 立木含みでも高すぎる価格

美杉町内の山林23.6ヘクタールが25,000,000円で売り出されており、檜95年生、杉・檜65年生と40年生等がある土地においても、立木込みで1平方メートル当たり100円でしかなく、1平方メートル当たり500円の単価は明らかに過大な評価である。

カ 5倍を超える高値

1平方メートル当たり500円の単価は、三重県の評価による1平方メートル当たり42円と比較して10倍以上の高値であり、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。

キ 市の固定資産税評価額の10倍以上の高値の不合理性

本件計画地内の未買収地の固定資産税に係る評価証明書によると、山林は1平方メートル当たり20円、田は1平方メートル当たり40円であり、これは市が評価した評価額である。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。

ク 不動産鑑定評価の適正性について(代理人陳述)

公文書の開示請求をしたところ、3件の不動産鑑定評価を依頼していたが、その中身については開示されなかったため、問題点を指摘できない。一番大事なことは、近隣土地の評価が、どのように評価されているのかということであり、市の意向に沿った鑑定がなされていないか、監査すべきである。

(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責任者である新旧市長(個人)、決裁権者(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か否か、適法な監査請求であると認めるときは、本件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、監査対象部局を環境部新最終処分場建設推進課とし、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、新最終処分場建設推進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) 本件計画地の決定の経緯について

ア 旧候補地の選定から新候補地の公募まで

合併前に白銀環境清掃センターを管理運営していた津地区広域圏粗大ごみ処理施設組合（以下「旧組合」という。）は、平成6年11月21日の構成市町村長会議において、同センターの第2期最終処分場（以下「現最終処分場」という。）に替わる新最終処分場を整備するための候補地について、久居・一志地域において確保することなどを合意（以下「旧組合合意」という。）した。旧組合は、平成8年度に実施した適地詳細調査業務委託の報告書で適地であると評価された白山町三ヶ野地内を候補地（これを「旧候補地」という。）として選定したが、旧候補地の選定に当たっては、行政が一方的に進めてきたことなどを理由に地元住民の理解が得られず、新最終処分場の整備に向けた取組が進まないまま、合併により市がその事務事業を引き継ぐこととなった。

その後も旧候補地の地元住民の理解が得られない状況が続く中、市当局は、現最終処分場の逼迫した状況、新最終処分場の整備に要する

期間を考慮し、平成19年11月に新たな候補地（これを「新候補地」という。）を選定することとし、選定に当たっては、透明性・公平性の確保が図れることなどを理由に公募方式を採用することとした。

イ 新候補地の公募から本件計画地の決定まで

新候補地の公募に当たっては、旧組合合意を尊重し、久居、香良洲、一志、白山及び美杉の各地域を募集対象地域とし、公募の期間は平成19年11月22日から平成20年2月29日までとした。

公募の結果、美杉町下之川地内で2箇所、白山町垣内地内で2箇所の応募地があり、その中から新候補地を選定するに当たっては、学識経験者3人の委員で構成する新最終処分場候補地選定委員会を設置し、同委員会の公開による3回の会議を経て、平成20年7月9日付けで、新最終処分場候補地選定に係る意見書が提出された。この意見書では、概ね12ヘクタール以上の一団の土地が確保できる見込みがあること、施設等の建設に支障となる土地利用上の法規制がないことなど、新候補地選定に当たっての基本的な考え方などが示された。

市当局は、この意見書を参考に、4箇所の応募地のうち、まず、美杉町下之川字大原地内の応募地については、保安林の指定の解除が非常に困難であること、また、白山町垣内字峯山地内の応募地については、概ね12ヘクタールの一団の土地の確保が見込めない状況であることなどの理由から、新候補地の選定対象から外し、残る白山町垣内字南布引地内の応募地、美杉町下之川字高山・西狭間地内の応募地（以下「下之川応募地」という。）については、現最終処分場の逼迫した状況、新最終処分場の整備に要する期間、地元との合意形成を最優先にすることなどの観点から検討した。その結果、白山町垣内字南布引地内の応募地については、経済性・利便性の点では下之川応募地よりやや優位ではあるものの、隣接の自治会から反対書面が複数提出されたため、地域との合意形成は相当の期間を要することを懸念する一方、下之川応募地については、住民等による新最終処分場の建設を考える協議会が設立されており、新最終処分場の早期整備に向けた協力を得られることが期待できるものと考え、下之川応募地を新候補地に選定した。

新候補地の選定後、美杉町下之川地区、多気地区、竹原地区における住民説明会等を経て、市長と美杉町下之川地区自治会連合会長は、

平成20年12月30日付けで、新候補地（下之川応募地）を新最終処分場の建設地とすることなどについて、基本協定書を締結し、これにより、本件計画地を決定したものである。

(2) 新最終処分場の整備に関する計画について

ア 津市総合計画

津市総合計画（平成20年3月策定）は、まちづくりを戦略的かつ重点的に推進するための重点プログラムを編成しているが、新最終処分場の整備については、持続可能な地域形成プログラムの中で位置付けており、環境に配慮した安全で安心な処理方式の採用による新最終処分場の建設を推進するとしている。

イ 津市一般廃棄物処理基本計画

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第6条第1項及び同法施行規則（昭和46年厚生省令第35号）第1条の3の規定に基づき策定した津市一般廃棄物処理基本計画（平成21年3月策定）は、資源化処理ができないごみを埋立処分する量（最終処分量）について、同計画の目標年度とする平成29年度までに、年間8,000トンに削減（平成19年度（年間15,883トン）対比49.6パーセント減）することを目標とし、現最終処分場の使用期限が迫る一方で、新最終処分場の整備は一般的に調査・計画段階を含めて5年以上必要であるとして、平成28年度の供用開始に向けて、新最終処分場の早期整備を推進するとしている。

ウ 津市新最終処分場等施設整備基本計画

新最終処分場及び関連施設を整備するための基本計画として策定した津市新最終処分場等施設整備基本計画（平成21年3月策定。以下「施設整備基本計画」という。）は、津市一般廃棄物処理基本計画に基づくとともに、市が平成19年度に作成した津市新最終処分場整備構想等検討調査報告書の内容を踏まえて定めたものである。

全体計画においては、植生、水系等の自然環境要素との連携を図ることによって、地域生態系への負荷の軽減を図るとともに、周辺景観との融和を図るという観点を踏まえ、緩衝緑地帯の設置、残地森林の確保等により森林の持つ多面的機能を生かした施設整備を図るとし、新最終処分場等の施設整備の区域を本件計画地の区域として示している。最終処分場基本計画においては、新最終処分場は、循環型社会形

成に寄与する「エコ処分場」として整備するとし、埋立構造、埋立形式、構造パターン、被覆設備の基本事項を示し、本件計画地の地形、地質等の条件を考慮した検討内容等について、埋立地基本形状計画及び浸出水処理施設計画において示している。

なお、施設整備基本計画における新最終処分場施設整備の概要は、次の表に示すとおりである。

【新最終処分場施設整備の概要】

埋立構造	準好気性埋立構造
埋立形式	クローズドシステム処分場（覆蓋移動タイプ）
構造パターン	地下式
埋立容量	180,000 m ³
埋立計画期間	15年間（平成28年度～平成42年度）
浸出水処理	循環利用（無放流）

(3) 本件計画地内の土地の取得について

ア 不動産鑑定評価について

本件計画地内の土地（以下「本件土地」という。）の取得価格の決定に当たって、新最終処分場の整備用地（市道多気下之川線からの進入路用地（以下「進入路用地」という。）を除く。）にするための本件土地については、平成21年2月2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（以下「不動産鑑定業者」という。）3社（以下「A社」、「B社」、「C社」という。）に対し、同一の鑑定条件の下で、それぞれ不動産鑑定評価を依頼し、A社、B社及びC社の不動産鑑定士から鑑定評価書が提出されている。

次に、進入路用地にするための本件土地については、平成22年2月16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鑑定評価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兼課長、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、相続財産管理人を含む。）と土地売買仮契約を締結している。売買代金の総額は151,903,500円、不動産登記簿上の総面積は303,087.51平方メートル（総筆数：216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、それぞれ賛成多数で可決する議決（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、本件土地が市に引き渡され、市は売買代金を支払った。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2回市議会定例会	第83号	平成22年6月21日
平成22年第3回市議会定例会	第97号	平成22年9月27日
平成22年第4回市議会定例会	第120号	平成22年12月20日
平成23年第1回市議会定例会	第18号	平成23年3月25日
平成23年第2回市議会定例会	第63号	平成23年7月7日
平成23年第3回市議会定例会	第80号	平成23年9月26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
1～35	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払

36	仮契約の締結、支出負担行為
37～45	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
46、47	仮契約の締結、支出負担行為
48～60	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
61～65、69、70、 72～74、76、80～ 82、84、85	仮契約の締結

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
36	支出命令、支払
46、47	支出命令、支払
61～65	支出負担行為、支出命令、支払
66～68	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
69、70	支出負担行為、支出命令、支払
71	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
72～74	支出負担行為、支出命令、支払
75	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
76	支出負担行為、支出命令、支払
77～79	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
80～82	支出負担行為、支出命令、支払
83	仮契約の締結、支出負担行為、支出命令、支払
84、85	支出負担行為、支出命令、支払
86、87	仮契約の締結、支出負担行為、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ふ請求人の主張は、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、本件計画地の地理的条件及び立地上の安全性に問題があると指摘し、本件計画地の決定という前提行為が違法であれば、本件土地を取得するための財務会計行為に違法性が承継すると主張している（主張の要旨ア「不適切な本件計画地・水源汚染のおそれ」）。

陳述を聴くと、代理人は「買収単価の価格が高すぎて違法」という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る一方、請求人自身（複数）は「市民の財産である里山（略）、

そして森を守って、そしてこれからも水を守っていきたい」ことや、「津市の（略）命の源である水を守る」など、本件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14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

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、旧組合から所要の事務事業を引き継いだ市は、新最終処分場の整備について、津市総合計画の重点プログラムに位置付けたが、旧候補地の地元住民の理解が得られない状況が続く中、現最終処分場の逼迫した状況、新最終処分場の整備に要する期間を考慮し、新候補地の選定が必要となった。新候補地の選定に当たっては、旧組合合意を尊重しつつ、その選定過程における透明性・公平性の確保を図ることなどを考慮の上、公募による方法を採用し、新最終処分場候補地選定委員会の専門的見地からなされた意見を参考に検討した結果、下之川応募地を新候補地に選定し、美杉町下之川地区自治会連合会との合意の下、本件計画地を決定した。

そして、津市一般廃棄物処理基本計画では、現最終処分場の使用期限が迫る一方で、新最終処分場の整備は5年以上必要であるとして、平成28年度の供用開始に向けて、新最終処分場の早期整備を推進するものとし、施設整備基本計画において、本件計画地の地形、地質等を考慮の上、施設の規模、方式等について、安全性等の観点から所要の検討を行い、その採用する基本的事項等を定めており、施設整備基本計画に基づき着実に新最終処分場の整備を図る必要があると認められ、これらの事実関係に照らせば、市の一般廃棄物行政の見地から新最終処分場の整備用地の確保が急務であった実情の下、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。

また、請求人は「本件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」と主張しているが、施設整備基本計画における整備区域内には、買収されていない土地（これを「未買収地」という。）が存在し、本件計画地内には、合併前の美杉村が国有財産特別措置法（昭和27年法律第219号）第5条第1項第5号の規定に基づき、法定外道路及び法定外水路として国から譲与を受けた、いわゆる赤道及び青道が存在しており、未買収地と接する部分があるなど、市と未買収地の所有者その他の使用収益者は一定の利害関係を有することは否定できない。

しかしながら、これらの法定外公共物は、公共の用に供される市有財産であり、津市法定外公共物の管理に関する条例（平成18年津市条例第194号）及び同条例施行規則（平成18年津市規則第183号）の定めるところにより、市長がその権限に基づき管理するものであって、法定外公共物の用途の廃止、機能維持のための付替え等の要否については、管理者としての市長が公共的な見地から、当該法定外公共物の機能、構造、受益の状況等を踏まえつつ、公共事業の必要性、利害関係の調整の必要性等といった諸事情を総合的に考慮の上、合理的な行政裁量に基づいて判断すべきものであると解するのが相当であって、未買収地の所有者が未買収地を市に売却しなければ、本件計画地内の赤道、青道の用途廃止や付替えができないと断定することはできず、「新最終処分場計画は実現しない」という請求人の主張は、前提を欠くものとして採用することはできないものであって、市が本件土地を取得する必要性が否定されるものではない。

イ 本件土地の取得価格の相当性について

（ア）地価調査価格及び固定資産税評価額との比較に係る主張について

請求人は、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松阪市飯南町上仁柿地内の山林1平方メートル当たりの価格は42円であること、未買収地の山林1平方メートル当たりの固定資産税評価額は20円で、国税庁が公表している評価倍率表における美杉町下之川地内の山林の倍率が1倍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の単価500円）は、地価調査価格及び固定資産税評価額の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。

請求人が本件土地の取得価格の比較の対象とした地価調査価格は、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、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り、また、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、標準的な山林の評価については、山林の売買実例価格を基に、山林として利用する場合における当該山林の正常な売買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、地価調査価格及び固定資産税評価額とはその性質を異にするものである。

したがって、公共用地としての本件土地の取得価格が地価調査価格及び固定資産税評価額より10倍以上高額であるということをもって、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。

(イ) 一般に売り出されている山林価格との比較に係る主張について

請求人は、インターネット上で売り出されている美杉町地域の山

林（立木込み）の1平方メートル当たりの単価は100円であるとし、当該売出価格と比較して、本件土地の取得価格は「明らかに過大な評価である」と主張しているが、事実を証する書面として添付された御杖村森林組合（奈良県宇陀郡御杖村）のホームページ上の資料によれば、「最近の木材価格を参考に当組合で適正価格を設定」していることが説明されており、公共用地の取得価格とはその性質を異にするものであって、公共用地としての本件土地の取得価格が当該売出価格より高額であるということをもって、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。

（ウ）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。

（エ）不動産鑑定評価の適正性に係る主張（地目無視の一括購入の不合理性に係る主張を含む。）について

請求人は、不動産鑑定評価について、「市の意向に沿った鑑定がなされていないか、監査すべきである」と主張している。「市の意向」の具体的な意味については触れていないが、確認した事実の概要によれば、新最終処分場の整備用地（進入路用地を除く。以下同じ。）とする本件土地の取得価格の決定に当たっては、A社、B社及びC社にそれぞれ不動産鑑定評価を依頼し、また、進入路用地とする本件土地の取得価格の決定に当たっては、A社に不動産鑑定評価を依頼しており、本件土地の取得価格は、これらの鑑定評価額に依拠したものであると考えられる。

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として定めており、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Ⅲによれば、公共事業の用に供する土地の取得等林地を林地以外のものとするための取引に係る鑑定評価額は、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として定めている。

そこで、これらの点を踏まえ、新最終処分場の整備用地に係る不動産鑑定評価及び進入路用地に係る不動産鑑定評価は、いずれもA社に依頼していることを考慮し、A社の不動産鑑定評価（以下「本件鑑定評価」という。）の鑑定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、見ることにする。

まず、新最終処分場の整備用地に係る本件鑑定評価の基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字高山地内の現況山林（2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21年3月1日、不動産の種類・類型は林地・更地、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、美杉町及び白山町地域における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、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おり、このような鑑定評価額の決定過程からすれば、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。

次に、進入路用地に係る本件鑑定評価の基本的事項について、対象不動産として美杉町下之川字梨木地内の2筆の現況山林を一体とした画地を現地確認の上、価格の種類は正常価格、価格時点は平成22年3月1日、不動産の種別・類型は林地・更地、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、標高約330メートル付近の山麓にあつて、市道多気下之川線に接面する北方下り傾斜の現況山林の標準的画地を設定し、美杉町及び白山町地域における4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、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、新最終処分場の整備用地に係る本件鑑定評価の場合と同様の理由から、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おり、このような鑑定評価額の決定過程からすれば、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。

さらに、新最終処分場建設推進課は、本件鑑定評価による鑑定評

価額は、三重県の公共事業に伴う用地買収事例における取引価格との均衡が確保されていると陳述しており（住民監査請求に対する陳述書）、三重県の公共事業に伴う用地買収事例（平成16年～平成21年）に係る資料（平成24年2月28日付け津建第642号三重県建設事務所長通知）によれば、美杉町地域に所在する山林の1平方メートル当たりの取引価格は500円の事例が4件、600円及び900円の事例がそれぞれ1件、白山町地域に所在する山林の1平方メートル当たりの取引価格は500円の事例が1件、600円の事例が1件、その他の地域に所在する山林の1平方メートル当たりの取引価格は700円の事例が1件であった。三重県においても公共用地の取得価格の決定に当たっては、不動産鑑定評価による鑑定評価額を考慮しているものと考えられ、本件鑑定評価で決定した鑑定評価額は、三重県の公共事業における土地の取引価格と同水準といえるもので、この点からも不合理とはいえないものである。

以上のことから、本件鑑定評価の鑑定評価額に依拠した本件土地の取得価格は、手続的かつ実体的に見て、合理的に決定されたものであることが認められる。

なお、請求人は、本件土地は、山林、田、畑及び原野で、地目や利用形態がそれぞれ異なるにもかかわらず、1平方メートル当たり一律500円で評価したことは、地目の相違を無視した不合理な買収であると主張しているが、新最終処分場の整備用地に係る本件鑑定評価書によれば、「標高約220～420mの山林地域で、スギ・ヒノキの人工林のほか雑木も混生している。山林に介在する谷は平坦地勢の元農地であったが、大部分は山林に移行している」といった地域分析をしており、田、畑及び原野の現況が林地化しているものが少なくないと推察されることから、本件土地の取得価格は、土地の現況を踏まえたものであると考えられ、田、畑及び原野の地目が混在していたとしても、その合理性が否定されるものではない。

仮に一部の土地の現況において、肥培管理が施されている田、畑が存在したとしても、三重県の公共事業に伴う用地買収事例に係る資料によれば、美杉町地域の田、畑の1平方メートル当たりの取引価格は、最も安価な事例で1,500円（下之川地内の畑）であることを考慮すると、請求人が地目無視の一括購入は不合理であると

いう主張は、1平方メートル当たり500円が不当に高額であるという主張との矛盾を抱えることとなり、当を得ないものである。

したがって、請求人が地目無視の一括購入は不合理であるという主張は、採用することはできない。

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って、本件土地の取得価格は適正価格といえるものであることが認められることから、本件土地を取得するための土地売買仮契約の締結について、その権限に基づき承認又は決裁した職員、当該土地売買仮契約の停止条件を成就させるため、議案提出権に基づき本件議決に係る議案を市議会に提出した市長において、いずれも裁量権の逸脱、濫用の事実は認められず、また、当該議案について審議・可決した市議会の本件議決について、何ら瑕疵は存在しないのであって、適法になされた本件議決事項を執行するために支出負担行為及び支出命令をし、本件土地の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139,173,825円相当の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						
83	1	字長佐間	山林	2	8,693.00	80,918,499	H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	2	字高山	田等	3	2,266.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	3	字高山	田	3	3,251.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	4	字高山	山林	1	634.00		H22.3.20	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	5	字高山	山林等	4	3,997.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	6	字高山	山林	4	6,338.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	7	字高山	山林	2	643.00		H22.4.26	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	8	字高山	山林	2	3,543.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	9	字高山	山林	2	3,000.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	10	字高山	山林	6	10,809.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	11	字高山	原野	1	29.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	12	字高山	山林	1	6,323.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	13	字高山	山林	6	3,545.00		H22.4.9	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	14	字高山	山林	3	6,680.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	15	字高山	山林	3	6,679.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	16	字高山	山林等	9	13,868.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	17	字高山	山林等	8	12,083.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	18	字高山	田等	6	3,141.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	19	字高山	田等	4	5,227.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	20	字高山等	山林	4	1,909.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	21	字高山	山林等	7	7,395.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	22	字高山等	田等	4	2,626.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	23	字高山	山林	1	3,395.00		H22.4.22	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	24	字高山	山林等	4	2,388.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	25	字高山	山林	1	1,090.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	26	字高山	山林	1	5,771.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	27	字高山	原野	1	16.00		H22.4.26	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	28	字高山	山林等	5	2,981.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	29	字高山	山林	1	1,269.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	30	字長左間 等	山林等	8	5,064.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12

	31	字高山等	山林等	8	17,846.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	32	字高山等	田等	8	17,966.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	33	字高山	山林等	2	1,351.00		H22.3.31	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	34	字高山	田等	2	2,223.00		H22.4.2	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
	35	字高山	山林	2	1,817.00		H22.4.9	H22.6.21	H22.8.3	H22.8.12
97	36	字高山	畑等	3	5,423.00	36,029,396	H22.7.14	H22.9.27	H23.3.31	H23.4.14
	37	字高山	山林等	5	6,656.00		H22.7.6	H22.9.27	H22.10.22	H22.11.2
	38	字高山	山林等	8	23,586.00		H22.7.16	H22.9.27	H23.1.21	H23.2.1
	39	字高山	原野	1	19.00		H22.7.12	H22.9.27	H22.10.22	H22.11.2
	40	字高山	田	1	485.00		H22.7.6	H22.9.27	H22.12.2	H22.12.9
	41	字高山	田	1	671.00		H22.7.6	H22.9.27	H22.12.2	H22.12.9
	42	字高山	田	1	1,027.00		H22.7.6	H22.9.27	H22.12.2	H22.12.9
	43	字高山	山林	3	4,822.00		H22.7.7	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	44	字高山	田	1	19.00		H22.8.4	H22.9.27	H22.11.4	H22.11.11
	45	字高山	山林	3	1,697.00		H22.8.2	H22.9.27	H22.10.22	H22.11.2
	46	字長左間	山林等	6	6,140.72		H22.7.14	H22.9.27	H23.3.31	H23.4.14
	47	字梨木等	山林	6	4,256.28		H22.7.16	H22.9.27	H23.3.31	H23.4.12
	48	字長左間	山林	3	3,105.91		H22.7.27	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	49	字長左間	山林	4	2,911.11		H22.7.15	H22.9.27	H22.12.2	H22.12.9
	50	字長左間	山林	1	616.26		H22.7.8	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	51	字梨木	田等	4	2,766.34		H22.7.26	H22.9.27	H22.12.10	H22.12.21
	52	字長左間	山林	1	3,307.07		H22.7.30	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	53	字長左間	山林	1	239.77		H22.7.30	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	54	字長左間	山林	1	1,903.34		H22.7.26	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
	55	字長左間	山林	1	1,903.34		H22.7.26	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7
56	字長左間	山林	1	1,903.34	H22.7.26	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7		
57	字高山	山林等	4	1,336.00	H22.6.7	H22.9.27	H22.10.22	H22.11.2		
58	字梨木	山林	1	431.44	H22.7.7	H22.9.27	H22.11.26	H22.12.7		
120	59	字長左間	山林	2	9,586.00	7,007,765	H22.11.9	H22.12.20	H23.1.19	H23.2.1
	60	字長左間	山林	3	4,429.53		H22.11.9	H22.12.20	H23.1.19	H23.2.1
18	61	字高山	山林	1	1,285.00	10,973,500	H23.1.11	H23.3.25	H23.3.30	H23.4.7
	62	字高山	原野	1	33.00		H23.1.21	H23.3.25	H23.3.30	H23.4.7
	63	字高山	山林	1	1,011.00		H22.12.10	H23.3.25	H23.3.30	H23.4.7
	64	字高山	山林	7	19,559.00		H23.1.17	H23.3.25	H23.3.30	H23.4.7
	65	字高山	原野	1	59.00		H23.2.4	H23.3.25	H23.3.31	H23.4.14

63	66	字高山	山林	4	5,362.00	13,703,844	H23.4.26	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	67	字高山	田	2	1,156.00		H23.2.25	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	68	字高山	田	1	849.00		H23.5.16	H23.7.7	H23.7.20	H23.8.2
	69	字高山	畑	1	264.00		H22.5.6	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	70	字高山	山林	1	1,937.00		H22.11.26	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	71	字高山	山林	1	1,937.00		H23.3.3	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	72	字高山	山林	1	6,985.00		H22.7.29	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	73	字高山	山林	3	4,842.00		H22.12.20	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	74	字高山	山林	3	4,842.00		H22.4.12	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	75	字高山	山林	3	4,842.00		H23.3.31	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	76	字高山	山林	3	4,842.00		H22.7.14	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	77	字高山	山林	1	5,533.00		H23.3.29	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	78	字大廣	山林	1	399.74		H23.3.1	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
	79	字高山	山林	1	5,533.00		H23.3.29	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2
80	字高山	山林	4	11,827.00	H22.7.14	H23.7.7	H23.7.25	H23.8.2		
80	81	字高山	山林等	3	3,228.00	3,270,496	H22.8.19	H23.9.26	H23.10.11	H23.10.20
	82	字高山	山林等	5	5,957.00		H22.4.23	H23.9.26	H23.10.11	H23.10.20
	83	字高山	山林等	4	5,425.00		H23.2.22	H23.9.26	H23.10.11	H23.10.20
	84	字高山	山林等	2	2,696.00		H22.7.26	H23.9.26	H23.10.11	H23.10.20
	85	字高山	山林等	3	3,228.00		H22.4.12	H23.9.26	H23.10.11	H23.10.20
	86	字高山	山林等	2	2,696.00		H23.8.9	H23.9.26	H23.12.6	H23.12.15
	87	字長左間	原野	1	52.00		H23.8.9	H23.9.26	H23.12.6	H23.12.15
合 計				216	303,087.51	151,903,500				

(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。