

01春監監第127号  
令和元年12月19日

監査請求人

●● ●● 様  
●● ●● 様  
● ●● 様  
●● ●● 様  
●● ● 様

春日市監査委員 光安 直樹  
同 藤井 俊雄

住民監査請求の監査結果について（通知）

令和元年10月23日付けで受理した住民監査請求の監査結果を、地方自治法第242条第4項の規定により別紙のとおり通知します。

## 監査結果

### 第1 監査請求人

住所 春日市●●●●●●●●●●  
氏名 ●● ●● (代表者)  
住所 春日市●●●●●●●●●●  
氏名 ●● ●●  
住所 春日市●●●●●●●●●●  
氏名 ● ●●  
住所 春日市●●●●●●●●●●  
氏名 ●● ●●  
住所 春日市●●●●●●●●●●  
氏名 ●● ●

### 第2 監査請求の要件審査

本件監査請求（以下「本件請求」という。）は、令和元年10月23日付けで提起され、同日受付し、審査の結果、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に定める要件を具備しているものと認められたので、令和元年11月5日に受理を決定した。

### 第3 監査請求の内容

#### 1 請求の要旨（「住民監査請求書」原文のまま記載）

春日運動公園と、西日本鉄道株式会社所有の土地（旧日の出水道跡地）との等価交換について。

地方自治法第237条2は、第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払い手段として

使用し、または適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。とあります。

第238条4は、行政財産は、次項に定めるものを除くほか、これを交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。とあり、行政財産の取り扱いについては、厳しく規制されています。

また、「条例の定めなくまた市議会の議決を経ずになされた市の公有財産の交換契約は無効であり、善意の第三者もこれに対抗できないと解すべきである。」との判例もあります。

春日市の、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条は、地方自治法第96条第1項第8号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格2000万以上の不動産若しくは動産の買い入れ若しくは売払い（土地については1件5000平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買い入れ若しくは売払いとする。とあります。

このような、自治法の趣旨や判例を見ても、春日市が先に議決に付すべきは、等価交換に係る議案であり、等価交換を目的とした、春日運動公園を「分筆測量をするための予算案を議会に提案している」今回の事案が、適法なのか極めて疑わしいと言わざるを得ません。

春日市は、等価交換後の西日本鉄道株式会社所有の土地（日の出水道跡地）のグラウンドデザインがないまま、令和元年8月1日には、行政財産である平田台野球場と、西日本鉄道株式会社所有の（旧日の出水道跡地）土地と、交換するという覚書まで交わしています。

土地の等価交換は、財産の処分・取得と解されます。

令和元年9月24日付け公開質問状に対する回答書の中で、市は、「今回の鑑定は、通常市が他の用地を購入し、又は売却する場合と同様の手続

きで不動産鑑定士に依頼したものです。」と回答しています。市も財産の処分・取得と認識しています。

市の条例に照らしても、等価交換は、議会の議決に付すべき事案であり、平田台野球場を分筆測量する予算案だけを議決に付すなど、地方自治制度を無視した行為と断ぜざるを得ません。

春日市ウェブサイトで公開されている地価公示価格は、平田台3丁目93番地で、95,500円/㎡、白水ヶ丘6丁目47番地で、83,800円/㎡となっています。

市の固定資産評価額は、平田台5丁目1番で51,386円/㎡（0.7割戻し73,408円）、白水ヶ丘6丁目122番で38,358円/㎡（0.7割戻し54,797円）となっています。

公開された鑑定評価書によれば、平田台5丁目の評価額は、71,800円/㎡、白水ヶ丘6丁目は、66,900円/㎡となっています。

驚くことに、この鑑定評価額は、固定資産評価額に対し平田台5丁目が、0.7割戻し評価額の97.8%であるのに対し、白水ヶ丘6丁目は、0.7割戻し評価額の122%となっています。このことは、市が固定資産評価額を無視し、等価交換を目的とした鑑定評価額を、意図的に算出させたのではないかとさえ疑われます。

また、開示された白水ヶ丘6丁目の鑑定評価書には、「専門家による土壌汚染調査の結果、土壌汚染の存在が確認された場合には、その内容に応じて、当該鑑定評価額は変化する可能性を有している。」とあります。

このことは「廃棄物が、土中にあることを否定した鑑定評価額を算出している。」と受け取れます。

平成31年1月28日の庁内会議の記録では、「試掘の結果、廃棄物などが土中にあることが分かっている。」との発言記録があります。

また、公開された資料から判断しても、埋蔵文化財の本調査は行われていませんが、鑑定評価書には、「対象不動産は、埋蔵文化財が「原遺跡」

が存するが、調査は完了している。」とあります。土壌汚染の事実や、埋蔵文化財の存在が分かれば、鑑定評価額は大きく変わります。

このことから、市は「廃棄物の存在や、埋蔵文化財の調査が行われていない事実を通知することなく、鑑定評価を依頼している。」と受け取れます。

大きく世間を騒がせた、「森友学園問題」と全く同じ構図になります。

公開質問状に対する回答書の中で、「廃棄物については、鑑定評価で考慮するのではなく、別の取り扱いとしています。日の出水道跡地については、所有者が廃棄物を除去した上で、引き渡しを受けることになっています。」と回答していますが、交わされた覚書の中にはそのような文言は見当たりません。

廃棄物の存在を認めただけで、更地としての鑑定評価を行い、等価交換を行うなど信じがたい行為です。

市の、財産の交換、譲与、無償貸付に関する条例2条では、普通財産は、次の各号の1に該当するときは、同一種類の財産と交換することができる。ただし、価格の差額がその高価なものの価格の6分の1をこえるときはこの限りでない。とあります。

この市条例に照らしても、両土地の差額は単価に関する限り、実勢価格、固定資産評価額において、6分の1をこえています。

(交換する地積を固定資産評価額(0.7割戻し)で計算しても、平田台5丁目の土地は約9億8587万となり、白水ヶ丘6丁目は7億9975万となる。その差額1億8612万は、6分の1の差額(1億6431万)を上回ります。)

このことから、この鑑定評価額は、全く信用できないもので、等価交換ありきの不当で恣意的な、鑑定と断ぜざるを得ません。

市が、あくまで鑑定評価額を正当とするなら、春日市ウェブサイトの地

価公示価格、固定資産評価額を否定することになります。

鑑定評価額より高い固定資産税を支払っている市民や、春日市民に説明できないことではないでしょうか。

(請求の趣旨) 監査委員は、市長に対し、市が西日本鉄道と交わした覚書を破棄し、等価交換事業を取りやめ、西野球場の問題も含め、平田台野球場の再開発について、広く協議を行い、市民に知らせるよう勧告すべきである。

## 2 措置要求 (原文のまま記載)

- (1) 監査委員は、市長に対し、平田台野球場と西日本鉄道所有の土地等価交換については広く協議を行い、議会の議決に付すべき事案であるかどうかの判断をすることを求める。
- (2) 監査委員には、西日本鉄道株式会社の関係者を含め、当事者の意見聴取を行い等価交換に至った経緯を明らかにすることを求める。
- (3) 監査委員は、市長に対し、9月議会での分筆測量するための予算案の執行停止を勧告することを求める。
- (4) 監査委員は、分筆測量するための予算を執行した場合には、市長に対しその予算額を市に返還するよう求める。

## 3 事実証明書

- (1) 令和元年9月24日付 公開質問状
- (2) 令和元年10月11日付 公開質問状に対する回答書
- (3) 情報公開制度により開示された、春日運動公園と西日本鉄道株式会社所有の土地(旧日の出水道跡地)等価交換に係る資料一切

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項

監査請求の内容及び要件審査の結果を総合的に勘案し、監査対象事項を

次のとおりとした。なお、監査請求の内容について、第3の1の請求の要旨「（請求の趣旨）西野球場の問題も含め、平田台野球場の再開発について、広く協議を行い、市民に知らせるよう勧告すべきである。」の部分については、2の措置要求(1)及び(2)に包含されるものと解し、措置要求が財務会計上の行為ではないと判断される2の措置要求(1)の「広く協議を」行うこと及び(2)「当事者の意見聴取を行い等価交換に至った経緯を明らかにすること」については、それ自体が公金の支出等の財務会計上の行為にあたらぬ旨を説明し、請求人に対し監査請求書を補正することを促したが、補正することがなかったため、法第242条第1項に定める要件を具備しないものと判断され監査対象としないものとした。また2の措置要求(3)「予算の執行停止」及び(4)「執行した場合の予算の返還」については、予防措置及び損害補填措置にあたるかどうかであるが、当該行為が法第242条第3項に規定する暫定的停止勧告を行うべきか否かについて、本件請求を受理した段階では、当該財務会計上の行為が違法であると思料するに足る相当な理由は見当たらず、また回復困難な損害を避けるため緊急に措置する必要もないと判断し、措置要求(3)についての停止勧告不相当とした。また措置要求(4)については、当該財務会計上の行為によって損害が発生する可能性があると思料するに足る相当な理由は見当たらない。

- (1) 市所有の土地（春日市平田台5丁目1番の一部。以下「春日運動広場」という。）と西日本鉄道株式会社（以下「西鉄」という。）所有の土地（春日市白水ヶ丘6丁目122番ほか27筆。以下「日之出水道跡地」という。）の等価交換について、法第237条第2項に基づき議会の議決が必要であるか。さらにこの議決を得ていないにもかかわらず等価交換を前提とした「分筆測量をするための予算」を執行することは違法か。
- (2) 等価交換により取得予定の日之出水道跡地に関し、その利用の実施計画等が策定されないまま、行政財産である春日運動広場との土地交換に

関する覚書が締結されていることは不当であるか。

- (3) 本件土地（春日運動広場及び日之出水道跡地）に関する不動産鑑定については、土壌汚染の事実や埋蔵文化財の存在を無視して鑑定依頼した結果であり、固定資産評価額と比較した場合でも、その評価は恣意的で不当なものであるか。

## 2 監査対象所管

健康推進部健康スポーツ課

## 3 請求人による陳述

法第242条第6項の規定に基づき、令和元年11月19日、監査請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人から請求の要旨について補足説明及び証拠の提出を受けた。

### (1) 陳述をした人

請求人 ●● ●●  
同 ●● ●●  
同 ● ●●  
同 ●● ●●  
同 ●● ●

### (2) 主な陳述の内容

#### ア 今回の住民監査請求に至った事情の説明

8月に平田台の土地の交換の話聞き、市役所等で調べ始めた。長浜太宰府線等の代替地に使うのであれば、賛成できるが、白水ヶ丘の変則的な土地の交換の理由が不明である。地区での話合い、公開の説明会開催を申入れ、さらに公開質問状を提出し、回答に納得でなかったため住民監査請求を提出した。

#### イ 請求内容の補足説明

3月以降の庁内の会議や協議において、旧日之出水道跡地と春日

運動広場の一部との交換協議が、鑑定評価も行われていない時点で交換ありきの話が進んでいるところが疑問である。情報公開請求で開示された書類の中に、議会の議決が不要という文言が2ヶ所程あり、市の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条に反する。なぜ議会に諮らないで、進めようとするのかが理解できない。春日運動広場は、公示価格で12億7千万円となるが、市の実施計画や基本計画にも取り上げられないまま、これだけの大きな事業が水面下で進められている。旧日之出水道跡地は、企業が撤退してから約20年程度、野ざらし状態の土地であり、西鉄の名義になった平成29年6月から、開発事業にかかるまで1年以上放置されている。

鑑定評価額は、ディベロッパーには利益が約束される開発法で不動産価格を算出している。白水ヶ丘6丁目は、土中に廃棄物があることが分かっているが、20年も放置されていたのに土壌廃棄物の調査をしないまま交換事業を進めようとする姿勢が分からない。平田台の土地の価格については、住宅展示場で聞くと50万円／坪以上ということで、鑑定書の数字とは全く違う。鑑定評価書の取引事例に近傍類似地を採っていない。春日野中学校区で人気がある平田台地区では建替え等は多く、取引事例はある。

平成29年に跡地を取得した西鉄は、開発行為の事務処理をしなければならぬが、都市計画法第29条の開発行為の許可、地元市町村との協議、市との春日市開発行為等整備要綱による事前協議と並行して開発行為の作業をしていくものがなされていない。こういう物件は、開発しようとするれば県にも相談するはずであるが、県の都市計画課開発担当で春日市担当に電話で問い合わせしたが、市の方からも業者からも相談はあつてないことを確認した。

廃棄物の処理を行い西鉄から受取ることになっているが、今からでは、年度内には間に合わないし、スポーツ広場を開発しようとするれば、多方面で検討する必要がある。等価交換ありきで、議会をスルーするような手法でやっていることに疑念をもつ。

#### 4 監査対象部署に対する監査

監査に当たり、健康推進部健康スポーツ課に監査対象事項に関する関係書類、監査請求人の主張に対する弁明書及び関係資料の提出を求め、その提出を受けて審査を行うとともに、関係職員の陳述を求めた。

##### (1) 陳述をした人

関係職員 健康推進部長

同 健康スポーツ課長

##### (2) 主な陳述の内容

###### ア 事前に提出した弁明書の説明

弁明の趣旨は、今回の住民監査請求を棄却するとの決定を求めるもの。事実の認否としては、弁明書に記載しているとおおり、概ね市の認識と異なり、事実については否認する。弁明理由は、関係法令の地方自治法第96条第1項第6号の規定に基づき、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第2条第1項第1号の要件に該当する場合は、議会の議決を経ることなく、土地の交換が可能となっていることである。条例の要件に該当して土地の交換を行う場合は、議決は不要ということで、地方財務実務提要、行政実例等でも同じような内容となっている。しかし規模の大きな重要な事案であり、事前に議会に説明し、実質的な審議の機会を担保することが適切であるという認識を持っていた。土地交換の方針が固まったことを受け、9月議会前の閉会中に市民厚生委員会、地域建設委員会、総務文教委員会に説明を行った。9月議会においては測量・分筆に係る予算と西野球場と日之出水道跡地

を一体としたスポーツ施設計画策定に係る予算を計上し、審議をお願いしたところである。9月議会本会議においては、土地の交換を前提とした春日運動広場の測量・分筆に係る予算の減額修正案が提出され、賛成、反対の立場から討論が尽くされた上で、関連予算が原案どおり可決されている。本来なら議会の議決は法的には必要ない事案であるが、議会における実質的な審議の機会を設けている。土地の交換に関する関係条例の解釈、議会予算計上の手続きについては適法であると認識しており、地方自治制度を無視した行為という指摘には当てはまらなないと考えている。

不動産鑑定については、通常の用地の購入・売却の際と同様の手続きを経ている。廃棄物の存在については、西鉄との交渉の過程で分かり、「産廃」という表現上の問題はあったが、土地の東側にまとまって生活ゴミ、袋、コンクリート殻、断線等の鉄が埋まっているとのことであった。これは通常の土地鑑定の手続きに反映させることが難しいとの互いの認識から、西鉄側が除却し、その上で引き渡しを受けることを確認した。また土壌汚染についても、住宅地として適地であると判断されている土地であり問題はないという認識である。

公示価格と鑑定評価との違いについて、双方とも大規模な土地であるため、開発には造成費がかかり、開発の結果、市に帰属することになる道路、公園、調整池などの用地は宅地として活用ができないため、通常規模の宅地の価格より、双方とも鑑定評価額が下がっている、また、土地の形状はさほど問題にならないが、接道の面において春日運動広場の高い擁壁が支障となり大規模な造成が必要となる、との鑑定士からの説明を受けたので、今回の鑑定については、特段問題はないと認識した。

西鉄との交渉においては、本年4月からの埋蔵文化財本調査・造成

工事を進めていく予定を遅らせていただき、交換について交渉を行ったもので、市であらかじめ実施計画に計上したり、西野球場等のスポーツ施設計画を策定してから交渉するということでは、現実的な選択肢としてはありえなかった。市の投資的事業は、市長が定める実施計画に乗せて当初予算に計上し、計画的に実施することが計画行政の基本であることは認識しているが、一方で、社会情勢の変化が激しい中、直面する様々な課題に迅速かつ的確に対応していくためには、その機会をとらえて内容に応じ、事業内容を議会に説明し、予算審議を求める場合があり、今回は、まさにそのケースであった。また、交換後の日之出水道跡地のグランドデザインがないままに覚書を交わしていると指摘があるが、交渉相手のある土地の交換が成立する見通しがなく、そのまま、スポーツ施設のグランドデザインを描くということは、現実的ではなかったと認識している。

予算については、西野球場と日之出水道跡地を一体的にスポーツ施設とし、春日運動広場のスポーツ機能を一部移転するという基本的な方針のもと、土地の交換が成立する見通しとなったことを踏まえ、交換の手續等を西鉄との覚書に定めた上で、9月議会に春日運動広場及び測量・分筆に係る予算及び西野球場と日之出水道跡地を一体としたスポーツ施設計画策定に係る予算を提出したものである。

#### イ 補足説明

春日運動広場は測量を行うが、日之出水道跡地は公簿面積を採用することについては、日之出水道跡地が世界測地系で平成27年7月に測量済み実測図であるためである。

また、日之出水道跡地の埋蔵文化財について、本調査がなされていない理由は、本調査の範囲が開発後に永久構造物となる道路、調整地等の部分のみであり、西鉄の計画する戸建住宅の敷地については、埋

蔵文化財には影響を与えない土地利用ということで本調査をする必要がないと判断されたためである。

## 第5 監査の結果

### 1 事実の概要

春日市長（以下「市長」という。）は、春日運動広場（春日市平田台5丁目1番地）について、土地区画整理事業の保留地の中で学校用地として取得したものの、学校用地として活用することはなく、スポーツを中心とした暫定的な利用を行ってきた。これについての担当所管課は健康推進部健康スポーツ課であり、この土地と、現在は大部分が借地である春日市西野球場（春日市白水ヶ丘6丁目104番地。以下「西野球場」という。）の利用の方向性としては、春日市総合スポーツセンターが整備された後に見出すこととしていた。西野球場については、令和元年度（平成31年度）当初予算に測量業務委託料を計上し、借地の解消を進めることとしたが、春日運動広場については、都市計画上「第一種低層住居専用地域」にあり、本格的なスポーツ施設の整備にはなじまないものとの認識から、その利用の方向性については、様々な可能性を探りながら、市長、副市長及び経営企画部長等を含め庁内で協議を重ねてきたものである。

平成29年6月7日（売買、同日登記）、西鉄が西野球場の隣接地である日之出水道跡地を取得していることは公簿により確認されているが、平成30年4月に、健康推進部長等は西鉄が戸建住宅開発を進めている旨の情報を得たため、同年7月13日、健康推進部長等から西鉄の開発コンサルタント事業者の土木設計部長等に対し、開発内容及び進捗状況を確認した。健康推進部長等は、同年8月2日に市長、副市長へ進捗状況を説明し、同年8月10日、開発後の戸建入居者からの西野球場利用による騒音や照明等に対する苦情等が想定され、施設利用に支障を来すおそれがあることから、

西鉄に対し緩衝地帯の設定等を要望した。しかし採算性等から西鉄からは難色を示されたものである。同年10月16日、市長等が出席する第9次実施計画の西野球場等用地購入事業の二次査定に併せて、日之出水道跡地と春日運動広場（上段部分）との交換について協議し、その結果、西鉄に打診することについて了解を得た。

これを受け同年10月25日健康推進部長等は西鉄本社を訪問し、土地の交換の可能性について正式に打診し、同年11月14日に西鉄が土地交換の協議に応じる旨の回答を得て交渉が開始された。

春日運動広場及び日之出水道跡地について、平成31年4月8日付け31春健ス第20号及び第21号により不動産鑑定評価を不動産鑑定士に依頼し、令和元年5月13日に鑑定評価書による報告を受け、令和元年5月24日春日市不動産価格評定委員会を開催した。その結果、平成31年4月判定時点の日之出水道跡地の14,416.40㎡については66,900円/㎡を上限とし、春日運動広場の13,430.00㎡については71,800円/㎡を下限として用地交換を行う旨の評定を決定した。なお、不動産鑑定評価における調査範囲等の条件において、土壌汚染については法令上の確認、地下埋設物については目視による確認に留め、価格形成要因から除外して鑑定評価を行うものとされており、土壌汚染・地下埋設物の存在が確認された場合には当該鑑定評価額は変化する可能性を有しているとされている。

令和元年7月2日から春日運動広場と日之出水道跡地の「土地の交換に関する覚書」に関する西鉄との協議を開始し、同9日に西鉄において土地交換の方針が固まった旨の連絡を受けた。これにより春日市議会に対し、同19日に市民厚生委員会及び地域建設委員会、同29日に総務文教委員会、同年8月21日に再度市民厚生委員会において、健康推進部長等から土地の交換方針に関する事業説明を行った。

同年8月1日、市と西鉄との間で「土地の交換に関する覚書」を締結し

た。その内容は、平成31年4月1日時点の土地の価格に基づく等価交換とするもので、現在行政財産である春日運動広場については、交換のために分筆が必要となる市の土地の測量・分筆に係る予算措置及び普通財産への移管手続をすることができた場合において、土地の交換に関する契約を締結する旨のものである。

同年9月3日、令和元年第3回春日市議会定例会の議案考案の場において土地交換の内容を説明し、同6日総務文教委員会における春日運動広場の測量・分筆に係る補正予算及び西野球場と日之出水道跡地を一体としたスポーツ施設計画策定に係る補正予算の審議を経て、同26日の本会議において関連の補正予算が原案どおり可決された。

日之出水道跡地の埋蔵文化財の事前調査については、平成26年6月10日付けで日之出水道機器株式会社（以下「日之出水道」という。）から春日市教育委員会社会教育部文化財課（当時）に対し調査依頼があり、同年7月22日から8月22日の期間で試掘を実施し、同年9月5日付け26春文文第22号により回答している。この回答には、当該地は周知の埋蔵文化財包蔵地（原（はる）遺跡）に含まれ、今回の事前調査では対象地に遺跡が確認されたこと、今後の当該地における開発計画に関しては埋蔵文化財に影響を与えるような掘削等の工事を行う場合、本調査が必要となる旨の調査結果が報告されている。平成31年1月28日、文化財課は、日之出水道跡地の東側（埋蔵文化財がない部分）にまとまって廃棄物（生活ごみやコンクリート塊等）が埋設されていることを健康推進部長等へ伝えた。平成31年3月6日、西鉄が戸建住宅開発を前に文化財課立会いのもと日之出水道跡地の自主調査を実施し、この調査内容について文化財課が、平成26年の試掘の際に作成された図面上に、産廃の埋設が密な範囲（2019.3.6確認）として記載した。

これとは別に、平成28年11月に日之出水道が自社所有時点で分析機関を

用いて自主調査した結果を、土地購入の際に西鉄が入手しているが、その結果では、土壌汚染リスク調査の対象となったすべての地点の特定有害物質について基準値超過は確認されなかったものであり、そのことを受けて西鉄が住宅地としてこの土地を取得したことについては、令和元年10月に西鉄から健康推進部長等へ説明していると健康推進部長から聞き取った。

## 2 監査対象事項の審査

(1) 市所有の春日運動広場と西鉄所有の日之出水道跡地の等価交換について、法第237条第2項に基づき議会の議決が必要であるか。さらにこの議決を得ていないにもかかわらず等価交換を前提とした「分筆測量をするための予算」を執行することは違法か。

市所有の春日運動広場については、公有財産のうち行政財産に区分されており、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付ける場合は、法第237条第2項の規定に基づき、条例又は議会の議決によらなければならない。

現行の行政財産のまま、春日運動広場と日之出水道跡地の交換することは、条例又は議会の議決によらなければならないが、普通財産とした場合は、法第96条第1項第6号の規定に基づき定められた条例である財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和39年条例第13号。以下「財産の交換等に関する条例」という。）第2条第1項第1号の規定に基づき、本市において公用又は公共用に供するため他人の所有する財産を必要とするときは、議会の議決を経ることなく、土地の交換が可能である。

行政目的を失った行政財産を普通財産とするのは、法令で特別な定めがない限り、法第149条第6号に規定されるとおり地方公共団体の長の権限であり、財産管理規則等に基づいて行うこととなる。本件の場合、春

日運動広場は学校用地として活用することはなくなり、スポーツを中心とした暫定的な利用を行ってきたが、春日運動広場が都市計画上「第一種低層住居専用地域」にあり、本格的なスポーツ施設の整備にはなじまないものとの認識があったものである。このため市長を含めた庁内での協議を重ねた結果、市長の裁量によって行政財産から普通財産へ変更することを前提として土地交換の手續に着手したものである。またこの手續のために必要な分筆測量業務委託料を令和元年度春日市一般会計補正予算（第4号）に計上したものであり、これは議会による審議を経て、本会議において関連の補正予算が原案どおり可決成立されたものである。

したがって、現行の行政財産のままで土地の交換をするものではなく、普通財産への変更手続きとしての分筆測量業務を実施し、財産の交換等に関する条例に基づき土地の交換をするものであれば、議会の議決を経る必要はない。また、上記条例に基づき、議会の議決を経ることなく土地の交換ができる以上、この交換に必要な議会が認めた分筆測量のための予算は、春日市財務規則（平成5年規則第8号）に定められた手續に従って執行する限りにおいて違法性はない。

- (2) 等価交換により取得予定の日之出水道跡地に関し、その利用の実施計画等が策定されないまま、行政財産である春日運動広場との土地交換に関する覚書が締結されていることは不当であるか。

本件における土地交換に関する覚書については、現在行政財産である春日運動広場を日之出水道跡地と交換するために分筆が必要となる市の土地の測量・分筆に係る予算措置及び普通財産への移管手續をすることができた場合において、土地の交換に関する契約を締結する旨を定めたものである。これは本件覚書が、土地の交換に関する本契約を締結しようとする場合の民法（明治29年法律第89号）第556条及び第559条に規定する予約に相当する基本契約であり、本契約が将来成立させることを約

する契約であると解される。

本契約については、普通財産への変更手続きを経て締結されるべきことは前述の(1)で述べたとおりである。一般に地方公共団体が締結する契約は、地方公共団体が私人と対等の地位において締結する契約であり、その効力その他の契約の実体については全て私法の規定を受けるもので、いわゆる契約自由の原則も適用されることから、本件覚書についても同様に締結されることについて違法性は認められない。

取得予定の日之出水道跡地に関し請求人が述べているとおり、その利用の実施計画等が策定されていないことや、土地を取得する場合には、その必要性が重要であることについては理解できるものである。しかし、土地取得に関して地方公共団体の長に裁量権が認められており、計画等の有無が本件覚書締結の前提となるかについての特段の法令等の規定が見当たらない。また本件は議会の議決が必要な事案ではないが、議会の各常任委員会での審議等を経ており、実質的な審議の機会を設けていると考えられる。

市の投資的事業を実施するにあたって、実施計画を策定し、予算に計上し、計画的に実施するということは、計画行政の基本であるとは思うが、本件が覚書相手方との交渉事項であり、計画策定の時間的余裕もないことにより、この機会をとらえて内容に応じ、議会にも重ねて説明を行っていることから、不当とまでは言えないと考える。

(3) 本件土地（春日運動広場及び日之出水道跡地）に関する不動産鑑定については、土壤汚染の事実や埋蔵文化財の存在を無視して鑑定依頼した結果であり、固定資産評価額と比較した場合でも、その評価は恣意的で不当なものであるか。

春日運動広場及び日之出水道跡地の不動産鑑定評価については、市における通常の土地購入又は売却の場合と同様の手続きで不動産鑑定士に

依頼したものであり、土地に係る諸条件は、不動産鑑定士による調査に委ねられ、不動産鑑定士は国が定める「不動産鑑定評価基準」に従い鑑定評価し、対象不動産の最有効使用を「規模180㎡前後に区画造成し、一般住宅の敷地として使用（分譲）すること」と判定されたものである。

不動産鑑定評価における調査範囲等の条件において、土壤汚染については、国が定める「不動産鑑定評価基準運用上の留意事項」において土壤汚染対策法の規定に基づく義務や指定がある土地であるかの確認を鑑定士に求めているが、これについては、土壤汚染対策法を所管する都道府県等のホームページで確認することができ、その結果が鑑定評価書に記載されている。また、同留意事項において、不動産鑑定士の通常の調査の範囲では対象不動産の価格への影響の程度を判断するための事実の確認が困難な特定の価格形成要因の例示として土壤汚染、埋蔵文化財及び地下埋設物の有無及びその状態が挙げられていることから、不動産鑑定士は目視による確認に留めて鑑定評価したものである。このため、専門家による土壤汚染調査の結果でその存在が確認された場合には当該鑑定評価額は変化する可能性を有しているとしたものである。

市及び西鉄の両者は、日之出水道跡地の生活ごみやコンクリート塊等の廃棄物の存在については、平成31年3月の西鉄による自主調査により確認されているものの、これら廃棄物すべてについては西鉄側の負担により除却し、その上で引き渡しを受けることを確認したため、当該鑑定評価に反映させないものとした。また、土壤汚染についても、西鉄が土地を取得する前に日之出水道が実施した自主調査において、特定有害物質について基準値超過は確認されなかったため、当該鑑定評価に反映する必要はないと判断したため不動産鑑定士に対して説明していないものである。

また、日之出水道跡地の埋蔵文化財については、土壤汚染同様、その

存在事実の確認が困難な特定の価格形成要因であることから、開発の際には届出の必要性について鑑定評価書に特記したもので、存在したとしても戸建住宅程度の建築であれば埋蔵文化財には影響を与えないと判断して鑑定評価されたものである。

固定資産税評価額については、国が定める固定資産評価基準に基づく評価となっており、不動産鑑定評価額とは算定の目的、算定方法が異なるものである。特に本件のような大規模造成等を伴う場合の鑑定評価額と単純に比較することは困難である。

これらの事項を検討した結果、その鑑定評価額は恣意的で不当なものと思料する理由が見当たらないものとする。

## 第6 監査委員の判断

監査対象事項の審査の内容を踏まえ、監査委員としての判断を合議した結果、本件請求については、第3の2の措置要求(1)の「広く協議を」行うことの部分、措置要求(2)及び(4)については、法第242条第1項の規定に該当しないため、「議会の議決に付すべき事案であるかどうかの判断を求める」部分を除き、住民監査請求の要件を満たさず適法な請求と認められない。措置要求(3)については、法第242条第3項の規定に該当しないため適法な請求と認められない。措置要求(1)「議会の議決に付すべき事案であるかどうかの判断を求める」との部分については請求に理由がないものと認められるので、結論のとおり決定する。

## 第7 結論

本件請求について、適法な請求と認められない部分は、これを却下し、理由がないものと認める部分は、これを棄却する。