

神 監 第 99 号
平成 18 年 6 月 22 日

様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	吉	田	基	毅
同	米	田	和	哲

議員汚職に伴う損害賠償等に関する

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 18 年 4 月 28 日, 5 月 8 日, 9 日, 15 日, 30 日, 31 日及び 6 月 2 日に提出されました標記の住民監査請求について, 地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成18年4月28日、5月8日、9日、15日、30日、31日及び6月2日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

大手産廃処理会社が、中間処理施設を六甲アイランドに建設しようとしたが、村岡功市議が、別の処理施設を運営する元社長から現金をもらい、請託を受け、市職員に「市産業廃棄物処理施設指導要綱」の基準を厳しくすることを要求して、要綱を改正させたため、大手産廃処理会社は新しい基準を満たせずに、進出できなかった。

その結果、市は、新会社が進出したら入るはずの土地処分料を得ることが出来ず、産廃処理能力アップを図ることもできず、損害を被った。

この売却できなかった分は違法である。

村岡功市議が、事業系一般ごみの収集・運搬業者の事業組合から依頼を受け、市のごみ処理手数料の値上げ時期を延期するよう市幹部に圧力をかけたので、市は条例を改正し、値上げを2年間延期した。

その結果、2年分の値上げをしたら入るはずの手数料が市に入らず、市はその分損害を被った。

このような違法な圧力のもとに行われた値上げ延期は違法である。

市は下記の2件の所有地売却にあたり新コンペ方式を採用し、最高入札価格よりも、合計43億円も低い価格で売却した。神戸のまちづくりなどに配慮したとしても、財源不足を補うため土地を売る以上は、この差額は大きすぎる。新コンペ方式は、売却において特に重視すべき価格を軽視しすぎて違法である。

A 御影工業高校跡地は約116億円で購入を希望する企業もあったにもかかわらず、応募6グループで最低の約84億円で大手商社などのグループへの売却を決めた。百点満点でわずか1.76点低かった企業が32億円高い額を提示していた。

B 新神戸の市バス車庫跡地は、最高額31億6千万円に対し、20億円での売却を決定した。価格は、応募した7社のなかで4番目だった。さらに、コンペ前に村岡市議が市幹部に圧力を加えてコンペを行ったことは明らかである。

～ の違法は財務会計上のものであり、かつ、この違法は常識でもわかる法解釈の問題であるから、これを誤った点について、神戸市長及びこれらの手続きに関与した職員全員に重大な過失、または、過失がある。

したがって、～ については、市長の職にあったもの個人が損害額を市に返還しなければならない。また、～ については、売買契約を無効として買受事業者に対して代金と引き替えに土地の返還、登記抹消を求めるか、最高入札価格との差額43億円を市長個人に請求すべきである。

第2 監査の実施

1 監査対象

について

措置請求書及び事実を証する書類から、請求人が「市が売却できなかった」とする土地は、大手産

廃処理会社が神戸市東灘区六甲アイランドに中間処理施設を計画していた土地と推察されるが、当該土地は処理施設を計画していた大手産廃処理会社の社有地であり、市の所有地ではない。よって、監査の対象としない。

について

請求人のいごみ処理手数料は、神戸市手数料条例第3条及び別表第1において定めがある一般廃棄物処理手数料と推察される。同手数料の値上げ延期は、同条例改正に基づいて行われたものであり、条例改正自体は市議会の議決によるものであるため、地方自治法242条の規定する「地方公共団体の長等の行為」に該当しない。よって監査の対象としない。

Bについて

地方自治法242条2項では、当該行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由がない限り、これをすることができないとして、請求の期間制限規定を設けている。

本件布引車庫跡地売買契約についてみると、

土地売買契約日	平成17年1月21日
土地売却代金最終収入日	平成17年4月7日
所有権移転登記受付日	平成17年4月8日

である。

本請求は平成18年4月28日に請求されており、正当な理由も主張されておらず相当な期間内に監査請求していると認められない。よって、監査の対象としない。

以上の理由から、監査の対象としたのは、措置請求書及び事実を証する書類から特定される下記の契約である。

A 御影工業高校跡地の下記売買契約の無効、あるいは下記賠償金の賠償

所在地	神戸市東灘区御影中町3丁目998番3
面積	24,648 m ²
売買代金	8,415,872,830 円
契約日	平成17年12月22日

契約の相手方（代表企業）住友商事株式会社

東京都中央区晴海1丁目8番11号 代表取締役 岡素之

（構成員企業）阪神電気鉄道株式会社

大阪市福島区海老江1丁目1番24号 代表取締役 西川恭爾
オリックス・リアルエステート株式会社

東京都港区浜松町2丁目4番1号 代表取締役 西名弘明
近鉄不動産株式会社

大阪市中央区難波2丁目2番3号 代表取締役 井上雅雄
神戸トヨペット株式会社

神戸市兵庫区水木通2丁目1番1号 代表取締役 松尾俊彦
特定目的会社阪神御影インベストメント

東京都千代田区丸の内3丁目2番3号 取締役 荒川真司

請求人の主張する賠償請求金額

最高入札価格11,622,000,000円と実際の売却金額8,415,872,830円の差額3,206,127,170円

2 監査の実施

行財政局の関係職員から事情聴取を実施したほか、当局が作成した土地売買契約書類等について監査を実施した。

第3 監査の結果

1 監査対象に関する事実の確認

監査対象となっている土地売買契約における土地売却は、次のとおり行われていると確認した。

(1) 経緯

平成 17 年 6 月 23 日 土地売却適正価格について神戸市不動産評価審議会に付議（議案第 35 号）

平成 17 年 6 月 23 日 審査基準の設定（7/12 ～配布の募集要項で公表）等を行うため、第 1 回審査委員会（後述の(2) 参照）を開催

平成 17 年 7 月 12 日 募集要項配布（～9 月 15 日）

平成 17 年 7 月 27 日 説明会（84 社参加）

平成 17 年 9 月 12～15 日 応募予定者登録（8 グループ）

平成 17 年 10 月 12～14 日 応募申込受付（6 グループ）

平成 17 年 11 月 7 日 第 2 回審査委員会を開催

プレゼンテーション，質疑応答

譲受申出価格調書開封

審査合議及び採点

当選者，次点者の決定

平成 17 年 11 月 15 日 土地売買仮契約締結

平成 17 年 12 月 22 日 神戸市会（第 4 回定例会市会）第 66 号議案土地売却の件議決，本契約として発効

平成 18 年 1 月 31 日 土地売却代金最終収入日

平成 18 年 1 月 31 日 所有権移転登記受付日

(2) 土地売却方式

阪神御影駅前の大規模用地であり、地域の拠点的な土地としてまちづくりを行っていく必要があることや、望ましい土地利用についての地元まちづくり協議会との話し合いの経過も踏まえ、土地利用計画と価格の両面から総合的に評価して買受事業者を選定する下記のコンペ方式を採用した。

コンペ方式の概要

市の提示した土地売却参考価格（最低価格）、土地利用指針、土地利用計画提案条件を前提として、応募者から土地利用計画、事業計画及び土地譲受価格の提案を受ける。

その後、「御影工業高校跡地事業者選考審査委員会」において、募集要項で公表した審査基準により審査を行い、価格点と内容点との合計得点の最も高いものを当選者、2 番目に高いものを次点者とする結果を市長あて答申し、市は答申に基づき買受事業者の決定を行う。

土地売却参考価格（最低価格）

平成 17 年 6 月 23 日神戸市不動産評価審議会第 35 号議案において、処分に当たっての適正な価

格が評定され（神戸市不動産評価審議会規則第 10 条により非公開）、当該評定価格を上回る金額で土地売却参考価格を 75 億円で決定した。

神戸市不動産評価審議会は、執行機関の附属機関に関する条例に基づき、本市が取得または処分する土地等の適正な価格を客観的に判断する附属機関である。

土地利用指針

駅前という立地条件を活かした御影にふさわしいまちづくりを行っていくため、以下の視点にたって、土地利用計画を提案すること。

A 東灘区の主要な交通結節点である阪神御影駅の北側に位置している当地域は、神戸市総合基本計画（区別計画）では、区南西部の中心的な商業ゾーンとして整備に努めるものとされている。本件土地については、商業・業務施設等と住宅のバランスのとれた配置・構成により賑わい空間を創出するとともに、地域の環境とも調和するような土地利用計画を求める。土地利用及び施設整備にあたっては、高齢者に優しく、来街者を含め市民の快適な暮らしの実現に資するものが望ましい。

また、御影地域全体の活性化に繋がり、既存の周辺商業施設とも共存を図る工夫を求める。

なお、後記により条件付けられた青少年の健全育成のためのコミュニケーションスペースの整備にあたっては、利用しやすく魅力的な配置・構造となることが望ましい。

B 施設の建設計画に際しては、酒蔵・澤の井・だんじりなど古き良き御影の面影や、駅前にふさわしい景観・デザインに配慮するとともに、駅へのアプローチ、周辺地域も含めた防災、既存の樹木の活用など緑豊かな環境、すべての人に利用しやすいユニバーサルデザインへの配慮などを求める。

土地利用計画提案条件（要約）

土地利用計画の提案にあたり、少なくとも次の条件を遵守することを求める。

A 本件土地南東部に、面積 1,000 ㎡以上の広場を確保すること。

B 商業・業務施設等及び住宅を必ず配置すること。

商業・業務施設等については、特定の者の利用に限定されず広く市民・来街者に開かれた賑わいや集客性、利便性に配慮した機能を、少なくとも 3,000 ㎡（床面積の合計）以上必ず含むこと。

住宅については、世帯向けを中心とした住戸とし、駅前にふさわしい良質な共同住宅を少なくとも 100 戸以上配置すること。ただし、住宅には、ワンルームマンションを含まないこと。

C 地域の方も利用できる青少年の健全育成のためのコミュニケーションスペースを計画整備すること。

D 主たる商業・業務施設への来客用自動車駐車場の出入口は、本件土地西側（弓場線）に面して計画整備すること。なお、駐車場は一般にも利用できる形態とすること。

E 風俗営業の用に使用してはならないこと。また、いわゆるラブホテルに類する施設の設置、営業も行わないこと。

F 反社会的活動のために利用するなど公序良俗に反する利用を行わないこと。

G 阪神御影駅北地区地区計画に従うこと。

御影工業高校跡地事業者選考審査委員会

「御影工業高校跡地事業者選考審査委員会設置要綱」に基づいて設置され、コンペに応募して

きた者の提案内容を審査し、最も適切な事業者及び次点者の選考を行うことを所掌事務とする。

委員構成は、学識経験者等 6 名、市職員 3 名で、委員名は次のとおりである。

- 委員長 安田丑作（神戸大学工学部教授）
- 委員 岡村 修（公認会計士・税理士）
- 委員 小浦久子（大阪大学大学院工学研究科助教授）
- 委員 中原和之（弁護士）
- 委員 西村順二（甲南大学経営学部教授）
- 委員 福本 泰（財団法人日本不動産研究所神戸支所長・不動産鑑定士）
- 委員 大森伸一（神戸市生活文化観光局生活文化部長）
- 委員 足立吉之（神戸市都市計画総局計画部長）
- 委員 永沢章好（神戸市東灘区副区長兼まちづくり推進部長）

審査基準（要約）

A 配点

価格点 50 点，内容点 50 点

価格点と内容点との合計点を総合得点とする。

B 価格点にかかる点数化の計算式（配点 50 点）

$$\text{得点} = 50 \text{ 点} \times \frac{\text{当該応募者の譲受申出価格}}{\text{全応募者中の最高譲受申出価格}}$$

C 内容点にかかる審査項目及び配点（配点 50 点）

施設内容	・・・	20 点
建築・外構計画	・・・	10 点
事業遂行能力	・・・	10 点
全体評価	・・・	10 点

(3) 審査委員会における審査結果

	価格点	内容点	総合得点	（譲受申出価格）
A 応募者（当選者）	36.21	44.44	80.65	（ 8,415,872,830 円）
B 応募者（次点者）	50.00	28.89	78.89	（ 11,622,000,000 円）
C 応募者	41.64	32.22	73.86	
D 応募者	45.60	27.04	72.64	
E 応募者	36.98	24.07	61.05	
F 応募者	38.77	15.19	53.96	

【選考理由】

A 応募者（住友商事株式会社外 5 社）の提案は、内容面において、特に次のポイントが高く評価された。

商業と住宅の配置・構成に優れ、提案全体としてバランスのとれた計画となっていること。
百貨店を核店舗とし、多様な専門店を配置する商業施設は、広域からの集客が期待でき、区南西部の中心的な商業ゾーンとして、賑わいの拠点を創出していること。

百貨店及び専門店からなる対面接客重視の商業施設は、周辺の既存商業施設との共存が可

能な計画となっていること。

駅前に商業施設を配置して空間的広がり確保しつつ、ランドマークとしてタワー型マンションを北側に配置していること。

敷地北西部に地域住民の憩いの場となる緑地広場（フォレストプラザ）を設置するなど、地域環境との調和にも配慮されていること。

青少年の健全育成のためのコミュニケーションスペースについても、利便性が高くアクセスしやすい位置に、適切な内容で計画されていること。

建築・外構計画では、御影石や水を効果的に利用し御影のイメージの継承を図るほか、モニメントの設置や緑化等により優れた景観を創出していること。

敷地南東部に整備を条件付けた広場は、屋根を備え、多様なイベントに対応しつつ防災機能も発揮することができること。

駅施設をはじめとする周辺との連携にも積極的に取り組む計画で実現性も高いと認められ、地域全体のポテンシャルを上げる工夫が見られること。

地元商店街、NPO やグループ企業等とともにイベント開催や情報発信を行うなど、竣工後の運営面についても工夫がなされていること。

その結果、価格点は6番目であったが、内容点において高得点を得、結果として、総合得点において1位となった。

一方、B応募者（野村不動産株式会社外1社）の提案は、南側にタワー型マンション、西側に板状マンションを配置し、中央に専門店を中心とする商業施設を配置する計画であった。価格点では1位で、地元との共存にも工夫が見られ、堅実な計画であったが、駅前の顔としての魅力、賑わいの点に欠けるとの指摘があった。それらの結果、内容点が3位となり、価格点と合算した総合得点で2位となり、次点となった。

(4) 買受事業者の提案概要

A 施設内容

- ・ 阪神百貨店（売場面積：約6,000 m²）
- ・ 物販・飲食・サービス店舗（売場面積：約9,000 m²）
- ・ カーショールーム（ショールーム面積：約600 m²）
- ・ 青少年の健全育成のためのコミュニケーションスペース（約800 m²）
- ・ 分譲住宅（408戸）
- ・ 住宅型有料老人ホーム（98室）
- ・ だんじり広場（約1,300 m²）
- ・ フォレストプラザ（広場状公開空地：約3,300 m²）

B 施設規模

- ・ 商業棟：鉄骨造5階建延床面積約41千m²
- ・ 住宅棟：鉄筋コンクリート造50階建、延床面積約64千m²

C 完成予定時期

- ・ 商業棟：平成19年9月
- ・ 住宅棟：平成21年7月

2 判断

請求人の主張に対する判断は以下のとおりである。

請求人は、価格を軽視したコンペ方式を採用したことが違法であり、約 116 億円の最高価格を提示した応募者に売却せず、約 84 億円の最低価格を提示した応募者に売却し、その差額分約 32 億円の損害を市に与えたとして、売買契約の無効、または、市長に損害額の賠償を求めるべきことを主張している。

本請求の争点は、(1)価格だけによらない売却方式を採用したことが違法であるかどうか、(2)約 84 億円で売却したことが違法であるかどうか、かつ、それによって市に損害が生じたと言えるかどうか、である。

以下、各争点に対する判断を述べる。

(1) 「価格だけによらない売却方式を採用したことが違法であるかどうか」について

地方自治法は、契約の方式として、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りをあげ、一般競争入札以外のものは政令で定める場合に該当するときに限りできるとしている。

本件のようなコンペ方式は随意契約にあたり、随意契約ができる場合として地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項の各号に制限列挙されている。本件の場合、これらの随意契約採用条件のうち、同項 2 号「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するか否かが問題となる。

「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するか否かが争点となった最高裁判決（昭和 62 年 3 月 20 日第 2 小法廷）では、随意契約採用の条件について、「競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約を締結するという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も同項 1 号（現行 2 号）に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」とし、これに該当するか否かは、法令の趣旨を勘案し、個々具体的に契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものであるとしている。

そこで、本件土地売却についてみると、地元まちづくり協議会と市の間で、土地利用等について話し合いが重ねられ、同協議会から市への要望書も度々提出されるなど、地区の歴史と伝統を踏まえ、駅前という立地条件を活かしつつ、周辺地区のまちづくりや近隣住民の住環境に配慮した土地利用が求められていた。

このような状況のもとでは、多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、神戸市において、最低価格以上の提案の土地利用計画内容と価格の両面から総合的に評価する方式で相手方を選定しその者との間で契約を締結するという方法をとるのが当該契約の性質又は目的に照らして妥当であり、ひいては神戸市民の利益の増進につながると判断したことは合理的であり、市の裁量の範囲内であるといえる。

したがって、本件土地売却は、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項 2 号に該当するといえるから、随意契約で行ったことは適法である。

さらに、本件土地売却において採用された「最低価格以上の提案の土地利用計画内容と価格の両面から総合的に評価する方式」は、従来から行われてきた「価格固定型のコンペ方式」、「土地利用条件を満たした者による入札」、と比べて、前者よりも多くの売却収入の確保を期待できる、後者よりも民間の創意工夫と事業能力により多様な提案が期待できる、といった長所がある。

したがって、本件土地売却方式は、土地利用計画内容が重要視されるなかで、より多くの売却収入の確保にも配慮して採用された方式であるといえ、価格を軽視した方式とはいえない。

- (2) 「約 84 億円で売却したことが違法であるかどうか、かつ、それによって市に損害が生じたと言えるかどうか」について

地方公共団体の財産の処分については、地方自治法 237 条 2 項において「適正な対価」で行うべきとされており、神戸市公有財産規則第 10 条において、不動産の処分に係る適正な価格を定めるときは神戸市不動産評価審議会に付議しなければならない、と定められている。

本件土地売却にあたっては、神戸市不動産評価審議会の評定額に基づき、最低売却価格を 75 億円とし、これを上回る提案のみを審査する方式がとられている。売却決定価格 84 億円は最低売却価格を上回っていることから、法令等の規定を満たしており適法であるとともに、土地利用計画を重視しつつも、売却収入の確保にも配慮して採用された本コンペ方式の当初の目的は達成されているといえる。

また、古き良き御影の面影と駅前にふさわしい景観・デザインの配慮や、市民の憩える 1,000 m²以上の広場の整備をはじめ、種々の土地利用指針や土地利用計画提案条件が付されていることから、一般に土地利用計画内容が優れているほど採算性が悪く、買受価格が低くなることが想定される。

このような状況のもとで、土地利用計画内容と価格の両面から総合的に評価した結果、約 84 億円の価格を付けた買受事業者の提案内容が採用されたものであり、約 116 億円の最高価格を提示した応募者があったからといって、約 84 億円の応募者を採用してはならないとはいえない。

したがって、最高価格と買受価格の差額分の損害を市に与えたとはいえない。

第 4 結論

以上のことから、本件土地売買契約は適法であり、売買契約手続も神戸市公有財産規則等に沿って適正に行われていることから、契約の無効、または、市長に損害額の賠償を求める請求人の主張にはいずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

なお、コンペ方式には種々のものがあり、案件ごとに最も適した方法の選択が求められるところであるが、本件のように、土地利用計画内容と価格の両方とも追求する場合などは、審査結果に対して、様々な意見等が寄せられることがある。

誰もが納得できる審査方法の確立は困難であるが、より納得性の高い審査方法のあり方について、引き続き検討されたい。