

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成26年3月13日に請求人から地方自治法（以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき提出された住民監査請求（高監委第508号）は、形式上の要件を具備しているものと認め、同日付けで受理した。

2 請求の要旨及び理由

監査に当たり、請求書記載事項及び事実証明並びに請求人の陳述から請求の要旨及び理由を次のように解した。

(1) 請求の要旨

平成25年12月18日付で、高槻市（以下「市」という。）が公有化を行う京都大学大学院農学研究科附属農場（以下「京大農場」という。）のうち、史跡安満遺跡に当たる部分の一部にある物件の移転等について、市と国立大学法人京都大学（以下「京都大学」という。）との間で締結した補償金額を1億4,811万円とする物件移転等補償契約（以下「本件補償契約」という。）は違法不当であり、市が損害を被ることが明らかであり、既に損害を被っている可能性もあることから、関係団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者その他の責任者に対して、不当利得返還請求又は損害賠償請求すること及び本件補償契約に基づく支出の差止めを勧告することを求める。

また、当該不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により時効消滅した債権につき、当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求める。

(2) 請求の理由

本件補償契約は、公共用地の取得の手續に沿った移転の補償を行うものと市は説明しているが、「公共用地の取得に伴う損失補償基準」を定めた国土交通省発行の「用地交渉ハンドブック」によれば、「公共用地取得」とは、任意取得を原則としつつも、公共用地交渉が妥結に至らない場合は、一般的には土地収用法に基づく強制取得の手續に移行することが予定されているものとされている。仮に京都大学が土地の譲渡について市と合意しなかった場合には、市

が強制取得することにはならないから、公共用地取得には該当せず、移転補償の必要はない。

また、日本国憲法第29条第3項の補償とは、通常受忍の範囲を超え、かつ、特別の犠牲を課す場合にのみ適用されると一般に解されており、本件京大農場の移転は、京都大学の事情で、同大学が自主的に決定したものであるから、同項の補償の必要はない。

さらには、市と京都大学との間で締結された覚書等に移転補償の記載がなく、書面にないものを勝手に公金で支払うのは裁量の範囲の逸脱・濫用である。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

本件補償契約の締結が違法又は不当であるかを監査の対象とした。

なお、請求人は本件補償契約の締結が違法又は不当であることに起因する契約金の支出に係る不当利得返還請求権又は損害賠償請求権の行使を怠る事実及び故意過失により消滅時効した債権につき、当該責任者に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実が違法不当であることの確認を求めているが、当該確認については、自治法第242条第1項所定の監査対象事項ではないことから監査の対象外とした。

(2) 監査対象部課

教育委員会教育管理部文化財課

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成26年4月3日に、自治法第242条第6項の規定に基づき請求人から新たな証拠の提出があり、概要、次の陳述があった。

市ホームページの政策財政部長の「こちら部長室」の「京大農場跡地を緑豊かな公園に」と題する記事に、「一方、農場側では、遺跡上に立地しているため、開設時の主要な建物や施設が老朽化しても建て替えができないことに加え、実習学生も倍増して手狭になるなど、長年さまざまな苦勞をしてこられました。こうした中、京都大学として、この農場を京都府木津川市の関西文化学術研究都市(けいはんな学研都市)に移転することを決定され、去る7月30日には、市と京都大学、UR都市機構の3者により同農場の移転に関する協定書を結び

ました」との記載があり、これによると、京都大学の事情で自主的に京大農場の移転を決定したということである。自主的な移転について移転補償する必要はない。

(4) 関係職員の陳述

平成26年4月3日に、自治法第242条第7項の規定に基づき教育管理部長、教育管理部長代理、文化財課長及び埋蔵文化財調査センター所長が陳述を行った。その際、請求人の立会いを認めた。

ア 関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

(ア) 史跡安満遺跡公有化事業について

市は、文化財保護法第109条第1項の国指定の史跡において、史跡保存のため、国の事業採択、国庫補助事業（補助率80パーセント）を受け、史跡地の公有化を進めている。

史跡安満遺跡の地権者は、京大農場とその北側に広がる耕作地の農業従事者が大部分を占めている。地権者からは高齢化や後継者難による営農困難等の理由で継続的な史跡地買上げ要望があることから、文化庁とも要望等の情報を共有するなかで公有化事業の採択につなげている。こうして公有化した史跡保存地は、地下遺構を良好な状態で保存するとともに市民への普及啓発を進めていくため、平成25年度に策定した「仮称安満遺跡公園整備構想」に基づき、平成26年度事業として、今後は史跡の部分の整備基本計画の策定に取り組んでいくところである。

(イ) 本件請求に対する市の見解

平成20年1月29日付けで、市から京都大学へ安満遺跡芝生公園等の整備推進への協力依頼を行い、その後、独立行政法人都市再生機構西日本支社（以下「UR都市機構」という。）を含めた3者が協議を重ねるなかで、農場移転に関する覚書や基本協定書を取り交わすなど、事業進捗に取り組んできた。そうした取組の成果が、平成23年8月のUR都市機構に対する防災公園街区整備事業の実施要請であり、「仮称安満遺跡公園整備構想」の策定、京大農場内の史跡部分の公有化（以下「本件公有化」という。）である。

本件公有化事業については、京大農場のうち、平成25年度内に教育研

究活動が終了する土地及び同地に存する地上物件に係る公有財産購入費及び補償金等の補正予算案を平成25年9月の第5回市議会定例会に上程し、可決された。

その後、京都大学との間で京大農場の土地売買と物件の移転補償手続が整ったため、議会の議決を要する土地売買契約については、同年12月の第6回市議会定例会に上程し、可決された。この土地売買契約に伴う地上物件の補償については、土地売買契約の議決日と同日付で本件補償契約を締結した。本件補償契約は、当該土地の取得に伴い、同土地にある家屋、建物類、車庫、処理施設、ビニールハウスやネットフェンスの工作物、立木類の財産的価値を持つ権利を喪失することに対する補償であり、契約金額は1億4,811万円である。

本件公有化については、「史跡等購入費国庫補助要項」に基づき、文化庁の補助金を活用し取得費を支出した。この補助要項には、土地の取得費用に建物や工作物、立木等の補償費を含むことが明記され、補償金額の算定には「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」を用いることとなっている。今回の補償金額は、業務委託した専門業者が物件調査を行い、この基準要綱に基づき算出したものである。

史跡等の土地取得は、土地収用法の適用を受ける事業ではなく、私法上の契約であるが、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」は、収用の場合だけでなく、任意買収の場合にも広く適用される基準として閣議決定されたものである。実際に、国や他の地方公共団体における公共用地の取得に伴う補償については、それが任意買収であれ、収用であれ、この基準要綱が広く適用されている。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論の概要は、次のとおりである。

任意取得に至らず強制収用手続に移行するものが公共用地の取得である。任意取得できない場合に強制収用されるのかどうかであり、京大農場の移転はこの公共用地の取得には当たらず、移転補償の必要はない。

(5) 関係職員の事情聴取等

平成26年4月10日に教育管理部長、教育管理部長代理、文化財課長及び埋蔵文化財調査センター所長に対して事情聴取を行った。

また、請求書及び証拠書類について調査し、関係職員に対し質疑を行った。

4 監査の結果

(1) 事実の確認

ア 高槻市長（以下「市長」という。）は、京都大学総長宛ての「安満遺跡芝生公園等の整備推進について（お願い）」（平成20年1月29日付け高公政第63号）で、京大農場の全エリアを対象として設定した「安満遺跡芝生公園等の整備推進」を市の重要施策として掲げ、この公園構想等を推進するためには京都大学の理解がなければ成し遂げられず、京大農場の用地取得を視野に入れた意見交換や協議を求めた。

これに対し京都大学は、市長宛ての「安満遺跡の整備推進について（回答）」（平成20年2月5日付け京大企企企4107第42号）で、安満遺跡の整備推進に関し意見交換や協議を行いながら、今後の対応を検討したい旨の回答をした。

イ 市長は、京都大学総長宛ての「安満遺跡芝生公園等の整備推進について（協力依頼）」（平成20年10月10日付け高公政第428号）で、市は、安満遺跡芝生公園等の事業用地として京大農場の取得を希望する旨及び市自らが京大農場の移転先として広大な用地を確保することが困難なことから、UR都市機構の協力を得て、その保有する土地を代替地として提案してもらうなど、市、京都大学、UR都市機構による検討の場を設置し、協議・調整等を行っていききたい旨の協力依頼をした。

これに対し京都大学は、市長宛ての「安満遺跡芝生公園等の整備推進について（回答）」（平成20年11月6日付け京大企企企第1109-18号）で、京大農場の移転先に関するUR都市機構の協力につき差し支えない旨及び市、京都大学、UR都市機構による検討の場を設置し、意見交換・協議を進めたい旨の回答をした。

ウ 市は、国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課長補佐宛ての「平成21年度防災公園街区整備事業に係る要望について」（平成21年6月17日付け高公政第191号）で、京大農場を主な地区とする防災公園街区整備事業（以下「防災公園事業」という。）に係る要望調書を提出した。

エ 平成21年9月28日付けで京都大学、市、UR都市機構の3者の中で、京大農場の移転及び農場跡地における安満遺跡芝生公園等整備（以下「公園等整備」という。）の事業化に向けて、「京都大学大学院農学研究科附属農場の移転等に係る覚書」（以下「覚書」という。）を交換した。

覚書第1条（基本フレーム）第1項では、京都大学はUR都市機構が施行する木津中央特定土地区画整理事業の事業地区内の用地（以下「新農場用地」という。）に農場を移転し、同機構は同大学に新農場用地を譲渡すること。第2項では、市は京大農場の跡地を活用して公園等整備を行うものとし、京都大学は、このために必要となる土地を市に譲渡すること。第3項では、市は、UR都市機構に防災公園事業の事業要請を行い、同機構が防災公園事業を実施すると判断した場合には、京都大学は同機構に農場の跡地のうち当該事業に必要となる土地を譲渡し、同機構は、防災公園事業完了後にこれを市に引き渡すものとされている。

オ 平成24年7月30日付けで京都大学、市、UR都市機構の3者の中で、覚書第2条第1項の規定に基づき「京都大学大学院農学研究科附属農場の移転等に係る基本協定書」（以下「基本協定書」という。）を締結した。

基本協定書第1条（基本フレーム）第1項では、京都大学はUR都市機構が施行する新農場用地に農場を移転し、同機構は同大学に新農場用地を譲渡すること。第2項では、市は京大農場の跡地について、文化財保護法により史跡指定を受けた区域を公園として整備する史跡公園整備事業及び道路整備事業（以下「史跡公園等事業」という。）を実施することとし、京都大学は、史跡公園等事業に必要となる土地を市に譲渡すること。第3項では、UR都市機構は、京大農場の跡地のうち史跡公園等事業の事業区域外について防災公園事業を実施することとし、京都大学は同機構に防災公園事業に必要となる土地を譲渡し、同機構は、防災公園事業完了後にこれを市に引き渡すものとするとしている。

カ 市長は、史跡安満遺跡史跡等買上げ（先行取得計画）事業について、先行取得に要する費用の概算額（国庫補助対象分）20億1,500万円とする、文化庁長官宛て「平成25年度史跡等土地先行取得事前確認申請書」（平成25年12月2日付け高教文第1252号）を提出し、文化庁長官から市長宛

ての「史跡等土地先行取得事前確認について（通知）」（平成25年12月16日付け25庁財第405号）により、先行取得補助対象経費20億1,500万円とする史跡等土地先行取得事前確認がされた。

キ 市は、史跡等土地先行取得事前確認に基づき、安満遺跡整備事業（史跡買上補助分）に係る事業債（総額20億1,500万円）について、平成26年3月28日付けで市の指定金融機関2行から各10億750万円を借入した。

ク 平成25年12月18日付けで、市と京都大学は、補償金額1億4,811万円とする本件補償契約を締結し、契約書第4条第2項に基づき、平成26年1月31日に京都大学に対し前払金として1億367万円を支払い、同年3月31日に契約書第4条第3項に基づき残金として4,444万円を支払った。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述、事情聴取から判断した結果は、次のとおりである。

ア 本件物件移転等補償について

本件公有化は、国の採択を受け、国庫補助事業として文化庁の補助金を活用して行っている。

「史跡等購入費国庫補助要項」（昭和54年5月1日文化庁長官裁定。以下「国庫補助要項」という。）は、文化財保護法第109条の規定により指定された史跡等の保存のため、当該史跡等の土地買上げ等に要する経費について国が行う補助に関し必要な事項を定めており、補助対象経費として土地購入経費、建物等物件購入経費のほか、立木竹、建物等移転補償経費を認めている。その別紙の説明欄では、史跡等保存上支障ある家屋等の撤去補償等については、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱に準ずる」とされている。

市は、本件物件移転等補償を行うことについて、国庫補助要項に基づき「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。以下「損失補償基準要綱」という。）に準じて補償額の算定等を行い、これに基づき本件補償契約を京都大学と締結したものである。

損失補償基準要綱第1条は、「土地収用法その他の法律により土地等を収用し、又は使用することができる事業に必要な土地等の取得又は土地等の使用

に伴う損失の補償の基準の大綱を定め、もつてこれらの事業の円滑な遂行と損失の適正な補償の確保を図ることを目的とする」と規定している。その註解では、「土地等を収用し、又は使用することができる事業の範囲については、土地収用法第3条をはじめとして、都市計画法、都市再開発法、土地区画整理法、測量法、水防法、鉱業法、採石法、森林法、住宅地区改良法、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法等の関係条文にそれぞれ規定されているところであつて、この要綱の適用を受ける事業の範囲は、文理上はこれに尽くされるのであるが、この要綱制定の趣旨が各起業者間における取得価額等の不均衡、不適正を是正し、統一的かつ適正な補償を確保するにあることにかんがみ、これらの事業に限らず、広く公共性の認められる事業に必要な土地等の取得又は使用あるいは国、地方公共団体その他の公的機関による不動産等の評価にあたって、これに準じて算定することが望ましい」（「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の解説」公共用地補償研究会編著32頁）とされている。損失補償基準要綱は、土地収用が可能な事業に係る土地取得における任意売買について価格交渉の不均衡、不適正を是正するために設けられたものであるが、土地収用が可能な事業に限らず、広く公共性の認められる事業に必要な土地の任意取得についても価額の公正、公平を担保するため、損失補償基準要綱に準じることが期待されているものであり、国庫補助要項が立木竹、建物等移転補償経費の算定等に損失補償基準要綱を準用している理由もここにあると思われる。

一方、請求人は、本件公有化は、用地交渉が妥結に至らなかった場合には土地を強制取得することにはならず、「公共用地の取得に伴う損失補償基準」にいう公共用地取得には当たらないことから、本件物件移転等補償は必要ない旨主張している。ここでいう「公共用地の取得に伴う損失補償基準」とは昭和37年10月12日付け用地対策連絡会決定の「公共用地の取得に伴う損失補償基準」（以下「損失補償基準」という。）を指すものと思われるが、損失補償基準は、各省庁がその所管に係る事業に必要な公共用地の取得に伴う損失補償について、損失補償基準要綱に定めるところによりその基準を制

定し、又は政府関係機関、地方公共団体その他の公益事業者等が行う事業に必要な公共用地の取得に伴う損失補償について、損失補償基準要綱に定めるところに準じてその基準を制定するためのもので、いわば準則に当たるものであると認められる。損失補償基準自体は、これら機関が行う事業に直接適用されるものではなく、これら機関が行う個々の事業について当該機関が制定する「公共用地の取得に伴う損失補償基準」をもって、当該事業に適用があるというべきである。このことは、国土交通省が定める「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準」（平成13年1月6日国土交通省訓令第76号）の例からも明らかである。そうすると、損失補償基準自体が本件公有化に係る事業に適用されるものではなく、この点において請求人の当該主張は失当である。

本件物件移転等補償は、あくまでも国庫補助要項に基づき損失補償基準要綱に準じて、その算定等を行ったものであることは前述のとおりであり、これに基づき市は本件補償契約を締結したもので、そのことに違法性又は不当性はない。

イ 京都大学は同大学の事情で自主的に京大農場の移転を決定したとの請求人の主張について

請求人は、市ホームページの政策財政部長の「こちら部長室」の「京大農場跡地を緑豊かな公園に」と題する記事の内容を捉えて、本件京大農場の移転は、京都大学の事情による同大学の自主的な決定であり、物件移転等補償を行う必要はないと主張している。しかしながら、前記4(1)ア及びイ記載の事実から、市は京都大学に対して本件京大農場の土地取得を申し出たことが明らかであり、同記事の「遺跡上に立地しているため、開設時の主要な建物や施設が老朽化しても建て替えができない」、「実習学生も倍増して手狭になるなど」の理由は、市の申出に対して同大学が京大農場の移転を決定するに至った理由の一端を述べたにすぎないものであることが認められる。

よって、請求人の当該主張は認められない。

ウ 覚書等に物件移転等補償の記載がないことについて

請求人は、覚書や基本協定に物件移転等補償を行う旨の記載がなく、書面がないものを勝手に公金で支払うのは裁量の逸脱・濫用であると主張してい

る。しかしながら、本件物件移転等補償は、当該補償金額に係る予算の議決及びこれに続く本件補償契約に基づき適正に行われたものであり、覚書等における物件移転等補償の記載の有無に左右されるものではなく、請求人の上記主張は失当である。

(3) 結論

以上のことから、本件補償契約の締結について違法性、不当性はない。よって、請求人の主張は理由がなく、当該措置の必要は認められない。