

住民監査請求監査結果

1 請求の受理

平成29年3月2日付けで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546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

高槻市富田町財産区（以下「富田町財産区」という。）は、高槻市寿町二丁目2082番地の土地（以下「本件土地」という。）を民間企業に9,885,040円で売却し、水利権補償金としてその売却代金の20%に当たる1,978,000円を高槻市富田土地改良区（以下「富田土地改良区」という。）に支払った。本件土地は地目が溜池であるが、昭和44年には既に埋め立てられ、溜池ではなくなっているため水利権は既に消滅している。富田土地改良区は、昭和44年から現在まで水利権の補償について請求してこないことから水利権補償金の請求権を放棄したものと見える。

また、富田町財産区は本件土地を相場より安く売却したことにより、富田町財産区に損害を与えた。さらには、本件土地を富田土地改良区に無料で使用させ、地代相当額の損害を富田町財産区に与えた。

よって、関係団体、関係人、関係職員、決裁権者、専決権者、高槻市富田町財産区管理会（以下「富田町財産区管理会」という。）、富田町財産区管理者、その他の責任者に対し、富田町財産区の損害につき、不当利得返還請求又は損害賠償請求することを勧告することを求める。

(2) 請求の理由

ア 支出してはいけない水利権補償金を支出したこと

昭和44年の最高裁判決では「農業用慣行水利権は、農地の宅地化に伴い灌漑の用途が全くなかった場合、その時点において消滅する。」と判示さ

れている。本件土地も約50年前には既に埋め立てられ溜池ではなくなっているのであるから、水利権は消滅しているといわざるを得ない。富田土地改良区自身も、本件土地を畑として使用してきたのであるから、水利権がないことを自認しているといえる。また、富田土地改良区は、昭和44年から現在まで本件土地の水利権の補償について請求してこなかったのであるから、富田土地改良区も水利権補償金の請求権を放棄したものといえる。

この件について、富田町財産区が富田土地改良区に対して水利権補償金として支払った1,978,000円が富田町財産区の損害である。

イ 本件土地を相場より安く売却したこと

富田町財産区は、平成28年8月29日に、隣接土地所有者に対し、本件土地を9,885,040円で売却した。本件土地は、これを買取った隣接土地所有者によって2区画の宅地等として造成され分譲販売されている。その1区画の分譲額は16,170,000円とされている。よって、約22,000,000円が富田町財産区の損害である。

ウ 本件土地の使用料を請求していなかったこと

富田町財産区は、少なくとも昭和44年から長期間にわたって、富田土地改良区に本件土地を無料で使用させ、地代相当額の損害を富田町財産区に与えた。

高槻市行政財産使用料条例第5条第1項によれば、本件土地の使用料月額 は約80,000円となる。富田土地改良区は少なくとも20年間使用してきたから、19,200,000円が地代相当額であり、富田町財産区の損害である。

3 監査の実施

(1) 監査対象事項

本件土地に対する水利権補償金を支出したこと、本件土地を相場より安く売却したこと、また、本件土地の使用料を請求しなかったことが違法又は不当であるかを監査対象事項とした。

(2) 監査対象部課

本件住民監査請求は富田町財産区に関するものであるが、高槻市事務分掌規

則によると、財産区財産の維持、管理及び処分に関すること、財産区管理会に関すること、財産区台帳の整理及び保管に関すること、財産区財産の実態調査に関すること、財産区会計に関することは、総務部資産管理課の分掌事務とされていることから、総務部資産管理課を監査対象部課とした。

(3) 請求人の証拠の提出及び意見陳述

平成29年3月22日及び23日に、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人から証拠の提出があった。また、同月23日に、同項の規定に基づき、請求人に陳述の機会を与えたところ、概要、次の陳述があった。

富田町財産区管理会が、本件土地の売却と富田土地改良区に対する水利権補償金の支払などを決定したと報告する「管理会の開催についての報告」という文書に署名された富田町財産区管理会の委員7名のうち、5名が富田土地改良区の役員でもあることがわかった。例えば、監査委員も自分が関係するものの監査については除斥されてその監査には参加できないはずである。また、議会でも、議員の過半数が除斥されたら議会は成り立たない。だから、この管理委員会も成り立たないのではないか。水利権補償金に関して、富田町財産区管理会はそれを支出するという決定ができなかったと考える。したがって、富田町財産区管理会のした決定自体無効のはずである。無効なのに水利権補償金を支払ったため、違法と考えられる。

平成28年12月の総務消防委員会では、本件土地は単独利用が困難だから、9,880,000円という売却額になったという説明だったが、市道が通るため、本件土地は近隣の宅地と同じくらいの値段で売らなければならなかったはずである。

(4) 関係職員の意見陳述

平成29年3月23日に、総務部の参事兼資産管理課長、同課課長代理及び同課副主幹が陳述を行った。その際、自治法第242条第7項の規定に基づき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。

本件土地は、登記上の地目が溜池であったことから、売却に際し水利権者である富田土地改良区と協議を実施した。その結果、売却代金の20%相当額を水利権者に補償することで合意し、平成28年6月24日に覚書を締結

した。その後、土地売買契約を締結し、契約相手方から売却代金の入金があった。平成29年1月18日に富田土地改良区と水利権補償契約を締結し、同日に同土地改良区から水利権補償金の請求があり、同月31日に指定口座に振込みを行った。

富田土地改良区は、従前土地改良事業のため、本件土地の溜池の水を利用しており、水利権を有していた。本件土地の溜池を埋め立てた時期は不明だが、昭和44年に測量を実施した文書に添付されている当時の写真では溜池の水がないことを確認した。したがって、昭和44年以前に、富田町財産区が水難事故の防止、水質汚濁や悪臭等周辺環境悪化などを考慮して、本件土地を埋め立てたものと推測される。そして、富田土地改良区は埋め立てにより、水利権を喪失したことに応じて、富田町財産区に対する水利権補償請求権を取得した。高槻市内の財産区では、水利権の補償は当該財産を処分した際にその処分代金を原資に支払っており、埋め立てにより富田土地改良区が取得した水利権補償請求権は、富田町財産区が将来当該財産を処分したときに支払うという債権である。債権の消滅時効は、履行期限の到来時、つまり、富田町財産区による本件土地の処分時から進行するため、水利権補償請求権の時効は進行していない。仮に、埋め立て時から進行していたとしても、将来当該財産を処分したときに支払うとして支払を留保してきた事情に鑑みれば、時効期間が経過していたとして、富田町財産区が消滅時効を援用することは適切ではない。以上により、水利権補償請求権の存在を前提に補償契約を締結し、補償を行うことに何ら違法性はない。

本件土地の売却価格について、本件土地は単独利用困難な土地であるため、隣接土地所有者への売却が適正な処分となるが、隣接地との一体利用を前提とした不動産鑑定評価を依頼し、自治法に規定する適正な対価で売却しており、違法性はなく、また、富田町財産区に損害はない。業者は当該地の造成費用や販売に係る各種費用を考慮して販売価格を決定していると考えられ、自治法上の適正な対価とは異なるものである。

富田土地改良区は、高槻市財産区管理条例(以下「管理条例」という。)第3条第2項に規定する財産区の主たる財産を管理している団体として、富田町財産区管理者である市長が指定している団体である。よって、富田町財

産区管理者が富田土地改良区に財産の維持管理を依頼しているものであり、それに基づき富田土地改良区は適正な管理を実施しており、そもそも使用料を請求する対象ではなく、違法な取扱いではない。本件土地の管理は、富田土地改良区が除草等の管理に係る経費を節減するための手法として耕作を実施していた。耕作の実施は、富田土地改良区が作成している灌漑施設等の維持管理計画書にも規定されている。

イ 関係職員の陳述に対する請求人の反論は、概要、次のとおりである。

登記上溜池であったが、実際は溜池ではなかったということで、昭和44年の測量時の写真でも既に埋め立てられていたわけであるから、登記上の地目ではなく実際にどのように使われていたのかということから水利権があったのかどうかを考えなければならないと思う。水質汚濁などがあったから埋め立てたとのことだが、仮にそこが溜池であったとしても水が非常に汚いわけだから、田畑の水として使えなかったのではないか。仮に溜池であったとしても、水利権を行使してその水を使用することはできなかったと思う。また、富田町財産区の利益ということを考えれば、当然時効を援用すべきであったと考える。

不動産鑑定に当たっては、本件土地が宅地として利用可能だということは考慮に入れていなかったのではないか。だとしたら、不動産鑑定自体も不当なものであったのではないか。造成費用その他諸々の費用が分譲価格に含まれるとして、それを差し引いたとしても9,880,000円よりはかなり上回った額になっているのではないかと思う。

富田土地改良区は富田町財産区管理者が管理に関して指定している団体とのことだが、溜池を畑に使うというのは目的外使用ではないか。畑として使えば溜池として利用できない、本来の目的を消滅させるような利用の仕方なので、目的外使用というよりも本来の目的を損なうような利用だといわざるを得ないと思う。除草のために耕作を実施していたとのことだが、耕作をしなくとも除草のために草刈りをすればよいため、全く理由にならないと思う。

(5) 関係職員の事情聴取等

平成29年3月29日に、総務部の参事兼資産管理課長、資産管理課課長代理及び同課副主幹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 本件土地について

本件土地は、いつ頃から溜池として使用していたかは不明であるが、富田土地改良区が昭和35年に大阪府知事の認可を受けた「維持管理計画書」(以下「昭和35年計画書」という。)において、貯水量、かんがい面積、使用量等の記載があったため、本件土地が溜池としての機能を有していたと考えられる。また、富田土地改良区が保有している昭和35年当時の航空写真の写しでも、溜池のようなものが確認できるが、昭和43年に撮影された本件土地の写真(以下「昭和43年写真」という。)では畑地となっていることから、その間に埋め立てられたと考えられる。

イ 本件土地に係る水利権について

(ア) 本件土地の溜池としての水の使用について

本件土地は、昭和43年には埋め立てられていたが、昭和43年写真によると、その隣接地域はまだ田として存在していたことがわかる。また、昭和35年計画書によると、「かんがい面積5反」との記載があった。そのため、5反分はこの池から水を使用していたということがわかる。そのため、本件土地が埋め立てられるまで、溜池として隣接地域の田の水を潤していたものと想定される。

(イ) 本件土地に係る水利権の消滅について

本件土地の溜池に係る水利権は、溜池が埋め立てられた当時、隣接地域はまだ田が存在しており、本件溜池の水を利用して耕作していたことが想定されるため、本件溜池の埋め立てにより、溜池からの水が利用できなくなった時点で水利権は消滅したと考えられる。

(ウ) 本件土地に係る水利権補償について

富田土地改良区は、本件土地の埋め立てにより、本件土地に係る水利権を喪失したことに応じて、富田町財産区に対して水利権補償請求権を取得したものと考えられる。

本市においては、水利権補償は慣例的に土地売却金額の20%とされている。このことについて、富田町財産区内の他の処分事例としては、昭和41年に通称片田池を142,803,050円で処分した際、大阪府知事宛てに提出した「高槻市富田町財産区有財産の一部処分認可申請書」に「売却代金のうち28,560,000円を当該物件につき水利権を有していた高槻市富田土地改良区に対し、補助金として交付する」と記載され、昭和41年10月11日に「入会権放棄承諾書」で処分金の20%である同額を放棄補助額とする旨が記載されており、同日付けで富田土地改良区から同額の請求書が提出されていた(なお、昭和41年度高槻市富田町財産区特別会計決算書から、「高槻市富田町財産区有財産の一部処分認可申請書」の「水利権」と、「入会権放棄承諾書」の「入会権」は同一のもので、水利権のことと認められる。)。また、昭和46年に通称下池を114,124,661円で処分した後、富田土地改良区と水利権補償金として処分代金の20%相当額である22,824,932円を支払う旨の記載のある「水利権補償契約書」を締結している。この水利権補償契約に係る起案の要旨には、「補償額の算出については慣例により処分代金の20%とする」との記載が見られた。

(I) 本件土地に係る水利権補償の支払について

本件土地は、平成28年8月29日に隣接土地所有者へ売却し、同日に入金されている。本件土地の売却に際し、富田町財産区は、富田土地改良区と同年6月24日に覚書を締結した。その第2条では「水利権付の物件を処分する場合、(中略)水利権補償として、処分金額の20%相当額を支払うものとする」となっている。また、富田町財産区は、富田土地改良区と本件土地売却後の平成29年1月18日に水利権補償契約書を締結した。その第3条では「水利権補償金は、金1,977,008円也とする。(処分金の20%相当額)」との記載があった。そして、同年1月31日に富田町財産区は富田土地改良区に同金額を支払った。

ウ 本件土地の不動産鑑定評価について

本件土地の不動産鑑定については、富田町財産区管理者である高槻市長が依頼した。不動産鑑定評価書によると、鑑定評価に当たっては、公正妥当な

態度を保持し、専門職業家としての良心に従い、誠実に行ったとされている。

不動産鑑定士は、「不動産の鑑定評価に関する法律」により、不動産の客観的価値に作用する諸要因に関して調査若しくは分析を行い（第3条第2項）良心に従い誠実に鑑定評価等業務を行うとともに、信用を傷つけるような行為をしてはならず（第5条）鑑定評価等業務に必要な知識及び技能の維持向上に努めなければならない（第7条）とされている。そして、不動産鑑定士が、故意に不当な鑑定評価等を行ったとき、また、相当の注意を怠り、不当な鑑定評価等を行ったときは、懲戒処分が規定されている（第40条第1項及び第2項）。

本件土地の不動産鑑定評価書によると、本件土地は無道路地であり、単独利用ができない画地であることから、隣接地と併合利用することが現実的であり、その後分割して戸建住宅等の敷地として利用することが最有効使用であると判定されている。

鑑定の結果、本件土地の価格は9,257,000円とされ、隣接地と一体地となることによる増分価値が配分され、本件土地の価格は9,682,000円とされた。

エ 本件土地の売却について

本件土地は、本件土地の隣接地所有者からの財産区財産土地処分申出書の提出を受け、平成28年6月24日付け富田町財産区管理者宛て富田町財産区委員会からの同意書に基づき、隣接地所有者と売却額9,885,040円で平成28年8月29日に売買契約が成立し、同日に同額を収入している。同売却額は、上記ウ記載の鑑定価格に鑑定報酬額203,040円を加えた額となっている。

オ 本件土地の維持管理について

本件土地は、富田町財産区管理者が富田土地改良区に維持管理を依頼し、それに基づき同土地改良区は管理を実施している。財産区財産の維持管理の形態について、更地の状態で定期的に草刈りなどを実施している場合もあれば、第三者に使用許可や貸付けをしている場合もあり、除草等に費用が生じた場合、その費用は財産区が補助金として支出することとなっている。また、総務部資産管理課によると、高槻市の財産区において、耕作という手法で維

持管理している事例は他にないが、本件土地について、富田町財産区は除草費用の負担をしておらず、コスト削減につながっているとのことである。この点について、平成21年8月21日の「維持管理計画書」(以下「平成21年計画書」という。)の「第4章 維持管理費」では、他の管理地は「通常維持管理費」に20,000円から720,000円までの金額の記載があるものの、本件土地は0円となっている。

なお、総務部資産管理課によると、本件土地の畑地はごく小規模であり、耕作により利益が得られるようなものではないとのことである。

(2) 判断

請求の要旨及び理由、請求人から提出された証拠書類、請求人の陳述、関係職員の陳述及び事情聴取並びに関係書類から判断した結果は、次のとおりである。

ア 水利権補償について

本件土地は、昭和35年計画書、昭和35年の航空写真、昭和43年写真から推察すると、4(1)ア、イ(ア)及び(イ)記載のとおり、本件土地が埋め立てられるまで溜池の水を使用していたことが認められるため、富田土地改良区は本件土地に係る水利権を有しており、本件土地が埋め立てられた際、本件土地に係る水利権が消滅したと認められる。

そのため、本件土地の溜池を埋め立て、水利権が消滅した際、本件土地に係る水利権補償の問題が生じることとなる。水利権補償については、4(1)イ(ウ)記載のとおり、富田町財産区が昭和41年及び昭和46年に売却の後、水利権補償金として売却金額の20%とする契約等を締結していることが認められる。また、昭和46年の売却時における水利権補償契約の締結に係る起案文書において、「慣例により」との記載があり、当時から慣例により水利権補償金として、土地の売却金額の20%相当額を支出していたことが認められる。そうすると、本件土地の水利権補償についても、埋め立て当時の協議記録はないものの、土地の売却金額の20%相当額を支払うことで合意していたと考えるのが妥当であるといえる。

そして、水利権の補償は、上記昭和41年及び昭和46年に当該財産を売却した後にその売却代金を原資に支払っていることからすると、本件土地に

係る水利権補償金についても、本件土地の売却代金を原資に支払うものと見ることができる。よって、本件土地の埋め立てにより富田土地改良区が取得した水利権補償請求権は、当該土地の売買契約が成立し、水利権補償金として支払うべき金額が確定した時に行使すべきものであると判断でき、平成29年1月18日に富田町財産区が富田土地改良区と締結した水利権補償契約書に基づき、同土地改良区から提出された請求書により本件水利権補償金を支出したことに對し、請求人の主張する水利権補償請求権の放棄及び消滅時効の問題は生じず、違法又は不当な点は見受けられないものと判断した。

また、仮に、本件土地の溜池を埋め立てたときから水利権補償請求権の時効が進行していたとしても、将来本件土地を処分したときに支払うとして富田町財産区が水利権補償金の支払を留保し、富田土地改良区が本件水利権補償金を請求してこなかったという事情に鑑みれば、富田町財産区が民法の規定に基づく時効を援用せず、本件土地が売却されたことをもって、本来支払うべき水利権補償金を支出したことに違法又は不当な点は見受けられないものと判断した。

なお、請求人は意見陳述において、富田町財産区管理会の委員7名のうち、5名が富田土地改良区の役員でもあり、富田町財産区管理会の行った水利権補償の決定自体が無効であると主張した。その理由として、監査委員において、自分が関係するものの監査については除斥されその監査には参加できないこと、また、議会でも議員の過半数が除斥されたら議会は成り立たないとしている。このことについて、財産区管理会の委員は、当該財産区の主たる財産を維持管理している団体の推薦を受けた者から財産区管理者が委嘱する（管理会条例第3条第2項）とされていることからすると、当該財産区の主たる財産を維持管理している団体の役員が財産区管理会の役員となることは当然予定されているものと考えられる。また、自治法第117条において、「議会の議長及び議員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、その議事に参与することができない。」とされ、自治法第199条の2において、「監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件

又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。」とされる。これに対し、管理会条例第6条においては、「委員は、自己又は父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の財産上の利害に関する議案については、その議事に参与することができない。」とされている。つまり、財産区管理会においては、自己の従事する業務に直接の利害関係のある事件について、議事に参与することができないとの記載がないことからすると、請求人の主張は失当であり、富田町財産区の行った水利権補償の決定は有効に成立したものと認められる。

イ 本件土地の売却について

請求人は、本件土地を買い取った隣接土地所有者が2区画の宅地等として造成、分譲販売し、その分譲価格と本件土地の売却額との差額が富田町財産区の損害である旨主張している。しかし、当該主張は、隣接土地所有者が行った本件土地の造成等に係る諸費用等を見積もらず、単に分譲価格との差額をもって同財産区の損害とする請求人独自の見解を述べているに過ぎず、到底認められない。

本件土地に係る不動産鑑定評価書については、4(1)ウ記載のとおり、無道路地であるため、隣接地と併合利用することが現実的であり、その後分割して戸建住宅等の敷地として利用することが最有効使用であると判定されており、隣接地と一体となることによる増分価値が配分されている。当該鑑定評価書は、不動産鑑定業者が故意に、あるいは相当の注意を怠り不当な鑑定評価を行ったとする証拠もない。よって、当該鑑定評価額に鑑定報酬額を加えた額で本件土地を売却したことに、違法又は不当な点はないものと判断した。

また、請求人は、本件土地の前に市道が通るため、近隣の宅地と同じくらいの値段で売らなければならなかった旨主張している。しかし、当該市道は、本件土地を買い取った隣接土地所有者が、本件土地を戸建住宅として分譲するために接道させて開発を行い、その後高槻市に帰属させ、高槻市道路認定基準要綱による市道認定する条件を満たした結果、議会の議決により市道として認定されたものである。このことからすると、本件土地を近隣宅地と同程度の額で売却しなければならないとする理由はなく、請求人の主張は認めることができない。

ウ 本件土地の維持管理について

請求人は、本件土地を富田土地改良区が畑地として耕作していることから、富田町財産区が本件土地を同土地改良区に無料で貸しているとして、高槻市行政財産使用料条例の規定に基づく地代相当額の使用料について、同財産区が損害を被っている旨主張している。本件土地については、前記4(1)才記載のとおり、富田町財産区は、富田土地改良区が行っている維持管理に係る費用の負担をしていない。この点について、総務部資産管理課は、富田土地改良区が富田町財産区の財産を維持管理する団体であって、使用料を徴収する関係にはないとしている。

本件土地の維持管理については、当然に人件費等の費用を要することは明らかであることから、富田町財産区は、当該維持管理費用を負担すべき立場にある。事実、富田町財産区は、その所有財産の維持管理につき補助金名目で維持管理費を負担しているものもある。本件土地について維持管理費用を負担していない経過は明らかでないものの、維持管理手法として耕作による管理を行うこともあり得るものであり、また、耕作により特段の収益を上げている事実も認められず、維持管理費用も負担していないことを考慮すれば、富田町財産区が地代相当額の土地使用料を請求していないことについて、違法又は不当と認めることはできない。

(3) 結論

以上のことから、請求人の主張に理由はなく、請求人が求める措置の必要性は認められない。