

松戸市監査委員告示第3号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、令和3年2月5日付けをもって提出された「松戸市職員措置請求書（新松戸駅東側地区土地区画整理事業に係る措置請求）」について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を公表します。

令和3年3月31日

松戸市監査委員	高橋正剛
同	三好徹
同	高橋伸之
同	大塚健児

第1 請求人

氏 名 省 略

第2 請求の受理

令和3年2月5日に松戸市職員措置請求書が提出され、所定の法定要件を具備しているものと認められることから、同年2月17日に受理の決定を行った。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法（以下「法」という。）第242条第7項の規定に基づき、令和3年3月10日、陳述の機会を与え、これを行った。

なお、令和3年2月26日に新たな証拠の提出があった。

2 請求の要旨

松戸市職員措置請求書及び請求人の陳述内容から、請求の要旨を次のように解した。

(1) 新松戸駅東側地区土地区画整理事業（以下「本事業」という。）

の事業計画書（以下「本計画書」という。）における年度別歳入歳出資金計画表（以下「本資金計画表」という。）では、歳入歳出ともに180億8,500万円となっている。しかし、令和5年度に41億3,050万円を借り入れ、令和6年度に返済する計画であるが、借入金の利息は歳出に含まれていない。また、歳入においても令和6年度に保留地処分金として91億9,800万円を見込んでいるが、令和元年8月の本計画書公表前に決定された金額であり、社会経済情勢の影響により保留床の需要減や大幅値引き等の発生が予想され、最悪の場合には、保留床の引き取り手が見つからない可能性もある。

保留床にかかる建築物に焦点を当てて検討すると、建築費用104億5,500万円のうち、立体換地保留床分は89億6,800万円となっているが、立体換地保留床部分の処分金は

71億2,000万円であり、保留床は建設費よりも安く原価割れで処分されることとなる。

さらに、建築物を建てるリスクについて考えると、都市工学専門家の発言で「2030年代以降、消費エネルギーと敷地内で生み出した再生可能エネルギーで収支をゼロにするネット・ゼロ・エネルギー・ビル（net Zero Energy Building：ZEB）の時代が来る。限られた敷地内でたくさんの方が生活するタワマンで、収支を合わせるのは困難だ。」というものがある。本事業で建設される建築物はタワー・マンションではないが、総延床面積から考えればZEBにすることは不可能である。ZEBが標準仕様になる時代は、すぐそこまで来ており、仮に処分時が2030年前後まで後ろ倒しになれば、ZEBはおろか「Nearly ZEB^{注1}」「ZEB Ready^{注2}」にも対応できないこの建築物の市場価値が下がるのは必然であり、市が多額の損失を被るのは避けられない。

(2) 本事業は立体換地という手法で行われるが、立体換地の手法で事業化された例は今までに3例しかなく、また、本事業の施行面積は他の3例に比べてかなり小さく、減歩率は77.42パーセントと突出して高くなっており、地権者にとっては財産権の侵害というほかない。早稲田大学の鎌野教授が「都市開発と持続可能性」というウェブサイト上で、市の事業計画についての問題点（私見）の中に「14階建ての複合用途建物の管理と持続可能性」を挙げている。設計図によると、この建物の1階がスーパーなどの商業施設、2階が図書館や子育て支援センター等の公益施設、3階が高齢者を支援する福祉施設、4階から上が住戸となっているが、管理組合はどうなるのか。防火管理者が10名以上存在することになるため、防火管理体制の維持も難しいと思われる。また、長期修繕計画や将来行われる建替えについて、合意が得られるのか。権利床は本事業により作られたものであり、地権者を権利床に入居させて終わりということにはならないはずである。そのため、この建物の維持・管

理に今後も税金が投入されるのは避けられない。

- (3) 本資金計画表における収入の内訳として、都市再生区画整理費の国負担分が24億1,100万円、市負担分が24億1,100万円、保留地処分金91億9,800万円、市単独費40億6,500万円となっている。したがって、本事業で市が負担する費用は64億7,600万円であり、国からの補助も含めれば90億円近くにもなる。これに対し、本事業で得られる税収は、2055年時点累計で38億3,000万円であり、道路事業も含めた合計は38億1,000万円となる。本事業が地方公共団体による施行であることを考慮しても余りにも費用対効果が低く、こうした税金の使途が、果たして納税者の理解を得られるのか。
- (4) 本事業に関連して、施行地区に住む住民が既に市を相手取って訴訟を起こしている。本事業の進め方に疑問を感じて提訴したようであり、市は、この住民以外からも訴訟を提起される可能性がある。本事業は武蔵野線の北側地区のみで施行され、南側地区は対象外となっている。そのため、武蔵野線の北側地区に住む地権者は77.42パーセントもの減歩を強いられるのに対し、同線の南側地区に住む地権者は全く何の犠牲を払うことなしに、本事業の恩恵を享受できるという構図になっている。こうしたやり方は納税者間の公平性という視点が欠如しており、公正な市政運営とは言えない。現在、権利床ではなく土地での換地を求めている地権者が12名いるが、本事業の施行地区にその土地があるのか。仮にあったとしても減歩により現有面積が大きく縮小するため、まともな住宅が建てられるとは思えない。「反対しても強制執行も法的に可能」と言われた地権者もあり、このまま事業が執行されれば、本事業の見直しを求める地権者としては、裁判に訴えるしか他に途はない。市民が提訴すれば、市は応訴することになるが、その訴訟費用は市民が納付した税金である。
- (5) 本事業をこのまま執行すれば、市への損害は避けられないと

考えるため、一旦これを中止し、武蔵野線の北側地区と同線の南側地区を一体とした土地区画整理事業に変更するよう求める。

注1 N e a r l y Z E B…Z E Bに限りなく近い建築物として、Z E B R e a d yの要件を満たしつつ、再生可能エネルギーにより年間の一次エネルギー消費量をゼロに近づけた建築物。

注2 Z E B R e a d y…Z E Bを見据えた先進建築物として、外皮の高断熱化及び効率的な省エネルギー設備を備えた建築物。

3 監査の対象事項

法第242条に定める住民監査請求の対象となるのは、普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときとされている。

また、請求の対象の特定について、「住民監査請求においては、その対象が特定されていること、すなわち、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為」という。）が他の事項から区別し特定して認識することができるように個別的、具体的に摘示されていることを要する。しかし、その特定の程度としては、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足り、上記の程度を超えてまで当該行為を個別的、具体的に摘示することを要するものではない。また、対象となる当該行為が複数であるが、当該行為の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法性又は不当性を判断するのを相当とする場合には、対象となる当該行為とそうでない行為との識別が可能である限り、個別の当該行

為を逐一摘示して特定することまでが常に要求されるものではない。そして、地方公共団体が特定の事業（計画段階であっても、具体的な計画が企画立案され、一つの特定の事業として準備が進められているものを含む。）を実施する場合に、当該事業の実施が違法又は不当であり、これにかかわる経費の支出全体が違法又は不当であるとして住民監査請求をするときは、通常、当該事業を特定することにより、これにかかわる複数の経費の支出を個別に摘示しなくても、対象となる当該行為とそうでない行為との識別は可能であるし、当該事業にかかわる経費の支出がすべて違法又は不当であるという以上、これらを一体として違法性又は不当性を判断することが可能かつ相当といえることができる。また、当該行為を防止するために必要な措置を求める場合には、これに加えて、当該行為が行われることが相当な確実さをもって予測されるか否かの点についての判断が可能である程度に特定されていることも必要になるが、上記のような事案においては、当該事業を特定することによって、この点を判断することも可能である場合が多い。したがって、そのような場合に、当該事業にかかわる個々の支出を一つ一つ個別具体的に摘示しなくても、住民監査請求の対象の特定が欠けることにはならないというべきである。」（最高裁判所平成18年4月25日第三小法廷判決）とされている。

これを本件請求について当てはめてみると、請求人は請求の要旨において様々な主張をしているが、これらは本事業を一旦中止し、武蔵野線の北側地区と南側地区を一体とした土地区画整理事業に変更するよう求めることについての主張であると認められ、本事業自体が違法又は不当であるとしてなされた請求であると解すべきである。しかしながら、本件請求のうち、「武蔵野線の北側地区と南側地区を一体とした土地区画整理事業に変更するよう求める」部分については、財務会計上の行為又は怠る事実ではなく、行政庁の処分その他公権力の行使に当たると解される。

したがって、本件請求のうち、武蔵野線の北側地区と南側地区を一体とした土地区画整理事業に変更するよう求める部分につい

ては住民監査請求の対象となるべき財務会計上の行為又は怠る事実にあたらないことから、不適法であるため、これを却下する。

その上で、松戸市職員措置請求書及び請求人の陳述の内容から判断して、次の事項を監査の対象とした。

- ア 本事業の採算性について
- イ 立体換地建築物（以下「本建築物」という。）について
- ウ 本事業における費用対効果について
- エ 訴訟リスクについて

4 監査の方法

松戸市長から関係書類の提出を求めるとともに、令和3年3月10日に関係課から事情聴取を行い、監査を実施した。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

本件監査請求について、次のとおり事実を確認した。

(1) 本事業の概要について

①施行地区の位置

本地区は松戸市中心部から北北東約4.5キロメートルに位置する東西約0.2キロメートル、南北約0.1キロメートルの区域で地区面積は約2.6ヘクタールである。JR武蔵野線及びJR常磐線の新松戸駅東側に隣接し、南側はJR武蔵野線、西側はJR常磐線、北側は斜面緑地、東側は都市計画道路3・4・18号馬橋根木内線に接しており、地区内には都市計画道路3・4・18号馬橋根木内線が南北に通る、交通利便性の向上が図られる地区である。

②本事業の目的

「松戸市都市計画マスタープラン」において、駅周辺という地区の特性を活かして高度利用や商業機能の誘導を図り、地域のみならず広域的な交流拠点として商業機能を中心に整備すべき地区の一部として位置付け、「松戸市立地適正化計画」においては、居住誘導区域かつ都市機能誘導区域として多様な世代の

人口の定着を図りながら高齢者・障害者向け機能や子育て機能、教育・文化機能、地域型商業機能等の誘導・充実を図る地区の一部として位置付けている。

このような中、商業機能等を中心的に誘致してきた新松戸駅西側と一体的な役割を担う本地区では、地域商業機能や高齢者・障害者や子育て支援等機能を誘導するとともに、人口の定着を目的とした高度利用を図るものとしている。

また、併せて、地域課題である狭隘道路の解消や駅前広場等の整備により、交通結節機能の強化等による質の高い空間づくりや、地区北側の斜面緑地の安全対策により、自然と調和したまちづくりを行うことを目的としている。

(2) 本事業の経過について

昭和46年9月14日	新松戸東部地区約63ヘクタール都市計画決定
昭和47年3月	新松戸東部地区区画整理事業の反対に関する請願が市議会で採択され、事業化凍結
平成26年12月	新松戸駅東側の街づくりアンケート調査実施
平成28年から現在	新松戸駅東側地区戸別訪問・地権者説明会を実施
平成31年3月25日	松戸都市計画事業新松戸駅東側地区土地地区画整理事業施行条例が議会で可決
平成31年4月	事業計画縦覧及び意見書の提出
令和元年8月2日	千葉県都市計画審議会において、意見書が不採択
令和元年8月16日	千葉県知事による設計の概要の認可及び事業計画の決定

2 監査委員の判断

本件請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

(理由)

(1) 監査の対象事項「ア」について

請求人は、本計画書における採算性等の問題点を指摘し、それらをもって、本事業が違法又は不当な財務会計上の行為に当たると主張していることから、各項目について、違法又は不当な財務会計上の行為（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）に当たるか否かを検証する。

①本資金計画表における借入利息について

請求人は、本資金計画表において、借入金の利息が歳出に含まれていないことにより、実際は歳入予算よりも歳出予算が多い計画となっていると主張している。

土地区画整理法施行規則第10条の規定では、資金計画のうち支出予算においては、適正かつ合理的な基準によりその経費を算定し、これを支出金として計上しなければならないとされているところ、本資金計画表の作成をする上では、一般会計からの繰入れ等を想定しており、その場合には利息は発生しないことから、計上していない。ただし、今後、利息が発生することが明らかになった場合には、その必要性に応じ資金計画を変更する予定であることを確認した。また、事業計画は、土地区画整理法第52条の規定に基づく認可を千葉県知事から受けており、手続上の瑕疵は認められなかった。したがって、現時点において利息を計上していないことに、違法又は不当な点は認められず、本資金計画表に対する請求人の主張には理由がない。

②保留床（保留地）の処分について

請求人は、本資金計画表における保留地処分金として91億9,800万円を計上しているが、コロナ禍などの影響により、予定した金額相当で処分することは難しい。また、保留床に係る建築物について、建設費よりも安く原価割れで処分されることになることを主張している。

まず、保留地処分金91億9,800万円の算定が妥当なものであるか検討する。本資金計画表では、コンサルタントに依頼

し、周辺近傍事例及びデベロッパー等企業ヒアリング調査を基に算定した金額を保留地処分金として設定している。また、保留地処分金には、新型コロナウイルス感染症の影響は加味していないが、令和2年7月1日時点の国土交通省による調査などで本市の地価の下落は認められなかった。したがって、保留床（保留地）が、予定した金額相当で処分できないことが、相当な確実さをもって予測されるということとはできない。

次に保留床に係る建築物について、請求人は建築費に対する立体換地保留床部分の処分金が低いことをもって、原価割れで処分されると主張している。しかし、立体換地保留床部分とは、建築物の敷地を除いた床部分のみを指し、実際に処分される際には敷地と一体として処分され、その場合には敷地部分の金額を含めることとなり、本計画書においては建築費を処分金が上回っている。

以上のことから、保留床（保留地）の処分に対する請求人の主張には理由がない。

③ Z E B 及び Z E H^{注3} への対応について

請求人は、事業に遅れが生じれば、Z E B や Z E H に対応できない本建築物の市場価値が下がるのは必然であり、市が多額の損失を被ることは避けられないと主張している。

ところで、経済産業省資源エネルギー庁が開催した「ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス支援事業調査発表会2020」の資料によると、6階建て以上の住棟における目指すべき水準は、Z E H - M O r i e n t e d（省エネ率20パーセントを達成）とされているところ、本建築物の住居部分は、本計画書において6階建て以上の集合住宅であることから、これに該当する。そして、現時点においてZ E B や Z E H の取組は義務化されていないことや、令和元年度の集合住宅着工面積におけるZ E H - M シリーズの割合はB E L S 評価実績^{注4}によると0.6パーセントであることなどに照らすと、本建築物の市場価値が下がるのは必然であることが、相当な確実さをもって予測され

るとはいえず、Z E B や Z E H への対応に係る請求人の主張には理由がない。

注3 Z E H (ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス) …再生可能エネルギーを導入すること等により、エネルギー自立度を極力高め、年間の一次エネルギー消費量の収支をゼロとすることを目指した住宅。

注4 B E L S 評価実績…建築物のエネルギー消費性能に基づく方針による評価実績。

(2) 監査の対象事項「イ」について

①減歩率について

請求人は、立体換地による本事業の減歩率が77.42パーセントと、過去に同様の手法で施行された3例と比べて突出して高い減歩率となっていることから、財産権の侵害であると主張している。

立体換地とは、土地区画整理事業において、従前の土地又は借地権に対して、施行者が処分する権限を有する建物及び敷地の共有持分を与える制度であり、従前価値と相応の価値を換地するものである。そして、その性質上、減歩率は施行前後の土地の面積で比較することとなり、従前の土地が立体換地により与えられる建築物の一部及びその敷地の共有持分に変換され、減歩率の計算においては、従前の土地と敷地の共有持分で比較されることから、同じ敷地面積では建物規模が大きくなるにつれて減歩率は高くなる。

本計画書では、施行地区の面積が過去の3例と比較して狭小であり、本建築物は14階建てで建設される計画であることから、減歩率は過去の事例よりも高いものとなっている。しかし、先述のとおり、立体換地とは従前価値と相応の価値を換地するものであり、適正な換地を配置することや不均衡が生じた場合の清算金の交付、移転等に伴う損失補償等、正当な補償が行われることで、地権者に対する損失は填補される。

したがって、減歩率が77.42パーセントであることをもって、財産権を侵害する違法又は不当な財務会計上の行為であ

る、という請求人の主張には理由がない。

②本建築物の維持・管理について

請求人は、本建築物の維持・管理に今後も税金が投入されるのは避けられないと主張している。

本計画書において、本建築物の1階は主に商業施設、2階は主に公益施設、3階は主に福祉施設、4階から上が住居という構成になっているが、公益施設等を市が所有することとなった場合、市は区分所有者として区分割合に応じた維持管理費を負担するのであって、本建築物全体の維持管理費を負担することにはならないことから、本建築物の維持・管理に、今後も税金が投入されるのは避けられないという請求人の主張には理由がない。

(3) 監査の対象事項「ウ」について

請求人は、本事業で市が負担する費用は64億7,600万円であるのに対し、本事業により得られる税収は2055年時点累計の試算で38億3,000万円であることから、余りにも費用対効果が低いと主張している。

本事業は、道路等の交通基盤整備が不十分であり、駅前には小規模宅地が密集し、大部分で雨水管や污水管が未整備である等の課題を抱えた施行地区内の課題を解決するための手法として実施されるものであり、これは健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資するという土地区画整理事業の目的に沿っているといえる。そして、法第2条第14項において、地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないと規定されているところ、先述のとおり、本事業は、コンサルタントに依頼して作成し、千葉県知事の認可を受けた事業計画書に基づき執行計画が立てられており、法の理念に合致しているといえる。

したがって、単に費用に対する試算の税収額が低いことをもって、費用対効果が低いとする請求人の主張には理由がない。

(4) 監査の対象事項「エ」について

請求人は、本事業に関連して、施行地区に住む住民が市を相手取って訴訟を起こし、この住民以外からも訴訟を提起される可能性がある。区画整理を行う場合、対象地区の住民とその周辺の住民の意見をよく聞き、開発ありきの視点ではなく、住民主体の街づくりという視点で公正な市政運営を心がければ、裁判にまで発展することはないはずであると主張している。

土地区画整理事業は、換地やそれに伴う減歩など、円滑な事業の実施には、地権者の理解と協力が不可欠なものである。そして請求人が主張するように、公正な市政運営のもと行われるべきものであることはいうまでもない。しかしながら、事業の実施に当たり潜在的な訴訟リスクが存在することは、その性質上、避けられないものであるが、本事業において、このまま事業を執行することで訴訟を提起される蓋然性が高いとまでは認められなかった。したがって、請求人の主張には理由がない。

(監査委員の意見)

先に述べたとおり、土地区画整理事業は、地権者から土地の一部の提供を受け、土地の区画性質を変更し、道路・公園等の公共施設の整備を行うという性質上、地権者をはじめとした市民の生活に大きな影響を及ぼすものである。

今後の事業の実施に当たっては、地権者等に対して丁寧な説明を行い、事業への理解と協力が得られるよう、施行者としての説明責任を果たしながら、引き続き公平公正な執行に努められたい。