

住 民 監 査 請 求 に 係 る 監 査 結 果

平成30年10月31日

滋賀県監査委員

目 次

第1 監査の請求	1
1 請求の要旨	1
2 請求者	2
3 請求のあった日	2
第2 請求書の受理	3
第3 監査	3
1 監査執行上の除斥	3
2 請求人の証拠の提出および陳述	3
3 関係職員等の陳述	5
4 監査の実施	9
第4 監査の結果	9
1 監査の対象に係る請求人の主張	9
2 事実関係の確認	10
3 判断	15
第5 請求の措置に対する判断	17

第1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨（原文のまま）

滋賀県知事と滋賀県スポーツ局は、2024年開催予定の第79回国民体育大会の主会場を整備するため、彦根総合運動場に隣接する約6.1haの民有地の買収を現在おこなっている。この中に含まれる約2haの農地は2016年3月31日に土地改良が完工したばかりである。2018年8月27日の時点で、当該土地改良農地の約1.6haについて買収契約が成立し、契約金額2億7600万円のうち2億6100万円を支払っている（証拠1番）。

当該農地は彦根総合運動場の北東側にあり、2010年7月22日に彦根市の認可を受けた土地改良事業農地約18haの一部である。この土地改良事業は、滋賀県の東北部浄化センターA系列造成工事の残土処分業務委託として行われたものである。2010年10月15日・1億3800万円、2011年6月21日・2億400万円、2013年6月25日・8100万円、2014年5月22日・1億6680万円、合計5億8980万円、県は彦根市北部土地改良区と委託契約を結んだ（証拠2番）。随意契約の理由は、「農業振興地域内の農地において、本委託業務である残土処分を適法に行えるのは、土地改良法の認可を受けた彦根市北部土地改良区以外にないため」となっている。当該農地の土地改良工事は2013年9月から始まった第3工期（約7.7畝）に属している。したがって、その事業費は2014年5月22日に契約された1億6680万円から支出されたものである。つまり、当該農地の土地改良事業は、100%県費を投入しておこなわれた事業である。県費を投入して土地改良をおこなったばかりの農地を県が買収することは、地方財政法第四条「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」に明らかに違反している。

この違法な支出は県の不作為に起因するものであり、賢明な措置をとっていれば防げたものである。県と彦根市北部土地改良区との委託契約ではその都度、土地改良事業計画地の北側から残土を搬入する処分地を指定している（証拠3番）。当該農地を残土搬入地に指定したのは、2014年5月22日の第4回目の委託契約においてである。しかし、その2日前の2014年5月20日、第79回国民体育大会滋賀県開催準備委員会主会場選定専門委員会は、彦根総合運動場を主会場に選定している。選定評価報告書の「施設整備に関する課題と関係市への確認概要」では、「現在の運動場敷地だけでは狭く…周辺用地の確保（買収）が必須となる」とされ、彦根市の回答として「用地確保（民有地約7畝）に関して県と協力して対処する」と記されている（証拠4番）。この時点で当該農地が国体主会場用地として買収されることは容易に推察された。実際、同年5月22日に開かれた県議会体育振興・健康づくり対策特別委員会では、議員から「彦根総合運動場の場合、敷地が7ヘクタール足りないということです。この地図で見る限り、周りに家は建っているしお城はあるし、7ヘクタールというこの地図上の圃場整備してあるところしかないという感じですが、圃場整備されたところでも公共がやる時は何でもありか」という発言をしている（証拠5番）。この日に第4回目の随意契約が結ばれたのである。この時点で、当該農地を残土処分地から除外しなかった県の手落ちが明白である。さらに、地権者など土地改良区関係者は「まだ所々に残土を積んでいただけの時期に、『今ならやめられる。残土をならしたら大

変なことになる。責任もてない』と県の国体準備室職員を呼び出した。『国体用地になるので、工事をやめるべきでないか』と言ったら、県は『そのままやってくれ』と言った」と証言している。知事は議会の答弁で、「当該農地の買収の必要性が明らかになったのは、彦根総合運動場の基本方針を作った2014年12月。その時点では、残土の搬入は終わっていた」としているが、2014年12月以降に用排水管工事がおこなわれたのであり、土地改良事業を続けさせた県の不作為も重大問題である。結局、この農地は土地改良後一度も作付けされておらず、土地改良法や農地法の趣旨に全面的に反している（証拠6番）。すなわち当該農地は、農地として活用すべきものであり、国体主会場用地として買収することはできないものである。

県知事は当該農地の買収について、「公共用地の取得に伴う損失補償基準に基づいて補償する」と答弁している（証拠7番）。「公共用地の取得に伴う損失補償基準」では、「土地所有者が当該土地の改良のために投じた金額は、正常な取引価格を定める場合において、参考となるものとする」としている。知事答弁どおりに当該農地を買収すれば、土地改良事業に投じた金額（＝県費）についても補償することになる。結局、当該農地の土地改良は、農業振興のためではなく、土地価格を釣り上げただけのものとなっている。このような用地の買収は地財法違反の税金のムダ遣いであり、県民の理解を到底得られないものである。

以上の理由により、当該農地約1.6haの買収契約を破棄し、これまでに支出した2億6100万円の返還を求める。

(2) 事実証明書

- ア 証拠1番 滋賀県スポーツ局作成「(仮称)彦根総合運動公園整備事業にかかる用地取得対象確認事項について」と題する書面
- イ 証拠2番 2014年5月22日に滋賀県と彦根市北部土地改良区との間で交わされた委託契約書
- ウ 証拠3番 滋賀県作成「平成26年度処分予定地」と題する書面
- エ 証拠4番 2014年5月20日に第79回国民体育大会滋賀県開催準備委員会主会場選定専門委員会が出した主会場選定評価報告書の抜粋
- オ 証拠5番 2014年5月22日開催の県議会体育振興・健康づくり対策特別委員会議事録の抜粋
- カ 証拠6番 「一度も作付けされていない土地改良農地」と題する2018年4月17日撮影の写真を掲載する書面
- キ 証拠7番 2017年2月28日県議会本会議の議事録の抜粋

2 請求者

長浜市 杉本 敏隆
彦根市 山田 多津子

3 請求のあった日

平成 30 年 9 月 5 日

第 2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、平成 30 年 9 月 20 日に請求の受理を決定した。

また、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 3 項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

第 3 監査

1 監査執行上の除斥

本件請求の監査において、北川正雄委員は、法第 199 条の 2 の規定により、本件監査から除斥された。

2 請求人の証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して平成 30 年 9 月 26 日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠の提出はなく、次のとおり本件請求に係る補足説明がなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

(1) 請求人杉本敏隆の陳述の要旨

監査委員の皆さんには、提出した措置請求書等、証拠書類に目を通していただいていることを前提に陳述したいと思う。

最初に確認しておきたいが、本監査請求は、500 億円を超える税金投入や大規模な既存施設の解体などの不条理を伴う、2024 年国体に向けた施設整備の批判を目的としたものではない。県費を投入して、土地改良工事を行ったばかりの農地を県費で買収するという、こういう税金の使い方が許されるのか、地方財政法に違反しているのではないか。問題の核心はここにある。そのことについて厳正な監査を求めるものである。

少し請求書の中身に立ち入って、強調したいことを説明したいと思う。

本来、土地改良事業というのは、農業生産基盤の整備を行って、農業の生産力を高めるための事業である。本土地改良事業の特殊性は滋賀県東北部部浄化センター A 系列造成工事の残土処分を彦根市北部土地改良区に委託するという形をとっていることだが、残土処分とはいうものの、農業振興地域の農地だから、土地改良事業として行わなければならないという事情があった。関係者は嵩上げ工事と呼んでいるが、単に土を入れて嵩上げしただけではなく、用水管も排水路も整備をしており、まさしく県費を投入した土地改良事業そのものである。事業が完工したのは 2 年前の 3 月。

県費を投入した土地改良農地約 2 ヘクタールは、農地として活用すべきものなのに、国体用地として県費でこれを買収することは、税金の二重支出になるものだと思う。

彦根市北部土地改良区との委託契約は 4 回にわたって結ばれているが、このそれぞれの

委託契約もそれから今問題としている用地買収の契約者もすべて契約者は滋賀県知事である。なぜこんな不合理が生まれているのか。それは県庁の内部で部局間の連携が全く図られていないからであると思う。

措置請求書に記載したとおり、当該農地が国体主会場拡張用地の対象となるのが明らかになったのは、2014年の5月20日第79回国民体育大会滋賀県開催準備委員会主会場選定専門委員会が彦根総合運動場を主会場に選定した時。選定までの経過を見ると、もっと早い段階で、そのことは分かっていたはずだ。なぜなら、彦根総合運動場の場合は、南側は道路があっお城がある。それから東側と西側は住宅街になっている。北側は近江高校や学校がある。用地を拡張しようと思えば、このねずみ色の線で囲った北西側と北東側の約7ヘクタールのところしかない。

だから彦根総合運動場に決めた時点で、この北東側に含まれている、約2ヘクタールの土地改良農地を買収しなければならないことは自明の理になっている。だからここを買収しなければ、7ヘクタールの用地拡張はできないということは当然のこと。

ところがそういう事態が進行しているところで、2日後の同年5月22日に、当該農地、この約2ヘクタールを残土処分地として指定する委託契約が結ばれた。ちょうどその日には県議会の常任委員会で、当該農地の買収の話が議論されていた。5月22日同じ日に県議会の委員会では、この農地を買収しなければならないという議論がされていて、同日に、こちらでは彦根北部土地改良区と、この農地に残土を入れて土地改良事業を行うという委託契約を結んでいる。こんなおかしなことが5月22日に行われていた。

全く県庁内の部局間の連携が図られていないという事態であった。もし部局間でしっかりと連携が行われていれば、とりあえずこの残土処分に関して、当該農地をその指定地から外し、その後、土地改良事業計画を変更するという手順を踏むことができたはずである。そうすれば、今回の用地買収になんの問題も生じなかった。ここに滋賀県の落度があることは明白である。

このことを議会で追及されると三日月知事は、当該農地を拡張用地として決定したのは、2014年の12月だというふうに答弁をされた。2014年の12月まで当該農地が国体主会場の拡張対象用地となるのがわからなかったというのは、まことにお粗末な話であるが、仮にそうであったとしても、その時点ではまだ残土が入れられたただけであって、用排水管の工事は行われていなかった。このまま土地改良を続けていいのかという地主の声を無視して、滋賀県はその後2年間も土地改良事業を続けさせるという不作為を犯している。

このために、土地改良を行った農地の価格が釣り上げられた。結局この当該農地の土地改良事業は、土地の売買価格を引き上げただけのもの。

県費を投入した土地改良農地で1度も作付けをしない、こんなことは全国に例がない。農業振興に逆行する、天に唾するものであり、滋賀県主導でこういうことが行われることは、県行政の恥部と言わざるを得ない。

結論として、県費を投入して土地改良を行い、土地の価格を引き上げ、その用地を県が買収する。これを税金の無駄遣いと言わずに、何と言うのか。私は1県民として、このような税金の使い方を到底黙認することができず、今回こうした住民監査請求を行ったもの

である。

ぜひ監査委員の皆さんには厳正な監査を行っていただきますよう強く要望して陳述を終わる。

3 関係職員等の陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、関係職員等である県民生活部スポーツ局の職員に対して平成 30 年 9 月 26 日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

(1) 県民生活部スポーツ局職員の陳述の要旨

まず最初に、対象となっている用地取得の経過について改めて説明する。

平成 26 年 5 月に国民スポーツ大会の主会場が彦根総合運動場に決定された。その際には、敷地拡張が必要との意見が付され、その時点では敷地拡張箇所は示されていなかった。実際に明らかになったのは、その後、学識者を含む懇話会で審議いただき意見をいただいたものや、彦根市との協議などを踏まえ、敷地拡張区域案ということで、平成 26 年 12 月に県議会の委員会において、敷地拡張区域案を公表したところ。その後、県において、平成 27 年 3 月に公園整備基本構想、平成 27 年 8 月に基本計画を策定し、国民スポーツ大会開催に必要な規模の第 1 種陸上競技場および第 3 種陸上競技場、公園機能として緑のオープンスペースや防災機能も備えた都市公園として再整備するため、土地改良事業をされた土地を一部活用させていただくことも含めて敷地を拡張することが不可欠になったことから、用地提供の協力をお願いすることとなったものである。

一方、県は平成 22 年度、平成 23 年度、平成 25 年度、平成 26 年度に土地改良事業が行われた土地への残土処分を行ったが、県議会の委員会において敷地拡張区域案を公表する以前の平成 26 年 11 月に残土処分の搬入を完了しているところ。

次に、請求要旨のうち、県費を投入して土地改良をおこなったばかりの農地を県が買収することは、地方財政法第 4 条、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならないということに違反していると請求人が主張されていることについて述べる。

土地改良事業が行われた土地への残土の搬入については、東北部浄化センターの用地造成に伴う残土を処理するため、運搬費や投棄料を加えた総費用を踏まえ、最も経済的な方法で処分を行ったもの。

一方、公園整備にかかる用地取得については、国体主会場の事業用地として、公共用地の取得に伴う損失補償基準に基づき、土地の現況をもとに適正な価格で取得しようとするもの。

これらの事業は、それぞれ目的を異にするものであり、いずれも必要かつ最少の経費でその目的を達成しようとするものであることから、地方財政法の違反との主張は誤っていると考えているところである。

次に、その他の項目について、請求書の中で請求人が述べておられることについて、認否をしてきたいと思う。

一つ目、この土地改良事業は、滋賀県の東北部浄化センターA系列造成工事の残土処分業務委託として行われたものであるということ、もう一つ、当該農地の土地改良事業は、100%県費を投入して行われた事業であるという主張については、県は、土地改良区に投棄料を支払って残土処分を行ったということであり、土地改良事業の事業主体はあくまでも土地改良区である。県は、土地改良区に東北部浄化センターの造成工事に伴う残土処分業務委託を行っているが、当該農地の土地改良事業が、請求者が主張されておられる100%県費を投入しておこなわれた事業であるかということについて、土地改良事業の主体である土地改良区が財源をどのようにされたかということまでは、県は承知していないというところ。

次に、この違法な措置は県の不作為に起因するものであり、賢明な措置をとっていれば防げたものであると主張されておられるが、平成26年5月に国民スポーツ大会の主会場が彦根に決定され、その際、敷地拡張が必要との意見が付されたが、その時点では敷地拡張箇所は示されていなかった。その後、懇話会の意見等を踏まえ、敷地拡張区域案を取りまとめて、平成26年12月に県議会の委員会において、敷地拡張区域案を公表したところ。その後、27年3月に公園整備基本構想、27年8月に公園整備基本計画を策定したところであり、国民スポーツ大会開催に必要な規模の第1種陸上競技場および第3種陸上競技場、その他公園機能として緑のオープンスペースや防災機能も備えた都市公園として整備するために、土地改良事業をされた土地を一部活用することも含めて敷地を拡張することが不可欠になったことから、用地提供をお願いしたということである。一方、県では、先ほど申し上げたことと重なっているが、平成22年度、23年度、25年度、26年度に土地改良事業が行われた土地への残土処分を行ったが、議会において敷地拡張区域案を公表する前の平成26年11月には残土処分は完了していたところである。平成26年5月に主会場が決定された、その際には、具体的な敷地拡張区域はその時点で特定されていなかった。なので、当該土地改良区に対して事業の中止をお願いする状況になかったというところである。

次に、この時点で当該農地が国体主会場用地として買収されることは容易に推察されたとの主張について、繰り返しになるが、県は懇話会や彦根市との協議などを踏まえ、拡張区域案を取りまとめて平成26年12月に確定した、県議会の委員会において公表したところであり、主会場選定の時点、平成26年5月22日では、具体的な敷地拡張区域は特定されていなかったというところである。

また、この時点で、当該農地を残土処分地から除外しなかった県の落度は明白であると主張されているが、彦根総合運動場の敷地拡張区域案が公表されたのは、平成26年12月の県議会の委員会においてであり、会場地が選定された5月22日では、繰り返しになるが、具体的な敷地拡張区域は特定されていなかった、当該土地改良区に事業の中止をお願いする状況になかったものである。

また、請求書の中で請求人は、地権者など土地改良関係者の談として、まだ所々に残土を積んでいただけの時期に、今なら止められる、残土をならしたら大変なことになる、責任持てないと県の国体準備室職員を呼び出した。国体用地になるので、工事をやめるべきでないかと言ったら、県はそのままやってくれといったと証言しているとおっしゃって

る。このことについては、請求者が指摘されているような時期において、そのような対応をしたということはない。

次に、知事は議会の答弁で、当該農地の買収の必要性が明らかになったのは、彦根総合運動場の基本方針を作った2014年12月、その時点では残土の搬入は終わっていたとしているが、2014年12月以降に用排水管工事が行われたのであり、土地改良事業を続けさせた県の不作為も重大であると主張されている。県は懇話会の意見や彦根市との協議などを踏まえ、敷地拡張区域案を取りまとめ、平成26年12月に県議会の委員会に報告するというので、敷地拡張区域案を確定したところ。この敷地拡張区域の案を説明した26年12月の時点では、残土処分の残土受入れはすでに終了していたところであり、この土地改良事業は土地改良区の区営事業であり、土地改良区の判断により事業を継続されたものと考えているところである。

次に、結局、この農地は土地改良後一度も作付けされておらず、土地改良法や農地法の趣旨に全面的に反している。すなわち当該農地は、農地として活用すべきであり、国体主会場用地として買収することはできないものであると主張されている。このことについて、今回の土地改良事業は、国や県の補助金は投入されていない。しかしながら、土地改良法の目的から、土地改良区の皆さんは、将来にわたって整備された農地を活用して農業生産が継続することを望まれて事業を計画し執行されたと考えている。しかしながら、今般の国民スポーツ大会の主会場として彦根総合運動公園を再整備することから、周辺地域を含む県東部の地域振興につながるということも含め、その一部を公園用地として活用させていただこうと考えさせてもらっているものである。

最後に、県知事は当該農地の買収について、公共用地の損失補償基準に基づいて補償すると答弁している。公共用地の取得に伴う損失補償基準では、土地所有者が当該土地の改良のために投じた金額は、正常な取引価格を定める場合において、参考となるものとするとしている。知事答弁どおりに当該農地を買収すれば、土地改良事業に投じた金額、県費についても補償することになる。結局、当該農地の土地改良は、農業振興のためではなく、土地価格を釣り上げたものとなっている。このような用地の買収は地財法違反の税金のムダ遣いであり、県民の理解を到底得られないと主張されている。

この部分について、資料を添付しているが、公共用地の取得に伴う損失補償基準では、まず8条のところで、取得する土地に対しては正常な取引価格をもって補償するとされている。続いて9条のところで、この正常な取引価格について定義してあるが、正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、9条1項2号で、農地については、地味、水利、消費地との距離その他の農業立地条件、収益性等の価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するとされている。また、同条3項において、ここは請求人が主張されているところですが、改良のために投じた金額は、上記正常な取引価格を定める場合に参考とするとされている。基本的には、正常な取引価格で取得を行う、その場合には近傍類地の取引価格を基準として、そこに地味や水利等の農地としての農業立地上の条件を踏まえ、価格を算定するとされているところである。また、そこに投じた価格については、全く評価しないということではないが、あくまで参考とするということでありまして、主張される

ように、その全額、あるいは県費全体について上乗せするというものではないということ。また、3条のところで、土地の取得に係る補償額は、契約締結時の価格によって算定するとされているように、今回の土地取得については、昨年度と今年度に渡り権利者に対して価格提示、その時点での価格提示を行ったうえで、売買契約に至ったものである。3条に定める、現状の価格で算定するというものから、その時点での状態で算定したことは正当であると考えているところである。

以上、本件請求については、理由がないと考えており、棄却されるべきと考えている。

(2) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

請求人杉本敏隆の意見

今、仰った中身は、非常に道理が通っていないと一言で言えばそういうふうになると思う。

まず1点目、部局間の連携が全くなされていないということを指摘した。これについては何の説明もなかった。

2014年5月20日の主会場選定の専門委員会の報告書は、証拠書類4番につけている。施設整備に関する課題と関係者の確認概要という欄のところで、現在の運動場敷地だけでは狭く、存置する建築物があり、配置の自由度が少ないため、整備やその後の活用を考慮すると、周辺用地の確保賠償が必須となると。また、県立総合運動公園としての機能を維持するために代替機能も含め、まとまった土地を隣接して確保することが望ましいと確認概要でされていて、これに対して彦根市が、地域住民への説明や合意形成、必要な施設整備や用地確保、民有地約7ヘクタールに関して県と協力して対処すると。要するにこの整備に関する課題と関係者の確認概要のところでは、用地を拡張しなければならない。しかし自由には拡張できないと。建築物などの配置があって自由度が少ないために、この北東側と北西側に隣接する民有地約7ヘクタールを買収しなければ、この主会場整備はできないことが、この時点で明らかになっている。

これは国体の施設整備を進める部局は当然理解しているはずであって、その同じ時に、この用地に対して残土処分を指定するというを下水道課がやっている。これは全く県庁内で部局間の連携が図られずに、こういう不合理なことを一つの土地に対して他方では買収を進める、他方では土地改良を進める。滋賀県知事としての行動として矛盾したことが行われたのは、この5月20日から22日にかけてである。

滋賀県議会の委員会で、自民党の県会議員が、彦根総合運動場の場合には、南にはお城があるし、西、東には住宅があつて、北には学校がある、ここの農地しかないということ5月22日に発言している。それに対して、県の管理監が、そういうことを踏まえて、部局間で連携を図っていきたいと答弁しているが、全くこの部局間の連携が図られていないということがまず第1点だと思う。

それから、平成26年の12月に区域案が確定されたということをおっしゃっているが、これは非常にお粗末と言わざるを得ないと思う。その12月の時点ですでに残土の搬入は終わっていたと言うが、なぜ排水管や用水路の整備を止めなかったのかと思う。土地改良農地

として使わないことが分かっているのに、土地改良事業を中止させなかったと。今担当者は土地改良区の判断で続けたとおっしゃっているが、ここの土地改良区は、この土地改良区の責任者と県の下水道課と彦根市役所の担当課の三者で嵩上げの工事委員会を作っていた。その都度協議をして、どういうふうに残土を搬入して、土地改良を、整備をするかということを進めてきている。だからその責任者が、こんな用地として買収されることはわかっているのに、土地改良を続けてもいいのかいうことを市や県に対して言われてるわけだ。ところがそのまま続けさせたと。これは、土地改良区の判断で続けたということであり、農地として利用しないことが分かっているのに、土地改良工事を続けさせた責任は、私は、県にあると思う。

それから最後に、土地買収の価格について、土地改良をやったことによって買収価格が上がっている。実際に今、1.6ヘクタール買収されたが、土地改良をやった農地と、していない農地で価格差がついてるはずだ。これは私は売買された方に確認を取った。だからこの土地改良をやったことによって、県の買収価格が引き上がっているのは事実。

結論として、地方財政法は、地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならないとある。地方財政法第4条。これは、どこを問題にしているかいうと、この2ヘクタールの農地、これを2014年5月の時点で、国体の主会場の用地として買収しなければならないということがすでに自明になっている。この用地は、将来的に県が買収をして、彦根総合運動場の用地として、整備をするという目的がもうその時点でできているわけだ。その目的を達成するために、土地改良をやって価格を引き上げてから用地買収をしていると。こんな無駄な、必要最少の限度をこえて用地買収をやるという行為が、地方財政法第4条に違反するのは当然のことだというふうに私は思う。こんな無駄な税金の支出の仕方、用地買収の仕方は、言語道断だと言わざるを得ないと思う。

ぜひこの問題について、厳正に監査を行ってしかるべく処置していただきたいということ強く要望して意見とする。

4 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を、県民生活部スポーツ局とし、関係職員から事情を聴取するとともに、関係書類の提出を求め、監査を実施した。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

(1) 違法性についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法性があると主張していると解した。

滋賀県（以下「県」という。）は、平成36年開催予定の第79回国民スポーツ大会（職員措置請求書においては「国民体育大会」とされているが、第78回大会から名称変更される。

以下「国スポ」という。)の主会場を整備するため、滋賀県立彦根総合運動場(以下「彦根総合運動場」という。)に隣接する私有地の買収を行っている。この中に含まれる約2haの農地(以下「当該農地」という。)は、100%県費を投入して土地改良事業を行ったばかりであり、それを県が買収することは、税金の二重支出になる。これは県庁内で部局間の連携を図ることで防ぐことができたものである。当該農地の買収の必要性が明らかになった後に土地改良事業を続けさせた県の不作為も問題である。当該農地は土地改良後一度も作付けされておらず、土地改良法や農地法の主旨に反している。当該農地の買収では土地改良事業に投じた金額(県費)についても補償することになり、土地価格が釣り上げられた。このような用地買収は地方財政法(昭和23年法律第109号)第4条に違反している。

以上のことから、請求人は、当該農地の買収に係る契約を破棄し、これまでに支出した用地補償費を返還させることを求めているので、以下、これらについて判断する。

2 事実関係の確認

監査対象機関に対する監査を実施したところ、以下のとおりであった。

(1) 国スポ主会場決定にかかる検討経過および(仮称)彦根総合運動公園整備基本構想(以下「基本構想」という。)策定までの主会場整備にかかる検討経過

平成25年10月31日

第79回国民体育大会滋賀県開催準備委員会(以下「準備委員会」という。)設立
平成25年11月8日以降

準備委員会主会場選定専門委員会を6回開催(現地視察含む。)彦根総合運動場を含む候補地の検討を行う。

平成26年5月20日

第5回主会場選定専門委員会で主会場に彦根総合運動場を選定
平成26年5月22日

滋賀県議会体育振興・健康づくり対策特別委員会で主会場選定結果を報告
平成26年5月26日

準備委員会第2回常任委員会で主会場を彦根総合運動場に決定
平成26年9月22日

(仮称)彦根総合運動公園整備計画検討懇話会設置
(平成26年11月～平成27年7月 懇話会7回開催)

平成26年10月30日

周辺地域自治会長説明会

平成26年12月19日

滋賀県議会政策・土木交通常任委員会で公園整備区域を報告(敷地拡張区域案を公表)

同日

周辺地域自治会長説明会

平成 26 年 12 月 23 日、26 日

周辺地域住民説明会

平成 27 年 1 月 16 日～2 月 16 日

基本構想案について県民政策コメント制度実施

平成 27 年 1 月 23 日

周辺地域自治会長説明会

平成 27 年 1 月 29 日、31 日

地権者説明会

平成 27 年 2 月 11 日、13 日

周辺地域住民説明会

平成 27 年 3 月 9 日

滋賀県議会政策・土木交通常任委員会で基本構想案を説明

平成 27 年 3 月 26 日

基本構想策定（敷地拡張区域の決定）

準備委員会は、国スポを滋賀県において開催するため必要な準備を行うことを目的に、県および市町の代表者等および議会の議員、ならびに大会開催準備に関係のある機関および団体の代表者等を構成員として設立された団体である。

（仮称）彦根総合運動公園整備計画検討懇話会は、県が、国スポ開催に向け、彦根総合運動場を主会場として整備するための基本構想等を策定するにあたり、競技団体、学校関係、産業・経済関係、学識経験者等多様な分野の方々から意見を求めるため設置したものである。

(2) （仮称）彦根総合運動公園整備事業における用地買収について

（仮称）彦根総合運動公園整備事業における用地買収の概要は、監査対象機関によると以下のとおりである。

ア 用地買収区域決定の経緯等

基本構想において、現在の彦根総合運動場には第 2 種陸上競技場しかなく、主会場の施設基準を満たす第 1 種陸上競技場を備えた都市公園として再整備する必要があることから、公園の理念、公園としての機能や整備のイメージ等の公園整備の基本的な方向にかかる考え方が整理された。その中で、道路や河川等の公共物で分断されることなく、現有施設敷地（約 14 ヘクタール）と一体的に土地利用が可能な隣接地の約 8 ヘクタールを加え、全体として約 22 ヘクタールまで敷地を拡張する計画とされ、敷地拡張区域が示された。

敷地拡張区域には、当該農地、すなわち彦根市北部土地改良区が実施する松原地区非補助土地改良事業（平成 22 年 7 月 22 日彦根市認可）の対象農地が含まれている。

イ 用地買収の手続

公共事業の用に供する土地の取得は、事業計画確定後、不動産登記等の調査、整理を行うとともに、用地測量により事業区域を確定した上で、用地取得価格を決定し、土地の提供について地権者と交渉を行い、合意により行う。主な手続は次のとおりである。

(ア) 事業説明会

用地買収に先立ち、事業計画を周辺住民や地権者に説明し、事業を周知するとともに協力を依頼する。

(イ) 用地測量

用地買収の対象となる土地を確定するため、地権者や隣接地所有者の現地立会を行い、土地の境界を確認する。確認後は、用地買収にかかる図面を作成する。

また、現地立会の結果により登記や公図が現況と合致しない場合は、並行して公図訂正等、登記の整理を行う。

(ウ) 不動産鑑定評価の徴取

用地買収価格の資料として、不動産鑑定士から、土地の不動産鑑定評価を徴取する。

(エ) 公有財産審議会

2万平方メートル以上の土地を購入する場合、滋賀県公有財産審議会に土地の取得について諮問し、審議会における調査審議の上、土地の取得について答申を受ける。

(オ) 用地取得価格の決定

公有財産審議会の答申を踏まえ、不動産鑑定評価を参考に地権者に提示する用地取得価格（単価）を決定する。

(カ) 用地交渉

土地の価格等契約条件や物件移転補償（土地に支障物件が存在する場合）の内容等を地権者に説明した上で土地の提供を依頼する。

(キ) 契約締結・登記

地権者と土地の提供について合意後、補償契約を締結する。契約締結後は、県名義への土地の所有権移転登記を行うとともに、用地補償費の支払いを行う。

ウ 用地取得価格算定に係る関係規定

用地取得価格は、次の基準等に基づき決定されている。

(ア) 滋賀県土木交通部が施行する公共事業に伴う損失補償基準（関係箇所抜粋）

（補償額算定の時期）

第3条 土地等の取得又は土地等の使用に係る補償額は、契約締結の時の価格によって算定するものとし、その後の価格の変動による差額については、追加払いしないものとする。

（土地の補償額算定の基本原則）

第8条 取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するものとする。

(土地の正常な取引価格)

第9条 前条の正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地について、次の各号に掲げる土地価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものとする。

二 農地 地味、水利、消費地との距離その他の農業立地条件、収益性等

3 地代、小作料、借賃等の収益を資本還元した額、土地所有者が当該土地を取得するために支払った金額及び改良又は保全のために投じた金額並びに課税の場合の評価額は、第1項の規定により正常な取引価格を定める場合において、参考となるものとする。

(イ) 滋賀県土木交通部が施行する公共事業に伴う損失補償規準細則（関係箇所抜粋）

第2 基準第9条（土地の正常な取引価格）は、次により処理する。

本条第1項各号に掲げる土地の正常な取引価格は、別記1 土地評価事務処理要領により算定するものとする。

(ウ) 土地評価事務処理要領

土地評価の単位、手法等が規定されている。

(エ) 用地事務取扱要領（関係箇所抜粋）

(土地の鑑定評価)

第15条 取得を行おうとする土地について適正な補償を行うため、土地の鑑定評価を徴するものとする。

エ 取得価格の考え方

取得価格は、不動産鑑定士による不動産鑑定評価に基づき決定されている。

不動産鑑定評価では、事業用地の標準的画地を定め、標準的画地については、交通接近条件や地勢、土壌の状態といった自然的条件等の諸条件に基づき、取引事例比較法を適用して求めた比準価格からの検討を踏まえた上で、近隣地域の標準的画地の更地価格を査定し、これに対象不動産の個別格差を乗じて得た更地価格を中心として価格が決定されている。標準的画地以外の土地は、各土地ごとに土地の形状等の画地条件を標準的画地と比較し、個別格差率を求め、それぞれの価格が決定されている。

オ 用地買収の経過

平成26年12月以降	都度、事業説明会
平成28年5月以降	現地境界立会、境界立会結果に基づく用地測量図面の作成
平成28年12月22日	不動産鑑定評価の徴取
平成29年2月1日	第235回滋賀県公有財産審議会に諮問
同日	第235回滋賀県公有財産審議会答申
平成29年4月5日	平成29年度用地買収単価の決定
平成29年5月以降	都度、各地権者との用地交渉
平成30年4月2日	平成30年度用地買収単価の決定

カ 予算額および執行状況

(ア) 平成 28 年度当初予算

次のとおり計上されたが、用地測量や筆界確認に時日を要し、用地交渉に着手しなかつたため、2月補正予算で全額減額されている。

土地取得事業特別会計 公有財産購入費 1,130,000 千円
補償、補填及び賠償金 370,000 千円

(イ) 平成 29 年度当初予算

拡張事業用地を全て買収できるよう、次のとおり計上された。

一般会計 公有財産購入費 390,000 千円
土地取得事業特別会計 公有財産購入費 1,212,435 千円
補償、補填及び賠償金 632,565 千円

(ウ) 平成 29 年度 2 月補正予算

用地交渉に時日を要したため、契約の見込めない土地等に係る公有財産購入費ならびに補償、補填及び賠償金について 2 月補正予算で減額された。

一般会計 公有財産購入費 補正後 60,000 千円
土地取得事業特別会計 公有財産購入費 補正後 808,200 千円
補償、補填及び賠償金 補正後 426,000 千円

(エ) 平成 30 年度当初予算

用地交渉に時日を要し平成 29 年度契約に至らなかった分について改めて予算化された。

一般会計 公有財産購入費 165,000 千円
補償、補填及び賠償金 200 千円
土地取得事業特別会計 公有財産購入費 605,000 千円
補償、補填及び賠償金 377,000 千円

(3) 当該農地の買収について

ア 契約締結実績（平成 30 年 8 月 27 日時点）

契約日 平成 29 年 9 月 13 日～平成 30 年 5 月 14 日

契約者数 12

取得面積 16,851.9 平方メートル

契約金額 275,372,490 円

支払済額 260,691,970 円

イ 取得価格の考え方

前記(2)エのとおり。

標準的画地は、当該農地の一部であり、土地改良を行った土壌の状態も鑑定評価の諸条件として考慮されている。

なお、当該農地以外で同評価との比較により算定した土地には、土壌の状態を要素と

して個別格差率において差が認められるものもある。

3 判断

請求人は、当該農地は 100%県費を投入して土地改良事業を行ったばかりであり、県が国スポ主会場用地として買収することは地方財政法第 4 条に違反していると主張しているため、このことについて判断する。

地方財政法第 4 条第 1 項の立法趣旨および法的性質については、地方公共団体の経費は、同法第 3 条第 1 項の規定に基づき「法令の定めるところに従い、かつ、合理的な基準によりその経費を算定」され、予算に計上されるものであるが、本来歳出予算は執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではない。しかしながら、予算編成後の情勢の変化により、当初定めた額に満たない額をもって目的を達成することができる場合において、漫然と予算額全額を支出することは、法第 2 条第 14 項所定の「最少経費による最大効果」の原則に照らして妥当でない。地方財政法第 4 条第 1 項は、かかる場合に、予算執行機関は、漫然と予算に定められた全額を支出すべきでなく、当該経費の支出目的の達成に必要なかつ最少の限度で予算を執行すべきである旨を定めたものであって、法第 2 条第 14 項所定の原則を予算執行の立場から簡潔に表現し、もって、地方公共団体の予算執行を規制する規定であると解されている（名古屋地裁平成元年 10 月 27 日判決）。

また、地方財政法第 4 条第 1 項の規定は、地方公共団体や地方行財政の運営のあり方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱または濫用するものと認められる場合に限り、上記規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、または事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱または濫用するものであると認めるのが相当であるとされている（大阪高裁平成 17 年 7 月 27 日判決および最高裁昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決）。

以上を踏まえて、当該農地買収契約の締結および履行の判断が、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、裁量権を逸脱または濫用するものであると認められるか否か、以下検討する。

(1) 当該農地の買収の必要性

当該農地の買収を決定した経過については、前記 2 (1) のとおりであり、国スポ主会場は主会場選定専門委員会における検討を経て準備委員会において機関決定されたものである。主会場整備に伴う敷地拡張区域の決定は基本構想策定によるものであるが、基本構想策定は、県が、多様な分野の委員で構成される懇話会における検討や、県民政策コメント制度の実施、周辺住民や地権者への説明等を経て決定したものである。これらの経過および手続において、県の意図的な判断は窺われない。

主会場整備に伴う敷地拡張については、前記 2 (2) アのとおりであるが、監査対象機関は、公園利用者の安全確保の観点から、道路や河川等で敷地を分断しないよう考慮したとしている。また、彦根総合運動場現有施設敷地には小学校や高等学校の敷地が隣接しており、拡張用地として検討したものの、その移転には相当の費用と期間を要することから、基本構想策定により決定した当該農地を含む敷地拡張区域が最適と判断したとしている。

これらの経緯や判断を考え合わせると、総合的かつ政策的見地から決定されたものであり、当該農地の買収の必要性に係る判断が合理性を欠いているとは認められない。

(2) 取得価格の適否

取得価格は、前記 2 (2) ウにより算定されるものであるが、当該農地の取得価格算定について確認したところ、所定の基準に従い適正に算定されていたものと認められる。

当該農地の取得価格について、請求人は、土地改良に投じた金額についても補償することになり、当該農地の価格が釣り上げられたと主張しているが、土地改良に投じた金額は、正常な取引価格を定める場合において参考となるものであり、土地改良に投じた金額分が上乘せされるものではない。当該農地の取得価格の考え方については、前記 2 (3) イのとおりであり、土地改良を行ったことによる取得価格への影響が認められるが、滋賀県土木交通部が施行する公共事業に伴う損失補償基準に沿ったものであり妥当性を欠くとする理由はない。

(3) 会計上の手続等の適否

用地取得にあたっては、県公有財産審議会に諮問し、諮問のとおり実施するよう審議決定されており、また、当該農地買収の予算は県議会の議決を経て措置され、この範囲内で支出したものである。

関係書類等の調査の結果、契約手続や支出負担行為、支出命令等の財務会計上の行為そのものについては適正に処理されていると認められる。

以上より、当該農地買収契約の締結および履行の判断について、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠いているというべき事情は認められず、この判断に裁量権の逸脱、濫用または不合理な行使があったとは認められない。

なお、請求人は、県が平成 26 年度に実施した琵琶湖流域下水道東北部処理区下水道事業 A

系列造成工事より発生する建設残土処分業務委託が当該農地の土地改良事業に該当し、この土地改良事業は100%県費を投入して行ったものであって、それを県が買収することは税金の二重支出にあたる、また、当該農地を農地として活用しないことは土地改良法、農地法の主旨に違反していると主張している。

二重支出にあたるとの主張について、監査対象機関は、当該建設残土処分業務委託と当該農地の買収はそれぞれ目的を異にするものであり、それぞれの事業の必要性に応じて実施されていると説明するところであるが、当該建設残土処分業務委託や当該農地の土地改良事業の妥当性に係る主張については、当該建設残土処分業務委託は支出に係る各行為の日から既に1年が経過していると考えられること、また、当該農地において彦根市北部土地改良区が実施する松原地区非補助土地改良事業は住民監査請求の対象となる県の財務会計行為とは認められないことから、監査の対象とならない。

第5 請求の措置に対する判断

請求人は、当該農地買収契約を破棄し、これまでに支出した用地補償費を返還させることを求めているが、第4 監査の結果で述べたとおり、請求に理由がないものとして、棄却する。