

神 監 第 125 号
平成 18 年 7 月 13 日

様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	白	井	洋	二
同	大	澤	和	士

御影工業高校跡地の売却に関する

住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 18 年 5 月 26 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5月26日に提出された措置請求書及び6月14日の陳述によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

市は御影工業高校跡地の売却にあたり、審査委員会において売却価格と事業計画内容をそれぞれ50点満点で評価し合計点を競うコンペ方式を採用し、約116億円を提示したグループがあったにもかかわらず、最低の約84億円を示したグループを売却先として決定した。

本コンペは公正なコンペとは言えず、市有地売却において特に重視すべき価格を軽視し、32億円を犠牲にしたことは違法である。

市は、本コンペに基づく土地売買契約を無効としコンペをやり直すか、最高入札価格との差額32億円を市長に請求すべきである。

理由

- 1 本コンペは、市有地売却において特に重視すべき価格を軽視しすぎており、総合得点でわずか1.76点の差にもかかわらず32億円も低い応募者を採用したことは違法である。
- 2 本コンペは、下記のように不正の入り込みやすい欠陥があり、公正なものとはいえない。
 - (1) 審査委員会の委員9名中、市職員が3名、元市職員1名で、市のコンペの委員会によく名前が出る大学教授が委員長であり、これら5名があらかじめ市の意向を受けていれば、審査結果を左右することができる。
 - (2) 審査委員会において事業計画内容の審査に入る前に、全応募者の申出価格、価格点が審査委員に公表されている。このことは、価格点が内容の審査に影響を及ぼしかねず、万一審査委員に意中の応募者があった場合に内容点を調整できる。内容・価格の両方を追及するコンペを公正に行うには、価格点を発表する前に内容審査を終わらせておくことは必須であり、現に市は、平成18年度より「市有地売却方法に関する基本指針」を策定し、内容審査を通過した応募者の価格提案のみ開封する方式に変更している。
 - (3) 事業計画内容の審査が2次まで行われているのは、1次審査で予定外の結果が出た時に、2次審査で修正することができるように、用意周到に工夫されているものと見ることができる。
 - (4) 新聞報道によると、本コンペ方式を提案した設計会社社長は、地元市議の秘書に乗用車を無償提供していた。御影工業高校跡地売却にあたって市が協議を行っていた御影地区まちづくり協議会は、当該市議が顧問、設計会社がアドバイザーを務め、協議会は設計会社から本コンペ方式の紹介を受けて市に提案した。さらに、当該市議は設計会社社長を市助役に紹介し、本コンペ方式採用を働きかけた。また、あっせん収賄容疑の村岡功市議も市に本コンペ方式導入を要求していたとしている。このように、本コンペ方式の採用には、2人の市議による強い圧力があったのではと疑われる。
- 3 本コンペ実施にあたっての市の住民意向集約の仕方に瑕疵がある。
 - (1) 市は地域住民の代表はまちづくり協議会であるとして、御影地区まちづくり協議会との協議によって本コンペ実施にあたっての地域の了解を得たとしている。まちづくり協議会が市の認定を受けるには、その活動が地区の住民の大多数の支持を得ていることを証する書面が必要であるが、御影地区まちづくり協議会は市の認定を受けておらず、住民への広報もお知らせばかりであり、

御影地区まちづくり協議会は住民の総意を得ているとはいえない。したがって、市は地域の了解を得たとはいえない。

- (2) 市が地域住民の代表はまちづくり協議会であるとするなら、市は御影地区まちづくり協議会が住民の意向を正確に反映しているかどうかチェックし、指導監督する責務がある。しかし、住民の持っていた超高層建築物反対の意向が、御影地区まちづくり協議会の独断によって結果として隠蔽されてしまったことが示すように、市が御影地区まちづくり協議会のチェックを怠っていたことについて瑕疵がある。
- (3) 住民に超高層建築物反対の意向があったにも関わらず、市は売却先決定後の平成 17 年 12 月 13 日の説明会で初めて超高層マンションが建つことを説明した。

第 2 監査の実施

1 監査対象

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。

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 m²

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ほか 4 社

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

土地売却手続等の経緯

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(3) 参照）を開催
- ” 7 月 12 日 募集要項配布（～9 月 15 日）
- ” 7 月 27 日 説明会（84 社参加）
- ” 9 月 12～15 日 応募予定者登録（8 グループ）
- ” 10 月 12～14 日 応募申込受付（6 グループ）
- ” 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
- ” 11 月 15 日 土地売買仮契約締結
- ” 12 月 22 日 神戸市会（第 4 回定例市会）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
- ” 1 月 31 日 所有権移転登記受付日

地元協議等の経緯

- 平成 12 年 7 月 12 日 市が市会常任委員会で工業高校の再編・統合方針を報告
- ” 10 月 11 日 御影地区まちづくり協議会が発足
- 平成 13 年 8 月 御影地区まちづくり協議会が第 1 回まちづくりアンケートを実施
- 平成 14 年 12 月 16 日 御影地区まちづくり協議会が市にまちづくりに関する第 1 回要望書提出
- 平成 15 年 8 月 御影地区まちづくり協議会が第 2 回まちづくりアンケートを実施
- ” 12 月 24 日 御影地区まちづくり協議会が市に第 2 回要望書提出
- 平成 16 年 4 月 26 日 御影地区まちづくり協議会が市に第 3 回要望書提出
- ” 6 月 4 日 御影地区まちづくり協議会が，御影工業高校跡地売却に関して，市に計画内容と土地価格の両面から審査するコンペ方式を提案
- ” 7 月 22 日 御影地区まちづくり協議会全体会議において市が御影工業高校跡地の土地利用のイメージ図を説明
- ” 8 月 11 日 御影地区まちづくり協議会役員会において市が御影地区まちづくり協議会に跡地の取扱，土地利用の方針と今後の手続等について説明
- ” 9 月 13 日 御影地区まちづくり協議会全体会議において市が御影工業高校跡地の風俗営業等の利用規制と事業者募集の考え方について説明
- ” 9 月 18 日～11 月 25 日 市が周辺自治会・商店会等に御影工業高校跡地の取扱，土地利用の方針と今後の手続等について個別説明
- ” 9 月 30 日 御影地区まちづくり協議会がまちづくりニュース第 8 号に市の御影工業高校跡地の土地利用の方針，土地利用における条件等の説明内容を掲載
- ” 12 月 2 日 御影地区まちづくり協議会が市に要望書のまとめを提出
- 平成 17 年 2 月 7 日 御影地区まちづくり協議会全体会議において，市が御影地区まちづくり協議会からの要望に対する考え方，都市計画の素案を説明

平成 17 年 3 月 1 日 御影地区まちづくり協議会がまちづくりニュース第 9 号に上記「要望に対する考え方」を掲載

” 6 月 13 日 御影地区まちづくり協議会総会において市が御影工業高校跡地土地利用事業者募集要項原案を説明

” 7 月 12 日～11 月 7 日 (募集要項の配布,審査委員会開催など,買受事業者決定手続)

” 11 月 25 日 御影地区まちづくり協議会全体会議において市が買受事業者決定について説明

” 12 月 5 日 御影地区まちづくり協議会がまちづくりニュース第 11 号に買受事業者決定について掲載

(2) まちづくり協議会

まちづくり協議会の制度概要

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(以下「条例」という。)は、第 4 条においてまちづくり協議会を「まちづくり提案の策定、まちづくり協定の締結等により、専ら、地区の住み良いまちづくりを推進することを目的として住民等が設置した協議会」と定め、その認定条件として、「(1)地区の住民等の大多数により設置されていると認められるもの、(2)その構成員が、住民等、まちづくりについて学識経験を有する者その他これらに準ずるものであるもの、(3)その活動が、地区の住民等の大多数の支持を得ていると認められるもの」という 3 つの条件を定めている。

市の認定を受けたまちづくり協議会(以下「認定協議会」という。)は、まちづくり提案の策定(第 7 条)、まちづくり協定の締結(第 9 条)ができることとなっているが、アドバイザー派遣、まちづくり活動助成などのまちづくりに係る助成等(第 18 条)は、認定協議会に限らず「住民等のうち住み良いまちづくりの推進のために必要な行為を行うと認める者」に対して行うこととされている。

まちづくり協議会へのアドバイザー派遣制度

まちづくり活動を始めるにあたって、地元で勉強会を実施する際に、まちづくりの専門家をアドバイザーとして派遣するもので、神戸市都市整備公社が運営するこうべまちづくりセンターが派遣事務を行っている。

御影地区まちづくり協議会の概要

対象地区 神戸市東灘区のうち、灘区との境界に隣接する下記の地区。

{ 御影山手, 御影町西平野, 御影町石屋, 御影町御影, 御影町郡家, }
御影中町, 御影石町, 御影塚町, 御影本町, 御影浜町

なお、御影工業高校跡地は対象地区の中央部に位置する御影中町にある。

構成団体等 対象地区内の自治会,財産区管理会,ふれあいのまちづくり協議会,婦人会,老人クラブ,民生委員児童委員協議会,商店会など 53 団体が参加。

なお、新聞報道された地元市議と設計会社(平成 12 年度から平成 16 年度の間は、こうべまちづくりセンターよりアドバイザーとして協議会に派遣)は協議会の名簿に掲載されている(平成 17 年 12 月 27 日時点)。

市の認定の状況 条例上のまちづくり協議会としての市の認定は受けていない。

(3) 土地売却（コンペ）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御影地区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 億円に決定した。

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。

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。

なお、委員名は審査結果の公表時に初めて公表した。

- 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

下記（要約）の審査基準を平成 17 年 6 月 23 日の第 1 回審査委員会において決定し、同年 7 月 12 日から配布した事業者募集要項に掲載した。

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

審査手順

- 事務局より各応募者の提案概要説明，委員間で審査方法確認
- 各委員よりプレゼンテーション前の所見等発表
- 応募者によるプレゼンテーション
- 価格調書開封，価格点発表
- 委員・事務局から企業財務・収支計画等についてコメント
- 提案に関する意見交換及び一次審査（各委員が審査シートに採点記入）
- 一次審査結果を配付
- 意見交換及び二次審査（各委員が採点に修正があれば修正を記入）
- 二次審査結果を配付，審査結果確認・決定

(4) 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	

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。

理由 1 「本コンペは価格を軽視し，32 億円も低い応募者を採用したことは違法である」について

本件土地売却にあたっては，御影地区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，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, といった点から, 「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」本コンペ方式の採用に至ったものである。

したがって, 本コンペ方式は, 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。

さらに, 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。売却決定価格約 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。

理由 2 「本コンペは, 下記のように不正の入り込みやすい欠陥があり, 公正なものとはいえない」について

- (1) 「審査委員 9 名中, 市に関係のある者 5 名が市の意向を受けて審査結果を左右することができる」
- (2) 「審査委員会における事業計画内容の審査前の価格点の公表は, 内容の審査に影響を及ぼしかねず, 万一審査委員に意中の応募者があった場合に内容点を調整できる」
- (3) 「事業計画内容の審査が 2 次まで行われているのは, 1 次審査の結果を 2 次審査で修正することができるように, 用意周到に工夫されているものと見ることができる」
- (4) 「本コンペ方式の採用には, 2 人の市議による強い圧力があつたのではと疑われる」について

上記(1)(2)(3)とも, 審査委員が審査結果を恣意的に操作できる可能性があつたと主張して, コンペ方式に欠陥があり, 公正なコンペではなかつたとするものである。

コンペ方式に欠陥があつたかどうかは, 主に, 手続等がコンペの目的に沿っているか, 審査の客観性と適正性が保たれるよう配慮されているか, といった観点から判断されるべきである。しかし, 価格等の客観的指標のみによらない審査が行われることが通例であるコンペの態様から, このような判断にあたっての基準は抽象的, 概括的なものであるため, コンペの個々の手続が欠陥にあたるかどうかは, コンペの目的達成等の観点から大きく逸脱していたり, 裁量権の濫用にあたるようなものがあるかどうかで判断されるべきである。

本コンペは, 審査委員名は買受事業者決定後に初めて公表する, 審査基準はあらかじめ審査委員会で設定し事業者募集要項によってコンペ前に公表する, 具体的な審査手順は審査当日に審査委員会に諮って決定するなど, コンペの目的に沿い, 審査の客観性と適正性が担保されるように配慮された手続によって行われているうえに, 請求人の指摘するいずれの事項も, コンペの目的達成のためにより妥当であると判断されて採用された方式等である。

以上のことから, 本コンペ方式には, その目的達成等の観点から大きく逸脱していたり, 裁量権の濫用にあたるようなものは認められない。また, 審査結果が恣意的に操作されたことを示すものも見受けられないことから, コンペ方式に欠陥があつたとはいえない。

なお、市が平成 18 年 4 月策定の「市有地売却に関する基本指針」において、「内容・価格提案型コンペ方式」を、内容審査を通過した応募者の価格提案のみ開封する方式としたのは、本コンペ方式に欠陥があって公正なものでなかったと判断したためではなく、市会で出された意見もふまえ、今後は、内容審査を経た後で、価格で最終的に決める方式がなじむと判断した結果である。

さらに、(4)については、御影地区まちづくり協議会に、市議、設計会社が参加し、御影地区まちづくり協議会が本コンペ方式を市に提案をした事実は確認できたが、本コンペ方式採用に関して影響を与えた事実は確認できなかった。

理由 3 「本コンペ実施にあたっての市の住民意向集約の仕方に瑕疵がある」について

- (1) 「市が本コンペ実施にあたっての地域の了解を得たとする御影地区まちづくり協議会は、市の認定を受けておらず、住民の総意を得ているといえない」
- (2) 「市は御影地区まちづくり協議会が住民の意向を正確に反映しているかどうかチェックし、指導監督する責務があるのに、それを怠っていたことについて瑕疵がある」
- (3) 「住民に超高層建築物反対の意向があったにも関わらず、売却先決定後の平成 17 年 12 月 13 日の市の説明会で初めて超高層マンションが建つことを聞いた」について

市は本コンペの実施にあたって、御影地区まちづくり協議会との協議を重ねるとともに、周辺自治会等にも個別説明を行うなど、周辺住民との協議に努めてきたが、市有地売却の契約等の手続にあたって、法令上は周辺住民の合意等についての規定はなく、請求人の主張する市の住民意向集約の仕方は、本コンペやそれに基づく土地売買契約の違法性を示す根拠とはならない。

なお、まちづくり協議会の認定は、まちづくり協定締結等の条件ではあっても、認定を受けていないまちづくり協議会は市の協働の相手方とならないという趣旨のものではない。また、市とまちづくり協議会とは、「住み良いまちづくりを推進する」ための協働のパートナーの位置づけであり、市にまちづくり協議会に対する一般的な指導監督権限があるものではない。

御影地区まちづくり協議会は、平成 12 年の協議会設立後、必要の都度全体会議や役員会を開催するとともに、住民アンケートの実施やまちづくりニュースの発行、市への要望書のとりまとめなどを行っている。このような活動実績について市は把握しており、市が地域の了解を得るにあたって、御影地区まちづくり協議会を主要な協議相手にすることにしたのは妥当である。

また、超高層マンションの建設については、コンペ前の市の説明資料の土地利用イメージ図に「中高層集合住宅」、コンペ後の資料には「住宅棟（鉄筋コンクリート造 50 階建）」と表記されているが、都市計画法や建築基準法では、土地利用について、一定以上の高さの建築物は中高層と表記されるのが通例であり、土地利用イメージ図に「中高層集合住宅」と表記したことが不適切であったとはいえない。

第 4 結論

以上のことから、本コンペが公正なものではなく最高入札価格との差額 32 億円を犠牲にしたとして、本コンペに基づく土地売買契約の無効、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。