

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求の受付

平成31年2月15日に、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、西宮市 X外2名から提出された。

2 請求の概要

請求書及びこれに添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

(1) 請求の要旨

ア 請求理由

(ア) 公営企業管理者は、芦屋市浜風町の土地（以下「本件土地」という。）について、建物付公募により社会福祉法人A（以下「A法人」という。）と売買契約を締結し、履行したが、その契約手続において違法な官製談合行為があったこと、入札の方法が不公正であること等から違法又は不当である（請求事項1）。

(イ) 公営企業管理者が行ったB施設学術調査・解体業務委託契約及びこれに後続する阪神地域（潮芦屋地区）建物基礎除却工事契約は、本件土地上の建物の所有権は落札者であるA法人に帰属し、兵庫県には解体を行うための権原がないこと、単純解体の予定を転換し実質的には移築に準ずる資材の再利用を行うもので、過大な費用を兵庫県に負担させるものであることから違法である（請求事項2）。

イ 求める措置の内容

アの行為による財産処分、支出を原状回復させる等相当な措置を求める。

(2) 事実証明書等

本件措置請求の要旨に係る事実証明書として別記1の文書が、また、請求書を訂正する書面として別記2の文書が提出された。

3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成31年2月15日（請求書提出日）付けで受理した。

第2 証拠の提出及び陳述

1 請求人の陳述の要旨

平成31年3月18日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）請求人からおおむね次のとおり陳述があり、別記3の文書の提出があった。

(1) 請求事項1について

ア 前提となる行為が違法な場合、その前提行為を踏まえた後行行為は、当然に違法性を帯びてくるというのが当然の論理である。本件土地の売買契約の前提となった入札手続それ自体に違法性がある。

イ そもそも本件土地は、一般競争入札ではなく、本件土地上にあった児童厚生施設（B施設）の運営法人である社会福祉法人C（以下「C法人」という。）に対し、随意契約により売却すべきであった。

企業庁随意契約運用基準、企業庁随意契約取扱要領、あるいは法令の解釈によれば、本件土地の隣接地をA法人に売却したこと自体、本来は一般競争入札に付すべき案件であったが、これを随意契約により売却した先例があるのだから、C法人には、むしろ事業継続のために、随意契約による本件土地の売却の必要性があり、随意契約が認められるべきであった。

にもかかわらず、本件土地について一般競争入札に付し、最終的にA法人を落札者として契約されたところに、先行行為の違法性がある。

ウ 本件土地の売却に係る一般競争入札は、平成30年3月9日及び同月23日の2回実施されている。第1回目の入札が成立しなかったため2回に分けられたのだが、第1回目の入札においても、C法人は、当初1億3,000万円余りの入札をしている。これが予定価格を下回っているということで、直ちに再度入札がされ、C法人は1億5,000万円を入札したが、入札書の当該金額の前に「¥」マークを記入していないということで無効とされた。

確かに一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせには無効とする入札の条件が書いてあるが、このように直ちに補正できるようなもの、本当に形式的な不備だけで無効にするという行政の取扱い自体が問題であるし、そのような規定自体が無効である。

エ また、C法人は当初1億3,000万円余りを入札したが、C法人が兵庫県に無償譲渡させられた本件土地上の建物の評価額及び本件土地の借地権価格を合計すると1億7,000万円を超えるので、これを入札額に加えれば、実質的にC法人は3億円超の入札をしていることになる。

また、C法人が本件土地の貸付けを受けていた際の本来の契約は、借地借家法（平成3年法律第90号）の適用を受ける土地の賃貸借契約であるのに、企業庁はあえて同法の適用がないような契約にし、しかも普通ではあり得ない1年更新という契約としている。建物の買取請求もできず、ありとあらゆる借地借家法の強行法規に反し、賃借人に不利な条項を盛り込んだ違法な契約である。地代も非常に高額に設定されていたところ、その免除を受けたことをもって、これを使用貸借契約に切り替えた。

こういう手法の行政のあり方それ自体、一連の違法性があり、それを前提にすれば、仮に随意契約によらず一般競争入札に付すとしても、C法人の入札額は予定価格の2倍を超える金額であるから、C法人が落札していると評価されてしかるべきである。

(2) 請求事項2について

ア C法人は本件土地の貸付けが使用貸借であると信じ込まされ、本来は借地権及

び建物価格を有償で買取りしてもらう必要があるにもかかわらず、それを無償で譲渡させられた。これも先行行為の違法であるが、本件土地上の建物を無償で譲渡すれば、解体する場合は当然、その譲渡を受けた人が費用を負担するはずなのに、それをあえて譲り渡した方の負担にして、C法人に400万円の解体料を支払わせたにもかかわらず、その400万円で解体すればいいところを、「丁寧な解体」と称して随意契約でその委託契約を締結し、C法人側の予期に反するような形で1,000万円余りの公金を支出したことは、先行行為の違法性が後行行為の違法性を基礎付けるということからしても、違法な公金支出に該当する。

イ この「丁寧な解体」は、C法人が負担した解体費用400万円の対象とは全く違う。解体という場合の通常の解体は廃材化させていくという意味の解体であって、この「丁寧な解体」というのは、再利用というか移築的な意味であり、ほとんど使えるところは使っていく、別に転用していくということで、全く概念が違う。

そうすると、400万円を通常の解体として合意して支払わせたのに、それを変更して、本来ならば解体に含まれないような行為（「丁寧な解体」）をするのであれば、解体費用400万円を支払った合意の範囲、内容から逸脱しているので、解体費用を支払うという合意自体も、事情変更によって無効が取り消されるべきものであり、返還した上で別の方法を考えて処理するという手順を全く踏まれていない点においても違法性が認められる。400万円の取得に関してはこの監査請求の対象にしていなが、違法な先行行為を前提とする「丁寧な解体」方法という形で、後行行為の違法性を基礎付けるものとなる。

ウ 「丁寧な解体」と称する得体の知れない方法を選択した上、それが西日本集中豪雨のために工事完成時期が遅延したということを理由に、基礎部分の解体工事による追加支出がなされている。これも、「丁寧な解体」との因果関係からすると、違法支出に該当する。

エ 一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせに記載の条件のうち、「¥」マークの記載がない入札は無効という条件は、そのとおり実行された。落札者が建物を必要としない場合の撤去は企業庁が実施するという条件も、そのとおり実行された。しかし、基礎の部分とかに関しては一切兵庫県は関わらないというように書いてあったにもかかわらず、建物基礎も企業庁が撤去している。都合のいい条件だけを取り上げている。

(3) その他

ア 請求人が法律に非常に疎かったことから、全部企業庁の思うままに進められ、最後には置いていた400万円のお金さえ全部なくなって、私たちは身ぐるみを剥がれたという思いをしている。

イ まだ入札が行われる前の2月中旬に、企業庁の職員が（後に「丁寧な解体」の委託先となる）学校法人Dの関係者を連れて、B施設へ下見に来た。まだどういふところが入札に応募するかも分からないのに何をしに来たのか、「測量ですか。」と聞くと、その職員は、「この建物をもしも壊すことになったときにできることを、知り合いに見てもらいに来た。」「先にちゃんと話をしておかないと、入札が終わった後では残せるものも残せないかもしれない。」という説明をした。

芦屋市の市議会議員から、公務員一般について言えることとして、公務員は公金を使って何かをするのだから、不確かなことでは絶対に動かないと聞いた。(本件土地上の建物の撤去は、)そこで決定していたのだろうと教えてくれた。

ウ 本件措置請求の最大の理由として、故E氏が非常に思いを込めてB施設を作られ、本来ならば、行政がこういう事業をすべきことを民間人の有志が集まって実行して来たということの評価してもらったら、本件土地の売却に関しても、過去において本来ならば一般競争入札に付すべき本件土地の隣接地を随意契約で売却を受けたA法人に、加えて、当該隣接地の所有権を転々と第三者に移転し、こちらとしては言わば土地転がしをしているとしか見えないA法人に、なぜ入札参加資格を与えるのかということに、非常に疑問がある。そういう意味からすると、本件土地の売却は、C法人に対し、金額は交渉すると思うが、随意契約すべきであった。B施設を存続させるというのは、本来なら行政がされるべきものだが、全くそれが無視されてしまっている。

エ C法人は決して、阪神・淡路大震災で被災した子どもたちが成人に達するまでの20年に限定した目的で設立されたのではない。第二種社会福祉事業を営む目的で設立されたものであり、ほかのところで被災された子どもたちだとか、例えば交通遺児だとか、もろもろの社会福祉事業を継続すべきものである。それをあえて、阪神・淡路大震災から20年経ったからもう終わりというのは乱暴な議論であり、社会福祉法人の本来の目的・使命感からするとあまりにもおかしい方向で限定して、明渡しを求めるという行政のあり方には、やはり素朴に疑問がある。

オ この件に関しては、情報公開条例に基づいて様々な資料を集積しているが、行政において公知の事実が当然あるから、請求人において逐一資料を提出しなくても、違法な公金支出あるいは財産処分については立証十分と考えている。

2 執行機関の陳述の要旨

平成31年3月18日に執行機関の陳述(自治法第242条第7項)を実施したところ、企業庁からおおむね次のとおり陳述があった。

(1) 本件土地の賃貸借契約・使用貸借契約の経緯

ア 阪神・淡路大震災で親を亡くした遺児・孤児の心のケア・ハウスを設置するため、兵庫県が故E氏から用地確保の要望書を受け、その社会的意義のある趣旨に賛同し、平成9年に企業庁の事業用地である本件土地の提供を決定した。

イ 本件土地は、本来分譲地であったが、震災遺児・孤児たちが成人するまでの間、心のケアを行うという土地利用の目的など諸般の事情を考慮し、C法人からの要望書「土地賃貸借契約について(お願い)」の記載に基づき、震災遺児たちが成人する平成27年4月30日までを前提として、賃借料を半額に減免した上で、平成10年5月7日から1年更新とする土地賃貸借契約を、兵庫県とC法人との間で締結した。

ウ 平成16年3月、C法人から運営資金等の減少に伴い土地賃借料を無償としてほしい旨の要望書があり、同年4月1日から賃借料無償の使用貸借契約に変更した。この際にも、使用貸借期間が満了したときは土地を原状回復し、返還することに

ついて、C法人、兵庫県双方が合意の上で、契約を締結したものである。

エ 一方で、当時、本件土地及びその隣接地は、土地の特殊な形状から売却が難しく、企業庁としては、それらの早期売却が大きな課題となっていた。C法人の使用貸借期間が終了し返還された後についても、この点が同様に課題となる可能性が高い状況にあった。

オ このため、本件土地の隣接地について購入申出があったA法人との間で、平成16年3月30日に隣接地の土地譲渡契約を締結するとともに、本件土地の賃貸借契約等の終了後、速やかに分譲条件を協議の上、本件土地の土地譲渡契約を締結する旨の覚書を締結した。

当該覚書では、B施設の設立趣旨を尊重し、C法人と兵庫県との協議により事業に必要な期間は、C法人との賃貸借等の契約を継続する旨を明記している。

カ その後、平成27年4月に、C法人から、事業継続のための代替施設の確保と更地返還をするための期間が必要であるため、土地の返還を3年間猶予してほしいとの要望があり、土地使用貸借契約を最長平成30年3月31日まで延長する旨の確認書等を締結した。

(2) 本件土地の売却に係る一般競争入札実施までの経緯

ア 平成29年12月以降、C法人関係者から、平成30年3月31日以降の期限延長やB施設の建物を残してほしい旨の要請があり、新聞報道等においても、B施設の閉館や建物存続の動向等が大きく取り上げられた。

イ 企業庁としては、平成29年9月にC法人が同年12月23日にB施設の閉館を公表しており、震災遺児・孤児たちが成人するまで心のケアを行うという当初の事業目的が達成されたこと、平成27年にC法人と締結した確認書において返還猶予期間を最長平成30年3月31日までとしていること、本件土地が本来分譲地であり返還後は早期売却を行うことから、同年4月以降は契約を更新しないこととした。

ウ その上で、前述のような状況を踏まえ、円滑に今後の売却手続を進めるため、平成16年に兵庫県とA法人との間で返還後の本件土地の譲渡に関する覚書を締結していたものの、一般競争入札による土地売却に方針変更を行うこととし、その実施に当たり次の課題について検討を行った。

(ア) 平成16年3月30日に覚書を締結したA法人に対し、公募により本件土地の売却を行うことについて説明し、了解を得た上で当該覚書を破棄すること。

(イ) 本件土地の原状回復を前提に売却を予定していたところを、建物を継続使用したいC法人の意向にも沿いながら、建物付公募に変更すること。

(ロ) 仮に建物使用を希望しない者が落札した場合、円滑に建物撤去するための方策を考えること。

(ハ) 建物だけでなく、敷地内の工作物の移転・撤去を円滑に行うよう調整すること。

エ まず、平成30年1月9日、A法人に経緯を説明の上、覚書を破棄し、本件土地の建物付公募を行うことについて了解を得た。

オ C法人に対しては、仮に建物を使用しない者が落札した場合、建物撤去を円滑に実施するための調整を行い、平成30年2月6日に

- (7) 建物付公募を実施すること。
- (イ) 公募開始前日までに兵庫県に建物を無償譲渡すること。
- (ロ) 建物撤去は兵庫県が実施し、C法人は撤去費用に充当するため、負担金400万円を兵庫県に支払うこと。
- (ハ) 建物を使用する者が落札し、撤去を行わなかった場合は、負担金400万円をC法人に返還すること。
- (ニ) きぼうの像等の工作物や樹木の移設は、芦屋市内への移設に限り、兵庫県が負担すること。

等について、兵庫県とC法人の間で、確認書と建物譲渡等契約を締結した。

カ また、事前配布する一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせには、法人、個人を問わず誰でも参加申込みができることや、建物を必要としない場合は兵庫県（企業庁）が撤去することを明記した。

(3) 本件土地の一般競争入札及びその結果

ア 平成30年2月8日に第1回入札手続を開始し、同年3月9日に第1回入札を実施した。入札には、C法人の支援者である株式会社FとA法人を含む4者が応札したが、全ての応札者の入札額が予定価格150,477,000円に達しなかったため、再度入札を実施することとなった。

その際、全入札者とその入札金額の読上げを行った。つまり、入札参加者4者は、全員が最高入札金額を知ることができたことになる。

イ 再度入札では、A法人を含む2者が辞退し、株式会社Fを含む2者が応札したが、株式会社Fは入札書の入札金額の頭に「¥」マークの記載がなく、ほか1者は入札保証金の不足により、ともに無効となったことから、入札は不調に終わった。

ウ なお、この入札金額に「¥」マークを記載することは、金額の改ざん防止等のために必要なことであり、「¥」マークの記載がない場合は無効となる旨を事前配布している一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせに「無効とする入札」として明記し、入札書にも「¥」マークを記載するよう明記するとともに、入札開始前にも職員から口答で注意喚起を行っていた。

エ その後、平成30年3月13日から第2回一般競争入札手続を開始し、同月23日に第2回入札を実施した。入札には、株式会社FとA法人を含む4者が応札し、A法人が予定価格150,477,000円を大きく上回る221,000,221円で落札した。

これらの一連の一般競争入札手続は、適切に実施されたものと考えている。

(4) 本件土地上の建物の撤去

ア 阪神・淡路大震災から20年が経過し、その記憶や教訓を風化させず若い世代へ継承することが社会的課題となる中、企業庁では、震災遺児・孤児たちの心のケアという大きな意義のある活動の拠点となったB施設の功績と、その利用者やC法人など関係者の方々の思いを後世に残すため、建物を全て壊して撤去するのではなく、一部でも再利用して残す方法がないか、検討を重ねた。

イ また、当初は単に重機で木造建物を壊して処分し、更地にする通常の工事を予定していたが、C法人からB施設の建物を残してほしいとの強い要望があり、一

- 般競争入札の実施や建物存続の可能性が大きく報道されるなどマスコミの注目が高まっていたことから、落札者が建物を使用しない場合、従来の解体・撤去方法では、関係者の協力を得ながら円滑に工事を実施することができないと判断した。
- ウ このため、B施設の建物の一部を後世に引き継ぐ方法について、C法人と検討を重ね合意を得た上で、「丁寧な解体」として、
- (ア) 建物を丁寧に解体して木材を採取すること。
 - (イ) 採取した木材を活用しておもちゃ等を製作すること。
 - (ウ) 採取した木材を建築技術者や職人を目指す若者の教育に活用すること。
- とした。そして、それらの実績及びノウハウがある学校法人Dに、企業庁がC法人とともに依頼し、平成30年5月7日に契約額10,420,712円で業務委託を行い、同年6月8日に建物の解体工事が完了した。
- エ この建物木造部分の解体では、大工を目指す学生たちがB施設の利用者の思いを引き継ぎ、手作業で、建物の梁・柱等の骨組みの一部と、部屋の壁を構成する板材の一部を傷つけない手順で採取し、それを使ったオセロ等のおもちゃを製作したほか、棟上げ研修資材としても活用された。
- なお、製作されたおもちゃ等は、C法人の了解を得て、平成30年12月25日に芦屋市内の保育施設に寄贈した。
- オ また、木造部分の解体工事完了後のその他コンクリート部分の撤去工事については、平成30年7月19日にG株式会社と契約締結し、同年8月10日に工事を完了した。
- カ その後、同月29日に、A法人から本件土地の売買代金の残額支払を受け、A法人へ土地所有権を移転した。
- キ 撤去工事等が全て完了したため、平成30年9月5日に、同年2月6日に締結した契約に基づき、C法人から負担金として預かった400万円を同工事費用として充当し、一連の土地売却に係る手続を完了した。
- 企業庁においては、以上のことから建物の解体・撤去工事についても、必要性に基づいて適切に実施したものと考えている。

第3 監査の対象

次の事項を対象とした。

- (1) 兵庫県がA法人との間で行った、平成30年4月18日付け県有財産売買契約（以下「本件土地売買契約」という。）の締結及びその履行（請求事項1関係）
- (2) 兵庫県が学校法人Dとの間で行った同年5月7日付けB施設学術調査・解体業務委託契約（以下「本件委託契約」という。）及び兵庫県がG株式会社との間で行った同年7月19日付け阪神地域（潮芦屋地区）建物基礎除却工事契約（以下「本件請負契約」という。）の締結又はこれら契約に基づく公金の支出（請求事項2関係）

第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

1 認定した事実

請求書、事実証明書、陳述時まで提出された文書（別記2及び別記3）請求人の陳述、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査により認定した事実は、次のとおりである。

(1) 本件土地の一般競争入札による売却

ア 法令等の定め

(7) 一般競争入札による契約の締結に関し、自治法は、次のとおり定めている（第234条第3項）。

一般競争入札に付する場合においては、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とする。

(1) (7)の自治法の規定を受け、企業庁会計規程（昭和54年企業庁管理規程第2号）は、次のとおり定めている（第77条）。

一般競争入札により落札者を決定しようとするときは、物件の売払いその他公営企業の収入の原因となる契約については、予定価格以上であって最高の価格をもって申込みをした者を落札者としなければならない。

(2) 一般競争入札の公告に関し、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）は、次のとおり定めている（第167条の6第1項及び第2項）。

a 一般競争入札により契約を締結しようとするときは、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時その他入札について必要な事項を公告しなければならない。

b aの公告において、入札に関する条件に違反した入札等は無効とする旨を明らかにしておかなければならない。

(3) (2)の地方自治法施行令の規定を受け、企業庁会計規程は、次のとおり定めている（第69条第1項）。

一般競争入札による契約を締結しようとするときは、その入札期日の前日から起算して少なくとも10日前までに県公報若しくは新聞紙上への掲載、掲示その他の方法により、入札に付する事項、入札に参加する者に必要な資格、入札の場所及び日時、入札保証金に関する事項、入札に関する条件、入札に関する条件に違反した入札は無効とする旨等を公告しなければならない。

(4) 一般競争入札の開札等に関し、地方自治法施行令は、次のとおり定めている（第167条の8第3項）。

入札者は、その提出した入札書の書換え、引換え又は撤回をすることができない。

イ 本件土地の売却を建物付公募とした経緯

(7) 本件土地には、従前児童厚生施設（B施設）があり、その運営法人であるC法人が本件土地を使用貸借していた。平成30年3月31日をもって当該使用貸

借の期間が終了することから、企業庁は、本件土地について原状回復の上返還を受け、売却する方針であった。

- (4) しかし、C法人関係者から建物の存続について強い要望を受けたことから、企業庁は、建物を残したまま本件土地を取得することも可能な形での売却方法を検討した結果、A法人との間の平成16年3月30日付け覚書（C法人への本件土地の貸付けが終了する場合、A法人と分譲条件を協議の上、本件土地の譲渡契約を締結する。）を破棄し、本件土地上の建物の所有権についてC法人から兵庫県に譲渡を受けた上で（所有権移転日平成30年2月6日）、本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）を行うこととした。

ウ 本件土地の売却に係る手続等

(7) 第1回目

- a 平成30年2月8日、「平成29年度 第1回 兵庫県企業庁 一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせ」により、本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）についてインターネットホームページで公告した。

その内容（入札の条件等）の主なものは、次のとおりである。

- (a) 対象物件は本件土地であること、本件土地上に建物があること及びこれらの概要
- (b) 入札日時は平成30年3月9日11時から、入札会場は兵庫県庁1号館1階会議室とすること。
- (c) 入札参加資格のない者（兵庫県における不動産の売却に係る契約手続において不正があった後2年間を経過しない者その他の事由に該当する者）を除き、参加の申込みは、個人、法人を問わず、誰でもできること。
- (d) 入札金額の100分の5以上の額の入札保証金の納付を要すること。
- (e) 無効とする入札の条件（入札参加資格がない者のした入札、入札保証金の額が所定の額に達していない入札、入札書に入札金額、「¥」マーク、物件番号、入札年月日、入札者の住所、氏名及び押印のない入札等）
- (f) 兵庫県が定めた予定価格以上で、かつ、有効な入札のうち、最高金額の入札者を落札者とすること。
- (g) 開札の結果予定価格以上の入札がないときは、直ちに再度入札を行うが、再度入札に参加できるのは、その前回の入札に参加した者のうち、当該入札が無効とされなかった者に限ること。
- (h) 引渡時の現状有姿で引き渡すこと。
- (i) 落札者が建物を必要としない場合の撤去は兵庫県（企業庁）が実施すること。
- (j) 敷地内に存置する自然物、工作物及び建物基礎部分の撤去・移設などの費用負担及び調整は、物件敷地の内外及び所有権等権利の帰属主体のいかんを問わず、兵庫県は一切行わないこと。
- b 当該入札の予定価格（入札公告を含め、落札者決定前においては非公表）は、150,477,000円であった。
- c 平成30年2月8日から同月23日までの間入札参加者を募集し、4者から応

募があった。

- d 平成30年3月9日、本件土地の一般競争入札（第1回目）を実施した。
参加の4者いずれも予定価格（150,477,000円）を満たす入札金額ではなかったため、再度入札を行うこととしたが、2者は辞退した。

2者による再度入札の結果、1者は入札保証金額が不足のため、1者は入札書に記載の金額の前に「¥」マークの記載がなかったため、いずれも無効であった。

入札の条件として「再度入札に参加することができる者は、その前回の入札に参加した者のうち、当該入札が無効とされなかった者に限る旨定めていたため、再々度入札を実施することはできず（入札不調）日を改めて第2回目の入札を行うこととした。

(1) 第2回目

- a 平成30年3月13日、「平成29年度 第2回 兵庫県企業庁 一般競争入札（県有地売却）実施のお知らせ」により、本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）について、改めてインターネットホームページで公告した。

その内容は、申込受付期間、入札日時その他の手続スケジュール等が第1回目と異なるほか、第1回目と同様である。

- b 同日から平成30年3月19日までの間入札参加者を募集し、4者から応募があった（1者のみ第1回目と異なるが、残り3者は同じ。）

- c 平成30年3月23日、本件土地の一般競争入札（第2回目）を実施した。

開札結果は、次のとおりであり、最高額を入札したA法人を落札者と決定した（予定価格は、第1回目と同じ150,477,000円）

入札者	入札金額
A法人	221,000,221円
株式会社F（C法人の支援者）	151,000,001円
社会福祉法人H	148,000,000円
株式会社I	81,000,000円

(2) 本件土地売買契約の締結等

- a (1) cの結果を受け、平成30年4月18日、兵庫県とA法人との間で、本件土地売買契約（売買金額221,000,221円）を締結した。

- b 平成30年8月29日、A法人による本件土地の売買代金221,000,221円の支払が完了し、本件土地の所有権をA法人に移転した。

- c 本件土地売買契約には、兵庫県は、「・・・基礎部分を除く建物を撤去の上、売買物件を・・・引き渡す。」との文言があった。

(3) 本件土地上の建物の撤去

ア 本件土地上の建物の解体・撤去の経緯

- (7) 本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）の条件においては、落札者が建物を必要としない場合の撤去は兵庫県が実施することとしていたとこ

ろ、当該入札により落札者となったA法人は本件土地上の建物の使用を希望しなかったため、兵庫県が同建物の撤去を実施することとなった。

(イ) この撤去について、単純解体によらず、「丁寧な解体」とした経緯は、おおむね以下のとおりである。

a C法人の関係者からは、従前から建物存続の強い要望があったことや、阪神・淡路大震災の遺児たちの心のケアという大きな社会的意義のある活動の拠点となったB施設の功績を考慮すると、企業庁としては、建物の存続はできないまでも、単純解体するのではなく、利用者、C法人等関係者の思いを踏まえ、建物の一部を後世に残す方策を検討することが、事業を円滑に進める上でも必要と考えられた。

b このため、企業庁は、請求人を含むC法人関係者と協議を重ねた上で解体方法を検討し、イにより解体・撤去工事を実施した。

イ 各契約について

(ア) 本件委託契約

a 契約日 平成30年5月7日

b 契約金額 10,420,712円（平成30年7月20日及び同年9月20日支払）

c 主な業務内容

本件土地上の建物の解体。特に、以下により「丁寧な解体」、資材の活用を実施する。

(a) 建物への関係者の愛着を踏まえて、骨組みを中心に利用する資材を採取する「丁寧な解体」を実施

(b) C法人の意向を踏まえつつ、解体工事で採取した資材をC法人が希望するおもちゃ等の製作、建築技術者や職人を目指す若者の教育等に活用

(イ) 本件請負契約

a 契約日 平成30年7月19日

b 契約金額 2,484,000円（平成30年9月10日支払）

c 主な業務内容

本件土地上の建物基礎の解体（(ア)による「丁寧な解体」実施後の土間、基礎部分）

2 判断

1で認定した事実をもとに判断した結果は、次のとおりである。

(1) 請求事項1について

ア 請求人の主張は多岐にわたるが、本件土地売買契約の違法・不当原因として主要なものは、次のとおりと解される。

(ア) 建物付公募であるので、本件土地上の建物を活用するか撤去するかは落札者に委ねるべきところ、変則的な公募をしたため、落札者の意思によって実質的に買取り価格が変動するもので、入札の公正さを害する。

(イ) 本件土地売買契約は、違法な官製談合行為を踏まえてなされた結果であるから、違法又は不当である。

(ウ) 本件土地はC法人に対し随意契約で売却すべきところ、一般競争入札に付したこと、C法人は第1回目の入札日における再度入札で形式的不備を理由に無効とされたが、C法人は当初1億3,000万円余りを入札しており、その入札額は実質的に3億円を超えるので、C法人が落札したと評価されてしかるべきであることから、本件土地の売却に係る一般競争入札は違法である。

イ 請求人は本件土地の売却に係る一般競争入札が違法である旨述べるが、住民監査請求の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならない(最高裁判所平成6年9月8日判決)。

この点、本件土地売買契約は、「個人、法人を問わず、誰でも」参加の申込みを行うことができるという条件で実施された一般競争入札により、第1回目及び第2回目の入札を通じて最高額で入札した者を落札者として決定して締結されたものであり、かつ、その落札額は予定価格を大きく上回っており、兵庫県に何らかの財産的損害が発生したと認めるべき事情はみられない。

確かに、本件の建物付公募の方法によれば、落札者の意向によって兵庫県が本件土地上の建物の撤去を行うかどうかが変わるという面があり、C法人から徴収できた本件土地上の建物撤去費用が400万円であったことを考慮すれば、最高額と次順位以下の入札額が僅差であった場合に、建物使用を希望する次順位以下の入札者と契約する方が、兵庫県にとって有利となる可能性は排除できない。

しかし、本件においては、落札者と入札額第2位の入札参加者との差が約7,000万円に上っていたことから、建物撤去の要否にかかわらず、落札者との契約が最も有利であったと認められる。

なお、請求人は、株式会社F(C法人の支援者)の入札額に、本件土地上の建物の評価額4,000万円及び本件土地の借地権価格132,603,733円(いずれも、請求人独自の計算による金額である。)を上乗せすべきとも主張するが、一般競争入札において、入札書に記載のない金額を入札額に上乗せして落札者を決定することはできない。本件土地を随意契約でC法人に売却することなく、一般競争入札に付したことが違法であるということもできない。

ウ 本件土地の売却に当たっては、A法人との間の覚書を破棄した上で(1)(イ)、「個人、法人を問わず、誰でも」参加の申込みを行うことができるという条件で一般競争入札を実施し、予定価格を大きく上回る金額で入札した者が落札しており、入札参加者が共同して落札すべき者又は落札すべき額を決定すること、予定価格が事前に漏えいすることその他の談合行為、不正行為の存在を疑うべき事情はみられない。

エ なお、請求人は、本件土地売買契約前に行われたC法人から兵庫県への本件土地の返還の経緯や、さらに以前の本件土地の兵庫県からC法人への貸付けの経緯についても主張しているが、最高裁判所平成4年12月15日判決は、財務会計行為を捉えて職員の損害賠償責任を問うことができるのは、たとえ財務会計上の行為に先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、当該原因行為を前提としてされた職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものである

ときに限られるとしている。加えて、同判決が判示するように先行行為の違法が後行する財務会計上の行為の違法を生じさせ得るには、先行行為が財務会計上の行為の「原因行為」であることを要するところ、契約代金や旅費の支出に対応する原因行為としての契約締結や旅行命令とは異なり、これらの経緯は、本件土地売買契約との関係で「原因行為」に該当しない。

したがって、イで述べた住民監査請求の対象となる行為等にも鑑みれば、当該経緯の違法性の有無は、本件措置請求に係る監査の対象とはならないものである。

(2) 請求事項2について

ア 請求人が主張する本件委託契約及び本件請負契約の違法原因は、次のとおりと解される。

(ア) 建物付公募により、本件土地上の建物の所有権は落札者A法人にあり、兵庫県には撤去を行うための権原がないのに、本件委託契約を締結した。

(イ) 本件委託契約により、建物付公募時の単純解体の予定を適正な審議手続を経ずに転換し、過大な費用を兵庫県に負担させた。また、本件委託契約による工事をしなければ、本件請負契約はなかったものであるから、本件委託契約と相当因果関係のある支出であり違法である。

イ 本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）の条件（入札公告）においては、落札者が建物を必要としない場合の撤去は、兵庫県が実施することとしていた。

当該入札により落札者となったA法人は建物の使用を希望しなかったことから、兵庫県が解体・撤去を実施したものである。なお、解体・撤去工事（本件土地上での工事は、平成30年8月10日完了）後の同月29日に本件土地の所有権のみをA法人に移転しており、本件土地上の建物の所有権がA法人に移転したことはない。

ウ また、本件委託契約及び本件請負契約に係る解体・撤去工事は、1(2)アの経緯を考慮し、企業庁において必要性を認めて実施したものであるから、その費用が単純解体の場合に要する費用を上回ることをもって、直ちに違法と評価されるものではない。

この点、不動産賃貸借契約に係るものであるが、最高裁判所平成25年3月28日判決は、地方公共団体が行う契約の締結は、その目的や必要性、締結に至る経緯、契約内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他諸般の事情を総合考慮した合理的な裁量に委ねられており、契約上の賃料の額が鑑定評価等で適正とされた賃料の額を超える場合であっても、上記諸般の事情を総合考慮した上でなお、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものと評価されるときでなければ、当該契約に定められた賃料の額をもって直ちに違法となるものではないとしている。

エ なお、請求人は、C法人が本件土地上の撤去費用400万円の負担に合意したのは通常の解体のためであって、そのような解体とは異なる「丁寧な解体」を行うことは合意の範囲、内容から逸脱するので無効又は取り消されるべきであるとし、当該無効又は取り消されるべき合意は本件委託契約の違法な先行行為であるから、その違法が本件委託契約の違法原因となるとも主張するが、先行行為の違法が後行行為に承継される場合については(1)エで述べたとおりであるし、かつ、当該合

意が本件委託契約の「原因行為」に該当しないことも同様である。当該主張を理由として本件委託契約及び本件請負契約が違法ということはできない。

オ 以上のとおり、請求人が主張する本件委託契約及び本件請負契約の違法原因はいずれも是認することができないが、請求人の陳述のうち、本件土地の売却に係る一般競争入札（建物付公募）の条件（入札公告）では、兵庫県は建物基礎の撤去は行わないとしていたのに、兵庫県（企業庁）が建物基礎の撤去を行ったとの陳述（第2の1(2)エ）について検討する。

(7) 当該入札公告には、敷地内に存置する自然物、工作物及び建物基礎部分の撤去・移設などの費用負担は、兵庫県は一切行わない旨の記載があり（1(1)ウ(7) a(j)及び同(1) a）、本件土地売買契約には、基礎部分を除く建物を撤去の上、売買物件を引渡時の現状で引き渡す旨の文言がある（同(1) c）。

(1) これら証拠書類の上からは、本件土地売買契約上、兵庫県に建物基礎の撤去義務はないものとしていたと解される点で一貫している。

そうだとすれば、本件請負契約に基づき本件土地上の建物基礎を撤去し、その代金を支出したことは、特段の理由がない限り、本来、兵庫県の負担に属さないものであると考えられる。

(ウ) したがって、この部分について、企業庁は、次のいずれかの措置を講ずるべきである。

- a (1)の内容とは異なり本件土地上の建物基礎撤去が兵庫県の負担に属さないものではないというのであれば、その合理的理由について明らかにすること。
- b 本件請負契約に基づく契約代金の支出(2,484,000円)の補填のために必要な措置を講ずること。

以上のとおり、請求事項1及び請求事項2に係る各行為による財産処分、支出を原状回復させる等相当な措置を求め、とする本件措置請求のうち、請求事項1に係る部分及び請求事項2の本件委託契約に係る部分は理由がないものと判断し、請求事項2の本件請負契約に係る部分は上記所要の措置を講ずることを勧告する。

措置期限 令和元年7月31日

別記1

- 1 「企業庁の考え方」と題する書面（平成30年9月20日付け）
- 2 「説明要旨」と題する書面（平成30年9月25日付け）
- 3 「『B施設』訴訟関連の経緯について」と題する書面
- 4 本件土地売買契約の契約書（平成30年4月18日付け）
- 5 B施設学術調査・解体業務委託に係る起工伺（平成30年5月2日付け）
- 6 阪神地域（潮芦屋地区）建物基礎除去工事に係る起工伺（平成30年7月17日付け）
- 7 6の工事に係る建設工事請負契約書（平成30年7月19日付け）
- 8 新聞記事

別記2

訂正申立書（平成31年2月18日付け）

別記3

開札結果表（本件土地の売却に係る一般競争入札（第1回目及び第2回目）に係るもの）

住民監査請求に係る措置結果について

住民監査請求に係る監査の結果について、次のとおり公営企業管理者から措置を講じた旨の通知があった。

1 措置結果の通知

令和元年7月31日

2 措置の内容

企業庁が実施した芦屋市浜風町の土地(以下「本件土地」という。)の建物基礎撤去が、兵庫県の負担に属さないものではない理由は、以下のとおりである。

1 本件土地は、本来、兵庫県と本件土地上にあった児童厚生施設の運営法人との使用貸借契約満了時に、同法人が建築物など一切の物件を撤去した状態で売却するところ、建物の使用を希望する者が入札に参加する可能性があったため、建物付で入札を実施し、落札者が建物を使用しない場合は、建物及び地上の基礎部分については企業庁が撤去して引き渡すこととした。

2 その際、地中の基礎など構造物全てを撤去すると県費負担が過大となることから、必要な工事以外は行わないことを明示するため、「一般競争入札実施のお知らせ」(入札公告)に、「敷地内に存置する自然物、工作物及び建物基礎部分の撤去・移設などの費用負担及び調整は、物件敷地の内外及び所有権等権利の帰属主体のいかんを問わず、兵庫県では一切行わない」と記載した。

3 建物使用を希望しない者が落札し、売買契約を締結した時も、同様の理由から「基礎部分を除く建物を撤去の上、売買物件を引渡時の現状で落札者に引き渡す」と明記した。

4 建物撤去に当たり、当初は大型重機による通常の解体工事を予定していたが、震災遺児・孤児たちの心のケアという社会的意義がある活動の拠点となった児童厚生施設の功績と、利用者・関係者の思いを形にして後世に残すため、1つ1つ部材を手作業で取り除き、おもちゃ製作等に活用するという解体方法を採用した。

5 建屋及び床材解体後に確認したところ、当初の想定とは異なり、解体後の地上全面に、建物基礎のコンクリート底盤等の構造物が周囲の地表面より高く突出した状態で残ることが判明した。

このため企業庁において撤去工法を検討したところ、地上に突出した部分のみを削り取る工法より、地中の建物基礎まで一体的に除却する工法が、工期も短く工事費が安価となることから、建物基礎全体の撤去工事を実施したものである。

以上のことから、一連の建物撤去に係る工事は、本件土地の売却手続を完了する上で必要な措置であり、その実施と代金の支出は兵庫県負担に属さないものではない。