

調 査 報 告 書

令和2年3月31日

相模原市麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業第三者委員会

委員長 坂本 正之

委員 苑田 浩之

委員 池田 博毅

【略語表】

本報告書の本文中に使用される法令・団体・事業・契約などの固有名詞については、できる限り正式名称を使用した。が、読みやすさの観点等から次の略語・略称を用いた。

法令等の名称

憲法	日本国憲法
法	土地区画整理法
廃掃法	廃棄物の処理及び清掃に関する法律
本事業の施行に関する条例	相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例

その他

本事業	相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業
本委員会	相模原市麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業第三者委員会
本調査	本委員会による調査
市	相模原市
A & A 地区	麻溝台・新磯野第一整備地区
A & A 事務所	麻溝台・新磯野地区整備事務所
検証班	相模原市都市建設局都市建設総務室内に設置された本事業の検証組織
検証結果報告書	相模原市都市建設局が令和2年2月に公表した「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業検証結果報告書」 検証班による検証結果が記載されている。

地中障害物

A & A 地区の地下から発出した障害物

過去の庁議等においては、「地下投棄物」「地下埋設物」との表現もなされているが、引用部分を除いて、第三者委員会においては、「地中障害物」と呼称する。

包括委託受注者

相模原市土木工事等包括委託契約における受注者

【目次】

第 1	調査の概要	7
1	第三者委員会設置の経緯	7
2	本委員会の目的	7
3	本委員会の構成及び開催状況	7
第 2	調査手続の概要	9
1	調査の基本方針	9
2	調査実施期間	9
3	調査方法	10
4	調査の前提及び限界	10
第 3	調査の前提となる事実関係	12
1	事業の概要	12
2	事業の経過	17
第 4	地中障害物等の取扱いについて	20
1	法令	20
2	事実	20
3	問題点の指摘	33
4	原因の分析	40
第 5	資金計画について	47
1	法令等	47
2	事実	47
3	問題点の指摘	49
4	原因の分析	51
第 6	土地評価基準について	53
1	法令等	53
2	本件土地評価基準について	53

3	事実	56
4	問題点の指摘	62
5	原因の分析	67
第7	宅地の評価について	69
1	法令等	69
2	照応の原則と申出換地について	69
3	事実	71
4	問題点の指摘	76
5	原因の分析	77
第8	換地設計について	80
1	法令等	80
2	事実	80
3	問題点の指摘	81
4	原因の分析	84
第9	民間事業者包括委託について	86
1	法令等	86
2	事実	86
3	問題点の指摘	106
4	原因の分析	116
第10	改善策	124
1	コンプライアンス上の意識改革	124
2	内部統制等の強化	126
3	人材の育成（スペシャリストの育成）	127
4	適正な人員配置	128
5	情報やノウハウの共有・議論ができる職場作り	129
6	財政改革	131

7	ハラスメント対策	131
8	外部からの市職員に対する強い要求への対応策	133
9	適正な公文書の作成・管理	133
10	入札及び契約に関する改善策	134
第11	終わりに	139
	【資料編】	140
1	関連法令等	140
2	関連裁判例	152

第1 調査の概要

1 第三者委員会設置の経緯

(1) 相模原市は、同市南区の麻溝台・新磯野第一整備地区において、平成26年9月30日に本事業の事業計画決定を行い、事業を進めていたが、大量の地中障害物が発出したこと等により本事業の推進が困難な状況となった。

こうした状況を受け市は、本事業に対して検証を行う必要があると判断し、市の組織運営上の問題点の提起及び改善策の提言を行うため、第三者委員会の設置を決定した。

(2) その後令和2年1月9日、本委員会が発足した。

2 本委員会の目的

麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業検証業務委託契約書第1条によれば、本委員会の目的は概ね次のとおりである。

本事業についての検証（事業に係る政策決定、その後の契約等の過程の調査及び検証）

の検証結果を踏まえた相模原市の組織運営上の問題提起
で提起された問題の改善策の提言

3 本委員会の構成及び開催状況

(1) 本委員会の構成

本委員会の構成は以下のとおりである。

委員長 坂本 正之（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

委員 苑田 浩之（横浜イースト法律事務所 弁護士）

委員 池田 博毅（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

なお、本件調査の補助人として、以下の者が調査業務の補助を行った。

楠田 真司（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

船木 彬香（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

(2) 本委員会の開催状況

本委員会は、委員会発足から本報告書提出に至るまで、定期的に委員会会議を開催し、委員間で調査の進捗状況を相互に報告・確認しながら、調査方針をその都度検討し、原因分析・改善策についても可能な限り協議を重ねることとした。

以上の方針に基づき、本委員会会議は次のとおり開催された。

開催年月日	委員会会議
令和2年1月9日	第1回第三者委員会会議
令和2年1月21日	第2回第三者委員会会議
令和2年1月28日	第3回第三者委員会会議
令和2年2月4日	第4回第三者委員会会議
令和2年2月12日	第5回第三者委員会会議
令和2年2月20日	第6回第三者委員会会議
令和2年2月27日	第7回第三者委員会会議
令和2年3月6日	第8回第三者委員会会議
令和2年3月12日	第9回第三者委員会会議
令和2年3月17日	第10回第三者委員会会議
令和2年3月25日	第11回第三者委員会会議

第2 調査手続の概要

1 調査の基本方針

本委員会においては、本事業における各種資料を調査分析し、また、関係者へのヒアリング及び書面照会等を実施し、もって本事業の検証に必要な事実関係及び法令等の調査並びに市の組織運営上の問題点の分析を行った。

一方で、市は、本委員会による本件調査とは別に、庁内に検証組織（検証班）を設置した上で、事業の推進を前提とした事業推進上の課題や対応策の検証を進めた。検証班による検証結果は、検証結果報告書に記載されたとおりであり、その内容は本委員会の調査においても重要な資料の一つとして参考にしている。

もっとも、本委員会は、検証班とは異なる目的で設置された委員会であり、その設置目的に従って独自の調査を行い、独自の視点に立って分析・検討しているため、上記検証班による検証結果とは、調査の範囲、調査の方法、検証の過程、分析結果が異なるものである。

特に、「調査の範囲」については、検証班の検証の目的が、「本事業の推進を困難なものにしている主な課題等について確認し、再開に向けて整理すべき事項や調整事項等について、一定の方向性を示すこと」としているのに対し、本委員会の検証は、「相模原市の問題点を指摘し、これに対する改善策を提言することに向けた本事業に係る政策決定及びその後の契約等の過程についての検証」を目的としていることから、自ずと異なってくる。具体的には、検証結果報告書上、検証項目とされている「土地利用」、「立地事業候補者等」、民間事業者包括委託の「工事等に係る事務手続」等、調査対象とはしていないものもあり、反面、「土地評価基準」等、検証班が主たる検証の対象としていないものを対象としているものもある。

2 調査実施期間

本委員会は、令和2年1月9日から同年3月30日まで調査を実施した。

3 調査方法

本委員会が行った調査の方法についてその具体的な内容は、以下のとおりである。

(1) 現地視察

本委員会は、発足日当日直ちに A & A 地区に実際に赴き、本委員会発足の契機となった地中障害物の発出状況等を含め同地区の現況を視察した。

(2) 関係資料の収集・検討

本委員会は、市に対し、本事業に関する資料等の提出を求め、提出を受けた上で検討した。

(3) 関係者に対するヒアリング

本委員会は、本調査において、前市長 1 名、元副市長 1 名、A & A 事務所の所属する部局の当時の長(元職員 3 名)、A & A 事務所に在籍していた職員(現職 10 名、元職員 1 名)、その他の関係者 3 名(社)に対し面談形式によるヒアリングを実施した。

(4) 関係者への書面照会

本委員会は、(3)のヒアリング以外に、関係コンサルティング業者 3 社、本事業における包括委託受注者 1 社、不動産鑑定士 1 名に対し、書面による照会を行った。

(5) 情報提供窓口の設置

本委員会は、本事業の推進が困難な状況となったことを受けて、本事業に関する情報を広く収集することを目的として、情報提供窓口を設置した。

(6) 市関係各署への照会

本委員会は、詳細な事実関係等の確認のため、庁内において、検証班や契約課への照会を実施し、的確な事実関係の調査に努めた。

4 調査の前提及び限界

本委員会の調査においては、以下の事項を前提としている。

上述したように、本委員会は、検証班による本事業における事実の調査を参考としているものの、検証班とは異なる事実を認定し、また異なる分析結果を示している部分があること。

本委員会が市に対して提出を求めた資料はすべて提出を受けており、本調査において本委員会に提出された全ての関係資料は、全て真正かつ完全な原本及び写しであること。

本調査の過程で書面により得られた情報は正確であること。

また、本委員会の調査においては、以下の限界があることに留意されたい。

本委員会の調査は、捜査機関による捜査と異なり、関係者の任意の協力に基づくものであるため、調査に対する協力の程度によって、調査活動に限界があったこと。特に、本調査のヒアリングにおいては、偽証に対する制裁がなかったため、客観的な真実性の担保がなく、ヒアリングによって得られた情報の精度に限界があった。

本委員会の調査には、3か月未満という時間的制約及び委員3名という人的な制約があったこと。

本委員会の事実認定は、以上のような前提及び限界の中で実施した調査に基づくものであり、本委員会が収集することができなかった関係資料が存在していた等により、新たな事実関係が発覚した場合には、本件調査の事実認定が変更され得ることを付言する。

第3 調査の前提となる事実関係

1 事業の概要

(1) 相模原市の概要

神奈川県相模原市は神奈川県北部に位置する政令指定都市である。人口は722,254人（平成27年国勢調査の確定数にもとづく令和2年3月1日時点の推計値）で、面積は328.91平方キロメートルである。

相模原市は昭和29年11月20日に市制が施行された。昭和30年、地勢の特色を活かして内陸工業都市を目指した相模原市は、工場誘致条例を制定して、工場の積極的誘致を図った。また、昭和33年8月、首都圏整備法による市街地開発区域第1号の指定を受けたことから、企業や住宅団地の進出が活発になった。折から国の高度経済成長政策や、首都圏に位置していたこともあり、昭和30年代からはベッドタウンの様相も呈するようになった。

そのような中で市の人口は急増し、平成15年に中核市に移行した。平成18年3月20日には津久井町・相模湖町と、平成19年3月11日には城山町・藤野町と合併し、人口は70万人を突破した。そして平成22年4月に政令指定都市へ移行した。

相模原市の予算規模は、本事業が事業計画決定された平成26年度には一般会計予算が2576億円、特別会計予算を含めると4301億円であった。令和2年度当初予算は、一般会計予算が3072億円、特別会計予算を含めると5073億円に上る。

(2) 相模原市の組織

ア 相模原市の組織とその連携

市の組織としては11局3区23部184課があり、職員の数4,686名（定数）となっている（平成31年4月1日現在。ただし、県費負担教職員は除く。）。令和2年度には12局（室）3区22部181課となり、職員の数4,713名（定数）となる予定である（ただし、県費負

担教職員は除く。)

行政運営の基本方針、重要施策及び重要課題への対応等について審議するとともに、各部局間の総合調整を行うなど市政の計画的かつ効率的な執行を図るための会議として庁議がある。

本事業が立ち止まる前の令和元年7月以前は庁議の主なものとして「経営会議」「政策会議」「局経営会議」が行われていた。「経営会議」とは市長を中心として、都市経営に関する事、市の重要政策に関する事、その他市政運営に関する重要事項の情報交換をするものである。「政策会議」とは副市長を中心として市の重要施策・事業の実施方針、運用に関する事、局横断的な調整に関する事について行うものをいう。そして、「局経営会議」とは、担当副市長・局長を中心として、局経営に関する事、局の目標を達成する重要施策・事業の実施方針、運用に関する事について行うものをいう。

令和元年7月以降は、庁議の主なものとして「政策決定会議」「政策調整会議」「局政策会議」が行われている。「政策決定会議」とは市長を中心として、都市経営に関する事、市の重要な政策及び特に重要な施策に関する事、その他市政運営に関する重要事項の情報交換などを行うものである。「政策調整会議」とは局区長を中心とする会議で、市の重要施策、事業の実施方針、運用に関する事、局横断的な調整に関する事などを議論するものである。そして、「局政策会議」とは担当副市長、局長を中心とする会議で、局経営に関する事、局の目的を達成する重要施策・事業の実施方針・運用に関する事などを議論するものをいう。

イ 相模原市のコンプライアンスに関する体制

(ア) 相模原市のコンプライアンス推進体制

相模原市は、「相模原市職員の倫理及び服務に関する規程」により、職員の倫理及び服務について必要な事項を定めているが、平成22年4月

の政令指定都市移行を契機に、同 23 年 4 月に総務局総務部コンプライアンス推進課（以下、「コンプライアンス推進課」という。）を設置し、同 24 年 3 月に「市民から信頼される市役所の実現」を目指してコンプライアンス推進指針を策定した。

その中で、職員が常に意識すべき指針として 6 つの項目（1 法令を遵守した適正な事務執行、2 服務義務・公務員倫理の徹底、3 情報管理の徹底、4 交通法規の遵守、5 信頼される市民対応、6 ハラスメントの防止）を掲げている。

平成 28 年 1 月以降、コンプライアンス推進体制の整備を図り、庁内推進組織として内部統制に関する制度の実施状況の点検及び評価並びに総合調整等を所掌するコンプライアンス推進会議を設置するとともに、同会議の検討組織である幹事会を設置している。

また、相模原市の取組に対する客観性や信頼性を確保するため、外部委員組織としてコンプライアンス推進委員会を設置し、内部統制の取組に関する事項について調査、審議、答申など行っている。

これらの組織については、コンプライアンス推進課が事務局となり、全庁における連絡調整や調査の取りまとめ、分析等を行っている。

相模原市では、このような推進体制のもとに市長を最高責任者として、局及び区役所並びに執行機関にコンプライアンス責任者（局区長等）及びコンプライアンス推進主任を、コンプライアンス推進主任を補佐するためにコンプライアンス推進担当を置き、部及び保健所にコンプライアンス推進副主任及びコンプライアンス推進担当を置くことができることとなっている。

さらに課等における職員の法令遵守及び公正かつ適正な職務の執行を推進するため、コンプライアンス推進員を置くこととなっており、所属長とともに日常的なモニタリングを実施している。

この他、相模原市では新規採用者や職員の職位に応じたコンプライアンスに関する研修の実施や事務処理ミスやハラスメント防止等、各種ハンドブックを作成し、職員に周知を行っている。

(1) 相模原市のハラスメントへの対応

セクシャルハラスメント、パワーハラスメント（以下「パワハラ」という。）及び育児休業等に関するハラスメントが生じた場合、コンプライアンス推進課職員が相談員として苦情・相談の受付業務を行う。相談員は相談者の意向を尊重しつつ、迅速かつ適切に解決するよう努め、内容及び状況から解決が困難であると思われるものについては、苦情処理委員会に報告し処理を依頼する。依頼を受けた苦情処理委員会は、事実関係を調査し、その対応措置を審議する。

(ウ) 相模原市の公益通報に関する規定

また、職員等が知り得た行政運営上の違法又は不当な行為等に関して公益通報が行われた場合、「相模原市職員等の公益通報に関する規程」に基づき、公益通報委員会がこれについて調査し、報告することとなっている。

(3) 相模原市における土地区画整理事業

土地区画整理事業とは、公共施設の整備・改善と宅地の利用増進を図るため、土地の区画・形質の変更や、公共施設の新設・変更を行う事業をいう。具体的には、道路・公園などの公共施設の整備とともに、宅地の整形化などを一体的・総合的に行うことにより、まちの健全な発展を図るものをいう。

相模原市では44の土地区画整理事業が完了し、現在2地区（当麻宿地区、麻溝台・新磯野第一整備地区）が施行中である。

本事業と同様に相模原市が施行者となったものは、本件以外には、南相模原第4及び相模大野駅周辺の各事業がある。

南相模原第4事業とは、昭和36年度から同42年度まで、南区東林間1

～ 3 丁目、松が枝町、東林間 4・5 丁目の各一部の辺りで施行されたものである。施行面積は約 73.3 ha となる。

相模大野駅周辺事業とは、昭和 46 年度から平成 11 年度まで、南区上鶴間本町 1・4 丁目の各一部、相模大野 3・7・8 丁目の各一部辺りで施行されたものである。施行面積は約 31.9 ha となる。

また、本事業と同時期に行われたものとして当麻宿及び川尻大島界における土地区画整理事業がある。

当麻宿事業は当麻宿地区土地区画整理組合が施行したものである。平成 24 年度から平成 31 年度まで、南区当麻の一部で施行された。施行面積は約 14.5 ha となる。

川尻大島界事業は川尻大島界土地区画整理組合が施行したものである。平成 24 年度から同 27 年度まで、緑区向原 4 丁目で施行された。施行面積は約 5.7 ha となる。

(4) 本事業の概要

ア 事業名称

相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業

イ 施行者

相模原市

ウ 施行地区

相模原市南区麻溝台字にの原の一部

同 区新磯野字磯部向出口及び字磯部出口の各一部

同 区相模台七丁目の一部

同 区麻溝台八丁目の一部

エ 施行面積

約 38.1 ha

オ 事業期間

平成26年9月30日から令和6年3月31日まで

カ 総事業費

127億円

キ 宅地所有者の数

約400人

ク 減歩率

公共減歩率 16.62%

(当初の事業計画(平成26年9月) 17.66%)

公共保留地合算減歩率 32.95%

(当初の事業計画(平成26年9月) 33.99%)

2 事業の経過

(平成8年度)

- ・平成9年3月28日 第4回線引き見直し

相模原都市計画区域の区域区分の見直し(第4回線引き見直し)により、麻溝台・新磯野地区(約134ha)が特定保留区域(計画的な市街地整備が確実になった時点で市街化区域に編入する区域)として位置づけ

(平成21年度)

- ・平成22年3月23日 第6回線引き見直し

相模原都市計画区域の区域区分の見直し(第6回線引き見直し)で特定保留区域の分割編入を容認

(平成22年度)

- ・平成22年7月25日

第一整備地区(約38ha)の地権者組織である「まちづくり研究会」が発足

(平成25年度)

- ・平成25年7月26日 相模原市大規模事業評価委員会による相模原市大規

模事業評価についての答申

- ・平成26年3月26日 政策会議

事業計画案の内容や事業施行に関する条例等の制定を承認

(平成26年度)

- ・平成26年5月30日

都市計画の決定及び変更(市街化区域への編入)

- ・平成26年7月28日 政策会議

事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として造成工事と同時に地中障害物調査を進めることを承認

- ・平成26年9月30日 本事業の事業計画決定(大臣認可:9月29日)

施行者:相模原市

事業期間:平成26年9月30日から令和6年3月31日まで

施行地区面積:約38.1ha

総事業費:127億円

平均減歩率:33.99%

(公共減歩率17.66%、保留地減歩率16.33%)

- ・平成26年9月30日 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例公布

- ・平成27年2月6日 政策会議

民間事業者包括委託方式の導入を承認

- ・平成27年2月10日 土地区画整理審議会(第1回)

(平成27年度)

- ・平成27年12月24日 事業計画変更(第1回)

平均減歩率:32.95%

(公共減歩率16.62%、保留地減歩率16.33%)

施行者、事業期間、施行地区面積、総事業費は変更なし

- ・平成28年1月 仮換地指定(第1回)・保留地決定(第1回)
- ・平成28年3月24日 民間事業者と包括委託契約締結
(平成28年度)
- ・平成28年10月 仮換地指定(第2回)・保留地決定(第2回)
- ・平成29年1月29日 起工式
- ・平成29年3月 仮換地指定(第3回)・保留地決定(第3回)
(平成29年度)
- ・平成29年12月 仮換地指定(第4回)・保留地決定(第4回)
平成29年度 地中障害物の発出土量 約4,200 m³を確認
(平成30年度)
- ・平成30年9月 仮換地指定(第5回)・保留地決定(第5回)
平成30年度 地中障害物の発出土量約45,700 m³を確認(累計約49,900 m³)
(令和元年度)
- ・令和元年6月5日 事業の一時立ち止まりを決定
令和元年度 地中障害物の発出土量(5月末時点)約8,000 m³を確認
(累計約57,900 m³)

第4 地中障害物等の取扱いについて

1 法令

- (1) 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）
- (2) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）

2 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。

(1) 地下調査の経緯について

ア 平成11年度

昭和49年度から平成10年度までに撮った空中写真をもとに廃棄物等が埋め立てられた可能性のある土地をグループ分けしたところ、麻溝台・新磯野地区全体（148ha）のうち、31%の土地が埋め立てられた可能性があることが判明した。

イ 平成12年度

アンケート調査及びレーダー調査を行ったところ、アンケート（公益施設を除いた100ha）において、土地を入れ替えたと回答した筆は31%（未回収除く）であった。

そのアンケート調査結果及び文献調査を前提に、地権者の同意のある土地にレーザー調査を実施（調査対象地の約28%）したところ、実施面積のうち、98%に地中障害物の混入があることが判明した。

その後、入れ替えが疑われる15箇所でボーリング調査を行った結果、入れ替えはほぼ認められたが、地中障害物の混入はごく僅かで、問題なしと判断された。

ウ 平成20年度

過年度の調査結果に、平成20年度までに行った空中写真判読の結果を加味すると、100haのうち、64%が土地の入れ替え可能性ありと判

断された。また、入れ替えの可能性のある土地のランク付けを行った。

エ 平成 21 年度

平成 20 年度のランク付けをもとに、深度 5 メートルを目安に 53 箇所につき、ボーリング調査を行った（うち、先行整備地区 39 箇所）。53 箇所中、43 箇所ですの入れ替えが確認されたが、大きな障害物は存在しなかった。

地耐力・地下埋設物の状況は、いずれの土地利用においても、造成工事の一環として対応できるレベルであることから、先行整備地区を含め、土地区画整理事業の推進に影響はないものと判断された¹。

オ 平成 26 年 2 月 10 日

関係課長会議²で、以下のような質疑が行われた。

Q これまでの地下調査の投棄物の状況、今後の調査の可能性についてはどうか。

A ビニール片や陶磁器の破片など、混入している土地があることは確認しているが、建築建設に著しく支障となる投棄物は見つかっていない。ただし、地権者面接の中で所有地内には確実に投棄物があるとの申出もあり、円滑な仮換地指定を進めるためにも早期に地下調査を実施する必要がある。

カ 平成 26 年 3 月 26 日

政策会議³において、地下調査実施後、仮換地指定を行うことが承認された。

¹ 平成 25 年度コンサルティング業者からは、アスファルト・コンクリート殻・瓦礫等の混入が確認されており、地中障害物も処理に多額の資金を要することや廃棄物処理を拒む権利者との調整が課題となることが報告されている。

² 施策及び事務事業の立案段階における関係する課及び機関等の課題調整などを行う庁議

³ 市の重要施策・事業の実施方針、運用に関すること、局横断的な調整に関することなどを行う庁議

キ 平成26年7月28日

政策会議において、事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として、造成工事と同時に地中障害物調査を進めることを承認した。

ク 平成26年7月～10月

569筆(土地所有者約400名)を対象に、地中障害物等の状況について、土地所有者との間で、個別ヒアリングを実施したところ、526筆が回答し(回答率92.4%)、「ない」が372筆(65%)・「ある」が7筆(1%)・「わからない」が147筆及び「無回答」が43筆(併せて34%)という結果であった。

ケ 平成28年9月23日

地中障害物等の取扱方針が策定された。以下、抜粋する。

3 地中障害物等の調査について

(1) 地中障害物の調査

ア 調査範囲と方法等

「本事業における地中障害物の調査は、原則として全ての宅地について、地表面から深さ2メートルまでを調査範囲(以下「調査予定範囲」という。)とし、掘り返しにより行うものとする。ただし、建築物等が存する従前の宅地において、当該従前の宅地所有者が建築物等の移転が生じないよう、換地先について「自己利用」として申し出ている場合又は調査予定範囲の調査を終えるまでに地山が確認された場合は、この限りではない。なお、調査予定範囲まで調査を行った際に地山が確認されない宅地又はあらかじめ土地所有者から2メートル以上の掘り返し調査が必要と申告された宅地については、当該地中障害物を確認した上で、地山が確認されるまで調査を行うことを原則とする。」

(2) 地中障害物等の取扱指針策定の経緯

ア 平成12年11月22日

政策調整会議⁴において、地中障害物混入地の取扱いについて、事業計画

⁴ 政策会議に付議する案件を事前審議する庁議

上考慮しないとの処理方針が承認された。原因者自らの改良、土地評価(減歩)による負担、位置を動かさない(現位置換地)が確認された。

イ 平成16年9月

まちづくりニュースにより、

「地下投棄物や土壌の対応につきましては、現行の法令に基づき、事業を実施するうえでの処理方針を、推進連絡協議会等を通じて地権者の皆さんと協議し、策定することになります。」と告知された。

ウ 平成17年10月20日

打ち合わせ会議において、換地方針等検討部会が「地下投棄物に関する方針」をまとめた。

エ 平成18年2月3日

麻溝台・新磯野地域整備調整会議において、本事業に関する総事業費の概要及びその取扱いについて議論され、以下のような質疑がなされた。

Q 地下投棄物の処理費は含まれているのか。

A 処理費としては含まれていないが、調査費に該当する額として10億程度は計上している。処理費用は土地所有者本人に減歩で負担してもらい、調査費は事業費に計上するという方針は「換地方針等検討部会」で定めたルールであり、地権者にも説明している。

オ 平成24年11月19日

担当者打ち合わせ会議において、事業計画素案作成の方針について議論した。

事業計画(資金計画の算定)における負担の考え方について、地中障害物及び土壌汚染調査の費用は市が負担するとの方針が定められた。

また、資金計画上、地中障害物及び土壌汚染の処理費用は、土地所有者(原因者が特定できる場合には、土地所有者と原因者間での協議による)が負担するものとし、土地所有者又は原因者が処理を行った場合を除き、

市が処理を行う場合には、処理費相当分を金銭又は減歩により負担を選択できるものとされた。なお、以下のような質疑が行われた。

Q 地下投棄物や土壌汚染などは、上物建設時に発覚するが多い。事業完了後に発覚する場合など、瑕疵担保責任をどのように考えているのか。仮換地指定の際にも相当な混乱が予想される。

A 違反建築物や地下投棄物、土壌汚染の整理が当地区の大きな課題の一つと考えている。このことから、安心して仮換地先を使用できるよう処理については土地所有者の負担となるが、調査については市の負担とする予定である。

カ 平成24年12月10日

政策調整会議において、以下のような質疑が行われた。

Q 地下投棄物及び土壌汚染の調査は、市が費用を負担して行わなければならないのか。

A 土の入替に伴う地下投棄物の混入や野焼き、自動車解体場での油類混入など、換地先の地下及び土壌の状態を心配する意見が地権者より多く寄せられている。これまでも一部の土地について市費により調査を行なっているが、円滑な産業誘致や安心安全な換地先を確保するために、当該調査は施行者の責務として未調査の土地についても事業の一環として実施するものである。

キ 平成24年12月17日

副市長説明において、副市長からは、「地下投棄物、土壌汚染が心配である。」との懸念が示され、「全国の地下投棄物、土壌汚染の対応事例を調べておくように」との指示があった。

ク 平成24年12月

まちづくりだよりで地権者に対する周知が行われた。

ケ 平成25年1月9日

政策会議において、第一整備地区を先行して事業化することが承認されるとともに、地下投棄物と土壌汚染の調査・処理の取扱方針が定められた。地中障害物等の存在による混乱を回避するため、現位置換地も視野に入れることになり、「土壌汚染及び地下投棄物は、事業推進に大きな影響を与えるため、事前に可能性の高い箇所の把握に努めるなど、その対策を十分に検討すること」という主な意見があった。

コ 平成25年1月28日

上記政策会議の結果を承認する市長決裁が行われた。

サ 平成25年3月

地権者全体説明会で説明を行った。

シ 平成25年8月1日

副市長説明が行われたが、副市長からは、土地(減歩)で対応する場合、工事実施時に発覚すると、過少な保留地ができ、当該地権者の買戻し、隣接地権者の購入に合意が得られない場合、処分困難な土地が残るのではないかという懸念が示されたところ、仮換地を変更し、売却街区と換地の交換を行うとの説明がなされた。

その他、副市長からは、以下のような懸念点が指摘された。

- ・地下投棄物及び土壌汚染の調査について、平成25年12月補正予算により、疑いの高い箇所を中心に前倒して調査を行うこと
- ・処理費用が高額な土壌汚染地が発見された場合を想定し、取扱いを検討すること
- ・都市計画事業として市施行の土地区画整理事業を始め、土壌汚染や地下投棄物の処理費の捻出に当たり、土地を売却しても充当できない事由が生じた場合には、施行者(相模原市)の責任が問われるのか。その場合に、事前に地下調査を行ったことで調査結果を知り得ていながら、事業を始めた場合に、同様に責任が問われるのか。心配である。

ス 平成25年8月16日

市長説明が行われた。市長に対しては、調査は市が行い、費用を負担すると説明した。撤去処理は土地所有者負担とすること、対応には時間を要するため、地中障害物や土壌汚染調査を事業開始前に始め、事前把握に努めること、土地売却費を超える高額な土壌汚染が発覚した場合には、覆土に要する費用相当額の地権者負担を求め、施行者(市)が汚染土掘削除去、良質土の埋戻しに要する費用を負担すること等を説明したが、市長からは、土壌汚染処理費は地権者負担としているので、公金の導入については、慎重な判断が必要との見解が示された。

セ 平成26年2月10日

関係課長会議において、以下のような質疑が行われた。

Q これまでの地下調査の投棄物の状況、今後の調査の必要性についてはどうか。

A ビニール片や陶磁器の破片など、混入している土地があることは確認しているが、建築建設に著しく支障となる投棄物は見つかっていない。ただし、地権者面談の中で所有地内には確実に投棄物があるとの申出もあり、円滑な仮換地指定を進めるためにも早期に地下調査を実施する必要がある。

ソ 平成26年3月26日

政策会議において、事業計画案の内容や事業施行に関する条例等の制定が承認され、地下調査を実施後、調査結果を踏まえて仮換地指定との方針が承認されたが、以下のような意見が出た。

- ・地下投棄物や土壌汚染の内容物や量によっては、土地代を上回る費用が生じ、減歩での対応が困難になる場合が考えられるので、可能性が高い箇所については、事前に把握に努め、対応策を十分に検討すること
- ・土壌汚染や地下投棄物の処理費用相当分を増減歩で調整するためにも、

仮換地指定前までに、できる限り調査を行い、円滑な事業推進が図れるよう努めること

- ・土壌汚染や地下投棄物の状況によっては、事業を始めたのは良いが、途中で頓挫してしまうことを心配している。来年度より市街化区域に編入し、事業を開始するに当たり、後任する職員にも状況を引継ぎようをお願いしたい。

タ 平成26年4月24日

まちづくり研究会第18回運営委員会において、以下のような質疑がなされた。

Q 地下投棄物等の調査は、これまでどの程度実施されているのか。(委員)

A これまでの、市の調査で全体の40%の表面波の調査を行ったが、あくまでも簡易の調査であり、詳細な調査を100%に近づけるには膨大な時間と費用を要する。早期の工事着手を目標に、調査の確実性と迅速性を考慮して、造成工事に合わせて地下調査を実施することを提案した。地下投棄物が確認された場合の処理費用の負担方法については新たなルールづくりが必要となるため、今後、国などから意見を聴取しながら、次回、運営委員会までに、対応策を作成したいと考えている。(市)

- ・造成工事に合わせて地下調査を実施することで、換地先について一定の安全と安心が確保でき、早期事業着手に繋がるのであれば、事務局案に賛成する。(委員)

チ 平成26年5月13日

都市建設局重要事務事業説明において、「これまでの調査結果を踏まえまして、地権者ヒアリングの結果による調査の実施や、より確実な調査として、造成工事と併行した、地下調査(土の掘り返し)を実施することによりまして、仮換地指定までの期間の圧縮、投棄物等の確実な把握、適切な処理、地下調査経費の軽減を図ってまいりたいと考えております。」

との説明がなされた。

ツ 平成26年6月16日

建設委員会⁵において、以下のような質疑がなされた。

Q 造成工事とあわせて、地下調査を行って、地中の障害物が出てきた場合は、再減歩することで、権利者の金銭の負担軽減を図ることは説明で承知しているが、その際、再減歩の手続に関して、事業計画の変更が必要となると思う。したがって、工事ができない期間が生じると思うが、それについてどのように考えているか。

A 委員が言われるように、再減歩によって、事業計画の変更、また、仮換地指定の変更手続をとっていかねばいけない。しかしながら、権利者400名全体にかかわる話ではなく、個々の一部分で変更が済むということで、実際、その手続期間に際しては、工事がとまることはないということは確認をとっている。

Q 土壌汚染が出て、再減歩では対応できないほどの費用の超過が生じた場合は、土地がなくなってしまうのではないかと心配があるが、そうになると、土地区画整理事業を実施する意味がなくなってしまう。そういう点から、現時点で構わないので、権利者に対する権利の保障について、所属長としてどのように考えているのか、その点は再度伺う。

A 具体的な対応策については、先ほど言った来年4月にできる審議会で詳細な検討はさせてもらうが、まず、現段階で考えられるということで、1つの案として聞いてもらいたいが、換地については、現位置に戻すという形をとっていきたいと考えている。

テ 平成26年7月15日

事務事業調整会議において、同会議では、「仮換地後に地下調査を実施し、

⁵ 相模原市議会内の委員会

再減歩をすることについては、リスクがあるので、留意して進めること」との指摘がなされている。

ト 平成26年7月28日

政策会議において、事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として、造成工事と同時に地中障害物調査を進めることが承認されたが、地下投棄物等に係る処理費用の負担方法の取扱いについて、調整したうえで、工事が遅れないようにすることとの意見があった。

ナ 平成27年1月23日

関係課長会議において、地中障害物等の調査及び処理費用の負担方法等につき、以下のような質疑がなされた。

Q 地中障害物の処理費用はどう算出するか。

A 市公共積算に用いる単価を基に算出する。

Q 再減歩、金銭負担ともに同意しない権利者に対してはどう対応するのか。

A 基本的な取扱としては、清算金での徴収になるが、可能であれば現位置に仮換地の修正を行う。権利者ヒアリングの中で、全権利者に対して地中障害物の処理費用の負担について説明を行い、可能性がある場合は共同売却街区への申出をお願いしている。

Q すべての宅地について、掘り返しによる調査を行うのか。

A 換地先の安心を担保するため、全宅地の調査を実施する。

Q 想定外の障害物があった場合の対応はどうか。

A ヒアリングにより、詳細に状況確認に努めているが、想定外の障害物については個別に対応する。

Q この取扱いについては、規則に規定するのか。

A 処理費用が権利者負担となることは、条例に規定しているため、詳細を要綱で規定する。

ニ 平成 27 年 7 月～ 9 月

平成 27 年度コンサルティング業者との協議による方針作成

又 平成 28 年 7 月～ 8 月

包括委託受注者との協議による方針作成

ネ 平成 28 年 8 月 1 日

担当者打ち合わせ会議において、「公共工事に協力して、土地評価額を 0 円で手放させ、さらに追加費用を負担してくれとは言えないため、負担軽減策の検証を経ても処理費用が過大となる場合は、権利者の生活・財産等を保全すべく、処理費用の額にかかわらず、従前地の時価換算評価額を原則 1 割とする特例措置⁶を講じて、仮換地地積を再算定する。」との説明がなされ、以下のような質疑が行われた。

Q 特例措置の対象者をどの程度と想定しているのか。またどのような場合でも 1 割保障を措置するのか。

A シミュレーション結果から、地中障害物については、特例措置が適用される可能性は極めて低いと考えているが、土壌汚染については、調査未実施の段階では想定が困難である。また方針上、特例措置は「原則」的な取扱いとして位置付けることとし、処理費等を踏まえた中で、個別の案件毎に適用の可否等について判断することとしたい。

Q 判断する主体はどのように想定しているのか。

A 庁内検討（庁議）が主と想定しているが、土地区画整理審議会の関わり方についても配慮する必要がある。

Q 1 割保障を決めてしまうと、青天井に費用がかさんでいくおそれがあり、見通しが立たない状況では予算措置は厳しい。また、特例措置の適

⁶ 地中障害物等の処理費用が時価換算評価額の 9 割以上又は超える場合であっても、原則として、時価換算評価額を 1 割については保障する特例

用にあたって、市負担が発生する場合の上限額の設定など、一定のルールが必要ではないか。

A 個別の案件発生時に、予算措置や市負担の考え方など、別途庁内合意を図りたい。

Q 通常の処理及び特例措置の適用について、将来的には保留地処分金を財源とするスキームだが、同一年度の歳入担保がない中では処理費の予算措置は困難である。また、一般会計側でも特別会計への繰出金等の予算担保はできない。

A 財源については、起債の活用等についても、引き続き検討する。

ノ 平成28年8月9日

関係課長打ち合わせ会議において、予算措置と権利保障(1割特例措置)については、方針には定めず、継続課題とすることとされたが、以下のような質疑が行われた。

Q 今後のスケジュールは。

A 9月以降に試掘調査を行い、10月ないし11月には造成工事(地下調査)に着手したい。

Q スケジュール的に12月補正は厳しいのではないか。

A 承知している。ただし、事業を進めていくためには必要なことであるので、事業課としては最大限努力したい。

Q 地下調査で2メートル掘削するという根拠は何かあるのか。

A 過去のボーリング調査等の結果から、2メートル掘削すれば概ね地山に到達し、地中障害物の確認ができると考えている。

Q 再減歩による処理費用と将来的な保留地処分数額は一致するのか。

A それぞれの算定時点が異なることから完全に一致することはないが、ほぼ近似値になると想定している。

Q 地中障害物は掘削しないと費用が見積れないため、事業を進める中で

は、想定処理費が上振れしないか。

A 地権者に対する処理費の説明は慎重に行うが、事業スキームについては地権者の理解をいただいている。

Q 地下調査分として2億円の予算措置がされているが、今後、調査範囲の拡大により予算規模の変動はあり得るか。

A 可能性はある。今後、数年に渡り、地下調査を実施していくが、調査費について適正に管理していきたい。

八 平成28年9月1日

土地区画整理審議会において、地中障害物等の取扱方針につき諮問するも、継続審議となる。

ヒ 平成28年9月23日

土地区画整理審議会において、再度、地中障害物等の取扱方針につき、諮問し、承認される。

フ 平成28年9月23日 地中障害物等の取扱方針策定（以下、抜粋）

5 地中障害物等処理費用に対する負担について

(1) 当該従前の宅地所有者における負担

決定した処理費用については、当該従前の宅地所有者の仮換地地積を追加減歩することにより、当該宅地所有者が全額負担することを原則とする。

(2) 地中障害物等処理費用の負担の方法

地中障害物等処理費用の負担の方法は、次のいずれかによるものとする。

ア 当該従前の宅地所有者の仮換地地積を追加減歩することにより、当該宅地所有者が負担する。施行者は、追加減歩により生じた地積を保留地に変更し、当該保留地を第三者に売却して、その処分金を収入財源に繰り入れる。

イ 当該従前の宅地所有者が金銭により負担することを希望する場合は、追加減歩により生じた地積を保留地に変更し、当該保留地を随意契約により当該従前の宅地所有者に売却して、その処分金を収入財源に繰り入れる。

なお、施行者は当該保留地の価格決定において、売買に伴う諸費用の額を考慮するものとする。

(3) 仮換地の見直し及び仮換地指定の変更について

施行者は、地中障害物等の調査の結果により仮換地を見直す必要が生じた場合（処理費用の負担が生じない仮換地を含む。）においては、対象街区内の全ての仮

換地を再検討した上で、仮換地指定の取消と再指定を行うことを原則とする。

(4) 地中障害物等処理費用の負担に伴う土地評価の見直し方法

ウ 仮換地地積の特例

一団の従前の宅地ごとにおいて、再算定前の仮換地地積が100平方メートルに満たない場合、又は再算定前の仮換地地積が100平方メートル以上で、かつ再算定後の仮換地地積が100平方メートルに満たない場合においては、申し出換地の取扱いに準じて減歩緩和の特例を適用することができる。

なお、当該特例の適用を受けない場合においては、換地申し出先を自己利用以外の街区に変更するか、又は他の所有者の仮換地と一体利用できるように変更することができるものとする。

エ 換地申し出先の変更の特例

換地申し出先を「自己利用」とした土地所有者が、地中障害物等処理費用を金銭で負担しないことを選択し仮換地地積を再算定した結果、独立した宅地として利用をすることが困難となった場合において、共同賃貸街区又は共同売却街区に保留地等があり仮換地の変更が可能なときは、特例として換地申し出先を共同賃貸街区又は共同売却街区に変更することができるものとする。

ヘ 平成29年5月28日

先行住宅地街区説明会において、「地中障害物等の調査は、従前地の住宅等の取り壊し後に実施します。通常は仮換地先の使用収益が開始される前に調査を行い、処理費用が発生した場合は、仮換地から追加減歩を行いますが、直接移転では、使用収益開始前の追加減歩が物理的に困難となりますので、追加減歩に相当する保留地を金銭で購入していただくこととなります。」と説明している。

ホ 平成30年1月22日

先行住宅街区(30街区、31街区)の使用収益開始

3 問題点の指摘

現在、本事業は、大量の地中障害物等が発出したことにより、一時中断となっている。そして、この現状及び上記検証結果に照らすと、以下の問題点がある。

地下調査が不十分ないし過剰であった点

地中障害物等の取扱いに関する検討が不十分であった点

なお、地中障害物等の処理費用が資金計画上不計上であった点については、後述する「資金計画について」の項目で問題点の指摘をすることとし、本項目では触れないこととする。

(1) 不十分なし過剰な地下調査

ア 不十分な地下調査

麻溝台・新磯野地区は、従前から黒土の売買が行われていて、そこに地中障害物が廃棄されていた可能性が高い地域であった。そのため、市は、土地区画整理事業を始めるにあたって、継続的な地下調査を行ってきたものと考えられる。

そして、空中写真の判読結果、レーザー調査の結果から、少なくとも、64%の土地につき、土の入れ替えが行われたと認定したものの、地権者の同意を得た土地についてのみ行ったボーリング調査により、大きな障害物はないと判断し、また、平成26年2月10日の関係課長会議で地中障害物等の懸念を示されたにもかかわらず、最終的には、地権者に対する個別ヒアリングで、地中障害物等が「ある」と答えた地権者が全体の1%という調査結果によって、事業を開始した。

しかし、結果として、現在、大量の地中障害物が発出し、事業の一時中断を余儀なくされているのであるから、事業開始時点における地下調査は不十分だったと言わざるを得ない。また、市は、平成26年3月26日の政策会議において、地下調査を実施後、調査結果を踏まえて仮換地指定をするとの方針をとったということは、従前、継続的な地下調査をしてきたにもかかわらず、事業開始時点の地下調査が不十分であることを認識していたということであるから、地下調査が不十分なまま、事業計画を決定してしまったのは事業運営上の問題がある。

イ 過剰な地下調査

地中障害物等の取扱方針3(1)アにおいては、原則として全ての宅地

について、地表面から深さ2メートルまでを掘り返し、調査予定範囲まで調査を行った際に地山が確認されない宅地又はあらかじめ土地所有者から2メートル以上の掘り返し調査が必要と申告された宅地については、当該地中障害物を確認した上で、地山が確認されるまで調査を行うことを原則とするとされている。すなわち、2メートルというのは一応の目安にすぎず、地山が確認されるまで掘り返すというのが、本方針に定められた地下調査方法となっている。

しかし、裁判例上⁷、「土地の瑕疵」とは、「宅地の売買において、地中に土以外の異物が存在する場合一般が、直ちに土地の瑕疵を構成するものでないことはいうまでもないが、その土地の上に建物を建築するについて支障となる質・量の異物が地中に存在するために、その土地の外見から通常予測され得る地盤の整備・改良の程度を超える特別の異物除去工事等を必要とする場合には、宅地として通常有すべき性状を備えないものとして土地の瑕疵になるものと解すべきである。」とされており、地下調査として、そこまで入念な方法を取る必要があったのか疑問が残るところである。また、市は、事業活動に伴って廃棄物を掘り起こしてしまった以上、廃掃法3条に定める適正な処理をする義務を負うことになり、このことが現在の事業の立ち止まりの大きな原因となっている。

以上から、全ての宅地につき、地山に至るまで掘り返す必要はなく、特に本事業においては、街区ごとに用途が定められていたのであるから、地下調査は、街区ごとの特性に応じ、「土地の瑕疵」の有無を判断するに必要な範囲で行うべきであったものと考ええる。

(2) 地中障害物等の取扱いについての不十分な検討

次に、地中障害物等の取扱いについての検討が不十分であったことが指摘

⁷ 後掲【関連裁判例】参照

できる。この点を細分化すると、地中障害物等の存在に対する認識が甘かったこと、地下調査の手法がぶれており、かつ、急激に変遷していること、地中障害物等の処理費用相当額分を減歩すると地積がなくなってしまう宅地（以下「過小宅地」という。）についての検討が不十分であったこと、地下調査が未了の段階で使用収益を開始してしまったことが挙げられる。以下、それぞれにつき、問題の所在を指摘する。

ア 地中障害物等の存在に対する認識の甘さ

麻溝台・新磯野地区は上述のとおり、地中障害物等が廃棄されていた可能性が高い地域であり、本事業の最大の懸念点の1つは地中障害物等の取扱いであった。また、上記検証結果の__下線部分に示されているように、地中障害物等の取扱いに関する庁議等の意思決定過程等においても、再三にわたり、地中障害物等の発出による事業に対する影響について懸念されてきたところである。

しかし、当時の担当職員からのヒアリングの結果によれば、概ね「地中障害物はさほど存在しない。」、もしくは「掘ってみななければわからない。」という発想であったようであり、安易に地中障害物等の問題を過小評価して、事業を推進してきた経緯があって、この点は事業運営上大いに問題があったと言わざるを得ない。

イ 地下調査の手法

地下調査の手法は、以下のとおり変遷している。

(ア) 平成17年10月20日打ち合わせ会議

地下投棄物に関する方針

a 方針作成の目的

予め地下投棄物に関する方針を作成したうえで、地下投棄物の調査と処理を実施する。

b 調査の概要

- ・土の入れ替えの有無について、自己申告、空中写真等による文献調査
- ・「土を入れ替えたことが明らかな土地」「入れ替えたがどうかよくわからない土地」のうち、建築物の存在しない土地について調査を実施
- ・レーダー調査と掘削調査を組み合わせで行う。

c 調査の実施と費用負担

調査は市が実施、費用は事業費の中から負担する（権利者全員の負担）

d 処置の概要

廃棄物の種類や混入の密度による処理の基準の設定や処理の必要性を判定する組織を設置、地耐力確保

e 処理の実施と費用負担

処理は市が行う、費用は土地所有者個人が処理費用相当分を減歩で負担する。

(1) 平成25年1月9日政策会議

地下投棄物と土壌汚染の調査・処理の取扱方針

< 調査の実施と調査費用の負担について >

- ・表面波探査の実施
- ・土の入替が認められた場合は、ボーリング調査を実施
- ・土壌汚染調査の実施
- ・上記調査は市が実施し、市が費用を負担する。

< 処理の実施と処理費用の負担について >

- ・処理の実施は、土地所有者又は市が行う。
- ・処理費用は、土地所有者の負担とする。
- ・市が処理を行う場合には、処理費相当分について、金銭又は減歩によ

る負担を選択できるものとする。

- ・造成工事が進み、減歩による対応が困難な場合には金銭での負担とする。

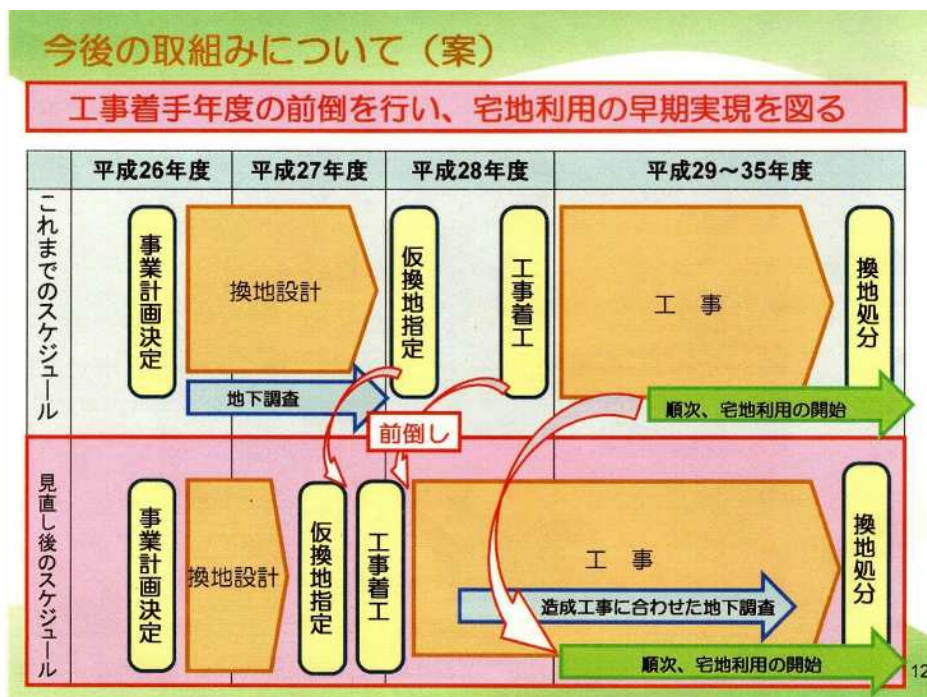
(ウ) 平成26年3月26日

政策会議において、地下調査を実施後、調査結果を踏まえて仮換地指定との方針が承認された。

(I) 平成26年7月28日

政策会議において、仮換地指定後、造成工事と合わせて地下調査との方針が承認された。

図 1



(オ) 平成28年9月23日

地中障害物等の取扱方針が策定された。

上記変遷のうち、特筆すべきは、(ウ)(I)間の変遷である(上図参照)。(ウ)

の手法は、地下調査後、仮換地指定を行うというものであるのに対し、(I)の手法は、仮換地指定後、地下調査を行うというものであって、全く逆の手法となっているからである。しかも、(ウ)の手法は、政策会議という重要な庁議で決定された事項であるにもかかわらず、その数日後のまちづくり研究会における説明では、(I)で進めるという説明を行っており、かつ、この点についてA & A事務所内で議論された形跡もない。そして、僅か4か月後の政策会議において(I)の手法が承認されており、かつ、この地下調査を行わずして仮換地指定をするという手法が現在の事業の中断の最たる原因となっているのであるから⁸、この意思決定過程には事業運営上大きな問題があったと言わざるを得ない。

ウ 過小宅地についての不十分な検討

地中障害物が発出した従前の宅地の評価については、地中障害物の処理費用を当該宅地の価額から減ずる算定方法となっているため、処理費用が従前の宅地の価額と同額以上となった場合には、従前の宅地の評価がゼロ以下となる。この点は、_____下線部分にあるように、従前から指摘・懸念されてきたところである。

これに対し、市は、_____下線部分にあるように、「現位置換地を行う」、「市費を投入する」、「1割特例措置を行う」などの対応が模索されていたが、最終的には、地中障害物等の取扱指針において、減歩緩和による対策を定めた。減歩を緩和した場合の処理費用の負担については、おそらく清算金処理を想定していたものと思われるが、その具体的な処理については何も定まっておらず、なお問題の解決に至るものとはなっていない。また、平成28年8月9日の関係課長打ち合わせ会議でも、予算措置と1割特例措置については、方針には定めず、継続課題とすることとされたが、その後、

⁸ もっとも本来であれば、十分な地下調査を行ってから、事業計画を決定すべきであった。

この点について議論された形跡はなく、問題を先送りにしている様が窺われる。

この点、当時の担当職員のヒアリング結果によると、概ねこのような事態は想定できないという認識があったようであるが、平成25年7月26日付け大規模事業評価委員会答申書においても、過小宅地への懸念は示されており、この点についての検討が不十分であったことには事業運営上問題がある。

エ 地下調査未了段階での使用収益開始

一部の街区において、従前の宅地の地下調査を実施する前に、仮換地の使用収益を開始してしまったところ、実際に、従前の宅地から地中障害物が発出した事案が確認されている。この点については、宅地所有者が、この保留地を買い戻さない、又は、買い戻すことができない場合、事業運営上の問題が生じる。

よって、直接移転⁹は行わず、中断移転¹⁰とし、仮換地先の街区に係る全ての従前の宅地についての地下調査を完了した後、使用収益を開始すべきであったと言える。

4 原因の分析

では、何故、上記のような問題が発生したのか。本委員会において、原因を分析した結果、(1)時間的制約、(2)人的制約、(3)予算的制約、(4)A & A事務所の職場環境、(5)地権者に対する過度の忖度が要因であったと考えられた。以下、それぞれの要因につき、検討結果を述べる。

⁹ 従前地と仮換地先を両方同時に使用（二重使用）するもので、従前地を使用しながら、仮換地先に建築物を再築した後に、従前地の建築物等を解体撤去する方法

¹⁰ 仮換地の使用収益ができない状態で建築物等を除却し、従前の宅地と仮換地の両方の使用収益ができない期間を経た後に、仮換地の使用収益が可能となった時点で建築物の再築等を行う移転方法

(1) 時間的制約

時間的制約とは、すなわち、事業を早期に実現しなければならない事情があったために、事業の推進を急ぐあまり、十分な議論が尽くせず、重要な問題についての検討を後回しとしてしまったということである。この要因としては、大きく分けると、長年事業を停滞させてしまったため、十分な検討の機会を逸してしまったこと、事業が進まない中、事業を実施する絶好の好機が訪れたため、事業の早期実現に着手せざるを得なかったこと、事業を急ピッチで進めざるを得なかったことの3つに分けられる。

ア 事業の停滞

麻溝台・新磯野地区は、平成5年8月の政策会議において、土地区画整理事業の対象とすること、平成7年度には、市が施行者となることが決定されたが、その後の動きは鈍くなった。

その後、平成19年度の事業認可及び都市計画決定を目指すこととなったが、平成18年8月4日の打ち合わせ会議において、事業認可を平成23年度まで延期するとの決議がなされた。その理由は、本事業については、村富相武台線（県道507号）の4車線化を内容とする都市計画決定が必須であったところ、神奈川県は、2車線に狭めて開通させた道路で整備済みという認識であり、村富相武台線（県道507号）の4車線化の必要性は認めるが、県の厳しい財政事情を考慮すると、4車線化については、行うとも行わないとも言えないという見解であったため、交通計画を見直し、村富相武台線は現道（2車線のまま）での都市計画決定を検討することになったためである。なお、村富相武台線（県道507号）は、市が平成22年4月に政令指定都市に移行したことに伴い、道路法17条により、指定市の区域内の存する都道府県道の管理は政令市が行うこととなり、その後、都市計画決定が変更され、4車線化とすることとなった。

しかし、他方で、平成25年9月10日の関係課長会議では、計画停滞

の理由は、地中障害物の存否の確認や処理方法、費用負担について、計画上の扱いが定まらなかった、圏央道相模原愛川インターチェンジの開設計画が未公表、また、公表後においても、遅れが生じたことにより、企業からの明確な進出の意向が示されていないなど、企業誘致が滞っていた、

設定当初より、社会経済情勢の変化、土地需要の低迷、地価下落の影響により、地権者に土地区画整理事業の事業性や計画に疑問が生じていたことと述べられており、村富相武台線（県道507号）の4車線化のことには触れられていない。

以上のとおり、庁議関係資料からは、事業の停滞の理由は、必ずしも判然としないが、麻溝台・新磯野地区には、約1200名もの地権者がおり、その全てと合意形成をすることは難しいため、後手に回っていたのが実情の1つであったものと推察される。

イ 事業の早期実現の好機及び必要性

このように、本事業が進まない中、神奈川県による第6回線引き見直し¹¹において、麻溝台・新磯野地区は特定保留地域に再々指定されることになったが、人口減少のため、第7回線引き見直しにおいては、再度指定されることは難しいであろうということが見通された。よって、市は、第7回線引き見直しまでの間に、麻溝台・新磯野地区を市街化編入するか否かの決断を迫られることになった。

そのような状況下、神奈川県は、相模原都市計画区域の区域区分の見直し（第6回線引き見直し）で特定保留区域の分割編入を容認した。

そこで、市は、平成25年1月9日政策会議において、麻溝台・新磯野地区土地区画整理事業を一旦は廃止し、新たに、麻溝台・新磯野地区のう

¹¹ 都市計画区域における区域区分と同義で、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分することをいう。

ち、約38.1haを第一整備地区に指定して、分割のうえ、当該地域を先行して事業化することを決定した。その背景としては、当時は、神奈川県環境影響評価条例の適用を免れるためではないかという指摘がされていたが、その実は、約1200名もの地権者との合意形成は難しく、ひとまずは地権者の数を約400名に抑え、とにかく事業を前に進めたかったのだと推察される。

ウ 事業を急ピッチで進めざるを得なかったこと

以上のとおり、本事業は長期間にわたり停滞していたため、地権者の市に対する不信感が増幅していたこと、特に、組合施行の後続地区である当麻地区及び川尻大島界地区の土地区画整理事業が先行したため、市としての信頼を回復する必要があったこと、本事業を進めるための好機が訪れたことに加え、A & A地区が市街化編入されることにより、固定資産税が増額となることから、市としては、十分な検討がないまま、着手した事業を短期間で完了させなければならなかった。

エ まとめ

以上のとおり、いわば焦って事業を進めてしまったがために、問題点につき、十分な議論が尽くされないまま、見切り発車されてしまったことにより、当時の職員も後戻りできず、突き進むしかなかったことが原因の1つと考えられる。

(2) 人的制約

人的制約とは、すなわち、土地区画整理事業に精通した職員がいなかったこと、本事業の規模に比して、A & A事務所の定数が少なかったことである。以下、これらの点について述べる。

ア 精通職員の不在

平成26年度当時、A & A事務所在籍職員のうち、土地区画整理事業に携わったことのある職員は3名のみであった。それに加え、上記のとおり、

事業の時間的制約による早期に実現しなければならない事情があったため、職員は、事業推進にあたっての問題点に気づかなかったり、気づいていたとしても大きな問題にはならないと安易に考え、問題を先送りとしていた。

また、市は、上記のような経験不足を補うため、コンサルティング業者等、外部機関を利用したが、コンサルティング業者が2度にわたり変更となってしまったことから、継続性を保つことができなかつたこと、また、市はコンサルティング業者等をうまく活用することができなかつたことから、これを補うには至らなかつた

そして、A & A事務所が拠点整備課から独立するのに伴い、市は、当麻地区で土地区画整理事業を経験した職員を所長として配属した。しかし、当該職員は、その強烈な指揮命令に加え、他の職員がそれに抵抗できるだけの経験がなかつたため、A & A事務所は、後述するような職場環境の機能不全に陥り、問題の後回しとその場しのぎが繰り返されるようになった。

イ 定数の不足

(ア) 担当部署の変遷

本事業の担当部署は以下のとおり変遷している。

- ・平成21年度～平成25年度 拠点整備課
- ・平成26年度～現在 麻溝台・新磯野地区整備事務所

(イ) 定数の変遷

平成25年度から平成28年度までの担当部署の定数は、以下のとおり変遷している。

- ・平成25年度 8名
- ・平成26年度 9名
- ・平成27年度 9名～10名
- ・平成28年度 9名～10名

(ウ) 定数が増えなかつた理由

A & A事務所の定数は、市施行であるにもかかわらず、組合施行である当麻地区と同程度の定数であったため、A & A事務所は、職員課に対して、定数の増加を求めていたようであるが、増加されなかったようである。この原因は、当然、市全体の配置計画ということもあったであろうが、特に、平成28年度以降は、包括外部委託方式を採用する際に、人件費の削減をメリットとして掲げていたため、定数を増加してもらえなかったという側面もあったものと思われる。

ウ まとめ

以上のとおり、A & A事務所には土地区画整理事業に精通した職員がいなかったうえに、事業規模に比して人数も少なかったことから、問題点が把握できず、また、把握できたとしてもそれに対応するマンパワーがなかったため、問題を解消することができなかったものと分析される。

(3) 予算的制約

相模原市は、市民1人あたりの市税収入額に対する市民1人あたりの市単独事業の扶助費の割合が最も高い政令市であり、その財政状況は非常に厳しいものとなっている。このことが、定数の増加の実現が困難な事情にも影響していると思われる。このような財政状況があったため、本事業の事業費を節約することに重点を置き、問題と思われることも問題視することができなかったという事情もあったのではないかと推察される。

(4) A & A事務所の職場環境

上記のとおり、平成26年度になって、所長の配属があってから、A & A事務所の職場環境は著しく悪化した。すなわち、所長による独断が横行し、職員に対するパワハラが行われた。職員は、所長の指揮命令には逆らえず、逆らった場合には、怒鳴りつけられたり、仕事から外されるなどの仕打ちを受けるようになった。A & A事務所では、ミーティングを行うことがなくなり、皆で議論をすることがなくなって、もはや何が正しい方向かを模索する

機会もなく、職員は、ただ所長に言われるがままに動いていた。また、ミーティングがなくなったことにより、情報の共有化がされなくなり、他の職員がどのような仕事を行っているかさえ、わからない状況となった。

職員の中には、所長によるパワハラの状態を上司に訴えた者もいたが、上司が注意するも、その態度は一向に改まらなかった。

また、本事業は合意形成をしなければならない地権者が約400人いる事業であり、地権者対応だけでも相当な労力がさかれる事業であったにもかかわらず、定数を増加してもらえず、所長による制裁のため、仕事を外される職員が現れたため、その職員の穴埋めを他の職員で行わなければならず、職員は膨大な業務の中、日に日に疲弊していった。そのため、職員は、行っている事業をその都度立ち止まって考える精神的・肉体的余裕を完全になくすに至った。

(5) 地権者に対する過度の忖度

上記のとおり、地山に至るまで掘り返しを行うとする地下調査手法は、過剰なものとする。では、何故、このような手法が採用されたのであろうか。地権者としては、換地先の宅地については、産業廃棄物等の埋まっていない健全な宅地を希望するのが当然であるため、そのような意向に応えようとしたものと考えられる。他方で、本委員会の調査によって、この点に関する地権者から強い要求があったことまでは認定することはできなかったが、少なくとも、市は、地権者のかかる意向を過度に忖度したものとする。

第5 資金計画について

1 法令等

- (1) 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）
- (2) 土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号）
- (3) 土地区画整理事業運用指針（平成13年12月国土交通省策定）
- (4) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）

2 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。

(1) 資金計画策定の経緯

ア 平成25年1月9日

政策会議において、事業計画素案が承認された。

資金計画において、地下調査費は調査設計費の項目で5億4000万円が計上されたが、地中障害物等の処理費用は計上されなかった。

イ 平成26年7月9日

関係課長会議において、仮換地指定を前倒しするという議案を踏まえて、「権利者からの希望などから事業を前倒しすることについては理解するが、中期実施計画からの大幅な事業集費増については確保が困難であり、調整が必要となる。」との意見があったが、「年度別の資金計画については精査する。今後、調整させていただきたい。」と回答している。

ウ 平成26年7月28日

政策会議において、主な意見として、「資金計画は変動するものなので、年度ごとに企画政策課、財務課と調整して進めること」があった。

エ 平成26年9月29日

事業計画（資金計画）が決定された。

(2) 資金計画変更についての検討状況

ア 平成27年12月24日

事業計画変更(第1回)がされたが資金計画については変更はなされなかった。

イ 平成28年8月9日

関係課長打ち合わせ会議において、処理費用について予算措置をとることが議論されている。現状、予算措置がされていないことから、試掘調査の結果等を踏まえ、処分量の推計・処分費の積算等を行い、予算要求(12月補正、当初)など必要な予算措置を行う。財源は一財(一般会計繰入金)や起債等を想定するが(国庫充当不可)処理及び街区整備後に行う保留地処分による保留地処分金(特財)を、既支出の一財・起債等に対応した歳入として確保する(立替的なイメージ)。

(3) 国庫補助金への対応

ア 平成26年3月24日

社会資本総合整備計画が策定された。内容は以下のとおり。

A 基幹事業

A - 1 区画整理 平成26年度～同30年度

B 関連社会資本整備事業

B - 1 下水道、調整池 平成28年度～同30年度

B - 2 公園、緑地 平成29年度～同30年度

C 効果促進事業

C - 1 地下投棄物、土壌汚染等の調査 平成26年度～同30年度

C - 2 北部地区・南部地区の事業化検討 平成26年度～同30年度

イ 平成28年12月22日

国土交通省通達「平成28年度予算執行調査を踏まえた社会資本整備総合交付金制度の見直しについて」により、社会資本整備総合交付金の運用が厳格化された。

(ア) 基幹事業としての交付対象要件を満たさない関連社会資本整備事業については、交付の対象外とすることとし、基幹事業と一体的に実施する理由が不明確な事業は不適切であるとした。

(イ) 効果促進事業については、基幹事業と一体となって、その効果を高めるために必要な事業であるか厳格に精査することとした。

ウ 平成29年2月3日

関東地方整備局都市整備課との協議において、本事業における関連社会資本整備事業及び効果促進事業は交付対象要件を満たさないとされた。

エ 平成29年3月31日

社会資本総合整備計画が順次変更され、次のようになった。

A 基幹事業

A - 1 区画整理 平成 平成26年度～同30年度

B 関連社会資本整備事業

B - 1 下水道、調整池 平成27年度～同28年度

C 効果促進事業

C - 1 地下投棄物、土壌汚染等の調査 平成27年度～同28年度

C - 2 北部地区・南部地区の事業化検討 平成26年度～同28年度

3 問題点の指摘

上記検証結果に照らすと、以下の問題点がある。

資金計画に地中障害物等の処理費用が計上されていない点

事業計画認可後、資金計画の変更につき、検討がなされていない点

国庫補助金の厳格化等に対応してこなかった点

以上の問題点につき、以下、その内容を記す。

(1) 地中障害物等の処理費用の不計上

資金計画において、地中障害物等の処理費用は計上されていない。

この点、当時の担当職員からのヒアリング結果によると、地中障害物等の

処理費用は、地権者負担であり、減歩または金銭によるものとされていたため（地中障害物等の処理方針5参照）、費用計上はしなかったと大半の職員が回答している。この点、当時のコンサルティング業者もそのような認識であったようである。

しかし、廃掃法3条によれば、「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。」とされており、本事業の施行者である市は、排出業者にあたるのであるから、地中障害物の処理は市が行わなければならない、市は、その分の費用を支出として計上しておかなければならなかった。そして、その支出を賄う収入として、地中障害物の処理費用が地権者負担というのであれば、それに見合う金額を「保留地処分金」等として計上すべきであったのである。

この点、平成28年8月9日の関係課長打ち合わせ会議においても、予算措置の必要性については十分に議論され、地中障害物等の処理費用を負担しなければならないとの認識があったにもかかわらず、資金計画は変更されていない。

よって、地中障害物の処理費用を資金計画に計上せず、かつ、その後も計上しなかったことは土地区画整理事業運用指針¹²に適合しない。

(2) 資金計画の変更についての不検討

平成27年12月24日に1回目の事業計画変更を行ったが、資金計画については変更しなかった。コンサルティング業者が作成した成果物¹³において、「換地設計（案）確定後、実施設計・工事着手等を進めていきますので、

¹² 「事業経営の観点からも、資金計画に課題が生じた場合には、事業計画の変更を検討することが望ましい。事業計画の変更は、事業進捗が進むにつれその選択肢が限られてくる。よって、事業の初期段階から、常に資金計画について注視し、課題が生じる恐れのあるときは速やかにその対応策を講じることが必要である。」

¹³ 相模原都市計画事業 麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 「事業計画（第1回変更）【変更理由】」

今回の事業計画変更では実績を含め資金計画の見直しは行っていません。次の段階において、資金計画等を見直しを行い事業計画変更の手続きを行う方針です。」とされているにもかかわらず、その後、資金計画の変更がなされることはなかった。

また、平成29年度に地中障害物が初めて発出した後も、特段の事業計画（資金計画）の変更を行っていない。

これらは土地区画整理事業運用指針に適合しない。

(3) 国庫補助金の厳格化等に対する不対応

上記のとおり、社会資本整備総合交付金制度の運用が厳格化され、関東地方整備局都市整備課との協議において、本事業における関連社会資本整備事業及び効果促進事業は交付対象要件を満たさないとされたことから、国庫補助金収入が見込めなくなっているが、これに伴う資金計画の変更等の手続は行われていない。この点も土地区画整理事業運用指針に適合しない。

4 原因の分析

(1) 地中障害物の存在に対する認識の甘さ

上述のとおりである。

(2) 地中障害物処理費用に関する認識の甘さ

当時の職員は、概ね地中障害物の処理費用は地権者負担であることから、処理費用を資金計画に計上する必要はないと思っていたと述べている。しかし、その場合でも資金計画上、地中障害物の処理費用を計上すべきであったのであることは前述のとおりであるから、その認識は甘かったと言わざるを得ない。また、少なくとも、平成28年度には、その必要性について認識し、議論した形跡があるのであるから、資金計画を変更すべきであったのに、これを怠っていたという落ち度が認められる。

(3) 組織体制の未整備

本件包括委託において、委託内容が、「補償調査」と「設計・工事」に限定

され、土地区画整理事業として重要な「総務・経理」、「計画・調整」「換地・補償」が含まれおらず、かと言って、A & A事務所内において、これらを行う組織体制が整えられているわけでもないため、資金管理が実施できず、実績把握が困難な状況となったことが原因であると考えられる。

(4) 問題点に対する対応の後回し

このように、資金計画に大きな影響を与える変動があったにもかかわらず、問題を先送りにしてきたという経緯がある。

職員のヒアリング結果によれば、概ね、総事業費が確定するまでは、資金計画を変更する必要がないと思っていたことが窺われる。

しかし、土地区画整理事業運用指針によれば、速やかに対応策を講じるべきであったと考える。

第6 土地評価基準について

1 法令等

- (1) 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）
- (2) 土地区画整理法施行令（昭和30年政令第47号）
- (3) 土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号）
- (4) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例（平成26年9月30日条例第43号）
- (5) 相模原市公文書管理条例（平成25年12月24日条例第46号）
- (6) 土地区画整理事業運用指針（平成13年12月・国土交通省都市・地域整備局市街地整備課）
- (7) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業土地評価基準¹⁴

2 本件土地評価基準について

(1) 土地区画整理事業における土地評価基準の位置付け

土地区画整理法の規定によれば、まず事業計画が認可（法52条1項）された後、換地計画の決定・認可（法86条1項）を行うこととなっている。そして換地計画の重要な内容の一つが換地設計である（法87条1項1号）。なお実務上は、換地計画の決定認可の前に、換地設計を行い、これに基づく仮換地指定及び工事施工の後に換地計画の決定・認可がなされ換地処分に至るのが通例である。

いずれにせよ事業計画が認可された後に施行者は換地設計の作成に着手する。

換地設計の具体的な内容は、事業区域内の個々の宅地¹⁵について換地の割

¹⁴ 以下「本件土地評価基準」という。

¹⁵ 法においては、道路、公園、広場等の公共施設の用に供されている公有地以外の土地は、すべて宅地とされている。

り込みを行うことであり、これを行うには、個々の宅地各筆を評価し、併せて事業施行後の換地の割り込みを行い、事業施行前後の宅地各筆の対応関係を明らかにすることが必要となる。

したがって、事業施行前後及び宅地相互間における宅地の（相対的な）価格差を計量することが必要となる。かかる計量がすなわち土地区画整理事業における宅地の評価である。

この点土地区画整理事業の趣旨に立ち戻って考えると、宅地の評価の目的は、上記価格差の土地区画整理事業の本来の目的である公共施設の整備改善及び宅地の利用増進をどの程度見込めるかを評価すると同時に、憲法上保障されている財産権について制限を受ける事業区域内の地権者相互間の公平を図ることにある。

したがって、これらの目的を達成するためには、施行者において適正な評価の基準を適正な手続を経て策定し適正に適用する必要がある。

しかしこの点、法は、個々の宅地の評価について、いわゆる照応の原則（法 89 条 1 項）という抽象的な基準を規定し、同原則の例外をいくつか規定するととどめており（法 90 条など）、具体的な評価方法や基準及びこれらの策定手続について何ら規定していない。これは、個々の事業の内容や特性に応じた評価方法を採用する必要があることを踏まえたものであると思われる。

これを受けて前述の土地区画整理事業運用指針では、「換地計画では、客観的な判断基準に基づく換地設計と土地評価が必要であり、これらは地区の特性を考慮した換地設計基準及び土地評価基準を定め、これらに基づいて換地計画を作成することが望まれる。」とされている¹⁶。

また、同運用指針では、「土地評価は土地区画整理事業を公正かつ公平に行

¹⁶ 土地区画整理事業運用指針 「V-2 土地区画整理事業の完了手続に係る運用のあり方」「1. 換地計画」の「(2)基準に基づく換地計画」

うための基本であり、地権者等にとって最大の関心事の一つであることから、周辺地域の地価動向や 経済・社会情勢を踏まえ、土地の利用価値が的確に反映されているとともに、合理的な説明により、地権者等の理解の得られるものでなければならない。また、適切な評価に基づき、施行前後及び宅地相互の均衡・公正に配慮すべきである。」ともされている¹⁷。

(2) 本件土地評価基準（平成 27 年 7 月 1 日施行）¹⁸

本件土地評価基準は、平成 27 年 7 月 1 日に施行され、本事業の換地設計における土地評価について適用される基準である。

本件土地評価基準は、本事業の土地評価の実施方法について定め、もって評価の適正と均衡を図ることを目的とし（1 条）、換地設計時及び換地処分時における土地評価に適用される（2 条）。本件土地評価基準は、現に換地設計時の評価における土地評価に適用されているが、本事業は現時点で換地処分に至っていないため換地処分には未だ適用されていない。

その内容は、いわゆる路線価式評価方法に基づくもので、他の多くの土地区画整理事業で採用されている「区画整理土地評価基準（案）改訂版」¹⁹に概ね準じたものとなっている。

もっとも、17 条 2 項（9）は、画地の指数を修正するものとして土地利用現況による修正を規定しているが、具体的には「整理前の宅地の土地利用状況により、相応の修正係数を乗ずる。」と規定するのみである。

(3) 本件土地評価基準 17 条 2 項（9）「相応の修正係数」について

本件土地評価基準には、「相応の修正係数」と記載されるのみでその具体的内容は、同基準上は明らかではないが、次の表のとおりである（以下総称し

¹⁷ 同「(5) 土地評価にあたっての基本的考え方」

¹⁸ 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業土地評価基準

¹⁹ 公益社団法人街づくり区画整理協会、監修 国土交通省都市局市街地整備課 平成 24 年 10 月

て「本件土地利用現況修正係数」という。)

表 1

項目	住居系の修正係数	工業系の修正係数	摘要
現況宅地	1.00	1.20	居宅、店舗、事務所等
準宅地	0.90	1.10	作業場、倉庫等
雑種地	0.85	1.05	駐車場、資材置場、雑種地等
畑	0.80	1.00	耕作地、休耕地
山林・原野	0.78	0.98	雑木林・荒地

この点、上記の表を「相応の修正係数」として用いる旨の庁内決裁文書は見当たらず、関係職員も覚えていないと述べるにとどまる。

しかし、平成27年度コンサルティング業者の平成27年度業務委託成果納入品に含まれる整理前各筆評価調書²⁰においては、現に上記の数値を用いて計算されている。

また、平成27年6月3日付け不動産鑑定士作成に係る意見書には、A & A事務所からの検討依頼内容が記載されているが²¹、そこではA & A事務所が上記表を修正係数として用いることが前提とされている。

さらに、本委員会の照会に対し、平成27年度コンサルティング業者および不動産鑑定士も上記表が「相応の修正係数」の具体的な内容だと認めている。

したがって、上記表に係る数値が「相応の修正係数」の具体的な内容であり、本件土地評価基準の一部を構成する。

3 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が

²⁰ 本件土地評価基準に基づき従前の宅地に係る画地の指数を個々に計算した結果を記載した調書

²¹ 同意見書6頁

認められる。

(1) 平成 26 年 4 月

平成 26 年度コンサルティング業者と業務委託契約を締結した。

(2) 平成 26 年 7 月 28 日

市の政策会議が行われ、本事業の今後の進め方について原案通り承認された。

同政策会議の資料によれば、原案の内容として次の記載がある(図 1 参照)。

- ・仮換地指定の時期の見直し(案)
 - 早期の仮換地指定(平成 28 年度 平成 27 年度)
 - 平成 26 年度の 1 ヶ年で将来の土地利用計画案の作成(仮換地指定)に向けた権利者調整を行う
- ・今後の取組みについて(案)

図 1 の「見直し後のスケジュール」では、換地設計を平成 27 年度半ばころまでに行い、そのころに仮換地指定を行い、年度末前後に工事着工となっている。

(3) 平成 26 年 9 月 29 日及び 30 日

本事業に係る事業計画²²が認可され、本事業の施行に係る条例が施行された。

(4) (遅くとも)平成 26 年 11 月まで

A & A 事務所において平成 26 年度コンサルティング業者の協力のもとで土地評価基準(案)等を作成し、これに基づいて宅地の評価を行ったうえで想定換地案を作成した²³。

この時点での修正前土地評価基準(案)では、17 条 2 項(9)は次のように定められていた。

²² 平成 27 年 12 月に変更される前のもの

²³ 以下「修正前土地評価基準(案)」という。平成 27 年度にこれが修正され、修正後のものが現在の本件土地評価基準である。

(9) 土地利用現況による修正

宅地の土地利用の状況により、別表 2 - 8 に規定する土地利用現況による修正係数を乗ずる。

ここで引用される別表 2 - 8 は次の通りの内容で修正前土地評価基準（案）に明記されていた。

別表 2 - 8 土地利用現況による修正係数

項目	修正係数（整理前）	摘要
現況宅地	1.15	居宅、店舗、事務所等
準宅地	1.05	作業場、倉庫等
雑種地	1.00	駐車場、資材置場、雑種地等
畑	0.95	耕作地、休耕地
山林・原野	0.93	雑木林・荒地

(5) 平成 26 年 12 月から 2 月まで

A & A 事務所において、想定換地意向確認調査のための地権者個別面談を行い、想定換地の位置や減歩率の具体的な数値を、想定換地図案などを示しながら説明し、地権者から換地申出書を取得した。もっとも、一部の地権者からは換地申出書を取得できなかった。

(6) 平成 27 年 3 月 12 日

本事業に係る第 2 回評価員会²⁴が開催され、修正前の土地評価基準（案）、土地評価要領（案）及び地中障害物修正係数算定要領について諮問され²⁵、原案どおりで異議がない旨の答申を得た²⁶。

(7) 平成 27 年 3 月 20 日

²⁴ 都道府県又は市町村施行の土地区画整理事業については土地等の評価について経験を有する者 3 人以上を評価員として選任する必要がある（法 65 条 1 項）、土地の価額等の評価については評価員の意見を聞かなければならない（同条 3 項）。本事業においては、評価員の定数を 3 名とし（本事業の施行に関する条例 29 条）、従前の宅地及び換地の価額は評価員の意見を聴いて定めることとされている（同条例 30 条）。

²⁵ 同評価員会諮問第 1 号ないし第 3 号

²⁶ 同日付答申書

本事業に係る第2回土地区画整理審議会²⁷が開催され、修正前の土地評価基準（案）について次の意見が学識経験者委員から出され、修正案を次回以降の審議会で再度確認することになった²⁸。

土地利用現況による修正係数（資料2の別表2-8）について、既成市街地における区画整理と異なり、麻溝台・新磯野第一整備地区は市街化調整区域から市街化区域に編入したばかりなので、係数を規定しないほうが良いのではないか。5ページの（11）「地中障害物のある宅地」と同様に、実態に即した係数を反映できるように、不動産鑑定士の意見を聞いたうえで、別に定めるようにしておいた方が良いと思われる。

(8) 平成27年3月31日

平成26年度コンサルティング業者との業務委託契約が終了した。

(9) 平成27年4月20日

平成27年度コンサルティング業者と業務委託契約を締結した。

(10) 平成27年4月20日

A & A事務所所長らと平成27年度コンサルティング業者担当者らとの間で打ち合わせが行われた。

打合せ記録簿には、出席者として市側が所長を含む3名及び平成27年度コンサルティング業者の側4名の計7名の記載があるほか、次の記載がある

²⁹30。

²⁷ 都道府県又は市町村施行の土地区画整理事業については土地区画整理審議会が置かれ（法56条1項）、その委員は事業施行地区内の地権者を代表してその意見を事業に反映するとともに、施行者と地権者の調整を行うことを主な役割とする。換地計画の作成、仮換地の指定などについては審議会の意見を聴かなければならず（法88条6項、98条3項など）、評価員の選任、保留地の決定などについては審議会の同意を得なければならない（法65条1項、96条3項など）。本事業においても、地権者らから選挙によって選ばれた委員8名及び学識経験者2名の計10名の委員から構成される土地区画整理審議会が置かれている（本事業の施行に関する条例14～22条）。

²⁸ 会議録（第2回土地区画整理審議会）における議題（2）

²⁹ 同日付け打合せ記録簿

³⁰ マスキングは本委員会による。

1.H26成果の整理前路線価設定及び工程表の作成について

- ・先日の審議会において■■■■審議員から、整理前路線価について固定資産税路線価との整合性が図られていないことを指摘された。施行地区内の用途地域は住宅地と工業地があり、両者間で約2.5倍の路線価の差があり、これが反映されていないことが指摘の内容である。
- ・今後行服等に耐えうることを視野に入れ、整理前路線価修正の必要性について説明。

現在、換地については9割以上の権利者から同意を得ているため、権利者に提示した換地地積に大きな変動をきたさぬよう、整理前後の路線価及び土地評価の再構築を行うこと。

上記を踏まえた上で、今回提示の工程表の見直しを行うこと。

(11)平成27年6月3日

不動産鑑定士作成に係る意見書が作成された。

ただし、受領日は不明であり、また依頼文書不見当³¹。

A & A事務所からの3件の検討依頼事項及びこれらに対する意見が記載されているが、これらのうちの1つ(3つ目)として、次の記載がある。

3. 小規模な宅地に課される将来の徴収清算金への対応余地を残すことは妥当か。

本事業では、小規模な宅地には減歩をしない代わりに事業完了時に清算金を支払うという仕組みがあり、この徴収清算金がかかなり高額になることもある。そのため、「土地評価基準」に修正係数を明記しない代わりに事業完了時の土地価格の趨勢を踏まえて小規模宅地に課される徴収清算金を妥当な水準に抑えることができるよう、整理前の土地利用現況による修正係数を、事業完了時に改めて検討することができる余地を残しておきたい。このような取扱いの余地を残すことが妥当か。

[意見]

相当の規模のある宅地であれば、減歩を負担した後も従来と同様の土地利用を継続することができる場合が多いが、小規模宅地の場合には地積の絶対規模の減少によってそれが困難になったり、土地利用に大きな制約がかかることがある。そこで、災害を防止し、及び衛生の向上を図るため宅地の地積の規模を適正にする特別な必要がある場合は、地積が小である宅地について、過小宅地とならないように換地を定めることができる。その場合、土地区画整理法94条において、換

³¹ 市から本委員会に提出された資料には本意見書に関する依頼文書が見当たらない。不動産鑑定士は本委員会からの照会に対し、現在手元にはないが依頼文書は受け取ったと思う旨述べている。

地処分が行われた場合に生じる不均衡を金銭によって是正することを定めている。

清算金の算定は、判例によれば時価による必要はなく固定資産税評価額でも差支えない（福岡高裁昭和55年4月22日判決）とされているが、土地区画整理事業は長年にわたる事業であり、事業が進捗するにつれ不動産の価格は変動していくものであり、また、土地利用現況も異なり、その係数も変化するのが通例です。

したがって、小規模宅地対策の財産権の保護や公平性の観点から問題がない限り、事業完了時の土地価格や固定資産税評価額等の趨勢を踏まえて、整理前の土地利用現況による修正係数を事業完了時に改めて検討することができる余地を残しておくことは、許容されるものと考えます。

(12)平成27年4月20日から平成27年6月12日まで

A & A事務所において、土地評価基準の修正案を作成した。その内容は、本件土地評価基準と同内容のものである。

主な修正点は、路線価の算定に関する8条に係る別表1の表の一部（別表1-3、別表1-5）、角地の計算に関する13条2項（側方加算率）、正背路線地の計算に関する14条2項（背面加算率）、指数の修正に関する17条1項に関する別表2-3（奥行逓減割合）、同条2項（9）及び（11）である。17条2項（9）は土地利用現況による修正で、同（11）は地中障害物のある宅地に係る条項である。

上記のうち、17条2項（9）は次のように修正されている。

・修正前

(9) 土地利用現況による修正

宅地の土地利用の状況により、別表2-8に規定する土地利用現況による修正係数を乗ずる。

別表2-8 土地利用現況による修正係数

項目	修正係数（整理前）	摘要
現況宅地	1.15	居宅、店舗、事務所等
準宅地	1.05	作業場、倉庫等
雑種地	1.00	駐車場、資材置場、雑種地等
畑	0.95	耕作地、休耕地
山林・原野	0.93	雑木林・荒地

・修正後

(9) 土地利用現況による修正 整理前の宅地の土地利用現況により、相応の修正係数を乗ずる。

(13) 平成 2 7 年 6 月 1 2 日

本事業に係る第 3 回評価委員会が開催され、上記修正案について諮問し³²、原案どおりで異議がない旨の答申を得た³³。

(14) 平成 2 7 年 6 月 1 9 日

本事業に係る第 4 回土地区画整理審議会が開催され、土地評価基準の変更について説明がなされた。

(15) 上記同日

本件土地評価基準について庁内決裁がなされた。

(16) 平成 2 7 年 7 月 1 日

本件土地評価基準が施行された。

4 問題点の指摘

本件土地評価基準には、次の問題点がある。

本件土地利用現況修正係数が基準に明記されていない点

本件土地利用現況修正係数の策定において、市としての意思決定過程が分かる文書が作成されていない点

修正前基準に基づく一応の合意があるにもかかわらず基準を修正している点

以下詳しく述べる。

(1) 本件土地利用現況修正係数が基準に明記されていない点について

ア 土地評価基準は、少なくとも地権者らに公開されるべきであること

³² 同評価委員会諮問第 1 号

³³ 同日付答申書

土地区画整理事業運用指針によれば、換地計画における土地評価においては地区の特性を考慮した客観的な土地評価基準に基づくことが望まれる。

そして、同運用指針によれば、「土地評価は土地区画整理事業を公正かつ公平に行うための基本であり、地権者等にとって最大の関心事の一つであることから、周辺地域の地価動向や経済・社会情勢を踏まえ、土地の利用価値が的確に反映されているとともに、合理的な説明により、地権者等の理解の得られるものでなければならない。また、適切な評価に基づき、施行前後及び宅地相互の均衡・公正に配慮すべきである。」ともされている。

したがって、まず土地評価基準はその内容及び適用において公平かつ適正であることが必要である。

またそれだけではなく、基準に基づく評価については、地権者等が合理的な説明を受けて理解するためには、どのような基準に基づいて評価をされたのかについて地権者等が認識することが前提である。

よって、土地評価基準に基づく土地評価が運用指針に適合するするためには、土地評価基準自体が少なくとも地権者等に対しては公開されることが必要であり、基準の全部または一部が地権者等に対して公開されない土地評価基準は、合理的な理由のない限り、運用指針に適合しないものである³⁴³⁵。

本件土地利用現況修正係数は土地評価基準の一部である。にもかかわらず、土地評価基準に明記されず、また別途公開もされていない。

したがって、本件土地評価基準は、合理的な理由がない限り、運用指針

³⁴ 運用指針は「望ましい」としているため、これに従わなかったとしても合理的な理由があれば運用指針に適合しないとはいえないと考えられる。

³⁵ 本委員会が行った関係者に対する意見聴取の中には、「相応の修正係数」までが基準で、その内容は施行者に委ねられている（すなわち本件土地利用現況修正係数は、基準ではない。）というような趣旨と解釈できる意見もあった。しかし、客観的な基準であることが必要である以上、施行者が随時その内容を変更できる基準は客観的な基準としては適切ではない。

に適合しない。そこで合理的な理由の有無について検討する。

イ 合理的な理由の有無

この点、本件修正にあたって不動産鑑定士に意見照会を行った結果取得した意見書によれば、本件修正により修正係数を基準に明記しない理由(として市が当時考えていたもの)は次のとおりである³⁶。

すなわち、

本事業では、小規模な宅地には減歩をしない代わりに事業完了時に清算金を支払うという仕組みがあり、この徴収清算金がかかなり高額になることもある。そのため、「土地評価基準」に修正係数を明記しない代わりに事業完了時の土地価格の趨勢を踏まえて小規模宅地に課される徴収清算金を妥当な水準に抑えることができるよう、整理前の土地利用現況による修正係数を、事業完了時に改めて検討することができる余地を残しておきたい。

というものである³⁷。

確かに、一般に土地区画整理事業は長期にわたることがあり、事業開始時から完了時にかけて不動産の価格や土地利用現況が大きく変動することはありえる。

しかし、そのような事情を考慮しても本件において土地利用現況修正係数を基準に明記しないことには問題がある。

すなわち、明記しない修正係数を「事業完了後に改めて検討」するとは、検討した結果必要であれば係数を変更することが想定されている。そして、明記しない状態に変更するということは、すなわち当初の係数を知らない地権者らが知らないところで係数を変更することも想定されている。

特定の地権者らにおいて高額になった清算金が発生した場合にこれを調

³⁶ 同意見書7頁

³⁷ 本件では、基準に明記されないことになった土地利用現況係数について、後日係数操作が行われている。そのため、上記理由が真の目的ではなく、後日係数操作を行うことが目的であった可能性も完全には否定できない。もしかかる目的であるならば、合理性を欠くことは明らかである。

整する必要が発生しうることは理解できるとしても、これを他の地権者らの知らないところで上記係数を操作することによって施行者が調整を図るとすれば、他の地権者らが不測の不利益を被ることになる。これは地権者間の公平の観点から問題である。

加えて、土地利用現況による修正係数は、画地の指数に直接乗じられる数値であり、評価に及ぼす影響は大きい。

そもそも土地評価基準は客観的な基準であるべきであって、評価を行う施行者側の意向のみで変更されてよいものではない。土地の評価に重大な影響を及ぼしうる係数についてはなおさらである。仮に公平に適用されるとしても、評価する側の一方的な決定で無制限に変更されうる基準は土地評価基準としては明らかに不適切である³⁸。

したがって、上記理由は合理的な理由とは認められない。

ウ 以上により、本件土地評価基準は、その一部である本件土地利用現況修正係数を文書に明記せず、別途地権者に公開もしていない。そしてこの点について合理的な理由は認められない。

したがって、上記の点において本件土地評価基準は運用指針に適合しないという問題点がある。

(2) 本件土地利用現況修正係数の策定手続に問題があることについて

本件土地利用現況修正係数は、土地評価基準の一部であり、施行者が決定する³⁹ものである以上、市としての意思決定が行われていること自体は明らかである。

他方、当該意思決定及びこれに至る過程が記載された文書が見当たらず、

³⁸ この点不動産鑑定士作成の意見書においては、結論として「許容される」とされている。しかし、「財産権の保護や公平性の観点から問題がない限り」という留保が付されている。

³⁹ 評価員会への意見聴取及び土地区画整理審議会への説明などの諸手続きを経ることも必要である。

当時の職員も「覚えていない」旨述べるにとどまる。

よって、かかる文書は作成されていないと認めざるをえない。

かかる文書が存在しないのはこれらの文書の作成を義務づける相模原市公文書管理条例5条1項本文に違反する。

なお、土地評価基準は評価委員会の意見を聴いて決められるべきであるところ、本件土地利用現況修正係数については意見聴取がなされた旨の明確な資料は存在しない。

しかし、本件土地評価基準が諮問された第3回評価委員会においては不動産鑑定士作成の意見書が資料として配布され、かつ同鑑定士は評価員の1人でもある。

したがって、形式的には本件土地利用現況修正係数について評価委員会の正式な意見聴取を経ていないものの、問題点としては比較的軽微なものであると考える。

(3) 修正前基準に基づく合意があるにもかかわらず基準を修正している点について

本事業では申出換地の手法を採用し、平成26年度において多数の地権者らとの間で合意形成がなされていた。この状況において基準を修正してしまったことにより、宅地の評価が変動し、結果として一部の地権者に減歩率等の大きな変更が生じてしまった。これによってすでになされていた合意の前提が変動してしまった点は問題である。また、これが後の宅地評価における問題点等の要因となっているのも事実である。

法令違反とまではいえないが、事業の合理的な進め方を誤ったという意味で事業運営上の問題点であるといえる⁴⁰。

⁴⁰ 本件土地利用現況修正係数は、修正後の係数（本件土地利用現況修正係数）で再計算を行った後土地利用現況の認定を変更するなどして修正前の評価に近づける行為が行われていることなどを考慮すると、本件土地利用現況修正係数が客観的に適正なものであったか否かに

5 原因の分析

(1) 土地評価基準の策定前に一部の地権者と合意を得ていること

本件では事業計画認可後、土地区画整理審議会が発足する前の段階で、土地評価基準（案）を作成し、これに基づく評価に基づいて想定換地案を作成し、地権者への説明および合意（一部）を得た。

ところがその後発足した審議会で修正意見が出てこれを受けて基準を修正している。

土地評価基準について、評価委員会の意見聴取及び審議会への説明を先に行っていたら、かかる問題点は生じなかった⁴¹。

(2) 遵法意識の欠如及び激務による時間不足

合理的な理由なく基準の一部を明記しなかったことは運用指針に適合しておらず、かかる事実を十分に認識できなかったのは遵法意識の欠如に他ならない⁴²。

また、意思決定に係る文書が作成されていない原因としては、当時のA & A事務所職員に公文書管理条例に対する遵法意識が欠如していたことが挙げられる。また短期間に多数の地権者対応などに迫られたことなどから激務のために文書を作成する時間がなかった可能性もある。

については疑問が残る。

もっとも、修正前の基準が客観的に適正なものであったか否かという問題も意識しておく必要がある。

いずれにせよ土地利用現況係数については、改めて客観的な検討・策定が望まれる。

⁴¹ 土地区画整理事業実務標準（公益財団法人街づくり区画整理協会）によれば、評価員に諮問すべき主な事項の一つとして土地評価基準（案）が挙げられ、土地区画整理審議会には説明すべき事項として挙げられている。本事業では、審議会には説明で足りるところ、そこで出た意見を踏まえて修正に至っている。この点を問題とすることも可能ではあるが、地権者の意見を汲み取るための審議会で提出された意見を尊重すること自体は問題ないと考える。

⁴² 運用指針は法の趣旨に従って策定されたものであり、「遵法意識」には運用指針を尊重するという意識も含まれる。

(3) 時間的制約

上記(1)で指摘した原因すなわち、審議会での説明以前に基準(案)に基づいて評価を行い一部の地権者と合意してしまったことの要因は、平成26年7月28日の政策会議で承認された既定のスケジュール⁴³が存在したためである。かかるスケジュール自体に問題があり、これが本問題の遠因となっていることも指摘しておく。

⁴³ 早期の仮換地指定(平成28年度 平成27年度)及び平成26年度の1ヶ年で将来の土地利用計画案の作成(仮換地指定)に向けた権利者調整を行うというもの。

第7 宅地の評価について

1 法令等

- (1) 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）
- (2) 土地区画整理法施行令（昭和30年政令第47号）
- (3) 土地区画整理法施行規則（昭和30年建設省令第5号）
- (4) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例（平成26年9月30日条例第43号）
- (5) 土地区画整理事業運用指針（平成13年12月・国土交通省都市・地域整備局市街地整備課）
- (6) 本件土地評価基準

2 照応の原則と申出換地について

(1) 照応の原則

法89条1項は、換地計画において換地を定める場合におけるいわゆる照応の原則を定め、これは換地計画に先立って行われる仮換地指定においても準用されている（法98条2項）。

照応の原則についての裁判例を総合的に観察するに、表現の差異はあるにせよ、照応の原則には、いわゆる従前の宅地と換地との関係に関する「縦の照応」と、従前宅地間・換地間又は地権者間の公平に関する「横の照応」が含まれる。

したがって、換地計画及び仮換地指定において、従前宅地間・換地間又は地権者間において不公平な取扱いが存する場合には照応の原則違反が問題となるといえる。裁判例⁴⁴においては概ね、（他の地権者と比べて）不利益な取扱いがあり、かつこれについて合理的な理由のない場合には照応の原則に

⁴⁴ 後掲【関連裁判例】参照

反するものとして取り扱われている⁴⁵。

(2) 換地設計における照応の原則

照応の原則は、換地処分及び仮換地処分について適用される原則であるが、これらの前提となる換地計画及びこれに含まれる換地設計も照応の原則に適合するようになされるべきである。換地計画及びこれに先立って実務上行われる換地設計において明らかな照応原則違反が生じていれば、その後に行われる仮換地指定処分もまた照応原則に違反するものになってしまうからである。

(3) 申出換地

申出換地とは、地権者の申出を基礎として申出換地区域内の換地を定める方法である。

申出換地には、法律の特別の規定に基づいて行われるもの（法律上の申出換地）と、法律の特別の規定に基づかないで行われるもの（運用上の申出換地）とがある。

本事業で採用されたのは、運用上の申出換地である。

土地区画整理法その他の法律の特別の規定に基づくものではないので、そもそもこのような換地手法が認められるかが問題となるが、我が国においてはすでに多様な施行例があり、裁判例においても許容されている⁴⁶。

(4) 申出換地と照応の原則の関係

申出換地においては照応の原則がそのまま適用されず、照応の原則違反が

⁴⁵ なお裁判例では、具体的な処分（主に仮換地指定処分）の取消が請求されているため、仮換地指定処分の内容が照応原則に違反するか否かが判断されている。本件では事業区域内の土地の一部について仮換地指定処分がなされているので、これらについて照応原則違反を問題にすることも可能である。

⁴⁶ 後掲【関連裁判例】最高裁判所第一小法廷昭和54年3月1日判決・民集126号197頁参照

認められても、申出換地によるものとして適法と言えるかが問題となる⁴⁷。

すなわち、照応の原則の趣旨は関係者の公平を図り、その利益を保護することにあるところ、申出換地においては関係者の合意によって関係者の公平及び利益保護が担保されているため、照応の原則によることなく合意されたところに従って換地を定めることも認められる⁴⁸。

逆に、照応原則違反が認められる申出換地において、関係者の合意によって必ずしも関係者の公平及び利益保護が図られない場合には、照応原則違反が申出換地によって許容されることにはならない。

たとえば、申出人の一部に、不公平な基準による評価又は基準を不公平に適用した評価に基づく換地設計案の説明を受け、それを知らずに同案に合意した者が存するような申出換地である。また、申出後（合意後）において、評価基準が施行者によって変更され、その結果申出人の宅地の評価が不利益に変更される可能性があるにも関わらずそれを知らされないまま合意した申出人が存するような申出換地も同様である。

3 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。なお、平成27年7月1日以前の実事は、前述の土地評価基準に関するものと同じであるので、これを引用し、ここでは重ねて記載しない。

(1) 平成27年6月ころまで

本件土地評価基準及び「相応の修正係数」の具体的な内容に基づいて、土地評価を改めて行い、想定換地図面も修正した。

(2) 平成27年7月1日

本件土地評価基準が施行された。

⁴⁷ 後掲【関連裁判例】宇都宮地裁平成30年3月22日判決参照

⁴⁸ 後掲【関連裁判例】東京地裁平成27年9月15日判決参照

(3) 平成27年7月3日～

仮換地説明会を行い、個々の地権者に対し、仮換地案（具体的には、街区・画地、換地面積・減歩率など）を説明した。

一部地権者から、前回説明（平成26年度12月～2月の個別面談（想定換地意向確認調査）と思われる）時よりも減歩率が高くなっているのに納得がいかないという意見などが出た⁴⁹。

(4) 平成27年4月20日～平成28年3月

ア 一部の宅地について土地利用現況の認定を変更するなどして指数を0.05～0.2上乗せして計算した（合計21件）⁵⁰。なお一部の宅地については修正前の利用現況が基準に適正にあてはめられていないと疑われるものが5件ある（次の表の9～11、14、21）。

なおこれらのほか、背面加算追加（2件）、宅地の方向修正変更（1件）、正面路線変更（1件）により評価を改めたものもあり、これらを合わせると24件となる（合計件数が総件数を超えるのは、1件について2種類の対応を併用しているものが1件あるため。）⁵¹。

⁴⁹ 仮換地説明会結果報告書

⁵⁰ 平成27年度コンサルティング業者の平成27年度納品物に含まれる「整理前各筆指数計算書」及び「土地評価上特別な対応を行った土地評価」など

⁵¹ 平成28年度以降のケースも存するが、問題点発生の根源は平成27年度に存するので、本調査の目的に照らし、そのようなケースもあったと指摘するにとどめる。

	利用現況	修正前		修正後	
		項目	数值	項目	数值
1	駐車場	雑種地	0.85	準宅地	0.90
2	畑	畑	0.80	雑種地	0.85
3	畑	畑	0.80	雑種地 準宅地	0.85 0.90
4	畑	畑	0.80	宅地	1.00
5	畑	畑	0.80	雑種地	0.85
6	畑（果樹園）	畑	0.80	雑種地	0.85
7	畑（果樹園）	畑	0.80	雑種地	0.85
8	駐車場	雑種地	0.85	準宅地	0.90
9	荒地	畑	0.80	雑種地	0.85
10	荒地	畑	0.80	雑種地	0.85
11	荒地、物置	畑	0.80	雑種地 準宅地	0.85 0.90
12	資材置場	雑種地	0.85	準宅地	0.90
13	土取場	雑種地	0.85	準宅地	0.90
14	資材置場	準宅地	1.10	宅地	1.20
15	畑	畑	0.80	雑種地 準宅地	0.85 0.90
16	資材置場	雑種地	0.85	準宅地	0.90
17	作業場	準宅地	1.10	宅地	1.20
18	畑	畑	0.80	雑種地 準宅地	0.85 0.90
19	畑	畑	0.80	雑種地	0.85
20	畑	畑	0.80	準宅地	0.90
21	荒地	畑	1.00	雑種地 準宅地	1.05 1.1

イ 一部の宅地について奥行逓減割合⁵²による修正⁵³を行わずに指数を計算した。

本件では、71件の宅地に係る整理前各筆計算書において、奥行逓減割合について、「奥行 m」欄に「0.0」の記載有、「奥行逓減割合」欄に「修正1.000」の記載がある。

画地の奥行が0ということはありませんので、本件土地評価基準17条1項の別表2-3においても、奥行0に対する奥行逓減割合も当然ながら規定されていない。また割合として「1.000」を用いるということは、修正をしないことを意味する。したがって上記の取扱いは、奥行逓減割合による修正を行っていないことを実質的に意味する。

ウ 上記に関する意思決定及び指示について

上記アイについては、市の平成27年度コンサルティング業者に対する指示の時期及び具体的な指示内容については資料が残っていない。

他方で、一部の職員は当時のA & A事務所所長の指示に従ってこれらを行った旨述べ、また、平成27年度コンサルティング業者は本委員会の照会に対し、同社の平成28年3月末納品物に含まれる「土地評価上特別な対応を行った土地評価」に記載される対応（すなわち上記アに記載されるもの）は、「市担当者から当社協力会社の担当者へ口頭により指示されました」と述べている。

⁵² 画地の利用は道路を媒介して行われるものであるため、道路に近い部分ほど利用価値が高く、道路から離れるにつれて利用価値が減ることになる。これを受けて、同じ道路に面する宅地でも奥行の長短に応じて価格の変化する割合を示したものを奥行逓減割合という。

⁵³ 本件土地評価基準では17条1項において「画地の奥行に応じて、別表2-3に定める奥行逓減割合により修正する。」と定められ、別表2-3に、住宅系と工業系の2つに分けて1m～100mまで1mごとに割合の数値（百分率）が定められている。具体的には、住宅系について15m、工業系について30mが最も高い数値である100.0とされ、ずれるにしたがって数値が減少する。

この点市からの指示を明確に否定する職員はいない、

また市は平成 27 年度コンサルティング業者から、平成 27 年度末（平成 28 年 3 月 31 日）に、上記「土地評価上特別な対応を行った土地評価」の電子ファイルが記録された DVD-R ディスクを業務委託成果物として受領しているが、当該ディスクには他の業務委託成果物が一式記録されており、上記電子ファイルとともに特別な対応を行った宅地評価に関する資料に関する電子ファイル一式も記録されている。

以上によれば、上記アの行為については市から平成 27 年度コンサルティング業者に対して指示があったと認めざるを得ない。また上記イの行為についても、アの行為と同様の結果を生じさせており、かつ他の理由も見当たらないので、同様に市から平成 27 年度コンサルティング業者に対し指示があったと認めざるをえない。

(5) 平成 28 年 1 月

仮換地指定処分（第 1 回）

保留地決定処分（第 1 回）

(6) 平成 28 年 3 月 31 日

平成 27 年度コンサルティング業者より、平成 27 年度委託契約の成果物が納品された。

(7) 平成 28 年 10 月

仮換地指定処分（第 2 回）

保留地決定処分（第 2 回）

(8) 平成 29 年 3 月

仮換地指定処分（第 3 回）

保留地決定処分（第 3 回）

(9) 平成 29 年 12 月

仮換地指定処分（第 4 回）

保留地決定処分（第4回）

(10)平成30年9月

仮換地指定処分（第5回）

保留地決定処分（第5回）

4 問題点の指摘

本事業における宅地の評価については以下の問題点がある。

一部の宅地について、土地利用現況を実態と異なる認定をして修正している点

一部の宅地について、奥行逓減割合による修正を行っていない点

A & A事務所において の問題点を是正又は阻止できなかった点

(1) 一部の宅地について土地利用現況を実態と異なる認定をして修正している点について

本件では一部の宅地（21件）について土地利用現況を実態と異なる認定をして修正している（背面加算等を含めると24件）。

これらは、宅地の評価において土地評価基準を適正に適用していない点において、土地区画整理事業運用指針に適合せず、かつ、地権者間に不公平が生じている点において照応の原則に反する⁵⁴。

なお、本件では上記の照応原則違反が申出換地によるものとして許容されるかが問題となるが、一部の地権者を優遇し、その点を他の地権者に説明して同意を得ていないので、許容されるものではない。

(2) 一部の宅地について、奥行逓減割合による修正を行っていない点について

本件では一部の宅地（71件）について、奥行逓減割合による修正を行っていない。

⁵⁴ したがってまた、かかる土地評価に基づく仮換地指定処分は法89条1項・98条2項に違反することにもなるであろう。

これらは、宅地の評価において土地評価基準を適正に適用していない点において、上記と同様の理由により、土地区画整理事業運用指針に適合しないとともに、照応の原則に反し、同様の理由で申出換地としても許容されることもない。

(3) A & A 事務所において問題行為の是正・阻止ができなかった点

上記(1)及び(2)の問題点については、A & A 事務所内においてこれらを問題行為と捉えたうえで是正又は阻止をできなかった。いずれも土地評価基準に従った評価を行っていないという点が問題であり、通常であれば、かかる問題点の是正及び阻止は第一次的にはA & A 事務所内で行われるべきであるにもかかわらずこれできていない。

これはA & A 事務所の組織上の問題点であるといえる。

5 原因の分析

(1) 時間的制約

本事業では平成26年7月28日に行われた市の政策会議において承認された既定のスケジュールがあった（平成26年度に合意形成 仮換地指定を平成27年度内に行うというもの。）。

まずそもそもこのスケジュール自体が時間的に厳しかった。また随時見直しを行うこともできなかった。

上記のスケジュールに従って、前述の土地評価基準における問題点でも指摘したように、土地評価基準(案)に基づく評価及び地権者との合意形成が、基準の確定前に行われたが、その後基準が修正されてしまい、合意時の評価（減歩率）と修正後の基準に基づく評価（減歩率）に乖離が生じた。

また、上記のスケジュールでは、平成27年度内に仮換地指定を行うこととされており、修正後に行われた平成27年度の仮換地説明会において、早期の合意再形成が必要となった。

加えて、本来土地評価基準の施行は平成27年4月1日の予定であったが、

基準の修正に3か月とられ、実際の施行は7月1日になり、ただでさえ厳しいスケジュールがさらに3か月後にずれこんでしまった。

実際には平成28年1月に第1回仮換地指定が行われており、早期の合意再形成のため、基準修正に伴って減歩率が増加した地権者について、基準修正後の減歩率を修正前の減歩率に近づける必要が生じた。

そこで、一部の宅地について、土地利用現況を実態と異なる認定をするなどして、本件土地評価基準に基づく宅地の評価額を増額評価するに至った。

(2) 人的制約

本事業施行区域内の地権者は約400名であるが、これに対してA & A事務所の職員数は所長以下事務職技術職を合わせて約10名しかおらず、必要な労力に適した人員が不足していた。

また本事業におけるA & A事務所の職員には、土地区画整理事業に精通している者が少なく、土地区画整理事業の理解及び経験が不足していた。

(3) 困難な地権者対応

本事業における地権者の一部からは、宅地の評価等について担当職員に対し複数回にわたって強い要望がなされていることがうかがわれる。中には、長時間の面談対応を要したケースも複数見受けられる。

上に指摘した時間的・人的制約の中で、これらの対応困難な地権者⁵⁵からの要求に応えるために問題行為がなされた可能性もあり、少なくとも以下に述べるように担当職員の疲弊にもつながっていることが認められる。

(4) 所長のパワハラ及び逆らえない心理状況

地中障害物等の取扱いに関する問題点の原因の分析においてすでに指摘しているとおり、本事業においては、事業計画が認可された平成26年度及び換地設計を行った平成27年度におけるA & A事務所所長による強い指

⁵⁵ A & A事務所職員から見た表現であり、地権者の主張内容の当否は別問題である。

示系統が認められ、職員に対する強圧的な指示及びいわゆるパワハラが認められる。

本件では、問題点を問題だと認識した職員がいたとしても当時の所長の指示に反対しても受け入れられる可能性は低く、また反対すらもしがたい状況であったことが窺われる。

(5) A & A 事務所内の職場環境・遵法意識の不足

A & A 事務所内では、所長から各担当者への指示系統はあっても、定期ミーティングなどの事務所全体での協議などが行われておらず、担当者間での協議・情報交換も行われていなかったようである。

担当者間で、知識や経験の共有、問題点の共有、問題点解決に向けた意見交換等が行われるべきであった。

上記の時間的・人的制約の中で、担当職員は激務を強いられ、これに上述の所長の強い指示や日常的なパワハラ、対応困難地権者に対する対応などもあり、A & A 事務所の職員全員が疲弊していた。

そのような中で、問題点として指摘した行為の問題点を正確に認識できず、または問題点は認識できていても既定のスケジュール達成のためにあえて行為に及ぶに至ったものと推察される。

その背景には、基準の遵守よりも事業遂行を優先させてしまったという優先順位の誤った判断があり、所長以下 A & A 事務所職員の遵法意識が不十分であったことは否定できない。

第8 換地設計について

1 法令等

- (1) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例（平成26年9月30日条例第43号）
- (2) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に係る保留地処分に関する規則（平成29年11月27日規則第83号）
- (3) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業申し出換地実施取扱基準⁵⁶

2 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。

(1) 平成27年3月14日

平成26年12月から同27年2月にかけて行われた地権者個別面談（想定換地意向調査）の結果を踏まえて、同日時点での概略仮換地図（以下「平成26年度概略仮換地図」という。）が作成された⁵⁷。

(2) 平成27年3月31日

平成26年度コンサルティング業者から業務委託成果物が納入され、平成26年度概略仮換地図が含まれている。

平成26年度概略仮換地図において定められている保留地はいずれも位置・形状ともに概ね問題ないことが認められる。また、画地の分類については「保留地」「付保留地」等の4種類について色が記載され、それぞれの該当地が色づけされている。

平成26年度コンサルティング業者との業務委託契約が終了した。

⁵⁶ 以下「本件申し出換地実施取扱基準」という。

⁵⁷ 図面右上隅に「平成27年3月14日時点」との記載がある。

(3) 平成27年4月20日

平成27年度コンサルティング業者と業務委託契約を締結した。

(4) 平成27年7月1日

本件申し出換地実施取扱基準が施行された。

(5) 平成27年4月20日から同28年3月31日まで

土地評価基準が修正され、これに伴って宅地の評価を再計算し、保留地を含む画地割込等を改めて行い、地権者個別面談（仮換地説明会）の結果を踏まえて仮換地案を策定した。

(6) 平成28年1月

第1回の仮換地指定及び保留地決定を行った。

(7) 平成28年3月31日

平成27年度コンサルティング業者から業務委託成果物が納入され、その中に「画地割込修正図」（以下「平成27年度画地割込修正図」という。）が含まれている。

平成27年度画地割込修正図（図面上に日付の記載はない。）においては、平成26年度概略仮換地図と比べて、一部の保留地が追加され又は位置・形状が変更されている。また、画地の分類について「保留地（登記簿地積計以上の付保留地）」なるものが追加されている。

(8) 平成28年10月から平成30年9月まで

第2回ないし第5回の仮換地指定及び保留地決定を順次行った。

事業区域内の全筆のうち約92%について仮換地指定が行われるに至った。この時点でもなお換地申出書の提出を受けていない地権者が存在する。

3 問題点の指摘

本事業における保留地ないし付保留地の決定については以下の問題点がある。一部の地権者から換地申出書の提出を受けないまま仮換地指定等を順次行い、全筆中約92%について仮換地指定処分を行っている点

基準又は条例に基づかない保留地ないし付保留地の決定がなされている点
売却に適しない位置・形状の保留地が定められている点

(1) 一部の地権者から換地申出書の提出を受けないまま仮換地指定等を順次行
い、全筆中約 92% について仮換地指定処分を行っている点について

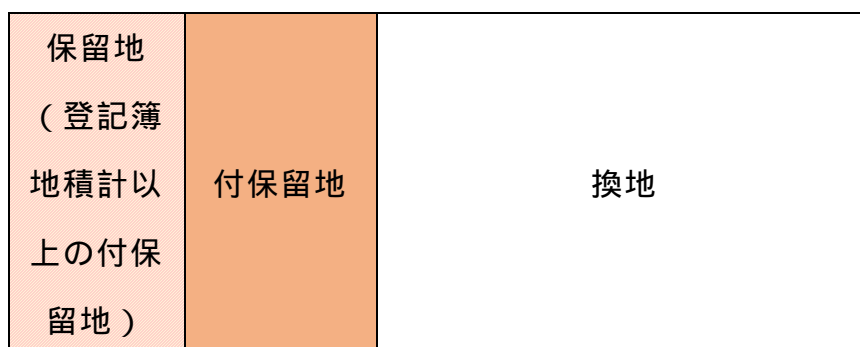
一部の地権者から換地申出書を取得しないまま 92% について仮換地指
定を行った結果、換地申出書を取得していない地権者の換地先の土地につい
て事実上の選択肢が大きく狭まり、これらの地権者から換地申出書を取得す
ることすなわち合意を得ることが難しくなっている。

これは、事業運営を困難にらしめるという意味において事業運営上の問
題点である⁵⁸。

(2) 基準又は条例に基づかない保留地ないし付保留地の決定がなされている点
について

平成 27 年度画地割込修正図には、画地の分類について、「保留地」や「付
保留地」とは別に「保留地（登記簿地積計以上の付保留地）」という分類が設
けられ、換地及びこれに隣接する付保留地にさらに隣接するように設定され
ている例が複数箇所見受けられる。

具体的なイメージ図：



⁵⁸ すでに換地申出書を提出して仮換地指定を受けている他の地権者らとの公平の観点でも問題があると考えられることもでき、この場合には照応の原則適合性が別途問題となり、適合しない場合には事業運営上の問題点にとどまらず法 98 条 2 項・89 条 1 項違反の問題にもなる。

かかる「保留地（登記簿地積計以上の付保留地）」が、付保留地の一種であるとすれば、付保留地の申し出について「換地と保留地の合計地積が従前の土地の地積を上回らない範囲内で買受けを申し出ることができる。」とした本件申し出換地実施取扱基準 7 条 2 項に違反する。

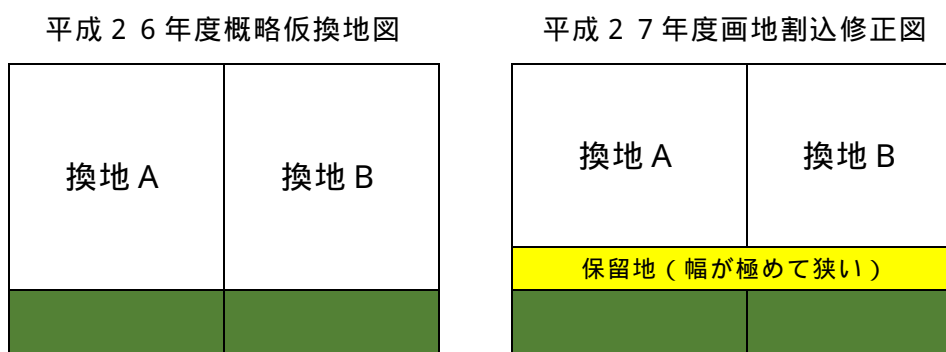
また、「保留地（登記簿地積計以上の付保留地）」が、保留地であるとすれば、買受人が特定の隣接地権者であることが予定されているという点において、競争入札又は抽選による売払による処分を原則とする本事業の施行に関する条例 9 条本文に違反する。なお同条ただし書は随意契約による売払いによる処分を例外的に認めるが、その要件である「施行者が特に必要と認めるとき」の具体的な内容である同条例 12 条 1 項(1)ないし(5)所定の事由（本件で入札・抽選が行われていないので(1)(2)及び(5)が問題となる。）の有無について、市においてこの点に関する検討及び決定がなされた経緯が、文書等が残っていないため不明である。

(3) 売却に適しない位置・形状の保留地が定められている点について

平成 26 年度概略仮換地図において定められていた保留地と比べ、平成 27 年度画地割込修正図では、新たな保留地の追加、保留地の位置・形状の変更などが行われている。

これらの中には、その位置や形状において第三者に対する売却に適さないものが複数見受けられる。

具体例なイメージ図：



この点確かに、これらの保留地は入札による売却を経たとしても買受希望者が隣接地所有者に事実上限られてしまうため、事業の重要な収入源である保留地処分金の減少を招くおそれが高い。

他方で、換地の割り込みにおいては、一定の形状が定まっている各街区に、一定の評価に基づく換地を割り当てるに際して、一定の余剰地が生じてしまうことは避けられない。この点への対応として、例えば余剰地分を同じ街区の地権者に按分して地積を追加し、清算金を徴収するなどの対応も考えられる。

本件においては、土地評価基準の修正に伴って生じた余剰空き地の処理として十分な検討を経ずに安易に行ってしまった点は認められるものの、換地の割り込みについては施行者の裁量に委ねられる部分もあることも考慮すると、これらは主として事業運営上の問題であり、法令違反とまでは認められない。

この点検証結果報告書においては、「換地と道路の間に細長く保留地を設定することで換地の地積を大きくするよう操作するためのものがある」と指摘されている⁵⁹。確かにそのような可能性を完全に否定することはできないが、反面かかる操作が上記の目的であったことを積極的に認定するまでには至らなかった。

4 原因の分析

(1) 土地評価基準の修正

上記の問題点はいずれも、直接的には、平成27年度に土地評価基準を修正したことによって生じている。よって土地評価基準の修正に係る原因の分析（時間的制約等）は、換地設計における問題点にもあてはまる。

(2) 保留地ないし付保留地に関する条例・規則の理解・検討不足

⁵⁹ 検証結果報告書 20 頁

基準に基づかない保留地ないし付保留地が定められた問題点については、条例・規則の理解不足または条例に定められる随意契約の例外事由に該当するか否かの検討が不足していることが原因である。

(3) 土地区画整理事業に関するノウハウ不足・検討不足

平成26年度の一応の合意形成後に土地評価基準を修正したことが遠因でもあるが、これによって生じた新たな減歩に基づく余剰地の処理について、ノウハウと十分な検討の不足によって安易に保留地として設定してしまったことが要因であると考えられる。

第9 民間事業者包括委託について

1 法令等

- (1) 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）
- (2) 相模原市行政組織及び事務分掌規則（平成19年3月30日規則第66号）

2 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。

(1) 遅くとも平成26年度以降

市は、遅くとも平成26年度以降、庁内会議等において、本事業について、民間事業者包括委託方式を導入するかどうか、導入する場合の包括委託契約（以下、検討中の包括委託契約及び包括委託受注者と締結した包括委託契約をまとめて「本件包括委託契約」という。）の対象業務等を本格的に検討してきた。

民間事業者包括委託方式（以下「包括委託方式」という。）とは、公益財団法人区画整理促進機構のガイドライン⁶⁰（以下「包括委託ガイドライン」という。）によれば、「施行者である地方公共団体が、施行者業務の相当部分を委託する方式」とされている。

そして、包括委託ガイドラインでは「この包括委託方式は、土地区画整理法に基づく制度ではなく、施行者と民間事業者等との契約に基づくもので、施行者が民間事業者等に委託できる業務は、以下に示すように施行者が行う事務的・技術的業務の全般にわたります」とされている。

【委託が想定される主な業務（参考）】（包括委託ガイドラインによる）

- ・調査及び測量
- ・用地の取得に関する業務
- ・施行規程・事業計画等の変更に関する業務

⁶⁰ 公益財団法人区画整理促進機構「地方公共団体が施行する土地区画整理事業に於ける民間事業者包括委託方式 ガイドライン」（平成24年5月28日）

- ・所管行政官公署に対する協議、届出及び交付に関する業務
- ・審議会・評価員会議等の運営等に関する業務
- ・仮換地指定に関する業務
- ・建築物等の補償等に関する業務
- ・宅地・公共施設等の工事計画・設計
- ・宅地・公共施設等の整備工事等
- ・換地計画に関する業務
- ・換地処分に関する業務
- ・清算金の徴収及び交付の準備に関する業務
- ・町名・地番整理に関する業務
- ・登記に関する業務
- ・その他本事業に係る事務的又は技術的処理に関する一切の業務

なお、包括委託ガイドラインでは「実際にどの業務をどの程度の期間に渡って委託するかは、その地区毎に施行者が地区の実情に応じて選択することとなります。」とされている。

(2) 平成27年2月6日

ア 市は、平成27年2月6日の政策会議（以下「本件2月政策会議」という。）において、「地中障害物調査等の実施を踏まえた事業実施にあたり、円滑な工事施工及び職員数の削減を図るため、民間事業者のノウハウや経験を活かす民間事業者包括委託方式による工事等の契約について」という議題を諮り、「本地区で想定される委託内容」（想定対象業務）として以下の事項を掲げ⁶¹、包括委託方式を導入すること及び本件包括委託契約の想定対象業務が原案のとおり承認されている。

【本地区で想定される委託内容】

（平成27年2月3日付「庁議（政策会議）案件申込書」による）

- ・工事施工（道路築造、造成工事、下水工事、地下調査等）
- ・事業運営管理
- ・換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）
- ・実施設計
- ・補償業務（補償調査、交渉同行、説明）

⁶¹ 平成27年2月3日付「庁議（政策会議）案件申込書」による。

- ・付加価値のあるまちづくり
- ・進出企業誘致協力

なお、検証結果報告書では、「民間事業者包括委託方式を導入することについては、地中障害物調査等の実施を踏まえた事業実施に当たり、円滑な工事施工及び職員数の削減を図ることを目的として、平成27年2月の庁内会議において決定しました。また、この会議における契約内容は、『総務・経理』を除く、『計画・調整』、『換地・補償』及び『設計・工事』となっていました。」と記載されている。

イ 本件2月政策会議以降は、少なくとも政策会議において、包括委託方式の導入の可否や本件包括委託契約の対象業務が諮られたことはない。

(3) 平成27年6月

ア 市は、平成27年6月9日、包括導入支援業者との間で「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 民間事業者包括委託導入支援業務委託」に係る業務委託契約(以下「本件支援業務委託契約」という。)を締結した⁶²。

イ 本件支援業務委託契約において包括導入支援業者が行った業務の内容及び本件包括委託契約に係る市の方針・その経緯等については包括導入支援業者の報告書⁶³(以下「包括導入支援業者報告書」という。)において報告されている。

ウ 本件支援業務委託契約の目的は、本事業への包括委託方式の導入を検討するにあたって必要となる課題等の整理や公募を行うために必要となる資料作成支援及び民間事業者選定に係る審査の事務支援を行うこととされている⁶⁴。

エ 包括導入支援業者は、大きく分けて「包括委託方式の導入検討」、「募集関

⁶² 平成27年6月9日付「業務委託契約書」

⁶³ 「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 民間事業者包括委託に係る支援業務委託報告書」(平成28年3月25日)

⁶⁴ 本件支援業務委託契約の「特記仕様書」による。

係資料作成の支援」、「募集・選定に係る支援」を行った。

なお、本件支援業務委託契約の具体的な業務の内容は本件支援業務委託契約の「特記仕様書」において定められており、上記の包括導入支援業者が行った業務はこの「特記仕様書」に基づくものである。

オ 当初、包括導入支援業者は、「施行管理から調査・設計・工事の施工及び審議会運営から事業計画変更・換地処分までの支援など、区画整理事業の施行に必要なすべての業務を含むもの」を基本的な形式として募集関係資料の原案を作成し、市に提案した⁶⁵。

(4) 平成27年7月

ア 上記のとおり、市は、本件2月政策会議において、本件包括委託契約の想定対象業務として工事施工(道路築造、造成工事、下水工事、地下調査等)、事業運営管理、換地設計の修正(地下調査の結果を踏まえた)、実施設計、補償業務(補償調査、交渉同行、説明)、付加価値のあるまちづくり、進出企業誘致協力を想定し、承認を得ていた。

イ 上記の想定対象業務に「事業運営管理」が含まれていることから、当初は、市は、包括導入支援業者に対し、本事業の施行管理(上記の「事業運営管理」と同じ意味である。以下同じ。)を本件包括委託契約の対象業務に含めることの検討を依頼していた。

ウ これに対し、包括導入支援業者としては本件包括委託契約では仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されていることから施行管理を本件包括委託契約の対象業務に含めることは難しいと考えたため、

⁶⁵ この原案は当初の段階の基本的な形式としての提案であって、包括導入支援業者報告書において「原案では、事業着手後発生する業務の全てを対象として作成していることから、相模原市には原案に対して、判断を求める範囲を赤字で表現して、委託範囲を示す業務内容、契約方式を含めた契約条件、応募者の参加資格、公募スケジュール、窓口の設定、特定テーマとして技術提案を受ける項目の設定、審査方法などについて判断・決定の指示を求めた。」とされている。

市と包括導入支援業者において協議をし、結論として、本件包括委託契約の対象業務に施行管理を含めないことになった⁶⁶。

そして、本件包括委託契約の対象業務に施行管理を含めない代わりに、工事展開から見た助言等の業務を対象業務にすることにした。

実際、包括委託方式の入札の際の「特記仕様書(案)」には以下のとおり、項目・受注者の業務として「事業施行支援」、「工事等に関連して事業計画、換地等にかかる調整・資料作成や変更等の事業に関する助言」と記載されている。

【「包括委託の業務内容と役割分担」（スクリーン部分は工事分）】
（「特記仕様書（案）」別表より）

業務内容	項目	受注者の業務	発注者の業務
(4) その他包括業務運営管理に係る事務的又は技術的処理に関する一切の業務	<ul style="list-style-type: none"> ・年間工事実施計画 ・技術的改善 ・事業施行支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・案の作成 ・改善提案 ・工事等に関連して事業計画、換地等にかかる調整・資料作成や変更等の事業に関する助言 	<ul style="list-style-type: none"> ・確認 ・確認 ・確認

上記の「仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されている」という点について、その理由は、市が、既に平成27年4月20日に、平成27年度コンサルティング業者との間で「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 土地評価・換地設計・仮換地指定等業務委託」

⁶⁶ 包括導入支援業者報告書には「当初、相模原市から施行管理を含めることの検討を指示されたが、事業の展開を決める工事のみ（工事関連の調査設計を含む）の場合、仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されていることから、工事展開から見た助言等（業務分担表の（14）その他で表現）にとどめることとして、業務から除外することとした。」と記載されている。

という内容で業務委託契約⁶⁷を締結していたため、市としては本件 2 月政策会議で想定対象業務とされた「換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）」は本件包括委託契約の対象業務に含める必要がないものと考えたからであろうと推察される。

エ 上記の経緯を経て、市において、遅くとも平成 27 年 7 月 10 日までには、本件 2 月政策会議の際の想定対象業務から範囲を縮小し、本件包括委託契約の対象業務を工事及び工事に関連する調査・設計、補償物件の調査・算定及び補償交渉の支援とした（包括導入支援業者報告書に添付されている「相模原市協議記録（メール通信）」によれば、当時の市の担当職員から包括導入支援業者に対し、平成 27 年 7 月 10 日 16 時 48 分のメールにおいて、市が予定している包括委託方式の対象業務が工事及び工事に関する調査設計（実施設計、施行管理、地下調査）と補償調査である旨の連絡がなされている事実が認められる。）

本件 2 月政策会議で承認された業務内容からは、図 2 のとおり、事業運営管理、換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）、付加価値のあるまちづくり、進出企業誘致協力が除かれている⁶⁸。

⁶⁷ 平成 27 年 4 月 20 日付「業務委託契約書」

⁶⁸ ここまでの経緯をまとめて、包括導入支援業者報告書では「提出した原案は施行管理から調査・設計・工事の施工及び審議会運営から事業計画変更・換地処分までの支援など、区画整理事業の施行に必要なすべての業務を含むものとして募集関係資料の作成してきた。募集関係資料の修正案作成については、初めに相模原市の指示に基づいて対象業務から施行管理や調査設計を除き、工事及び工事に関連する調査・設計のみとすることとなり、また補償業務についても補償物件の調査・算定および補償交渉の支援を含めることとして、その業務説明書及び同業務分担表、評価シート並びに協定書の修正案を作成した。」と記載されている。

図 2

【政策会議の際の想定対象業務】	【縮小された対象業務】
・ 工事施工（道路築造、造成工事、下水工事、地下調査等）	→ 工事及び工事に関連する
・ 実施設計	→ 調査・設計
・ 事業運営管理	→ ×
・ 換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）	→ ×
・ 補償業務（補償調査、交渉同行、説明）	→ 補償物件の調査・算定及び 補償交渉の支援
・ 付加価値のあるまちづくり	→ ×
・ 進出企業誘致協力	→ ×

なお、包括導入支援業者が、当初、市に提案した原案からは図3のとおりに対象業務が縮小されている。

図 3（包括導入支援業者報告書の図による）

【包括導入支援業者の原案の対象業務】	【修正案の対象業務】
・ 調査及び測量	→ 工事に関連する調査
・ 施行規程及び事業計画等の変更	→ ×
・ 所管行政官公署に対する協議届出等	→ 工事に関連する協議届出等
・ 審議会・評議員会議等運営	→ ×
・ 仮換地指定	→ ×
・ 建物等移転補償	→ 補償基準を除く建物等移転補償
・ 宅地・公共施設等の計画・設計	→ 宅地・公共施設等の実施設計
・ 宅地・公共施設等の工事	→ 宅地・公共施設等の工事
・ 換地設計	→ ×
・ 換地処分	→ ×
・ 清算金徴収交付の準備	→ ×
・ 町名・地番整理	→ ×
・ 登記	→ ×

(5) 遅くとも平成27年8月ころ

ア 本件包括委託契約の契約形態について、包括導入支援業者は市に対し基本形式である「協定＋毎年度随意契約」の契約形態を提案したが、市は、このような包括委託の協定の締結を議会の議決事項とできないことを理由に

⁶⁹これを採用せず、遅くとも平成27年8月ころ、一括契約の契約形態を採用した。

(ア) 「協定 + 毎年度随意契約」の契約形態（包括導入支援業者報告書による）

これは、公募選定した民間事業者と業務全体に関する協定書を締結してこの協定書に基づいて毎年度の契約（随意契約）をするものである。

協定書は対象範囲と公共積算に対する契約率を定めるものであり、請負契約はこの協定に基づいて業務や年度等の区分ごとに契約する。したがって、包括委託契約を締結する段階では必ずしも全体額を必要としないことになる（区画整理事業等対象事業の認可事業費をもとに上限を設定することはあり得る。）

(イ) 市の一括契約の契約形態（包括導入支援業者報告書による）

これは、複数年にわたる事業について市において実施設計に代わる設計図書・数量を示して対象業務を定め（一般には、原則として、契約時に、目的物の完成に必要な行為のすべてを定めることになるが、土地区画整理事業ではこれはきわめて難しいと言われている。）これらを一括して契約を行うものである。

⁶⁹ 議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例2条では議会の議決に付さなければならない契約を予定価格3億円以上の工事又は製造の請負とする旨規定している。包括導入支援業者報告書の記載から推察すると、市としては、「協定 + 毎年度随意契約」の契約形態における包括委託の協定が議会の議決事項にならないと、その協定に基づく毎年度の随意契約が議会の議決を受けていない協定に基づくものとなるため、このような随意契約の締結の可否に疑義が生じ、「協定 + 毎年度随意契約」の契約形態を採用することはできないと考えていたようである。そのため、市としては包括委託の協定を議会の議決事項にすることができれば「協定 + 毎年度随意契約」の契約形態を採用することができると考えていたようであり、庁内で検討していたようであるが、庁内の検討の結果として、包括委託の協定はその協定という形式ゆえに予定価格3億円以上の工事又は製造の請負に該当しない、すなわち議会の議決事項にならないという判断がなされ、一括契約の契約形態を採用せざるを得なくなったようである。

イ 上記に伴い、市は、本件包括委託契約に係る民間事業者の公募方法については、総合評価方式による一般競争入札⁷⁰を採用することとした。

(6) 遅くとも平成27年10月上旬ころ

ア 市は、遅くとも平成27年10月上旬ころ、本件包括委託契約に係る落札者決定基準、特記仕様書等の募集関係資料の原案を作成し、包括導入支援業者がこれを監修した。

イ その監修の状況については、包括導入支援業者報告書に以下のとおり記載されている。

「 募集関係資料の主要点に関する修正協議と経過

募集関係資料の協議は、原案に対して相模原市の指示する公募条件に対して、課題があるものについて、意見を述べ、求めに応じてその段階ごとに修正した募集関係資料の提出を行って来た。」

ウ 包括導入支援業者報告書に添付されている「相模原市協議記録(メール通信)」によれば、当時の市の担当職員から包括導入支援業者に対し、平成27年10月1日23時59分のメールにおいて、添付ファイルにて、「入札説明書」、「入札概要書」、「特記仕様書」等の原案が送信され、包括導入支援業者の担当者から市に対し、平成27年10月7日17時32分のメールにおいて、添付ファイルにて、「入札説明書」、「特記仕様書」、「落札者決定基準」についての修正提案がなされている事実が認められる。

エ 市が作成した落札者決定基準の原案においては、総合評価方式における技術点と価格点の配分は技術点75点・価格点25点とされており、価格点25点の計算式は以下のとおりであった。

「 価格点 = 25 × (最低入札価格 / 入札価格) 」

⁷⁰ 入札価格だけでなく入札価格以外に技術等の要素を含めて総合的に落札者を決める一般競争入札の方式。地方自治法施行令167条の10の2第1項において「予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる」と規定されている。

オ 落札者決定基準の技術提案書評価シートの「特定課題に対する技術提案」の項目については、当初、市から包括導入支援業者に提示された資料中には、「提案内容」として、「円滑な事業運営管理に向けた組織体制」、「地下調査実施を踏まえた円滑な施工計画」、「権利者の負担軽減策（地下調査や直接移転）」、「工事等に伴う県道等の渋滞対策」、「スマートシティ等の構築」が挙げられていた。

これを包括導入支援業者において検討し、市と包括導入支援業者で協議した。

その協議の経緯については包括導入支援業者報告書に以下のとおり記載されている。

「技術提案の個別テーマについて

募集資料の業務説明書において、技術的提案をもらうテーマを設定することが必要である。一般的に技術提案を受ける項目は、地区の個別課題を説明し、これの何を求めているかを明らかにする必要がある。市が提示された資料中に「提案内容」として、「円滑な事業運営管理に向けた組織体制」、「地下調査実施を踏まえた円滑な施工計画」、「権利者の負担軽減策（地下調査や直接移転）」、「工事等に伴う県道等の渋滞対策」、「スマートシティ等の構築」がありました。この内容について以下の通り協議し整理した。

「円滑な事業運営管理に向けた組織体制」及び「地下調査実施を踏まえた円滑な施工計画」は一般的な技術提案事項であり、既に提案している内容と同じであり個別テーマから除外することで確認した。

「権利者の負担軽減策（地下調査や直接移転）」については、費用等の条件の説明が不足していることから、費用等について条件があれば、記載する必要がある。

また、求める内容によって提案に必要となる資料（換地計画や地中投棄物の想定位置など）の提供が必要となることから、市の方針である「一律2m掘削し調査」を前提に改善等の提案を受けるための表現とした個別テーマとすることが考えられるとした。

「工事等に伴う県道等の渋滞対策」は、「県道等」と具体性に欠けることから、特に配慮が必要な路線又は場所について図面等を含めて提示し個別テーマとすることとした。

「スマートシティ等の構築」は、市として何を求めているのか、上位計画や構想等で考え又は方針を示す必要があり、またこの表現では提案範囲（項目など）が

広すぎて、民間側が提案しづらいと考えること、また例えば、特定の区域やエネルギーなどについてなど（原文のまま）を求める場合、上物を想定したインフラ提案も必要となり、一定の投資（費用）が必要となることから、今回の個別テーマとはしないこととした。」

上記の経緯を含めて、包括導入支援業者報告書では「『落札者決定基準』の技術提案書評価シートについては、相模原市の案において特定課題が設定されていなかったが、市の担当者と協議にて提案可能な範囲として、『地中埋設物の調査及び処理』と『通過交通の処理』の2点とする提案を行い、配点についての修正提案を行った。」と記載されており、結論として、包括導入支援業者は、市に対し、包括導入支援業者報告書に添付の「資料12 落札者決定基準の修正提案」のうち「別表 - 1 技術提案書評価シート」で、以下のとおりの修正提案を行った。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (6点×2 = 12点)	地中埋設物の調査及び処理	本業務では、地中埋設物（産業廃棄物等）に係り、全域（存置箇所を除く）を2m掘削・調査し、発生個所の処理（原文のまま）をすることとしているが、事前の調査は聞き取りのみであることから、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理について技術的な提案を評価	6
	通過交通の処理方針	本業務の区域には、別図（通過交通経路図）に示す域外の通過交通が存在することから、業務期間中においても、通過を阻害することなく、円滑な通行を可能とする処理方針の提案を評価	6

なお、本件包括委託契約の対象業務となるべき特記仕様書の原案に地中障害物の処理は含まれておらず、これはその後も一貫していた。

カ その後、上記の修正提案は、さらに修正され、「特定課題に対する技術提案」の項目について、配点が各6点から各10点に引き上げられ、また、文言が微修正された。

この修正後の「別表 - 1 技術提案書評価シート」の該当箇所は以下のとおりである。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (10点 × 2 = 20点)	地中埋設物 の調査及び処 理	本業務では、地中埋設物(産業廃棄物等)に係り、全域(存置箇所を除く)を2m掘削・調査し、発生箇所(原文のまま)の処理をすることとしているが、事前の調査は聞き取りのみであることから、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理について技術的な提案を評価	10
	通過交通の 処理方針	本業務の区域には、別図(通過交通経路図)に示す区域外の通過交通が存在することから、業務期間中においても、通貨(原文のまま)を阻害することなく、円滑な通行を可能とする処理方針の提案を評価	10

また、「落札者決定基準」における価格点25点の計算式は、以下の計算式に変更された。

$$\text{「 価格点 = } 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格})) \text{」}$$

(7) 平成27年10月28日

ア 総合評価方式による一般競争入札では落札者決定基準を定めようとするときはあらかじめ学識経験を有する者の意見を聴かなければならないとされており(地方自治法施行令167条の10の2第4項)相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の工事等に関する業務の包括委託に係る総合評価審査会規則(以下「総合評価審査会規則」という。)により相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の工事等に関する業務の包括委託に係る総合評価審査会(以下「本件

総合評価審査会」という。)が設置され、平成27年10月28日、学識経験を有する4名の委員が委嘱を受けた。

イ 総合評価審査会規則において、本件総合評価審査会の所掌事務は「一般競争入札における総合評価の評価項目選定及び配点並びに入札参加者から提出された技術提案等の評価に関する事項について、市長の諮問に応じて調査審議し、その結果を答申する」と定められている。

ウ 平成27年10月28日、市役所において第1回総合評価審査会が開催され、市長から本件総合評価審査会に対し、市が作成した落札者決定基準の案(以下「落札者決定基準原案」という。)について意見を求める旨の諮問がなされた。

エ 以下に、第1回総合評価審査会に諮問された落札者決定基準原案のうち、後述の問題点に関するものをその設定経緯とともに挙げておく。

(ア) 落札者決定基準原案では、落札者を決定する点数について、これまでの案と変更はなく、100点満点で、技術点75点・価格点25点という配分になっており、落札者決定基準原案の「別表-1 技術提案書評価シート」においても以下のとおり価格評価が掲げられていた⁷¹。

評価項目	評価の判断対象	評価基準	配点
価格評価 (25点)	評価基準に基づき計算によつて行う	25点×(1-(入札額÷予定価格))	25

(イ) 落札者決定基準原案では、「別表-1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」のこれまでの案に、以下のとおり「参考として」以下の記述が付け加えられ、また、これまでの案の「通過交通の処理方針」は、以下のとおり全面的に「宅盤の品質確保、管理方針について」に変更された。

⁷¹ 技術点と価格点の配分及び価格点の計算式は本件総合評価審査会の審査対象である。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (20点)	地中埋設物の調査及び処理	<u>提出書様式 - 8 の評価</u> 本業務では、地中埋設物(産業廃棄物等)に係り、全域(存置箇所を除く)を2m掘削・調査し、発生箇所の処理をすることを考えているが、事前の調査は聞き取りのみであることから、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理について技術的な提案を評価 <u>参考として、造成箇所以外に造成箇所へ換地される者の従前地を調査する必要があるが、造成工事実施までの間の適正な管理方法についての提案を評価</u>	10
	宅盤の品質確保、管理方針について	<u>提出書様式 - 9 の評価</u> 地中埋設物の調査により、2m掘削によることによる埋戻し及び地区内の盛土工について、宅盤の品質確保と管理方針について技術的な提案を評価	10

下線は本委員会。

オ 第1回総合評価審査会では、落札者決定基準原案の技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式「 $価格点 = 25 \times (1 - (入札価格 / 予定価格))$ 」について、まず、事務局である市職員から、落札者決定基準原案を引用しながら、「100点満点、というところで、技術点(施工能力及び技術提案)で75点と価格点25点、こちらの方で評価をして、技術点と価格点により合計点で評価値を算出し、最高得点となった者を落札者とする。」、「価格点につきましては、25が満点になりますが、25かける1マイナス予定価格分の入札価格というような計算式でどうかというところで考えてございます。こちらにつきましては、地方公共団体向けの総合評価のガイドライン⁷²⁾のところに例として出ている評価

⁷²⁾ ここに言うガイドラインは、公共工事における総合評価方式活用検討委員会「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」(平成17年9月)あるいは、国土交通省「地方公共

式になってございます。」と説明がなされた。

その後、具体的な議論の段階において、技術点 75 点・価格点 25 点という配分について、以下のとおりのやり取りがあった。

会長 「続きましては、落札者決定基準のほうですが、こちらはですね、技術点と価格点の配分も含めてという、これはもう・・・。」

事務局（市職員） 「そうですね。これで。」

会長 「これで。」

事務局（市職員） 「はい。ベースで考えて。」

会長 「これをベースでということ、そうしますと、その上で、個別の 75 点の内訳、まず施工能力と技術提案、25 点、50 点、あとは個々の中での配点、あとは、評価項目自体ですけども、これにつきましては、まず全体的な施工能力と技術提案の 25 点、50 点というのはまず、そこに関しましてご意見等ございますでしょうか。」

結局、落札者決定基準原案の技術点 75 点・価格点 25 点という配分及び価格点 25 点の計算式「 $\text{価格点} = 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格}))$ 」については、第 1 回総合評価審査会では、上記のやり取りがなされたのみであり、議論はなされなかった。

力 第 1 回総合評価審査会では、「別表 - 1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」については、その議論の際、市職員からは地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務に含まれていないという趣旨の説明はなく、議論が進んだ。

なお、上記の「地中埋設物の調査及び処理」欄に記載されていた「参考として、造成箇所以外に造成箇所へ換地される者の従前地を調査する必要があるが、造成工事実施までの間の適正な管理方法についての提案を評価」という部分については、委員から本件包括委託契約の対象業務に含まれていないのであれば削除すべきという趣旨の意見が出され、結論として

削除されることになった。

(8) 平成27年11月9日

ア 平成27年11月9日になされた入札公告では、「落札者決定基準」は、落札者を決定する点数について技術点75点・価格点25点という配分、価格点25点の計算式は「 $価格点 = 25 \times (1 - (入札価格 / 予定価格))$ 」であり、第1回総合評価審査会の際の落札者決定基準原案から変更はなかった。

また、入札公告では、第1回総合評価審査会を経て、「別表-1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」欄について、「参考として」以下の記述が削除され、以下のとおり表現等が修正された。

評価項目	評価の判断対象		配点
2-3 特定課題 に対する 技術提案 (20点)	地中埋設物の調査及び処理	提出様式-8の評価 本業務では、 <u>地中埋設物(産業廃棄物等)の有無確認のため全域(存置箇所を除く)を2m掘削・調査し、発生箇所の処理をすることを考えているが、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理についての技術的な提案を評価する。</u>	10
	宅盤の品質確保、管理方針について	提出書様式-9の評価 地中埋設物の調査のための <u>2m掘削の跡地の埋戻し及び地区内の盛土部分</u> について、 <u>宅盤の品質確保と管理方針についての技術的な提案を評価する。</u>	10

下線は本委員会。

イ 入札公告では、「特記仕様書(案)」において本件包括委託契約の対象業務として、以下のとおり記載されており、また、「包括委託の業務内容と役割分担」に以下のとおり記載されている。

【「対象事業及び業務内容等」】(「特記仕様書(案)」第7(3)より)

本業務の業務内容は、本事業に係る工事及び工事の実施に関連する調査・設計

業務（以下「工事関連業務」という。）及び施行者である発注者の計画に基づく補償物件の調査及び補償費の算定並びに、発注者が行う補償交渉の補助（以下「補償関連業務」という。）として、別表に定める「包括委託の業務内容（下記～）と役割分担」に従って行う次に示す業務と委託業務全体の包括業務運営管理（下記）に関する業務とする。

記

土質調査等、工事の実施に関連する調査・設計及び測量

工事関連業務の全体実施計画及び年間実施計画案の作成（図面、数量等の設計図書作成）

工事関連業務の実施及び管理

工事関連業務の実施に伴い必要となる変更に関する提案

工事関連業務に係る官公署等の協議、届出等

工事関連業務の出来高調書の作成（出来高測量を含む）

補償物件の調査及び補償費の算定

補償交渉に係る発注者の補助

その他、 から までの業務に関連する事務的又は技術的処理

【「包括委託の業務内容と役割分担」（スクリーン部分は工事分）】

（「特記仕様書（案）」別表より）

業務内容	項目	受注者の業務	発注者の業務
(1) 調査及び測量	1.土地及び建物調査	・土壌調査	・確認
	等	・地下埋設物調査	・確認
	・調査	・土質調査	・確認
	・作成	・協議調整	・確認

地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務でないことは、入札公告の際の「特記仕様書（案）」に対象業務として記載されていないこと、入札の際の応募予定者からの質問に対する「質問回答書」において市が地中障害物等の処理について「本包括委託では、調査を実施するものであり、処理は別途発注します。」と回答していることから明らかである。

(9) 平成28年1月19日

平成28年1月19日、市役所において第2回総合評価審査会が開催された。

ア 第2回総合評価審査会の内容は、以下のとおりであった⁷³。

- 1 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画事業の工事等に関する業務の包括委託総合評価一般競争入札に係る技術評価について（諮問）
- 2 麻溝台・新磯野第一整備地区現地視察
- 3 ヒアリング（プレゼンテーション及び質疑応答）
- 4 議題（午後3時55分～4時45分）
 - （1）相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画事業の工事等に関する業務の包括委託総合評価一般競争入札に係る技術評価について
 - （2）その他

イ 第2回総合評価審査会に先立ち各委員には応募者名は伏せてA者・B者・C者として技術提案書が送付されており、第2回総合評価審査会では応募者名は伏せてA者・B者・C者としてヒアリング（プレゼンテーション及び質疑応答）が行われた。

これらを踏まえて、総合評価方式による一般競争入札の技術点について、第2回総合評価審査会では各委員の採点が行われ、各委員が付した点数を平均したものを評価結果として総合評価審査会から市へ答申された。

その結果は、A者：66.0点、B者：70.0点、C者：64.2点であった。

(10)平成28年1月21日

総合評価方式による一般競争入札の価格点について、平成28年1月21日に入札の開札が行われた。

ここにおいて応募者名が明らかにされ、その結果は、A者：65億5500万円、B者（包括委託受注者）：70億円、C者：69億7000万円であった。

(11)平成28年1月25日

⁷³ 「結果報告書 第2回相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画事業の工事等に関する業務の包括委託に係る総合評価審査会 会議録」（平成28年1月19日）による。

上記の入札価格により市において価格点の計算を行い（A者：1.9点、B者〔包括委託受注者〕：0.3点、C者：0.4点）これにより決定された価格点と第2回総合評価審査会を経て決定された技術点を合計して、以下のとおり落札者が包括委託受注者に決定された⁷⁴。

				1	2	3
業者名				包括委託受注者	A者	C者
技術点	区画整理事業の施行能力 (25点)	同種区画整理事業の施行実績 (11点)	業務代行又は震災復興事業の一体的業務受注実績の件数 (6点)	6.0	6.0	6.0
			市街地整備工事実績の件数 (5点)	5.0	5.0	5.0
		本業務の実施体制 (8点)	業務運営管理体制の方針 (8点)	7.2	6.2	6.5
		本業務の配置責任者 (6点)	統括管理責任者 (6点)	5.7	4.5	4.2
	技術提案 (50点)	業務の工程計画及び管理方針 (10点)		8.5	8.0	7.0
		業務推進の基本方針 (10点)	権利者に配慮した業務の実施方針 (5点)	4.5	4.7	5.0

⁷⁴ 市作成の「総合評価方式に関する評価調書」による。

			効率化に向けた発注者との調整等の方針 (5点)	4.2	4.5	5.0
	特定課題に対する技術提案 (20点)		地中埋設物の調査及び処理 (10点)	9.7	8.7	7.2
			宅盤の品質確保、管理方針について (10点)	9.5	8.7	8.7
	事業環境配慮に関する基本方針 (10点)		業務対象地区の周辺環境に配慮した実施方針 (5点)	4.7	4.7	4.7
			現場従事者や資機材の確保に関する方針 (5点)	4.7	4.7	4.7
技術点合計(A)				70.0	66.0	64.2
入札価格(税抜き)				70億円	65億5500万円	69億7000万円
価格点(B)				0.3	1.9	0.4
総合評価点(A)+(B)				70.3	67.9	64.7
摘要				落札		

各評価項目の技術点は小数点以下第1位までの表示としているため、各評価項目の技術点の合計と技術点合計(A)は一致しない。

予定価格(税抜き) 71億0844万円

予定価格(税抜き)【工事分】 63億3279万円

予定価格(税抜き)【調査設計分】 7億7565万円

(12)平成28年3月24日

平成28年3月24日、議会において本件包括委託契約が議決され⁷⁵、同

⁷⁵ 「平成28年相模原市議会定例会 3月定例会議会議録 第7号」(平成28年3月24

日、市と包括委託受注者との間で相模原市土木工事等包括委託契約が締結された⁷⁶。

3 問題点の指摘

本件包括委託契約には次の問題点がある。

包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態が「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージと乖離したにもかかわらず、庁内に「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存していたことにより本事業に関する問題が生じた点（問題点A）

本件包括委託契約の入札の落札者決定基準の策定過程及び内容に問題がある点（問題点B）

本件包括委託契約に関し議会・本件総合評価審査会での説明に不正確・不十分な部分があった点（問題点C）

以下、詳しく述べる。

- (1) 問題点A：包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態が「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージと乖離したにもかかわらず、庁内に「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存していたことにより本事業に関する問題が生じた点

ア 上記のとおり、本件2月政策会議の際の想定対象業務から事業運営管理、換地設計の修正(地下調査の結果を踏まえた)、付加価値のあるまちづくり、進出企業誘致協力が除かれた。

本件包括委託契約においては、本件包括委託契約の対象業務が縮小された上で、さらに上記のとおり一括契約の契約形態が採用された。

日)

⁷⁶ 平成28年1月26日付で「相模原市土木工事等包括委託契約書」が作成されており、平成28年3月24日に議会での議決を受けて正式に契約が締結された。

ここにおいて本件包括委託契約の包括性は希薄化した⁷⁷(なお、残った対象業務の範囲において包括性という性質は残っている⁷⁸。)

イ 本件包括委託契約の包括性が希薄化したこと(特に事業運営管理が除外されたこと)は、市において本事業の事業運営管理を実施できる体制を構築する必要があったのにこれらがなされていないという本事業における業務運営上の影響を生じさせた⁷⁹。また、本件2月政策会議では「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージで説明がなされていたのであり、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態がこれと乖離することとなった。

ウ 本件包括委託契約の対象業務の縮小、一括契約の契約形態の採用については、以下のとおり理由が存在し、庁内の議論・手続を経ている点もあり(入札公告の決裁、債務負担行為の設定に係る決裁、本件包括委託契約に係る議会の議決等)直ちに不当であると判断することはできないものと思われる。

(ア) 「事業運営管理」が除外された理由については、市と包括導入支援業者との協議・検討において、本件包括委託契約では仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されていることから事業運営管理を本件包括委託契約の対象業務に含めることは難しいという包括導入支援業者からの指摘がなされ、これも踏まえて市が結論を出したことによ

⁷⁷ 市の本件包括委託契約の対象業務は、工事及び工事に関連する調査・設計、補償物件の調査・算定及び補償交渉の支援であり、事業運営管理が除外されていることから、さらに一括契約の契約形態になると、包括委託方式でなく工事の設計施工一体型に近くなってしまうのではないかという趣旨の指摘もなされていた(包括導入支援業者報告書参照)。

⁷⁸ 前述のとおり包括委託ガイドラインは、「実際にどの業務をどの程度の期間に渡って委託するかは、その地区毎に施行者が地区の実情に応じて選択することとなります。」と記載しており、対象業務が縮小された包括委託方式が存在することを示している。

⁷⁹ 検証結果報告書28頁では、本事業の今後の「取組の方向性」として、「施行者として本事業を総合的にマネジメントできる体制の構築が必要です。」と指摘されている。

るものと推察される（２（４）ウを参照。）。

また、「換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）」が除外された理由は、市が平成２７年度において土地評価・換地設計・仮換地指定の業務を平成２７年度コンサルティング業者に委託していたことが考慮されたのであろうと推察される（２（４）ウを参照。）。

(イ) 一括契約の契約形態を採用した理由は、「協定＋毎年度随意契約」の契約形態における協定が議会の議決事項にならないと判断したため、一括契約の契約形態を採用せざるを得なくなったことによるものと推察される（２（５）アを参照。）。

エ 結局、ここにおける問題は、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態にもかかわらず「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存し、この乖離が庁内で十分に認識・理解されないまま本事業が進行していったことであると思われる。

その結果、希薄化という実態を前提とした本件包括委託契約に関する庁内の議論が十分になされず、事業運営管理を実施できる体制が構築されないという事業運営上の影響が生じ、また、後述する問題を生じさせる原因となった。

(2) 問題点Ｂ：本件包括委託契約の入札の落札者決定基準の策定過程及び内容に問題がある点

問題点Ｂには、具体的には以下の３つの問題点がある。

- ・ 本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目（技術提案）に設定されている点（問題点Ｂ－１）
- ・ 総合評価方式の技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されていない点（問題点Ｂ－２）
- ・ 総合評価方式の技術点と価格点の配分の根拠についての市の説明が事実と異なる点（問題点Ｂ－３）

ア 問題点 B - 1 : 本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目(技術提案)に設定されている点

(ア) 総合評価方式においては、落札者の提示した技術資料の内容のうち、技術提案、簡易な施工計画、配置予定技術者の配置及び地元下請率は契約内容となるのが一般である⁸⁰。

したがって、本件包括委託契約において、地中障害物の処理は本件包括委託契約の対象業務でないのであるから、本件包括委託契約の入札の総合評価方式において地中障害物の処理を技術点の評価項目(技術提案)に設定したことは適切・適正ではなかったと言わざるを得ない。

(イ) 本件包括委託契約の総合評価方式の技術点の採点の際に本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が技術提案の採点対象に入っていたことで、本件包括委託契約の総合評価方式の技術点の評価結果の正当性・適正性が損なわれたことは否定できないと思われる。

上記のとおり、「地中埋設物の調査及び処理」の評価項目の技術点の評価結果は、10点満点で、A者：8.75点、B者(包括委託受注者)：9.75点、C者：7.25点であった。

このような点数の差が「地中埋設物」の「調査」の点数の差なのか「処理」の点数の差なのかは不明ではあるものの、包括導入支援業者報告書には「『特定課題に対する技術提案』の地下埋設物の処理が3団体で分かれていたことも評価に反映されたものとする。」という記載があること

⁸⁰ 相模原市企画財政局財務部契約課「相模原市総合評価方式ガイドライン」(平成31年4月)

⁸¹ 公共工事における総合評価方式活用検討委員会「公共工事における総合評価方式活用ガイドライン」(平成17年9月)でも、「評価内容の担保」として「施工において性能等に関わる技術提案の内容に基づき履行できなかった場合に、再度施工が困難あるいは合理的でない場合は、契約金額の減額、損害賠償の請求等を行う。また、工事の仕様を満足できなかったことについて、工事成績評定の減点対象とする。」と記載されている。

を指摘しておく。

イ 問題点 B - 2 : 総合評価方式の技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されていない点

(ア) 総合評価方式については、その短所として、「総合評価方式の場合、価格要素と非価格要素とをどのような割合にするか、非価格要素としてどのような要素を盛り込むか、各非価格要素の配点をどうするか、各入札参加者の非価格要素の配点をどうするか、の4段階に亘って「恣意性」が入り込む余地がある」という指摘がなされている⁸²。

上記の短所を補うため、地方自治法施行令167条の10の2第4項において、総合評価方式による一般競争入札で落札者決定基準を定めようとするときはあらかじめ学識経験を有する者の意見を聴かなければならないとされている（なお、同条5項に、落札者を決定しようとする場面であらかじめ学識経験者の意見を聴く場合についての規定がある。）。

(イ) 地方自治法施行令167条の10の2第4項に基づいて、市においても本件総合評価審査会が設置され、第1回総合評価審査会が開催されたのであるが、技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式については、「事実」の項(2(7)オ)に記載したとおり、結局最後まで議論はなされなかった。

(ウ) 第1回総合評価審査会では、本件総合評価審査会の事務局である市職員は、会長から「落札者決定基準のほうですが、こちらはですね、技術点と価格点の配分も含めてという、これはもう・・・。」と問われて、「そうですね。これで。」「はい。ベースで考えて。」と回答している。

この点、市職員としては、本来であれば、技術点と価格点の配分につ

⁸² 鈴木満「公共入札・契約手続の実務 しくみの基本から談合防止策まで」(楽陽書房、2013)

いて本件総合評価審査会において積極的に議論してほしいという趣旨の回答をすべきであるのに、むしろこれを議論しない方向の回答をしているのであって、これでは、実質的には技術点と価格点の配分という議題が本件総合評価審査会に上程されていないということもできるものと思われる。したがって、この部分については地方自治法施行令167条の10の2第4項の趣旨に合致していないと言わざるを得ないものと考え

る。

なお、議論はなくても、本件総合評価審査会で技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式について何ら異議が述べられなかったのだから承認されたと言えるという趣旨の見解もあり得る。しかし、他の委員の見解を聴くこと等で見解が変わり得るのが議論であって議論をすること自体に意義があること、市職員から「これをベースに」と言われることで委員は本件総合評価審査会の議題ではないと誤解した可能性もないとは言えないことから、議論の結果として結論が変わった可能性があったのかどうかにかかわらず、議論がされなかった以上、上記見解は認められるものではないと考える。

(I) そして、問題点B - 2に関連して以下の事象が生じているので、ここに記載しておく（この事象は後述する問題点Cの1つになる。）。

総合評価方式の技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で議論されていないにもかかわらず、議会建設委員会では、平成28年3月8日の審議で、以下のとおり、議員からの質問に対し、所長が「技術点75点、価格点25点という配分について、重点とする部分を酌んでいただいた中で、技術点を75点にすることは最適であるというか、問題はないという判断をいただいたところである。」

という事実と異なる説明をした⁸³。

マスキング及び下線は本委員会。

「 所長 昨年10月28日に開催された第1回総合審査会においては、落札者決定基準の中の技術評価の項目、それに基づく配点、価格と技術評価の配分、比率を総合的に審議していただいた。本年に入って1月19日の第2回総合審査会においては、入札参加者から提出された技術提案書の各項目について、各社の統括責任者に説明していただいた。その各社の提案内容について、審査会の委員4名の方から意見を出し合っていて、それぞれの配点を一度行い、その後1時間かけて各委員の考え方を発表して、この部分はもう少し重要視したほうがいいなど意見交換をした中で最終的な採点をして、答申をいただいたという経過である。」

「 所長 第1回総合審査会においては、委員4名の方がこの事業や現況という部分をなかなか把握されていなかったので、まず事業の概要から説明に入った。その後、包括の導入の趣旨、これから技術配分をしていくに当たって市の経費縮減、また期間を短縮していくという思いを伝えて、技術点75点、価格点25点という配分について、重点とする部分を酌んでいただいた中で、技術点を75点にすることは最適であるというか、問題はないという判断をいただいたところである。」

ウ 問題点B - 3：総合評価方式の技術点と価格点の配分の根拠についての市の説明が事実と異なる点

(ア) 落札者決定基準においては、総合評価方式における技術点と価格点の配分は技術点75点・価格点25点と設定されており、価格点25点の計算式は以下のとおりであった。

「 価格点 = 25 × (1 - (入札価格 / 予定価格)) 」

(イ) 包括導入支援業者が上記の技術点と価格点の配分及び計算式が記載された落札者決定基準の市作成の案を監修した事実はあるものの、上記の技術点と価格点の配分及び計算式を採用した根拠を庁内で議論したことを記録した資料は現段階では存在しない。

(ウ) 上記のとおり庁内で議論したことを記録した資料は存在しないが、技

⁸³ 平成28年3月8日付「建設委員会会議録」

術点 7.5 点・価格点 2.5 点という配分については、議会建設委員会の平成 28 年 3 月 8 日の審議で、議員からの質問に対し、所長から「技術点を 7.5 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかったということ、それに関連して工事の工程計画を適切に策定しなければいけないという事情があり」という回答がなされている⁸⁴。

マスキング及び下線は本委員会。

「 委員 技術点 7.5 点、価格点 2.5 点という配分について、最適と言った後に問題はないというお話があった。これが非常に重要というか、今回の特徴をあらわしていると思う。これだけ技術点を重視した根拠はどの辺にあるのか。」

「 所長 技術点を 7.5 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかったということ、それに関連して工事の工程計画を適切に策定しなければいけないという事情があり、やはり区画整理事業を円滑に進めていくためには、民間事業者の技術力、創意工夫等も必要と判断したので、技術点を重視させていただいたところである。」

この点、上記のとおり地中障害物の処理は本件包括委託契約の対象業務ではないのであるから、所長の「技術点を 7.5 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかった」という説明は、一部において事実と異なるということになる。

この説明によれば地中障害物の処理を根拠の一要素として技術点を 7.5 点にしたということであるから、その一要素が事実と異なる以上、市が説明する技術点 7.5 点の根拠はその一部が失われていると言わざるを得ない。

(I) そして、上記のとおり、議会建設委員会の平成 28 年 3 月 8 日の審議での所長の「包括の導入の趣旨、これから技術配分をしていくに当たって市の経費縮減、また期間を短縮していくという思いを伝えて、技術点 7.5 点、価格点 2.5 点という配分について、重点とする部分を酌んでい

⁸⁴ 平成 28 年 3 月 8 日付「建設委員会会議録」

ただいた中で、技術点を75点にすることは最適であるというか、問題はないという判断をいただいたところである。」という説明も事実と異なるところである。

この説明によれば、本件総合評価委員会で技術点75点・価格点25点の配分について議論して「技術点を75点にすることは最適であるというか、問題はない」という判断がなされたことを技術点75点の根拠の一要素にしたということであるから、その一要素が事実と異なる以上、市が説明する技術点75点の根拠はその一部が失われていると言わざるを得ない。

(オ) 上記のとおり技術点75点の根拠はその一部が失われているということであれば、価格点25点の計算式についても、その価格点25点の根拠の一部は失われていると言わざるを得ず、すなわち「 $25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格}))$ 」の「25」という数字の根拠もその一部が失われているということが出来るものと思われる⁸⁵。

⁸⁵ 価格点25点の計算式については、第1回総合評価審査会において、市職員から「こちらにつきましては、地方公共団体向けの総合評価のガイドラインのところに例として出ている評価式になってございます。」という説明がなされたが、この説明については説明不足であると思われる。

ここに言うガイドラインが国土交通省の地方公共団体向けのマニュアルを指すのであれば、同マニュアルでは以下のとおりに記載されている。

加算方式については、「価格評価点と技術評価点の比率については9：1から1：1の範囲で決定されている例があります。」と記載されており、「価格評価点の算出方法の一例」として「 $\cdot 100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$ 」、「 $\cdot 100 \times \text{最低価格} / \text{入札価格}$ 」が挙げられている。

また、上記の職員の説明のガイドラインが前出の公共工事における総合評価方式活用検討委員会のガイドラインを指すのであれば、同ガイドラインでは以下のとおりに記載されている。

加算方式については、「価格評価点の算出方法の一例」として「 $\cdot 100 \times (1 - \text{入札価格} / \text{予定価格})$ 」、「 $\cdot 100 \times \text{最低価格} / \text{入札価格}$ 」が挙げられており、さらに、「技術評価点の設定の考え方」として「上記により価格評価点を算出する場合は、技術評価点の

(カ) 本委員会としては、本件包括委託契約の総合評価方式における落札者決定基準の技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式の適否を判断するものではないが、上記のとおり議会建設委員会における市による説明は事実と異なる部分があり市が説明する技術点75点の根拠の一部が失われていると言わざるを得ないことは1つの問題であると思われるので、ここに指摘しておく。

(3) 問題点C：本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不正確・不十分な部分があった点

ア 第1回総合評価審査会では、「別表-1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」については、その議論の際、市職員からは地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務に含まれていないという趣旨の明確な説明はなかった。

その他、本委員会が入手できた第1回総合評価審査会の資料や当時の関係者へのヒアリングの結果等による限りでは、第1回総合評価審査会では

満点を10～30点の範囲で決定する。」と記載されている。

上記の国土交通省のマニュアル及びガイドラインでは、価格評価点の算出方法において、「100」点満点になっており、「100」点満点を前提として「価格評価点と技術評価点の比率については9：1から1：1の範囲」、「技術評価点の満点を10～30点の範囲」と紹介しているのであるから、上記の職員の説明は、事実と異なる説明をしたわけではないものの、上記の国土交通省のマニュアル及びガイドラインの趣旨に合致していない面があるものと思われる。

マニュアル・ガイドラインはあくまでもマニュアル・ガイドラインであって必ずしも上記のマニュアル及びガイドラインに記載の「価格評価点と技術評価点の比率については9：1から1：1の範囲」、「技術評価点の満点を10～30点の範囲」に従わなければならないわけではないこと、市以外の事例で上記のマニュアル及びガイドラインに紹介されている計算式を使用しつつ技術評価点に大きな配分をしているものが存在することは、本委員会としても承知している。もし上記の市職員の説明にこのような理由も含まれていたのだとしたら、第1回総合評価審査会における説明の際に丁寧にその理由を説明すべきであったと思われる。

本件包括委託契約の対象業務を定めている特記仕様書等の原案が当日の資料になっていなかった可能性もあるところである。

説明が不十分であれば、本件総合評価審査会の委員も本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目に設定されていることをチェックすることは困難であると思われるのであって、問題点として指摘しておく。

なお、この問題点は、上記の問題点 B - 1 の原因の 1 つにもなっている。

イ 議会建設委員会の平成 28 年 3 月 8 日の審議で所長が事実と異なる説明をしていたことは問題点 B - 2 及び問題点 B - 3 の箇所に記載したとおりである。

このように議会に対して不正確な説明がなされたというのであるから、これでは議会においてチェック機能を果たすことは困難であったと言うこともできるのではないかと思われる。

平成 27 年度の早い段階から本件包括委託契約について議会に対して正確かつ十分な情報・資料等が提供され、正確かつ十分な説明がされていたならば、議会において適切にチェックすることができ、本件包括委託契約をめぐる上記の問題点を少なくとも減少させることができた可能性は否定できないものと思われるので、問題点として指摘しておく。

4 原因の分析

(1) 包括委託方式における「包括」の多義性についての理解不足

ア 上記のとおり、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態は、「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージと乖離していた。

上記のとおり、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態にもかかわらず「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存し、この乖離が庁内で十分に認識・理解されないまま本事業は

進行していったと言わざるを得ないが、乖離が庁内で十分に認識・理解されなかった理由は、包括委託方式における「包括」の多義性についての理解不足ではないかと思われる。

イ 以下の図は、包括委託方式における「包括」の2つの形態(図4、図5)の方向性・傾向の違いを示したものである。

図4 (市が採用していない大きな「包括」の形態)

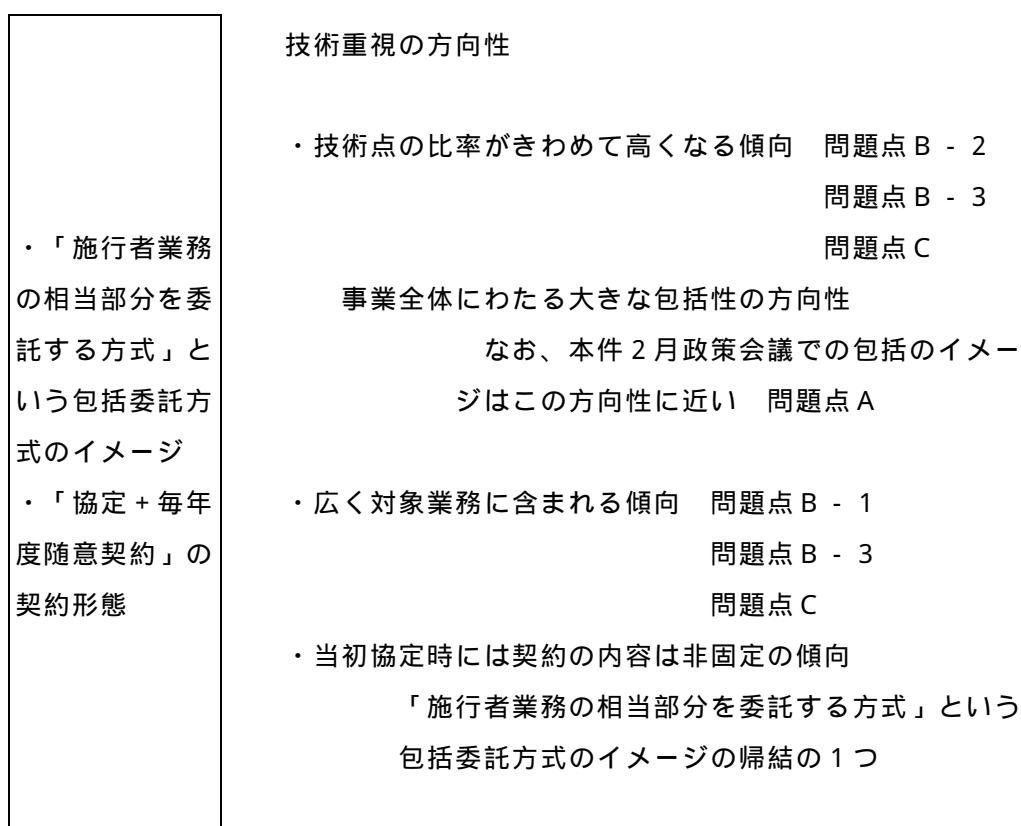
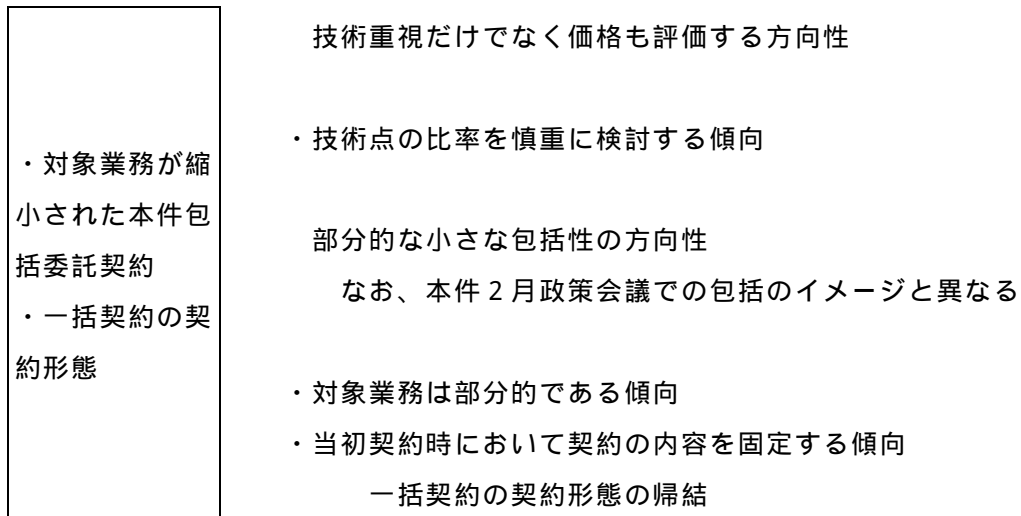


図 5 (市が採用した小さな「包括」の形態)



(ア) 上記の包括委託方式における「包括」という文言の多義性についての理解不足というのは、市が採用しているのが図 5 の小さな「包括」の形態であることを正確に理解して本事業を進めていかなければならないところ、その理解が不足していたということである。

(イ) 本事業においては、市は、その採用しているのが図 5 の小さな「包括」の形態であることを正確に理解せず、市が採用していない図 4 の大きな「包括」の形態のイメージを引きずったまま事業を進めていったことがうかがえる。これがそのまま問題点 A の原因となっている。

ウ 上記の問題点 B - 1 から問題点 C まで問題点は、以下のとおり、図 4 の大きな「包括」の形態のイメージが原因になっているものと考えられる。

(ア) 図 4 の大きな「包括」の形態では技術点の比率がきわめて高くなる傾向がある。

この傾向に引きずられてか、当時の担当職員のヒアリングの結果等からは、当時の担当職員に技術点と価格点の配分は 3 対 1 が一般的だという認識があったことがうかがえる(図 5 の小さな「包括」の形態であっても業務内容等次第では技術点と価格点の配分を 3 対 1 に設定するこ

とはあり得ないことではないことは承知しているが、その場合には技術点の比率を慎重かつ十分に検討・議論した上で明確な根拠をもって技術点と価格点の配分を導かなければならないであろうと思われる。)

技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されなかった点(問題点B-2)については、当時の担当職員のヒアリングの結果等には技術点と価格点の配分は3対1が一般的だと思っていたので総合評価審査会で議論する必要がないと思っていたという趣旨の回答も見受けられる。

このような当時の担当職員の思い込みが問題点B-2の原因の1つになっているものと思われる。

本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不十分・不正確な部分があった点(問題点C)についても、技術点の比率がきわめて高くなる傾向についての当時の担当職員の思い込みが原因の1つになっているものと思われる。

当時の担当職員に技術点と価格点の配分は3対1が一般的だという認識がありこれを慎重かつ十分に検討・議論してないため、議会及び本件総合評価審査会における技術点と価格点の配分の根拠についての説明内容も慎重かつ十分に検討・議論されたものでなく、不十分・不正確になったのであろうと思われる。

(1) 図4の大きな「包括」の形態では当然ではあるが包括委託方式の対象業務が広がる傾向がある。

当時の担当職員のヒアリングの結果等には、包括委託の受注者が地中障害物の処理を行うことになるとしておりそのまま包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の回答も見受けられる(包括委託の受注者による地中障害物の調査等の工事が行われている現場で他の業者が地中障害物の処分を行うのは非効率

的・非現実的であるという趣旨の回答もあったが、これも含めて上記の包括委託方式の対象業務が広がる傾向に引きずられている面があると思われる。)

本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目(技術提案)に設定されている点(問題点B-1)については、上記の当時の担当職員の思い込みが原因の1つになっているものと思われる(なお、包括導入支援業者と市との協議において包括導入支援業者の提案もあって「地中埋設物の調査及び処理」を技術点の評価項目(技術提案)に設定したという経緯もあり、これも上記の当時の担当職員の思い込みと相まって原因の1つになっているものと思われる。)

本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不十分・不正確な部分があった点(問題点C) 総合評価方式の技術点と価格点の配分の根拠についての市の説明が事実と異なる点(問題点B-3)についても、包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の当時の担当職員の思い込みが原因の1つにあると思われる。

議会では、地中障害物の処理が対象業務ではないにもかかわらず「技術点を75点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかった」という説明がなされたのであるが、これも、当時の担当職員に包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の思い込みがあったことにより、説明内容が慎重かつ十分に検討・議論されることなく、不十分・不正確なものになったのであらうと思われる。

(2) 本件包括委託契約に対する事前・事後のチェックが不十分であった点

ア 相模原市行政組織及び事務分掌規則 5 条⁸⁶（以下「本件事務分掌規則」という。）の（ 1 ）では、契約課の所掌事務として「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関する事」と規定されている。

イ この点、上記のとおり本件包括委託契約がもともと比較的広く対象業務を想定し委託契約という面が強調されていたこと、前例の少ない包括委託方式での契約の曖昧さを踏まえると、市が当時において本件包括委託契約を文字どおりの「委託契約」と見て契約課の所掌ではないと判断したことは直ちに問題視できるものではないものと思われる⁸⁷（契約課の所掌ではな

⁸⁶ 相模原市行政組織及び事務分掌規則 5 条は、契約課の所掌事務について以下のとおり規定している。

契約課

- (1) 工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関する事。
- (2) 工事に用資材等の供給契約に関する事。
- (3) 物品の購入契約及び検収に関する事。
- (4) 契約業者の登録及び指定に関する事。
- (5) 備品の総括管理に関する事。
- (6) 物品の出納及び保管に関する事。
- (7) 用品調達基金の運用管理に関する事。
- (8) 特定調達契約に係る公告等に関する事。
- (9) 契約に係る調査及び指導に関する事。
- (10) 相模原市労働報酬等審議会に関する事。
- (11) 相模原市入札監視委員会に関する事。
- (12) 前各号に掲げるもののほか、契約に関し他の部課の主管に属さないこと。

⁸⁷ ただ、包括性の希薄化した本件包括委託契約においては工事及び工事に関連する調査・設計がその対象業務のメインになっているのであるから、本件包括委託契約が契約課の所掌事務である「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関する事」に該当すると判断して本件包括委託契約を契約課が所掌すると考えることもあり得るところである。

実際、本件包括委託契約は、市の議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例 2 条に基づき予定価格 3 億円以上の工事または製造の請負契約に該当すると判断され平成 28 年 3 月に議会の議決に付しているものであって、議会の議決に付す契約に該当するのであれば、契約課の所掌事務である「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関する事」に該当すると解釈せざるを得ないものと思われる。

いのであれば、後述のとおり本件包括委託契約が第一競争入札参加者選定委員会及び入札監視委員会の対象にもならないことになり、当時本件包括委託契約をこれらの対象にしなかったことも直ちに問題視できるものではないものと思われる。)

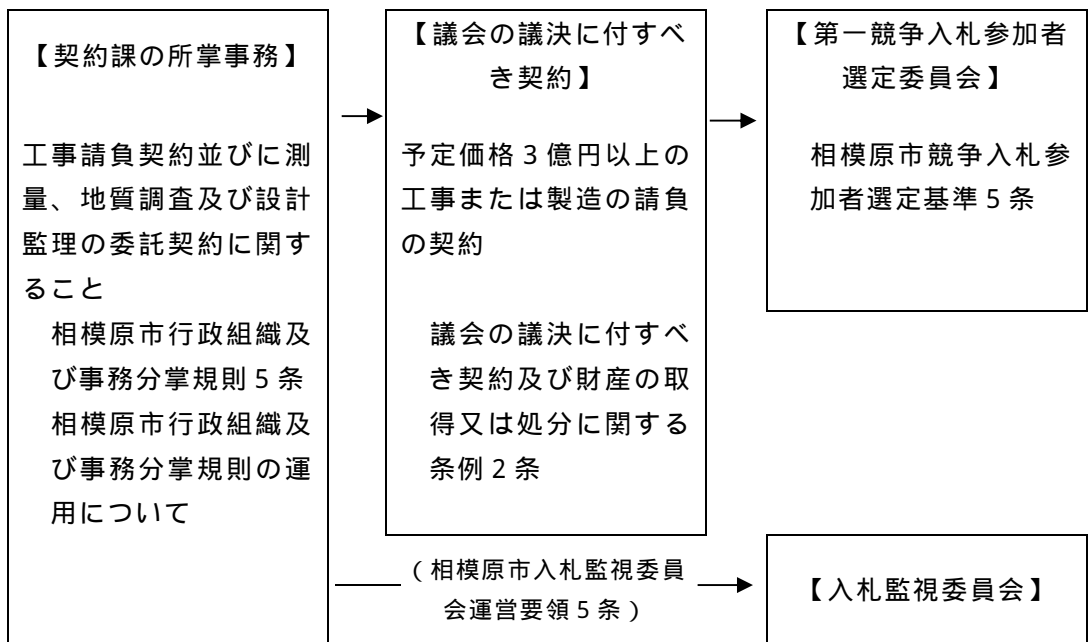
ウ 本件包括委託契約が契約課の所掌ではないということになると、本件包括委託契約はA & A事務所の所掌であって、契約課は、原則として、本件包括委託契約に関する内容面(落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容)の妥当性・適切性等のチェックは行わないことになる。

エ 仮に本件包括委託契約を契約課が所掌していたとすれば、契約課が本件包括委託契約の入札手続、契約手続、落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容の妥当性・適切性等について当然に事前にあるいは並行してチェックできたことになり、しかも、図6のとおり本件包括委託契約が第一競争入札参加者選定委員会及び入札監視委員会の対象にもなるのであって、これらにより本件包括委託契約の問題点を減少させることができた可能性も否定できないところである。

その意味で、本件包括委託契約においては契約課による妥当性・適切性のチェックがなされにくく、本件包括委託契約に対する事前・事後のチェックが不十分であったことも、問題点に対する原因あるいは遠因の1つとして挙げるができるものと思われる。

したがって、当時の市の本件包括委託契約の扱いには矛盾があると思われるところがあり、当時の市において本件包括委託契約の扱いをより慎重に検討すべきであったと思われる。

図 6



第10 改善策

以上の問題点の指摘及び原因の分析を踏まえ、本委員会は、相模原市の組織運営上の問題に対する改善策として、以下の提言を行う。

1 コンプライアンス上の意識改革

本事業においては、意思決定の過程に問題があったこと、宅地評価において操作が行われたなどの問題が認められるが、これらは職員のコンプライアンスに対する意識（以下「コンプライアンス意識」という。）の低さに起因するものと認められる。

そのため、相模原市が組織として改善していくためには、まずは、職員一人一人の意識改革が必要である。

この点、相模原市は、「相模原市コンプライアンス推進指針」を定めており、「法令を遵守した適正な事務執行」として「法令遵守の徹底」を掲げ、事務の執行にあたっては、常に根拠となる法令等を確認し、十分に理解して、正しく適用するとともに、事務改善が必要な場合は、積極的に見直しを行うこと、

契約事務については、競争が原則であることを認識し、事務手続きの透明性、公平性を確保して、適正に執行すること、職場において法令違反行為等を知ったときは、隠ぺいしたり、見過ごしたりせず、上司に報告、相談する等の適切な対応をすることを指針としている。

職員一人一人のコンプライアンス意識の醸成と定着を図るためには、以下の対策が有用と考えられる。

(1) 長らによる牽引

市長、副市長、管理職等、職員を先導すべき立場にある者らが、高いコンプライアンス意識を保持するとともに、率先して行動で示すことにより、職員の意識を高揚させることが大切である。構成員の意識は、組織の風土によって滋養されるものであるから、相模原市という組織が一丸となって、高いコンプライアンス意識を保つよう努めなければならない。

(2) 職員が仕事に対してやりがいを持てる、風通しの良い職場作り

職員が、自分の仕事にやりがいを感じられるような職場作りを目指さなければならない。仕事にやりがいを感じられていれば、自ずとコンプライアンス意識は芽生えるものであり、逆に仕事にやりがいを感じていないと不正に流されやすくなるからである。また、おかしいことはおかしいと言える職場、いわゆる「風通しの良い職場」を作ることも肝要である。この点、「平成30年度コンプライアンス職員意識調査【結果報告書】」（以下「意識調査」という）によれば、「あなたは、自分の仕事にやりがいを感じていますか。」という質問に対し、「あまり感じていない」という回答が12.4%、「感じていない」という回答が3.1%であった。また、「あなたは、上司からの指示に疑問を感じたときに、質問したり意見を言うことができていると思いますか。」との質問に対し、「あまりそう思わない」との回答が12.5%、「そう思わない」との回答が2.3%であった。相模原市としては、より魅力のある市政を企画・実施し、職員が仕事に対してやりがいを持てる職場作りを推進するとともに、風通しの良い職場作りを目指していくべきである。

(3) コンプライアンス研修等の実施

相模原市は、より実効的なコンプライアンス研修等を実施すべきである。この点、相模原市においては、階層研修、総務部職場研修、各局内等主催研修等においてコンプライアンス研修を行っており、経験年数や役職に応じた研修、ハラスメントや不当要求行為等対策など個別具体的な研修を実施しているが、引き続き、啓発活動に尽力されたい。なお、研修内容は、法改正やガイドラインの改定に即した、最新の内容を維持するよう留意すべきである。

(4) コンプライアンス意識醸成のための周知

研修のほか、職員に対し、庁内通達等で、定期的にコンプライアンス意識の醸成のための周知を行うことも有用な方策の1つである。特に、コンプライアンス違反の事例が生じた場合には、その事例の内容及び下された処分を

周知すべきであり、これによって、職員はコンプライアンス違反の境界線を知り、境界線を越えた場合、どのような処分を受けるのかを知ることになり、コンプライアンス意識を育むことができる。

2 内部統制等の強化

本事業は、A & A事務所の主導により事業が推進されていたが、A & A事務所所長の影響力が非常に強かったと認められ、所長の上席にあたる部長や局長による統制も及ばなかったことに加え、総合評価審査会といった外部委員会も本来の役割が果たせていなかった。

A & A事務所は、その状況の下で事業を進め、事業の経過の中で様々な問題点が発覚したにもかかわらず、その都度問題にすることなく、事業の推進を最優先に考え、問題を有耶無耶のままにしてしまっていたことで、問題が拡大してしまっていた。

そのため、相模原市は、内部統制等を強化し、組織の監視・監督体制を充実させるべきである。

(1) 内部統制制度の導入

この点、地方自治法が改正されたことにより、指定都市は、令和2年4月1日までに、内部統制に関する方針を定めなければならないとされ、これに伴い、相模原市は「相模原市内部統制基本方針」を策定し、同日から施行することとしている。

同方針によれば、市長を最高責任者とし、内部統制の基本的要素である「統制環境」、「リスクの評価と対応」、「統制活動」、「情報と伝達」、「モニタリング」及び「ICTへの対応」に係る各主体の役割を踏まえた全庁的な体制の整備及び運用により、内部統制を推進するとされており、令和2年2月27日総務部会資料によれば、市長を最高責任者とした内部統制会議等を設置し、内部統制の推進・評価体制を整備するとある。

このような内部統制制度の導入は、形だけの導入に留まらず、より実効性

のあるものとして機能することを期待する。また、現段階では、対象事務が「財務に関する事務」に限定されているが、制度を軌道に乗せ、その機能を十分に発揮できるようになった後は、相模原市の自発的な意思で、その他、事務全般にまで及ぼすことを期待する。

(2) 監査委員・議会等の監視・監督機能の強化

さらに、内部統制評価報告書は、監査委員の審査に付し、監査委員審査意見書と共に、市議会に提出されることになっているが、これを機に、監査委員及び議会の監視・監督機能がより一層強化されることを期待する。

(3) 公益通報制度の充実

監視・監督体制を強化するためには、あらゆる職員の中で監視・監督していくことが重要である。相模原市においても、「相模原市職員等の公益通報に関する規程」が設けられ、公益通報制度を導入しているが、平成25年度～令和元年度は実績はないようである。コンプライアンス推進課は、その原因を検証するとともに、より利用しやすい公益通報制度を構築し、その活用を図るべきである。なお、本委員会も、本事業の検証にあたり、情報提供窓口を設置し、職員に対し、本事業に関する情報の提供を求めたが、情報提供は1件もなかった。

3 人材の育成（スペシャリストの育成）

本件のような専門的な事業の推進にあたっては、コンサルティング業者といった外部機構に依頼することも必要不可欠であるが、実際に事業を推進する主体は市である以上、市職員において、事業に精通した職員（スペシャリスト）が在籍すべきであった。今後、市において、本事業のような専門的な事業を推進することがある場合、ゼネラリストだけではなく、その分野のスペシャリストを育成しておくことで、適切な業務の推進に資することになると考えられる。

(1) 積極的な研修の実施

スペシャリストの育成にあたっては、継続的なOJTや、庁内研修の定期

的な開催にとどまらず、外部研修機関への派遣も積極的に行うようにすることで、その分野に関する知識・理解を十分に有する人材の育成がなされることとなる。

(2) 外部資源の活用

また、人材の育成には、長期的な準備期間が必要となるため、専門的な知識を有した人材を民間から登用することや、知識・経験を有する職員を再任用することも有効であると考えられる。

これらの体制が整うまでは、適切な外部機構に業務を委託した上で、事業の推進はその外部機構に任せるべきであり、専門的な業務を安易に精通していない職員のみ任せないようにするべきである。

4 適正な人員配置

本事業においては、約400名の地権者との面談を含めた様々な業務を約10名の職員で処理せざるを得ない環境であった。この約10名という人員は、相模原市で並行して実施された組合施行における人員と同程度であることから、市施行における本事業においてはより人員が必要であった。そのような状況で、事業の経過の中で多少の増員はなされたようではあるが、日々職員は過酷な業務に追われることにより、正常な判断能力が奪われ、コンプライアンス意識が低下してしまったと推察される。

よって、相模原市は、部署ごとの業務量・業務内容等を適切に把握することによって、適正な人員配置を行うべきである。

(1) 繁忙部署に対する十分な人員の配置

職員定数には限りがあるため、あらゆる部署につき、十分な人員配置を行うことは困難であると思われる。しかし、A & A事務所のような労働環境を再び発生させないためにも、所属長に対するヒアリングに加え、各部署の労働時間・有事の際に予想される業務量等を的確に把握し、一定の部署につき業務過多とならないような人員配置を行うべきである。

(2) 適材適所・事業の継続性を意識した人員配置

限られた定数で最高のパフォーマンスを発揮するためには、適材適所の人員配置を行う必要がある。よって、各職員のキャリア形成プラン、各部署における役割を考慮したバランスを重視し、人員の配置を行うべきである。このことは、過重な業務負担に伴うコンプライアンス意識の低下を回避することのみならず、いわゆる「働き方改革」にも資するものであり、相模原市としては、重点を置いて取り組むべき施策と言える。

また、A & A事務所では、短期間での異動が多々見られた。これでは、せっかく得たノウハウを活かすことができず、効率的な業務の遂行を実現することはできない。よって、その場しのぎの配置ではなく、事業の継続性を意識した計画的な人員配置を行うことが肝要である。

5 情報やノウハウの共有・議論ができる職場作り

本事業においては、A & A事務所において所長から各担当職員への個別的な指示がなされている反面、事務所内会議などが行われておらず、職員間の情報、問題点の共有が行われず、またはこれらに基づく議論が行われていなかった。また本事業と並行して他の土地区画整理事業が行われていたにもかかわらず、他の事業を担当する部署との連携やノウハウ等のやり取りも行われた気配がない。

さらに、相模原市において過去に行われた土地区画整理事業によって培われたノウハウが本事業にうまく活かされておらず、当時の職員からのヒアリング結果によれば、A & A事務所職員の異動に伴う引き継ぎも十分になされていなかった可能性もある。

庁内においてこれらの情報等の共有が十分に行われていれば、A & A事務所において精通職員が不足していたことなど問題点を補うことができた可能性がある。そこで以下の改善策を提言する。

(1) 横の共有

まずは職場内での情報を共有し、議論ができる職場作りを目指すべきである（同一部署内での職員間での「横の情報共有」等）。具体的には、規模や担当業務の性質にもよるが、全体会議などを定期的に行い、部署内の職員が日々抱える疑問点や職務遂行上の問題点について率直に意見交換し又は指摘し合う環境が必要である。

また、同種の事業を行う部署がある場合には、部署をまたいだ情報交換やノウハウ等の授受が円滑に行えるような環境作りを目指すべきである。

(2) 縦の共有

また、職員の異動に伴う引き継ぎを十分に行い、それだけではなく、現在行う事業によって培われたノウハウ・スキル等が、将来同種の事業が行われる際に十分に活かされるよう、文書等を適正に作成・管理する体制づくりが必要である。

(3) 意識調査結果を踏まえて

この点、意識調査によれば、「あなたの職場では、仕事やコンプライアンスに関する全職員が共有すべき重要な情報について、どのように情報共有が行われていますか」という質問に対して、「朝礼・会議」との回答が74.4%、「電子メール」との回答55.9%、「回覧等」との回答が66.4%、「掲示板等で確認」との回答が5.8%であった。現代においては、「掲示板等」も立派な情報共有ツールなのかもしれないが、互いのコミュニケーションを図るという観点からは、「朝礼・会議」が望ましいものとする。さらに励行されたい。

また、意識調査によれば、「あなたの職場は、職員同士が気軽に相談したり、意見を言い合ったりすることができる職場だと思いますか」との質問に対し、「あまりそう思わない」という回答が10.2%、「そう思わない」という回答が2.7%であった。職場の環境がどのようなものになるかは、部局の長の創意工夫によるところが大きい。管理職は、この点を意識して、議論ので

きる「風通しの良い職場」作りを目指して、尽力をされたい。

6 財政改革

相模原市は市民1人あたりの市税収入額に対する市民1人あたりの市単独事業の扶助費の割合が最も高い政令市であり、その財政状況は非常に厳しいものとなっている。原因の分析の中で各所ですでに指摘したとおり、このような厳しい財政状況が予算的制約として、様々な問題点を引き起こす一因となっていることは間違いない。

相模原市は、財政改革を実施し、適切な財源を確保するべきである。具体的には、外部委託の促進や事業の統合、他の地方公共団体との連携などを図り、限られた財源を有効活用するなどの方法が考えられる。その上で、コストカットの側面だけにとらわれすぎず真に必要なものに配分する予算の立案がなされるべきである。現在、相模原市では行財政構造改革プランを策定中であるので、有効な財政改革プランの策定が望まれる。

7 ハラスメント対策

相模原市では「相模原市職員のハラスメントに関する苦情・相談処理要綱」を定め、職員のハラスメントに関する相談等に応じている。しかし、平成26年度から同27年度にかけてA & A事務所所長によるパワハラが事務所内で横行し多数の職員がその被害を被っていたことからすると、当時のハラスメント相談は十分に機能していなかったと思われる。

(1) 相模原市におけるハラスメント対策の現状

本事業におけるハラスメント問題は主に平成26年度から同27年度にかけて生じている。

上記のように相模原市では、ハラスメントの苦情・相談窓口を設けている（担当はコンプライアンス推進課）。また、職員に対し、外部講師によるハラスメント研修（主に所属長を対象として年に1回）を行い、各種ハラスメント防止のためのハンドブックを作成するなどして、職員へのハラスメント防

止の啓発に努めている。

このような取り組みにもかかわらず、現に本事業においては上記の問題が発生しており、また意識調査によれば、次のような結果が判明している。

ハラスメントを受けた際どのように対応するか、という設問に対して、相談窓口相談すると答えた職員は24.4%に過ぎなかった。

「あなたは、職場でハラスメントを受けていると感じますか」との質問に対し、回答した職員3,521人のうち6.9%、およそ240人は「パワー・ハラスメントを受けていると感じる」と回答している。しかし平成30年度のパワハラ相談件数は13件に過ぎない。

(2) 相談窓口の周知

ハラスメントを受けたときに相談窓口相談しようとするものが4人に1人に満たない原因は、一つには相談窓口の存在がまだ知られていない可能性がある。相模原市ではすでに相談窓口の広報を行っているようであるが、さらなる周知が図られるべきである。

(3) 相談に対する制度的・心理的障壁の除去

別の要因として、ハラスメントに悩む職員が相談窓口相談しようとするにあたって、制度的・心理的障壁が職員の多くに存することが考えられる。

かかる障壁を克服するために、まずは制度面として、相談対応時間を夜間や休日にも可にすること（現在の相談窓口においても事実上勤務時間外での相談に対応しているようである。）職務専念義務の免除とするか否かはともかく勤務時間中であっても相談に行くことが認められるようにすること、相談内容の秘密厳守を徹底すること（相談内容のみならず、相談したこと自体も秘密とする。また、加害者に知られないというだけにとどまらず、相談窓口外に一切漏れないようにすることまで含まれる。）相談者が相談したことにより職場において不利益な取扱いを受けないこと、相談者が安心して相談できる場所を確保することが必要である。また、相談担当者に市職員以外の外

部の者を参加させることも検討に値する。

8 外部からの市職員に対する強い要求への対応策

本事業における問題点の中には、地権者の一部からの強い要望を受けてこれに伝えてしまったケースが存する。

この点、相模原市は、不当要求行為等への対応について不当要求行為等対応マニュアルを作成し、また現に不当要求に対して毅然とした対応を行っていることなど一定の成果を上げていることは間違いない。

もっとも、本事業のように個々の職員が外部の市民などと継続的に対応することが求められる場合に、当該要求が法的に不当な要求か否かはともかく、それまでの対応の経緯や将来の対応を見据えて当該職員が要求に応えざるをえず、または当該職員のみでは断ることが困難となることも十分に想定される。

基本的には当該職員の意識の問題であり、かつ当該職員の所属する部署内で解決すべきであるが、不当要求行為等対応マニュアルに沿った対応を基本に据えつつも、コンプライアンス推進課への積極的な相談を推奨し、加えて例えばコンプライアンス推進課職員が同行するなど要求を断るための体制を強化することも検討すべきである。

9 適正な公文書の作成・管理

本委員会において本事業の検証を行うに際し、市から様々な資料の提供を受けたが、意思決定に至る過程等が具体的に記載された文書の提供が不十分であり、その理由はこれらの文書が存在しないという理由であった。

本事業のように、庁内実施機関の事業の実績等についての事後的な検証を、庁内または本委員会のような外部組織において行うことは今後もありうることである。

相模原市においては、公文書管理条例⁸⁸が制定され、公文書作成に関する指

⁸⁸ 平成25年12月制定公布

針も策定されており、条例 5 条 1 項において、これらの文書の作成が義務づけられているにもかかわらず、本事業においては実際にはこれが履行されていなかった。

庁内において、上記条例の遵守により適正な公文書の作成及び管理が徹底されるべきである。上記条例及び指針の遵守状況についての点検、作成が義務づけられる文書の具体的範囲の見直しなどが望まれる。

10 入札及び契約に関する改善策

(1) 入札及び契約の内容面について事前あるいは並行して契約課がチェック・検討する運用

ア 上記のとおり本件事務分掌規則において契約課の所掌事務が規定されており、契約課は入札及び契約に最も精通した専門部署といえる。

イ 本件事務分掌規則の(1)には契約課の所掌事務として「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関すること」と規定されているが、これに該当せずに契約課以外の部署が所掌している入札及び契約案件は少なくない。

一つの例として、次の案件が「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関すること」に該当せず、契約課の所掌になっていない(本件包括委託契約も含む)。

【契約課の所掌になっていない案件例】

(公告日平成 26 年 11 月 4 日)

・ 共通基盤システム開発・保守・運用業務委託

(公告日平成 27 年 4 月 13 日)

・ 中学校校務支援システム導入運用業務委託

(公告日平成 27 年 5 月 11 日)

・ 基幹システム最適化プロジェクト管理支援業務委託

・ 住民記録システム等開発・保守・運用業務委託

・ 戸籍システム開発・保守・運用業務委託

(公告日平成 27 年 5 月 18 日)

・ 保険年金システム開発・保守・運用業務委託

(公告日平成 27 年 5 月 25 日)

- ・総合収滞納システム開発・保守・運用業務委託
(公告日平成27年11月2日)
- ・戸籍システム開発・保守・運用業務委託
- ・総合収滞納システム開発・保守・運用業務委託
(公告日平成27年11月9日)
- ・相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の工事等に関する業務の包括委託 本件包括委託契約
(公告日平成27年12月14日)
- ・保健福祉システム開発・保守・運用業務委託
(公告日平成28年1月18日)
- ・課税システム開発・保守・運用業務委託
(公告日平成28年4月25日)
- ・生活保護システム開発業務委託
(公告日平成28年7月25日)
- ・保健システム開発・保守・運用業務委託
- ・福祉システム開発・保守・運用業務委託
(公告日平成30年4月23日)
- ・相模原市図書館システム開発業務委託
(公告日平成31年4月15日)
- ・公共施設予約システム開発・保守・運用業務委託
(公告日令和元年10月1日)
- ・統合文書管理・財務会計オンラインシステム開発・保守・運用業務委託

ウ 上記のとおり本件包括委託契約は契約課の所掌とはされていなかったの
であり、上記の契約課の所掌になっていない案件例についても本件包括委
託契約についても、契約課は、原則として、入札及び契約に関する内容面
(落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容)の妥当性・適切性等のチェッ
クは行わないことになるが、これではこれらの入札及び契約に対し専門部
署である契約課の知見を十分に活かすことができないことになる。

エ そこで、改善策として、本件事務分掌規則の(9)の「契約に係る調査及
び指導に関すること」の積極的な運用により、上記の「工事請負契約並び
に測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関すること」に該当しないも
のや契約に関し他の部課の主管に属するもの(本件事務分掌規則の(12)
を参照)のうち例えば予定価格が一定の金額を超えるものについて、契約

課が入札手続、契約手続、落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容の妥当性・適切性等を事前にあるいは並行してチェック・検討する運用の仕組みを構築することが考えられる(なお、入札及び契約に関する議会での説明、総合評価審査会・学識経験者への意見聴取についても契約課がチェック・検討できるならばより効果的であると思われる。)

契約課への適切な人員配置を行うことや予定価格が一定の金額を超えるものを対象とすることを前提にするならば、本件事務分掌規則の(9)の積極的な運用による上記の改善策は決して非現実的なものではないと思われる。

(2) 入札監視委員会の対象案件の拡大、機能の強化

ア 本件事務分掌規則の(11)のとおり、「相模原市入札監視委員会に関すること」は契約課の所掌であり、現状としては、相模原市入札監視委員会運営要領(以下「本件入札監視委員会運営要領」という。)5条により、入札監視委員会は契約課が所掌する入札案件及び契約課が発注する随意契約のみを対象としている⁸⁹。

ゆえに、契約課の所掌になっていない入札案件及び契約課の発注ではない随意契約は入札監視委員会の対象案件とはなっておらず、上記の【契約課の所掌になっていない案件例】の案件も入札監視委員会の対象案件とはなっていない(本件包括委託契約も入札監視委員会の対象案件になっていなかった)。

この点、入札監視委員会については、相模原市入札監視委員会規則(以下「本件入札監視委員会規則」という。)及び相模原市入札監視委員会運営要領(以下「本件入札監視委員会運営要領」という。)が存在し、本件入札

⁸⁹ 本件入札監視委員会運営要領5条は、入札監視委員会の対象について「契約事務主管課において入札及び契約手続を行った工事とする」と規定している。

監視委員会規則には入札監視委員会の対象案件及び所掌事務が規定されておらず、本件入札監視委員会運営要領において入札監視委員会の対象案件及び所掌事務が規定されている。

イ 改善策としては、まず、本件入札監視委員会運営要領の規定をすべて本件入札監視委員会規則に移し、入札監視委員会の対象案件を全庁の案件に拡大した上で、本件入札監視委員会規則に入札監視委員会の対象案件及び所掌事務を規定することが考えられる。

一つの例として、本件入札監視委員会規則において、契約課の所掌になっていない入札案件及び契約課の発注ではない随意契約も含めて全庁の案件を入札監視委員会の対象案件とし、以下のように対象案件及び所掌事務を設定すること等が挙げられる（以下の例と抵触あるいは重複する現行の本件入札監視委員会運営要領の規定は削除するものとする。）。なお、これに伴い入札監視委員会の名称も「入札等監視委員会」に改称することが考えられる。

【入札監視委員会の対象案件及び所掌事務の例】

(ア) 対象案件

相模原市の支出の原因となるすべての契約
ただし、一定の金額を超えるものとする。

(イ) 所掌事務

・ 随意契約

随意契約理由の妥当性及び他の契約方式への移行の可否
契約金額の妥当性

・ 随意契約以外の契約

一般競争入札における競争参加資格の妥当性
指名競争入札における指名理由の妥当性
公募手続における応募要件の妥当性
入札方式、契約方式の選択の妥当性
その他入札及び契約手続並びに仕様書等の内容の妥当性

そして、入札監視委員会は入札及び契約の見直し等につながる実効的なものであるべきであるから、改善策としては、次に、上記のとおり本件入

札監視委員会運営要領の規定をすべて本件入札監視委員会規則に移すことを前提に、一つの例として、入札監視委員会に以下のような権限を付与し、入札監視委員会の機能を強化することが考えられる（以下の例と抵触あるいは重複する現行の本件入札監視委員会運営要領の規定は削除するものとする。）。

【入札監視委員会の権限の例】

- ・ 入札監視委員会は、入札及び契約等について、改善すべき点または不適切な点があると認めるときは、相模原市に対して意見表明または勧告を行うことができる。
- ・ 相模原市は、入札監視委員会から上記の意見表明または勧告を受けたときは、その内容を尊重するものとし、その趣旨を踏まえて必要な見直しを行う等の措置を講ずるものとする。

ウ なお、入札監視委員会の審議をフィードバック・検討する場として、全庁の契約担当者を対象に（抽出でも可）年度に1回でも、契約担当者会議（仮称）を実施することも考えられる。

第11 終わりに

本委員会は、限られた人員、限られた時間の中、相模原市に対し、良い方向性を示せるよう精力的に検証を行ってきた。

その中で、事業運営上の問題のみならず、コンプライアンス上の問題も発見されたことは極めて遺憾なことである。これは、個々の職員の「全体の奉仕者」たる意識が低かったことに起因するものであることは言うまでもないが、本報告書に記したとおり、むしろ相模原市の組織上の問題に起因するところが大きい。相模原市は、平成22年4月に「政令市」に移行したが、本事業は、まさに政令市移行に伴う組織改編の過渡期に事業計画決定がなされたものであり、当時の組織体制がまだ整備されていなかったことが背景としてあったと考えられる。

当時、A & A事務所の職場環境はまさに「壮絶」であった。相模原市としては、市の将来をかけた大事業に、みな「苦闘」している状況であった。この「苦闘」が、個々の職員の「全体の奉仕者」たる意識の低下を招き、本検証で明らかとなった種々の問題を生み出したものと言える。その意味では、職員も相模原市という組織の被害者であったと言えるかもしれない。

しかし、だからと言って、コンプライアンス違反を犯してよいことにはならない。「信頼」とは、「築く」より、「回復する」方が困難と言われる。相模原市としては、本事業上の問題によって失った市民からの信頼を回復すべく、本事業で浮かび上がった問題点を真摯に捉え、同じ過ちを繰り返さないよう、組織体制を整備していくことを強く希望する。

最後に、本委員会は、日本弁護士連合会が策定した「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」に則って検証を行ったが、相模原市からは全面的な協力が得られた。この場を借りて関係職員の方々に感謝の意を述べたい。

【資料編】

1 関連法令等

(1) 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）

（この法律の目的）

第一条 この法律は、土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

（事業計画）

第六条 第四条第一項の事業計画においては、国土交通省令で定めるところにより、施行地区（施行地区を工区に分ける場合においては、施行地区及び工区）、設計の概要、事業施行期間及び資金計画を定めなければならない。

2 （以下省略）

（施行規程及び事業計画の決定）

第五十二条 都道府県又は市町村は、第三条第四項の規定により土地区画整理事業を施行しようとする場合においては、施行規程及び事業計画を定めなければならない。この場合において、その事業計画において定める設計の概要について、国土交通省令で定めるところにより、都道府県にあつては国土交通大臣の、市町村にあつては都道府県知事の認可を受けなければならない。

2 （省略）

（施行規程）

第五十三条 前条第一項の施行規程は、当該都道府県又は市町村の条例で定める。

2 前項の施行規程には、左の各号に掲げる事項を記載しなければならない。

一～七 （省略）

八 その他政令で定める事項

（事業計画）

第五十四条 第六条の規定は、第五十二条第一項の事業計画について準用する。

（土地区画整理審議会の設置）

第五十六条 都道府県又は市町村が第三条第四項の規定により施行する土地区画整理事業ごとに、都道府県又は市町村に、土地区画整理審議会（以下この節において「審議会」という。）を置く。

- 2 (省略)
- 3 審議会は、換地計画、仮換地の指定及び減価補償金の交付に関する事項についてこの法律に定める権限を行う。
- 4 (省略)

(評価員)

第六十五条 都道府県知事又は市町村長は、都道府県又は市町村が第三条第四項の規定により施行する土地区画整理事業ごとに、土地又は建築物の評価について経験を有する者三人以上を、審議会の同意を得て、評価員に選任しなければならない。

- 2 (省略)
- 3 都道府県又は市町村は、換地計画において清算金若しくは保留地を定めようとする場合又は第百九条第一項の規定により減価補償金を交付しようとする場合においては、土地及び土地について存する権利の価額並びに第九十三条第一項、第二項、第四項又は第五項の規定により定められる建築物の部分の価額を評価しなければならないものとし、その評価については、第一項の規定により選任された評価員の意見を聴かなければならない。

(換地計画の決定及び認可)

第八十六条 施行者は、施行地区内の宅地について換地処分を行うため、換地計画を定めなければならない。この場合において、施行者が個人施行者、組合、区画整理会社、市町村又は機構等であるときは、国土交通省令で定めるところにより、その換地計画について都道府県知事の認可を受けなければならない。

- 2 (以下省略)

(換地計画)

第八十七条 前条第一項の換地計画においては、国土交通省令で定めるところにより、次に掲げる事項を定めなければならない。

- 一 換地設計
 - 二 各筆換地明細
 - 三 各筆各権利別清算金明細
 - 四 保留地その他の特別の定めをする土地の明細
- 2 施行者は、清算金の決定に先立つて前項第一号、第二号及び第四号に掲げる事項を定める必要があると認める場合においては、これらの事項のみを定める換地計画を定めることができる。
 - 3 施行者は、前項の換地計画を定めた場合には、第百三条第一項の規定による換地処分を行うまでに、当該換地計画に第一項第三号に掲げる事項を定めなければならない。

(換地計画に関する関係権利者の同意、縦覧及び意見書の処理)

第八十八条 第八条の規定は換地計画について認可を申請しようとする個人施行者について、第五十一条の六の規定は換地計画について認可を申請しようとする区画整理会社について準用する。この場合において、第八条第一項及び第五十一条の六中「施行地区となるべき区域」とあるのは、「換地計画に係る区域」と読み替えるものとする。

2 個人施行者以外の施行者は、換地計画を定めようとする場合においては、政令で定めるところにより、その換地計画を二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

3 (省略)

4 施行者は、前項の規定により意見書の提出があつた場合においては、その内容を審査し、その意見書に係る意見を採択すべきであると認めるときは換地計画に必要な修正を加え、その意見書に係る意見を採択すべきでないときはその旨を意見書を提出した者に通知しなければならない。

5 (省略)

6 第三条第四項若しくは第五項、第三条の二又は第三条の三の規定による施行者は、第二項の規定により縦覧に供すべき換地計画を作成しようとする場合及び第四項の規定により意見書の内容を審査する場合においては、土地区画整理審議会の意見を聴かなければならない。

7 (省略)

(換地)

第八十九条 換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。

2 (省略)

(所有者の同意により換地を定めない場合)

第九十条 宅地の所有者の申出又は同意があつた場合においては、換地計画において、その宅地の全部又は一部について換地を定めないことができる。この場合において、施行者は、換地を定めない宅地又はその部分について地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有する者があるときは、換地を定めないことについてこれらの者の同意を得なければならない。

(宅地地積の適正化)

第九十一条 第三条第四項若しくは第五項、第三条の二又は第三条の三の規定により施行する土地区画整理事業の換地計画においては、災害を防止し、及び衛生の向

上を図るため宅地の地積の規模を適正にする特別な必要があると認められる場合においては、その換地計画に係る区域内の地積が小である宅地について、過小宅地とならないように換地を定めることができる。

- 2 前項の過小宅地の基準となる地積は、政令で定める基準に従い、施行者が土地区画整理審議会の同意を得て定める。
- 3 第一項の場合において、同項に規定する地積が小である宅地の所有者及びその宅地に隣接する宅地の所有者の申出があつたときは、当該申出に係る宅地について、換地計画において換地を定めなくて、施行地区内の土地の共有持分を与えるように定めることができる。ただし、当該申出に係る宅地について地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利（地役権を除く。）が存する場合においては、この限りでない。
- 4 第一項の場合において、土地区画整理審議会の同意があつたときは、地積が著しく小であるため地積を増して換地を定めることが適当でない認められる宅地について、換地計画において換地を定めないことができる。
- 5 第一項の規定により宅地が過小宅地とならないように換地を定めるため特別な必要があると認められる場合において、土地区画整理審議会の同意があつたときは、地積が大で余裕がある宅地について、換地計画において地積を特に減じて換地を定めることができる。

（保留地）

第九十六条 第三条第一項から第三項までの規定により施行する土地区画整理事業の換地計画においては、土地区画整理事業の施行の費用に充てるため、又は規準、規約若しくは定款で定める目的のため、一定の土地を換地として定めなくて、その土地を保留地として定めることができる。

2 （省略）

- 3 第三条第四項若しくは第五項、第三条の二又は第三条の三の規定による施行者は、前項の規定により保留地を定めようとする場合においては、土地区画整理審議会の同意を得なければならない。

（仮換地の指定）

第九十八条 施行者は、換地処分を行う前において、土地の区画形質の変更若しくは公共施設の新設若しくは変更に係る工事のため必要がある場合又は換地計画に基づき換地処分を行うため必要がある場合においては、施行地区内の宅地について仮換地を指定することができる。この場合において、従前の宅地について地上権、永小作権、賃借権その他の宅地を使用し、又は収益することができる権利を有する者があるときは、その仮換地について仮にそれらの権利の目的となるべき宅地又はその部分を指定しなければならない。

- 2 施行者は、前項の規定により仮換地を指定し、又は仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定する場合においては、換地計画において定められた事項又はこの法律に定める換地計画の決定の基準を考慮してしなければならない。
- 3 第一項の規定により仮換地を指定し、又は仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分を指定しようとする場合においては、あらかじめ、その指定について、(中略)第三条第四項若しくは第五項、第三条の二又は第三条の三の規定による施行者は、土地区画整理審議会の意見を聴かなければならないものとする。
- 4 (省略)
- 5 (省略)
- 6 (省略)
- 7 第一項の規定による仮換地の指定又は仮換地について仮に権利の目的となるべき宅地若しくはその部分の指定については、行政手続法(平成五年法律第八十八号)第三章の規定は、適用しない。

(2) 土地区画整理法施行令(昭和30年政令第47号)

(規準、規約、定款及び施行規程の記載事項)

第一条 土地区画整理法(以下「法」という。)第五条第十号、第十五条第十二号及び第五十一条の三第八号に規定する政令で定める事項は、次に掲げるものとする。

- 一 宅地及び宅地について存する権利の価額の評価の方法に関する事項
- 二 地積の決定の方法に関する事項
- 三 (省略)
- 四 (省略)

2 法第五十三条第二項第八号(法第六十七条第二項及び第七十一条の三第二項において準用する場合を含む。)に規定する政令で定める事項は、地積の決定の方法に関する事項とする。

(3) 土地区画整理法施行規則(昭和30年建設省令第5号)

(資金計画書)

第七条 法第六条第一項に規定する資金計画は、資金計画書を作成し、収支予算を明らかにして定めなければならない。

(資金計画に関する基準)

第十条 法第六条第一項に規定する資金計画に関する同条第十一項（法第十六条第一項、第五十一条の四、第五十四条、第六十八条及び第七十一条の三第二項において準用する場合を含む。）に規定する技術的基準は、次に掲げるものとする。

- 一 資金計画のうち収入予算においては、収入の確実であると認められる金額を収入金として計上しなければならない。
- 二 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。

（換地設計）

第十二条 法第八十七条第一項第一号に掲げる換地設計は、換地図を作成して定めなければならない。

2 前項の換地図は、縮尺千二百分の一以上とし、次に掲げる土地の位置及び形状を表示し、土地区画整理事業の施行後における町又は字の区域及び各筆の土地ごとの予定地番を記入したものでなければならない。

- 一 従前の宅地及び換地（従前の宅地について所有権及び地役権以外の権利又は処分の制限がある場合においては、これらの権利又は処分の制限の目的となつていゝ宅地又はその部分及び換地について定めたこれらの権利又は処分の制限の目的となるべき宅地又はその部分を含む。）

二 保留地

三 法第八十九条の四又は法第九十一条第三項の規定により換地計画において施行地区内の土地の共有持分を与えるように定める場合におけるその土地

四 法第九十三条第一項、第二項、第四項又は第五項の規定により換地計画において建築物の一部及びその建築物の存する土地の共有持分を与えるように定める場合におけるその建築物の存する土地

五 法第九十五条の二の規定により換地計画において施行地区内の土地を参加組合員に対して与えるべき宅地として定める場合におけるその宅地

(4) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）

（事業者の責務）

第三条 事業者は、その事業活動に伴つて生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない。

2 （以下省略）

（事業者及び地方公共団体の処理）

第十一条 事業者は、その産業廃棄物を自ら処理しなければならない。

2 （以下省略）

(5) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行
に関する条例（平成26年9月30日条例第43号）

（処分の方針）

第8条 施行者は、法⁹⁰第96条第2項の規定により保留地を定めたときは、事業により造成する市街地及び周辺地域の健全な発展に寄与すると認める利用のために保留地を処分するものとする。

（処分の方法）

第9条 保留地は、競争入札又は抽選による売払いにより処分するものとする。ただし、施行者が特に必要と認めるときは、随意契約による売払いにより処分することができる。

（随意契約による売払い）

第12条 第9条ただし書の施行者が特に必要と認めるときは、次の各号のいずれかに該当するときとする。

- (1) 国又は地方公共団体その他公共団体が、公用又は公共用に供するため、保留地を必要とするとき。
- (2) 事業により造成する市街地及び周辺地域の健全な発展を促進する公益的施設の設置のため、当該施設の設置者が保留地を必要とするとき。
- (3) 競争入札に付した場合において、入札者若しくは落札者がいないとき又は落札者が契約を締結しないとき。
- (4) 抽選に付した場合において、買受けを希望する者がいないとき。
- (5) 前各号に掲げる場合のほか、競争入札又は抽選によることが適当でないと施行者が認めるとき。

2 随意契約により保留地を買い受けることができる者の資格、売払いの相手方の決定の方法その他随意契約について必要な事項は、規則で定める。

（審議会の名称）

第14条 法第56条第1項の規定により設置する土地区画整理審議会の名称は、相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理審議会（以下「審議会」という。）とする。

⁹⁰ 土地区画整理法（昭和29年法律第119号）。以下同じ。

(土地の評価)

第30条 従前の宅地及び換地の価額は、施行者がその位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等を総合的に考慮し、評価員の意見を聴いて定めるものとする。

(地中障害物及び土壌汚染のある宅地の評価)

第31条 施行者が除却することが必要と認める地中障害物及び改善することが必要と認める土壌汚染のある宅地については、その除却又は改善に要する費用を限度としてその価額を減ずるものとする。

(権利の評価)

第32条 (省略)

2 前項の権利価額割合は、施行者が第30条の従前の宅地及び換地の価額、賃貸料、利用状況、取引慣行等を総合的に考慮し、評価員の意見を聴いて定めるものとする。

(6) 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に係る保留地処分に関する規則(平成29年11月27日規則第83号)

(随意契約による売払い)

第25条 条例⁹¹第12条第1項第5号の競争入札又は抽選によることが適当でないと施行者が認めるときは、次の各号のいずれかに該当するときとする。

- (1) 本事業の施行地区内にある土地の所有者が、当該者の換地となるべき土地との地積の合計が従前の土地の地積を上回らない範囲で、保留地を買い受けることを申し出ているとき。
- (2) 本事業の施行に当たり、その土地の価額を地中障害物及び土壌汚染に係る処理費用を限度として減ぜられた所有者が、当該減ぜられた額に相当する範囲で、保留地を買い受けることを申し出ているとき。
- (3) 施行者が法第98条第1項の規定により指定した仮換地の一部と保留地の一体的な利用を計画する街区について、立地事業者を決定したとき。

(7) 相模原市公文書管理条例(平成25年12月24日条例第46号)

(公文書の作成)

第5条 実施機関の職員は、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証するこ

⁹¹ 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例

とができるよう、文書を作成しなければならない。ただし、事案が軽微なものであるときは、この限りでない。

2 (省略)

(8) 土地区画整理事業運用指針(平成13年12月・国土交通省都市・地域整備局市街地整備課)

- 2 土地区画整理事業の事業計画等の策定の考え方

2. 土地区画整理事業の事業計画の考え方

(4) 資金計画

規則⁹²第7条において、資金計画は、資金計画書を作成し、収支予算を明らかにして定めなければならないと規定されており、規則第10条において、収入予算については収入が確実であると認められるもの、支出予算については適正かつ合理的な基準によりその経費を算定したものを計上しなければならないと規定されている。資金計画を定める際には、上記に加え、以下に掲げるようなものに留意されることが望ましい。

< 運用にあたっての基本的考え方 >

精度の高い資金計画を作成すること

資金計画は土地区画整理事業の成立を考える上で重要な要素の一つであるため、規則第7条及び第10条に定められている通り、正確な情報の把握と的確な分析により、精度の高い資金計画書を作成することが必要である。

支出予算(事業費)の妥当性について検討すること

施行地区の特性や整備水準等を考慮して、合理的な基準に基づいた支出予算を算定し、その額が妥当なものであるか、確認しておくことが望ましい。

収入の可能性について早期に明確化を図ること

助成金や公共施設管理者負担金の公的資金等については、可能な限り早い段階から、関係機関と十分協議をし、どれだけの活用が考えられるのか確実な額を明らかにする必要がある。

また、保留地処分金については、地価の動向や宅地需要を勘案し、現実的な処分が可能な設定とすることが必要である。

⁹² 土地区画整合法施行規則(昭和30年建設省令第5号)。以下同じ。

スケジュール的な不確定要素があることに配慮すること

収入面では、公的機関の補助金等や保留地処分金には、事業工程により不確定な要素があることに留意する必要がある。

継続的に資金計画の妥当性を保持すること

事業経営の観点からも、資金計画に課題が生じた場合には、事業計画の変更を検討することが望ましい。

事業計画の変更は、事業進捗が進むにつれその選択肢が限られてくる。

よって、事業の初期段階から、常に資金計画について注視し、課題が生じる恐れのあるときは速やかにその対応策を講じることが必要である。

V-2 土地区画整理業の完了手続に係る運用のあり方

1. 換地計画

< 運用にあたっての基本的考え方 >

(1) 換地計画の作成

土地区画整理事業の施行者は、施行地区内の換地処分を行うため換地計画を定めなければならない(法第86条)。換地計画は、その内容として換地設計、各筆換地明細、各筆各権利別清算金明細、保留地その他の特別の定めをする土地の明細を定めなければならないことになっている。(法第87条)

(2) 基準に基づく換地計画

換地計画では、客観的な判断基準に基づく換地設計と土地評価が必要であり、これらは地区の特性を考慮した換地設計基準及び土地評価基準を定め、これらに基づいて換地計画を作成することが望まれる。

(3)(省略)

(4)(省略)

(5) 土地評価にあたっての基本的考え方

土地評価は土地区画整理事業を公正かつ公平に行うための基本であり、地権者等にとって最大の関心事の一つであることから、周辺地域の地価動向や経済・社会情勢を踏まえ、土地の利用価値が的確に反映されるとともに、合理的な説明により、地権者等の理解の得られるものでなければならない。また、適切な評価に基づき、施行前後及び宅地相互の均衡・公正に配慮すべきである。

このため、地方公共団体等が施行する土地区画整理事業においては、事業ごとに土地又は建築物の評価について経験を有する者3人以上を、審議会の同意を得て評価員として選任することになっている（法第65条、第71条、第71条の5）。

(9) 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）

第百六十七条の十の二 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする事ができる。

2 普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適當であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とする事ができる。

3 普通地方公共団体の長は、前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札（以下「総合評価一般競争入札」という。）を行おうとするときは、あらかじめ、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」という。）を定めなければならない。

4 普通地方公共団体の長は、落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者（次項において「学識経験者」という。）の意見を聴かなければならない。

5 普通地方公共団体の長は、前項の規定による意見の聴取において、併せて、当該落札者決定基準に基づいて落札者を決定しようとするときに改めて意見を聴く必要があるかどうかについて意見を聴くものとし、改めて意見を聴く必要があるとの意見が述べられた場合には、当該落札者を決定しようとするときに、あらかじめ、学識経験者の意見を聴かなければならない。

6 普通地方公共団体の長は、総合評価一般競争入札を行おうとする場合において、当該契約について第百六十七条の六第一項の規定により公告をするときは、同項の規定により公告をしなければならない事項及び同条第二項の規定により明らかにしておかなければならない事項のほか、総合評価一般競争入札の方法による旨

及び当該総合評価一般競争入札に係る落札者決定基準についても、公告をしなければならない。

2 関連裁判例

(1) 東京地方裁判所平成4年10月28日判決・判時⁹³1467号124頁

「土地の瑕疵」の要件についての一般的規範を定立

「宅地の売買において、地中に土以外の異物が存在する場合一般が、直ちに土地の瑕疵を構成するものでないことはいうまでもないが、その土地の上に建物を建築するについて支障となる質・量の異物が地中に存在するために、その土地の外見から通常予測され得る地盤の整備・改良の程度を超える特別の異物除去工事等を必要とする場合には、宅地として通常有すべき性状を備えないものとして土地の瑕疵になるものと解すべきである。」

(2) 東京地方裁判所平成7年12月8日判決・判時1578号83頁

土地の用途に応じて瑕疵該当性を判断

「本件埋設物の存在場所及び程度からすれば、本件土地に中高層建物を建築するには本件埋設物を除去しなければ、基礎工事ができない状態にあると認められ、かつ、本件埋設物の程度からすれば、その除去工事には相当多額の撤去費用を要し、その費用は通常の高層建物を建築するに際して要する基礎工事の費用よりも相当高額になるものと推認される。」

「したがって、そのような地中埋設物が存在する本件土地は、高層建物が建築される可能性がある土地として通常有すべき性状を備えないものといえるから、本件埋設物は『瑕疵』にあたると言わなければならない。」

(3) 札幌地方裁判所平成17年4月22日判決・判タ⁹⁴1203号189頁

「本件土地のような宅地の売買において、地中に土以外の異物が存在する場合一般が直ちに『瑕疵』を構成するものでないことはいうまでもない。しかし、その土地の上に建物を建築するについて支障となる質・量の異物が地中に存するために、その土地の外見から通常予測され得る地盤の整備・改良の程度を超える特別の異物除去工事等を必要とする場合には、土地として通常有すべき性状を備えないものとして土地の『瑕疵』になるものと解すべきである。」

(4) 名古屋地方裁判所平成17年8月26日判決・判時1928号98頁

駅前地区市街地の再開発事案

「本件廃棄物の性質はコンクリート塊、陶器片、製陶窯の一部又は本体、煙道とも思われる煉瓦作り構造物等であり、これは産業廃棄物に当たるものであること、建物の基礎部分に当たり確認できた範囲においても、平均で深さ1.184メートル付近まで本件産業廃棄物が存在したこと、それが地中に占める割合においても3

⁹³ 判例時報

⁹⁴ 判例タイムズ

分の1を超えるものであったことからすれば、本件廃棄物の存在が目的物の隠れた瑕疵にあたりと認めるのが相当である。」

(5) 福岡地方裁判所小倉支部平成21年7月14日判決・判タ1322号18

8頁

転売の可能性も含め、取引通念上予想される用途にて判断

地歴や土壌・地質の調査義務を否定

「瑕疵の有無は、売買契約において目的物の用途がどのようなものと想定されているかという点と、売買代金額その他の売買契約の内容に目的物の性状(品質)がどのように反映されているかという点とに照らして判断されるべきものであるということが出来る。」

「瑕疵の有無は契約の解釈と一体をなす問題であるから、用途については第一義的には売買当事者の主観的認識ではなく意思表示の客観的解釈によるべきであると解される。」

「当初の買主の使用目的が例えば露天の駐車場のように地中埋設物が利用の障害にならないものであったとしても、これを転売することは当然想定されるものであるから、取引通念上予想される用途に耐えるものでないと資産価値を損なうことになる。」

「一般の土地取引において、土壌汚染対策法等の法令上の規制を除いては、特段の事情のない限り、土地の売主が事前に該当土地の履歴を調査したり、土壌や地質を調査したりする義務があると解すべき根拠は存在しない。」

(6) 最高裁判所第一小法廷昭和54年3月1日判決・民集126号197頁

「土地区画整理事業の換地計画において換地を定めるにあたり、施行区域内の特定の数筆の土地につき所有権その他の権利を有する者全員が他の土地の換地に影響を及ぼさない限度内において右数筆の土地に対する換地の位置、範囲に関する合意をし、右合意による換地を求める旨を申し出たときは、事業施行者は、公益に反せず事業施行上支障を生じないかぎり、土地区画整理法八九条一項所定の基準によることなく右合意されたところに従って右各土地の換地を定めることができるものと解すべきである。」

(7) 最高裁判所第三小法廷平成元年10月3日判決・民集158号31頁

「土地区画整理事業は、健全な市街地を造成して公共の福祉の増進に資することを目的とし、公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設等を行うものであるが(法一条、二条一項) 施行者は、法九八条一項に基づいて仮換地を指定する場合においても、法八九条一項所定の基準を考慮してしなければならない(法九八条二項)。土地区画整理は、施行者が一定の限られた施行地区内の宅地につき、多数の権利者の利益状況を勘案しつつそれぞれの土地を配置していくものであり、また、仮換地の方法は多数ありうるか

ら、具体的な仮換地指定処分を行うに当たっては、法八九条一項所定の基準の枠内において、施行者の合目的な見地からする裁量的判断に委ねざるをえない面があることは否定し難いところである。そして、仮換地指定処分は、指定された仮換地が、土地区画整理事業開始時における従前の宅地の状況と比較して、法八九条一項所定の照応の各要素を総合的に考慮してもなお、社会通念上不照応であるといわざるをえない場合においては、右裁量的判断を誤った違法のものと判断すべきである。」

横の照応については明言していないが、認定時に横の照応を前提としているくだりがある。

「もとより、他の者と比較して、被上告人に対し著しく不利益であって、不公平なものであるともいえない。」

(8) 東京高等裁判所平成5年10月14日判決・行集⁹⁵44巻10号887頁

「横の照応」という語は用いていないが、実質的には横の照応を採用

「法八九条は、換地を指定する基準として「換地及び従前の土地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない」旨規定しているところ、土地区画整理においては、その本質上、土地の区画、形質に変更を生じるものであるし、また道路、公園等公共施設の新設を伴うことが通常であるため、全ての条件が従前の土地に照応するように換地を定めることは、技術的にもほとんど不可能であるから、右規定は、各換地がおおむね公平に定められるべきことを規定したものと解するのが相当である。したがって、前記諸要素を総合的に勘案してもなお従前の土地と著しく条件が異なり、かつ近隣の土地所有者に比較して著しく不利益な処分をしたものであって、そのことにつき合理的な理由がない場合でない限り、当該換地処分は違法とならないものと解すべきである。」

(9) 名古屋地方裁判所平成7年3月24日判決・行集46巻2～3号312頁

「横の照応」という語は用いていないが、実質的には横の照応を採用

「仮換地指定処分が照応の原則に反して違法とされるには、単に仮換地が従前の土地と比較して多少の不照応の点があるというだけでは足りず、前記諸要素等を総合的に勘案してもなお従前の土地と著しく条件が異なり、かつ、殊更に特定の者の不利益を図ったとか、あるいは近隣の土地と比較して著しく不利益でそのことにつき合理的理由がない場合等の事情がなければならないものと解するのが相当である」

(10) 奈良地方裁判所平成7年12月20日判決・判タ923号110頁

照応原則違反で仮換地指定処分が取り消された事例

横の照応 を明言

⁹⁵ 行政事件裁判例集

「法九八条二項、八九条一項の「一応する」とは、従前地と仮換地とが、通常人がみて大体同一条件にあると認められるものでなければならぬこと（いわゆる縦の照応）同一事業の執行地区内における他の権利者との公平が保たれていること（いわゆる横の照応）をいうと解される。」

(11) 名古屋地方裁判所平成21年1月29日判決・LLI/DB⁹⁶

横の照応を明言

「各要素の照応の程度を総合的に検討した上で、従前地と著しく条件が異なっていると評価すべき場合とか、合理的な理由なく近隣の者に比べて著しく不利益な処分をしたような事情が認められる場合には、照応原則に反する違法な仮換地指定処分と判断すべきであるが、各要素について従前地との照応にある程度の相違があっても、それによって直ちに当該仮換地指定処分が違法になると解すべきものではない。」

一般論のあとの具体的なあてはめ検討において、「縦の照応原則違反について」と「横の照応原則違反について」と項目立てをして、横の照応について明確に検討している。

(12) 最高裁判所第1小法廷平成24年2月16日判決・裁判集民⁹⁷240号19頁

法89条1項のいわゆる照応の原則について、平成元年10月3日判例を引用。

(13) 東京地方裁判所平成27年9月15日判決・判時2295号54頁

申出換地を認めて、照応の原則によらないで、いわゆる申出換地を定めたことが適法とされた事例

一般論としては縦の照応のみ。

「土地区画整理は、施行者が一定の限られた施行地区内の宅地につき、多数の権利者の利益状況を勘案しつつそれぞれの土地を配置していくものであり、また、換地の方法は多数あり得るから、換地を具体的にどのように定めるかについては、土地区画整理法八九条一項所定の基準の枠内において、施行者の裁量的判断に委ねざるを得ないものである。各従前地と対応する各換地について、上記アの各要素が個別的に照応していることが望ましいことではあるが、施行地区内の全ての宅地について上記アの各要素が個別的に照応するように換地を定めることは技術的に不可能ないし極めて困難なことであるから、換地処分は、定められた換地が従前地と比較して照応の各要素を総合的に考慮してもなお、社会通念上不照応であるといわざるを得ない場合に限り、施行者の裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するものと

⁹⁶ 判例秘書 INTERNET

⁹⁷ 最高裁判所裁判集民事

して、これを違法と判断すべきである。」

申出換地を正面から認めた。その根拠として法 89 条 1 項の趣旨に、関係者の公平を図ることにあることを指摘した。

「しかしながら、土地区画整理法八九条一項の定める照応の原則の趣旨は、関係者の公平を図り、その利益を保護することにあるから、土地区画整理事業の換地計画において換地を定めるに当たり、施行地区内の特定の数筆の土地につき所有権その他の権利を有する者全員が他の土地の換地に影響を及ぼさない限度内において上記数筆の土地に対する換地の位置や範囲に関する合意をし、当該合意による換地を求める旨を申し出たときは、施行者は、公益に反せず、事業の施行上支障を生じない限り、同項所定の基準によることなく合意されたところに従って当該各土地の換地を定めることができるものと解すべきである（最高裁昭和五二年（オ）第一九八号同五四年三月一日第一小法廷判決・裁判集民事一二六号一九七頁参照）。」
あてはめの結論

「以上のとおり、本件街区に定められた本件換地については、客観的な性状として、本件街区に定められた他の換地と共同利用することが可能な土地であることからすると、本件換地処分は、土地区画整理法八九条一項所定の照応の各要素を総合的に考慮してもなお、本件従前地との比較、あるいは、本件事業における他の換地と公平という点から、社全通念上不照応であるということとはできず、本件換地処分は被告が裁量判断を誤った違法なものということとはできない。」

(14) 宇都宮地方裁判所平成 30 年 3 月 22 日判決・LLI / DB

「土地区画整理は、施行者が一定の限られた施行地区内の宅地につき、多数の権利者の利益状況を勘案しつつそれぞれの土地を配置していくものであり、また、仮換地の方法は多数あり得るから、仮換地を具体的にどのように定めるかについては、土地区画整理法 89 条 1 項所定の基準の枠内において、施行者の裁量的判断に委ねざるを得ないものである。各従前地と対応する各換地について、上記アの各要素が個別的に照応していることが望ましいことではあるが、施行地区内の全ての宅地について上記アの各要素が個別的に照応するように仮換地を定めることは技術的に不可能ないし極めて困難なことであるから、仮換地指定処分は、定められた仮換地が従前地と比較して照応の各要素を総合的に考慮してもなお、社会通念上不照応であることいわざるを得ない場合に限り、施行者の裁量権の範囲を逸脱し又は濫用するものとして、これを違法と判断すべきである。」

横の照応については明言していないが、次の認定から、横の照応も前提としてい
と思われる

「また、他に換地を受けた者との比較からしても、申出換地区域内は商業街区であるから、上記認定事実イ及びエ記載のとおり、本件仮換地指定処分の前から農業を継続する意思を示していた亡 A に対し、申出換地区域外に仮換地先を指定したことに不合理な点は認められず、異なる扱いをしたことは合理的といえる。」

申出換地の場合についても触れられている

「よって、本件仮換地指定処分は、土地区画整理法 89 条 1 項が定める照応の原則に反しない。

そして、申出換地は、仮換地指定処分が、照応の原則に反している場合に、申出換地によるものとして適法と言えるかが問題になるものであるから、本件仮換地指定処分が照応の原則に反しないことに照らせば、争点 3 は判断するまでもなく、原告らの請求には理由がないと認められる。」