

大月市土地開発公社の解散に係る事業採択から

現状に至った経緯と責任についての検証結果報告書

平成25年8月

大 月 市

目 次

1. 検証の目的	1
2. 事業実施から現在までの経緯	
(1) 国鉄清算事業団用地取得事業（貨物ヤード跡地及び変電所跡地）	1
① 事業実施に至った経緯	
② 暫定利活用	
③ 大月駅周辺整備事業による事業用地としての利用決定	
④ 大月駅周辺整備事業の凍結・基本協定の執行停止による再取得の見送り	
(2) 教員宿舎建設用地取得事業	2
① 事業実施に至った経緯	
② 特定土地への区分変更	
(3) 中段開発（岩殿開発）事業	3
① 事業実施に至った経緯	
② 当初の区画販売状況	
③ 地盤変状問題	
④ 再販売開始	
3. 中段開発（岩殿開発）事業の成果の検証	6
4. 会社の経営悪化の責任について	
(1) 経営悪化の要因	7
(2) 各事業における責任の所在	7
① 国鉄清算事業団用地取得事業（貨物ヤード跡地及び変電所跡地）	
② 教員宿舎建設用地取得事業	
③ 中段開発（岩殿開発）事業	
5. 結論	9

1. 検証の目的

この報告書は、平成25年2月に策定した「大月市土地開発公社解散プラン」に基づく大月市土地開発公社（以下「公社」という。）の債務整理にあたり、平成21年6月23日付け総務省自治財政局長通知（第三セクター等の抜本的改革の推進等について）において、地方公共団体の長が明らかにする必要があるとされている「事業採択から現状に至った経緯と責任」について検証結果を明らかにするものである。

2. 事業実施から現在までの経緯

(1) 国鉄清算事業団用地取得事業（貨物ヤード跡地及び変電所跡地）

①事業実施に至った経緯

昭和56年に策定した大月市総合計画では、「市街地再開発」の目標に大月駅前広場の整備を、続いて平成2年に策定した大月市新総合計画においても、「都市施設の整備推進」という基本施策に「JR大月駅、富士急行大月駅及び駅周辺の整備促進」を掲げていたが、その整備は行われずに大月駅及びその周辺整備は本市にとって永年の課題であった。

このような背景の中、国から国鉄分割民営化に伴う多額債務処理の一環として、当時の国鉄清算事業団が保有する優良な用地を優先的に、公共用地として地方自治体等に処分する動きがあり、平成4年に国や県から市内11箇所の清算事業団跡地を購入するよう働きかけがあった。

そこで、市では、平成5年3月の庁議において、国鉄清算事業団跡地の取得を決定し、その中で現在公社が保有する大月駅周辺の貨物ヤード跡地及び変電所跡地については、都市総合整備事業の公共用等として、貨物ヤード跡地を503,068,700円で、変電所跡地を321,565,200円で取得することとし、それを公社に依頼した。

その依頼に基づき、公社では、平成5年3月23日に国鉄清算事業団と土地売買契約を締結し、これらの用地を公共用地等として取得している。

②暫定利活用

市は、これらの土地を活用した事業決定までの暫定利活用策として、貨物ヤード跡地については一般の月極駐車場として貸し付け、変電所跡地は市が職員駐車場として借り受けるという方針を打ち出し、その方針に基づき、公社では平成6年7月から月極め駐車場として貸し付けを行うなど、現在も暫定利活用を行っている。

③大月駅周辺整備事業による事業用地としての利用決定

こうした中、市では、平成18年2月の庁議において、大月駅周辺整備に向けた事業を進めることを決定し、平成19年3月には、大月駅周辺の交通結節機能

の強化を契機とした、安心・安全で快適な生活環境の創出と中心市街地の活性化をまちづくりの目標とした「大月駅周辺地区都市再生整備計画」を策定し、国の承認を受け、平成23年度までの5か年で総事業費約63億円の事業をスタートした。

当時の事業計画においては、貨物ヤード跡地を市営駐車場用地として、また変電所跡地を北口駅前広場等用地として再取得する予定であった。

④大月駅周辺整備事業の凍結・基本協定の執行停止による再取得の見送り

しかしながら、市では厳しい財政運営の中、財政健全化のためには事務事業の見直しや優先順位付け等が必要不可欠であることから、小中学校の適正配置事業や市立中央病院の整備などを優先することとし、平成21年8月の庁議において、当初計画していた南北自由通路、橋上駅舎、北口駅前広場などの未着手事業を中心に、「一時凍結」することを決定した。

その後、市では、平成24年6月の庁議において、平成19年8月3日にJR東日本と締結した「大月駅周辺整備事業に関する基本協定」に基づく事業の実施は困難であるとして、「基本協定」の執行停止を決定し、この決定により国鉄清算事業団跡地用地の再取得の見込みが立たなくなっている。

(2) 教員宿舎建設用地取得事業

①事業実施に至った経緯

平成2年を初年度とした、大月市新総合計画では、長期目標の一つに「教育水準の向上と学校規模の適正化」を掲げており、その施策として、「優秀な教職員確保のための教員住宅の整備充実」を掲げている。

そのような中、平成7年に賑岡町強瀬地内で事業を営んでいた会社から、財産清算に伴う当該工場敷地(804.65坪)の買い取りの相談が寄せられ、当時、市内小中学校の教員は約300人おり、そのうち半数以上が市外居住者であったことや清算に伴う財産処分であり、近傍土地の鑑定価格の半額以下であったことなどから、平成7年12月開催の公有財産等取得処分審査委員会において、教員住宅建設用地として取得することを決定し、公社に当該土地を85,469,923円(106,220円/坪)で取得を委託する旨の通知を行った。

その後、平成8年2月に市と公社の間で当該土地取得に関する委託契約を締結し、公社は、この委託契約に基づき、平成8年11月に当該事業者と土地売買契約を締結し、当該土地を取得している。

②特定土地への区分変更

公社では、当該土地を土地開発公社経理基準要綱に規定される「公有用地」として保有していたが、同基準が平成17年1月に改正され、公有用地として取得

した土地であっても市による再取得の見込みがなくなった土地については、特定土地に区分変更することにより、公募による処分ができることとなった。

こうした中、公社は、当該土地を10年以上の長期に保有し続けており、県から長期保有地処分の指導もあったことから、平成20年に特定土地への区分変更を目的として市へ当該土地の再取得の見込みについて照会したところ、市からは児童・生徒の減少により教員の数が減少するとともに、教職員の意識や環境の変化からか、当該土地の近隣に建設した教員住宅1か所で需要が満たされてしまい、教員宿舎を建設する必要性がなくなってしまうことから、教員宿舎として利用する予定はなく、公共用地としても利用する予定がない旨の回答があった。

この回答により、公社は、「公有用地」から公社が自主的に処分できることとなる「特定土地」に区分を変更したが、当該土地が埋蔵文化財包蔵地（西畑遺跡）に指定をされていることから、販売物件の事前調査のため、市教育委員会に対して確認調査を依頼したところ遺跡が確認され、市教育委員会から建物を建設する場合は計画策定段階で協議するよう指示があった。

その後、公社では、当該土地の不動産鑑定を行い、その鑑定結果65,200千円で処分することについて市へ協議し、市からの承認を得たことから、公社は平成21年12月に処分の公告をし、平成22年1月号の広報おおつきや大月市のホームページなどを活用して購入者を募集したが、購入希望者が現れなかったため、随時募集に切り替え、現在も引き続き購入者の募集を行っているが、数件の問い合わせがあったものの、道路状況や埋蔵文化財包蔵地に指定されていることなどから、売買契約までに至っていない。

（3）中段開発（岩殿開発）事業

①事業実施に至った経緯

本市は、狹隘な河岸段丘沿いに細長く市街地が形成されているため、可住地面積が狭く、また昭和40年代から昭和60年代前半の誘致工場等の操業もあり、さらには道路・鉄道等の交通網の発達による通勤圏の拡大と相まって、可住地の拡大が求められていた。

こうした中、市では、県東部圏域の拠点都市として発展するための可住地の拡大に向けて、市街地に接続した丘陵・山地を開発する中段開発構想を打ち出し、昭和60年12月には、この構想を具体化するための調査・計画を取りまとめた「新市街地開発計画（中段開発構想）に関する調査計画書」を策定した。

この計画をベースとし、都市機能の充実と均衡ある市域を形成するため、可住地の拡大と居住環境の良好な住宅地の大規模な供給を図り、市民生活の安定と市政の発展に寄与することを目的とした、「中段開発（岩殿開発）事業」を実施する

ことを決定した。

事業実施に当たっては、公社を事業主体とすることとし、昭和61年5月、公社に対して公拓法第17条第1項第2号の事業として、「中段開発（岩殿開発）事業」実施を要請し、その後、市と公社の間で、双方の役割分担を示した基本協定を交わし、市が用地交渉や計画の策定を行い、公社は、その資金調達や契約に当たることとし、双方が協力して、地区や地権者への説明会を開催して理解を求め、用地取得等を行った。

平成元年10月には251区画、平均区画面積192.31㎡、開発総面積106,106.8㎡の開発事業を行うこととして県の開発許可を受け、同年12月、市内の土木事業者7社による共同企業体と工事請負契約を締結し、造成工事に着手した。その後、土地利用計画の見直しについて県から助言などもあり、区画全体のグレードを高めるなどの見直しを行い、平成5年2月に、開発総面積108,935.5㎡、分譲地196区画、平均区画面積212.22㎡の造成工事が完了した。

②当初の区画販売状況

平成5年6月から分譲を開始し、平成10年度末までに142区画を販売しており、その当時に購入した契約者は、市内106名、県内2名、県外27名となっており、残りの7区画は、中央自動車道6車線化に伴う代替地として、当時の日本道路公団が所有していた。〔平均販売単価：119,100円/㎡〕

昭和60年12月	「新市街地開発計画(中段開発構想)に関する調査計画書」策定
昭和61年5月	公社に対して中段開発(岩殿開発)事業を要請 開発事業推進主体:大月市、事業主体:土地開発公社
昭和62年1月	市と公社で「中段開発岩殿住宅団地造成事業に伴う基本協定書」を締結
昭和62年12月	市と公社との間で大月市開発行為指導要綱に基づく「協定書」を締結
平成元年10月	公社が県から都市計画法に基づく開発行為の許可を受ける。 開発総面積:106,106.8㎡ 区画数:251区画(1区画平均195.14㎡)
平成元年12月	造成工事(その1)を発注(造成、排水、道路等)
平成4年3月	造成工事(その2)を発注(区画構造物、公園、植栽、照明等)
平成4年11月	造成工事(その3)を発注
平成5年2月	造成工事完成 総事業費 3,613,799千円 (用地費 871,030千円、工事費 2,659,687千円、委託費 83,082千円)

平成 5 年 3 月	公社が都市計画法に基づく開発行為の変更許可を受ける 開発総面積:108,935.5 m ² 区画数:196 区画(1 区画平均 212.22 m ²) 計画人口:706 人
平成 5 年 5 月	現地説明会
平成 5 年 6 月	宅地購入申込受付開始

③地盤変状問題

平成 7 年頃から区画擁壁や家屋に変状が見られるようになり、公社は、平成 8 年からその原因究明に向け、様々な調査を行うとともに、平成 14 年から平成 19 年にかけて住民が安心して生活できる環境の確保を優先し、変状した擁壁や 47 棟の家屋の修復工事を行ったところ、この修復工事に 13 億 9 千万円ほどを要し、その資金は、すべて公社が金融機関からの借り入れにより調達をしている。

また、変状の原因が特定できず、一時は地下水による疑いがあるとの見解もあったが、最終的に、土地の不具合の原因は地下水によるものではなく、分譲地に盛土した客土の転圧不足であるとの調査結果が報告されたことから、公社は、造成業者との工事請負契約書の規定に基づく「工事の瑕疵による重大な過失」を理由に、造成業者に対して修復工事などに対する費用負担に応じるよう協議を行っていたが、承諾が得られなかったため、平成 19 年に損害賠償請求調停の申し立てを行った。

しかしながら、この調定が不調に終わったことから本訴訟に移行したところ、裁判では、口頭弁論、弁論準備、証人尋問などを延べ 17 回行い、13 点の書面と 92 点の証拠を提出したが、裁判官からは、実態からみるとどちらが 100% 悪いと言うわけではないとして、社会に与えた影響なども考慮し、造成業者が造成事業により得られた利益等 8,000 万円を公社に対して支払う和解案が提示され、公社ではやむなくこの和解に応じた。

平成 7 年～	住宅や区画擁壁に変状等の事実が相次いで報告される
平成 8～13 年	地質調査、擁壁・家屋調査
平成 11 年～	住宅や区画擁壁変状等の修復対応のため販売自粛
平成 13 年 4 月	地区住民に対し調査結果報告
平成 13 年 5 月	地区住民による岩殿ニュータウン地盤変状対策協議会が発足される (協議会や自治会などに対して述べ 14 回の会議を開催)

平成 14 年 9 月 ～平成 19 年 7 月	住宅及び区画擁壁修復工事(区画擁壁及び47棟の家屋修復等工事) 総事業費 1,387,600千円 (工事費:1,188,226千円、監理費:60,851千円、調査費138,523千円)
平成 19 年 7 月	造成工事業者を相手に調停申し立て
平成 20 年 4 月	調停が不調となり、本訴訟
平成 22 年 9 月	裁判所からの和解勧告に従い、和解が成立

④再販売開始

平成19年7月に修復工事が一通り終了したことから、公社は、市と協議をする中で、募集要項及び価格を見直し、平成21年6月からゆりヶ丘地区住民への先行販売を始め、その後、一般に販売を再開した。〔平均販売単価：56,800円/㎡〕

3. 中段開発（岩殿開発）事業の成果の検証

事業の成果を経費的な面から見ると、造成等にかかった事業費は、3,613,799千円であり、一方で平成24年度末までに区画販売により得られた収入は、3,550,697千円であるが、造成後の変状修復費用に1,387,600千円を支出しており、さらに、公社は事業資金をすべて借入で調達しているため、造成等にかかった費用と変状修復にかかった費用の借入利息を平成24年度末までに1,235,703千円支払っていることから、単純に公社が要した費用に対する収入といった面のみで考えると、大きな損失となっている。

一方、市の税金といった面で考えると、造成を行わずに山林のままであった場合は、固定資産税収入は多くは見込めなかったが、現在は年間で、土地、家屋合せて約11,000千円の固定資産税収入があり、またゆりヶ丘地区の127世帯の市民税を、市内の一般的な世帯の市民税78千円程度と仮定すると、10,000千円程度の市民税収入が維持できているといえる。

これらの税金も含めた大きな枠での収支といった面から考えると、現時点では大きな損失であるが、今後、この127世帯がゆりヶ丘地区に住み続けることとなることから、一定の税金が見込めるのも事実である。

また、収支以外の側面から見ると、可住地面積の拡大という点では、当然のことながら、宅地面積は約4ha拡大しており、また人口の流出を防ぐといったことも一つの成果として考えられる。

4. 会社の経営悪化の責任について

(1) 経営悪化の要因

会社の経営状況が悪化したのは、解散プランでも示したとおり、金利も負担し続けなければならなかったことが要因である。

その中でも、中段開発（岩殿開発）事業については、事業実施時期がくしくも金利上昇のピーク時と重なり、大きな金利負担を強いられることとなったこと、また造成工事後に発生した地盤変状の調査・修復事業に10年以上も要するとともに、多額の資金を投入しなければならなくなってしまったことが大きな要因として考えられる。

(2) 各事業における責任の所在

①国鉄清算事業団用地取得事業（貨物ヤード跡地及び変電所跡地）

本市の中心でもある大月駅周辺の整備は、市の活性化に必要なものと考えられ、総合計画の上でもその位置づけがされており、恣意的に事業実施が決定されているものではなく、市の発展を願い、将来的な事業実施を想定して先行取得したものである。

取得時から10年以上経過してしまっただけのもの、一時的には当初目的を達成できる見込みにはなかったが、市の財政事情によりやむなく事業規模を縮小せざるを得ない状況となってしまったため、再取得が果たせなくなってしまったものである。

現時点では、購入した価格と現在の価格の間に大きな開きが出ていることは事実ではあるが、当時、地価がここまで下落を続けることを予測することは不可能であり、また、市の合議制での用地取得事業の実施判断が、不適切であったとは言えず、公社に関しても、市からの依頼を誠実に遂行していることから、善管注意義務違反（※1）や忠実義務違反（※2）などに該当せず、責任を問うことは難しいと思われる。

なお、本来の目的とは異なるものの、貨物ヤード跡地については、電車を利用して通勤通学をする市民のための駐車場として大いに役立つとともに、年間10,000千円を超える収入を得ている。

また、変電所跡地についても、市職員駐車場として市が賃貸しており、これまで有効活用が図られ、昨年度設置した土地開発公社経営検討委員会の委員からも、本市の発展のために有用な土地であるとの意見もあり、これらのことも考慮すると、当該土地を取得し、保有していた意義はあったと思われる。

公社の役員は、その経営を委任されているものであり、公社に対し、業務執行上の善管注意義務違反及び忠実義務違反を負うものとされている。

※1 善管注意義務違反

民法第644条では、「受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う」と規定されており、業務を委任された人は、その職業や社会的地位などから考えて、普通に要求される注意義務を負うこととなっている。この注意義務を怠ると過失と評価される。

※2 忠実義務違反

職務などを忠実に履行する義務のことであり、会社法第355条では、「取締役は、法令及び定款並びに株主総会の決議を遵守し、株式会社のため忠実にその職務を行わなければならない。」と規定されている。この義務に違反し、会社に損害を与えたときは、損害賠償の責任を負うことになる。

②教員宿舎建設用地取得事業

教員宿舎建設は、総合計画にも具体的な施策として掲げられており、当時の学校教育環境や教職員の実情を考慮し、その実現に向けて、用地取得事業を実施したものと考えられ、また当時は、まだ土地が高かった時代であり、購入時の価格は当時からすると安価であったことも、取得事業実施を決定した要因の一つとして考えられる。

結果的には、教職員住宅の需要が満たされてしまったことにより、再取得に至らず、地価の下落により現時点で購入価格を時価が大きく下回っている状況にある。

しかしながら、当時、地価がここまで下落を続けることを予測することは不可能であり、また、当該事業実施は恣意的なものではなく、総合計画でも位置づけされた事業実施のための用地取得事業である。このような当時の市の合議制での用地取得事業の実施判断が、不適切であったとは言えず、公社に関しても、市からの依頼を誠実に遂行していることから、善管注意義務違反や忠実義務違反などに該当せず、責任を問うことは難しいと思われる。

③中段開発（岩殿開発）事業

中段開発（岩殿開発）事業は、市が可住地の拡大のため、市街地に接続する丘陵・山地を開発することにより、市街地の活性化、再開発を時間的に浮上させる戦略的政策を描いて実施されたものであり、経済性だけにこだわらず、公共的投資として事業展開を図ってきたものである。

造成した区画も完売できず、土地価格も下落し、収支は大きな損失を抱えてし

まっている状況ではあるが、現状のような社会情勢を当時、誰しも予測することは不可能であったと思われ、また将来の大月市の発展を目指して実施された事業であり、その結果のみを照らして事業実施の判断が不適切であったとは言えないことから、当時の市の政策判断が、不適切であったとは言えず、責任について問えるものではないと思われる。

また、家屋・擁壁の変状の修復については、区画購入者は公共が造成したという信用も含めて購入したものであると思われ、公社が、その信用の回復を目指すとともに、住民の安全安心確保を最優先に考えて実施したものである。逆に修復をせずに放置しておいた場合には、公社が善管注意義務違反などに問われることも考えられる。よって、この修復事業を実施したこと自体についての責任は存在せず、善管注意義務違反、忠実義務違反などないものと思われる。

この修復を実施しなければならなくなった原因がどこにあったかという点については、変状の原因は宅盤盛土の転圧不足として造成業者を相手に裁判を起こしたが、裁判官から100%どちらが悪いとは言えないとの助言のもと、和解した現状からすると、その責任の所在については言及できないと思われる。

5. 結論

いずれの事業についても、その実施決定が恣意的なものではなく、合議制による様々な議論を行い、公益的な目的やビジョンを持って実施されてきたものである。

大きな損失が生じることとなってしまったことについては、反省すべきではあるが、当時、これらの事業に携わった人々が、住民福祉の向上や市の発展を考えて実施してきたものであり、責任を問えるものではないと考える。