

文京区監査委員 松本 理恵子 殿
同 浅田 保雄 殿

令和 8 年 8 月 21 日

文京区個別外部監査結果に関する報告書

個別外部監査人 弁護士 松尾 真誉

当職は、令和 8 年 7 月 24 日付個別外部監査契約に基づき、個別外部監査人（以下「監査人」という。）として、文京区本郷一丁目 39 番 1 の土地及び同土地上に所在の「元町ウェルネスパーク」西館に関し、次のとおり監査を実施したので、地方自治法第 252 条の 43 第 4 項の規定により、監査の結果を報告する。

なお、当職は、弁護士清水将博、弁護士鈴木芳信、弁護士山田公一及び不動産鑑定士二村昌利を個別外部監査人補助者として監査を行った。

また、個別外部監査人及び同補助者は、いずれも文京区と利害関係を有していない。

用語の凡例

本報告書において、用語の意義は以下のとおりとする。

略 称	完 整 語
委員会規程	文京区公有財産管理運用委員会規程（昭和 39 年 4 月 1 日訓令甲第 6 号）
園庭	本件土地のうち、文京区が用途を園庭として専有する 883.57 m ² の土地（別紙 1 における B 地）
管理規則	文京区公有財産管理規則（昭和 39 年 4 月 1 日規則第 12 号）
算定基準	平成 15 年 6 月 18 日総務部長決定
地下体育館	本件土地のうち、園庭（B 地）の地下に設置された用途を体育館とする地下 2 階部分が 661.96 m ² 、地下 1 階部分が 62.44 m ² の建物
法	地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）
本件協定	令和 2 年 3 月 31 日付「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業に関する基本協定書」に基づく協定
本件事業	旧元町小学校と元町公園の一体土地活用事業（旧元町小学校の整備事業を含む。）
本件施設	本件土地上の複合施設「元町ウェルネスパーク」
本件使用貸借	令和 4 年 7 月 15 日付「土地使用貸借契約書」に基づく本件土地の使用貸借
本件請求	令和 8 年 6 月 5 日付「文京区職員措置請求書（元町ウェルネスパーク西館賃料減額に関する住民監査請求）」
本件建物	本件施設のうちの西館
本件賃借人	学校法人順天堂
本件賃貸借	本件賃貸借契約（本件変更合意が締結されたのちについては、本件変更合意により変更されたあとの本件賃貸借をいう。）に基づき実施される賃貸借
本件賃貸借契約	令和 4 年 12 月 27 日付「事業用定期借地権設定契約公正証書」に基づく賃貸借契約

本件土地	東京都文京区本郷一丁目 39 番 1 所在の土地で別紙 1 の A 地+B 地
本件不動産鑑定書	F&T 不動産鑑定事務所不動産鑑定士二村昌利作成の令和 8 年 8 月 18 日付不動産鑑定評価書
本件変更合意	令和 7 年 3 月 26 日付「事業用定期借地権変更契約公正証書」に基づく本件賃貸借の一部を変更する合意
本件募集要項	平成 31 年 3 月付「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業 事業者公募型プロポーザル募集要項」
令和 4 年覚書	令和 4 年 12 月 27 日付「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業に係る事業用定期借地権設定に関する覚書」
令和 7 年覚書	令和 7 年 3 月 26 日付「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業に係る事業用定期借地権設定に関する覚書の一部を変更する覚書」
令和 8 年覚書	令和 8 年 2 月 20 日付「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業に係る事業用定期借地権設定に関する覚書の一部を変更する覚書」
PwC	PwC アドバイザリー合同会社

【目次】

第1	監査の請求	5
1	監査請求書の提出年月日	5
2	請求対象職員	5
3	監査請求の内容	5
4	監査を実施した期間	7
第2	監査の対象とした事項及びその概要	7
第3	監査の実施	7
1	監査対象部局	7
2	監査の実施方法	7
3	関係人の調査	7
4	請求人の陳述	7
第4	監査の結果	8
1	関連組織と業務の概要	8
2	関連法令	9
3	監査対象部局の事情聴取	9
4	本件事業が実施された経緯	12
第5	監査の結果に基づく判断	20
1	地下体育館について適法な占有権原が存在するか、という点についての判断（争点①）	20
2	地下体育館について、文京区は、本件変更合意後において受領すべき貸付料を適切に受領しているといえるか、本件賃借人に不当利得が発生しているか、という点についての判断（争点②）	21
3	本件変更合意により、園庭を貸付対象から除外することが、貸付料算定に影響を及ぼすか、についての判断（争点③）	22
4	不法占有状態の作出に至る経緯とその問題点	23
5	その他監査人が必要と認めた事項－本件土地の貸付料の算出方法について	26
第6	意見	27

第 1 監査の請求

1 監査請求書の提出年月日

令和 8 年 6 月 5 日

2 請求対象職員

文京区長、文京区副区長、企画政策部長、総務部長、区民部長、会計管理者、企画課長、財政課長、政策研究担当課長、総務課長、契約管財課長、区民課長

3 監査請求の内容

請求人が提出した「文京区職員措置請求書（元町ウェルネスパーク西館賃料減額に関する住民監査請求）」（令和 8 年 6 月 5 日付文監第 57 号）における請求の趣旨及び請求の原因として主張する事実の要旨は、次のとおりである。

なお、同請求書においては、請求の趣旨と請求原因が明確に区別されていないため、監査人において整理を行った。また、請求人は、本件請求において、「貸付料」又は「賃料」の用語を使用しているが、いずれも本件土地若しくは園庭部分に係る土地使用の対価を指すものと解されるため、本報告書では、本件賃貸借契約公正証書の記載に従い、「貸付料」と表記する。

(1) 請求の趣旨の要旨

文京区は、本件賃借人に対し、令和 5 年 1 月 1 日から支払済までの間の園庭の面積に対応する貸付料として 1 月あたり 98 万円の請求を行うよう求める。

(2) 請求人が主張する請求の原因となる事実の要旨

請求人が請求の根拠として主張する事実の要旨は、次のとおりである。

ア 「元町ウェルネスパーク」は、旧元町小学校の校舎を改修した東館及び新築された西館から構成される複合施設である。従前の土地の使用状況は、旧元町小学校の敷地として一筆の不動産登記が行われていたが、現在は東西で分筆されている。このうち、西側の土地面積は 2,855.08 平方メートルであり、文京区及び本件賃借人との間で本件賃貸借契約を締結した上、本件賃借人において本件建物を建築した。

イ 本件賃貸借契約の有効期間は、令和 5 年 1 月 1 日から令和 54 年 11 月 30 日までであり、当初の貸付料は月額 1,728,310 円であった。その後、土地評価額の上昇を反映し、令和 8 年度からは月額 2,187,919 円とされている。この貸付料の金額は、土地の価格に期待利回りを乗じて最有効使用をした場合の年間貸付料を算出した上で、文京区側の利用その他の制約を考慮して減額する方法により算定された。

具体的には、本件土地の地代は、①当初の契約では西館敷地 2,855.08 m²全体を賃貸

借の対象とした最有効使用した場合の年間貸付料を基準とし、②本件変更合意に基づき、園庭に当たる 883.57 平方メートルを貸付料算定の対象から除外すること、③本件建物の 1 階部分及び 2 階部分を文京区が認定こども園で使用することにしたため、本件建物の床面積のうち、文京区使用分の割合を算出の上、当該使用割合に応じた貸付料の減額を行うこと、④文京区の公募要件により未消化となった建物の容積率に応じ土地の貸付料を減額すること、及び、⑤テナントフロアとしてより価値の高い 1 階及び 2 階部分を文京区が利用することを考慮し、土地貸付料の減額することで前記貸付料を決定した。なお、本件変更合意の前後で年間貸付料の金額に変更はない。

ウ 文京区による貸付料の減額は、上記のとおり、5つの要因により実施されているところ、このうち②による貸付料の減額は適切ではないと考える。本件変更合意により、本件賃借人は、本件土地のうち園庭部分の土地の占有権原を有しないことから本来利用することができないにもかかわらず、園庭の地下に体育館、防災備蓄倉庫、駐車場の一部及び雨水貯蓄槽を設置し、利用している。

したがって、かかる本件賃借人による園庭地下部分の利用は違法であり、かかる利用状態を文京区が容認していることも違法である。

以上より、文京区が園庭部分 883.57 m²について、現在の貸付料の単価を基準とする月額約 98 万円を徴収していないことにより、財務会計上の損失が生じている。

(3) 関連事項

請求人は貸付料の金額の妥当性についても主張するが、前記のとおり、請求人は、園庭に関し、本件賃借人が占有権原を有しないまま利用している事実が違法であることについて監査を求めているため、監査人は、以下のとおり、貸付料の金額の妥当性に関する請求人の主張を関連事項として整理した。

ア 建蔽率は、建築基準関連法令において制限されているところ、空地が生じることは当然に予定されている。本件土地の建築基準法上の建蔽率は 80%、容積率は 400%である。本件土地においては、建築基準関連法令上は、総面積に対して 20%の割合で空地があれば足りるが、文京区が園庭として認定した土地面積の総面積に対する割合は 31%であり、建坪を除いた空地の大半を占める。ただし、この場合であっても、文京区の要請による一定の制限はあるとしても、収益を生み出す建物部分の建築自体、妨げられていない。

イ 不動産に関する理論上及び実務上、土地の価値は、最有効使用した場合の貸付料から生み出されると考える。そのため、本件建物の「床（部屋）」を事業の用に供することで収益を生み出すことが最有効と判断されるべきである。なお、農地や駐車場等、建物を建築しない利用方法が最有効使用となる場合もあるが、本件はそのような場合に該当しない。また、空地を含めた本件土地の総面積を前提として建坪が確保できたのであるから、空地であることを減額の理由とすることはできない。空地を建築可能な建物の算出の基礎とした場合と、建築基準関連法令による制限の結果生じた空地の貸付料の単価

は全く異なるものであり、このような差異を考慮しないことは不動産取引の実務上、あり得ない。

以上からすると、本件変更合意により、園庭を貸付範囲から除外したことは、不動産理論及び実務上の観点から不当である。

4 監査を実施した期間

令和8年7月24日（金）から令和8年8月21日（金）まで

第2 監査の対象とした事項及びその概要

園庭部分 883.57 m²について、本件賃借人より貸付料を徴収していないことによる財務会計上の損失の有無を監査対象とする。また、上記監査対象に密接に関連すると考えられるから、必要と認められる範囲において、貸付料が決定された経緯及び手続についても監査対象とする。

第3 監査の実施

1 監査対象部局

前副区長、企画政策部企画課、総務部総務課、総務部契約管財課、区民部区民課

2 監査の実施方法

監査対象部局に対し、適宜監査対象事項の関係資料の提出を求め、担当部局から提出を受けた資料、担当職員からの事情聴取より得られた資料等について、個別外部監査人及び同補助者において分析・検討を行った。

3 関係人の調査

- (1) PwC に対し、文京区へのアドバイザー業務に関する資料の提出を要請したが、本監査期間中に回答は得られなかった。
- (2) 本件賃借人に対し、本件施設及び本件土地について本件賃借人が関与する範囲で作成した資料の提出を要請したが、本監査期間中に回答は得られなかった。

4 請求人の陳述

- (1) 令和8年8月5日、法252条の43第5項が準用する242条第7項に基づき、請求人に対し、陳述の機会を与え、請求人から請求内容の補足説明等を受けた。ただし、請求人の陳述の内容において、監査請求書記載の請求を超えるものが含まれていたため、監査人は、本件請求で監査請求されている園庭部分の取扱いに関する監査に必要な限りで、関連事項についても監査できるに過ぎない旨を付言した。

(2) 請求人の陳述により補足された概要は、次のとおりである。

ア 令和 7 年 3 月の契約変更により貸付対象から除外された園庭部分について、現在は行政財産とされていることから、本件賃借人による地下部分の使用については、単に民法上の使用権原の有無だけでなく、行政財産の貸付け又は使用に関する地方自治法上の問題も生じ得る。そのため、是正措置を講ずる場合には、園庭部分を行政財産のままとするものの適否を含め、権利関係を適切に整理・再設定する必要がある。

イ 園庭部分を貸付対象から除外した本件変更合意を本件賃借人との間で締結した理由として、請求人は、賃借権と文京区による園庭の専用使用に係る権利関係の重複を解消し、権利関係を明確にする趣旨であるとの説明を区職員から受けた。しかしながら、地下体育館が本件変更合意を行う以前より存在していることに鑑みると、権利関係を明確にするに際し、地下体育館との関係が十分に検討されたのか疑問である。本件変更合意は、公有財産管理運用委員会に付議され、承認されているものの、その過程でこの点が問題とされなかったことについて検証が必要である。

ウ 貸付料の算定方法及び園庭部分の取扱いについて、PwC から提示された考え方が文京区の判断に相当程度影響しており、文京区が PwC の提案をどのような根拠に基づいて検証し、採用したのかを確認する必要がある。特に、園庭部分の利用を理由とした減額と、その他の利用制約等を理由とした減額とが重複し、二重の減額となっていないかという点について、算定過程の検証が必要である。

エ 貸付料の具体的な金額の高低だけを問題とするものではなく、その算定方法及び決定過程の妥当性を明らかにすることが重要である。その一環として、普通財産の貸付けにおける「適正な時価」の考え方、本件において路線価を基礎として貸付料を算定したことの妥当性についても確認が必要である。

オ 請求人が行った住民監査請求は、特定の職員個人の責任追及を目的とするものではなく、園庭部分の取扱いや貸付料の算定について、誰が、どのような資料及び根拠に基づき、どのような手続を経て判断したのかを明らかにし、区民に説明できる状態とすることが重要である。①重要な判断及びその経過を文書として記録すること、②外部コンサルタントの提案を文京区として検証する仕組みを設けること、③公有財産の貸付条件や価格算定に係る手続を明確化すること等、同様の問題の再発防止につながる改善についても検討が必要と考えている。

第 4 監査の結果

1 関連組織と業務の概要

令和 8 年 4 月 1 日現在、文京区において、企画政策部企画課、総務部総務課、同部契約管財課、区民部区民課等が組織されており、各部は副区長の下部組織とされていた。

なお、本件において、都市計画部や土木部の主要な関与は確認されていない。

また、公有財産の効率的運用及び管理処分 of 適正を図るため、文京区公有財産管理運用委員会が設置されていた。

2 関連法令

管理規則は別紙 2、委員会規程は別紙 3、算定基準は別紙 4 のとおりである。なお、いづれも必要な範囲で抜粋した。

3 監査対象部局の事情聴取

(1) 令和 4 年及び令和 6 年当時総務部副参事及び当時法規担当への事情聴取

ア 総務部副参事は、庁内の法律相談を担当する一方、決裁ラインには属しておらず、法規担当から法律問題について照会を受けて助言する立場であった。法規担当は、令和 4 年度には法規担当の係員として企画政策部から直接相談を受ける等していたが、令和 6 年度以降に主査に就いた後も、それまでの経緯を把握していたことから引き続き本件に直接関与した。

イ 令和 4 年度に本件賃貸借契約を締結する際、法規担当は、企画課より、本件施設に関する説明のうち、本件土地の貸付に関し、文京区が専用的に利用する園庭については、貸付料の算定対象から除外するとの説明を受けた。この説明により法規担当は、本件賃借人は園庭を基本的には使用しないと理解したため、貸付料を本件賃借人から徴収しないこと自体には特段の問題意識を持たなかった。また、貸付料の具体的な算定方法について、積極的な相談を受けたこともなかった。

ウ 他方、法規担当は、令和 4 年度の段階から、文京区が所有する土地全体を本件賃借人に貸し付けた上で、園庭について文京区が専用使用権を有するという権利関係について、整理を検討した方がよい旨の問題提起を行った。令和 6 年度には、認定こども園の園庭として使用されるのであれば、行政財産又は公の施設としての性格を持ち得るため、所有権又は明確な使用権原を基礎として区が管理する方が適切であり、債権的な専用使用権という形で処理することには疑問があると意見を付した。特に、園庭を地域貢献事業等にも利用するのであれば、複雑な転貸関係とするより、文京区が権利を保持した上で目的外使用等によって管理する方が整理しやすいのではないか、といった問題意識を有していた。

エ もっとも、法規担当が令和 6 年度の契約変更時に参照した図面は、地上部分のみ記載されている平面図のみであり、地下体育館の存在は認識しなかった。地下体育館の存在自体は聞いていた可能性もあるが、本件建物の直下に存在する（地下 3 階部分にある）ものと認識しており、園庭部分の地下に存在していることを認識したのは令和 8 年に入ってからであった。

(2) 令和 4 年当時政策研究担当課長、当時企画課企画主査及び当時企画課担当への事

情聴取

ア 公募実施以降、園庭は、認定こども園の園庭として文京区が専用使用することを前提とする説明をしていた。公募時の事業者からの質問に対しても、文京区が専用使用するため、貸付料の算定対象面積から除外する旨を回答しており、遅くとも公募時点にはこの取扱いの方向性が整理されていた。

イ 貸付料の算定については、PwC より示された算定方法について、文京区の担当者がPwC に対して確認や質問を行った経緯がある。PwC からは、園庭部分を算定対象面積から除外することと、建物利用上の制約等を理由として土地の利用価値を減額することは別個の事項であるとの説明を受けたが、そのような整理でよいかは企画課内でしっかりと検討した。PwC については、課内での検討及び結論を出す際に、必要に応じて助言を求める支援事業者という理解であった。

ウ 園庭の専用使用については、土地の地下から地上までの空間全体を文京区が排他的に使用するという認識は有しておらず、主として地表・外構部分を文京区が利用することによる制約と捉えていた旨を説明した。

地下体育館については、本件賃借人の提案に含まれていたものであり、その存在自体は把握していた。もっとも、権利の整理としては、園庭の地表部分と地下体育館の関係について、垂直方向の土地利用として個別に整理するというより、建物全体に対する文京区と本件賃借人の持分割合によって整理されているとの認識であった。園庭地下に体育館が存在することに関し、貸付料を算定する上で問題視して議論した記憶はない。

エ 令和4年度の事業用定期借地権設定契約の作成に際しては、企画担当が他の契約事例等を参考に案を作成し、法規担当及び本件賃借人側との調整を経て契約内容を定めた。その過程で、法規担当から、園庭について専用使用権を設定する方法のほか、貸付対象そのものから除外する方が権利関係として明確ではないかとの意見も示されたが、貸付料の算定の基礎となる貸付面積から除外することと、土地の利用制約を考慮した土地の利用価値を算出することは別の問題と認識していた。そのため、最終的には西館敷地全体を貸し付けた上で園庭について文京区の専用使用権を設定する方法を採用した。

また、当時は、園庭内に普通財産である園庭の一部と行政財産である園庭の一部が混在することになるため、施設開設までに財産区分を整理する必要があるとの認識はあったものの、園庭をいつ、どのような形で行政財産とするかについて具体的な整理まではされていなかった。

(3) 令和6年当時政策研究担当課長、当時企画主査及び当時地域振興協働推進担当主査への事情聴取

ア 本件変更合意は、園庭に係る権利関係を整理することを目的としていた。背景として、本件賃貸借は、文京区の所有地に本件賃借人の事業用定期借地権を設定し、事業用定期借地権の上に、文京区の園庭に係る専用使用権を付すという複雑な権利関係となってお

り、法規担当、区長及び副区長からも、長期間にわたる契約であることを踏まえ、より明確な権利関係とすべきであるとの指摘を受けたという事情があった。

また、園庭は、認定こども園の教育施設という機能を有するため、文京区が行政財産として管理することが適切であるとの観点もあり、園庭部分を事業用定期借地権の対象から除外した上で行政財産とすることとした。公有財産管理運用委員会に対しても、権利関係を整理する趣旨でこの変更を提案した。

イ 貸付料は、令和４年度の契約締結時から園庭部分を算定対象としておらず、本件賃借人との間でもその前提で合意が成立していたため、令和７年３月に貸付面積を変更する際にも変更することは念頭になかった。また、園庭部分を貸付対象から外しても、従前から当該部分について貸付料を徴収していなかったことから、契約変更による金額上の影響はないとの理解であった。

ウ 他方、契約変更当時、園庭の地下に体育館が存在すること自体は認識していた。特に、当時企画主査は、園庭の下に体育館が存在することを明確に認識しており、法規担当も従前の事業経緯から当然にこの事実を認識しているとの前提で調整を進めていたため、法規担当に地下体育館の存在を明確に説明したことはないと述べた。ただし、当時企画主査は、本件賃借人が文京区に支払っている貸付料は、地下体育館の面積も含んだ条件で決定されていることは知っていたため、本件変更合意後であっても本件賃借人の占有権原に問題があるとは全く考えていなかった。

その後、本件が区議会で問題となった際、法規担当からは、地下体育館について説明を受けなかった趣旨の反応があり、認識に差があったことが判明した。

エ 園庭を行政財産化したことによる地下体育館への影響については、本件賃借人から問題点を指摘されたことはなく、企画課においても、従前の事業計画及び契約関係の中ですでに整理されているとの認識であった。

(4) 令和６年当時契約管財課長への事情聴取

ア 令和５年度及び令和６年度の契約管財課長在任期間中、公有財産管理運用委員会を所管しており、同委員会では、所管課から提出された案件について会議を招集し、委員による審議を経て、貸付料その他の公有財産の取扱いを決定する役割を担っていた。本件事業についても、令和６年度に貸付料等に関する案件を同委員会に諮った記憶がある。

イ 園庭については、どのように取り扱うか、貸付対象から除外するか等について所管課とのやり取りがあったこと自体は記憶しているが、その具体的な内容については明確な記憶がない。もっとも、契約管財課において、園庭の取扱いを主導したとの認識はなく、主として企画課及び区民課が調整を行い、その情報を契約管財課が受けた上で、最終的に公有財産管理運用委員会に諮るという関与にとどまっていたはずである。

ウ 契約管財課の役割は、公有財産が適正に管理、運用されているか、特に貸付料等が適正であるかという観点から確認を行うが、所管課が作成した契約案や資料について、問

題があることが明らかな場合でなければ、基本的には所管課の案を前提として審議することになる。本件についても、従前の契約との比較や図面を含めた詳細な確認を自ら行った記憶はない。

また、地下体育館については、地下に体育館が設けられていること自体記憶がなく、認識もなかった。

(5) 前副区長への事情聴取

ア 令和元年 6 月から副区長及び公有財産管理運用委員会の委員長として関与した。もっとも、本件事業の個々の対応について企画立案を直接担当したことはなく、事業の進捗や公有財産管理上の重要事項について報告を受け、必要な判断を行う立場であった。

イ 令和 4 年度当初の整理については、本件建物と園庭を一体的に整備する方が工事の発注、工程管理及び費用負担等の点で合理的であるため、園庭部分を含めて本件賃借人に貸与し、園庭の整備自体は本件賃借人が行う一方、整備費用は区が負担し、完成後は文京区が園庭を専用的に使用するという整理であった。

ウ その後、本件施設の開設直前となった令和 7 年 3 月頃、企画課から、認定こども園の園庭として使用するためには園庭部分を文京区の財産として管理する必要があるとして、貸付対象から除外することが提案された。開設直前になって、今更契約を変更することについて疑問を感じたものの、管理運営方法や費用負担、貸付料等に変更は生じず、本件賃借人も了承しているとの説明であったため、公有財産管理運用委員会に付議して権利関係を変更することとした。

エ 地下体育館については、従前から存在していることは認識していた。当初の事業計画及び基本協定は、園庭の地下に体育館を設置することも含めて合意されたものであり、基本協定によって本件賃借人に地下部分を利用する権原が付与されているとの認識であった。

貸付面積を変更した際も、園庭はもともと貸付料の算定対象に含まれていなかったことから、本件変更合意によって経済条件に変化はないとの説明を受けたため、当該説明を前提として変更を了承した。

4 本件事業が実施された経緯

(1) 旧元町小学校及び元町公園の保全と利活用の検討

昭和 2 年、旧元町小学校及び元町公園は、関東大震災の帝都復興事業における復興小学校として建設整備され、平成 10 年の閉校後も、建築当時の設備・建物が維持されていたが、老朽化が進み、長期的な利用が困難な状況であった。

文京区は、これら旧元町小学校の建物と元町公園の保全と利活用を図るため、有識者による検討会議や地元住民・公募委員による検討会等を設置し、多様な意見を集約して、平成 30 年 8 月「旧元町小学校の保全・有効活用整備方針」を策定した。

この整備方針では、テーマとして、「100年後の未来の子どもたちにつながる地域の拠点づくり」、全体コンセプトとして「歴史性に配慮しつつ、災害に強い、多世代が集えるにぎわいのある空間の創造」が掲げられ、歴史性の継承、安全性の向上、賑わいとコミュニティの向上、周辺環境への配慮が施設整備の基本理念とされていた。

また、特に、西側校舎・体育館、北側校舎部分の整備方針として、建て替えによる整備、避難所の設置、公共下水道への対応、公園側からの景観に配慮した整備が定められ、さらに、東側校舎部分を含む施設整備については民間活力を活用することとされ、民間事業者の選定に当たっては、提案を公募するプロポーザル方式を採用することが明示されていた。

(2) 事業者公募型プロポーザル及び本件協定

ア 本件募集要項

平成30年10月24日以降、文京区は、PwCに旧元町小学校整備方針作成支援業務を委託し、同社の助言を受け、認定こども園の園庭の取扱い、地代の算出方法、プロポーザルの評価項目、手続、スケジュール等を含むプロポーザルの条件について検討を行った。

なお、上記過程において、文京区は、価格点を評価項目に入れるかについての検討では、仮に入れたとしても、割合は小さくする想定で整備を進めており、PwCにおいても、事業者の負担となるため、価格競争はさせないほうが良いのではないかという提案を行っていた。

平成31年3月7日、平成30年度第10回文京区公有財産管理運用委員会において、旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業における公募のプロポーザル方式の採用についての議題が承認された。

承認された本件募集要項（抜粋）は、別紙5のとおりである。なお、平成31年度の参考地代は、路線価×利回りに暫定容積消化率44.93%を乗じて算出した月額：1,152円/㎡と設定されていた。

イ 「旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業」質問に対する回答

令和元年5月8日から同年8月9日にかけて、文京区は、応募事業者からの質問に対し、以下のとおり、回答（抜粋）を行った。

No.	書類名	項目名	質問	回答
160	募集要項	貸付方法	地代の決定にあたり、協議は可能でしょうか。	募集要項に記載のとおり、契約時の路線価等により算出し、文京区の公有財産管理運用委員会において決定するものです。
164	募集要項	貸付方法	事業者が提案した月額地代（想定）の多寡は審査には影響しないという理解で宜しいでしょうか。	お見込みのとおりです。
385	募集要項	貸付方法	園庭部分の地代の	共有部分である園庭において、特定の区分

	項	法	考え方について、事業提案書作成説明会にて回答（No. 170）とありますが、方針が決まっていれば教えてください。	所有者が一部を排他的に使用する場合、当該使用部分にかかる費用・利用料金については、使用する区分所有者が負担することを想定しています。 よって、専用する場合は、地代対象面積から、こども園園庭面積を差し引いた面積が、実際の支払うべき地代対象面積となります。開園時間以外で事業者が使用する場合は使用料等については、提案に基づき、別途協議いたします。
--	---	---	--	--

ウ 審査結果

3 グループからの提案があり、区民委員を含む選定委員会での検討の結果、文京区が求める条件項目をバランスよく満たしながら、「施設全体を低層階としている点」や「避難所となるスペースが1階に配置されている点」等が評価され、本件賃借人を代表事業者とするグループが選定された。

エ 本件協定

審査結果を踏まえ、令和2年3月31日、文京区、本件賃借人、清水建設株式会社、及び、UDS 株式会社は、旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業に関する基本協定を締結し、本件事業が本件協定のほか、本件募集要項等及び事業提案書類に従って実施されることが確認された。

本件協定書には、旧元町小学校の敷地活用整備事業（西側・北側）として、文京区が本件賃借人に対し、活用敷地に事業用定期借地権を設定すること、本件賃借人は、文京区と譲渡契約を締結し、活用施設を建設した上で、当該活用施設のうち公共機能に供する部分（公共機能に供する専有部分の区分所有権及び当該専有部分の面積に応じた共用部分の共有持ち分をいう。）を文京区に譲渡すること等が規定された。

また、本件協定書には、施設区分概要図が添付され、園庭の地下に民間機能である体育館が設置されることが明示されていた。

(3) 本件使用貸借契約の締結

令和4年6月15日開催の令和4年度第2回文京区公有財産管理運用委員会において、本件事業にかかる一連の工事のため、本件土地を含めた旧元町小学校敷地全体の貸付けについて、本件賃借人と本件使用貸借契約を締結することが議題とされ、これが承認された。

これに基づき、同年7月12日に企画政策部企画課担当者から本件使用貸借契約の締結が起案され、同15日に決定され、同日、本件使用貸借契約が本件賃借人と文京区の間で締結された。

(4) 本件賃貸借

ア 本件事業に係る技術支援等業務委託についての定例会議

文京区は、PwC に対し、本件事業に係る技術支援等業務を委託したうえで、令和 3 年 7 月 13 日から令和 4 年 3 月 4 日にかけて、定例会議を合計 10 回開催した。

この定例会議では、企画政策部企画課が中心となり、PwC の助言を受けて、活用事業における権利関係、契約形態、スケジュール、地代の算出方法、管理運営方法等が詳細に検討された。

なお、この定例会議と並行して、企画政策部企画課は、認定こども園の園庭の取扱いについて、教育委員会に確認を行っていた。

イ 区民説明会

令和 4 年 7 月 9 日、文京区は区民説明会を開催し、質疑応答の場を設け、本件事業の概要や、建設計画、工事についての説明を行った。

同区民説明会で提示された資料には、地下二階から屋上までの各平面図が添付されており、園庭の地下に体育館が設置されることが明示されていた。

ウ 令和 4 年度第 6 回文京区公有財産管理運用委員会

令和 4 年 11 月 21 日、令和 4 年度第 6 回文京区公有財産管理運用委員会が開催され、園庭を含めた本件土地 2,855.08 m²を対象物件として、貸付料月額 1,728,310 円で、本件賃借人に貸し付けることが承認された。

同承認において、貸付料の計算式は、次ページのとおりとされ、園庭は、文京区の所有であり、本件賃借人に貸し付けるが、文京区の専用使用権が認められる内容であった。

$2,598,122,800 \text{ 円 (土地評価額)} \times 4.00\% \text{ (利回り)} = 103,924,912 \text{ 円 (土地全体の年間貸付料)}$
 $8,660,409 \text{ 円 (土地全体の年間貸付料)} \div 2,855.08 \text{ m}^2 \text{ (土地面積)} = 3,033 \text{ 円 (年間貸付料 (円/m}^2\text{)) (円未満切捨て)}$
 $2,855.08 \text{ m}^2 \text{ (本件土地の面積)} - 883.57 \text{ (文京区の園庭占有面積 (m}^2\text{)) ※1} = 1,971.51 \text{ m}^2 \text{ (貸付料算定対象面積)}$
 $3,033 \text{ (円/m}^2\text{))} \times 1,971.51 \text{ m}^2 \times 64.23\% \text{ (活用施設民間持分※2)} \text{ (円未満切捨て)} = 3,840,690 \text{ 円 (年間貸付料) (円未満切捨て)}$
 $\rightarrow 55\% \text{ 減額※3 により、月額 } 1,728,310 \text{ 円}$
※1 文京区の占有面積
 本件敷地上に建設する区と事業者の区分所有建物（活用施設）内に整備する区立認定こども園の園庭面積（文京区が専用使用）
※2 活用施設民間持分
 活用施設の事業者専有部の床面積割合（文京区：事業者＝35.77：64.23（％））
※3 建物の制約を考慮した減額
 本件敷地上に建設する建物に対して求めた制約について減額する。
 (1) 本件敷地は、公募時に建物配置や規模に対する条件を求めており、当該条件に基づいた設計を行った。本件敷地に建設可能な建設規模に対し、建設が制限された面積について、減額する。 $\Rightarrow 45\%$
 (2) 本件敷地は、公募時に「地階、1階又は2階に区立認定こども園を整備すること」を求めており、当該条件に基づき、1、2階は主として区立認定こども園、3、4階は事業者施設となった。1、2階部分の使用制限に対し、評価減相当を減額する。 $\Rightarrow 10\%$

エ 本件賃貸借契約の締結

令和4年12月27日、上記令和4年度第6回文京区公有財産管理運用委員会の承認を受けて、文京区と本件賃借人は、本件土地について、令和4年覚書及び本件賃貸借契約を締結した。

同覚書には、本件土地の数量として、2,855.08 m²であること、月額貸付料は、1,728,310 円であること、及び、本件賃借人は、文京区が認定こども園の園庭の用に供する部分について、文京区に専用使用权を認めること等が規定されていた。

(5) 令和6年11月6日庁議

令和6年11月6日に開かれた庁議において、本件施設の開設に関して企画政策部及び区民部から説明がなされた。

その際の資料として、開設日、所在地、開設後の運営及び今後のスケジュール等についての一覧とともに、別紙として民間施設と公共施設が色分された各フロアの平面図が添えられていた。

(6) 本件施設の維持管理及び運営に係る協定書の締結

令和 6 年 11 月 21 日に、本件施設の開設にあたり、本件協定に基づく本件施設の維持管理及び運営に関し、本件施設と元町公園との一体的活用事業における施設等維持管理及び運営に係る協定書（以下「維持管理等協定書」という。）を本件賃借人と締結することについて、区民部区民課地域振興・協働推進担当（当時）から起案がなされ、同年 12 月 12 日、決定された。

具体的には、本件施設の専有部分における管理運営につき、各占有者がそれぞれの責任において行うものとするとともに、外構部を含めた維持管理及び施設の一体的な運営にあたり、本件賃借人が保守点検業務、修繕、清掃業務、廃棄物回収業務、警備業務、植栽管理業務、受付・施設運営業務、備品設置・管理業務（東館に係るものを除く。）、消耗品設置・管理業務、駐車場の管理及び運営、光熱水費（電気、上下水道及びガス料金をいう。）の管理、ホームページ運営業務、ホームページ更新・保守業務の各業務を実施すること等が定められた。

同起案文書には、別紙として、園庭や地下体育館の位置関係等が把握可能な本件施設に係る各フロアの平面図が添付されており、承認者の閲覧に供されていた。

前記起案が承認された日において、本件賃借人との間で維持管理等協定書が締結されたが、同協定書にも別図として園庭や地下体育館の位置関係等が把握可能な本件施設に係る平面図（先の別紙と同じもの。）が添付されていた。

(7) 本件協定の一部変更

令和 7 年 1 月 30 日に、企画政策部企画課から本件事業の今後の運用にあたり、保全施設（民間機能）の賃貸条件において、賃借権の譲渡又は再転貸をすることができる規定を追加するとともに、活用施設（民間機能）の賃貸条件における、定期建物賃貸借契約に関する規定及び賃借権の譲渡又は転貸を禁じる規定を見直すために、本件協定を一部変更する覚書の締結を求める起案がなされ、同日、決定された。

同起案の起案文書には、別紙として本件協定書が添えられており、各承認者の閲覧に供されていた。

決定と同日に、文京区と本件賃借人との間で上記覚書は締結された。

(8) 本件変更合意、園庭部分の行政財産化、及び本件施設の開設

ア 令和 6 年度第 12 回文京区公有財産管理運用委員会

令和 7 年 3 月 4 日に開催された令和 6 年度第 12 回文京区公有財産管理運用委員会において、本件賃貸借における貸付面積の変更が議案とされた。

出席者は、委員長として副区長、委員として企画政策部長、総務部長、会計管理者、企画政策部企画課長、企画政策部財政課長、総務部総務課長及び総務部契約管財課長、説明者として企画政策部政策研究担当課長であった（別議案の出席者は除く。）。なお、役職名

はいずれも当時のものである。

企画政策部研究担当課長から、令和 7 年 4 月より認定こども園元町幼稚園の園庭の用に供するため、令和 4 年覚書で規定された園庭に係る権利関係を整理した結果、令和 4 年覚書に基づき設定している事業用定期借地権の貸付面積から園庭部分を除くこととした、との変更理由が説明された。合わせて、変更する面積に係る貸付料は、令和 4 年覚書で決められた貸付料の対象外であるため、貸付面積の縮小に伴う減額は生じないことも合わせて説明された。

また、手続として本件賃貸借の変更を公正証書により締結するにあたり、令和 4 年の覚書の一部を変更する覚書を締結し、覚書の内容をもって当該契約の内容とすることが説明され、覚書（案）が添えられた。内容は、次のとおりであった。

- ① 令和 4 年覚書では数量 2,855.08 m²とされていた貸付面積を 1,971.51 m²とすること
- ② ①に伴い、令和 4 年覚書第 10 条の見出し中「協力義務等」を「協力義務」に改めること
- ③ 同条第 1 項（園庭部分につき区に専用使用権を認める旨の規定。）を削ること
- ④ 同条第 2 項中「前項のほか、」を削ること
- ⑤ 同項を同条第 1 項とし、同条第 3 項を同条第 2 項とすること
- ⑥ 別紙 1-2 として園庭部分が記載された地積測量図が加えられたこと
- ⑦ 別紙締結の日から適用されること

出席者からは、「令和 4 年覚書で当初そのような面積としたのは何故か。」との質問が行われたところ、企画政策部研究担当課長より「西館に認定こども園が入るにあたり、園舎側と園庭を一体として貸付先が整備する必要があったためである。」「今回、整備完了に伴い権利関係を整理するものであるが、園庭部分は区が整備費を全額負担しており、原覚書上も区が専用使用権を有している。また、変更する面積に係る貸付料は、原覚書の貸付料計算式に算入されていない。よって、貸付面積が変更になっても貸付料に影響はないほか、文京区や相手方に新たな利益や負担が生じるものではなく、あくまで整備後の権利関係を適切に処理するものである。」との説明が行われた。

その結果、同委員会において、原案のとおり承認された。

イ 本件賃貸借の貸付面積の変更の覚書の締結と公正証書の作成

前記令和 6 年度第 12 回文京区公有財産管理運用委員会で承認を受けたことに基づき、令和 7 年覚書が締結された。また、同日、本件賃貸借の貸付面積を変更すること等を定めた公正証書が区と本件賃借人の間で作成された。

なお、本件賃借人からは、貸付面積の変更について特段の異議等は述べられなかった。

ウ 園庭部分の行政財産化

前記公正証書が作成された令和 7 年 3 月 26 日、管理規則第 8 条第 1 項の規定に基づき、園庭部分を区民部長から教育推進部長に財産の引継ぎ（所管替え）がなされ、同部分が公共用に供することが決定され、行政財産となった。

文京区の固定資産台帳にも、同日が園庭取得日として記載された。

エ 本件施設の開設

令和 7 年 4 月 1 日、本件が開設された。

(9) 本件賃貸借の貸付料の変更

ア 令和 7 年度第 8 回文京区公有財産管理運用委員会

令和 8 年 2 月 6 日、令和 7 年度第 8 回文京区公有財産管理運用委員会が開催され、本件賃貸借契約書第 6 条第 3 項に基づき、本件土地を対象物件の貸付料が月額 1,728,310 円から 2,187,919 円に増額されることが承認され、同月 20 日、区と本件賃借人の間で令和 8 年覚書が締結された。

同承認において、貸付料の計算式は、前記(4)ウにおいて示された計算式と同様の計算式であった。

イ 本件賃貸借の貸付料の変更の覚書の締結

令和 7 年度第 8 回文京区公有財産管理運用委員会の承認に基づき、本件賃借人と令和 4 年覚書の一部を変更する覚書を締結するとの起案が令和 8 年 2 月 9 日になされ、同年 2 月 20 日にこれが決定された結果、同日に区と本件賃借人との間で令和 8 年覚書が締結された。

(10) 貸付料に関する問題提起及び本件請求とその後の対応

区議会で本件変更合意による貸付料の未徴収に関する問題が提起され、令和 8 年 6 月 5 日には本件請求が行われた。地下体育館については、令和 8 年 6 月 23 日に行われた総務区民委員会において、用地・施設マネジメント課長より「それから、行政財産の地下体育館の施設は誰の施設かというところの御質問でございますけれども、こちらについて、園庭の地下部分にある施設、体育館につきましては、事業者の所有という形になってございます。（中略）ただ、地下の権利設定につきましては、より適切な権利設定の方法について、現在、庁内で内容を整理・検討している」との答弁があった。

このように、文京区においては、本件事業に関与する各担当部署において、問題の所在の把握及び検討が行われ、外部の弁護士にも相談した結果、地下体育館にかかる本件賃借人の占有権原について、適切な権利処理を行う必要があるとの認識を有し、問題の解消に向けた対応を行っている状況である。

(11) 本件不動産鑑定書

本件不動産鑑定書では、「鑑定評価額と比べ、文京区が設定した賃料額は極端に低廉なわけではないことが判明した」との付記意見が記載された。具体的には、契約減価率が合理性を有するかという論点について、『計算シート』では『建設可能な建物規模に対し、建設が制限された面積について45%減額する。』及び、『地上1階及び2階は、主として区立認定こども園、地上3階及び4階は事業者施設とするため、地上1階及び2階部分の使用制限に対して10%減額する。』との記載がある。当該契約減価率については、本件評価においては、前者は-30%、後者は-10%と査定した。実際の契約に基づいて竣工された現況建物である本件建物の使用容積率が226.82%であるため、最有効使用の建物を想定した場合の使用容積率が法定の上限である400%であった場合ならば43%となり、『計算シート』の数値に近似することになる。」と記載されている。また、本件賃貸借における貸付料が合理性を有すると言えるかどうかについては、「本件事業用定期借地権設定契約（元町ウェルネスパーク）の特殊事情として、①利用制限があり、テナントの募集が難しいこと、②文京区が定める賃料算定基準においては、相続税路線価を採用しても問題ないこと、③条例において時価よりも低い貸付料で貸し付けることも可能であることが挙げられる。これらを鑑みると、計算シートの月額賃料自体は地域の賃貸借市場の水準から著しく乖離した賃料とまでは言えない。」と記載されている。

第5 監査の結果に基づく判断

1 地下体育館について適法な占有権原が存在するか、という点についての判断

（争点①）

（1）本件変更合意前

本件変更合意が成立する前の段階では、本件賃貸借の対象は本件土地となっていたことから、園庭地下部分についても本件賃借人に占有権原が設定されていた。そのため、地下体育館の設置について問題となることはない。

なお、防災備蓄倉庫、雨水貯蓄槽及び駐車場は共用設備のため、本監査における監査事項の対象外である。

（2）本件変更合意後

ア 地下体育館部分の占有権原の問題

本件変更合意により園庭が本件賃貸借の対象から外された結果、地下体育館は適法な占有権原を欠く状態で本件賃借人が利用する状態となった。

すなわち、土地所有権は地下にも及ぶため（民法第207条）、本件賃借人は、本件変更合意によって地下を含む園庭部分の占有権原が失ったことで地下体育館を占有する法的な根拠を有さない不法占有の状態となった。

イ 法第 238 条の 4 の問題

また、園庭部分が普通財産から行政財産へと変更されたことにより、法第 238 条の 4 に違反する問題も生じることとなった。

すなわち、法 238 条の 4 第 1 項は、「行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」と規定しているところ、行政財産としての園庭を本件賃借人が使用するためには、園庭が行政財産に変更された時点において、同条第 2 項又は第 7 項に基づき、地下体育館についても、行政財産を例外的に利用するために私権の設定若しくは目的外使用許可を受ける必要があった。

しかしながら、行政財産としての園庭の範囲に含まれる地下体育館について、文京区が適法な使用のための対応を行った事実は認められなかった。

したがって、地下体育館の設置は、令和 7 年 3 月 26 日以降、法第 238 条の 4 第 1 項に反し、違法の状態であるというべきである。

(3) 小括

以上より、前記の違法な状態が解消されていない現在の状況にかんがみれば、地下体育館については、民法上の不法占有状態にあるとともに、法に違反する状態といえる。

2 地下体育館について、文京区は、本件変更合意後において受領すべき貸付料を適切に受領しているといえるか、本件賃借人に不当利得が発生しているか、という点についての判断（争点②）

(1) 検討の視座

前記のとおり、本件変更合意後においては、地下体育館の設置が違法の状態であるため、地下体育館を設置して利用することについて、文京区は、本件変更合意後において受領すべき貸付料を適切に受領しているといえるか、本件賃借人に不当利得が発生しているかが問題となる。

しかしながら、そもそも不法占有状態にあることが、当然に当該不法占有部分に係る賃料の未徴収となり、財産の管理を怠る事実該当するわけではない。

すなわち、地下体育館を含む本件建物の利用を行うための土地使用の対価を文京区が本件賃借人より受領していれば、文京区において不法占有に関する賃料相当損害金は発生していないといえ、また、本件賃借人においても地下体育館についての利得は発生していないといえる。そこで、以下、地下体育館の貸付料を徴収すべき理由の有無について検討する。

(2) 地下体育館に係る貸付料の評価について

本件賃貸借契約における貸付料は、本件建物の床面積のうち、本件賃借人の専有部床面

積の割合と文京区の専有部床面積の割合を算出の上、当該使用割合に応じた貸付料を算定するという計算方法が採用されている。そして、本件賃借人の専有部床面積割合（持分割合）は、前記のとおり、地下体育館を含めた形で算出されている。そうすると、地下体育館については、貸付料算定においてその対価が既に評価・反映されているといえる。

したがって、本件変更合意があったとしても、それは貸付面積から園庭部分を除外する以上の意味を持たない。つまり、地下体育館全体が当初の貸付料算定において既に評価されているのであるから、地下体育館の占有権原を喪失し、不法占有の状態に至ったからといって新たな貸付料相当額の支払請求権が発生することはない。

なお、このことは、次のケースを想定すれば明確である。

すなわち、仮に、地下体育館が園庭地下部分に越境しておらず、その面積にも変化がない場合（たとえば、地下体育館が地下3階に存在し、別紙1のAの範囲内に収まっていた場合が想定される。）、本件変更合意がなされたからといって、新たな貸付料が発生しないことは明らかである。端的に言えば、本件賃貸借契約における貸付料の算定式の構造上、地下体育館が本件建物の横にあるか、下にあるかにかかわらず、本件賃貸借契約における貸付料に変動は生じないのである。

したがって、文京区は、地下体育館を含む本件建物の利用を行うための土地使用の対価は適切に受領しており、文京区において不法占有に関する貸付料相当損害金は発生していないといえ、また、本件賃借人において、園庭地下部分についての不当利得は発生していないといえる。

3 本件変更合意により、園庭を貸付対象から除外することが、貸付料算定に影響を及ぼすか、についての判断（争点③）

- (1) 請求人は、本件変更合意に基づき、園庭に当たる 883.57 m²を貸付料の算定の対象から除外したことが不当であると主張する。
- (2) しかしながら、貸付料の算定にあたって、文京区が占有する園庭面積を差し引くという計算方法については、本件募集要項及び事業者質問への回答で予め定められており、これらの本件募集要項における各条件については、平成31年3月7日付平成30年度第10回文京区公有財産管理運用委員会において承認されている。

また、令和4年11月21日付令和4年度第6回文京区公有財産管理運用委員会において、活用施設の事業者専有部の床面積割合を考慮して、文京区が占有する園庭面積を地代対象から除外し、算定基準第2条第1項第1号に基づいて、貸付料を設定することが承認されている。

そして、令和8年2月6日付令和7年度第8回文京区公有財産管理運用委員会では、園庭面積が除外された貸付面積を前提とし、本件賃借人の専有部の床面積割合を考慮して月額貸付料を算定する方法が承認され、令和8年覚書においては、同計算に基づき、貸付料の増額が本件賃借人と合意されている。

(3) 一般的に、「違法」とは法令の規定に違背することをいい、「不当」とは、違法ではないが行政上実質的に妥当性を欠くこと又は適当でないことをいうものと解されているところ、上記経緯からすれば、園庭面積を地代対象から除外することはプロポーザルのそもそもの客観的な条件であり、また、園庭について文京区に専有使用権が認められていた本件賃貸借契約、及び、園庭が貸付対象から除外された後の令和 8 年覚書の各段階において、適切な手続を経て、園庭が賃料算定の対象から除外されている。

そして、上記のとおり、地下体育館を含む、本件賃借人の専有部の床面積割合が貸付料計算に考慮されていること、及び、本件不動産鑑定書においても、園庭面積を賃料算定の対象から除外することについて特段不合理であるとの指摘がなされていないことその他本件において明らかとなった事情を総合考慮すれば、園庭部分の賃料を徴収しないという区の判断が直ちに行政上実質的に妥当性を欠く、又は、適当でないといまではいえないというべきである¹。

したがって、監査人は、園庭（883.57 ㎡）を賃料算定の対象から除外して賃料を計算していることについて、不当とはいえないと判断する。

なお、本件事業にあたり、文京区としては施設設計・建設段階から開設後の運営まで民間活力を導入する初めての例になったが、外部コンサルタントとして PwC と契約し、上述のように幾度も打ち合わせを重ねて多くの助言を得るなど、全般にわたり慎重に判断したことが窺える。

貸付料の妥当性についても、担当者がその必要性や相当性に十分な注意を払い、打ち合わせ等を通じて綿密な検証を行っており、監査対象部局の事情聴取においてもコンサルティング会社に過度に依存した形跡は認められず、判断過程においても違法又は不当な点は見られない。

4 不法占有状態の作出に至る経緯とその問題点

(1) 地下体育館の存在に関する担当部署の認識について

ア 本監査において、文京区から提出された資料及び監査対象部局の事情聴取の結果によると、本件建物の平面図その他建物図面により、地下体育館が園庭の直下に設置されて

¹ この点については、たしかに、園庭又は地下体育館の面積を含めて貸付料算定面積を計算することや、園庭面積と本件土地から園庭を差し引いた面積のそれぞれにおいて、個別に貸付料を計算する方法など、他の貸付料計算方法も存在することは、監査人としてもそれを否定するものではない。

しかしながら、様々な計算方法の中からいずれを採用するかについては、行政裁量の範囲内で決定されるべきものであるところ、本件においては、文京区における行政裁量に基づく判断の結果、本件において採用された計算方法を採用することが、違法又は不当であるといえるかどうかを検討することになるにとどまる。そして、本件において採用された計算方法については、直ちに行政上実質的に妥当性を欠く又は適当でないといまでは言えないことは本文において述べたとおりである。

いることを認識し得る機会、本件事業を中心的に担った企画政策部企画課に限らず、本件事業に携わった各担当部課において相当数あったことが認められる。

たとえば、企画政策部及び区民部作成の令和 6 年 11 月 6 日庁議の資料では、フロアごとの各施設が民間であるか公共であるか色分けして説明され、位置関係についても十分把握しうる形で建物平面図が記されており、同庁議に参加した各部課担当者は地下体育館の存在を多分に認識し得たことが窺える。

実際、監査対象部局の担当者に対する事情聴取においても、前記のとおり、企画政策部企画課は令和 4 年度の担当者も令和 6 年度の担当者も地下体育館の存在を認識しており、本件事業に最も長く関与していた副区長においても、その認識を有していた。

しかしながら、法規担当は令和 8 年に入るまで、地下体育館について認識を有するに至らなかったとのことであった。

イ この点につき、実際は、法規担当が承認者に含まれる本件施設の維持管理及び運営に係る協定書の締結にかかる起案（令和 6 年 11 月 21 日）の際の資料に地下体育館を含めた各施設の位置関係を十分認識しうる平面図が含まれており、地下体育館の存在を把握する機会があった。

もっとも、企画政策部企画課の令和 6 年度の担当者は、法規担当も従前の事業経緯から当然この事実を認識しているとの前提で調整を進めていたため、法規担当に地下体育館の存在を明確に説明したことはないと述べている。資料の存在のみから法規担当に地下体育館部分の存在を認識する義務を怠ったということは、日常的に多数の案件を抱える法規担当のみに責任を求めることにもなりかねず、これを認定できない。

本件事業に携わった各担当部課の担当者の多くは、地下体育館の存在を認識していたことが伺えるが、部署間、特に法規担当にその認識を共有することを怠ったため、全担当者間共通の認識に至ることはなかったというべきである。

(2) 占有権原の認識

地下体育館の存在を認識していたとしても、本件変更合意により、地下体育館の占有権原を喪失することになるとの認識を有する担当者はいなかった結果、地下体育館が不法占有となる状況が生み出された。

この点につき、令和 6 年度の企画政策部企画課の担当者は、本件変更合意に際し、貸付料の点で問題がない以上、占有権原の問題が発生するとは考えるに至らなかった、前担当者から占有権原が問題になりうるような話は引き継いでいなかった旨述べていた。

なるほど、本件変更合意前は権原の問題は発生していなかった以上、令和 4 年度の担当者が占有権原の問題を認識しうる状況になく、それを引き継いだ令和 6 年度の担当者も法律の専門家ではないことを踏まえると、企画政策部企画課の独力で占有権原の問題が生じることに気付くのは困難であったということも首肯できる。

また、本件変更合意について企画政策部企画課から相談を受けていた法規担当も、前

記のように、地下体育館の存在を認識するには至らなかったものであり、企画政策部企画課に占有権原の問題をフィードバックすることはできなかった。

更に、副区長に目を向けると、基本協定によって本件賃借人に地下部分を利用する権原が付与されているとの認識であったため、本件変更合意により、占有権原につき、問題が発生するとの認識を有することはなかった²。

(3) 問題点

ア 本件変更合意を行わなければ、地下体育館の不法占有の問題は生じなかったことから、本件変更合意を行うにあたって、各部署及び担当者は、その法適合性について十分に意識すべきであった。仮に、単一部署又は担当者単独で当該問題点に気付くことが難しい場合であっても、本件事業に関与する部署間の緊密な連携によってリスクを認識・回避できる体制を構築しておく必要があったといえる。また、場合によっては、関与が予定されていない部署であっても、専門的知見に基づく意見を求める等の連携を図ることが望ましい。

しかしながら、本監査において提出を受けた資料及び事情聴取の結果によると、各担当部署は、問題を発見するという観点からは十分な情報を保有していたと認められるにもかかわらず、他部署の所管事項として当事者意識を欠いていた状況であった。

イ また、建物の権原の占有問題が含まれるにもかかわらず、本件事業の土地に関し、多くの意思決定を行った公有財産管理運用委員会に建築職の管理職員が参画していないことは、意思決定の過程における制度設計という観点からも不備があったと言わざるを得ない。

すなわち、建築職の管理職員は、文京区の多数の営繕・建築事業に携わっており、設計図面等から占有権原の有無をはじめ建築基準法その他関係法令への適合性を検証する高度な専門的知見を有している。それゆえ、本件事業においても、本件変更合意によって法的又は構造上の問題を発見できた可能性が高いのであるから、後見的であっても関与を求めることが適切であったと考えられる。

ウ さらに、園庭の東館敷地部分が行政財産であることから園庭全体を行政財産にすべきとの問題意識を有すること自体は理解できるが、当時、認定こども園を開設するためには、園庭全体を行政財産とすることが許可の必須要件であったかどうかは必ずしも明確ではない³。十分な調査及び検討を行うことなく、短期間で拙速に園庭を本件賃貸借の

² 当時、公有財産管理運用委員会の委員長も務める副区長がこのような認識を有していたことが適切であったかどうかについては、本監査の対象外であるため、立ち入らない。

³ 本件建物に入居する認定こども園は、幼稚園型認定こども園（令和5年8月文京区「幼稚園型認定こども園について」、東京都認定こども園の認定要件に関する条例第3条第1号）であるところ、園庭は敷地内又は隣地に必置とされているものの、園庭の土地所有までは明示的には求められていない（東京都認定こども園の認定要件に関する条例第7条第1項、幼稚園設置基準第8条第2項、新たに幼稚園を設置することを目的とする学校法人

対象から除外した経緯について、普通財産から行政財産に区分を変更すべき切迫した必要性があったと評することは困難であり、この点からも各部署及び各担当者の法適合性に関する認識不足は否めない。

エ 加えて、PwC との打合せ記録及び担当者の事情聴取によれば、本件事業の基本協定策定時において、本件建物の施工時の占有権原が軽視され、本件土地に係る使用貸借契約が締結されないまま着工されるおそれがあったとのことである。

しかしながら、当時の担当者らが調査・確認を行い、関係部署と協議を重ねた結果、工事段階における占有権原の必要性が認識され、本件使用貸借契約の締結に至ったという経緯が存在する。

こうした経緯に照らせば、本件変更合意の策定時においても、十分な時間を確保して担当者らが調査・確認及び関係部署との緊密な協議を行っていたら、地下体育館に関する法的問題を十分に認識し、これを回避し得たものと解される。

オ 以上の経緯を総合的に見た場合、本件変更合意に至るプロセスにおいては、各担当部署における法適合性への認識が根本的に欠如していたのみならず、組織としてのリスク管理体制及び課題認識のための牽制機能が十分に機能していなかったといえる。

文京区は、地下体育館が存在することに関し、本件賃借人が園庭部分の占有権原を失えば不法占有に至ることにつき、組織として十分に予見し、回避することも十分可能であり、その義務もあったといえる。したがって、かかる義務を果たさなかった以上、園庭の行政財産化による地方自治法上の問題が生じたことも含め、文京区に過失があったと言わざるを得ない⁴。

5 その他監査人が必要と認めた事項－本件土地の貸付料の算出方法について

請求人は、その陳述の内容等を踏まえると、本件賃貸借契約における貸付料の算定には

の設立認可取扱内規第3条第2項)。

⁴ 不法占有の状態を是正する観点より、法律上の考え方について付言すると、貸付等の利用が原則として禁止される行政財産であっても、①法第238条の4第2項又は②同条第7項を根拠として、私人による行政財産の利用が可能となる。

もっとも、①については、法第238条の4第2項に基づく例外的な利用ができる場合が限定列挙されているところ、園庭については、いずれのケースにも該当しないようにも思われることから、慎重に検討する必要がある。また、②についても、同条第7項に基づく目的外利用許可は、文京区の裁量で許可を与え、又は、許可を取り消すことができることから（最高三小判平成18年2月7日最高裁判所民事判例集60巻2号401頁）、本件賃借人が目的外使用許可のような不確かな権原で、長期にわたり地下体育館の占有を継続することに同意しない可能性や、目的外使用許可が地下体育館のような大規模な利用を想定しているかどうかについては、なお検討が必要と思われる。また、その他の方法として、③行政財産の区分を普通財産の区分に戻す、ということも選択肢となり得る。

これらの選択肢については、それぞれ検討すべき事項があると思料するため、文京区において専門家の意見も踏まえながら慎重に検討することが望ましい。

そのほかにも問題があると指摘するようである。

しかしながら、前述のとおり、本件募集要項において、事業者には様々な利用制限が課され、事業者が提案する月額地代の多寡は審査に影響しないと整理されており、本件事業は単に土地の収益性や経済的合理性を最大化することのみを目的とするものではなかった。

また、貸付料計算における「建設可能な建物規模に対し、建設が制限された面積について45%減額する。」及び、「地上1階及び2階は、主として区立認定こども園、地上3階及び4階は事業者施設とするため、地上1階及び2階部分の使用制限に対して10%減額する。」との減額方法について、本件不動産鑑定書では、「本件評価においては、前者は－30%、後者は－10%」とそれぞれ査定されており、法定上限の容積率が考慮されると減額率が近似することになると意見され、さらに、活用施設の事業者専有部の床面積割合に応じて、貸付料計算をすることについては特段問題視されていない。

そして、上記のとおり、貸付料の決定については、各文京区公有財産管理運用委員会で承認されている。

以上の事情や、本件不動産鑑定書において、鑑定評価額と比べ、文京区が設定した貸付料額は極端に低廉なわけではないと査定されていること、公募型のプロポーザルであったことをも考慮すると、本件建物に係る土地貸付料額の算出方法は、直ちに行政上実質的に妥当性を欠く又は適当でないとはとはいえないと思料する。

したがって、監査人は、本件建物に係る土地貸付料の算出方法は不当ではない、と判断する。

第6 意見

以上のとおり、文京区が本件賃借人より園庭の面積に相当する貸付料を徴収しないことは、違法又は不当とはいえない。そのため、区が本件賃貸借契約に基づき、これまで貸付料を本件賃借人から適切に徴収している以上、区に財産の管理を怠る事実とは認められない。

しかしながら、行政財産とした園庭について、本件賃借人が何らの権原の設定も受けずに地下体育館を利用している状況は直ちに是正されるべきである。

本件請求に関連して初めて問題の所在を認識するという状況は、各担当部署間の連携において、連携先の他部署においても担当部署と同等の事案への理解があるとの思い込みや、全ての情報について説明を受けているはずという先入観が要因となっていることが伺え、情報共有の在り方を見直す必要があるといえる。

たとえば、担当部署間の情報共有ルール及び共有情報の集積プラットフォームを構築し、特定の事業に関して部署ごとに保有する情報の量及び情報の質を高い水準で均質化することが対応措置として考えられるところである。また、本件のように、事業者に建設を任せるとした場合において、文京区内の専門部署が関わらない状況になることは避けるべきである。公有財産管理運用委員会には、土地利用、建物建築に関する専門的知見を有する職

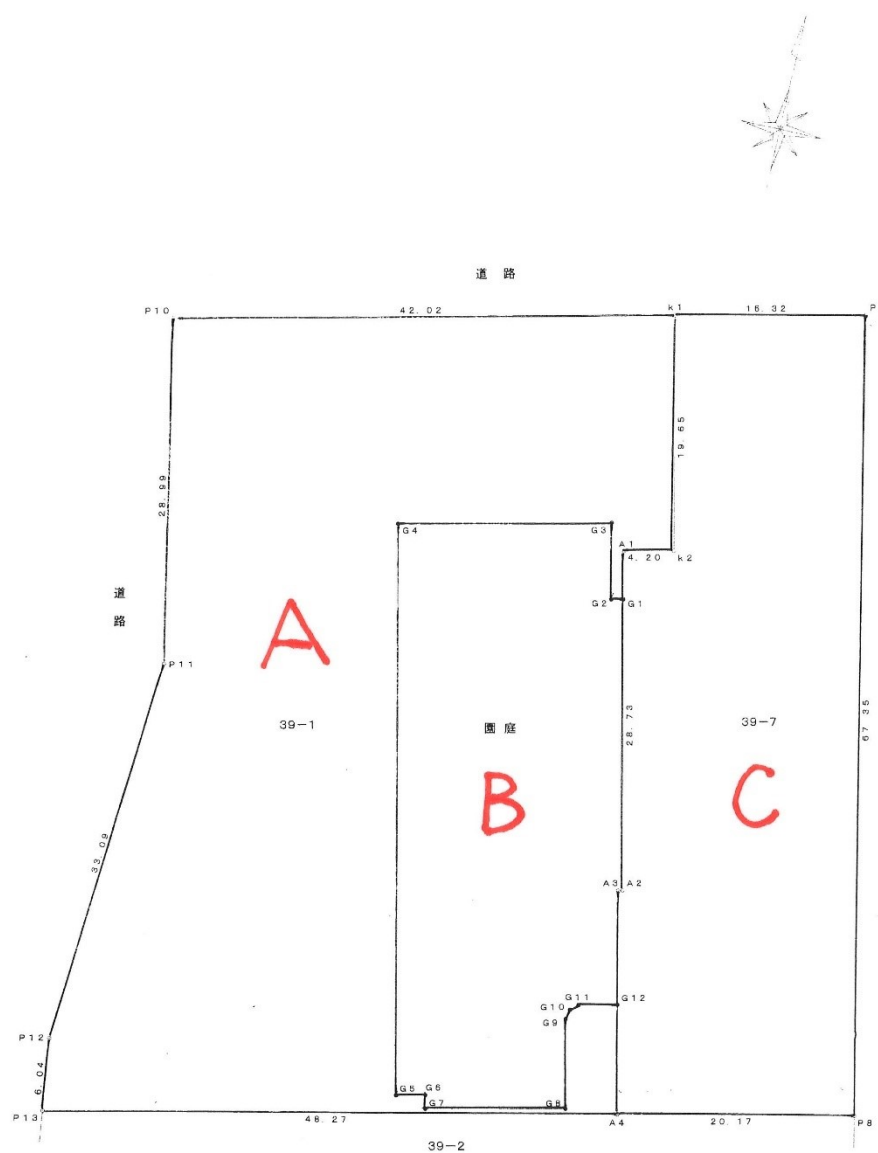
員を参加させる等、意思決定機関の構成を見直し、問題を早期に発見できる体制の確立を行うべきである。

さらに、外部の弁護士の利用方法にも改善の余地があると思料する。本件事業のような特に規模の大きな事業や、初めて区として取り組むような事業については、重要な判断を行う前に、事業スキーム全体の適法性、文京区が行う意思決定により生じる法的効果や影響範囲の整理に関し、外部の弁護士をはじめとする専門家に依頼することも検討することも考えられるところである⁵。

以上

⁵ ただし、相談を行う弁護士が文京区と法律顧問契約を締結した顧問弁護士であることまでは必ずしも必要ではないが、相談を実効的なものとするためには、ある程度、継続的な相談を行うことにより、文京区の事情にも精通してもらうことが肝要であると思料する。

別紙1 本件土地の概要



別紙２ 管理規則（抜粋）

第一条 文京区（以下「区」という。）の公有財産（以下「財産」という。）管理事務に関しては、別に定めるものを除くほか、この規則の定めるところによる。

第三条 財産の管理について、常に最善の注意を払い、経済的かつ効果的に利用されるようにしなければならない。

第二十八条 法第二百三十八条の五第一項の規定により、普通財産を貸し付ける場合における貸付けの期間は、次に掲げる期間とする。…

三 専ら事業の用に供する建物（居住の用に供するものを除く。）の所有を目的とし、借地借家法第二十三条に規定する事業用定期借地権等（以下「事業用定期借地権等」という。）を設定して、土地及びその土地の定着物（建物を除く。）を貸し付ける場合は、五十年未満

第二十九条 普通財産の貸付料は、適正な時価により評定した額をもつて定めなければならない。ただし、第三十一条の規定により権利金を徴収した場合を除き、一般競争入札又は指名競争入札に付して貸し付けるときは、落札価格をもつて貸付料とする。

第四十二条 総務部長は、第二十三条の貸付け（地上権又は地役権を設定する場合を含む。）、第二十四条第二項の使用許可、第三十三条の使用料、貸付料及び権利金の無償、免除又は減額、第二十七条及び第三十条の使用期間又は貸付期間の更新、第三十五条、第三十六条及び第三十九条の用途廃止、用途変更、所管換等又は延納については、別に定める文京区公有財産管理運用委員会の議を経るものとする。ただし、区長が必要がないと認めたときは、この限りでない。

別紙 3 委員会規程（抜粋）

第一条 公有財産（以下「財産」という。）の効率的運用及び管理処分 of 適正を図るため、文京区公有財産管理運用委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

第二条 委員会は、次に掲げる事項で区長が指定する事項を調査し、及び審議する。

- 一 財産の運用及び処理の方針に関すること。
- 四 普通財産の貸付け、私権の設定、貸付料の免除並びに借地権利金及び借家権利金の減額徴収及び免除に関すること。

第三条 委員会は、委員長及び委員をもつて組織する。

- 2 委員長は、総務部を担任する副区長をもつて充てる。
- 3 委員は、企画政策部長、総務部長、会計管理者、企画政策部企画課長、企画政策部財政課長、総務部総務課長及び総務部契約管財課長の職にある者をもつて充てる。

第七条 委員長は、必要があると認めたときは、関係職員を会議に出席させて説明を求め、又は意見を聴くことができる。

別紙 4 算定基準（抜粋）

第 1 文京区が所有する普通財産（土地又は建物に限る。以下同じ。）に係る貸付料、権利金及び敷金の算定方法については、文京区公有財産管理規則（昭和 39 年 4 月規則第 12 号）に定めるもののほか、この基準の定めるところによる。

第 2 普通財産の年間貸付料は、原則として次の表に掲げる算式によって算出する。

1	土地	土地評価額 × 4%
2	建物	建物評価額 × 8.5%
3	建物及びその敷地	上記 1、2 を合計して得た額

2 土地評価額は、相続税財産評価の例による。

3 建物評価額は、再調達原価に必要な減価修正を施して得た額とする。

別紙5 本件募集要項（抜粋）

I 公募の趣旨

…旧元町小学校が第一種文教地区内にあることや、地域において長きにわたり小学校として親しまれてきたという経緯を踏まえつつ、旧元町小学校と元町公園の歴史性を継承しながら、その一体的な屋外空間を生かした賑わいの創出と地域コミュニティの活性化を図るため、このたび、敷地を活用した官民連携事業と旧元町小学校の建物の一部の保全整備を行うことを目的とした、公募型プロポーザルを実施します。

II 事業内容

- （１）業 務 名 旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用事業
- （２）業務内容 旧元町小学校の敷地活用整備事業（西側・北側）
旧元町小学校の建物一部保全整備事業（東側）

III 建物・敷地等の概要

（略）

2 敷地条件等

- （１）都市計画による制限

【都市計画】

- ・建蔽率：80%
- ・容積率：400%

（略）

IV 事業概要

（略）

2 事業スキーム

- （１）事業スキーム

本事業は、区と事業者が契約を締結し、事業者が以下の項目について実施するものです。

ア 計画立案業務 ・計画立案（旧元町小学校の整備と元町公園との一体的活用）

イ 設計・施工業務

《活用施設》 ・既存建物除却 ・埋蔵文化財調査 ・西側擁壁の保全整備工事

《保全施設》 （略）

ウ 施設譲渡 ・活用施設（公共機能）の整備 ・区への譲渡

エ 維持管理業務（活用施設及び保全施設の共用部、外構部） （略）

オ 附帯事業等 （略）

V 募集条件

1 事業全体に関する考え方

提案内容は、整備方針で示す施設整備の基本理念及び基本方針に沿ったものとします。
特に、以下の点に留意ください。

ア 歴史性の継承（略）

イ デザイン意匠の継承（略）

ウ 旧元町小学校の整備と元町公園の一体的活用（略）

2 地域貢献に資する提案（略）

3 旧元町小学校の敷地活用整備事業（西側・北側）の実施条件

（1）貸付対象となる敷地の範囲（略）

（2）貸付方法

借地借家法（平成3年法律第90号）第23条に基づく事業用定期借地権によるものとし、区と事業者とは公正証書による事業用定期借地権設定契約（以下「借地契約」という。）を締結します。

地代については、1㎡当たりの価額に、建物の区分所有等に関する法律（昭和37年法律第69号）に基づき事業者の敷地利用権が設定された土地の面積を乗じて算出します。

なお、実際に契約する場合の地代については、契約時の路線価等により算出し、区が決定します。

月額：1,152円／㎡（平成31年度の参考地代）

（3）貸付期間

貸付けの開始は活用施設の建設着工時とし、借地期間については、30年以上50年未満の期間内で、応募事業者の提案によります。ただし、活用施設内には公共機能が整備されることから、借地期間は、公共機能の安定的な運営への配慮があるかどうかとも考慮してください。（略）

（4）保証金（略）

（5）導入する公共機能

区は、事業者から活用施設の一部について引渡しを受け、以下の公共機能を導入します。

ア 区立認定こども園（以下「こども園」という。）及び園庭（略）

イ 多目的室及び地域団体活動室（略）

ウ 避難所機能（略）

エ 投票所機能（略）

第2 事業者の募集及び選定

（略）