

文京区職員措置請求監査結果

(元町ウェルネスパーク西館賃料減額に係る差額分の徴収に関する住民監査請求)

令和8年9月

文京区監査委員

第1	請求の受付	1
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求対象職員	1
4	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 結論	3
第2	請求の要件審査	3
第3	監査の実施	4
1	個別外部監査契約に基づく監査によることの決定及び通知	4
2	個別外部監査契約に基づく監査の結果に関する報告	4
第4	個別外部監査人の判断	4
第5	監査委員の判断	4
1	本件地下体育館に係る占有権原について	4
2	区が算定する本件地下体育館に係る貸付料及び貸付料の受領並びに 貸付料の遡及徴収について	6
3	結論	8
	(1) 結論	8
	(2) 意見	8

第1 請求の受付

1 請求人（住所・氏名） （略）

2 請求書の提出

令和8年6月5日

3 請求対象職員

文京区長、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

4 請求の内容

請求人が提出した「文京区職員措置請求書（令和8年6月5日付2026文監第57号）」による主張事実及び措置請求についての要旨は、次のとおりである。

（1）主張事実の要旨

文京区が土地所有権を持ち学校法人順天堂に賃貸している元町ウェルネスパーク西館の敷地（地番：文京区本郷一丁目39番1）について、本来は全体を貸し出すべきところ、一部を貸し付け対象から外すことで実質的に賃料を減額している。これは不動産関係の法令や慣行に照らして考え難い施策であり、区の財務会計上の適正性に疑義があるため、監査委員に対し監査を求める。

元町ウェルネスパークは令和7年度に開業した複合施設である。旧元町小学校の校舎をリノベーションした東館と新築の西館に分かれる。西館は学校法人順天堂が土地を文京区から事業用定期借地契約により賃借し建物を建築した。敷地は東館と西館で一体であったが、現状は東西で分筆されている。以下特に言及がない限り、西館の敷地（2855.08㎡）について述べる。

西館の敷地の賃貸借の契約期間は令和5年1月1日から令和54年1月30日までである。当初の貸付料は月額172万8310円（年間約2000万円）であった。土地評価額の上昇を反映して令和8年度からは月額218万7919円（年間約2600万円）に増額されている。

この計算根拠は、まず土地の価格を算出して期待利回りを乗じることで「最有効使用」した場合の年間貸付料を算出。その上で、文京区側が要請した様々な制約を考慮して、賃料を減額していくというものである。具体的には、次の4つの賃料減額が重なった結果が上記の貸付料である。

- ア 地上の空地部分のほとんどは文京区立認定こども園元町幼稚園が園庭として専用使用するため、当該部分の面積を貸付面積の算定から外す。
- イ 1、2階を認定こども園が使うため、建物の床面積のうち文京区使用分の割合を計算し、その割合に従って土地の賃料を減額する。
- ウ 文京区の定めた公募要件により建物の容積率が未消化となった分を、その割合に応じて土地の賃料を減額する。
- エ テナントフロアとしてより価値の高い1～2階部分を文京区が利用することを考慮した土地賃料の減額を実施する。

今回、問題と考えるのはアの減額である。契約当初は敷地2855.08㎡全体を賃貸借の対象としつつも園庭部分に当たる883.57㎡を賃料の対象としない方式をとってきた。さらに開業直前の令和7年3月には契約が変更となり、同883.57㎡については、事業用定期借地権の貸付面積から外すこととなった。年間賃料自体は変わらないが、契約の変更後は園庭部分の貸付をやめ、文京区側が留保することとなった。したがって、園庭部分の土地に関して、順天堂は何らの権原も持たない状況となっている。この敷地の建築基準法上の規制は建蔽率80%、容積率が400%である。文京区が園庭として認定した部分は建坪を除いた空地のすべてではないが、大半を占める。

今回、文京区が園庭部分の面積を除外して賃料の計算をしてきたことや、実際に貸し付けの対象から外したことの妥当性について考えてみる。敷地に対する建坪の割合（建蔽率）が決まっている以上、建物が建っていない空地の部分は必然的に生み出されることが想定されている。今回の場合は敷地全体に占める園庭部分の割合は約31%である。規制上は20%の空地で足りるので、区の要請によって建坪を減らさなければならなかったと言える。いずれにせよ園庭の大半の部分は自動的に生み出されていた空地である。また、収益を生み出す建物部分の建築は区の要請に従った部分はあったとはいえ妨げられていない。

本質的に土地の価値は何かということを考えると、それは「最有効使用」した場合の賃料から生み出されると考えるのが不動産の理論であり実務である。今回の場合は建物を建築し、それによって生み出された「床（部屋）」を事業に使うことで収益を生み出すことが最有効と判断される。もちろん何も建築しないで農地や駐車場として貸し出すことが最有効使用と判断される地域もありうるが、今回のケースには当てはまらない。収益の源泉となる西館の建物を建築するためには、建蔽率という規制を考慮すると園庭部分を除いた敷地だけでは足りないということは明白である。したがって、文京区が園庭の面積を賃料や算定根拠から外し、後には貸し付け対象から外したこ

とは不動産賃貸の理論や慣行から著しく逸脱しており、不当である。

単純化すると、建蔽率60%の土地を賃貸した場合に、借主が建物を建てた後に貸主が「空地が4割あるから賃料を4割引きにしますね」と言うようなものである。10割の敷地があったから6割分の建坪が取れたのであって、空地があるから減額というのは理屈が立たない。文京区は園庭を専用使用するため減額したと説明している。確かに空地部分を専用使用するために区から一定の使用料を順天堂側に支払う可能性はあるかもしれない。しかし、結果的に生まれた空地の使用料と、建物を建てるのに不可欠であった敷地の賃借料は全く単価の違うものであり、文京区の方式は不動産取引の実務上あり得ないものである。

令和7年3月の契約変更により、園庭部分の敷地は文京区が留保し、順天堂は何らの権原を持たないこととなった。元町ウェルネスパーク西館の各階平面図を見ると、地下2階部分を床面とし天井が地下1階部分まで延びる体育館の位置は、上方からみると園庭にほぼ完全に含まれる位置にある。また、その他にも地下1階の防災備蓄倉庫、駐車場の一部、地下2階の雨水貯留槽などとも位置が重なっている。

園庭部分は文京区が土地を所有しており、順天堂には賃貸していない。土地を所有しているということは、地下や上空に対して排他的な権利を持っているということを意味する。しかし、この土地では地下部分について、順天堂が何らの権原も有していないまま建物を建築して使用している状況になっている。すなわち違法状態であり、これを文京区が容認していることも違法である。

(2) 結論

文京区の違法な賃料の未徴収により本来文京区が得るべき賃料との差額分が減収となり、財務会計上の損失を招いている。すなわち区として、「財産の管理を怠る事実」が存在している。区は学校法人順天堂に対して、過去にさかのぼって園庭部分883.57㎡の賃料（最新の単価では月額98万円）の徴収を行うべきである。

なお、今回の事案は経緯が長期に渡る。また、不動産関係の法令や慣行について専門的知識が必要と考えられる。このため区の監査事務局の調査に代えて個別外部監査契約による監査を行うことを希望する。

第2 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、令和8年6月17日付けで受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 個別外部監査契約に基づく監査によることの決定及び通知

本件請求は、法第252条の43第1項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが求められた。監査委員は、令和8年6月17日に同条第2項の規定により、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認め、同日付けで議長及び区長に通知するとともに、請求人にも通知した。

2 個別外部監査契約に基づく監査の結果に関する報告

法第252条の43第3項により準用する法第252条の39第5項の規定により、区長が個別外部監査契約を締結した者である、松尾真誉弁護士（以下「個別外部監査人」という。）から、法第252条の43第4項の規定に基づき、令和8年8月21日付けで「文京区個別外部監査結果に関する報告書」（別添のとおり。以下「報告書」という。）が監査委員に提出された。

第4 個別外部監査人の判断

報告書20頁から27頁までのとおり。

第5 監査委員の判断

個別外部監査人からの報告書に基づき、令和8年8月31日監査委員の合議により、次のとおり判断する。

なお、個別外部監査人に令和8年8月28日付けで学校法人順天堂 GAUDI エンタープライズ機構より回答書が提出されているが、その内容は報告書に特段の影響を与えるものではなかったことを付言する。

1 本件地下体育館に係る占有権原について

開業直前の令和7年3月には契約が変更となり、園庭部分に当たる883.57㎡については、事業用定期借地権の貸付面積から外すこととなった。年間賃料自体は変わらないが、契約の変更後は園庭部分の貸付をやめ、文京区側が留保することとなった。したがって、園庭部分の土地に関して、順天堂は何らの権原も持たない状況となっている。園庭部分は文京区が土地を所有しており、順天堂には賃貸していない。土地を所有しているということは、地下や上空に対して排他的な権利を持っているということを意味する。しかし、この土地では地下部分について、順天堂が何らの権原も有していないまま建物を建築して使用している状況になっている。すなわち違法状態であり、これを文京区が容認していることも違法である、との主張について

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、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（以下「本件賃貸借契約」という。）によって実施される賃貸借の一部を変更する合意（以下「本件変更合意」という。）により文京区本郷一丁目39番1（以下「本件土地」という。）のうち、文京区が用途を園庭として専有する883.57㎡の土地（以下「園庭」という。）が、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（以下「本件賃貸借」という。）の対象から外された結果、本件土地のうち、園庭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㎡、地下1階部分が62.44㎡の建物（以下「地下体育館」という。）は適法な占有権原を欠く状態で学校法人順天堂（以下「本件賃借人」という。）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。

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、文京区が適法に私権を設定した事実は認められなかった。

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鑑みれば、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、とした個別外部監査人による判断は是認でき、区はこれを是正すべきである。

一方、個別外部監査人からは、次のような適示がある。

「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。

もつとも、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举されているところ、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利用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、目的外利用許可が地下体育館のような大規模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。」

個別外部監査人から上記の付言があること、法に行政財産の地下の占有権原に係る明文の規定がなく検討に相当の時間を必要とすること、区も法に違反する状態にあることを認識して、元町ウェルネスパークを所管する区民部及び企画政策部が現在本件園庭の地下の占有権原について、特別区人事・厚生事務組合法務部に相談を行う等の取組を進めていることが、2026文企企第394号「元町ウェルネスパーク園庭地下部分の権原設定に関する検討状況について」により確認できた。

区は、地下体育館については、個別外部監査人の指摘する民法上の不法占有状態にあるとともに、法に違反する状態であることを認識し、現在その是正に向けた取組がされているところである。

よって、この点についての請求人の主張には理由がない。

2 区が算定する本件地下体育館に係る貸付料及び貸付料の受領並びに貸付料の遡及徴収について

令和7年3月の契約変更により、園庭部分の敷地は文京区が留保し、順天堂は何らの権原を持たないこととなった。元町ウェルネスパーク西館の各階平面図を見ると、地下2階部分を床面とし天井が地下1階部分まで延びる体育館の位置は、上方からみると園庭にほぼ完全に含まれる位置にある。また、その他にも地下1階の防災備蓄倉庫、駐車場の一部、地下2階の雨水貯留槽などとも位置が重なっている。

園庭部分は文京区が土地を所有しており、順天堂には賃貸していない。土地を所有しているということは、地下や上空に対して排他的な権利を持つ

ているということを意味する。しかし、この土地では地下部分について、順天堂が何らの権原も有してないまま建物を建築して使用している状況になっている。すなわち違法状態であり、これを文京区が容認していることも違法である。

以上の理由から、文京区の違法な賃料の未徴収により本来文京区が得るべき賃料との差額分が減収となり、財務会計上の損失を招いている。すなわち区として、「財産の管理を怠る事実」が存在している。区は学校法人順天堂に対して、過去にさかのぼって園庭部分883.57㎡の賃料（最新の単価では月額98万円）の徴収を行うべき、との主張について

本件賃貸借契約における貸付料は、複合施設「元町ウェルネスパーク」のうちの西館（以下「本件建物」という。）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、上記のとおり、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、と個別外部監査人は判断している。

上記で個別外部監査人は、「本件賃貸借契約における貸付料は、複合施設「元町ウェルネスパーク」のうちの西館の床面積のうち、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、上記のとおり、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。」といい、注釈1において「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。」とする。

個別外部監査人のいう「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」ことについて注釈1を参考にし、改めて、本件土地を園庭以外の土地面積と園庭地下を占有する建物面積を概算し、それぞれ分けて、貸付料を試算した。その結果、区の算定する減額前の月額貸付料と試算した月額貸付料の差が1%未満であったことを勘案し、個別外部監査人による判断を是認することとした。

よって、この点についての請求人の主張には理由がない。

3 結論

(1) 結論

以上により判断すれば、地下体育館の占有権原の違法性及び本件土地に係る貸付料の算定方法の適正性への疑義並びに園庭部分の貸付料における「財産の管理を怠る事実」があることを理由に、財務会計上の損失について遡及徴収等を求める請求人の主張は、理由がない。

また、区が行った外部コンサルタントの活用やその余についての請求人の主張については、財務会計上の行為に当たらないことから、住民監査請求の対象とならない。

(2) 意見

旧元町小学校は、明治45年（1912年）に東京市立元町尋常小学校として開校し、関東大震災で被災後、昭和2年（1927年）に現在地へ移転・新築した「復興小学校」の1つであり、平成10年（1998年）3月31日の廃校後、その活用について、区は長きにわたって検討を積み重ねてきた。その成果として、令和7年（2025年）4月に開設した「元町ウェルネスパーク」に結実したことは、評価する。

その一方、報告書「第5 4 不法占有状態の作出に至る経緯とその問題点」で、①公有財産管理運用委員会の制度設計上の不備、②公有財産の変更に係る不十分な調査・検討、③各部署及び各担当者の法適合性に関す

る認識不足という個別外部監査人からの指摘については、これを首肯せざるを得ず、区においては重く受け止められたい。

今後の対応として、①については、公有財産管理運用委員会に建築職を要件とする建築指導課長を構成員とするよう検討されたい。

②は、公有財産管理運用委員会に付議される案件について、事務局である契約管財課において付議案件に係る調査・検討状況等の確認、必要に応じて法規担当と事前協議を行う等の工夫について検討されたい。

また、公有財産管理運用委員会の委員長である副区長は、公有財産の適法適切な管理運用の重責を担うことから、付議案件に内包される法適合性やリスク等への指摘に特に意を用いるよう努められたい。

③については、これまでも内部統制評価報告書審査意見書等で、職員のコンプライアンス意識の向上や事務の適正な執行を図るため、各課が我が事として認識し、職場・職員全体で取組むよう意見を述べてきたところである。

本件は、長い経過があったが故に、管理職員を含め異動による担当者の変更が不可避であったことに酌量の余地はあるものの、区は、後任者が前任者からの引継ぎ等に関して、新たな目と意識で事務事業の経過や到達点、それらの法適合性について、外部の専門家の知見の活用を含めて確認するなどの取組がなされるよう、改めて、ガバナンスの強化に組織的に取り組まれたい。