

浜田市職員措置請求に関する監査結果
(お魚センター購入の浜田市の関与に関する件)

第 1 請求の受付

1 請求人

住所 浜田市日脚町 184 番地 1

氏名 森谷 公昭

2 請求の内容

請求人提出の浜田市職員措置請求書の請求の要旨は次のとおりであり、事実証明書(「旧しまねお魚センター有償譲渡事案」等)は省略する。

(1) 請求の要旨(原文を抜粋)

地方自治法第 2 条第 14 項(最少の経費で最大の効果)の違反等について

浜田市長他は、96,660,000 円(税込み)の損失を補填せよ

A 購入する必要があるかどうかの議論が不十分。

B お魚センター側は、公売、販売のプロセスを経ていない。

C B がなされていれば客観的時価が分かる。

D 鑑定評価を求めたが、その内容は、即引き渡せる、瑕疵が無い等、最高の状態での評価であって、現状のお魚センターと異なる条件での評価である。

E ●●商店設備投資分の補償を考えないことが問題(トラブル)の原因。

F 他の第三セクターが土地建物を売却する場合は、この建物は、無償譲渡であるにもかかわらず、有償にした結果、第三セクターの補助金返還が生じた。

G 日本海信用金庫の役員、お魚センター(はまだ特産品センター)の役員、浜田市の副市長、部長(参加は担当者も)が、重複している結果、利益相反行為になっている可能性がある。

(別紙事実証明書の結果から抜粋)

結論

役職は在職中の者

浜田市長は、副市長、●●産業経済部長、▲▲産業経済部長、●●漁港活性化室室長、●●●水産振興課副参事、日本海信用金庫、はまだ特産品センター及びはまだ特産品センターの取締役は、連帯して、「浜田市」と「はまだ特産品センター」との土地建物売買契約につき、建物を無償譲渡にした場合の建物代金相当額 96,660,000 円(税込み)を浜田市に弁済しろ。

1. 誰に対するものか

浜田市長、副市長、●●産業経済部長、▲▲産業経済部長、●●漁港活性化室室長、●●●水産振興課副参事、日本海信用金庫、はまだ特産品センター及びはまだ特産品センターの取締役

2. 誰が、いつ、どのように

浜田市が令和元年 9 月 27 日に建物の売却代金 96,660,000 円(税込み)をはまだ特産品センターに支払った。

その意思決定者は、浜田市長、副市長、●●産業経済部長、▲▲産業経済部長、●●漁港活性化室室長、●●●水産振興課副参事、日本海信用金庫、はまだ特産品センター及びはまだ特産品センターの取締役である。

3. どのような理由で違法か

建物は無償譲渡すべきであるにもかかわらず、取引の参考にするためにした、鑑定評価額を売買価格とし、浜田市に損害を与えた。

4. 96,660,000 円(税込み)を浜田市に弁済しろ。

3 請求書の受理

本件請求は、令和元年 12 月 27 日に提出され地方自治法第 242 条所定の要件を満たしているとして、これを受理した。

第 2 監査の実施

本件請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

請求人が提出した別紙事実証明書の内容で「建物は無償譲渡すべきであるにもかかわらず、取引の参考にするためにした、鑑定評価額を売買価格とし、浜田市に損害を与えた。」と述べており、請求人の陳述によれば、地方自治法第 242 条第 1 項に掲げられている監査請求の対象項目のうち、(1)公金の支出、(2)財産の取得・管理・処分、(3)契約の締結・履行、(4)債務その他の義務の負担、(6)財産の管理を怠る事実の違法性を主張しているが、売買契約が締結され、代金の支払い義務が発生した後、公金支出がされているので、(4)債務その他の義務は監査対象から消え、(2)財産の取得と(3)契約の締結・履行は公金の支出に包括されるという判断により、(1)公金の支出が違法又は不当にあたるかどうかを監査対象とする。

なお、請求人の主張の骨格部分は、地方自治法第 2 条第 14 項違反についてであり、これの理由付けとして、請求の要旨 A から G までの問題があると主張している。

2 監査の期間

令和元年 12 月 28 日から令和 2 年 2 月 17 日まで

3 監査の対象部課

産業経済部水産振興課を監査対象とし、第三セクター等に関する指針を所管している地域政策部関連支援室から補足説明を受けた。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づく陳述について、令和 2 年 1 月 20 日に請求人による陳述の機会を設けた。陳述には、請求人が出席し、抵当権の設定、売買契約、無償譲渡、鑑定評価、

補助金に係る予算の執行の適正化に関する法律（適化法）、浜田市の主導（関与）に関し、浜田市職員措置請求書及び新たに提出した証拠に従いその趣旨を述べた。

監査委員による確認事項

- ① この請求の要旨の冒頭にある、地方自治法 2 条 14 項の違反について請求の要旨 A から G まで全てがその対象であると考えて良いかについて

請求人は、そういう意図ではなく、そもそもの趣旨を正当化するために、説明が必要だと思って、A・B・C・D・E・F・G、本当はもっとあるが、取り敢えずこれだけにまとめたとの主張。

- ② 結論の中で、違反ということで監査請求されているが、監査請求の対象として、財務会計上の行為または怠る事実として、6 つの項目のどれに該当すると考えているかについて

請求人は、(1)公金の支出、(2)財産の取得・管理・処分、(3)契約の締結・履行、(4)債務その他の義務の負担、(6)財産の管理を怠る事実が該当するとの主張。

5 監査の対象部課の弁明聴取内容

令和 2 年 1 月 29 日、産業経済部水産振興課に関係書類の提出を求め、関係職員から弁明聴取した。また、関連施設支援室からも補足説明を受けた。

その主な内容は次のとおりである。

(1) 産業経済部水産振興課

ア 請求の要旨 A の主張に対する担当課の所見

しまねお魚センターは水産都市浜田の PR 拠点であり、浜田市（以下、「市」という。）は平成 26 年度から同施設の活性化について検討するとともに、側面的に支援してきた。しかしながら、会社が経営回復するには至らなかったため、会社の取締役会において会社清算の方針を決定され、平成 29 年 11 月に市長に対し土地建物の買取り要請があった。

市は、隣接地に所有する公設水産物仲買売場が老朽化しており施設のあり方(建替え等)について検討していたこと

から、仲買売場の移転先として購入を検討する方針を決定したところである。

お魚センターの購入に当たっては、仲買などの関係者や関係機関、市議会などの意見を踏まえ、市内部で検討、協議を重ね、仲買売場を新設するよりも建設費が安価で済むことや商業施設との相乗効果が図られることなどの理由により、市にとって購入することが有益であるとの結論に至ったものである。

さらに、購入については、地方自治法第96条第1項第8号及び浜田市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第3条の規定により、令和元年6月市議会定例会議において議決を経ている。

イ 請求の要旨Bの主張に対する担当課の所見

株式会社はまだ特産品センター(以下、「会社」という。)の売買に係るプロセスについては、会社が判断すべきことであり、市として判断すべき内容ではないと考える。

ウ 請求の要旨Cの主張に対する担当課の所見

市は、不動産鑑定士に依頼し、専門的な見地から算定された適正な価格で売買取引を行った。

エ 請求の要旨Dの主張に対する担当課の所見

鑑定評価額は、地域の環境や諸条件等を考慮して不動産の有効利用を判定し適正な価格を判断されたものであり、市として売買価格を不動産鑑定額から加減して算出する理由や根拠も無いため、鑑定評価額を売買価格とした。

オ 請求の要旨Eの主張に対する担当課の所見

市としては、●●商店の設備投資に対する補償を行う必要はないものとする。会社と●●商店との合意に基づき処理されるものであり、会社は、●●商店に対し、退去条件として敷地内に代替店舗建設用の土地提供を行うとともに、他テナントに比べ店舗移転に費用が掛かることに鑑み、1,000万円の損失補償を行った。

カ 請求の要旨Fの主張に対する担当課の所見

第三セクターが建物を譲渡する場合、無償譲渡しなけれ

ばならない法的根拠はなく、建物の譲渡方法については、会社が判断するものである。施設建設にあたり国庫補助金が原資となっていることから、有償譲渡すると補助金の返還義務が生じることは承知の上で、経営判断として有利である譲渡方法を選択されたものである。

キ 株式会社はまだ特産品センターが、お魚センターの建物を市へ譲渡したが、その譲渡方法を無償譲渡とはせず、有償譲渡にした理由について担当課の所見
経過について

しまねお魚センターの土地建物について、運営会社である株式会社はまだ特産品センターから市に対し買取要請(有償譲渡)があり、市所有の公設水産物仲買売場(以下、「仲買売場」という。)の移転先として購入することとし、賑わい創出の拠点施設として整備することとした。

① 譲渡方法の決定について

有償譲渡については、会社において検討され方針決定されたものであり、市は会社からの要請を受け、不動産鑑定評価に基づき建物を有償で譲り受けることとした。会社、市がそれぞれ方針決定した考え方については次のとおり。

(会社の考え方)

- ・ 経営状況について、金融機関の借入金返済猶予(条件変更)により、何とか資金が回っている状況であり、その譲歩が得られなければ、更なる資金繰り悪化による経営難は免れない状況にあった。
- ・ また、会社は賃貸業であり、テナント収入(家賃等)を主な財源としており、現テナント会社では、これまで以上の集客、売上アップを期待することは難しい状況にあったため、お魚センター施設を売却し会社を清算することとなった。
- ・ 会社の清算経費を算出する中で不確定要素も多く含まれること、また会社として、これまでの経営責任か

当該底地の価格は当初鑑定評価額から381万円安価となった。以上の鑑定評価結果に基づき売買金額を算出した。

鑑定評価額は、地域の環境や諸条件等を考慮して不動産の有効利用を判定し適正な価格を判断されたものであり、市として鑑定評価以外に売買価格を鑑定評価額から加減して算出する理由や根拠も無いため、鑑定評価額を売買価格とした。

コ お魚センターは副市長、産業経済部長が役員として就任している。そういうこともあり役員会議は浜田市主導で行われ、市への売却が決定されている。との請求人の主張についての担当課の所見

本件は、市長と会社の代表者間で締結される不動産の売買契約である。副市長、産業経済部長は取締役会で発言権はあっても、決定権があるわけではないので、請求人が主張するような事実はない。

サ 会社が経営破綻する前に清算処理に入った理由及び清算後出資者への配当はあったのかについての担当課の所見

会社が経営破綻した場合には、この施設の目的である水産浜田の賑わいの拠点施設として機能しなくなる可能性があることから、会社として市に対してこの目的を継続するということもあり、買取りを要請されたということである。配当はあった。

シ 請求人は、建物は無償譲渡すべきと主張しているが、法的根拠についての担当課の所見

特に無償で譲渡することの法的根拠はない。

ス 市は売買金額を抑えたいのであれば無償譲渡を主張することも可能だったのではないのかについての担当課の所見

市としては、あくまでも会社から有償譲渡を条件ということで要請を頂いているので、無償というよりも有償ということで検討した。

セ 市は譲渡方法について庁内で協議されたのかについて

の担当課の所見

有償での検討を行っている。無償での検討は無かった。

ソ 不動産売買契約について

- ・ 売買に係る仮契約 (R1.5.23)
- ・ 変更契約 (R1.6.26)
- ・ 変更契約 (R1.8.30)
- ・ 本契約締結 (R1.9.25)
- ・ 所有権移転 (R1.9.27)
- ・ 代金支払い (R1.9.27)

以下、担当課からの回答。

① 変更契約が必要となった理由について

水産庁に対してこれは県を通じてだが、補助金の返還手続きの中で、実際には抵当権の設定という形の手続きを当時していなかったということが分かり、水産庁の承認が得られないと土地、建物の譲渡はできないということで、水産庁から指導が入った。そうした指導を基に水産庁からの承認後、本契約が締結されるという旨を変更契約で結んだということである。

② 水産庁の方からの指摘がないと、このまま不備のまま処理されていたという可能性があったということなのか。

そういうことになろうかと思う。

③ 「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」を承知していなかったのか。

今回の財産処分の手続きを行う中で、平成19年当時の手続きがされていなかったことが分かり、本来は手続きをすべきだったということは当然考えているが、当時どうしてされなかったかについてはわからない。

④ 国への承認申請日はいつか

R1.9.18

⑤ 申請日が9月となった理由について

書面を事前に見ていただく中で、県を通じてやりとりをしており、正式にこれでいいですよと書面が整って

申請したのが9月18日ということである。

⑥ 国の承認日はいつか

R1.9.25

⑦ 上記一連の対応についての所見

財産処分の手続きについては、補助金を頂いている施設なので当然そういった手続きを国にするべきだが、なぜされていなかったかについては、残っている資料からは分からない。しかし、当時抵当権を入れるときにきちんと手続きをすべきであったと思うし、それをもって今回手続きをしてきちんと返還という手続きをとったものの、当時されていなかったことは、良くなかったと思っている。

事業をやっていくうえで、それぞれの部署によりいろいろな手続きがあるので、実際には会社が主として行い、それが市県の申請になり、手続きをしていくこととなる。そういった承認の確認を行う必要があるが、事業ごとに確認して行う必要が当時あったにも関わらず、そこまでの手続きがあることが今思えば分からなかったのだと思う。

(2) 地域政策部関連施設支援室

第三セクターが建物を地方公共団体に売却する場合には、無償ではない事例、すなわち有償事例はないとの請求人の主張についての担当課の見解

他の自治体は把握してないが、浜田市の場合、市が第三セクターから不動産を取得する場合、無償が前提となるかということについて申し上げる。事例として現に浜田市では合併して以降でいえば、きんたの里、この施設が第三セクターから民間になった(運営)。第三セクターの指針でいえば整理となる。その場合、第三セクター側が持っていた不動産(土地、建物等の大部分は市が所有していた)、具体的には宿泊棟、露天風呂を約1億100万円の有償で取得した。

それ以外では、旧金城町において、ライディングパークの経営が苦しくなり、持っていた資産を約7,000万円程度で金城町が取得している。したがって、無償譲渡が前提というのは浜田市の場合は、想定しておらず、適正な対価で取得処分するというのが原則となっていることから、浜田市の場合、無償というのは基本的な前提となるものではないと思う。事例としては、有償で行っているというのが現実である。

第3 監査の結果

1 主 文

本件請求を棄却する。

2 理 由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 地方財政法

(予算の執行等)

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するため必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。

イ 地方自治法

第2条 略

2～13 略

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15～17 略

第96条第1項第8号 前2号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

第234条 売買、賃貸、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

ウ 地方自治法施行令

(随意契約)

第 167 条の 2 地方自治法第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

(1) 略

(2) 不動産の買入れ又は借入れ、普通公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適さないものとするとき。

(3)～(9) 略

2～4 略

エ 浜田市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

第 3 条 地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格 2,000 万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については、1 件 5,000 平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。

(2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

H29.11.17	(株)はまだ特産品センターから市に対し土地建物の買取り要請
H29.12.1 ～	市議会全員協議会へ市の対応方針(購入検討)を説明・了承 仲買との協議、建築設計事務所への調査委託、議会との勉強会、不動産鑑定評価など
H30.12.6	(株)はまだ特産品センターから市に対し土地建物の買取り再要請
H30.12.19	市議会全員協議会へ市の買取方針を説明・了承 (12/13 産業建設委員会)
H31.3.12	市議会 3 月定例会において土地建物取得費の補正

	予算承認
H31. 4. 10	市から(株)はまだ特産品センターへ買取りの協議
R 1. 5. 16	(株)はまだ特産品センターから買取り協議の承認
R 1. 5. 23	売買に係る仮契約の締結
R 1. 7. 4	市議会 6 月定例会において財産取得の議案議決
R 1. 9. 25	水産庁の補助金返還の承認、本契約の締結
R 1. 9. 27	(株)はまだ特産品センターから市へ所有権の移転

(3) 監査委員の判断

浜田市は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づき、随意契約の方法により、(株)はまだ特産品センターとの間で本件土地、建物を購入する本件契約を締結している。この随意契約の方法による契約の締結に関しては、競争入札と異なり、契約の相手方や契約代金などの決定について、地方公共団体の長その他の契約権者に広範な裁量権が認められている。

一般に、地方自治法第 242 条第 1 項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱又は濫用があった場合であり(最高裁平成 25 年 3 月 28 日判決参照)、それが不当となるのは、裁量権の逸脱、濫用に至らない程度の不合理な行使があった場合であると解するのが相当である。また、地方自治法第 2 条第 14 項は、最少経費・最大効果の原則を定め、地方財政法第 4 条第 1 項は必要最小限の経費の原則を定めているが、これらの原則は、普通地方公共団体が事務を処理するに当たっての努力義務ないし基本原則を定めたものであると解される。

これを本件についてみると、本件の土地建物の取得価格の妥当性に関して、請求人は、マイナス評価を全く考慮せず高い鑑定評価額を売買金額としたことは、地方自治法第 2 条第 14 項の規定に違反すると主張している。これに関して、本件契約の代金価格の基になった本件評価書の算定について検討する。

取得にあたり、市がその鑑定評価を不動産鑑定士に依頼し、報告された本件の鑑定評価額は、土地 141,000,000 円、建物 89,500,000 円であった。

これに対して、市とお魚センターが協議した結果の価格は、土地 137,190,000 円、建物 89,500,000 円である。

財産取得について、判例で「地方公共団体がどのような財産を購入すべきか、また、財産を購入する際の対価がどうあるべきかについては、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号が、財産の取得について一定の場合に議会の議決を要する旨を定めているほかは、これを規制する法令は存在しない。地方自治法第 2 条第 13 項（改正地方自治法施行により平成 12 年 4 月 1 日から第 2 条第 14 項）が「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては…、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定し、地方財政法第 4 条第 1 項が「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定しているが、これらのことは、執行機関に課された当然の義務を示したものであって、いずれの規定も、地方公共団体の購入する財産について具体的規制をするものではない。そうすると、地方公共団体の長の財産購入契約の締結は、対価を含めて、その裁量に委ねられた行為であると解される。」（神戸地裁平四（行ウ）第一号、損害賠償請求事件、平 6.11.30 第二民事部判決）としている。

また、「土地の取引価格は、社会的、経済的な要因に由来する複雑多岐な要素に基づき、かつ、当該取引の当事者の個別的、主観的な事情によって決定されるものであって、大きく変動する性質のものであることに鑑みると、土地を取得すべきかどうか、とりわけその対価がどうあるべきかについては、地方公共団体の長に広範な裁量権があるものと解される。」（同神戸地裁判決）としている。

この裁判例にあるように財産の取得とその対価については、市長に広範な裁量権があると解される。

また、不動産鑑定士は、土地や建物といった不動産の鑑定

評価を担う専門家としての地位を、不動産の鑑定評価に関する法律(昭和38年法律第152号以下「不動産鑑定評価法」という。)によって認められ、付与されたものである。

このため、不動産鑑定評価法には、不動産鑑定士の責務として良心に従い誠実に不動産鑑定評価を行い、信用を傷つける行為をしてはならないと規定され、不当な鑑定評価等を行った場合の懲戒処分や法律違反の罰則が設けられている。

こうした、不動産鑑定評価法の趣旨に沿い、評価の統一的基準である不動産鑑定評価基準等に従って行われた評価は、現在の不動産評価に関して理論上も実践上も権威あるものとされている。

本件で市が依頼した不動産鑑定士による鑑定も不動産鑑定評価基準等に則って適正に行われていることが証拠書類から確認できた。請求人は建物についてマイナス評価を考慮することを求めているが、修繕など将来の料金等の費用負担を減額要素とすべき根拠は見当たらず、地上建物については再調達原価を評定の後、耐用年数法と観察減価を併用してその建物の積算価格が求められており、また、構造別にも査定されており、一部に修繕・補修を必要とする部分はあるが、保守管理状況も概ね良好と評価されているため、価格決定の際の減額要素とはされていない。このように、本件評価書に基づいて決定された本件契約の代金価格については、請求人の立証によっても、それが特に不当に高額であるとまでは認められないと言ふべきである。この鑑定評価額を参考価格とし土地建物を取得することは、裁量権の範囲内で行われた行為であり、その濫用も認められず、よって、本件の公金の支出は地方自治法第2条14項に何ら違反するものではない。

次に、請求人は法的根拠を示さずに、水産庁職員の「無償であるべきではないか」という県職員との電話録取を根拠とし、「建物は無償譲渡すべきであるにもかかわらず」と主張している。これに関して、第三セクターと行政の売買といえども一般の取引と同様に適正な対価で売買すべきものとする。法に照らしても無償とすべき根拠は見当たらない。このこと

から、無償というのは基本的前提となるものではないと考える。有償譲渡による建物の取得については、原則的には、行政施策のあり方等の問題であって、諸般の事情をも考慮した上でなされる裁量判断であり、補正予算の措置や契約の締結などは、すべて市議会に上程され議決を経て行われている。従って、本件の公金の支出は、長の独断的な判断で行われたものではなく、議会制民主主義に基づいた定型的な手続きを経ているものであり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、長の裁量権を逸脱又は濫用しているとは言えず、違法又は不当な財務会計上の行為とはいえない。

なお、請求人が請求の要旨において主張している A から G の論点については、いずれも前述の担当課の所見のとおりであると認められるので請求の理由とはならない。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により主文のとおり決定する。

第 4 意見

請求人の指摘にあるとおり、平成 19 年当時の担当課において、「補助金に係る予算の執行の適正化に関する法律」の第 22 条に規定される条文の理解不足により不適切な事務処理が行われ、それに気付かず結果的に放置していたことは、誠に遺憾である。

今後、市長に与えられた裁量権に基づく政策判断を行うにあたって、市民から説明を求められた場合、十分な説明責任を果たし、疑いを持たれることがないように留意願いたい。

また、種々の事業を進めるにあたっては、限られた財源による財政運営を強いられる中、常にコンプライアンス遵守を念頭に置き、組織的な体制整備と人員配置を図り、適切な事務処理に努めていただきたい。