

五島市監査委員公表第12号

令和2年3月27日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査を行ったので、同項の規定によりその結果を公表する。

令和2年5月26日

五島市監査委員 橋本平馬

五島市監査委員 神之浦伊佐男

第1 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

令和2年3月27日

3 請求の要旨

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述によると、請求の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求の対象行為及び当該行為が違法又は不当であることの理由

平成31年3月29日に売出人五島市長と買受人株式会社HP Iファーム（以下「買受人」という。）との間で取り引きされた玉之浦花き栽培施設10施設（以下「本件施設」という。）を10円にて譲渡した行政行為は公正公平な手続きの手順を踏んでいないため無効と問題提起する。さらに公告もせず一者に対し予定価格を提示し、随意契約にて譲渡された行為は公益性が一切認められない。

(2) 監査委員に求める措置の内容

市長に対して次のように勧告するよう求める。

不動産鑑定士による本件施設の時価額を算出させ、市長に譲渡額との差額を市に返還する措置を講じること。

4 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）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象機関及び部局

(1) 監査対象機関 市長

(2) 監査対象部局 玉之浦支所及び産業振興部（農林課）（本件施設の譲渡契約時は、農林水産部農業振興課）

2 請求人の証拠の提出及び陳述

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定により、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は令和2年4月21日及び同月24日に新たな証拠を提出し、同月24日に陳述を行った。陳述の際、同条第8項の規定により関係職員が立ち会った。

(2) 請求人の陳述の概要

請求人から請求の要旨を補足する陳述の概要は、次のとおりである。

ア 本件施設の譲渡契約において、五島市は、本件施設のみを譲渡しており、温泉源の権利は五島市のままである。本件施設の買受人は、温泉の湯熱を利用して、野菜等の

栽培を行い、販売し、利益を得ている。温泉源の権利は市の所有であり、市民の共有財産である。五島市は、施設利用者に無償で温泉源を利用させており、利用料を徴収していない。このことは、市に損害を与えている。

イ 五島市は、公告によって不特定多数の者に対して、入札により申込みをさせる方法により競争を行わせ、その申込みのうち、五島市にとって最も有利な条件をもって申込みをした者を選定して、その者と契約をしていないから、この行為そのものが市に損害を与えている。

3 関係職員の陳述及び調査

(1) 関係職員の陳述

ア 関係職員の陳述

地方自治法第242条第8項の規定により、令和2年4月24日に次に掲げる関係職員から陳述の聴取を行った。その際、請求人が立ち会った。

玉之浦支所 支所長

地域振興班係長

地域振興班係長

産業振興部 農林課長

総務企画部 財政課長

財政課課長補佐兼契約管財班係長

イ 関係職員の陳述の概要

関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

(ア) 本件施設の概要について

本件施設は、平成5年から平成7年にかけて、県の第2次新農政推進特別対策事業及び新農政プラン推進特別対策事業を活用して、合併前の玉之浦町（以下「旧玉之浦町」という。）が整備している。その設置目的は、花きその他一般作物栽培に係る新技術及び実証栽培を行い、花き栽培農家等の技術の向上及び花き栽培農家等の拡大に資することとされており、設置後の運営は、第3セクターである社団法人丹奈温泉花き栽培センター（以下「(社)花き栽培センター」という。）が行っている。しかし、(社)花き栽培センターは、平成13年12月に経営状況の悪化等により解散となり、その後、玉之浦花き栽培施設利用組合（以下「利用組合」という。）が、平成14年4月から本件施設を賃借して管理運営を行っている。五島市に合併後は、利用組合が1年ごとの施設の利用許可により利用している。

土地の使用料については、本件施設がある土地は民有地であり、五島市が土地所有者と賃貸借契約を締結して、地代を支払っている。また、本件施設の使用料は、五島市が地権者から借り受ける地代相当分とされている。

(イ) 本件施設を譲渡することになった経緯について

玉之浦支所は、施設の整備後既に24年が経過し、経年劣化が見受けられるため、本件施設の維持管理や解体等に多額の費用の発生が見込まれており、今後市の負担が増えること、及び最終的に本件施設が使用できなくなれば、賃借土地は返還することになり、返還の際には賃借土地を原状に回復するため本件施設解体等の費用が発生することから、早急に民間譲渡を進めるべきとの判断に至ったとしている。

(ウ) 本件施設の譲渡先の選定理由

本件施設の譲渡先の選定に当たっては、当時、本件施設ではパプリカやマンゴーなどが栽培されており、施設利用者の営農の継続等を考えると、施設利用者を優先すべきと判断した。また、当時の施設利用者に譲渡することにより、本件施設の利用や営農形態が大きく変わることがなくなるので、新たに土地の賃貸借契約を締結する際に、土地所有者の理解も得られやすいと考えたことから、利用組合の構成員である買受人を譲渡先として選定している。

(エ) 議会の議決に付していない理由

本件施設の譲渡に当たっては、議会の議決を経ていない。その理由については、五島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（平成16年五島市条例第50号）第3条において、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が、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と定められており、本件施設の譲渡額が10円であることから、議会の議決には付していないとしている。

(2) 書面調査

地方自治法第199条第8項の規定により、令和2年4月8日に五島市長に対して関係書類の提出を求め、書面調査を行った。

(3) 関係職員の調査

令和2年5月1日に、次に掲げる関係職員から事情聴取を行った。

玉之浦支所 支所長

地域振興班係長

地域振興班係長

産業振興部 農林課長

農林課課長補佐兼農務班係長

総務企画部 財政課長

財政課課長補佐兼契約管財班係長

前財政課契約管財班係長

4 実地調査

地方自治法第199条第8項の規定により、本件施設について、令和2年4月13日

に実地調査を行い、関係職員に説明を求めた。

5 学識経験者からの意見聴取

地方自治法第199条第8項の規定により、令和2年5月12日に、次に掲げる学識経験を有する者から意見を聴取した。

弁護士

6 監査対象事項

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述の内容から、次の事項を監査の対象とした。なお、請求書への追記補足事項「温泉利用料無償提供について」の部分については、請求書に記載する請求の要旨を超えているので、監査の対象とはしなかった。

- (1) 本件施設の譲渡契約を随意契約の方法により締結したことは、違法又は不当な契約の締結に当たるといえるか。
- (2) 本件施設を10円で譲渡したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるか。
- (3) 本件施設の譲渡に当たり議会の議決を経なかったことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるか。
- (4) 市に損害が発生しているといえるか。
- (5) 本件譲渡契約が無効であるといえるか。
- (6) 本件譲渡契約の追認について

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求には一部理由があると認め、市長に対し次のとおり勧告する。

勧告

- (1) 市長は、本件施設の譲渡額10円と不動産鑑定評価額1,680,000円との差額に相当する額1,679,990円を五島市に支払うこと。
- (2) 市長は、(1)の措置を講じないときは、本件施設を減額譲渡したことについて、地方自治法第237条第2項の規定による議会の議決を経ること。
- (3) (1)又は(2)の措置は、令和2年7月26日までに講じること。

以下、その理由を述べる。

1 事実関係の確認

監査対象事項について調査した結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 本件施設の設置目的について

花きその他一般作物栽培に係る新技術の研究及び実証栽培を行い、花き栽培農家等

の技術の向上及び花き栽培農家等の拡大に資すること等により農業振興の円滑な推進を図るため、栽培施設を設置する。

(2) 本件施設の概要について

ア 建物及びその他構造物

別表のとおり。

イ その他施設関連付属品一式

別表のとおり。

ウ 施設に係る旧玉之浦町の維持管理費及び施設受託者に対する支援状況

旧玉之浦町は、(社)花き栽培センターに対し、平成5年度から平成12年度まで、合計44,387,000円(法人運営費助成金34,587,000円及び施設管理委託料9,800,000円)の支援を行っている。旧玉之浦町の資料「玉之浦花き栽培施設の経過」によると、(社)花き栽培センターは、カーネーション、バラの実証栽培を行ってきたが、本件施設が設置されている地区は、山間部で日照が不足していたこと、その他技術力や経営体内部の問題から、出荷本数、金額とも事業計画に達することなく、毎年赤字の累積により、経営が難しい状況であった。(社)花き栽培センターは、経営面で問題を抱え、旧玉之浦町の助成なしには経営がおぼつかない状況にあったと記載されている。

エ 施設の維持管理費等について

施設の維持管理費は、施設使用者の負担となっているが、市は、平成20年度から平成30年度までの間に合計5,348,655円を支出しており、その主なものは、次のとおりである。

(ア) 平成20年度	花き栽培施設油配管工事	1,344,000円
(イ) 平成21年度	花き栽培施設温泉配管敷設替工事	1,141,350円
(ウ) 平成29年度	施設内ビニールハウス撤去に伴う委託料	991,440円

(3) 本件施設の利用状況について

ア 経緯

本件施設は、旧玉之浦町が、新エネルギー・産業技術総合開発機構が掘った丹奈地区の温泉を有効に利用するため、温泉熱を利用して花き栽培を実施し、農家への施設園芸の誘導を行うことを決定し、本件施設をカーネーションを主体にバラ等の花き栽培の実証施設として位置付けて、平成5年度第2次新農政推進特別対策事業(玉之浦花き栽培施設)及び平成6年度新農政プラン推進特別対策事業(玉之浦町花き栽培施設)で建設した。

平成5年11月15日 本件施設の管理のため、旧玉之浦町、地区生産組合及び個人会員が出資し、第3セクター「(社)花き栽培センター」を設立

- 平成6年度 カーネーション及びバラの実証栽培を開始(バラの栽培は、平成9年度に中止)
- 平成13年12月4日 (社)花き栽培センターが経営状況の悪化により解散
- 平成14年4月1日 利用組合が、旧玉之浦町と玉之浦町花き栽培施設及び他の資産に係る賃貸借契約を締結し、当該施設等の賃貸借期間を15年と定め、カーネーション、マンゴー及びアスパラガスを栽培
- 平成15年8月25日 旧玉之浦町が、新エネルギー・産業技術総合開発機構から公共的又は公益的な目的での使用等を譲渡条件に、温泉源の無償譲渡を受ける。
- 平成16年7月1日 利用組合が、旧玉之浦町と本件施設の賃貸借期間を20年とすること、及び当該契約を平成16年8月1日の合併に伴い新市に引き継ぐこと等とする内容の賃貸借契約を新たに締結。その後、シクスライトハウス(温室)において、キュウリ、マンゴー、スナップエンドウ、カーネーション及びレタスを栽培
- 平成27年度 シクスライトハウスにおいて、キュウリ、スナップエンドウ、カーネーション、マンゴー及びレタスを栽培
- 平成28年7月 買受人が利用組合の構成員として参画し、マンゴー及びパプリカを栽培
- 平成29年4月1日 市が、本件施設に係る土地所有者と平成34年3月31日までの土地賃貸借契約を締結
- 平成30年4月1日 市が、本件施設を利用組合に平成31年3月31日までの利用許可を行う。
- 平成31年3月29日 市が、買受人と本件施設の市有財産売買契約を締結。買受人が、平成34年3月31日まで引き続き、農業用施設として利用
- 平成31年3月31日 市が、土地所有者と平成34年3月31日までの土地賃貸借契約を解除
- 平成31年4月1日 市が、本件施設を買受人に引き渡す。

イ 温泉源について

温泉源については、平成15年8月25日に、旧玉之浦町が新エネルギー・産業技術総合開発機構から公共的又は公益的な目的での使用等を譲渡条件に無償譲渡を受け、利用組合が、本件施設において温泉の湯熱を利用してマンゴー及びパプリカを栽培していた。平成31年3月29日付けで、市と買受人との間で市有財産売

買契約が締結され、当該契約書第16条の定めにより買受人は、本件施設を利用して営農活動を行う間は温泉源の維持管理に係る費用を全て負担して無償で利用することができるとなっている。

(7) 財産の区分 行政財産

(イ) 財産の名称 丹奈温泉源（坑井）

(ロ) 財産の所在 五島市玉之浦町丹奈139番10（土地は個人所有）

(エ) 利用の目的 地域農業の振興、地域漁業の振興及び地域の活性化を図るため。

(4) 土地の賃貸借契約の状況について

ア 契約の相手方

土地所有者7人（相続人代表を含む。）

イ 契約の内容

農業振興の用途に供するため、本件施設の設置当初から、土地所有者と地方自治法第234条の3に基づく長期継続契約を締結している。

賃借土地の返還について、土地賃貸借契約書第11条に、「市は、賃貸借期間が満了したとき、又は前条（契約の解除）の規定によりこの契約が解除されたときは、速やかに賃借土地を原状に回復して乙（土地所有者）に返還しなければならない。」と定めている。

ウ 賃貸借期間

平成29年4月1日から平成34年3月31日まで

エ 賃借料 年額308,089円

オ 契約の解除

市が土地所有者7人との間で締結している土地賃貸借契約は、五島市玉之浦花き栽培施設条例（平成16年五島市条例第173号）が平成31年3月31日をもって廃止されることに伴い、同日付けで解除されている。

(5) 本件施設の譲渡に至った経緯等について

ア 譲渡することになった経緯

(7) 市は、第3次行政改革において、公共施設の見直しによる公共施設の統廃合、民間譲渡について検討してきており、本件施設についても、今後、本件施設の解体及び老朽化による維持管理等に多額の費用が必要になることが見込まれることから、平成30年10月9日開催の五島市経営戦略会議において、本件施設の民間譲渡を検討した結果、民間に譲渡することを決定した。

市は、民間譲渡により、先々の施設の管理に係る財政負担が軽減されること、及びこれまでの施設利用者を譲渡先として考慮することにより、営農の継続と雇用の確保が期待できるとしている。また、今後の展開として、本件施設で栽培されているマンゴーやパプリカの栽培に取り組むことで、地元の農産品目の拡大に

つながり、地産地消と食の安全安心も図られることから、農業振興にも寄与すると考えており、更に生産量や農家戸数が増えていき、新たな五島の特産品になることが期待できるとしている。

なお、玉之浦支所は、本件施設の譲渡を検討する際、本件施設を解体した場合の解体費用を判断材料の一つとするため、平成30年9月28日に業者から解体工事に係る見積書を徴取しており、その見積金額は6,661,660円（消費税及び地方消費税を除く。以下同じ。）となっているが、基礎部分の撤去費用や諸経費等が含まれていない。

(イ) 市長は、平成30年11月30日に五島市玉之浦花き栽培施設条例を廃止する条例案を平成30年12月市議会定例会に提出し、同条例案は、同年12月19日に可決された。

(6) 五島市有財産評価委員会の審議から決定までの経緯について

五島市有財産管理規則（平成16年五島市規則第49号）第44条は、市有財産の取得、管理又は処分について、その価格又は賃貸料を評価するため、該当する事案に応じて、五島市有財産評価委員会（以下「評価委員会」という。）の意見を聴かなければならない。また、市長が特に必要があると認めるものについては、不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）に基づく不動産鑑定士が行う評価をもってこれに代えることができるとしている。

ア 評価委員会

(ア) 役割

評価委員会は、五島市有財産評価委員会条例（平成16年五島市条例第55号。以下「委員会条例」という。）に基づき、市有財産の評価に関して審議するため、設置されている（委員会条例第1条）。委員会は、委員6人以内で組織され、その委員は、学識経験を有する者及び市職員のうちから、市長が委嘱し、又は任命する（委員会条例第3条）。委員は、学識経験者が五島市職員OB及び農業協同組合職員OBの2人、市職員が総務課長、税務課長、建設課長及び農業委員会事務局長の4人であり、不動産鑑定士は含まれていない。評価委員会は、市長の諮問に応じて、財産の取得、処分、交換、使用又は貸付けをする場合における財産の価格又は使用料金若しくは貸付料金の評定に関し必要な事項を調査審議し（委員会条例第2条第1項）、委員会は、調査審議した事項に関し、市長に意見を述べることができる（同条第2項）。

(イ) 事務局

事務局は、総務企画部財政課である。事務局は、評価委員会の開催月（実務上は各年度5月、8月、11月、2月の4回開催されている。）前月に各部局に評価案件についての照会を行い、評価議案を取りまとめる。その後、評価議案につ

いて、税務課に土地、建物等の固定資産税仮評価額の算出を依頼し、評価案件の資料を作成した後、評価委員会に議案を提案している。

イ 評価委員会の評価基準

評価委員会は、公有財産の「適正な価格」の評定を行うための基準として、「五島市有財産評価委員会評価基準（平成27年2月改訂。以下「評価基準」という。）」を作成している。評価基準では、評価委員会の行う公有財産の「適正な価格」の評定とは、公共用地の取得に伴う損失補償基準の土地算定の基本原則である「正常な取引価格」を評定することであると考へ、この正常な取引価格の基準となるのが、公示価格、基準価格、固定資産標準地価格、固定資産税路線価、公共団体による取引事例、不動産鑑定評額としている。また、建物の評価を行う場合、五島市内には、近傍同種の公共施設がなく、取引事例を参考にした評価を行うことが困難なため、公共用地の取得に伴う損失補償基準（昭和37年10月12日用地対策連絡会決定。以下「損失補償基準」という。）第16条による方法を用いて評価すると定めている。

ウ 評価委員会における評価

本件施設は、用途を廃止して民間譲渡することに決定されたため、譲渡に際して施設の評価を行う必要があることから、その評価額について評価委員会に提案された。なお、評価委員会では、本件施設の評価については、損失補償基準による評価を行っておらず、事務局から提案された次の評価方法による評価額案により審議を行っている。

(ア) 新地方公会計モデルにおける資産評価実務手引（平成20年12月地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ）に基づく算出法（以下「公会計モデル」という。）による評価額案

公会計モデルを基本としての減価償却について、定率法、定額法を用いた計算で算出し、本件施設が耐用年数を大幅に経過していたため備忘価額として1円（残存価額なし）となっている。

(イ) 固定資産税仮評価額案

作業棟、ポンプ室及び作業管理室については、類似家屋の評価額の1㎡当たりの単価を面積にかける「比準評価」の方法を用いて算出した額となっている。また、シクスライトハウス（温室）5棟、温泉水槽及び50t水槽については、取得価格を基礎として、取得後の経過年数に応ずる価値の減少（減価）を考慮して評価した額となっており、その評価額は、耐用年数が大幅に経過しているため、それぞれ取得価格の5%となっている。なお、償却資産に係る評価額は、固定資産評価基準（昭和38自治省告示第158号）において、取得価額の5%が最低限度額と定められている。

(ウ) 平成30年度第3回評価委員会

- a 諮問日 平成30年11月15日
- b 答申日 平成30年11月20日
- c 評価対象 花き栽培施設（作業棟、ポンプ室、作業管理室及びシクスライ
トハウス（温室）5棟）
- d 結果 評価額 各棟1円
- e 審議内容

現地調査後に協議した結果、提案された二つの評価額案のうち、公会計モデルによる評価額案を採用し、作業棟、ポンプ室、作業管理室、シクスライトハウス（温室）5棟共に耐用年数を超えているため、各棟の評価額を1円と決定した。

(エ) 平成30年度第4回評価委員会

- a 諮問日 平成31年2月19日
- b 答申日 平成31年2月27日
- c 評価対象 花き栽培施設（温泉水槽及び50t水槽）
- d 結果 評価額 各構造物1円
- e 審議内容

現地調査後に協議した結果、提案された二つの評価額案のうち、公会計モデルによる評価額案を採用し、コンクリート製温泉水槽、50t水槽共に耐用年数を超えているため、各構造物の評価額を1円と決定した。

(オ) 答申の流れ

評価委員会による審議が終了後、評価委員会の委員長名による文書により、審議結果を市長に対して答申している。

(7) 契約の方法について

本件契約は、地方自治法第231条第1項及び第2項、地方自治法施行令第167条の2、普通財産である土地及び建物の売払いに係る随意契約の基準（平成19年五島市訓令第14号）第2条第5号の規定により、随意契約の方法により締結されている。

ア 随意契約とした経緯

本件施設については、施設の有効利用を図るため、平成31年3月31日をもって五島市玉之浦花き栽培施設条例（平成16年五島市条例第173号）を廃止し、同年4月1日以降に民間に譲渡することとされていたことから、玉之浦支所は、同年1月7日付けで利用組合に意向の確認を行い、同月11日に回答を得た。

玉之浦支所は、利用組合の回答を受けて、平成31年1月15日付けで利用組合の構成員である買受人に意向の確認を行い、同月21日に本件施設を譲り受けたい

との回答を得た。

市長は、買受人からの回答を受けて平成31年1月22日付けで譲渡先を買受人に決定した。

意向確認に伴う譲渡の条件は、次のとおりとなっている。

- a 譲渡の期日 平成31年4月1日以降
- b 譲渡額 評価委員会において算出される額

イ 特命随意契約とした理由

本件施設の譲渡先候補者を、次の理由により利用組合の構成員である買受人に決定したため、特命随意契約の方法による契約となった。

(ア) 利用組合の選定理由

- a (社)花き栽培センター解散後の平成14年4月1日から本件施設を旧玉之浦町から借り受けており、以後、円滑に営農活動を継続し、現在は、マンゴーやパプリカを作付していること。
- b 旧玉之浦町との賃貸借契約書に基づき、本件施設の維持保存に要する経費を負担していること。
- c 現在も本件施設において、マンゴーやパプリカを栽培しており、引き続き営農活動が行われること。

(イ) 買受人との随意契約理由

- a 利用組合に施設譲渡について意向を確認したところ、組合構成員である買受人への譲渡が適切かつ妥当との回答があったこと。
- b 利用組合からの回答を受け、買受人に施設譲渡について意向を確認したところ、譲り受けたいとの回答があったこと。
- c 利用組合は、営農開始以来、施設の維持管理等に多額の費用を負担してきており、買受人が、平成28年7月に利用組合に参画して以来、利用組合の本件施設の運営に係る費用の全てを負担しており、中心的な役割を担っていること。
- d 買受人の資力等から判断して、将来発生する本件施設の解体費用の負担が確実と見込まれること。
- e 利用組合が栽培しているマンゴーやパプリカの栽培を買受人が引き継ぐことで、地元の農産品目の拡大につながり、地産地消と食の安全安心も図られることから、農業振興にも寄与すると考えたこと。また、マンゴーやパプリカの生産量が増えていくことにより、新たな五島の特産品になることが期待できると考えたこと。

ウ 譲渡予定額

評価委員会において評価される額

エ 本件施設の譲渡の効果

本件施設の譲渡の効果については、次のとおりとしている。

(ア) 市は、本件施設の民間譲渡により、維持管理及び解体工事に係る財政負担が軽減されること。

(イ) 営農を継続することによる雇用が確保されること。

(ウ) 五島で唯一のマンゴー栽培や新規作物のパプリカ栽培等により、施設の設置目的である農業振興に繋がること。

(8) 本件施設の譲渡契約について

ア 契約年月日 平成31年3月29日

イ 引渡年月日 平成31年4月1日

ウ 売買価格 10円（評価委員会において評価された額）

エ 売払人 (甲) 五島市長 野口市太郎

オ 買受人 (乙) 株式会社HP I ファーム 代表取締役 今村勇雄

カ 連帯保証人 (丙) 株式会社ディーソルHP I 代表取締役 今村勇雄

キ 契約内容

上記のほか、市有財産売買契約書のうちの主な契約内容は、次のとおりである。

(温泉源の利用)

第16条 温泉源の権利は、甲に属するものとする。ただし、乙が売買物件を利用して営農活動を行う期間は、温泉源を無償で利用することができる。

2 温泉源の維持管理に係る費用は、すべて乙の負担とする。

(原状の回復)

第18条 乙は、売買物件を利用しての営農活動を中止したときは、速やかに原状に回復しなければならない。

2 乙が、前項に規定する義務を履行しないときは、甲が代わって行い、その費用を乙から徴収する。

(売買物件の利用範囲)

第19条 乙は、売買物件について、譲渡の日から平成34年3月31日まで引き続き、農業用施設として利用するものとする。

ク 本件施設の売払収入の調定等

(ア) 調定日及び調定額 平成31年4月1日 10円

(イ) 収入の納期限 平成31年4月5日

(ウ) 収入日及び収入額 平成31年4月8日 10円

(9) 適正な対価について

ア 不動産鑑定評価の結果

監査委員は、本件施設について不動産鑑定評価を依頼することとし、監査委員事務局長は、監査委員の命を受け、令和2年4月17日に一般財団法人日本不動産研

究所長崎支所長工藤健夫と不動産鑑定評価業務委託契約を締結した。その後、同月23日に、同研究所の不動産鑑定士●●が本件施設の現況や土地の状況等について実地調査を行った。令和2年5月22日に提出された不動産鑑定評価書によると、本件施設の鑑定評価額は、1,680,000円である。

なお、不動産鑑定評価の主な内容は、次のとおりである。

(7) 評価条件

a 対象確定条件

(a) 土地と建物等が結合している状態における建物等のみの部分鑑定評価

(b) 建物内に存する家具、什器、備品の動産等については対象外としての鑑定評価

b 付加条件 なし

(イ) 価格時点 平成31年3月29日

(ロ) 価格の種類 正常価格

(エ) 評価方法等

評価に当たっては、原価法を適用して積算価格を試算し、当該試算価格を調整のうえ、鑑定評価額を決定する。なお、原価法とは、価格時点における対象不動産の再調達原価を求め、この再調達原価について減価修正を行って対象不動産の試算価格（積算価格）を求める手法である。

a 建物

原価法を適用し、再調達原価を査定し、この再調達原価に対して、建物の現況及び地域的特性の推移・動向から判断した現価率を乗じて各建物の積算価格を197,000円と査定した。

b 工作物

原価法を適用し、再調達原価を査定し、この再調達原価に維持管理の状態、物理的、機能的要因を考慮した減価修正を行い、工作物価格を1,485,500円と査定した。

c 建物等及びその敷地一体としての市場性考慮前の積算価格

上記で求めた建物価格、工作物価格を合計して、建物等及びその敷地一体としての市場性考慮前の積算価格を査定した。なお、建物等及びその敷地の再調達に当たって必要となる付帯費用については、対象建物等の状況及び類似不動産の市場分析を踏まえ、市場価値は認められないと判断した。

(オ) 原価法による積算価格

上記で査定した積算価格に市場性修正率を乗じて、原価法による積算価格を次のとおり試算した。

a 建物等及びその敷地一体としての市場性考慮前の積算価格 1,682,500円

b 市場性修正率 100%（価格修正を要する建物等及びその敷地一体としての市場性に係る要因はない。）

c 原価法による積算価格 1,680,000 円

(カ) 試算価格の調整と鑑定評価額の決定

以上により、原価法による積算価格 1,680,000 円を得たので、当該試算価格を再吟味のうえ、鑑定評価額を決定する。原価法による積算価格は、主に費用性の観点から対象不動産の市場価値を把握したもので、対象不動産の個別性を考慮した再調達原価を査定し、これに減価修正を行い、さらに建物等及びその敷地一体としての市場性を考慮して求めた価格である。本件では、対象建物等及びその敷地に係る市場参加者の属性、同一需給圏内における類似不動産の市場動向等を踏まえ建物等及びその敷地一体としての市場性を考慮しており、対象不動産の市場性を十分に反映している。したがって、本件では、原価法による積算価格を妥当と判断して採用し、鑑定評価額を 1,680,000 円と決定した。

イ 譲渡額と不動産鑑定評価額との比較

本件施設の譲渡額は(8)ウに記載のとおり 10 円で、不動産鑑定評価額はアに記載のとおり 1,680,000 円であるから、譲渡額と不動産鑑定評価額との差額は、1,679,990 円となる。

(10) 本件施設の譲渡に伴う議会の議決について

ア 財産の譲渡に関する法令の定め

(7) 地方自治法

(議決事件)

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

(1)～(5) 略

(6) 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。

(7) 略

(8) 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。

(9)～(15) 略

(財産の管理及び処分)

第237条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

2 第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の

財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。

3 略

(イ) 五島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 (趣旨)

第1条 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しては、この条例の定めるところによる。

(議会の議決に付すべき財産の取得又は処分)

第3条 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ぬ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。

(ウ) 五島市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例(平成16年五島市条例第81号)

(趣旨)

第1条 この条例は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第237条第2項の規定に基づき、五島市の財産の交換、譲与、無償貸付け等に関し必要な事項を定めるものとする。

(普通財産の譲与又は減額譲渡)

第3条 普通財産は、次の各号のいずれかに該当するときは、これを譲与し、又は時価よりも低い価額で譲渡することができる。

- (1) 他の地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため、普通財産を他の地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。
- (2) 他の地方公共団体その他公共団体において維持及び保存の費用を負担した公用又は公共用に供する財産の用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその負担した費用の額の範囲内において当該地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。
- (3) 公用又は公共用に供する公有財産のうち寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産を当該寄附者又はその相続人その他の包括承継人(以下「寄附者等」という。)に譲渡するとき。
- (4) 公用又は公共用に供する公有財産の用途に代わるべき他の財産の寄附を

受けたため、当該用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産を寄附を受けた財産の価額に相当する金額の範囲内において当該寄附者等に譲渡するとき。

イ 議会の議決を経なかった理由

本件施設の譲渡については、次の理由により議会の議決を経ていない。

(7) 市長は、本件施設の評価委員会における評価額10円を適正な対価と判断したこと。

なお、評価委員会の答申を適正な対価と判断した理由は、次のとおりである。

a 市長は、評価委員会は、市長の附属機関であり、その答申は尊重されるべきものであることから、市長は、これまでも答申された評価額をもって予定価格としていること。

b 評価委員会による評価額が、本件施設が耐用年数を大幅に経過しているため、公会計モデルによる評価額10円となっていたことから、これを適正な対価であると判断したこと。

(4) 五島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、予定価格2,000万円以上の売買については、議会の議決を要することになっているところ、本件施設の譲渡額は、この要件に該当しないこと。

ウ 議会の審議状況について

本件施設の譲渡に関する市議会の審議状況は、次のとおりである。

(7) 平成30年12月市議会定例会

平成30年11月30日に議案第12号五島市玉之浦花き栽培施設条例を廃止する条例についてを市議会に提出している。

本案は、施設の老朽化等により、今後の維持管理に多額の費用が見込まれること等から、五島市玉之浦花き栽培施設条例を廃止したいため提案され、平成30年12月10日経済土木委員会に付託されている。その後、同月19日の本会議において、経済土木委員長から次のとおり報告され、委員長報告のとおり原案は可決された。

本案の審査では、条例廃止後の当該施設の取扱いについて質疑がなされた。理事者によると、条例廃止後の当該施設については、民間譲渡を考えており、現在利用している利用組合又はその構成員と協議したいとの答弁であった。このほか、幾つかの質疑はあったが、本案については、異議なく可決すべきものと決定した。

(4) 令和元年12月市議会定例会

令和元年11月26日に陳情第13号「玉之浦花き栽培施設10円譲渡の解明」に関する陳情が受理され、同年12月6日に議会運営委員会に付託されている。

議会運営委員会では、施設の無償譲渡や一般競争入札にしなかった理由、施設

の譲渡価格10円について質疑がなされた。理事者は、施設の無償譲渡について、県の補助事業を活用して整備した建物等を財産処分の制限期間内に有償譲渡する場合は、一般的に補助金の返還が伴うことから、これまで無償譲渡した事例はあるが、今回の民間譲渡については、財産処分の制限期間を過ぎており、補助金の返還は伴わないこと、また、現在も使用されている施設であることから、有償譲渡にしたと説明している。次に、一般競争入札にしなかった理由について、今回譲渡した財産はシクスライトという農業用ハウスが主であって、このハウスは一般的なハウスとは違い、コンクリート基礎があるH鋼の鉄骨の柱とボルトで連結されており、ハウスを移設する場合は現在の基礎を解体処分して、新しくハウスを設置する場所でコンクリートの基礎を作ってから設置することになるため、費用面を考慮すると現実的に移設は難しいと考えた。また、本件施設では五島で唯一のマンゴーの栽培や新規作物のパプリカを栽培しているなど、地域振興や雇用の創出に繋がっており、現状のまま営農を継続してもらうことがいいと考えて公募ではなく、まずは現在使用している利用組合に譲渡の申し出を行い、結果として利用組合の中心的な役割を担っていた組合員に譲渡することとしたと説明している。譲渡額10円については、評価委員会の審議の結果、建物・構造物の耐用年数が14年から17年に対し、既に24年が経過しており、今回の譲渡対象となる建物・構造物10件とも、公会計モデルを基本としての減価償却を行ったところ、それぞれ評価価格を備忘価格の1円と決定されたことから、その結果を参考に、譲渡額を10円と決定したものと説明している。

議会運営委員会の審査の結果は、「願意に沿いがたい。」ということであった。

2 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断した。

- (1) 本件施設の譲渡契約を随意契約の方法により締結したことは、違法又は不当な契約の締結に当たるといえるかについて

地方自治法第231条第1項及び第2項において、普通地方公共団体は、売買、賃借、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し、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる旨規定し、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第167条の2第1項第2号は、随意契約によることができる場合の一つとして、不動産の買入れ又は借入れ、普通地方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しないものをするときを定めている。また、普通財産である土地及び建物の売払いに係る随意契約の基準第2条第5号は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定するその他の契約でその性質又は目的が競

争入札に適しないものをするときに該当する標準的な場合として、「その他特に市長が必要と認めた場合」に当たる場合は随意契約によることができる旨規定している。

地方自治法施行令第167条の2第1項第2号にいう「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」には、競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も該当するものと解すべきである。そして、このような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている地方自治法及び地方自治法施行令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものとされている（最高裁判所昭和62年3月20日第二小法廷判決）。

これを本件についてみると、市は、本件譲渡契約の締結に当たり、その契約の理由として、1(7)イ(イ)に記載のとおり、買受人が平成28年7月に利用組合に参画して以来、利用組合の本件施設の運営に係る費用の全てを負担し、利用組合の中心的な役割を担っていること、買受人が利用組合からマンゴーやパプリカの栽培を引き継ぐことにより、生産量の増加や農家戸数の拡大にもつながることから、農業振興に寄与することが期待できることなどを掲げており、買受人を契約の相手方と特定した随意契約には理由が認められる。また、契約手続についても、平成31年3月28日に市長決裁を経て、契約の方法を随意契約として決定し、同月29日に本件譲渡契約を締結しており、契約手続上も適正に行われている。

本件譲渡契約の締結については、以上のとおりであり、随意契約には理由が認められ、その契約手続にも公正さを疑わせるような具体的な事情も認められないことから、本件施設の譲渡契約を随意契約の方法により締結したことは、違法又は不当な契約の締結に当たるといえることはできない。

また、請求人は、随意契約にて譲渡された行為は公益性が一切認められないと主張しているが、随意契約の理由は、上述のとおり公益性が認められるから、請求人の主張には理由がない。

- (2) 本件施設を10円で譲渡したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるかについて

地方自治法第237条第2項は、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない旨規定し、同法第96条第1項第6号は、条例で定める場合を除くほか、財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けることを議会の議決事項として規定している。

地方自治法第237条第2項は、「適正な対価」によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡等を行うことを無制限に許すと、当該地方公共団体がその財政運営上多大の損失を被り、ひいては財政破綻の原因となったり、住民の負担を増大させたりするおそれがあるのみならず、特定の者の利益のために、当該地方公共団体の財政運営がゆがめられるおそれもあることから、普通地方公共団体の財政運営の健全、公正を確保するために設けられた規定と解される。他方において、売買契約における価格、特に、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制約され、とりわけ当該取引における両当事者の個別的、主観的な事情等の個別の条件に影響される性質があり、普通地方公共団体が土地を売却する場合におけるその対価の決定については、契約締結権を有する当該団体の長の、同条項の趣旨を踏まえた上での合理的な裁量判断に委ねられているものと解するのが相当である。したがって、正当な理由もなく、売買の目的や内容、当該不動産の特性、当事者間における交渉の経緯、その他の当該売買に関する事情に照らして、当該取引において合理的に期待し得る価格に比して著しく低廉な価格で売却したと認められる場合には、上記「適正な対価」によったものということとはできず、上記裁量権の逸脱又は濫用があったとして違法となるものと解するのが相当であるとされている（高松高等裁判所平成29年3月16日民事第4部判決）。このことは、建物についても同様である。

そこで、固定資産税仮評価額、損失補償基準に基づく額、公会計モデルによる評価額（本件譲渡額）及び鑑定評価額のうち、いずれが「適正な対価」を検討するに当たって最も適しているかについて検討する。

ア 固定資産税仮評価額

土地、建物及び償却資産について、総務大臣が定めた固定資産評価基準に基づき、固定資産税を課税するための評価額を参考に算出した仮の評価額をいう。

イ 損失補償基準に基づく額

近傍同種の建物その他の工作物の取引の事例がない場合において、取得する建物その他の工作物に対して、当該建物その他の工作物の推定再建設費を取得時までの経過年数及び維持保存の状況に応じて減価した額をもって補償する額をいう（損失補償基準第16条）。

ウ 公会計モデルによる評価額（本件譲渡額）

新地方公会計制度導入に伴い、地方公共団体の財務書類作成上の資産価値を表す

ための財務書類上の額をいう（新地方公会計モデルにおける資産評価実務手引）。

エ 鑑定評価額

国家資格である不動産鑑定士のみが行う鑑定評価額であり、その鑑定評価額は、市場性を有する不動産について、現実の社会経済情勢の下で合理的と考えられる条件を満たす市場で形成されるであろう市場価値を表示する適正な価格をいう（不動産鑑定評価基準）。

以上のとおり、固定資産税仮評価額は固定資産税の課税上の評価額、損失補償基準に基づく額は公共用地の取得に伴う損失補償に用いる額、公会計モデルによる評価額は財務書類上の額であることから、鑑定評価額が最も市場価値を表示する適正な価格を求めるものであるので、鑑定評価額について検討する。

不動産鑑定士が行う不動産の鑑定評価は、不動産の取引や価格に精通し、かつ、専門的な知識を有する不動産鑑定士が、自己の知識経験に基づいて、鑑定を依頼した者が指定する時点における鑑定対象近傍の売買価格や公示価格などの価格を基礎として行われるものである。そして、その実施に当たり準拠すべきものとされている不動産鑑定評価基準は、不動産の鑑定評価を行うに当たっての合理的かつ実行可能な行為規範であり、その内容は、鑑定評価の理論と実務の進歩等に応じて改善等が図られている。そうすると、不動産鑑定士が行う不動産の鑑定評価は、一般に、当事者の恣意性を排除し、客観的な不動産価格（市場価格）を把握するための最も合理性・客観性のある資料であると認められる。したがって、地方公共団体がその財産である不動産を他に譲渡する場合において、当該不動産の価格について不動産鑑定評価を経ている場合には、その結果は、鑑定の資料及び方法に誤りがない限りは、当該不動産の「適正な対価」について検討するに際しての、最も有力な資料であるというべきである。このことは、普通地方公共団体の所有する財産である不動産については、国有財産の処分の場合とは異なり、「時価」について常に不動産鑑定評価額を基に算定すべきという基準はなく、また、時価とはその性質上一定の幅をもって認識されるべき概念であることを考慮しても、変わることはない。もっとも、不動産の鑑定評価は、これを行う不動産鑑定士の裁量的な判断を必要とする場面があり、その専門家としての判断を反映して一定の幅を有する場合がありますし、また「時価」自体が一定の幅を持った概念であるということが出来る。なお、国の財産についても、「適正な対価」なくして譲渡等をしてはならない（地方財政法（昭和23年法律第109号）第9条）ところ、「国有財産評価基準」は、「一般競争入札対象財産について評価価格を定めるに当たっては、需給の状況等を考慮して、不動産鑑定士による鑑定評価額を20パーセントの範囲内で修正をすることができる。」として、需給の状況等を考慮した一定程度の範囲での修正を許容しているとされている（広島高等裁判所平成29年3月9日民事第4部判決）。

これを本件についてみると、1(9)イに記載のとおり、不動産鑑定士は、本件施設の評価に当たっては、適切に要因比較を行い得る類似の建物及びその敷地の取引事例を収集することが困難であることから、配分法に基づく取引事例比較法は適用せず、また、建物等及びその敷地は、自己使用不動産としての需要が中心で、収益性との関連が希薄であるので、収益還元法（建物残余法）も適用しないとしている。したがって、監査委員は、不動産鑑定評価が一定の幅を有する場合がありますが、国有財産の処分の場合において鑑定評価額を20パーセントの範囲で修正ができるとされているが、このような修正を行う要因となる需給の状況等を把握することができないから、鑑定評価額の修正は行わず、鑑定評価額1,680,000円を「適正な対価」と判断する。

市長は、評価委員会から答申された評価額10円が著しく低廉な価格であることから、固定資産税仮評価額や損失補償基準に基づく額と比較検討したり、外部の不動産鑑定士に本件施設の市場価値について意見を聴くなど、適正な対価について検討することも可能であったところ何ら検討を行っていない。また、買受人には、本件施設の譲渡予定額は評価委員会において算出される額とのみ通知しており、買受人との交渉の経緯により譲渡額が決定されていったという事実も見当たらない。よって、適正な対価よりも著しく低廉な価格で譲渡するだけの特段の事情も認められず、議会の理解も得られているとはいえないのであるから、市長が10円で本件施設の譲渡契約を締結したことは、市長に委ねられた裁量権を逸脱したものといわざるを得ず、地方自治法第237条第2項に反する違法があったものと解される。

したがって、本件施設を10円で譲渡したことは、違法な財産の処分に当たると判断する。

- (3) 本件施設の譲渡に当たり議会の議決を経なかったことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるかについて

市長は、本件施設の譲渡に当たって、1(10)に記載のとおり、評価委員会の答申額10円を地方自治法第237条第2項の「適正な価格」と判断しており、当該価格は、地方自治法第96条第1項第6号の規定に該当せず、同項第8号に基づく条例の規定にも該当しないため、議会の議決は必要でないとして、議会の議決に付していない。そこで、地方自治法第237条第2項の規定による議会の議決について検討する。

地方自治法第237条第2項は、条例又は議会の議決による場合でなければ、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けてはならない旨規定しているところ、同項の趣旨は、適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡又は貸付け（以下「譲渡等」という。）がされると、当該普通地方公共団体に多大の損失が生ずるおそれや特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられるおそれがあるため、条例による場合のほかは、適正な対価によらずに財産の譲渡等を行う必要性と妥当性を議会において審議させ、当該譲渡等を行うかどうかを議会の判断に委

ねることとした点にあると解される。そうすると、同項の議会の議決があったというためには、財産の譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要するというべきである（最高裁判所平成17年11月17日第一小法廷判決参照）。もっとも、当該譲渡等が適正な対価によるものであるか否かは評価に関わる事項であって見解が分かれることもあり得るところ、当該譲渡等が適正な対価によるものであるとして議案が提出された場合であっても、議会において、これが適正な対価によらないものであることを前提として審議した上これを認める趣旨で当該議案を可決することに制約が存するものではないから、そのように提出された議案を可決する議決であるからといって、直ちに同項の議会の議決でないということとはできないし、また、当該譲渡等が適正な対価によらないものである旨の議会の認識を明らかにした上でされた議決でなければ、同項の議会の議決でないということもできない。そして、上記のような同項の趣旨に鑑みると、当該譲渡等が適正な対価によるものであるとして普通地方公共団体の議会に提出された議案を可決する議決がされた場合であっても、当該譲渡等の対価に加えてそれが適正であるか否かを判定するために参照すべき価格が提示され、両者の間に大きな乖離があることを踏まえつつ当該譲渡等を行う必要性和妥当性について審議がされた上でこれを認める議決がされるなど、審議の実態に即して、当該譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上これを認める趣旨の議決がされたと評価することができるときは、同項の議会の議決があったものというべきであるとされている（最高裁判所平成30年11月6日第三小法廷判決）。

これを本件についてみると、1(10)ウに記載のとおり、市議会においては、五島市玉之浦花き栽培施設条例を廃止する条例及び「玉之浦花き栽培施設10円譲渡の解明」に関する陳情について審議されているものの、それらの審議状況からして、本件施設の譲渡に当たり、譲渡額10円と不動産鑑定士による鑑定価格や評価基準で示しているその他の算定方法による価格を比較して、「適正な対価」について審議がされると認めることはできず、本件施設の譲渡額に加えてそれが適正であるか否かを判定するために参照すべき価格が提示され、両者の間に大きな乖離があることを踏まえつつ当該譲渡を行う必要性和妥当性について審議がされた上でこれを認める議決がされるなど、審議の実態に即して、当該譲渡が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上これを認める趣旨の議決がされたと解することはできないから、本件施設を適正な対価なくして譲渡することについて、地方自治法第237条第2項の議決を経たということとはできない。

よって、本件施設の譲渡に当たり議会の議決を経なかったことは、違法な財産の処分にあたると判断する。

(4) 市に損害が発生しているといえるかについて

本件施設を10円で譲渡することについては、(2)に記載のとおり、本件施設の譲渡額が「適正な対価」とは認めがたいから、地方自治法第237条第2項及び第96条第1項第6号の規定により、議会の議決が必要であった。しかしながら、本件施設の譲渡に当たっては、議会の議決を経していないから、譲渡額10円と適正な対価である不動産鑑定評価額1,680,000円との差額1,679,990円が市に発生している損害となる。

本件施設の譲渡契約の締結については、市長の決裁となっている。市は、本件施設の譲渡に当たっては、本件施設が利用できなくなれば、賃借土地は返還することになり、返還の際には賃借土地を原状に回復するため本件施設の解体費用が発生することから、民間譲渡を進めるべきとの判断に至ったとしているが、これらの事情を考慮したとしても、議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくして譲渡してはならないのであるから、市長が譲渡額10円で本件施設について本件譲渡契約を締結したことは、市長に委ねられた裁量権を逸脱したものといわざるを得ず、地方自治法第237条第2項に反する違法があったものと認められる。

したがって、市長は、市が被った損害につき賠償責任を負うものである。

(5) 本件譲渡契約が無効であるといえるかについて

請求人は、本件施設の譲渡に当たって、公正公平な手続きの手順を踏んでいないため本件施設の譲渡契約が無効であると主張しているため、議会の議決を経していない本件譲渡契約が無効といえるかについて検討する。

地方自治法第234条第2項は、普通地方公共団体が締結する契約の方法について「指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」と規定し、これを受けて地方自治法施行令第167条の2第1項は、随意契約によることができる場合を列挙しているのであるから、右列挙された事由のいずれにも該当しないのに随意契約の方法により締結された契約は違法というべきことが明らかである。しかしながら、このように随意契約の制限に関する法令に違反して締結された契約の私法上の効力については別途考察する必要がある、かかる違法な契約であつても私法上当然に無効になるものではなく、随意契約によることができる場合として前記令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法による当該契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合のように当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える前記法及び令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当であるとされている(最高裁判所昭和62年5月19日第三小法廷判決)。

これを本件についてみると、本件譲渡契約締結における財務会計上の行為に違法な点はないこと、また、契約締結前に買受人に譲渡予定額を具体的に提示していないことから、随意契約の制限に関する法令に違反しているという事実は認められない。そして、本件譲渡契約は本件施設の譲渡に当たって事前に議会の議決に付していないため、地方自治法第237条第2項の規定により違法ではあるが、上記判例に照らして、無効であるということとはできないと判断する。

なお、議会の議決を要する事項につき、議会の議決なくしてなされた行為は無効とする判例（最高裁判所昭和35年7月1日第二小法廷判決）があるが、この判例は、地方自治体の長がなした違法な公金の支出に関するもので、その支出行為自体議会の議決の有無にかかわらず、本来違法であるとしているのに対し、本件譲渡契約は地方自治法第96条第1項第6号及び第237条第2項の規定からみて、議会の議決（その事前、事後を問わない）があれば当然に適法行為とされる場合であるから、この判例は本件とはその事例を異にするので、本件譲渡契約には援用できない。

(6) 本件譲渡契約の追認について

地方自治法第237条第2項が普通地方公共団体の財産の適正な対価によらない譲渡等を条例と並んで議会の議決にかからせた趣旨は、適正な対価によらない財産の譲渡等は、地方公共団体の財産の実質的な減少をもたらすものであって、その財政的基盤を脆弱にする危険があることから、特にかかる譲渡等を行うことが必要であるか、妥当であるかどうかについて議会に審査させ、その結果議会の議決が得られた場合に限ってこれを許すこととする点にあるものと解される。そうすると、普通地方公共団体が地方自治法第237条第2項の議会の議決を経ずに財産を譲渡等した後、議会が、その対価に着目して当該譲渡等の必要性、妥当性について審査を加え、これを妥当なものとして認める趣旨の議決をしたときは、仮に当該譲渡等が地方自治法第237条第2項の適正な対価なくしての譲渡に該当する場合であっても、同項の議決を欠いた瑕疵は治癒されると解するのが相当であるとされている（山形地方裁判所平成14年10月22日民事部判決）。

これを本件についてみると、本件施設の譲渡については、(3)で述べたとおり、地方自治法第237条第2項及び第96条第1項の規定により、議会の議決を必要とするから、本件施設を適正な対価なくして譲渡したことについて、議会の議決（追認）を経たときは、これらの規定による議決を欠いた瑕疵は治癒されることとなる。

(7) 結論

以上のとおり、市長が本件施設を10円で譲渡したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるか検討した結果、(1)随意契約にて譲渡された行為は公益性が一切認められないと主張している部分及び(5)本件施設の譲渡に当たって、公正公平な手続きの手順を踏んでいないから本件施設の譲渡契約が無効であると主張している部分は、

棄却することとし、本件施設の譲渡額10円は、適正な対価と認められず、議会の議決を経ていないので、違法な財産の処分に当たり市に損害が生じていることから、請求人の主張の一部には理由があると判断した。

第4 意見

監査の結果を踏まえ、監査委員として次のとおり意見を付す。

(1) 市有財産の評価について

評価委員会は、建物の評価を行う場合、評価基準に基づき評価を行うこととしているが、市内には、近傍同種の公共施設がなく、取引事例を参考にした評価を行うことが困難であることから、公会計モデルによる評価となっている。しかしながら、耐用年数を経過したものについては、備忘価格（残存価格なし）となり「適正な対価」となっていない場合がある。したがって、建物の適正な価格を算出するに当たっては、不動産鑑定評価を依頼すること等により、適正な価格（市場価格）となるよう評価の方法を見直されたい。

また、評価委員会の委員については、他の自治体においては不動産鑑定士を委員としているところも見受けられるので、附属機関の専門性等を考慮して、委員の選任に当たっては、不動産鑑定士など外部の学識経験者を中心とする構成とすべきである。

(2) 温泉源について

温泉源については、市内に複数のものが存在するが、本件温泉源を除き財産台帳に登載されていないので、その実態を把握し、速やかにその管理及び使用料について検討されたい。

また、温泉権は物権であるとされていることから、財産に関する調書について整備されたい。

別表

玉之浦花き栽培施設評価対象一覧

区分	所在地	名称	符号	構造	床面積 (㎡)	取得価格 (円)	耐用年数 (年)	経過 年数 (年)	建 築 年月日	固定資産税仮評価額 (円)			譲渡額 (円)	鑑 定 評価額 (円)
										損失補償基準に 基づく額(円)	公会計モデルによる 評価額(円)			
建物 及 び そ の 他 構 造 物	玉之浦町丹奈 139番地9	作業棟(プレハ ブ冷蔵庫設置)	①	木造	134.45	14,120,000	15 (作業所、工作 室)	24	H6.3.15	885,444	421,083	1	161,000	
	玉之浦町丹奈 139番地11	ポンプ室	②	木造	6.00	543,000	15 (ポンプ室)	24	H6.3.15	33,383	16,196	1	6,000	
	玉之浦町丹奈 161番地4	作業管理室	③	木造	23.04	2,664,000	15 (作業所、工作 室)	23	H7.3.20	207,840	93,513	1	30,000	
	玉之浦町丹奈 139番地3	シクスライト ハウス(温室)	④	鉄骨造	936.00	25,640,000	14 (構築物、農林業 用主として金属 製のもの)	24	H6.3.15	1,282,000	647,504	1	350,000	
	玉之浦町丹奈 139番地3	シクスライト ハウス(温室)	⑤	鉄骨造	468.00	21,564,000	14 (構築物、農林業 用主として金属 製のもの)	24	H6.3.15	1,078,200	544,571	1	230,000	
	玉之浦町丹奈 139番地3	シクスライト ハウス(温室)	⑥	鉄骨造	720.00	21,800,000	14 (構築物、農林業 用主として金属 製のもの)	23	H7.3.20	1,090,000	666,601	1	280,000	
	玉之浦町丹奈 139番地3	シクスライト ハウス(温室)	⑦	鉄骨造	504.00	17,200,000	14 (構築物、農林業 用主として金属 製のもの)	23	H7.3.20	860,000	525,942	1	210,000	
	玉之浦町丹奈 161番地1、 180番地2	シクスライト ハウス(温室)	⑧	鉄骨造	990.00	26,600,000	14 (構築物、農林業 用主として金属 製のもの)	23	H7.3.20	1,330,000	813,373	1	360,000	
	玉之浦町丹奈 139番地11	温泉水槽	⑨	コンク リート製	8㎡	434,218	17 (構築物農業用の もの主としてコン クリート造その 他のもの)	24	H6.3.15	21,710	20,632	1	5,500	
	玉之浦町丹奈 139番地11	50 t 水槽	⑩	コンク リート製	50㎡	1,642,003	17 (構築物農業用の もの主としてコン クリート造その 他のもの)	24	H6.3.15	82,100	78,008	1	20,000	
	小計 A					132,207,221				6,870,677	3,827,423	10	1,652,500	
そ の 他 施 設 関 連 運 送 用 品 一 式	オイルタンク	シクスライト ハウス(温室)	④⑤	1個	3個									
			⑥⑦	1個										
			⑧	1個										
	油配管		④~⑧		1式									
	小計 B												30,000	
	合計C(A+B)					132,207,221				6,870,677	3,827,423	10	1,682,500	
	市場性修正率D												100%	
	積算価格E(C×D)												1,680,000	

注 損失補償基準に基づく額には、損耗費が算入されていない。

参考

五島市職員措置請求書

玉之浦花き栽培施設譲渡の市場価格を算出し差額の返還を求める監査請求

1 請求の要旨

平成31年3月29日に売渡人 五島市長 野口市太郎（以下「甲」という。）と買受人株式会社HP Iファーム 代表取締役 今村勇雄（以下「乙」という。）との間で取引された玉之浦花き栽培施設10施設を10円にて譲渡した行政行為は公正公平な手続きの手順を踏んでいないため無効と問題提起する。さらに公告もせず一者へ対し予定価格を提示し、随意契約にて譲渡された行為は公益性が一切認められない。契約後一年が経過し事業も国境離島雇用機会拡充補助事業として採択され事業展開されているが、監査委員におかれては、施設の現地調査をしたうえで、評価委員会が示した備忘価格での各1円評価が正当で、市民の共有財産が公正公平に譲渡取引されたのかを考察し、専門家に時価額を算出させ譲渡額との差額を市に返還させるよう、事実証明書を添付して請求する。

2 請求の理由

- 1 甲は平成31年3月29日に玉之浦花き栽培利用組合が借り受けていたにもかかわらず乙と譲渡契約を締結している。
- 2 令和元年9月定例議会での農水部長と総務企画部長の答弁説明は、有権者市民に疑義を抱かせる回答であった。
- 3 市議会運営委員会への陳情書「100条特別委員会設置」に対して慎重な議論がなされずまま調査委員会設置不要との結論に達した。
- 4 譲渡価格が知れ渡った事で市民の多くからは、10円譲渡に疑問、不平不満の声が発せられ疑問に感じた市民は議会運営委員会の傍聴を行った。
- 5 予定価格10円での一者による随意契約は官製談合と指摘せざるを得ない。
- 6 予定価格は一般競争入札、指名競争入札、随意契約のいかなる場合であっても事前に公表してはならない。
- 7 譲渡価格の決定は専門家ではない市長選任のメンバーで構成されており、公正公平な評価を算出できるメンバー構成ではない。
- 8 少なくとも平成20年から譲渡までの期間に施設に機械修理費を含めての維持管理費に5,348,655円が投入されている。
- 9 施設譲渡後半年経過しての令和元年9月議会にて、コンクリートの舗装板、防油堤、排水溝、導水管、重油配管等の撤去処分費用に2,959,000円が承認され支出されたが、この費用は買受人に支払わせるべき経費である。

- 10 市有財産の10円売却は競争入札の原理に沿わない。
- 11 財産台帳による建設費から鑑みても一般の農業用ビニールハウス施設とは比較しようにも比較できない構造物である。
- 12 甲乙が蜜月な関係であると、乙の関係者から情報提供を受けている。

これらの理由を含め、市有財産である資産譲渡完了について、買受人および譲渡金額等を市議会へ一切通告されず譲渡されていた。

その結果、主権者である市民からの質問書に対して市議会は適切な回答もできな状態であるにもかかわらず、さらには真相究明をも行わない行為は市民への冒涇であり、市民の代表とは言えない。公売情報を市民に公告し、備忘価格ではなく市場価格で譲渡する競争入札形式で競売を行わなかった事実が市民(市)に対し損害を与えた結果であると指摘するのである。

3 結 語

地方税法第348条第1項の規定によれば、市は市に対して固定資産税を課することができない。このことから市有財産について同法に基づき評価を行う必要はない。評価額を目安に各施設が1円であると算出しての譲渡であれば100歩譲って指摘はしないが、財産評価委員会が試算した価格を予定価格と位置づけし、予定価格を乙へ公表してでの譲渡契約は官製談合という犯罪に値する行為であり、甲乙の蜜月な関係で成立したものと思料する。

無償譲渡であれば議会に諮らなくてはならないという規則をすり抜けるために無償譲渡に近いただ同然の右から左に譲渡した市の財務会計上の行為は主権者市民に対して公正公平な譲渡取引ではなく不当な行為である。その結果、市長は市民の共有財産を10円で譲渡し市財政に損害を生じさせたのである。評価委員会が算出した評価額の正当性を明らかにさせるためにも、監査委員は市に対して不動産鑑定士による玉之浦花き栽培施設の時価額を算出させ、市長へ譲渡額との差額を市に返還する措置を講じるよう勧告を求める。

不動産鑑定士による算定額と譲渡額10円との差額が、市に損失を与えた事実となる。

4 請求者 (略)

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実を証する書類を添え必要な措置を請求する。

令和2年3月27日

(宛先) 五島市監査委員

事実を証する書面

- 1 売買契約書写し5枚
- 2 評価委員会議事録写し5枚
- 3 100条委員会設置の陳情書と審査結果写し3枚
- 4 市議会議会運営委員会への質問書と回答文書写し2枚
- 5 市長への手紙回答文書写し1枚
- 6 財産台帳写し3枚
- 7 団体資格証明関係書類写し2枚（両面）

当事者目録

請求者 （略）

請求の対象となる者

住 所 五島市福江町1番1号
氏 名 五島市長 野 口 市太郎

五島市監査委員会

代表委員 橋本 平馬 殿

住民監査に対する書証等

（地方自治法第242条第1項）

住民監査請求に係る意見陳述会にあたり

地方自治法第242条（住民監査請求）第1項の規定に基づく令和2年3月27日付住民監査請求書に添付の事実立証の書証等以外に新たな事実証明として書証を提出します。

なお、1～6及び8～12は五島市役所への開示請求で得た書証なので閲覧及び謄写での確認が可能です。監査委員事務局も直接請求のうえ充分ご検討ください。

また、住民監査請求に係る意見陳述会にあたり、本件監査請求に係る所轄部署の調査報告（陳述）に関しても、請求人は意見陳述をする故、十分な調査結果の情報開示をお願いし、担当部署陳述後に数分間お時間を頂戴頂きたくお願い申し上げます。

疎明方法

1. 売買契約書写し5枚
2. 評価委員会議事録写し5枚
3. 100条委員会設置の陳情書と審査結果写し3枚
4. 市議会議会運営委員会への質問書と回答文書写し2枚
5. 市長への手紙回答文書写し1枚
6. 財産台帳写し3枚
7. 団体資格証明関係書類写し2枚(両面)

※以上提出済

8. 花き栽培施設等についてお問い合わせについて市回答写し(3枚)
9. 譲渡に係る起案決裁文書写し(1枚)
10. 平成5年度花き栽培施設建設工事設計書写し(6枚)
- 10-1. 平成6年度花き栽培施設建設工事設計書写し(8枚)
11. 農林公社競争入札売払い資料写し(4枚)
12. 福江幼稚園所譲渡に係る市有財産評価委員会審査結果写し(2枚)
13. 鋼材市中実勢価格・一般社団法人日本鉄リサイクル工業会HP写し(3枚)
14. ●●からの情報提供

令和2年4月21日

五島市監査委員会

代表委員 橋本 平馬 殿

五島市職員措置請求書への追記補足

令和2年3月27日付けで提出した五島市職員措置請求書については、次の通り追記補足します。

補足事項

1. 温泉利用料無償提供について
 - (1) 五島市の観光素材の代表的なものに玉之浦荒川の温泉があります。また提出済の監査請求での当該施設にも荒川温泉源と同等の泉源があり玉之浦花卉栽培施設こそ温泉の湯熱を利用しての栽培施設である。
 - (2) 豆屋旅館さん廃業にて社会福祉協議会が取得。温泉権利も社協であり、温泉入湯料金は徴収されています。

- (3) 荒川地区世帯で温泉を引き込んでいる方々は荒川山林組合さんへ利用料金を支払っています。
- (4) 玉之浦花き栽培施設は上物のみ売却（1者随契にて10円で譲渡）ではありますが、温泉源の権利は五島市、つまり市民の共有財産なのである。これを市民へ相談もなく野口市長は無償で供給している。

2. 結 語

玉之浦花き栽培施設は温泉の熱湯を利用して暖房効果に用いられている。つまり野菜等の商品を出荷させるためへの重要な暖房設備なのであり、営利を生むためのなくてはならないものである。よって温泉利用に対しても温泉入湯客と同様に利益を生むためのものであるからして、施設利用者から利用料金を徴収する必要があり、この点でも市に損害を与えている。

五島市長であれば地方公共団体の入札・契約制度の概要にもあるように、公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込をさせる方法により競争を行わせ、その申込のうち、地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定して、その者と契約を締結する。（地方公共団体の入札・契約制度の意義にうたわれているのです）。

つまり玉之浦花き栽培施設が評価委員会がつけた価格の10円で（株）HP Iへ譲渡された随意契約は相手方より購入見積りの提示も行わされず、予定価格の10円という情報を漏洩し売り渡した官製談合なのである。

この行為は、五島市にとって最も有利な条件をもって申込をした者を選定しておらずこの行為そのものが市に損害を与えたのである。このことを刑法では247条の背任罪という。請求人は監査結果を踏まえ非請求人を民事訴訟並びに刑事告発することも辞さない考えである。

令和2年4月23日

（あて先）五島市監査委員

（個人の秘密に関する情報を除き、請求書及びその補正の本文等を原文のまま掲載した。）