

室蘭市監査公表第1号

室蘭市職員措置請求書に係る監査の結果について

令和3年3月3日付けで請求のあった地方自治法第242条第1項の規定に基づく室蘭市職員措置請求について、地方自治法第242条第5項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

令和 3年 4月22日

室蘭市監査委員 杉 本 久佐男

室蘭市監査委員 早 坂 博

請 求 人 宛て

室蘭市監査委員 杉 本 久佐男
室蘭市監査委員 早 坂 博

室蘭市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

令和3年3月3日付けで請求のあった地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく室蘭市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第5項の規定に基づき監査を実施した結果、下記のとおり棄却することと決定したので通知します。

記

第1. 請求の受理

本件請求については、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、令和3年3月3日付けでこれを受理した。

第2. 請求の要旨

請求人から提出された本件請求の要旨は、請求書及び事実を証する書面の記載並びに陳述の内容から、次のとおりとした。

旧本輪西会館は、蘭北地域の一等地にある約1,000坪の優良土地と共に、築30年以上経過しているとはいえ、まだまだ使える施設であり、民間活用を理由に売却する行為は、以下の理由により不当である。

市は、旧本輪西会館の建物を7,500万円、土地を3,500万円と評価しながら、建付減価額を差引いたとして、わずか900万円で売却することは、市と市民に多大な損害を与えるものである。

よって、旧本輪西会館の解体と、会館跡地の売却は白紙に戻すよう市長に求める。

なお、請求人は、請求書に「建物を3,500万円、土地を7,500万円」と記載しているが、本市が本件建物及び土地の評価額を使用したのは、第4の1の第1号イ（ア）において述べる市議会某議員からの照会に対する回答のみであることから、当該回答における金額を引用したものと推測されるが、当該回答においては、建物を7,500万円、土地を3,500万円と試算していることから、請求人に照会した結果、誤記であるとの確認が取れたため、当該部分を「建物を7,500万円、土地を3,500万円」に変更して、最終的な請求の要旨とすることとする。

第3. 監査の実施

1. 監査対象事項

住民監査請求は、法第242条第1項において、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公

共同体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定されている。

したがって、住民監査請求の対象となる普通地方公共団体の執行機関又は職員の行為は、普通地方公共団体が特定の行政目的を行う一連の行為の中でも、普通地方公共団体の財産上何らかの損害を与え、ひいては住民の利益の侵害につながる財務会計上の事務処理にのみ関連するものに限られ、それ以外の一般行政上の行為については、たとえそれが何らかの財務的効果が生じることがあるとしても、これを住民監査請求することができないと解されている。

このことから、請求書及び事実を証する書面並びに陳述の内容に基づき、監査対象事項を次のとおりとした。

・旧本輪西会館の建物を7,500万円、土地を3,500万円と評価しながら、建付減価額を差し引いたとして、わずか900万円で売却することは、市と市民に多大な損害を与えるものとして認められるか。

2. 請求人に係る証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和3年4月5日に証拠の提出及び陳述を実施し、請求人から陳述を受けた。

なお、請求人から新たな証拠としての資料の提出はなかった。

3. 監査対象部課

企画財政部管財課及び市税課

4. 監査の方法

監査対象部課から関係書類の提出を求め、調査するとともに、随時、監査対象部課の職員から事情を聴取することにより監査を実施した。

第4. 監査の結果

1. 事実関係の確認

関係書類及び事情聴取並びに関係人調査により以下の事実を確認した。

(1) 請求の要旨について

ア. 旧本輪西会館の建物及び土地売却までの経緯

(ア) 市長は、公共・公共的な活用が見込まれない跡地については、売却を基本に民間事業者等による活用を検討することなどを基本方針とする室蘭市公共施設跡地利用計画（平成22年12月策定。以下「跡地利用計画」という。）を平成27年3月に改定し、平成27年3月23日付けで市公式ホームページで公表した。

(イ) 市長は、施設機能の優先度を設定し、公共建築物の「保有総量の適正化を図る。」などを基本方針とする室蘭市公共建築物適正化計画を平成29年3月に策定し、平成29年3月27日付けで市公式ホームページで公表及び報道機関への情報提供を実施した。

なお、同計画で、検討対象施設の適正化方針において、本輪西会館を廃止する施設の1つとして掲げているが、建築物としての耐用年数は残存期間があるものの、電気、排水設備の老朽化が進んでいること、今後使用し続けるには防水や屋上の補修などに延命化が必要であり、維持修繕費用として数千万円単位の費用が生ずると試算していることなどから、他の施設による機能代替が可能かという観点から検討した結果、廃止という結論に至ったも

- のである。
- (ウ) 市長は、令和元年6月3日に施設の老朽化に伴い本輪西会館を廃止することを提案理由として、市議会に令和2年11月1日を施行日とする室蘭市会館条例を廃止する条例を提案し、令和元年6月25日に市議会本会議において原案のとおり可決され、同条例を同日付けで公布した。
- (エ) 市長は、本輪西会館廃止後に本件土地の売却処分を実施するため、令和2年4月1日から令和2年5月20日までに港北町1丁目22番20の分筆登記測量を行い、新たに港北町1丁目22番20として603.12㎡に、港北町1丁目22番128として2,101.17㎡に分筆した。
なお、当該土地のうち、22番20の603.12㎡については、本輪西会館に併設している消防団第10分団の庁舎用地として公用に供する予定であることから売却対象から除外し、残りの22番128の2,101.17㎡を売却処分の対象とする土地とした。
- (オ) 市長は、令和2年6月15日に公共施設跡地に係る公共的団体による活用意向調査要領（以下「調査要領」という。）を決定し、令和2年6月22日から令和2年7月31日まで市公式ホームページに公表し、分筆後の港北町1丁目22番128を対象物件とする活用意向調査及び申込みの受け付けを実施した。
なお、調査要領において、跡地利用計画に示されている解体を前提とした建物付きでの売却である旨を活用条件に掲げている。
- (カ) 受付期限前の令和2年7月29日に、1医療法人から申込みがあったことから、市長は審査の結果、令和2年9月14日付けで同法人を優先交渉権者として決定し、同日付けで同法人に対しその旨を通知した。
- (キ) 市長は、室蘭市公有財産規則（昭和62年規則第13号）に基づき、室蘭市会館条例を廃止する条例による本輪西会館の廃止日である令和2年11月1日付けで本輪西会館と同会館敷地を用途廃止し、同日付で土地については公用に供する22番20の603.12㎡を除き、財産区分を行政財産から普通財産に変更した。
- (ク) 市長は、令和2年12月2日付けで跡地利用計画に、新たに発生した跡地として旧本輪西会館を含む5か所を追加し、同日付で市公式ホームページで公表した。
- (ケ) 市長は、令和3年3月2日に当該法人との間に、本件土地売買契約の締結に向けて「土地売買仮契約書」を当該医療法人に発送した。

イ. 本件土地及び建物の評価額について

- (ア) 令和2年11月6日に市議会某議員から本輪西会館の土地及び建物の評価額に関する照会を受けたが、本件土地及び建物については、地方税法（昭和25年法律第226号。）第348条第2項第1号の規定により市町村が公用又は公共の用に供する固定資産に該当するため非課税物件であり、固定資産課税台帳に登録がないことから、仮算定であることを添えて仮評価額として試算し、回答した。

同仮評価額の積算方法は、以下のとおりであるが、固定資産評価額の算定方法は、地方税法第388条第1項の規定により総務大臣が固定資産の評価の基準並びに実施の方法及び手続（以下「評価基準」という。）を定めることとされ、同法第403条第1項の規定により評価基準によって固定資産の価格を決定しなければならないこととされている。

現行の評価基準は、昭和38年に制定されたものであるが、評価基準の制定前には全国一律の基準がなく、市町村間の評価の不均衡が見られたことから、内閣総理大臣の諮問機関として設置された固定資産評価制度調査会から改善合理化を図るための方策に係る答申を受けて制定されたものである。

当該答申においては、「家屋の評価方法については、再建築費を基準として評価する方法のほか、取得価格を基準として評価する方法、賃貸料等の収益を基準として評価する方法又は売買実例価格を基準として評価する方法がある」とした上で、売買実例価格について

は「個別的な事情による偏差があるという難点がある」とされ、採用されなかった一方で、再建築価格方式が採用されたものである。

①土地

- ・評価基準の画地計算法を適用して求めることとし、仮評価額を試算している。
- ・地番 港北町1丁目22番20、地目 宅地、地積 2703.82 m² (直近賦課期日時点)
13,023円 (m²単価) × 2703.82 m² ≒ 35,000,000円 (仮評価額)

②建物

- ・評価基準に基づき、再建築費評点数を用いて仮評価額を試算している。
- ・面積：1029.09 m²
126,409,299 (再建築費評点数) × 0.5446 (経年減点補正率) × 1.1 (設計管理費等補正率)
≒ 75,000,000円 (仮評価額)

ウ. 本件土地の売却価格の試算について

(ア) 市長による売却価格の算定

市長は、令和2年4月6日に、公共用地の取得に伴う損失補償基準細則(昭和38年3月7日用地対策連絡会決定)別記1土地評価事務処理要領を参考に、取引事例比較法による比準価格を試算し、次に、本件土地は建付地であることから最有効活用を図るため、地上建物を解体撤去し更地化することとして土地価格を試算し、次に、建付減価相当額を試算し、これを差し引くことで、土地の売却価格を試算した。

公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱(昭和37年6月29日閣議決定)によれば、公共用地のため取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するという基本原則を定め、正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、土地の位置、形状、環境、収益性その他一般の取引における価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものと定めている。

同売却価格の試算方法は以下のとおりである。

$$\begin{aligned} & 34,800 \text{円 (地価公示価格)} \times 96.3/100 \text{ (時点修正)} \approx 33,500 \text{円 (標準価格)} \\ & 33,500 \text{円} \times 61/100 \text{ (地域要因の比較)} \times 80/100 \text{ (個別要因の比較)} \approx 16,300 \text{円 (比準価格)} \\ & 16,300 \text{円} \times 2101.17 \text{ m}^2 \approx 34,249,000 \text{円 (土地価格)} \\ & 36,245,000 \text{円 (建物解体費用等見積額)} \times 0.7 \text{ (民間施工との差額を考慮した率)} \\ & \qquad \qquad \qquad = 25,371,500 \text{円} \\ & 25,371,500 \text{円} \div 34,249,000 \text{円 (土地価格)} \approx 0.74 \text{ (建付減価率)} \\ & 34,249,000 \text{円} \times 0.74 \approx 25,344,000 \text{円 (建付減価相当額)} \end{aligned}$$

以上のことから本件土地売却試算価格は次のとおりとしている。

$$34,249,000 \text{円 (土地価格)} - 25,344,000 \text{円 (建付減価相当額)} = 8,905,000 \text{円 (試算価格)}$$

(イ) 不動産鑑定士による鑑定評価

市長は、売却を予定している本件土地について、令和2年11月27日に不動産鑑定士に鑑定評価を依頼し、令和3年1月8日に鑑定評価書を受領した。

同鑑定評価書による評価方法を要約すると、以下のとおりである。

①土地

- ・地番 港北町1丁目22番128、地目 宅地、地積 2101.17 m²
- ・土地価格
土地は取引事例比較法と収益還元法(土地残余法)を適用し、求められた各試算価格につ

いて、地価公示価格を規準とした価格との均衡性を踏まえた調整を行って、対象不動産の土地価格を査定するとし、それぞれの価格を試算している。

- ・取引事例比較法による比準価格 16,500 円/㎡
- ・収益還元法（土地残余法）による収益価格 10,900 円/㎡
- ・地価公示価格を規準とした価格 16,600 円/㎡

その上で、取引事例比較法による比準価格は「実際に取引された複数の事例を比較検討のうえ算出した市場性を反映した実証的な価格である」とする一方、収益還元法（土地残余法）による収益価格については「対象不動産に最有効使用の建物を建築し、賃貸することを想定して求めたものであり、収益力を反映した説得力の高い価格である」としつつも、「収益還元法（土地残余法）では対象土地を一体的にとらえて収益用不動産の想定を行わざるを得なかったことなどから、収益価格にやや規範性が劣る側面が伴うことは否めない」とし、結論においては、収益価格は参考に留め、実証性が高く、かつ規準価格との均衡性の観点からも妥当性の高さが確認される比準価格を採用して、本件土地価格の1㎡当たり単価を16,500円と決定している。

本件土地価格：16,500 円/㎡×2,101.17 ㎡≒34,700,000 円

②建物

- ・所在 港北町1丁目22番地128、22番地20、22番地7、22番地76
- 構造 鉄筋コンクリート造 陸屋根 2階建、種類 集会所、事務所、車庫
- 床面積 1階 548.06 ㎡ 2階 481.03 ㎡ 延 1,029.09 ㎡

建物を再利用する場合には、内外装の損傷箇所等の補修に当たって数千万円規模の高額の費用を要する可能性があり、また各設備の再稼働の可否が不明であるなど、空き家期間が長期化した場合に想定外の支出が発生する可能性があることに留意しなければならない。

また、建物が鉄筋コンクリート造の堅固建物であり、躯体部分の経済的な耐用年数としてまだ一定期間残存しているため、建物の再利用に当たって不可避となる屋上の部分補修等の応急処置的な修繕のみを適宜行い、仮に内装等を撤去の上で倉庫などの用に供することは、物理的には可能と見込まれるが、現状で室蘭市が所有する旧公共施設であるため、当該地域における必要性や公有財産として直ちに市の行政に貢献する用途とは考え難く、また民間に売払いをする場合にも、応急的な維持管理を前提とした将来的な安全性にリスクが伴う使用方法は現実的ではないものと考えざるを得ないとした。

そして、対象建物の性質及び現況等に基づいて最終的に判断した結果、対象不動産は従前の会館及び消防関連の公共施設としての用途に供されなくなった以上、現状を維持しての有効かつ合理的な活用は困難であり、十分な効用を発揮することができないため、建物及びその敷地としての最有効使用は、建物を取り壊して更地化した上で、土地の最有効使用の建物敷地に供することと判定したとしている。

③鑑定評価額

価格時点で空き家となっている自用の建物及びその敷地の鑑定評価については、複合不動産としての取引事例比較法及び収益還元法は適用することができず、鑑定評価手法を適用して求めた対象不動産の土地価格から、建物の解体・撤去等に要する解体費用等相当額を控除して鑑定評価額を決定するとし、対象建物は、鉄筋コンクリート造のやや規模の大きな建築物であることから、解体工事等の専門業者から入手した見積書（消費税込総額27,665,500円）を端数処理の上で採用し、建物解体費用等相当額として27,700,000円と査

定したとしている。

なお、建物解体に伴う発生材に市場価値は認められないものと想定して対象不動産の価格への加算等は行わず、また売買等に当たって買主が建物の解体・撤去等を行う場合には、実際に支出予定の金額を控除することを求められるのが一般的であるため、消費税込みの上記金額を控除すべきと判断したとしている。

以上のことから、対象不動産の鑑定評価額を次のとおり求められている。

34,700,000 円（土地価格）－27,700,000 円（建物解体費用等相当額）＝7,000,000 円

2. 結論

本件請求については、監査の結果、監査委員の合議により、請求人の主張に理由がないので、これを棄却することを決定した。

3. 監査委員の判断及び結論に至った理由

(1) 請求の要旨について

請求人の主張する「旧本輪西会館の建物を7,500万円、土地を3,500万円と評価しながら、建付減価額を差引いたとして、わずか900万円で売却することは、市と市民に多大な損害を与えるものとして認められるか。」について検討する。

本件土地及び建物の評価額については、1の第1号イ（ア）で述べたとおり、市議会某議員からの照会に対し、非課税物件であり固定資産課税台帳未登録のため仮算定であることを添えて回答していることから、市長が正式に決定したものとはいえない。

かつ、固定資産評価額は、前述のとおり、土地は画地計算法、建物は再建築価格により算定しているものであって、売買実例価格を基準として採用することは困難であると判断されたものであるが、難点とされた個別的な事情による偏差とは、いわゆるバブル期のように売買の時期により価格が変わることや、買うときの交渉により価格が変動することがあるなどが考えられ、同じ対象不動産であっても様々な事情により価格が違うことが想定されるため、一定の基準として採用することが困難と判断されたものと考えられる以上、固定資産評価額と売買実例価格とは、そもそも異なるものであって、単純に比較することはできないといえる。

次に、本件土地及び建物の鑑定評価方法については、1の第1号ウ（イ）で述べたとおり、旧本輪西会館は、公共施設としての用途に供されなくなったとともに、施設の維持に多額の維持補修費用が掛かる以上、建物を取り壊して更地にすることが最有効使用と判定し、鑑定評価手法を適用して求めた本件土地価格から、建物の解体・撤去等に要する解体費用等相当額を控除して鑑定評価額を決定するとしている。

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、最も有力な資料と

いうべきである。(広島高等裁判所平成29年3月9日民事第4部判決)

また、この不動産鑑定評価基準の中では、「建物を取り壊すことが最有効使用と認められる場合における自用の建物及びその敷地の鑑定評価額は、建物の解体による発生材料の価格から取壊し、除去、運搬等に必要な経費を控除した額を、当該敷地の最有効使用に基づく価格に加減して決定するものとする。」と規定されている。このことから建物の解体経費を控除する鑑定評価は不動産鑑定業務の一部であると確認できる。

一方で、本件土地の売却価格については、1の第1号ウ(ア)で述べたとおり、市長は国の土地評価事務処理要領を参考にしながら、取引事例比較法による比準価格から土地価格を算出し、建物の解体費用等相当額を建付減価相当額として控除して売却価格を8,905,000円と試算している。

以上のことからすると、市長による本件土地売却の試算価格は、不動産鑑定士による鑑定評価方法と同様に試算されており、その方式には合理性があると認められる。

また、前述のとおり、固定資産評価額の算定手法として売買実例価格の採用が不相当であるとされた経緯を踏まえると、固定資産評価額は売買価格とは異なる前提で定められているものであることから、売買価格と固定資産評価額とを比較して室蘭市に損害が発生し、又は発生するおそれがあるとは認められないし、不動産鑑定評価は「適正な対価」について検討する際の最も有力な資料であり、市長が試算した土地売却価格は本件土地の鑑定評価額を上回っていることから、請求人の主張する室蘭市に損害が発生し、又は発生しようとしているとは認められないと判断した。

以上