

村上市監査委員告示第1号

村上市職員措置請求について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成30年5月29日付で請求のあった村上市職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査を実施したので、その結果を別紙のとおり公表する。

平成30年7月30日

村上市監査委員 瀬 賀 良
村上市監査委員 小 杉 和 也

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

村上市飯野桜ヶ丘3番18号	嵩岡輝夫
村上市飯野桜ヶ丘7番1号	相馬襄士
村上市羽黒町12番7号	高木伸二
村上市石原5番15号	長谷川ヨリ子
村上市堀片8番24号	福井悦子
村上市長井町1番1号	石井實

2 請求書の提出日

平成30年5月29日

3 請求の内容

請求人から提出の職員措置請求書及び陳述の趣旨により、請求の内容は、次のとおりである。

(1) 請求の要旨

① 「財務会計上の行為」

村上市長が平成29年11月15日、村上市瀬波温泉二丁目519番76の土地及び建物を所有者日本香華株式会社と不動産売買契約を締結し、代金を支払った事実は、地方自治法242条（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）の「契約の締結・履行」「財産の取得」「公金の支出」の財務会計上の行為である。

○土地について

- ・所在地 村上市瀬波温泉二丁目519番76
- ・地目 宅地
- ・面積 1,360.82平方メートル

○建物について（香藝の郷美術館）

- ・所在地 村上市瀬波温泉二丁目6番20号
- 店舗 鉄骨造瓦葺3階建
延べ床面積 946.99平方メートル
昭和62年建築 平成13年大規模改修
- 美術館 鉄筋コンクリート造瓦葺2階建
延べ床面積 498.24平方メートル
平成13年建築

② 「不当な理由」

不動産鑑定評価価格 9 千 2 百 6 拾万円の土地及び建物を 1 億 1 千 4 百 5 拾万 7 千 9 百 8 拾 2 円（消費税込）で契約、購入した。及び用途、使用目的も「白紙」で市有財産を取得した。及び経年減価等を考慮しない購入価格の決定が、不当ないし違法である。

③ 「村上市に生じた損害」

損害金 1 千 9 百 7 拾 2 万 5 千 8 百 7 拾 2 円

④ 「請求する措置」

村上市に生じた損害を回復、弁償することを求める。

(2) 事実証明書及び証拠書類

資料 1 「土地売買契約書」及び「建物売買契約書」

資料 2 「不動産鑑定評価書」

資料 3 村上市長宛所有者からの購入依頼の文書

資料 4 「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」

資料 5 「意見書」

資料 6 「議会全員協議会での報告について」

資料 7 村上市長宛「要望書」

資料 8 資料 2 「不動産鑑定評価書」別表 2

資料 9 村上市議会だより

第 2 要件審査

1 請求書の補正

議会選の監査委員が本件事案の議会承認に際し、購入賛成の討論を行っていることから、本件監査請求に公平な監査をいただくことに懸念があり、法第 2 5 2 条の 4 3 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を求める旨の記載があった。

しかし、村上市では個別外部監査契約に基づく監査についての条例を制定されていないことから、措置請求書の一部に補正が必要な箇所が認められたため、平成 3 0 年 5 月 3 1 日、監査委員が請求人に補正を求めた。

2 請求書の受理

平成 3 0 年 6 月 3 日、請求人から当該部分を削除する旨の補正申出書が提出された。同年 6 月 5 日、要件を審査した結果、法第 2 4 2 条第 1 項及び同条第 2 項の所定案件を具備しているものと認め、同日、当該請求を受理し、監査を実施することとした。

第3 監査の実施

1 監査にあたっての確認

法第198条の3「監査委員はその職務を遂行するに当たっては、常に公平不偏の態度を保持して、監査をしなければならない」を遵守することを確認した。

法第199条の2「監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。」と規定があり、対象者でないことを確認した。

2 監査の対象事項

請求の要旨内容に基づき、以下の事項を監査対象とした。

- (1) 市が依頼した「不動産鑑定評価額」9,260万円(資料2)に基づかず、「特殊価格」とする「意見書」による意見価格に基づき売買契約を締結した(意見価格と売買契約は99.1パーセント)ことの違法性・不当性の有無
- (2) 使用の目的、用途が「白紙」の状況で市有財産を取得したことの違法性・不当性の有無
- (3) 経年減価を考慮せずに売買契約をし、併せて代金を支払ったことの違法性・不当性の有無

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成30年6月21日に証拠の提出及び陳述の機会を付与したところ、請求人6人が出席し、陳述がなされた。また、請求人より、5項目の事実証明書及び証拠書類等が提出され、措置請求に係る陳述と補足説明がなされた。

さらに、平成30年7月2日、請求人代表者から請求、陳述を追加、補完する旨の陳述書及び5項目の事実証明及び証拠書類等の提出があった。

4 監査対象部局

村上市観光課(契約当時は商工観光課)を監査対象課とし、弁明書及び関係書類の提出を求め、平成30年6月27日に関係職員から事情聴取を行った。その際、法第242条第7項に基づき、請求人も同席した。

第4 監査の結果

1 事実の確認

本件に係る事実関係について、調査し、確認した事項は次のとおりである。

- (1) 平成28年6月20日付け、日本香華株式会社代表取締役から市長宛、「香藝の郷」の売買の依頼文書が送付される。平成13年当時、村上市長から、声をかけてもらっていることから、他の団体ではなく市に買ってほしい旨、の趣旨。
- (2) 平成28年8月18日、瀬波温泉一丁目・二丁目区長、瀬波温泉連絡協議会長、瀬波温泉旅館協同組合理事長から市長宛「香藝の郷」美術館の跡地利用についての要望書が送付された。その文面では、「是非とも村上市の力で、瀬波温泉の観光産業の活性化、新たな顔づくり、瀬波温泉活性化の起爆剤、観光の新しい目玉となる施設を強く要望する。」とある。
- (3) 平成28年9月30日付け、株式会社中央グループ不動産鑑定事業部から、市長の依頼により、不動産鑑定評価書（第216183号）が提出された。土地建物鑑定評価額9,260万円で、これは、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求めるものであり、求める価格は正常価格である。
- (4) 平成29年4月26日、日本香華株式会社代表取締役から市長宛再要望書の提出有。廃業することで決断したが、1億5,000万円で購入希望の団体があるが、瀬波温泉のために有効利用してもらいたいとの思いがある。市の鑑定評価額と乖離しているのであれば、譲歩することも考慮するので、村上市に1億3,000万円で買ってほしい旨。との趣旨。
- (5) 平成29年5月15日付け、株式会社中央グループから「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」が送付されている。この確認書は、国土交通省が定めた「不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）に基づき、業務の目的と範囲等の確定に係るもの。

この確認書中、

- ① 価格等調査の種類は「不動産鑑定評価基準に則らない価格等調査(意見書)」
- ② 不動産鑑定評価基準に則らない理由として、「依頼目的、利用者の範囲等を勘案して不動産鑑定評価基準に則らないことに合理的な理由があるため」。(詳細)「公共施設利用を目的とした土地・建物の取得を検討するため、不動産鑑定評価書を基に特殊価格とした場合の価格を把握するため」とある。

- (6) 平成29年5月26日付け、株式会社中央グループ不動産鑑定事業部から特殊価格としての意見価格書（1億998万円）が市に提出
- (7) 平成29年8月8日、市議会全員協議会が開催され、当該物件の購入について、議員に説明があった。
- 趣旨は、次のとおり。平成28年度に、所有者から市で何とか購入してほしい旨の打診があり、地元の3団体からも瀬波温泉活性化のために活用してほしい旨の要望書があった。市長及び担当課においてはここ数年、瀬波温泉の入り込み客数も減少している中で、当該物件が瀬波温泉中心地に位置することから、温泉街に新たな魅力を創設し活気を取り戻していく必要があると判断したため、当該物件を購入する方向で、9月議会定例会に予算提案する準備を進めている旨。
- (8) 平成29年9月6日、市議会第3回定例会本会議初日に議第115号「平成29年度村上市土地取得特別会計補正予算（第1号）」を提出
- (9) 平成29年9月14日、同定例会、総務文教常任委員会において説明。香藝の郷の土地建物を取得するため、土地開発基金借入金から1億1,500万円借り入れし、土地取得特別会計で執行する旨。
- (10) 平成29年9月29日、同定例会本会議最終日に議第115号を議決
- (11) 平成29年11月10日、当該物件の売買契約の起案
- | | |
|------|------------------|
| 契約期日 | 平成29年11月15日 |
| 土地 | 40,187,982円 |
| 建物 | 74,320,000円（仮契約） |
| 合計金額 | 114,507,982円 |
- (12) 平成29年11月15日、市議会第4回定例会（12月）で議決を得るため、建物購入契約（財産の取得）仮契約について起案
- (13) 平成29年11月27日、当該物件、土地所有権の移転登記完了
- (14) 平成29年12月4日、土地代金支出命令書起案（12月14日、日本香華株式会社へ4,018万7,982円支払）
- (15) 平成29年12月5日、市議会第4回定例会本会議初日に議第145号「財産の取得について」を提出。同定例会本会議において、同議案に関する質問の答弁内容の概略は次のとおり。
- ・今後の使用方法について、前回「白紙」の状態を取得としていたが、これは観光地における施設として、いろいろな形で色付けできるようにという意味で使わせていただいた。地域の声・専門的知見者の意見を聞き、計画策定予定で、現時点では特定しない。
 - ・購入理由として、2年前から市側に話があったが、地元区長・温泉組合からの要望もあり、瀬波温泉活性化に資する施設として、市としても必

要性を認めたため。

- ・特殊価格として購入した理由として、鉄筋コンクリートで天井の高い建物のため、美術館等として当該建物を最大限生かせるものも視野に入れて、総合的に判断した。

- (16) 平成29年12月15日、同定例会経済建設常任委員会開催。当該物件の特殊価格としての積算基礎について説明。
- (17) 平成29年12月22日、同定例会本会議最終日、議第145号「財産の取得について」を村上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条の規定に基づき、議決された。これにより建物売買仮契約（7,432万円）は、本契約とみなされた。
- (18) 平成29年12月25日、村上市財務規則第202条により財政課長・会計管理者へ市有財産の取得通知。「表示の用途」として、「未定（瀬波温泉活性化施設整備の先行取得）」、「取得理由」として、「瀬波温泉の活性化に資することを目的にする」、と記載している。
- (19) 平成29年12月28日、建物所有権移転登記完了
- (20) 平成30年1月15日、建物支出命令書起案（1月25日、日本香華株式会社へ7,432万円支払）

2 監査委員の判断

以上、事実関係を確認した結果、次のとおり判断する。

- (1) 市が依頼した「不動産鑑定評価額」に基づかず、「特殊価格」とする「意見書」による意見価格に基づき売買契約を締結したことの違法性・不当性の有無

請求人は、「当初の鑑定評価が評価基準に基づいている故、意見価格は、不動産鑑定士が依頼者に意見を求められて意見を表示した価格で、単に特殊価格を前提にしたもの」と記載している。また、「特殊価格」の定義を国土交通省「不動産鑑定評価基準（以下、「評価基準」という）」から引用し、当該物件を「特殊価格」とする前提にはならないとしている。

しかし、「評価基準」15ページ、「第5章 鑑定評価の基本的事項、第3節 鑑定評価によって求める価格又は賃料の種類確定」によれば、「不動産の鑑定評価によって求める価格は、基本的には正常価格であるが、鑑定評価の依頼目的に対応した条件により限定価格、特定価格又は特殊価格を求める場合があるので、依頼目的に対応した条件を踏まえて価格の種類を適切に判断し、明確にすべきである。」とされている。

「評価基準」16ページの中で、「正常価格とは、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。この場合において、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とは、以下の条件を満たす市場をいう。」とされている。

- (1) 市場参加者が自由意思に基づいて市場に参加し、参入、退出が自由であること。
- (2) 取引形態が、市場参加者が制約されたり、売り急ぎ、買い進み等を誘引したりするような特別なものではないこと。
- (3) 対象不動産が相当の期間市場に公開されていること。

「評価基準」第5章で定められている特殊価格以外（正常価格・限定価格・特定価格）は、不動産の市場性を前提としている。しかし、当該建物は、近隣の状況から、県道に面した山側には「店舗」が並んでいるため、正常価格では、どうしてもこの「店舗」としての評価にならざるを得ず、外観が美術館であり、中の天井が非常に高いワンフロアであり、そのまま活用できるという費用性を含めると、一般の店舗としての市場性評価というのは適さない、との担当不動産鑑定士の見解であった。

このことから、当該物件は一般的に市場性を有しない不動産と言える。

また、「評価基準」によれば、「特殊価格とは、文化財等の一般的に市場性を有しない不動産について、その利用現況等を前提とした不動産の経済価値を適正に表示する価格をいう。」とされている。この経済価値を適正に表示する価格が費用面（原価性）からの価値を求めるものである、との担当不動産鑑定士の見解もある。

「ガイドライン」2ページ、I 総論、4 不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価と則らない価格等調査との峻別等中、次の規定がある。

『不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価を行うことを原則とする。ただし、(中略) ⑤その他「II. 1. 依頼目的、利用者の範囲等」等を勘案して不動産鑑定評価基準に則らないことに合理的な理由がある場合には、不動産鑑定評価基準に則らない価格等調査を行うことができる。』としている。

平成30年6月27日、市執行機関からの聴取において、この「合理的な理由」とは、村上市が瀬波温泉の活性化を目的とするために、立地条件などにより今後の利活用、当該建物の現状を最大限に生かした利用などを含めた場合に、これだけ費用をかけても買う価値があるのであれ

ば、特殊価格の設定理由に該当する。その費用性を認めること自体を「合理的な理由」、と担当鑑定士から確認している、としている。

また、同聴取において、この物件を購入するにあたって意見価格を資料に用いることの是非について、鑑定士に確認をしている。内容としては、『元鑑定をした人が、元鑑定に基づいて、「この物件が瀬波温泉の中心地という立地条件、地元の瀬波温泉を活性化したいという強い要望、観光的価値、そういう背景のもとで、費用を入れても瀬波温泉をなんとかしなければならない」という市長の政策判断目的を達成する必要な対価、いわゆる費用性を考慮した場合、特殊価格という手法を採用した額は有効である』ことを確認している。

意見価格は、公共施設利用を目的とした土地建物の取得を検討するため、平成28年9月30日付け、不動産鑑定評価書（第216183号）を基に特殊価格とした場合の求意見であり、この「ガイドライン」の規定により、不動産鑑定評価書（第216183号）を基に特殊価格とした意見書を求めたことには合理的な理由があると解する。

したがって、村上市が意見価格に基づき売買契約を締結したことに違法性・不当性はない。

(2) 使用の目的、用途が「白紙」の状態で市有財産を取得したことの違法性・不当性の有無

確かに、平成29年9月6日開催の市議会第3回定例会、議第115号「平成29年度村上市土地取得特別会計補正予算（第1号）」において、質問があった際、市長は、当該物件の使用目的について「白紙」の状態で臨むのがベストだろう、と確かに「白紙」と答弁している。

しかし、平成29年12月5日の市議会第4回定例会において市長が答弁しているとおり、「瀬波温泉活性化に資する施設」という大前提があって、そこからいろいろな形で色付けできるようにという意味で、「白紙」という言葉を使用したものであり、「全く、何に使うか決まっていない」という意味の白紙とは違うものと解する。

また、村上市財務規則第202条に基づき、平成29年12月25日付けで、財政課長・会計管理者宛提出した市有財産の取得についての報告文書では、取得した市有財産の表示の用途には「未定（瀬波温泉活性化施設整備の先行取得）」、取得した理由については、「瀬波温泉の活性化に資す

ることを目的とする」としているため、使用の目的ないし用途が全くない、ということには当たらない。

したがって、市有財産を取得したことに違法性・不当性はない。

(3) 経年減価を考慮せずに売買契約をし、併せて代金を支払ったことの違法性・不当性の有無

旧香藝の郷建物の鑑定評価日、平成28年9月30日から建物売買契約日、平成29年12月22日まで、約1年3か月経過しているにも関わらず、経年減価をしていない、という請求についての判断は、次のとおり。

「経年減価」については、建物の売買契約締結後、売主側の都合により、買主への物件の引き渡しが生じた場合等に適用されるものである。当該土地については、平成29年11月15日契約、同年11月27日登記済。建物についても同年12月22日、正式に契約成立、同年12月28日登記済。

したがって、これだけの短期間では減価は生じていないので、経年減価を考慮せずに売買契約し、代金を支払ったことに違法性・不当性はない。

(4) 村上市に生じた損害 1,972万5,872円

損害については、請求人が主張する不動産鑑定評価額の9,260万円では、売主側の売買希望価格との乖離が大きく売買に至らなかったと認められる。

したがって、請求人が指摘した損害額は発生しない。

3 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断し、棄却する。

(監査委員の意見)

村上市長、執行機関において、市議会・市民への説明不足等、情報発信について、いくつか改善点が認められたので、最後に、監査委員の意見という形で記載する。

- ① 市議会に対しては、意見書価格（意見を付す鑑定評価額）を不動産鑑定評価額であるかのように説明し、故意ではないにしても、最後まで9,260万円という金額が示されなかった。
- ② 売主側との交渉の過程で、不動産鑑定評価額9,260万円を提示したが、門前払いだったことや、17回の交渉を重ねるなど難航した事実を詳しく説明すべきであったと考える。
- ③ 商工観光課（現観光課）は、不動産売買に関するそろえた資料を基に、市議会に対して誤解を生じさせない説明が必要であった。また、不動産を取得するための参考価格や意見（適正価格か）を地元の宅建協会などからも複数取得すべきであったと思われる。

今後は、市の事業についての情報発信の重要性に留意し、誤解を受けることのないよう行財政の執行に当たり、市政の発展のため尽力されることを監査委員の総意とする。