

出水市監査委員告示第6号



地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査した結果を、別紙のとおり公表する。

平成29年5月30日

出水市監査委員 木谷 勉
同 築地 孝一



第1 請求の受付

1 請求人

住 所
氏 名

2 請求書の提出日

請求書の提出日は、平成29年3月24日である。

3 請求の要旨

請求人から提出された出水市職員措置請求書及び事実証明書から、請求人の主張及び措置の内容を、次のとおり整理した。

(1) 監査請求の対象行為（以下「対象行為」という。）

ア 出水市長が市民の共有財産である市有地を公募せず、一者の随意契約で売り渡したのは、随意契約は30万円と制限されている地方自治法違反である。

場所：出水市高尾野町大久保607-3（3,701平方メートル）

出水市高尾野町大久保607-11（299平方メートル）

出水市高尾野町大久保623-1（2,554平方メートル）

合計面積：6,554平方メートル

譲渡額：3,878万4,000円

（1平方メートル当たり5,917円）

イ アの市有地は、路線価より安価で譲渡されており、市民は被害を被っている。

路線価：1平方メートル当たり10,000円

その場合の譲渡額：6,554万円

ウ 市有地の譲渡に伴い、周辺に駐車場を整備しているが、整備費が譲渡価格を大幅に上回っている。市民は、駐車場が不便になった上、譲渡額と整備費の差額分の被害を被っており、税金の無駄遣いである。

譲渡額：約3,800万円

駐車場整備費：約6,000万円

(2) 監査委員に求める措置

公募等については、確実に行い、公平・公正に対処し、高尾野地区の住民

に対する説明会を開催することを求める。

(3) 事実証明書

平成28年出水市議会第3回定例会会議録

4 請求の要件審査

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項では、住民監査請求について、「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こうむ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。

そのため、請求人は、措置内容を摘示すべきであるが、最高裁判所は、「住民は、監査請求をする際、監査の対象である財務会計上の行為又は怠る事実を特定して、必要な措置を講ずべきことを請求すれば足り、措置の内容及び相手方を具体的に明示することは必須ではなく、仮に、執るべき措置内容などが具体的に明示されている場合でも、監査委員は、監査請求に理由があると認める時は、明示された措置内容に拘束されずに必要な措置を講ずることができる」と解される。」（最高裁判所第二小法廷平成10年7月3日判決）と示している。

よって、本請求については、請求人の求める講ずべき必要な措置が具体性に欠けるものの、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、平成29年3月24日付けで受理した。

第2 監査の実施

1. 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成29年4月25日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設定した。請求人からは、請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は次のとおりである。なお、新たな証拠書類の提出はなされなかった。

(1) 当該土地は、従前からイベント等の駐車場として利用されており、住民は売却対象の土地ではないという認識があった。今回の売却について、市が開催した説明会には自治会長等13名しか参加しておらず、高尾野地区の住民の多くは何も知らされていない。

(2) 本契約は、競争入札を実施しない違法な契約である。今回の契約は、公募

すれば問題なかったものであり、随意契約でならなかった理由があるのか、何らかの便宜供与があったのではないかと疑われるものである。

- (3) 民間経営においては、「買うときは安く、売る時は高く。」が大前提である。また、駐車場整備に要した金額が売却価格を上回っていることについても説明が無い。住民が納得できるような説明を求める。

2 監査対象事項

請求書及び陳述の結果を総合的に判断し、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 本件土地売却を随意契約により契約した行為（以下「本件随意契約」という。）が違法な行為に当たるか。
- (2) 当該土地が、不当に安価な価格で売却されたかどうか。
- (3) 土地売却に付随して実施した駐車場整備により、市が損害を被ったか。

3 監査対象機関の監査

監査対象機関（以下「対象機関」という。）を政策経営部財政課、同契約検査課、産業振興部シティセールス課、建設部都市計画課及び教育部市民体育課とし、関係書類の提出及び説明を求めた。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

対象機関に対する監査の結果、次の事実を確認した。

(1) 本件請求に係る土地、処分価格及び処分の相手方について

ア 本件請求に係る土地（以下「本件土地」という。）は、次のとおりである。

所在地	地目	地積 (㎡)
出水市高尾野町大久保607番地3	雑種地	3,701
出水市高尾野町大久保607番地11	雑種地	299
出水市高尾野町大久保623番1	雑種地	2,554
合計		6,554

イ 処分価格 3,878万4,000円

ウ 処分の相手方

(ア) 所在地 出水市六月田町320番地

(イ) 名称 南商事株式会社

(2) 本件土地の種類

地方公共団体の保有する公有財産は、行政財産と普通財産とに分類され、法第238条第4項には、「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」と規定されている。

本件土地は、旧高尾野町において、平成9年度に福祉施設建設用地（以下「福祉ゾーン」という。）整備のため取得し、平成10年度に造成されたものの一部であり、平成18年3月の合併により新市に普通財産として引き継がれ、管理されてきたものである。

(3) 住民団体等代表者説明会

本件土地は、(2)のとおり、旧高尾野町において取得されたものであるが、本件土地の活用については、具体的な計画はなく、普通財産として管理されてきた。しかし、駐車場用地として利用されている実態があることから、関係者に対する説明が必要であると判断し、次の関係者を対象とし、住民団体等代表者説明会（以下「代表者説明会」という。）を開催することとした。

- ・自治会連合会役員（高尾野地区5名、下水流地区2名、江内地区3名）
 - ・体育協会役員（高尾野地区5名、下水流地区会長、江内地区会長）
 - ・鶴駅伝大会役員（実行委員10名）
 - ・あったか歳末特産品まつり役員（2名）
 - ・鶴の町商工会会長及び事務局長
 - ・いも煮会世話人
- 合計32名

なお、関係者には、役職重複者が13名いるため、実質19名が代表者説明会の対象者となった。

代表者説明会は、平成28年8月3日（水）午後1時30分から、出水市役所高尾野支所大会議室で開催され、出席者13名、欠席者6名であった。

代表者説明会では、出席者から反対意見は出されなかった。また、欠席者に対しては、説明会開催前に内容を説明し、本件土地を譲渡することについて、異論がないことを確認しており、本件土地の譲渡について、対象者全員の上承を得られたと判断し、かつ、説明会出席者から、契約等の準備を進めることについても、上承を得ている。

(4) 議会の議決

法第96条は、普通地方公共団体の議会が議決しなければならない事件を

定めており、同条第1項第8号では、「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。」と規定している。

出水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18年出水市条例第50号）では、次のとおり定めている。

【出水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】
（議会の議決に付すべき財産の取得又は処分）

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。

本件土地の処分については、これに該当するため、平成28年出水市議会第3回定例会において議案第85号「財産の処分について」として議会に提出され、平成28年9月1日に可決されている。

(5) 契約に関する法令等

契約に関する関係法令は、次のとおりである。

【地方自治法】

（契約の締結）

第234条 売買、貸借、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する。

2 前項の指名競争入札、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。

3～6 略

【地方自治法施行令】（昭和22年政令第16号。以下「令」という。）

（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) 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第5上欄に掲げる契約の

種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

- (2) 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れ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。

(3)～(9) 略

別表第5（注：指定都市を除く市町村のみを抜粋して記載）

1 工事又は製造の請負	130万円
2 財産の買入れ	80万円
3 物件の借入れ	40万円
4 財産の売払い	30万円
5 物件の貸付け	30万円
6 前各号に掲げるもの以外のもの	50万円

【出水市契約規則】（平成18年出水市規則第49号）

（随意契約することのできる額）

第29条 令第167条の2第1項第1号の規定により規則で定める額は、別表のとおりとする。

別表

契約の種類	予定価格 貸借の契約にあっては、予定賃貸借料の年額又は総額
工事又は製造の請負	130万円
財産の買入れ	80万円
物件の借入れ	40万円
財産の売払い	30万円
物件の貸付け	30万円
前各号に掲げるもの以外のもの	50万円

(6) 本件土地の貸付け状況について

本件土地は普通財産であるため、行政、法人、個人にかかわらず、普通財産を使用する場合は、出水市公有財産管理規則（平成18年出水市規則51号）第30条の規定に基づき、貸付けの手続を行わなければならない。本件土地に係る平成27年度の貸付け状況は16件であり、うち、イベント等の開催により、貸付面積が3,000平方メートルを超えたものは、平成27

年8月1件、9月2件、10月2件、11月1件、12月2件、平成28年3月1件の合計9件であった。

(7) 本件土地の譲渡価格について

本件土地の譲渡価格は、出水市土地評価専門委員会（以下「評価委員会」という。）の審議を経て決定されている。評価委員会は、公共工事に伴う土地の売買が発生した場合等に、対象物件と周辺土地（売買予定の有無を問わない。）の評価も併せて、不定期に開催されている。本件土地に係る評価委員会は、近隣土地の評価に併せて平成27年2月9日に開催されている。

評価額については、固定資産評価額を提示した上で審議されており、本件土地の固定資産評価額は、1平方メートル当たり5,257円であった。

これを基に、評価委員会では、本件土地の1平方メートル当たりの評価額を6,000円としたものである。

よって、譲渡価格は、1平方メートル当たり6,000円に本件土地の地籍6,554平方メートルを乗じた額の3,932万4,000円となるが、本件土地の東側に駐車場を確保するため、土地分筆の必要が生じ、その経費54万円を控除した3,878万4,000円とされたものである。

(8) 本件土地売却に伴う駐車場整備について

本件土地については、普通財産であるが、(6)のとおり、イベント開催時等の駐車場として利用されている実態があるため、代替地の確保の必要性から、次のとおり駐車場整備が計画された。

ア きらめきドーム西側駐車場（本件土地の東側に隣接）	28台
イ きらめきドーム駐車場（増設改良後）	68台

また、本件土地の周辺に位置する高尾野ふれあい公園及び高尾野工業団地運動場については、駐車場用地として使用している市有地はあるものの、樹木が生い茂り駐車スペースが十分でなかったこと、イベント開催時において、周辺市道の路上駐車が散見されていたこと等を勘案し、高尾野ふれあい公園及び高尾野工業団地運動場の利用者の利便性の向上を図るとともに、駐車場代替地を補完するため、上記駐車場整備と一体的な整備を実施することとし、次のとおり計画された。

ウ 高尾野ふれあい公園等駐車場	90台
-----------------	-----

これらの駐車場整備が完了すると、合計186台の駐車場が確保されることとなる。

(9) 出水市産業開発促進条例について

出水市では、従来からパイオニア・NEC工場跡地をはじめ市内への企業進出を促進し、安定的な雇用の場の確保を図るために、誘致が見込まれる指定業種に対し、固定資産税の免除措置等を規定する出水市産業開発促進条例（平成18年出水市条例第116号。以下「開発促進条例」という。）を定め、企業誘致に取り組んできた。近年、工場跡地の一部に企業の進出が実現しており、その状況を加速させるため、平成28年出水市議会第1回定例会において、開発促進条例の一部改正議案が可決されたところである。これは、平成28年2月に策定された「出水市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）の理念に基づき、雇用創出と地場企業を支援し、多くの投資を生み出すことで、地場企業の業績拡大を図ることを目的に改正されたものである。

開発促進条例（抜粋）は、次のとおりである。

【出水市産業開発促進条例】

（目的）

第1条 この条例は、市内に工業生産施設等の新設、増設又は移転をする者に対し便宜を供与し、地方税法第6条の規定に基づく市税の課税免除又は不均一課税を行うことにより、本市の産業の開発を促進し、雇用の増大又は確保に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意味は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) 略

(2) 工業生産施設等 工業生産施設又は次に掲げるいずれかの施設をいう。

ア 略

イ 物流中継拠点の機能を備えた倉庫業、道路貨物運送業、水運業、
 こん包業又は卸売業の用に供する施設

ウ、エ 略

(3)、(4) 略

(5) 移転 市内に工業生産施設等を有する者が、既設の工業生産施設等の規模を拡大する目的で、当該工業生産施設等を廃止し、当該工業生産施設等の存在する敷地と異なる市内の敷地に工業生産施設等を設置することをいう。

(6) 略

(便宜の供与)

第3条 市長は、第1条の目的を達成するため、事業者に対し、その工業生産施設等用地の取得及び輸送施設その他関連施設の整備の促進に努めるとともに、資金及び労務のあっせん等につき協力するものとする。

(特別措置等の実施)

第4条 市長は、事業者の行う事業が本市の産業の開発を促進し、かつ、雇用の増大又は確保に寄与するものであると認めたときは、当該事業者に対し、固定資産税の課税免除又は法人市民税の不均一課税（以下「特別措置」という。）を行うことができる。

2 略

(特別措置の対象)

第5条 特別措置を受けることができるものは、青色申告書を提出する事業者であって、次の各号のいずれかに該当するものとする。

(1) 工業生産施設等及び工場等の土地（事業の用に直接供するために新たに取得した土地に限る。以下同じ。）の取得価格の合計が2,500万円以上であるもの。ただし、増設をする場合は、既存施設における製造等の用に直接供さない設備の設置を除く。

(2) 略

(固定資産税の課税免除及び法人市民税の不均一課税の期間及び額)

第6条 特別措置のうち固定資産税の課税免除の期間は、次の表に掲げる適用要件の区分に応じた期間とし、当該課税免除の額は、当該固定資産税額（土地に係る固定資産税額にあっては、工業生産施設等を設置するために新たに取得した土地に係る固定資産税に限る。）に相当する額とする。この場合において、当該課税免除は、当該固定資産に対して課する固定資産税を新たに課することとなる年度から適用する。

適用要件	課税免除期間
新規雇用者数30人未満	3年間
新規雇用者数30人以上	5年間

新規雇用者数50人以上	7年間
新規雇用者数100人以上	10年間

2 略

(10) 本件随意契約について

本件随意契約は、総合戦略の理念及び開発促進条例に基づく政策的判断から、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」として、令第167条の2第1項第2号を適用し、随意契約としたものである。

なお、契約に際し、イベント等の開催時における駐車場不足を緩和するため、南商事株式会社と協議の上、土地売買契約書に、売買物件の一部を南商事株式会社の了承を得て、市がイベント等の駐車場として無償で利用できる旨の条項を定めている。

(11) 本件土地の契約までの主な流れ

平成28年 5月20日 南商事株式会社から当該土地を指定して、譲渡の相談があった。

6月29日 南商事株式会社から普通財産譲渡申込書が提出される。

8月 3日 関係団体、自治会連合会役員等を対象に説明会を開催

8月 9日 随意契約による仮契約を締結

9月 1日 平成28年出水市議会第3回定例会において本件土地の処分議案が可決され本契約となる。

2 監査委員の判断

請求人は、本件土地が、地域住民に何の説明もなく、不当に安価な価格で随意契約により処分されたことは、違法及び不当な行為であると主張し、必要な措置を求めている。

請求人陳述及び関係職員の事情聴取並びに関係書類の調査を踏まえ、請求人の主張する違法又は不当な行為の検証を行った結果、次のとおり判断する。

地方公共団体が契約を締結しようとする場合、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの4つの方法によることとされている（法第234条第1

項)。このうち、指名競争入札、随意契約、せり売りについては、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され(同第2項)、随意契約については、令第167条の2第1項各号に規定されている。

出水市が本件随意契約に適用した同項第2号の判断基準について、最高裁判所は、「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」とは、(中略)

「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、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、経験など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同項1号に掲げる場合に該当するものと解すべきである。」(注:「同項1号」とは、現行令第2号である。)とし、その判断基準は、「個々具体的な契約ごとに、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解するのが相当である。」(最高裁判所第二小法廷昭和62年3月20日判決)と判示している。

上記の観点から、本件随意契約の妥当性について検討する。

本件土地については、平成28年5月に、当該地を指定して南商事株式会社から譲渡について打診があったものである。出水市では、まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)に掲げる基本理念に基づき平成28年2月に策定した総合戦略の一環として、同年3月に開発促進条例を改正し、地場産業の支援体制を充実させたところである。

これを踏まえ、本件土地の売却により喫緊の課題である地場産業支援と地域の活性化に寄与することが見込まれ、また、これまで未整備であった周辺公園等の駐車場を一体的に整備することで、利便性の向上を図るという合理的な政策的判断がなされたものである。さらに、相手方が譲渡先として信頼性の高い法人であること、評価委員会の報告を受けた適正な価格で譲渡すること、及び前述の政策目的に合致し、ひいては出水市の利益の増進につながるものと総合的に判断したことから、令第167条の2第1項第2号の規定を適用し随意契約としたものである。

よって、契約担当者である市長の裁量により、随意契約を行ったことが法令の趣旨を逸脱しているとは言えず、違法又は不当な行為であったとは認められ

ない。

次に、譲渡価格について検討する。

請求人は、譲渡価格が路線価と比較して不当に安価であると主張している。

本件土地については、評価委員会により評価額が報告されている。評価委員会は、市長が選任する4名の「出水市の市有土地評価に関する専門委員（以下「土地評価専門委員」という。）によって構成されている。専門委員とは、法第174条の規定により地方公共団体の長が、専門の学識経験を有する者の中から選任することができるもので、その職務は、特定事項の調査であり、長の補助機関と位置付けられている。専門委員は、合議制ではなく、独任制であることから、市の開催した「評価委員会」とは、独任制の4名の土地評価専門委員が、市長から委託を受けた事項である「土地の処分に係る評価額」について、周辺土地の売買実績や実勢価格を考慮した上で、各々調査した結果を協議し、市長に対し報告する会議であると解される。

土地評価専門委員は、税務課の算出する固定資産評価額を基準として評価額を調査する。固定資産評価額は、同じく税務課が設定する路線価を基に、各土地の状況（奥行、間口、形状など）に応じ、1筆ごとに評価されている。

なお、路線価については、全国の市町村から情報提供を受けた一般財団法人資産評価システム研究センターのホームページで検索が可能であり、本件土地に係る路線価は、次のとおり公表されている。

- ・平成25年度 7,850円
- ・平成26年度 7,580円
- ・平成27年度 7,440円
- ・平成28年度 7,230円

本件土地については、平成27年2月に開催された評価委員会において、評価額が協議された。市が評価委員会に提示した固定資産評価額は、1平方メートル当たり5,257円であり、それを基に土地評価専門委員が算定し市長に報告した評価額は、1平方メートル当たり6,000円であった。

以上のとおり、本件土地の譲渡価格は、専門知識を有する土地評価専門委員による評価額に基づいており、また、前述のとおり路線価が下落している状況を鑑みると、平成28年9月に1平方メートル当たり6,000円で譲渡されたことについて、不当に安価であるとは言えず、請求人の主張は認められない。

次に、請求人は、市有地の譲渡に伴い、周辺に駐車場を整備しているが、整

備費が約6,000万円と、譲渡価格を大幅に上回っていると主張している。しかし、提出された事実証明書には、駐車場の整備を実施することについては記載があるものの、整備費用については請求人の主張する金額の根拠が示されていない。よって、駐車場整備が不当な行為であるかについては、住民監査請求の要件を満たさないものとして却下とする。

以上のことから、対象行為が違法又は不当な行為であったとは言えず、請求人の主張には理由がないものと判断し、本請求を棄却する。

3 監査意見

本件土地は、旧高尾野町において住民の福祉に供するため、「第3次高尾野町総合振興計画」（平成8年3月策定）に基づき福祉ゾーンとして平成9年度に取得し、平成10年度に造成を行った土地の一部である。高尾野町議会議事録（平成10年高尾野町議会第2回定例会）によると、福祉ゾーンには特別養護老人ホーム、デイサービスセンター、介護支援センター、ショートステイ施設（以下「旧紅葉園」という。）、心身障害者施設、福祉センター、総合保健センターが建設される構想があったようである。

その後、平成13年1月に、旧紅葉園に加え、地域交流スペース、障害者福祉作業所「めーぷるハウス」が、複合型福祉施設として福祉ゾーンに建設された。しかし、それ以後は、福祉施設が建設されることはなく、平成18年3月に普通財産として新市に引き継がれ、主にイベント等の会場や駐車場として使用されてきたほか、災害時の廃棄物置き場としても利用されてきた。

本件土地は、特定の目的がなく、処分可能な普通財産ではあったが、旧高尾野町において住民の福祉に供するため取得した経緯を勘案すると、行政として、より丁寧な説明責任を果たす義務を負うべきであったと思料する。

地方公共団体の行う契約事務は、各種事業の展開に最も重要な財務事務の一つであり、公平性・透明性の確保及び経済性が求められる。契約事務の原則は、競争入札であることは言うまでも無いが、本件のように、政策的判断から随意契約を締結する場合、契約担当者は、契約の合理性、妥当性について、多角的な観点から裁量権の逸脱・濫用がないことを立証することが求められると考える。

市有地の管理及び今後の活用については、個々の物件の方向性を明確にし、

市有地を含む普通財産の処分に係る随意契約事務については、指針・ガイドライン等の整備を検討されたい。また、普通財産の処分に当たっては、より透明性の高い契約事務が遂行されるよう望むものである。