徳島県監査委員公表第１号

地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２４２条第１項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について，同条第４項の規定により，次のとおり公表する。

平成２４年２月１６日

徳島県監査委員　福 永 義 和
同　西　正 二
同　片 山 隆 司
同　喜 多 宏 思
同　岡 田 理 絵

（監査の結果）

地方自治法（昭和２２年法律第６７号）第２４２条第１項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は，次のとおりである。

平成２４年２月８日

徳島県監査委員　福 永 義 和
同　西　正 二
同　片 山 隆 司
同　喜 多 宏 思
同　岡 田 理 絵

Ⅰ　請求の受付

１　請求書の提出

平成２３年１２月１５日付けで美馬市 瀧本春司から提出があった請求書は，同日，受け付けた。

２　請求書の要旨

請求人らは，地方自治法２４２条１項の規定により，事実証明書を添付し，徳島県監査委員に対し，下記第１記載のとおり，必要な措置をとるよう求める。

第１　請求の趣旨

監査委員は，社会福祉法人徳島県身体障害者連合会が，別紙物件目録１，２記載の各土地について徳島法務局美馬支局平成２２年１２月２４日受付第６２１２号所有権移転登記の抹消登記手続を行うこと，上記各土地を徳島県に対して明け渡すこと，平成２２年１２月２２日から上記明け渡しまで賃料相当額の損害金を徳島県に対して支払うこと等，必要な措置を講じるよう徳島県知事に対し勧告することを求める。

第２　請求の理由

１　県有地の売買

徳島県は，平成２２年１２月２０日，県有地である別紙物件目録１，２記載

の各土地（以下，「本件土地１」「本件土地２」という。）を社会福祉法人徳島県身体障害者連合会（以下，「身体障害者連合会」という。）に売買代金合計１８，４８７，７２９円で売却した（以下，「本件売買」という。）。本件売買に基づき，平成２２年１２月２０日，売買代金が支払われた。本件売買のために作成された「徳島県県有財産売買契約書」第７条によれば，売買代金が納付されたときに本件土地１，２の所有権が買主に移転するものとされ，同８条によれば所有権が移転したときに目的物件の引渡が行われるものとされている。したがって,土地１，２は,売買代金の支払日である平成２２年１２月２２日に徳島県から身体障害者連合会に引き渡されたと考えられる。

しかし，本件売買は，違法な随意契約によるものであり無効である。

また，本件売買における，本件土地１，２の売買価格は，著しく低額であり，「適正な対価」ないし「適正な時価」に当たらず，県議会の議決が必要であるのに議決がなく，違法であり無効である。

上記２点の違法性について以下，具体的に指摘する。

２　違法な随意契約による無効

本件売買は，地方自治法施行令１６７条の２第１項２号及び普通財産(土地)譲渡基準第２条３項及び５項に基づき随意契約によって行われた。しかし，本件売買は，「その性質又は目的が競争入札に適しない。」場合にあたらない。したがって，この随意契約は違法であり，無効である。

３　著しく不相当な価格による売却

（１）売買価格は，固定資産評価額の約１５％

本件売買における売買価格を決定の際に，その決定の基礎となった「不動産調査意見書」(以下，「調査意見書」という。）及び「不動産鑑定評価書」（以下，「鑑定評価書」という。）によれば１㎡あたりの単価は９００円である。

ところで，本件土地１，２の固定資産評価額は８７，３３２，６０２円，３１，７５５，１３６円であり，公簿面積を基礎として計算した場合，１㎡あたりの単価はいずれも５，９７８円である。

したがって，本件売買における１㎡あたりの単価(９００円)は，固定資産評価額及び公簿面積を基礎として計算した１㎡あたりの単価（５,９７８円）に対して１５．０５％であるにすぎない。

計算式：９００円÷５，９７８円×１００＝１５．０５％

このような土地の評価は果たして妥当であろうか。

（２）「調査意見書」と「鑑定評価書」の問題点

本件売買における，本件土地１，２の売買価格を決定の際にその基礎となったのは，「調査意見書」と「鑑定評価書」である。

調査意見書及び鑑定評価書によれば，本件土地１，２の評価上の種別を「農地（田地）」とした上で，取引事例比較法を用いている。鑑定評価書において，本件土地１，２を鑑定評価する際に比較の対象となったＢＣＥＦの４筆の土地は，いずれも「行政的条件」は「農用地区域」内にある農地であ

る。また，本件土地１，２の「近隣地域の状況」も，非線引都市計画区域内の「農用地区域」にあるものとされている。そして，ＢＣＥＦの４筆の各土地の取引価格を参考に，本件土地１，２の時価評価を行っている。すなわち，鑑定評価書は，本件土地１，２を「農用地区域」内にある農地と同様に扱っているといえる。

確かに，農地は，農業以外の他の用途に用いるにあたって都道府県知事の転用許可など厳しい制限がある上（農地法５条），農用地区域の農地は，農業振興地域の整備に関する法律（以下，「農振法」という。）１７条によって，農用地利用計画において指定された用途以外の用途に供されないようにしなければならないとされている。したがって，農用地区域の農地は，農地から他の用途に転用することは極めて難しい。このように用途が農地に限定されている土地は，汎用性がないため，必然的に土地の価格評価も低くならざるをえない。

しかし，本件土地１，２は不動産登記簿及び固定資産評価証明書ではいずれにおいても土地の地目は「雑種地」とされている。また，「鑑定評価書」においても現況は雑種地（杉が植栽され，コンクリート造工作物等が放置された林業試験場等跡地）とされている。しかも，「鑑定評価書」によれば，本件土地１，２はいずれも「行政上の規制の程度」は「非線引都市計画区域」というだけであり，「農用地区域」との記載はない。したがって，本件土地１，２は，都市計画法上の「市街化区域」（同法７条１項，２項）にも，「市街化調整区域」（同法７条１項，３項）にも含まれないから，これら区域に区分されることに伴う規制もなく，都市計画法２９条，３２条等による規制があるだけである。また，農地法，農振法上の規制も及ばない。よって，本件土地１，２においては，農地法上の規制のある農地や農振法上の規制のある農用地区域の農地におけるのと比べ，開発行為ははるかに容易である。

したがって，行政上の規制から用途が限定される農用地区域の農地と農用地区域にない非農地（雑種地）である本件土地１，２は，土地の時価評価において同列に論ずることは到底できない。

（３）売買の目的は社会福祉施設の建設

現に,身体障害者連合会は,本件１，２の買受けを申し込むための平成２２年１２月１日付「県有財産買受申込書」において，買い受けようとする理由として「社会福祉事業に供する施設敷地」として利用することを挙げている。そして，上記「県有財産買受申込書」添付の「小星県有地購入後の土地利用計画」においては，より具体的に購入した土地を駐車場，ケアホーム，障害者機能訓練施設の３つの機能のために利用すること，及び利用計画図が添付され，これら施設の整備内容等についても言及されている。

他方，徳島県も，本件土地１，２に関する「県有財産の売却について」という伺書において，「処分する理由」として，「土地の高度利用及び社会福祉事業の一層の推進が図られ，県の福祉行政の向上という行政目的にも資する」とし，「用途指定」として「工事完了の翌日から５年間，福祉事業に供

すること」としている。

以上のとおり，本件売買の目的は，ケアホーム等の社会福祉施設ないしその関連施設の建設であった。これは，本件土地１，２が農用地区域の農地と異なり，比較的容易に建物の建築を含む開発が可能だからにほかならない。このことも，「鑑定評価書」が誤っていることを示す間接的な事情である。

（４）「鑑定評価書」の価格決定は著しく妥当性を欠く。

以上のとおり，本件売買の売買価格が本件土地１，２の固定資産評価額よりもきわめて低額であるというだけでなく，「鑑定評価書」が本件土地１，２を農用地区域の農地と同等に評価することは，本件土地１，２の現況が農地とは異なる雑種地であること，行政上の規制に関しても「農用地区域」にないこと等を考慮すると，「鑑定評価書」の価格評価は当時の時価と比べても低額に過ぎ，著しく妥当性を欠く。

４　本件売買は議会の議決を欠き無効である。

（１）地方自治法及び徳島県条例の規定

地方自治法２３７条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，「適正な対価なくしてこれを譲渡・・・してはならない。」とする。ここにいう「適正な対価」とは，通常は当該財産が有する市場価格（時価）をいうとされる。これを受けた徳島県公有財産取扱規則６０条も，議会の議決又は「財産の交換,譲与,無償貸付等に関する条例」(昭和３９年３月２１日,徳島県条例第９号）３条各号に規定するものを除き,「適正な時価」によらなければならないと規定する。同条例３条１号乃至４号において普通財産の譲与又は減額譲渡が許される場合が列挙されている。

（２）本件売買には徳島県議会の議決が必要

しかし，本件の場合は，同条例３条各号のいずれにもあたらない。よって,売買価格が「適正な対価」ないし「適正な時価」でない限り，議会の議決が必要である。そして，上記のとおり本件土地１，２の鑑定評価は低額に過ぎ著しく妥当性を欠くから，鑑定評価に基づいて決定された本件売買の価格は「適正な対価」ないし「適正な時価」にあたらず，本件売買には議会に議決が必要であった。

ところが，本件売買にあたって徳島県議会の議決はなされていない。したがって，本件売買は無効である。

５　本件売買が無効であることによる徳島県の権利

以上のとおり，本件売買は，違法な随意契約により無効であるか，あるいは,本件売買の売買価格が，「適正な対価」ないし「適正な時価」に当たらず，県議会の議決が必要であるのに議決がないため違法かつ無効である。

本件売買が無効である以上，本件各土地の所有権は徳島県にある。したがって，徳島県は，本件各土地の所有権に基づき，身体障害者連合会に対し，別紙物件目録１,２記載の各土地について徳島法務局美馬支局平成２２年１２月２４日受付第６２１２号所有権移転登記の抹消登記手続を行う権利を有し，また,上記各土地を徳島県に対して明渡すことを請求する権利を有する。また，徳島

県は，身体障害者連合会に対し，本件土地１，２の引渡の日である平成２２年１２月２２日から本件各土地の明渡しまで，賃料相当額の損害金を請求する権利を有する。

ところが，徳島県知事は，これらの権利を行使せずに放置している。

６　よって，請求人らは，地方自治法２４２条１項に基づき，身体障害者連合会が，別紙物件目録１，２記載の各土地について徳島法務局美馬支局平成２２年１２月２４日受付第６２１２号所有権移転登記の抹消登記手続を行うこと，上記各土地を徳島県に対して明渡すこと，平成２２年１２月２２日から上記明渡しまで賃料相当額の損害金を徳島県に対して支払うこと等，必要な措置を講じるよう，監査委員が徳島県知事に対し勧告することを求める。

（以上，原文のまま掲載。）

※　別紙　物件目録

１　所在　美馬市脇町小星
　　地番　７５２番１
　　地目　雑種地
　　地積　１４６０９㎡

２　所在　美馬市脇町小星
　　地番　７７９番１
　　地目　雑種地
　　地積　５３１２㎡

Ⅱ　監査の実施

１　監査請求人の証拠の提出及び陳述

監査請求人（以下「請求人」という。）に対して，地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「法」という。)第２４２条第６項の規定により,平成２４年1月１２日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

２　監査対象機関に対する監査の実施

保健福祉部障害福祉課を監査対象機関とし,調書の提出を求め,平成２４年1月１９日に監査を行った。

Ⅲ　監査の結果

本件措置請求は，請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断し，棄却する。

Ⅳ　決定の理由

１　事実の確認

監査対象機関の関係職員からの聴取及び関係書類に基づいて把握された事実関係は，概ね次のとおりである。

（１）土地売買契約の概要

ア　契約年月日　平成２２年１２月２０日

イ　契約の相手方(買受人)　社会福祉法人徳島県身体障害者連合会

ウ　売買物件(土地)

所　在	地　番	地　目	地　積	
			登記簿	実測
徳島県美馬市脇町字小星	752番1	雑種地	14,609㎡	14,609.75㎡
徳島県美馬市脇町字小星	779番1	雑種地	5,312㎡	5,312.30㎡

エ　本件土地を処分する理由

本件売買に係る土地の近隣で障害者施設を営む者に隣地を売却することにより，土地の高度利用及び社会福祉事業の一層の推進が図られ，県の福祉行政の向上という行政目的にも資することから，随意契約により売却処分した。

オ　処分の方法及び適用法令等の条項

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号及び普通財産（土地）譲渡基準（昭和４５年１２月２３日付け管第４７６号総務部長通知。以下「譲渡基準」という。）第２条第３項及び第５項

カ　売買代金及びその単価

不動産調査意見書の意見価格を実測面積に乗じて算定した。

売買代金　１８，４８７，７２９円

単価　地番７５２番１　１平方メートル当たり　１，０００円

７７９番１　１平方メートル当たり　　７３０円

キ　売買代金の支払期限　平成２３年1月２１日(県が発行する納入通知書による)

（２）契約の手続

本件売買に係る土地の隣接地で障害者施設を営み，かねてから当該土地の買受けを徳島県に要望していた，社会福祉法人徳島県身体障害者連合会（以下「連合会」という。）から，平成２２年１２月１日に「県有財産買受申込書」が提出された。これを受け，障害福祉課は，売買物件，売買代金，売買代金の納入時期及び方法等を決定し，「徳島県県有財産売買契約書」により徳島県知事名で連合会と契約を締結した。

なお，契約の締結に先立ち，同月１３日には，企画総務部長を幹事長とする公有財産活用推進会議幹事会に諮り，その審議結果として「随意契約により隣接地権者に売却する」との処理方針を得ている。

（３）売買代金の収納について

障害福祉課が平成２２年１２月２０日に発行した納入通知書により，同月２２日に１８，４８７，７２９円が連合会から徳島県に納入された。

（４）所有権移転登記について

「徳島県県有財産売買契約書」第９条の規定に基づき，当該土地２筆に係る「土地所有権移転登記請求書」が，同月２２日に連合会から県に提出され，県は，徳島地方法務局美馬支局に所有権移転登記を嘱託した。

受付年月日　平成２２年１２月２４日
原因　　平成２２年１２月２２日売買
権利者　　社会福祉法人徳島県身体障害者連合会
義務者　　徳島県

（５）本件土地売買に係る県議会の議決の必要性について

障害福祉課は，徳島県公有財産取扱規則(昭和３９年徳島県規則第２５号)第６０条第１項を受け，同条第２項に規定する「前項の適正な時価は,(中略）不動産会社等民間精通者の鑑定結果等を勘案して客観的に算定するものとする。」との規定に基づき，平成２２年３月に不動産鑑定士に評価を依頼した結果，１平方メートル当たり９００円の単価であったことから，売却予定価格は２千万円未満と判断し，また，土地の面積は，１９，９２２．０５㎡であることから，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（昭和３９年徳島県条例第１０号）第３条には該当せず，議会の議決に付すべき売払いには当たらないとした。

なお，売買契約の直前である平成２２年１１月には，時点修正等を必要と判断し，不動産鑑定士に不動産調査意見書の報告を依頼して，筆ごとの単価を評価するなどした上で売払価格は適正な時価との判断の下，契約を行ったとしている。

２　判断

本件土地の売買が，違法な随意契約により無効であるか，あるいは，本件売買の売買価格が，「適正な対価」ないし「適正な時価」に当たらず，県議会の議決が必要であるのに議決がないため違法かつ無効であるかが論点となる。

（１）随意契約による売払いが違法であるか

不動産の売買に当たり，契約の相手方を価格以外の条件で選定することは，地方自治法施行令第１６７条の２第１項第２号の規定により一定の条件のもとで随意契約として許容されている。

県では，随意契約の基本的な考え方を，随意契約ガイドライン（平成１８年３月１４日付け管第７５１号管財課長通知。以下「ガイドライン」という。）で示しており，その中に「公共用等の事業の用に供するため必要な物件を直接公共団体又は事業者に売り払い，又は貸し付けるとき。」との例示がある。

また，随意契約により普通財産（土地）を譲渡する場合の取扱いを定める譲渡基準において，譲渡の基準を「土地の形状，面積の狭小等の関係から土地の高度利用を図るため，隣接する土地の所有者に普通財産（土地）を譲渡するとき。」及び

「特定の者に普通財産（土地）を譲渡することが県の事務または事業の遂行上その他特に必要があると認められるとき。」と規定している。

これらをもとに，当該土地の売却先である連合会との随意契約についてみてみる。

連合会は，定款によると「多様な福祉サービスがその利用者の意向を尊重して総合的に提供されるよう創意工夫することにより，利用者が，個人の尊厳を保持しつつ，自立した生活を地域社会において営むことができるよう支援することを目的として」社会福祉事業（障害者支援施設の経営等）を行う社会福祉法人であり，営利を追求する法人ではない。

また，連合会は，当該土地の近隣でも同様の障害者支援施設を経営していることから，施設が集約されることにより利用者への利便性の向上が期待できる。

県では，障害者自立支援法（平成１７年法律第１２３号）の施行に伴い，障害の有無にかかわらず県民が相互に人格と個性を尊重し安心して暮らすことのできる地域社会の実現に寄与するため，各種施策に取り組んでいるが，社会福祉法人により障害者支援施設であるケアホーム（障害者が地域で自立した日常生活を営むことができるように，介護や日常生活支援を提供する施設）が整備されることは，その施策に合致している。

これらを勘案すると，当該土地を連合会に随意契約で売却したことは，ガイドラインや譲渡基準に合致するものといえる。

また，連合会の定款によると，当該土地は連合会の基本財産となっていることから，これを処分する場合には知事の承認を得なければならないという制約がある（定款第２０条）。加えて，「徳島県県有財産売買契約書」には用途指定の特約を設け，連合会がやむを得ない事由により買受申込時に提出した土地利用計画案を変更する場合には，事前に文書により県に申請すること，また，用途指定の義務に違反したときは，違約金を支払わなければならない等の事後的な制約も規定されている。

以上のことから，連合会は，県の障害者福祉施策を推進するために適切な団体といえ，随意契約の相手方として連合会を選定し，売買契約を行ったことについて違法性は認められない。

（２）著しく不相当な価格で売却されているか

ア　売却価格の決定について

県が普通財産を売り払う場合の売払価格については，徳島県公有財産取扱規則第６０条第１項により「普通財産の売払価格は，（中略）適正な時価によらなければならない。」と規定され，同条第２項により「前項の適正な時価は，(中略）不動産会社等民間精通者の鑑定結果等を勘案して客観的に算定するものとする。」と規定している。当該土地の売払価格については，これらの規定により，不動産鑑定士の鑑定を基に決定しており，手続に問題はない。

不動産鑑定士は，不動産の鑑定評価に関する法律(昭和３８年法律第１５２号）により非常に高い専門性と倫理観が要求されており，万一，「故意に，不当な不動産の鑑定評価その他鑑定評価等業務に関する不正又は著しく不当な行為（以下

「不当な鑑定評価等」という。）を行ったとき」若しくは「相当の注意を怠り，不当な鑑定評価等を行ったとき」は懲戒処分が規定されていることから，その責務を十分認識したうえで報告書の作成がなされているものと思料される。

つまり，不動産鑑定評価書とは，国家資格を有する不動産鑑定士が，国土交通省が定める不動産鑑定評価基準に基づいて，評価対象不動産の適正な価格を表した信頼性の高い文書であるといえる。

また，請求人は，農業振興地域の整備に関する法律(昭和４４年法律第５８号)に規定する農用地区域の農地を取引事例地として採用していることを，請求書中「（２）「調査意見書」と「鑑定評価書」の問題点」として挙げているが，上記不動産鑑定評価基準によれば，「地域の種別」や「土地の種別」については明確に規定がなされており，その不動産鑑定評価基準に沿って「農地地域」及び「農地」と判断されている。

以上のことから，売却価格の決定が著しく妥当性を欠くとの請求人の主張には合理性が認められない。

イ　固定資産評価額との比較について

請求人が事実証明書として提出した当該土地の「固定資産評価証明書」に記載された評価額について検証したところ，当該土地の固定資産評価は，美馬市において，平成２３年７月１３日になされたことが判明した。

価格時点が平成２２年１１月１日である「不動産調査意見書」中の「対象地①（地上物件）の状況」において売却前の土地の状況が記載されており，これをみると，立木については「概ね約２５０～３００本の杉が植栽され，生育している状況である。間伐，枝打等の管理は殆どされておらず，全体的に生育状況も今一つと思料される。よって立木の経済価値はないものと判断した。」と記載されている。また，建物や工作物等についても「何れも老朽化，損傷等が認められ，経済価値はないものと判断した。」と記載されている。

一方，連合会が，買受け申込時に県に提出した「小星県有地購入後の土地利用計画」によると，当該土地を買入れた後に「立木の伐採と処理，危険防止柵，ケアホーム建設用地造成，機能訓練施設（訓練道，花木植樹等），駐車場整備，進入路の舗装等」を行うこととしており，売却前の土地と売却後の土地の状況は大きく変化していることが推測されたため，美馬市に照会したところ，固定資産評価がなされた時点では，立木の伐採や建物・工作物等の撤去，整地がなされていたことから，売却前よりも資産価値が増加していることが想定される。

つまり，価格時点が平成２２年１１月１日である不動産調査意見書に記された意見価格と，連合会が買受け申込時に県に提出した「小星県有地購入後の土地利用計画」に沿って整備した後の評価額は，金額に差が出て当然であると考える。

以上のことから，売却前の土地価格を表す不動産調査意見書と，売却後の「固定資産評価証明書」の評価額を比較することで，著しく不相当な価格による売却との請求人の主張には合理性が認められない。

ウ　県議会の議決の必要性について

前記のとおり適切な売買価格であると認めることができるため，請求人の主張する財産の交換，譲与，無償貸付等に関する条例(昭和３９年徳島県条例第９号）に規定する県議会の議決は必要と認められない。

また，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に規定する県議会の議決に付すべき財産の処分は，予定価格が７千万円以上の不動産であり，本件売買予定価格はこれに当たらないことから，県議会の議決は必要と認められない。