

函 監

令和4年(2022年)4月22日

報 道 機 関 各 位

函館市監査事務局長 本 吉 勲

住民監査請求（函館市職員措置請求）監査結果について

このことについて、令和4年2月25日付けで請求のあった地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく住民監査請求（函館市職員措置請求）に係る監査結果について、別紙のとおり決定し、請求人へ通知したのでお知らせいたします。

（監査事務局特定監査担当 田中 電話 21-3597）

住民監査請求（函館市職員措置請求）監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

1名（略）

2 相手方

函館市長

3 請求書の受領日

令和4年（2022年）2月25日

4 請求の要旨

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）の「函館市職員措置請求書」の要旨は、以下のとおりである。

(1) 違法・不当な財務会計の事実（要旨）

函館市は、旧ロシア領事館について、新たな不動産鑑定評価書によらずに「不動産価格変動意見書」により評価するとともに、土地と建物の合計評価額から附属建物の解体工事費用および同建物のアスベスト除去費用を差し引いたうえ、差し引き後の金額から再売買予約を原因として約3割減額した評価額を最低売買価格と決定してプロポーザルを実施し、令和3年（2021年）3月1日付けで、「旧ロシア領事館活用事業プロポーザル」によって選定された株式会社ソヴリンと市有財産売買契約を締結した。

令和2年（2020年）1月7日付け供覧の「不動産価格変動意見書」は、建物と敷地の売払い時期が遅延したため、全く利用されなかった。

(2) その行為が違法または不当である理由（要旨）

ア 函館市は、土地や建物の売却予定価格の評定に当たっては、

改めて不動産鑑定士による鑑定評価を行って予定価格を評定すべきところ、それを怠り、不動産鑑定評価書から約4年を経過した変動価格意見によって評定額としたことで、第三者に対抗できない価格によって予定価格を決定したことになり、不当である。

イ 函館市は、全国で初めての事例として市指定文化財相当の建物の売却を行うのであるから、建築士、不動産鑑定士、公認会計士、文化財保護に造詣が深い者、弁護士等からなる評定委員会を設置して、当該建物の歴史的・文化的な無形の資産価値を評価しなければならないところ、これを怠ったことは不当である。

ウ 函館市は、これまでも用途廃止した市営住宅や学校施設等については、函館市が除却のうえ更地の状態で売却をしており、本件旧ロシア領事館附属建物については、プロポーザル事業者募集要項に「解体撤去を条件とする」と記載したとしても、普通財産売払事務取扱要綱に規定がないので鑑定評価額と附属建物解体費用およびアスベスト除去費用を相殺することは違法である。

エ 普通財産売払事務取扱要綱第34条で、「売買物件に用途指定または転売禁止等の制限を付して売払いするときは、違反を防止するため、5年以内の期間を定めて、売買物件の買戻しをすることができる」と規定しているにもかかわらず、同要綱を改正しないままその期間を20年間としたことは、同要綱の規定によらないで、事業者側が函館市の要請に応じて譲歩した内容として契約書に規定することになり、違法である。

オ 函館市は、令和2年4月中旬からの公募開始に向けて、既に必要な不動産価格変動意見書の作成を依頼していたものであるが、その後、明確な理由を示さず利用されなかったことは、地方財政法第4条第1項が「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出して

はならない。」と定めていることに違反する。

なお、当該不動産価格変動意見書は、発行日から既に2年余が経過しているが、令和3年3月1日付けの市有財産売買契約に関して、他の違法・不当な財務会計の事実と密接不可分の関係にある。

(3) 結果、函館市に生じている損害（要旨）

ア 当該建物の歴史的・文化的な無形の資産価値として、建築士、不動産鑑定士、公認会計士、文化財保護に造詣が深い者、弁護士等からなる評定委員会を設置して評価した額は、令和2年10月現在の土地と建物の合計額の不動産鑑定評価額に加算しなければならないので、当該加算後の額と令和2年不動産鑑定評価額との差は、函館市の損害額となる。

イ 普通財産売払事務取扱要綱に規定がないことから、附属建物の解体工事費および附属建物内のアスベスト除去費を相殺することはできないので、意見価格に算入したことは、根拠がなく違法である。

これにより、附属建物除却工事費7,356,000円（税抜き）およびアスベスト除去費1,710,000円（税抜き）は、違法行為による函館市の損害額となり、一方で株式会社ソヴリンが支出した当該工事費用を補填することになる。

ウ 普通財産売払事務取扱要綱に規定がないことから、20年間の再売買予約期間の設定を行い、不動産鑑定評価額を約3割減額したことは、根拠がなく違法である。

また、附属建物除却工事費7,356,000円（税抜き）およびアスベスト除去費1,710,000円（税抜き）は、一過性のものであり、20年間の再売買予約期間の設定の対価として土地および建物の評価額の合計額から減額する理由はない。

したがって、当該違法行為による函館市の損害額は、土地および建物の評価額の合計額として推計した43,168,885円から最低売買代金として設定した23,274,400円を減じた19,931,485

円となる。

エ 令和2年1月7日付け「不動産価格変動意見書について（供覧）」文書で成果品の提出があったとする意見書の作成依頼にかかった経費は、88,000円である。

当該意見書による意見価格は、その後、明確な理由もなく使用されなかったため、全額が損害額となる。

(4) 請求する措置の内容

ア 当該市有財産の令和2年10月時点に遡った不動産鑑定評価を行って、正当な不動産鑑定評価額を求めよ。

イ 旧ロシア領事館の歴史的・文化的な無形の資産価値を評価して、アの建物部分の評価額に加算し、既評価額との差額相当額を賠償せよ。

ウ 相殺して減じた附属建物の解体工事費および附属建物内のアスベスト除去費相当額計9,972,600円（税込み）を賠償せよ。

エ 20年間の再売買の予約による建物利活用上の制約があることを理由として、令和2年不動産鑑定評価額から減額した19,931,485円を賠償せよ。

オ 令和2年1月7日付け供覧文書で成果品の提出があったとする意見書作成のために支出した額88,000円を賠償せよ。

5 事実証明書

事実証明書については、令和4年2月25日提出の函館市職員措置請求書に添付されており、その事実証明書の件名については、別添のとおりである。

6 請求の受理

本件請求は、請求書面上、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項に規定する要件を備えているものと認められたため、令和4年3月11日、これを受理した。

7 請求人の陳述および追加の事実証明書の提出

(1) 陳述要旨

令和4年3月18日、請求人の陳述の聴取を行った。

請求人からは、陳述の当日に提出した追加の事実証明書に沿って、プロポーザル実施前の市の対応などについて、以下の要旨のとおり陳述があった。

ア 市は、プロポーザルを実施する前に、契約相手に対し特別な対応を図ったのではないか。

イ 公募型のプロポーザルであることから、函館市はもとより北海道、日本全国に対して、その方々に全て説明をしたのか。

ウ 市長は、プロポーザルを実施する前に、契約相手で、事業を進めるよう指示を出していることから、このことは完全にフライングスタートであり、いろいろな問題を含んでいる。

そもそも契約そのものが成り立っていない。

エ 不動産鑑定評価書の著作権の問題については、情報開示の扱いが上位であるような事例が総務省から出されており、それを根拠に今、市とやり取りしているが、まだ結果が出ていない。

オ 企画部では、本契約は市有財産の売買契約であることから、物品調達および工事請負のいずれも該当せず、市の随意契約ガイドラインに基づく随意契約理由書の添付がされていなくても、法令、条例、規則、さらには内部手続上も何ら問題ないと開き直っている。

(2) 追加の事実証明書

追加の事実証明書については、令和4年3月15日および同年同月18日に提出されており、その追加の事実証明書の件名については、別添のとおりである。

第2 監査の実施

1 監査の実施期間

令和4年3月11日から令和4年4月22日まで

2 監査の対象事項

令和3年3月1日付け旧ロシア領事館に係る市有財産売買契約の締結および令和2年1月31日付け不動産価格変動意見書の作成に係る公金の支出

3 監査の対象部局

企画部および財務部

4 監査の実施方法

本件請求に関し、監査対象部局から弁明書およびその証拠書類、監査資料の提出を求め、監査対象部局の関係職員から事情を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実の認定

(1) プロポーザルの実施に至る主な動き

ア もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用方針について

市は、平成27年（2015年）1月の政策会議で決定した「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用方針」の中で、景観形成指定建築物等の保全に係る基準を遵守すること、周辺地域の特性や環境との調和に配慮すること、公募による民間事業者へ売払いもしくは賃貸すること、価格は不動産鑑定評価を行ったうえで決定することとし、また、今後の進め方として、サウンディング型市場調査や有識者・関係団体等との意見交換を実施することや、調査結果整理後、売払い・賃貸等について判断すること、公募要件を設定しプロポーザルを実施することを定め、市議会総務常任委員会委員や報道機関に同方針を配付した。

イ サウンディング型市場調査について

市は、平成27年1月から2月にかけて、サウンディング

型市場調査を実施したところ、9グループ（12社）から回答（無償譲渡：4グループ、賃貸：4グループ、未定：1グループ、購入：なし）を得たことから、民間事業者による活用の可能性が高いと判断し、プロポーザルの実施に向け、事業方式や公募条件の整理・検討を進めた。

ウ 購入による活用の意向について

市は、サウンディング型市場調査の実施以降、複数の事業者からの問い合わせや聞き取りなどに対応してきたが、事業者から高額な改修費用や事業の採算性などを理由に明確な賃貸または購入の意向が示されず、プロポーザルの実施に至らなかった。

令和元年（2019年）5月21日に株式会社ソヴリンから購入の意向が示され、これまで進んでいなかったプロポーザル実施への契機となった。

企画部は、同年9月3日に市長に対し、株式会社ソヴリンから購入の意向が示されたことなどを説明し、市長からは、価格や事業者の決定方法などについての確認があり、それに対し企画部は、最低売買代金は不動産鑑定評価額から建物撤去費用を控除した金額を予定していることや、今後の建物の保存活用について一定の条件を設定した公募型プロポーザル方式により事業者を決定し、随意契約により売買契約を締結することなどを説明した。

なお、企画部では、株式会社ソヴリンが購入の意向を示した後も、3事業者に対し、公募条件を設定するための参考意見やプロポーザル参加への意向の聞き取りを行うとともに、公募型プロポーザル方式により契約候補事業者を選定するため、令和2年度予算として、4,000,000円を計上し、測量調査を実施したうえで、活用事業者を募集することとした。

(2) プロポーザル実施の市長決裁

市は、旧ロシア領事館の活用事業者を募集するため、公募型プ

ロポーザル方式により実施することなどについて、令和2年8月7日付けの市長決裁により決定した。

公募型プロポーザル方式を採用したことの理由については、同決定に係る決裁書によると、「本件は、民間事業者が持つノウハウを最大限生かし、旧ロシア領事館の歴史的価値を継承するとともに、施設を有効に保存活用していくことを目的に、活用事業者の募集を行うものである。この事業目的達成のためには、事業者が旧ロシア領事館の歴史的価値を理解したうえで、継続的に事業を運営してもらう必要があることから、事業内容はもとより、経営基盤等を総合的に判断する必要がある。このことから、事業者の選定に当たっては、価格競争によらず、複数の事業者から企画提案を求め、最も優れた者と契約を締結するプロポーザルを採用するものである。」としている。

(3) プロポーザルの実施

ア プロポーザルの概要と募集期間について

プロポーザル事業者募集要項では、公募の趣旨や目的として、民間事業者が持つノウハウを最大限生かして、旧ロシア領事館の歴史的価値を継承するとともに、施設を有効に保存活用していくことを目的に活用事業者の募集を行うものとし、事業者の選定に当たっては、公募型プロポーザル方式により、提案内容や応募者の経営基盤等を総合的に審査し、選定された契約候補事業者に、土地と建物を一括して売却することとした。

同募集要項については、学識経験者や建築分野、歴史分野、経営分野の各専門家の5名で組織される、「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用事業プロポーザル審査委員会」で策定することとし、同審査委員会では、保存活用が望ましい箇所の選定や附属建物の解体撤去、再売買の予約の設定、応募者が検討できる十分な時間の確保などについて、協議のうえ決定した。

プロポーザルでは、より広く事業者を募るため、同募集要項の配布を開始した令和2年10月14日から企画提案書の受

付最終日である令和3年1月25日までの3か月以上にわたる期間を確保し、その結果、4者がプロポーザルに応募した。

同審査委員会では、令和2年11月に4者の参加資格の審査を行ったが、令和3年1月に2者が参加を辞退したことから、同年2月に残る2者により、プレゼンテーションとヒアリングによる審査を行った結果、株式会社ソヴリンが選定され、市では、同年2月10日に株式会社ソヴリンを契約候補事業者として決定した。

イ 最低売買代金と不動産鑑定評価額について

プロポーザル事業者募集要項では、最低売買代金を、23,237,400円とし、当該金額以上の提案を求めた。

この最低売買代金の金額を決定するに当たり、市は、平成28年(2016年)9月28日付け不動産鑑定評価書を基にして、平成28年9月1日から令和2年9月1日までを変動期間とする、対象不動産の土地価格および建物価格に関する意見価格(不動産価格変動意見書)について、不動産鑑定士に作成を依頼し、令和2年10月8日付けで同意見書が提出された。

平成28年9月28日付け不動産鑑定評価書においては、当該不動産の正常な取引価格を求めるため、専門的な知識と資格を有する不動産鑑定士が、国の不動産鑑定評価基準に従い、地域経済の状況等の一般的要因、周辺の住宅地や商業地の状況等の地域要因、立地条件や公法上・私法上の規制、制約等の個別的要因の3つの価格形成要因を分析し、当該土地に関し、造成工事が必要であることや、道路と等高に接面している部分が狭く利用効率が劣ること、地積が過大であり市場性が劣ることなどを踏まえて補正等を行い、求められた積算価格から建物撤去費用を控除し、鑑定評価額を評定していた。

また、最低売買代金の決定の基とした、令和2年10月8日付け不動産価格変動意見書では、平成28年9月28日付け不動産鑑定評価書の鑑定評価額を基に擁壁等の越境に関するこ

となどによる補正や時点修正等を行い求められた積算価格から建物撤去費用やアスベスト除去費用を控除したうえで、20年間の再売買の予約に関する仮登記の設定に関して、当該地域の借地権割合などを参考に減額割合を約3割として補正等を行い意見価格としている。

一方、普通財産売払事務取扱要綱（令和3年4月1日改正施行前の要綱）は、函館市財産条例（昭和39年函館市条例第6号）、函館市財産条例施行規則（昭和39年函館市規則第5号）、函館市契約条例施行規則（昭和39年函館市規則第4号）、その他関係法令に定めるもののほか、市が所有する財産の売払いに関し必要な事項を定めた事務取扱要綱である。

同要綱では、第2条に適用除外の規定として「財産の売払いに関し、他に特別の定めのあるものについては、この要綱は適用しない。」、また、同要綱第36条に補則の規定として「この要綱に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定める。」としている。

第二章（入札）、第5条（予定価格）においては、「予定価格は、不動産鑑定士の鑑定評価額または市職員が評定した評定価格を基に決定するものとする。」と規定しているが、同要綱を所管する財務部では、当該市有財産売買契約を締結した、令和3年3月1日時点の同要綱についても、随意契約による売払いも想定しているとしており、その後、同年4月1日付けで特命随意契約における予定価格等に関する規定を追加している。

また、同要綱第5条に規定する予定価格を決定する際には、既不動産鑑定評価書を基に不動産鑑定士が時点修正等を行い作成した不動産価格変動意見書の意見価格を用いることができる取扱いをしているとしている。

同要綱では、入札の際の予定価格の決定に当たって、建物撤去費用やアスベスト除去費用について控除するか、市が売払いをする前に建物の撤去やアスベストの除去を行うか、どちら

についても規定していないが、国の不動産鑑定評価基準では、「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。」と規定されており、建物の撤去費用等を控除することが認められている。

また、市では、これまでも、令和元年7月に「宇賀の浦中学校跡地」、令和2年6月に「千代ヶ岱小学校跡地」、同年12月に「光成中学校跡地」など、建物撤去費用を控除した予定価格で売払いを行った例がある。

20年間の再売買の予約については、民法第579条を根拠とする買戻しの特約と同じく、民法第556条を根拠とする「売買の一方の予約」に基づくものであるが、プロポーザル審査委員会の協議の中で、当初案の買戻しの特約よりも長期間の関与が可能となる再売買の予約に変更する提案があり、これを同募集要項に定め、市長決裁を得ている。

20年間の再売買の予約については、同要綱に規定されておらず、また、これを禁ずる規定もない。

附属建物の撤去費用およびアスベスト除去費用を控除した積算価格から再売買の予約に伴う減額を行うことについては、私法上の制約である、20年間の再売買の予約に関する仮登記の設定に関し、国の不動産鑑定評価基準では、不動産の価格形成要因の一つである個別的要因として、「公法上及び私法上の規制、制約等」が挙げられていることから、これらを踏まえて不動産鑑定士が評定していた。

(4) 市有財産売買契約の締結

市と株式会社ソヴリンは、市有財産売買契約の締結に係る協議を経て、令和3年3月1日に同売買契約を締結した。

売買代金は、最低売買代金23,237,400円を上回る30,000,000円

となっており、同年同月 9 日、市に入金されたことから、同日で当該土地と建物を株式会社ソヴリンに引き渡し、同年同月 29 日に所有権移転登記および再売買の予約に係る所有権移転請求権仮登記を行った。

また、同売買契約の締結にかかわる不動産売払収入の補正予算案は、令和 3 年 2 月 25 日に提出され、同年 3 月 15 日に全会一致で原案のとおり可決されている。

(5) 歴史的・文化的価値

旧ロシア領事館は、函館市都市景観条例（平成 7 年条例第 14 号）第 17 条に規定する、都市景観形成地域（伝統的建造物群保存地区を除く。）内において、都市景観の形成上重要な価値があると認められる建築物等である、景観形成指定建築物等に平成元年（1989 年）3 月に指定されている。

景観形成指定建築物等に指定されている建築物の売払いに関して、函館市都市景観条例をはじめ、函館市財産条例、函館市財産条例施行規則、函館市契約条例施行規則、普通財産売払事務取扱要綱（令和 3 年 4 月 1 日改正施行前の要綱）において、規制、制限する規定はなく、また、旧ロシア領事館は、国、道および市のいずれの文化財にも指定されていないことから、文化財保護に係る法令等の適用は受けていないが、先に述べたとおり、旧ロシア領事館の活用にあたっては、平成 27 年 1 月の政策会議において決定した、「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用方針」において、旧ロシア領事館は、歴史的・文化的価値を有する貴重な遺産として、市が定める景観形成指定建築物等の保全に係る基準を遵守すること、また、後世に伝えていく建物の一つであると考え、有効活用と保存を目的とし、施設の活用にあたっては、公募により民間事業者へ売払いもしくは賃貸するとし、価格は、不動産鑑定評価を行ったうえで設定することなどを定めている。

(6) 公金の支出

令和 2 年 1 月 7 日付けの「不動産価格変動意見書（地価の推移

等に関する意見書)」の作成に当たっての手数料88,000円については、同日に意見書が納入され、検査を行った後、同年同月31日に債権者である意見書作成者に支払われた。

同公金の支出に関わって、請求人は、令和3年10月13日に、函館市情報公開条例（平成13年条例第7号）第6条第1項の規定に基づく公文書公開請求によって、同公金の支出に関連する公文書の写しを取得し、本件住民監査請求の事実証明書として提出している。

2 監査委員の判断

(1) 不動産価格変動意見書の意見価格による最低売買代金

請求人は、「不動産鑑定評価書から約4年を経過した変動価格意見によって評定額としたことで、第三者に対抗できない価格によって予定価格を決定したことになり、不当である。」と主張している。

不動産鑑定評価は、利用目的や用途によって不動産鑑定評価書や不動産価格変動意見書として不動産鑑定士が依頼に応じて作成するものであり、本件「不動産価格変動意見書」は、プロポーザル事業者募集要項で、当該金額以上での提案を条件とする最低売買代金を定めることを目的としている。

普通財産売払事務取扱要綱（令和3年4月1日改正施行前の要綱）を所管する財務部では、同要綱第5条に規定する予定価格を決定する際には、不動産鑑定評価書による鑑定評価額だけでなく、同鑑定評価書を基に不動産鑑定士が時点修正等を行い作成した不動産価格変動意見書の意見価格を用いることができる取扱いをしている。

令和2年10月8日付け本件「不動産価格変動意見書」については、専門的な知識と資格を有する不動産鑑定士が、国の不動産鑑定評価基準や関係法令等に基づき評定した平成28年9月28日付け不動産鑑定評価書の鑑定評価額を基に、擁壁等の越

境に関することなどによる補正や時点修正等を行い、求められた積算価格から建物撤去費用やアスベスト除去費用を控除したうえで、20年間の再売買の予約に関する仮登記の設定に関して、当該地域の借地権割合などを参考に減額割合を約3割として補正等を行い、不動産価格変動意見書として評定していることから、その意見価格を基に最低売買代金を決定することには合理性がある。

また、請求人からは、当該意見価格が第三者に対抗できず、それを基に最低売買代金を決定することが不当であると主張する根拠が明らかにされていない。

したがって、本件契約の締結は、違法または不当とはいえない。

(2) 歴史的・文化的な資産価値の評定委員会による評価

請求人は、「文化財保護に造詣が深い者等からなる評定委員会を設置して、当該建物の歴史的・文化的な無形の資産価値を評価しなければならないところ、これを怠ったことは不当である。」と主張している。

旧ロシア領事館は、函館市都市景観条例で、景観形成指定建築物等に指定されているが、同条例および普通財産売払事務取扱要綱（令和3年4月1日改正施行前の要綱）において景観形成指定建築物等の売払いを規制、制限する規定はない。

また、旧ロシア領事館は、国、道および市のいずれの文化財にも指定されていないことから、文化財保護に係る法令等の適用は受けていない。

このため、市は、平成27年1月の政策会議において、旧ロシア領事館は、歴史的・文化的価値を有する貴重な遺産として、市が定める景観形成指定建築物等の保全に係る基準を遵守するとともに、後世に伝えていく建物の一つであると考え、施設の有効活用と保存を目的とし、また、不動産鑑定評価を行ったうえで価格を設定することを「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用方針」において決定している。

したがって、旧ロシア領事館の歴史的・文化的価値をどのように取扱うかの判断は、市の文化行政上の行為であり、財務会計上の行為ではないことから、請求人の請求は不適法な請求である。

(3) 普通財産売払事務取扱要綱に規定がない建物撤去費用およびアスベスト除却費用の控除

請求人は、「普通財産売払事務取扱要綱に規定がないにもかかわらず、解体除去費やアスベスト除去費を不動産鑑定評価額から相殺することは違法である。」と主張している。

普通財産売払事務取扱要綱（令和3年4月1日改正施行前の要綱）は、函館市財産条例，函館市財産条例施行規則，函館市契約条例施行規則，その他関係法令に定めるもののほか，市が所有する財産の売払いに関し必要な事項を定めた事務取扱要綱である。

同要綱第2条には適用除外の規定として「財産の売払いに関し，他に特別の定めのあるものについては，この要綱は適用しない。」，また，同要綱第36条には補則の規定として「この要綱に定めるもののほか，必要な事項は，市長が別に定める。」としている。

同要綱では，入札の際の予定価格の決定に当たって，建物撤去費用やアスベスト除去費用について控除するか，市が売払いをする前に建物の撤去やアスベストの除去を行うか，どちらについても規定していない。

また，国の不動産鑑定評価基準では，「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，建物の撤去費用等を控除することが認められており，市ではこれまでも，令和元年7月に「宇賀の浦中学校跡地」，令和2年6月に「千代ヶ岱小学校跡地」，同年12月に「光成中学校跡地」など，建物撤去費用を控除した予定価格で売払いを行った例がある。

したがって、市が普通財産の売払いをする際の建物撤去費用やアスベスト除去費用を控除した意見価格を基に最低売買代金を決定したことについては、合理性があり、本件契約の締結は、違法または不当とはいえない。

(4) 普通財産売払事務取扱要綱に規定がない20年間の再売買の予約を設定したことによる約3割の減額

請求人は、「普通財産売払事務取扱要綱に規定がないにもかかわらず、20年間の再売買予約の設定を行い、不動産鑑定評価額を減額したことは、根拠がなく違法である。」と主張し、また、「附属建物除却工事費7,356,000円（税抜き）およびアスベスト除去費1,710,000円（税抜き）は、一過性のものであり、20年間の再売買予約期間の設定の対価として土地および建物の評価額の合計額から減額する理由はない。」と主張している。

普通財産売払事務取扱要綱（令和3年4月1日改正施行前の要綱）は、函館市財産条例，函館市財産条例施行規則，函館市契約条例施行規則，その他関係法令に定めるもののほか，市が所有する財産の売払いに関し必要な事項を定めた事務取扱要綱である。

同要綱第2条には適用除外の規定として「財産の売払いに関し，他に特別の定めのあるものについては，この要綱は適用しない。」，また，同要綱第36条には補則の規定として「この要綱に定めるもののほか，必要な事項は，市長が別に定める。」としている。

20年間の再売買の予約については，同要綱に規定されていないが，これを禁ずる規定もない。

20年間の再売買の予約は，民法第579条を根拠とする買戻しの特約と同じく，民法第556条を根拠とする「売買の一方の予約」に基づくものであり，プロポーザル審査委員会の協議の中で，当初案の買戻しの特約よりも長期間の関与が可能となる再売買の予約に変更する提案があり，これをプロポーザル事業者募集要項に定め，市長決裁を得ている。

国の不動産鑑定評価基準では、「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。」と規定されており、また、私法上の制約である、20年間の再売買の予約に関する仮登記の設定に関しては、不動産の価格形成要因の一つである個別的要因として、「公法上及び私法上の規制、制約等」が挙げられている。

したがって、再売買の予約の設定や附属建物の撤去費用およびアスベスト除去費用を控除した積算価格から再売買の予約に伴う減額をした意見価格を基に最低売買代金を決定したことについては、合理性があり、本件契約の締結は、違法または不当とはいえない。

(5) 函館市に生じている損害

請求人は、旧ロシア領事館の売買契約の締結において、歴史的・文化的な無形の資産価値の加算、附属建物の撤去費用および附属建物内のアスベスト除去費用の控除、20年間の再売買の予約期間の設定による減額に関しての行為が違法または不当であるとの理由から市に損害が生じていると主張している。

最低売買代金23,237,400円については、先に述べた判断のとおり合理性があり、また、最低売買代金を上回る30,000,000円で同売買契約を令和3年3月1日付けで締結し、売買契約代金は同年同月9日に収入済みである。

したがって、市に損害は発生していない。

(6) 遡って正当な不動産鑑定評価額を求める措置の請求

請求人は、「当該市有財産の令和2年10月時点に遡った不動産鑑定評価を行って、正当な不動産鑑定評価額を求めよ。」と措置を請求している。

請求人が請求することができる措置は、財務会計上の行為につ

いて、防止する措置、是正する措置、怠る事実を解消する措置および市に発生した損害を補填する措置に限られる（法第242条第1項）。

不動産鑑定評価額を求めるという行為は、財務会計上の行為ではなく、前記の請求することができる措置のいずれにも該当しない。

したがって、遡って不動産鑑定評価額を求める措置の請求は、不適法な請求である。

(7) 旧ロシア領事館に係る市有財産売買契約の締結と関連がある請求期間を経過した公金の支出

請求人は、請求期間を経過した理由について、「当該不動産価格変動意見書は、発行日から既に2年余が経過しているが、令和3年3月1日付けの市有財産売買契約に関して、他の違法・不当な財務会計の事実と密接不可分の関係にある。」と主張している。

法第242条第2項では、「住民監査請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

「正当な理由」とは、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在および内容を知ることができたときと解される時から「相当な期間」に監査請求をした場合と解されている（最高裁平成14年9月12日判決参照，最高裁平成14年9月17日判決参照）。

財務会計上の行為に関する公文書が情報公開制度により閲覧可能な状態となった場合にも、開示請求の有無を問わず、「当該行為の存在および内容を知ることができたときと解される時」に該当するものと解されている（東京高裁平成19年2月14日判決参照）。

市の公文書は、非公開情報を除き、当該財務会計行為の終了後、公文書公開請求に係る所定の手続きにより誰でもが閲覧すること

が可能な状態となる。

また、「相当な期間」とは、財務会計上の行為の存在および内容を知ることができたときと解される時から、2か月程度であると解されている（最高裁昭和63年4月22日判決参照，最高裁平成14年9月12日判決参照，大津地裁平成15年12月15日判決参照）。

そのため、たとえ財務会計上の行為の存在および内容を知ることができたときと解される時を公文書公開請求によって公開された令和3年10月13日としても、監査請求の提出があった令和4年2月25日まで4か月以上を経過しており、監査請求までの相当な期間内とされる2か月程度を超えている。

したがって、「密接不可分の関係にある。」という理由は、請求期間を経過している正当な理由と認められないことから、請求人の請求は不適法な請求である。

(8) プロポーザル実施前の函館市の対応

請求人は、陳述において、「市がプロポーザル実施前に、株式会社ソヴリンに対し特別な対応を行っていた。また、市長が株式会社ソヴリンで事業を進めるよう指示を出していたことは、完全にフライングスタートであり、問題である。契約そのものが成り立っていない。」と主張している。

請求人の主張する株式会社ソヴリンへの対応は、市有財産売買契約にかかわるプロポーザル実施前の非財務会計上の先行行為である。

住民監査請求は、財務会計上の行為を対象としており、財務会計上の行為に先行する非財務会計上の原因行為に違法、不当がある場合であっても、当然にその違法性、不当性が承継されて後行の財務会計上の行為も違法、不当となると解するのは相当ではなく、例外的に原因行為に存する違法、不当の内容および程度が予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであると認めるときに限って、その違法性、不当性を問うことができるものと解す

るのが相当である（最高裁平成4年12月15日判決参照）とされていることから、念のため、先行行為について検証する。

市は、平成27年1月に決定した「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用方針」を基に、サウンディング型市場調査を行い複数の事業者からの問い合わせや聞き取りなどに対応してきたが、明確な賃貸または購入の意向が示されず、プロポーザルの実施には至らなかったが、令和元年5月21日に株式会社ソヴリンから購入の意向が示され、同社からの問い合わせへの対応などを行っている。

企画部では、株式会社ソヴリンが購入の意向を示したことが、これまで進んでいなかったプロポーザル実施の契機としており、株式会社ソヴリンから購入の意向が示されたことについては、同年9月3日に、市長と協議し、その協議記録には、市長が事業者が現れたことを歓迎していること、企画部から、公募型のプロポーザル方式により契約候補事業者を選定する旨報告したことなどが記録されているが、市長が株式会社ソヴリンで事業を進めよとの指示や、株式会社ソヴリンに対し特別な扱いを行ったことを確認できる記述はなかった。

また、請求人が提出した他の事実証明書、監査対象部局の関係職員からの事情聴取や提出された関係資料からも、市長が株式会社ソヴリンで事業を進める指示や、特別な扱いを行うことを示す事実は確認できなかった。

後行行為である旧ロシア領事館の売買契約に係るプロポーザルの実施については、買受に当たっての基本的考え方として、景観形成指定建築物等の保全に係る基準等、建物内部等の保存、市民等の利用などがプロポーザル事業者募集要項に示されているが、特定の業種、業態を条件とはしておらず、提案内容の募集期間も同募集要項の配布を開始してから企画提案書の受付最終日までの期間を3か月以上確保するなど、広く事業者を募る内容となっている。

さらに、第三者によるプロポーザル審査委員会を設置し契約候補事業者の選定を行っており、その選定過程でも株式会社ソヴリンに対し特別な対応を行った事実は確認できなかった。

したがって、当該契約にかかわるプロポーザル実施前の非財務会計上の先行行為は、違法または不当とはいえない。

3 結論

- (1) 令和2年10月時点に遡った不動産鑑定評価を行い、正当な不動産鑑定評価額を求めよという請求については、却下する。
- (2) 歴史的・文化的価値を評価額に加算し、既評価額との差額を賠償せよという請求については、却下する。
- (3) 令和2年1月7日付け意見書作成のために支出した88,000円は不当な支出であり賠償せよという請求については、却下する。
- (4) 上記以外の請求については、いずれも棄却する。

別添

事実証明書（令和4年2月25日に提出された請求書に添付）

No.	件名
証拠1	函館市が令和3年3月1日付けで株式会社ソヴリン（愛知県名古屋市天白区井口1丁目601番地 代表取締役 村瀬啓方氏）と契約した市有財産売買契約書
証拠2	函館市企画部作成の「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）の活用希望について」（取扱注意）文書
証拠3	いずれも令和元年9月3日付けの市長協議要旨（外国人材，旧ロシア領事館），平井副市長協議要旨（外国人材，旧ロシア領事館）文書
証拠4	令和元年10月21日に函館市都市建設部建築行政課と「旧ロシア領事館本館をオーベルジュとして活用するために必要となる建築基準法の申請を確認する」ための打合せメモ
証拠5	函館市企画部策定の令和2年1月7日付け「不動産価格変動意見書について（供覧）」文書
証拠6	令和2年2月20日付け北海道新聞市内版記事（写）
証拠7	令和2年第1回市議会定例会会議録（抜粋）
証拠8	令和2年3月10日開催の函館市議会予算特別委員会会議録（抜粋）
証拠9	函館市企画部策定の令和2年8月7日付け「もと道南青年の家（旧ロシア領事館）活用事業について」
証拠10	函館市企画部作成の令和2年9月24日付け「不動産価格変動意見書の作成依頼について」に関する文書
証拠11	函館市企画部作成の令和2年10月8日付け「不動産価格変動意見書について（供覧）」（もと道南青年の家（旧ロシア領事館））文書
証拠12	令和2年10月20日付け北海道新聞市内版記事（写）
証拠13	令和2年12月市議会定例会，令和3年2月市議会定例会，令和3年9月市議会定例会議事録および令和3年12月市議会定例会会議録（抜粋）
証拠14	令和3年2月24日付け函館市文化財保護審議会建議書
証拠15	令和3年12月24日付け函館市議会議長あて「令和3年12月市議会定例会一般質問における理事者答弁について（申し入れ）」文書
証拠16	令和4年1月5日付け函館市長あて「実施機関（函館市）が令和3年（2021年）10月13日に審査請求人に対してした公文書一部公開決定」に対する審査請求書

追加の事実証明書（令和4年3月15日および同年3月18日に追加提出）

No.	件名
証拠1	令和3年12月定例会での答弁に対しての事実関係
証拠2	令和4年第1回定例会 一般質問（令和4年3月16日）の文字起こし