令和4年度
行政監査結果報告書

常陸大宮市監査委員

第1 監査の概要

1 根拠法令

地方自治法第199条第2項

2 監査の種類

行政監査（常陸大宮市監査基準第4条第1項の2）

3 監査のテーマ

市の借地に関する事務

4 監査の対象

令和4年4月1日現在で市が借り上げている土地（有償・無償を問わない。）

5 監査の目的及び着眼点

（1）目的

借地に関する事務が法令に適合し、正確で、最小の経費で最大の効果を挙げているか検証することを目的として監査する。

（2）着眼点

- ① 契約は取り交わされているか。（書面で存在し、適切に管理しているか。）
- ② 借地契約が失効しているものはないか。
- ③ 使用していない、又は使用する必要がない土地等はないか。
- ④ 長期的視点からみて購入を検討した方が良いと思われる土地等はないか。
- ⑤ 契約単価は著しく相場とかい離していないか、また、かい離の理由は適正か。
- ⑥ その他借地内容に疑義のあるものはないか。

6 監査の主な実施手続

市が保有する既存資料により予備監査（簡易調査）を行うとともに、主に10万円を超える借地契約について所管部局より内容を聴取した。

7 監査の期日及び場所

日時 令和4年11月25日（金）

場所 常陸大宮市役所

8 監査の担当者

監査委員 3名

第2 監査の結果

1 監査実施内容

(1) 予備監査（所管課による評価及び契約書面調査） 1, 264件

全ての借地について、以下項目の予備監査（事前調査）を行った。

【内訳】

項目	回答内容	回答数	割合
① 契約書面の有無	契約書あり	1251	98.9%
	契約書なし	6	0.5%
	その他	7	0.6%
② 借地の利用状況	毎日利用、一部利用	1232	97.5%
	殆ど利用していない	23	1.8%
	その他	9	0.7%
③ 保有している市有地で代替が可能か	代替できない	1242	98.3%
	代替の余地がある	3	0.2%
	その他	19	1.5%

※「契約書なし」「その他」には、借地返還したものなども含まれます。

(2) 本監査（監査委員による内容聴取） 178件

以下要件により事前提出された契約書の内容を精査するとともに、所管課より内容を聴取した。

- ① 1契約あたり支払額が単年度で10万円を超えるもの
- ② 賃借対象者が相続人又は相続人代表であるもの
- ③ その他指定するもの（契約書がない、利用状況に疑義のあるもの等）

2 総括

監査の結果、契約締結に係る手続はおおむね適切に行われていたが、契約書不存在、契約書文言の不足、又は印紙税額の誤り等が一部に見受けられた。借地の利活用状況もおおむね良好ではあったものの、なかには賃借の必要性が低い契約が見受けられたことから、改善又は検討が必要な契約は所管課において精査されたい。

また、契約内容を確認したところ、所管課それぞれの独自様式によって約款に差異が生じており、一部契約では合併前単価継承等により借地価格の乖離がみられた。本市の借地契約事務に一貫性がない要因として、物品購入や委託請負の契約事務のマニュアルが整備されているものの、借地契約について指標がないことが挙げられる。円滑な事務執行のためにも、契約様式及び契約単価に対する考え方並びに事務手続の留意点などの基準整備を検討されたい。

なお、借地の多くは中長期にわたり行政コストが生じるため、将来にわたって永続的な運営が想定される施設については、契約又は更新時に土地購入も含めて慎重な判断が求められる。組織としてより適切な判断を行うため、決裁合議による調査検討及び市の保有地との照合など、部局間による連携の仕組みの構築も検討されたい。併せて、借地の目的や立地など条件が類似するものは、可能な限り価格差の縮減に努めていただきたいと考える。

いずれにしても、専門的知識やノウハウを有する財産管理部門及び契約部門が主導的役割を發揮し指導及び助言を行うことにより、借地に関する事務が組織として一貫性を持ち、より一層効率的かつ効果的に遂行されるよう期待するものである。

3 項目別監査結果

(1) 収入印紙の取扱いについて

① 印紙税法に基づく印紙が未貼付又は金額に誤りがあるもの (全ての部局共通)

地方自治体における契約は印紙税法第5条第2項に該当し、市が作成し相手方が保管する契約書への印紙は不要となり、逆に相手方が作成し市が保管する契約書は印紙が必要である。また、印紙税額は同法第7条(別表)により規定されているが、同法基本通達第23条第2号によれば、賃貸料は印紙税を算出するための額から除く旨が示されている。そのため、賃貸料のみを定める市の土地賃貸借契約の大半は「契約金額の記載のないもの」として契約相手方のみ200円の貼付が必要となる。

しかしながら、相手方から提出された契約書を確認した限りにおいて、印紙がないもの、及び過剰な印紙が貼付されている契約が多数みられた。特に有償契約で印紙が未使用となっているものは印紙税法に抵触する恐れもあるため、契約時又は更新時に相手方に対し法令に基づき適正に処理を行うよう助言されたい。

くわえて、無償又は0円などの対価を伴わない土地利用については、「賃貸借契約」ではなく「使用貸借契約」となり、その法律的效果も異なることから、契約時にはこうした契約形態にも留意し事務を執行されたい。

【参考：印紙税法（抜粋）】

(非課税文書)

第5条 別表第1の課税物件の欄に掲げる文書のうち、次に掲げるものには、印紙税を課さない。

2 国、地方公共団体又は別表第2に掲げる者が作成した文書

【参考：印紙税法基本通達（抜粋）】

(契約金額の意義)

第23条 課税物件表の第1号、第2号及び第15号に規定する「契約金額」とは、次に掲げる文書の区分に応じ、それぞれ次に掲げる金額で、当該文書において契約の成立等に関し直接証明の目的となっているものをいう。(平元間消3-15、平31課消4-17改正)

(2) 第1号の2文書 設定又は譲渡の対価たる金額

なお、「設定又は譲渡の対価たる金額」とは、賃貸料を除き、権利金その他名称のいかんを問わず、契約に際して相手方当事者に交付し、後日返還されることが予定されていない金額をいう。したがって、後日返還されることが予定されている保証金、敷金等は、契約金額には該当しない。

(無償等と記載されたものの取扱い)

第35条 契約書等に「無償」又は「0円」と記載されている場合の当該「無償」又は「0円」は、当該契約書等の記載金額に該当しないものとする。

(2) 借地契約の必要性や契約手法等に疑義が認められるもの

① 契約の必要性を検証すべきもの

(地域創生部山方支所)

支所駐車場用借地については、組織再編等に伴い既に利用状況が極めて少ないとみられる。支所庁舎等複合施設整備基本計画においても今後庁舎の複合化等が検討されていることから、実態を把握し借地の必要性を検証するとともに、借地の返還又は契約の見直しを検討されたい。

② 不動産の借受契約の決裁手続に改善を要するもの

(全ての部局共通)

本市の不動産借受けについては、市財務規則 280 条に規定する不動産借受決議書により市長の決裁が必要とされているが、多くの契約で同規則に基づく様式を使用せずに起案文書決裁をもって事務が執行されており、決裁権者も市長と部課(局)長までのものが混在していた。

起案文書によって組織としての意思決定過程は保たれ、実務上の支障は生じていないものの、同規則に基づく運用が遵守されていないことから、契約主管課において処理方法を整理されたい。なお、1,200 件超の契約の全てを市長決裁とすることは合理的ではないことから、一定金額を下回るものについて事務決裁規程に基づく専決処分とするなど、効率的な事務手法の採用も併せて考慮されたい。

③ 相続人代表等との契約が自動的に更新されるもの

(消防本部総務課、相続人と契約を締結する部局等)

相続人代表等と契約締結している契約書を精査した結果、自動更新条項が付されているものがみられた。契約における相続は、民法第 896 条において所有者死亡後には権利義務を相続人が継承すること、また、同法第 898 条及び 899 条では相続人全員の共有となることを規定している。

こうした法令も踏まえ、相続権利を有する全ての者の了解を得ていると判断して相続人代表との契約を締結していると推察されるが、相続人個人との契約で何ら一切の手続もなく自動的に契約が更新される契約約款は行政運営上好ましいものとはいえない。

くわえて、今後施行される改正不動産登記法では、3 年以内の相続登記の義務化を規定しているほか、登記手続を行わない場合の罰則も設けられる点を鑑みると、こうした契約は将来課題となることが想定される。

したがって、今後相続人との間に締結する契約は一層注意を払い、遺産分割協議が整わず相続人の一人と契約を締結する場合においても、相続登記期限内での更新を設定するなど、将来の紛争を未然に防止していくべきである。

なお、既に相続人と契約を締結している他の部局においても、今後の登記義務化の背景を踏まえ、相手方への不動産登記法改正に係る情報提供に努められたい。

【参考：民法（抜粋）】

（相続開始の原因）

第 882 条 相続は、死亡によって開始する。

（相続の一般的効力）

第 896 条 相続人は、相続開始の時から、被相続人の財産に属した一切の権利義務を承継する。ただし、被相続人の一身に専属したものは、この限りでない。

（共同相続の効力）

第 898 条 相続人が数人あるときは、相続財産は、その共有に属する。

第 899 条 各共同相続人は、その相続分に応じて被相続人の権利義務を承継する。

【参考：不動産登記法（抜粋） 令和 6 年施行】

第 76 条の 2 所有権の登記名義人について相続の開始があったときは、当該相続により所有権を取得した者は、自己のために相続の開始があったことを知り、かつ、当該所有権を取得したことを知った日から三年以内に、所有権の移転の登記を申請しなければならない。遺贈（相続人に対する遺贈に限る。）により所有権を取得した者も、同様とする。

(3) 契約書面又は契約内容に改善を要するもの

① 契約書が存在しないもの

(消防本部総務課)

契約書が存在しない理由は不明であるが、借地は私法上の貸借契約であり、民法第522条に基づき双方が契約内容を合意することで成立し、必ずしも書面での行為を必要とせず、また、市財務規則第138条では一定の条件を満たす場合に契約書作成を省略できることを規定している。

しかしながら、借地利用にあつては、権利及び義務並びに条件を明確にさせ紛争なく円滑に事業を継続するためにも、その証である契約書がないのは事務手続上適切とはいえないことから、契約書面を整備し適切な管理を行われたい。

【参考：民法（抜粋）】

(契約の成立と方式)

第522条 契約は、契約の内容を示してその締結を申し入れる意思表示に対して相手方が承諾をしたときに成立する。

2 契約の成立には、法令に特別の定めがある場合を除き、書面の作成その他の方式を具備することを要しない。

② 契約書面に翌年度以降の解約（予算に関する）条項等がないもの

(全ての部局共通)

不動産の賃貸借契約は、その性質から地方自治法第234条の3において当該年度の予算範囲内の支出を前提とした長期継続契約が認められている。

その一方、次年度以降の予算は議会承認までこれを確保しえないものであるから、当該契約には予算削減時の解約条項等を付すことが望ましいと思料される。

しかしながら、多くの契約でこうした条項がなく、事業見直しに伴う解約時に紛争を生じることが懸念され、また、実質的に次年度予算の担保がないまま将来の支払を確約していることから、今後の契約にあたっては、約款等への記載を検討されたい。

【参考：地方自治法（抜粋）】

(長期継続契約)

第234条の3 普通地方公共団体は、第214条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。