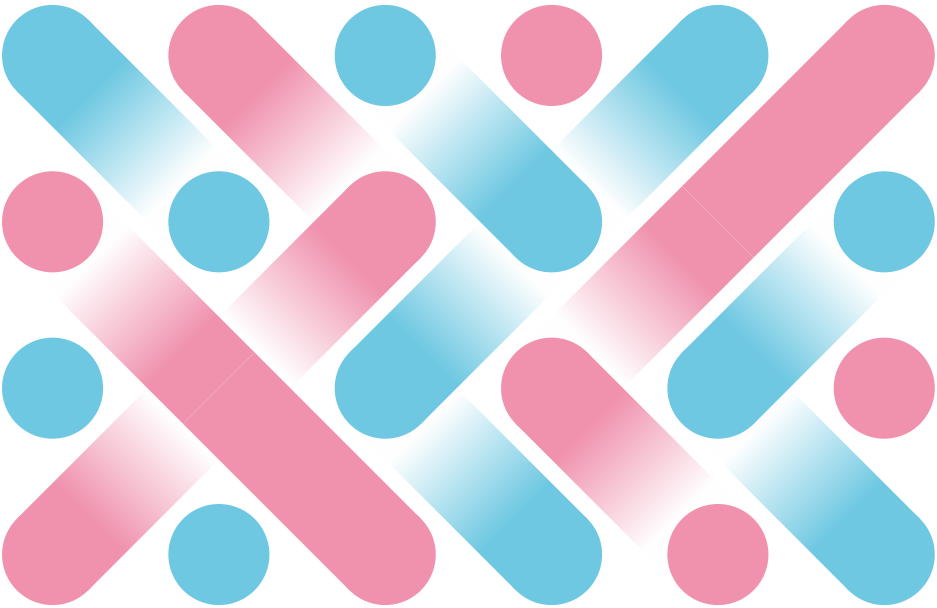
自治体職員必携 Q&A

自治体における不動産実務のポイント

法的思考の基本から難事例の対応まで

［編著］永盛 雅子 弁護士



新日本法規

はしがき

私たち執筆者は、静岡県内の市役所の法律業務を扱っている弁護士（弁護士資格保有者を含みます。）です。自治体は、実に幅広い業務を扱うため、様々な法律相談が寄せられます。その中で多くの業務において不動産を扱うため、不動産をめぐる相談が多いことに気づきました。

不動産は、その場所、その施設が無ければ業務ができないというインフラ機能です。自治体は多くの不動産を所有し、特に、住民に最も近い基礎自治体である市区町村では、住民の利用する施設の整備、管理とサービス提供が業務の大きな割合を占めることなどに起因するのでしょう。

さらに、その不動産が私人の所有であっても、自治体に相談が寄せられることも多いですし、自治体としても住民の生活環境の整備保全等のため、対応が求められる場合もあります。もちろん自治体ができることとできないことがあるのですが、何ができて、何ができないかを的確に判断して対応する必要があります。

私たちが受ける、不動産をめぐる様々な相談では、必ずしもはっきりした法的見解が確立していない論点もあり、教科書的な本にも答えが書いておらず、判断に悩むことが多々あります。このような経験から、現場の方々から受けた相談をもとに、法的な考え方の基本と、悩ましい事案の対応をまとめると、自治体の皆様のお役に立つのではと思い至りました。

そして読者の皆様の傍らでお答えしているつもりで、参考としていただけるような解説を目指しました。

また、自治体業務の相談をお受けになる弁護士等の皆様には、行政実務において留意すべき事項を確認いただくために、役立てていただ

けるのではないかと考えております。自治体は、行政法規に基づき住民の福祉の実現のため権限と義務を有し、住民の代表である議会の関与、公金の扱いとしての注意点など私人間の取引行為にはない規制も多くあるためです。

最後になりましたが、出版にあたりきめ細かくフォローいただきました新日本法規出版株式会社出版渉外局の岡本大樹氏はじめ関係者の皆様に、この場を借りてお礼申し上げます。

令和８年２月

執筆者を代表して

弁護士　永　盛　雅　子

編集者・執筆者一覧

≪編集者≫

永 盛 雅 子　（富士市役所総務部法務監／弁護士）

≪執筆者≫（五十音順）

岡本 ふみの　（浜松市役所総務部政策法務課参与／弁護士）

後 藤 貴 浩　（静岡市役所総務局コンプライアンス推進課参事兼課長補佐（行政手続・審理係長事務取扱）／弁護士資格保有者）

髙平 めぐみ　（弁護士法人佐々木・髙平法律事務所／浜松市非常勤職員／弁護士）

永 盛 雅 子　（富士市役所総務部法務監／弁護士）

10　いわゆる「マイナス入札」の注意点は

Q　既存の古い建物付きで土地を売却し、買主が建物を解体した上で土地を活用してもらう手法を検討しています。入札に当たり、見込まれる土地価格よりも、解体費用の方が高額なため、いわゆるマイナス入札になりそうです。いくつか事例があるそうですが、どのような点に注意する必要がありますか。

A　2018年に埼玉県深谷市が全国で初めて実施し、その後実施する自治体が少しずつ増えています。

契約の形式、議決の必要性、マイナス分の金銭の授受方法、違約の場合の措置などの注意点がありますが、現在のところこれでなくてはいけないという規定があるわけではありません。事例の積重ねを経て、今後より使いやすい手法が検討されていくことと思われます。

解　説

1　マイナス入札とは何か

「マイナス入札」とは、予定価格がマイナスに設定された競争入札を一般的に指す通称で、法律上の用語ではありません。

自治体の入札要綱では「建物解体条件付き」「制限付き」の一般競争入札等という表記が使われた上で、説明の中に「予定価格をマイナスに設定した建物解体条件付き入札です。」などと記載されています。本書では、通称のマイナス入札で解説をしていきます。

２　なぜマイナス入札が登場するのか

（１）　建物解体条件付き入札のメリット

公共施設が不要になった場合は、通常用途廃止をして普通財産にし、売却や貸付けを検討することになります。その際に、建物に老朽化や耐震上の問題があり、補強等に多額の費用が見込まれるがそのまま建物を残置するには問題がある、用途が特殊で使い道がない等の理由で、建物を解体し更地としてからの活用を検討すべき場合も多くあります。この場合に、自治体が建物を自ら解体した後に、土地を競争入札で売却することが一般的です。なお、跡地利用に重きをおくプロポーザル方式で解体条件付き土地売買とすることも可能です。

しかし、解体せずに土地建物を一体で同時に売却するといくつかの利点があります。まず、期間について、自治体は予算の承認を得て、入札により業者を選定し、解体を発注するため、民間事業者よりも時間がかかることが通常なので、その短縮が図れます。次に、費用について、公共工事単価よりも民間発注単価が割安であることが実態であるため、民間による解体でコスト削減が図れます。また、解体をしたがその後土地の買手がつかないということもあり得るところですので、解体費用を投入してそのままという事態になってしまうのを避けるためにも有用です。

（２）　マイナス入札にならざるを得ない場合

解体条件付きで売却するとしても、土地価格が解体費用よりも高いと見込まれる場合には、通常の入札、契約として実施されます。しかし、対象施設は、廃校施設、庁舎、病院など規模の大きい建物もあり、昭和の時代に推奨されたアスベスト含有、PCB使用機器など解体処分に費用がかかる場合も多く、加えて解体費用も値上がりしている一方で、特に地方都市では土地価格はむしろ下落している場合もあります。

解体を条件とすると、予定価格がマイナスとなるケースが増えるのです。

ここで建物の価額とは、不思議な性格であることを確認しておきます。いかに古くて違法性がある建物でも、利用できる前提であれば財産としてプラスの評価となります。しかし、解体せざるを得ない建物は、解体費用分がマイナスのコストと認識されます。廃校された校舎が簿価残存価格で仮に１億円であるけれど、解体費用が２億円であるならば、解体条件付きの土地売却では、マイナス２億円の評価となるのです。そのため、自治体としては解体条件付き土地売却において、その建物を解体する必要性が明らかであること、及び買主が必ず解体することを担保することが必要になります。仮に、マイナス２億円評価で買った者が、解体せずに校舎を利用した場合には、入札価格設定の適正さに議論の余地が生ずる可能性があるからです。

民間取引においても古い建物付きの土地売買は頻繁に行われます。買主が購入後、解体せずに利用し続ける、一定期間の利用後解体する、すぐに解体するなどが想定されますが、特に合意や法律上の規制がなければ、買主がいつどうしても自由であり、そもそも価格の決め方も自由ですので、問題になる点が考えにくいのとは異なります。

３　具体的な検討事項

いくつかの自治体で実施されている例を参考に検討していきます。

（１）　締結する契約の性質と金銭支払方法

落札価格がマイナスの場合に、売主から買主に土地を引き渡し、売主が買主に代金を支払うという契約ができるか、といえば、民法の契約自由の原則から、できるといえるでしょう。ただし、これは民法555条が定める典型契約である売買契約ではなく、当事者が自由に合意をする非典型契約となります。

実際には、無償譲渡契約（法的には民法549条の規定する贈与契約）又は代金を１円とする売買契約を締結し、マイナスの差額は自治体が負担金として支払うという方式があります（埼玉県深谷市）。又は、入札時に提示した土地価格を売買対価として売買契約をし、入札時に提示した解体費用を負担金として支払うという形式をとるもの（石川県小松市、栃木県宇都宮市）もあります。

なお、負担金とは、住民側が特別の利益を受けるときに負担する金銭の他、自治体が一定の義務・責任がある場合に応分の支出をする金銭に使われる用語です。

（２）　議決の必要性

適正な対価なき財産の譲渡では議決が必要です（自治96①六）。贈与契約又は１円での売買契約はこれに該当し議決を要することと解し、議決を得ることとなります（深谷市）。

一方で、適正な対価での財産の譲渡では議決が不要ですが、一定の規模以上、例えば市においては、土地面積5,000㎡以上かつ2,000万円以上の価格の場合は議決が必要となります（Q11参照）。

この点で、落札価格がマイナスの場合も、土地面積が5,000㎡以上でかつ土地の対価としては2,000万円を超える場合には議決を得る方式とする例もあります（宇都宮市）。

この方式では、例えば①土地の最低価格を約１億円、②建物解体費用の上限額を約1.5億円と各々設定し、①－②のマイナス約0.5億円を予定価格とした場合、総額はマイナスになるものの、土地の代金は2,000万円を超えるので議決を要します。仮に土地面積や土地価格が基準を下回る場合は、議決不要となることになります。

（３）　契約対象

基本的には、土地の売買契約又は無償譲渡契約として、建物は売買対象に含めない方法としています。建物も売買対象とするという方式

も不可能ではありませんが、本来解体後の更地を売り渡す方針からすれば、建物の解体という条件が付いた土地売買・無償譲渡契約というのが自然となります。建物の所有権も買主に移転すると、買主が購入後解体せずに建物使用をした場合に、契約上の拘束があるのみで物権的請求権としての明渡請求等ができなくなります。また、建物所有権が自治体にあれば、土地は他人の建物のある底地状態の土地となり、完全な所有権とするには建物を解体するしかないということから解体を担保できるという観点からも、建物の所有権は移転しない方法がよいと考えられます。

そもそも解体が終了するまで、土地の所有権を移転しないという方法をとる場合（深谷市）もあり、いずれにしても建物を売買対象とする方法はとられていません。

もっともこの場合、引渡しから解体完了まで建物の所有権は自治体にあるままですので、その間の建物管理責任を買主が負う、という規定をおくべきでしょう。

建物登記については、自治体では未登記の場合も多く、その場合は手当を要しませんが、建物登記がある場合には、解体後自治体名義で滅失申請することになります。

なお、この論点については、入札価格がマイナスかプラスかにかかわらず、解体条件付き譲渡では同様の考え方となります。

（４）　買戻特約等による解体の担保

引渡し後に予定どおり解体がされない場合又は跡地の利用用途が契約条件に反している場合等を想定し、買戻特約を付けることがあります。特に、上記２（２）で述べたとおり、解体費用をマイナスした契約なので、解体は必ずされるべきことから、解体条件は契約の必須条件となり、一定の期間内に解体されない場合は契約違反として違約金の設定及び買戻しを規定することが検討されます。

現在の民法の規定では、売買金額にかかわらず当事者の合意で買戻金額を決めることができるので、売買代金１円であっても、必要な額の買戻額とすることができます。ただし、実際に買戻しの特約の登記をする際には、売買金額の明示の他いくつかの要件がありますので、事前に管轄法務局に確認してください。

一方、贈与契約には買戻特約は規定がありませんので、再売買の予約及び仮登記という方法をとることも考えられます（Q37参照）。

買戻特約や再売買の予約と仮登記は、登記により第三者に対抗できることが利点ですが、その点を除けば契約において違約金の設定と違約解除の条項を設けることでも解体がされない場合の対応はされています。実効性を強めるため、買戻特約は付けず、土地の所有権移転を、解体完了時とする方法もとられています（深谷市）。

この点も、事例の積重ねにより、より効果的な手法が検討されていくことが期待されます。

アドバイス

○「マイナス表記を忘れないで」の注意喚起

初めてマイナス入札を実施した深谷市の担当者が、入札者に注意喚起したのは、入札額の表記に「マイナスを付けるのを忘れないで」ということだったそうです。

表記方法にもよりますが、仮に総額記載の場合は、1,000万円負担金でもらうつもりが、支払うことになってしまいます。公式な入札では、笑い話では済みません。

制度趣旨、方法など丁寧な説明が必要です。

30　学校跡地等の利用方法の注意点は

Q　学校その他の施設の廃止が増えていますが、跡地又は廃施設の利用について留意点はどのようなものですか。

A　学校その他の公の施設の用途を廃止した場合、行政財産から普通財産に用途廃止による分類替えをし、譲渡したり、貸し付けたりすることが考えられます。

この場合の手続は一般競争入札により最も高い対価やその他の条件が自治体にとって最も有利なものをもって申込みをした者（総合評価方式（自治令167の10の２））と契約を締結するほか、公募型プロポーザル方式を経た随意契約などによることが考えられます。

また、譲渡金額（売買代金）や貸付金（地代、賃料）などの対価は、原則として適正な対価（時価）でなければなりません。賃貸借（有償貸付）を行う場合には、借地借家法や民法の規定が適用されるほか、借主が目的物を適切に使用収益しているか、賃料の支払がなされているかなど、自治体が継続して管理を行う必要があります。

解　説

１　廃校の活用

少子化に伴い、平成16年度から令和５年度で約8,850校が廃校になり、現存する廃校施設の約75％が様々な用途に活用されています（令和６年５月１日現在）（文部科学省令和７年３月31日廃校施設等活用状況実態調査結果）。廃校は、地方公共団体にとって貴重な財産でもあり、地域

の実情やニーズを踏まえて積極的に有効活用していくことで、維持管理費や公共施設の施設整備コストの縮減、地域コミュニティの維持・活性化や産業振興など、様々な効果が期待されます（文部科学省大臣官房文教施設企画・防災部施設助成課「廃校活用事例集　未来につなごうみんなの廃校プロジェクト」令和５年３月発行）。

２　廃止した公の施設の活用方法

（１）　行政財産から普通財産への用途廃止による分類替え

公の施設の多くは、自治体が所有する土地や建物その他の工作物などの不動産であり、「公有財産」（自治237①・238①一）のうち、「公共用」の「行政財産」（自治238③④・238の４）に当たります。公の施設として廃止したということは、自治体において公共用に供するという行政目的を廃止したということであり、行政財産のままでは原則として貸付け（私人の賃借権の設定）などの私権の設定ができませんから（自治238の４①）、行政財産から普通財産（自治238③・238の５）に用途廃止による分類替えをすることになります。多くの自治体ではこの分類替えは財産管理規則などに基づいて、財産台帳上の区分を決裁により変更する手続を経ることにより行います。

（２）　普通財産の譲渡（売却）

公の施設を廃止した場合、まず、その土地や建物を売却し、売却代金を自治体の収入とすることが考えられます。この場合、一般競争入札（自治234①）により、最も高い金額で買い取る者に対して売却することが原則となるでしょう。不動産売買契約については、自治体の規模により金額が異なりますが一定の金額以上の売買契約を締結する際には議決が必要になります（Q11参照）。

譲渡する場合であっても、地域住民の要望などを踏まえ、地域の活性化に資するような用途に指定する場合や、総合評価方式（自治令167

の10の２）や公募型プロポーザル方式を経た随意契約（自治234②、自治令167の２）などにより、自治体にとってより望ましい提案をした者を選定し、譲渡することも考えられます。

（３）　普通財産の貸付け

普通財産を売却せずに貸し付けて賃料収入を得る場合、一般競争入札（自治234①）により最も高い対価をもって申込みをした者や、総合評価一般競争入札（自治令167の10の２）によりその他の条件が自治体にとって最も有利なものをもって申込みをした者と契約を締結するほか、公募型プロポーザル方式により借受人（借主）が当該普通財産を何に利用するのか提案してもらい、最も適切かつ有利な提案をした事業者を選定し、当該事業者と随意契約（自治234②、自治令167の２）を締結することが考えられます。

この場合も、適正な対価なくして貸し付ける場合には、原則として議決が必要になることは、譲渡の場合と同様です。

３　廃校等を活用する場合の注意点

（１）　貸付対象物件に関する情報提供等

特に、築数十年を経過した建物の場合、耐震性や、アスベスト（廃石綿）建材などについて問題が生じることがあります。譲渡、貸付時に自治体が把握している情報はできるだけ事前に開示しておくことが事後のトラブル防止につながるでしょう。入札説明書や募集要項において、不動産契約における重要事項説明（宅建業35）を踏まえ、土壌汚染、地中障害物、埋蔵文化財、PCB（ポリ塩化ビフェニル）関連調査の状況、敷地内に設置されている貸付対象外エリア等、ハザード情報、耐震基準（主要建物の耐震性能（IS値））、建物のアスベスト調査の状況などの情報を記載する必要があります。

また、自治体の場合、その所有する土地や建物の不動産登記がされ

ていない場合があり、譲渡や貸付けをする際に物件の表記や所有権移転登記に困るといったことがあります。譲渡する場合には、新たに登記を作成することが必要になります。なお、借地上の未登記建物については、借地権の対抗力がありませんから（借地借家10①）、表示登記だけで構いませんので（最判昭50・２・13判時772・19）、早急に行う必要があります。

（２）　対価（売買代金、賃料）の決定

適正な対価（時価）での譲渡、貸付けを行うという観点から、対価は不動産鑑定評価を経て決定するのが望ましいでしょう。

老朽化した建物付きの土地を売却する場合には、不動産鑑定により、更地価格よりも建物付きの価格が下回る場合もありますが、不動産鑑定価格以上で売却すれば、適正な対価以上で売却したといえるでしょう。

（３）　売買・貸付条件

ア　貸付期間等

貸付けには、一般民事の賃貸借に関する法律関係が適用されますから、賃貸借契約が契約期間満了となった場合であっても、貸主（自治体）は正当事由がない限りこれを更新する義務があります（借地借家28）。ただし、普通財産を貸し付けた場合において、その貸付期間中に自治体や国において公用又は公共用に供するため必要が生じたときは、その契約を解除することができます。この場合、借受人（借主）は、自治体に損失補償を求めることができます（自治238の５④⑤）。また、自治体の長が一定の用途やその用途に供しなければならない期日及び期間を指定して普通財産を貸し付けた場合において、借受人が指定された期日を経過してもなおこれをその用途に供せず、又はこれをその用途に供した後指定された期間内にその用途を廃止したときは、当該普通地方公共団体の長は、その契約を解除することができます（自

治238の５⑥）。売払い、又は譲与した場合も同様です（自治238の５⑦）。地方自治法238条の５第６項及び７項に基づく解除の場合には、帰責事由が借受人等にあると認められるため、補償の必要はないものと解されます（佐藤文俊『逐条地方自治法』917頁（学陽書房、2025））。

貸付けの目的を一定の期間を区切った事業用途とする場合、事業用定期借地権（借地借家23）、事業用定期建物賃借権（借地借家38）の設定も検討に値します。この場合、更新がないことになり、契約書を公正証書により作成する必要がありますが、貸付人・借受人双方の合意があれば、建物の撤去や明渡しをすることなく、新たに同様の内容で締結し直すことも可能です（Q43参照）。

イ　その他の条件

普通財産を売却する場合、自治体としては当該普通財産に改修費用などを資本投下する理由はありませんから、現状有姿での引渡しを条件とするのが通常です。貸付けの場合も同様です。

また、契約不適合責任（民559・562～564）や必要費や有益費の償還請求権（民608）は特約で排除しておくのが通常です。

修繕義務（民606①）は貸付人の義務ですが、特約で借受人に行わせることができます。ただし、屋根、柱、壁、床などの主要構造部分の修繕その他の大規模修繕について借受人にさせる旨の特約は無効とされる可能性があります（最判昭43・１・25判時513・33）。

無断譲渡、転貸や無断増改築、用途変更などが解除事由となることは、一般の賃貸借契約と同様です（民612・400）。

賃貸借契約の終了時には借受人に原状回復義務があるのが原則ですが（民621本文）、特約で原状回復の程度を協議により定めるとしておいた方が経済的合理性に資する可能性が高い場合もあります。

新日本法規