

袋井市職員措置請求
(住民監査請求)
監査結果報告書

令和元年7月23日

袋井市監査委員

袋井市職員措置請求（住民監査請求）に係る監査結果

（令和元年5月27日付け請求分）

＜JR袋井駅北口市有地活用事業に関する覚書に係る住民監査請求＞

目 次

第1	袋井市職員措置請求	1
1	請求人	1
2	袋井市職員措置請求書の提出	1
3	請求の内容	1
4	事実証明書	2
5	請求の受理	2
第2	監査の実施	2
1	請求人の証拠の提出及び陳述	2
2	監査対象事項	3
3	監査対象部局の陳述	3
第3	監査の結果	4
1	事実関係の確認	4
2	判 断	6
3	結 論	6
4	意 見	6

第1 袋井市職員措置請求（以下「本件請求」という。）

1 請求人

住所 袋井市

氏名 ●●●●

2 袋井市職員措置請求書の提出

令和元年5月27日

3 請求の内容

請求人から提出の袋井市職員措置請求書及び添付の事実証明書によると、請求の要旨及び理由は、次のとおりである。（袋井市職員措置請求書の原文のまま掲載している。）

平成30年12月26日、袋井市は、袋井商工会議所及びどまんなか袋井まちづくり株式会社と「JR袋井駅北口市有地活用事業に関する覚書」を締結した。

その主な内容として、市有地の貸与が定められている。市有地は駐車場・駐輪場として活用されているところであり行政財産である。

行政財産は、地方自治法第238条の4で原則的に貸与できないとされている。市は、駐車場・駐輪場は廃止するのではなく縮小するのであり、廃止するための議決は必要ないとし、行政財産を普通財産に変更して貸与としている。

しかしながら、対象市有地である「袋井市高尾字三門1129-1」は、「覚書」締結時、「袋井市駐車場条例」に定められたものであり、列記とした行政財産である。

この土地を行政財産から普通財産に変更するには、条例を改正することが必要である。条例の改正は議会の権限であり、議会の議決をなくしてなしえないものである。

にもかかわらず、そのことに一切言及することなく契約がなされている。

市長の権限でなしえないものを、為しえるかのような前提で契約することは、明らかに違法であり、信義に反することである。

よって、「JR袋井駅北口市有地活用事業に関する覚書」が無効であることを確認し、今後このような行為のないよう求めるものである。

4 事実証明書

添付された事実証明書は、次のとおりである。

- (1) JR袋井駅北口市有地活用事業に関する覚書（写し）
- (2) 袋井市議会会議録（平成30年11月市議会 一般質問への答弁）

5 請求の受理

本件請求については、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具備しているものと認め、令和元年5月27日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、令和元年6月19日に陳述の機会を設けた。

また、補足が必要と思われる内容については、()に記載した。

(1) 証拠の追加提出

なし

(2) 陳述の要旨

ア 行政財産を普通財産にする手続きをしないで覚書を交わしたのは問題であり、この契約は無効だと思う。

無効であれば、（建設工事が進んでいる部分については）元に戻すことが基本だが、元に戻す費用は想像できない額であると思うので、それは望んでおらず、求めている。措置としては、この行為が適切でなかったと認めてもらいたい。

イ 袋井市議会の議決に付すべき公の施設の廃止又は長期かつ独占的利用に関する条例（平成17年条例第50号。）における長期かつ独占的の件は、今回の場合には関係しない。

ウ 駐車場の所在地を変更する（袋井市駐車場条例（平成17年条例第143号。以下「駐車場条例」という。）及び袋井市自転車等駐車場条例（平成17年条例第144号。以下「自転車等駐車場条例」という。）における位置、「袋井市高尾1129番地の1」を「袋井市高尾1129番地の2」に変更する）条例改正を、市は「いとまがない」と言って専決処分したことも問題である。議会を招集する十分な時間はあったはずである。なぜ議会で議決する手続きを踏まなかったのか監査して欲しい。

エ 監査の内容はお金に関するだけでなく、事業事務、事務行為に対しても

監査されている立場から、それが適切であったか適切でなかったかを判断していただきたい。

2 監査対象事項

本件請求における監査の対象事項を次のとおりとした。

- (1) 貸付できない行政財産であった市有地を貸し付ける「JR袋井駅北口市有地活用事業に関する覚書」（以下「覚書」という。）を締結したのは違法であり無効であるが、原状回復等の措置は求めている。監査報告書の理由中で当該覚書が無効であることを確認することを求める。
- (2) 今後、貸すことができない行政財産を貸付することの覚書を交わす行為について防止することを求める。
- (3) 駐車場条例及び自転車等駐車場条例を専決処分したことは、不適切であることを確認することを求める。

3 監査対象部局の陳述

本件請求については、総務部協働まちづくり課及び企画財政部財政課を監査対象とし、令和元年6月19日に、関係職員である次の者から陳述を聴取した。

協働まちづくり課長、同課交通政策係長、財政課長、同課管財係長

(1) 陳述の要旨

ア 袋井駅前駐車場及び袋井駅東自転車等駐車場の一部用途廃止は、調査の結果から縮小することが適正と判断し、平成31年1月31日付けで袋井市有財産及び公の施設に関する規則（平成17年規則第42号。以下「規則」という。）第26条第1項の規定に基づき、施設の一部を用途廃止し、普通財産とした後、同日付けで規則第26条第2項に基づいて財政課に所管替えした。

これを受け、財政課において同日付けで規則第27条の規定に基づき、当該普通財産の貸付に関する市長決裁を受け、翌2月1日に袋井商工会議所（以下「乙」という。）と土地賃貸借契約を締結した。

イ 請求人は、行政財産から普通財産にするには条例を改正する必要があると主張しているが、行政財産を廃止する行為そのものは、法第149条第6項の規定により市長の権限において成し得るものであり、条例の改正をする必要はなく、請求人の主張は適当でないものと判断する。

ウ 用途廃止については、平成30年12月20日開催の袋井市議会全員協議会で了承されたJR袋井駅北口市有地の活用事業スキームに基づき、同年12月26日付けで覚書を交わし、覚書の第2条第3項及び第7条を履行するため平成31

年 1 月 31 日に行ったものである。

エ 駐車場条例及び自転車等駐車場条例の一部改正は、覚書の第 2 条第 3 項及び第 7 条に基づき、一部を用途廃止し、平成 31 年 2 月 1 日から普通財産として乙に貸し付けるため、同条例で規定されている施設の位置を高尾 1129 番地の 1 から高尾 1129 番地の 2 に変更する必要があった。

このことは、利用者及び市民などへ広く周知する必要があるため、覚書に基づく市の意思決定として、法第 179 条第 1 項の規定に基づき、専決処分を行うとともに改正条例を公布した。

なお、専決処分は、平成 31 年 2 月 4 日開催の市議会 2 月臨時会で「報第 1 号の専決処分の報告を求めることについて」で報告、承認された。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 経緯

- ・平成 30 年 11 月 26 日 平成 30 年 11 月袋井市議会定例会全員協議会において、J R 袋井駅北口市有地活用事業スキームについて了承
- ・平成 30 年 12 月 20 日 平成 30 年 11 月袋井市議会定例会全員協議会において、覚書締結について了承
- ・平成 30 年 12 月 26 日 乙及びどまんなか袋井まちづくり株式会社（以下「丙」という。）と覚書を締結
- ・平成 30 年 12 月 28 日 駐車場条例及び自転車等駐車場条例一部改正専決処分
- ・平成 31 年 1 月 31 日 市長決裁により、袋井市高尾字三門 1129 番 1、袋井市高尾字三門 1129 番 3 の一部及び袋井市高尾字三門 1129 番 4 の土地を用途廃止（行政財産から普通財産へ変更）し、所管換え
- ・平成 31 年 2 月 1 日 乙と、袋井市高尾字三門 1129 番 1、袋井市高尾字三門 1129 番 3 の一部及び袋井市高尾字三門 1129 番 4 の土地の賃貸借契約を締結
- ・平成 31 年 2 月 4 日 平成 31 年 2 月袋井市議会臨時会において、駐車場条例及び自転車等駐車場条例一部改正専決処分の報告及び承認

(2) 覚書の内容

平成 30 年 12 月 26 日付けで、乙及び丙と市有地の貸付を含んだ覚書を取り交わした。本覚書のうち、監査対象事項と関係する内容については、次のとおりである。

第 2 条	中心市街地の活性化に資するため、複合施設の運営及び市営駐車場・自転車駐輪場の運営で構成する JR 袋井駅北口市有地活用事業(以下「市有地活用事業」という。)を推進する。 ・市は、第 4 条に規定する市有地を乙へ貸し付ける。 ・乙は、市から貸し付けされた市有地を丙に貸し付ける。 ・丙は、乙から貸し付けされた市有地に複合施設を建設し運営する。
第 3 条	市有地活用事業対象市有地 ・袋井市高尾字三門 1129-1 ・袋井市高尾字三門 1129-2 ・袋井市高尾字三門 1129-3 ・袋井市高尾字三門 1129-4
第 4 条	貸付する市有地 ・袋井市高尾字三門 1129-1 ・袋井市高尾字三門 1129-3 の一部 ・袋井市高尾字三門 1129-4
第 7 条	貸付期間 ・普通借地契約 2019 年 2 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日まで ・事業用定期借地権契約 2020 年 4 月 1 日から 2050 年 3 月 31 日まで

(3) 土地賃貸借契約の内容

平成 31 年 2 月 1 日付けで、乙と土地賃貸借契約を締結した。本契約のうち、監査対象事項と関係する内容については、次のとおりである。

第 2 条	賃貸借する土地 ・袋井市高尾字三門 1129-1 ・袋井市高尾字三門 1129-3 の一部 ・袋井市高尾字三門 1129-4
第 3 条	乙は、当該土地を丙が建設する複合施設として使用し、それ以外の用途に使用してはならない。
第 4 条	賃貸借期間 2019 年 2 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日まで

(4) 駐車場条例及び自転車等駐車場条例の一部改正

平成 30 年 12 月 28 日付けで、専決処分により、駐車場条例第 3 条の袋井駅前駐車場及び自転車等駐車場条例第 3 条の袋井駅東自転車等駐輪場の位置を、袋井市高尾 1129 番地の 1 から袋井市高尾 1129 番地の 2 に改め、公布した。

なお、施行日は、両条例いずれも平成 31 年 2 月 1 日である。

2 判 断

法第 242 条第 1 項は、住民からの請求に基づいて、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な行為（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）、又は怠る事実があると認めるときは、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旨規定されている。

このことから、住民監査請求は、あらゆる請求を対象とするものではないと解される。

また、住民監査請求の対象に関し、最高裁第一小法廷の平成 6 年 9 月 8 日判決（平成 6 年（行ツ）第 97 号）は、「違法・不当な理由があるにしても、それが市に損害をもたらすことはないので住民監査請求の対象とはならない。」旨判示していることからすると、非財務的行為、又は市に損害がもたらされない行為であるならば、住民監査請求の対象にはならない。

これらの点を踏まえて、次のとおり判断する。

(1) 監査対象事項(1)について

請求人は、原状回復までは求めておらず、単に、覚書が無効であることを本報告書中で確認することを求めているに過ぎないから、この請求は、法第 242 条第 1 項にいう是正の請求には当たらない。

(2) 監査対象事項(2)について

請求人が求める、「今後」という不確定な未来の行為の防止は、法第 242 条第 1 項にいう「行為」には当たらない。

(3) 監査対象事項(3)について

駐車場条例及び自転車等駐車場条例改正の専決処分は、非財務的行為にあたるから、法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の対象にはならない。

したがって、請求人の請求は、いずれも、住民監査請求の対象にはならない。

3 結 論

以上のことから、請求人の請求は、法第 242 条第 1 項の住民監査請求の要件を満たさない不適法なものであるから、いずれの請求も却下する。

4 意 見

本件請求についての判断は以上であるが、監査委員としての意見を次のとおり述べ

る。

今回の事務手続きにおいては、短期間で諸々の事務執行が行われ、関係課の連携不足が、当該問題を複雑化させたと見受けられる。今後は、関係各課間の連絡調整を密にし、十分な時間的余裕を持った中で事務の執行にあたるとともに、市民に寄り添った説明に努め、確実に説明責任を果たしていかれるよう望むものである。