

監査公表第6号

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第5項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査の結果を、次のとおり公表します。

平成30年(2018年)2月20日

城陽市監査委員 川村 和久

第1 措置請求の概要

1 請求人

住所 略

名称 略

2 請求書の提出日

平成29年12月22日

平成30年 1月16日(補正書)

3 請求の要旨(原文のとおり)

城陽市(奥田敏晴市長)は、公有財産である「文化パーク城陽」をセールアンドリースバックの方法で売却するとし、平成29年12月5日開催の城陽市議会に建物の売却とその敷地を無償貸付するとの議案を提出しました。

議案については、同月25日開催の本会議において審議される予定であります。

しかし、これらの物件は、城陽市所有の『公有財産』であることから地方自治法の規定の適用を受けるものです。

地方自治法238条第3項において「公有財産は、これを行政財産と普通財産に分類する。」と定め、さらに同条第4項において『行政財産』とは、公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、『普通財産』とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。と定められています。すなわち『行政財産』であるか『普通財産』であるかは、地方自治法において明確に示されているものと考えます。

文化パーク城陽は、城陽市の公有財産であり、文化ホール、プレイルーム、プラネタリウム、貸会議室、コミュニティセンター、図書館、歴史民俗資料館等々の多様な行政サービスの機能で市民が利用する施設(建物)として公共の用に供されています。

また、市によると売却後もこれまでと変化なく市民が利用できること(公共の用に供される。)が明らかになっています。

このことから、文化パーク城陽は地方自治法第238条第4項の公共の用に供される『行政財産』として明確に位置づけられるものです。

また、その敷地についても、建物と不可分な一体の土地として『行政財産』として扱われるべきものと考えます。

さらに、地方自治法第238条の四では、第1項において、『行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸付、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。』とし、さらに第6項においては、「第1項の規定に違反する行為は、これを無効とする。」と規定しています。

なお、報道によると城陽市は総務常任委員会の議員への答弁において『行政財産が売却できないのは、分っている一旦普通財産に切り替え売却し、その後、行政財産に変更する、違法性があるかどうかは解釈の問題。法律家にも相談しており違法性はないものと考えている。』と説明したとされています。

文化パーク城陽とその敷地が『行政財産』か『普通財産』かは、城陽市長の恣意的な判断で決まるものでなく、公共の用に使用される財産であるか否か、の事実によって地方自治法の規定で明確に決定づけられています。

売却そのものを目的として「行政財産」を「普通財産」に変更して売却する行為は、自治法第238条の四第1項に違反する行為であります。

なお、国は、『地方公共団体の行政財産について、その行政機能を維持したまま用途廃止の上普通財産とすることが認められていない。』との見解を示しているところであります。

すなわち、市が主張する「行政財産の機能（公共の用に供されること）を持続したまま、用途を廃止し、普通財産に変更し、売却する一連の行為」は、単に脱法的に普通財産に偽装し、売却や貸し付けを行おうとするもので、地方自治法に抵触する違法行為であると考えます。

このことから、城陽市長奥田敏晴氏に対し、このような違法行為（文化パーク城陽の売却及びその敷地を無償で貸し付けること）を行うことの無きよう監査委員の措置を請求するものであります。

4 補正書（原文のとおり）

平成29年12月22日に提出した城陽市職員措置請求書について、次のとおり補正します。

記

本措置請求については、その後平成29年12月25日開催の城陽市議会議定例会において次の各議案審議が行われいずれも原案のとおり可決されました。

結果、本措置請求事項を追加補正致します。

議案第73号財産の処分について及び

議案第74号財産の無償貸付について

の両議案の可決によって、文化パーク城陽の建物について80億円で、N T Tファイナンス株式会社に売却すること及び同敷地を無償で貸付けすることが確定しました。

さらに、同日可決された議案第78号平成29年度（2017年度）城陽市一般会計補正予算（第4号）において、平成30年度から25年間にわたる建物賃借料の債務負担行為99億9千万円（建物賃借料）を設定することが可決されました。

このことから、違法な財産処分による契約の締結が見込まれることとなり、今後、違法な支出及び違法な債務の負担による損害を生じることが予測されるところとなりました。

このことから、これらの一連の行為を防止することによって城陽市に損害が生じることの無いよう措置の請求を補正致します。

5 請求人から提出された事実を証する書面

- ・財産処分に係る議案書写し 証 No. 1
- ・財産の無償貸付にかかる議案書写し 証 No. 2
- ・地方自治法関係条文抜粋 証 No. 3
- ・地方自治法施行令関係条文抜粋 証 No. 4
- ・文化パーク城陽売却に係る新聞報道 証 No. 5

(注) 事実を証する書面の内容については、記載を省略した。

第2 請求の要件審査

本件請求は、法第242条所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査委員の除斥について

本件請求の監査において、谷直樹監査委員は、法第199条の2の規定により除斥された。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

平成29年12月22日付措置請求書及び平成30年1月16日付補正書において請求された下記事項を監査対象とした。

- (1) 城陽市が所有する文化パーク城陽（京都府城陽市寺田今堀1番地外所在）について、セール・アンド・リースバック契約の締結及び同契約の履行をすることが、法第238条の4第1項の規定に違反するものとして同条第6項により無効となるか。
- (2) 文化パーク城陽の敷地（以下「本件土地」という）について、無償貸与することが、法第238条の4第1項の規定に違反するものとして同条第6項により無効となるか。

(3) 城陽市が25年間にわたる建物賃借料99億9000万円を負担することが違法な債務負担となるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定により、平成30年2月2日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は出席し、新たな証拠の提出と請求の趣旨を補充する陳述がなされた。

3 請求人から提出された事実を証する書面

- ・ 1月17日現在文化パーク城陽及びその敷地が行政財産であることを示す公文書不開示決定通知書の写し 証No.6
- ・ 行政財産について、行政機能を維持したまま売却することについて、認められない国の見解を示す文書 証No.7
- ・ 最高裁の判決において違法な私法上の契約に係る無効判断となる基準を判示された文書 証No.8
- ・ 文化パーク城陽の建設に係る起債発行、償還状況 証No.9
- ・ セール・アンド・リースバック契約書の内容を示す文書 証No.10
- ・ 昭和61年7月14日大分地裁判決の内容を示す文書 証No.11

(注) 事実を証する書面の内容については、記載を省略した。

4 監査対象部局及び陳述

平成30年2月2日に政策戦略監付次長、総務部の職員に対して、事情聴取を行った。同日は、政策戦略監付次長、総務部の職員6人が出席し、請求人が立ち会った。

第5 暫定的な停止勧告（法第242条第4項前段）について

1 法第242条第4項前段の定める暫定的停止勧告は、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生じる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、理由を付して監査の手続が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができることとされている。

2 監査委員は、本件請求の受理日現在、本件契約の締結は、近い将来、相当の確実性をもってなされることは認めたと、本件契約の締結及びこれの履行は、本件請求の受理日現在行われていないことを確認した。

3 上記受理時点において、本件における本件契約の締結及びその履行を城陽市が行うことに関し、違法であると思料する相当な理由は監査委員において認められなかった。

また、本件契約はセール・アンド・リースバック契約であるところ、当該契約において城陽市が負担する債務は賃料債務であって、使用収益することによって発生する対価として初めて発生することからすれば、契約締結後、直ちに回復困難な損害が発生するとは、およそ認め難い。

したがって、城陽市に回復困難な損害自体発生するものとは考えられず、これを避ける緊急の必要性は存在しないものと認めた。

- 4 以上より、違法性についての相当な理由及び損害の発生についての要件を欠くものと認められたことから、他の要件を検討するまでもなく、監査委員においては、上記要件を充足しないものと判断し、城陽市長に対する当該暫定的勧告を行わなかったものである。

第6 監査の結果

1 事実関係の確認

監査により認められた事実関係は、次のとおりである。

- (1) 城陽市長奥田敏晴（以下「城陽市長」という。）は、平成29年12月5日に、城陽市議会に対し、財産の処分に関する議案（議案第73号）及び財産の無償貸付に関する議案（議案第74号）を提出した。

上記議案第73号の内容は次のとおりである。

「1 売払う財産

(1) 種目 建物

(2) 構造 鉄骨鉄筋コンクリート造・鉄筋コンクリート造

(3) 所在 城陽市寺田今堀1番地、2番地、3番地
城陽市寺田島垣内15番地、15番地の1
16番地、17番地の1
120番地上の建物

(文化パーク城陽)

(4) 延床面積 19,968.899㎡

2 売払予定額 8,000,000,000円

3 契約の相手方

所在地 東京都港区港南一丁目2番70号

名称 NTTファイナンス株式会社

代表者 代表取締役 坂井義清

提案理由

セール・アンド・リースバックの実施にあたり市有財産を処分したので、地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条第1項第8号及び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年城陽市条例第7号）第3条の規定に基づいて、本案を提案するものである。」

上記議案第74号の内容は次のとおりである。

「所在 城陽市寺田今堀1番地 ほか

地目及び面積 田ほか 18,146.56㎡

1 無償貸付の目的

上記所在の土地については、文化パーク城陽の敷地として取得したものであり、下記の相手方が文化パーク城陽の建物所有者となるため、無償で貸し付けるもの。

2 無償貸付の相手方

所在地 東京都港区港南一丁目2番70号

名称 NTTファイナンス株式会社

代表者 代表取締役 坂井義清

3 無償貸付の期間

契約開始日より25年間

- (2) 上記議案第73号及び同第74号について、城陽市議会は、平成29年12月25日に可決した。
- (3) 城陽市長は、平成30年2月1日に、文化パーク城陽を行政財産から普通財産に変更した。
- (4) また、同日に、城陽市は、NTTファイナンス株式会社（以下「NTTファイナンス」という。）との間で、城陽市はNTTファイナンスに対して、前記同日付で文化パーク城陽を80億円で売却すること、NTTファイナンスは城陽市に対して、平成30年（2018年）2月1日から平成55年（2043年）1月31日まで、文化パーク城陽を年3億9960万円の賃料にて賃貸すること、城陽市はNTTファイナンスに対して、前記賃貸借期間中、本件土地を無償で使用させることを主たる内容とするセール・アンド・リースバック契約を締結した（以下「本件契約」という。）。
- (5) 同日、NTTファイナンスから、城陽市に対し、本件契約に基づく売却代金として80億円が支払われた。なお、上記賃料の設定については、平成29年第4回城陽市議会に平成29年度城陽市一般会計補正予算（第4号）議案として提出し、平成29年12月25日に可決となった。

2 監査委員の判断

(1) 本件契約の違法性について

ア 城陽市は、行政財産であるところの文化パーク城陽について、普通財産とした上で、本件契約を締結しているところ、それ自体は法第238条の5第1項に基づくものであり、法第96条第1項第8号及び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第3条に基づき、議会の決議を経てなされている。

そこで、請求人が主張するような法第238条の4第1項を実質的に潜脱する違法なものであるかどうかについて検討する。

イ 法第238条第3項は、公有財産を「行政財産」と「普通財産」とに区別した上、前者については、同条第4項において「普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」と定めている。

同条にいう「行政財産」であるか「普通財産」であるかについては、請求人が主張するような裁判例においても、主観的な判断で左右されるものではなく、客観的に判断されるものとされており、それ自体は首肯することができる。

ウ 他方、法第149条第6号は、地方公共団体の長の権限として、「財産を取得し、管理し、及び処分すること。」を定めており、公有財産の分類については、かかる「管理」として、長の権限に属するものと解されている。

エ そもそも公有財産の使用目的は、社会情勢や財政上の問題などの複雑かつ種々の事情から常に変動しうるものである。そのため、行政財産としての保有形態を一義的に維持することが当該地方公共団体において困難となることは十分起こり得るところであるが、地方公共団体の長においては、そのような複雑かつ種々の情勢の変動について対応すべく政策的な判断を行う必要があること、ひいては当該政策的判断に基づき財産の管理をより適切に行うべきことが求められることに鑑みると、当該政策を実施するために財産管理として、公有財産の分類を行うことも法第149条第6号の定める長の権限の範囲内と解することができる。そのような長の財産管理（政策的判断）は、決して恣意的になされるものではなく、選挙権を有する市民によって選出されたという民主主義的な実質的根拠に支えられているものといえる。

オ 以上を踏まえ、本件契約についてみると、文化パーク城陽を売却する目的には、文化パーク城陽が城陽市を象徴とする施設であると位置づけ、その利用形態を維持すべき重要性を十分に考慮しながらも、現行の地方債制度が文化パーク城陽の耐用年数に応じた償還年数となっていないことから、受益世代と負担世代のギャップの解消を図る必要性があること、新名神高速道路の平成35年度（2023年度）全線開通という好機を活かしたまちづくりに係るJRの高速化・複線化事業などの大型事業が複数進行している中において、市民に対する福祉の低下を極力回避し、長期的な見地から財政運営を行うという正に社会情勢や複雑な財政上の問題に対応することに迫られた状況下でなされたものである。

そうすると、このような政策的な問題に対応すべく、適切な財産管理として、城陽市長は、文化パーク城陽を普通財産とした上で、本件契約を締結したものということができ、それは政策的判断を基礎とした法第149条第6号の権限の行使であるとみることができる。

カ また、城陽市長は、本件の経緯からすれば、現行法上、行政財産のままでは処分できないことを十分に理解しているものと解され、行政機能を維持する必要性との調和を図る観点から、普通財産への変更を行った上で、本件契約締結に及んだものであって、そこに法の趣旨を潜脱する意図はなかったことは明らかである。加えて、本件契約につ

いては城陽市議会による議決がなされているところ、城陽市長の法第149条第6号に基づく権限行使が適正なものであったかについて市民の代表たる議会によって実質的に審査されているところである。

キ さらに、法第238条の4第1項が行政財産の処分等を禁ずる趣旨は、行政財産の処分等を行うことによって地方公共団体の行政活動を阻害することになることを防止する点にあると考えられる。

そうすると、単に行政財産を売却してしまうような場合には、行政活動そのものができなくなることから、上記趣旨が妥当するところであるが、本件契約は、売買契約のみならず、同時に賃貸借契約を締結することによって従前の行政財産としての機能を維持しつつ、上記政策目的を果たそうとするセール・アンド・リースバック契約であって、かかる契約の特殊性も踏まえると、同条項の趣旨にも反していないといえることができる。

ク 本件土地の無償貸与についても、文化パーク城陽は、適法な本件契約に基づき、城陽市が賃借人となることから、本件土地は、文化パーク城陽所在土地であることからして、セール・アンド・リースバックという政策の一環としてなされたものであり、違法とはいえない。むしろ、上記政策目的と行政機能の維持の調和から締結された本件契約にあたって不可欠であるといえる。

ケ 以上より、本件契約は、法第238条の4第1項に反するものではなく、同条第6項により無効とされるものではない。

(2) 賃借料の負担について

上述したとおりの適法な本件契約に基づく債務負担は、その契約の履行上必須であり、これによって生じる賃料の支払いが違法な債務負担として損害にあたらないことは明らかである。

第7 結論

よって、請求人の主張には理由がなく、措置する必要は認められない。