

茂原市監査委員告示第1号

平成26年2月21日付けで提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

平成26年4月21日

茂原市監査委員 元吉 敬宇

茂原市監査委員 森川 雅之

住民監査請求の監査結果

第1 監査の請求

1 請求人

氏名 (略)

住所 (略)

2 請求書の提出

請求書は平成26年2月21日付、請求書補正書は平成26年2月27日付で提出された。

3 請求の概要

住民監査請求書に記載された請求の概要は、下記のとおりである。

(1) 請求の要旨

ア 茂原駅前通り地区土地区画整理事業内4街区2から4街区7の合計483.97㎡の土地について、当時の所有者であった茂原市土地開発公社（以下「土地開発公社」という。）が社会福祉法人茂原高師保育園（以下「茂原高師保育園」という。）に無償で貸与し、土地開発公社から茂原市の行政財産となった現在も貸付料が徴収できておらず、茂原市としての財源確保が不能となっていることは、不当な財産管理若しくは処分にあたる。このことは平成24年茂原市議会第3回定例会でも提起され、市側は売却に向け交渉していると答弁しているが、未だ解決には至っていない。

イ 上記土地に対する使用貸借契約（無償貸付）は平成24年3月31日で失効となっており、現在未契約のまま茂原高師保育園が園庭として使用していることは不当な使用である。

ウ 上記の土地に対する適正な契約（新たな土地賃貸借契約又は土地売買契約）を締結する交渉について、茂原市行政機構図に定める分掌業務上は管財課であるべきところ、子育て支援課を担当としていることは、地方公共団体として不適切な組織での対応といえる。最小の経費で最大の効果をあげるように、また常にその組織及び運営の合理化、またその目的を達成するための規模の適正化を図るという地方自治法（以下「法」という。）第2条の規定に反するものである。

事実を証する書面

甲第1号証 平成24年茂原市議会第3回定例会会議録 抜粋 1通

甲第2号証 現在事項全部証明書（社会福祉法人 茂原高師保育園分） 1通

(2) 求める措置の内容

ア 茂原高師保育園に対し、土地の貸付料を発生時より起算し、その回収を求める。

イ 茂原市と茂原高師保育園との間で、早急に適正な契約（土地賃貸借契約又は土地売買契約）の締結を求める。

ウ 解決すべき課題には、管理者の責任において早期に対処すべきであり、その為にも、茂原市は市長を総括とした新たな組織を立ち上げ、早期の交渉・解決を求める。

4 請求の受理

本件請求書は平成 26 年 2 月 21 日に提出され、請求書補正書が平成 26 年 2 月 27 日に提出された。これらについて法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 26 年 2 月 27 日付でこれを受理した。

第 2 監査の実施

1 現地の確認

平成 26 年 3 月 17 日に現地を確認した。なお、この際、関係職員を立ち会わせた。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 3 月 19 日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人 1 名が出席し、請求の要旨の補足説明があった。

なお、新たな証拠は提出されなかった。

3 監査対象部局及び事情聴取

監査対象部局に対して、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、総務部管財課、企画財政部財政課、福祉部子育て支援課及び都市建設部都市整備課を対象部局とし、関係書類を徴し、監査を実施するとともに、平成 26 年 3 月 26 日に副市長及び関係職員から事情を聴取した。

4 関係人及び事情聴取

関係人に対して、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、社会福祉法人茂原高師保育園理事 事長 (略) を関係人とし、平成 26 年 4 月 2 日に事情を聴取した。

なお、事情聴取にあたり、(略) から傍聴の申し出があり、これを許可した。

5 監査対象事項

請求の内容及び陳述を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 本件行政財産の使用許可について

本件財産を、当該社会福祉法人へ無償貸付することは違法といえるか。

(2) 本件行政財産の使用貸借契約について

本件行政財産の土地使用貸借契約及び、茂原市が行った土地使用貸借契約を継続しない旨の意思表示は有効か。

(3) 財産管理の違法性又は不当性及び本件行政財産の使用料（貸付料）について

土地使用貸借契約の失効後、未契約の状況が続いていることは、行政措置として不適切であるか。また、本件財産の貸付料を回収していないことが、違法又は不当に財産管理（公金の徴収）を怠る事実であるか。

(4) 職員体制の不備について

公有財産の適正な契約を締結する交渉を保育行政部門に担当させることは、問題解決に向けた交渉体制・組織として適切であったといえるか。

第3 監査の結果

1 請求人の主張

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 茂原市は行政機関として、公有財産の不適切な運用（未契約）の状態を長期間放置したままでよいのか。
- (2) 土地開発公社が茂原高師保育園に対し無償貸付したことは違法であり、土地の貸付料は、平成9年4月から現在までを徴収すべきである。
- (3) 茂原高師保育園側は園長（特定の者）が交渉にあたっているのに対し、茂原市側は人事異動等により担当が替わるため一貫した対応がとれていない。また、総括的な組織や財産管理担当が対応すべきであり、保育行政担当が公有財産に関する交渉を行ってよいのか。
- (4) 一民間団体である社会福祉法人茂原高師保育園に対し特定の便宜を図ってよいのか。
- (5) 茂原市が計画した事業である茂原駅前通り地区土地区画整理事業の遅延が、このような問題を生み、長期化させたのではないか。
- (6) 茂原市の対応によっては、法的手段（住民訴訟）も視野に入れている。

2 監査対象部局の主張

事情聴取の際、関係職員が主張した内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 茂原市は、茂原駅前通り地区土地区画整理事業による茂原高師保育園移転に際し、保育業務上の必要性から道路や街区等を調整したが、公共減歩により保育業務に必要な面積が確保できなくなり、その不足分を補うため隣接の土地開発公社所有の土地を無償で貸し付けることとし、平成9年4月1日に土地開発公社と茂原高師保育園は土地使用貸借契約を締結した。この契約は途中契約更新があったものの、平成24年1月30日に土地開発公社が通知した書面による契約終結の意思表示により契約終結する平成24年3月31日まで継続していた。

その後は、未契約のまま茂原高師保育園が園庭の一部として使用している。

- (2) 平成9年4月1日から平成24年3月31日までの契約については適法かつ有効であり、また、茂原市と土地開発公社の関係性についても法令や条例等によって担保されているため、契約内容等に不備はない。

また、無償貸付から売却等への方針転換については、財政健全化を図るため本件に関わらず、市が直接使用しない土地については売却する方針としたためであり、合理

性は保たれている。

- (3) 契約行為のないまま土地を使用している事実だけを捉えれば不当な使用といえるが、茂原高師保育園は当市の保育行政上非常に多くの役割を担っている公共的団体であり、また、当該土地が保育上必要な園庭ということで、簡単に法的措置をとれる性格のものではないと認識している。

現在は、再三に渡る粘り強い交渉の結果、茂原高師保育園が一定の理解を示し始めているため、早期に問題解決が図られるよう適切に対応していく。

- (4) 交渉については、当該土地が保育園敷地の一部であることから保育行政担当が適切と判断し、副市長及び福祉部子育て支援課を中心に継続的な交渉を行ってきたが、財産管理担当の総務部管財課や区画整理担当の都市建設部都市整備課等と適宜協議しながら取組んでいる。専門組織は考えていないが、今後さらに関係部署間の連携を深めながら、迅速で適正な対応を徹底していく。

また、法的検討についても法律専門家に適宜意見を求めており、文書や契約の内容についてその都度精査を行っている。

以上のことから、合意には至っていないが、過去から現在に至る交渉業務については適法及び適切に実施されており、請求人のいう「不適切な交渉業務」はないものと考えている。

3 関係人の主張

事情聴取の際、関係人が主張した内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 当該請求に係る件は、当時の目玉となっていた茂原駅前通り地区土地区画整理事業が発端である。市主導で茂原高師保育園を移転させ、事業の起爆剤にしたいという考えを受け、また、保育業務に必要な措置を講ずるという条件のもと協力した。

当時、県内で8自治体、18園、18法人に土地が無償貸与されている事実があり、法的な根拠もあったと記憶している。

土地の無償貸与については周知のとおりであり、平成24年1月に自動継続しない旨の通知があった以降は交渉継続中である。市からは納得できる回答がなく、また、現在でも無償で土地を借り受ける権利を有すると考えている。

- (2) 当法人は、浦安市で2園、千葉市で1園、茂原市で2園の計5保育園、浦安市で1箇所、茂原市で1箇所の計2つの介護施設（デイサービスセンター）を運営。施設全体を併せた資産は9億数千万円となるが、そのほとんどが土地や建物であり、また、別の施設へ資金移動はできないため、本件を考える場合、茂原高師保育園単体の資産を見るべきである。また、運営資金として常に2か月分程度を確保しなければならぬため、その運営資金を土地の購入にあてることはできない。

茂原高師保育園の理事は6名。無報酬であり支給されるのは交通費のみである。

- (3) 市主導で保育園を移転・改築させたわけであり、平成7年8月3日付・土地の無償貸与確約書（以下「無償貸与確約書」という。）は現在でも有効であると考えている。

近隣に3箇所駐車場用地を購入したことが取りざたされているようだが、必要に迫

られて購入したものであり、一部資金を融通できず、やむなく園長が個人名義で購入し、保育園に賃貸借している土地もある。この土地を手当てしたことで現在は余裕資金がない状態である。

また、茂原市は、財政健全化（土地開発公社の不良債権問題等）を売却の理由としているが、保育園事業とはまったく関係ないことである。

- (4) 茂原市からの納得できる回答がないため土地使用貸借契約は無効であるとは認識していないが、市の方針や財政状況についても理解できる。そこで、平成 26 年 3 月 24 日に役員会を開き協議した結果、「納得はいかないが、今後はなんらかの負担を保育園側もしなければいけないであろう」ということに決定。今後はこの決定に基づき、茂原市と交渉していく。

前副市長とは、双方が譲歩しながら賃貸借と買い取りの面でどういう歩み寄りができるかという話をして終わっているため、次の担当者もそのことを引き継いでほしい。

以前の交渉の際に、土地一括購入で 2 千万円という額が提示されたが、鑑定等がない状態でもそもそも交渉できるのか。また、例えば、鑑定をとったところ提示した額を上回った際はどうするのか疑問に思っている。

なお、土地の交換についても話が出たが、現在は考えていない。

4 事実関係の確認

監査対象事項について、関係法令等との照合、関係書類等の調査、監査対象部局からの事情聴取、関係人からの事情聴取及び現地確認、さらには法律専門家からの意見聴取を実施した結果、次の事項を確認した。

(1) 本件土地について

本件土地については、茂原駅前通り地区土地区画整理事業（平成 5 年 3 月 12 日事業計画決定）により茂原高師保育園が移転するに際し、事業に必要な面積が公共減歩により不足することとなり、その時点での土地所有者であった土地開発公社が、茂原市の意向を受けて無償貸付をした土地である。

土地開発公社と茂原高師保育園は、平成 9 年 4 月 1 日に、仮換地された 6 筆の土地、合計 483.97 m²について 10 年間の土地使用貸借契約（無償貸付）を締結し、その後、10 年後に更新した新たな 1 年契約のもと自動継続条項の適用により 5 年間は継続されていた。しかし、土地開発公社の解散が決定、本件土地も茂原市に買い戻され、その所有権も茂原市に移転することから、平成 24 年 1 月 30 日に本契約を継続しない旨が土地開発公社より通知された。これにより、本契約は平成 24 年 3 月 31 日にて終了したが、それ以降は、茂原市と茂原高師保育園の間には本件土地に関する契約行為がないまま、同園は園庭の一部として引き続き使用し現在に至っている。

「本件土地」	合計	483.97 m ²
所在地	現況地目	面積
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 2	宅地	302.06 m ²
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 3	宅地	9.17 m ²
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 4	宅地	3.01 m ²
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 5	宅地	45.65 m ²
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 6	宅地	66.53 m ²
茂原駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 7	宅地	57.55 m ²

(2) 本件行政財産の使用許可及び使用料（貸付料）について

ア 過去の状況について

本件土地については、茂原駅前通り地区土地区画整理事業により茂原高師保育園が移転したときは、保育事業に必要な敷地面積を 2,481 m²と認め、換地面積がこの必要敷地面積より不足する場合、その不足分について茂原市が所有する土地を無償貸与するとの茂原市からの無償貸与確約書(平成7年8月3日付け・茂都整第39号)に基づき、茂原市長(平成9年3月31日付け・茂健児第557号)より土地開発公社に無償貸与の依頼をし、土地開発公社と茂原高師保育園は平成9年4月1日に、仮換地6筆の土地、合計483.97 m²の土地の10年間の無償貸借という土地使用貸借契約を締結した。

茂原高師保育園は、社会福祉法に基づき社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人であることから公共的団体として認められ、かつ、茂原市の保育行政を担うという、直接に公共の用に供する事業を展開している見地より、茂原市は無償貸付を認めたものである。

その後、平成19年3月31日の契約期間満了に伴い、新たに平成19年4月1日より平成20年3月31日までの期間1年間の土地使用貸借契約書(以下「本契約」という。)が交わされ、双方異議なき場合には更に1年間自動的に継続延長され、以後もまた同様との条文により、その後4年間は継続されていたが、契約の当事者(一方)である土地開発公社は、平成24年1月30日付文書にて、茂原市が本件土地を買い戻し、その所有権が茂原市に移ることから、本契約を継続しない旨を通知した。それにより、本契約は平成24年3月31日にて終結することとなった。

平成24年3月1日に茂原高師保育園は、茂原市長宛に、本件土地を茂原市が取得後も、引き続き無償貸与を願い出たが、茂原市長は同年3月19日に、本件土地は園庭の一部であり、市として利用できない土地であること及び茂原市の厳しい財政状況から、茂原高師保育園に本件土地の購入を要請した。

その後の度重なる協議によっても購入の合意に至らず、平成25年8月26日に茂原市は、再度購入を依頼するとともに、購入までの期間についての貸付料を明記した市有財産貸付契約の締結を求めるだけでなく、さらに本契約の期間満了(平成24年4月1日)から新たな契約締結日までの貸付料の支払いを申し出た。(茂福子第156号)

茂原高師保育園は平成 25 年 12 月 12 日に、無償貸与確約書の効力についての問合せと、その効力を否定した茂原市の見解に対して、再度無償貸与確約書の効力の有効性を主張、その後協議は平行線のままで推移しており合意には至っていない。

イ 現在の状況について

茂原市としては、平成 24 年 4 月 1 日から土地の使用貸借契約は存在しないこととし、2 年にも渡り本件土地を使用していることについて、不当な使用に該当すると考えており、早急な契約締結とともに、平成 24 年 4 月 1 日から新たな契約締結日までの貸付料相当額の支払いを求めている。

現状、茂原高師保育園は未だ無償貸与確約書の有効性を主張しており、本件土地の売買又は賃貸借契約の協議が進展しないまま現在に至っているが、同保育園は茂原市の財政状況を鑑み、それなりの負担も止むを得ないとの考えを持ち始め、再度協議の必要性を認め始めている。

(3) 本件財産の価値・評価

ア 過去の状況（仮換地前・平成 9 年度）

茂原市高師字中峰 845-4 他 12 筆 合計 572.60 m²
固定資産評価額 66,562,211 円（約 116,245 円/m²）

イ 現在の状況（仮換地後・平成 25 年度）

茂原市駅前通り地区土地区画整理事業内 4 街区 2 他 5 筆 合計 483.97 m²
固定資産評価額 13,428,927 円（約 27,747 円/m²）

※仮換地後の面積は、区画整理事業の公共減歩により減少している

第 4 結論

1 判断

前記事実関係の確認及び監査対象部局並びに関係人の説明に基づいて、次のとおり判断する。

(1) 本件行政財産の使用許可について

本件の使用許可を見ると、「第 3 監査の結果 4 事実関係の確認 (2)」において確認したとおり、公共的団体である茂原高師保育園が行う保育事業は、行政からの措置委託による公益事業として明らかに認められる根拠からその使用を許可したものであり、茂原市及び当時の土地所有者であった茂原市土地開発公社が決定した本件土地の無償使用許可には違法性が認められない。

(2) 本件行政財産の使用貸借契約について

ア 土地使用貸借契約書の有効性

平成 9 年 4 月 1 日から 10 年間の土地使用貸借契約及び、引き続き契約期間を 1 年間に変更し、書面による別段の意思表示のない場合はさらに 1 年ずつ自動継続するという平成 19 年 4 月 1 日からの更新契約は、平成 24 年 3 月 31 日までは継続された

が、双方の合意のもと締結された契約であり有効であったといえる。

しかしながら、契約条項に則った茂原市からの書面による意思表示により、平成24年4月1日以降この契約は不継続となり、その時点にて失効しているものといえる。

イ 土地の無償貸与確約書の効力

平成7年8月3日付で発信された茂原市長名の無償貸与確約書では、期限を明記・指定していないが、期限を定めていないことが当然に無期限であるとはいえず、茂原高師保育園が主張する、半永久的にその効力が有効であるとはいえない。

また、その後、平成9年3月31日に茂原市が土地開発公社に無償貸与の要請をしている事実及び、土地開発公社が茂原高師保育園と10年間という契約期限を定めた土地使用貸借契約を締結していること、並びに、上記「第4 結論 1 判断(2)ア」の判断から土地使用貸借契約が失効している現在において、この無償貸与確約書の効力は既に失っているといえる。

(3) 財産管理の違法性又は不当性及び本件行政財産の使用料(貸付料)について

住民監査請求の対象となる財産の管理とは、公有財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為としての財産管理行為とされ(最高裁判所平成2年4月12日判決)、法第242条第1項に定める住民監査請求の対象とされる、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認める行為に限られている。

また、「違法又は不当に財産の管理を怠る」とは、誠実な管理執行義務(法第138条の2)等に反するような、ずさんな管理を指すものと考えられ、さらに、「財産の管理を怠る事実」とは、「公有財産を不法に占有されているにもかかわらず何らの是正措置を講じない場合等」(行政実例昭和38年12月19日)とされている。

長期に渡り漫然とこれを放置する場合は、違法又は不当に財産管理を怠ることとなるが、本件担当者は、保育行政の遂行と当該案件の間で難しい判断を迫られる中、茂原高師保育園側との直接交渉や文書による意思確認を積み重ね、加えて、契約条項や文書内容、交渉内容等に関して財産管理担当者や区画整理担当者及び法律専門家と十分な協議、検討を行ってきた。

これらのことから、問題解決に向け努力していることが十分伺え、その結果として、保育園側から解決への姿勢が見受けられるようになったといえる。

以上のことから、具体的な進展がないことをもって直ちに長期に渡り放置し、違法又は不当に財産管理を怠ったとはいえない。

しかしながら、土地使用貸借契約が失効となり、平成24年4月1日以降の新たな契約が締結されていないまま、茂原高師保育園は茂原市の土地を許可なく無断無償で使用していることとなり、不当な使用と認めざるを得ない。

現状、保育園の園庭として使用されていることから、撤去や明渡しを求めることは現実的ではないが、無償契約が失効している現在、公有財産である当該土地の使用料を支払うべき債務が発生しているのは明白であり、市が求める土地の使用料請

求は当然といえる。

茂原高師保育園は、平成 24 年 4 月 1 日から新たな契約が締結できるまでの期間の相当な使用料について、市に支払うべき債務を負っていると判断する。

(4) 職員体制の不備について

この土地無償貸付問題については、市内部において全庁的に検討を進め、平成 22 年 11 月に土地の売却又は交換という方針を決定した。

茂原高師保育園との交渉は、時の副市長（土地開発公社理事長）と土地開発公社事務局長、福祉部長を中心に進めていた。

茂原高師保育園側は主に園長が対応し、時に理事長も交渉に加わっていたが、市側は、保育行政担当部署を交渉窓口とする方針を決め、その後の交渉は福祉部子育て支援課が中心となった。

ところが、保育園側と密接な関係にある福祉部では、毅然とした態度での交渉が難しく、かつて定期監査において意見を述べたように、中立的かつ公有財産を一括で管理している管財課を中心に交渉すべきとの提言が活かされないまま、この問題を長引かせる結果となった。

しかしながら、「第 4 結論 1 判断 (3)」で示したように、保育行政担当部署である福祉部の職員は、解決に向け度重なる申し出を続けており、さらには庁内にて財産管理担当部署や区画整理担当部署と適宜協議しながら取り組んでいることから、体制の不備とまではいい難く、まさに行政政策そのものであると判断する。

2 結論

以上のことから、本件請求については次のとおり判断する。

- (1) 本件財産を、行政財産として使用を許可することについては、判断で示したとおり、その公共的団体の公益事業に供するという理由から決定されており、使用許可そのものについては行政政策上の判断であり、財務会計上の行為に当たらないため却下する。
- (2) 本件行政財産の平成 9 年 4 月 1 日に締結した使用貸借契約については、「公有地の拡大の推進に関する法律」により設立された土地開発公社が行う契約の締結は、法第 242 条に規定する監査の対象とならないため却下する。
また、その後、茂原市が行った土地使用貸借契約を継続しない旨の意思表示は、双方合意の上での契約条項上有効であり、その契約期間は平成 24 年 3 月 31 日までと判断することができる。よって、請求人の要求する適正な契約（土地賃貸借契約又は土地売買契約）の締結は、契約が失効して 2 年以上も経過しており、不当な使用ともいえる状況が発生している現状を鑑み、市として当然の責務と考える。
- (3) 本件財産を、行政財産として管理することについては、無償貸与契約が失効した平成 24 年 4 月 1 日からは不当な使用にあたり、茂原市は現在に至るまでの土地使用料を請求・徴収すべきである。

- (4) 交渉に係る職員体制については、担当する窓口や交渉の過程に課題を残すものの、法第242条に規定する、違法性若しくは不当に財産の管理を怠る事実とは認められないため却下する。

以上の理由により、本件措置請求における請求人の主張には一部理由があると認められ、法第242条第4項の規定に基づき、市長に対し、次のとおり勧告する。

(勧告)

適正な契約（土地賃貸借契約又は土地売買契約）を早急に締結するとともに、平成24年4月1日からの土地使用料を徴収し、歳入の確保に努められたい。

上記の措置は、平成26年7月20日までに講じられたい。

3 意見

本件請求における監査委員の判断は以上のとおりであるが、今回の監査を通じ、市長に対し以下の意見を付すこととする。

- (1) 早期解決のための交渉窓口と行政組織の再編については、福祉行政を担当している事業課では、請求人の指摘のように、市としての主張が弱く、また、担当者の人事異動により交渉体制に課題があるといわざるを得ない。

本件に関しては公有財産を常時管理する中立的・専門的な部署に所管替えを行い、かつ関係部署が連携した組織にて交渉・解決を図る体制づくりが必要である。

- (2) 財産管理者は、公有財産使用許可にあたり、適切にその管理権限を行使し、本件土地の維持管理に努め、市民の不信を招かぬよう、状況に応じた措置対策を速やかに講じられるよう強く要望する。

- (3) 今後も厳しい財政状況が続く中、市として公有財産の売却等による自主財源の確保は最優先のテーマであり、たとえ、保育行政の一翼を担う社会福祉法人であっても、市民の負担で買い戻した土地に対し、その例外とすることはできない状況である。

市民の安全安心を最優先とした各種の行政サービスを効果的かつ継続的に実施していくためにも、土地開発公社からの代物弁済土地の売却や有効活用に努め、後年度財政負担の軽減を進めるべきであると考えている。