

監査委員公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査を実施したので、その結果を次のとおり公表します

令和2年9月2日

御所市監査委員 和田 正吾

御所市監査委員 池田 靖幸

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

- 1 請求人
住所 略
氏名 A 他10名
- 2 請求書の提出
令和2年7月7日

第2 請求の内容

- 1 請求の要旨（原文のまま）
 - 1 市長は、市有地である御所市大字小林567番地及び御所市大字小林562番2の5の2筆について、株式会社B（代表取締役：C・当初の代表取締役はD）が産業廃棄物処分場として占有している状態は何故か、御所市の財産である市有地の管理を怠っており（地方自治法第242条第1項）、違法行為を生じている。
 - 2 市有地を民間企業に貸与する場合には、貸与の正当な理由と適正な賃貸借契約を締結する必要があるところ、株式会社Bに対する市有地貸与の正当な理由は存在するのか、適正な賃貸借契約は如何に締結されているのか。そのため、本来、当該市有地貸与が正当ならば、平成7年の貸与時から生ずべき賃料等の収入が得られている筈であるが、御所市には、賃料相当額の適正な納入がされているのか。
 - 3 適正な賃貸借契約の締結及び平成7年の貸与時から生ずべき賃料相当額の損害の賠償を求める。
- 2 事実証明書（目録のとおり）
 - 1 行為地土地調書（平成6年12月2日 E）
 - 2 公図転写図（合成図）（平成6年12月12日 奈良地方法務局御所出張所にて転写）
 - 3 同意書（平成7年2月7日）
 - 4 産業廃棄物最終処分場設置に対する御所市の意見書（平成7年2月15日付）
 - 5 申請図面
 - 6 産業廃棄物処理施設設置許可申請書（平成7年4月17日付）
 - 7 産業廃棄物処理施設設置許可証（平成7年4月19日）
 - 8 市有地登記証明書（御所市大字小林567番）
 - 9 市有地登記証明書（御所市大字小林562番2の5）

- 10 行為地土地調書（平成19年11月28日（株）E）
- 11 地籍図（合成図）
- 12 御所市意見書（平成20年5月8日）
- 13 （産廃行為地）造成計画平面図（（株）E）
- 14 産業廃棄物処理施設変更許可申請書（平成20年7月30日付）
- 15 産業廃棄物処理施設変更許可証（平成21年2月2日付）

第3 請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条に定める要件を具備するものと認め、令和2年7月10日に受理した。

なお、提出された書類名には御所市行政措置請求書とあったが、記載内容より職員措置請求書と理解し監査を行う事とした。

第4 監査の対象事項

請求の要旨から御所市長（以下「市長」という。）が違法又は不当に市有地の管理を怠っているか、又、市長が市有地の占有につき賃貸料を徴収していない事が違法又は不当な怠る事実該当するかを監査の対象事項とした。

第5 監査の執行

1 監査の期間

令和2年7月10日から同年8月20日まで

2 監査の対象部署

総務部管財課

環境衛生部環境政策課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

令和2年7月28日に請求人に地方自治法第242条第7項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与え、陳述を聴取した。請求人は陳述の中で、新たに「御所市大字小林字池ノ奥付近市有地案件経緯」と「地番図」を入手したが、市民にも知らされている内容と全く異なる真相を記載した内容であり、真実の真相を隠蔽し、偽装する内容であると主張し、それらの書類を提出した。

4 関係人陳述及び証拠の提出

市長は、令和2年7月29日に弁明書及びこれに添付し証拠として平成7年2月7日締結の覚書、地積測量図、平成7年及び令和元年撮影の現地写真を提出した。また、令和2年8月12日に総務部長、同部管財課長から陳述を聴取した。

(1) 弁明の要旨

弁明書の要旨は次のとおりである。

大字小林字池ノ奥付近市有地案件については、平成7年2月にBから埋め立て処分地及びこれに伴う工事計画施行についての県への許認可に際し、市に協議があり、市有地2筆（共同墓地敷地）については、Bの計画エリア内に位置していたため、土地所有者として同意するにあたり、その条件として墓地区画が減る分は、Bの所有地内で新たに区画を造成し、小林自治会長に協議し速やかに市へ所有権移転すること等を記した覚書を取り交わし、同意に至っていたが、その後処分地が立地することとなったのは、小林567番一筆のみである。

覚書に基づきBは近接自己所有地に新たに墓地区画を造成したものの、その一部は、自治会の共有地（個人名外194名）であったため、その部分は所有権移転が困難となり、所有地の分筆も不調となり市有地との交換登記が未完了のまま現在に至っている。このような経緯から、土地貸借契約は存在せず、これまで賃料の請求もしていない。

当案件は覚書の取り決め内容はおおむね履行されており、新設された墓地区画の一部に自治会の共有地が含まれていたため所有権の移転が遅れている状況であり、重ねて賃貸契約、これまでの賃料の請求は、必要ないものと認識している。

(2) 陳述の要旨

ア 2筆の市有地のうち、小林567番は処分場内にあり、小林562番2の5は処分場外にあると認識している。

イ 覚書があるので賃貸借契約を結ぶ必要はなかったと考えている。

また、覚書は市有地の所有権移転を前提にしているので、貸すということはない。

ウ 市有地2筆は自治会管理の墓地を用途とする行政財産である。

エ Bの市有地の占有については、市が同意して県に書類を提出しているので、不法占有にはならない。

オ 覚書にある「墓地区画として減数する区画は、乙の所有地で確保し、乙は小林自治会長と協議し、了解を得ること。」は新たに別の場所に墓地区画ができていることから担保できていると判断しているが、「交換する土地所有権の移転については、双方協議のうえ速やかに行うこと。」は履行できていない。

5 現地調査

本件請求の対象となる市有地及びその周辺の現況を確認するため、令和2年8月12日に現地調査を行った。

第6 監査の結果

1 認定事実

本件請求に関し、次の事実を確認した。

- (1) 本件請求の対象となる市有地は、一部に地番表記の不備が見られるが御所市大字小林567番及び御所市大字小林562番2の5（以下「市有地2筆」という。）であり、用途を墓地とする行政財産である。
- (2) 株式会社B（以下「B」という。）による産業廃棄物処分場については、Bが奈良県（以下「県」という。）に許可申請するにあたり、平成7年1月27日付けでその行為地となる市有地2筆の土地所有者である御所市（以下「市」という。）に同意願の提出があり、市はBと同年2月7日に覚書を交わし、市有地2筆の土地所有者として埋め立て処分地及びこれに伴う工事計画施工に同意して、県知事に同意書を発行している。
- (3) 市は行為地となる市有地との土地交換を条件とする覚書の締結をもってBの行為地に同意しているので、土地の使用契約や賃貸借契約は締結されておらず、賃貸料等の支払いはない。
- (4) 市有地2筆に係る覚書の内容は次のとおりである。

（覚書から原文のまま抜粋）

覚 書

御所市長F（以下「甲」という。）と株式会社B 代表取締役D（以下「乙」という。）の間において、乙が企業する産業廃棄物処理施設（安定型）の設置に関して奈良県へ事前協議を行うに当たり、次の事項について覚書を締結する。

1. 略

2. 小林共同墓地に関する事項

- | | |
|----------------------|--------|
| (1) 御所市大字小林562-2-5番地 | 46.28㎡ |
| 〃 567番地 | 400㎡ |

上記土地は乙の事前協議地内にあり、甲は行為地として同意する。
その同意条件として、乙は次の事項を行うこと。

- (イ) 墓地区画として減数する区画は、乙の所有地で確保し、乙は小林自治会長と協議し、了解を得ること。
- (ロ) 交換する土地所有権の移転については、双方協議のうえ速やかに行うこと。

(2) 略

3. その他この事前協議に関し、協議が必要な事項については、双方誠意をもって協議するものとする。

平成7年2月7日

甲 御所市長F
乙 (住所) 略
株式会社B
代表取締役D

(5) 産業廃棄物処分場として市有地が占有されている現在も、覚書の履行は完了していない。

(6) 現地調査により確認した内容は次のとおりである。

ア 御所市大字小林562番2の5の市有地は、平成5年6月30日に境界確定した市道明示に基づき、現地調査した結果、産業廃棄物処分場として占有されておらず、処分場外に墓地のまま現存している。従って、本件請求の対象となる占有されている市有地は御所市大字小林567番の1筆である。

イ 共有地の墓地に隣接するDの所有地において、一部墓地区画になっており、更地部分は墓地利用者の駐車場になっている。

2 監査委員の判断

監査委員の合議により本件請求を棄却する。

以下理由について述べる。

本件請求の対象である市有地2筆の占有について。

請求では市有地2筆をBが産業廃棄物処分場として占有しているとあるが、現地調査の結果、市有地2筆のうち御所市大字小林562番2の5の1筆は、市の弁明のとおり、処分場外にあることを確認した。当時市は覚書により市有地2筆を行為地として同意しているが、当該市有地の奥に調整池の擁壁が設置されていることから、当該市有地は処分場設置時から処分場外にあったものと考えられる。

故に、現在は処分場内に占有されている市有地は2筆ではなく御所市大字小林567番の1筆である。

しかしながら、本件請求は市有地2筆を処分場の行為地として同意した平成7年からの財産管理を怠る行為を提起した請求であるため、請求のとおり市有地2筆について検討を行うものとする。

地方自治法第242条第1項による財務会計上の行為である財産管理(市有地の管理)を怠っている違法性について。

本請求は市有地が産業廃棄物処分場の土地の一部として不当に占有されている事を前提として、且つ当該市有地に対し市が賃貸料等を徴収、請求しなかった事について市長に損害を補填する事を求める住民監査請求であると考えられる。

地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求における違法又は不当に財産の管理を怠る事実とは「公有財産を不当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」をいう。(行政実例昭和38年12月19日 自治省行政課長通知)

そこでBによる占有が違法、不当であるかどうかを検討する。Bが産業廃棄物処分場の申請にあたり一部市有地が含まれており市はこれに同意を与え県の認可をとった。この同意の条件として市とBとの間で平成7年2月7日に覚書(内容から法的要件を満たすと認められる)を締結した。

よって、Bによる市有地の占有は、市の同意があることから、違法、不当なものとは言えない。

次に、市が処分場計画地内にあった市有地2筆をBの行為地として同意したことが違法、不当であるかどうかを検討する。市有地の利用同意については、当該市有地2筆はその用途が墓地であったため、その同意条件を、墓地区画の減数はBの所有地で確保し小林自治会長と協議し了解を得ること、交換する土地の所有権移転は速やかに行うこととして市とBとで覚書を締結している。これは、既に自己所有地を確保するとともに、地元地権者、地元水利権者、土地所有者等から事業同意を得ていたBの計画事業に対し、市有地2筆の取扱いをどうするかを市で慎重に検討を行った結果、この覚書により、市有地の用途である墓地となる代替地と交換することで、実質的に市有地の役割を担保したうえで、Bの事業利用を認めるという判断に至ったものと思料される。

市として市有地の用途を損なうことのないように考えられた覚書が市の裁量権を逸脱したものであったとは認められない。

よって、市が覚書の締結をもって市有地2筆をBの行為地とすることに同意したことは、違法、不当であるとは言えない。

前述の通り市有地は市とBとの覚書によりBの所有地との土地交換を条件として利用を認めたものでありその為賃貸料の原因契約である土地賃貸借契約を締結しておらず賃貸料は発生していない。賃貸料はその根拠である賃貸借契約を原因として発生するものであり、賃貸料不納付による損害賠償は賃貸借契約に基づき賃貸料不納付の管理を市長が怠って初めて市長に対し損害賠償権が発生するものである。

本件においては土地交換を前提としている為、債権が発生していないことから、請求にある平成7年の貸与時から生ずべき賃料相当額を市の損害額とする、市長に対する損害賠償を認めることは考えられない。

Bも義務履行の為自己所有地を市への代替墓地として造成し、問題解決に努力するもその一部が自治会の共有地の為、所有権移転の分筆が出来ず

土地交換が完結してしない状態が続いている。この具体的な進展がない事をもって直ちに長期に放置し、違法又は不当に市が財産の管理を怠ったとは言えない。

不法占有の条件は市の承諾無く市有地を支配する事であり、賃貸料は契約に基づき支払い義務が生じるものである。

以上のことから、本件請求には理由が無いものと判断する。

市長に対する監査委員の要望

監査の結果本件請求には理由が無いと判断したところであるが、覚書により土地交換を条件とする利用同意であり賃貸借契約を締結していない。その為賃貸料は発生していないが、解決の為の善後策を25年間提案出来なかった事は市の責任と言う他ない。本件について当時関与した職員はいないが、事務引き継ぎで未処理案件としての引き継ぎの認識に欠けていたことは否めない。土地交換が完結しないのであれば早急に期限を定めて善後策を検討したうえで、市議会の理解を得て解決を図ることを求める。

その他市有地についても市において調査を行い適切な公有財産管理の徹底を図る事を付言する。

令和2年9月2日

御所市監査委員 和田 正吾

御所市監査委員 池田 靖幸