

公表第12号

地方自治法第242条第1項の規定により、仲光信氏から提出された住民監査請求について監査した結果を、請求人に対し別紙のとおり通知したので、同法第4項の規定により公表します。

平成28年7月28日

久留米市監査委員 田中俊博
久留米市監査委員 塙秀二
久留米市監査委員 原口和人
久留米市監査委員 藤林詠子

28 監査第 234 号
平成 28 年 7 月 28 日

請求人 仲 光信 様

久留米市監査委員 田 中 俊 博
久留米市監査委員 埴 秀 二
久留米市監査委員 原 口 和 人
久留米市監査委員 藤 林 詠 子

住民監査請求に基づく監査の結果について (通知)

このことについて、平成 28 年 6 月 1 日付にて提出された、地方自治法第 24 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査の結果について、同条第 4 項の規定により通知いたします。

記

監査の件名 平成 27 年度における不法な財産処分に関する住民監査請求

監査の結果 別紙のとおり

第1 請求の受理等

1 監査請求書の收受

平成28年6月1日に「久留米市職員措置請求書」が、提出され、同日收受した。

2 監査請求書の受理の決定

前項の請求については、所定の法定要件を具備していると判断し、これを受理することを平成28年6月10日の監査委員協議会において決定した。

3 請求人

仲 光信 久留米市在住

第2 請求書及び事実証明書の内容

1 表題 「久留米市職員措置請求書」

(H27年度における不法な財産処分に関する住民監査請求)

2 請求書の要旨

久留米市職員措置請求書 (抜粋/表記の一部を整理)

H27年度における不法な財産処分に関する請求

請求の要旨

久留米市長檜原利則が、平成27年7月1日に田主丸町益生田1461-3の土地を××××××に不法に無償で譲渡を行なった。

久留米市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例第3条(3)では寄附を受けた者からの請求があれば、用途廃止後譲渡出来る旨の項目が在るが、無償とは記載されていない。この時、譲渡が出来るのは、競売及び隣接者しか取得できない物件を、寄附者に特別に譲渡出来るものであり、有償での譲渡が当然である。

久留米市は、無償譲渡を行なったため、有償譲渡で得るべき譲渡費用の損失を被った。その損害費用は、一般財源として使用すべきである。

その用地費用の全額を久留米市長に賠償を求める。

なお、今回の物件は、特定財産であり、都市建設部で処理できるが、過去において特定財産の処分を都市建設部で行った事はない。

また、処分を行なう際には、地方自治法第96条第1項第6号に該当するので議会の議決が必要である。

3 事実証明書 (題目等のみ)

番号	題目等
1	(当該土地にかかる字図)
2	登記事項要約書 土地

4 陳述に関して受領した文書（題目等のみ）（受領年月日：平成 28 年 6 月 23 日）

番号	題目等
1	公共用財産の用途廃止及び公有財産の譲与について
2	道路用地の用途廃止について(協議)
3	市有財産譲与契約書
4	『公共用財産管理の手引き—いわゆる法定外公共物—』（ぎょうせい）（一部抜粋）

第 3 監査の実施

1 監査の対象

(1) 請求に係る財務会計行為に関する事実について

「久留米市長檜原利則が、平成 27 年 7 月 1 日に田主丸町益生田 1461-3 の土地を×××××××に不法に無償で譲渡を行なった。」という請求の要旨に係る財務会計行為における事実関係について

(2) 当該財務会計行為の違法性又は不当性について

「久留米市財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例第 3 条（3）では寄附を受けた者からの請求があれば、用途廃止後譲渡出来る旨の項目が在るが、無償とは記載されていない。この時、譲渡が出来るのは、競売及び隣接者しか取得できない物件を、寄附者に特別に譲渡出来るものであり、有償での譲渡が当然である」、「処分を行なう際には、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号に該当するので議会の議決が必要である」から違法又は不当であるという主張が妥当といえるかどうか。

(3) 久留米市への損害について

「久留米市は、無償譲渡を行なったため、有償譲渡で得るべき譲渡費用の損失を被った。」という主張が妥当であるかどうか。

(4) 求める措置

「その用地費用の全額を久留米市長に賠償を求める。」という措置が妥当であるかどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 242 条第 6 項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を、平成 28 年 6 月 23 日に久留米市庁舎において設けたところ、請求人は請求の内容について陳述を行い、事実を証するためとして書類の追加提出を行った。

(1) 陳述に関して提出された文書

（「第 2 請求書及び事実証明書の内容 4 陳述に関して受領した文書」のとおり）

(2) 陳述人

仲 光信 （請求人）

3 関係機関の職員に対する調査等

本件措置請求の対象である久留米市長榎原利則の補助機関のうち、請求に係る事実に関連ある部局である久留米市都市建設部、同田主丸総合支所に対し、関係書類等に係る調査を行うとともに、それらの部等の下記職員から事情等を聴取した。

〔事情等聴取対象職員〕

都市建設部路政課課長、同課課長補佐
田主丸総合支所環境建設課課長、同課主任主事

第4 監査の結果

1 監査対象事項に係る事実等

「第3 監査の実施 1 監査の対象」に述べた内容に基づき事実関係の確認を行った。提出された資料や事情等の聴取によって把握した内容は、以下のとおりであった。

(1) 請求に係る財務会計行為に関する事実関係

請求書に記載の田主丸町益生田の土地は、道路用地として平成26年度に寄附という形で久留米市に無償譲渡されたものである。しかし、寄附採納により道路用地として取得した部分の道路機能を精査したところ、寄附された土地の一部に祠と樹木があるため、道路としては機能しえない部分を用途廃止して当該寄附者に返還することとし、その寄附者に対して無償で譲渡している。

手続としては、久留米市と寄附者の間で、市有財産譲与契約書を平成27年6月26日付で取り交わし、無償譲渡することで進められ、同年7月1日に寄附者への登記が完了した。それに係る登記費用については、寄附者が負担し、市の費用負担は発生していない。

(2) 請求に係る財務会計行為の違法性又は不当性についての主張に関する事実関係

財産の管理及び処分については、基本規定として地方自治法第237条に定められ、同条第2項では、「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」とされている。これを基に久留米市では、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」が定められている。同条例第3条では「普通財産は、次の各号のいずれかに該当するときは、これを譲与し、又は時価よりも低い価格で譲渡することができる」とされ、できる場合の一つとして同条第3号で「公用または公共用に供する財産のうち、寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその寄附者又はその相続人その他の包括承継人に譲渡するとき」と規定されている。また、久留米市行政事務提要においても「公有財産の取扱事務手続について」の第4章普通財産の処分の中に、譲与（無償譲渡）という記載があり、それらを根拠とした無償譲渡であることが確認できた。

また、財産処分に係る議会の議決を必要とするか否かについては、地方自治法第96条第

6号において「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。」と定められていることに基づき、本市では、前述の「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」を定めているものであり、同条例に該当する場合は、当然に議会の議決を必要としないこととなる。

2 請求人の主張とそれに対する久留米市の説明等

請求人の主張した内容と、それに対する久留米市の説明等の概要は、以下のとおりである。

(1) 本件財務会計行為の違法性について

請求人は、久留米市は、当該用地を無償で譲渡しているが、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」第3条第3号に譲渡できる旨の項目があっても、無償とは記載されておらず、有償での譲渡が当然である。

公共用財産の用途廃止及び公有財産の譲与の決裁において、用途廃止の申請は出ているが、譲渡の申請は出していない。また、無償譲与であれば、かかる費用は全額申請者負担となるところ、職員たちが測量して、図面までつくっており、無償の物件に行政が費用をかけている。

同決裁には、国有財産法第28条第3号のあとに「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」が持ち出されているが、あくまで久留米市の財産だから、久留米市の条例なり規則で処分をすべきである。また、国有財産法第28条第3号には、公共用財産のうち寄附に係るものの用途を廃止した場合、当該用途の廃止によって生じた財は無償で提供できるとある。しかし、『公有財産管理の手引き』（ぎょうせい）によると、国は、基本的には法定外公物、道路・水路の単独の寄附は受けられないけれども、寄附無償譲渡といって、寄附のかわりに必要でなくなった物件を無償で譲渡できる。その中で、寄附を受けた物件について、初めて国有財産法第28条が適用できる、との記載がある。地方分権一括法に基づき、実質的な効力はないが、書かれていることは継承されてきていると考える。だから、条例の中には、譲渡してはいいとあるが、譲与してはいいとはないと主張する。

これに対し、久留米市は、当該土地は道路用地として寄附という無償譲渡を受けたものであり、その一部を市側の理由により1年間余りという短期間で寄附者へ譲渡するという行為を行うため、譲与が妥当と判断した。また、国有財産法第28条に、同様なケースが記されており、寄附にかかるものの用途を廃止した場合において、寄附後20年を経過しないものについては、その寄附者に譲与できるという項目も参考にしており、今回の譲与は適切である。

今回の処理は、平成27年4月10日の監査公表第9号の意見3における「当該用地は財産管理上、適切な状態にあるとはいえ速やかに適切な処理を行うこと」との指摘を受け、道路として機能回復することができないとの判断に至った部分を用途廃止し譲与するとの方針に基づき行ったものである。「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」第3条第3号に該当するときは、普通財産を譲与することができることと明記されており、当該用地の用途廃止の決裁文書は申請者（寄附者）へ譲与処理する文言を含めたものとしている。監査指摘後、申請者へは当該用地の引取りを打診し、了承を得ており、申請者と担当所管の間では相互認識ができていたため、普通財産譲渡申請書の提出は求めている。

また、測量等は、前述の指摘を受け、樹木や建物等が存する部分を速やかに用途廃止するとの方針を田主丸環境建設課として判断したため、現地の再確認及び測量により処理すべき面

積を明確化したもので、市としての判断、また申請者との交渉協議のために必要な測量であり、これは申請者側ですべきことを市が代わりに行ったものではなく、申請者側に再度の測量を求める必要はない。なお、当該用地は寄附採納の際に測量実施済み物件の一部で、当該用地の測量は容易であり、職員により実施している。

現在、市は条例・規則に基づく公有財産管理を行う際、国有財産法を法的根拠の参考または指針としてはいるが、国が同法に基づき公有財産の管理で行っている取扱い全てを、市が国同様に行っているものではない。国有財産特別措置法に基づく国有財産の一括譲与は、地方分権一括法の理念に基づき行われていることから、譲与された公有財産の管理には地方公共団体が自らの判断と責任により、地域の実情に沿った行政を展開でき、国が公有財産を管理していた当時の運用方法と全く同一とはならないと認識している。今回の譲与との決定に当たっては、市の条例に基づく判断をしており、国が定める同様な内容法令である国有財産法28条も参考としているものである、と説明する。

また、請求人は、当該土地の処分にあたっては、地方自治法第96条第1項第6号が適用されることから、議会の議決を必要とする。「公有財産の事務手続について」の第4章に普通財産の処分についての記載があり、その中で、第96条の1項、5号または6号（注：「公有財産の取扱事務手続について」には、「法第96条第1項第6号又は第8号」と記載されている。）の規定により条例の制限または議会の議決をする場合もあることに留意することとされ、財産管理のほうも、それについては十分留意してからやることになっている、と主張する。

これに対し、久留米市は、議決を要する場合について、地方自治法第96条第1項第6号には「条例で定める場合を除くほか、」とされており、今回は久留米市の「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」により譲与できるとされた行為であるため、議決は要しない、と説明する。

(2) 本件財務会計行為による損害に関する主張について

請求人は、無償譲渡を行ったため、有償譲渡で得るべき譲渡費用の損失を被った、と主張している。

これに対し久留米市は、寄附として無償譲渡を受けた土地の一部を寄附者へ譲渡するもので、条例に明記されている手法に基づく事務手続を行っており、市の損失を何ら計上することができず、損害は被っていない、と説明している。

3 判断

監査対象とした事項についての判断を以下に述べる。

(1) 土地の譲渡について

地方自治法第237条は、財産の範囲及び区分と管理及び処分に関する基本規定である。普通財産の処分については、同条第2項において、「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」とされており、この「譲渡」とは、無償譲渡（すなわち譲与）と有償譲渡のことをいうと解釈されている。（逐条地方自治法）

これをうけて久留米市では、確認された事実のとおり、「財産の交換、譲与、無償貸付け等

に関する条例」を制定しているものであり、同条例第3条で普通財産の譲与又は減額譲渡ができる場合について規定し、その場合の一つとして、同条例第3条第3号において、「公用又は公共用に供する財産のうち、寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその寄附者又はその相続人その他の包括承継人に譲渡するとき」と規定している。同条においては、各号列記以外の部分において「譲与」と「時価よりも低い価額で譲渡」という二つの語句が表記されているが、同条第1号から第4号までの各条文には「譲渡」という語句が共通して用いられている。本来「譲渡」には有償譲渡と無償譲渡との二つの意味を含むとされているのは、根拠法規である地方自治法第237条の解釈について調べたとおりであり、同条例第3条各号中の「譲渡」についても、各号列記以外の部分にある「譲与」と「時価よりも低い価額で譲渡」との二つの場合を含むものと解釈することが文理上も、条例の運用上も妥当かつ自然な解釈であるものと判断される。

また、国有財産法第28条は、普通財産の譲与について規定しており、同条第3号で「公共用財産のうち寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその寄附者又はその相続人その他の包括承継者に譲与するとき。ただし、寄附の際特約をした場合を除くほか、寄附を受けた後20年を経過したものについては、この限りでない。」と定めていること取扱いについても、久留米市の説明に違法性や不当性を認めることが相当であるとはいえない。

① 本件譲渡の手続について

当該土地について、寄附者から「公共用財産の用途廃止申請書」が田主丸総合支所環境建設課（以下「環境建設課」という。）へ出されている。環境建設課からの副申に基づき都市建設部路政課（以下「路政課」という。）において公有財産用途廃止の決裁行為が行われ、その後、路政課は行政財産としての用途を廃止し、普通財産に変更後、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」第3条第3号に基づき寄附者へ譲与している。久留米市は、寄附者へ当該土地の引取りについて事前に了解を得る等、寄附者との間で相互認識を持ち、寄附者の了承を得たうえで譲与契約を締結していることから、普通財産譲渡申請書の提出は求めている。この点については、通常の、譲渡を行うこととなる申請者が市民である場合の手続とは合致していないが、当該土地を譲渡することを求めたのは久留米市の側であったこと、及び、その理由が、財産の適切な管理を目的とするものであったことに鑑みれば、原因者でない者に申請書を出させる方が不自然とも考えられ、著しく不適切であるとは認められない。また、その手続自体については、土地を有償とするか無償とするかの判断とは、直接的な関係はない。

したがって、これらの一連の手続については、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」及び「公有財産の取扱事務手続について」に基づき適正に行われたものと判断できる。

② 無償譲渡について

当該土地は、用途廃止に伴い普通財産となり、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」第3条第3号に基づき、路政課が寄附者へ無償譲渡したものであり、法令及び本市例規類の解釈と運用に関し、違法な取扱いが行われたという主張に根拠を見いだすことはできない。

③ 久留米市の損害発生について

路政課は、「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」に基づき、所定の手続を経

て、寄附者へ当該土地を無償譲渡している。これらの行為について違法性や不当性を認めることはできないものであり、当該土地も久留米市にとっては、財産としても道路管理上も不要なものであることは明らかであるため、久留米市に「損害」は生じていないと認めるのが相当である。

④ 無償譲渡したことの不当性について

当該土地については、寄附という形で無償により譲渡を受けた土地である。前述のとおり、本件譲渡は、当該土地の一角に樹木や建物等が存するため、久留米市が道路として管理する上で適切な状態にあるとはいえないことから、道路として機能することができない区域を用途廃止し、寄附者へ譲渡するという、財産管理及び道路機能管理上のより適正な状態を求めた久留米市の判断によるものである。無償で譲渡された土地を、有償で譲渡するという方法を選択すれば、その目的をかなえることは困難であることも推察される。本件譲渡の目的と方法の適合性等を考慮すれば、本件譲渡に裁量の範囲等を逸脱した不当性があるとは認められない。

これらのことから、本件譲渡は、当該土地が用途廃止に伴う普通財産であること、寄附者への譲渡が地方自治法第237条第2項及び同項に基づく「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」第3条第3号による財産処分といえるので、寄附者へ無償譲渡したことに違法性及び不当性はないものと判断する。

(2) 財産処分に係る議会の議決について

先に述べたとおり、財産の管理及び処分については、地方自治法第237条で規定されており、同条第2項で財産の管理及び処分について、「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」とされている。

議会の議決を要する事件については、地方自治法第96条において規定され、同条第1項において制限列举主義が採用されている。したがって、原則として、長等の決裁権の範囲内であれば議会の議決は要しないものであり、同条第1項各号に規定されているものに該当する場合についてののみ、議会の議決が必要とされる法令上の仕組みとなっているものである。これ以外の事件については、長その他執行機関が、それぞれ自己の権限内で決定し、それが団体の意思とされる。

同項第6号では、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること」と規定し、一定の場合における財産の処分について議決事件として掲げている。

同号において、「条例で定める場合」を除いているのは、条例により財産の交換等についての一般的取扱基準を定めた場合においては、改めて個々の行為について個別議決を要しない旨であると解されている。

久留米市で、地方自治法第237条の規定に基づき、財産の交換等について「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」を制定し、財産の一般的取扱基準を定めているのは、まさに同法第96条にいう「条例で定める場合」に当てはまるものであり、さらに、同条例第3条第3号において「公用又は公共用に供する財産のうち、寄附に係るものの用途を廃止した場合において、当該用途の廃止によって生じた普通財産をその寄附者又はその相続人その他の包括

承継人に譲渡するとき」と規定しているものである。

財産を処分することについては、一定の場合に限り議会の議決を要するが、本件譲渡については、路政課は地方自治法第96条第6号による久留米市が定めた「財産の交換、譲与、無償貸付け等に関する条例」により寄附者へ当該土地を無償譲渡したものである。

これらのことから、路政課が議会の議決を求めることなく当該土地を処分したことについて、地方自治法第96条第1項に違反しているという主張には確たる根拠は見出せず、不当な財産処分であると判断することが相当であるともいえない。

4 結論

上記のとおり、本件住民監査請求において、対象となりうる事項について監査を行ったが、請求人の主張には理由がないものと認められるので、本件請求を棄却する。