

小田原市監査委員公表第14号

令和4年5月27日付け地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定により請求人から提出された小田原市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を別紙のとおり公表する。

令和4年7月25日

小田原市監査委員 数 馬 勝  
小田原市監査委員 近 藤 正 道  
小田原市監査委員 楊 隆 子

## 監査の結果

### 第1 監査の結果

本件請求のうち、小田原市（以下「市」という。）が第5区自治会に小田原市栄町三丁目306の3外の土地（以下「本件土地」という。）を令和3年5月1日に締結した賃貸借契約（以下「本件賃貸借契約」という。）に違反して使用させているとして、本件賃貸借契約の解除、建物の撤去及び本件土地の返還を求める件（下記請求3）並びに第5区自治会に令和3年4月30日まで本件土地を不法占拠させていたとして、賃料相当額の支払又は損害賠償を求める件（下記請求4）については、請求に理由がないことから、これらを棄却し、その余の請求については、住民監査請求の要件を欠いていることから、これらを却下する。

### 第2 請求の内容

#### 1 請求人の住所及び氏名

- (1) 住所 小田原市（省略）
- (2) 氏名 （省略）

#### 2 請求書が提出された日

令和4年5月27日

#### 3 本件請求の要旨

令和4年5月27日に提出された「小田原市職員措置住民監査請求書」（以下「請求書」という。）、令和4年5月30日に提出された「住民監査請求が令和4年5月1日以降となった理由書」（以下「理由書」という。）及び「小田原市職員措置住民監査請求書（補充書）」（以下「補充書」という。）を総合すると、請求人が請求する違法若しくは不当な財務会計上の行為又は違法若しくは不当に怠る事実、その理由及び求める措置の要旨は、次のとおりである。（理由書で述べている主張は理由書、補充書で述べている主張は補充書と記載した。）

請求1 本件賃貸借契約は、次に掲げる理由で違法又は無効である。

- ①本件賃貸借契約は、本件土地に係る第5区自治会の不法占拠状態を正当化しようとするものである。
- ②特定行政庁としての市が、違反建築物の除却命令を怠っている。
- ③財産管理者としての市が貸付けた本件土地に建てられている建物は、違反建築物である。
- ④財産管理者としての市が、請求人の通行地役権が成立している部分にまで第5区自治会の賃借権を設定している。

市は、本件賃貸借契約を解除した上で、第5区自治会に対し、建物の撤去及び本件土地の返還をさせることを求める。

市が違法な本件賃貸借契約を解除して本件土地の返還を求めていることは、財産の管理を怠る事実に当たる（補充書）。

請求2 本件賃貸借契約において減額した賃料を設定していることは、次に掲げる理由で違法又は無効である。

- ①本件賃貸借契約で設定した賃料は、固定資産課税台帳登録価格に準じて市長が定める当該土地価格の1平方メートル単価に貸付面積及び6%（1年当たり）を乗じて得た額より安い。
- ②本件土地上の第5区公民館は、社会教育法（昭和24年法律第207号）に規定する公民館ではないので、公益性を理由に減額することはできない。

市は、本件賃貸借契約を解除した上で、第5区自治会に対し、適正な賃料と本件賃貸借契約で設定した賃料との差額（以下「適正な賃料との差額」という。）を請求する、又は適正な賃料との差額相当額の損害賠償を市長及び担当者に請求することを求める。

適正な賃料との差額を請求していない不作為は、公金の賦課又は徴収を怠る事実に当たる（理由書）。当該不作為は財産の管理を怠る事実に当たる（補充書）。

請求3 市は、本件賃貸借契約において本件土地の用途を公民館敷地と定めているにもかかわらず、第5区自治会に社会教育法に規定する公民館ではない建物の敷地として使用させていることは、本件賃貸借契約に違反しており、契約を解除しないことは違法に財産の管理を怠っていることから、本件賃貸借契約を解除し、第5区自治会に対し建物の撤去及び本件土地の返還をさせることを求める。

請求4 令和3年4月30日以前、本件土地について、市は、第5区自治会との間に使用貸借契約が成立していたとしているが、契約書が存在せず、市の行う契約は書面によらなければならないから、口頭の契約は無効であり、第5区自治会に、何ら契約無くして本件土地を不法占拠させていた。

不法占拠時代の賃料相当額を第5区自治会に請求していない不作為は、公金の賦課又は徴収を怠る事実に当たる（理由書）。当該不作為は財産の管理を怠る事実に当たる（補充書）。

市は賃料相当額を第5区自治会に請求する、又は賃料相当額の損害賠償を市長及び前市長並びに令和3年4月30日以前の担当者に請求するよう求める。

請求5 市が本件土地の一部（北側三角形及び南側部分の土地）について、請求人に払い下げずに第5区自治会に賃貸し、財政収入を失っていることは、違法に財産の管理を怠っており、北側三角形及び南側部分の土地を請求人に売却する、又は土地売却代金相当額を市長若しくは専決権者又は双方に賠償請求することを求める。

請求6 市が本件土地の一部について、本件土地の隣接地に居住していた（省略）氏に払い下げずに第5区自治会に賃貸し、財政収入を失ったことは、違法に財産の管理を怠っており、（省略）氏が転居した当時の市長又は専決権者に賠償請求することを求める。

### 第3 監査の結果を決定した理由

#### 1 監査の対象としなかった事項及びその理由

##### (1) 本件請求のうち監査の対象としなかった事項及びその理由

請求5及び請求6は、監査の対象としなかった。

請求5及び請求6において、請求人は、「売却することが決定していない土地を市が売却しない」ことに関して主張している。売却することが決定していない土地を市が売却せずに保有しているのは当然であり、怠っている事象が見当たらない。

よって、請求5及び請求6は、住民監査請求の要件を欠いている。

##### (2) 請求5及び請求6に関連して主張している事項について

請求人は、請求5に関連して、市が本件土地を請求人の通行地役権が成立している部分も含めて第5区自治会に賃貸したことで、請求人は市へ損害賠償請求訴訟が可能であり、市は損害を被ることになるため違法行為を是正する義務があると主張している。

また、請求人は、請求6に関連して、（省略）氏についても、自己の土地が袋地となったため本件土地を通行する要求が市に拒絶されたことで、市に対して損害賠償請求権を有し、市は損害を被ることになると主張している。

これらの主張については、請求事項とは読み取れなかったが、請求事項であったとしても、およそ市が行う損害賠償が市の財政上の損害に当たる場合でも、その財政上の損害は市が賠償金を支出した時に初めて発生するものであり、本件事案では、そもそも市の賠償金支出自体がないので、市に損害は発生しない。

よって、上記の主張が請求であったとしても、住民監査請求の要件を欠いている。

#### 2 監査の対象とした事項

本件請求のうち、請求1から請求4までを監査の対象とした。

ただし、請求1及び請求2については、監査実施前の要件審査の段階において、住民

監査請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実のうち、どの財務会計上の行為又は怠る事実該当するかの特定及び法第242条第2項本文の規定による請求期間制限（以下「請求期間制限」という。）の適用を受けるか否かの判断に至らなかったことから、要件審査を継続しつつ、並行して請求のあった財務会計上の行為又は怠る事実が違法であるか否かの監査を行うこととした。

### 3 監査の経過

- (1) 令和4年5月30日、請求人は理由書及び補充書を提出した。
- (2) 令和4年6月1日、請求人に対し請求書の補正を求めたところ、令和4年6月8日、請求人は請求書の補正を提出した。
- (3) 令和4年6月14日、請求人は請求書の要旨とする書面を提出した。
- (4) 令和4年6月15日、法第242条第7項の規定により請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は陳述を行った。この陳述には、同条第8項の規定により総務部資産経営課職員が立ち会った。
- (5) 令和4年6月27日、法第199条第8項の規定により、財政・資産経営担当部長、総務部資産経営課長、総務部公共施設マネジメント担当課長ほか関係職員から事情聴取を行った。この聴取には、法第242条第8項の規定により請求人及び請求人の代理人が立ち会った。
- (6) 令和4年6月29日、請求人は上記(5)の事情聴取における補充意見を提出した（令和4年7月1日、誤字訂正のお詫びを提出）。
- (7) 令和4年7月13日、請求人は上記(5)の事情聴取における虚偽答弁についてご説明書（補充書）を提出した（令和4年7月14日、誤字訂正及び不足追記のお詫びを提出）。

### 4 監査委員の判断

- (1) 請求1及び請求2について

ア 財務会計上の行為又は怠る事実の特定及び請求期間制限の適用の有無について

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実のうち、財務会計上の行為について監査請求する場合には、法第242条第2項本文の規定により、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは監査請求することができないが、怠る事実について監査請求する場合には請求期間制限の適用が及ばないとされている。

請求1において、請求人は、本件賃貸借契約は違法又は無効であり、本件賃貸借契約を解除して本件土地の返還を求めていることが財産の管理を怠る事実にあたるため、請求期間制限の適用が及ばないと主張している。

また、請求2においては、請求人は、本件賃貸借契約において減額した賃料を設

定していることは違法又は無効であり、市が適正な賃料との差額を請求していないことが公金の賦課若しくは徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実にあたるため、請求期間制限の適用が及ばないと主張している。

上記2 監査の対象とした事項で述べたとおり、監査開始後も要件審査を続けた結果、①請求1 及び請求2 は、本件賃貸借契約の締結が違法であるか否かを判断する事案であり、②契約の締結は一時的行為であるため、請求1 及び請求2 は契約の締結日を基準とする請求期間制限の適用を受ける事案である、という判断に至った。

以下、その判断の理由及び根拠について述べる。

(ア) 監査すべきことは、本件賃貸借契約の違法性か、あるいは、本件賃貸借契約を解除し本件土地の返還を求めていること（請求2 にあつては、適正な賃料との差額を請求していないこと）の違法性か

請求1 において、請求人は、補充書で、

「市が違法な本件賃貸借契約を解除し本件土地の返還を求めていることは、財産の管理を怠る事実にあたる」

旨、主張している。

しかしながら、この主張には、以下の下線の前提が記載されておらず、それを表示すると次のようになる。

「本件賃貸借契約が違法である場合に、市が違法な本件賃貸借契約を解除し本件土地の返還を求めていることは、財産の管理を怠る事実にあたる」

これを見れば明らかなように、「本件土地の返還を求めている」という財産の管理を怠る事実は、本件賃貸借契約が違法と判断されて初めて発生する。本件請求がされた時点では、監査委員は本件賃貸借契約が違法であるか否かの判断はしておらず、請求1 は、本件賃貸借契約が違法であることを前提とした主張である。

請求2 においても同様のことがいえる。

請求人は、理由書又は補充書で、

「市が適正な賃料との差額を請求していないことが、公金の賦課若しくは徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実にあたる」

旨、主張している。

しかしながら、この主張にも、以下の下線の前提が記載されておらず、それを表示すると次のようになる。

「本件賃貸借契約において減額した賃料を設定していることが違法である場合に、市が適正な賃料との差額を請求していないことは、公金の賦課若しくは徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実にあたる」

請求1と同様に「適正な賃料との差額を請求していない」という公金の賦課若しくは徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実は、本件賃貸借契約において減額した賃料を設定していることが違法と判断されて初めて発生する。請求2は、本件賃貸借契約において減額した賃料を設定していることが違法であることを前提とした主張である。

住民訴訟においても、同様の判断がされており、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象として監査請求がされた場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生したと認められるとしている。（大阪地裁平成19年12月27日判決）

そして、最高裁は、監査請求の対象を当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使という怠る事実として構成することにより法第242条第2項の定める監査請求期間の制限を受けずに当該行為の違法是正等の措置を請求し得るものとすれば、法が同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されるものといわざるを得ない、と判示している。（最高裁昭和62年2月20日判決）

したがって、請求1及び請求2は、市が、本件賃貸借契約を解除し本件土地の返還を求めていること又は適正な賃料との差額を請求していないことが違法であるか否かを監査する事案ではなく、本件賃貸借契約が違法であるか否かを監査する事案である。

(イ) 監査すべきことは、契約の締結行為の違法性か、あるいは、契約の履行行為の違法性か

a 契約の締結行為と契約の履行行為との区別について

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為のうち「契約の締結又は履行」は、「契約の締結」と「契約の履行」とに区別されるとされている。そして、契約の締結は、契約の締結日を基準として請求期間制限の適用を受けるとされている。

平成9年11月26日仙台高裁判決では、契約の締結行為とその履行行為とは、財務会計上の行為として別個のものであり、それぞれが独立して監査請求及び住民訴訟の対象となり得るものと解すべきとしている。また、平成14年10月15日最高裁判決は、前述の仙台高裁判決を正当と是認した上で、契約の締結行為は一時的行為であるから、これを対象とする監査請求においては契約締結の日を基準として請求期間制限を適用すべき旨、判示している。

b 契約の効力の継続性と行為の継続性との区別について

賃貸借契約のように契約関係が継続する場合であっても、継続するのは締結した契約の効力であって契約の締結行為ではない。

契約の効力の継続性と行為の継続性とは区別され、契約の効力は、契約が終了又は消滅事由が発生するまで継続するが、行為が継続することとは別であるとされている。確かに、締結した契約内容に従い履行するという契約の履行行為は継続するが、前述したように、契約の締結行為と履行行為は別個のものである。

前述の仙台高裁判決は、契約の効力がその終了・消滅事由が発生するまで継続することは、何も賃貸借契約に限られるものではなく、すべての契約に当てはまるものであるとしている。そして、控訴人らが主張する、賃貸借契約のようにその効力が相当期間継続する契約の締結の場合は契約終了日が監査請求期間の起算点となるという見解をとると、賃貸借契約についてのみ他の売買契約等と異なり、長期間契約締結の違法を主張して監査請求をすることができることとなって、地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為をいつまでも争い得る状態にしておくことが法的安定の見地からみて妥当ではないという、監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されることとなる旨、判示している。

c 監査請求の対象とする財務会計上の行為についての判断

請求1及び請求2で請求人が主張している契約の違法性（上記第2 3本件請求の要旨中、請求1の①～④及び請求2の①②）は、すべて本件賃貸借契約に係る締結手続及び締結した契約内容に関するものであり、本件賃貸借契約の締結行為の違法性であるといえる。したがって、請求1及び請求2は、契約の締結日を基準として請求期間制限の適用を受ける。

イ 請求期間の徒過に係る「正当な理由」の有無及び住民監査請求の要件の有無について

上記アで述べたように、請求1及び請求2は、契約締結日を基準とする請求期間制限の適用を受けるところ、本件請求は、本件賃貸借契約の締結日である令和3年5月1日から1年以上経過した令和4年5月27日にされているため、法第242条第2項ただし書の正当な理由（以下「正当な理由」という。）がない限り、住民監査請求の要件を欠く。

そこで「正当な理由」の有無について審査したところ、「正当な理由」はなく、住民監査請求の要件を欠いていると判断した。

以下、その判断の理由及び根拠について述べる。



(ア) 「正当な理由」の有無の判断基準について

最高裁は、「正当な理由」の有無は、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべき旨、判示している。（最高裁平成14年9月12日判決、最高裁平成14年10月15日判決）

(イ) 請求人が主張する「正当な理由」について

請求人は、請求1は「財産の管理を怠る事実」であり、請求2は、理由書では「公金の賦課又は徴収を怠る事実」、補充書では「財産の管理を怠る事実」であるから、いずれも請求期間制限の適用を受けない旨主張しているが、「正当な理由」についても記載している。請求人が主張している理由は、次のとおりである。

- ①本件賃貸借契約の締結は内密にされており、請求人が会議で問いただして令和3年5月28日に初めて明らかになったこと
- ②請求人は調査並びに市と協議及び交渉をしていたので、直ちに住民監査請求をするべき状態でなかったこと
- ③本件賃貸借契約が締結されたことを知らされたときから1年以内に監査請求していること

そこで上記が「正当な理由」といえるか否か、上記(ア)の基準に従って判断する。

(ウ) 「財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと解される時」について

請求人は、本件賃貸借契約の存在について、請求人自らが述べているように令和3年5月28日には知ることができた。そして、令和3年5月28日と近接した日ころには、情報公開制度により本件賃貸借契約の契約書も閲覧可能な状態になっていたと推認できる。

財務会計上の行為に関する公文書が情報公開制度により閲覧可能な状態になった場合には、開示の有無を問わず、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時に該当する旨判示した判例（東京高裁平成19年2月14日判決）を踏まえると、上述した令和3年5月28日と近接した日ころには、本件賃貸借契約の内容も知ることができたと解される。

(エ) 本件事実関係のもとに監査請求が相当な期間内にされたかについての判断  
上記(ア)の最高裁判決にある「相当な期間」については、その判断事例として、

①平成元年12月12、13日に新聞報道によって不明朗な支出であることが指摘されていたことについて、3か月弱経過した平成2年3月7日にはじめて監査請求を行った事案につき相当な期間内に監査請求をしたものということとはできないとした判例（最高裁平成14年9月12日判決）

②昭和63年11月17日ころまでには、自ら不動産鑑定士として賃貸借契約における権利金及び賃料が適正な額より低いのを認識していたことについて、2か月あまり経過した平成元年1月20日に監査請求を行った事案につき相当な期間内にされたものということができないとした判例（最高裁平成14年10月15日判決）

などがある。

上記を踏まえて検討するに、請求人が主張する上記(イ)に関しては、住民監査請求は個人の権利や利益を保護するためのものではないことから、住民監査請求においては、請求を行う者と市との協議及び交渉は必要なものではなく、上記(イ)及び(ウ)で述べた状況のもとで監査請求をするに足りる程度に本件賃貸借契約の存在及び内容について知ることができたと解される令和3年5月28日と近接した日ころから約1年近く経過して請求1及び請求2は行われており、相当な期間内に請求されたとはいえない。

したがって、請求1及び請求2は、「正当な理由」があるということとはできず、住民監査請求の要件を欠いている。

## (2) 請求3について

### ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、本件賃貸借契約において本件土地の用途を公民館敷地と定めているが、第5区公民館は社会教育法第20条から第22条までに規定する公民館に当たらないことから、本件賃貸借契約に違反していると主張している。

そこで、本件賃貸借契約に基づき本件土地を第5区公民館の敷地として使用させていることが、本件土地の用途を公民館敷地とする契約の条項に違反しているか否かについて判断する。

なお、請求3では、請求人は、本件賃貸借契約自体が違法又は無効であると主張しているのでなく、本件土地の用途が本件賃貸借契約に違反していると主張している。したがって、請求3の監査対象となる財務会計上の行為は、請求1及び請求2と異なり、契約の履行に当たり、本件賃貸借契約の履行行為は継続しているため、請求期間制限の適用は及ばない。

## イ 判断

関係職員への事情聴取において、契約書の「公民館敷地」の「公民館」は、社会教育法に規定する公民館を指すのか、また、「公民館」はどのような施設なのかという質問に対し、同法第42条に規定する公民館類似施設を指し、自治会が設置し、地域住民によって整備し運営され、身近な生涯学習活動等の場として利用されている地区公民館であるとの回答があった。

つまり、契約の当事者である市が、契約書の「公民館」は社会教育法第20条の公民館ではないとしており、また、第5区公民館の様態は当該回答の地区公民館に合致するものと認められる。

契約は当事者間の合意で成立するものであり、当事者である市及び第5区自治会が契約書の「公民館」を社会教育法第42条の公民館類似施設として認識し、現に認識どおりの用途に使われている。また、社会教育法には、同法第20条の公民館以外の施設に対し、「公民館」の名称を使用することを禁じる規定は存在しない上に、本市内の至るところで公民館類似施設が「公民館」と呼ばれていることからすれば、市及び第5区自治会の認識に不自然さもない。

したがって、本件賃貸借契約に基づき本件土地を第5区公民館の敷地として使用させていることは、契約条項違反には当たらず、請求人の請求には理由がない。

### (3) 請求4について

#### ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、本件土地について、市は、令和3年4月30日以前、第5区自治会との間に使用貸借契約が成立していたとしているが、契約書が存在せず、市の行う契約は書面によらなければならないから、口頭の契約は無効であり、第5区自治会に、何ら契約無くして本件土地を不法占拠させていた、と主張している。

そこで次の2点について判断する。

(ア) 令和3年4月30日以前、市と第5区自治会との間に使用貸借契約が成立していたか。

(イ) 書面によらない契約は無効であるか。

## イ 判断

上記ア(ア)について、関係職員の証言及び証拠書類は次のとおりである。

①関係職員は、公民館建設に当たって、市が第5区自治会に建設費補助金を支出していると述べている。証拠書類として、昭和29年度の公民館建設費補助金支出の決裁文書が提出された。

②関係職員は、過去の書類の中に、公民館代表者が本件土地を借用の上公民館を

新設したと記述したものと述べている。証拠書類として、昭和36年3月27日付けの市有地払下申請書が提出された。

- ③関係職員は、市と第5区自治会との話合いの中で、本件土地が市有地であり、第5区自治会が無償で使用していることを双方認識し、確認してきたと述べている。証拠書類として、平成16年8月13日付け（省略）氏所有地と第5区公民館敷地についての報告書が提出された。当該報告書には「5区自治会役員に確認した結果、現在、公民館用地として市から借り受けている敷地」という記載があった。

また、本件土地について、土地の全部事項証明書により確認された事項は次のとおりである。

- ①市の所有権保存登記の受付日は昭和35年2月5日である。  
②所有権保存の原因となる日及び理由は記載されていない。

上記ア(イ)について確認された事項は次のとおりである。

- ①令和3年4月30日以前の、市と第5区自治会との間の本件土地に係る使用貸借契約について、契約書は存在しない。  
②小田原市契約規則第25条は、契約の締結に当たっては、必要事項を記載した契約書を作成しなければならないと規定している。

関係職員の証言及び証拠書類並びに土地の全部事項証明書から、市が本件土地の所有権を取得した日は明らかではないが、昭和36年3月27日の時点で、市は建設費補助金を支出した公民館の敷地として本件土地を第5区自治会に使用させ、第5区自治会においても本件土地を市から借用しているという認識があったことが確認された。また、その状態が継続していたことも確認された。

契約書を作成していないことは、小田原市契約規則違反ではあるが、私法上無効になるものではない。

上記を踏まえ、少なくとも昭和36年3月27日以後は、本件土地について、市と第5区自治会との間には使用貸借契約があったと判断できる。よって、第5区自治会の本件土地の使用は、請求人の主張する不法占拠ではなく、不法占拠を理由に賃料相当額の支払又は損害賠償を求めることには理由がない。

以上

参考（請求人が提出した文書名及び内容については記載のとおりとした）

- ・小田原市職員措置住民監査請求書
  - ・住民監査請求が令和4年5月1日以降となった理由書
  - ・小田原市職員措置住民監査請求書（補充書）
  - ・小田原市職員措置請求書の補正
  - ・小田原市職員措置住民監査請求書要旨
  - ・6月27日職員事情聴取における補充意見
  - ・誤字訂正のお詫び
  - ・令和4年6月27日関係職員事情聴取における虚偽答弁についてご説明書（補充書）
  - ・誤字訂正及び不足追記のお詫び
- 
- ・請求人の陳述の議事録（令和4年6月15日実施）
  - ・関係職員への事情聴取の議事録（令和4年6月27日実施）

添付省略