

大東監告示第4号

住民監査請求の監査結果について（公表）

令和3年9月30日付けで、下記の請求人から地方自治法第242条第1項の規定に基づき請求のあった監査請求の結果について、別紙のとおり請求人に通知したので、同条第5項の規定により公表します。

令和3年11月25日

大東市監査委員 乗本 良一

大東市監査委員 石垣 直紀

# 決 定 書

## 第 1 請求人

(略)

## 第 2 請求の趣旨

- 1 大東市長(以下「市長」という。)が市の所有する泉町一丁目 246 番 21 の土地(以下「当該地」という。)を、社会福祉法人 A (以下「A」という。)に対し、令和 2 年 10 月 1 日に売却契約を締結した。

売却額は、鑑定評価額の限定価格 1737 万 6 千円を採用せず、それより安価な正常価格 1631 万 8 千円を採用し、A が負担した解体撤去工事費相当額 982 万 8 千円を減じた額とした。これは本来よりも低過ぎる額であり、「最小の経費で最大の効果を挙げる」とする地方自治法第 2 条第 14 項等に反する違法なものである。

これにより、大東市長東坂浩一(以下「東坂市長」という。)及び A に対し、連帯して正当な売却額との差額(限定価格と正常価格との差額)、金 105 万 8 千円及びこれに対する令和 2 年 10 月 2 日から支払済みまで、年 3 分の割合による金員を大東市(以下「市」という。)に返還させるための必要な措置を講ずることを求める。

- 2 市長は、建て替え後の保育園が通路等として使用していた土地について、市長が保育園の仮園舎としての使用が終了した平成 30 年 10 月 12 日から、A に当該地を売却する契約を締結した前日の令和 2 年 9 月 30 日までの 24 か月弱の期間、無償で貸し付けた。

この行為は、「地方公共団体の財産は、……(中略)……所有の目的に応じて最も効率的に運用しなければならない」という地方財政法第 8 条の規定等に反し、違法なものである。

東坂市長、青木浩之福祉・子ども部長(以下「青木部長」という。)及び貸付先の A に対し、連帯して賃料相当額、金 713 万 2090 円及び賃料月額金の各起算日から各支払済みまで、年 5 分又は 3 分の各割合による金員を市に返還させるための必要な措置を講ずることを求める。

- 3 市が当該地を売却する A に、旧建物の解体撤去工事費等を負担したことは、一般競争入

札を回避したり、市長近親者の経営する会社への発注を回避するという意味があり、「原則一般競争入札」を定めた地方自治法 234 条第 2 項、市長の 2 親等以内の者の市に対する請負制限を定めた大東市長等の政治倫理に関する条例第 4 条等に反し、違法なものである。

東坂市長、売却の相手方である A 及び解体撤去工事等を請け負った B 建設（以下「B 建設」という。）に対し、連帯して解体撤去工事費等相当額、金 982 万 8 千円及びこれに対する令和 2 年 10 月 31 日から支払済みまで、年 3 分の割合による金員を市に返還させるための必要な措置を講ずることを求める。

#### 事実証明書・添付書類

- ・ 保育園の園舎建替と子ども発達支援センター跡地活用について（H28. 11. 14）
- ・ 子ども発達支援センター跡地の部分売却に関する状況（R2. 3. 27）
- ・ 市有地の売却に関する A 側の論点（3/14A との協議後）（R2. 3. 19）
- ・ 子ども発達支援センター跡地売却に関する A との協議について（R2. 3. 14）
- ・ A との協議結果及び市長報告のまとめ（R2. 3. 23）
- ・ 子ども発達支援センター跡地売却に関する A との協議について（R2. 3. 24）
- ・ A への対応について（R2. 3. 25）
- ・ 子ども発達支援センター跡地の無償使用期間について及び子発跡地における保育園建設工事の実施について（R3. 9. 25）
- ・ 保育環境改善の為に「暫時休園」のお知らせ（R2. 3. 27）
- ・ R2. 3. 13 大東市長（東坂氏）、大東市副市長、福祉部部長（青木氏）来園された際の課題解決に向けて大東市からの回答（R2. 3. 14）
- ・ 認可保育所「保育園」園舎建替と旧子ども発達支援センター跡地解体に関する経過（R2. 5. 27）
- ・ 公有財産の貸付及び賃貸借契約の締結について（H28. 12. 27 決裁・施行）
- ・ 公有財産賃貸借契約にかかる同意書の締結について（H29. 12. 15 決裁・H30. 3. 30 施行）
- ・ 公有財産賃貸借契約に係る覚書の締結について（H29. 10. 25 決裁・施行）
- ・ 子ども発達支援センター跡地の賃貸借契約見直しについて（H29. 8. 17）
- ・ 保育園新設工事に関する課題（H29. 12. 21）
- ・ 普通財産（泉町一丁目 246 番 21）の売払い及び売買契約の締結について（R2. 9. 30 決裁・

R2.10.1 実施)

- ・ 大東市公有財産規則
- ・ 財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例
- ・ 旧子ども発達支援センター跡地整備工事の施工について (R2.6.4 決裁・施行)

### 第3 請求の受理

本請求は令和3年9月30日に提出され、同年10月6日に要件審査を行った。その結果地方自治法第242条第1項及び第2項に定める形式的要件を具備しているものとして、令和3年9月30日付けで請求を受理することとした。

### 第4 監査の執行

#### 1 監査の期間

令和3年9月30日から同年11月25日まで

#### 2 監査の対象部署

福祉・子ども部子ども室

#### 3 請求人の陳述及び証拠書類

令和3年10月20日に請求人の代理人であるC氏から陳述を聴取した。又、同年11月5日に請求人から「令和3年9月27日付け大東市職員監査措置請求に係る情報提供」とそれに関する資料の提出があった。

#### 4 関係人の陳述及び証拠書類

令和3年10月20日に青木部長、栗田英治子ども室課長から事情聴取を行った。なお、令和3年10月20日に、対象事務を担当する福祉・子ども部子ども室から監査に必要な関係書類の提出を受けた。

### 第5 監査の結果

#### 1 主文

本件請求を棄却する。

#### 2 理由

##### (1) 関係法令

ア 地方自治法

第2条 地方公共団体は、法人とする。

(14) 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

第142条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

第242条 普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、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（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）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（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。

#### イ 地方自治法施行令

第167条の2 地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

(2) 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

#### ウ 地方財政法

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。

第8条 地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じた最も効率的に、これを運用しなければならない。

エ 大東市長等の政治倫理に関する条例

第4条 市長等は、地方自治法第142条の市長の兼業禁止に関する規定の趣旨を尊重し、市民に疑惑の念を生じさせないようにするため、その配偶者、2親等以内の親族若しくはこれらの者が役員をしている企業その他の法人又は次に掲げる企業その他の法人に、市に対する請負契約等を辞退させるものとする。ただし、災害等特別の事情があるときは、この限りでない。

(1) 市長等が資本金その他これに準ずるものの3分の1以上を出資している企業その他の法人

(2) 市長等が年額100万円以上の報酬、顧問料その他これらに準ずるものを收受している企業その他の法人

(3) 市長等がその経営方針又は主要な取引に関与している企業その他の法人

2 前項に規定する企業その他の法人がある市長等は、市長等の任期開始の日（当該日の翌日以後に前項に規定する企業その他の法人に該当することとなったものにあつては、当該企業その他の法人に該当することとなった日）から30日以内に、請負契約等に係る辞退届を市長に提出させるものとする。

3 市長は、前項の辞退届の提出のあった企業その他の法人について、規則で定める事項を公表するものとする。

オ 財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例

第3条 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額で譲渡することができる。

(1) 国又は他の地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため普通財産を国又は他の地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき。

第4条 普通財産及び行政財産は、次の各号のいずれかに該当するときは、これを無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる。

(1) 国又は他の地方公共団体その他公共団体若しくは公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき。

## (2) 認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

- ア 平成 28 年 12 月 27 日、A は、運営する保育園の園舎改築を計画し、工事施行に必要なスペースと、工事施行時に園児を保育する仮園舎を確保するため、同保育園に隣接し、現在は移設して使用されていない旧子ども発達支援センター（以下「旧子発」という。）の敷地と園舎の借用を申請し、市はこれに応え、A と平成 29 年 9 月 25 日から年度末までの賃貸借契約を締結した。
- イ 平成 29 年 8 月 22 日、保育園の園舎改築工事に際し、A が市から借用した土地に、工事スペース確保と改築した保育園園舎の一部がかかることから、両者が協議し、旧子発園舎の一部解体撤去と保育施設の建設を承諾する旨の覚書を同年 10 月 25 日に締結した。A は保育園園舎改築工事を受注した B 建設等に旧子発園舎の一部解体撤去工事を行わせた。
- ウ 保育園園舎改築工事の遅れから、平成 30 年 3 月 30 日、A の申出書により、市と A は同意書を締結し、平成 30 年度末まで賃貸借契約を延長した。
- エ A から平成 30 年 10 月 11 日の工事完了により利用が完了したと電話等何らかの手段で連絡があり、子ども室の担当者が日割で計算された平成 30 年 10 月分の賃借料の納入手続を行った。
- オ A は、工事完了による利用が完了した後、旧子発の土地の一部を保育園園児の登園通路等として利用し、その利用は A が当該地を購入するまで継続した。
- カ 市は保育園に隣接する当該地を売却する方針について、平成 28 年 11 月に決定していたが、売却価格の交渉が難航し、令和 2 年 3 月には A が令和 2 年度の保育園の休園を検討するまでの状況になっていた。
- キ 当該地の売却代金は、市が依頼した鑑定評価書で提示された限定価格と正常価格のうち、種々の条件を総合的に考慮して採用した正常価格である 1631 万 8 千円から、当該地に存した建造物の解体撤去費用相当額 982 万 8 千円を差し引いた額とした。
- ク 令和 2 年 10 月 1 日、市は A と当該地を売却する旨の契約を締結し、所有権は同月 28 日に売却代金の支払をもって A に移転した。

## (3) 監査委員の判断

請求の趣旨は、第 1、第 2 及び第 3 に分かれているが、内容が重複しているので、

この趣旨ごとではなく、全体における個々の争点ごとに判断を記載する。

#### ア 売却価格について

##### ① 限定価格でなく正常価格を採用したことについて

請求人は、当該地をAが所有する隣接地と合わせることで当該隣接地の価値が上がることになることから、市は限定価格で売却すべきであったと主張する。

土地の評価において、限定価格とは隣接不動産の併合など、通常に評価した場合の正常価格とは異なり、評価に影響のある条件がある場合の価格のことで、本件の場合には限定価格で評価するのが通例と思われる。しかしながら、「地方公共団体の契約においては、多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合鑑定価格どおりではなく、状況により市長の裁量が一定限度認められる」と最高裁の判例でも示されている。

保育事業は、保育所の運営経費の多くを市が支出するという市の委託事業的な性格を持ち公共性の強い事業である。保育行政において、待機児童や保留児童の解消と、園児や保育者の安全確保は重要な目的であり、これの達成に協力するために市が一定限度便宜を図ることは、市長の裁量権の範囲と思われる。

##### ② 旧子発園舎一部の解体撤去費用を控除したことについて

又、請求人は、当該地における解体撤去費用を市が支払うことは違法であると主張する。

一般に不動産の売買において、特に取り決めがない限り、売主がその費用を負担するのが通例である。

##### ③ Aからの圧力について

請求人は、A側から保育園を休園するなど圧力があり、それに屈したと主張する。

圧力についての事実確認は困難であったが、その有無が売買価格に影響したとは思えず、あくまで市長裁量の範囲内でのAとの交渉による価格決定と思われる。

#### イ 当該地の無償貸付について

##### ① 当初賃貸借契約の解除について



請求人は、市とAとの間で締結した平成29年9月25日を始期とする旧子発の敷地及び建物対象の賃貸借契約が解除された旨の文書が存在しないことから、当該契約の期限である平成31年3月31日までAは当該契約で定められた賃借料を支払う義務があり、市がこれを徴収し、督促等を行わないのは、違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実があると主張する。

本件の場合、Aから契約解除の文書はなく、市も契約解除の起案文書は存在しないようである。しかしながら、市は平成31年3月29日付けで「調定更正書」の手続を行い、賃貸借契約が平成30年10月11日付けで解除されたことを前提とした事務手続を行っている。

従って、平成30年10月12日から平成31年3月31日までの間は、市とAとの間において、本件土地の賃貸借に関する債権債務は発生していないと思われる。

なお、調定更正書以外に賃貸借契約を解除する文書が残っていないのは、明らかに契約第9条第4項に反する行為であり、自治体の意思決定等は文書で行うという文書主義を具体的に規定した大東市文書取扱規程（以下「文書規程」という。）に反する行為である。

## ② 無償貸付の意思決定について

請求人は平成30年10月12日以降、令和2年9月30日まで当該地を無償でAに貸し付けているのは、違法又は不当に財産の管理を怠る行為だと主張している。

市は、議会で不法に市有地が使用されているとの指摘を受け、無償で貸し付ける旨を決定したとしている。

この無償貸付の意思決定は、起案など文書によるものではなく、正式な意思決定とは言えず、先述のイ①と同様に文書規程に反する行為と言わざるを得ない。しかしながら、市とAとの市有地の無償貸付の合意は市長の裁量権の範囲内と思われる。

## ③ 無償貸与の是非について

請求人は、本件賃貸借契約を締結した当初から令和2年10月1日までの間に、減額の限度を超えて無償にまで変更することが相当となるような特段の事情も認められないと主張している。

本件については、当初の賃貸借契約において本来の使用料の2分の1を減免し、その後の当該地においては使用料を全額免除し、無償貸付としている。これはどちらも、「普通財産は、公共的団体において公共用又は公益事業の用に供するとき、

これを無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる」という旨が定められている財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第4条及び同条第1号を適用している。市とAとの協議の結果が無償貸付ということも市長裁量の範囲内であったと思われる。

ウ 旧子発園舎解体撤去工事について

① 市が旧子発園舎一部の解体工事費を負担したことについて

請求人は、Aが発注した旧子発園舎一部の解体工事費等を市が負担したことは違法であると主張する。

一般に土地の売却において、利用価値のない建物が存在する場合など物理的瑕疵がある場合、当事者に特別な取り決めがない限り、売主が負担する。

しかしながら、当該解体撤去の意思決定についても、起案等の文書は残されておらず経緯が判らず判断しかねる。イ①と同様に文書規程に反する行為である。

② B建設が工事を施工したことについて

請求人は、旧子発園舎一部の解体撤去工事をB建設が行ったことは「原則一般競争入札」を定めた地方自治法、「市長の兼業禁止」を定めた同法及び大東市長等の政治倫理等に関する条例に違反すると主張している。

本件については、旧子発園舎一部の解体工事をB建設が受注したことについては、市ではなくAが発注した工事であり、市の実施する工事を定めた地方自治法第234条第2項は適用されない。

③ 工事価格について

請求人は、Aが示した解体撤去工事の金額は、982万8千円であったが、市が独自に算出した金額も全く同額であり、金額の正当性に疑義を抱かせ、AとB建設だけでなく、市もこの工事をB建設が受注することを事前に認識していたことを根拠付けるものであると主張している。なお、請求人が令和3年11月5日に提出した追加資料によると、市が算定の根拠とした金額が実際よりも安価であったこと、売却地と境界を接する民間住宅との境界に設置したフェンスの価格を土地に含んでいなかったことにより、市の被った損害は、339万3700円に増加するとしている。

市はこのフェンスについては、次の④で示すとおり、市が無償譲渡したものとして取り扱っている。

又、市が独自にAの先行解体撤去した費用を検証するため、使用した算出方法は、

市が旧子発園舎（先行解体撤去した部分を除く。）の解体撤去した費用から建物1平方メートル当たりの単価を算出し、当該単価から先行解体撤去した面積分の費用を求め、そこから当該地において市が地下埋設物撤去費用を控除したものである。

市が用いた方法で算出したAの先行解体撤去費用は、Aが提示した費用に比べ同額又はそれ以上である。フェンスが無償物か有償物か等の認識の違いを除けば売買価格は容認できるものである。

④ 当該地南側の民間住宅との境界に設置したフェンスについて

請求人は、情報提供の中で、当該地南側の民間住宅との境界に設置した目隠しフェンスについて、当該地の「買受人への付度又は買受人からの要請により、買受人によるその後の（保育園の）運営を見越した目的があったことは明白である」と主張している。

それに対し、市は「元々、市がブロック塀を設置していたが、大阪北部地震でブロック塀の危険性が認識され、安全なものにすべきであったこと、隣地の民間住宅との関係にあつては、ブロック塀に代わって何等かの境界を示すものが必要であること、隣地住民のプライバシーを保護するための外部からの視線を遮るものが必要であること、騒音、粉塵など工事に関する悪影響を軽減するものが必要であるということから、旧来のブロック塀を取り壊し、従来機能を有したフェンスを設置した。この工事を市が公金を支出して実施したのは、当該地の所有者としての義務を果たすため、又、隣住民とのトラブルを回避し、工事を円滑に進めるためである。又、工事終了後に撤去を行わず、残存させたことについては、隣接住民の負担を回避するなど、トラブルを起こさないためであり、これを当該地の売却先であるAに無償譲渡したことは、地域の安定した状態を維持させるため」としている。

この行為は、市が所有者としての責任を果たすとともに、市と工事により負担を被った隣接住民との円滑な関係を維持することを考慮したものであり、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第4条第1号の規定に基づき適法に行われたものと思われる。

しかしながら、他の行為と同様に、これらの経緯や意思決定に係る文書が存在しないことは、イ①と同様、文書規程に反するものである。

エ 結論について

以上の理由により、請求人の執行機関としての市長並びに東坂市長及び青木部長

に対する請求には、請求の趣旨第1、第2及び第3いずれの場合においても理由がないものと、主文のとおり判断する。

なお、本件監査結果の決定にあたり、市の執行機関及びその職員について、文書作成事務及び作成した契約書等の順守について、監査委員として思料するところがあるので、市長に対し意見書を提出した。

令和3年11月25日

大東市長 東 坂 浩 一 様

大東市監査委員 乗 本 良 一

大東市監査委員 石 垣 直 紀

## 意 見 書

令和3年9月30日付けで市民から大東市泉町一丁目246番21の土地の無償貸与及び売却等に関する住民監査請求が提出されました。監査の結果、違法又は不当な公金支出、違法又は不当に公金の賦課又は徴収を怠る事実及び財産の管理を怠る事実は、確認できなかったことから、同年11月25日付けで棄却しました。

しかしながら、監査を実施する中で、文書の作成や契約書等の内容の把握及び順守において思料する事項があったので、下記のとおり改善を求めます。

### 記

#### 1 文書の作成について

##### (1) 意思決定に係る文書

本住民監査請求に関する事案の中で、①賃貸借契約を解除する決定（日割の使用料決定を含む。）、②賃借物件の解体撤去の承諾、③解体撤去工事を園舎改築工事発注者に行わせる承諾、④賃貸物件の原状回復義務の免除、⑤無償貸与及び無償譲渡を行う決定など、公金の支出を伴わない意思決定について、起案書を作成せず、実施を決定している。部長をはじめとする管理職の中で決定しているので、個人の独断専行というものではないが、市の意思決定は原則文書で行うことになっており、形式的には大東市文書取扱規程（以下「文書規程」という。）に明らかに反し、不適当な取扱いとなっている。意思決

定に関する文書の不作成は、重大な服務違反であることから、是正等に向け厳正に対応されたい。

## (2) 会議録

重要案件における相手方との交渉については会議録を作成することが文書規程に定められているが、①会議録そのものがないものや、②結果のみの記載となっているものが多い。発言者の一言一句を記載した会議録の作成は、非常に長い時間を要し、業務量に比べ人員が不足している部課にとって大きな負担となり、すべての会議において作成を求めるものではないが、後日、経緯や、事務・事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、少なくとも相手方の主張、当方の主張、会議の結論などが記録された文書を作成するよう改善されたい。

## 2 契約書等の内容の把握及び順守

本請求において、①賃貸借契約第4条に「1か月未満の期間の使用にかかる賃貸料は月30日あたりの割合とした日割り計算をおこなう」と定められているが、契約を解除した10月の日数である31日で日割り計算を行っている。②賃貸借契約第9条第4項に「賃借人は、解除を希望する3か月以上前に賃貸人に書面で通知することにより本契約を解除できる」という規定がありながら、賃借人に書面を求めた形跡がないなど、締結した契約書の内容を把握しないで諸行為が行われたように思われる。又、一連の文書不作成も現行の関係例規を把握していると思えない行為である。

令和2年の定期監査においても別の案件で現状と例規が整合していないことを指摘した。本件の事象は定期監査までに行われたものであり、定期監査以後は改善されていると思いたい。他の部署における定期監査においても同様の傾向が見られることから、本件に関わる福祉・子ども部だけでなく、契約に加え例規においても現行手続に沿った内容で作成し、その内容を厳正に執行されたい。

## 3 改善措置の実施について

文書の作成並びに契約書等の内容の把握及び順守については、公務員が公務を行う上で基本中の基本であり、これが不十分な状況が住民監査請求によって露呈したことは非常に嘆かわしい。

これらの改善については機会あるごとにお伝えしているところであり、職員一人ひとりが自覚をもって行動すれば容易に改善するものと考えるが、改善は遅々として進んでい

ないように思われる。この状況を打開するため、文書事務の手引や個人の自覚だけに頼るのではなく、公文書管理条例の制定など文書事務の根拠法の再整備をはじめ、文書事務や法規事務の研修の強化、文書処理が適正か否かを検証するなど、組織的な改善システムの構築に取り組みたい。

これらの具体的な執行により、大東市の公文書管理等が大きく改善し、行政事務がより向上することを強く望むものである。