

第1 請求の受付

1 請求人

東京都目黒区

須藤 甚一郎

2 請求書の提出

平成26年3月17日

3 請求の内容

請求人が提出した「目黒区職員措置請求書」(別添)による主張の要旨及び措置請求の趣旨は、次のとおりである。

(1) 主張の要旨

ア 目黒区は、平成25年12月に「目黒区区有施設見直し方針案(中間のまとめ)」(以下「中間のまとめ」という。)を区議会及び区民に公表した。また、平成26年3月には「目黒区区有施設見直し方針案」(以下「見直し方針案」という。)を作成し公表した。

イ 区は、中間のまとめ第3章の4「区有施設見直し実現のための8つの手法」において、「**手法8** 地域移管 全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」としている。また、見直し方針案において、手法8の表現を「手法8 地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」と修正したが、区長は、「手法8の内容は、中間のまとめの内容と同じである。」旨の答弁をしている。

ウ 手法8は、目黒区総合庁舎をはじめ、小中学校、保育園、体育館等、約315もの施設を区が保有せず、地域団体等に無償譲渡することを意味しており、手法8を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態発生が確実に予測される。

エ 手法8は、無償譲渡することのみを定め、議会の議決に関しては、まったく言及しておらず、地方自治法第237条第2項で定める「条例又は議会の議決による場合でなければ、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けてはならない」の規定及び同法第96条第1項第6号において「条例で定める場合を除くほか、財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けること」を議会の議決事項とした規定にも反する。

(2) 措置請求

執行機関の長である区長・青木英二が、区有施設の見直しを実施するに当た

り、見直し方針案における「区有施設見直し実現のための8つの手法」の手法8の手法により、目黒区に甚大な損害を発生させる行為を防止するために必要な措置を講ずることを求める。

(3) 事実証明書

ア 事実証明書1 目黒区区有施設見直し方針案(中間のまとめ)(平成25年12月)76ページの写し

イ 事実証明書2 目黒区区有施設見直し方針案(平成26年3月)77ページの写し

ウ 事実証明書3(追加資料)
判例時報1550号 判決録26ページから33ページの写し

4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法第242条第1項に規定する要件を備えているものと認め、受理した。

なお、次の2点については、請求の要件に欠ける面があるが、それぞれ記載した理由に基づき、請求を受理することとしたものである。

(1) 監査請求が、区の「案」を請求対象にしていること

目黒区区有施設見直し方針(以下「見直し方針」という。)は、平成26年3月4日に区長決定により策定されたものである。区の事案は決定権限を有するものが決定することにより区的意思として確定され、決定された事案が施行されることにより効力が生じるものである。

したがって、見直し方針が正式に決定される以前の、中間のまとめ及び見直し方針案については、区的意思決定過程における「案」であり、区の方針として確定されるまでに修正される可能性があるものである。したがって、「案」では対外的に効力が発生する文書とはいえない。

このような未確定の中間のまとめ及び見直し方針案に対して、請求人は、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、違法又は不当な財産の処分(譲渡)がなされることが相当の確実さをもって予測されるとし、また、それによって区に損害が発生するおそれがあるとして監査請求を行っているものである。

しかしながら、地方自治法第242条第1項の「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」とは、「当該行為がなされるおそれが存する場合において、単にその可能性が漠然と存在するというだけでなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を指す」(松本英昭著 逐条地方自治法)とされている。中間の

まとめ及び見直し方針案については、パブリックコメント等を踏まえ、方針確定までに修正される可能性があるものである。実際、中間のまとめの手法8については、見直し方針案において修正された。

このような未確定の中間のまとめ及び見直し方針案を監査請求の対象にして、違法又は不当な財産の処分がなされることが「相当の確実さをもって客観的に予測される程度に具体性を備えている」として監査請求を行うことについては、請求の要件を備えているとはいえない面がある。

一方、平成26年3月4日付けで決定された見直し方針においては、手法8について、「手法8 地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」とされ、また、注として「* 手法7及び手法8は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討する。」とされている。

「手法8」については、中間のまとめの記載内容は見直し方針案において修正されたが、確定された見直し方針においては、手法8の記載内容に修正はなく、見直し方針案と同一の記載内容になっている。

この点を斟酌し、監査を実施することとする。

- (2) 財務会計上の行為の一つである財産の処分(譲渡)について、「区有施設の全てを譲渡すること」を請求対象にしていること

住民監査請求においては、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実を他の行為から区別し、特定して認識できるように個別的、具体的に摘示し、また、当該行為等が複数ある場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法性又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別し、判定できるように個別的、具体的に摘示しなければならない、とされている。(平成18年4月25日最高裁判決等)(松本英昭著 逐条地方自治法)

今回の監査請求は、「区有施設の全てを譲渡すること」が違法又は不当な行為であり、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される、として請求されたものである。監査対象を「区有施設の全て」とし、個別的、具体的に摘示していない点で、請求の要件を備えているとはいえない面があるが、区有施設の全体を一体とみてその譲渡の違法性又は不当性を判断するのを相当とすることとし、この点を斟酌して監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求に関わる監査対象事項については、「目黒区職員措置請求書」に記載されている内容及び請求人の陳述等を勘案し、次のとおりとした。

- (1) 見直し方針案における「手法 8 地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る」ことは、区有施設の全てを区で保有しなくなるものか。
- (2) 区有施設を地域団体等に譲渡することは、無償譲渡することのみを定めたものか。
- (3) 区有施設を地域団体等に譲渡することは、地方自治法第 237 条第 2 項及び同法第 96 条第 1 項第 6 号の規定に違反するか。
- (4) 見直し方針案の手法 8 を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態発生が確実に予測されるか。

2 監査対象部局

企画経営部を監査の対象部局とし、関係書類の提出を求めるとともに、平成 26 年 3 月 28 日に説明聴取及び関係書類の調査を行った。

3 新たな証拠の提出及び陳述

請求人に対し、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 3 月 26 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。その際、請求人は請求の趣旨の補足説明を行うとともに、事実証明の追加資料 1 件を提出した。

4 事実関係の確認

- (1) 区有施設見直し方針策定の主な経過について

平成 24 年 5 月 目黒区議会区有施設等調査特別委員会設置及び開催（原則毎月開催）

6 月 庁内検討会議設置（区有施設見直し検討会議、区有施設見直し検討ワーキンググループ）平成 26 年 2 月まで延 24 回開催）

9 月 区有施設見直し有識者会議設置

10 月 区有施設見直し有識者会議開催（平成 25 年 10 月まで延 14 回開催）

区民と区長のまちづくり懇談会で区有施設の見直しについて説明（10 月 19 日～11 月 3 日）

25 年 3 月 目黒区施設白書発行

4 月 目黒区施設白書公表及び区民意見募集（4 月 10 日～5 月 9 日）

5 月 目黒区議会区有施設等調査特別委員会設置及び開催（原則毎月開催）

- 目黒区施設白書区民説明会開催（6月に2回目開催）
- 6月 区有施設利用者アンケート実施（6月5日～7月4日）
- 7月 目黒区施設白書への区民意見募集結果公表、区民説明会の開催結果公表
- 8月 区有施設見直しに関する区民アンケート実施（8月19日～9月9日）
- 10月 区有施設見直し有識者会議「目黒区区有施設見直しに関する意見書」の提出（10月29日）（11月公表）
- 12月 目黒区区有施設見直し方針案（中間のまとめ） 行財政改革推進本部決定（12月4日）（12月公表、パブリックコメント実施12月25日～26年2月3日）
- 12月 目黒区議会区有施設等調査特別委員会開催（中間のまとめ報告）
- 26年 1月 区有施設見直し方針案（中間のまとめ）区民説明会開催（2回）
- 2月 目黒区区有施設見直し方針案 行財政改革推進本部決定（2月19日）
- 3月 目黒区議会区有施設等調査特別委員会開催（見直し方針案報告）
- 3月 目黒区区有施設見直し方針策定（3月4日）

(2) 財産の処分に関わる関係法令について

ア 地方自治法第237条第2項

第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、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。

イ 地方自治法第238条の4第1項

行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

ウ 地方自治法第238条の5第1項

普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。

エ 地方自治法第96条第1項第6号及び第8号

普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

六 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。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。

オ 財産の交換・譲与・無償貸付け等に関する条例第3条

普通財産は、つぎの各号の一に該当するときは、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。

- (1) 国又は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ため、国又は当該団体に譲渡するとき。
- (2) 公用又は公共用に供する公有財産のうち、寄付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、その寄付者又はその相続人その他の包括承継人（以下「寄付者等」という。）に譲渡するとき。
- (3) 公用又は公共用に供する公有財産の用途に代わるべき他の財産の寄付を受けたため、そ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、寄付を受けた財産の価格に相当する金額の範囲内において、その寄付者等に譲渡するとき。

カ 財産の交換・譲与・無償貸付け等に関する条例施行規則第2条

条例第3条により譲与できる普通財産及び減額譲渡できる普通財産の減額率は、つぎのとおりとする。

(1) 譲与できる普通財産

ア 国又は地方公共団体において公共用に供するため、国又は地方公共団体へ譲渡する場合で特に区長が必要と認めたもの

イ 条例第3条第2号に定めるもので負担付きの寄付又は贈与を受けたもの

(2) 減額譲渡できる普通財産の減額率

ア 国又は地方公共団体その他公共団体において公用又は公共用に供するため、国又は地方公共団体その他公共団体に譲渡するとき 5割以内

イ 公共的団体において公益事業の用に供するため、公共的団体へ譲渡するとき 3割以内

ウ 条例第3条第2号に該当するとき 5割以内

エ 条例第3条第3号に該当するとき 寄付を受けた財産の適正な評価額から当該財産の有益費の支出によって増加した財産価格を差引いた額

キ 目黒区議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第3条

法第96条第1項第8号の規定に基づき議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、1件予定価格40,000,000円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については、1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。

5 監査対象部局の説明(概要)

監査対象部局である企画経営部の本件監査請求に関する説明の概要は、次のとおりである。

- (1) 事件の表示 (略)
- (2) 弁明の趣旨

区における現在の建物175、用途別317の施設のうち、用途別約280施設については地方自治法第237条に規定する公有財産であり、かつ、同法第238条第4項に規定する公用又は公共用に供する行政財産である。そのうち用途別約260施設については条例に定めがある施設である。

そのため、中間のまとめ及び見直し方針案の「区有施設見直し実現のための8つの手法」の中の手法8に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡する場合には、まず、該当する施設について定める条例を廃止、又は改正する手続として、区議会の議決が必要になる。

次に、該当する施設について定める条例の廃止等が議決された後においても、行政財産のままでは、地方自治法第238条の4の規定により売払いや譲与ができないため、同法第238条第4項の規定により普通財産としなければならない。

また、該当する施設を普通財産とした後には、地方自治法第238条の5の規定により売払いや譲与をすることができるが、その場合は同法第237条第2項により、本区の、財産の交換・譲与・無償貸付け等に関する条例(以下「財産の譲与等に関する条例」という。)又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを譲渡してはならないと規定されている。

このように、見直し方針案の手法8を実施するに当たっては、条例に定めがある施設を地域団体等に譲渡する場合には当該条例の廃止又は改正のための区議会の議決を経ることが必要となることなど、必要な手続を踏まなければならない。さらに、本年3月4日開催の目黒区議会区有施設等調査特別委員会(以下「特別委員会」という。)で、施設改革課長から手法8について、「譲渡については、これは言葉の意味としては、私どもの認識としては有償・無償両方あるという認識でございますので、この中で決して無償のみを書いているものではないという記載でございます。」と答弁しているとおり、手法8でいう譲渡が

無償譲渡のみではないことを明らかにした。

したがって、手法 8 は、区が区有施設の全てを無償で譲渡する手法ではないことが明白であるため、手法 8 を実施した場合、目黒区が多額の損害、地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態発生が確実に予測されることはないことを主張する。

(3) 弁明の理由

ア 手法 8 の記載について

中間のまとめ及び、見直し方針案に記載した 8 つの手法については、まず、手法 1 から手法 5 について、今後、区有施設見直しの実現を図っていくために、できるだけ効果の大きい手法を優先的に検討し、必要に応じて複数の手法を組み合わせるなどしながら、検討を進めていくことと明記している。このため、用途別施設見直しの方策として、手法 1 から手法 5 の複数の手法を考えている。

一方、中間のまとめの手法 8「地域移管」及び、見直し方針案の手法 8「地域による維持・管理」は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能なものについて地域団体等への譲渡を検討するという手法である。このため、用途別施設見直しの方策としては掲げていない。

このことは、関係資料 2 のとおり、本年 3 月 4 日開催の特別委員会において、施設改革課長から「まず、内容の変更、細かく御説明をしますと、もともとの中間のまとめの記載については、公共施設を全て区で保有するというのではなく、可能なものからという手法の位置づけでございますので、施設の選定も含めて可能なものから地域へ移管していく、こういう意味でございます」との補足答弁を行っている。

このように、手法 8 については、区が全ての施設を譲渡するという意味ではないことは明らかである。

したがって、手法 8 の記載について「全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する」という指摘は、全く当たらないものと考えている。

イ 区への損害について

中間のまとめ及び、見直し方針案の手法 8 は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能

なものについて地域団体等への譲渡を検討するという手法である。そのため、関係資料3のとおり、見直し方針案では、手法8の記載について、よりわかりやすい表現とするために、「地域による維持・管理」、「区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」とし、修正をした。

したがって、手法8は、区が区有施設を全て無償で譲渡してしまう手法ではない。

また、仮に地域団体等に区有施設が譲渡された場合、所有権が地域団体等に移譲されることになるので、施設の修繕や大規模改修等は基本的に団体が行うことになる。したがって、団体が行う分、区の修繕経費等が縮減される。

このような手法は、建物175、用途別317の施設の全ての施設で活用できることは考えられないものと認識している。そのため、手法8は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討することを明記しており、まず、検討を進める手法1から手法5とは、その性質や位置づけが異なるものである。現状では実例が生じているものではなく、具体的な事例が生じた時点において、慎重に検討されるべきものと考えている。

以上のことから、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態が確実に予測されることはない。

ウ 地方自治法第237条第2項違反について

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法に、第96条第1項第6号の財産の議決事件規定、同法第237条第2項の財産の管理及び処分規定、同法第238条の公有財産の範囲及び分類規定、同法第238条の4の行政財産の管理及び処分の規定及び、同法第238条の5の普通財産の管理及び処分の規定があり、また、本区に、財産の譲与等に関する条例、目黒区議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例があるため、見直し方針案の手法8を実施するに当たっては、これらの法令の規定を遵守し、条例又は議会の議決による手続を踏まなければならないことは当然のことであると認識している。

したがって、手法8は、区が区有施設の全てを無償で譲渡する手法ではないことは明白であり、地方自治法第237条第2項及び同法第96条第1項第6号にも違反しないことは自明の理である。

以上の3点から、請求人の主張は妥当ではないものとする。

(4) 弁明の細目

ア 中間のまとめの「4 区有施設見直し実現のための8つの手法」のうち「手法8 地域移管」において「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」における「全ての区有施設」の意味

について

「全ての区有施設を区で保有せず」の意味は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、その上で、譲渡等が可能な施設が生じた場合には、議会の手続を経た上で、地域団体等に譲渡するという手法である。

「全ての区有施設」は、「地域団体等に譲渡し」にはかかっておらず、全ての区有施設を地域団体等に譲渡するという意味はない。このことは、26年3月4日開催の特別委員会において、明確に答弁している。

イ 区有施設見直し方針の決定について

25年3月末に、区有施設の見直しの検討に向けた基礎資料として、目黒区施設白書を作成して25年4月に区民に公表し、意見募集を実施し、また区民説明会を2回開催した。さらに、25年6月には施設利用者アンケートを実施し、また8月から無作為抽出した3,000人の区民を対象に区有施設見直しに関するアンケートを実施し、幅広く区民の意見を聴く取組を重ねた。

また、24年9月に目黒区有施設見直し有識者会議（以下「有識者会議」という。）を設置し、約1年間の検討を重ねていただき、昨年10月末に、専門的な見地から意見を取りまとめた「目黒区有施設見直しに関する意見書」（以下「意見書」という。）の提出を受けた。

その後、幅広くいただいた区民意見や意見書を尊重しながら区として検討を進め、12月に中間のまとめを作成して12月13日開催の特別委員会に報告し、区民に公表して41日間のパブリックコメントを実施し、また26年1月には区民説明会を2回開催して、3月に見直し方針案を作成し、3月4日開催の特別委員会に報告した上で、見直し方針を決定した。

このように、見直し方針の策定に当たっては、区民及び議会への手続を踏まえたものであり、適切な手続のもとに進められたと認識しており、請求人の主張は理解しがたいと考える。

ウ 見直し方針案の「4 区有施設見直し実現のための8つの手法」のうち「手法8 地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。*手法7及び手法8は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討する。」について

(ア) 手法8の考え方について

手法8は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施

設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合には検討するという考え方である。なお、全てを譲渡するとは記載していないとおり、全てを譲渡するという意味ではない。

また、手法 8 は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討することを明記しており、まず検討を進める手法 1 から手法 5 とは、その性質が異なる手法として位置づけている。

なお、仮に地域団体等に区有施設が譲渡された場合、所有権が地域団体等に移譲されることになるので、施設の修繕や大規模改修は団体が行うことになる。

このような手法が、建物 175、用途別 317 の施設の全ての施設で活用できることは考えられないと認識している。

(1) 中間のまとめと見直し方針案との相違について

パブリックコメント実施の中で提出された意見の中で、中間のまとめの手法 8 の「全ての区有施設を区で保有せず」の記載が、区が全ての区有施設を保有しないと解釈され、「地域団体等に譲渡し」が、全てを譲渡するとの意見が 1 件あった。

そこで、見直し方針案では、手法 8 の記載について、よりわかりやすい表現とするために、「地域による維持・管理」、「区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」とし、修正を行った。

エ 監査請求の「(2) 目黒区に損害発生が、確実に予測される中間のまとめ及び見直し方針案の不当・違法の問題点」との主張について

(ア) 「ア 全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する」との主張について

手法 8 は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合には検討するという考え方である。

全てを譲渡するとは記載していないとおり、全てを地域団体等に譲渡するという意味はなく、区としては、今後も、区が自ら保有する施設が大きな部分を占めると認識している。

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法第 96 条、第 237 条及び第 238 条の 4 に規定されており、また、本区には財産の譲与等に関する条例があるため、今後、区が手法

8に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡する場合には、地方自治法に基づき、議会への適正な手続を経ることはもちろんのこと、さらに、区の条例に基づいて行わなければならないことは、当然のことと認識している。

したがって、全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅するという指摘は、全く当たらないものと考えている。

- (1) パブリックコメント【「手法8 地域移管」について 見直し方針案で「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう」と正気でいっているのか！第一、法令でそんなことができるかと青木区長をはじめ区幹部職員が考えているのか。】との主張について（譲渡が可能である法令の根拠及びその理由を含む。）

中間のまとめの手法8の「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」及び見直し方針案の手法8の記載の意味は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能なものについて地域団体等への譲渡を検討するという手法である。

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法第96条、第237条及び第238条の4に規定されており、また、本区には財産の譲与等に関する条例があるため、今後、区が手法8に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡する場合には、地方自治法に基づき、議会への適正な手続を経ることはもちろんのこと、さらに、区の条例に基づいて行わなければならないことは、当然のことと認識している。

見直し方針案に、地方自治法や本区の条例のことを明記していないことをもって、相当の確実さをもって損害発生が予測されるとは認められない。

- (ウ) 「イ 手法8に関し「中間のまとめ」を「見直し方針案」で修正したが、内容は「中間のまとめ」と同じである旨所管課長、区長・青木とも断言した。全ての区有施設を区で保有せず、ということなのかという趣旨の質疑を所管の施設改革課長と区長・青木に対して行った。その結果、施設改革課長、区長・青木ともに、「手法8の内容は、中間のまとめの内容と同じである」旨の答弁であり、断言したのである。」との主張について

中間のまとめの手法8の「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体

等に譲渡し、地域で維持・管理してもらおう。」及び見直し方針案の手法 8 の記載の意味は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合に地域団体等への譲渡を検討するという手法である。

そのため、本年 3 月 4 日開催の特別委員会で、当該手法 8 に関して、「文言修正をわかりやすくしただけだとありますんで、中間のまとめに書かれていることと今回の方針と変わりがあるんですか、ないんですか。」という質疑に対しては、施設改革課長が「今の御質問につきまして、手法 8 の内容に変更はございません。」と答弁し、「中間のまとめと今回の方針案と文言は変わったが、方針としては変わっていないんだというのは間違いないですね。」という質疑に対しては、区長が「これは全庁的に合意した内容ですから、統一見解ということでご理解いただいて結構でございます。」と答弁した。

さらに、施設改革課長から「まず、内容の変更、細かく御説明をしますと、もともとの中間のまとめの記載については、公共施設を全て区で保有するというのではなく、可能なものからという手法の位置づけでございますので、施設の選定も含めて可能なものから地域へ移管していく、こういう意味でございますので、この意味について新たな記載でも変わっていないというお答えでございます。」と補足答弁を行った。

オ 「(2) 本件監査請求の法的根拠について」

(ア) 「手法 8 を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態が確実に予測される。」との主張について

中間のまとめの手法 8 の「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらおう。」及び見直し方針案の手法 8 の記載の意味は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせずに、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合に地域団体等への譲渡を検討するという手法である。

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法第 9 6 条、第 2 3 7 条及び第 2 3 8 条の 4 の規定があり、また、本区には財産の譲与等に関する条例があるため、今後、区が手法 8 に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡することを検討する場合には、地方

自治法に基づき、議会への適正な手続を経ることはもちろんのこと、さらに、区の条例に基づいて行わなければならないことは、当然のことと認識している。

したがって、手法 8 は、区が区有施設を全て無償で譲渡してしまう手法ではない。そのため、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態が確実に予測されることはない。

なお、仮に、地域団体等に区有施設を譲渡する場合の条件としては、見直し方針案には記載していないが、「転売」を禁止する条項を設けることが必須条件であり、自主管理が困難となった場合には、区に返還してもらうことになる。

ただし、現状では実例が生じているものではなく、具体的な事例が生じた時点において、慎重に検討されるべきものであり、地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態が確実に予測されるとの主張については、不当な主張と言わざるを得ない。

- (1) 「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に無償譲渡するのは法 237 条違反である」との主張について

中間のまとめの手法 8 の「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」及び見直し方針案の手法 8 の記載の意味は、現在の建物 175、用途別 317 の施設について、その全てを地域団体等に譲渡するという意味ではなく、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせず、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合に地域団体等への譲渡を検討するという手法である。

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法第 96 条、第 237 条及び第 238 条の 4 の規定があり、また、本区には財産の譲与等に関する条例があるため、今後、区が手法 8 に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡することを検討する場合には、地方自治法に基づき、議会の適正な手続を経ることは、当然のことと認識している。

したがって、手法 8 は、区が区有施設の全てを無償で譲渡する手法ではないことは明白であり、地方自治法第 237 条に違反しないことは自明の理である。

第 3 監査の結果

1 判断

以上の事実関係の確認及び監査対象部局に対する説明聴取、関係書類の調査に基づき、平成26年3月17日付けの請求人からの措置請求は理由がないものと認め、棄却する。

2 判断理由

- (1) 見直し方針案における「手法8 地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る」ことは、区有施設の全てを区で保有しなくなることであるとの主張について

請求人は、中間のまとめの手法8の内容は、見直し方針案の内容と同じ意味であると主張しているが、中間のまとめは修正され見直し方針案とされたものである。また、区は、平成26年3月4日に開催された特別委員会において、請求人が、特別委員会の委員として、中間のまとめの手法8の内容について、「文言修正をわかりやすくしただけとありますんで、中間のまとめに書かれていることと今回の方針と変わりがあるんですか、ないんですか。」と質疑したのに対し、企画経営部施設改革課長は、「今のご質問につきましては、手法8の内容に変更はございません。」と答弁した。さらに同委員が、「中間のまとめと今回の方針案と文言は変わったが、方針としては変わっていないんだというのは間違いありません。」と質疑したのに対し、区長は、「これは全庁的に合意した内容ですから、統一見解ということでご理解いただいて結構でございます。」と答弁している。さらに、施設改革課長は、「内容の変更、細かくご説明しますと、もともとの中間のまとめの記載については、公共施設を全て区で保有するというのではなく、可能なものからという手法の位置づけでございますので、施設の選定も含めて可能なものから地域へ移管していく、こういう意味でございますので、この意味について新たな記載でも変わっていないというお答えでございます。」旨答弁している。これについては、同委員は再度の質疑は行っていない。

また、区は、第2の5の監査請求に対する監査対象部局の説明(3)弁明の理由ア手法8の記載についてにおいて、「中間のまとめの手法8「地域移管」及び、見直し方針案の手法8「地域による維持・管理」は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせず、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能なものについて地域団体等への譲渡を検討するという手法である。このため、用途別施設見直しの方策としては掲げていない。」このように、手法8については、区がすべての施設を譲渡するという意味でないことは明らかである。したがっ

て、手法 8 の記載について、「全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する」という指摘は、全く当たらないものと考えている。」旨弁明している。

監査委員としても、区の特別委員会における答弁の全体及び監査請求に対する弁明等を踏まえ、手法 8 については、区有施設の全てを地域団体等に譲渡するというのではなく、今後、具体的な施設の選定を含め検討し、可能なものについては地域団体等に譲渡していくという意味であると認識するものである。

よって、請求人が、手法 8 を実施した場合、区は、区有施設の全てを保有しなくなる、と主張していることは、請求人の憶測に基づく一方的な解釈であり、この主張は、合理的な理由がなく失当である。

なお、区有施設を地域団体等に譲渡することは全ての区有施設を区で保有しなくなることである旨の請求人の主張は、全主張の根幹部分である。この根幹部分の主張が何ら根拠のない推測であると判断されるのであるから、この主張に基づく、違法又は不当な財産の処分（譲渡）が行われることが相当の確実さをもって予測されるとの主張、及びこれによって区に多額の損害が発生することが確実に予測されるとの主張の根拠の大半は失われることになるものである。

(2) 区有施設を地域団体等に譲渡することは、無償譲渡することのみを定めたものであるとの主張について

請求人は、本件目黒区職員措置請求書「1 - (2)ア 全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する」において、「手法 8 で使用されている「地域団体等に譲渡し」の「譲渡」とは、「無償譲渡」と解するのが正しい。その根拠は、上記 8 つの手法の手法 6 において、「低未利用地や余剰床の民間への売却・貸与による財源捻出・・・」と有償で譲渡する場合は、はっきり「売却」と明記されている。したがって、手法 8 でいう「譲渡」は無償譲渡なのである。」旨主張している。

この主張について、先ず法令の規定及び解釈について述べておく。

地方自治法第 237 条第 2 項の規定における「適正な対価なくしてこれを譲渡し」の「譲渡」の説明として、「無償譲渡すなわち譲与と有償譲渡をいう」（松本英昭著 逐条地方自治法）とされている。また、地方自治小六法（学陽書房版）においても注釈として「「譲渡」には、有償譲渡のほか、無償譲渡を含む。」とされている。また、本区の財産の譲与等に関する条例第 3 条においては、「普通財産は、つぎの各号の一に該当するときは、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。」とされており、無償譲渡及び有償譲渡とに区分されている。

以上から、財産の譲渡には、無償譲渡及び有償譲渡の両方が含まれることは

明白である。

また、区は、平成26年3月4日開催の特別委員会において、請求人が特別委員会委員として、「中間のまとめと今回の方針案で両方とも譲渡というのが出てきますが、そうすると、ほかの箇所では売却という言葉を使っていますから、これは有償の、金のやりとりがある有償・無償という言い方をしますが、有償の譲渡ではなく無償譲渡。つまり目黒は金を取らず、地域団体等になってますが、そこに譲渡すると、あげてしまうと、そういうことになりますね。」と質疑したことに対し、施設改革課長は、「譲渡については、これは言葉の意味としては、私どもの認識としては有償・無償両方あるという認識でございますので、この中で決して無償のみを書いているものではないという記載でございます。」と答弁している。

この答弁からも、区が、区有施設の譲渡について、無償譲渡に限定しておらず、有償譲渡及び無償譲渡の両方を含むとしていることは明白である。この答弁に対して、当該委員はさらに質疑を行ってはいない。

請求人は、見直し方針案のほかの箇所では売却という言葉を使っているので、手法8の譲渡は無償譲渡になる旨主張しているが、「売却」は、基本的に、競争入札による適正な対価での売払いであるのに対し、手法8の「譲渡」は、無償譲渡及び有償譲渡の両方を含むものである。

請求人の主張は、これらを混同し、誤解に基づき、一方的に解釈しているものであり、合理的な理由がなく失当である。

- (3) 区有施設を地域団体等に譲渡することは、地方自治法第237条第2項及び同法第96条第1項第6号の規定に違反するとの主張について

この主張については、

区有施設を全て地域団体等に譲渡することが、相当の確実さをもって予測されるか。

区有財産の地域団体等に対する財産の処分（譲渡）行為が、違法又は不当に行われることになると客観的に判断できるものであるか。

の2点について検討する必要がある。

先ず についての判断について述べる。

これについて、区は、特別委員会での質疑に対し、「公共施設を全て区で保有するということではなく、可能なものからという手法の位置づけでございますので、施設の選定を含めて可能なものから地域へ移管していく、こういう意味でございます。」と答弁している。

また、第2の5の監査請求に対する監査対象部局の説明(3)弁明の理由ア手法8の記載についてにおいて、「中間のまとめの手法8「地域移管」及び、見直し

方針案の手法 8「地域による維持・管理」は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせず、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能なものについて地域団体等への譲渡を検討するという手法である。このため、用途別施設見直しの方策としては掲げていない。」「このように、手法 8 については、区が全ての施設を譲渡するという意味でないことは明らかである。したがって、手法 8 の記載について、「全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する」という指摘は、全く当たらないものと考えている。」旨弁明している。

このように、請求人が主張する「全ての区有施設を区で保有しないのならば、区有施設はなくなる」ということについては、区によって明確に否定されている。

したがって、ありえないことをあると一方的に解釈し、主張しているものであり、この主張は具体的な根拠がなく、失当である。

についての判断について述べる。

区は、「区有施設見直し実現のための 8 つの手法」に対する注書きにおいて、手法 8 については、「今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討する。」としており、見直し方針案において「<参考資料> 平成 26 年度以降のスケジュールについて」では、26 年度以降、目黒区生活圏域整備計画の見直しの必要性の検証・見直しの方向性等のまとめ、区有施設の長寿命化のルールづくり、「区有施設見直し計画」の策定など、見直しの実現に向けた種々の取組の検討を想定している。

さらに、第 2 の 5 の監査請求に対する監査対象部局の説明(2)弁明の趣旨、(3)弁明の理由ウ及び(4)弁明の細目オ(ア)、(イ)において、「手法 8 に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡する場合には、まず、該当する施設について定める条例を廃止、又は改正する手続として、区議会の議決が必要になる。次に、該当する施設について定める条例の廃止等が議決された後においても、行政財産は地方自治法第 238 条の 4 の規定により売払いや譲与はできないため、同法第 238 条第 4 項の規定による普通財産としなければならない。また、該当する施設を普通財産とした後には、地方自治法第 238 条の 5 の規定により売払いや譲与をすることができるが、その場合は同法第 237 条第 2 項により、本区の、財産の譲与等に関する条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを譲渡してはならないことと規定されている。このように、見直し方針案の手法 8 を実施するに当たっては、条例に定めがある施設を地域団体等に譲渡する場合には当該条例の廃止又は改正のための区議会の議決を経ることが必要となることなど、必要な手続を踏まなければならない。」旨弁明してい

る。

以上のように、区は、手法 8 に基づき、具体的な区有施設の譲渡に当たっては、関係法令の規定を遵守し、条例又は議会の議決による手続を踏まなければならないことは当然のことであると認識している、としている。

このように、譲渡が、適法、適正に行われる限り、違法・不当な譲渡であるとはいえないものである。

一方、請求人は、平成 7 年 7 月 19 日の奈良地方裁判所判決の「普通地方公共団体の財産の市場価格以外での譲渡が普通地方公共団体の長の裁量を著しく逸脱したと認められるか又は不法行為が成立すると認められる場合には、たとえ譲渡につき議会の議決があったとしても、その長の行為の違法性が阻却されるわけではない」旨の判決を職員措置請求書で引用し、判決文を事実証明として提出している。

しかしながら、請求人は、現時点で、目黒区の区有施設の地域団体等に対する譲渡について、この判決にある「長の裁量を著しく逸脱したと認められるか又は不法行為が成立すると認められる場合」に該当するような違法又は不当な財産の譲渡がなされることが相当の確実さをもって予測されることについて、具体的な摘示、証明を行っているとはいえない。

監査委員としても、そのように客観的に判断できるだけの根拠は見出し得ないものである。

「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」については、「当該行為がなされるおそれが存する場合において、単にその可能性が漠然と存在するというだけでなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を指す」とされている。（松本英昭著 逐条地方自治法）

見直し方針案の手法 8 及びこれに対する請求人の主張、事実証明及び監査対象部局の弁明等の全てをもって、このような違法又は不当な財産の処分（譲渡）がなされることを確実に予測することはできず、奈良地裁判決が該当するとはいえない。

以上のとおり、現時点では、具体的な選定の検討もなされておらず、譲渡に向けた法令の手続又は区議会の議決についても具体的に進められている状況でもない中で、違法又は不当な財産の処分（譲渡）が行われるおそれがあると「相当の確実さをもって予測される」と請求人が主張するのは、根拠がなく、失当であるといわざるを得ない。

- (4) 見直し方針案の手法 8 を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態発生が確実に予測されるとの主張につ

いて

この主張に対し、区は、第2の5の監査請求に対する監査対象部局の説明(4)弁明の細目オ(ア)において、「中間のまとめの手法8の「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」及び見直し方針案の手法8の記載の意味は、「現在ある区有施設を今後も全て区が保有し続けることを前提とせず、施設の設置目的や維持・管理の実態等を踏まえ可能な施設については、地域団体等に譲渡することや地域団体等による維持・管理へ移行することを検討する」という意味であり、可能な事例が生じた場合に地域団体等への譲渡を検討するという手法である。

地方公共団体の財産の譲渡などの財産の管理及び処分については、地方自治法第96条、第237条、第238条の4及び第238条の5の規定があり、また、本区には財産の譲与等に関する条例があるため、今後、区が手法8に基づいて区有施設を地域団体等に譲渡することを検討する場合には、地方自治法に基づき、議会への適正な手続を経ることはもちろんのこと、さらに、区の条例に基づいて行わなければならないことは、当然のことと認識している。

したがって、手法8は、区が区有施設を全て無償で譲渡してしまう手法ではない。そのため、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態が確実に予測されることはない。」として、請求人の主張を否定している。

監査委員としては、見直し方針における手法8「地域による維持・管理 区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」及びこれに関する注書き「手法8は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討する。」との記載、特別委員会における区の答弁及び監査対象部局による監査請求に対する弁明等を踏まえ、以下のとおり判断する。

手法8については、区が、特別委員会における答弁の全体及び監査請求に対する弁明において、総合庁舎や小・中学校を含む区有施設の全てを地域団体等に譲渡し、区としては施設の保有がなくなる、という意味ではないとしていること、区有施設の地域団体等への譲渡について、地方自治法及び区の条例等に基づき適法、適正に実施される限り、違法・不当な譲渡とは言えないこと、また、違法・不当な譲渡がなされることになると客観的に判断できるものではないこと、請求人は、違法・不当な譲渡が行われ、区に多額の損害が発生することが確実に予測されることについて、何ら具体的な根拠の摘示を行っていないこと。

以上の点から、請求人の「手法8を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくなりかねない事態発生が確実に予測される。」との主張は、単なる可能性を一方向的に想定したもので、何ら具体的な根拠

の摘示もなく、失当であると考えられるものである。

3 意見・要望

以上述べたように、本件の住民監査請求には理由がないため棄却するものであるが、本件に関して意見・要望を述べる。

(1) パブリックコメントに対する区の対応について

区有施設の抜本的な見直しについては、平成24年3月に策定された目黒区行革計画において、区政の将来展望を切り拓く3つのプロジェクトの一つとして掲げられ、特別委員会における審議とともに、区においては、庁内検討会議（区有施設見直し検討会議、区有施設見直し検討ワーキンググループ）での検討、目黒区施設白書の作成、住民説明会、施設利用者及び区民アンケートの実施、区有施設見直し有識者会議の設置、意見提出、中間のまとめ、パブリックコメントの実施等多くの取組を積み重ね、平成26年3月に区有施設見直し方針を策定したところである。この間に実施されたパブリックコメントについては、今回の監査請求に当たって、請求人の主張の一環として引用されているので、「中間のまとめに対するパブリックコメント実施結果」における区の対応について述べておくこととしたい。

請求人が主張するパブリックコメントに対し、区の「対応区分」はA（意見の趣旨を踏まえて区有施設見直し方針案(中間のまとめ)を修正する。）とされ、「検討結果(対応策)」として「よりわかりやすい表現とするため、手法8の記載について、下記のとおり修正します。」とされ、中間のまとめの手法8を修正した方針案の手法8の内容及び地域で維持・管理する制度について、他の自治体の実施例が記載されている。また、「いずれにしましても、今後の見直しの具体化に向けて、具体的な対象施設の選定を含めて検討を進めていきます。」とされている。（「パブリックコメント実施結果」による。）

この「対応区分」A及び「検討結果(対応策)」の記載内容についてみると、区は、(請求人の)意見に対し明確に答えているとは言いがたく、その結果、誤解が生じるような記載になっていると見受けられる。

短時間に361件にのぼる意見に対し対応策を取りまとめ、方針策定への反映に努めた点は評価するものであるが、このような意見に対する対応策等の記載に当たっては、できる限り誤解等が生じないように、明確な記載となるよう努められたい。

(2) 今後の区有施設の見直しについて

区においては、区有施設の見直しについて、見直し方針の「<参考資料>平成26年度以降のスケジュールについて」として、26年度以降の取組のイメージについて、目黒区生活圏域整備計画の見直しの必要性の検証・見直しの方向

性等のまとめ、区有施設の長寿命化のルールづくり、実施計画等の改定、「区有施設見直し計画」の策定等が掲げられているように、今後、多くの課題について検討していかなければならない。

監査委員においても、行政監査において24年度は「複合施設の管理運営について」、25年度は「プロポーザル方式による随意契約について」を実施し、区有施設等に関して意見・要望を述べている。また、庁外施設定期監査、区外施設定期監査等においても、施設の管理運営に関して指摘事項や意見・要望事項について述べてきたところである。

区有施設の見直しに当たっては、これらの監査結果も踏まえながら、平成26年度以降の取組を綿密に検討するとともに、見直しの実施に当たっては、地方自治法や関係条例等に定められた手続等を遵守しつつ、「これからの40年」を見据えた持続可能な施設サービスに向けて、全庁を挙げて取り組まれるよう望むものである。

目黒区職員措置請求書

1 請求の要旨

措置請求の対象者：目黒区長 青木英二

措置請求の内容：

(1) はじめに 目黒区区有施設見直し方針について

目黒区は、平成25年12月に「目黒区区有施設見直し方針案（中間のまとめ）～「これからの40年」を見据えた持続可能な施設サービスに向けて～」（以下、「中間のまとめ」という）を区議会、区民に公表した。

「中間のまとめ」は、冒頭でつぎのように述べる。

「昨年度から区有施設見直し検討を進めておりますが、去る平成25年10月29日に、「目黒区区有施設見直し有識者会議」から「目黒区区有施設見直しに関する意見書」が提出されました。この意見書等を踏まえ、区有施設見直し方針案（中間のまとめ）を取りまとめたところです。今後、区有施設見直し方針の策定に向けて、区民の皆さまのご意見等を踏まえながら、検討を進めていきます。」

「中間のまとめ」発表後、目黒区はつぎの日程で進めるとした。

今後の予定

25年12月25日（水）パブリックコメント開始（平成26年2月3日（月）まで）

26年1月22日（水）区有施設見直し方針案（中間のまとめ）区民説明会開催（緑が丘文化会館本館18時30分開始）

1月25日（土）区有施設見直し方針案（中間のまとめ）区民説明会開催（目黒区総合庁舎本館10時00分開始）

3月 区有施設見直し方針案作成
区有施設見直し方針決定

予定通り目黒区は、平成26年3月26日開催の議会運営委員会で「目黒区区有施設見直し方針案」（以下、「見直し方針案」という）を作成し公表した。その後、同年3月4日開催の本件請求人も所属する、議会の区有施設等調査特別委員会で、区長・青木英二も出席して「見直し方針案」について、説明及び質疑・答弁が行われた。

(2) 目黒区に損害発生が、確実に予測される中間のまとめ及び見直し方針案の不当・違法の問題点

ア 全ての区有施設を保有せず、無償譲渡すれば目黒区は消滅する

「中間のまとめ」第3章、4「区有施設見直し実現のための8つの手法」の手法8において「**手法8** 地域移管 全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう。」とある。

この手法8を一読して、請求人の私は驚愕した。地方公共団体である目黒区が、もし手法8にあるように「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡」するのであれば、目黒区は区有施設を全て無償で譲渡してしまうわけであり、財政的に大損害を被り地方公共団体・目黒区の存立そのものに係る。目黒区は消滅してしまうことになる。

手法8で使用されている「地域団体等に譲渡し」の「譲渡」とは、「無償譲渡」と解するのが正しい。その根拠は、上記の8つの手法の手法6において、「低未利用地や余剰床の民間への売却・貸与による財源捻出・・・」と有償で譲渡する場合は、はっきり「売却」と明記されている。したがって、手法8でいう「譲渡」は無償譲渡なのである。

目黒区の危機発生を危惧して、私は「中間のまとめ」のパブリックコメントで、手法8についてつぎのコメントを提出した。（「中間のまとめ」に対するパブリックコメント実施結果、164頁参照）

【「手法8 地域移管」について

見直し方針案で「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう」と正気でいっているのか！第一、法令でそんなことができるかと青木区長はじめ区幹部職員が考えているのか。仮にこんなことが可能ならば、地方公共団体（地方自治体）である目黒区が消滅することである。

「全ての区有施設を区で保有せず」の中には、当然、目黒区総合庁舎（区役所を含む）をはじめ、区有施設の中には小中学校も含まれ、保育園もあり、体育館、美術館など約315もの施設を保有せず、地域団体等（いったいどんな団体が含まれるのか）に譲渡するというのだ。

「譲渡」とは、つまり無償で渡すということである。目黒区は区民からの税金を徴収し、すべての区有施設は地域団体に維持・管理してもらう、というのだ。そんな手法をやるのか。

方針案の注として「手法7及び8は、今後、具体的な対象施設の選定を含めて検討する」と青木区長は、この手法8を実施するつもりなのだ。

地方公共団体の目黒区が「全ての区有施設を区で保有せず」にするのであれば、前代未聞の出来事であるし、区有施設の見直しは、全く必要がなくなる。]

私は重ねていう。目黒区が全ての区有施設を区で保有しないのならば、区有施設はなくなり、区有施設の見直しは必要なくなるのである。区長・青木はじめ「見

直し方針案」を作成した区の執行部は、その矛盾に気がつかないのか。

イ 手法 8 に関し「中間のまとめ」を「見直し方針案」で修正したが、「内容は『中間のまとめ』と同じである」旨を所管課長、区長・青木ともに断言した

上記の私のパブリックコメントに対して、「検討結果」(対応策)(同上、164 頁)でつぎの対応策を記した。(「検討結果」の記載どおりに記す)

[よりわかりやすい表現とするため、手法 8 の記載について、以下のとおり修正します。

手法 8 「地域による維持・管理」

「区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等により維持・管理することを図る。」

なお、例えば、地域で維持・管理する制度については、他の自治体における自治会への補助金としまして、以下の制度を把握しています。なお、実際の施設につきましては、自治会への譲渡の他、公有地(無償貸与)に民設、民有地に民設などの実例があります。

集会施設管理運営補助金

- ・集会施設の管理運営を補助事業とする補助金
 - ・前年度に支払った電気料金の 7 割が年額となる
- 集会施設設置・増改築・修繕事業補助金
- ・集会施設の用地取得・設置・増改築・修繕を補助事業とする補助金
 - ・事業に要する費用の 5 割(ただし限度額有り)

いずれにしましても、今後の見直しの具体化に向けて、具体的な対象施設の選定を含めて検討を進めていきます。]

と、「検討結果」に記載されている。

「中間のまとめ」と「見直し方針案」を較べればわかるように、手法 8 については、「中間のまとめ」をよりわかりやすい表現とするためという理由で、手法 8 の記事について修正された。

改めていうまでもなく、全ての区有施設とは、文字通り目黒区の「全ての区有施設」であって、見直しの対象になっている約 317 施設全てを含むものである。

私はそのことを上記引用したように、パブリックコメントの中で、各施設を例示し力説した。手法 8 についての私のパブリックコメントに対する「検討結果(対応策)」で、「全ての区有施設」とは見直し対象の 317 施設を含むことを否定していないのは、「検討結果(対応策)」を見れば明らかである。

私は本年 3 月 4 日開催の区有施設等調査特別委員会で、当該手法 8 に関してつぎの質疑をした。

「中間のまとめの手法 8 の文言をよりわかりやすい表現にするため、見直し方針案では、手法 8 の記事について修正したとして、表現は修正されているが、内容は「中間のまとめ」と同じで、全ての区有施設を区で保有せず、ということなのか」という趣旨の質疑を所管の施設改革課長と区長・青木に対して行なった。

その結果、施設改革課長、区長・青木ともに「手法 8 の内容は、中間のまとめの内容と同じである」旨の答弁であり、断言したのである。

そうすると、目黒区は「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう」のであるから、財政的に甚大な被害を被ることになるのは確実である。区民にとって一番貴重な不動産である区有施設を全て区で保有しないとすれば、目黒区は地方公共団体として存続することは不可能である。

区長・青木が法令の規定を無視して、区有施設見直しを理由に、そのような暴挙、愚挙を実施するのは是が非でも未然に防がなければならない。

(2) 本件監査請求の法的根拠について

目黒区区有施設の「中間のまとめ」及び「見直し方針案」の先述した手法 8 を実施した場合、目黒区が多額の損害、それも地方公共団体の存立さえ危うくしかねない事態発生が確実に予測される。

そのため、本件監査請求人・須藤甚一郎は、目黒区の損害を未然に防ぐため、地方自治法(住民監査請求)第 242 条 1 項の規定に基づいて、住民監査請求を提起するものである。

地方自治法第 242 条 1 項は「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って予測される場合を含む。)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、若しくは当該怠る行為を改め、又は当該地方公共団体のこうむっ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」(下線は監査請求人による。以下、同じ)と定めている。まだ目黒区の財務会計行為上、損害は発生していないが、相当の確実さをもって損害発生が予測されるのは明らかである。

全ての区有施設を保有せず、地域団体等に無償譲渡するのは法237条2違反である

地方自治法は、(財産の管理及び処分)第237条2項は、「第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、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。」と定めている。

判例(奈良地判平成7年7月19日(判時1550号26頁、判タ902号72頁、判例自治145号11頁))によれば、「市場価格以外での譲渡の危険性に対する立法趣旨及び地方公共団体の長は議会の議決の単なる執行者ではないことからすると、普通地方公共団体の財産の市場価格以外での譲渡が普通地方公共団体の長の裁量を著しく逸脱したと認められるか又は不法行為が成立すると認められる場合には、たとえ譲渡につき議会の議決があったとしても、その長の行為の違法性が阻却されるわけではなく、長の行為に加担し共同不法行為が成立する者に対する関係においても違法性は阻却されない。」としている。

地方自治法237条2項は、条例又は議会の議決による場合でなければ、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けてはならない旨規定している。一方、同法96条1項6号は、条例で定める場合を除くほか、財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けることを議会の議決事項として定めている。しかし、手法8は無償譲渡することのみを定め、議会の議決に関しては、まったく言及していないのである。

適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡等を行うことを無制限に許すとすると、当該普通地方公共団体に多大の損失が生ずるおそれがあるのみならず、特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられるおそれもあるからだ。

青木区長は、手法8について、「中間のまとめ」と「見直し方針案」の内容は同じであると断言したのだが、「全ての区有施設を区で保有せず、地域団体等に譲渡し、地域で維持・管理してもらう」(中間のまとめ)及び「区有施設を地域団体等に譲渡することや、地域団体等に維持・管理することを図る。」(見直し方針案)は、地方自治法第237条2項及び同法96条1項6号にも違反するのは明らかである。

よって、地方自治法第242条1項(住民監査請求)の規定に基づいて、執行機関の長である区長・青木英二が、区有施設の見直しを実施するに当たり、手法8の手法で、目黒区に甚大な被害を発生させる行為を防止する必要な措置を講ずべきことを監査委員に対して請求する。

以上

2 請求者

須藤 甚一郎 (印)

東京都目黒区

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成26年3月17日

目黒区監査委員 様

(別紙)

事実証明書1 目黒区区有施設見直し方針案(中間のまとめ)より、手法8の部分を抜粋。写し。

事実証明書2 目黒区区有施設見直し方針案より、手法8の部分を抜粋。写し。

事実証明書3 (追加資料)

判例時報1550号、判決録26ページから33ページの写し。

(注1) 請求書は、原文のまま掲載した。

(注2) 事実証明書の添付は省略した。

(注3) 事実証明書3 判例時報1550号、判決録26ページから33ページの写しは、請求人の陳述の際に追加提出された。