

三 監 第 8 8 号
平成 2 8 年 1 1 月 1 1 日

請 求 人 XXXXXXXXXX 様

三田市監査委員 永 徳 克 己

同 森 本 政 直

住民監査請求監査の結果について（通知）

平成 2 8 年 9 月 1 2 日付で收受しました地方自治法第 2 4 2 条第 1 項の規定による住民監査請求について、同条第 4 項の規定により標記監査を実施しましたので、この結果を別添のとおり通知します。

住民監査請求監査の結果について

第1 請求人の住所・氏名

[REDACTED]
[REDACTED]

第2 請求の要旨

請求人からの請求の要旨については、下記のとおりと解しました。

1 請求の理由

(1) 前書き

[REDACTED] 地区（以下「本件地区」という。）のコミュニティセンター（以下「本件コミセン」という。）に関する問題が、100%確実にになったことから監査を請求する。この住民監査請求は、本件コミセンに関する問題だけに限定する。しかし、当然、他の地区のコミュニティセンター、コミュニティハウス等の住民自治組織の集会施設（以下「コミセン等」という。）の問題にも波及する。三田市と [REDACTED] 連合自治会（以下「本件連合自治会」という。）との間で本件コミセンの集会所（以下「本件コミセン集会所」という。）及び倉庫（以下「本件コミセン倉庫」という。）の2つの建物（以下これらを総称して「本件コミセン建物」という。）の無償譲渡（以下「本件無償譲渡」という。）に関して、平成28年9月1日付でコミュニティセンターの無償譲渡に係る覚書（以下「本件無償譲渡に係る覚書」という。）を外観上締結した。平成28年9月1日に本件コミセン建物という不動産の所有権が外観上、本件連合自治会に移った。しかし、この本件無償譲渡に係る覚書そのものにいくつかの疑念があり、このままの状態では、本件無償譲渡に係る覚書の締結が法違反であり、本件連合自治会そのものの不存在などという本件無償譲渡に係る覚書の当事者の資格に関する大問題も関係し、本件無償譲渡に係る覚書そのものが無効になる可能性があることから、外観上という言葉を使用している。不法、不備を訴え、正当な監査を請求し、法のもとにあるべき姿に是正する措置を求める。

参考までに、平成28年9月11日に本件コミセンのオープニングセレモニーが開催されると広報されていたが、当日のプログラムを見ると大きく変更されており、オープニングセレモニーではなく、竣工式典となっていた。本件連合自治会が主催と聞いていたが、竣工式典となると、本件連合自治会が主催ということに違和感がある。竣工式典は、工事発注主である三田市が

主催するものである。本件連合自治会が主催し、三田市長が来賓となっていたことに違和感がある。オープニングセレモニーなら、本件無償譲渡に係る覚書に関し、所有権をこのような状態にしておきながら、三田市長が出席し、地域住民にいかにも説明するか、いや説明できるか、見届けたいと思っていた。竣工式典なら、主催者となるべき工事発注主の三田市長の出席は当然である。「このようなコミセンができました。このコミセンをみなさんに無償譲渡します。」という発言があるならば、法違反を指摘している状況であることから、抗議したいと思っていた。また、本件連合自治会が主催のオープニングセレモニーであれば、鍵の贈呈のような「コミセンをいただきます。市長さんありがとうございます。」といったセレモニーも想定していたがなかった。当然、所有権の問題を問い質したいと思っていた。さらに、本件連合自治会が主催であるのに、本件連合自治会の構成員である自治会長が来賓として紹介されていたことにも違和感がある。本件連合自治会が主催であるのに、自治会長が来賓になるのか。出席者の多くが「お祝いします。」との言葉であったが、竣工式典であれば、三田市長宛に発する言葉のように感じた。この会は、「竣工したこと」を祝う会なのか、「本件連合自治会のものになったこと」を祝う会なのか、本件連合自治会が主催であるのに、大きな混乱があるようである。竣工式典に違和感があり、式典の内容、状況に違和感がある。住民監査請求にて、両者が見せた違和感に迫りたい。

また、平成28年8月30日、神戸地方裁判所に出向き、同年7月6日に提訴された平成28年（ワ）第1316号決議無効・取消事件（以下「平成28年（ワ）第1316号事件」という。）の訴状の閲覧をしてきた。原告、被告は省略する。「3月10日に通知した。4月10日の総会をやり直せ。瑕疵がある。よって、決議無効・不存在・取消を求める。」という内容であった。結果として、三田市との諸契約が無効になるとの指摘もある。また、訴状を取下げの用意がある、和解に応じる用意がある等の記述もあった。平成28年8月10日に催告状、同年9月9日に答弁書提出、同月16日に口頭弁論等の記載があり、同年8月30日の時点では、取下げ、和解はなかった。少なくとも、臨時総会を開催した平成28年8月14日は、裁判進行中であることが明確である。しかし、出席した本件連合自治会の役員全体に、共通理解をする場はなかった。本件連合自治会の決議無効・不存在・取消等という問題は、本件連合自治会のトップだけが対処する問題ではない。現時点では予断はできないが、もし、敗訴なら、本件連合自治会の各役員は、どんな事態になるのか。本件無償譲渡に係る覚書を締結した平成28年9月1日も、裁判進行中である。平成28年9月11日の竣工式典、その夜の本件連合自治会の理事会も、裁判進行中である。もし、敗訴なら、本件無償譲渡

に係る覚書はどうなるのか。すべての取り組みが無に帰すことになる。しかし、議題には挙げられていない。今後どう進展していくかは当事者の問題である。注視したい。

(2) 監査請求内容の概要

ア 監査請求その1

三田市長の責任について、監査請求その1にて監査を請求し、是正措置として、無償貸与契約の締結を求める。法の規定により、所有権を保有できないことが明確な本件連合自治会を相手方当事者として、地方公共団体である三田市は、所有権を譲渡することとなる本件無償譲渡に係る覚書を締結することはできない。本件無償譲渡に係る覚書により、本件連合自治会が本件コミセン建物を所有しているはずであるが、三田市が保有していた所有権の譲渡ができない、つまり、所有権の移動ができない、また、所有権を放棄したという話はないとなると、結果として、本件コミセン建物の所有権は三田市が保有したままでなければならない。本件連合自治会は、本件コミセン建物を所有しているというが、所有権は保有できない、所有権は三田市が保有したままというのでは、本件無償譲渡に係る覚書は、まさに口約束レベルの覚書である。一般的な概念では「所有している」＝「所有権を持っている」であるが、これでは「占有?」、「無償貸与?」と同等ではないかと話している。将来、所有権のない建物の改修等をする権利はあるのか。いちいち、三田市にお伺いを出す必要があるか。

もし、三田市が「所有権は保有していない」と回答してきたら、本件コミセン建物の所有権が宙に浮くことになる。第三者対抗措置を執れる者がいなくなる。もし、「所有権は保有したままである」と回答してきたら、大問題である。三田市が、当初、本件コミセン建物の所有権を保有していたのは事実である。現時点において、誰が、本件コミセン建物の所有権を保有しているのか。三田市は、総予算1億3,000万円の三田市民の財産をこのような形で処分するのか。この時代に、三田市は未登記の建物をわざわざ作り出すのか。地域住民を欺き、騙すこのような重要な内容が残ったまま、今後30年、40年を送らねばならない地域住民が哀れである。この時代に、このような不法、不備がある本件無償譲渡に係る覚書は、一体何ものなのか。監査請求その1にて、三田市長の責任について監査を請求し、是正措置として、無償貸与契約の締結を求める。三田市長には、このような不法、不備がある本件無償譲渡に係る覚書に記名、押印した当事者責任があり、本件連合自治会には、このような不法、不備を認知しながら本件無償譲渡に係る覚書に記名、押印した当事者責任がある。

三田市長としての法の順守の観点から、住民監査を請求する。

住民監査は、財務会計に関する職員措置に限定されます。三田市民の財産である本件コミセン建物（総予算1億3,000万円）を、本件連合自治会に不法な方法で無償譲渡したのはおかしいと指摘し、不法な本件無償譲渡に係る覚書は無効であるので、本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸与契約の締結をすることを求める。

(ア) 監査を請求する根拠その①

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）の（地縁団体に関すること）第260条の2第1項では「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（以下本条において「地縁による団体」という。）は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。」と規定している。

(イ) 監査を請求する根拠その②

本件無償譲渡に係る覚書を精読すると、「三田市（以下「甲」という。）と■■■■連合自治会（以下「乙」という。）とは、次の条項により■■■■コミュニティセンターの無償譲渡に係る覚書を締結する。」とある。

（譲渡物件）第1条 では「甲は、乙に対して、地域住民のコミュニティの増進等を図る集会施設等の用途に供するために末尾記載の施設等及び施設等に附属する設備の一切（以下「施設等」という。）を、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和39年条例第11号）第3条の規定に基づき、乙に無償譲渡するものとする。」とある。

(ウ) 監査を請求する根拠その③

本件連合自治会は、現時点において、自治法第260条の2第1項の規定に基づく認可を受けた地縁による団体（以下「認可地縁団体」という。）ではない。

三田市長は、現時点において、本件連合自治会が不動産又は不動産に関する権利等を保有するために不可欠である、認可をしていない。

本件無償譲渡に係る覚書に「三田市（以下「甲」という。）と■■■■連合自治会（以下「乙」という。）とは、次の条項により■■■■コミュニティセンターの無償譲渡に係る覚書を締結する。」とあることは、大変重要なポイントです。認可地縁団体ではない、本件連合自治会が「乙」である、と不法であると指摘する最重要事項を堂々と明記している。大変重要なポイントである。「地縁による団体ではない」、「市長の

認可がない」という本件連合自治会は、現時点では不動産に関する権利を保有できないと自治法に規定されているにもかかわらず、なぜ、所有権を保有できないとされる本件連合自治会に本件コミセン建物を譲渡したとし、地域住民を欺き、外観上、所有権を保有しているかのように見える本件無償譲渡に係る覚書が締結できるのか疑問である。総予算1億3,000万円の三田市民の財産が不法に処分されることに関して、不法を訴え、不法な本件無償譲渡に係る覚書は無効であることから、監査を請求する。

さらに、このような事実は、地域の住民には広報されていない。住民の合意が得られ、このような問題がなくても、情報提示が大切なのに、不法だとして住民監査請求までなされる内容であるならば、余計に、不法ではないとする広報が求められる。これがないことが自治活動として大問題である。また、財産台帳の財産抹消理由に「自治会に移管のため」と記載してあることも不適切である。自治会は「官」ではない。「民」である。移管などできない。「自治会に譲渡のため」と記載するように認識を新たにすることが必要である。公共団体は、当分の間、登記が免除されているため「官」から「官」（これが移管である。）では登記が見えない。「官」から「民」への譲渡であれば、必然的に登記が必要となり所有権の保有が見えてくる。確認ができる。

本件無償譲渡に係る覚書が、民事上の通常の契約行為であることから、本件連合自治会は「法人格のない社団」として、本件無償譲渡に係る覚書の締結は可能であるとの話もある。本件無償譲渡に係る覚書が、契約という概念で語られるのであれば、その判断は間違っていない。通常の契約行為程度の資格は持っている団体である。しかし、このような契約ができる、できないの問題でない。本件無償譲渡に係る覚書の相手方当事者が、所有権を保有する資格があるかないかの問題である。本件連合自治会が、自治法第260条の2第1項の規定により、不動産の所有権を保有できない団体であるとき、法に規定されていて、所有権を保有できないことが明確な団体を相手方当事者として、三田市は、所有権を譲渡することはできない。相手方当事者の資格は、本件無償譲渡に係る覚書を締結する前に、三田市長がしっかり調査、確認しておくべき重要事項である。今回の本件無償譲渡に係る覚書の締結にあたって、三田市長は、この不法を知っているにもかかわらず、本件無償譲渡に係る覚書を締結していることから、確信的不法行為である。

本件無償譲渡に係る覚書の締結と所有権保存登記は、一体行為でないという主張がある。一体行為でないとしても、所有者が、両方で、別人

では困る。「登記をしない」と「登記ができない」は、意味が大きく違う。この他にもたくさん所有者を記載する手続が存在する。少なくとも、登記においては、本件連合自治会が所有者になれないことは事実である。すると、本件無償譲渡に係る覚書の締結により、本件連合自治会が所有者になることはあり得ませんとなるはずである。しかるに、別途、手続として必要な、固定資産税等の減免申請において、納税義務者が所有者でなければならないが、誰なのか。課税のための家屋課税台帳は、対象が、登記された不動産であることから、登記がされている。過日の住民監査請求で、家屋補充課税台帳において、法人とみなすことができ、「人格のない社団等」として、所有者になれることから、結果として、減免申請ができるとの判断がなされたが、家屋補充課税台帳は、登記されていない不動産を前提としているため、なるほどという解釈もできる。しかし、地方税法（昭和25年法律第226号。以下同じ。）第381条第4項において「市町村長は、家屋補充課税台帳に、総務省令で定めるところによつて、登記簿に登記されている家屋以外の家屋でこの法律の規定によつて固定資産税を課することができるものの所有者の住所及び氏名又は名称並びにその所在、家屋番号、種類、構造、床面積及び基準年度の価格又は比準価格を登録しなければならない。」と規定されていることから、所有権を保有できないと自治法に規定されている本件連合自治会を所有者として、固定資産税を課す必要があり、大きな矛盾が生じる。したがって、登記できない建物になり、家屋補充課税台帳を作成せざるを得ないということは「正規の所有者として扱うことが難しい」ということになる。本件連合自治会が本件コミセン建物を所有していることは事実であるが、所有権は保有できないというトリックのような事実を住民にしっかり説明できるのか。所有権を保有することができない本件連合自治会に、三田市が保有していた所有権を譲渡することはできないことから、現時点の所有権は、三田市がしっかり保有していることになる。大問題である。たしかに、1つの法は順守できているが、他の法が順守できていない。こんなことはたくさんある。法は、法体系で運用される。1つの法だけで説明しないでほしい。

課税を免除してもらふ減免申請において、正規の所有者として扱うことが難しい本件連合自治会が所有者だとするのであれば、地域の住民を欺く所業になる。欺くどころか「コミセンは我々のものだ。」と信じ込み、積極的な活用を夢見ている地域住民を騙すことになる。さらに、減免申請において、提出書類として登記簿謄本が明記されていることから判断すると、このあたりの手続に矛盾がある。できるできないの判断は

別として、不動産登記法（平成16年法律第123号。以下「不登法」という。）では、登記をするのは義務である。三田市は、登記を指導助言する義務がある。したがって、最初から、登記をしないことを前提として、三田市「官」と本件連合自治会「民」とが本件無償譲渡に係る覚書を締結し、三田市「官」が所有する不動産の所有権を本件連合自治会「民」に譲渡しようとする自体が不法である。三田市がこれを主導？しているのであれば、地方公共団体としての三田市の市政の姿勢としては間違いである。本件無償譲渡に係る覚書の締結に際して、先行する責任は三田市である。しかも、本件連合自治会が不動産の所有権を保有する資格がない団体であることを認識していることから、大問題である。「民」が、登記できない状況ならば、本件無償譲渡に係る覚書を締結しなければ良いのである。このようになった責任は、三田市にある。所有権を保有できない団体であることが明確であることから、三田市民の財産である本件コミセン建物を無償譲渡してはいけないにもかかわらず、譲渡したからである。1つの不法な行為により、次の不法な行為を生み出さざるを得なくなった三田市の市政の姿勢に「子育て・・・」を喧伝する資格があるのか。是正する勇気が求める。

一般的な概念では、所有者は、所有権を保有している。本件無償譲渡に係る覚書の締結により、コミセンを所有しているということが事実ならば、現時点の正規の所有者は、いったい誰なのか。そのことを証するものが、本件無償譲渡に係る覚書であると思われる。そこには「 連合自治会」と記載されている。地域住民を欺き、騙すこのような重要な内容が残ったまま、今後30年、40年を送らねばならない地域住民があわれである。このようなことが、確定できない三田市との本件無償譲渡に係る覚書は、一体何ものなのか。

三田市の財産の譲与が可能とする根拠となる条例は、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和39年条例第11号。以下「財産交換等条例」という。）で、昭和39年のものである。その後、未登記の問題、個人名の登記などに関して生じた不備を改善すべく、平成3年に自治法が改正され、第260条の2第1項の規定が設けられた。こちらが、後法である。後法優先である。こちらが、上位法（国法）である。上位法優先である。昭和39年の三田市の条例制定時では、認可地縁団体という概念がない状態である。平成3年の自治法第260条の2第1項の規定にある概念である。それまでは、未登記の不動産があったり、個人名による登記がなされ、多くの問題が生じていた。これを改善すべく、自治法第260条の2第1項の規定が設けられ認可地縁団体であれ

ば、当該団体名義で登記ができるようになったのである。こちらが、後法であることから、改善を目途しているのは当然である。しかも、こちらは上位法（国法）である。三田市の条例を包括する。したがって、地縁による団体ではない、三田市長の認可がないという本件連合自治会は、要件を満たしていないことから、不動産に関する権利等を保有できない状態である。登記に関する改善のために制定された法をもってしても、本件連合自治会は登記できないのである。不動産又は不動産に関する権利等を保有するため三田市長の認可を受けていない、地縁による団体ではない本件連合自治会という相手方当事者に対して、三田市は、本件無償譲渡に係る覚書により、本件コミセン建物の所有権を譲渡できるはずがない。

なお、念のため、自治法第260条の2第1項には「市町村長の認可を受けたときは・・・」とあり、本件無償譲渡に係る覚書により、所有権を譲渡するための本件無償譲渡に係る覚書を締結するに先立って、三田市長の認可が先行してなされる必要があることを法は規定している。認可がない場合、本件連合自治会は、保有するための権利を有することができない。本件無償譲渡に係る覚書の締結に際して、先行する責任は三田市長にある。本件連合自治会ではない。本件無償譲渡に係る覚書を締結できないのであれば、認可しなければ良いのである。本件無償譲渡に係る覚書を締結できる資格があるのであれば、認可したら良いのである。本件連合自治会が認可を申請し、三田市長の認可を受けたときは、本件連合自治会は権利を有することができるのである。平成28年9月現在、本件連合自治会は認可地縁団体ではない。本件無償譲渡に係る覚書を締結できない。しかし、この状態で三田市長は、本件無償譲渡に係る覚書を締結している。これが、本件無償譲渡に係る覚書を不法な覚書であると訴える根拠である。

また、行政の姿勢として、自治法第260条の2第1項等の法を順守できるように本件連合自治会を指導助言をしているはずの三田市の姿が見えない。反対に、法違反を承知の上で、さらに、他の地区のコミセン等の無償譲渡に係る覚書の不備も是正しないまま、新たに、法違反を上積みしようとしている。平成28年8月23日に地域支援課に出向き職員に説明を求めたところ「できると考えている。」という回答が返ってきた。理由を求めると、とても説明にならない理由が返ってきた。「できると考えている。」と「考えたら、できる。」のであるならば、法律に違反しているとか違反していないとかに関係なく、何でもできる。平成28年9月1日を想定しているのであれば、しっかりとした、法的裏付

けのある、かつ、責任のある回答が用意できているはずである。この時点で、この回答なのか。約2年間、三田市はいったい何をしてきたのか。職員の無作為、不勉強を指摘したい。

不登法第47条による表題登記も、登記していない事例が「ごまんとある。」として、悪例に倣う意向、赤信号を皆で渡る意向を本件連合自治会は示している。本来は、法により登記をする義務があるとして指導する立場の三田市も、容認（主導？）する意向である。つまり、法違反を三田市が放置（主導？）するつもりである。時代は未登記等を解消できるように、法を整備しているにもかかわらず、三田市はそれに逆行して、未登記を新規に作り出そうとしている。ニュータウンというときの「ニュー」とは何のことなのか。事実として、表題登記ができていない事例を探ると、登記ができない、登記ができていない理由がいくつか見つけられた。しかし、今回の事例とは程遠いと感じる。今回のこの事例は、本件無償譲渡に係る覚書の締結日が平成28年9月1日で、三田市が所有していたことが明確で、本件無償譲渡に係る覚書により所有権を譲渡した？ことが明確で、現時点において、本件連合自治会が所有権を保有している？ことが明確であるとするのであれば、登記をしない、登記ができない理由はない。約2年間、三田市はいったい何をしてきたのか。職員の無作為、不勉強を指摘したい。このように、厳しい措置をしない三田市の怠慢、不法措置により、登記していない事例がごまんとある中に、地方公共団体である三田市のお墨付きで？、4つの先例に加え、さらに1つの事例が加わるのか。

イ 監査請求その2

本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての本件連合自治会の資格に疑義がある。監査請求その2にて、三田市長の責任について監査を請求し、是正措置として、無償貸与契約の締結を求める。

本件無償譲渡に係る覚書の締結に際して、三田市長は、相手方当事者の資格を調査、確認する義務がある。三田市民の財産を処分する措置は、いい加減なものであってはならない。三田市長の行政上の責任を求める観点から、住民監査を請求する。本件無償譲渡に係る覚書において「この覚書の成立を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印のうえ、各自その1通を保有するものとする。」という重要なものである。三田市は、行政上の責任ある措置の相手方当事者の資格を、職責をもって調査し、確認する義務がある。本件連合自治会に不備が多々あり、相手方当事者としての資格がないことを指摘されているのに、調査、確認ができていない。資格のないものと締結した本件無償譲渡に係る覚書の締結は無効であることか

ら、本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸与契約の締結をすることを求める。

下記に掲げる監査を請求する内容その①から同その⑤までの指摘にあるように、本件連合自治会には、三田市が本件無償譲渡に係る覚書を締結するための相手方当事者としての資格が完備されていません。本件無償譲渡に係る覚書の相手方当事者になる資格に不備がある。三田市長の不法に加え、相手方当事者の資格不備である。本件無償譲渡に係る覚書が締結できない。それでも締結するならば、確信的不法行為である。法を順守していない、本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての資格がないものと締結した本件無償譲渡に係る覚書は無効であることから、本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸与契約の締結をすることを求める。

(ア) 監査を請求する内容その①

本件連合自治会は、現時点において、認可地縁団体ではない。

(イ) 監査を請求する内容その②

三田市長は、本件連合自治会が不動産の権利を保有するための認可をしていない。

本件連合自治会は、現時点において、三田市長の認可を受けていない。これは、監査請求その1で詳述している。職員に、本件無償譲渡に係る覚書の当事者として、行政上の責任ある措置に関して、相手方当事者の資格に関し、職責を持った調査をし、確認を要する、と指摘している。住民監査請求は職員措置に対するものである。職員の措置に不備があると指摘するので、職員の調査、確認結果の監査を請求する。

(ウ) 監査を請求する内容その③

本件連合自治会は、会則に則って承認された組織ではないので、不存在である。

本件連合自治会の平成28年度の役員に対して、改めてやり直して総会にて選任する事態が発生し、平成28年8月14日に臨時総会が開催された。しかし、本件連合自治会会則（以下「本件会則」という。）第7条による選出はできたが、本件会則第11条及び第12条に則った選任が成立していないため、現時点において、平成28年度の本件連合自治会は、外観上はあるように見えるが、存在していない可能性があるとして訴えている。本件無償譲渡に係る覚書の相手方当事者が、不存在などという事態では、本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての資格はゼロである。職員に対して、本件無償譲渡に係る覚書の当事者として、行政上の責任ある措置に関して、相手方当事者の資格に関し、職責を持った調

査をし、確認を要すると指摘している。住民監査請求は職員措置に対するものである。任意団体の所業に対して、職員が内政干渉するのは不当であるが、本件無償譲渡に係る覚書の当事者の資格を調査、確認するのは、職務である。職員の措置に不備があると指摘するので、職員の調査、確認結果の監査を請求する。

(エ) 監査を請求する内容その④

本件連合自治会に加入したとする組織の加入手続に疑義がある。

■■■■連合会、■■■■連合自治会（以下「本件地区連合自治会」という。）、本件連合自治会は、これらの会則により、構成員として承認するためには、6つの加入条件すべてを順守することを求めている。これらの条件を満たしていないことから、加入に不備があると指摘している組織が1つある。平成28年1月4日住民監査請求にて指摘済である。職員の責務の追及に対して「本件連合自治会に関することは、本件連合自治会の責任なので、三田市には、調査する義務はない。」という監査結果の通知である。本件連合自治会のことは、本件連合自治会の自主性に任せておけば良いとする判断は間違っていない。しかるに、過日の住民監査請求では、本件連合自治会の問題の指摘をしているのではない。住民監査請求は職員措置に対するものである。職員に「行政上の責任ある措置（この時点では、行政事務委託料の支払措置）に関して、職責を持った調査をし、確認を要する。」と指摘しているが、職員は、調査、確認をしていない。不備を放置したまま、公金の支払をしている。過日の住民監査請求は、この職員措置の不備の監査を請求したものである。監査の対象が間違っている。簡単なことである。6つの加入条件の調査、確認をすれば済むことである。平成28年度においても、この組織に関する不備は解消していない。今回新たに、本件無償譲渡に係る覚書の相手方当事者の資格に関する調査、確認に不備があると指摘するので、職員の調査、確認結果の監査を請求する。なお、職員の調査、確認結果を後日公文書公開請求するので、あれば提示してほしい。なければ、ないと回答してほしい。

(オ) 監査を請求する内容その⑤

区分所有者の法的な位置づけに疑義がある。

上記の監査を請求する内容その④に係る組織（以下「本件組織」という。）には、区分所有者の問題もある。本件組織は、管理組合とは別個の独立した組織であるとしている。マンション等の区分所有者と表記される住人が本件組織の構成員であるとき、本件無償譲渡に係る覚書の締結により、区分所有者という肩書きのまま、コミセンの所有権（概念と

しては、所有権の一部)を保有できるかという難しい問題である。区分所有者の第一義的な責務に、本件連合自治会が所有する?とする本件コミセン建物のような外部の財産の管理は含まれていない。しかも、本件組織の独自の総会を開催していない状況では、構成員は、問題を認知することさえできていない。自分が、本件組織の構成員であることの認識も危ぶまれる。住民監査請求は職員措置に対するものである。職員に「行政上の責任ある措置に関して、職責を持った調査をし、確認を要する。」と指摘している。職員は、調査、確認をし、この難しい法の適用に対して、地域住民にしっかり説明すべきである。いまだ、?である。職員の措置に不備があると指摘するので、職員の調査、確認結果の監査を請求する。

2 請求する措置

三田市長は、本件連合自治会との間で締結した本件コミセン建物の本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸与契約の締結をすることを求める。

第3 請求の受理

平成28年9月12日付で收受した「三田市職員措置請求書(住民監査請求書)」(以下「本件措置請求書」という。)による住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)については、監査委員会議において審査した結果、自治法第242条に規定する要件の具備に係る疑義があるものの、これは監査の過程において明らかになるものと解し、同月15日付でこれを受理しました。

また、自治法第242条第1項において、住民監査請求に際して添付しなければならないこととされている事実を証する書面として、請求人から下記の書面が提出されました。

添付資料① []コミセン無償譲渡契約に関する疑念の回答を求めます
(平成28年8月29日付)

添付資料② 平成28年8月14日 []連合自治会第3回の臨時総会の疑念について(平成28年8月29日付)

添付資料③ []連合自治会第3回臨時総会資料(平成28年8月14日開催)から一部抜粋したもの

- ・ 平成28年度 []連合自治会役員選出等に関する臨時総会開催請求書(平成28年8月1日付)
- ・ 平成28年度 []連合自治会第3回臨時総会と定例理事会招集通知(平成28年8月3日付)
- ・ 平成28年度 []連合自治会役員選出名簿

- ・ 平成28年度[]連合自治会役員名簿（2号議案2の原案）
- 添付資料④ 固定資産税（都市計画税）減免申請書（[]コミュニティセンターに関するもの）
- 添付資料⑤ コミュニティセンターの無償譲渡に係る覚書（平成28年9月1日締結）
- 添付資料⑥ 「[]4丁目住民の皆様」宛の文書（平成28年3月11日付）
- 添付資料⑦ []コミセンの無償譲渡契約に関する疑念について（平成28年8月20日付）
- 添付資料⑧ []コミセンの無償譲渡契約に関する疑念について（平成28年8月22日付）

第4 監査の実施

本件監査請求に係る監査は、下記のとおり実施しました。

1 監査の対象部署

市民生活部市民協働室地域支援課

2 監査の期間

平成28年9月15日から平成28年11月10日まで

3 監査の実施方法

(1) 請求人からの陳述の聴取等

自治法第242条第6項に規定する請求人からの証拠の提出及び陳述の聴取を平成28年10月5日に実施しましたところ、請求人が出席され、陳述されました。

また、「H28年9月12日三田市職員措置請求における補完資料その①」（添付資料⑨を含む。以下「本件補完資料①」という。）及び「H28年9月12日三田市職員措置請求における補完資料その②」（添付資料⑩を含む。以下「本件補完資料②」という。）が平成28年9月29日に、「H28年9月12日三田市職員措置請求における補完資料その③」（添付資料⑪を含む。以下「本件補完資料③」という。）及び政務活動費に関する新聞記事（以下「本件新聞記事」という。）が同年10月5日に、「H28年9月12日三田市職員措置請求における補完資料その④」（添付資料⑫及び同⑬を含む。以下「本件補完資料④」という。）が同月24日に提出されました。

(2) 関係職員からの陳述の聴取等

自治法第242条第7項に規定する関係職員からの陳述の聴取を平成28年10月5日に実施しましたところ、市民生活部市民協働室地域支援課長及び同課係長が出席され、陳述されました。

また、請求人からの主張等に対する関係職員からの説明等を記載した書面（以下「本件説明書」という。）が平成28年9月29日及び同年10月27日に提出されました。

4 監査対象

請求人からの本件措置請求書、本件補完資料①から同④まで及び本件新聞記事（以下、これらを総称して「本件措置請求書等」という。）並びに請求人からの陳述の内容から本件監査請求は、平成28年9月1日付で三田市と本件連合自治会との間で締結した本件無償譲渡に係る覚書が、法を順守しておらず、また、「本件連合自治会は、現時点において、認可地縁団体ではない。」、「三田市長は、本件連合自治会が不動産の権利を保有するための認可をしていない。」、「本件連合自治会は、会則に則って承認された組織ではないので、不存在である。」、「本件連合自治会に加入したとする組織の加入手続に、疑義がある。」、「区分所有者の法的な位置づけに、疑義がある。」ことにより、本件連合自治会に本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての資格がないことから、本件無償譲渡が不法・無効なものであり、違法・不当な財産処分にあたるとして、三田市長に対して、本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸与契約を締結することを求めるものであると解し、これを監査対象としました。

第5 監査の結果

本件監査請求について、自治法第242条第8項の規定により監査委員会議において協議した結果、下記のとおり結論を得ました。

1 監査対象に係る事実

監査対象に係る事実について、請求人からの本件措置請求書等及び陳述の内容、関係職員からの本件説明書及び陳述の内容並びにこれらに係る法令の規定等に基づき、次のとおり確認しました。

(1) 本件無償譲渡に係る覚書の概要

本件無償譲渡に係る覚書については、三田市を甲（代表者は三田市長）、本件連合自治会を乙（代表者は本件連合自治会の会長（以下「本件会長」という。))として、下記のとおり締結されていました。

ア 本件無償譲渡に係る覚書における譲渡物件

本件無償譲渡に係る覚書における譲渡物件（「本件コミセン建物」と同義。）については、第1条において「甲は、乙に対して、地域住民のコミュニティの増進等を図る集会施設等の用途に供するために末尾記載の施設等及び施設等に附属する設備の一切（以下「施設等」という。）を、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和39年条例第11号）第3

条の規定に基づき、乙に無償譲渡するものとする。」とされており、これらの概要は下記のとおりとなっていました。

- ・ 本件コミセン集会所
名 称 ■■■■■ コミュニティセンター
所 在 三田市 ■■■■■ 3丁目5番地
構 造 鉄骨造平屋
延べ床面積 299.56㎡
- ・ 本件コミセン倉庫
名 称 書庫
所 在 三田市 ■■■■■ 3丁目5番地
構 造 鉄骨造2階建
延べ床面積 80.00㎡

イ 本件無償譲渡に係る覚書における譲渡期日

本件無償譲渡に係る覚書における譲渡期日については、第2条において「甲が、乙に対して施設等を譲渡する期日を、平成28年9月1日と定める。」とされていました。

ウ 本件無償譲渡に係る覚書における用途指定

本件無償譲渡に係る覚書における用途指定については、第3条において「乙は、施設等を地域住民のコミュニティの増進のための活動以外の用途に供してはならない。」とされていました。

エ 本件無償譲渡に係る覚書における他の規定

本件無償譲渡に係る覚書における他の規定として、第4条において瑕疵担保責任、同第5条において施設等の保全義務、同第6条において移設等の譲渡等の禁止、同第7条において定めのない事項の処理について規定されていました。

(2) 本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続

本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続については、関係職員から下記の旨の説明を受けました。

- ・ 本件コミセン建物は市の普通財産であることから、三田市公有財産規則（昭和41年9月1日条例第19号。以下「公有財産規則」という。）第31条に基づいて事務手続を行ったものである。
また、本件連合自治会は財産交換等条例第3条第1号に該当する組織であること等から無償譲渡としたものである。

公有財産規則第31条第1項の規定については「普通財産を売却し、譲与し、若しくは減額して譲渡し、又は出資の目的としようとするときは、次に掲げる事項を記載した文書により市長の決裁を受けなければならない。」、同

条第2項の規定については「前項の文書には、評価調書及び関係図面を添付しなければならない。」とされていることから、これに係る決裁を確認したところ、これらの規定において記載することとされている事項及び添付することとされている書類が完備されていなかったものの、平成28年8月31日付で市長の決裁を受けていました。

なお、本件無償譲渡については、自治法第96条第1項第6号の規定により、議会の議決が不要なものとなっていました。

(3) 本件コミセン建物を本件連合自治会に無償譲渡する理由

本件コミセン建物を本件連合自治会に無償譲渡する理由については、関係職員から下記の旨の説明を受けました。

- ・ 三田市内には、各地区を包括する地区連合自治会が10組織存在しているところ、本件地区を包括する地区連合自治会として本件地区連合自治会が存在している。

本件地区連合自治会が包括する地区は一部を除き、丁目毎の住民自治組織が存在していることから、これら丁目毎の住民自治組織を小学校区毎に包括する中間組織が3組織形成されており、この1つが、本件地区内の住民自治組織を包括する組織である本件連合自治会である。

本件連合自治会は、三田市との間で負担区分を設けて、本件コミセンの運営管理を長年にわたって行ってきた実績があることから、今後も本件コミセンの適正な運営管理がなされることが期待できるものである。

- ・ 三田市内のニュータウン地区以外のコミセン等は、これらが徴収する会費等により自ら財源を確保し、施設整備や維持管理がなされている。

一方、三田市内のニュータウン地区のコミセン等は、地域コミュニティ活動の拠点となる施設として、開発事業者により整備されるものであるとともに、これらのコミセン等は、本来であれば、開発事業者から住民自治組織に直接引継ぎされるべきものであるが、住民が少ない等住民自治組織が脆弱な状態でコミセン等を引継いだ場合には、住民自治組織にとって大きな負担となることが予想されたことから、開発事業者から三田市が一時的に引継いで、三田市と住民自治組織との間でのコミセン等に係る協議が整ったところから無償譲渡している。

本件地区については、開発事業者である兵庫県が住民自治組織の集会所を整備しなかったことから、兵庫県が整備した[]業務センターの一部を本件コミセンとして運営管理されていたが、三田市と本件連合自治会との間での本件コミセンに係る協議が整ったことにより、本件コミセン集会所を整備（平成28年8月26日建替工事完成）したうえで、本件コミセン倉庫と合わせて無償譲渡している。

なお、本件コミセン集会所については、三田市が三田市北摂三田ニュータウン施設整備管理基金（兵庫県と三田市との間で締結した北摂地区新住宅市街地開発事業における公共施設等の引継ぎに関する協定書（平成20年3月13日締結。以下「本件協定書」という。）に基づき三田市が本件コミセンを含む対象施設の整備・管理等を行うにあたって要する費用として兵庫県から三田市に支払された負担金等が積み立てされている基金）を取り崩して整備したものであり、本件コミセン倉庫については、兵庫県が整備したものを三田市が一時的に引継いでいたものである。

- ・ これらのことから、自治法施行令第167条の2第2号に該当する随意契約として、本件コミセン建物を本件連合自治会に譲渡したものであり、譲渡に係る処分価額については、本件連合自治会が財産交換等条例第3条第1号に該当する住民自治組織であるとともに、本件コミセン建物の整備に係る経緯から無償としたものである。
- ・ なお、本件連合自治会は、平成28年4月10日に開催した定期総会において、本件会長が会長として選任されたことを、本件会長から確認している。また、本件連合自治会は、諸事情により、平成28年6月12日及び同年8月14日に臨時総会を開催し、会長を含む役員選出の決議が行われており、いずれの臨時総会においても本件会長を会長とする決議がされたことを、各臨時総会終了後に本件会長から確認している。

また、本件連合自治会に対して提訴されている平成28年（ワ）第1316号事件の訴状における本件連合自治会の代表者は本件会長となっており、同年9月16日には第1回口頭弁論が開かれ、訴訟代理人が出頭している。

(4) 自治法第260条の2第1項の規定等

請求人が引用する自治法第260条の2第1項の規定については「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体（以下本条において「地縁による団体」という。）は、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。」とされているところ、この規定については、逐条 地方自治法 第8次改訂版（著者 松本英昭 学陽書房。以下「本件解説書」という。）において、下記の旨の解説がなされています。

- ・ 自治会、町内会等は、昭和18年の市制町村制の改正により、自治会、町内会等が市町村長の許可を得た場合には、団体名義の財産を保有できる旨規定が設けられ、法律上の位置付けがなされた。

戦後、憲法及び地方自治法の施行により市制町村制が廃止され、同時に、

昭和22年5月3日政令第15号（昭和20年勅令第542号ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件）により、自治会、町内会等は解散し、団体名義の財産を処分することが義務付けられたが、その後、昭和27年の講和条約発効の結果、先の政令第15号は廃止された。

しかし、自治会、町内会等は、権利能力を有する途がなかったことから、保有不動産等を団体名義で登記することができず単独又は複数の代表者名義等により登記しているため、代表者の死亡又は移転による名義変更等をめぐり全国的にトラブルが少ないという実情がある。

本条は、自治会、町内会等の地縁による団体が市町村長の認可により権利能力を取得（すなわち、法人格を取得）することとし、保有不動産等をめぐるトラブルを防止し、住民自治に極めて深い関連を有し地域社会において重要な役割を担っている地縁による団体が活動をし易くするために設けられたものである。

- ・ 市町村長の認可の目的は、地域的な共同活動のための「不動産又は不動産に関する権利等」を保有するためであり、不動産などを現在保有しておらず、かつ、保有する予定が全くない団体には権利能力の取得を認めるものではない。

2 判 断

自治法第242条に規定する住民監査請求の制度の1つの目的は、「地方財務行政の適正な運営を確保すること」（昭和51年（行ツ）第120号 愛知県に代位して行う損害賠償 昭和53年3月30日 最高裁判所第一小法廷判決 民集第32巻2号485頁）、すなわち、「普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保すること」とされています（昭和57年（行ツ）第164号 町有財産売却処分違法確認等及び共同訴訟参加 昭和62年2月20日 最高裁判所第二小法廷判決 民集第41巻1号122頁）。したがって、住民監査請求は、行政全般の違法・不当を防止・是正するための制度ではなく、「普通地方公共団体の事務の管理、出納その他の事務の一般的状況を明らかにすること」を目的とするのは、事務監査請求（自治法第75条）とされています（昭和35年（オ）第992号 県有財産不当処分禁止請求 昭和38年3月12日 最高裁判所第三小法廷判決 民集第17巻2号318頁）。

また、住民監査請求の制度のもう1つの目的は、違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実により、「地方公共団体が被った損害の回復又は被るおそれのある損害の予防」とされています（昭和52年（行ツ）第128号 住民訴

訟 昭和57年7月13日 最高裁判所第三小法廷判決 民集第36巻6号970頁)。

これらを踏まえて、下記のとおり判断しました。

(1) 本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続についての判断

本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続について確認したところ、公有財産規則第31条第1項及び第2項の規定において記載することとされている事項及び添付することとされている書類が完備されていませんでした。

しかし、これらは軽微な不備であるとともに、市長の決裁を受けていることからすると、これらの不備があることをもって、本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続が無効となるものではないと判断しました。

(2) 本件コミセン建物を本件連合自治会に無償譲渡する理由についての判断

本件連合自治会について、関係職員から「本件連合自治会は、本件地区内の住民自治組織を包括する組織である。」、「本件連合自治会は、三田市との間で負担区分を設けて、本件コミセンの運営管理を長年にわたって行ってきた実績があることから、今後も本件コミセンの適正な運営管理がなされることが期待できるものである。」との旨の説明を受けました。

三田市内におけるコミセン等の運営管理について、関係職員から「三田市内のニュータウン地区以外のコミセン等は、これらが徴収する会費等により自ら財源を確保し、施設整備や維持管理がなされている。」、「三田市内のニュータウン地区のコミセン等は、地域コミュニティ活動の拠点となる施設として、開発事業者により整備されるものであるとともに、これらのコミセン等は、本来であれば、開発事業者から住民自治組織に直接引継ぎされるべきものであるが、住民が少ない等住民自治組織が脆弱な状態でコミセン等を引継いだ場合には、住民自治組織にとって大きな負担となることが予想されたことから、開発事業者から三田市が一時的に引継いで、三田市と住民自治組織との間でのコミセン等に係る協議が整ったところから無償譲渡している。」との旨の説明を受けました。

また、本件コミセン建物の整備について、関係職員から「本件コミセン集会所は、本件協定書に基づき三田市が本件コミセンを含む対象施設の整備・管理等を行うにあたって要する費用として兵庫県から三田市に支払された負担金等が積み立てされている基金を取り崩して整備したものであり、本件コミセン倉庫は兵庫県が整備したものを三田市が一時的に引継いでいたものである。」との旨の説明を受けました。

これらのことからすると、自治法施行令第167条の2第2号に該当する随意契約として、本件コミセン建物を本件連合自治会に譲渡することについては、何ら不合理な点はないとともに、譲渡に係る処分価額について無償と

したことについても、不合理な点があるものではないと判断しました。

(3) 請求人の主張についての判断

請求人は、「本件連合自治会は、現時点において、認可地縁団体ではない。」、「三田市長は、本件連合自治会が不動産の権利を保有するための認可をしていない。」、「本件連合自治会は、会則に則って承認された組織ではないので、不存在である。」、「本件連合自治会に加入したとする組織の加入手続に、疑義がある。」、「区分所有者の法的な位置づけに、疑義がある。」ことにより、本件連合自治会に本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての資格がないことから、本件無償譲渡は不法・無効なものであり、違法・不当な財産の処分に当たると主張されているところ、この根拠として、自治法第260条の2第1項の規定を引用されています。

しかしながら、自治法第260条の2第1項の規定については、本件解説書において、「自治会、町内会等は、権利能力を有する途がなかったことから、保有不動産等を団体名義で登記することができず単独又は複数の代表者名義等により登記しているため、代表者の死亡又は移転による名義変更等をめぐり全国的にトラブルが少くないという実情がある。」、「本条は、自治会、町内会等の地縁による団体が市町村長の認可により権利能力を取得（すなわち、法人格を取得）することとし、保有不動産等をめぐるトラブルを防止し、住民自治に極めて深い関連を有し地域社会において重要な役割を担っている地縁による団体が活動をし易くするために設けられたものである。」、「市町村長の認可の目的は、地域的な共同活動のための「不動産又は不動産に関する権利等」を保有するためであり、不動産などを現在保有しておらず、かつ、保有する予定が全くない団体には権利能力の取得を認めるものではない。」との旨の解説がなされていることからすると、同項の規定は、認可地縁団体ではない団体に対する不動産等の保有の制限を定めたものではないと判断しました。

また、請求人の主張及び関係職員からの説明にもあるとおり、本件連合自治会においては定期総会、臨時総会が開催されているとともに、平成28年（ワ）第1316号事件の被告として口頭弁論に出頭していること等からすると、本件連合自治会は実際に存在するものであると推認しました。

これらのことからすると、請求人の主張は自治法第260条の2第1項の規定の重大な誤解等に基づくものであり、この主張の根拠を欠いているものであることから、請求人が主張する本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく、本件無償譲渡は不法・無効なものには当たらないものであり、違法・不当な財産の処分にも当たらないものであると判断しました。

3 結 論

まず、本件無償譲渡に係る覚書に基づく三田市から本件連合自治会への本件コミセン建物の無償譲渡については、事務手続において軽微な不備がありましたが、これらの不備があることをもって、本件無償譲渡に係る覚書の締結に係る事務手続が無効となるものではないと判断しました。

また、本件コミセン建物を本件連合自治会に譲渡することについては、何ら不合理な点はないとともに、譲渡に係る処分価額について無償としたことについても、不合理な点があるものではないと判断しました。

さらに、請求人の主張は自治法第260条の2第1項の規定の重大な誤解等に基づくものであり、この主張の根拠を欠いているものであることから、請求人が主張する本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく、本件無償譲渡は不法・無効なものには当たらないものであり、違法・不当な財産の処分にも当たらないものであることから、本件コミセン建物の無償譲渡については、三田市に財産上の積極的損害又は消極的損害を与える若しくはそのおそれ（可能性）があるものではないと判断しました。

よって、請求人の主張には理由がなく、措置の必要を認めることができませんでした。