

五 五 監 第 五 三 二 号  
令和5年11月29日

請求人 様  
請求人 様  
請求人 様  
請求人 様

五島市監査委員 橋 本 平 馬  
五島市監査委員 荒 尾 正 登

### 住民監査請求について（通知）

令和5年10月12日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第24条第1項の規定に基づく住民監査請求につきましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査した結果、次の理由により不適法であるので却下します。

#### 記

#### 1 請求の内容

##### (1) 請求書の提出

令和5年10月12日に請求書が提出された。

請求書に不備があると認めたので、令和5年10月27日までに補正を行うよう求めたところ、同月16日に補正書が提出された。

##### (2) 請求の要旨

請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証する書面によると、請求の要旨は、次のとおりである。

ア 請求の対象行為及び当該行為が違法又は不当であることの理由

(ア) 定期借地権設定契約書（以下「本件契約書」という。）は、民法（明治29年法律第89号）の特別法の借地借家法（平成3年法律第90号）第22条に基づく定期借地権の設定要件を満たしていない。本件契約書の相手方は、借地借家法第2条第1項の「借地権 建物の所有を目的とする地上権又は土地の賃借権をいう。」の規定に該当（適用）しない。

(イ) 本件契約書は、民法が適用する土地の賃貸借契約の内容である。本件契約書は、契約方法なしの民法の借地権の契約となり、五島市有財産管理規則（平成16年五島市規則第49号）第26条第1項に規定する借地借家法第22条の規定によ

る定期借地権の規定は適用できない。民法第604条第1項の規定により、賃貸借期間の存続期間は、20年を超えることができない。契約でこれより長い期間を定めたときであっても、その期間は、20年とする。また、第2項の規定により、賃貸借の存続期間は、更新することができる。ただし、その期間は、更新の時から20年を超えることができない。

(ウ) 本件契約書第9条(保証金)の保証金の免除は五島市財務規則(平成16年五島市規則第43号)第93条違反であり、議会の承認並びに議決事項である。

(エ) 令和5年6月五島市議会定例会議案第54号財産の減額貸付けについては、地方自治法第237条第2項の議決違反である。

#### イ 監査委員に求める措置の内容

市長に対して次の措置を講ずることを求める。

(ア) 定期借地権設定契約書を無効契約とし、改めて、定期借地権の契約を作成する措置を講ずること。

(イ) 上記の措置なきときは、貸付料等の損害賠償の措置を講じること並びに本契約書の議決を地方自治法第177条2項の3の不信任の議決とみなすとの措置をも講じること。

## 2 地方自治法第242条の要件に係る判断

地方自治法第242条第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執行機関又は職員について、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(以下「財務会計上の行為」という。)があると認めるとき、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、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定し、同条第2項は、当該財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由があるときを除き、住民監査請求をすることができない旨規定している。

また、財務会計上の行為又は怠る事実は、普通地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならず、違法、不当な事由があるとしても、それが普通地方公共団体に損害をもたらすような関係にはないことが明らかな場合は、住民監査請求の対象にならないとされている(最高裁判所平成6年9月8日第一小法廷判決)。

したがって、普通地方公共団体の住民が住民監査請求をするためには、その対象が当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実であること、当該財務会計上の行為又は怠る事実により当該普通地方公共団体

に損害が生じること、正当な理由があるときを除き、当該財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年以内の請求であることなどが要件となる。

本件請求は、令和3年2月22日に締結された定期借地権設定契約（以下「本件契約」という。）が法令（借地借家法、地方自治法、五島市条例及び規則）違反により、地方自治法第2条第17項の規定により無効である。また、本件契約の締結は、五島市長の権限を逸脱しており無効であるとしてなされたものと解される。

そこで、本件請求が地方自治法第242条に規定する要件を満たしているかについて検討する。

(1) 請求の期間について

市長は、本件契約の締結に当たって、次のとおり鑑瀬園地自然環境活性化プランの公募を行い、契約締結の相手方を決定している。

ア 鑑瀬園地自然環境活性化プランの公募の経緯について

(ア) 平成31年3月4日 募集要項を市の掲示場に告示し、市のホームページに掲載。募集要項には、①募集の概要②対象敷地の概要③施設整備の条件等④提案募集への応募⑤計画提案書・建築計画書の作成方法⑥活用事業者の決定⑦契約の締結⑧敷地の引渡し及び建築物の建築⑨国・県・五島市の補助金等一覧が記載されている。募集要項の公表期間は、平成31年3月4日から同年7月1日まで。提案募集の受付期間は、平成31年4月1日から同年7月1日まで。応募なし。

(イ) 令和元年7月19日 募集要項を市の掲示場に告示し、市のホームページに掲載。募集要項に記載のある事項は、(ア)と同じ。募集要項の公表期間は、令和元年7月19日から同年10月18日まで。提案募集の受付期間は、令和元年8月13日から同年10月18日まで。

(ウ) 同年 10月21日 令和元年7月19日の公募により、事業提案があった事業者について、プロポーザル方式による審査を行い、事業の候補者を双日株式会社に決定する。

(エ) 同年 11月27日 双日株式会社が五島市の鑑瀬地区で高級リゾートホテル開発に向けた検討を進めているとの記事が、新聞・テレビにより報道される。

(オ) 同年 11月29日 五島市と双日株式会社が鑑瀬園地自然環境活性化プラン提案事業に関する基本協定書を締結する。

(ハ) 同年 12月 4日 令和元年12月五島市議会定例会の市政報告において、市長が、鑑瀬園地自然環境活性化プランの募集に双日株式会社からの応募があり、同社を事業者として決定したこと、及び事業計画の設計、工事の着工、開業予定の時期等について報告する。

(キ) 令和3年2月22日 五島市と双日株式会社が、本件契約を締結する。

#### イ 請求期間の起算点について

住民監査請求期間の起算点について、判例は、「当該行為のあった日」が一時的行為のあった日を意味するのに対し、「当該行為の……終わった日」とは、行為自体が継続して行われる場合において、その終わった日を意味するものと解すべきであるし、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から、控訴人ら主張のように解することはできない。地方自治法二四二条二項本文が監査請求に期間制限を設けたのは、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ないとの趣旨にでたものであるところ、控訴人ら主張の見解をとると、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、監査請求に期間制限を設けた右の趣旨が没却されることとなり、相当でない（仙台高等裁判所平成9年11月26日第3民事部判決）。地方自治法二四二条二項本文にいう当該行為のあった日とは一時的行為のあった日を、当該行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当である。前記事実関係によれば、本件監査請求においては、本件賃貸借契約の締結がその対象となる行為とされているところ、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同項本文の規定を適用すべきである（最高裁判所平成14年10月15日第三小法廷判決）としている。

これを本件についてみると、本件請求は、令和3年2月22日にされた本件契約の締結が違法であるとしてなされたものであるところ、本件請求は、令和5年10月12日になされているから、監査請求期間の起算日である本件契約の締結日から1年を経過した後になされたものである。

#### (2) 正当な理由について

請求の期間における正当な理由については、請求書及び補正書において特段記載されていないことから、請求期間の正当な理由について検討する。

正当な理由の有無について、判例は、地方自治法二四二条二項但書は一年の期間を

徒過した場合にも、「正当な理由があるとき」は、住民監査請求をなし得る旨規定している。ここに「正当な理由」とは監査請求の対象となる当該行為を知ること、監査請求をなすことにつき、客観的障害がある場合、即ち当該行為がきわめて秘密裡に行なわれ、一年を経過した後はじめて明るみになったとか、天災、地変等で交通杜絶になり請求期間を徒過した場合などを指し、特定の住民の長期の旅行、病気など監査請求当事者に関する主観的事情を含まないと解すべきである（宮崎地方裁判所昭和57年3月29日民事部判決）。監査請求に期間制限を設けた趣旨は、右1に説示したとおりであるところ、当該財務会計上の行為が地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、一年を経過してから初めて明らかになった場合等にも右の趣旨を貫くことは相当でないから、地方自治法242条2項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過した後であっても、地方公共団体の住民が監査請求をすることができるとしたものである。そして、当該行為が秘密裡にされた場合、右「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為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もの（最高裁判所昭和63年4月22日第二小法廷判決）と解される。

これを本件についてみると、本件契約の締結に当たっては、平成31年3月4日及び令和元年7月19日に銚子園地自然環境活性化プランの公募を行い、その公募の募集要項において、(1)ア(ア)に記載のとおり、②対象敷地の概要③施設整備の条件等⑥活用事業者の決定⑦契約の締結⑧敷地の引渡し等について記載されており、請求人が指摘する本件契約の締結内容については、⑦契約の締結において本件契約の契約書案を確認することができる。また、本件契約は、令和3年2月22日に五島市と双日株式会社との間で締結されており、本件契約の締結日から請求人が住民監査請求書を提出するまでの期間は、1年以上（2年7か月20日）を経過している。

したがって、本件契約書の内容については、(1)ア(ア)、(エ)及び(カ)に記載のとおり、本件契約の締結日より前から、銚子園地自然環境活性化プランの募集要項により、本件契約に係る基本協定書案、契約手続、契約内容、契約書案等は公表されており、同プランの応募状況、事業者名、事業の計画内容、事業の実施時期等の内容についても新聞・テレビによる報道、市長の五島市議会での市政報告において具体的に報告されているから、秘密裡にされたものではなく、請求人は契約事項の存在及び内容を確認できたこと、及び本件契約の締結日から1年を経過するまでの期間において、本件契約の内容が初めて明らかになった場合等の事実はなく、請求人が相当の注意力をもって調査することなどにより、客観的にみて当該財務会計上の行為を知ることができ

たものであると解されるから、請求期間を徒過していることについて、正当な理由は認められない。

### 3 結論

以上のとおり、本件請求は、地方自治法第242条に規定する住民監査請求の要件を満たしておらず、不適法であるので、却下する。

#### 【参照条文】

○民法（明治29年法律第89号）

（賃貸借の存続期間）【令和2年4月1日施行前の条文を掲載】

第六百四条 賃貸借の存続期間は、二十年を超えることができない。契約でこれより長い期間を定めたときであっても、その期間は、二十年とする。

2 賃貸借の存続期間は、更新することができる。ただし、その期間は、更新の時から二十年を超えることができない。

○地方自治法（昭和22年法律第67号）

〔地方公共団体の法人格及び事務〕

第二条 地方公共団体は、法人とする。

②～⑮ 略

⑯ 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

⑰ 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

（財産の管理及び処分）

第二百三十七条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

2 第二百三十八条の四第一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。

3 普通地方公共団体の財産は、第二百三十八条の五第二項の規定の適用がある場合で議会の議決によるとき又は同条第三項の規定の適用がある場合でなければ、これを信託してはならない。

（住民監査請求）

第二百四十二条 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。

2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。

3～11 略

○借地借家法（平成3年法律第90号）

（定義）

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 借地権 建物の所有を目的とする地上権又は土地の賃借権をいう。

二～五 略

（定期借地権）

第二十二條 存続期間を五十年以上として借地権を設定する場合には、第九條及び第十六條の規定にかかわらず、契約の更新（更新の請求及び土地の使用の継続によるものを含む。次條第一項において同じ。）及び建物の築造による存続期間の延長がなく、並びに第十三條の規定による買取りの請求をしないこととする旨を定めることができる。この場合においては、その特約は、公正証書による等書面によつてしなければならない。

2 前項前段の特約がその内容を記録した電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。第三十八條第二項及び第三十九條第三項において同じ。）によつてされたときは、その特約は、書面によつてされたものとみなして、前項後段の規定を適用する。

○五島市財務規則（平成16年五島市規則第43号）

（契約保証金）

第93條 契約担任者は、契約を結ぶ者に、契約金額の100分の10以上の契約保証金を納めさせなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、その全部又は一部を納めさせないことができる。

(1) 契約の相手方が保険会社との間に市を被保険者とする履行保証保険契約を締結したとき。

- (2) 契約の相手方から委託を受けた保険会社と工事履行保証契約を締結したとき。
- (3) 政令第167条の5及び第167条の11に規定する資格を有する者と契約を締結する場合において、その者が過去2年間に国又は地方公共団体と種類及び規模をほぼ同じくする契約を数回以上にわたって締結し、これらを全て誠実に履行し、かつ、契約を履行しないこととなるおそれがないと認められるとき。
- (4) 法令に基づき延納が認められる場合において、確実な担保が提供されたとき。
- (5) 物品を売り払う契約を締結する場合において、売払代金が即納される時。
- (6) 随意契約を締結する場合において、契約金額が少額であり、かつ、契約の相手方が契約を履行しないこととなるおそれがないとき。
- (7) 官公署又はこれに準ずる公共的団体との契約又は電気、ガス若しくは水の供給を受ける契約を締結するとき。
- (8) 不動産の買入れ、不動産若しくは物品の借入れ、委託その他契約の性質又は目的が競争入札に適さないものの契約を締結するとき。

## 2・3 略

### ○五島市有財産管理規則（平成16年五島市規則第49号）

#### （普通財産の貸付期間）

第26条 普通財産を貸し付ける場合は、次に掲げる期間を超えることはできない。ただし、借地借家法（平成3年法律第90号）第22条の規定による定期借地権を設定して土地を貸し付けるときは、この限りでない。

- (1) 植樹を目的として、土地及び土地の定着物を貸し付ける時 50年
- (2) 前号の場合を除くほか、土地及び土地の定着物を貸し付ける時 30年
- (3) 建物その他の物件を貸し付ける時 5年（市長が特に必要と認めるときは、20年）

2 前項の貸付期間は、定期借地権を設定して土地を貸し付けるときを除き、更新することができる。この場合においては、更新のときから同項の期間を超えることができない。