

請求人

別記のとおり

呉市監査委員	中 崎 雄 二
同	迫 正 博
同	岡 崎 源太朗

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成24年 5 月 23日付けで受理した住民監査請求について，地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第4項の規定により，監査の結果を次のとおり通知します。

第 1 請求の受付

1 請求の受理

平成24年 5 月 2 日付けで提出された自治法第242条第1項の規定による本件監査請求について法定要件を審査し，一部不明な内容等を補正させた後に，これを具備しているものと認め，同月23日付けで受理した。

2 請求の要旨

平成24年 5 月 2 日付けで提出された「監査請求書」，平成24年 5 月 21日付けで提出された「補正書」及び請求人の陳述内容から，請求の要旨を次のように解した。

なお，陳述の際，請求人から現職である呉市長の辞任を求める発言があったが，「監査請求書」等への記載がないことから請求内容として採用しないこととした。

- (1) 旧呉市交通局（平成24年 3 月 31日をもって事業廃止。以下「交通局」という。）は，「第2次呉市交通局経営健全化5か年計画」（以下「第2次健全化計画」という。）を進めており，平成19年 6 月 28日の呉市議会（以下「議会」という。）の民生交通委員会において平成21年施行予定の地方公共団体の財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号。以下「財政健全化法」という。）の問題により交通局の市営バス事業の経営改善が一層の急務となった旨を主

張していた。

- (2) 元呉市交通企業管理者岡島正男氏（以下「元企業管理者」という。）は、第2次健全化計画の一環として、旧警固屋営業所及び旧東営業所の機能を統合した阿賀南営業所の設置を計画し、その設置場所を確保するため、土地所有者である広島ガス株式会社（以下「広島ガス」という。）、広島ガス指定のリース会社で物件（事務所及び整備工場棟外。以下「リース物件」という。）所有者である三井リース事業株式会社広島支店（平成20年10月にJ A三井リース株式会社へ社名変更。以下「三井リース」又は「J A三井リース」という。）との三者間で、平成19年9月28日付け基本契約を締結した。
- (3) その後、上記基本契約に基づき、三井リースとの間で、阿賀南営業所のリース物件について、賃貸借期間を平成20年4月1日から満20年間とする『定期建物賃貸借契約』（平成20年3月31日付け）（以下「当該契約」という。）を締結した。
- (4) 当該契約の条項をみると、呉市からの中途解約はできず、これに反して呉市の都合により中途解約を申し入れるとき、若しくは呉市が賃貸借期間中に市営バス事業の廃止（同事業を第三者に委託若しくは移管することを決定したときを含む。）を決定したときには、残存期間の賃料総額に相当する中途解約金若しくは損害賠償金を支払うという、呉市にとって明らかに不利な内容のものであった。
- (5) その後、呉市は市営バス事業を広島電鉄株式会社（以下「広島電鉄」という。）に移譲することを決定し、広島電鉄と「呉市交通局の路線移譲に係る基本協定」（平成22年12月22日付け）を締結した。
- (6) このように当該契約締結からわずか2年余りの短期間で広島電鉄への移譲を決定したということは、締結当時（平成20年3月31日）、市営バス事業とともに阿賀南営業所が以降20年間存続するとの見通しは到底考え難く、短期間のうちに市の都合により中途解約を申し入れ、若しくは市が賃貸借期間中に市営バス事業の廃止（同事業を第三者に委託若しくは移管することを決定したときを含む。）を決定することが既に予期されていたと言わなければならない。
- (7) 当該契約は、三井リースにおいて最初から中途解約金若しくは損害賠償金の利得を見込む内容であり、交通局にとって不要な支出を招く恐れが大きい当該契約の締結には及ぶべきではなく、別の方法

(旧警固屋営業所等の改良,阿賀マリノポリス(呉市有地)に新営業所を設置等)を選択し,経営の健全化を図るべきであった。

- (8) 以上のことから,交通局がJ A三井リースに対し公金(中途解約金)を支出したことは,呉市に無用の損失を及ぼしたものであり,違法若しくは不当な公金の支出に該当する。
- (9) よって,当該契約の締結時の責任者である元企業管理者,公金の支出時の責任者である旧呉市交通企業管理者磯本勝氏(以下「企業管理者」という。)及び最高責任者である呉市長小村和年氏(以下「呉市長」という。)に対し,呉市の損害を補填するよう呉市から損害賠償請求する等の必要な措置を講ずべきことを請求するものである。
- (10) なお,当該契約の締結(平成20年3月31日付け)から1年以内に監査請求できなかったが,一般市民にとって,契約条項の内容まで知ることは困難であり,実際に中途解約金が支払われる時点に至って初めて,具体的な内容を知るに至ったものであり,自治法242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」として認められるべきである。

3 事実証明書

- (1) 基本契約書
- (2) 定期建物賃貸借契約書
- (3) 平成19年第6回民生交通委員会会議録
- (4) 呉市交通局の路線移譲に係る基本契約書

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件監査請求書等の内容を総合的に判断して,中途解約金の条項を含んだ契約を締結したこと,締結から数年で交通局の民間移譲に伴い中途解約金を支払ったことが自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な財務会計上の行為に該当し,その結果,呉市に損害が発生したかどうかを監査対象とした。

2 監査対象部局

都市部交通政策課バス事業推進室(交通事業廃止後の市長事務部局における担当部署)

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会の付与

請求人に対し、平成24年6月6日に自治法第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

なお、請求人からの新たな証拠資料の提出はなかった。

第3 監査の結果

本件監査請求については、監査の結果、合議により次のように決定した。

1 事実の確認

監査は、平成24年6月8日に関係職員（元交通局職員）から陳述の聴取等を行ったほか、関係書類の調査、その他関係職員からの適宜の事情聴取等の方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

- (1) 交通局は平成12年度からの「呉市交通局経営健全化5か年計画」において、所有資産の処分を検討することとし、平成17年3月の議会（本会議）で、そのための主要営業所の統合の検討について説明している。
- (2) 平成17年度からの第2次健全化計画では、公営交通の必然性構築を掲げた上で主要営業所の統合を具体的に示し、平成18年3月の議会（予算特別委員会）において、当時の交通企業管理者が「東営業所と警固屋営業所を統合してスケールメリットを生みたいというイメージを持って・・・統合場所については見通しが立っていない」と発言している。
- (3) 平成19年に入ると、議会において「呉市も民営化の方針を示すべきではないか」という趣旨の質問が出ているが、呉市長・交通局職員は今後の検討課題であるとの見解を示している。同年6月、議会（民生交通委員会）で「警固屋・東両営業所の統合及び活用のスキーム案」を提示し、阿賀南の広島ガス所有地を統合場所とした選定経過、広島ガスと三井リースからのパッケージ提案で20年間の定期賃貸借契約とする方向で協議中であること、統合後の跡地については売却・賃貸を行いたい旨を報告している。その中で阿賀マリノポリス（呉市有地）ではなく広島ガス所有地を選んだことについて、元企業管理者は、阿賀マリノポリスは完成していない上に、地理的にも条件の良い広島ガスが安価な額を提示してきている旨を答弁しており、当時の交通局経営推進室長も、金額的にかなり有利であり安く上がること、阿賀マリノポリスの売却処分は今後の呉市の命運を左右する課題であり借地はできない旨を答弁している。

(4) 呉市(交通局)・広島ガス・三井リースの三者間(以下「三者間」という。)において、広島ガスが三井リースへ土地を賃貸し、三井リースが本件土地上に建物等の物件を建設した上で所有し、呉市(交通局)が本物件を三井リースから借り受けて使用する際の基本的条件等を定めた「覚書」を平成19年7月9日付けで締結している。

なお、陳述等における元交通局職員の説明によると、「平成19年当時は第2次健全化計画に基づき、公営企業としてのバス事業を継続するための改革に取り組んでいた時期である。民営化については平成22年度から検討を始めた」とのことであった。

(5) 当該契約に係る債務負担行為については、平成19年9月の議会において審議され、同月13日に議決されている。

(6) 同月28日付けで三者間にて賃貸借開始までの責任等を確認し、及び合意するために「基本契約」を締結している。

(7) 第2次健全化計画については、急激な燃料費の高騰や財政健全化法への対応(決算において資金不足比率が経営健全化基準の20%以上となると、経営健全化計画の策定が必要となる。)等の大きな環境の変化を受けたため抜本的な見直しが行われ、平成20年2月に「呉市交通局[新]経営健全化5か年計画ステップ2」(計画期間:平成20年度から平成24年度)(以下「ステップ2」という。)が策定された。同年3月3日の議会協議会では、元企業管理者はステップ2の資料に基づき阿賀南営業所はリース事業で新設する旨を説明している。

(8) 同月18日の議会(予算特別委員会)において、当該契約のリース料、賃貸借期間、賃貸借期間後のことについて議論され予算案が可決された後、同月31日付けで当該契約を締結している(同日、三井リースからの借地借家法(平成3年法律第90号)第38条第2項に基づく説明を受けている。)

なお、陳述等における元交通局職員の説明によると、「契約締結前には当然妥当性を局内で検討した。その結果、妥当と判断した」とのことであった。

また、「当時、交通局で契約実績のあった他のリース会社との契約条項を参考にした」とのことであった。

表 当該契約の内容（抜粋）

契 約 条 項	契 約 内 容
第19条（中途解約の禁止）	<p>1. 本物件は、呉市が第2条に定める賃貸借期間の満了日まで継続して賃借することを前提として、三井が呉市の指定する使用に基づく本物件を建設及び所有したものであるため、呉市は、賃貸借期間中、本契約を中途解約することはできない。</p> <p>2. 前項に拘らず、呉市が自己の都合により本契約を中途解約させようとする場合は、呉市は、中途解約する日（以下解約日という）の12ヶ月前迄に、三井に対して書面により中途解約を申し入れる。但し、解約日は月の末日に限るものとする。</p> <p>3. 前項により呉市が本契約を中途解約する場合は、呉市は、三井に対して以下の計算式により算出される解約金（以下中途解約金という）を解約日に支払う。本契約は当該中途解約金の支払をもって解約日に終了する。なお、中途解約金の算出に際しては第5条第3項を適用せず月割とする。</p> <p>【計算式】 中途解約金 = { (A - B) × C } + D + E</p> <p>A：解約日における月額賃料額 B：解約日における借地契約における月額借地料額 C：解約日の翌日から第2条第1項に定める賃貸借期間満了日までの残存賃貸借期間の月数 D：本物件の解体撤去工事及び本件土地の更地工事費用相当額 E：三井が本物件の解体撤去工事及び本件土地の更地工事完了時まで借地契約に基づき支払う必要のある借地料並びに損害賠償金</p>
第20条（契約解除）	<p>1. 次の各号の何れかの事由が発生したときは、三井は、何らの催告を要せずに本契約</p>

	<p>を解除できるものとする。</p> <p>(1) 呉市が賃料を2ヶ月分以上滞納したとき。</p> <p>(2) 前号の他，呉市が本契約に違反したとき又は三井との他の契約に違反したとき。</p> <p>(3) 呉市が市営バス事業の廃止を決定したとき（同事業を第三者に委託若しくは移管することを決定したときを含む）</p> <p>(4) 呉市の財政状況が本契約締結時点と比して著しく悪化し又はそのおそれがあると認められる相当の事由があるとき。</p> <p>(5) 三井の責めに帰さない事由により三井が借地契約に基づく借地権を喪失したとき。</p> <p>2. 前項により三井が本契約を解除した場合は，呉市は，三井に対して第19条第3項に規定する中途解約金相当額の損害賠償金を支払う。</p>
--	--

(9) 阿賀マリノポリスの分譲用地である港湾関連用地は平成21年1月に分譲に関する公募を行っている。

(10) 同年12月16日の議会（委員会連合審査会）において，中本副市長が交通事業の抜本的な見直しの方向性として①直営，②管理受委託，③子会社の設立による運行，④民間への一部路線譲渡といった選択肢を例示している。

また，廣津副市長が「10年で100億円という金額を補填して，交通局を存続させることが妥当なのか市民に問わなければならない時代に入っている」と発言している。

(11) 平成22年3月の議会（本会議）において，中本副市長が「交通局の今後については新たな方向性を出していく必要があり，①段階的民間移譲，②一括完全民間移譲，③公営による経営形態での民間委託拡大，④公営による改善型地方公営企業という4つの経営形態を想定している」旨の答弁を行っている。

- (12) 同年6月9日の議会（議会協議会）において、呉市都市部長（以下「都市部長」という。）が上記4つの経営形態についてのシミュレーションを説明したが、その説明資料の中で民間移譲した場合に阿賀南営業所の中途解約料発生が挙げられている。
- (13) 同年9月8日の議会（議会協議会）で呉市長が、一括完全民間移譲を行うべきという結論に至った旨を説明している。
また、都市部長の説明の中で当該契約の中途解約金の問題があり、継続使用について十分に協議を行いたい旨を説明している。
なお、同年10月4日には移譲先民間事業者の公募を行っている。
- (14) 同年11月4日に企業管理者らがJ A三井リースを訪問した記録によると、一括完全民間移譲について説明しているが、当該契約締結当時には、民間移譲は全く想定していなかったこと、また、阿賀南営業所については民間移譲後も移譲先に継続使用してもらう予定である旨を伝えている。
- (15) 同月26日に広島電鉄を運行事業者に選定し、12月22日には呉市と広島電鉄との間で基本協定を締結している。
- (16) 平成23年4月22日に交通局総務課長らがJ A三井リースを訪問した記録によると、広島電鉄がリース物件を引き続き使用する意向である旨を伝え、J A三井リース社内での鋭意検討を依頼し、了承されている。
- (17) 同年9月30日に交通局副局長らがJ A三井リースを訪問した記録によると、同年8月30日に広島電鉄から阿賀南営業所については使用しない旨の最終判断の明示があったこと、一方、広島ガスからも建物等の物件は不要であり、解体撤去の選択肢しかない旨の意思表示があったことを伝えた上で、J A三井リース側の中途解約金の考え方について確認を行い、今回の解約は当該契約第19条の合意解約とする旨の回答を得ている。
また、J A三井リースに対し中途解約金について減額の検討も依頼している。
- (18) 同年10月3日に呉市（交通局）がJ A三井リースに対し、当該契約第19条第2項の規定に基づき、中途解約の通知を行い、同月6日付けでJ A三井リースから中途解約金の試算額（566,496,000円）についての通知文が届いている。
これに対し、同月20日付けで呉市長・企業管理者の連名により、

中途解約金の減額を正式に依頼している。

- (19) 同月28日付けでJ A三井リースから呉市長・企業管理者へ中途解約金（減額後）の額（514,320,912円）についての通知文が届いている。
- (20) 同年11月25日の議会（公共交通問題対策特別委員会）において、当該契約の解約について、広島電鉄が呉市からの経営支援補助金の削減や効率的なバス運行と整備業務の一元化を図るため阿賀南営業所を使用しない方針を決定したこと、J A三井リースとの交渉の結果、中途解約金を約1億円減少することができたことなどを説明し、同日付けで「定期建物賃貸借契約等の中途解約に関する合意書」を呉市（交通局）とJ A三井リースとの間で締結している。
- (21) 当該契約の中途解約金の額（514,320,912円）については、同年12月の議会において審議され、同月16日付けで議決され決定している。
- (22) 平成24年3月30日にJ A三井リースへの支払が行われている。

2 監査委員の判断

- (1) 住民監査請求の対象となる行為及び請求期間の起算日について
- 住民監査請求制度は、地方公共団体の住民が、当該地方公共団体における一般行政上の非違の防止・是正を求める制度ではなく、当該地方公共団体における財務会計上の非違の防止・是正を求め、当該地方公共団体が被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監査委員に対して要求することができる制度である。
- 自治法第242条第1項の規定によれば、この財務会計上の非違とは、地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実（以下「財務会計上の行為等」という。）に限るとされている。
- 本件監査請求において、請求人は、交通局の民間移譲を予期しながら、中途解約金の条項を含んだ契約を締結したこと、締結から数年で交通局の民間移譲を決定し中途解約金を支払ったことは、呉市に無用の損失を及ぼしたものであり、違法若しくは不当な公金の支出に該当すると主張している。これらのことは「③契約の締結又は履行」及び「①公金の支出」に当たることから、住民監査請求の対象

である財務会計上の行為等に該当する。

なお、住民監査請求は、地方公共団体の機関又は職員の行為をいつまでも争いうる状態にしておくことは法的安定性の見地からみて好ましくないという趣旨から、自治法第242条第2項により、原則として、「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請求できないこととし、1年以内に監査請求をしなかったことについて「正当な理由」がある場合には、この限りでないとされている（同項ただし書）。

請求人は契約の締結についても言及しているが、判例は「賃貸借契約の締結を対象とする請求は、契約の締結の日を基準として自治法第242条第2項本文の規定を適用すべきである」（最高裁平成14年10月15日）としており、また、公金の支出について、自治法において用いられている「支出」の語は多義的であり、広義の「支出」（自治法第9章第4節）は、具体的には「支出負担行為」（支出の原因となるべき契約その他の行為）がされた上で、「支出命令」が発せられ、これを受けて狭義の「支出」がされるという流れにより行われ、判例は「自治法第242条第2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきである」（同平成14年7月16日）としていることから、契約の締結から支出までの行為に係る請求期間の起算日（民法第140条の規定により初日不算入）は、以下のとおりであると判断し整理しておく。

ア	契約の締結（基本契約）	平成19年9月29日
イ	契約の締結（定期建物賃貸借）	平成20年4月1日
ウ	支出負担行為（中途解約金）	平成23年12月17日
エ	支出の決定（中途解約金）	平成24年3月13日
オ	支払（中途解約金）	平成24年3月31日

(2) 「契約の締結」に係る「正当な理由」の存否について

上記(1)ーア・イのように、「契約の締結」については既に請求期間の1年を経過しているものの、請求人は第1-2-(10)のとおり「正当な理由」を主張している。

この「正当な理由」について判例は、「特段の事情のない限り、①普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くせ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又は内容を知ることができたときから、②相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断される」（最高裁平成14年9月12日）としており、当該契約については前述のように平成19年9月の議会で20年間の債務負担行為が議決されており、少なくとも当時情報公開請求を行った上で契約の内容を知り、監査請求することは可

能であったと考えられ、請求人の主張は認められず、当該契約の締結日から1年以内に監査請求をしなかったことについて、「正当な理由」は存在しないと言わざるを得ない。

したがって、「契約の締結」については請求期間の要件を満たしていないと判断し、監査の対象外とする。

よって、以下では、「公金の支出」（中途解約金の支出）について検討する。

(3) 「公金の支出」についての違法又は不当事由の存否について

中途解約金の支出については、当該契約に基づく義務の履行であり、先行する原因行為（以下「先行行為」という。）、つまり監査対象外とした「契約の締結」が違法又は不当であった場合、これを前提とした「公金の支出」（後行行為）をどのように考えるべきかを調査した。

判例では、自治法第242条の2第1項第4号（改正前）の損害賠償請求訴訟において、「当該職員に損害賠償責任を問うことができるのは、先行行為に違法事由が存する場合であっても、先行行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られる」（最高裁平成4年12月15日）と後行行為自体の違法性の検討が必要であることを示している。

その後の判例では、土地開発公社が土地を先行取得する旨の普通地方公共団体との委託契約（先行行為）に基づいて土地を取得した後、普通地方公共団体が土地開発公社から当該土地の買取りのための売買契約を締結（後行行為）したことについて、「当該委託契約（先行行為）が私法上無効であるときには、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、無効な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結（後行行為）してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結（後行行為）は違法なものになるというべきである」とし、また、「土地開発公社に委託した普通地方公共団体の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、当該委託契約を無効としなければ自治法第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号）の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるという場合には、当該委託契約（先行行為）は私法上無効となる」とし、さらに「委託契約（先行行為）が私法上無効でないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、委託契約が著しく合理性を欠き、そのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通公共団体が委託契約を解消することが

できる特殊な事情があるときにも，当該普通地方公共団体の契約締結権者は，これらの事情を考慮することなく，漫然と違法な委託契約（先行行為）に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結（後行行為）してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり，契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば，その締結（後行行為）は違法なものになるというべきである」（同平成20年1月18日）としている。

これらの判例に従い，本件監査請求に置き換えれば，先行行為である「契約の締結」が私法上無効であるときには企業管理者は，それを前提として後行行為である「公金の支出」をしてはならないという財務会計法規上の義務を負っており，その義務に反して「公金の支出」をすれば，その支出は違法なものになる。

また，「契約の締結」が私法上無効ではない場合でも，これが違法に締結されたものであって，呉市（交通局）が中途解約金を払わずして取消権又は解除権を有していた場合や，当該契約が著しく合理性を欠き，そのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在し，かつ，客観的にみて呉市（交通局）が中途解約金を払わずして当該契約を解消することができる特殊な事情があったにもかかわらず，企業管理者がこれらの事情を考慮することなく漫然と違法な当該契約に基づく義務の履行として「公金の支出」をしてはならないという財務会計法規上の義務を負っていたと解すべきであり，企業管理者がその義務に違反して「公金の支出」をしたのであれば，その支出は違法なものになる。

これらのことを考慮した結果，本件監査請求の場合は，先行行為である「契約の締結」が私法上無効でない限り，呉市（交通局）はその契約の義務の履行として，自ら当該契約を中途解約する場合には必ず中途解約金をJ A 三井リースへ支払わなければならない契約となっているのであるから，後行行為の「公金の支出」が違法性又は不当性を問われる場合は，先行行為の「契約の締結」が私法上無効である場合に限られることになる。

「契約の締結」については前述のとおり既に請求期間を徒過しているとして監査対象外としたところであるが，これにまったく言及せずに「公金の支出」についての結論を出すことはできないと判断した。

よって，以下では，先行行為の「契約の締結」が私法上無効であるかどうかについて検討する。

- 「契約の締結」が私法上無効であるかどうかについての検討
違法な契約であっても私法上当然に無効となるものではない。

判例では、「随意契約の制限に関する法令に違反して締結された違法な契約であっても私法上当然に無効になるものではなく、随意契約によることができる場合として法令の規定の掲げる事由のいずれにも当たらないことが何人の目にも明らかである場合や契約の相手方において随意契約の方法による契約の締結が許されないことを知り又は知り得べかりし場合のように契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える法令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である」（最高裁昭和62年5月19日）としている。当判例はこのような結論を導く理由として、契約の相手方は随意契約がいずれの事由に該当してなされるのか必ずしも明らかでないこと、該当するか否かが必ずしも客観的一義的に明白とはいえないものも含まれており、契約締結権者がその随意契約に至った事情も契約の相手方において常に知り得るものとはいえないことを挙げている。

また、判例（再掲。最高裁平成20年1月18日）は、執行機関が締結した契約に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、これを無効としなければ自治法第2条第14項（「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小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」）及び地方財政法第4条第1項（「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」）の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、契約が私法上も無効となるとしている。

本件監査請求において、先行行為である「契約の締結」、すなわち当該契約については、監査の結果、何人にも明白な違法性は見当たらないことから、当該契約の契約締結権者である元企業管理者の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があり、当該契約を無効としなければ自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、当該契約が私法上無効であると判断する。

ついては、元企業管理者の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったかどうか、次の事項について検証してみる。

①呉市や交通局は、数年後の市営バス事業の廃止を予期していたのか。

関係職員からの陳述等において、元交通局職員は、「民営化については平成22年度から検討を始めた」という主張をしていたが、平成21年度以前は民営化を全く検討していなかったということを裏付ける資料は見当たらず、また、当該契約の締結当時、

市長や元企業管理者らが民営化を予期していたことを裏付ける資料も見当たらなかった。

請求人は、健全化計画が市営バス事業の廃止の決定を予期させる原因のように主張しているが、健全化計画の目的は市営バス事業の廃止を前提としたものではなく、むしろ将来にわたって市民の移動手段を維持するため市営バス事業の持続を目的として計画されたものであること、財政健全化法の平成21年施行を前に法が適用される平成20年度決算に間に合うよう不良債務の削減が急務であったことから阿賀南営業所へ統合し、交通局所有財産を処分し経営を立て直すことは、当時の交通局にとって再生をかけた切り札であったことが、これまでの交通局における計画や議会の議事録の内容から伺える。

交通局は以前から資金不足に悩まされており、当時廃止を計画しようと思っても廃止に伴う費用を計上するだけの体力はなかったと考えられ、また、一般会計からの財源の補填も平成19年9月の財政集中改革宣言以降、プログラムにのっとり改革を進める中で市営バス事業の維持費用を支出するだけでも精一杯であったと考えられる。

これらのことから当事項については、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは認められない。

②なぜ、賃貸借期間を20年間としたのか。

20年間の賃貸借期間の契約内容について、当該契約は借地借家法に基づく定期建物賃貸借契約であり、締結当時、法定の期間が上限20年までとされており、当該契約におけるリース物件をみると事務所棟、整備工場棟外となっており、減価償却期間等を考慮しても20年間を選択したことに不自然な点は見当たらない。

また、元交通局職員の陳述等における説明では「リース料の財源との収支バランスを考慮し20年を選択した」としている。統合のスキームでは統合後の旧東営業所の民間への貸付料で当該契約のリース料の財源に充てることとしており、20年よりも短期間で設定すると1年当たりのリース料が増嵩し、財源不足が発生する。よって、最大限の20年とした理由についてのこの説明は合理的であると判断できる。

これらのことから当事項については、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは認められない。

③呉市にとって不利な契約条項なのか。

当該契約の第19条について請求人は「原則呉市からの中途解約ができず、例外的に呉市から中途解約を申し入れたときには、

リース残存期間の賃料総額に相当する中途解約金を支払う」という内容は不利であると主張している。

定期建物賃貸借契約において中途解約禁止条項は一般的な条項であり、当該契約について、解約金の規定は、三井リースとしては呉市の仕様で建物等を建設するという投資を行っており、不測の事態の際には投資費用を回収しなければならない。

よって、呉市にとって有利とはいえないが、不利という主張には理由がないと考える。

第20条について請求人は「賃貸借期間中に市営バス事業の廃止（同事業を第三者に委託若しくは移管することを決定したときを含む。）を決定したときにはリース残存期間の賃料総額に相当する中途解約金を支払う」という内容は不利であると主張している。同条の規定は、三井リースにとっては相手方の倒産リスク回避を想定したものであり、一般的な規定であると考えられる。

関係職員からの陳述等において、元交通局職員は、「契約締結前には、これらの契約条項の内容が適切であるかどうか、交通局における契約事例との比較検討を行っており、妥当であるとの判断の上、契約締結に至った。」、「契約内容の適否については契約締結前に市長部局にも相談した。」と主張している。

これらのことから当事項については、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは認められない。

④なぜ、市有地を活用せず民有地を選択したのか。

請求人は「別の方法を選択し、経営の健全化を図るべきであった」と主張している。つまり営業所の統合は、市有地で行えばよかったとの主張である。

呉市から提出された簿書類を確認したところ、元企業管理者らは当初から当該統合場所（阿賀南）だけを選んだわけではなく、他の市有地もリストアップした上で、回送ロス、必要経費及び実現可能性等、適地の比較検討を行った上で、当該統合場所を選定していた。このことは議会議事録の内容と一致しており、選定の経過を議会に説明しながら透明性の確保も図っている。

これらのことから当事項については、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは認められない。

上記（①～④）のとおり、元企業管理者の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったとは認められず、先行行為である「契約の締結」は私法上無効とはいえない。

よって、「公金の支出」は、私法上有効な先行行為である「契約の締結」に基づいており、違法又は不当な事由は存在しない。

(4) 財産上の損害の発生について

これまで述べてきたとおり、中途解約金の支出について、違法性及び不当性はなく、このことによる損害が呉市に発生したとはいえない。

(5) 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断する。

請求人

呉市宮原11丁目4番18号
森岡宏寿様

呉市阿賀南6丁目17番33号
中下量人様

呉市中央3丁目3番12-604号
堀越和子様

呉市広小坪1丁目56番3号
榊井芳郎様

呉市中央1丁目9番3号
森田鈴子様

呉市苗代町1188番地の1
渡辺学様

呉市枳原町636番地
宮原千恵子様

呉市焼山東3丁目10番5号
藤川増産様

呉市警固屋2丁目2番24号
坂井紀昭様

呉市中央5丁目7番14号
宮本繁雄様

呉市西三津田町4番10号
加藤忠男様

呉市阿賀南6丁目6番21号
高橋陸雄様

呉市広白岳2丁目8番11号
伊藤英敏様

呉市吾妻 2 丁目 9 番 19 号
阿 部 健 三 様

呉市焼山桜ヶ丘 3 丁目 3 番 15 号
山 本 弘 様

呉市焼山中央 2 丁目 1 番 21 号
増 野 雅 夫 様

呉市東川原石町 1 番 13 号
佐 伯 真 弓 様