

尾 監 第 126 号  
平成28年12月1日

相賀 拡雄 様

尾鷲市監査委員 千種 伯行

尾鷲市監査委員 内山 鉄芳

### 住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成28年10月3日付で提出のあった住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により、監査結果を通知します。

#### 記

#### 第1 請求の受理

##### 1 受理年月日

本件監査請求書は、平成28年10月3日に受理した。

##### 2 請求人の住所・氏名

尾鷲市矢浜岡崎町930番地10 相賀 拡雄

#### 第2 請求の趣旨等

尾鷲市職員措置請求書（住民監査請求書）並びに陳述書及び補足陳述書の内容を勘案し、請求の趣旨を次のように理解した。

##### 1 主張の趣旨

- (1) 平成26年7月31日付でおこなわれた、「矢浜保育園建設用地収用」のための土地売買契約締結行為並びにそれに基づく支出行為について以下の部分の確認を求める。

- ①土地売買契約書締結に至る過程に違法又は不当がある。
- ②売買契約単価に違法性又は不当性があった。(理由1：固定資産税相当分を減額すべきであった。理由2：果樹の補償が高額すぎる。)

(2) 本件土地について、境界確定測量をおこなわず、現況測量による財産管理を行っていることに違法性又は不当性があるため、境界確定測量結果に基づく登記を実施すべきである。

## 2 主張の要旨

(1) 平成26年7月31日付でおこなわれた、「矢浜保育園建設用地収用」のための土地売買契約締結行為並びにそれに基づく支出行為は、以下の理由により違法かつ不当である。

① 過去の土地交換行為にもとづく土地売買契約締結に至る過程に、違法又は不当がある。

売買契約当時、登記上の所有者が「尾鷲市」のままであった尾鷲市矢浜二丁目276番1及び尾鷲市矢浜二丁目279番3について、市は、昭和61年12月25日に「売主」が所有していた尾鷲市矢浜二丁目280番1との交換が行われたとしながらも、その証拠書類を提示できず、当該土地交換にかかる所有権移転登記申請を売買実施日の1週間後の平成26年8月7日に行うなど、契約締結時におけるそれぞれの土地の所有権の確認や、担保等の状況確認を怠ったまま売買契約行為に及んでおり、「緊張感に欠けた、いい加減な事務手続き」がおこなわれた。

また、市が平成26年4月3日におこなった矢浜保育園用地測量においては、隣地所有者の立会のない「売主」3名のみでの「現況測量」が行われており、「境界確定測量」を実施しなかったことにより、結果として測量結果による登記がおこなわれておらず、登記簿上の面積(1,834㎡(国から払い下げられた畦畔部分と、約30年前に交換した土地を含む))は、実測値である2,024㎡と比べ190㎡も少なくなっている。

②-1 売買契約単価と固定資産税相当分を減額すべきであった。

この売買契約における契約単価(22,400円/㎡)については路線価(20,500円/㎡)よりも高く、違法かつ不当な支出であるとともに、仮に昭和61年の土地交換が成立していたとしても、交換後から売買契約までの間の固

定資産税 330,400円を、「売主」は負担すべきであることから、市はその分を売買契約から差し引くよう「売主」と交渉すべきであった。

#### ②-2 果樹の補償が高額すぎる。

果樹の補償については、土地売買契約の他に、「補償」に係る契約書なり覚書を交わすのが通常ではないか。いちじく1本あたり54,602円の補償単価が高額すぎる。合計5本の果樹補償をしているが、柿の木とみかんの木らしきものの2本しか見当たらず、3本のいちじくの木は見当たらない、違法かつ不当な支出であることは明らかである。

(2) 本件土地について、境界確定測量をおこなわず、現況測量による財産管理を行っていることに違法性かつ不当性がある。

福祉事務所が、境界確定測量を実施せず、現況測量をおこなったことにより、結果として、市が平成27年度に整備した「固定資産台帳」上において、当該用地が登記簿上の1,834㎡のまま管理されることとなり、資産管理を怠っている。市は、登記簿上も2,024㎡に変更した上で、きちんと資産管理する必要がある。

あくまで概算であるが、将来の土地売買の際に現在の登記簿上の公簿面積のまま取引された場合、5,174,400円の損害を尾鷲市に生じさせる。

このような測量結果は客観性に欠け、お手盛りである可能性が十分に考えられる。したがって市民の理解を得る意味においても再度、市は「境界確定測量」を実施すべきである。

財政事情の厳しい中、これらの事務手続きは、ずさんかつ悪質であり、市民を愚弄している。従って当該「矢浜保育園建設用地収用」のための売買契約において、いくつかの違法かつ不当な公金支出があったことは明白である。

### 3 求める措置の内容

尾鷲市長及び支出手続き担当者に対し、契約手続きの再点検を行うとともに、尾鷲市の資産管理上正確な登記を行うべく再度、境界確定測量を実施したうえで訂正すべき点を訂正し、適正な売買面積を明確にして、市民に対し「相当と認められる売買金額」等を示したうえで、実際に支出した金額との差額を返還させ、今後このような違法かつ不当な行為を再発しないよう市に勧告することを求める。

### 第3 監査の対象事項

本件監査請求の監査の対象事項について、本件監査請求は、適法な監査請求であるか否か、適法な監査請求であると認めるときは、当該適法な監査請求に係る財務会計行為又は怠る事実が違法若しくは不当な行為に当たるか否か、とした。

### 第4 監査の経過

本件監査請求の経過については下記のとおりである。

- (1) 10月4日、監査委員は、法第242条第2項の規定に基づき、請求人が当該売買契約及び売買取引に基づく支出後1年を経過した後に住民監査請求を行ったことについての正当な理由を書面にて提出するよう請求人に求めたが、提出されなかった。
- (2) 11月1日、尾鷲市長より陳述書の提出を受けた。
- (3) 11月4日、関係部局として福祉保健課職員2名の立ち合いのもと、請求人の陳述を聴取した。同日、請求人からは陳述書に加え、新たな証拠の提出を受けた。
- (4) 11月8日、請求人から補足陳述書の提出を受けた。

### 第5 結論

監査の結果、本件監査請求について、次の通り判断した。

#### 1 本件監査請求の適法性に係る判断

##### (1) 不適法な監査請求であると判断したもの

土地売買契約締結行為並びにその支出を対象とした監査請求は、財務会計上の行為である土地売買契約締結及びその支出に関する行為から1年を経過しており、不適法な監査請求であると判断したため監査の対象とせず、却下する。

## (2) 適法な監査請求であると判断したもの

境界確定測量を実施しなかったことに起因する財産管理上の問題を対象とした監査請求は、適法であると判断したので、監査をおこなったが、対象とした財産管理上の怠る事実について違法又は不当に当たるという請求人の主張は是認できないものと判断し、この請求を棄却する。

## 2 (1) 不適法な監査請求であると判断したものの理由

平成26年7月31日付でおこなわれた、「矢浜保育園建設用地収用」のための土地売買契約締結行為並びにそれに基づく支出行為については、監査請求期間である1年を経過してなされた請求であるため、不適法な住民監査請求として却下すべきであるとの判断に至ったが、その理由については以下のとおりである。

法第242条に基づく住民監査請求は、当該地方公共団体の長又は職員等について、財務会計上の違法若しくは不当な行為、又は怠る行為があると認めるときは、これを証する書面を添え、監査委員に監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求できるものである。

そして、本規定では、当該地方公共団体の長又は職員による財務会計上の行為または怠る行為によって、当該地方公共団体に財産的損失を与え、または与える恐れのある場合において、当該行為の執行を防止・是正し、若しくは当該怠る損害を補てん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ものとしている。

また、法第242条第2項では違法又は不当な財務会計行為について、「当該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場合を除き「これをすることができない。」と定められている。この「期間制限」の趣旨は、たとえ違法・不当な財務会計上の行為があったとしても、これをいつまでも監査請求あるいは住民訴訟の対象になり得る状態に置くことは、法的安定性を損ない好ましくないためであるとされている。

そして、「当該行為」とは、公金の支出は広義の意味において、支出負担行為及び支出命令並びに支払といった財務会計行為の一連の手続きではあるものの、支出負担行為及び支出命令は、普通地方公共団体の長の権限に属する一方、支払いについては、会計管理者の権限に属し、その適用される財務会計上の法令の内容も同一ではないため、それぞれに独立した財務会計行為をいうものと解すべきであって、監査請求期間は、それぞれ当該行為のあった日から各別に

計算すべきものと解するのが相当であるとされている。(最高裁判所第三小法廷判決、平成14年7月16日、判例タイムズ1102号156頁)

このような観点から、本件の用地収用に係る支出負担行為日及び契約締結日、支出命令日、支払日の日付を確認すると次のとおりである。

支出負担行為日 平成26年7月31日  
契約締結日 平成26年7月31日  
支出命令日 平成26年8月4日、同年8月12日、同年8月28日  
支払日 平成26年8月18日、同年8月26日、同年9月5日

以上から、本件監査請求は財務会計行為のあった日から、1年を経過した後に行われたものであることが認められる。

もっとも、法第242条第2項ただし書きでは、「正当な理由があるとき」は、1年を経過していても監査請求ができるとされている。同項ただし書きにいう「正当な理由」の有無は、「特段の事情がない限り、普通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見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したかどうかによって判断すべきとされ、このことは、当該行為が秘密裡になされ、1年を経過して初めて明らかになった場合等のように、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しても客観的に見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なかった場合にも同様であり、特段の事情の無い限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容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である。」とされている。

そして、「通常の注意力ではなく相当の注意力をもってする調査を判断基準としていることの趣旨を考慮すると、住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、その頃には、住民が相当の注意力をもって調査すれ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を知ることができるものというべきである。」とされている。(最高裁判所第二小法廷判決、昭和63年4月22日、最高裁判所裁判集民事154号57頁)(最高裁判所第一小法廷判決、平成14年9月12日、判例タイムズ1110号87頁)

請求人の主張によると、関係予算が審議された平成26年第1回市議会定例会及び予算決算常任委員会、その後の関係所管委員会や、関係決算が審議された平成27年第3回市議会定例会及び予算決算常任委員会において、福祉保健課からは土地交換部分の取引価格や果樹の補償についての詳細な説明がなされていないとのことであり、そのことは議事録からも確認できる。

しかし、請求人は、平成27年2月24日付で、「古戸町の保育園建設予定地の売値の公表があったが、もう一方（矢浜保育園建設用予定地）の売値の公表がなかったので公開請求したい。（売買価格を知りたい）」と情報公開請求を行っており、その開示日である平成27年3月3日には、果樹を含む売買契約金額が記載された契約書の写しを入手している。よって、遅くとも、平成27年3月3日の時点では、本件監査請求をするに足りる程度に、本件の契約締結内容及び経緯について知ることができたと解することができる。

請求人は、正当な理由について、はっきりとは主張していないが、仮に、当該行為が秘密裡になされ、その後1年を経過して、情報公開請求の開示日に、初めてその内容が明らかになったとしても、本件監査請求は情報公開請求の開示日から1年を経過して行われており、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なされたものとは認められない。

以上から、本件監査請求のうち、土地売買契約締結行為並びにその支出を対象とした監査請求については、正当な理由なく監査請求期間を超過してなされたものとして、法第242条第2項の規定に基づき不適法な監査請求であると判断し、却下とする。

## 2（2）適法な監査請求であると判断したものの理由

地方公共団体の財産の管理のあり方について、地方財政法第8条は、「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て最も効率的に、これを運用しなければならない。」と規定し、法第138条の2は、「普通地方公共団体の執行機関は、（中略）当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」と規定している。

そして、具体的に、いかなる事実が法第242条第1項に規定する違法に財産の管理を怠る事実にあたるかについては、「普通地方公共団体の執行機関は、公有財産たる土地が第三者に占有され、時効取得等によってその財産的価値を減少するおそれが生じている場合には、これを阻止する義務を負い、これを行わないことが、不法占有開始の事情、交渉の経緯、放置期間の長さなどの諸要

素を総合的に考慮し、当該執行機関の裁量権の逸脱又は濫用と認められる場合には、地方自治法第242条第1項所定の財産管理を違法に怠る事実に該当する」（横浜地方裁判所判決、平成20年5月14日（平成19年（行ウ）第15号）や、「怠る事実について言えば、執行機関または職員の作為または不作為によって財産の財産的価値が悪影響を受け、または受ける可能性がある場合のみ、財産の管理を怠る事実が成立する。」（東京地方裁判所判決、昭和54年12月20日、行政裁判集30巻12号2047頁）という裁判事例の示す通り、当該財産に係る諸要素を総合的に考慮して、執行機関の裁量権の逸脱又は濫用があると認められるか否かを判断基準とするべきである。

自治体の財務会計処理上においては、資産の有効活用にむけ、公有財産台帳を整備し、保有する固定資産や備品などの正確な資産価値を把握し管理を行っていくことが求められている。尾鷲市会計規則第157条第4項では、公有財産台帳を整備する上において、土地については実測図又は公図の写しの添付が義務付けられている。なお、この実測図（測量図）とは、実測した結果を製図したものを言い、現況実測図（現況測量図）と確定実測図（確定測量図）とに分けられるが、同条同項においては、実測図についての詳細な規定はなく、確定測量に基づく登記の必要性についても規定されていない。

したがって本市会計規則上、公有財産管理のための正確な土地の面積を把握する上において、必ずしも境界確定測量実施に基づく登記をもって管理しなければならないという制約は存在せず、公有財産台帳上の面積が、必ず登記上の面積と合致しなければならないとの制約も無い。つまり市が適正に土地の資産管理を行っていく上においては、正確な土地面積を把握する手段として、必ずしも境界確定測量実施に基づく登記が義務付けられているとは言い切れない。

請求では、仮に現在の登記上の面積で当該土地を売却した場合、正確な面積ではないので、市に損害を与えかねないとの主張であるが、福祉保健課が整備している公有財産台帳には実測図が添付されており、登記面積と測量面積が異なっていることが把握できているため、今後、当該土地を売却する際には、登記面積ではなく、測量面積での売買が予測されることから、市に損害が発生するとは言い切れない。

本件土地売買契約によって収用した土地は、行政財産として、当初の使用目的を果たしており、第三者による違法占有や、境界認定に関する隣接地所有者とのトラブルも発生していない。

福祉保健課が、費用面、スケジュールなどの諸事情を考慮し、現況測量を選択したことは、執行機関の裁量権の範囲内であり、再度、境界確定測量を実施し更正登記を行うような経済的負担をかけることは要しない。

したがって、その測量結果をもって公有財産の管理を行う上において財産の

管理を違法又は不当に怠っている事実が継続しているとは認められない。また、そのことによって市に損害を与えている事実もないため、請求人の主張は是認できないものと判断し、その請求を棄却する。

## 第6 意見

監査結果は以上のとおりであるが、以下のとおり、市執行部に対し意見を述べる。

今回、法第242条第2項の規定に基づき監査の対象とはならなかったが、調査の結果、「矢浜保育園建設用地収用」に係る土地売買契約に関する書類において、購入以前の果樹の状態を具体的に確認できる写真や、土地取得の際の事前調査内容や経過の記録が少ないことが、請求人に不信感を与える要因となっていると考えられる。

組織としての業務遂行を図る上から、課題や方針についての共通認識を高め、さらには、債務の履行確認を行う上においても、記録書類、指示書類等の文書の作成や保存が重要な役割を持っていることは言うまでもない。

行政の事務事業執行については、常に説明責任が伴うものであることを再認識し、適正な事務執行に努められたい。