

別府市監査委員告示第5号

住民監査請求に基づく監査結果について

平成25年8月1日付けで提出された、地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、その結果を同法同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成25年9月6日

別府市監査員 惠 良 寧

同 山本 一成

## 監査結果報告書

(監査の請求)

### 第1 請求人

住所 別府市

氏名

### 第2 請求の受理

請求人から提出された住民監査請求書は、平成25年8月1日付けで收受し、平成25年8月7日付けでこれを受理した。

### 第3 監査委員の除斥

( ) 監査委員は、平成17年4月1日から平成19年6月30日まで土木課参事の職にあり(なお、平成19年4月1日から平成19年6月30日までは土木課長事務取扱であった。)、平成19年7月1日から平成20年3月31日まで土木課長の職にあり、平成20年4月1日から平成21年3月31日まで建設部長の職にあった。

かかる職の在任期間中、平成25年8月1日になされた住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)に係る土地売買契約等に業務上関与している。

したがって、( ) 委員は本件監査請求に関し「直接の利害関係」があると認められるので、地方自治法第199条の2の規定により平成25年8月6日付けで除斥し、本件監査請求には関与しなかった。

### 第4 請求の趣旨(原文のまま。氏名省略)

1 ( ) (以下、「 」という。)は、別紙物件目録1ないし10の土地(以下、「本件土地」という。)を含む64筆の土地を所有していたところ、平成19年8月頃、別府市に対してその64筆の土地の寄付を申し出た。

( ) からの寄付の申し出に対して、当時の別府市建設部道路

河川課長（ ）と担当補佐（ ）が協議をしたところ、本件土地をを含む64筆の土地を取得する必要性が認められなかったため、別府市は当該寄付を受けなかった。

- 2 （ ）の寄付の申し出から約1年後である平成20年6月頃、（ ）（以下、「 」という。）及び（ ）（以下、「 」という。）が、（ ）の代理人と称し、別府市に対し、（ ）が所有する本件土地を含む64筆の土地の買取を持ちかけた。

（ ）及び（ ）の要求に対し、当時の（ ）副市長、別府市建設部部長（ ）及び参事（ ）が協議をして、本件土地を関の江湯ノ鹿線外1線道路整備事業の名目で、上記64筆のうち10筆を、5,115,909円で買取することとし、残りの土地については寄付を受けることとした。

平成20年9月16日、（ ）と本件土地の売買契約を締結する決裁がなされ、同日、本件土地の売買契約が締結された（以下、「本件売買契約」という。）。

- 3 このように、別府市は、（ ）の代理人と称する（ ）との間で本件売買契約を締結したが、（ ）は（ ）に対して本件土地を含む61筆の土地の寄付行為のみを委任しており、本件売買契約の締結については委任をしていなかった。

別府市長及び本件売買契約に関与した別府市職員は、本件売買契約締結に際し、売買契約書や登記原因証明情報兼登記承諾書等の書類を自ら作成し、（ ）を通じて（ ）の押印、委任状及び印鑑登録証明書の提出を受けたのみで、（ ）に対して本件土地の売買の意思確認をしなかった。

なお、本件土地の売買代金5,115,909円が現金で出金され、平成20年12月22日に（ ）に支払われるという事務処理が行われたが、過去9年間をみても土地買取の売買代金が現金で出金されたことはなく、当該事務処理は極めて異例のものであった。

- 4 このように、本件売買契約は無権代理人によって締結されたものであって無効であるから、別府市が本件売買契約を締結して本件土

地の所有権を取得し、これに対し5, 115, 909円の支出をしたことは、違法又は不当な「公金の支出」、「財産の取得」、「契約の締結若しくは履行」に該当する（以下、「本件財務会計行為」という。）

- 5 よって、請求人は、貴職に対して以下の勧告をすることを求める。
- (1) 市長は、本件財務会計行為により別府市が被った損害5, 115, 909円につき、本来的な支出決定権を有する別府市長浜田博及び本件財務会計行為に関与した職員らに対して損害賠償請求をすること。
  - (2) 市長は、( ) 及び( ) に対して、5, 115, 909円の損害賠償請求又は不当利得返還請求をすること。
  - (3) 市長は、本件財務会計行為に関する事実調査を行い、再発防止のために必要な改善措置を講ずること。

## 第5 事実証明書

省略

### (監査の実施)

#### 第1 監査の対象事項

請求人は、関の江湯ノ鹿線外1線道路整備事業に係る本件売買契約は無権代理人によって締結されたものであって無効であるとし、別府市が本件売買契約を締結して本件土地の所有権を取得し、これに対し5, 115, 909円の支出をしたことは、違法又は不当な「公金の支出」、「財産の取得」、「契約の締結若しくは履行」に該当すると主張していることから、建設部道路河川課を監査対象課とした。

#### 第2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成25年8月21日に証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求人から本件監査請求に係る意見陳述がなされた。

### 第3 現地調査の実施

平成25年8月19日に監査委員は、本件売買契約によって別府市が取得した土地及び寄附を受けた土地に赴き、土地の現況等を調査し、道路河川課職員らから説明を受けた。

### 第4 別府市長の見解

監査委員は、平成25年8月7日に

- ①請求人が請求書に記載している違法又は不当な「公金支出」、  
「財産の取得」、  
「契約の締結若しくは履行」に該当するとの主張についての見解
- ②請求人が請求書に記載している売買契約の締結及び土地代金の支払の正当性について
- ③その他本件請求に対する市長の見解

の提出を求めたところ、平成25年8月22日に次のような「市長見解」が示された。

住民監査請求に対する市長見解（原文のまま）

関の江湯ノ鹿線（大字内竈湯ノ尻3410-5外3筆・面積248.83㎡）の用地現況は、市道関の江温水線及び関の江湯ノ鹿線更に大型団地開発により整備された水路敷等公共用地に囲まれた土地であり、個人の所有において建築物の建築や転売が行われた時は、水路等の公共施設を維持管理することが困難となり機能が失われる恐れがあるため、公共用地として取得する必要があると判断したものである。

また、鉾ノ掛前2号線（大字内竈字鉾ノ掛前3190-1外5筆・面積1,605.16㎡）用地の現況は市道法面部分で道路と上段宅地との高低差は約10m以上あり、かつ45°の急傾斜な土地であり土留め擁壁が設置されているも、地震や異常気象による集中豪雨により崩壊する危険性あり、また法面除草など管理上においても個人で維持出来るものではなく将来に亘り別府市（道路管理者）で維持管理し防災措置を講じる必要があると判断したものである。

上記理由により、当該土地は市道に付属した場所で、市道管理上必要な土地と判断し適正に用地取得したものである。

また当該土地売買契約については土地売買契約に必要な印鑑登録証明書等の書類は具備されており、本契約について土地所有者の意思であると判断しており、正当な契約であると考ええる。

土地代金の支払いにおいては、用地購入費として5,115,909円の支出負担行為が平成20年9月16日に決済され、平成20年12月19日支出命令者である道路河川課長より当該支出命令書に支出負担行為書その他関係書類（請求書、委任状、印鑑登録証明書、所有権移転登記が完了した旨の確認調書、契約書等一件書類（確認後原課に返還））が送付された。

支払い方法については、支出負担行為書及び支出命令書により現金払の支払い方法となっていることから支払日である12月22日に受任者である本人かどうか確認のため担当課職員の立ち合いを求め領収書には別途受領者の運転免許証のコピーも添付してもらい指定金融機関である大分銀行別府市役所派出所の窓口で現金支給した。

別府市に土地所有権移転登記も完了し、提出書類の確認により債権者の代理権の設定が行われていると認められることから、別府市会計事務規則65条により現金払いの申出に基づき、指定金融機関の窓口で現金支給したものである。

以上のことから本請求については違法または不当な「公金支出」、「財産の取得」、「契約の締結若しくは履行」に該当しないと考える。

## 第5 監査の期間

平成25年8月2日から平成25年9月5日まで

## (監査の結果)

本件監査請求は、下記の理由により却下すべきものと認める。

### 理 由

- 1 住民監査請求に係る請求期間について、地方自治法第242条第2項は、「当該行為のあつた日又は終わつた日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」と規定している。

本件売買契約が締結されたのは、平成20年9月16日であり、本件監査請求は、前記財務会計上の「行為のあつた日」（地方自治法第242条第2項本文・最高裁平成14年10月15日第三小法廷判決（判例時報1807号82頁）・宇賀克也『地方自治法概説第5版』（有斐閣・平成25年）302頁）から既に約5年が経過した事案である。

本件監査請求書には、本件売買契約によって取得した土地に関する有印私文書偽造及び同行使容疑で市職員を告訴すること等を報じている平成25年6月15日付け毎日新聞が事実証明書として提出されていることからみて、本件監査請求には地方自治法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」が認められるかにみえる。

他方で、本案審査の過程で「正当な理由」に係る種々の事実に接し得たので、本件監査請求が地方自治法第242条第2項の要件を充たすか否かについて、改めて事実関係等を調査するとともに、同条の立法趣旨・判例・学説等の状況を検討することとした。

- (1) 地方自治法第242条は、昭和38年の地方自治法の一部改正（昭和38年法律第99号）によって旧第243条の2を全面改正されたものである（古川卓萬・澤井勝編著『逐条研究地方自治法IV 財務一公の施設』（敬文堂・平成12年）521頁）。

立案当局者によれば、地方自治法第242条の立法趣旨は、「監査対象となる行為の多くは私法上の行為であるけれども、地方公共

団体の行為である以上、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見て好ましいことでなく、なるべく早く確定させることが望ましいという配慮に基づくものである」としている（自治省行政課編『改正地方自治法詳説』（帝国地方行政学会・昭和39年）335頁）。

- (2) 「正当な理由」が認められるための要件について、最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決（判例時報1807号64頁）は、次のように判示している。

地方自治法242条2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めている。

しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当でないことから、同項ただし書は、「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1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしているのである。

したがって、上記のように当該行為が秘密裡にされた場合には、同項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、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である（最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決（判例時報1280号63頁）参照）。

そして、このことは、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、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なかつた場合にも同様であると解すべきである。

したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたとき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。

- (3) 学説としては、「従来の裁判例によれば、3か月程度を経過すると、ほぼ確実に相当の期間内とはいえないとされそうである」と指摘する見解がある（碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務改訂版』（学陽書房・平成14年）56頁）。

なお、近時の判例・学説の状況については、藤山雅行・村田斉志編『新・裁判実務大系25行政争訟改訂版』（青林書院・平成24年）538頁—569頁）、寺田友子『住民訴訟判例の研究』（成文堂・平成24年）23頁—26頁）及び『地方自治判例百選第4版』（有斐閣・平成25年）153頁—156頁）も参照した。

- 2 「正当な理由」の有無に関する判例・裁判例・学説等を検討するとき、「正当な理由」の有無は、新聞報道、情報公開請求及び地方議会議員の議会活動等に関連付けて判断されていることから、当職としても、本件監査請求を受理した後、本件監査請求に関連する新聞報道及び情報公開請求の有無並びに別府市議会での審議の状況等を改めて調査することとした。

- 3 本案審査の過程で、別府市議会議員でもある請求人が平成25年3月14日に開催された平成25年第1回別府市議会定例会において、本件監査請求に関する事項について市当局に対して一般質問を行っていることが判明した（「土地取得問題について」・平成25年第1回定例会会議録（第6号）162頁—169頁）。

(1) 前記一般質問において、請求人は、「さらに、私が今回特に注意したのは、今までの流れがどうなのかということで、私自身、2月4日に公文書の公開をさせていただいて、今回の土地売買に関する全ての資料を自分の手に持っています」などと請求人自ら明らかにした上で、本件監査請求書に記載された事項とほぼ同一内容の事項を摘示した上で、市当局に対して見解を質すなどしている（平成25年第1回定例会会議録（第6号）162頁）。

(2) 地方自治法第115条第1項本文の規定に基づいて公開されている議会の会議において、公職の別府市議会議員である請求人自ら2月4日に公文書の情報公開請求を行い、「全ての資料」を入手していることを明らかにしていることから、当職としても、かかる事実を確認するために、情報公開担当課に対して、請求人が本件情報公開請求を行った日（別府市情報公開条例第5条）及び公文書の写しの交付を受けた日（別府市情報公開条例第12条第1項）等を照会した。

前記調査（照会）によって、請求人が情報公開請求を行ったのは、平成25年2月4日ではなく、それより2か月前の平成24年12月4日であり、平成24年12月17日に公文書の写しの交付を受けていたことが判明した。

(3) 情報公開請求と「正当な理由」の有無に関し、最高裁平成17年12月15日第一小法廷判決（判例時報1922号67頁）は、前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例理論を踏まえた上で、情報公開条例に基づき多数の食糧費の支出に関する文書の交付を受けた日から約4か月後になされた住民監査請求について、地方自治法第242条2項ただし書の「正当な理由」としては認められないと判示している（住民訴訟実務研究会編集『Q&A 住民訴訟の法律実務1』（新日本法規・加除式）396ノ26頁）。

なお、請求人が公職の地方議会議員という立場にある場合は、地

方議会議員という請求者の立場から一般住民と同程度に「正当な理由」を認めることはできないとする裁判例がある（大阪高裁平成元年1月27日判決（判例タイムズ690号261頁）・『地方自治判例百選第4版』154頁）。

- (4) 前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例理論及び上述の平成17年12月15日第一小法廷判決の判旨等を踏まえて、これを本件監査請求について検討する。

別府市議会議員でもある請求人は、平成24年12月17日に公文書の写しの交付を受けた後の約3か月後の平成25年3月14日開催の別府市議会定例会一般質問において、前記情報公開請求で入手した公文書を「何度となく読み直しながら」（平成25年第1回定例会会議録（第6号）162頁）、本件住民監査請求書に記載された事項を縷々指摘し、「本件財務会計行為」（住民監査請求書4項）を摘示するなどしていることにかんがみれば（前記会議録162頁－169頁）、少なくとも平成25年3月14日の時点では、公開を受けた公文書の分析を終えていたものとみられる。

本件監査請求は、請求人が本件監査請求に関する公文書の写しの交付を受けた日から約7か月後になされており、「相当な期間」内に監査請求をしたものということとはできない。

したがって、本件監査請求には、地方自治法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」があるということとはできないと解さざるを得ない。

- 4 さらに、本件監査請求に係る事項に関する新聞報道の有無を調査したところ、平成25年1月17日及び1月18日に本件監査請求に関する事項について各紙がほぼ一斉に詳細な新聞報道を行っていることも判明した（平成25年1月17日付け大分合同新聞（夕刊）・同1月18日付け大分合同新聞・同1月18日付け朝日新聞・同1月18日付け毎日新聞・同1月18日付け読売新聞等）。

そこで、平成25年1月17日・1月18日を起算点としたときに、  
「正当な理由」を認め得るかについて検討する。

(1) 新聞報道と「正当な理由」の有無の関係について、最高裁平成18年6月1日第一小法廷判決は(判例時報1953号118頁)、前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例理論を踏まえた上で、最初の新聞報道後、約6か月後になされた住民監査請求には「正当な理由」がないと判示している(村上順・白藤博行・人見剛編『別冊法学セミナー新基本法コンメンタール地方自治法』(日本評論社・平成23年)334頁)。

(2) 前記最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決の判例理論及び上述の最高裁平成18年6月1日第一小法廷判決の判旨を踏まえて、これを本件監査請求について検討する。

平成25年1月17日付け大分合同新聞(夕刊)は、別府市が買収した現地の写真を掲載した上で、本件土地売買契約の経緯等を報道するとともに、翌日の平成25年1月18日付け大分合同新聞では、さらに「無断で土地を売却か」との見出しを掲げた上で、本件土地売買契約の経緯等の詳細を続報している。

また、平成25年1月18日付け朝日新聞は、「土地の代理人偽称も」との見出しの下、別府市による土地の買取りと寄附の経緯及び現金での支払等について報道している。

請求人は、「本件売買契約は無権代理人によって締結されたものであって無効であるから、別府市が本件売買契約を締結して本件土地の所有権を取得し、これに対し5,115,909円の支出をしたこと」が「本件財務会計行為」に該当するとしているところ(平成25年8月1日付け住民監査請求書4項)、上記のような新聞各社の報道は、別府市の住民において容易に閲読することができるものであることを勘案すると、かかる報道がなされた平成25年1月17日及び1月18日ごろには、別府市の一般市民において相当の

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その対象とする財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたというべきである。

請求人がかかる新聞各紙による報道の約1か月前に既に情報公開請求によって「全ての資料」を入手していたという前述の事情（前記会議録162頁）を併せ考慮すれば、請求人が「本件財務会計行為」（前記住民監査請求書4項）とする事実の主要部分は、平成25年1月17日及び1月18日両日の各紙の記事を閲読すれば、認識し得るものであったといえる。

さらに、別府市議会議員でもある請求人は、平成25年1月17日及び1月18日両日の新聞報道から本件監査請求書を提出した8月1日までの間、前述のとおり、平成25年3月14日開催の別府市議会定例会一般質問において、本件住民監査請求書に記載された事項を詳細に指摘して、市長以下市当局の見解を質すなどしている。

上述の事情を総合考慮したとき、本件監査請求は、平成25年1月17日及び1月18日から約7か月後の平成25年8月1日になされたものであり、請求人が「相当な期間」内に監査請求をしたものということとはできない。

したがって、本件監査請求には、地方自治法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」があるということとはできないと解さざるを得ない。

- 5 以上のとおり、本件監査請求は、地方自治法第242条第2項の要件を充たしておらず、却下せざるを得ない。

**（意見具申）**

なお、監査委員として、市長に対して、別紙のとおり意見具申したので、申し添える。

別府市長 浜田 博 殿

別府市監査委員 惠良 寧

同 山本 一成

### 住民監査請求に基づく監査結果について（意見具申）

平成25年8月1日付け住民監査請求に係る監査結果を公表するに当たり、下記のとおり意見具申する。

#### 記

監査の結果は、平成25年9月6日付け監査結果報告書のとおりとするほかないが、監査委員としては、今回の監査請求には、日々の行政運営に反省を迫る問題が内在していると思料された。そこで、次のとおり、その問題点を指摘し、市長に改善策を講じるよう求めるものである。

- 1 用地購入費はもちろんのこと、行政運営に要する経費がすべからく住民が納税した貴重な税を原資としていることを深く認識して、日々の行政経営に当たるべきである。
- 2 行政経営に当たっては、形式と実質、すなわち、適法性のみならず、妥当性にも絶えず配慮すべきである。
- 3 説明責任（accountability）を尽くすために、文書管理の在り方等について、改めて必要な見直しを行うべきである。
- 4 用地買収に係る事務のみならず、行政運営全般に関して疑念を抱かれることのないよう、コンプライアンス（compliance・法令遵守）の観点から内部統制システムを再構築すべきである。
- 5 用地買収等に係る事務の遂行に当たり、職員に研修の機会を付与するなどして研鑽を積ませるべきである。
- 6 職員に公共政策全般にわたって広い視野を獲得させ、多様な知見に触れさせる機会を与えるために、様々な研修機関等に職員を派遣し、行政水準の向上に努めるべきである。