

奥州市監査委員告示第16号

平成27年8月24日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成27年10月23日

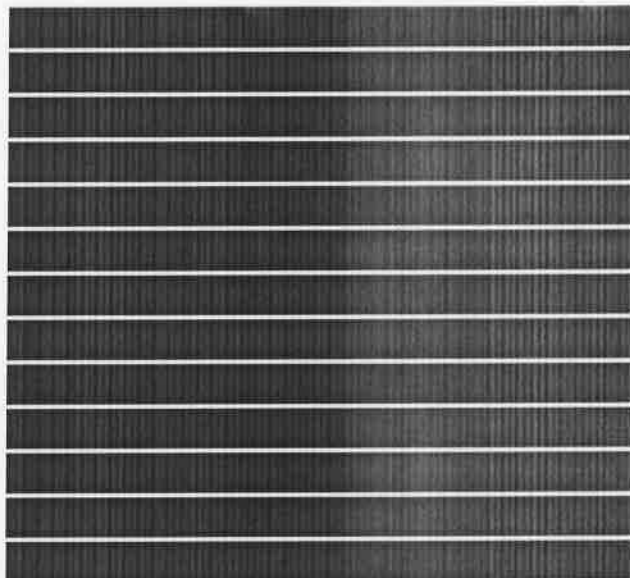
奥州市監査委員 及 川 新 太

奥州市監査委員 松 本 富二朗

奥州市監査委員 佐 藤 邦 夫

第1 請求の受付

1 請求人の住所、氏名



2 請求書の提出日

平成27年8月24日

3 請求の内容

請求人から提出された住民監査請求書及び事実証明書に記載された事項に基づく請求内容は、次のとおりである。

住民監査請求書

請求の要旨

奥州市が胆沢区統合中学校建設事業用地として平成25年2月6日に締結した[REDACTED]及び[REDACTED]との土地売買仮契約書は、奥州市財務規則に違反した契約である。また、その後[REDACTED]の相続人との間で「隠れた瑕疵が明らかになった場合は、奥州市の責任において解決する」とした平成26年5月19日締結の覚書も奥州市財務規則、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程及び奥州市代決専決規程に違反している。

その結果、敷地造成工事の際に発見された大量の廃棄物の処理費を奥州市が全額負担することになり、奥州市は法人分と合わせ63,160千円の損害を被った。

さらに、法人所有地の隠れた瑕疵に係る廃棄物処理費の負担は、地方自治法第96条第1項第10号に規定する市議会の議決を経ない損害賠償請求権を放棄したもので、違法な支出となる。

この奥州市の土地売買契約行為と予算支出は、法令及び奥州市の法規に違反した不当なものであり、監査委員は、市長に対し必要な措置を講ずるよう勧告されたい。

以下、理由及び取るべき措置を詳述する。

本件契約に係る違法性、不当性は以下のとおりである。

1. 土地売買仮契約書及び土地の取得手続きは、奥州市財務規則に違反している。

奥州市職員は、奥州市財務規則第131条第2項(4)及び(6)並びに同規則第182条第2項及び第6項の規定に従い、土地売買契約書には、引き渡し期限までに支障となる物権等を消滅させ、売主が違約した場合の負担及び瑕疵担保責任を明示しなければならない。また、市に発生するそれらの債権の管理について、同規則第219条の定めに従い、財政上最も市の利益に適合するように処理されなければならないとされている。

- しかし、平成25年2月6日に締結された土地売買仮契約書は、規定された財務規則の必須要件に反しており、特に同契約書第3により、奥州市からの土地代金支払後に根抵当権抹消登記申請が行われている。

当該土地には、[]による根抵当権が設定されていたが、これらの土地は、法人の破産登記や個人及び相続人の免責許可の後、競売されたとしても法人及び個人ともに残余財産は見込めなかったことにより、[]は価格の下落につながる競売手続きを進めなかったものと思われる。

このことは、契約の相手方である法人及び個人が、破産により契約を誠実に履行できるだけの資力がなく、奥州市財務規則通りの契約締結が無理であったにもかかわらず、職員は財務規則に違反して、根抵当権者の任意売却による債権回収の要望に沿った公有財産の取得に関する契約手続きを進めたものである。

【根拠：書証は別紙詳述1のとおり】

2. 土地売買仮契約書が締結された後に締結された覚書は、奥州市財務規則、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程及び奥州市代決専決規程に違反し、奥州市は、廃棄物処理のため63,160千円の損害を被った。

- (1) 覚書の締結は、奥州市財務規則第131条第2項の(6)の規定に違反している。
- (2) 覚書の締結に関し教育長のみが決裁したことは、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程及び奥州市代決専決規程に違反している。

- ① 奥州市代決専決規程第7条(代決処理及び後関)第2項の規定に違反して、教育長が代決と朱書きをして速やかに市長の後関を受けなかった行為。

(平成26年4月14日に市長決裁を教育長が代決。平成26年11月4日に市長が廃棄物発見と併せ覚書の存在の報告を受ける。)

- ② 奥州市代決専決規程第8条(1)～(3)の代決の制限に違反し、覚書の起案に教育長のみが決裁を求めた行為。

- (3) 平成26年5月19日締結の覚書起案決裁文書には、確認内容として「当該土地に関し、地下埋設物が存在した際の取り扱い及び撤去費用については、土地の造成工事の際に撤去し、奥州市の負担とする。」と明確に記載され、奥州市が事前に埋設物の撤去に同意していたことは明らかである。

さらに添付の別紙において、平成26年4月10日及び5月9日の2回にわたり相続人から「不測の事態に、費用負担に応えることができない」と覚書締結の理由として明確に念押しされていることも記載されている。

この点は「本庁課長等は背景を正しく理解できず、リスクを低く評価した」と検証報告書に記載されたが、平成24年11月13日に根抵当権者の[]から、瑕疵担保責任の免責規定を契約書に追加するよう働きかけがあった事実を踏まえると、根抵

当権者が任意売却による早期の債権回収を図るため、「覚書締結が開校期日のためには不可避であった」という大義名分が使われ、奥州市が根抵当権者の持つ債券の早期回収という利益確保に利用されたものとするのが至当である。

【根拠：書証は別紙詳述2のとおり】

3. 法人土地分に係る廃棄物の処分費を支出することは、地方自治法第96条第1項第10号の規定による市議会の議決を経していない違法な支出となる。

平成26年12月に市が顧問弁護士に相談したところ、「瑕疵による損害金の賠償請求は、法人及び個人とも可能であり、市の判断である。」とされた。

法人分については、売買契約書第5条の規定により瑕疵担保責任が明記され、奥州市としては奥州市財務規則第182条第6項の規定により損害賠償請求権を行使する責任がある。

したがって、奥州市がその賠償請求をしないのであれば、地方自治法第96条第1項第10号の権利放棄について、市議会の議決が必要である。

議決については、処分費を含めた予算を議決したと損害賠償請求権の権利放棄の議決は別に必要であり、このまま法人分の処分費を支出した場合、市議会の議決のない違法な支出となる。

【根拠：書証は別紙書証3のとおり】

4. 外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証を求める。

平成27年5月15日、胆沢区中学校用地取得に係る事務処理検証結果報告書が奥州市庁内検証本部により作成されたが、これは外部の意見や批判を入れないように組織された身内の職員による報告書である。

奥州市が廃棄物処理のために63,160千円の損害を被った原因が「職員の不適切な事務処理があった」、「軽率な事務処理であった」と指摘しておきながら、一方で「不当な行為はない」、「誤りとまでは言えない」、「不合理とは言えない」、「不可避な経費であった」、「妥当な処分である」などとして、マニュアルの作成や職員への周知徹底程度で誤魔化されている。

公正な検証を得るため、行政との利害関係のない第三者に調査と分析を委ね、建設候補地の選定経過からの再検証が必要である。

(1) 奥州市は、胆沢区中学校統合促進協議会第2回建設検討部会議において、建設候補地3か所を示したが、うち2か所は、農振農用地区域に該当するため学校建設用地として使用できないという土地が使われた。

これでは部会員が指摘しているように、初めから1か所しか選定の余地のないアリバイ作りの検討会議であった。現地調査を行うこともなく、特定の候補地しか選定できないようわずか1回の会議のみで重大な決定を行っている。

同会議における「学校建設候補地の選定に係る条件について」と題する資料では、「県南広域振興局農政部より公共施設（病院、学校建設等）は、優先的に国の許可をクリアできることのコメントあり」、「協議先：（内々に協議済みで全てクリアしている）、県南振興局農政部、県南広域振興局農村整備室、胆沢平野土地改良区、市農政部、市農業委員会」との記述があるが、開示された協議文書によると、今後の県や農業委員会との法手続きがメモされた程度のもので、事業内容がクリアしているとの説明とは全く違う。

また、現在の造成地以外の2つの候補地は「農振農用地区域に該当するため、学校建設用地としては使用できない」、「今までであれば公共施設建設であれば農振農用地区域でも除外申請可能だったが、平成21年の農地法改正により公共施設であっても例外なく認められなくなった（県確認済み）。よって、地図上の農振農用地区域（黄色部分）については1㎡も使用できない」とされた。

これは、奥州市が平成22年度に農業振興地域整備計画の見直しを県に申請し、平成

23年度末には変更が許可になる見通しを持っていたため、農地に係る農振除外が必要な場合は、次回見直しの5年後まで待たなければならないことを避けて、特定候補地を選定させ建設着工を急いだためと思われる。

これでは、市職員が、市民の利益にかなう用地選定を委任された部会員に対し、地方公務員法第30条に違反して不正確な情報を提供し、一方的に特定地の選定を誘導したことになる。

- (2) 平成26年2月に[]が死亡したことにより、相続人が確定した段階で公有財産の取得に関し議会の再議決を求める必要があったのではないか。

議会の議決事項項目には、契約の相手方名が特定されており、「議会の議決を経た事項の変更についてはすべて議会の議決を経なければならない」との行政実例があり、相続人との契約であったとしても、契約の相手方が変更していることであり、議会の再議決がない相続人との契約は、違法な契約ではないか。

- (3) 奥州市職員が、[]及び[]、又はその相続人及び清算人との用地交渉時に面会をせず、電話又は郵送のみで事務を進めたことは、検証報告書で指摘されているように軽率な事務処理である。

このことは、奥州市が根抵当権者の要望に沿った契約交渉を進めてきたことに問題があったのではないか。

- ① 実質の利害関係人である根抵当権者から、平成24年11月に「瑕疵担保責任の免責規定を追加してほしい」旨の依頼があり、内部協議のうえ不適切として断った経過がありながら、一般の素人では考えが及ばないと思われる「覚書」を相続人から提案され、それを奥州市が受入れたことは、事前に根抵当権者から相続人に働きかけがあったからではないか。
- ② 奥州市と根抵当権者との交渉では、平成24年6月6日に奥州市が「抵当権設定されている土地であっても、他の土地と同様の取り扱いを行う」と述べているように、更地での引渡し時までには支障となる権利を抹消するよう根抵当権者に説明していた。しかし、平成26年2月24日の協議では、「根抵当権抹消については、代金が支払われてからでなければ了承できない」という根抵当権者の要望に沿って契約書の修正が行われた。

なぜ職員は、奥州市財務規則に違反した契約書を作成したのか。

- ③ 平成26年6月12日、個人分の土地代金を根抵当権者に支払ったとあるが、土地代金の支払いは、奥州市財務規則第78条の規定により契約相手方名義の口座に振り込まなければならない。

不動産売買の場合、買主は、売主から不動産売買の領収書を必ず受領する。これは、金融機関口座への振込の場合も、振り込んだ金融機関の領収書だけではなく、必ず受領するものである。売主が確かに不動産売買代金を受領したことの領収書を必ず、受け取る必要があるからである。

平成26年5月19日、奥州市が所有権移転登記のため相続人に対し覚書及び関係書類を送付したが、その中に根抵当権へ受領委任払いとした委任状が含まれている。

奥州市は、なぜ契約の相手方ではなく物権の一所有者に過ぎない根抵当権者に、公有財産購入費を支払うよう手続きを進めなければならなかったのか。

- (4) 奥州市教育委員会は平成27年3月23日、今回の一連の事務処理に係る部下職員への監督不行き届き、及び事務処理の手続きに適切さを欠いたことを理由に、教育委員会事務局の関係職員を文書訓告にしたとあるが、その処分方法は懲戒処分ではなく、職員に不利益な影響の出ない文書訓告とした。

そして、不適切な事務処理により奥州市が大きな損害を受けた一方で、文書訓告を受けた課長級職員は、その後4月の人事異動で部長級に昇格した。

これは、どのように「職務成績が特に良好である」、又は「特別の場合の昇格に当たっている」等の昇格事由に該当していたのか検証すべきである。

【根拠：書証は別紙詳述4のとおり】

結 論

したがって、本件行為が地方自治法、地方公務員法、奥州市財務規則、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程、奥州市代決専決規程に違反して執行された事案であることは明白である。

今回の教育委員会の一連の事務処理の実態は、おおよそ地方自治体の正常な統治とはかけ離れており、厳しく糾弾されるべきである。

統治機能を維持するためには、市長が率先して、副市長、教育長などの特別職にある者と職員が一丸となり、国が定める法令や市の条例や規則等を遵守することが最低限の要件であり、コンプライアンスの欠如は、自治体の崩壊につながるといっても過言ではない。

求める措置

監査委員は市長に対し、本件土地の売買契約のやり直し、又は本件売買契約から生ずる市の損害を填補し、外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証の措置を講ずるよう勧告することを求める。

以上のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をするものである。

※事実証明書は記載省略

4 請求の要件審査、受理

本件請求について要件審査を行ったところ、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1項の所定の要件を具備しているものと認められる。

なお、本件請求に係る「違法又は不当な財務会計上の行為」が以下の3点あることから、それらが同条第2項の監査請求期間の要件を具備しているかが問題となる。

- ① 平成25年2月6日付けで土地売買仮契約書を締結した行為
- ② 平成26年5月19日付けで覚書を締結した行為
- ③ 平成27年3月31日付けで契約した廃棄物処理及び付随する造成工事契約に係る工事費を支出した行為

自治法第242条第2項で、「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、これを行うことができない。」と規定している。本件請求の提出日は平成27年8月24日であり、①及び②の行為は1年を経過している。しかし、③の行為は1年を経過していないことから、要件を具備していることになる。

したがって、①及び②の行為が監査の対象になりうるかどうかは、監査の過程で確認することとし、本件請求を平成27年8月27日に受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

第1の4で述べたように、自治法第242条第1項の財務会計行為としては監査対象となるが、

第2項の期間要件を具備しているかどうかを検証する。

問題になるのは、①平成25年2月6日付けで土地売買仮契約書を締結した行為と②平成26年5月19日付けで覚書を締結した行為の2点である。

本来、監査請求は、当該行為から1年経過したものはできないのが原則である。また、請求期間は、監査請求の対象とされる各個の財務会計上の行為ごとに判断すべきものと解されている。しかし、②の覚書は、①の土地売買仮契約書に記載されている条項を改める内容であり、双方は一連の行為とみなすことができる。そう解釈すると、平成26年5月19日が監査請求期間の起算日となるが、これもすでに1年を経過しているものである。

次に、自治法第242条第2項ただし書きにある「正当な理由があるとき」に、②が該当するかどうかである。

覚書の締結が明るみに出たのは、平成27年2月16日の市議会全員協議会の場で、その記事が地元新聞に同月18日に掲載されたことから、この時点で市民が初めて知る機会を得たとみなされる。

ここから、本件請求が提出されるまで6か月経過しているが、これに対して請求人は陳述において、行政文書開示請求により入手した資料の分析に時間がかかったと説明している。また、奥州市議会（以下「市議会」という。）での継続される議論や市による内部検証結果を踏まえて請求した経緯を勘案すると、正当な理由があると判断するものである。

したがって、①及び②の行為も監査対象事項とすることとした。

以上を踏まえ、本件の監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 奥州市（以下「市」という。）が、[REDACTED]（以下「個人地権者」という。）及び[REDACTED]（以下「法人」という。）と平成25年2月6日に締結した土地売買仮契約書（以下「本件仮契約書」という。）に違法性、不当性があるかどうか。
- (2) 市が、個人地権者の相続人（以下「法定相続人A」という。）と平成26年5月19日に締結した覚書（以下「本件覚書」という。）に違法性、不当性があるかどうか。
- (3) 法人名義の土地（以下「法人土地」という。）分に係る廃棄物処理費の公金支出に違法性、不当性があるかどうか。

2 監査対象機関

奥州市教育委員会事務局教育総務課学校建設推進室及び胆沢支所

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定に基づき、平成27年9月17日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人は、次のとおり陳述するとともに、新たな証拠書類を提出した。

なお、請求人の陳述の際、自治法第242条第7項の規定に基づき、監査対象機関の職員を立ち会わせた。

陳述の内容（提出された説明資料のとおりのため、その原文を記載）

平成27年8月24日に提出した住民監査請求を受理していただきありがとうございます。私たち

は胆沢区統合中学校建設用地問題について、疑問点・問題点が多くあるため、どうしても我慢ができず、住民監査請求を起こしたのであります。詳しくは『住民監査請求書』に述べていますので、ここでは3点に絞って陳述したいと思います。

監査委員におかれましては、市が進めた胆沢区統合中学校建設事業用地売買契約問題とそれに付随する諸問題について監査していただき、市長に対し期間を示して必要な措置を講ずるよう勧告するとともに、市民が納得する結果を出していただくようお願いいたします。

- 1 平成26年5月19日の覚書締結によって生じた当該土地に係る埋設物の処理費6,316万円を公費で支出することは、【書証3-1】に示すとおり、地方自治法第96条第1項第10号に規程されている市議会の議決を経ない損害賠償請求権（債権）を放棄した違法な支出であり、市長及び関係職員はその損害を填補する必要があるということです。

【書証5-3】に示すように、この埋設物処理費用とそれに付随する損害賠償請求についての事実経過を見ると、

- (1) 平成26年12月に担当職員が顧問弁護士に電話で相談したところ、「法的には瑕疵による損害賠償請求はできるが、現実的には土地の回収の見込みがない。結局、請求するか、請求しないかは市の判断である」と回答があった。
- (2) 結局、埋設物は市の負担で処理することとし、処理費用は予定外の費用であるため、都市整備部で検討した結果、追加費用として約8,600万円と積算された。
- (3) 埋設物処理の追加工事については、平成27年3月議会での予算議決（修正案否決）を経て、同年3月31日に7,992万円で契約し、4月1日から撤去工事を始めた。
- (4) その後、8月18日の新聞報道によれば、撤去方法を見直したため減額変更し6,316万円に抑えた。そして撤去工事は7月中に了えた。

以上のような経過を経て現在に至っているのですが、結局、市は処理費6,316万円を公金から支出することにしたのであり、これは市の損害であることは明らかであります。

この問題について、庁内検証本部の『胆沢区統合中学校用地取得に係る事務処理検証結果報告書』は、「売主は破産手続きを取っており、資力がないことは明らかである。覚書の如何に関わらず、賠償の実効性がないため、事業用地としてその土地が必要であった市にとっては、埋設物の処理経費を不可避の経費であったと考える。従って、覚書締結により市に追加的損害が生じたとは認められない」と記しています。しかし、私たちはそのような市の判断には承服しかねます。【書証5-6番】に示すとおり、9月10日の市議会定例会決算特別委員会において、小沢市長はある議員の質問に対し、「処理費の請求権はあると考えるが、それに関わる経費が無駄に費やされることを考えれば、市として学校建築を責任を持って推進すべきだと考えている」と答え、また、市の債権放棄の可能性についての質問に対して、江口副市長は、「市の債権放棄は今のところ考えていない。債権放棄した方がいいという判断になれば、議会の議決は当然求める」と答えています。

このような市長、副市長の答弁内容に係る問題に対して、私たちは市が今後市民の理解を得るため、次のような丁寧な手続きを取ることが是非とも必要であると考えます。

- (1) 売主に資力がないと思っても、慎重にしっかり調査等をした上、奥州市財務規則第182条第6項の規程により、市は損害賠償請求権を行使する必要があるということ。
- (2) もし、市が賠償請求をしないとすれば、地方公務員法第96条第1項の規程により、債

権放棄について市議会の議決を得る必要があるということ。

- (3) 即ち、債権放棄について市議会の議決を経ない支出は違法となり、市長及び関係職員はその損害を填補する必要があるということです。

事は市職員の不適切な違法な事務処理から起こった公金支出の問題で、市民にとって関心深い重大な問題です。違法な公金支出は、一方で市が推進しようとしている財政健全化のための「行財政改革」に逆行することにもなるではありませんか。

よって、監査委員におかれましては、市長及び関係職員に対し、廃棄物処理費の損害を填補するよう勧告することを求めるものです。

- 2 新たに第三者委員会（外部識者）を設置して胆沢統合中学校建設候補地の選定経過や覚書及びそれに付随する諸問題の再検証を求めるものであります。

【書証5】に示すとおり、平成27年5月15日に奥州市庁内検証本部が作成した『胆沢区統合中学校用地取得に係る事務処理検証結果報告書』を見ますと、「教育長決裁が不適切であったと言わざるを得ない」、「特にも胆沢支所職員に軽率な不適切な事務処理があったと認められる」と指摘しておきながら、一方で「誤りとまでは言えない」、「不合理とは言えない」、「埋設物の処理経費は不可避の経費であった」と記しています。全く矛盾しているではありませんか。これでは外部識者の意見や批判を受け入れない身内の職員による甘い検証であり、真相解明に限界があると言わざるを得ません。現在、もし、市が〈もうこの問題についての検証は終わった。終止符（幕引き）とする〉と考えているとすれば決して許されるべきことではなく、市民の理解は得られないと思います。

よって、監査委員におかれましては、市長に対し、新たに第三委員会を設置して胆沢統合中学校建設候補地の選定経過や覚書及びそれに付随する諸問題について再検証するよう勧告することを求めるものです。

- 3 現在、小沢市政に対する市民の不信感が高まりつつあるように私たちは感じています。

それは、(1) 水沢駅前中町駐車場の土地売買問題 (2) 胆沢統合中学校建設用地問題 (3) 前沢区万年の森メガソーラー残土の撤去問題。この一連の問題は全て公共事業に係る公金支出問題で、市民が強く不信を抱いている問題です。

小沢市長は9月1日の市議会定例会において、ある議員から今回の住民監査請求を受けてどう思うかと質問されたのに対し、「疑念を持たれることは市役所の性格上、最も避けなければならず誠に申し訳ない。信頼回復のために市役所の総力を挙げて取り組みたい」と答弁していますが（9月2日付け新聞報道）、しかし、これは何か上辺だけの謝罪のようにしか私たちには映りません。

市長は信頼される市政のために具体的にどう取り組んでいるのか、あるいはどう取り組もうとしているのか。私たちは、市長に次のような具体的な職員指導を行うことを求めるものです。

◎今後、市職員の不適切な事務処理等が再発しないよう職員に対してコンプライアンス（法令遵守）の指導を行い、市民の信頼を得る市政を運営していただきたい。

- (1) 市長と職員の意志疎通・共通理解の問題。
- (2) 職員の意識の問題……一連の問題は職員全体の問題意識として共有されているか。
- (3) 金銭感覚、特に公金に対する意識……規則規程に反する公金支出をしない。

監査委員におかれましては、以上３点に係る諸問題を監査していただき、市長に対し期間を示して必要な措置を講ずるよう勧告するとともに、市民が納得する結果を出していただくようお願いいたします。

４ 監査対象機関の意見書の提出及び陳述

監査対象機関に対して、陳述の機会を与えた。

監査対象機関は、平成27年９月４日付けで住民監査請求書に対する意見書を提出し、９月17日に次のとおり陳述した。

なお、監査対象機関の陳述の際、自治法第242条第７項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

陳述の内容（提出された意見書のとおりのため、その原文を記載）

１ 請求（求める措置）に対する意見

- (1) 平成27年８月24日付け住民監査請求書による請求（以下「本件請求」という。）のうち、売買契約及び覚書の締結並びに埋設物処分費の支出が法規に違反していることを理由として「本件土地の売買契約のやり直し、又は本件売買契約から生ずる市の損害を補填」することを求める部分については、市の行為のいずれにも違法性、不当性がないことから、請求の理由がないため、これを棄却することを求める。
- (2) 本件請求のうち、用地選定の経過に疑わしき点があるとの推測等を理由として「外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証の措置を講ずる」ことを求める部分については、市の検証の行為が財務会計上の行為には当たらないことから、当該部分は請求の要件を欠いており、これを却下することを求める。

２ 個別の請求理由に対する市の見解

- (1) 本件請求中「１．土地売買仮契約書及び土地の取得手続きは、奥州市財務規則に違反している」との指摘に対する市の見解は次のとおりである。

ア 請求人は、「平成25年２月６日に締結された土地売買仮契約書は、規定された財務規則の必須要件に反して」いる旨主張する。これは、財務規則第131条第２項が「契約書には、契約の目的、契約金額、履行期限及び契約保証金に関する事項のほか、次に掲げる事項を記載しなければならない」と規定し、その記載事項として同項第４号で「履行の遅滞その他債務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金」を、第６号で「瑕疵担保に関する事項」を掲げているところ、これらの事項が当該仮契約書に記載されていない点を指摘したものだと思料される。

しかしながら、同項は、ただし書で「契約の性質又は目的により該当のない事項についてはこの限りでない」としており、同項第４号の遅延利息等にあつては、工事請負契約、物品売買契約など事業者を相手方とする契約書には記載しているものの、個人（個人の場合と同様の立場としての法人を含む。）を相手方とする土地売買契約においては記載を省略しているのが本市の通例となっており、また、第６号の瑕疵担保にあつては、その責任が売主側にある場合は民法の規定どおりであるため、あえて記載する必要がないことから省略しているものである。

したがって、財務規則上これらの事項が契約書の必須要件であるとの請求人の主張は、誤りである。

- イ また、請求人は、「特にも同契約書第３により、奥州市からの土地代金支払後に根抵当権抹消登記申請が行われている」ことが、財務規則に違反している旨主張する。これは、

財務規則第182条第2項が「部長等は、取得しようとする公有財産に物権の設定がなされているとき、その他特殊な負担があるときは、これを消滅させるための必要な措置を講じた後でなければ、公有財産の取得に関する契約の手続きをしてはならない」と規定しているところ、本件の仮契約書では抵当権の抹消手続きを事後的に行っている点を指摘したものと史料される。

しかしながら、同項は、「(物権を)消滅させた後でなければ」ではなく、「消滅させるための必要な措置を講じた後でなければ」契約の手続きをしてはならないと規定しており、その趣旨は、物権が設定されたままの土地では公有財産としての使用に支障が出る可能性があることに鑑み、その消滅の目処をつけてから契約をすることを義務付けしたものである。本件の仮契約では、契約前の交渉や協議の中で、代金支払い後に抵当権を消滅させることで相手方と合意しており、この合意が財務規則で言う「消滅させるための必要な措置」に当たるものである。なお、この合意した事実は、当該仮契約書第3において明らかである。

したがって、本件の仮契約書第3により事後的に抵当権を抹消させた行為が財務規則に違反するとの請求人の主張は、誤りである。

ウ また、請求人は、財務規則第182条第6項を提示し、本件の契約等の行為が当該条項に違反するやの旨を主張する。論旨が明らかでないが、同項で「部長等は、取得した公有財産に瑕疵があることを発見したときは、直ちに契約の相手方に、その瑕疵を補填させなければならない」と規定しており、一方、本件の契約の相手方に資力がないことが明らかであることから、瑕疵の補填をさせなければならない以上、このような相手方と契約することが同項に違反するとの主張であると思料される。

仮にそのような主張であれば、本件の仮契約書の主目的は土地の売買であるから、土地を所有している事実をもって主目的の達成は可能であり、さらに、同項の規定は瑕疵を発見したときの手続き的规定であり、上記の主張のような財務規則の解釈は、実務上の取引実態に照らして拡張解釈の限界を超えていると言わざるを得ない。

したがって、資力のない相手方と土地売買契約を締結したことが財務規則に違反するとの請求人の主張は、誤りである。

エ また、請求人は、「市に発生するそれらの債権の管理について、財務規則第219条の定めに従い、財政上最も市の利益に適合するように処理されなければならない」ことを提示し、本件の契約等の行為が当該条項に違反するやの旨を主張する。この点、論旨が不明であるが、文脈から察するに、債権とは、本件の売買契約で生じた市の債権、すなわち相手方の債務を指し、その管理が市の利益に適合していないため、同条の規定に違反するとの主張であろうと思料される。

ところで、財務規則第219条でいう「債権」とは、同条が第10章にあり、その章名が「財産」であることから明らかなとおり、財産の分類としての債権を言うものである。財産の分類としての債権は、地方自治法第240条第1項により「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利」をいうとされており、請求人が主張するような契約上の債権とは全く別の概念である。

したがって、本件の土地売買契約の締結に関し、同条を引用して財務規則に違反するとの請求人の主張は、誤りである。

オ 請求人は、上記のほか、根抵当権者の思惑を推測し、それを根拠として「職員は財務規則に違反して、根抵当権者の任意売却による債権回収の要望に沿った公有財産の取得に関する契約手続きを進めたもの」と断定し、あたかも市が根抵当権者に便宜を図ったかのような旨を主張する。

このような主張は、あくまで請求人による推測に過ぎないものであり、また、財務規則違反の事実認定に何ら関与するものではないことから、請求の理由として採用すべきでない。

カ 上記のとおり、市の行為は、財務規則のいずれの条項に照らしても、違反している事実がない。

(2) 本件請求中「2. 土地売買契約書が締結された後に締結された覚書は、奥州市財務規則、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程及び奥州市代決専決規程に違反し、奥州市は、廃棄物処理のため63,160千円の損害を被った」との指摘に対する市の見解は次のとおりである。

ア 請求人は、「覚書の締結は、財務規則第131条第2項第6号の規定に違反している」旨を主張する。ところで、同号の内容は、同項ただし書に該当する場合を除き、契約書には「瑕疵担保に関する事項」を記載することを義務付けたものである。この規定の趣旨は、契約当事者のいずれが瑕疵担保責任を負うとするか、その責任を負う期間に制限を設けるとすればいつまでとするか等を契約書上で明らかにする意図であって、文理上、瑕疵担保責任を必ず売主側とするように制限するものとは到底解されず、市としても実際のところそのような意図で規則制定したものではない。

したがって、本件の覚書の締結に関し、同号を引用して財務規則に違反するとの請求人の主張は、誤りである。

イ また、請求人は、覚書の締結に関し、「奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程及び奥州市代決専決規程（以下、これらを「代決専決規程等」という。）に違反している」旨を主張する。代決と専決の違いなど、主張内容には若干の正確性を欠くところがあるものの、その要旨については、市も認めているところであり、反論はしない。

ウ また、請求人は、「奥州市が事前に埋設物の撤去に同意していたことは明らか」であるとし、そのことをもって「奥州市が根抵当権者の持つ債券（原文ママ）の早期回収という利益確保に利用された」旨を主張する。この点、論旨が不明であるが、仮に大量の埋設物の存在を市が事前に認識していたという趣旨であれば、市にそのような事実はない。

加えて、根抵当権者に利用されたなどという主張は、あくまで請求人による推測に過ぎないものであり、また、財務規則その他市の規程の違反の事実認定に何ら関与するものではないことから、請求の理由として採用すべきでない。

エ さらに、請求人は、覚書が財務規則等に違反し、これをもって、「奥州市は、廃棄物処理のため63,160千円の損害を被った」旨を指摘している。財務規則に関しては、前記アのとおり違反した事実はなく、また、代決専決規程等の違反が廃棄物の処理費の発生を引き起こしたものではないことから、当該違反が市に損害を与えたとは認められない。

したがって、財務規則等の違反が損害を発生させたとの請求人の主張には、理由がない。

オ 上記のとおり、市が財務規則に違反している事実はないし、代決専決規程等の違反により市が損害を被ったとの主張にも理由がない。

(3) 本件請求中「3. 法人土地分に係る廃棄物の処理費を支出することは、地方自治法第96条第1項第10号の規定による市議会の議決を経ない違法な支出となる」との指摘に対する市の見解は次のとおりである。

ア 請求人は、「法人分については、＜中略＞奥州市としては奥州市財務規則第182条第6項の規定により損害賠償請求権を行使する責任がある」とし、「したがって、奥州市がその賠償請求をしないのであれば、地方自治法第96条第1項第10号の権利放棄について、市議会の議決が必要である」ことから、「このまま法人分の処分費を支出した場合、市議会の議決のない違法な支出となる」旨を主張する。ところで、損害賠償請求は市の収入となるものであるし、埋設物の処分費は市の支出となるものであり、全く別個のものである。この点において、損害賠償請求をしないことは、処分費の支出の違法性とは何ら関係がない。

したがって、指摘事項に対するこのような理由は、失当である。

イ なお、請求人の論旨のうち、賠償請求をしないのであれば権利放棄の議決が必要との見解が示されているが、賠償請求をしないことは権利行使を保留している状態であって、権利を放棄したことには当たらないので、議決が必要との請求人の見解は誤りである。また、市が権利を行使しない理由は、破産した法人から賠償される見込みがなく、請求する実益がないからであり、市が不当に請求を怠っているものではないので、念のため付記する。

ウ 上記のとおり、埋設物の処分費の支出は、違法な支出とは言えない。

(4) 本件請求中「4. 外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証を求める」との主張に対する市の見解は次のとおりである。

ア 「再検証を求める」旨の主張は、本件契約の違法性、不当性の理由ではなく、純粋に請求人が求める措置について記述したものと史料される。これに基づき見解を述べれば、市の検証の行為は、財務会計上の行為には当たらない。したがって、当該請求人が求める措置は、地方自治法第242条第1項に規定する請求の要件を具備していないものである。

イ 上記のとおり、再検証を求めるとの請求は法律上の要件を欠くため、認められない。

3 市の見解の総括

(1) 請求人は、本件の売買契約の締結及びこれに関連する市の行為に、違法性、不当性があることをもって本件土地の売買契約のやり直しをするよう求めているが、当該契約に違法性、不当性はなく、契約はなお有効であることから、そのやり直しをする法的根拠がない。

(2) また、請求人は、同様の理由により、本件売買契約から生ずる市の損害を市長に補填させるよう求めているが、当該契約に違法性、不当性はなく、さらに、内部規定違反により損害が生じたとも言えないことから、市長に損害を補填する義務はない。

(3) あわせて、請求人は、外部識者による再検証の措置を講ずるよう求めているが、当該措置の請求は、住民監査請求の要件を備えておらず、理由を論じるまでもなく、その請求は認められない。

(4) 上記のことから、冒頭の1のとおり意見するものである。

4 意見に関する補足

監査請求を受けた事項については、以上のとおり意見するものであるが、これとは別に、市の内部処理において不適切な事務処理があったことは事実であり、そのことによって、市民に対し、不安や混乱を生じさせたことは、市も認めるところである。

この不安や混乱を生じさせた点に関しては、あらためて反省するとともに、全職員が一丸となってその再発防止に取り組むこととしているので、補足として申し添える。

第3 事実関係の確認

監査の結果、本件に係る主な経緯を確認した。

年月日	内 容	対応部署
平成21年 8 月	法人の破産手続き開始	
10月	個人地権者及びその法定相続人3人の破産手続き開始	
平成22年 5 月	法定相続人のうち一人（以下「法定相続人B」という。）の破産手続き終結	
8 月	もう一人の法定相続人と法定相続人Aの破産手続き終結	
12月	個人地権者の破産手続き終結	
平成23年 3 月23日	法人の破産手続きの廃止決定	
12月19日	第1回胆沢区統合中学校統合促進協議会建設検討部会が開催	
平成24年 1 月19日	第2回胆沢区統合中学校統合促進協議会建設検討部会が開催、3か所の候補地から1か所に決定した。	

平成24年 3月22日	第2回胆沢区統合中学校統合促進協議会が開催され、検討部会で決定した候補地を協議会において承認した。	
6月6日	個人地権者名義の土地（以下「個人土地」という。）及び法人土地に設定されていた根抵当権の債権者に、用地交渉の進め方について協議した。	胆沢支所
6月8日	法定相続人Bに電話。6月19日の地権者説明会への出席を求めたが、他人と顔を合わせたくないとの理由から拒否された。また、学校建設には協力するが、法人は倒産し、土地も担保に入っているの、こちらからは何も言うことはないとのこと。自分が交渉の窓口になる旨伝えられた。	胆沢支所
6月22日 ～7月31日	学校建設予定地の地盤の強度確認のため、予定地内の6か所をボーリング調査し、安定した地盤であることを確認。なお、6か所のうち3か所は法人土地及び個人土地部分を試掘している。	
9月27日	根抵当権者と協議。取得単価について説明した。	胆沢支所 学校建設推進室
10月2日	根抵当権者から清算人を依頼したこと、放置されている現場事務所等を根抵当権者側で撤去することの電話連絡があった。	胆沢支所
10月10日	法定相続人Bに電話。10月16日の地権者説明会への出席を求めたが、拒否された。売渡承諾書には押印するので郵送するよう依頼された。	胆沢支所
10月17日	根抵当権者と協議。説明会の内容を伝え、法人土地分に係る売渡承諾書、土地売買仮契約書の案を渡した。	胆沢支所
10月19日	法定相続人Bに電話。16日の説明会の内容を伝えた後、個人地権者に承諾書を郵送した。 ※個人地権者が直筆したと思われる個人土地分の承諾書あり。 直筆した日付は10月22日。	胆沢支所
11月13日	根抵当権者と協議。清算人が決定した旨報告を受けた。隠れた瑕疵の免責について、個人、法人双方の契約書に追加してほしい旨申出があった。（関係課長協議で記載しないこととした）	胆沢支所
12月4日	根抵当権者と協議。根抵当権解除に要する書類一式を市に渡すので、それで根抵当権を抹消したとみなしてほしいとのこと。	胆沢支所
12月27日	事業用地を買収する旨起案し、胆沢支所の合議を経て、平成25年1月10日に市長の決裁を受けた。	学校建設推進室
平成25年 1月17日	法定相続人Bから電話。2月6日の建設用地契約調印式を欠席するとのこと。	胆沢支所
1月23日	仮契約書、土地代金請求書を個人地権者に郵送した。	胆沢支所
	根抵当権者と協議。根抵当権抹消に係る手続きの条項を加えてほしい旨の申出があった。 （土地代金の支払いと引き換えに所有権移転登記申請手続きを行う。土地代金の支払いをしたときは、根抵当権の抹消登記申請手続きを行う。）	胆沢支所

平成25年 1 月28日	根抵当権者と協議。23日の要望どおり契約書を修正することとし、仮契約書を手渡した。	胆沢支所
	根抵当権抹消に係る手続きの条項を加えた後の仮契約書を個人地権者に郵送した。(23日に郵送した仮契約書を差し替えた)	胆沢支所
1 月29日	前日に根抵当権者と協議が整ったことから、法人と個人地権者分の契約手続きを進める旨起案し、学校建設推進室の合議を経て、2月1日に教育長の決裁を受けた。	胆沢支所
2 月 6 日	建設用地契約調印式を開催したが、個人地権者は欠席。 ※法人、個人地権者分とも、仮契約書の締結日は2月6日	胆沢支所
2 月13日	個人地権者に、調印式の資料と仮契約書を郵送した。また、登記承諾書を2部同封し、押印後返送するよう依頼した。	胆沢支所
3 月 6 日	市議会で用地取得が議決され、仮契約が本契約となった。	
平成26年 2 月21日	個人地権者が死亡。	
2 月24日	根抵当権者と協議。個人地権者死亡に伴う今後の手続きについて協議した。	胆沢支所
3 月17日	法定相続人へ土地の所有権移転及び代金支払いに必要な書類を郵送した。(提出期限 3 月25日)	胆沢支所
3 月27日	法人土地の登記名義人住所変更登記及び所有権移転登記を申請した。(同日付けで登記完了)	学校建設推進室
4 月10日	法定相続人Bから電話。学校事業には協力するが、不測の事態があった時には、資力がなく、費用負担には応えることができないので、市で対応する旨の契約(覚書)を交わさなければ、登記承諾書に印鑑は押さないとの申し出を受けた。	胆沢支所
	上記内容について、胆沢支所から学校建設推進室に口頭で伝えた。	胆沢支所 学校建設推進室
4 月14日	学校建設推進室内で覚書締結について協議した結果、相手方と膠着状態になり、このままでは土地の所有権移転登記が完了できず、造成工事に入れないため、スケジュールの大幅な遅れが生じ、平成29年 4 月 1 日に開校できなくなること、法定相続人に資力がないと推測されること等から、覚書を締結することとした。 法定相続人3人との覚書締結の起案をし、胆沢支所の合議を経て、同日教育長の決裁を受けた。	学校建設推進室
4 月18日	平成26年 3 月に依頼した必要書類が提出されないため、法定相続人に再度郵送した。	胆沢支所
4 月24日	法人分の土地代金(32,357,220円)を代表清算人に支払った。	学校建設推進室
4 月29日	法定相続人Bから電話。法定相続人Aへの相続登記を進めたいとのこと。覚書の締結を条件として登記承諾書に押印したい旨再度話があった。	胆沢支所

平成26年4月30日	上記内容について、胆沢支所から学校建設推進室に口頭で伝えた。	胆沢支所 学校建設推進室
	根抵当権者から法人土地の根抵当権抹消登記承諾書を受領した。	学校建設推進室
5月9日	法定相続人Bから電話。相続登記が完了したとのこと。この時も、不測の事態があった時には、費用負担には応えることができないので、覚書を交わすよう求められた。	胆沢支所
5月12日	相続登記が完了したことを確認。法定相続人Aとの覚書締結の起案をし、胆沢支所の合議を経て、同日教育長の決裁を受けた。	学校建設推進室
5月14日	法人土地の根抵当権抹消登記を申請した。(同日付けで登記完了)	学校建設推進室
5月19日	覚書、登記に必要な書類、土地代金請求書等を法定相続人Aに郵送。同日付けで覚書の締結となった。	学校建設推進室
5月22日	個人土地の所有権移転登記を申請した。(同日付けで登記完了)	学校建設推進室
6月12日	個人土地の土地代金(13,658,400円)を根抵当権者に支払った。根抵当権者から個人土地の根抵当権抹消登記承諾書を受領した。	学校建設推進室
6月16日	個人土地の根抵当権抹消登記を申請した。(同日付けで登記完了)	学校建設推進室
9月29日	造成工事着手	
10月22日	造成工事施工業者から、工事現場から廃棄物が発見されたとの連絡を受けた。	学校建設推進室
11月4日	市長に対し、廃棄物発見と本件覚書の存在を報告した。	学校建設推進室
11月18日	市議会全員協議会で、造成工事現場から廃棄物が発見されたことを報告した。	学校建設推進室
12月22日	顧問弁護士に相談。個人土地は覚書を交わしているので請求できない。法人土地は清算人が土地代をどう処理したか確認が必要とのこと。	学校建設推進室
	代表清算人へ電話。土地代は全額根抵当権者に支払った。損害賠償請求するかどうかは市の判断だが、請求されても会社側に支払い能力はないとのこと。	学校建設推進室
12月26日	顧問弁護士に相談。相手方への費用負担を求めることは困難との見解に至る。	学校建設推進室
平成27年1月28日	法定相続人Bに電話。面談を依頼したが、法定相続人Aの体調悪化を理由に、拒否された。	胆沢支所
2月16日	市議会全員協議会で、廃棄物に係る対応経過及び処理対策について説明した。	学校建設推進室
2月17日、 18日	地元新聞に、覚書締結についての記事が掲載された。 (岩手日報には17日、胆江日日新聞には18日掲載)	
2月27日	議員説明会で、廃棄物処理の契約方法について説明された。	学校建設推進室
3月17日	議員説明会で、用地取得等に係る処理の経過について説明された。	学校建設推進室
3月24日	市議会で、廃棄物処理に係る補正予算が議決された。	

平成27年3月31日	廃棄物処理及び付随する造成工事契約について、造成工事を請け負った業者と、随意契約により締結した。 (請負金額79,920,000円 工期4月1日～7月29日)	
4月1日	廃棄物処理工事着手	
4月23日	工事費の前金払分を支払った。(39,960,000円)	学校建設推進室
6月26日	第1回変更契約を締結(16,754,040円減額 → 63,165,960円)	
7月15日	工事完成(完成検査7月23日)	
8月27日	工事費の精算払分を支払った。(23,205,960円)	学校建設推進室

第4 監査委員の判断

本件請求について、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

平成25年2月6日に締結した本件仮契約書は、財務規則に違反したものではなく、市が行った契約手続きに違法性は認められない。

また、平成26年5月19日に締結した本件覚書も、財務規則に違反したものではない。締結の手続きにおいて、代決専決規程に沿わない不適切な事務処理が見られたが、これをもって本件覚書の締結が違法、不当な財務会計行為とは言えないと判断する。

さらに、法人土地分に係る廃棄物処理費の公金支出は、自治法、財務規則に違反したものではなく、市が行った支出手続きに違法性は認められない。

したがって、本件請求には理由がないものと認め、請求を棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 土地売買仮契約書締結の違法性、不当性の有無について

(I) 請求人は、奥州市財務規則（平成18年2月20日規則第57号。以下「財務規則」という。）第131条第2項第4号及び第6号の規定に従い、土地売買契約書には、売主が違約した場合の負担及び瑕疵担保責任を明示しなければならないが、本件仮契約書には当該事項が記載されておらず、財務規則の必須要件に反していると主張している。

同条第2項には、「契約書には、契約の目的、契約金額、履行期限及び契約保証金に関する事項のほか、次に掲げる事項を記載しなければならない」と規定し、第1号から第9号まで記載事項を列記している。そのうち、第4号で「履行の遅滞その他債務の不履行の場合における遅延利息、違約金その他の損害金」を、第6号で「瑕疵担保に関する事項」を記載事項として掲げているものである。

一見すると、本件仮契約書には第4号及び第6号に関する条項が記載されていないように見受けられるが、本件仮契約書第5の「乙は、甲がその義務を履行せず、又は信義に反する行為をしたため、この売買の目的を達成できないと認めるとき、又は不測の損害を受けたときは、催告した後、この契約の全部若しくは一部を解除し、又はその損害の全部若しくは一部の賠償をさせることができる。」という規定がそれに相当するものであり、瑕疵担保という表現はないが、この条項が第4号及び第6号の記載事項を包含しているものと

解される。奥州市公文例式規程（平成19年6月28日訓令第7号）第11条第3号に示されている不動産売買契約書の例の第5に同じ文言が記載されており、本件仮契約書第5の文言は財務規則に即したものと判断できる。

したがって、本件仮契約書は財務規則第131条第2項第4号及び第6号の事項を包含した内容であることから、財務規則に反していないものである。

さらに請求人は、財務規則第182条第6項の規定を根拠として、本件仮契約書に「瑕疵担保に関する事項」が記載されておらず、財務規則の必須要件に反していると主張している。

同条第6項は、「部長等は、取得した公有財産に瑕疵があることを発見したときは、直ちに契約の相手方に、その瑕疵を補填させなければならない」と規定しているものだが、瑕疵担保責任については、前述のとおり、本件仮契約書第5の規定に包含されていることから、財務規則には反していないものである。

なお、請求人は、請求書「3 違法な支出」の中で「法人分については、売買契約書第5条の規定により瑕疵担保責任が明記され、奥州市としては奥州市財務規則第182条第6項の規定により損害賠償請求権を行使する責任がある」と述べており、請求内容が矛盾している。

- (2) 請求人は、「特に同契約書第3により、奥州市からの土地代金支払後に根抵当権抹消登記申請が行われている」と述べ、本件仮契約書の締結が、財務規則第182条第2項の規定に違反していると主張していると思われる。

同条第2項では「部長等は、取得しようとする公有財産に物権の設定がなされているとき、その他特殊な負担があるときは、これを消滅させるための必要な措置を講じた後でなければ、公有財産の取得に関する契約の手続きをしてはならない」と規定している。この条項は、物権等が設定されている財産を取得する場合の契約手続きを示しているものだが、「物権を消滅させた後」ではなく、「物権を消滅させるための必要な措置を講じた後」でなければ、契約の手続きをしてはならないという趣旨である。

本件では、法人土地及び個人土地のいずれにも根抵当権が設定されていたことから、当該土地を取得するため、市は根抵当権者と根抵当権を消滅させるための協議を重ねている。その結果、所有権移転登記完了後に土地代金を支払い、入金を確認後、根抵当権を抹消する手続きを行うことで協議がまとまり、その義務の履行を確実なものとするために、法人分と個人地権者分の仮契約書の第2及び第3にその手続きを明記することで合意に至ったものである。これらの根抵当権を消滅させるための協議及びその手続きを契約書に明記することを双方で確認した行為が、物権を消滅させるために講じた必要な措置に相当するものと言える。

したがって、仮契約書の締結が、財務規則第182条第2項の規定に違反しているとする請求人の主張に、妥当性はない。

- (3) 請求人は、「市に発生するそれらの債権の管理について、財務規則第219条の定めに従い、財政上最も市の利益に適合するように処理されなければならない」ことを提示し、本件の契約等の行為が当該条項に違反していると主張している。

財務規則第219条では、「債権の管理に関する事務は、法令の定めるところに従い、債権の発生の原因及び内容に応じて、財政上最も市の利益に適合するように処理しなければならない」と規定している。

これは、財産としての債権管理の事務を行う場合に、適正な債権管理と効果的な債権回収を行うことを規定した条項で、これに基づいて債権の保全や督促、強制執行などを行うことを規定したものである。

したがって、同条を引用して本件仮契約書が財務規則に違反するとの請求人の主張に、妥当性はない。

- (4) 請求人は、個人土地について、「相続人との契約であったとしても、契約の相手方が変更していることであり、議会の再議決がない相続人との契約は、違法な契約ではないか」と主張する。市議会の議決事項には、契約の相手方名が特定されており、「議会の議決を経た事項の変更についてはすべて議会の議決を経なければならない」との行政実例があることから、本件も市議会の再議決が必要だという主張である。

個人土地について、本件仮契約書を個人地権者と締結し、市議会の議決を得たところであるが、その後、個人地権者が亡くなり、3人の法定相続人のうちの1人が相続人となっている。

ところで、民法第896条では、相続開始の時点から、一切の権利義務を相続人が承継することを規定している。この民法の規定により、契約の相手方が死亡した場合には、市が被相続人との間に締結した契約の権利義務が相続人に承継されることから、市が相続人を相手として新たな契約書を取り交わす必要はないことになり、市議会の再議決を要しないと考える。

したがって、違法性は認められず、請求人の主張に、妥当性はない。

2 覚書締結の違法性、不当性の有無について

- (1) 請求人は、本件覚書の締結は、財務規則第131条第2項第6号の規定に違反していると主張している。前述したとおり、第6号は、契約書に記載すべき事項の1つとして、「瑕疵担保に関する事項」を掲げているものであり、本件覚書が、売主の瑕疵担保責任を免除する内容であることから、財務規則に反するというものである。

1の(1)で述べたとおり、本件仮契約書第5は、第6号の「瑕疵担保に関する事項」を包含したものである。この売主側の瑕疵担保責任としていた本件仮契約書を、買主側に変更する目的で本件覚書が締結されたところである。瑕疵担保責任は民法上任意規定であり、特約で売主の責任を排除したり、制限したりすることも可能であり、契約書に記載されている内容に双方が合意して覚書を締結すること自体問題はない。また、覚書には、第6号に規定する「瑕疵担保に関する事項」も明記されている。

したがって、本件覚書の締結が財務規則第131条第2項第6号に違反するとの請求人の主張に、妥当性はない。

- (2) 請求人は、本件覚書締結の決裁を教育長で終えたことが、奥州市長の権限に属する事務の補助執行に関する規程（平成18年2月20日訓令第3号。以下「補助執行規程」という。）

第2条第1項第6号及び第2項に違反していると主張している。

補助執行規程第2条は、「教育委員会の所掌に係る事務に関し教育長等に補助執行させる事務は、次のとおりとする」と規定し、同条第6号は「財産の取得、管理、用途廃止及び処分（学校その他の教育機関の用に供する公有財産の管理を除く。）に関する事」をその具体的な事務の一つとして掲げているものであって、決裁の権限を規定した条項ではない。

- (3) 請求人は、本件覚書締結の決裁を教育長で終えたことが、奥州市代決専決規程（平成18年2月20日訓令第1号。以下「代決専決規程」という。）第7条及び第8条にも違反していると主張している。

代決専決規程第10条では第8条同様、「重大又は異例に属する事項」及び「紛議論争がある事項又は処理の結果、紛議論争を生じるおそれがある事項」について専決を制限しており、当該事項の決裁は市長がすべきものと定めている。

本件覚書の内容が、売主の瑕疵担保責任を免除するものであり、「重大又は異例に属する事項」及び「紛議論争がある事項又は処理の結果、紛議論争を生じるおそれがある事項」のいずれにも該当する要素を含んだものであることから、本来は、教育長の専決が制限され、市長が決裁すべき案件である。したがって、本件覚書締結の決裁を教育長で終えたことは、代決専決規程第10条に反する不適切な事務処理であるが、これをもって違法とは言えないと判断する。

- (4) 請求人は、本件覚書の締結決裁文書に、「当該土地に関し地下埋設物等が存在した際の取扱い及び撤去費用については、土地の造成工事の際に撤去し、奥州市の負担とする」と記載されていることから、「奥州市が事前に埋設物の撤去に同意していたことは明らか」とであると述べている。また、「2回にわたり相続人から「不測の事態に、費用負担に応えることができない」と覚書締結の理由として明確に念押しされている」とも述べていることから、市が埋設物の存在を認識していたうえで、本件覚書を締結したと主張している。

決裁文書の記述は、売主の瑕疵担保責任を免除する覚書を交わすにあたり、万が一何かが出てきた場合にどう対応するかを記載したものであり、これをもって、市が埋設物の存在を事前に認識していたとは言いきれない。

しかし、法定相続人Bから本件覚書の締結を強く要望された理由が、不測の事態があった時に費用負担には応えることができないというものであることを考えると、埋設物の存在を疑って然るべきであるが、学校建設推進室の職員のみで、早計に本件覚書締結の結論を出している。

その理由について、市は、本件覚書を締結しなければ土地買収ができず、造成工事等の着工も遅れ、その結果、平成29年4月1日の開校に間に合わないことを危惧し、間に合わせるために締結した旨、市議会や検証報告書等でも説明している。教育委員会にとって、平成29年4月1日開校が何よりも優先すべき命題になり、冷静な判断を失っていたと言わざるを得ない。

しかし、一方では、平成26年4月14日の覚書締結の決裁から同月29日に相続人を法定相続人Aにする旨の連絡を受けるまでの約2週間、登記手続きは滞っている。相続後に再び覚書締結の決裁を行い、最終的に覚書を交わした同年5月19日までだと1か月も要しており、開校に間に合わせるためだという市の理由との矛盾を強く感じる。

また、平成24年に地盤の強度確認のために行ったボーリング調査で、法人土地及び個人土地内あわせて3か所を試掘した結果、特段の報告がなかったため、埋設物が存在する可能性を疑問視せず、課長以下の職員で結論を出せとの決断を下している。

しかし、法定相続人Bの要望を冷静に考えれば、調査を行って埋設物の有無を確認すべきであった。地歴調査や、前述の平成24年の調査報告書を詳細に分析するなど、費用や時間をかけずにできることはあった。特に、平成24年の調査報告書を詳細に分析すると、1か所にコンクリート殻、アスファルト殻が含まれていたことが確認できた。このことから、調査の目的が異なっていたため、当該報告書に特段の報告がなかったことを鵜呑みにすべきではなく、軽率な判断だったと考える。

したがって、市が事前に埋設物の存在を認識していたという事実は確認できないが、事前に十分な調査をせず、庁内の関係者や関係部署とも十分な協議を行わないで本件覚書を締結したことは、不適切な事務処理であったと言わざるを得ない。

- (5) 請求人は、本件覚書が財務規則等に違反しており、それにより市が廃棄物処理のため63,160千円の損害を被った旨主張している。

しかし、前述したとおり、本件覚書の締結は財務規則等に違反しておらず、締結手続きは不適切な事務処理であったと言わざるを得ないが、そのことをもって不当とまでは言えないことから、違法、不当な行為による損害は発生していないと判断する。

したがって、本件覚書が財務規則等に違反したことにより市に損害が発生したとする請求人の主張に、妥当性はない。

- (6) 請求人は、個人土地の土地代金を根抵当権者に支払ったことに対し、土地代金の支払いは、財務規則第78条の規定により契約相手方名義の口座に振り込まなければならないと主張している。

財務規則第78条は、口座振替の方法により支出することができる場合の限定について規定している条項であって、請求人が主張する契約相手方名義の口座に振り込まなければならないとする根拠にはなりえない。

そもそも自治法第232条の5第1項で「普通地方公共団体の支出は、債権者のためでなければ、これをすることができない」と規定しているが、これは、支出の効果が最終的に正当な債権者に及ぶべきことを意味している。

本件の場合、債権者である法定相続人Aが根抵当権者に代金受領を委任した書面が市に提出されていることから、根抵当権者が正当な債権者になり、土地代金を根抵当権者に支払う適正な処理をしていることになる。

したがって、土地代金の支払い方法に違法性は認められず、請求人の主張に、妥当性はない。

3 法人土地分に係る廃棄物処理費支出の違法性、不当性の有無について

請求人は、「法人分については、売買契約書第5条の規定により瑕疵担保責任が明記され、奥州市としては奥州市財務規則第182条第6項の規定により損害賠償請求権を行使する責任がある」と述べ、さらに、「奥州市がその賠償請求をしないのであれば、地方自治法第96

条第1項第10号の権利放棄について、市議会の議決が必要である」と続け、このまま法人土地分の支出をした場合は、違法な支出になると主張している。

これについて、市は、「賠償請求をしないことは権利行使を保留している状態であって、権利を放棄したことには当たらない」とし、権利を行使しない理由については、「破産した法人から賠償される見込みがなく、請求する実益がない」と意見書で述べている。

また、平成27年9月の市議会決算審査特別委員会においても、同趣旨の答弁を行っているが、請求権を行使するためには、法人が存在しないことから、市が費用をかけて破産管財人選任の申立をしなければ請求できないとも述べており、ただちに権利を行使できる状況でないことが推測される。

このことから、市の「権利行使を保留している状態」だとする主張は妥当であり、これをもって違法とは言えない。今後、損害賠償を権利放棄する場合には、市議会の議決が必要である。

また、廃棄物処理費の支出に関しては、廃棄物の処理及びそれらに付随する造成工事として、市議会で予算の議決を経て、契約を締結し、完成検査ののち支出を行うなど、財務会計処理は適法に行われたものである。

したがって、法人土地分の廃棄物処理費を支出したことに、違法性はないと判断する。

4 根抵当権者との交渉の妥当性について

請求人は、「職員は財務規則に違反して、根抵当権者の任意売却による債権回収の要望に沿った公有財産の取得に関する契約手続きを進めたものである」と主張している。また、根抵当権者が市に瑕疵担保責任の免責規定を契約書に追加するよう働きかけた事実に触れ、市が債権の早期回収のために根抵当権者に利用されたとも述べている。

本件では、最初に法定相続人Bと連絡を取った際に、「学校建設には協力するが、特に言うこともないし、他人と顔を合わせたくないの、説明会には出席しない」旨の意向を市が確認し、以後、相手方の意向を尊重する形で、法定相続人Bとの交渉を電話又は郵送のみで進めることとなった。本来、用地交渉事務は土地所有者を相手方として、通常は面会して行うものであるが、会社が倒産して個人地権者及び法定相続人Aは健康を害し、人目を避けるようになったことから、個人地権者らにやむを得ない事情があったと判断する。

また、法人は破産しており、破産手続きも廃止されて清算人も不在だったことから、市は根抵当権者を相手方として交渉を始めたが、個人地権者は法人の破産により自ら権利を執行できる立場にないことから、土地の実質的権利を有する根抵当権者を交渉の相手方とすることは相当である。市は、法人代表者だった個人地権者の家族である法定相続人Bから、法人土地の交渉窓口を根抵当権者とするのを口頭で確認していたが、トラブルのリスクを回避するためには書面で同意を得ておくべきだったことを考えると、この点も不適切な事務処理であったと言わざるを得ない。

結果として、法定相続人らとの交渉よりも、根抵当権者との協議が中心になった用地交渉になってしまい、この構図が、市が根抵当権者に便宜を図ったと受け取れるような印象を与えたことは否めない。

根抵当権抹消登記と土地代金の支払いが本来の流れとは言えないが、市と根抵当権者が何度も協議を重ねた結果の到達した合意方法で、あくまで市が事業用地を取得するために

選択した手続きであり、請求人が主張するような市が根抵当権者の利益のために行ったことを立証できる事実は確認できなかった。

以上により、根抵当権者との交渉手続きに不適切な点はあったものの、違法、不当とは言えない。

5 外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証について

請求人は、本件仮契約書及び本件覚書の締結行為と廃棄物処理費の支出を違法、不当なものとして主張し、求める措置の一つとして、外部識者による胆沢統合中学校建設候補地の選定経過を含めた再検証を挙げている。

自治法第242条第1項では、住民監査請求の監査対象について、「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怠る事実があると認めるとき」と規定されている。

再検証の行為は、上記の財務会計上の行為には当たらないことから、監査対象にはならない。

第5 監査委員の意見

本件仮契約書の締結行為から廃棄物処理費の支出行為までの一連の行為において、違法又は不当な財務会計上の行為があったか否かを中心に監査した結果、本件請求を棄却することとした。

しかし、個々の財務会計上の行為に法令違反はなかったものの、次の事項について、市に期待され、求められている社会規範に抵触する恐れのある行為があったことは遺憾であった。

1 瑕疵担保責任を免除する覚書の締結

市は、平成29年の胆沢統合中学校の開校のためには土地買収を急ぐ必要があったとして、法定相続人の求めに応じて、瑕疵担保責任を免除する本件覚書を締結したとしている。しかし、市は、契約締結にあたっては財政上利益に適合するような処理を求められており、売主である法定相続人から廃棄物処理費相当額の返却が望めず、実益がないとしても、損害賠償請求の権利だけは確保しておく必要はあったものとする。

2 コンプライアンスの遵守と内部統制システムの確立

(1) 職員の安易で杜撰な事務処理

職員の誰しもが専門的知識を持ち合わせているものではないが、担当職員の学校用地取得から本件仮契約書及び本件覚書の締結までの事務処理の経過をみると、契約前の初期段階で、取得する土地の瑕疵を予測するための現況調査、近隣からの事情聴取等の手続きに厳密さが欠けていた。

また、本件覚書の締結にあたり、担当職員は買主を保護する瑕疵担保責任を免除するという異例な内容に大きな疑念を抱くこともなく、担当課内部だけで協議して法定相続人の求めに応じたこと、この間の関係文書の未作成が散見されること、さらには、最終的に確定した法定相続人との覚書に基づく所有権移転登記から根抵当権抹消登記まで1か月近くも要していること、通常の手続きとは異なる土地代金支払後、4日経過しての根抵当権抹消登記となっていることなど、これらは安易で杜撰な事務処理と言わざるを得ず、コンプ

ライアンス遵守の厳正な取扱いが求められる。

(2) 不明確な決裁権限と甘い内部チェック

本件仮契約書は市長の決裁を得て締結している。本件覚書は、本件仮契約書の瑕疵担保責任を免除する内容となっており、契約書と同等の効果を持つものである。しかし、本件覚書締結にあたって、本来は市長決裁とすべきものを教育長決裁に止めたことは不適切である。その後、市長も追認していることを考えると、悪意によるものとは認められないが、代決専決規程に反するとの謗りは免れない。

これらは関係職員の職務権限に応じた適切な内部チェックがあれば、上記の杜撰な事務処理も含め、未然に防止できたものと考えられる。これは、一行政委員会の教育委員会の問題ではなく、全庁に関わる問題であると捉えるべきで、各部の縦割り組織を超えた相互牽制機能が働く職場とするよう、早急に内部統制システムの確立を図る必要がある。

最後に、市は、重要案件等については、市民の声が反映される場である市議会に誠意をもって説明、対応することは当然であるが、市議会もこのような案件については、当初計画段階から前向きで建設的なチェックを期待するものである。双方が、それぞれ説明責任、行政チェックの任を果たすことにより、市民からの不信と疑惑の念が払拭されることを願い、監査委員の意見とする。