

狭 監 発 第 5 9 号  
平成28年 8月12日

様

狭山市監査委員 中山 眞 男

狭山市監査委員 磯 野 和 夫

狭山市職員措置請求書について（通知）

平成28年6月23日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定による監査請求について、請求内容を監査した結果を下記のとおり通知します。

記

## 第1 請求の内容（原文のまま掲載）

はじめに

本措置請求は、契約の相手方である狭山茶農業組合から将来の都市整備のための用地取得を行ったことに対して、問題を提起しているのではなく、狭山市の違法な行政手続きに警鐘を発し、是正を求めるためにあえて行うものである。

### 1 請求の要旨

平成28年3月15日、狭山市は狭山茶農業協同組合（以下茶農協という）が所有地672.59㎡を1億1810万6804円で購入する売買契約を行い、平成28年3月25日に茶農協の請求に応じて土地代金の前金8267万4000円、物件補償金の内金3529万8000円を支払った。

しかしながら、この契約は狭山市財産規則第3条の措置を怠り、また地方自治法（以下法という）第208条及び第210条に違反し、さらに支払いに際しても刑事訴訟規則第59条に違反して書類の訂正を行い、期日前に支払いを行った。

これは、法第2条第16項に該当し、同17項により契約の締結は無効となる。

以上により、狭山市長は市長小谷野剛に対し茶農協に支払った総額1億

1797万2000円及び遅延損害金を請求せよ。

## 2 請求の理由

狭山市は狭山市財産規則第3条（公有財産取得前の措置）第2項の必要な措置を怠り（資料1）、また、引き渡し翌年度（平成28年6月以降）になることを知りながら（資料2）、引き渡し期日を平成28年3月31日と定め、（資料3）年度内予算で前金を支払い、3月30日に引き渡し期限を平成29年3月7日に延長する土地売買に関する変更契約を行った。（資料4）

狭山市財産規則第3条では公有財産取得前の措置として第2項で「課長は前項の調査の結果(中略)貸借権その他物上負担があることが判明した場合において、これらを排除する必要があるときは、当該土地物件の権利者をしてこれらを消滅させるための必要な措置を講じなければならない。」と定めており、茶農協とコインパーキング事業者との権利関係の消滅させるための措置を怠ったことは明らかで、現状も契約関係が継続中である。（資料5）

地方自治法（以下法という）では第208条で会計年度独立の原則、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わる単年度会計を定め、同第210条では総計予算主義で一会計年度における一切の収入支出は、すべてこれを歳入歳出予算に編入しなければならない。としている。

狭山市は、茶農協から引き渡し期日が28年度6月以降にしてほしい旨の申出があったことを承知しながら27年度末までの引き渡し契約で売買契約、補償契約を締結し、前金として総額1億1797万2000円を支払った。

残金は引き渡し時の3月31日に支払うこととしていたが、引き渡し期限前日の3月30日に土地売買に関する変更契約（1）を行い、引き渡しを翌年の平成29年3月7日に延長した。この変更契約に（1）がついているということは今後も引き渡し延長が行われる可能性も見込まれる。

狭山市が予め引き渡し年度内に完了しないことが判明していれば、新年度予算に組み入れるべきであり、年度内引渡しが不可能であるにもかかわらず、年度末ぎりぎりに契約を締結し、前述の通り法第208条、第210条に意図的に違反し公金を支払い、引き渡し期限前日に引き渡し延長契約を行ったことは相手方に特別な便宜を図ったことに他ならない。

茶農協が一番茶、二番茶の加工があるため28年6月以降の引き渡しを目途としていたにもかかわらず、変更契約で平成29年3月7日としたのは、茶農協のコインパーク事業の収入を保障したものであり、引き渡しを1年間延長することによって茶前金1億1797万2000円に係る茶農協の金利負担を軽減させるばかりではなく、逆に狭山市その金利分を損失することが明らかであり、また、土地引き渡しを受けたのち、駐輪場や他の用途に利用することができないという損害が生ずることは明白である。

このほかにも、代金支払いの「支出負担行為兼支出命令書」の支払い希望日が

契約書の引き渡し期日である3月31日と記載してあったものが手書きで3月25日と変更され、押印もなく、誰の手で何時変更されたのか不明で（資料6）これにより支払ったことは刑事訴訟規則第59条（資料7）に違反しており、適正な行政執行ではなく、事実究明の上刑事告発も必要である。

本来、当初契約どおり、契約書第2条の引き渡しが3月31日に完了しなければ、第6条により契約の解除を行うか第7条により年2.9%の違約金を請求しなければならない。

しかしながら、3月30日の変更契約には日付の変更のみ契約されており、小額ではあるが、印紙代の負担は原因者が茶農協でありながら狭山市が負担する契約となっている。

引き渡しが頭書の契約書のとおり履行されないことが明らかであったにもかかわらず契約し、27年度に補正予算を組み引き渡しが一年も先に遅延することが承知で、平成27年度末に茶農協と土地売買契約を行ったことは法第208条会計年度独立の原則、同第210条総計予算主義の原則に違反する。

また、支払希望日を手書きで変更して支払いを行ったことは刑事訴訟規則第59条に違反である。

これらは会計検査院に告発すべき違法な行政事務執行であり、法第2条第16項に該当する。よって同17項により契約の締結は無効となる。

以上により、狭山市長は市長小谷野剛に対し茶農協に対し違法に支払った総額1億1797万2000円及び遅延損害金を請求せよ。

また、監査委員は法199条第3項に法に、適切な監査を行い、同条第8項による関係人の出頭を求め、帳簿書類を提出させ公正不偏な判断を下すことを強く要望する。

### 3 事実証明書

- (1) 資料1 狭山市財産規則（抜粋）
- (2) 資料2 狭山茶農業協同組合の敷地の取得についての起案書
- (3) 資料3 土地売買に関する契約書及び物件補償契約書
- (4) 資料4 土地売買に関する変更契約書及び物件移転補償変更契約書
- (5) 資料5 コインパーキング写真
- (6) 資料6 支出負担行為兼支出命令書
- (7) 資料7 刑事訴訟規則第59条（同規則の抜粋）

### 4 請求人

住所

氏名

## 第2 請求の受理

本件措置請求については、法第242条の規定による所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

## 第3 監査対象部局

都市建設部都市計画課

## 第4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して法第242条第6項の規定に基づき、平成28年7月21日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

### 1 証拠の提出

請求人から提出はなかった。

### 2 陳述内容（原文のまま掲載）

はじめに

本年4月1日に敬老祝金条例を廃止し、4月の新人職員39名に対する作業服の支給ができないばかりか、各種情報源である行政資料室の新聞購読を取りやめるほど狭山市の財政は年々悪化の一途をたどっている。

さらに現市長は子育て政策の推進を唱えながら学童保育の利用料増額の議案を提出し、議長を除く21名の議員の中15名の賛成を得て議案が可決され、来年4月から実施されることになっている。

このような中、今回の狭山茶業農業協同組合との土地売買契約は、違法に進められ、狭山市に多大な損害を与えている。

狭山市は平成4年、当時の狭山茶業農業協同組合長であり、元市議会議員である●●●●氏（●●●●●●の父）からの要請で茶農協の移転用地として、狭山市水野松が丘597-1の山林2799㎡を約3億969万円で当時の●●●●市長によって取得された。これは㎡あたり11万6000円以上の破格の価格で購入したが、茶農協の理事の反対で代替案は見送られ、●●●●は窮余の一策で「東京狭山線代替地」として塩漬けになっている。この山林の所有者は●●●●氏の妻の実家であったことも判明している。

平成19年、当時市議会議員であった請求人によって第3定例会の一般質問でこの問題を提起した。その後、●●●●によって医療法人大生病院に駐車場用地として貸し出しているが、この山林の時価は鑑定価格で購入時に比較し、購入金額の6%程度で2000万円を大きく下回っていた。

当時の狭山市茶業農業協同組合の●●●●組合長は狭山市に対し、過去にこのような損害を与えたにもかかわらず、今回再び同組合の用地売却には同氏長男●●●●●●●●が深くかかわり、小谷野剛現市長によって違法な契約が締結され、狭山市の財政負担の圧迫の一因になっていることは否定できない事実であり、看

過できることではなく監査請求に至ったものである。

以上により新たな証拠及び事実の陳述を以下の通り行う。

(1) 違法・不当な契約について

ア 茶農発第003号の通り、狭山茶業農業協同組合からの「狭山茶業農業協同組合の敷地について」の中で、大規模修繕を実施する必要性が生じ、また、製茶の機械も老朽化し、更新することについても検討しているところであり、と記していることから財産価値がなく、同組合が建物の解体を考慮していること、工作物・動産についても更新の計画があること、狭山市からの要請による移転ではなく、同組合は用地の一部を狭山市に売却の意思表示をしているだけで、移転補償については特段の要請はないことから、移転補償については不当な過剰支払いに当たる。

イ 狭山市公有地取得及び処分等審査委員会の審議事項で「用地取得の契約後、工場の解体・撤去は年度内に行う予定か。」の質問に「茶農協としては、新茶までは、今のままで機械を稼働したいとの意向があり、新茶の時期が終わってから解体撤去をして更地にしてもらおうと考えています。」としていること、及び重複するが資料2の起案理由に、敷地の引き渡しの時期を平成28年6月以降としてほしい旨の申し出がありました。という記録であり、契約日を3月15日とし、引き渡しを3月31日とした契約は、あらかじめ引き渡しは次年度以降になることを承知の上の契約であり、また、求められてない補償契約に関し契約を締結したことは、民法第90条に該当する。これらは地方自治法第2条第14項に違反する契約である。

ウ 請求の理由でも述べたとおり、狭山市財産規則第3条第2項では、貸借権その他物上負担が判明した場合において、これらを排除する必要があるときは、当該土地物件の権利者をしてこれらを消滅させる必要な措置を講じなければならない。と定めているが、契約までの間に駐車場の賃貸契約の解消を行うなど事前の措置を行っていない。

エ また、起案書「狭山茶業農業協同組合の用地取得について」2頁目起案理由に「埼玉県用地事務取扱要綱」を準用して（後略）としているが、同要綱は第1条では道路事業、河川事業、ダム砂防事業及び都市計画事業等のために必要な土地等の取得等及びこれに伴う損失の補償その他これらに関連する事務の取り扱いについては、別に定めるもののほか、この要綱の定めるところによるものとする。としており、当該土地は狭山市の都市計画事業として事業決定されていないばかりでなく、小学校跡地の連絡通路としているものの、小学校跡地利用計画は白紙であり、この用地取得は単なる公有地取得にほかならない。ことから、この要綱を基準にした損失補償は認められない。

(2) 引渡しの変更契約について。

ア 請求人は同組合からの引き渡し時期変更申し出の情報公開請求を行ったところ、当該文書は存在せず、当初契約の引き渡し時期が3月31日であり、

3月30日に行った変更契約は3月15日の契約後わずか1週間である3月22日に虚偽の起案書を作成し、3月29日に決裁した上引き渡し前日の3月30日に変更契約を締結した。

起案理由には「狭山茶業農業協同組合より、工場の移転先の選定作業が難航し不測の日数を要し、すでに予定していた、一番茶、二番茶の製茶加工を現工場で業務をせざるを得なくなり、製茶加工作業終了後、移転に係る期間も含め、契約期間の延長をお願いしたいとの申出でがありました。」としているが、上記のとおり延長の申し出文書が存在しない。また、資料2の起案理由でも同組合は6月以降の引き渡しとしている文書も存在し、また審査会の審議でも引き渡し時期は新茶の時期が終わってから解体撤去をして更地にしてもらおうと考えています。と記録されていることから、この起案書は刑法156条虚偽公文書作成罪に該当する。

イ また、請求でも述べたとおり、代金支払いの「支出負担行為儉支出命令書」の支払日3月31日を、手書きで3月25日と変更し訂正印がないにもかかわらず、頭金を支払った。しかも、この支払後、引き渡し前日に引き渡しの延長契約を締結している。

ウ 同組合員の話では、これまでは放射能汚染による補償金をプールし、組合運営の資金としてきたが、年々売り上げが減少し、資金繰りにも悪影響があったとのことで、狭山市に対する土地の売却で急場をしのごうとした表れであり、●●●●●●●●が強引に狭山市に働きかけたものと思料される。

引き渡し日変更契約も第1回とされていることから再延長の可能性も見込まれ、駐車場の賃貸契約収入は年額300万円程度あるものと思料されことから、同組合にこの収入を保障したまま頭金を支払ったことは、明らかに便宜供与にあたるものである。

以上により、刑法の虚偽公文書作成、行使に当たる違法な行政手続きで金員を支払ったものに対し返還を求める監査請求で、適切な監査を行うことを求め、陳述とする。

## 第5 職員の証拠の提出及び陳述

建設部都市計画課に法第199条第8項の規定に基づき証拠の提出を求めるとともに、平成28年7月21日に出頭を求め陳述の機会を与えた。

また、会計課に支出命令書を、財産管理課に平成27年11月4日に開催された狭山市公有地取得及び処分等審査委員会における公有地取得に関する審議の結果報告書をそれぞれ提出するよう依頼した。

### 1 職員の証拠の提出

#### (1) 都市計画課に提出を求めた書類

ア 職員措置請求書に対する理由説明書（概要説明等）

- イ 狭山茶業農業協同組合が所有する土地の取得に係る基本決裁（写し）
  - ウ 狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約の締結に係る決裁（写し）
  - エ 狭山茶業農業協同組合との間で締結した物件移転補償契約の締結に係る決裁（写し）
  - オ 狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約及び物件移転補償契約の変更契約に係る決裁（写し）
  - カ 狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約及び物件移転補償契約について、それぞれの契約額の一部を平成28年度予算に繰り越すための決裁（写し）
  - キ 狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約及び物件移転補償契約について、それぞれの契約額の7割に相当する額の支出に係る支出命令書及び請求書（写し）
  - ク 狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約及び同契約の変更契約について、それぞれに貼付した収入印紙を市が負担する根拠となる書類（写し）
- (2) 会計課に提出を求めた書類
- ア 平成28年3月15日に狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約のため支出した収入印紙の購入に係る支出命令書（写し）
  - イ 平成28年3月30日に狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する変更契約（第1回）のため支出した収入印紙の購入に係る支出命令書（写し）
- (3) 財産管理課に提出を求めた書類
- 平成27年11月4日に開催された狭山市公有地取得及び処分等審査委員会における公有地取得に関する審議の結果報告書（写し）

## 2 職員の陳述（要約）

### (1) 狭山茶業農業協同組合の用地取得までの経緯について

- ア 平成27年5月7日付け茶農発第003号で狭山茶業農業協同組合より、狭山茶業農業協同組合の敷地の購入検討について依頼があった。
- イ 狭山茶業農業協同組合は県道入曽停車場線に接道し入間小学校跡地と隣接しており、用地の一部を取得することにより、小学校跡地利用の際に駅へのアクセス、災害時の避難路の確保など利用効果が非常に高いと考え、用地の一部を取得する方向で事務を進めることとなり、用地取得に係る補償額等について、早い段階で狭山茶業農業協同組合に金額を提示する必要があることから、予備費を充用して、物件調査委託と土地鑑定評価を実施した。
- ウ 物件調査委託及び土地鑑定評価の成果を基に補償の概算金額を狭山茶業農業協同組合に報告した。

- エ 平成27年11月4日の狭山市公有地取得及び処分等審査委員会に諮り、市として当該地を取得することとなった。
- オ 平成27年11月16日の狭山茶業農業協同組合の理事会において、敷地の売却を進めることが了承された。
- カ 平成27年第4回狭山市議会定例会において、用地取得費及び物件補償費等に関する補正予算案を上程し、同年12月14日に原案のとおり可決された。
- キ 平成28年2月2日の狭山茶業農業協同組合の臨時総会にて、敷地の売却が決定された。
- ク 平成28年3月15日に狭山茶業農業協同組合の組合長、役員及び参事の立会いのもと、土地売買に関する契約及び物件移転補償契約を締結し、相手側の請求に基づき、前金として契約金額の約7割を支払った。工場移転については、狭山茶業農業協同組合の業務の都合上、工場を撤去するまでに相当の日時を要する旨の申出を受けており、契約金額の残り3割については、繰越明許費とすべく、平成28年第1回狭山市議会定例会に補正予算案を上程し、同年3月17日に原案のとおり可決された。
- ケ 平成28年3月30日に変更契約を締結し、土地の引渡し及び残り3割の支払いを平成29年3月7日までとした。

(2) 狭山市財産規則第3条第2項の措置について

土地物件の購入に際し、当該土地物件に対する質権、抵当権、賃借権その他物上負担の有無の確認、登記事項証明書の確認、相手方への聞き取り調査などを実施した結果、根抵当権が設定されていることが判明したことから、抹消を依頼したものである。

狭山茶業農業協同組合とコインパーキング事業者との一時使用土地賃貸借契約については、契約に基づき、引渡しまでに解約し機械等の撤去をすることとなっている。

(3) 地方自治法第208条及び第210条違反について

会計処理については、(1)の説明のとおり、補正予算及び繰越明許費の手続は市議会に諮り可決していることから、適切な処理がされていると考える。

(4) 補償契約について

契約書第2条の土地の引渡し期限については、期限前に変更契約を行っていることから、引渡し期限は平成29年3月7日までとなり、違約金などは発生しないと考える。また、変更契約書の印紙については、埼玉県の取扱を準用し県の契約書様式を使用し、契約書にあるとおりに市が負担したものである。

## 第6 本件措置請求に係る事実関係の概要

- 1 平成27年5月7日 茶農発003号「狭山茶業農業協同組合の敷地について」の文書を受け取った。



- 2 平成27年5月18日 基本決裁について市長の決裁を得た。
- 3 平成27年5月22日 狭都発第8号「狭山茶業農業協同組合の敷地について（回答）」を通知した。これは、市が用地を取得する考えがあること、建築物調査などへの協力依頼等について通知したものである。
- 4 平成27年6月4日 茶農発012号「物件調査等への協力について（回答）」の文書を受け取った。
- 5 平成27年6月24日から同年9月30日まで、物件調査委託業務を行った。
- 6 平成27年10月8日に土地鑑定評価を依頼し、同年11月25日に不動産鑑定評価書が提出された。
- 7 平成27年11月4日 狭山市公有地取得及び処分等審査委員会開催された。
- 8 平成27年12月14日 平成27年第4回狭山市議会定例会において、土地売買に関する契約及び物件移転補償契約に係る補正予算案が可決成立した。
- 9 平成27年12月15日 登記を発注、現地測量を開始し、土地を分筆した。
- 10 平成28年3月15日 土地売買に関する契約及び物件移転補償契約を締結した。
- 11 平成28年3月17日 平成28年第1回狭山市議会定例会において、土地売買に関する契約及び物件移転補償契約について、それぞれの契約額の3割に相当する額について繰り越す補正予算案が可決成立した。
- 12 平成28年3月25日 土地売買に関する契約及び物件移転補償契約について、それぞれの契約額の7割に相当する額を請求書に基づき支出した。
- 13 平成28年3月30日 土地売買に関する契約及び物件移転補償契約について、それぞれ変更契約を締結した。

また、これらの事実関係を確認した結果、公金の支出については、法令その他公金の支出手続に係る諸規定に基づき適正に行っていることを確認した。

## 第7 監査の結果

### 1 結論

狭山市が狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約及び物件移転補償契約は、狭山市財産規則第3条の措置を怠り、法第208条及び第210条に違反し、支払いに際しても刑事訴訟規則第59条に違反して書類の訂正を行い、期日前に支払いを行ったので、法第2条第16項に該当し、同条第17項の規定により契約の締結は無効であること、さらにこの用地取得は単なる公有地取得に他ならないから、埼玉県用地事務取扱要綱を準用した損失補償は認められないこと、狭山茶業農業協同組合から契約期間の延長を申し入れる文書が存在しないにもかかわらず、契約期間の延長の申出があったとする記載のある起案文書の作成は刑法第156条虚偽公文書作成罪に該当すること並びに駐車場の賃貸契約収入は年額300万円程度あるものと思料され、狭山茶業農業協同組合にこの収入を保障したまま頭金を支払ったことは明らかに便宜供与にあたること

から、狭山市長は市長小谷野剛に対し、同組合に支払った総額1億1797万2000円及び遅延損害金を請求せよとの請求人の主張は、理由がないのでこれを棄却する。

## 2 判断の理由

狭山市財産規則第3条の物上負担の排除については、市と狭山茶業農業協同組合との間で締結した土地売買に関する契約書に明記されており、その後締結した変更契約により契約の満了の日は延期されていることから、同規則第3条第2項の措置を怠ったとはいえない。また、請求人が主張する違約金は、土地売買に関する契約書第7条に「引渡し期限後となったときに支払わなければならない」とあることから、同条に定める違約金は、そもそも引渡し期限前には発生しない。したがって、請求人の主張には、理由がないと判断した。

次に、法第213条及び地方自治法施行令第146条の規定によると、予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについては、予算の定めるところにより、翌年度に繰り越して使用できるとされている。また、法第210条に規定する総計予算主義の原則は、市が行う公金を支出する会計事務とは直接の関係がない。したがって、土地売買に関する契約及び物件移転補償契約が法第208条及び第210条に違反しているとはいえず、請求人の主張には、理由がないと判断した。

次に、支出負担行為兼支出命令書に記載する「支払希望日欄」と「支払期限欄」については、会計事務処理上、訂正印を使用することなく訂正できるものとされており、これが違法又は不当な公金の支出に当たるとはいえない。また、請求人が主張する「刑事訴訟規則」は最高裁判所が刑事訴訟手続に関し定めたものであって、市が行う公金を支出する会計事務に適用されるものではない。したがって、請求人の主張には、理由がないと判断した。

次に、土地売買及び物件移転補償のための補正予算については平成27年第4回狭山市議会定例会に、それぞれの契約額の3割に相当する額を次年度に繰り越すことについては平成28年第1回狭山市議会定例会にそれぞれ上程し、審議のうえ可決成立している。年度内には契約を締結せず、予算の全額について次年度に繰り越したうえで、平成28年4月以後に契約を締結するという方途も考えられるところであるが、土地売買に関する契約は、相手方からの意思表示があった場合は速やかに行なわれるのが一般的であり、補正予算が可決成立しているところ、土地所有者との契約の締結は、市長の判断によるものである。

平成17年の大阪高等裁判所において、法第2条等の各規定の趣旨について「地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制を基本とする現行

地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決）」と判示されていることを勘案すると、今回の土地売買に関する契約及び物件移転補償契約並びにこれらの変更契約の締結について、市長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものとは認められないと思料するものである。

次に、埼玉県用地事務取扱要綱は、市が公有地を取得するすべての場合に基準としているものである。また、狭山茶業農業協同組合から契約期間の延長を申し入れる内容の文書は存在しないものの、その内容については、同組合からの申出があったことを受け、起案文書に明記し報告したものである。さらに、土地売買に関する契約書及び変更契約書に土地の引渡し期限を定めていることはその期限まで引き続き狭山茶業農業協同組合が当該土地を使用するということであって、契約上の違法性又は不当性はない。したがって、請求人の主張には、理由がないと判断した。

以上のことから「1 結論」のとおり判断する。