

請求人

呉市豊町久比1349番地

山下 幸雄 様

呉市豊町久比183番地 7

寺岡 宣典 様

呉市監査委員 磯 本 勝
同 迫 正 博
同 池庄司 孝 臣

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

平成27年3月3日付けで收受した住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）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1項の法定要件を審査した結果、これを具備しているものと認め、同月9日付けで受理したので、同条第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 請求の要旨等

1 請求の要旨

提出された「呉市長管財課職員措置請求書（以下「請求書」という。）」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。

(1) 広島高等裁判所平成24年（行コ）第11号財産の管理を怠る事実の違法確認の請求控訴事件（平成24年12月5日判決言渡。以下「高裁判決」という。）は、平成25年10月4日付けで最高裁判所から上告の棄却及び上告審として受理しないとの決定を受けたため確定している。

(2) 高裁判決では、「1審被告が、Aに対し、原判決別紙物件目録記載2・3の各土地（以下「本件土地」という。）の明渡しを請求しないことがいずれも違法であることを確認する。」とされている。

なお、「1審被告」とは呉市長であり、「A（以下「A氏」という。）」とは呉市から本件土地を購入した者である。

(3) 高裁判決によれば、本件土地の不法占有は5年に及んでいる。

また、高裁判決が確定してから1年半が到来しようとしているが、未だに本件土地の明渡しは実現しておらず、A氏の不法占有の状態が継続しているのは、呉市の損害である。

これは、自治法第208条第1項に定める会計年度を超える放置であり、自治法違

反である。

- (4) 以上のことから、本件土地について、不法占有を排除し、地域住民の自由な利用を確保するため、呉市長及び管財課職員に対して、高裁判決の速やかな履行を請求する。

2 事実証明書

- (1) 高裁判決の写し
(2) 新聞記事（平成25年10月9日付け）

第2 監査の実施

1 監査対象事項

請求書等の内容を総合的に判断して、次に掲げる事項が自治法第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等に該当し、その結果、呉市に財産上の損害が発生しているかどうかを監査対象とした。

高裁判決の確定後も本件土地の明渡しが実現されていないことについて、呉市長及び管財課職員に財産の管理を怠る事実があったのか。

2 監査対象部課

財務部管財課（以下「管財課」という。）

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27年3月24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、請求人から高裁判決を傍聴した感想等の参考資料が提出された。

また、請求人は陳述の中で、請求書に記載した範囲を超える内容の請求も行ったが、陳述はあくまでも請求書に記載した請求内容とその補足説明に限り認められるべきものであり、新たな措置請求については採用しないこととする。

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27年3月24日に請求人及び同月27日に関係職員（財務部副部長ほか）からそれぞれ陳述の聴取等を行ったほか、関係書類の調査、関係職員から適宜の事情聴取などの方法により実施し、その結果、次の各事実を確認した。

- (1) 「第1 請求の要旨等」にある原判決別紙物件目録に記載されている土地は、次のとおりである。

- | |
|---|
| 1 広島県呉市豊町久比字浜ノ崎183番9（平成22年4月19日の分筆前の地番）
宅地 490㎡（以下「土地1」という。） |
| 2 広島県呉市豊町久比字浜ノ崎183番34（平成22年4月19日の分筆後の地番）
宅地 124.41㎡（以下「土地2」という。） |
| 3 広島県呉市豊町久比字浜ノ崎183番35（平成22年4月19日の分筆後の地番）
宅地 295.76㎡（以下「土地3」という。） |

（2）高裁判決のA氏に対する明渡請求等に関する要旨は、次のとおりである。

ア 土地1の一部である土地3について、バス事業者からA氏への借地権の譲渡を呉市が承諾し、平成22年2月1日付けでA氏と締結した賃貸借契約は、公序良俗に反するもので無効であると認めるのが相当であり、また、呉市が随意契約の方法により同年4月30日付けでA氏と締結した土地3の売買契約は、条例又は議会の議決によることなく、適正な対価なくして土地3を譲渡するものであり、無効といわざるを得ず、A氏は、平成22年2月1日以降、土地3を不法占有しているものと認められる。

イ 平成22年2月1日以降、A氏が土地3を不法占有していることについて、A氏には故意及び過失はなかったと認めるのが相当であるから、呉市は、A氏に対して、土地3を不法占有していることを理由とする損害賠償請求権を有していない。

ウ 土地2について、呉市が随意契約の方法により平成22年5月28日付けでA氏と締結した売買契約は、土地3の売買契約と同様に無効といわざるを得ず、A氏は、土地2の所有権の移転の時期（同年6月1日）以降、不法占有しているものと認められる。

エ 平成22年6月1日以降、A氏が土地2を不法占有していることについて、A氏には故意及び過失はなかったと認めるのが相当であるから、呉市は、A氏に対して、土地2を不法占有していることを理由とする損害賠償請求権を有していない。

オ 上記のことから、呉市はA氏との関係で本件土地の明渡請求権を有しているので、呉市長がA氏に対し、本件土地の明渡しを請求しないことが違法であることを確認する。

（3）請求人の一人及び呉市長は、最高裁判所に対し、高裁判決を不服として上告受理の申立て等を行ったが、最高裁判所は、平成25年10月4日付けで、これらを退け、高裁判決は確定している。

（4）管財課が作成したA氏に対する明渡請求に関する協議摘録（以下「管財課摘録」という。）によれば、平成25年10月16日にA氏の代理人Bに対し、高裁判決の確定によりA氏に本件土地の明渡しを請求しなければならないことを説明したところ、

代理人Bは、当該土地の明渡しはやむを得ないと思うが、A氏宅への進入路の確保ができないと今後の交渉の支障になると指摘している。

なお、管財課に対してBがA氏の代理人であることを証する書類の提出を求めたが、委任状等はなく、高裁判決時にA氏から代理人Bが今後の協議の窓口になる旨の連絡があったためと説明している。

(5) 呉市長は、A氏に対し、平成25年10月25日付け呉財管第629号文書「土地の明渡しについて（通知）」（同月26日A氏受領）で、本件土地の明渡しを請求するとともに、明渡しの期日その他の事項の協議に応じるよう求めている。

(6) 次に、呉市長は、A氏に対し、平成26年1月22日付け呉財管第846号文書「土地の明渡し期限について（通知）」（同月23日A氏受領）で、平成26年3月31日までに本件土地上に存する建物等を収去し、更地の状態で本件土地を明け渡すことを求めている。

なお、呉市がA氏から受領した売買代金、固定資産税等の返還について、この文書には記載がない。

(7) 管財課職員は、(5)及び(6)の通知の間にA氏本人と直接交渉を行った事実はなく、その理由をA氏はみかん農家であり、当該期間中は繁忙期であると説明している。

(8) A氏は、(5)及び(6)の通知に対し、平成26年3月24日付けで「土地の明渡しについては、一切応じる気はありません。」と文書で回答するとともに、Bを代理人と定め、本件土地の「使用、明渡し及びそれらに関連する呉市との協議に関する一切の件」を委任する委任状（同月1日付け）を同封して郵送し、管財課は同月25日にこれを収受している。

(9) 管財課摘録によれば、A氏が本件土地の明渡しを拒否してから本件監査請求までの間、管財課職員は次のとおりA氏又は代理人Bと交渉を行っている。

年 月 日 (協議場所)	相手方	要 旨
平成26年4月28日 (代理人B事務所)	・代理人B	呉市は訴訟を提起する予定であったが、故意及び過失のないA氏に対して、訴訟を提起することは問題があるため、裁判外での和解による解決を求めたところ、相手方から和解の条件として、金銭的な賠償も挙げられるが、まず、A氏を説得するには、進入路の確保が必要不可欠であると条件の提示があった。
平成26年6月5日 (代理人B事務所)	・代理人B	明渡し訴訟の提起は取りやめ、和解の条件としての進入路を確保についての検討案を提示した上で、本件土地の更地での明渡しを求めたところ、相手方は、A氏の諾否は分らないが、できる限り説得してみるところであった。
平成26年7月3日 (電話連絡)	・代理人B	A氏との協議の進捗状況を確認したところ、相手方は協議内容の説明をしたが、A氏が子ども夫婦に相談してお

		り、時期を見て意向を確認し、連絡をもらうということになった。
平成26年9月3日 (呉市役所)	・代理人B	相手方からA氏の子ども夫婦へ状況説明を行ったが、現状では本件土地の明渡しについて進展は見込めないとの説明があった。
平成26年12月15日 (A氏宅)	・A氏 ・A氏の配偶者 ・A氏の子 ・代理人B	今回の件を謝罪した上で、高裁判決に従い明渡しについて引き続き協議に応じるよう依頼したが、A氏は、本件土地を適正に取得し、正当な所有者であることから土地を明け渡す必要がないと主張した。
平成27年2月5日 (代理人B事務所)	・代理人B	相手方から、A氏は本件土地の正当な所有者との認識が強く、土地全部を明け渡すことは承諾しないであろうとの発言に対し、高裁判決により全ての土地の明渡請求を求められており、和解に向けた条件整理を行いたいと申し入れた。

(10) 管財課職員は、本件土地の明渡しを拒否しているA氏に対して、明渡訴訟を提起しない理由を「速やかに当該土地の明渡しを実現するため、訴訟を提起することも検討しましたが、高裁判決において、A氏に故意及び過失はないとされており、訴訟に踏み切った場合には、落ち度のない市民に対して、経済的・精神的に多大な負担をかけることになるため、慎重に対応する必要があると判断し、引き続きA氏との協議を継続することとしました。」と説明している。

2 監査委員の判断

(1) 住民監査請求の要件に係る判断について

住民監査請求は、普通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財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計上の行為等」という。）により、当該地方公共団体に財産的損害を生じ、又は生じるおそれのある場合において、当該財務会計上の行為等についての監査及び執行の未然防止又は是正等を監査委員に請求する機能を住民に対して与え、もって住民全体の利益を確保し、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである。

自治法第242条第1項の規定によれば、この財務会計上の行為等とは、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に限るとされている。

請求人は、高裁判決の確定により、呉市長がA氏に対して本件土地の明渡しを請求しないことが違法であると確認されたにもかかわらず、呉市長及び管財課職員は、未だにこれを履行せず、A氏の不法占有が継続していると主張している。

この請求人の主張は、権原なくして本件土地を全面的に不法占有する者に対して、これを排除しないのであるから、呉市所有の土地の財産的価値の維持・保全を目的とする財産的管理を怠っていると認められ、上記の「⑥財産の管理を怠る事実」に当たり、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。

次に、住民監査請求は、前述のとおり普通地方公共団体の財産的損害の発生又はその発生の可能性を前提として必要な措置を講ずるよう求める制度である。

A氏の不法占有により本件土地に係る呉市の全面的支配権の行使が阻害されている以上、明らかに呉市の所有権が侵害されており、呉市に財産上の損害が発生していると認められる。

また、自治法第242条第2項本文では、住民監査請求は、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、これを行うことができない。」と規定されているが、怠る事実については、この期間制限の適用を受けないことから、当該監査請求期間の要件は満たしている。

したがって、以下では、本件土地の明渡しが実現されていないことについて、呉市長及び管財課職員に違法又は不当な「財産の管理を怠る事実」があったのかについて検討する。

(2) 違法又は不当な「財産の管理を怠る事実」の存否についての検討

ア 違法又は不当な「財産の管理を怠る事実」の判断基準について

財産の管理を怠る事実について、これを違法又は不当なものとして評価すべきか否かは、不法占有開始の事情、交渉の経緯、交渉期間の長さ等諸要素を総合的に考慮し、その不作為が裁量権の濫用と認められるか否かによって決するべきと考える。

(ア) 不法占有開始の事情

A氏が本件土地を不法占有するに至った事情は、高裁判決の確定により呉市とA氏が締結した本件土地の賃貸借契約及び売買契約が無効とされ、占有の権原が遡及して消滅したためである。

この無効となった原因は、呉市の契約手続上の瑕疵による一方的なものであり、不法占有開始時（土地3については平成22年2月1日、土地2については同年6月1日）においてA氏に不法占有の故意又は過失はなく、この点について特別な事由があったと認められる。

しかしながら、呉市長は、確定した高裁判決の実現を図るため、平成26年3月31日を期限とした本件土地の明渡しを求めており、A氏は、これを拒否し、不法占有を継続していることから、平成26年4月1日以降、A氏は、明らかに本件土地を故意に不法占有しているとみなすことができる。

(イ) 交渉の経緯

前述のとおり、不法占有開始の原因が呉市の契約手続上の瑕疵によるという特別な事由があったと認められる。

よって、呉市が不法占有開始において故意又は過失のないA氏に対し、本件土地の明渡しを求めるには、まずはこのことについて誠意をもって謝罪した上で、根気強い交渉を行い、道義的にも話し合いによる解決を最優先で目指さなければならない。

一方、高裁判決の確定により、A氏が権原なくして本件土地を不法占有し、呉市の所有権が侵害されていることは事実であり、速やかにこれを排除しなければならない。このことは、呉市長がA氏に本件土地の明渡しを請求しないことが違法と確認された司法判断に従うものであり、法令遵守の立場から当然のことである。

したがって、話し合いによる解決が見込めない場合や交渉期間の長さが社会通念上許される期間を超えた事態となれば、A氏にとって酷な対応にはなるが、直ちに交渉を打ち切り、民法上の対抗措置に踏み切らざるを得ないものと判断する。

しかしながら、管財課摘録及び関係職員の陳述によれば、高裁判決確定後から本件監査請求までの約1年5か月の間に、管財課職員がA氏又は代理人Bと交渉したのは、わずか7回であり、そのうち平成26年7月3日は代理人Bへの電話による状況確認で、明渡交渉とはいえない。

さらに、A氏本人には、高裁判決確定後に本件土地の明渡しを文書により2度求めているが、この間、管財課職員はA氏がみかん農家で繁忙期であるという理由で、謝罪も交渉も行っておらず、本人交渉できたのは、平成26年12月15日の1回のみで、高裁判決確定から1年2か月経過後のことである。

また、本来、本件土地の明渡しを求めるのであれば、同時に、その反対給付としてA氏から受領した売買代金、固定資産税等についても返還すべきと考えるが、この手続も行っていない。これでは、A氏に対して、本件土地の明渡交渉を真剣に取り組んでいたと認めることはできない。

次に、交渉内容をみると、当初から進入路の確保が最大の課題となっているが、その解消方針が未だ明確に提示できない上、A氏本人からは、平成26年3月24日に本件土地の明渡しを文書で拒否され、また、同年12月15日には本件土地を適正に取得し、正当な所有者であることから土地を明け渡す必要がないと主張されるなど交渉は難航しており、話し合いによる解決の実現可能性は極めて少ない。

(ウ) 交渉期間の長さについて

高裁判決が平成25年10月4日に確定したことを受け、A氏に対しては、平成26年3月31日を期限として本件土地の明渡しを文書で求めている。この明渡期限については、A氏が本件土地上にバス事業者から購入した建物を所有していることや自宅の進入路として本件土地の一部をコンクリート舗装するなどしており、これを収去し、更地での返還を求めるために要する期間として相当であると認められる。

しかしながら、A氏は、この通知に対して平成26年3月24日付け文書により本件土地の明渡しを拒否している。管財課職員は、当初、訴訟を提起することも検討していたが、落ち度のない市民に対して、経済的・精神的に多大な負担をかけることになるため、慎重に対応する必要があると判断して、引き続きA氏との協議を継続することとしている。

本件監査請求が提出されるまで、高裁判決が確定してから約1年5か月、呉

市長が定めた明渡期限である平成26年3月31日を遵守せずにA氏が故意による不法占有を開始してから約11か月、それぞれ経過している。

管財課職員が話し合いによる解決を図ろうとしてきたことはやむを得ないが、呉市長がA氏に対して本件土地の明渡しを請求しないことが違法であることが確認された高裁判決が最高裁判所の決定により確定し、これから1年を経過したとなると、もはや社会通念上許される交渉の期間を超えていると考える。

イ 違法又は不当な「財産の管理を怠る事実」の存否について

以上のことから、不法占有開始の事情に酌むべき特別な事由があるものの、交渉の経緯及び交渉の期間などを考慮すれば、呉市長及び管財課職員が高裁判決に従わなかったとは認められないため違法とまではいえないが、その交渉の回数及び内容においては不十分であり、明渡しの進展がないまま、しかも高裁判決の確定から約1年5か月を超えた交渉の継続は裁量権の濫用と認められ、不当な「財産の管理を怠る事実」に当たると判断する。

(3) 結論

以上の判断により、請求人の主張には理由があると認められる。

なお、管財課摘録によれば、本件監査請求の提出後、遅きに失した感が否めないが、A氏又は代理人Bとの交渉は、次のとおり活発に行われている。

年 月 日 (協議場所)	相手方	要 旨
平成27年3月4日 (代理人B事務所)	・代理人B	本件土地の明渡しの条件について、A氏の意向を確認したところ、相手方は、A氏は明渡し後に所有権のある建物の継続使用を求めており、また、進入路の確保が最低条件であると主張した。
平成27年3月11日 (代理人B事務所)	・代理人B	本件土地の明渡しについて、住民監査請求がされており、早急な対応を講じるため具体的な協議を申し入れたところ、相手方は、A氏の子と話をしたが、本件土地の明渡しに納得しておらず、交渉が不調で、裁判になれば、建物の所有権を主張し、争う考えを示した。
平成27年3月14日 (代理人B事務所)	・代理人B	本件土地の売買代金の返還について文書でA氏に通知するに当たり、まず3月15日に謝罪し、同月17日に文書を手交したいと申し入れ、相手方はこれを了承したが、A氏は代金を受領せず供託となる見込みであり、文書受領後は、進入路の通行権及び建物の所有権について、調停、仮処分申請等で対抗したいと述べた。
平成27年3月15日 (A氏宅)	・A氏 ・A氏の子 ・A氏の子の配偶者	今回の件を謝罪した上で、高裁判決で売買契約が無効になった以上、売買代金を返還して本件土地の明渡しの協議に応じてもらうしか方法がないことについて相手方に理解を求め、3月17日に再度訪問することを伝えた。
平成27年3月17日 (A氏宅)	・A氏 ・A氏の子 ・A氏の子の配偶者 ・代理人B	本件土地の売買代金の返還についての文書を手交したところ、相手方は売買代金の受領を拒否したため、供託手続を執る旨を伝えると、相手方は、弁護士に相談し、進入路の通行権を確認する調停申立て等を検討すると述べた。

平成27年 3月25日 (代理人B事務所)	・代理人B	3月23日付けで土地の売買代金を広島法務局呉支局に供託したことを伝えたと、相手方は供託通知書が届いたら、弁護士に相談し、1か月程度で調停申立て又は訴訟提起を行う予定であると述べた。
平成27年 4月 9日 (代理人B事務所)	・代理人B	4月10日付けで本件土地の貸付料及び固定資産税相当額の返還についての文書を渡す準備をしていることを相手方に伝え、併せて本件土地の明渡しに協力を要請した。
平成27年 4月10日 (呉市役所)	・代理人B	土地の貸付料及び固定資産税相当額の返還についての文書を相手方に手交した。
平成27年 4月10日 (代理人B事務所)	・A氏の子 ・A氏の子の配偶者 ・代理人B	A氏の本件土地に係る所有権の抹消登記を行うため、相手方からA氏の印鑑登録証明書を受領し、登記関係書類に実印を押印してもらった。
平成27年 4月16日 (代理人B事務所)	・A氏の子 ・A氏の子の配偶者 ・代理人B	早期の明渡しを要請したが、相手方は、弁護士に調停申立てを依頼しており、明渡しは、通行権及び明渡費用等の問題もあり、調停の中で決めたいと主張した。

また、本件監査請求の提出後、次の事実についても確認した。

確認した事実	内 容
売買代金の供託	呉市は、A氏が本件土地の売買代金の受領を拒否したため、平成27年3月23日付けでこれを広島法務局呉支局に供託した。
所有権抹消登記	平成27年4月10日付けで所有権抹消登記を承諾する旨の文書がA氏から提出されたため、呉市は、同月13日に本件土地に係るA氏の所有権抹消の登記申請を行い、登記が完了した(所有者：呉市)。
供託された売買代金の払渡請求	A氏は、平成27年4月16日に供託された売買代金の払渡請求を行った。
貸付料及び固定資産税相当額の返還	呉市は、平成27年4月17日に受領していた本件土地の貸付料及び固定資産税相当額をA氏へ返還した。
調停申立て	A氏は、平成27年4月30日に損害賠償、通行地役権の確認等求めて呉簡易裁判所に調停申立てを行った。

上記のとおり、A氏からの調停申立てを受け、平成27年4月30日付け呉財管第146号文書「土地の明渡しに係る今後の実施方針について」が呉市長から提出された。

当該文書には、今後の計画が次のとおり記載されており、本件土地の明渡しの実現に向けた具体的な取組とこれを評価する。

時 期	内 容
平成27年 5月～	調停開始
平成27年 8月上旬	和解仮契約の締結
平成27年 9月上旬	9月定例会 和解議案の提出
平成27年 9月下旬	議決 (和解成立)
平成27年 9月下旬～	A氏建物等の解体撤去開始
平成27年10月下旬	土地の明渡し (更地返還)

したがって、自治法第242条第4項の規定に基づき、呉市長に対し別紙(平成27

年4月30日付け呉監第72号) 写しのとおり勧告した。



呉 監 第 72 号
平成27年 4 月30日

呉市長 小村 和年 様

呉市監査委員 磯 本 勝
同 迫 正 博
同 池庄司 孝 臣

地方自治法第242条第1項の規定による住民監査請求について（勧告）

平成27年3月9日付け呉監第310号の2で通知した住民監査請求について、別添のとおり監査を実施した結果、請求人の主張には理由があると認められたので、地方自治法第242条第4項の規定により、次のとおり勧告する。

勧 告

平成27年4月30日付け呉財管第146号文書「土地の明渡しに係る今後の実施方針について」のとおり、平成27年10月31日までに本件土地の明渡しを実現すること。

ただし、A氏との調停が不成立になった場合は、直ちに民法上の対抗措置に着手すること。

（監査委員の意見）

平成26年9月11日付け呉監第181号文書「平成25年度決算審査及び基金運用状況審査意見について」において、改善又は検討を要望する事項として、本件土地の明渡しを早急に実現されるよう意見を述べたにもかかわらず、未だに明渡しがなされていないことは遺憾である。

本件土地の明渡しについては、呉市の契約手続上の瑕疵に原因があるため、道義的にも不法占有を解消するため呉市が採るべき最善の策は、民法上の対抗措置による解決ではなく、話し合いによる解決であることは疑いようがない。

したがって、これまで話し合いによる解決を図ろうとしてきたことはやむを得ないが、最高裁判所の決定により高裁判決が確定してから既に1年6か月を経過しており、社会通念上許される交渉の期間は超えている。

今回、A氏からの調停申立てにより、今後は調停委員会の中で本件土地の明渡しの実現に向けた具体的な話し合いが行われることになるが、この実現は正当に占有していたことを信じて疑わなかったA氏にとって極めて厳しい要求であることから、当該調停には可能な限り誠意をもって臨まれない。

なお、調停が成立するためには、A氏との話し合いに要する時間や議会の議決を得なければならないことなどを考慮すれば、呉市長が示した本件土地の明渡しに係る計画は現実的なものであると判断し、当該調停が成立する前提の上で、上記のとおり期限を定めるもの

であるが、高裁判決確定からの期間の経過を考えれば、一刻も早く本件土地の明渡しを実現するよう努力されたい。

また、本件監査請求は、司法判断を軽視し、確定した高裁判決を履行しない行政に対する不信感から行われたことも忘れてはならない。

法令遵守の立場からも確定判決の不履行は決して許されないものであることを肝に銘じるとともに、あらためて公有財産の適正な管理を行うよう要望する。