

住民監査請求に基づく監査結果

令和5年8月9日

かすみがうら市監査委員

住民監査請求に基づく監査結果

目 次

第 1	請求人	.....	1
第 2	請求の要旨	.....	1
第 3	請求の受理	.....	4
第 4	監査の実施		
1	監査の種類	.....	4
2	監査した監査委員	.....	4
3	監査委員の除斥	.....	4
4	監査の対象	.....	4
5	監査の主な実施内容	.....	4
6	監査の日程及び実施場所	.....	4
7	請求人の陳述及び証拠提出	.....	4
8	関係職員の陳述及び証拠提出	.....	4
第 5	監査の結果		
1	主文	.....	5
2	理由		
	(1) 関係法令	.....	5
	(2) 認定事実	.....	7
	(3) 監査委員の判断	.....	8
	(4) 結論	.....	9

第1 請求人

かすみがうら市

代表請求人 ほか4人

第2 請求の要旨

監査委員が、かすみがうら市長に対し、令和4年6月22日以降に支出した向原土地区画整理組合事業結了解決金1億3,899万9,021円を前市長である坪井透氏に損害賠償請求する旨の勧告をすることを求める。

請求の理由

1 向原土地区画整理組合（以下「組合」という。）の株式会社常陽銀行、水郷つくば農業協同組合及び株式会社筑波銀行（以下「原告ら」という。）に対する貸金債務について、かすみがうら市が原告らに対し、損失補償契約を結んでいたところ、組合の借入金返済が滞り、原告らが平成31年以来、組合に対しては貸付金の返済を、連帯保証人に対しては連帯保証債務の履行を、市に対しては損失補償の履行をそれぞれ求める訴訟を水戸地方裁判所に対し提起していた。

2 上記訴訟に関し、令和4年4月15日に裁判所から和解案が提示された。その内容は、組合および連帯保証人全員の支払い額を、それぞれ2,200万円および900万円とし、市の支払い額を1億3,899万9,021円（内訳、常陽銀行2,149万9,021円、JA水郷つくば3,650万円、筑波銀行8,100万円）とするものであった。この和解案について、本市を除く各当事者は承諾の意向を示していた。

前市長であった坪井透氏（以下「前市長」という）は、裁判所の和解案を受け入れるべく令和4年かすみがうら市議会第2回定例会に議案35号を提出し、議会の議決（令和4年6月22日）を経て和解案を承諾し、同年7月29日までに、和解金として上記金額を支出した。

3 しかし、上記和解案の承諾およびその履行は、組合および連帯保証人からの債権回収が可能であり、従って市の損失補償義務は成立していないにもかかわらず、その義務を負担するものであって、違法である。

（1）「損失補償」の約束は、「債務保証」とは違うということである。債務保証と同じ効果を持たせることは、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（略称「財政援助制限法」）第3条違反になる。

損失補償契約の相手方（本件の場合、原告ら金融機関）が、特定の融資（本件の場合、区画整理組合に対する平成15年5月30日付の貸付金）について「損失」を被った場合に、その補償をする約束が損失補償契約である。

債務保証と損失補償の違いは、債務保証責任は、主債務者による「債務不履行」（すなわち約束の期限における不払い）があるだけで発生するのに対し、損失補償責任は、金融機関の「損失」の発生すなわち、債務者（保証人を含む）

からの「回収が不能」の状態になることによって、はじめて発生する。

(2) ちなみに、請求人が平成 15 年(2003 年)第 4 回定例会で、「損失補償はどのようなときに起きるのか」と質問したのに対し、当時の都市計画課長は、組合からの回答を紹介するとして次のように述べている。

「平成 15 年 3 月定例議会において 5 億 2 千万円の損失補償の議決を賜ったが、これらの目的は金融機関等の万一の損失を補償することによって融資を容易にして特定の事業の振興を図ることを趣旨としている。このため単にある債権が弁済を受ける時期が到来したからといって損失補償をするものではない。債務負担行為で町が多額な支出をすることになっているというような発言があるが、さも向原土地区画整理事業が頓挫し損失が発生するかのような誤解を一般住民に与えるものであり且つ事業の完遂姿勢に水を差すものであり、このような事実と反する発言については曳いては組合事業としての信頼が薄れ保留地の販売促進に大きな影響を与えるものと考え。当組合の事業は現在つつがなく進展しており、引き続き保留地完売を目指し鋭意努力していく。このような現況を千代田町及び議会としてもご理解いただき引き続きご高配賜りますようお願いする。」

主債務者(「組合」)および連帯保証人からの回収が不能であってはじめて、損失補償責任が発生するにもかかわらず、和解案は、この点を全く検討せずに提示されたものである。

(3) すなわち、組合については現在ある預金 6,697 万円だけを前提とし、そこから今後の経費を差し引いた額を和解の原資としているが、本来は組合員からの賦課金の徴収も前提として、金融機関に対する支払い能力を判定すべきものである。

当時(令和 4 年 5 月)の段階でも販売可能な仮換地が 2 万 640 m²あり、固定資産税評価額は m²あたり 2 万 2700 円であるから 4 億 6,852 万 8 千円の資産(価値)を組合が保有していることになる。組合は、十分に補填することが可能である。

ちなみに、平成 16 年(2004 年)6 月議会では、「すべての保留地を処分し債務が返済できないことを判断した場合、事業計画の見直しを行う。資金計画の精査、保留地面積の増(換地のし直し)、又は、独自の資金の捻出等を再考し対処することを組合で行うことは当然だ」、と当時の市ノ澤都市計画課長がハッキリと述べており、平成 26 年(2014 年)第 1 回定例会における一般質問に対し「賦課金を徴収する方法としましては、再度仮換地を保留地に戻して保留地販売にして、その賦課金等を解消する方法もございます」と当時の山本土木部長も答弁している。

しかも当時の市長宮嶋光昭氏は、「債務者である組合や連帯保証人が破産若しくはそれと同様な事態に陥った場合には、損失補償が必要」との見解を述べた上で、更なる税金の投入となる組合への助成金については「現段階で必要だと判断していない」と答弁。損失補償の延長措置は取らなかった。このような理解に基づき、平成 26 年(2014 年)3 月末をもって当市の損失補償契約は打ち切られたわけである。

(4) 連帯保証人については、議会の審議過程で連帯保証人の参考人招致が拒否されたため、弁済能力の詳細は不明であるが、連帯保証人の責任は、市の損失補償責任に先行するものであり、地権者でもある保証人全員の支払い能力の限度が合計 900 万円程度にとどまるなどということとはあり得ない。

いずれにしても和解案は、当市に対して、根拠もなく過大な責任を負わせるものであり、当然拒否するべきであった。

4 向原土地地区画整理事業は平成 4 年 12 月、組合が設立され、組合員数 67 人で地積は 10・6 ㌥で始まったが、仮換地案が出た段階で、地権者から大量の『組合脱退届け』が出され事業が頓挫。平成 15 年、縮小変更され組合員 17 人(実質 14 人)地籍 6 ㌥で事業が再開された。

縮小された事業は、都市計画決定もされず都市計画道路の一本もなく、袋小路の形状で、公共性が担保されない一民間の宅地開発事業と同じであり、方式が「組合」というだけである。土地地区画整理法の目的は、健全な市街地の造成を図ることにある。しかし、この向原事業は幹線道路もなく整然とした街並みとはいえない。従って、土地地区画整理法に反していることは明らかである。

もともと千代田町当局がまったく「無原則な関わり方」で公共性も担保することなく、体裁としては地主・地権者の共同宅地開発事業を手がけ、仮換地指定もせずに工事先行で調整池をつくり、あげくに 10 年目にして大幅な区域除外、国の補助金を無原則に投入、保留地販売を優先にしなければ成立たない組合事業において、地権者の利益を優先させ仮換地が先行販売(移動)するというモラルハザードが常態化。地価下落の中での仮換地の売り抜けと責任逃れ、と目をおおうばかりの事態が進行してきた。

この 6 ㌥の事業に、すでに 6 億 7,556 万円もの公金が投入されている。ほかに「その他雑工事」で平成 6 年度に 1,724 万 1 千円を市が支出していること、および下水道事業で 1 億 2 千 3 百万円を市が負担していることが分かっている。従って、過去に投入された公金の総額は 8 億 1,580 万円におよび、これに新たな和解金 1 億 3 千 9 百万円を合算すれば、9 億 5,480 万円に達する。

5 前市長坪井透氏が、3 に記載した観点に基づく検証を行わないまま、損失補償の客観的要件が存在しないにもかかわらず、各金融機関に対し、解決金の名目で損失補償を支払う約束をしたことは、違法である。それは「組合」所属の一部市民の資産形成に税金を投入する半面において、「組合」と無関係な市民等に多大な損害をもたらすものであって、放置できない。

前市長坪井透氏はかすみがうら市に対し、上記違法行為によって、解決金の額に相当する損害を与えたものである。

よって監査委員は地方自治法第 242 条 1 項に基づき、この損害を補填するために必要な措置として、前市長に対する所要の損害賠償請求を行うよう、現市長に勧告されたい。

第3 請求の受理

本件請求は、令和5年6月16日付で提起され、地方自治法第242条の所定の要件を備えているものと認め5人の請求を受理した。

第4 監査の実施

1 監査の種類

地方自治法第242条の規定による住民監査請求に基づく監査

2 監査した監査委員

都賀 重信

岡崎 勉

3 監査委員の除斥

監査委員のうち茅場武史委員については、地方自治法第199条の2の規定により、本件監査から除斥することに決定した。

4 監査の対象

対象事項：向原土地地区画整理組合事業結了解決金の支出

対象部課：都市建設部都市整備課

5 監査の主な実施内容

本件請求対象の向原土地地区画整理組合事業結了解決金を支出したことが違法または不当な財務会計行為に当たるのかどうか、市長からの弁明書及び証拠書類の提出を求めるとともに、請求人及び関係職員からの陳述を聴取し、かすみがうら市監査基準に基づいて監査を実施した。

6 監査の日程及び実施場所

日程 令和5年7月6日、7日、28日、8月8日

場所 かすみがうら市役所 千代田庁舎 第1・7・8会議室、防災センター
研修室

7 請求人の陳述及び証拠提出

令和5年7月7日にかすみがうら市役所千代田庁舎第1会議室にて、請求人の陳述を聴取した。請求人から証拠書類の追加提出があった。

8 関係職員の陳述及び証拠提出

令和5年7月7日に、かすみがうら市役所千代田庁舎第1会議室において、令和5年7月3日にかすみがうら市長から提出された弁明書及び証拠書類に基づき、都市建設部長、都市整備課長、都市整備課長補佐による陳述を聴取した。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の判断において参考にした関係法令等は、次のとおりである。

ア 法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律

(保証契約)

第3条 政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。

イ 土地区画整理法

(この法律の目的)

第1条 この法律は、土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

(土地区画整理事業の施行)

第3条 宅地について所有権若しくは借地権を有する者又は宅地について所有権若しくは借地権を有する者の同意を得た者は、一人で、又は数人共同して、当該権利の目的である宅地について、又はその宅地及び一定の区域の宅地以外の土地について土地区画整理事業を施行することができる。ただし、宅地について所有権又は借地権を有する者の同意を得た者にあつては、独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社その他土地区画整理事業を施行するため必要な資力、信用及び技術的能力を有する者で政令で定めるものに限る。

2 宅地について所有権又は借地権を有する者が設立する土地区画整理組合は、当該権利の目的である宅地を含む一定の区域の土地について土地区画整理事業を施行することができる。

3～5 略

(設立の認可)

第14条 第3条第2項に規定する土地区画整理組合（以下「組合」という。）を設立しようとする者は、七人以上共同して、定款及び事業計画を定め、その組合の設立について都道府県知事の認可を受けなければならない。この場合において、組合を設立しようとする者がその申請をしようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、施行地区となるべき区域を管轄する市町村長を経由して行わなければならない。

2～4 略

(設立の認可の基準等及び組合の成立)

第 21 条 都道府県知事は、第 14 条第 1 項から第 3 項までに規定する認可の申請があつた場合においては、次の各号（同項に規定する認可の申請にあつては、第三号を除く。）のいずれかに該当する事実があると認めるとき以外は、その認可をしなければならない。

一 申請手続が法令に違反していること。

二 定款又は事業計画若しくは事業基本方針の決定手続又は内容が法令（事業計画の内容にあつては、前条第三項の規定による都道府県知事の命令を含む。）に違反していること。

三 市街地とするのに適当でない地域又は土地区画整理事業以外の事業によつて市街地とすることが都市計画において定められた区域が施行地区に編入されていること。

四 土地区画整理事業を施行するために必要な経済的基礎及びこれを的確に施行するために必要なその他の能力が十分でないこと。

2 略

3 都道府県知事は、第 14 条第 1 項又は第 3 項に規定する認可をした場合においては、遅滞なく、国土交通省令で定めるところにより、組合の名称、事業施行期間、施行地区（施行地区を工区に分ける場合においては、施行地区及び工区。以下この条において同じ。）その他国土交通省令で定める事項を公告し、かつ、施行区域の土地について施行する土地区画整理事業については、国土交通大臣及び関係市町村長に施行地区及び設計の概要を表示する図書を送付しなければならない。

4～7 略

（定款又は事業計画若しくは事業基本方針の変更）

第 39 条 組合は、定款又は事業計画若しくは事業基本方針を変更しようとする場合においては、その変更について都道府県知事の認可を受けなければならない。この場合において、組合がその申請をしようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、施行地区又は新たに施行地区となるべき区域を管轄する市町村長を経由して行わなければならない。

2～6 略

ウ 民事訴訟法

（和解調書等の効力）

第 267 条 和解又は請求の放棄若しくは認諾を調書に記載したときは、その記載は、確定判決と同一の効力を有する。

エ 地方自治法

（議決事件）

第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一～十一 略

十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立

て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第3条第2項に規定する処分又は同条第3項に規定する裁決をいう。以下この号、第105条の2、第192条及び第199条の3第3項において同じ。）に係る同法第11条第1項（同法第38条第1項（同法第43条第2項において準用する場合を含む。）又は同法第43条第1項において準用する場合を含む。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第105条の2、第192条及び第199条の3第3項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁に関すること。

十三～十五 略

2 略

（寄附又は補助）

第232条の2 普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。

（2）認定事実

本件請求に関し、次に掲げる事実を認定した。

ア 向原土地区画整理組合の設立については、土地区画整理法第14条第1項の規定に基づいて茨城県知事が平成4年11月24日付で認可し、同法第21条第3項の規定により茨城県報第399号で公告している。

またその後、向原土地区画整理組合の事業計画は令和5年3月23日までに計15回変更されているが、これらの変更についても土地区画整理法第39条第1項の規定に基づく茨城県知事の認可を受けている。

イ 本件請求に係る訴訟において、かすみがうら市は、原告と市との間の損失補償契約は平成26年3月31日をもって終了していること、損失補償契約における「損失」とは主債務者及び連帯保証人の倒産など客観的な債権回収の見込みがなくなったことを意味すると解すべきであり、原告には主債務者及び連帯保証人らから債権回収の可能性があるが原告に損失が生じたと評価することはできないことを主張していた。

ウ 前項の訴訟については、裁判所から、令和3年12月24日付の書面で和解案、令和4年3月24日付の書面で和解条項が示されている。なお、和解案において、裁判所は前項のかすみがうら市の主張をいずれも認めていない。

エ 前項の和解条項に基づいて和解を成立させるため、前市長が令和4年かすみがうら市議会第2回定例会に議案第35号を提出し、令和4年6月22日に議決された。

オ 令和4年6月27日付の第18回弁論準備手続調書（和解）に、和解条項のとおり当事者間に和解が成立した旨が記載されている。

カ 令和4年7月13日に、向原土地区画整理組合事業結了解決金として、常陽銀行に対し2,149万9,021円、水郷つくば農業協同組合に対し3,650万円、筑波銀行に対し8,100万円がそれぞれ支払われている。

（3）監査委員の判断

ア 向原土地区画整理組合の事業計画について

請求人は、当初の事業計画から縮小変更された向原土地区画整理組合の事業について、「土地区画整理法の目的は、健全な市街地の造成を図ることにある。しかし、この向原事業は幹線道路もなく整然とした街並みとはいえない。」として、土地区画整理法に反していると主張している。しかし、事業計画の変更は土地区画整理法第39条第1項の規定に基づき茨城県知事の認可を受けたものであることから、違法であるとはいえない。

イ 損失補償について

請求人は、裁判所から示された和解案の承諾およびその履行について、原告らは組合および連帯保証人からの債権回収が可能であり、従って市の損失補償義務は成立していないにもかかわらずその義務を負担するものであって、違法であると主張している。そして違法である理由として、損失補償と債務保証は異なるのであり、債務保証と同じ効果を持たせることは、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（略称「財政援助制限法」）第3条違反になるとしている。

しかし、財政援助制限法第3条に照らした損失補償の適法性及び有効性について、最高裁判所平成23年10月27日判決は、「地方公共団体が法人の事業に関して当該法人の債権者との間で締結した損失補償契約について、財政援助制限法3条の規定の類推適用によって直ちに違法、無効となる場合があると解することは、（中略）相当ではないというべきである。上記損失補償契約の適法性及び有効性は、地方自治法232条の2の規定の趣旨等に鑑み、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する当該地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かによって決せられるべきものと解するのが相当である。」と判示している。

よって、損失補償の内容が債務保証に類似しているとしても、直ちに財政援助制限法第3条に違反するということはできない。加えて、次項で述べる和解案の承諾およびその履行に至った経過に照らせば、公益上の必要性に関する執行機関の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったとも認められない。したがって、本件損失補償が財政援助制限法第3条に違反するとはいえない。

ウ 解決金の支払いについて

請求人は、前市長が和解案について前項のような観点に基づく検証を行わないまま、各金融機関に対し解決金の名目で損失補償を支払う約束をしたことは違法であると主張している。

しかし、市は訴訟において、請求人の主張と同様に、原告らには被告組合及び連帯保証人らから債権回収の可能性がある、原告らに損失が生じたと評価することはできない旨を主張していた経過がある。

これに対し、裁判所は和解案において市の主張を認めず、被告組合との関係では客観的に債権回収の見込みがないと評価できるとし、連帯保証人である被告相続人らとの関係では、市の損失補償債務が連帯保証人の保証債務に劣後するものとはいえず、連帯保証人につき債権回収の見込みがなくならなければ市に対する損失補償債務を履行することができないと解することはできないとした。

その上で裁判所は、本件事業が旧千代田町の主導で行われたこと、本件事業の完了により市が得るメリット、避けられるデメリットは決して小さくなく、事業完了のために要する費用を市が負担することには合理性があること、仮に和解が困難になった場合には元本に加えて利息・遅延損害金等を負担した上、事業終了の目途も立たない状態になってしまうこと等に言及し、和解による解決を検討するよう求めていた。

前市長はこうした裁判所の勧告を受けて、総合的な検討の結果、区画整理事業を結了させるために和解に応じる判断をしたのであり、請求人が主張するように検証を行わないまま損失補償を行う約束をしたと認めることはできない。

また、前市長が和解を成立させ、解決金を支払ったことについては、地方自治法第96条第1項第12号の規定により議会の議決を経た上で、会計事務に係る通常の手続に従って支出されたものである。

したがって、前市長による解決金の支払いに違法性ないし不当性は認められず、解決金の額に相当する損害を市に与えたとはいえない。

(4) 結論

上記で判断したとおり、本件事案において、向原土地区画整理組合事業決了解決金の支出に違法ないし不当な点は確認できなかった。

よって、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第242条第4項の規定により主文のとおり決定する。

令和5年8月9日

かすみがうら市監査委員 都 賀 重 信
かすみがうら市監査委員 岡 崎 勉