

筑西市監査委員告示第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により、令和2年4月3日付けで請求のあった筑西市職員措置請求書について、同条第5項の規定により、別紙のとおり監査の請求に関する報告を公表する。

令和2年5月29日

筑西市監査委員 佐藤 千明

筑西市監査委員 増 渕 慎 治

決 定 書

第 1 請求の受付

1 請求人

住 所

氏 名

2 請求書の提出

令和 2 年 4 月 3 日に提出され、同日受け付けた。

第 2 監査の請求

1 請求の要旨及び理由

(個人の氏名等の省略、体裁の修正その他一部の変更を除き、可能な限り原文を移記する。)

筑西市職員措置請求書

A 総務部長は、公務員として、法令及び契約条項を遵守して市民の財産を守る義務を負っているにも拘わらず、別紙売買契約書第 8 条の瑕疵担保責任免責の主張をすることなく和解契約を締結した。そのうえ、議会で独自の法解釈による答弁をし、各議員を錯誤に陥れ賛成議決を得て、和解金 20, 108, 000 円を支出させ市に損害を与えた。よって、筑西市が被った損害を筑西市職員 A 総務部長に補填させるために必要な措置を講ずるよう監査委員に求める。

(1) 事実関係

別紙契約書により、平成 30 年 12 月 11 日に市と買主 B 氏は筑西市玉戸 1807 番 1 (地目: 雑種地、地積: 858 m²) を売買代金 692 万円にて売買契約を締結し、買主は所有権を取得した。買主の B 氏が事務所の建築に着手したところ地中から埋設物が出土し、B 氏と市は協議の上和解契約締結に至り、和解金 20, 108, 000 円が市から買主の B 氏に支払われたものである。

(2) 違法な事実

A 総務部長は、公務員の職責上、市民に対し法令及び別紙売買契約の条項を遵守し誠実に履

行することによって、市民の財産を守る義務がある。それにも拘らず、売買契約上認められた権利の主張をすることなく、弁護士の意見や判断と違った見解に基づき和解契約を締結させたことは、公務員としての服務規程違反行為である。又、議会における答弁で弁護士の判断と言いながら実は弁護士の助言にもない事実を述べ、以って市長及び多数の議員を錯誤に陥れ賛成決議を得て、和解契約を有効ならしめた。その結果、市に対して20,108,000円の支出をさせ、市に損害を与えた。

A総務部長の行為が違法であることの説明

☆別紙売買契約書第8条と顧問弁護士との相談内容の一部

(かし担保)

第8条 乙は、本契約締結後売買物件に数量の不足又は隠れたかしのあることを発見しても、売買代金の減免若しくは損害賠償の請求又は契約の解除をすることができない。

☆相談内容の一部 平成31年4月18日(木)

弁護士事務所を訪問し次のことを確認した。

市) 契約上の瑕疵担保責任についてどのように考えるのか。

弁) 厳密に言えば契約条項の記載で瑕疵担保責任を争えると思うが、このことを知っていれば購入者は購入しなかったと思われる。錯誤で無効の話が出てくると思う。契約条項があるから責任は負いませんという対応はできないし、しない方がよい。

と、ある。弁護士も『瑕疵担保責任を争えると思うが』と発言している。争えないとは言っていないのに、A総務部長は議会の答弁で別紙契約書第8条の瑕疵担保責任の項目を主張できない趣旨の発言を繰り返している。

具体的には、令和元年9月13日の議会でのC議員の

『 ……契約書、配られました。これを読みますと、部長の全員協議会の際の総務部長の説明にもあったので、通告は用意しておいたのですが、ここには瑕疵担保責任は負わないと書いてあった内容ですが、それが、いや、そんなことはないと言っやっぱり瑕疵担保は負うのだという結論に至った。顧問弁護士さんがそうおっしゃった。顧問弁護士さんがそうおっしゃったから、そうってしまったということみたいなのですが、もう1度そのところ、法的根拠をしっかりと捉えて、わかるように説明してください。』

との質問に対し、A総務部長は、以下のように答弁している。

『 ご答弁申し上げます。土地を売買する場合には、地中埋設物が全くないということはほとんどなく、使われていない配管ですとか、そういったものが発見されることがよくあると伺っています。そういった軽微な埋設物が発見された場合にはトラブルに発展しないよう、瑕疵担保の特約がついているところでございます。しかし、こちらについてはあくまで土地の品質、性能を欠かない、そういった軽微なものであるという判断がございまして、顧問弁護士さんとも相談いたしました。今回の場合には地中から出てきた埋設物の量、そういったものからも勘案して、その土地として不適合な要件を持っているということから、このような判断をしたものでございます。以上でございます。』

と。

顧問弁護士との相談記録を見る限りでは、弁護士はA総務部長の答弁内容を裏付ける発言・助言（瑕疵担保責任の法的解釈）は一切していない。「瑕疵」に対するA総務部長の解釈は、顧問弁護士の助言や判例・学説にも見当たらない奇怪な解釈である。民法第570条の「瑕疵」とは、「物が通常有すべき品質・性能を欠くこと」と、定義づけられていることは、周知の事実である。A総務部長の答弁の中の『軽微な埋設物』は、そもそも「瑕疵」とはいわず、瑕疵担保責任そのものが発生していないケースである。それにも拘らず、A総務部長の答弁では、『そういった軽微な埋設物が発見された場合にはトラブルに発展しないよう、瑕疵担保の特約がついているところでございます。』とある。常識的に考えても『軽微な埋設物』では、トラブルに発展するわけでもなく、瑕疵担保の特約を付ける意味もない。今回の埋設物のように『土地の品質、性能を欠くようなもの』があつて初めて『瑕疵』があり、瑕疵担保の問題になるのである。そしてそのような場合に売主に責任が及ばないようにするための特約が別紙売買契約書の第8条である。

確かに、瑕疵担保責任免責の特約があるから責任を負わないとは、一概に言い切れない。判例でも、特約がありながら責任を認めたケースがある。

それは以下のようなケースである。

- ① 売主が契約時に瑕疵の存在を知っていた場合。
- ② 売主が瑕疵の存在を知らなかったことに付き重大な過失がある場合。
- ③ 当事者の予想する範囲を明らかに超えていて、このような「瑕疵」まで「責任免除」とするのは当事者の合理的な意思からおかしいという場合。
- ④ 売主が不動産業者である場合（2年以下の特約は無効）。
- ⑤ 売主が事業者で買主が一般消費者である場合。

等々であり類型化されている。

今回のケースは上記③に該当する可能性も考えられるが、それは司法の判断を待つべきであり、服務義務を有する公務員の立場からは、当然に第8条の存在及び有効性を主張すべきであった。

ところが、A総務部長は、第8条を主張することなく最初から市に損害賠償責任があるとの前提で和解の交渉に当たただけでなく、議会に対して故意か過失（過失とすれば重過失）かわからないが弁護士の解釈を装って、本件土地売買契約書の第8条瑕疵担保責任免責条項が今回のケースには該当しないとの答弁を繰り返し、市長及び大多数の議員に錯誤を生じさせ損害賠償ありきの討論へと誘導し、且つ議案第16号の賛成多数の採決を得せしめ、もって、20,108,000円の和解金を違法に支出させたといえる。

仮に、百歩譲って瑕疵担保責任を認めたとしてもその損害賠償の範囲は、信頼利益に限定され、履行利益には及ばないとするのが一般的な解釈だ。不特定物売買の売主の無過失責任等から考えて、その損害賠償の責任の範囲は、信頼利益とするのが公平の観点からも妥当な解釈である。今回のケースのように売り渡し金額の約3倍の損害金は履行利益としても異常な額であり、到底承認できる額ではない。瑕疵担保責任の最大範囲は、『契約の目的』が達成できない場合の契約解除と信頼利益の範囲の損害賠償である。その範囲を大幅に超えた今回の和解金の支払いは、単に不当であるだけでなく市民に対する背信行為であり違法な行為と言わざるを得ない。このような違法な行為に基づいて、A総務部長は、市に20,108,000円を支出させ市に損害を与えたものである。よって、この損害を補填するため、A総務部長に対し必要な措置を講ずるよう勧告することを監査委員に強く求めるものである。

<添付資料>

- (1) 連絡・報告書の写し（平成31年4月26日 売却市有地（旧市民病院第2駐車場）に埋設されていた廃棄物について）
- (2) 連絡・報告書の写し（令和元年5月15日 B氏へ売却した土地の補償に係る弁護士への相談について（2回目））
- (3) 市有財産売買契約書の写し
- (4) 合意書の写し
- (5) 令和元年第3回筑西市議会定例会会議録（以下「会議録」という。）289頁、312頁及び313頁の写し

2 請求の要件審査

審査の結果、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の法的要因を具備していると認め、令和2年4月6日に受理した。

第3 監査の実施

1 監査の期間

令和2年4月6日から同年5月27日まで

2 監査の対象人及び対象部署

筑西市総務部長及び筑西市総務部管財課

3 監査資料の提出

総務部管財課、市民環境部市民課、会計課、議会事務局

4 請求人の陳述及び証拠提出

令和2年4月10日付けで陳述の機会を付与する旨通知をした。

同年4月15日に請求人が陳述を行わない旨の回答を持参したため、これを受理した。

5 関係人の陳述及び証拠提出

令和2年4月21日に弁明書の提出を受け付けた。

同年4月22日に総務部長、総務部次長、管財課長、管財課課長補佐から陳述を聴取した。

6 監査の対象事項

法第242条第1項の規定に基づく監査請求の対象となる行為は、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実に限定されている。

本件請求において、請求人はA総務部長が「議会で独自の法解釈による答弁をし、各議員を錯誤に陥れ賛成議決を得て」と主張しており、本件請求が公金支出自体の違法性だけでなく、公金支出の原因を発生させたことについても違法性を主張していると解される。また、「売り渡し金額の約3倍の損害金は履行利益としても異常な額であり、到底承認できる額ではない」と主張しているように、公金の支出金額についても違法性を主張している。

原因行為が財務会計行為の直接の原因をなす場合、原因行為に違法があれば、財務会計行為の違法性が認められているが、これが適用されるのは、先行する原因行為が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合に限られると解するのが相当であるとされている（最高裁判平成4年12月15日）。

そこで、本件請求は公金支出の違法性のみならず、本件の原因行為が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するかについても監査を行うこととし、次の事項を監査対象とした。

- (1) 本件賠償金が違法または不当な公金の支出に該当するか。
- (2) 和解契約の締結及び賠償金額の算定が著しく合理性を欠くものか。
- (3) 答弁内容に看過し得ないほどの瑕疵があるか。

第4 関係部課等の説明要旨

総務部管財課

契約書第8条（かし担保）と契約書に記載があったとしても、消費者保護の観点から大きな瑕疵が発見された場合は、民法第572条に基づき売主である市の責任は免れない。

和解金に関しても、契約解除・代替地・埋設物の全撤去等を考えたが、その中で一番相手にも市にも負担がかからない方法で合意をした。

和解金の算出基礎は、市が公共工事を発注した場合の金額をもとに、埋設物がでた割合で算出した。

第5 事実関係の確認

関係職員の事情聴取及び関係書類の調査により確認した主な事項は次のとおりである。

- 1 筑西市玉戸字山ヶ島1807番1（以下「当該土地」という。）売却の経緯について
 - 昭和44年10月6日 市内在住個人から下館市開発協会に所有権移転
 - 昭和45年5月20日 下館市開発協会から下館市に所有権移転
 - 所有権移転後、市民病院で土地管理
 - 平成3年頃 市民病院第2駐車場として利用
 - ～平成23年頃 東日本大震災で市民病院が被災、駐車場としての利用がなくなる
 - 普通財産として契約管財課に移管
 - 平成28年度～ 第3次筑西市行政改革大綱に公有地の有効活用が位置付けられる
 - 公有財産有効活用事業で低未利用地の売却開始
 - 平成30年1月26日 一般競争入札執行（応札なし）
 - 平成30年2月26日 公募先着順（買い手なし）
 - ～同年3月30日
 - 平成30年10月30日 公募先着順（692万円で買い手あり）
 - ～平成31年3月26日
 - 平成30年12月11日 売買契約締結
 - 平成31年1月7日 所有権移転
- 2 和解までの経緯について
 - 平成31年4月10日 買主から農業用廃ビニール発見の連絡
 - 平成31年4月16日 買主から塩ビ管、ビニール、タオル発見の連絡

平成31年4月17日 買主から意見聴取
平成31年4月19日 第1回試掘調査
平成31年4月22日 買主から意見聴取
平成31年4月24日 買主に市解決策を説明
平成31年4月26日 買主から市解決策に対する回答
令和元年5月9日 双方の方向性の認識に相違があったため意見再確認
令和元年6月5日 第2回試掘調査
令和元年7月31日 買主に損害賠償額を伝える
令和元年8月7日 合意書の締結
令和元年9月26日 買主に9月議会にて関連議案可決を報告
令和元年10月15日 買主から請求書を受領
令和元年11月5日 買主への損害賠償金の支払い

3 賠償金額に係る公金の支出について（会計課提出書類により）

令和元年11月5日支払いの和解金20,108,000円に関する支出決議票及び同年10月15日総務部長決裁の支出負担行為決議票の写しの提出を求め、それぞれについて調査した。

支出負担行為決議票にあつては、件名に「玉戸1807番1の地中埋設物問題に係る損害賠償」と記載され、添付資料として市長決裁の予算執行伺い（起案）書及び合意書並びに令和元年9月26日原案可決の議決文が添付されていた。

第6 監査の結果

1 主文

本件請求については、合議により、次のとおり決定した。

本件請求については、違法性がなく、措置する必要がないと認め、これを棄却する。

2 理由

(1) 関係法令

本件請求の関係法令は、次のとおりである。

ア 民法（旧法）

（地上権等がある場合等における売主の担保責任）

第566条 売買の目的物が地上権、永小作権、地役権、留置権又は質権の目的である

場合において、買主がこれを知らず、かつ、そのために契約をした目的を達することができないときは、買主は、契約の解除をすることができる。この場合において、契約の解除をすることができないときは、損害賠償の請求のみをすることができる。

(売主の瑕疵担保責任)

第570条 売買の目的物に隠れた瑕疵があったときは、第566条の規定を準用する。
ただし、強制競売の場合は、この限りでない。

(担保責任を負わない旨の特約)

第572条 売主は、第560条から前条までの規定による担保の責任を負わない旨の特約をしたときであっても、知りながら告げなかった事実及び自ら第三者のために設定し又は第三者に譲り渡した権利については、その責任を免れることができない。

イ 地方自治法

(職員の賠償責任)

第243条の2の2 会計管理者若しくは会計管理者の事務を補助する職員、資金前途を受けた職員、占有動産を保管している職員又は物品を使用している職員が故意又は重大な過失（現金については、故意又は過失）により、その保管に係る現金、有価証券、物品（基金に属する動産を含む。）若しくは占有動産又はその使用に係る物品を亡失し、又は損傷したときは、これによって生じた損害を賠償しなければならない。次に掲げる行為をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で普通地方公共団体の規則で指定したものが故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより普通地方公共団体に損害を与えたときも、同様とする。

一 支出負担行為

二 第232条の4第1項の命令又は同条第2項の確認

三 支出又は支払

四 第234条の2第1項の監督又は検査

ウ 判例

名古屋地判 平成17年8月26日

東京地判 平成19年7月23日

(2) 認定事実

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

ア 当該土地に埋設されていた物は、その内容等を鑑み、産業廃棄物に当たると判断する。

イ 市が当該土地を試掘したところ、地表から平均して1.2メートルほどの深さまで埋め立てた形跡があり、試掘箇所約6割からアの廃棄物の埋設が発見された。

ウ イの事実は、当該土地の管理者である市が適正な管理を行っていたら当然に知ることのできた事実であり、市が契約までにおいて埋設されていた廃棄物の存在を把握していなかったことは、管理者の責任において重大な過失と認める。

エ アからウまでの事実により、当該市の過失は、契約書第8条の規定による瑕疵担保責任の免責特約の適用範囲内と到底認められないものである。

オ なお、同様の場合において、民法第572条の規定により、売主は責任を免れることはできず、損害賠償しなければならないとする裁判例がある。

カ 和解金の算定においては、公の基準に基づき、市が埋設物処分の公共工事を発注した場合の工事費を基に算出されており、妥当な金額と思われる。これにより、今後この土地に問題が発生したとしても、市は責任を負うことはないため、損害は最小であったと思われる。

キ 議会の答弁内容については、上記の内容を説明しており、議員を錯誤に陥れているとは解釈できない。

(3) 監査の対象事項(1)について

本件請求に係る、令和元年度に筑西市が買主B氏に支出した損害賠償金20,108,000円の財務会計上の手続きについては、書類監査の結果、筑西市会計規則等に則って適正に処理されたと認められる。

(4) 監査の対象事項(2)について

請求人は、「売買契約上認められた権利の主張をすることなく、弁護士の意見や判断と違った見解に基づき和解契約を締結させた」また、「売り渡し金額の約3倍の損害は履行利益としても異常な額であり、到底承認できる額ではない」と主張している。

しかし、請求人の主張は、事実誤認に基づくものであることから、以下にその理由を示す。

請求人が「売買契約上認められた権利の主張をすることなく、弁護士の意見や判断と違った見解に基づき和解契約を締結させた」と主張する論拠は、請求人が事実証明書として提出した「連絡・報告書（平成31年4月26日付け売却市有地（旧市民病院第2駐車場）に埋設されていた廃棄物について）」と推察される。

確かに、「契約条項の記載で瑕疵担保責任を争える」とする旨の記載があるが、あくまでも可能性を示唆したに過ぎず、瑕疵担保責任を争うべきとする趣旨のものではない。また、本件解決に向けた方向性についても確認しているものであり、本件が当初から賠償や補償を

前提としたものではないと判断できる。

さらに、廃棄物の埋設は一般的性状とは言えず、売買契約時において当該土地が約50年前は田として利用していたこと及び埋立てによりその存在を容易に認識することができなかったことから、隠れた瑕疵に該当すると思われる。仮に、瑕疵担保責任を争ったとして相当の期間や費用、隠れた瑕疵に対しての損害賠償請求の容認例（名古屋地判平成17年8月26日及び東京地判平成19年7月23日）等を考慮すると、和解契約が著しく合理性を欠くことは認められない。

次に、「売り渡し金額の約3倍の損害は履行利益としても異常な額であり、到底承認できる額ではない」点について、これが妥当な金額か検討する。

一般の認識からすれば、売却金額の約3倍に当たる20,108,000円の賠償金額は多額である。

しかし、関係職員の意見陳述、工事費積算書及び茨城県標準単価等を基に算出すると、本件損害賠償費用の算定金額が違法性及び著しく合理性を欠くものとは認められない。

また、賠償金額についてはあくまでも、廃棄物の撤去相当費用を算出したものであり、請求人が主張する履行利益には該当しないと判断する。

(5) 監査の対象事項(3)について

請求人は、「独自の法解釈による答弁をし、各議員を錯誤に陥れ賛成議決を得て、和解金20,108,000円を支出させ市に損害を与えた」と主張しているが、会議録及び弁護士との相談記録を比較しても矛盾は見えない。

弁護士の判断はあくまでも参考にとどめるべきものではあるが、請求人の言う独自の法解釈には該当しない。

各議員を錯誤に陥れた点については、各議員が錯誤に陥っていたことを証明する証拠の提出はなく、あくまでも請求人の主観に過ぎないと判断せざるを得ない。

また、市に損害を与えたとの主張については、本件請求に係る損害賠償は、法第96条第1項第12号及び第13号の規定により、議会の議決を得て賠償を決定したものであるから、A総務部長が市に損害を与えた事実はない。

これらの理由から違法不当な公金の支出があったとはいえないと判断し、請求には理由がないという結論に至った。

第7 監査委員の意見

本件請求に対する判断は以上のとおりであるが、監査委員としての意見を申し述べる。

市が売却した当該土地については、先に述べたとおりの経緯から埋設物の存在を把握することは困難であったと思料する。

しかし、市は、筑西市公有財産管理規則（平成27年市規則第24号）第12条第1項の規定により公有財産を適正に管理する立場にあったことを考慮すると、その管理責任が適正になされていたとは言い難い。

公有財産有効活用事業を妨げるものではないが、今後の公有財産売却時には、従前の方法に加え、地中の埋設物等の検査が可能となる方法の取入れやマイナス入札等の改善策を検討し、トラブルの未然防止に努められたい。

今後は、住民及び買主等利害関係人に不信感を抱かせるようなことが無きよう、公有財産の適正な管理を望む。

令和2年5月29日

筑西市監査委員 佐藤 千明

筑西市監査委員 増 渕 慎 治