

栃木県監査委員告示第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく栃木県職員措置請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表する。

平成28年5月6日

| | | |
|---------|-----|----|
| 栃木県監査委員 | 五十嵐 | 清 |
| 同 | 山形 | 修治 |
| 同 | 金井 | 弘行 |
| 同 | 石崎 | 均 |

栃木県職員措置請求監査結果

第1 請求の受付

1 請求人

住所 小山市（以下省略）

氏名 （省略）

2 請求書の提出日

平成28年2月25日

3 請求の内容

請求人提出の栃木県職員措置請求書（以下「請求書」という。）による主張事実の要旨及び措置要求は、次のとおりである。

なお、以下の「請求の要旨」及び「請求の経緯」は、できるだけ請求書の原文に即して記載したが、個人名の記号化、個人情報の省略及び改行位置の変更を行った。

(1) 請求の要旨

栃木県知事福田富一に対し、栃木土木事務所職員は、県道宇都宮結城線の拡幅工事に関わる買収金額の支払い後の引き渡しを遅延した期間（7年6カ月）における地代の請求を怠った期間90カ月分（不法占拠期間）の地代相当額428,947円について、不法占拠者（旧土地所有者）Aに対し、速やかな措置を講じるよう求める。

(2) 請求の経緯

栃木県・栃木土木事務所（以下「土木事務所」という。）は、県道宇都宮結城線の拡幅工事に伴う小山市大字高橋地内A所有の用地買収（平成19年1月24日契約締結・売買代金：2,859,675円・買収金額の支払いは、平成19年2月）に伴い、当該土地の所有権移転登記（平成19年3月14日登記完了）が完了したにもかかわらず土地の引き渡し努力を怠り、平成27年9月末日に至り引き渡した。Aから、登記完了の1年後の平成19年3月23日付で建物等移転完了期限延期願書が提出され、土木事務所はこれを了承したが、その後も引き渡しは行われず、この間、Aによる不法占拠状態が、7年6カ月続いた。

尚、不当占拠期間（平成20年3月22日～平成27年9月30日：7年6カ月余（約90か月間））、土木事務所は、Aに対して再三にわたり引き渡しを求めてきたが、一向に応ずる気配なく、平成27年9月に至り引き渡しを完了した。

不法占拠期間90か月間について、土木事務所は、当該用地が栃木県に所有権移転が完了しているにも拘らず、引き渡しの督促のみで、引き渡し完了後であっても所有権に基づく地代の請求を一切してこなかったことは極めて遺憾であった。

しかるに、不当占拠期間（90か月間）における、土木事務所が請求を怠った地代相当額428,947円を、前所有者であり不法占拠者であったAに対し、栃木土木事務所職員に速やかに必要な措置を講じるよう栃木県知事福田富一に求める。

4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項及び第2項に定める要件に適合しているか審査を行い、平成28年3月4日に所定の要件を具備しているものと認め、受理を決定した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項及び監査対象機関

監査対象事項を県が主要地方道宇都宮結城線交通安全施設工事（以下「本件事業」という。）に伴いAと締結した当該土地売買に関する契約に基づく履行の遅滞を原因とする損害賠償請求権を県が有しているか否か、そして、損害賠償請求権を有している場合には、その行使を怠ったことが財産の管理を怠る事実当たるか否かとし、監査対象機関を県土整備部用地課及び栃木土木事務所とした。

2 監査の実施

県土整備部用地課及び栃木土木事務所の職員から、本件請求に係る関係文書等必要な資料の提出を求め、説明を聴取する等慎重に監査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成28年3月15日に請求人から陳述を受けた。

請求人から新たな証拠の提出はなかった。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象機関から確認した事項は次のとおりである。なお、「1 事実関係の確認」及び「2 監査対象機関説明・意見」の文中の「土地の引渡し」には、物件の移転を含む。

(1) 本件事業の概要

本件事業は、主要地方道宇都宮結城線の小山市大字高椅地内の約1,500m区間について歩道を整備するものである。本件土地に係る整備区間の約60mについては、平成22年度に更地であった約26mの区間の工事を行い、残りの約34mの区間は、平成27年9月9日に土地の引渡しを受けたことから、同月18日に工事に着手、同年10月30日に工事が完了したことにより、約1,500mの全区間の工事が完了した。

(2) 土地売買に関する契約書の概要

ア 売買対象の土地（契約書別表1に掲げる土地）

| 所在 | 地積 | 現況地目 |
|-----------|--------|------|
| 小山市大字高椅地内 | 45.85㎡ | 畑 |
| 小山市大字高椅地内 | 96.44㎡ | 宅地 |
| 小山市大字高椅地内 | 3.86㎡ | 宅地 |

イ 移転を要する物件及び補償項目（契約書別表2に掲げる物件及び補償対象）

建物補償、工作物補償、動産移転料、仮住居補償、移転雑費、立竹木補償及び祭司料補償

ウ 履行（土地の引渡し）期限（契約書第3条）

平成19年3月23日

エ 契約金額の支払

(ア) 前金の支払（契約書第5条第2項）

Aは、売買土地の所有権移転登記に必要な書類を県に提出したときは、契約金額のうち次の表（掲載省略）に掲げる金額を県に請求することができる。

(イ) 残金の支払（契約書第5条第3項）

Aが前金を請求した場合においては、県に売買土地を引き渡し、かつ、所有権移転登記が完了した後にその残金を請求することができる。

オ 契約日

平成19年1月24日

(3) 経緯（土地売買に関する契約締結から歩道工事完了まで）

| | |
|------------|--------------------------------|
| 平成19年1月24日 | 契約締結 |
| 2月1日 | 前金（物件等の移転料の一部）の支出手続 |
| 3月14日 | 本件土地の所有権移転登記完了 |
| 3月23日 | 土地の引渡しの履行期限 |
| | Aから建物等移転完了期限延期願書の提出があり県は同日承認 |
| | 延期後の履行期限は平成20年3月21日 |
| 平成20年3月21日 | 延期後の履行期限 |
| 5月9日 | 残金（土地代金及び物件等の移転料の残金）の支出手続 |
| 平成22年2月4日 | 本件土地中、更地であった区間の工事着手（7月30日工事完了） |

平成27年 7月28日 履行期限を平成27年 9月30日とする内容の催告書を出出
9月 9日 履行確認（土地の引渡し）
9月18日 歩道整備工事着手
10月30日 歩道整備工事完了

(4) 公共事業に必要な土地等の取得等に関する事務について

公共事業に必要な土地等の取得等に関する事務は、栃木県県土整備部用地事務処理要領（平成2年2月9日用地第241号土木部長通達。以下「事務処理要領」という。）に基づき行われている。

事務処理要領第6章では、契約義務の履行及び所有権移転登記が完了したことをそれぞれ確認して補償金を支出しなければならないが、土地代金については契約しがたい買い入れに該当し、かつ、所有権移転登記に必要な書類の提出があったときに契約金額の70%以内を前金払により支出でき、物件等の移転料については契約金額の70%以内を前金払により支出できると定めている。

(5) 催告書について

平成27年7月28日付け栃木土木事務所長名で発した催告書の内容は、平成27年7月1日に履行期限を同年9月30日とした土地の引渡しの履行を改めて催告するとともに、土地の引渡しの履行ができない場合には、民事訴訟手続の準備に入るというものであった。

2 監査対象機関説明・意見

用地課長及び栃木土木事務所長は、それぞれの所管事務について以下のとおり陳述した。

(1) 事業の概要

本件事業は、宇都宮市と茨城県結城市を結ぶ主要地方道宇都宮結城線のうち、小山市高橋地区における歩道整備を目的とした事業である。

県では、平成4年度から、本件土地を含む新川工区の事業に着手し、用地買収と工事を進めてきた。

本件土地については、その事業期間内にAと契約に至らなかったため、平成10年度に当該土地を残し事業を完了した。

この時点においての土地収用法による用地取得については、当該事業が歩道整備を目的とした事業であり、土地収用権を付与する土地収用法上の事業認定の取得が困難と見込まれたこと、そして権利取得及び明渡裁決を得たとしても、行政代執行により居住中の建物を撤去することになることなどから、土地収用という判断には至らなかった。

また、翌年度から隣接する高橋工区の事業が始まることもあり、Aとの契約合意が得られた場合には、当該工区の事業に取り込むことを予定していた。

その後、平成11年度から高橋工区の事業に着手したところ、Aと平成18年度に本件土地の契約について合意が得られたため、同工区に取り込み平成19年1月24日付けで土地売買に関する契約を締結した。

(2) 契約以後の経過

契約の内容としては、宅地と畑の土地売買、母屋などの建物、塀などの工作物、及び庭木類の移転補償であり、平成19年3月23日を履行期限として契約を締結した。その後Aからの建物等移転完了期限延期願書の提出を受け、期限を平成20年3月21日に延期している。

延期後の履行期限でも、移転は完了しなかったが、Aが履行する意思を示していたことや、一部移転が実施されていたことなどから、近日中に移転が完了するものと見込み、契約残金の支払手続を取り、平成20年5月23日に全額支払いを完了した。

しかし、その後も移転は完了せず、土地の引渡しを受けることができなかった。

最終的には平成27年9月9日に引渡しを受け、速やかに工事に取りかかり、同年10月30日に工事が完了し、同年11月13日に供用を開始した。

(3) Aへの督促

栃木土木事務所は、平成20年3月21日の期限以降、平成27年9月9日に土地の引渡しを受けるまでの間、直接訪問または電話により延べ37回に渡り、Aあてに移転の督促を行ってきたが、結果として引渡しまでに約7年半を要した。

この間、栃木土木事務所としては、明渡し督促の手段として、建物取去土地明渡請求の訴訟提起、あるいは損害賠償請求を検討した経過も有ったが、Aは納屋の解体や、母屋の移転先にあった補償対象外の蔵の解体、庭石の移設、庭木の伐採等、少しずつ移転を進めていたことや、移転の意思を示していたこと、また、訴訟や損害賠償請求に至った場合、かえって土地の引渡しが遅延することも考え

られたため、任意による速やかな引渡しを求める督促に留めてきた。

しかしながら、平成27年度に高橋工区の事業が本件土地を除いて完了する見込みとなったことから、本件土地についても年度中に工事が完了するよう、上半期中での引渡しを目指し、督促をしてきた。

これまではAと面談し、口頭により移転を督促してきたが、結果的に明確な効果が見られなかったことから、最終的な手段として、所長名の公文書をもって、改めて平成27年9月30日を履行期限とし、この期限を過ぎた場合は訴訟も辞さない旨を通告し、強く移転を督促したところである。

(4) 不法占拠による損害賠償等請求について

土地の引渡し後、損害賠償等の請求に関しては、その損害額を算出する根拠となる条例等がないこと、また、借地料相当を損害額として請求から徴収まで想定すると、訴訟は避けられないと考え、費用対効果の観点から利益がないこと、これらを判断し、請求しない方針とした。

また、今回の住民監査請求を受けて、地代相当額の請求を再度検討するなかで、催告書の文面により、請求権を失っているのではないかという疑義が生じた。

これは、平成27年7月28日付けで、Aに通知をした催告書の文中に「履行期限を平成27年9月30日とし」という文言が記載されていたためである。

この文言について、法的な解釈を県の顧問弁護士に確認したところ、履行期限を延期したことになり、当該期限内に移転しているため遅延損害金等の請求権利は存在しないという見解が示された。

このため、請求人の主張するAへの損害賠償等については、当初方針のとおり請求しないこととしたいと考えている。

(5) 履行期限延期の事実について

当該事業が平成27年度をもって本件土地以外の工事がすべて完了する見込みが立ったことから、当該土地についても工事を行い、事業全体の完了を図るため、上半期には是が非でも土地の引渡しを受けたいとの思いを強く持った。

しかしながら、Aのこれまでの対応から考えると、従来の口頭による督促ではなく、文書によって履行期限を明示し、これを最終通告と位置づけ、これによって、県の事業推進に対する強い意思を示さないかぎり、Aに履行させることは不可能と判断した。

今年度中に事業を完了させるためにも、また将来想定される訴訟手続を進める前提としても、履行期限を明示した催告書を手交する必要がある、これにより結果として履行遅滞でない状況となってしまうことについては、やむを得なかったと考えている。

とはいえ、長期にわたり歩道整備の完了が遅延したことにより、地域住民に不便をかけたことについては、大変申し訳なく思っている。

この反省を踏まえ、今後同様の事案が発生しないよう、適切な事務処理に努めてまいりたいと考えている。

3 判断

請求人は、「買収金額の支払い後の引き渡しを遅延した期間」において本件土地を使用した地代相当額をAに請求するよう主張している。

請求人は、地代相当額を請求する根拠について明示していないが、請求書に「遅延した期間の地代相当額」と記載されていることから、請求人は、物件の移転及び土地の引渡し（以下「契約義務」という。）の履行が遅滞したことによる地代相当額の損害賠償請求権を県が有しているとし、県はその行使を怠っていると主張しているものと解した。

そこで、Aに対する損害賠償請求権を県が有しているか否か、そして、損害賠償請求権を有している場合には、その行使を怠ったことが財産の管理を怠る事実にあたるか否かを検討することとした。

(1) Aに対する損害賠償請求権を県が有しているか否か

本件土地の県への所有権移転の時期は、契約締結時である平成19年1月24日であり、所有権移転登記は同年3月14日に完了している。

また、本件土地の売買に係る契約義務の履行期限は、原始契約では平成19年3月23日であったが、同日付けでAから履行期限を平成20年3月21日まで延期することを求める建物等移転完了期限延期願書の提出があり、県はこれを願いのとおりに承認していることが認められた。

Aは、変更後の履行期限である平成20年3月21日までに庭木の伐採や納屋の取壊しを行ったものの、その他の契約対象の物件の移転を行わず、契約義務を履行しなかった。また、Aは再度の履行期限の延期も求めなかったことから、Aは平成20年3月22日以降履行遅滞の状態となった。

県とAは土地売買に関する契約を締結し、Aは契約に基づく債務を履行する義務を負っている。民法第415条は、「債務者がその債務の本旨に従った履行をしないときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。」と規定している。Aは、履行遅滞となって以降、県から再三にわたり督促をされているにもかかわらず、契約義務を履行してこなかった。このことから、県は、履行を遅滞しているAに対する民法第415条に基づく損害賠償請求権を有していることとなる。

(2) Aに対する損害賠償請求権の行使を怠ったことが財産の管理を怠る事実にあたるか否か

Aが履行遅滞となった後、栃木土木事務所の職員が面談及び電話により契約義務の履行の督促を行ってきたことは認められたものの大きな進展はなく、最終的に契約義務が履行されたのは、履行期限を7年6ヵ月近く経過した平成27年9月9日となったことが栃木土木事務所で作成された復命書から確認できた。

その後、栃木土木事務所は、平成27年9月18日工事に着手し、同年11月13日に供用を開始している。当初の計画から7年以上当該区間の歩道整備が進まなかったことは、歩行者の安全な通行の確保を目的とした当該事業の趣旨からしても、栃木土木事務所のAに対する対応は不適切なものであったと言わざるを得ない。

栃木土木事務所は、法的手段をとると結果的に契約義務の履行が遅延することなどを理由に建物収去土地明渡請求の訴訟の提起を見合わせたと説明しているが、契約金額を支払い済であること、本件土地については県への所有権移転登記が完了していることを考えれば、裁判でも早期の判断が出されるものと推測され、7年を超える期間、建物収去土地明渡請求訴訟や損害賠償請求訴訟を提起しなかったことに合理的理由は認められないと言わざるを得ない。

一方、平成27年7月28日付けでAに対し発した栃木土木事務所長名の催告書（以下「催告書」という。）において、栃木土木事務所が契約義務の履行期限を同年9月30日まで延期していたことが認められた。このことにより、建物収去土地明渡請求権や損害賠償請求権の根拠となる履行遅滞状態ではなくなり、結果としてこれらの請求権を、意図していなかったとはいえ、喪失することになったことは、本件土地についての請求権の管理を怠ったものと言わざるを得ない。

その後、Aは、催告書により平成27年9月30日まで延期された履行期限内の同年9月9日に契約義務を履行したことから、県には履行遅滞による損害が生じていないこととなった。

(3) 結論

以上のことから、請求書の提出時点においては、県は損害賠償請求権を有しておらず、当該請求権の不行使を理由とした、財産の管理を怠る事実もないと判断した。

よって、請求人の主張には理由が認められず、本件請求を棄却する。

4 意見

監査の結果については以上のとおりであるが、監査委員として次のとおり意見を述べる。

(1) 催告書による履行期限の延期について

栃木土木事務所長は、土地売買に関する契約に基づく契約義務の履行期限を延期することから生じる法的効果の認識を欠いたまま、催告書を発し、結果として県の建物収去土地明渡請求権及び損害賠償請求権を喪失することとなってしまった。公文書上の表現はもとより当事者に対する口頭での説明等においても、その及ぼす法的効果について、十分考察するとともに、所内又は主管課におけるチェック体制を確立すべきである。

(2) 契約金額の支出について

事務処理要領に従い作成された契約書では、契約金額の前金として、物件移転料等の通常損失補償金のうちの一部をAが請求することができるとされていた。栃木土木事務所は、前金を支払った後、この契約書の残金の支払いに関する定めに反し、残金を支払っていた。

契約書及び契約金額の支払方法を定めた事務処理要領に反するこのような事務処理は不適切な行為である。

また、契約代金の支払いを相手方の義務履行後とすることは、契約義務を履行させる有力な手段の一つとも言えるものであり、この手段を放棄したことが履行遅滞の原因の一つと言える。

今後は、事務処理要領の適切な運用が必要である。

(3) 建物収去土地明渡請求訴訟の早期の提起について

栃木土木事務所は、法的手段をとると結果的に契約義務の履行が遅延することなどを理由に建物収去土地明渡請求の訴訟手続を見合わせたと説明するが、7年を超える期間、建物収去土地明渡請求訴

訟を提起しなかったことに合理的理由は認められない。本件では、契約金額の支出と土地所有権の移転登記が済んでいることから、建物収去土地明渡請求訴訟により早期に解決し、歩行者の安全な通行を確保することが可能であったと史料する。

なお、県は平成28年1月に建物収去土地明渡請求訴訟を提起した事例もあり、今後は、契約に基づく義務の履行に応じない当事者に対し、法的手段の活用を図るなど、地域住民の益に資するべく、早期の解決を目指していくべきである。

(4) 書類の保存について

契約義務の履行が完了していない契約金額の支払に係る請求書の財務関係書類等が廃棄されるなど、不適切な事務処理があった。今後は、適切な文書管理に努められたい。