

市長要求監査に係る監査結果報告書

平成30年2月

備前市監査委員

本報告書は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第6項の規定により平成29年8月1日付けで備前市長から要求のあった事務の執行に関する監査について、その結果に関する報告を提出するものである。

平成30年2月

備前市監査委員 大 森 浩 二
同 津 島 誠

目 次

	ページ
第1 基準に準拠している旨	1
第2 監査の種類	1
第3 監査の対象	1
第4 監査の着眼点	4
第5 監査の主な実施内容	4
第6 監査の実施場所及び日程	4
第7 監査の結果及び意見	4
1 監査の結果	4
2 意見	9

第1 基準に準拠している旨

監査委員は、備前市監査基準（平成28年監査委員訓令第4号）に準拠して監査を行った。

第2 監査の種類

市長要求監査（地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第6項の規定に基づく監査）

第3 監査の対象

平成29年8月1日付けで備前市長から要求のあった、旧アルファビゼンの賃借人に対する事務に関する次の事項

- ①契約解除時に、契約の解除日、賃借料の扱い、原状回復義務の有無や程度、転貸借契約の状況など、契約解除に伴う事務処理は適切に行われていたか。
- ②平成23年3月30日から同年6月14日までの建物管理責任は、市か賃借人か。
- ③市は、賃借人に対して善管注意義務を果たすよう指導していたか。指導していない場合、指導の必要はなかったか。
- ④平成23年6月15日に原状回復を主張し、賃借人に原状回復させなかったことは適切だったか。
- ⑤原状回復が履行されていないことを理由に、賃借人に対し損害賠償請求はできなかったか。
- ⑥賃借人に対し、盗難事件の責任の所在を明確にする事務を行っていたか。
- ⑦損害賠償請求をしなかったこと及び原状回復をさせなかった市（代表者市長）又は市職員に、責任は問えるものか。
- ⑧市（代表者市長）又は市職員に責任がある場合、損害賠償する必要があるか。

なお、市長から要求のあった全文は、次のとおりである。

事務監査要求書

1 事務監査要求の要旨

平成23年6月、備前市西片上 旧アルファビゼンにおいて盗難事件のあったことが判明し、今現在も解決に至っていない。

盗難事件に対し、議会において百条委員会が設置され、その事務について調査が行われているところである。

しかし、事件発覚前において、賃借人NPO片上まちづくりが解散され、解散に基づく賃貸借契約解除が行われているが、その手続きが適正なものであったか疑義がある。

次に、相当大規模な盗難事件であったのに、一枚のガラスも割られず、侵入の形跡もない現状において、当時旧アルファビゼンを賃借していた賃借人の管理責任が果たされていたかどうかを、市が適正に管理監督していたか疑義がある。

そして、その盗難事件の求償を賃借人に求めている対応について、市としての事務処理に疑義がある。

よって、以下の事務について、法令に違反した事務が行われていなかったかどうか、地方自治法第199条第6項の規定による監査をお願いしたい。

賃借人に対する事務について

①旧アルファビゼンの賃貸借契約解除については、賃借人解散のため処理が行われているが、転借人株式会社備前まちづくりとの交渉も行われている。最終的には、賃借人から返還を受け、契約解除が行われているが、この契約解除時に、契約の解除日、賃借料の扱い、原状回復義務の有無や程度、転貸借契約の状況など、契約解除に伴う事務処理は適切に行われたか。

②賃借人からは平成23年3月29日付けで中途解約の通知を受けているが、現実に明け渡しされたのは平成23年6月15日付けである。平成23年3月30日から平成23年6月14日までの建物管理責任は、市か賃借人か。

③市は、賃借人に対して善管注意義務を果たすよう指導していたか。指導していない場合、指導の必要はなかったか。

④市は、平成23年6月14日には気付いていなかったが、平成23年6月15日には盗難事件があったことを確認している。この時、原状回復を主張し、賃借人に原状回復させなかったことは適切だったか。

⑤原状回復が履行されないことを理由に、賃借人に対し損害賠償請求はできなかったか。

⑥賃借人に対し、盗難事件の責任の所在を明確にする事務を行っていたか。

⑦当時、損害賠償請求をしなかったこと及び原状回復をさせなかった市（代表者市長）又は市職員に、責任は問えるものか。

⑧市（代表者市長）又は市職員に責任がある場合、損害賠償する必要があるか。

2 要求者

備前市東片上126

備前市

備前市長 自署

上記のとおり、地方自治法第199条第6項の規定により、事務の監査を要求します。

平成29年8月1日

備前市監査委員 あて

参考資料

- ・資料1 建物賃貸借契約書（写）
- ・資料2 建物転貸借契約書（写）
- ・資料3 旧アルファビゼンビルの賃貸借契約解除についての文書（写）
- ・資料4 旧アルファビゼンの明け渡しについての文書（写）
- ・資料5 旧アルファビゼンの建物の調査（電気配線）についての文書（写）

第4 監査の着眼点

合規性等

第5 監査の主な実施内容

平成29年8月1日付けで備前市長から要求のあった地方自治法第199条第6項の規定に基づく監査の実施に際しては、当時の業務担当者及びその他関係者への質問、契約書、議事録等の関連資料の閲覧並びに旧アルファビゼンでの現状視察等の手続を実施した。

また、過去に実施した監査の過程で入手した監査の証拠も活用し、過去の監査結果等も考慮するとともに、必要に応じて外部専門家である弁護士の利用による法的見解の入手を実施した。

上記の手続により、地方自治法第199条第6項の規定に基づく監査の意見を表明するための十分かつ適切な監査証拠を入手したと判断している。

第6 監査の実施場所及び日程

監査の実施場所：備前市役所（備前市東片上126番地）

日生総合支所（備前市日生町日生630番地）

旧アルファビゼン

日程：平成29年8月2日から30年2月19日まで

第7 監査の結果及び意見

1 監査の結果

旧アルファビゼンに関しては、これまで数回にわたり地方自治法第242条の規定による住民監査請求があり、これに対して監査を実施し、意見表明若しくは勧告を行っている。

そして、今回、市長により監査の実施が求められた事項については、平成26年3月10日に公表した住民監査請求に係る監査結果報告（備前市監査委員告示第13号。監査結果報告について合議した監査委員は、大田淳一代表監査委員及び田原隆雄議選監査委員（現市長）。以下「26年3月告示」という。）との重複が数多くみられる。

したがって、当該重複する部分については、26年3月告示における監査の結果及び結論並びに意見を基本とし、今回の監査では当時の監査結果等の変更の可否を示唆する新たな監査証拠の有無の検討に主眼を置いている。そして、今回の監査により新たな監査証拠が入手できなかった場合、当該監査結果等が適切であったものとしている。

(1) 監査要求事項①「契約解除時に、契約の解除日、賃借料の扱い、原状回復義務の有無や程度、転貸借契約の状況など、契約解除に伴う事務処理は適切に行われていたか」について

26年3月告示において、特定非営利活動法人片上まちづくり（以下「NPO法人片上まちづくり」という。）が解散をしたとの報告があったとき、あるいは建物賃貸借契約の解除の申し出がなされたときに、契約の解除日、賃借料の扱い、原状回復義務の有無や程度、転貸借契約の状況など、契約解除に伴う処理事項について、賃借人と賃貸人との意思疎通及び合意がなされていないと、既に意見を付しているところである。

すなわち、契約解除に伴う事務処理は、必ずしも適切とは言い切れない部分があったという旨を既に監査結果報告としている。

今回の監査の結果においても、上記の判断を変更すべき新たな事実は認められなかったことから、当時の監査結果報告に変更はない。

(2) 監査要求事項②「平成23年3月30日から同年6月14日までの建物管理責任は、市か賃借人か」について

26年3月告示において、平成23年6月15日を建物受け渡しの完了した日、つまりは建物管理責任が賃借人から賃貸人へ移行した日であると、既に判断しているところである。

すなわち、23年3月30日から同年6月14日までの建物管理責任は、賃借人（NPO法人片上まちづくり）ないし転借人（株式会社備前まちづくり）にあったという旨を既に監査結果報告としている。

今回の監査の結果においても、上記の判断を変更すべき新たな事実は認められなかったことから、当時の監査結果報告に変更はない。

(3) 監査要求事項③「市は、賃借人に対して善管注意義務を果たすよう指導していたか。指導していない場合、指導の必要はなかったか」について

市と賃借人（NPO法人片上まちづくり）との間で締結された平成20年3月31日付けの建物賃貸借契約書の第11条において、「片上まちづくりは、本建物を常に善良なる管理者の注意をもって使用管理しなければならない」との善管注意義務が明記されていたところである。

善管注意義務とは、民法（明治29年法律第89号）第400条において「債権の目的が特定物の引渡しであるときは、債務者は、その引渡しをするまで、善良な管理者の注意をもって、その物を保存しなければならない」と定められているものであり、不動産賃貸借契約においては、賃借人がその不動産を占有する期間、すなわち不動産賃貸借契約の開始から賃貸人に返還するまでの間、賃借人に対してその目的となる不動産を適切に管理することを要求するものと解される。

一方で、善管注意義務の定めが設けられることにより賃貸人に対して新たな義務を生じ

させるものではない。すなわち、契約書において善管注意義務に関する取り決めを設けることにより、賃借人の善管注意義務の履行に関する「指導」を行わなければならなかったとは認められず、一般の建物賃貸借契約と同様に旧アルファビゼンを適切に賃借人に引き渡し、契約期間にわたって適切に使用収益させる義務を負うのみであると考えられる。

監査手続の実施過程では、市が賃借人に対して一般的な賃借人の義務を超えるような「指導」を行っていたとの事実を把握していないが、上記のとおり、市に賃借人を「指導」すべき義務もないため、市の事務執行における不適切な事項は認められない。

(4) 監査要求事項④「平成23年6月15日に原状回復を主張し、賃借人に原状回復させなかったことは適切だったか」について

26年3月告示において、「盗難という事象は賃借人が建物に対して管理責任等を有していた時期に発生していると認められる。よって、備前市が賃借人に管理責任を問う、つまりは、損害を賠償するように要求することに特段の問題はないと考えられる。」と、既に判断しているところである。

ただし、賃借人（NP0法人片上まちづくり）は、平成23年3月4日に解散が登記され、同年8月17日には破産手続きが開始されるなどしていたことから、賃借人に対して原状回復を求めたとしても、それが実現する可能性は極めて低いものであったと判断せざるを得ない。

一方、旧アルファビゼンの賃貸借契約は、ウエストジャパン興業株式会社を連帯保証人としていたのであるから、同社に対して損害を賠償するように要求することに特段の問題はなかった。

また、23年6月14日までの間、旧アルファビゼンを占有していたのは、転借人である株式会社備前まちづくりであったことから、民法第613条の規定により賃貸人に対して直接の義務を負う同社に対して損害を賠償するように要求することができたと考えられる（ただし、同社も、24年5月には株主総会で解散が決議され、26年7月には清算が完了している。）。

ただし、前記の損害賠償請求は、民法第621条の規定により準用する第600条の規定により、貸主が返還を受けた時から1年以内になければならないものであった。

すなわち、市（貸主）は23年6月15日に返還を受けていることから、24年6月15日の時点で除斥期間が満了し、それより後には、市が賃借人等に対して損害賠償を請求することはできないこととなる。

これについて、23年6月15日から24年6月15日までの1年の間に、市が賃借人等を相手として損害賠償請求に係る民事訴訟を提起するなどのことを顧問弁護士と相談等していたかどうかについて監査を実施した。

その結果、当該顧問弁護士への訪問は、23年7月15日に1回（30分）行われた旨の記録が監査証拠として入手できたものの、相談等の具体的な内容を記した行政文書は入手できなかった。

また、同様に、市が民事訴訟を提起しないなどという意思決定を形成した過程を証する行政文書も監査証拠として入手することはできなかった。

したがって、23年6月15日から1年の間に損害賠償の請求をすることは法的には可能であり、現時点では遅きに失しているとはいえ請求すべき状態にはあったとも考えられるが、請求をしなかったという事実について、適切であったか否かについては、監査証拠が十分に入手できなかったことから結果・意見を表明しない。

なお、顧問弁護士との相談等の内容、意思決定の形成過程等に係る事項については、適切に文書を作成し、行政文書として保存すべきであったと考えられる。

(5) 監査要求事項⑤「原状回復が履行されていないことを理由に、賃借人に対し損害賠償請求はできなかったか」について

前項(4)のとおり、民法第621条の規定により準用する第600条の規定により、市（貸主）が建物の返還を受けた時から1年以内は、請求ができたところである。

(6) 監査要求事項⑥「賃借人に対し、盗難事件の責任の所在を明確にする事務を行っていたか」について

26年3月告示において、「現段階では遅きに失しているとはいえ、備前市は、賃借人や転借人などの関係者より、建物管理責任等の履行状況を調査、把握し、盗難事件が発生したことに対しての責任の所在を明確にされることを期する」と、既に意見をしているところである。

すなわち、盗難事件の責任の所在を明確にする事務については、必ずしも十分に行われているとは言いがたいという旨を既に監査結果報告としている。

そして、26年3月告示の公表から現在までの間、「責任の所在を明確にされることを期する」との意見に対して、監査委員はもとより市民への明確な回答、説明等は、市において公表されていないところである。

(7) 監査要求事項⑦「損害賠償請求をしなかったこと及び原状回復をさせなかった市（代表者市長）又は市職員に、責任は問えるものか」について

市長からの監査要求事項にある「責任」を「賠償責任」と解するならば、職員の賠償責任に係る監査については、地方自治法第243条の2第3項の規定に基づいて小職に対して監査の実施、賠償責任の有無及び賠償額の決定を求めるべきであり、今回のように同法199条第6項の規定に基づく要求であるべきではないと考えられる。なお、第243条の2の規定は、会計職員及び予算執行職員等の賠償責任に関する規定であり、故意又は重大な過失による場合であることなどに留意する必要がある。さらに、同項に基づく監査は、「普通地方公共団体の長は、第一項の職員が同項に規定する行為によって当該普通地方公共団体に損害を与

えたと認めるとき」に監査の要求がなされるべき旨が定められている。

したがって、監査要求事項にある「責任」を「賠償責任」と解する場合には、市職員が市に損害を与えたと認める、すなわち故意又は重大な過失があったという市長による判断が前提として必要となる。

また、「損害賠償請求をしなかったこと」、「原状回復をさせなかったこと」を、地方自治法第242条に規定する「怠る事実」と解するならば、同条第2項の「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（＝住民監査請求）をすることができない」という規定の趣旨等に留意するべきであると考えられる。すなわち、最高裁判所の判例においては、財務会計上の行為について、いつまでも住民監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことは、法的安定性を損ねて好ましくないことから、請求等の期間を1年間に限ることになっているところである。

さらに、地方自治法第236条に規定する期間（金銭債権の消滅時効5年間）が経過することにより、賠償責任は消滅すると解されているところである。

以上のことを考慮すれば、現段階（平成30年2月）において、責任を問うということについては、慎重が求められると考えられる。

(8) 監査要求事項⑧「市（代表者市長）又は市職員に責任がある場合、損害賠償する必要があるか」について

前項(7)のとおりである。

2 意見

今回、市長は、旧アルファビゼンの賃貸借契約の解除等に係る事務の執行に関する事項について、「市としての事務処理に疑義がある」などとして、地方自治法第199条第6項の規定による監査を要求したところである。

しかし、前記のとおり、今回の要求事項は、その大部分が26年3月告示と重複している。すなわち、今回の要求事項に係る疑義に対しては、既に監査委員として一定程度の結論を導き出していたところである。

そして、前記の「監査の結果」の(6)で述べたように、市は、既に26年3月告示で意見をしていることについて、市民に対して明確な回答、説明等を公表していないのであるから、必要な調査等を市の執行部において実施するなどし、当該調査等の結果を公表するなどして説明責任を果たす必要があると考えられる。

その上で、市が購入してから12年以上が経過している旧アルファビゼンについて、将来の財政状況等を踏まえつつ、新たな公共施設の整備にとらわれることなく、解体、売却等を含めた様々な案を財政への影響を含めて市民に提示し、同意を得ながら処理を進めていくことが重要であると考えられる。