

監 査 結 果 報 告 書

第 1 請求の受付

1 請求人

(省略)

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成 28 年 5 月 25 日である。

3 請求の内容

(「安房郡市広域市町村圏事務組合職員措置請求書」の原文のまま記載)

安房郡市広域市町村圏事務組合職員措置請求書

1、請求の要旨

- (1) 安房郡市広域市町村圏事務組合（以下「安房広域組合」と記す）は、ごみ処理場用地を取得するために、大貫区共有地管理会が有する入会地を名義人の共有地と誤認して、平成 27 年頃から、共有持分の買収をすすめた。
- (2) 安房広域組合は、平成 27 年 10 月に、買収した共有持分の整理のために弁護士に相談した際に、「個々の持分権に応じた分割が認められない入会地である」ことを指摘された。（事実証明書 1）その後、安房広域組合は、入会地の買収は困難であるとして、千倉町大貫地区のごみ処理場建設計画を断念した。（事実証明 2）
- (3) 買収したとする共有地は入会地だから、もともと共有名義人の名義は名義にすぎず、共有持分権を有しないものである。したがって、買収は根拠がなく無効である。安房広域組合が支払ったとする買収金の支出は違法あるいは不当

な支出であった。

- (4) 買収は無効であるにもかかわらず、安房広域組合は買収したとする共有地を保有し続けるとの意向を示した（事実証明書3）とされるが、大貫共有地管理会の入会権への侵害である。
- (5) また、安房広域組合は、同地が共有地で買収できることを前提にして、ごみ処理場建設のための環境アセスメントなど、これまでに2億1千万円を投入したとしている。（事実証明書2）
- (6) 安房広域組合は、山林である当該買収予定地が入会地であるかの必要な調査を怠り、共有名義人が共有持分権を有すると誤認して事業をすすめ、上記の2億1千万円を投入した。このため、安房広域組合に同額の損害が生じたのである。
- (7) 入会地の確認を怠り、共有名義人と買収契約を結び、買収金支出を指示した安房広域組合理事長（個人）及び関係職員に対して、安房広域組合が被った損害の回復のために必要な措置を請求することを求める。

4. 事実証明書及び証拠の提出

(1) 平成28年5月25日提出

- ① 2015（平成27）年12月26日付 房日新聞の記事
- ② 2016（平成28）年 3月22日付 東京新聞の記事
- ③ 2016（平成28）年 4月12日付 読売新聞の記事

第2 監査の実施

1 監査対象事項

(1) 住民監査請求制度と本件監査の観点について

住民監査請求制度において、監査を求めることができるためには、地方自治法第242条の規定に基づき、請求人及び監査の対象について、定められた要件を満たすことが

必要である。

同条第1項では「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずるべきことを請求することができる。」とされている。

また、同条第2項において、「前項の規定による請求は、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、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」とされている。

すなわち、請求内容に係る事実等について、

- ① その行為は、監査の対象となる安房郡市広域市町村圏事務組合の長若しくは職員による行為であるか
- ② 当該行為の日又は終わった日から1年を経過していないものであるか
- ③ 当該行為は地方自治法第242条第1項に規定された財務会計上の行為又は怠る事実にあたるものであるかについて要件を満たしているかどうかということであり、それらがすべて認められたうえで、
- ④ その行為について主張される違法性・不当性には理由があるか
- ⑤ その行為によって具体的な損害が安房郡市広域市町村圏事務組合に生じているか
- ⑥ その求める措置によってその損害が補填又は回復されるか

という観点が判断において関わってくることとなるものである。

(2) 本件住民監査請求に係る各行為が行われた時点と請求の期限について

前述のとおり、住民監査請求制度においては、監査の対象とすることを求められた行為のうち、請求の期間において、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。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。正当な理由とは、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができない場合、また、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができない場合とされている(平成14年9月12日最高裁判決)。

本件事業に係る財務会計上の行為は公然と行われたもので、秘密裡に行われたものではないことは明らかであることから、一般住民において、相当の注意力をもって調査をすれば客観的にみて請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたというべきであり、ただし書にいう正当な理由はないと判断し、財務会計上の行為のあった日、すなわち公金の支出をした日を基準とすることが適当であると判断した。

これらをもとに、請求の期限という要件に基づく本件監査請求の対象の判別を次のとおりとした。

本件請求において、監査の対象とすることを求められている財務会計上の行為又は怠る事實は、安房郡市広域市町村圏事務組合が南房総市千倉町大貫地区で実施した事業についてであることから、

- ア ごみ処理広域化追加検討業務委託
- イ 広域ごみ処理施設建設候補地検討資料作成業務委託
- ウ ごみ処理広域化事業に伴う建設予定地不動産鑑定業務委託
- エ 用地調査(土地権利者確認調査)業務委託
- オ ごみ処理広域化事業に係る嘱託登記業務委託
- カ ごみ処理広域化事業に係る測量業務委託

- キ 広域ごみ処理施設の整備に伴う施設基本計画策定・環境影響評価及び総合支援業務委託
- ク ごみ処理広域化事業に係る地質調査業務委託
- ケ 土地売買契約
- コ 関連事務経費

に分類することができる。

「ア」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業について建設候補地を検討するために必要な業務をA社と1,281,000円で契約した業務委託で、平成25年1月11日契約、平成25年2月7日に契約金額を1,669,500円とする変更契約を行っている。平成25年4月10日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「イ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合が広域ごみ処理施設の建設候補地を検討するための資料を作成するためにB事務所と367,500円で契約した業務委託で、平成25年2月1日契約、平成25年5月21日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「ウ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業用地の取得を行うための不動産鑑定を行わせるため、C事務所及びD事務所と各156,600円で契約した業務委託で、共に平成26年9月29日契約、平成26年11月21日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「エ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合が事業用地の土地権利者の調査を行わせるために平成26年度と平成27年度の2か年間でE事務所と各年367,200円で契約した業務委託で、平成26年度に発注したものについては、平成26年8月13日契約、平成27年3月20日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終

わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなるが、平成27年度発注分については、平成27年4月10日契約、平成28年4月11日に公金の支出を終えているため、監査の要件に該当する。

「オ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業用地買収に係る嘱託登記を行わせるためにE事務所と19,440円で契約した業務委託で、平成26年8月13日契約、平成27年3月20日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「カ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業に係る事業用地の地形測量を行うためにF社と15,120,000円で契約した業務委託で、平成26年7月10日契約、平成27年1月14日に契約金額を15,751,800円とする変更契約を行っている。平成27年4月21日に公金の支出を終えていることから、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過しており、本件監査請求の対象からは除外されるものとなる。

「キ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合が環境影響評価（環境アセスメント）の実施と施設基本計画の策定を行うためにG社と190,188,000円で契約した業務委託で、平成26年7月2日契約、平成27年3月26日に契約金額を192,380,400円とする変更契約を行い、更に28年6月27日に契約金額を155,142,000円とする変更契約を行っている。公金の支出は年度毎に行われているが、継続事業のため、最後に公金の支出のあった平成28年5月20日を基準とするため、この事業に係る全ての財務会計行為が監査の要件に該当する。

「ク」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業に係る事業用地の地質調査を行うためにH社と15,336,000円で契約した業務委託で、平成26年12月1日契約、平成27年3月4日に契約金額を21,914,280円とする変更契約を行っている。平成27年5月29日に公金の支出を終えているため、監査の要件に該当する。

「ケ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合がごみ処理広域化事業実施のために取得し

た土地の共有持分に対する用地補償費で、平成27年2月17日から平成27年10月19日の間に土地権利者55名と合計で10,380,899円の土地売買契約を行ったものである。平成26年度に2名から共有持分の707,616,000分の123,480を231,456円で取得し、平成27年度に53名より共有持分の707,616,000分の5,414,640を10,149,443円で取得している。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12名との土地売買契約については、本件監査請求の対象からは除外されるが、43名との土地売買契約計5,194,387円については、監査の要件に該当する。

各契約日、公金の支出のあった日については12頁以降に示す。

「コ」は、安房郡市広域市町村圏事務組合が業務を行うために支出した関連事務経費であり、事業実施期間において支出した2,433,339円については、監査の要件に該当する。

以上のことから、総事業費208,726,358円のうち、185,051,206円の財務会計行為について監査の対象とした。

また、住民監査請求は、財務会計上の行為又は怠る事実が違法又は不当であるか否かを問題とするものであるが、財務会計上の行為の前提となった原因行為が違法又は不当である場合に、財務会計上の行為もそれにより違法又は不当となるか否かについては、原因行為と財務会計上の行為の主体の関係性により総合的に判断すべきものと解される。本件請求の要旨に鑑み、以下の3つの項目についても本件監査請求における監査対象とした。

(3) 大貫共有地を狭義の共有地と判断したことは誤認であったか

(4) 入会地であるかどうかの確認を怠り、狭義の共有地と誤認して行った、大貫共有地の用地買収は無効であり、買収金の支出は違法あるいは不当な支出であるか

(5) 入会地であるかどうかの確認を怠り、狭義の共有地と誤認して行った、大貫共有地

を建設候補地として実施した、調査業務等は安房郡市広域市町村圏事務組合に損害を与えているか

2 監査対象部局

安房郡市広域市町村圏事務組合事務局

3 関係職員の事情聴取

関係職員について、平成24年度から平成27年度に安房郡市広域市町村圏事務組合事務局において次の役職にあった者から事情聴取を行い、関係書類の提出を受けた。

事務局長、事務局次長、環境施設整備推進室長、用地担当

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定により、平成28年6月7日、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人は陳述を行い、陳述書及び新たな証拠を提出した。

(提出された証拠)

- ① (平成28年)5月25日付の「預かり証」
- ② 登記証明書 南房総市千倉町大貫1144番1の登記証明書(写)
- ③ 「広域組合議会 全員協議会資料」(平成26年12月24日)
- ④ 国土交通省監修の「用地交渉ハンドブック」の該当部分の写し

第3 監査の結果

1 事実関係

請求人の陳述と証拠書類及び、監査対象部局等に対し実施した関係職員の事情聴取及び関係書類等の結果は、次のとおりである。

(1) 用地調査(土地権利者確認調査)業務委託について

- ① 安房郡市広域市町村圏事務組合は、E事務所と平成27年4月10日にごみ処理広域化事業に係る用地調査業務委託の契約を随意契約により契約金額367,200円で締結した。履行期限は平成28年3月25日までである。
- ② 当該業務は、安房郡市広域市町村圏事務組合が法務局で嘱託登記を行う際に、提出する登記嘱託書及び戸籍等相続関係説明図の内容確認を行い、必要に応じ補正すること及び相続人の法定相続持分の調査を行うことが目的である。

(2) 広域ごみ処理施設の整備に伴う施設基本計画策定・環境影響評価及び総合支援業務委託について

- ① 安房郡市広域市町村圏事務組合は、平成26年7月2日にG社と190,188,000円の業務委託契約を締結した。契約期間は平成29年9月29日までである。
- ② 当該業務は、安房郡市広域市町村圏事務組合が計画している広域ごみ処理施設整備事業について、平成33年度からの供用開始を目指して、熱回収施設及びマテリアルリサイクル施設の施設基本計画、最終処分場の基本計画、造成工事基本設計、中継施設の基本計画及び搬送方法の検討、PFI等導入可能性調査、環境影響評価等に必要とされる業務を、包括して総合支援するために発注されたものである。
- ③ 施設基本計画等として、平成23年度に安房郡市広域市町村圏事務組合が策定した一般廃棄物処理基本計画、循環型社会形成推進地域計画のデータに基づく将来推計を行い、施設規模の算出を行う。
- ④ 造成工事基本設計として造成工事に係る基本的な条件を整理し、造成基本設計を策定し、概算費用の算出を行う。また、土地造成平面図、縦断図、横断図、数量計算書を作成する。
- ⑤ 中継施設及び搬送方式の検討として、現状のごみ発生量の把握を行い、中継施設及び搬送に必要な条件を整理する。また、広域ごみ処理施設と中継施設の役割分担について整理を行い、適切な規模、施設の検討を行う。
- ⑥ PFI等導入可能性調査として、公共事業の事業方式ごと（公設公営方式、公設

民営方式、PFI（民設民営）方式）に方式の概要、公共及び民間の責任・リスクの関与度合い、資金調達、設計、施工、運営、管理、施設所有における公共及び民間の役割、一般廃棄物処理施設整備運営事業における導入事例等について整理し、各事業方式の特徴を明らかにする。

- ⑦ 環境影響評価として、千葉県環境影響評価条例（アセス条例）に基づく必要な手続きを行う。環境への影響は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭、地形・地質、植物、動物、景観などを基準に調査を行う。
- ⑧ 循環型社会形成推進地域計画変更及び2次計画策定業務として、平成29年度～平成33年度を2次計画とする計画策定を行う。
- ⑨ 一般廃棄物処理基本計画の中間点検及び見直しとして、平成27年度において中間点検時期となる構成市町の一般廃棄物処理基本計画について点検・見直しを行う。
- ⑩ 総合技術支援業務として、本件業務の調査、検討、計画立案、設計、必要な許認可手続き等について、技術的支援を行う。
- ⑪ 業務内容の変更に伴い、平成27年3月26日に2,192,400円増の192,380,400円とする変更契約を締結する。
- ⑫ 事業中止に伴い、平成28年6月27日に事業費を37,238,400円減の155,142,000円とする変更契約を締結する。

（3）ごみ処理広域化事業に係る地質調査業務委託について

- ① 安房郡市広域市町村圏事務組合は、平成26年11月25日に制限付一般競争入札を実施し、6社が応札したが入札不調となったため、地方自治法施行令第167条の2第1項第8号の規定により、H社と15,336,000円で随意契約を行った。
- ② 当該業務は、広域ごみ処理施設建設の可否を検討するために、建設予定地の地質の調査を行ったものである。
- ③ 安房郡市広域市町村圏事務組合は、平成27年3月4日に業務委託変更契約書を締結し、契約額を6,578,280円増の21,914,280円とする変更契約を締結した。

(4) 土地売買契約について

- ① 安房郡市広域市町村圏事務組合は、事業用地 195,034 m²のうち、103,348 m²を占める大貫共有地の登記簿上の登記名義人のうち、死亡後未登記であった1名（共有持分権104分の1）の相続問題の解決を行うため、持分取得に着手した。
- ② 用地取得にあたり、安房郡市広域市町村圏事務組合は大貫区共有財産管理会と平成27年1月29日に「大貫共有地の権利取得に関する協議書」を締結した。
- ③ 安房郡市広域市町村圏事務組合は、平成27年2月6日に開催された、平成27年安房郡市広域市町村圏事務組合議会第1回臨時会に財産取得議案を提出、①の計画について説明し、議会承認を得た。
- ④ 安房郡市広域市町村圏事務組合は、平成27年2月26日、平成27年6月19日、平成27年7月17日の計3回、当該代表名義人の相続人に対し通知を送付し、返事のあった者から地方自治法施行令第167条の2第1項第2号（不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競売入札に適さないものをするとき。）に基づき、随意契約により土地売買契約書の締結を行った。
- ⑤ 安房郡市広域市町村圏事務組合は、土地売買契約書の締結に併せ、登記承諾書を徴し、所有権移転登記を行った。締結された土地売買契約に基づく所有権移転登記については、全ての登記が完了した。
- ⑥ 安房郡市広域市町村圏事務組合が締結した土地売買契約のうち、監査の対象としたものの契約日、登記受付日、用地補償費の支出日、支払金額については以下のとおりであった。

	契約の 相手先	相続持分	契約日	登記受付日	支出日	支払金額
1	相続人A	1 / 11,232	27.4.22	27.4.28	27.5.29	118,090 円
2	相続人B	1 / 11,232	27.6.11	27.6.11	27.6.30	118,090 円
3	相続人C	1 / 33,696	27.7.7	27.7.7	27.7.31	39,363 円
4	相続人D	1 / 33,696	27.7.7	27.7.7	27.7.31	39,363 円
5	相続人E	1 / 84,240	27.6.26	27.6.29	27.7.21	15,745 円
6	相続人F	7 / 46,800	27.5.22	27.5.28	27.6.19	198,391 円
7	相続人G	1 / 42,120	27.7.7	27.7.7	27.7.31	31,491 円
8	相続人H	1 / 23,400	27.5.10	27.5.12	27.6.10	56,683 円
9	相続人I	1 / 46,800	27.5.10	27.5.12	27.6.10	28,342 円
10	相続人J	1 / 11,700	27.6.10	27.6.10	27.6.30	113,366 円
11	相続人K	1 / 46,800	27.5.27	27.5.28	27.6.19	28,342 円
12	相続人L	1 / 84,240	27.6.10	27.6.18	27.7.10	15,745 円
13	相続人M	7 / 46,800	27.6.19	27.6.22	27.7.10	198,391 円
14	相続人N	1 / 56,160	27.8.17	27.8.18	27.9.10	23,618 円
15	相続人O	1 / 33,696	27.7.7	27.7.7	27.7.31	39,363 円
16	相続人P	1 / 11,700	27.8.4	27.8.4	27.8.21	113,366 円
17	相続人Q	1 / 56,160	27.9.10	27.9.11	27.10.13	23,618 円
18	相続人R	1 / 56,160	27.10.19	27.10.21	27.11.10	23,618 円
19	相続人S	1 / 42,120	27.8.10	27.8.11	27.8.31	31,491 円
20	相続人T	1 / 11,232	27.5.13	27.5.22	27.6.19	118,090 円
21	相続人U	1 / 16,640	27.6.25	27.7.30	27.8.21	79,711 円
22	相続人V	1 / 16,640	27.6.25	27.7.13	27.7.31	79,711 円
23	相続人W	1 / 9,360	27.6.25	27.7.13	27.7.31	141,708 円

24	相続人Z	17 /	74,880	27.7.30	27.7.31	27.8.21	301,130 円
25	相続人AA	17 /	74,880	27.7.16	27.7.17	27.8.10	301,130 円
26	相続人AB	1 /	14,040	27.5.27	27.6.23	27.7.10	94,472 円
27	相続人AC	1 /	14,040	27.5.26	27.6.1	27.6.19	94,472 円
28	相続人AD	1 /	14,040	27.5.27	27.6.23	27.7.10	94,472 円
29	相続人AE	1 /	9,360	27.8.6	27.8.7	27.8.31	141,708 円
30	相続人AF	1 /	1,872	27.4.18	27.4.28	27.5.29	708,540 円
31	相続人AG	1 /	3,744	27.4.18	27.4.28	27.5.29	354,270 円
32	相続人AH	1 /	5,616	27.9.1	27.9.2	27.9.30	236,180 円
33	相続人AI	1 /	5,616	27.9.1	27.9.3	27.9.30	236,180 円
34	相続人AJ	1 /	140,400	27.8.6	27.8.7	27.8.31	9,447 円
35	相続人AK	1 /	42,120	27.8.28	27.8.31	27.9.18	31,491 円
36	相続人AL	1 /	11,232	27.6.30	27.6.30	27.7.21	118,090 円
37	相続人AM	1 /	14,040	27.7.14	27.7.14	27.8.10	94,472 円
38	相続人AN	1 /	56,160	27.10.13	27.10.14	27.11.10	23,618 円
39	相続人AO	1 /	56,160	27.8.27	27.8.31	27.9.18	23,618 円
40	相続人AP	17 /	224,640	27.8.25	27.9.2	27.9.30	100,377 円
41	相続人AQ	17 /	224,640	27.8.27	27.9.2	27.9.30	100,377 円
42	相続人AR	17 /	224,640	27.8.27	27.8.27	27.9.18	100,377 円
43	相続人AS	1 /	3,744	27.4.18	27.4.28	27.5.29	354,270 円

(注) 個人情報保護に配慮し、個人名はアルファベット等に置き換えています。

(5) 関連事務経費について

- ① 関連事務経費として支出されたものは、ごみ処理広域化推進委員会に2名いる学識経験者の謝礼、弁護士謝礼、出張旅費等である。

(6) 本件土地の旧土地台帳・不動産登記簿（大貫字温谷1413番1）

- ① 本件土地の旧土地台帳の最初の所有主氏名欄には大貫村村中持財産と記載されている。
- ② 明治40年、大貫部落から健田村役員と思われる5名へ所有権移転登記を行う。
- ③ 昭和2年7月31日、大貫山施業森林組合に全ての持分を売却する。
- ④ 昭和25年5月2日、大貫山施業森林組合から健田村大貫在住の者99名、千倉町瀬戸在住の者1名、千倉町牧田在住の者1名、館山市相浜在住の者1名、館山市国分在住の者1名、東京都中野区在住の者1名、計104名に持分が贈與される。共有持分は各104分の1である。
- ⑤ 昭和56年6月～平成6年11月の間に、それまでに亡くなった者の相続及び民法第646条第2項に基づく所有権移転が行われ、104名いた登記名義人は7名となる。うち1名については、昭和44年に亡くなっていたものの相続が行えなかった。

(7) 本件土地の固定資産税の課税状況

- ① 本件土地については、大貫区長を納税管理人として固定資産税が賦課されており、毎年度、南房総市に納付されている。土地90筆中、山林等の47筆が課税対象土地、公衆用道路等の43筆が非課税土地となっている。

(8) 大貫共有財産管理会規約（外部資料のため、本件報告書の要点のみ抜粋）

- ① 第7条 会員が死亡した場合は、その相続人の中からうち1名を承継人とし、この権利を第三者に譲渡売買することはできない。但し、他地区に転出する場合及び特別の事由が生じ、その相続人の一人に譲渡するときはその限りではない。

2 旧来からの慣習に従い、他地区へ転出し、第6条の義務（造林及び関連する林道の改良補修及び共有地の保全に必要な作業等に従事する義務）を履行すること

が出来ないときは、その間その権利を喪失するものとする。

3 権利を喪失した者が大貫区内に居住し復権を申し出たときは、権利喪失の期間を勘案した措置により、総会の議決を経て会員の資格を得ることが出来る。

② 第7条の2 大貫共有財産管理会の代表名義人及び管理会会員が代表名義人への委任登記者並びに代表名義人への委任登記未完了者であって、大貫共有財産管理会の登録名簿等に記載されている方が死亡した場合は、死亡日から起算1年を経過し、その登記等の手続きをしない権利保有者は、大貫共有財産管理会の総会において、会員の権利を喪失させることが出来る。

③ 第9条 次に掲げる事項は総会の議決を経なければならない。

(1) 規約の変更

(2) 事業年度毎の事業報告及び収支決算

(3) 事業計画及び不動産の取得、譲渡及び賃貸に関すること

④ 第10条1 総会は会員の2分の1以上が出席しなければ議事を開き議決することができない。

⑤ 第12条 総会の議事は出席した会員の3分の2以上の議決を必要とする。

(9) 関係職員の事情聴取に基づく事業用地に対する土地の調査内容

① 公図等により所在、地番を確認のうえ、土地登記簿等により所有者及び所有権以外の権利者の確認を行った。

② 大貫共有地に係る所有権移転の経緯について土地登記簿等で確認した。

③ 安房郡市広域市町村圏事務組合職員と大貫区長の協議において、大貫共有地は組合を組織して正副委員長は区長と区長代理が兼務していること、20軒ずつ6組に分けて1組ごとに登記簿上の代表名義人がいること、登記簿上、所有権移転が出来なかった者が1名おり、その者は亡くなっていて相続人が80数名いること、組合の規約では3分の2以上の合意で土地を売却できること、過去に道路用地及びゴルフ場用地として売買実績があることを確認した。

- ④ 死亡後未登記であった1名（共有持分権104分の1）の相続人にあたる者の戸籍を追跡調査し、その末裔にあたる者を特定するために司法書士に調査委託し確認した。

2 判断

(1) 大貫共有地を狭義の共有地と判断したことは誤認であったか

本件請求において請求人は、大貫共有地が入会地であるかどうかの調査を怠ったとしているので、大貫共有地が入会地であり総有であるかについて検討する。

はじめに、入会地についてであるが、入会地とは旧来より薪炭や肥料用の稜を採取していた山林等の村や集落共同体で総有していた土地をいい、この土地に関する権利を入会権という。入会権は過去の慣習が現代に残ったものである。

入会権については、民法で2つの規定を設けている。ひとつは民法263条のいう共有の性質を有する入会権と、もうひとつは民法294条にいう共有の性質を有しない地役的性質の入会権であり、これらは用役物権である。本件請求人が主張している入会権は民法263条に規定される地盤所有権と使用収益権が入会集団に帰属する入会権を指しているものと解される。入会権は用役物権の中でも地上権、地役権などとは異なり、土地登記簿に記載されることのない権利である。民法においても、各地域の「慣習」に従うものであるという規定をしているのみであり、訴訟では地域の慣習が第一法源として取り扱われる。法の適用に関する通則法第3条（旧法例2条）においても「公の秩序又は善良の風俗に反しない慣習は、法令の規定により認められたもの又は法令に規定されていない事項に関するものに限り、法律と同一の効力を有する。」と規定されている。

しかし、そのような権利も入会権者が法理論に通じていることがまれであるため、自らの権利が、法律上入会権と呼ばれていることを知るものは少ない。

入会権は使用収益上の権利であると考えられているので、平常時から登記名義にこだわる必要もないことから、すでに故人となった代表者の名義であったり、先祖の記

名共有名義のままとなっている土地も多数ある。これらのことから、登記簿に権利者として記載された者が真実の権利者であるかどうかを登記簿だけで判断することはできないため、公共事業を行う際の用地買収で発覚し、訴訟に発展するケースもある。

次に総有についてであるが、総有とは共有地の共同所有形態を表すもので、総有の他に狭義の共有、合有がある。

一般的に入会地や権利能力なき社団の土地が総有であるとされ、総有で管理をしている共有地は、個々の持分の処分や分割請求（共有地を個々に分割し、単独所有とすること。）が認められないとされている。逆に狭義の共有地であれば、個々の持分の処分や分割請求が認められることとなる。

権利能力（人格）なき社団の代表者個人名義で登記されている場合、代表者の変更による所有権移転登記の登記原因は「委任の終了」である（昭和41年4月18日民事甲第1126号民事局長電報回答）。これによると、登記簿に記載されている民法646条2項による所有権移転原因は当該土地が権利能力なき社団の資産であることは推認できる。

権利能力なき社団の条件としては、共同の目的のために結集した人的結合体であって、団体としての組織を備え、そこには多数決の原理が行われ、構成員の変更にも関わらず、団体そのものが存続し、その組織によって、代表の方法、組合の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定しているものとされている（昭和39年10月15日最高裁判決）。

権利能力なき社団の財産は、実質的には社団を構成する総社員の所謂総有に属するものであるから、総社員の同意をもって、総有の廃止その他右財産の処分に関する定めのない限り、現社員及び元社員は、当然に右財産に関し、共有の持分権又は分割請求権を有するものではないと解するのが相当である（昭和32年11月14日最高裁判決）。

これらの理由により、大貫共有地は共有持分権を有しない、総有の土地（入会地の可能性も含まれる）であると推測できる。

一方で、共有地を管理している大貫共有財産管理会規約の第9条において、不動産の譲渡が総会の議決事項となっており、出席した会員の3分の2以上の同意があれば、譲渡できることがわかる。実際、平成16年度に、大貫共有財産管理会総会における議決を経て、売買が行われている。

過去の最高裁判例では、総有の土地は、権利者全員の同意がなければ処分行為はできないとしている（平成20年4月14日最高裁判決等）。このことから、総有の土地ではないとの推測もできる。

関係職員の証言によると、「当初から入会地である可能性を認識していたが、大貫共有財産管理会より大貫財産管理会規約及び過去の大貫共有地の売買実例を聞き、協議を行うなかで同じように買収できるものと判断していた。」とのことである。

これは、過去の売買実例があったために、同様の方法で売買できると見込んだものであり、その状況からすれば、妥当性を欠く判断とは言い切れない。

(2) 入会地であるかどうかの確認を怠り、狭義の共有地と誤認して行った、大貫共有地の用地買収は無効であり、買収金の支出は違法あるいは不当な支出であるかについて

(1) に示したように、大貫共有財産管理会規約及び過去の売買実例から狭義の共有地と判断したものと解する。

そのような判断のもとで当該事業に着手し、大貫共有地の権利者の一人であり、95名の相続が発生している、死亡後未登記であった1名（共有持分権104分の1）名義の土地の買収に着手するため、司法書士に相続人の持分調査等を依頼している。その後、連絡の取れた相続人との用地交渉に着手し、最終的に55名との売買契約を締結している。これらのことから、用地買収に当たっては、共有持分権を有する共有地と判断して、事務を行っていることは明確である。

これらは、適正な事務手続きを行った上で、売買契約を締結し、締結された土地売買契約に基づく所有権移転登記を行った後、用地補償金の支払いを行っている。

実際に登記が完了している事実からも、用地買収は適正に行われており有効で、財

務会計行為についても違法あるいは不当な支出の事実は認められない。

- (3) 入会地であるかどうかの確認を怠り、狭義の共有地と誤認して事業を進めた、大貫共有地を建設候補地として実施した、調査業務等は安房郡市広域市町村圏事務組合に損害を与えているかについて

狭義の共有地として判断したうえで、実施された、建設候補地における、広域ごみ処理施設の整備に伴う施設基本計画策定・環境影響評価及び総合支援業務委託等のすべての委託業務等については、施設建設に向けた、必要な業務である。各業務は適正な事務手続きを行った上で実施しており、必要な成果品の引き渡しも受けている。このことから、実施した業務等において、その実施の判断が違法又は不当であったとは言い難いし、財務会計上、安房郡市広域市町村圏事務組合に損害を与えた事実は認められない。

第4 結論

以上のことから本件請求については、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実はなく、これらの観点からは安房郡市広域市町村圏事務組合に損害が発生していることは認められない。

このことから、請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

第5 監査委員の意見等

本件請求において、違法又は不当な公金の支出及び違法又は不当に財産の管理を怠る事実は認められなかったものの、当該事業に208,726,358円の公金の支出を行っているにも関わらず、結果的に事業を中止する事態となったことは、住民から問題提起されることは当然であると考えられる。

事業中止の要因となった、土地の所有形態の用地選定時の土地調査等については、今後、用地の選定時の調査の段階から、専門家の意見を伺うなどして、細心の注意を

払い、事業の実施に努めることを求める。