

亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の
土地処理に関する調査特別委員会調査報告書

平成24年8月21日

亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の土地処理に関する調査特別委員会

目 次

1	特別委員会設置の経緯	1
2	特別委員会の実施状況	3
3	事実経過	6
4	問題の所在	9
5	今後の対応策と再発防止対策	13
6	終わりに	15
	委員名簿	16

1 特別委員会設置の経緯

(1) 端緒（一般質問での指摘）

平成 23 年 12 月定例会（12 月 13 日）における吉田千尋議員の一般質問で、財団法人亀岡市住宅公社（以下、「住宅公社」という。）と亀岡市土地開発公社（以下、「土地開発公社」という。）の間で、実体のない土地売買による登記が行われていたことが指摘された。

当該土地は亀岡市余部町清水 26 番 1 ほか 3 筆 4,704 平方メートルの土地である。登記簿によると、住宅公社の所有する当該土地が平成 18 年 12 月 25 日に土地開発公社との売買により所有権移転しており、平成 20 年 3 月 31 日に合意解除により所有権は住宅公社に戻っている。

しかしながら、両公社の平成 18 年度、19 年度事業決算報告書には所有権移転に伴う当該土地売買の記載がされていなかった。実体はその間も住宅公社が一時預かり駐車場として運営していた。

土地開発公社は公有地の拡大の推進に関する法律に基づき設立された法人であり、市の先行取得依頼に基づき土地取得を行うものである。一般質問での市の答弁では、先行取得依頼書等関係書類の存在を調査するとのことであった。

吉田議員はこの不透明な土地処理を究明するため議長に対して 100 条調査特別委員会の設置を求めた。

(2) 全員協議会（市からの報告）

平成 23 年 12 月 14 日全員協議会

市は一般質問以来当該土地処理に関して必要書類及び事実経過等の調査を行い、議会は平成 23 年 12 月 14 日全員協議会でその調査結果の報告を受けた。

住宅公社は、平成 13 年 1 月 31 日及び 5 月 31 日の 2 回にわたり、三井住友銀行から 5 億円を借り入れ当該土地を購入した。平成 16 年 9 月からは一時預かり駐車場として賃貸している。平成 17 年には借り入れた 5 億円の返済を三井住友銀行から求められていたが返済できず、平成 18 年 2 月には借り入れを継続するため根抵当権設定仮登記を行った。平成 18 年 12 月には再度三井住友銀行から返済を求められていた。

そのようななか、平成 18 年 12 月 25 日付けで当該土地について住宅公社から土地開発公社に所有権移転登記が行われ、同日土地開発公社が J A 京都から 5 億円を借り入れ、土地開発公社から三井住友銀行へ 5 億円が返済されていた。

その際、市から土地開発公社への先行取得依頼はなく、土地売買や登記等の処理について理事会に諮られたことはなかった。

市は平成 20 年 2 月の総務省通知による土地開発公社経営健全化に取り組むため所有土地の点検を行った。その際に住宅公社が保有すべき当該土地が登記簿上、土地開発公社所有になっていることを認知した。

土地開発公社理事長（畠中元副市長）及び住宅公社会長（栗山市長）から直ちに元に戻すよう指示があり、平成 20 年 3 月 31 日に土地開発公社から住宅公社に合意解除による所有権移転登記及び根抵当権設定仮登記を行い、住宅公社が京都銀行から 5 億円を借り入れ J A 京都に返済した。

平成 23 年 7 月 12 日に当該土地は医療法人へ譲渡された。

平成 23 年 12 月 20 日全員協議会

議会は再度全員協議会を開催し市から関係者聞き取り調査等の結果報告を受けた。

当時の土地開発公社常任理事及び住宅公社常務理事（以下、「常任・常務理事」という。）は、平成 14 年 4 月から加茂巖理事が兼職し就任していた。

常任・常務理事から聴取し、三井住友銀行から返済を迫られた状況のなか常任・常務理事が独断で不適切な処理を行ったことが判明した。また常任・常務理事は両公社の代表者印を管理している状況でもあった。

（ 3 ）特別委員会設置

議会では、当該土地処理をめぐって真相究明を図るために調査を行うべく委員会設置の検討を行った。事実確認を行い当該土地処理の問題点を明確にする必要から特別委員会を設置し地方自治法第 98 条第 1 項の規定に基づく検閲検査権を付して調査を行うべきとする意見と、一連の行為は違法性が高く証言や資料提出への強制力、偽証への罰則規定のある地方自治法第 100 条に基づくいわゆる 100 条調査委員会を設置し調査すべきとする意見に分かれ、12 月 21 日定例会本会議には 2 案の委員会設置決議案が提出された。議決の結果は、100 条調査委員会設置決議案は否決、第 98 条検閲検査権を付した調査特別委員会設置決議案が全会一致で可決された。

同日、委員定数 13 名による亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の土地処理に関する調査特別委員会が設置された。

2 特別委員会の実施状況

本委員会は平成23年12月21日から平成24年8月21日まで13回開催した。

本委員会の調査等の経過はおおむね次のとおりである。

回数	開催日	審査・調査の概要
第1回	H23.12.21	委員長・副委員長の選出について
第2回	H23.12.26	<p>調査の方針について 書類提出等の要求について (土地開発公社)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・提出書類：定款、H17～20年度決算書、JA京都貯金口座通帳 ・閲覧書類：H17～20年度理事会会議記録 <p>(住宅公社)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・提出書類：寄附行為、H17～20年度決算書、京都銀行預金口座通帳 ・閲覧書類：H17～20年度理事会会議記録、京都銀行約束手形 <p>執行機関説明員出席要求について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・説明員：市長 <p>参考人出席要求について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・参考人：加茂巖氏(H14.4.1～21.3.31 常任・常務理事)、寸田武氏(H17.5.9～19.3.31 元土地開発公社理事長)、畠中一樹氏(H19.5.15～21.3.31 元土地開発公社理事長)
第3回	H24.1.13	<p>執行機関説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・出席説明員：市長、総務部長、資産活用プロジェクト理事 ・説明内容：当該土地処理に関して市長と議員との相談が行われた状況、内容、理由 <p>提出書類等について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第2回委員会要求分の提出書類 ・京都銀行約束手形原本閲覧 ・理事会会議記録閲覧(1月31日まで事務局設置)

		書類提出要求について ・住宅公社残高証明書
第4回	H24.1.25	参考人意見聴取 ・出席参考人：加茂巖常任・常務理事、寸田武元土地開発公社理事長、畠中一樹元土地開発公社理事長 ・意見聴取内容：当該土地処理の経過、決定及び認知の状況等 参考人出席要求について ・参考人：H18 登記司法書士、J A 京都職員 * 司法書士は都合により事務局へ文書回答（登記手続き・登記関係書類等） 提出書類等について ・第3回委員会要求分の提出書類
第5回	H24.2.10	参考人意見聴取 ・出席参考人：J A 京都亀岡中央支店長 ・意見聴取内容：土地開発公社融資経過、手続き等 弁護士の出席要求について ・法的判断
第6回	H24.2.23	弁護士意見聴取 ・出席者：松枝尚哉弁護士 ・意見聴取内容：法的判断 文書質問依頼について ・H20 司法書士、登記手続き等 書類提出要求について （住宅公社破産管財人） ・常務理事選任関係文書等
第7回	H24.4.10	提出書類について ・第6回委員会要求分の提出書類 文書質問に対する回答について ・H20 司法書士、登記手続き等 調査について

		<ul style="list-style-type: none"> ・土地開発公社文書（公文書）等
第 8 回	H24.5.11	<p>調査報告について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地開発公社文書（公文書） ・司法書士支払額の内訳 ・常任・常務理事兼職決裁 ・土地開発公社監事 <p>執行機関説明員出席要求について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・H19 土地開発公社監事（H19 監査委員事務局長） <p>文書質問依頼について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・弁護士（セカンドオピニオン） 法的判断
第 9 回	H24.6.13	<p>説明員意見聴取について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・出席説明員：H19 土地開発公社監事 ・説明内容：H18 年度事業決算に伴う監査執行状況 <p>文書質問に対する回答について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・弁護士（セカンドオピニオン） 法的判断 <p>書類提出要求について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地開発公社残高証明書
第 10 回	H24.7.6	<p>提出書類について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第 9 回委員会要求分の提出書類 <p>文書質問依頼について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・J A 京都、残高証明書について <p>報告書の作成について</p>
第 11 回	H24.7.30	<p>文書質問に対する回答について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・J A 京都回答の報告 <p>報告書の作成について</p>
第 12 回	H24.8.10	<p>報告書の作成について</p>
第 13 回	H24.8.21	<p>委員長報告について</p>

3 事実経過

委員会を開催し関係者の意見聴取、書類提出の要求等により調査を行った結果、当該土地に係る事実の経過は次のとおりである。

平成 13 年 1 月 31 日

住宅公社が余部町清水 2 6 番 1、3 0 番を取得。

平成 13 年 5 月 31 日

住宅公社が余部町清水 3 3 番、3 5 番 2 を取得、三井住友銀行から 5 億円を借入。

平成 14 年 4 月 1 日

土地開発公社常任理事が、住宅公社常務理事に就任（兼職）。
住宅公社理事会では書面表決により決定。
両公社の代表者印を常任・常務理事が管理。

平成 16 年 9 月 27 日

住宅公社が一時預かり駐車場として賃貸借契約を締結。

平成 17 年 12 月

住宅公社が三井住友銀行から 5 億円の借入金の返済を求められる。

平成 18 年 2 月 6 日

住宅公社が三井住友銀行で借入を継続するため、根抵当権設定仮登記を行う。

平成 18 年 12 月 25 日

住宅公社から土地開発公社に実体のない売買を原因とする所有権移転登記が行われる。

土地開発公社が J A 京都から 5 億円を借り入れ三井住友銀行へ 5 億円を返済。

市からの先行取得依頼、鑑定評価は実施されていない。

住宅公社及び土地開発公社の理事会での審議はない。（事後報告もない。）

常任・常務理事の独断で実行。

登記手続き必要書類（売渡証書、売買契約書）を常任・常務理事が代表者印を押印し作成。

平成 19 年 5 月

虚偽事業決算報告作成

常任・常務理事が所有権移転及び借入金に関する事項の記載がない両会社の事業決算報告書を作成。

監査執行

土地開発公社の監査で不正は認められていない。

土地開発公社の監査は決算事業報告書と金融機関発行の残高証明書とのチェックにより行われた。

金融機関提出の残高証明書に借入金は反映されていない。その経緯を常務・常任理事に確認したところ、「金融機関に 2 枚に分けるように依頼したように思う。」との回答。一方金融機関は「5 億円を含んだ合計額の控えが残っている。経緯は分からない。」との回答。再度金融機関には文書質問を行ったが、「調査しても判明しなかった。」との回答。

平成 20 年 2 月

総務省から土地開発公社の経営健全化計画について通知があり、市が土地開発公社の保有地調査を行い、平成 18 年 12 月 25 日の所有権移転登記を認知。

両公社の長は登記を元に戻すよう指示。

常任・常務理事の雇用は平成 21 年 3 月 31 日まで継続。

代表者印管理も常任・常務理事の管理のまま改善されていない。

平成 20 年 3 月 31 日

土地開発公社と住宅公社の実体のない売買契約の合意解除を原因とする所有権抹消登記。

住宅公社が京都銀行の根抵当権設定仮登記。

京都銀行から 5 億円借入れ、J A 京都に 5 億円返済。

平成 22 年 12 月 28 日

住宅公社が京都銀行の根抵当権設定仮登記を本登記に。

平成 23 年 6 月 30 日

住宅公社が一時預かり駐車場の賃貸借契約を解除。

平成 23 年 7 月 4 日

京都銀行根抵当権解除。

平成 23 年 7 月 12 日

住宅公社が医療法人に譲渡。

平成 24 年 1 月 13 日

住宅公社が破産手続開始決定。

4 問題の所在

事実の経過を踏まえ、特別委員会では関係者に事情聴取、法的見解について弁護士意見聴取、資料提出要求等の調査により問題の所在を明らかにした。その結果は次のとおりである。

(1) 違法行為

【行為】

登記の不実記載

実体は住宅公社が一時預かりの駐車場として賃貸し所有しているにもかかわらず、融資目的で行った平成 18 年 12 月 25 日の登記は、虚偽の申立をして登記簿に不実の記載をさせるという行為であり、刑法第 157 条第 1 項の「公正証書原本不実記載等（時効 5 年）」の罪にあたる。

虚偽文書の作成

土地開発公社は「公有地の拡大の推進に関する法律」により、地方公共団体と一体となって業務を遂行する、いわば地方公共団体の分身ともいうべき性格を有し、土地開発公社の印を押した文書は公文書として扱われるものである。また、公有地の拡大の推進に関する法律第 16 条により土地開発公社の役員及び職員は刑法の適用について公務員とみなされる。以上のことから、平成 18 年 12 月 25 日住宅公社から土地開発公社への所有権移転登記に際し常任・常務理事が売渡証書、売買契約書、登記原因証明情報、事業決算報告書を作成した行為は土地開発公社に関し刑法第 156 条「虚偽公文書作成等（時効 7 年）」の罪及び同法第 158 条「虚偽公文書行使等（時効 7 年）」の罪に該当する。

平成 20 年 3 月 31 日に当該土地の所有権を土地開発公社から住宅公社に戻した登記に際し登記原因証明情報を売買契約の合意解除としたことは平成 18 年の登記を不実のものとせず行われた行為である。土地開発公社におけるこの行為については「虚偽公文書作成等（時効 7 年）」及び「虚偽公文書行使等（時効 7 年）」の罪に該当するとの見解もあるところである。

背任

登記が行われたことにより不必要な経費負担が発生しており、この経

費は両会社にとって損害である。このほかにも 5 億円の借入れに伴うリスク（実損の可能性）もあり、刑法第 247 条背任の罪（時効 5 年）にあたる。

損害の内容は、次のとおりである。

平成 18 年 12 月 25 日登記

< 土地開発公社 > 三井住友銀行返済に伴う振込手数料 735 円

< 住宅公社 >

・ 登記業務料 62,400 円
 ・ 同登記業務料振込手数料 420 円 計 62,820 円

平成 20 年 3 月 31 日登記

< 住宅公社 >

・ 京都農業協同組合返済に伴う振込手数料 840 円
 ・ 登記業務料 158,327 円
 ・ 同登記業務料振込手数料 630 円 計 159,797 円

【行為者】

行為者について

平成 18 年 12 月 25 日登記の行為者は加茂巖常任・常務理事である。

平成 20 年 3 月 31 日登記の行為者は加茂巖常任・常務理事であり、畠中一樹土地開発公社理事長及び栗山正隆住宅公社会長も行為者である。

【違法行為と公訴時効期間の関係】

各行為に関する公訴時効期間との関係は次のとおりである。

行為	行為者	行為日	項目	公訴時効期間	時効成立状況
登記の不実記載	加茂巖常任・常務理事	H18.12.25	公正証書原本不実記載等	5 年	成立
売渡証書等登記書類・事業決算書作成	加茂巖常任・常務理事	H18.12.25 ~ H19.5	虚偽公文書作成等	7 年	不成立
			虚偽公文書行使等	7 年	不成立
登記原因証明情報作成	畠中一樹土地開発公社理事長、栗山正隆住宅公社会長、加茂巖常任・常務理事	H20.3.31	虚偽公文書作成等	7 年	不成立
			虚偽公文書行使等	7 年	不成立
借入執行	加茂巖常任・常務理事	H18.12.25	背任罪	5 年	成立
登記執行	加茂巖常任・常務理事	H18.12.25	背任罪	5 年	成立

(2) 公社の意思決定形成過程・体制に関する事項

常任・常務理事の兼職

平成 14 年 4 月 1 日に土地開発公社常任理事が兼職して住宅公社常務理事に就任することは、緊急の必要から、住宅公社理事会を開くことなく、書面表決で決定された。「常務理事は、理事の互選による」と住宅公社寄附行為第 10 条（役員を選任）第 2 項で定められているものであり、かつ重要である事項を書面表決によって決定したことは、意思決定過程上重大な瑕疵である。

本件は、常任・常務理事が兼職し両公社の事務に精通していたことの影響が大きい。またこのことにより不正処理のあと 1 年以上も認知されない状況にも陥ったものと考えられる。

代表者印管理

今回の問題において兼職により同一人に 2 つの代表者印の管理を任せただことはチェックの行き届かない無防備な状況だったと言わざるを得ない。すなわち、理事会に諮られないものや決裁を経ないものでも代表者印が押せる環境を作り出し、本件のように土地を売買し融資を受けるという公社経営における重大事項も簡単に成せることになった。

監査体制

土地開発公社の監事は、市の会計管理者及び監査委員事務局長のあて職である。監査事務は、公社職員が作成、提出した事業決算書類を監事が照合等を行う決算審査のみであり、期中の監査や通帳のチェックは行われていなかった。本来監査は、不正、腐敗の防止や能率の改善等を図ることを目的に執行されるものであり、監事が市職員であり内部の域を超えていない人事体制及び不正を見抜けない監査事務の執行面での瑕疵が見受けられる。

(3) 土地開発公社理事長及び住宅公社会長の責任に関する事項

事象の発生（管理監督責任）

平成 18 年に三井住友銀行から返済を迫られた状況で常任・常務理事が独断で行為に至ったのは、土地開発公社及び住宅公社の経営を実質全て常任・常務理事に任せており、独断を許す環境にあった。また、1 年以上に

及び期間に不正な土地処理に気づかずにいたことは各会社の長の管理監督責任が大きく問われるものである。

認知後の対応（説明責任等）

各会社の長は、平成 20 年 2 月総務省通知により土地開発公社の経営健全化に取り組むため、土地開発公社保有土地の確認を行ったことにより、事態を認知した。その後、各会社の長の指示により実態を公表しないまま不適切な登記原因により所有権を土地開発公社に戻す手続きが行われた。ここで各会社の長は、不適切な土地処理を公表したうえで、必要な措置をとるべきであった。公表しなかったが隠し通す意図ではなかったとの説明があったものの、土地開発公社は地方自治体の分身とされる法人であり、住宅公社は市が 100%の出資を行う法人であることから、市民への説明責任を全く果たしていない。

平成 20 年 3 月登記では、業務委託した司法書士に平成 18 年 12 月登記が実体のない登記であることを知らせなかったために、登記原因証明情報を合意解除として行われた。合意解除としたことは登記原因証明情報としては不適切であり、違法性には見解が分かれるものの、公的機関が行うべきことではない。

認知後 1 年間常任・常務理事の雇用は継続され、代表者印管理もしていた。住宅公社の他の事業展開が経営面で必要であったという理由で、常任・常務理事の雇用が継続されたが、不正を認知したならば長としては常任・常務理事を解任するなど厳しい姿勢で厳正な処分を行うべきであった。それにもかかわらず、引き続き兼職雇用したことは到底考えられないことである。あわせて同一人による代表者印管理が継続されてきたことも含めて考えると、本来会社の長がとるべき必要な措置である事態の原因説明は疎か、対応策及び防止策をも講じられていなかったと言わざるをえない。さらに、公表しないまま隠ぺいと捉えられかねない処理を行ったことは重大な問題である。

5 今後の対応策と再発防止対策

本特別委員会は、調査によって明らかになった事実及び問題の所在を整理し、この問題が公社の財産、多額の金額が不正に処理された問題であることから事態の重大さを踏まえつつ、今後対応すべき事項及び再発防止に向け取り組むべき事項について次のとおりまとめた。

(1) 公社の体制について

両公社理事の兼職体制は前項で述べたとおりこの問題の最たる原因である。今後は兼職、兼務の体制を見直し、不正を生み出さない人事体制をつくること。

日常の事務のなかにおいても複数の職員が事務に関わるなど、一職員が一連の事務を執行する体制は見直し、人事体制はもとより、職員の担当事務においても不正防止の観点で見直しを行い、チェック、管理できる体制をとること。

職員は市民への責任、職員として法的、社会的な責任があることを自覚すること。

(2) 監査について

監査の体制については、外部監査を導入し内部職員によるチェック体制は改めること。

監査事務については、不正腐敗の防止という本来の監査の目的に適う執行ができるよう監査事務の手法等抜本的な見直しを行うこと。

(3) 不正事務の対応について

不正が発覚した際には、初動対応として事態の把握を行い、必要に応じ適時に公表し、事態の詳細や原因を調査し、結果の報告及び事後評価を行うことなど適切な対応が求められる。対応方法について、ガイドライン又はマニュアルの作成等対応策を検討し、職員に周知すること。

(4) コンプライアンスについて

公社の長はコンプライアンスを基本方針とする経営の実現が自らの役割であり、使命であることを自覚し、今後はコンプライアンス経営を組織に根付かせ、評価が得られるよう努めること。

職員研修をはじめ法令遵守のための職員意識改革に努めること。

法令遵守のために自浄作用を働かせ、不正行為の未然防止、早期発見を促す

ために職員の内部通報制度の導入を行うこと。

(5) 土地開発公社について

土地開発公社の債務限度額を必要額に減額し、今後は必要な時に議決を経て設定すること。

土地開発公社の存続については、公社の役割を整理し今後の必要性を十分に検証すること。

(6) 違法行為について

法的判断により一連の事務に係り指摘された違法性のある行為については、すでに公訴時効期間が経過したものをのぞき、告発義務がある。公社の長又は市長において適正に対処すること。

6 終わりに

本特別委員会は、設置以来8か月の長期にわたる調査で、不透明な土地処理の事実を明らかにし、問題の所在を整理してきた。ここに、その結果を報告し、再発防止に向けた提言を行う。

両公社及び市においては、本報告書結果を重く受け止め、特に、法的判断により一連の事務に係る違法性が指摘されたものについては的確に措置されることを求める。

今後は、公社のみの問題ではなく市の問題と認識し、市長は組織を挙げて再発防止に取り組み、一日も早く市民の信頼回復に努めるよう強く要請をする。

以上を亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の土地処理に関する調査特別委員会の調査結果として報告する。

平成24年 8月21日

亀岡市議会議長 木曾利廣 様

亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の土地処理
に関する調査特別委員長 西村克己

亀岡市土地開発公社及び 亀岡市住宅公社の
土地処理に関する調査特別委員会委員名簿

委員長 西村 克己
副委員長 立花 武子
委員 並河 愛子
" 山本 由美子
" 井上 耕作 (平成24年5月28日まで)
" 福井 英昭
" 馬場 隆
" 湊 泰孝
" 吉田 千尋
" 小島 義秀
" 西口 純生
" 木曾 利廣 (平成24年2月15日まで)
" 明田 昭 (平成24年2月15日まで)
" 酒井 安紀子 (平成24年2月16日から)
" 齊藤 一義 (平成24年2月16日から)