

北九州市監査公表第 4 号

平成 16 年 2 月 3 日

北九州市監査委員	造 田 昌 孝
同	神 尾 榮 一
同	江 島 勉
同	上 田 唯 之

平成 15 年 9 月 30 日付け北九建都総総第 319 号で地方自治法第 199 条第 6 項の規定に基づき北九州市長からなされた監査の要求に対し、同条第 9 項及び第 10 項の規定に基づき意見を付して公表する。

1 監査対象事項

平成 15 年 9 月 30 日に地方自治法第 199 条第 6 項の規定に基づき北九州市長から「建築都市局住環境整備部平松開発事務所の行った補償に係る事務処理」について監査要求がなされた。

この監査要求の趣旨は、平成 15 年 9 月に発覚した不正事案以外に補償に係る事務処理において不正事案がなかったかどうかの検証、あったとすればその事案の特定である。

なお、補償に係る事務処理については、補償費そのもののほか、一時収容施設及び仮住居施設の使用料（以下「仮住居使用料」という。）についても対象として監査を実施した。

2 監査対象期間

平成 7 年度から平成 15 年 9 月末日まで

3 監査の事実

(1) 平松地区密集住宅市街地整備促進事業について

ア 概要

密集住宅市街地整備促進事業とは、狭小な宅地に木造住宅が密集し、また、居住者の高齢化等に伴い建替が進まない密集住宅市街地において、「密集住宅市街地整備促進事業制度要綱（国土交通省住宅局所管事業）」の手法を用いて、住宅事情の改善、居住環境の整備、老朽住宅の建替の促進等を行い、当該密集住宅市街地の防災性の向上や活性化を図るとともに、安全で快適なまちづくりを行うものである。

平松地区においては、住宅が極度に軒を連ねて密集し、その軒下を狭小な私道が縦横に通っている状態で都市基盤が整備できず、道路事情も非常に悪かった。このため、火災等の災害発生時の危険度が極めて高く、また、日常生活においても大きな支障をきたしている状況であった。

地元のまちづくり推進協議会、漁業組合等から事業の推進に対しての要望書も出され、これを受けて、平成 6 年 11 月、国の事業承認を得て、安全で快適な住環境を目指し、地区の整備に着手した。

その後、地域住民の意向変化による住宅戸数の見直しや、商店・事

業所位置の変更、災害時における避難広場の整備、存置区域の事業取込み等の要望が出されたため、整備計画の変更を行い、平成 10、14 及び 15 年度に国の変更承認を得たものである。

なお、この事業における移転補償事務が、道路等の用地取得に伴う移転補償事務と大きく異なる点の一つは、移転、立退きした住民が、地区の整備後、再び移転して地区に戻るという点である。特に平松地区においては、オールクリアランス型の事業として整備が行われ、その整備地区に以前の住民が新しいまちをつくっていくというところに大きな特色がある。

イ 対象地区

対象地区の概要は次のとおりである。

位 置	北九州市小倉北区平松町、鋳物師町 10 番・11 番
地区の面積	5.02ha
住 宅 戸 数	412 戸（うち空家 48 戸） （老朽住宅 365 戸、その他住宅 47 戸）

ウ 整備の内容

平成 16 年 1 月末時点での整備予定内容は次のとおりである。

除却戸数	378 戸（老朽住宅 365 戸、その他住宅 13 戸）	
存置戸数	34 戸	
賃貸コミュニティ住宅 建設戸数	254 戸 *当初計画 240 戸	従前居住者向け 290 戸 *当初計画 276 戸
戸建住宅分譲用地	36 区画	
賃貸店舗建設数	8 件 *当初計画 6 件	
商店・事業所等分譲用地	3,257 m ²	
集会所及び作業場整備	各 1 ヶ所	
公共施設整備	道路整備 16 路線、緑地整備 1 ヶ所、 上水道及び公共下水道整備	

エ 事業費及び事業期間

事業費総額は、約 150 億円（市費約 82 億円、国費約 68 億円）で、事業期間は、平成 6 年度から平成 17 年度までとなっている。

オ 事業の進捗率

平成 14 年度末での事業進捗率は、事業費の執行ベースで約 84% である。

(2) 補償事務の流れ

事業計画が承認されれば、土地買収、移転補償等の事務が行われる。

移転補償には、建物移転料、工作物移転料、動産移転料、仮住居料、借家人に対する補償、家賃減収補償、立木補償、営業補償、移転雑費等があるほか、一時収容施設及び仮住居施設（以下「仮住居」という。）から新設される市営住宅であるコミュニティ住宅に戻る際に支払われる再移転料がある。

移転補償の事務の流れは概ね次のとおりである。

ア 現地調査

- ・ 建物等調査を補償コンサルタント等専門業者（以下「業者」という。）に委託する。
- ・ 所有者、権利者、相続関係等の調査を行い、契約の相手方を特定する。

イ 補償交渉

- ・ 調査の結果に基づき、「北九州市の公共用地の取得に伴う損失補償基準」その他関係規程により補償額を算定する。
- ・ 算定された補償額を相手方に提示し、交渉を行う。

ウ 合意

- ・ 交渉の結果合意に達すると、相手方から、移転についての承諾書の提出を受ける。また、希望者からコミュニティ住宅の入居申込書あるいは戸建用地の購入申込書の提出を受ける。

エ 契約

- ・ 契約内容を説明し、契約書を作成する。
- ・ 契約を締結する前に、「契約の締結及び支出」の決裁を受ける。補償費の専決権者は、「北九州市助役以下専決規程」及び「北九州市事業所長以下専決規程」により、500 万円以下は平松開発事務所長、2,000 万円以下は住環境整備部長、5,000 万円以下は建築都市局長、8,000 万円以下は助役となっている。なお、決裁の際には、建築都市局総務部総務課及び住環境整備部住環境整備課の合議を経

ている。

オ 移転

- ・ 契約後、居住者は移転先に移転する。
- ・ 移転した者のうち、コミュニティ住宅完成後これに入居を予定する者等（以下「仮住居使用者」という。）については、仮住居使用料を市が直接、所有者又は管理者（以下「家主」という。）に支払う。なお、従前家賃を支払っていた者は、その家賃を基準に算定した負担金を市に納入する。

カ 補償金の支払い

- ・ 補償金は、通常、契約締結後に半金を支払い、移転等の履行確認後に残額を支払う。
- ・ 支払方法としては、口座振替又は窓口払がある。
- ・ 支出命令書の支出命令権者は、全件、建築都市局総務部総務課長である。

(3) 補償費等の実績

平松開発事務所における補償費及び仮住居使用料に係る契約状況は、次のとおりである。

年 度	補 償 費		仮住居使用料		
	件数(件)	契約金額(円)	件数(件)	人数(人)	契約金額(円)
平成 7 年度	9	89,413,900	0	0	0
平成 8 年度	61	571,930,140	25	25	11,962,620
平成 9 年度	66	638,508,200	37	12	32,088,870
平成 10 年度	103	925,676,500	78	48	62,865,980
平成 11 年度	125	1,156,884,100	127	50	107,840,050
平成 12 年度	174	1,097,984,500	186	60	154,133,150
平成 13 年度	62	403,075,200	178	38	178,940,600
平成 14 年度	91	266,085,100	199	29	191,604,950
平成 15 年度 (9 月まで)	43	62,726,700	157	6	89,144,700
計	734	5,212,284,340	987	268	828,580,920

(注) ・仮住居使用料の平成 15 年度の契約金額は 9 月分までの支出金額である。
・仮住居使用料の各年度の人数は新規対象者数である。

4 監査実施状況

(1) 関係事跡等による調査

契約件数は、補償費で 734 件、仮住居使用料で 987 件(268 人)あり、全件について監査を実施した。

ア 補償費

調査にあたり、

- ・ 権利関係の確認手続きが適正になされ、市との補償契約の相手方は真正な権利者であるか。
- ・ 建物等の移転に伴い生じる補償額の算定等の補償手続きが適正になされているか。
- ・ 補償金の支払先の名義は真正な権利者になっているか。

などの各調査項目を設定し、主として「契約の締結及び支出」の決裁事跡を精査するとともに、添付されている居住者調査表、建物調査表、

建物の図面及び現況写真等により、業者が作成した報告書との整合性や補償額の算定の適否等についての調査を行った。また、補償対象者が真正であるかどうかについて、登記事項証明書、住民票、戸籍等の調査を行った。

イ 仮住居使用料

調査にあたり、

- ・ 市と仮住居の家主及び仮住居使用者との契約は、真正な権利者との契約になっているか。
- ・ 仮住居使用料の振込先の名義は、真正な家主になっているか。
- ・ 先行した補償との整合性は取れているか。

などの各調査項目を設定し、補償費と同様、主として「契約の締結及び支出」の決裁事跡を精査するとともに、仮住居の家主及び仮住居使用者が真正であるかどうかについて、登記事項証明書、住民票、戸籍等の調査を行った。

(2) 関係職員からの事情聴取

関係事跡等による調査で疑義の生じた案件について、事情聴取を行った。

事情聴取は、建築都市局住環境整備部平松開発事務所（平成7～9年度は建築局住環境整備室平松改善事務所。以下「平松開発事務所」という。）及び建築都市局の課長職以上の職員のうち必要と認めた者（他部局への異動者及び退職者を含む。）計19名から行った。

(3) その他

監査の実施にあたり、対象地区の現地視察を行うとともに、平松開発事務所において、事業の概要及び補償事務の流れについて説明を受けた。

また、監査の期間中、事務について疑義がある場合は、適宜、他関係部局に問い合わせるなど協力を求めた。

5 監査委員の判断

関係事跡等による調査及び事情聴取による調査の結果、次のとおり不正な支出が行われていたと認めた。

(1) 不正の概要

事	項		不正件数・金額等	記述箇所	
	不正の態様	補償区分			
補償費に関するもの			32件	6,832万円	
	職員が不正支出し管理	建物移転等補償	4件	3,594万円	(2)ア
		借家人に係る補償等	21件	2,831万円	(2)イ
	その他		7件	407万円	(2)ウ
仮住居使用料に関するもの			45件 (10人)	4,221万円	
	職員が不正支出し管理		22件 (4人)	1,744万円	(3)ア
	その他		23件 (6人)	2,477万円	(3)イ
合 計			77件	11,053万円	
	職員が不正支出し管理		47件	8,169万円	
	その他		30件	2,884万円	

(注) 件数は決裁の延べ件数を、人数は仮住居使用料に係る実対象者数を示す。

(2) 補償費に関するもの

架空の建物所有者や借家人等を創出して補償を行い、支払については、口座振替の2件を除いて窓口払とし、契約書に押印した印鑑を請求書及び領収書に押印するなどして当該補償金を受領し、平松開発事務所の職員X(以下「5 監査委員の判断」の項において「職員」という。)が管理していた。

また、補償交渉のなかで補償金の増額を求められ、不正に補償金を増額しているもの等7件があった。

その具体的な内容は次のとおりである。

ア 建物移転等補償の不正

建物そのものが架空であるものが1件、架空の建物所有者を創出して不正な補償費の支出を行っているものが3件あった。

(ア) 建物そのものが架空であるもの

A氏所有の建物には母屋と離れがあり、合わせて平成13年7月に補償契約を締結しているにもかかわらず、その後、離れ部分をB氏名義として架空の補償物件を創出し、別の物件として平成14年3月に補償契約を締結していた。その際、契約事跡には平成11年10月に契約済みのC氏の建物の建物調査表、図面、写真等の所有者名をB氏名義に変えて作成し、添付していた。

なお、この事案は、市長からの監査要求のきっかけとなったものである。

【別表・不正事案一覧表〔補償費〕項番24】

(イ) 架空の建物所有者を創出したもの

D氏所有の建物のうち1棟をE氏(架空)名義の建物として補償していた。補償金の受け取りを窓口払としたものがほとんどであるなか、E氏名義の架空の預金口座を設け補償金を振り込んでいた。

【〔同〕項番12】

これと同様に、F氏所有の建物のうち1棟をG氏(架空)名義の建物として補償しているものがあつた。

【〔同〕項番17】

(ウ) 廃屋同様の寺院を利用したもの

補償対象者が判然としない廃屋同様の寺院を利用し、当該建物に対する補償を、権利者ではないH氏の名義を無断借用して補償契約を締結していた。

【〔同〕項番9】

イ 借家人に係る補償等の不正

不正の類型は次のとおりである。

(ア) 架空の借家人を創出したもの

居住者のいない貸家(貸間)を利用して架空の借家人を創出した上で、補償契約を締結し、地区外へ転出する者として補償していた。

なお、借家人に係る補償金の支払方法は、架空口座への口座振替1件あつたのを除き、その他はすべて窓口払となつていた。

【〔同〕項番1~4、8、10、11、13~16、20~22】

(イ) 仮住居使用料を不正に支出するため架空の借家人を創出したもの

仮住居使用料を不正に支出する目的で、架空の借家人を創出した

上で、借家人に係る補償契約を締結し、コミュニティ住宅への入居予定者として補償をしているものが2件あった。

【〔同〕項番6、7】

また、同様の目的で、前記ア（ア）に関連した事案で、平松地区外に居住する者を当該架空の建物の借家人として補償をしていた。

【〔同〕項番25】

（ウ）死亡していた者に対して借家人に係る補償をしたもの

契約時には既に死亡していた者に対して、生存しているかのように扱い補償費を支出していた。

【〔同〕項番5】

（エ）地区外へ転出していた者に対して借家人に係る補償をしたもの

既に平松地区から転出し、補償対象者でないにもかかわらず、まだ居住しているかのように扱い、借家人に係る補償費を支出していた。

【〔同〕項番18】

（オ）本人の知らない補償を行ったもの

契約者本人は実在するものの、名義だけを使用して本人の知らない補償契約書を作成し、借家人に係る補償をしているものが2件あった。

【〔同〕項番19、23】

ウ その他補償費を不正に増額したもの等

不正の種類は次のとおりである。

（ア）工作物を利用したもの

架空の井戸やクーラー等を創出したり、井戸の規模を大きくするなどして補償費を増額しているものが5件あった。

【別表・不正事案一覧表〔補償費〕項番1、2、4、5、7】

（イ）立木を利用したもの

建物所有者に補償済みの立木を借家人所有の立木として補償費を増額していた。

【〔同〕項番3】

（ウ）別の建物の借家人としたもの

家主との移転交渉は妥結していないが、借家人とは交渉が妥結していたため、当該借家人を早く移転させる必要から、借家していた建物とは別の建物の借家人として補償していた。

【〔同〕項番6】

(3) 仮住居使用料に関するもの

市は、仮住居使用者に対し、補償費の対象となった期間(24月)を除き平松地区に再移転するまでの間、直接民間住宅等を仮住居として借り上げ、提供している。その際、市は仮住居の家主とは賃貸借契約を、仮住居使用者とは仮住居貸付契約を締結している。家主との賃貸借契約は、仮住居使用者が平松地区に再移転するまでの間、年度ごとに更新され、これに基づき仮住居使用料を支出している。

仮住居使用料については、職員が不正に仮住居使用料を支出し、管理していたもの、その他仮住居使用料を不正に支出したものに分けられる。その具体的内容は、次のとおりである。

ア 職員が不正に仮住居使用料を支出し、管理していたもの

架空の仮住居使用者、仮住居及び家主を創出して賃貸借契約等を締結し、架空の家主名義の印鑑を使用して預金口座を開設したうえ、これに仮住居使用料を振り込み、管理していた。

【別表・不正事案一覧表 [仮住居使用料] 項番 1 ~ 4】

イ その他仮住居使用料を不正に支出したもの

仮住居使用料を賃貸借契約に基づいて支出したものの、仮住居使用者が無権利であるなど、支出の正当性を欠くものがあった。

【 [同] 項番 5 ~ 10】

6 監査委員の意見

安全で快適なまちづくり事業を進めるなかで、補償費等について、書類を改ざん、偽造するなどにより不正がなされたことは大変遺憾である。行政を信頼し協力してきた事業対象者をはじめ関係者に対し、深く反省の意を表するとともに、本件の経緯や今後の対応策等について十分に説明し、信頼回復に全力を尽くしていただきたい。

また、個々の職員に対する研修や啓発は当然なことであるが、特に、管理監督の立場にある者は、不正に結び付きかねない困難な事案に対し、適時適切に対応できるように常日頃から意を用いるよう求める。

今後の事務の執行については、以下に述べる監査委員の意見を参酌して、チェックシステムを強化し、不正誤謬の発生を未然に防ぐ内部牽制組織の確立が肝要である。早急に是正されるよう望むところである。

(1) 「契約の締結及び支出」の決裁について

補償費及び仮住居使用料の「契約の締結及び支出」の決裁の事跡をみると、必要不可欠と思われる登記事項証明書、住民票、現況写真等の添付がないものや、補償契約書の対象物件の表示に不備なものがあった。また、交渉記録も作成されていなかった。

ア 家屋の登記事項証明書の添付について

登記事項証明書は、所有権等の権利関係を明確にし、補償契約の相手方を特定するためや、建物の経過年数を認定する上で必要な文書であり、必ず添付すべきである。建物が未登記であるならば、家屋の固定資産課税台帳記載事項証明書等、その権利関係や経過年数を明確にするための文書を添付すべきである。

イ 住民票の添付について

住民票は、居住者が実在するか否かを確認するためにも、必要不可欠な文書である。自家自住の場合は勿論、借家人に係る補償でも、実在している者を補償の対象としているので、それを証明するためにも住民票は必要である。また、動産移転料の算定は居住人数が基礎になるものであり、必ず添付すべきである。何らかの事由により住民票がない居住者については、住民票に代わるものとして、町内会長あるいは隣人の証明書等確認できる文書を添付すべきである。

因みに、補償費の不正事案 32 件について、必要な登記事項証明書又は家屋の固定資産課税台帳記載事項証明書、住民票の添付はすべてなかった。

ウ 現況写真の添付について

現況写真については、借家人（借間人）がある場合、建物の所有者に対する補償の決裁事跡に借家（借間）の状況を示す写真が添付されているが、建物所有者の決裁と同時に決裁を回すことを前提としていることから、借家人に係る補償の事跡には、借家（借間）の状況を示す写真は添付されていない。真正な借家人（借間人）に係る補償であることを示すため、借家人に係る補償の決裁事跡にも居住の事実を証明する現況写真を添付すべきである。

エ 補償契約書中の対象物件の表示について

補償契約書の物件等の表示欄の記載が適切でないものがある。例えば、対象物件が複数の場合でも、補償金額は建物毎ではなく一式で表示されている。どの建物がいくらなのか、契約の相手方に分かりやすいように建物毎に記載すべきである。

オ 仮住居使用料の決裁事跡における添付書類について

仮住居使用料の決裁事跡においても、必要な書類が添付されていないかった。

仮住居使用者及び家主が真正であるかどうか確認するため、補償費の場合と同様、登記事項証明書、住民票等を必須の添付書類とすべきである。

カ 交渉記録の作成について

今回の平松開発事務所の事跡には、「北九州市用地事務取扱要綱」に規定する交渉記録がなかった。交渉の内容、経過等を検証できるよう、上記要綱に基づく交渉記録を作成、保管すべきである。

(2) チェック体制について

平松開発事務所用地係の補償担当者は、業者から提出された建物調査表、建物図面等を基に補償額の算定を行い、相手方と補償交渉を行うが、契約にあたっては、事前に補償契約の締結及び補償費の支出について専決権者の決裁を受けている。その際、建築都市局総務部総務課及び住環

境整備部住環境整備課には合議が回されている。

しかしながら、補償額の算定そのものをチェックする体制としては不十分である。

補償額の恣意的な算定をチェックするため、用地係以外に専門的知識を有した職員によるチェックがなされるように組織のあり方を検討されたい。

(3) 補償金の支払方法について

補償金の支払方法は、現金や印鑑を持ち歩く危険性の防止等から、通常は口座振替が採用されているにもかかわらず、今回の不正事案では大半が窓口払であった。無権利者を創出したうえでの補償費の受領は、架空口座の開設が困難であったため、結果的に窓口払としたものと思われる。

そこで、補償金の支払はできるだけ口座振替とするよう指導、あるいは債権者の協力要請を徹底すれば、窓口での現金受領が困難となり、今回のような不正の防止に効果があるものと思われる。

やむを得ず窓口払を希望する場合、補償金については、本人が確認できるものの提示を求めることを厳格に行うとともに、市職員の代理受領を原則として認めないなどの方策をとられるよう改善を検討されたい。

(4) 職員配置について

本事業の規模・内容等からして、特に補償業務に従事する職員は専門知識を有した経験豊富な者がふさわしいことは認めるが、そのような場合、ややもすれば何事もその職員に頼ってしまい、結果として同じ職場に長期に従事することになる。

職員の配置にあたっては、課題に対して組織的に対応することを念頭に、勤務年数等も十分考慮し、硬直化しないよう留意されたい。

(5) 地元組織の活用について

土地区画整理法に基づく土地区画整理事業では、施行地区内の宅地の所有者、借地権者、学識経験者で構成された土地区画整理審議会があり、施行者と地元との間の問題解決に大きな力となっている。

本事業においても、まちづくり推進協議会が設立されていたが、その役割を十分に果たせるような方策や働きかけが不足していたのではないかと考えられる。

種々の課題や意見あるいは補償額の算定方法等の問題を解決していくために、地元組織の一層の活用について検討されたい。

なお、事業の遂行においては、その内容を可能な限りオープンにしていくことも必要である。

(別表)

不正事案一覧表

[補償費]

(契約年月日順)

(単位：円)

項番	契約年月日	契約金額	補償区分	支払方法	不正金額
1	H 9. 2. 4	1,121,400	借家人	窓口払	1,121,400
2	H 9. 6.12	2,225,800	借家人	窓口払	2,225,800
3	H10. 3. 6	1,238,000	借家人	口座振替	1,238,000
4	H10. 6. 4	812,200	借家人	窓口払	812,200
5	H10. 7.24	1,329,300	借家人	窓口払	1,329,300
6	H10.12. 8	432,100	借家人	窓口払	432,100
7	H10.12. 8	432,100	借家人	窓口払	432,100
8	H11. 2. 9	1,787,600	借家人	窓口払	1,787,600
9	H11. 4.20	3,586,700	建物等	窓口払	3,586,700
10	H11. 8. 3	2,561,900	借家人	窓口払	2,561,900
11	H11.10.14	1,618,200	借家人	窓口払	1,618,200
12	H11.12. 6	10,584,800	建物等	口座振替	10,584,800
13	H12. 3.15	1,799,800	借家人	窓口払	1,799,800
14	H12. 7. 7	3,360,000	借家人	窓口払	3,360,000
15	H12. 7. 7	1,577,800	借家人	窓口払	1,577,800
16	H12. 8.10	2,721,600	借家人	窓口払	2,721,600
17	H12.10. 2	4,525,000	建物等	窓口払	4,525,000
18	H12.10. 2	510,500	借家人	窓口払	510,500
19	H12.10.30	171,500	再移転	窓口払	171,500
20	H12.11.30	1,257,900	借家人	窓口払	1,257,900

21	H13. 3. 1	1,031,700	借家人	窓口払	1,031,700
22	H13. 3. 1	1,031,700	借家人	窓口払	1,031,700
23	H13. 4. 19	782,400	仮住居料	窓口払	782,400
24	H14. 3. 6	17,245,800	建物等	窓口払	17,245,800
25	H14. 3. 6	508,000	借家人	窓口払	508,000
計					64,253,800

(注) 印は建物移転等補償費で、その合計は4件、35,942,300円である。

[補償費]

(契約年月日順)

(単位 : 円)

項番	契約年月日	補償区分	支払方法	不正金額
1	H 8. 7. 1	工作物	窓口払	700,100
2	H 8. 10. 21	建物等	口座振替	795,500
3	H10. 9. 30	立木	口座振替	581,700
4	H11. 10. 12	借家人	口座振替	191,200
5	H12. 3. 16	工作物	口座振替	115,700
6	H13. 9. 27	借家人	口座振替	388,200
7	H15. 7. 31	建物等	口座振替	1,293,200
計				4,065,600

[補償費の合計]

(単位 : 件、円)

項目	件数	不正金額
補償費	25	64,253,800
補償費	7	4,065,600
計	32	68,319,400

[仮住居使用料]

(単位 : 件、円)

項番	開始年月	契約件数	使用料総額 (不正金額)
1	H10.12	6	4,960,000
2	H10.12	6	4,960,000
3	H12. 3	5	3,760,000
4	H12. 3	5	3,760,000
小 計		22	17,440,000
5	H11.10 ~ H14. 3	23	24,770,000
6			
7			
8			
9			
10			
合 計		45	42,210,000