

奥州市監査委員告示第15号

平成29年6月28日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成29年8月23日

奥州市監査委員 松 本 富二郎

奥州市監査委員 千 田 永

奥州市監査委員 佐 藤 邦 夫

第1 請求の受付

1 請求人の住所、氏名

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■■

2 請求書の提出日

平成29年6月28日

3 請求の内容

請求人から提出された住民監査請求書及び事実証明書に記載された事項に基づく請求内容は、次のとおりである。（原文のまま記載）

住民監査請求書

第1 請求の要旨

1 奥州市が、奥州金ヶ崎行政事務組合（以下、「行政組合」という。）に対し、奥州万年の森の土地（以下、「本件土地」という。）の一部を、平成21年頃から平成27年2月20日まで、無償で使用させたことは、違法不当な財産の管理であり、奥州市に平成21年頃から平成27年2月20日までの賃料相当額の損害が発生している。

2 奥州市が、平成27年10月30日、N社との間で行った、本件土地の賃貸借契約（以下、「本件賃貸借契約」という。）を変更する旨の契約（以下、「本件変更契約」という。）は違法不当な契約の締結である。

本件変更契約第1条第2項により、奥州市がN社に返還した13,987,490円の支出は、違法不当な公金の支出であり、奥州市に13,987,490円の損害が発生している。

本件変更契約第1条第1項により、現在まで本件土地の賃料を0円としていることは、違法不当な財産の管理であり、奥州市がN社から適切な賃料を回収するまで、将来に亘り賃料相当の損害が発生している。

3 奥州市が、平成27年8月7日、N社との間で、N社の企画提案書及び基本協定書の内容を変更し、①駐車場の屋根を取り止めて見晴らしの丘の場所を移し、②環境教室開催費用を奥州市とN社の分担とする合意をしたこと（以下、「本件企画変更」という。）は、違法不当な契約の締結である。

①により、本来はN社の企画に充てられるべき1,100万円が、N社の企画に充てられずに、違法不当にN社に支払われている。したがって、違法不当な1,100万円の公金の支出であり、

奥州市に1,100万円の損害が発生している。

②により、本来はN社が単独で負担すべき環境教室開催費用2,800万円のうち、1,400万円が違法不当に奥州市の負担とされている。したがって、違法不当な1,400万円の債務負担であり、奥州市に1,400万円の損害が発生している。

以上から、監査委員は、市長に対し、奥州市の損害を填補する措置を講ずるよう勧告することを求める。

第2 行政組合の本件土地使用の違法性、不当性

奥州市は、行政組合に対し、本件土地を、平成21年頃から平成27年2月20日まで、無償で残土を置かせるなどして使用させた（書証1番33頁）。

本件土地は奥州市の財産であり、有効活用される必要がある。そうすると、無償で行政組合に使用させることは、議会の決議なく、奥州市の財産を、適正な対価なく貸し付けることであり（地方自治法96条1項6号）、賃料債権という権利を放棄することである（同法同条同項10号）。

したがって、違法不当な財産の管理であり、奥州市に平成21年頃から平成27年2月20日までの賃料相当額の損害が発生している。

第3 本件変更契約の違法性、不当性

1 本件土地は、奥州市の財産であり、有効活用される必要がある。

そうすると、本件土地を貸し付けるには、適正な対価が設定されなければならない（地方自治法96条1項6号）。また、無償で貸し付けることは、賃料債権という権利を放棄することである（同法同条同項10号）。したがって、賃料を0円に変更する契約は許されず、違法不当な契約の締結にあたる。

本件では、奥州市は、本件変更契約により、N社に本件土地を貸し付ける賃料を、年額1㎡あたり30円（年額16,105,470円）から年額0円に変更した。

その理由は、N社が本件土地の盛土の撤去した際の撤去費用を、奥州市とN社で2分の1ずつ負担するためである。すなわち、奥州市がN社に支払う撤去費用の2分の1の金額と、N社が奥州市に支払う賃料を相殺し、賃料を0円とすることにした（書証1番47頁）。

しかし、太陽光発電の施設の設置と事業の運営を行う事業者の公募要領（以下、「本件公募要領」とい。）には、本件土地を「現況のまま貸付け」、「造成工事等の必要な措置等は事業者において実施」することになっている（書証1番26頁）。

そうすると、盛土の撤去費用は、全額N社が負担しなければならない。平成26年10月21日の全員協議会においても、「万年の森は整地する費用も事業者負担」であることを説明している（書証1番31頁）。

したがって、賃料を0円に変更する契約は許されず、違法不当な契約の締結にあたる。

仮に、万が一、何らかの理由で盛土の撤去費用を奥州市が負担する必要がある場合には、市議会において予算を可決させ、予算の執行として撤去費用を支出しなければならないが、市長は予算を撤回している（書証1番46頁）。

市議会の決議なく、実質的に撤去費用を奥州市が負担するために相殺の形をとる目的で締結された本件変更契約は、議会軽視、法の潜脱、裁量権の逸脱濫用にあたり、違法不当な

契約の締結であることは明らかである。

- 2 同様に、本件変更契約により賃料を0円とすることは、無償貸し付け及び賃料債権の放棄にあたり（地方自治法96条1項6号、10号）、違法不当であるから、本件変更契約第1条第2項により、奥州市がN社に返還した13,987,490円の支出は、違法不当な公金の支出である。
- 3 同様に、本件変更契約により賃料を0円とすることは、無償貸し付け及び賃料債権の放棄にあたり（地方自治法96条1項6号、10号）、違法不当であるから、本件変更契約第1条第1項により、現在まで本件土地の賃料を0円としていることは、違法不当な財産の管理である。

第4 本件企画変更の違法性、不当性

- 1 奥州市とN社は、平成26年11月18日、基本協定書を締結している。基本協定書は、事業者側から一方的に企画を変更することを防ぐことで、審査を通った企画の内容を担保するものである（書証1番10頁）。そうすると、一方的な企画の変更は許されないので、奥州市とN社の合意がないと企画の変更はできない。

仮に、何らかの理由で、奥州市とN社の合意により企画を変更するとしても、N社は、プロポーザル方式により選定された事業者である。そうすると、プロポーザル方式による審査や選定の過程を無意味にしてはならない。そのために、基本協定書を締結し、審査を通った企画の内容を担保しているのである。

したがって、奥州市とN社の合意があったとしても、合理的な理由がない限り、企画の変更は許されない。

本件企画変更の理由は、N社が本件土地の盛土の撤去した際の撤去費用を、奥州市とN社で2分の1ずつ負担するためである。すなわち、①駐車場の屋根を取り止めて見晴らしの丘の場所を移すことで、N社の企画に充てられるはずであった1,100万円を撤去費用にあて、②環境教室開催費用を奥州市とN社の分担とすることで、N社が負担するはずであった環境教室開催費用の2分の1である1,400万円を奥州市が負担することになった。

これにより、前述の賃料の相殺と合わせて（2,400万円〔賃料相殺分〕+1,100万円〔駐車場屋根と見晴らしの丘分〕+1,400万円〔環境教室開催費用の2分の1〕=4,900万円）、撤去費用9,800万円の半額である4,900万円を奥州市が実質的に負担することになった（書証1番47頁）。

しかし、前述のように、本件公募要領には、本件土地を「現況のまま貸付け」、「造成工事等の必要な措置等は事業者において実施」することになっている（書証1番26頁）。そうすると、盛土の撤去費用は、全額N社が負担しなければならないので、奥州市が4,900万円を負担する理由はない。

したがって、本件企画変更に合理的な理由はない。

特に、本件では、N社は、年額1㎡あたり30円という低額の賃料で本件土地を借りる提案をしているのにもかかわらず、審査を通過している。

本来、奥州市の財産の有効活用のために、奥州市は、本件土地を、適正な対価（地方自治法96条1項6号）、すなわち、できる限り高い賃料で貸し付けられなければならない。

本件では、賃料につき、年額㎡あたり17円から178.8円の提案があった。本件公募要領によると最低額が21円であることから、17円は採用できないので、30円というN社の提案は、

最も低額な提案である（書証1番8頁）。

そうすると、最も低額な賃料を提案したN社が選定されたのであるから、N社の提案は、賃料が低額であることを補うに足りるほど、非常に高い評価を得た企画のはずである。

したがって、本件企画変更は、非常に高い評価を受けたはずである企画を変更することになるので、プロポーザル方式による審査を無意味にし、合理的な理由は認められない。

以上から、本件企画変更は合理的な理由はなく、本件企画変更は、違法不当な契約の締結である。

2 同様に、本件企画変更は、違法不当な契約であるから、それに基づいて、本来はN社の企画に充てられるべき1,100万円が、N社の企画に充てられずに、N社に支払われていることは、違法不当な公金の支出である。

3 同様に、本件企画変更は、違法不当な契約であるから、それに基づいて、本来はN社が負担すべき環境教室開催費用の2分の1である1,400万円を、奥州市が負担することは、違法不当な債務負担である。

第5 取るべき措置

監査委員は、市長に対し、奥州市の損害を填補する措置を請ずるよう勧告することを求める。

第6 期間制限について

1 行政組合に本件土地を無償使用させていた平成27年2月20日から1年以上が経過しているが、無償使用は、平成29年2月に、調査特別委員会調査報告書が公開されるまで市民は知ることができなかつたのであるから、本書の住民監査請求が期間制限を渡過したことは正当な理由がある。

2 また、本件変更契約が行われた平成27年10月30日から1年以上が経過しているが、本件変更契約は、平成29年2月に、調査特別委員会調査報告書が公開されるまで市民は知ることができなかつたのであるから、本書の住民監査請求が期間制限を渡過したことは正当な理由がある。

3 さらに、現在に亘り、奥州市は、N社に対し、賃料0円で本件土地を貸しており、違法不当な財産の管理は継続しているので、期間制限の適用はない。

以上

事 実 証 明 書

書証1番 調査特別委員会調査報告書

4 請求の要件審査、受理

本件請求について要件審査を行ったところ、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項の所定の要件を具備しているものと認められた。

請求人が違法又は不当であると主張する財務会計上の行為は次の7点であると思われるが、これらが同条第2項の監査請求期間の要件を具備しているかの確認が必要となる。

- ① 奥州金ヶ崎行政事務組合（以下「行政事務組合」という。）に対し、奥州万年の森の土地（以下「本件土地」という。）の一部を、平成21年頃から平成27年2月20日まで無償で使用させた行為
- ② 奥州市（以下「市」という。）が、平成27年10月30日にN社との間で土地賃貸借の変更契約を締結した行為
- ③ ②の変更契約により、市が平成27年10月30日に賃料13,987,490円をN社に返還した行為
- ④ ②の変更契約により、市がN社に現在まで本件土地を無償で貸し付けている行為
- ⑤ 市がN社との間で平成27年8月7日にN社の企画提案書及び基本協定書の内容を変更した行為
- ⑥ ⑤の変更により、本来はN社の企画に充てられるべき1,100万円が、N社の企画に充てられずに、市がN社に支払った行為
- ⑦ ⑤の変更により、本来はN社が単独で負担するべき環境教室開催費用2,800万円のうち、1,400万円を市の負担とした行為

法第242条第2項では、「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。」と規定している。また、請求期間は、監査請求の対象とされる各個の財務会計上の行為ごとに判断すべきものと解されている。本件請求の提出日は平成29年6月28日であり、1年を経過している行為はあるが、④の行為は現在も継続中でまだ終わっていないことから、要件を具備していることになる。

したがって、④以外の行為が監査の対象になりうるかどうかは、監査の過程で確認することとし、本件請求を平成29年6月30日に受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

第1の4の要件審査の段階で、本件請求について法第242条第1項の要件を具備していると認めたところであるが、受理後の確認により、前記⑥については、市がN社に1,100万円を支払った事実はなく、⑦についても、市が1,400万円を支出するという相当程度の客観的・具体的可能性がないことから、⑥及び⑦の行為は財務会計上の行為には当たらないと判断した。

残る前記①、②、③及び⑤の行為については、1年を経過していることから、法第242条第2項ただし書きにある「正当な理由があるとき」に該当するかどうかを検証する。

これについて請求人は、「平成29年2月に、調査特別委員会調査報告書が公開されるまで市民は知ることができなかったのであるから、本書の住民監査請求が期間制限を渡過したことには正当な理由がある。」と主張していることから、奥州万年の森における太陽光発電事業に関する調査特別委員会調査報告書（以下「調査報告書」という。）が公開される以前に知ることができなかったかを調査した。

(1) 前記①の行為について

平成27年6月8日の奥州市議会（以下「市議会」という。）における菊池利美議員及び

同月12日の佐藤洋議員の一般質問に対する市長答弁で、行政事務組合の一般廃棄物最終処分場を築造する際に土が排出され、最終処分場に使用する覆土用として保管している土もある旨の話が出ている。また、同年9月3日の市議会における菅原圭子議員の一般質問に対する市長答弁で、奥州市の好意として土を置かせていた旨の発言があった。この内容は、市議会のホームページに公開されている会議録で確認できる。

なお、この件については「おうしゅう市議会だより」にも要点が記載されている。

(2) 前記②、③及び⑤の行為について

平成27年8月28日の市議会全員協議会で、事業者と盛土処分費用を折半することについて市長が説明し、翌29日の地元新聞に記事が掲載されている。

また、同年9月1日の市議会における及川善男議員の一般質問で、市長が「新たに予算処置を行わないことを基本とし、太陽光発電業者のN社と協議を行い、盛土分については奥州市とN社、両者が同等の責任分担をもって行うことで同意いたしました。市では、地元貢献事業として計画しているもののうち、測量後における実施設計による変更や、より効率的な手法への変更、ソフト事業実施の際の奥州市の協力要請などの見直しによる経費縮減や工事期間中の土地賃貸料の減額請求を受け入れることとしたところであります。」と答弁している。

さらに、平成28年9月21日の市議会において、一般会計補正予算に対する及川善男議員の質問で、「賃料については27年度当初予算では1,610万5,000円ほどが予算計上され、これが入金になったのは27年8月5日ということであります。その後、契約変更が10月30日にありまして、1,398万7,000円ほどの減額が決められて、この金額をいわゆるN社に戻すという契約変更がありました。」と発言しており、この内容も市議会のホームページに公開されている会議録で確認できる。

(3) 請求人が市長及び市議会に要望書を提出していた事実について

市から提出された関係書類で、請求人が市長及び市議会へ要望書を提出していたことを確認した。提出日は平成27年7月30日で、内容は盛土問題の事実関係の全容を解明し、市民への説明機会を設けるよう求めるものである。

このことは、請求人が調査報告書の公開以前から本件に疑問を抱いていたことを示すものであり、調査報告書の公開以前に自らの調査により違法又は不当であると主張する財務会計上の行為の存在を知ることができたと考えられる。

(4) 市議会との関連について

仮に、奥州万年の森における太陽光発電事業に関する調査特別委員会（以下「100条委員会」という。）が設置されたことから、請求人がその調査結果が出るのを待ったために住民監査請求が遅れたとしても、昭和63年4月22日最高裁判所判決で、「町議会が法100条に基づく調査を行うため用地買収事業調査特別委員会を設置し、同委員会が本件支出の調査を進めていたとしても、そのことは監査請求ないし住民訴訟の提起とはなんらかかわりがないから、被上告人が同委員会の調査の動向を見守っていた故をもって、本件監査請求について法242条2項但書にいう「正当な理由」があるということはできない。」と判示していることから、100条委員会が設置されたことが住民監査請求が遅れた理由にはならないことになる。

(5) 結論

「正当な理由」の有無は、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たかどうかで判断することになるが、平成19年2月14日東京高等裁判所判決で、「住民が相当の注意力をもってする調査については、マスコミ報道や広報誌等によって受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であれば誰でもいつでも閲覧できる情報等については、それが閲覧等を行うことができる状態に置かれれば、そのころには住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて知ることができるものというべきである。」と判示していることから、上記事実は、市民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて当該行為の存在及び内容を知ることができた根拠となりうるものである。

以上より、一般市民が本件請求に係る違法又は不当な財務会計上の行為を知りうる機会が、調査報告書の公開以前に存在していたうえ、請求人に関して言えば要望書を提出していたことから、「調査特別委員会調査報告書が公開されるまで市民は知ることができなかった」との主張を認めることはできない。

したがって、前記①、②、③及び⑤の行為について、「正当な理由があるとき」には該当しないことから、本件請求に係る監査対象事項を前記④に係る行為とし、次のとおりとした。

- 市が平成27年10月30日にN社との間で交わした土地賃貸借変更契約により、現在まで本件土地を無償で貸し付けている行為に違法性、不当性があるかどうか。

なお、前記①、②、③及び⑤の行為については、1年を経過しているため、法第242条第2項の監査請求期間の要件を具備しておらず、⑥及び⑦の行為については、財務会計上の行為に当たらないと判断したことから、これらは却下する。

2 監査対象機関

奥州市総務企画部政策企画課及び市民環境部生活環境課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を平成29年7月21日に設けた。請求人から、同月11日に陳述は行わない旨の書面を受理し、また新たな証拠の提出もなかった。

4 監査対象機関の意見書の提出及び陳述

監査対象機関に対して、陳述の機会を与えた。

監査対象機関は、平成29年7月10日付けで住民監査請求書に対する意見書を提出し、7月21日に陳述した。

なお、8月16日に意見書の記述内容に係る補正があった。

陳述の内容（当日、意見書を要約した内容を読み上げたため、提出された意見書（補正後）をそのまま記載。なお、補正箇所は下線部分である。）

奥州市職員措置請求書に対する意見書

1 請求に対する意見

平成29年6月28日付け住民監査請求書による請求（以下「本件請求」という。）は、奥州金ケ崎行政事務組合に無償で土地を使用させたことが違法不当な財産の管理であり、賃料相当額の損害を与えたこと、市とN社との土地賃貸借契約の変更が違法不当な契約の締結であり、その契約に基づき損害が発生していること、及び市がN社との間でN社の企画提案書及び平成26年11月18日に市とN社との間で締結した奥州万年の森公園メガソーラー設置・運営に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）の内容を変更したことは違法不当な契約の締結であり損害が発生していることを理由として、市長に対し奥州市の損害を補填することを求めたことについては、請求人が主張する市のこれらの行為のいずれにも違法性、不当性はなく、請求の理由がないため、これを棄却することを求める。また、期間を徒過している請求については、これを却下することを求める。

2 個別の請求理由に対する市の見解

(1) 本件請求中「第2 行政組合の本件土地使用の違法性、不当性」に対する市の見解は、次のとおりである。

請求人は、「奥州市は、行政組合に対し、本件土地を平成21年頃から平成27年2月20日まで、無償で残土を置かせるなどして使用させた。本件土地は奥州市の財産であり、有効活用される必要がある。そうすると、無償で行政組合に使用させることは、議会の決議なく奥州市の財産を、適正な対価なく貸し付けることであり、賃料債権という権利を放棄することである。」とし、このことは「違法不当な財産の管理であり、奥州市に平成21年頃から平成27年2月20日までの賃料相当額の損害が発生している。」と主張する。

しかしながら、この残土は、平成21年奥州市議会第2回（6月）定例会の一般質問において、当時の市長が答弁しているとおり、行政組合からの要請に基づき、市の判断で他の事業等に有効に活用することとして仮置きした市が管理する土であり、市が利用しようとする土を、市の土地に置いたということであるから、請求人が主張する「無償で行政組合に使用させた」というものにはあたらない。

また、本件土地の使用については、前述のとおり、市が管理する土となったものを、市の土地に仮置きしたものであり、行政組合と賃貸借契約を締結した事実はなく、その黙示の合意もない。契約がない以上、賃料債権の発生はあり得ず、「正当な対価なく貸し付けること」でも「権利を放棄すること」でもないことから、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第96条1項各号に定める議決事件にあたらない。

したがって、「奥州市の財産を、適正な対価なく貸し付け」、「賃料債権という権利を放棄すること」は、「違法不当な財産管理であり賃料相当額の損害が発生している」という請求人の主張には理由がない。

(2) 本件請求中「第3 本件変更契約の違法性、不当性」に対する市の見解は、次のとおりである。

ア 請求人は、「本件土地を貸し付けるには、適正な対価が設定されなければならない（法第96条第1項6号）。また、無償で貸し付けることは、賃料債権という権利を放棄することである（同法同条同項10号）。したがって、賃料を0円に変更する契約は許されず、違法不当な契約の締結にあたる。」とし、同様に、2において「本件変更契約により賃料を0円にすることは」「違法不当な公金の支出である。」、3において「本件変更契約により賃料を0円にすることは」「違法不当な財産の管理である。」と主張する。

この点、違法不当な契約の締結であることの論旨が明らかでないが、文脈から察するに、議会の議決を経ない本件変更契約は違法であるとの主張ではないかと思料する。

仮に、そのような主張であれば、本件賃貸借契約において、契約の期間を平成27年2月20日から平成28年12月31日までとし、年額16,105,470円の賃料とする旨を定め、当該契約が一個の法律行為として存在しているところ、これを本件変更契約において、平成27年5月19日から売電開始日の前日までの期間の賃料を0円と変更したものが原契約に上書きされ、変更後においては、契約の期間を平成27年2月20日から平成28年12月31日までとし、期間中の賃料を7,493,825円とする一個の法律行為として引き続き存在しているものである。請求人が主張する一部期間における契約の変更は、原契約の一部を変更したに過ぎず、当該変更の結果は、結局、原契約に溶け込んだ状態で一個の法律行為となる。その効果は、平成27年2月20日から平成28年12月31日までの期間において、市が土地を貸し付ける債務が発生する一方において、当該期間における総額7,493,825円の債権が発生する。当該債権は、法第96条第1項第6号の「適正な対価」を下回る（無償貸付け）ものではなく、また、同項第10号の「権利を放棄すること」には該当しないことから、本件変更契約は、「違法不当な契約の締結」にはあたらない。また、権利の放棄とは、確定した債権を市の意思として積極的に消滅させる行為をいうものであって、例えば契約により確実に歳入として入るべきものを放棄するような場合である。今回は、契約を変更したことにより、歳入の額が変わったものであり、契約の変更によって確定した金額をもって請求権が発生するのであって、その契約変更をすること自体は権利の放棄に該当せず、法第96条1項各号に定める議決事件にはあたらない。

したがって、違法不当な契約の締結、違法不当な公金の支出、違法不当な財産の管理であるとする請求人の主張には理由がない。

イ 次に、請求人は、「公募要領には、本件土地を「現況のまま貸付け」、「造成工事等の必要な措置等は事業者において実施」することになっている。」とし、「盛土の撤去費用は、全額N社が負担しなければならない。」にもかかわらず、「N社が本件土地の盛土の撤去した際の撤去費用を、奥州市とN社で2分の1ずつ負担するため」、「賃料を0円に変更する契約は許されず、違法不当な契約の締結にあたる。」と主張する。

この点、前記アと同様に、違法不当な契約の締結であることの論旨が明らかでないが、文脈から察するに、議会の議決を経ない本件変更契約は違法であるとの主張ではないかと思料する。

仮に、そのような主張であれば、これは、基本協定書締結の前に、市がN社に対し、市が残土を移動させると表明をしていたため、N社ではその撤去を行わず、本件賃貸借契約後において、市はN社の協議、交渉により土の撤去費用の負担割合を決め、本件変更契約

を締結したものであり、違法性はない。また、本件変更契約については、前記アに記載したとおりであり、これらの手続きは、法第96条1項各号に定める議決事件にはあたらない。したがって、違法不当な契約の締結であるとする請求人の主張には理由がない。

ウ 請求人は「市議会の決議なく、実質的に撤去費用を奥州市が負担するために相殺の形をとる目的で締結された本件変更契約は、議会軽視、法の潜脱、裁量権の逸脱濫用にあたり、違法不当な契約の締結である」と主張する。

この点、前記ア、イと同様に、違法不当な契約の締結であることの論旨が明らかでないが、文脈から察するに、議会の議決を経ない本件変更契約は違法であるとの主張ではないかと思料する。

しかしながら、本件変更契約は、前記のとおり法第96条1項各号に定める議決事件にはあたらない。

したがって、違法不当な契約の締結であるとする請求人の主張には理由がない。

(3) 本件請求中「第4 本件企画変更の違法性、不当性」に対する市の見解は次のとおりである。

ア 請求人は、「奥州市とN社の合意があったとしても、合理的な理由がない限り、企画の変更は許されない。」とし、「本件企画変更に合理的な理由はなく、本件企画変更は、違法不当な契約の締結である。」と主張する。

しかしながら、本件企画変更は、基本協定書第4条（事業計画の変更）において、「やむを得ない事由により、本事業に影響を及ぼす事項が新たに判明した場合、又は状況の変化が発生した場合においては、甲、乙及び本事業会社は誠意をもって協議し、事業計画書の事業理念を損なわない範囲で事業計画書の内容を変更できるものとする。」としており、市が残土を移動させると表明していたことが実現できなくなったことにより、状況の変化が発生し、その後のN社との協議の結果として、事業計画書の事業理念を損なわない範囲において、事業計画の内容を変更したものである。

具体的には、当初計画していた駐車場の屋根の設置を取り止める代わりに地元要望によりソーラー電灯を設置することにしたこと、土を盛ってつくる予定だった見晴らしの丘について高台の土地を利用してつくることにしたこと、環境教室について市が学校等への参加募集の声掛けや日程の調整、移動手段の確保、開催当日に市職員4人が手伝うことにより経費を削減し、その削減分を残土の撤去費用に振り向けたものであり、事業計画において行うこととしていた地域貢献分は、事業理念を損なわない範囲において、その実施を担保することとしたものであり、本件企画変更は、基本協定書に基づく適正な変更である。

したがって、本件企画変更に合理的な理由はなく、違法不当な契約の締結であるとする請求人の主張には理由がない。

イ また、請求人は、「最も低額な賃料を提案したN社が選定されたのであるから、N社の提案は、賃料が低額であることを補うに足りるほど、非常に高い評価を得た企画のはずである。したがって、本件企画変更は、非常に高い評価を受けたはずである企画を変更することになるので、プロポーザル方式による審査を無意味にし、合理的理由は認められない。

以上から、本件企画変更は合理的理由はなく、本件企画変更は、違法不当な契約の締結である。」と主張する。

ところで、設計者選定方式のうち、プロポーザル方式とは、技術提案書協議方式とも呼ばれ、発注者が、複数の設計者から対象プロジェクトの設計業務に対する設計体制、実施方法、プロジェクトに対する考え方等についての技術提案（具体的な設計案を求めることはせず図形表現はイラスト、イメージ図程度まで）を求め、必要に応じてプレゼンテーションやヒアリングを行い、設計者を選ぶ方法であり、あくまで、委託にふさわしい組織と人を選ぶ方法である。

これに対し、コンペ方式とは、設計競技方式とも呼ばれ、発注者が、複数の設計者から対象プロジェクトについての「設計案」の提出を求め、その中から最も良い「設計案」を選び、その提案者を設計者に指名する方式である。

ここで請求人が主張する「本件企画変更は、非常に高い評価を受けたはずである企画を変更することになるので、プロポーザル方式による審査を無意味にし」とあるのは、コンペ方式について該当するものであり、設計案ではなく、設計者を選ぶプロポーザル方式においては、企画を変更することによって審査が無意味になるものではない。また、本件企画変更は基本協定書に基づく適正な変更であることについては、前記アのとおりである。

したがって、本件企画変更はプロポーザル方式による審査を無意味にし、合理的理由はないことから、違法不当な契約の締結であるとする請求人の主張には理由がない。

ウ 請求人は、「本件企画変更は、違法不当な契約であるから、それに基づいて、本来はN社の企画に充てられるべき1,100万円が、N社の企画に充てられずに、N社に支払われていることは、違法不当な公金の支出である。」「同様に本件企画変更は、違法不当な契約であるから、それに基づいて、本来はN社が負担すべき環境教室開催費用の2分の1である1,400万円を、奥州市が負担することは、違法不当な債務負担である」と主張する。

しかしながら、本件企画変更は基本協定書に基づく適正な変更であり、違法不当な契約にはあたらないことについては、前記アのとおりであり、また、N社に1,100万円が支払われることはなく、奥州市が1,400万円を負担することもない。あくまでもN社が事業計画段階において実施しようとしていた地域貢献分について、経費をかけずに行うこととし、経費を削減した分を残土の撤去費用に振り向けたということである。

したがって、違法不当な公金の支出である、違法不当な債務負担であるという請求人の主張には理由がない。

3 市の見解の総括

請求人は、本市の財産管理、土地賃貸借契約の変更及び企画変更は違法性、不当性があることをもって損害が発生しているとし、監査委員は、市長に対し、奥州市の損害を補填する措置を講ずるよう勧告することを求めているが、当該財産管理の方法等に違法性、不当性はないことから、市長が補填する義務はない。よって、前記1のとおり意見するものである。

4 意見に対する補足

(1) 期間制限について

住民監査請求は、原則として1年を超えてすることができず、例外として正当な理由のある場合に限り、これを超えてすることができることとされている。正当な理由とは、相当の注意力を払ってもなお、その財務上の行為を確認することができないような事情がある場合に限られており、換言すれば、相当の注意力をもってすれば確認することができる場合は含まれない。あくまでも「正当な理由」を有する場合に限られるものである。この期間制限が設けられている理由は、行政上の行為をいつまでも争訟の余地を残すことにより、その法的安定性を欠く状態を避けるためと解されている。

そもそも我が国の地方自治制度は、執行機関として市長と、議決機関として市議会を設置し、すなわち二元代表制を採用している。市長及び市議会の構成員である議員は、いずれも住民が直接選挙とされるべきことは、日本国憲法の定めているところである。とりわけ、議会は住民に代わって議論し、市の意思を議決すべきものとされている。市議会では、平成21年当時から当該地における廃棄物最終処分場工事から発生する残土の取り扱い方法について取り上げており、市長は、議員の質疑に応答していることは前記2(1)に記載したとおりであり、市長の職にある者が変わっても、なお、同様である。市長が事実を隠匿し、或いは秘匿するような状況ではなく、すなわち、市民は相当の注意をもってすれば容易にその状況を知り得たところである。

請求人は、「市民は知ることができなかった」旨を主張するが、個々の住民の主観によって行政行為の法的安定性を阻害させることは、住民監査請求制度の趣旨に反するだけでなく、代議制による議決機関を否定するものであって、地方自治制度、ひいては日本国憲法の趣旨を没却させる主張である。

よって、1年を徒過した請求に「正当な理由」を認めることはできず、請求人の主張する第1の1は却下されるべきである。

(2) 調査報告書で指摘された改善点に係る再発防止に向けた取り組みについて

監査請求を受けた事項については、以上のとおり意見するものであるが、奥州万年の森における太陽光発電事業において、残土処理に係る適正さを欠いた事務手続により市政の混乱と停滞を招く結果となり、ひいては市議会に奥州万年の森における太陽光発電事業に関する調査特別委員会を設置させるに至ったことは、反省すべき点として認めるところである。

市では、調査特別委員会から提出された調査報告書で指摘された改善点や、議会における議員からの意見等、また、市の事実確認で明らかとなった責任所在の不明確や、通常行うべき意思決定手続きの欠落などといった問題点について、「マネジメントの強化」、「事務の適正性の確保」及び「情報公開による市民理解の促進」という3つの観点を柱とした具体的な取り組みを行い、今後においても、これらを充実、強化し、継続させながら全力を挙げて再発防止に努めていることを補足として申し上げる。

第3 事実関係の確認

1 本件土地の経緯

本件土地は、旧前沢町（以下「町」という。）時代に大袋養蚕団地跡地問題として、長い間、町の懸案事項になっていた土地である。昭和40年代に、岩手県と町の指導を受けて養蚕団地の事業化に取り組んだが失敗し、地権者も借財を背負うこととなった。その後も当該地での事業開発を試みたがうまくいかず、全体面積約80ヘクタールの跡地を町で買ってほしいと地権者から何年にもわたって要望されてきた経緯がある。町もその開発を促進した立場にあったことから、平成19年3月の市議会において、道義的に取得しなければならない旨、元前沢町長だった当時の市収入役が答弁している。

当該地のうち約10ヘクタールを一般廃棄物最終処分場として行政事務組合が取得することとなるが、残り約70ヘクタールも併せて取得することを要望され、平成20年1月18日の市議会で可決し、合併時に町から持ち込んだいわゆるルール外基金により取得している。

2 100条委員会による事実確認

監査の結果、本件に係る主な経緯は、調査報告書の「第2 事件の経過」のとおりであることを確認した。（公開されている調査報告書から抜粋。一部記載を追加（☆）。）

年月日	内 容
平成25年10月10日	HB社代表からメガソーラー事業導入の提案
平成25年12月2日	S協会より、N社、K研究所 K氏、S研究所 W氏同席の上、事業導入の提案
平成25年12月12日	太陽光発電事業の取組みの庁議
平成25年12月16日	「S協会」、「Mをつくる会」との協議 * <市長挨拶> ・「植樹に、年間250万円前後の費用がかかっている。N社からメガソーラーの話ももらっている。市が決めた万年の森プランをひっくり返すことができないため、住民から後押しされたと言う形でお互いに合意いただきたい。36円/kWhの権利を得ようとする、今年度中で時間がない。事業化できれば賃料・固定資産税など、森の整備基金として創設したい。地元からソーラー事業を進めてほしいとの強い要望、申入れをいただき、市と合意した上で進めたい」 ・「正式文書でいただくことで確認」
平成26年1月8日	「Mをつくる会」から要望文書 *奥州万年の森予定地の有効活用の推進について
平成26年1月15日 ☆	全員協議会（市議会に初めて事業を説明）
平成26年4月22日	N社と系統連系申込手続き他情報交換 *電力会社から接続申込みの回答が4月10日にN社に届いたと連絡があった。系統連系に係る申請書類作成の補助を依頼しており、今回の会議となった。 *公募要領を確定させる前に案の段階で見せてほしい。受託者の目線から疑問点がないかお手伝いさせていただきたい。 こちらからもお願いしたい。 *市に倉庫になっている部分は賃貸借できない旨説明。N社が賃借したいと考

	えている民有地を発電に活用できるか。	
平成26年5月8日	N社と応募条件の確認	
	現地の関係	<ul style="list-style-type: none"> * 賃貸借対象外の土地について別紙で説明 (植樹予定地・第2倉庫・排水タンク設置予定) * 民有地は市は関与しない。 * 特高受電設備の設置予定地は行政組合の土地や民有地なので、業者で協議してもらう。
	募集要項関係	* パネルメーカーは国産にこだわらないこと。
	今後	<ul style="list-style-type: none"> * 賃料提案額は、一定額以上とするか固定額にするか検討することにした。 * 公募要領について、事業者の目線で疑問点を5月16日までにいただくことにした。
平成26年5月26日	<p>奥州市大規模太陽光発電施設設置・運営事業者選考要領(案) 決裁</p> <ul style="list-style-type: none"> * (証人喚問で) ・ この日、評価基準・選考委員の選定について市長協議。市長より評価委員は専門的知見のある外部委員でと指示される。 ・ 賃料の割合が問題になるだろうと思ったのでウエイトを3割で市長にお示しましたが、市長からお金でないので2割に下げよと、その代わりに地域貢献のウエイトを高くしろとの指示があった。→評価基準Aが検討される。 	
平成26年5月27日	「奥州市大規模太陽光発電施設設置・運営事業者の公募について」公募要領決裁	
平成26年6月16日	<p>事業者現地説明会</p> <ul style="list-style-type: none"> * 保存土の一部は市で覆土に利用するため搬出する予定と説明 * (証人喚問) 公共事業に利用予定があったために一部こちらで使わせていただく、その分を含めて企画提案書の作成をと説明した。 	
平成26年6月19日	<p>行政組合との協議 「万年の森公園内の盛土に関する協議」</p> <ul style="list-style-type: none"> * 協議で判明したこと。 ・ 盛土の使用状況：昨年度申請時は30,000m³使用予定が8,000m³は使用しない見込み。 ・ 土量：実際には約163,000m³あることが判明。 土の帰属がはっきりしていない。 覆土の増加：放射能汚染により78,000m³必要。44,000m³不足 <p>* 行政組合に対する盛土の取扱いについて照会決裁文書</p>	
平成26年6月26日	<p>プロポーザル評価委員会設置について</p> <ul style="list-style-type: none"> * 5人の評価委員を選任・決定(報酬 7,600円/時間) 	
平成26年7月8日	第1回プロポーザル評価委員会の開催	
	市長の挨拶	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「賃料の多寡ではなく市の思いに共感する事業者を選定していただくためプロポーザルを採用」 ・ 「賃料が高いから良いのではなく、トータルでいい提案をしている業者を選定していただきたい。」

		<ul style="list-style-type: none"> ・「賃料ではない価値で業者を選定したケースとして、全国に誇れる事例になればと思っている。」
	評価基準	<ul style="list-style-type: none"> ・ Tデータバンク等にて事業者情報を調査中である。 ・ 1次審査で6社に絞る。 ・ 1次評価255点、2次評価75点（およそ3：1） ・ 1次、2次評価点の合計が最も高い業者を優先交渉事業者とする。 ・ 賃料の配点は60点→30点とする。 ・ 事業計画の1次評価は市役所の技術部門に依頼する。 ・ 地域貢献の2次評価は5点→15点に引き上げる。
平成26年7月11日 ～22日	応募者からの土地賃貸借料及び契約保証金の提案 7月14日 株J社 17円（公募要領を無視） 7月16日 TE株 178.8円 7月17日 THS 62.6円 7月17日 株K電機 162円 7月17日 TEエネルギー(株) 51円 7月18日 S電力(株) 81.02円 7月22日 N社 30円	
平成26年7月15日	企画提案書の1次審査 <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価委員に依頼。郵送または持参 	
平成26年7月16日	市職員による評価 <ul style="list-style-type: none"> ・ システム構成・設置工法・事業スケジュール・リスクマネジメント等 	
平成26年7月22日	第2回プロポーザル評価委員会の開催 *非開示 <ul style="list-style-type: none"> ・ O評価委員欠席 	
平成26年7月23日	1次審査の結果 * 7社→4社に決定 (株)K電機 S電力(株) N社 TEエネルギー(株)	
平成26年8月1日	2次審査及びプレゼンテーション *非開示 * 優先交渉事業者の決定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 優先交渉事業者 N社 ・ 次点事業者 S電力(株) 	
平成26年8月11日	結果を市のホームページに掲載	
平成26年9月10日	仮置き土砂について庁内会議（生活環境課・政策企画課） <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政組合から不足する44,400m³は市が確保している分から融通してほしい。 ・ 相手も決まり来年度着工、土砂の移動を検討する。 ・ 土を運搬する際の費用を試算 	
平成26年9月19日	N社と今後進め方の協議（不動産関係の協議） * 30,000m ³ の土を運ぶ際の負担を折半にできないかとの件は、正式依頼、見積もり依頼が必要。 * 9月末までに方向性を固めてもらいたい。造成設計は10月初めに掛かる。	

	<p>*盛土について早急に結論を出す必要がある。</p>
平成26年10月7日	<p>N社と相談（メール）</p> <p>*基本協定式の日程調整 11月18日 9:00-9:30</p> <p>*地元説明会 10月15日</p> <p>*A工区の盛土の撤去土量は決定したか。</p> <p>「撤去先候補地があります。工事着手時期が少々先であるためN社さん側とご相談しなければなりません。」</p>
平成26年10月21日	<p>全員協議会</p> <p>*評価基準、評価結果について資料いただきたい。公表できるのか。</p> <p>「優先交渉事業者と交渉が決まったら、評価結果公表できる。契約締結次第、公表致します。」</p> <p>*162円の提案企業は、財政面に不安があった。51億円すべて金融機関から借入れて賄う計画。地域貢献具体案なし。</p> <p>*工程表 A工区（残土搬出）奥州市11月～12月敷き均し</p>
平成26年10月23日	<p>N社から盛土の取扱いについて問い合わせがあり、「市の方で全量撤去する。」と担当者が回答する。</p>
平成26年11月18日	<p>基本協定書締結</p> <p>事業計画を一方向的に事業者側が変更できないようにすることで、審査した企画提案内容を担保しようとするもの</p>
平成27年1月22日	<p>土地賃貸借契約に係るN社との協議について</p> <p>管理区分の協議</p> <p>*A工区の盛土については、市から残土ゼロとの報告があったのでその中で動いており、今からの変更は難しいとのことだが、とりあえずどの程度、またはどういう条件なら許容できるか検討してほしい旨を依頼した。</p>
平成27年2月9日	<p>N社より盛土の相談の件他（メール）</p> <p>*A工区の盛土の工事活用については当社造成設計にて検討したところ、やはり土壌が盛土に適さないことと、工事費用の増加につながることから困難とのこと。要望にお応えできず申し訳ないが、奥州市側での撤去をお願いしたい。</p>
平成27年2月20日	<p>土地賃貸借契約の締結</p>
平成27年3月11日	<p>奥州スマートインターチェンジ整備事業に係るHK(株)と県との三者協議</p> <p>*流用土の運搬受入れについて、費用を比較し、購入土の方が安ければ安い方を採用する。</p>
平成27年4月24日	<p>万年の森盛土の撤去に係る部長協議</p> <p>*6月補正で撤去費用を計上。1億1千万円ほど</p> <p>*N社が撤去を行い、市が将来賃料を下げることで対応</p> <p>*負担を少なくするため、いきいきスポーツランドに搬入し、第2工区の整備に利用することで合併特例債を使用</p>
平成27年5月18日	<p>万年の森盛土の撤去に係る市長協議</p> <p>*土の処分に関して 4案の経費 1億7,820万円</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・市の予算 賃料の値下げなど ・費用の一部をN社にも負担お願いしなければならない状況。 ・起工式の際、市長から副社長にお願いしてもらえないか。
平成27年 5月19日	工事安全祈願祭
平成27年 5月25日	<p>万年の森盛土の撤去に係る市長協議</p> <ul style="list-style-type: none"> * 6月議会は難しいので、臨時会を視野に入れる。 工事に使えない土。利用は覆土のみ。保管場所が確保できなかった。N社の費用負担は結論出ず。 * 6月議会に対応する場合【必要な土で保管が必要】 * 9月議会に対応する場合【使い道が無くなったので処分】
平成27年 5月28日	<p>盛土処理に係るN社との打ち合わせ</p> <ul style="list-style-type: none"> * N社：費用負担について、当社で負担するのは認められなかった。撤去を当社でやって、その分の費用を市側で払っていただくのであれば可能。当社で撤去した場合、1億5千万円ほどかかる。 * 市：費用が大きく、負担金という訳にいかない。市での撤去をするしかないが、費用負担が何とかならないかももう一度検討願いたい。 * N社：持ち帰るが当社でも上の判断なので難しい。 ・「経緯」：平成27年 3月12日 市より盛土撤去の相談 ・当初、市で（平成27年10月までに）盛土の全量撤去を合意していた。（平成26年 8月の優先交渉権を得た時点で確認） ・市の事情により、当社の依頼時期までに全量撤去が不可となった。（土の移設のみでは起債活用不可） ・6月議会承認の段取りでは当社要望に間に合わない。 * 市要望：本事業の一環で盛土の撤去をN社でできないか。撤去（移設）費用は（負担金・調整金として）市で支払う。 * N社よりスケジュール案が示される。
平成27年 6月 8日	一般質問「奥州万年の森について」（菊池利美議員）
平成27年 6月12日	一般質問「市長の政治姿勢について」（佐藤洋議員）
平成27年 7月 1日	<p>万年の森盛土の撤去に係る市長協議</p> <ul style="list-style-type: none"> * 協議案 5案 第1案を市の方向とし、全員協議会、臨時会
平成27年 7月21日	<p>臨時会</p> <p>万年の森盛土の撤去に係る補正予算案の撤回</p>
平成27年 7月22日	<p>N社との協議</p> <ul style="list-style-type: none"> * 工事期間中の賃料の低減は、公募要領で定められていない。 →それなら問題ない。
平成27年 7月30日	<p>N社との協議</p> <ul style="list-style-type: none"> * 副市長：紙に記載されているのは基本協定で「公募の提案書とおり事業を実施する」とある。土を市では使用しなくなった。基本協定書とおり、市の実質負担なしでお願いしたい。

	* N社：1度は市で全て撤去するという事になった。報道等でも周知の事実である。公募に影響しない範囲で仕様変更
平成27年8月7日	N社との協議 * 工事中賃料低減 19月分2,400万円 * 駐車場屋根の取止め。見晴らしの丘の場所変更。1,100万円 環境教室開催を市と分担。1,400万円 * 良い提案をいただき感謝している。
平成27年8月20日 ☆	顧問弁護士からの回答 * 今回のケースは、市が不利益を被るとか、特定の団体に利益を提供するというものではないので、自治法第96条第1項第10号に該当しない。なお、変更後の契約額が適正な額という根拠を明確にしておくことが望ましい。
平成27年8月21日	N社との協議 * 市側の負担捻出方法。4,900万円 * 最終決定は8月24日 市長・副社長協議
平成27年8月24日	市長・副社長協議
平成27年8月28日 ☆	全員協議会 * 賃料の低減に対する疑問に対し副市長、市長より ①余りに不当、安い賃貸借料というのは法律でも禁じられている。 ②賃料はゼロではなく、期間中5%以上の賃料は確保しており、他の施策・事業での賃料に影響があるようなところまで踏み込んでいない。 等との答弁があった。
平成27年9月28日	行政組合へ盛土処分についての協議文書 * 盛土全量廃棄処分する。行政組合に負担は求めない。 * 覆土の調達は行政組合において行われたい。
平成27年10月8日	行政組合からの回答 * 了とする。
平成27年10月30日	土地賃貸借契約の変更について * 契約変更：算出の考え方は、パネル設置工事に影響を与えた期間 平成27年5月19日～売電開始日の前日までの期間0円 賃料 1,398万7,490円 返還する。 期間中 △2,338万2,348円

3 100条委員会後の事実確認

(1) 100条委員会の設置と終了

100条委員会の設置と終了は、次のとおりである。

年月日	内 容
平成27年9月25日	大規模太陽光発電事業に関して、市議会で100条委員会を賛成多数により設置。
平成29年2月8日	100条委員会がまとめた調査報告書（全95頁）を、市議会において全会一致で可決、同日市に提出。

	この間、幹事会33回、委員会19回を開催した他、証人喚問、参考人招致、資料・記録の請求等を行った。
--	---

(2) 市で盛土を全量撤去すると回答した時の状況について

平成26年10月23日にN社から盛土の取扱いについて問い合わせがあり、「市の方で全量撤去する。」と当時の担当係長が回答したとのことだが、担当課長が不在だったため、そばにいた担当課長補佐に相談して回答していたことを、監査対象機関の陳述で確認した。

(3) 土地賃貸借契約の新たな変更契約について

調査報告書には、市が平成27年10月30日に土地賃貸借の変更契約を締結したことしか記載されていないが、監査対象機関の陳述で、平成28年12月21日に2回目の、平成29年5月26日に3回目の変更契約をそれぞれ締結していることを確認した。

変更の内容については次表のとおりである。第2回変更は、盛土処理の問題で工事が遅れたため、契約期間を延長したものである。第3回変更は、N社側の都合により工事が遅れたため、契約期間を延長したもののだが、原因がN社側にあることから、第2回変更時の売電開始予定日である平成29年6月1日からプロポーザル提案どおりの賃料をもらうこととして、賃料0円の期間も変更している。

区分	契約日	契約期間	売電開始予定日	賃料0円の期間
原契約	H27. 2. 20	H27. 2. 20から H28. 12. 31まで	H28. 11. 1	なし
第1回変更契約	H27. 10. 30	変更なし	変更なし	H27. 5. 19から売電開始日の前日まで
第2回変更契約	H28. 12. 21	H27. 2. 20から H29. 7. 31まで	H29. 6. 1	変更なし
第3回変更契約	H29. 5. 26	H27. 2. 20から H29. 9. 30まで	H29. 8. 1	H27. 5. 19からH29. 5. 31まで

(4) 市長等の処分と再発防止に向けた取組み

調査報告書が市に提出された後の主な経過は、次のとおりである。

年月日	内 容
平成29年2月15日	太陽光発電事業において、盛土処理に携わった関係職員について不適正な事務処理をめぐり処分。当時の担当課長は文書訓告、担当課長補佐は厳重注意。
平成29年2月24日	奥州市特別職の職員の給与に関する条例の一部改正について、市議会が賛成少数で否決。 奥州万年の森における太陽光発電事業において、盛土処理に係る適正さを欠いた事務手続きにより、市政の混乱と停滞を招く結果となったことから、市長の給料月額を1か月、100分の50を減額。事業の監督者としての責任を明確にする

	ためのもの。
平成29年6月13日	<p>奥州市特別職の職員の給与に関する条例の一部改正について、市議会が賛成多数で可決。</p> <p>奥州万年の森における太陽光発電事業において、盛土処理に係る適正さを欠いた事務手続きにより、市政の混乱と停滞を招く結果となったことから、市長の給料月額を3か月、100分の50を減額。事業の監督者としての責任を明確にするためのもの。</p>
平成29年6月19日	<p>市が市議会全員協議会で「調査報告書で指摘された改善点に係る再発防止に向けた取り組みについて」の資料を配布し、説明。</p> <p>3つの柱</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 「マネジメントの強化」 2 「事務の適正性の確保」 3 「情報公開による市民理解の促進」

第4 監査委員の判断

本件請求について、監査委員の合議により、次のとおり決定した。

市がN社との間で交わした土地賃貸借変更契約により、現在まで本件土地を無償で貸し付けている行為に違法性、不当性は認められない。

したがって、本件請求には理由がないものと認め、請求を棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 請求人の主張について

請求人は、「本件変更契約により賃料を0円とすることは、無償貸し付け及び賃料債権の放棄にあたり（地方自治法96条1項6号、10号）、違法不当であるから、本件変更契約第1条第1項により、現在まで本件土地の賃料を0円としていることは、違法不当な財産の管理である。」と主張している。

公有財産の貸付けに関し、法第96条第1項第6号で、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付ける」場合は、議会の議決を要することを規定している。また、同法第237条第2項では、「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定している。双方に共通しているのは、「適正な対価なくして」貸し付けるためには、条例又は議会の議決による必要があるということである。

請求人の主張は、賃料を0円にすることは無償貸付け、すなわち「適正な対価なくして」貸し付けていることに当たるといえると思われることから、本件変更契約により賃料を0円としていることが、「適正な対価なくして」貸し付けていることに当たるとどうにか検討する。

2 賃貸借契約期間中の賃料総額で判断することは妥当か

本件変更契約には、土地の賃料を0円とする期間が明記されており、「適正な対価なくして」貸し付ける期間があると思われる内容になっている。

これについて、市は意見書で、「契約の期間を平成27年2月20日から平成28年12月31日までとし、年額16,105,470円の賃料とする旨を定め、当該契約が一個の法律行為として存在しているところ、これを本件変更契約において、平成27年5月19日から売電開始日の前日までの期間の賃料を0円と変更したものが原契約に上書きされ、変更後においては、契約の期間を平成27年2月20日から平成28年12月31日までとし、期間中の賃料を7,493,825円とする一個の法律行為として引き続き存在している」と説明し、監査対象機関の陳述で確認したところ、契約期間中で5%以上の賃料を確保していると述べている。

変更契約だけ見ると、無償で貸し付けているように見えるが、契約期間中の賃料総額で見たうえで、5%以上の賃料を確保した「適正な対価」による貸付けであるという主張である。

これに対して、市の主張を裏付ける事例等について調査したが、市の主張を否定し得る明確な事例等を確認することはできなかった。また、調査報告書において、「賃料を0円としたことは、あまりに安く不当な変更契約との誤解を与えるおそれもある。」との記述があることから、100条委員会でも法的な根拠を確認できていないと考えられる。根拠を確認できないことから、契約期間中の賃料総額で「適正な対価」を判断するという市の主張を否定することはできない。

したがって、市の契約期間中の賃料総額で「適正な対価」を判断するという考え方に、妥当性があると判断せざるを得ない。

3 契約期間中の賃料総額が「適正な対価」を上回っているか

(1) 本件での「適正な対価」の考え方

行政財産貸付けに係る使用料については、各自自治体で行政財産使用料条例等を制定し、それに基づいて算出しているところであるが、市でも奥州市行政財産使用料条例を制定し、「適正な対価」として使用料の算出方法を規定しているところである。

具体的には、同条例別表において、土地のみの貸付けの場合は基本使用料となり、その算出方法について「適正な時価による財産価格に100分の5を乗じて得た額により算出するものとする。」と規定している。調査報告書の中で、市が「5%以上の賃料を確保している」と主張しているのは、この算出方法の考え方を指している。

(2) 市が主張する「適正な対価」

市が主張する5%相当額について監査対象機関の陳述で確認したところ、年額約140万円との回答であった。

前述の「適正な時価による財産価格」を、地目ごとの固定資産税評価額にそれぞれ面積を乗じて合計した額29,459,854円とし、それに5%を乗じて、年額1,472,993円と試算していることを確認した。

(3) 市が試算した「適正な対価」の妥当性

ここで問題になるのが、「適正な時価による財産価格」の捉え方である。市有財産の貸

付けにおける使用料は、財産を管理する各部署で算出しているところであるが、市では「適正な時価による財産価格」の捉え方に統一的な見解を示していないのが実態である。適正な貸付料を算出するうえで、不動産鑑定が最も有効な手段ではあるが、経費がかかることから、相続税路線価や公示価格、固定資産税評価額等をもとに算出している。その中で固定資産税評価額は、一筆ごとに評価されるなど他の根拠より細かく評価されていることから、多くの部署で固定資産税評価額をもとに算出しているところであり、市が本件土地の「適正な対価」を試算する際に固定資産税評価額を用いていることに妥当性はある。

したがって、前記年額1,472,993円が本件土地の使用料として「適正な対価」であるとするに妥当性があると判断する。

(4) 契約期間中の賃料総額と市の試算による「適正な対価」との比較

3回の契約変更によりいずれも契約期間が異なることから、すべての契約について比較した結果、次表のとおり、いずれも契約期間中の賃料総額のほうが市の試算による「適正な対価」を上回っていることを確認した。

区分	契約日	契約期間	契約期間中の日数	期間中の賃料総額	市の試算による「適正な対価」
第1回変更契約	H27.10.30	H27.2.20から H28.12.31まで	681日	7,493,825円	2,748,241円
第2回変更契約	H28.12.21	H27.2.20から H29.7.31まで	893日	7,493,825円	3,603,788円
第3回変更契約	H29.5.26	H27.2.20から H29.9.30まで	954日	10,185,425円	3,849,959円

4 結論

契約期間中の賃料総額が「適正な対価」を上回っていることから、「適正な対価なくして」貸し付けている状態には当たらず、「現在まで本件土地の賃料を0円としている」行為が違法とは言えないと判断する。

しかし、契約書に賃料を0円とする期間が明記されていることは、当該契約が適正な対価を下回った貸付けで、議会の議決が必要な契約であるとの誤解を与えかねないものであり、適切な事務処理とは言いがたいが、市が市議会に対し期間中の賃料総額として5%以上を確保できていると説明したのは、変更契約前の平成27年8月28日の市議会全員協議会でのことであり、変更契約後に後付けで考えた理屈ではないと言える。このことから、契約書の表記が説明の意図に沿ったものになっていなかったものの、不当とまでも言えないと判断する。

したがって、請求人の主張に妥当性はない。

なお、請求人が「本件変更契約により賃料を0円とすることは、無償貸し付け及び賃料債権の放棄にあたり」と主張しているが、前述のとおり、「適正な対価」で貸し付けていることから、法第96条第1項第10号の「権利を放棄すること」には該当しないことを申し添える。

第5 監査委員の意見

以上のとおり、本件請求を一部却下、一部棄却することとしたが、これら一連の市の事務処理において、すべてが適切であったとは言い難いことから、以下のとおり監査委員の意見を付す。

1 調査報告書で指摘された改善点に係る再発防止に向けた取組みの徹底

平成27年9月25日に市議会は、奥州万年の森地内における太陽光発電事業の取組みに関する事項を調査事項として、100条委員会を設置し、平成29年2月8日に調査報告書を全会一致で可決、市に提出した。

これを受け、市は、調査報告書で指摘された改善点、市議会での意見等、また、市の事実確認で明らかとなった責任所在の不明確及び通常行うべき意思決定手続きの欠落などといった問題点について、マネジメントの強化、事務の適正性の確保及び情報公開による市民理解の促進を柱に、具体的な取組みをその度ごとに行い、今後においてもこれらを充実、強化し、継続しながら全力を挙げて再発防止に努めるとして、平成29年6月19日の市議会全員協議会で説明したところである。

この再発防止策の内容自体は、評価すべきものであり、机上の空論になることのないよう、実現に向けた確実な取組みが求められる。

2 情報公開と説明責任

監査対象機関の陳述で、N社との土地賃貸借契約を3回にわたって変更していたことが判明したが、変更契約の内容について市議会に対して、市側から適時適切に情報提供や説明を行っていない。これでは、上記第5の1に掲げた調査報告書で指摘された改善点に係る再発防止に向けた取組みの徹底が、不十分であると言わざるを得ない。市には、市議会に情報提供、説明を行う必要があるという認識がなかったようであり、市のこのような姿勢には疑問を感じる。100条委員会で調査事項となった一連の契約の内容でもあるので、時期を失せず情報公開を行い、説明責任を果たすことが市民の信頼を高めるという観点で望まれる姿である。

3 市長等の処分

盛土処分について、当時の担当係長がN社に対して、電話打合せにより口頭で「市の方で全量撤去する」として設計を進めてよいと回答を行った。

この件について、市は、重大な内容の変更を無決裁で行っている、事前に決裁を受けた記録もなく、事後報告を確認する資料もない、市の内部統制に問題があったと言わざるを得ない、100条委員会の指摘のとおり認識でいる、としている。

監査対象機関の陳述において、当時の担当係長が電話打合せしていた際に、担当課長が不在のため、そばにいた担当課長補佐に相談して、市が全量撤去する旨回答したことを確認した。このような事務処理に関して、担当課長は文書訓告、担当課長補佐は厳重注意の処分を受けたが、担当係長の処分はない。この処置については、過去の例や国の考え方を踏まえた結果との説明であった。

しかしながら、事業開始当初は市の負担を予定していなかった盛土の処理費用を、最終的には折半により負担することになった過程において、方針決定や事後記録も残さずに済ませる処理は、通常では考えられず、報告、連絡、相談など基本的な執務方針とかけ離れたスタイルであり、組織的な故意または重過失の疑いが残りかねないものであろう。金額も

大きく、担当者の異動などがあると経緯が分からなくなりかねない。

市長の責任は、最終的に報酬2分の1、3か月削減により市議会が了とした。職員について、上記のような処置では実質的な痛みとならず、再発防止の抑制が担保し難いのではないだろうか、適切な処置であったかどうか疑問を残す。

なお、本件請求を監査していた中での所感を申し述べると、万年の森の事業の効果が十分に発揮されるよう、維持管理、広報活動などに取り組んでいく必要がある。現状は、発電事業の実施区域にはほとんど雑草もなく管理されているのに対して、植樹区域は雑然としすぎている。植樹した標柱と雑草、雑木が混然一体となっていて、どれが植樹したものかすぐには分からない。奥州万年の森という名称に対して、実際の活動や市民との関わりは、前沢区の中での事業としてしか意識されていないのではないか。平成29年度に「いわての森林の感謝祭」の会場となることから、奥州市の全市的な環境教育や森林に親しむ場としても利用されるように、広報や普及活動にも力をいれて万年の森の本来意図した趣旨に近づけることが望まれる。