

伊監委 第 107 号
平成 29 年 11 月 17 日

伊佐市監査委員 岩本松雄
伊佐市監査委員 森田幸一



住民監査請求の監査結果公表

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求の監査結果を、同条第 4 項の規定により別紙のとおり請求人に通知したのでこれを公表する。

決 定 書

第 1 請求人

(省 略)

第 2 請求の受付

平成 29 年 9 月 19 日付け監査請求書は、同日、事実を証する書面を添え、請求人により伊佐市監査委員事務局に直接提出され、同日付けでこれを受け付けた。

ただし、請求人は、法人格のない団体の代表者として請求した。

第 3 請求の要件審査及び請求の補正

請求書は、地方自治法第 242 条第 1 項の規定による要件を具備しているかどうかの要件審査を 9 月 22 日に実施した。その結果、実質的要件は具備しているものの、形式的要件（事実証明書と資格証明書）について一部不備と認め、同日付けで請求書の補正を請求人に求めた。

請求書の補正書を 9 月 28 日に受理し、翌日の 9 月 29 日に 2 回目の要件審査を実施した。その結果、事実証明書の確認はできたが、資格証明書の添付が無かったために、請求人に電話にて任意団体を証するもの、請求人がその代表者であると証するものの添付を求めた。請求人からそれらを証するものがない旨の回答を得たので、本請求書は個人による請求として扱う旨を請求人に伝えた。なお、請求人より任意団体の代表者として取り扱わないことに対する異議申し出は無かった。

第 4 請求の受理

請求書は、地方自治法第 242 条第 1 項の規定による要件を具備しているものと認められたため、平成 29 年 9 月 29 日付けで正式受理した。

第 5 請求の要旨

請求書に記載された請求の要旨は、次のとおりである。(修正後の原文より)

伊佐市の●●●市長は、市有地高柳池跡地を太陽光発電施設として●●●●●に貸与するにあたって、平成 25 年 11 月 29 日、年賃貸料 270 万円で契約していたにもかかわらず、平成 28 年 9 月 20 日の同社からの「地代減額のお願ひ」に応え、平成 28 年 9 月 30 日、評価額の 50%の年 1,024,200 円で貸与することに決め、同年 12 月の第四回市議会で議案として提案、可決し、平成 29 年 1 月 16 日、市有財産賃貸借契約変更契約書を交わし、年 1,024,200 円で貸与した。

これは、市長がかねがね言っている市財政運営の考え方「収入を増やし、支出を減らす」ということとも反し、市財政に損害を与えることになる。もとより、●●●が選定されたのは、年 270 万円という高額で応募したことが大きな要因になっていたにもかかわらず、適正賃貸料である固定資産税評価額の 4% である年 2,048,400 円の 50% の 1,024,200 円で貸し出す根拠はまったくありません。

さらに、●●●は、発電設備と蓄電設備に 7 億 1,400 万円も投資したと報告しているが、発電設備には 1kw 当たり 10 万円、つまり 1200kw ですから 1 億 2,000 万円、蓄電施設には 3 億 7,900 万円の 50% である 1 億 8,950 万円の国の補助があったものと思われます。7 億 1,400 万円のうち 3 億 950 万円は国の補助金です。自己資金で工面しなければならないのは 4 億 450 万円ですが、国の融資制度もあり、ほとんど自己資金なしでも可能な施設です。

それでいながら、売り上げは年間 5,000 万円と新聞報道されていますので、融資の返済に 2,000 万円あてても、賃貸料をふくめ諸経費を 1,000 万円と見積もっても年間 2,000 万円の利益がでることになります。●●●は自己資金をほとんど使わなくても、20 年間で約 4 億円の利益をうけとることになります。にもかかわらず、市の財産を半額にして貸し与える根拠はまったくないと思えます。不当な貸付で市民に損害を与えたので、市長は契約を当初のものにする変更するか、与えた損害 20 年分 20,484,000 円を弁償すべきです。

第 6 監査の執行

1 監査の期間

平成 29 年 9 月 29 日から平成 29 年 11 月 16 日

2 監査の対象部署

企画政策課政策第 2 係及び財政課管財係

3 請求人の陳述及び証拠提出

地方自治法第 242 条第 6 項の規定により、平成 29 年 10 月 2 日付け陳述等通知書により、請求人に対し平成 29 年 10 月 9 日に証拠の提出及び陳述の機会を設ける旨通知した。

請求人は陳述に際し代理人を選任していたので、代理人の承認申請を受理し、請求人と代理人による陳述を聴取した。

なお、陳述を開始する前に、請求書中の市有財産賃貸借契約変更契約書の締結日と名称について誤りがあったため、代理人により修正がなされた。

請求人陳述は請求書を補足する陳述はなく、代理人により請求書の要旨を補足する陳述が一部見受けられたので、その要旨を以下に述べる。

(1) 陳述の要旨（代理人陳述発言骨子より）

ただし、代理人は、本請求理由とは無関係の陳述（平成 25 年当時の市有地賃貸借契約に係る発電事業者選定に関する財務会計行為）が一部見受けられたので、当該陳述箇所は除外する。

- ・今回の減額議案はなかなか分かりにくい。市長も課長も本当のことを議会で言っていない。議員もわからなかったからこういう形ですんなり通ってしまった。しかしこれは不当な減額であるということは明瞭である。

- ・資源エネルギー庁の方はどんどん補助金も増やしている。資源エネルギー庁の資料通りだと、発電施設に補助金が出ており、蓄電設備にも補助金があることはわかっている。発電事業者が蓄電設備を造り送電計画を変更する準備は着々とできていたはずである。発電事業者は、平成 28 年 6 月に蓄電設備を造る送電計画の変更申請を送電事業者へ出しているが、市への減額の勝手なお願いは 9 月議会が終わって市長選挙が終わってから申請している。もっと早い時期に出すべきであったのではないか。

- ・実際 7 億 1,400 万円の事業資金がかかったのか、中味を精査しないで業者の言うことを鵜呑みにし、市長や職員は騙されたのではないか。発電事業者に明確な事業資金の報告を求め、7 億 1,400 万円のうち自己資金がいくらかかったのか、補助金がいくらあったのか、再生可能エネルギーの事業費支援の融資資金をいくら借りたのか調べてほしい。年間 2,000 万円、20 年間で 4 億円儲かる話ではないのか。本来、市に入るべきお金が入らないということであるので、これは市民にとっては大変な損害であり損失である。市行政を市民が信頼できるものに回復するためにも調査してほしい。

(2) 新たな証拠の提出

請求人（代理人含む）陳述時に新たな証拠書類の提出はなかった。

また、請求時に添付された事実証明のうち、平成 25 年当時の市有地賃貸借契約に係る発電事業者選定に関する公文書の写し（開示請求により取得）などが提出されているが、本請求には無関係と判断した。（地方自治法第 242 条第 2 項の規定による）

4 関係人の陳述及び証拠提出

地方自治法第 199 条第 8 項の規定により監査のため必要があると認めため、平成 29 年 10 月 3 日付け職員陳述の聴取通知書により、市長に対し弁明書及び証拠書類の提出を求め、平成 29 年 10 月 11 日に関係人として企画政策課長、同課政策第二係長、財政課長、同課管財係長の出席を求め、陳述を聴取した。陳述時に弁明書の添付書類として 4 項目の書類が不足していることを確認したため、同日、弁明書の添付資料として追加提出を依頼した。この追加資料は 10 月 12 日に受理した。

また、職員陳述聴取後、10月17日付けで弁明書の補足資料として新たに3項目の情報提供を求めた。この弁明書の補足資料は10月23日に受理した。

(1) 弁明書に添付された証拠

- ・市有財産賃貸借契約書の写し
- ・市有財産賃貸借契約変更契約書の写し
- ・高柳池跡市有地太陽光発電所設置事業に係る企画提案書（平成28年9月20日受付）の写し
- ・地代減額のお願（平成28年9月20日受付）の写し
- ・高柳池跡市有地太陽光発電所設置事業に係る企画書の変更承認についての起案書の写し
- ・高柳池跡市有地太陽光発電所設置事業に係る企画書の変更承認についての通知書の写し
- ・普通財産の減額貸付について（高柳池跡市有地）の起案書の写し
- ・普通財産の減額貸付について（高柳池跡市有地）の通知書の写し
- ・平成28年第4回伊佐市議会議案第111号「財産の減額貸付について」の議決書の写し
- ・普通財産の減額貸付に係る議案議決についての通知書の写し
- ・高柳池跡市有地太陽光発電所設置事業に係る企画提案書（平成25年10月9日付け）における発電事業計画書の写し
- ・高柳池跡市有地太陽光発電所設置事業最終集計表（平成25年10月16日）の写し
- ・九州電力（株）霧島営業所の系統連系に係る契約のご案内の写し
- ・平成26年度補正予算「再生可能エネルギー接続保留緊急対応補助金（再生可能エネルギー発電事業者のための蓄電システム導入時支援事業）」の公募内容の写し

5 監査の対象

平成29年1月16日に締結した市有財産賃貸借契約変更契約（以下、本契約とする。）について、請求の要旨及び陳述の内容を総合的に判断して、監査対象を次のとおりとした。

- ・貸借料を減額貸付することや減額割合を50%にすることに違法性又は不当性があるか否か。

6 監査請求期間

本契約は平成29年1月16日に締結しており、地方自治法第242条第2項本文に規定される監査請求期間を満たしていると判断する。以上のことから、監査委員は本契約について地方自治法第242条第4項の規定による監査を行った。

第7 監査の結果

1 主文

請求人の主張には理由がないものと判断し、本件請求を棄却する。

2 理由

ア 関係法令

- ・ 地方自治法第 237 条第 2 項
- ・ 地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号
- ・ 伊佐市財産の交換、譲渡、無償貸付等に関する条例第 4 条第 1 号
- ・ 伊佐市公有財産管理規則第 32 条第 1 項第 1 号
- ・ 地方財政法第 4 条第 2 項

イ 認定事実

- ・ 監査委員が確認した事実

請求人から提出された事実を証する書面及び職員陳述等の調査等により、監査委員は次の事実を確認した。

(1) 高柳池跡市有地の賃貸借契約と発送電事業計画の推移について

・平成 25 年 11 月 29 日

平成 25 年度において遊休市有地の有効活用を目的とし、市が高柳池跡地を太陽光発電事業用地として貸し付けるため、発電事業について公募し事業者を選定した上で市有地を貸し付けたものである。

締結された賃貸借契約は 20 年間に亘る長期の事業継続を前提にしており、貸借料の発生は発送電事業の開始後としていた。

発送電事業に係る接続申請の手続きを開始しようとしたところ、送電事業者の設備において日中に送電すると送電設備の許容量を超えてしまうという問題が判明し、事業計画が中断した。

・平成 26 年 3 月 20 日

発電事業者と送電事業者及び市で協議が行われた。

・平成 28 年 5 月 12 日

発電事業者が送電事業者へ接続契約申込書を提出する。(蓄電池設備を追加整備し、送電時間を昼間から夜間に変更する系統連系に係る契約の申込書)

・平成 28 年 7 月 19 日

発電事業者から事業計画の変更に係る協議の申し入れがあり、発電事業計画内容の変更と事業継続の困難性について説明を受け市は状況を把握した。発電事業者も送電事業者からの系統連系の承諾と SII (一般社団法人環境共創イニシアチブ) からの補助金予約決定通知書受領後に、事業内容を変更し事業を継続する意向を確認。平成 28 年 8 月 31 日付けの補助金予約決定通知書あり。

・平成 28 年 8 月～9 月

担当者レベルや必要に応じ関係課や市長との協議も行い、事業変更の内容と事業継続に係る収支見込み及び貸借料減額の必要性等についての検証と協議を行っている。

・平成 28 年 9 月 8 日

送電業者は、接続契約申込を承諾し、系統連系に係る契約の案内書を発電事業者へ送付する。これにより発電事業者は SII の蓄電池設備に係る補助金交付申請の手続きに入る。

・平成 28 年 9 月 20 日

発電事業者は、市へ正式に当初の発電事業計画が変更となった事業申請並びに事業継続に必要となる「地代減額のお願ひ」などの関係書類を提出し説明した。

・平成 28 年 9 月 30 日

市は変更となった事業計画について検証し、事業計画の変更申請と「地代減額のお願ひ」を承認した。

・平成 28 年 12 月 1 日

減額に際しては、市が公募した事業ではあるものの相手方が民間事業者であるため、伊佐市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第 4 条第 1 号には該当しないので、地方自治法第 237 条第 2 項に基づき、議会へ財産の減額貸付（貸借料減額の変更契約）について、議案として上程し議決を求めた。

・平成 29 年 1 月 6 日

財産を減額して貸し付けることについて議決された。

・平成 29 年 1 月 16 日

本契約を締結した。

・平成 28 年度末

発送電事業が平成 28 年度に開始され、年度末に月割り計算による貸借料が発生し、収納された。

(2) 貸借料を減額貸付することについて

①市は発電事業者から提出された変更後の事業計画について検証した。

検証結果は、

・当初計画の収支見込み

単年度収支の赤字解消が 4 年目、累積収支の赤字解消が 6 年目

・事業変更後の収支見込み

単年度収支の赤字解消が 5 年目、累積収支の赤字解消が 9 年目

また、機器の耐用年数経過後の更新経費が十分に見込まれておらず、事業開始から 10 年程度は他の事業収益からの補填が想定され、投資額を回収する期間が 10 年程度と見込まれ、20 年間に亘る発電事業の継続に疑義が生じる事業計画となっている。

②事業内容の変更は発電事業者の責によるものではなく、当初計画時には考えられなかった新たな設備投資及び維持管理経費の増大によるものであった。

③市に納めるべき償却資産の固定資産税額も大幅な増額が認められた。

④当初計画では発電設備には補助金も無く、融資も受けず自己資金で実施する予定であったが、事業変更後の計画では事業費も約7億1,400万円(税抜き)と増大するなか、蓄電池設備のみの補助金を利用し融資も受けながら実施する計画への大幅な変更となっている。

⑤事業変更後の収支計画では、20年間の累積利益が当初計画の約5分の1(約20%)に落ち込むことが想定されている。

故に、市は20年間の事業継続を行うためには貸借料の減額貸付を行う必要があると判断した。

(3) 貸借料の減額割合を50%にすることについて

①減額の割合については、発電事業者から提出された変更後の事業計画における収支見込みを検証し判断した。

②基準となる貸借料については、当初事業計画から実施内容が変更されていることや、提案時点から3年を経過し土地の評価額も減額変更となっているため、計画変更時点の固定資産税評価額により、伊佐市公有財産管理規則第32条第1項第6号に基づき算出した額を使用した。

③減額割合について、軽減なし、10%、30%、50%、60%の試算を行った。(ただし、弁明書に添付された資料は50%のみ)

④減額をしない場合、20年間の累積利益は当初の収支計画の約20%となり、減額割合を50%にすると、事業変更後の収支計画における20年間の累積利益は、当初の収支計画の約30%になると想定された。

⑤減額割合を決定する際に重要視したポイントは、単年度における収支状況である。単年度における収支額がどれくらいの額になるのか。赤字がどれくらい継続するのか。単年度収支の累計額はどうなるのかという点を重要な事項であると考えた。

故に、市はその値を基準とし収支見込みを試算した結果、20年間に亘り事業を継続するためには、減額割合は50%が適当であると判断した。

3 監査委員の判断

・貸借料を減額貸付することや減額割合を50%にすることに違法性又は不当性があるか否かについて

貸借料を減額貸付することや減額割合を50%にすることは裁量的行為であり、市長に与えられた裁量権の行使である。地方自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為のうち裁量的行為について、それが違法となるのは、裁量権の逸脱や濫用があった場合(最高裁平成25年3月28日判決参照)

であり、それが不当となるのは、裁量権の逸脱や濫用に至らない程度の不合理な行使があった場合に不当となるものと解すべきである。

本件の場合、貸借料の減額決定や減額割合を 50% にすることについて、裁量権の逸脱や濫用があったか否か、又裁量権の逸脱や濫用に至らない程度の不合理な行使があったか否かについては、弁明書や添付された資料により、平成 28 年 7 月 19 日の発電事業者からの事業変更に係る協議の申し入れがあり、事業内容の変更と事業継続の困難性について説明を受け、市として当事業計画の現状を把握した。市は発電事業者からの事業変更に係る協議の申し入れ以降、事業継続に係る収支見込み及び貸借料減額の必要性等について慎重な協議を重ねた結果、事業継続が困難と判断し、平成 28 年 9 月 30 日に契約担当者である市長の裁量により、貸借料の減額決定と減額割合の決定が行われたことなどが確認できた。

貸借料の減額決定については、市は発送電事業の継続が困難となれば市有地の有効活用も不可能となり、貸借料収入も皆無となる。地方財政法第 4 条第 2 項には、地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならないと規定されている。市長の裁量権の行使により、貸借料を減額することで中断していた事業の継続を可能とし貸借料の収入を確保したことは、請求人が主張する市に損害を与えたとする事実は認められない。

次に減額割合を 50% にすることについては、市は発電事業者から提出された変更後の企画提案書により事業計画書の検証をするなかで、累積収支の赤字解消が概ね 10 年後と見込まれ、当初計画に比べ大幅な経営悪化が想定された。このような大幅な事業計画の変更が認められるなか、市は累積収支の赤字解消を当初計画と同等レベルにすることが相当と判断し、そのためには減額割合を 50% にすることが妥当と判断したものである。これにより収支計画における累積収支の赤字解消は当初計画並みとなったが、20 年間の累積収益については当初計画の約 3 分の 1 程度にとどまると見込んでいる。

これらを総合的に判断すると、貸借料を減額決定することや減額割合を 50% にする市長の裁量的行為は妥当性を欠いているとは言えず、裁量権の逸脱や濫用に至らない程度の不合理な行使があるとも言えないので、不当ではない。

その後、市長は地方自治法第 237 条第 2 項に基づき、議会へ財産の減額貸付についての議案を上程している。

本契約の貸借料は伊佐市議会の議決を経たものである。議会の議決に対する監査委員の権限については、判例によると、「住民の監査請求及び訴訟は、地方公共団体の公金又は財産に関する長その他の職員の行為を対象とするものであって、議会の議決の是正を目的とするものではないことは原判示のとおりである。しかしながら、長その他の職員の公金支出等は、一方におい

て議会の議決に基づくことを要するとともに、他面法令の規定に従わなければならないのは勿論であり、議会の議決があったからというて、法令上違法な支出が適法な支出となる理由はない。(中略)かく解するならば、監査委員は議会の議決があった場合にも、長に対し、その執行につき妥当な措置を要求することができないわけではないし、ことに訴訟においては、議決に基づくものでも執行の禁止、制限等を求めることができるものとしなければならない。」(最高裁昭和 37 年 3 月 7 日判決参照)としていることから、議会の議決の当否については監査委員の権限外であるが、議会の議決内容に明らかに違法性がある場合は、監査委員の権限が及ぶと判断した。

そこで、本契約における議会の議決内容について明らかな違法性があるか否かを考察することにした。

地方自治法第 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。

また、伊佐市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例第 4 条第 1 号では、普通財産は、国若しくは他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において、公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するときは、これを無償又は時価よりも低い価格で貸し付けることができると規定しているが、本契約は上記の条例に該当しないため、地方自治法第 237 条第 2 項により、伊佐市議会に財産の減額貸付についての議案を上程している。

一方、地方自治法第 96 条第 1 項では、普通地方公共団体の議会は次に掲げる事件を議決しなければならないとしており、第 6 号には、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ことと規定されている。

地方自治法第 237 条第 2 項と同法第 96 条第 1 項第 6 号については、判例によると、「適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡等を行うことを無制限に許すとすると、当該普通地方公共団体に多大の損害が生ずるおそれがあるのみならず、特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられる恐れもあるため、条例による場合のほかは、適正な対価によらずに財産の譲渡等を行う必要性和妥当性を議会において審議させ、当該譲渡等を行うかどうかを議会の判断に委ねることとしたものである。このような同法 237 条第 2 項等規定の趣旨に鑑みれば、同項の議会の議決があったというためには、当該譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議されたうえ、当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要するというべきである。」(最高裁平成 17 年 11 月 17 日判決参照)としていることから、適正な対価によらない貸付を行うかどうかについて議会の判断に委ね、適正な対価によらない貸付であることを前提として審議されたうえ、貸付を行うことを認める趣旨の議決がされたことを必要とする。

そこで、平成 28 年第 4 回定例会における伊佐市議会本会議会議録及び総務産業委員会会議録を調査した結果、当議案の場合、適正な対価によらない貸付を行うかどうかについて議会の判断に委ね、当該議案は適正な対価によらないものであることを前提として審議された上で、貸付を行うことを認める趣旨の議決がなされている。なお、当議案の本会議での採決については、総務産業委員会に審議が付託され、減額貸付の理由や経緯及び金額等について説明され質疑討論が行われたのち、本会議でその報告が総務産業委員長からなされ、質疑、討論、採決され可決されたことを確認した。

故に、議会の議決内容に違法性があるとは言えない。

したがって、議会で議決されたのち締結された本契約（貸借料を減額貸付することや減額割合を 50%にすること）は、違法又は不当な財務会計行為であるとは言えず、請求人が主張する損害は無かったと判断する。

よって、本件請求には理由がないと認め、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により主文のとおり決定する。

なお、監査の結果に関する報告に次のとおり監査委員の意見として申し添える。

本件のように、当初の賃貸借契約を減額変更する場合など、法的手続きは勿論のこと、減額する必要性や減額割合の妥当性、その経緯など、より丁寧で詳細な説明責任が求められる。今後は市の事業遂行に当たり、行政が果たすべき情報発信と説明責任の行使に努められ、行財政の執行に当たられるよう望む。

平成 29 年 11 月 17 日

伊佐市監査委員 岩本 松雄
伊佐市監査委員 森田 幸一