

恵那市監査委員公示第4号

地方自治法第242条第5項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表します。

令和4年3月28日

恵那市監査委員 水野 泰正

決 定 書

第 1 請求人 (1)

住所 ●●●●●●●●●●

氏名 ●●●●

請求人 (2)

住所 ●●●●●●●●●●

氏名 ●●●●

第 2 請求の要旨

誤植を訂正し原文をそのまま掲載。なお、一行字数は書式に合わせた。

岐阜県恵那市職員措置請求書

岐阜県恵那市長（各委員会もしくは委員又は職員）に関する措置要求の要旨）

1 請求の要旨

恵那市、恵那市土地開発公社による恵那西工業団地開発事業について恵那市長、及び恵那市土地開発公社理事長は下記の業務遂行上の瑕疵によって市に損害を発生させ、同時に将来の回避し得るリスクに対し十分な措置を講じる努力を怠ってきたことは不当であり、大きな責任がある。よって責任の認定と二名に対し懲罰を求めるものである。監査請求者は小坂市長に懲罰規程による処分、恵那市土地開発公社理事長大塩副市長は実務執行者として責任は重大であり理事長の職務を解くと同時に協定を締結した恵那市側の副市長の実務責任者の立場でもあることから恵那市副市長の職務を解くことを要求する。

イ、恵那西工業団地は事業計画が当初計画から大幅に延長され、また、事業費についても大幅に増加しているが、その事実を、公社理事会、市議会で開示、説明し事業推進の変更修正、見直しの検証を行ってこなかった。また、重要な契約実務である土地購入契約において主たる土地購入先のヤマギシズム生活調正機関代表谷口寛との間の土地価格決定根拠が不明であり、広く疑念を抱かせるものである。恵那市と恵那市土地開発公社は公社理事会、恵那市議会への報告と説明を怠っている。

ロ、進出申出のあった住友理工株式会社との契約実務において当初から契約破棄の際の損害賠償請求が出来ない不十分かつ不用意な協定書のみで進め、2020年2月22日付け協定破棄に伴って恵那市、恵那市土地開発公社自らが認定した賠償金1億9216万2175円の内6千516万2175円、及び弁護士費用979万円、合計7千495万2175円の損害を恵那市土地開発公社及び恵那市に与えた。

ハ、事業計画については計画時又はその後においても企業誘致手法として用地の斡旋と進出支援に止めること、または恵那市土地開発公社が土地の取得及び関連工事の終了の都度決裁を受ける事業スキームが可能であったものであるが、恵那市と恵那市土地開発公社はリスク回避の観点からその検討を怠り、

結果、住友理工株式会社の協定破棄によって市、公社に多大な損害を生じさせた。

ニ、恵那西工業団地が計画された2015年以前から全国の土地開発公社が工業団地及びその他事業による経営破綻により清算されてきた。しかし恵那市、恵那市土地開発公社は恵那西工業団地の事業推進について計画時、計画後もその検証をせず、リスク回避を踏まえた事業手法の見直しなどの努力を怠り漫然と進めてきた。結果、進出企業の撤退とそれに伴う損失を発生させたのみならず、今後経営破綻につながりかねない販売リスクを負う事態を招来させた。

ホ、恵那市、恵那市土地開発公社は上記の事実、及び昨今の経済情勢の悪化による販売リスクを検証せず、住友理工株式会社の撤退後も進出企業が現れていない中、造成工事の一時中断の措置をとらず工事を開始し漫然と資金投資を続けていることは極めて不当である。

(以上別紙K-1～K-32参照)

事実証明書

添付の証明書の他は、すべて以下の市公文書である。必要に応じ閲覧願いたい。

- ・恵那西工業団地立地協定書（恵那市、恵那市土地開発公社間）
- ・同覚書
- ・同細目協定書
- ・土地売買契約書（買入れ土地）
- ・造成工事、周辺工事請負契約書、調査開発発注書、登記費用領収書、補償費契約書領収書
- ・その他関係書類

※別紙とは「恵那西工業団地開発計画の問題点」及び添付された市公文書の一部

第3 請求の受理

令和4年1月26日に提起された本件請求については、調査等の手続きによって請求内容等を精査し、住民監査請求の対象として適切なものを選別することを前提とし、選別の結果において所定の法定要件を具備しているものに対する監査を実施することとして、令和4年2月22日付で、これを受理した。

なお、措置請求の対象に恵那市土地開発公社が含まれていることから、受理に先立ち監査委員で協議した結果、現在、恵那市土地開発公社の監事（R3.12.22～）の職にある柘植孝彦監査委員は、法199条の2の規定を勘案して、除斥することとした。

第4 監査の執行

1 監査の期間

令和4年2月22日から同年3月25日

2 監査の対象部署

恵那市建設部都市住宅課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第7項の規定に基づき、令和4年3月1日に証拠の提出と陳述の機会を与えたところ、請求人は新たに資料を提出するとともに陳述を行った。

資料内容は、事業の経緯投資額等を詳細に整理、分析したExcelファイルである。

4 関係人の陳述及び証拠の提出

令和4年3月7日付けで恵那市長（以下「市長」という。）から弁明書及び証拠書類、関係書類の提出があった。法第199条第8項に基づき、令和4年3月10日に関係職員である恵那市建設部都市住宅課計画係担当係長（土地開発公社事務職員）から陳述を聴取した。

証拠書類及び関係書類は以下のとおりである。

- 1 平成26年度第2回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 2 恵那西工業団地開発事業に関する基本協定書
- 3 恵那西工業団地開発事業に関する細目協定書
- 4 恵那西工業団地開発事業に関する基本協定書の一部を変更する協定書
- 5 恵那西工業団地開発事業に関する細目協定書の一部を変更する協定書
- 6 恵那西工業団地開発事業に関する基本協定書の一部を変更する協定書
- 7 恵那西工業団地開発事業に関する細目協定書の一部を変更する協定書
- 8 恵那西工業団地開発事業に関する基本協定書の一部を変更する協定書
- 9 恵那西工業団地開発事業に関する細目協定書の一部を変更する細目協定書
- 10 平成27年度当初予算書
- 11 平成30年度6月補正予算書
- 12 平成30年度3月補正予算書
- 13 令和3年度当初予算書
- 14 平成27年度土地開発公社予算書
- 15 平成30年度土地開発公社当初予算書
- 16 平成30年度土地開発公社補正予算書（5月）
- 17 平成30年度土地開発公社補正予算書（3月）
- 18 令和2年度土地開発公社補正予算書（3月）
- 19 平成30年度第1回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 20 平成30年度第2回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 21 令和2年度第3回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 22 平成29年度第2回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 23 平成31年度土地開発公社当初予算書
- 24 土地価格調査意見書（ヤマギシ）
- 25 土地売買契約書（ヤマギシ）
- 26 恵那西工業団地開発予定地の土壌汚染対策に関する覚書
- 27 ヤマギシズム生活調正機関に対する負担金の支払いについて
- 28 恵那西工業団地開発・分譲事業について
- 29 工業用地分譲意向申出書
- 30 工業用地分譲希望申出書
- 31 恵那西工業団地立地協定書
- 32 恵那西工業団地立地協定書に基づく覚書
- 33 恵那西工業団地造成事業譲渡契約締結時期延期のお願い
- 34 恵那西工業団地立地協定等に関する覚書
- 35 恵那西工業団地予定分譲価格について
- 36 通知書

- 37 調停申立書
- 38 第1回調停答弁書
- 39 第2回調停相手方主張書面
- 40 第3回調停委員会案
- 41 第4回調停案に関する意見書
- 42 第5回裁判所からの調停調書
- 43 令和3年度第1回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 44 令和3年度第2回恵那市土地開発公社理事会会議録
- 45 令和3年度第2回恵那市土地開発公社理事会資料（調停金額根拠）
- 46 調停金負担金額会計資料（土壌汚染対策費）
- 47 調停金負担金額会計資料（人件費）
- 48 調停金負担金額会計資料（事務費）
- 49 弁護士費用
- 50 譲渡所得などの課税の特例に関する確認について
- 51 平成27年度公社決算書
- 52 平成28年度公社決算書
- 53 平成29年度公社決算書
- 54 平成30年度公社決算書
- 55 令和元年度公社決算書
- 56 令和2年度公社決算書
- 57 工事約款
- 58 令和元年第10回恵那市議会全員協議会資料（恵那西工業団地分譲契約の延期について）
- 59 令和2年第5回恵那市議会全員協議会資料（住友理工株式会社への対応について）
- 60 令和2年第16回恵那市議会全員協議会資料（住友理工株式会社への対応について）
- 61 令和3年第10回恵那市議会全員協議会資料（住友理工株式会社への対応について）
- 62 恵那市役所報道発表資料（恵那西工業団地立地協定書の破棄に伴う調停の終了について）
- 63 令和3年第17回恵那市議会全員協議会資料（恵那西工業団地造成工事について）
- 64 恵那西工業団地紹介パンフレット
- 65 岐阜県恵那市立地企業への奨励措置のご案内

5 監査の対象事項

本件請求の趣旨を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

恵那市長及び恵那市土地開発公社理事長（副市長）が恵那西工業団地開発事業において行った財務会計行為が恵那市及び恵那市土地開発公社に損害を与えたことになるか。

第5 監査の結果

1 主文

本件請求については、次のとおり決定した。

- (1) 市長に対する請求については、これを棄却する。
- (2) 恵那市土地開発公社理事長に対する請求については、これを却下する。

2 事実確認と判断理由

ア 市長に対する住民監査請求について

住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う地方公共団体において、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表するとされており（法第147条）、地方公共団体における社会的、経済的な諸要素や各種の行政施策の在り方等の諸事情を総合的に考慮し

た上、住民の多様な意見や利益を勘案しながら、様々な政策について、優先関係、推進方法等を決定し遂行することにより、その行政目的を達成し、もって住民の福祉の増進に寄与すべき立場にあり、市長には政策判断としての裁量権が広く認められているものと解される。

市では、平成26年、第3期恵那テクノパークが完売し、新たに企業誘致を行う用地がない中、人口減少社会を踏まえ、新たな働く場の創出による定住人口の拡大を目指すところから本事業の必要性を認識し、併せて、リニア開業に伴う交通の流れの変化や瑞浪恵那道路の整備を踏まえて、これらと連動した敷地造成が可能な場所の確保を図ることが重要と考えたことから、迅速かつ柔軟な対応が可能な公社に取得を依頼したものである。

また、岐阜県土地開発公社に依頼した第3期恵那テクノパークの開発事業で学んだ経験を活かし、将来に向けた技術力を恵那市土地開発公社が身に付けるという目的もあった。

この市が公社に対して依頼した行為は、地方公共団体の長の政策判断であり、完成に向けたその後の事業運営も含めて、市長の裁量権の逸脱又は濫用があったとはいえず、また裁量権の不合理な行使もあったとはいえない。

今回の請求内容において、請求期限内の市にかかる財務会計行為には、①市と土地開発公社の基本協定書の一部を変更する協定書（R3→R5 期間延長）、②同 細目協定書（R3→R5 期間延長）、③令和3年度恵那市当初予算書（R3→R5 市の債務負担行為延長）である。

①と②は、住民監査請求の対象となる財務的な処理を直接の目的とする財産上の契約ではなく、非財務的な行政上の事務処理の一環として締結された協定書で、それが結果的に地方公共団体の財産上の損害をもたらすものであっても、監査請求の対象となる契約には含まれないと解されている（水戸地裁 H1. 3. 14 判決）。

③は、協定書に基づき土地開発公社の金融機関からの借入金に対し債務保証を行い設定した債務負担行為で、令和3年第2回恵那市議会定例会において令和3年度恵那市一般会計当初予算の手続きを経て承認されたものであること、財務会計上の債務負担行為も恵那市土地開発公社との協定に基づき適正に処理されていることを確認した。

以上のことから、本件財務会計行為にかかる市長に対する措置の要求については、認めることはできない。

イ 土地開発公社理事長に対する住民監査請求について

住民監査請求は、地方自治法242条によって特別に認められた制度であり、その請求の対象範囲は、同条第1項において「当該普通公共団体の長、委員会、委員又は当該普通地方公共団体の職員」とされている。この請求は、住民訴訟を提起しようとする場合には必ず経ておくことが必要な前置措置である。つまり、住民監査請求は住民訴訟の前審であり、かつ、訴訟要件であるとされる。また、住民訴訟自体も行政事件訴訟法第5条にいう民衆訴訟の一種に当たるものとされ、

地方自治法第242条の2の規定によって、一定の場合において特別に提起することが認められた制度である。

地方自治法第242条及び第242条の2は、同法中「普通地方公共団体」の「財務」の章に収められ、普通地方公共団体について規定されていることは明らかである。他方、公有地の拡大の推進に関する法律に基づいて設立された土地開発公社は、普通地方公共団体とも特別地方公共団体とも異なる法人であり、地方自治法上、普通地方公共団体に関する規定は準用されていない。

裁判においても「住民訴訟は、いわゆる客観訴訟の一種であり、法律が特に認めた場合においてのみ提起できるものであって、住民訴訟の範囲、方式等には実定法上の明文に即して厳密に解釈せざるを得ず準用規定のない以上、土地開発公社に対し、その実際上の機能を重視して地方自治法242条、242条の2を類推適用することは許されない」（福岡高裁昭和61年(行コ)第14号事件判決）という判決例があり、最高裁判所も「公有地拡大の推進に関する法律第10条に基づいて設立された土地開発公社の理事の違法な行為につき、その設立者である普通地方公共団体の住民は、地方自治法第242条の2第1項第4号の規定による訴訟を提起することができない」との判例を示している（平成3年(行ツ)第43号事件判決）。

地方公共団体が出資して土地開発公社を設立し、設立した地方公共団体の長が当該土地開発公社の財務及び業務について指揮監督権を有し、監査委員が土地開発公社の財務事務の執行につき監査することができることなどに基づくような客観的事実を考慮してさえも、住民監査請求において、土地開発公社に対する地方自治法第242条の類推適用が許されないということは、左右されないとされている。

加えて、住民監査請求は、前述するように、個人的な権利の保護を目的とする一般の主観的な訴訟とは異なり、客観的訴訟の一種である住民訴訟の前審となる手続である。行為の当事者ではなくても、その地方公共団体の住民であれば、一定の要件の下に行うことができる住民監査請求にあつては、主観的要素が介在する事情が住民監査請求の対象となりうるかどうかという要件適合性については、なおさら、特に考慮されるべきことがらとはなりえない。監査委員は、地方自治法第242条を、客観的事実と明文の規定によって厳密に解釈適用すべきものであると考える。

したがって、本件請求に関する事実のうち、恵那市土地開発公社の行為であることが確認できる事項については、本件の対象とはならない。このことは、本件請求書及び陳述等において主張されたいずれの事項についても同様である。

ウ 本件監査請求の対象要件別整理

本件請求は、さまざまな時点の行為を含むいくつもの事項について入り混じる形で複雑に記述されているため、ここでは、請求要件別に監査対象の判別について述べておく。

1) 対象となる機関について

財務会計行為の主体が地方公共団体の財務会計機関であることが必要であり、市長が行った請求期限内の財務会計行為については、アにおいて述べたとおりである。また、土地開発公社は、イにおいて述べたように、「公有地の拡大の推進に関する法律」により設立された特殊法人であり、地方公共団体と別人格を持つ団体であるため、その財務会計上の行為は地方自治法第242条に規定する住民監査請求の対象とならない。

2) 対象となる行為について

次の地方公共団体における違法もしくは不当な財務会計行為と規定されている。

- ①公金の支出（予算の支出として a. 支出負担行為、b. 支出命令、c. 支払い）
 - ②財産（公有財産、物品、債権、基金）の取得、管理または処分（購入、売却の契約、公金の支出）、
 - ③契約の締結又は履行（売買、賃貸、請負その他の契約）
 - ④債務その他の義務の負担
 - ⑤①～④の行為が相当の確実さをもって予測されるもの
 - ⑥公金の賦課又は徴収を怠る事実、⑦財産の管理を怠る事実
- 今回対象となっているのは①、②、③、⑦と判断される。

①、②については請求期限内の調停関係費用が該当するが、すべて土地開発公社の財務会計行為であり、対象外である。

③については①と②にもまたがり、請求人は、違法もしくは不当な財務会計行為として、「主たる土地購入先のヤマギシズム生活調正機関代表者谷口寛との間の土地価格決定根拠が不明」であることに疑念を抱いているが、すべて土地開発公社の請求期限を過ぎた財務会計行為で対象外である。さらに請求人は、住友理工株式会社との当初からの協定書を「契約廃棄の際の損害賠償請求が出来ない不十分かつ不用意な協定」とし、瑕疵、注意義務違反として損害発生要因と主張している。住民監査請求の対象となる契約は、財務的な処理を直接の目的とする財産上の契約であり、これに対して、非財務的な行政上の事務処理の一環として締結される契約は、協定や覚書などの名称で締結されることが多いが、それが結果的に地方公共団体の財産上の損害をもたらすものであっても、監査請求の対象となる契約には含まれないと解されている（水戸地裁 H1. 3. 14 判決）。したがって、住友理工株式会社との協定書及びそれに付随する覚書は、請求期限外であるとともに監査請求の対象外である。

②と⑦の住民監査請求の対象となる財産は地方公共団体が所有する公有地であり、本件の土地開発公社が所有する土地は、対象とならない。

3) 損害の発生について

請求者は、『措置請求書』の「1 請求の要旨」に、「住友理工株式会社との契約実務において、当初から契約廃棄の際の損害賠償請求が出来ない不十分かつ不用意な協定書のみで進め、2020年2月22日付け協定破棄に伴って恵那市、恵那市土地開発公社自らが認定した賠償金1億9216万2175円の内6千516万2175円、及び弁護士費用979万円、合計7千495万2175円の損害を恵那市土地開発公社及び恵那市に与えた」、『恵那西工業団地の問題点』の「住民監査請求の目的」に「杜撰な開発計画、進出企業との契約不備による紛争によって発生した損失、74,952,175円（土地代を除く調査開発費用、土壌汚染費用等192,162,175円－住友理工調停回収額127,000,000円を差し引いた65,162,175円及び訴訟費用9,790,000円、合計74,952,175円）の損害を招来せしめた市長、土地開発理事長の責任は重大であり、懲罰の対象とすべき」としている。

請求には、違法または不当な財務会計行為によって、少なくとも恵那市に損害発生の可能性があると必要であり、本事業により完成した工場用地が売れなければ、損害発生の可能性があると見える。しかしながら、損害については、工場用地の分譲までにかかる経費は、工場用地の売却価格に算入され回収されるため、「損害を招来せしめた」とする請求人の主張は、現時点では請求人の主観に基づくものといわざるを得ない。本事業は、事業目的の達成・実現に向けて事業を実施中（令和5年9月末の工事完了予定）であり、令和4年4月から立地企業の募集を開始予定で、すでに事前問い合わせも来ているとのことであり、これらは、監査対象部局の陳述の聴取と提出資料の調査で確認された。このことから、「損害を与えた」という請求人の主張は認められない。なお、これらにかかる財務会計行為は、すべて土地開発公社によるものであり、対象外である。

4) 対象となる措置について

請求人は、市長及び恵那市土地開発公社理事長（副市長）が、恵那西工業団地開発事業によって市に損害を発生させた責任は重いとして、2名に責任の認定と懲罰、加えて本事業の一時中断を求めている。具体的には、市長には懲罰規定による処分、恵那市土地開発公社理事長（副市長）には、理事長の職を解くと同時に協定を締結した恵那市側の実務責任者の立場でもあることから、副市長の職務を解くこと、そして、着工した造成工事の一時中断である。

監査請求が具体的な措置を請求したものである場合は、①違法又は不当な財務会計上の行為を防止するために必要な措置（予防措置）、②違法又は不当な財務会計上の行為を是正するために必要な措置（是正措置）、③違法又は不当な財務会計上の怠る事実を改めるために必要な措置（怠る事実解消措置）、④違法又は不当な財務会計行為によって当該地方公共団体の被った損害を補填するために

必要な措置（損害補填措置）のいずれかであることが必要である。請求人が求めている事業責任者に対する「懲罰、職務を解く」措置は、事業全体の責任を問うものであり、財務会計行為上の具体的な措置の特定はなされておらず、住民監査請求における請求の範囲を逸脱するものであろう。また、造成工事の一時中断については、あえて分類すれば①もしくは④に該当するが、3)で述べたように、具体的な損害が現時点で発生しているとはいえ、造成工事の発注も土地開発公社による財務会計行為であるため、請求の対象外である。

以上により、本件請求には理由がないと認められるので、地方自治法第242条第5項の規定により、主文のとおり決定する。

令和4年3月25日

恵那市監査委員 水野 泰正