

宮崎市職員措置請求監査結果

(平成27年3月18日付け大瀬浄水場建設予定地売却に係る住民監査請求)

平成27年4月30日

宮崎市監査委員

第1 請求の内容

1 請求人

宮崎市民 ア
宮崎市民 イ
宮崎市民 ウ
宮崎市民 エ
宮崎市民 オ

2 宮崎市職員措置請求書の提出日及び受理日

職員措置請求書は、平成 27 年 3 月 18 日に提出された。所定の要件を具備しているものと認め、同日付で受理した（同年 3 月 20 日監査委員会議で決定）。

3 請求の要旨

職員措置請求書に記載され、かつ請求人が陳述を行った違法又は不当に係る事実、主張及び措置請求事項は、おおむね次のようなものである。

- (1) 市上下水道局長 A は、市の所有する土地（物件目録添付。宮崎市大字大瀬町に所在する雑種地及び水道用地。実測面積合計 54,076.41 平方メートル。以下「本件土地」という。）を随意契約により株式会社陽陽に対し合計売買価格 1 億 10 万円で売却する土地売買契約を平成 25 年 12 月 27 日付けで締結し、同社への売却（所有権移転）を平成 26 年 3 月 19 日に完了した。買主の株式会社陽陽は、メガソーラー発電を事業目的とする会社として米良電機産業株式会社などの出資で平成 25 年 5 月に設立された会社であり、本件土地は、同社の事業目的とするメガソーラー発電施設の用地として売買されたものである。
- (2) 地方公共団体が行う契約は競争入札によることが原則であり、随意契約は法令（地方自治法第 234 条第 2 項、地方公営企業法施行令第 21 条の 14）の規定によって認められる場合に限定されているが、本件土地の売却に関して法令により随意契約が認められる事情（上記令第 21 条の 14 第 1 項第 5 号～7 号）は存在していない。
- (3) ソーラー発電用地の需要は極めて高い状況にあり、本件土地については、競争入札をすればより高額な価格での売却が可能であった。
- (4) 本件土地売却については、随意契約とする理由はなく、法令が随意契約ができると認める事由にも該当しない。よって、市上下水道局長 A が随意契約により本件土地の売却処分をなした行為は、法令違反である。
- (5) 本件土地は、浄水場用地として使用する予定で平成 8 年に市が約 3 億 2,800 万円で購入し、本件売却時までの維持管理費を含め約 4 億 4,000 万円を支出していた物件である。
- (6) 米良電機産業株式会社は、本件土地を太陽光発電事業に使用する候補用地と考え、太陽光発電設備としての国の認定を取得するため、平成 25 年 1 月 18 日付けで、市に対し本件土地の賃貸／譲渡証明書の発行を申し入れた。
- (7) 当時の市上下水道局長 B は、市長 C の指示の下に、平成 25 年 1 月 23 日付けで、市上下水道（事業）管理者 B の名義で、（米良電機産業株式会社が指定した）飯塚電機工業株式会社あてに、本件土地を太陽光発電施設用地として賃貸もしくは譲渡する用意がある旨の証明書を発行した。
(注：（ ）書きは、監査委員が補筆したものである。)
- (8) 市上下水道局長 B は、本件土地を太陽光発電施設用地として売却することを前提として、

平成 25 年 3 月 1 日時点での本件土地の鑑定評価を株式会社都市総合鑑定所に依頼し、評価額 9,923 万 3,000 円とする不動産鑑定士による鑑定結果が同年 3 月 29 日に提出された。

- (9) 市上下水道局長 A は、平成 25 年 12 月 27 日付けで株式会社陽陽との間で 1 億 10 万円で本件土地を売却する土地売買契約を締結した。平成 26 年 3 月 19 日までに代金支払いが行われ、同社への所有権移転が行われたことにより、本件土地売買契約は完了した。
- (10) 平成 25 年 3 月の鑑定評価の評価条件は「現況における土地の評価を求める」とされ、現況地目どおり山林及び雑種地としての評価である。
- (11) 不動産評価は用途・目的を前提として評価すべきであり、太陽光発電施設用地としての売買を前提としてその適正価格を把握するための評価をしていれば、現況（山林・雑種地）の価格としてなされた評価額よりかなり高くなり、少なくとも本件評価額の約 1.5 倍にあたる 1 億 5,000 万円を超えていた。
- (12) 市上下水道局長 A は、1 億 5,000 万円の価値がある土地を 1 億 10 万円で売却したことにより、市に 4,990 万円の損害を与えた。
- (13) 市上下水道局長 A は、平成 25 年 11 月 25 日付けで宮崎中央森林組合との間で竹木伐採の業務委託契約を締結して本件土地上の竹木部分（計 21,051 平方メートル）の竹木を伐採し、その請負代金として 1,300 万円を平成 26 年 3 月 28 日に支払った。市上下水道局は、「もともと伐採を考えていた。維持管理の一環」と説明しているが、市上下水道局は、本件土地を購入してから売却するまでに、今回のような伐採を一度もしたことはない。したがって、「もともと伐採を考えていた。維持管理の一環」との説明は成り立たない。また、地元から伐採の要望があったとも言っているが、地元から市や市上下水道局に陳情書が出された事実もない。
- (14) 伐採の費用 1,300 万円を捻出するために、市上下水道局は、本件土地売却処分の補正予算を含む平成 25 年 9 月議会の補正予算案が議決された後の平成 25 年 10 月に予算を流用したが、市上下水道局は竹林の伐採について議会に一切説明しなかった。
- (15) 本件土地上の竹木伐採は、本件土地を太陽光発電施設用地として使いやすくするための事前整備ともいえるべき作業であり、太陽光発電施設用地として使用する土地の買主が費用負担すべきところ、市上下水道局長 A は、これを市の費用負担で行ったことにより市に 1,300 万円の損害を与えた。
- (16) 市上下水道局長 A 及び A に上記の行為を指示した市長 C は、市に土地売却代金に係る損害 4,990 万円及び竹木の伐採に係る不当な支出 1,300 万円の損害を与えたので、監査委員は、市上下水道局長としての職務の遂行において市に上記損害を与えた市上下水道局長 A 個人及び市長としてそれを指示した C 個人に対し、市が受けた上記各損害額の返還をさせるなど必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

第 2 監査の実施

監査委員会議（平成 27 年 4 月 3 日開催）において、請求の要旨及び請求人の陳述を踏まえ以下の監査対象事項について監査するとともに、監査と並行して、「本監査請求における請求人の主張は地方自治法（以下、「法」という。）第 242 条第 2 項に規定された請求期間を正当な理由なく経過しており本監査請求は却下されるべきである」旨の市上下水道局の主張を踏まえ法第 242 条第 2 項の適合性について検討することとした。

なお、市上下水道局が本件土地を取得し売却するまでの経緯について、監査委員は、平成 26 年 9

月 25 日付け宮崎市職員措置請求により行った監査において、別紙のとおり確認している。

1 監査対象事項

(1) 随意契約の違法性について

市上下水道局長が随意契約により本件土地の売却を行ったことは、関係法令に照らし、違法な行為であったか。

(2) 不動産鑑定評価について

市上下水道局長が、不動産鑑定士に委託して実施した本件土地の不動産鑑定評価を参考として売却価額を決定し、その価額で売却したことについて、違法・不当があるか。

(3) 竹木の伐採について

市上下水道局長が本件土地上の竹木の伐採を市の負担で行ったことは不当な支出であったか。

(4) 措置請求事項について

市上下水道局長及び市長に本件土地売却に係る損害 4,990 万円及び本件土地上の竹木伐採に係る損害 1,300 万円の返還をさせるなどの措置請求に理由があると認められるか。仮に措置請求に理由があると認められるときは、どのような勧告を行うべきか。

2 監査対象 宮崎市上下水道局

3 監査の経過

年月日	経過
平成 27 年 3 月 20 日	平成 26 年度第 18 回監査委員会議（定例会） ・要件審査及び補正要否の確認 ・監査着手の決定 ・監査日程の決定
平成 27 年 3 月 30 日	平成 26 年度第 19 回監査委員会議（臨時会） ・監査実施計画書の決定
平成 27 年 4 月 3 日	平成 27 年度第 1 回監査委員会議（臨時会） ・請求人の陳述 ・関係職員の聴取 ・協議（監査実施計画の補正、監査結果の方向性）
平成 27 年 4 月 16 日	平成 27 年度第 2 回監査委員会議（臨時会） ・監査結果（案）の協議
平成 27 年 4 月 30 日	平成 27 年度第 3 回監査委員会議（定例会） ・監査結果の決定

4 判断

(1) 結論

監査委員は、請求人の主張に沿った監査と法第 242 条第 2 項の適合性の検討とを並行して行った。

その結果、本監査請求は、請求人が違法又は不当と主張する行為のあった日から 1 年を経過しており、また、1 年を経過していることに正当な理由があるとは認められないため、法第 242 条第 2 項の規定に照らし不適法なものと判断し、却下する。

(2) 法第 242 条第 2 項の適合性の検討

住民監査請求について、法第 242 条第 2 項では、「前項の規定による請求は、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、これをすることができない。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。

そこで、まず、本監査請求において監査請求の対象とされた行為、すなわち本件土地売却及び本件土地上の竹木伐採に係る 2 件の契約に関して、契約の締結・履行の時期と監査請求が行われた日との関係を確認し、法第 242 条第 2 項本文の適合性を検討する。

職員措置請求書に記載され、かつ請求人が陳述を行った違法又は不当に係る請求人の主張は、第 1-3- (1) ~ (4) 及び (8) ~ (12) に記載された「ア 随意契約による契約の違法と売買価格の不適正」及び同 (13) ~ (15) に記載された「イ 本件土地上の竹木伐採費用の支出の違法」の 2 点であるため、各主張について検討を行う。

「ア」で主張している随意契約による契約の違法と売買価格の不適正については、対象とされた財務会計行為は本件土地売却に係る契約の締結である。契約の締結日は平成 25 年 12 月 27 日、監査請求日は平成 27 年 3 月 18 日であり 1 年を経過している。なお、本件土地の所有権移転登記手続日（平成 26 年 3 月 20 日）を契約の履行日ととらえると 1 年を経過していないこととなるが、契約締結行為に違法があることを理由とする監査請求においては、契約締結行為とは別個に履行行為固有の違法を主張するのではない限り、監査請求期限の起算日は契約が締結された日と解すべきであり、本監査請求においては本件土地の所有権移転登記手続固有の違法に関する主張はなされておらず、監査請求期限の起算日は本件土地売却に係る契約が締結された日と考えられることから、本監査請求は 1 年を経過してなされたものと判断する。

また、「イ」で主張している竹木伐採費用の支出の違法については、委託契約における公金の支出は、契約の締結（発注）、その履行としての支出命令及び支出行為（代金の支出）で構成され、それぞれ別個の財務会計行為として行われることから、監査請求の内容に照らして、その対象となる財務会計行為を特定しなければならないが、第 1-3- (13) ~ (15) 記載の要点は「土地の買主が費用負担すべきところ、市上下水道局長 A は、これを市の費用負担で行った。」ということであり、対象とされた財務会計行為は本件土地上の竹木伐採に係る契約の締結であることが推察される。契約の締結日は平成 25 年 11 月 25 日、監査請求日は平成 27 年 3 月 18 日であり 1 年を経過している。なお、支出行為（代金の支払）の日（平成 26 年 3 月 19 日及び同月 28 日）を契約の履行日ととらえると 1 年を経過していないこととなるが、契約締結行為に違法があることを理由とする監査請求においては、契約締結行為とは別個に履行行為固有の違法を主張するのではない限り、監査請求期限の起算日は契約が締結された日と解すべきであり、本監査請求においては支出行為固有の違法に関する主張はなされておらず、監査請求期限の起算日は本件土地上の竹木伐採に係る契約が締結された日と考えられることから、本監査請求は 1 年を経過してなされたものと判断する。

次に、法第 242 条第 2 項ただし書きでは、1 年の期間を経過した場合でも「正当な理由があるとき」は住民監査請求をなし得る旨を規定しているので、この点について検討する。

「正当な理由があるとき」とは、「たとえば、当該行為がきわめて秘密裡に行われ、1 年を経過した後はじめて明るみに出たような場合あるいは天災地変等による交通と絶により請求期間を徒過した場合などのように、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したものについて、特に請求を認めるだけの相当な理由があるときを指す。「正当な理由」の有無は、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査した時、客観的にみて当該行為を知ることが

できたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁 昭和 63. 4. 22。）」（松本英昭著「逐条地方自治法」第 5 次改訂版）とされている。

そこで、本監査請求について、正当な理由の有無について検討すると、相当な注意力をもって調査すれば監査請求内容程度に本件を知り得た時期については、現に本件とほぼ同じ内容の住民監査請求が平成 26 年 9 月 25 日付けで提出されていること、加えて、当該監査請求について同月 26 日から 30 日にかけて新聞各紙で報道されていることから、平成 26 年 9 月末と考えることができる。一方、本監査請求は平成 27 年 3 月 18 日に提出されており、6 カ月近く経過していることから、正当な理由はないものと判断する。

(3) 請求人の主張に沿った監査結果（参考事項）

参考までに、第 2-1-(1)～(4)に掲げた監査対象事項についての判断は次のとおりである。

なお、本監査請求の背景となる事実関係の認定並びに請求人及び市上下水道局の主張の当否についての判断については、平成 26 年 9 月 25 日付け宮崎市職員措置請求により行った監査で把握した内容（以下「前回監査結果」という。）を基本とした。

①監査対象事項「(1) 随意契約の違法性について」

・請求人は、上記第 1-3-(1)～(4)において、「市上下水道局長 A は随意契約により本件土地売却を行ったが、この行為は地方公営企業法施行令第 21 条の 14 に違反している。」と主張した。

・この主張について監査委員は、前回監査結果において、次のとおり判断している。

「(前回監査結果 第 3 判断 P9、6 行目～12 行目) 市上下水道局は、いわゆる「塩漬け」の土地を保有し続けることを回避する経営判断として、条件の悪い土地を林地を含めて確実に売却することを最優先とし、不動産鑑定評価額以上の価格で契約できること及び地元の理解が得られる事業であることを総合的に考慮して、競争入札に適しないと判断し随意契約を行ったものである。随意契約による本件土地売却は、市上下水道局がその目的及び内容に照らしそれに相応する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが妥当であると判断したものであり、合理的な裁量判断により適法に決定されたと認められる。」

「(同 P10、3 行目～7 行目) 以上を踏まえて、市上下水道局が本件土地売却を随意契約で行ったことが関係法令に照らし違法又は不当であるかについて判断すると、地方公営企業法施行令第 21 条の 14 第 1 項の適用については、各号のいずれかに該当すれば随意契約できるものと解すべきであり、本件契約については前述したとおり第 2 号の「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当すると認定したことにより、随意契約による本件土地売却は違法又は不当な行為には当たらないと判断する。」

②監査対象事項「(2) 不動産鑑定評価について」

・請求人は、上記第 1-3-(8)～(12)において、「市上下水道局は、本件土地の不動産鑑定評価について、現況地目どおり山林及び雑種地としての評価を求めた。不動産評価は用途・目的を前提として評価すべきであり、太陽光発電施設用地としての売却を前提として評価していれば、少なくとも本件評価額の約 1.5 倍にあたる 1 億 5,000 万円を超えていた。市上下水道局長 A は 1 億 5,000 万円の価値がある土地を 1 億 10 万円で売却したことにより、市に 4,990 万円の損害を与えた。」と主張した。

・この主張について監査委員は、措置請求書の補正要求として、請求人に対し、本件評価額の

約 1.5 倍に当たる 1 億 5,000 万円を超えていたということを証する書面の提出を求めたところ、請求人から、「本件評価額の約 1.5 倍に当たる金 1 億 5,000 万円を超えていた」ということを証する書面については存在しないため提出できません。」との回答が書面により提出された。また、監査委員は、請求人の陳述の際も上記主張の根拠について見解を求めたが、「一般的にそうである。」と発言するのみで有効な説明はなかった。

以上のことから、地方自治法第 242 条第 1 項所定の要件を満たしていないものと判断する。

③監査対象事項「(3) 竹木の伐採について」

- ・請求人は、上記第 1-3- (13) ~ (15) において、「本件土地上の竹木伐採は、本件土地を太陽光発電施設用地として使いやすくするための事前整備ともいうべき作業であり、太陽光発電施設用地として使用する土地の買主が費用負担すべきところ、市上下水道局長 A は、市の費用負担で行ったことにより市に 1,300 万円の損害を与えた。」と主張した。
- ・この主張について監査委員は、前回監査結果において、次のとおり判断している。

「(同 P9、30 行目~35 行目) 竹林伐採について、市上下水道局は、売却に当たって隣地との境界確認が必要であり、また、以前から地元自治会の要望があったことから売却に当たっては周辺住民に迷惑がかからないようにしておくことが必要と判断して実施したと説明している。また、市上下水道局は、不動産鑑定士の見解として、当該地は法面であり竹林を伐採しただけで伐根はしていないため地形に変化はなく鑑定評価が変わることはないと説明している。以上のことから、市上下水道局が本件土地に存する竹林の伐採を自らの費用負担で実施したことをもって、本件土地の売却価格の決定に考慮すべき事情があったと認めることはできない。」

④監査対象事項「(4) 措置請求事項について」

- ・請求人は、上記第 1-3- (16) において、「市上下水道局長 A 及び A に上記の行為を指示した市長 C は、市に土地売却代金に係る損害 4,990 万円及び竹木の伐採に係る不当な支出 1,300 万円の損害を与えたので、監査委員は、市上下水道局長としての職務の遂行において市に上記損害を与えた市上下水道局長 A 個人及び市長としてそれを指示した C 個人に対し、市が受けた上記各損害額の返還をさせるなど必要な措置を講じるよう勧告をすることを求める。」と主張した。
- ・この主張について監査委員は、上記①から③において記載したとおり、措置請求に理由はないものと判断する。なお、監査委員が、請求人の陳述の際、「市長が市上下水道局長に指示した」と主張する根拠について見解を求めたところ、「日常的に行われていると推測した。」と発言するのみで、根拠についての説明はなかった。

大瀬浄水場建設予定地の取得から売却までの経緯

別紙

年 月 日	経 緯
平成 6 年 1 1 月	大瀬浄水場建設時期等について経営審議会答申
平成 8 年 3 月	大瀬浄水場用地取得
平成 1 5 年 3 月	水需要予測を見直し、当分の間建設計画の凍結を決定
平成 2 2 年 1 2 月	上下水道事業マスタープラン「みやざき水ビジョン 2010」を策定 大瀬浄水場の建設を中止するとともに、用地については、有効活用できる よう検討することとした
平成 2 3 年 3 月	包括外部監査人から「売却を検討すべき」との指摘
平成 2 3 年 4 月	下北方浄水場造成工事に伴う土捨て場としての具体的な検討を開始
平成 2 4 年 7 月	ソーラー用地としての活用の話がある
平成 2 5 年 1 月 1 8 日	賃貸／譲渡証明書発行依頼
平成 2 5 年 1 月 2 3 日	賃貸／譲渡証明書発行
平成 2 5 年 2 月	土捨て場としての活用を断念 賃貸又は売却の方針決定
平成 2 5 年 3 月 2 9 日	鑑定評価書受領
平成 2 5 年 8 月上旬	相手側から用地購入希望の回答あり
平成 2 5 年 9 月	9 月定例市議会に補正予算（案）提出
平成 2 5 年 1 0 月 2 4 日	大瀬町浄水場用地伐採業務委託（執行伺いの決裁）
平成 2 5 年 1 1 月 1 8 日	伐採業務委託入札実施 8 社参加 応札額 12,381 千円（税込 13,000 千円）
平成 2 5 年 1 1 月 2 5 日	伐採業務委託契約（工期 平成 26 年 2 月 20 日）
平成 2 5 年 1 2 月 2 日	相手側から払下申請書受領
平成 2 5 年 1 2 月 2 0 日	東側竹林伐採作業完了
平成 2 5 年 1 2 月 2 7 日	土地売買契約書締結 契約保証金納付（第一土地 9,380 千円 第二土地 630 千円）
平成 2 6 年 2 月 1 4 日	西側竹林伐採作業完了
平成 2 6 年 2 月 2 0 日	伐採業務委託完了届
平成 2 6 年 2 月 2 5 日	第一土地（平地及び東側竹林）代金：84,420 千円納付 契約保証金充当：9,380 千円（第一土地代金完納：93,800 千円）
平成 2 6 年 2 月 2 8 日	伐採業務委託・現地完了検査
平成 2 6 年 3 月 4 日	第一土地法務局申請・同日受付 （所有権移転日：平成 26 年 2 月 25 日）
平成 2 6 年 3 月 1 9 日	第二土地（西側竹林）代金：5,670 千円納付 契約保証金充当：630 千円（第二土地代金完納：6,300 千円） （合計売買代金完納：100,100 千円）
平成 2 6 年 3 月 2 0 日	第二土地法務局申請・同日受付（所有権移転日：平成 26 年 3 月 19 日）