

大 狭 監 第 2 0 2 8 号
平成 3 0 年 (2018年) 5 月 3 1 日

大阪狭山市長 古 川 照 人 様

大阪狭山市監査委員
北 井 末 廣
小 原 一 浩

大阪狭山市職員措置請求に係る監査の結果について

地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定に基づき、大阪狭山市職員措置請求に係る監査結果を決定したので、別紙のとおり提出する。

第 1 請求の概要

1 請求人

大阪狭山市民 1人

2 監査請求書の提出日

平成30年4月4日

3 請求の要旨等

(1) 請求の要旨

平成30年2月26日に報告された「大阪狭山市魅力発信及び発展に関する事業並びにグリーン水素シティ事業等に関する執行方法に係る監査結果」において、「濁り池のある岩室財産区においては財産の管理組織が存在しないため、本来は財産区財産取扱要綱に基づき財産区特別会計を設置し経理を行うべきであったと思われる。」と指摘されている。

市長は、岩室財産区における財産である溜池において、太陽光発電事業による売電収入が発生しているにもかかわらず、財産区特別会計条例（昭和57年大阪狭山市条例第10号）第1条第5号に規定する岩室財産区特別会計において経理していない。

前号のとおり、すでに岩室財産区の財産である溜池において、太陽光発電事業による売電収入が発生していることから、財産区財産取扱要綱（昭和57年大阪狭山市要綱第8号）第4条第1項の規定に基づく経理がされるべきであるにも関わらずされていない。また、同条第2項に基づく岩室財産区特別会計から一般会計への繰り出すべき経理がなされていない。

市長は、岩室財産区特別会計の経理を怠り、平成29年6月の75万円と平成29年12月の75万円を合わせた売電収入総額150万円のうち、財産区財産取扱要綱第4条第2項の規定による3分の1を乗じた額を一般会計に繰り出さなかったため、大阪狭山市に損害を負わせた。

ア 岩室財産区特別会計及び一般会計において、財産区財産取扱要綱に基づき、正当に予算を計上すること。

イ 前号の損害を直ちに処理すること。

(2) 事実証明書

ア メルシー for SAYAMA株式会社 第2期総勘定元帳
平成28年度 分担金 65頁

イ 大阪狭山市財産区管理会の設置等に関する条例

- ウ 財産区財産取扱要綱
- エ 財産区特別会計条例
- オ 濁り池における太陽光発電事業に関する協定書

第2 監査の実施

1 要件審査

(1) 請求人の住所資格について

措置請求書の受付時点において請求人が住民資格を有していることを確認した。

(2) 監査請求期間

本件は、財産の管理を怠る事実に係る請求であり、請求期間については、1年の期間制限の適用はない。

2 請求の受理

措置請求書に記載された要旨からは、岩室財産区財産である濁り池における太陽光発電事業による売電収入について、岩室財産区特別会計で正当に予算計上し、財産区財産取扱要綱(昭和57年大阪狭山市要綱第8号。以下「取扱要綱」という。)第4条第2項の規定による3分の1を乗じた額を岩室財産区特別会計から一般会計に繰り出す経理ができていないのは、不当に財産の管理を怠る事実であり、大阪狭山市及び岩室財産区に損害を是正するために必要な措置を求めていると解される。

以上のことから地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、平成30年4月11日にこの請求の受理を決定した。

3 監査を行った監査委員

平成30年5月13日までは、北井末廣、徳村賢が監査を行った。また、同月14日以降は、北井末廣、小原一浩が監査を行い、合議により監査の結果を決定した。

4 請求人の証拠提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、平成30年4月19日に請求人から追加の証拠書類の提出があった。また、請求人の求めに応じ同月23日に請求人陳述を聴取した。

なお、措置請求書に記載された請求の要旨は前述のとおりであるが、請求人

の具体的な要求等について、陳述の場において確認したことは次のとおりである。

- (1) (1)請求の要旨 アについて、「岩室財産区特別会計及び一般会計において、取扱要綱に基づき、正当に予算を計上すること。」と記載されているのは、「岩室財産区特別会計に正当に予算を計上すること。」「一般会計に正当に予算を計上すること。」のそれぞれについて、個々に措置請求するという主旨である。
- (2) (1)請求の要旨 イについて、「前号の損害を直ちに処理すること。」とは、岩室財産区管理者である市長は岩室財産区特別会計の経理を怠っているため、平成29年6月の75万円と同年12月の75万円を合わせた売電収入総額150万円のうち、取扱要綱第4条第2項の規定による3分の1を乗じた額を一般会計に繰出す必要があるが、それを繰出す経理ができていないということから、大阪狭山市に損害を負わせたということであり、この処理を求めるという主旨である。
- (3) また、請求人陳述において、事実証明書として提出のあった「濁り池における太陽光発電事業に関する協定書」(以下、「濁り池協定書」という。)の締結日は平成29年6月22日であるが、同協定書第3条第2項における本事業に係る工事期間が平成28年8月1日から同年11月30日までと遡及した内容となっているため、契約が成立しているかについて確認の求めがあった。

5 監査の対象項目

本件措置請求書に記載された要旨及び請求人の陳述内容から判断し、岩室財産区の財産である濁り池において発生した太陽光発電事業による収入について、岩室財産区特別会計で正当に予算計上しなかったこと、及び岩室財産区特別会計から一般会計に繰出さなかったことが、違法又は不当に財産の管理を怠る事実であるか、また、このことにより大阪狭山市及び岩室財産区に損害が生じているかに着眼し、監査対象とした。

6 監査対象部局等

大阪狭山市副市長(以下「副市長」という。)、総務部財政グループ、グリーン水素シティ事業推進室()、市民生活部農政商工グループ
平成30年4月28日よりグリーン水素シティ事業対策室に名称変更

7 監査資料の提出及び事情聴取等

本件について、市長及びメルシーに対して請求に係る監査資料の提出を求めるとともに、平成30年5月1日に次の関係職員から事情を聴取した。

副市長、総務部長、総務部財政グループ課長、同課長補佐、グリーン水素シティ事業対策室長、同室次長、前グリーン水素シティ事業推進室長（元市民部長）、前グリーン水素シティ事業推進室理事（都市整備部理事、文書による回答）、元市民部農政商工グループ課長

第3 監査の結果

1 財産区制度について

(1) 財産区について

財産区とは、市町村内の一部の区域（旧大字）であり、その所有する財産の管理、処分及び廃止についてのみ市町村の別の法人として行為能力を有する特別地方公共団体である。原則として固有の機能を有さないため、執行機関は市町村長であり、議決機関は市町村議会である。例外的に、市町村条例により、財産区議会、財産区管理会が設置されたり、任意で財産区住民の意思をまとめることを目的とした財産区協議会が設置されたりする場合もある。

昭和22年の自治法の制定によって、「財産区」という名称及び特別地方公共団体としての法人格が明文化された。

(2) 財産区の管理組織等について

大阪狭山市においては、取扱要綱により財産区財産の管理及び処分の適正化を図っている。

財産区の管理組織として、大阪狭山市財産区管理会の設置等に関する条例（平成18年大阪狭山市条例第4号）に基づき池尻財産区管理会が、また、取扱要綱に規定する任意組織として東野財産区協議会が存在する。

財産区管理者は、取扱要綱第2条の規定において、市長とされ、財産区管理会の会長、財産区協議会の代表者又は財産区関係住民の代表者と協議し、財産の適正な管理運営に努めるものとされている。

財産の処分行為等については、自治法第296条の3第1項に基づき財産区管理会の同意を要し、同意を要する具体的な事項は、大阪狭山市財産区管理会の設置等に関する条例第8条に定めている。また、取扱要綱第3条第1項では「協議会の代表者又は財産区関係住民の代表者の処分申請に基づき、管理者が行うものとする。」と規定している。

(3) 財産区の運営（経理）について

自治法第294条第3項では「地方公共団体は、財産区の収入及び支出については会計を分別しなければならない。」と規定している。

本市においては、自治法第209条第2項の規定に基づき、財産区特別会計条例（昭和57年大阪狭山市条例第10号）を制定し、財産区の収入及び支出は特別会計により経理しており、岩室財産区特別会計も設置されている（第1条第5号）。

(4) 財産区特別会計から一般会計への繰入れについて

自治法第296条の5第1項において「財産区は、その財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止については、その住民の福祉を増進するとともに、財産区のある市町村又は特別区の一体性をそこなわないように努めなければならない。」と規定している。

本市においては、取扱要綱第4条第2項で「本市との一体性を確保するため（財産から生じた財産の処分金等のうち）3分の1を一般会計に繰入れるものとする。」と規定している。また、大阪府からは処分代金の2～3割を市町村の一般会計に繰入れるよう指導されている。（昭和47年9月5日付け地第830号大阪府総務部長通知「財産区財産の管理及び処分の適正化について」）

2 事実関係

大阪狭山市長（以下「市長」という。）及びメルシーから提出された資料並びに関係職員の事情聴取から以下のとおりの事実を確認した。

(1) ため池太陽光発電事業に係るため池使用の基本的な考え方

ため池太陽光発電事業は、農業振興の一環として、ため池を管理する4地区に提案し、市が出資するメルシーと地元地区会等が共同事業として実施するという考え方であった。地元地区会等への説明では、財産区以外でも提案を受けることができるとしていた。

(2) 濁り池に係る主な地元調整の経過等について

ア 地元調整の相手方について

濁り池における太陽光発電事業は、平成27年夏頃以降に、まず池之原水利組合の同意を得た後に、池之原地区会の同意を得て、事業実施を決定している。

岩室財産区が設置されておらず、また、濁り池の堤体の使用は水面との一体利用であると誤認し、契約の相手方を財産区とするかについても調整相手である池之原水利組合及び同地区会の意向に委ねていた。

また、副市長は、本事業は水面利用であり、財産区財産の処分等には当たらないので、取扱要綱の適用を受けないと、元市民部長（前グリーン水素シティ事業推進室長）から市長とともに説明を受け、それを基に調整相手を決定したと陳述している。

イ 平成28年7月22日の地元調整について

このときは、ため池の水面を利用するものであって賃借料は発生しないと説明しており、また、財産区として取り扱わなくていいのかとの地区会の質問に対しては、市財産区担当は取扱要綱に基づき財産区として処理すべきであるとして、市の内部でもめているが、地元調整中の大鳥池についても交付金等の3分の1を一般会計へ繰入れされないよう進めたいという主旨の回答をしている。

ウ 平成28年12月20日の地元調整について

メルシー代表取締役である市長の指示を受け、メルシーの代理人として副市長が出席している。

このとき、何の連絡もなしに勝手に工事の着工がされたこと、工事着工前に契約締結されていないこと、濁り池の使用に係る着手金や前払いができないこと等に対して地元関係者から苦情があったとしている。

なお、副市長は、これ以前の協議は口頭だけで会議録が作成されていないため、市との認識に齟齬が生じていると、地元関係者から厳しく指摘を受けたとしている。

エ 財産区担当の見解について

(A) 平成28年12月15日の見解

ため池太陽光発電事業に関する協定書（案）について、グリーン水素シティ事業推進室から相談を受けた総務部財政グループは、文書により以下の見解を示している。

水面使用料は、ため池の底地があつてのものであるため、ため池の底地所有者である財産区と、協定書とは別に「水面使用に関する覚書」もしくは「賃貸借契約」を締結すべきである。また、水面使用料（賃貸借料）の算定については相応の根拠が必要となる。以上のことから協定書（案）にある「農業振興交付金」ではなく「水面使用料（賃貸借料）」を財産区に支払う内容とするとともに、別途「水面使用に関する覚書」もしくは「賃貸借契約」を締結することとする旨の条文へ変更し、金額についても精査すべきである。

(B) 大鳥池における取扱い

大鳥池における大阪狭山市ため池等太陽光発電モデル事業に関する協定書では、財産区を相手方としている。協定締結前に、東野財産区協議会、池尻財産区管理会、菅生、平尾それぞれの地区会及び水利組合の同意等を得て、行政財産の目的外使用許可の手続を行ったうえで、協定を締結している。また、大鳥池使用の対価は、東野財産区特別会計及び池尻財産区特別会計において使用料として収入し、取扱要綱第4条第2項の規定に基づき、その収入の3分の1を一般会計に繰出している。

財産区財産の目的外使用の対価について、財産区担当グループの見解は、当初は使用料もしくは賃借料とすべきとされていたが、最終的には大鳥池の例のとおり使用料とすべきと判断している。

(C) 濁り池協定書締結直前の見解

平成29年5月23日に副市長は、工事が完了しているため早く契約を締結したいと考えるメルシー代表取締役(市長)から濁り池協定書(案)に係る問題の有無について相談を受け、財産区担当部長である総務部長に確認の指示をした。

総務部長は同月25日に副市長へ、同月30日に市長に対し、弁護士とも相談した結果、財産区を適用し契約すべきであるの見解を示している。

オ 平成29年6月1日の地元調整について

副市長は、上記の総務部長の見解を受けて、契約の相手方を財産区に見直すため、グリーン水素シティ事業推進室長に速やかに対処するよう指示をした。

これを受けて、平成29年6月1日にため池太陽光発電事業担当及び財産区担当が地区役員、水利組合役員に対し、濁り池協定書(案)の見直しについてお願いをしている。

しかし、地区役員等は、財産区を適用するならこの事業は受けないと言っていたし、前グリーン水素シティ事業推進室長から水面利用だから財産区を適用しなくても大丈夫であると聞いていたから、メルシーと地区会及び水利組合の契約に至ったと主張し、濁り池協定書(案)の見直しには至らなかった。

カ 濁り池協定書等の締結に係る最終判断について

翌日2日に、市長は、副市長と総務部長から前述オの報告を受け、池之原地区会及び同水利組合を相手方として協定を締結する判断をした。

同月22日、メルシーと池之原地区会及び同水利組合は濁り池協定書及び覚書を締結した。

(3) メルシーから総額150万円が支払われたかについて

メルシーから提出のあった第2期（平成28年11月1日から平成29年10月31日）及び3期（平成29年11月1日から平成30年10月31日）の総勘定元帳と銀行通帳の振込記録を照合した。

その結果、農業振興等につながる経費として、平成29年6月23日に75万円、同年10月31日に62万5千円、同年12月22日に12万5千円の合計150万円が前述力の協定書及び覚書に基づき池之原地区会の預金口座へ振込されている事実を確認した。

3 岩室財産区特別会計で正当に予算計上し、一般会計に繰入れなかったことについて

(1) 行政財産の管理及び処分について

財産区財産の管理及び処分等は、自治法第294条第1項の規定により地方公共団体の財産の管理及び処分等の規定によるものとしている。また、自治法第238条の4第7項は、「行政財産はその用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」と定めており、使用する者は管理者の許可を得なければならないとされている。

本件で、メルシーが岩室財産区財産である濁り池に太陽光発電設備を設置したことにつき検討すると、ため池の使用については、池底にアンカーを打ち込んでフロートを固定した上で、水面にソーラーパネルを設置し、堤体にはパワーコンディショナーを設置している。これは、単なるため池の水面使用ではなく、土地の使用に該当する行政財産の目的外使用であると考えられる。

したがって、メルシーは濁り池のため池太陽光発電設備の設置に関して、まず岩室財産区関係住民の総意を得たうえで、行政財産の目的外使用許可を得るべきところこれを得ていなかった。また、岩室財産区管理者はメルシーからため池使用の対価を徴収すべきところこれを怠っていた。

(2) 不法占有行為について

本件では、メルシーは行政財産の目的外使用許可を得ておらず不法占有状態であり、不法占有の始期については、遅くとも通電が開始された平成28年12月からであると考えられる。岩室財産区管理者は、市長であってメルシー代表取締役と同一人物であり、メルシーの継続的不法占有を不法占有開始時より把握していたにもかかわらず、不法占有状態を解消する交渉を行っていない。これは財産の管理を怠る行為といえる。

また、行政財産の目的外使用許可を行った場合には、財産区管理者は条例に基づき使用料を徴収をすべきであり、財産区財産にあつては自治法第

294条第1項から第3項の規定により市の収入として形式的に処理されるものである。したがって、行政財産が権原なく占有された場合には、管理者は占有者に対し、使用料相当額の損害賠償請求権（民法第709条）または不当利得返還請求権（民法第703条）を取得するものというべきである。

これを本件についてみると、濁り池が権原なく占有されたため、岩室財産区管理者は占有者であるメルシーに対し、使用料相当額の損害賠償請求権または不当利得返還請求権を取得したものである。

この点メルシーから池之原地区会に対して、濁り池協定書に基づき、これまでに農業振興交付金として合計150万円の支払いがされているところ、岩室財産区管理者は、メルシーが行政財産の目的外使用許可を受けていれば収入できたであろう濁り池から生じた売電収入を財源とする農業振興交付金相当額の収入が受け取れず、岩室財産区特別会計で会計処理がなされていない。

(3) 損害の有無について

したがって、岩室財産区管理者の上記の財産の管理を怠る事実により岩室財産区に損害があったというべきである。

また、岩室財産区特別会計に財産区財産の処分等による収入がないことから、自治法第296条の5第1項の規定を充足させるための、取扱要綱第4条第2項に基づき一般会計に繰り入れることができず、大阪狭山市に損害があったというべきである。

4 濁り池協定書の締結日は平成29年6月22日であるが、同協定書第3条第2項における本事業に係る工事期間が平成28年8月1日から同年11月30日と遡及した内容となっているため、契約が成立しているかの確認について

これについては、平成30年2月26日付け大阪狭山市監査委員告示第5号により公表した「大阪狭山市魅力発信及び発展に関する事業並びにグリーン水素シティ事業等に関する執行方法に係る監査結果報告」において、契約上特に問題となる点が認められなかったと結論付けている。（21頁【図表3】調査対象とした契約と結果、（2）契約主体がメルシーであるもの、締結日平成29年6月22日の欄）

第4 結論

監査の結果、本請求には理由があると認められるので、自治法第242条第4項の規定に基づき市長に対し次のとおり勧告する。

- 1 市長は岩室財産区管理者として、メルシーに対し、濁り池の不法占有状態の解消を図る協議を行い、損害賠償等については、必要な措置を講じられたい。
- 2 市長は岩室財産区管理者として、濁り池について適正な使用許可手続がなされるまで岩室財産区の損害が生じるため、速やかに岩室財産区特別会計及び一般会計の収入として経理できるよう必要な措置を講じられたい。
- 3 上記1及び2に対する措置の期限は、平成30年12月末日までとする。
- 4 自治法第242条第9項の規定に基づき、期間内に必要な措置を講じられたときには、速やかにその旨を通知されたい。

第5 意見

本件については以上であるが、市長に対し、以下のとおり意見を付すこととする。

- 1 本件を監査するにあたって、根本的な問題は、関係法令の確認を怠り、誤った判断をしたまま、拙速に事業を進めたことにあると思われる。市長が岩室財産区管理者並びにメルシー代表取締役の双方代理となったまま、あえて事業を進めた結果、大阪狭山市及び岩室財産区に損害が生じていることは、誠に遺憾である。
監査委員の勧告に対する措置を講じるにあたっては、長の事務の委任・臨時代理（自治法第153条第1項）の規定により、双方代理（民法第108条）の禁止規定に抵触する行為とならないように、適宜、補助機関である職員に委任する等、適正に対処されたい。
- 2 財産区財産の管理及び処分等について、岩室財産区においては早急に管理運営組織の設置について努力されたい。また、再発防止のため、市条例等の規定を検証されたい。
- 3 今般の勧告について、市長は、財産区管理者及び市長として措置を講じることはもとより、メルシーに対しては濁り池使用の問題解決のため、出資者として指導、監督を行い、メルシー代表取締役として適正に対処されたい。