

平成 28 年 10 月 20 日

(省略)

安曇野市監査委員 千國 寛一

安曇野市監査委員 山 中 崇

安曇野市監査委員 宮澤 豊次

安曇野市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

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 項の規定により請求のあった住民監査請求について、同条第 4 項の規定により監査した結果、次のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

1 請求人

(省略)

2 請求書の提出

請求書の提出は、平成 28 年 8 月 22 日である。

3 請求書の受理

平成 28 年 8 月 22 日付けで提出された安曇野市職員措置請求書（以下「請求書」という。）については、法第 242 条第 1 項に規定する所定の要件を備えているものと認め、平成 28 年 8 月 31 日に受理することを決定した。

4 請求の内容

提出された請求書の内容は、次のとおりである。なお、請求人が事実証明書として提出した第1号証から第36号証までの添付は省略する。(以下原文より引用。なお、個人名及び法人名は記号等を用いて記載した。)

安曇野市職員措置請求書

1 請求の要旨

(請求の対象、行為)

安曇野市長は、市の所有する蒸気機関車D51483(以下、機関車とする。第1号証)を安曇野市穂高有明5950-3(以下、旧設置地とする。)から穂高有明5948-8(以下、新設置地とする。)へ移設する(第10号証)にあたり、C社との間で平成26年12月22日と平成27年3月2日、建設工事請負契約を結び(第2号証)、平成27年4月8日、工事請負費585万3600円を支出する(第3号証)とともに、A社との間で、平成27年4月1日、A社所有に係る新設置地を蒸気機関車設置用地として平成27年4月1日から平成37年3月31日までの期間で借りする賃貸借契約を結び、平成27年4月30日から、A社に賃借料を支出し、新設置地に機関車が展示される限り、賃借料の支出が予定されている。(第4号証)。

(事実の経過)

A社は、同社所有地である穂高有明5948-1、5950-1、5950-3、5353-1ないし3において、太陽光発電施設建設を計画し(第5号証)、平成25年12月16日、安曇野市に対して発電事業のため、機関車を移設させたい考えを打診し(第6号証)、また、経済産業大臣に上記土地における太陽光発電設備の認定を申請し、平成26年3月31日、その認定を受けた(第7号証)。以降、A社は、安曇野市に対して機関車の迅速な移設を要求し(第8号証)、安曇野市とA社は、半年以上にわたり交渉し、A社の発電の妨げにならない機関車の移設先(第31号証)として平成26年9月1日までに穂高有明5948-1のうち1000㎡を新設置地として選定し(第9号証)、安曇野市は、平成26年11月5日、立足公民館において説明会を開催し、地域住民に対して機関車を新設置地へ移設することを説明した(第10号証)。

なお、機関車は、昭和52年2月18日にA社代表取締役Xの祖父(Yの父)であるZが、自らが運営するB施設の集客のために、客車とともに自社所有地内に展示し、客車内にレストランを作る計画で、旧穂高町に対して旧穂高町が旧国鉄から貸与を受

けることを陳情し（第 8 号証、第 11 号証）、これをうけて旧穂高町が旧国鉄より無償で借り受け（第 12 号証）、のちに J R 東日本より所有権の譲渡を受けたものである（第 1 号証）。機関車の維持管理費は A 社が一切を負担するものとされた（第 11 号証）。

新設置地（新設置地である穂高有明 5948-8 は平成 26 年 11 月 14 日に穂高有明 5948-1 から分筆されている。第 13 号証）を含む、穂高有明 5948-1、5948-4（田）について、同地の前所有者 W は、平成 17 年 1 月 28 日、旧穂高町長に対して A 社のスポーツ施設の建設を農地転用の事業目的として農業振興地域内の農用地区域より除外するよう申し出をし（第 14 号証）、旧穂高町長は平成 17 年 8 月 19 日、農業振興地域内の農用地区域より除外する通知をした（第 15 号証）。さらに、平成 20 年 11 月 13 日、W と A 社は、A 社のスポーツ施設の建設を農地転用の事業目的として、同地に賃貸借権を設定するとして、長野県知事に農地転用の申請をし（第 16 号証）、長野県知事は、翌平成 21 年 2 月 3 日、農地転用を伴う賃貸借権の設定を許可した（第 17 号証）。しかし、A 社は、スポーツ施設を建設せず、計画した農地転用の事業を実施しなかった（第 18 号証）。

その後、穂高有明 5948-1、5948-4 は、平成 21 年 8 月 24 日、売買によって所有権が W より A 社に移転し、平成 26 年 9 月 24 日、A 社は穂高有明 5948-4 を 5948-1 に合筆登記した（第 19 号証）。

平成 26 年 11 月 7 日、A 社は、安曇野市長に対し、穂高有明 5948-1 の転用事業計画をスポーツ施設から太陽光発電所、B 施設の駐車場に変更するとして、農業振興地域整備計画変更に伴う農地転用事業の内容変更願を提出し（第 18 号証）、平成 26 年 11 月 13 日、安曇野市長は A 社願出の内容のとおり農地転用事業を変更した（第 20 号証）。さらに、平成 26 年 11 月 14 日、A 社は、新設置地を穂高有明 5948-8 として穂高有明 5948-1 から分筆登記する（第 13 号証）とともに、新設置地について駐車場の建設を事業目的として農地転用許可後の計画変更を申請し（第 21 号証）、長野県知事は平成 26 年 12 月 16 日、これを承認した（第 22 号証）。（なお、A 社は、平成 27 年 1 月 16 日、新設置地に駐車場が完成したとして、長野県知事に工事完了を報告している。第 23 号証）

しかし、安曇野市は、平成 26 年 12 月 12 日、新設置地の評価額の試算を行い、平成 26 年 12 月 16 日、新設置地を蒸気機関車設置用地として、A 社より借り受け、平成 26 年 12 月 16 日から平成 27 年 3 月 31 日までの期間は使用貸借契約（平成 26 年 12 月 16 日締結。第 24 号証）を、平成 27 年 4 月 1 日から平成 37 年 3 月 31 日までの期間は賃

貸借契約（平成 27 年 4 月 1 日締結。第 4 号証）を A 社との間で結んだ。

これに先立つ平成 26 年 9 月 29 日、安曇野市議会においては、機関車の移設および移設先の造成工事の費用が補正予算として承認されており（第 6 号証、第 10 号証、第 25 号証）、また、平成 26 年 11 月 5 日、安曇野市観光交流促進課は、立足公民館において、地域住民に対して、新設置地に機関車が移設されることを説明している。（第 10 号証）

このように、新設置地は、A 社が長野県知事に駐車場建設を事業目的として農地転用許可後の計画変更申請を行う前に、安曇野市と A 社との協議のもと、安曇野市の機関車の移設先とすることがすでに決定され、長野県知事が農地転用許可後の計画変更を承認した平成 26 年 12 月 16 日に、安曇野市と A 社は賃貸借契約を結んでいるところ、A 社が平成 26 年 11 月 7 日に安曇野市長に対して行った農業振興地域整備計画変更に伴う農地転用事業の内容変更願（第 18 号証）、ならびに、平成 26 年 11 月 14 日に長野県知事に対して行った農地転用許可後の計画変更申請（第 21 号証）は、虚偽の転用事業を目的としてなされ、下記のとおり、安曇野市関係課局もこれを了知していた。

A 社の所有に係る新設置地に安曇野市の事業として機関車が移設される場合、農地法上、農地転用許可後の計画変更は、機関車の移設を変更後の事業目的として、事業者である安曇野市が申請しなければならないところ、安曇野市があえて申請をせずに、A 社が虚偽の申請をした理由は、新設置地はもともと農業振興地域内の農用地区域にあり、農振除外の手続を経た上で、第 1 種農地として農地転用の申請が必要とされ、第 1 種農地の農地転用は、農地法、農地法施行令、農地法施行規則条の規定により、例外的な事業についてのみ承認されるものであり（第 26 号証）、また、いったん農地転用が許可された後にその計画を変更することの承認については、別に異なる基準（農地法関係事務処理要領。第 27 号証）も存在する。そして、これら法令に照らし合わせると、新設置地を安曇野市の蒸気機関車設置用地として、農地転用許可後の計画変更をすることは承認されない。（安曇野市農業委員会事務局も同様の見解。）そこで、安曇野市と A 社が、計画変更が承認される目的を作出する必要性に迫られ、このような違法手段を取ったものである。

なお、A 社が県知事から計画変更の承認を受けた事業目的である「住宅その他申請に係る土地の周辺の地域において居住する者の日常生活上又は業務上必要な施設で集落に接続して設置されるもの」（農地法施行規則 33 条第 4 号）としての「駐車場」についても、A 社の「筆頭株主が施設近隣集落に居住、業務上必要な施設」として承認

された（第 22 号証）ものの、A 社の申請理由にその旨の記載は一切なく（第 21 号証）、添付される筆頭株主の「証明書」（第 21 号証）は、株主名簿の写し等ではなく、信憑性は低い。そもそも株主という身分だけで会社の日常業務を行うことはありえず、これを行うのは、会社役員、従業員である。一方、A 社の商業登記簿謄本（第 21 号証）記載の役員に施設近隣集落に居住する者は存在しない。したがって、集落接続の要件は満たさない（第 26 号証参照）。さらに、「申請理由」も「会員の減少が顕著」であるにもかかわらず、駐車場が不足するという論理的整合性のとれないものである。事実、新設置地に機関車が移設され、A 社の駐車場は建設されなかったにもかかわらず、A 社は他所に駐車場を建設することはしておらず、この点からも申請が虚偽であったことは明らかである。

後日、新設置地について、A 社が駐車場建設を事業目的とする虚偽の申請をしたことについて安曇野市に問い合わせたところ、観光交流促進課、建築住宅課は、農地法については知らなかったと説明する一方で、農業委員会事務局は、新設置地に機関車を移設することは農地法上認められないと観光交流促進課、建築住宅課に回答したと説明しており、安曇野市各課局の説明は矛盾・対立するものであった。再度、各課局にその旨を質して回答を求めたが、各課局は同様の説明を繰り返すのみであった。そこで、平成 28 年 3 月 31 日、安曇野市秘書広報課に対し、安曇野市長による説明を求めたところ、同日、各課局合同での説明会の開催が約束された。しかし、各課局の主張が対立して調整がとれない（第 28 号証）、弁護士に相談することが必要（第 29 号証）、各課局合同で市長への面談を求めたが、市長の時間の調整ができない、などの理由で、説明会は再三延期された。そして、平成 28 年 6 月 21 日に市長と各課局長との面談があり（第 30 号証）、申請から約 4 カ月後の平成 28 年 7 月 28 日に至って説明会がようやく開かれた。しかし、この説明会においても、各課局は従前の説明を繰り返し、それぞれの説明は矛盾・対立したままであって、統一した説明がなされることもなく、建築住宅課によってなされた違法な決裁（下記）についての質問に対しても、理由を説明するつもりはない、職員課に報告するとの回答に止まり、安曇野市は、もっぱら不誠実な回答を繰り返し、時間を徒過させる対応を行っている。

しかし、安曇野市観光交流促進課が、機関車移設にあたって、農地法上、農地転用許可後の計画変更が問題になるとの認識があったことは、平成 26 年 7 月 23 日の会議における担当者（城取）の発言から、明らかである（第 31 号証）。そして、機関車の移設に関わる農振法上、農地法上の手続は、かりに行うとすれば、事業者である安曇

野市によってなされなければならないところ、安曇野市はこれを怠ったものである。

(ただし、行ったとしても、県知事の承認は得られない。)

また、平成 28 年 7 月 25 日に安曇野市農政課から公文書が公開されたこと（第 34 号証）で、建築住宅課に関わる次の違法行為の事実が判明している。

安曇野市建築住宅課の藤澤が起案し、浅川課長以下回覧した平成 26 年 10 月 29 日の開発関連相談表（第 32 号証）からは、新設置地に機関車が移設されることについて、「農地法においても調整済（平川局長、高山主査）←10/29 1:30～」と、建築住宅課から農業委員会事務局（平川局長、高山主査）に何らかの確認がなされ、観光交流促進課に指導がなされた事実が示される。一方、平成 26 年 11 月 7 日起案、同 13 日決裁の「農業振興地域整備計画変更に伴う農地転用事業内容変更（軽微）について」（第 20 号証）には、新設置地を駐車場とする目的で転用事業内容の変更願に対して、建築住宅課の浅川課長以下、決裁のために内容を確認したことが示されている。前者は、新設置地に機関車が移設されることを建築住宅課が了知していた事実を示し、後者は、新設置地について A 社が駐車場を事業目的とする農振法上の申請をしていることに建築住宅課が承認を与えた事実を示すものである。とすれば、前者に示される「調整済」の内容は、農地法上、新設置地に安曇野市が機関車を移設することが承認されるということではなく、A 社が新設置地について駐車場目的で虚偽の申請をすることを、農業委員会が黙認する（不正に荷担する）ことについて「調整」がとられたことを意味する、と解釈するほかない。このように、安曇野市が機関車を新設置地に移設するにあたっては、障碍となっていた農振法、農地法において承認がされないという問題を「解決」するため、安曇野市担当各課局の関与のもとで、A 社による虚偽の申請が行われたことが公文書から裏付けられる。

これに関連して、機関車移設事業は、路盤工などの造成工事が予定され、土地の区画計質を変更する事業であるから、建築住宅課は、観光交流促進課に安曇野市の適正な土地利用に関する条例の手続きをとらせる必要があった。にもかかわらず、あえてこれを不要としたのは、違法である。そこで、建築住宅課に説明を求めたところ、機関車の移設は「公園の維持管理」なので特定開発の手続は不要である（第 33 号証参照）などと回答した。しかし、新設置地に「公園」があったという事実はない（第 23 号証の写真。また、第 22 号証の 2 によると新設置地は「畑」。）また、第 32 号証の新設置地を「開発緑地として考えることが可能」との見解については、第 35 号証に「開発緑地」は新設置地とは別の位置関係にあることが示されるので、誤りである。この建築

住宅課の違法行為の背景には、特定開発の手続をとれば開発事業の内容が公衆の縦覧に供され、A社の農振法、農地法の手続の虚偽が露呈することから、これを防ぐ目的があったと考えられる。

(求める措置)

このように、A社の違法行為に、安曇野市担当課局の関与があることが裏付けられるところ、新設置地はA社による駐車場の建設を目的として農地転用許可後の計画変更が承認されたにもかかわらず、A社は駐車場を建設せず、安曇野市が機関車を移設し、造成工事を行ったことは、農振法、農地法に違反し、現在も新設置地に機関車は展示されたままであり、違法な状態が継続している。違法状態は速やかに解消されなければならない。新設置地に安曇野市が機関車を移設することは、農振法、農地法上、許可されないことから、手続の補正による是正は不可能であり、安曇野市長は、機関車を速やかに新設置地から撤去し、旧設置地へ戻すことを求める。また、新設置地は、農地へ原状回復した上で、再度、農用地区域に編入するとともに、安曇野市農業委員会に対して、速やかに必要な処理（第27号証参照）をとるように指示することを求める。

一方、機関車は、農振法、農地法上、移設が許されない土地（新設置地）に移設されたのであるから、その事業は違法であり、これに要した上記移設費用（工事請負費）は違法な支出である。そして、機関車は、現在の違法状態を解消するために、速やかに再度、旧設置地に移設し、新設置地の原状回復をしなければならないのであるから、上記移設費用の支出は不要な、あるいは、二重の支出となるものであり、安曇野市に財産的な損害をもたらすものである。したがって、安曇野市長ならびに観光交流促進課長は、連帯して、これを市に賠償することを求める。また、新設置地は農振法、農地法上、駐車場を目的として農地転用許可後の計画変更が承認されたものであり、蒸気機関車設置用地とすることはできないところ、平成27年4月1日に安曇野市とA社との間で結ばれた土地賃貸借契約は蒸気機関車設置用地とすることを使用目的としており（第3条）、その実現は公序に反し、原始的に不能であるから、契約は無効である。したがって、安曇野市が平成27年4月30日以降、A社に支払った賃借料は法律上の原因がなく支払われたものである。そして、機関車の違法な移転事業が行われなければ、機関車は旧設置地に設置されたままであり、安曇野市は賃借料を支払う必要がなかった（第36号証）のであるから、上記賃借料の支払いは、安曇野市に財産的な損害をもたらすものである。したがって、安曇野市長は、上記、土地賃貸借契約が無効で

あることを確認するとともに、これにもとづいてA社に支払った賃借料を不当利得としてA社から安曇野市に返還させることを求める。

(請求期間経過についての正当な理由)

安曇野市の新設置地への機関車の移設ならびに設置が違法であるのは、安曇野市・A社の農振法、農地法上の違法行為によるものである。

機関車の移設先である新設置地は、面積 1020 m²であり、路盤工などの土木工事が施され、土地の区画形質が変更されるのであるから、事業者である安曇野市は、安曇野市の適正な土地利用に関する条例に従い、特定開発の手続をとる必要があったところ、特定開発の手続がとられ、事業内容が公衆の縦覧にかけられれば、農振法、農地法上の違法行為も容易に明らかになったものである。

しかし、安曇野市関係課局の共謀によって、特定開発の手続はとられず、これによって、A社は農振法、農地法上の違法行為を秘密裏になすことが可能となり、その発覚は、A社による新設置地周辺での太陽光発電施設の建設の違法性を調査する過程において、偶然、虚偽の農地転用許可後の計画変更申請がなされている文書が見つかったことによる。

A社の違法行為の発覚後も、安曇野市関係課局は、適切な対応、処理を行わないばかりか、事実関係を明らかにすることを拒否している。

現在においても、安曇野市の担当課局では口裏合わせや、職員に当時のことは記憶にないと説明するように指導がなされる一方で、上記、説明会においても、特定会派の市議会議員やマスコミ関係者の出席を建築住宅課長が拒絶するなど、隠蔽工作は続けられている。

このように事件の事実関係の把握が極めて困難な中、平成 28 年 7 月 25 日に安曇野市農政課から公開された公文書によって、安曇野市担当課局のA社の違法行為への関与についての確証が得られたことから、本請求に至ったものである。

したがって、機関車移設費用、ならびに、平成 27 年度の新設置地の賃借料支出に関して請求期間が経過したことは、違法行為が秘密裏に行われ、これについて安曇野市が隠蔽工作を行っている以上、やむを得ないものである。しかし、安曇野市の関与の確証が得られた後は、迅速に申請に至っている。

なお、平成 28 年度の新設置地の賃借料支出については、請求期間の経過はない。

5 請求の補足及び事実証明書の追加

平成 28 年 9 月 2 日に請求人より、請求の補足及び事実証明書が追加して提出された。追加された内容は次のとおりである。なお、請求人が事実証明書として提出した第 37 号証の添付は省略する。(以下原文より引用。)

(3) 新設置地(穂高有明 5948-8)に係る平成 28 年度の賃借料について、平成 28 年 4 月末日に安曇野市から A 社に支払われたことについて、第 4 号証の 4 として請求書(平成 28 年度分)を、第 4 号証の 5 として支払命令票(平成 28 年度分)を提出します。また、第 37 号証の 1 として支払命令票を、第 37 号証の 2 として請求書を、第 37 号証の 3 として解約合意書を提出します。

(4) 1(事実経過)「なお、」以下(1 頁 29 行～)に示したとおり、機関車は、A 社(同社代表取締役 Z)が、自らの運営する B 施設の集客のために旧穂高町に旧国鉄から借り受けることを陳情したもの(第 9 号証)であり、A 社は旧穂高町に「(機関車)導入に伴ふ諸経ヒ及導入後の維持管理費等は一切当社が負担致します」(第 11 号証)と誓約したこと(なお、A 社はその後、機関車の管理を怠ったことから、安曇野市が保存会に管理業務委託するかたちで管理している)、機関車の設置用地である穂高有明 5950-3 の使用貸借について、旧穂高町、安曇野市において、これにかかる一切の費用について予算措置が講じられたことはなかったこと(第 9 号証の 1)、A 社は長年、穂高有明 5950-3 の固定資産税を異議なく納付してきたこと(第 31 号証)から判断すると、昭和 52 年 11 月 19 日付の使用貸借契約書(第 36 号証)第 7 条(租税・経常費についての記載)は、使用貸借契約書の雛型にすぎず、第 7 条に記載される内容について、契約時に当事者間においてその合意があったとすることはできない。A 社は、平成 26 年 7 月に至り、第 7 条の記載を奇貨として安曇野市に対し「2. 返還金: 固定資産税 5 年分を補填して下さい」(第 9 号証の 2)と要求し、安曇野市は、平成 27 年 4 月 1 日にこれに応じた(第 37 号証の 1)ところ、解約合意書の第 2 条(第 37 号証の 3)は、昭和 52 年 11 月 19 日の使用貸借契約(旧穂高町と A 社との合意)に基づくものではなく、法律上の原因のないものであるから、A 社の清算金の受領は不当利得である。安曇野市長は、A 社に対して清算金を安曇野市に返還させることを求める。

平成 28 年 9 月 2 日(補足)

第2 監査の実施

1 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項の規定により、平成28年9月13日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は、新たな証拠として説明資料を提出するとともに、陳述において請求の趣旨の補足説明を行った。

2 関係人の調査及び書類その他記録の提出

法第199条第8項の規定により、監査に必要があると認めため、商工観光部観光交流促進課、都市建設部建築住宅課、農業委員会事務局に対して書類その他記録の提出及び関係職員の出頭を求め調査を行うとともに、長野県農政部農業政策課に対し文書による照会を行った。

3 監査の対象

請求書の内容及び陳述内容を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

請求人は本請求において、市が所有する蒸気機関車を安曇野市穂高有明5948番地8から安曇野市穂高有明5950番地3へ移設すること、安曇野市穂高有明5948番地8の土地を農地へ復した上で農用地区域に編入すること、安曇野市農業委員会に対して必要な処理をとるように指示することを求めている。しかし法第242条第1項に規定している住民監査請求制度は、違法もしくは不当な公金の支出等の事実によって市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求する制度であり、監査の対象は市の具体的な財務会計上の行為に限られることから、これに該当しないものは、監査の対象としない。

また請求人は本請求において、市が平成27年4月8日に支出した蒸気機関車の移設工事費5,853,600円、平成27年4月30日に支出した安曇野市穂高有明5948番地8に係る借地料、平成27年4月30日に支出した安曇野市穂高有明5950番地3に係る使用貸借契約の解約の合意に伴う清算金について賠償・返還を求めているが、法第242条第2項によると、住民監査請求は「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。」とされている。請求の時点で支出の時より1年を経過しているこれらの支出の返還等を求めることに関し請求人は、安曇野市関係課局の共謀により違法行為がなされ、情報公開請求で平成28年7月25日に公開された公文書により市担当課

局の違法行為への関与について確証が得られたことから本請求に至ったもので、違法行為が秘密裏に行われ、市が隠蔽工作を行っている以上やむを得ないものであり、住民監査請求の期限条項にはかからないと主張している。

しかし、法第242条第2項ただし書きにおける、正当な理由の有無は、住民が相当の注意力を持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、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な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきとされている（最高裁昭和63年4月22日判決参照）。そして、当該行為が秘密裏に行われた場合であっても、住民が相当の注意力を持って調査すれば客観的に見て住民監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきとされている（最高裁平成14年9月12日判決参照）。また、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とされている（東京高裁平成19年2月14日判決参照）。

本件では、それぞれの支出日以降に情報公開請求を行えば、その内容について知ることができたため、請求人が相当な注意力を持って調査すれば、期間内に本件請求を行うことができたと考えられるので、1年を経過しても住民監査請求をする正当な理由があるとはいえず、行為の終わった日から1年を経過した不適法なものとして判断する。

よって、市が平成28年4月27日に支出した安曇野市穂高有明5948番地8に係る借地料について監査の対象事項とした。

4 確認した事実

(1) 蒸気機関車について

本件に係る蒸気機関車が穂高有明5950番地3に設置され、穂高有明5948番地8へ移設された経過は次のとおりである。

昭和52年2月18日 旧穂高町がA社から蒸気機関車を旧日本国有鉄道より借り受け、自社の所有地である穂高有明5950番地3に設置するよう要望を受ける。

昭和52年11月19日 旧穂高町とA社は、昭和52年11月19日から永年として、穂高

有明 5950 番地 3 の土地の使用貸借契約を結ぶ。

- 昭和 53 年 4 月 12 日 旧穂高町と旧日本国有鉄道で、蒸気機関車の貸借契約を結ぶ。
- 平成 15 年 5 月 1 日 旧穂高町に蒸気機関車が東日本旅客鉄道(株)から無償譲渡される。
- 平成 25 年 12 月 A 社から、蒸気機関車を穂高有明 5950 番地 3 より移設するよう要請される。
- 平成 26 年 9 月 29 日 移設工事費用を 9 月補正予算に計上し、安曇野市議会 9 月定例会において議決される。
- 平成 26 年 11 月 5 日 A 社が立足公民館で開催した太陽光発電施設の開発に係る地元説明会で、観光交流促進課は蒸気機関車の移設工事について説明を行う。
- 平成 26 年 12 月 16 日 安曇野市と A 社は、平成 26 年 12 月 16 日から平成 27 年 3 月 31 日の期間で、穂高有明 5948 番地 8 の土地の使用貸借契約を結ぶ。
- 平成 26 年 12 月 22 日 蒸気機関車の移設工事が、平成 26 年 12 月 22 日から平成 27 年 3 月 3 日までの工期で実施され、蒸気機関車が穂高有明 5948 番地 8 に設置される。
- 平成 27 年 4 月 1 日 安曇野市と A 社は、平成 27 年 4 月 1 日から平成 37 年 3 月 31 日までの期間で、穂高有明 5948 番地 8 の土地の賃貸借契約を結ぶ。
- 平成 27 年 4 月 30 日 安曇野市は A 社に、穂高有明 5948 番地 8 の土地について平成 27 年度分の借地料を支払う。
- 平成 28 年 4 月 27 日 安曇野市は A 社に、穂高有明 5948 番地 8 の土地について平成 28 年度分の借地料を支払う。

(2) 農地法の手続について

蒸気機関車の移設先である穂高有明 5948 番地 8 の土地に係る農地法の手続は次のとおり実施された。

平成 20 年 11 月 13 日 A 社から安曇野市農業委員会を經由して許可権者である長野県知事に、穂高有明 5948 番地 1 の土地について、スポーツ施設設置を目的とした農地法第 5 条の規定による許可申請書が提出された。

平成 21 年 2 月 3 日 長野県知事から農地法第 5 条による申請が許可された。

平成 26 年 11 月 14 日 穂高有明 5948 番地 1 の土地から、穂高有明 5948 番地 8 の土地が分筆された。

また穂高有明 5948 番地 8 の土地について、A 社から安曇野市農業委員会を經由して許可権者である長野県知事に、スポーツ施設から従業員駐車場への計画変更申請書が提出された。

平成 26 年 12 月 16 日 長野県知事から事業計画変更が承認された。

平成 27 年 1 月 16 日 A 社から安曇野市農業委員会を經由して許可権者である長野県知事に、工事進捗状況報告書が提出された。

(3) 都市計画法他の開発に関する手続について

蒸気機関車の移設先である穂高有明 5948 番地 8 の土地に係る開発行為等の手続は次のとおり実施された。

平成 20 年 5 月 7 日 A 社から安曇野市へ、穂高有明 5948 番地 1 の土地についてスポーツ施設設置を目的とした、穂高町まちづくり条例の規定による開発事業承認申請書が提出された。

平成 20 年 6 月 13 日 上記申請が安曇野市より承認された。

平成 20 年 11 月 13 日 A 社から安曇野市を經由して長野県知事に、穂高有明 5948 番地 1 の土地について、スポーツ施設設置を目的とした都市計画法第 29 条の規定による開発行為許可申請書が提出された。

平成 21 年 2 月 3 日 長野県知事から都市計画法第 29 条による申請が許可された。

平成 21 年 7 月 2 日 A 社から安曇野市を經由して長野県知事に、開発行為完了届が提出された。

平成 21 年 7 月 22 日 長野県知事から A 社に対し、検査済証が交付された。

第 3 監査の結果

1 結論

監査の結果、請求に理由がないものと判断し、これを棄却する。

2 理由

請求人は、蒸気機関車の新設置地は A 社による駐車場の建設を目的として農地転用許可後の計画変更（スポーツ施設から駐車場への変更）が承認されていたにもかかわらず

らず、A社が駐車場を建設せず、安曇野市が蒸気機関車を移設し造成工事を行ったことは農振法、農地法に違反すると主張している。そして、平成27年4月1日に安曇野市とA社との間で結ばれた土地賃貸借契約は蒸気機関車設置用地とすることを使用目的としており、その実現は原始的に不能であることから契約は無効で、安曇野市が平成27年4月30日以降A社に支払った賃借料は法律上の原因がなく支払われたものであり、A社に支払った賃借料を不当利得としてA社から安曇野市に返還させることを求めている。

農地法第5条では、「農地を農地以外のものにするためには、当事者が都道府県知事等の許可を受けなければならない。」とされている。A社は平成20年11月13日に農地法第5条の農地転用申請を行い、長野県知事は平成21年2月3日に農地転用許可を行った。その後A社はスポーツ施設から従業員駐車場への計画変更申請書を平成26年11月14日に提出し、長野県知事は平成26年12月16日に承認している。そして平成27年1月16日にA社から安曇野市農業委員会を經由して長野県知事へ工事進捗状況報告書が提出され、転用事業は完了した。

農地法における許可権者である長野県知事によって本件に係る農地転用許可と計画変更承認が行われていること、転用事業の完了後に蒸気機関車の移設及び土地の賃貸借契約が締結されていることから、これらの手続きについて違法性はないものと判断した。また土地の賃貸借契約の締結及び借地料の支払いに関する事務についても瑕疵は認められず、安曇野市財務規則及び安曇野市事務決裁規程に沿って適正に執行されていた。よって、請求人の主張には理由がないと判断した。

第4 添えて述べる意見

監査結果については以上であるが、法第199条第10項に基づき意見を述べる。

本件における農地法上の手続や開発事業等に係る諸手続はそれぞれの根拠法令に違反するものではないものの、建築住宅課において、開発事業に係る書類により把握していた内容とは異なる事業を目的とした内容の起案文書に承認の認印をしていること、農業委員会事務局において工事進捗状況報告に係る書類を紛失したことなど、不適切な事務が確認された。今後、各部署における書類管理を徹底し、文書決裁時における確認体制を強化することを要望する。

また、観光交流促進課で蒸気機関車を移設するに当たり、A社の従業員駐車場とすることを目的として農地法上の変更申請事務が進行中の土地に対し市が蒸気機関車を設置する

という計画をたて、地元説明会を実施し、長野県知事が変更承認したその日にA社と蒸気機関車の設置を目的とした土地の使用貸借契約を締結しているが、これら事業を実施する過程において、部局間の連絡調整が十分でないまま事務手続が進められたことに本件の疑義が生じた要因があるものと考えます。本件に関し長野県に照会をした結果、県は現状を前提に農地法等の計画変更を承認しており、現在の状況に違法性があるとは言えない。しかしA社の従業員駐車場の設置を理由として農地転用し、その土地が農地法の枠から外れた時点で蒸気機関車を設置したようにもとれ、部局間の不整合が認められる事務事業の執行が市の手続として適切であったのか、一部市民の疑念を生んでしまった。

ここ数年職員の不祥事が発生し、市民の市の事業に対する信頼が揺らぎかねない環境の中、市の事務の執行に当たっては、結果だけでなくそのプロセスにおける説明責任も今まで以上に強く求められる。担当者任せではなく十分に部局内で検討した上で事業を実施するとともに、透明性の確保という側面からも市民に十分説明ができるよう部局間の連携を図り、適正な事務の執行に努めるよう要望する。

以 上

本書は、個人情報保護等の観点から、一部省略等を行ったものである。