

五島市監査委員公表第3号

令和元年12月25日に提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査を行ったので、同項の規定によりその結果を公表する。

令和2年2月21日

五島市監査委員 橋 本 平 馬

五島市監査委員 神之浦 伊佐男

第1 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

令和元年12月25日

3 請求の要旨

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述によると、請求の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求の対象行為及び当該行為が違法又は不当であることの理由

令和元年9月五島市議会定例会（以下「9月定例会」という。）に提出された長崎県肉用牛振興施設整備事業費補助金（以下「本件補助金」という。）の返還に係る加算金（以下「本件加算金」という。）を放棄する議案第114号権利の放棄について（以下「本件議案」という。）は、本件議案及び説明資料の放棄の理由において、市は十分な調査等を一切行わずに議案を提出し、経済土木委員会（以下「委員会」という。）で審査の下、本会議において可決された。委員会における審査において、補助事業の中止に伴う加算金免除に係る市の説明は、調査不十分による虚偽内容であり、議会で可決した結果は、市民にとって「やむを得ない理由」として看過することのできない問題である。

虚偽内容である理由は、次のとおりである。

ア 本件補助金に係る事業中止の理由は、ごとう農業協同組合（以下「農協」という。）と低コスト肉用牛生産実証展示事業に係る施設利用契約（以下「本件施設利用契約」という。）を締結した受託者（以下「本件事業受託者」という。）の失踪が最大の原因としているが、農協の代位弁済請求申請の決定日が、補助事業の中止となる。

イ 補助事業中止の要因は、農協及び行政の指導管理の怠慢が最大の要因である。

ウ 本件施設利用契約の第8項に原則として契約は解除しないものとするとしながらも、農協は本件施設利用契約を一方的に解除した。補助事業の残存期間は、連帯保証人が施設の利用継承を行う必要があった。

エ 農協は、本件施設利用契約の連帯保証人に対し、責任追及を全くしていない。

事業中止の最大の原因は、農協と市の法、規則、規定等の遵守違反による怠慢であり、放棄の理由とした市の見解は虚偽に当たり、加算金徴収の権利を放棄した市の行為は、事実上市に損害を生じさせている。

また、令和元年9月27日の9月定例会最終日の本会議における経済土木委員長（以下「委員長」という。）の報告及び質疑応答のやり取りについては、委員会では全くと言っていいほど議論が行われておらず、本会議において報告された内容は虚

偽報告に当たる。虚偽内容の委員長の報告及び答弁は、議決を要する議案に対して可決無効と断定できる行為であり、議会としての責任を追及されても致し方ない。

(2) 監査委員に求める措置の内容

市長に対して次のように勧告するよう求める。

農協に対し、本件加算金 5, 6 5 4, 7 9 0 円を請求し、納付させること。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和 2 2 年法律第 6 7 号）第 2 4 2 条に規定する要件を具備しているものと認め、受理した。

第 2 監査の実施

1 監査対象機関及び部局

(1) 監査対象機関 市長

(2) 監査対象部局 農林水産部（農業振興課）

2 請求人の証拠の提出及び陳述

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第 2 4 2 条第 6 項の規定により、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は令和 2 年 1 月 1 5 日に新たな証拠を提出し、陳述を行った。陳述の際、同条第 7 項の規定により関係職員が立ち会った。

(2) 請求人の陳述の概要

請求人から請求の要旨を補足する陳述の概要は、次のとおりである。

ア 市長及び市議会に対して、施設利用契約書及び本件事業受託者の失踪に係る農協理事会の議事録に関して公文書開示請求書を提出したが、公文書不開示決定通知書において文書不存在という回答であった。市は関係資料の請求等も行わず、無調査という状況にありながらも農協から提出された加算金免除申請書に書かれた理由のみで議案提出に至ったことが証されるのである。同様に、市議会、委員会においても関係資料の提出を求めないままに、市による放棄の理由を認め、議案可決に至った行為は、職務怠慢という言葉しか見当たらない非常に遺憾なことである。

イ 市は、長崎県知事からの承認も得ず、農協に補助金返還命令書を送致している。

更に市の本件補助金返還命令と農協の加算金免除申請が同日に行われる手際の良さ、最初から行政主導で加算金は免除できるとの話し合いがなされていたと疑われても致し方ない。また、偶然であるかもしれないが、市の本件補助金返還命令の文書と、農協の加算金免除申請の文書は同一フォントが使用されており、ここでも何らかの疑いをもたれても致し方ない。

ウ 本会議での委員長報告の中身が虚偽であることの証拠として、議会事務局に委員会における議論について音源又は議事録の開示を求めたが、正当な理由もなく、

委員会における議論は開示できないとの回答を得ている。本件請求においては、委員会における議論も指摘していることから、監査請求の審査には重要な項目と位置付ける。委員会における施設利用契約書の有無についての質疑は、当然に行われていない。

エ たかだか10円の価格で取引された市有財産売買契約書でも、「丙は、乙の連帯保証人として、本契約に定める事項の履行について、乙と連帯して保証する。」とあるが、本件請求において指摘している施設利用契約書に署名捺印されている連帯保証人の重要性は、事実証明に署名捺印されている連帯保証人と同様に重要でなければならない。よって、本件施設利用契約における連帯保証人について意味がないとは断定できない。

3 関係職員の陳述及び調査

(1) 関係職員の陳述

ア 関係職員の陳述

地方自治法第242条第7項の規定により、令和2年1月15日に次に掲げる関係職員から陳述の聴取を行った。その際、請求人が立ち会った。

農林水産部 部長

農業振興課長

農業振興課長補佐兼畜産・鳥獣対策班係長

農業振興課畜産・鳥獣対策班係長

イ 関係職員の陳述の概要

関係職員の陳述の概要は、次のとおりである。

(ア) 本件加算金についての権利の放棄の理由は、本件議案にあるように、本件補助金の返還命令の原因となった事業の中止が、事業主体以外の外的要因によるものであり、やむを得ない事情であると認められるためである。

その外的要因としては、請求人が提出した事実証明2の放棄の理由にあるように、第1に、今回の事業は農協が牛舎等（以下「本件施設」という。）を整備し農業者に貸し付ける事業であるが、本件事業受託者が失踪したことが事業中止となった最大の要因であること。第2に、農協は、本件事業受託者の失踪後も本件施設の利用者を探しており、ある事業者が国の補助事業を活用して肥育経営の利用に向けた動きもあったが、補助金の交付決定まで受けたものの、結果としては利用を断念したこと。第3に、本件施設の土地については、平成29年10月、競売により所有権が移転されているが、当該土地の賃貸借について、農協と新たな土地所有者との間で協議が整わなかったことが要因であり、事業主体である農協は本件施設を補助事業の目的に沿って利用することができないと判断し事業を中止したもので、市としては、やむを得ない事情である

と判断し、議会の議決を受けて本件加算金の免除をしたものである。よって、請求人が提出した事実証明 3 の施設利用契約書にある利用料について、未払いが発生していることは承知しているが、このことは事業中止となった外的要因とは捉えていない。

- (イ) 請求人は、請求の理由について、請求書に①から④の項目を掲げて指摘しているが、まず①補助事業中止の理由が本件事業受託者の失踪が最大の要因に対して反論という項目において請求人が述べているのは、あくまでも本件事業受託者の経営の破綻についてのことだと思うが、本件補助事業は本件施設を農協が整備し、利用希望者に賃貸するものであり、本件事業受託者が失踪した後も事業主体である農協には事業継続の意思があり、関係機関が協力して次の利用者を探していた。よって、本件事業受託者が失踪した後も事業は継続していたと考えており、事業が中止となったのは事業主体である農協の理事会において補助金返還が承認された平成 30 年 3 月 28 日であると判断している。

市としては、本件事業受託者が継続して本件施設を利用していれば、補助事業における財産処分制限期間内に事業中止になることもなかったことから、本件事業受託者が失踪したことが事業中止の最大の要因と考えている。

- (ウ) ②補助事業中止の要因という項目については、請求人は農協及び行政の指導管理の怠慢が最大の要因であると述べているが、本件事業受託者の経営が破綻した要因は別として、市としては補助事業が中止となった要因は、本件事業受託者が失踪したこと、ある業者において肥育経営の利用に向けた動きもあったが、結果としては利用を断念したこと、本件施設の土地所有者と土地の賃貸借について協議が整わなかったことであると考えている。
- (エ) ③農協の違反行為という項目、④市による権利の放棄の理由は虚偽内容であるという項目については、事業主体である農協は、通常であれば補助事業の自己負担額を本件施設の賃貸料で賄うところであるが、本件事業受託者が失踪したことにより賃貸料の未収が発生している。この未収金については、本件議案の権利の放棄の理由としている事業中止の要因ではないことから、農協と連帯保証人との交渉は把握していない。
- (オ) まとめとして、権利の放棄の理由は、本件補助金の返還命令の原因となった事業の中止が、事業主体以外の外的要因によるものであり、やむを得ない事情であると認め、加算金については、議会の議決を経て免除したものである。

(2) 書面調査

地方自治法第 199 条第 8 項の規定により、令和 2 年 1 月 8 日に市議会議長に対して、また、同日及び同月 15 日に市長に対して関係書類の提出を求め、書面調査を行った。

(3) 関係職員の調査

令和2年1月29日に、次に掲げる関係職員から事情聴取を行った。

議会事務局 事務局長

書記（経済土木委員会担当）

農林水産部 部長

農業振興課長

農業振興課長補佐兼畜産・鳥獣対策班係長

4 監査対象事項

請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証する書面及び請求人の陳述の内容から、次の事項を監査の対象とした。

- (1) 本件議案に係る委員会における市の説明は、十分な調査が行われず虚偽の内容であるか。
- (2) 本件議案については、委員会で議論が行われておらず、本会議で報告された内容は虚偽の内容であるか。
- (3) 本件議案の議決は、裁量権を逸脱又は濫用した違法又は不当なものであるか。
- (4) 市長が本件加算金を免除したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるか。

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求には理由がないと認め、棄却する。

以下、その理由を述べる。

1 事実関係の確認

監査対象事項について調査した結果、次のような事実関係を確認した。

(1) 本件補助金の概要について

ア 補助金名 平成16年度長崎県肉用牛振興施設整備事業費補助金

イ 事業目的 低コスト肉用牛生産特別事業の実施により、初の低コスト肉用牛一貫生産の実証展示を行うことで、地元食肉センター出荷の付加価値を高めた販売ができる高品質肉用牛低コスト生産を推進し、将来は地域内一貫生産を基本として生産基盤の拡大及び農業経営の安定を図る。本事業を活用し、牛舎建設等の実施による新しい肉用牛農家の確保に努め、地域における肉用牛の発展と振興に資する。

ウ 事業主体 ごとう農業協同組合

エ 事業場所 五島市野々切町

オ 事業内容 繁殖牛舎1棟、肥育牛舎1棟、堆肥舎1棟、尿溜槽1基、パドック舗装192㎡、パドック柵64m、取付道路舗装外250.0㎡、

水タンク等 117.0m³、附帯施設（スタンション）42頭、附帯施設（カーフハッチ）7基、ショベルローダー1台、実施設計費

カ 事業費 総事業費 39,453,750円

負担区分 公益社団法人中央畜産会補助金（以下「中央畜産会補助金」という。） 18,787,000円

県補助金 5,636,000円

市補助金 5,636,000円

その他（自己資金） 9,394,750円

キ 補助金交付 交付日 平成17年4月28日

交付額 11,272,000円

(2) 本件加算金の免除に係る主な経緯について

平成30年3月28日 農協が理事会で補助事業の中止及び補助金返還を決定

平成30年4月20日 市が農協に対し本件補助金の交付決定取消しを通知

令和元年 8月 8日 市が長崎県に対し財産処分承認申請書を提出

令和元年 8月 8日 市が農協に対し本件補助金の返還命令及び本件加算金の納付を通知

令和元年 8月 8日 農協が市に対し本件加算金の免除申請書を提出

令和元年 8月 9日 農協が市に対し本件補助金の返還金 3,615,138 円を納付

令和元年 8月19日 長崎県が市に対し財産処分承認及び補助金相当額の納付について通知

令和元年 8月28日 市が長崎県に対し補助金相当額 1,807,568 円を納付

令和元年 9月 4日 市が9月定例会に本件議案を提出

令和元年 9月11日 委員会において本件議案の審査

令和元年 9月27日 本会議において本件議案が可決

令和元年 9月30日 市が農協に対し本件加算金の免除について通知

(3) 本件補助金の返還及び本件加算金の免除について

ア 本件補助事業の中止に至った理由について

本件施設は、農協が整備し、本件施設利用契約に基づき、平成17年3月29日から本件事業受託者が利用していたが失踪し、平成24年7月18日から利用されなくなった。その後、農協は、平成28年12月1日から市内の畜産農家に一時的に利用させている。

また、平成29年10月13日に、本件施設の土地が競売により請求人に所有権が移転したが、農協と当該土地所有者との間で土地の賃貸料について折り合わず、農協は、平成30年3月28日に開催された理事会において、補助事業の中止及び補助金返還を決定している。

イ 本件補助金の返還に伴う加算金の額について

(ア) 本件補助金の返還額について

補助金の返還額については、施設の耐用年数により各施設の残存価格を算出し、これに補助率を掛けて計算される。本件補助金については、補助事業中止の時期を農協の理事会において事業の中止及び補助金返還が決定された平成30年3月28日として計算され、返還額は3,615,138円となっている。なお、この返還額のうち、長崎県に対する返還額は1,807,568円となっている。

(イ) 本件加算金の額について

加算金の額については、補助金返還命令に係る補助金の受領の日から納付の日までの日数に応じ、当該補助金の額につき年10.95パーセントの割合で計算した額とされている。本件加算金については、補助金の受領日が平成17年4月28日、補助金返還金の納付日が令和元年8月9日として計算され、市が算出した加算金の額は5,654,790円となっている。

なお、民法（明治29年法律第89号）第419条第1項に規定する遅延損害金の計算方法として裁判所の実務で執られている「端数期間暦年閏年説」によると、加算金の額は5,654,490円となる。

ウ 本件加算金の免除申請について

市は、令和元年8月8日付けの本件補助金返還命令書において、農協に対し補助金の返還に合わせて加算金を請求している。これに対し農協は、同日付けで市に対し本件加算金の免除申請を行っている。

免除申請の主な理由は、次のとおりである。

今回の事業を中止した理由は、平成17年3月29日から肉用牛経営を開始した本件事業受託者が経営に行き詰まり、平成24年7月頃に失踪した。1年間経過を見守っていたが再開は困難と判断し、事業継続のため、本件施設近隣の肉用部会に利用を呼び掛けるとともに、新規参入者や規模拡大希望者に対して本件施設を紹介するなど事業計画達成に努めていた。しかしながら、平成29年8月に本件施設の土地が競売にかかり、土地の所有権が本件事業受託者から別の方に移転された。そのため、新たな土地所有者との交渉を行いながら、利用者を探していたが、土地所有者との折り合いがつかず、施設利用の見通しが立たなくなったことにより、平成30年3月28日理事会において、事業継続が困難と判断し事業の中止を決定した。事業中止となった理由が農協の事情によるものではなく外的要因であるので、やむを得ない事情があると認めていただき、加算金については全額を免除願いたい。

エ 加算金免除に係る権利の放棄の議決について

市長は、農協からの加算金の免除申請を受けて、やむを得ない事情があると認め、9月定例会に本件加算金の免除に係る権利の放棄の議案を提出している。

(ア) 本件議案について

本件議案の内容は、次のとおりである。

議案番号 議案第114号

件名 権利の放棄について

議案提出日 令和元年9月4日

権利の内容 平成16年度長崎県肉用牛振興施設整備事業費補助金の返還金（3,615,138円）に係る加算金（5,654,790円）

放棄により利益を受ける者 五島市籠淵町2450番地1

ごとう農業協同組合

代表理事組合長 橋詰 覺

放棄の理由 当該補助金の返還命令の原因となった事業の中止が、事業主体以外の外的要因によるものであり、やむを得ない事情であると認められるため。

放棄の時期 令和元年9月27日

(イ) 委員会における審査について

a 委員会における本件議案に係る市の説明について

令和元年9月11日の委員会において、本件議案について市が説明した主な内容は、次のとおりである。

権利の放棄の理由は、今回の事業は農協が本件施設を整備し農業者に貸し付ける事業で、本件事業受託者が失踪したことが事業中止となった最大の要因である。次に、農協は、本件事業受託者の失踪後も本件施設の利用者を探しており、ある業者が国の補助事業を活用して肥育経営の利用に向けた動きもあったが、補助金の交付決定を受けたものの結果としては利用を断念した。また、本件施設の土地の賃貸借について、農協と土地所有者との間での協議が整わなかったことが要因である。このような要因から、事業主体は本件施設を補助事業の目的に沿って利用することができないと判断し事業を中止したもので、やむを得ない事情であると判断し、本件議案を提出している。

b 委員会における質疑及び結果について

議会事務局の説明及び提供された資料によると、委員会においては、当該補助事業の総事業費、国、県、市及び農協の負担割合と補助金額、返還金及び加算金の算出方法、本件加算金について権利を放棄する理由、本件事業受

託者失踪後の農協の対応状況、本件施設利用料の支払状況、加算金の国県の対応状況、農協の帰責性等についての質疑がなされている。また、委員長報告については、本件議案の審査結果が原案可決であったため、原案可決に至った主な審査経過を担当書記においてまとめ、委員長に確認し作成している。

委員会においては、各委員からの質疑応答を行った結果、本件議案については、異議なく原案可決されている。

(ウ) 本会議における審議について

a 本会議における本件議案に係る委員長報告について

令和元年9月27日の本会議における委員長報告では、本件議案の説明のほか、本件加算金について権利を放棄する理由、本件事業受託者失踪後の農協の対応状況、本件施設利用料の支払状況などの審査内容、本件議案については異議なく可決すべきものと決定したことが報告されている。

b 本会議における審議及び採決について

本会議における委員長報告に対する本件議案の質疑は、次のとおりである。

(a) 放棄の理由としている外的要因の内容について

(b) 本件議案は、過去に住民監査請求が提出されているので、監査委員の意見を入れた中で審査を行っているのか。

(c) 国と県も補助金を支出しているが、加算金について国及び県はどのような態度をとっているのか。

採決を行った結果、本件議案については、異議なく原案可決されている。

オ 権利の放棄の議決に伴う加算金の免除について

市長は、令和元年9月27日の9月定例会において本件議案が可決されたことを受けて、本件加算金の免除について、同月30日付けで農協に対し通知している。

(4) 補助金返還及び加算金並びに権利の放棄に係る関係法令等について

ア 補助金返還及び加算金に係る関係法令等について

地方自治法第232条の2において、普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができるとされており、市は、五島市補助金等交付規則（平成16年五島市規則第44号。以下「補助金規則」という。）において、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることを目的として、補助金等の交付の申請及び決定並びに補助金等の使用等に関する基本的事項を定めている。補助金規則のうち、補助金の交付の決定の取消し、補助金等の返還、加算金及び延滞金に関する条項は、次のとおりである。

（補助金等の交付の決定の取消し）

第17条 市長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その

他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに付した条件
その他法令等又はこれに基づく市長の処分に違反したとき、又は交付除外対
象であることが判明したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取
り消すことができる。

2～4 略

(補助金等の返還)

第 18 条 市長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事
業等の当該取消しに係る部分に関し、既に補助金等が交付されているときは、
期限を定めて、その返還を命ずるものとする。

2～4 略

(加算金及び延滞金)

第 19 条 補助事業者等は、第 17 条第 1 項の規定による補助金等の交付の決
定の取消しを受け、補助金等の返還を命ぜられたときは、その命令に係る補
助金等の受領の日から納付の日までの日数に応じ、当該補助金等の額（その
一部を納付した場合におけるその後の期間については、既に納付した額を控
除した額）につき年 10.95 パーセントの割合で計算した加算金を市に納
付しなければならない。ただし、補助金等が補助金等に係る予算の執行の適
正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）第 2 条第 4 項に規定する間
接補助金等に該当する場合は、この限りでない。

2～4 略

5 市長は、第 1 項又は前項の場合において、やむを得ない事情があると認め
るときは、当該補助事業者等の申請により、加算金又は延滞金の全部又は一
部を免除することができる。

6 略

イ 権利の放棄に係る関係法令について

加算金を減免することは、地方自治法第 96 条第 1 項第 10 号に規定する権利
の放棄に当たるので、法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがあ
る場合を除いて、議会の議決を要するとされている。

地方自治法

(議決事件)

第 96 条 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。

(1)～(9) 略

(10) 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除
くほか、権利を放棄すること。

(11)～(15) 略

2 略

2 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断した。

(1) 本件補助事業の中止について

請求人は、いくつかの理由を挙げ、本件補助事業の中止に至った原因は虚偽内容であると主張しているが、本件補助事業の中止については、平成30年3月6日に提出された住民監査請求の監査結果（平成30年4月27日付け通知）の第3の2(2)から(4)までにおいて判断しているところである。

また、本件補助金の返還に当たって、農協の理事会において事業の中止及び補助金返還が決定された平成30年3月28日を補助事業中止の時期として長崎県知事から財産処分の承認を受けていることから、補助事業の中止に至った原因は虚偽内容であるとの請求人の主張には理由がない。

(2) 農協が本件施設利用契約に基づく連帯保証人に対する責任を果たしていないとの主張について

請求人は、市の説明が虚偽内容である理由として、農協が本件施設利用契約に基づく連帯保証人に対する責任を果たしていないことを挙げている。

しかしながら、本件施設利用契約に基づく連帯保証人の責任については、あくまで農協と本件事業受託者及び連帯保証人との間の問題であり、農協が連帯保証人に責任の追及をしていないことと本件加算金の免除との関連性は認められないから、請求人の主張には理由がない。

(3) 本件議案に係る委員会における市の説明は、十分な調査が行われず虚偽の内容であるとの主張について

請求人は、本件議案に係る委員会における市の説明は、十分な調査が行われず虚偽の内容であると主張する。そこで、市は、農協から本件加算金の免除申請を受けて調査を行っているか、委員会における市の説明に虚偽に当たる部分があるかについて検討する。

まず、市の農協に対する調査については、市は、農協から本件加算金の免除申請を受けて、当該申請書の「加算金の免除申請理由」の「外的要因」として記載された「本件事業受託者が失踪したこと」、「事業継続のため、本件施設近隣の肉用部会に利用を呼び掛けるとともに新規参入者や規模拡大希望者に対して、本件施設の紹介をするなど事業計画達成に努めていたこと」については、平成29年12月12日及び平成30年3月6日に提出された住民監査請求の資料で確認できたので改めて調査をしていないが、「平成29年8月に本件施設の土地が競売にかかり、新たな土地所有者との交渉を行いながら利用者を探していたが、土地所有者との折り合い

がつかず、施設利用の見通しが立たなくなったこと」については、農協に対し調査を行っている。その結果、農協が土地所有者から請求された額は月額●円で、農協が依頼した不動産鑑定士の鑑定額の月額24,100円と比較すると、土地所有者から請求された額は不動産鑑定士の鑑定額の約20倍になっていることを確認している。また、市は、五島市行政財産使用料条例（平成16年五島市条例第81号）に基づき、標準的な雑種地の評価額から使用料を算出しており、その額は月額18,914円となっている。農協が土地所有者の請求額を支払うとなれば、この額を本件施設の使用者に請求することになるので、本件施設を借りる農業者を見つけるのは厳しく、土地所有者にも施設利用を断られたことで施設利用の見通しが立たなくなり、事業の継続が困難と判断し事業の中止を決定したことを確認している。

次に、委員会における市の説明については、1(3)エ(i)a委員会における本件議案に係る市の説明についてに記載のとおり、農協の本件加算金免除申請の理由（1(3)ウ）及び上記の市が農協に対し調査して確認した内容と相違はない。

したがって、市は調査を行っていないとはいえず、また、本件議案について委員会において市が説明した内容に虚偽に当たる部分は認められない。

- (4) 本件議案については、委員会で議論が行われておらず、本会議で報告された内容は虚偽に当たるとの主張について

請求人は、本会議における本件議案に係る委員長報告及び質疑応答について、委員会では全くと言っていいほど議論が行われておらず、本会議において報告された内容は虚偽報告に当たると主張する。そこで、委員会において本件議案について議論がなされているか、本会議において報告された内容に虚偽に当たる部分があるかについて検討する。

委員会においては、1(3)エ(i)b委員会における質疑及び結果についてに記載のとおり、加算金について権利を放棄する理由、本件事業受託者失踪後の農協の対応状況、本件施設利用料の支払状況、加算金の国県の対応状況、農協の帰責性等について質疑が行われている。また、本会議における委員長の報告及び質疑に対する答弁については、1(3)エ(i)委員会における審査について及び同(ウ)a本会議における本件議案に係る委員長報告についてに記載のとおり委員会の審査の中で議論された内容である。

したがって、委員会においては、本件議案について議論がなされており、また、本会議で報告され、答弁された内容に虚偽に当たる部分は認められない。

- (5) 本件議案の議決は、裁量権を逸脱又は濫用した違法又は不当なものであるかについて

権利の放棄の議決について、判例は、地方自治法第96条第1項第10号は、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に

特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること」を定め、この「特別の定め」の例としては、普通地方公共団体の長はその債権に係る債務者が無資力又はこれに近い状態等にあるときはその議会の議決を経ることなくその債権の放棄としての債務の免除をすることができる旨の同法第240条第3項、地方自治法施行令第171条の7の規定等がある。他方、普通地方公共団体の議会の議決を経た上でその長が債権の放棄をする場合におけるその放棄の実体的要件については、同法その他の法令においてこれを制限する規定は存しない。したがって、地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合には、その公布）という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきである。もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。そして、当該公金の支出等の財務会計行為等の性質、内容等については、その違法事由の性格や当該職員又は当該支出等を受けた者の帰責性等が考慮の対象とされるべきものと解される（最高裁判所平成24年4月20日第2小法廷判決）と判示している。

したがって、債権放棄については、基本的に議会の裁量に委ねられるものであるから、債権放棄自体の是非を請求人の主張する点から判断するのではなく、議会の行為に裁量権の逸脱又は濫用があったかどうかを判断する事案であると考ええる。

これを本件についてみると、本件議案については、1(3)エ加算金免除に係る権利の放棄の議決についてに記載のとおり、市議会において質疑があつて審議がなされ、債権を放棄することの適否が議決されるに至っており、議会による慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除するという議会の本来の機能が果たされている。

また、本件について、債権放棄の議決の有効性についての判断枠組み（考慮要素）

に照らしてみると、①当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響については、本件補助金は、高品質肉用牛の低コスト生産を推進し、将来は地域内一貫生産を基本として生産基盤の拡大及び農業経営の安定を図り、牛舎建設等の実施による新しい肉用牛農家の確保に努め、地域における肉用牛の発展と振興に資することを目的として交付されており、本件補助金の返還に至った補助事業の中止に関する農協の帰責性については、農協に故意及び重過失は認められないこと。②当該議決の趣旨及び経緯については、本件議決の趣旨は、本件補助金の返還に伴う加算金を免除するものであるが、本件補助事業が市における畜産振興の必要性の下、農家の農業経営の安定と生産基盤の拡大を図るため、農協が農家に代わって実施している事業であることから、加算金を免除することは、ひいては畜産の振興及び農家の経営安定等にもつながるものであり、一定の公益上の必要性が認められること。③当該請求権の放棄又は行使の影響については、農協は既に補助金の返還に応じており、本件加算金を免除したことにより農協が不法な利益を得たわけではなく、また本件権利の放棄によって市の財政に及ぶ影響は限定的にとどまること。

以上のことから、本件議案の議決は、最高裁判所平成24年4月20日判決の判断枠組み（考慮要素）に照らしてみても、債権を放棄することが、普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする地方自治法の趣旨等に照らして不合理であって裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとは認められない。

- (6) 市長が本件加算金を免除したことは、違法又は不当な財産の処分に当たるといえるかについて

上記(5)記載の最高裁判所判決によると、地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているとされている。

以上に記載のとおり、市長は、本件加算金の免除について、補助金規則第19条第5項の規定によりやむを得ない事情があると認め、9月定例会において権利の放棄の議決を経た上で、農協に対し加算金免除の通知を行っており、加算金の免除に関して手続的要件に瑕疵はないことから、市長が本件加算金を免除したことについては、違法又は不当な財産の処分に当たるといえることはできない。

- (7) 加算金の一部免除について

本件加算金については、全額免除という結果となっており、一部免除について議論がなされていない。

加算金の免除については、

ア 加算金の法的性格については、「補助金適正化法解説（小滝敏之著、全国会計職員協会発行）」によると、加算金が一般の契約解除に伴う不当利得返還の場合の法定利息5分（民法第404条）に比して、10.95パーセントと高い理由は、その原因となった義務違反が私法上の負担付贈与契約の債務不履行にとどまるものではなく、公法上の事業遂行義務に違反するものとして、十分制裁に値するものと観念されたからであり、加算金は単に原状回復に伴う利息返還債務としての性格をもつだけでなく、制裁的賦課金としての意義を合わせもつものといえることができるとされていること。

イ 本件補助金は県補助金を含めて交付され、また本件補助金とは別に国庫補助金を財源とする中央畜産会補助金が交付されているため、本件補助金の返還額を算定するに当たっては、補助事業の中止の時期を国及び県と協議する必要がある、平成30年4月20日の交付決定取消しから令和元年8月8日の返還命令まで長い時間を要していること。

ウ 本件補助金の返還金3,615,138円には、市から長崎県に対する返還金1,807,568円が含まれているが、この長崎県に返還する補助金については、長崎県から加算金を請求されていないこと。

を考慮すると、一部免除という方法も検討できるところである。

しかしながら、本件加算金の全額免除については、市議会及び市長の裁量権の範囲内であり、一部免除にしなかったことによって違法又は不当となるものではない。

(8) 結論

以上のとおり、市長が本件加算金を免除したことは違法又は不当な財産の処分にあたるか検討したが、違法又は不当に財産の処分を行っているとは認められず、本件議決は適法かつ有効なものであり、市長の適法な意思表示もなされているので、本件債権は放棄により既に消滅しており市に損害は生じていないことから、請求人の主張には理由がないと判断した。

参考

五島市職員措置請求書

議案第 1 1 4 号 権利の放棄議会可決の無効を求める監査請求

1 請求の要旨

令和元年 9 月定例議会に上程され可決した「議案第 1 1 4 号 権利の放棄」は、理事者提出の放棄の理由（事実証明 1）ならびに議案説明資料の放棄の理由（事実証明 2）において十分な調査等は一切行われず議案が上程された。経済土木委員会審議の元、本議会にて可決された。

補助事業の中止に伴う加算金免除が経済土木委員会審査での理事者説明は、調査不十分による虚偽内容であり、議会可決した結果は市民にとって「やむを得ない理由」として看過することのできない問題である。

監査委員におかれては、農協側からあらゆる証拠の提出さらに、農協債権委員会の協議資料提出を求め、厳正なる監査の上、市長に対し議案第 1 1 4 号 権利の放棄議会可決を撤回し、加算金を納付させるよう、事実証明書を添付して請求する。

2 請求の理由

農協は補助事業の牛舎施設利用契約者である事業受託者、A氏と平成 1 7 年 3 月 2 9 日に連帯保証人 2 名を付け低コスト肉用牛生産実証展示事業に係る施設利用契約書(以下「契約書」という。)を取り交わしていた（事実証明 3）。契約の期間は平成 1 7 年 3 月 2 9 日より平成 3 2 年 3 月 2 8 日迄となっている。契約後の平成 2 4 年 7 月以降、施設利用契約者である A 氏の失踪により施設は利用されていない。その後、畜産農家 B 氏が本件施設を平成 2 8 年 1 2 月 1 日から平成 2 9 年 3 月 3 1 日まで利用していた。(過去 2 回に亘る監査結果が証す)

① 補助事業中止の理由が A 氏の失踪が最大の原因に対して反論

事実証明 1 及び 2 にて、事業中止に至った理由を A 氏失踪と位置付けているが、下記の理由で虚偽理由であると反論する。

ア) 農協が保証協会へ代位弁済請求申請をすると決議した時点で農協は、A 氏を破綻先農家と判断している。つまりこの時点で事業は中止と断定できる。

したがって農協は A 氏失踪を破綻先と判断したので代位弁済請求をした。

この件については農協の債権管理委員会資料で確認願いたい。

イ) 農協が保証協会から A 氏不良債権の回収として代位弁済を受けていることは登記簿にて確認できる（事実証明 4）。

ウ) A氏不良債権はプロパー資金（農協貸付金）へ充当、制度資金（補助金絡み）は保証外で未充当となる。この事案の貸金（リース契約）には、連帯保証人2名が必要で協会保証できない資金であるため未だに利用料は未回収であろう。この件についても農協からの聞き取りまたは資料請求で確認願いたい。

よって、「農協の代位弁済請求申請の決定日が、補助事業の中止となる」が正当であると過去2度に亘る監査請求結果も含め反論する。

② 補助事業中止の要因

農協及び行政の指導管理の怠慢が最大の要因である。

1 A氏失踪の心理的要因として

ア) 失踪日は平成24年7月18日で代位弁済日は平成24年3月27日。代位弁済申請日（弁済数月前）の手続時系列は正当だと評価する。このことから議会可決に至った委員会の意見である「ある意味で農協は被害者」は無効といえよう。なぜなら農協は●円を回収済み（事実証明4）

イ) 失踪後の施設利用料は連帯保証人より回収しなければならない（事実証明3）

ウ) 農協が保証協会へ代位弁済請求したことにより全財産を担保に求償権設定として差押え（抵当権設定）された（事実証明4）。

2 農協、行政の指導不足の理由として

ア) A氏は運営費●円（営農貸越資金）で受託スタート（事実証明4）。

イ) 本件に係る補助事業法・施設利用契約書の法令違反等。

③ 農協の契約違反行為

施設利用契約書（事実証明3）の第8項の（1）および（2）について考える

「解除＝事業受託者の破綻による代位弁済請求」

（1）原則として解除しないものとするしながらも農協は一方的に解除（＝代位弁済請求）した。この時点で農協は、行政を含め連帯保証人らと対策を含め協議し合意すべきである。よって破綻し代位弁済請求した行為はやむを得ない理由に当たらない。

（2）補助事業残存期間は、連帯保証人が施設の利用継承を行う必要があった。連帯保証人による一時的利用実績の実態は施設改修による仮宿であり補助事業目的外に当たり当然に補助金適正法違反である。

④ 市による権利の放棄の理由は虚偽内容である

事実証明3にて、連帯保証人についての重責は第6項及び第8項で確認できる。

すなわち農協は、施設利用者であるA氏の失踪後に、事実証明3による責任追及を全く履

行されていない。

連帯保証人の責任の不履行は、平成28年（ケ）第4号 不動産競売物件公告評価書（事実証明5）にて「競売による土地購入者がその施設（補助事業での牛舎施設等）を継続利用した場合は、一定の未払い期間の利用料を支払う必要がある、さらに残りの契約期間の利用料を契約期間満了まで毎年土地所有者がすべて支払えば、当該工作物の所有は土地所有者に帰属する契約となっている。」との特記事項で未払いであったと判断できる。

3 結 語

これまでに本件（五島市野々切町●番●に建存する補助事業牛舎施設）に関し2件の住民監査請求が提出された。すべてにおいて問題を作り表沙汰した最大の原因は、五島市が雇用機会拡充補助事業への採択事業として五福商事を採択したことがこの発端であり、不良資産施設であるA氏牛舎をどうにか片付けようとした策にて土地を競売にかけたこと。

競売にさえかけていなければ、農協外部にばれず利用されない空き牛舎の状態であったと推測できる。本来であれば、契約者であるA氏の失踪後から契約期間満了までの施設利用料を支払う責任があるのは連帯保証人2名なのであり、農協は連帯保証人から徴収しなければならない業務を怠っている。

よって、事実証明1及び2の市側主張の放棄の理由とした市の見解は虚偽に当たり、農協と市役所の法、規則、規定等の遵守違反による怠慢が事業中止の最大の原因である。このような事実が原因であるにもかかわらず、加算金徴収の権利を放棄した市の行為は事実上、市に損害を生じさせた。

議会可決事案とはいえ、やむを得ない理由であったとは承諾できるものではない。監査委員は市長へ対し、施設利用契約による権利等の再調査を行った上で、加算金（5,654,790円）を請求し納付命令の措置を講じるよう勧告を求める。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実を証する書類を添え必要な措置を請求する。

令和1年12月25日

（宛先）五島市監査委員

請求書に添付された事実を証する書面

- ・議案第114号 権利の放棄の理由…【事実証明1】作成者：五島市
- ・議案説明資料の放棄の理由…【事実証明2】作成者：五島市
- ・施設利用契約書…【事実証明3】作成者：ごとう農業協同組合
- ・土地登記簿…【事実証明4】作成者：法務局

- ・平成28年(ケ)第4号 競売物件公告評価書…【事実証明5】作成者：裁判所
- ・加算金免除申請書…【事実証明6】作成者：ごとう農業協同組合
- ・時系列による一連の流れ…【事実証明7】作成者：請求人
- ・政治団体資格証明…【事実証明8】作成者：長崎県選挙管理委員会

令和2年1月15日に新たな証拠として提出された事実を証する書面

- ・情報開示請求への五島市回答公文書…【事実証明9】
- ・情報開示請求への五島市議会回答公文書…【事実証明10】
- ・加算金決定に伴う関係資料…【事実証明11】
- ・9月定例議会での委員会報告議事録…【事実証明12】
- ・市議会事務局へ情報公開について…【事実証明13】
- ・玉之浦町花き栽培施設譲渡契約書…【事実証明14】

(個人の秘密に関する情報を除き、請求書及びその補正の本文等を原文のまま掲載した。)