

公 表

令和3年6月8日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）
第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき、その結果を別紙のとおり公表する。

令和3年8月6日

岩倉市監査委員 内 藤 充
岩倉市監査委員 関 戸 郁 文

岩倉市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき、川井野寄地区工業用地内の廃棄物処理費用の旧土地所有者の負担を土地売買代金の 1 割とした合意についての岩倉市職員措置請求書が提出された。

第 1 監査の請求

1 請求人

氏名 甲 山 海 緒

住所 ○ ○ ○ ○

請求人代理人

氏名 弁護士 新 海 聡

住所 愛知県岡崎市羽根町東荒子 38-1 f.a.s ビル 2 階 弁護士法人 OFFICE
シンカイ

2 請求書の提出日

令和 3 年 6 月 8 日

3 請求の要旨（原文のまま掲載）

第 1 請求の要旨

1 事実経過

(1) 愛知県が岩倉市川井町及び野寄町地内で岩倉川井野寄工業団地の造成を行うにあたり、岩倉市は愛知県企業庁との間で候補地の選定等、用地買収のとりまとめなどの業務を行ってきた。

(2) 岩倉市は、別紙物件目録 1、同目録 2 の各土地（以下「本件各土地」という。）を含む、当該工業団地の企業誘致検討地域約 93,000 平方メートルを選定した。

愛知県は同検討地域の各土地の所有者に対して、「当該土地の地上及び地下に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律 2 条 1 項に定める廃棄物がある場合、又は愛知県に売り渡した後に同廃棄物が発見された場合には、自費で、かつ責任をもって撤去します」と記載した確約書に署名、押印させて提出させた。

別紙物件目録 1 の田の所有者の A 氏は平成 30 年 8 月 23 日に、同目録 2 の田の共有者 B 氏、同 C 氏、同 D 氏は平成 30 年 9 月 29 日から同年 10 月 15 日の間にそれぞれ上記確約書に署名・捺印して愛知県にこれを提出した（以下「本件各確約書」という。）。

(3) 愛知県と岩倉市は平成 31 年 4 月 15 日、岩倉市川井町及び野寄町地内での岩倉川井野寄地区内陸用地造成事業についての開発基本協定（以下「本件協

定」という。)を締結した。

本件協定においては、岩倉市は開発区域内で廃棄物の処理及び清掃に関する法律2条1項に定める廃棄物が確認された場合には、速やかに旧地権者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、愛知県が指定する日までに岩倉市が適正に処理することが合意されていた。(18条)

- (4) 愛知県と別紙物件目録1の田の所有者であるA氏は、令和元年7月17日、同土地を代金4,057,200円で愛知県に売却する旨の売買契約書を締結した。
また、愛知県と別紙物件目録2の田の共有者B氏、同C氏、同D氏は、同日、それぞれの三分の一の持分権について4,373,833円、合計13,121,499円で同土地を愛知県に売却する旨の売買契約書を締結した。
- (5) 一方、岩倉市建設部において、平成28年ころから企業誘致検討地域内の産業廃棄物の調査をした結果、別紙物件目録1の田については令和元年12月16日に、同目録2の田については令和元年11月6日、同月13日にそれぞれ産業廃棄物が地中に存在することが判明した。
- (6) 岩倉市は別紙物件目録1,2の土地の地中に存在する産業廃棄物の処理を大興・渡邊特定建設工事共同企業体に処理を委託し、最終的に処理費用として令和3年3月、112,860,000円を支出した。
- (7) ところが岩倉市と愛知県は、令和3年2月、物件目録1及び同目録2の旧所有者に対し、産業廃棄物の処理費用として売買代金の1割、すなわち、物件目録1の旧所有者A氏に対しては405,720円を支払わせる内容の合意を、物件目録2の旧所有者B氏、同C氏、同D氏には、合計で1,312,150円のみを支払わせる内容の合意をそれぞれ行った(以下、「本件合意」という。))。

2 本件合意にもとづく廃棄物処理費用の支出にかかる違法

- (1) そもそもA氏及びB氏、C氏、D氏は本件各確約書を提出しており、愛知県に対して、産業廃棄物を自費で、責任をもって撤去することを約束している。
- (2) また、岩倉市は愛知県との本件協定で、「速やかに旧地権者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、愛知県が指定する日までに岩倉市が適正に処理すること」を合意していた。
- (3) 以上によって、本件の廃棄物の処理を第一次的に行うべきは別紙物件目録1ないし同目録2の旧所有者であるA氏及びB氏、C氏、D氏であり、岩倉市は旧所有者が履行しない場合に産業廃棄物の処理をする義務を負っているに過ぎない。
- (4) したがって、本件各確約書を前提とすれば、産業廃棄物の処理費用112,860,000円は本件各土地の旧所有者であるA氏及びB氏、C氏、D氏において負担すべきであり、岩倉市は旧所有者がこれを支払うことができない

場合に、補充的に処理費用を負担することを愛知県との本件協定で義務づけられているに過ぎなかった。

(5) これを本件に照らしてみると、本件各売買前の段階で仮にA氏及びB氏、C氏、D氏に産業廃棄物の処理をする資力がなかったとしても、本件各売買契約によって売買代金合計 17,178,699 円 (4,057,200 円+13,121,499 円) は本件各土地の所有者が保有するに至ったのであるから、各確約書及び本件協定によれば、岩倉市は本件各土地の旧所有者らに 17,178,699 円を負担させ、処理費用との差額 95,681,301 円のみを岩倉市において負担すれば足りた筈である。

(6) 上記のとおり、岩倉市及び愛知県は、本件各確約書及び本件協定に基づき、本件各土地の売買代金相当額 17,178,699 円を負担させるべき合意を本件各土地の旧所有者と締結すべき義務があった。ところが、愛知県及び岩倉市はこれを怠り、売買代金相当額の 9 割を免責し、売買代金相当額の 1 割にあたる 1,717,870 円のみを同人らに負担させる旨の本件合意を締結した。

本件合意により、岩倉市は 17,178,699 円との差額 15,460,829 円相当の損害を被ったのであって、本件合意によって本件各土地の旧所有者を違法に免責させる内容の合意をした当事者である岩倉市長ならびに愛知県は、連帯してこれを岩倉市に賠償する責任がある。

第2 求める措置

以上の通り、岩倉市長及び愛知県は本件合意によって違法に 15,460,829 円相当の損害を岩倉市に負わせたものであるから、その回復のため、以下の措置をもとめる。

記

岩倉市長は岩倉市長久保田桂朗及び愛知県に対し、金 15,460,829 円の損害金を岩倉市に支払わせるための必要な措置をとること。

4 事実証明書

- | | |
|----------------|-------------------|
| (1) 資料 1 番 | 別紙物件目録 1 の登記事項証明書 |
| (2) 資料 2 番 | 別紙物件目録の登記事項証明書 |
| (3) 資料 3 番 | A氏の確約書 |
| (4) 資料 4 番 1～3 | B氏、C氏、D氏の各確約書 |
| (5) 資料 5 番 | 本件協定書 |
| (6) 資料 6 番 | A氏の売買契約書 |

- (7) 資料7番1～3 B氏、C氏、D氏の各売買契約書
- (8) 資料8番1～2 産業廃棄物結果報告
- (9) 資料9番 業務委託契約書
- (10) 資料10番 支出負担決議書
- (11) 資料11番1～2 本件合意書

※ 事実証明書の本報告書への添付は省略する。

5 別紙物件目録

(1)

所在 岩倉市川井町萱野南
地番 14番
地目 田
地積 252 m²

(2)

所在 岩倉市野寄町中田
地番 17番
地目 田
地積 815 m²

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という場合は、地方自治法をいう。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを令和3年6月9日付けで受理した。

第3 監査の実施

1 請求人及び請求人代理人の陳述

令和3年6月24日に、法第242条第7項の規定に基づき、請求人及び請求人代理人から請求の要旨を補足するために陳述を聴取した。

陳述においては、次のような趣旨の意見が述べられた。

- (1) 問題となっている財務会計上の行為は、愛知県と岩倉市の負担金について減額、売買相当額の9割を免責とする合意をした。地主に廃棄物の処理費用として土地売買代金の1割のみ負担させ、残りの9割は岩倉市の負担という形で、愛知県と岩倉市と地主との3者合意をしたことが問題にする財務会計上の行為であり、違法に岩倉市に損害を被らせたものである。
- (2) 合意書はいきなりここで出てきたものではなくて、愛知県との合意、岩倉市と愛知県の合意、岩倉市と地主の交渉、そういった中で考えられて、唐突に負担額が決められた。そこに違法の要件があるという主張である。

- (3) なぜかといえば、第一の責任者はだれか。愛知県に対して地主はそもそも確約をしている。岩倉市が合意をする必要性が何で示されているか、行政裁量の根拠となるべき事実が全く示されていないまま唐突に 10 パーセントの負担が出ているということについてご審議いただきたい。
- (4) 合意によって違法に損害を被らせた。共同違法行為責任ということで、損害的支出原因者である岩倉市長ともう一方の合意者である愛知県、どちらかがこういう合意をしなければ損害を発生させることはなかった。連帯責任があるというのが主旨である。
- (5) 確約書では、愛知県に対しては、処理費用は旧所有者が負担するとしている。それを旧所有者が支払うことができなければ補充的に市が保証しているような形である。旧所有者が支払うことができるかできないかがよくわからない。ただ、少なくとも売買代金は手元にあるだろう。処分する人が自腹を切らない、つまり、無資力だったとしてもいう意味である。土地の所有者が、他に全く資産がなかったとしたら、払えるのは売買代金が唯一の財産となる。それを全部出して残りを岩倉市が払えば、最も岩倉市の負担が大きかったとしてもそこまでにはなるだろうということである。
- (6) 土地の売買価格を超えるだけの廃棄物の処理費用が掛かるが、それを全部負担しろと言っているわけだが、岩倉市も補充的な責任を負っている。世の中の常識的なものの考え方をすると、土地を売ったために破産するとなってはかわいそうというのがあると思う。売ったお金が手元にあるのだから、それを全部出させるということでもできたのではないか。旧所有者が日常生活を維持できて、自己破産がなくて、残りの額は少なくとも岩倉市が出せる、そういうことを想定したのではないか。補充責任について、少なくとも岩倉市はこれくらいの補充責任を負えばよかったものを、なぜ引いてしまったのかという主張です。例えば僕が土地を持っていた。それは 1,000 万円しか売れない。その他の財産は全くない。その土地の産業廃棄物を処理するのに 1 億円かかる。それをだれが負担するのかということで、どこでも問題になる。民・民の場合は 1 億円は地主が払えというのはよくある。地主としてはもらった、売った 1,000 万円の他に売ったがために 9,000 万円を出すことになる。そういうことを避けるのが本来の補充責任だ。市民が市の行政に協力したから余分な負担が出るのはかわいそう。だから、出るだけ出させた後で岩倉市が残りを払えばよい。今のケースでは 9,000 万円。私が自治体に協力したから、じっとしていれば払わなくてもよいものを、岩倉市に協力したから何で 9,000 万円を支払わなければならないのかと言われたときに、そこを補充してあげる、それが一定の行政目的達成のための行政の負担としてはあり得ると思う。
- (7) ここで無資力といったのは、無資力かわからないけど、地主にとって有利

な解釈をした。なぜ有利な解釈をしたのかということだが、行政に協力しているからである。行政に協力をしたから追い銭を払うことがあってはならないという発想である。仮定としての無資力ということである。

- (8) 常識的とは言い替えれば公共の利益ということである。協力したものとしての負担という。市長の判断は、9割を市が出す、9割を温存することが市長は裁量権を逸脱しているということであり、非常識ということである。
- (9) また、補充的な責任とは、第一義的な責任は地主にある。それが、地主が負担できなければ岩倉市に責任がある、つまり最初から岩倉市が出てくるのではなくて、地主にまずは負担させて、地主が負担できなかったところで岩倉市が払うことをいう。債務保証の場合の保証人の責任、主な保証の場合は主債務者にかかって、何かあったときは保証人が負担するのと似た関係にある。今申し上げたあたりは、市長の裁量権を考える上で重要な視点である。
- (10) 違法とは、重大かつ明白な裁量権の逸脱をいう。市長が本来持っている地方自治法に基づく債権債務財産管理の責任がある。それについて一定の裁量が認められているが、裁量を大きく逸脱した場合は違法になる。それは財産管理責任の逸脱ということになる。地方自治法の本来的支出権限者である市長の責任、有名なのは地方財政法 16 条、地方自治法の必要にして最少のという 2 条の規定です。さらに詳細にいけば財政のところでも市長の権限のところがある。
- (11) 岩倉市に対して岩倉市長と愛知県が連帯して支払うことを求めたのは、民法の不法行為責任、つまり合意は違法行為で違法にして市に損害を与えた。市長が財務会計上の権限の判断を誤った。もう一方の当事者愛知県は契約当事者になっていて、違法な行為に印を押している。愛知県が契約の一方当事者で、地主、岩倉市の 3 者合意が違法行為責任ということになる。民法 719 条「数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたときは、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。」数人とは愛知県と岩倉市長、共同の不法行為とは、ここでは合意すなわち裁量権を逸脱した合意、他人とは岩倉市である。岩倉市に損害を加えたときは、各自が連帯して、つまり岩倉市長個人と愛知県が連帯してその損害を賠償する。損害としてこちらが主張しているのは売買代金の 9 割相当分責任を負うということである。合意とは三者合意ということになる。合意が違法行為である。損害を負わせた行為が支出である。支出していなければそれは差し止める。支出したことで損害が発生した。原因行為が合意で結果を発生させたのが支出という理解で願います。
- (12) 求める措置で、「損害金」としたのは、民法 719 条の不法行為損害賠償の損害をいう。裁判でも損害金で認められる。
- (13) 「必要な措置をとること」としたのは、連帯して支払え、要は、岩倉市長久保田桂朗と愛知県が連帯して金 15,460,829 円を支払うよう岩倉市に勧告す

るという意味である。それは、監査委員の専決であり、監査委員の良いうように書いてほしい。言いたいことは、監査委員は損害賠償を求めるように何らかの措置をしていただく。私としては連帯して損害賠償をさせるよう岩倉市に求める。岩倉市はこの2人に対して損害賠償請求をするよう勧告するというのを一番想定した。

(14) 昨年末、産業廃棄物処理の1億7000万円の予算が議員全員の賛成で通った。本当に驚いた。私は、子どもの安全や平等に健やかに育まれるための環境整備を求め、正規保育士の確保や公立保育園の早期建て替えを訴え、市民運動をしてきた。この産業廃棄物処理費用は一般財源であり、保育に充てることも可能な費用も含まれている。実際には1億1千万円ほどに下がったが、それでも恐ろしいほどの額の市民の税金を充てることに憤りを感じている。なぜ、市議会は、全員賛成で通したのか、市議会に対しても不信感が募る。

(15) 県と地権者で交わされた確約書の提出日は平成30年9月から10月である。地権者は、確約書により「廃棄物が発見された場合は、自費で、かつ責任を持って撤去をする」と県に約束をしている。県との売買契約は令和元年7月だが、60か所は売買契約前に土地の調査が行われているが、産業廃棄物が出た2筆は、地権者から「売買契約後にしてほしい」と言われ令和元年7月以降に土地調査が行われている。確約書で約束した後、売買契約を結び、その契約後に土地の調査をし、産業廃棄物が発見されたという流れである。確約書の「自費で、撤去する」のはできないから売買契約書を破棄して、代金を返還するから土地を返還してほしいということが許される契約になっているのか。それが許されるなら、当初の確約書は全く意味のないものになってしまう。産業廃棄物が出たこの2筆だけ、地権者から「ぎりぎりまで土地を使用するから、契約後に調査をしてほしい」と言われたことを理由にそれに応じたということになっているが、2筆とも地目が田であるにもかかわらず、埋められ違反転用している土地と市は知っていたが、どのように使用かなど確認していないと市は回答している。市長は、「土地所有者も産業廃棄物が埋まっていることをご存知なく、土地所有者自身でも過去にだれに貸したのか、だれが埋めたのか調査されたということも聞いている」と回答しているが、市は追跡の調査などを行わず、地権者の調査を鵜呑みにして産業廃棄物の処理を進めたということになる。これはあまりにもずさんである。他の自治体の事例を参考にしても、事故物件について売買代金を支払うのは考えにくい。

(16) 市は、田が埋められていることを知っていた。企業誘致のパンフレット、航空写真を確認しても埋まっている。知った上で、きちんと調査を事前に行わず手続を進めたのではないか。

(17) 市長は確約書の内容を承知しながら、理不尽な土地の返還を突き付けられ、

事業が中断したり、縮小したりすることで市の利益が損なわれると判断して処理費用ではなく売買代金の1割を負担することで手を打ったと議会の中で説明しているが、この決断には正当性が見当たらない。なぜ、確約書が無視されたのかも説明されていない。市の利益がどのくらい損なわれるかもわからない。市民の中には、この問題を形を変えた森友学園問題と同じだという方もいる。

(18) 私は、数年前から準備を進めてきた企業誘致自体にも疑問を持っている。この地域の田は膨大な費用をかけて、ほじょう整備をしている。農地法は基本的に農地を守るための法律であり、年々豪雨による水害が心配される環境の中で、市民の命を守るためにも、田は市の財産と私は考えている。その上、納得しがたい一般財源の支出は、その判断をした責任を問われるべきであると考えている。国や県から来る補助金だから、市の税金を使わないからいいということはない。子どもたちに残すべき未来にとっても、美しい田園を埋めることは、もったいないことであり、企業に依存していく市の在り方は、持続可能な市政運営とは言えないと考えている。

(19) この支出の責任は、提案した市長と議決した議会にある。なぜ市民が、身銭と時間を費やし、命を掛けて追求しなければならないのか。市民が犠牲になっていることを重く受け止めていただきたい。市長は市にとって何が利益で、何が不利益なのか、だれが得をして、だれが損をするのか、この企業誘致で、今の子どもたちが大人になるころに、どれだけ豊かな市民福祉が受けられるのか、市民が納得できるように説明していただきたいと求める。

(20) 支出について議会の議決、議会の責任と述べたが、議会は政治的責任のことを言っている。支出について議決があったとしても支出の違法性が治癒されるものではないというのは裁判例にあるので確認してほしい。

(21) 客観的な価値を超える価値が税金によって付与されているのが最大の問題になる。客観的な価値という観点から言えば、農地を宅地評価してもマイナス財産である。これは宅地評価が一定の評価のもとで必要資産として手元に残る、それが一定の利益になる。そういった判断の問題点ということである。

2 監査の対象部局

(1) 監査対象部局 岩倉市建設部企業立地推進室

3 監査対象部局の説明

監査の対象部局に関係資料の提出を求め、令和3年6月30日に関係職員から説明を聴取した。その概要は以下のとおりである。

なお、産業廃棄物を処理した土地は2筆あり、それぞれ旧所有者が異なるため、筆ごとに状況が異なる場合は、それぞれを区分して記載している。(以下同じ。)

- (1) 平成 28 年から平成 30 年にかけて廃棄物の有無について調査した場所は、どのようにして決めたのか。また、その中に 2 筆の土地を含めなかったことについて。

地歴調査を行っているので、開発区域の過去の航空写真や昔の住宅地図を見ながら過去の使用状況を調べており、その中で廃棄物の可能性についても確認している。また、平成 28 年から平成 30 年度にかけて、埋蔵文化財発掘調査の範囲確認を行うための試掘調査に併せて、廃棄物の有無を確認している。旧所有者の意向により、調査を行わなかった場所もある。

廃棄物が出てきた 2 筆の土地について、この調査を行わなかった状況は次のとおりである。

<川井町萱野南 14 番>

旧所有者によれば、この土地は相続により得たものであり、市から言われるまで、この土地が自分のものであるということを知らなかった。また、この土地にある建物がだれのものであるかわからないとのことであった。県との土地の売買契約をする際に、旧所有者において更地にしていただく必要があったので、建物を撤去することについて旧所有者は弁護士に確認を求めることにした。建物の撤去の手續に時間がかかったことから、市は、土地売買契約の前に廃棄物調査を実施することができなかった。

<野寄町中田 17 番>

旧所有者から市に対して、現在、この土地を第三者に賃貸し、資材置き場等として利用していることから、土地売買契約により名義が変わるまではこれまでと同様の形で土地利用をしたいという申し出があったため市は了承し、土地売買契約の前に廃棄物調査を実施することができなかった。

- (2) 土地売買契約を締結する前に、市は廃棄物が埋められている可能性を予見できなかったか。

今回の開発区域全体について平成 30 年度に地歴調査を行った結果、産業廃棄物の埋設は極めて低いと判断されていたことや、平成 28 年度と 29 年度に埋蔵文化財の試掘調査に合わせて約 60 か所で実施した産業廃棄物の調査においても廃棄物が確認されなかったこと、さらには、川井町及び野寄町の地権者で構成される土地開発推進委員会から廃棄物が埋められているという指摘がなかったことから、産業廃棄物が埋設されているという認識はなかった。

旧所有者と県の土地売買契約に当たっては、県に確約書を提出しているが大丈夫ですねと確認し、旧所有者もそういうことはないという回答だったので、旧所有者を信じて契約した。

- (3) 産業廃棄物が確認されて以降、市は確約書に基づき旧所有者に廃棄物の撤去を求めたか。また、市が処理費用を全額負担し、旧所有者は土地売買代金の1割の負担とするに至った経緯について

2筆の土地の旧所有者との交渉等の経過は次のとおりであった。

<川井町萱野南14番>

日時	撤去の指示及び交渉内容等
令和元年12月16日	市が産業廃棄物を確認した。
令和2年1月22日	市は、産業廃棄物が確認されたことを旧所有者に伝え、口頭で産業廃棄物の撤去を指示した。
同年6月16日	旧所有者から、「処理費用を負担することは一定理解しているが、産業廃棄物が確認された場所がもう1か所あると聞いているので、負担割合等は同等に扱ってほしい。」との回答があった。
同年10月28日	旧所有者から、令和2年6月16日と同様の回答があった。
令和3年2月24日	旧所有者が土地売買代金の1割を支払うことを定めた合意書を県、市、旧所有者で締結した。

<野寄町中田17番>

日時	撤去の指示及び交渉内容等
令和元年11月6日・13日	市が産業廃棄物を確認した。
同年11月25日	市は、旧所有者（3名のうちの1名をいう。以下、この表において同じ。）に産業廃棄物が確認されたことを伝えた。
同年12月27日	市は、口頭で旧所有者に産業廃棄物の撤去を指示した。旧所有者から、「強行に費用負担をしろというなら売買代金を全額返却するので売買契約を破棄し土地を返してほしい。」と言われ、市は「再度検討して訪問する。」と答えた。
令和2年2月18日	市は産業廃棄物の処理費用の負担について理解を求めたが、旧所有者から、「この件について弁護士に相談しており、費用負担については何も答えられない。弁護士からも、県から旧所有者に支払う予定の土地売買代金の残金3割分は受け取らない

	<p>よう言われているので、振込は待ってほしい。もし振り込まれたら供託する。」と言われる。</p>
<p>同年2月29日</p>	<p>旧所有者から、「自分が知らないところで産業廃棄物を埋められ放置されたことに納得できない。土地を貸した業者の追跡と聞き取りを行い事実関係をはっきりさせ、埋めた者に処分させたいと思っているので、あと1～2週間の時間をほしい。」との申し出がされた。</p>
<p>同年3月4日・9日</p>	<p>旧所有者から、「弁護士と協議を行いながら、産業廃棄物を埋めた者を探しているので時間がほしい。」と言われる。</p>
<p>同年3月17日</p>	<p>市から、「産業廃棄物処理の話は市が責任を持って対応するので、土地売買代金の残額の支払と分けて考え、県による土地売買代金3割分の支払手続を進めたい。」と依頼したところ、旧所有者から、「産業廃棄物処理と土地売買代金3割分の受領はセットであると考えているので、県に3割分の支払を待つよう依頼してほしい。」と言われた。</p>
<p>同年4月7日</p>	<p>県が、旧所有者に土地売買代金3割分の振込を行う。</p>
<p>同年6月1日</p>	<p>旧所有者から、「これまでに土地を貸した業者の追跡と確認を行ってきた。4月7日に土地売買代金の3割分が振り込まれていたことを確認し、市との交渉は終結する。市に協力することはやぶさかではないと考えていたが、自分が預かり知らぬ産業廃棄物の処理費を負担するなら土地を返してもらい、時間をかけてでも埋めた者を突き止め、処理させたいと考えている。」と言われる。</p>
<p>同年11月20日</p>	<p>市は、「県からこの土地の産業廃棄物の処理を令和3年6月末までに行うよう指示があった。市が全額処理費用を負担することは、議会や市民に納得を得られない。市の顧問弁護士の見解では、撤去費用の全額を旧所有者に負担を求めることは権利の濫用に当たると考えられ、土地売買代金の5割程度の負担を求めるべきとの見解であった。」と伝えたところ、旧所有者は、「一定の処理費用の負担</p>

	はやむを得ないと考えていた。」と回答があった。市から「どの程度であれば負担していただけるか。」と尋ねたところ、旧所有者から「土地売買代金の1割の負担であればやむを得ない。」と回答があった。市がその理由を尋ねたところ、旧所有者は、「自分で業者に産業廃棄物の処理を依頼するのであれば市が処理するほどの額はかからないと考えられるので、1割程度が妥当である。」と回答があり、市は土地売買代金の1割の支払を求めることで合意した。
令和3年2月26日	旧所有者が土地売買代金の1割を支払うことを定めた合意書を県、市、旧所有者3名で締結した。

(4) 市顧問弁護士の処理費用についての負担に関する見解について

<川井町萱野南 14 番>

旧所有者から、産業廃棄物が確認された箇所がもう1か所あると聞いているので負担割合は同様に扱ってほしいとの要望があったため、市顧問弁護士に見解等は尋ねていない。

<野寄町中田 17 番>

市顧問弁護士からは、「旧所有者が産業廃棄物の存在を全く知らなかったという事をもって、100%免責されることはなく、一定の負担をしてもらうことは必要と考えられる。旧所有者との協議になるが、撤去費用が土地売買金額を超える金額を要する場合に、売買金額以上の義務履行を求めるのは権利の濫用にあたるので、最高でも土地売買金額までの負担を求めることになる」と考えるが、個人的な感覚では、土地売買金額の5割程度を求めるべきではないかと考える。」という見解が示された。

(5) 旧所有者から県に提出された確約書の内容と市と県が交わした開発基本協定書に基づく廃棄物の処理の考え方について

土地売買契約前に旧所有者から県あてに提出された確約書は、自分が所有する土地の地上及び地下に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条第1項に定める廃棄物がある場合、又は売り渡した後に当該廃棄物が発見されたときは、自費で、かつ、責任を持って撤去することを旧所有者が県に対して確約するものである。

開発基本協定書は、県が岩倉川井野寄内陸用地造成事業について、県及び

市が円滑かつ早期に完了するよう事業の推進を図り、相互に協力することを定めたもので、県及び市の役割分担等について定めている。

廃棄物の処理に関しては、開発基本協定書第 18 条第 1 項で「乙（市）は甲（県）による都市計画法第 36 条第 1 項の工事完了の届出の日までに、開発区域内の土地に廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 2 条第 1 項に定める廃棄物が確認された場合には、すみやかに旧地権者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、甲（県）が指定する日までに乙（市）が適正に処理する」と規定され、同協定書第 20 条第 2 項で乙（市）が負担する費用として「第 18 条に定める廃棄物の処理に要するもの」と規定されている。

このことから、廃棄物が確認された場合は、市が旧所有者に対して廃棄物の撤去を指示し、旧所有者において廃棄物の撤去が履行されないときは県が指定する日までに市が市の費用負担により当該廃棄物を適正に処理することを定めたものである。

- (6) 土地売買代金の 1 割を旧所有者が負担することを定めた合意書に県を含めた理由について

もともと県は、開発事業者という立場で旧所有者と契約している。そういう中で、市と旧所有者が協議し、県も入れて 3 者で合意することにした。

- (7) 旧所有者の負担割合を決めるときに、土地売買代金を基準とするのではなく、廃棄物処理費用を基準としなかったのはなぜか。

市の顧問弁護士と相談する中で、土地売買代金を基準とするという回答を得ていた。市はそれ以上の考えを持っていなかった。

- (8) 市が処理費用の全額を負担し、旧所有者から市に土地売買代金の 1 割を負担させることで事業を当初の計画どおり進めることにしたが、計画通り進めた場合の市の収支見通しと事業が遅れた場合又は頓挫した場合の収支見通しについて

この事業が計画どおりに進んだ場合の支出は 719,290 千円（しゅん工までに要する費用（配水管布設工事、埋蔵文化財調査等）569,290 千円＋引渡し後に要する工場等新設奨励金 150,000 千円）であり、引渡し後（令和 6 年度以降）に得られる収入は毎年 100,000 千円と見込んでいることから、令和 13 年度以降は黒字になると見込んでいる。

一方、仮に今回産業廃棄物が発見された土地の旧所有者と産業廃棄物の処理費用の負担の交渉を今後 1 年間継続した場合は、交渉の継続により、市の補正予算が認められず産業廃棄物の処理が行えないことから、造成工事に影響が生じた場合は、請負業者から損害賠償も求められる可能性がある。収支

見通しは、賠償額によるため、試算することは困難だが、多額となる場合が想定される。なお、市の補正予算が認められ、市において産業廃棄物を処理し、造成工事に影響が生じない場合は計画通り進んだ場合と同様に令和 13 年度以降黒字になる。

万一、川井野寄工業団地が完成せず、途中で頓挫した場合は、市が令和 2 年度までに支出した 424,000 千円、市が将来得られる年間 100,000 千円の税収に加え、請負業者からの損害賠償が求められる可能性があり、損害額が多額となることが想定される。

- (9) 確約書を根拠にして、旧所有者に廃棄物処理費用を強制的に支払わせる手続を取らなかったのか。

<川井町萱野南 14 番>

野寄町中田 17 番の旧所有者のような土地の返還請求はなかったものの、旧所有者は野寄町の土地と同様の取扱いをしてほしいとの意向であったため。

<野寄町中田 17 番>

旧所有者に産業廃棄物の処理を求める交渉を行う中で、自ら廃棄物を埋めた者を探し、その者に廃棄物処理をさせたいと考えるため、土地の返還を求めたいという請求があった。この請求について市顧問弁護士に尋ねたところ、土地の返還請求訴訟が起こされる可能性があるという回答であったため、事業の進捗に及ぼす影響を考慮し、強制的な措置を行わない方針とした。

- (10) 市が処理費用を全額支出し、旧所有者から処理費用として土地売買代金の 1 割を市に支払わせることとしたことは、令和 3 年 12 月議会での補正予算による処理費用の支出の議決とは別に、岩倉市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例第 3 条、地方自治法第 96 条第 1 項第 8 号、第 10 号等の規定に基づき議決は得なくてもよかったのか。

補正予算の審議の際に、旧所有者と処理費用の負担について合意した旨を説明し、予算の議決を得たことから、補正予算とは別に合意に関する議決については、必要であったという認識はない。

- (11) 産業廃棄物が 2 筆の土地から発見されてから、令和 2 年 12 月議会で処理費用の支出についての補正予算の議案を提出するまでの間、全員協議会等で市議会議員に経過を説明しなかったのはなぜか。

令和 2 年 12 月議会に提出する予定の議案を説明する令和 2 年 11 月 20 日の全員協議会前に会派を回って経過を説明したが、それ以前は説明できなかった。

4 関係人

- (1) 愛知県企業庁企業立地部工務調整課
- (2) 岩倉市建設部商工農政課

5 関係人の説明等

(1) 愛知県企業庁企業立地部工務調整課

地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、関係資料の提出を求め、令和 3 年 7 月 1 日に説明を聴取した。その概要は以下のとおりである。

なお、説明の聴取に先立ち、関係人から合意書締結の経緯及び県企業庁（県）の考え方、県による用地造成事業について次のような説明があった。

<合意書締結の経緯及び県の考え方>

県及び岩倉市は、開発基本協定書第 18 条第 1 項において、工事完了の届出の日までに廃棄物を確認した場合は、市が旧所有者に撤去を指示し、撤去が履行されないときは市が適切に処理することを合意している。

県は、廃棄物の撤去費用について、以下のとおりであると認識している。

- ・市が開発基本協定に基づき、旧所有者へ廃棄物の撤去について指示を行った。
- ・市と旧所有者との間で撤去費用の協議を行い、双方で費用の負担割合を合意した。
- ・市は旧所有者から、県からも処理費用を請求されないよう確約がほしいとの依頼を受けた。
- ・旧所有者の依頼を受けたため、市が合意書を作成し、第 4 項に旧所有者に本合意書に基づくもののほか一切請求しない旨の内容の項を設け、県、市及び旧所有者の 3 者による合意書を締結した。
- ・廃棄物の撤去費用の負担については、市と旧所有者との間で合意したものであり、県は撤去費用について関与していない。

<県による用地造成事業について>

工業用地の開発には、民間による開発や公共による開発などがあるが、県が用地造成事業を行うことによる市のメリットは、一般的に次のようなものが考えられる。

- ①用地取得や造成工事などに係る市の予算措置の必要がない。
- ②市の担当職員の新たな増員が不要。
- ③農地転用許可の手続が不要になるなど、県関係の協議が容易となる。
- ④造成工事や企業誘致のノウハウがある。

市はこれらメリットを考慮して、県による当地区の開発を要請したと考えて

いる。市は開発に必要な要件を整理し、県はこれを受けて当地区の開発決定を行い、現在、事業を進めている。

工業用地の開発から分譲までの流れとしては、開発構想段階、開発準備段階で、主に市がこういうものを作っていくという原案を作成し、開発検討段階のあたりから県も携わることになる。県は、市が「地区計画の策定、位置づけ」「用地取得の見込み、同意書の受領」「事前に地質調査、ボーリング調査を行い廃棄物、土壌汚染がないことの確認」「採算性の確保」「企業立地の見通し」「市町の積極的な協力」という要件を整理したことを確認した上で開発を決定し、公表した後に、造成工事、分譲をし、事業を終える。

ア 確約書は開発区域内の全ての地権者から得ているか。また、確約書を得るときは、廃棄物の処理費用がかなり高額になる可能性があることをどのように説明しているか。

全ての地権者から、開発の同意書をもらう際に確約書をいただいている。今後進めていくにあたって、地権者と県でその後紛争にならないように確約書をいただくということで、特に処理に要するお金が高額になるということは考えず、廃棄物が出てきたらお願いしますということでもらっている。

イ 確約書は県と旧所有者の間で交わすものであるが、確約書を交わした後は県と市は基本協定書を締結し何かあったときは市が廃棄物の調査に入るという手続について旧所有者に説明しているか。

開発準備段階で、市で廃棄物、土壌汚染の確認をやっていただいているので、我々は廃棄物が出るというつもりではなく、ある程度は押さえていただいておりますという中で進んでいると思っている。

ウ 確約書は、実態として機能するものか、どのように位置づけて得ているものか。

市は開発区域内で廃棄物調査をしており、絶対ではないが出ないという前提であり、確約書をいただいた後、開発基本協定を結び廃棄物の処理は市の役割と定めるので、それまでのつなぎ的な役割の位置づけとして入手し、市も安心して開発同意の協定の締結を受けていただけるものと考えている。

エ 土地売買契約をする前に2筆の土地で廃棄物の有無が確認できていないということは市から報告があったのか。

廃棄物調査の報告書を市からもらっており、市は其中で廃棄物調査を

していないところがあるということについて言及している。具体的には「埋め立てし、農地以外に利用されている駐車場や建物敷地については、実施していないため廃棄物があるか不明瞭である。」と書かれている。

オ 市が土地売買契約前に廃棄物の調査をできていない理由は聞いていたか。

<川井町萱野南 14 番>

建物があり、売買契約後に撤去していただかないと調査ができないと市から報告があった。

<野寄町中田 17 番>

旧所有者から駐車場、資材置き場として利用されたいという申し出があり、廃棄物調査は地面を掘るのでそのような利用ができないということで、利用の時期について申し出をいただき調査ができないと市から報告があった。

カ 土地売買契約を締結する前に、県は廃棄物が埋められている可能性を予見できなかったか。

開発要件の中で、100%の調査をしたわけではないが廃棄物がないという報告を受けており開発要件が整ったと整理しているので、それを信用していた。確約書をもらうときに、こういう話があれば出ていると思う。ご本人も廃棄物が埋まっているという認識がなかった。その後の交渉の過程でも市からは、旧所有者は廃棄物のことは知らなかったと言われていていると聞いている。

キ 売買契約の際に廃棄物の処理についての話をしたか。

基本協定書があるので、私たちからは通常通り土地売買契約をした。確約書はあるが、基本協定書第 18 条で廃棄物があったら市が処理するとなっているので市が対応すると考えていた。

ク 土地売買代金の 1 割の費用負担を定めた合意書に県を含めた理由について

旧所有者から、市にお金は払いますが、県からも処理費用を請求されないよう確約が欲しいとの依頼が市にあったので、市が旧所有者と協議し合意書を作成した。令和 3 年 2 月 18 日付岩企立発第 100 号で岩倉市長より県へ「下記土地にて確認された廃棄物について、旧地権者と協議した結果、廃棄物処理費用の一部を負担することで合意に至りました。つきましては、別添合意書を締結したいので、ご異存がなければ押印のうえ、合意書 2 通

をご返送願います」と依頼があったので、合意書に締結した。

ケ 合意書を締結したことについて違法であるという認識はあるか。

違法の認識はない。請求者は県に賠償責任があると主張しているが、県になぜ責任が生じるのか不明なため教えてほしい。

コ 市が処理費用の全額を負担し、旧所有者から市に土地売買代金の1割負担をさせることで事業を予定通り進めることにしたが、予定通り進めた場合の県の収支見通しと事業が遅れた場合又は頓挫した場合の見通しについて

県は、開発基本協定に基づき、市が産業廃棄物を市の責務において適切に処理することと認識しているため、市において土地売買代金の1割負担を求める決断をしたことが、県の収支見通しに影響を及ぼすことはない。

費用の収支見通しの算出時点を令和3年3月末とした場合、しゅん工までに要する費用については、用地・補償費、調査費、工事費、事務費及び支払利息等、合計で約2,900,000千円になると想定しており、県が企業へ引き渡した際に得られる収入は、分譲地の売却金額で全区画を売却した際の収入は、約4,400,000千円を見込んでいる。県が分譲地を企業に引き渡した後に要する費用はない。

一方、仮に今回廃棄物が発見された土地の旧所有者と処理費用を負担させるように交渉を今後1年間継続した場合については、県は現在契約中の造成工事をその間中止する。このことに伴い、公共工事請負契約約款に基づき、工事の一時中止に伴う増加費用を請負業者と協議して支払うこととなるが、その費用については、請負業者から具体的な請求がなければ算出できない。また、中止期間中の工事現場の維持管理費用として、1年分の草刈りなど約16,000千円が必要となり、その他にも1年分の支払利息約6,000千円が見込まれる。令和3年6月に全区画で企業との土地売買契約を締結しており、旧所有者との交渉継続により企業への土地引渡時期が1年遅れても企業が待っていただける場合は1年分の支払利息約6,000千円の損害となる。また、土地引渡時期の遅延により全ての企業から契約解除の申入れがあった場合、最大で約4,400,000千円の損害が発生することになる。なお、県が企業に引き渡し後に要する費用はない。造成工事完了後、全ての分譲区画が完売すれば、精算し完了することとなる。

万一、川井野寄工業用地が完成せず、途中で頓挫した場合は、買収済みの用地は、地区計画により用途が工業用地として定められており、工事が未完成のままでは、土地が売却できない状態の用地を保有せざるを得なくなる。その場合の県の損害は、令和3年3月末までにかかった費用として、

用地費や調査費及び工事費など約 1,900,000 千円と想定している。加えて、今後の損害として、工事請負契約の解除による請負業者からの損害賠償請求のほか、それら保有地の売却完了までにかかる費用としての支払利息約 6,000 千円や草刈り等の維持管理費用約 16,000 千円、合計約 22,000 千円が毎年かかると想定している。

(2) 岩倉市建設部商工農政課

建設部商工農政課に対し、地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき、文書による照会を行い、得られた回答は次のとおりであった。

ア 2筆の土地についての農地転用違反の指導について

<川井町萱野南 14 番>

農地転用違反について指導の事実の確認はできていない。

<野寄町中田 17 番>

平成 29 年当時の担当者に確認したところ、平成 29 年度（月日は不明）に、この土地に柵の設置を始めているという通報があったため、担当者が現地へ赴き、作業中の作業員に対しこの土地が農地であり、農地転用の手続がされていないため柵の設置はできない旨を説明し、工事を中止し、柵を撤去するよう指導した。当該指導に関する決裁文書等の記録は確認できなかった。また、これ以外に、農地転用違反について指導の事実の確認はできていない。

イ 相続を理由とした所有権の移転と贈与を理由とした所有権の移転の際の農業委員会の現地確認の状況について

<相続による所有権移転>

「相続」を事由とした所有権の移転の際は、農地法第 3 条の 3 第 1 項に基づき、市農業委員会への届出が義務付けられている。

川井町萱野南 14 番に係る平成 17 年 3 月、同年 5 月及び平成 26 年 4 月の届出、野寄町中田 17 番に係る平成 27 年 12 月の届出については、現地確認を行っていないので、この確認に関する書類は存在しない。

<贈与による所有権移転>

「贈与」を事由とした所有権移転については、農地法第 3 条第 1 項に基づき、市農業委員会の許可を得る必要がある。この許可に当たって、市農業委員会は、現地確認を行っている。

野寄町中田 17 番に係る平成 7 年 9 月の許可に係る現地確認の文書は、存在しない。

6 監査の対象事項

請求書に記載されている内容、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等から、次の事項を監査の対象とした。

- (1) 確約書と基本協定書の関係について
- (2) 合意書の締結に当たり、違法又は不当な手続があったといえるか。
- (3) 合意書により旧所有者の処理費用の負担を土地売買代金の1割としたことは、違法又は不当な合意に当たるといえるか。
- (4) 市に損害が発生しているといえるか。

第4 監査の結果

1 監査委員が確認した事実

(1) 川井野寄工業団地開発計画について

市が県に平成31年2月5日付岩企立発第106号で提出した「岩倉市川井野寄地区工業団地用地開発について（要請）」には、川井野寄地区工業団地用地開発を行う理由等について、次のように記載されている。

地区近隣の高速道路のインターチェンジ等から近い市街化調整区域には、アクセス性を生かした物流倉庫や医療、自動車部品等の先端技術工場の立地が進んでおり、企業訪問や来庁相談などから一宮市や小牧市の工場等の老朽化による本地区の工業用地の需要は多く、潜在需要がある。既成の市街化区域にはまとまった一団の工業用地を確保することが極めて困難であり、企業の工場移転や拡大などの要望に十分に応えることが出来ない状況となっている。その結果、工業用地を求める企業は、市外若しくは県外へ用地を求めるようになっており、地域経済上も看過できない状況となっている。市としては、安定した雇用の場を確保するため、新たな産業による地域経済の好循環を図るための新たな工業用地が必要と考えており、地域資源を生かした活力あふれるまちを目指している。

開発要請地は、「岩倉市都市計画マスタープラン(平成23年3月策定)」では、交通利便性の高い地域であり隣接市の用途区域でも工業系のため「工業系市街地拡大検討地区」として位置付けている。また、農業振興地域内の農用地であることから、岩倉市農業振興地域整備計画において開発構想を位置付けるよう進めている。さらに、都市計画の観点から都市計画法第12条の4第1項第1号に基づく地区計画を定め、適正な土地利用を図る。

これらのことから、県において川井野寄地区工業団地開発計画（開発面積9.3ha）が平成31年2月7日に決定した。

(2) 確約書に署名をした者の氏名

請求人が事実証明書（資料3番、4番1～3）として添付した確約書中の所有者の氏名は、黒く塗られ文字が判明しないものであった。そのため、確約書を受理した県に確約書の写しを求めたところ、次のとおりであった。

事実証明書の番号	土地の表示	黒塗り部分（所有者氏名）
資料3番	川井町萱野南14番	A
資料4番1	野寄町中田17番	B
資料4番2		C
資料4番3		D

(3) 確認した産業廃棄物の内容等

請求人が事実証明書として添付した岩倉川井野寄工業団地造成事業 産業廃棄物結果報告No.6（資料8番1）、同No.5（資料8番2）においては、確認された産業廃棄物の有無についての記載部分が含まれていなかった。そのため、同報告書を保管する市企業立地推進室から該当資料の写しを求めたところ、次のとおり所見等が記載されていた。

<川井町萱野南14番>

トレンチ（試掘抗、一区画1.5m×2.0m）1、2を設定し、重機（バックホー）で1～1.6mほど掘削を行い、平面及び断面観察したところ、表土から地表－30cmには細かなごみ等の混入が見受けられ、地表－130cmぐらいまでがれき類や鉄線などが混在する。したがって、本調査地は産業廃棄物が埋設されている。

<野寄町中田17番>

トレンチ（試掘抗、一区画1.5m×2.0m）1～4を設定し、重機（バックホー）で1～2.5mほど掘削を行い、平面及び断面観察したところ、トレンチ1、2などこの筆の中央部については地山を削って建設混合廃棄物を入れたように見受けられた。また、トレンチ3、トレンチ4など周辺部については盛土の際に建設混合廃棄物が混ざったように見受けられた。したがって、本調査地は産業廃棄物の埋設が確認された。

(4) 県から令和3年6月までに廃棄物を処理するよう指示をした文書

愛知県公営企業管理者企業庁長は、令和2年3月13日付31企工調第397号「岩倉川井野寄地区の廃棄物の処理について（通知）」で、岩倉市長に対して令和3年6月30日までに廃棄物の適正な処理をするよう通知している。

(5) 補正予算の議会での審議状況等

市は、令和2年12月（第4回）岩倉市議会に「議案第102号 令和2年度岩倉市一般会計補正予算（第8号）」を提出し、この中で、歳出予算 款6 商工費、項1 商工費、目6 企業立地推進費、事業名 企業立地推進事業 12 節委託料 産業廃棄物処理業務委託料 172,293千円の補正を含めて計上した。

令和2年12月3日の本会議で川井野寄地区での土地開発事業における土地2筆から産業廃棄物が確認されたため、運搬及び処理に関する費用を計上する旨の提案説明があった。令和2年12月7日の本会議ではこの廃棄物処理費用についての質疑はなく、財務常任委員会に付託された。財務常任委員会は令和2年12月10日に開催され、「補正予算を計上するまでの経過」、「処理費用の見積り根拠」、「再発防止」、「廃棄物を含む土砂の最終処分地」、「廃棄物の処理を行うことによる事業のスケジュールへの影響」、「業者選定の方法」、「損害賠償を求めるか」、「廃棄物を処理した土地であることを誘致した企業に伝えるか」、「見積額が適正か」について質疑があり、賛成多数で可決された。

その後、令和2年12月22日の本会議で議案第102号の採決が行われ、賛成多数により、可決された。

<審議に当たっての市から議員への配布資料>

No.	資料名	タイトル名	主な内容	配布日
1	令和2年11月20日開催全員協議会事前説明資料	川井野寄工業団地区域内における廃棄物について	区域概要、これまでの経過、予算措置について	令和2年11月20日前に会派ごとに説明
2	令和2年度12月補正予算の概要（人件費を含む補正予算総額説明資料）	商工費 企業立地推進費 企業立地推進事業	予算科目、補正額、説明、特定財源、補助率	令和2年11月20日（全員協議会における12月定例会に提出予定の議案についての説明時）
3	令和2年度12月補正予算に係る新規及び主要事業説明資料	企業立地推進事業	補正予算額、財源内訳、事業の目的・効果、事業の内容、積算根拠	令和2年11月20日（全員協議会における12月定例会に提出予定の議案についての説明時）
4	令和2年12月（第4	—	款項目、補正前	令和2年11月26

回) 岩倉市議会定例会議案綴		額、補正額、計、補正予算の財源内訳、節、説明、特定財源等	日 (議会告示日)
----------------	--	------------------------------	-----------

(6) 産業廃棄物処理費用に係る費用、相手方、選定理由等

市は、2筆の土地で存在が確認された産業廃棄物の処理を次のように行った。
(2筆分を合わせて処理している。)

No.	区 分	内 容
1	契約の相手方	大興・渡邊特定建設工事共同企業体 (県が実施した「用地造成事業 岩倉川井野寄地区 整地工事」と同じ業者)
2	契約方法	随意契約
3	随意契約の根拠及び理由	根拠 地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 6 号理由 ・「用地造成事業 岩倉川井野寄地区 整地工事」の区域内にあり、競争入札等を実施した場合、履行期間の短縮、経費の削減が図られず、円滑で適切な履行の確保が困難となる。 ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 21 条の 3 の規定 (土木建築に関する工事が数次の請負によって行われる場合にあっては、当該建設工事に伴い生ずる廃棄物の処理は、当該建設工事の注文者から直接建設工事を請け負った建設業を営む者 (元請業者) を事業者とする。) による。
4	契約日	令和 3 年 1 月 12 日 (変更契約 令和 3 年 3 月 17 日)
5	契約期間	令和 3 年 1 月 13 日～同年 3 月 29 日
6	契約金額	112,860,000 円 (変更後) 当初契約金額 : 155,100,000 円
7	工事内容	産業廃棄物処理 (混合廃棄物処理、埋戻及び埋戻し土運搬) 及び土壌調査

(7) 合意書の締結等に係る市及び県の事務処理について

ア 市における手続

<川井町萱野南 14 番>

市は、令和 3 年 2 月 9 日付で「産業廃棄物処理に係る合意書について (伺い)」の起案を行い、市長までの決裁を令和 3 年 2 月 17 日に得た。合意書は、県、市及び旧所有者の 3 者により令和 3 年 2 月 24 日付で締結された。旧所有者からは、合意書に基づく処理負担額 (405,720 円) が令和 3 年 2

月 24 日に市に納付された。

<野寄町中田 17 番>

市は、令和 3 年 2 月 4 日付で「産業廃棄物処理に係る合意書について(伺い)」の起案を行い、市長までの決裁を令和 3 年 2 月 5 日に得た。合意書は、県、市及び旧所有者の 3 者により令和 3 年 2 月 26 日付で締結された。旧所有者からは、合意書に基づく処理負担額 (1,312,150 円) が令和 3 年 3 月 5 日に市に納付された。

イ 県における手続

<川井町萱野南 14 番>

県は、岩倉市長から令和 3 年 2 月 18 日付岩企立発第 100 号「廃棄物処理に関する合意書の締結について(依頼)」により、合意書を締結したいので、異存がなければ押印のうえ、合意書 2 通を返送くださいとの依頼を受け、令和 3 年 2 月 19 日付で起案を行い、工務調整課長までの決裁を令和 3 年 2 月 24 日に得た。合意書は、県、市及び旧所有者の 3 者により令和 3 年 2 月 24 日付で締結された。

<野寄町中田 17 番>

県は、岩倉市長から令和 3 年 2 月 26 日付岩企立発第 107 号「廃棄物処理に関する合意書の締結について(依頼)」により、合意書を締結したいので、異存がなければ押印のうえ、合意書 2 通を返送くださいとの依頼を受け、令和 3 年 2 月 26 日付で起案を行い、工務調整課長までの決裁を令和 3 年 2 月 26 日に得た。合意書は、県、市及び旧所有者の 3 者により令和 3 年 2 月 26 日付で締結された。

(8) 3 者合意により旧所有者が支払った額等

合意書により、旧所有者が土地売買代金の 1 割分についての負担義務があることを県、市及び旧所有者により合意した内容は次のとおりである。

<川井町萱野南 14 番>

合意書の日付	旧所有者	合意書による支払額	土地売買代金 (参考)
令和 3 年 2 月 24 日	A	405,720 円 (4,057,200 円×1/10)	4,057,200 円 (@16,100 円×252 m ²)

<野寄町中田 17 番>

合意書の日付	旧所有者	合意書による支払額	土地売買代金 (参考)
--------	------	-----------	-------------

令和3年 2月26日	B、C、D	1,312,150円 (13,121,500円×1/10)	13,121,500円 (@16,100円×815㎡)
---------------	-------	----------------------------------	--------------------------------

※旧所有者の持ち分割合は1/3。土地売買契約書は、旧所有者1人ごとに作成されており、B及びCの土地売買代金は4,373,833円、Dの土地売買代金は4,373,834円であった。

(9) この請求に係る議会の議決について

議会の議決に関して、この請求に係ると思われる規定は次のとおりである。

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号）

〔議決事件〕

第九十六条 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。

- 一 条例を設け又は改廃すること。
- 二 予算を定めること。
- 三 決算を認定すること。
- 四 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- 五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。
- 六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- 七 不動産を信託すること。
- 八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。
- 九 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- 十 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。
- 十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
- 十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第三条第二項に規定する処分又は同条第三項に規定する裁決をいう。以下この号、第二百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において同じ。）に係る同法第十一条第一項（同法第三十八条第一項（同法第四十

三条第二項において準用する場合を含む。)又は同法第四十三条第一項において準用する場合を含む。)の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟(以下この号、第百五条の二、第百九十二条及び第百九十九条の三第三項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。)に係るものを除く。)、和解(普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟に係るものを除く。)、あっせん、調停及び仲裁に関すること。

十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

十五 その他法律又はこれに基づく政令(これらに基づく条例を含む。)により議会の権限に属する事項

2 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件(法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)につき議会の議決すべきものを定めることができる。

イ 地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)

[地方自治法第九十六条第一項第五号及び第八号に規定する基準]

第二百一十一条の二 略

2 地方自治法第九十六条第一項第八号に規定する政令で定める基準は、財産の取得又は処分の種類については、別表第四上欄に定めるものとし、その金額については、その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下らないこととする。

別表第四(第二百一十一条の二関係)

不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い (土地については、その面積が都道府県にあつては一件二万平方メートル以上、指定都市にあつては一件一万平方メートル以上、市町村にあつては一件五千平方メートル以上のものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い	都道府県	千円 70,000
	指定都市	40,000
	市	20,000
	町村	7,000

ウ 岩倉市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例(議会の議決に付すべき財産の取得又は処分)

第3条 法第96条第1項第8号の規定により、議会の議決に付さなければな

らない財産の取得又は処分は、予定価格 20,000,000 円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い（土地については 1 件 5,000 平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。

2 監査委員の判断

(1) 確約書と開発基本協定書の関係について

土地売買契約前の平成 30 年 8 月 23 日、平成 30 年 9 月 29 日、平成 30 年 10 月 14 日及び平成 30 年 10 月 15 日に旧所有者から県に提出された確約書は、「私が所有する下記土地の地上及び地下に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 2 条第 1 項に定める廃棄物がある場合、又はあなたに売り渡した後に当該廃棄物が発見されたときは、自費で、かつ、責任を持って撤去します」と記載されており、これは、旧所有者が県に対して、売り渡す土地に廃棄物がある、又は廃棄物が発見されたときは、旧所有者が自費で、かつ、責任をもって廃棄物を撤去することを確約するものであるといえる。

平成 31 年 4 月 15 日に県と市で締結された開発基本協定書は、岩倉川井野寄地区内陸用地造成事業について、県及び市が円滑かつ早期に完了するよう事業の推進を図り、相互に協力するために締結したもので、県及び市の役割分担等について定めている。廃棄物の処理に関しては、第 18 条第 1 項で「乙（市）は甲（県）による都市計画法第 36 条第 1 項の工事完了の届出の日までに、開発区域内の土地に廃棄物の処理及び清掃に関する法律第 2 条第 1 項に定める廃棄物が確認された場合には、すみやかに旧地権者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、甲（県）が指定する日までに乙（市）が適正に処理する」と規定し、第 20 条第 2 項第 9 号では乙（市）が負担する費用として「第 18 条に定める廃棄物の処理に要するもの」と規定している。

これらのことから確約書と開発基本協定書の関係は、旧所有者は県に対して廃棄物がある、又は発見されたときは旧所有者が自費で、かつ、責任をもって撤去することを確約書において確約しているが、廃棄物が確認された場合は、基本協定書に基づき、市が旧所有者に対して廃棄物の撤去を指示し、旧所有者において廃棄物の撤去が履行されないときは県が指定する日までに市が市の費用負担により当該廃棄物を適正に処理することを定めたものであると認められる。

(2) 合意書の締結に当たり、違法又は不当な手続があったといえるか。

令和 2 年 12 月議会において、市は、産業廃棄物処理費用 172,293 千円の補正予算を提出し可決された。この補正予算は、処理費用（歳出）の増額補正を行うものであり、旧所有者から市への処理費用の負担分に係る歳入予算の

補正は行われていない。

一方、法第96条第1項において、「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。」と定め、議決すべき事件として15項目を列挙している。市は、合意書の締結に関して市長までの決裁行為により手続を行っているが、このことに関して議会の議決が必要であったのかを検討する。

今回の事例で関連すると思われるのは、法第96条第1項のうち、次の3号である。

ア 第8号「前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること。」

イ 第10号「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。」

ウ 第12号「普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（略）、和解（略）、あっせん、調停及び仲裁に関すること。」

ア 第8号の該当性について

第8号でいう「その種類及び金額について政令で定める基準」とは、地方自治法施行令第百二十一条の二第2項により別表第四で定められ、種類は、「不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い」と定められている。不動産は、民法第86条第1項により「土地及びその定着物」とされ、動産は同条第2項により「不動産以外のもの」とされているが、別表第四では「買入れ」か「売払い」に限られている。今回の事例は「買入れ」と「売払い」のいずれにも当たらないため、第8号には該当しない。なお、第8号に基づき制定された「岩倉市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」第3条は、地方自治法施行令別表第四と同じ内容となっている。

イ 第10号の該当性について

「権利を放棄すること」について、『新版逐条地方自治法（第9次改訂版）』（松本英昭著 学陽書房）によれば「地方公共団体の有する権利を放棄することであり、権利の「放棄」とは、権利者の意思行為により権利を消滅させること」である。ここでいう「権利の放棄」は、主として債権の放棄について規定されたものと解釈されており（行政実例（昭和30年11月2日自丁行発第166号）参照）、債権とは、法第240条第1項で「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利」と定めており、『新版逐条地方自治法』によれば「地方税、分担金、使用料、手数料等の法令又は条例に

基づく収入金に係る債権であると、物件の売払代金、貸付料等の契約に基づき収入金に係る債権であるとを問わない。」としている。今回の事例が債権に当たるかを検討すれば、平成30年8月から10月にかけて、県は開発検討区域の各土地の所有者に対して、「私が所有する下記土地の地上及び地下に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条第1項に定める廃棄物がある場合、又はあなた（県）に売り渡した後に当該廃棄物が発見されたときは、自費で、かつ、責任をもって撤去します。」と記載した確約書に署名、押印させて提出させており、平成31年4月15日に県と市の間で開発基本協定書を締結し、同協定第18条において、「市は開発区域内の土地に廃棄物の処理及び清掃に関する法律第2条第1項に定める廃棄物が確認された場合には、すみやかに市が旧地権者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、県が指定する日までに市が適正に処理する」ことが定められている。令和元年11月、12月に2筆の土地から産業廃棄物が発見され、市は基本協定書に基づき、旧所有者に、令和元年12月27日、令和2年1月22日に産業廃棄物の撤去を指示した。その後、令和2年11月まで旧所有者と話し合いが行われ、令和2年11月に市が産業廃棄物の処理費用全額を負担し、旧所有者は土地売買代金の1割を市に支払うことで合意した。この合意は、令和3年2月に合意書として県、市、旧所有者の間で締結されている。この合意書において、第3項で、「旧所有者は本件土地の売買代金の額に鑑み、本件廃棄物に関する処理費用のうち、土地売買代金の1割につき負担義務があることを認め」と記載し、第4項で「県及び市は旧所有者に対し、本件廃棄物に関する処理費用については、本合意書に基づくもののほか一切の請求をしない」と定めている。このような経緯及び合意書の内容から、旧所有者には県に対して確約書に基づく廃棄物の処理義務が発生していたが、基本協定書に基づき市が廃棄物を適正に処理したことで、市は旧所有者に対する「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利」が存在していたと認められる。これは民法第446条（保証人は、主たる債務者がその債務を履行しないときに、その債務を履行する責任を負う。）と同様と考えられ、市が支払った処理費用を旧所有者に求償する権利を有していた。市が処理費用のうち土地売買代金の1割を除いた部分を求償する権利を合意書により放棄したことは、法第96条第1項第10号の議決事件に該当すると認められるので、違法である。

なお、第10号は、「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」とあるが、今回の合意書に関して、法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めはない。また、令和2年12月議会における補正予算についての市議会財務常任委員会における質疑で、市からは旧所有者が処理費用の一部として土地売買代金の1割を市に支払う

こと等旧所有者との交渉と合意に至った経緯の説明がなされたが、法第 96 条第 1 項第 10 号が普通地方公共団体の議会の議決事項として権利の放棄を規定している趣旨は、「その放棄の可否は、住民の代表である議会が、損害賠償請求権の発生原因、賠償額、債務者の状況、放棄することによる影響・効果等を総合考慮した上で行う良識ある合理的判断にゆだねられている」(平成 18 年 7 月 20 日東京高等裁判所判決) ことであることからすれば、議会に対して権利の放棄をその目的とする議案であることを示しているとはいえず、法第 96 条第 1 項第 10 号による議決と認めることはできない。

ウ 第 12 号の該当性について

第 12 号は、「普通地方公共団体が当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、あっせん、調停及び仲裁」をする場合は議会の議決が必要であると定めているところ、今回の事件について関連するのは、「和解」であるので、合意書の締結が「和解」に該当するかを検討する。

『新版逐条地方自治法』によれば、「和解」とは「民法第 695 条の規定による民事上の争議の和解、民事訴訟法第 89 条の訴訟上の和解及び同法第 275 条の訴訟提起前の和解のすべてを含む。」とされている。民法第 695 条は「和解は、当事者が互いに譲歩をしてその間に存する争いをやめることを約することによって、その効力を生ずる。」と規定されており、この規定について『新・判例コンメンタール民法 8』(篠塚昭次・前田達明編 三省堂)によれば、和解契約の成立は「当事者間に争いが存在すること」「争いを止めるために互譲があること」「争いが当事者の処分しうるものであること」の 3 つを要件としている。今回の合意書に照らせば、「市と旧所有者の間に処理費用の負担についての争いが存在し」「争いをやめるために市が処理費用を負担し、旧所有者が処理費用として土地売買代金の 1 割を負担するという互譲があり」「処理費用の負担についての争いが、市と旧所有者の間で処分できるもの」に該当していることから、和解であると認められる。従って、市と旧所有者が処理費用の負担について合意書により和解したことは、法第 96 条第 1 項第 12 号の議決事件に該当すると認められるので、違法である。

なお、令和 2 年 12 月議会における補正予算についての市議会財務常任委員会における質疑で、市からは旧所有者が処理費用の一部として土地売買代金の 1 割を市に支払うこと等旧所有者との交渉と合意に至った経緯の説明がなされたが、法第 96 条第 1 項第 12 号が普通地方公共団体の議会の議決事項として和解を規定している趣旨は、「地方公共団体が、紛争の一方当事者として、民事上あるいは行政上の紛争を解決しようとする際には、その結果が地方公共団体に大きな影響を与える場合もあり得ることにかんが

み、その紛争解決のための手段の選択やその内容等につき、議会の議決を要するものとしている」(平成7年9月4日福島地方裁判所判決) ことであることからすれば、議会に対して和解をその目的とする議案であることを示しているとはいえず、法第96条第1項第12号による議決と認めることはできない。

- (3) 合意書により旧所有者の処理費用の負担を土地売買代金の1割としたことは、違法又は不当な合意に当たるといえるか。

この合意書により旧所有者の処理費用の負担を土地売買代金の1割に免責したことの違法性・不当性を判断する以前の問題として、(2)で述べたように、そもそもこの合意をするに当たっては法第96条第1項第10号に基づく権利の放棄及び同項第12号に基づく和解に関する議決が必要であるところ、市はこの議決を行っていないことから違法な合意である。

次に、違法な合意であることを理由として、合意書を取り消すことができるかを検討すると、市においては議会の議決を経していない違法な合意であるといえるが、旧所有者は、合意書の締結に当たって議会の議決が必要であるということを知らなかった善意の第三者であると考えられる。また、先行する原因行為に違法事由が存する場合、その原因行為を前提としてされた行為の効力はどうなるかについて、平成25年3月21日最高裁判所判決において、「普通地方公共団体が締結した支出負担行為である契約が違法に締結されたものであるとしても、それが私法上無効でない場合には、当該普通地方公共団体が当該契約の取消権又は解除権を有しているときや、当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときでないかぎり、当該契約の履行として支出命令を行う権限を有する職員は支出命令を行ってはならないという財務会計上の義務を負うものとはいえない」と判示されている。これを本件に照らすと、合意書は私法上無効ではなく、市は合意書の取消権又は解除権を有しておらず、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときとはいえない。

- (4) 市に損害が発生しているといえるか

市が処理費用を負担し、旧所有者は土地売買代金の1割を市に支払う合意をすることについては、(2)に記載のとおり、本合意が「権利の放棄」及び「和解」に該当するから、地方自治法第96条第1項第10号及び第12号の規定により、議会の議決が必要であった。しかしながら、合意書の締結に当たっては、議会の議決を経っていないから、合意による旧所有者からの支払額

1,717,870円と処理費用112,860,000円との差額111,142,130円が市に発生している損害となる。

合意書の締結について、市は市長決裁により意思決定されている。市は、旧所有者から廃棄物の処理費用を求めるなら土地を返還してもらいたいと言われていた中で、旧所有者から土地売買代金の1割の費用負担をするという回答が得られたため合意したとしているが、これらの事情を考慮したとしても、議会の議決による場合でなければ、権利の放棄及び和解をしてはならないのであるから、市長が処理費用を土地売買代金の1割で合意したことは、市長に委ねられた裁量権を逸脱したものといわざるを得ず、地方自治法第96条第1項第10号及び第12号に反する違法があったものと認められる。従って、市長は、市が被った損害につき賠償責任を負うものである。

なお、請求者は、県と市長が民法第719条の共同不法行為に該当するので、岩倉市長久保田桂朗と県が連帯して損害金を市に支払わせるための措置を求めているが、先に述べたように、合意書の締結に当たって市長が議会の議決を経ていないことにより市が被った損害につき賠償責任を負うものであるので、県は請求の対象とならない。

(5) 合意書の追認について

昭和59年10月31日和歌山地方裁判所の判決によれば「右和解契約は、地方自治法96条1項11号（現行12号）にいう「和解」に該当し、市議会の議決を得なければならないが、事後的ではあるが、その議決が得られており、現段階においては、右議決を経ない本件公金支出の瑕疵は治癒され、本件公金支出は適法となる」と判示されており、明治45年5月17日大審院第2民事部判決においても、「村長か村会の決議を経ずして村の為め為したる法律行為と雖（いえど）も後日村会か之に対して承認を与ふるに於ては其行為の有効なることは論を俟（ま）たす」（原文カタカナ、括弧部分読み追加）とされている。

また、先に述べたように、法第96条第1項第10号で普通地方公共団体の権利を放棄することを議会の議決事件とした趣旨は「その放棄の可否は、住民の代表である議会が、損害賠償請求権の発生原因、賠償額、債務者の状況、放棄することによる影響・効果等を総合考慮した上で行う良識ある合理的判断にゆだねられている」ためであり、法第96条第1項第12号で普通地方公共団体が和解することを議会の議決事件とした趣旨は、「地方公共団体が、紛争の一方当事者として、民事上あるいは行政上の紛争を解決しようとする際には、その結果が地方公共団体に大きな影響を与える場合もあり得ることにかんがみ、その紛争解決のための手段の選択やその内容等につき、議会の議決を要するものとしている」ことであり、いずれも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に審査させ、その結果議会の議決が得られた場合に限ってこれを許すこととする点にあるものと解される。

これらを本件についてみると、合意書の締結は、地方自治法第96条第1項第10号及び第12号の規定により議決を必要とするから、議会の議決（追認）を経たときは、これらの規定による議決を欠いた瑕疵は治癒されることとなる。

(6) 結論

以上のとおり、旧所有者が負担する処理費用を土地売買代金の1割とした合意が違法又は不当な財産の管理に当たるか検討した結果、合意書の締結に当たり議会の議決を経っていないので、違法な財産の管理に当たり市に損害が生じていると判断した。

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。

本件請求について、監査委員は、市長に対し、次のとおり勧告する。

勧告

(1) 市長は、合意書により産業廃棄物の処理費用として旧所有者から市に支払われた1,717,870円と産業廃棄物の処理費用112,860,000円の差額に相当する額111,142,130円を岩倉市長久保田桂朗に請求すること。

(2) 市長は、(1)の措置を講じないときは、旧所有者と合意書を締結し旧所有者に対する債権を放棄したことについて、地方自治法第96条第1項第10号及び第12号の規定による議会の議決を経ること。

(3) (1)又は(2)の措置は、令和3年10月6日までに講じること。