白馬村監査告示第２号

令和３年９月６日付けで、地方自治法第２４２条第１項の規定に基づき提出された住民監査請求について、同条第４項の規定により監査を実施したので、その結果を公表します。

令 和 ３ 年 １ １ 月 ２ 日

白馬村監査委員　　松　沢　晶　二

白馬村監査委員　　増　井　春　美

白馬村住民監査請求に係る監査結果

第１　監査の請求

１　請求人

長野県北安曇郡白馬村

中村　敬

２　請求書の提出

令和３年９月６日

３　請求の内容

地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「法」という。）第２４２条の規定に基づく住民監査請求（以下「本件」という。）の目的は次のとおりである。

（原文のまま記載）

（１）本請求の目的

リサイクルセンターの地権者が裁判で確定後、村はその代表者と契約書を交わした（令和２年３月２５日、以下、「令和２年契約」、「事実証明１」）。それが本件の最新の契約書である。本請求は地方自治法第２４２条①の規定（不当な支出）に基づき、監査委員にその契約書が認めた公金の支出の違法性について監査を求めるものである。

２０１８年１月１１日付で、地権者の代表が確定しないまま公金の支出を認めた事実を違法だとして、●●●と●●●●の両名は、職員措置請求書を監査委員会に提出したが却下された（「事実証明２」）。それによって、形式上は、監査請求事件は終了した。しかし、後に裁判で代表が確定したのだから、地権者が確定していなかったことの違法性は認められたことになる。

今回改めて監査を求めるのは、村が裁判によって、不確定だった地権者の代表を確定し、その代表と新たな契約を結んだからである。それが現時点での正式の契約書である。しかし、その契約書をもってしても、本件の核心部分である公金の支払いの違法性は解決していない。新たな監査請求書を提出するゆえんである。以下、まず関係の事実確認から入る。

（２）事実の確認：

１）「令和２年契約」書の第１３条は次のようにいう。――、

「本契約の締結により昭和５８年３月１日付で締結した土地賃貸借契約（以下、「昭和５８年契約」、「事実証明３」）第４条の規定を除きその効力を失うものとする」。

「昭和５８年契約」の第４条は、「（村は）この土地の賃貸借料として年額借地料２，９８３，４００円　迷惑料２，９８３，４００円を毎年１２月２０

日までに支払わなければならない」と規定している。

この規定に従えば、本村は１９８３年（昭和５８年）から２０２０年（令和２年）までの３７年間賃貸料を払い続けたことになる。年間の賃貸料は５，９６６，８００円であるから、総額およそ２億２千万（正確には２２０，７７１，６００）円である。

そして、この支払方法は、最新の契約書によって現在も続いている。

「昭和５８年契約」は賃貸借期間を６０年と規定している。ただ平成２９年の改正民法では５０年である。本件をめぐって中村敬と宮脇哲也が職員措置請求書を提出した当時の担当者は、そのように規定した理由を、文書を示して筆者に説明したが、筆者は取り合わなかった。理由は、その文書が民法に優先する理由の説明を担当者に求めたが、説明が得られなかったからである。

２） 本村図書館所蔵の『六法全書　平成３０年度版』（有斐閣）に所載の民法は、昭和５８年契約当時の賃貸借期間を２０年と規定している（「事実証明４」）（注）。この規定に従えば、１７年間は違法に賃貸料を支払い続けたことになる。その額はおよそ１億（正確には、１０１，４３５，６００）円である（注）「事実証明５」は、４が平成２９年に改正された法律（民法）。なお、監修　参議院・衆議院　法制局『実務大六法』第１２巻（第一法規、昭和５０年）には用語を除いてまったく同じ内容の記述がある（「事実証明６」）。

（３）公金の支出の違法性と、求められる村の今後の対応：

以上の論述を踏まえると、公金の支出の違法性は明らかである。とりわけ（２）の２）は、村が１７年間の不当な支出を続けた事実を法的に明らかにしている。現契約を破棄して新たな契約を結ぶ必要がある。

再契約にあたっては、①支払いの期間を法律に基づいて再決定する必要がある。②１７年間にわたって村の財務会計に与えた損害（１億円超）の賠償をどうするのか。その方向性を示す必要がある。

それが本請求書の核心部分であるが、それとは別に（２）の１）には、「契約第４条を除き」とある。しかし、契約書の特定の条項を当事者の裁量で「除く」ことが、法律上で担保されているのか疑問がある。この際明らかにされたい。

※事実証明書類の記載を省略する。

４　請求の要件審査

本件請求は、法第２４２条所定の要件を具備しているものと認めた。

第２　監査の実施

１．監査の対象事項

請求の要旨は次のとおりである。

①「旧ごみ焼却場、リサイクルセンター建設用地等」の土地賃貸借に関して、民法に規定する２０年を超える部分の賃借料の支払いは違法である。
②違法であるため、白馬村は契約期間を２０年間とする契約を再度結ぶ必要がある。
③民法で規定する２０年間を超える期間の、平成１６年度から令和２年度までの１７年間分の賃借料を賠償する必要がある。
④契約の一部を除き契約の効力を失う旨の規定の有効性の確認。

請求書及び添付された書類を詳細に検討し、かつ、請求の内容を総合的に判断して、契約期間が違法であるか、請求人が違法とする期間の賃借料の賠償が必要であるか、契約の有効性を監査の対象とした。

２．監査対象等
住民課を監査対象とした。

３．請求人の陳述
請求人に対して、法第２４２条第７項の規定に基づき、令和３年１０月１２日に陳述の場を設けた。
新たな証拠の提出は無かった。
なお、陳述の場において、請求人に対し請求内容の要旨を口述し、請求人からは異論が無かった。

第３　事実関係の確認
監査対象事項について、関係書類及び伝票の調査等を実施した結果、次の事項を確認した。
なお、保管されている支出簿（支払伝票）を確認したところ、昭和５８年度から平成７年度までの支出簿は廃棄されており、事実確認ができたのは平成８年度から令和２年度までであった。
①　昭和５８年７月１日付け契約の土地賃貸借契約書に記載の賃借料は年額５，９６６，８００円であること、賃貸人は１２名であることを確認した。
②　賃貸人のうち１名の持ち分が白馬小谷衛生施設組合（現白馬山麓事務組合）に移転したことを、長野地方法務局大町支局が証明した全部事項証明書で確認した（登記原因は昭和５８年１２月２６日売買）。
③　長野地方法務局大町支局が証明した全部事項証明書により対象土地の所有者が１２名となっていることを確認した。
④　令和２年度の借地料の支払日が令和３年１月２０日であることを確認した。また令和２年度の支払額は５，３０７，１５６円であった。

⑤　平成８年度以降の支出簿により白馬山麓事務組合を除く１１名に対し借地料の支払いが行われていること、平成８年度から令和元年度までの各年度の支払額は５，５０７，８２０円であり、平成８年度から令和２年度までの支払額の累計が１３７，４９４，８３６円であることを確認した。

平成７年度以前の支出簿は現存していないが、平成８年度から令和元年度までの支払額が同一金額であることから、平成７年度以前の支払額も同一であると推定できる。よって平成７年度以前の支払額の累計を７１，６０１，６６０円と推定した。

従って昭和５８年度から令和２年度までの支払額の累計は２０９，０９６，４９６円と推定できる。

⑥　請求人が違法な支出と主張する民法に規定する２０年を超える期間は、平成１５年度から令和２年度までの１８年間で、その支払額の累計は９８，９４０，０９６円であることを確認した。

⑦　借地目的について、昭和５８年７月１日付けの契約の目的は「ごみ処理施設及び運動用地」と第２条に規定されている。

また令和２年３月２５日付け契約の目的は「甲（地権者）は、その所有する以下に記載する土地（以下「当該土地」という。）を白馬村、小谷村及び大町市から発生するリサイクル物の集積施設及び関連施設並びに修景施設の整備事業の用に供する」と第１条第１項に規定され、同条第２項では「前項に規定するリサイクル物集積施設及びリサイクル関係の関連施設（以下「リサイクル施設」という。）を整備するため、乙（白馬村）は地上権を設定する土地のうち以下に記載する土地を北アルプス広域連合に無償貸与し、貸与を受ける北アルプス広域連合はリサイクル施設の建設及び維持管理を行なう」と規定されている。

以上のことから、借地する目的が変わったことを確認した。

第４　監査の結果

本件請求についての監査結果は合議により次のように決定した。

請求人が主張する違法な公金の支出、損害の発生の事実は認められない。従って、本件に関する請求人の主張については理由が無いものと判断し、本件は、これを棄却する。

以上の事実関係の確認及び請求人の請求書に基づき、次のように判断する。

（１）　民法と借地法及び借地借家法との関係

民法は社会の基本的なルールを定めた法律で、民法とは別に民法の規定をより具体化して規定した法令が存在する。例として、本件の賃貸借といった部分については借地借家法（借地法・建物保護法・借家法を統合して制定され平成４年８月１日に施行）があり、借地借家法施行前の借地に関する法律は借地法（以下「旧

法」という。）がある。

借地借家法以外にも、民法の規定をより具体化して規定した法令としては消費者契約法、特定商取引法、商法、会社法、労働基準法等がある。

これらの法律と民法との関係であるが、民法の規定をより具体化して規定した法令を特別法、法令に対する民法が一般法と言われている。一般法とは、ある事項について広く一般的に規定した法令を言い、特別法とはある事項について限定し具体的に規定した法令を言う。

この一般法の規定と特別法の規定が異なった規定をしている場合には特別法が優先し、特別法に規定が無い事項については一般法が適用されるというのが法律のルールとなっている。それは、法令の制定の主旨からして特別法が優先されるのは明らかである。

借地借家法第１条において、借地・借家の法律関係について、民法の規定に対する特別規定を設けることを主旨とすることが明文化されている。

（２）　借地に関する法令

前述したことを本件にあてはめると、一般法が民法、特別法が借地借家法及び旧法となる。

改正前民法第６０４条第１項は「賃貸借の存続期間は、２０年を超えることはできない。契約でこれより長い期間を定めたときであっても、その期間は、２０年とする」と定める（現行民法令和２年４月１日施行）。

旧法第２条は「借地権の存続期間は石造、土造、煉瓦造又は之に類する堅固の建物の所有を目的とするものに付ては６０年、其の他の建物の所有を目的とするものに付ては３０年とす。但し建物が此の期間満了前朽廃したるときは借地権は之に因りて消滅す」、「契約を以て堅固の建物に付き３０年以上、其の他の建物に付き２０年以上の存続期間を定めたるときは借地権は前項の規定に拘わらず其の期間の満了に因りて消滅す」と定める。

なお、借地借家法の制定時の附則第４条には「この法律の規定は、この附則に特別の定めがある場合を除き、この法律の施行前に生じた事項にも適用する。ただし、附則第２条の規定による廃止前の建物保護に関する法律、借地法及び借家法の規定により生じた効力を妨げない。」との規定があることから、昭和５８年７月１日付で契約した土地賃貸借契約は、その効力を有する期間は借地借家法施行以後も旧法の適用を受ける。

民法第６０４条（賃貸借の存続期間）第１項の規定と、借地借家法第３条（借地権の存続期間）の規定及び旧法第２条（借地権の存続期間）は異なった規定をしているから、特別法である借地借家法及び旧法が優先して適用されることになる。

従って、賃貸借期間を６０年とした、昭和５８年７月１日付けの土地賃貸借契約に違法な点はない。

（３）契約

地方公共団体（白馬村）と私人（本件の場合は共有地の地権者１２名）との契約は、民法の考え方である対等・平等な立場にあることが前提となる。そうした対等・平等な立場でお互いに自由に契約を締結できるということが原則である（契約自由の原則）。この契約自由の原則は、契約締結の自由、契約内容の決定の自由、相手方選択の自由、契約方式の自由によって構成される。なお法令において特に規定されている事項があればその規定に従うことは言うまでもない。

本件の「契約第４条を除き」とあるのは、令和２年３月２５日付で契約した以後、ごみ処理場（白馬山麓清掃センター）が解体撤去される日が属する年度までの地代の特例措置として当事者間で合意したものと判断できる。

（４）請求人が監査委員に提出した請求書について

請求書には誤記等が見られたが、本件の監査を行う立場として、請求人の意図を積極的に認める立場をとった。

（５）結論

結論として、請求事項の項目（要旨）ごとに判断していくこととする。以下項目（要旨）だけを記述し、項目の詳細の記述は省略する。

① 民法に規定する２０年を超える部分の賃借料の支払いの違法性については、第４の（１）、（２）に記述したとおりで違法性が無いので、これを棄却する。

② 違法であるから契約期間を２０年間とする契約を再度結ぶことの必要についても、第４の（１）、（２）に記述したとおりで違法性が無いので、これを棄却する。

③ 民法に規定する２０年を超える、平成１５年度から令和２年度までの１８年間分の賃借料を賠償する必要についても、第４の（１）、（２）に記述したとおりで違法性が無いので、これを棄却する。

④ 契約の一部を除き契約の効力を失う旨の規定の有効性については、第４の（３）に記述したとおりで違法性は無い。

上記、①から④の総括として、本件に係る請求については違法性・不当性は無く、白馬村に損害を与えているものではないとして、請求人の請求は、上記のとおり棄却するものとする。