

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11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●●●と●●●●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、損害の発生的事实は認められない。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。