

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成20年11月7日、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づく兵庫県職員措置請求書（以下「請求書」という。）が、A外6人から提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面にに基づき、本件措置請求の要旨を、おおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

南あわじ市（以下「市」という。）では、誠に不適切、非効率な事業が行われた。その事業は、バイオマス利活用フロンティア整備事業（以下「本件事業」という。）で、平成17年度に炭化施設3施設が整備され、また、平成18年度事業が繰り越され、平成19年度に2施設が整備されている。平成19年度末までに投資された総事業費は、545,984,087円であり、国庫補助金は平成17年度事業分150,600千円、平成18年度繰越事業分117,970千円の合計268,570千円が、県費補助金は平成17年度事業分18,000千円、平成18年度繰越事業分14,100千円の合計32,100千円が市に支出されている。

各施設の稼働状況を調査したところ、平成17年度に設置された1施設のみが外皮だけの処理で、他の4施設は、平成20年4月から稼働せず、休止をしている。

市に対する受益者負担金の納入も滞っており、平成18年度繰越事業の2施設分、54,243千円は、平成19年度の出納閉鎖までには入金されていない。その後、約束手形で21,000千円の入金があったような議会答弁もあるが、定かではなく、事業収入の見込みが立たない中で、施設が稼働せず、事業が中止されている。未納に至った理由は、指定管理者が想定した施設整備ではなく、処理コストが高くなったこと等により、指定管理者が到底受忍できる施設でないということだと判明している。

平成17年度に設置された施設の稼働実態が明らかになったのも今年になってからであり、市では、今後の対応を模索しているようであるが、見通しが立たない中で、平成17年度に設置された1施設に約26,500千円を投入して、脱水装置や搾り機を設置し、半年間実証調査の上、他の施設の対応も考えたいと市は議会に対して説明しているものの、その財源も明らかにされず、当初の計画のずさんさが明確になってきている。今、市が行っている試験は、炭化処理の基本であり、炭化施設の設置の前に検討し、解決されているべき課題で、少なくとも最初の3施設が運転を開始して、前処理に不備があると気づいた時点で、解決しておかなければならなかった。

炭化方式での処理における前処理工程の必要性は、平成15年7月に兵庫バイオテクノロジー研究会が発表した「植物性食品加工副産物の地域循環型事業の構築」と題したレポートでも指摘されており、前処理工程を省略した市からの補助金交付申請（事業計画）に対して、県は、最初の3施設の運転状況や当該レポート等により、前処理工程の必要性が見えたとにもかかわらず、十分な確認を怠り、補助金の交付決定を行ったことが、このように活用されない施設の建設に対する不当な補助金支出に結びついている。

さらに、廃玉ねぎの処理方法として、平成19年7月31日に農林水産省で公表された「南あわじ市バイオマスタウン構想」では、菌による処理方法が採用され、民間会社によりキロ当たり15円の処理料金での操業が開始されている。

こうしたことから、多額の県の補助金を投入した施設は全く稼働できない状況が続いてお

り、全く不経済な支出となっている。

上記のような理由により、本件事業の所期の目的が果たされていない。

なお、このような県の不当な補助金の支出については、平成20年7月10日に市から公開された公文書により、初めて知り得たものであり、補助金の支出から1年を超えているものについても、自治法第242条第2項ただし書に規定する正当な理由を有している。

#### イ 求める措置の内容

適切な補助金交付決定の審査事務と補助金実績報告書に基づく完了検査事務を怠り、不当な補助金支出を行った県の責任は免れないものであると同時に、平成17年度から平成19年度までに県が支出した合計32,100千円の補助金について、市に対する補助金交付決定の取消し又は補助金の返還を市に命じることを求める。

#### (2) 事実を証する書面

本件措置請求の要旨に係る事実を証する書面（平成20年11月14日及び同月18日並びに陳述時に提出された書面を含む。以下同じ。）として、別記の文書が提出された。

#### 3 監査の執行の辞退

B 監査委員から、本件措置請求の監査の執行を辞退する旨の申出があり、同委員は、監査を執行していない。

#### 4 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認め、平成20年11月7日（請求書提出日）付けで受理した。

### 第2 証拠の提出及び陳述

#### 1 請求人の陳述等

平成20年12月4日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）、本件措置請求に関して請求人のうち1人から、おおむね次のとおり陳述があった。

請求の理由については、おおむね請求書に記載しているとおりであるが、付言すれば以下のとおりである。

今年の3月ころから、市の議会で、本件事業により設置された炭化施設について、うまく機能していないということが再三議論されていた。また、平成20年9月5日に読売新聞にも掲載され、市に対して公文書公開請求で資料収集をしていたが、多額の経費を投資しながら稼働していないので、今後どのように対応するのか、常々注目していた。

平成17年度に設置された炭化施設3施設は、一応稼働していたようだが、指定管理者と単価の問題等でうまくいっていない。その後、少しレベルアップしたものを2施設設置したが、当初の段階で欠陥があったものを1年後に設置して、うまくいかないということで、議会で問題となっている。

なぜ、行政に対してこのようなことを気にしているかということ、今回の住民監査請求と直接関係はないが、市では他の事業においても、非常にずさんな計画、できてしまえば効果があるうがなかるうがどうでもよい、議会が可決すれば何でもよい、というようなことが頻繁に行われているからである。

本件事業は、県で認定され、補助金が出された事業であることなどから、あえて県に対して住民監査請求をした。

#### 2 執行機関の陳述の要旨

平成20年12月4日、農政環境部及び淡路県民局の陳述を実施したところ（自治法第242条第7項）、おおむね次のとおり陳述があった。

- (1) 監査請求の対象となった補助金は、平成17年度及び平成18年度に市が作成し、県に提出した本件事業に係る事業実施計画書に基づき申請されたもので、県は適正に審査を行い、交付決定したものであり、かつ、その支出に当たって、工事完了後に当該工事の関係書類や現地での確認等必要な検査等の手続も適正に行っており、本件事業に係る補助金の交付に関して、違法・不当なところはない。
- (2) 請求人の主張に対しては、次のとおりであり、失当であると考える。
  - ア 平成18年度繰越事業分の補助金の交付に当たり、前処理工程の必要性が予見できたとの主張については、平成19年度に神代及び北阿万に設置された炭化施設（以下「本件施設」という。）に前処理工程として脱水装置を付けたのは、炭化のコストを軽減し、処理の効率を図るためであり、そもそも平成17年度に設置された炭化施設に係る処理設備（廃玉ねぎの乾燥・炭化の処理を行う一連の設備）の能力自体に不備があったものではない。また、平成18年4月19日に市から提出された事業実施計画書（以下「本件事業実施計画書」という。）は、処理設備に関し、前処理をしなくとも炭化処理が可能との「南あわじ地区有機質資源再利用促進計画」策定委員会での検討結果を基に作成されており、県は、本件施設に対する補助金の交付に当たり、このことも踏まえ、当初の処理設備が計画どおりの処理能力を有するものと確認し、適当と判断したものである。
  - イ 菌処理施設による処理方法があるから、本件施設に対する補助金の交付は不経済との主張については、市の「バイオマスタウン構想」では、炭化施設と菌処理施設を併存して処理する計画であるから、本件施設が不用であるとは考えていない。
  - ウ 適切な交付決定審査事務・完了検査事務を怠ったとの主張については、完了検査に当たり、試運転、完成図書、工事関係書類等により、本件施設に係る処理設備が所要の能力を有し、適正に完成していることを確認している。
  - エ 補助金の交付決定の取消しと返還を市に命ずることを請求することについては、炭化施設が本格稼働していない原因は、人件費等を含めた全体の経費が高くなっているからであり、処理設備の処理能力自体に不備はなく、本件事業に係る補助金は適正に交付されたものと考えている。
- (3) 平成20年度に入って、市の炭化施設が1施設を除き稼働していないが、これは、それら施設の稼働経費が当初の予測より高くなったため、指定管理者と市との間で施設の運営に関して調整ができないためであり、このため、市では、メーカーや指定管理者等と効率的な稼働に向けた試験運転等の取組を実施している。

県においても、設置された炭化施設が早期に稼働できるよう、市に対して、稼働経費が高騰している原因の分析や人件費の軽減方策など施設全体の運転経費の軽減方策を見いだすことを指導しており、今後も必要な指導をしていく。

### 第3 監査の対象

#### 1 監査の対象とした事項

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面に基づき、本件施設に係る補助金のうち、平成20年3月27日に支出した102,950,000円（以下「本件補助金」という。）を監査の対象事項とした。

なお、請求人は、請求書で、平成17年度事業分と平成18年度繰越事業分の合計32,100千円のいわゆる県費分についての支出を特定して、本件措置請求を行っているが、県は、国からの交付金とあわせて、県の補助金として、それぞれ、平成17年度に倭文、八木及び賀集に設置された3施

設（以下「17年度施設」という。）の整備に対して平成18年5月24日に168,600,000円、本件施設の整備に対して平成19年4月19日に29,120,000円及び平成20年3月27日に102,950,000円の合計132,070,000円を支出していることから、監査の対象は、このうち、1年以内に支出決定されたを対象事項としたものである。

## 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

### (1) 監査の対象としなかった事項

上記1 及び については、監査の対象事項としなかった。

### (2) 監査の対象としなかった理由

ア 住民監査請求は、正当な理由がある場合を除き、財務会計上の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ものとされている（自治法第242条第2項）。

また、正当な理由については、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的に監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容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ときに認められるものとされている（平成14年9月12日最高裁判所第1小法廷判決）。

イ 上記1 及び の支出については、いずれも1年を経過している。

また、請求人は、平成20年7月10日に市から公開された公文書により、本件措置請求に係る事実を監査請求をするに足りる程度に知ったと述べている。しかし、この知り得た日から請求書の提出日（同年11月7日）まで3月以上が経過していることから、上記アの最高裁判所判決によれば、「相当な期間」内に監査請求を行ったと認めることはできない。

## 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については、理由のないものと判断する。

以下、請求書、請求書に添付された事実を証する書面、請求人の陳述、農政環境部及び淡路県民局の陳述並びに平成20年11月27日に淡路県民局に対して、同月28日に農政環境部に対して実施した実地調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

### 1 認定した事実

#### (1) 事業実施計画書の作成、承認等

ア 市は、学識経験者、行政の関係者等で構成する「南あわじ地区有機質資源再利用促進計画」策定委員会での議論を踏まえ、平成17年3月に、市内で発生する廃玉ねぎについては、2,200トン炭化施設5施設で処理し、生産した炭化物をたい肥の水分調整剤等として利用することを内容とした「南あわじ地区バイオマス利用構想」を策定した。

イ 南あわじ市長（以下「市長」という。）は、上記アの構想をもとに、国のバイオマスの環づくり交付金実施要綱等（以下「実施要綱等」という。）に基づき、バイオマス変換施設として廃玉ねぎの炭化施設を平成17年度に3施設、平成18年度に2施設整備し、市内で発生する廃玉ねぎ10,700トンのうち、2,200トン これらの施設で処理するとともに、生産した炭化物をたい肥の水分調整剤等として利用する本件事業の事業実施計画書を作成し、これを平成17年6月14日に知事あてに提出した。

ウ 知事は、国から17年度施設に係る交付金の交付を受けるため、実施要綱等に基づき、上記イの計画書の内容を含む県の事業実施計画書を作成し、近畿農政局長と協議を行った。

エ 近畿農政局長は、上記ウの県の計画書について、知事に異議のない旨を回答した。知事は、この回答を受け、上記イの計画書の内容を承認し、平成17年7月15日に市長あてにこれを通知した。

オ また、平成18年度も、国から本件施設に係る交付金の交付を受けるため、上記と同様の手続が行われ、市長は、平成18年4月19日に本件事業実施計画書を知事あてに提出し、本件事業実施計画書の内容を含む県の事業実施計画書について近畿農政局長の異議のない旨の回答を受け、知事は、本件事業実施計画書の内容を承認し、同年5月10日に市長あてにこれを通知した。

なお、本件事業実施計画書の内容は、上記イの事業実施計画書と同様のものであった。

## (2) 補助金の交付手続等

ア 17年度施設に係る補助金の交付の手続は、平成17年度農林水産部補助金交付要綱に基づき行われ、市長から補助金の交付申請があり、淡路県民局長は平成17年8月17日に交付決定を行った。なお、補助金の交付に当たっては、上記(1)エで承認された事業実施計画書に適合したものと認めて、交付決定が行われている。

イ 17年度施設に係る補助金の支出は、市長からの補助金請求に基づき、淡路県民局長は補助金を支出している。なお、その際、補助事業完了検査が実施され、17年度施設は交付申請の内容に沿ったものであった。

ウ 本件施設の整備に係る補助金の交付の手続は、平成18年度農林水産部補助金交付要綱に基づき行われ、上記アと同様に、当初、市長から補助金交付申請があり、淡路県民局長は、平成18年7月25日に交付決定を行った。

エ その後、市長からリフト購入費、17年度施設と同じ処理設備に新たに脱水装置を加えた炭化施設に係る工事費及び施設建設工事費の追加を内容とした補助金変更交付申請があり、淡路県民局長は、それぞれ、平成19年1月9日、同年2月22日、同年3月9日に変更交付決定を行った。なお、これら変更交付決定及び上記ウの交付決定は、いずれも、上記(1)オで承認された本件事業実施計画書に適合したものと認めて、決定されている。

オ 本件施設に係る補助金の支出については、市長からの補助金請求に基づき、淡路県民局長は平成19年4月19日に29,120,000円を、平成20年3月27日に本件補助金102,950,000円を支出している。なお、本件補助金の支出に当たっては、補助事業完了検査が実施され、本件施設は交付申請の内容に沿ったものであった。

## (3) 施設の稼働状況

ア 平成18年度及び平成19年度は、整備済の17年度施設の3施設のみが稼働し、その廃玉ねぎの処理状況は、平成18年度は合計652トン、平成19年度は合計974.5トンとなっている。

イ 平成20年度からは、17年度施設と本件施設のあわせて5施設が稼働する計画であったが、指定管理者と市との間で運営に関して調整ができていないため、平成20年11月末現在では、17年度施設のうちの1施設のみが平成20年4月以降も継続して稼働している。なお、残り4施設のうち2施設は、同年10月から、処理設備の効率化を検証するため、試行的に稼働している。

## (4) 市のバイオマスタウン構想

市内のバイオマス利活用の全体プランとして、市で作成されたバイオマスタウン構想が平成19年7月31日に公表されている。これによれば、廃玉ねぎの処理については、市域の農業生産者やそれらに關係する者が連携して、本件施設を含む5施設による炭化处理(2,200トン)と民間業者によるバイオ菌処理(6,000トン)を併せて実施することとされている。

## 2 判断

### (1) 本件補助金の公益性について

本件補助金の交付に関しては、次のことが認められる。

- ア 本件事業実施計画書では、既存の炭化技術を活用したバイオマス変換施設をモデル的に同市内に計5施設整備することにより、年間2,200トンの廃玉ねぎを処理するとともに、処理により生じた炭化物を農地に還元するというものであるが、これは、市では、市内で発生する約10,700トンの玉ねぎの残さについて、多くが埋立て、野積み等の不適切な自家処理が行われていることにより、悪臭の被害及び玉ねぎの伝染病による玉ねぎの減産等の被害が発生しているという問題が生じていたことに対して、これらの被害を防止し、再生可能な有機性資源を活用することを目的としたものであること。
- イ 県は、本件事業実施計画書の内容が、県の「農のゼロエミッション」の推進の指針である「兵庫県バイオマス総合利用計画」の基本方向と一致するものであり、農林水産部補助金交付要綱等に該当するものであるとともに、バイオマスの利活用を進める国のバイオマスの環づくり交付金にも該当することから、国との協議を行い、これを承認し、事業の実施に必要な補助金の支出を行うこととしたこと。
- ウ 本件補助金は、神代及び北阿万の2箇所の炭化施設に対して交付するものであるが、本件補助金の交付に当たっては、承認していた本件事業実施計画書の内容に基づき、交付決定していること。なお、その後、市からの申請により本件施設の処理設備に関して前処理工程として脱水装置を追加するため、本件補助金の内容を一部変更しているが、これは、既に稼働していた17年度施設の処理状況において、予測よりも処理に係る経費が増加している施設があったことから、処理の効率性を高めることを内容としたものであって、この変更自体は本件事業実施計画書による計画の範囲内のものであったこと。

以上からみれば、本件施設の設置には公益性があり、これに対して県が本件事業実施計画書に基づき本件補助金を交付すること自体は、公益上必要があったものと認めることができる。

## (2) 請求人の主張について

- ア 請求人は、本件施設を含む5施設のうち、4施設が平成20年度から稼働休止しているが、これは、市の炭化施設に設置された処理設備にそもそも不備があり、これは17年度施設の稼働状況から明らかで、県は予見できていたから、本件施設の整備に対して本件補助金を支出したことが不当と主張している。

しかし、17年度施設に導入された処理設備に関しては、メーカーの実証実験のデータ等を踏まえた市での専門家等による検討結果において、脱水装置等前処理工程がなくとも本件事業実施計画書における計画処理能力を有するものであったと認められること、本件補助金の交付に関して、県は、炭化処理に係る経費が増加した原因は、実際の処理において、一度に処理する廃玉ねぎの量や水分などの品質が一定していないなど、当初の予測と異なる炭化の条件が生じたもので、処理設備への脱水装置の追加により一定の効率性が図られるとの考えのもとで、本件補助金の交付を決定していること、さらに、平成20年度になって、17年度施設のうちの1施設を除いて本格稼働していなかった理由は、主に、炭化に係る燃料の増加のほか、燃料費自体の高騰や人件費など他の経費も含め処理経費が当初の予測よりも全体として高くなり、このため、市で、全体の処理経費の低減を図る必要から、脱水装置の能力実証も含めた処理設備の改善に関して、効果的な前処理の方法や経済的な炭化の条件などについて、試験・検討を進めるためであることなどが認められる。

これらのことからすれば、本件補助金の交付決定やその支出に当たって、本件施設に当初から処理設備そのものが不備であったとか、稼働ができなくなることまで予見できていたという状況は認められず、請求人の主張には理由がない。

- イ また、請求人は、民間業者によりバイオ菌での処理が行われている施設があるから、本件施設自体が不用で本件補助金が不経済と主張しているが、市の「バイオマスタウン構想」に

よれば、廃玉ねぎの処理については、本件施設を含む5施設による炭化処理と、民間業者によるバイオ菌での処理を併せて行うこととしており、本件事業の目的を踏まえれば、なお本件施設が必要なものであると考えられるので、請求人の主張には理由がない。

(3) 本件補助金の支出の妥当性について

上記(1)のとおり本件補助金の交付自体には公益上の必要性があると認められるとともに、上記(2)のとおり本件補助金の交付決定やその支出に関して請求人の主張するような事情は認められず、また、本件補助金に係る完了検査等本件補助金の交付に関する手続も適正に行われていると認められるから、淡路県民局長が本件補助金を交付決定し、これを支出したことは妥当である。

以上のとおり、監査の対象とした本件補助金について、市に対する補助金交付決定の取消し又は補助金の返還を市に命じることを求める、とする本件措置請求には理由はない。

3 意見

市においては、未稼働の炭化施設の稼働に向け、処理設備の改善等に関して、様々な試験・検討が進められているが、県においても、本件事業の実施計画の趣旨に沿った稼働が早期に実施されるよう、市に対し必要な指導等に努められたい。

(別記)

- 1 市から公文書公開請求により得た書面として次の文書
  - (1) 工事等契約一覧表(工期、契約金額、支払年月日等が記載)
  - (2) バイオマス施設稼働状況
  - (3) 炭化処理施設メーカー選定経過等(残さ処理専門委員会の議事録及び野菜残さ処理施設技術審査委員会の会議録の写しを含む。)
  - (4) 経費の配分及び事業計画の概要(本件事業の事業費の総額とその内訳等が記載)
  - (5) 南あわじ市バイオマス利活用施設の管理運営に関する協定書の写し
  - (6) バイオマス利活用フロンティア整備工事に係る随意契約の可否及び提案依頼業者選定に関する意見を求める文書の写し(市競争入札参加審査会あて)
  - (7) 開札結果表の写し
- 2 年度ごと、工事ごとに事業費の総額とその内訳が記載された書面、業者選定、契約額等の決定の経緯等が記載された書面、「バイオマス歳入欠陥について」と題する書面等上記1で得た書面から請求人が作成したとする資料
- 3 広報南あわじ平成20年7月号
- 4 読売新聞の記事(平成20年9月5日付け)の写し
- 5 南あわじ市議会定例会会議録の写し(平成17年9月13日分及び平成20年3月3日分とするもの並びに同年9月29日分)、同議会決算審査特別委員会会議録の写し(平成20年9月17日分とするもの)、同議会予算審査特別委員会会議録の写し(平成17年6月16日分とするもの)、同議会産業建設常任委員会会議録の写し(平成20年3月17日分、同年4月17日分、同年5月14日分、同年6月18日分、同年8月19日分及び同年9月12日分並びに同年10月20日分(請求人が記録したもの))及び同議会総務常任委員会会議録の写し(平成20年9月24日分)
- 6 C南あわじ市議会議員のブログ(平成20年10月9日付け)の写し
- 7 南あわじ市議会の構成(平成20年9月11日現在)
- 8 兵庫バイオテクノロジー研究会の「植物性食品加工副産物の地域循環型事業の構築」と題するレポートとする書面等
- 9 南あわじ市バイオマスタウン構想
- 10 市の平成20年度一般会計当初予算(案)概要説明書の写し
- 11 南あわじ市議会だより(平成20年11月1日発行分)
- 12 本件事業に係る県の補助金についての交付決定通知書、支出負担行為書、支出決定書等の写し
- 13 至誠クラブだより第4号(平成20年10月27日付け)