

佐久市職員措置請求監査結果報告

第1 請求の概要

1 請求人

佐久市根岸294番地	工藤 孝一
佐久市 一 略 一	小玉 久子
佐久市本新町210番地2	鷹野 與一
佐久市望月20番地2	臼田 俊保
佐久市臼田2044番地3号	井出 節夫
佐久市前山6番地2	飯島 雅則
佐久市岩村田2035番地5	土屋 滋之

2 請求書の提出

請求のあった日 平成27年8月28日

3 請求の要旨

本件住民監査請求書及び請求人の陳述から、請求の要旨を、次のように解した。

佐久市長が、平成14年度から今日に至るまで、平根発電所で発電した電気を平尾山公園（佐久平ハイウェイオアシス「パラダ」）において、指定管理を委託されている第三セクターである佐久平尾山開発株式会社に無料で提供していることは、本来市の収入となるべき公金が特定企業の利益となっており、違法である。

その結果、平成14年度から平成26年度までの電気料金約2億円の損害が佐久市に生じている。

よって、佐久市は、請求事務を怠った佐久市長に対し相当額を請求するよう求める。

4 請求人の提出した証拠

- (1) 本来、三セクに売電する事で、市の収入となるべき売電料金計算書
- (2) 観光施設財団目録の写し
- (3) 公園施設管理許可書の写し
- (4) 平根発電所・平尾山公園等の経緯
- (5) 平尾山開発株式会社の貸借対照表及び損益計算書の比較表
- (6) 平成25年度平根発電所供給電力量・売電料一覧表
- (7) 指定管理状況報告書及び運営委託費精算書の写し

5 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号以下「法」という）第242条第1項が規定する要件を具備しているものと認め、平成27年8月28日付にて受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

佐久市が、平根発電所で発電した電気を、平尾山公園において指定管理を委託されている第三セクター佐久平尾山開発株式会社に対し、無償で提供していることは、佐久市の収入となるべき公金が特定企業の利益となっており、違法、又は不当に公金の徴収を怠る事実にあたるかどうかについて、以下の項目について監査した。

- (1) 佐久市長が平成14年度から現在にわたり、平尾山公園内の施設に平根発電所の電気を無償で配電したことは違法であるか。

なお、平尾山公園内の各施設は、以下のとおりの管理形態に分類されるので、

個別に監査対象とした。

- ① 指定管理者により管理運営をしている施設
- ② 市から施設の管理許可を受けて管理運営している施設
- ③ 市から公園施設設置管理許可を受けて管理運営している施設

(2) 佐久市長が佐久平尾山開発株式会社へ電気料を請求しなかったことが、違法に公金の徴収を怠る事実該当するかどうか。また、これにより損害が発生しているかどうかを監査対象とした。

2 監査対象部課

- (1) 建設部公園緑地課
- (2) 環境部環境政策課

3 監査の概要

(1) 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、平成27年9月25日に法第242条第6項の規定による、陳述の機会を与えた。請求人は、陳述において請求の趣旨の補足説明を行い、新たな証拠書類を提出した。

(2) 監査対象課等の監査

平成27年9月14日平根発電所及び平尾山公園の現地視察を行った。

同日建設部公園緑地課及び環境部環境政策課に対して監査を行った。

平成27年9月29日建設部公園緑地課に対して監査を行った。

(3) 関係機関に対する調査

企画部企画課に対して照会を行い、文書による回答を得た。

佐久平尾山開発株式会社に対して資料の閲覧を求め平成27年10月14日確認を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象課及び関係機関の調査を行った結果次の事実が確認できた。

(1) 平成14年度から現在までにおける、措置対象職員である佐久市長の氏名は以下のとおりである。

平成14年4月 1日から平成17年3月31日		三浦 大助
平成17年4月 1日から平成17年4月23日	職務執行者	佐藤 治郎
平成17年4月24日から平成21年4月23日		三浦 大助
平成21年4月24日から現在まで		柳田 清二

(2) 電気料の徴収を行うことの根拠規程及び予算書、伝票等について

平成14年度から現在までの市の条例等を調査した結果、平根発電所の電気料の賦課徴収等に関する条例等は存在しなかった。

予算書中、平成12年度及び平成13年度、平成17年度から平成27年度までの諸収入に「平根発電所売電料」の科目を確認できた。

平成14年度から平成16年度の売電料については、統計資料により中部電力株式会社へ売電を行ったこと及び収入額を確認できる。しかし、予算上の諸収入の科目がなく諸収入の雑入として入金されたと推測されるが、伝票等は10年の保存年限の規定により廃棄されている。

収入伝票については10年の保存年限の規定により、平成16年度以前は廃棄されており、伝票での確認はできない。

保存年限内の収入伝票によると、電気料の収入はすべて中部電力株式会社からの入金であり、佐久平尾山開発株式会社からの電気料の収入伝票は存在しない。

なお、佐久平尾山開発株式会社の資料確認でも、佐久市に電気料を支払って

いないこと、中部電力株式会社より購入した電気料が、負担割合の申し合わせに従って支出されていることが確認できた。

(3) 平尾山公園内施設に平根発電所の電気を無償で配電していることについて

はじめに、平根発電所から平尾山公園への配電に関する事実確認を行った。佐久市は、平成11年12月20日に、電気事業法第53条の規定により「自家用電気工作物使用開始届出書」を提出している。この届出書の中で、自家用電気工作物である平根発電所と、配電線路及び需要設備の電気工作物を有する平尾山公園について届出をしており、送電区域は、届出書中の「使用区域図（需要場所）」に示されており、平尾山公園内に限られている。このため、佐久市は平尾山公園以外には電力の供給はできない。

電気事業法では、自家用電気工作物による電気の利用は、同法第38条第4項及び第53条により自家発電自家消費、同法第17条第1項第2号により一般電気事業者への売電、又は同法第17条第1項により特定供給事業の許可を得て売電のいずれかである。

請求人の主張する「平成12年度、13年度は三セクにも売電していた。」「発電所が市に管理移管された後、2年間は三セクが市に電気代を支払っている。」という点については、資料等の証拠書類が保存年限の経過により存在せず確認できなかった。

なお、平尾山公園で使用しない余剰分の電気を中部電力株式会社に供給しているが、これは同法第17条第1項第2号に該当しているからである。

平根発電所は、昭和30年に地域産業振興のため旧平根農業協同組合（現佐久浅間農業協同組合）と旧平根村の出資により整備された水力発電所である。運転開始後は、旧平根農業協同組合で管理を行い、同組合の施設で自家消費されていた。その後の電気需要の変化に伴い、管理及び需要施設は民間会社を経て、現在は佐久市が平根発電所を所有し管理を行い、平尾山公園を需要施設と

して稼働させている。そして、管理については業務委託契約により佐久平尾山開発株式会社が行っている。

平尾山公園を需要場所とした経緯は、平成11年9月議会の一般質問において建設部長が答弁している。その内容は以下のとおりである。

質問内容：平根発電所の運営までの経緯について

答弁（抜粋）

「地元企業の移転等に伴う電気事情の変化によりまして、JA佐久市では平根発電所の電力を平尾山公園とやすらぎの森整備の中で利用していただきたい旨、佐久市に申し出がありました。このようなことから、市では、水力発電や風力発電、太陽光発電などクリーンエネルギーが求められております昨今、平根水力発電所はクリーンエネルギーの製造元でもあり、また現在整備計画を策定しておりますやすらぎの森整備の中でも相当量の電気量が見込まれることや、施設のイメージアップにもつながることから佐久市で利用することにいたしました。」

次に、平尾山公園内の施設の管理形態についてであるが、これは以下の3点に分類される。

① 指定管理者により管理運営している施設

指定管理者制度とは、平成15年の法改正により創設された制度である。この制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、民間事業者であっても議会の議決を経て指定管理者になれるものとしている。改正の趣旨は、多様化する住民ニーズに対しより効果的効率的に対応するため公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに経費の節減等を図ることを目的とするものである。指定管理料の設定は、原則として、市が直営で管理を行う場合の費用をもとに算出されており、「指定管理料積算内訳書」を作成している。そして、指定

の手續等に関する条例第5条及び施行規則第5条の規定により、年度終了後に事業報告書の提出が義務付けられている。また、指定の手續等に関する条例第6条により、定期又は随時にモニタリングを行い、要求された水準に対し、適切かつ確実なサービスの提供が確保されているか、また安定的、継続的にサービスを提供することが可能であるかを測定・評価している。

平尾山公園の平成25年度から平成30年度までの基本協定書によると、電気料の支払に関する明確な規定はないが、第10条及び業務仕様書項目【6】の5の(1)により、施設、備品を無償で使用できること、別表3の佐久市と指定管理者のリスク分担表中に「平根発電所より当公園へ供給している電力形態が変更となる場合」についての記述がある。

また、指定管理料積算内訳書中には「園内使用電力料」の項目があり「自家発電力不足分」を指定管理者との按分率に従い積算している旨の注意書きがある。

② 市から施設の管理許可を受けて管理運営している施設

これらの施設は、現在佐久市の所有であるが、「民間都市開発の推進に関する特別法」により設立された、一般財団法人民間都市開発推進機構が行う事業の一つである貸付事業の「NTT株式売払い収入の無利子貸付け」を受け、第三セクターである佐久平尾山開発株式会社が整備したものである。この事業は3種類に区分され、本件については、Aタイプの「社会資本の整備を推進するため、その事業により生ずる利益をもって費用を支弁することができる公共事業へ無利子貸付を行うもの」に該当する（以下「NTT-A型無利子貸付」という）。

平尾山公園内で、NTT-A型無利子貸付により整備された施設のうち管理許可を受けている施設は、センターハウス（休憩施設）、スライダー（遊戯施設）及び芝生広場管理施設、倉庫施設である。これらは、佐久平尾山開

発株式会社が借入を行い、施設整備したうえで市に寄附をした施設である。貸付の要件に、整備された公共施設は地方公共団体に無償で移管すること、当該施設を管理、使用した事業の収益をもって費用を支弁することとあるため、寄附を受けた市は、佐久市公園条例第19条第2項の規定により、同施設の管理を許可している。そして、許可は年度ごとに行うこととなっている。

許可証中には、施設使用料を佐久市公園条例第28条により免除するという項目があり、市の施設を使用する料金については、市長が特別の理由があると認め免除されている。また、管理許可の条件及び指示事項が示されており、管理許可の条件項目8に「許可物件については、通常必要とする修繕費その他の経費はすべて管理許可を受けている者の負担とし、その経費は市に対して請求できないこと」、項目9に「許可を受けている者は、その管理に伴って支出した必要経費等について市に対して請求できないこと」とある。

③ 市から公園施設設置管理許可を受けて管理運営している施設

これらの施設は佐久市公園条例第19条第2項第2号の規定により、市が所有する平尾山公園に、公園施設を設置及び管理することを、佐久平尾山開発株式会社に許可しているものである。設置目的はいずれも「来園者の利便性の向上」となっている。この許可には、設置・管理の条件及び指示事項が示されており、年度ごとに許可を行っている。②と同様に市に請求できない経費等についての項目がある。

2 監査委員の判断

平根発電所から平尾山公園に配電していることについては、電気事業法第53条の規定による自家用電気工作物届出書の内容から、平尾山公園において使用することを目的として配電されているものと解されるので、平尾山公園施設への配電については根拠があるものといえる。

次に、佐久平尾山開発株式会社との協定、管理許可、設置管理許可の面から検討する。

協定書及び関係書類には、平根発電所から供給している電力形態が変更となる場合の運営リスクについて及び電力不足時に中部電力株式会社から供給を受ける場合の按分率の設定等が示されているが、平根発電所からの配電について有償である旨の協定はなされていない。そして、佐久市も佐久平尾山開発株式会社も平根発電所からの配電について無償であるとの認識、前提で協定等を結び、実際、これまで長年にわたり無償であったことが認められる。

また、管理許可書及び設置管理許可書においては、「通常必要とする修繕費その他の経費はすべて管理許可を受けている者の負担」「通常必要とする修繕費その他の経費・管理に伴って支出した必要経費を佐久市に請求できない」とあり「通常必要とするその他の経費」に電気料が含まれるかどうか問題となる。この場合も前述の協定書等と同様に、平根発電所からの電気の配電を前提に管理許可及び設置管理許可がなされ、その配電について有償であることの記載はなく、また、双方ともに配電にかかる電気代は無償であると認識していたと考えられる。実際、これまで長年にわたり電気代は無償の取扱がなされてきた。

以上のことをふまえて、平尾山公園内の施設の管理形態ごとに、電気料を無償とすることが違法であるかを検討する。

①については、佐久市で所有する施設を、指定管理者である佐久平尾山開発株式会社が管理運営をしている。市所有の平根発電所から市所有施設に電気を供給することは自家発電自家消費であり、この使用形態に問題はない。また、平根発電所から配電している電気について有償であるならば、指定管理料に当該電気料相当額が加算されていなければならない。しかし、指定管理料積算内訳書中「園内使用電気料」は自家発電力の不足分を中部電力株式会社から購入するものを意味し、これについては指定管理者と按分され、市負担相当分は指定管理料に加算されているもの

であり請求人指摘の電気料は加算されていないことが認められる。したがって、佐久市は、請求人が指摘する電気料を指定管理者に請求できないのであり、請求しないことに違法性も不当性も認められない。

②については、佐久平尾山開発株式会社がNTT-A型無利子貸付を受け、整備した施設で、市に無償で移管された施設であるが、これらの施設が指定管理の対象とされていないのは、借入金を収益により償還する必要があるためである。また、佐久市公園条例第19条第2項第2号により、市以外の者が管理することが公園の機能の増進に資すると認められるときは、市長は、その者に管理を許可することができる。例えば、センターハウスはレストラン等の営業を行っているが、市民や観光客が無料で使用できる休憩所やトイレなども完備しており、公園全体の利便性を高めている。これらのことから、電気料を無償とすることは違法でなく、また不当ともいえない。仮に許可に伴い電気料を徴収するのであれば、徴収の根拠と徴収する電気料を算定する根拠となる法令上の規定が必要である。しかし、佐久市には、平根発電所の電気料を徴収することを根拠づける直接的な根拠条例は存在しない。

③については、佐久平尾山開発株式会社の所有施設であるが、施設の利用形態から、公園と一体化して利用され平尾山公園の機能増進に資することにより、公園の利用者の利便性の向上に寄与するための必要施設であると認められ、設置及び管理を許可されたものである。平尾山公園を訪れる市民又は観光客の満足度を上げるための施設等は、本来佐久市が設置するのが原則である。しかし、佐久平尾山開発株式会社が公園内の他の施設を管理運営している現状を鑑みるに、同社において当該施設を設置し管理する方が、より公園の利便性を高め、効率的な運営を期待できると考えられる。

また、平成11年9月議会の答弁内容から、佐久市は、政策として発電所の管理を行った経過がうかがえる。高速道パーキングエリアからの集客を見込んだ一大観

光拠点をつくり、自家発電の利用による経費節減及びクリーンエネルギー使用によるイメージアップの効果を見込んで、公園における電気を平根発電所で賄う必要があったと考えられる。このことから、電気料を無償としたことは、政策によるものであり、違法性、不当性は認められない。

また、前記のとおり、佐久市には、平根発電所の電気の使用料を徴収することを根拠づける直接的な根拠条例は存在しない。

したがって、①から③のいずれにおいても佐久市が当該施設の電気料を無償としたことは、違法ではなく不当ともいえない。

次に、電気料の徴収の法令上の根拠についてさらに検討する。

現在、佐久市には平根発電所の電気料及び徴収等に関する条例は存在しないため、市は電気料の徴収を行うことはできない。法第14条第1項の規定により、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、地域における事務で、法律又はこれに基づく政令により処理することとされている事務に関し、条例を制定することができることとなっている。また、同条第2項の規定により、義務を課し、又は、権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならないとある。

電気料の徴収について、上位法である電気事業法第17条から解釈すると、自己の発生電力を供給する場合において、供給の相手から対価を受け取ることを前提としている場合は、営利の意思があると判断され、本条の許可が必要となる。しかし、佐久市は、政策として平根発電所の電気を無償で供給することとしたため、営利の意思はなく、本条の許可は必要としないと同時に、電気料を徴収する条例の制定の必要性もないと考えられる。

したがって、佐久市長が電気料の請求をしなかったことが、違法に公金の徴収を怠ったとは言い難い。

これらのことから、平尾山公園内のすべての施設に平根発電所から無償で配電し

たことが、特定企業の利益となっているとはいえ、また、佐久市長が電気料の請求を怠ったものであるともいえない。

3 結論

以上のことから、佐久市長による、佐久市の収入となるべき公金の請求を怠る事実は存在せず、請求人の主張には理由がないものと認め、本件措置請求は棄却する。

4 意見

本件請求に対する結論は上記のとおりであるが、監査委員としての意見を次のとおり付記する。

契約内容等については、市民から疑念を抱かれないよう明確にしていく必要があることから、指定管理協定書及び公園施設設置管理許可書の見直しを行い、平根発電所の電気に関する条項を設け、電気料を含む経費の負担区分等を明確にするよう努められたい。また、指定管理者が無償で電気を使用できる環境に甘んじないよう、電力量計を設置する等の工夫をし、一層の節電に心掛けられたい。

このたびの監査請求は、平尾山公園内の複雑な管理形態にも起因すると考えられるので公園全体の管理形態について見直しを検討されたい。