

審査結果報告書

1 審査の結果

- (1) 伊東市長小野達也氏（以下「市長」という。）が、伊豆メガソーラーパーク合同会社（以下「事業者」という。）が本市内で計画している太陽光発電事業に関して作成した確約書（以下「確約書」という。）に署名し、事業者宛てに提出した行為（以下「本件行為」という。）は、直ちに特定の者のために有利な取り計らいをしたものとはいえず、また市職員の公正な職務執行を妨げ、その権限を不正に行使させたものでもないため、伊東市長等の政治倫理に関する条例（以下「市条例」という。）第3条第1項第3号及び同項第4号の規定に違反したものと認められない。
- (2) 本件行為は、伊東市役所文書取扱規程（昭和36年7月7日伊東市訓令第3号）及び伊東市事務決裁規程（平成20年1月15日伊東市訓令甲第1号）を遵守せず、これらの規程で定められた起案の要領に基づいた決裁手続きを経ずに文書を作成したことのほか、作成した文書を適切に管理することを怠り秘匿したことに加え、市職員を使者として事業者と本市代理人弁護士を介さずに接触したことなど、その一連の行為が職務に関して不正の疑惑を持たれるおそれのある行為に該当するとともに、結果として市長の品位と名誉を害したものであるため、市条例第3条第1項第5号の規定に違反したものと認められる。

2 審査の経過

令和3年6月24日付伊豆新聞による報道を発端として発覚した本件行為について、伊東市政治倫理審査会（以下「本審査会」という。）は、市条例第11条第1項第1号の規定による令和3年8月5日付け市長からの審査要請通知に基づき、市条例第3条に定める政治倫理基準に違反する行為か否かについて、公平かつ慎重に審査を行った。

なお、審査の経過概要は、次のとおりである。

(1) 第1回審査会 令和3年8月26日（木）

会長及び副会長を選出した後、審査する案件を確認し、本件の審議時期及び審査に必要な資料等について協議した。

なお、上記の協議において、委員提案により本件に関する議事に関して市条例第13条第4項に定める出席委員の同意を全員一致で得たため、審査終了まで非公開とすることとした。

(2) 第2回審査会 令和3年10月20日(水)

市長に本審査会への出席を求め、委員が確約書の作成経緯等に関する疑義について聴取したほか、本件行為に関する資料をもとに、審査案件の前提となる事実確認及び審査を行った。

(3) 第3回審査会 令和3年11月17日(水)

前回審査会での聴取及び審査内容を委員で再検証し、本審査会として認定する事実及び本件行為に関する市条例違反の有無等について、意見の集約を行った。

(4) 第4回審査会 令和3年12月17日(金)

集約した結果についての最終確認を行い、作成した審査結果報告書(案)について委員の承認を得た。あわせて、審査結果報告書の提出時期及び要点記録等の公表方法について協議した。

3 審査の方法及び認定した事実

本件行為に関して、本審査会は提出された資料等を基に審査を行った。

あわせて、市長に対して市条例第16条の規定による本審査会への出席を要請し、10月20日開催の審査会において市長本人への質疑を行った結果、以下の内容について事実として認定した。

(1) 前提事実

ア 行政が適正かつ効率的に運営されるための文書管理に関する法令等としては、公文書等の管理に関する法律(平成21年7月1日法律第66号)があり、同法第34条に定める地方公共団体の文書管理の規定に沿うものとして、本市においては事務執行の権限及び意思決定過程の明確化並びに文書事務処理の適正化を図るため、伊東市事務決裁規程及び伊東市役所文書取扱規程が存在する。

イ 確約書に署名した時期について、確約書のあて先である事業者に対して、本市は平成31年2月13日付けで河川占用不許可処分を行っており、それを不服とした事業者を原告とする河川占用不許可処分取消請求が提訴され、令和2年5月22日の静岡地方裁判所における一審判決において被告である本市側が敗訴しており、市長が確約書に署名した時点では控訴審が係争中であった。

(2) 提出された資料等に基づき確認した事実

ア 事業者からの損害賠償請求については、事業者との一審訴訟前の平成30年7月4日

には事業者側代理人が本市に送付した通知書において、その内容の一部に、太陽光発電事業が遂行不能又は事業開始時期が遅延した場合には、損害が発生すること及び事業者が積算した損害概算額が記載されていた。

また、事業者が市に対して損害賠償請求を考えている旨については、本通知を含めて少なくとも9回通知されていた。

イ 事業者が被る損害として、事業者側が積算した損害概算額は、令和元年5月20日に市に送付された書面によると、事業遂行不能の場合の損害額は約400億円とされ、また、売電開始遅延による損害額（逸失利益）は1日当たり約488万円と記載されていた。

ウ 令和2年5月25日に内容証明郵便により送付された連絡通知においては、令和2年5月22日付け一審判決（市側敗訴）の結果を踏まえ、事業者が市の行った処分を違法なものとなし、事業が遅延していると、その遅延による損害が、売電開始予定時期である令和2年4月1日から同年5月22日までの分として、既に2億5371万5384円生じている旨記載されていた。

また、本通知においては損害額の増加を食い止めるために、事業者から市に対して速やかな河川占用の許可処分等、最大限の協力を求められるとともに、事業にかかる工事完成のための調整と称して、市長に対し事業者側代理人との協議に応じるよう要請していた。

エ 市長は市長自身の知り合いの弁護士などから、係争中である訴訟の見通しは明るくなく、控訴棄却された場合に本市が被るリスクについて心配する声を聞き及んでいた。

令和2年10月頃、市長は建設部担当職員（以下「担当職員」という。）に訴訟についての状況を確認した際、周辺の声と同様に、担当職員からも損害賠償請求の可能性について触れられたことで、市の危機的な状況を認識し、この危機を回避するため、市長自らが事業者側の意思を確認したいと考えた。

しかし、かねてから事業者側の面談申入れを一貫して拒否していた経過があり、その方法について苦慮していたところ、担当職員から事業者側に出向く旨申し出があったため、担当職員に対し事業者と面会することを依頼した。

オ 令和2年11月上旬、市長は、事業者側との面会に関して担当職員と相談し、係争中の控訴審において市に違法性があったと認められた場合の市長自身の考えとして、市に対する損害賠償を請求しないことを基本に、訴訟は確定判決が出るまで行うこと、控訴

審敗訴の場合は上告しないこと、事業者に対する許認可について他の申請者と同様に対応すること、地域との共存共栄のための協定締結に向けて努力してほしいことの5点を事業者へ伝えるよう、市長から担当職員に対し委任した。

カ 令和2年11月11日、市長からの委任を受けた担当職員は、事業者と面会した。

キ 令和3年1月初旬頃、事業者と担当職員との上記面会の際に、市長の考えとして担当職員が発言した内容について、その真正を確認するため発言内容を書面にするよう、事業者から担当職員に対し依頼があった旨市長が報告を受けた。

ク 令和3年1月頃、面会時における発言内容を書面にすることを了承した市長に対し、事業者側が作成した確約書の素案が担当職員に送付された。

示された素案に対し、市長は法令等に則り対応するものに内容を絞るべきと考え、その点を踏まえて担当職員と素案を精査、検討し、文言を一部修正するなどの見直しを行った結果、最終的な内容としては、事業者において事業が速やかに実現できるよう宅地造成等規制法の審査について迅速な対応をすること、控訴棄却判決後には河川占用許可申請について許可すること、控訴審判決結果について経済産業省に報告することの3点を確約書に記載することで了承した。

ケ 令和3年2月9日、市長室において市長は担当職員と2人で確約書の内容を確認の上、内容は問題ないものと判断し、署名した。

(3) 市長等との質疑の概要

ア 「令和2年11月11日に担当職員が事業者と面会して以降、令和3年1月頃に確約書の署名を求められるまでの間、本件について副市長や顧問弁護士に相談することはなかったのか」との委員からの問いに対して、市長は「事業者との本件やり取りについて、副市長、担当部長及び顧問弁護士には相談をせず、また令和3年1月に確約書面の作成を求められるまでの間、この件について事業者から特段の動きはなかった」と回答した。

なお相談しなかった理由について、市長は「当初書面で交わすつもりがなく、その後も確約書が公文書であるという意識に至らず、市が損害賠償することがないようにと追い詰められた気持ちと、早く返事をしたいとの思いがあったため」と回答した。

イ 「損害賠償に関して、確約書以外に事業者とのやり取りがあったか」との委員からの問いに対して、市長は「事業者とのやり取りとしては、市の損害賠償を最小限にするためのお願いをしていた記憶がある」と回答した。

ウ 「本件に関する事業者との交渉につき、職員への委任について書面で行ったのか」と

の委員からの問いに対して、市長は「簡易な様式であるが、委任状を作成し、小野達也と署名した」と回答した。

エ 「確約書の書面が届いた時点で、訴訟を担当する弁護士等に相談しなかったのか」との委員からの問いに対して、市長は「当時は相談しなかった」と回答した。

なお相談しなかった理由について、市長は「多くの知り合いの弁護士から、当時係争中の訴訟において本市は不利な状況にあるとの見解が多く寄せられており、確約書を取り交わすことが最大のリスク回避になるものと考えたことと、本件のやり取りが裁判とは別のものと捉えていたため」と回答した。

オ 「確約書の署名行為について、長としてしたこととの認識か、個人の考えを示すためにしたこととの認識か」との委員からの問いに対して、市長は「当時は、市長個人の顔を立てて損害賠償をしないでほしいとの意図により署名を行ったもので、裁判とは別のものと考えており、個人の判断、考えを示した書面と考えていた」と回答した。

また、市長は「現時点では市議会全員協議会で答えたとおり、伊東市長との印字に続けて小野達也と署名したものであるため、行政文書であるとの認識に至っている」とも回答した。

カ 「本市における一般的な手続きとして、行政文書の作成はどのような流れで行うのか」との委員からの問いに対して、事務局が「市役所文書取扱規程や市事務決裁規程に基づく処理となる」旨回答した。

キ 「本件行為についても、市の規程に則り、行政文書の手続きに沿って決裁を経て処理すべきと考えるものか」と委員から事務局の見解を求める問いに対して、事務局が「行政文書として、修正を行う行為を含め、規程に則り処理すべきと考える」と回答した。

ク 「損害賠償に関し、賠償金額の内容について弁護士等へ相談したことはあるか」との委員からの問いに対して、市長は「弁護士に相談したかどうかは定かではなく、職員からの報告により内容を承知したかもしれない」と回答し、あわせて市長は「事業者が売電価格等を基に積算した1日当たりの賠償金額が常に頭にはあった」とも述べた。

ケ 「市に内容証明付きの文書が複数回送られていた事実は、訴訟担当の弁護士に報告していたか」との委員からの問いに対して、市長は「何回も来ていたが、毎回同じような内容だったので、その都度ではないかもしれないが、書類を見せるなど報告はしていた」と回答した。

コ 「弁護士に相談していたのであれば、何らかの意見はあったのか」との委員からの問

いに対して、市長は「事業者側の都合のいい内容しか記載がないので、弁護士への報告において意見があったかどうかは定かではないが、庁内で相談した中では、放置しておいていいのではとの見解だった」と回答した。なお、市長は「市長個人としては一度文書を出した方がよいとの思いから、顧問弁護士に相談したことの記憶はある」とも述べた。

なお、後日事務局が担当課に確認したところ、当時の顧問弁護士への相談状況としては、事業者から回答を求められた案件に対するものについての相談記録はあるが、損害賠償に関して具体的に相談した記録はないとのことだった。

サ 「市において文書に関する手続きの定めがあることを承知の上で、市長は確約書に署名することに躊躇や不安はなかったのか」との委員からの問いに対して、市長は「できれば口頭で済ませたかったものであり、確約書の内容のうち、河川占用に関する項目については少し心配もあった」、「ただ最終的には問題ないとして判断した」と回答した。

シ その他、11月17日開催の審査会における質疑として、委員から「事業者側が算出した損害額について、その根拠を客観的に検討した状況は」との問いに対して、事務局が「損害額の根拠について詳細な検討はなされていないものと認識している」旨回答した。

4 審査会の判断（市条例へのあてはめ）

(1) 市条例第3条第1項第1号及び第2号について

市条例第3条で定める政治倫理基準のうち、同条第1項第1号に定める「地位又は権限を利用した金品の授受」と、同じく第2号に定める「政治的又は道義的な批判を受けるおそれのある寄附の受領」については、本件では事実関係から抵触しないことが明らかであるため、審査を省略し、違反しないものと決定した。

(2) 市条例第3条第1項第3号について

市条例第3条第1項第3号に定める「市及び市の出資法人が締結する売買、賃借、請負その他の契約又は特定の者に対する行政庁の処分その他の行為に関し、特定の者のために有利な取り計らいをしないこと。」とは、市長等個人が特定の者を優遇するために明確な意思を持って恣意的な指示、指導等を行うことで、市政の公平公正な運営を妨げられ、市にとって不利益をもたらすおそれがあることから、これを禁止しているものと解される。

そして、市の行う行為はすべて法令等に基づき行われるものであり、個人の恣意的な判

断が除かれるべきであることは当然である。

市長の説明によると、本件行為の目的は、当時係争中であった事業者から繰り返し通知されていた損害賠償のリスクを市が負わないようにするため、市長自らが事業者と交渉することで、市側に事態が有利に働くよう期待したためとのことだった。

また、市長は確約書に記載された事業者が行う事業に対し、本市の訴訟対応状況からも事業に反対する意思をもって市政運営に取り組んでいたことは明らかであり、確約書を作る動機として、市長が事業者側に有利となるような取り計らいを行いたいとする形跡は資料等において見当たらなかった。

加えて現在まで、法令等に基づき市が行った処分以外に、確約書の存在を理由として事業者にも有利となる処分等はなされておらず、市長が市に対し事業者が有利となるような指示等を行った明らかな事実は見当たらない。

よって、本件行為は直ちに事業者のために有利な取り計らいをしたものとまではいえない。

(3) 市条例第3条第1項第4号について

まず、市長には、地方自治法の定めにより地方事務の管理執行権及び職員の指揮監督権が与えられている中、市長自身の持つ知見・能力等を市政に最大限活用するため、市長個人の考えを市の行政執行に反映することは、市長に与えられた広範な裁量権により当然に認められるものであり、市条例における政治倫理基準については、市長等による権限の行使を不当に制限することのないよう解釈すべきと考える。

そこで、市条例第3条第1項第4号の規定は、例えば市長がその立場を利用して市職員に対し圧力をかけることで、法令等に基づく判断では本来許可できないものを職員に許可させるなど、その職員の公正な判断を歪めさせ、担当する権限を不正に行使させるような行動を想定したものと解される。

本件行為におけるやり取りは、その一連の過程において市長と担当職員1人の2人で判断、行動したものと、市長が令和3年6月30日開催の伊東市議会全員協議会において答弁している。

本件の行為は、市長自らが個人として事業者側の意思を確認したいがため、事業者側との接触を試みた結果として市長の独断により行ったものであり、係争中の訴訟において本市代理人弁護士に委任しているにもかかわらず、市長が独断で担当職員に対し事業者と交渉することを委任し、かつその他関係職員等に一連の行為を一切明らかにせず対応した点

は、市の規程をはじめとする種々のルールを逸脱したものであり、法令遵守及び行政の透明性という観点から問題視されるべきものである。

しかしながら、確約書に記載された事柄に対する市の判断、行為については、法令等に則った手続きによって組織的に対応しており、担当職員が事業者と接触した行為も、市長の使者としてメッセンジャー的な役割だけを与えられたものと考えられ、担当する権限を職員に判断、行使させたものではなく、また署名した行為も市長自身の判断により行ったものであることから、職員の職務執行に関して、市長が優越的な立場を利用して職員に対しその執行を妨害、又は強制して行使させたものとは認められない。

よって、本件行為は市職員の公正な職務の執行を妨げ、その権限を不正に行使するよう働きかけたものとはいえない。

(4) 市条例第3条第1項第5号について

まず、市条例第3条第1項第5号に対する審査の際、品位と名誉に関する品位保持の部分については抽象的であり、何をもって品位を害するような行為に当たるかとの判断は難しいとの意見があったが、本審査会としては、品位と名誉について市長個人の人間性を判断するのではなく、市長の品位と名誉は市民の信頼から成り立つものであると捉え、条文後段の「その職務に関し、不正の疑惑を持たれるおそれのある行為をしないこと」を行うことが、すなわち市民への信頼を損ねる行為になるとともに、結果として条文前段の「品位と名誉を害するような一切の行為」に当たるものとする。

市が行う行為は、常に行政運営における公正性及び透明性の確保が求められるため、意思決定過程における責任の所在を明らかにする観点からも、一切の行為が法令遵守の考えに基づき、法令等に定める文書事務手続きを経て適正に行われるものでなければならない。

通常の行政手続きとして、最終的な市の意思決定は決裁により行われるものであり、本市では市長の権限に属する事務について事務の執行における権限と内部的責任の範囲を明らかにするとともに事務の適正かつ合理的な処理を図るため、伊東市事務決裁規程においてその手続きが定められている。

その中で、市長は、同規程第3条の規定により副市長が専決する事項以外の重要な事項を決裁するものとしているところ、本件行為は係争中の事件に影響を及ぼす重要な行為であるため、具体的な明示はないものの、同条第23号に定める「その他前各号に準じて特に重要と認められる事項」に該当するものとして市長が決裁するものと判断すべきである。

また、本市における文書の取扱いについては、文書事務の適正かつ円滑な処理を図るた

め、伊東市役所文書取扱規程が定められており、起案について同規程第22条で「すべての事案の処理は、文書によらなければならない」ことのほか、同規程第21条では重要事項の起案について「市長の決裁を受けるべき事項で、特に重要なものを起案しようとするときは、あらかじめ市長の処理方針を確認の上、起案しなければならない」としているの
で、行政として行為の意思決定を行い、その行為を実施するためには、本来これらの規定に基づき、事務処理として担当課において原案となるべき文書を起案、作成し、当該文書の重要度に応じて決裁区分を定め、意思決定を行う権限を有する者の決裁を受けて施行する必要があるが、本件行為における確約書は、その案文自体は事業者側で作成したものの、それを修正、署名したのは市長自身であり、またその内容からも、確約書は公文書であると当然認められる一方、その作成においては市の規程で定める正規の手続きが一切取られなかった。

加えて、当初市長は本件行為が市の行政行為ではないものとの誤った認識を持っていたため、その交渉などを水面下で行い、かつ当初は口頭のみで済ませようとするなど、本件行為に関して市長は組織内部で相談、共有することがなく、確約書の存在自体も秘匿し、本来市の行政行為として取り扱われるはずの文書が組織内部で適正に管理されなかったことも、すべての事案の処理が文書によるものとされ、その文書の適正な保管の原則を定めた伊東市役所文書取扱規程に違反する行為であったことは明らかである。

さらに、係争中の事業者に対しては、本来既に委任している本市代理人弁護士を通じて接触すべきところを、市職員を個人的に使者として重ねて委任し、本市代理人弁護士を介さずに事業者と接触したこともあわせて、本件における一連の行為すべてにおいて法令遵守の意識に欠けたものであり、市政を管理、代表する者として厳に慎むべきものであった。

よって、本件行為は、公文書となる確約書の作成において市の規程を遵守せずに市長が独断で作成したこと、その作成した文書を市の規程を遵守せず適切に管理することを怠り秘匿したこと、本市代理人弁護士を介さず担当職員を通じて事業者と接触したことの3点において、その職務に関して不正の疑惑を持たれるおそれのある行為であったと明らかに認められ、また市長としての品位と名誉を害するような行為にも当たるものといえる。

5 審査会からの意見

本審査会は、市条例第10条の規定により設置された市長等の政治倫理に関する審査及び調査を行うための機関であり、この度は市条例で定める政治倫理基準の違反の存否について

審査したところであるが、その報告に当たり次に述べる意見を付することとする。

本市では、過去に発生した市の土地取得に関する不祥事に対し、当局及び市議会において種々の再発防止策が検討、提案されたにもかかわらず、その教訓が生かされずにこのような事案が再び起きたことは誠に遺憾であり、市長に対しては猛省を求めたい。

今回の事案は、市政のトップに立つ市長個人の政治倫理、法令遵守意識の欠如に起因して生じたものであるが、過去の不祥事と同様、市長の独断を許し、職員がそれを制止することの困難さを示したものともいえる。

そこで、今後不祥事を繰り返さないためには、様々な方策を講じることの前提として、市長の不適切な判断や行動等に対して、職員が法令等に則して諫言できる環境・体制が必要ではないか。

つまり、トップの独断や誤った行動を許さない行政組織を確立するためには、まず組織の土台として「上にモノが言える環境」を整えることが肝要であると考えます。

その上で、市長の市政運営に関する「公正性、透明性の確保」、市長自身による「リスクマネジメント」に関する知識向上、「法令遵守」に関する環境整備が必要になるものと申し述べたい。

なお、これらの方策に関し、委員から挙げられた主な意見は次のとおりである。

- ・ 事務執行に関する業務手順の明確化
- ・ 「法的リスク」に対する組織体制強化
- ・ 行政手続に関するものや「法的リスク」に関する対処等、知識習得のための研修強化
- ・ 内部通報制度における通報窓口の外部化
- ・ 市長の市政運営における重要な事案についての外的監視機能の充実

最後に、市長は、市民の代表としての立場を十分理解し、市政を担う責務を深く自覚した上で、市条例の趣旨を踏まえ、市民の信頼回復のために必要とされる措置を率先して行うことで、自らの政治倫理の向上に努めるよう切望するものである。

以 上