

佐賀県監査委員殿

## 佐賀県職員措置請求書

平成 25 年 4 月 3 日

請求者代理人弁護士 東 島 浩 幸

同 弁護士 馬奈木 昭 雄

同 弁護士 宮 原 貞 喜

同 弁護士 紫 藤 拓 也

同 弁護士 小 山 一 郎

同 弁護士 高 峰 真

同 弁護士 甲 木 美知子

同 弁護士 池 永 修

同 弁護士 池 永 真由美

同 弁護士 市 橋 康 之

同 弁護士 渡 邊 敦 史

同 弁護士 山 口 修

同 弁護士 徳 永 由 華

同 弁護士 大 竹 健太郎

地方自治法 242 条 1 項の規定により、別紙事実証明書添えて、佐賀県知事に対し、必要な措置をとられるよう請求します。

## 1. 請求の要旨

- (1) 佐賀県と、佐賀県土地開発公社との、吉野ヶ里メガソーラー計画に基づく、売買代金 33 億 6,800 万円での佐賀県神埼市神埼町大字志波屋（吉野ヶ里ニュー・テクノパーク跡地）の土地の売買契約及びその履行は、下記理由によりいずれも違法または不当な契約の締結、履行にあたるので、契約の解除ないし履行を差し止めるよう求める。
- (2) 佐賀県と、造成工事請負会社との、吉野ヶ里メガソーラー計画に基づく、佐賀県神埼市神埼町大字志波屋（吉野ヶ里ニュー・テクノパーク跡地）の土地に関する造成工事代金約 3 億 9,095 万 8,000 円での土地造成工事契約及びその履行は、下記理由によりいずれも違法または不当な契約の締結、履行にあたるので、契約の解除ないし履行を差し止めるよう求める。
- (3) 佐賀県と、佐嘉吉野ヶ里ソーラー合同会社との、吉野ヶ里遺跡メガソーラー計画に基づく、佐賀県神埼市神埼町大字志波屋（吉野ヶ里ニュー・テクノパーク跡地）の土地に関するリース料年額 100 円/m<sup>2</sup>、賃料計算対象面積約 16h a の賃貸借契約の賃貸借契約及びその履行は、下記理由によりいずれも違法または不当な契約の締結、履行にあたるので、契約の解除ないし履行を差し止めるよう求める。
- (4) 上記売買契約、土地造成工事契約、賃貸借契約は、下記理由により違法であり、佐賀県に回復不能の損害を与えるため、監

査委員による吉野ヶ里遺跡の土地に関する上記売買契約、土地造成工事契約、賃貸借契約に対する停止勧告を求める。

- (5) 上記売買契約、土地造成工事契約、賃貸借契約は、下記理由により違法であり、佐賀県に回復不能の損害を与えるため佐賀県知事古川康に対して填補賠償を請求することを求める。

## 2. 請求の理由

本件契約内容の決定手続きには、以下のとおり違法または不当な事由が存在し、かかる内容に基づいてなされた手続き自体も違法または不当な契約の締結に該当する。

- (1) 吉野ヶ里遺跡の価値を破壊すること

### ア 考古学的・歴史的価値

吉野ヶ里遺跡は、神崎市神埼町大字志波屋・鶴と松崎郡吉野ヶ里町（旧三田川町大字田手）にまたがる標高 7～23m の低地から段丘上にかけて立地している遺跡であり、稲作農耕の開始以来、列島社会に古代国家成立の前提となる原始的国家が形成される過程と、その空間的広がりや、遺跡の変遷から見事に捉ることのできる極めて学術的価値の高い遺跡である。

弥生時代の巨大な環濠集落跡であると同時に、弥生時代の前・中・後期全般を通して変化・拡大していった継続的な集落跡であり、そうした時間的数位の中で、墳丘墓や甕棺墓などの墳墓の形成・発展が集落と対応して捉えられることなど他に例をみない情報量の多さを持っている。

その規模は弥生時代の環濠集落として全国最大であり、幾重にも巡らされた環濠と建物群の形態や配置は、ほかの同時代の集落跡では見られない豊富な内容を持っている。

40 h a におよぶ壮大な規模の環濠集落と墳丘墓は、他に例

を見ない巨大なものであり、また、巨大な物見櫓跡、高床式倉庫群跡、そして幾重にもめぐらした大小の環濠跡、ひしめく住居群など『魏志倭人伝』の記述とその世界を彷彿とさせる遺跡でもあり、日本の初期農耕社会における地域の政治、経済、宗教的な中心となる都市の出現を物語っている。

また、吉野ヶ里遺跡は弥生時代のみを語る遺跡ではない。縄文時代の土器や石器も多数出土しており、弥生時代が終わり古墳時代になると神埼町伊勢塚等で前方後円墳が築造されるようになり、奈良時代には律令国家の形成に伴いいくつかの郡が設置され、神埼郡衙のような官衙的施設の存在も伺え、さらに地割りや段丘の切通しなどの痕跡により大宰府と肥前国府を結ぶ道路跡が検出されている。

平安時代中期から末期には神埼荘と呼ばれる院領荘園が神埼郡の大部分を占めるようになったと推定されており、この時代の遺跡や出土物から神埼荘の対中国貿易の拠点（平忠盛などが活躍）としての性格を伺わせている。

中世になると武士階級が実質的支配権を確立したと考えられ、山麓部の山城や平野部の水路に囲まれた環濠集落・館などが多数存在している。

すなわち、吉野ヶ里遺跡は縄文時代から連綿と続く日本人の歴史を表す遺跡なのである。我々日本人が紡いできた歴史を語る遺跡なのである。日本人のアイデンティティー、ルーツを探るうえでも非常に重要なものであり、吉野ヶ里遺跡の価値は佐賀県民だけでなく日本人全てにとってかけがえのない財産といえるのである。

そして、このような縄文時代からはじまり弥生時代の大規模な環濠集落や墓地、さらに奈良・平安時代の大規模な建物群の広大な範囲に広がりをもつ遺構の状態が面的に把握され

る例は少なく、研究史上でも非常に貴重な資料になるものである。

その重要性を裏付けるように、昭和 61 年の発掘調査で発見された後、平成 2 年 5 月には異例の速さで史跡指定、翌年 5 月には特別史跡に昇格した。さらに特別史跡約 22 h a を中心に約 117 h a を国営公園（54 h a）と県営公園（63 h a）として整備されることとなった。

そして、国営公園として整備された地域は、弥生時代には主に祭祀や王族等の支配者層が居住していた場所と考えられており、対して、発電施設が設置される予定となっている本件土地は当時の庶民層が主に居住していた場所であると考えられている。

当時の国家体制や国の支配者と庶民の生活様式の違い等を研究するためには、支配者層と庶民層を比較することが不可欠であるため、支配者層が居住していた部分と庶民層が居住していた範囲の保存が必要である。

そして、吉野ヶ里遺跡はその両者が存在している奇跡的な遺跡なのである。したがって、本件土地も含めた吉野ヶ里遺跡全体を保存する事が必要なのである。

よって、本件土地に発電施設を設置することは吉野ヶ里遺跡の考古学的・歴史的価値を破壊するものである。

#### イ 民俗学的・文化的価値

吉野ヶ里遺跡は、『魏志倭人伝』の記述にある邪馬台国を彷彿とさせる遺跡であり、邪馬台国の場所論争の折に九州説の根拠として語られ、近畿説と九州説の激しい論争の契機となった遺跡である。

実際に、吉野ヶ里歴史公園では卑弥呼を由来とするキャラクターであるヒミカをマスコットにしており、吉野ヶ里遺跡

が邪馬台国を語る上で重要なものであることを吉野ヶ里歴史公園も理解しているといえよう。

また、吉野ヶ里遺跡は徐福渡来伝説とも関わりのある遺跡である。

徐福渡来伝説とは、秦の始皇帝から不老不死の妙薬を探すように命じられた徐福が、中国の伝説にある蓬莱山と富士山を同一視して日本に渡来したというものである。

実際に吉野ヶ里遺跡から 8 キロの場所にある金立神社では徐福が祭神として祀られており、吉野ヶ里遺跡で暮らしていた者たちは渡来人の子孫なのではないかと研究されている。

徐福渡来伝説に語られるような富士山と蓬莱山を同一視する伝説は竹取物語にも見られ、文学的にも興味深い。

そして、吉野ヶ里遺跡は平安時代の平家と縁の深い遺跡でもある。

鳥羽上皇の所領であった神崎荘は現在の神埼郡全域にわたる大きな荘園であり、かつ、平清盛の父忠盛が荘官を務め、宋国との貿易を通じて財力をつけた場所でもある。

平清盛が武士として初めて政権を握るまでに平家が成長できたのは、神崎の地を経済基盤にしたことが大きな要因と考えられている。

このように、吉野ヶ里遺跡は、邪馬台国、徐福渡来伝説、平清盛と歴史上の伝説や逸話とも深く関係する遺跡でもある。

そのため、古代史を研究する者にとって吉野ヶ里遺跡は民俗学的・文化的に非常に重要な土地である。また、研究者だけでなく多くの古代史ファンにとって唯一無二の遺跡である。

したがって、民俗学的・文化的観点からも吉野ヶ里遺跡は全面的に保存されてしかるべきなのである。

しかしながら、吉野ヶ里遺跡の上に発電施設を設置すると、

その場所での今後の研究が困難となる。

よって、本件土地に発電施設を設置することは吉野ヶ里遺跡の民俗学的・文化的価値を破壊するものである。

#### ウ 吉野ヶ里遺跡の景観の価値

景観は、良好な風景として人々の歴史的または文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有し、法律上保護されるものである（広島地裁判決平成 20 年 2 月 29 日）。

そして、遺跡における景観を語る上では、その遺跡周辺の遺跡群を文化的・景観的に捉える必要がある。

吉野ヶ里遺跡の景観上の特徴は、遺跡上から周辺を見渡した時に、3 階建て以上の人工物が目に入らないことである。遺跡群の周辺の景観も含めて保存されている状態は珍しく、吉野ヶ里遺跡はその景観も素晴らしい価値を持っている。

このような吉野ヶ里遺跡群の景観は、吉野ヶ里遺跡の特徴として、まさに良好な風景として人々の歴史的または文化的環境を形作っており、豊かな生活環境を構成している。

そして、この景観は吉野ヶ里遺跡が発掘されてから以降、佐賀県民がずっと享受してきたものである。

また、吉野ヶ里遺跡の景観は、上記の考古学的・歴史的価値、民俗学的・文化的価値を想起させるものとして、これらの価値と融合し、吉野ヶ里遺跡だけにしかない景観を作り出しているのである。

そして、このような吉野ヶ里遺跡の景観上の価値は、吉野ヶ里遺跡が他に例を見ない遺跡であることを考えると、佐賀県民だけでなく日本人すべてが享受すべきものである。

しかしながら、吉野ヶ里遺跡上に発電施設を設置すれば、吉野ヶ里遺跡の景観を明らかに破壊する。そのため、発電施

設の設置は吉野ヶ里遺跡の景観を享受する人々の権利利益を侵害するものである。

エ 世界遺産認定の基準に該当するほどの遺跡であること

世界遺産に選ばれるためには国連が定めた登録基準 10 個の要件のうち 1 つに該当し、かつ、真実性（オーセンティシティ）や完全性（インテグリティ）の条件を満たし、締約国の国内法によって、適切な保護管理体制がとられていることである。

そして、吉野ヶ里遺跡は、建築、科学技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展に重要な影響を与えたある期間にわたる価値観の交流又はある文化圏内での価値観の交流を示すものであり、ある文化的伝統又は文明の存在を伝承する物証として無二の存在であって、歴史上の重要な段階を物語る建築物、その集合体、科学技術の集合体、あるいは景観を代表する顕著な見本でもあり、あるひとつの文化または複数の文化を特徴づけるような伝統的居住形態若しくは陸上・海上の土地利用形態を代表する顕著な見本であり、人類と環境とのふれあいを代表する顕著な見本であり、そして、顕著な普遍的価値を有する出来事（行事）、生きた伝統、思想、信仰、芸術的作品、あるいは文学的作品と直接または実質的関連がある。

そのため、10 の要件のうち 5 つに該当するという優れた遺跡であり、まさに世界遺産として登録されるべき遺跡である。

もともと世界遺産として認定されるためには、完全性と適切な保護体制という要件も必要であり、そこでは遺跡の景観も重視される。このことは石見銀山遺跡とその文化的景観が世界遺産として登録されていることから明らかである。

しかしながら、発電施設が吉野ヶ里遺跡に設置されれば、その景観が破壊され、完全性の要件と適切な保護管理体制が



とられていることという要件を欠く事になり、永久に世界遺産として登録される機会を奪ってしまうことになる。

しかも、佐賀県は、発電施設を設置することによって吉野ヶ里遺跡の世界遺産登録が不可能になるか否かの検討すらしていないのである。

#### オ 小活

以上のことから、吉野ヶ里遺跡は佐賀県のみならず日本を代表する唯一無二の遺跡であり、比類のない豊富でかつ質の高い情報を持つ歴史上欠くことのできない国家的な歴史遺産である。

厳島神社、法隆寺、姫路城、石見銀山遺跡とその文化的景観といった日本の各世界遺産と比較しても何ら遜色なく、本来世界遺産として申請を行ったうえで景観的な状況も含めて保存を行い後世に残していくべき土地である。

しかしながら、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約に伴う発電施設の設置によって上記の吉野ヶ里遺跡の価値が破壊されてしまう。

文化保存法上の記録保存区域となったからといって、土地上に発電施設を設置してよいものではないのである。

発電施設の設置行為は、吉野ヶ里遺跡に対する研究を不可能にすることによって歴史的な遺跡の価値を享受する権利利益を侵害し、景観を破壊することによって遺跡の景観を享受する権利利益を侵害するものであって、環境・文化破壊である。

よって、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は極めて違法不当なものである。

#### (2) リース料金で支出が回収できないこと

佐賀県は本件土地を土地開発公社から 33 億 6,800 万円で購入している。そして、用地造成工事の費用は佐賀県が負担しており、その額は 3 億 9,095 万 8,000 円である。

対して、佐賀県と佐嘉吉野ヶ里ソーラー合同会社間の賃貸借契約は対象の敷地面積が 16ha であり、その土地リース料が年額 100 円/m<sup>2</sup>、そして賃貸借期間が 20 年以内である。すなわち、賃貸借契約が最長の 20 年間続いたとしてもそのリース料は 3 億 2,000 万円である。

そのため、佐賀県は最低でも 34 億円を超える赤字となる。

したがって、明らかに支出と収入が釣り合っていない。このような支出と収入の釣り合わない事業で唯一無二の価値を持つ吉野ヶ里遺跡及びその景観を破壊することは明らかに不当である。

よって、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は不当な契約である。

(3) メガソーラー計画が事業として成り立たない可能性があること

メガソーラー計画については、国による発電電力の買い取り価格と期間が決まっておらず、そのための法制度もまだ施行されていない。そのため、メガソーラー計画はそもそも事業としてなりたたない可能性がある。

また、太陽光発電施設ができたからといって必ずしも直接の雇用が増えるわけではない。

すなわち、佐賀県はメガソーラー計画が事業として成り立つのかどうかの検討を怠っているにもかかわらず、約 37 億円も支出し、リース料を得ても約 34 億の赤字になる賃貸借契約を締結し、唯一無二の価値を持つ吉野ヶ里遺跡及びその景観を破壊して佐賀県の観光に資する財産を破壊しようとしているのである。

(4) 地方財政法 8 条違反

地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない（地方財政法 8 条）。

当該規定は訓示規定ではなく、良好、効率的な管理、運用に明らかに反する行為は違法となる(浦和地裁判昭 52 年 1 月 28 日)。

吉野ヶ里遺跡は上記の価値をもつ遺跡であるから、吉野ヶ里遺跡の土地の良好、効率的な管理運用とは、上記価値を佐賀県民、ひいては日本国民が享受することができるような管理運用であることは自明の理である。

しかしながら、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は、吉野ヶ里遺跡の景観を破壊し、研究を困難にするものであって、明らかに吉野ヶ里遺跡の上記価値を佐賀県民・日本国民が享受することができる管理運用ではない。

よって、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は地方財政法 8 条に違反し違法である。

(5) 文化財保護法 3 条違反

遺跡そのものだけでなく、地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの(文化的景観)、周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの(伝統的建造物群)は、文化財として保護されるものであり(文化財保護法 2 条 3 項・4 項)、地方公共団体は、文化財がわが国の歴史、文化等の正しい理解のため欠くことのできないものであり、且つ、将来の文化の向上発展の基礎をなすものであることを認識し、その保存が適切に行われるように、周到の注意をもってこの法律の趣旨の徹底に努めなければならない(同法 3 条)。

本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は、吉野ヶ里遺跡そのもの、吉野ヶ里遺跡の文化的景観、そして、遺跡に埋蔵する歴史的建造群を破壊する行為である。

そのため、佐賀県は吉野ヶ里遺跡を適切に保存しておらず、周

到の注意をもつてこの法律の趣旨の徹底に努めていない。

よって、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は文化財保護法 3 条に違反するものであって違法不当なものである。

- (6) 景観法 4 条・佐賀県美しい景観づくり条例 3 条 1 項違反
- 景観法はその基本理念として、良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない、また、良好な景観が、地域の固有の特性と密接に関連するものであることにかんがみ、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない、地域住民の意向を踏まえ、それぞれの地域の個性及び特色の伸長に資するよう、その多様な形成が図られなければならない、そして観光その他の地域間の交流の促進に大きな役割を担うものであることにかんがみ、地域の活性化に資するよう、地方公共団体、事業者及び住民により、その形成に向けて一体的な取組がなされなければならない、現にある良好な景観を保全することのみならず、新たに良好な景観を創出することを含むものであることを旨として、良好な景観の形成を行われなければならないとする（景観法 2 条）。

そして、地方公共団体は、基本理念にのっとり、良好な景観の形成の促進に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する（同法 4 条）。

また、佐賀県は、景観づくりに関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施するとともに、景観に配慮した公共事業の実施に取り組む責務を有する（佐賀県美しい景観づくり条例 3 条 1 項）。

そのため、佐賀県は、吉野ヶ里遺跡の景観を守るための施策を策定、実施しなければならない。

しかしながら、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は、吉野ヶ里遺跡の景観を破壊する行為である。

よって、本件土地上に発電施設を設置するために締結された本件売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は、景観法 4 条、佐賀県美しい景観づくり条例 3 条 1 項に違反し、何より景観法 2 条及び佐賀県美しい景観づくり条例 3 条 1 項の理念に背いた行為であり、明らかに違法不当である。

(7) 他に適した土地が存在すること

請求者らは再生エネルギーとしての太陽光エネルギーの価値は理解しており、ある程度の送電効率を有する太陽光パネル設置のために相当程度の広さの土地が必要であることも把握している。

しかしながら、佐賀県内には他にも太陽光パネル設置に適した土地は数多くある。

佐賀県のメガソーラー計画については、他の自治体も候補地として手を上げており、県のホームページで候補地一覧が公表されている。

また、佐賀県内にはいくらかでも休耕地が存在するし、官公庁の屋上や外壁に設置するという手法もある。

どうしても神崎市でというのであれば、脊振地区などは土地の賃料が 1 m<sup>2</sup>あたり 5 円という低価格であり、20 年間の事業で 33 億も支出する必要がない。

そして、本件住民監査請求の請求者の中には、無償ないし低廉な価格で土地を提供してもよいという者も存在する。

このように、他に候補地が多くある上に、県の支出が大幅に低くなる土地も存在するのである。

対して、吉野ヶ里遺跡は佐賀県にとって代替のきかない財産である。

他に適した土地がいくらでもあるのであるから、非常に重要な価値を持つ代替性のない吉野ヶ里遺跡を破壊し、地方財政法、文化財保護法、景観法景観条例に違反してまで、本件土地に設置する必要性は存在しない。

よって、他に適した土地が存在するにも関わらず本件土地上に発電施設を設置するために締結された本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は、明らかに佐賀県の裁量を逸脱濫用するものであり、違法不当である。

#### (8) 観光地としての有利性

まず、吉野ヶ里遺跡はすでに観光地として地域の経済を構成している。

そして、遺跡は広範な状態で保存することで観光地として栄えることに資する。なぜなら、広範な遺跡を見て回るためには時間が掛かり、必然的に周辺施設で飲食し宿泊するからである。

そのため、広範な面積を有する吉野ヶ里遺跡は観光地として周辺地域に付加価値を与えるものである。

対して、メガソーラー発電自体の集客力は未知数である。

また、吉野ヶ里遺跡に発電施設を設置することによって、吉野ヶ里遺跡の遺跡としての面積を狭くすれば、片手間で立ち寄れるものとなってしまい観光地としての有利性を損なう。

よって、本件の売買契約、造成工事契約、賃貸借契約は吉野ヶ里遺跡の観光地としての価値を損なうものであり、明らかに不当なものである。

#### (9) 結論

したがって、請求人らは、佐賀県監査員に対し、地方自治法242条1項に基づき、住民監査を求めるとともに、標記の契約の

解除ないし差し止め及び停止勧告ないし佐賀県知事古川康に対する損害賠償請求をするよう求めるものである。

ところで、佐賀県監査委員会は、平成 25 年 2 月 8 日及び同月 27 日に提出された佐賀県職員措置請求事件（監査第 831 号事件）において、実質的な監査を一切行うことなく、また、請求人代理人から求められていた請求人ら及び請求人代理人らの意見陳述の機会すらも与えることなく、請求人らが吉野ヶ里メガソーラー計画が違法ないし不当であると主張した本請求同旨の主張について、いずれも「請求人らの主張は、請求人らの見解を示しているに過ぎず、本件請求の対象とする財務会計上の行為の違法性・不当性を具体的かつ客観的に示しているとはいえない。」などという理由で却下した。

しかしながら、同事件において請求人らが違法又は不当であると主張した佐賀県の財務会計行為は明確に特定されており、また、請求人らが同財務会計行為を違法又は不当であると主張する理由についても具体的な法令や理由等が適示されているのであって、佐賀県民でないことや未成年であることが判明した一部の者を除いては、何ら住民監査請求の要件に欠けるところはない。

にもかかわらず、佐賀県監査委員会は、これら適法な住民監査請求について実質的な監査を行うことなくすべて却下し門前払いとしているのであり、このような対応は明白な違法行為である。

佐賀県監査委員会は、本件請求に対して速やかに監査を実施するとともに、本件請求人ら及び請求人代理人らに対して十分な意見陳述の機会を与え（地方自治法 242 条 6 項）、かつ、本件請求人らが指摘した吉野ヶ里遺跡の価値を正しく理解するために請求人代理人らが推薦する学識経験者の意見を聴取するよう求める（同法 199 条 8 項）。

3. 請求者

別添の佐賀県職員措置請求書に連署の通り。

以上