

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関する住民監査請求について、地方自治法（以下「法」という。）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成18年7月7日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	住谷幸伸
同	伏見正範

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関する
住民監査請求の監査結果について

第1 請求の受理

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成18年5月15日および同月16日

3 請求の要旨

- (1) 漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関するもの
別紙事実証明書（起案文書「平成18年度土地賃貸借契約の締結について」写し、高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例写し（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合に高松市瀬戸内町523番ほか事実証明書記載の土地について「高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」第4条第1号の規定により無償貸付の土地使用貸借契約を締結した事実が認められるが、本件土地使用貸借契約は、

事実証明書 の第4条第1号の規定に該当しない違法又は不当な契約の締結である。同条例第4条第1号は、「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において、公共用または公益事業の用に供するとき」に限り「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる」と規定しているが、本件の場合には、これらのいずれにも該当しないのである。漁業協同組合は特別の法律に基づく法人であり公益性が全く認められないわけではないが、他の協同組合（例えば、農業協同組合、消費生活協同組合）と同様に公共団体または公共的団体とは言えないし、かつ、事実証明書 記載の業務が公共用または公益事業とも言えないのである。本件土地使用貸借契約の締結・履行は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な契約の締結・履行に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、事実証明書 に記載する各土地に係る無償貸付を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な「契約の締結・履行」について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

(2) 漁業協同組合に対する市有財産の貸付に伴う契約締結（瀬戸内町520番）に関するもの

別紙事実証明書（昭和56年7月20日締結の土地使用貸借契約書写し、高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例写し（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合に高松市瀬戸内町520番の宅地（2,274.17㎡）を無償で使用させており少なくとも土地賃貸料相当額（高松市管財課の用いる計算式では路線価1㎡当たりの価額×面積×3%＝年額で計算した金額）の損害を高松市に与えているのである。事実証明書 の「高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」第4条第1号には「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において、公共用または公益事業の用に供するとき」に限り「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる」

とは規定しているものの、本件の場合には、これらのいずれにも該当しないのである。漁業協同組合は特別の法律に基づく法人であり公益的性質が全く認められないわけではないが、他の協同組合（例えば、農業協同組合法、消費生活協同組合法、中小企業等協同組合法、水産業協同組合法、森林法、信用金庫法、労働金庫法等の規定に基づく各種の協同組合）と同様に公共団体または公共的団体とは言えないし、かつ、契約先の業務が公共用または公益事業とも言えないのである。本件財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な「怠る事実」に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、本件住民監査請求書到達前3年間の無償貸付に係る「怠る事実」を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な「怠る事実」について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるとともに、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 請求の要件審査

本件各請求は、法第242条所定の要件を備えているものと認められた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項等

請求人の平成18年5月15日付け住民監査請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、高松市瀬戸内漁業協同組合（以下「漁協」という。）に無償使用させている市有財産である高松市瀬戸内町（以下「同所」という。）522番ほか12筆のうち、漁船漁業用作業保管施設（907.43㎡）および海上給油施設（415.06㎡）に係る宅地に関する土地使用貸借契約について、また、請求人の同月16日付け住民監査請求に係る監査対象事項は、市が、漁協に無償使用させている市有財産である同所520番（2,274.17㎡）の宅地に関する土地使用貸借契約について、いずれも、漁協が公共団体または公共的団体ではなく、その使用が公共用または公益事業の用に供するものでもないものとして、高

松市市有財産の交換，譲与，無償貸付等に関する条例（以下「条例」という。）に照らし，違法または不当な契約の締結・履行に該当するか否かという事項であり，その対象とする物件こそ異なるものの，同一の理由に基づくものであり，本件各請求を併合して監査する。

なお，請求人は，本件各請求に係る土地使用貸借契約について，平成16年5月27日付けで上記理由以外の理由に基づく違法性または不当性を主張して住民監査請求を行い，市監査委員は，同年7月7日付けで監査結果を出し，これを請求人にも通知済みであり，その監査結果では，請求人の具体的主張はなかったものの，本件監査対象事項についても判断しているが，本件請求では，請求人が改めて上記監査対象事項を具体的に主張して監査を請求しているので，請求人が主張する上記監査対象事項に限定して監査することとする。

監査委員は，法第242条第6項の規定に基づき，請求人に対して，平成18年6月5日に証拠の提出および陳述の機会を与えたが，請求人からは，新たな証拠の提出はなく，陳述も行われなかった。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は，企画財政部財産活用課である。

第3 監査の結果

本件各請求について，監査委員は，合議により次のとおり決定した。

本件各請求は，措置請求に理由がないものと判断する。

以下，その理由を述べる。

1 監査により認められた事実

監査は，関係書類を調査するとともに，監査対象部局の職員等から事情聴取するなどの方法により実施し，その結果，次の各事実を確認した。

(1) 市が，本件各土地を漁協に無償使用させるに至った経過

本件各土地は，もとは旧高松漁港の港湾地域内に位置するものであり，市が，高松漁港機能の強化および同漁港周辺の地域開発を行うことを目的として，公有水面埋立法第2条第2項の規定に基づき，高松漁港地区利用計画（以下「利用計画」という。）を定めた上，昭和47年6月24

日付けで香川県知事および水産庁長官あてに高松漁港埋立免許申請をなし、同年9月18日付けで同埋立免許を取得して着工し、昭和51年12月15日にしゅん工した埋立地総面積約40,000㎡のうちの一部3,596.66㎡の土地である。

そして、本件各土地は、公有水面埋立法第2条第2項の規定に基づく埋立免許において、その用途として、水産倉庫用地、製氷冷凍冷蔵施設用地および水産業協同組合事務所用地としての利用計画が定められており、その後、同漁港の整備に伴い、出漁出荷体制の充実確保を図るなどのため製氷冷凍冷蔵施設用地を給油施設用地等とする用途変更がなされている。

市は、本件各土地が、利用計画が定められた上で埋立造成された土地であったため、本件各土地を利用計画に定める用途に供することなどを条件として、漁協に使用させることとし、漁協との間で昭和54年5月21日付けで覚書を締結し、それに従って、本件各土地につき、漁協から高松市公有財産事務取扱規則（以下「規則」という。）第27条第1項の規定に基づく普通財産借受願の提出を受け、その内容等について検討した結果、その使用が覚書に定める条件の使用目的に沿ったものであったため、貸付けが妥当であると判断して、本件各土地を漁協に貸し付けることを承認した。

その利用計画の実施状況をみると、水産倉庫用地および給油施設用地として定められている同所522番ほか12筆のうち1,322.49㎡の土地については、漁船漁業用作業保管施設および海上給油施設が建設され、水産業協同組合事務所用地として定められている同所520番の土地については、高松市瀬戸内漁業センターが建設され、それぞれ使用目的に沿った用途に利用されている。

なお、市は、本件各土地を漁協に貸し付けるに当たり、規則第28条第1項は、「普通財産の貸付けに対しては、相当の貸付料を徴収する。」と規定しているものの、条例第4条第1号は、公共的団体において公共用に供するときは、普通財産を無償で貸し付けることができる旨規定しているところ、漁協は公共的団体であり、本件各土地は、漁協が利用計

画という公共用に供するために貸し付けるものであるので、条例第4条第1号に該当すると判断し、同規定を適用して無償で貸し付けることを承認したものである。

(2) 本件各土地の無償使用に関する市と漁協の契約締結形態とその内容

市は、水産倉庫用地および給油施設用地として定められている同所522番ほか12筆の土地のうち、漁船漁業用作業保管施設および海上給油施設に供する土地の貸付けについては、漁協との間の土地使用貸借契約書（以下「契約書」という。）の締結に代えて、漁協から規則第27条第1項の規定に基づく普通財産借受願の提出を受け、規則第29条に規定する契約内容として必要な事項を満たしている普通財産使用承認書を漁協あてに交付する方法を採用し、条例第4条第1号を適用して貸付料を無償とした上、昭和60年11月20日付け、昭和62年4月1日付けおよび平成元年4月1日付けの3回にわたって、それぞれ各年度末までの使用承認を行い、その後、毎年度これを更新していたが、平成3年度からは、3年間の使用承認に変更し、平成17年度まで3年ごとにこれを更新していた。

しかし、市は、平成18年4月1日からの上記土地使用貸借については、その契約方法を改め、漁協から規則第27条第1項の規定に基づく普通財産借受願の提出を受けた上で、規則第29条の規定に基づき、契約内容として必要な事項を約定した契約書を締結することとし、条例第4条第1号を適用して貸付料を無償とした上、同日付けで漁協と土地使用貸借契約を締結した。この契約では、貸付期間を平成19年3月31日までとし、貸付期間満了前に市または漁協から異議の申出がない場合は、貸付期間をさらに1年間延長するいわゆる毎年度更新としているが、同年4月1日以降の貸付けについては、規則第31条第1項の規定に基づき、公有財産使用（借受）期間延長願の提出を受けた後、改めて貸付けが適当か否か内容を検討し、対処することとしている。

また、市は、水産業協同組合事務所用地として定められている同所520番の土地については、漁協から規則第27条第1項の規定に基づく普通財産借受願の提出を受け、規則第29条の規定に基づき、契約内

容として必要な事項を約定した契約書を交わす方法により、契約を成立させることとし、条例第4条第1号を適用して貸付料を無償とした上、昭和56年7月20日付けで漁協と土地使用貸借契約を締結し、その貸付期間を年度末までとしているため、その後、毎年度これを更新している。

(3) 条例の規定と市における上記各契約の適合性の認識

条例は、法第237条第2項の規定に基づき、市有財産の交換、譲与、無償貸付等について必要な事項を定めることを目的として制定されており、その第4条は、普通財産を「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において公共用または公益事業の用に供するとき。」に該当するときは、これを「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる」旨を規定しているところ、市は、漁協に対する本件各土地の貸付けについて、前述した経過等のとおり、この規定を適用して貸付料を無償とした土地使用貸借契約を締結しているが、その適合性の判断は、次のとおりである。

市としては、条例に規定する「公共的団体」とは、公共団体より広い意味で用いられ、法人格の有無を問わず、広く公共的な活動を営む団体をも含むものと解しており、漁業協同組合は、漁業者の経済的・社会的地位の向上と漁業の生産力増進を図ることを目的として制定された水産業協同組合法に基づき設立された漁業者の団体であるので、その目的、性格および業務内容などからみて、公共的団体に該当すると判断している。

また、市は、「公共用に供するとき」とは、住民の一般的共同使用のために供する場合を言うものであると理解しており、漁協は、本件各土地を高松漁港機能の強化および同漁港周辺の地域開発を行うことを目的とした利用計画に沿った用途に使用するものであるため、その使用の目的・態様などからみて、その用途が公共用に供するものに該当すると判断し、条例に適合すると認識している。

2 監査委員の判断

(1) 漁協の条例における公共的団体の該当性について

請求人は、漁協は、公共団体または公共的団体とは言えず、条例第4条第1号で規定する公共団体または公共的団体には該当しない旨主張しているため、この点について検討する。

市が普通財産を貸し付ける場合、監査により認められた事実(1)で示したとおり、規則第28条第1項は、「普通財産の貸付けに対しては、相当の貸付料を徴収する。」と規定しており、原則として貸付料の徴収が必要となるが、その一方で、条例第4条は、普通財産を「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において公共用または公益事業の用に供するとき。」に該当するときは、「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる」と規定しており、貸付料の徴収をしないことが認められる場合があることを明らかにしている。

そして、監査により認められた事実(1)および(3)で示したとおり、条例が規定する公共的団体とは、公共団体より広い意味で用いられ、法人格の有無を問わず、法的にはもちろん事実的にも広く公共的な活動を営む団体をも含むものをいうとされており、市から本件各土地の貸付けを受けている漁協は、「漁民及び水産加工業者の協同組織の発達を促進し、もってその経済的社会的地位の向上と水産業の生産力の増進とを図り、国民経済の発展を期することを目的とする」水産業協同組合法に基づき設立された漁業者の団体であり、その目的、性格および業務内容などからみて、条例に規定する「公共的団体」に該当することは明らかである。

(2) 上記各契約における使用目的の条例における公共用または公益事業用の該当性について

次に、請求人は、本件各土地の貸付先である漁協の業務は、公共用または公益事業とは言えず、条例第4条第1号で規定する公共用または公益事業の用に供するときには該当しない旨主張しているため、この点についても検討する。

本件各土地は、監査により認められた事実(1)および(3)で示したとおり、高松漁港機能の強化および同漁港周辺の地域開発を行うことを目的として策定された利用計画を基に埋立て、造成された土地であり、当初、その用途として、水産倉庫用地、製氷冷凍冷蔵施設用地および水産業協同

組合事務所用地としての利用計画が立てられていたものであるが、その後の同漁港の整備に伴い、出漁出荷体制の充実確保を図るなどのため、製氷冷凍冷蔵施設用地を給油施設用地等とする用途変更がなされているものであり、漁協は、本件各土地につき、いずれも上記利用計画に定められている用途に供する目的で、市から貸付けを受け、現に利用計画に沿った用途に使用していることが認められるので、その目的および使用状況などからみて、条例で規定する「公共用に供するとき」に該当することは明らかである。

(3) 上記各契約の適法性について

請求人は、本件各土地に関する土地使用貸借契約は、違法または不当な契約の締結および履行に該当するとともに、財産の管理を怠る事実または公金の賦課徴収を怠る事実等に該当する旨主張しているため、この点についても検討する。

市の漁協に対する本件各土地の貸付けについて、市が、条例第4条第1号を適用して貸付料を徴収せず、無償としたことが、適正かつ妥当なものであることは、前項までの検討で明らかである。

そうすると、市が本件各土地を無償で漁協に貸し付けることを内容とする土地使用貸借契約が、違法または不当な契約の締結および履行に該当せず、本件各土地を無償で漁協に貸し付けたことが、財産の管理を怠る事実および公金の賦課徴収を怠る事実のいずれにも該当しないことは明白と言わなければならない。請求人の主張は、何ら理由がないものと判断するほかはない。

以上の検討結果、上記各契約は、適法な土地使用貸借契約であり、いずれも違法または不当な契約の締結・履行には該当せず、本件各土地の無償貸付けは、財産の管理および公金の賦課徴収を怠る事実にも該当しないのは明らかであり、請求人の主張は、いずれも理由がなく失当である。

よって、本件措置請求には、理由がないものと判断する。

高松市監査委員告示第18号

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関する住民監査請求に係る個別外部監査の請求について、地方自治法（以下「法」という。）第252条の43第9項の規定により、高松市長に同条第2項前段の規定による通知を行わなかった理由を次のとおり公表します。

平成18年7月7日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	住谷幸伸
同	伏見正範

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関する
住民監査請求に係る個別外部監査の請求について

第1 請求の内容

1 請求人

住所・氏名 省略

2 請求書の受付

平成18年5月15日および同月16日

3 請求の要旨

- (1) 漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに伴う契約締結に関するもの
別紙事実証明書（起案文書「平成18年度土地賃貸借契約の締結について」写し、高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例写し（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合に高松市瀬戸内町523番ほか事実証明書記載の土地について「高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」第4条第1号の規定により無償貸付の土地使

用貸借契約を締結した事実が認められるが、本件土地使用貸借契約は、
事実証明書 の第4条第1号の規定に該当しない違法又は不当な契約
の締結である。同条例第4条第1号は、「他の地方公共団体その他公共
団体または公共的団体において、公共用または公益事業の用に供する
とき」に限り「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることがで
きる」と規定しているが、本件の場合には、これらのいずれにも該当し
ないのである。漁業協同組合は特別の法律に基づく法人であり公益的
性質が全く認められないわけではないが、他の協同組合（例えば、農
業協同組合、消費生活協同組合）と同様に公共団体または公共的団体
とは言えないし、かつ、事実証明書 記載の業務が公共用または公益
事業とも言えないのである。本件土地使用貸借契約の締結・履行は、地
方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な契約の締結・履行
に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、事実証明書 に記
載する各土地に係る無償貸付を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な「契
約の締結・履行」について責任を有する者に対して当該損害の補填を求
めるほか、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告
することを求める。

(2) 漁業協同組合に対する市有財産の貸付に伴う契約締結（瀬戸内町
520番）

別紙事実証明書（昭和56年7月20日締結の土地使用貸借契約書
写し、高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例写し
（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、高松市職員
は、高松市瀬戸内漁業協同組合に高松市瀬戸内町520番の宅地
（2,274.17㎡）を無償で使用させており少なくとも土地賃貸
料相当額（高松市管財課の用いる計算式では路線価1㎡当たりの価額
×面積×3%＝年額で計算した金額）の損害を高松市に与えているの
である。事実証明書 の「高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等
に関する条例」第4条第1号には「他の地方公共団体その他公共団体
または公共的団体において、公共用または公益事業の用に供するとき」

に限り「無償または時価よりも低い価額で貸し付けることができる」とは規定しているものの、本件の場合には、これらのいずれにも該当しないのである。漁業協同組合は特別の法律に基づく法人であり公益的性質が全く認められないわけではないが、他の協同組合（例えば、農業協同組合法、消費生活協同組合法、中小企業等協同組合法、水産業協同組合法、森林法、信用金庫法、労働金庫法等の規定に基づく各種の協同組合）と同様に公共団体または公共的団体とは言えないし、かつ、契約先の業務が公共用または公益事業とも言えないのである。本件財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法又は不当な「怠る事実」に該当するものである。本件住民監査請求の対象は、本件住民監査請求書到達前3年間の無償貸付に係る「怠る事実」を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記の違法又は不当な「怠る事実」について責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるとともに、その他の「必要な措置」を講ずるよう高松市長に対して勧告することを求める。

4 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

第2 監査対象事項

請求人の平成18年5月15日付け住民監査請求に係る監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、高松市瀬戸内漁業協同組合（以下「漁協」という。）に無償使用させている市有財産である高松市瀬戸内町（以下「同所」という。）522番ほか12筆のうち、漁船漁業用作業保管施設（907.43㎡）および海上給油施設（415.06㎡）に係る宅地に関する土地使用貸借契約について、また、請求人の同月16日付け住民監査請求に係る監査対象事項は、市が、漁協に無償使用させている市有財産

である同所 5 2 0 番 (2 , 2 7 4 . 1 7 m²) の宅地に関する土地使用貸借契約について、いずれも、漁協が公共団体または公共的団体ではなく、その使用が公共用または公益事業の用に供するものでもないものとして、高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例に照らし、違法または不当な契約の締結・履行に該当するか否かという事項であり、その対象とする物件こそ異なるものの、同一の理由に基づくものであり、本件各請求を併合して監査する。

なお、請求人は、本件各請求に係る土地使用貸借契約について、平成 1 6 年 5 月 2 7 日付けで上記理由以外の理由に基づく違法性または不当性を主張して住民監査請求を行い、市監査委員は、同年 7 月 7 日付けで監査結果を出し、これを請求人にも通知済みであり、その監査結果では、請求人の具体的主張はなかったものの、本件監査対象事項についても判断しているが、本件請求では、請求人が改めて上記監査対象事項を具体的に主張して監査を請求しているので、請求人が主張する上記監査対象事項に限定して監査することとする。

第 3 高松市長に法第 2 5 2 条の 4 3 第 2 項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。