

高松市監査委員告示第15号

漁業協同組合への市有財産の貸付けに係る管理を怠る事実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16年7月7日

高松市監査委員	北原和夫
同	吉田正己
同	宮本和人
同	大塚寛

漁業協同組合への市有財産の貸付けに係る管理を怠る事実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16年5月12日

3 請求の要旨（原文）

高松市民にとって重要且つ貴重な市有財産を高松市瀬戸内漁業協同組合（以下「当漁協」という）に長期にわたって無償で貸付け、借りた側が実質上転貸し、或は目的外に使用し、営利行為が行われている。

このことは、地方自治法第242条第1項の「財産の管理を怠る事実」に該当すると思われるので市長ならびに公有財産管理者（企画財政部長）について監査を行い、厳正な措置を講ずるよう事実証明書（（注）事実証明書については省略した。）を添えて請求する。

- 1・市内瀬戸内町522番地（地積757.16㎡）と同523番地（地積1919.83㎡）はいずれも市有地である（以下「本件市有地」という）。本件市有地の約7割にあたる土地にガソリンスタンドと駐車場が存在する。ガソリンスタンド正面には出光興産瀬戸内給油所の看板があり、不特定多数を対象に看板・広告を施し営業を行っている。5月11日某紙によれば「(当漁協が)年間約500万円の業務提供費を受け取っている」ことが報じられている。
- 2・また某紙によれば駐車場で「(当漁協が)年間約400万円の売り上げを上げている」と報じられている。
- 3・以上の事実は高松市公有財産事務取扱規則第28条第1項（貸付料の徴収）及び第29条（4）（転貸禁止）（5）（目的外使用の禁止）に違反している疑いがあり第29条（6）（契約の解除，損害賠償）に則って，高松市長ならびに公有財産管理者について速やかに監査を行い，厳正な措置を講ずることを求める。

事実証明書

- 第一号証 ゼンリン住宅地図，高松市法務局公図，路線価抜粋
- 第二号証 高松市瀬戸内町522 全部事項証明書（土地）
- 第三号証 同上 523 同上
- 第四号証 本件ガソリンスタンドと駐車場の写真とその説明及び領収書の一部コピー
- 第五号証 高松市公有財産事務取扱規則第28条，第29条コピー
- 第六号証 四国新聞（2004年5月11日）記事コピー
- 第七号証 山陽新聞（2004年5月11日）記事コピー

4 請求の要件審査

本件請求は，法第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求による監査対象事項は，高松市（以下「市」という。）が，市有

財産である高松市瀬戸内町522番の宅地757.16㎡および同所523番の宅地1,919.83㎡（以下「本件土地」という。）を高松市瀬戸内漁業協同組合に対して、無償で貸付け、借受人である同漁業協同組合において、その一部を実質上他に転貸し、あるいは目的外に使用して、営利行為を行っていることを許容して使用を継続させていることは、財産の管理を怠る事実には該当するか否かという事項である。そして、その措置請求の内容は、高松市公有財産事務取扱規則第29条第6号の規定により、高松市長（以下「市長」という。）および公有財産管理者に対して、厳正な措置を講ずることを求めるものである。

2 監査対象部局

本件監査対象部局は、企画財政部管財課である。

3 請求人の証拠の提出および陳述

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16年6月9日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、請求人は、同日、請求の趣旨と同旨の陳述を行った上、昭和54年5月21日付けで市と高松市瀬戸内漁業協同組合連合会との間で締結された覚書の効力等について付言した。

第3 監査の結果

本件請求について、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。

なお、市長に対して別記のとおり、意見を付すものである。

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など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) 本件請求事案をめぐる背景事情

ア 市が、本件土地を取得した高松漁港修築事業の目的、必要性、その事業概要等

本件土地は、市が策定した高松漁港修築計画を実施するに当たり、

高松漁港港域の一部埋立てが必要となったことから、国の第4次漁港整備計画（昭和44～47年度）による、高松漁港修築事業として、物揚場、船揚場、臨港道路、各種漁港施設等の用地を造成するとともに、市の都市計画事業に係る都市計画道路高松海岸線（都市計画決定昭和42年9月8日）の道路敷地と、これに伴う代替住宅用地を造成することにより、漁港機能の強化および漁港周辺の地域開発を行うことを目的として、市が、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、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4万㎡のうちの一部2,676.99㎡の土地である。

なお、この高松漁港修築事業は、漁業者にとって重要な漁場、漁港を対象とするものであり、これが漁業者に及ぼす影響は多大なものであった上、これと並行して実施された都市計画道路高松海岸線の整備事業における道路敷地の確保のため、漁業者の多くが、住んでいた土地から代替用地へ移転しなければならなくなり、生活環境の変化が生じる事態となったが、当時の高松市瀬戸内漁業協同組合連合会（平成8年12月から高松市瀬戸内漁業協同組合に変更したため、以下「漁業協同組合」という。）およびその構成員である漁業者は、これらに理解と協力をなし、これら事業は無事しゅん工し、高松漁港および都市計画道路高松海岸線の整備がなされたものである。

イ 市が、高松漁港修築事業により造成、取得した本件土地の概況とその利用状況等

市が、高松漁港修築事業により造成、取得した本件土地は、別紙土地目録記載の高松市瀬戸内町522番および同所523番の土地であり、昭和54年1月に市の普通財産となった。

本件土地は、前述した公有水面埋立法第2条第2項の規定に基づく埋立免許では、その用途として、水産倉庫用地および製氷冷凍冷蔵施設用地としての利用計画が定められていたが、その後、漁港の整備に

に伴い、出漁出荷体制の充実確保を図るなどのため、昭和51年12月20日付けで製氷冷凍冷蔵施設用地を漁港厚生施設用地と給油施設用地に分ける用途変更がなされ、現在に至っている。

そして、その利用計画の実施状況は次のとおりである。

本件土地のうち、水産倉庫用地として定められている土地は、高松市瀬戸内町522番の土地であり、同地上には漁船漁業用作業保管施設が建設され、その用途に利用されている。また、漁港厚生施設用地および給油施設用地として定められている土地は、同所523番の土地であり、漁港厚生施設用地には駐車場が、給油施設用地には海上給油施設およびガソリンスタンドが建設され、それぞれの用途に利用されている。

(2) 市が、本件土地を漁業協同組合に無償貸付けするに至った経過

ア 漁業協同組合による本件土地の無償貸付けの要望とその妥当性

本件土地は、もともと、漁港機能の強化および漁港周辺の地域開発を行うことを目的として利用計画が定められた上、埋立てにより生じた土地であったため、市は、昭和54年5月21日付けで、漁業協同組合との間で、本件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、漁業協同組合に利用させる旨の覚書を締結した。それに伴い、市は、本件土地について、漁業協同組合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、その使用目的が、覚書の条件にある利用目的に沿ったものであり、妥当であると判断して、本件土地を貸付ける旨を承認した。

なお、市は、本件土地を漁業協同組合に貸し付けるに当たり、規則第28条第1項では、普通財産の貸付けに対しては、相当の貸付料を徴収する旨定められているものの、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。）が第4条第1号で「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。」は、普通財産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規定しており、公共的団体

である漁業協同組合が、利用計画という公共の用に使用する本件土地の貸付けは、これに該当すると判断し、同条項に基づき、無償による貸付けを承認したものである。

イ 市と漁業協同組合との本件土地の無償貸付けに関する契約等の成立

市は、本件土地について、漁業協同組合から規則第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、契約書に代わる普通財産使用承認書により、漁業協同組合に対して、使用承認を行っている。この普通財産使用承認書は、特に規則で定められた様式ではないものの、市は、この書面に規則第29条に規定する契約内容として必要な事項が満たされており、契約書に代わるものとして妥当なものであると判断し、高松市瀬戸内町522番の土地については、昭和60年11月20日付けで、同所523番の土地については、昭和62年4月1日付けで、それぞれ1年間の使用承認を行い、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、3年ごとに使用承認を更新している。

(3) 漁業協同組合による本件土地の利用状況と契約違反の有無

ア 本件土地の全体的な利用状況

本件土地のうち、水産倉庫用地として定められている高松市瀬戸内町522番の土地には、昭和61年度に漁船漁業用作業保管施設が建設されている。また、漁港厚生施設用地および給油施設用地として定められている同所523番の土地には、漁港厚生施設用地に駐車場が、給油施設用地に海上給油施設およびガソリンスタンドがそれぞれ建設されている。

イ 本件土地の一部に整備されている駐車場の利用状況およびこれが使用承認に及ぼす影響

本件土地のうち、高松市瀬戸内町523番の土地については、その一部を平成5年度に漁港厚生施設用地として漁業協同組合組合員（以下「組合員」という。）を対象とした駐車場として整備されている。この駐車場整備については、昭和62年4月に本件土地が漁業協同組合に無償貸付けされた後、高松漁港の荷揚げ場周辺に無断駐車や放置

自動車等があり、漁港機能としての荷揚げ、漁具等の修理および運搬に支障をきたし、駐車場確保の必要に迫られ、駐車場整備部分の土地が未利用状態で雑草が生えるなどの管理上の問題も生じていたことから、組合員からの強い要請もあり、平成5年10月に漁業協同組合は、規則第33条の規定に基づき、使用（借受）公有財産原形変更承認願を市に提出し、同年11月に承認を受け、相当額の資金を投入して実施したものである。そして、漁業協同組合は、暫定的に組合員のみを対象とした駐車場として利用を開始し、駐車場としての施設整備や維持管理費として投入した資金を回収するなどのため、使用者である組合員からは応分の費用を負担させることとし、1台月額7,000円の使用料を徴収することとした。その結果、漁業協同組合は、平成15年において、駐車場利用組合員から年間合計約423万円の使用料収入を得ている。

なお、この駐車場整備について、市は、平成5年10月に漁業協同組合から提出された使用（借受）公有財産原形変更承認願には、環境衛生の必要上、簡易舗装する旨の記載しかなく、駐車場として使用する旨の事前協議等があったかどうかを具体的に確認できる記録等は残っておらず、市が駐車場整備まで承認したか否かは定かでないが、この駐車場整備はその使用実態からみて、使用承認する上において大きい影響を及ぼすものではなく、規則第29条第4号および第5号の規定には反していないとしている。

ウ 本件土地の一部に設置されているガソリンスタンドの利用状況およびこれが使用承認に及ぼす影響

高松市瀬戸内町523番の土地のうち、駐車場として整備されている土地を除く部分は、給油施設用地として、昭和62年度に漁船用給油施設および主に組合員を対象としたガソリンスタンドが建設されている。

この漁船用給油施設は、高松漁港に漁船専用の給油施設がなく、その施設整備が必要であったため、漁船への給油施設として、漁業協同組合により建設されたものである。

また、ガソリンスタンドは、魚や漁具等の運搬に必要な車両など、組合員の所有する車両への給油を行い、組合員の福利厚生を図る施設として整備されたものであり、ガソリンスタンド経営のノウハウを持たない漁業協同組合が、そのノウハウを有する専門の民間会社と業務提携をして建設したものである。その業務提携の内容は、ガソリンスタンドにおける給油・サービス業務を民間会社が行い、組合員がガソリンスタンドから購入した商品の代金の請求および集金業務ならびにプロパンガス、灯油等の配達業務を漁業協同組合が購買部職員3人を使用させて行うというものであり、その業務による損益は民間会社に帰属させるものの、民間会社は、漁業協同組合に対し、上記役務に対する対価として、年間約500万円の業務提携料を支払うことが約定されている。

このように、このガソリンスタンドは、本来は、組合員に対する給油を主たる目的として設置したものであるが、組合員のみに対する給油だけの業務では、これを設置する投下資金の関係で営業を継続させることが困難であったため、副次的に組合員以外の一般消費者への給油も行うことは、やむを得ないことと考え、これによる経営安定化を図っているが、現在においては、都市計画道路高松海岸線の開通に伴い、一般車両の通行量も増大する中で、一般消費者への給油も増加傾向にある。しかし、一般消費者への給油が増加傾向にあるとはいえ、その主たる目的が組合員に対する給油である事実には変動がなく、市は、使用承認する上において大きい影響を与えるものではなく、かつ、規則第29条第4号および第5号の規定にも反していないとしている。

2 監査委員の判断

- (1) 市の漁業協同組合に対する本件土地貸付けにつき、貸付料を徴収しないことの是非について

請求人は、本件土地の漁業協同組合に対する貸付けにつき、そもそも

規則第28条第1項の規定により貸付料を徴収しなければならないにもかかわらず、これを徴収していないことが、財産の管理を怠り、市に損害を与えている旨主張しているので、まず、この点から検討する。

市は、すでに「監査により認められた事実」の(2)で明らかなおり、市の普通財産である本件土地のうち、高松市瀬戸内町522番の土地については昭和60年11月20日以来、同所523番の土地については昭和62年4月1日以来、いずれも使用承認をして、これを漁業協同組合に貸し付けているが、これにつき貸付料を徴収していないのは事実である。

市の普通財産の貸付けにつき、請求人が指摘するとおり、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。」旨規定しており、原則として貸付料の徴収が必要となるが、その一方、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。」などの場合は、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旨規定しており、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、同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、広く公共的な活動を営むものをいうとされており、市から本件土地の貸付けを受けている漁業協同組合は、漁業者の経済的・社会的地位の向上と漁業の生産力増進のため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、上記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。

また、本件土地は、「監査により認められた事実」の(1)で明らかなおり、高松漁港の漁港機能の強化と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、水産倉庫用地および製氷冷凍冷蔵施設用地としての利用計画が立てられていたものであるが、その後の漁港の整備に伴い、出漁出荷体制の充実確保を図る必要が生じ、昭和51年12月20日に、上記製氷冷凍冷蔵

施設用地を漁港厚生施設用地と給油施設用地に分ける利用計画の変更がなされたものであり、漁業協同組合は、本件土地につき、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、所定の手続により、市に対して借受願を提出して使用承認を受け、現に本件土地をその利用計画に沿った用途に使用しているので、その使用目的は、上記条例が規定する「公共用に供するとき」に該当することは明らかである。

このようなことから、市が本件土地を漁業協同組合に貸し付けるに当たり、条例第4条第1号を適用し、漁業協同組合から貸付料を徴収しないことを決定し、貸付料を徴収していないことは相当かつ適法なことであり、何らの問題はないものと言わなければならない。

なお、この点に関し、請求人は、前記陳述の機会に、本件土地貸付けの前提となっている昭和54年5月21日付けの市と漁業協同組合の覚書には、「この覚書は議会の議決を得て有効とする。」旨の規定があるのに、この覚書につき議会の議決がなされた事実はなく、上記覚書は未だ効力がないものと言わなければならない。これに基づく本件土地の使用承認には問題がある旨主張しているの、その点について付言する。

なるほど、上記覚書には、請求人の指摘するとおりの規定があり、この覚書について議会の議決がなされた事実は確認できなかったが、市が本件土地を漁業協同組合に対して貸し付けるに至った経過の中には、上記覚書の締結という事実はあるものの、本件土地の貸付け自体は、それとは別個に所定の必要手続がとられ、適正に行われており、上記覚書の効力如何によって、その効力に消長を来すことはないものであり、法的に何ら問題はなく、覚書の有効性について判断をするまでもなく、請求人の主張には理由がない。

- (2) 市から本件土地を借り受けている漁業協同組合側による転貸禁止、目的外使用禁止等の違反事実の有無について

請求人は、本件土地の貸付けにつき、借受人である漁業協同組合は、規則第29条の規定により、貸付けに係る普通財産を他に転貸してはならず、市長の承認を受けずに貸付普通財産を目的外の用途に供しては

ならないとされているにもかかわらず、漁業協同組合は、いずれの禁止事項にも違反しているので、市長および公有財産管理者は、貸付契約を解除して損害賠償を請求すべきであるが、それをしないまま放置しており、財産の管理を怠って市に損害を与えている旨主張しているので、次に、この点について検討する。

市の普通財産の貸付けにつき、請求人が指摘するとおり、規則第29条は貸付契約で定めるべき事項を規定し、その第4号に「貸付け普通財産を他に転貸してはならないこと。」、同第5号に「市長の承認を得た場合のほか、貸付普通財産を目的外の用途に供し、または原形を変更してはならないこと。」を挙げており、本件土地の使用承認においても、この規定に沿う条項が盛り込まれているものと見ることができる。

そして、請求人は、本件土地のうち、駐車場として利用している部分とガソリンスタンドとして利用している部分は、いずれも他にこれを使用させて相応の利益を受けている事実があるので、転貸禁止および目的外使用禁止の契約違反があると主張しているが、駐車場は、すでに「監査により認められた事実」の(3)のイで明らかなおおりに、高松漁港の荷揚げ場周辺に無断駐車や放置自動車が多くなり、漁港機能としての荷揚げや漁具等の修理および運搬に支障が出る状況が生じたため、その近辺に駐車場を確保する必要に迫られ、漁港厚生施設用地であった本件土地のうち高松市瀬戸内町523番の土地の一部の未利用部分に必要資金を投入して駐車場を建設整備し、これを漁業協同組合の組合員のみを対象に使用させることにしたものであり、使用する組合員からは使用料名義で1台につき1か月当たり金7,000円を徴収しているものの、これは使用組合員に駐車場整備に要した費用や維持管理費を応分に負担させているに過ぎず、対価的な要素は認め難く、これにより漁業協同組合が収益を得ようとしているものとまでは言えず、駐車場の維持管理および運営を漁業協同組合自体が主体となっていて行っている実体があることなどを総合的に考慮すると、漁業協同組合が駐車場を整備して組合員に使用させ、それから使用料を徴収している事実をもって、漁業協同組合が市か

ら借り受けている本件土地につき、他への転貸や目的外使用の違反があると判断することはできず、請求人の主張には理由がない。

また、請求人指摘のガソリンスタンドは、「監査により認められた事実」の(3)のウで明らかなおり、漁業協同組合が、魚や漁具等の運搬に必要な車両など組合員の所有する車両への給油を行うことによって、組合員の福利厚生を図る施設として、市から借り受けた本件土地のうち前同所523番の土地の駐車場として整備されている部分を除いた部分に建設整備したものであるが、同土地部分は、前記利用計画上、給油施設用地と定められており、市による使用承認でも、その用途を利用計画に沿うものと限定されていたもので、ガソリンスタンドの設置・運営は、その用途に沿う利用であることは明らかであり、目的外使用に当たる事実は存在しない。

このガソリンスタンドの設置・運営については、「監査により認められた事実」の(3)のウで明らかなおり、漁業協同組合が自ら直接・単独で行っておらず、民間会社と業務提携して行っているため、転貸禁止の使用承認条件に違反するか否かが問題となるが、危険物を取り扱うガソリンスタンドの運営には、相当高度のノウハウを必要とするところ、漁業協同組合は、そのノウハウを有しておらず、自らこれを取得するためには相当の期間と経済的負担を要するため経済的効率が悪く、そのノウハウを有する専門的な民間会社の協力を受けるほかはない状況にあったため、漁業協同組合は、その民間会社と業務提携契約を締結して、ガソリンスタンドの設置・運営を行うことにしたものであり、この業務提携契約では、民間会社側でガソリンスタンドにおける給油およびサービス業務を取り扱い、漁業協同組合側が購買部の職員3人に組合員が購入する商品の代金請求および集金業務ならびにプロパンガス、灯油等の配達業務を担当させることとし、漁業協同組合が民間会社に本来支払うべき業務提携料の代償として、ガソリンスタンド経営による損益は民間会社に帰属させるものの、民間会社は、漁業協同組合に対し、購買部職員3人の役務に対する対価とした年間約500万円の業務提携料を支払うとい

う内容であることが認められ、このガソリンスタンドの経営に関し、民間会社が漁業協同組合に支払う年間約500万円の金員にはガソリンスタンド用地の賃借料や利益分配などの要素は認められず、その実態を総合的に考察すると、漁業協同組合が市から借り受けているガソリンスタンド建設部分の土地を他に転貸しているとは認められない。

なお、このガソリンスタンドは、漁業協同組合の組合員に対する給油を主たる目的として設置・運営しているものであるものの、その設置・運営に相当多額の費用を要するところから、組合員のみに対する給油だけでは到底経営が成り立つものではなく、経営安定化のためには、副次的に組合員以外の一般消費者に対する給油も行っており、近時、都市計画道路高松海岸線の開通に伴う交通量増加の現象のため、組合員以外の一般消費者に対する給油の量が増加傾向になってきている事実が認められるが、これは副次的な問題にすぎず、上記判断に何らの影響を及ぼすものではない。

以上検討のとおり、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。

3 市長に対する監査委員の意見

- (1) 市が漁業協同組合に対し、本件土地を無償で貸し付けたことなどに違法性は認められなかったが、この貸付けは当初からすでに20年近くが経過しており、貸付け当初と現在では、社会環境や経済的事情なども大きく変化しているので、使用の必要性や使用実態などを早急に再調査した上、貸付料徴収の要否のみならず、貸付けの要否も含めて検討し、借受人との調整等を行い、今後、財産管理に遺漏のなきように努められたい。
- (2) 本件土地の貸付けにかかる平成15年度における更新手続において、高松市公有財産事務取扱規則の規定に基づかない普通財産使用承認書を使用するなど規則に基づかない事務処理が行われている事実が認められたので、規則に基づく適正な事務処理をされるよう徹底されたい。

(別紙)

土 地 目 録

所 在	地 目	地 積 (㎡)
高松市瀬戸内町522番	宅 地	757.16
同 523番	宅 地	1,919.83
合 計	2筆	2,676.99