

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに係る財産の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係る財産の管理を怠る
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18年5月12日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市議会議員岩崎淳子作成の供述録取書及び請求人作成の供述録取書（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合に本年3月末日まで無償使用させていた高松市瀬戸内町523番及び同町522番のガソリンスタンド及び駐車場部分の高松市所有土地について本年4月以降は使用を認めないこととしているにもかかわらず、原状回復を求めず高松

市所有財産の適切な管理を怠り高松市に対して少なくとも賃貸料相当額の損害を与えているのである。更に、高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合が高松市に無断で「通所介護施設」に対して高松市瀬戸内漁業協同組合事務所建物の一部を転貸していることを知りながら放置しているのである。本件住民監査請求の怠る事実に係る監査請求対象期間は本年4月1日から本年4月30日までとするものである。

本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実に該当するものである。

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。

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 監査対象事項等

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、かねて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523番の宅地1,919.83㎡および同町522番の宅地757.16㎡（以下「本件土地」という。）のうち、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分について、平成18年4月以降の使用を認めないこととしているにもかかわらず、その使用を継続させて原状回復を求めていないことが、財産の管理を怠る事実に該当するか否か、また、その無償使用の継続を認めていることが賃貸料相当額の損害を与えるものとして、公金の賦課徴収を怠る事実に該当するか否かという事項である。

なお、請求人は、本件請求に係る住民監査請求書において、市は、漁協が市貸付の高松市瀬戸内町520番宅地上に建築して所有している漁協事務所建物の一部分を、市に無断で通所介護施設に賃貸していることを知り

ながら放置している旨の事実を指摘しているが、その事実と上記監査対象事項との関連性については一切言及しておらず、平成18年5月15日付けで、その事実を理由とする新たな住民監査請求を行っており、同請求は、同日受付第54号事件として受理しているため、上記事実に対する判断は同事件において行うこととし、本件請求による監査対象事項とはしない。

そして、その措置請求の内容は、平成18年4月1日から同年4月30日までの本件財産の管理および公金の賦課徴収を怠る事実について責任を有する者に対して、当該損害の補てんを求めるほか必要な措置をとるよう、高松市長（以下「市長」という。）に対して勧告することを求めるものである。

また、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。

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) 市が本件土地を漁協に無償使用させるに至った経過

市は、昭和40年代の初期に、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、漁港機能の強化を図り、漁港周辺の地域開発を行うことを目的とし、高松漁港地区利用計画（以下「利用計画」という。）を定めた上で、高松漁港の一部を埋め立てた。本件土地は、

同埋立地総面積約4万㎡のうちの一部2,676.99㎡の土地である。

本件土地は、漁港機能の強化を図り、漁港周辺の地域開発を行うことを目的とし、利用計画が定められた上で埋め立てられた土地であったため、市は、昭和54年5月21日付けで、漁協との間で、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、漁協に利用させる旨の覚書を締結し、それに伴って、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、その使用目的が、覚書の条件にある利用目的に沿った妥当なものであると判断して、本件土地を貸し付けることを承認した。

そして、市は、本件土地を漁協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。）第4条は「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。」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いるところ、漁協は公共的団体であり、本件土地を利用計画という公共の用に供する目的で本件土地の貸付けを願い出てきているので、その貸付けは同規定に該当すると判断し、同条項を適用して、無償による貸付けを承認したものである。

(2) 本件土地の無償使用に関する市と漁協の契約内容

市は、本件土地の使用について漁協から規則第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、その内容等について検討した結果、その使用目的が、覚書の条件である利用目的に沿った妥当なものであるとともに、公共的団体である漁協が利用計画という公共の用に供することに該当すると判断したところから、条例第4条を適用して無償貸付を決定し、普通財産使用承認書により、本件土地の貸付けを承認した。

この普通財産使用承認のうち、高松市瀬戸内町522番の一部については、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、同所522番の一部については、平成元年

4月1日付けで、それぞれ各年度末までの使用承認を行い、それ以降は貸付期限到来ごとに毎年度更新を行い、平成3年度以降は貸付期間を3年としたことから、3年ごとに使用承認を更新していたが、平成18年度は、本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分については使用承認を行わず、本件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部分についてのみ使用承認し、土地使用貸借契約を新たに締結した。

(3) 漁協による本件土地使用の実情

本件土地のうち、利用計画において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高松市瀬戸内町523番の土地には、漁港厚生施設用地上に駐車場が、給油施設用地上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。また、利用計画において水産倉庫用地として定められている同所522番の土地には、漁船漁業用作業保管施設および漁港厚生施設用の駐車場が建設されている。

本件土地のうち、その一部に整備されている駐車場については、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来し、駐車場確保の必要に迫られるとともに、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、漁協は、この土地部分を駐車場に活用することを考え、平成5年10月に、規則第33条の規定に基づき、市に対し、使用（借受）公有財産原形変更承認願を提出し、同駐車場整備部分の簡易舗装を行うことの承認を求め、同年11月に市の承認を受けたので、漁協が相当額の資金を投入して整備し、暫定的に漁協組合員（以下「組合員」という。）を対象とした駐車場として利用を開始している。

また、本件土地のうち、高松市瀬戸内町523番の一部に建設されている海上給油施設については、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、漁協により建設されたものである。そして、本件土地のうち、同所523番の一部に建設されている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協が，そのノウハウを有する専門の石油卸会社と業務提携をして建設したものである。

(4) 漁協による本件土地使用をめぐる過去の住民監査請求とその結果

市住民から，市監査委員に対し，平成16年5月12日および同月27日付けで，市が本件土地を漁協に無償で貸付け，漁協において，本件土地の一部を転貸しあるいは目的外に使用してガソリンスタンドおよび駐車場を設置し，営利行為を行っていることを許容し，継続させていることは公金の賦課徴収および財産の管理を怠る事実該当するものであるとして，当該事実について責任を有する者に対して厳正な措置を講ずることを求める旨の住民監査請求があった。

これに対し，市監査委員は，措置請求には理由がないものと判断し，これを棄却したが，市長に対し「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。」と意見を付した。

(5) 上記住民監査請求の結果に基づく市の対応

ア 漁協による本件土地使用に対する市の対応検討状況

市は，市監査委員の上記意見を受けて，平成16年7月7日から本件土地の使用実態などを再調査した結果，ガソリンスタンド部分については，当初，組合員の漁業用に使用する車両への給油を主たる目的として設置・運営されたものであるが，近時，都市計画道路高松海岸線の開通に伴う交通量の増加により，組合員以外の一般消費者の利用が増加傾向にあること，また，駐車場部分については，将来的には利用方法を改める予定があるが，それまでの間は暫定的に組合員の駐車場として利用していることなどの実情が認められたので，周辺環境の変化，公有財産管理を取り巻く状況，行財政改革における受益と負担

などの観点から見直しの必要があると判断し、本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分については無償貸付を改めることとし、漁協との交渉を通じて、適正価格による売却もしくは適正賃料による貸付けのいずれかを選択させる方針決定をした。

イ 市の対応検討結果に基づく具体的措置とその結果

市は、本件土地を含む15筆の土地のうち、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の適正価格による売却もしくは適正賃料による貸付けの実現を目標として、平成16年7月14日から漁協との交渉を始めた。市は、本件土地について鑑定士による簡易鑑定を行い、同交渉において、その評価額を基に算定した売買価格および貸付賃料額を漁協側に提示したが、漁協側はガソリンスタンドの用地部分の買受け自体については同意の意向を示したものの、市申出の買受価格については賛同せず、また駐車場の用地部分については利用方法を改める考えはあるものの、市申出賃料額による賃借については難色を示すなど、その後の2回に渡る交渉が難航したため、司法機関による解決を試みることも止むを得ないと判断し、民事調停を申し立てることとした。

市は、平成17年10月24日、高松簡易裁判所に対し、漁協を相手方として、本件土地を含む15筆の土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の適正価格による売却もしくは適正賃料による貸付けを求める民事調停申立書を提出した。市は、平成17年12月、本件土地について、鑑定士による簡易鑑定を再度行い、同年12月14日の第1回調停期日で、その評価額を基にした売買価格および貸付賃料額を提示し、平成18年2月1日の第2回調停期日、同年3月1日の第3回調停期日と回を重ねて交渉を続けたものの合意には至らず、同年4月19日の第4回調停期日をもって、調停は不成立に終わった。同調停でも、漁協側は、ガソリンスタンドの用地部分の買受け自体については同意の意向を示したが、買受価格については市の提示した売買価格には賛同せず、また、駐車場の用地部分については直売センターとして利用方法を改める考えはあるものの、市申出賃料額による賃借については難色を示すなど、金額面での折り合いが付かず、

不成立となった。

ウ 今後の市の対応方針

市は、上記のとおり、平成18年4月19日付けで同調停が不成立となったことから、同年3月末日までの使用承認をしていた本件土地を含む15筆の土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分について、同年4月1日以降の使用承認を行わなかったため、漁協による無承認使用の状態が生じた。

そこで、市は、同年4月27日付け書面で、漁協に対し、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の土地の返還を求めるとともに、ガソリンスタンドを運営する石油卸会社に対しても、同日付け書面により、ガソリンスタンド部分の土地の明渡しを求め、その両者には同年6月末日までに、これに対する回答をするよう催告した。

なお、市は、同年6月末日までに回答が得られない場合は、別途、法的措置を講ずる準備があることを漁協および石油卸会社に通知している。

2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、市が、かねて漁協に無償使用させている本件土地のうち、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の使用について、平成18年4月以降は使用を認めていないにもかかわらず、その使用を継続させて原状回復を求めていないことが、財産の管理を違法に怠る事実該当する旨主張しているため、以下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)および(3)で明らかとなり、本件土地のうち、高松市瀬戸内町522番の一部については、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、同所522番の一部については、平成元年4月1日以来、いずれも使用承認をして、これを漁協に無償で貸し付けていたが、平成18年4月1日以降は、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分については使用承認を行わず、本件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部分についてのみ使用承認し、土地使用貸借契約を新たに締結しているため、同年4月1日以降、本件土地のうちガソ

リンスタンドおよび駐車場の用地部分は、漁協が市の使用承認を受けないまま使用している状態が生じている事実が認められる。

しかし、これは「監査により認められた事実」の(5)のアおよびイで明らかとなっており、市は、平成16年度における本件土地の無償使用に係る住民監査請求の結果、市監査委員から「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ため、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。」との意見を付されたことを受けて、本件土地の使用実態を再調査し、本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分については、漁協に対する無償貸付を改め、適正価格による売却もしくは適正賃料による賃貸のいずれかを選択して対応する方針を決定し、本件土地を含む15筆の土地のうち、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の権利関係を調整するため、平成16年7月14日以降、漁協との交渉を始めたことに伴って生じた特殊な事象にすぎない。その交渉の中で、漁協はガソリンスタンドの用地部分の買受けについては同意の意向を示したが、駐車場の用地部分については利用方法を改める考えはあるものの、適正賃料による使用については難色を示すなど、同交渉が難航したため、市は、平成17年10月24日付けで、高松簡易裁判所に対し、漁協を相手方として、本件土地を含む15筆の土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分についての適正価格による売却もしくは適正賃料による貸付けを求める民事調停を申し立てており、市が、平成18年4月1日までに新たな使用承認をしない限り、同日以降の漁協による同用地部分の使用が市の未承認のまま行われることになることは認識していたものの、その時点では調停係属中で、第4回調停期日が同年4月19日に予定されていたこともあり、その成り行きを見極める必要があると考え、あえて承認・未承認の決定を留保した結果、未承認使用の状態が発生したものである。市としては、平成16年7月以降長期化する漁協との交渉を進める中、漁協との信頼関係を破綻させるこ

となく円満に解決するためには、公平・公正な司法機関である簡易裁判所の調停による解決が最善であると判断し、その調停係属中は、一時的に漁協による未承認使用の状態が生じたとしても、調停による終局的解決を図ることができれば、その問題も遡及的に解決できるものと考え、承認・未承認を決定しないまま、調停を進行させたものであり、その措置には、相当かつ妥当な理由が認められ、特段の問題はないと言えよう。

そして、「監査により認められた事実」の(5)のウで明らかなおり、平成18年4月19日付けで同調停が不成立となった後、市は、同月27日付け文書により、漁協に対し、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の土地の返還を求めるとともに、ガソリンスタンドを経営する石油卸会社に対しても、同日付け文書によりガソリンスタンド部分の土地の明渡しを求め、いずれの相手方にも、同年6月末日までにこれに対する回答をするよう催告し、もし同年6月末日までにその回答が得られない場合は、法的措置を講ずる準備があることも通知しており、本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の原状回復に向けて、着実に手続きを進めている。

本件土地の埋立造成から漁協に対する貸付けに至る経過には、「監査により認められた事実」の(1)で明らかなおり、市と漁協をめぐる特殊な背景事情があり、本件土地の利用計画による用途制約や漁協による長期の利用状況などを考えると、本件土地の利用に関する市と漁協の権利関係を調整し、適正な解決を図ることは、私人間の一般的な土地貸借をめぐる権利関係の調整とは異なり、その解決には困難な問題が存することは十分に考えられるところであり、そのような状況下で、市が上記のような措置を講じ、適正化に向けて努力していることは、適正な財産管理に努めているものと認められるので、市が、財産の管理を違法に怠っているとは認められず、請求人の主張には理由がない。

- (2) 次に、請求人は、市が平成18年4月1日以降も、漁協に対し本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の無償使用の継続を認めていることが賃貸料相当額の損害を与えるものとして、公金の賦課徴収を違法に怠っている旨主張しているので、この点について検討する。

本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分については、「監査により認められた事実」の(2)で明らかとなっており、市は、同年3月31日までは漁協に対し無償貸付を行ってきたが、同年4月1日以降は使用承認を行っておらず、漁協はその承認を受けることなく同用地部分を使用していることになるので、市は、漁協に対して、その未承認使用によって生じる損害の賠償を請求するか否かは別として、貸付料を徴収することができないことは明らかであり、漁協から貸付料を徴収していない事実をもって、公金の賦課徴収を違法に怠っているとの非難は当たらず、この点に関する請求人の主張には理由がない。

そして、漁協が市の使用承認を受けないまま同年4月1日以降もガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分を使用していることによる市の損害の有無および程度については、市と漁協の本件土地をめぐる関係調整の中で終局的に解決されるべき問題であり、市が直ちに賃料相当額の損害を受けたとして損害賠償を請求することは、早計にすぎることであり、その請求をしないことをもって財産の管理を怠った事実があると即断することも誤りである。

以上のとおり、本件請求について検討した結果、本件土地のうちガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分の漁協による平成18年4月1日以降の使用に対する市の対応については、相当かつ妥当な理由が認められ、違法に財産の管理および公金の賦課徴収を怠っている事実は認められないので、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14号

漁業協同組合に対する市有財産の貸付けに係る財産の管理を怠る事実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係る財産の管理を怠る事実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12日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（高松市議会議員岩崎淳子作成の供述録取書及び請求人作成の供述録取書（注）事実証明書については省略した。）の記載によると、氏名不詳の高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合に本年3月末日まで無償使用させていた高松市瀬戸内町523番及び同町522番のガソリンスタンド及び駐車場部分の高松市所有土地について本年4月以降は使用を認めないこととしているにもかかわらず、原状回復を求めず高松

市所有財産の適切な管理を怠り高松市に対して少なくとも賃貸料相当額の損害を与えているのである。更に、高松市職員は、高松市瀬戸内漁業協同組合が高松市に無断で「通所介護施設」に対して高松市瀬戸内漁業協同組合事務所建物の一部を転貸していることを知りながら放置しているのである。本件住民監査請求の怠る事実に係る監査請求対象期間は本年4月1日から本年4月30日までとするものである。

本件怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実に該当するものである。

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。

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

本件請求による監査対象事項は、高松市（以下「市」という。）が、かねて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523番の宅地1,919.83㎡および同町522番の宅地757.16㎡のうち、ガソリンスタンドおよび駐車場の用地部分について、平成18年4月以降の使用を認めないこととしているにもかかわらず、その使用を継続させて原状回復を求めていないことが、財産の管理を怠る事実に該当するか否か、また、その無償使用の継続を認めていることが賃貸料相当額の損害を与えるものとして、公金の賦課徴収を怠る事実に該当するか否かという事項である。

なお、請求人は、本件請求に係る住民監査請求書において、市は、漁協が市貸付の高松市瀬戸内町520番宅地上に建築して所有している漁協事

務所建物の一部分を，市に無断で通所介護施設に賃貸していることを知りながら放置している旨の事実を指摘しているが，その事実と上記監査対象事項との関連性については一切言及しておらず，平成18年5月15日付けで，その事実を理由とする新たな住民監査請求を行っており，同請求は，同日受付第54号事件として受理しているので，上記事実に対する判断は同事件において行うこととし，本件請求による監査対象事項とはしない。

第3 高松市長に法第252条の43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。