

高松市監査委員告示第32号

漁業協同組合等への市有財産の貸付けに係る公金の賦課徴収および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16年9月30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

漁業協同組合等への市有財産の貸付けに係る公金の賦課徴収および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16年8月6日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（平成16年5月11日付四国新聞と山陽新聞の各記事（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、高松市所有の公有財産たる約5千550平米の土地を無償で高松市瀬戸内漁協その他の者に使用させて当該賃貸料相当額の公金の賦課徴収を怠り及び財産の管理を怠り当該賃貸料相当額の損害を高松市に与えたことは明白である。本件違法な怠る事実は地方自治法第242条第1項に規

定する公金の賦課徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実に該当するものである。しかも、高松市職員は、相手方に請求する権利の行使を5年以上も怠り5年を経過した金銭債権について地方自治法第236条第1項の規定により時効消滅させてしまったのである。本件住民監査請求の対象期間は、地方自治法第236条第1項の規定により5年を経過したことにより金銭債権を時効消滅させた期間である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記期間の怠る事実について金銭債権を時効消滅させたことの責任を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をと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、市所有の公有財産たる約5,550㎡の土地（以下「本件土地」という。）を無償で高松市瀬戸内漁業協同組合その他の者に使用させていることが、公金の賦課徴収および財産の管理を怠る事実に関する事項である。そして、その措置請求の内容は、法第236条第1項の規定により5年を経過したことにより金銭債権を時効消滅させた期間の本件公金の賦課徴収および財産の管理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。

なお、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8月25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、企画財政部管財課である。

### 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) 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5,550.28㎡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495番1ほか23筆の土地であり、昭和54年1月から昭和62年4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、水産業協同組合事務用地、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、水産業協同組合事務用地として定められている土地は、高松市瀬戸内町520番、495番4および495番6の土地であり、同土地には高松市瀬戸内漁業センターが建設されている。また、水産倉庫用地として定められている土地は、同所522番ほか10筆の土地であり、漁船漁業用作業保管施設が建設されている。さらに、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番ほか13筆の土地であり、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、それぞれそ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ついては、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、市の定めた利用計画に沿った公共の用に使用するという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、本件土地のうち、高松市瀬戸内町520番の土地については、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、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土地使用貸借契約書（以下「契約書」という。）を昭和56年7月20日付けで締結しており、その後、同契約は毎年度自動更新されて現在に至っている。

また、高松市瀬戸内町520番以外の23筆の土地については、市は、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、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いたので、

市は、契約書に代わるものとして妥当なものであると判断し、同所 5 2 2 番の一部ほか 1 0 筆の土地については、昭和 6 0 年 1 1 月 2 0 日付けで、同所 5 2 3 番の土地については、昭和 6 2 年 4 月 1 日付けで、同所 5 2 2 番の一部ほか 1 4 筆については、平成 2 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 年ごとに使用承認して、これを更新している。

(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、水産業協同組合事務用地として定められている高松市瀬戸内町 5 2 0 番，4 9 5 番 4 および 4 9 5 番 6 の土地には、昭和 5 6 年度に高松市瀬戸内漁業センターが建設されている。また、水産倉庫用地として定められている同所 5 2 2 番ほか 1 0 筆の土地には、昭和 6 1 年度に漁船漁業用作業保管施設が建設されている。さらに、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 5 2 3 番ほか 1 3 筆の土地には、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 5 2 3 番ほか 1 3 筆の土地については、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 6 2 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た一方、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 1 0 月に漁業協同組合は、規則第 3 3 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、平成5年10月に漁業協同組合から市に提出された使用（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、市は、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番ほか13筆の土地のうち、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石油卸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・サービス業務を石油卸会社が行い、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人に担当させて行うというものであり、その業務による損益は石油卸会社に帰属させるものの、石油卸会社は、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その他の者に対する貸付けにつき、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)で明らかとなっており、市の普通財産である本件土地のうち、高松市瀬戸内町520番の土地に

については昭和56年7月20日以来、土地使用貸借契約を締結しており、同所522番の一部ほか10筆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、同所522番の一部ほか14筆の土地については平成2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、その他の者に本件土地を貸し付けた事実は全然認められず、漁業協同組合に対する貸付け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、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条第1号は、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)で明らかとなり、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、水産業協同組合事務所用地、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「監査により認められた事実」の(3)で明らかたとおり、本件土地を使用承認条件に反することなく、その利用計画に沿った用途に使用しているため、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、既に述べているように、市が本件土地を貸し付けている借受人は、漁業協同組合のみであり、請求人が主張するその他の者についての存在はなく、請求人の主張には理由がない。

(2) 市職員が金銭債権を時効消滅させた事実の有無について

請求人は、市職員が、本件土地の貸付けにつき、漁業協同組合その他の者に対して、貸付料を請求する権利の行使を5年以上も怠り、5年を経過した金銭債権について法第236条第1項の規定により時効消滅させていることは、市に損害を与えている旨主張しているため、次に、この点について検討する。

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、何らの問題のないものであることは、既に述べてきたとおりであるが、市は、本件土地を漁業協同組合に貸し付けるに当たり、当初から貸付料を徴収しないことを決定しており、それが相当かつ適法なものである以上、市には請求人が主張する金銭債権自体が存在しないことは明白であり、存在しない金銭債権が時効により消滅するということは有り得ないことであるため、この点に関する請求人の主張には何ら理由がない。

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。

(別紙)

土地目録

所在	地目	地積 (m <sup>2</sup> )
高松市瀬戸内町 4 9 5 番 1	宅地	1 7 . 3 3
同 4 9 5 番 3	宅地	6 4 . 5 3
同 4 9 5 番 4	宅地	3 . 5 3
同 4 9 5 番 5	宅地	3 5 7 . 6 3
同 4 9 5 番 6	宅地	2 2 . 8 6
同 4 9 6 番 1	宅地	6 . 7 0
同 4 9 7 番 1	宅地	3 . 7 1
同 4 9 7 番 2	宅地	4 . 5 0
同 4 9 8 番 1	宅地	9 . 7 4
同 4 9 9 番 1	宅地	1 1 . 2 2
同 5 0 0 番 1	宅地	5 . 4 9
同 5 0 0 番 2	宅地	4 . 1 2
同 5 0 1 番 1	宅地	1 0 . 3 0
同 5 0 2 番 2	宅地	1 4 . 5 2
同 5 0 2 番 3	宅地	1 4 . 0 2
同 5 0 2 番 4	宅地	5 . 0 0
同 5 0 2 番 5	宅地	1 0 . 8 1
同 5 0 2 番 6	宅地	1 1 . 1 1
同 5 0 2 番 7	宅地	1 0 . 9 7
同 5 0 2 番 8	宅地	7 . 7 9
同 5 0 2 番 9 のうち	宅地	3 . 2 4
同 5 2 0 番	宅地	2 , 2 7 4 . 1 7
同 5 2 2 番	宅地	7 5 7 . 1 6
同 5 2 3 番	宅地	1 , 9 1 9 . 8 3
合計	2 4 筆	5 , 5 5 0 . 2 8

高松市監査委員告示第33号

漁業協同組合等への市有財産の貸付けに係る公金の賦課徴収および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16年9月30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

漁業協同組合等への市有財産の貸付けに係る公金の賦課徴収および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16年8月6日

3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（平成16年5月11日付四国新聞と山陽新聞の各記事（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、高松市所有の公有財産たる約5千550平米の土地を無償で高松市瀬戸内漁協その他の者に使用させて当該賃貸料相当額の公金の賦課徴収を怠り及び財産の管理を怠り当該賃貸料相当額の損害を高松市に与えた

ことは明白である。本件違法な怠る事実は地方自治法第242条第1項に規定する公金の賦課徴収を怠る事実又は財産の管理を怠る事実に該当するものである。しかも、高松市職員は、相手方に請求する権利の行使を5年以上も怠り5年を経過した金銭債権について地方自治法第236条第1項の規定により時効消滅させてしまったのである。本件住民監査請求の対象期間は、地方自治法第236条第1項の規定により5年を経過したことにより金銭債権を時効消滅させた期間である。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、上記期間の怠る事実について金銭債権を時効消滅させたことの原因を有する者に対して当該損害の補填を求めるほか「必要な措置」をと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、本件請求人の知る限り、かつて高松市監査委員は1回も「勧告」をした前例もなく、従来、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、高松市が、高松市所有の公有財産たる約5,550㎡の土地を無償で高松市瀬戸内漁業協同組合その他の者に使用させていることが、公金の賦課徴収および財産の管理を怠る事実に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、法第236条第1項の規定により5年を経過したことにより金銭債権を時効消滅させた期間の本件公金の賦課徴収および財産の管理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、高松市長に対して勧告することを求めるものである。

## 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。