

監査結果

西監収第 42 号の 1
平成 14 年 1 月 21 日
(2002 年)

請 求 人 様

西宮市監査委員 管 庸 夫
同 中 川 經 夫
同 村 西 進
同 横 山 良 章

「西宮市の市有財産（土地）の管理処分にかかる西宮市職員措置請求」 の監査結果について（通知）

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により平成 13 年（2001 年）11 月 26 日付で提出されました上記
住民監査請求について、同条第 3 項の規定に基づき監査した結果を、次のとおり通知します。

1 . 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認められたので、平成 13 年 11 月 27 日これを受理
しました。受理後、請求書の一部補正並びに証拠書類の補足説明書の提出がありました。

2 . 請求の要旨

請求書の記述及び請求人の陳述を踏まえ、請求人の請求の要旨を次のように解しました。

西宮市(以下「市」という。)は平成 13 年 8 月 27 日付「使用貸借契約書」により財団法人西宮市
都市整備公社(以下「公社」という。)に市有土地(西宮市上田東町 60 番 6 宅地 776.83 m²、以下「当
該土地」という。)を駐車場用地に利用させる目的をもって無償で貸付けた。

月極駐車場を運営することに対して条例で何の定めもなく、この貸付け決定(貸借契約の締結)は、
市有地の無償の使用貸借であり、適法な取引とは考えられない特殊なものであるにもかかわらず、局
長による決裁で処理している。

この貸付けは、市の財政を助けるものでなく市から公社に対する利益の迂回提供である。

更に、公社は貸付けを受けた当該土地に月極駐車場(上田東町駐車場以下「当該駐車場」という。)を
設置したが、その代金は需要と供給の経済法則を無視した安価なものであり、市営住宅のような条例・
規則が存在せず、野放しになってしまうこと。また、市有地を特定の個人に利用させる月極駐車場は、
公共の用に供するものといえず、公社の寄附行為からは月極駐車場の設置及び運営管理が認められる
とは考えられない。

そして、当該土地が売却予定地であり、付近の住民の反対でできなかったという公社職員の説明は
虚偽であることも明白である。

以上の理由により、市の市有財産の管理処分に違法及び不当なものが存在し、市有地の無償貸付な
ど市に金銭的損害を与えた。したがって適法な状態に戻すとともに、無償貸付期間に対応する代金を
公社から徴収し、駐車場以外の利用の検討を行うこと等必要な措置を執るよう西宮市長に勧告する
ことを請求する。

請求人 A 他 1 名

3. 監査対象事項

請求の要旨及び請求人の陳述内容を勘案し、地方自治法第 242 条第 1 項に定める住民監査請求の対象となる財務会計上の行為である「財産の取得、管理、処分」と直接的な関係にあるものとして、監査対象事項を次のように判断しました。

(1)市と公社との間で交わされた当該土地の使用貸借契約は、公社が寄附行為に基づいて月極駐車場として使用することを前提として、無償で貸付けるものとなっている。契約内容及び手続きは違法又は不当であるか。

(2)市はこの契約の結果、公社に対する利益の迂回提供を行い、その結果得べかりし利益を失っているか。

なお、公社が決定した当該駐車場の駐車場代金が安価であるという請求については、監査委員の権限の範囲外であり、監査対象事項とはしていません。

4. 監査の実施

西宮市職員措置請求書、同請求書に添付された事実を証する書面等に基づき、請求人の陳述及び市当局、公社から提出された書類・資料の調査を行うとともに、関係職員等から事情聴取を行いました。

5. 監査期間

平成 13 年 11 月 28 日～14 年 1 月 17 日

6. 請求人の陳述

地方自治法第 242 条第 5 項の規定に基づき請求人に対し、平成 13 年 12 月 25 日に陳述の機会を持った結果、請求人 2 名が出席し陳述しました。

その際、新たな証拠の提出はありませんでしたが、市内愛宕山にも当該駐車場と同様に市有地を公社に貸付け、公社が月極駐車場を設置している例のあることが陳述されました。

7. 関係職員等の事情聴取

予め、必要関係資料の提出を求め調査照合するとともに、地方自治法第 199 条第 8 項の規定に基づき関係職員として、平成 13 年 12 月 26 日に山根総務局長、阿部管財部長、福島管財課長、田川同課課長補佐、小網市有地対策担当課長、猿渡都市計画部長、植松都市計画課交通政策係長の出席を求め、事情聴取及び質疑応答を行いました。

さらに、関係人として同日公社森本専務理事、中上駐車場事業課長、安井同課課長補佐、畑総務課課長補佐の出席を求め事情聴取及び質疑応答を行いました。

8. 事実の確認

請求書の要旨及び請求人の陳述に基づいて、関係職員・関係人の事情聴取並びに提出された資料により、次のように事実を確認しました。

(1)当該土地は、市が昭和 42 年 2 月 12 日鳴尾東保育所用地として取得した土地の一部です。その後、学文殿町にあった失業対策部鳴尾地区係事務所の移転用地として、昭和 45 年 2 月鳴尾東保育所用地の残地（当該土地）を用途変更し、同年 3 月に失業対策部鳴尾事務所を建設したが、事務所の閉鎖により、昭和 63 年 12 月総務局管財課へ土地（774.81 m²）と建物（延床 212.78 m²）を所管換しています。平成 4 年 1 月建物は撤去し、平成 10 年 10 月実測を行い面積を 776.83 m²と確定し分筆登

記を行い、以降平成 13 年に公社へ貸付けるまで普通財産として更地で管理していました。市は当該土地については、将来隣地の鳴尾東保育所と一体的な活用をするため暫定的に利用を図ろうと検討していたものです。

従って、当該土地を売却予定地として計画したことはなく、売却を図ったという虚偽の説明を受けたとの請求人の主張については、公社職員の錯誤による説明であり、公社職員もこのことは平成 13 年 10 月 29 日に請求人に対し電話で釈明したと主張しています。

- (2) 市は、当該土地を保有する間、管理経費として平成 12 年度は 913,500 円を支出しています。市は暫定的に有効活用を図るため、公社と協議し、駐車場とすることを目的に「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」第 4 条により、公共的団体が実施する公益事業の用に供するものとして無償で公社に貸付けています。

なお、「未利用地の有効活用に伴う市有地の貸付について(伺)」によれば、無償とする判断の根拠の一つに「駐車場としての用地整備及び造成工事は公社で行う」ことを挙げています。

市は、暫定的な利用を図るという目的で使用を承諾するため、公社に対して当初用地整備等に要した経費を利用料収入でもって回収し、収益を上げるに必要な期間の使用承諾を与えていません。

貸付期間は「西宮市公有財産規則」第 29 条第 1 項第 3 号により、平成 13 年 8 月 27 日から 14 年 3 月 31 日までとしています。

なお、貸付期間は同規則第 29 条第 2 項の規定により更新できるものとされています。

この貸付けに関する決裁は、「西宮市処務規則」第 17 条第 1 項第 1 号別表第 3 (財務に関する共通専決事項表) 専決事項 13「不動産の貸借決定」により総務局長が専決しています。

- (3) 公社は、「『文教住宅都市西宮市』建設の主旨にのっとり、西宮市域内の地域的特性に適應する土地の合理的利用と開発を図るため、西宮市の総合計画に基づき、都市の整備および再開発の事業を推進することにより、もって西宮市の文教住宅都市としての発展と住民福祉の向上に寄与することを目的」とし、100 パーセント市の出資により、昭和 45 年 10 月 1 日設立されました。

平成 12 年度における公社の実施事業(抜粋)は次のとおりです。

ア 一般会計

ここでは、一般管理業務及び 西宮浜産業交流会館(貸会議室、テニスコート、駐車場を除く。)の管理運営 甲子園浜海浜公園便益施設、サーファー施設の管理 特定優良賃貸住宅 12 団地 283 戸の管理及び空家住宅の供給が行われています。

イ 受託事業特別会計

ここでは、市の委託事業として、 情報化関連事業(市情報センターの管理運営、インターネット等地域情報化事業) JR 西宮名塩駅エスカレーター管理運営 公園事業(北山・西田公園、鳴尾浜臨海公園南地区、甲子園浜公園及び甲東梅林の管理運営) 植物生産研究センターの管理運営 JR 西宮名塩第 1 外 64 箇所の自転車駐車場の管理運営(使用料の収納事務を含む) 市設置の田近野駐車場外 3 箇所の月極駐車場の管理運営(使用料の収納事務を含む。)が行われています。

ウ 収益事業特別会計

ここでは、 駐車場事業 西宮浜産業交流会館事業(会議室、テニスコートの貸出し) 物品販売事業(植物生産研究センターが開発したエンジェルズ・イヤリングなど四季折々の草花や園芸用品の販売。)が行われています。

以上、市民生活に密着した様々な事業活動を実施しています。

収支状況は、平成 12 年度決算によれば当期収入合計 19 億 7,954 万円、

当期支出合計 19 億 8,481 万円となっています。

- (4) 会社の駐車場経営については、会社「寄附行為」第 4 条第 2 号により、「公共駐車場の設置および管理運営ならびに駐車場の管理運営の受託」を事業として規定され、収益事業及び受託事業特別会計の中で実施されています。

ア 会社は、ここでいう「公共駐車場」とは公共的団体が設置運営するものを意図していると説明しています。

会社の収益事業特別会計の中で実施している駐車場事業では、公共もしくは公共公益施設利用者の用に供するため会社が設置した市役所前公共駐車場など 14 箇所ならびに市営住宅団地内及び周辺道路交通の円滑化に資するため会社が設置した市営住宅等駐車場として上ヶ原十番団地など 32 箇所の管理運営を行っています。なお、会社が新設した当該駐車場は収益事業特別会計の中で実施されています。

近隣各市における市有地を利用した同種の駐車場としては、神戸市及び姫路市の都市整備公社において特定の利用者を対象とした月極駐車場の管理運営を行っています。用地の貸付料は、神戸市都市整備公社へは有償で、姫路市都市整備公社へは無償となっています。

イ 会社は、当該土地の貸借について、平成 13 年 7 月 23 日の理事会で決定し、同日付で市に対し普通財産土地貸付申請書を提出、同年 8 月 27 日付使用貸借契約の締結により無償で使用の許可を得ています。

会社は、当該駐車場設置にあたり、「西宮市環境保全条例」に定める手続きに沿って近隣住民との協議を行い、平成 13 年 9 月 12 日付で駐車場（及び資材等置場）設置届出協議済証を交付されています。

会社は、当該土地に 7,124,250 円をかけて 22 台収容の月極駐車場として整備し、平成 13 年 11 月 1 日から供用しています。駐車料金は月額 13,000 円、保証金 39,000 円で、料金設定にあたっては会社理事会で承認された「月極自動車駐車場の設置ならびに管理に関する規程」に従い、隣接駐車場の料金や施設の状態を参考としています。

当該駐車場の利用契約者 22 名の内 17 名（約 77%）が上田中町及び上田東町の居住者で残る 5 名が東鳴尾町 2 丁目及び高須町 1 丁目となっています。

これにより、駐車場収入は初年度 1,430 千円、次年度以降 3,432 千円と見込まれます。

会社は、調査によって当該駐車場の周辺の路上駐車は従前に比べ改善されたと評価しています。

- (5) 市は、従前から公社事業を支援するために市職員を派遣しその給与費については市負担としていました。しかし平成 12 年度から給与費相当額について公社から返還を求め、同額を補助金として交付することとし、公社事業の実質必要経費を明確化するよう制度変更を行っています。その上で公社の収支状況に応じて補助金を減額交付することとしています。平成 12 年度決算では、派遣職員の給与費は公社が 2 億 2,437 万円を支出していますが、市は 1 億 9,837 万円を補助し、2,600 万円は公社の収益事業特別会計の収益から充当されています。

さらに収益事業特別会計から収益の一部 1,100 万円をいわゆる法人税法上の「みなし寄付金」として一般会計へ繰入金支出を行っています。

市と公社及び公社の収益事業と非収益事業との間で経理上の整理が行われており、市の受託事業の収支での精算とともに公社が不当に利益を内部留保することはできない一定の仕組みが設けられています。

9. 監査委員の判断

地方自治法第 242 条第 6 項により、本件措置請求について、監査委員会議において協議をした結果、次のとおり結論を得ました。

- (1) 「市と公社との間で交わされた当該土地の使用貸借契約は、公社が寄附行為に基づいて月極駐車場として使用することを前提として、無償で貸付けるものとなっている。契約内容及び手続きは違法又は不当であるか。」について。

ア 公社が設置運営する月極駐車場は公社が寄附行為で定める「公共駐車場」にあたるかについて

公社は、寄附行為第 4 条第 2 号において「公共駐車場の設置および管理運営ならびに駐車場の管理運営の受託」と規定し駐車場に関する事業活動の根拠を定めています。

請求人は、公社の寄附行為に規定する「公共駐車場」は一般公共の用に供するもので、時間貸しを原則とするものである。当該駐車場は特定個人の利用に供するものであり、月極駐車場の設置及び運営管理は認められないと主張しています。

都市における自動車の駐車のための施設の整備に関し、必要な事項を定めることにより、道路交通の円滑化を図り、もって公衆の利便に資するとともに、都市機能の増進に寄与することを目的として制定された「駐車場法」(昭和 32 年法律第 106 号)によると、同法に基づき国又は地方公共団体が施設の需要に応じ整備すべきものは「一般公共の用に供されるもの」となっています。

当該駐車場は路上駐車を減少させ、地域の交通安全に寄与することから周辺住民の支持を得ている公益性は認められるものの、一般的にいう公共の利用にはあたらないものと解すべきです。

「月極駐車場のみを取り扱い、時間駐車を取り扱わない駐車場は、一般公共の用に供されないものとして解してさしつかえない」という駐車場法の規定の解釈について建設省都市総務課長回答(昭和 40 年 1 月 27 日 建設都総受第 17 号)からも同法に位置付けられた「路外駐車場」ではありません。

請求人の主張は「公共駐車場」は、駐車場法にいう路上・路外駐車場を規定しているという内容ですが、寄附行為の制定者の意図及び今日までの解釈運用がどうであったかについて考察してみる必要があります。

公社に対して「公共駐車場」と「駐車場」の定義について見解をただしたところ『『公共駐車場』という定義は法令用語ではないが公共的団体が設置した駐車場であり、月極駐車場は路上駐車の減少など都市整備を図ることに添ったものである。後段の『駐車場』は設置者の如何を問わずすべての駐車場という趣旨を規定している。』と回答がありました。

たしかに、公共駐車場は法令用語ではありませんが、設置者及び設置目的まで表現するかのような紛らわしい用語です。

公社がこれまで行っている駐車場事業は全て寄附行為第 4 条第 2 号の規定を適用し実施されています。公社が駐車場を設置し、管理運営するものは収益事業特別会計で、また市が設置した「市営駐車場」の管理運営を受託したものは受託事業特別会計で実施し収支状況が明らかにされていることは、事実の確認の中で記述したとおりです。

その概要を整理すると次の表のとおりです。

区分	設置者	利用者	料金設定	箇所・台数
受託事業	市	特定(月極)	市条例	4箇所・763台
収益事業	公社	不特定(時間貸)	公社規程	14箇所・1,669台
	公社	特定(月極)	公社規程	32箇所・1,537台

公社が寄附行為を定め、その定義の解釈については、本来公社が主体的に論議し、結論づけを行うべきものです。

以上のように公社が寄附行為で定める「公共駐車場」は公共的団体が設置運営するものであると定義、解釈運用していることから、当該駐車場を設置及び管理運営することをもって違法、不当なものがあるとはいえません。

イ 市は一般公共の用に供しない当該駐車場用地を無償で貸付けることができるか、またこの使用貸借契約の手続は妥当であったかについて。

「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」によれば普通財産の無償貸付又は減額貸付について第4条で「普通財産は国、他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において、公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するときは、これを無償又は時価よりも低い価額で貸付けることができる。」と定めています。

市は、今回の無償貸付の根拠について、公社は市が全額出資した公益法人であり、その設立目的にあるように公社の一般会計及び受託事業特別会計はもとより、収益事業特別会計事業といえども市行政を補完する事業を実施しており、当該駐車場の設置についても地域の特性に応じ、安全で円滑な都市交通に寄与する公益事業の用に供するものとして取り扱っています。

ここでいう公共用又は公益事業の用に供するとはどのようなものが該当するのか市の運用をみると、団体の個別事業活動についての公共性、公益性の有無について特段の評価を行うというより、時代背景を踏まえ社会福祉事業を営む社会福祉法人や地域住民の福祉向上に資する自治会などの地域団体に加えて、公社などの公共的団体の持つ公共性、公益性に判断の目安を置いている実態もうかがえます。

多くの公共的団体が多様な事業や活動を行っていることもあり、個別にその公共性、公益性の評価を厳密に実施することの困難も理解できないものではありません。

しかしながら、昨今、県等の機関であっても、近年の警察派出所の用地の提供のごとく、地方公共団体間の貸借関係においても有償であるケースや神戸市が有償で財団法人神戸市都市整備公社に市有地を貸付け、月極駐車場を設置している例、及び姫路市が同様のケースを無償で貸付けている例は 8 事実の確認(4)で述べたとおりです。

貴重な財産を有益に活用することが市民の利益にかなうものである限り、慎重な判断が求められます。

市有地貸付の目的は、暫定的であるといえども、比較的安定した収入を見込むことのできる月極駐車場であることから、明らかに納税対象となる収益事業であり、従って前述したように公社が公共的団体であるとしても、一般公共の用に供さない月極駐車場用地の貸付にあたって無償としたことについては、直ちに違法又は不当といえませんが疑義があるところです。

当該土地は隣接の市立鳴尾東保育所との一体利用を視野に入れた将来のまちづくりのために保有されておりその間相当額の管理費を支出しています。今回の措置によって除草などの維持管理費の削減になり、暫定的に未利用地の有効活用を図る方策として、市民の利便に供するとともに周辺の路上駐車も減少にも資するため、公社が設置し、管理運営する駐車場用地として貸付することとしたものです。

しかし、今回の貸付にあたっては、あくまでも暫定的利用であるため貸付の契約は13年度末までの、単年度契約となっており、更新時に改めて貸付条件、期間等を協議することとしています。

公社は駐車場施設整備費を負担し、この回収には2年余りの期間を要し、当面収益をあげることではできず、長期の貸付けを受ける保証の無い暫定利用というリスクを負担している背景の中で、とりあえず初年度契約においては無償としたことをもって直ちに違法、不当なものであるとはいえません。

ウ 使用貸借契約の手続は妥当であったかという点について。

この貸付け決定にあたっては、「西宮市処務規則」第17条第1項第1号の別表第3の規定により、不動産(当該土地)の貸借決定は総務局長に専決権限が付与されており、その手続は適正であると認められました。

(2) 「市はこの契約の結果、公社に対する利益の迂回提供を行い、その結果、得べかりし利益を失っているか。」について。

ア 当該物件の市と公社の使用貸借契約はこれまで述べてきたように公社が公益事業の用に供するという前提のもとに条例の規定に基づき無償で貸付決定を行ったものであり、その限りにおいて市が得べかりし利益を失ったとはいえません。

一方、こうした収益事業に利用する場合にあっては有償とすることの方が望ましいという観点からは、貸付料としての収入を得ることができたにもかかわらず、これを放棄した、つまり不作為により市は損害をこうむったということになることは否定できません。

イ しかし、前述 8 事実の確認(5)によると、経費の一部である市から公社への派遣職員の人件費は、市が補助金という形で全額負担しているが、収益事業にあっては収支状況に応じ一部公社が負担することとされており、12年度においては所要人件費の約85%にあたる2,600万円が公社の負担とされています。

加えて、収益事業特別会計で生じた収益の一部は人件費負担分以外にも1,100万円が公社の一般会計へも繰出されている実態から見て、市の財政負担の軽減にもつながっていることは明らかです。

このことから、公社にあっては当該土地の使用料などの経費が増大すれば結果的に収益の減少となることから、公社が負担すべき人件費割合が低くなるというように、負担割合の固定的な取決めがないとはいえ、市と公社との間では利益は調整される側面を有しているということができ、市は得べかりし利益を失ったとはいえません。

従って、今回の無償貸付が市から公社に対する利益の迂回提供にあたるとはいえません。

以上、請求人の求める措置の必要は認めません。

なお西宮市に対し、次のとおり監査意見を付しています。

1 「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」第4条の運用にあたっては、団体の性格、貸付の対象となる当該団体の事業内容等に応じて、無償・減額、貸付期間などについて適切な判断を行えるよう運用のあり方を検討してください。

また、契約の更新にあたっては、契約期間満了前に契約内容に変更の必要がないかどうかの検討も併せて行ってください。

2 財団法人西宮市都市整備公社との経費負担(精算方法を含む。)のあり方を検討してください。

3 財団法人西宮市都市整備公社の「寄附行為」第4条第2号の一部に不明確な規定上の表現がみられます。

実態に即した表現に改めることを検討するよう公社に対し、指導を行ってください。