

神 監 第 3 2 2 号  
平成 1 9 年 3 月 2 7 日

A 様

神戸市監査委員	近	谷	衛	一
同	横	山	道	弘
同	白	井	洋	二
同	大	澤	和	士

港湾関連用地の無償貸し等に関する住民監査請求の  
監査結果について（通知）

平成 1 9 年 2 月 5 日，1 3 日及び 1 4 日に提出されました標記の住民監査請求について，地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

## 第1 請求の要旨

平成19年2月5日、2月13日及び2月14日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

市は市内2ヶ所にある港湾関連用地など市有地2万4千 $m^2$ (以下「対象土地」という)を、特定の任意団体に対して過去およそ2年間に渡り、法的根拠のないまま無償で貸していた。無償にした賃貸料は2年分で約2億7千万円に相当する。市は自由使用にあたりと説明するが、出入は警備員が監視し、独占的に使用されている状態である。また、すぐ横の同じ面積の市有地(以下「隣接土地」という)を通常の5分の1で賃貸している。

市は上記貸付契約を無効として、不法占拠の土地の明渡しを求め、過去の賃貸料及び差額を損害として借受人に請求すべきである。市長には「公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」があり、市長は借受人及び不法占拠者から返還されない総額を市に返還しなければならない。

### 理由

- 1 神戸市はその所有地について、以下のとおり違法な貸付をしている。
  - (1) 不適正な廉価または無償で賃貸している。
  - (2) 行政財産であれば賃貸できないから違法である。
  - (3) 普通財産であれば、その貸付が条例上の根拠もなく、議会の議決も経ずに適正な対価なく行われた場合には、その契約は無効である。
- 2 借受人が無償で法的根拠もなく占有しているのは不法占拠にあたり、市は占有料相当額の損害を被っている。
- 3 市長には財務会計上の「公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」があり、これを誤った点については、市長及びこれらの手続に関与した職員全員に過失がある。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象

請求書によれば、住民監査請求の対象行為は、次の2つである。

特定の任意団体に対する過去2年間に渡る市内2ヶ所の「対象土地」2万4千 $m^2$ を無償賃貸。

同じ面積の「隣接土地」に対して通常の5分の1の賃貸料で賃貸。

なお、については、年度の特定がなされていないが、「対象土地」との関連から、対象土地と同一期間を対象としていると考えられる。

今回請求人が主張しているのは「公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」であり、地方自治法第

242条第2項による請求の期間制限規定の対象とならないので、本請求に係る監査の対象期間及び対象金額は、「対象土地」の無償使用が開始された平成17年4月1日から平成19年3月31日までの2年間に、「対象土地」及び「隣接土地」を正規料金で貸し付けた場合の貸付料から、同期間中に収入されたあるいは収入予定の金額を差し引いた額とする。

## 2 監査の実施

みなと総局の関係職員から事情聴取を実施するとともに、関係書類を監査した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実の確認

#### (1) 土地(「対象土地」及び「隣接土地」)について

「対象土地」及び「隣接土地」は、いずれもみなと総局において港湾事業として管理している公有財産であり、内容は以下のとおりである。

##### ア ポートアイランド

(ア) 所在: 中央区港島1丁目8番

(イ) 面積: 24,000 m<sup>2</sup> (平成18年10月に「対象土地」及び「隣接土地」の面積を変更。)

	平成17年4月～18年9月	平成18年10月～
対象土地	12,000 m <sup>2</sup>	8,000 m <sup>2</sup>
隣接土地	12,000 m <sup>2</sup>	16,000 m <sup>2</sup>

(ウ) 財産の種類: 普通財産

(エ) 土地利用計画上の用途: 港湾関連用地

##### イ 六甲アイランド

(ア) 所在: 神戸市東灘区向洋町東4丁目22番

(イ) 面積: 24,000 m<sup>2</sup> (平成18年10月に「対象土地」及び「隣接土地」の面積を変更。)

	平成17年4月～18年9月	平成18年10月～
対象土地	12,000 m <sup>2</sup>	8,000 m <sup>2</sup>
隣接土地	12,000 m <sup>2</sup>	16,000 m <sup>2</sup>

(ウ) 財産の種類: 行政財産

(エ) 土地利用計画上の用途: 埠頭用地

#### (2) 事業者について

「対象土地」及び「隣接土地」を使用している事業者は神戸港ターミナル搬出入システムセンター(以下「システムセンター」という。)である。システムセンターは、船社、港湾運送事業者、海上コンテナ事業者等で組織される「よみがえれ神戸港推進委員会」(以下「推進委員会」という。)の一部の構成員によって設立された法人税法上のみなし法人(法人税法第3条)であ

る。システムセンターは、「対象土地」に設置した仮置場の管理運営を行うとともに、「隣接土地」において、海上コンテナトレーラー用の駐車場を管理運営している。

(3) 土地の使用に係る経緯

平成 14 年 6 月 20 日	よみがえれ神戸港推進委員会から神戸市に対し「神戸港活性化について提言」が提出される。
平成 16 年 4 月～8 月	神戸港ターミナル搬出入システム検討実務者会議
平成 16 年 8 月～9 月	神戸港ターミナル搬出入システム検討小委員会
平成 16 年 10 月～ 平成 17 年 3 月	コンテナシャーシー仮置場(対象土地)の実証実験(システムセンターに委託)
平成 17 年 4 月 1 日	コンテナシャーシー仮置場(対象土地)、シャーシープール(隣接土地)の運用開始

(4) 土地の利用状況について

- ア 「対象土地」は、特定の曜日に海上コンテナトレーラーがコンテナターミナルへの搬入待ちのために周辺道路に駐停車し、道路渋滞が生じることから、渋滞を緩和し、事故防止や騒音の防止、アイドリングによる排気ガス発生量の減少のため、コンテナシャーシーを切り離す仮置場として利用されている。コンテナターミナルの混雑緩和後に搬入輸送会社が、仮置場に切り離されたコンテナの搬入作業を行っている。「対象土地」には詰所が置かれ、システムセンターが警備員を配置し、「対象土地」の敷地管理等を行っている。
- イ 「隣接土地」は、みなと総局がシステムセンターに一時使用承認書を交付し、同センターが海上コンテナ事業者に対し、シャーシーの駐車場として有料で貸付を行っている。
- ウ 「対象土地」及び「隣接土地」について、六甲アイランド及びポートアイランドで同様の利用、管理が行われている。
- エ 「対象土地」及び「隣接土地」は登記簿上 1 筆の土地である。「対象土地」と「隣接土地」の境には、フェンス等の構築物はなく、駐車位置の区画を示すラインの色を変えてあり、これにより 2 つの土地の識別が可能となっている。

(5) 土地に係る関係書類について

- ア 渋滞対策全体のスキーム、及び渋滞対策における「対象土地」・「隣接土地」の機能・役割について、実地監査で関係書類を検証したところ、局内部で検討し意思決定した形跡はうかがえるものの、最終的に局としての方針を意思決定した決裁書(以下「決裁書」という。)等は、作成されていなかった。
- イ ポートアイランド及び六甲アイランドの「対象土地」については、契約書等の関係書類は存在しなかった。ただ、システムセンターから市に対し、仮置場(対象土地)の利用状況について業務報告として日報と月報が提出されていた。なお、今回の渋滞対策の実施に先立ち、平成 16

年 10 月から平成 17 年 3 月まで、神戸市とシステムセンターが委託契約を締結し、仮置場の利用に関する実証実験が行われている。

ウ ポートアイランド及び六甲アイランドの「隣接土地」については、「港湾関連用地(普通財産)一時使用承認申請書」及び「土地賃借料減免申請書」を提出させ、「港湾関連用地(普通財産)一時使用承認書」を交付していた。

#### (6) 監査対象に関連する貸付に関する規程

地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号及び第 237 条第 2 項において、公有財産は条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならないとされている。しかしながら、地方公営企業法第 40 条で「地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第 96 条第 1 項第 5 号から第 8 号まで及び第 237 条第 2 項及び第 3 項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない」と定められている。港湾事業は、この地方公営企業法の適用を受けている。

また、地方公営企業法第 33 条で「地方公営企業の用に供する資産の取得、管理及び処分は、管理者が行う。」とされており、本市では「神戸市港湾施設条例」を定め、みなと総局が管理する港湾事業に係る行政財産(普通地方公共団体において公用または公共用に供し、または供することと決定した財産)については、同条例に基づいて管理等が行われている。また、みなと総局が管理する港湾事業に係る普通財産(行政財産以外の一切の公有財産)については、「神戸市港湾施設条例」の適用はなく「神戸市公有財産規則」が適用されている。

#### (7) 減免措置

「隣接土地」については、平成 17 年 4 月から 18 年 9 月までの間、ポートアイランドで 470 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ 、六甲アイランドで 464 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ と定められた賃料単価に対し、ポートアイランド(第 2 期)で実施している傾斜減額制度の類推適用により、通常料金の 5 分の 4 を減額し、賃料を各々 94 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ 、92.8 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ とした。平成 18 年 10 月からは、「神戸市公有財産規則」に基づく、当該資産の時価(固定資産評価見込額  $\times 0.6$ )に 1,000 分の 5 を乗じた方式に算定方法を変更し、賃料単価を 194 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ 、134 円 /  $\text{m}^2 \cdot \text{月}$ に引き上げるとともに、算定対象面積を実際にシャーシー置場として利用している 9,450  $\text{m}^2$ 、10,675  $\text{m}^2$ に変更し、通路部分等については、算定対象面積から除いている。その結果、みなと総局が算定した平成 17、18 年度の 2 か年に係る減免金額は以下のとおりである。

ア 「対象土地」に係る対象金額(平成 17 年 4 月 1 日～平成 19 年 3 月 31 日) 単位:円

	仮に正規料金で貸し 付けた場合の貸付料 A	貸付料収入 B	減免金額 A - B
ポートアイランド	124,080,000	0	124,080,000
六甲アイランド	94,776,000	0	94,776,000
合 計	218,856,000	0	218,856,000

イ 「隣接土地」に係る対象金額(平成 17 年 4 月 1 日～平成 19 年 3 月 31 日) 単位:円

	仮に正規料金で貸し 付けた場合の貸付料 A	貸付料収入 B	減免金額 A - B
ポートアイランド	146,640,000	31,303,800	115,336,200
六甲アイランド	112,008,000	28,627,500	83,380,500
合 計	258,648,000	59,931,300	198,716,700

ウ 対象金額合計(平成 17 年 4 月 1 日～平成 19 年 3 月 31 日) 単位:円

	仮に正規料金で貸し 付けた場合の貸付料 A	貸付料収入 B	減免金額 A - B
合 計 +	477,504,000	59,931,300	417,572,700

以上により、減免(対象)金額は、417,572,700 円(「対象土地」218,856,000 円、「隣接土地」198,716,700 円)である。

## (8) システムセンターの収支状況

「対象土地」及び「隣接土地」の管理運営等を行っているシステムセンターの収支状況は、第 1 期(平成 16 年 10 月 1 日～平成 17 年 9 月 30 日)の決算報告書によると、9,149,664 円の当期末処分利益が計上されており、全額次期へ繰り越されている。また、第 2 期(平成 17 年 10 月 1 日～平成 18 年 9 月 30 日)の決算報告書によると、16,087,657 円の利益剰余金が計上されている。

## 2 みなと総局の説明

(1) 六甲アイランド及びポートアイランドにおいては、従来、ターミナルの処理能力の限界から、特定の曜日に海上コンテナトレーラーがコンテナターミナルに入りきれず、コンテナ貨物の搬入待ちのために周辺道路に駐停車し道路渋滞が生じることから、トラック業界だけでなく、地元住民や進出企業からも渋滞による騒音、大気汚染、交通事故防止対策等を求める要望が出されていた。

このような渋滞状況の緩和を図るため、渋滞中はコンテナシャーシーを切り離し、一時仮置

きして、渋滞解消後にコンテナターミナルに運び込むため、みなと総局が管理する用地を仮置場として確保し、敷地の管理や海上コンテナトレーラーの出入管理にかかる業務を平成 17 年 4 月からシステムセンターに無償で委託している。同センターへ委託しているのは、コンテナターミナルとの連絡調整等業務を円滑に行うためである。したがって、「対象土地」を特定の者に貸し付けている訳ではなく、使用許可や貸借関係は生じない。また、市とシステムセンターの合意の上、行っている事業であり、不法占拠ではない。

対象土地(仮置場)の利用状況

	ポートアイランド	六甲アイランド
利用日	月・水・木・金	金
利用時間	13:00 ~ 17:00	
警備員の配置日	月・水・木・金	金
警備員の勤務時間	13:00 ~ 21:00	
委託業務内容	神戸港のコンテナターミナルにコンテナ貨物を搬出入する海上コンテナ事業者の仮置場への出入の管理 仮置場を利用しようとする海上コンテナ事業者に対する誘導 仮置場としての維持管理	

- (2) 上記の業務を行うため、システムセンターに「隣接土地」を有償で貸し付け、同センターがトラック運送業者に対し、コンテナシャーシーの駐車場として有料で駐車スペースの貸付を行っている。「隣接土地」に係る駐車場利用者からの料金収入と同センターが市に納付する賃料との差額により、「対象土地」に係る維持管理費用及び仮置場からコンテナターミナルまでのコンテナ搬送費用の一部を賄っている。
- (3) システムセンターの会計年度終了後、職員が決算報告書を確認し、利益が生じる場合は、同センターの翌年度の賃料を見直すなどして、システムセンターに利益が残らないようにしている。
- (4) この事業は、市が臨港道路の管理者として、港湾施設を良好な状態に管理する義務を有し、一般車両を含め道路渋滞による交通の阻害や環境悪化、交通事故の防止に努めるべきものとの考えに基づき、民間事業者との適切な役割分担のもとに実施しているものである。また、コンテナターミナルへのスムーズな搬出入が実現されるため神戸港の貨物が増加し、神戸港の振興にも役立っている。したがって、事業の公共性、公益性は十分ある。
- (5) 仮置場は、コンテナターミナルのゲート待ちによる道路渋滞が解消されるまでの暫定

措置である。また、現在、渋滞原因となっているポートアイランド南東部のコンテナターミナルにおいて、スーパー中樞港湾の一環としてメガターミナル及び共同デポの整備が行われており、将来的には現在の仮置場をそこへ移転することも検討している。

(6) 「対象土地」の使用関係については、委託契約書が無くとも法的に瑕疵はないと考えているが、今後は書面で相手方と委託契約を締結することとしている。

(7) ポートアイランドの「対象土地」及び「隣接土地」は、大阪湾岸道路の予定地に含まれており、売却や恒久的な賃貸にはなじまない土地である。

### 3 判断

#### (1) 手続の状況等

「対象土地」に係る手続

「対象土地」については、みなと総局の説明によれば、「コンテナターミナルへの海上コンテナ搬入に伴う周辺道路の渋滞対策として公共の仮置場を設置し、そこでコンテナシャーシーの切り離し業務が円滑に行われるよう、敷地の管理業務や海上コンテナトレーラーの出入管理業務をシステムセンターに無償で委託している。『対象土地』を特定の者に貸し付けている訳ではない。」とのことであった。

平成16年10月から平成17年3月にかけて行われた実証実験では、みなと総局は、システムセンターと仮置場(対象土地)の管理運営等に関する委託契約を締結する旨の決裁を上げ、相手方と委託契約書を交わし委託料を支払っていた。

しかしながら、平成17年4月以降については、公共の仮置場の設置等に関する決裁書はなく、委託の事実を証明する委託契約書も作成されていなかった。なお、「対象土地」の利用状況を記載した報告書(日報及び月報)が、システムセンターからみなと総局に対し提出されている。

民法上契約は、双方の意思の合致があれば何らの要式行為を要さず有効に成立する。しかしながら、行政が契約を締結する場合には、公益のために能率を図り、契約の公正性と経済的な執行を確保する必要があるため、契約事務の執行基準を設定することが必要となる。その基準の一つとして、地方公共団体が締結する契約については、地方自治法第234条第5項の契約書作成に関する規定が適用される。

本規定は、逐条地方自治法(松本英昭著 p824)によれば、国の契約に係る契約書作成義務(会計法第29条の8)、及び国の契約に関し「本契約は、契約書の作成によりはじめて成立すると解すべきである。」と判示した最高裁判例(最高裁昭和35年5月24日判決)を踏まえ、昭和38年の地方自治法改正により新設された規定である。この経緯から判断すると、地方自治法第234条第5項の規定は、会計法のように契約書の作成を直接義務付けたものではないが、契約書の作成を前提とした規定である



と解される。

また、本市が締結する契約については、「神戸市契約規則」が契約書の提出（第 20 条，第 22 条，第 26 条第 2 項）を義務付けており，契約書の作成を契約成立の要件としている。合わせて契約書に代えて請書で契約できる旨の規定（第 23 条第 1 項），市長が特に認めるものについては，請書も省略できる旨の規定（同条第 2 項）があるが，このような例外的な事務処理を行おうとする場合には，適正な決裁権者までの決裁行為が必要である。なお，「財務会計事務の手引（改訂版）p332」には「請書を省略できる場合でも，見積書は省略できない。」（p331～332）と記載されている。このように本市においては，書類を全く省略し口頭のみで契約できるとする根拠規定は存在せず，少額の契約においても要式行為が要求されている。

以上の点から判断すると，本件のような大規模な土地の運用を行う契約事例において，契約書を省略してよいとする合理的な理由は見出せない。

#### 土地の使用関係

「対象土地」については，公共の仮置場の設置等に関する決裁書や契約書等の関係書類がなく，外形上は特定任意団体による土地の無償使用を容認している状態に見える。土地の使用関係は，次のいずれかに該当すると解されるが，関係書類がないため，いずれに該当するか検証できない。

##### ア 業務委託

「対象土地」の敷地管理や海上コンテナトレーラーの出入管理業務を委託している状態で，みなと総局はこの立場をとっている。現時点では決裁書も委託契約書もないため，民法上の契約としての有効性はあるものの，契約内容としては不備である。

##### イ 使用貸借または，行政財産の目的外使用許可，公の施設の使用許可

普通財産であるポートアイランドの「対象土地」については使用貸借，行政財産である六甲アイランドの「対象土地」については行政財産の目的外使用許可または公の施設の使用許可をし，使用料を免除している状態。

#### とるべき手続

まず渋滞対策全体の趣旨目的及びスキーム，その中での「対象土地」・「隣接土地」の機能・役割について，適正な決裁権者までの決裁書を作成しておくべきである。

また，「対象土地」に係る経費は「隣接土地」の収益で賄うとのスキームについて，相手方に企業努力を求めるという趣旨は理解できるものの，地方自治法の総計予算主義（第 210 条）の観点からはのぞましいものではない。公共公益性の観点から本件渋滞対策事業を実施するための例外的な措置として，「隣接土地」における収益を，「対象土地」の維持管理費用，及び仮置場からコンテナターミナルまでの運搬費用の一部

に充当する必要性があるのであれば、相手方と適正な内容の協定書あるいは覚書を締結すべきである。

その上で、「対象土地」の使用関係を認定し、次のいずれかの手順をとるべきである。

ア 業務委託であると認定した場合

渋滞対策業務の一環として敷地の管理業務や海上コンテナトレーラーの出入管理業務をシステムセンターに委託する旨の決裁を上げ、相手方と適正な内容の委託契約を締結する。

イ 使用貸借または行政財産の目的外使用許可、公の施設の使用許可であると認定した場合

普通財産であるポートアイランドの「対象土地」については使用貸借契約を締結するとともに、行政財産である六甲アイランドの「対象土地」については神戸市港湾施設条例に基づき、行政財産の目的外使用許可または公の施設の使用許可、及び使用料の免除手続をする。

なお、普通財産であるポートアイランドの「対象土地」については、その性格上経済的な価値を最大限発揮するような利用が求められており、公共公益目的のため賃料を免除するのであれば、行政財産への用途変更をした上で行政財産の目的外使用許可または公の施設の使用許可、及び使用料の免除手続をすべきである。

(2) 請求人の主張する理由について

請求人が主張する「神戸市はその所有地について、以下のとおり違法な貸付をしている。」とする理由1については、以下のとおり判断する。

ア 理由1(1)について

ア 「対象土地」を無償使用させていることの是非について

みなと総局が管理する港湾事業に係る公有財産(行政財産、普通財産)の利用については、議会の議決等は必要なく、神戸市港湾施設条例または神戸市公有財産規則に基づき、公共公益上の理由があれば賃料及び使用料を減額または免除できる。ただ、市有財産についてはできるかぎり本市財政に貢献するような形での活用を図ることが求められており、営利を目的とする民間事業者の利用に対し賃料及び使用料を免除するのは例外的な取扱である。

行財政局はその通知(平成6年4月1日付 理管第1号「市有財産の活用と適正管理について」)の中で、

行政財産はその効率的な運用と許可使用料の適正かつ円滑な収納に努めること、

普通財産については、計画性をもってその利用方法を理財局(行財政局)と協議し、市有空地等で当面利用予定のないものでも、必要に応じて駐車場とし

ての貸付や一時貸付等の方策を検討し、管理経費の軽減と財政収入への寄与及び財産の社会的活用を図ること、

契約による処分や貸付にあたっては、・・・その理由、手続については地方自治法等に基づき適合性・公平性を確保すること、

等を各局室区へ通知している。

また、別の通知(平成 16 年 4 月 1 日付 行財管第 1 号「公有財産の取扱いについて」)において、

当面利用はないが売却が困難な普通財産の土地については、短期貸付・事業用定期借地などの利用を検討し、歳入の確保・財産の社会的活用及び管理費の低減を図ること、使用許可・賃貸借契約などで減免しているものについて、現状を確認し減免理由がなくなったものについては適正な使用料・賃料を徴収すること、

売却・貸付など契約にあたっては、地方自治法・関係法令を遵守するとともに、入札など公平性・透明性を確保した適正な手続により決定すること、等の方針を示している。

このように、資産としての有効活用を図り本市財政へ貢献することが求められている市有地について、その賃料等を免除するには、それに見合う公共公益性が必要である。

本件の渋滞対策は、みなと総局が土地を提供し、民間事業者がその土地を活用して渋滞対策を実施する、「対象土地」で収益は上げない、「対象土地」の維持管理費用は「隣接土地」の収益で賄う、といったスキームで成り立っており、「対象土地」を無償で使用させるのが事業の前提条件になっている。

したがって、道路渋滞の緩和による住環境の改善、物流の円滑化による神戸港の振興等公共公益上の観点から総合的に判断し、「対象土地」の賃料等を免除したのは上記のスキームを成り立たせるために行政として判断し決定したものである。その意味では行政に与えられた裁量の範囲内の事項であって、それが裁量の範囲を逸脱し若しくは不当なものでない限り違法性はなく、許容されるものと解するのが相当である。

なお、例えば土地の使用関係が第 3 - 3(1) イにあたる場合、システムセンターが「対象土地」に設置(リース料を負担)している詰所について、占用許可及び占用料免除の手続がとられていないのは不適切である。

(1) 「隣接土地」の賃貸料が不適正な廉価にあたるか、について

通常、普通財産の貸付を行う場合には、神戸市公有財産規則が適用され、これに基づく手続をとることが求められており、同規則において、公益上の見地から必要があると認めるときは貸付料を減額または免除できる旨規定されている。

システムセンターがみなと総局から賃借した「隣接土地」を海上コンテナ事業者用の駐車場として利用者に賃貸ししている利用実態から判断すると、みなと総局が同センターに対し賃料を減額する必要性は相対的に低いといわざるを得ない。しかしながら、「隣接土地」での収益(駐車場収入から市へ納付する賃料を差し引いた差額)を、渋滞対策におけるコンテナの仮置場として位置づけられている「対象土地」の維持管理費用、及び仮置場からコンテナターミナルまでのコンテナ運搬費用の一部に充当している実態を考慮すれば、「隣接土地」の賃料をある程度低く押さえることもやむを得ない側面がある。

以上の点を比較考量した結果、今回の措置は公有財産規則で当局に認められた裁量権の範囲内で行われており、その裁量権に逸脱または濫用があったとはいえない。

#### イ 理由1(2)について

行政財産である六甲アイランドの「隣接土地」の使用形態は「賃貸」ではなく、行政財産の目的外使用許可または公の施設の使用許可をし、使用料を減額している状態である。

したがって、行政財産である「隣接土地」において賃料を徴収しているのは、根拠法規の解釈運用を誤った事務処理である。神戸市港湾施設条例に基づき行政財産の目的外使用許可または公の施設の使用許可をした上で、使用料の減額理由を付記しその手続をとるべきである。

なお、六甲アイランドの「隣接土地」について、相手方からの申請に基づき、ポートアイランドと同様「港湾関連用地(普通財産)一時使用承認書」を交付しているが、六甲アイランドの「隣接土地」は埠頭用地(行政財産)であり、不適切な事務処理が行われている。

#### ウ 理由1(3)について

普通財産であるポートアイランドの「隣接土地」の使用形態は賃貸借であると解されるが、地方公営企業法の適用を受ける港湾事業において本市が契約の締結や土地の貸付等を行う場合は、第3-1(6)で述べたように、同法(第40条)で条例(財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例等)または議会の議決を要しないこととされている。よって、請求人の主張するような条例または議会の議決は要しない。

請求人が主張する「借受人が無償で法的根拠もなく占有しているのは不法占拠にあたり、市は占有料相当額の損害を被っている。」とする理由2、並びに「市長には財務会計上の『公金の賦課若しくは徴収を怠る事実』があり、これを誤った点については、市長及びこれらの手続に関与した職員全員に過失がある。」とする理由3については、以下のと

おり判断する。

ア 「対象土地」、並びに六甲アイランドの「隣接土地」

(ア) 「対象土地」に係る不法占拠について

不法占拠とは、第三者が法律上の正当な権限なくして他人の財産を違法に占拠しまたは使用している状態である。本件の場合、土地の管理者であるみなと総局が業界と協議し双方合意の上でシステムセンターによる仮置場としての利用を認めており、同センターが一方的に不法に土地を占有している訳ではない。

(イ) 「対象土地」の占有による本市の損害について

本件渋滞対策については、業界のみならず、付近住民、進出企業等からの要請を受け、市としてもその必要性、公共公益性を十分検討した結果、業界と合意の上で事業をスタートさせた経緯がある。現在までのところ、当初のスキームに沿った円滑な事業運営がなされており、相手方が逸脱した行動をとったり賃料を滞納したりしている事実も認められない。また、システムセンターがそこで使用収益している訳ではない。

確かに、正規の賃料または使用料を徴収すれば本市の歳入になった側面はあるものの、「対象土地」の使用は、市と業界との役割分担の下に実施している渋滞対策事業の一環であり、周辺道路の渋滞緩和、物流の円滑化による神戸港の振興に寄与している。

「対象土地」の使用は、本来の事業の用に供するまでの暫定利用であり、将来的には「共同デポ」への移転も検討されている。

これらの点を総合的に考慮すると、本市に財産上の損害が生じているとはいえない。したがって、市長には財務会計上の「公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」は認められない。

(ウ) 六甲アイランドの「隣接土地」に係る損害の有無について

第3-3(2) イで述べたように、六甲アイランドの「隣接土地」については、行政財産として使用料を徴収すべきところを賃料として徴収している、といった事務処理上の瑕疵がある。

しかしながら、同「隣接土地」は、当該土地での駐車場収入から本市へ納付する賃料を差し引いた差額(収益)により、隣接する「対象土地」の維持管理費用や仮置場(対象土地)からコンテナターミナルまでの運搬費用の一部を賄っており、今回の渋滞対策において一定の役割を果たしている。よって、六甲アイランドの「隣接土地」における賃料については、本来は使用料として徴収すべきではあったが、減額措置自体は渋滞対策の要である「対象土地」の維持管理費用等に充当するため必要やむを得ないものである。

したがって、事務処理の一部に瑕疵はあるが、そのことで本市に財産上の損害が生じている訳ではなく、市長には財務会計上の「公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」は認められない。

#### イ ポートアイランドの「隣接土地」

ポートアイランドの「隣接土地」における賃料の減額は、渋滞対策の要である「対象土地」の維持管理費用等に充当するため必要やむを得ないものである。また、事務処理手続にも瑕疵は見受けられない。したがって、違法性はない。

### 第4 結論

以上のことから、「対象土地」については、事務処理手続に瑕疵が認められるものの、そのことによって本市に財産上の損害が生じている訳ではない。また、六甲アイランドの「隣接土地」については、事務処理手続の一部について神戸市港湾施設条例に反した取扱をしている。しかしながら、「賃料」の減額措置自体は渋滞対策の公共公益性に寄与しているため違法性はなく、本市に財産上の損害は生じていない。

住民監査請求の制度は、当該団体に損害をもたらすような行為に対して行うことができるのであって、当該団体に財産的損害を与えない、または与える恐れがない財務会計上の行為については、住民監査請求になじまない。最高裁も、「たとえ違法・不当な行為あるいは怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にならない。」と判示している(最高裁平成6年9月8日判決)。

したがって、「対象土地」及び六甲アイランドの「隣接土地」については、「不法占拠により本市は占用料相当額の損害を蒙っているので土地の明渡しと正規の賃料等を相手方に請求すべき。」との請求人の主張は、住民監査請求の対象にならない。

また、ポートアイランドの「隣接土地」に係る賃料減額措置については、違法性はない。よって、措置の必要を認めない。

なお、みなと総局に対し、以下の点を要望する。

第3-3(1) で述べたとおり、決裁書や契約書等の関係書類を作成していないのは、極めて遺憾である。決裁書等が確認できたのは、「隣接土地」に係る書類のみであり、その他については決裁書等の重要な関係書類がなく、担当職員への事情聴取や資料等により局内部で検討し意思決定した形跡はうかがえるものの、今回みなと総局がとった措置が組織としての意思決定であったことを書類上検証できない状況である。

行政が契約を締結する場合には、地方自治法や契約規則等で契約書の作成が前提とされており、これを行わないのは手続上の瑕疵である。特に最近では、行政に対し、手続の公正性や透明性の確保が要請されており、このような処理は、行政に対する市民の信頼を失わせ

るものである。早急に適正な手続をとるなど改善措置を講じられたい。