

横浜市監査委員公表第3号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(港湾局所管の公有財産の管理に関するもの)

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成21年3月19日

横浜市監査委員

川内克忠

同

須須木永一

同

山口俊明

同

星野國和

同

仁田昌寿

第1 監査の結果

本件請求については、本案審理と並行して要件審査を実施しましたが、住民監査請求の要件を満たしていないことが明らかになったので、合議によりそれ以降の本案審理を行わないことと決定しました。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成21年1月21日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成21年2月23日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から追加の証拠が提出されるとともに陳述がありました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、港湾局職員が立ち会いました。

4 請求・陳述の要旨

(1) 対象となる行為

神奈川区栄町所在用地（以下「本件土地」という。）に関し、平成20年4月1日横浜市港湾局長が契約者となって締結した公有財産賃貸借契約を平成20年8月14日に合意解除を行い、港湾施設（ふ頭用地）として平成20年8月15日横浜市長が使用許可を行った行為

(2) 違法である理由

ア 告示の違法性

本件土地は、平成20年8月15日、横浜市告示第294号（以下「本件告示」という。）で港湾施設用地（港湾局管理用地）、道路として告示されています。

本件告示で行われた「港湾施設用地」は港湾法第2条第5項第11号で定める港湾施設です。

港湾法第38条による臨港地区の指定の手続は、「今後行う」としただけです。

また、同条第9項では「第1項の臨港地区の決定は、前項の公告によってその効力を生ずる。」と記されていますが、公告が行われていないので、本件土地が

臨港地区外にあるという事実は、本件告示の前と後では変化していません。

港湾法に定める港湾施設は、港湾区域及び臨港地区内にあるということが大前提ですから、本件告示で告示された港湾施設用地（港湾局管理用地）は、港湾法第2条第5項に規定する港湾施設には該当しないこととなります。

そうすると、横浜市は横浜市港湾施設使用条例（以下「施設条例」という。）第2条の及び書き以降により本件土地を港湾施設と指定したこととなります。港湾法で定める港湾施設用地と横浜市告示の港湾施設用地（港湾局管理用地）は、別の港湾施設ということとなります。

港湾法第2条第6項は、「前項第1号から第11号までに掲げる施設で、港湾区域及び臨港地区内にないものについても、国土交通大臣が港湾管理者の申請によって認定したものは、港湾施設とみなす。」と規定されています。

臨港地区内においても、臨港地区外においても港湾法で定める港湾施設の設置については、国土交通省の所管とされています。

横浜市は港湾法で原則的に港湾区域及び臨港地区内に存在するという港湾施設を臨港地区外においても告示を行うだけで設置できるという、法律を上回る権限を有しているということを主張していることとなります。

さらに施設条例で、港湾法で定めた港湾施設に準ずる施設としていますが、その具体的な内容については何も定められていません。横浜市の判断で港湾施設ごとに内容を定めることができることになり、みずから違法状態をつくり出すことも可能となります。

横浜市は港湾法に規定し、港湾施設とするために必要な手続を行わず、違法な港湾施設の告示を行ったということとなります。

イ 港湾施設とすることの妥当性を欠く理由

(ア) 本件土地使用許可、一時貸付の経緯（平成19年4月以降）

横浜市は平成20年3月14日に本件土地を港湾施設として告示を行うことを決定し、同日横浜市告示第105号として掲示を行い、平成20年3月25日発行の横浜市報に登載する予定とされています。

また、平成18年3月18日を持って横浜市告示第106号を掲示し横浜市告示第105号を取消しています。

取消しの理由は、「改めて検討したところ、本件土地の利用方法などに関しさらに慎重に検討すべきものと判断し、・・・取り消しをするものです。」とされています。

横浜市は平成20年3月18日を持って本件土地の行政財産としての用途を廃止し普通財産としています。

用途廃止の理由は、本件土地は、護岸が崩落していること、周辺の土地所有者が共有部分を持ち合う私道を通らなければならない土地であること、等から港湾施設として再度整理をする必要が生じたため、用途廃止して普通財産に種別替を行います。と書かれていますが、については本件告示が行われた平成20年8月15日までには改修工事が行われておらず、現時点でも同様です。

については使用許可を行った当初から判明している事実です。

横浜市告示第105号及び106号は、横浜市報には登載されておらず、公示令達番号簿にも登載年月日が記載されていないので告示としての効力を持たないものといえます。

平成20年3月18日行政財産を廃止し、普通財産に変更とされていますが、その種別変更は、行政財産の用途廃止ではなく、別な目的のために行われたものです。

用地の使用状態に変化がないということは、行政財産として使用許可を行ってきたのと同じ使用目的を内容とし平成20年3月18日を使用開始日とし同月末までを使用期間とする、一時貸付契約が平成20年3月31日に締結されていることから明らかです。

また、平成20年3月31日まで使用許可を行っている行政財産を、使用許可の期間中に緊急性のない用途廃止を行い、遡る形で一時貸付の契約に変更することとは、使用料に日割り計算を行うという規定がないため、妥当性を欠く行為です。

(イ) 平成20年4月1日付け公有財産賃貸借契約書（一時貸付）

平成20年4月1日付けで締結された公有財産賃貸借契約書（一時貸付）では、当該用地の使用目的は、車両置場及び荷捌き場とされており、その契約期間は、平成20年4月1日から平成20年9月30日までとされています。

この使用目的は従前の使用許可で行われていた使用目的と同一です。

同契約は平成20年8月14日合意解除されていますが、平成20年3月12日記者発表された中で触れられている、設置承認されていない工作物の取扱いについて、「本件解除が貸付財産の財産種別変更に伴うものであるため、本契約書第17条による原状回復は行わないものとする。」としています。

(ウ) 平成20年8月15日付け使用許可について

平成20年8月15日付けで行われたふ頭用地使用許可(以下「本件使用許可」という。)の使用目的は、荷捌き場・業務用車両駐車場 業務用車両駐車場、業務用車両駐車場とされており使用許可を受けたものは市場関係者です。

本件土地が対象となった過去の監査請求の結果において、横浜市監査委員は『本件土地内の施設が港湾施設であるか否かについては、原則として港湾法第2条第5項及び第6項に定められた厳格な要件のもと決せられることは言うまでもない。』

また、『したがって、本件土地内の施設が「港湾施設」であるか否かを検討するについては、港湾法が特に港湾施設であることを定めている趣旨に基づき、第一に本件土地内の施設が港湾施設として認められるにつき適正な手続を経由しているか否か、第二に本件土地内の施設が実質的に港湾法の定めている港湾施設といえるか否かの観点からこれを検討する必要がある。』と述べています。

中央卸売市場は港湾法ではなく、卸売市場法に基づく施設です。

本件土地の使用目的は市場関係者が市場の近くに設けた市場関係車両の駐車場であり、横浜市港湾局が行った港湾施設としての使用許可は、港湾法の趣旨とはかけ離れたものです。

本件告示を行うにあたり、普通財産としたものを、行政財産に種別替を行っていますが、その使用目的は、普通財産とする前の行政財産の使用目的となんら違いはありません。

本件土地については、『本件土地内の施設が港湾施設であるか否かについては、原則として港湾法第2条第5項及び第6項に定められた厳格な要件のもと決せられることは言うまでもない。』との原則を崩すに足りる要件はなんら公表されておらず、存在しないといえます。

「これから臨港地区設定の手続を行うからとして、臨港地区外にある本件土

地上の施設を港湾施設である」などとするのは、港湾法を蔑ろにする態度であり港湾行政の基本をわきまえていない行為です。

本件土地は前述のとおり、港湾施設として再度整理が必要になったことを理由として普通財産に種別替された用地です。それを普通財産とする前と同じ使用目的を理由として再度行政財産としたこととなります。

これらの事より、横浜市は港湾施設とするには不適當な施設を、本件告示をもって港湾法第2条第5項第11号に定める港湾施設であり、臨港地区外に設置する場合には必要とされる港湾法第2条第6項に定める手続を経ず、港湾施設としての要件を欠く施設を、港湾施設として違法に告示したこととなります。

本件土地の現状は、アスファルト舗装され駐車区画が線引きされた市場関係者の駐車場としか呼びようがないものです。

本件告示では、本件土地が港湾施設用地と告示されていますが、港湾法第2条第5項第11号では、港湾施設用地は前各号の施設の敷地としてとされています。港湾施設が当該用地の上にあることが港湾施設用地の条件です。港湾施設用地と告示されていますが、実際に行われたのはふ頭用地の使用許可です。

施設条例第2条第2項に基づく港湾施設の告示は、ふ頭用地という名称の施設はありません。したがって、横浜市は、港湾施設が当該用地の上でない用地を港湾施設用地として告示を行い、施設条例に基づく告示のされていない施設の使用料を徴収していることとなります。

本件土地の使用料を月1平方メートル150円とする根拠は、本件告示では生じないということです。告示行為そのものにも違法性があり、告示の内容にも違法性があるということとなります。

ウ 港湾局所管財産とすることの可否

港湾法第2条第6項では臨港地区外にも認定により港湾法第2条第5項第1号から第11号までに定める港湾施設が設定できる、とされています。

横浜市港湾局は、港湾計画を変更し、臨港地区の設定手続をこれから行うとしながら国土交通大臣宛に認定申請を行うことを意識的に避けています。

これは、本件土地上の施設が港湾施設としては認められない状態であることを横浜市港湾局は認識しているのではないかと、うたがわせる理由ともなります。

過去の監査委員の判断の趣旨からして、本件土地は港湾法に基づく港湾施設と

されるものではなく、卸売市場に係る用地として管理されるのが適当な用地といえます。

従って、本件告示を基として行われた「本件土地に関し、平成20年4月1日横浜市港湾局長が契約者となって締結した公有財産賃貸借契約を平成20年8月14日に合意解除を行い、港湾施設（ふ頭用地）として平成20年8月15日横浜市長が使用許可を行った行為」は違法な財産管理です。

(3) 横浜市がこうむった損害

本件土地の貸付額、月1㎡393円と使用料月㎡150円の差額1,418,869円（平成20年12月まで）平成21年1月以降、使用許可が廃止されるまでの間毎月増加します。

(4) 監査に求める措置の内容

ア 横浜市港湾局は当該使用許可に係る用地を港湾施設とした告示を廃止し、港湾局所管の用地としてはふさわしくないので当面行政運営調整局の所管とすること。

イ 市長ほか関係機関に対し上記違法な市有地使用許可による平成20年12月末までの損害の補填をするために必要な措置を講ずること、とあわせ現在も生じている損害の額が確定した時点で同様の講ずること。

の二点を勧告すること。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成21年2月23日に港湾局職員から陳述を聴取しました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 横浜市が管理する港湾施設について

施設条例の目的について施設条例第1条は、「横浜市所属の港湾施設並びに国から貸付けを受け、又は管理を委託された港湾施設の使用については、この条例に定めるところによる。」としています。

また、港湾施設の定義について施設条例第2条第1項は、「この条例において「港湾施設」とは、港湾法第2条第5項に規定する港湾施設及びこれらに準ずる施設をいう。」としています。

「港湾法第2条第5項に規定する港湾施設」は、同項に規定されているとおり、港湾区域及び臨港地区内における同項第1号から第11号までに掲げる施設及び同項

第12号から第14号までに掲げる施設であり、また、「これらに準ずる施設」には、本件土地のように、（臨港地区内ではないため、）港湾法第2条第5項に規定する港湾施設には該当しないものの、横浜港の管理運営上の必要から設置する施設が該当します。

港湾法には、港湾法上の港湾施設の種類について定められているものの、個別具体的な港湾施設の設置や管理の手続、方法等についての規定はありません。

このため、港湾管理者であるとともに地方公共団体である横浜市は、地方自治法第244条第1項及び第244条の2第1項の規定により、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、条例で公の施設を設置し、及び管理することができることとされていることから、同法の規定に基づいて、条例で、公の施設として個別具体的な港湾法上の港湾施設を設置し、管理することができることとなります。

こうした考え方にに基づき、横浜港の港湾施設を管理運営していくに当たり、施設条例を制定しているところであり、施設条例において、前述のとおり、港湾法に規定する港湾施設とともに、併せて港湾管理者として横浜港の管理運営上必要となる公の施設についても「準ずる施設」として、これら全体を施設条例上の「港湾施設」と規定したものです。

港湾法第2条第5項に規定する港湾施設もこれに準ずる施設も、ともに横浜港の管理運営上必要な施設であり、一体的に管理する必要があること、またその方が利用者にとっても便宜であると考えられることから、施設条例は、両施設をともに、施設条例の規律の対象となる港湾施設として位置付けた上で、港湾法第1条の目的や港湾法第12条の港湾管理者の業務を踏まえて、これらの施設を設置し、及び管理することとしたものです。

港湾法第2条第6項の規定によれば、同条第5項第1号から第11号までに掲げる施設で、港湾区域及び臨港地区内にはないものについても、国土交通大臣が港湾管理者の申請によって認定したものは、港湾法上の港湾施設とみなされることとされておりますが、「港湾の秩序ある整備と適正な運営を図る」という港湾法第1条の目的や、自ら「管理する港湾施設を良好な状態に維持する」などの港湾管理者の業務に関する港湾法第12条の規定の趣旨、さらに、横浜市が港湾管理者としての地方公共団体として、自主立法権、自主行政権を有することを考慮すれば、港湾区域及び

臨港地区外において、港湾法第2条第6項の定める手続により港湾法上の港湾施設とみなされる施設を設置することができるということから直ちに、条例で、臨港地区外に横浜港の管理運営上必要な施設を設置し、及び管理することができないと解釈しなければならない合理的な理由はないものと考えております。

(2) 本件土地の一時貸付けについて

本件土地の取扱いについては、「水際線に面する土地ではあるものの護岸が崩落していること。」、「周辺の土地所有者が共有持分を持ち合う私道を通らなければならない土地であること。」などから、市会をはじめ様々のご意見をいただきながら、再度整理する必要があると判断するに至ったため、平成20年3月18日横浜市告示第106号で平成20年3月14日横浜市告示第105号を取り消し、当面港湾施設としての取扱いをやめました。

本件土地については、港湾施設として管理するかどうかも含めて検討することとしたため、当面、横浜市において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産である地方自治法第238条第4項に規定する行政財産に該当しなくなったことから、普通財産として管理することとなったものであり、確定的に普通財産として管理することとしたものではありません。

普通財産としての一時貸付けは、本件土地の利用について再度整理する間の暫定的な利用であるため、これまでの利用の経過も踏まえて、横浜市公有財産規則第45条第1項第1号の規定に基づく一時貸付けを行うこととしたものです。

一時貸付けにおきましても、それまでと同様の使用目的でありましたが、普通財産は行政財産と異なり、一般私法の適用を受けて管理されるべき性質のものでありますので、あらかじめ用途指定を行うかどうかも含め、普通財産である土地をどのような用途のために貸し付けるのかについては、公有財産の管理権を有する市長の判断によることとなります。

普通財産の一時貸付けに係る貸付料については、横浜市公有財産規則第15条、横浜市財産評価基準要綱第4条第5号及び第6条第1項第2号並びに行政財産の使用料及び普通財産の一時貸付料算定に係る土地及び建物価格算定要領に基づいて算出しました。

なお、地方公共団体の財産の管理は、地方自治法第149条第6号の規定により長の権限とされておりますので、当該財産の利用目的に応じて、普通財産を行政財産

とし、行政財産を普通財産とすることは、原則として長の権限に属することになります。

(3) 本件土地を改めて港湾施設用地としたことについて

本件土地については、横浜港の運営・管理の視点から慎重に検討いたしました。

本件土地は、準用河川滝野川を挟んで中央卸売市場に接した箇所に位置し、都市機能の集積が進行する内港地区において、静穏度の高い水域かつ貴重な水際線を有した一定規模の土地であり、臨港幹線道路の新港地区～瑞穂地区の供用開始により、中央卸売市場に関連する（荷さばき地や駐車場などの）用地需要に適切に対応するとともに、今後、内貿ふ頭の機能を補完する背後地としての利用が見込まれることから、港湾施設として管理する必要があるという判断にいたりました。

このため、本件土地について、横浜市港湾審議会に諮った上で、横浜港港湾計画において、卸売市場、配送センターなど港湾における物流・旅客などの輸送の増進を図り、また、これらの活動を支援する施設のための用地である港湾関連用地として位置付けるとともに、港湾施設として管理するため、施設条例第2条第2項の規定に基づき、本件告示を行いました。

本件土地につきましては、横浜港港湾計画上、港湾関連用地として位置付けたこと、港湾施設である「港湾施設用地（港湾局管理用地）」として告示したこと、これまで山内ふ頭の機能を発揮するため主に中央卸売市場の市場関係者に使用を許可していることから、あらためて利用希望のあった市場関係者に使用の許可を行いました。

平成20年3月18日横浜市告示第106号で平成20年3月14日横浜市告示第105号を取り消し、当面港湾施設としての取扱いをやめる際に検討することとした事項については、まず、護岸の崩落につきましては、横浜市の財政状況や土地利用の必要性も考慮した結果、崩落した護岸の修復に先立って、水際線を有する土地につき、横浜港内における港湾管理施設の適正配置の観点から流出油処理機材の保管庫として利用することとし、港務艇などを係留する浮棧橋及び陸上へ乗降する渡り橋を設置しました。

また、私道の関係については、横浜市も私道部分の土地の所有権について共有持分を有していることから、本件土地を利用するに当たっての制限となるものではないとの結論に至ったものです。

(4) 結論

以上、本件土地は、横浜港の管理運営上必要な施設であり、港湾法第2条第5項に規定する港湾施設に準ずる施設として告示を行って設置し、施設条例に基づいて使用許可を行い、施設条例に規定する使用料を徴収しているものであり、横浜市に対して財務会計上の損害を発生させているものではありません。

第4 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 本件告示について

横浜市は施設条例を定めており、港湾法に規定する港湾施設以外に、「これらに準ずる施設」を「港湾施設」とし、港湾法の定めによらない港湾施設を認めたとうえで、港湾施設の設置について必要な事項は、市長が告示する旨を定めています。

この条例と港湾法及び地方自治法との関係についてここで論ずることはさておき、条例に基づく告示は、特定の公有財産を港湾施設又はこれらに準ずる施設（行政財産）とし、特定の行政目的を達成するための管理運営を行うことを明確にするものです。

一方、地方自治法第242条第1項にいう「財産の管理」とは、もっぱら財務的処理を目的とする場合に限られており、本件告示は前述のとおり特定の財産について、行政目的を達成する必要性からその管理方法を定めたに過ぎないので、監査の対象にならないことは明らかです。

なお、条例と港湾法及び地方自治法との関係についても、これは条例制定権の問題であり、財務会計上の問題ではないことから、監査委員の監査の対象とならないことも明らかです。

2 本件使用許可について

住民監査請求の制度が、地方公共団体の執行機関又は職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実を是正することによって、住民全体の利益を擁護するものであることからすれば、ここでいう「財産の管理」については、この趣旨に合致するものでなければなりません。このことは、判例でも「住民監査請求の制度は地方公共団体の行政一般が公正に行われることを担保するためのものでなく、財務会計の公

正を担保するためのもので、当該行為又は事実がその性質上もっぱら財務的処理を目的とするものであってはじめて財務会計上のものと言うことができる。」(平成元年10月26日東京地裁判決)として明らかにされています。

そこで、この点に関し本件請求について見てみると、請求人は、本件土地が臨港地区外にあることや、財産の種別変更を繰り返していることなどを理由に、本件使用許可は、違法な財産管理である旨主張していますが、本件請求に係る施設は、施設条例の定める手続にのっとり港湾施設とされたことが認められます。

本件土地は、臨港地区に隣接した場所にあつて、ふ頭機能を補完する背後地として港湾施設としての管理が必要であるとの港湾管理者の判断に基づき、港湾関連用地とする港湾計画の変更が行われ、平成20年8月15日にその旨公告されているところであり、このことは「公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産」をもって行政財産であるとしている地方自治法第238条第4項の規定に該当するものと認められます。

行政財産(港湾設備)の使用許可は、「港湾の利用の増進及び管理の改善に必要な機能を有する設備を対象とするものか否か、また、その設置が港湾設備本来の機能を阻害しないと認められるか否かといった観点からなされるものであって、その性質上、港湾管理という行政目的の実現のためになされる行為であることは明らかであり、もっぱら港湾設備の財産的価値に着目して、その維持・保全・管理等を図る行為ではないというべきである。したがって、本件使用許可は住民訴訟の対象たる財務会計行為に該当しないものというべきである。」(平成5年3月22日東京地裁判決)とされています。

従って、以上のとおり適正な手続によって行政財産(港湾施設)とされている本件土地の管理は、港湾管理者が港湾施設の機能の維持・発揮に支障が生じないようにするために行う港湾行政上の管理行為であつて、港湾施設の財産的価値の維持ないしは保全を目的として管理しているわけではないので、本件使用許可は、地方自治法第242条第1項において住民監査請求の対象とされている「財産の管理」に該当しません。

3 結論

以上のことから、請求人のその余の主張について検討するまでもなく、本件請求については、地方自治法第242条第1項で規定している住民監査請求の要件を満たしていないものと判断しました。

横浜市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

（1）対象となる行為

神奈川県栄町所在用地に関し、平成20年4月1日横浜市港湾局長が契約者となって締結した公有財産賃貸借契約を平成20年8月14日に合意解除を行い、港湾施設（ふ頭用地）として平成20年8月15日横浜市長が使用許可を行った行為。

（2）違法である理由

対象となる行為は、平成20年8月15日横浜市告示第294号（資料2）に基づき行われています。

ア 告示の違法性

当該用地は、平成20年8月15日横浜市告示294号

横浜市港湾施設使用条例第2条第2項の規定に基づく港湾施設の告示の一部改正により、港湾施設用地（港湾局管理用地）として告示が行われています。

横浜市告示第294号で行われた「港湾施設用地」は港湾法第2条第5項第11号で定める港湾施設です。

当該告示を行うにあたり、横浜市監査委員公表第8号（資料3）にあるとおり、横浜市が行った手続きは港湾法第3条の3第3項による、港湾計画の変更（資料4）の手続きです。

港湾法第38条による臨港地区の指定の手続きは、「今後行う」としただけです。

また、同条第9項では「第1項の臨港地区の決定は、前項の公告によってその効力を生ずる。」と記されています

公告もなにも行われていないので、当該用地が臨港地区外にあるという事実は、横浜市告示第294号の前と後では変化していません。

臨港地区外においても港湾法第2条第5項第1号から第11号までに定められた港湾施設については、港湾法第2条第6項に定める手続きにより設置できます。

当該施設の設置に関し横浜市の判断が関与する余地はないといえます。

横浜市長は、平成20年10月2日港湾企第510号（資料5）をもって、監査請求者が行った、当該手続きを行った文書の開示請求に対し、手続きを行っていないことを理由として、非開示決定を行っています。

当該用地内の施設を港湾施設として告示を行うことは、なんら緊急性を伴うものでなく事前の手續を必要とすることは論ずるまでも無いことです。

横浜市告示第294号は港湾施設とする手續を欠いた当該用地内の施設を港湾施設として告示を行った違法な告示です。

イ 港湾施設とすることの妥当性を欠く理由

（ア）当該土地使用許可、一時貸付の経緯（平成19年4月以降）

当該用地の行政財産 普通財産 行政財産という種別の変更は、使用許可と契約という貸付方法の変化、及び使用料の問題となるので、監査委員公表第6号と重なる部分がありますが、事実関係を明確化する必要があるため、同公表 第5 事実関係の確認 4 使用許可に係る経緯の内容について、告示との関係を踏まえて述べます。

a 横浜市は平成20年3月11日起案平成20年3月14日決裁の港湾資第856号（資料6）を持って当該用地を港湾施設として告示を行うことを決定しています。その告示の方法は、平成20年3月14日掲示を行い、平成20年3月25日発行の横浜市報に登載する予定とされています。告示の番号は横浜市告示第105号とされています。

b 平成20年3月14日に横浜市告示第105号を掲示した当日、港湾資第901号（資料7）を起案し、平成18年3月18日決裁を持って横浜市告示第106号を掲示し横浜市告示第105号を取消しています。

取消しの理由は、

改めて検討したところ、本件土地の利用方法などに関しさらに慎重に検討すべきものと判断し、3月18日付で横浜市告示105号の取り消しをするものとされています。

とされています。

c 横浜市は平成20年3月31日起案、同日決裁の港湾北第3319号（資料11）を持って、平成20年3月18日を持って当該用地の行政財産としての用途を廃止し普通財産としています。

用途廃止の理由は

本件土地は、護岸が崩落していること、 周辺の土地所有者が共有部分を持ち合う私道を通らなけ

ればならない土地であること、等から港湾施設として再度整理をする必要が生じたため、用途廃止して普通財産に種別替を行います。
と書かれています。

用途廃止の理由として挙げられた については横浜市告示第294号が行われた平成20年8月15日までには改修工事が行われておらず、現時点でも同様です。 については使用許可を行った当初から判明している事実です。

横浜市告示第105号及び106号（資料8、9）は、横浜市報には登載されておらず、公示令達番号簿（資料10）にも登載年月日が記載されていないので告示としての効力を持たないものといえます。

平成20年3月18日 行政財産を廃止し、普通財産に変更とされていますが、その種別変更は、行政財産の用途廃止ではなく、別な目的のために行われたものです。

d 普通財産の一時貸付

用地の使用状態に変化がないということは、行政財産として使用許可を行ってきたのと同じ使用目的を内容とし平成20年3月18日を使用開始日とし同月末までを使用期間とする、一時貸付契約が締結平成20年3月31日起案、同日決裁（資料第17）後、同日締結されていることから明らかです。

また、平成20年3月31日まで使用許可（資料第18）を行っている行政財産を、使用許可の期間中に緊急性のない用途廃止を行い、遡る形で一時貸付の契約に変更するということは、使用料に日割り計算を行うという規定がないため、妥当性を欠く行為です。

（イ）平成20年4月1日付け公有財産賃貸借契約書（一時貸付）

平成20年4月1日付けで締結された公有財産賃貸借契約書（一時貸付）（資料第12）では、当該用地の使用目的は、車両置場及び荷捌き場とされており、その契約期間は、平成20年4月1日から平成20年9月30日までとされています。

この使用目的は従前の使用許可で行われていた使用目的と同一です。

同契約は平成20年8月14日合意解除（資料第13）されていますが、平成20年3月12日記者発表された「神奈川区栄町の土地の使用について」（資料第15）の中で触れられている、設置承認されていない工作物の取扱いについて、「本件解除が貸付財産の財産種別変更に伴うものであるため、本契約書第17条による原状回復は行わないものとする。」としています。

（ウ）平成20年8月15日付け使用許可について

平成20年8月15日付けで行われたふ頭用地使用許可（資料第14）の使用目的は

荷捌き場・業務用車両駐車場
業務用車両駐車場
業務用車両駐車場

とされており使用許可を受けたものは

横浜市監査委員公表第6号 第3 関係職員の陳述 2 関係職員の陳述 （2）本件土地をふ頭用地とした考え方について、の中で

『横浜港港湾計画では、中央卸売市場本場を港湾関連用地と位置づけており、山内ふ頭は中央卸売市場本場と相互に連携して機能を発揮してきました。

本件土地はその山内ふ頭の背後に位置し、近隣に市場関係者の施設が立地していることから、臨港地区外ではあるものの、港湾関係のさまざまな利用が見込まれるため、「港湾法に規定する港湾施設に準ずる施設」として管理してきました。』

（3）本件土地の使用許可について、の中で

『本件土地の利用を希望したものが、市場関係者であり』

とされています。

が、この中で述べられた市場関係者と同じです。

横浜市監査委員公表第6号 第6 監査委員の判断 の中で

1 港湾局の行った本件土地内の施設の使用許可が違法又は不当な財産の管理に当たるかについて。

（1）前提問題として本件土地内の施設は港湾施設か。の中で

『本件土地内の施設が港湾施設であるか否かについては、原則として港湾法第2条第5項及び第6項に定められた厳格な要件のもと決せられることは言うまでもない。』

また、『したがって、本件土地内の施設が「港湾施設」であるか否かを検討するについては、港湾法が特に港湾施設であることを定めている趣旨に基づき、第一に本件土地内の施設が港湾施設として認められるにつき適正な手続きを経由しているか否か、第二に本件土地内の施設が実質的に港湾法の定めている港湾施設といえるか否かの観点からこれを検討する必要がある。』

と述べられています。

中央卸売市場は港湾法ではなく、卸売市場法に基づく施設です。

同法第2条第2項は卸売市場を次のように定義しています。

この法律において「卸売市場」とは、生鮮食料品等の卸売のために開設される市場であって、卸売場、自動車駐車場その他の生鮮食料品等の取引及び荷捌きに必要な施設を設けて継続して開場されるものをいう。

横浜市港湾局が平成20年8月15日付けでふ頭用地として使用許可を行った施設の使用目的は、この法律の規定に当てはまるものです。

当該用地の使用目的は市場関係者が市場の近くに設けた市場関係車両の駐車場であり、横浜市港湾局が行った港湾施設としての使用許可は、港湾法の趣旨とはかけ離れたものです。

平成20年8月1日、横浜市港湾審議会了承された港湾計画の変更においても、市場関連の荷捌き地、駐車場などの用地需要に対応するとされており、当該用地については中央卸売市場関連施設用地等とされています。

これは従来から横浜市港湾局が正当だとして行っていた当該用地の使用方法を再確認しただけです。

横浜市告示第294号を行うにあたり、普通財産としたものを、行政財産に種別替を行っていますが、その使用目的は、普通財産とする前の行政財産の使用目的となんら違いはありません。

横浜市監査委員公表第6号 第6 監査委員の判断の冒頭で、『港湾施設か否かについては原則として港湾法第2条第5項及び第6項に定められた厳格な要件により決定される。』と述べられていますが、本件用地については、その原則を崩すに足りる要件はなんら公表されておらず、存在しないといえます。

「これから臨港地区設定の手続きを行うからとして、臨港地区外にある当該地上の施設を港湾施設である」などとするのは、港湾法を蔑ろにする態度であり港湾行政の基本をわきまえていない行為です。

当該用地は前述のとおり、港湾施設として再度整理が必要になったことを理由として普通財産に種別替された用地です。それを普通財産とする前と同じ使用目的を理由として再度行政財産としたこととなります。

これらの事より、横浜市は港湾施設とするには不適当な施設を、横浜市告示第294号をもって港湾法第2条第5項11号に定める港湾施設であり、臨港地区外に設置する場合には必要とされる港湾法第2条第6項に定める手続きを経ず、港湾施設としての要件を欠く施設を、港湾施設として違法に告示したことになります。

また、横浜市告示294号の山内ふ頭に関する部分は、横浜市告示第106号で取り消されたとされる、横浜市告示第105号と同じ内容です。

横浜市が、横浜市監査委員公表第6号により勧告を受けたことに対して講じた措置は、当該用地を港湾施設として告示を行っただけで当該地上にある施設が港湾施設であるか、否かの検討は何も行われていません。

これは、横浜市監査委員公表第6号 第3 関係職員の陳述 にあるとおり当該用地が最初から市場関係者の駐車場として一貫して使用されており、横浜市港湾局がその現状を認めていたからです。

当該用地の現状は、アスファルト舗装され駐車区画が線引きされた市場関係者の駐車場としか呼びようがないものです。

ウ 港湾局所管財産とすることの可否

港湾法第2条第6項では臨港地区外にも認定により港湾法第2条第5項1号から11号までに定める港湾施設が設定できる、とされています。

認定申請に必要な事項は港湾法施行規則第1条で

- 一 当該港湾管理者の名称
- 二 認定を受けようとする施設の位地
- 三 認定を受けようとする施設の種類及び構造
- 四 認定を受けようとする施設が他の工作物と効用を兼ねるときはその概要
- 五 認定を必要とする理由

とされています。

横浜市港湾局は、港湾計画を変更し、臨港地区の設定手続きをこれから行うとしながら国土交通大臣宛に認定申請を行うことを意識的に避けています。

これは、当該地上の施設が港湾施設としては認められない状態であることを横浜市港湾局は認識しているのではないかと、うたがわさせる理由ともなります。

横浜市監査委員公表第6号 第6監査委員の判断で述べられている第二の判断基準の趣旨からして、当該用地は港湾法に基づく港湾施設とされるものではなく、卸売市場に關係する用地として管理されるのが適当な用地といえます。

従って、横浜市告示第294号を基として行われた

「神奈川県栄町所在用地に關し、平成20年4月1日横浜市港湾局長が契約者となって締結した公有財産賃貸借契約を平成20年8月14日に合意解除を行い、港湾施設（ふ頭用地）として平成20年8月15日横浜市長が使用許可を行った行為」

は違法な財産管理です。

3 横浜市がこうむった損害

当該用地の貸付額、月1㎡ 393円という金額は横浜市財産評価基準要綱により横浜市港湾局が算定した金額であり、月1㎡ 150円という金額は横浜市港湾施設使用条例に定められた金額です。

貸付・使用許可面積は、契約・使用許可によるものです。

面積 532.30㎡

面積 811.96㎡

面積 31.82㎡

貸付契約は平成20年8月14日に解除されています。

(1) 8月分損害額

$532.30 \times 393 = 209,193$

$209,193 - (209,193 \times 14 / 30 + 150 \times 533) = 31,620$

$811.96 \times 393 = 319,100$

$319,100 - (319,100 \times 14 / 30 + 150 \times 812) = 48,387$

$31.82 \times 393 = 12,505$

$12,505 - (12,505 \times 14 / 30 + 150 \times 32) = 1,870$

()内の金額は実収入額として端数処理

合計 $31,620 + 48,387 + 1,870 = 81,877$

(2) 9月以降（各月）損害額

$209,193 - (533 \times 150) = 129,243$

$319,100 - (812 \times 150) = 197,300$

$12,505 - (32 \times 150) = 7,705$

()内はふ頭用地としての使用料

合計 $129,243 + 197,300 + 7,750 = 334,248$ 円

平成20年12月までの損害額

$81,877 + 334,248 \times 4 = 1,418,869$

1,418,869円

平成21年1月以降（2）で計算した額が、使用許可が廃止されるまでの間毎月増加します

4 監査に求める措置の内容

(1) 横浜市港湾局は当該使用許可に係る用地を港湾施設とした告示を廃止し、港湾局所管の用地としてはふさわしくないで当面行政運営調整局の所管とすること。

(2) 市長ほか関係機関に対し上記違法な市有地使用許可による平成20年12月末までの損害の補填をするために必要な措置を講ずること、とあわせ現在も生じている損害の額が確定した時点で同様の講ずること。

の二点を勧告すること。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成21年1月21日

横浜市監査委員 殿

添付資料

- 1 位置図
- 2 平成20年8月15日付横浜市告示294号
- 3 横浜市監査委員公表第8号及び記者発表資料
- 4 横浜市港湾計画資料 - 軽易な変更 - 平成20年8月
- 5 平成20年10月2日港湾企第510号
- 6 港湾資第856号
- 7 港湾資901号
- 8 横浜市告示第105号（揭示分）
- 9 横浜市告示第106号（揭示分）
- 10 平成20年公示令達番号簿
- 11 港湾北第3319号
- 12 平成20年4月1日付け公有財産賃貸借契約書
- 13 平成20年8月14日公有財産賃貸借契約（一時貸付）の解除に関する合意書
- 14 平成20年8月15日付け使用許可書
12, 13, 14については情報開示請求による資料のため削除された箇所があります。同一内容につき、1名分のみを添付します。
- 15 平成20年3月12日記者発表「神奈川区栄町の土地の使用について」
当初発表分と添付されていた資料
現在横浜市ホームページにあるもの
- 16 使用許可・賃貸借契約の変更一覧
- 17 港湾資第1019号、公有財産賃貸借契約書
- 18 横浜市港湾北指令第1051号

平成21年2月16日付け追加資料

- 追1 開示請求書
港湾施設用地（港湾局管理用地）と括弧書きで告示を行っているがそうした告示ができる根拠
- 追2 開示却下通知書及び、担当職員の口頭説明
- 追3 平成20年8月1日起案港湾資第304号
平成20年8月15日横浜市告示294号の起案文書
- 追4 平成20年7月30日起案港湾北985号
告示改正の依頼文の起案
- 追5 平成20年7月28日起案港湾資第319号
行政運営調整局との公有財産の取得等の協議について（神奈川区栄町）
- 追6 平成20年8月1日港湾資第316号
普通財産の種別替え等について（神奈川区栄町）
- 追7 平成20年3月31日起案港湾資第1004号
平成20年4月1日締結公有財産賃貸借契約（一時貸付）の起案
- 追8 平成20年8月11日起案港湾資第324号
平成20年8月14日付け公有財産賃貸借契約（一時貸付）の解除に関する合意書の起案
- 追9 平成20年8月15日起案港湾北第1127号
平成20年8月15日使用許可（横浜市港湾北指令第1308号）の起案
- 追10 護岸改修工事が行われていないことを示す文書

平成21年2月23日付け追加資料

- 追11 横浜市港湾施設使用条例第2条第2項の規定に基づく港湾施設の告示
- 追12 現地写真