

横浜市監査委員公表第6号

住民監査請求に係る監査結果の公表
(港湾施設の使用許可に関するもの)

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20年5月23日

横浜市監査委員

須須木 永 一

同

山 口 俊 明

同

布 施 勉

同

福 田 進

同

和 田 卓 生

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には一部理由があると認め、次のとおり勧告します。

勧告

市長は、3箇月以内に、本件監査において認められた本件土地の不適切な財産管理について是正する措置を講じられたい。

第2 請求の内容

1 請求人

(略)

2 請求書の提出日

平成20年3月26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20年4月30日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は追加の証拠を提出するとともに陳述を行いました。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 請求の要旨

(1) 請求の対象行為

港湾局は、平成13年11月から現在に至るまで、違法な市有地の使用許可により本市に50,584,380円の損害を与えている。本件は、この違法な市有地の使用許可を対象行為とするものである。

(2) 対象行為が違法である理由

港湾局は、平成13年11月から現在に至るまで、市が所有する土地である横浜市神奈川区栄町89番4外10筆(以下「本件土地」という。)のうち、1,376.08平方メートルを車両置場として3者に対して使用許可している。

本来、公有財産の使用許可に当たっては、横浜市公有財産規則にのっとり行わなければならないが、港湾局は、本件土地は港湾施設であるとし、横浜市港湾施設使用条例(以下「施設条例」という。)に基づき使用を許可したとしている。

港湾施設であれば施設告示が行われていなければならない。しかし、本件土地に

ついでに施設告示は行われておらず、港湾施設として使用許可を行うことはできない。また、本年3月14日付けで、本件土地にかかわる港湾施設の告示を行い、3月18日付けで告示を取り消すなど不可解な行為も確認されている。

上記の違法な使用許可により、公正な使用料徴収が行われていないことは明白であり、ずさんな管理体制と言わざるを得ない。これらは、地方公務員法第30条に記されている、公共の利益のために勤務することに違反している。

(3) 市がこうむった損害

本件土地を横浜市公有財産規則にのっとり使用の許可をした場合、土地の地価の1000分の2を使用料として徴収しなければならない。本市が本件土地を取得した平成10年当時の1平方メートル当たり時価251,000円に照らせば、本件土地の使用料は1平方メートル当たり627円50銭であり、使用を許可した1,376.08平方メートルの月額使用料は863,490円と積算される。ところが、現行は、港湾施設「その他ふ頭」として1平方メートル当たり150円、月額206,550円の使用料しか徴収されていない。したがって、その差額である月額656,940円、さらに、平成13年11月から77か月分の使用料に換算すると50,584,380円の損害をこうむったこととなる。

(4) 監査に求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な市有地の使用許可による損害を填補するため必要な措置を講ずるよう勧告すること。また、損害の補填がなされない場合には、市長及び関係担当職員への適切なる処分を求めること。

(5) 財務会計上の行為から一年経過後も含め監査を請求する理由

本件土地について、違法な貸付があるとの市民からの情報を得て、再三調査を行った結果ようやく明らかになった違法行為であり、港湾局が港湾施設としての告示を怠ったことを公式に認めたのは、平成20年3月であった。また、港湾局が作成した使用許可書には、使用料は明記されておらず、ほかにも使用料が書かれた公文書は存在しない。よって、今日に至るまで違法な使用許可の事実を知る由も無い。告示を行わず、港湾施設として使用を許可するという行為が事実上秘密裏に行われていたと言わざるを得ない。

したがって、監査請求の対象行為は、平成13年11月から平成20年3月までの77か月間とする。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成20年4月30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

港湾法第2条第5項は、港湾施設を「港湾区域及び臨港地区内における施設並びに港湾の利用又は管理に必要な施設をいう」と規定し、係留施設、臨港交通施設、荷さばき施設、保管施設などを港湾施設としています。

また、施設条例第2条第1項は、港湾施設を「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」と規定しています。

「これらに準ずる施設」とは、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ものの、港湾管理上、これと同等又はこれに類する機能を有する施設を想定しています。

(2) 本件土地をふ頭用地とした考え方について

ふ頭用地は、ふ頭内やふ頭周辺地区に位置し、倉庫、コンテナターミナル、シャーシ置場など港湾関係の用地として利用されるものです。

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付けており、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たため、平成11年1月5日、横浜市公有財産規則に基づき、財政局長（当時）あて通知を行い、公有財産台帳に「公共用財産」として掲載し、「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

ヨコハマポートサイド再開発事業への事業協力のため、平成13年に、本件土地の一部（445.63平方メートル）を代替地として提供することとしましたが、本件土地は公道に接しておらず、周辺の土地所有者が共有持分を持ちあう私道（登記簿上は宅地）を通らなければならなかったため、代替地利用による新たな通過交通の発生に伴い、私道共有者が互いに融通し合っていた、実質的なスペースが不足することから、私道共有者のうち3者から本件土地の利用希望が出されました。

本件土地の利用を希望した者が、市場関係者であり、使用許可についての都市計画局（当時）の副申もあったため、平成13年11月1日、ふ頭用地の使用許可を行い施設条例第12条第1項第5号オの「山内ふ頭及び出田町ふ頭地区」の使用料である1月1平方メートルまでごとに150円を徴収することになりました。

(4) 告示及び告示の取消しについて

ア 施設条例に基づく告示について

施設条例の規定によれば、「港湾施設の設置について必要な事項は、市長が告示する」とこととされ、横浜市港湾施設使用条例施行規則により「港湾施設の告示は、施設の種類、名称、位置及び規模または能力等を表示する」と規定されています。

港湾法においては、「港湾管理者は、その管理する港湾施設の概要を公示しなければならない」とされており、港湾法施行規則は、公示しなければならない事項を「港湾施設の種類、位置、数量及び能力」と規定しています。

施設条例に基づく港湾施設の告示は、その内容から明らかなように、港湾法に基づく公示としての性質をも有しています。

イ 本件土地に係る告示について

平成11年1月の段階で、本件土地を施設告示に規定する事務処理が失念され、施設告示から漏れていることに気づかないまま、平成13年11月1日に港湾施設であるふ頭用地として、最初の使用許可がなされました。

平成11年1月から、本件土地を施設条例に基づく港湾施設（ふ頭用地）として管理し、使用許可を行ってきましたが、平成20年3月に告示が失念されていたことが判明したため、その手続的不備を補正し、これまでの使用関係を手続的にも適正なものとするために、同年3月14日、平成20年3月横浜市告示第105号にて、本件土地について、山内ふ頭の港湾施設用地及び道路とする告示を行いました。

ウ 告示の取消しについて

上記の3月14日の告示を行ったことにより、告示が失念されていたという、これまでの手続的な不備は治癒されましたが、本件土地に関し、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、本件土地の位置付け及び利用について、再度整理する必要があると判断するに至りました。

そこで、本件土地の今後の利用関係について整理を行うため、当面港湾施設としての取扱いをやめ、3月18日付けで、平成20年3月横浜市告示第106号にて、本件土地についての3月14日の告示を将来に向けて取り消すこととしたものです。

(5) 本件土地の管理について

本件土地の管理につきましては、告示を取り消した結果、普通財産として管理することになりましたので、これまでの利用の経過も踏まえて、その利用について再度整理する間、一時貸付けを行うこととしました。

本件は、本来普通財産の貸付けとして貸付料を徴収すべき案件について、その徴収を怠ったという事案ではなく、平成11年1月から公共用財産（港湾施設）として管理していた本件土地について、平成13年11月に施設条例に基づいて使用許可をし、それに相応する使用料を徴収してきたものであり、告示の失念という事務的なミスはあったものの、横浜市に対して財務会計上の損害を発生させたものではないと認識しております。

第4 監査対象事項の決定

本件土地の使用許可が違法又は不当な財産の管理に当たるかを監査対象としました。

第5 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めました。

1 市有地の取得と財産の区分

本件土地は、平成10年9月25日に臨港幹線道路(新港～山内地区)整備事業(帷子川第一橋梁建設)に伴い、関係地権者から土地の交換により本市が取得しました。

土地取得後の平成11年1月5日に、横浜市公有財産規則第8条第1項に基づき、港湾局長が財政局長（当時）あてに取得通知を送付し、水際線を持つ土地であり、近い将来、港湾関連の様々な利用の可能性があるととして、同規則が定める財産台帳に公共用財産として登載されました。

2 港湾施設の指定と告示

港湾法では、「港湾施設」を港湾区域及び臨港地区内における同法第2条第5項が定める施設及び同条第5項第1号から第11号が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、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と

いますが、本件土地は臨港地区外にあり国土交通大臣の認定も受けていません。また、施設条例では、港湾法に規定する港湾施設及びこれらに準ずる施設を「港湾施設」とし、港湾施設の設置について必要な事項は、市長が告示するとしていますが、港湾局は本件土地についての告示を「失念した」としており告示は行われていません。

3 使用許可関係

港湾局によると、本件土地への進入路である私道は、港湾局が本件土地を取得する以前から実質的な駐車スペースや荷さばき地として地権者が使用してきたが、港湾局が取得した土地の一部を事業代替地としたため、通過車両の増加などにより地権者の私道の使い勝手が変わったことを理由として、私道地権者のうち希望する者について平成13年11月から駐車場として使用を許可することとしたとしています。

これは、施設条例に基づく使用許可で、その他のふ頭用地として1平方メートルまでごとに月額150円の使用料を徴収するものとしています。

4 使用許可に係る経過

- 平成10年9月25日 土地の交換による取得(普通財産)
- 平成11年1月5日 財政局長への取得通知及び財産台帳へ登載(行政財産として)
- 平成13年11月1日 駐車場として使用許可(ふ頭用地 150円/㎡)
- 平成14年4月1日 駐車場として使用許可(ふ頭用地 150円/㎡)
- 平成15年4月1日 車両置場として使用許可(ふ頭用地 150円/㎡)
- 平成16年4月1日 車両置場として使用許可(ふ頭用地 150円/㎡)
- 平成19年4月1日 車両置場として使用許可(ふ頭用地 150円/㎡)
- 平成20年3月14日 条例に基づく告示漏れ判明につき是正のため告示(告示105号)
- 同年3月18日 告示105号を取消
- ” 行政財産を廃止し、普通財産に変更
- ” 普通財産の一時貸付(393円/㎡)

第6 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 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。

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。

一方、施設条例においては、港湾法に規定する港湾施設及び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る。

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。

そこで、まず第一の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について検討する。

港湾施設の要件は港湾法第2条第5項及び第6項に定められていることは前に述べたとおりである。しかして、本件土地内の施設は前記いずれにも該当しないことは明らかであるから、ほかに何らの手続を経由しない以上、港湾法上の港湾施設となり得ないことは明白である。

一方、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る。この条例と港湾法との関係についてここで論ずることはさておき、少なくとも条例が港湾法によらない港湾施設の存在を予定し、その上で港湾施設の設置について必要な事項につき市長の告示を必要としていることは、単にこの告示が港湾法に基づく公示とは性格の異なるもの、即ち港湾法においては港湾施設と認められていない施設を、条例で創設的に港湾施設（条例のいう「これらに準ずる施設」）とするための要件であると解すべきである。

なお、この点につき、港湾局は「条例のいう告示が港湾法に基づく公示としての性質をも有している。」と陳述しているが、この陳述が前記解釈と矛盾するものではないことは言うまでもない。

以上からすると、第二の点について論ずるまでもなく、本件土地内の施設の使用に関して市長の告示がなされないまま平成13年11月以降港湾施設として使用許可を行ってきたことは条例の定めた適正な手続を怠ったものとして、違法であると判断

せざるを得ない。

また、港湾局は平成20年3月14日、平成20年3月横浜市告示第105号にて、本件土地の施設について山内ふ頭の港湾施設用地及び道路とする告示を行ったことをもって、手続的な不備は治癒されたと述べるが、そもそも、この条例による告示には遡及的効力はなく、したがって、過去の違法な行為が治癒されたとする港湾局の見解には理由がない。

(2) 結論

以上の次第であるから、港湾局が行った本件土地内の施設の使用許可は、その手続において違法な財産の管理である。

2 対象とする行為について

請求人は、対象とする行為として「港湾局は、平成13年11月から現在に至るまで、違法な市有地の使用許可により本市に50,584,380円の損害を与えている。本件は、この違法な市有地の使用許可を対象行為とする。」と述べ、監査請求のなされた日から満1年を超え遡った日からの行為を対象とする旨求めている。

地方自治法第242条第2項では、「住民監査請求は、当該行為があった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし正当な理由があるときはこの限りではない。」と定められている。

そして、ここでいう「正当な理由」とは、「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合にも同様であると解すべきである。

したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」とされている（最高裁判所平成14年9月12日判決参照）。

ところで、本件土地については、港湾施設としての告示は欠いたものの、公有財産としてその旨の台帳への記載がなされ、特にその用途としてふ頭用地として明記されていたことからすれば、港湾施設としての使用が適法に行われているとの外形が整っていた状況にあった。

この様な場合、住民にとってみれば、当該違法行為の存在を知ることはよほどの情報を収集し、かつ高度な専門的な判断をしなければこれを知ることができない状況にあると判断すべきである。港湾局においてさえ、その違法性を認識できなかったことを考え合わせれば当然の帰結である。

よって、対象とする行為は「平成13年11月から現在に至るまで」とする請求人の請求には理由がある。

3 損害について

本件土地内の施設が港湾施設として認められないにもかかわらず、港湾局はその使用料を徴収するに際し、施設条例第12条第1項第5号オの「山内ふ頭及び出田町ふ頭地区」の使用料である1月1平方メートルまでごとに150円を基準としてその使用料を徴収してきた。

これに対し請求人は、本件土地の施設は普通財産であるから、使用料は普通財産としての貸付料を徴収すべきであると主張する。しかし、請求人の主張は本件土地の施設を第三者に普通財産として貸し付け、かつ、その場合使用料はさらに高額に設定できたことを仮定しての主張であることは明らかである。このように仮定した事実を前提とする主張は、単に期待を述べているに過ぎず、損害を求める主張としては、具体的な事実(例えば約束した使用料よりも低額の使用料を徴収していた場合など)を主張していることにはならない。

すなわち、市有地の管理上、これを貸し付けるか否かは管理者の判断によるのであって、仮にこれを貸し付けなかったとすれば、使用料そのものが発生しなかったのであるから、そのことによって市に損害が生じたとは断ずることはできない。なぜなら、これは公有財産の管理という本件土地の管理の当否の問題だからである。

また、請求人は、本件土地は普通財産としての貸付料を徴収すべきであり、港湾施設としての使用料との差額が市の損害である旨主張するが、請求人のいう普通財産の貸付料との差額は、現実具体的なものではなく、普通財産として貸し付けていれば得られるはずであったと推測される利益、すなわち期待利益というべきものであって、それをもって直ちに市に損害が生じたとは断定することはできない。

4 結論

以上のとおり、港湾局が行った本件土地内の施設の使用許可は、その手続において違法な財産の管理であり、市長においては、3箇月以内にこれを是正する措置を講じられたい。

なお、市の損害に関する請求人の主張は、期待利益を前提としたものであって、損害の存否及びその額については判断できないから、具体的な事実を摘示しての主張とは認められない。

参 考（住民監査請求書）

横浜市長に関する措置請求の要旨

1. 請求の要旨

請求の対象行為

港湾局は、2001年11月から現在に至るまで、違法な市有地の使用許可により本市に50,584,380円の損害を与えている。本件は、この違法な市有地の使用許可を対象行為とするものである。

対象行為が違法である理由

港湾局は、2001年11月から現在に至るまで、市が所有する土地である横浜市神奈川区栄町89番4外10筆（1376.08㎡）を車両置場として使用許可している。

本来、公有財産の使用の許可に当たっては、横浜市公有財産貸付規則に則り行われなければならないが、港湾局は、本件用地は港湾施設であるとし、港湾施設使用条例に基づき使用を許可したとしている。

港湾施設であれば、施設告示が行われていなければならない。しかし、本件用地についての施設告示は行われておらず、港湾施設として使用許可を行うことはできない。

また、本年3月14日付で、本件土地に関わる港湾施設の告示を行い、3月18日付で告示を取り消すなど不可解な行為も確認されている。

上記の違法な使用許可により、公正な使用料徴収が行われていないことは明白であり、ずさんな管理体制と言わざるを得ない。これらは、地方公務員法第30条に記されている、公共の利益のために勤務することに違反している。

市がこうむった損害

本件用地を公有財産貸付規則に則り使用の許可をした場合、土地の地価の1000分の2を使用料として徴収しなければならない。本市が本件土地を取得した1998年当時の1平米当り時価251,000円に照らせば、本件土地の使用料は1平米当り627円50銭であり、使用を許可した1376.08㎡の月額使用料は863,490円と積算される。ところが、現行は、港湾施設「その他ふ頭」として1平米当り150円、月額206,550円の使用料しか徴収されていない。したがって、その差額である月額656,940円、さらに、2001年11月から77ヶ月分の使用料に換算すると50,584,380円の損害をこうむったこととなる。

監査に求める措置の内容

監査委員は、市長ほか関係機関に対し、上記違法な市有地の使用許可による損害を填補

するため必要な措置を講ずるよう勧告すること。また、損害の補填がなされない場合には、市長ならびに関係担当職員への適切なる処分を求めること。

財務会計上の行為から一年経過後も含め監査を請求する理由

本件市有地について、違法な貸付があるとの市民からの情報を得て、再三調査を行った結果ようやく明らかになった違法行為であり、港湾局が港湾施設としての告示を怠ったことを公式に認めたのは、2008年3月であった。また、港湾局が作成した使用許可書には、使用料は明記されておらず、他にも使用料が書かれた公文書は存在しない。よって、今日に至るまで違法な使用許可の事実を知る由も無い。告示を行わず、港湾施設として使用を許可するという行為が事実上秘密裏に行われていたと言わざるを得ない。

したがって、監査請求の対象行為は、2001年11月から2008年3月までの77か月間とする。

添付資料

横浜市港湾北指令第1051号（平成19年4月1日）使用許可書、他関係資料

港湾施設用地（港湾局管理用地）（平成19年12月25日告示との資料）

港湾施設使用条例 附則別表

経済観光委員会資料 「神奈川区栄町の土地の使用について」

記者発表資料「神奈川区栄町の土地の使用について」

神奈川区栄町の土地に関わる港湾施設の告示及び告示の取り消しについて

陳述用資料

- ・ 陳述
- ・ 監査請求に至るまでの経緯について