

## 高浜市監査公表第9号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく高浜市職員措置請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表いたします。

平成29年1月10日

高浜市監査委員 加藤 仁 康

### 高浜市職員措置請求に係る監査結果

#### 第1 監査の請求

1 請求人  
(略)

2 請求書の提出日  
平成28年11月10日（同日文書收受）

#### 3 請求の内容

「平成28年11月10日付け高浜市職員措置請求書」を記載

##### (1) 請求の要旨

平成28年6月市議会の議決が以下の理由により、違法、かつ不当である。  
ア 平成28年6月1日開催の市議会6月定例会公共施設あり方検討特別委員会会議録（事実証明書1）によれば、高浜市商工会（以下「商工会」という。）は、市が昭和55年10月に建設した中央公民館に隣接して建てた商工会館を1億1,286万8,982円で取得した。その取得にあたっては、国及び県から2,000万円、市から4,000万円の補助を受けた。

また、現在の土地の使用許可は、平成24年2月24日付け23高ス第638号「行政財産使用許可書」（事実証明書2）により受けている。  
イ この使用許可は、高浜市公有財産事務取扱規則（昭和50年高浜市規則第24号、以下「規則」という。）第13条及び第14条により行われており（事実証明書3及び4）、行政財産の目的外使用として許可されている「行

政処分」である。

平成24年2月24日付け23高ス第638号「行政財産使用許可書」(事実証明書2)は、申請日と許可日の整合性がなく、許可が成立しているかどうか定かではないとしても、「行政処分」である使用許可は、借地借家法が適用されず(事実証明書5)、許可をおこなった市からの一方的に許可の取り消す(この場合は、「撤回」)ことができることとされている。

また、この許可書(事実証明書2)によれば、許可の期限は、平成29年3月31日となっており、市が新たに使用許可処分を行わない限り期間満了となるため、商工会は、建物を取り壊した上で、市に土地を返還する義務が生ずることとなる。

ウ そもそも市有地に市以外の者が、地方自治法(昭和22年法律第67号、以下「法」という。)第238条の4第2項第1号で規定されている「政令(地方自治法施行令(昭和22年政令第16号、以下「令」という。)第169条)で定める堅固な建物」を建設する場合は、市から土地の貸し付けを受ける必要がある(事実証明書6)。しかし、本件では、土地の使用許可がなされているのみで、市と商工会との土地の貸し付けに関する契約はなされていない。

このように貸し付けに関する契約を交わすことなく、市が商工会に土地を貸していることは、法に反する行為といえる。

エ さらに商工会始め4団体が、商工会館に入居した経緯については、市によれば不明(事実証明書7)とのことであるが、市は、商工会館に他団体が入居することについて許可をしていない(事実証明書8)にもかかわらず、市の保有する資料によれば、商工会は、○○○○○○○○○○(以下「**A**」という。)と月額3万円(事実証明書9)で、△△△△△△△(以下「**B**」という。)とは、月額3万円(事実証明書10)で、□□□□□□□□□□□□□□□□□□(以下「**C**」という。)とは、月額3万1,500円(事実証明書11)で賃貸借契約を結んでいる。

しかし、仮に市が入居について許可をしていたとしても行政実例(事実証明書12)によれば、「行政財産の目的外使用の許可を受けた者が他の者に当該行政財産の全部又は一部を転貸することは、許可処分の性質上認められない。」とされている。

本件でいえば、建物の所有者は、商工会ではあるが、土地の所有者は、市であり、商工会は、法に反して、「他の者に当該行政財産の一部を転貸」している状態といえる。

また、**A**とは、平成28年11月1日に、**B**とは、平成28年11月11日に期間が満了となる契約となっている。契約書によれば、第9条で、「賃貸借の期間が満了した場合は、自己の負担で、直ちにこの部屋を現状に回復し、甲に返還しなければならない。」と規定しているため、契約の更新を行わなければ、何ら移転補償を行う必要はない。

このように市は、商工会が、法に違反する行為を行っているという事実を

知りながらそれを隠し、かつ、2団体との契約期間が、満了を迎えるという事実を知りながら物件移転補償費に関する補正予算について、議会に提案し、議員を欺いて、議案を承認させたことになる。

オ これらのことから、市は、商工会に移転補償費を支払う必要はなく、また、入居している3団体については、使用許可条件に反して入居しているため、そもそも退去することが当然であり、移転補償費について支払理由がないことは明白である。

カ また、商工会館取り壊しにあたり、市は、高浜エコハウスを当面の移転先とすることとし、その移転改修工事1, 199万3千円(事実証明書13)についても仮に移転するとしても移転に係る経費は、商工会が負担するべきものであり、市が支払う必要のない費用といえる。

キ 以上のとおり、商工会館の取り壊しにあたり、市は、商工会に対し移転補償費等として全額を支払う必要はなく、さらに商工会以外の3団体についても同様に移転補償費の全額を支払う必要がないといえる。

## (2) 高浜市が被る被害の額

商工会、B、A及びCに対して物件移転補償費の合計5, 587万8千円及び移転改修工事費1, 199万3千円の総額6, 787万1千円

## (3) 求める措置

監査委員は、高浜市長に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める。

高浜市商工会等物件移転補償費5, 587万8千円を商工会始め4団体に支払わないこと、また、既に支払った場合は、市に返納させること及び移転改修工事費1, 199万3千円を執行しないこと、また、既に執行している場合は、支払った金額を商工会に対して請求し、支払わせること。

## 事実を証する書面

- 事実証明書1 平成28年6月1日開催市議会6月定例会公共施設あり方検討特別委員会会議録(写し)
- 事実証明書2 行政財産使用許可書(案)(写し)
- 事実証明書3 高浜市公有財産事務取扱規則(抄)(写し)
- 事実証明書4 平成28年10月21日付け高浜市長からの回答書(写し)
- 事実証明書5 「新版 逐条地方自治法 第8次改訂版」(松本英昭著 学陽書房刊)(974ページ)(写し)
- 事実証明書6 「新版 逐条地方自治法 第8次改訂版」(松本英昭著 学陽書房刊)(972ページ)(写し)
- 事実証明書7 平成28年9月5日付け高浜市長からの「質問に対する回答書」(写し)
- 事実証明書8 平成28年11月1日付け28高地産第74号「公文書非

- 公開決定通知書」(写し)
- 事実証明書9 商工会とAとの賃貸借契約書(写し)
- 事実証明書10 商工会とBとの賃貸借契約書(写し)
- 事実証明書11 商工会とCとの賃貸借契約書(写し)
- 事実証明書12 「現行自治六法I 基本法編」(第一法規刊)(216ページ)  
(写し)
- 事実証明書13 平成28年6月23日公共施設あり方検討特別委員会会議  
録(写し)
- (事実を証する書面については、添付を省略した。)

#### 4 請求の受理

本件措置請求は、法第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、平成28年11月15日付けでこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求の内容及び陳述を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 本件行政財産を貸し付けではなく使用許可で行ったことは違法又は不当に財産の管理を怠る事実であるか。
- (2) 商工会が3団体に商工会館の部屋の一部を貸し付けていることが、行政財産の使用許可の条件違反で、違法又は不当な財産の管理を怠る事実であるか。
- (3) 本件行政財産の使用許可の取り消し(撤回)によって物件移転補償費を支払うことは、違法又は不当な公金の支出が、相当な確実さをもって予測される場合であるか。

### 2 監査対象部グループ

こども未来部文化スポーツグループ  
都市政策部地域産業グループ  
市民総合窓口センター市民生活グループ

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成28年12月5日に請求人に対して、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、次の新たな証拠の提出がされた。

- 事実証明書14 平成28年9月26日付け「公文書公開請求書」(写し)
- 事実証明書15 平成28年10月7日付け28高ス第90号「公文書公開決定通知書」(写し)
- (事実を証する書面については、添付を省略した。)

請求代表者他4名が出席し、請求書記載事項の補足を含め、次の内容の陳述があった。

- (1) 高浜市中央公民館に隣接して建っている高浜市商工会館に関し、地方自治法に違反する行為が認められるので、住民監査請求をするに至った。
- (2) 商工会館は、昭和55年10月に高浜市が建設したものを国及び県から2千万円、市から4千万円の補助金を受けて約1億1千300万円で商工会が市から買い取っている。これは事実証明書1として提出してあるが、平成28年6月1日開催の市議会6月定例会公共施設あり方検討特別委員会の市の答弁により明らかになった事項である。
- (3) 商工会館は、市の土地を借りて建物が建てられているわけだが、この借地の関係について確認するために、事実証明書14として提出したとおり、高浜市の情報公開条例に基づきその根拠について請求したところ、事実証明書15のとおり、借地契約書は存在せず、事実証明書2として提出している「行政財産使用許可書」が開示された。市と商工会とは借地契約を交わされていないとのことであった。
- (4) この「行政財産使用許可」は、行政処分としての使用許可であるため、借地権が生じないことは、事実証明書5で提出している解説のとおりで、行政処分としての使用許可を取り消すことは、行政庁、本件の場合は、高浜市長の判断でいつでもできるはずである。
- (5) また、事実証明書6として提出している法238条の4第2項第1号では、「政令で定める堅固な建物」を建築する場合に土地の貸し付けを行うと規定されているが、この貸し付けが、法どおりになされていないことが問題である。
- (6) 次に「行政財産使用許可」の期限では、事実証明書2のとおり、平成29年3月31日となっている。中央公民館の取り壊しは、平成28年11月15日閉館後に行うこととされているので、この使用期限後に取り壊すこととすれば、解体費を含め移転に関する費用を市は、一切支払う必要はない。また、仮に期限前に取り壊したとしても市が補償しなければならない金額は、使用できなくなる日から平成29年3月31日までの逸失利益のみで、使用期限までの部屋の賃貸料金相当額のみとなるはずである。
- (7) さらに問題なことは、事実証明書2で示した「行政財産使用許可」(案)の「許可の期間」欄にも「1借り受けた権利を譲渡又は転貸ししないこと」と記載されているとおり、市の土地を借り受けて建てている建物の一室を第三者に転貸することは、事実証明書12として提出している自治六法215ページに記載されているとおり地方自治法に違反する行為である。
- (8) 商工会が第三者に転貸ししている証拠は、事実証明書9、10及び11であり、公文書公開請求により市から入手したものである。市は、商工会が第三者に転貸している事実を知らず、何ら是正指導することもなく放置していたことの証拠であり、この点においても商工会と市は、一体となって市民をだましていたといえる。

(9) このことから法に違反する状態で入居している団体に対し、市は直ちに退去を命ずるべきであり、この退去に際し、何ら補償する理由はみあたらない。以上のように、商工会館は、その存在自体が法律に違反しており、また、その商工会館に入居しているBを始めとする3団体も違法に入居している状態である。

(10) 事実証明書5及び6で提出した「新版逐条解説地方自治法（第8次改訂版）」976ページでは、「使用者の許可の条件に違反する事実の発生に基づき許可の取消しをするときは、それにより使用者に損害があっても、普通地方公共団体はそれを賠償する義務を負わない（以下略）」と解説している。

本件では、商工会が「転貸ししないことを条件」に土地を借りていながら、借りた土地の上に建っている商工会館を有償で転貸ししていたわけだから、市長は、条件違反で許可を取り消せるし、ましてや商工会を始めとする4団体へ物件移転補償費を支払う理由はなく、むしろ商工会に対して、建物を取り壊して、更地にし、市に土地の返還することを命令できるはずである。

つまり、物件移転補償費5,587万8千円及び商工会のエコハウスへの移転に際し、市が行う改修工事費1,199万3千円の執行の停止は当然のことである。

(11) 事実証明書2の行政財産使用許可書には「平成24年3月20日付けで申請のあった」と記載している。発行日が「平成24年2月24日」付けで、全く逆転の日付のものだ。市は、こういったずさんな管理をしている。

#### 4 関係職員の陳述の聴取

平成28年12月9日にこども未来部長以下2名、都市政策部長以下2名、市民総合窓口センター以下2名の職員より、以下の内容の陳述を聴取した。

##### (1) 請求の要旨イについて

商工会館は中央公民館と一体的に建設されており、登記もされた建物であり、継続的な土地の使用を前提に使用許可をしてきた。

使用者の責によらない許可の取り消しの場合、許可の取り消しにより生じる損失が、一般的に受忍すべき範囲を超えていれば、補償をしなければならないと解釈されている。また、使用期間の定めが形式的にあるからといって、許可期間の満了によって法律関係が当然に消滅するというものではなく、許可の取り消しと同様に、使用者の損失が一般的に受忍すべき範囲を超えていれば、補償の必要があると考える。

##### (2) 請求の要旨ウについて

法238条の4第1項において、行政財産は原則他者への使用を禁止しているが、商工会館が建設された昭和55年当時の同条第2項において、例外規定として、政令で定めるものに対し、政令で定める用途に供させるため、貸し付け、地上権を設定できるとの規定は、存在した。しかし、令第169条第1号で定める「行政財産である土地を貸し付けることができるもの」に、

商工会は該当しなかった。そこで、法第238条の4第4項の「用途又は目的を妨げない限度において使用を許可することができる」という規定に基づき、行政財産の目的外使用許可という行政処分の方法をとり、継続的な土地の使用を前提に、申請及び許可を更新してきた。

現行の法第238条の4でも、同条第2項は、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、私権を設定できるとあるが、昭和63年の令の改正までは、商工会は、貸し付けの対象となる法人ではなかった。商工会は、令第169条の2第3号で定める「行政財産である土地を貸し付けることができる法人」に、昭和63年の令の改正によって、該当することとなった。

また、法第238条の4第7項において、行政財産の目的外使用の規定があるが、こちらも「その用途又は目的を妨げない限度において使用を許可することができる」とある。法238条の4第2項及び、第7項は、どちらも「できる」が使われており、市の選択裁量権が付与されている規定であると解釈され、どちらを選択しても違法性はないものであると考える。

#### (3) 請求の要旨エについて

商工会は、自らが保有している「商工会館の3階の部屋の賃貸借契約」を3団体と取り交わしているが、市が使用を許可している「当該土地に対しての賃貸借契約」を交わしているわけではないため、転貸にはあたらないと考える。

また、商工会は、商工会館にて商工会業務を行っており、市が許可をしている行政財産の使用許可の趣旨に反する使用をしているとは言えず、3団体の構成員は主に商工会員で構成されており、商工会は商工会員の活動支援として自らの財産を賃貸借している。これは、商工会の組織運営上の範囲内の活動であることから、法第238条の4第9項の市が使用許可を取り消す事由に該当せず、市が関与するものではないと考える。次に、商工会と3団体との賃貸借契約は商工会館3階の部屋の賃貸借である。これは商工会と3団体間での私法に基づく契約であり、借地借家法の適用がされるため、賃貸人である商工会は契約の満了による更新の拒絶や事前解約の申し入れは、当然にはできず、賃貸人による賃貸借の解約を申し入れるためには正当な事由が必要となる。よって、正当な事由として明け渡しの条件、又は引き換えに財産上の給付をするなどの申出が必要となる。移転の原因は商工会ではなく、市の要求によるものである。市は、商工会が入居団体に申し入れる正当な事由として必要となる財産上の給付に相当する移転補償を、損失の補償として、商工会館の借借人である入居団体を借家人として各人別に直接補償を行う必要が生じる。

なお、損失の補償を、商工会を通じて入居団体に行うのではなく、それぞれの入居団体に行うことは土地収用法（昭和26年法律第219号）の個別払の原則を根拠に行うこととしている。

#### (4) 請求の要旨オについて

(1)で説明したとおり、継続使用が前提として交わされている使用許可については使用期間の定めがないものとみるのが相当であり、短期間による期間満了が定められていても使用許可の取り消しと同様に使用者の損失が一般的に受忍すべき範囲を超えていれば補償の必要があると考えられる。また、(3)でも説明したとおり、入居3団体においても商工会からの行政財産である当該土地の転貸しは受けておらず、商工会においても本来の事業を実施しながら組織運営上の範囲内で建物の部屋の賃貸借をしているにすぎないため、両者ともに土地の使用許可条件には反していない。よって、補償の必要があると考える。

(5) 請求の要旨力について

高浜エコハウスの改修工事費は、商工会の仮移転先として、移転補償の一環として市が負担するもので、その積算根拠は収用等で用いられる基準である「中部地区用地対策連絡協議会（以下「用対連」という。）」の「損失補償算定標準書」を基に調査をし、必要な補償費を積算している。また、仮移転先の工事費、取壊費用についても、補償の一環として市が実施するものであるため、市が支払うものである。

### 第3 監査の結果

#### 1 監査執行の辞退

本件請求の監査において、柴田耕一監査委員より、議会選出の監査委員であり、請求人の主張に、「市議会の議決が違法、かつ不当である。」とあることから、監査の客観性及び公平性に疑念を持たれることのないよう本件監査の執行を辞退したい旨申出があり、柴田委員は本件請求の監査の判断には関与していない。

#### 2 事実関係の確認

##### (1) 商工会館について

高浜市商工会館は、昭和55年10月に、高浜市立中央公民館とともに市が建設した建物のうち、645.48㎡を専有部分として、1億1,286万8,982円で商工会が購入した区分所有建築物である。

商工会は、それ以前（昭和55年）は、市の旧分庁舎を商工会館として借用しており、その中に**B**、**A**は既に間借りをしていた。

##### (2) 本件行政財産使用許可について

###### ア 平成24年度からの状況について

行政財産使用許可については、法第238条の4第7項の規定に基づき行われている。規則第14条第1項に基づき、商工会から行政財産使用許可申請書が提出され、同規則第13条に基づく行政財産の使用許可の基準に基づく判断がされ、同規則第15条第1項に基づく使用期間での許可がされている。

平成24年度の許可内容は、以下のとおりである。



### 【許可内容】

- ・使用を許可する行政財産：高浜市湯山町六丁目7番地3の一部
- ・面積：242.138 m<sup>2</sup>
- ・使用目的：商工会館用地及び倉庫
- ・許可期間：平成24年4月1日から平成29年3月31日まで
- ・使用料金：145,283円
- ・許可の条件等：借り受けた権利を譲渡又は転貸ししないこと。

使用の必要がなくなった時は、その10日前までにその旨の届出をするとともに、現状に復すること。

使用の期間満了30日以内において、期限後の行政財産使用許可申請を行うこと。

(なお、商工会が保有する行政財産使用許可書(23高ス第638号)の原本は、申請日が平成24年2月20日で、許可日が平成24年2月24日であることを確認した。)

### イ 過去の状況について

昭和55年10月25日に最初の行政財産使用許可申請書が提出され、昭和55年11月1日から昭和58年3月31日までを期限として、最初の行政財産の使用が許可された。使用許可書には、許可の条件として、「許可の期間満了30日以内において、期限後の行政財産使用許可申請を行うこと。」と明記されている。以後5年単位で許可の更新手続きがされている。

### (3) 商工会と3団体との賃貸借契約について

商工会は、商工会館取得当時(昭和55年)から**B**及び**A**に部屋の一部を貸し付けている。このことは(1)のとおり、商工会館取得以前からの貸付けを継続したものである。

なお、**C**については、平成24年7月1日より貸し付けを開始しているが、商工会が保有する資料によると、「**C**の全構成員が商工会会員であり、その会員である**C**の構成員を効率的に集団で経営指導を行うことができること、また、**C**は非営利団体であることから、貸し付けを認めることとした。」とされている。

### (4) 物件移転補償費等について

本件物件移転補償費等は、用対連が定めた損失補償算定標準書に基づいて算定されている。

用対連は、国土交通省中部地方整備局内の各県の用地対策連絡協議会の事務局であり、通常、自治体における物件移転補償金等の積算の際には、この用対連が定める「損失補償算定標準書」に基づいて算定する。

「損失補償算定標準書」は損失補償の観点から住民の生活再建のために必要な費用の積算を行うために策定された客観的な基準であり、全国的にもほぼ統一された基準である。

本件物件移転補償費については、この損失補償算定標準書に従い、商工会の移転によって生じる費用の補償費及び保有財産の滅失に伴う補償費を算出

している。

なお、高浜エコハウス改修工事費及び3団体への移転補償費については、用対連が補償基準等を定めた「公共用地の取得に伴う損失補償基準」に基づき、補償内容を決定している。高浜エコハウス改修工事費は、仮住居等に要する費用について定める、同基準第32条第1項において、「土地等の取得若しくは土地等の使用に係る土地にある建物又は取得し、若しくは使用する建物に現に居住する者がある場合において、その者が仮住居を必要とするものと認められるときは、仮住居を新たに確保し、かつ、使用するのに通常要する費用を補償するものとする。」としていることから、この基準に基づき商工会が仮移転先として希望する高浜エコハウスの改修工事を移転補償の一環として、市が行うものである。また、3団体への移転補償費についても、借家人に対する補償を定める、同基準第34条第1項において「土地等の取得又は土地等の使用に伴い建物の全部又は一部を賃借りしている者がある場合において、賃借りを継続することが困難となると認められるときは、その者が新たに当該建物に照応する他の建物の全部又は一部を賃借りするための通常要する費用を補償するものとする。」としていることから、商工会への移転補償の一環として、借家人である3団体が他の建物を賃借りするために通常要する費用を補償するものである。

### 3 監査委員の判断

本件請求について、請求の要旨及び理由、関係書類の調査、請求人の陳述、関係職員の陳述、事情聴取から判断した結果は、次のとおりである。

(1) 監査対象事項(1)については、以下の理由から、違法又は不当に財産の管理を怠る事実はないと判断した。

請求人は、法第238条の4第2項第1号で規定されている堅固な建物を建設する場合は、市から土地の貸付を受ける必要があり、貸付に関する契約を交わすことなく、市が商工会に土地を貸していることが違法と主張する。

一方、市は、商工会館が建設された昭和55年当時の法第238条の4では第2項において、例外規定として、貸し付け、地上権を設定できるもの及び用途を定めた規定はあったが、この「行政財産である土地を貸し付けることができるもの」に商工会は該当しなかったため、行政財産の目的外使用許可の方法をとり、継続的な土地の使用を前提に、申請及び許可を更新してきた。また、現行の法第238条の4第2項の貸付けの規定と同条第7項の使用許可の規定は、ともに「できる」と規定され、市に、どちらにするか裁量が認められたものである。市は、商工会が行政財産の継続的な使用を前提としたため、当初からの利用関係と同じ使用許可処分にて行ってきたと主張する。

よって、この点について判断をする。

ア 行政財産の使用関係（法第238条の4の趣旨）

法第238条の4は、「行政財産の本来の目的達成にとって障害となりうるような財産管理行為を禁止すると同時に、本来の目的と両立しうる限りにおいて目的外の使用を例外的に認めることによって、全体として行政財産の最も効果的な運用を実現しようとするところにある。具体的には、行政財産については普通財産と異なり、その貸付け・交換等は原則禁止され（第1項）、違反行為は無効とされる（第6項）。ただし、例外的に行政財産の用途・目的を妨げない範囲において、行政財産である土地への私権設定が認められる（第2項から第4項）ほか、さらに行政財産の使用許可（第7項）の制度がおかれている。

ただし、後者の場合には借地借家法の適用は排除され、許可撤回の権利が地方公共団体側に留保されることになる（第8項、第9項）。以上のように本条はその構成上、行政財産への私権設定の原則禁止およびその例外規定（第1項から第6項）と公法的な使用許可に関する規定（第7項から第9項）の二つの部分から成っている。一般には、「第2項の私権に基づく使用」と、「第7項の許可に基づく使用」は、それぞれ「行政財産の目的外使用」の二つの形態にほかならず、両者の法的性質の相違は相対的なものでしかないとの理解が行われている。」（出典：第一法規刊「注釈地方自治法第238条の4概説」）とされている。

#### イ 法第238条の4第2項（私権に基づく使用）

そこで、まず、前者の第2項の私権に基づく使用について確認する。前者の第2項の私権に基づく使用は、「貸付又は地上権、地役権の設定による使用」であり、法第238条の4第2項第2号にて「普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に1棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合」としている。

#### ウ 法第238条の4第2項第2号で規定する「政令で定める法人」

前記イにおいて、「政令で定める法人」は、令第169条の2第3号で規定しており「公共団体又は公共的団体で法人格を有するもののうち、当該普通地方公共団体が行う事務と密接な関係を有する事業を行うもの」とされている。

その公共的団体とは、「農業協同組合、森林組合、漁業会、林業会、生活協同組合、商工会議所等の産業経済団体、養老院、育児院、赤十字社、司法保護法等の更生社会事業団体、青年団、婦人会、教育会、体育会等の文化教育事業団体等いやしくも公共的な活動を営むものはすべてこれに含まれる」（実例昭和24・1・13、自発第37号）とされている。

商工会は、商工会法（昭和35年法律第89号）第3条（商工会は、その地区内における商工業の総合的な改善発達を図り、あわせて社会一般の福祉の増進に資することを目的とする。）に基づき設置された特別認可法人であり、市が行う事務と密接な関係を有する事業を行っている団体といえることから、政令で定める公共的団体として位置付けられる。

また、商工会館は、事実関係の確認(1)のとおり、中央公民館と共に建設された建物を商工会が購入したもので、商工会は、その専有部分を区分所有していることになる。

よって、請求人の主張のとおり、法第238条の4第2項第2号の規定により、商工会に本件行政財産を貸し付けることは可能である。

エ 昭和63年の令第169条の改正

ただし、商工会が令で定める貸付可能なものとなりえたのは、昭和63年の令第169条の改正によって、「行政財産である土地を貸し付けることができるもの」に「公共団体又は公共的団体で法人格を有するもののうち、当該普通地方公共団体が行う事務と密接な関係を有する事業を行うもの」が追加されたことによるもので、それ以前は、同令が定める「貸し付けできるもの」には該当しなかった。

オ 法第238条の4第7項(使用許可に基づく使用)

次に、後者の第7項の許可に基づく使用について確認する。

後者の第7項の許可に基づく使用は、「許可による使用」であり、「行政財産によっては、本来の用途又は目的外に使用させても、本来の用途又は目的を妨げないばかりか、場合によっては積極的に行政財産の効率的利用の見地から見て、その用途又は目的以外についても使用を認めることが適当であることがあるので、行政上の許可処分として使用させることが認められている。」(出典：学陽書房刊「逐条地方自治法第12次改訂新版」とされている。

商工会は、前記のとおり公共的団体であり、商工会法に基づき設置された特別認可法人であることから、その目的遂行のために設置する商工会館を、本件行政財産である公民館敷地に設置するための使用を許可することで、行政財産本来の用途又は目的を妨げるとはいえない。よって、その使用許可をすることは、法238条の4第7項の規定により可能である。

カ 管理者の裁量判断

以上のことから、法238条の4で規定する行政財産の目的外使用における、この二つの形態のうち、どちらも選択可能となり、どちらを選択するかは、行政財産管理者である市の裁量判断による。なお、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念上に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合は、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるが、本件については、前記のとおり、商工会がその設立目的を遂行するために設置する商工会館用地として、本件行政財産を使用させるのであるから、どちらを選択したとしても、裁量権の逸脱又は濫用とはいえない。よって、請求人が主張する貸し付けに関する契約を交わすことなく、許可にて市が商工会に土地を貸していることが、法に反する行為とはいえない。

(2) 監査対象事項(2)については、以下の理由から、違法又は不当な財産の管理を怠る事実はないと判断した。

ア 行政財産の譲渡・転貸の禁止

本件行政財産使用許可書には「借り受けた権利を譲渡又は転貸ししないこと」と明記されている。また、請求人から提出された（事実証明書12）「実例昭和40・1・21、自治行第3号」においても、「行政財産の目的外使用の許可を受けた者が他の者に当該行政財産の全部又は一部を転貸することは、許可処分の性質上認められない」とされている。

このことから請求人は、「建物の所有者は、商工会ではあるが、土地の所有者は、市であり、商工会は、法に反して、他の者に当該行政財産の一部を転貸している状態といえる」と主張する。

#### イ 使用許可の条件に違反する行為

しかし、この「実例昭和40・1・21、自治行第3号」における設問は、「行政財産の目的外使用許可を受けた者がその行政財産である施設を第三者に利用されている場合」の設問である。

#### ウ 本件の行為

この行政実例から、本件における当該行政財産許可について鑑みると、市が許可した当該行政財産は公民館敷地であり、商工会は、商工会が所有する商工会館の部屋の一部を、3団体に貸し付けているのであって、商工会館が当該行政財産ではない以上、請求人が主張する転貸しには当たらない。

また、**B**、**A**については、公共的な活動を営むものであり、**C**については、商工会の会員団体であることから、これら団体に商工会館の部屋の一部を貸し付けていることは、行政財産の使用許可の条件に違反となる行為ではない。よって違法又は不当な財産の管理を怠る事実には違反してはいえない。

(3) 監査対象事項(3)については、以下の理由から、違法又は不当な公金の支出が相当な確実さをもって予測される場合とは認められないと判断した。

#### ア 期間満了をもって許可の継続を打ち切ることについて

請求人は、使用許可の期限は平成29年3月31日であり、この使用期限後に取り壊すこととすれば、解体費を含め移転に関する費用を市は一切支払う必要はないと主張する。しかし、この点については、「建物を建築することを目的とした土地の使用許可は、形式上使用期間を1年としていても、本来的には長期の利用を前提としているため、期間の定めのない使用許可と同じとみなされる。このため、たとえ使用期間の満了時に、新たな使用許可を行わないという形で使用許可を打ち切ったとしても、これは使用許可の撤回とされる。」（出典：ぎょうせい刊「地方自治法問題解決事例集第3巻(財務編)」）とされている。

また、判例では「(行政財産の使用許可は)使用期間の定めが形式的にあるからといって、期限到来によって法律関係が当然に消滅するというものではなく、本件各物件について使用許可によって与えられた使用権は、貸付期間について期間の定めがないものとみるのが相当である。」（東京高裁昭和50・7・14判決）と判示していることから、本件についても、貸

付期間を平成29年3月31日までと定めているが、継続を前提に許可されたものであり、貸付期間については期間の定めがないものとみなされる。

よって、仮に許可の更新をしなかったとしても、使用許可の取り消し（撤回）とみなされることになる。

イ 使用許可の取り消し（撤回）によって移転補償費を支払うことについての違法性について

行政財産の使用許可は、請求人の主張のとおり、法第238条の4において、「当該財産を公用又は公共用に供するため必要が生じたとき、又は相手方に許可の条件に違反する行為があると認めるときは、取り消すことができる。」（同条第9項）、「許可を受けてする行政財産の使用については、借地借家法の規定は、これを適用しない。」（同条第8項）とされているが、この点について、「使用許可については、借地借家法の適用が、明文をもって排除されているが、このことが、いっさいの私法原理の適用を排除する趣旨か否かについては、判断が分かれている。しかし、いずれにせよこの規定が、行政財産管理者の恣意的な取り消しを容認する趣旨のものでないことは明らかであり、いわゆる「授益的行政処分撤回」の法理により取消権の行使には一定の制約が及ぶことになる。すなわち、許可の一方的な取消しは一定の合理的な事由のある場合に限られ、正当な手続きに従って行われなければならない、また比例原則に適合しなければならないのはいうまでもない。」（出典：第一法規刊「注釈地方自治法」）とされている。

さらに、判例では、「国有財産法では、国有財産に関して、普通財産を貸し付けた場合における貸付期間中の契約解除について損失補償の規定がもうけられていて（同法24条）、これを行政財産についても準用しており（同法19条）国有であれ公有であれ行政財産であることに本質的にかわりがなく、また、右規定は、貸付期間中の解除に関するものであるが、期間に定めのない場合であっても使用許可の目的、内容ないし条件に照らし一応の使用予定期間の認めるときは、これを期間の定めのある場合と別異に扱う理由はないから、国有財産法の補償の規定は、公有行政財産にも類推適用されるべきであり、公有行政財産を公用もしくは公共用に供するために使用許可を取り消したときは、取り消しによって生じた損失を補償すべきであると解される。」（東京高裁昭和50・7・14判決）と判示している。

本件に照らし合わせてみると、商工会は、商工会館建設当時から本件行政財産を、商工会館用地として使用する目的で、市から使用許可を受けている。

また、許可の期間は便宜上（規則で貸付最長期間は5年としているため）、平成29年3月31日までとなっているが、前記アのとおり、継続を前提で市は許可したものである。なお、商工会への許可の取り消し（撤回）については、中央公民館取り壊しに伴い、許可取り消し（撤回）及び明渡しを、市が要求したもので、商工会に帰責事由は見当たらない。

よって、前記判例と同様、本件行政財産においても、国有財産法の補償の規定を類推適用すべきであり、取り消し（撤回）によって生じた損失を補償することに違法性は見当たらない。

なお、3団体への移転補償費及び高浜エコハウスの改修工事費についても、事実関係の確認（4）のとおり、商工会への損失補償の一環として行われるものであり、その支出について違法性はない。

#### 4 結論

以上のことから、請求人が求める、物件移転補償費及び移転改修工事費の執行停止を勧告することについては、理由がなく、その措置の必要は認められない。

#### 5 意見

本件請求においての判断、結論は前記のとおりであるが、請求人から提出された事実証明書2（行政財産使用許可書(案)）の日付の問題は、失念による明らかな転記ミスであり、場合によっては大きな誤解を生じる恐れがある。今後、二度とこのようなことが起こらぬよう、事務処理においては細心の注意を払い進められるよう要望する。