

## 監査結果公表第4号

平成21年2月25日付にて提出のあった住民監査請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、監査を実施したので同条第4項の規程に基づき、その結果を公表します。

### 住民監査請求に基づく監査結果について

平成21年4月14日

東かがわ市監査委員 赤坂末夫

東かがわ市監査委員 池本信秀

東かがわ市監査委員 楠田敬

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

住所 氏名 省略

### 2 請求書の提出

請求書の提出は平成21年2月25日である。

### 3 請求の内容

措置請求書及び事実証明書、追加資料（住民監査請求の具体的違反理由）並びに請求人からの陳述で請求書の要旨を次のように理解した。

平成20年9月26日、東かがわ市より東讃漁業協同組合に支払われた漁業補償金（企業誘致に伴う損失補償）2578万円、さらに平成20年9月議会にて可決された水産振興の2000万円は法律的な根拠がなく、違法な公金支出にあたるので返還の措置をとることを求めるというものである。

内容は、平成19年11月、三本松港埋立地に株式会社タダノが進出することになり、東かがわ市は漁業関連用地とされていた土地の一部を売却することになった。そこで問題となったのが、以前、東讃漁業協同組合と約束していた漁業関連用地の無償使用に関する確認書、覚書の存在である。

市はこれを根拠として、東讃漁業協同組合に使用借権が発生したものとし、その権利を消滅させることへの損失補償として2578万円を支払ったのである。

しかし、違法・不当な点がある。

#### ① 漁業補償金2578万円は法的根拠がない

・平成16年12月1日付けで、交わしている確認書は、その時点で県有地であり、勝手に他人の土地について約束したのは違法である。

・平成2年3月26日付け公有水面埋立免許願書の処分計画で、漁業関連用地は東讃漁業協同組合への譲渡となっており、市への売却、東讃漁業協同組合への無償貸付となった根拠がなく違法である。

・漁業補償金2578万円の算定は、使用借権の経済的価値について、こじつけて算出したもので不当である。

#### ② 水産振興の2000万円は法的根拠がない

・水産振興2000万円は補償金2578万円の支払交渉から発生した紛争の解決策として約束したもので根拠がない。

#### ③ 平成20年9月議会上程の補正予算、歳入の県支出金420万円は架空の

計上であり、県の予算的根拠がない

- ・ 香川県は承知しておらず、予算計上していない。

以上、地方自治法第2条第16項、地方財政法第3条第1項・2項、東かがわ市予算事務規則第5条第1項、東かがわ市会計規則第44条第2項に違反する。

よって、2578万円は違法な公金支出に当たるので、東讃漁業協同組合に対し、返還する措置をとることを求める。返還が不可能な場合は市長以下、関係職員に損害賠償を命ずる措置をとることを求める。水産振興の2000万円については、市長以下、関係職員に最終執行金額についての損害賠償を命ずるなどの措置をとることを求めるというもの。

〔請求の要旨に添付された事実を証する書面〕

- 1 土地売買契約書（香川県と市土地開発公社）
- 2 平成20年度東かがわ市一般会計補正予算（第1号）
- 3 平成20年6月11日、建設経済常任委員会議事録
- 4 平成20年6月11日、建設経済常任委員会 配布資料
- 5 平成20年6月25日、平成20年度東かがわ市一般会計補正予算修正動議
- 6 平成20年6月25日、平成20年度東かがわ市一般会計補正予算修正動議提案理由 他討論議事録コピー
- 7 漁協交渉経過一覧
- 8 漁協との交渉協議報告書 平成19年12月28日から平成20年5月9日まで A4 22枚
- 9 平成19年6月定例議会 A市議会議員 一般質問 議事録コピー
- 10 漁業関連用地に関する顧問弁護士相談依頼文及び回答記録 A4 6枚
- 11 香川県及び（株）タダノとの協議報告書 A4 18枚
- 12 東讃漁業協同組合 立入禁止文（書き写し文）
- 13 平成20年度東かがわ市一般会計補正予算（第4号）
- 14 平成20年度9月24日、建設経済常任委員会議事録
- 15 平成20年度9月議会 A市議会議員 一般質問 議事録コピー
- 16 三本松港湾公有水面埋立免許願書、資金計画書、処分計画書、法第4条3項の権利者の調書、公有水面埋立同意書

事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

#### 4 請求の要件審査

本件請求については、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条所定の要件を具備しているものと認めた。

## 第 2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

### 1 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由（原文）

市の監査委員の中に楠田市議会議員がいる。楠田議員は、上記補正予算に賛成し法的に問題なしとの認識である為、この問題は公平・公正な監査ができないと想定される。同じく、池本信秀氏も過去に香川県信用漁業協同組合連合会、引田漁業協同組合に勤務された期間があり、公平・公正な監査ができないと想定される。よって、外部監査を求める。

### 2 東かがわ市長に法第 252 条の 43 第 2 項前段の規定による通知を行わなかった理由

外部監査を請求する理由が妥当なものとは認められず、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

## 第 3 監査の実施

### 1 監査（調査）期間 平成 21 年 2 月 26 日～平成 21 年 4 月 14 日

### 2 監査対象部局 総務部政策課

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 21 年 3 月 5 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

追加資料として、具体的違反理由を記した書類の提出があった。新たな主張としては、平成 20 年 9 月議会上程の補正予算、歳入の県支出金 420 万円は県の支出を裏付けるものがなく、補正予算書作成、上程は虚偽の公文書作成、同行使違反にあたるというものである。

### 4 監査の対象事項

本件請求に係る対象事項は、東かがわ市が東讃漁業協同組合に対し、三本松港埋立地内の漁業関連用地に存するとした東讃漁業協同組合の使用借権を企業誘致に伴い市が一方的に解除したことへの損失補償として支出した漁業補償金 2578 万円、水産振興を目的とする 2000 万円、及びその財源の一部とする県支出金 420 万円の予算計上が、違法・不当な財務会計行為に該当するか否かという事項である。

そして、措置請求の内容は、2578 万円の公金支出について、東讃漁業協同組合に対し、返還する措置をとることを求める。不可能な場合は、市長以下関係職員に損害賠償を命ずるなどの措置をとることを求める。2000 万円の公金支出（相当な確実さをもって予測される場合）は、最終執行金額について、市長以下、関係職員に損害賠償を命ずる措置をとることを求めるというものである。

## 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により、次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

### 1 事実関係の確認

監査は、関係書類を調査するとともに、市長、副市長、総務部長、監査対象部局の職員から事情聴取すること等により行い、次の事実を確認した。

(1) 東かがわ市職員措置請求書では、漁業関連用地の譲渡先は東讃漁業協同組合であった、としているが、正確には東讃漁業協同組合連合会となっている。この連合会とは、旧白鳥町、大内町地先を漁場とする第2種藻建網漁業、磯建網漁業、雑魚柵網漁業のほか、旧白鳥町から旧津田町に至る間の地先を漁場とする第3種いかなご地曳網漁業など、共同漁業権の管理団体であり、この構成員の一つが東讃漁業協同組合である。

(2) 平成16年12月1日付け前市長と東讃漁業協同組合代表理事組合長（以下「東讃漁協」という。）が確認書を交わしている。内容は  
① 三本松港埋立地内漁業関連用地については現在、県有地であるが、市が購入した場合は、過去の経緯に鑑み、東讃漁協が使用する際の借地料は無料とする。

②. 漁業関連用地と港湾施設との段差については、東讃漁協が当該用地を利用して計画する事業との整合性を検討し、双方協力して県に対しその解消を要望するとともに、実現を図るものとする。

③. 埋立地内に市が計画する公共下水道処理施設及び放流についての組合への対応は、補償金というのではなく、今後、東讃漁協が計画する水産業振興を目的とする合理的、具体的な事業に対する支援策という形で、誠意をもって積極的に対応するというものである。

埋立て開始後、14年経過しての確認書締結に至った理由については、平成16年5月頃、香川県より、市が利用計画していた土地及び漁業関連用地の早期買取を求められていたことから、同年9月に開始した東讃漁協との交渉において、従来明確化されていなかったことを、文書化したものである。内容の、【①. 現在県有地であるが市が購入した場合は、過去の埋立同意時の経緯に鑑み、東讃漁協が使用する際の借地料は無料とする。】の前段部分

市が購入した場合は、の点について、平成2年3月の公有水面埋立免許願書の埋立処分計画では漁業関連用地は東讃漁業協同組合連合会への譲渡となっており、それが市への売却となった理由、それに伴う変更諸手続きについて県から事情聴取した。

それによると、平成13年度埋立完了後、県は漁業関連用地について東讃漁協と交渉し、売却の話をしたと思う、との証言があった。しかし、結果として合意は得られず、地元自治体に公共性をもった状態で、将来運用してもらいたい、ということで市への買取要望になったとのことであった。その後、市は、平成16年8月の市議会全員協議会において、取得計画の説明をしている。

前述のような交渉の流れを見てみると、漁業関連用地の譲渡先を、漁業権管理団体名にしている埋立処分計画からは、漁業関連用地の確保に重点を置き、実際の譲渡先を特定するということには重きを置いていなかったことが推察される。

譲渡人変更に関する手続きについては、公有水面埋立法第27条第1項第1号（譲渡先が公共団体となる場合は、変更手続きを必要としない規定）を適用し処理済みとしている。

【①】の後段部分 埋立同意時の経緯に鑑み、の点については、当時の経緯を知り得る資料は大内町史補遺掲載部分、市と漁協の協議録及び平成16年8月の市議会全員協議会会議録であった。これら資料及び関係人の陳述から判断すると、市（旧大内町）は公共下水道の終末処理場用地を求めていたこと、漁協は使い勝手のよい港湾整備を望んでいたこと、

県は産業廃棄物処理施設の確保を望んでいたことが一致し、埋立事業としては異例の早さで、漁協の同意が得られ、決着をみたことと推察される。

(3) 平成17年6月1日、市と市土地開発公社で土地の先行取得に係る委託契約を締結し、同日漁業関連用地を含めて香川県から市土地開発公社が取得している。

(4) 平成19年3月29日前市長と東讃漁協、市土地開発公社の三者で、当該漁業関連用地を東讃漁協が使用することについて、覚書を締結している。内容は市土地開発公社有地を東讃漁協が使用するときは、市が買受け、東讃漁協に無償貸付する等の他、使用目的を明示している。

これは、当時、香川県内他市で、漁業振興のために漁協に無償貸付されている土地が他目的（ガソリンスタンド、有料駐車場の経営）に使用されていた事実があり、撤去を求める訴訟があったことから、同様の将来のトラブルを未然に回避するために明記したものであり、この用途制限が覚書締結の主たる目的である。前市長退任前に締結されたのは、市及び東讃漁協双方が合意事項の確認が必要との判断からである。

(5) 平成19年11月株式会社タダノ進出の打診を受け、平成19年12月7日より東讃漁協と協議を開始している。内容は漁業関連用地売却により、覚書を市が一方的に破棄することによる損失補償についてである。平成20年5月9日に次の内容で合意されている。

2578万円の損失補償金を支払うこと、水産業振興を目的とする事業（事業規模2000万円、海苔種網冷凍保管施設の修繕、旧三本松港船揚場施設整備、軌条レール及び上架用船台の整備を含む）に対する事業費助成を行うこと、総事業費のうち東讃漁協の費用負担割合は1割とするというものである。

(6) これを受けて、平成20年5月13日付けでその旨を記した解約通知をしている。

(7) 平成20年9月25日、権利消滅に関する契約書を締結している。

(8) 補償金2578万円は平成20年6月議会に予算計上され、議決されている。そして同年9月26日支出されている。

- (9) 水産振興を目的とする事業への支援金 2000 万円は、事業の具体的算出の決定により、同年の 9 月議会上程となり、同様に議決されている。
- (10) 2578 万円の支出根拠は確認書、覚書の締結により、使用借権が発生したものとし、市の一方的な解除でその権利を消滅させたことによる損失補償としている。
- (11) 使用借権の具体的価値判断については、土地鑑定評価に基づき行っている。その中で使用借権の経済価値は原則認められないとしているが、一方、原則論に対する例外として使用借権に価値を認めているケースがある。本事案は使用借権の存続期間中に、土地所有権が売買され、その対価を土地所有者と使用権者が按分して受領する場合に該当すると判定し、価値判断基準は、高松地方裁判所所管の競売事件において採用されている使用借権割合を基礎として計算したものである。
- (12) 水産振興を目的とする事業への支援は、平成 20 年 5 月 9 日の合意に基づき、具体的要望を受け実施するもので冷蔵施設修理等補助金として 450 万円、三本松港船揚場整備工事として設計費も含めて 1550 万円計上している。冷蔵施設 450 万円は水産振興施設等整備補助金交付要綱に基づくものである。船揚場整備工事 1550 万円のうち、1050 万円は市が工事主体で香川県単独県費補助事業であり、500 万円が漁協主体として実施する事業で、同時施行となっている。財源は冷蔵施設修理等補助金 450 万円が全額市補助金、市工事分 1050 万円の 4 割にあたる 420 万円が県補助金、漁協工事分 500 万円の 1 割 50 万円が漁協負担金である。この中で県補助金 420 万円が香川県において予算計上されていない。これは補助制度のルールに沿った事務手続きの遅れが原因であるが、当該事業については、明許繰越の手続きをし、平成 21 年 4 月 10 日に交付決定を得ている。

## 2 監査委員の判断

- (1) 『平成 16 年 12 月 1 日付け前市長と東讃漁業協同組合代表理事組合長が交わした確認書は、勝手に他人の土地について約束したものであり、違法であるという主張について』



請求人が言う違法性について具体的な法令、条文の提示がなされていないが、確認書及び覚書が有効か無効かのみについて検討する。民法において、契約はその形式に関係なく、当事者の意思表示の合致により成立するものとされており、その内容が公序良俗に反したものでない限り、有効なものと解される。確認書では「現在、県有地であるが、市が購入した場合」、覚書では「乙（東讃漁業協同組合）が使用するときは、甲（市）が本件土地を買い受け」と明記しており、土地所有者からの異議を示すものは何ら確認されていない。よって、本確認書及び覚書は効力を有していると判断する。以下の検討についてはこの判断を基とする。

- (2) 『2578 万円の漁業補償金は法的根拠がなく、違法な公金支出である。補償金額の算定についても、土地使用に係る経済的価値をこじつけて算出したものであり、合理性に欠けるという主張について』

法的根拠は、確認書、覚書に基づく使用借権の消滅による損失補償となっている。使用借権の経済的価値判断については、事実関係の確認(11)で示すものが合理性を欠くものであるとは言えない。公金支出については平成20年6月議会において議決され、会計規則に基づいて適正に支出されており、違法な点は見当たらなかった。

- (3) 『2000 万円は、漁業補償金の交渉から生じた紛争の解決策として約束したもので、根拠がなく違法とする主張について』

平成20年5月9日に東讃漁協との交渉の場で水産振興策として、すでに合意していたものである。支出根拠は450万円が水産振興施設整備補助金交付要綱を根拠とする冷蔵施設修理補助金、1550万円が三本松港船揚場整備工事で、1050万円を市所管の事業とし、500万円を漁協の事業主体とする事業である。1050万円の財源として香川県単独県費補助事業の採択を受け、補助率4割にあたる420万円を県支出金、500万円の財源として東かがわ市水産振興対策事業分担金条例を根拠とする分担金50万円を歳入予定しており、平成20年9月議会において可決されたものである。根拠がないとの指摘はあたらない。

- (4) 『平成20年9月議会上程の県支出金420万円は県の予算に計上されておらず、架空の計上であるとする主張について』

平成20年5月9日、東讃漁協と水産振興策について合意した後、県と補助事業採択について協議している。その結果、財源の目処がついたと判断し、予算に関する必要な書類を作成し9月議会に提出している。当

初予算編成時においても、国、県の予算成立前に議会提案されている。  
地方財政法第3条第1項 地方公共団体は、法令の定めるところに従い、  
且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、予算に計上しなければならない。第2項 地方公共団体は、あらゆる資料に基づいて、正確にその財源を捕捉し、且つ、経済の現実に即応してその収入を算定し、これを予算に計上しなければならない、とされており遵守することはいうまでもないことであるが、国、県の補助金等については、確定しなければこれを計上できないものではなく、確定後に変更事項が生ずれば、補正対応するのが通常であると理解するものであり、予測の元に予算計上することは一般的と考えられる。よって、架空という指摘はあたらないと判断する。

以上のことから、地方自治法第2条第16項、地方財政法第3条第1項、2項、東かがわ市予算事務規則第5条第1項、東かがわ市会計規則第44条第2項違反にあたる違法な公金支出との主張については、これにあたらないと判断する。