

高浜市監査公表第10号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき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30年1月15日

高浜市監査委員 浅岡保夫

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

請求代表者

住所

氏名

共同請求者

住所

氏名

2 請求書の提出日

高浜市職員措置請求書 平成29年11月13日（同日文書收受）

高浜市職員措置請求書(訂正) 平成29年11月27日（同日文書收受）

3 請求の内容

平成29年11月13日付け「高浜市職員措置請求書」の原文を、同年11月27日付けで提出された「高浜市職員措置請求書(訂正)」により修正して記載した。

高浜市職員措置請求書

2017年11月13日

高浜市監査委員
加藤仁康様
浅岡保夫様

請求代表者 住所
氏名
共同請求者は、巻末に添付

第1 請求の要旨

1 当該行為の担当部署など
高浜市長 吉岡 初浩

2 いつどのような行為が行われたか
高浜市中央公民館（以下、「公民館」という。）及び高浜商工会館（以下、「会館」という。）は、2017年10月現在解体工事が行われており、建物はすでに取り壊されている。
高浜市（以下、「市」という。）は、公民館を取り壊すにあたり、高浜市商工会（以下、「商工会」という。）に所有権を放棄する旨について記載した高浜市商工会館所有権放棄書（事実証明書1）を2017年4月4日に提出させた上で、市の経費により会館の取り壊しを行っている。

3 会館の取り壊し費用を市が負担する必要がない理由

- ① 商工会は、1980年10月に、市が公民館として、市所有の土地に建設した建物の一部に区分所有権を設定し、これを1億1,286万8982円で取得し、会館として使用してきた。
- ② 市は、2016年5月ころ、公民館の取り壊しを計画し、商工会に物件移転補償費を支払うことを条件に会館の取り壊しについて同意を得た（事実証明書2）。
- ③ しかし、商工会館は、市所有の土地の上に建設されており、商工会館を使用しなくなる理由を問わず、使用しなくなった段階で、商工会が取り壊しを行い、土地を市に返還することは、当然のことである。
- ④ 従って、会館の取り壊しは、商工会の責任において行われるべきであり、取り壊し費用を負担することも当然である。

4 取り壊しにかかる金額について

- ① 登記事項証明書（事実証明書3）によれば、公民館の延べ床面積は、4,675.74㎡で、その内、商工会館は、645.48㎡である。
- ② 公民館の取り壊しに係る経費は、総額1億9,049万4,720円である。（事実証明書4乃至6）。
- ③ これらの事実を踏まえて会館の取り壊しに係る経費は以下のとおりとなる。
- $$645.48 \text{ m}^2 \div 4,675.74 \text{ m}^2 \doteq 0.138$$
- …会館が占める割合
- $$1 \text{ 億} 9,049 \text{ 万} 4,720 \text{ 円} \times 0.138$$
- $$\doteq 2,628 \text{ 万} 8,271 \text{ 円} \cdots \text{商工会が負担すべき金額}$$

5 高浜市が被る損害の額

以上のことから、商工会が負担すべき取り壊し費用は、2,628万8,271円となる。

6 利害関係人について

加藤仁康監査委員は、商工会の監査役であるため、本件監査請求の利害関係人である。したがって、地方自治法199条の2の規定により本件監査をすることができない。

第2 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に勧告することを求める。

商工会に対し、会館取り壊しに係る経費2,628万8,271円の負担を求めること。

以上のとおり、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする。

事実証明書

- 事実証明書1 高浜市商工会館所有権放棄書（写し）
事実証明書2 物件移転補償契約書（写し）
事実証明書3 登記事項証明書（写し）
事実証明書4 契約書（工事）（写し）
事実証明書5 変更契約書（工事）（写し）
事実証明書6 契約書（工事）（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

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の所定の要件を具備するものと認め、平成29年1月28日付けでこれを受理した。

5 監査執行の辞退

本件請求において、請求人は、「加藤仁康監査委員は、商工会の監査役であるため、本件監査請求の利害関係人である。したがって、地方自治法199条の2の規定により本件監査をすることができない。」と主張する。しかし、加藤監査委員は、正しくは商工会法（昭和35年法律第89号）第31条第4項に規定する商工会の監事であり、監事の業務は、商工会の業務及び会計の状況を監査し、その監査の結果を総会に報告することである。

商工会の意思決定機関は総会であり、監事は商工会の業務及び会計の状況を監査する機関であって、執行機関である役員からは除かれている。

また、監事は、執行機関の日常の業務執行に巻き込まれることなく、最高意思決定機関である総会において議決された事項（事業計画及び収支予算等）が忠実に執行機関において実施されることを監査し、その監査結果を総会に報告することが業務とされている。

監事が商工会の意思決定の執行機関の一員でない以上、自治法第199条の2で規定する「自己の従事する業務に直接の利害関係のある事件」とはならないと判断するが、この点について、第一法規刊「コンシェルジュデスク地方自治法解説199の2」では「（自治法第199条の2の規定による）除斥という制度は、監査事務の公正な執行ということを大前提としており、仮に公正な判断ができた、やましいことは実際になかったというような

場合においても、住民等から疑いの目を持って見られるおそれがある者は、一切排除すべきという考えに基づいている。」と解説されていることから、加藤監査委員より同条の趣旨を踏まえ、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について、辞退届が提出されたため、これを受理した。

よって、加藤監査委員は、本件請求の監査には関与していない。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

高浜市商工会（以下「商工会」という。）が所有していた高浜市商工会館（以下「商工会館」という。）の解体工事費を市が負担していることが違法又は不当な債務その他の義務の負担に該当するか否かとした。

2 監査対象部署

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

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、請求人からは平成29年11月13日提出時にこれを行わない旨の意思表示がなされた。

4 関係職員の調査

平成29年12月15日に、こども未来部長以下2名及び都市政策部長以下2名の職員より、商工会館解体工事の事実確認等について事情聴取した。

なお、聴取結果については、市の主張として第3・2・(3)に記載した。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求には理由がないものと認め、棄却する。

2 理由

(1) 事実関係の確認

ア 商工会館について

商工会館は、昭和55年10月に、高浜市立中央公民館（以下「中央公民館」という。）とともに市が建設した建物のうち、645.48㎡を専有部分として商工会が購入し、使用してきた。

イ 行政財産目的外使用許可について

商工会は、中央公民館敷地の一部を自治法第238条の4第7項の規定に基づく行政財産の目的外使用許可（以下「使用許可」という。）を市から受けて、商工会館建設当初から継続的に使用してきた。

なお、市は、中央公民館の廃止に伴い、平成28年11月30日をもって使用許可の取消し（撤回）を行った。

ウ 中央公民館取壊しについて

中央公民館は、公共施設の再編計画の中で、高浜小学校の整備に合わせて機能移転（廃止解体）することとし、平成29年12月末日で

は、建物の解体まで終了している。なお、商工会館についても、中央公民館建物の解体と同時期に建物の解体を終了している。

エ 物件移転補償費について

市は、使用許可の取消し（撤回）によって生じる損失について、物件移転補償契約書（以下「補償契約書」という。）を商工会と締結し、補償金として、5,270万6,606円を支払うこととした。なお、関係職員の事情聴取時に提出された補償契約書の補償総括表の摘要欄には「取り壊し工事費を含まず。」と記載されている。

(2) 請求人の主張

商工会館は、市所有の土地の上に建設されており、商工会館を使用しなくなる理由を問わず、使用しなくなった段階で、商工会が取壊しを行い、土地を市に返還することは当然のことである。従って、商工会館の取壊しは、商工会の責任において行われるべきであり、取壊し費用を負担することも当然である。

(3) 市の主張

商工会館は中央公民館と一体的な建物であり、市は商工会に対し、継続的な土地の使用を前提に、使用許可をしてきた。

しかし、公共施設の最適配置という市の施策推進の一環として、中央公民館を廃止・解体することとなり、市が商工会に対して使用許可を取り消すことにより、商工会は移転を余儀なくされることとなった。

自治法では、第238条の4第5項及び第238条の5第5項において、一定の場合に許される行政財産たる土地についての貸付け又は地上権の設定及び地方公共団体の普通財産の貸付けについて、貸付期間中に公用または公共用に供するための必要により貸付契約を解除した場合に、使用者に対する損失補償を認めている。

使用許可の取消しについては、自治法第238条の4第9項には、損失補償を定めた規定はない。しかし、国有財産法（昭和23年法律第73号）では、第24条第2項において、普通財産の貸付けについて、自治法と同旨の規定を設けて損失補償を認めているとともに、国有財産法第18条第3項に定める行政財産の目的外使用許可による使用についても、同法第19条において同法第24条第2項を準用することとされている。

損失補償の要否について、国有の行政財産の使用許可の場合と、地方公共団体が有する行政財産の使用許可の場合とを異なって取り扱う合理的な理由はない。

また、昭和50年7月14日東京高裁判例により「右使用許可の取消によって使用権の価値そのもの以外の損失、例えば、建物・工作物の移転費、営業損失、整地費等について損失を受けているときには、その損失について補償を求めることができるものとする（右最高裁判判決参照）」とある。

商工会館の取壊しに要する費用は、本来は補償の対象となると考えられるが、中央公民館と商工会館は一体の建物であり、取壊しを別々に行うことは不可能であることから、補償を行わずに市が取り壊すこととしている。商工会との補償契約書第1条及び第3条には「甲（商工会）は、末尾に記

載する建物を除くすべての物件を乙（市）の工事の支障とならない位置に移転」とあり、商工会館は残置することとなっている。また、補償総括表にも適用において「取り壊し工事費を含まず。」と記載されているように、補償費には商工会館の取壊し費用は含めていない。

商工会館の取壊しは市からの要請により行われるものであり、商工会にその責に帰すべき事由に基づかない特別な犠牲を強いることとなるため、本来であれば取壊しを商工会に求め、それに対して取壊し費用を補償すべきであるが、上述理由により、中央公民館と商工会館を別々に取り壊すことは不可能であったため、市が取壊しを行っている。

(4) 監査委員の判断

ア 取壊し事由について

請求人は、商工会館が市有地に建っている以上、商工会館を使用しなくなった場合は、その理由を問わず、商工会が商工会館の取壊しを行うのが当然と主張する。（但し、当然とする根拠については示されていない。）

しかし、商工会が商工会館を使用しなくなった理由は、中央公民館の取壊しに伴い、使用許可の取消し（撤回）による市からの土地の明渡しを要求されたためであり、商工会の帰責事由によるものではない。

よって、使用許可の取消し（撤回）によって生じた損失に係る補償の必要性について議論が生じることとなる。

イ 補償の必要性について

使用許可の取消し（撤回）に伴う補償の必要性については、先に請求

人らによって提出された平成28年11月10日付け高浜市職員措置請求書に係る監査結果のとおりであるので、その記載を引用する。

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うるときは、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消したときは、取消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消し（撤回）については、中央公民館取壊しに伴い、許可取消し（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。

ウ 損失補償について

東京高裁昭和50・7・14判決では、「右使用許可の取消によって
使用権の価値そのもの以外の損失、たとえば、建物・工作物の移転費、
営業損失、整地費等について損失を受けているときには、その損失につ
いて補償を求めることができるものとする（右最高裁判決参照）。」と
判示している。これらのことから、本件請求に係る商工会館の解体工事
費に対する補償についても、商工会は補償を求めることができると考え
られる。

エ 解体費用の負担と補償との関連について

市から提出された商工会との補償契約書の補償総括表の摘要欄には「
取り壊し工事費を含まず。」と記載されている。また、同補償総括表に
おける補償額の工事費の金額欄に金額の記載はない。このことから、補
償費には商工会館の取壊し費用は含まれていないと判断できる。

損失補償の場合においては、通常金銭をもってするが、本件商工会館
のような区分所有建物を取り壊す場合においては、その所有する部分の
みを取り壊すことは物理的にも技術的にも無理があるため、金銭の補償
に代えて取壊し費用を負担することは、場合によっては解体費用が圧縮
されることも考えられる。

よって、市が負担すべき商工会館建物解体工事の補償費の支払いに代
えて、商工会館の解体工事費を負担している以上、そのことをもって違
法と判断することは困難である。

3 結論

以上のことから、請求人が求める商工会に対し、商工会館取壊しに係る費

用の負担を求めることについては、理由がなく、その措置の必要は認められないため、自治法第242条第4項の規定により、主文のとおり決定する。