

高浜市監査公表第4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5項の規定により別紙のとおり公表いたします。

令和6年9月2日

高浜市監査委員 伴 野 義 雄

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

令和6年7月1日（同日文書收受）

3 請求の内容

「令和6年7月1日付け高浜市職員措置請求書」の原文を記載

高浜市職員措置請求書

2024年7月1日

高浜市監査委員

伴野 義雄 様

神谷 直子 様

請求代表者 住所 高浜市●●町●丁目●●番地●●

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

- (1) 平成25(2013)年4月1日付けで、●●町●丁目●番●、●番●●及び●番●●の土地(2082.81㎡。以下「本件土地」という。)の所有者(以下「本件土地所有者」という。)は、●●町●丁目●番●、●番●●及び●番●●の土地(2082.81㎡)を高浜市と高浜市やきものの里かわら美術館の駐車場として使用する目的で、1年間(本件土地所有者と高浜市の双方から特別の意思表示がなされないときは、本契約は期間満了と同時に6年間更新させるものとする。)の土地貸借契約を締結した(事実証明書1)。なお、この契約は、令和2年4月1日(事実証明書2)、令和3年4月1日(事実証明書3)、令和4年4月1日(事実証明書4)に再度締結されているが、4条の条文の変更はされていない。

土地貸借契約書(事実証明書1)4条には、本件土地の固定資産税等は非課税とする規定を設けているが、この規定は、後述するとおり、違法な規定である。

ちなみに、本件土地の所有者は、全部事項証明書(事実証明書5)によれば、「●●市●●町●丁目●番地●● ▲▲▲」となっている。なお、この▲▲▲は、■■■の職にあった人物である。

- (2) また、本件土地所有者と高浜市は、「コンテナハウス設置に関する覚書」(事実証明書6)を平成25(2013)年9月13日付けで締結し、●●町●丁目●番●(以下「当該土地」という。)地内に○○○○○○○○株式会社(以下「A」という。)に観光案内所として使用するためのコンテナハウスを設置することを認める覚書を締結した。さらに、高浜市とコンテナハウスの設置者であるAは、「コンテナハウス設置にかかる覚書」(事実証明書7)を平成25(201

3) 年10月21日に締結した。

(3) Aが設置したコンテナハウスは、Aが事務局を務める△△△△△△△(以下「B」という。)が使用し(事実証明書7)、コンテナハウス内で物販を行うなどをしてきた(事実証明書6)。なお、Bの事務局は、A事務所内に置かれている(事実証明書8)。

(4) 請求者らは、当該土地(事実証明書5)が、かわら美術館の駐車場として使用されておらず、また、コンテナハウス内でBが物販を行うなど営業活動を行っていることから、地方税法348条各項で定める非課税の要件に該当しないにもかかわらず、固定資産税等の課税を行わなかったことから、2022(令和4)年12月28日に地方自治法第242条第1項に基づき、高浜市監査委員に対し、高浜市職員措置請求書(以下「住民監査請求」という。)を提出した。

(5) このように住民監査請求が行われたことから、高浜市長は、2023(令和5)年1月18日に当該土地(事実証明書5)に対する固定資産税等を地方税法の時効にかからない、平成30年度以降の5年度分について遡及して課税することとし、納税通知書を所有者へ送付し、1月20日に納付されたことを確認した。
このため、本件住民監査請求は、棄却されることとなった。

(6) その後の経緯は、不明であるが、2023(令和5)年10月17日に市長と本件土地所有者は、示談書(事実証明書9)を取り交わし、令和5年9月高浜市議会定例会に和解議案である議案第53号(事実証明書10)が提出され、2023(令和5)年9月27日に議決された。

(7) 高浜市長は、2023(令和5)年11月10日に「補償金」名目で本件土地所有者に85万6900円を支払った(事実証明書11)

3 本件土地所有者に85万6900円を支払ったことは、根拠がなく違法な支出であること

(1) 高浜市長と本件土地所有者が締結した土地貸借契約書(事実証明書1)4条には、「貸借期間の土地の借地料は、無料とする。(地方税法第348条第2項第1号及び第702条の2第2項の規定により固定資産税及び都市計画税は非課税)」との条項があるが、この条項は違法である。

(2) 地方税法348条2項1号は、固定資産税について、「国並びに都道府県、市町村、特別区、これらの組合及び財産区が公用又は公共の用に供する固定資産」は課税をすることができないことを定めている。また、都市計画税は、地方税法702条の2第2項で、同様の規定を設けている。このように地方税法では、非課税としなければならない固定資産税等について、地方公共団体(本件では、高浜市)の裁量を認めていない。

(3) 土地貸借契約書(事実証明書1)4条で「貸借期間の土地の借地料は、無料とする。」とした条項は、高浜市が「公用又は公共の用に供する」場合のみ適用とな

るもので、高浜市が国あるいは他の地方公共団体以外のものに転貸した場合は、非課税とすることはできないこととなる。つまり、この条項は、地方税法に違反するものであり、このような条項は、法的な根拠を欠くため違法であり、無効である。

当該土地（事実証明書5）は、平成25年4月1日の契約締結時点では、高浜市が「かわら美術館の駐車場」として使用していたため地方税法348条2項1号及び702条の2第2項に該当するため、非課税とされたにすぎない。

(4)しかし、当該土地（事実証明書5）は、平成25年10月21日付け「コンテナハウス設置にかかる覚書」（事実証明書7）により、高浜市からAに転貸され、Aが事務局を務めるB（事実証明書8）が高浜市観光案内所として使用することとなった。

この時点で、当該土地（事実証明書5）は、Aが使用することとなったため、地方税法第348条2項1号及び第702条の2第2項の規定に該当しなくなった。また、本件土地所有者と高浜市長は、平成25年9月13日付けで「コンテナハウス設置に関する覚書」（事実証明書6）を締結しており、本件土地所有者も当該土地（事実証明書5）が「かわら美術館の駐車場」として使用されなくなることは承知をしていたということであり、当該土地（事実証明書5）に固定資産税等の課税がされることも承知していたといえる。本件土地所有者（事実証明書5）は、■■■■の職にあった者であり、地方税の賦課を行っていた者であったからである。

(5)このように市長は、「かわら美術館の駐車場」として借りた土地をわずか半年余りで、Aに転貸していることから、本来借りる必要のない土地を借りたことにもなる。

(6)このような経緯にもかかわらず、高浜市長と本件土地所有者は、2023（令和5）年10月17日に示談書（事実証明書9）を締結した。示談書（事実証明書9）は、その前文で「平成30年度分から令和4年度分までの固定資産税及び都市計画税が課税されたこと」について、本件土地所有者が課税された固定資産税等相当分を「損害」として、その賠償金として、856900円を支払うことを約する内容であった。

(7)賠償金とは「違法な行為により、他人の権利を侵害して損害を与えた場合に、その損害を補填するために支払う金額をいう。」（事実証明書12）のであるが、当該土地への課税は地方税法の定めに従い適法に行われたものであり、「違法な行為」によるものではなく、「かわら美術館の駐車場」として使用しなくなることは、本件土地所有者も承諾をしていた（事実証明書6）のであるから固定資産税等が課税されたことは損害とはならない。つまり、この示談書（事実証明書9）は、損害が生じていないにもかかわらず、損害が生じているとして示談という形式をとったものであり、虚偽の示談書であるといえる。

(8) 固定資産税等は、地方税法2条で課税権は地方公共団体にあるとされているが、非課税の範囲については、地方税法第348条第2項第1号及び第702条の2第2項に規定されている要件以外に非課税とすることはできず、この点、地方公共団体に裁量権はない。そうすると市長と当該土地所有者（事実証明書5）が締結した示談書（事実証明書9）は、損害が生じていないにもかかわらず、市長が行った適法な固定資産税等の課税を「損害」とし、課税相当額の賠償を約したということになる。これは違法な示談（事実証明書9）である。

(9) 民法90条は「公の秩序又は善良の風俗に反する法律行為は、無効とする。」と定めていることから、この示談書（事実証明書9）は、無効となる。

そして、市長が、市議会に提出した議案第53号（事実証明書10）の（3）アには、「市は、相手方と、相手方の所有する土地について、高浜市やきものの里かわら美術館の駐車場として使用する目的で、借地料を無償、固定資産税及び都市計画税を非課税とする借地契約を締結していた。」と記載されていた。この議案（事実証明書10）は、違法な契約（事実証明書1から4）及び示談（事実証明書9）を前提とした議案であるから議決自体が当然無効であるといえる。

(10) このように、高浜市長が支出負担行為決議書兼支出命令書（事実証明書11）により856900円を支出したことは、根拠のない支出である。

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。

高浜市長 吉岡初浩は、▲▲▲に対し、不正な利得856900円を高浜市に返還するよう請求すること。

以上のとおり、地方自治法第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。

以上

事実証明書

事実証明書 1	土地貸借契約書 (写し) (平成 25 年分)
事実証明書 2	土地貸借契約書 (写し) (令和 2 年分)
事実証明書 3	土地貸借契約書 (写し) (令和 3 年分)
事実証明書 4	土地貸借契約書 (写し) (令和 4 年分)
事実証明書 5	全部事項証明書 (写し)
事実証明書 6	平成 25 (2013) 年 9 月 13 日付けコンテナハウス 設置に関する覚書 (写し)
事実証明書 7	平成 25 (2013) 年 10 月 21 日付けコンテナハウ ス設置にかかる覚書 (写し)
事実証明書 8	△△△△△△△ホームページ (写し)
事実証明書 9	示談書 (写し)
事実証明書 10	議案第 53 号 (写し)
事実証明書 11	支出負担行為決議書兼支出命令書 (写し)
事実証明書 12	九訂 地方公共団体歳入歳出科目解説 (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、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、令和6年7月8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

職員措置請求書に記載されている事項等を勘案し、本請求の趣旨を次のように解して監査対象とした。

請求人から提出された高浜市職員措置請求書及び請求に係る事項について、これらを証する書面として添付された事実証明書より、高浜市（以下「本市」という。）が、土地所有者と締結した土地貸借契約書に固定資産税及び都市計画税（以下「固定資産税等」という。）を非課税としたことは法的な根拠を欠くため違法であり、無効な契約書であるか、また、本件土地の一部が固定資産税等の非課税要件に該当していなかったため、平成30年度から令和4年度までの固定資産税等が遡及して課税されたことについて、課税相当額を損害賠償債務として示談書を交わし、損害賠償として支払ったことが違法または不当な公金の支出に該当するかを監査対象事項とした。

2 監査対象部署

こども未来部文化スポーツグループ

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が職員措置請求書を提出した際に、請求人に対して、陳述の機会を設ける旨を伝え、意向確認をしたところ、陳述はしないという回答であったことから、本件については、陳述の聴取は行なわなかった。

4 関係職員の意見聴取

令和6年7月29日、こども未来部長以下3名より意見聴取を行った。

なお、聴取結果については、市の主張として第3・3・(3)に記載した。

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、神谷直子監査委員より、議会選出の監査委員であり、請求人の主張に、「違法な契約及び示談を前提とした議案であるから議決自体が当然無効である」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、神谷監査委員は本件請求の監査の判断には関与していない。

2 主文

本件請求には理由がないものと認め、棄却する。

3 理由

(1) 事実関係の確認

ア 土地貸借契約について

本市は、平成25年4月1日付けで、●●町●丁目●番●、●番●●及び●番●●の土地2,082.81㎡（以下「本件土地」という。）の所有者（以下「土地所有者」という。）と、美術館駐車場として使用する目的で土地貸借契約を締結した。

土地貸借契約書の第4条には、貸借期間の土地の借地料は、無料とする。（地方税法第348条第2項第1号及び第702条の2第2項の規定により固定資産税及び都市計画税は非課税）と記載されている。

この契約は、令和2年4月1日、令和3年4月1日、令和4年4月1日に再度締結されているが、第4条の条文の変更はされていない。

イ 固定資産税等の課税について

本市は、平成25年9月13日付けで、土地所有者と、○○○○○○○○○○株式会社（以下、「A」という。）が観光案内所として使用するため、本件土地地内にコンテナハウスを設置することを認める覚書を締結した。

そして、本市は、平成25年10月21日付けで、Aと、本件土地地内にコンテナハウス設置を許可する覚書を締結し、平成26年9月24日付けで、△△△△△△△と、観光案内所周辺を整備し使用することを許可する覚書を締結した。

観光案内所及びその周辺部分は、当初の非課税事由である美術館駐車場として使用されていなかったことから、固定資産税の非課税要件に該当しないとし、本市は、令和5年1月18日に、本件土地の一部に対し地方税法の時効にかからない平成30年度から令和4年度までの固定資産税等を遡及して土地所有者へ課税し、令和5年1月20日に納付されたことを確認した。

なお、固定資産税等の課税については、前回の住民監査請求（「高浜市職員措置請求」令和4年12月28日提出）以前の令和4年6月には課税措

置を行う担当部署により、本件土地の使用状況を確認するなど課税に向けた手続きが進められ、令和5年1月18日に遡及課税に至ったものであった。

ウ 示談書について

土地所有者は、美術館の駐車場としての使用目的で、借地料を無償、固定資産税等を非課税とする内容の土地貸借契約を締結していたが、令和5年1月に本件土地の一部に平成30年度から令和4年度までの固定資産税等を遡及課税されたため、令和5年1月20日にその全額を納付した。

土地所有者は、本市が本件土地を固定資産税等が非課税とされるように使用しておらず遡及課税に至ったことを受け、令和5年7月5日付けで、書面にて契約に反する状況について検討を求める申入書の提出を行った。

本市は、令和5年8月30日付けで、土地所有者との間に、土地貸借契約書における貸借物件の一部に、固定資産税等が遡及課税に至ったことについて、損害賠償の額を856,900円と決定し和解する旨の議案第53号を市議会へ提出し、令和5年9月27日に可決された。

本市は、令和5年10月17日付けで、土地所有者と、損害賠償債務として856,900円の支払義務があることを認める示談書を取り交わした。

エ 損害賠償について

本市は、令和5年11月10日付けで、土地所有者に対し、美術館駐車場借地にかかる損害賠償として、856,900円を支払った。

(2) 請求人の主張

ア 平成25年4月1日付けで、土地所有者と本市が締結した土地貸借契約書第4条には、地方税法第348条第2項第1号及び第702条の2第2項の規定により固定資産税等を非課税とすることが規定されているが、地方公共団体の裁量は認められていないため、本条項は違法である。

イ 土地所有者と本市は、平成25年9月13日付けで、コンテナハウス設置に関する覚書を締結しており、土地所有者も、本件土地が美術館の駐車場として使用されなくなること及び本件土地に固定資産税等が課税されることも承知していたといえる。

また、本市は、美術館の駐車場として借りた土地をわずか半年余りで転貸していることから、本来、借りる必要のない土地を借りたことにもなる。

ウ 本市と土地所有者は、令和5年10月17日に示談書を締結し、平成30年度分から令和4年度分までの固定資産税等が課税されたことについて、課税された固定資産税相当分を損害であるとし、その賠償金として856,900円を支払うことを約している。

賠償金とは、違法な行為により、他人の権利を侵害して損害を与えた場合に、その損害を補填するために支払う金額であるが、本件土地への課税は地方税法の定めに従い適法に行われたものであり、違法な行為も損害もない。損害がないにもかかわらず損害があるとして締結した示談書は虚偽の示談書であり、違法な示談である。

エ この示談書は、民法90条の規定に反し、公序良俗違反として無効である。違法な契約及び示談を前提とした議案であるため、議決自体が無効であり、本市が856,900円を支出したことは、根拠のない支出である。

本市が土地所有者に対して支払った賠償金856,900円は不正な利得であるため、本市に返還するよう請求することを求める。

(3) 高浜市の主張

ア 土地貸借契約について

土地貸借契約書第4条は、借主である市が、本件土地を地方税法第348条2項1号及び同法第702条の2第2項の規定により非課税とされる用途を使用することを前提に、当該条項を適用する旨の条項であり、そのように用途を制限する当事者間の合意としては、法的な効力を有する。

観光案内所及び周辺敷地として使用されたのは本件土地の一部で、その他の部分はかわら美術館駐車場と使用しており、固定資産税の非課税要件に該当する。

イ 固定資産税等の課税について

市と土地所有者が、平成25年9月13日付「コンテナハウス設置に関する覚書」を締結したことは認めるが、土地所有者が本件土地の一部に固定資産税等が課税されることを承知していたことは否認する。

当該覚書の締結当時、市と土地所有者はコンテナハウスの設置については合意したが、本件土地に対する固定資産税等の課税に関しては協議していない。よって、本件契約書第4条に基づく「本件土地を固定資産税等が非課税とされるように使用する旨の合意」は、当該覚書の締結後も有効である。

また、観光案内所の設置は、かわら美術館駐車場利用者や鬼みち散策者など市内外の多くの方に、地場産業である三州瓦や市特産品のPRなど、高浜市の魅力発信効果があると捉えて転貸したものである。しかも、当該転貸を行ったのは本件土地の一部であるから、転貸借が行われたからといって、本件土地を、駐車場用地を借りる必要がなかったことにはならない。

ウ 示談書・損害賠償について

本件土地のうち市が転貸を行った部分に関する課税は適法であり、課税したこと自体によっては、土地所有者に損害は発生していない。

しかし、市には、本件契約書第4条に基づき、本件土地を固定資産税等が非課税とされるように使用する義務があり、当該義務は、平成25年9月13日に土地所有者と覚書を締結した後も維持されていた。

市は、上記義務に違反し、本件土地の一部を固定資産税等が課税されるような用途で使用したことから、土地所有者に課税額相当の損害が生じることとなった。そのため、市は、損害賠償として支出を行ったものである。

示談書は、市が契約上の義務に違反した結果、契約の相手方である土地所有者に発生した損害を賠償するに当たって作成されたものであり、何ら虚偽と断言するものではない。

そして、市が契約上の義務に違反した結果、契約の相手方に発生した損害を賠償することは、法的な義務の履行であり、公の秩序又は善良の風俗には反しない。

よって、本件示談書は違法ではないから、令和5年9月27日に行われた当該示談に関する議決も有効であり、市が土地所有者に対して856,900円を支出したことも違法ではない。

(4) 監査委員の判断

本件請求について、請求の要旨及び理由、関係職員の意見聴取に基づき、次のように判断した。

ア 土地貸借契約の有効性について

請求人は、平成25年4月1日付けで、土地所有者と本市が締結した土地貸借契約書第4条（以下「本条項」という。）には、地方税法第348条第2項第1号及び同法第702条の2第2項により、固定資産税及び都市計画税を非課税とすることが規定されているが、地方公共団体の裁量は認められていないため、本条項は違法である旨主張する。

確かに、非課税条項が適用されるか否かは、法令に基づいて判断される事項であり、地方公共団体が他者との合意によって定めることができる事項ではない。したがって、本条項自体に、固定資産税等を非課税とする効力はない。

しかし、本条項に「地方税法第348条第2項第1号及び第702条の2第2項の規定により固定資産税及び都市計画税は非課税」と明記しているのは、借主である本市が、本件土地を地方税法第348条第2項第1号及び同法第702条の2第2項の規定により非課税とされる用途を使用することを

前提に、本条項を適用することを明確にしたものであると解されるのであって、そうした用途を制限する当事者間の合意には、何らの違法性を見い出すことができない。したがって、本条項は有効なものといえる。

イ 本件所有者に対する支払いについて

請求人は、本件土地への課税は、地方税法の定めに従い適法に行われたものであり、違法な行為によるものではなく、かわら美術館の駐車場として使用しなくなることは、土地所有者も承諾していたのであるから、固定資産税等が課税されたことは損害とならない旨主張する。

確かに、本件土地のうち本市が転貸を行った部分に関する課税は適法であり、課税したこと自体によっては、土地所有者に損害は発生してはいない。

しかし、本条項により、本市は、本件土地を地方税法第348条第2項第1号及び同法第702条の2第2項の規定により非課税とされる用途で使用する義務がある。

ところが、本市は、当該義務に違反し、本件土地の一部を固定資産税等が課税される用途で使用しているのであって、これにより土地所有者に課税の負担を生じさせている。本市の土地所有者に対する支出は、そうした土地所有者の課税負担分を、本条項違反によって生じた損害として支払ったものといえる。そして、本件示談書は、当該損害の支払いに当たって作成されたものであり、請求人の主張するような虚偽の示談書ということとはできない。

なお、請求人は、かわら美術館の駐車場として使用しなくなることは、土地所有者も承諾していた旨主張するが、コンテナハウス設置のための転貸が行われたのは本件土地の一部に過ぎず、その他の部分は、かわら美術館の駐車場として使用されていたといった事情のもとでは、少なくとも土地所有者が、固定資産税等が課税されることを承知していたということまで認め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「土地所有者に対し、不正な利得856,900円を高浜市に返還するよう請求すること」ことについては、理由がなく、措置の必要性が認められないことから、主文のとおり決定する。