

鎌倉市監査委員公表第4号

地方自治法第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項により、監査結果を公表します。

平成26年7月30日

鎌倉市監査委員 八木 隆太郎  
同 長嶋 竜弘

## 監査結果書

- 1 監査の種類  
地方自治法第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求に基づく監査
- 2 監査対象  
総務部（管財課）
- 3 監査期間  
平成 26 年 6 月 19 日（木）から平成 26 年 7 月 29 日（火）まで
- 4 監査を実施した委員  
鎌倉市監査委員 八 木 隆太郎  
同 長 嶋 竜 弘
- 5 請求の受理
  - (1) 請求人  
氏名（氏名 略）
  - (2) 請求書等の提出  
平成 26 年 6 月 4 日付けで請求書が提出され、同日、受付をした。
  - (3) 請求人から提出された事実証明
    - ア 平成 26 年 6 月 4 日提出分
      - (ア) 昭和 54 年 1 月 30 日に起案された「普通財産(土地)賃貸について」の伺文書及び添付書類の写し
      - (イ) 申請土地に係る登記全部事項証明書の写し
      - (ロ) 平成 11 年 1 月 29 日に起案された「市有財産(土地)の賃貸借契約について」の伺文書及び添付書類の写し
      - (エ) 平成 12 年度行政監査等 監査結果報告書の写し
      - (オ) 平成 13 年 9 月 14 日に起案された「土地賃貸借契約の一部変更について」の伺文書及び添付書類の写し
      - (カ) 平成 25 年 4 月 1 日に起案された「平成 25 年度普通財産土地の賃貸借契約の一部更改契約及び貸付料の徴収について」の伺文書及び添付書類の一部の写し
      - (キ) 平成 26 年 4 月 1 日に起案された「普通財産(土地)の賃貸借契約にかかる貸地料の算定及び一部更改契約の締結について」の伺文書及び添付書類の写し

- (ク) 土地賃貸借契約書及び土地賃貸借契約の一部変更契約書 全 19 件の写し
  - (ケ) 特例緩和措置に関する基準に係る行政文書一部公開決定通知書の写し
  - (コ) 平成 26 年 5 月 18 日撮影の写真の写し
  - (カ) 26 鎌管 21 号 14 の起案内容等に係る行政文書一部公開決定通知書の写し、起案内容及び貸付者リストの写し
  - (シ) 平成 26 年 5 月 9 日付け「管財課業務にかかる指摘事項について（回答）」文書の写し
  - (ス) 城廻 283 番地 50 賃料算出内訳（乗率・評価額等）に係る行政文書一部公開決定通知書の写し、城廻 238 番地 50 に係る土地賃貸借契約の一部更改契約書及び賃料算出内訳等の写し
  - (セ) 昭和 55 年 5 月、神奈川県が作成した航空写真の写し
  - (ヨ) 城廻 283 番地 50 の貸付料明細（算定基準ベース）及び固定資産税路線価に係る資料の写し
  - (タ) 総補正率に関する文書に係る行政文書不存在決定通知書の写し
- イ 平成 26 年 6 月 18 日提出分
- 「普通財産貸付料の算定基準」に記載のある近傍類似地に関する基準に係る行政文書不存在決定通知書の写し
- (4) 請求の受理
- 本件請求については、地方自治法第 242 条第 1 項の所定の要件の審査を含めて、これを受理した。
- (5) 請求の内容
- 請求の要旨及び措置請求は次のとおりと解した。
- ア 市有地（鎌倉市城廻字打越 283 番地 50）の貸付けについて
- (ア) 請求の要旨
- 市は、昭和 54 年 1 月 31 日、史跡永福寺跡地用地取得に伴う代替用地として、借受人に必要な面積を賃貸した。その後、昭和 54 年 12 月 28 日に借受人が賃借した土地の上に建物を新築した。
- 昭和 57 年 6 月 22 日、借受人が建物の相続による名義変更届を市に出したが、市は変更契約を行っていない。
- 平成 7 年 8 月 14 日に建物の登記名義が A 氏となり、平成 7 年 10 月 9 日には、持分の 6 分の 1 が B 氏の名義となったが、市への共有名義変更届はなかった。
- その後、借受人から更新契約日付継続借受申請書が賃借人 1 名で、また、面積は 180.13 平方メートルと虚偽の申請書が出され、市は、平

成 11 年 1 月 29 日起案の不動産賃貸借契約を更新する決裁において、建物が共有にもかかわらず、賃貸人が 1 名の契約としている。これは、共有名義未届による鎌倉市公有財産規則（以下「規則」という。）第 64 条に違反し、規則第 65 条第 3 項の約定解除に当たる。また、30 年間の賃貸借であるのに、課長が決裁しており、事務決裁規定違反である。更に、規則第 57 条に規定する契約保証金を取得していない。加えて、上記の状況から、更新契約時の登記簿謄本のチェックや現地確認を行っていないと思われる。

平成 13 年 3 月 27 日に提出・公表された「平成 12 年度行政監査等 監査結果報告書」により、当該土地は、「貸付土地の範囲を超えた使用がされているおそれがある。再度の実測を行い、確認が必要である。」と指摘され、当該土地の不法占拠が発覚した。

この監査の指摘を受けて、平成 13 年 9 月 17 日に起案された文書には、「市の行政監査において、貸付契約面積と現況の使用状況に差があることが指摘され、使用状況に合わせて再測量をしたところ、面積の増加が判明し、この増加分の扱いについて借受人と協議したところ、面積を増やす形で、契約変更することになった」旨が記載されているが、契約締結には、不法占拠による規則等に違反していることなどの記載が一切なく、原契約は、市と借受人が代替用地として必要な面積を賃貸借したものであるにも係らず、賃貸面積を借受人から増加分の面積の「普通財産土地借受申請書」の提出により、180.13 平方メートルであった面積を 226.67 平方メートル（貸付料年額 496,812 円）に増やして契約することとしている。

不法占拠は規則第 62 条の損害賠償の規定から規則第 41 条の損害賠償が準用され、損害賠償の責任がある。いつから不法占拠があったのかの調査と不法占拠部分の貸付料と延滞金利の徴収を行っていない。

不法占拠は、規則第 65 条の約定解除の法令及びこの規則または、契約違反したときに該当する。更に、契約書第 10 条の使用上の制限の現状変更するときは、事前申請し、承認を求めなければならないこと、及び契約書第 13 条の契約の解除の乙がこの契約に定める義務を履行しないときに該当する。

市は、上記のとおり、規則・契約違反をしているにもかかわらず、借増契約変更を許可している。また、建物共有者の B 氏は鎌倉市議会議員であり、市とは利害関係人に当たり、重大な違反である。

不法占拠が発覚後、平成 13 年 10 月 1 日に土地賃貸借増変更契約を締結しているが、市は、規則及び契約に違反し、貸付け基本条件であ

る賃貸借面積増加の変更契約を賃借人1名のみと締結し、連帯保証人2名や建物共有者B氏の記名捺印がなく、その履行も行政監査の指摘から半年後であった。

平成25年度貸付料算定基準は、固定資産税台帳登録価格の1平方メートル当たり単価に1000分の2.6とあるのに、城廻283番地50の貸付けに伴う乗数は、2.3の計算で貸付料が算出されており、賦課が算定基準どおりにされていない。これについては、「特例緩和措置」に関する基準等の決裁文書を請求したところ、不存在であり、算定基準としては、「普通財産貸付料の算定基準」以外に存在しておらず、担当部署の独断にて、「特例緩和措置」として、この算定基準以下の違法貸付けが平成26年度まで行われており、これを市長が平成26年4月に許可し、平成26年9月末まで実施することとしている。

当該土地には、現在、登記されていない倉庫とガレージが存在しており、この倉庫とガレージが賃貸借増の理由と考えられるが、借受人はその申請をしておらず、また管財課はいつガレージと倉庫が建設されたか調査をしておらず公有財産の管理を怠っている。

平成11年1月29日不動産賃貸借更新契約の契約期間は30年間であり、本契約に関する書類、資料は平成41年1月の契約期間終了まで保管する必要がある。平成26年5月23日付け行政文書一部公開決定通知書によると、市は平成6年から平成14年までの貸付けに係る乗率、近傍類似地の評価額など貸付料に関する資料及び原契約資料を保管しておらず、行政文書管理規則違反である。

乗率違反については、平成15年度から平成26年度まで行われ、平成15年度から平成21年度までは乗率が変わっておらず、普通財産貸付料の算定基準に違反している。また、近傍類似地の選定が隣接地の平成7年11月に鎌倉市が売却した土地（城廻283番地105）でなく、公道から離れた城廻283番地6で土地評価をしている。

また、市は、建物共有者がB市議であることを知りながら、契約の是正が未処理である。

#### (イ) 措置の請求

- a 当該土地の貸付けについては、代替地として賃貸面積180.13平方メートルを市と賃借人が合意の上、契約したもので、その後、監査の指摘により実測し、226.67平方メートルの使用が判明したが、これは規則及び契約書に違反し、契約解除条項に相当する。また、不法占拠による損害賠償金と貸付料差額と延滞金利、普通財産貸付料の算定基準に記載されている乗率以下の貸付けに伴う貸付料差額と

延滞金利、契約保証金と延滞金利などの違反が判明したので、この是正措置を求める。

- b 平成 13 年 10 月 1 日に締結された土地賃貸借増変更契約については、いつから不法占拠があったのかの調査を行い、賃貸借面積を 180.13 平方メートルに戻すだけでなく、土地賃貸借契約の解除を求める。
- c 普通財産貸付けの乗率違反などによる貸付料差額・延滞金利・過料の概算は 28,589,292 円、契約保証金未取得に係る保証金と延滞金利は 1,414,306 円と算定し、両者の合計 30,003,598 円の徴収を求める。
- d 平成 13 年 9 月 14 日起案の城廻 283 番地 50 の土地賃貸借契約の一部変更契約書締結に関わった職員と監督責任者の処分と、普通財産貸付けの算定基準違反での貸付けに係わった職員と監督責任者の措置を求める。
- e 不法占拠による借増契約は「利益供与」に当たり法に触れるため、監査委員が告発することを求める。

イ 市有地（鎌倉市城廻字打越 283 番地 50 以外）の貸付けについて

(ア) 請求の要旨

平成 25 年 4 月 1 日起案の「平成 25 年度普通財産土地の賃貸借契約の一部更改契約及び貸付料の徴収について」の文書「2 内容」に記載された貸付料に係る乗率以下で貸し付けしているものが、添付の貸付者リストの 1 年更改分に 13 件、長期分に 9 件、合計 22 件存在する。これは、平成 25 年度「普通財産貸付料の算定基準」に違反している。貸付者リスト 1 年更新分でも平成 10 年度以降の貸付けであれば、乗率は 1000 分の 3 である。

事実証明として添付した土地賃貸借契約書を調査したところ、18 件全てが契約保証金を取っていない。また、18 件の内 17 件で連帯保証人がなく、1 件が、連帯保証人 1 名が不足しており、これらは、規則に違反している。

「普通財産貸付料の算定基準」には、「土地については、近傍類似地の土地に対する固定資産課税台帳登録価格に比準して市長が定める」とあるが、これを市長が定めていない。管財課が、「総補正率」を算出して土地評価額を出しているため、具体的な総補正率の算出資料を求めたが、総補正率に関する文書は不存在であった。総補正率による土地評価は、管財課の独断であると推測する。市長が定めていない「総補正率」による管財課の土地評価は、違法な事務執行である。

鎌倉市内の私有地評価は資産税課が、市有地は管財課が評価しているが、これは、土地評価のダブルスタンダードであると言える。

(4) 措置の請求

- a 平成 25 年 4 月 1 日起案に添付の貸付者リストに記載された貸付料に係る乗率以下で貸し付けしている 1 年更改分の 13 件、長期分の 9 件、合計 22 件の貸付料差額及び延滞金利未徴収の是正措置を求める。
- b 上記の土地賃貸借契約書の 18 件について、連帯保証人（1 件は不足の 1 名分）を取り、契約保証金・延滞金利取得の措置を求める。
- c 管財課が、貸付市有地土地評価を行わず、資産税課が行うことを求める。また、貸付市有地評価を再度資産税課が行い、貸付料の確認・是正を求める。
- d 普通財産貸付料の算定基準違反での貸付けに関わった職員と監督責任者の処分などの措置を求める。

6 監査の実施

(1) 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 26 年 6 月 24 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、その際、新たな証拠書類の提出はなかった。

陳述人（氏名略）

陳述の要旨は、次のとおりと解した。

ア 城廻 283 番地 50 の土地の貸付けについて

当該土地上の建物の所有形態が平成 7 年 10 月 9 日より単独所有から共有になっているが、そのことによる借受人の変更契約を未だにしていない。また、当該土地については、当初の契約面積以上の使用をしていたことが発覚したが、発覚から半年後に借増契約を締結してそれ以前の賃料等を徴収していない。加えて、貸付料の算定に当たって管財課が独断で近傍類似地を決め、なおかつ決められた乗率未満で計算している。このことは、条例、規則、基準違反であり、また、借受人への利益供与に当たるため、契約違反の是正及び関係者の処分、告発並びに借受人に対し市の損害金を求める。

イ 城廻 283 番地 50 以外の土地の貸付けについて

乗率違反、定めのない総補正率で土地評価を減価している、契約保証金未徴収、連帯保証人未取得、及び連帯保証人不足の違反があるため、これらの是正と共に違反に関与した職員の処分を求める。

(2) 書類調査

監査に当たり、請求書で指摘されている普通財産貸付けに係る原議等全ての書類等の調査を行った。

(3) 関係職員の聴き取り調査

平成 26 年 7 月 3 日に、本件、請求書及び証拠書類等について総務部管財課の職員から聴取した。

7 監査の結果

本件請求については、監査委員の合議により、次のように決定した。

本件請求の一部は、住民監査請求の所定の要件を満たしていないため、却下するが、その他の請求については、請求人の主張に理由がないものと判断し、請求を棄却する。

以下、その理由について述べる。

(1) 調査の結果

総務部管財課からの聴き取り調査等により、次の事項を確認した。

ア 契約保証金を徴収していないことについて

平成 18 年度までの契約については規則第 60 条の「市長は、第 45 条ただし書（契約書省略）の規定に該当し、かつ、契約上の義務を履行しないこととなるおそれが全くないときは、契約保証金の納付を免除することができる。」の条文を拡大解釈し、「かつ、」以降を適用して徴収をしていなかった。

平成 19 年度に契約保証金の免除規定である当該条項を改正したが、その内容は、それまで運用で契約保証金の徴収を行ってこなかったことから、今後は理由を明確にして免除できるように、規則第 60 条に 4 号にわたる規定を設けたものである。

そして、その後、今回の住民監査請求までの間は、改正後の規則第 60 条第 2 号免除規定の「貸付料を全額前納するとき。」を、「当該年度の貸付料を納期までに支払った場合」と解釈し、契約保証金を免除してきたものである。

管財課は、今回の住民監査請求があったため、弁護士に条文の解釈を確認したところ、全額前納とは、契約期間内の貸付料を一括で最初に支払う場合のことであり、複数年契約の場合は複数年分の全額と解釈すべきとの説明を受けたため、善後策の検討をしている。

ただし、契約の締結においては、土地賃貸借契約書において、「契約に定める義務を履行しないとき」に解除できる旨の条項を明示してあることもあり、普通財産の貸付けにおいては、現在まで過年度にわたる滞納は発生していない。



イ 連帯保証人を付けていない又は不足していることについて

規則第 63 条（連帯保証人）ただし書において、「ただし、借受人に係るすべての債務を弁済するに足る確実な担保が提供されたときは、この限りでない。」と規定しており、確実な担保がある場合のみ免除できる規定が存在していた。この時点において、管財課が連帯保証人を立てていない理由については不明である。その後、平成 16 年 4 月から前述の契約保証金と同様の規定に変更されており、管財課は、契約保証金と同様に、その中の「貸付料を全額前納するとき。」を適用して、連帯保証人を免除しているものがある。なお、契約保証金を徴収している案件は 1 件もないが、連帯保証人を付けている案件があることについて、理由は不明である。

ウ 貸付面積差額分の貸付料を遡って徴収していないことについて

契約面積と使用面積の相違が判明したのは、平成 12 年度（平成 13 年 3 月 27 日公表）の「土地の管理について」の行政監査で、「(城廻 283 番地 50 土地の貸付けについては) 貸付土地の範囲を超えた使用がされているおそれがある。」との公表を受けたことによるものである。なお、行政監査時は測量をしておらず、面積については算出していない。

管財課は、行政監査の公表を受け、平成 13 年 9 月に測量を行い、当初契約面積より使用面積が 46.54 平方メートル拡大していたことが正式に確認された。賃貸料の変更に当たっては、実際の使用を当初契約時の面積に縮小するか、契約面積を拡大し、実際の使用に合わせるかを借受人と協議し、借受人が実際の使用面積と契約面積との差 46.54 平方メートルに対する「普通財産土地借受申請書」を提出したことにより平成 13 年 10 月 1 日に変更契約を締結している。変更後の賃貸料は、この時点で、平成 13 年度 9 月分までの前期分は支払済みであったため、後期分から変更を行っている。

エ 家屋の共有名義者全員との契約をしていないことについて

当該家屋は、昭和 54 年 12 月 28 日に新築され「C氏」により昭和 55 年 1 月 29 日に保存登記された。

昭和 56 年 4 月 20 日に「C氏」が死亡したことにより、平成 7 年 8 月 14 日の届出で「A氏」が相続した。

平成 7 年 10 月 9 日の届出で「B氏」が「真正な登記名義の回復」により持分 6 分の 1 を獲得した。このことにより、「A氏」の持分は 6 分の 5 となる。

「A氏」は、相続登記の手續前の昭和 57 年 6 月 22 日、市長あてに土地賃貸借契約の名義を「C氏」から「A氏」への変更願を提出している。

当該土地賃貸借契約の借受人は、当初「C氏」であったが、契約更新した平成 11 年 2 月 1 日から「A氏」となっている。また、「B氏」は当該契約の連帯保証人となっている。

管財課は、市有地の貸付けに当たり、建物の共有者など、市有地に利害関係のある権利者全員を貸付けの当事者としなければいけないとの考えを示している。

オ 管財課で土地評価をしていることについて

管財課では、普通財産の貸付契約に当たり、まず、資産税課に貸し付ける地番の「仮算定評価額」の照会をすることになる。

資産税課は、資産税を徴収するために土地評価をする部署であり、市有地である普通財産土地の評価をすることはない。このため、地番に相応する評価額でなく、「市有地に接する路線の中で、最も高価格な正面路線価」を回答している。

資産税課の回答を受け、管財課では一般的には市有地に隣接している借受人の土地の補正率を参考とした補正率を乗じて 1 平方メートル当たりの単価を決定している。

なお、城廻 283 番地 50 は、隣接している借受人の土地が存在しないため、近傍類似地の補正率を参考とした補正率を乗じていた。その率は、平成 21 年度までは城廻 283 番地 6 を参考に、86.4 パーセントとし、平成 22 年度からは、城廻 283 番地 105 を参考に、100 パーセントとしている。両地番とも同一路線価の土地である。

カ 近傍類似地の選定が間違っていることについて

平成 22 年度からは、貸付土地価格を補正する場合の土地は、一般的に一続きの土地として使用されている借受人所有の土地を選定し、当該土地の補正率を参考とした補正率を路線価に乗じて使用している。接する一続きの土地として使用していない土地の貸付けについては、補正をしないまま路線価の 100 パーセントを 1 平方メートル当たりの単価としている。

したがって、管財課が作為的に近傍類似地を選定できない。

平成 21 年度以前は、接する一続きの土地として使用していない土地の貸付けについては、当該土地の近隣にある形状が類似した土地を近傍類似地として選定し、その補正率を参考とした補正率を路線価に乗じて使用していた。

なお、平成 23 年度までは、その一続きの土地等を「近傍類似地」と称していたが、平成 24 年度からは「近傍類似地」という名称、考え方そのものを使用していない。

キ 普通財産貸付料の算定基準に定められた乗率以下で貸し付けている土地が存在するとのことについて

「乗率」とは、「普通財産貸付料の算定基準」により 1000 分の 3 としている。これが「本則」である。平成 6 年度に土地価格の高騰に対する「激変緩和措置」として、当初貸付けを平成 10 年度以前に契約した土地については、1000 分の 0.8 に減じる措置を行った。この率が「準則」である。準則の乗率は毎年度当初に管財課長の決裁により、決定しておりその率は次のとおりである。

平成 6 年度～8 年度 0.8

平成 9 年度～平成 10 年度 1.1

平成 11 年度 1.2      平成 12 年度 1.3      平成 13 年度 1.4

平成 14 年度 1.5      平成 15 年度 1.6      平成 16 年度 1.7

平成 17 年度 1.8      平成 18 年度 1.9      平成 19 年度 2.0

平成 20 年度～平成 21 年度 2.1

平成 22 年度 2.3      平成 23 年度 2.4      平成 24 年度 2.5

平成 25 年度 2.6

平成 26 年度 2.7

ただし、上記の乗率は原則であり、当該乗率を使用した際に前年度の 1 平方メートル単価を下回る場合には前年度と同額の 1 平方メートル単価とすることとなっている。その際に便宜上乗率を記入する欄には前年度と同一の乗率を記入している。そのことにより、貸付者リストに同じ乗率を何年も記入してある土地が存在する。

また、上記の他に、路線価や一体としている土地の見直し等があった場合には、「特例緩和措置」として準則より廉価な乗率を採用することとなっている。この乗率は、準則を採用すると前年度の 1 平方メートル単価より 10 パーセント以上高い単価になる場合に 10 パーセント未満に抑えるための措置であり、管財課で計算して決定している。この「特例緩和措置」については、近年土地価格に安定性が出てきたため平成 26 年度後期から廃止されることとなっている。

以上の理由により、当該年度分のみ貸付者リストだけで判断すると準則乗率未満での貸付けをしていると思われる土地が存在していることとなる。

## (2) 監査委員の判断

ア 市有地（鎌倉市城廻字打越 283 番地 50）の貸付けについて

(ア) 昭和 54 年 2 月から史跡永福寺跡地用地取得に伴う代替地として貸し

付けている当該土地については、当初城廻 283 番地 56 外 4 筆の一部として 20 年間の貸付けが行われたが、昭和 59 年 7 月に城廻 283 番地 50 に合筆され、平成 7 年 10 月にその一部が分筆されて、現在、公簿上 1623.55 平方メートルの一笔の一部を貸し付けているもので、貸付けに係る賃貸借契約においては、その使用場所の求積図があり、その図面により算出した 180.13 平方メートルを貸付けている。当初貸付土地の状況については、広い土地の一部であり、明確な境界の設置のないまま貸し付けられており、昭和 54 年 12 月に住居新築による居住を始めた以降、平成 11 年 2 月には 30 年間の更新の契約を締結しており、毎年同様な継続使用をしてきている。その後、平成 13 年に実施された行政監査の結果、契約面積と使用面積が異なっているおそれがある旨の公表を受け、新たに測量した結果、実際の使用面積が 226.67 平方メートルと分かったものである。このため、市と借受人との協議の結果、貸付面積の変更及び面積の変更に係る貸付料の変更に伴う土地賃貸借契約の一部変更契約を平成 13 年 10 月に締結している。以後、この変更面積により、毎年貸付料が徴収されている。

以上の経過を見ると、当初の市有地の貸付けに当たって、境界の設定や面積の現況確認など財産管理上の事務処理に不備があったことは認められるが、平成 13 年に正確な面積に変更契約を行っており、現在は是正されている。また、賃貸借契約後、家屋及び付属車庫等が建築され、市及び借受人の双方が、平成 13 年に実施された行政監査の公表を受けて行った測量が実施されるまで、契約書記載の面積どおりであると認識していたことが推測されることから、借受人が不法に土地を占拠したとは認めることはできない。更に、いつから、使用面積が異なっていたかについての特定ができず、不明であること。また、土地の賃貸借契約については、貸主が市であっても、私法上の契約が適用され、一度、その契約が締結されれば、その契約内容が優先され、市が一方的に約定以外の理由で解約できず、前述のとおり不法占拠とも認められないことから、貸付料を遡って徴収することについての請求人の主張については認めることができない。

- (イ) 借受人は、平成 7 年 10 月 9 日に、当該市有地に建てられている建物の登記において、その持分の 6 分の 1 を B 氏名義に変更している。これにより家屋は共有名義となったが、借受人からこの件についての申請はなく、市も調査しておらず、現在まで借受人 1 名が市有地の賃借人となっているものである。このことは、公有財産管理上の手続等に不備があったと認められるところである。

しかしながら、現在、土地の借受人及びその共有者が家を建てて居住している。建物所有を目的とする土地の賃貸借契約を締結している場合は、借地借家法の考え方により、居住者の保護が優先されるため、手続等に不備があったことにより直ちに、当事者間の契約解除が必要であったり、契約が無効となるわけではない。また、共有者のB氏が連帯保証人となっていることや、このことによる損害も発生していない。

よって、家屋の共有名義者全員との賃貸借契約を行っていないため利益供与に当たるとする請求人の主張は認めることができない。

(り) 市有地の貸付けに係る土地の評価については、前述の「(1) 調査の結果オ、カ及びキ」で記載したとおりである。近傍類似地の用語の用い方や補正率の取扱いなどにおいては複雑な処理となっているが、「普通財産貸付料の算定基準」に基づいて、「激変緩和措置」及び「特例緩和措置」などの措置を、それぞれ決裁を得て実施しており、事務手続上の不備は認められるものの、特に意図的な処理が行われたとは認められない。

請求人が主張する土地の評価時の近傍類似地の選定については、平成21年度までは、補正率の算定のため城廻283番地6の土地を参考にしており、平成22年度からは、城廻283番地105の土地を参考にして補正率を出しているが、平成22年度から補正率100パーセントで、補正をしておらず路線価を基準に算出している。また、城廻283番地6及び城廻283番地105は同一路線価である。補正率は、種々の土地の形態や位置などによる相違を補うものであり、これも具体的な基準はないが、当該土地の賃貸料の算出において、近傍地選定の土地についても決裁を得ており、当該土地の選定が誤りであるとは言い切れず、その処理が違法または不当であるとは認められない。

イ 市有地（鎌倉市城廻字打越283番地50以外の土地）の貸付けについて  
(ア) 請求人が主張する普通財産貸付料算出に伴う乗率が規準に違反していることについては、普通財産貸付料の算定基準における乗率は、「本則」において、1000分の3と定められており、平成10年度以後に契約した土地については、この「本則」を適用することになっている。しかし、それ以前に契約を締結した土地については、平成6年度に土地価格の高騰に対する「激減緩和措置」として「準則」を設け、当時1000分の0.8に減じる措置を行っている。毎年度「本則」は変更しないが、「準則」は年度当初の決裁により決定されている。また、例外規定として、当該「準則」を適用して前年度貸付料を下回る場合には、前年

度と同額の貸付料とすることとなっている。この場合は乗率そのものを使用しないが、書類上、前年度の乗率として、貸付者リストに記載されることとなる。また、「特例緩和措置」として路線価や一体として使用している土地の見直しがあった場合には、急激な貸付料の増加（対前年度比 10 パーセント以上）を防ぐために「準則」より廉価な乗率を採用することとなっている。

この 2 つの例外規定により、「準則」未満の乗率で土地の貸付けが行われる場合があり、特に誤った事務処理は行われておらず、請求人の主張を認めることはできない。

なお、「(2) 監査委員の判断ア」の城廻字打越 283 番地 50 の土地についても同様である。

- (イ) 契約保証金及び連帯保証人に係る原課の取扱いについては、前述の「(1) 調査の結果ア及びイ」で記載のとおりである。まず、契約保証金については、平成 19 年度までは改正前の規則第 60 条（契約保証金の納付免除）の一部である「かつ、契約上の義務を履行しないこととなるおそれが全くないとき」を適用し契約保証金を免除していたが、本来、前段の「第 45 条ただし書（契約書の省略等）の規定に該当」する場合には限られて適用されるものである。この誤った考え方により、全ての公有財産の貸付けに係る契約に適用している。また、平成 19 年度の改正以降についても、規則第 60 条第 2 項の免除規定の「貸付料を全額前納するとき。」を「当該年度の貸付料を納期までに支払った場合」と解釈し、保証金を免除している。これらの事務処理は、規則に違反しているものである。

しかしながら、契約保証金を約定しないで納入させないとしても、市が直ちに損害賠償請求権を放棄したことにはならない。更に、契約書中に、義務の不履行による解除条項があることで、普通財産の貸付けにおいては、現在まで、過年度にわたる滞納は発生しておらず、損害も発生していないため、当該契約が直ちに違法または無効とはいえないものである。

以上のことから、財産管理上の事務手続等に不備は認められるものの、請求人が主張する契約保証金未取得による金額及び延滞金利の徴収は認めることができない。

連帯保証人については、規則第 63 条（連帯保証人）ただし書において、「ただし、借受人に係るすべての債務を弁済するに足る確実な担保が提供されたときは、この限りでない。」と規定しており、確実な担保がある場合のみ免除できる規定が存在していた。この時点において、管

財課が連帯保証人を立てていない理由については不明である。その後、平成 16 年 4 月から前述の契約保証金と同様の規定に変更されており、管財課は、契約保証金と同様に、その中の「貸付料を全額前納するとき。」を適用して、連帯保証人を免除しているものがあるとのことであった。

普通財産の貸付けについては、原則として、行政の事業実施のための土地の代替地など市有地を貸す必要があつて貸し付けるものであり、経済的原理に基づく、民間の土地の賃貸とは異なり、民間の土地と同様の連帯保証人を必要としない事情があり、連帯保証人を省略して、賃貸借契約を締結するものがほとんどであると推測される。こうした事情の基に実務上の処理が行われ、結果、規則の規定との齟齬が生じたものと推測することができる。これらの事情があるにせよ、連帯保証人を立てたり、立てなかったりする、公平性に欠ける点や規則に違反した事務など公有財産管理上の手続等に不備があつたことは認められるところである。

しかしながら、普通財産の貸付けにおいては、上記に述べたように民間の土地賃貸借と異なる特殊な事情があることや、現在まで、過年度にわたる滞納は発生しておらず、損害も発生していないことから、当該契約が直ちに違法または無効とは言えないものである。

なお、「(2) 監査委員の判断ア」の城廻字打越 283 番地 50 の土地についても同様である。

- (ウ) 貸付土地は、管財課により当該土地に属する地番の仮算定額を資産税課に照会するが、資産税課は、資産税を賦課するために土地の評価を行うもので、資産税を賦課しない市有地については、評価を行っていない。管財課等の担当部署から仮算定額を資産税課に依頼があつた場合は、資産税課は、「市有地（貸付土地）に接する路線の中で、最も高価格な正面路線価」を回答している。

管財課は、資産税課の回答を基に、貸付土地に隣接し、一体として使用している民有地の補正率を参考とした補正率を乗じた価格を算出し、また、一体として使用している民有地がない場合は、資産税課から回答のあつた路線価をそのまま価格として使用して貸付料を算出している。この様に行われた事務手続に、恣意的要素が入る余地はないと考えられること、また最終的に普通財産の貸付料の基礎となる土地の評価は、貸主たる管財課が行うことは当然なことであることから、請求人の管財課が貸付土地の評価を行わず、資産税課が行うべきであるとの主張は認められない。

- ウ 不法占拠による借増契約は「利益供与」に当たり法に触れるため、監査

委員による告発を求めることについては、地方自治法第 242 条の住民監査請求の所定の要件に該当せず、却下するものである。

以上のことから、本件請求について、一部を却下し、他は、請求人の主張には理由がないものと判断する。

なお、本市における普通財産の貸付けについては、明確でない規定等が見受けられ、市民に誤解を与えかねない状況であると思われる。このため、鎌倉市長に対し、別途要望したことを付記する。