

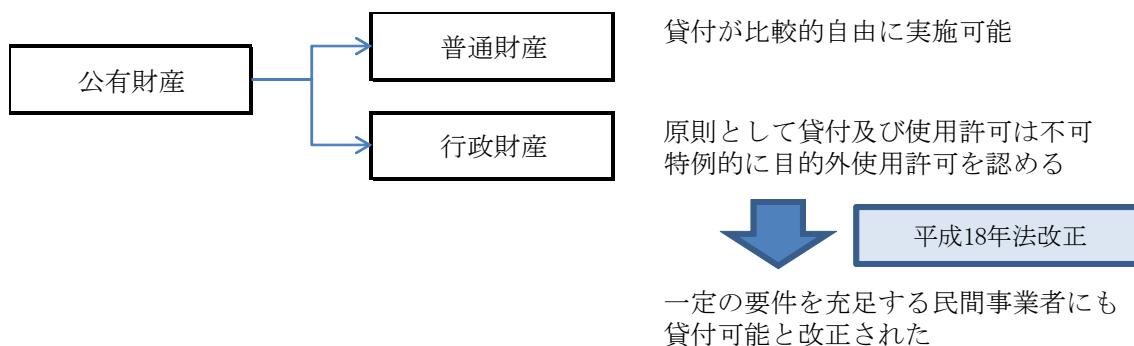
第4. 公有財産の貸付及び目的外使用許可について

I. 公有財産の貸付及び目的外使用許可の概要

1. 公有財産の貸付及び目的外使用許可について

先に記載したとおり、公有財産は行政財産及び普通財産に分類される。普通財産に関しては、地方公共団体の公有地という性格から取り扱いの特例が存在するものの、比較的自由に貸付を行うことができる。一方、行政財産は、地方公共団体の行政執行の物的手段として行政目的の達成のために利用されるべきであり、行政財産を貸付けたり、これに私権を設定することを認めるることは行政執行の物的手段としての行政財産の効用を減少し、ひいては行政目的の達成を困難にするおそれがある。そこで、行政財産については、法第238条の4第2項に規定する「行政財産の貸付け又は私権の設定」の場合を除き、行政財産を私法上の関係において運用することが禁止されている。しかし、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自体の効用そのものを高めることもあり、また行政財産の本来の用途又は目的を妨げない限り、その効率的利用の見地からみて、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場合があるので、その用途又は目的を妨げない限度において、行政財産の使用を特例的に認めるため「行政財産の目的外使用許可」が認められた。

また、平成18年度の法改正により、それまで国や地方公共団体への貸付等ごく限定された相手及び用途でしか認められなかった行政財産の貸付等が、一定の要件において民間事業者にも拡大されたことにより、行政財産についてこれまで以上に有効活用が可能となった。



2. 貸付及び目的外使用許可の対象となる公有財産

行政財産及び普通財産について、各々貸付及び目的外使用許可を実施することが認められる要件が以下のように規定されている。

(1) 行政財産の目的外使用許可

名古屋市財産条例

(使用許可の基準)

第5条 行政財産は、次の各号のいずれかに該当する場合は、法第238条の4第7項の規定に基づき、その使用を許可することができる。

- (1) 公の施設の利用者、職員等当該施設を利用し、又は使用する者のため、食堂、売店その他の厚生施設を設置する場合
- (2) 運輸事業、電気又はガス供給事業その他の公益事業に使用する場合
- (3) 災害その他の緊急やむをえない事態の発生により、応急施設として極めて短期間使用させる場合
- (4) 国、他の地方公共団体その他の公共団体（以下「公共団体」という。）又は公共的団体において、公用、公用又は公益事業に使用する場合
- (5) 本市の事業と密接に関連する施設として使用する場合
- (6) 前各号に掲げる場合のほか、行政上適当と認められる場合

名古屋市公有財産使用許可及び貸付事務取扱要綱

(使用許可ができる場合)

第2条 法第238条の4第7項の規定に基づき行政財産の使用を許可する場合（以下、「使用許可」という。）において、同項に規定する「用途又は目的を妨げない限度」とは、条例第5条各号に定める場合とする。なお、条例第5条第6号に定める「行政上適当と認められる場合」とは、申請者からの申し出により一時的又は限定期的に当該行政財産を使用させる場合であって、以下各号に定める場合とする。

- (1) 材料置場等工事の用に供する場合
- (2) 隣地の工事のために足場を設置する場合
- (3) 自動販売機を設置する場合
- (4) 広告看板を設置する場合（ただし、名古屋市屋外広告物条例（昭和36年名古屋市条例第17号）その他広告物に関する定めにより認められた場合に限る。）
- (5) 学区等が主催する運動会、盆踊りその他地元の催事に供する場合
- (6) 移動遊園地、サーカスその他一時的な興行及び催し物に供する場合
- (7) 前2号に規定する催事、興行、催し物又は大規模小売店等の新規開店等の際の臨時駐車場（ただし、この場合においては、近隣の違法駐車対策等の観点から特に必要であると認められるときに限るものとする。）
- (8) 借地借家法（平成3年法律第90号）第25条の規定が適用される仮設モーテルルーム及び仮設ショウルーム等臨時設備を設置する場合

- (9) 講演会、会議、会合、展示会及び試験等の会場に供する場合
- (10) 前各号に規定するもののほか、明らかに一時的又は限定的な使用であり、かつ、設置物の撤去及び原状回復が容易であると認められる用途に供する場合

(2) 行政財産の貸付

地方自治法第238条の4第2項（抄）

行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

- (1) 土地を効果的に利用させるための民間建物の敷地の貸付け
- (2) 公共団体などとの合築建物における敷地の貸付け
- (3) 隣接した民間との合築建物における敷地の貸付け
- (4) 庁舎等に余裕がある場合の貸付け
- (5) 鉄道、道路等への地上権の設定
- (6) 電線等への地役権設定

(3) 普通財産の貸付

名古屋市公有財産使用許可及び貸付事務取扱要綱

（貸付けができる場合）

第7条 普通財産は、次の各号のいずれかに該当する場合に貸し付けることができる。

- (1) 公用、公共用又は公益事業の用に供する場合
 - (2) 本市の施策又は事業に関連して必要と認める場合
 - (3) 本市の施策又は事業の用に供するまでの間等において、その経済的価値を活用することが適当であると認められる場合
 - (4) 相手方からの申請により、特定の用途に使用させることが適当であると認める場合
 - (5) 地形、地勢の状況から単独利用が困難な土地を隣地所有者に対して貸し付ける場合等、特別な事情がある場合
- 2 前項第3号に規定する「本市の施策又は事業の用に供するまでの間等」とは、次の期間をいう。
- (1) 本市の具体的な利用計画が当分の間予定されていない場合において、特定の行政目的又は用途に供するまでの間
 - (2) 既に行政目的又は用途を廃止したにもかかわらず、近い将来の処分が困難であると認められる場合において、処分を行うまでの間

3. 貸付料及び使用料の算定方式と無償・減免について

行政財産及び普通財産について、それぞれ貸付及び使用許可を行った際に徴収すべき貸付料及び使用料の算定方法については、名古屋市財産条例及び名古屋市公有財産規則に規定されている。以下に財産区分別・資産別に使用料及び貸付料の算定方法を記載する。

財産区分	行為区分	資産区分	原則的算出方法（※2、3）	根拠規定
行政財産	使用許可	土地	土地の適正な評価額×1,000分の3以上	条例第7条1項1号
		建物	ア. 建物の適正な評価額×1,000分の6以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×1,000分の3以上	条例第7条1項2号
		建物の一部使用	ア. 建物の適正な評価額×使用割合（※1）×1,000分の4以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×使用割合×1,000分の3以上	
		土地	土地の適正な評価額×1,000分の3以上	条例第7条1項3号
	貸付	建物	ア. 建物の適正な評価額×1,000分の6以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×1,000分の3以上	
		建物の一部使用	ア. 建物の適正な評価額×使用割合×1,000分の4以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×使用割合×1,000分の3以上	
		土地	土地の適正な評価額×1,000分の3以上	条例第10条 (条例第14条準用より第7条準用)
		建物	ア. 建物の適正な評価額×1,000分の6以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×1,000分の3以上	
普通財産	貸付	建物の一部使用	ア. 建物の適正な評価額×使用割合×1,000分の4以上 イ. 建物の使用に必要な土地の適正な評価額×使用割合×1,000分の3以上	

※1 使用割合：建物の延べ面積に対する使用面積の割合

※2 建物及び建物の一部使用についてはア、イの合計額

※3 上記の規定にかかわらず、名古屋市公有財産規則で定める用途に使用するときは、通常の実例価額を基準として定める額となる。

具体的には下記表に左欄に記載される用途に応じて、それぞれ当該右欄に掲げる額となる。

	用途	使用料
1	認定電気通信事業者が設置する電話柱並びにその支柱、支線柱及び支線類その他これらに類する施設	電気通信事業法施行令第5条に定める額に相当する額
2	電柱、電線及び地下埋設管その他これらに類する施設	道路の占用料等に関する条例第2条に定める額に相当する額
3	公衆電話機及び自動販売機等	市長が別に定める額
4	老人福祉法第20の2の2に規定する老人デイサービスセンター、同法第20条の3に規定する老人短期入所施設及び同法第20条の5に規定する特別養護老人ホーム	市長が別に定める額
5	名古屋市職員の通勤用自動車の駐車場所	市長が別に定める額
6	児童福祉法第7条第1項に規定する保育所	市長が別に定める額
7	その他条例第7条第1項各号に定める使用料によることが不当と認められるもの	不動産鑑定士の鑑定評価又は類似の取引実例等を勘案して算定した額

また、原則として上記のように使用料及び貸付料を徴収するものの、一定の要件に該当する場合、無償若しくは減額した使用料等で使用させることが認められている（名古屋市公有財産規則別表第1、第2、第3、第4）。（下記表参照）

名古屋市公有財産規則別表第1、第2、第3、第4

減額区分	区分	団体名称及び施設名称
無償	対象者	地方公共団体 公立大学法人名古屋市立大学、名古屋市土地開発公社、名古屋市住宅供給公社及び名古屋高速道路公社 地方公共団体の財政の健全化に関する法律附則第5条本文に規定されている国、独立行政法人若しくは国立大学法人等又は会社等のうち、同条ただし書の規定により寄付金等を支出することができるもの 公益法人等（名古屋市が2分の1以上出資又は債務を負担しているもの） 社会福祉法第2条第1項に規定する社会福祉事業を行う法人 地方公務員法第53条の規定に基づき登録を受けている職員団体 及び労働組合法第11条第1項の規定に基づき法人格を有する労働組合 名古屋市が設置する学校において、専ら当該学校の学生又は教職員のために福利厚生事業を行う団体 認可地縁団体 学区連絡協議会、学区区政協力委員会その他地元住民により組織された公共的団体
		社団法人名古屋市医師会が運営する休日急病診療所 社団法人名古屋市歯科医師会が運営する歯科医療センター 社団法人名古屋市薬剤師会が運営する調剤センター 社団法人愛知県セルフセンターが運営する名古屋市障害者雇用支援センター 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律第41条第1項の規定により指定を受けた者が、同法第42条に規定する業務を行うために必要な施設 社団法人名古屋市食品衛生協会が食中毒の防止及び食品衛生の向上のために行う事業に必要な施設 身体障害者福祉法第22条第1項又は母子及び寡婦福祉法第25条第1項の規定により設置された施設 地方公務員法第42条に規定する厚生制度を実施するために必要な施設 地方公務員法第43条第1項に規定する共済制度を実施するために必要な施設 災害その他の緊急やむを得ない事態の発生により設置された応急施設 専ら名古屋市の事業に供するために設置された電柱、電話柱又は地下埋設管その他これらに類する施設
	対象施設	対象者
		公益法人等（名古屋市が4分の1以上出資をしているもの、又名古屋市職員を派遣しているもの）
		交番等
		社団法人名古屋市医師会が運営する名古屋市医師会看護専門学校
		社団法人名古屋市歯科医師会が運営する名古屋市歯科医師会附属歯科衛生士専門学校
減額 (2分の1を 限度)	対象施設	公益社団法人名古屋市獣医師会が運営する名古屋市獣医師会館

4. 名古屋市における貸付及び使用許可の実施状況

名古屋市における、貸付及び目的外使用許可について、総件数・収入金額・無償、減免件数等について平成22年度の状況は以下のとおりとなっている。

平成22年度 公有財産の貸付・使用許可状況（企業局を除く）

		①土地（③④除く）			②建物（③④除く）			③自動販売機		④工作物 (ガス管等)	計（①+②+③+④）				
		件数	数量 (千m ²)	金額 (千円/年)	件数	数量 (千m ²)	金額 (千円/年)	台数	金額 (千円/年)	件数	金額 (千円/年)	件数	数量 (千m ²)	金額 (千円/年)	
貸付	普通財産	無償	136	1,240.42	—	25	20.15	—	—	5	—	166	1,260.57	—	
	有償	216	474.59	1,017,220	17	18.46	202,805	1	860	36	10,271	270	493.05	1,231,156	
	小計	352	1,715.01	1,017,220	42	38.60	202,805	1	860	41	10,271	436	1,753.61	1,231,156	
	行政財産	無償	2	1.06	—	1	0.05	—	—	—	—	3	1.11	—	
	有償	29	30.68	96,648	8	0.86	3,759	261	110,855	—	—	298	31.53	211,262	
	小計	31	31.73	96,648	9	0.91	3,759	261	110,855	—	—	301	32.64	211,262	
	小計	138	1,241.48	—	26	20.20	—	—	—	5	—	169	1,261.68	—	
	有償	245	505.27	1,113,868	25	19.31	206,564	262	111,715	36	10,271	568	524.58	1,442,418	
	小計	383	1,746.74	1,113,868	51	39.51	206,564	262	111,715	41	10,271	737	1,786.25	1,442,418	
使用許可	行政財産	無償	305	29.18	—	131	13.80	—	6	—	1,538	—	1,980	42.99	—
	有償	198	44.71	80,621	247	30.67	182,030	480	4,169	3,778	31,173	4,703	75.38	297,992	
	小計	503	73.90	80,621	378	44.47	182,030	486	4,169	5,316	31,173	6,683	118.37	297,992	
計	普通財産	無償	136	1,240.42	—	25	20.15	—	—	5	—	166	1,260.57	—	
	有償	216	474.59	1,017,220	17	18.46	202,805	1	860	36	10,271	270	493.05	1,231,156	
	小計	352	1,715.01	1,017,220	42	38.60	202,805	1	860	41	10,271	436	1,753.61	1,231,156	
	行政財産	無償	307	30.24	—	132	13.85	—	6	—	1,538	—	1,983	44.10	—
	有償	227	75.39	177,269	255	31.52	185,788	741	115,024	3,778	31,173	5,001	106.91	509,254	
	小計	534	105.63	177,269	387	45.38	185,788	747	115,024	5,316	31,173	6,984	151.01	509,254	
	小計	443	1,270.66	—	157	34.00	—	6	—	1,543	—	2,149	1,304.66	—	
	有償	443	549.98	1,194,489	272	49.98	388,593	742	115,884	3,814	41,444	5,271	599.96	1,740,410	
	計	886	1,820.64	1,194,489	429	83.98	388,593	748	115,884	5,357	41,444	7,420	1,904.62	1,740,410	

※地上権、地役権を除く

II. 実施した監査手続

1. 手続

抽出物件について、担当者への質問、関連帳票の閲覧及び必要に応じて現場視察を行い、事務手続、契約内容について検討した。

2. 視点

- ・事務手続の妥当性
- ・根拠法令の妥当性
- ・単価の妥当性
- ・減免、無償貸付理由の妥当性

3. 抽出物件

「平成 21 年度公有財産の貸付・使用許可状況」の貸付状況について、表に記入された算定根拠別に区分し、下記抽出基準により抽出を行った。

(本来平成 22 年度版を抽出対象とすべきであるが、監査スケジュールの関係上、平成 21 年度版を使用した。なお平成 22 年度版を入手した後に、おおむね変更がないことを確認した。)

抽出基準	抽出物件	検討事項
①各算定根拠		
条例による減額	上名古屋交番	
道路占用料	大須駐車場	
介護施設	特別養護老人ホーム (南生苑、オーネスト熱田の杜)	
条例による減額	貸与 (金山南ビル・名古屋都市センター) ホテル・公共駐車場「金山南パーク」 貸与 (金山北地区事業用地) 金山北立体駐車場 貸与 (名古屋都市整備公社) 千代田第一駐車場	各種規則に基づいて適切に計算されているか確かめる。
法令による無償	本山交番敷地	
公益法人	金山南ビル (名古屋都市センター) 駐車場 金山南ビル (名古屋都市センター) 名古屋都市センター、駐車場	
②無償貸付のうち 土地面積上位の物件	中川運河 新堀川 緑地保全地区	専有面積の重要性を鑑みて無償の根拠が妥当か検討する。
③有償貸付のうち 土地面積上位の物件	県営名古屋空港 名古屋競輪場敷地 ささしまライブ24開発提案競技定期借地 2005年日本国際博覧会 ささしまサテライト事業中期事業	金額的重要性を鑑みて契約内容を検討する。
④減額率が50%又は 100%以外のもの	片平保育園、デイサービスセンター浦里 けやきの木保育園	減額率の根拠を確かめる。

III. 貸付総論

名古屋市の貸付状況を通査した結果、不当に減免しているものや、算定根拠が不明瞭であるもの、契約手続に不備があるものは発見されなかった。総じて

管理状況は適切であるといえる。

しかし、次に述べる名古屋港管理組合に対する中川運河沿岸用地の貸付や、(財)名古屋都市整備公社に対する駐車場用地の貸付のように、貸付料算定の根拠を定めてから、長期にわたり算定基準の見直しが行われていない案件のあることが判明した。設定当初の意義が変化した場合には、貸付のあり方を適時に見直すプロセスが必要であるといえる。

これらの契約を見直すには、現場レベルでは対応が不可能な場合も想定されるが、そのような場合には名古屋市のトップである市長が先頭に立って積極的な役割を果たす必要がある。例えば中川運河の場合には、愛知県及び名古屋港管理組合との交渉が必要となるが、名古屋港管理組合の代表（管理者）は名古屋市長と愛知県知事が2年おきに務めており、実質的には県知事との交渉により解決が可能といえる。また、一部の駐車場用地の貸付では、国の新たな通達が発せられない限り見直しを行うのは難しいかもしれないが、名古屋市から国に対して通達の見直しを働きかけることは可能ではないか。

以上の点より、貸付契約について経済合理性を不斷に検証し、適時に見直していく仕組みを導入すべきであると提言する。

IV. 監査の結果及び意見

以下、個別案件についての結果と意見を述べる。

1. 名古屋港管理組合に対する中川運河沿岸用地の貸付
2. (財)名古屋都市整備公社に対する駐車場用地の貸付

1. 名古屋港管理組合に対する中川運河沿岸用地の貸付について

(1) 概要

①内容	
貸付先	名古屋港管理組合
施設名	中川運河沿岸用地
住所	運河町 710 番の一部 外
所管局	住宅都市局
土地面積 (m ²)	860,022.32 (水面含む)
②契約期間	
契約日	昭和26年9月13日
契約開始日	昭和26年9月13日
契約終了日	組合存続中
③契約金額	
平成22年度貸付料 (円)	0
減免率 (%)	100

・算定式

無償貸付

・算定根拠

名古屋港管理組合の設立に伴う協定により無償（貸付期間は組合の存続期間）



運河橋から望む堀止



猿子橋から望む下流



野立橋から望む下流



運搬船の様子

名古屋港管理組合（以下「組合」という。）は、名古屋港の整備、維持管理、運営を行うため、昭和 26 年に名古屋市と愛知県が共同で設立した地方自治法に定める一部事務組合である。設立にあたり、愛知県、名古屋市及び組合の 3 者は協定を締結し、当時港湾施設用地等であった愛知県、名古屋市の所有地を港湾関連用地として、組合に貸し付けている。具体的には、名古屋市の中川運河、新堀川、愛知県の名古屋港、堀川の管理業務を組合が引き継ぐ形で資産・負債を包括的に承継している。組合の運営費のうち、組合の財産より生ずる収入などをもって充てられる部分を除く経費については、名古屋市と愛知県で折半する旨の協定が結ばれている。（参考資料 a、b）

（2）監査の結果

① 貸付の見直しについて

（i）無償貸付の趣旨

無償貸付の趣旨を市の担当者に確認したところ、組合には課税権限がないことから、組合運営財源の確保のために市から中川運河用地の無償貸付を行い、組合が有償貸付を行っているとのことである。参考として、組合の平成 23 年度予算では一般会計の歳入に県市負担金が 9,610,000 千円、使用料及び手数料が 6,010,222 千円、組合債 3,840,175 千円が計上されている。（参考資料 c）

また、名古屋市が無償貸付を止めるまでの障害は以下の 4 点と考えられるということである。

（ア）愛知県との負担割合の関係

現在組合に対し拠出している負担金は愛知県と折半している。組合が中川運河用地の貸付により得ている収入は 1,103 百万円であり、仮にこの収入を名古屋市が得ることとなった場合、愛知県との負担割合で公平性を欠くこととなる。また、愛知県も組合に対して無償で貸し付けている土地があり、名古屋市だけ返還を求めるることは難しい。参考として、組合が愛知県から無償貸付を受けている土地を貸し付けることによって得ている収入額は平成 22 年度で 1,970 百万円である。（参考資料 d）

（イ）中川運河は港湾としての機能を有していること

運河は港の一部であり、陸地と港をつなぐ運搬経路としての機能が主たるものであるため、運河沿いの土地のすべてを港湾関係者以外に貸し出すことは難しいといえる。船による運搬が盛んであった時代と比べると大幅に減少しているが、現在も船による運搬を行っている事業者は 5 社あり、港湾としての機能を依然として果たしている。また、中川運河の機能や役割は時代と共に変化し

ており、今後は観光船の運航による名古屋の魅力向上といった新たな水辺利用も求められている。

運河の水域と陸域は一体不可分であり、陸域の土地利用転換を図るためには、水域を含めた運河の持つ機能そのものを見直していく必要がある。

(ウ) 沿岸地域は工業地帯であること

中川運河沿いの土地は工業地帯として指定されており、名古屋市の中では数少ない用地である。事業者にとっても工業地帯として事業所が集積していることは、住宅地と隣接していないため市民の安全への配慮が幾分和らぐ等、安心して業務を営むことができるという利点がある。工業用地の指定があることから、市が組合から土地の返還を受けたとしても、即時に他の目的で自由に売却可能というわけではない。返還後も工業用地として利用する必要があるため、その利用には制限がある。

なお用途地域の指定は堀止地区から長良橋までの北部エリアが準工業地域、長良橋から東海橋までの中部エリアが工業地域、東海橋以南の南部エリアが工業専用地域となっている。

(エ) 組合の代替収入を確保する必要があること

組合は設立規約により組合財産より生ずる収入、国から貸付又は管理の委託を受けたものより生ずる収入、愛知県、名古屋市及び他の公共団体から貸付又は管理の委託をうけたものより生ずる収入、国庫補助金、負担金、起債、委託金、交付金及び寄付金等の収入およびその他組合に属する収入で賄えない費用については、愛知県及び名古屋市においてそれぞれ 2 分の 1 の割合で負担している。市からの無償貸付を止めた場合、組合による有償貸付収入がなくなるため、代替収入を確保することが求められる。結果として、県市負担金の増額により対応せざるを得なくなることも考えられるため、直ちに市の財政に寄与するものではない。

(ii) 組合への無償貸付のあり方について

現在の問題点は、市の土地を無償で組合に貸し付けていること自体ではなく、中川運河の土地のさらなる有効活用を検討する際に、組合に当該土地を貸し付けていることが、その障害となりうるのではないかということである。組合設立からおよそ 60 年が経過した今日でも、組合の目的による制約を受けて、貸付の対象は原則として港湾関連業者に限られており、現在の実情にそぐわなくなっているものと考えられる。船による運搬業が盛んな時代には、港と一体のものとして、港湾管理者が運河も併せて管理するのは経済的合理性があった。

しかし、中川運河の主たる役割であった港と内陸を結び、船による運搬を行うことに関しては、現在の取扱貨物量は非常に少なくなっているのが実態である。

(参考資料e) 舟運業を営んでいる事業者は現在5社となっており、他の大部分は倉庫業となっている。特に、北部地域においては現在、船による運搬を行っている業者がいないことを考えると、港湾管理者に運河も併せて管理させるという設立当初の意義が揺らいでいるといえる。(参考資料f、g参照)

しかし、全面的に土地を市に返却して、市が当該土地を即時に売却するということは事実上考えられない。そこで、現実的な対応策として、堀止から北支線までの区域について、無償貸付を止めて市が保有することで、名古屋市、愛知県、組合の3者に大きな負担を強いることなく、有効活用を図るべきではないかと考える。

例えば、名古屋市は組合に貸し付けている堀止から北支線に及ぶ区域の土地を組合より返還して、事業者に売却もしくは商業地域として整備した上で新たに貸し付けることで、現在開発中のささしまライブから堀止、北支線に及ぶ区域を一体として開発することが可能と考えられる。堀止についてはささしまライブに隣接し、直接水面に面しているため、観光スポットとしての利用価値は高い。また、堀止の開発により、市民にとっての新たな憩いの場、にぎわいの場の創設につなげることができれば、徐々に開発を港方面へと進めていくことも可能となるのではないかと考えられる。

ここで、無償貸付を止める上で障害となるものと考えられている、組合の収入面に及ぼす影響について考えてみる。組合が得ている堀止地区から北支線までの区域での貸付収入を貸付面積から推計すると、およそ23,000千円となる。当該貸付収入分、組合にとっては、収入が減少することとなるが、これは有償貸付による収入の2.1%程度であり、組合の財政状況に即重大な影響を及ぼすとは考えにくい。また、組合の財政状況によっては市の負担で、市が主体となって行う本区域の土地の売却・賃貸収入の一部を組合に与えることも施策としては十分考えられよう。

また、愛知県にとって、経費負担が折半ということから、名古屋市が無償貸付を止めて貸付料収入を得るということに反発があると思われる。しかしながら、愛知県も名古屋市と同様に組合に対して無償貸付をしている土地に係る組合の収入が19億円あるため、一部を同様に処理することで、この点に対する反発を解消する余地はあるものと考えられる。

いずれにしても、名古屋市と愛知県が十分に交渉することが重要であるが、当該交渉は現場のボトムアップでできるものではなく、むしろ名古屋市長と愛知県知事というトップ同士の決断により実現が可能となるものと考えられる。したがって、名古屋市長には、交渉を進めるためのリーダーシップをぜひとも

発揮していただきたい。全面的に無償貸付を止める、止めないということではなく、無償貸付を行ってきた当初の意義が失われてしまった地域から変えていくことで、将来にわたって変化が期待できると考えられる。

本貸付の見直し後の、中川運河の有効活用の具体的なアイデアに関しては、これまでに有識者、市民の間で様々な議論が行われてきている。具体的には、名古屋港研究会（平成21年1月、名古屋商工会議所・地域開発委員会）による提言などが見られる。これらのアイデアの具現化の足かせの一つに、組合への無償貸付契約がなっているとすれば、このような観点からも必要な見直しを行うべきである。そうすることによって、名古屋市は組合への無償貸付契約に縛られることなく、中川運河の再生に向けた第一歩を踏み出すことが可能となる。

仮に、上記の対応をすぐに履行することは困難だとしても、現状の組合保有の形態のなかで、組合への影響を強め、時代の変化に合わせて組合の管理により一層住民目線での管理や過去からの継続性にとらわれない運用を図るべきである。

（参考資料）

（a）名古屋港管理組合の設立に伴う協定

（財産の無償貸付又は譲与）

第7条

県及び市は、次の財産を別冊により組合に無償貸付（以下「貸付」という。）又は譲与するものとする。

- (1) 昭和26年9月7日現在における名古屋港及び堀川の県有の港湾施設その他の財産
 - (2) 昭和26年9月7日現在における中川運河及び新堀川の市有の港湾施設その他の財産
- 3 第1項の貸付財産の貸付期間は、組合の存続期間とする。

（b）名古屋港管理組合規約

（経費支弁の方法）

第15条

組合の経費は、次の収入をもって充てるものとする。

- (1) 組合の財産より生ずる収入
- (2) 国から貸付又は管理の委託を受けたものより生ずる収入
- (3) 愛知県、名古屋市及び他の公共団体から貸付又は管理の委託を受けたものより生ずる収入
- (4) 国庫補助金、負担金、起債（借入金を含む。）、委託金、交付金及び寄附金等の収入

(5) その他組合に属する収入

2 前項各号の収入によるの外、組合の経費は、次の割合で負担する。

愛知県 100 分の 50

名古屋市 100 分の 50

(c) 組合の収支

平成 23 年度組合予算概要より引用

会 計 区 分	平 成 23 年 度		平 成 22 年 度		対 前 年 度 比 較	
	予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	増 △ 減 額	伸 率
一 般 会 計	千円 30,400,000	% 82.9	千円 35,560,000	% 79.6	千円 △5,160,000	% △14.5
基 金 特 別 会 計	396,000	1.1	457,000	1.0	△61,000	△13.3
施 設 運 営 事 業 会 計	3,840,000	10.5	3,781,000	8.5	59,000	1.6
埋 立 事 業 会 計	2,035,000	5.5	4,880,000	10.9	△2,845,000	△58.3
計	36,671,000	100	44,678,000	100	△8,007,000	△17.9

注：施設運営事業会計及び埋立事業会計については、収益的支出及び資本的支出の合計額である。

一般会計の歳入区分は以下のとおりである。歳入のおよそ 30%が県市負担金により賄われている。使用料及び手数料の区分に、中川運河周辺用地の貸付料収入は計上されている。

(一般会計の歳入区分)

歳 入 区 分	平 成 23 年 度		平 成 22 年 度		対 前 年 度 比 較	
	予 算 額	構 成 比	予 算 額	構 成 比	増 △ 減 額	伸 率
県 市 負 担 金	9,610,000	31.6	9,258,000	26.0	352,000	3.8
そ の 他 負 担 金	735,942	2.4	1,063,127	3.0	△327,185	△30.8
使 用 料 及 び 手 数 料	6,010,222	19.8	5,604,173	15.8	406,049	7.2
国 庫 支 出 金	1,427,503	4.7	1,467,260	4.1	△39,757	△2.7
財 産 収 入	5,163,238	17.0	6,149,752	17.3	△986,514	△16.0
寄 附 金	10	0.0	10.	0.0	0	0.0
繰 入 金	322,100	1.1	2,371,731	6.7	△2,049,631	△86.4
繰 越 金	400,000	1.3	400,000	1.1	0	0.0
諸 収 入	2,890,810	9.5	2,199,947	6.2	690,863	31.4
組 合 債	3,840,175	12.6	7,046,000	19.8	△3,205,825	△45.5
計	30,400,000	100	35,560,000	100	△5,160,000	△14.5

(d) 用地貸付状況

組合による中川運河沿岸用地の貸付状況は以下のとおりである。

中川運河等市有財産の運用実績報告書

(平成22年度住宅都市局決算説明資料より引用)

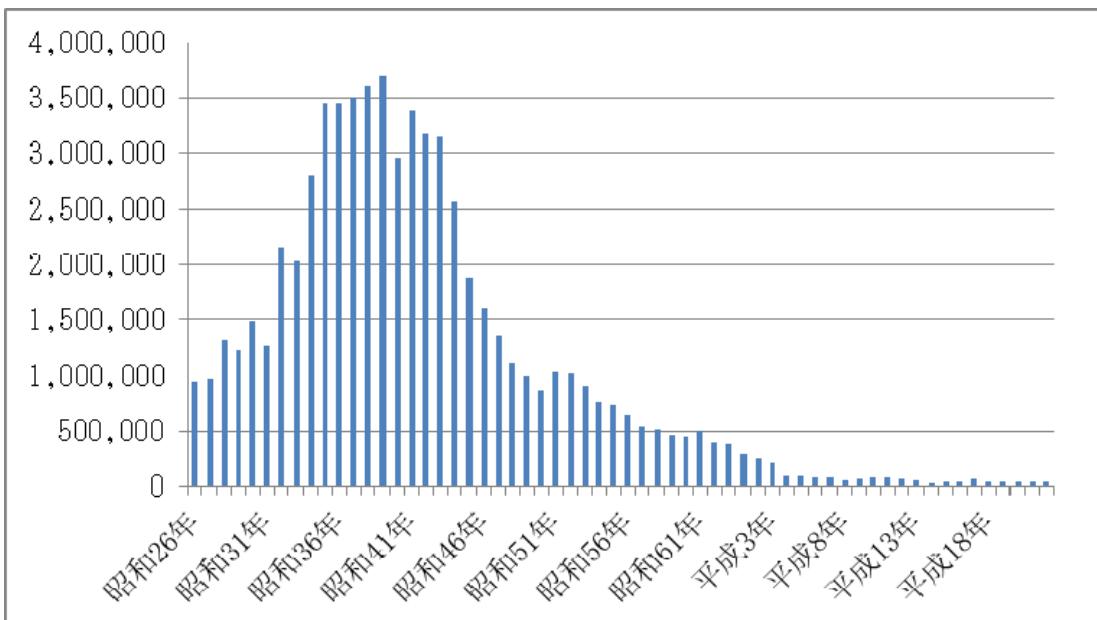
貸付状況(平成23年3月31日現在)

区分	件数(件)	面積(m ²)
有償貸付	534	337, 222. 56
無償貸付	30	17, 466. 83
合計	564	354, 689. 39

当該有償貸付によって得られた平成22年度の収入額実績は1,103,439千円である。一方、愛知県が無償貸付している土地を有償貸付することによる組合の収入は1,970,000千円である。

(e) 通行船舶数、貨物量

中川運河の取扱貨物量は昭和39年の3,693,876トンをピークに減少を続け、平成22年には47,752トンとなっている。



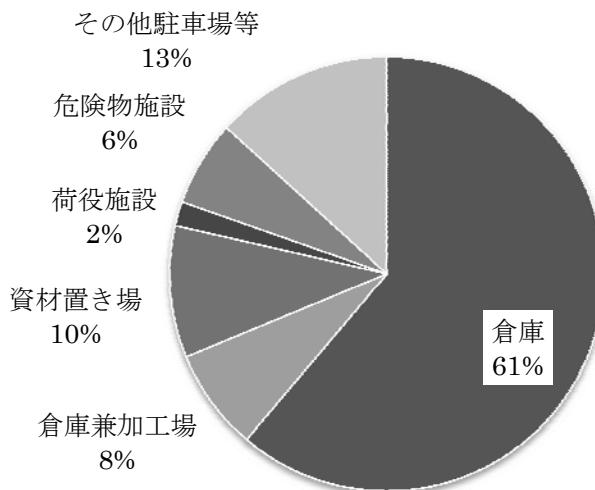
(f) 用途別利用状況

中川運河概要図



（「これからの中川運河のあり方」名古屋港研究会（平成 21 年 1 月、名古屋商工会議所・地域開発委員会）P. 1 より引用）

全有償貸付用地の用途別利用状況



地区別用地利用状況

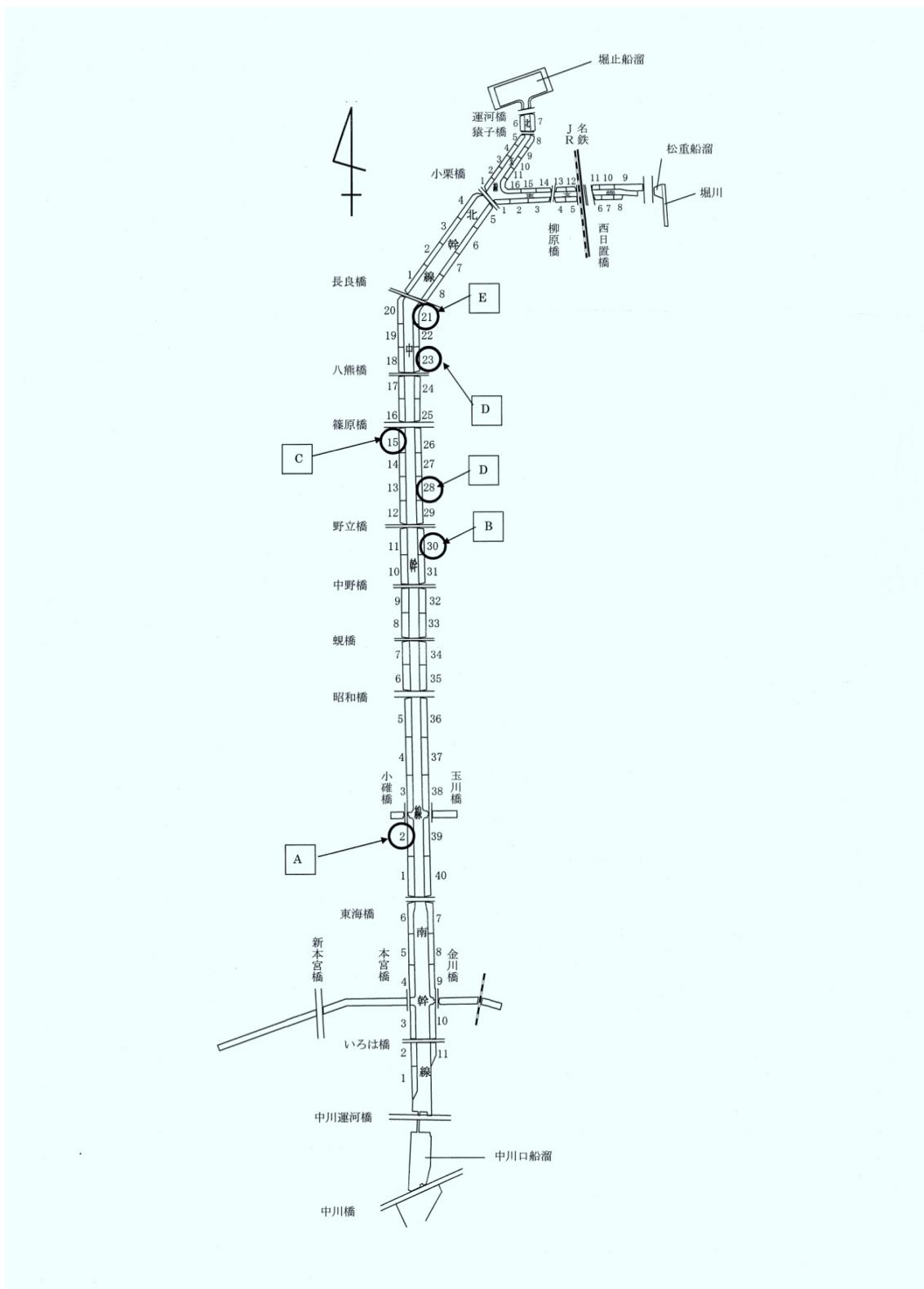
住宅都市局提供 中川運河用地個別貸付等状況調より執筆者集計								(貸与面積: 単位m ²)
地区	合計	倉庫	倉庫兼加工場	資材置き場	荷役施設	危険物施設	その他(駐車場等)	
堀止	137.41	137.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
北支線	6,859.50	5,247.61	629.75	250.33	326.77	0.00	405.04	
東支線	8,519.50	5,576.11	0.00	2,034.84	0.00	495.86	412.69	
北幹線	49,769.67	30,582.67	3,805.62	3,689.29	0.00	9,376.04	2,316.05	
中幹線	225,314.96	142,646.66	13,001.64	19,902.01	5,680.39	11,339.48	32,744.78	
南幹線	41,597.53	19,028.89	7,744.54	6,744.80	0.00	0.00	8,079.30	
合計	332,198.57	203,219.35	25,181.55	32,621.27	6,007.16	21,211.38	43,957.86	

※参考資料(C)との面積の差異は一時貸付、電柱等の貸付にかかるものである。

地区の分類

- 堀止 : 堀止船だまり
- 北支線 : 堀止～小栗橋
- 東支線 : 松重閘門～小栗橋
- 北幹線 : 小栗橋～長良橋
- 中幹線 : 長良橋～東海橋
- 南幹線 : 東海橋～中川橋

(g) 運河として実際に利用している業者
現在5社あり、最北端は長良橋の南側（図内E）となっている。



2. (財)名古屋都市整備公社に対する駐車場用地の貸付について

(1) 抽出対象

「公有財産の貸付・使用許可状況(H21 分)」(財政局管財課作成資料)を通査した結果、名古屋市の有償貸付の中で、貸付先の用途が駐車場用地となっていいる土地がいくつか存在する。そのうち、(財)名古屋都市整備公社(以下2.において「公社」という。)に対する貸付料は、総合評価額でなく道路占用料相当額(道路の占用料等に関する条例第2条に定める額に相当する額(後述))。以下同じ。)を用いて算定されている。そこで、公社に対する駐車場用地の貸付料の算定において、道路占用料相当額を用いることについて検討する。

加えて、公社に対し貸付を行っている駐車場用地のうち、貸付料の減免がされているものがあった。そこで、減免物件について抽出対象として調査を行い、減免の可否を述べる。

抽出物件は以下の2件である。

- ・千代田第一駐車場
- ・大須駐車場(千代田第一駐車場の比較対象として抽出)

(2) 貸付料算定の根拠

公社に対する駐車場用地の貸付においては以下の算式が用いられている。

$$\boxed{\text{単価 (道路占用料相当額)} \times \text{土地面積} \times \text{減免率}}$$

単価は道路占用料相当額を適用している。路線価等を基礎に算定する総合評価額によらない背景としては、駐車場整備の促進のために定められた、占用料に関する建設省の通達(昭和42年12月22日 建設省都再発第27号)の存在がある。本通達には、「都市計画として、決定された駐車場その他の駐車場に関する指定区間内的一般国道に係る占用料については、下記のとおりとなつてゐるので、駐車場の整備を促進するため、指定区間内的一般国道以外の道路の占用料、都道府県有地又は市町村有地の使用料等についても、この趣旨に則り、現在の占使用料が、上記条例及び通達甲に定める占用料より高額である場合においては、少なくとも当該占用料を上回ることのないよう特段の配慮をされたい。」旨の記述がある。名古屋市は公社が貸与している駐車場が「その他の駐車場」に準ずるものとして、本通達を踏まえ、貸付料の算定に道路占用料相当額を用いている。

以下条文引用

・名古屋市財産条例第7条

(使用料)

行政財産の使用許可を受けた者(以下「使用者」という。)は、その財産の種類及び使用の状況に応じ、次の各号に定める額の使用料を納付しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、規則で定める用途に使用するときは、通常の実例価額を基準として定める額とする。

・名古屋市公有財産規則第20条

条例第7条第1項各号に定める適正な評価額とは、第53条第1項に定める総合評価を行った額とする。

2 条例第7条第2項に規定する通常の実例価額を基準として定める使用料の額は、次の表の左欄に掲げる用途に応じ、それぞれ当該右欄に掲げる額とする。

	用途	使用料
1	認定電気通信事業者が設置する電話柱並びにその支柱、支線柱及び支線類その他これらに類する施設	電気通信事業法施行令第5条に定める額に相当する額
2	電柱、電線及び地下埋設管その他これらに類する施設	道路の占用料等に関する条例第2条に定める額に相当する額
3	公衆電話機及び自動販売機等	市長が別に定める額
4	老人福祉法第20条の2に規定する老人デイサービスセンター、同法第20条の3に規定する老人短期入所施設及び同法第20条の5に規定する特別養護老人ホーム	市長が別に定める額
5	名古屋市職員の通勤用自動車の駐車場所	市長が別に定める額
6	児童福祉法第7条第1項に規定する保育所	市長が別に定める額
7	その他条例第7条第1項各号に定める使用料によることが不当と認められるもの	不動産鑑定士の鑑定評価又は類似の取引実例等を勘案して算定した額

→表中の「2. 電柱、電線及び地下埋設管その他これらに類する施設」に該当するとして、「道路の占用料等に関する条例第2条に定める額に相当する額」で使用料を算定している。

・道路の占用料等に関する条例第2条

占用料の額は、別表占用料の欄に定める金額に、法第32条第1項若しくは第3項の規定により許可をし、又は法第35条の規定により協議が成立した占用の期間（電線共同溝に係る占用料にあっては、電線共同溝の整備等に関する特別措置法第10条、第11条第1項若しくは第12条第1項の規定により許可をし、又は電線共同溝整備法第21条の規定により協議が成立した占用することができる

期間以下同じ。)に相当する期間を同表占用料の単位の欄に定める期間で除して得た数を乗じて得た額とする。

別表

占用物件			占用料		
法第32条第1項第5号に掲げる施設	地下街及び地下室	階数が1のもの	占用面積1平方メートルにつき1年	1等地	2等地
		階数が2のもの		Aに0.003を乗じて得た額	Aに0.005を乗じて得た額
		階数が3以上のもの		Aに0.007を乗じて得た額	
	上空に設ける通路			3,300	
	地下に設ける通路			2,000	
	その他のもの			2,900	

※ Aは、許可の時点における近傍類似の土地1平方メートルの価格を表すものとする。

→このうち「その他のもの」の金額を適用している。

また、減免の可否については、下記の条例で定められている。

以下条文引用

- ・道路の占用料等に関する条例

(占用料の減免)

第4条 市長は、占用物件が次の各号のいずれかに該当するときは、占用料を減免することができる。

- (1) 法第35条に規定する事業及び地方財政法(昭和23年法律第109号)第6条に規定する公営企業に係るもの
- (4) 街灯(街灯のための配線を含む。)、公共の用に供する通路及び駐車場法(昭和32年法律第106号)第17条第1項に規定する都市計画において定められた路外駐車場

(3) 監査の結果及び意見

① 意見

(i) 貸付料の算定に道路占用料を用いることの妥当性について

前述のとおり、公社に対する駐車場用地の貸付は、名古屋市公有財産規則第20条第2項に定める表の2を準用して貸付料の算定を行っている。しかし、当該定めは、「電柱、電線及び地下埋設管その他これらに類する施設」という用途であり、インフラ整備に必要なものという解釈が可能である。確かに、駐車場は都市計画に必要なインフラと位置付けることも可能であるが、そもそも駐車場は民間業者でも提供が可能なものであり、電柱等の施設とは性格が明らかに異なると言わざるをえない。

このことは、施設の収益性という面からも明らかである。すなわち、電柱等

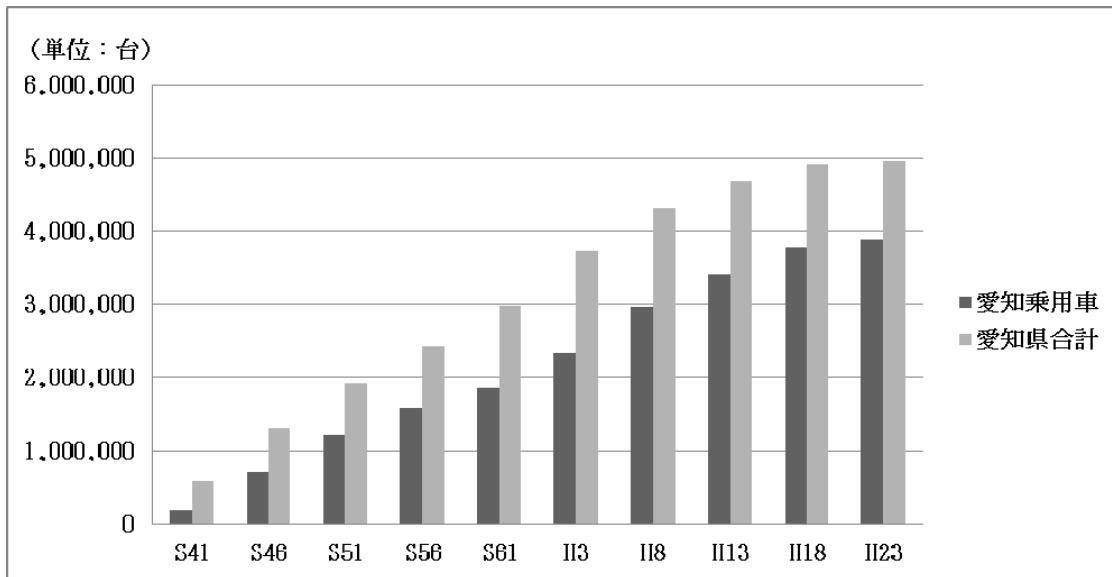
の施設は単体で収益を生むことはないが、駐車場用地は、事業者が利用者に貸し付けることで、当該土地から収益を獲得することができる。

また、その収益性の大小の面からも、民間業者が駐車場を収益事業として運営しようとする場合、他の用途を検討した結果、駐車場が投資回収・資産活用の点から有効と判断して行うと考えられることから、他の用途の土地と収益性が大幅に異なるとは考えにくい。

一方で、駐車場整備の促進のために定められた、占用料に関する建設省の通達があり、貸付料算定の根拠はこの通達を踏まえたものとなっている。

本通達は昭和42年12月に発せられたものであり、その背景には日本のモータリゼーションの進展がある。昭和39年の東京オリンピックの頃から、大衆車の開発や、道路整備により国民に自家用車が普及していく一方で、都市部での駐車場の確保が課題となっていたと推測される。その中で、自家用車台数の増加への対策として地方自治体が有する土地の使用料を割安に設定することで、駐車場整備の促進を図るための通達であったと考えられる。そのため、通達が発せられた当初は、大変有意義な定めであったといえる。しかし、モータリゼーションの成熟が進んだ状況で、駐車場の整備をさらに促進すべき状況にないことは愛知県の自動車保有台数が頭打ちになっていることからも明らかである。

(財)自動車検査登録情報協会 都道府県別・車種別保有台数表より作成



加えて、現在、名古屋市では公共交通機関の利用を促進する動きがみられる。その取り組みとしては、パークアンドライド駐車場の整備促進や、休日等に市営地下鉄・バスを割安に1日乗り放題で利用できる「ドニチエコきっぷ」の導

入などがある。このため、市の施策の方向性としては、自動車の利用を促進するという方向にはないと推測される。

以上のような状況を考慮すると、本通達から 40 年以上経過した現在でも、駐車場用地の使用料が結果として割安となっていることについては、疑問を抱かざるをえない。

確かに、国が発する通達は、行政上の取扱いの統一性を確保するためのものであることから、地方自治体が国の通達に従うことは行政としては正しい姿勢とも言える。

しかしながら、地方分権が進展し、地方自治体の置かれている状況も団体ごとに様々であることなどを考え合わせると、名古屋市の実態にそぐわない政策を漫然と続けていくことは、経済合理性の観点から問題である。

結果として、貸付料の算定方法を実態に即したものに改めることによって、名古屋市の財政にも大きく寄与することが期待される。

ここで、貸付料の算定方法の見直しが名古屋市財政に与える影響について検討する。仮に使用料の算定基準を道路占用料から総合評価額に変更した場合には、平成 21 年徴収使用料収入 40,917 千円に対して、試算結果は 233,998 千円となり、193,081 千円の使用料収入の増額が見込まれる。その内訳は、収益事業が 40,517 千円、公益目的事業 152,563 千円である（下記表参照）。

「公有財産の貸付・使用許可状況(H21 分)」（財政局管財課作成資料）より公社に対する駐車場用地の貸付を抽出して作成

用途(使用目的)	路線価 (千円/m ²)	土地面積 (m ²)	総合評価額 (円)	試算結果 (円/年)	土地使用料 (円/年)	差額 (円)
大須駐車場	220	272.04	59,848,800	2,154,557	788,916	1,365,641
千代田第二駐車場	220	509.09	111,999,800	4,031,993	1,476,361	2,555,632
向田駐車場	205	999.89	204,977,450	7,379,188	2,899,681	4,479,507
大井駐車場	235	449.63	105,663,050	3,803,870	1,303,927	2,499,943
弁天通駐車場	165	303.92	50,146,800	1,805,285	881,368	923,917
日比野駐車場	110	445.00	48,950,000	1,762,200	1,290,500	471,700
高蔵駐車場	165	1,057.30	174,454,500	6,280,362	3,066,170	3,214,192
千種西駐車場	155	494.89	76,707,950	2,761,486	1,435,181	1,326,305
泉第二駐車場	215	210.88	45,339,200	1,632,211	611,552	1,020,659
清水口駐車場	205	1,521.09	311,823,450	11,225,644	4,411,161	6,814,483
橋駐車場	190	502.55	95,484,500	3,437,442	1,457,395	1,980,047
旗屋駐車場	150	678.33	101,749,500	3,662,982	1,967,157	1,695,825
小幡駅南駐車場	96	719.08	69,031,680	2,485,140	2,085,332	399,808
萱場駐車場	140	585.04	81,905,600	2,948,602	1,696,616	1,251,986
三本松駐車場	130	1,596.27	207,515,100	7,470,544	4,629,183	2,841,361
伝馬駐車場	145	682.70	98,991,500	3,563,694	1,979,830	1,583,864
千代田第一駐車場	220	941.64	207,160,800	7,457,789	1,365,378	6,092,411
収益事業合計				73,862,988	33,345,708	40,517,280
金山南パーク	730	4,078.76	2,977,494,800	107,189,813	4,319,700	102,870,113
金山北立体駐車場	810	1,815.70	1,470,717,000	52,945,812	3,252,046	49,693,766
公益目的事業合計				160,135,625	7,571,746	152,563,879
総計				233,998,613	40,917,454	193,081,159

(注)

- 路線価：「平成23年分財産評価基準書」より隣接道路の路線価を使用
 土地面積：公有財産の貸付・使用許可状況(H21分)より
 土地使用料：
 総合評価額：路線価×土地面積
 試算結果：総合評価額×3/1000×12カ月
 差額：試算結果－土地使用料

併せて、公社の収支状況から、試算結果が達成可能か考えてみる。公社の収入は平成22年度の正味財産増減計算書内訳表では、公益目的事業会計の当期一般正味財産増減額が△87,987千円であるのに対し、収益事業等会計は318,811千円となっている。現在収益事業において獲得した収入の一部を、公益目的事業に振り替えることにより全体としての資金収支を管理している。つまり、公社は、収益の期待できない公益目的事業を、他の収益事業で支える形で運営している。これに対し、名古屋市は、公益目的事業に対して、必要な事業には補助を行うとともに、収益事業の一つである駐車場運営事業に市有地を貸すことにより、公社の事業に関与している。

名古屋市から公社に対する駐車場貸付料の算定は、道路占用料の算定式に基づいて算定しているが、月極駐車場としての利用条件の制約や管理費等を考慮すると、市有地での駐車場では40,517千円を吸収するだけの利益が出ているわ

けではない。しかしながら、総合評価方式で算定し、それにより得られる 40,517 千円について、貸付収入として名古屋市に還元させる一方、事業実施にあたり必要な場合は、別途、適正規模の補助金支出をする方法も考えられる。そして、当該補助金の支出は各年度実施される名古屋市議会や財政局における予算審査において、事業の目的や名古屋市として関与すべき事業の規模を適切に査定し支出されるべきものである。

一方で、公益目的事業に含まれる駐車場運営事業（金山南パーク、金山北立体駐車場）の貸付料の算定方法の見直しが可能か検討する。金山駅の再開発に係る金山南パーク及び金山北立体駐車場（アスナル金山）は、名古屋市が初期段階で多額の投資を行うのではなく、公社が借入等により資金負担を行い、建設したものである。そして、当該事業は、金山駅のにぎわいの創出という公共性の高い事業であり、単に駅前に駐車場を設置して貸付を行っているのではない。

両駐車場の平成 22 年度の駐車料収入は、金山北立体駐車場が 183,512 千円、金山南パークが 159,718 千円（名古屋市分含む）となっていた（公社 平成 22 年度事業報告書より）。一方、当該設備投資に直接紐付された借入金が平成 22 年度末時点において約 82 億円存在している。現段階において、当該駐車場収入のうち一定額は借入金の返済に充当されていると推定される。

開業当時に作成された採算シミュレーションや上記の現状、事業の性質を鑑みれば、直ちに貸付料等の条件を変えることは困難と思われるが、今後、同様の事業を検討するに当たっては、安易に道路占用料に基づく貸付料を設定するのではなく、実態に即すように総合評価額やその他近隣市価等を加味した貸付料を設定することが望まれる。

② 監査の結果

(i) 千代田第一駐車場について

(a) 概要

① 内容	
貸付先	財団法人名古屋都市整備公社
施設名	千代田第一駐車場
住所	名古屋市中区千代田2-1603
所管局	住宅都市局
土地面積 (m ²)	941. 64
② 契約期間	
契約日	昭和61年4月1日
契約開始日	昭和61年4月1日
契約終了日	平成28年3月31日
③ 契約金額	
平成22年度貸付料 (円)	1,365,378
減免率 (%)	50

- ・算定式

単価（道路占用料相当額）×土地面積×減免率

- ・算定根拠

道路占用料の額の算定に準じて算定。

減免率は道路占用料減免基準・別表第2の7に定める駐車場の規定50%を使用している。



(b) 監査の結果

(ア) 駐車場貸付料の減免について

本件は公社に対する駐車場用地の貸付である。契約書によると、当初の貸付料は道路占用の規定を準用して、道路占用料相当額に土地面積を乗じた金額によっていた。しかし、平成13年度に貸付料の見直しが行われ、道路占用料減額基準を準用し、50%の減免率が適用されている。その理由として、「当初契約

においては、道路占用料相当額を貸付料単価としていたが、借受人である(財)名古屋都市整備公社の駐車場経営状況等を考慮し、平成 13 年度より、道路占用料相当額の 1/2 を貸付料単価とした。」という旨の記述がある（住宅都市局提出資料）。

また担当者にヒアリングした結果、千代田第一駐車場は駐車場施設とするための建物を備えた駐車場であり、広場式の駐車場と異なること。また、他の駐車場は契約期間が 1 年であり、契約の見直しは容易であるが、本件の契約期間は 30 年であり、契約変更は難しい旨の回答を得た。

一方で、公社に対する他の駐車場用地の貸付契約については、近年見直しが行われており、下記の大須駐車場についても、平成 21 年度から 50% の減免は廃止されている。

ここで、平成 22 年度の千代田第一駐車場の損益状況は収益 24,604 千円に対して費用 12,976 千円の利益 11,628 千円となっており、十分な収益を上げている。また平成 22 年度の資金取支状況は 12,928 千円の収入であり、仮に今の状況が継続すると最終償却年度である平成 46 年までの将来キャッシュフローは 297,344 千円となる。これは建設設備費の 111,855 千円を大きく上回っており、この収支が見込めるのであれば、仮に同様の建物設備を再び設置したり、土地返還の際の原状回復義務（説明によればおよそ 30,000 千円）を果たしたとしても、十分に回収できるだけの収益力が認められる。

思うに、貸付料の減免は、例外的な取り扱いであることから基本的には行わず、真に減免の必要性が認められる物件について個別に検討した上で、慎重におこなわれるべきものである。また、物件の状況変化に合わせて、適時に見直しを行うことのできる仕組み作りを進めるべきである。本件に関しては、平成 13 年度に貸付料の減免を行う際に、その判断理由とされた意義が薄れている現在では、減免の必要性は乏しいといえる。

そのため、減免の必要性が乏しいこと及び公社への他の駐車場用地の貸付について減免がなされていないことから、千代田第一駐車場についても貸付料の減免を行わず、貸付料を見直すべきである。

本契約の見直しにより、名古屋市には年間 1,365 千円の収入の増加が見込まれる。

(参考) 大須駐車場

(a) 概要

① 内容	
貸付先	財団法人名古屋都市整備公社
施設名	大須駐車場
住所	名古屋市中区大須2-1515-1
所管局	住宅都市局
面積 (m ²)	272.04
② 契約期間	
契約日	平成12年4月1日
契約開始日	平成22年4月1日
契約終了日	平成23年3月31日 (年度更新)
③ 契約金額	
平成22年度貸付料 (円)	788,916
減免率 (%)	0

・算定式

単価（道路占用料相当額）×土地面積

・算定根拠

道路占用料の額の算定に準じて算定。



第5 小学校の学校施設について

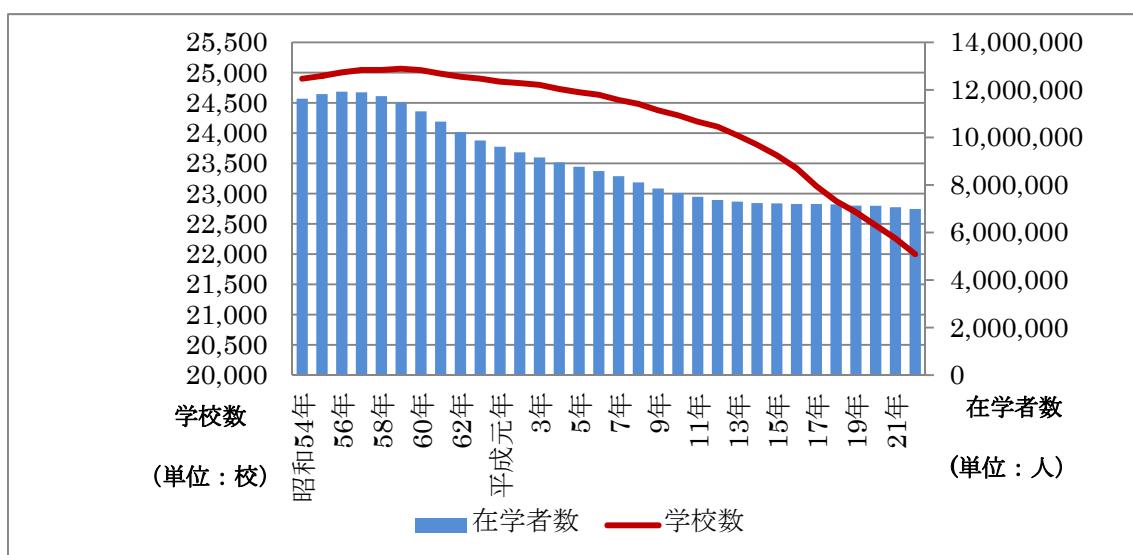
I. 概要(全体)

1. 小学校数と児童数の推移

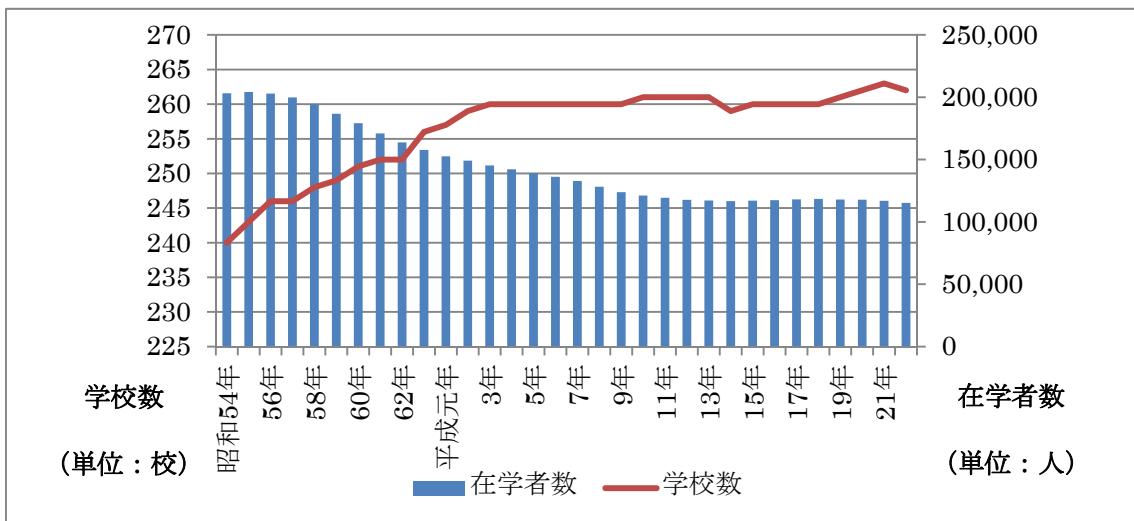
昭和54年以降の日本全国の小学校数と在学者数の推移は[図表1-1]のとおりである。少子化によって在学者数が年々減少し、それに伴って小学校数も減少していることがわかる。

一方、昭和54年度から平成22年度までの名古屋市における市立小学校数と在学者数の推移は、[図表1-2]のとおりである。名古屋市における在学者数は、昭和55年度の204,249人をピークに減少傾向にあり、平成22年度においては、115,274人とピーク時の約56%になっている。これに対して、市全体としては在学者数が減少に転じた後も、郊外の宅地開発などにより児童数の増加する地域があるため、これらの地域に計画的に学校を新設してきた。一方、都心部を中心に児童数が減少している地域において、統廃合したのは6校で、統合により2校新設されたことから、4校の減少に留まっており、在学者数の減少が始まった後も、小学校数は平成3年度まで増加し、その後はほぼ横ばいになっている。その結果、名古屋市の市立小学校では、6年間全くクラス替えのできない1学年1学級の学校が、昭和55年度では2校(0.8%)であったが、平成11年度では18校(6.9%)、平成21年度では26校(9.9%)に増えている。

[図表1-1] 日本全国の小学校数と在学者数の推移（文部科学省のHPよりデータ引用）



[図表1－2] 名古屋市の市立小学校数と在学者数の推移（名古屋市教育委員会調べ）



2. 余裕教室・空き教室について

余裕教室とは、児童生徒数の減少等により、既存の教室数と比較して学級数が減少し、将来も恒久的に余裕となると見込まれる教室のことをいう。具体的には余裕教室は普通教室数から学級数及び特別支援学級数を控除して算定される。余裕教室を多目的教室や特別教室など引き続き学校施設として活用することにより、既存の学校施設の高機能化・多機能化を図ることが可能となる。また、学校施設は児童生徒の学習の場であると同時に、地域住民にとって最も身近で地域コミュニティの拠点となりうる施設でもあり、保育所や高齢者福祉施設など、地域の実情やニーズに応じた活用も可能な施設と考えられる。

文部科学省の下記の[図表1－3]の平成21年度の調査によると、全国の小学校の余裕教室の活用状況については、39,827教室（総数40,209教室のうち約99%の活用率）が学校施設をはじめ、何らかの用途に活用されている。活用用途については、学校施設として活用されているのは36,658教室（活用教室数の92.0%）であり、学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース、特別教室等の学習スペース等の学校施設として活用されている。

また、3,169教室（活用教室数の8.0%）については、社会教育施設や放課後子ども教室、保育所等、学校以外の施設へ転用されており、地域の実情やニーズに応じた活用が図られている。国庫補助金を受けて建設された学校施設を、学校以外に転用や売却する場合は、原則として、補助金相当額の国庫納付等により文部科学大臣の承認を得るための財産処分手続が必要となる。しかしながら、文部科学省では、近年の少子化に伴う児童生徒数の減少により増加してい

る余裕教室等の積極的な活用を促進するため、国庫補助事業完了後 10 年以上経過した建物等の無償による財産処分の場合は、相手先を問わず国庫補助金の返還を不要にする等、財産処分手続が簡素化されている。

教育委員会でも、毎年 5 月 1 日を基準日として児童生徒数や学級数の統計を取っており、今回の包括外部監査で教室の利用状況に関して提示された教室の利用状況一覧は平成 23 年 5 月 1 日を基準日にしている。

利用状況一覧では、教室数から、学級、特別支援学級及び通常のカリキュラムで使用中の特別教室などを除いた教室を「空き教室」として算定している。文部科学省が公表している「余裕教室」は普通教室に係るものに限定されているのに対して、「空き教室」は普通教室だけでなく、通常のカリキュラムで使用されていない特別教室なども含む概念である。今回のデータでは名古屋市的小学校の「空き教室」は 1,336 教室であるが、内訳としては「余裕教室」423 教室、通常のカリキュラムで使用されていない特別教室など 913 教室となる。今回のデータによると名古屋市的小学校の「空き教室」は、トワイライトスクールや多目的室等の目的で全て利用されている状況である。〔図表 1-4〕

〔図表 1-3〕 全国の小学校の余裕教室の活用状況（文部科学省 HP より）

①余裕教室数	②活用教室数	学校施設としての活用		学校施設以外への活用	未活用教室数 ①-②
		③	④		
40,209	39,827	36,658	3,169	382	

学校施設としての活用の内訳	児童・生徒のためのスペース							その他のスペース	教職員のためのスペース	地域への学校開放を支援するスペース	学校用備蓄倉庫等
		学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース	特別教室等の学習スペース	ース	スペース	児童・生徒の生活・交流	心の教室カウンセリング				
36,658	32,445	15,707	9,255	4,889	813	1,781	4,213	2,155	1,106	952	

学校施設 以外への 活用	社会 施設等	備 蓄 倉 庫	児童福祉施設		放 課 後 子 ど も 教 室 等	社 会 福 祉 施 設	そ の 他 (廃 校 含 む)
			保 育 所	児 童 館 等			
3,169	266	280	39	90	2,076	139	279

[図表1－4] 名古屋市の小学校 空き教室の利用状況（名古屋市教育委員会調べ）

空き 教室 数	空き教室の利用状況								
	トイ ライ ト スク ール 等	多 目的 室	生 徒 会 室	児 童 会 室	ラン チル ーム	備 品 室 ・倉 庫	教 材 室 ・資 料 室	部 活 動 室	更 衣 室
1,336	374	781		63	15		96		7

3. 小学校の統廃合について

廃校とは、地域の児童生徒数が減少することにより、ある学校が他の学校と統合されたり、又は廃止されたりすることにより生じ、学校としては使わなくなることをいう。児童生徒数が減少する原因には、少子化を背景として、過疎化による場合だけでなく、都市部での住宅の郊外移転や、人口に占める高齢者の割合が相対的に高くなつたためなど、様々な地域の状況がある。

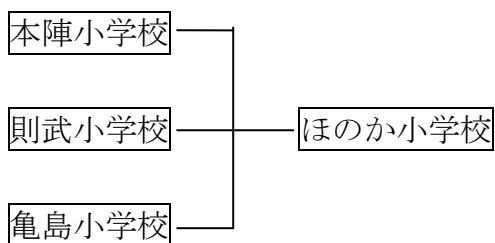
文部科学省は、学校施設は、地域住民にとっての身近な公共施設であり、またその校舎などは地域のシンボル的な存在である場合も多く、廃校となつた後も出来るだけ地域コミュニティの拠点として活かすことが重要であるとしている。

直近の文部科学省の調査では、平成22年5月1日現在で、平成14年度以降の廃校については、建物が現存するもののうち、約70%が活用されていると報告されている。活用用途としては、社会教育施設や社会体育施設の割合が高くなっているが、自然体験交流施設や老人福祉施設など様々な施設として活用されている。また、最近では地方公共団体と民間事業者とが連携し、創業支援のためのオフィスや地元特産品の加工会社の工場として廃校施設が活用されるなど、地域資源を活かし、地域経済の活性化につながるような活用もみられる。名古屋市でもクラス替えができない小規模校が多い都心部において、小学校の

統廃合が進められており、これまでの名古屋市立の小学校の統合の状況は、次のとおりである。

(1) ほのか小学校

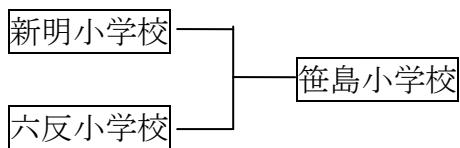
平成14年4月、本陣小学校・則武小学校・亀島小学校の3校が統合され開校した名古屋市初の統合校である。「ほのか」は旧3校の頭文字に由来し、子どもたちが「ほがらかに」「のびやかに」「かっぱつに」育つことを願って名付けられた。平成17年4月には、旧則武小学校跡地に建設された新校舎に移転した。



(2) 笹島小学校

平成22年新明小学校と六反小学校とが統合し笹島小学校として開校した。笹

島小学校は名古屋市で初めての小中一貫教育校になっている。6階建てで、運動場の広さを確保するため市内で唯一、体育館を半地下にし、その上に運動場を設けている。



(3) 今後の統廃合計画

教育委員会では、子どもたちのよりよい教育環境という視点から、平成22年3月に「名古屋市立小・中学校における小規模校対策に関する基本方針」を定め、これを受け平成22年9月に「小規模校対策に関する実施計画」を策定している。当該計画は、学校の統合などによって小規模校の解消を図るものであるが、望ましい小学校の規模を、少なくとも各学年でクラス替えができる12学級（各学年2学級）から24学級（各学年4学級）としている。そして、平成22年5月1日現在における学級数及び0歳児から5歳児までの幼児人口により推計された将来の学級数を基に、クラス替えができない学年が生じる11学級以下

の小学校を小規模校対策の対象校として選定している。

また、当該計画は平成23年度から平成28年度までを計画期間としているが、小規模校対策の対象となる学校のすべてを一斉に統合することは困難であることから、下記のように、現在の学級数及び実施計画期間内の学級数の見込みに基づきグループに分けて、優先度の高いグループから段階的に取り組んでいくことを予定している。第1グループについては、この期間内での統合を目指すこととし、第2グループでは、説明会を開催し、児童数の推移や地域の状況等を把握しながら、第1グループに準じて進めること、第3グループについては、説明会を実施し児童数の推移等の情報収集を行うこととされている。

- ・ 第1グループ・・・現在、6学年すべてが单学級の学校で、実施計画期間内も同じ状況が継続する見込みの学校 9校
- ・ 第2グループ・・・現在、6学年すべてが单学級の学校で、実施計画期間内に6学級でなくなる見込みの学校（6学級⇒7～11学級）及び現在、7学級から11学級の学校で、実施計画期間内に6学級になる見込みの学校（7～11学級⇒6学級） 18校
- ・ 第3グループ・・・現在、7学級から11学級の学校で、実施計画期間内も同じ状況が継続する見込みの学校 17校

II. 実施した監査手続

1. 空き教室について

(1) 手続

小学校全般の教室の利用状況について質問を行うとともに、教室の利用状況一覧の提出を受け、そこから抽出した小学校について担当者への質問、関連帳票の閲覧、現地視察を行い、教室の利用状況について検討した。

(2) 視点

- ・ 空き教室の把握の正確性
- ・ 空き教室の利用状況
- ・ 空き教室の利用の方向性

(3) 抽出対象

教室の利用状況一覧から、サンプルとして4校抽出した。

2. 閉校後の学校の有効活用について

(1) 手続

「I 3. 小学校の統廃合について」にあるように、名古屋市では今後も「小規模校対策に関する実施計画」に基づいて多数の学校の統廃合を予定しており、これまでの統廃合で閉校した学校施設が有効に活用されていることを確かめるため、閉校した5校について関係帳票の閲覧、利用状況、今後の計画等について質問、現地視察を行い、有効に活用されているかの検討を行った。

(2) 視点

- ・閉校後の学校の活用状況について
- ・閉校後の学校の今後の有効活用の進捗について

(3) 抽出対象

近年閉校した5校

III. 監査の結果及び意見

1. 空き教室について

(1) 教育委員会へのヒアリング

包括外部監査にあたり、教育委員会から提出された各小学校の教室の使用状況一覧では、利用されていない空き教室は一つもなく、全て利用されていることが示されており、教育委員会の認識も同様で、使用されていない教室はないとの認識であった。また、同一の特別教室が複数ある学校に関して、例えば、音楽室が複数ある学校があることの意義を確認したところ、文部科学省の小学校施設整備指針において、機能に応じ分化させて計画することも有効とあり、例えば低学年と高学年では使う楽器の種類も違うので、分散配置も有効であるとの見解が示された。いずれの学校においても、未利用の教室はないとしたものの、その教室が有効に活用されているかどうかの判断の基準となるものは特に定められていないとのことであった。

また、空き教室の利用方法については各小学校に委ねられており、現在、教育委員会としての統一された利用方針はないとのことであった。

(2) 観察

教育委員会から提出された各小学校の教室の利用状況一覧から4校を抽出し、空き教室の実際の利用状況を現地観察で確かめた。

抽出した4校の空き教室の利用状況は以下のとおりである。

学校名	学級数 (特別支援学級除く)	特別支援学級数	教室数	教室内訳		空き教室数	空き教室の利用状況					
				普通教室数	特別教室		トワイライトスクール等	多目的室	児童会室	ランチルーム	備品室・倉庫	教材室・資料室
金城	14	2	29	19	10	12	2	9	1			
大須	6	0	16	6	10	9	2	7				
宝	12	0	29	17	12	15	3	6			6	
小幡	20	1	41	26	15	16	2	11	1		2	

① トワイライトスクール及び放課後子どもプランモデル事業について

名古屋市では、放課後等に小学校施設を活用して、学年の異なる友達と自由に遊んだり、学んだり、体験活動に参加したり、地域の人々と交流することを通じて、子どもたちの自主性・社会性・創造性などを育むことを目的として、トワイライトスクールが市内のほとんどの小学校で開設されている。また、市内10校においては、トワイライトスクールと留守家庭児童健全育成事業のよい面を取り入れながら、すべての子どもたちが豊かで健やかな放課後を過ごすことができることをめざし、放課後子どもプランモデル事業を実施しており、両事業とも子ども青少年局が所管している。

今回、現場視察の対象とした4校とも、1階の空き教室をトワイライトスクール又は放課後子どもプランモデル事業（以下「トワイライトスクール等」という。）の部屋として整備していた。また、多くの学校で、安全面と責任の範囲を明確化するため学校施設とは別の出入り口が設けられており、トワイライトスクール等が開かれる時間帯には、トイレ等の一部の共用スペースを除き、他の教室や廊下などから区分される構造となっていた。

【金城小学校】



【小幡小学校】



【大須小学校】



【宝小学校】



② 多目的室について

多目的室については、その名前のとおり、実際の利用方法・利用状況は学校によって様々であったが、大別すると次の2通りに分けられる。

ひとつは、元々普通教室であった教室をそのままの形で利用する方法である。隣接する教室は現在も普通学級であることが多いため、例えば体育の時間の前後に女子児童の着替えに利用する、制作途中の絵や版画を乾かす、グループ学習の際に部屋を分けて使用する等、特別な目的のために使用するわけではないが、通常の授業の中で必要な都度使用されている。今回、視察した4校の多目的室もほとんどがこのタイプであった。

もうひとつは、教室を改修して利用する方法である。今回視察した4校でも外国語活動専用の教室、視聴覚室、学年集会用の教室等に改修され利用しているものがあった。

[金城小学校]

9つある多目的室のうち6教室は普通教室がそのままの形で利用されていた。主な利用方法としては、女子児童の着替え、算数の習熟度別学習、生活科

の学習、図工作品の仕上げ、備品置き場等とのことであった。ただ、視察時間中に実際に児童が活動している教室はなかった。残り3教室は、郷土の歴史に関する写真や土器を展示する郷土室、家庭科室とは別に設けた裁縫専用の被服室、学年集会等を開催する大型多目的ルームであった。

【図工の仕上げに利用されていた多目的室】



【郷土室】



【被服室】



【大型多目的ルーム】



[小幡小学校]

11ある多目的室のうち10教室は普通教室がそのままの形で利用されていた。主な利用方法としては、金城小学校同様、女子児童の着替え、算数のグループ学習、生活科の学習、図工作品の仕上げ、備品置き場等である。ただ、現場視察時間中に実際に利用されている教室はなかった。残り1教室は学年集会等を開催する大型多目的ルームであった。

【備品等が置かれていた多目的室】



【図工の仕上げに利用されていた多目的室】



【大型多目的ルーム】



[大須小学校]

7つある多目的室のうち6教室は普通教室がそのままの教室で、現場視察時間中に実際に利用されている教室はなかった。残り1教室は普通教室2つを繋げて改造されたマルチルームであった。このマルチルームは5、6年生が毎週外国語活動で利用している。

【普通教室そのままの多目的室】



【外国語活動で使用するマルチルーム】



[宝小学校]

6つある多目的室全てが、普通教室のままで利用されていた。主な利用方法は他校と同じく、女子児童の着替え、算数のグループ学習、生活科の学習、図工作品の仕上げ、外部講師による授業、備品置き場等である。ただ、現場視察時間中に実際に利用されている教室はなかった。

【学芸会の練習等に利用できる多目的室】



【図工の仕上げに利用されていた多目的室】



③ 児童会室について

金城小学校、小幡小学校で空き教室が児童会室として、普通教室をそのまま利用していた。

【金城小学校の児童会室】



④ 倉庫としての利用について

教育委員会から提出された教室の利用状況一覧では、宝小学校が6教室を「備品室・倉庫・教材室・資料室」として利用していることになっていた。しかし、視察したところ、当該6教室を含む北校舎は、1階は玄関部分の土間が体育器具庫として、教室はトワイライトスクールに利用されていたものの、1階から2階への階段、他の校舎から北校舎への接続部分には、施錠された扉があり、完全に閉鎖されていた。解錠してもらい、2階、3階を視察したところ、

合計 10 教室あったが、昔、使っていた机と椅子が僅かに置いてある程度で、埃が積もり、現在は全く利用されていない状態になっていた。なお、宝小学校は、昭和 58 年度には 1,600 人を超える児童数であったが、分校ができたこととその後の少子化により現在の児童数は 300 人程度となっている。



(3) 監査の結果

① 教室の利用状況の把握について

今回、教育委員会から提出を受けた各小学校の教室の利用状況一覧では、利用されていない空き教室はひとつもなく、全て利用されているとのことであった。しかし、宝小学校の視察を行ったところ、全く利用されていない教室が 10 教室もあり、教室の利用状況を適切に表しているとは言い難い状況であった。

教室に限らず、資産の有効活用を行うためには、実際の利用状況を正確に把握することが不可欠である。教育委員会はこの点について公立学校施設台帳により管理しているとのことであるが、各学校における教室の使い方を正確に把握していないことが問題である。実際の利用状況を把握するためには、学校から実態を正確に反映した報告を受ける必要がある。しかしながら、未利用の空

き教室が存在することに対する批判や未利用の空き教室の新たな利用方法を求められることなどを恐れる結果、適切な報告がなされない可能性も否定できない。したがって、教育委員会は、単に報告を受けるだけではなく、実際に各小学校に赴き、教室の利用状況を現地で確認すべきである。

② 空き教室の利用方針について

空き教室の利用について、名古屋市としての方針は特に定められておらず、空き教室をどのように使用するかは、各小学校の判断に委ねられているのが実態である。空き教室の利用について、各小学校の判断に委ねられていることは、各小学校の実情に応じた利用が図られるというメリットがあるが、一方で、適切な利用がされないために、空き教室が有効に活用されないおそれがある。また、空き教室の使用方法について、学校に全ての判断を委ねているため、活用方法の検討が、学校施設として使用する範囲にとどまっており、資産の有効活用の観点からは、学校施設以外の活用も考慮すべきである。例えば、視察を行った宝小学校には、消防局の備蓄倉庫が校庭内に設置してあったが、空き教室を備蓄倉庫として利用すればコストを下げることができたと考えられる。

以上より、空き教室を学校施設やそれ以外の施設を問わず幅広い方法で利用することができるよう、教育委員会のみではなく、名古屋市全体で空き教室の活用ができるような利用方針を定めるべきである。

(4) 意見

① 利用可能教室の把握について

現在、名古屋市として小学校の在学者数減少に対応するため、小学校の統廃合の計画が進められている。地域によっては在学者数が増加し、小学校を新設しなければならない地域もある。しかしながら、市全体では在学者数がピーク時から約 44% も減少していることから、元々の学校の規模が大きいため、統廃合計画の対象となる単学級等とならないまでも、多くの学校で空き教室が発生することになる。

これらの空き教室は名古屋市の資産であり有効に活用される必要がある。現在、名古屋市では空き教室の利用について特に方針等は出されておらず、各学校の判断により文部省の「小学校施設整備指針」(平成 4 年策定) 及び「余裕教室活用指針」(平成 5 年策定) 等に基づき、これらの教室の利用がなされてきた。使用されなくなった普通教室の多くは、生活科室、パソコンルーム、教育相談室、第 2 図書室等の特別教室に転用されることもあるが、多くが利用状況一覧上では空き教室に含まれる多目的室となっている。

多目的室は、ヒアリングや視察の結果からも、算数の習熟度別学習、女子

児童の着替え、生活科の学習、作業途中の図工作品の保管場所、備品置き場等に使用されていることが確認されたが、常に利用されるほど、利用頻度が高いものではない。いずれもあった方が良いものであるが、必ずしも必要不可欠とまでは言えないものであり、また、他の学年と共有して多目的室を利用することや、多目的室以外の生活科室、特別活動室やその他の特別教室を利用することにより、現状とほぼ同様の利用実態を継続できると考えられる。

先述した「余裕教室活用指針」の余裕教室に対する基本的考え方においては、余裕教室を活用する際には、まず学校施設として十分な活用を行い、これらの施設整備が十分図られている場合には、積極的に他の用途に活用することとされる。

これに対し、現在の空き教室の利用は、各学校が学校単位で考えたものであり、空き教室が発生しても、当該学校のために使用する観点でのみ使用方法が検討され、学校としては既に十分な施設を有している場合であっても、追加的に発生した空き教室は、当該学校で使用されることになる。

名古屋市全体の公有財産の有効活用を考えた場合、「余裕教室活用指針」に則り、現在、多目的室等で利用されているものの中に、学校施設として整備されるべき十分な教室数を超えて、必要以上に保有しているものがあれば、当該教室について教育以外の用途に転用すべきである。

そのためには、まず、学校施設として整備されるべき十分な教室数を超えて、利用されている教室がどの学校にあるかを把握する必要がある。そこで、例えば、次のように教室を区分し、学校毎に教室の余裕度を測ることを提案する。

(i) 学級教室

学級、特別支援学級のための教室（将来の学級数を加味する。）

(ii) 最低限必要な特別教室

現在、各学校の設置率が 70% 以上の教室等について各 1 教室ずつに、通級教室がある学校は通級教室を加える。

（対象となる特別教室等）

図書室、理科室、音楽室、図工室、家庭科室、パソコンルーム、視聴覚室、教育相談室、特別活動室

(iii) 通常使用する空き教室

便宜的に次の教室数を通常使用する空き教室とする。

現在、トワイライトスクール等として利用している教室

多目的室としての確保すべき教室（特別支援学級を除く 2 学級につき 1 教室とし、これに学校全体で利用する 1 教室を加えるものとする。）

(iv) 利用しうる教室

教室数合計—((i)+(ii)+(iii))で算定され、小学校としての利用以外にも使用する可能性のある教室数とする。

将来の学級数を加味することは省略するものの、教育委員会から提出を受けた教室の利用状況一覧に基づき作成した、各学校の状況は次のとおりである。

学校名	教室数合計	(i)学級教室数	(ii)最低限必要な特別教室数	教室数合計-(i)-(ii)	(iii)通常使用する空き教室数	(iv)利用しうる教室(教室数合計-(i)+(ii)+(iii)))	摘要
小幡	57	21	9	27	13	14	
宝	44	12	9	23	10	13	
本地丘	33	8	9	16	5.5	10.5	
明治	45	17	9	19	9.5	9.5	
浦里	34	9	9	16	6.5	9.5	
天子田	38	12	9	17	9	8	
猪高	49	20	9	20	12.5	7.5	
高坂	29	7	9	13	6	7	
守山	41	16	9	16	10	6	
呼続	38	14	9	15	9	6	
金城	41	16	9	16	10	6	
宮前	38	14	9	15	9	6	
笠寺	44	18	9	17	11	6	
道徳	39	15	9	15	9.5	5.5	
東志賀	37	13	9	15	9.5	5.5	
名北	39	16	9	14	9	5	
浮野	26	6	9	11	6	5	
利用しうる教室 -9.5から4.5まで省略							
鳴海東部	36	23	9	4	14	-10	
豊治	36	23	9	4	14	-10	
中小田井	35	24	9	2	12	-10	
吉根	40	26	9	5	15	-10	
赤星	32	21	9	2	12.5	-10.5	
原	39	25	9	5	15.5	-10.5	
有松	38	26	10	2	13	-11	
二城	29	20	9	0	11	-11	
常磐	43	29	9	5	16	-11	
滝川	39	28	9	2	13.5	-11.5	
小幡北	27	18	9	0	11.5	-11.5	
小坂	41	28	9	4	15.5	-11.5	
熊の前	50	34	9	7	18.5	-11.5	
東丘	28	20	9	-1	11	-12	
志段味西	37	26	9	2	14	-12	
名東	44	31	9	4	16.5	-12.5	
楠	40	28	9	3	16	-13	
東山	45	31	9	5	18	-13	
長須賀	21	16	9	-4	9	-13	仮設校舎有
瀬古	40	30	9	1	14.5	-13.5	
陽明	39	28	9	2	16	-14	
篠原	28	22	9	-3	11	-14	
千音寺	36	27	9	0	14.5	-14.5	
神の倉	38	29	9	0	14.5	-14.5	
松栄	36	28	9	-1	14	-15	仮設校舎有
苗代	37	29	9	-1	14.5	-15.5	
富士見台	41	31	9	1	17	-16	
大清水	40	31	9	0	16	-16	
桶狭間	38	30	9	-1	16	-17	
西山	44	33	9	2	19.5	-17.5	仮設校舎有

これによると、小学校以外に利用しうる教室が、5教室以上ある小学校が、17校あることになる。この区分が適切かという問題はあるものの、この利用しうる教室が多いほど、教室数に余裕があることを表しているとはいえる。そのため、教室数に余裕のある小学校については、学校施設として整備されるべき十分な教室数を超えて教室が存在する可能性が高いとして、空き教室を学校以外の目的に利用することも検討すべきと考える。

一方、利用しうる空き教室がマイナスとなっている学校も多数あり、表には-10より小さい学校のみ記載しているが、これらの学校では、上記の区分で考える必要最低限の教室数を大きく下回っており、同じ市立小学校であるにもかかわらず、教育を受ける環境に大きな差が生じている。特に、篠原小学校、桶狭間小学校等では、教室数が（i）学級教室数と（ii）最低限必要な特別教室数の合計よりも少ない状態となっている。

思うに、同じ市民として同レベルの教育環境を整えるべきであり、その水準は本来的には恵まれた環境に合わせるべきであるが、市の財政状況からすると、これを達成することは非現実的である。だからといって、恵まれない環境に合わせる必要はないが、少なくとも必要以上に空き教室が存在する学校については、これを学校以外の目的に使用することは適切なものと考える。

今後は、国が推進する35人学級拡大などの動向もよく見極めたうえで、空き教室について、学校施設での利用だけではなく、学校施設以外での利用可能な空き教室の有無、数を把握し、学校施設以外での利用についても幅広く検討されたい。

② 空き教室の学校施設以外の利用について

先ほどの表で算定された利用しうる教室数の正の数値の合計は281であり、このうち3分1を利用するとしても、93教室を利用することが可能となる。これらの教室の有効活用を行う方法としては次のようなものが考えられる。

例えば、平成23年4月1日現在、名古屋市は全国最多の待機児童を抱えており、待機児童を解消することが急務となっている。とりわけ視察対象とした小幡小学校がある守山区は名古屋市の中で最も待機児童が多い区であり、このような地域で小学校の空き教室を、保育園として活用することができるのであれば、市のかかえる重要な問題を解決することになり、まさに公有財産を有効活用するものとなる。

その他にも、高齢化により不足することになる老人福祉施設、学校の特性を生かした社会教育施設として活用することも考えられる。さらに、学校の建物は耐震基準を満たしており堅牢であることから、市が倉庫として利用することも考えられる。市が倉庫として利用すれば、今まで使用していた倉庫が不要と

なり、これを売却することや借上げ倉庫であればその賃借料を節約することも可能となる。また、視察を行った宝小学校のように、特別活動室が地域のコミュニティに頻繁に利用されている例もあり、地域のコミュニティの利用を促進することも考えられる。

このように、空き教室について、様々な活用方法が想定されるが、いずれにしても名古屋市が有している優先度の高い問題の解決に資するような活用方法を検討されたい。

なお、学校教育以外で活用する場合には、静かで落ち着いた学習環境を保つとともに、学校は多数の児童を預かる教育機関であり、空き教室の活用に当たっては、既にトワイライトスクール等で実施されているように、児童の安全面について十分留意されたい。

2. 閉校後の学校施設の有効利用について

(1) 現在の状況

① 旧本陣小学校

校舎は「COMBi 本陣」として活用されている。COMBi 本陣は地域密着型ビジネスの起業や環境、福祉、まちづくりなどの民間の非営利活動を支援するため、旧校舎を利用して平成 18 年 4 月にオープンした。COMBi はコミュニティビジネス・インキュベータ (Community Business Incubator) の略である。家賃が安く、多くの NPO 法人や地域ビジネスの事業者が入居している。しかし、COMBi 本陣は次の計画が決まるまでの暫定利用であり、いずれ校舎は取り壊す方針であるため、建物が老朽化しても大規模改修はできないとして、入居期限の平成 24 年 3 月末に COMBi 本陣を廃止することを名古屋市は決定している。

体育館及び運動場については、名古屋市と三学区暫定利用施設開放運営委員会との間で「公有財産無償貸付契約書」を締結し、身近な地域のスポーツの場として使用されている。

本陣小学校の本格利用については、協議会で継続審議することとされている。



② 旧則武小学校

旧校舎取壊し後に平成 17 年 4 月に、名古屋市立ほのか小学校が新たに建設された。

③ 旧亀島小学校

平成 14 年 3 月の閉校以来、校舎は遊休状態になっている。体育館と運動場については、名古屋市と三学区暫定利用施設開放運営委員会との間で「公有財産無償貸付契約書」を締結し、身近な地域のスポーツの場として使用されている。また、運動場の一部を子ども青少年局に所管換えて保育園の敷地としている。

今後は街区公園とすることが協議会で決定されており、現在地元と調整を図っているところである。





④ 旧新明小学校

平成 22 年度に校舎が取り壊され、敷地を東西 2 筆に分筆している。東側は笹島中学校第 2 グラウンド及びコミュニティセンター設置のために整備する予定である。西側は、売却予定であったが、平成 22 年 12 月に売却計画が凍結され、現在は更地の状況である。中央新幹線の計画が明らかになり、名古屋駅周辺整備など、まちづくりの方向性が明確にできるようになるまで売却手続きを一時停止することである。なお、中央新幹線の計画が明らかになるまでの西側土地の暫定利用については、JR 東海と調整を図りながら検討しているとのことである。



⑤ 旧六反小学校

名古屋市と六反学区連絡協議会との間で「公有財産無償貸付契約書」を締結し、体育館と運動場について、身近な地域のスポーツの場として使用されている。平成 24 年 4 月から私立の不登校対応中学校を開設する予定である。



(2) 意見

① 閉校後の学校施設の有効活用について

旧本陣小学校の本格利用については、協議会において継続審議されることになっている。旧本陣小学校の校舎は「COMBi 本陣」として暫定利用されてきたが、平成 24 年 3 月には閉鎖されることになっている。本来であれば暫定利用期間内に、旧本陣小学校をどのように本格利用するかを決定し、暫定利用終了と同時に、本格利用のための工事等を開始することが想定されていたはずである。しかしながら、閉校から 9 年以上経過しているが、未だ本格利用の決定に至っていない。また、旧亀島小学校についても、体育施設として住民のスポーツの場として暫定利用されており、保育園や街区公園として整備することが協議会で決定されている。運動場一部に保育園が建設されたが、現在も地元と調整を図っている最中であり、いつ公園が完成し市民が利用できるのか判らない状態になっている。

土地等を保有するコストとしては、実際に支出を伴うものだけではなく、適切な利用をすれば得られたはずの便益も機会損失として認識すべきである。具体的には、市の事業として利用するのであれば、その事業を行ったことによって向上する市民の生活や、売却であれば、対応する利息相当額や固定資産税額、貸付であれば貸付料が便益となる。本件のように閉校されたまま長期間未利用となっているということは、この得られたはずの便益を失っていること(機会損失)に他ならず、公有財産の有効活用の点で問題である。

所管部局の教育委員会によると、これらの閉校施設についてはこれまで協議会で全序的に利用案を募ってきたが、暫定利用の要望があり、本格利用に至っていないとのことである。

しかし、閉校施設の利用について名古屋市に明確な方針もなく、活用方法の検討に期限を設けておらず、地元からの様々な要望があることから、本格利用の決定に時間がかかるのは当然である。

したがって、公有財産の有効活用を検討する場合、未利用期間が長くなることにより、機会損失が増加していくことを認識し、検討を行う期限を設け、迅速に本格利用ができるようにすべきである。場合によっては、期限を超過したものについては売却することを原則とすることも考えられる。

また、地域のコミュニティの一部としての役割を担っていた小学校の利用について、地元住民からは様々な要望がなされることは当然であるが、全ての要望を同時に満たすことは不可能である場合もある。また、これらの要望と市が意図する活用方法が整合しないことも想定され、市内部でも教育委員会だけではなく緑政土木局等複数の局が関与することになることからも、どのように本格利用するかを決めるることは困難となっている。これを解決するためには、教育委員会のみではなく、全庁的に廃校の本格利用の検討に取り組むことが必要であり、様々な利害を調整するために、市長や副市長等、市のトップによるリーダーシップに期待したい。

第6 用途廃止について

I 行政財産の用途廃止及び用途変更に係る事務手続

1. 行政財産の用途廃止

公有財産は、行政財産と普通財産に二分される。

行政財産は、地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することを本来の目的とする公用財産と、住民の一般的な共同利用に供することを本来の目的とする公共用財産に区分されているが、いずれの財産も当該財産を使用する用途を定めている（用途決定）。

また、普通財産は行政財産以外の一切の財産であり、特定の行政目的を持っていない。

従って、当該財産の目的がなくなった（当該財産を使用する事業が終了した場合など）行政財産については、その用途を廃止し、普通財産とする。

具体的には、以下のようなケースの際に用途廃止をする必要がある。

- ・ 行政財産である土地、建物で、売却、交換、貸付け（法令により行政財産の貸付けが認められている場合を除く。）、取壊しを行うもの
- ・ 行政財産である工作物、植物で、取壊し、伐採を行うもの

用途廃止については、財政局長への合議を必要とする（名古屋市公有財産規則第10条第1項第3号）。合議の具体的な事務手続きは、その内容に応じて、当該財産の明細（図面、登記簿の写し、公有財産台帳の写しなど、当該財産の現況の分かるもの）を添付したうえで、用途廃止をする理由等と共に起案し財政局長まで回議する。ただし、以下のものについては、合議を必要としていない（同規則第10条第1項ただし書）。

① 土地又は建物

当該土地の所管面積又は当該建物の延床面積が「100 m²未満」のもの

② 土地又は建物以外の公有財産

当該公有財産の台帳登録価額が「1,000万円未満」のもの

2. 行政財産の用途変更

用途変更とは、同一局区室内又は教育委員会内において、その管理する行政財産の用途を変更し、別の行政財産とすることをいう。具体的には以下のようないくつかの事例が考えられる。

- ・ 小学校に供していた建物を中学校用に変更したとき
- ・ 幼稚園の樹木を隣接する大学の管理区域に変更したとき

用途変更についても財政局長への合議を必要とする。合議の具体的な事務手続き及び合議を省略できる場合については、用途廃止と同様である。

3. 引継ぎ

引継ぎとは、行政財産を用途廃止し、普通財産となったものについて、その管理を財政局長に移すことをいう。なお、この引継ぎには、普通財産として取得したもの及び普通財産として管理しているものを財政局長にその管理を移す場合を含む。

普通財産は、原則として財政局長が管理するものであり、行政財産の用途を廃止した後は、当然に財政局長に引き継ぐべきものであるが、以下のものについては、これを引き継がず、関係する局の局長又は教育長と協議のうえ、当該局長又は教育長に管理させることができる（名古屋市公有財産規則第9条第2項）。

- ① 局又は教育委員会の事業と関連して保有し、又は貸し付けるもの
- ② 行政目的に供することを予定しているもの
- ③ 使用に堪えない財産で取壊し等を予定しているもの
- ④ 交換等に供することを予定しているもの
- ⑤ その他財政局長が自ら管理することを不適当と認めるもの

なお、上記に該当しなくなった場合には、原則として直ちに財政局長に引き継がなければならない。

引継ぎの具体的な事務手続きは、局区室の長又は教育長が財政局長に「引継書」（3部）を提出し、引継書の決裁が完了後、公有財産台帳の調製及び異動報告を実施する。

II 財政局財政部管財課における用途廃止・用途変更物件の調査

1. 公有財産一斉調査における用途廃止・用途変更物件の調査について

財政局財政部管財課（以下「管財課」という。）では、毎年一回実施している公有財産一斉調査の中で、用途廃止、用途変更が予定されている土地及び建物についての調査を行っている。

具体的には、調査基準日以降3年以内に用途廃止、用途変更が予定されている土地及び建物を調査の対象とし、用途廃止、用途変更予定物件についての基礎情報（物件名、用途廃止・変更の別、面積、設置（取得）年度）や用途廃止、用途変更に至る事由、予定時期、用途廃止、用途変更後の予定について調査している。なお、用途廃止、用途変更の時期が3年以上先であっても、各局区室において、各局区室策定の事業計画等により施設の統廃合に伴い用途廃止、用途変更の予定があるものについては調査の対象となる。

調査は、各局区室の所管する土地及び建物の用途廃止及び用途変更の予定について報告を求めることにより、将来、有効利用の対象となりうる未利用予定地（建物を含む）の情報を把握することを目的としており、財政局では、調査結果に基づいて、実地調査の実施や所管している各局区室に対して協議会への付議を促している。

III 実施した監査手続

1. 手続

抽出物件について、担当者への質問、関連帳票の閲覧を行い、現在の状況及び今後の用途廃止・用途変更に係る具体的な計画の有無を確認した。

2. 視点

- ・用途廃止・用途変更の適時性
- ・用途廃止・用途変更予定物件に係る調査の有効性

3. 抽出物件

各局区室からの調査報告を管財課がまとめた平成22年度の用途廃止・用途変更予定施設一覧のうち、平成20年度から継続的に記載されているもの及び用途廃止・用途変更予定年度が未定の物件を抽出した。

用途廃止・用途変更予定施設一覧（平成22年4月1日以降3年以内に用途廃止、用途変更が予定されている土地及び建物）より抜粋

局名	施設名	区分	所在地	土地(㎡)	建物(㎡)	事由	予定年度	今後の利用予定
健康福祉局	希望荘	廃止	天白区植田山	8,250.00	2,147.22	公立施設として運営し続ける必要性が薄れてきたため	未定	平成24年に移転先の社会福祉法人を選定の上、平成28年より新設設備で運営開始予定。
	若杉作業所	廃止	昭和区下構町	887.23	797.58	公立施設として運営し続ける必要性が薄れてきたため	未定	平成23年に移転先の社会福祉法人を選定の上、平成25年より新設設備で運営開始予定。
	鳩岡作業所	廃止	北区萩野通	982.30	492.57	公立施設として運営し続ける必要性が薄れてきたため	未定	
	昭和橋作業所	廃止	中川区福船町	1,054.06	340.80	公立施設として運営し続ける必要性が薄れてきたため	未定	
子ども青少年局	苗代保育園	廃止	守山区野萩町	972.00	498.39	平成23年4月に民間移管するため	23	平成23年4月に施設による用途廃止完了。建物は取壟し。土地は引継先の民間保育所運営法人へ貸付
住宅都市局	道路(春田駅前線)	廃止	中川区春田外2筆	84.29		春田駅周辺地区整備にかかる道路残地	22	隣地の土地所有者に処分予定
	緑詰所予定地	廃止	緑区有松町	1,799.86		当初建設予定であった詰所建設予定がなくなったため	22	平成22年に桶狭間北西部土地区画整理事業地内となったことにより、区画整理事業の完了後に用途廃止・用途変更予定。
	大曾根都市改造事業用地	廃止	東区東大曾根町	378.65		換地処分により利用目的が無くなったため	23	平成23年公運協付議予定
	大曾根都市改造事業用地	廃止	北区大曾根	46.18		換地処分により利用目的が無くなったため	22	隣地所有者へ売却予定
緑政土木局	千種土木事務所	廃止	千種区桜が丘	1,259.84		県警察敷地として貸し付けるため	未定	県警察の移転用敷地であり、県警察の移転が決定され次第、用途廃止予定。
	本宮ポンプ所	廃止	港区本宮町	586.94	98.40	公共下水道区域となり、ポンプ所機能が不要となつたため	23	公運協壳却方針決定済
	土古ポンプ所	廃止	港区港北町	826.45	172.29	公共下水道区域となり、ポンプ所機能が不要となつたため	23	公運協壳却方針決定済

IV 監査の結果及び意見

1. 監査の結果

(1) 用途廃止・用途変更予定物件の調査方法について

市は、公有財産一斉調査における用途廃止・用途変更予定物件の調査対象を調査基準日以降3年以内に用途廃止、用途変更が予定されている土地及び建物とし、各局区室において、各局区室策定の事業計画等により施設の統廃合に伴い用途廃止、用途変更の予定があるものは、その時期が3年以上先であっても全て報告することとしている。

この点、調査対象を3年以内に用途廃止・用途変更がなされるべき物件と限定すると、各局区室の未利用もしくは低利用の行政財産であって、用途廃止・用途変更がなされるべき物件であるにも関わらず、何らかの事情で用途廃止・用途変更を行うことが出来ず、具体的な計画を策定するに至っていない物件については、報告の対象外とされてしまう。

公有財産を所管する各局区室に対して、未利用地等の調査・報告を徴し、公有財産の正確な現状把握に努めることにより、その適正な管理及び効率的な運用を図るという公有財産一斉調査の目的を達成するためには、各局区室の公有財産の状況を網羅的に、つまり一般市民の視点から用途廃止・用途変更すべきと判断されるような未利用・低利用の公有財産も含め、認識することが必要である。

従って、用途廃止、変更予定物件の調査においても、調査対象を3年以内に用途廃止・変更を予定しているものと限定する必要はなく、上述のように現在未利用・低利用の公有財産も含め網羅的な情報収集に努めるべきである。

2. 意見

(1) 長期にわたり用途廃止・用途変更予定となっている物件について

長期にわたり用途廃止・用途変更予定となっている物件については、現に公用又は公共用に供しておらず、今後、供する予定もないことから、行政財産として保有すべきではないものであっても、有効活用等が困難との理由により用途廃止・用途変更までに至っていない物件が含まれていた。用途廃止手続は、当該財産の利用目的がなくなった（当該財産を使用する事業が終了した場合）行政財産について、将来の利活用方法が決定されているか否かを問わず適時に実施する必要がある。現状、長期にわたり用途廃止・用途変更予定となっている行政財産についても、本来用途廃止等を実施すべき財産が含まれている可能性も高く、管財課は積極的な指導を行うべきである。

また、有効活用が困難となる原因としては、当該土地の形状が狭小・不整形であるため単独利用が困難であることや、近隣住民との調整が困難であること等があげられる。近隣住民との交渉等いずれの部署が関与しても対応が困難な案件も存在していることは事実であるが、少なくとも狭小・不整形等の土地については、管財課でこれまでに蓄積されたノウハウを活かし、管財課の各局への積極的な指導及び相談対応が望まれる。

V 個別案件について

以下、個別案件についての監査の結果を述べる。

1. 千種土木事務所

(1) 概要

施設名	予定区分	所在地
千種土木事務所	用途廃止	千種区桜が丘
面積		
土地	建物	合計
1,259.84 m ²	-	1,259.84 m ²
用途廃止・変更予定事由	部局	
県警察敷地として貸し付けるため	緑政土木局	

この土地は、もともと千種土木事務所の建物の敷地及び資材置場として使用していたものであるが、愛知県警察の寮敷地として貸し付けることが予定された

ため、建物の建替の際に敷地を分筆したものである。（以下「千種土木事務所西側隣接地」という。）

現在、市は地下鉄今池駅近くの土地を愛知県警察の神田寮用地及び今池交番用地として無償で貸し付けているが、神田寮用地の返還について協議を行った際に、愛知県警察から新たな寮用地の提供を要求された。そのため、平成7年に千種土木事務所西側隣接地を寮建設予定地とすることを含む神田寮敷地の返還についての覚書が締結され、市が利用目的を明確にして返還を要求すれば、愛知県及び愛知県警察との協議により返還されることになった。

これを受け、市では、神田寮用地が返還されることを前提に、協議会において神田寮用地の利用を検討してきたものの、当該土地は、愛知県警察から返還されることなく継続利用されており、その結果、千種土木事務所西側隣接地についても寮が建設されないことから、千種土木事務所の資材置場及び水防用土嚢置場並びに道路利活用課東部方面測量事務所の駐車場として暫定利用されている。

（2）監査の結果

神田寮敷地は駅が至近にあり、繁華街も近いことから利便性が高く、市場価値も高い土地であることから、市は愛知県警察に対して、神田寮敷地の返還について協議を行ってきた。しかし、覚書を締結した平成7年から16年が経過しているが、現在も愛知県警察から神田寮の敷地が返還される具体的な予定はない」とされている。

一方、千種土木事務所西側隣接地も、幹線道路に面しており、地下鉄星ヶ丘駅からも近いことから利便性が高く、市場価値も高い土地である。しかし、覚書の存在により、千種土木事務所の資材置場及び水防用土嚢置場並びに道路利活用課東部方面測量事務所の駐車場として暫定利用されている。千種土木事務所西側隣接地に係る経過をみると、一時的な利用としてはあまりにも長期間にわたっており、有効活用の観点から問題である。

公有財産の有効活用の観点からは、原則としてまず長期的な視点に立って利用範囲を限定しない方法から最良の活用方法を選択することを検討すべきであり、それができない場合に限り、一時的な利用方法の中から選択された暫定利用について検討すべきである。さらに、暫定利用はあくまでも一時的な利用にとどまることから、本来であれば速やかに本格的な有効活用に移行すべきものである。

したがって、まず、千種土木事務所西側隣接地について、暫定的な利用に限定されない有効利用の検討を行うべきである。そして、その結果や神田寮敷地の返還の可能性、神田寮敷地返還後の土地の有効活用方法を踏まえて、今後も

神田寮の移転を前提として暫定的に利用し、神田寮敷地が返還されるのを待つべきか、それとも、神田寮の移転自体について見直し、千種土木事務所西側隣接地の他の利用を計るべきかを判断すべきである。

2. 本宮ポンプ所、土古ポンプ所

(1) 概要

施設名	予定区分	所在地
本宮ポンプ所	用途廃止	港区本宮町8丁目
面積		
土地	建物	合計
586.94 m ²	98.40 m ²	685.34 m ²
用途廃止・変更予定事由	部局	
公共下水道区域となったため	緑政土木局	

施設名	予定区分	所在地
土古ポンプ所	用途廃止	港区港北町4丁目
面積		
土地	建物	合計
826.45 m ²	172.29 m ²	998.74 m ²
用途廃止・変更予定事由	部局	
公共下水道区域となったため	緑政土木局	

ポンプ所は公共下水道区域外の地域において、雨水をポンプで汲み上げて河川に排水するための施設である。平成7年3月に、本宮ポンプ所、土古ポンプ所の排水対象地域が公共下水道区域となったことにより、その役割を終え、現在は閉鎖されている。

ポンプ所の廃止後、平成10年に建物撤去の予算要求をしたが、ポンプ所の撤去には多額の費用がかかることから予算がつかず、平成18年度の協議会において、建物付きでの売却が承認された。しかし、買い手が見つからなかつたことから、平成20年度に再度売却を目指したが、沈砂池への流入口及び河川への吐出口の閉鎖が行われていない状況下での売却は困難であると判断し、流入口及び吐出口の閉鎖を行った。なお、平成23年度において、どちらのポンプ所とも売却は実現していない。

(2) 監査の結果

ポンプ所の機能は平成7年に終了しているにも関わらず、流入口の閉鎖は平

成 20 年、吐出口の閉鎖は平成 22 年に実施しており、長期にわたり閉鎖を行つていなかった。吐出口は河川に通じており、閉鎖に多額の費用がかかることから、予算の都合上、閉鎖していなかったとのことであるが、土地を処分するためには流入口及び吐出口の閉鎖は必要不可欠であると考えられる。本宮ポンプ所については、平成 20 年度に代替地として売却の機会があったが、その際の地質調査で土壤汚染が見つかったため、結果的に売却することができなかつた。

ポンプ所の機能が停止してから売却可能な状態になるまで 15 年を要するというのは、そのための予算の獲得が困難であったとしても、あまりにも時間をかけ過ぎていると言わざるをえない。この 15 年の間に、当該土地を必要とする事業者が存在したとしても、当該土地が購入できる状態になかつたため、他の土地を取得してしまい、当該土地が売却可能となった時点では、この土地を必要とする事業者が存在しなかつたという可能性も否定できない。結果として、15 年間にわたり、当該土地を処分する機会を逃してきたと評価されてもやむをえない。

今後、公共下水道区域の拡大に伴い、閉鎖されるポンプ所が新たに発生することが想定される。その際には、当該施設を利用・売却可能な状態にするまでの期限を定めることにより、閉鎖後の事後処理を適時に行い、長期間にわたり放置されることなく用途廃止・用途変更が行われ、有効活用の機会を失わないようすべきである。

第7 不法占拠関係

I 不法占拠の概要

1. 不法占拠の問題点

不法占拠されている土地が、もともと未利用状態で放置されていた土地であれば、市としては不利益を直接被るものではないとも考えられる。しかしながら、この状態では、当該土地の貸付等を行っていれば得られたであろう使用料・貸付料等の収入を放棄していることに他ならず、市は間接的に不利益を被っていることになる。

また、不法占拠の解消には、交渉等を行っても相当な時間を要するケースも想定され、時効により当該土地を不法占拠者に取得されてしまうリスクがある。

そのため、不法占拠状態が続けば続くほど、売却や貸付等による資産の有効活用が遅れてしまうとともに、そもそも有効活用ができなくなってしまうリスクがあるといえよう。

なお、時効取得は、民法第162条第1項および第2項に規定されており、原則として20年間（一定の要件を充足する場合には10年間）物を継続して占有することで、占有者がその物の所有権を取得することができるとするものである。

公有財産のうち、普通財産については、取得時効の対象になると解釈されているが、行政財産については、直接行政目的に供用する財産（地方自治法第238条第4項）であることから、必要な限度で私権が否定され、または制限される（地方自治法第238条の4）、いわゆる「公物」とされているため、「公物」のままでは時効取得の対象とはならない。ただし、行政財産であれば全てのケースで時効取得の対象とならない訳ではなく、一定の要件の下では時効取得されるものと解釈されている（以下の判例参照）。

最高裁判所昭和51年12月24日判決

「公用財産が、長年の間事実上公の目的に供用されることなく放置され、公用財産としての形態、機能を全く喪失し、その物のうえに他人の平穏かつ公然の占有が継続したが、そのため實際上公の目的が害されるようなこともなく、もはやその物を公用財産として維持すべき理由がなくなった場合には、右公用財産については、黙示的に公用が廃止されたものとして、これについて取得時効の成立を妨げないものと解するのが相当である。」

上記のとおり、不法占拠に対して適切に対応をしないと、取得時効が完成す

る可能性が高いと考えられ、このように取得時効が完成してしまうと、市の財産及びそこから得られたであろう収入を失うことになってしまう。

さらに、不法占拠状態の解消に時間要するほど、不法占拠者との交渉に当たる職員の人工費や、現場視察に要する交通費等の本来は必要のなかつたはずの費用を市側が負担しなければならないという問題も生じる。

一般的に、境界が確定していない場合や、道路・水路としての機能が失われているものについては不法占拠の対象となりやすいと考えられる。

2. 市全体の不法占拠の把握方法

名古屋市では、財政局管財課が実施する公有財産一斉調査の調査項目に、不法占拠の項目が含まれており、各所管局がこれに回答することにより、市全体の公有財産に対する不法占拠の状況が把握される。不法占拠が生じている主な所管局における不法占拠の把握方法は以下のとおりである。

住宅都市局では、所管する公有財産について、定期的な現地視察によって不法占拠を発見できるものと認識している。

緑政土木局は、市内の道路、河川及び公園を所管しており各土木事務所等が道路、河川及び公園等を適宜巡回し異常がないか確認しており、これにより不法占拠の存在が把握される。また、市民等による通報により不法占拠を把握することもある。

教育委員会の所管する主な公有財産は学校であり、各学校の管理者である校長が、学校の敷地の状況を把握しており、不法占拠された場合、校長により把握される。また学校建設予定地等の管理資産についても、除草を年に1~2回行っており、当該資産が不法占拠されていれば、その際に把握されることになる。

3. 不法占拠の状況（件数、金額、面積、発生状況等）

一斉調査の結果、市が把握した公有財産の各局における不法占拠の状況は以下のとおりである。

平成 22 年 3 月 31 日現在

所管局	不法 占拠 件数	占拠されて いる面積 (m ²)	不法占拠物件の内訳				
			建物			工作物	
			件数	戸数	占拠面積 (m ²)	件 数	占拠面積 (m ²)
財政局	1	4.48	1	1	4.48	0	0.00
住宅都市局	1	297.59	1	1	60.44	0	0.00
緑政土木局	172	5,215.44	107	128	3,123.86	131	1,050.64
教育委員会	1	285.28	1	1	174.21	0	0.00
合計	175	5,802.79	110	131	3,362.99	131	1,050.64

4. 主な所管局の不法占拠への対応

(住宅都市局)

住宅都市局では、不法占拠に対応するためのマニュアル等は存在しない。これは、現在、未解決の案件以外には、不法占拠は発生しないことを前提としており、新規の不法占拠への対応について特に定める必要はないとの認識しているためである。

現在の未解決の案件については、不法占拠者に対して、市営住宅の空家への優先入居や他の市有地の斡旋をすることなどを方針として対応してきたが、解決に至らず、弁護士に相談して、これ以上話し合いを続けても解決することは困難と判断し、訴えの提起について市議会の議決を経たうえで、裁判所に建物取去、土地明渡し及び損害金の支払を求めて提訴を行った。

(緑政土木局)

都市公園については「都市公園内不法設置物件処理規程」を設け、この規程に基づき不法占拠に対応している。

この規程には、不法占拠をその態様に応じて区分し、区分毎に対応方針を定

めた「対応方針基準」があり、これに従い各不法占拠に対応することとなっている。具体的には、学区広報板のような設置許可、占用許可の要件に該当するものは使用許可すべきもの、焼却炉やプランター、不法耕作等については撤去指導すべきもの、建築物、塀、社殿、石碑等は除却催告すべきもの等、不法に設置されたものに応じた対応がそれぞれ定められている。

ただし、全てを「対応方針基準」に従い一律に処理するものではなく、実際に不法占拠に対応する公所長は、対応方針の判断に疑義が生じたときには、「公園内不法設置物件対応方針協議書」により緑地管理課長に協議するものとされている。

道路については「道路の不法占拠物件処理要綱」を定め、この要綱に基づき、不法占拠に対応している。

要綱は、行政指導の強化により自主撤去を推進し、効果が望めないときは法律を適用し解決を図ることを基本方針としている。ただし、特別措置として以下の4つの措置を定めている。

- ①対象物件の所有者が要望し、かつ関係法令に適合するときは、道路の付替、廃道等の措置を行う。
- ②対象物件の所有者等が、当該対象物件に係る全ての権利を放棄して自ら撤去を行わないときは、市において撤去する。
- ③占拠に至った経緯が特殊で、かつ道路整備のため早期に撤去する必要のあるときは、解決金（除却費用の一部）を支給し撤去させる。
- ④対象物件の所有者等が要望し、かつ自主撤去の意思が認められるときは、道路区域の確認及び時効の中斷について適切な措置を講じたうえ、相当の間撤去を猶予する。

河川・水路等については「河川、水路等における不法物件処理要綱」を定め、この要綱に基づき、不法占拠に対応している。

具体的には、土木事務所長が、その所管する区域内の河川、水路等の巡回に努め、不法物件を発見した時は、口頭又は文書により撤去催告を行い、早期撤去に努めるが、それだけでは撤去が困難な場合には、河川部河川管理課長と協議して撤去命令等の必要な措置を行う方針である。また、土木事務所長は、毎年1回その所管する区域における不法物件を調査し、その処理状況を「不法物件調査カード」を用いて河川部河川管理課長に報告することとしている。

（教育委員会）

教育委員会では、不法占拠に対応するためのマニュアル等は存在しない。これは、教育委員会の管理する公有財産について、現在、未解決の戦中から継続

している案件以外には、不法占拠は発生しないことを前提としており、新規の不法占拠への対応について特に定める必要はないとの認識によるものである。

継続中の案件については弁護士に相談して対応しており、基本的には話し合いをもって解決する方針であるが、そのうえで解決が困難と判断した場合は法的措置も視野に入れて対応する方針である。

5. 不法占拠に係る総括的意見

「III 監査の結果及び意見」で記載しているとおり、不法占拠を受けている公園の大部分については、土地の取得時から「社殿」、「石碑」、「工作物」等が存在しており利用されていない状態が続いていたため、市としては損害を直接被ることはないものと誤解されるかもしれない。しかし、10年間若しくは20年間の占有継続をもって民法第162条における取得時効が完成してしまうリスクがある。

現状、占拠者が判明している案件については占拠者に対して除去を指導している。本監査においては特段の意見等は記載していないが、鷺津砦公園のように、占拠者が不明であり、除去の指導等もできていない状態の案件も存在する。また、近年不法占拠が開始されている案件も散見されており、今後、十分な管理が行われない場合には、取得時効が完成する可能性を否定できない。このようなリスクについて十分認識したうえで管理することが望まれる。

また、取得当時から神社・社殿等が存在していた案件も見受けられるが、仮に、宗教的施設に該当すれば、政教分離の問題が生じ得るものであり、適切な措置を施す必要になる。

さらに、不法占拠により、他者からの貸付料・使用料徴収の機会を損なうという、いわゆる「機会損失」が生じているといえる。

このように機会損失が生じていることにより、市が損失を被っているということを認識すべきである。また、仮に不法占拠者に対して使用許可等を与えて使用料・貸付料を徴収した場合には当該金額は収入増加となるものである。

II 実施した監査手続

1. 手続

抽出物件について、関係帳票の閲覧、所管局担当者への質問、必要に応じて現地視察を行い、不法占拠への対応について検討した。

2. 視点

- ・事務手続きの適時性
- ・事務手続きの適切性

3. 抽出物件

一斉調査の結果に基づいて市が把握する不法占拠物件 175 件(平成 22 年 3 月 31 日現在)から、重要性に鑑みて土地占有面積 100 m²以上のものを抽出した(下記、表参照)。

平成 22 年 3 月 31 日現在

所管部署	所在地	土地占拠面積(m ²)	占有物件名称	施設名称
住宅都市局	中区	297.59	簡易住宅敷地	処分予定(中区)
緑政土木局	南区	846.28	詰所及び資材置場	南区内材料置場
緑政土木局	熱田区	113.80	作業所	熱田区内道路
緑政土木局	港区	294.00	古鉄廃品置場	用悪水路(港区内法定外)
緑政土木局	北区	141.54	建物(工場)	用悪水路(北区内法定外)
緑政土木局	中村区	660.00	社殿	中村区 A 公園
緑政土木局	中村区	183.72	神社付属工作物	中村区 B 公園
緑政土木局	港区	167.59	寺務所	港区 A 公園
緑政土木局	港区	238.98	社務所・倉庫	港区 B 公園
緑政土木局	港区	173.72	社殿	港区 C 公園
緑政土木局	南区	105.00	石碑	南区 A 公園
緑政土木局	緑区	100.00	表忠碑	緑区 A 公園

緑政土木局	名東区	139.94	社殿	名東区 A 緑地
教育委員会	瑞穂区	285.28	宅地(昭和 19 年に小学校予定地として買収)	その他 公共財産

III 監査の結果及び意見

1. 処分予定(中区)について

(1) 概要

所在地	中区
所管部署	住宅都市局
財産区分	普通財産
取得年月日	昭和 19 年(詳細な月日は不明)
面積	297.59 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 21 年に建物を希望者に分譲、土地を賃貸とする簡易住宅を 3,000 戸程度建設したが、大半は自力移転・市営住宅の斡旋・住宅地区改良事業の施行による改良住宅への入居等により土地を明け渡している。残る物件についても昭和 35 年 4 月から昭和 36 年 5 月にかけて明渡催告書を送付し、地代徴収停止、移転交渉を進めた結果、平成 22 年度末には、本件簡易住宅 1 件のみが残っている状況である。</p> <p>昭和 35 年 4 月に復興土地区画整理事業(道路公園整備等)のため市長名で文書により明け渡しを請求した。</p> <p>その後、度重なる移転交渉や敷地前の路上の廃棄物の撤去指導等を行ったが不調に終わった。</p> <p>平成 12 年に住宅整備課に所管換えとなり、平成 16 年から明け渡し又は当該地の売却を前提に交渉する方針となり、平成 18 年以降 4 度にわたって名古屋市公有財産価額審議会の承認を得て 4 回価格を提示した。平成 22 年 11 月 10 日までに回答がない場合、法的措置を講ずる旨の文書を送付した。</p> <p>その後、平成 23 年度に入り、5 月に訴えの提起について市会議決を経て、7 月に名古屋地方裁判所に提訴し(明け渡し及び損害金の請求)、9 月に判決が言い渡され、名古屋市の請求が認められた。その後、2 週間の控訴期間が経過したため判決が確定した。</p>

	今後は、占有者からの明け渡しがない場合、名古屋地方裁判所に強制執行の申し立てを行い、執行官に明け渡しを依頼する予定である。
--	---

(2) 監査の結果

① 所管部署や担当職員の異動時の引継ぎについて

不法占拠を解消するには、長期間にわたる交渉等を要する場合も想定されるが、その交渉記録や過去の証憑が適切に保管されていなかった。当時の担当者のまとめた引継用の資料は存在するが、その資料の元になった、交渉記録等の詳細な資料は残されていない状況である。所管部署や担当職員の異動によって不法占拠解消のための交渉が安易に中断することができないように交渉記録を適切に作成・保管し、交渉の継続性を確保して不法占拠の解消に取り組むべきである。

② 対応の不備・遅れによる機会損失について

上記「取得の経緯及び現況」に記載したとおり、不法占拠者に対する損害金の請求が認められているが、その内容は、不法行為に基づき 7,842 千円及び平成 23 年 7 月 1 日から本件土地の明け渡し済みまで 1 ヶ月あたり 272 千円の損害金を請求することになっている。明け渡し請求の開始から平成 23 年 3 月までの間では 50 年以上が経過しており、この間占拠者は明け渡しを拒否し続けることによって無償で便益を得てきたことに対して、市の回収できる対価はあまりにも少ない。

仮に昭和 35 年まで遡って使用料を徴収するとした場合、当時から平成 23 年 3 月末の間の物価変動等は厳密に反映することは不可能であるが、概算すると、平成 22 年度中の 1 ヶ月当たりの賃料相当額は 241 千円(訴状より)であるため、平成 22 年度の貨幣価値ベースでは 50 年間で 144,844 千円も賃料を得ることができていたはずであった。実際には、7,842 千円しか回収できず、その差額である 137,002 千円については対応の不備・遅れにより収入を得ることができなくなった機会損失だといえる。

また、土地を購入することや、るべき賃料を負担することにより、土地を利用する他の善良な市民と占有者との間に著しく不公平な状態が生じてしまつており、ごね得を黙認しているも同然の管理状況であったといえる。

粘り強く交渉することも大事なことではあるが、明け渡す気のない相手に対する交渉を長引かせることにより、資産を有効活用する機会を逸失してしまうという側面も看過してはならない。強制執行等について、もっと早い段階で検討・実行できていれば上記の機会損失も軽減できたといえる。

今後は、不法占拠による機会損失を認識し、本件と同様に、交渉で解決する見込みがなく法的措置による解決が可能なものについては、長期間の不法占拠により多額の機会損失が生じることがないように、法的措置を講ずることを検討すべきである。

2. 南区内材料置場について

(1) 概要

所在地	南区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 25 年 5 月 6 日
面積	846.28 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>当該土地は、A 社により建物が建てられ労働者を居住させる他、資材置場として使用され、昭和 34 年の伊勢湾台風の混乱時より今日まで不法占拠されている。</p> <p>名古屋市は A 社の使用実態を知った昭和 38 年以降、継続して土地の明け渡し請求を行ってきており、売払い等の方策も検討してきたが、結果として進展してこなかった。</p> <p>しかし、平成 22 年度に、当初の A 社代表者の息子が代表を務めていた B 組合が倒産したことを契機に交渉が進展し、現在は同組合の建物を撤去し、残りの不法占拠者と交渉中である。</p>

(2) 監査の結果

① 適時、適切な対応による早期解決の必要性について

平成 22 年 9 月に B 組合から同組合所有の建物等の処分ができない旨の「建物等処分依頼書」が提出され、名古屋市で建物を撤去することになった。その後、平成 23 年 3 月に、建物解体工事に要した費用と、名古屋市から受注した工事契約の出来高未支払額を相殺した 2,577 千円を B 組合(破産管財人弁護士)宛てに請求した。その後、平成 23 年 10 月 5 日に裁判所が破産手続を終了させ、B 組合の破産財団については、他の優先債権に全額充当され、名古屋市の当該債権には配当金が無いことが確定した。

所管部署の認識としては、建物を建てて事業を行ったり、居住したりする人を退去させるのは非常に困難であり、鋭意交渉を続けたが、進展させられなかつたということであった。しかし、結果的に、現在も当該土地の売却・貸付等を行えば得られたであろう収入が失われており、また、適時に対応すれば必要

がなかった可能性もある本来占拠者が負担すべき撤去費用の一部を、税金で負担することになった。適時・適切な対応を行っていれば機会損失を含めたこれらの損失を軽減することができた可能性がある。

今後は、同様の状況を生じさせないような対応に努める必要がある。

3. 热田区内道路について

(1) 概要

所在地	熱田区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	平成 15 年 4 月 1 日
面積	113.80 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 12 年に N 土地区画整理組合から管理を引き継いだものであり、引き継いだ当時から行き止まり道路であったため、戦中戦後の混乱期に隣接する鉄道用地を含めて不法使用・不法占拠が発生していたものと考えられている。なお、当該道路の敷地は管理引き継ぎ時以降国有財産であったが、平成 15 年 4 月 1 日に国から名古屋市へ移譲されたものである。</p> <p>昭和 57 年の貨物線廃線を経て、昭和 62 年に国鉄分割民営化により施設管理者となった国鉄清算事業団が旧鉄道用地にマンション等を建設する計画が持ち上がり、そのために用地測量を行った結果、作業所として不法占拠されていることが確認された。</p> <p>当該道路は、都市計画道路のように高い整備効果が期待できるものではないこともあり、「公共の利益のために代執行を行つてでも早期整備が必要」とは言い難いため、自主撤去を目標として指導を続ける方針であったが、結果的に不法占拠者は倒産してしまった。</p> <p>今後も、引き続き同様の方針で撤去指導を行うことである。</p>

(2) 監査の結果

① 担当職員の異動時の引継ぎについて

昭和 62 年に不法占拠を確認し、昭和 63 年 7 月に撤去催告を行つて以降、平成 7 年 10 月までの間になされた対応について適切に把握されていなかった。不法占拠を解消するには交渉等により長期間を要する場合も想定されるため、担

当職員の異動等があっても交渉過程が容易に確認できるように交渉記録を適切に作成・保管し、交渉の継続性を確保すべきであった。

② 不十分な交渉について

交渉記録によると、平成 17 年 3 月以降、催告書を渡すために不法占拠者(代表者)を訪問するも、病気療養中又は入院中による不在を理由に面会を拒絶され、催告書を渡すことはできても受領書への署名が得られていない。また、平成 22 年度については交渉記録が残っていない。このように、長期間にわたり入院中を理由に交渉を拒絶されているが、本当にここまで長期間の入院をしているのかどうかについて事実を確認するまでには至っていないとのことであった。

交渉が進展していないにもかかわらず、平成 22 年度において何ら対応がなされておらず、十分な交渉を行っていたとはいえない。

上記「取得の経緯及び現況」に記載のとおり、市は自主撤去の方針を探ってきたが、交渉が進展しない中、不法占拠者は倒産してしまった。しかし、倒産後も現地の工場は引き続き操業されており、事業は継続しているため、代理人を定めるよう促すなど、交渉の中止が継続しないよう実現可能な対応を検討すべきである。

4. 神社等による不法占拠について

(1) 概要

以下は、公有財産である名古屋市の土地に神社等が設置されており、不法占拠の状態となっているものの概要である。

① 中村区 A 公園

所在地	中村区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 23 年 11 月 27 日
面積	660.00 m ²
取得の経緯 及び現況	昭和 23 年に土地区画整理組合から土地を取得したものであるが、その時点で既に神社が存在していた。 歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく方針とのことである。

② 中村区 B 公園

所在地	中村区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	大正 12 年 11 月 1 日
面積	183.72 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>明治 34 年に神社及び周辺の土地を愛知県が寄附を受け、中村区 B 公園とし、大正 12 年に名古屋市へ移管された。</p> <p>神社付属工作物は、上記のとおり名古屋市の土地となる前より存在していたものであるが、倉庫については、都市公園法に基づく公園施設設置許可により設置された売店が許可区域を超えて増設されたものである。</p> <p>なお、倉庫については、その後の指導により、倉庫内容物を精査・整理し、売店としての許可に見合うものと判断されたため、平成 23 年 12 月に公園施設設置許可の手続を行った。その結果、不法占拠状態は解消している。</p> <p>神社付属工作物については、歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく方針とのことである。</p>

③ 港区 A 公園

所在地	港区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 18 年 5 月 10 日
面積	167.59 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 18 年に土地区画整理組合より土地を取得したものであるが、当時より既に寺務所が存在していた。</p> <p>歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく方針とのことである。</p>

④ 港区 B 公園

所在地	港区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産

取得年月日	昭和 17 年 10 月 10 日
面積	238.98 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 17 年に土地区画整理組合より土地を取得したものであるが、当時より既に社務所が存在しており、その後、昭和 53 年に神社倉庫が増設されたものである。</p> <p>歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく方針とのことである。</p>

⑤ 港区 C 公園

所在地	港区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 36 年 3 月 29 日
面積	173.72 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 36 年に土地区画整理組合より土地を取得したものであるが、当時より既に公園敷地の一角が神社となっていたものである。</p> <p>歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく方針とのことである。</p>

⑥ 名東区 A 緑地

所在地	名東区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 54 年 6 月 17 日
面積	139.94 m ²
取得の経緯 及び現況	<p>昭和 54 年に土地区画整理組合より土地を取得したものであるが、当時より既に神社が存在していた。昭和 24 年に A 村所有地であった土地に神社が建立された模様であると認識されている。</p> <p>土地の取得に先立ち、昭和 46 年に公園管理を引き継いでおり、その時点で不法占拠状態を把握したことである。</p> <p>歴史的な背景から除却は難しい状況ではあるが、今後とも引き続き除却を指導したうえで、他の方策もあわせて検討していく</p>

く方針とのことである。

(2) 監査の結果

① 政教分離について

概要に記載のとおり、土地の取得当時から神社等が存在していたケースがほとんどであるが、神社等が宗教的施設に該当すれば、政教分離の問題が生じ得るものである。

実際に、平成 22 年 1 月 20 日最高裁判所大法廷判決では、他の市が連合町内会に対し市有地を無償で建物（地域の集会場等であるが、その内部に祠が設置され、外壁に神社の表示が設けられている。）、鳥居及び地神宮の敷地としての利用に供している行為について、市が特定の宗教に対して便宜を提供し、これを援助していると評価されてもやむをえないものであり、憲法第 89 条、第 20 条第 1 項後段に違反すると判示されており、「神社の宗教性は薄く、市に宗教的な目的もない」という市側の主張は退けられている。

上記の判決の趣旨からすると、引き続き無償で第三者に占有されている状態を放置することは、政教分離原則に反しており違憲状態であると評価されてしまう可能性もあるため、適切な措置を施すべきである。

名古屋市においても、同様なケースが生じた際に、神社を管理する地縁団体に不法占拠された土地を購入してもらうことにより、政教分離の問題を解消したケースもあり、除却を依頼する他に、神社等の管理者に買取を依頼することも解決策の一つと考えられる。ただし、取得時の経緯を考慮すると、除却も買取も容易に実現するものとは思われないため、不法占拠状態の解決が図れない場合には、神社等の不法占拠により生じる政教分離の問題についてどのように対応するのか十分検討されたい。

② 不十分な交渉について

中村区 A 公園については平成 16 年 7 月に、文書により催告をしたのを最後に、その後、催告を行っていない。同様に、中村区 B 公園についても社殿部分については、平成 10 年 7 月に文書で催告した後は、催告は行われていない。いずれの公園も、当該土地を取得した時点で既に神社が設置されており、特に中村区 B 公園については、神社及び周辺の土地を愛知県が寄付を受け公園とし、名古屋市へ移管されたものとのことである。両公園とも、このような歴史的経緯から、除却催告は止めたとのことであったが、前述のとおり、不法占拠にはさまざまな問題があるため、歴史的経緯を理由に催告を行わないことは適切だとはいえない。規程に定められた方針に基づき、適時適切な対応を行うべきである。

5. 南区 A 公園について

(1) 概要

所在地	南区
所管部署	緑政土木局
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 27 年 5 月 1 日
面積	105.00 m ²
取得の経緯 及び現況	昭和 27 年に土地区画整理事業より土地を取得したものであるが、当時より既に石碑 61 基が存在しており、名古屋市への帰属よりも以前から地域の住民により設置、管理されてきたものである。本物件は、歴史的な背景から除却は難しい状況にあり、除却を指導していく位置づけではあるが、現在、設置された趣旨や物件の状態等を確認しつつ、公園施設として取り扱うことの可能性についても検討している状況である。

(2) 監査の結果

① 不十分な交渉について

平成 14 年 5 月 24 日に口頭で催告した後、平成 20 年 9 月 3 日に文書による催告をするまでの間、実に 6 年にも渡って催告がなされていなかった。

「都市公園内不法設置物件処理規程」に規定された方針に基づき、適時適切な対応を行うべきである。

6. その他公共財産について

(1) 概要

所在地	瑞穂区
所管部署	教育委員会
財産区分	行政財産
取得年月日	昭和 19 年 5 月 9 日
面積	285.28 m ²
取得の経緯 及び現況	小学校予定地として昭和 19 年に買収した。当時は木造 2 階建ての相当堅固な建物があり、土地の登記は移転されているものの、土地の旧所有者が住み続けている。その後終戦を迎えると、小学校建設計画は中止されたが、不法占拠状態の解消には至っていない。

(2) 監査の結果

① 所管部署や担当職員の異動時の引継ぎについて

不法占拠を解消するには交渉等により長期間を要する場合も想定されるが、交渉記録や過去の証憑が適切に保管されていなかった。

所管部署や担当職員の異動によって交渉が中断されることがないようにすべきである。また、不法占拠解消のための交渉の経緯の把握が困難とならないよう、交渉記録を適切に作成・保管すべきである。

② 用途廃止手続の遅延について

行政財産としての用途がなくなった土地については、用途廃止手続を行う必要があるが、本件土地については、今後も行政用途に供する予定がないと考えられるにもかかわらず、財産分類を変更せずに、行政財産のまま長期にわたって所管している。地方自治法第 238 条第 4 項において「行政財産とは、普通地方公共団体において公用または公共用に供し、または供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」と規定されている。行政用途に供する予定がないものはすべて、普通財産への用途廃止手続が必要である。

③ 対応の適時性・十分性について

名古屋市への所有権移転登記が完了した昭和 19 年 5 月から、平成 22 年度末までの間では 66 年 10 ヶ月が経過しており、この間占有者は明け渡しを拒否し続けることによって無償で便宜を得ていたこととなるため、市の収入獲得の実現は、大きく妨げられていることになる。

仮に昭和 19 年まで遡って使用料を徴収するとした場合、当時から平成 23 年 3 月末の間の物価変動等は厳密に反映することは不可能であるため概算すると、45,000 千円(平成 22 年総合評価) × 3/1,000 (名古屋市財産条例に基づく土地使用料率) × 12 ヶ月 × 66 年 = 106,920 千円となり、これは平成 22 年度の貨幣価値ベースで回収できていた可能性のある金額である。対応の不備・遅れにより収入の獲得が遅れてしまったり、最終的に獲得できなくなってしまったリスクがあるといえる。

本件では、昭和 45 年以降交渉が滞り、昭和 63 年に監査でその旨の指摘を受けたが、再度、交渉が滞り、平成 10 年にも監査で指摘を受けている。不法占拠状態が長期化するほど当該土地の有効活用の機会がより失われることになり適切ではなく、監査で交渉が滞っていることを指摘された後も、再度、同様の指摘を受けるなど、十分な対応を取られてこなかったといえる。

また、本件は、長期に渡る交渉によっても解決ができないものであるが、法的措置を含めた対応を行うことにより解決するものと思われる。すなわち、本件については、適切な対応を適時に行っていれば、不法占拠状態を長期化させることができなかったものである可能性が高いといえる。

今後、不法占拠が発生した場合には、不法占拠状態が長期化しないように、法的措置を含めた適切な対応を適時に実施すべきである。