

(写)

小 監 発 第 1 7 号

平成 2 4 年 6 月 1 4 日

監査請求人

小金井市監査委員	重 永 邦 敏
同	露 木 肇 子
同	武 井 正 明

小金井市職員措置請求に係る監査結果について(通知)

平成 2 4 年 4 月 1 8 日付けで提出された小金井市職員措置請求について、地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第 1 監査請求の受理

監査請求は、平成 2 4 年 4 月 1 8 日付けで提出され、要件審査の結果、所定の要件を具備しているものと認め、これを受理することと決定した。

第 2 監査の実施

監査に当たっては、関係書類の収集及び事実関係の調査を行ったほか、請求人及び監査対象部局から事情を聴取した。

1 請求人に対して、地方自治法(以下「地自法」という。)第 2 4 2

条第6項の規定に基づき、平成24年5月16日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。当日、請求人が出席し、請求の趣旨を補充する陳述を行ったが、新たな証拠の提出はなかった。

2 事情聴取した職員

総務部総務部長

総務部職員課長

総務部管財課長

第3 請求の趣旨

- 1 現在、市長は市と小金井市職員組合、小金井市役所職員労働組合及び小金井市職員組合現業評議会（以下「職員団体」という。）間の各協定書に基づき、行政財産を職員団体に無償で貸与している（以下「本件」という。）。これは以下のことから違法性が認められる。

(1) 地自法第96条第1項第6号違反

同条第1項は「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」と規定し、その第6号は「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。」を掲げている。

本件に関して、市長の回答は小金井市行政財産使用料条例（以下「使用料条例」という。）第5条第4号の「前各号のほか、市長が特に必要があると認めるとき。」の定めによるとしている。これは上位法である地自法第96条における「条例で定める場合を除く」に該当し、形式的には整っているが、法解釈の基本に鑑みると条件が付いていない白紙委任に当たる。

したがって、本件は条例の上位法である地自法第96条「適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること」は「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない」に拘束される。

しかし、「議会の議決がない」ため、違法性が認められる。

(2) 地自法第238条の4第7項違反

同項で「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」となっており、本来の用途又は目的が阻害されないことが必須条件となっている。

しかし、現状、市長は下記表にあるとおり、執務室を賃借している。このことは本来の業務スペースの不足分を賃借により賄っており、「阻害されている」こと、また、「長期永続的な使用」を認めているのは目的外使用の範疇を超えており、通常、期間はなるべく短い期間とすることが望ましく、1年以内を原則としていることから違法性が認められる。

【賃借状況表】平成24年4月13日現在

該当部署	賃借物件所在地	年間賃借料
開発事業本部再開発課	本町六丁目9番35号	2,700千円
学校教育部指導室	本町六丁目1,824番地1	4,678千円
環境部ごみ対策課	貫井南町一丁目22番1号	10,980千円
合計		18,358千円

(3) 議事録からの無償貸与に関する違法性の検証

ア 条例議決時の議事録からの違法性の検証

昭和61（1986）年3月31日に、当時の職員団体の無償貸与について交わされた協定書の根拠となった使用料条例第5条第4号が議決された際の議事録には以下の記録があり、無償貸与を認めていない。このことから地自法第96条に対する違法性が認められる。

【以下議事録から抜粋】

「職員組合は、法的にも独立した機関として認められ、当局と対等の立場にある。したがって、施設の使用料や光熱水費等払うべきものは払うべきだと思ふとの意見がなされました。」

イ 無償貸与に関する総務企画委員会不採択に関する検証

平成24（2012）年3月7日開催の総務企画委員会で不採択になった事務所無償貸与に関する24陳情第21号の議事録によると、管財課長は以下のとおり見解を示した。

しかし、上位法である地自法第238条の4第7項の趣旨から上記賃借状況表にあるとおり、市の業務スペースは不足しており、「阻害されている」と考えるのが妥当であり、違法性が認められる。

さらに、同項の趣旨から1年以下の短期貸与における許可であるのに対して、協定書から「長期永続的な使用」が確認されていることから違法性が認められる。

【以下議事録から抜粋】

「小金井市公有財産規則第20条における使用許可の範囲として、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において使用を許可することができる、としております。職員組合事務所につきましては、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、最小限の広さの事務所の供与としまして職員団体と協定書を締結し、行政財産の目的外使用として無償で使用を許可しているものであります。」

2 以上のことから、違法な無償貸与による損害賠償等を請求する。

- (1) 住民は無償貸与により著しく損害を被っていることから、市長は職員団体に対し過去3年に遡り近隣相場での賃料と、その代替として賃借した執務室の平均相当賃料の過去3年分を請求すること、及びこれらに係る国税に準じた延滞利息を請求すること。
- (2) 違法であることから、市長は行政財産の即時貸し付け中止と、職員団体に対して原状回復を求めること。

(3) 現市長は基本的な違法性を見逃したことにより、民法第644条の善管注意義務違反に当たることから、市民に説明し謝罪すること。

また、市長又は市議会議員に対しては相当の処分を行うこと。

第4 判断

主文 本件監査請求を棄却する。

理由

第1 本件監査請求に関する前提事実につき、次のとおり認定した。

1 昭和21年、小金井町職員組合が結成された。市（当時、町）は同組合に対し、庁内の一隅を事務所として無償使用することを許可した。

2 昭和36年、小金井町職員組合が、小金井市職員組合（以下「市職」という。）として再結成された。同年4月、市役所の住み込み用務員が退職し、空室ができたことから、市は市職にこの部屋を事務所として無償使用することを許可した。

3 昭和43年、市は職員の厚生施設、会議室の不足を解消するため、「職員会館」を建設し、その一部を市職に対し事務所として無償使用することを許可した。

昭和63年3月8日には、市と市職の間で、市職は光熱水費負担基準に従って経費を負担する旨の協定が締結された。

4 平成2年、市職が分裂し、新たに「小金井市役所職員労働組合」（以下「市職労」という。）が結成された。これに伴い、同年8月20日、市は市職労に対し、前原暫定庁舎1階の中央の大部屋（26.49平方メートル）を事務所として無償使用することを許可するとともに、施設管理室に隣接する部屋（物入れを除く8.28平方メートル）の共同使用を認め、市職労は光熱水費負担基準に従って経費を負担する旨の協定が締結された。

5 平成3年、市と市職の補助機関である「現業評議会」（以下「評議会」という。）との間で、同年4月15日、事務所の代替措置に関する確認書を締結した。

6 平成6年、市は職員会館を取り壊した。

これに伴い、同年5月20日、市は市職に対し、同年8月1日以降、西庁舎1階の中央大部屋（64.5平方メートル）を無償使用することを許可し、市職は新たな光熱水費負担基準に従って経費を負担する旨の協定を締結した。

また、市は評議会に対しても、同日、同年8月1日以降、西庁舎1階端の部屋（14.5平方メートル）を無償使用することを許可し、評議会は新たな光熱水費負担基準に従って経費を負担する旨の協定を締結した。

さらに市職労との間でも、同日、事務所の共用部分を一部変更するとともに、新たな光熱水費負担基準に従って経費を負担する旨の協定が締結された。

7 平成17年、市は前原暫定庁舎を取り壊した。

これに伴い、同年12月16日、市は市職労に対し、同年11月1日以降本町暫定庁舎1階の入口付近の2部屋（30.5平方メートル）を無償使用することを許可し、光熱水費負担基準を改定する旨の協定を締結した。

8 市の賃借状況

(1) 開発事業本部再開発課について

同課は平成6年1月に第二庁舎5階事務室に配置され、平成10年9月には武蔵小金井駅南口再開発事務所貸付地に移転した。平成13年4月には本町暫定庁舎2階に移転し、平成20年7月より本町六丁目9番35号所在NOSA I会館3階G室（71.55平方メートル）に移転した。年間賃借料は270万円であった。なお、武蔵小金井駅南口第1地区第一種市街地再開発事業が完了したことにより、同課は平成24年5月21日より第二庁舎

4階に執務室を置いている。

(2) 小金井市教育委員会学校教育部指導室について

同室は教育相談所及び不登校児童・生徒のための施設「もくせい教室」として平成12年8月より本町六丁目5番3号所在シャトー小金井3階の一部（160.809平方メートル）を賃借しており、その年間賃借料は467万8,080円（消費税別途・敷金相当額等別途）である。

(3) ごみ対策課について

同課は清掃分室として平成22年7月より貫井南町一丁目22番1号所在の建物を賃借しており、その年間賃借料は1,098万円（消費税別途）である。

第2 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

1 職員団体に対する庁舎の一部使用許可について

(1) 地自法の財産に関する規定について

ア 地自法第96条第1項は「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」と規定し、議会の議決事項を15項目挙げている。

そのうち第6号は、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。」を議決事項としている。

イ 他方、地自法は第237条以下に財産の節を設け、同法における財産の定義、種類、管理・処分の制限等につき詳細に規定している。その内容は第96条第1項第6号と重複しているが、第237条以下の方がはるかに具体的で、規定内容も豊富である。

このことから、第96条は、議会の議決事項を端的に示す趣旨で設けられた基本となる規定であり、個別具体的な財産の管

理・処分については、第237条以下の規定に従って、財産の種類に応じて、必要な手続を経ることが要求されていると解釈すべきである。

よって、本件についても、まずは第237条以下に照らしてその手続の合法性について検討すべきこととなる。

(2) 地自法第238条の4第7項について

ア 同法における財産とは、「公有財産、物品及び債権並びに基金」であり（第237条第1項）、公有財産は「行政財産と普通財産とに分類」され（第238条第3項）、そのうち「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又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（第238条第4項）。

本件において問題となるのは庁舎の一部であり、これは上記定義より行政財産に分類される。

イ 同法第238条の4第7項では、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」（目的外使用許可）と規定している。

行政財産の目的外使用許可は、一時的な使用に限って許可する制度である。

即ち、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公用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外についても使用を認めることが適当であることがある。そこで、このような場合、行政財産を行政上の許可処分として使用させることが認められているが、その期間はなるべく短期間とすることが望ましく、通常1年以内を原則とし、著しく実情に沿わない場合に限り適宜必要の程度に応じて期間を延長することが適当であると解されている。

普通地方公共団体において、財産の管理はその長の権限（第149条第6号）であり、行政財産の目的外使用許可は管理権

に基づく長の権限により行われるものであることから、この目的外使用許可については規則で定めるべきものと解されている。

(3) 小金井市公有財産規則第20条第8号について

ア 市は地自法第238条の4第7項に基づき、「小金井市公有財産規則」（以下「本規則」という。）を制定し、その第20条で「行政財産は、次の各号の一に該当する場合は、その用途又は目的を妨げない限度において使用を許可することができる。」と規定し、その第8号で「市長が特に必要があると認めるとき。」を掲げている。

イ 市は本規則同条同号に基づき庁舎の一部を職員団体に使用させる許可処分（以下「本件許可処分」という。）をしている。そこで、まず市長の裁量による本件許可処分の適法性について検討する。

本規則第20条は、国又は地方公共団体及びその他公共団体が公用又は公共用に供するため、使用するとき（第1号）、市の指導監督を受け、市の事務、事業を補佐し、又は代行する事務、事業の用に供するため、使用するとき（第2号）、電気、ガス、通信事業その他の公益事業の用に供するため、使用させるとき（第3号）、職員の福利厚生又は公の施設の利用者のため、食堂、売店等を経営させるとき（第4号）、災害その他の緊急事態の発生により、応急施設として短期間使用させるとき（第6号）、公の学術調査研究、公の施策等の普及宣伝その他公共目的のために行われる講演会、研究会等の用に短期間使用させるとき（第7号）について、行政財産の目的外使用許可ができると規定する。

これら許可される具体例の共通項は公共性にあり、本規則が定める行政財産の目的外使用許可の範囲は、公共性を重視しているものと解される。

ウ ところで、行政財産は、本来行政目的の達成のために使用さ

れるものであるところ、地自法が、目的外使用許可について、詳細な要件を定めることなく、「使用を許可することができる。」

(第238条の4第7項)と規定していることに鑑みると、普通地方公共団体の長が、当該行政財産の性質、これにより達成しようとする行政目的の内容、公用又は公共用に供する必要の生ずる見込み、当該許可をした場合に予想される支障の程度及び当該許可の相手方が享受する利益の性質など、諸般の事情を総合的に考慮して目的外使用許可の可否を判断することが予定されているというべきである。これらの事情を考慮すると、行政財産の目的外使用許可の可否を判断するに当たっては、要件及び効果の判断の双方において、普通地方公共団体の長に相当の範囲での裁量があるものと解される。

したがって、かかる普通地方公共団体の長の裁量権の行使が、裁量権を逸脱し又は濫用したのものとして違法と評価されるのは、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があることなどにより上記判断が事実の基礎を欠いたり、事実に対する評価が合理性を欠くことなどにより上記判断が社会通念に照らし妥当性を欠く場合と解される。

そうすると、職員団体に対して、「市長が特に必要があると認めるとき。」として、本件許可処分を行っていることが、社会通念に照らし妥当性を欠く場合には、裁量権を逸脱ないし濫用するものとして違法となるものと解される。

エ 職員団体は、地方公務員法第52条に規定するとおり、職員の勤務条件の維持、改善を目的とする団体であるところ、職員の福利厚生に資する活動があることも認められ、また、職員の安全衛生管理に積極的に協力するなど、円滑な市の行政執行について多くの貢献が認められる団体である。また、普通地方公共団体の職員は、直接的に労働組合法は適用されないものの、警察職員及び消防職員を除き、その勤務条件の維持改善を図ることを目的として職員団体を組織することができることとされ(同法同条)、民間の労働者が労働条件の維持改善その他経済的地位

の向上を図ることを主たる目的として労働組合を組織するものとされていることと(労働組合法第1条)、その基礎は同一であるものと解される。

そして、多くの日本の労働組合は、いわゆる企業内組合として企業内に事務所を企業から貸与されたり、企業の会議室施設等の使用をしており、労働組合法でもこの程度の援助は違法な経費援助に当たらないとされていることから(同法第2条第2号ただし書、第7条第3号ただし書)、法は、組合事務所を企業内に設けることについて容認していると考えられ、広く一般に受け入れられているものと解される。

オ これらを勘案すると、職員団体は、本規則第20条に具体的に列挙する目的外使用許可の範囲と同様に、公共性があるものと考えられるところであり、事実多摩地区において多くの職員団体が長期にわたり庁舎内に事務所を設けていることからすれば、市長が職員団体に対して行った本件許可処分は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとはいえないものと解される。

(4) 本規則第21条について

次に、本件許可処分が本規則第21条に違反しないかにつき検討する。

同条は第1項で「行政財産の使用許可の期間は、1年を超えてはならない。」と規定し、第2項では「前項の使用許可の期間は、これを更新することができる。ただし、更新のときから同項の期間を超えることができない。」と定めている。しかし、市と各職員団体間にて本件許可処分に基づき締結された各協定書には、期間の限定がなく、更新規定もない。

本規則第21条第1項及び第2項の規定からは、市は、期間を1年と明記した上で、毎年使用許可処分をするか、更新の必要性につき検討すべきであった。この点につき市は1年ごとに黙示の更新を繰り返していたと解されるが、手続としては明確性に欠け

る。

この点において、本件許可処分は手続的に瑕疵があったと判断せざるを得ない。

(5) 本件許可処分の現在における適法性

ア 本件許可処分が処分当時適法であったとしても、現在に至るまで適法性が維持されているとは限らない。行政財産の目的外使用が許可されるのは「その用途又は目的を妨げない限度」であり（地自法第238条の4第7項）、許可処分後に行政財産が本来の用途で使用されるべき必要性が生じた場合は同処分は取り消されるべきだからである。

目的外使用許可は、公務に支障がないこと、即ち本件でいえば庁舎に場所的余裕があることを前提としている。しかし、市は、前記のとおり、執務室のために他から賃借している状況にあるため、庁舎に余裕があるとはいえないのではないかという問題がある。

イ 市は、庁舎の他に建物を賃借しているのは各々特段の事情によるものであり、事務所として使用させている部屋はいずれにせよ余剰であるので公務に支障を生じさせていないとして、次のような説明をしている。

(7) 再開発課は地権者が日常的に相談に訪れる場所であり、極めて重要な個人情報を大量に扱う上、特に再開発の場合、権利者同士の間に関係が生じ得ることから、より慎重な配慮が必要である。

そのため、不特定多数が出入りできる庁舎内ではなく、独立した事務所が必要であることから、別途事務所を賃借している。

(8) 教育委員会学校教育部指導室は、いじめや不登校等のデリケートな相談を行う場所として相談者のプライバシーに配慮

する必要があること、適応指導教室として一定の広さがあり子どもが通いやすい場所であることなどの必要性から、市庁舎及び学校内ではなく、外部に設置しているものである。

- (り) 環境部ごみ対策課は、不法投棄物発見から回収等の対応を迅速に行うため、職員と車両が同一拠点にあることは必須であり、ダンプトラック、塵芥車などの車両基地としての機能が求められる。また、日常的な現場作業後に使用するシャワー・洗濯・更衣等の設備も必要であり、これらを現行庁舎内に設置することは不可能であることから、清掃分室を設置することは必要不可欠である。

ウ 以上の各理由はそれぞれ合理性が認められ、現時点において本件許可処分が地自法第238条の4第7項の要件を欠如するに至っているとは判断し難い。

よって、本件許可処分は適法性を維持していると考ええる。

(6) 地自法第96条第1項第6号の該当性について

本件許可処分が最終的に出されたのは、市職に対しては平成6年及び市職労に対しては平成17年であり、現在に至るまで職員団体による庁舎の長期の使用が継続している。

そこで、そもそもこのような長期にわたる使用状況は、地自法第96条第1項第6号における「貸付け」に該当し、無償にてこれをなすのは条例又は議会の議決が必要ではないかという問題がある。

これについては、本件の使用状況は「貸付け」には該当しないと解する。

即ち、「貸付け」とは、当事者双方が長期的安定的な使用を将来にわたり継続することを目的とし、かつこれにつき合意していることが前提となるが、本件においては市も職員団体も一時的な使用を目的としており、市に庁舎使用の必要性が生じれば直ちに退去することにつき共通の認識があり、現在に至るまでその認識に

変化があったとは認められない。

本件では、目的外使用許可処分の黙示の更新により、使用期間が長期化してはいるが、「貸付け」についての合意は一切ない。

よって、本件においては、「貸付け」の事実はなく、地自法第96条違反はない。

なお、現在地方公共団体が職員団体に庁舎を使用させているケースの多くが、本件と同様、地自法第238条の4第7項の目的外使用許可処分によっており、「貸付け」の事例は見当たらない。

2 職員団体に対する庁舎使用に関する使用料免除について

(1) 地自法第225条は、普通地方公共団体は、目的外使用許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる」と規定する。また、同法第228条では、使用料に関する事項については、条例でこれを定めなければならないと規定されている。

(2) これを受けて、市は使用料条例において、使用料とその減免について規定している。

使用料条例第5条は、国又は地方公共団体において、公用又は公共用に供するため使用するとき(第1号)、市の指導監督を受け、市の事務、事業を補佐し、又は代行する団体において、補佐又は代行する事務、事業の用に供するため使用するとき(第2号)に該当する場合は、使用料を減額し、又は免除することができる」としており、使用料減免についても、公共性を重視しているものと解される。

(3) 市は、職員団体に対する庁舎使用については、使用料条例第5条第4号に定める「市長が特に必要があると認めるとき。」として、その使用料を免除する(以下「本件免除処分」という。)こととしている。

即ち、行政財産の使用料条例所定の要件に該当するか否かの判断についても、行政財産の管理者に裁量権が認められており、使

用料免除処分が違法とされるためには、その判断が全く事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであるなど、管理者に付与された裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるといえる場合であることを要するものと解される。

職員団体は、使用料条例第5条に具体的に列挙する使用料減免の範囲と同様に、公共性があるものと考えられるところであり、市長が職員団体に対して行った本件免除処分は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとはいえないものと解される。

- (4) なお、請求人は使用料条例第5条第4号が議決された際の議事録（昭和61年3月31日）には「職員組合は、法的にも独立した機関として認められ、当局と対等の立場にある。したがって、施設の使用料や光熱水費等払うべきものは払うべきだと思ふとの意見がなされました。」との記録があり、無償貸与を認めていないと主張する。

しかし、これは、昭和61年第1回定例会最終日に、総務委員会に付託された「小金井市行政財産使用料条例」の議案審議でどのような議論、意見があったか報告する委員長報告の一部であり、総務委員会で発言された一議員の意見である。よって、これに拘束されるものではない。

3 結論

以上、本件許可処分及び本件免除処分に問題があるとすれば、前記のとおり、本件許可処分の更新につき本規則第21条の趣旨に従った手続を経ていないことに限られる。しかし、これは手続の瑕疵であって手続そのものを無効とするほどの強い違法性は認められない。

よって、本件請求は理由がないので棄却するのが相当と判断する。