

阿南市監査委員公表第2号

令和6年9月25日付けで提出された阿南市職員措置請求書について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき、別紙のとおり監査結果を公表します。

令和6年11月15日

阿南市監査委員 栗 村 誠
阿南市監査委員 湯 浅 聖 治
阿南市監査委員 荒 谷 みどり

別 紙

阿南市職員措置請求に係る監査の結果について

第1 監査の請求

1 請求人
(略)

2 請求書の提出日
令和6年9月25日

3 請求の内容
阿南市職員措置請求書

1 要求の要旨

・2024年9月議会において喜多啓吉の一般質問により、阿南市役所庁舎内1階に事務所を置いている阿南市職員労働組合連合会が、阿南市行政財産使用料条例第2条及び第3条に違反して使用許可を受けず、事務所の使用料や光熱費も納付していないことが指摘された。そのことにより不当に市役所内事務所を占有して使用し、使用料も払っていないことを市は認識している。阿南市公有財産規則第17条に従い、直ちに占有及び使用を中止させ、生じた損害を賠償させねばならない。いまだに執行されていないことは善良な管理者の注意を怠っています。

阿南市公有財産規則に従い、直ちに占有及び使用を中止させ、使用料の返還を求めるよう是正を求める。

・阿南市役所庁舎内に自動販売機9台が設置されています。それらの自動販売機設置については阿南市職員労働組合連合会が行政財産使用申請書を提出して許可をされていますが、阿南市行政財産使用料条例第5条に規定されている使用料の全額納付がなされていません。9月18日の総務委員会にて行政財産使用料は減免しているとの答弁でしたが、阿南市行政財産使用料条例第7条に定められた行政財産使用料減免申請書は提出されていませんし、収益の目的で使用するには減免できないことも同条例にて規定されています。

阿南市行政財産使用料条例に基づき直ちに行政財産使用料の全額徴収を求めます。

(書面の内容は、請求者に確認し、誤字等を訂正したほかは、原文どおり記載した。)

2 添付書類

証拠書類各写 各4通

4 請求の受理

本件住民監査請求(以下「本件請求」という。)は、地方自治法第242条第1項の要件を具備しているものと認め、令和6年9月25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

阿南市職員措置請求書及び請求人の陳述の内容から判断して、次の事項を監査の対象とした。

ア 行政財産使用許可を受けずに庁舎内に事務所を置いていることに対し、占有及び使用の中止を求めることについて

イ 行政財産使用料等の返還を求めることについて

ウ 自動販売機の設置について、減免申請が提出されていないのに使用料を減免していることに対し、使用料の全額徴収を求めることについて

2 請求人による陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和6年10月7日に、請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設け、これを行った。

なお、追加の証拠の提出はなかった。

3 監査対象機関に対する監査の実施

本件監査対象機関を総務部総務課及び阿南市職員労働組合連合会（以下「市職労連」という。）とし、当該機関に対し、書面による請求内容に対する意見等の提出を求めるとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査することにより監査を実施した。

第3 監査の結果

本件請求については、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

1 関係書類による事実確認

(1) 市職労連について

（総務部総務課）

ア 新庁舎（高層部）の完成後、市職労連は、平成27年2月28日から現在の108会議室の使用を始め、その後、平成28年1月23日から現在の場所に移転し、現在に至るまでの間において、その事務所として市庁舎の一角を無償で使用してきた。その間に、庁舎の用途又は目的を妨げる事情はなかったし、市職労連に対して明渡しを求めたこともなく、行政財産の使用料を請求したこともない。

イ 市職労連の目的等

(7) 市職労連の規約では、「組合員の勤務条件の維持改善と資質の向上をはかるとともに、市政の民主化と地方行政の円滑な進展に寄与すること」を目的としている。

(1) 市職労連は、阿南市職員共済会(事務局人事課)が行う職員の福利厚生のための各種助成事業による職員への助成金又は給付金の振込事務と同会の会計管理事務を実施している。

(ウ) 市職労連は、海岸防災林の再生活動、災害ボランティア支援活動、那賀川のアドプト活動などの社会貢献活動に参画している。

（市職労連）

ア 市職労連は、団体の目的を「組合員の勤務条件の維持改善と資質の向上をはかるとともに、市政の民主化と地方行政の円滑な進展に寄与すること」としている。職員たる組合員の働きやすい環境づくりに努めるとともに、組合員自身の能力向上に向けた学習機会を提供するなど、「市政の民主化と地方行政の円滑な進展」すなわち、地方公務員法に定めるところの「行政の民主的かつ能率的な運営」に寄与しようとするものである。また、この目的を達成するために「組合員の厚生と福利増進」に関する事業も行うこととしている。

イ 市職労連は、労働組合としての活動に加え、職員の相互扶助のため市が設置する「阿南市職員共済会」が行う振込事務や会計管理事務を担ってきた。長年にわたって市と協同して職員の福利厚生事業を行っている関係性がある。また、市職労連が保有している紙折り機や荷物用台車、自転車などの、市の能率的な業務に資する備品を積極的に無償で市に貸出ししており、市の業務スペースの一部として事務所を使用している側面がある。

(2) 自動販売機の設置に係る行政財産の使用許可について

(総務部総務課)

- ア 市職労連が設置する自動販売機(9台)に係る令和6年度分の行政財産の使用については、令和6年3月28日に行政財産使用許可申請書の提出がなされ、同日付けで行政財産使用許可書を交付している。
- イ 行政財産使用許可書では、使用の料金の欄に水道及び電気の使用量を算出すると記載し、これらの使用量に応じて算出した額を徴収することとしているが、条例第3条に規定する使用料に関する記載をしていない。
- ウ フリーWi-Fi機能、災害時に災害用情報を伝達する機能や飲料の無料提供ができる機能を備えた自動販売機が設置されている。

(市職労連)

- ア 自動販売機の設置に関しては、フリーWi-Fi機能や、災害時に市民及び職員への災害情報を伝達する機能、また、飲料の無料提供が可能になる機能を兼ね備えているものがあるなど、職員の福利厚生の実及及び市民サービスを図る公共用目的を有していることから、行政財産の使用料の減免を申し入れている。阿南市行政財産使用料条例第3条に規定する使用料については減免が認められ請求を受けていない。同条例第4条に規定する加算金(電気料金)については請求があったため納付している。

(3) 2023年度使用料の近隣市の状況について(聞き取りによる)

有償・・・小松島市

吉野川市(5割減額) 美馬市(8割減額)

無償・・・徳島市 鳴門市 阿波市 三好市

(4) 関係法令等の定めについて

ア 地方自治法(以下「法」という。)

- ・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」と定めている(法第238条の4第7項)。
- ・法第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用につき使用料を徴収することができる」と定めている(法第225条)。
- ・使用料に関する事項については、条例で定めなければならないと定めている(法第228条第1項)。

イ 阿南市行政財産使用料条例(以下「条例」という。)

- ・行政財産を使用しようとする者は、その使用について許可を受けなければならないと定め、許可について必要な事項は規則で定めるとしている(条例第2条)。
- ・行政財産の使用許可を受けた者(使用者)は、使用料を納付しなければならないと定めている(条例第3条)。
- ・使用者が負担すべき必要経費を定め、使用料に加算して徴収することができる」と定めている(条例第4条)。
- ・使用者の申請により行政財産の使用料の全部又は一部を減免することができる」とし、その要件を定めている(条例第7条)。
- ・行政財産の使用料の減免要件の1つに「公共団体その他市長が適当と認める公共的団体等が、市長が特に必要があると認めた公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するため使用するとき」と定めている(条例第7条第1項第1号)。

ウ 阿南市公有財産規則(以下「規則」という。)

- ・行政財産の目的外使用の許可の範囲を制限列挙したうえで、行政財産の用途又は目的を妨

- げないと認められるときに限り許可を行うとしている（規則第22条）。
- ・行政財産の目的外使用の許可期間は、原則1年とし、その期間は更新することができる（規則第23条）。
 - ・行政財産の目的外使用の許可には条件を付さなければならないとし、その条件を列挙したうえで、使用の目的により必要でない認められるものについては省略することができる（規則第24条）。
 - ・行政財産の目的外使用の許可を受けようとする者は、行政財産使用許可申請書を所管課長に提出して申請しなければならないとし、所管課長は、市長の決裁を受けなければならないと定めている。市長の決裁を受ける場合において、条例第7条の減免をしようとするときは、所管課長はその理由を記載しておかななければならないとし、決裁を受けたときは、所管課長は、許可書を交付して使用を許可するものと定めている（規則第25条）。

2 監査委員の判断

- (1) 行政財産使用許可を受けずに庁舎内に事務所を置いていることに対し、占有及び使用の中止を求めることについて

ア 請求人の主張

阿南市役所庁舎内1階に事務所を置いている阿南市職員労働組合連合会が、阿南市行政財産使用料条例第2条及び第3条に違反して使用許可を受けず事務所を使用していることは不法占有である。阿南市公有財産規則第17条に従い、直ちに占有及び使用を中止させる是正を求める。

イ 監査対象機関の説明

（市職労連）

市職労連の事務所の使用許可については、使用許可申請の手続をとらずとも庁舎の使用が認められていたため、あらためて手続をとることはしてこなかった。また、これまで退去を求められたこともないことから、黙示的に、かつ、相互に使用許可の状態にあることが承知されたと認識している。

（総務部総務課）

市職労連の事務所の使用については、規則第22条の許可の要件及び条例第7条で定める減免の要件に該当する事実があるといえる。市職労連から行政財産使用許可申請書の提出や減免申請書の提出はないものの、市庁舎内の使用であるから、使用許可なくして使用ができるようなものではないことは明らかであって、現に無償で市庁舎内の一角を使用している実態があることからすれば、市職労連に対して行政財産使用料の全額を免除する決定と加算金を徴収しない決定を含めた使用許可があったことは明白である。

規則第25条に定める手続に関しては、これに従わなければ使用許可が不成立又は無効となる規定はないことから、同条の続きは、許可の効力の発生要件ではなく、その手続がなくとも使用許可ができる場合もあり得る。また、事務所としての使用許可は、その性質上、私法上の賃借契約に類似し、私法上の意思表示には、黙示の意思表示が認められており、規則第25条の手続のない黙示の使用許可が認められるべきである。（参考：平成24年6月14日付け小監発第17号の小金井市監査委員の監査結果14頁は、「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、・・・」と述べ、黙示の使用許可を認めている。）

以上のことから、条例第2条に違反し、使用許可を受けずに不当に占有しているにはあた

らず直ちに、占有又は使用を中止させる必要はない。

ウ 監査委員の判断

地方自治法において、行政財産の本来の目的外使用許可の制度が定められた趣旨は、行政財産が、本来、公益を増進するという行政目的を達成するために用いられるべきものであることから、その使用による行政目的の達成を確保するとともに、当該目的以外の使用に供しても、本来の使用目的が阻害されない例外的な場合に、当該行政財産の効率的な利用を可能にするためと考えられる。

そして、地方自治法が行政財産の目的外使用許可について、具体的な要件を定めていないことに鑑みると、目的外使用を許可するか否かは、原則として、当該行政財産を管理する長の裁量に委ねられているものと解される。そして、この判断が、裁量権の行使としてされたことを前提としたうえで、重要な事実の基礎を欠くか又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の逸脱又は濫用となるものと解するのが相当である（最高裁平成18年2月7日判決参照）。

職員組合は地方公務員法第52条に基づく職員団体であり、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。市の職員をもって構成される職員組合は、その勤務条件の維持改善を目的とするものであるから、市と随時、協議・交渉をする必要があり、その活動拠点として組合事務所が庁舎内に設置されている必要性が認められないとまでは言えない。行政財産の目的外使用を許可するか否かは、その用途又は目的を妨げないことを前提とした上で、原則として、行政財産管理者の合理的な裁量に委ねられているものと解するのが相当である。

しかしながら、行政の執行は法に基づいて行われるべきものである。行政財産を使用させるには、阿南市行政財産使用料条例第2条（使用の許可）に基づき、阿南市公有財産規則第25条（使用許可の手続）により使用許可申請に基づく手続きを経る必要がある。手続きを怠っていたことは、不適切であると言わざるを得ない。

(2) 行政財産使用料等について

ア 請求人の主張

阿南市職員労働組合連合会が、阿南市行政財産使用料条例第2条及び第3条に違反して使用許可を受けず、事務所の使用料や光熱費も納付していない。阿南市公有財産規則第17条に従い、直ちに占有及び使用を中止させ、使用料の返還を求める。

イ 監査対象機関の説明

（市職労連）

事務所の行政財産使用料については、その使用許可とあわせて、旧庁舎に事務所を置いていた時代に減免の申入れを行っていたものと推察する。市職労連が職員の福利厚生事業を担っていることなどが評価され、使用料の減免に相当するとの判断がなされたとみている。仮に、使用料が減免とならないのであれば、市から使用許可申請の手続を求められ、あわせて使用料の請求も行われていたはずである。

（総務部総務課）

条例第7条に定める減免に関しては、使用者から申請が必要とされるが、具体的にその方法を規定するものはないため、口頭や減免を求める一定の表示行為による申請も可能であり、

現に減免されていること、長時間同じ方法が繰り返されたことからすれば、減免申請はあったものと判断できる。

条例第4条の加算金の徴収に関しては、市職労連の職員の福利厚生に資する団体の性格や事業内容の公益性に加えて、物理的に子メーターの設置が困難で、正確な電気使用量の算出ができないことから光熱費を徴収しない取扱いとする認識が継続されてきたものである。

以上のことから、条例第3条に違反し、不当に使用料を払っていないにあたらぬ。したがって、市には、賠償させるべき損害は生じない。

ウ 監査委員の判断

本来、行政財産を使用する場合は、行政財産使用許可申請書を提出し、使用許可を得る必要があるにもかかわらず、市職労連における市庁舎の一部使用は、長年の慣行として使用許可や明確な契約なしに長期間にわたって継続されてきた。

しかし、使用料は、許可をして初めて発生するものであることから債権はない。仮に、申請書を提出しており許可があったとするならば、市職労連は、公共性・公益性がある団体であると考えられるところであり、使用料の減免は認められると解される。

- (3) 自動販売機の設置について、減免申請が提出されていないのに使用料を減免していることに対し、使用料の全額徴収を求めることについて

ア 請求人の主張

阿南市職員労働組合連合会が、庁舎内に設置している自動販売機について、行政財産使用申請書を提出し許可されているが、阿南市行政財産使用料条例第5条に規定されている使用料が納付されていない。令和6年9月18日の総務委員会での答弁で行政財産使用料は減免しているとのことであったが、阿南市行政財産使用料条例第7条に定められた行政財産使用料減免申請書が提出されていないし、収益の目的で使用する際には減免はできないと規定されている。阿南市行政財産使用料条例に基づき直ちに行政財産使用料の全額徴収を求める。

イ 監査対象機関の説明

(市職労連)

自動販売機の設置は、職員の福利厚生の充実及び市民サービスが目的であって、この点の評価と、市職労連の事業に対する評価により、使用料が減免されているものと理解している。これら評価が維持され、減免が引き続き適用されるのであれば、使用料の全額徴収は適当でない。

(総務部総務課)

自動販売機の設置が、職員の福利厚生の充実を図るほか、フリーWi-Fi機能、災害時に災害用情報を伝達する機能や飲料の無料提供ができる機能を備えたものを設置するなど、来庁者の利便のための目的を有し、公共的な目的を果たしていること、市職労連は、職員の福利厚生事業や公益性のある事業を実施している公共的団体等であり、自動販売機の設置が収益の目的ではないことから条例第7条第1項第1号の減免規定に該当する。

条例第7条では行政財産使用料の減免の適用は、使用者から申請が必要とされるが、具体的に申請方法を規定するものはないため、口頭や減免を求める一定の表示行為による申請も可能であり、行政財産使用許可書に行政財産使用料の記載がないこと、現に減免されていること、長時間同じ方法が繰り返されたことからすれば、減免申請はあったものと判断できる。

よって、市職労連が設置する自動販売機に係る行政財産使用料については、条例第7条の

減免規定が適用されているから自動販売機の設置に係る行政財産使用料を全額徴収する必要はない。

ウ 監査委員の判断

市職労連が設置する自動販売機の行政財産使用料については、自動販売機設置による収支は重視せず、職員の福利厚生及び住民サービスの観点から Wi-Fi 機能や災害時支援機能の付加したものを置いているという認識に基づき、使用目的、公共性、公益性等総合的に判断していることから、使用料の免除を行っていることは是認できる。

しかしながら、今後においては公平性や透明性の観点から、減免基準の明確化や条例に基づいた使用料徴収等見直しの検討を求める。

3 結論

以上のとおり本件処分においては、行政財産使用許可における各種行政手続に瑕疵があり、改善する必要が認められる。しかし、本件の目的外使用許可及び使用料の減免について、当該行政財産を管理する長が具体的判断権を有しており、重要な事実の基礎を欠く、又は社会通念に照らして著しく妥当性を欠く事実は認められず、当該行政手続の瑕疵をもって直ちに裁量権の逸脱又は濫用があったとまではいえない。よって、請求人の主張には理由がなく、本件請求を棄却する。

4 監査委員の意見

今後は、明確な契約や法に基づいた使用許可等の手続をとおして、透明性と適正性を確保することが望まれる。市民から疑問を抱かれることがないように、行政財産の適切な管理に努められたい。