

大 監 第 132 号  
平成 17 年 11 月 16 日

大阪市監査委員	船 場 太 郎
同	勝 田 弘 子
同	川 村 恒 雄
同	高 瀬 桂 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 9 月 20 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

###### (1) 請求の要旨

大阪市は退職した職員による社団法人「大阪市アールアール厚生会」（以下「RR厚生会」という。）、社団法人「ゆずり葉厚生会」及び任意団体「大阪市職員退職者会」（以下「市退職者会」という。）（以下、これら 3 つの団体を総称して「退職者 3 団体」という。）に対し、本庁舎等を賃貸借契約している。一方で、市は退職者 3 団体に対し、財産条例（昭和 39 年大阪市条例第 8 号）の規定に則った使用料の徴収を懈怠している。よって地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に基づき、かかる賦課徴収を怠る事実により市の被った損害を回復すべく監査請求する。

###### (2) 市の損害

朝日新聞によると、市は財産条例に従い本庁舎を金融機関に貸し出し、1 m<sup>2</sup>あたり月約 3,800 円の使用料を徴収している。一方、退職者 3 団体が借りている本庁舎地下 1、2 階の事務所、倉庫、駐車場など計約 1,223 m<sup>2</sup>について、当該規定を逸脱し、平成 16 年度では平均して 1 m<sup>2</sup>あたり月約 1,164 円しか徴収していない。すなわち、条例どおりなら年 5,550 万円になる使用料が 1,700 万円に抑えられており、市は 3,850 万円を違法・不当に賦課徴収していない。また、日本経済新聞によると、市が条例で定めた料金より 5～8 割引きで貸していると記載されている。

したがって、平成 16 年度を除く賃貸借契約についても割引率は平均して 7 割かつ平成 16 年度と同額の使用料であり、平成 17 年度分の賃貸借契約が既に更新され

たものと推定される。以上により、平成 17 年度分を含む過去 20 年間の使用料のうち、市が賦課徴収を怠ったものの総額は、3,850 万円に年数の 20 を乗じた 7 億 7,000 万円とみられる。

よって、平成 17 年度分を含む過去 20 年間の使用料のうち、市が賦課徴収を怠ったものとみられる 1 億 9,250 万円（5 年分）につき、賦課徴収を怠る事実について違法確認請求する。それ以前の 15 年分は、民法（明治 29 年法律第 89 号）による不当利得返還請求権に基づき市は退職者 3 団体に請求しなければならない。また、賦課徴収を怠ることにより使用料の徴収権が消滅した 5 億 7,750 万円（15 年分）については、市長、助役、収入役及び使用料の賦課徴収の事務を司る任にあった担当者らはそれぞれ連帯して市の損害を補填しなければならない。

さらに、賦課徴収を怠る事実については延滞金の請求を、不当利得返還請求及び損害賠償請求については遅延損害金の請求をするよう求める。

### （3）正当な理由

上記監査請求は、1 年の期間を徒過したものが含まれるが、当該賃貸借契約の内容を住民が客観的に知る機会が事実証明書以外に存在しない。したがって、請求の期間徒過に正当な理由がある。

事実証明書 ・平成 17 年 7 月 20 日付け朝日新聞記事  
・平成 17 年 7 月 20 日付け日本経済新聞記事

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

## 2 請求の受理

### （1）対象とする財務会計上の行為又は怠る事実

請求人は、市は退職者 3 団体に対し、財産条例に則った行政財産目的外使用許可（以下「使用許可」という。）に係る使用料の徴収を懈怠し、その差額について違法・不当に賦課徴収を怠る事実があると主張している。

しかしながら、使用料の全部又は一部の免除（以下「減免」という。）は、使用許可に伴い発生し、確定した使用料徴収という地方公共団体の債権を放棄することで処分したものであるべきであり、すでに具体的債権が発生している状況においての怠る事実の存否は、すべからず前提となっている減免という財務会計行為の違法の有無に帰着するので、使用許可に係る使用料の減免を財産の処分（債権の放棄）として本件請求の対象とする。

### （2）請求期間と正当な理由

法第 242 条において、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、請求することができないが、怠る事実についてはこのような期間制限は規定されておらず、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないものとされている。

しかし、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか又はこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象として監査請求がなされた場合には、当該行為のあった日又は終わった日を基準として請求期間の規定を適用すべきものとされている。

そして、請求期間を徒過した場合であっても正当な理由があるときは請求することができるものであるが、正当な理由については、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうかによって判断すべきものとされている。

今回、請求人は、当該内容を住民が客観的に知る機会、本件の事実証明書以外には存在しないと主張しているが、「本庁舎使用許可及び使用承認について」の決裁は毎年度作成されており、使用許可申請書等が添付され使用許可の内容は記載されていることから、情報公開請求等により住民が相当の注意力をもって調査すれば、監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知り得るものである。

したがって、1年を経過したことについての正当な理由は認められない。

以上により、当該行為から1年を経過していない退職者3団体に対する使用許可に係る使用料の減免について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

平成17年度の退職者3団体に対する使用許可に係る使用料の減免が請求人の主張する事項から違法・不当な財産の処分に当たるか。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成17年10月19日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出及び請求の要旨を補足する陳述はなかった。

### 3 監査対象局の陳述

総務局を監査対象とし、平成17年10月24日に総務局長ほか関係職員から陳述を聴取した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

#### (1) 使用許可の根拠法令

行政財産の用途又は使用許可については、法第238条の4第4項において、行政財産はその用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができることとされ、法第228条第1項において、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されている。

財産条例第6条において、法第238条の4第4項の規定による使用許可期間は原則として1年以内とするとされている。また、同条例第7条第1項において、使用許可を受けた者は使用料を納付しなければならないこととされ、同条第3項において、使用料を減免することができる場合として、国若しくは地方公共団体又は公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき、又は、災害その他特別

の事由により、財産管理者が特に必要と認めるときとされている。

## (2) 使用許可基準等

### ア 使用許可の取扱いの基準

本市通達（昭和 39 年経理第 593 号）において、行政財産をその本来の用途又は目的を妨げない程度において使用させることができる範囲の基準は、①公の施設の利用者、職員等該当施設を利用又は使用する者のため、食堂、売店、理髪所その他の厚生施設を設置する場合、②国又は公法人の事務遂行上使用させることが必要と認められる場合、③その他本市の事務遂行上やむを得ないと認められる場合などとされている。

### イ 本庁舎における使用許可に伴う使用料の徴収

昭和 57 年の総務局長決裁により、使用料の徴収方法については、これまで一部を除いて全額を免除していたが、新庁舎（現本庁舎）第 1 期完成に伴い、庁舎の使用許可にあたっては従前の慣行を改め使用料を徴収することとし、必要な場合は一定の減免を行うこととされた。

各団体の使用料徴収率については、その性格並びに許可目的等を勘案し、①内部団体（診療所）は 20%、②給食関係（食堂・喫茶）は 30%、③福利厚生関係（売店・理容室）は 50%、④公共サービス機関（金融機関）は 100%、⑤来庁者駐車場は 30%、⑥本市事業の公益的受託関係（RR 厚生会・市職退職者会）は 30%とされた。また、労働組合、RR 厚生会、市職退職者会及びゆずり葉厚生会は、労使間における便宜供与の慣行等を勘案し、20%とされた。

なお、喫茶については、平成 12 年に 50%から 30%に変更されている。

## (3) 使用許可及び減免手続き

事務分掌規則（昭和 24 年大阪市規則第 133 号）第 6 条において、本庁舎の使用区分及び目的外使用に関することは総務局行政部総務課の事務分掌とされ、財産規則（昭和 39 年大阪市規則第 17 号）第 9 条及び事務専決規程（昭和 38 年達第 3 号）第 3 条第 22 号において、使用許可をしようとするときは、局長等は財政局契約総長に協議しなければならないとされている。

また、事務専決規程第 23 号において、収入金の徴収に関することで、別に定める減免の決定については、財政局長に協議することとされている。

なお、使用許可等における継続更新分にかかる財産規則第 9 条の取り扱いについて契約総長に対する協議方法の変更があり、平成 14 年度以降における継続更新分については、一覧表（当該年度末継続更新予定分）の提出をもって行い、ただし、継続更新分のうち引き続き従来が決裁合議の必要のある物件については、決裁合議の方法により協議を行い継続更新処理を行うこととされた。

## (4) 平成 17 年度の決議

平成 17 年 3 月に「平成 17 年度本庁舎使用許可及び使用承認について」が起案され、平成 17 年 4 月 1 日に総務局長決裁されていた。

その主な内容は次のとおりである。

### ア 使用許可申請書及び使用料減免願

#### (ア) RR 厚生会

RR厚生会会長から市長あてに事務室、倉庫及び来庁者駐車場の使用許可申請書及び減免願が提出され、減免理由は、市の事業の執行に協力し、退職公務員の生活保全に努力しており、積極的に社会福祉事業に寄与することを目的とする公益法人であるが、財政事情は苦しい状態にあるとされていた。

また、売店の使用許可申請書には、市職員互助組合理事長からの副申書及び減免申請が添付して提出され、減免理由は、本市職員の相互共済及び福利増進を目的とする団体であり、当該行政財産の使用もその目的遂行の一環であるためとされていた。

#### (イ) ゆずり葉厚生会

ゆずり葉厚生会会長から市長あてに事務室の使用許可申請書及び減免願が提出され、減免理由は、市政の振興に協力し、社会福祉に寄与する目的のため、積極的な運営を行っているとしてされていた。

また、喫茶室、倉庫及びショーケースの使用許可申請書には、市職員互助組合理事長からの副申書及び減免申請が添付して提出され、減免理由は、本市職員の相互共済及び福利増進を目的とする団体であり、当該行政財産の使用もその目的遂行の一環であるためとされていた。

#### (ウ) 市退職者会

市退職者会会長から市長あてに事務室の使用許可申請書及び減免願が提出され、減免理由は、大阪市政に協力しつつ、退職者の生活保全などに努力しており、今後もますます積極的な運営を進めていくが、会の財政が非常に苦しい状況にあるためとされていた。

### イ 使用許可書

上記アの使用許可申請書及び減免願に基づき、退職者3団体の各会長あてに市長から使用許可書が発行されていた。その主な条項は、第4条において、使用料は、別途発する納入通知書により納期限までに納入しなければならないとされ、第10条において使用許可の取消し又は変更をすることがある場合は、①本市において使用物件を必要とするとき、②使用者がこの許可書の各条項に違反したとき、③不正の手段によってこの許可を受けたときとされている。また、第15条において、本許可の各条項に関し疑義があるとき、その他物件使用について疑義が生じたときは、すべて市長の決定するところによるとなっている。

### ウ 使用許可及び使用料一覧

使用者	用途	場所	面積等 (m <sup>2</sup> )	許可期間	使用料徴収率 (%)	使用料年額 (円)
RR 厚生会	事務室	B 1	44.49	H17.4.1~18.3.31	20	424,393
	事務室	〃	21.71	〃	30	310,639
	倉庫	〃	5.20	〃	20	49,603
	売店	〃	20.35	〃	50	485,300
	来庁者駐車場	B 2	896.73	〃	30	12,830,360

ゆずり葉 厚生会	事務室	B 1	33.90	〃	20	323,374
	喫茶室	B 2	127.14	〃	30	1,819,111
	喫茶陳列台	〃	0.18	〃	30	2,574
	倉庫	B 3	5.58	〃	30	79,762
市退職 者会	事務室	B 1	44.49	〃	20	424,393
	事務室	〃	22.77	〃	30	325,806

#### (5) 退職者3団体の概要

民法第33条において、法人は、この法律その他の法律の規定によらなければ成立しないとされ、同法第34条において、学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て法人とすることができることとされており、RR厚生会は昭和40年10月6日付けで、ゆずり葉厚生会は昭和22年9月12日付けで社団法人として大阪府知事の設立許可を受けている。

##### ア RR厚生会

- (ア) 設立年月日 昭和35年1月30日
- (イ) 設立目的 社会福祉事業に協力し、市民生活の向上に寄与すると共に、併せて大阪市の退職者、その家族又は遺族の福利厚生を図る。
- (ウ) 活動内容
  - ①社会福祉事業施設の助成に関する事業
  - ②老人及び身体障害者の厚生に関する事業
  - ③大阪市の退職者その家族及び遺族の厚生に関する事業
  - ④生活必需品及びサービスの斡旋、公共施設内の売店及び駐車場に関する事業

##### イ ゆずり葉厚生会

- (ア) 設立年月日 昭和22年8月6日
- (イ) 設立目的 会員相互の親睦を計り、相互扶助の実を挙げると共に、大阪市政の振興に協力し、併せて社会福祉に寄与する。
- (ウ) 活動内容
  - ①会員の法律その他身上相談
  - ②社会福祉事業への助成
  - ③大阪市政の宣伝普及に関する協力
  - ④収益事業としての喫茶経営

##### ウ 市退職者会

- (ア) 設立年月日 昭和46年3月6日
- (イ) 設立目的 会員相互の親睦と生活の向上を図る。
- (ウ) 活動内容
  - ①年金制度及び社会福祉制度の改善に関すること
  - ②福祉・厚生を増進に関すること
  - ③親睦・慶弔及び共済に関すること
  - ④生活相談に関すること

#### (6) 他の政令指定都市の状況

他の政令指定都市の退職者団体事務室、売店、喫茶室及び来庁者駐車場（庁舎内）の設置状況等は次のとおりである。

- ア 退職者団体事務室 庁舎等での減免実施 3 市、自ら民間ビル賃借 3 市、事務室なし 2 市、退職者団体なし 4 市、回答なし 1 市
- イ 売店 全額免除 13 市
- ウ 喫茶室 全額免除 9 市、50%免除 1 市、減免なし 1 市、不存在 2 市
- エ 来庁者駐車場（庁舎内） 市直営 5 市、委託 6 市、不存在 2 市

## 2 監査対象局の陳述

### (1) 使用許可

退職者 3 団体は、本市退職者に対する各種相談事業などを行うとともに、本庁舎内で喫茶室、売店、来庁者用の駐車場の経営等を行っており、本市は、こうした事業によって、来庁者や職員、退職者等の利便性の向上が図られ、ひいては本市の事務の遂行に資することから、当該事業のスペースとそのために必要な事務室や倉庫等のスペースとして、本庁舎の地下 1 階から地下 3 階の合計約 1,223 m<sup>2</sup>の部分について使用許可している。

なお、使用許可に当たっては、法第 238 条の 4 第 4 項及び財産条例第 6 条の規定に基づき、期間を 1 年間とし、毎年度更新してきた。

### (2) 使用料の減免

使用料については、来庁者や職員、退職者等の利便性の向上を図るという事業の公益性に鑑み、財産条例第 7 条第 3 項の規定に基づき減額しており、減額率について、事務室は労働組合など他の営利を伴わない活動を行う団体の事務室等と同様の基準である 80%の免除を原則とし、拡幅要望を受けて平成元年度以降新たに許可することとした部分は 70%の免除としてきた。

また、喫茶室、売店及び駐車場といった収益を伴うスペースの減額率については、来庁者や職員等の利用者への価格等による還元度合いを考慮する必要があることから、本庁舎内で食堂及び売店を経営する他の民間業者と同等の減額率としている。

### (3) 他の政令指定都市の状況

他の政令指定都市においても、喫茶室、売店、来庁者用駐車場等来庁者や職員等の利便を図る事業のため庁舎の使用許可を与えているケースについて、ほとんどの場合全額免除をはじめとした減額措置がとられており、また、退職者団体の事務所として市の施設等を使用許可しているケースについても一定の減額措置がとられている。

### (4) 今後の方針

退職者 3 団体に対し本庁舎内の使用許可を与えてきたが、本庁舎が手狭になってきている中、また、退職者 3 団体を含めた本市職員の福利厚生全般に対し市民からの厳しい批判がある中で、今後とも使用許可を与えることは適切でなく、市民の理解を得られないと考え、来年度以降これら退職者 3 団体には使用許可を行わないこととした。

また、売店等については、スペースの有効活用及び来庁者等の利用者の利便性の

より一層の向上といった観点から、その配置等について全面的に見直したい。

### 3 判 断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、財産条例に従い本庁舎を使用許可し、金融機関に対しては1㎡あたり月約3,800円の使用料を徴収しているところ、退職者3団体の事務所、倉庫、駐車場などに対しては規定を逸脱し、1㎡あたり平均月約1,164円しか徴収しておらず、その差額について違法・不当に賦課徴収を怠っていると主張している。

財産条例第7条の定めるところにより、使用許可を受けたものは使用料を納付しなければならないものであるから、本市は徴収義務を負っているところ、同条第3項の規定により減免することができるかとされている。

本市は、この規定に基づき退職者3団体に対し減免を行った上で、使用許可書に使用料の額を定めて徴収していることが認められ、請求人が主張する差額についての徴収義務は存在せず、直ちに違法・不当に徴収を怠っていると見えるものではない。

ところで、同項により減免することができる場合としては、公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき、あるいは災害その他特別の事由により財産管理者が特に必要と認めるときと規定されているから、減免を行った理由がそれらに適合し、財産管理者の裁量を逸脱していないかどうかを検討しなければならない。

また、具体的な減免の割合については、特に規定は設けられていないことから、財産管理者の合理的な裁量判断に委ねられていると解するほかはなく、使用目的に照らして著しく均衡を失っていないかどうかを検討する必要がある。

まず、RR厚生会及びゆずり葉厚生会について見ると、その活動内容は、社会福祉事業施設の助成、退職者等の厚生及び相談事業、公共施設内の売店、喫茶室及び駐車場事業と認められるところ、本市は、来庁者及び職員等の利便性向上のための使用に対し使用料を減免しているものである。

そうすると、両団体の活動を総合的に勘案すれば、一定の公益事業に供していることを見ることはできなくはなく、特別の事由により特に必要と認めることについて著しく不合理とまではいうことはできない。

ところが、減免の割合についてみると、売店の50%、喫茶室及び駐車場の70%については、使用目的、他の事業者との関係及び他都市の状況に照らして著しく均衡を失するとまではいえないが、事務室及び倉庫の80%（一部は70%）については、用途の相当部分が退職者に対する厚生及び相談事業と見られることから疑問が生じるころである。

一方、市退職者会については、会員相互の親睦と各種相談事業を行っているものであり、上記2団体のような公益事業は特に行っていないことからすると、事務室に対する80%（一部は70%）の免除には疑問が生じるころである。

ところで、退職者3団体は、現在の本庁舎が建設される以前の旧庁舎において、大半部分の使用料を全額免除されており、昭和57年の現本庁舎への移行に際して、全般にわたって使用料を一部徴収するよう見直しが行われたことが認められる。



また、退職者3団体は、本市退職者で構成して本市の事務事業の遂行に協力するといった目的をもっていることが設立趣旨からは一定認められ、事務室は収益を伴わないという視点から使用料減免の割合を高く設定するという考え方を採用したものと推定できる。

そうすると、昭和57年当時に使用料を徴収するよう見直したときに、50%ないし80%を免除することとした決定が適切であったかどうかはともかく、その決定に基づいて毎年継続的に免除決定を行ってきたものであるが、本来、使用許可は1年以内とされていることから、毎年度において減免の必要性及びその割合を吟味していくべきところ、本件決定を従前の例により行ったことについては、注意義務を十分果たしていたとは言い難い。

しかしながら、本件減免の決定は、今日的な状況下における判断に合理性を欠くとの批判は免れないものの、上記のような退職者3団体の性格、活動内容及び減免割合が決定された経緯を踏まえると、条例における特別の事由により特に必要と認める場合に違反しているかどうかの判断を容易にすることができたとまではいいきれず、著しく注意義務を怠り、賠償責任を負わせるほどの重大な過失があったと断定することはできないと判断する。

#### 4 結 論

以上の判断により、本件使用料の減免により徴収していない部分の損害補填を求める請求人の主張には理由がない。

#### (意見)

退職者3団体は、使用許可及び使用料減免の正式手続を経た上ではあるが、長年にわたり庁舎内に事務室等を設置して各種事業を行ってきた結果として本市からは相当の利益を受けている。

本市としては、社会福祉や本市事務事業遂行への寄与といった各団体の活動目的を評価しつつ使用許可を与え使用料の減免を行ってきたものであるが、それらの利益が十分に成果として本市の公益に還元されてきたかどうかは極めて疑問である。

このたび、職員さらには退職職員に対する厚遇が大きく問題化し、それらを見直し是正していかなければならない状況もあるなかで、今後も継続して退職者3団体に活動拠点を供与することは許容されないものである。

また、来庁者の利便性及び職員の福利厚生の方からの事業の必要性は認められるものの、退職者3団体が既得権益により優先的に事業を行うことについての理由は存在しない。

総務局では、今年度限りで、退職者3団体に対する使用許可を打ち切ることとしているところであるが、庁舎内における目的外使用の必要範囲を十分精査の上、事業者の選定にあたっては、入札方式等により公平かつ経済的に取り組まれることを要請する。