

一宮監公表第9号

平成30年3月22日

一宮市監査委員 佐藤章次

一宮市監査委員 岸澤修

一宮市監査委員 則竹安郎

一宮市監査委員 竹山聡

一宮市職員措置請求に係る監査結果について（公表）

地方自治法第242条第1項の規定に基づく一宮市職員措置請求（住民監査請求）に対し、同条第4項の規定による監査を都市監査基準に準拠して実施しましたので、その結果を次のとおり公表します。

一宮市職員措置請求に係る監査結果報告

1 措置請求の概要

(1) 平成 30 年 1 月 25 日、一宮市居住の A 氏、B 氏（以下「請求人」という。）から地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に基づく一宮市職員措置請求（以下「請求」という。）があった。

この請求は、所定の法定要件を具備しているものと認められたので受理した。なお、請求の要旨は、平成 30 年 2 月 15 日付け「一宮市職員措置請求書の補正について」の文書により、一部補正された。

本請求は、平成 25 年度から平成 28 年度までの間に、市が社会福祉法人一宮市社会福祉協議会（以下「社協」という。）に使用させている尾西庁舎駐車場の使用料を一部無償としたことについて、次の 3 点から、適正な手順を経たおらず違法・不当であり、市が使用料の一部について徴収を怠っているとして、一宮市長に対し、当該使用料と延滞金とを合わせた金額を市に弁済するよう求めていると解される。

- ①法第 96 条に定める議会の議決を経ていない。
- ②平成 25～27 年度について、行政財産の目的外使用許可及び一部無償とすることを口頭でのみ行っており、遡及して平成 30 年 1 月 10 日に許可書を交付していた。
- ③平成 28 年度について、②と同様に遡及して平成 28 年 7 月 1 日に許可書を交付しているが、許可書に無償の記載がない。

(2) 請求書及び事実を証する書類として提出されたものは、別紙のとおりである。

2 監査の実施

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づいて、請求人から請求の要旨を補足するために、平成 30 年 3 月 1 日に陳述を聴取した。

なお、請求書の記載の中で、「行政財産の目的外使用」と「貸付」という語句が両方使われており、社協による尾西庁舎駐車場の使用がど

ちらに当たるとしているのかが明確になっていなかった。そのため、本請求で法第 96 条に違反すると主張しているのは、当該使用が同条第 1 項各号に定める議決事件のうち、第 4 号（使用料の徴収に関すること）又は第 6 号（財産を適正な対価なくして貸し付けること）のいずれの事件に該当すると考えているからかを、陳述後の質疑で、請求人に尋ねたところ、監査委員の判断に委ねるとの回答だった。

（２）監査対象事項

本請求の内容及び陳述から、平成 25 年度から平成 28 年度までの間に、市が社協に使用させた尾西庁舎駐車場の使用料を一部無償としたことが、違法又は不当に公金の徴収を怠る事実にあたるか否かを監査対象事項として、次の 2 点に重点を置き監査を実施した。

- ①社協による同駐車場の使用が財産の貸付けにあたるか行政財産の目的外使用にあたるか。
- ②市が無償とした駐車場の使用料が本来徴収すべきものであったか否か。

（３）関係職員の事情聴取及び関係書類の調査並びに関係人の調査協力

本請求の対象となっている尾西庁舎駐車場使用料の所管課である市民健康部尾西事務所総務管理課を監査対象部課とし、関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、市民健康部長、市民健康部次長、尾西事務所総務管理課長及びその他関係職員から事情聴取した。

また、法第 199 条第 8 項の規定に基づき、社協を関係人とし、関係書類の調査及び質問書による回答などの協力を得た。

3 事実の調査

関係職員の事情聴取及び関係書類の調査並びに関係人調査により得られた結果は次のとおりであった。

（１）尾西庁舎駐車場の財産分類について

法第 238 条第 3 項及び第 4 項で、地方公共団体の所有する財産は公有財産として、行政財産と普通財産に分類され、行政財産とは、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であり、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産であると

規定されている。

市の公有財産台帳を確認したところ、尾西庁舎駐車場は、尾西庁舎に係る土地として行政財産に分類され登録されていた。

(2) 行政財産を使用させる方法について

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効果の達成のために利用するものであり、原則として、行政財産を貸し付けたり、私権を設定したりすることは認められない（法第 238 条の 4 第 1 項）が、土地の有効利用の観点等から、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、一定の場合に、例外的に貸付け又は地上権若しくは地役権を設定すること等ができること定められている（同条第 2 項から第 4 項）。

その一方で、行政財産をその用途又は目的を妨げないものとして他人に使用させる場合には、目的外使用の許可処分によることが認められている（同条第 7 項）。

そこで、行政財産を使用させる方法としては、次のア、イの方法が挙げられる。

ア．行政財産の貸付け

法第 238 条の 4 第 2 項から第 4 項までに、庁舎又はその敷地等に余裕がある場合に、その部分を貸し付けるときなど、一定の場合に限って行政財産の貸付けができることが規定されている。

さらに、法第 237 条第 2 項で、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なく貸し付けてはならないと規定されているが、一宮市には、行政財産の無償貸付け又は減額貸付けについて定める条例はない。

イ．行政財産の目的外使用の許可

他方、法第 238 条の 4 第 7 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規定されており、一宮市においては、一宮市公有財産管理規則（以下「管理規則」という。）第 20 条で行政財産の目的外使用許可について規定されている。

この管理規則の規定によれば、同条第 1 項の各号に定める場合に

限り、その用途又は目的を妨げない限度において行政財産の目的外使用の許可をすることができ、同条第2項で、原則として使用許可期間は3年を超えてはならないとされているが、期間の更新は可能である。行政財産を使用しようとする者は、同条第3項により当該財産管理者に対し、使用の目的、使用期日、使用方法その他参考となるべき事項を記載した使用許可申請書を提出しなければならないとされており、財産管理者は、同条第5項により行政財産の使用を許可しようとするときは、申請者に許可書を交付しなければならないとされている。また、管理規則第21条で、別に定める場合を除くほか、適正な使用料を徴収しなければならないと規定されている。

行政財産の目的外使用に係る使用料については、行政財産の目的外使用に係る使用料条例（以下「使用料条例」という。）に規定されている。使用料条例第2条別表に徴収する使用料の額が規定されており、第5条第1項で、国、他の地方公共団体又は公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき、当該行政財産の目的外使用が行政財産の設置目的の達成に寄与すると認められるとき、使用者に災害その他特別の事情があると認められるときは、使用者の申請により使用料の全部若しくは一部を免除し、又はその徴収を延期することができることと規定されている。

（3）社協による尾西庁舎駐車場の使用について

ア．使用の経緯

市の説明によれば、合併前の旧尾西市において、平成16年3月に現在の尾西庁舎が建設され、尾西市社会福祉協議会が尾西文化会館から尾西庁舎4階に移転してきたことにより、建物の使用が始まると同時に駐車場の使用も始まった。その後、平成26年度に社協介護事業課の本部が社協大和事務所から尾西庁舎4階に移転してきたことに伴い、駐車場使用台数も拡大された。

イ．使用に係る手続について

3（2）で述べたとおり、行政財産を使用させる方法には貸付けと目的外使用許可がある。公有財産については、管理規則第12条で長期的に貸し付けることが認められていることや、社協による尾西庁舎駐車場の使用は平成16年3月から始まっているとの市の説明

から、監査対象期間ではないが平成 24 年度以前の関係書類も調査したところ、平成 27 年度までに市と社協との間で書面でのやり取りは確認できなかった。

しかし、平成 28 年度文書で、平成 28 年 4 月 1 日から 3 年間の使用について、平成 28 年 7 月 1 日に社協から申請書が提出され、同日付けで遡及して許可書を交付していたことが確認できた。その許可書には、一部を無償とする記載はなかったものの、決裁文書には、「15 台分のうち、社会福祉法人一宮市社会福祉協議会尾西支部が使用する 6 台分は、行政財産の目的外使用に係る使用料条例第 5 条第 1 項第 1 号に基づき無償とする。」と記載されており、社協からの申請書にも同様の記載が見られた。

また、平成 29 年度文書で、平成 22 年度から平成 27 年度までの過去 6 年間の使用についても、平成 30 年 1 月 9 日に社協から申請書が提出され、平成 30 年 1 月 10 日付けで遡及して許可書を交付していたことが確認できた。

手続を遡及して行ったことについて、市は、社協が尾西庁舎の駐車場を使用することは、尾西庁舎の事務室を使用することに伴う付随的なものであり、建物に係る行政財産の目的外使用許可は、付随的部分である駐車場部分までを含んだ許可と解していたが、当該申請及び許可は、その文言中に、駐車場のことが明確に記載されていなかったことから、これでは疑義が生じるものとして、平成 28 年度からは、別途、駐車場部分に係る申請及び許可を明確に行うように事務の見直しをしたためとしている。

そこで、建物部分に係る使用について調査したところ、現存する平成 22 年度以降の内容が記載された文書において、法第 238 条の 4 第 7 項及び管理規則第 20 条第 1 項第 3 号に該当するとして、管理規則第 20 条第 3 項及び第 5 項の規定に従って、社協から行政財産使用許可申請書が提出され、市は許可書を交付していることが確認できた。併せて、同条第 2 項の規定に従って、3 年ごとに行政財産の目的外使用許可の更新を行っていることや、平成 26 年 9 月に社協介護事業課本部の尾西庁舎への移転により介護事業で使用する部分を追加する申請があったため、変更の許可書を交付していたことも確認できた。当該申請書及び許可書によると、使用料については、平成 26 年度前期まではいちのみや指定訪問介護事業所に係る面積を有

償、残りの部分が無償、平成 26 年度後期以降は介護事業課、いちのみや指定訪問介護事業所及びいちのみや居宅介護支援事業所に係る面積を有償、残りの部分が無償としていた。無償については、使用料条例第 5 条第 1 項第 1 号の規定を適用していた。

市の説明によれば、社協は公共的団体であり、使用料条例第 5 条第 1 項第 1 号に該当するとして、非収益事業を行っている社協総務課尾西支部、市委託事業を主要事業としている指定相談支援事業所部分については無償としているが、介護事業課など主要事業として収益事業を行うために使用する部分については、社協の一部ではあるが有償としているとのことであった。

ウ．使用台数及び使用料の算定根拠について

平成 25 年度から平成 28 年度までの期間において社協が使用した尾西庁舎駐車場の台数について調査したところ、当時作成された書類の中で、調定決議書に添付されていた社会福祉協議会目的外使用料算定計算書の駐車場使用料の項目に有償台数のみが記載されていた。なお、この計算書には、他に土地建物代、光熱水費などの諸経費分に係る計算も記載されていた。

無償台数も含めた全ての使用台数については、前に述べたとおり当時の書類からは判明しなかったものの、市に説明を求めたところ、次表のとおり回答を得た。

	使用台数	うち有償台数	うち無償台数
平成 25 年度	5	0	5
平成 26 年度前期	7	2	5
平成 26 年度後期	15	9	6
平成 27 年度	15	9	6
平成 28 年度	15	9	6

これは、市が遡及して交付した許可書に記載されている内容のとおりであった。

社協に現存する関係書類で無償台数分は、社協総務課尾西支部と指定相談支援事業所で使用していたことが確認できた。

有償部分と無償部分との区分については、建物に係る行政財産の目的外使用に準じ、介護事業課、いちのみや指定訪問介護事業所及

びいちのみや居宅介護支援事業所で使用する部分は有償とし、残りは無償としているとのことであった。

有償とした部分に係る1台当たりの使用料については、市が当初予算積算時に算定根拠として作成している駐車場使用料試算を確認したところ、路線価から算出した課税標準額に100分の5を乗じて得た額となっており、その算定根拠は、使用料条例第2条別表のうち、「土地」の「柱類、埋設管類等を設置するため継続的に使用する場合」に該当するとして、「土地価格に100分の5を乗じて得た額以内で市長が定める額」を適用していた。

なお、調定決議書及び払込取扱票の写しを確認した結果、市は当該歳入科目を使用料及び手数料の駐車場使用料として収入していた。

4 判断

市が社協に対し、尾西庁舎駐車場に係る使用料の一部を免除したことが、違法又は不当に公金の徴収を怠る事実にあたるか否かについて、次のように判断する。

(1) 社協による尾西庁舎駐車場の使用が財産の貸付けにあたるか行政財産の目的外使用にあたるか

社協による尾西庁舎駐車場の使用が法第238条の4第2項各号に規定する財産の貸付けか、法第238条の4第7項に規定する行政財産の目的外使用か、どちらに該当するかについて、次のように判断する。

事実の調査で記載したとおり、市は、社協による尾西庁舎駐車場の使用は、庁舎の一部を事務所として使用することに伴うものであり、建物に係る行政財産の目的外使用に付随するものと考えていた。それは、駐車場使用料に係る有償部分と無償部分の区分について、建物と同様の使用目的による区分を準用していたこと、駐車場使用料を使用料条例に基づき算定していたこと、歳入科目を、財産価値物を貸付け等の方法により使用させその対価として受け取る「財産運用収入」ではなく、行政財産の目的外使用又は公の施設の利用の対価としてその利益を受ける者から徴収する「使用料」としていたことから認められる。また、財産の貸付けは賃貸借契約によることが一般的であるが、調査の中で契約に係る書類は一切見つからず、一方で、事前申請、事

前許可の規定には反しているが、遡及して行政財産の目的外使用に係る使用許可書を交付している事実があることから、本件を行政財産の目的外使用許可処分であるとする市の意思は認められる。以上のことに鑑みれば、市は、駐車場の使用についても建物と同様に行政財産の目的外使用であるとして業務を執行していたと考えるのが合理的である。よって、当該使用は、財産の貸付けではなく、行政財産の目的外使用に係る行政処分によるものと見るべきである。

なお、本件は、これまでに述べたとおり法第 238 条の 4 第 7 項に規定する行政財産の目的外使用に係る使用料であることから、法第 96 条に定める議決事件には当たらない。

(2) 市が無償とした分の使用料が本来徴収すべきものであったか否か

市は、行政財産の目的外使用に係る手続において、管理規則や使用料条例の規定に反し、当該期間中に、社協からの申請書も市からの許可書も存在しない状態のまま、行政財産を使用させ、また、使用料の一部を免除していた。後になって遡及する形で社協から申請書が提出され、許可書を交付しているものの、当該事務手続の過程で瑕疵があったと言わざるを得ない。

しかしながら、当該使用が行政財産の目的外使用に係る行政処分によるものであることは(1)で述べたとおりであり、また、社会福祉法第 109 条に規定する市町村社会福祉協議会の性質に鑑みれば、使用者である社協が使用料条例第 5 条第 1 項第 1 号でいう公共的団体に該当することは言うまでもなく、社協から使用料免除の申請がなされたにもかかわらず、その免除が認められないという場合は考えられない。即ち、市が社協に対し目的外使用料の一部を無償とすること自体は正当な行為であると考えられ、この事務手続上の瑕疵によって市に損害が発生するものではない。

また、平成 28 年度分において、平成 28 年 7 月 1 日付け許可書に 6 台分を無償とする記載がないのは請求人の主張のとおりであり、許可書の内容に瑕疵は認められる。とは言え、当該許可に係る決裁文書には、事実の調査で述べたとおり「15 台分のうち、社会福祉法人一宮市社会福祉協議会尾西支部が使用する 6 台分は、行政財産の目的外使用に係る使用料条例第 5 条第 1 項第 1 号に基づき無償とする」との記載があることから、市の意思決定の過程において、6 台分を無償とする

ことを許可したことは十分に確認できる。即ち、この6台分の使用料については、目的外使用許可を行う段階で既に徴収すべき債権とは見なされていないことが明らかである。

よって、本件に係る事務手続の瑕疵を理由として市が行政財産の目的外使用料の一部を無償としたことが不当であるとする請求人の主張には合理性がなく、市が無償とした分の使用料については徴収すべき必要はないと考える。

5 結論

以上、これまでに述べたとおり、本件目的外使用料について市が一部無償としたことは、違法又は不当に公金の徴収を怠る事実には当たらず、請求人の主張には理由がないことから、請求は棄却する。

6 意見

本請求に基づく監査を実施した結果に関して、以下に意見を述べる。

行政財産の目的外使用に係る手続については、管理規則第20条第3項及び第5項により、行政財産を使用しようとする者による使用許可申請書の提出、財産管理者による許可書の交付が義務付けられている。また、使用料の減免については、使用料条例第5条で「使用者の申請により」できる規定となっている。

建物部分の使用については、事前に申請書の提出があり、許可書の交付が行われていたものの、駐車場の使用については、事前に書面では行われておらず、遡及して許可書を交付していた。また、平成28年度に交付した駐車場使用に係る許可書についても、決裁文書等により無償部分の確認ができるものの、許可書には無償とした部分に係る記載がなく不明瞭となっていた。

これらのことは、住民監査請求制度の本旨である市の損害の有無に直結するものではないものの、事務手続の上で瑕疵があったと言わざるを得ない。加えて、市民に疑念を抱かせかねない不明瞭な事務が行われていたことから、本請求に繋がったと考えられる。

法令等に基づき必要な手続は漏れなく確実に行うことはもちろん、決裁文書の作成に当たっては、十分に説明責任を果たせるよう必要事項は

漏れなく明確に記載し、事務の透明性の確保に努められたい。



一宮市職員措置請求書

第1 監査請求の趣旨

一宮市は、一宮市社会福祉協議会(以下社協という。)に対し、合計無償分 463,380円を市に返還させるよう求めます。

(1) 平成 25～27 年度分

行政財産の目的外使用の許可なく一宮市尾西庁舎の駐車場を口頭で貸付、使用料は行政財産の目的外使用に係る使用料条例第5条第1項第1号(以下使用条例という)に基づき一部無償にしたとのことですが議会で承認されていない。

(2) 平成 28 年度分

平成 28 年 7 月 1 日付許可書で 28 年 7 月 1 日付で行政財産目的外使用の許可はありますが、無償の記載はなく、上記(1)同様議会の承認も取っていない

第2 監査請求の理由

(1) 平成 25～27 年度分

監査請求用に無償貸付台数確認のため台数の解る資料提供を求めたが資料は何もないとのことであった。ない証拠を得るために 30 年 1 月 10 日付で尾西庁舎駐車場を平成 26・27 年度貸している月別台数の解る資料を要求しました。平成 30 年 1 月 23 日付 29 一宮尾総発第 3 号の中に平成 30 年 1 月 10 日付で平成 25 年 4 月 1 日に遡る行政財産の目的外使用の許可書が含まれており、駐車場配置図に貸付台数の記載がありました。遡っての許可は行政法上問題と思います。しかも地方自治法 96 条で使用料について議会の議決が必要とされていますが、議会での議決を怠り承認されていません。尚、平成 27 年度以前分については、26 年度前期分、有償分 2 台と 26 年度後期分～27 年度分の有償分 9 台の請求と入金がなされていた。駐車場の貸付は 26 年度から始まり 26 年度前半無償でも 4 台貸付しているとの説明でしたが、再調査の結果無償台数は、「第 3. 請求漏れ分の金額算出」使用台数とのことです。

(2) 平成 28 年度分

平成 29 年 12 月 27 日付「29 一宮尾総発第 2-1 号」の情報で、一宮市は社協に対し尾西庁舎の駐車場を、平成 28 年 7 月 1 日付許可書で平成 28 年 4 月 1 日に遡って行政財産の目的外使用の許可が行われていましたが、許可書に無償 6 台の記載はなく、(1) 同様、議会の承認もありません。

第3 平成26年度～28年度の駐車場代金の精算状況は下記表のとおりです。

年度	台数(台)	計算式	金額(円)
平成26年度前半	2	@1730円/月×2台×6カ月	20,760
平成26年度前半	9	@1730円/月×9台×6カ月	93,420
平成27年度後半	9	@20512円/年×9台	184,608
平成28年度	9	@20512円/年×9台	184,608
合計	29		483,396

第4 請求漏れ分の金額の算出

上記駐車場価格は周辺価格4,000円/月に比べかなり安い金額であります。他部門の価格を調査中であり、今回漏れ分の請求価格は、上記価格を使用。請求漏れ分金額の計算根拠

年度	台数(台)	計算式	金額(円)
平成25年度	5	@20760円/年×5台	103,800
平成26年度前半	5	@20,760円/年×1/2×5台	51,900
平成26年度	6	@20512円/年×1/2×6台	61,536
平成27年度	6	@20512円/年×6台	123,072
(1)平成25～27年度計	17		340,308
(2)平成28年度計	6	@20512円/年×1/2×5台	123,072
合計(年度合計)	23		463,380

第5 結論

よって、監査請求の趣旨記載の通り請求を行います。

第6 請求者 {質問等連絡は (省略) までお願い致します。}

住所

職業

氏名

(省略)

住所

職業

氏名

上記、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書

を添え、必要な措置を請求します。

平成30年1月25日

一宮市監査委員御中

添付資料

1. 行政文書公開決定通知書 29一宮尾総発第2-1号
2. 行政文書公開決定通知書 29一宮尾総発第2-2号
3. 行政文書公開決定通知書 29一宮尾総発第3号

以上



一宮市職員措置請求書の補正について

平成30年2月15日

一宮市監査委員殿

住所
氏名

(省略)

住所
氏名

平成30年1月25日付一宮市職員措置請求については、下記のとおり補正致します。

記

1. 第1 監査請求の趣旨2行を以下に修正致します。

一宮市長並びに一宮市社会福祉協議会（以下社協という）は連帯して、一宮市が社協に貸付けた、尾西庁舎駐車場代合計463,380円と各年度社協目的外使用料支払い日の翌日から支払い日までの日数に応じ、年14.6%の割合で計算した金額（延滞金）と合わせ一宮市長が、支払うことを求めます。

2. 第6 請求者、(省略)の住所に誤字がありましたので、下記に訂正致します。

(省略)

3. 追加添付資料

追加1. 平成28年7月1日付28一宮尾総指令第2号、社協会長宛

「行政財産の目的外使用についての（許可）」

追加2. 「29一宮尾総指令第1号」行政財産目的外使用許可（社協）について

追加3. (領収通知書) 払込取扱票

以上