

篠 監 公 表 第 3 号
平成 24 年 10 月 19 日

篠山市監査委員 畑 利 清

篠山市監査委員 林 茂

篠山市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定により平成24年8月21日に提出のあった篠山市職員措置請求書について、同条第4項の規定に基づき実施した監査の結果を公表します。

篠山市職員措置請求に係る監査結果

(平成24年8月21日提出分)

平成24年10月

篠山市監査委員

篠山市職員措置請求に係る監査結果

第1 請求の受理

1 請求の受付

平成24年8月21日に下記の者から地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項の規定に基づく篠山市職員措置請求書の提出があった。

請求人

住 所 兵庫県篠山市* * * * *

氏 名 * * * * *

2 請求の概要

(1) 請求の要旨

篠山市長及び決裁者は、行政財産を不当に安く使用させている。

不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実がある。

この違法行為による使用料の安価な請求は、財務会計上、不当である。

市は篠山市立丹南健康福祉センター(以下「福祉センター」という。)一階の談話コーナーを、社会福祉法人篠山市社会福祉協議会(以下「社協」という。)に喫茶店運営のため使用を許可している。

営利事業に対して、賃貸料は117.48㎡の広さを月額5,000円としている。

「健康福祉センター・四季の森会館利用者への軽食の提供及び市民交流をはかる憩いの場としての使用」として行財政財産使用許可を出している。

安易な使用許可であり、行政財産の不当な使用許可と言わざるを得ない。

何故ならば、「喫茶ふれあい」(以下「ふれあい」という。)は収益事業であり毎年利益を出している。

利益が出ているのであるから賃貸料のアップとともに水道代・電気代を徴収するべきである。

行政財産は、篠山市民のものであり市長が無知・無能な判断で決裁してはならない。

喫茶店としての使用許可であることから市場価格で賃貸料を徴収し市は増収を図るべきである。

大切な市民の税金の無駄遣いを容認し、決裁をした市長の資質は低いと言わざるを得ない。

情報公開によって知り得た当該喫茶店の年間売上は平均441万円である。月額37万円余の売上を上げている。

これらを勘案すれば現行の賃料が安すぎる上に、市民が払った税金で電気代や水道代が支払われていることも看過している。

市長は、市民の共有財産を不当に、安く貸している。毎月の賃貸料を現行より上げるべきである。よって月額5,000円の使用料とした使用許可は不当かつ無知な許可である。

財政が逼迫している本市が不当に安い使用料で賃貸するのは赦されない。

もって篠山市長酒井隆明及び使用許可手続きの担当者は、篠山市行政財産使用条例(平成11年条例第63号。以下「使用料条例」という。)第6条第1項第3号の不当解釈による使用料によって損失を与えた。

行政財産を適正な価格で賃貸するとともに、無料で使った電気代及び水道代を支払うよう勧告されたい。

今後は、適正な賃料での契約に変更すべきである。

社協との悪しき慣習を打破して新しいかたちの社会福祉の担い手になるよう指導されたい。

(2) 事実を証する書面

ア. 使用許可書(社協あて、許可期間は平成24年4月1日から平成25年3月31日)

3 請求の要件審査

本件措置請求は、自治法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成24年8月24日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象とした事項

措置請求書に記載されている事項及び請求人陳述の内容等を勘案し、本請求の趣旨を次のように解して監査対象とし、項目(1)から(3)が「不当な公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に該当するか否かについて、監査を実施した。

(1) 「ふれあい」は収益事業であり、毎年利益を出していることから、現行の月額5,000円の使用料は不当に安い使用許可であるとする事と使用料条例第6条の解釈の不当性について

(2) 無料で電気及び水道を使っており、電気代及び水道代を徴収すべきであるとする事について

(3) 市場価格で賃貸料を徴収すべきとの事について

2 監査対象部局

保健福祉部健康課

3 関係職員陳述

監査対象部局から関係書類の提出を求め、平成24年9月4日に保健福祉部健康課の関係職員から陳述の聴取をした。

4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成24年9月14日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

なお、新たな証拠（追加証拠）として、下記の文書が提出された。

- ア. 行政財産使用許可についてと題する決裁済起案書（平成24年4月からの許可に係る分）
- イ. 使用許可申請書（福祉センター1階談話コーナー分）
- ウ. 同上許可書（事実を証する書面アと同じもの）
- エ. 「21. 喫茶ふれあい収益事業」と称する決算等
- オ. 貸借対照表（喫茶ふれあい収益事業に関するもの）
- カ. 公文書不存在による非公開決定通知書（社協から市への光熱水費の支払いの書類について請求がなされ、市長が通知したもの）
- キ. 「丹南健康福祉センター」と題する使用料を試算した書面

第3 監査の結果

監査の結果、請求人の主張にはいずれも理由がないものと認められた。したがって、本件措置請求についてはこれを棄却する。

以下、事実関係の確認、監査委員の判断について述べることとする。

(1) 事実関係の確認

今回実施した関係職員陳述等により次のとおり事実関係を確認した。

- ア. 「ふれあい」は、収益事業と位置づけられている。
- イ. 談話コーナー内の厨房は福祉センター建設時から設置されていた。
- ウ. 談話コーナーの厨房は当初、デイサービスセンターを併設する計画の一環として設置された。
- エ. 使用料の内訳は光熱水費相当額であり、場所代としての使用料は免除されている。
- オ. 前述の使用料は月額5,000円であるので、年額60,000円となるが、その金額は平成23年度分の場合、平成24年3月29日に社協に対し請求がされ、同年4月2

日に市へ入金されている。

(2) 監査委員の判断

本件措置請求について、次のとおり監査委員の判断を述べる。

請求人は、「ふれあい」が収益事業であり、その収益事業は毎年利益を出しているから、市は福祉センター談話コーナーを月額5,000円で社協に使用許可をしていることは不当に安価であり、行政財産の不当な使用許可と言わざるを得ず、使用料条例第6条第1項第3号を不当解釈した使用料により、市に損害を与えたとしている。

あわせて、電気代や水道代が徴収されておらず、市民が支払った税金でそれらが賄われているとしている。

また、喫茶店としての使用許可であることから、市場価格で賃貸料を徴収し増収を図るべきとしている。

これらのことが、不当な公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実であると主張しているため、この点について判断する。

判断(1)

まず、本件の許可種別及び事実を証する書面Aの使用許可書に記載の使用料がどのような性質のものであるかを判断する。

市は社協に対し、福祉センター1階談話コーナーを福祉センター等の利用者への軽食の提供や市民交流のための会食の提供、すなわち「ふれあい」運営のために、使用許可をされていると使用許可書から判断できる。

この使用許可については当局によると、自治法第238条の4第7項に基づく行政財産の目的外使用許可を発したとのことであった。

目的外使用の場合、その許可は行政財産の効率的利用の見地から、行政財産の本来の用途又は目的を妨げないかなど、諸般の事情を総合的に考慮して可否を判断すればよく、市長に相当の範囲での裁量があると考えられる。

その点からすれば本件の社協に対する、市長の目的外使用許可自体に裁量権の濫用や逸脱もなく不当性はないと判断できる。

また、目的外使用許可に際し、自治法第225条の規定から、条例で定めることにより、使用料を徴収することができることとされており、その使用料に関することを、本市でも使用料条例により定めている。

使用料条例では、行政財産を使用するものに使用料の納付を求める一方、定めらるるに該当する場合には、使用料の減免ができることも同時に規定されている。

また、篠山市行政財産使用料条例施行規則(平成11年規則第45号。以下「使用料規則」という。)による標準の許可書では、光熱水費等の経費負担を求めることに

なっている。

そこで、使用許可書に記載の1ヶ月5,000円とはどういった根拠と性質のものであるかを当局に確認したところ、光熱水費相当額の使用料であるとのことであった。

しかしながら、請求人が社協から市への光熱水費の支払いに関する書類について、情報公開請求をされた結果、示された追加証拠力の公文書不存による非公開決定通知書を見る限り、光熱水費は徴収されていないと見える。

この点再度確認したところ、本件措置請求前になされた追加証拠力の時点では月額5,000円の使用料が光熱水費という認識はなく、本件措置請求がなされた後の調査によって、全額光熱水費相当額であることが判明したとしたうえで、いわゆる場所代に相当する使用料は使用料条例第6条第3号によって免除をしたとの見解を示した。

このように、請求人に対する通知文書と当職への見解が一致しない点があるが、判断(2)において後述する、光熱水費相当額に関する当局の説明からすれば、使用料が光熱水費相当額であるとするには一定の妥当性がある。

では、月額5,000円の使用料が、全額光熱水費相当額の場合の場所代としての使用料免除の取り扱いであるが、当局によると社協は「ふれあい」を収益事業と位置づけている関係から、赤字運営になれば事業廃止せざるを得ない状況になること、また、福祉センター等を利用される高齢者や障がいがある方、乳幼児連れの方等の来館者に対し利便性を確保するため公益性のある付加サービスと位置づけているため免除をしているとのことであり、その公益性は理解出来るところである。

また、福祉センターの立地場所から「ふれあい」の利用者は福祉センターの利用者が大半を占めること及び開館時間からすれば、「ふれあい」が収益事業であるものの、使用料条例どおりの使用料の負担を求めれば、事業の存続が危ぶまれることから、公益上の必要性を有すると当局が判断する「ふれあい」を継続させるため、使用料を免除したことに一定の妥当性がある。

これらのことから総合すると、行政財産の目的外使用許可であるので、使用料規則に則った標準様式に基づき許可がされるべきところ、独自の様式が利用されており、適切に行政財産の目的外使用許可が発せられているとは言い難いものの、使用料条例第6条第3号の適用の前提となる公益上の必要性を認めた市長の判断自体に不当性がないため、市に損害が生じているとは言えない。

なお、先述のとおり免除を妥当と判断したが、請求人は毎年一定の利益を出しているため、使用料をアップすべきとも主張されている。確かに、追加証拠エの「21. 喫茶ふれあい収益事業」と称する決算等を見ると平成23年度の収支額は96,849円の黒字であるものの、大きな利益があるとまでは言えないと考える。同

時に追加証拠の喫茶ふれあい収益事業に関する貸借対照表を見ると、積立預金が2,288,181円あるものの、「ふれあい」を継続していく上で、将来備品の老朽化により更新も必要になることが予測されることや、不測の赤字を補填するために使用しなくてはならないことなどからすれば、著しく高額な積立がなされているとは言えず、現時点での取り扱いに不当性はないと言える。

判断(2)

次に月額5,000円とする光熱水費相当額について検討する。

この月額5,000円を光熱水費相当額であると理解した理由は、当局が本件請求にあたり、調査をした結果を当時の経緯まで含め、以下のとおり一定の説明が関係職員陳述でなされ、その陳述内容から、使用料の性質が場所代相当の月額5,000円と考えるよりも、光熱水費相当額の月額5,000円であると考えの方が妥当であったので、先述判断(1)については、場所代の使用料が免除されていることの妥当性を判断したものである。

なお、ここでいう光熱水費相当額とは、電気代及び上下水道料金のことを指すものである。

そこで、光熱水費相当額を求める場合は、何らかの方法で算定する必要があるが、条例及び規則などで具体的な算定式が設けられているものではないので、合理的かつ妥当な方法で算出した額とすることになる。

当局によると、「ふれあい」事業は、福祉目的の公益性がある事業という位置づけから、開設から平成14年度までは光熱水費相当額を無料としていた。

しかし、平成15年度に、市の機構改革にあわせた、施設の見直しにおいて「ふれあい」の光熱水費相当額についても検討した結果、本市の他の行政財産の状況を参考に、福祉センター全体の光熱水費を一定面積で按分し積算した額を基礎として、光熱水費相当額の請求を開始したとのことであった。

また、「ふれあい」は旧丹南町が住民サービスのため等行政上の要請から提案したもので、その提案に社協が応える形で運営が開始されたものであるとの認識が社協にあり、市も同様の認識であるとのことであった。

あわせて、旧丹南町から市になっても、施設に「ふれあい」が運営されていることが、公益上の必要性を有していることには変わりはなく、市としては開設時からの収支、そして、なによりも「ふれあい」の継続を念頭に交渉を進め、月額5,000円で決定したということである。

これらのことから判断すれば、市は光熱水費相当額の算定にあたり、本市の他の行政財産の状況を参考に、館全体の光熱水費を一定の面積で按分して得た額を基礎としているということに留まっていることから、必ずしも明確な積算根拠を有しているとは言えないものの、「ふれあい」運営の公益性はもちろんのこと、継

続の必要性を念頭に判断した結果、光熱水費相当額を月額5,000円に決定したことについては一定の妥当性が認められる。

通常、面積で按分する方法は確かに客観的で妥当な方法ではあるものの、今回の場合「ふれあい」が運営されている場所については、福祉センター建設当初、談話コーナーの厨房が、デイサービスセンターを併設する計画の一環として設置されたものであるため、「ふれあい」のような形態での運営には過大な設備となっており、この過大な設備により、多くの電力を消費している可能性もあるため、面積按分でそのまま光熱費相当額を社協に請求することは幾分酷な状況であると考えられる。

また、談話コーナーは運用形態を見るとき必ずしも「ふれあい」を利用する者に限らず、会議スペース等としても活用されていることから、その点を考慮することも考えられるなど、本件の場合には面積を基礎として光熱水費相当額を算出することは困難な状況にある。

これらのことから、市長の光熱水費相当額の決定において一定の妥当性がある以上、月額5,000円の光熱水費相当額によって、市に損害が発生しているとは言えず、金額に不当性はないと考える。

ただし、例え月額5,000円という金額で継続することになったとしても、市は毎年度光熱水費相当額の検討を行う必要はあると考える。

毎年度光熱水費相当額の検討がなされていれば、請求人に対し追加証拠力のような通知はされず、少なくとも本件措置請求書上に「水道代・電気代は徴収すべきである。」との誤解から生じている記載を請求人はされなかったであろうと考える。

これらは、最後に市長に対し要望として再度記載する。

判断(3)

最後に、行政財産の貸付について検討する。

請求人は喫茶店としての使用許可であることから、市場価格で賃貸料を徴収し増収を図るべきとも主張されている。

この点は請求人が先に提出された措置請求の結果においても判断したところである。

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財産であることから、原則として貸付等が禁止されているが、平成18年の自治法改正によって、新たに行政財産の貸付範囲等が拡大された。

行政財産の貸付けは可能な限り長期安定的な利用を可能とした制度であるといえるので、使用形態によりどのような方法によるかについては、影響などを踏まえて、法律及び条例等に則り市長が判断すればよいと考えるので、現時点で目的

外使用許可とした取り扱いは、判断(1)のとおり不当性がない。

以上のことから、判断(1)において一部手続きに適切さを欠いてはいるものの、使用許可自体の判断に不当性はなく、判断(2)において市に損害が発生しているとは言えず、その他についても、いずれの判断において不当性がないので、請求人が当職に対し、市長及び行政財産使用許可手続きの担当者が、行政財産を適正な価格で賃貸するとともに、使用料条例の不当解釈による損失分と、社協が無料で使った電気代及び水道代を支払うよう勧告することを求める、とする本件措置請求には、理由がないものと判断する。

第4 要望

本件措置請求についての監査委員の判断及び監査結果は以上のとおりであるが、事実確認を行った結果、改善を要する点があったので、市長に対し次のとおり要望する。

1 「ふれあい」は収益事業であるので、使用料及び光熱水費相当額については、本来全額徴収することが原則と考える。

しかし、社会福祉事業の一環を担うという公益性や、市にとっても有用な事業を継続させるため、やむを得ない事情等を考慮して、減額をする場合は経過や理由を明確にしておくこと。

2 本件使用許可書は独自の様式に基づいて行われているが、行政財産の目的外使用許可において、使用料条例及び使用料規則に則り正しく処理を行うこと。

3 行政財産の目的外使用にあたっては、その許可の可否判断のみならず、許可の場合、使用料の徴収に向け、諸般の事情を考慮し慎重に検討すること。

また、光熱水費相当額については、根拠を明確にして徴収すること。

4 「ふれあい」事業の継続を前提としながらも、行政財産の目的外使用許可による方法や運営者の選定も含めた貸付の可否など、行政財産の使用方法や、運営方法など、種々の検討を十分に行うこと。

5 判断(2)でも触れたとおり、本件の使用料は光熱水費相当額であるにも関わらず、請求人に対して、光熱水費相当額を徴収していないかのように読み取れる公文書を発行していることから、誤解が生じる結果となっている。

したがって、公文書の発行にあたっては、十分に内容を検討し誤解の生じないよう注意すること。