

青市監第14号
平成25年5月17日

請求人様

青森市監査委員 柿崎 俊雄
同 小野 寺 高
同 奈良 祥孝
同 小倉 尚裕

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成25年3月27日に地方自治法第242条第1項の規定に基づき提出された「青森市職員措置請求書」に係る監査の結果は、次の通りであるので、同条第4項の規定により通知いたします。

記

第1 請求の受理

平成25年3月27日に提出のあった「青森市職員措置請求書」は、同日收受し、所定の法定要件を具備しているか否かを審査したところ、請求書の調製に一部不備な点が認められたため、同年4月8日に請求人に対し書面による補正を求めた。その後、同年4月15日に補正書の提出があり、同年4月17日に受理した。

第2 請求の要旨

市長は、青森市労働組合連合会（以下「市労連」という。）に対し、青森市中央一丁目22-5に存する青森市の行政財産である第一庁舎3階103.68㎡を平成23年4月1日から平成26年3月31日までの間の使用許可（以下「本件使用許可」という。）を与え、使用料を免除したが（資料1の4頁）、本件使用許可に係る起案（資料1の1頁）には、「また、国土地理院東北測量部外9名について、青森市行政財産目的外使用料条例第4条の規定に基づき、使用料を免除してよろしいか。」と記載されているのみであり青森市行政財産目的外使用料条例（以下「条例」という。）第4条の第1号を適用しているのか第2号を適用しているのか書かれていないし、免除の具体的な理

由も書かれていない。管財課の担当者の説明では、青森市行政財産目的外使用料条例第4条では「国、他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において公用若しくは公共用または公益事業の用に供するとき」(第1号)「その他市長が特に必要と認めるとき」(第2号)は市長は使用料の全部または一部を免除することができることとされているが、本件使用許可に当たっては、第2号「その他市長が特に必要と認めるとき」を適用したとのことである。本件使用許可に係る「使用料の免除について(申請)」(資料1の8頁)には「私たちは、職員の福利厚生、労働条件改善を図り、住民の福祉向上のため活動しておりますが、これらの活動を円滑に運営するため、行政財産の使用許可を申請しております。申請にもとづき、行政財産の継続使用の許可をお願いするとともに、私たちの活動の主旨をご理解のうえ、使用に伴う使用料を免除下さるよう申請いたします。」と書かれているのみであり、具体的な活動内容についての記載はなく、かつ、青森市労連規約(資料5)第2章目的及び事業に規定されていない「職員の福利厚生」と「住民の福祉向上」のための活動が何故に使用料免除に結びつくのかが何ら書かれていないし、これを立証する規約等が添付されていないにもかかわらず、市長は、市労連とはいかなる団体で、何を目的とし、いかなる活動をしているのか等々について何ら調査をしていない。にもかかわらず市長は市労連の本件行政財産の使用許可について使用料を全額免除したことは違法・不当である。「平成23年度行政財産使用料許可 使用料調書(当初申請分)」(資料1の3頁)を参考にして市労連に係る使用料を積算すると平成23年度は838,668円、24年度は740,436円、合計1,579,104円の使用料を徴収するべきであった(積算は別紙)。にもかかわらず、適切な調査をせずに漫然と前例に従って使用料を全額免除し、本来徴収するべきである使用料1,579,104円を徴収しないという損害を青森市に与えたものであるので、不当に使用料を免除した平成23年4月から平成25年3月までの2年間の使用料相当額1,579,104円を徴収することを求める。そして、もし市労連に対して本件行政財産を継続して使用させるとしても、平成25年4月分以降の使用許可については一旦取り消しし、財務規則第196条第1項第3号の原則に従い使用許可期間を1年とし、使用料については適正に徴収するべきである。

以上より、市長が市労連に対して本件使用許可に係る平成23年度と24年度分の使用料相当額を請求すること及び平成25年度使用料を徴収することを求める。もし、平成23年度、24年度分の使用料相当額を市労連に請求すること、平成25年度使用料を市労連から徴収することができないのであれば、その原因は市長が違法・不当に市労連から使用料を徴収しなかったことによるのであるから、市長が青森市に与えた損害、平成23年度、24年度分の使用料相当額の合計(1,579,104円)と平成25年度使用料に相当する金額(715,164円)を青森市に賠償することを求める。

〔請求の要旨に添付された事実を証する書面〕

資料 1

行政財産（本庁舎・柳川庁舎）の使用許可及び使用料の免除に係る起
案文書

平成 23 年度行政財産使用許可申請者一覧

平成 23 年度行政財産使用許可使用料調書

行政財産使用許可書

行政財産継続使用許可申請書

使用料免除に係る申請文書

資料 2 市有財産（土地・建物）の平成 23 年度仮評価額に係る回答文書

資料 3 市有財産（土地・建物）の平成 24 年度見込み評価額に係る回答
文書

資料 4 市有財産（土地・建物）の平成 25 年度仮評価額に係る回答文書

資料 5 青森市労連規約

第 3 監査の実施

本件請求について、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」とい
う。）第 242 条第 4 項の規定により、次のとおり監査を実施した。

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定により、平成 25 年 5 月 1 日に証
拠の提出及び陳述の機会を付与した。

なお、同日新たな証拠として、「労働組合の組織図及び職員組合加入率の
推移」が提出された。

2 監査対象部局に対する事情聴取

公有財産を所管する総務部管財課を監査対象とし、関連する関係帳簿書類、
その他証拠書類等必要な資料の提出を求めるとともに、本件請求について、
平成 25 年 5 月 1 日に事情聴取を行った。

その主な事項は以下のとおりである。

(1) 使用許可の概要について

(2) 使用許可及び使用料全額免除の根拠について

(3) 使用料を徴収するとした場合の金額について

(4) 光熱水費の徴収についての取り扱いについて

(5) 青森県庁、東北 6 県県庁所在都市及び函館市の状況について

(6) 財務規則では行政財産の使用許可は原則 1 年とされているが、3 年とし
ていることについて

3 監査対象事項

請求人は、市長が青森市労働組合連合会（以下「市労連」という。）の行政財産の使用許可について、適切な調査をせずに漫然と前例に従って使用料を全額免除したことは違法・不当であるとし、違法・不当に使用料を徴収しなかったことにより青森市に損害を与えたとして、平成 23 年度と平成 24 年度分の使用料相当額 1,579,104 円を請求すること及び平成 25 年度使用料相当額 715,164 円を徴収することを求めている。

また、市労連から、この徴収ができないのであれば、市長が青森市に与えた損害、平成 23 年度と平成 24 年度分の使用料相当額 1,579,104 円と平成 25 年度使用料相当額 715,164 円を青森市に賠償することを求めている。

そこで、本請求の趣旨を勘案し、市長が本件使用許可にあたって使用料を全額免除し徴収しないことは違法又は不当に公金の徴収を怠る事実当該するかを監査の対象事項とした。

第 4 監査の結果

1 事実関係

(1) 行政財産使用許可について

本件に係る組合事務所は、市役所第二庁舎が建設された昭和 40 年から現在の場所を使用し、これまで継続使用許可申請に基づき使用を許可してきた。

平成 23 年度から平成 25 年度までの使用許可の概要は ~ のとおりであるが、使用許可書において、使用料については免除とする(第 4 条)が、経済情勢の変動その他の事情の変更により特に必要があると認める場合には使用料を改定することができる(第 5 条)とし、使用許可の取消し又は変更については、国又は市若しくは他の地方公共団体において、公用又は公共用に供するための物件を必要とするときは、使用許可の取消しができる(第 9 条第 1 号)としている。

使用許可期間については、当初、青森市財務規則第 196 条第 2 項ただし書きの「特別の理由がある場合」に該当するものとして、平成 23 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日までの 3 年間としていたが、平成 24 年 2 月 22 日に本件使用許可が取り消され、使用許可期間を平成 23 年 4 月 1 日から平成 24 年 3 月 31 日までの 1 年間に修正した許可書が再発行されている。

また、平成 24 年度からは使用者が市労連から青森市役所職員労働組合（以下「市職労」という。）となっている。

平成 23 年度分

ア 使用者	青森市労働組合連合会 執行委員長
イ 使用許可年月日	平成 23 年 3 月 18 日
ウ 使用許可物件	青森市中央一丁目 22 番 5 号 青森市役所本庁舎（第一庁舎 3 階）103.68 m ²
エ 使用許可期間	平成 23 年 4 月 1 日から平成 24 年 3 月 31 日まで
オ 使用料	免除

平成 24 年度分

ア 使用者	青森市役所職員労働組合 中央執行委員長
イ 使用許可年月日	平成 24 年 3 月 21 日
ウ 使用許可物件	青森市中央一丁目 22 番 5 号 青森市役所本庁舎（第一庁舎 3 階）103.68 m ²
エ 使用許可期間	平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日まで
オ 使用料	免除

平成 25 年度分

ア 使用者	青森市役所職員労働組合 中央執行委員長
イ 使用許可年月日	平成 25 年 3 月 14 日
ウ 使用許可物件	青森市中央一丁目 22 番 5 号 青森市役所本庁舎（第一庁舎 3 階）103.68 m ²
エ 使用許可期間	平成 25 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日まで
オ 使用料	免除

(2) 行政財産使用許可及び使用料免除の根拠

使用許可について

法第 238 条の 4 第 7 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と規定されており、当該規定に基づき使用を許可している。また、市職員の福利厚生や労働条件改善に寄与した活動を行っており、許可期間中に解散若しくは事務所移転の予定がなく、その定着性、固定性から、青森市財務規則第 196 条第 2 項ただし書きを適用し使用許可期間を 3 年としてきたものである。

なお、3 年という複数年度にわたる使用許可については見直しを行っており、上記(1)でも述べているとおり、平成 23 年度分からは使用許可期間を 1 年としている。

使用料免除について

青森市行政財産目的外使用料条例第 2 条において、行政財産の目的外使用につき、その使用の許可を受けたものから使用料を徴収するものと規定されている。

また、同条例第 4 条において、「国、他の地方公共団体その他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」又は「その他市長が特に必要と認めるとき」に該当すると認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができるものと規定されている。

本件使用許可にあたっては、「職員の福利厚生」、「勤務条件の改善」及び「職員の危険防止対策の検討」など、円滑な市政運営を確保するうえで、市当局と密接な関係を有し相互協力が必要な団体であるため、特に必要と認められるとして、同条例第 4 条第 2 号の「その他市長が特に必要と認めるとき」に該当すると認め、使用料の全部を免除している。

(3) 青森市労働組合連合会について

市職労、全水道青森水道労働組合（以下「水道労組」という。）青森交通労働組合（以下「交通労組」という。）をもって組織され、加盟組合相互の連携のもとに組合員の基本的権利を守り、労働条件の改善を図ること等を目的としている。

市労連を構成する上記団体の職員加入状況（平成 24 年 4 月 1 日現在）は次のとおりである。

青森市役所職員労働組合

加入可能職員数 2,022 名（管理職除く）

加入者数 1,619 名

加入率 80.1%

全水道青森水道労働組合

加入可能職員数 100 名（管理職除く）

加入者数 89 名

加入率 89.0%

青森交通労働組合

加入可能職員数 144 名（管理職除く）

加入者数 142 名

加入率 98.6%

2 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認、関係職員からの事情聴取等に基づき、次のように判断する。

(1) 使用許可期間について

請求人は、平成 25 年 4 月分以降の使用許可を取り消しし、使用許可期間を 1 年とすべきと主張している。

このことについては、上記事実関係(2)の において述べたとおり、原許可においては、青森市財務規則第 196 条第 2 項ただし書きの「特別の理由がある場合」を適用し、使用許可期間を平成 23 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日までの 3 年間としていたが、その後、使用許可期間を修正した許可書を発行しており、平成 23 年度、平成 24 年度及び平成 25 年度の使用許可期間はそれぞれ 1 年とし規則に則ったものとなっている。

したがって、使用許可期間については、現時点において既に請求人が求めている状態となっていることから、監査の対象とはしない。

なお、このような状況となったのは、請求人に対する本件使用許可に関する文書の開示日(平成 24 年 2 月 21 日)が使用許可期間を修正する以前であったためである。

(2) 使用料の免除について

使用料免除に係る市労連の活動内容等の調査について

請求人は、市労連の使用料の免除申請に係る書類に、「職員の福利厚生、労働条件改善を図り、住民の福祉向上のため活動している」旨の記載があるが、規約には組織の目的及び事業として「職員の福利厚生」、「住民の福祉向上」について規定されていないのに、その活動内容等について市は何ら調査することなく使用料を全額免除したことは違法・不当であると主張している。

まず、活動内容等の調査をしたか否かについてであるが、新規、継続にかかわらず、使用許可申請及び使用料免除申請を受けたうえでその可否を決定するものであり、その判断の過程において、当然にして、申請者についての調査あるいは使用許可及び使用料免除に係る妥当性についての検証は行われている。

関係職員からの聴き取りにおいても、使用許可期間を 3 年から 1 年としたほか、電気料だけ徴収をしていた光熱水費について、平成 24 年度からは、ガス、上下水道及び暖房に係る取り扱いについても他の団体と同様に徴収することとしたなど順次見直しをしているとのことからも、請求人の市労連について何ら調査されていないという主張は認められ

ない。

次に、市労連の規約に規定されていない「職員の福利厚生」と「住民の福祉向上」のための活動と使用料免除の関連についてであるが、このことについては、市労連と市職労の関係を踏まえながら述べる必要がある。

市労連は、事実関係(3)で述べたとおり、市職労、水道労組、交通労組をもって組織されている。

このうち、市職労は法的に認められた団体である市役所職員組合、市役所現業労働組合をあわせ実際に事業を実施している団体で、組合員である市役所職員の経済的、社会的、文化的地位の向上を図るための活動を行っている。具体的には、労働条件改善については、「勤務労働条件等に関する市との協議」をはじめ、「衛生委員会等へ委員参加するなど、市と協議し、職員の危険防止対策の検討」を行い、また、職員の福利厚生として「生計貸付の融資制度」や「死亡、災害、入院、入学、卒業等の共済給付」などを行っている。

市では、市職労のこのような事業活動が、職員の勤務条件の安定をもたらし、職員が安心して仕事ができる環境を整えることとなり、ひいては地域住民の福祉向上に資することとなるとしている。

これをもって、青森市行政財産目的外使用料条例第4条第2号に該当するものとし、これまでも柳川庁舎及び浪岡庁舎については、市職労からの申請に対し使用許可し、使用料を免除している。

市労連は、市職労、水道労組、交通労組をもって組織されているが、実態として、それぞれの組織の事務の総括を市職労が担っているという状況にあることから、市労連からの申請に対しては、市職労に対する取扱いと同様に使用料を免除していたものと解する。

他都市の状況について

他都市の状況を見ると、青森県、そして東北6県の県庁所在都市については、使用許可を受け全額免除となっており、函館市ほか中核市においては、奈良市が平成24年1月16日から同年1月31日までにおいて実施した庁舎内の労働組合事務所等有無についての調査によれば、回答が得られた34市のうち31市が庁舎内に労働組合事務所が存在し、そのうち29市が使用料を全額免除としているという結果となっている。

使用料免除の妥当性について

使用料の免除については、青森市行政財産目的外使用料条例第4条において、「国、他の地方公共団体その他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」又は「その他市

長が特に必要と認めるとき」に該当すると認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができる」と規定され、本件使用許可においては、同条例第4条第2号「その他市長が特に必要と認めるとき」に該当するとし使用料の全部を免除することとしている。

つまり、使用料の免除について、同条例第4条第2号に該当するかどうかを判断する明確な基準がないことから、当該規定の適用にあたっての判断については市長の裁量に委ねられている。

使用料の免除については、使用者の実態からすれば、地域住民の福祉向上に資する事業活動を行い一定の公共性があること、また、他都市の多くが組合事務所の使用許可にあたって、使用料を免除としている等の状況を考慮すると、社会通念上著しくその妥当性を欠いておらず、市長の判断に重大な瑕疵が認められないことから、裁量の範囲を逸脱したものとはいえないと解する。

したがって、使用料を免除したことは妥当であり、理由なく使用料を徴収していないとはいえず、違法又は不当に公金の徴収を怠る事実には該当しないものと判断する。

よって、本件使用許可に係る平成23年度及び24年度分の使用料相当額を請求すること及び平成25年度使用料を徴収すること、それができない場合、市長が青森市に与えた損害額を青森市に賠償することを求めるとする主張には理由がない。

3 結論

監査の結果、本件請求については理由がないものと認めこれを棄却する。