

尼崎市監査公表第 7 号

尼崎市職員措置請求に係る通知文の公表について

地方自治法第 242 条の規定により、 から令和 2 年 5 月 12 日付けで提出のあったみだしの措置請求について監査を行った結果、別紙のとおり請求人 に通知を行ったので、同条第 5 項の規定により公表する。

令和 2 年 7 月 6 日

尼崎市監査委員	今	西	昭	文
同	藤	川	千	代
同	開		康	生
同	丸	岡	鉄	也

1 請求の要旨

請求人から提出された措置請求書（以下「本件請求」という。）及び請求人に確認した結果から要約・整理すれば、請求の要旨は、次のとおりである。

(1) 社会福祉協議会への補助金に係る損害賠償請求（以下「請求事項①」という。）

尼崎市長（以下「市長」という。）は、憲法第 94 条及び地方自治法（以下「法」という。）第 14 条による条例の定めもなく、社会福祉法人尼崎市社会福祉協議会（以下「社協」という。）に対して、令和 2 年度補助金 113,764,000 円（以下「本件補助金」という。）を支出し、社協が関係団体への補助金交付及び私事旅行等に本件補助金を使用するとともに、社協がその中央支部、小田支部、大庄支部、立花支部、武庫支部、園田支部の 6 支部（以下「6 支部」という。）へ支部運営事務費として補助金（900,000 円）を支出している。また、社協が実質的に部落解放同盟（以下「同盟」という。）と同一であり、社協が実施する事業は、「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」であるにも関わらず、社協に対して本件補助金を支出することは憲法第 89 条後段に違反している。

このため、市長に対して、市が被った損害賠償額 113,764,000 円及び令和 2 年 5 月 29 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を請求することにつき、措置を求める。

(2) 6 支部に対する市行政財産の使用料免除等に係る請求（以下「請求事項②」という。）

市長は、条例の定めもなく、6 支部に対して使用料を免除して市の行政財産（6 支部の所在地としている施設で、支所、庁舎又は生涯学習プラザ内の一部。以下「本件使用財産」という。）を使用させていることは憲法第 94 条、法第 237 条及び第 238 条の 4 並びに第 244 条の 2 の規定に違反する。

このため、市長は、6 支部に対して本件使用財産からの立ち退きと既に免除した使用料を請求するよう求める。

(3) 弁護士費用の着手金の返還請求（以下「請求事項③」という。）

市長は、本件請求に係る監査結果通知を受けた後に、請求人が提起する住民訴訟に対応するため市が弁護士費用の着手金（以下「着手金」という。）（166,000 円）を支出しようとしていることについて、市長に対して返還を請求するよう求める。

2 請求の受理

令和 2 年 5 月 12 日付けで請求のあった本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）について、請求事項②が法第 242 条第 1 項に規定する要件を具備しているものと認め、同日付けでこれを受理した。

3 監査の対象事項

本件請求の要旨から、請求事項②について条例の定めがなく本件使用財産の使用及び使用料及び光熱水費等の実費弁償金を免除していることが違法又は不当な財産の管理及び公

金の賦課徴収を怠る事実であるか否か、その結果市長は必要な措置を講ずるべきか否かを監査の対象とする。

なお、請求事項①については、請求人が主張する「条例の定めなく社協に対して補助金を交付することは違法である。」、「社協が実質的に同盟と同一であり、社会福祉事業に対して補助金を交付することは憲法第 89 条後段に違反する。」、「私事旅行や老人クラブ連合会など各団体への支給等に補助金を使用している。」について、これらの事実を認めるに足りる的確な書面の添付や何をもって違法又は不当とするのか具体的な摘示がなされていないことから、監査の対象外とする。

また、請求事項③については、着手金の支出が違法・不当との摘示がされていないことから、監査の対象外とする。

4 監査の実施

(1) 監査対象部局

総合政策局

(2) 請求人の陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づく陳述については、請求人から陳述を行わない旨の意思表示があったため、実施しなかった。

(3) 監査対象部局に対する文書照会及び事情聴取

令和 2 年 7 月 1 日、監査対象部局からの本件請求に係る照会事項に対する文書回答を得た。

(4) 監査の期間

令和 2 年 5 月 12 日から同年 7 月 3 日まで

5 監査の結果

(1) 関係法令の定め

法第 238 条第 3 項では、「公有財産は、これを行政財産と普通財産に分類」し、同条第 4 項では、「行政財産とは、普通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」をいい、同法第 238 条の 4 第 7 項では、「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。」と定められている。

また、地方財政法第 8 条では、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。」と定められている。

なお、請求人が主張する憲法第 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができ

る。」として地方公共団体の権能を定めたものである。次に、法第 237 条は、「第 238 条の 4 第 1 項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」とし、同法第 238 条の 4 第 1 項は、「行政財産は、次項から第 4 項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」として、主に行政財産の貸付け（民法上の賃貸借及び使用貸借）等について定めたものである。最後に、法第 244 条の 2 第 1 項は、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」として、公の施設の設置及び管理に関する事項は条例で定めることを定めたものである。

(2) 本市の行政財産の目的外使用等に関する条例・規則の概要

公有財産の管理目標、行政財産の目的外使用に係る許可基準及び使用料の減免について、尼崎市行政財産使用料条例（以下「使用料条例」という。）及び尼崎市公有財産規則（以下「財産規則」という。）において次のように定められている。

ア 公有財産の管理目標（財産規則第 19 条）

局長は、その所管に属する公有財産を常に良好な状態で管理し、その用途又は目的に応じて効率的に運用しなければならない。

イ 行政財産の目的外使用許可の基準（財産規則第 28 条）

行政財産の目的外使用については、「国又は他の地方公共団体その他公共団体若しくは公共的団体において、公用又は公共用その他公益上の目的のために使用させるとき。」、「公益事業の用に供するため使用させるとき。」、「市長が特に必要があると認めるとき。」などに該当する場合において、許可することができる。

ウ 行政財産の目的外使用許可に係る使用料の減免（使用料条例第 6 条）

使用料は、「国又は他の地方公共団体その他公共団体において、公用又は公共用その他公益上の目的のために使用させるとき。」、「市長が特別の理由があると認めるとき。」などに該当するとき、減免することができる。

エ 光熱水費等の負担（財産規則第 34 条）

行政財産の使用の許可を受けた者は、当該行政財産の使用に伴う電気、ガス、水道、電話等の経費を負担しなければならない。ただし、市長がやむを得ない理由があると認める場合は、この限りでない。

(3) 本市の行政財産目的外使用に係る使用料の減免基準の概要

本市の「普通財産貸付け及び行政財産使用許可等に係る基本方針」（平成 27 年 2 月策定、平成 29 年 1 月一部改定）では、使用料条例第 6 条のその他市長が公益上必要があると認める場合の減免基準について次のとおり定められている。

ア 福祉協会等の公共的団体が地域の公共的活動やコミュニティ活動の用に供する場合
全額免除

イ 公益的団体等が本市施設内に事務所等を設置する場合で、本市事務事業と密接に関係があり本市施設の使用が不可欠な場合、又は所管課との連携が必要な場合

1/2 減額

(4) 事実の認定

監査対象部局からの文書回答及び関係資料によると、次のことが認められる。

ア 社協の概要等

社協は、尼崎市における社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の健全な発達及び社会福祉に関する活動の活性化により、地域福祉の推進を図ることを目的とする社会福祉法人である。

社協は、昭和 26 年に社会福祉事業法（平成 12 年法律第 111 号によりその名称は社会福祉法に改められた。）の制定に伴い「尼崎市社会福祉連合協議会」として設立され、昭和 41 年に社会福祉事業法に基づく社会福祉法人に改組された。

社協の会員は、普通会員（社協各支部の単位福祉協会、同各支部の社会福祉連絡協議会、民生児童委員等の社会福祉奉仕者及び団体、社会福祉事業施設、社会福祉活動団体、社会福祉関係公務員、学識経験者及び社会福祉に関係のある団体）と賛助会員（社協の事業に理解と熱意を有し、賛同する個人又は団体）からなる。

現在の構成団体は、民生児童委員協議会連合会、連合婦人会、老人クラブ連合会、防犯連絡協議会、PTA 連合会、民間社会福祉施設連絡協議会、遺族会、保護司会、身体障害者連盟福祉協会、子ども会連絡協議会、三師会（医師会・歯科医師会・薬剤師会）、少年補導委員連絡協議会及びボランティア代表である。

社協には 6 支部が置かれており、6 支部には、上記各構成団体の地区団体のほか、単位福祉協会から構成される社会福祉連絡協議会が置かれている。

社協は、地域福祉活動事業、ボランティア活動推進事業、老人福祉センター事業等を行ってきた。

本市では、昭和 26 年に社協が設立（昭和 41 年に社会福祉法人に改組）された際、旧町内会組織（昭和 22 年に廃止）を単位として社協の単位福祉協会が組織され、これが旧町内会組織を受け継いだという経緯から、社協及びその下部組織は上記事業のほか、本市の自治会機能を担ってきた。

イ 本件使用財産の概要

各支部に使用させている行政財産は次表の施設内である。次表の施設名（所在地）は、令和 2 年 7 月 1 日現在であり、備考は過去に使用させていた施設名（各支所を設置する根拠条例は平成 31 年 4 月 1 日に廃止）である（6 支部の使用開始日は不明）。

支部名	施設名（所在地）	備考
中央支部	中央北生涯学習プラザ （尼崎市東難波町2丁目14番1号）	中央支所
小田支部	小田南生涯学習プラザ （尼崎市長洲中通1丁目6番10号）	小田支所、小田庁舎
大庄支部	大庄北生涯学習プラザ （尼崎市大島3丁目9番25号）	大庄支所
立花支部	立花庁舎 （尼崎市栗山町2丁目24番3号）	立花支所
武庫支部	武庫西生涯学習プラザ （尼崎市武庫の里1丁目13番29号）	武庫支所
園田支部	園田庁舎 （尼崎市御園1丁目23番8号）	園田支所

ウ 地域振興センターの位置及び業務内容等

監査対象部局（総合政策局）が本件使用財産を管理しているが、それを所管する中央、小田、大庄、立花、武庫、園田地区の地域振興センター及び地域課は上記の表に記載する各施設の事務室を事業所としている（尼崎市事業所事務分掌規則別表に規定）。

地域振興センター（地域課）の分掌する主な事務は、「地域における協働のまちづくり及びコミュニティ推進事業の企画、立案及び推進」、「地域における災害救助その他民生」、「日本赤十字社」、「社会福祉協議会その他協議会」、「各地区の区域内の地域振興連携推進会議」、「地域におけるコミュニティの情報収集」、「生涯学習プラザにおける事業の企画、立案及び実施」に関することである。

エ 本件使用財産の使用状況

本件使用財産を管理する総合政策局では、上記の表に記載する各施設の事務室スペースの一部を、社協に対して6支部の支部事務所として使用させている。

支部事務所では、本市から委託業務（生活支援サービス体制整備事業、高齢者等見守り安心事業、緊急通報システム事業）のほか、本市から移管された業務（日本赤十字社活動資金募集活動事務、各行政機関委員等の推薦、老人クラブ団体事務等）を実施している。

各支部事務所の職員数は、市の受託事業で配置している生活支援コーディネーター、本市健康福祉局からの補助事業として配置している地域福祉活動専門員も含めると、中央支部、小田支部、大庄支部、立花支部、武庫支部が各5人、園田支部が6人である。

オ 本件使用財産を 6 支部に使用させている理由等

本件請求に係る照会事項に対する総合政策局からの回答（回答文書の確認結果を含む。）によると次のとおりである。

- ・ 平成 17 年度当時に各支部が事務所スペースとしていた旧支所については、尼崎市役所支所設置条例にて「地域における協働のまちづくり及びコミュニティの創造の拠点並びに保健及び福祉に関するサービスその他行政サービスの提供の場」と位置づけられている。また、各地域振興センターは、主に「地域における協働のまちづくり及びコミュニティ推進事業の企画、立案及び推進」を行うこととしており、そのためには、各支部職員や単位福祉協会等、地域の方々とともに自治のまちづくりに向けた取組を推進することが欠かせないものとなっている。
- ・ 一方、6 支部においては昭和 22 年に廃止された旧町内会組織を継承し、自治機能を有している単位福祉協会等自治活動の連絡調整及び取りまとめのほか、平成 17 年度には市からの事務移管が行われていることなどから、市が担っていた地域振興に関する業務の一部を尼崎市社会福祉協議会が担うなど、本市の社会福祉協議会は他都市と異なり、自治活動などにおいて中核的な役割を担っている状況となっており、地域振興センターとともに地域コミュニティの推進業務に取り組んでいる。
- ・ こうしたことから平成 18 年度に当時の企画財政局及び総務局の決裁により、「社協支部の業務実態は地域振興センターと一体的不可分なものであり、他団体の業務と比べても特殊性があることから、行政財産の使用許可は行わず、したがって使用料及び光熱水費等実費弁償の徴収は行わない。」とする方針を定めたものである。なお、この決裁で使用許可を行わないとしているのは、本件使用財産の使用は、行政財産の目的内の使用であり、その場合法令で使用許可が必要との定めがないとの認識であったと考えている。
- ・ 現在、生涯学習プラザ（支所及び地区会館及び公民館の複合施設として建設された施設）及び支所廃止後の庁舎において 6 支部が使用する事務所スペースについても、行政財産の目的内の使用であるという認識のもと、この方針決裁に基づき、同様の対応としている。

カ 公共施設の再配置等における考え方

平成 24 年 9 月に策定された「公共施設の最適化に向けた取組について（素案）」において、「6 地区の地域振興センター及びコミュニティルームについては、施設の老朽化等の状況や窓口機能の集約化の内容などを踏まえるなか、中央地区以外は地区内に新たに建設する地区会館との複合施設に設置する。支部社協についても、地域振興センターとともに新たな複合施設内に設置する。」と示されている。

これを受けた各地区における支所と地区会館の複合施設の方向性についての説明会が各地区において進められているが、この説明会におけるイメージ図においても、地

域振興センターと社協支部の執務室として記載されている。

中央地区について記載はないが、「尼崎市立生涯学習プラザの設置及び管理に関する条例」の制定に併せて、「尼崎市役所支所設置条例」が廃止された経緯から、中央地区を含めて 6 支部に対して本件使用財産の位置づけがなされていると考えられ、現に中央北生涯学習プラザでは地域振興センターと社協中央支部が事務室に配置されている。

(5) 行政財産の目的内使用に関する判例等

京都府庁舎の記者室設置が行政財産の目的内使用に当たるとかが問われた訴訟の判決（京都地裁平成 2 年（行ウ）10 平成 4 年 2 月 10 日判決）において、「京都府は、府の施策や行事などの公共的情報を迅速かつ広範に府民に周知させる広報活動の一環として、庁舎内に記者室を設置し記者等に使用させているものであって、記者室は、京都府の事務または事業の遂行のため京都府が施設を供するものであり、直截に公用に供されているものといえるから、行政財産の目的内使用に当り、これが、行政財産を第三者に対し、目的外に使用させる場合に該当しないものと認められる。」との判断を示している。

なお、国は財務省理財局長通達「行政財産を貸付け又は使用許可する場合の取扱いの基準について」（昭和 33 年 1 月 7 日蔵管第 1 号、最終改正令和 2 年 2 月 7 日）において、貸付け又は使用許可とみなさない場合の基準を定めている。具体的には、「次の施設の用に供する場合は、国の事務、事業の遂行のため、国が当該施設を提供するものであるから、貸付け又は使用許可とみなさないことができる。」と記載されており、その具体項目として、上記判例の「新聞記者室」の外、「病院経営の委託のように国の事務、事業の一部を国以外の者に委託した場合において、それらの事務、事業を行うため必要な施設（ただし、国の施設を使用させることが契約書に明記されており、かつ、当該業務以外に国の施設を使用しない場合に限る。）」、「清掃、警備、運送等の役務を国以外の者に委託した場合において、それらの役務の提供に必要な施設（ただし、当該役務の提供に必要な施設を委託者において提供することが慣習として一般化しており、かつ、契約書に施設を提供することが明記されている場合に限る。）」等が挙げられている。

(6) 判断

本件請求において、請求人が違法、不当であると主張する事項について、関係法令及び認定事実等に基づいて判断を行う。

ア 財産の管理を怠る事実の有無について

総合政策局からの回答（5-4）-オ）を検証すると、平成 18 年度の方針決裁には、6 支部の支所施設使用の理由として、「社協支部の業務実態は地域振興センターと一体的不可分なものであり、他団体の業務と比べても特殊性があることから、行政財産の使用許可は行なわず、したがって使用料及び、光熱水費等実費弁償の徴収を行なわない。」と記載されている。「行政財産の目的内使用」とは明記されていないが、「社協支部の業務実態は地域振興センターと一体的不可分なもの」であることから、市の業務とし

て行政財産を使用させる方針を定めたものと解することができ、総合政策局の判断は妥当である。次に、6 支部に立花・園田庁舎及び中央北・小田南・大庄北・武庫西生涯学習プラザ内の事務室スペースを使用させていることについては、決裁文書はないものの、総合政策局からは「各支部による事務所スペースの使用は行政財産の目的内の使用であるという認識のもと、支所及び地区会館（及び公民館）の複合施設建設にあたって、この方針決裁に基づき、同様の対応としている。」との回答を得ている。本市では国のような行政財産の目的内使用の基準が定められていないが、本件使用財産の使用については、市の事務又は事業の執行という本来の目的に沿ったいわゆる行政財産の目的内使用であるという認識のもと行っているものと考えられる。

また、本市の公共施設の再配置の取組の経緯等からすると、本市は、生涯学習プラザにおいて、各地域振興センターと 6 支部事務室を設置することを方針として定め、業務実態においてもこれに沿った使用がなされている。このことから、地方財政法第 8 条及び財産規則第 19 条に違反するような事情も見られない。

以上のことから、行政財産の建物としての財産的価値に着目して、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産の管理について怠る事実は認められない。

イ 請求人の主張する法令違反の有無について

請求人が主張する法第 238 条の 4 の規定では、第 7 項において本来の用途又は目的以外に使用させる場合に、その用途又は目的を妨げない限度において使用許可ができる旨を定めているが、上記アで述べたように、本件使用財産は行政財産本来の目的として使用させているものであり、使用許可を必要とする法第 238 条の 4 の適用はないと解することができる。

ただし、総合政策局からの回答において、本件使用財産の根拠とする方針決裁は、支所施設の使用を認めたものであり、これと同様の趣旨として支所条例の廃止後の庁舎内及び生涯学習プラザ内の一部を使用させているものであるが、対象施設が異なることから各々の施設を使用させる場合には改めて決裁処理を行うことが必要である。

なお、請求人が違反すると主張している憲法第 94 条、法第 237 条及び第 238 条の 4 第 1 項並びに第 244 条の 2 の規定は、5-(1)（関係法令の定め）に記載しているが、本件使用財産の使用は行政財産の貸付け（民法上の賃貸借及び使用貸借）ではなく、また本件使用財産は事務室の一部であり公の施設として市民の利用に供される部屋ではないことから、本件使用財産の使用はいずれの規定にも違反するものではない。

ウ 公金の賦課徴収を怠る事実の有無について

請求人は、使用料を徴収することなく、行政財産を使用させることは違法であり、免除した使用料の返還を請求するよう求めている。

しかし、上記アで判断したように、市の行政財産の一部を使用させているのは、行

政財産の目的内の使用であり、市の取組として市の施設内に 6 支部を置くことを社協と協議したものと考えられることから、法第 238 条の 4 の規定に基づき行政財産を使用許可した場合の使用料の徴収を定めた行政財産使用料条例の適用はないものであり、市に使用料及び光熱水費相当の損害が発生する理由はない。

以上のことから、本件使用財産について使用料及び光熱水費を徴収しないことは、公金の賦課徴収を怠る事実には該当しない。

なお、仮に行政財産の目的外使用として許可された場合であっても、5-③(本市の行政財産目的外使用に係る使用料の減免基準の概要)に記載している減免基準には、「福祉協会等の公共的団体が地域の公共的活動やコミュニティ活動の用に供する場合」に該当する場合には、使用料は全額免除となる。

(7) 結論

したがって、本件請求のうち請求事項②については、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

(8) 要請

監査対象部局（総合政策局）においては、適正な事務執行の観点から、速やかに庁舎及び生涯学習プラザ内の 6 支部の使用について決裁手続を行われたい。

以 上