

監査公表第 682 号

住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行いましたので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 25 年 5 月 7 日

京都市監査委員	富	喜久夫
同	谷	口 弘 昌
同	西	村 京 三
同	海	沼 芳 晴

住民監査請求に係る請求文

住民監査請求書

現在、組合事務所として、京都市職員労働組合連合会・京都市職員労働組合・自治労京都市職員労働組合・京都市学校職員労働組合・京都市学校給食職員労働組合・京都自治体関連労働者自立組合に、市の庁舎を貸している。平成25年3月31日に切れるので、平成25年4月1日から貸すな。

現状は、ヤサカ河原町ビルに、環境政策局が7階と8階に入居。井門明治安田生命ビルに、保健福祉局が2階と3階に入居。Y・J・Kビルに、文化市民局が2階と3階に、監査事務局が5階に、選挙管理委員会事務局と人事委員会事務局が6階に入居。朝日ビルに、環境政策局が4階に、土地開発公社が5階と地下1階に入居。中信御池ビルに、保健福祉局が3階と4階と5階に入居している。年間賃料2億1,701万3,388円を支払っている。242条1項により不当な公金の支出に当る。ただちに出ていってもらえ。なぜ、間借りしてまで、組合を特別扱いにするのか。

京都市山科区

A

平成25年3月8日 京都市監査委員あて

注1 請求書記載の縦書きを横書きに、及び漢数字を算用数字にそれぞれ改めた。

2 請求人の氏名を記号化した。

3 請求人の住所の一部の記載を省略した。

4 平成25年3月15日付けで提出された事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 12-1 号

平成 25 年 5 月 7 日

請求人 様

京都市監査委員 富 喜久夫

同 谷 口 弘 昌

同 西 村 京 三

同 海 沼 芳 晴

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 25 年 3 月 8 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

- 1 現在、組合事務所として、京都市職員労働組合連合会・京都市職員労働組合・自治労京都市職員労働組合・京都市学校職員労働組合・京都市学校給食職員労働組合・京都自治体関連労働者自立組合（以下「本件組合」という。）に、京都市庁舎（以下「市庁舎」という。）を貸している。
- 2 現状は、ヤサカ河原町ビルの 7 階及び 8 階に環境政策局が、井門明治安田生命ビルの 2 階及び 3 階に保健福祉局が、Y・J・Kビルの 2 階及び 3 階に文化市民局が、同ビルの 5 階に監査事務局が、同ビルの 6 階に選挙管理委員会事務局及び人事委員会事務局が、京都朝日ビルの 4 階に環境政策局が、同ビルの 5 階及び地下 1 階に土地開発公社が、中信御池ビルの 3 階から 5 階までに保健福祉局が、それぞれ入居しており、年間賃料 2 億 1,701 万 3,388 円を支払っている。
- 3 これは、法第 242 条第 1 項により不当な公金の支出に当たる。なぜ、間借りしてまで本件組合を特別扱いするのか。
- 4 本件組合に対して直ちに市庁舎から退去させるよう、又は、平成 25 年 3 月 31 日に市庁舎の使用期間が満了するので、同年 4 月 1 日から本件組合に対して市庁舎の貸付けをしないよう求める。

第 2 要件審査

- 1 違法不当事由の摘示について

- (1) 住民監査請求は、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の防止又は是正を目的とする制度であるから、事実に基づかない憶測や主観だけで監査を請求することは許されず、住民監査請求においては、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性が具体的に主張され、必要な事実証明書が添付されていなければならない。
- (2) 本件請求においては、京都市（以下「市」という。）の複数の局が市庁舎周辺のビルに入居している事実をもって、本件組合が特別扱いされている旨の主張がなされているが、当該主張について、具体的な根拠が示されていない。
- (3) この点について、請求人に補正を求めたところ、請求人から平成 25 年 3 月 15 日付けで補正がなされた。当該補正の内容とそれに対する判断は、次のとおりである。

ア 補正の内容

市民に市庁舎を貸さないのに、本件組合に貸している。空きスペースがないのに、本件組合に貸している。なぜ、間借りしてまで貸すのか分からない。本件組合に貸す理由を教えて欲しい。

イ 上記アに対する判断

- (ア) 本件請求に係る請求書及び上記アの補正の内容によれば、本件組合に対する市庁舎の貸付けに関し、請求人は、市の複数の局が市庁舎周辺のビルに入居している事実を主張し、それを根拠に市庁舎に空きスペースがないとの主張をし、そのような状況であるにもかかわらず、本件組合に市庁舎を貸していることは違法又は不当である旨を主張しており、必ずしも十分とは言えないものの、一応の理由により、当該貸付けについて、違法又は不当とする具体的な根拠が示されたと認められる。
- (イ) 上記アの補正の内容によれば、請求人の主張は、上記(ア)のとおり、いずれも本件組合に対する市庁舎の貸付けの違法性又は不当性に関するものであり、市庁舎周辺ビルの借上げ経費の支出の違法性又は不当性については、何ら主張されていない。

よって、当該支出について、違法又は不当とする具体的な根拠が示されておらず、法第 242 条第 1 項の規定に適合しているとは認められない。

2 要件審査に係る判断

以上から、本件請求については、本件組合に対する市庁舎の貸付けが違法又は不当

であるとする部分について監査を実施し、市庁舎周辺ビルの借上げ経費の支出が不当な公金の支出に当たるとする部分は、法第 242 条第 1 項の規定に適合しているとは認められず、却下することとした。

なお、平成 25 年 4 月 12 日に実施した請求人の陳述の聴取の際、請求人から、本件組合に対する共益費並びにガス及び水道の使用料金の請求に関する主張がなされているが、当該主張については、本件請求に係る請求書、補正書及び事実証明書において何ら主張されていないものである。したがって、請求人の陳述において、監査の対象とされていない財務会計上の行為又は怠る事実についての主張がなされたとしても、これをもって、本件請求の対象とされる財務会計上の行為又は怠る事実についての主張がなされたものと解することは相当でなく、上記の判断は左右されない。

第 3 監査の実施

1 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 25 年 4 月 12 日に請求人 A からの陳述を聴取した。その要旨は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、行財政局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 市は、本件組合に市庁舎を本件組合の事務所として使用させる理由を答えてくれない。
- (2) 市は、市が借り上げている 5 箇所在市庁舎周辺ビルの共益費を支出しているが、本件組合には、共益費を請求していない。さらに、ガス及び水道の使用料金を請求していない。明らかに本件組合を優遇している。
- (3) 本件組合に対する家賃収入 369 万 4,978 円に対して、市庁舎周辺ビルの賃料 2 億 1,701 万 3,380 円は明らかに過大である。

2 新たな証拠の提出

請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

3 関係職員の陳述及び関係書類の提出

関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 25 年 4 月 12 日に陳述の聴取を行った。その要旨は、おおむね次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

(1) 本件組合に対する市庁舎の使用許可について

ア 市と本件組合とは、職員の勤務条件等について、随時、協議・交渉をする必要があり、管理上、双方にとって、庁舎内に本件組合の事務所があることは合理的であることから、法第238条の4第7項の規定に基づき、京都市公有財産規則（以下「公有財産規則」という。）第18条第4号の「市長が特に必要があると認めるとき。」に該当するものとして、本件組合に対して市庁舎の屋上及び地下部分の636平方メートルの使用を許可している（以下、この使用の許可を「本件使用許可」という。）。

イ なお、本件組合からは、使用料として、平成24年度は年間約370万円を収入している。

(2) 市庁舎周辺ビルの借上げについて

ア 本庁組織の拡充による職員の増員、新組織の創設等があり、現在、ヤサカ河原町ビル、Y・J・Kビル、中信御池ビル、京都朝日ビル及び井門明治安田生命ビルの5箇所約4,930平方メートルを借用している。

イ 年間賃料として、約2億1,700万円を支出している。

ウ 市庁舎周辺ビルの執務室等の配置に当たっては、市民へのサービス提供及び事務の効率化のため、可能な限り局単位又は部単位で行っている。

エ 支出経費の抑制を図るため、不動産の市場調査を行い、契約単価値下げ交渉を随時実施している。

オ なお、市庁舎周辺ビルの執務室等の解消については、市庁舎整備基本構想（以下「基本構想」という。）を平成25年3月に策定し、執務室等の分散化・狭あい化の解消と業務の効率化に取り組むこととしている。

(3) 請求人の主張に対する意見について

ア 職員団体は、職員の勤務条件の維持向上及び市政や地方自治の調査研究等に関する活動を行っていることから一定の公共的・公益的性格が認められている。

イ 本件使用許可の場所は、本庁舎の屋上及び地下部分であるが、屋上部分へ行くには、エレベーターがなく、プレハブの建物であることから、雨風の際は湿気も多い。

ウ 地下部分については、外部からの採光も不十分で湿気も多く、風通しも悪い状態であるとともに、本庁舎の耐震性能の不足により安全性の観点からも問題があ

る。

エ このため、本件使用許可の場所は、安全面、衛生面及び健康面で執務環境として問題があり、また、市民サービスを提供する場所としても支障が多く、執務室として活用困難な状況であることから、市庁舎周辺ビルに入居している所属が当該場所を利用することにはならない。したがって、本件使用許可の場所があったとしても、市庁舎周辺ビルの執務室等の解消にはつながらない。

オ また、本件使用許可については、労働組合法でも、最小限の広さの事務所の供与は、不当労働行為となる便宜供与に当たらないとされており、適切なものと考ええる。

カ なお、政令指定都市 20 都市中 17 都市が職員団体に対し、法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づく行政財産の使用の許可（以下「目的外使用許可」という。）を行っている。

キ 請求人の主張である、市庁舎に空きスペースがなく、市庁舎周辺ビルを利用し、借上げ経費の支出を行っていることと、本件使用許可を行い、事務所スペースを提供していることとは、直接関係はなく、本件使用許可を行ったことは違法ではないと考える。

第 4 監査の結果

1 事実関係

本件監査において認められた事実関係は、次のとおりである。

(1) 行政財産の目的外使用許可に係る法令及び例規の規定

ア 法第 238 条第 3 項及び第 4 項並びに第 238 条の 4 第 7 項

公有財産のうち行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した財産をいい、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ている。

イ 公有財産規則

市の公有財産の取得、管理、処分等に関する事項を定める公有財産規則では、行政財産の使用許可について、当該許可の申請、基準、使用期間等に関して規定されている。

(ア) 使用許可の申請

行政財産の使用許可を受けようとする者は、所定の申請書により市長に申請

しなければならないこととされ、使用期間の満了後引き続き更新に係る使用許可を受けようとする者は、使用期間の満了前 30 日までに、所定の申請書により市長に申請しなければならないこととされている（公有財産規則第 20 条）。

(イ) 使用許可の基準

行政財産は、その用途又は目的を妨げないときで、かつ、次のいずれかに該当するときに限り、使用を許可することとされている（同規則第 18 条）。

- a 国、本市以外の地方公共団体その他公共団体が公用又は公共用に供するとき。
- b 災害その他緊急の必要により一時的に応急施設の用に供するとき。
- c 交通、通信、電気、ガスその他の公益事業の用に供するため、やむを得ないと認められるとき。
- d 上記 a から c までに掲げるもののほか、市長が特に必要があると認めるとき。

(ウ) 使用期間等

行政財産の使用期間は、1 年以内とされ、市長が特に必要があると認めるときは、3 年以内とされている。また、当該使用期間は、更新することがあるとされている（同規則第 19 条）。

(2) 本件使用許可の概要

ア 申請

京都市職員労働組合連合会、京都市職員労働組合、自治労京都市職員労働組合及び京都自治体関連労働者自立組合から平成 24 年 3 月 19 日付けで、京都市学校職員労働組合から同月 22 日付けで、京都市学校給食職員労働組合から同月 23 日付けで、それぞれ市有財産更新使用許可申請書が提出され、市庁舎の、更新に係る使用の許可が申請された。

イ 使用許可の決定

上記アを受けて、市は、平成 24 年 4 月 1 日、本件使用許可を決定し、本件組合に対し、同日付けで市有財産使用許可書を交付した。

本件使用許可に係る決定書には、その理由として、職員団体への目的外使用許可について、労働組合法において「最小限の広さの事務所の供与は、不当労働行為となる便宜供与に当たらない。」（同法第 7 条第 3 号）とされており、こうした

労働法規の趣旨を踏まえ、法第 238 条の 4 第 7 項の規定に基づき、使用を許可する旨の記載があった。

ウ 本件使用許可の内容

本件使用許可に係る使用許可財産名及び数量は、次のとおりである。また、本件使用許可に係る使用期間は、平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日までとされており、その指定用途は、本件組合それぞれの事務室とされている。

(7) 京都市職員労働組合連合会

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎屋上）
- b 数 量 35.58 平方メートル

(イ) 京都市職員労働組合

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎地下）
- b 数 量 324.50 平方メートル

(ウ) 自治労京都市職員労働組合

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎屋上）
- b 数 量 204.52 平方メートル

(エ) 京都市学校職員労働組合

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎地下）
- b 数 量 24.56 平方メートル

(オ) 京都市学校給食職員労働組合

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎屋上）
- b 数 量 36.49 平方メートル

(カ) 京都自治体関連労働者自立組合

- a 使用許可財産名 建物（本庁舎地下）
- b 数 量 10.00 平方メートル

(3) 市庁舎周辺ビルの借上げ状況

行財政局総務部庁舎管理課の所管に係る市庁舎周辺ビルの借上げ状況は、おおむね次のとおりである。

ア ヤサカ河原町ビル

(7) 所在地 京都市中京区河原町通二条下る一之船入町 384 番地

(イ) 賃借面積

- 7階 195.17 平方メートル 環境政策局事業系廃棄物対策室
- 8階 340.78 平方メートル 同局循環型社会推進部循環企画課及びまち美化推進課

イ 井門明治安田生命ビル

(ア) 所在地 京都市中京区烏丸御池下る虎屋町 566 番地の 1

(イ) 賃借面積

2階 690.31 平方メートル 保健福祉局保健福祉部監査指導課及び長寿社会部

3階 454.94 平方メートル 同局子育て支援部

ウ Y・J・Kビル

(ア) 所在地 京都市中京区河原町通御池下る下丸屋町 394 番地

(イ) 賃借面積

2階 378.22 平方メートル 文化市民局文化芸術都市推進室文化芸術企画課及び文化財保護課

3階 378.22 平方メートル 同局市民生活部人権文化推進課及び市民スポーツ振興室

5階 378.24 平方メートル 監査事務局

6階 378.24 平方メートル 選挙管理委員会事務局及び人事委員会事務局

エ 京都朝日ビル

(ア) 所在地 京都市中京区柳馬場御池下る柳八幡町 65 番地

(イ) 賃借面積

4階 784.20 平方メートル 環境政策局環境企画部環境管理課及び環境指導課並びに適正処理施設部施設管理課及び施設整備課

5階 92.89 平方メートル 土地開発公社

地下1階 24.03 平方メートル 土地開発公社 (倉庫)

オ 中信御池ビル

(ア) 所在地 京都市中京区寺町通御池下る下本能寺前町 500 番地の 1

(イ) 賃借面積

3階 278.30 平方メートル 保健福祉局生活福祉部地域福祉課

4階 278.30 平方メートル 同部保険年金課

5階 278.30 平方メートル 同局保健衛生推進室医務審査課

(4) 基本構想

ア 基本構想は、現在の本庁舎を保存し、市民の安心・安全を守り、現市庁舎が抱える課題を解消する基本的な方向性について、平成25年3月に取りまとめられたものである。

イ 基本構想では、現市庁舎の課題として、耐震性能、執務室、市民対応スペース等の不足などを挙げ、また、全ての出入口に段差があるなど、バリアフリー化への対応も課題があるとされている。

ウ 基本構想では、その整備方針の一つに、「効率的・効果的な行政運営が実践できる市庁舎」を掲げ、効率的・効果的な行政サービスが提供できるよう、民間ビル執務室を解消するなどの整備を進めることとされている。具体的には、分庁舎を新たに建設し、民間ビル執務室を解消することとされている。

エ また、市庁舎が備えるべき機能として、「行政」、「議会」、「防災」及び「市民スペース」を掲げ、整備に当たっては、次の性能などに配慮することとされている。

(ア) 防災拠点としての耐震性・安全性の確保

(イ) 効率性・柔軟性を備えた執務環境の整備

(ウ) 市民が利用しやすく、「京都」を感じられる庁舎

(エ) バリアフリー化の徹底など

オ 市庁舎の整備スケジュールについては、平成25年度に市庁舎整備基本計画を策定し、平成26年度から設計を実施し、平成34年度に工事を完了する予定とされている。

2 判断及び結論

(1) 始めに

ア 請求人の主張の要旨

本件請求は、市庁舎周辺ビルに市の複数の局が入居しており、市庁舎に空きスペースがない状況であるにもかかわらず、本件組合に、組合事務所として、市庁舎を貸していることは不当であるなどとして、本件組合に対し、直ちに退去させるなどの措置を講ずべきことを請求するものである。

イ 本件監査における論点

請求人は、本件組合に対する市庁舎の貸付けの不当性を主張するが、本件使用許可は、上記1(2)のとおり、法第238条の4第7項の規定による行政財産の目的外使用許可であって、同条第2項から第4項までの規定による行政財産の貸付けではない。

したがって、本件監査では、市長が行った行政財産の目的外使用許可の違法性又は不当性の有無を判断することとする。

(2) 本件使用許可について

ア 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ているが(法第238条の4第7項)、これは、行政財産が、本来、公益を増進するという行政目的を達成するために用いられるべきものであることから、その使用による行政目的の達成を確保するとともに、当該目的以外の使用に供しても本来の使用目的が阻害されない例外的な場合に、当該行政財産の効率的な利用を可能にするものであると解される。そして、法も行政財産の目的外使用許可について、具体的な要件を定めていないことに鑑みると、当該行政財産を管理する行政機関は、当該行政財産の用途又は目的の内容、公用又は公共用に供する必要の生ずる見込み、使用者の範囲、使用の必要性の程度、当該許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、当該許可をしないことによる相手方の不都合若しくは影響の内容及び程度又は当該許可をすることによる相手方が享受する利益の性質など、諸般の事情を総合的に考慮してその可否を判断することが相当であり、かつ、当該行政財産を管理する行政機関には、当該許可に係る要件及び効果の判断において、広範な裁量権が認められていると解するのが相当である。このことは、本件使用許可を行った市長の判断にも当てはまると言える。

したがって、このような市長に認められた裁量権の行使が、その裁量権の逸脱又は濫用に当たるかどうかは、本件使用許可を行った市長の判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるものと解するのが相当である。

イ 以上の見地に立って本件使用許可の可否を検討すると、上記1の事実関係及び上記第3 3の関係職員の陳述から、次のように言うことができる。

- (ア) 市庁舎は、効率的・効果的な行政サービスの提供を行い、市民対応スペースの確保やバリアフリー化の徹底など市民が利用しやすく、更に耐震性能を備えた防災拠点ともなり得るものであるべきところ（上記1(4)）、本件使用許可を行っている場所は、市庁舎の屋上又は地下であり（上記1(2)ウ）、いずれの場所も安全面、衛生面及び健康面で執務環境として問題があり、行政サービスを提供する場所として支障が多いとされていることから（上記第3 3(3)）、公用又は公共用に供する必要の生ずる見込みがあるとは認められない。また、このような観点から見れば、本件使用許可をするに当たっての支障又は本件使用許可をした場合の弊害若しくは影響があるとは認められない。
- (イ) 市と本件使用許可の相手方である本件組合とは、職員の勤務条件等について、随時、協議・交渉をする必要があり、双方にとって、市庁舎内に本件組合の事務所があることは合理的であることから、行政財産の使用許可の基準を定めた公有財産規則第18条第4号の「市長が特に必要があると認めるとき。」に該当するものとして、本件使用許可を行ったとされる（上記第3 3(1)ア）。また、本件使用許可の理由として、労働組合法において「最小限の広さの事務所の供与」が認められている趣旨を踏まえ、行政財産の目的外使用許可を行ったことが認められる（上記1(2)イ）とともに、本件使用許可に係る用途が本件組合の事務所として指定されていることから（上記1(2)ウ）、当該事務所の使用者は、本件組合の関係者及び市の職員に限られると考えられる。
- (ウ) 上記(イ)からすれば、本件組合は、市の職員の勤務条件等の維持改善を図ることを目的とするものと解され、本件組合の活動が、労働者が使用者との交渉において労働者の地位を向上させることなどを目的とする労働組合法の趣旨（同法第1条）にかなうものであると言え、また、最小限の広さの事務所を供与することが使用者に認められているとする同法の趣旨（同法第7条第3号ただし書）に鑑みると、本件組合の事務所としての市庁舎の使用目的は相当であると認められる。また、随時、市と協議・交渉をするためには、本件組合にとって、市庁舎の使用の必要性はあり、本件使用許可が行われない場合は、市庁舎外に本件組合の事務所を設置することとなり、市との協議・交渉が効率的に行えず、市庁舎を使用する場合と他の場所を使用する場合とで、本件組合の活動にとっても、市にとっても、利便性に差異があることは否定できない。

ウ 請求人は、市庁舎周辺ビルに市の複数の局が入居しており、市庁舎に空きスペースがない状況であるにもかかわらず、本件組合に、組合事務所として、市庁舎を貸していることは不当であると主張するが、上記(ア)のとおり、本件使用許可を行っている場所は、執務環境及び行政サービスを提供する場所として支障が多く、上記第3 3(3)のとおり、当該場所があったとしても市庁舎周辺ビルの執務室等の解消にはつながらないとする関係職員の説明に不合理な点は見出せない。

エ 以上のことを考慮すると、公有財産規則第18条第4号の「市長が特に必要があると認めるとき。」に該当するものとして行われた本件使用許可が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くなど、市長に認められた裁量権の逸脱又は濫用に当たるとは認められない。

なお、本件使用許可における更新に係る使用許可の申請が、使用期間満了前30日までに行われていない不備が認められるが(上記1(2)ア及びウ)、上記の不備が、本件使用許可を行うに当たり、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとは認められず、上記の判断は左右されない。

(3) 結論

以上のとおり、本件使用許可について、これを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局)