

監査公表第 542 号

京都市職員措置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ったので、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 18 年 8 月 25 日

京都市監査委員 青 木 善 男
同 久 保 省 二
同 江 草 哲 史
同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る請求文

平成 18 年 6 月 23 日

京都市職員措置請求書

京都市監査委員 様

請求人

(住所) 京都市上京区

(氏名) A

ほか 5 名

- (1) 京都市は、(財)京都府部落解放推進協会が管理運営する京都府部落解放センター（以下「解放センター」という）と、(財)京都地域人権問題総合センター（旧 (財)京都部落問題総合センター）が管理運営するみかげ会館の用地を 20 年以上にわたって無償提供し続けている。京都市はこのことについて、両財団の設立目的、事業内容から見て「広く公益性を有した財団法人として認知し」、京都市公有財産及び物品条例に基づき、使用料を免除していると説明している（添付資料 1 参照）。
- (2) しかし、両財団法人には、免除しなければならないほどの公益性はない。
第 1 に、両財団がそれぞれ京都府に提出した「2004 年度事業報告書」を見ると、両財団とも公益性を有する事業など行っていない。（添付資料 2 参照）
第 2 に、両財団とも、市から用地の無償提供を受けながら、貸し館事業を行い、多額の収益を得ている。とくに京都府部落解放推進協会は 2004 年度、家賃、貸室料収入を合わせると 1600 万円以上の収益を得ている。（添付資料 2 参照）
第 3 に、解放センターについては、大通りに面した外壁にはイデオロギッシュなスローガンを書かれた垂れ幕が常時掲げられ、建物内部のあちこちには 2007 年地方選挙に立候補予定の解放同盟幹部の選挙ポスターが掲示されるなど、施設使用の態様という点から見ても、公益性を有する団体としては認められない（添付資料 3 参照）。
第 4 に、同じく 2004 年度事業報告書、役員構成メンバーからみて、解放センターもみかげ会館も、実態は部落解放同盟、京都地域人権運動連合会

(旧全解連)という一民間運動体の事務所という性格がきわめて強い。(添付資料2参照)

- (3) こういった実態は、公有財産及び物品条例の規定に反する違法なものであり、市は両財団に対する使用料徴収の義務を怠っている断ぜざるを得ない。地方自治法第242条第1項の規定にもとづき、監査委員において、以上の事実に関する厳正な監査を実施され、両財団に対する貸付がはじまった日(京都府部落解放推進協会に対しては1981年5月1日、京都地域人権問題総合センターに対しては1985年3月8日)にさかのぼり免除した全期間の使用料を請求すること、両団体に対する無償提供を早急に停止することなど、必要な措置をとることを求める。

以上

添付資料1：京都府部落解放センター及びみかげ会館用地について(報告)

2：両財団が府に提出した2004年度事業報告書

3：解放センター、みかげ会館の写真

注1 事実証明書の記載を省略した。

2 平成18年7月3日付けで、次の内容が記載された補正書が提出された。

京都市が財団法人京都府部落解放推進協会及び財団法人京都地域人権問題総合センターに貸している土地は普通財産であるので、京都市は本来的に両財団法人に対する貸付料請求債権を有している。ところが、京都市はこの貸付料請求債権の行使を違法に怠っているのである。

また、上記措置請求書で述べた通り上記両財団法人は公益性を有していない。にもかかわらず、これまで京都市長が貸付料の免除を行ってきたのは違法である。

よって、請求人らは、上記措置請求書記載の通り上記両財団法人に対し貸付料の請求をするなどの必要な措置を求めるものである。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 6 6 号

平成18年8月22日

請求人 様

京都市監査委員 青 木 善 男

同 久 保 省 二

同 江 草 哲 史

同 藤 井 昭

京都市職員措置請求に係る監査の結果について(通知)

平成18年6月23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項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

第1 請求の要旨

1 請求の趣旨

- (1) 京都市（以下「市」という。）は、財団法人京都府部落解放推進協会（以下「部落解放推進協会」という。）が管理運営する京都府部落解放センター（以下「解放センター」という。）の用地である京都市北区小山下総町5番地の1の土地（以下「本件土地1」という。）及び財団法人京都地域人権問題総合センター（旧名称は、財団法人京都部落問題総合センター。以下「人権問題総合センター」という。）が管理するみかげ会館の用地である京都市左京区田中上玄京町17番地の1及び同町17番地の2の土地（以下「本件土地2」という。）（本件土地1と本件土地2を合わせて、以下「本件各土地」という。）を、それぞれ20年以上にわたって無償で貸し付けている。
- (2) 市はこのことについて、部落解放推進協会及び人権問題総合センター（以下これらを「本件各財団」という。）の設立目的及び事業内容から見て公益性があると認めて、京都市公有財産及び物品条例（以下「公有財産等条例」という。）に基づき、貸付料を免除していると説明している。
- (3) しかし、①本件各財団の平成16年度の事業報告書を見ると、いずれの財団も公益性を有する事業は行っていない、②本件各財団とも貸し館事業を行い、多額の収益を得ている、③解放センターについては、施設使用の態様という点から見ても公益性を有する団体とは認められない、④解放センター、みかげ会館とも実態は一民間運動団体の事務所という性格が極めて強い、という点から、本件各財団には貸付料を免除しなければならないほどの公益性はない。
- (4) 市が本件各財団に貸し付けている土地は普通財産であり、市は本来的に貸付料請求権を有している。

上記(3)のとおり、本件各財団は公益性を有していないにもかかわらず、これまで京都市長（以下「市長」という。）が貸付料の免除を行ってきたのは、公有財産等条例に違反し、違法であり、貸付料請求権の行使を怠っている。

- (5) よって、部落解放推進協会に対しては昭和56年5月1日に、人権問題総合センターに対しては昭和60年3月8日に、それぞれさかのぼって免除した全期間の貸付料を請求すること、両団体に対する無償貸付けを早急に停止することなど、必要な措置を講じることを求める。

2 要件審査

- (1) 請求人は、市が本件各財団に貸し付けている土地は普通財産であるので、市は本来的に本件各財団に対する貸付料請求権を有しているにもかかわらず、その行使を違法に怠っていると主張し、貸付け開始時までさかのぼって貸付料を徴収するよう求めている。
- (2) 債権の行使を怠る事実を主張するには、普通地方公共団体が行使する

ことが可能な債権を有していることを摘示し、その事実を証する書面を提出する必要がある。

- (3) ところで、普通財産は、行政財産と異なり、原則として一般私法の適用を受けて管理又は処分される性質のものである。

普通地方公共団体がその所有する普通財産を当該普通地方公共団体以外の者に使用させる場合には、貸付契約を締結することとなるが、当該普通地方公共団体の貸付料に係る債権は、当該貸付契約に貸付料を定めて初めて発生するものであって、行政財産のように条例に基づき当然に債権が発生するものではない。

したがって、普通財産の貸付料に係る債権の行使を怠る事実を主張するには、貸付契約に貸付料の定めがあること、すなわち、市が行使可能な貸付料に係る債権を有している事実を摘示し、その事実を証する書面を提出する必要があるが、請求人はそのような事実を摘示しておらず、また事実を証する書面も提出していない。

- (4) よって、市が貸付料請求権の行使を違法に怠っているという請求人の主張については、法第 242 条第 1 項の規定に適合していないから、これを却下することとし、市が部落解放推進協会に対して貸付料を免除して本件土地 1 を貸し付けていること及び人権問題総合センターに対して貸付料を免除して本件土地 2 を貸し付けていることが違法であるとし、これらを早急に停止することを求めていることについて、監査を実施することとした。

第 2 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 18 年 7 月 24 日に請求人 B の代理人 C から陳述を受けた。同人は、請求の趣旨を補足する陳述を行った。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、文化市民局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 本件各財団が京都府に提出した平成 12 年度から同 16 年度までの 5 年間の事業報告書のどこを見ても、本件各財団は貸付料の免除に値するほどの公益性を有するような活動を行っていない。その一方で、部落解放推進協会はそれなりの収益を挙げ、財産目録によれば預貯金だけで 1 億円以上の財産を持っている。
- (2) 本件各財団は、財団法人といっても運動団体が設立したもので、両者は一体のものと考えべきであり、実態として、市は運動団体の事務所の用地として、無償で貸し付けている。
- (3) 市は、本件各財団に対する本件各土地の無償貸付けについて、同和対策事業ではなく、飽くまでも一般施策として行っていると主張している。しかし、無償貸付けが始まった 1980 年代前半においては、補助金制度、

選考採用制度等の同和対策事業が行われており，そのような状況に照らせば，本件各財団に対する本件各土地の無償貸付けも，実態は同和対策事業である。

- (4) 無償貸付けの開始時までさかのぼって貸付料を請求すべきであるとの主張に変わりはないが，仮に同和対策事業として無償貸付けは認められるべきであるという考え方によったとしても，遅くとも同和対策事業を終結した平成 14 年 3 月には，有償化又は売却をすべきであった。
- (5) 市（人権文化推進課）の職員に聞いたところ，部落解放推進協会から，平成 14 年 3 月以後，用地を買い取りたいとの話があり，実際に協議をしているとのことであったが，人権問題総合センターに対しては，平成 18 年 5 月になって，買取り又は有償化の打診をしているということであった。つまり，人権問題総合センターに対しては，つい最近まで市は何もしていなかったわけである。
- (6) 平成 18 年 5 月に，京都市情報公開条例に基づき，市と本件各財団との間の土地の使用について交わされた契約内容の分かるものについて公文書の公開を請求したところ，市は 5 月 16 日付けで，対象公文書の探索及び確定に時間を要することを理由に，公開又は非公開とすることの決定に係る期日を 2 週間延長する旨通知してきた。つまり，5 月 16 日の時点で，市は本件各土地の貸付けに係る契約書の所在を把握していなかったわけである。このことからすれば，部落解放推進協会との具体的な見直しの協議もつい最近になって始められたのではないかと考えざるを得ない。
- (7) 本件請求を行った際，解放センターの中に貼ってある選挙ポスターを写した写真を提出したが，この選挙ポスターに関する記事が雑誌に掲載された直後，当該ポスターは，同センターから外されていた。

私は，解放センターに十数年出入りしているが，選挙前になると同センター内には，選挙ポスターが貼られていた記憶がある。また，解放センターの外側には今も特定の立場からのスローガンが書かれた垂れ幕が設置されたままである。実態としても公益性のあるような建物の使われ方はしていない。

市が公益性を理由に用地の貸付料を免除すべき建物であるのか，また建物の使われ方であるのか，非常に疑問である。

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 18 年 7 月 24 日に陳述の聴取を行った。これらにより，関係職員が行った説明の要旨は，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Bの代理人Cが立ち会った。

- (1) 本件各土地は、いずれも普通財産である。

本件各土地の貸付料は、公有財産等条例第7条において準用する同条例第2条第3項第4号の規定に基づき免除している。

- (2) 公有財産等条例第2条第3項第4号にいう「その他公益上または管理上特に必要と市長が認める用に供されるとき」の趣旨については、「京都市における公有財産の使用料等に係る減免の取扱いについて（通知）」（平成8年2月7日付け理財財第43号理財局長通知。以下「理財局長通知」という。）1(3)エにおいて「減免することが社会公共の利益の増進に寄与し、その使用目的から見て公益上の妥当性が認められる場合に適用する」と定められている。

理財局長通知は平成8年度より前から継続する行政財産の使用許可及び普通財産の貸付けに係るものについても見直しを進めることとしており、そのような貸付けに係る貸付料の減免の判断基準を事実上示したものと解されることから、平成8年度より前における貸付けについても、当該通知に定められている上記要件を満たすものであれば、公有財産等条例第2条第3項第4号の規定の趣旨を満たすものであったと判断することが妥当である。

- (3) 本件各財団は、広く府民の人権意識の高揚を図り、同和問題の解決に寄与することを設立目的とする公益法人（財団法人）として、設立（部落解放推進協会は昭和55年3月、人権問題総合センターは昭和57年2月）から現在に至るまで、京都府の認可を受けている団体である。

本件各財団の寄付行為に掲げられている人権問題、同和問題の解決という設立目的は、市が市政の最重要課題として同和対策事業に取り組んできたこと、平成13年1月に策定した京都市基本計画に基づく人権文化推進計画に同和問題をはじめとする人権問題の解決を掲げて取組を行っていることに合致しており、社会公共の利益の増進に寄与することが期待され得るもので、公益性を有している。

また、本件各財団の寄付行為に掲げられている事業には、同和問題の解決を目的とする事業のみならず、多角的な視点に立った事業があること、並びに近年の具体的な事業の内容及び会議室やホールの貸出しの状況から見て、本件各財団は事業面でも公益性を有している。

- (4) 加えて、本件各財団は、同和問題をはじめとする人権問題の解決に取り組んでいる団体に事務所を貸し付けているが、これらの団体の活動は、市や地元住民の取組とあいまって、同和地区の住環境や住民の生活実態を大きく改善することにつながった。

- (5) 本件各土地の貸付けに係る貸付料の免除については、本件各財団の性質、設立目的、施設利用の態様、事業内容等を総合的に踏まえると、貸付けの開始当時から現在まで、理財局長通知に定める要件を十分に満た

している。

- (6) 公益を目的とする法人が、その事業を運営する資金を得るために収益事業を営むことは、財政基盤を確立して、その目的とするところに、より着実に取り組めるようになることでもあり、公益目的に反するものではない。

また、政治的意見の表明を行うことは、表現の自由として法人にも保障されるものであり、また社会通念上、常識の範囲内で政治的主張や政治的活動を行うことは、民主主義社会において保障されるものである。

したがって、収益の状況や政治的な活動の程度といった要素は、貸付料の免除を判断する上での一要素ではあるが、貸付料の免除の可否に係る判断を根本的に左右するものではない。貸付料の免除の可否は、諸般の事情を総合的に考慮して判断すべきものである。

- (7) 現在、本件各財団と貸付条件の見直しについて協議を行っており、本件各財団からは、有償貸付けについて、おおむね内諾を得ている。今後、有償貸付けに向けて手続が交わせるよう、本件各財団と契約内容等の検討、協議を進めていく。

なお、部落解放推進協会からは、本件土地1を買い取る意向が示されていることから、まず有償貸付けに向けて手続を進め、並行して売却を検討していく。

第3 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書及び請求人の陳述並びに関係職員の陳述及び関係職員が提出した関係書類の内容を総合すると、次の事実が認められる。

- (1) 本件土地1の貸付けについて

ア 財産管理上の分類

公有財産台帳（土地）によると、本件土地1は、文化市民局所管の普通財産として管理されている。

イ 貸付契約の締結

- (ア) 貸付け及び貸付料の免除の決定

昭和56年4月30日に、部落解放推進協会からの市有財産の借受けの申込み及び貸付料の免除の申請に基づき、本件土地1の使用貸借契約の締結が市長により決定（木下助役代決）された。その際、本件土地1の用途は、部落解放推進協会の事務用地とされ、貸付理由は、市同和事業推進に当たり公益上必要とするためとされた。

また、貸付料は、公有財産等条例第2条第3項第4号の規定により免除することとされたが、同号の規定によることの具体的な理由については、部落解放推進協会から提出された市有財産借受使用料免除申請書に「財団法人京都府部落解放推進協会の事務所設置のため」との記載があるほかは、決定書に記載されていない。

(イ) 契約の締結

上記(ア)の決定に基づき、昭和56年4月30日付けで、市と部落解放推進協会との間で、市有財産貸付契約（以下「本件契約1」という。）が締結された。

本件契約1においては、部落解放推進協会が、貸付物件である本件土地1を事務所用地として使用すること、貸付期間は昭和56年5月1日から昭和59年4月30日までとすること、市及び部落解放推進協会のいずれもが期間満了の6箇月前までに別段の意思表示を行わないときは、貸付期間を3箇年間更新し、以後も同様とすること、部落解放推進協会は貸付物件の維持保存のため通常必要とする経費を負担しなければならないことなどが定められた。また、貸付料に係る定めは置かれなかった。

(ウ) 契約の更新

本件土地1に係る普通財産貸付台帳によると、本件契約1は、昭和59年5月1日に更新されて以後、現在までの間に3年ごとに計8回更新されており、現在の契約期間は、平成17年5月1日から平成20年4月30日までである。この間、契約条件は変更されていない。

ウ 本件土地1の利用状況

(ア) 本件土地1には、次のとおり、部落解放推進協会所有の解放センターの建物(昭和57年2月18日建築。延べ床面積2,317.99平方メートル)が建築されている。

(イ) 解放センターの建物は、部落解放推進協会の事務所のほか、部落解放同盟京都府連合会、部落解放京都府企業連合会、部落解放同盟京都市協議会、京都部落問題研究資料センター、京都人権啓発企業連絡会及び部落解放京都地方共闘会議の事務所、ホール、会議室等の用途に供されている。また、建物の外壁には、解放センター内に事務所を置く部落解放同盟京都府連合会により、部落解放・人権政策の確立を目指す等の内容の垂れ幕が設置されている。

エ 部落解放推進協会の設立目的及び活動

(ア) 本件土地1の借受人である部落解放推進協会は、同和地区住民の社会的、経済的及び文化的地位の向上と府民意識の高揚を図り、もって同和問題の解決に寄与することを目的として、昭和55年3月25日に設立された財団法人である。

(イ) 部落解放推進協会の寄付行為においては、(ア)の目的を達成するために、次の事業を行うこととされている（dに掲げる事業は、平成11年7月7日に追加された。）。

- a 同和問題に関する調査研究
- b 同和問題に関する啓蒙啓発
- c 同和問題に関する労働、産業、教育、福祉、保健、生活、人権

等に係る相談指導

d 保健医療サービス・福祉サービスにかかわる事業

e その他この法人の目的を達成するために必要な事業

(ウ) 部落解放推進協会は、解放センター施設の運営事業として、上記ウ(イ)に掲げる各団体に、解放センターの建物の一部（延べ 252.24 平方メートル）を事務所として貸与している。これによる平成 16 年度の部落解放推進協会の収入は、10,065,000 円である。また、会議室等を労働組合の会議、老人会の書道、華道教室等のために貸し出す事業が行われており、平成 16 年度は、147 件の利用があった。これによる部落解放推進協会の収入は、6,113,560 円である。

平成 10 年度から平成 13 年度までは、ホームヘルパー 2 級又は 3 級を対象とした講座が実施された。

平成 14 年度からは、京都府民を対象とした人権啓発事業である「京都府人権文化の集い」事業が実施されている。

このほか、来所又は電話により人権相談及び生活相談に応じる事業が行われている。

オ 貸付料の免除の見直し

本件土地 1 については、平成 14 年 9 月以後、部落解放推進協会から買取りを打診されており、そのつど、市は買取り価格の参考となる相続税路線価を説明していたが、具体的な売却手続には至らなかった。一方で、本件土地 1 の貸付けの有償化については、京都市財政健全化プランの策定後の平成 16 年 8 月に本件土地 1 の使用について協議が行われたものの、部落解放推進協会が本件土地 1 の買取りの意向を念頭に置いていたことから、有償化の方針が具体化しなかった。

平成 17 年末に至り、市から部落解放推進協会に対して、本件土地 1 の売却に向けての具体的な手続について説明され、平成 18 年 2 月 14 日に、文化市民局長から理財局長に対し、本件土地 1 に係る土地境界明示手続の開始が依頼された。

平成 18 年 5 月には、市と部落解放推進協会との間で、貸付料の免除の取扱いを見直して有償貸付けとすることについておおむね合意し、並行して売却に係る手続を進めることが確認された。

(2) 本件土地 2 の貸付けについて

ア 財産管理上の分類

公有財産台帳（土地）によると、本件土地 2 は、文化市民局所管の普通財産として管理されている。

イ 貸付契約の締結

(ア) 貸付け及び貸付料の免除の決定

昭和 60 年 2 月 27 日に、人権問題総合センターからの市有財産の借受けの申込みに基づき、本件土地 2 の使用貸借契約の締結が当時

の民生局長により決定された。その際、本件土地2の用途は、人権問題総合センターの事務用地とされ、貸付理由は、市同和事業推進に当たり公益上必要とするためとされた。

また、貸付料は、公有財産等条例第2条第3項第4号の規定により免除することとされたが、決定書には、人権問題総合センターからの貸付料の免除に係る申請書は添付されておらず、同号の規定によることの具体的な理由は記載されていない。

(イ) 契約の締結

上記(ア)の決定に基づき、昭和60年3月8日付けで、市と人権問題総合センターとの間で、市有財産貸付契約（以下「本件契約2」という。）が締結された。

本件契約2においては、人権問題総合センターが、貸付物件である本件土地2を事務用地として使用すること、貸付期間は昭和60年3月8日から昭和63年3月31日までとすること、市及び人権問題総合センターのいずれもが期間満了の6箇月前までに別段の意思表示を行わないときは、貸付期間を3箇年間更新し、以後も同様とすること、人権問題総合センターは貸付物件の維持保存のため通常必要とする経費を負担しなければならないことなどが定められた。また、貸付料に係る定めは置かれなかった。

(ウ) 契約の更新

本件土地2に係る普通財産貸付台帳によると、本件契約2は、昭和63年4月1日に更新されて以後、現在までの間に3年ごとに計7回更新されており、現在の契約期間は、平成18年4月1日から平成21年3月31日までである。この間、契約条件は変更されていない。

ウ 本件土地2の利用状況

(ア) 本件土地2には、次のとおり、人権問題総合センター所有のみかげ会館の建物（昭和60年11月22日建築。延べ床面積766.89平方メートル）が建築されている。

(イ) みかげ会館の建物は、人権問題総合センターの事務所のほか、京都地域人権運動連合会（旧京都府部落解放運動連合会）、京都地域人権運動連合会京都市協議会（旧京都府部落解放運動連合会京都市協議会）、国民融合全国会議及び京都市職員連合部落問題学習協議会の事務所、ホール、資料室、会議室等の用途に供されている。

エ 人権問題総合センターの設立目的及び活動

(ア) 本件土地2の借受人である人権問題総合センターは、封建的身分制度の残滓である部落差別の実態を科学的に明らかにし、部落住民の福祉の向上と、部落内外の融合促進に寄与することによって、部落解放の事業に貢献することを目的として、昭和57年2月24日に設立された財団法人である。

なお、上記の目的は、平成 18 年 3 月 29 日に「部落住民の福祉の向上と、部落内外の融合促進」が「地域住民の福祉の向上と融合促進」に、「部落解放の事業」が「人権と民主主義の伸長」に、それぞれ変更されている。

- (イ) 人権問題総合センターの寄付行為においては、(ア)の目的を達成するために、次の事業を行うこととされている。
 - a 部落住民の環境、福祉、健康、労働、教育、文化等、すべての分野における調査、研究、啓発（平成 18 年 3 月 29 日に「部落住民」が「地域住民」に変更されている。）
 - b 関係資料の収集、保存、整備及び紹介
 - c 関係図書 of 刊行
 - d 研究会、講演会等の開催及び講師の斡旋
 - e 目的を同じくする機関及び団体との連携及び協力
 - f センター「みかげ会館」の管理及び運営
 - g その他目的を達成するために必要な事業

- (ウ) 人権問題総合センターは、みかげ会館施設の運営事業として、上記ウ(イ)に掲げる各団体に、みかげ会館の建物の一部を事務所として貸与している。これによる平成 16 年度の人権問題総合センターの収入は、1,316,535 円である（平成 18 年度から貸与している京都市職員連合部落問題学習協議会に係る家賃は含まれない。）。また、会議室等を近隣の医療機関によるリハビリ教室、高齢者の昼食会、学習会、少年団等の会議等のために貸し出す事業が行われている。

また、部落問題に関連する図書が昭和 62 年、平成 6 年及び平成 15 年にそれぞれ刊行され、平成 18 年度中にも刊行が予定されている。

オ 貸付料の免除の見直し

本件土地 2 については、平成 18 年 5 月に、市と人権問題総合センターとの間で、貸付料の免除の取扱いを見直して有償貸付けとすることについておおむね合意した。

(3) 貸付料の減免に係る基準について

ア 法及び公有財産等条例

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のほか、適正な対価なくして貸し付けることが禁止されている（法第 237 条第 2 項）。市においては、公有財産等条例第 7 条において準用する同条例第 2 条第 3 項において、次のいずれかに該当する場合に、市長が貸付料を減免することができることとされている。

- (ア) 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（同項第 1 号）。
- (イ) 行政財産の使用の許可を受けた者が、災害等やむを得ない理由により、当該財産を使用の目的に供し難いと認めるとき（同項第 2 号）。

- (ウ) 行政財産のうち、寄附に係るものについて、当該寄附者が使用する
るとき（同項第3号）。
- (エ) その他公益上又は管理上特に必要と市長が認める用に供されると
き（同項第4号）。

イ 理財局長通知

- (ア) 公有財産等条例第2条第3項（第7条において準用する場合を含
む。）の規定による行政財産の使用料又は普通財産の貸付料（以下「使
用料等」という。）の減免の取扱いについては、公有財産管理の主管
局長である理財局長により、理財局長通知が出され、平成8年度以
後、この基準が適用されている。
- (イ) 理財局長通知においては、使用料等の減免について、公有財産等
条例第2条第3項各号に該当する場合であっても、使用する団体の
性格、使用目的の公共性及び重要性、使用の態様並びに市の事務、
事業等に及ぼす効果を考慮し、特に減免の必要がある場合に限り
行うこととされている。
- (ロ) 公有財産等条例第2条第3項第4号に掲げる要件の具体的な取扱
いについては、減免することが社会公共の利益の増進に寄与し、そ
の使用目的から見て公益上の妥当性が認められる場合に適用するこ
ととされており、少なくとも同項第1号から第3号までに掲げる要
件と同程度の理由が必要であり、その運用に当たっては、これを制
限的に運用するものとされていて、次の場合が例示されている。
 - a 実質的に市の事務又は事業を補佐し、又は代行する者が当該事
務又は事業の用に供するとき。
 - b 施設を利用する者のために、食堂、売店等を経営させるとき。
 - c その他公益上又は本市の事務若しくは事業の遂行上、特に必要
があると市長が認めるとき。
- (ハ) 減額又は免除の範囲については、減額については原則として 50
パーセントを上限とし、免除については、市の事務若しくは事業を
実質的に補佐し、若しくは代行するなど極めて公共性が高い場合又
は本市の事務若しくは事業と密接な関係を有し、本市の事務若しく
は事業の遂行上免除することが特に必要があると認められる場合に
限るものとされている。
- (ニ) 理財局長通知の適用は、平成8年度以後の新規の使用許可又は貸
付けに係る減免から適用することとされているが、同年度より前か
ら継続する使用許可又は貸付けに係る減免についても見直しを進め、
過去の経緯により減免している使用許可又は貸付けについても、そ
の後の客観的情勢の変化等を考慮して、減免の妥当性について再検
討を加えるものとされている。

2 監査委員の判断及び結論

- (1) 公有財産等条例第7条において準用する同条例第2条第3項は、普通財産の貸付料について、同項に掲げる要件に該当する場合に、市長がこれを減免することができる旨を定め、同項第4号においては、「公益上又は管理上特に必要と市長が認める用に供されるとき」という要件が掲げられている。ここで、公益上又は管理上の必要があるかどうかの判断については、市長に一定の裁量が認められていると解されるが、当該裁量は、全くの自由裁量であると解すべきではなく、客観的に見て合理的な公益上又は管理上の必要性が存在することが必要であって、市長が行った公益上又は管理上の必要性に関する判断に裁量の逸脱又は濫用があったと認められる場合には、貸付料の減免は、違法と判断されることとなる。

そして、公益上の必要性に関する判断に裁量の逸脱又は濫用があるかどうかは、当該普通財産の貸付けの目的、貸付けの相手方の目的及び活動並びにこれらと市の事務又は事業との関連性、当該普通財産の利用状況等の諸般の事情を総合的に考慮して判断すべきものとする。

- (2) ところで、理財局長通知は、普通財産の貸付料の減免に関し、上記1(3)イ(イ)から(オ)までに記載の内容を定めているところ、このうち(イ)及び(エ)の内容は、公有財産等条例第2条第3項各号の規定に該当し、減免が可能な場合であっても、減免の可否及び範囲について、より制限的な運用を求めるものである。一方、上記1(3)イ(ウ)の内容は、同項第1号から第3号までの規定の趣旨と並んで、同項第4号の規定の趣旨を示し、その趣旨に即した運用を求めるものである。

したがって、理財局長通知は、公有財産等条例第2条第3項の趣旨を再確認すると同時に、平成8年度以後、同項に加えて当該通知に定める運用の基準（上記1(3)イ(イ)及び(エ)）に基づいて新規の貸付けに係る減免の可否及び範囲を判断すること、及び同年度より前から継続する貸付けに係る減免の見直しを進めていくことを求める内容であると見るのが相当である。

そうすると、本件においては、①本件各土地の貸付けの開始時から現在に至るまで公有財産等条例第2条第3項第4号の要件を満たしているとの判断について裁量の逸脱又は濫用があるかどうか、及び②理財局長通知が出された以後、現在まで貸付料の免除の見直しが行われなかったことについて、理財局長通知に定められた内容及び諸般の状況に照らし、違法又は不当であると見るべき事情があるかどうか問題となる。

- (3)

ア 本件各土地の貸付けの決定書に記載された貸付理由、本件土地1に建築された解放センター及び本件土地2に建築されたみかげ会館の用途、本件各財団の設立目的及び事業内容をそれぞれ総合すると、本件各土地の貸付け及びこれに係る貸付料の免除の主な目的は、自ら同和

問題の解決に向けた事業を行うと同時に同和問題の解決に係る活動の拠点となる施設を運営する事業を行う本件各財団に対して、本件各土地を無償で貸し付けることにより、市の同和対策事業の円滑な推進を図ろうとするものであったと見るのが相当である。この点、請求人は、解放センター及びみかげ会館が実質的に特定の団体の事務所であり、本件各土地の貸付けにより市が特定の団体の事務所を無償で貸し付けているなどと指摘し、本件各土地を無償で貸し付けていること自体が特別施策としての同和対策事業の一環である旨を主張するが、解放センター及びみかげ会館に事務所を置く各団体は、事務所の使用に係る対価を負担していることが認められ、本件各土地の貸付けにより市が実質的に当該各団体に対して無償で事務所を提供しているというような関係にはない。え、本件各土地の貸付けに係る貸付料の免除は、市の施策との関係から公益上の必要性を認めて、公有財産等条例上認められた運用を行ったものであって、特別施策というべき内容ではないのであるから、請求人の主張は、採ることができない。

イ 市においては、昭和 27 年に策定された「今後における同和施策運営要綱」により、同和問題の解決が市政の最重点課題として位置付けられ、同和地区の住環境と同和地区住民の生活実態の改善に取り組んできた。本件各土地の貸付けが開始された昭和 56 年及び昭和 60 年当時は、昭和 44 年に施行された同和対策事業特別措置法及び同法の失効後の昭和 57 年に施行された地域改善対策特別措置法並びに昭和 54 年に策定された「京都市同和対策各地区総合計画（案）」に基づき、同和対策事業が積極的に推進されていた。市の特別施策としての同和対策事業は、その後の見直しを経て、平成 14 年 3 月をもって終結したが、その間の同和地区の住環境や住民の生活実態の改善は、市の取組と同和地区住民、関係団体等の努力により実現されたものである。

これまでの同和問題の解決に向けた市の方針及び取組の経過に照らせば、少なくとも、特別施策としての同和対策事業が終結した平成 14 年 3 月までの間については、本件各土地を本件各財団に無償で貸し付け、その事業の用に供させることにより、同和対策事業の円滑な推進を図ろうとしたことには、何ら不合理な点はなく、本件各財団に対する本件各土地の貸付料を免除したことは、社会公共の利益の増進に寄与し、本件各土地の使用目的から見て公益上の妥当性が認められるというべきである。

ウ

(ア) 特別施策としての同和対策事業が終結した平成 14 年 4 月以後、同和対策事業の推進に資するという本件各土地の貸付けに係る当初の主な目的は、ほぼ達成されたということができ、その意味では、同月以後の貸付料の免除の必要性について、特段の検討及び意思決定

を経ることなく、貸付料の免除が継続されてきたことは、これにより貸付料の免除の目的が不明確になる点で、行政運営上適切でないといわざるを得ない。

- (イ) しかし、関係職員は、本件各財団の性質や設立目的、施設利用の態様、事業内容等から、本件各財団に対して本件各土地の貸付料を免除することは、社会公共の利益の増進に寄与し、公益上の妥当性が認められる旨説明し、請求人は、本件各財団の事業には公益性がない旨主張するので、この点について検討する。
- (ウ) 本件各財団が財団法人として登記され、平成14年度以後も事業報告書が提出されていることからすれば、本件各財団は、それぞれの寄付行為に定められた目的のために、財団法人として一定の活動を継続していることが認められる。平成14年度から同16年度までの事業報告書及び収支計算書を見ると、本件各財団の具体的な事業は、解放センター又はみかげ会館の管理運営、啓発事業、関係資料の収集、図書刊行等が行われていることが認められるが、施設の管理運営が事業の主要な部分を占めていると見られる。

このような本件各財団の活動状況からすれば、本件各財団の設立目的及び事業内容に着目し、貸付料を免除するだけの公益上の必要性があるとする関係職員の説明には、首肯し難い部分があるといわざるを得ないが、一方で、平成13年に策定された京都市基本計画に基づき、あらゆる人権問題の解決に向けた取組が進められ、同和問題をはじめとする人権問題の解決がなお市政の最重要課題の一つであるという現在の状況に照らせば、同和問題をはじめとする人権問題の解決を目的とし、そのような活動の拠点となる施設を運営し、自らも同和問題の解決に向けた事業を行う本件各財団の活動について、社会公共の利益の増進に寄与し、本件各土地の使用目的から見て公益上の妥当性が認められるとすることが、著しく合理性を欠くということもできない。

- (エ) 請求人は、本件各土地の貸付けに係る貸付料の免除の違法事由として、本件各財団が解放センター又はみかげ会館の施設に係る賃料収入を得ていること、特に部落解放推進協会が多額の預金資産を保有していることを指摘するが、本件各財団の賃料収入は、財団の運営の維持経費に照らして過大であるとはいえないし、部落解放推進協会の預金資産は確かに多額であるものの、そのために本件土地1の貸付けに係る貸付料の免除が著しく合理性を欠くとも認められない。
- (オ) また、請求人は、本件土地1の貸付けに係る貸付料の免除の違法事由として、解放センターの建物において、垂れ幕の設置及び選挙ポスターの掲示により政治的主張が行われている旨を指摘するが、

政治的活動を行うことを主たる目的としない団体が普通財産の貸付けを受ける場合に、当該団体が目的を達成するための活動の一環として、その政治的主張を常識的な方法で社会的に表明することは許されると解すべきであり、貸付料の免除に係る妥当性を著しく損なうような特段の事情がない限りは、特定の政治的主張を行うことが、貸付料の免除の違法事由となるとは解されない。本件では、そのような事情があるとは認められない。

エ そうすると、本件各財団に対し、貸付料を免除して本件各土地を貸付けていることについては、一部適切でない点が見られるものの、貸付けの開始当初から現在まで、公有財産等条例第2条第3項第4号の規定に適合しているとするについて、裁量の逸脱又は濫用を認めることはできない。

(4)

ア 上記(2)において述べたとおり、理財局長通知においては、平成8年度以後、同年度より前から継続する貸付料の減免についても、その後の客観的情勢の変化等を考慮して減免の妥当性について再検討を加え、上記1(3)イ(イ)及び(エ)で述べた基準により、見直しを進めるよう求めている。

イ この点、本件土地1については、平成16年8月に京都市財政健全化プランの策定を受けて市から部落解放推進協会に対して貸付料の免除の見直しを打診したことが認められるものの、同協会の本件土地1の買取りの意向もあって、結局平成18年5月に至るまで、貸付料の免除の見直しについて合意が形成されなかった。

また、本件土地2については平成18年5月まで、貸付料の免除の見直しについて何ら具体的な取組が行われてこなかった。

ウ 理財局長通知で示された基準に照らして本件各土地に係る貸付料の免除について検討する場合、使用目的、使用の態様及び本市の事務、事業等に及ぼす効果を考慮すれば、特に平成14年度以後においては、その可否について慎重に検討すべきであったと考えられる。

平成14年度以後、本件契約1については平成14年5月1日及び同17年5月1日に、本件契約2については平成15年4月1日及び同18年4月1日に、それぞれ更新されているが、このような契約の更新の際には、理財局長通知の趣旨に従い、貸付料の免除の可否について慎重に検討し、必要に応じて部落解放推進協会及び人権問題総合センターとの間で協議を行い、より適切な契約となるよう見直しを行うことが求められていたというべきである。本件では、平成14年度以後の2回の契約更新時に、そのような見直しのための取組が適切に行われていたとはいえず、理財局長通知の趣旨が徹底されていなかったとのそしりを免れない。

エ しかし、理財局長通知は、公有財産等条例第2条第3項の規定による使用料等の減免について、同項各号の規定の趣旨を徹底したうえで、より厳しい基準の下で運用することにより、減免を可能な限り制限していこうという方針を表明した行政内部の通達であると解される。このような理財局長通知の性格に照らせば、上記1(3)イ(ウ)の趣旨（公有財産等条例第2条第3項第4号の趣旨）に反する場合はともかく、平成8年度より前から継続している貸付料の減免について、上記1(3)イ(イ)及び(エ)に定めるところにより貸付料の免除の可否等に係る再検討を行ってこなかったことが、公有財産等条例違反の問題を生じるわけではなく、また、直ちに行政目的上著しく妥当性を欠き不当であるとまではいえない。

- (5) 以上のとおり、部落解放推進協会に対して貸付料を免除して本件土地1を貸し付けていること及び人権問題総合センターに対して貸付料を免除して本件土地2を貸し付けていることについては、これらを違法又は不当であるとするまでの理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。

付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

地方公共団体の財産は、原則として、適正な対価なくしてこれを貸し付けてはならないこととされている（地方自治法第237条第2項）。京都市公有財産及び物品条例第2条第3項（第7条において準用する場合を含む。）の規定による行政財産の使用料及び普通財産の貸付料の減免は、その例外として、制限的にこれを運用することが求められるところであり、そのような規定の趣旨、及び現在の市の厳しい財政事情からも、「京都市における公有財産の使用料等に係る減免の取扱いについて（通知）」（平成8年2月7日付け理財財第43号理財局長通知）の趣旨は、徹底されなければならない。

北区小山下総町5番地の1の土地並びに左京区田中上玄京町17番地の1及び同町17番地の2の土地は、それぞれ、京都府部落解放センター又はみかげ会館の用地として、財団法人京都府部落解放推進協会又は財団法人京都地域人権問題総合センターに対し貸付料を免除したうえ貸し付けられているものであるが、貸付けをめぐる客観的な情勢が大きく変化したと考えられるにもかかわらず、上記通知に即した貸付料の免除の必要性の再検討が行われず、見直しのための取組が十分にされてこなかったことは、財産の管理上、適切を欠くといわざるを得ない。

上記各土地の貸付けについては、貸付料の免除の必要性について慎重に検討し、適切なものとなるよう、対応されたい。また、上記各土地について貸付料

を徴収し、又は売り払うこととする際には、貸付料又は売払いの額の設定等について、市民的な理解が得られるようよう、厳正な取扱いに留意されたい。

(監査事務局第一課)