

地区広場を長期間無料で貸し出すことは不当行為であり、市の不利益及び損害であるため使用料の徴収をすべきとする住民監査請求結果

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 7 4 号
令和元年(2019年)9月3日

(請 求 人) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 馬 場 賢 司

監査請求に係る監査結果について

令和元年7月18日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

第1 請求の受付

1 請求人

--	--

2 請求書の提出日

令和元年7月18日

3 請求の要旨

請求人提出の住民監査請求書（日野市職員措置請求書）要旨は、次のとおりである。

日野市が許可した日環緑第679号に対して、財務会計上の不当及び違法であると考える事から、住民監査請求を求める。

日野市が日環緑第679号撤回を認めたことから、日野市が行政財産管理を正しく行わず、怠った事は認めたと考える。日環緑第679号は、公的団体に供したのではない。一般社団法人[]に加盟している会費費用が必要な特定一般団体に対して、一年間もの長期間を無料で貸し出す事は、日野市が本来は収入が得られるはずであった機会損失の不当行為であり、不利益および損害であると考える。本来であれば、許可時に1年分の使用料を徴収するのが妥当であり、現時点では最低でも4月～7月までの期間の使用料を徴収すべきと考える。

(1) 日野市行政財産使用料条例に関する違反

日野市行政財産使用料条例の第5条によれば、一般社団法人団体への貸し出しは、(1)～(3)はもとより、(4)の「特に必要とある」と認めるときにも当たらない。したがって無料の貸し出しは違反である。この違反は、市民および市の不利益及び損害に値する。

第6条によれば、使用開始前に全額を徴収することになっている。ただし今回は第7条により公用又は公共用に供するため行政財産の使用許可を取り消したときその他特別の理由があると認めるときは、市長及び教育委員会は、その全部又は一部を還付することができることを鑑み、最低でも4月～7月までの使用料は徴収すべきであり、現状[]が収めていないことから延滞金が発生すると考える。

通常1日は6000円であり、週3日および4か月(約16週)を計算すると、 $6000 \text{円} \times 3 \times 16 = 288,000 \text{円}$ の徴収および、滞納として年14.6パーセントに相当する金額を徴収するのが妥当である。徴収しないことは、日野市としての不利益および、損害に価する。

(2) 日野市公有財産規則に関する違反による市の損害

日環緑第679号は日野市行政財産使用許可書であり、日野市公有財産規則

第 16 条に基づくものであると記載されている。つまり、今回の使用許可は日野市公有財産規則第 16 条の (8) 項の、市長の「特に必要があると認めた場合」に対応すると考えられる。しかしながら、一般社団法人 [] に加盟している [] は、入会金を徴収しており、公共の供する行為を行っている団体ではない。つまり、「特に必要があると認めた場合」の目的に当たらないため、使用許可は日野市の行政財産の管理を怠る事実である。日環緑第 679 号が認めた期間中に、 [] 地区広場の使用による収入が日野市は得られるはずであったが、これを損失してしまった事由に関し、日野市に損害を与えたと考える。

(3) 行政財産使用許可の取り消しに関する違反による市の損害

地方自治法第 238 条の 4 第 9 項によれば第 7 項の規定により「行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。」とある。使用許可は条件を満たしていないと判断でき、即刻取り消すべきであったが 4 か月も放置した。これは行政財産の管理を怠る事実である。また、 [] は許可の条件に違反する行為が認められており、1 年間の徴収を行うことも必須と考える。1 年間の使用料は 1 年間で約 52 週とした場合、1 日 6000 円×3 日×52 週であり、936,000 円の徴収機会の損失であると考えられるが、最低でも前記した 4 か月分の使用料聴取機会の損失は日野市の損害である。さらに、この放置した事由に関し、本来は必要なかった日野市職員の対応時間において対価が生じており、対価支払いにおいて日野市は損害を被っている。

(4) 地方自治法に関する違反による市の損害

地方自治法第 144 条第 1 項において「公の施設」について記載があり、 [] 地区広場は公共有財産であり、「公の施設」に価する。「公の施設」である以上、地域住民への説明は不可欠であり、日野市独断で許可することはあり得ないと考えられる。行政財産管理を怠る事実である。どのような団体が、どのような目的で、どのような道具を利用して、どれ程の範囲を利用し、どのような行為を行うのか等を地域住民へ説明実施するのが本来であると考えられるが、説明実施しなかった。この事由に関し、日野市の宝である市民の精神的損害に価すると考える。

4 請求の要件審査

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 条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

「行政財産使用許可により地区広場を[]に対して、無料で貸し出すことが日野市行政財産使用料条例に違反し、市民及び市の不利益及び損害に価するかどうか」について

請求人は、請求の要旨(2)の中で、今回の使用許可は日野市公有財産規則第16条の(8)項の、市長の「特に必要があると認めた場合」に対応すると考えられる。しかしながら、一般社団法人[]に加盟している[]は、入会金を徴収しており、公共の供する行為を行っている団体ではない。つまり、「特に必要があると認めた場合」の目的に当たらないため、使用許可は日野市の行政財産の管理を怠る事実である。と主張している。また、請求の要旨(3)の中で、使用許可は条件を満たしていないと判断でき、即刻取り消すべきであったが4か月も放置した。これは行政財産の管理を怠る事実である。と主張しているが、行政財産使用許可自体は、管理行為に過ぎず、非財務的見地から行われているものと判断される。使用許可の取り消しについても同様である。

また、請求の要旨(3)の中で、本来は必要なかった日野市職員の対応時間において対価が生じており、対価支払において日野市は損害を被っている。と主張しているが、本件行為が、当該財務会計上の行為の違法・不当の理由たり得るとすれば、職員の行う広域かつ多岐にわたる行為一般を争うことができるようになってしまい、住民監査請求の対象が財務会計行為に限定されているという法の原則に抵触するものと考えられる。

また、請求人は、請求の要旨(4)の中で、地方自治体法第144条第1項において「公の施設」について記載があり、[]地区広場は公共有財産であり、「公の施設」に価する。「公の施設」である以上、地域住民への説明は不可欠であり、日野市独断で許可することはあり得ないとする。行政財産管理を怠る事実である。どのような団体が、どのような目的で、どのような道具を利用して、どれ程の範囲を利用し、どのような行為を行うのか等を地域住民へ説明実施するのが本来であるとするが、説明実施しなかった。この事由に関し、日野市の宝である市民の精神的損害に価するものとする。と主張しているが、これは、行政手続きの是非に関する問題であり、非財務的見地から行われているものと判断される。

これらの主張については、法第242条第1項に規定されている住民監査請

求の対象となる財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった。

(参考)

地方自治法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものであり、その対象とされる事項は、同法242条1項に定める「公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実」という財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものに限られており、同法242条の2第1項3号所定の「当該怠る事実」に該当する「財産の管理を怠る事実」にいう「管理」とは、当該財産の財産的価値に着目し、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務会計上の財産管理行為をいうものと解するのが相当であり、これと異なる一般行政上の問題は、含まれないというべきである。(札幌高等裁判所平成24年2月28日判決)

2 監査対象部課

環境共生部 緑と清流課
を監査対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

令和元年8月14日に陳述を行い、請求人が出席し、本件請求の趣旨の補足を行った。その際、新たな資料を追加提出した。

なお、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

4 関係職員の陳述の聴取

令和元年8月14日、関係職員の陳述の聴取を行った。

環境共生部長、緑と清流課長、緑と清流課課長補佐及び職員が出席し、緑と清流課長が陳述を行った。

その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である環境共生部緑と清流課から資料の提出を受け聴取を行った。

第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。

本件請求には理由がないものと判断する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

(1) 行政財産使用申請及び行政財産使用許可について

行政財産使用申請書

申請人 : []
財産の表示 : [] 地区広場
申請目的 : グラウンド・ゴルフ
希望貸付期間 : 平成31年4月1日～平成32年3月31日
使用日及び時間 : 毎週火、木、土 午前9時～12時
希望貸付料 : 無償
使用申請日 : 平成31年1月31日

行政財産使用許可書（日環緑第679号）

財産の表示 : [] 地区広場
使用の目的 : グラウンドゴルフ
使用期間 : 2019年4月1日～2020年3月31日
毎週火、木、土 午前9時～午後0時
使用料 : 無償
使用許可日 : 平成31年2月7日

起案文書「日環緑第679号」には、使用料を無償とした理由として「当該使用の目的は、公園内行為許可に準じるものであるため、使用料を無償とします」と記載されていることを確認した。

2 監査対象部課の説明

「行政財産使用許可により地区広場を [] に対して、無料で貸し出すことが日野市行政財産使用料条例に違反し、市民及び市の不利益及び損害に価するかどうか」について

[] は、 [] に加盟する [] 団体の内の1団体であり、営利を目的とした団体ではない。また、 [] の活動の意義として「グラウンドゴルフは、健康づくり、体力づくり、暮らしの中の楽しみ、気晴らしを与え、人と人、地域と地域の交流を促し、競争より協調の原理が優先し、人間関係の希薄化などを抱える地域社会の再生と活力のある地域社会の醸成に大きく貢献する」としていることから、地区広場条例第1条の設置の目的である「住民の交流を高め、新しい地域の連帯意識を培う」ことと合致していると判断した。したがって、行政財産使用料条例第5条第4号に規定する「特に必要があると認めるとき」に該当し、無料の貸し出しは違反にあらず、日野市に損害を与えていない。

起案文書にある使用料を無償とした理由「当該使用の目的は、公園内行為許可に準じるものであるため」についての説明

日野市行政財産使用料条例第5条第4号に「特に必要があると認めるとき」とあるが、日野市行政財産使用料条例では、細かな基準がない。そのため、公園条例及び日野市立公園条例施行規則に基づく、公園内行為許可の基準を準用している。

公園の場合について説明する。公園内行為許可による活動は、すべて無償の活動となっている。活動内容が、自治会行事や地域住民同士の活動であり、希望者は誰でも参加可能である等、公共性が高いと認められる活動を無償としている。

一方、有料となるものは、公園内に電柱や電線を敷設する場合や、民間企業による撮影についてであり、占用物件等の詳細は、都市公園法第7条及び都市公園法施行令第12条に規定がある。

公園内行為許可に関する申請があった場合、都市公園法第7条及び都市公園法施行令第12条の規定に該当せず、なおかつ、活動の公共性の高さから無償であるか否かの判断をしている。

この考え方を行政財産使用許可に関する申請時にも準用している。

なお、行政財産とは、地区広場、未供用の公園、児童遊園等であるが、日野市公園条例が適用される都市公園の判断基準との差がないことが望ましいと考えている。

3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

「行政財産使用許可により地区広場を[]に対して、無料で貸し出すことが日野市行政財産使用料条例に違反し、市民及び市の不利益及び損害に価するかどうか」について

請求人は、一般社団法人[]に加盟している会費費用が必要な特定一般団体に対して、一年間もの長期間を無料で貸し出す事は、日野市が本来は収入が得られるはずであった機会損失の不当行為であり、不利益および損害であると考えている。本来であれば、許可時に1年分の使用料を徴収するのが妥当であり、現時点では最低でも4月～7月までの期間の使用料を徴収すべきと考える。日野市行政財産使用料条例の第5条によれば、一般社団法人団体への貸し出しは、(1)～(3)はもとより、(4)の「特に必要とある」と認めるときにも当たらない。したがって無料の貸し出しは違反である。この違反は、市民および市の不利益及び損害に値する。と主張しているが、行政財産使用申請に基づく行政財産使用許可に係る起案文書には、当該使用の目的は、公園内行為許可に準じるものであるため、使用料を無償とするという記載があった。

この「当該使用の目的は、公園内行為許可に準じるものであるため」について、監査対象部課の説明では、「日野市行政財産使用料条例第5条第4号に「特に必要があると認めるとき」とあるが、日野市行政財産使用料条例では、細か

な基準がないため、公園条例及び日野市立公園条例施行規則に基づく、公園内行為許可の基準を準用している。

公園の場合について、有料となるものは、公園内に電柱や電線を敷設する場合や、民間企業による撮影についてであり、占用物件等の詳細は、都市公園法第7条及び都市公園法施行令第12条に規定がある。

活動内容が、自治会行事や地域住民同士の活動であり、希望者は誰でも参加可能である等、公共性が高いと認められる活動が無償としている。

公園内行為許可に関する申請があった場合、都市公園法第7条及び都市公園法施行令第12条の規定に該当せず、なおかつ、活動の公共性の高さから無償であるか否かの判断をしている。

この考え方を行政財産使用許可に関する申請時にも準用している。

なお、行政財産とは、地区広場、未供用の公園、児童遊園等であるが、日野市公園条例が適用される都市公園の判断基準との差がないことが望ましいと考えている。」とあり、併せて、「」の活動の意義として「グラウンドゴルフは、健康づくり、体力づくり、暮らしの中の楽しみ、気晴らしを与え、人と人、地域と地域の交流を促し、競争より協調の原理が優先し、人間関係の希薄化などを抱える地域社会の再生と活力のある地域社会の醸成に大きく貢献する」としていることから、地区広場条例第1条の設置の目的である「住民の交流を高め、新しい地域の連帯意識を培う」ことと合致していると判断した。したがって、行政財産使用料条例第5条第4号に規定する「特に必要があると認めるとき」に該当し、無料の貸し出しは違反にあらず、日野市に損害を与えていない。」という監査対象部課の説明には合理性があるものと判断する。

このことから、本件において無償で貸し出すこと（使用料の免除）は日野市行政財産使用料条例に関する違反（公金の賦課・徴収を怠る事実）とは言えないと判断する。

以上のことから、「行政財産使用許可により地区広場をに対して、無料で貸し出すことが日野市行政財産使用料条例に違反し、市民及び市の不利益及び損害に価する」とは言えない。

4 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断する。

日野市監査委員 御中

住民監査請求書

I. 請求の要旨

日野市が許可した日環緑第 679 号に対して、財務会計上の不当及び違法であると考え、住民監査請求を求めらる。

日野市が日環緑第 679 号撤回を認めたことから、日野市が行政財産管理を正しく行わず、怠った事は認めたと考える。日環緑第 679 号は、公的団体に供したのではない。一般社団法人 [] に加盟している会費費用が必要な特定一般団体に対して、一年間もの長期間を無料で貸し出す事は、日野市が本来は収入が得られるはずであった機会損失の不当行為であり、不利益および損害であると考え。本来であれば、許可時に 1 年分の使用料を徴収するのが妥当であり、現時点では最低でも 4 月～7 月までの期間の使用料を徴収すべきと考える。

1. 日野市行政財産使用料条例に関する違反

日野市行政財産使用料条例の第 5 条によれば、一般社団法人団体への貸し出しは、(1)～(3) はもとより、(4) の「特に必要とある」と認めるときにも当たらない。したがって無料の貸し出しは違反である。この違反は、市民および市の不利益及び損害に値する。

第 6 条によれば、使用開始前に全額を徴収することになっている。ただし今回は第 7 条により公用又は公共用に供するため行政財産の使用許可を取り消したときその他特別の理由があると認めるときは、市長及び教育委員会は、その全部又は一部を還付することができることを鑑み、最低でも 4 月～7 月までの使用料は徴収すべきであり、現状 [] が収めていないことから延滞金が発生すると考える。

通常 1 日は 6000 円であり、週 3 日および 4 か月（約 16 週）を計算すると $6000 \text{ 円} \times 3 \times 16 = 288,000 \text{ 円}$ の徴収および、滞納として年 14.6 パーセントに相当する金額を徴収するのが妥当である。徴収しないことは、日野市としての不利益および、損害に値する。

2. 日野市公有財産規則に関する違反による市の損害

日環緑第 679 号は日野市行政財産使用許可書であり、日野市公有財産規則第 16 条に基づくものであると記載されている。つまり、今回の使用許可は日野市公有財産規則第 16 条の(8)項の、市長の「特に必要があると認めた場合」に対応すると考えられる。しかしながら、一般社団法人 [] に加盟している [] は、入会金を徴収しており、公共の供する行為を行っている団体ではない。つまり、「特に必要があると認めた場合」の目的に当たらないため、使用許可は日野市の行政財産の管理を怠る事実である。日環緑第 679 号が認めた期間中に、 [] 地区広場の使用による収入が日野市は得られるはずであったが、これを損失してしまった事由に関し、日野市に損害を与えたと考える。

3. 行政財産使用許可の取り消しに関する違反による市の損害

地方自治法第 238 条の 4 第 9 項によれば第 7 項の規定により「行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。」とある。使用許可は条件を満たしていないと判断でき、即刻取り消すべきであっ

たが4か月も放置した。これは行政財産の管理を怠る事実である。また、は許可の条件に違反する行為が認められており、1年間の徴収を行うことも必須と考える。1年間の使用料は1年間の約52週とした場合、1日6000円×3日×52週であり、936,000円の徴収機会の損失であると考え、最低でも前記した4か月分の使用料聴取機会の損失は日野市の損害である。さらに、この放置した事由に関し、本来は必要なかった日野市職員の対応時間において対価が生じており、対価支払いにおいて日野市は損害を被っている。

4. 地方自治法に関する違反による市の損害

地方自治体法第144条第1項において「公の施設」について記載があり、地区広場は公有財産であり、「公の施設」に値する。「公の施設」である以上、地域住民への説明は不可欠であり、日野市独断で許可することはあり得ないとする。行政財産管理を怠る事実である。どのような団体が、どのような目的で、どのような道具を利用して、どれ程の範囲を利用し、どのような行為を行うのか等を地域住民へ説明実施するのが本来であるとするが、説明実施しなかった。この事由に関し、日野市の宝である市民の精神的損害に値するとする。

II. 請求者

住所

氏名

地方自治法第242条第1項の規定により、必要な措置を請求します。

2019年7月17日

以上