

亀岡市監査公表第6号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり通知する。

平成30年5月24日

亀岡市監査委員 関本 孝一

亀岡市監査委員 山本 由美子

住民監査請求に係る監査の結果について

第1 請求の受付

1 請求人

住 所

氏 名

2 請求書の提出日 平成30年3月28日

3 請求の内容（原文のまま）

住民監査請求書

亀岡市監査委員 殿

平成30年3月28日

（請求の要旨）

亀岡市安町釜ヶ前9番地の4に亀岡市が設置する施設は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための公の施設である。この施設の管理の一部を亀岡市は毎年度、亀岡地区自治会連合会（以下、「受託者」という。）に200万円で委託している。

この建物の1Fを受託者、亀岡財産区、亀岡地区土地改良区が無償で占有しているが、使

用許可申請書は提出されていない。亀岡市職員は施設に常駐しておらず、受託者は、一般の利用者に対して施設の使用許可を行う権限はないため、条例に基づき施設を使用しているものは存在しない。市長は、不法占拠者らに退去を命じ、施設を適正に管理すべきところ、それを怠っているため、住民の平等利用が確保されず、差別的取扱いを許す状況となっている。

また、委託料 200 万円は、市民の利用に供するための建物の管理に必要な経費ではなく、不法占拠者らが常時利用するための経費であるから、亀岡市が負担する理由はない。さらに、この施設にかかる水道光熱費は、権原なく施設を占有している 3 団体と、市長の許可を受けずに使用するものが使用したものであるから、亀岡市が負担すべきではない。

長年、地方自治法違反の状態を認識しながら亀岡市はこれを放置してきた。平成 29 年 9 月議会で、是正するように指摘を受けて半年が経過した現在も、亀岡市は、相手方との調整ができるまでは従来通りの取り扱いで済ますと述べている。未だ、文書等により期限を定めて退去を求めるなど、具体的な手続を執った事実は認められず、新年度からの契約形態を改める考えがないことも明らかである。

よって、本件請求人は、監査委員がこれらの事実について責任を有するものに対し、不当利得返還請求、損害賠償請求などの必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

また、平成 30 年度も違法・不当に財産の管理を怠り、広く住民に施設を利用させる体制が整わないにも関わらず、従来同様の契約を締結し管理費を支払う可能性が高いので、亀岡市に適正な管理を行わせ、不法占拠者との従来通りの管理委託契約の締結を差止める等の必要な措置を講じることを求める。

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求する。

(別紙事実証明書)

- ①本件施設に関する条例（自治会館条例・老人福祉センター条例）
- ②平成 29 年 9 月 20 日・22 日 決算特別委員会環境厚生分科会 会議記録
- ③平成 28 年度決算附属書類 事項別明細書 P 50, 51
- ④平成 28 年度主要施策報告書 健康福祉部所管分 P 104
- ⑤平成 30 年度予算案施策の概要 健康福祉部所管分 P 10

(請求者)

事実証明書は、請求人から提出されているが、本件監査結果では添付を省略する。

4 請求の受理

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成30年3月28日付けをもって受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 亀岡市安町釜ヶ前9番地の4に亀岡市（以下「市」という。）が設置する施設（以下「本件施設」という。）の1階部分を亀岡地区自治会連合会、亀岡財産区管理会及び亀岡土地改良区（以下「自治会連合会等」という。）が無償で占拠していることについて、市が行政財産を適正に管理する義務を怠っていることになるのかどうか。
- (2) 亀岡市立老人福祉センター管理業務委託契約に係る委託料200万円は違法又は不当な支払になるのかどうか。
- (3) 本件施設に係る光熱水費の一部を負担することは違法又は不当な支払になるのかどうか。
- (4) 亀岡地区自治会連合会との平成30年度管理業務委託契約締結は差止めるべきかどうか。

2 監査対象部局

健康福祉部

3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成30年4月16日に陳述の機会を与えた。陳述には請求人が出席し、陳述を行った。その際、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたところ、3名が立会った。また、平成30年4月9日に次のとおり追加の証拠書類の提出があった。

（追加の証拠書類）

- ・部分開示決定通知書及び別紙（文書不存在の一覧）
- ・亀岡市立老人福祉センター管理業務委託契約書（平成28年度・平成29年度）
- ・建物占有部分特定資料
- ・光熱水費計算資料及び光熱水費請求書
- ・自治会館使用状況報告書（平成28年度集計）

4 関係執行機関の陳述

関係執行機関の職員に対して、平成30年4月16日に陳述の聴取を行った。陳述には関係職員3名が出席し、健康福祉部高齢福祉課長が陳述を行った。その

際、法第242条第7項の規定により請求人の立会いを認めるところ、請求人が立会った。

第3 監査の結果

事実関係の確認、判断及び結論については、次のとおりである。

1 事実関係の確認

前記の監査対象事項について、関係書類等を調査するとともに、関係執行機関からの説明の聴取等によって監査を行った結果、事実関係は次のとおりである。

(1) 施設の概要について

名 称 亀岡市立老人福祉センター（以下「老人福祉センター」という。）

位 置 亀岡市安町釜ヶ前9番地の4

竣 工 昭和50年5月27日

目 的 老人福祉の増進を図る

総事業費 7,691万円

内4,000万円は、亀岡土地改良区の寄附金

規模等 延床面積 601.0㎡

内訳 1階 事務室(1) 32.0㎡

事務室(2) 43.1㎡

会議室 32.0㎡

2階 大広間 105.0㎡

3階 集会室 70.4㎡

娯楽室 32.0㎡

使用室 事務室(1) 亀岡地区自治会連合会使用

会議室 亀岡財産区管理会・亀岡土地改良区使用

主な経緯等

昭和50年 老人福祉センター条例（昭和50年条例第25号）及び同施行規則（昭和50年規則第18号）を施行する。
老人福祉センターの施設管理の一部を社会福祉法人亀岡市社会福祉協議会（以下「社会福祉協議会」という。）に委託する。（時期については明確ではないが、1階事務室（1）を施設管理のため、社会福祉協議会が使用していた。）

亀岡土地改良区から建設時に寄附を受けたことにより、「老人福祉センター使用に関する覚書」（以下「覚書」と

- いう。)を締結し、1階会議室を自治会連合会等の事務所としての使用を許可する。
- 昭和61年 老人福祉センターの施設利用者の便宜を考慮し、施設使用許可を含む管理業務を社会福祉協議会に委託する。老人福祉センター条例施行規則を改正する。
- 平成10年 老人福祉センター機能がガレリアかめおかエイジレスセンターへ移転したことに伴い、社会福祉協議会の事務所も移転する。
- その後、時期については不明だが、社会福祉協議会が使用していた事務室(1)を亀岡地区自治会連合会が使用する。
- 平成14年 老人福祉センター1階の一部を亀岡地区自治会館として使用することとし、亀岡地区自治会館条例(平成14年条例第30号)を制定する。
- 平成15年 亀岡地区自治会館を安町釜ヶ前9番地の4に設置する。老人福祉センターの使用許可を含む管理業務を亀岡地区自治会連合会に委託するため、老人福祉センター条例施行規則を改正する。
- 平成16年 老人福祉センターの管理業務を市が直営で行う。
- 平成17年 老人福祉センターの使用許可を含む管理業務を亀岡地区自治会連合会に委託する。
- 平成18年 法改正により、公の施設の指定管理者制度の創設に伴い亀岡地区自治会館条例(平成17年条例第29号)を全部改正する。また、老人福祉センター条例の一部改正及び同規則(平成18年規則第14号)の全部改正をする。
- 平成19年 老人福祉センターの管理業務の一部を亀岡地区自治会連合会に委託する。

(2) 自治会連合会等の使用について

本件使用申請書及び使用許可書に係る書類は確認できず、使用許可等に係る決裁文書もないため、高齢福祉課職員からの説明を聴取することにより次の事項を確認した。

ア 使用の理由について

昭和50年老人福祉センター建設当時、亀岡土地改良区から老人福祉センター(総事業費7,691万円)の資金にと4,000万円の寄附があった。

亀岡地区住民多数の意向により、財政援助を受けるに至った経過及びその趣旨を尊重し、老人福祉センター1階の会議室を自治会連合会等の事務所として使用させることとし、昭和50年10月14日付けで覚書を取り交わした。

覚書第1条に基づき、老人福祉センター1階会議室を、その後、事務室(1)との計2室を事務所として使用させている。

イ 使用許可について

覚書第2条に基づく使用許可申請は、現在確認できる限りにおいては、自治会連合会等から提出されておらず、市として使用許可も行っていない。その原因については記録がなく不明である。

ウ 使用料が無料である理由について

昭和50年に当初制定された老人福祉センター条例では、第6条に「老人福祉センターの使用は、原則として無料とする。」と規定されていたが、平成18年に改正された条例においては、使用料についての規定は削除されたが、有料とする根拠規定は置かれなかったため、従前どおり「原則無料」である。

エ 光熱水費について

老人福祉センターに係る光熱水費を使用者に対して徴収することを根拠づける条例等は存在しない。

亀岡地区自治会連合会の光熱水費負担分については、老人福祉センター管理業務委託契約書第6条に基づき、管理業務に際して生じる実費相当額を市が亀岡地区自治会連合会に請求をしている。実費相当額については、市と亀岡地区自治会連合会が協議の上「電気料金及び上下水道料金は基本料金の26%、ガス代は使用料の26%の合計額」という積算方法を採用している。

(3) (2) 以外の施設使用について

ア 貸室の利用状況について

老人福祉センターの2階大広間、3階集会室及び娛樂室の3室が貸室となっており、主に市内の高齢者の教養向上、レクリエーションに利用されている。

平成29年度においては、平成29年度老人福祉センター管理業務報告書によると、43団体延べ23,849人の利用があった。

イ 許可の手続きについて

平成15年度に老人福祉センターの使用許可を含む管理業務を亀岡地区自治会連合会に委託している。平成18年度の老人福祉センター条例一部改正等により、平成19年度からは、老人福祉センターの管理は市直営となり、使用

許可は市長が行うこととなった。

しかし、老人福祉センター条例施行規則第3条第1項に規定する老人福祉センター使用許可申請書及び同規則第4条第1項に規定する老人福祉センター使用許可書は確認できなかった。

利用者は、亀岡地区自治会連合会が便宜上作成した使用申込書で申込みをしており、市は、毎月の利用状況報告等で使用団体及び使用人数を把握している。

ウ 使用料及び光熱水費が無料である理由について

昭和50年に当初制定された老人福祉センター条例では、第6条に「老人福祉センターの使用は、原則として無料とする。」と規定されていたが、平成18年に改正された条例においては、当該規定は削除されたものの、有料とする根拠規定は置かれなかったため、従前どおり「原則無料」を継続している。また、老人福祉センターの光熱水費を徴収することを根拠づける条例等もない。

(4) 根拠法令等について

ア 行政財産について

法第238条第1項第1号において、普通地方公共団体の所有する「不動産」は「公有財産」と規定されている。また、同条第3項では「公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。」とし、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、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」と規定されている。

「公用」に供する財産とは、普通地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することをその本来の目的とする公有財産をいう。「公共の用」に供する財産とは、住民の一般的共同利用に供することをその本来の目的とする公有財産をいい、公の施設（法244）を構成する物的要素たる場合が多い（松本英昭著「新版逐条地方自治法」第9次改訂版 992ページ）。

本件施設は、法第244条に定める「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するため」の行政財産である。

イ 行政財産の使用許可について

施設の目的外使用については、法第238条の4第7項で「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。」と規定されている。

また、亀岡市財務規則（昭和40年規則第1号）第183条第1項に使

用許可できる場合について次のように規定している。(1) 当該行政財産を利用する者のために食堂、売店その他の厚生施設を設置するとき。(2) 学術調査、研究、体育活動、行政施策の普及宣伝その他の公益目的のために講演会、研究会、運動会等の用に短期間供するとき。(3) 災害その他の緊急やむを得ない事態の発生により応急施設として極めて短期間その用に供するとき。(4) 市長が特にその必要があると認めるとき。

使用申請については、同条第3項に「第1項の規定により行政財産の使用の許可をするときは、当該許可を受けようとする者から許可申請書を提出させなければならない。」と規定している。また、同条第4項で「第1項の規定により行政財産の使用を許可しようとするときは、市長の決定を受けなければならない。」と使用許可について規定している。

ウ 行政財産の使用に伴う使用料について

法第225条では「普通地方公共団体は、第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」とし、法第228条第1項で「分担金、使用料、加入金及び手数料に関する事項については、条例でこれを定めなければならない。」と規定している。しかし、本件施設に係る使用料について定められた条例はない。

なお、昭和50年に当初制定された老人福祉センター条例第6条「老人福祉センターの使用は、原則として無料とする。」については、平成18年に同条例が改正されるまで規定されていた。平成18年以降は、使用料についての規定はない。

また、同施設に対して設置した亀岡地区自治会館条例においても使用料についての規定はない。

エ 行政財産の使用に伴う光熱水費について

施設の貸付けに係る光熱水費の取扱いについては、法令等で具体的に定められたものはない。市においても、行政財産の使用に伴う光熱水費の取扱いについて定められたものはない。当施設管理業務に係る光熱水費については、亀岡地区自治会連合会と協議の上、按分計算にて徴収を行っているが、他の利用者については、徴収していない。

(5) 施設管理委託料について

老人福祉センター管理業務委託契約書に基づき、老人福祉センターの管理業務の一部を亀岡地区自治会連合会に年間200万円で委託している。委託業務の内容については、老人福祉センター管理仕様書に明記されている。平成29年度委託契約の主な内容は次のとおり。

委託期間	平成29年4月1日～平成30年3月31日
委託料	200万円
	平成29年 5月11日 100万円支払済み
	平成29年10月12日 100万円支払済み
主な業務	施設内の案内、使用後の部屋の安全点検、利用者の安全管理（危機管理）、施設の開閉館、施錠及び防犯管理、照明・空調設備等電気設備管理、給排水設備管理、防火管理、施設付属備品類管理、館内外の清掃・除草、駐車場管理 等
実績報告	平成30年3月31日付けで、平成29年度老人福祉センター管理業務報告書が提出され、平成29年度老人福祉センター管理料収支報告書及び平成29年度老人福祉センター使用状況（集計）が添付されていた。

2 判断

前記の事実関係等を踏まえ、本件監査は次のとおり判断する。

(1) 本件行政財産の使用許可について

法第242条第1項において、住民監査請求の対象となる事項については、財務会計上における違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実と規定している。

また、「違法若しくは不当に財産の管理を怠る事実」とは、「公有財産を不法に占有されているにもかかわらず、何らの是正措置を講じない場合」（昭和38年12月19日行政実例）とされている。更に、「たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があるとしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にはならない」（平成6年9月8日最高裁判決）とされている。

本件、自治会連合会等の使用については、行政行為としての正式な使用許可がなされていないまま、無断使用していることとなり、違法な使用と認めざるを得ない状態である。行政財産の目的外使用の許可については、亀岡市財務規則第183条に基づいた適正な事務処理手続きを踏んだうえで、市としての意思決定がなされるべきであり、これらがなされていないのは、明らかに管理において怠りがあるといえる。

他方で、使用許可の手続は行われていないものの、市は、昭和50年に

取り交した覚書により自治会連合会等の使用を認めている。よって、市との関係において無権原に占有していたとまでは評価しがたい。

また、本件施設の使用料徴収に係る条例が存在しないため、使用料を徴収することはできないから、本件においては、市には使用料相当額の損害は発生しているとはいえない。

よって、市が損害を被った事実はないと判断されることから、本件において使用許可なく施設の使用を認めていたことは、法第242条に定める住民監査請求の対象となるものではなく、不適法である。

(2) 本件行政財産の使用料について

ア 自治会連合会等の使用料について

市においては、老人福祉センター条例及び亀岡地区自治会館条例に使用料に関する規定はなく、基本的に使用者から使用料を徴収することはできない。施設の使用料を無償としたことは、違法又は不当とはいえない。

イ 老人福祉センター利用者の使用料について

老人福祉センター条例に使用料に関する規定はなく、基本的に使用者から使用料を徴収することはできない。

使用料を徴収するには条例を改正する必要がある。施設の使用料を無償としたことは、違法又は不当とはいえない。

(3) 本件行政財産の管理業務委託料について

亀岡地区自治会連合会は、老人福祉センター管理仕様書に基づき管理業務を実施している。平成29年度の実績報告では、年間延べ4,740時間、延べ23,849人が老人福祉センターを利用している。

日々の作業を確認できる書類はないが、多くの利用者への施設案内、使用後の部屋の清掃や安全点検、施設の開閉館等を実施していると推測でき、また、施設外も清潔に保たれており、駐車場においても適切に維持管理されていると推測できる。

管理業務報告書に添付されていた収支報告書によれば、管理業務に係る従事者の賃金として1,433,700円をはじめ、施設管理雑費として消耗品等389,300円が支出されており、違法な支出内容であったとはいえない。

(4) 本件行政財産の光熱水費について

施設の利用に係る光熱水費の取扱いについては、法令等で具体的に定められたものはなく、市にも、老人福祉センターの利用に係る光熱水費の徴収に

ついて根拠づける条例等はない。それゆえ、市は、本件施設の使用者らに対して、使用に際して生じた光熱水費の請求を行っていない。

よって、市が施設の利用者に対して光熱水費を徴収していないことは、違法又は不当とはいえない。

3 結論

以上のことから、本件請求について次のとおり判断する。

- (1) 市が財産を適正に管理する義務を怠っているとの請求については、本件施設の1階部分を自治会連合会等が使用許可を得ることなく使用している。また、市長は使用許可なく施設が使用されている実態を把握しながら、使用者らに使用許可申請を求めるなどの行政指導、それに従わない場合には退去を命じる等の対策を講じなかったことからすれば、財産を適正に管理する義務を怠っていたと言わざるを得ない。

しかしながら、市は、施設の使用について、使用者に対して使用料を徴収する根拠を有しておらず、本件において市に損害は生じていないことから、住民監査請求の対象とはならないため却下する。

- (2) 市は本件施設の施設管理の一部を亀岡地区自治会連合会に委託しており、管理委託料として年間200万円を受託者に支払っているが、実際には施設管理に必要な経費ではなく、使用者らが常時施設を利用するための経費であるから市がこれを負担すべきではなく、違法であるとの請求は、本件支出が適切な施設管理とその支出であると認められることから、違法又は不当とする理由がないため棄却する。

- (3) 本件施設に係る光熱水費の一部を市が負担しているところ、本件施設に係る光熱水費は、使用許可なく施設を使用している3団体のほか市長の許可を受けていない使用者が使用したものであるから市が負担すべきではなく違法であるとの請求は、公の施設としての光熱水費をそれらの契約者である市が支払っているものであり、施設の利用者に対して光熱水費の負担を求めないことは、使用者に対して光熱水費の負担を求める条例等の根拠がないことから、違法又は不当とする理由がないため棄却する。

- (4) 平成30年度も従来どおり管理費を支払う可能性が高いので、亀岡地区自治会連合会との従来どおりの管理業務委託契約の締結差止を求めるとの請求は、平成29年度の管理業務委託契約に基づく支出が適切な施設管理とその

支出であると認められることから、平成30年度において管理業務委託契約に基づく管理業務を怠るという具体的な根拠がない。よって、請求人の主張には理由がないため棄却する。