

住民監査請求に係る監査結果

大阪府市長会等の使用許可に係る住民監査請求

平成18年4月3日

大阪府監査委員

[第1 監査の請求](#)

[第2 監査の実施](#)

[第3 監査対象部局の陳述](#)

[第4 監査の結果及び判断](#)

[第5 意見](#)

第1 監査の請求

1 請求人

略

2 請求書の提出

平成18年2月6日

3 請求の趣旨

(1)財産の管理

大阪府知事は、大阪府市町村会館として、下記の8団体に大阪府庁別館6階の使用を許している(行政財産の目的外使用)。

そして、大阪府市町村会館の使用団体は、大阪府市長会・大阪府市議会議長会・大阪府町村長会・大阪府町村議会議長会・大阪府市町村職員共済会・大阪府市町村職員健康保険組合・大阪府市町村職員互助会・大阪府町村非常勤職員公務災害保障組合であり、上記8団体の使用料の免除がなされ、使用料の徴収が行われていないという「財産管理」状況にある。

大阪府市町村会館が使用する面積……1,481.66 平方メートル

建物年間1平方メートル当たり使用単価…別館…12,472.98 円

使用料…年間 1,848 万 800 円…減免使用料…1,940 万 4,840 円

(1)「財産管理」の違法性・不当性

ア 大阪府の「行政財産使用料条例」は、その第2条で、「行政財産の使用をしようとする者は使用料を納付しなければならない。」と規定することから、使用料の徴収・納付が原則である。

例外的に、「行政財産使用料条例」の第6条第1号に該当するときに、減額又は免除することができるにすぎない。そして、第6条第1号は、「国又は他の地方公共団体そ

の他の公共的団体に公用、公共用その他の公益上の目的のために使用させるとき。」と定めている。

しかし、大阪府市町村会館の使用団体は、市町村職員を厚遇する団体であることから、「他の地方公共団体その他の公共的団体」にあらず、大阪府庁別館6階を「公用、公共用その他の公益上の目的のために使用」しているわけではないのである。よって、本件の前記8団体の使用料の免除がなされ、使用料の徴収が行われていないという「財産管理」は、大阪府の「行政財産使用料条例」第2条に反して違法かつ不当となる「財務会計行為」である。また、違法かつ不当に財産の管理を怠った「財務会計行為」であると言える。

イ 本件に関する使用料の免除が「行政財産使用料条例」の第6条第1号の要件に該当しない理由は、次のようになる。

「行政財産使用料免除申請書」(平成15年2月27日)の「免除申請の理由」には、「会館を使用する各団体は府内市町村との連絡協調を図り、地方自治の振興発展に資する機関であるため。」と記載されてある。

しかし、上記8団体は、地方自治の振興発展を担う団体ではなく、市町村職員を厚遇する団体である。例えば、大阪府市町村職員互助会は、ヤミ退職金を支給する団体として有名である。司法の判断では、平成16年2月24日に言渡された大阪高等裁判所の「平成9年(行コ)第51号補助金支出差止等請求控訴事件」の判決がある。大阪府市町村職員健康保険組合は、昭和の時代においてすでに、大阪府市町村職員共済会に吸収されるべきであった。にもかかわらず、残存し、短期給付につき地方公務員等共済組合法の適用を免れているという状況にある。

そして、大阪府市町村職員互助会や大阪府市町村職員健康保険組合の議事機関は、大阪府市長会の会員である市長等で構成されることから、福利厚生に名を借りた「違法かつ不当なヤミ給付」を大阪府市町村会館の使用団体が丸となって考案・実行してきたという経緯がある。

このため、「会館を使用する各団体は府内市町村との連絡協調を図り、地方自治の振興発展に資する機関であるため。」という免除申請の理由は、かねてから存在しないものである。正確には、「会館を使用する各団体は、府内市町村との連絡協調を図り、市町村職員を厚遇する機関」である。

よって、本件に関する使用料の免除は、「行政財産使用料条例」の第6条第1号の要件に該当しない。

(3)「大阪府の損害」と「求める措置」

このように、行政財産使用料条例第2条に反して違法かつ不当であるにもかかわらず、大阪府知事は「行政財産の使用料」を免除し、使用料の徴収を行わずに、次の損害を大阪府に与えた。

減免使用料 1,940万4,840円 × 10年間 = 1億9,404万8,400円(損害額)

そこで、大阪府監査委員殿に、大阪府知事に対し、1億9,404万8,400円の損害の補填を求める措置をとられることを請求します。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙の事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

別紙

1 「行政財産使用料免除申請書」(平成15年2月27日)

2 委任状

3 「行政財産の使用許可及び使用料の免除について(伺い)」(決裁・平成 15 年3月 26 日)に添付されていた「申請者一覧表」

4 「本館・別館計算式」

5 「大阪府市町村会館使用団体一覧表」

第2 監査の実施

1 請求の受理

本件請求は、地方自治法(以下「法」という。)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受理することとした。

2 請求人の陳述及び証拠の提出

法第 242 条第6項の規定により、平成 17 年3月8日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

(1) 請求人からは、請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述がなされた。

ア 請求書の「大阪府市町村会館の使用団体が一丸となって」という記載について補足する。

本日提出した朝日新聞の平成 17 年 12 月 23 日付け記事にあるように、「ヤミ退職金」が、歴代の市町村長にも支給されていた。

市町村長は大阪府市長会・大阪府町村長会のメンバーであるので、一丸となっていることが立証される。

イ 新聞記事にあるように、特別職が大阪府市町村職員互助会に入るのをおかしいという話もあったが見直しは進まなかったということで、また、特別職の福利厚生を定めた条文はないにもかかわらず、大阪府市町村職員互助会に入って「ヤミ退職金」を受けていたという事実がある。

ウ この市町村長らが、大阪府市町村会館を使用する8団体の理事・評議員・議決者等を構成しており、その理事・評議員等に 1 億 3500 万円の「ヤミ給付」がなされていたのであるから、本件8団体の「運営の健全さ」が保たれようがない。違法かつ不当な「利益の供与」によって、一丸となっていたのである。

エ 「住民監査請求書」別紙5の「大阪府市町村会館使用団体一覧表」に記載された「事業内容」には偽りがある。

(ア) 大阪府市長会は、「市政の円滑なる運営と進展に資し、地方自治の興隆と繁栄を図る」とあるが、実際は地方自治を低下させたものである。

(イ) 大阪府市議会議長会は、「府下各市間の市政を調査し」とあるが、調査していればこのようなヤミ給付はなかった。

(ウ) 大阪府町村長会は、「地方公共団体の円滑なる運営と地方自治の振興に資する」とあるが、実際はヤミ退職金をもらえるので改革をしなかった。

(エ) 大阪府町村議会議長会は、「府下町村議会の円滑なる運営と地方自治の振興発展に寄与する」とあるが、その職務を怠っていた。

(オ) 大阪府市町村職員共済組合と大阪府市町村職員健康保険組合は、わざわざ団体を分けて、事業主と保険者の負担割合が地方公務員等共済組合法では1:1と書かれてあるのに、2:1になるよう福利厚生名目で保険金を補助しているもので、1つの団体でいいのにわざわざ分けていることによりかなり不当性がある。

大阪府市町村職員健康保険組合に関しては、大阪地裁で訴訟中である。

(カ) 大阪府市町村職員互助会については、社会常識になっていると思うが、「地方自治の本旨の実現に協力する」どころか、まさにお手盛りであり給付の本体である。大阪高裁で判決が出ており、最高裁でも同様の判決を下すのではないかと考えている。

かなりの地方自治体で監査請求や住民訴訟が出ており、今となっては最高裁でもひっくり返すのは困難と思われるからである。

(キ) 大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合については、まだ不正をみつけないが、大阪府市長会や大阪府町村長会のメンバーである市長や町村長が議事を進行し、議決したり仕事をしていたりするので、違法があるのではないかと考えている。オ そこで、住民監査請求書別紙1の平成15年2月27日付け「行政財産使用料免除申請書」に記載の「会館を使用する各団体は府内市町村との連絡協調を図り、地方自治の振興発展に資する機関であるため。」という免除申請理由は存在しないのであり、内容が虚偽であるから免除申請は適正になされていない。

(2) 上記陳述を踏まえ、監査委員から請求人に対し、請求内容について確認を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

ア 大阪府市町村職員互助会については、なぜ、大阪府市町村職員互助会に使用料を免除することが違法又は不当になるのか、さらに詳しい説明を求めたところ、次のとおり回答があった。

(回答)

(ア) 行政財産使用料条例第2条で「行政財産の使用をしようとする者は使用料を納付しなければならない」とあることから、原則として大阪府市長会等は使用料を納付しなければならない立場にあるし、知事は使用料を徴収しなければならない義務がある。

(イ) 例外的に使用料免除事項が定められているのであるから、これに該当しないなら、原則に戻って使用料を徴収すべきであり、大阪府市長会等は使用料を納付する義務がある。

使用料を徴収しないなら、財産の管理を怠っており違法である。

イ 退職に係る給付を行っているわけではない他の団体についても使用料を免除することが、なぜ違法又は不当となるのか確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

(ア) 監査請求書別紙5の「大阪府市町村会館使用団体一覧表」に記載された「事業内容」を理由として、使用料を免除しているが、この「事業内容」が存在しないものと考えている。

(イ) 大阪府市長会等が大阪府市町村職員互助会とは別団体であるのに、なぜ大阪府市長会等が府庁6階を使っているのが違法かというと、

a 大阪府市長会のメンバーが大阪府市町村職員互助会の理事となっており、大阪府市町村職員互助会の退会給付金の給付等を議決する議事機関のメンバーが大阪府市長会のメンバーである。したがって、大阪府市町村職員互助会をコントロールしているのは大阪府市長会である。

大阪府町村長会のメンバーも大阪府市町村職員互助会の理事で、大阪府市町村職員互助会の議事機関をコントロールしている。

すなわち市長、町村長がヤミ退職金を支給しているのであり、大阪府市長会、大阪府町村長会が庁舎を使用するのは違法・不当である。

- b さらに、市長、町村長らは、新聞記事にもあるように、大阪府市町村職員互助会から自分自身もお手盛りをしていたという実態があり、極めて違法性・不当性が高い。
- c 大阪府市議会議長会、大阪府町村議会議長会は、「市政を調査」「地方自治の振興発展に寄与する」という事業内容を掲げながら、市長や町村長の暴走を止められなかったもので、庁舎を使用している意味がない。何ら仕事をしていないのであるから、府庁に設置されている必要がない。
- d 大阪府市町村職員共済組合と大阪府市町村職員健康保険組合は、1団体でいいものをわざわざ2団体に分けている。公務員は地方公務員等共済組合法の適用を受けることとなっているが、脱法行為により2団体を分離し、事業主の負担割合を高くして職員が有利になるように大阪府市町村職員健康保険組合を残しているものである。この2団体は、部屋を仕切って使っていることで、すでに公共の福祉や地方自治に反しているのである。
- e 大阪府市町村職員互助会は、「進んで地方自治の本旨の実現に協力する」どころか、ヤミ手当の支給団体である。
- f 大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合は、明確な違法・不当性は見つけないが、大阪府市長会等のメンバーである市長、町村長が理事をしているので、何らかの不当な点があると推測している。

3 監査対象事項

知事が、大阪府市長会等に対し、行政財産の目的外使用許可に伴う使用料を免除していることは、行政財産使用料条例等に規定する使用料を免除する要件に該当せず、違法・不当に財産の管理を怠る事実になるか。

4 監査対象部局

大阪府総務部

第3 監査対象部局の陳述

1 平成16年3月24日に監査対象部局である大阪府総務部の陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の説明がなされた。

(1) 使用許可の根拠

本庁舎施設等の行政財産については、地方自治法第238条の4第4項により「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、本府では、大阪府公有財産規則第22条において、使用が認められる許可の相手方や利用内容等について具体的に定めている。

(2) 使用料免除の根拠

行政財産使用料条例第2条により、行政財産の使用許可にあたっては使用料を納付することとされているが、同条例第6条において、使用料の減額又は免除できる場合についても定められており、大阪府公有財産規則第29条においてその基準を定め、本府では、それらの規定を根拠として使用料を免除している。

(3) 使用許可の概要

本件使用許可は、大阪府市長会が他の市町村関係7団体の権限委任を受け、代表となって府庁別館6階フロア1,481.66平方メートルを大阪府から使用許可を受け、「大阪府市町村会館」として利用しているものである。

大阪府市町村会館は、府内の各市町村関係団体が、別館が建設された昭和 39 年以前から既存の府庁舎を大阪府市町村会館として利用していた経緯があり、別館建設時に当該庁舎から移転した際にも同名称を引き続き使用したものである。

(4) 使用の状況

大阪府市町村会館は、使用許可時の8団体のうち、昨年、大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合が解散し、現在は、大阪府市長会、大阪府市議会議長会、大阪府町村長会、大阪府町村議長会、大阪府市町村職員共済組合、大阪府市町村職員健康保険組合、大阪府市町村職員互助会の計7団体が共同運営する施設であり、各団体の事務室、会議室及び集会室として使用されている。

なお、会館の管理事務は管理要綱に基づき、各団体から権限委任された大阪府市長会が掌理している。

(5) 使用許可8団体について

ア 各団体の設立目的と事業の公益性については、先ず大阪府市長会、大阪府市議会議長会、大阪府町村長会、大阪府町村議長会は、市町村行政の円滑な運営と地方自治の発展に寄与することを目的として、府内市町村の長及び議会議長により構成された団体である。

全国市長会等の全国的連合組織をはじめ、府や市町村等との連絡協調を図り、行財政問題や市町村振興など地方自治の諸課題について調査研究を行うとともに、府と緊密に連携しながら府政の推進に寄与している。

イ 大阪府市町村職員共済組合は、市町村職員である組合員とその家族の生活の安定と福祉の向上を図ることを目的として、昭和 37 年に地方公務員等共済組合法第3条及び第4条に基づき設立された公法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合により構成され、退職共済年金など長期給付事業、育児休業手当金など短期給付事業、貸付など福祉事業を行っている。

ウ 大阪府市町村職員健康保険組合は、市町村職員の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的として、昭和 23 年に健康保険法第8条、第9条及び第11条に基づき設立された公法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合等により構成され、被保険者及びその扶養者の疾病、負傷、死亡又は出産に関し保険給付を行い、あわせて保健事業を行っている。

また、地方公務員等共済組合法の短期給付に関する規定が適用されないのは、同法附則第 29 条に基づくものである。昭和 37 年 12 月 1 日に同法が施行された際、既に健康保険組合が組織されている地方公共団体にあつては、組合を存続して同法の適用除外とするか、又は解散して適用を受けるのかの選択が認められた。その時点で組合の存続を選択したことにより同法の適用を受けないこととなったものである。なお、保険料の負担割合については、健康保険法の規定に基づき厚生労働大臣の認可を受け規約で定めている。

エ 大阪府市町村職員互助会は、会員の福利増進、生活の向上を期し、もって執務の公正、能率化を増進し、進んで地方自治の本旨の実現に協力することを目的として、昭和7年に設立された社団法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合等の職員により構成され、会員に対する給付事業、貸付事業、福利厚生事業などを行っている。

地方公務員法第 42 条では「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」と規定されている。この規定を受けて、各団体が条例等に基づき互助会に委託して、職員の福利厚生事業を実施しているものである。

オ 大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合は、府内町村及び豊能郡環境施設組合からなる一部事務組合であり、地方公務員災害補償法に基づく非常勤の地方公務員に係る公務災害補償事務を共同で処理するため、昭和 43 年に設立されたが、近年の公務災害発生件数の減少や市町村合併に伴う構成団体の減少等により平成 17 年 1 月 31 日をもって解散している。

(6) 大阪府市町村会館と府政の関係

大阪府市町村会館は、このような府内市町村関係団体の事務所等として府庁舎施設の使用を許可したものであって、このことにより、府施策の市町村への周知や協力要請、市町村との協議などを機能的、合理的に行うことができ、本府と府内各市町村との連携強化や府政の円滑な実施に寄与しているところである。

また、市町村関係団体を一堂に集約することで、互助組織や共済組織も含めて、各団体相互の連携・協力のもと各種事業を実施できることや、市町村行政への府からの助言も合理的に行うことができるなど、市町村行政の円滑な運営と市町村振興にも寄与している。このように会館が府と府内市町村との連絡調整のいわば潤滑油のような存在となっている。

(7) 使用料免除の妥当性

以上のように各市町村関係団体は、いずれも公共団体もしくは公共的団体であり、大阪府市町村会館として府本庁舎の一部を使用許可することが、府政の推進にも大きく寄与しているなど公用、公益上の目的による使用であることから、行政財産使用料条例第 6 条第 1 号「国又は他の地方公共団体その他の公共的団体に公用、公共用その他の公益上の目的のために使用させるとき。」に該当し、また、いずれの団体も営利を目的とした団体ではなく、その使用も収益事業を行うような使用では無いことから、大阪府公有財産規則第 29 条第 1 号「使用料条例第 6 条第 1 号、第 3 号又は第 4 号に該当する場合のうち、収益を目的としない使用については、使用料を免除することができる。」に該当することから、使用許可に係る使用料は全額免除している。

(8) 大阪高等裁判所判決と請求人の主張について

ア 請求人は、平成 16 年 2 月 24 日の大阪高等裁判所判決において、大阪府市町村職員互助会に対する補給金のうち、社会的相当性を超える部分について違法とされたことを受け、「ヤミ退職金あるいはヤミ給付」を支給する大阪府市町村職員互助会の役員を市町村長が務めていることなどを理由に、市町村長と関係のある他団体もあわせて「一丸となって」市町村職員を厚遇する団体とし、行政財産使用料条例第 6 条第 1 号に該当しないと主張している。

イ しかしながら、同判決では、市町村が大阪府市町村職員互助会を通じて職員の互助共済事業を行い、その履行のため補給金を交付していることに関して、「このような方法自体は何ら地方公務員法等の法の禁止するところではなく、むしろ、同事業の効率的な運営という観点からは有益なものである。」とされている。

また、「互助会の会員に特別職の地位にある者がいるという事実から本件給付金の支出が直ちに違法となるものではない。」とされている。

ウ 請求人は、大阪府市町村職員互助会に対する補給金の一部が違法とされたことをもって、8つの団体の公共性が無いと主張するが、各団体は先に述べたとおり、それぞれ公益上の目的を有する団体である。

(9) まとめ

以上のことから、行政財産使用料条例第2条に反して、違法かつ不当であるにもかかわらず、大阪府知事が使用料を免除し、使用料の徴収を行わずに損害を大阪府に与えたという請求人の主張には理由がない。

なお、請求人は過去10年間の減免使用料を1億9,404万8,400円としているが、実際の直近10年間の免除使用料の合計は、1億7,019万6,620円(消費税込み)であることを申し添える。

2 以上の説明を踏まえ、監査委員から監査対象部局に対し質疑により説明内容の確認を行ったところ、以下の内容の説明がなされた。

(1) 請求人は、大阪府市長会等は、地方自治の振興発展を担う団体ではなく、市町村職員を厚遇する団体であり、行政財産使用料条例等に規定する使用料免除の要件に該当しないと主張しており、その具体的な理由として、

ア 大阪府市町村職員互助会については、大阪高等裁判所の判決を示した上で、「ヤミ退職金」を支給する団体であること。

イ 大阪府市町村職員健康保険組合については、大阪府市町村職員共済組合に吸収されるべきであったにもかかわらず、わざわざ団体を分けて残存し、地方公務員等共済組合法の適用を免れていること。

ウ 他の団体についても、大阪府市町村職員互助会や大阪府市町村職員健康保険組合の議事機関が、大阪府市長会の会員である市長等で構成され、さらに市長等が自らも大阪府市町村職員互助会の会員であることから、大阪府市長会等の8団体が一丸となって「違法かつ不当なヤミ給付」を考案・実行してきたこと。

を挙げていることから、これらについて、総務部としての考え方を確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

(ア) 大阪府市町村職員互助会について

大阪府市町村職員互助会に対する補給金をめぐる訴訟は、現在、最高裁に上告されており、その一部を違法とする判断が確定したものではない。

一方、現在の社会経済情勢等を踏まえ、退会給付金に補給金を充てる制度は昨年11月末をもって廃止している。

いずれにしても、大阪府市町村職員互助会の性格としては、公共的団体として公益上の目的のために、収益を目的としない使用を行っているものであり、行政財産使用料条例等に規定する使用料免除の要件を備えていると考える。

(イ) 大阪府市町村職員健康保険組合について

意見陳述でも述べたとおり、大阪府市町村職員健康保険組合については、昭和37年に地方公務員等共済組合法が施行された際の規定に基づき、同組合の存続を選択した結果として、短期給付の適用がない形で現在に至っているものである。

大阪府市町村職員健康保険組合の事業主と被保険者の保険料負担割合については、健康保険法の規定に基づき厚生労働大臣の認可を受け規約で定めているものである。同組合は公共団体として公益上の目的のために、収益を目的としない使用を

行っており、行政財産使用料条例等に規定する使用料免除の要件を備えていると考える。

(ウ) 他の団体について

市町村会館を共同で使用する8団体は、いずれも公益上の目的を有する団体として、収益を目的としない使用を行っているものであり、それぞれ行政財産使用料条例等に規定する使用料免除の要件を備えていると考える。

(2) 他の都道府県でも、このような都道府県の庁舎の一部を市町村関係団体が「市町村会館」といったような使い方をしているところはあるのか確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

他府県では、市町村が共同して市町村会館や自治会館を設置している場合が多い。この会館には、市長会、町村長会、市議会議長会、町村議長会のほか、市町村職員共済組合、市町村職員健康保険組合、市町村職員互助会があるところでは、これらがまとまって入居しているのが一般的である。その場合、県が土地の無償貸与等を行っているケースがある。

このほか、府県が所有する庁舎や施設に入居している場合があり、全額免除が行われているケースがある。

(3) 請求人の陳述の中で、大阪府市町村職員共済組合の事業においては事業主負担分と掛金の割合が1:1であるのに対して、大阪府市町村職員健康保険組合では2:1になっており、市町村職員を厚遇するために大阪府市町村職員健康保険組合を設立しているという趣旨の発言があった。

大阪府市町村職員健康保険組合が地方公務員等共済組合法施行時の経過措置で存続したとしても、その負担割合は正当と認められるものであって、事業主負担分を大きくして職員を厚遇するために健康保険組合を残したわけではないと言えるのか確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

大阪府市町村職員健康保険組合の事業主と被保険者の保険料負担割合については、それぞれの市町村が予算を計上して議会の議決を経て支出しているものであり、健康保険法の規定に基づき厚生労働大臣の認可を受け規約で定めていることから、その正当性について府として判断する立場にないと考えている。

(4) 大阪府の各部局の中には、家賃を払って民間のビルに入居しているところもあり、その中で、本庁舎のひとつのフロアという貴重なスペースを、今後ともこれらの団体が無償で使用し続けていくことになるのか。例えば、今後、庁舎の整備を進めていく中で、その位置づけについても整理していく予定はないのか確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

行政財産の使用許可及び使用料の減免については、これまでも使用許可の更新時など、定期的に適切な受益者負担を求める視点や本府を取り巻く社会情勢の変化等を踏まえて判断してきたところである。

市町村会館の本庁舎の使用は、別館の竣工時からであり、現在の使用許可及び使用料免除の期間は平成15年度から19年度末まで5年間の期間となっている。

同会館は、本府の身近にあることで、府内市町村は本府との連携が密となり、市町村行政の円滑な運営や振興が図れるとともに、本府にとっても府施策の市町村への周知や協力要請、市町村との協議等を機能的、合理的に行え、府政推進にも大きく寄与していることから、本庁舎内において無償で使用許可を行う意義と妥当性は現時点においても十分あると考えている。

今後とも、使用許可及び使用料免除については、更新時期などに適切に判断していきたい。

(5) 東京都内においては、各市町村が共同で会館を設置しているようだが、東京都は何も減免等していないのか確認したところ、次のとおり回答があった。

(回答)

東京都の場合は、特別区である 23 区とは別に市長会等が組織されている。場所も 23 区内ではなく、東京都庁とは離れた場所にある。都庁との関係では、便利な場所にあるというわけではない。

第4 監査の結果及び判断

1 事実関係

(1) 条例・規則における使用料に係る考え方

ア 行政財産の目的外使用許可について

(ア) 庁舎等の行政財産については、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(地方自治法第 238 条第4項)であり、本来の行政目的の達成のために使用されるべき財産であるが、地方自治法第 238 条の4第4項で「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、行政上の許可処分として目的外使用させることが認められている(以下、同項の規定による行政財産の目的外使用許可を「使用許可」という。)

(イ) 大阪府においては、大阪府公有財産規則第 22 条において、使用が認められる許可の相手方や利用内容等について具体的に定められている。

イ 使用料の減額又は免除について

(ア) 大阪府においては、行政財産使用料条例第2条で「行政財産の使用をしようとする者は使用料を納付しなければならない。」と規定され、使用許可に当たっては使用料を納付することとされている。

ただし、同条例第6条において次のとおり規定され、各号のいずれかに該当するときは、使用料を減額又は免除できることとなっている。

(行政財産使用料条例)

第六条 使用料は、次の各号のいずれかに該当するときは、これを減額し、又は免除することができる。

一 国又は他の地方公共団体その他の公共的団体に公用、公共用その他の公益上の目的のために使用させるとき。

二 災害その他の緊急事態の発生により、応急施設として短期間使用させるとき。

三 府の職員、府立の学校に存学する者、府立の病院その他の施設に入院し、又は入所している者等の福利厚生のための施設として使用させるとき。

四 前三号に掲げるもののほか、公益上の必要に基づき使用させるとき。

(イ) また、大阪府公有財産規則第 29 条において、次のとおり、使用料を減額又は免除する場合の基準が定められている。

(大阪府公有財産規則)

第二十九条 使用料条例第六条の規定により、使用料を減額し、又は免除する場合の基準は、次に掲げるところによる。

一 使用料条例第六条第一号、第三号又は第四号に該当する場合のうち、収益を目的としない使用については、使用料を免除することができる。

二 使用料条例第六条第二号に該当する場合の使用については、使用料を免除することができる。

三 使用料条例第六条第一号、第三号及び第四号に該当する場合のうち、第一号に規定する使用以外の使用については、使用料を十分の五以内において減額することができる。ただし、営業の料金、販売価格等を規制して使用させる場合は、三分の二以内において減額することができる。

(エ) 大阪府では、これらの規定により、使用料を減額又は免除している。

(2) 本件許可の概要

ア 本件使用許可の概要は次のとおりである。

(使用許可の概要)

(ア) 申請者 大阪府市長会

(イ) 使用場所 大阪府庁別館

(ウ) 使用目的 事務所

(エ) 使用期間 平成 15 年 4 月 1 日から平成 20 年 3 月 31 日まで

(オ) 使用面積 1,481.66 平方メートル

(カ) 使用料 免除

イ 本件使用許可は、大阪府市長会が他の市町村関係7団体の権限委任を受け、代表となって府庁別館6階のうち、1,481.66 平方メートルを大阪府から使用許可を受け、「大阪府市町村会館」として利用しているものである。

大阪府市長会、大阪府市議会議長会、大阪府町村長会、大阪府町村議長会、大阪府市町村職員共済組合、大阪府市町村職員健康保険組合、財団法人大阪府市町村職員互助会及び大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合の8団体(平成 17 年 1 月 31 日、大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合が解散したことにより、現在では7団体)の事務室、会議室及び集会室として使用されている。

ウ 本件使用許可に係る行政財産使用許可申請書によれば、使用の目的は、次に掲げる各団体の事業内容により、事務室及び会議室として使用することとなっている。

(ア) 大阪府市長会

府内各市間の連絡協調を図り、市政の円滑なる運営と進展に資し、地方自治の興隆と繁栄を図る。

(イ) 大阪府市議会議長会

府内各市間の市政を調査し、自治体の発展興隆を図る。

(ウ) 大阪府町村長会

府内町村間の連絡協調を図り、地方公共団体の円滑なる運営と地方自治の振興に資する。

(エ) 大阪府町村議会議長会

府内町村議会の円滑なる運営と地方自治の振興発展に寄与する。

(オ) 大阪府市町村職員共済組合

地方公務員等共済組合法に基づき、府内各市町村の組合員に対し相互救済事業を行う。

(カ) 大阪府市町村職員健康保険組合

府内関係市町村の被保険者である組合員の健康保険を管掌する。

(キ) 財団法人大阪府市町村職員互助会

府内各市町村の職員に対する互助共済をなし、進んで地方自治の本旨の実現に協力する。

(ク) 大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合

府内各町村の非常勤職員に対する公務上の災害補償に関する事務を行う。

2 判断

(1) 条例・規則の適用に関する監査対象部局の判断について

ア 各団体について

(ア) 大阪府市長会、大阪府市議会議長会、大阪府町村長会及び大阪府町村議会議長会は、いずれも市町村行政の円滑な運営や地方自治の発展に寄与することなどを目的として、府内市町村の長や議会議長により構成された全都道府県に見られる公的団体である。

これらの団体は、全国市長会等の全国的連合組織や府、市町村等との連絡協調、行財政問題等の地方自治の諸課題について調査研究を行うこととなっている。

(イ) 大阪府市町村職員共済組合は、市町村職員である組合員とその家族の生活の安定と福祉の向上を図ることを目的として、昭和 37 年に地方公務員等共済組合法第3条及び第4条に基づき設立された法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合により構成され、退職共済年金など長期給付事業、育児休業手当金など短期給付事業、貸付など福祉事業を行っている。

(ウ) 大阪府市町村職員健康保険組合は、組合員である市町村職員の健康保険を管掌することを目的として、昭和 23 年に健康保険法第8条、第9条及び第 11 条に基づき設立された法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合等により構成され、被保険者及びその扶養者の疾病、負傷、死亡又は出産に関し保険給付を行い、あわせて保健事業を行っている。

(エ) 大阪府市町村職員互助会は、会員の福利増進、生活の向上を期し、もって執務の公正、能率化を増進し、進んで地方自治の本旨の実現に協力することを目的として、昭和7年に設立された公益法人である。

大阪市を除く府内市町村及び一部事務組合等の職員により構成され、会員に対する給付事業、貸付事業、福利厚生事業などを行っている。

(オ) 大阪府町村非常勤職員公務災害補償組合は、府内町村及び豊能郡環境施設組合からなる一部事務組合であり、地方公務員災害補償法に基づく非常勤の地方公務員に係る公務災害補償事務を共同で処理するため、昭和 43 年に設立された公共団体である。

(カ) 以上のとおり、本件使用許可に係る市町村関係各団体は、いずれも公共団体又は公共的団体であると認められる。

イ 本件使用許可について

本件使用許可については、これらの団体が、1(2)ウの事業を行うために、府庁別館の一部を大阪府市町村会館として使用することを認めたものである。

このような各団体の設立目的や事業から判断すれば、
本件使用許可により、

(ア) 府施策の市町村への周知や協力要請、市町村との協議などを機能的、合理的に行うことができ、本府と府内各市町村との連携強化や府政の円滑な実施に寄与している。

(イ) 市町村関係団体を一堂に集約することで、互助組織や共済組織も含めて、各団体相互の連携・協力のもと各種事業を実施できることや、市町村行政への府からの助言も合理的に行うことができるなど、市町村行政の円滑な運営と市町村振興にも寄与している。

との監査対象部局の説明には理由があるものと判断できる。

ウ 以上のとおり、本件使用許可については、

(ア) 各団体は、いずれも公共団体又は公共的団体であり、大阪府市町村会館として府本庁舎の一部を使用許可することが、公用、公益上の目的による使用であることから、行政財産使用料条例第6条第1号に規定する「国又は他の地方公共団体その他の公共的団体に公用、公共用その他の公益上の目的のために使用させるとき。」に該当すること

(イ) いずれの団体も営利を目的とした団体ではなく、その使用も収益事業を行うような使用では無いことから、大阪府公有財産規則第29条第1号「使用料条例第6条第1号、第3号又は第4号に該当する場合のうち、収益を目的としない使用については、使用料を免除することができる。」に該当することから、使用許可に係る使用料は全額免除する。

とした監査対象部局の判断については、特に不合理な点はない。

(2) 大阪高等裁判所の判決内容に関する請求人の主張について

ア 請求人は、平成16年2月24日の大阪高等裁判所判決を示し、当該判決において、大阪府市町村職員互助会に対する補給金のうち、社会的相当性を超える部分について違法とされたことから、大阪府市町村職員互助会とともに、大阪府市町村職員互助会の役員を市町村長が務めていることなどにより市町村長と関係のある他団体もあわせて「一丸となって」市町村職員を厚遇する団体であって、行政財産使用料条例第6条第1号に該当しないと主張しているため、このことについて検討する。

イ 確かに、同判決においては、「社会的相当性を逸脱した高額の退会給付金の支給を実質上の目的とした本件補給金の支出は、(中略)相当性を超える部分について、地方自治法204条の2の趣旨を潜脱するものであって、補助金の支給として同法232条の2所定の公益上必要があるという要件を欠き、違法」であるとされている。

ウ 地方公務員法第42条においては、「地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。」と規定されており、大阪府内の各市町村等においては、この規定により大阪府市町村職員互助会に委託して、職員の福利厚生事業を実施しているものである。

本判決においても、大阪府市町村職員互助会に対する「本件補給金の支給それ自体は地方公務員法42条、厚生条例に基づく職員の福利厚生に寄与するものであって、法令にその根拠を有する相当な資金の提供ともいうべきである」とされており、監査

対象部局が陳述したとおり、市町村等が大阪府市町村職員互助会を通じて職員の互助共済事業を行い、その履行のため補給金を交付していることに関して、「このような方法自体は何ら地方公務員法等の法の禁止するところではなく、むしろ、同事業の効率的な運営という観点からは有益なものである。」とされている。

エ また、退会給付金に関しても、「退職後における職員と家族の生活の充実、安定を図ることは、これを通じて在職中の勤労意欲を高め、執務の能率化に寄与するものでその意味においては職員の福利厚生の一部を果たしているものと考えられる。」とされ、「したがって、退会給付金であるからといってそれに充てられた本件補給金の支出部分が直ちに違法となるものではない。」と判断されている。

オ さらに、退会給付金以外の大阪府市町村職員互助会の会員に対する各給付については、「いずれも職員の厚生のための制度として適切、妥当な範囲を逸脱しているものとまで認めることはでき」とされているところである。

カ また、大阪府市町村職員互助会の会員に特別職の地位にある者がいるということについても、「会員に特別職の地位にある者がいるという事実から本件補給金の支出が直ちに違法となるものではない。」とされている。

キ このように、請求人が挙げている判決は、大阪府市町村職員互助会に対する補給金の一部である高額で社会的相当性を超える部分について違法であるとされただけで、退会給付金のそれを越えない部分や他の給付については違法とはされていないものである。

ク 以上述べたように、上記判決をもって、大阪府市町村職員互助会自体の公益性がなく、本件使用許可に係る使用料を免除することが違法・不当であるとの請求人の主張は理由がないものである。

(3) 大阪府市町村職員共済組合と大阪府市町村職員健康保険組合との関係について

ア 請求人は、大阪府市町村職員共済組合の事業においては事業主負担分と掛金の割合が1:1であるのに対して、大阪府市町村職員健康保険組合では2:1になっていることから、市町村職員を厚遇するためにわざわざ大阪府市町村職員健康保険組合を設立しているもので、大阪府市町村職員健康保険組合は大阪府市町村職員共済組合に吸収されるべきであったと主張しているので、以下でこのことについて検討する。

イ (1)で認定したとおり、大阪府市町村職員健康保険組合については昭和23年に、大阪府市町村職員共済組合については昭和37年に、それぞれ設立されている。大阪府市町村職員共済組合については、地方公務員等共済組合法の規定が適用されるが、大阪府市町村職員健康保険組合については、同法の短期給付に関する規定が適用されていない。

これは、同法附則第29条の規定により、昭和37年12月1日に同法が施行された際、既に健康保険組合が組織されている地方公共団体にあつては、組合を存続して同法の適用除外とするか、解散して適用を受けるのかの選択が認められ、その時点で組合の存続を選択したことにより同法の適用を受けないこととなったものである。

ウ したがって、請求人が主張するような、地方公務員等共済組合法の適用を免れて市町村職員を厚遇するために、わざわざ2団体に分けたという事実は認められない。

また、大阪府市町村職員健康保険組合における保険料の負担割合については、健康保険法の規定により厚生労働大臣の認可を受けて、同組合の規約で定めているものである。

エ 以上述べたように、大阪府市町村職員共済組合と大阪府市町村職員健康保険組合とが別の団体として存することだけをもって、大阪府市町村職員健康保険組合に公益性がないとは認められない。

大阪府市町村職員共済組合に吸収されるべきであったとの主張は、請求人の主観的な主張を述べているだけである。

オ 以上のとおり、請求人の主張は、大阪府市町村職員健康保険組合に使用料を免除することが違法・不当である理由とは認められない。

なお、同様の理由で、大阪府市町村職員共済組合についても、使用料を免除することは違法・不当となることは認められないことを申し添える。

(4) その他の請求人の主張に対する判断

これまで検討した以外に、本件使用許可に係る使用料を免除することが違法・不当である理由として請求人が主張している事項につき、検討する。

ア 請求人は、大阪府市町村職員互助会や大阪府市町村職員健康保険組合等の議事機関が、大阪府市長会の会員である市長等で構成され、さらに市長等自らが互助会の会員であることから、本件使用許可に係る8団体が一丸となって「違法かつ不当なヤミ給付」を考案・実行してきたと主張している。

しかしながら、これまで判断したとおり、8団体は、いずれも公益上の目的を有する団体として、収益を目的としない使用を行っているものであり、行政財産使用料条例及び大阪府公有財産規則に規定する使用料免除の要件を備えているものと認められるところである。

大阪府市長会等を構成する市町村長が大阪府市町村職員互助会の事業に関わっていることと、それぞれの団体の公益性とは直接関係はなく、大阪府市長会や大阪府市町村長会等が大阪府市町村職員互助会等をコントロールしているとの主張は、請求人の主観的な判断を述べているだけであって、使用料を免除することが違法・不当となる理由に当たるとは認められない。

イ さらに請求人は、各団体の設立目的に照らして、それらが達成されていないことをもって、本件使用許可に係る使用料を免除することが違法・不当であると主張している。

しかしながら、これらの団体の設立目的が達成されていないとの請求人の主張は、主観的な判断に過ぎない。したがって、使用料を免除することが違法・不当となる理由とは認められない。

3 結論

以上のことから、大阪府市長会等に対し、行政財産の目的外使用許可に伴う使用料を免除していることは、行政財産使用料条例等に規定する使用料を免除する要件に該当せず、違法・不当に財産の管理を怠る事実になるとの請求人の主張については、理由がないものと判断する。

第5 意見

監査結果は以上のとおりであるが、次のとおり意見を付す。

大阪府市長会に対する本件使用許可において使用料を免除していることについては、違法又は不当であるとはいえない。しかしながら、大阪府の各部局の中には、本館周辺に存する民間のビルに賃借料を払って入居しているところもある中で、大阪府市長会等に、長年にわたり無償で、府庁別館の6階の大部分を事実上独占的に使用させている状態となっていることについては、適切な受益者負担を求める視点や大阪府を取り巻く社会情勢の変化を踏まえると、さらなる検討を加える余地があることも事実である。

また、本件使用許可及び使用料の免除手続は、他の団体の権限委任を受けて大阪府市長会が一括して実施しているが、会議室や集会室として使用している部分はともかく、各団体の事務所として使用している部分については、もっぱら当該団体の事務所のみで使用されており、一括して使用許可を得る必然性に乏しい。

一つ一つの団体の性格や使用の態様を判断して、個別に許可や使用料免除の手続を取ることとするのが望ましい場合もあるのではないかと思料する。

今後、使用料の減免を含めた本件使用許可のあり方及びその手続について、改めて検討されたい。