

千葉県監査委員告示第21号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、千葉県職員措置請求（22千監（住）第4号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成22年12月21日

千葉県監査委員	古川光一
同	大島有紀子
同	近藤千鶴子
同	中島賢治

第1 請求の受付

1 請求の要旨

平成19年に地方自治法が改正され行政財産である庁舎等の貸付が可能となり、大阪府では332台の自動販売機（以下「自販機」）について貸付契約としたところ3億300万円（約910千円/台）の契約がなされたとの事である。（読売新聞大阪 平成20年3月14日）

千葉市においても平成22年度において公募の結果、使用許可であれば85台で、1,887,270円のところ65,072,951円（約765千円/台）と34.5倍の金額で貸付契約されている。（証-1）

- 1、 千葉市における自動販売機の設置許可の現状は別紙のとおりである。
〈地方自治法第238条の4第7項、千葉市行政財産使用料条例、千葉市公有財産規則に基づく〉

- 2、（1）地方自治法238条の4で行政財産の貸付制度が可能となった現在においては、逼迫した千葉市財政の財源確保の為に「庁舎等の床面積又は敷地のうち事業用で使用していない、かつ使用の予定のない部分」は何よりも優先して「使用許可」とせず「公募による貸付」とすべきものである。
ところが、千葉市で現在85台が貸付とされているものの、未だ249台が貸付に変更されず、許可使用とされている。（但し、他に千葉市都市公園条例による許可が228台ある。）
そして、その許可使用の実態は、「千葉市公有財産規則」が第22条の（2）で転貸を禁止し、また同（4）では善管注意義務を課しているにも拘らず、使用実態は明らかにこれに違反した使われ方がされているといわざるを得ない。
ア）転貸について

千葉市障害者福祉団体連絡会（以下「連絡会」）、（社）千葉市老人クラブ連合会（以下「市老連」）、千葉市母子寡婦福祉会（以下「福祉会」）は「自動販売機設置契約」（証-2-①②③）で自販機業者に「自動販売機の設置を承認・承諾」し、売り上げの中から一定の率又は一定額（証-3-①②③）を納めさせていることから、「自ら自販機を所有し又はリースし原料を仕入れ売上金を管理する。」ことなく転貸をしている事が明白である。

*「身体障害者福祉法」も第22条1項において「身体障害者から物品を販売するために申請があったときは、売店の設置を許可するよう努めなければならない。」と定めているが、同3項において「売店設置を許可されたものは自らその業務に従事しなければならない。」として明らかに転貸を禁止している。

*また、「母子及び寡婦福祉法」第25条第2項でも同様に「自ら従事す

ること」とし転貸を禁止している。

*千葉県における「行政財産使用許可書」(証-4)でも当然の事ながら上記「規則」を踏まえその8項で明確に「第三者への転貸、担保提供」を禁止しているところである。

イ) 善管注意義務違反について

「連絡会」、「市老連」、「福社会」はそれぞれ37箇所、7箇所、12箇所
で自販機設置許可を得ているが設置場所は市内広範に散在しており、転貸し
た設置場所の管理をすることは到底出来ないし、しているとは考えられない
ところである。

(2)平成21年1月5日付財政部長通知「自動販売機設置場所の公募による
貸付について」は「公募貸付の基準」を明示しており、その2で「市が補助
金等で育成・支援している福祉団体の使用許可については当該団体の財政状況
を5年ごとに調査・評価した上で見直しを行う。」としている。

ちなみに、上記福祉3団体の平成21年度における財政状況を見ると次のと
おりであり、5年の期間を待たず見直しがなされるべきであった。(金額は概
数)

千葉県障害者福祉団体連絡会

平成21年度の総収入22,782千円のうち、自販機等の収入手数料10
0台(途中で7台は撤去、都市公園法による許可1台)により18,479千円
であった。支出の主な項目は各障害者福祉団体(証-5)への寄付金が12,
999千円、「千葉県福祉団体連合会」への事務委託費が1,100千円、特別
会計の福祉ショップ会計への運営補助が1,043千円等である。また、期末
繰越金は5,334千円のほかに福祉ショップ分が2,641千円あり合計で
7,975千円(証-6)と財政状況には問題ないと考えられる。

仮に、平成22年度における自販機88台分を貸付に変更すれば1台につき6
00千円にしても52,800千円が千葉市の財源として見込まれるところ
であり、使用許可を取りやめる事として当団体の必要な運営資金は別途補助金と
して支給すべきと考える。

また、「連絡会」が各障害者団体へ配分している寄付金相当額は各団体の活
動内容・決算状況により千葉市から直接補助すべきである。

(社)千葉県老人クラブ連合会

当団体の平成21年度総収入は37,975千円でこのうち主なものは市補
助金が17,814千円、各区老人会連合会からの会費収入2,449千円、
事業参加負担金980千円などであり(会費収入および事業参加負担金は実質
的には高齢福祉課からの各区老人連合会への助成金と考えられる。)、平成21
年度繰越金額は一般会計のほか5つの特別会計の合計で18,537千円(証
-7)と決算内容は良好である。

自販機については17台が使用許可されており売店と合わせ2,275千円

の収入を得ているが、光熱費・使用料で1,029千円を支出し1,246千円の収益を挙げており、許可が取消されても当団体の運営に殆んど支障はないものと考えられる。

千葉県母子寡婦福祉会

平成21年度において当団体は総収入5,934千円のうち自販機18台から3,497千円の収益を挙げ、これを主な活動資金としている。

同年度においては理事会等として「寡婦日帰りバス旅行」、「移動研修会（1泊）」、「母と子のつどい一泊旅行」、「寡婦一泊旅行」を行っており、資金的にはかなりの余裕があるものと見受けられる。

また、積立金及び繰越金の合計が8,198千円もあり、「生活援護資金貸付事業」の原資も8,442千円と豊富であるが平成21年度貸し付け実績は0であり殆んど不要な資金と考えられる（証-8）。このような状況からも18台の設置許可を取り消しても当面は資金的には何ら問題ないと考えられる。

そして、今後当会の事業目的である「母子寡婦の福祉」のため必要性が認められれば必要な運営資金を助成金等で支給すればよい。

3、その他の団体

民間団体への使用許可については「貸付」への変更が当然であるが、他の団体についても上述の「千葉県公有財産規則」（および「障害者福祉法」「母子及び寡婦福祉法」）の転貸禁止条項違反は容易に推定できるところであり、許可団体が「自ら自販機を所有し又はリースし、原料を仕入れ売上金を管理している。」ことが確認できるものを除き総て千葉県による「貸付」とすべきである。

そして

- 1) 許可理由は概ね施設利用者の利便の為としているが、貸付制度にしても利用者の利便を妨げるようなことは全くない。
- 2) 自販機の売り上げの一定割合又は一定額を業者から納めさせこれを資金の一部としてきた団体、特に福祉団体に対しては活動内容・決算内容を精査し、必要な資金を貸付による増収分相当額から補助金として支給すれば問題は解消される。
- 3) 売上があまり見込めないとして業者が応札してこない場合、これは即ちニーズが少ないということであり設置を取りやめるべきである。自販機は街の中にも多く設置されており「施設内に無い」という多少の不便さは電力消費を節約するというエコの面からも甘受すべきである。
- 4) 指定管理者については指定管理委託料の計算基礎を明確にする意味でも「許可」とはせず、公募による「貸付」とすべきである。
- 5) 外郭団体その他関連団体への許可についてもすべて見直し、許可取消による不利益についてはこれが当該団体の経営に支障をきたすのであれば上記2

と同様の措置を検討すべきである。

怠る事実

地方自治行政の基本的原則などを定めた地方自治法第138条の1においては「普通地方公共団体の執行機関は（中略）法令、規則その他の規定に基づく当該普通公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」と規定している。

また、地方財政法第3条第2項は「地方公共団体は、あらゆる資料に基づいて正確にその財源を捕そくし、且つ、経済の現実に即応して、その収入を算定し、これを予算に計上しなければならない。」と規定している。

さらに、同第8条では「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理しその所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と規定しているところである。

千葉市長は「脱・財政危機」宣言（平成21年10月21日）の中で収入増加策として「保有資産の有効活用・売却」を謳いながら、一方で「転貸」という違法な事実を放置し149,400千円（249台×600千円）が見込まれる増収策を見過ごしていることは、地方自治法、地方財政法の規定にも反し、財産の管理を怠り、また職務を怠っていると言わざるを得ない。

結論

以上から、千葉市長が違法行為を放置し、財産の管理を違法・不当に怠っているため、法令等に基づき事務を執行するよう千葉市長に勧告することを地方自治法242条第1項の規定により請求します。

（請求書添付の「別紙」及び「事実証明書」略）

2 請求人

千葉市中央区中央3-15-6 やまちょうビル6階 渚法律事務所内
市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉
同 村越 啓雄

3 請求書の提出日

平成22年10月27日

4 請求書の補足及び訂正

平成22年11月8日に請求人から次のとおり請求書の記載内容に係る補足説明及び訂正の文書が提出された。

(1) 補足事項

1) 違法行為について

- ① 財政部長は「公有財産の効率的運用を図り」、「事務を統一し、必要な調整及び統括をする」義務があるのに、一部公募による貸付をただけで別紙記載の自販機については公募とさせず使用許可を認めさせ、千葉市が得るべき多額の収入を逸失させている。(千葉市公有財産規則第3条に違反)
- ② 所管課長は「使用を許可した財産の使用状況」に「常に留意する」義務があるにも拘らず、転貸の事実を見逃し、あるいは気づかずこれを禁止してこなかった。(同第15条(6)に違反) 転貸を禁止し公募による貸付にすれば、千葉市は大きな収入が得られた筈なのにこの収入を逸失させた。

2) 具体的な請求内容について

請求書で述べたとおり少なくとも「千葉市障害者福祉団体連絡会」、「千葉市老人クラブ連合会」、「千葉市母子寡婦福祉会」の3団体は転貸という違法な使用により収益を得ていることが明白である。

監査委員は23年度以降これら3団体に対する使用許可を取り消し、当該自販機を公募による貸付とするよう、またこれにより当該団体の運営費が不足するのであれば補助金等で支援するよう千葉市長に勧告されたい。

また、3団体以外の別紙の団体等についても、高い確率で同様の違反(同第3条ないし同第15条(6)違反)があるものと容易に確認又は推認できるところであり、適法な管理を怠ることのないよう指導すべく千葉市長に勧告されたい。

(以上、原文のまま掲載)

(2) 訂正事項

請求書中「2、ア) 転貸について」5行目に記載の「原料」を「商品」に訂正するとともに、「3、その他の団体」3行目に記載の「許可団体が『自ら自販機を所有し又はリースし、原料を仕入れ売上金を管理している。』ことが確認できるものを除き」を削除した。

また、陳述において、請求書には千葉市障害者福祉団体連絡会、(社)千葉市老人クラブ連合会及び千葉市母子寡婦福祉会以外の団体に対する目的外使用許可についても記述しているが、これらについては監査請求の対象とはしていないとの説明があった。

5 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

千葉市（以下「市」という。）は、行政財産目的外使用許可により各公用、公共用施設に自動販売機（以下「自販機」という。）を設置させているが、それらのうち千葉市障害者福祉団体連絡会、(社)千葉市老人クラブ連合会及び千葉市母子寡婦福祉会（以下「福祉3団体」という。）に対する行政財産目的外使用許可について、公募による貸付けとしないことが違法又は不当な財産の管理を怠る事実に該当するか否か。

2 監査対象部局

財政局、保健福祉局、こども未来局、総務局、市民局、経済農政局、環境局、建設局、中央区役所、花見川区役所、稲毛区役所、若葉区役所、緑区役所、美浜区役所及び教育委員会事務局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成22年11月22日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠の提出はなかったが、請求内容についての補足説明及び訂正がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、財政局、保健福祉局及びこども未来局の職員が立会った。

4 関係職員等の陳述

平成22年11月22日に財政局、保健福祉局及びこども未来局の職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

5 現地調査

平成22年12月6日から8日の間に、福祉3団体が自販機を設置している各行政財産の箇所について、事務局職員により現地調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 行政財産について

行政財産とは、普通地方公共団体の所有に属する公有財産のうち、当該団体において現に公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産である。

行政財産は、さらに公用財産と公共用財産とに分類される。公用財産とは、庁舎、議会棟、研究所、試験場など普通地方公共団体においてその事務又は事務事業を遂行するために自らが直接使用することを本来の目的とする財産であり、公共用財産とは、道路、公園、病院等の敷地及び建物など住民の一般的共同利用に供することを本来の目的とする財産である。

(2) 行政財産目的外使用許可について

行政財産は、自治法第238条の4第7項において、「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」とされている。

これを受けて、市は、使用許可をする際の基準、期間、条件等を千葉市公有財産規則（昭和40年規則第11号。以下「規則」という。）で、また、使用料については、千葉市行政財産使用料条例（昭和39年条例第33号。以下「条例」という。）で定めている。

ア 使用許可の基準

規則第19条において、使用許可は、次のいずれかに該当する場合に限り行うものとするとしている。

- (ア) 国、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。
- (イ) 市の事務事業の執行上使用させることが適当であると認めるとき。
- (ウ) 災害等により緊急に使用させる必要があるとき。
- (エ) その他市長が特に必要であると認めるとき。

イ 使用許可の期間

規則第20条において、使用許可の期間は、1年以内としている。ただし、電柱又は水道管、ガス管、その他の埋設物を設置するために使用させるとき、その他特別の理由があると認めるときは、3年以内としている。

ウ 使用許可の条件

規則第22条において、使用許可は、その使用の目的により必要でない認められるものを除き、同条第1項第1号から第7号に定める事項をその条件として付するものとするとしている。

そのうち、第2号では、「許可を受けて使用する行政財産（以下「使用財産」という。）を他に転貸し、又は担保に供してはならないこと」、第4号では、「使用者は、善良な管理者の注意をもって使用するものとし、使用財産を故意又は重大な過失により荒廃させ、損傷し、又は滅失し、その他使用の許可の条件に違反する行為があったときは、許可を取り消すほか、その損害の賠償を要求することができること。ただし、原状に回復したときは、その損害賠償義務を免除することがあること」と規定している。

エ 使用料（自販機を設置する場合）

自販機を設置する場合の使用料については、条例第2条第1項第5号において、市長が別に定めるとされ、具体的には財政部長通知「行政財産の目的

外使用許可及び普通財産の貸付に係る事務処理について」によるが、直近改定は平成10年であり、その額は次のとおりである。

区 分	単 価	使 用 料
公用財産に 設置するもの	1台	(土地) 1,000円
	1月につき	(建物) 1,050円
公共用財産に 設置するもの	1台	(土地) 3,000円
	1月につき	(建物) 3,150円

(3) 行政財産の貸付けについて

行政財産の貸付けについては、国、公社等特定の相手方に対し土地を貸し付ける場合に限られていたが、平成18年の自治法改正により、「用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる」対象として、庁舎、建物等に余裕がある場合などにも拡大された。

この改正により、各地方自治体において貸付けを採用するところが出てきたところであり、こうした状況を受けて、市は平成20年3月5日付け財政部長通知「行政財産の貸付けの取扱い等について」（以下「平成20年財政部長通知」という。）により、自販機を含めた行政財産の貸付けの取扱い及び公有財産の有効活用について定め、さらに平成21年1月5日付け財政部長通知「自動販売機設置場所の公募による貸付けについて」（以下「平成21年財政部長通知」という。）により、自販機の設置場所については、平成21年度以降は原則として自治法に基づく行政財産の貸付けを公募方式により行うことに変更した。

(4) 福祉3団体について

ア 千葉県障害者福祉団体連絡会

千葉県障害者福祉団体連絡会（以下「福祉連絡会」という。）は、市が補助金等で育成・支援している市内の各障害者福祉団体（11団体）で構成されており、各団体が行っている会報の発行、会員への相談・研修、障害者への理解を広める啓発活動などを行うことにより、障害者福祉の増進に寄与している団体であり、同会の会則第4条において次の事業を行うこととしている。

- (ア) 福祉、医療等関係機関との連絡、連携に関すること
- (イ) 会員相互の親睦に関すること
- (ウ) 心身障害児者の啓蒙、啓発活動に関すること
- (エ) その他目的達成に必要な事業

イ (社) 千葉県老人クラブ連合会

(社) 千葉県老人クラブ連合会（以下「市老連」という。）は、市内における単位老人クラブの育成を図ることにより、高齢者の生きがいづくりや社会参加、健康の保持等を推進し、高齢者福祉の向上に寄与している団体であ

り、都道府県と政令指定都市の老人クラブ連合会で構成する（財）全国老人クラブ連合会（以下「全老連」という。）に加盟している。

同会は、定款第4条において、次の事業を行うこととしている。

- (ア) 老人クラブの育成及び指導
- (イ) 老人クラブ指導者の養成及び研修
- (ウ) 健康づくり対策と生きがい対策の支援
- (エ) 社会奉仕活動と相互支援活動の推進
- (オ) 全老連その他関係機関との連絡及び調整
- (カ) その他前記（ア）から（オ）の事業を達成するために必要な事業

ウ 千葉県母子寡婦福祉会

千葉県母子寡婦福祉会（以下「母子寡婦会」という。）は、市内に居住する母子・寡婦世帯で構成されている、母子及び寡婦福祉法第6条第6項に規定する母子福祉団体であり、母子家庭からの相談・日常生活支援など母子家庭支援に寄与している団体である。

同会は、会則第4条において、母子寡婦の福祉に関する事業、その他同会の目的達成に必要な事業を行うこととしている。

(5) 福祉3団体に対する自販機設置に係る行政財産目的外使用許可について

平成22年度の福祉3団体に対する自販機設置に係る行政財産目的外使用許可の状況は次のとおりである。

ア 福祉連絡会

各施設について始期は異なるものの、以前から使用許可を受けており、使用許可が1年間とされていることから更新されてきており、平成22年2月10日から3月26日の間に福祉連絡会から34施設84台分の自販機設置に係る行政財産使用許可申請書に設置箇所の図面、高齢障害部長の副申書等を添付して提出された。

前記申請に対し、市は、2月25日から3月31日の間に申請箇所全てについて平成22年4月1日から23年3月31日まで使用許可することを各施設を所管する部長又は区長の決裁をし、福祉連絡会に対し行政財産使用許可書によりその旨を通知した。

福祉連絡会に対する使用許可の状況は次のとおりであり、使用料は合計で2,091,600円である。また、8施設14台分の使用料は、収益が少なく、使用料を徴収すると設置が困難になることなどから免除されている。

	設置施設	箇所数	台数 (台)	使用料 (円)	使用料免除 の状況
1	市民会館	2	3	113,400	
2	ハーモニープラザ	5	5	0	5台免除
3	総合保健医療センター	5	5	189,000	
4	市立青葉病院	1	2	75,600	

5	市立海浜病院	1	3	113,400	
6	子ども交流館	2	3	113,400	
7	新港清掃工場	1	1	12,600	
8	北清掃工場	1	1	12,600	
9	北リサイクルプラザ	1	1	37,800	
10	新浜リサイクルセンター	1	2	25,200	
11	衛生センター	1	1	0	1台免除
12	蘇我勤労市民プラザ	6	7	151,200	3台免除
13	長沼原勤労市民プラザ	1	2	75,600	
14	幕張勤労市民プラザ	2	3	113,400	
15	花見川・稲毛土木事務所	1	2	12,600	1台免除
16	緑土木事務所	1	1	12,600	
17	中央区役所	1	1	12,600	
18	中央保健福祉センター	1	1	12,600	
19	花見川区役所	2	3	25,200	1台免除
20	稲毛区役所	2	2	12,600	1台免除
21	穴川コミュニティセンター	2	3	113,400	
22	長沼コミュニティセンター	1	1	37,800	
23	若葉区役所	1	3	25,200	1台免除
24	若葉保健福祉センター	1	1	12,600	
25	緑区役所	1	3	25,200	1台免除
26	緑保健福祉センター	2	2	25,200	
27	土気あすみが丘プラザ	1	2	75,600	
28	鎌取コミュニティセンター	3	4	151,200	
29	美浜区役所	2	4	50,400	
30	生涯学習センター	1	1	37,800	
31	花見川公民館	1	1	37,800	
32	ポートアリーナ	2	7	264,600	
33	みつわ台体育館	1	1	37,800	
34	古市場体育館	1	2	75,600	
	合 計	58	84	2,091,600	

イ 市老連

各施設について始期は異なるものの、以前から使用許可を受けており、使用許可が1年間とされていることから更新されてきており、平成22年2月17日及び26日付けで市老連から7施設17台分の自販機設置に係る行政財産使用許可申請書に設置箇所の図面、高齢福祉課長の副申書等を添付し

て提出された。

前記申請に対し、市は、3月8日及び19日付けで申請箇所全てについて平成22年4月1日から23年3月31日まで使用許可することを各施設を所管する部長の決裁をし、市老連に対し行政財産使用許可書によりその旨を通知した。

市老連に対する使用許可の状況は次のとおりであり、使用料は合計で340,200円である。また、5施設8台分の使用料は、収益実績が低いことから免除されている。

	設置施設	箇所数	台数 (台)	使用料 (円)	使用料免除 の状況
1	中央いきいきプラザ	1	2	0	2台免除
2	稲毛いきいきプラザ	2	2	0	2台免除
3	若葉いきいきプラザ	1	2	37,800	1台免除
4	緑いきいきプラザ	1	2	75,600	
5	美浜いきいきプラザ	2	2	0	2台免除
6	和陽園	1	1	0	1台免除
7	こてはし温水プール	2	6	226,800	
	合 計	10	17	340,200	

ウ 母子寡婦会

各施設について始期は異なるものの、以前から使用許可を受けており、使用許可が1年間とされていることから更新されてきており、平成22年2月19日付けで母子寡婦会から12施設18台分の自販機設置に係る行政財産使用許可申請書に設置箇所の図面、子ども家庭部長の副申書等を添付して提出された。

前記申請に対し、市長は2月25日から3月31日の間に申請箇所全てについて平成22年4月1日から23年3月31日まで使用許可することを各施設を所管する部長又は区長の決裁をし、母子寡婦会に対し行政財産使用許可書によりその旨を通知した。

母子寡婦会に対する使用許可の状況は次のとおりであり、使用料は合計で453,600円である。また、2施設2台の使用料は、自販機の売上利益が少ないため使用料の負担ができないとして免除されている。

	設置施設	箇所数	台数 (台)	使用料 (円)	使用料免除 の状況
1	国際交流プラザ	1	1	37,800	
2	市民ギャラリー・いなげ	1	1	0	1台免除
3	ハーモニープラザ	3	3	75,600	1台免除
4	市立青葉病院	2	2	75,600	

5	子ども交流館	1	1	37,800	
6	子育て支援館	1	2	75,600	
7	新港清掃工場	1	1	12,600	
8	若葉土木事務所	1	1	12,600	
9	長沼コミュニティセンター	1	1	37,800	
10	若葉保健福祉センター	2	2	25,200	
11	美浜保健福祉センター	2	2	25,200	
12	生涯学習センター	1	1	37,800	
	合 計	17	18	453,600	

2 監査対象部局の説明

(1) 財政局

ア 自販機の貸付けに係る本市の取組状況について

平成18年の自治法改正により、行政財産の貸付け及び私権の設定範囲が建物にまで拡大された。

この改正により、大阪府では自販機設置に係る使用料そのものを公募とし、また、川崎市では使用許可から公募による貸付けに切り替え、大幅な収益増をもたらすこととなり、全国の自治体から注目を集めている状況である。

こうした状況を受けて、本市では、平成20年財政部長通知により、厳しい財政状況の中で様々な収入確保を図るため、自販機についても収益増につながるどころについては、財産の維持保全という観点から、貸付けへの切替えを推進する方針を定め、これを通知した。

その後、さらなる収益増を図るため、平成21年財政部長通知を発出し、社会情勢の変化や市の財源確保の観点から、自販機設置に係る貸付けについての条件を撤廃するとともに、公募により公平性及び透明性を確保したうえで、自販機業者（以下「業者」という。）がその設置場所に見出す価値に相当する額を貸付料とするため、自販機の設置を原則として公募方式とし、最高額の貸付料で入札した者に貸し付けることとした。

このような取組みの結果、平成21年度より自販機設置に係る公募貸付けが一部開始され、平成22年10月時点の調査で、行政財産に設置している自販機設置台数346台のうち公募貸付けによる台数は93台となっている。

その効果として、貸し付けている93台の貸付料は年額7,207万円(77.5万円/台)となり、使用許可による場合と比較して6,997万円の大幅な歳入増となっている。

しかしながら、問題がないわけではなく、平成21年度当初に契約した業者のうち、年度末までに7社30台、22年度に入ってから1社3台合計33台が撤退しているが、その理由は売上げが当初見込みの額に達しなかつ

たためと思われる。なお、8施設11台については、撤退後再公募するに至っていない。

ちなみに、他の政令指定都市の状況を見ると、19市中貸付けを導入している市は、本市を含め11市であり、残り8市は使用許可により設置されている。また、全ての自販機を貸付けにしている市は皆無である。このほか、千葉県を例に挙げると、使用許可により設置し、その一部について納付金の徴収を行っているが、さらに来年度から県民の利用が多い施設に順次拡大する予定と聞いている。このように地方公共団体によって違いがあるのは、行政財産の管理としては、使用許可又は貸付けいずれの方法によることも自治法上認められていることによるものと考えている。

イ 使用許可とせず公募による貸付けにすべきとの請求について

転貸については、十分に精査しているわけではないが、外形上は業者が管理していると言われても仕方のないものの、所管の説明によれば実態的な管理権は各団体が有していると考えられるが、疑問がないわけではない。今後、是正すべき点があれば是正していきたい。

福祉団体に対する公募貸付けの導入についてであるが、平成21年財政部長通知で示した「自動販売機設置場所公募貸付の基準」においては、「市が補助金等で育成・支援している福祉団体に使用許可し、更新を繰り返している場合」については、「5年ごとに当該福祉団体の財政状況を調査し、評価した上で、公募貸付に切り替えることが可能かどうかの見直しを行う」こととしている。これは、自販機の設置を公募貸付けに切り替えた場合には、福祉団体が自販機を設置できなくなり、それまでに得ていた収入を失うおそれがあることを考慮したものである。また、5年という期間としたのは、特に根拠はないが、猶予期間として設定したものである。

さらに、ほとんどの政令指定都市において、福祉団体に使用許可をしているのであるから、当該団体に対する配慮が必要であると考えている。

以上説明したとおり、行政財産の使用許可も貸付けも、自治法上認められているものであること、また、本市では比較的早い段階から、公募貸付けの導入に取り組み積極的に財産活用をしていることから、行政財産の管理を怠っているとは考えていない。

(2) 保健福祉局

ア 福祉連絡会及び市老連に対し使用許可をした理由及び副申をした理由について

福祉連絡会及び市老連は、会員からの会費等の自主財源及び市等からの補助金により運営されており財政基盤が脆弱であることから、公用・公共用施設内に自販機の設置を認めることは、自主財源確保の観点から必要であると考えている。

福祉連絡会については、身体障害者福祉法第22条第1項で「国又は地方

公共団体の設置した事務所その他の公共的施設の管理者は、身体障害者からの申請があったときは、その公共的施設内において、新聞、書籍、たばこ、事務用品、食料品その他の物品を販売するために、売店を設置することを許すように努めなければならない」と規定されており、また、昭和56年に本市が国から「障害者福祉都市」の指定を受けたことなどを契機に、障害者団体の支援のため売店や自販機の設置を進めてきたところである。

さらに、市老連についても、高齢者の生きがいつくりや社会参加、健康の保持等を推進するなど、高齢者福祉の向上を目的とする団体であり、従来より、団体活動を育成・支援する観点から売店や自販機の設置を認めてきたところである。

こうしたことを踏まえ、保健福祉局が所管するハーモニープラザ、各いきいきプラザ等に自販機の設置に係る使用許可をしており、また、他部局所管施設については、各区役所、各区の保健福祉センター等に使用許可をするよう副申をしているところである。

現在、いきいきプラザ等の使用許可については、平成21年財政部長通知の公募貸付けの除外規定の第2項で「市が補助金等で育成・支援している福祉団体に使用許可し、更新を繰り返している場合」は「5年ごとに当該福祉団体の財政状況を調査し、評価した上で、公募貸付に切り替えることが可能かどうかの見直しを行う」と規定されているので、これを根拠としている。

なお、福祉連絡会に使用許可している34施設84台のうち8施設14台、市老連に使用許可している7施設17台のうち5施設8台については、使用料や光熱費などの必要経費を差し引いた時に利益が見込まれないことから、使用料を全額免除している。

イ 転貸について

自販機の設置に当たっては、福祉連絡会及び市老連が業者と契約を結び業務を行わせているものであるが、両団体が設置・稼働状況の確認を行っているほか、故障時のクレームなども両団体を経由して業者に伝達されていることから、転貸との認識はしておらず、したがって、両団体に対し特に指導を行ったこともない。

しかしながら、転貸との指摘を受けてもやむを得ない面もあると考えている。

ウ 補助金との関係について

福祉連絡会を構成する各団体への補助金は、障害者の地域社会への参加と福祉の向上に寄与することを目的に、会報の発行をはじめ、講習会、研修会など、障害者団体はその会員若しくは市民を対象に行う特定の事業に対する補助であり、自販機収入は、補助対象事業以外の経費などに充てられていることから、仮に自販機収入が得られなくなる場合には、障害者団体の収入が減少し、これまで行ってきた団体としての活動に支障をきたすこととなるた

め、自主財源を確保する必要があると認識している。

また、市老連への補助金は、高齢者の生きがいや社会参加、健康の保持等を推進し、高齢者の福祉の向上に寄与することを目的に、事務局の人件費をはじめ会報の発行や指導者養成事業などの事業費に補助しているが、市老連としては、補助金以外の収入として、一定の自販機収益を予算計上していることから、自販機が設置できなければ障害者団体の場合と同様、団体の活動に支障をきたすこととなるため、自主財源を確保する必要があると認識している。

(3) こども未来局

ア 母子寡婦会に対し使用許可をした理由及び副申をした理由について

母子寡婦会は会員からの会費等の自主財源の他、市からの委託を受託し活動している法人格を持たない任意団体であり、組織体制及び財政基盤が脆弱である。

また、母子及び寡婦福祉法第25条第1項に「国又は地方公共団体の設置した事務所その他の公共的施設の管理者は、…母子福祉団体からの申請があったときは、その公共的施設内において、…売店…等の施設を設置することを許すように努めなければならない。」と規定されており、当該団体の支援として、公用・公共用施設内に自販機の設置を認めることは、自主財源の確保の観点からも必要不可欠である。

このため、平成19年度よりこども未来局が所管する子ども交流館、子育て支援館における自販機の設置にかかる使用許可をしており、また、他部局所管施設については、蘇我勤労市民プラザ内のレストラン、ハーモニープラザの自販機等について使用許可をするよう副申をしているところである。

現在、子ども交流館等の使用許可については、平成21年財政部長通知の公募貸付けの除外規定で「市が補助金等で育成・支援している福祉団体に使用許可し、更新を繰り返している場合」は「5年ごとに当該福祉団体の財政状況を調査し、評価した上で、公募貸付に切り替えることが可能かどうかの見直しを行う」と規定されているので、これを根拠としている。

イ 転貸について

自販機の設置に当たっては、母子寡婦会が業者と契約を結び業務を行わせているものであるが、設置・管理等について、具体的には各自販機を必要に応じて週に1度ないし月に1度巡回し売り切れや釣り銭の有無等稼働状況の確認、ごみ箱の状況の確認や周囲の掃除等を行っていることから、転貸との認識はしておらず、したがって、団体に対し特別な指導を行ったこともない。

ウ 自販機の手数料収入の必要性について

母子寡婦会の財源は、会費、社会福祉協議会からの助成金、自販機手数料収入等であるが、そのうち自販機手数料収入が多く全体の約60%を占めて

いることから、手数料収入が無くなった場合、当該団体の運営に著しく支障をきたすと思われるので、自主財源の確保が必要であると認識している。

(4) 各施設所管局

各施設所管局の説明は、前記保健福祉局及びこども未来局と概ね同様であり、その主な内容は次のとおりである。

ア 転貸について

福祉3団体が自販機の設置・稼働状況の確認を行っていること、苦情対応も当該団体が業者に対し指示をして行わせていること、自販機には福祉3団体が設置している旨の表示があることから、転貸との認識はしていない。

イ 目的外使用許可を行っている理由

福祉3団体の所管局からの副申を踏まえ、身体障害者福祉法の趣旨に基づく障害者団体の育成、母子及び寡婦福祉法の趣旨に基づく母子寡婦福祉の向上、高齢者福祉行政へ寄与する団体への育成支援を行うほか、施設利用者の利便及び職員の福利厚生のためにも許可している。

ウ 公募貸付けに切り替えない理由

法の趣旨に基づく障害者団体の育成や母子寡婦福祉の向上、平成21年財政部長通知の「自動販売機設置場所公募貸付の基準」2の「市が補助金等で育成・支援している福祉団体に使用許可し、更新を繰り返している場合」に該当するため、現在も公募貸付けではなく、使用許可により設置させている。

4 判断

(1) 本件怠る事実の財務会計上の行為該当性について

自治法第242条では、住民監査請求の対象となるのは特定の違法又は不当な財務会計上の行為とされている。

そこで、目的外使用許可についての財務会計上の行為としての考え方についてであるが、行政財産である建物を市以外の者に使用させる場合には、目的外使用許可によるとされてきたところ、平成18年の自治法の改正により「庁舎等の床面積又は敷地のうち、当該普通地方公共団体の事務又は事業の遂行に関し現に使用され、又は使用されることが確実であると見込まれる部分以外の部分がある場合」(逐条地方自治法)に貸付けをすることができるようになった。

裁判例では、「目的外の使用許可が、法形式上、その本来の行政目的を直接に達成するものとはされていないからといって、直ちにそれが財産の運用としてなされるものとはいえず、通常、それは、一定の行政目的の実現のための公物管理的側面と財産管理的側面の2つの性質を合わせもつというべきである。これは、右の許可が、公用若しくは公共用に供するため必要が生じたときは、いつでも取消される関係にあることからみても明らかであり(自治法238条の4第6項)、二つの側面の優劣関係を具体的な許可ごとに検討することが必要」(平成10年2月12日大阪地裁判決)とされている。

然るに、昨今の厳しい財政状況を受けて行政財産の使用許可について、収入確保の観点から貸付契約に切り替える地方自治体が増えている。

こうした状況の下で、市においても財政部長通知により積極的に貸付けを採用する方針を定めたところであり、本年10月の時点で93台の自販機を貸付けにしており、年額7,207万円の歳入を得て、6,997万円の増収となった。

なお、当初の売り上げが見込めず、21年度末までに撤退したところが19施設30台である。

各地方自治体の状況をみると、行政財産の貸付けという形態を採用せずに、目的外使用許可をした上で、別途納付金契約を締結したり、目的外使用許可の使用料の額自体について公募をして収益を上げているところもある。

前記のとおり裁判例によれば、行政財産の使用許可については公物管理的側面と財産管理的側面の2つの性質があるから、財務会計上の行為に当たるか否かについては本来個別に検討する必要があるが、前記のとおり市が行政財産の目的外使用許可についてはその収益性を高めるために財産の維持保全の観点から原則公募貸付けという行政財産の管理方針を定め、平成21年財政部長通知を発出している以上、財産管理的側面を重視して管理することとしたのは明らかである。

したがって、市においては、目的外使用許可しているものを貸付けにするか否かについては、特別の理由のない限り、自治法第242条の財務会計上の行為としての財産の管理に該当するものと言えるから、貸付契約としないでいる状態については、財産の管理を怠る事実には該当する場合もあるものと言える。

次に、住民監査請求については、個別具体的であることが必要である。

この点について裁判例では、「住民監査請求においては、…当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くもの」（平成2年6月5日最高裁判決）としている。

本件監査請求についてみると、福祉連絡会34施設58か所84台、市老連7施設10か所17台、母子寡婦会12施設17か所18台の自販機の設置について、総体的に違法又は不当な怠る事実があるとしているのであるが、各目的外使用許可に関し個別具体的に違法又は不当な理由や損害の発生について明らかにしているわけではないところから、適法な住民監査請求であるのか疑問がないわけではない。

しかしながら、福祉3団体がそれぞれ各目的外使用許可を受けて設置してい

る自販機については、概ね同じ取扱いにより各業者との間に「設置契約」を締結しているのであるから、財務会計上の行為が複数であるとしても、前記最高裁判決が求める個別具体性を否定するものとはならないと考える。

なお、青葉病院には福祉連絡会及び母子寡婦会がそれぞれ2台ずつ、海浜病院には福祉連絡会が3台の自販機を設置しているが、前記大阪地裁判決においては、病院施設全体をその本来の行政目的である患者の治療や介護、入院患者の生活の場として使用するために許可したものであるから、財産的価値に着目してその維持及び保全を図る財務的処理を直接の目的とする財産管理行為とは言いがたいとされているので、財務会計上の行為に該当しないとも考えられるが、本件監査請求の趣旨からこれを問題とするまでのこともない。

(2) 本件自販機設置に係る転貸について

次に、福祉3団体が自販機設置について業者と「設置契約」をしていることが、転貸に当たるか否かについて検討する。

この点について、監査対象部局は、福祉3団体は、各自販機を必要に応じ巡回するなどし、売り切れや釣り銭の有無等の稼働状況を確認し、周囲の掃除等を行っており、苦情の処理についても連絡調整するなど対応していることから、転貸とは考えていないと説明している。

しかしながら、自販機は業者の所有に係るものであり、「設置契約」の名称が示すように業者が各行政財産の所定の箇所に自販機を設置し、商品の補充や代金の回収などの管理行為を行っているのであるから、転貸に当たらないというは無理であると考ええる。

したがって、使用許可を受けた福祉3団体が自ら自販機を設置せず、業者の自販機を設置させている場合は、当該使用許可は許可条件に反したものとして取り消すことができるものである。

ところで、行政財産の使用許可に関して、転貸を禁ずる趣旨は、当該行政財産の管理上の支障を取り除くことにあるところ、自販機を設置させることを内容とする使用許可は、行政財産の管理という側面からすれば、当該自販機の所有が業者の所有であるか、又は単に業者が自販機の管理、集金事務などの管理委託を受けているか否かによって特段の差異があるものとは思われず、直ちに使用許可を取り消さなければ市に財産管理上の支障が生じるというものではない。

また、市は誰に対しても使用許可を認めているわけではなく一定の公益的団体に、その財政的援助をすることを目的として使用許可をしているところ、そのような目的に沿わないものが当該使用許可に係る行政財産の転貸を受けて収益を上げているなどのことがあれば当然これを取り消すべきところであるが、現状では本件各使用許可に係る財産の転貸によっても市が福祉3団体に使用許可をした趣旨が損なわれているとは言えない。

なお、身体障害者福祉法第22条第1項、母子及び寡婦福祉法第25条第1

項などが、身体障害者らの申請により公共的施設内での売店設置をすることを奨励しているのは、それらの者に就労の機会を与えることが本来の目的であるが、そのみならず、経済的な基盤に寄与することをも目的としていると考えられる。

これらに加え、仮に使用許可の取消しをし、あるいは使用許可をしなかった場合には、使用料収入が入らなくなるだけであり、また別の団体に使用させた場合にも、同額の使用料を得ることができるだけであるから、結局、転貸を見過ごしていたことが違法であるとしても、市に損害をもたらすものではなく、その違法性は財務会計上の行為としての違法であるものとは言えない。

以上のことからすると、結局、本件監査請求における財務会計上の行為としての問題点は、転貸に当たるか否かではなく、各行政財産を貸し付けて収入増を図るべきであるのに、使用許可を続け財産を有効に活用しておらず、それが違法又は不当であるか否かという点に帰着すると言ふべきである。

(3) 本件各目的外使用許可の目的と補助金との関係について

監査対象部局の説明によれば、本件各使用許可については福祉3団体の財政基盤が脆弱であることから、その育成支援を図るため、自主財源確保の観点から必要不可欠であるとしている。

一方で、福祉連絡会と市老連については、市から補助金が交付されているので、自販機収入と補助金との関係及びそれらのあり方について検討する。

両福祉団体の平成21年度の一般会計の収支状況についてみると、まず福祉連絡会については、歳入は、繰越金3,999,782円、自販機の収入手数料18,479,050円、前年度立替金303,240円であり、合計22,782,072円である。歳出は、福祉連絡会を構成する11団体への寄付金12,999,363円、自販機の設置料2,173,590円、ハーモニープラザ内福祉ショップの運営補助1,043,432円、繰越金5,334,173円等であり、合計22,782,072円である。このうち寄付金及び福祉ショップの運営補助には自販機収入が充てられている。

福祉連絡会に対しては、直接市からの補助金は交付されていないが、福祉連絡会を構成する11団体に対しては、合計で135万円の補助金が交付されている。

次に、市老連については、歳入は、会費2,449,150円、市等からの補助金17,882,000円、受託費10,440,000円、自販機収入を含む繰入金3,939,000円等であり、合計37,975,285円である。歳出は、管理費9,737,168円、事業費27,329,611円、繰越金92,901円等であり、合計で37,975,285円である。このうち、全老連等への負担金及び退職積立金繰出金については全て自主財源が充てられている。

なお、自販機の設置に関しては売店事業特別会計を設けており、一般会計に

540,000円を繰り出している。

両福祉団体の収支状況は以上のとおりであり、このような中で監査対象部局は自主財源が必要であると主張するが、自主財源であろうが、市からの補助金であろうが、いずれであっても両福祉団体の運営にとってさほど大きな支障を及ぼすものとは考えられない。

仮に、監査対象部局の説明のとおり、両福祉団体の運営のために自主財源を確保しておくことが必要であるとしても、それはそれぞれの団体の規模や活動状況、将来における課題などを踏まえ、監査対象部局において、どの程度必要であるのか検討しておく必要があるものである。

ところで、ここ5年間の自販機収入の推移をみると、福祉連絡会は約270万円の増額、市老連はほぼ横ばいの状況になっているのであるが、監査対象部局において収入金額や使途の確認あるいは補助金との関係などについて検討がなされた形跡はなく、自販機収入と市からの補助金との関係についての対応が不十分なものであったと言わざるを得ず、今後両福祉団体の財政状況等を精査し、検討すべき問題である。

(4) 目的外使用許可から貸付けにすることの裁量性について

行政財産の目的外使用許可と貸付けについては、いずれも庁舎や市民利用施設という行政財産の管理形態として認められているものであるが、制度的には自治法の規定が示すとおりそれぞれ別箇のものである。

特に行政財産の貸付けについては、「その床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合」とされ、地方自治法施行令では「当該普通地方公共団体の事務又は事業の遂行に関し現に使用され、又は使用されることが確実であると見込まれる部分以外の部分がある場合」とその要件が定められている。

そして、そのいずれを採用するかは、施設（財産）管理者が、当該施設の性格・役割や利用状況からして支障が生じないかどうか、貸付けにした場合に収益性が期待できるかなどの諸事情を勘案して決定すべきことであり、当該施設管理者の相当の裁量に委ねられているものと言えよう。

しかしながら、前記のとおり市においては、厳しい財政状況を踏まえ、平成21年財政部長通知により、目的外使用許可を原則公募貸付けに切り替えることを行政財産の管理の基本方針としたのであるから、これに基づき具体的な措置を講ずることが求められることとなるが、当該通知では、支援を必要とする福祉団体については、5年間の猶予期間が設けられている。

なお、基本方針における除外規定には、「その他、その施設特有の事情があり、客観的に公募貸付が困難であると認められる場合」という規定もされている。

こうしたことから、制度的にも、また市の財産管理の方針の上でも、目的外使用許可を貸付けに切り替えることには相当の裁量性が認められるところである。

なお、財政部長通知においては、福祉団体については5年後の見直しとしており、それまでの間は貸付契約にすることが必要ないとの解釈もできるので、そのことが自治法の定めからして、裁量を逸脱しているのではないかとの疑問もないわけではない。

しかしながら、各政令指定都市においても一部を除き、福祉関係団体については全て目的外使用許可により自販機の設置を認めていることや、市においては従来から福祉3団体には目的外使用許可により自販機の設置を認めてきた経緯からすれば、不当な猶予期間とまでは言えないと考える。

(5) 本件各目的外使用許可を公募貸付けとしないことの適法性について

請求人は、市から自販機に係る使用許可を受けた福祉3団体が転貸をしていることを違法として、使用許可を取り消し、公募貸付けをすべきところ、それを怠っていると主張しているが、前記のとおり福祉3団体と業者との「設置契約」は、転貸に当たり違法であると言わざるを得ないものの、結局、公募貸付けにするかどうかについては前記のとおり相当の裁量性のあるところ、前記のとおり財政部長通知でも福祉団体については猶予期間が設けられているので、当該通知から1年11か月しか経過していない現段階では裁量違反があるとは言えないと考える。

5 結論

以上により、福祉3団体に対する自販機の設置に係る行政財産の目的外使用許可を公募による貸付けとしないことが違法又は不当に財産の管理を怠っているとは言えず、請求人の主張には理由がないものと判断する。

6 意見

監査結果は以上のとおりであるが、この際意見を述べることにする。

1点目は、自販機設置に関し、これが転貸に当たるのではないかという点についてであるが、本件各自販機の設置状況においては、そのように指摘をされても仕方のない面がある。

市当局においては、その解消を図るべきであり、直ちに切り替えることに無理な面もあろうが、従来から福祉3団体に使用許可を行ってきた趣旨を踏まえたいうえで、できるだけ早期に解消するよう努められたい。

2点目は、福祉3団体の自販機収入と市からの補助金との関係についてであるが、前記「4 判断(3)」でも述べたように、市当局における対応は不十分である。今後福祉3団体の財政状況等を精査し、自販機収入と補助金、さらには両者の関係のあり方について十分検討のうえ、適切な措置を講じられたい。