

## 白子町監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により、白子町職員措置請求について、監査した結果を次のとおり公表します。

令和4年6月17日

白子町監査委員 地引久貴

白子町監査委員 今関勝巳

### 第1 請求人

（白子町在住者）

### 第2 請求の内容

請求人から令和4年4月20日に提出された白子町職員措置請求書及びその事実を証する書面並びに令和4年5月20日に提出された追加資料（以下「監査請求書等」という。）の内容をまとめると以下のとおりである。

（令和4年4月20日白子町職員措置請求書）

#### 第1 請求の要旨

##### 1 請求の趣旨

- （1）前白子町長（略）（以下、「前町長」という。）は、白子町（以下、「町」という。）の行政財産である白子町役場庁舎、白子町青少年センター、及び白子町国民体育館の建物、及びその敷地等を、自動販売機を設置させる目的で、白子町役場職員である（略）（以下、「A氏」という。）に対し無償で貸し付け、また、販売機設置にかかる光熱費等の必要経費（以下「使用料等」という。）を請求しなかった。
- （2）本来町は、行政財産を使用させる場合、白子町使用料条例に基づき、使用者から適切な使用料等を徴収し、有償で貸し付けるべきところ、町長に就任した平成5年から令和2年までの28年に渡り徴収すべき手続きを怠り、これにより町は、本来得られるべきであった使用料等を得られず、損害を被った。
- （3）よって町は、使用料等を適切に算出のうえ、①不当利得をA氏に対して請求し、②時効等により請求権を失った損害について前町長に対し請求す

るよう求める。

## 2 本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）の請求根拠について

### （1）本件請求における具体的事実の指摘

ア 白子町議会議員である東海林東治氏（以下「東海林氏」という。）が、令和3年12月に白子町議会令和3年第4回定例会において行った一般質問や、それに対する石井和芳現町長（以下「現町長」という。）、ないし総務課長（以下「町当局」という。）の答弁により、町がA氏に対して無償で土地建物を貸し付けていた事実が判明した（甲1）。

イ 議会答弁を受け市民オンブズマンの会白子（以下「請求人」という。）は令和3年12月6日、町当局に対し事実関係の確認、及び今後の対応について質問書を提出し（甲2）、翌年2月21日に町当局より回答を得た（甲3）。

かかる回答によると、役場庁舎に設置した自販機について、町は昭和56年3月、橋梁工事のため、A氏父が所有する土地を町が無償で借り受ける代替措置として、当時の町長が庁舎管理権の行使として、A氏父に町役場内に自販機を無償設置と、光熱費の町負担を内容とする使用貸借契約を行ったと思われるといった趣旨の回答をし、無償貸し付けの事実を認めた。なお、A氏はその後、その地位を相続したものである。

### （2）無償貸し付け処分の違法性について

#### ア 白子町役場庁舎への無償貸し付けについて

町当局は、役場庁舎への自動販売機の無償貸し付けについて、当時の橋梁整備事業を円滑に行うため、庁舎管理権の行使として無償貸し付けを認めたものであるから違法でない旨主張する（甲3）。

しかし庁舎管理権とは、「公物管理者たる庁舎の管理者が、直接、国又は地方公共団体等の事務又は事業の用に供するための施設としての本来的機能を発揮するためにする一切の作用」と解される（原龍之助『公物管理法』（新版再版）235頁）。

これを本件でみるに、橋梁事業の執行と、町役場庁舎の施設としての本来的機能の発揮とは何ら関係がなく、橋梁事業のためにする無償貸し付けは、庁舎管理権を逸脱していることは明白である。

したがって、本件無償貸し付けを橋梁整備事業にかかる土地の無償借り受けとの代替措置であるから違法でないとする主張は失当である。

#### イ 白子町国民体育館、白子町青少年センターへの無償貸し付けについて

町当局の回答によれば、A氏父が所有する土地を、町が無償で借り受けるその代替措置として、「白子町役場庁舎」に無償設置の「仕様承諾」

をしたと思われるとのことであった。

しかし、仮に町当局が主張するように、白子町役場庁舎への無償設置が、当該代替措置として対価的關係を有することから違法でないとされたとしても、白子町国民体育館はその代替措置の対象地に含まれておらず、また白子町青少年センターについては建物の竣工が昭和60年であり（甲4）、承諾当時建物自体存在していない。

したがって、両施設については当該「使用承諾」の範囲外であり、無償貸し付けにはそれを正当化する法律上の根拠はなく、使用料等を徴収しないことは違法である。

#### ウ 前町長が使用料等の徴収手続きを怠ったこと

地方自治法第242条第1項にいう「怠る事実」とは、当該執行機関又は職員において、公金の賦課徴収をなすべきであり、かつ、その職務権限を適正に行使すれば公金の賦課徴収をなしうるにもかかわらず、それをしないことをいうものと解される（横浜地判昭和54年10月31日）。

これを本件でみるに、前町長は、A氏以外が設置する自動販売機については、職務権限の行使により使用料等を徴収しており、行政財産の貸し付けには使用料を徴収すべきことを知っていた。

また、A氏の自動販売機は前町長の執務場所でもある町役場庁舎入口に設置されたものであり、その存在についても当然に認知していた。

そしてA氏は町役場の幹部職員でもあり、設置や維持管理、及び営業が当人によるものである事実は、28年もの間その職にあった前町長は当然に認識していたはずである。

したがって、前町長が長期に渡り使用料等の徴収を、その職務権限を適正に行使すればなしえたにもかかわらずそれを怠ってきたことは上記事実から明白である。

### 3 結論

よって、請求人は、白子町監査委員に対し、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、別紙事実証明書を添付し、請求の趣旨記載のとおり厳正な措置を請求する。

（令和4年5月20日白子町職員措置請求書における追加資料）

前白子町長（略）に関する措置請求における追加資料の提出について

#### 第1 証拠により証明しようとする事実

町が、本来得られるべきであった適切な使用料等の金額  
（添付されている事実証明書）

(令和4年4月20日白子町職員措置請求書)

- 1 甲第1号証 白子町議会令和3年第4回定例会会議録  
( (略) 町議会議員の一般質問 )
- 2 甲第2号証 当会からの質問書
- 3 甲第3号証 質問書への回答書
- 4 甲第4号証 白子町公共施設等総合管理計画  
( 白子町青少年センター落成年 )

(令和4年5月20日白子町職員措置請求書における追加資料)

- 1 甲第5号証 請求人による町が本来得られるべきであった使用料等の算出資料

### 第3 請求の受理

令和4年4月20日に受付した「白子町職員措置請求書」による住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)については、地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項に基づく要件を具備しているものと認め、4月28日付けで受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

本件監査請求の要旨及び請求する措置並びに事実を証する書面から、行政財産の使用に係る「財産の管理を怠る事実」について、法及び白子町財務規則(昭和60年規則第4号)等の規定に基づき監査を行う。

住民監査請求においては、対象とする財務会計上の行為又は怠る事実を他の事項から区別し、特定して認識できるよう個別的、具体的に摘示しなければならないとされているが、請求人からは(1)本件請求における具体的事実の指摘で、自動販売機の無償貸し付けの事実を確認するのみで、監査の対象となる具体的な使用料等の摘示及び具体的な期間の摘示や具体的な損害の摘示がなかった。

しかしながら、令和4年5月20日に実施した請求人の意見陳述において、監査の対象となる期間を平成14年1月から令和3年12月までとし、追加提出された甲第5号証において、前町長への損害賠償額1,672,280円、A氏への不当利得に基づく返還請求額1,672,280円が摘示され、その内容を確認した。

したがって、行政財産である白子町役場庁舎、白子町青少年センター、及び白子町国民体育館の建物、及びその敷地等に、自動販売機を設置したこと

などに係る「財産の管理を怠る事実」について、平成14年1月から令和3年12月までの期間を対象とした監査を行うこととした。

## 2 監査対象部署

総務課及び教育委員会生涯学習課

## 3 監査の期間

令和4年4月20日から令和4年6月19日まで

## 4 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第7項に規定する請求人からの証拠の提出については、令和4年4月20日及び5月20日に提出された。

なお、請求人の陳述については、令和4年5月20日に実施した。

## 5 関係職員の調査

### (1) 関係職員の調査

監査対象部署に關係書類の提出を求め、令和4年5月31日に総務課、令和4年5月26日に白子町教育委員会教育長（教育委員会生涯学習課）から關係書類の提出があった。

また、關係人として令和4年6月2日に前町長とA氏の意見聴取を行った。

### (2) 調査の要旨

關係書類の確認、精査及び關係人の意見聴取を行い、本件監査請求に係る「財産の管理を怠る事実」の有無について調査する。

## 第5 監査の結果

### 1 事実関係の確認

監査対象事項に関し、請求人から提出された本件監査請求及び關係人の意見聴取、關係書類の調査並びにこれらに係る法令等から、次の事実を確認した。

#### (1) 監査の対象となる行政財産

監査の対象となる行政財産は以下のとおりである。

ア 白子町役場庁舎に設置された自動販売機（2基）相当分

長生郡白子町関5074番地の2のうち3.6平方メートル

イ 白子町青少年センターに設置された自動販売機（1基）相当分

長生郡白子町関5038番地の1のうち1.8平方メートル

ウ 白子町国民体育館に設置された自動販売機（1基）相当分

長生郡白子町関92番地のうち1.8平方メートル

#### (2) 監査の対象となる期間

平成14年1月から令和3年12月まで

(3) 白子町青少年センターに設置された自動販売機（1基）について

監査の対象として調査した結果、白子町青少年センターに設置された自動販売機1基については、監査の対象となる期間中に白子町使用料条例に基づく行政財産使用許可手続きが取られており、使用料等も納付されている。

(4) 関係書類の確認について

ア 白子町役場庁舎への自動販売機設置に係る行政財産の使用許可や契約書等の関係書類一式については、保管（存在）していない。

イ 白子町国民体育館への自動販売機設置に係る行政財産の使用許可や契約書等の関係書類一式については、保管（存在）していない。

## 2 監査委員の判断

(1) 前提条件として

1 事実関係の確認（3）で確認された自動販売機の設置にかかる経緯以外、白子町役場庁舎に設置された自動販売機（2基）及び白子町国民体育館に設置された自動販売機（1基）の経緯は、それを証する書類などが残っていないので、石井和芳町長からなされた質問書への回答書の内容と関係人の意見聴取等を基に、昭和56年当時の公共事業に伴い当時の町長の判断で自動販売機が設置されたことを前提条件とする。

なお、この点については、請求人も請求の要旨で前提条件としていることがうかがえる。

(2) 監査の対象となる行政財産について

前述のとおり、白子町青少年センターに設置された自動販売機1基については、適正な手続きが取られていたので、本件監査の対象となる行政財産から除く。

(3) A氏に対して請求することについて

法第242条に定める住民監査請求は、当該普通地方公共団体の職員について、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があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができるものであり、これらは財務会計上の行為又は怠る事実としての性質を有するものである。

ここで、本件請求が適法といえるためには、A氏の行為が財務会計上の

行為としての財産管理行為に当たる場合でなければならず、財産管理行為とは、当該財産の財産的価値に着目して、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行為というものと解される（平成2年4月12日最高裁）。

そこで、A氏に対する請求の適法性について検討する。

請求人から提出された本件監査請求及び関係人の意見聴取、関係書類の調査などから、確かにA氏は白子町役場職員であるが、昭和56年当時の公共事業に伴いA氏の父が自動販売機を設置し、それをA氏の父が死亡した後継承したものであって、当該普通地方公共団体の職員としてなされた財産管理行為ではないことが分かる。

よって、確かにA氏は白子町役場職員であるが、法第242条に定める請求の対象にはならず、また、A氏の行為は財務会計上の行為としての財産管理行為に当たらないので、本件請求には理由がない。

(4) 前町長に対して請求することについては、次のとおり異なる判断に分かれた。

#### ア A監査委員

法第242条に定める住民監査請求は、当該普通地方公共団体の長について、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があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体の被つた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができるものであり、これらは財務会計上の行為又は怠る事実としての性質を有するものである。

ここで、本件請求が適法といえるためには、前町長の行為が財務会計上の行為としての財産管理行為に当たる場合でなければならず、財産管理行為とは、当該財産の財産的価値に着目して、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行為というものと解される（平成2年4月12日最高裁）。

そこで、前町長に対する請求の適法性について検討する。

法第238条の4第7項の規定により、町が所有し又は管理する行政財産及び公の施設の目的外利用について定めた白子町財務規則には、第233条で行政財産の使用許可の範囲、第234条で行政財産の使用許可期間、第235条で行政財産の使用許可の条件、第236条で行政財産の使用許可申請、第237条で行政財産の使用許可、第238条で行政財産の使用

許可手続きの特例などが定められており，自動販売機を設置する行為の許可は，行政財産である白子町役場庁舎と白子町国民体育館の目的外使用を施設管理者の見地から許可する者としての行為であるので，白子町役場庁舎と白子町国民体育館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行為としての財産管理行為には当たらないと解するのが適当である。

そうすると，前町長が本件使用許可をした行為は法第242条に定める住民監査請求の対象にはならず，本件請求には理由がない。

また，法第225条の規定に，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，とある。

そこで，使用料の徴収について検討する。

前述のとおり，白子町役場庁舎と白子町国民体育館に自動販売機の設置をしたのは，昭和56年当時の町長が，橋梁整備事業（観音堂橋）が地域の交通と町の発展に影響を与えるという重大な公共性を有していること，職員の福利厚生や施設利用者の利便性の向上などを総合的に勘案して，町長の裁量権として判断した結果であり，その使用料の徴収は白子町使用料条例（昭和45年条例第29号）第7条第4項の規定により，町長が必要と認めたので，使用料及び第5条に規定する加算金の全部を減免したものである。

また，前々町長と前町長は行政の継続性をもってこれを承継してきたのであって，故意または重大な過失があったとは認められないので違法性はない。

#### イ B 監査委員

前町長に対する請求の適法性について，異なる見地から検討する。

白子町財務規則第1条の目的に，この規則は，地方自治法施行令第173条の2の規定により，法令，条例又は他の規則に特別の定めがあるものを除くほか，町の財務に関して必要な事項を定め，もって公正，かつ，確実に財務に関する事務を処理することを目的とする，とある。

同規則の第233条で行政財産の使用許可の範囲，第234条で行政財産の使用許可期間，第235条で行政財産の使用許可の条件，第236条で行政財産の使用許可申請，第237条で行政財産の使用許可，第238条で行政財産の使用許可手続きの特例などが定められているが，あくまでも町の財務に関して必要な事項を定めた規則の規定なので，白子町役場庁舎と白子町国民体育館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行為としての財産管理行為には当たると解するのが適当である。

そうすると、前町長が本件使用許可をした行為は法第242条に定める住民監査請求の対象に当たり、本件請求の対象となる。

次に、法第225条の規定に、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、とある。

そこで、使用料の徴収について検討する。

白子町使用料条例（昭和45年条例第29号）の規定では、第2条で公の施設の利用に対する使用料、第3条で行政財産の使用料を定めている。

白子町役場庁舎の使用料は、第2条の公の施設の利用に対する使用料とみることが妥当なので、別表の白子町公共用財産のうち原形で使用するものとして、1平方メートル1年につき160円となる。また、同第5条の規定では、使用料に加算して電気又は電力料金を徴収することができる、とある。

白子町国民体育館は、第2条の公の施設の利用に対する使用料とみるか、第3条の行政財産の使用料とみるかで使用料の積算が異なる。第2条の公の施設の利用に対する使用料とみる場合、別表の体育施設のうち国民体育館には当たらないので、白子町役場庁舎と同様に別表の白子町公共用財産のうち原形で使用するものとして、1平方メートル1年につき160円となる。また、第3条の行政財産の使用料とみる場合、土地については、町長が評価した価格に1,000分の3を乗じて得た額となる。また、同第5条の規定では、使用料に加算して電気又は電力料金を徴収することができる、とある。

この条件で、監査の対象となる期間である平成14年1月から令和3年12月までの、電気又は電力料金を加算した使用料を正確に算出するためには相当なデータと時間が必要である。

それでは、請求人による町が本来得られるべきであった使用料等の算出資料（甲第5号証）で検証する。

積算単価等を①使用料：@13,409円／台・年、②必要経費（電気料水道料）：@28,398円／台・年、③設置場所が好立地・高稼働率であり加算調整が必要、とし、自動販売機合計4台の監査の対象となる期間である平成14年1月から令和3年12月までの使用料等を3,344,560円としている。まず、前述のとおり白子町青少年センターに設置された自動販売機1基については、適正な手続きが取られていたので、本件監査の対象となる

行政財産から除く。次に、②必要経費（電気料水道料）のうち白子町青少年センターに設置された自動販売機以外の自動販売機には水道が必要ないのでこれを除く。このように条件が少しでも変わることにより、正確な使用料の算出はますます難しくなる。

それでは、石井和芳町長からなされた質問書への回答書の内容で検証する。

自動販売機の貸付料金（使用料）1台  $2 \text{ m}^2 \times 160 \text{ 円}$ （町使用料条例）+ 21,672円（電気代；当方試算）= 21,992円（年間），3台分で 65,976円となる。この条件で、監査の対象となる期間である平成14年1月から令和3年12月までの20年間で 1,319,520円となる。

それでは、町内3ふれあいセンターに設置された自動販売機の令和3年度の電気使用料で検証する。

3基の年間電気料は 85,915円で、前述の使用料との合計で年間 86,875円となる。この条件で、監査の対象となる期間である平成14年1月から令和3年12月までの20年間で 1,737,500円となる。ただし、省エネルギー型の自動販売機の可能性や過去の電気料金の推移を加味していないので、情報としては限定的である。

結果として、自動販売機3基の平成14年1月から令和3年12月までの20年間で電気又は電力料金を加算した使用料を正確に算出することは不可能に近い。仮にある条件を基に算出したとしてもこれが正しい使用料だとは言い難い。

よって、白子町使用料条例の規定に基づく使用料の徴収については、徴収すべきと考えるがその金額の算定方法が見つからず、金額も算出できないので判断できない。

### 3 結論

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、地方自治法第242条第8項において、監査委員の合議によるものとされています。

よって、以上のとおり、本件請求にかかる請求の内容について慎重に審議を重ねてきたが意見が一致せず、合議が成立しないので、監査の結果を決定することができない。