

徳島県監査委員公表第12号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果について、同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

平成24年6月28日

徳島県監査委員	西	正二
同	川村	廣道
同	原	孝仁
同	元木	章生
同	岩丸	正史

（監査の結果）

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく職員措置請求に係る監査の結果は、次のとおりである。

平成24年6月18日

徳島県監査委員	西	正二
同	川村	廣道
同	原	孝仁
同	元木	章生
同	岩丸	正史

請求の受付

第1 請求書の提出

平成24年4月23日付けでとくしま見守り隊（徳島市 代表 住友英次）他3名から提出のあった請求書は、その内容に補正を要する事項があったため、同日補正を求めた結果、同年4月24日に所要の補正がなされたので、これを受け付けた。

本件請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年5月8日、これを受理した。

第2 請求書の要旨

一 対象行為

- 1 徳島県は、徳島県職員連合労働組合（以下、「県職連合」という。）と県有財産無償貸付契約を平成24年4月1日に締結した（以下、「本件契約」という）。貸付期間は、平成24年4月1日から平成25年3月31日。貸付料は、無償とする（事実証明書1）。
- 2 貸付物件は、徳島県が所有する「徳島市万代町3丁目5番地3の土地上にある徳島県職員会館の一部229.9㎡」と「同番地の土地の一部10.18㎡」である（以下、「本件公有財産」という。事実証明書1）。
- 3 この無償貸付の契約期間は1年となっているが、平成12年度から1年ごと更新して現在まで12年間続いている。
- 4 しかし、本件契約は、違法、不当であり、無効である。その理由を以下に述べ

る。

二 対象行為が違法又は不当であることの理由

- 1 県職連合は、徳島県、徳島県病院局、徳島県企業局に勤務する労働者で組織する組合の連合体であるものの、法的には徳島県とは独立した法人であり、徳島県の行政組織には属しておらず、その業務内容は、専ら組合員のための活動であり行政的作用を伴わず、業務遂行につき徳島県から指揮、命令を受けることもないものであり、その人格は、徳島県とは別個のものである（事実証明書2）。

したがって、県有財産（普通財産）を県職連合に対し無償で貸し付ける場合には、その使用目的が徳島県条例「財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」（以下、「本件条例」という。）第4条1項に該当するか否かの判断になる。県職連合の活動は、同項第1号、第2号に該当しないのは明らかであるので、そこで第3号に該当するか否かを検討する。

- 2 第3号は「その他公益上特に必要があると認められるとき。」としているので、使用料を免除できるのは「公益上特に必要」のある場合であり、例外的かつ合理的理由がなければならない。公益とは、社会全般の利益、更にはそういう形態の利益ができる性質の事柄をさすものである。

しかし、県職連合の活動は、目的が「組合員の労働条件の維持改善、生活の安定ならびに社会的地位の向上を図り・・・」であり、事業内容が「組合員の労働条件、生活条件の維持改善に関すること。」などであることからして専ら組合員のための活動であり（事実証明書2）、一般住民は加入できず住民全体に開かれた団体でない。

したがって、「公益上特に必要」な活動とは認められない。

- 3 県職員厚生課の説明では、県職連合は、地域全体の奉仕者として公共の利益のために勤務する職員の勤務条件の維持改善を図ること目的とする連合体であるから本件条例第4条第1項第3号に該当するとしているが、これは誤りである。

この見解を拡大解釈すれば公益的色彩が全くないということまではいえないところもあるが、県職連合の活動自体が直接地域住民の日常生活に密着な関係をもつものでなく、公益性、公共性に乏しく、普通財産の貸し付けについて、本件条例第4条第1項第3号に該当し無償貸付の根拠となるほどの合理性はなく、県職連合の主たる事業が組合員の活動である以上、第3号には該当しない。

また、県職連合が、地方公務員法に基づき設立された徳島県職員労働組合等の連合体であり「職員団体等に対する法人格の付与に関する法律」に基づき設立された法人であっても、それが第3号に該当する無償貸付けの根拠にはならない。

- 4 近年の動向は、財政逼迫の中、全国的に公有財産の貸し付けをめぐる客観的な情勢が大きく変化してきているものである。徳島県も財政逼迫であるにもかかわらず、長年にわたり、貸付料の免除の必要性の再検討が行われず、見直しのための取組みがなされていない。この点についても、公有財産の管理上、適切を欠くといわざるを得ない。

- 5 以上により、本件契約は、地方自治法238条の5、本件条例4条1項、徳島県公有財産取扱規則17条及び39条に違反するものであり、違法、不当であり、

無効である。

県職連合が無償で根拠もなく本件公有財産を占有しているのは不法占拠にあたり、即刻、明け渡さなければならない。

- 6 違法又は不当な本件契約より生じる徳島県の損害について、請求人らの独自調査によれば、民間における本件公有財産周辺の1㎡当たりの賃貸料の時価は月2,000円位である(事実証明書3)。これを基準として本件使用料の算定をすると、1箇月の使用料は、 $2,000円 \times 229.9m^2 = 459,800円$ となり、本件は、平成12年度より現在まで12年間使用料を免除してきているから、 $459,800円 \times 12箇月 \times 12年間 = 66,211,200円$ となり、この金額が現在までの徳島県の損害であるといっても過言でない。遡及徴収も考えるべきである。これを放置すれば年間にして5,517,600円(459,800円×12箇月)の損害が増えていく一方であり、他方では、この損害額相当額を県職連合が不当利得しているものである。

三 求める措置

以上のとおり、本件契約は、違法、不当であり、無効であるから、徳島県知事は、本件契約を解除し、県職連合に対して、明渡しを請求する権利及び当該占用料ないし使用料を徴収する権利等を有しているが、これらの権利を公使せず放置しており、この点について過失がある。

よって、請求人らは、徳島県監査委員に対し、「徳島県知事は、損害を補填すべく、本件契約を解除し、県職連合に対して、本件公有財産の明渡請求をすること、又は有償貸付にして適正価格の使用料を徴収するなど必要な措置をとるよう、監査委員が徳島県知事に対して勧告すること」を求めるものである。

四 結論

以上のような次第で、請求人らは、地方自治法第242条1項に規定に基づき、徳島県監査委員に対し、事実証明書を添付し、本件監査請求に及んだ。

(以上、原文のまま記載した。)

監査の実施

1 監査請求人の証拠の提出及び陳述

監査請求人(以下「請求人」という。)らに対して地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第6項の規定により、平成24年5月23日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

2 監査対象機関に対する監査の実施

経営戦略部職員厚生課(平成24年4月1日付けで企画総務部を経営戦略部に改組。以下「職員厚生課」という。)を監査対象機関とし、調書の提出を求め、平成24年5月23日に監査を行った。

監査の結果

本件措置請求は、請求人の主張にはいずれも理由がないものと判断し、棄却する。

決定の理由

1 事実の確認

職員厚生課の関係職員からの聴取及び関係書類に基づいて把握された事実関係は、概ね次のとおりである。

(1) 本件貸付契約の概要

ア 契約年月日 平成24年4月1日

イ 貸付期間 平成24年4月1日から平成25年3月31日まで

ウ 契約の当事者

(貸付人) 徳島県

徳島県知事 飯泉 嘉門

(借受人) 徳島県職員連合労働組合(以下「県職連合」という。)

執行委員長 森本 佳広

エ 貸付物件

建物

徳島県徳島市万代町3丁目5番地3

徳島県職員会館(以下「職員会館」という。)

229.9平方メートル

土地

徳島県徳島市万代町3丁目5番地3

10.18平方メートル

オ 貸付物件の使用目的及び用途

県職連合の事務室、会議室、資料室並びに県職連合機関誌等の掲示、駐車場に使用するため。

カ 貸付料

無償

キ 無償貸付けの理由及び根拠

県職連合は、地方公務員法(昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。)第52条の規定により組織され、営利を目的とせず、専ら県職員の勤務条件の向上及び福利増進のための事業を実施していることから、財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例(昭和39年徳島県条例第9号。以下「無償貸付等条例」という。)第4条第1項第3号に該当するとして、貸付料を無償とすることと決定している。

なお、徳島県公有財産取扱規則(昭和39年徳島県規則第25号。以下「規則」という。)第38条第4項により、貸付けの更新手続は、徳島県事務決裁規程(昭和42年徳島県訓令第160号。以下「決裁規程」という。)に基づき、職員厚生課の課長決裁により行われている。

ク 契約条項

平成24年4月1日付けの徳島県県有財産無償貸付契約書（以下「原契約書」という。）では、甲を徳島県、乙を県職連合とし、次のような条項を定めている。

甲乙両者は、信義を重んじ、誠実にこの契約を履行しなければならないこと（第1条）。

甲は、その所有する別記記載の物件（以下「貸付物件」という。）を乙に貸し付け、乙は、これを借り受けること（第2条）。

乙は、貸付物件を、借受申請書に記載した借受けの目的及び用途のとおり使用しなければならないこと（第3条）。

乙は、貸付期間満了後、引き続き貸付物件の貸付けを受けようとする場合は、甲の定める申請書を貸付期間満了の日の1月前までに甲に提出するものとする（第4条第2項）。

乙は、善良な管理者としての注意をもって貸付物件の維持保全に努めなければならないこと（第10条第1項）。

（2）契約の更新

平成12年7月21日付けで、新たに徳島県県有財産無償貸付契約を締結し、以後は、契約条項に従い、貸付期間を毎年度4月1日から翌年3月31日までとする契約を更新している。

（3）貸付物件の分類

徳島県公有財産台帳（土地台帳及び建物台帳）によると、本件請求に係る土地及び建物は、職員厚生課が管理する普通財産（自治法第238条第4項）として分類されている。

（4）県職連合

ア 組織

県職連合規約（以下「規約」という。）第1条及び第4条によると、県職連合は、徳島県職員労働組合（以下「県職労」という。）、徳島県病院局職員労働組合及び徳島県企業局労働組合で組織され、事務所を徳島市万代町3丁目5の3徳島県職員会館内に置いている。

イ 目的

規約第2条によると、県職連合は、加盟労働組合および組合員の自主的団結により、労働条件の維持改善、生活の安定ならびに社会的地位の向上を図り、組合員の基本的人権と自由を守り、これを拡大し、もって民主的な地方自治の確立と平和な社会の実現につとめることを目的としている。

ウ 事業

県職連合の目的を達成するための事業は、規約第3条において、「組合員の労働条件、生活条件の維持改善に関すること。」、「組合員の教養と文化、健康増進に関すること。」、「組合員およびその家族の共済並びに福利厚生に関すること。」

「友好団体との協力提携に関すること」及び「その他、この組合の目的達成に必要なこと。」と規定している。

この他、社会福祉などの社会貢献活動を具体的に推進する目的をもって、社会保障政策研究会及びエコシステム研究会を組織し、ボランティア活動や環境保護活動など、幅広い分野において、福祉団体などと連携し、活動している。

(5) 無償貸付けに係る法律及び条例の規定について

普通財産は、これを貸し付けることができる（自治法第238条の5第1項）が、この場合において、同法第237条第2項の適用を受けることとなる。即ち、「条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを貸し付けてはならない。」とされている。

徳島県では、無償貸付等条例を制定し、同条例第4条第1項において、普通財産を無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる一般的基準を、次のように規定し、運用している。

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。

地震、火災、水害等の災害により普通財産の貸付けを受けた者が、当該財産を使用の目的に供しがたいと認められるとき。

その他公益上特に必要があると認められるとき。

(6) 職員団体などへの施設の供与

職員厚生課によると、職員団体への行政財産などの施設の供与については、本県を含め42の都道府県（平成24年3月時点）が無償としており、民間においても労働組合法（昭和24年法律第174号）において最小限の広さの事務所の供与が、不当労働行為の例外として認められ、国の「平成18年労働協約等実態調査」では約8割の企業が、労働組合に施設を供与し、その約8割が無償としているとのことである。

2 判断

(1) 請求人の主張

措置請求書に記載されている事項及び陳述の際の請求人らの主張を整理すると、論点は次のとおりとなる。

ア 県有財産（職員会館）の県職連合への無償貸付けは、無償貸付等条例第4条第1項第3号に規定する「その他公益上特に必要があると認められるとき。」に該当するか。

イ 本件契約は、違法、不当であり、無効であるか。

(2) 無償貸付等条例第4条第1項第3号に該当するか

普通地方公共団体の所有財産の第三者への貸付けについては、自治法第237条第2項の規定により、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なく

してこれを貸し付けてはならないとされている。

本件貸付けにおいては、無償の根拠を無償貸付等条例第4条第1項第3号によるとしていることから、「公益上特に必要があると認められるとき。」に該当するかどうか検討する。

ア 徳島県と県職連合の関係について

地公法第42条において「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とを受け、その目的を達成するため、職員厚生課は、各種厚生事業を実施しており、職員会館は、これら事業の一環として職員の福利厚生の目的で利用させるため、普通財産として管理している。

また、徳島県では、地公法において地方公共団体が行うことが義務づけられている職員の福利厚生制度は、職員の健康・精神衛生の維持により、職員の公務能率向上を図ることを目的とし、ひいては公益に資することになるとの基本的な考え方のもと、福利厚生事業を実施している。

一方、県職連合は、規約第2条及び第3条において、その目的及び事業を「加盟労働組合及び組合員の自主的な団結により、労働条件の維持改善、生活の安定並びに社会的地位の向上を図り、組合員の基本的人権と自由を守り、これを拡大し、もって民主的な地方自治の確立と平和な社会の実現に努めることを目的とし、その目的を達成するため組合員の労働条件などの維持改善、健康増進、福利厚生その他目的達成に必要なことなど、様々な事業を行う。」旨を規定し、各種の事業を実施している。

県職連合は、職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的として組織する団体であり、職員の福利厚生事業を実施しており、徳島県の行う人事行政及び福利厚生行政と相まって、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務している職員の勤務条件の確立につながり、ひいては県行政の民主的かつ能率的な運営の保障につながることから、県職連合への貸付けは、公益性があるといえる。

また、普通財産の貸付期間について、規則第38条第1項第3号及び第4号では、通常土地は10年、建物は5年を超えて貸し付けてはならないと定めているところ、当該貸付けにおいては、貸付期間を1年間と定め、毎年度、貸付期間更新契約を締結していること並びに同条第3項及び第4項の規定に基づき、契約更新の際に県職連合から従来の借受状況及び今後の予定を記載した普通財産借受期間更新申請書を提出させ、申請内容を審査し更新契約を締結しているなど、一層厳格に取扱っている。

イ 他の都道府県の状況

普通地方公共団体が所有する財産の貸付けについては、自治法第237条第2項の規定により、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを貸し付けてはならないが、条例が規定する「公益上特に必要があると認められるとき。」は、無償で貸し付けることができるものである。

他の多くの都道府県で、職員団体に対し無償で事務室などを供与していること

をみても、職員団体の公益性を認めていると思料される。

このことから、県職連合への貸付けは、公益性があるとの職員厚生課の判断は、無償貸付等条例の基準に沿うものであり、合理性を欠くとはいえない。

以上のことから、無償貸付等条例第4条第1項第3号に規定する、その他公益上特に必要があると認められるときに該当する合理性はないとの請求人らの主張には、理由が認められない。

(3) 本件契約は、違法、不当であり、無効であるか

ア 契約更新手続

原契約書第4条第2項の規定に基づき、平成24年2月17日付けで県職連合から普通財産借受期間更新申請書が提出されたことを受け、職員厚生課では、財産の使用実態及び申請の内容を審査し、職員厚生課の課長決裁を経て、同年4月1日付けで、平成24年4月1日から平成25年3月31日までを貸付期間とする契約を締結している。

当該契約の貸付期間更新の決定においては、決裁規程に規定された職員厚生課長の判断で決定されており、審査の過程において無償貸付等条例に基づく公益性及び規則に基づく妥当性について判断していることから、手続上の瑕疵はない。

イ 本件契約は違法、不当であるか

本件貸付けについては、平成12年に、職員会館の貸付けを開始する際、徳島県財産審議会の審議を経た上で、当時の総務部長が、「県職労は、地公法の規定により組織され、営利を目的とせず、専ら県職員の勤務条件の向上及び福利増進のための事業を実施していること。」から公益性が認められ、このため無償貸付等条例第4条第1項第3号に該当し、貸付料を無償とすることを決定している。

また、平成12年7月21日付けで県職労と徳島県県有財産無償貸付契約を締結した後は、契約条項に従い、職員厚生課の課長決裁を経て、貸付期間を毎年度、4月1日から翌年3月31日までとする契約を締結し、貸付料は無償としている。

しかし、無償貸付等条例第4条第1項第3号の該当性を判断する明確な判断基準がないことから、同号適用に当たっては、客観的な事実は無償の判断が委ねられることとなる。

このため、公益上の必要性の判断は、長の合理的な裁量に委ねられることとなるが、それは全くの自由裁量行為でないことから、行った判断が著しく不合理であり、裁量権の逸脱及び濫用があった場合には、違法性が問われるおそれがある。

このことと、これまで徳島県が行ってきた地公法に基づく福利厚生制度の運用と、県職連合の目的及び事業内容等を考え合わせると、当該団体への無償貸付けを公益上特に必要があると判断したことについて、「著しく不合理であり、裁量権の逸脱又は濫用があった。」とはいえない。

県職連合は、年間計画に基づき県民と一体となったボランティア活動及び環境保護活動の推進など、公共的な活動を事業として行っていること、職員団体に対して無償で財産の一部を供与している地方公共団体が、多いことなどを考慮する

と、無償貸付けは妥当といえる。

一方、更新契約に当たっては、規則第38条第4項に規定する普通財産借受期間更新申請書を提出させ、従来の貸付内容並びに借受の目的及び用途など、今後の計画について審査し、決裁規程第6条において規定する別表第3に基づき、職員厚生課長の決裁を経て契約を締結している。当該申請書においては、新たな貸付期間とともに貸付料についても記載することとなっており、貸付料を無償としたことについては、職員厚生課長が、契約更新時にその妥当性を検証した上で適当としており、その判断には合理性がある。

以上のことから、本件契約は違法、不当であるとの請求人らの主張には、理由が認められない。

ウ 本件契約は、無効か

請求に係る普通財産の貸付けにおいては、規則第38条第4項の規定に基づき、県職連合から提出させた普通財産借受期間更新申請書の内容を審査し、職員厚生課長の決裁を経て、平成24年4月1日付けで、県職連合との間で貸付期間の更新契約を締結している。

このように、当該契約において定める一連の手續及び行為は、全て貸付人及び借受人双方の了解のもと取り決めがなされており、契約に明記された義務を、確実に履行している限り、当該契約が有効に継続している期間内においては、さらなる権利義務は発生しないといえる。これらのことを踏まえ、契約手續及び内容について検討してみる。

原契約においては、貸付け及び借受けの対象物件を、職員会館内にある事務室等の、県職連合が事務を行うために必要な部分、掲示板設置部分及び屋外の駐車場として必要な部分と特定した上で、原契約書第1条において「甲（徳島県）及び乙（県職連合）は、信義を重んじ、誠実にこの契約を履行しなければならない。」旨を定め、第2条以下に双方が遵守すべき事項を定めている。即ち、契約は、貸付人及び借受人の双方の合意のもと成立しているものであり、契約そのものには、使用許可などの行政的な作用は介在していないことから、権利及び義務を考える上では、専ら私法上の解釈に委ねられているといえる。

これらのことを考え合わせると、契約上、徳島県が、県職連合に対して契約の解除権を行使できるのは同契約第14条の規定に該当する場合のみであり、その要件は、次のとおりである。

借受人がこの契約に定める義務を履行しないとき。

徳島県、国又は他の地方公共団体その他公共団体において公用、公共用又は公益事業の用に供するため貸付物件を必要とするとき。

借受人が貸付物件を必要としなくなったとき。

職員厚生課からの聴取並びに職員会館の状況を確認したところ、県職連合は、これまで瑕疵なく借受物件の使用を継続していること、徳島県において公用・公共用又は公益事業の用に供するため、貸付物件を必要とする状況にはないことなどの理由から、徳島県は、契約の解除権を行使することはできないこととなる。

また、前述のとおり、本件貸付けにおいては、貸付料を無償とすることについて

妥当性が認められることから，たとえ無償貸付けの是非を問われたとしても，契約の有効性に何ら影響を及ぼすものではなく，無償貸付けの事実のみをもって当該契約が無効であるとする積極的な理由とはなり得ない。

以上のことから，本件契約は無効であるから，徳島県知事は，本件契約を解除し，県職連合に対して本件公有財産の明渡請求をすることとの請求人らの主張については，理由が認められない。

意見

本件措置請求に対する監査の結果及び監査委員の判断は上記のとおりであるが，監査委員の意見を次のとおり述べることとする。

自治法は，第237条第2項において「財産は，条例又は議会の議決による場合でなければ，適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定している。自治法が，「条例による場合でなければ」としたのは，地方財政の健全な運営を確保するためであり，無償又は時価よりも低い価額での貸付けは，その運営に損失を生じさせるおそれがあり，住民負担につながりかねないためであると考えられる。

このような自治法の趣旨を踏まえると，現在の厳しい県財政のもと，徳島県が所有する財産の管理の在り方については，社会情勢の変化や他の都道府県の動向を常に注視し，今後とも十分かつ慎重な検討が行われることを期待するものである。