

熊監発第 000199 号  
令和 3 年(2021 年)10 月 28 日

請求人 A 様

請求人代理人 B 様

熊本市監査委員 津田 征士郎

熊本市監査委員 満 永 寿 博

熊本市監査委員 井 上 学

熊本市監査委員 高 島 剛 一

### 熊本市職員措置請求について（通知）

令和3年(2021年)9月1日に受け付けた住民監査請求について、地方自治法第242条第5項の規定に基づき監査した結果を下記のとおり通知します。

#### 記

##### 第1 監査の結果

本件請求は却下する。

##### 第2 請求の要旨

令和3年(2021年)8月30日付けで提出のあった請求書に記載されている請求の要旨を次のように解した。

## 1 請求の内容

行政財産使用許可に係る建物の明渡し請求及び賃料相当額の支払請求の勧告

## 2 請求の理由

### (1) 違法に財産の管理を怠っている事実

平成30年4月1日、熊本市長は、熊本市西区花園7丁目961番7の建物（以下「本件建物」という。）の行政財産使用許可を行っている（以下「本件使用許可」という。）が、本件使用許可を受けた職業訓練法人熊本市職業訓練協会（以下「職業訓練協会」という。）が、本件建物の一部を熊本県左官協同組合、熊友会型枠協同組合及び熊本県瓦工業組合（以下これらを「左官組合ら」という。）に転貸、ないし、使用させ、左官組合らは現在も本件建物を左官組合らの主たる事務所として、占有している。

本件使用許可においては、本件使用許可条件第9条により使用物件を他の者に転貸することを禁じており、本件転貸借は同条に違反するものである。

また、熊本市の条例等によっても、行政財産の転貸は禁じられている。そして左官組合らが熊本市の行政財産を事務所として使用することは地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第238条の4の趣旨等に反するものである。

したがって、本件転貸借は違法であり、左官組合らの占有は違法な占有にあたる。

そして、熊本市長は、違法な占有者である左官組合らに対し、本件明渡しを求め、行政財産を適正に管理する義務があるところ、これを怠っている。

よって、熊本市長の当該怠る事実は、明らかに違法である。

### (2) 賃料相当損害金の請求を怠る事実

上記のとおり、左官組合らによる本件建物の占有は違法であり、左官組合らは不当に利益を得ていることから、熊本市長は、左官組合らに対して、本件建物を使用する対価に相当する金銭を請求すべき義務を負っている。

しかし、左官組合らが、平成30年4月1日から現在まで、本件建物の全部ないし一部を事務所として使用しているにもかかわらず、熊本市長は、左官組合らに対する賃料相当損害金に相当する金銭の請求を違法に怠っている。

## 3 請求する措置

① 熊本市長は、左官組合らに対し、本件建物を明け渡すよう請求せよ

② 熊本市長は、左官組合らに対し、平成30年4月1日から明け渡し済まで賃料相当損害額を支払うよう請求せよ

との勧告を求める。

## 4 事実を証する書面の提出

事実を証する書面として、以下の資料が提出された。

・行政財産使用許可書及び許可に係る資料の写し

- ・履歴事項全部証明書の写し
- ・平成31年（行ウ）第7号公有財産管理懈怠違法確認等（住民訴訟）請求事件の準備書面4の写し

## 5 請求の受理

本件請求について、法第242条に規定する所定の要件を具備しているか審査を行ったところ、所定の要件を具備していると判断し、令和3年(2021年)9月3日付けで受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 監査の期間

令和3年(2021年)9月3日から同年10月28日まで

### 2 監査の対象部局

経済観光局産業部経済政策課

### 3 請求人の陳述

請求人の陳述については、令和3年(2021年)9月15日付けで請求人代理人から監査委員に対しての直接陳述は行わない旨の書類が提出された。

### 4 監査の対象部局の弁明

市長に対して、弁明書及び証拠書類の提出を求め、令和3年(2021年)10月4日付けで提出された。

### 5 証拠書類等の提出

事実を証する書面として、以下の資料が提出された。

- ・左官組合らの主たる事務所を確認した際の報告書
- ・熊本県瓦工業組合の主たる事務所を確認した際の報告書
- ・職業訓練協会定款の写し
- ・職業訓練法人認可通知書の写し
- ・熊本市技術専門学院入校案内の写し
- ・熊本市職業訓練施設について
- ・平成30年度(2018年度)から令和3年度(2021年度)までの行政財産使用許可書及び領収済通知書の写し
- ・平成31年（行ウ）第7号公有財産管理懈怠違法確認等（住民訴訟）請求事件の熊本地方法裁判所判決書の写し
- ・行政財産の目的外使用許可に至る経緯等について
- ・職業訓練センター平面図
- ・指定管理業務の内容
- ・使用料算定資料

・平成30年度市有財産審議会関係通知文等

## 6 監査対象部局に対する調査

### (1) 書類等の審査

経済観光局産業部経済政策課に提出を求めた関係資料並びに弁明書及び証拠書類等の審査を実施した。

### (2) 関係職員の陳述

令和3年(2021年)10月18日に経済政策課長以下3名、法制課審議員1名の職員から、関係職員陳述を実施した。

## 7 現地調査

令和3年(2021年)10月12日、同月13日、同月19日に、左官組合らが主たる事務所であると主張する事務所及び本件建物の講師控室において、現地調査を実施し、職業訓練協会へ現況確認を行った。

## 第4 監査委員の判断

1 本件請求について、請求人から提出された請求書及び事実証明書、市から提出された関係資料、弁明書並びに証拠書類等の調査、関係職員の陳述並びに現地調査から判断した結果は、次のとおりである。

### 2 明渡し請求について

(1) 市は、平成30年度(2018年度)から今年度まで職業訓練協会に行政財産の目的外使用許可を出しており、当該使用許可の用途については、行政財産使用許可書第3条に「認定職業訓練事業に係る事務作業用の事務所及び講師控室の用に供しなければならない」と定めている。また、請求人が主張するように、熊本市行政財産使用条例(昭和39年条例第17号。以下「使用条例」という。)第8条に「使用者は、その使用することのできる地位を他の者に譲渡し、又は転貸してはならない。」との権利譲渡等の禁止を定めており、当該許可書第9条にも転貸等の禁止を定めている。

使用条例第8条の権利譲渡等の禁止の規定は、譲渡してはならない旨と転貸してはならない旨とが並列に規定されているところからみると、ここでいう転貸とは当該使用に係る権利の譲渡と等しい趣旨であると言える。このことから、この権利の譲渡と等しいほどの占有状態と言えるには、講師控室を使用している各団体が、独立の事業主体として、職業訓練協会から割り当てられた区画等を使用し自らの事業を営んでいると言え、その使用する区画等につき職業訓練協会とは別個の占有を有しているものと解することができる状態である(大阪高裁平成30年10月17日判決参照)必要があると解せられる。

しかしながら、講師控室の現地調査において、左官組合らの事務員は、認定職業訓練事業に係る資材搬入の立会い、認定職業訓練事業の講師との打合せや講義資料のコ

ピー等の作業しか行っておらず、常駐せずに授業日等必要とされる日のみしか講師控室を使用していないこと、講師控室には、資材の納品書等のファイル等認定職業訓練事業に係る書類のみが保管されていることを確認することができた。

また、左官組合らが主たる事務所であると主張する事務所の現地調査においては、主に組合員への連絡、組合員からの会費徴収、組合活動の出納関係等認定職業訓練事業に係る業務以外の業務が行われ、左官組合らの総勘定元帳や請求書綴り、保険料綴り等が保管されており、当該事務所には、左官組合らが雇用した職員専用の事務机が設置されていることを確認することができた。

さらに、左官組合らは、職業訓練法人熊本市職業訓練協会定款第6条に定める会員であり、当該職業訓練協会の構成員であるため、当該講師控室を使用するに当たり、職業訓練協会から使用許可等を出されていることもなく、認定職業訓練事業以外の業務に使用しないよう使用上の注意や指導を口頭で受けて使用していることも確認することができた。

よって、左官組合らは、割り当てられた区画において、独立の事業主体として、自らの事業を行っているとはまでは言えず、職業訓練協会の設立趣旨に沿った認定職業訓練事業に係る事務をしているのであるから、職業訓練協会と別個の占有を有していると解することはできない。

このことから、仮に、講師控室において、左官組合らが認定職業訓練事業以外の各団体に係る事務を一部行っていたとしても、講師控室の使用実態から総合的に判断すると、そのことをもって直ちに転貸に当たるとは言えない。

故に、市は、職業訓練協会に対し、講師控室の使用をより適正なものとするよう左官組合らに促すよう指導することはできるものの、別個の占有を有しているとはまでは言えない左官組合らに対して、当該講師控室を明け渡すよう請求することはできないものとする。

- (2) 法第242条第1項の請求は、同項に定める事項、すなわち、公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、これらの事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。したがって、本件請求が適法であると言えるためには、本件使用許可が財務会計上の行為に該当することが必要であり、その該当性の判断は、本件使用許可が、本件対象土地等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ものであるかどうかという観点から行うのが相当である（最高裁平成2年4月12日判決、東京地裁平成27年4月16日判決参照）とされている。

まず、本件については、法第225条及び第228条並びに使用条例第5条の規定に基づき、職業訓練協会から使用料が支払われている一方、行政財産の目的外使用許可については、法第238条の4及び使用条例に加え、熊本市市有財産審議会に関する訓令（平成15年訓令第11号）第7条第6号の規定により、当該市有財産審議会の審議に付された上で許可が出されている。故に、目的外使用許可と使用料決定等とは、外形上一体的に取

り扱われていることを前提としても、行政処分としては、それぞれ別個の処分であり、両者が一体のものであると解することはできない。

次に、本件使用許可は、法第238条の4及び使用条例第2条の規定に基づきなされており、当該行政財産の目的外使用が、当該行政財産の目的を妨げることなく、かつ、公共的利益ないし社会的利益に資するものであるかという行政政策的な見地から、当該行政財産の効率的利用による行政目的の達成を直接の目的として、その許否を決する処分であるというべきであって、当該行政財産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ものではないから、財務会計上の行為には当たらないと解するのが相当である（東京地裁平成27年4月16日判決、最高裁平成2年4月12日判決参照）。

そうすると、請求人が主張する明渡し請求は、許可を受けたものが許可条件に違反するなど違法状態である場合になされるものであり、その違法行為自体を是正しようとするものであると考えられ、当該行政財産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ものではなく、行政的管理上の問題であることから、財務会計上の行為には当たらないと解するのが相当であると考え（東京高裁平成8年1月29日判決、東京地裁平成元年6月23日判決参照）。

よって、明渡し請求については、不適法な請求である。

### 3 賃料相当損害金の請求について

先に述べた法第242条第1項の趣旨に加え、そもそも監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならず、請求の対象となっている行為に、違法・不当な事由があるとしても、それが地方公共団体である市に損害をもたらすような関係にない行為は、住民監査請求の対象には該当しないとされている（最高裁平成6年9月8日判決参照）。

本件建物については、使用条例に基づき、使用させる部分の延べ面積に応じて使用料が算定されており、その使用料はそれぞれ、平成30年度について年額974,110円、平成31年度について年額953,028円、令和2年度について年額953,028円、令和3年度について946,755円と算定されている。また、当該使用料は、使用者が異なるからといってこれが異なるものではない。

そして、当該使用料を使用者である職業訓練協会が完納している事実から、使用料に関して市に何らかの損害が発生しているとは認められない。

さらに、当該使用料の算定基準となる使用面積には、請求人が、左官組合らに転貸ないし使用させたと主張する面積も当然含まれているが、これらの面積については、前述のように、職業訓練協会とは別個の占有を有しているものとまでは言えず、転貸には当たらないと解される。

故に、本件建物において、左官組合らは、単に職業訓練協会の実施する認定職業訓練等の業務に従事しているものであり、職業訓練協会と左官組合らとは事業体として一体としてみるができることから、左官組合らの本件占有は違法であり不当に利益を得ていると認めることはできない。したがって、主たる事務所として使用する対価に相当

する金銭を熊本市長が請求すべきという主張、すなわち賃料相当損害金の請求に関する請求人の主張は失当であると考える。

よって、賃料相当損害金の請求については、不適法な請求である。

#### 4 結論

以上のことから、これらを却下することとした。