

山陽小野田市監査委員告示第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を実施したので、その結果を次のとおり公表する。

平成26年5月16日

山陽小野田市監査委員 白川英夫

山陽小野田市監査委員 小野 泰

第1 請求の受理

1 請求のあった日

平成26年3月18日

2 請求人

住所・氏名 省略

3 請求の内容

請求人提出の山陽小野田市職員措置請求書（以下「請求書」という。）及び請求人の陳述時の補足説明により、主張事実の要旨及び措置請求を次のように解した。

(1) 主張事実

ア 平成24年度に山陽勤労青少年ホームの主催講座として開講した「卓球教室」が勤労青少年ホームでは「クラブ運営要領」を策定していないことを理由に平成25年度からクラブ認定をされなかった。

これは、市長が勤労青少年ホームの「クラブ認定運営要領」の制定を怠ったことが原因であり、山陽勤労青少年ホームの使用料が全額免

除にならなかったことは、公民館クラブ運営要領を準用してクラブ認定しているその他のクラブと取扱いが異なり、地方自治法第244条第3項「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。」に反している。

イ 市長は、論理的な特段の理由のない「Mr どん兵衛」からの申し出により山陽勤労青少年ホームの使用料を全額免除しているが、これは裁量権の濫用であり、山陽小野田市勤労青少年ホーム条例施行規則第8条第4号に該当しないのに、使用料を徴収していないことは、不適正な決定である。

これにより、市長は、山陽勤労青少年ホームの使用料の賦課徴収を違法又は不当に怠り山陽小野田市に当該使用料相当額の損害を与えたことは明白である。

ウ 高千帆公民館において、主催講座を経て公民館クラブに適用されていた卓球クラブの一部が平成25年度からクラブの適用を論理的な理由もなく取り消された。このことは、地方自治法第244条第3項に反している。

エ 平成22年度以降、数多くの団体を正当な理由なく公民館クラブに認定し、公民館使用料を全額免除している。このように、山陽小野田市公民館使用料減免等に関する規則第2条第4号に該当しないのに、使用料を徴収していないことは、教育委員会が市長の権限を越権し、行った不適正な公民館クラブ認定が原因であり、結果、公民館使用料の賦課徴収を違法又は不当に怠り山陽小野田市に当該使用料相当額の損害を与えたことは明白である。

(2) 措置請求

ア 市長は、勤労青少年ホームクラブ運営要領が策定されるまでの間、不当な差別的扱いにより支払させた山陽勤労青少年ホームの使用料（29,400円）を返還せよ。

イ 市長は、「Mr どん兵衛」の代表者から本来徴収すべき山陽勤労青少年ホームの使用料を徴収せよ。

ウ 市長は、不当な差別的扱いにより支払させた高千帆公民館の使用料

(46,710円)を返還せよ。

エ 市長は、本来徴収すべき公民館使用料を遡及して徴収せよ。

(3) 事実を証する書面

- ・措置請求の詳細
- ・地方自治法（抜粋）
- ・山陽小野田市勤労青少年ホーム条例施行規則
- ・山陽小野田市公民館使用料減免等に関する規則
- ・平成24年10月15日付け起案文書「山陽勤労青少年ホーム使用料の取り扱いについて」及び同添付資料「山陽勤労青少年ホーム利用時の使用料免除について（お願い）」
- ・公民館クラブ運営要領の施行について
- ・H23年度「公民館クラブに認定される前は、」
- ・協議第55号「使用料、手数料等の取扱いについて（協定項目15）」
- ・小野田市・山陽町合併協議会会議録（7頁）
- ・平成18年1月20日付け「行財政改革検討に関する中間報告」
- ・2011年4月8日付け「うたごえ喫茶」
- ・平成24年度第1回山陽小野田市公民館運営審議会議事録（1頁、9頁及び10頁）
- ・平成25年度施政方針

4 請求の受理の判断

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、これを受理した。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成26年4月3日に証拠の提出及び陳述の機会を与え、陳述を聴取した。

なお、以下の新たな証拠（事実を証する書面）は、前日4月2日に請求人から提出されたため、同日付けで受理した。

- ・平成24年度定期監査の結果に基づき又は当該監査の結果を参考として講じた措置（教育委員会事務局関係）
- ・平成25年9月定例議会一般質問より
- ・平成25年(2013年)6月11日付け山教社第A0002-8号「公民館等利用団体の取扱いについて（回答）」
- ・平成25年(2013年)4月8日付け山生第B4205-87-3号「公民館等利用団体の取り扱いについて、NPO法人の取り扱いについて（回答）」
- ・公民館クラブの設置と運用に関する基準についての留意事項
- ・高千帆公民館における公民館クラブの不当な差別的取扱いについて
- ・認:15006 フラワーアレンジメントはじめてみませんか？
- ・平成25年10月16日付け「高千帆公民館の運営に関する質問について（お願い）」
- ・平成25年5月10日付け山商山勤第A0002-1号「山陽勤労青少年ホーム卓球クラブの使用無料延長について（回答）」
- ・山陽勤労青少年ホーム担当職員との話し合い

2 監査対象部署

本件に関する関係部署の主管課である、市産業振興部商工労働課及び市教育委員会事務局社会教育課を監査対象部署とし、必要な関係資料の提出を求めるとともに、当時並びに現在の関係職員から平成26年4月23日から24日にかけて法第199条第8項の規定による関係人調査を行った。また、「Mr どん兵衛」に対し関係書類による調査を行った。

3 監査対象事項

法第242条第1項に規定する財務会計上の行為又は怠る事実としての監査対象事項は、次のとおりである。

- (1) 「Mr どん兵衛」の山陽勤労青少年ホーム（以下「山陽勤労」という。）の使用許可に関して、使用料を免除しているが、山陽小野田市勤労青少年ホーム条例施行規則（以下「勤労条例施行規則」という。）第8条第4

号に該当しないとして、本来徴収すべき使用料徴収を怠る事実には該当するか否かという事項である。

- (2) 平成22年度以降、公民館クラブ（以下「クラブ」という。）認定した団体の公民館使用許可に関して、使用料を免除しているが、山陽小野田市公民館使用料減免等に関する規則（以下「減免規則」という。）第2条第4号に該当しないとして、本来徴収すべき使用料徴収を怠る事実には該当するか否かという事項である。

なお、「第1 請求の受理」の「3 請求の内容」の「(1) 主張事実」のA及びウについては、請求書に記載のとおり、法第244条第3項に関するものであり、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為に該当するか否かについて判断するまでもなく、市に損害をもたらす行為ではないことから、不適法な請求と認め、監査の対象としない。

第3 監査の結果

本件監査請求については、次のとおり決定した。

本件監査請求は、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

1 事実関係

関係書類を調査するとともに、監査対象部署の職員から事情聴取すること等により行った結果、次の各事実を確認した。

(1) 「Mr どん兵衛」について

ア 「Mr どん兵衛」の構成者及び活動内容について

同団体は、長年、山陽勤労を利用し、小中学生や勤労青少年等を対象に卓球技術の向上、仲間づくり、居場所づくり等を通して福祉の増進と健全育成を目的に活動している。

イ 「Mr どん兵衛」の山陽勤労の使用許可に係る使用料免除について

「Mr どん兵衛」から平成24年10月5日付け「山陽勤労青少年ホーム利用時の使用料免除について(お願い)」で提出された申し出に対し、市長は、平成24年10月15日付け起案文書「山陽勤労青少

年ホーム使用料の取り扱いについて」(以下「平成24年起案文書」という。)によれば、「現在の扱いは正当なものとは言い難い為、平成23年度までの取扱いに戻す。」と判断している。その後、「Mrどん兵衛」は勤労クラブへの再登録が認められ、その使用料については、勤労クラブの活動を合併前の小野田勤労の例に倣い運営要領に準じて、勤労条例施行規則第8条第1号に該当する市の主催講座と同等と位置付けて免除している。

ウ 「Mrどん兵衛」の山陽勤労の使用料免除額

平成24年12月から平成25年3月までの間の使用料免除額の合計額は、41,920円である。また、平成25年4月から平成26年3月までの使用料免除額の合計額は、125,760円である。

エ 勤労青少年ホーム使用料の免除に関する規定について

山陽小野田市勤労青少年ホーム条例第7条第2項において、「市長は、公用又は公益のためホームを使用するとき、その他特別の理由があると認めるときは、使用料を後納させ、又は減免することができる。」と定めている。また、その基準として勤労条例施行規則を制定し、第8条において、その使用料を減免する場合として、第1号で、市が使用する時全額免除、第2号で、市と共催して使用する時全額免除、第3号で、市の後援により使用する時2分の1減額、第4号で、市長が公益上必要と認めるとき全額免除又は2分の1減額、の四つの減免事由を定めている。

(2) 山陽勤労使用料の減免経緯等について

ア 合併前

市には小野田勤労青少年ホーム(以下「小野田勤労」という。)と山陽勤労がある。このうち小野田勤労の使用料の減免については、併設する高千帆公民館が公民館クラブ運営要領(以下「運営要領」という。)により、クラブ認定した団体に対して行っているため、小野田勤労もこれに倣って運営要領を準用し、勤労青少年ホームクラブ(以下「勤労クラブ」という。)と認定した団体の使用料を免除していた。つまり、小野田勤労の勤労クラブをクラブと同様に公益性のある団体として

位置付けて使用料を免除していた。なお、運営要領を準用したのは、小野田勤労と高千帆公民館は併設館であり、勤労クラブとクラブが受けるサービスは同等であることから、その認定基準も同等であることが求められていたことによるものである。

一方、山陽勤労では、合併前の山陽町勤労青少年ホームの設置等に関する条例第7条第1項において、町内に在住又は在籍する勤労者の使用料を免除していた。なお、山陽勤労は公民館と併設する施設ではなく、単独館である。

イ 合併後

山陽小野田市の合併協定書には、「二つの勤労青少年ホームは、新市に引き継ぎ、所管区域及び事業については、当面現行どおりとするが、管理運営については、新市において調整する。」とあるが、その後、何ら具体的な調整結果が得られておらず、合併後約8年徒過した、平成25年10月15日に勤労青少年ホームクラブ基準（以下「勤労クラブ基準」という。）が施行された。以後、勤労クラブを市長が公益上必要と認め、勤労条例施行規則第8条第4号により使用料を免除している。

(3) 公民館の状況について

ア クラブ認定について

平成5年4月1日に施行し、平成25年4月1日に一部改正された運営要領の規定により、クラブ認定している。

イ 平成22年度以降のクラブ認定数及び使用料免除額について

・平成22年度

クラブ数 298件 免除額 10,134,490円

・平成23年度

クラブ数 294件 免除額 10,302,760円

・平成24年度

クラブ数 287件 免除額 10,415,560円

・平成25年度

クラブ数 277件 免除額 10,200,370円

ウ 公民館使用料の免除に関する規定について

山陽小野田市公民館条例（以下「条例」という。）第8条第2項において、「市長は、公用若しくは公益のため公民館を使用するとき、その他特別の理由があると認めるときは、使用料を後納させ、又は減免することができる。」と定めている。また、その基準として減免規則を制定し、第2条において、その使用料を減免する場合として、第1号で、市が使用するとき全額免除、第2号で、市又は教育委員会が共催して使用するとき全額免除、第3号で、市又は教育委員会の後援により使用するとき2分の1減額、第4号で、市長が公益上必要と認めるとき全額免除又は2分の1減額、の四つの減免事由を定めている。

(4) 公民館使用料の減免経緯等について

ア 平成22年度以前

平成22年度に法第199条第4項の規定により行われた定期監査により監査委員が指摘しているが、当時のクラブ認定は館長に任せられ、多くの公民館ではクラブ認定した団体に対し、山陽小野田市公民館条例施行規則第4条の使用許可申請を求めず、使用許可も行っていなかった。

また、クラブの使用料を免除しているが、条例第8条によれば、そもそも使用料は使用許可を受けた者に納付を義務付けるもので、当然ながら当時の館長はクラブに使用料という概念には結びつかず、免除する際に減免規則第3条の減免申請書を求めていなかった。

なお、減免については、合併前の小野田市と同様に運営要領を基に、公民館の主催講座から発展し、移行したクラブを公益性のある団体として位置付けて使用料を免除していた。

しかしながら合併前の山陽町には、いわゆるクラブというものはなく、当然クラブだから使用料を免除するという概念はなかった。あるのは、山陽町公民館使用条例第6条第2項の、「社会教育法（以下「社教法」という。）第10条による団体の使用及び教育委員会において特別の事由があると認めたとときの使用については、使用料の一部又は全部を免除することができる。」とした規定だけであった。つまり、合併

前の山陽町から続く団体のうちクラブ認定されている団体には、公民館の主催講座を前提にしていなかったものがあった。

イ 平成23年度以降

平成23年度以降は各公民館で順次、クラブに対して使用許可申請を求め、教育委員会が使用許可するよう事務が改められ、あわせてクラブ認定も中央公民館長が関与するようになった。

また、クラブの使用料免除についても、減免規則第3条の減免申請書を提出するよう改めるとともに、クラブを公民館と協力、協調して市の社会教育施策実現に寄与する公益性のある団体とし、クラブの活動を公民館の主催講座と同等と位置付けて、減免規則第2条第1号の規定により教育委員会で免除している。

また、平成20年に社教法が改正され、第5条「市町村の教育委員会の事務」に人々の学習成果を活用することが加えられた。これに伴い、運営要領が平成25年4月1日に一部改正され、クラブの登録条件に活動内容が単なる自主学習ではなく、学習成果としての社会貢献、還元活動につながるものでなければならないことが明記された。これにより社会貢献につながる活動をしているか否かを評価のポイントにして、クラブ認定の是非を毎年度教育委員会が決定している。

2 監査委員の判断

初めに、請求人は、論理的な特段の理由のない「Mr どん兵衛」からの申し出により山陽勤労の使用料を免除しているが、減免規定のいずれにも該当しないことは明らかであり、この決定は市長の裁量権の濫用に当たるとして、山陽勤労の使用料の賦課徴収を違法又は不当に怠り市に当該使用料相当額の損害を与えている旨の主張をしているので、この点について検討した。

裁量権の濫用とは、行政庁の裁量を前提として、判断過程において考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮し、また、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くなど、社会通念上、著しく妥当性を欠くと認められる場合がこれに当たり、裁量権の濫用は違法となる。

平成24年起案文書によれば、「現在の取り扱いは正当なものとは言い難い為、平成23年度までの取扱いに戻す。」とあり、勤労条例施行規則第8条のいずれの規定により使用料を免除するかが明らかになっていない。このことについての担当者からの聞き取り調査では、これはクラブと同様に勤労クラブの活動を市の主催講座と同等と位置付けて、勤労条例施行規則第8条第1号の規定により免除しているという説明があった。しかしながら、勤労クラブの運営に市は関与しておらず、また勤労クラブに対し市の予算措置も行われていないため、勤労クラブの活動を市の主催講座と同等と位置付けるのには問題があると言わざるを得ない。やはり「Mr どん兵衛」の使用料の免除については、その活動に公益性が認められるか否か、勤労条例施行規則第8条第4号により市長が決定するのが相当であると考ええる。

そこで、公益性の有無の判断基準について、次の三つの観点から検討した。

- ①市の総合計画等に適合した取組みであるか。
- ②住民福祉の向上、地域の活性化につながるものであるか。
- ③より多くの市民に還元する活動や事業であるか。

このうち、①と②について「Mr どん兵衛」は卓球を通じて、勤労青少年等による小中学生等の居場所作り、地域福祉への貢献に寄与しており、これらの活動を勤労青少年等の福祉推進と健全育成につなげていると解される。

③について、担当者からの聞き取り調査によれば、平成24年起案文書が12月4日に裁可されるまでの間に、「Mr どん兵衛」は改めて勤労クラブの使命を鑑み、勤労クラブ認定後には市民への周知を速やかに行い、より多くの市民に自分たちの勤労クラブ活動に参加してもらうよう市民への周知の必要性を認識するようになり、活動していた。しかしながら、実際の市民への周知は平成25年度の4月1日号の広報さんようおのだと平成25年度の生涯学習情報誌「楽集」からとなった。これは当時の山陽勤労の館長が周知は年度が変わる平成25年度の募集時に行えばよいと判断し、速やかに周知する方策を検討しなかったことが原因である。

以上のことから、仮に請求書に記載のとおり、勤労条例施行規則第8条第4号の規定により「Mr どん兵衛」を免除するかを検討したとしても、市長が合理的な理由に基づき公益上必要があると認め、免除することについて、何ら市長の裁量権の濫用には当たらず、違法又は不当に公金の賦課徴収を怠る事実とは認められない。

次に、平成22年度以降、教育委員会が市長の権限を越権し行った不適正なクラブ認定及び使用料の免除をしたことが原因で、本来徴収できたであろう使用料が歳入されていないとし、請求人はこのことを捉え市長が賦課徴収を違法又は不当に怠り市に当該使用料相当額の損害を与えている旨の主張をしているこの点について検討した。

請求人は、クラブ認定について、「市長が公益上必要と認める場合に限り認定すべきであり、教育委員会が運営要領の曲解により認定している。ここ2、3年で激増している。」、「市長の権限を越権し、教育委員会事務局の拡大解釈により不当に公民館クラブに認定している。」と主張しているが、クラブ認定については、公民館の運営管理に係る教育委員会の職務権限の範囲内である。さらに、請求人が主張しているように近年ではクラブ認定数が激増しておらず、逆に減少傾向にあることは、クラブ認定審査を厳正に行っていることが理解できる。

いずれにしても、本件請求においては、クラブ認定をすること自体が直接、市に損害をもたらす行為ではないことから、クラブ認定に関する事項は監査の対象とはしない。

要するに、本件請求の対象は、先述した監査対象事項のとおり、クラブ認定されている団体の公民館使用料を免除する行為が、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実であるか否かを問うものであることから、この点について検討した。

現在のクラブは基本的には公民館の主催講座から発展し、移行したものであり、会員の募集や受付等、市は支援している。また、一部改正された運営要領には、市とクラブとの関係について、「クラブの活動を評価し認定の是非を毎年決定する。」、「必要に応じて指導、助言、支援を行う。」、クラブの登録条件について、活動内容が、「単なる自主学習ではなく、学習成果

としての社会貢献・還元活動につながるものであること。」と規定されている。

これらのことから、教育委員会はクラブを公民館と協力、協調して市の社会教育施策実現に寄与する公益性のあるものと判断して、クラブの活動を公民館の主催講座と同等と位置付けて、減免規則第2条第1号の規定により教育委員会で使用料を免除して財政的支援を行っている。しかしながら、クラブの講師謝礼等について市は予算措置をしておらず、教育委員会はクラブに自主的活動を求めているのが現状である。これらの状況からすると、クラブの活動を公民館の主催講座と同等と位置付けるのにも問題があると言わざるを得ない。やはりクラブの使用料の免除については、クラブの活動に公益性が認められるか否か、減免規則第2条第4号により市長が決定するのが相当であると考える。

このように全てのクラブの使用料免除は教育委員会で行っており、市長が公益上必要と認めて行っておらず、手続上問題があるが、一方で、市長はクラブが市の施策を担う団体と認識している。市の事務事業評価を見ると、クラブが関与する社会教育充実施策については、市は行う必要性は高いと判断している。このことはクラブを公益性が高い団体と市長が位置付けていることを意味する。

以上のことから、仮に請求書に記載のとおり、減免規則第2条第4号の規定によりクラブを免除するかを検討したとしても、市長が合理的な理由に基づき公益上必要があると認め、免除することについて、何ら違法又は不当に公金の賦課徴収を怠る事実とは認めることができない。

第4 監査委員の意見

今回の監査を行う中で、施設の運営管理について、管理監督責任のある者でありながら、合併以降統一した基準を定めずに放置していたことや、時代の流れに沿った基準に速やかに改正してこなかったという問題点が見受けられ、中でも、その使用許可に当たっては、正規の手続も踏まずに行うものや、使用料免除については、権限のない者によって行われていたことは残念でならない。

今後は、施設の適切な運営管理に努められるとともに、速やかに統一的な減免基準に改善されるよう強く要望する。