

平成13年4月17日  
監 査 事 務 局

問い合わせ先  
監査事務局総務課  
電話 03-5320-7011

清瀬市に対する都営住宅施設の使用許可に関し  
許可条件に反する使用への是正措置を講じていない  
として必要な措置を求める住民監査請求監査結果

## 第 1 請求の受付

### 1 請求人

清瀬市 大塚明海

### 2 請求書の提出

平成13年1月30日

### 3 請求の内容

#### (1) 主張事実

次のア、イに掲げる物件の使用目的は、書面に示されているのは「学童クラブ」  
だが、ウによると、一部が目的外に使用されていると思われる。

ア 平成6年2月16日「東京都公有財産管理運用委員会 議案」議案第65号  
・・・並びに行政財産（土地）の貸付け及び権利金・貸付料の免除について  
物件の表示

#### 許可する物件

所在地（名称）	清瀬市竹丘一丁目1256番1 （都営清瀬竹丘一丁目アパート）
使用許可面積	延床面積 7,040.22平方メートル のうち405.64平方メートル
使用目的	学童クラブ
使用期間	使用許可の日から5年間
使用料の減額率	免除
相手方	清瀬市
原案可決	決定

イ 平成6年5月26日「東京都行政財産使用許可書」6住管財許第73号

使用者住所 清瀬市中里五丁目842番地

氏名 清瀬市

平成6年3月29日付をもって申請のあった・・・・・・下記により許可する。

使用財産の表示

名称 都営清瀬竹丘一丁目アパート

所在 清瀬市竹丘一丁目1083番地

数量 7,040.22平方メートルのうち405.64平方メートル

使用期間 平成6年6月15日から平成11年6月14日までとする。

(5年間)

使用目的 学童クラブ

ウ 平成6年5月16日「清瀬市立竹丘市民センター内地域集会所使用貸借契約書」

(使用貸借物件)

施設名 清瀬市立竹丘市民センター内地域集会所

所在 清瀬市竹丘一丁目11番1号103

数量 80.88平方メートル

(指定用途)

・・・・団地内居住者と近隣住民との融和を図り、良好なコミュニティを形成するための施設として使用するもの・・・・・・

甲 清瀬市中里五丁目842番地

清瀬市

清瀬市長 渋谷 邦 蔵

乙 ・ ・ ・ ・ ・

竹丘中央自治会

会長 ・ ・ ・ ・ ・

なお、上記ア、イ、ウは同一建物だが、それぞれに所在地が違うのは、混乱のもとである。

## (2) 措置要求

清瀬市による当該物件の目的外使用につき監査を求め、然るべく必要な措置を要請する。

## 4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認めた。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

清瀬市に対する都営清瀬竹丘一丁目アパート（以下「本件都営住宅」という。）1号棟1階部分の一部の使用許可（以下「本件使用許可」という。）について財産の管理を怠る事実があるか否かを監査対象とした。

### 2 監査対象局等

住宅局を監査対象とした。また、清瀬市及び本件都営住宅建設当時の住宅局担当者（元都職員）に対し、関係人調査を行った。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人から、陳述を行わない旨の連絡があったため、陳述は実施しなかった。また、新たな証拠の提出はなかった。

## 第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求には、理由があるものと認める。

法第242条第3項の規定に基づき、都知事に対し、別項のとおり勧告する。

なお、行政財産の使用許可に当たっては、今後ともその申請内容の審査及び許可後の実態把握を的確に行う必要があることから、住宅局長に対し、別項のとおり要望する。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

### 1 事実関係の確認

#### (1) 本件使用許可について

##### ア 本件使用許可の概要について

本件使用許可の概要は、次のとおりである。

##### (ア) 所在地

清瀬市竹丘一丁目 1 2 5 6 番 1

(イ) 使用部分

本件都営住宅 1 号棟 1 階の一部（以下「本件使用財産」という。）

なお、本件使用財産は、3 つの区画（西側、中央、東側）に分かれている。

(ウ) 面積

4 0 5 . 6 4 m<sup>2</sup>

(エ) 使用目的

学童クラブ

(オ) 使用料

免除

イ 本件使用許可の手続きについて

(ア) 当初の使用許可とその更新

清瀬市による本件使用財産の使用は、平成 6 年 5 月 2 6 日付けで、同年 6 月 1 5 日から平成 1 1 年 6 月 1 4 日までを使用期間として許可され、平成 1 1 年 6 月 1 4 日付けで、同年 6 月 1 5 日から平成 1 6 年 6 月 1 4 日までを使用期間として、使用許可が更新されている。

(イ) 東京都公有財産管理運用委員会への付議

本件使用許可及びその使用料の免除に当たっては、東京都公有財産規則（昭和 3 9 年東京都規則第 9 3 号）第 4 6 条第 2 号に基づき、東京都公有財産管理運用委員会（以下「財産運用委員会」という。）に付議され、平成 6 年 2 月 1 6 日付けで使用許可及び使用料免除の決定を受けている。

なお、本件使用許可の更新の際には、上記手続は省略できることとなっているので、財産運用委員会には付議されていない。

ウ 本件使用許可に当たっての主な条件

本件使用許可に当たって付されている許可条件（以下「本件許可条件」という。）には、主に次のものがある。

(ア) 指定された使用目的により使用しなければならないこと。

(イ) 本件使用財産を第三者に使用させてはならないこと。

(ウ) 許可条件に違反したときは、使用許可の全部又は一部を取り消し、または変更することがあること。

(2) 本件使用財産と清瀬市立竹丘地域市民センターとの関係について

本件都営住宅1号棟の1、2階部分は、住宅ではなく、本件使用財産及び清瀬市立竹丘地域市民センター（以下「竹丘市民センター」という。）が設置されている。

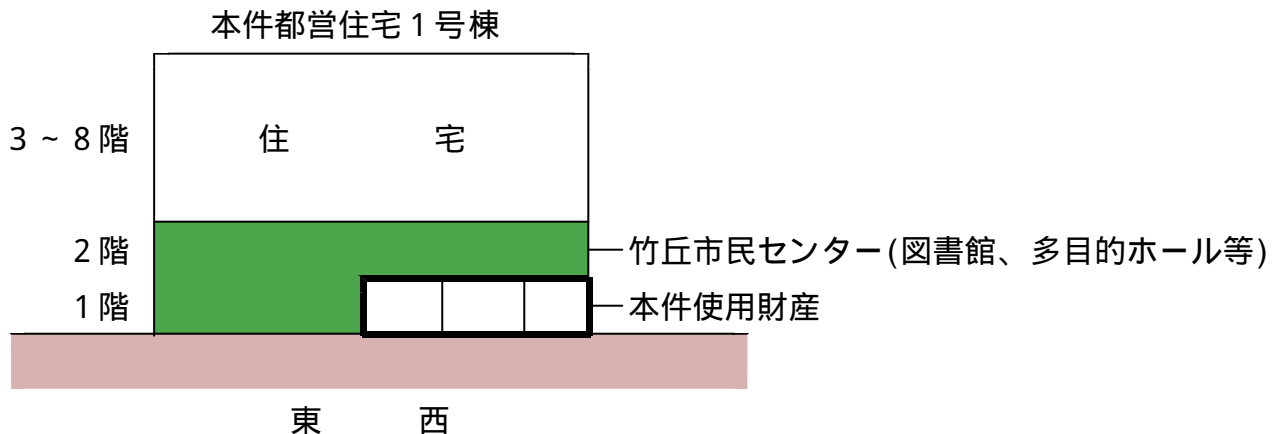
竹丘市民センターは、図書館、集会室、会議室、多目的ホール等からなる施設であり、次の図のとおり、1階部分が本件使用財産と隣接している。ただし、出入口は共有していない。

竹丘市民センターの建物部分は、都が建設した後、平成6年3月26日付けで清瀬市に有償譲渡しており、清瀬市の区分所有となっている。

一方、竹丘市民センターの土地相当部分は、都が清瀬市に無償で貸し付けている。

なお、竹丘市民センターの建物部分を清瀬市に有償譲渡するに当たっては、清瀬市に対する本件使用財産の無償使用許可とあわせて、財産運用委員会に付議され、原案どおり決定を受けている。

(図) 本件使用財産と竹丘市民センターの位置関係の立面図(略図)



## 2 監査対象局の説明

(1) 清瀬市による本件許可条件に反した使用について

本件請求提出後に現地調査を行うとともに、清瀬市に事情聴取を行った結果、次のとおり、清瀬市が、学童クラブ以外の使用目的で本件使用財産を使用していたことが判明した。

ア 竹丘中央自治会に対し、本件使用財産の西側区画80.88㎡を無償で使用貸借し、団地内居住者と近隣住民との融和を図るための施設として使用させている。

イ 清瀬わかば会に対し、本件使用財産の中央及び東側区画計324.76㎡を無償で使用許可し、中央区画は障害者通所授産施設として、東側区画は障害児(者)通所訓練施設として使用させている。

(2) 本件許可条件に反した使用に至った経緯について

ア 本件使用財産の地域集会所としての使用実態について

本件使用財産に関する当時の設計図面を確認したところ、本件使用許可が財産運用委員会に付議されるまでは、本件使用財産の東側及び中央区画は学童クラブとして、西側区画は地域集会所として使用する計画となっていたことが明らかとなった。

このことに関し、当時の関係職員に対し行った聴取の結果等をもとに整理すると、次のとおりとなる。

(ア) 本件都営住宅1号棟の1階及び2階部分に整備する計画となっていた施設のうち、図書館部分について、清瀬市が国庫補助金を導入したため、当該図書館と一体的に利用できる施設は、図書館と合わせて清瀬市に有償譲渡し、空間的に明確に区分される本件使用財産は無償使用許可するという考え方で、財産運用委員会に付議した。

(イ) 当初は、本件使用財産部分も含め、有償で清瀬市に譲渡する計画であったため、清瀬市に対し、平成6年3月18日付けで、「都営住宅建替に関する地域開発要綱に基づく地域施設の譲渡変更について」という文書（以下「譲渡変更に関する文書」という。）を發出し、本件使用財産部分が無償使用許可となることの理解を清瀬市に求めるとともに、清瀬市が、同無償使用許可部分と有償譲渡部分とを一元的に管理できるという考え方を示した。

(ウ) 当時、施設の有償譲渡部分と無償使用許可部分をどこで分けるかについて、事前に種々の案を検討したが、本件使用財産のうち、地域集会所部分を、学童クラブとして一括して無償で使用許可することについては、特に議論された経緯はなく、当時の関係職員にも明確な記憶がない。

(エ) 地域集会所も、学童クラブと同様に、「東京都が行う公共住宅建設に関連する地域開発要綱」（平成4年3月31日付3住建推第235号）に基づき、無償使用許可対象となるもので、敢えて学童クラブとして扱うべき理由はない。

したがって、安易に本件使用財産の大半を占める学童クラブと一括して扱ったのか、担当者の錯誤による記載としか考えられない。

イ 本件使用財産の障害者・児通所施設としての使用実態について

一方、清瀬市が、本件使用財産の東側及び中央区画を、学童クラブではなく、障害者・児の通所施設として使用することについては、住宅局は承知していない。

学童クラブの設計に際しては、身体に障害のある学童の利用に配慮し、バリアフリーの設計としているが、あくまでも学童クラブとしての使用を前提としたものである。

(3) 今後の対応について

今後は、清瀬市と協議しながら、本件許可条件に反した使用実態を将来に向けて是正していくとともに、過去の使用に関する取扱いについても、併せて検討していきたい。

(4) 請求人が指摘した各文書における所在地表示の相違について

本件使用許可の許可書に記載した地番「清瀬市竹丘一丁目1083番地」は、複数の地番にわたっている本件都営住宅の代表地番を表したものであり、本件使用財産が存する号棟そのものの地番は、本件使用許可に際し、財産運用委員会に提出した議案に表示した「清瀬市竹丘一丁目1256番1」である。今後の使用許可に当たっては、施設を設置する号棟の地番を表示することとしたい。

なお、「清瀬市立竹丘地域市民センター内地域集会所」の所在として示されている「清瀬市竹丘一丁目11番1号103」は、本件使用財産の西側区画の住居表示であり、本件使用財産が存する号棟の登記簿上の地番とは異なるものである。

### 3 判断

以上のような事実関係の確認及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について次のように判断する。

請求人は、都が清瀬市に対し使用を許可した本件使用財産について、清瀬市が使用を許可された目的とは異なる使用をしているとして、その是正等の措置を求めているものと解される。

ところで、都が使用を許可した行政財産について、許可を受けた者が許可条件に反する使用をした場合には、都は、当該使用については是正のための措置を行うとともに、都が被った損害の補てん措置を行う必要があり、これを適正に行っていない場合には、財産の管理を怠る事実にあたるといえる。

そこで、本件使用財産について、清瀬市が、本件許可条件に反した使用を行っているか否かを確認した上で、その是正と損害補てんの要否について検証することとした。

(1) 清瀬市による本件許可条件に反した使用実態の有無について

清瀬市が本件許可条件に反した使用をしているか否かについて、監査対象局からの事情聴取、清瀬市に対する関係人調査、現地調査等を行ったところ、次の事実を確認した。

ア 監査対象局は、平成6年2月16日から同年6月14日まで、本件使用財産を清瀬市に学童クラブとして仮使用させた後、平成6年6月15日から5年間の学童クラブとしての使用を正式に許可し、さらに、平成11年6月15日から5年間の同目的による使用を、再度許可していること。

イ 清瀬市は、上記仮使用の期間も含め、当初から、本件使用財産について、学童クラブとしては使用せず、次のように使用していたこと。

(ア) 本件使用財産の西側区画80.88㎡については、平成6年5月16日から、竹丘中央自治会に対し無償で使用貸借し、本件都営住宅入居者や近隣住民等が利用できる「清瀬市立竹丘地域市民センター内地域集会所」として使用させている。

なお、同集会所は、名称とは異なり、竹丘市民センター内に所在しているわけではなく、同センターの直接の管理下にあるものでもない。

(イ) 本件使用財産の東側及び中央区画324.76㎡については、平成6年4月1日から、清瀬わかば会に対し無償で使用許可し、障害者・児のための通所施設（以下「本件障害者施設」という。）として使用させている。

なお、本件使用許可の使用目的となっている学童クラブとは、保護者が日中家庭にいない児童を夕方まで預かる施設を意味するが、本件障害者施設は、障害者の日常生活訓練や授産事業を行う施設であり、学童クラブとは、その機能や対象を異にするものである。

上記事実から、清瀬市による本件使用財産の使用は、清瀬市が直接学童クラブとして使用するという使用条件になっているにもかかわらず、第三者に対し本件使用財産を使用させていること、本件使用許可により指定された使用目的以外の用途で本件使用財産を使用していること、の2点において、本件許可条件に反しているということが認められる。

(2) 本件許可条件に反した使用に関する清瀬市の主張について

本件使用財産の使用実態について、清瀬市に対する関係人調査を行ったところ、清瀬市は、その経緯について、次のように説明し、都の了解のもとに行ったもので



あることを主張している。

ア 本件使用財産への本件障害者施設の移転の経緯について

本件都営住宅建設に当たり、都と清瀬市は、1号棟の1、2階部分に地域市民センター及び児童館を整備すべく協議を行い、児童館施設として学童クラブを設置することとなった。

その後、清瀬わかば会が、本件障害者施設の固定的な活動拠点を求めていたことから、清瀬市は、学童クラブとして計画された場所に同施設を移転させたい旨を都に申し入れた。都は当初これを受け入れなかったが、当時の都住宅局次長と清瀬市企画部長との協議により、本件障害者施設を学童クラブとみなすことにより、同施設の移転を認めるという結論に至った。

イ 地域集会所の設置の経緯について

本件障害者施設を移転させるに当たっては、近隣住民及び本件都営住宅への戻り入居者からの理解を得る必要があったことから、1階の本件障害者施設の西隣に地域集会所を設けることとなり、これが都の実施設計に取り入れられた。

ウ 本件使用許可に至る経緯について

地域市民センターの図書館部分について、清瀬市が国庫補助を導入できたので、図書館及びそれと出入口を共有する会議室やホール等を合わせて清瀬市が有償で買い取り、これらを竹丘市民センターとして運営することとなった。

一方、有償譲渡部分と出入口が異なる学童クラブ（本件障害者施設）及び地域集会所は、清瀬市が都から使用許可を得て無償使用することとされた。

その際、無償使用となる学童クラブ（本件障害者施設）及び地域集会所については、学童クラブの名称で一括して無償使用許可とする旨の意向が都から示されたため、清瀬市としては、都の意向に従って申請手続きをし、現在に至っているものである。

エ 都が清瀬市に発出した文書について

平成6年3月18日付けで、東京都北部住宅建設事務所から、譲渡変更に関する文書を受領したが、この文書中の「一部施設の無償使用許可になりましても、貴市の施設運用（施設の管理受託等）に支障がないことを確認いたします」の部分は、本件使用許可が学童クラブの名称で一括して行われることとなっても、本件使用財産の一部を地域集会所として使用できることを了承する趣旨であると考えている。

また、同文書部分は、本件使用財産が本件障害者施設として使用されることへの了解の意味も含まれているものと解している。

(3) 本件許可条件に反した使用に対する是正及び損害補てん措置の要否について

上記(2)のとおり、清瀬市は、本件許可条件に反する本件使用財産の使用を、都の了解のもとに行っていたものであると主張している。

これについては、次に掲げるとおり、監査対象局の説明内容や、当時の担当職員からの事情聴取内容と必ずしも一致しないことが認められる。

ア 本件障害者施設の設置を都が認めた、という主張について、監査対象局は否定している。

イ 地域集会所の設置は、当初から近隣住民により要望されていたもので、本件障害者施設の設置に伴い計画されたものではなかったと、当時の担当職員は説明している。

ウ 地域集会所を学童クラブとして一括して無償で使用許可することについて、本件使用許可を財産運用委員会に付議した当時の都の関係職員は、明確な記憶がないと述べている。

このように、本件許可条件に反する使用に至った経緯については、清瀬市と都の間で見解の相違が見られる。

しかしながら、清瀬市が、実態と異なる使用許可申請をし、本件許可条件に反した使用を行っていることは、そのこと自体が違法・不当なものであるといわざるを得ない。

したがって、清瀬市は、当初から、使用実態どおりに、本件障害者施設と地域集会所としての使用許可を受けるべく、都に申請を行うべきであったといえる。

一方、監査対象局においては、清瀬市による実態と異なる使用許可申請について、その申請内容を十分審査し、実態を把握した上でその可否を決定すべき責任があったといえるものであり、その事務処理に適切さを欠いていたことは否定できない。

また、清瀬市は、現時点においても、本件許可条件に反した使用を継続しており、都が、このような状況を放置していることは、財産の管理を怠る事実にあたるということが出来る。

したがって、都は、本件使用財産について、将来に向けて、本件許可条件に反した使用状況を是正するとともに、このことにより都が被った損害があれば、その補てん措置を行う必要があると認められる。

(4) 都が行うべき是正措置について

本件使用許可の許可書（以下「本件許可書」という。）第6は、清瀬市が許可条件に違反したときは、都は使用許可の全部又は一部を取り消し、または変更することがあると規定している。

したがって、都は、清瀬市による本件許可条件に反する使用実態が認められる以上、本件許可書第6に基づき、清瀬市に対する本件使用許可を取り消すか、又は使用許可の内容を変更するなど、本件使用許可の見直しを行うことにより、清瀬市による本件許可条件に反した使用を是正しなければならない。

(5) 都が行うべき損害補てんのための措置について

清瀬市は、使用実態と相違した形で本件使用許可を受け、使用料の支払を免除されている。

一方、清瀬市が、使用実態どおりに、当初から、本件障害者施設及び地域集会所として本件使用財産の使用許可を受けていたとすれば、当該使用許可の使用料が免除されない限りは、使用料相当額を支払う必要があったといえるものであり、当該使用料相当額が、都の損害に当たることになる。

ところで、行政財産を使用許可する場合の使用料は、東京都行政財産使用料条例（昭和39年東京都条例第26号。以下「使用料条例」という。）第2条第2号により、建物及び土地の適正価格を勘案して定めることとされている。また、使用料条例第5条各号のいずれかに該当する場合には、使用料の減額あるいは免除を行うことができることとなっている。

したがって、都は、本件使用財産について、使用料条例第2条及び第5条の規定に基づき、使用料免除の可否を判断した上で清瀬市が支払うべき使用料相当額を算定し、使用料が免除されない場合には、当該使用料相当額を都の損害として、その補てんのための措置を行う必要があると認められる。

以上のことから、本件使用財産について、清瀬市が使用を許可された目的とは異なる使用をしているとして、その是正等の措置を求める請求人の主張には、理由があるものと認める。

【知事への勧告】

法第242条第3項に基づき、知事に対し、平成13年9月30日までに、次に掲げ

る措置を講ずることを勧告する。

(1) 本件許可条件に反する使用の是正措置

清瀬市による本件許可条件に反した使用を将来に向かって是正するため、本件許可書第6に基づき、清瀬市に対する本件使用許可を取り消すか、または使用許可の内容を変更するなど、本件使用許可の見直しを行うこと。

(2) 損害の補てん措置

本件使用財産について、清瀬市に対し、当初から、使用実態に則して本件障害者施設及び地域集会所としての使用を許可していた場合に、都が得られたであろう使用料相当額が都の損害額に当たるので、これを確定させるとともに、その補てんのために必要な措置を講ずること。

(住宅局長への要望)

今後、行政財産の使用許可に当たっては、申請内容の審査及び使用許可後の実態把握を的確に行われたい。

資料（東京都職員措置請求書等）

住 民 監 査 請 求 書

（ 1 ）平成6年2月16日「東京都公有財産管理運用委員会 議案」議案第65号

……並びに行政財産（土地）の貸付け及び権利金・貸付料の免除について

物件の表示

許可する物件

所在地（名称）	清瀬市竹丘一丁目1256番1 （都営清瀬竹丘一丁目アパート）
使用許可面積	延床面積 7,040.22平方メートル のうち405.64 平方メートル
使用目的	学童クラブ
使用期間	使用許可の日から5年間
使用料の減額率	免除
相手方	清瀬市

原案可決 決定

（ 2 ）平成6年5月26日「東京都行政財産使用許可書」6住管財許第73号

使用者住所 清瀬市中里五丁目842番地  
氏名 清瀬市

平成6年3月29日付をもって申請のあった………下記により許可する。

使用財産の表示

名 称	都営 清瀬竹丘一丁目アパート
所 在	清瀬市竹丘一丁目1083番地
数 量	7040.22平方メートルのうち 405.64平方メートル
使用期間	平成6年6月15日から平成11年6月14日までとする。（5年間）

使用目的 学童クラブ

( 3 ) 平成6年5月16日「清瀬市立竹丘市民センター内地域集会所使用貸借契約書」

( 使用貸借物件 )

施設名 清瀬市立竹丘市民センター内地域集会所

所 在 清瀬市竹丘一丁目 1 1 番 1 号 1 0 3

数 量 80.88 平方メートル

( 指定用途 )

…………団地内居住者と近隣住民との融和を図り、良好なコミュニティを形成するための施設として使用するもの…………

甲 清瀬市中里 5 丁目 8 4 2 番地

清瀬市

清瀬市長 渋谷 邦 蔵

乙 ……………

竹丘中央自治会

会長 ……………

当該物件の使用目的は、( 1 ) ( 2 ) の書面に示されているのは「学童クラブ」ですが、( 3 ) によると、一部が目的外に使用されていると思われます。

尚、上記( 1 ) ( 2 ) ( 3 ) は同一建物であります。それぞれに所在地が違うのは、混乱のもとだと存じます。

然るべく措置を要請致します。

( 以上、原文のまま掲載 )

事実証明書

ア 東京都公有財産管理運用委員会議案第 6 5 号 ( 平成 6 年 2 月 1 6 日決定 ) の抜粋の写し

イ 東京都行政財産使用許可書 ( 6 住管財許第 7 3 号 ) の抜粋の写し

ウ 清瀬市立竹丘地域市民センター内地域集会所使用貸借契約書の抜粋の写し