

Title	行政財産の目的外使用と組合事務所（一）
Author(s)	小嶋, 典明; 豊本, 治; 中谷, 伸二 他
Citation	阪大法学. 2012, 62(1), p. 1-44
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60186">https://doi.org/10.18910/60186</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 行政財産の目的外使用と組合事務所（二）

小 中 豊 小  
倉 谷 本 眞  
孝 伸 典  
之 二 治 明

- 一 はじめに——ある国会の質疑から
- 二 行政財産の処分等の制限——根拠規定とその沿革
  - 1 現行規定——国有財産法一八条と地方自治法三三八条の四
  - 2 行政財産の目的外使用——国有財産法の当初規定
  - 3 許可による目的外使用の明確化（法改正）とその意義
- 三 組合事務所の供与にみる法令と現実との乖離
  - 1 国有財産である行政財産の目的外使用許可と蔵管一号
  - 2 公有財産である行政財産の目的外使用許可と条例・規則
  - 3 慣例・慣行に根拠を与えた昭和三八年・三九年の改正附則（以上、本号）
- 四 組合事務所の明渡しをめぐる争訟上の問題

- 1 許可の法的意義——目的外使用の許可か事実上の許可か
  - 2 不許可処分をめぐる訴訟
  - 3 組合事務所の明渡しと不当労働行為
- 補 公務員労働関係法の制定とその問題点

一 はじめに——ある国会の質疑から

公務員法上の職員団体、いわゆる公務員労組に対する組合事務所の供与については、後に触れる敗戦直後のものを除けば統計もなく、その現状を正確に知ることは難しい。しかし、国会の場で、その一端が明らかにされたことはある。平成二三年三月一七日の参議院予算委員会における牧野たかお自民党議員と菅直人財務大臣、原口一博総務大臣（いずれも当時）との間で交わされた、以下の質疑がそれである。<sup>①</sup>

○牧野たかお君 ……では次に、行政の官公庁への便宜供与について質問したいと思います。

まず、国の公務員労組の話から入りますけれども、財務省、厚労省、国交省、農水省の四省の本省だけです、この霞が関の本省だけで、合わせて千四百平米の庁舎のスペースが公務員労組へ無料で、ただで貸し出されています。菅財務大臣、この状況を御存じだったでしょうか。

○国務大臣（菅直人君） 職員団体に対する庁舎事務室の使用については、当該庁舎の管理を行う各府省がその管理の権限の範囲内において、国の事務事業に支障のない範囲で最小限の事務室を使用させているものと認識をしております。国有財産法では各府省において庁舎等の行政財産の管理をすることとされており、各府省がそれぞれ判

断しているものと理解しております。

おっしゃるように、それぞれのところである程度の面積を無料で使用を認めているわけですが、民間の労働組合の場合も、組合によりますけれども、そういうこともありますので、これまでの扱いはそういった形でやっているということは承知をいたしております。

○牧野たかお君 私は、基本的に、民間の労働組合と官公労とは全く立場が違うと思っておりますが、各府省の庁舎の一部というのは民間業者に貸し出されて、売店だとかほかの用途に使われておりますが、これはもちろん有料でありまして、四省の貸出しの民間業者の、幾らで貸しているかという部分を聞きましたら、一平方メートル当たり年間一万六千円から三万八千円で貸し出されております。千四百平米をこのちょうど中間の二万七千円掛けますと三千八百万円、年間になります。

これ、無償というのはやっぱり特定団体への私は便宜供与だと思えますけれども、菅大臣はどうお考えでしょうか。

○国務大臣(菅直人君) 現在、国の事務事業遂行のために国がその施設を提供する場合に、無償とすることができざる事例が幾つかあります、例えば日本銀行の代理店のための事務室、新聞記者室、司法官署における弁護士等の待合及び地方警察官の控室、また清掃、警備、運送等の役務を国以外の者に委託した場合において、それらの役務の提供に必要な施設等となっております。

ここは私も、過去の例、現在の状況、それから今委員からお話がありました民間は、先ほど有料で貸しているというのはコンビニなどが多いようですけれども、そういう完全に営利目的で入るといふものと、今他の事例も申し上げましたが、そういうものと、それから労働組合のそういう組合事務所というものと、どのように考えるべき

なのか、私なりには検討してみたいと思いますが、これまでの長い慣例の中ではこういう扱いがされていたということでありませぬ。

○牧野たかお君 今、菅大臣がおっしゃったみたいに、実はこれ慣例、慣行なんですよね。

先ほどからおっしゃっているのは多分国有財産法だと思えますけれども、国有財産法も取り寄せて見させていたいたんですが、要するに無償で貸すという正当性はどこにもうたっておりませぬ。

これは、聞いたところ、各省庁ごとに庁舎管理規則というのを設けて、一年ないし二年で労働組合とその各省の長だから大臣と一応契約を結んでいるということになっているんですが、実はこれ、大臣の確認が契約更新するときに要するんですけれども、私たちの先輩に聞いてもそういう確認は今までしてこなかったということで、要するに慣行でずっと来ちゃっているんですよ。

それを正当化する実は法律があるのかというと、どう見ても国有財産法にはそういうふうに乗っていないんですよ。だから多分、菅大臣も財務大臣になられたときに、じゃ、財務省が貸しているところの庁舎管理規則の契約を御覧になったか、多分なっていないと思いますけれども、そういうことをやっているわけですよ。

だから、本来これが正しいという話じゃなくて、要は昭和二十三年がこの国有財産法ができた年でありませぬけれども、何かそのままずっと来ているわけですよね。ですので、私はもう一度やっぱりこれは見直すべきだと思えますけれども、いかがですか。

○国務大臣（菅直人君） 各府省において組合事務室を無償で使用させている理由として、従来から言われていることは、国の事務事業の遂行のために国が当該施設を提供するものに先ほど申し上げたように新聞記者室等があるわけですけれども、各府省の庁舎の管理権限に基づいてそういうところには無償で使用されているわけですが、国

家公務員法に定める職員団体は、庁舎で勤務する職員がその勤務条件の維持改善を図ることを目的とした団体であり、ある意味では新聞記者室等に準じての取扱いをしてきたということが一つの理由と従来からなっております。

また、職員団体は民間の労働組合と同等の位置付けにあり、民間においては企業がその施設の一部を労働組合に利用させている例が多いこと、労働組合への最小限の広さの事務室提供については不当労働行為から除かれている等を勘案して、庁舎の一部を無償で使用されているものと考えられます。……

○牧野たかお君 ……時間がだんだんなくなっていくしますので、今度は地方の労働組合の話を今度は原口大臣に聞きますけれども、今、国の公務員労組の話でした。

実は、またパネルを、資料を見ていただきましたんですが、さっき取り上げました社会保険職員労働組合も加盟しています全日本自治体労働者組合、いわゆる自治労でございますけれども、その自治労傘下の全国の都道府県の職員組合に各都道府県が、さっき私が申し上げた国の場合と同じように、庁舎の一部を無償で貸している県が何県あるかと調べました。回答があつた。これは各自民党県連を通して各県庁の総務部にちゃんと調査をした結果でありますけれども、無償で要するに貸しているのが三十八道府県、ちゃんとお金を取っているのが三県、これは事務室とか会議室です。

そのあとのことはまた後で言いますが、取りあえず事務室、会議室、これだけの県が各職員組合に無償で貸しているということは、私は、地方自治法の公の施設、公共施設の定義ということで二百四十四条に書いてありますけれども、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設というのが公の施設というふうに書いてあります。

ということを考えますと、職員組合、自治労の組合に公共の施設を無償で貸すというのは、これはやっぱり地方

自治法の趣旨からいってもおかしいんじゃないかと思えますけれども、原口大臣、いかがでしょう。

○国務大臣（原口一博君） 牧野委員にお答えいたします。

地方自治法の第二百三十八条の四で、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。また、使用料についても、第二百二十五条で、普通地方公共団体は、第二百三十八条、先ほど読みましたけれども、四の第七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。と書かれておりまして、その用途又は目的を妨げない限度でその使用を許可することができる。とございまして、また規定に基づいて使用料の減免ができれば、こうなっております。

（中略）

○牧野たかお君 ……その中で、今度のもつとひどいケースをちょっと申し上げますと、公共施設を自分たちの事務室、会議室で借りていても、三県の県職員組合はちゃんと使用料を払っています。今度は、この公共施設を借りて民間業者に、まあ事実上又貸しでありますけれども、委託をして、そこから手数料を取っている県の職員組合が全部で四県あります。具体的な名前を言いますと、岩手県、愛媛県、山口県、大分県、この四県は、要は公共施設をただで借りておいて、それを民間に、まあ委託という形ですけれども、それでお金を収入として得ているわけです。静岡県は、実はちゃんと百十七万円、そのスペース代払っているんですが、これは、私が平成十三年に県議会で指摘したら、それまで無償だったんですが、十四年から百十七万円を年間払うようになりました。

ですので、私は明らかに四県の職員組合というのは不当な収入を得ていると思うんですが、その点、いかがですか。

○国務大臣（原口一博君） お答えいたします。

庁舎等の行政財産については、地方自治法において、その用途又は目的を妨げない限度でその使用を許可することができると書いてあるわけでごさいます。職員団体は、地方公共団体の許可を受けて庁舎のスペースを使用する場合にはその許可条件に従うことが求められると、このように考えています。その上で、許可対象となる施設や使用料の水準などの許可条件については各地方公共団体で適切に判断されるべきものと、これが答弁でございます。

(以下、略)

長年の慣例、慣行とはいえ、職員団体による行政財産の使用については、国と都道府県のいずれにおいても相当ルーズな運用が行われてきたことは否定できない。厳密に言えば、牧野議員の質問には誤解もみられる(行政財産の目的外使用は、許可という行政処分によって初めて可能になるのであって、そこに貸付けや契約といった観念を容れる余地はない。また、自治労のフルネームも間違っている<sup>②</sup>)ものの、問題の核心は突いている。

他方、労働組合と同じ、新聞記者室に準じた取扱いと大臣が答えれば、無償供与についても、国民の多くはなるほどと思ってしまう。しかし、そこで引用された国有財産法や地方自治法は、結論を先にいえば、こうした取扱いを本来予定したものでなかったのである。

## 二 行政財産の処分等の制限——根拠規定とその沿革

### 1 現行規定——国有財産法一八条と地方自治法二三八条の四

「行政財産の処分行為は、行政財産の本来の用途又は目的を妨害することとなることは明らかであり、絶対禁止されるべきであることは当然である<sup>③</sup>」。それゆえ、「行政財産に私権の設定をすることは行政執行の目的を妨害するものとしてこれを認めず、これに違反する行為は無効とし、これをその用途又は目的を妨げないものとして他人に



使用させる場合には、目的外使用の許可処分による<sup>(4)</sup>ものとする。

このことは、今日なお、国有財産法と地方自治法の双方に共通した行政財産の処分等の制限に関する基本的なルールを形成しており、現行法もこのことを前提としつつ、次にみるように、その内容の大半がオーバーラップする定めを置くものとなっている。

図表1 国有財産法と地方自治法——行政財産の処分等の制限に関する現行規定

国 有 財 産 法	地 方 自 治 法
<p>第二節 行政財産</p> <p>(処分等の制限)</p> <p>第十八条 行政財産は、貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、信託し、若しくは出資の目的とし、又は私権を設定することができない。</p> <p>2 前項の規定にかかわらず、行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。</p>	<p>(行政財産の管理及び処分)</p> <p>第二百三十八条の四 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。</p> <p>2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。</p>

一 国以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であつて当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合（国と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を所管する各省各庁の長が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

二 国が地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 国が行政財産である土地及びその隣接地の上に国以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者（当該建物のうち行政財産である部

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であつて当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合（当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者

分を所管することとなる各省各庁の長が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付ける場合

四 国の庁舎等の使用調整等に関する特別措置法(昭和三十三年法律第百十五号)第二条第二項に規定する庁舎等についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、国以外の者(当該庁舎等を所管する各省各庁の長が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該余裕がある部分を貸し付けるとき(前三号に掲げる場合に該当する場合を除く)。

五 行政財産である土地を地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。

(当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付ける場合

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地(以下この号において「庁舎等」という。)についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者(当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該余裕がある部分を貸し付けるとき(前三号に掲げる場合に該当する場合を除く)。

五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定す

六 行政財産である土地を地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。

3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部（以下この条において「特定施設」という。）を国以外の者に譲渡しようとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者（当該行政財産を所管する各省各庁の長が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けることができる。

4 前項の規定は、同項（この項において準用する場合を含む。）の規定により行政財産である土地

るとき。

六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。

3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部（以下この項及び次項において「特定施設」という。）を当該普通地方公共団体以外の者に譲渡しようとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けることができる。

4 前項の規定は、同項（この項において準用する場合を含む。）の規定により行政財産である土地

の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとする場合について準用する。

※ 一九条で、行政財産について例外的に認められる貸付け等につき、下記規定に相当する二四条（解除、損失補償に関する規定）を準用。

5 前各項の規定に違反する行為は、無効とする。

6 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。

7 地方公共団体、特別の法律により設立された法人のうち政令で定めるもの又は地方道路公社が行政財産を道路、水道又は下水道の用に供する必要がある場合において、第二項第一号の貸付け、同項第五号の地上権若しくは同項第六号の地役権の設定又は前項の許可をするときは、これらの者に当該行政財産を無償で使用させ、又は収益させることができる。

の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとする場合について準用する。

5 前三項の場合においては、次条第四項及び第五項の規定を準用する。

6 第一項の規定に違反する行為は、これを無効とする。

7 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。

<p>8 第六項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は収益については、借地借家法（平成三年法律第九十号）の規定は、適用しない。</p> <p>※ 一九条で、許可による行政財産の目的外使用につき、「普通財産を貸し付けた場合において、その貸付期間中に国又は公共団体において公共用、公用又は国の企業若しくは公益事業の用に供するため必要を生じたときは、当該財産を所管する各省各庁の長は、その契約を解除することができる」と規定した二四条一項を準用。</p>	<p>8 前項の規定による許可を受けてする行政財産の使用については、借地借家法（平成三年法律第九十号）の規定は、これを適用しない。</p> <p>9 第七項の規定により行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。</p>
---	---

行政財産の目的外使用とは、行政財産の「用途又は目的を妨げない限度」における使用をいうが、現行法上、目的外使用は、許可という行政処分があつて初めて可能になる（国有財産法一八条六項、地方自治法三三八条の四第七項。なお、後者の「使用」には果実の收受<sup>5)</sup>「収益」が含まれる）。つまり、行政財産を使用する側とこれを使用させる側との間で、有償・無償の貸借（賃貸借、使用貸借）契約が結ばれるわけではない。

このことから、許可を受けてする行政財産の目的外使用については、借地借家法が適用されず（国有財産法一八条八項、地方自治法三三八条の四第八項）、したがって、使用料が徴収される場合においても、許可を更新しないこと（更新拒絶）について、正当事由は要求されない（借地借家法二八条も適用されない<sup>6)</sup>）。

たとえ許可の有効期間中であっても、「公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは」、許可の取消し（いわゆる撤回）さえ認められる（地方自治法）三三八条の四第九項）。

以上の理は、行政財産を組合事務所として供与し、使用させる場合にも等しく妥当する。少なくとも現行法にはその例外を認めた規定はない。先にみたように、牧野議員が「基本的に、民間の労働組合と官公労とは全く立場が違う」といったのは、このことを指していたのである。

ただ、行政財産の目的外使用が許可によるのが法律上明確になったのは、現行の国有財産法が制定された昭和二三年ではない。私法上の契約による行政財産の目的外使用も可能と解する余地が、地方自治法に続き国有財産法が改正される昭和三〇年代後半まではたしかにあった。労働組合も職員団体も同じ。組合事務所の供与についてもこのような「誤解」を生む環境が、そこにはあったのである。

## 2 行政財産の目的外使用——国有財産法の当初規定

国有財産法という名称の法律がわが国で最初に制定をみたのは、第二次大戦後のことではない。九〇年以上前から、すでに同一名称の法律（大正一〇年四月八日法律第四三三号）が存在し、その四条は「国有財産ハ雜種財産（現行法でいう普通財産に相当——注）ヲ除クノ外之ヲ讓渡シ又ハ之ニ私權ヲ設定スルコトヲ得ス但シ其ノ用途又ハ日的ヲ妨ケサル限度ニ於テ其ノ使用又ハ収益ヲ為サシムルハ此ノ限ニ在ラス」と規定していた。

この旧法は、現在の国有財産法（昭和三年六月三〇日法律第七三三号）の制定に伴い廃止されることになったものの、旧法四条は「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において使用又は収益をさせる場合を除く外、

これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができない」と定める一八条として、これが継承されることになった。

こうした環境の下で、行政財産の目的外使用については、私法上の契約によってこれをなさしめることも可能との考え方が、戦前・戦後を通じて、いったんは判例・学説の大勢を占めることになる。

たとえば、国有財産法を所管する大蔵省(当時)の担当者の手になる同法のコメントール『国有財産法精解』(昭和六三年版)は、往時の状況を次のように説明する。

「学説の大部分は行政財産をその本来の用途又は目的を阻害しない限り、私法上の契約により使用収益させようことを認めており、判例も『公物ハ公ノ目的ニ供セラルモノナレバ、其ノ目的ト全然相容レザル内容ヲ有スル私法上ノ使用権ノ成立ヲ許サズト雖、右ノ目的ヲ害セザル限度ニ於テハ、私法上「ノ」使用権ヲ設定シ又ハ之ヲ存続セシムルコトヲ妨グルモノニ非ズ』と判示して、このことを認めている(昭和一七・三・一四大審院民事第四部判決)。また、法制局の解釈も、行政財産をその用途又は目的を妨げない範囲において、私人に使用させる行為の法的性格について、それを公法上の行為とし、私法の適用が全面的に排除されるものとしなければならない理由はないとして、原則的には借地法等の適用があるものと解していた(昭和二九・三・三法制局一発第一〇号及び昭和二九・六・二三法制局一発第一九号『行政財産を使用又は収益させる場合の取扱について』)」。

他方、右のコメントールは、行政財産の目的外使用については許可によることを法律上明確にした昭和三九年の国有財産法改正以前においても、「実務上は、行政処分である許可による使用収益しか認められないものであるとの前提にたつて、運用されていた<sup>8)</sup>とする。

だが、以上の引用に続いて、コメントールが次のように述べているところを見ると、それはどうもそこにいる



蔵管一号が発出された昭和三三年以降のことらしい。

「右のような行政財産について私法上の契約による使用収益を肯定する説に対しては、もし改正前の第一八条が私法契約（貸付け又は私権の設定）により使用収益させることを認め、ただ、行政財産の用途又は目的を妨げる貸付け又は私権の設定のみを禁止する規定であれば、『……その用途又は目的を妨げない限度において使用又は収益をさせる場合を除く外、これを交換し、売り払い、譲与し若しくは出資の目的としてはならない』と規定すれば十分であるにかかわらず、わざわざ貸付け及び私権を設定することを禁止したのは、私法契約により行政財産を使用収益させることを絶対的に禁止した趣旨と解すべきであるとする主張がありえた。実務上は、少なくとも庁舎等を使用者させる場合には、貸付契約によらないで行政処分形式により、必要な条件を付して使用収益の許可をする<sup>(9)</sup>ことに統一されていた（昭和三三・一・七蔵管第一号『国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱の基準について』）」。

それよりさらに一〇年前（昭和二三年当時）、急速に勢力を増しつつあった労働組合は、専従役員の給与とともに組合事務所の費用についても、使用者の負担とすることを当然と考える（戦利品ととらえる）<sup>(10)</sup>傾向にあった。

たしかに、公務部門においては、組合事務所を有する労働組合こそ一七・一％と少数にとどまったものの、費用使用者負担とする組合は実にその九割を占めるといふ現実が一方にはみられたのである（図表2を参照）<sup>(11)</sup>。

敗戦後の混乱した状況の下では、こうした組合事務所の使用が正規の許可手続きを経て行われたとはおよそ考えにくい。こうして、根拠や手続きも曖昧なまま、いつしか庁舎等の組合事務所としての無償使用が慣例化し、慣行となった。こう考えたとしても、おそらく大過はないであろう。

図表2 組合事務所の有無と費用負担(昭和二三年六月末現在)

	全 産 業	うち 公務及び団体
総計	三三九〇〇(二〇〇・〇)	五九二八(二〇〇・〇)
組合事務所 有	一一九七四(三五・三)	一〇二二(一七・一)
組 合 負担	二二七一	一〇一
使用者 負担	九八〇三	九一一
組合事務所 無	二二九二六(六四・七)	四九一六(八二・九)

3 許可による目的外使用の明確化(法改正)とその意義

地方自治法(昭和二二年四月一七日法律第六七号)にも当初から、財産および営造物(現行法でいう「公の施設」)に関する規定(第二編第九章「財務」第一節)は置かれていたが、地方財務制度に関する規定全体が戦前の「府県制、市制、町村制当時のもを踏襲」していた<sup>12)</sup>こともあって、行政財産という言葉さえ地方自治法にはまったく登場しないという状況が、その後も長期間にわたって続いていた。

その地方自治法が、行政財産の目的外使用については、これが許可によることを国有財産法に先んじて規定する(その旨の法改正が行われる)ことになる。

ただ、これらの法律改正は、ほぼ近接した時期に実施されており(地方自治法の改正は昭和三八年六月八日法律第九九号、国有財産法の改正は昭和三九年七月一日法律第一三〇号による)、以下にみるように改正後の規定内容

にも大きな違いはみられなかった（図表3を参照）。

図表3 国有財産法と地方自治法——昭和三八年・三九年の改正後の規定

国有財産法	地方自治法
<p>（処分等の制限）</p> <p>第十八条 行政財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができない。</p> <p>2 前項の規定に違反する行為は、無効とする。</p> <p>3 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用又は収益を許可することができる。</p> <p>4 地方公共団体又は特別の法律により設立された法人のうち政令で定めるものが行政財産を道路、水道又は下水道の用に供する必要がある場合においては、当該地方公共団体又は法人に前項の許可に係る行政財産を無償で使用させ、又は収益させ</p>	<p>（行政財産の管理及び処分）</p> <p>第二百三十八条の四 行政財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができない。</p> <p>2 前項の規定に違反する行為は、これを無効とする。</p> <p>3 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。</p>

ることができる。

5 第三項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は収益については、借地法（大正十年法律第四十九号）及び借家法（大正十年法律第五十号）の規定は、適用しない。

4 前項の規定による許可を受けてする行政財産の使用については、借地法（大正十年法律第四十九号）及び借家法（大正十年法律第五十号）の規定は、これを適用しない。

5 第三項の規定により行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。

このうち、地方自治法の改正については、地方財務制度全般にわたる法改正（第二編第九章の全面改正<sup>13</sup>）の一環として行われたため、改正法案の提案理由説明においても「公有財産については、その範囲を法定するとともに、これを行政財産と普通財産とに分類し、それぞれの管理及び処分に関し所要の規定を設けること<sup>14</sup>」といった説明しかなされなかった。

このような事情もあつてか、新設された三三八条の四に関連した国会における質疑も、衆議院地方行政委員会における次の一件を数えるにとどまったが、それが組合事務所の供与とかかわるものであったことは注目に値する（質問者は太田一夫社会党議員、答弁者は佐久間彊自治省行政局長）。

○太田委員 ……それからもう一つ、念のためにお尋ねしたいのは、……二百三十八条の四であります。行政財産の管理、処分。この行政財産の管理、処分の三項は、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」とあります。行政財産は、これを貸し付けないしは譲与または売り払い等を設定してはならないというような一項の規定があるにかかわらず、三項におきまして、「用途又は目的を妨げない限度」、こういう条件はつけておりますが、「使用を許可することができる。」ということがありますので、現在において各庁舎などにおきまして、いろいろな団体が、特に職員が関係する団体が、部屋を借りたものなどがあるわけです。そういうものが、庁舎管理規則などというものをつくりまして——これは前回来問題になっておりますけれども、非常に庁舎管理規則がやかましくて、どんどん出ていけというようなことで、せっかく貸借関係ができて上がっておるのを追い出そうとする動きがある。これに今回の改正が拍車をかけては困ると思うのですが、そんなことはないでしょう。

○佐久間政府委員 現在許可をされて使用しておりますものにつきましては、附則の第十条、経過規定がございまして、新法の規定による許可を受けたものとみなすという規定がございまして、現在使用させておりますものにつきましては御心配はございません。なお、今後につきましても常識的な運用がなされることを期待をいたしておるわけでございます。<sup>(15)</sup>

他方、国有財産法の改正については、改正法案の提案理由説明において「行政財産を、その用途または目的を妨げない限度において使用または収益させる場合は、私法契約によることを認めないで、今後はすべて行政処分たる許可によることに改め<sup>(16)</sup>」ることがその理由の一つとして示されたほか、以下にみるように目的外使用の許可の法的

性格を知る上で有用な質疑や補足説明が衆参両院の大蔵委員会ではなされており、注目される(質問者は社会党の佐藤観次郎衆議院議員、答弁・補足説明を行ったのは江守堅太郎大蔵省管財局長)。

○佐藤(観)委員 それから、今度の法律の中で行政財産を賃貸借契約じゃなくて、行政処分等の許可によるというふうに改めると書いてありますが、いまの法律ではどういう不都合があるのか、これを具体的にひとつ御説明願いたい。

○江守政府委員 現在の法律は、行政財産は、その用途または目的を妨げない限度において使用または収益をさせる場合を除くほか、これを貸し付け、交換し、その他私権を設定することができない、こういう規定になっておりまして、この規定は行政財産を使用、収益させます方法といたしまして——本来行政財産と申しますものは、行政目的上必要であるから、行政財産として保有しておる財産でございますので、これを一般の民間のほうに使わせるというふうなことは、きわめて例外的な、一時的なものでございますので、当然これは一時使用許可的な性質を持つべきものでございます。でございますが、現行法は、この条文から申しますと、場合によってはそういった一時使用許可でなくして、普通の貸し付けというようなこともできるように読める心配がございます。したがって、これははなはだ適当でないということで、今後はこういった行政財産の使用、収益というようなものは、すべて行政財産の一時使用許可ということで処理をしようということでございます<sup>17</sup>。

○政府委員(江守堅太郎君) ……次に、現行法第十八条の規定は、行政財産をその用途または目的を妨げない限度において使用または収益させることができることを定めておりますが、その規定の文言から、行政処分たる許可

によるほか、私法上の契約によることも必ずしも不可能ではないと解釈する余地があったのであります。

しかしながら、行政財産はいわゆる国有公物として本来的に国の諸般の行政目的のために供用される性格のものでありますので、今後は、その使用収益はすべて行政処分たる許可によってのみなさしめることとして、あわせて、借地法、借家法の適用がないことを念のためはっきりさせておこうとするものであります。このように規定しましても、従来行政処分たる許可によるものについて借地法、借家法の適用があったというわけでは決してございませぬ。なお、従来私法契約によつていたものにも改正法を適用して行政処分たる許可に切りかえることは妥当でないと考えられますので、これらのものにつきましては、経過的に、契約期間満了時までは従前の例によることとし、満了後は改正後の第十八条の適用があるとするものであります<sup>18)</sup>。

また、先にも言及した『国有財産法精解』（昭和六三年版）が、この国有財産法の改正に関連して、「行政財産の使用収益の許可」について、次のように述べていることも参考になる（三三四—三三五頁。なお、昭和五一年版では「許可」とは、法令による特定の行為の一般的禁止を特定の場合に解除し、適法にすることができるようになる行為をいう」との一文が、第二段落の後に置かれていた<sup>19)</sup>。

ハ 行政財産を使用収益させる場合は、第一項ただし書（昭和四八年の法改正により新設、現行の二項二号・五号に該当、以下同じ——注）に規定する特定の場合を除き、行政処分たる許可によらなければならない。

昭和三九年の法律改正前の第一八条については、行政財産の使用収益を私法契約によることもできると解釈する余地もあったが、現行法上は、第一項ただし書の特定の場合に私法契約により使用収益させることが

認められているほか、許可によらなけ「れ」ば使用収益を認めることはできず、これに違反する行為は無効である。

また、行政財産の使用収益の許可を受けた者は当該使用収益のための行為を適法に行うことができるが、その法律的性格は公法上のものであり、対等の当事者間の私法上の権利とは顕著な差異がある。

行政財産の使用収益の許可による場合と私法契約による場合との法律効果の大きな相違点を述べれば次のとおりである。

(イ) 許可による場合の使用収益できる権能は公法上の権利であるから、民法上の地上権、賃借権等のように物権又は債権としての内容をもつものではない。

(注) 使用許可の取消処分をした場合の庁舎等の明渡ししないし立退き請求は、公法上の請求権ではあるが、その実質において私法上の賃貸借、使用貸借の終了による返還請求と異なるところがないとして、立退きの強制は相手方に対して訴訟を提起し、その確定判決に基づく強制執行による等、民事執行法上の強制的実現の方法に出るべきものであるという趣旨の判例がある(昭和四〇年一月五日大阪高裁決定<sup>20</sup>)。

(ロ) 許可による場合は、借地法、借家法の適用は除外されている(第五項)から、地上権、賃借権のように、賃借人のために借地法、借家法による保護が当然与えられない。したがって、建物買取請求権又は造作買取請求権も発生せず、事情変更等による使用料の減額請求権もない。

(ハ) 許可による使用収益の期間は、許可に当たって明示された期間だけであり、私法契約の場合のように三〇年又は一〇年と長期間にわたり保護されることはなく、また法定更新もない。

(ニ) 許可による使用収益は公法上の権利であるから、当該使用料請求権の時効は、五年の特則(会計法第三



○条等)の適用があるものと解されている。

(注) 許可による使用収益の使用料の徴収を強制する場合には、国税の滞納処分(国税徴収法)のような特別の定めが設けられていないので、民事執行法の手続によらなければならない。

以上を要するに、行政財産の目的外使用の許可は、行政財産の例外的で一時的な使用についてのみ認められるものであって、許可があれば行政財産を適法に使用できるとはいっても、その性格は対等な当事者間の私法上の権利関係とは著しく異なる。このことをまず銘記する必要がある。

そして、その後の法改正においても、このような原則禁止・例外許可のルールに変更はなかった。つまり、二度にわたる法改正の結果、国有財産法一八条二項および地方自治法三三八条の四第二項は、いずれも行政財産である土地の貸付け(一号・三号)や行政財産である土地への地上権または地役権の設定(五号・六号)のほか、庁舎等の有効活用を目的とした空きスペースの貸付けを認めるものとなった(四号)が、その範囲は総じて限定的であり、少なくとも組合事務所の供与をカバーするものとはなっていない(四号も、組合事務所としての活用を目的とした貸付けまでは想定していない<sup>(2)</sup>)。このことは忘れてはなるまい。

### 三 組合事務所 三 組合事務所の供与にみる法令と現実との乖離

#### 1 国有財産である行政財産の目的外使用許可と蔵管一号

国有財産の管理を担当する者にとって、バイブルともいえるものに、蔵管一号がある。正式名称は「行政財産を使用又は収益させる場合の取扱いの基準について(昭和三十三年一月七日蔵管第一号)」。その発出以来、二七回に及

ぶ改正を重ねたこの通知は、現在、行政財産の目的外使用許可について次のように定めている。<sup>(22)</sup>

### 第三節 使用許可

#### 第一 使用許可ができる場合

「その用途又は目的を妨げない限度」において少なくとも使用許可できる場合を典型的に示せば、別添1のとおりである。

#### 別添1 使用許可ができる場合

##### 第1 判断基準

各省各庁の長は、行政財産の「用途又は目的を妨げない限度」において使用許可をすることができる（国有財産法第一八条第六項）。「用途又は目的を妨げない限度」とは、以下のいずれにも該当しないことを指す。

- 1 国の事務、事業の遂行に支障の生じるおそれがあること
- 2 行政財産の管理上支障が生じるおそれがあること
- 3 行政財産の公共性、公益性に反する以下の事項
  - (1) 公序良俗に反し、社会通念上不相当であること
  - (2) 特定の個人、団体、企業の活動を行政の中立性を阻害して支援することとなること
  - (3) 暴対法第二条第一号に規定する暴力団の事務所その他これに類するものの用に供しようとするこ

と

(4) 上記のほか、使用収益により公共性、公益性を損なうおそれがあること

4 その他行政財産の用途又は目的を妨げるおそれがあること

## 第2 具体的事例

上記第1の範囲内で、使用許可ができる場合を典型的に例示すれば以下のとおり。

1 国の事務、事業の遂行上その必要性が認められる場合

(1) 空港における給油施設、航空機整備工場、旅客ターミナルビル等（国の施設の機能又は効用を發揮するため必要）

(2) 気象情報の提供を行うための事務室等（国の施策の普及、宣伝等を行うため必要）

(3) 行刑施設における刑務作業の円滑な運営のための施設

(4) 各省庁の本省等における法令案の印刷、裁判所における裁判記録の謄写を行う事務室等（国の事務を国以外の者に行わせる場合等において、機密の保持及び事務能率の向上を図るため必要）

(5) 車両検査場における自動車登録番号標の交付等の代行、各省庁の委託を受け広報紙の編集を行う事務室等（国の事務、事業を国以外の者に代行又は委託した場合において、その円滑な運営を図るため必要）

(6) 国立公園の利用のための売店、宿泊施設、駐車場等

(7) 当該財産の管理上及び地元住民対策上の観点からの公共用飛行場、自衛隊の施設、提供財産及びその周辺財産の使用等

- 2 当該施設の利用が行政財産の公共性、公益性、中立性に反せず、一時的又は限定的なため、業務運営上支障が生じない場合
  - (1) 講演会、研究会等のため使用
  - (2) 駐車場として使用
  - (3) グランド等を野球大会等で使用
  - (4) 映画ロケ等のため使用
  - (5) 工事用の資材置場等として使用
- 3 自衛隊の飛行場や演習場を(社)日本グライダークラブや(財)ボーイスカウト日本連盟等〔が〕使用
- 3 公共的又は公益的な見地から当該施設の利用が必要不可欠な場合
  - (1) 災害等の応急施設として使用
  - (2) 電気、水道、ガスの施設の設置等
  - (3) 信号機の設置等(公的な施設のための僅少な面積の使用)
- 4 当該施設の利用が行政財産の公共性、公益性、中立性に反せず、社会的又は経済的な見地から妥当な場合
  - (1) 産学官連携や国有特許を扱う技術移転等のための国の試験研究施設の使用
  - (2) 鉄道の引込線、進入路、下水の引込みの設置等(隣接地の所有者等が当該施設を利用しなければ、土地利用や業務の遂行等が困難)
- 5 職員、来庁者や国の施設の利用者等の利便に資する場合

食堂、売店、理髪店、保育所、現金自動預払機、印紙売りさばき所、車両検査場における都道府県  
 税事務所、施設公開時のサービス提供施設等（職員のための福利厚生施設や来庁者等のための利便施  
 設の設置）

また、これらに限らず、「その用途又は目的を妨げない限度」において、使用許可をすることができる。  
 なお、使用許可するに当たっては、必要最小限度にとどめ、かつ、現状のまま使用収益させることとし、  
 将来国の必要に応じてその使用収益を終了させた場合に、容易に原状回復ができる状態におくことを原則と  
 する。

（注）貸付けができる場合であっても、長期安定的な使用を認める必要がないと考えられるものや貸付けに  
 係る費用が収入を上回ると考えられるものについては、原則使用許可によるものとする。

## 第二 相手方の選定

透明性、公平性を確保するとともに、資力、信用、技能等を十分調査した上で、公募になじまないと判断  
 される場合を除き、公募により選定するものとする。

……公募になじまないと判断される場合を例示すれば、別添２のとおりである。

### 別添２ 公募になじまないと判断される場合

- 1 使用許可の内容あるいは目的等から相手方が特定される場合

具体的事例

(1) 地方公共団体の窓口等（市民サービスセンター、県税務窓口、自動車税事務所、軽自動車税窓口、県立養護学校分教室）として使用

(2) 郵便局、簡易郵便局、印紙売りさばき所を運営させることが必要と認められる場合の使用

(3) 独立行政法人の事務室等（国民生活センター、印刷局政府刊行物センター、高齢・障害者雇用支援機構、製品評価技術基盤機構、工業所有権情報・研修館）として使用

(4) 福利厚生事業の円滑な実施のため、国家公務員共済組合法（昭和三十三年法律第一二八号）の規定に基づき国家公務員共済組合に運営させることが必要と認められた福利厚生施設として使用

(5) 軌道敷地として使用

(6) 電柱、信号機、標識、消火栓等敷地として使用

(7) 駐車場、資材置場等として一時使用

2 高度の機密保持を要する施設の警備上、公募により相手方を選定することが不適当な場合

3 緊急に使用収益の許可をしなければならない特殊な事情がある場合

### 第三 手続等

使用許可を受けようとする者には、別紙様式10（略）により申請を行わせるとともに、使用許可するに当たっては、必要な条件を付するものとする。（以下、略）

### 第四 使用許可期間及び使用許可の更新

1 使用許可期間は、一年以内とする。ただし、法第一八条第二項第五号の規定に基づき地上権を設定する

ことができる場合については三〇年（法令の規定に基づく無償使用である場合を除く）、法令の規定に基づく無償使用である場合については五年とすることができるほか、使用許可期間を一年以内とすることが著しく実情にそぐわない場合は、法第二条又は他の法律の定める期間内において、その必要の程度に応じて定めるものとする。

2 使用許可は必要に応じて更新することができるが、上記第二に規定する「公募になじまないと判断される場合」以外の使用許可については、使用許可の始期から五年を超えて更新を行うことはできない。ただし、更新を認めないことにより国の事務、事業の円滑な遂行に著しい支障を及ぼすこととなる場合は、この限りではない。

たしかに、右の別添1・第2に示された使用許可の具体的事例は、あくまでも「使用許可ができる場合を類型的に例示」したものにすぎず、「これらに限らず、『その用途又は目的を妨げない限度』において、使用許可をすること」も認められている。組合事務所を具体的事例の5に掲げられた「職員のための福利厚生施設」類似の施設とみることが不可能ではない。ただ、利用者が組合員に限定される組合事務所を、職員が等しく利用する福利厚生施設とパラレルに考えることには、やはり大きな無理がある。

また、仮に目的外使用の許可それ自体は、首尾よく得られたとしても、許可期間の上限は、更新期間を含め五年となる（第四）。組合事務所としての使用が、その例外として認められる「公募になじまないと判断される場合」（具体的事例としてそこに例示された福利厚生施設を組合事務所と同視できないことについては、前述のとおり）、および五年を超える「更新を認めないことにより国の事務、事業の円滑な遂行に著しい支障を及ぼすこととなる場

合」のいずれにも該当しない以上、こう解さざるを得ない。

ここでもまた、蔵管一号は、組合事務所としての行政財産の使用を著しく困難にするのである。

他方、蔵管一号は、以下にみるように、行政財産の目的外使用に当たって徴収される使用料についても、減免措置を講じることのできる場合を「風水害その他借受人等の責に帰することができない事由により被害を受けた場合」に限定している（以下にいう「貸付料等」には使用料を含む）。

#### 第四節 貸付料等

#### 第四 貸付料等の減免措置

使用収益中の財産が、風水害その他借受人等の責に帰することができない事由により被害を受けた場合には、次により処理することができる。

(1) 冠水等のため財産利用不可能と認められる期間が生じた場合には、当該期間を貸付料等算定期間に含まないことができる。

(2) 被害により一部減失又はき損した場合には、当該減失又はき損した割合（以下「損害率」という。）に応じ、原状回復するまでの間貸付料等を減免することができる。

なお、損害率の算定に当たっては、相手方からの事情聴取、現地調査を行う等、実情を十分斟酌すること。

(3) 以上の措置は、原則として相手方の申請に基づき行うものとし、(1)の不算入期間又は(2)の損害率の算定に当たっては、相手方から被害状況が判明する資料等を提出させ、又は必要に応じて実地調査を行う等実



情を踏まえ、慎重に処理するものとする。

- (4) (1)又は(2)の措置を講ずる場合において、被害時以後の期間に係る貸付料等が既に納付済であるときは、以降の支払期において充当又は還付するものとする。

新聞記者室等について、その無償提供が認められるのは、「国の事務、事業の遂行のため、国が当該施設を提供するものである」ことから、これが行政財産の目的外使用には該当しないと解されていることによるのであって、「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は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」と定める財政法九条一項の趣旨からいっても、目的外使用に該当する限り、「適正な対価」としての使用料の徴収は当然に必要な<sup>23)</sup>になる。

仮に当局の裁量による行政財産の無償供与や使用料の減額（減額使用）が認められるとしても、もとよりそこには限界がある。

以上に関連して、蔵管一号が「共通事項」として、次のように定めていることも参考になるう。

### 第一節 共通事項

#### 第二 使用収益とみなさない場合

次の施設は、国の事務、事業の遂行のため、国が当該施設を提供するものであるから、この基準における使用収益とはみなさないことができる。

- 1 日本銀行国庫金取扱規程（昭和三二年大蔵省令第九三号）第二条の二に規定する日本銀行代理店のため

の事務室（ただし、代理店業務に必要な範囲に限る。）

2 新聞記者室

3 司法官署における弁護士等の待合室又は地方警察職員の控室

4 病院における患者への給食、基準寝具の提供等国が行うべき業務を国以外の者に委託した場合等において、それらの業務を行うために必要な厨房施設、寝具格納施設等（ただし、契約書等に当該施設を提供することが明記されている場合に限る。）

5 病院経営の委託のように国の事務、事業の一部を国以外の者に委託した場合において、それらの事務、事業を行うために必要な施設（ただし、国の施設を使用させることが契約書に明記されており、かつ、当該業務以外に国の施設を使用しない場合に限る。）

6 清掃、警備、運送等の役務を国以外の者に委託した場合において、それらの役務の提供に必要な施設（ただし、当該役務の提供に必要な施設を委託者において提供することが慣習として一般化しており、かつ、契約書に施設を提供することが明記されている場合に限る。）

第三 使用収益させる場合の留意事項

2 無償又は減額により使用収益させるに当たっては、無償又は減額使用の根拠となる法律の趣旨に照らして、無償又は減額使用の必要性を十分検討することとする。

例えば、福利厚生事業の実施目的であることのみをもって、国家公務員共済組合に無償使用とするのではなく、有償による使用収益により、その目的を達することができないかの検討が不可欠である。

## 2 公有財産である行政財産の目的外使用許可と条例・規則

地方公共団体の場合、公有財産である行政財産の目的外使用については、使用許可に関する規定が地方公共団体の長である知事や市長の定める規則（財産規則）に置かれ、使用料に関する規定は条例（いわゆる使用料条例）に設けられるのが通例となる。

条例・規則のあり方としては違和感もあるものの、このように使用料についてのみ条例の定めるところとなったのは、地方自治法が二二五条で「普通地方公共団体は、第二百三十八条の四第七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」と規定したことによる。

国有財産の場合、組合事務所として行政財産を使用することを認め、使用料を減免することには、前述したように蔵管一号との関係で著しい困難を伴うが、公有財産については、多くの規則・条例が「特に必要があると認めるとき」等にも、行政財産の目的外使用や使用料の減免を認めるものとなっており、組合事務所をその対象に含めたとしても問題がないようにみえる。

しかし、それはあくまで外見上のことであって、規定内容を仔細に検討すれば、組合事務所の供与をめぐる現状には相当問題があることがわかる。以下、東京都の例をもとに、これを説明してみたい。

### 東京都公有財産規則（昭和三十九年三月三十一日規則第九三号）

#### （使用許可の範囲）

第二十九条の二 行政財産は、次の各号の一に該当する場合は、法第二百三十八条の四第七項の規定に基づき

使用を許可することができる。

- 一 国又は地方公共団体その他公共団体において、公用又は公共用に供するため使用するとき。
- 二 都の指導監督を受け、都の事務・事業を補佐し、又は代行する団体において、補佐又は代行する事務・事業の用に供するため使用するとき。
- 三 電気事業、ガス事業その他の公益事業の用に供するため使用させるとき。
- 四 職員及び学生、入院患者等施設を利用する者のため、食堂、売店等を経営させるとき。
- 五 隣接する土地の所有者又は使用者がその土地を利用するため、使用させることがやむを得ないと認められるとき。
- 六 災害その他緊急事態の発生により応急施設として短期間使用させるとき。
- 七 公の学術調査研究、公の施策等の普及宣伝その他公共目的のために行われる講演会、研究会等の用に短期間使用させるとき。
- 八 前各号のほか、特に必要があると認めるとき。

※ 「前各号のほか、特に必要があると認められるとき」とは、都の指導・監督を受けない団体が、実質的に都の事務・事業を補佐又は代行する場合に、その事務・事業の用に供するため使用させるとき、都に寄付する建物又は工作物を築造又は設置するため寄付しようとする者に使用させるとき等をいうもので、その処理にあたっては、慎重な配慮を要するものであること。

東京都行政財産使用料条例（昭和三十九年三月三十一日条例第二六号）

(使用料の減免)

第五条 知事（教育委員会の管理する行政財産に係るものについては、教育委員会。以下同じ。）は、次の各

号の一に該当する場合は、使用料を減額または免除することができる。

一 国または地方公共団体その他公共団体において、公用または公共用に供するため使用するとき。

二 都の指導監督を受け、都の事務・事業を補佐し、または代行する団体において、補佐または代行する事

務・事業の用に供するため使用するとき。

三 行政財産の使用の許可を受けた者が、地震、水災、火災等の災害のため、当該財産を使用の目的に供し

難いと認めるとき。

四 前各号のほか、特に必要があると認めるとき。

※ 「前各号のほか、特に必要があると認めるとき」とは、具体的な個々の事案について、使用目的及び地方公共団体としての都の立場等を考慮して特に減免の必要があると認められる場合についてのみ適用すべきもので、次に掲げる場合等をいうものであること。

(ア) 都の指導・監督を受けない団体が、実質的に都の事務・事業を補佐又は代行する場合に、その事務・事業の用に供するため、土地、建物又は工作物を使用させるとき。

(イ) 都に寄附する建物又は工作物を築造又は設置するため、土地、建物又は工作物を使用させるとき。

(ウ) 工事請負契約、事業委託契約等による必要な限度内で、土地、建物、工作物又は船舶を使用させるとき。

(エ)主として職員、学生、入院患者及び社会福祉施設に収容保護されている者の利便に供するため、低廉な価格又は料金で、食堂、売店等を経営させる目的で庁舎、学校、病院及び社会福祉施設の一部を使用させるとき。

(オ)低廉な価格で清涼飲料水等を販売するため、自動販売機を設置させる目的で公用又は公共用施設の一部を使用させるとき。

(カ)災害その他緊急事態の発生により応急施設として土地又は建物を臨時的に使用させるとき。

注 ※は「公有財産関係の条例及び規則の施行について」(昭和三九年四月一日三九財管一発第一四九号)による。

東京都の場合、施行通達(文中の※)が公表されていることから、これを併せ読めば「前各号のほか、特に必要があると認められるとき」に組合事務所の供与が含まれないことは、一目瞭然となる。しかし、このような解説がなくても、その結論はおそらく変わらない。組合事務所の供与は、他の各号に定める事由と比べ、これと同等またはこれに近接した事由とはいい難いからである。

知事が「特に必要があると認め」れば、何でもできる。そのような身勝手ともいえる規則・条例の解釈は、可能な限り、これを避けなければならない。

なお、規則・条例のなかには、組合事務所の供与が使用許可等の対象とならないことが、規定上も明確なものもみられる。たとえば、以下にみる大阪府の例がそれである。

大阪府公有財産規則（昭和四三年四月一日規則第三〇号）

（使用許可の範囲）

第二十二條 行政財産は、次の各号のいずれかに該当する場合は、法第二百二十八條の四第七項の規定により、その使用を許可することができる。

- 一 府の職員、府立の学校その他の施設を利用する者等の福利厚生のための施設の用に供するとき。
- 二 国又は他の地方公共団体が行う調査研究、公の施策の普及宣伝その他公共の目的のために行われる講演会、研究会等の用に短期間供するとき。

三 水道事業、電気事業、ガス事業その他知事が指定する事業の用に供するとき。

四 災害その他緊急事態の発生により、応急施設の用に短期間供するとき。

五 国又は他の地方公共団体その他の公共団体において公用又は公共用に供するとき。

六 行政財産の効率的利用に資すると認められるとき。

七 前各号に掲げるもののほか、府の事務若しくは事業の遂行上又は公益上やむを得ないと認められるとき。

（減免の基準）

第二十九條 使用料条例第六條の規定により、使用料を減額し、又は免除する場合の基準は、次に掲げるところによる。

- 一 使用料条例第六條第一号、第三号又は第四号に該当する場合のうち、収益を目的としない使用については、使用料を免除することができる。

- 二 使用料条例第六条第三号に該当する場合の使用については、使用料を免除することができる。
- 三 使用料条例第六条第一号、第三号及び第四号に該当する場合のうち、第一号に規定する使用以外の使用については、使用料を十分の五以内において減額することができる。ただし、営業の料金、販売価格等を規制して使用させる場合は、三分の二以内において減額することができる。

大阪府行政財産使用料条例（昭和三十九年三月二五日条例第六号）

（減免）

第六条 使用料は、次の各号のいずれかに該当するときは、これを減額し、又は免除することができる。

- 一 国又は他の地方公共団体その他の公共的団体に公用、公共用その他の公益上の目的のために使用させるとき。
- 二 災害その他の緊急事態の発生により、応急施設として短期間使用させるとき。
- 三 府の職員、府立の学校に存学する者、府立の病院その他の施設に入院し、又は入所している者等の福利厚生のための施設として使用させるとき。
- 四 前三号に掲げるもののほか、公益上の必要に基づき使用させるとき。

本来、行政財産の目的外使用については、使用許可にせよ、使用料の減免にせよ、それが「公益上やむを得ない」または「公益上の必要に基づき」と認められる場合に初めて可能になる。大阪府の規則・条例は、この当然の事理を定めたにすぎないともいえる。<sup>24)</sup>



ただ、このような公益上の観点から、組合事務所の供与や無償使用を説明することにはおよそ無理がある。したがって、右の規則・条例を前提とする限り、組合事務所については、行政財産の使用許可や使用料の減免を認める余地はそもそもない。こうも考えられるのである。

### 3 慣例・慣行に根拠を与えた昭和三八年・三九年の改正附則

以上にみたように、国有財産であると公有財産であるとを問わず、行政財産を組合事務所として使用させ、その使用料を減免することは、現行法上（条例・規則を含む）きわめて難しい。にもかかわらず、国においても、地方公共団体においても、庁舎の一部が広く組合事務所として使用され、大半のところでもその使用料までが免除されているという実態がある<sup>(25)</sup>。なぜか。

思うに、その謎を解くためには、行政財産の目的外使用が許可によることを法律上明確にした昭和三八年および三九年の法改正にまで遡る必要がある。なかでも、目的外使用の許可について、その経過措置を認めた下記の改正附則が謎を解く鍵となる。

#### 地方自治法の一部を改正する法律（昭和三八年六月八日法律第九九号）

##### 附則

##### （財産に関する経過措置）

第十条 この法律の施行の際現に使用させている新法第二百三十八条第三項に規定する行政財産については、新法第二百三十八条の四第三項の規定による許可により使用させているものとみなす。

国有財産法の一部を改正する法律(昭和三十九年七月一日法律第一三〇号)

附 則

2 この法律の施行の際現に改正前の国有財産法第十八条の規定に基づいてされている行政財産の使用又は収益については、なお従前の例による。

地方自治法と国有財産法とは、このように改正附則の内容に微妙な違いはあるものの、その狙いはすでに慣例として定着していた組合事務所の無償供与を内容とする官公庁の労使慣行について、これを現状維持の方向で追認し、法的根拠を与えることにあったといつて差し支えはない。

本来であれば許可の対象とはし難い組合事務所としての行政財産の使用について、無条件にこれを改正法(新法)に新たに規定した「許可により使用させているものとみな」し、あるいは「従前の例による」ことをストレートに認める。たしかに、改正附則それ自体は、対象を組合事務所に限定したものではなかったとはいえ、一方の当事者である公務員労組にとっては、これ以上ない附則であったともいえよう。

ただ、その後、目的外使用の許可について、正規の更新手続きがとられたかどうかは判然としない。国有財産である行政財産の使用(組合事務所としての無償使用)については、文字どおり「従前の例による」ことが、慣行としてそのまま継続した可能性もある。正規の手続きを踏めば、使用許可が得られるかどうかとも実際には怪しいからである。

冒頭の一でみた国会審議において、大臣の答弁が、一方が法令の内容にできるだけ触れようとせず、他方が事実を離れて、法令の内容説明に終始するものであったことは、こと組合事務所の供与に関しては、法令に基づく正規

の手続きが蔑ろにされたまま、現在に至っていることを推測させる。すべては藪の中。現状は、このように表現するのが、むしろ相応しいのかもしれない。

- (1) 以下、引用は、第一七四回国会参議院予算委員会議録第一二二号による。
- (2) 自治労の正式名称は、全日本自治団体労働組合であって、全日本自治体労働者組合ではない。
- (3) 富田駿介編『改訂新版・国有財産法精解』（財団法人大蔵財務協会、昭和六三年）三一七頁、森田廣住・山田幹人編『新版・国有財産法精解』（財団法人大蔵財務協会、昭和五一年）三〇九頁。編者はいずれも、現・元大蔵省理財局国有財産総括課長。以下、それぞれを昭和六三年版、昭和五一年版という。
- (4) 松本英昭（元自治省事務次官）著『新版・逐条地方自治法「第六次改訂版」』（学陽書房、平成二三年）九一六頁。
- (5) 松本・前掲書（注4）九二一頁を参照。
- (6) なお、借地借家法二八条は、現在「建物の賃貸人による第二十六条第一項の通知又は建物の賃貸借の解約の申入れは、建物の賃貸人及び賃借人（転借人を含む。以下この条において同じ。）が建物の使用を必要とする事情のほか、建物の賃貸借に関する従前の経過、建物の利用状況及び建物の現況並びに建物の賃貸人が建物の明渡しの際にその申出を考慮して、正当の事由があると認められる場合でなければ、することができない」と規定している。
- (7) 『国有財産法精解』（昭和六三年版）三一四―三一五頁。
- (8) 前掲書三〇八頁。
- (9) 前掲書三二五頁。
- (10) たとえば、末弘嚴太郎著『日本労働組合運動史―決定版―』（中央公論社、昭和二九年）二五二頁は次のようにいう。「組合役員にして組合事務に専従するものが会社から賃金を貰うこと、事務所、電話、用度品等を無料で借りること等、使用者から経費の援助を受ける例は、企業単位の組合には一般的に認められた」。
- (11) 労働省労働統計調査局『労働組合調査報告』（昭和二三年六月末基本調査）（国立国会図書館近代デジタルライブラリー所蔵）第三表による。なお、その第一九表によれば、組合専従役員員の給与負担についても、同様の傾向がみられた

(専従役員の八三・五% (公務及び団体では八七・一%) について、使用者がその給与を負担)。

(12) たとえば、昭和三八年の地方自治法改正に際して、篠田弘作自治大臣は、その提案理由を説明するなかで次のように述べている。「地方自治法は、昭和二十二年に制定され、その後しばしば改正されているのでありますが、地方財務制度に関する基本規定は、府県制、市制、町村制当時のものを踏襲しておりますので、今日の実情に照らし、改善を要する点が少ないのであります」(引用は、第四三回国会参議院地方行政委員会議録第一七号による。同衆議院地方行政委員会議録第二六号も同旨)。

(13) そのため、地方自治法に関しては、第二編第八章までの規定には見出しも項番号も付いていないのに対して、第九章の規定にはその双方が付くという、法律としては珍しい現象が生じることになった。なお、法令にみる見出しや項番号の沿革については、小寫「労働法とその周辺 (一)」『阪大法学』六〇巻一号 (平成二三年五月) 七九頁以下を参照。

(14) 引用は、注12と同様、第四三回国会参議院地方行政委員会議録第一七号および同衆議院地方行政委員会議録第二六号による。なお、それぞれの委員会は、昭和三八年五月七日および一三日に開催された。

(15) 以上、引用は、第四三回国会衆議院地方行政委員会議録第二八号 (昭和三八年五月三〇日開催) による。

(16) 引用は、第四六回国会衆議院大蔵委員会議録第一四号および同参議院大蔵委員会議録第一〇号 (いずれも昭和三九年三月三日開催、説明者は瀧瀬彌三、齋藤邦吉の両大蔵政務次官) による。

(17) 以上、引用は、第四六回国会衆議院大蔵委員会議録第三五号 (昭和三九年四月二一日開催) による。

(18) 以上、引用は、第四六回国会参議院大蔵委員会議録第三〇号 (昭和三九年五月七日開催) による。

(19) 『国有財産法精解』(昭和五一年版) 三三八頁を参照。それは、講字上の「許可」の意義を説明したにすぎないといえ、このような説明があると、原則禁止・例外許可の関係がより明確になるという利点はある。

(20) なお、その一方で、高裁の決定が次のように述べていることにも注意。「本件庁舎の管理権者たる原告人が、相手方に対する庁舎の使用許可を取消すときは、庁舎の使用関係はこれによつて終了し、原告人が管理権に基いて相手方に対し庁舎の明渡ないし立退きを求めることができ、相手方はこれに必ずべき義務あることはいうまでもない」。

(21) なお、四号に定められた庁舎等の有効活用を目的とした空きスペースの貸付けは、二項が各号列記方式に改められた平成一八年の法改正 (国有財産法の改正は平成一八年四月二八日法律第三五号、地方自治法の改正は同年六月七日法律第

五三号による）の際に新たに認められたものであるが、その対象として組合事務所が想定されていなかったことは、民主党や共産党の議員が、国会でこれに反対する質問を行っていることからわかる。

たとえば、平成一八年五月三〇日の参議院総務委員会において、地方自治法の改正に関連して、共産党の吉川春子議員が次のように述べているのは、その好例である（以下、引用は、第一六四回国会参議院総務委員会議録第二四号による）。

「行政財産は、地方公共団体が現に公用若しくは公共用に供して、また供することを決定した財産です。庁舎など自治体が本来の事務事業を実施するための財産、学校や公園、病院、保育所など住民の共同利用のための財産です。特定の場合作を除き一切の私権の設定が禁止されているのが行政財産です。こういう住民の財産を一般の民間業者の営利活動に利用させる、これを拡大していくことは、そもそも行政財産という考えに反するのではないか」。

「行政財産の用途を妨げない限度で例外的に目的外使用を許可することができるように現行ではなっているわけですね。この場合には借地借家法の適用もなく、一年以内の使用許可を更新しなければ長期の使用ができません。法案の庁舎等の貸付けというのは、借地借家法が適用されて長期間の使用が認められることとなります。行政財産は一切の私権の設定が原則禁止されているわけですが、例外規定が拡大されてこの行政財産というものの考えがあいまいになっていくのではないのでしょうか」。

(22) 以下、引用は、平成二四年三月二八日最終改正のものによる。

(23) このことに関連して、『国有財産法精解（昭和六三年版）三五六頁は、「行政財産の使用許可により使用収益をさせる場合においても、当該行政財産の管理機関は、法律の特別の定めがない限り、適正な対価を徴する必要があることは、普通財産の貸付けの場合と同様である（財政法第九条第一項参照）」とする。なお、財政法九条一項と同趣旨の規定は、地方自治法三三七条一項にも設けられている。ちなみに、昭和三八年に地方自治法が改正されるまでは、地方財政法八条一項に同様の定めが置かれていた。

(24) なお、政令市の場合、使用料の減免については、千葉市や神戸市のように、公益上の見地から必要と認められる場合に、これを限定している例もみられる（そのためか、千葉市では、組合事務所の使用料については減免措置が講じられていない。また、川崎市もこうしたケースに含まれるが、同市ではそもそも組合事務所の供与が行われていない）。

(25) 政令市の現状については、読売新聞平成二三年二月二八日付け朝刊、毎日新聞平成二四年二月五日付け朝刊を参照。