

陸上自衛隊災害対処訓練に対する 給与等差止め等措置請求監査結果

(平成24年9月)

練馬区監査委員

第1 請求の受付

1 請求人

練馬区 A

練馬区 B

2 請求書の提出

平成 24 年 7 月 12 日

3 請求の内容

請求人が提出した「練馬区職員措置請求書」(別紙)による主張事実の要旨および措置請求は、つぎのとおりである。

(1) 主張事実の要旨

ア 陸上自衛隊第1普通科連隊の平成24年度災害対処訓練(以下「本件訓練」という。)が、平成24年7月16日午後7時から翌17日午前10時までの間で行われる。その内容は、首都直下型地震発生時において車両による被災地への災害派遣が困難な状況を想定した徒歩およびオートバイによる情報収集訓練および無線通信訓練である。

イ 練馬区においては、7月16日の午後7時に練馬駐屯地を出発した2名の連絡員(自衛官)が約2キロメートルの行程を歩き、おおよそ30分後に練馬区役所に到着する。区役所に到着した隊員は、防災課職員の案内を受け、区役所本庁舎防災センター内で翌17日午前9時の無線通信訓練までの間、待機する。

ウ 練馬区は、3月以降、本件訓練の概要について、自衛隊から説明や資料提供を受けていたところ、6月11日には、区役所に自衛官が来所し、防災課庶務係長が本件訓練の説明を受けた。それらの説明の中で、自衛隊は、練馬区に対し、7月16日の夜に2名の連絡員を区役所に宿泊させてほしいと要請し、練馬区は、自衛隊の要請を受け入れた。

エ 自衛隊は、練馬区と同様、全区に対し、2名の連絡員を徒歩により向かわせ、ほとんどの区において同連絡員の区役所内での待機(宿泊)を要請している。23区のうち、7月10日正午の時点で、連絡員の区役所庁舎内での宿泊を承諾しているのは、練馬区を含め6区のみである。

オ 区役所での宿泊は訓練ではなく、自衛隊の都合からの便宜上のお願いにすぎず、区役所に宿泊する必要性はない。

カ 練馬平和委員会を中心とした区民の有志は、7月10日午後5時15分、防災課長および同課庶務係長に対し、自衛隊員を区役所に宿泊させないよう要請する旨が記載された要請書を手渡したが、防災課長は本日に至るまで対応を変えることはなかった。

キ 第1師団広報班長によると、本件訓練は、自衛隊統合防災演習の一環として実施され、災害時における自衛隊の活動計画を実動により検証することを目的としている。また、23区には宿泊(待機)や通信訓練の場所の提

供をお願いしているにすぎない。本件訓練は、防衛省が専らその用に供することを目的として行う調査といえる。

ク 受入れにより不可避免的に生ずる職員の勤務分の給与および手当、光熱水費を支出することは不当である。これら給与、手当および光熱水費は、「国が専らその用に供することを目的として行う調査に要する経費」または「防衛省に係る費用」であるから、地方自治体である練馬区が支出することは地方財政法第 10 条の 4 および第 12 条に反し違法である。

(2) 措置請求

ア 区長は、防災課職員に対し、平成 24 年 7 月 16 日午後 7 時 30 分頃から同月 17 日午前 8 時 30 分頃までの間、本件訓練に対応するために出勤を命じ、給与および手当を支払おうとしている。

イ 区長は、アの時間帯において、本件訓練に対応するために使用した分にかかる区役所本庁舎の光熱水費を支払おうとしている。

ウ 区長に対し、アおよびイの支払行為の差止め、または同行為により、区がこうむった損害を補填（返還）することを求める。

4 要件審査

本件措置請求は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項に定める法定要件を具備しているものと認め、これを受理した。

5 暫定的停止勧告に関する判断

本件措置請求がなされた段階で、本件給与、手当および光熱水費の支出行為が違法であると思料するに足る相当な理由があるとは認められないことから、法第 242 条第 3 項の規定による暫定的停止勧告は必要ないと判断した。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

請求の要旨から、つぎのとおりとした。

「本件給与、手当および光熱水費の支出行為について違法・不当な点があるか」を監査対象事項とした。

また、第 1 の 3 (1)主張事実の要旨の工、オおよびカについては、法第 242 条第 1 項で規定する財務会計上の行為には当たらないため監査の対象から除いた。

2 監査対象課

危機管理室防災課（以下「防災課」という。）および総務部総務課（以下「総務課」という。）を監査対象課とした。

3 監査対象課からの事情聴取等

監査対象課に対して関係書類の提出を求めるとともに、平成 24 年 8 月 2 日に本件措置請求について事情聴取を行った。

4 請求人の証拠の提出および陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 24 年 8 月 7 日に証拠

の提出および陳述の機会を設けたところ、請求人は陳述において追加書面 および（別紙）を提出し、つぎのとおり本件措置請求の主張事実の補足を行った。また、新たな証拠の提出があった。

（陳述の要旨）

7月16日当日、新たに、区長の命令により防災課職員3名のほか総務課総務係長など2名も勤務していたことが判明した。

本件給与等支払行為および本件光熱水費支払行為は、その前提となる、区職員をして自衛隊員に対応する旨の区長の職務命令が不当であるため、不当である。また、本件支払行為は、地方財政法に反し、違法である。

上記のほか、請求人は第1の3に記載の請求内容を補足する陳述を行った。

第3 監査の結果

監査の結果、合議により、本件請求の主張には理由がなく、措置請求は認めることはできないとの結論に至った。

以下、事実関係の確認、監査対象課の見解および判断について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 本件対処訓練の概要について

平成24年7月16日から17日にかけて、陸上自衛隊第1普通科連隊の平成24年度連隊災害対処訓練（以下「本件対処訓練」という。）が実施された。

防災課は、6月26日、23区防災担当課長会で同会の幹事区から、陸上自衛隊第1普通科連隊が関係各機関説明資料として作成した「平成24年度連隊災害対処訓練 - 警察署・道路・公園等使用について -」（以下「説明資料」という。）の提供を受けた。それによると、本件対処訓練の目的は、「連隊は、首都直下地震発生時において車両での被害地域への進出が困難な状況を想定した徒歩による部隊展開要領等を検証し、部隊運用の実効性向上を図るとともに、災害派計画の見直しに資する。この際、東京地方協力本部（以下「地本」という。）及び各関係機関（都、区、警察及び関係事務所）と連携し、関係の強化を図る。」と記載され、実施場所は、「東京23区全域」と記載されている。

説明資料に記載されている細部実施要領によると、本件対処訓練は、第1段と第2段との2段区分とされ、第1段（緊急登庁訓練）として「緊急登庁から出動準備完了まで」と、また、第2段（23区展開訓練）として「各区への連絡員・地上偵察の派遣、各中隊先遣小隊の展開、通信確保及び地方協力本部との連携確認まで」とされている。

さらに、第1段（緊急登庁訓練）として、「7月16日（月）X時に連隊全員に対して非常呼集を実施するとともに、公共機関が利用できない状況での緊急登庁を実施する」ことなどが記載され、また、第2段（23区展開訓練）では、人員合計を約300名とし、地上偵察の派遣（オートバイ×4、人員28

名) 中継組の派遣(中型×3、人員19名) 各区連絡員(LO)の派遣(各区2名、人員46名) 各中隊先遣小隊の派遣(各中隊約12名~40名、人員約160名)などの事項が記載されている。

このうち「各区連絡員(LO)の派遣」の項目には、「各中隊のLOは、示された経路を前進するとともに、16日19時以降前進開始、前進経路上の被害状況も併せて中隊本部に無線等をもって報告させる。」「各区役所に到着したならば、区役所からのニーズ等を要地通信により連隊本部に報告する。」「7月17日(火)AMに地本LOと現地調整を実施する。」ことなどが記載されている。

練馬区役所に関係する連絡員については、豊島区役所、板橋区役所等へ向かう連絡員と共に計10名で練馬駐屯地を午後7時15分に出発し、うち2名が練馬区役所に向かう旨が記載されている。

この連絡員2名は、練馬区役所西庁舎夜間出入口の受付で入庁時刻を午後8時11分と記載し、翌日朝まで区役所内に待機した。

(2) 自衛隊からの依頼およびその対応について

平成24年3月21日、防災課は、自衛隊から夏頃に23区への徒歩による移動訓練、通信訓練等を実施することについて口頭で説明および依頼を受けた。

その後、5月29日には、自衛隊から「平成24年度連隊災害対処訓練「23区展開訓練」(仮称)」の日時、訓練の概要および練馬区への依頼事項が記載されたFAX文書を受信した。

また、6月11日には、自衛隊員が来庁し、訓練当日(7月16日)に練馬区への連絡員として自衛隊員2名の派遣、自衛隊員到着後の通信訓練の実施、自衛隊員の宿泊場所の借用等について説明および依頼を受けた。

7月4日には、陸上自衛隊第1師団第1普通科連隊第2中隊長3等陸佐名による練馬区長宛でのFAX文書(件名「平成24年度自衛隊統合防災演習にともなう災害対策室への宿泊等について」)を受信した。当該FAX文書には、本件対処訓練に伴う2名の連絡員の防災センター(災害対策室)への宿泊(同月16日午後7時30分から同月17日午前10時まで)および同月17日午前10時頃に連絡員回収のための車両の乗入れについて依頼する旨が記載されていた。

防災課では、当該FAX文書への対応として、連絡員の受入れ、宿泊等について区として協力するとして、区の定めた規程に則って、起案文書を作成し、7月10日付けで区長決定が行われた。

また、7月11日付けのねりま区報では、「陸上自衛隊第1普通科連隊の災害対処訓練を行います」と題した記事が掲載された。その内容は、つぎのとおりである。

首都直下地震発生時において、東京23区内の被害地域へ車両による移動が困難な状況を想定して、徒歩(一部オートバイ)で移動する訓練

などを行います。

訓練は、班などに分かれ、陸上自衛隊練馬駐屯地から順次東京 23 区の区役所などを目指して午後 7 時頃に出発します。また、各区役所へ連絡員が派遣され、通信訓練なども行います。

- ・日時：7 月 16 日（祝）午後 7 時～9 時頃（区内移動訓練時間）
- ・区内の主な経路：練馬駐屯地から 環状 8 号線～目白通り～環状 7 号線 環状 8 号線 川越街道～環状 7 号線 など

なお、7 月 11 日、練馬区公式ホームページにも、上記内容が掲載された。

(3) 職員の超過勤務について

ア 防災課職員の超過勤務について

平成 24 年 7 月 16 日の夕方から夜間にかけて、防災課職員 3 名に対し、職務内容を災害対処訓練とした練馬区職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例（平成 10 年 3 月練馬区条例第 6 号。以下「勤務時間条例」という。）に規定する超過勤務命令が、所定の手続により行われた。当該職員の勤務時間は、つぎのとおりである。

防災課庶務係長	午後 6 時 00 分から午後 11 時 00 分まで
防災課庶務係員	午後 6 時 00 分から午後 9 時 45 分まで
防災課区民防災第一係員	午後 6 時 00 分から午後 9 時 15 分まで

イ 総務課職員の超過勤務について

平成 24 年 7 月 16 日の夕方から夜間にかけて、総務課職員 2 名に対し、職務内容を庁舎管理とした勤務時間条例に規定する超過勤務命令が、所定の手続により行われた。当該職員の勤務時間は、つぎのとおりである。

総務課総務係長	午後 7 時 00 分から午後 8 時 50 分まで
総務課総務係員	午後 7 時 00 分から午後 8 時 50 分まで

ウ 職員の超過勤務手当について

アおよびイに掲げる職員の超過勤務については、練馬区職員の給与に関する条例（昭和 50 年 3 月練馬区条例第 26 号。以下「給与条例」という。）に規定する超過勤務手当が所定の手続により支払われた。

(4) 防災センターの使用許可について

ア 防災センターの保管を総務部長が分掌していることについて

練馬区公有財産管理規則（昭和 39 年 9 月練馬区規則第 7 号。以下「管理規則」という。）第 1 条は、「練馬区の公有財産管理事務に関しては、別に定めるものを除くほか、この規則の定めるところによる。」と定めている。

また、管理規則第 5 条は、「部の所管に属する行政財産の保管については、それぞれ当該部長に分掌させる。」と定めている。なお、「保管」については、管理規則第 2 条第 5 号で「財産の維持、保存および運用（貸付け等）をいう。」と定義している。

行政財産としての練馬区役所は、区の財産台帳（管理規則第2条第10号）において総務部の所管に属しており、練馬区役所本庁舎7階の防災センターの保管は、総務部長が分掌している。

イ 防災センターの使用許可申請について

行政財産の使用許可手続について、管理規則第24条第1項は、「部長は、行政財産を使用しようとする者から、あらかじめ行政財産使用許可申請書（第3号様式）を提出させなければならない。」と定めている。

また、管理規則第24条第2項は、「練馬区行政財産使用料条例（昭和39年4月練馬区条例第6号）第5条の規定に基づき、使用料の減額または免除を受けようとする者からは、使用料の減額または免除を受けようとする理由を記載した行政財産使用料減免申請書（第4号様式）を提出させなければならない。」と定めている。

本件防災センターの使用許可申請については、平成24年7月10日付けで、陸上自衛隊の第1普通科連隊第2中隊長名により、行政財産使用許可申請書（1普連2中第44号）および行政財産使用料減免申請書（1普連2中第45号）が関係書類を添えて防災課に提出された。申請書に記載された主な内容は、つぎのとおりである。

- ・名称 練馬区役所
- ・種目・地目・構造 本庁舎7階 防災センター（災害対策室）
- ・期間 平成24年7月16日（月）午後8時頃から
平成24年7月17日（火）午前10時まで
- ・目的 陸上自衛隊第1普通科連隊災害対処訓練において、練馬駐屯地から徒歩で区役所に対して連絡員2名を派遣し、無線により練馬駐屯地との交信を行う訓練を実施する。
については、上記期間内において、連絡員の滞留場所として使用したいため。

- ・理由等 訓練（公用）で使用のため使用料については免除願います。

申請書の提出を受けた防災課では、自衛隊の防災センターの使用について、総務部長に宛てて、当該申請書を含む関係書類を添え、危機管理室長名による依頼（平成24年7月10日付け24練危防第387号）を行った。

ウ 防災センターの使用許可について

行政財産の使用許可基準について、管理規則第23条の2は、「地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、行政財産の使用を許可することができる場合は、つぎの各号のいずれかに該当するときに限るものとする。」と定め、第1号で「国、地方公共団体またはその他公共的団体が、公用または公共用に供するため必要と認められる場合」と定めている。

また、光熱水費等の負担について、管理規則第23条の4は、「行政財産を使用する者は、当該財産に付帯する電気、ガス、水道、電話等の諸設備

の使用に必要な経費を負担しなければならない。ただし、特に必要がある
と認めるときは、減額または免除することができる。」と定めている。

そして、管理規則第 24 条第 5 項は、「部長は、使用を許可するのに支障
がないと認めるときは、行政財産使用許可書（第 6 号様式）を申請者に交
付するものとする。」と定めている。

危機管理室長からの依頼を受けた総務部長は、管理規則第 23 条の 2 第
1 号の規定に基づき、申請どおり防災センターの使用を許可することとし、
また、その使用料は免除することとした。さらに、管理規則第 23 条の 4
の規定に基づき、光熱水費についても免除することとした。そして、管理
規則第 6 号様式による練馬区行政財産使用許可書（平成 24 年 7 月 10 日付
け 24 練総総第 568 号）を、危機管理室を経由して申請者に交付した。

2 監査対象課の見解

本件措置請求に関する監査対象課の見解は、つぎのとおりである。

(1) 防災課の見解

練馬区措置請求書における記載内容の事実誤認および措置請求書に対
する反論、主張等について

1 練馬区職員措置請求書に記載されている内容の事実誤認について

- (1) 「第 1 請求の趣旨」の 1 および「第 2 請求の理由」の 1 に記載さ
れている「区役所本庁舎 5 階防災センター」は『区役所本庁舎 7 階防災
センター』の誤りである。
- (2) 「第 2 請求の理由」の 1 および 4 に記載されている「約 2 キロメー
トルの行程」は、『約 4 キロメートルの行程』の誤りである。
- (3) 「第 2 請求の理由」の 3 に記載されている他区の状況について、当
該区に電話により確認を行い、次のような回答を得ており、内容が異な
っている。

江東区：拒否はしていない。自衛隊から宿泊に対する要請がなかった。

目黒区：庁内で検討・調整の結果、宿泊は実施しなかった。

北区：区議会会派から区役所の不使用に関して申入れ書の提出があ
った。このことを自衛隊に伝えたところ、自衛隊が宿泊しな
い判断を行った。

- (4) 「第 2 請求の理由」の 5 に「防災課長及び同課庶務係長に対し」と
記載されているが、当日、要請書等を受けた職員は『防災課庶務係長お
よび同係次席の職員』である。

2 措置請求書に対する反論、主張等

請求者は、陸上自衛隊第 1 普通科連隊が実施する対処訓練に伴い、区役
所の庁舎内に自衛隊員を宿泊させることは必要ではないこと等を理由に、
当日出勤する防災課職員に対する給与および手当の支払いについて差止
めまたは同行為により、区がこうむった損害を補填（返還）することを求

めている（光熱水費については総務課で記載する。）

本訓練は陸上自衛隊第1普通科連隊による首都直下地震を想定した防災訓練であり、練馬区として災害時には連携・協力して災害に対応することが必要であることから、当訓練への職員の対応等について協力を行ったものである。したがって、請求者の主張は当たらないものとする。

その理由はつぎのとおりである。

(1) 当該訓練に関する区の考え方

首都直下地震等の大震災発災時においては、区、警察、消防、自衛隊等の防災関係機関は連携して対応することが必要である。

このため、練馬区防災会議会長（災害対策本部長）である区長から要請があった場合は、各防災関係機関は災害対策本部に連絡員を派遣することが練馬区地域防災計画で定められている。また、実際には、各組織は要請を待つまでもなく、自主的に連絡員を区災害対策本部に派遣することとしている。

派遣された連絡員は、区防災センターにおいて情報の交換・共有、対策に関する協議、それぞれの組織への情報伝達等を行いながら、発災直後から当分の間防災センター内に待機・宿泊することが想定される。

昨年3月11日の東日本大震災の際も発災直後から警察・消防・自衛隊の連絡員が防災センターに派遣され、翌12日まで待機しながら情報の共有化等を図っている。

このことから、この度の訓練は、実際の災害時において想定される一連の災害対応活動であり、区としても実際の対応に即した有意義な訓練と捉えたものである。

(2) 当該訓練に関する自衛隊からの要望内容等

本訓練における区役所内での待機・宿泊の趣旨は、災害時に想定される自衛隊連絡員の区役所内での待機・宿泊を実際に行うこと、および翌日（17日）まで続く訓練について可能な限り継続性を確保することである。

自衛隊からの具体的な要望内容は、この趣旨に基づき、可能な限り防災センター内での待機・宿泊または区役所駐車場における待機・宿泊（自衛隊車両）を求めるものであり、区役所と練馬駐屯地との距離の遠近に関わらず実施したいとのことであった。また、もし区の都合等により了承が得られない場合には、練馬駐屯地へ一旦帰還し、翌日（17日）に再度来庁するというものであった。

請求者の主張する「連絡員が各区役所に宿泊することは、訓練の一部ではなく、駐屯地に帰るのが面倒なので、便宜上、区了承が得られれば、隊員を泊めさせてもらうことにしたにすぎず」とは、趣旨を大きく異にするものである。

なお、この待機・宿泊の趣旨については、自衛隊第2中隊担当者および広報班長から、防災課職員が複数回にわたり説明を受け、確認している。

(3) 地方財政法に関する請求等

上記により、本件訓練は、庁舎内における待機・宿泊も含め、災害時における実際の対応を想定した一連の活動として必要な訓練である。

また、この訓練にあたり、区の職員の配置を行ったが、これは、通信訓練の立ち会いや意見交換を行うことにより、区の災害対策の確認・検討の機会とすること、および区民からの電話への対応や庁舎内の管理を行うこと、さらに、実際の災害時には自衛隊をはじめ、関係組織の受入れを行うこと等は区の役割であるから行ったものであり、地方財政法第10条の4および第12条に規定する「専ら国の利害に係る事務に要する経費」または「地方公共団体が処理する権限を有しない事務を行うために要する経費」には当たらない。

(上記内容は平成24年7月31日付けで危機管理室長から提出された書面であり、書式を除き当該内容を原文のまま記載し、添付資料は省略した。)

(2) 総務課の見解 1

練馬区措置請求書(陸上自衛隊災害対処訓練に対する給与等差止め等措置請求)に対する反論等について

1 請求の内容(請求人の主張)

練馬区が陸上自衛隊第1師団第1普通科連隊第2中隊に対して行った、平成24年7月16日(月)午後8時14分から翌17日(火)午前10時10分までの間の練馬区役所本庁舎7階防災センター(災害対策本部室)の一部の使用許可に係る光熱水費の支払が、「国が専らその用に供することを目的として行う調査に要する経費」または「防衛省に係る費用」であるから、地方自治体である練馬区が支出することは地方財政法第10条の4および第12条に反し違法である。よって光熱水費支払行為により、区がこうむった損害を返還することを求める、というものである。

2 陸上自衛隊災害対処訓練に対する区の対応

請求の対象である陸上自衛隊災害対処訓練は、首都直下地震発生時を想定した訓練である。区は、訓練が首都直下地震を想定したものであり、実際の災害時における行動等を検証するものであることから、24練危防第367号「平成24年度陸上自衛隊第1普通科連隊災害対処訓練への対応について」(平成24年7月9日区長決定)により、連絡員の受入および宿泊等について協力することとした。

3 防災センター(災害対策本部室)の使用許可について

練馬区の公有財産の管理事務については、練馬区公有財産管理規則(昭和39年9月練馬区規則第7号。以下「規則」という。)の定めによること

となっている。(規則第1条)

規則では、公有財産のうち行政財産の保管(財産の維持、保存および運用(貸付け等)をいう。)については、当該行政財産を保管する部長が分掌することになっており、練馬区役所については総務部長が分掌している。(規則第2条第5号、第5条)

本件の請求に係る本庁舎7階防災センター(災害対策本部室)の一部の使用許可については、規則第23条の2第1号の規定に基づき、国が公用に供するため必要と認められる場合に該当するものとして、総務部長が使用許可の事務処理を行った。具体的には、規則第24条第1項および第2項の規定に基づき、第1普通科連隊第2中隊長からの行政財産使用許可申請書および行政財産使用料減免申請書の提出を受け、同条第3項および第4項の規定に基づき財産管理事務の総括を行う総務部長に対し協議し、総務部長からの同意書を受領した後、同条第5項の規定に基づき行政財産使用許可書を、申請者に交付したものである。

なお、陸上自衛隊第1普通科連隊第2中隊長による行政財産使用許可申請書の提出に当たっては、総務部長は危機管理室長から災害対処訓練に伴う防災センター(災害対策本部室)の利用承認についての依頼文を受領している。

また、使用許可に係る光熱水費については、上記2の主旨から、規則第23条の4ただし書の規定に基づき、免除することとし、行政財産使用許可書においてその旨を記載した。

4 請求に対する反論

請求人は、防災センター(災害対策本部室)の一部の使用許可に係る光熱水費の支払が、地方財政法(昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。)第10条の4および第12条に反し違法であると主張するが、区の見解は以下のとおりである。

(1) 地財法第10条の4および第12条の規定

地財法では、第9条で、地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担すると規定している。しかし、同条ただし書で例外を規定している。地財法第10条の4はその一つで、地方公共団体が経費を支弁するが負担する義務を負わない経費を、例示しているものと解されている。これらの経費は、本来、国自ら行うべき事務であるが、地方公共団体に行かせた方が経費上効果的かつ国民に利便である場合に、その事務を地方公共団体に行かせ、経費を全額国が負担する事務、具体的には、国会議員の選挙費、国の統計調査費等に係る経費などを指しているものである。請求者は、地財法第10条の4の規定をもって、防災センター(災害対策本部室)の使用許可に係る光熱水費の支出の違法性を主張するが、この条文は前述したとおり、

いわゆる法定受託事務のような事業の経費を予定したものであって、そもそも光熱水費の支出は該当しない。

また、地財法第 12 条は、第 1 項で、地方公共団体が処理する権限を有しない事務を行うために要する経費については、法律または政令で定めるものを除く外、国は、地方公共団体に対しその経費を負担させるような措置をしてはならないと規定し、第 2 項において、該当する経費を概括的に例示している。

請求者は、地財法第 12 条の規定をもって、防災センター（災害対策本部室）の使用許可に係る光熱水費の支出の違法性を主張するが、自衛隊は、練馬区に対し、災害対処訓練に当たって特別な経費を負担させるような措置をとった事実無く、その主張は当たらない。

(2) 国が地方公共団体の財産を使用する場合の規定

国が地方公共団体の財産等を使用する場合についての規定は、地財法第 24 条に定められており、「国が地方公共団体の財産又は公の施設を使用するときは、当該地方公共団体の定めるところにより、国においてその使用料を負担しなければならない。」としている。しかし、地財法第 24 条ただし書において、「但し、当該地方公共団体の議会の同意があったときは、この限りでない。」と規定している。この条文でいう「議会の同意」については、必ずしも個々の事案ごとに議決することを要せず、あらかじめ財産等に関する条例等において包括的な規定を設けておき、当該要件に該当するか否かの具体的判断を地方自治体の長に委任しておく方法であっても差し支えないものと、一般的に解されており、昭和 46 年 11 月 16 日の大阪高等裁判所の判決においても、そのように解する判決が出ている。

今回の行政財産の使用料および光熱水費の免除については、練馬区行政財産使用料条例（昭和 39 年 4 月練馬区条例第 6 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 号ならびに規則第 23 条の 4 および第 24 条第 2 項の規定に則り、適正な手続により行われたもので、違法との指摘は当たらない。

(3) 使用料および光熱水費を試算した場合の額

地財法第 24 条ただし書の運用としては、国に負担させない額が、著しく多額であるものおよび使用期間が長期間であるものについては、個々の事案ごとに議決すべきとの考えもあることから、本件について、国から使用料および光熱水費を徴収した場合の試算結果を、記述する。

防災センター（災害対策本部室）の一部（51.98 m²）を、平成 24 年 7 月 16 日午後 8 時から翌 17 日午前 10 時までの 14 時間の使用許可として試算をすると、使用料は 1,918 円、光熱水費は 166 円となる。

このことから、国に負担させない額が、著しく多額になるとはいえず、

また、使用期間も約 14 時間であることから、個々の事案として議決すべきものとは考えられない。

以上のことから、行政財産の使用許可に当たり行った区の一連の手続は、地財法の規定ならびに条例および規則の規定に基づいてなされた適正なものであり、何ら違法性はなく、請求者の違法であるとの主張は当たらない。

(上記内容は平成 24 年 7 月 30 日付けで総務部長から提出された書面であり、書式を除き当該内容を原文のまま記載し、添付資料は省略した。)

(3) 総務課の見解 2

練馬区職員措置請求書(陸上自衛隊災害対処訓練に対する給与差止め等措置請求)に対する反論等について
(追加書面 に対する反論等)

1 請求の内容(請求人の主張)

陸上自衛隊第 1 師団第 1 普通科連隊が実施した災害対処訓練にあたり、当日勤務した総務課総務係長他 1 名に対する給与および手当の支払は、不当であり、また、給与、手当の支払が、「国が専らその用に供することを目的として行う調査に要する経費」または「防衛省に係る費用」であるから、地方自治体である練馬区が支出することは地方財政法第 10 条の 4 および第 12 条に反し違法である。よって、区長に対して、支払行為の差止め、または同行為により区がこうむった損害を補填(返還)することを求める、というものである。

2 請求に対する反論

区では、庁内(庁舎およびその敷地)における秩序等を保持し、公務の円滑な遂行を期する必要があることから、練馬区庁内管理規則(昭和 39 年 11 月練馬区規則第 16 号)において、「多数集合して庁内に入ろうとするとき。」(第 4 条第 1 項第 1 号) また、「庁内においてはり紙、印刷物の掲示、立札または立看板等を掲出しようとするとき。」(第 4 条第 1 項第 4 号)などは、庁内の使用および立入りを規制しているところである。

総務課では、防災課から、自衛隊の災害対処訓練に反対する人たちなどが、訓練時刻に練馬区役所に多数集合する可能性があるとの情報を事前に得ていた。去る 6 月 12 日、陸上自衛隊第 1 普通科連隊が実施したレンジャー訓練の際には、市街地を行進する訓練の最中に、反対する人たちなどによる横断幕やプラカードの掲出、シュプレヒコールなどが行われたことから、本件自衛隊災害対処訓練の際に、庁内においても同様のことが行われる可能性が高いと考えた。

また、西庁舎 1 階には休日夜間受付窓口を開設しており、戸籍の届出等で来庁される区民もいることから、災害対処訓練に反対する人たちの動向によっては、来庁区民の届出等に影響を与える可能性もあると考えた。

このことから、庁内における秩序の保持、来庁区民への影響などに対応するために、庁舎管理上の観点から止むを得ず総務係長他 1 名を訓練当日の 7 月 16 日午後 7 時から午後 8 時 50 分まで勤務させたものである。なお、総務系の職員 1 名は、自身の担当業務が未了であったため、別に勤務命令を受けて午後 2 時 30 分から午後 7 時まで勤務している。

以上のことから、自衛隊の災害対処訓練のために勤務させたのではなく、庁舎管理上の必要な業務等のために勤務させたものであり、請求者の給与、手当の支払は不当であり、違法であるとの主張は当たらない。

(上記内容は平成 24 年 8 月 9 日付けで総務部長から追加して提出された書面であり、書式を除き当該内容を原文のまま記載し、添付資料は省略した。)

3 判断

以上の事実関係の確認および監査対象課への事情聴取、関係書類の調査等に基づき、本件措置請求についてつぎのとおり判断する。

(1) 請求人は、「第 1 師団広報班長によると、本件訓練は、自衛隊統合防災演習の一環として実施され、災害時における自衛隊の活動計画を実動により検証することを目的としている。また、23 区には宿泊(待機)や通信訓練の場所の提供をお願いしているにすぎない。本件訓練は、防衛省が専らその用に供することを目的として行う調査といえる。」と主張しているので、この点について判断する。

監査対象課である防災課が作成した記録によると、自衛隊連絡員 2 名が平成 24 年 7 月 16 日の午後 8 時 11 分に入庁後、本庁舎 7 階防災センターに入室し、区役所での無線通信訓練を実施。無線通信訓練の終了後、午後 9 時から 9 時 45 分まで、防災センター内で、連絡員 2 名と防災課職員(防災課長および防災課庶務係長)との意見交換を実施し、庁舎利用上の注意を伝達。意見交換等が終了した後、連絡員 2 名は、防災センターに宿泊し、翌日朝まで待機。連絡員 2 名は、翌 17 日午前 8 時過ぎから無線通信訓練を実施し、区役所での訓練終了後、午前 10 時 10 分に自衛隊からの迎いの車両に乗って退庁したとされている。また、意見交換の際には、無線の状況について、防災センター内では、ほとんど送信ができず、受信のみが可能であり、かろうじて窓側で送信することができたとされている。

本件対処訓練の実施主体は自衛隊であるが、防災課職員が無線通信訓練に立ち会っていること、自衛隊員との意見交換を実施していること、および通信訓練の結果区役所内で通信できない箇所があったことが判明したことを鑑みると、区の防災施策に資する点があったことが認められる。

請求人は、「本件訓練は、防衛省が専らその用に供することを目的として行う調査といえる」と主張しているが、当該主張は本件対処訓練を地方財政法(昭和 23 年法律第 109 号。以下「地財法」という。)第 10 条の 4 に規定する調査であると主張しているものと判断する。

すなわち、地財法第10条の4では、「専ら国の利害に関係のある事務を行うために要する次に掲げるような経費については、地方公共団体は、その経費を負担する義務を負わない。」と規定し、当該「次に掲げるような経費」について同条第2号において「国が専らその用に供することを目的として行う統計及び調査に要する経費」と規定している。

新版地方財政法逐条解説（著者：石原信雄・二橋正弘、発行：株式会社ぎょうせい）によると、地財法第10条の4の事務は「本来国の機関により執行すべきものを、地方公共団体が処理することとしているもの」であり、これは「法定受託事務として整理されている」とされている。本件対処訓練がこの規定に該当するとは認められず、したがって、請求人の主張を採用することはできない。

- (2) 請求人は、「受入れにより不可避免的に生ずる職員の勤務分の給与および手当、光熱水費を支出することは不当である。これら給与、手当および光熱水費は、『国が専らその用に供することを目的として行う調査に要する経費』または『防衛省に係る費用』であるから、地方自治体である練馬区が支出することは地方財政法第10条の4および第12条に反し違法である。」と主張している。さらに、請求人の陳述において、「本件給与等支払行為および本件光熱水費支払行為は、その前提となる、区職員をして自衛隊員に対応する旨の区長の職務命令が不当であるため、不当である。また、本件支払行為は、地方財政法に反し、違法である。」と主張しているので、この点について判断する。

ア 職員の給与、手当を支出することが違法または不当かについて

請求人が主張する「受入れにより不可避免的に生ずる職員の勤務分の給与および手当」の「職員」については、請求人の趣旨および当日の職員の勤務状況から防災課の職員4名（防災課長、防災課庶務係長、同係員、防災課区民防災第一係員）および総務課の職員2名（総務課総務係長、同係員）を対象とした。

「給与」については、給与条例に規定する「給料」と解した。「給料」は、一般に1か月の勤務に対する報酬として職員に支払われるものである。したがって、請求人の主張する「給与」は、「受入れにより不可避免的に生ずる」ものではないと判断した。

防災課長は、7月16日午後5時15分から翌17日午前8時30分まで管理職による防災宿直として勤務していることが認められる。防災宿直については、給与条例に規定する宿日直手当として、勤務1回につき8,800円が支払われるところであるが、その勤務内容から当該手当は、「受入れにより不可避免的に生ずる」ものではないと判断した。

以上により、「受入れにより不可避免的に生ずる職員の勤務分の給与および手当」は、7月16日における正規の勤務時間を超えて勤務した当該職員の給与条例に規定する「超過勤務手当」について監査することとした。

上記 1(3)のとおり、防災課職員 3 名および総務課職員 2 名には、それぞれの勤務時間（防災課職員 3 名は、それぞれ 5 時間分、4 時間分、3 時間分。総務課職員 2 名は、各 2 時間分）について、当該職員の勤務 1 時間当たりの給与額に応じた超過勤務手当が支払われている。

庁舎内の管理については、各種行事、イベントにより来庁区民への対応や電話応答などが個々に異なるものであり、職務命令に当たっては、庁舎管理者に一定の裁量が認められるところである。本件の庁舎管理者は総務部長となり、上記 2(3)「総務課の見解 1」では、訓練時刻に多数の人が区役所に集合する可能性があるという訓練そのものとは別に庁舎管理の必要があった旨の主張がされている。

上記 5 名の職員に対する超過勤務命令は、自衛隊への通信訓練への立会いや意見交換、庁舎内の管理、住民対応のためであり、練馬区の職務として認められるところであるから、超過勤務手当の前提となる職務命令は違法または不当な行為とは認められない。

また、これら職員に対する超過勤務手当の支給は、当該手当の支給の前提となる職務命令の内容が、いずれも地財法第 10 条の 4 および第 12 条に規定する内容ではないことから、違法または不当な行為とは認められない。

さらに、これらの超過勤務手当は、上記のとおり練馬区の職務のために発せられた命令に基づくものであるから、自衛隊に対し補填（返還）を求める経費ではないと判断する。

イ 光熱水費を支出することが違法または不当かについて

本件光熱水費の支出の前提となる、自衛隊の防災センターの使用については、上記 1(4)のとおり、適正な手続により行われていることが認められる。当該使用に伴い使用者である自衛隊が負担すべき光熱水費の免除についても、また、同様である。

本件光熱水費については、監査対象課である総務課の試算によれば、2(2)「総務課の見解 1」の 4(3)のとおり 166 円であったとされている。

本件光熱水費は、本件対処訓練の公益性に照らし、管理規則の規定に基づき区が免除することとしたものである。実際本件対処訓練の内容には区の防災施策に資する点があったと認められることについては、既述したとおりである。したがって、地財法第 12 条の「地方公共団体が処理する権限を有しない事務を行うために要する経費については…国は、地方公共団体に対し、その経費を負担させるような措置をしてはならない」という規定に違反するものではないといえることができる。

本件光熱水費の試算金額を併せ鑑みると、当該経費を練馬区が負担し支出することは、地財法の規定に反するとは認められない。

したがって、本件光熱水費を練馬区が支出することについて、違法または不当な点はなく、自衛隊に対し補填（返還）を求める経費ではないと判

断する。

以上のことから、請求人の主張する給与、手当および光熱水費の支出について違法・不当な点は認められず、請求人の主張には理由がないため、棄却するのが相当であると判断する。

4 おわりに

練馬区地域防災計画によれば、「区・東京都・自衛隊・指定公共機関・指定地方公共機関等の防災機関が、おのおのが持つ全機能を有効に発揮して、練馬区の地域に係わる災害予防、災害応急対策および災害復旧ならびに復興を行って、住民の生命・身体および財産を災害から守ること」を計画の目的としている。また、区民と区との関係においても、相互の絆をより強めていくことが必要である。そのためには、災害時を見据え、平常時から区と関係機関が連携していくとともに、日頃から様々な伝達手段を活用し、区民に必要な情報を発信していくことが重要となる。

については、練馬区地域防災計画に沿い、関係機関との連携を密にしていくとともに、区民に対し、必要な情報を適切な時期に提供することで、引き続き地域防災体制の充実に向けて取り組むことを希望する。