

高石監査第130号
令和5年12月25日

請求人（代表者）
（省略）様
外1名

高石市監査委員 原 正 人
同 吉 田 佳代子

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

令和5年10月27日付で提出された地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、同条第5項の規定に基づく監査の結果を次のとおり通知します。

第1 請求の概要

1. 請求人

請求人 2名

2. 請求書の提出（收受）

請求書は、令和5年10月27日に提出があり、同日收受した。

3. 請求の要旨

本件住民監査請求の要旨は、請求書及び事実証明書並びに請求人陳述から以下のとおりと解した。

1. 阪口伸六市長は令和3年8月18日に株式会社ポラリス代表取締役森剛士氏と「高石市と株式会社ポラリスの日本一高齢者が元気なまちづくりに関する包括連携協定」（以下「包括連携協定」という。）を締結した。なお請求人がこの事実を知ったのは情報公開により令和4年10月28日である。
2. 同日、株式会社ポラリス代表取締役森剛士氏より高石市健幸のまちづくり協議会（以下「協議会」という。）に対し「事業提案書」が提出された。その内容は「高石市内で自立支援型デイサービスを開設し（中略）介護給付費の抑制等の検証を行う」というものであった。
3. 上記提案書を受け、8月30日に協議会事務局が倫理審査委員会に審査を請求。
4. 9月17日に倫理審査委員会の審査が行われ9月22日付で承認する旨が株式会社ポラリスに通知された。
5. 10月28日に協議会阪口伸六会長より一般財団法人高石市保健医療センター（以下「保健医療センター」という。）岩田信生理事長に「高石市立診療センターの一部施設の使用許可願」が提出された。
6. 同日、保健医療センター岩田信生理事長より高石市長臨時代理石川輝之副市長に対し「高石市立診療センターの一部施設の使用に係る協議の申出書」との表題で「高石市立診療センターの一部を（中略）使用を許可することについて申入れする」との内容の文書が提出された。
7. 翌10月29日に高石市臨時代理石川輝之副市長より保健医療センター岩田信生理事長に対し「高石市立診療センターの一部施設の使用に係る協議の申出について」との表題で「令和3年10月28日付けで申出のあった協議について許可する」との文書回答が出された。

※この文書には高石市公文書管理規定第12条に反し記号および番号が記載されておらず、かつ高石市長臨時代理とすべきところ高石市臨時代理とされていること、さらには「使用を許可することについての申入れ」に対する回答が「申出のあった協議の許可」となっており、文書として応答され

ていない点を指摘する。

8. 上記の文書は協議会阪口伸六会長からの「使用許可願」が保健医療センターに提出されたことに端を発しているため、当然「使用許可」文書が交付されるべきところ、そのような文書は存在しない。
9. 使用許可が文書で発出されていない中、11月1日に保健医療センターを「甲」、協議会を「乙」、株式会社ポラリスを「丙」とする「高石市立診療センターの一部施設の使用等に関する協定」が締結され、第12条（施設使用料）対象施設の使用料は無料とするとの条項により、無料での施設利用が謳われていた。
10. しかし地方自治法（使用料）第225条普通地方公共団体は、同法第238条の4第7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の条文により使用料の決定権は普通地方公共団体にあることは明白であり、前項で述べた3者には決定権はない。
11. 決定権がない3者で「無料」としたことにより、株式会社ポラリスが使用している312.74㎡の室内面積に係り高石市行政財産使用料条例（以下「行政財産使用料条例」という。）に基づき本来高石市が受け取るべき使用料が受け取れなかったことは不当であり、監査委員に対し阪口前市長に当該使用料相当額（令和3年度分および令和4年度分）11,617,970円（月額683,410円令和3年11月分～令和5年3月分）を賠償させることについて必要な措置を求める。
12. また監査委員に対し同条例第2条の規定に基づき畑中市長に当該事業者より使用料4,161,846円（月額693,641円令和5年4月分～令和5年9月分）を徴収することの勧告を求める。

意見陳述の際に追加された主張

無料とする決定過程について（補足）

施設使用に関する協定書なので賃貸借契約書と同様に甲が貸主、乙および丙が借主ということになり、第12条で使用料を無料と規定したのは甲、すなわち協議会ということになる。

しかし言う迄もないことだが、協議会に使用料の決定権限はない。

つまりこの無料という協定は無効であり、このような協定に基づいて使用料を受領しなかった阪口伸六市長には大きな過失がある。

包括連携協定締結後、高石市が保健医療センターの申し入れを認めるまでの過程で施設使用料には全く言及されていない。

目的外使用である点について（補足）

目的外使用ではないので使用料は徴収できない、との議会答弁

【「(前略) (診療センター条例第3条第5号) その他市長が必要と認める

事業、これに該当するものとして、診療センターの中で行うべき事業と同等のものという判断をしましたので、目的外使用にも当たらないということになりますので、使用料を徴収することは出来ない」（令和5年3月3日 予算委員会 議事録 P26 保健福祉部長答弁）】

があるが、そもそも高石市立診療センター条例（以下「診療センター条例」という。）第1条には「市民の健康保持に必要な医療を提供するため、本市に診療センターを設置する」と定められており、医療の提供を目的とした施設であることが明記されている。

今般の株式会社による自立支援型デイサービス事業は医療の提供ではなく、高石市立診療センター（以下「診療センター」という。）の目的外使用に該当することは明白。

他の議会答弁では、「公共的な使用をしていると考えて無料とさせていただいている」（令和5年3月定例会2月24日 議事録 P14 総務部長答弁）

「市長であり会長であるから答えている。（中略）やる気のある事業者の方をお願いしていこうと協定書がまとまった」（同議事録 P16 市長答弁）

「有償でどんどんお金を頂けと。（中略）私はそういうわけにはいかない。やっぱり市としての事業をしっかりサポートして頂いている社会福祉法人あるいは財団、こういったところにちゃんと誠意をもって頑張っていただけのように、私はお願いすべきだと思っています。」（同 P17 市長答弁）

という答弁でも、目的内使用であることの言及はなく「公共的」「やる気のある」「頑張ってもらえるように」ということが無償の理由であるとの説明を終始している。

以上の事から今回の無償貸与については目的外使用であることは否定しがたい事実であり、使用料徴収が必要であったことを指摘する。

第2 地方自治法第242条の要件に係る判断（請求の受理）

本件請求は、診療センターの施設の一部を使用している株式会社ポラリスから、行政財産使用料条例に基づき施設使用料として本来高石市が、受け取るべき使用料が受け取れなかったことが不当であり、阪口前市長に対し当該使用料相当額を賠償させること、畑中市長に当該事業者より使用料を徴収することの勧告を求めることから、一部補正を求めた後、地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件を具備しているものと認め、令和5年11月8日にこれを受理した。

第3 監査の実施

1. 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、令和5年10月27日に請求人に陳述の機会を設け、新たな証拠の提出及び補足的な陳述を受けた。

2. 監査対象部局

保健福祉部 地域包括ケア推進課

3. 監査にあたり事情を聴取した者

保健福祉部長 保健福祉部次長 地域包括ケア推進課長 地域包括ケア推進課課長代理 健幸づくり課長

第4 監査対象部局の説明（要旨）

1. 反論の趣旨

令和5年10月27日付け住民監査請求（受付第1号）には理由がないので棄却することを求める。

2. 請求人が事実を知りえた日時について

請求人は、高石市職員措置請求書において、包括連携協定が締結された事実を知ったのは、令和4年10月28日付けの情報公開文書としているが、令和4年3月2日に請求人が、高石市と株式会社ポラリスとの間で包括連携協定を締結したことについて、言及していることから、同日以前に包括連携協定が締結されたことを知っており、事実ではない。

3. 請求人は、「行政財産使用料条例に基づき本来高石市が受け取るべき使用料が受け取れなかったことは不当」と主張するが、行政財産使用料条例第1条において、「地方自治法（昭和22年法律第67号）第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用に係る使用料に関しては、法令、他の条例に特別の定めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。」と規定されている。

まず、診療センターにおいて、協議会及び株式会社ポラリスが自立支援型の通所介護事業を行うことは、診療センター条例第3条第4号の「短期入所療養介護及び介護予防短期入所療養介護に関する事」として同条第5号の「その他市長が必要と認める事業」に含まれるのであり、診療センターの「用途又は目的」（地方自治法238条の4第7項）に適合的な目的内使用であるので、目的外使用について規定した同法238条の4第7項は適用されない。したがって、行政財産使用料条例の適用はない。

また、診療センターの使用に関する費用の徴収については、診療センター条例に基づき徴収するものであり、この意味でも、行政財産使用料条例に基づき使用料を徴収するとの請求人の主張は適当でない。

4. 団体等からの利用料金徴収について

診療センター条例第4条において、「診療センターを利用する者から次の各号に掲げる利用料金を徴収する。」と規定しているが、団体等が診療センターの一部を使用することについて利用料金を徴収することは想定していない。

仮に、利用料金を徴収する必要があったとしても、「高石市立老人保健施設、高石市立診療センター及び高石市立母子健康センターの指定管理者による管理に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）第14条第3項において、利用料金は、指定管理者の収入とするものと規定されていることから、高石市が利用料金を受け取ることはできず、利用料金を徴収しないことが、高石市に損害を与えていることには当たらない。

5. 施設の使用許可について

診療センターは、地方自治法第244条に規定する公の施設であり、同法第244条の2第3項の規定に基づき、保健医療センターを指定管理者として現にその管理を行わせている施設である。

指定管理業務の範囲は、基本協定書第8条に規定している。また、同条第1項（3）アにおいて、指定施設の使用許可及び制限に関する業務を規定していることから、当該指定管理者に対して市が改めて使用許可を行う必要はない。

また、令和3年10月29日付けで本市が保健医療センターに発した「高石市立診療センターの一部施設の使用に係る協議の申出について」は、同月28日付けで保健医療センターから本市に提出された「高石市立診療センターの一部施設の使用に係る協議の申出書」（以下「申出書」という。）に対する回答である。

申出書は、基本協定書第32条の規定に基づき、この基本協定書に定めのない事業を実施することについて協議を申し出たものである。保健医療センターからの申し出を受けて、本市は、事業の目的が施設の使用目的に一致していることを確認し、事業の実施を承認したものである。

6. 使用料の決定について

保健医療センター、協議会及び株式会社ポラリスの3者で締結された「高石市立診療センターの一部施設の使用等に関する協定」については、株式会社ポラリスが診療センターの一部を使用するにあたり、前述の3者において費用負担等を取り決めた書類であり、地方自治法第225条の規定による使用料を定めたものではない。

7. 結論

以上から、請求人の主張には理由がないため、本件住民監査請求は棄却されるべきである。

第5 監査委員の判断

1. 請求事項について

請求人は、「行政財産使用料条例に基づき本来高石市が受け取るべき使用料が受け取れなかったことは不当」として、地方自治法第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用にかかる使用料について、行政財産使用料条例に基づく使用料の請求をすることを求めている。

2. 診療センターの設置目的について

診療センターは、診療センター条例第1条において「市民の健康保持に必要な医療を提供する」ことを目的に設置され、その事業内容は、同条例第3条各号において、(1) 休日を含む診療並びに薬剤及び治療材料の処方に関する事。 (2) 健康診断及び健康相談に関する事。 (3) 人間ドック検診に関する事。 (4) 短期入所療養介護及び介護予防短期入所療養介護に関する事。 (5) その他市長が必要と認める事業と規定されている。

3. 診療センターの一部施設の使用について

協議会及び株式会社ポラリスが診療センターにおいて行う自立支援型の通所介護事業については、診療センター条例第3条第4号「短期入所療養介護及び介護予防短期入所療養介護に関する事。」の事業と類似性が高いことから、施設設置者である市長が、本事業を本条例の目的に適合するものと考え、「その他市長が必要と認める事業」として診療センター条例第3条第5号を適用した事業と考えられる。

そのため、市長が、本事業を診療センター本来の目的としたことについては、合理性が認められ、市長の裁量の範囲内であると判断する。

したがって、本件は、地方自治法第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の目的外使用を前提とした行政財産使用料条例の適用はなく、同条例に基づき使用料を受け取るべきであるという請求人の主張は、認められない。

第6 監査の結果

1. 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断し、これを棄却する。

以 上