

高石監査第31号
平成29年5月16日

請求人（代表者）
（省略）様
外12名

高石市監査委員 辻 美紀
同 東野 隆史

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成29年2月28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4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

13名

2. 請求書の提出（收受）

請求書は、平成29年2月28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。

I. 本件住民監査請求に至る経過について

(1) 阪口伸六高石市長は、高石市立ふれあいゾーン複合センターを、平成22年9月1日から平成28年3月31日まで、コナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループを指定管理者として管理運営することとしたが、平成27年度決算額についても、指定管理者制度導入前の平成20年度に比べて管理運営経費が増加しており、前年度と同様に指定管理者制度導入の効果が出ていない。

(2) 一方、指定管理者は、平成22年度から平成27年度までに1億1,598万円の利益を計上し、さらに、本社経費を合算すれば、1億8,521万円にもなる。しかし、高石市への還元金は、平成26年度までは0円であり、平成27年度に請求人等の指摘により、返納金の協定を改めたことにより、僅か55万円が返納されたに過ぎない。

(3) 以上のように、本件指定管理者制度の導入は、その効果がみられないと共に、指定管理者のみがその利益を享受している。

平成27年10月30日には、平成22年度から平成26年度の間について、監査請求を提起し、平成28年2月8日に高石市監査委員から監査結果の通知を受けた。従って、今回の監査請求提起は、平成27年度に高石市と市民の被った損害を補填し、今後の適正な管理・運営が必要であるから提出する。

II. 本件監査請求の対象行為と違法・不当の理由、求める措置について

(1) 指定管理者が当該施設の温水プールと健康増進ルームを使用して行なっている自主事業の受講者は、施設利用者全体の50%以上を占めているが、高石市立ふれあいゾーン複合センター条例第20条に規定されている利用料の納付がなされておらず、条例違反である。自主事業に関する利用料金を加算し、平成22年7月23日付高石市立ふれあいゾーン複合センターの管理運営業務に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）第35条に基づく「利用料収入の還元」を実施させるならば、年間300万円を市に還元させることができる。

請求人等が、平成 27 年 10 月 30 日に提出した「監査請求」において、高石市監査委員は「市と指定管理者とで合意していることもあり、自主事業の利用料を納付しなければならない理由はない。」と断定し、請求人等の主張を却下したが、「市と指定管理者とで合意している」はどのような協定文書に基づくものか、明らかにすべきである。

なぜなら、平成 28 年度からの同施設の指定管理において、指定管理者が自主事業に関する利用料金を納付する仕組みに変更したことは、平成 27 年度までの利用料を納めないことが条例・規則に反していたことを認めたことにほかならない。

したがって、監査委員に対し、指定管理者に自主事業の利用料 1,877 万 6,287 円を納めることの勧告を求める。

- (2) 指定管理料の定義は、基本協定書第 4 条第 1 項第 4 号において、高石市が指定管理者に対して支払う管理運営業務の実施に関する対価と定められている。

各年度協定での指定管理料は、平成 22 年度 5,451 万円、平成 23 年度 8,774 万円、平成 24 年度 8,816 万円、平成 25 年度 9,125 万円、平成 26 年度 9,208 万円、平成 27 年度 8,792 万円であり、この 5 年 7 ヶ月の指定管理料の総額は 5 億 167 万円になり、その約 40%が指定管理者が手にした利益と本社経費の合計額 1 億 8,521 万円という途方もないものであった。

そのような実態であるにもかかわらず、基本協定書第 30 条には、「指定管理料の変更」に関する規定や、基本協定書第 29 条第 2 項の「指定管理料の額は年度協定で定める」という取り決めを無視して、毎年高額の指定管理料を支払い続けたことは、市長及び平成 26 年度は、大西副市長、宮下勇樹部長、中島孝次長、池治久美子次長兼保健医療課長、平成 27 年度は、大西副市長、中島孝部長、村田佳一次長、田中宏樹保健医療課長（以下「関係職員」という。）の怠慢である。また、平成 28 年度からの指定管理において、コナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループが指定管理者に就いたが、平成 28 年度の指定管理料は 7,650 万円（予算額）であり、平成 27 年度に比して 1,142 万円、平成 26 年度では 1,558 万円の減額になっていることで実証されている。さらに、高石市長が市財政の「ムダ遣いを許さない」という強い立場で協議すれば、平成 27 年度の指定管理料を減額させることは可能であったことの確たる証明になっている。

これは、最少の経費で最大の効果を挙げることを地方公共団体に求めている地方自治法第 2 条第 14 項の規定に違反している。

従って、監査委員に対し、市長及び関係職員に市が被った損害、平成 27 年度の指定管理料 87,924,679 円から平成 28 年度の指定管理料（予算額）76,500,000 円を引いた 11,424,679 円を賠償させることを求める。

- (3) 指定管理者からの各年度の事業報告書では、多額の「その他経費」が計上されているが、その大部分は本社経費であることが情報公開請求によって判明した。しかし、この本社経費に関する協定は一切されておらず、市当局も「協議したものはない」と明言した。

請求人は、平成 27 年 10 月 19 日付けで、「本社経費の積算基礎」について情報公開請求を行ったが、同年 11 月 2 日に「資料が存在しない」とした非公開決定通知を受け取った。一方、平成 27 年 10 月 30 日の監査請求において、監査委員は指定管理者から事情聴取の結果、「金額の算定等は適正に行われているものと認められた」と明言したが、その算定の基礎は、どんな資料によるものか、明らかにすべきである。請求人が実施した情報公開請求では、文書不存在の非公開をしておきながら、実際には文書が存在していたことになり、指定管理者は、どちらかに嘘をついたことの証左になる。これについて、監査委員の見解を求める。

さらに監査委員は、「本社費がその他経費という項目に含まれていることは、指定管理者から市に説明されている」と明言していたが、請求人は平成 26 年 9 月に開催された 9 月議会中担当課長に、「その他経費は一体何か」と尋ねたら、その課長は即答できず、「事業者に聞いて返事する」ということで、9 月議会閉会后に、「本社経費とのことです」と回答があったもので、「事業報告の際に説明があった」というのは全くの嘘言であり、高石市の監査委員を騙す悪質な行為であり、監査委員の名誉を護るため、監査委員制度を擁護するために放置出来ない。市職員に然るべき対応を求めるべきである。

指定管理者が、この間提出した資料では、平成 22 年度から平成 26 年度は 7.5%、平成 27 年度上期 7.3%、下期 6.3%としている。しかし、7.5%の算出は意味不明である。①本社運営費用（管理部門）5.4%②本社運営費用（受託事業専門部門）2.1%であり、単純の合計で①+②7.5%としているが、そうにはならない。①+②の合計での係数は 5.05%である。さらに、この施設の指定管理は、②の受託事業専門部門であるから、本社費の算出係数は 2.1%でなくてはならないが、実際には指定管理部門と自主事業部門の総収入に対して、7.5%を乗じた金額を本社費としていた。監査委員は、これのどこが適正なのか見解を求める。

指定管理者が提出した平成 28 年度の施設運営収支計画書によれば、平成 27 年度の算出方式で計算した本社費の係数は 3.9%になり、平成 27 年度の上期 7.3%、下期 6.3%は余りにも高い数値であり、何をもって適正なのか理解できないもので、ズサンで不当なものと言わなくてはならない。

この本社費に関しては、前回の監査請求の事実証明（30）指定管理者からの指定申請書の運営収支計画で明確になったように、「その他経費」とか「本社費」などの支出項目は一切なく、運営収支における支出の考え方においても一切の記述はなかったもので、市当局に隠蔽してきたこ

とは、明白であるにもかかわらず、監査委員がこのような事業者を擁護するとは誠に遺憾である。

このような違法な手口で高石市を騙し詐取した金額は、5年7ヵ月で6,922万9,181円になり、平成27年度においては、1,209万5,954円になる。監査委員におかれては、この金額を指定管理者から高石市に返還させることを求める。

同時に、その違法・不当な行為を見抜けなかった市長及び関係職員に対して、平成27年度においては、1,209万5,954円を賠償させることを求める。

- (4) 指定管理施設の光熱水費について、指定管理者が行なう自主事業が施設利用の50%以上を占めているにもかかわらず、光熱水費の全額を指定管理料に含み、精算することまで基本協定書第34条で規定しているが、このことは、地方自治法の規定・精神を大きく逸脱し、地方財政法第4条第1項では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要かつ最少の限度を超えて支出してはならない」とされており、自主事業の分まで全額市の負担にすることは、違法である。このような違法な基本協定を締結した市長及び関係職員にも市が被った損害、光熱水費3,186万7,679円に温水プールと健康増進ルームの自主事業の利用者の割合52.8%を乗じた額1,682万6,135円を補填することについて必要な措置を求める。

また、本施設には温水プールが設置されている関係から、光熱水費は施設の管理経費の大宗を占め、平成27年度では指定管理料の36.2%である。(Ⅱ)(1)自主事業による施設利用料の未納の項で指摘したように施設利用料は一切徴収されていない。使用料に関する規定は、地方自治法第225条にあり、その逐条解説(松本英昭著)によれば、「使用料は、…公の施設の維持管理費又は減価償却費に当てられるべきである」との見解が示されている。従って、施設利用料が未納の上に、光熱水費の負担をしていないことは、違法、不当な行為である。

よって、監査委員におかれては、指定管理者に適正な光熱水費の負担分平成27年度においては、光熱水費3,186万7,679円に温水プールと健康増進ルームの自主事業の利用者の割合52.8%を乗じた額1,682万6,135円を市に返還させることを求める。

- (5) 意見陳述の際に追加された主張

- (1) 本社経費の係数について

(コナミの主張) 総売上額の7.5%を本社経費とする。

年度	総売上額	本社経費	係数	(7.5%)	(返還額)
H22	90,638,829円	6,745,873円	7.4426%		
23	156,035,902円	11,831,484円	7.5825	(11,702,692円)	128,792円
24	169,716,819円	12,789,247円	7.5356	(12,728,761円)	60,486円

25	165,734,869 円	12,501,142 円	7.5429	(12,430,115 円)	71,027 円
26	176,075,742 円	13,265,481 円	7.5340	(13,205,680 円)	59,801 円
27	176,720,551 円	12,095,954 円	6.8447		

※コナミの主張の7.5%は守られていない。23～26年度は7.5%以上になっている。返還させる必要がある。(320,106 円)

※H27年度は、別紙のような本社経費の算出に変更している。

(概要)

上期 4月～9月 収入(指定管理料含む)×7.3%=5,874,014 円

下期 10月～3月 下期売上計画額 98,760,952 円×6.3%=6,221,940 円

(変更した理由が不明であり、売上計画書があるのか、情報公開請求を実施する必要がある。)

※本社経費の係数を6.3%にした(検討)

上期の収入額 5,874,014÷0.073=80,465,945 円

下期の収入額 176,720,551-80,465,945=96,254,606 円

下期本社経費 96,254,606×0.063=6,064,040 円

H27年度 5,874,014+6,064,040=11,938,054 円

返還額 12,095,954-11,938,054=157,900 円

(2)乙第25号証(H28年1月に高石市に説明した資料)の解釈について
(コナミの主張)

本社管理運営費用(管理部門) 5.4%・・・①

〃 (受託事業専門部門) 2.1%・・・②

7.5%

※情報公開請求(H27.11.2)では「資料が存在しない」と積算根拠を示さなかったものが、約2ヶ月後には提出された。

※H26年度事業報告書で検討

①(管理部門)5.4%は、自主事業部門を対象としているのでは?

自主事業収入+その他収入=55,685,545+12,592,691=68,278,236

68,278,236×0.054=3,687,025

②(受託事業専門部門)

指定管理料+利用料金=92,083,316+15,714,190=107,797,506

107,797,506×0.021=2,263,748

本社経費①+② 3,687,025+2,263,748=5,950,773

結論 7,314,708 円を余分に吸い上げられた。

(3)H28年度事業計画から検討する・・・指定管理2期目から変更
施設運営収支計画(H28年度事業計画書P14から) (単位:千円)

	指定管理		自主事業		事業合計
収 入	指定管理料	76,500			76,500
	利用料金	17,994			17,994
			教室収入	54,549	54,549
			自販機収入	710	710
			物品販売	2,811	2,811
			その他	12,656	12,656
		駐車場収入	4,728		4,728
合 計	(A)	99,222		70,726	169,948
支 出	人件費	42,900	人件費	24,218	67,118
	通信運搬費	1,132			1,132
	旅費交通費	188			188
	消耗品費	831	消耗品費	399	1,230
	印刷製本費	350			350
	光熱水費	38,000			38,000
	維持管理費	22,560			22,560
	修繕費	3,000			3,000
	備品購入費	1,337	備品購入費	200	1,537
	賃貸料	2,237			2,237
	保険料	105	保険料	139	244
	手数料	50			50
	本社経費	1,949	本社経費	4,456	6,405
			購入費	3,538	3,538
			講師委託料	6,115	6,115
		駐車場賃貸料	4,728		4,728
	還元金	3,048		3,048	
合 計	(B)	122,415		39,065	161,480
収 支	(A) - (B)	-23,193		31,661	8,468

(打ち合わせメモ)

◎高石市立ふれあいゾーン複合センター指定管理業務(2期目)に係る打合せ
平成28年1月20日

・本社費について

指定管理者から光熱水費や維持管理費、修繕費を除いたものに、利用料等を加えて、係数をかけたものが本社費になる。

・指定管理料の支払い時期について

四半期ごと支払う。

※指定管理部門と自主事業部門を分割、本社経費も分離する。

①指定管理部門の本社経費

{指定管理料 - (光熱水費 + 維持管理費 + 修繕費) + 利用料金} に係数を乗ず

る

$$\{76,500 - (38,000 + 22,560 + 3,000) + 17,994\} \times \alpha = 1,949 \text{ 千円}$$

$$\alpha = 1,949 / 30,934 = 0.063$$

②自主事業部門の本社経費

収入合計に係数を乗ずる

$$70,726 \times \alpha = 4,456 \text{ 千円}$$

$$\alpha = 4,456 / 70,726 = 0.063$$

③本社経費の合計

$$1,949 + 4,456 = 6,405 \text{ 千円} \quad \text{本社係数} \quad 0.063 \quad 6.3\%$$

(4)平成26年度実績を平成28年度ケースで検討

①指定管理部門

$$92,083,316 - (36,026,316 + 29,185,654) + 15,714,190 = 42,585,536 \text{ 円}$$

$$\text{本社経費} \quad 42,585,536 \times 0.063 = 2,682,888 \text{ 円}$$

②自主事業部門

$$55,685,545 + 12,592,691 = 68,278,236 \text{ 円}$$

$$\text{本社経費} \quad 68,278,236 \times 0.063 = 4,301,528 \text{ 円}$$

③本社経費の合計

$$\text{①} + \text{②} = 2,682,888 + 4,301,528 = 6,984,416 \text{ 円}$$

(5)検討結果の総括

※検討結果、「乙25号証」の管理部門5.4%と受託部門の2.1%を単純に合計した7.5%は間違っていると考ええる。

※(2)の検討結果と(3)の結果を見れば、本社経費額に大差なく、H22～26年度は明らかに取りすぎている。だからこそ、平成28年度からの第2期において、本社経費を約半分に引き下げたのではないか。従来分が妥当であれば、このようなことはありえないと考ええる。そのために平成27年度からわざわざ下期において、係数を6.3%の下げたのではないか。

(6)新たな問題点について

※H22～27年度の本社経費の計算では、指定管理料も含めた総収入(売上)に係数を乗じていたが、指定管理料には、施設全体(マンションの共用箇所の電気代も含めた)の光熱水費が含まれている。その金額は3,879,000円と自動販売機の電気代227,456円の約400万円になる。これらは、高石市が管理組合等から徴収し、コナミに支給し、コナミが支払っているが、これに関してもその7.5%分、年約30万円を本社経費としてとられていることは問題であると指摘する。

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、高石市立ふれあいゾーン複合センターの指定管理者であるコナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループに対する指定管理料の支出という財務会計上の行為に関して、市に損害をもたらした違法若しくは不当な事実及び怠る事実があり、当該施設の設置者である高

石市長の責任及び本市職員の管理職員としての責任を問うことを主張するものと解されることから、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、平成 29 年 3 月 29 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、平成 29 年 4 月 28 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 健幸づくり課

3. 監査にあたり事情を聴取した者

保健福祉部長 健幸づくり課長 健幸づくり課長代理 ふれあいゾーン複合センター館長

第 4 監査対象部局の説明（要旨）

1. 指定管理者制度導入の経緯について

ふれあいゾーン複合センター（以下「本施設」という。）は、昭和 62 年市制施行 20 周年を記念して建設され、オープンした施設である。特に温水プールについては、オープン当初は、堺市以南泉州地域では初めての公立の温水プールということで注目を浴び、多くの利用者がありました。

しかし、少子高齢化の進展により、幼児から高齢者まで、幅広い健康志向の高まりとともに、平成 9 年には、水泳教室やフィットネスの健康増進施設を完備した、より充実した新たな温水プールが近隣に建設されたことなどもあり、本施設の温水プールの利用者も伸び悩んでいたのである。

そして平成 20 年になり、本施設は建設以来約 20 年が経過し、老朽化による施設等の改修費用が年々かさんでくるようになってきた。その後も多額の施設改修費用の発生も予測され、市の財政健全化、行財政改革を進める中で、この施設の廃止も検討された。しかし一方で、この温水プールは婦人文化センターや障害者福祉センターとの合築のみならず、民間分譲した集合住宅との複合施設という性格から、共用部分の老朽化に伴う改修も必要になり、仮に温水プールを廃止（閉鎖）したとしても、共用部分の改修などは協力し続けていかねばならず、廃止もままならなかったのである。このような中、温水プール等のふれあいゾーン複合センターの施設を存続していくことを前提に、指定管理制度の導入や、婦人文化センターの活動は近隣にアプラホールが完成したことと公民館等を利用できることからそちらに移転し、また多目的会議室をフィットネスジムとしてリニューアルするなどの計画を進めた。

このリニューアル計画は、高石市社会教育委員会議に「高石市社会教育施設のありかたについて」を教育長が諮問し、平成 21 年 9 月に評価できる旨の答申を受けた。その後、指定管理者の公募にかかる指定管理者選考委員会に関する予算が平成 22 年 3 月議会で議決され、同年 4 月に同委員会で応募条件を定め、指定管理者の公募選考を行い、株式会社コナミスポーツ & ライフ・近鉄ビルサービスグループに選定され、平成 22 年 6 月議会に同社の指定管理者の議案及び同施設の改修予算が議会で可決された。そして、同年 7 月に同社と基本協定書を締結し、同年 9 月に、新たに「スポラたかいし」としてリニューアルオープンしたのである。

2. 管理経費について

請求人は管理経費が増加していると指摘しているが、平成 20 年度と平成 27 年度とでは、利用者数が大幅に増加しており、事業の内容も規模も異なっていることから、単純に比較することはできない。

特に利用者数は、平成 20 年度 70,987 名から平成 27 年度 144,861 名と大幅に増加しており、結果として、利用者 1 人当りの経費は大幅に縮減されているのである。

ちなみに本施設の利用者数は、平成 20 年度においては、プール利用者が 65,470 名と婦人文化センター利用者が 5,517 名で、合計 70,987 名となっている。平成 22 年 9 月から指定管理者制度が導入され、その後の本施設の利用者は、平成 23 年度 116,753 名、平成 24 年度 130,923 名、平成 25 年度 120,397 名、平成 26 年度 130,267 名、平成 27 年度 144,861 名となっている。

請求人は、平成 20 年度及び平成 27 年度の 3 施設の管理経費を比較しているが、婦人文化センターとしての業務は、現在フィットネスジムとして指定管理者に利用されている当時の多目的会議室と、現在障害者福祉センターとして利用されている南棟 2 階の会議室等に分かれており、温水プール、フィットネスジムとしての経費を単純に比較はできない。また、平成 20 年度における光熱水費は 30,714,841 円であったところ、電気料金単価の上昇等の事情もあり、平成 27 年度は 31,867,679 円となっている。さらに、平成 26 年度からの消費税率引上げにより、指定管理料 2,557,000 円（この内、1,000,000 円は光熱水費基準の増加分）が増加していることから、水準が異なる年度間を比較することはできない。

ちなみに、平成 20 年度の歳入合計は 37,772,890 円、歳出合計は 165,301,063 円となっており、収支差額は△127,528,173 円である。歳入の内訳は婦人文化センター使用料 1,009,770 円（※1）、温水プール使用料 7,633,220 円、温水プール水泳教室講習料 19,849,500 円、婦人文化センター講座講習料 6,388,400 円（※2）、ふれあいゾーン複合センター光熱水費弁償金 2,892,000 円である。また、歳出の内訳はふれあいゾーン複合センター費 118,247,817 円、婦人文化センター費 7,702,549 円、温水プール管理費 28,821,353 円、障がい者福祉センター費 10,529,344 円である。

(※1・2ただし婦人文化センターの使用料・講座講習料については、前述のように現在障害者福祉プラザ南棟2階の各教室での使用料等も含んでいるのですべてが比較の対象にならない。また、当然のことながら婦人文化センターの料金徴収などの事務処理は、直営で行っており人的なコストもかかっている。)

平成27年度の管理経費は以下の通りである。歳入合計は4,962,968円、歳出合計は合計141,460,040円となっており、収支差額は△136,497,072円である。歳入の内訳は障がい者ふれあいプラザ使用料255,200円、ふれあいゾーン複合センター光熱水費弁償金3,879,000円、ふれあい健康増進センター光熱水費弁償金273,792円、ふれあいゾーン複合センター指定管理料還元金554,976円である。また、歳出の内訳は、ふれあいゾーン複合センター費における管理経費39,240,808円、障がい者ふれあいプラザ費13,550,779円、ふれあい健康増進センター費(指定管理料)88,668,453円である。

3. 「指定管理者コナミスポーツ&ライフの莫大な利益の一方で、高石市への返納金は僅かである。」との主張について

請求人は事業計画書に記載されている収支差額に、各年度の事業計画書内にある本社経費を含めた額が指定管理者の利益であると主張する。

本施設の指定管理者は、東京都に所在する株式会社コナミスポーツクラブを代表団体とするコナミスポーツ・近鉄ビルサービスグループ(以下「コナミスポーツクラブら」という。)である。従って、本施設の管理運営は、現場スタッフや事務経費のみで行われているわけではなく、当然企業として管理運営している以上、本社としての経費が発生するものであり、本社経費を計上することは何ら不当とはいえない。

また、利用者の増加によりコナミスポーツクラブらの利益額が増えたからと言っても、それは、企業努力により利用者が増えたからであって結果として施設が活性化されたことである。各年度の事業報告書で報告されているコナミスポーツクラブらの利益額が減ったからといって、高石市に損害が生じるわけでもないし、各年度の事業報告書で報告される利益額が増えたからといっても、高石市に利益が生じるわけでもないのである。このことは、まさに指定管理制度の成果であると考えられる。

住民監査請求書添付の事実証明書①の基本協定書第35条で規定している市への還元の対象は、「利用料金収入」の額(いわば売上の額)であって、収入から経費を控除した利益の額が対象になっているわけではないので、各年度の事業報告書で報告される利益額が増えたことにより、市への還元額が増えるという関係にはない。本社経費そのものは指定管理料及び市への還元金に影響するものではないのである。

さらに、平成27年度の指定管理料の額を決定する際には、平成22年度から平成26年度までの間のコナミスポーツクラブらの収益額等を考慮し、

市は、コナミススポーツクラブらに対し、指定管理料について協議した。

しかし、これは基本協定書第30条に基づく事情変更による申出ではなく、年度協定の更新に際して任意に協議し、還元の対象となる基準額が変更となったものであり、請求人の指摘により基準額を変更したのではない。

4. 自主事業にかかる利用料について

住民監査請求書添付の事実証明書①の基本協定書第35条では、「乙（コナミススポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループ）は、年度協定に定める利用料金収入想定額を超えたときは、超えた部分に100分の20を乗じて得た額を甲に還元する」と定めている。同条の「利用料金収入」には、自主事業の参加費は含まれていない。これは、基本協定書第31条1項で、「利用料金」を条例別表第2ふれあい健康増進センター利用料金表に定める額の範囲内において定めるものとする」と規定し、他方で、同条第2項で、乙が実施する「自主事業の参加費」等を、乙があらかじめ甲の承諾を得て別に定めるものとする」と規定しており、「利用料金」と「自主事業の参加費」を区別していることから明らかである。また、基本協定書第32条でも、「利用料金」と「自主事業にかかる収入」を区別して記載しており、「自主事業に係る収入」は、「利用料金」には含まれない。このように、高石市とコナミススポーツクラブらとの間では、自主事業の参加費は、基本協定書第35条で還元の対象とする「利用料金」には含まれないという合意をしており、現在まで実際にそのような前提で事業を実施している。

5. 平成28年度以降の自主事業収入からの還元について

本施設についての平成28年度以降の新たな指定管理者の募集に当たり、コナミススポーツクラブらからは、高石市への還元の対象について、「現在（平成27年度まで）は、通常の施設利用料金のみを対象にしていますが、次期指定期間は、指定管理者が自主事業を実施した場合の施設利用料も含め、還付の対象とします。」（括弧書きは当方の挿入）という提示を受けた。

この提示を受けて、平成28年度からの新たな基本協定では、第34条で「利用料金収入『等』の還元」という見出しで、「利用料金収入『及び自主事業等に係る収入』」を還元の対象とした。また、平成28年度の年度協定の第8条でも、自主事業等に係る収入も還元の対象とした。

このように、平成28年度以降は、自主事業収入も還元の対象となっているのは、新たにその旨の基本協定を締結したからである。当然、平成28年度以降に自主事業収入が還元の対象となっているからといって、平成27年度以前も自主事業収入が還元の対象となるということにはならない。平成28年度事業計画書に記載された還元金3,048,000円は、平成28年度以降の還元金についてコナミススポーツクラブらが試算したものであり、平成27年度以前の還元金を算出したものではない。

6. 指定管理料の見直しについて

指定管理料は、以下の経過により決定したものである。

平成 22 年 4 月に「高石市立ふれあいゾーン複合センター指定管理者募集要項」を高石市が明らかにし、本施設の指定管理者を募集した。これに対し、コナミススポーツクラブらを含む 3 団体から応募があった。コナミススポーツクラブらからは、指定管理料は、平成 22 年度は 5,390 万円、平成 23 年度から平成 27 年度までは 1 年当たり各 8,950 万円と提示されていた。

応募した 3 団体からのプレゼンテーション及びヒアリングを経て、高石市立ふれあいゾーン複合センター指定管理者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）で審議した結果、コナミススポーツクラブらを指定管理者候補者とするという答申が選定委員会から高石市長に対してなされた。それを受けて、平成 22 年 6 月の市議会において、同月 14 日に、市議会の福祉土木委員会でコナミススポーツクラブらを本施設の指定管理者とする議決がなされたが、その際にはコナミススポーツクラブらに支払う指定管理料が、平成 22 年度は 5,390 万円、平成 23 年度から平成 27 年度までは各 8,950 万円であることが市当局から説明されている。そして、平成 22 年 6 月 17 日に市議会本会議でコナミススポーツクラブらを本施設の指定管理者とする議決が全会一致でなされ、コナミススポーツクラブらが指定管理者として指定された。

その後、同年 7 月 23 日に、高石市・コナミススポーツクラブら間で基本協定書及び平成 22 年度協定書が締結された。この平成 22 年度協定書の第 5 条第 1 項で、指定管理料は 5,390 万円と規定された。同様に、指定管理料は、平成 23 年度～平成 25 年度が 8,950 万円、平成 26 年度及び平成 27 年度が 9,205 万 7 千円（消費税が 5%から 8%に上がったため）と各年度協定書で定められた。

このように、高石市は本施設の指定管理者を公募し、コナミススポーツクラブらからは、指定管理料を「平成 22 年度は 5,390 万円、平成 23 年度から平成 27 年度までは年間各 8,950 万円」とする提案がなされ、それを前提に、選定委員会はコナミススポーツクラブらを指定管理者候補者として答申し、市議会はコナミススポーツクラブらを指定管理者として議決して、高石市はコナミススポーツクラブらを指定管理者として指定したのである。指定管理料の金額は、公募手続きを経て、市議会の議決を得た上で高石市・コナミススポーツクラブらで合意した額であり、容易に変更することができるものではない。

そして、基本協定書第 30 条は、指定期間中に「賃金水準、物価水準の著しい変動、その他のやむを得ない事由により当初合意された指定管理料が不適当となったと認めるときは」、指定管理料の変更を申し出ることができると規定されている。

しかし、平成 22 年 9 月から平成 28 年 3 月までの基本協定書の指定期間

中（基本協定書第6条第1項）、消費税の増加という理由以外に、基本協定書第30条に規定する理由は見当たらなかったことから、指定管理料の見直しは行わなかったのである。

指定管理者制度とは、多様なニーズに効果的、効率的に対応するため、民間の能力やノウハウを活用し、公の施設の管理を行わせるものである。仮に経営努力によってあげた利益の大きさにより指定管理料を見直すならば、指定管理制度の趣旨である民間活力の促進を著しく阻害し、サービス向上にも影響を及ぼすこととなる。

なお、指定管理料の変更については、基本協定書第30条で規定しており、利益をあげていることのみをもって、指定管理料を変更する理由とはならず、地方自治法第2条第14項に違反するものではない。

7. 平成28年度は新たに基本協定を結び直したこと

請求人らは、平成28年度の協定で、指定管理料が9,205万7千円（平成27年度）から7,650万円に変更されたことを指摘し、平成27年度までの指定管理料を減額させることが可能であったと主張する。

しかし、平成22年7月23日に締結した基本協定書の指定期間は平成22年9月1日から平成28年3月31日までであり、平成28年度以降は新たな基本協定が締結されている。

平成27年9月、高石市は新たに平成28年度以降の本施設の指定管理者を募集した。この募集時には、本施設での従前の指定管理者の収益状況等を踏まえ、指定管理料は年額7,850万円を上限とした。これに対し、コナミスポーツクラブらを含む2団体から応募がなされた。コナミスポーツクラブらからの指定管理料の提示額は、年額7,650万円であった。

高石市は、審査手続きを経て、結果的に、平成28年度以降の5年間もコナミスポーツクラブら为本施設の指定管理者として指定した。そして、平成28年3月30日に平成28年度以降の基本協定書を締結したのである。

このように平成28年度に指定管理料の額が下がったのは、平成27年度までの基本協定の期間が満了し、新たな募集手続きを経て、コナミスポーツクラブらと新たに基本協定を締結したからである。平成28年度の協定で指定管理料が変更されたのは、基本協定自体が新しくなったためであって、平成27年度以前とは全く事情が異なるのである。

8. 本社経費について

本社経費に関する報告については、事業報告書の「支出の部」項目で、その他経費に含まれるものとして、報告を受けている。当初から報告がなされていなかったのではないことから、何ら違法・不当とはいえない。

また、本施設の指定管理者は、東京都に所在する株式会社コナミスポーツクラブを代表団体とするコナミスポーツ・近鉄ビルサービスグループである。従って、本施設の管理運営は、現場スタッフや事務経費のみで行わ

れているわけではなく、当然企業として管理運営している以上、本社としての経費が発生するものであり、本社経費を計上することは何ら不当とはいえない。

9. 光熱水費について

本施設の建物は、1階と2階の一部が障がい者ふれあいプラザ、2階の一部がふれあい健康増進センター、3階から7階が大阪府住宅供給公社分譲住宅からなる複合施設である。そのため、基本協定書第34条で定める指定管理料における光熱水費については、ふれあい健康増進センター、障がい者ふれあいプラザ及び住宅の共用部分の光熱水費が含まれている。

光熱水費は、ふれあい健康増進センターについては、プール、ジム、事務室、通路など、施設運営中は常時発生する経費である。大部分を占めるプールの温水についても、自主事業の実施の有無に関わらず、一般利用に供するために管理運営上最低限必要な経費であることから、基本協定書第34条において過不足金相当額を精算するものとしており、何ら違法なものではない。

第5 監査委員の判断

1. 請求人は、指定管理者が行なっている自主事業について、高石市ふれあいゾーン複合センター条例（以下「条例」という。）の規定に基づき、指定管理者に平成27年度の自主事業の利用料1,877万6,287円を納めることを求めている。その理由は、有料の施設利用者の総数に占める自主事業の利用者数の割合が50%以上を占めており、また、条例第20条でふれあい健康増進センターの使用について利用料金の納付が規定されていることと、平成28年度からの同施設の指定管理において、指定管理者が自主事業に関する利用料金を納付する仕組みに変更したことは、平成27年度までの利用料を納めないことが条例・規則に反していたことを認めたことにほかならないというものである。

ここでの論点は、自主事業に係る収入が年度協定に規定する利用料金収入に含まれるか否かという点である。

基本協定書第4条第7号では、利用料金は、「条例第20条に規定する利用料金のことをいう」と定義されている。そして、条例第20条第1項では、「前条の許可を受けた者（以下この章において「使用者」という。）は、使用許可の際にふれあい健康増進センターの利用にかかる料金（以下「利用料金」という。）を納付しなければならない」と規定されている。

一方、自主事業の参加費等は、指定管理者があらかじめ市長の承認を得て別に定めることが、基本協定書第31条第2項において規定され、また、同協定書第32条において、指定施設に係る利用料金及び自主事業に係る収入は指定管理者の収入とすることが規定されている。ここで利用料金と自主事業に係る収入とを区別して規定していることから、自主事業に係る収

入は利用料金には含まれないものと解釈でき、条例も一般的な施設利用者を想定して利用料金の規定を置いているものと考えられる。

これについては、指定管理者制度導入前、すなわち市直営で温水プールの水泳教室等を開催していた際の決算書には、一般利用者からの使用料収入は使用料の項目に、水泳教室等の受講者からの講習料は諸収入（雑入）の項目にそれぞれ区別して計上されていることから理解できる。そのため、指定管理者が自主事業収入を利用料金収入とは別に経理することについても不合理であるとは認められない。

さらに、自主事業の受講者を条例第 20 条に規定される利用料金を納付すべき使用者と区別する取り扱いについては、市と指定管理者とで合意していることもあり、自主事業の利用料を指定管理者が納付しなければならない理由はない。

また、本施設についての平成 28 年度以降の新たな指定管理者の募集に当たり、コナミスポーツクラブからは、高石市への還元の対象について、「現在（平成 27 年度まで）は、通常の利用料金のみを対象にしていますが、次期指定期間は、指定管理者が自主事業を実施した場合の施設利用料も含め、還付の対象とします。」という提示を受けたもので、平成 28 年度からの新たな基本協定の第 34 条で「利用料金収入『等』の還元」という見出しで、「利用料金収入『及び自主事業等に係る収入』」を還元の対象としたものである。また、平成 28 年度の年度協定の第 8 条においても、自主事業等に係る収入も還元の対象としたものである。

このように、平成 28 年度以降は、自主事業収入も還元の対象となっているのは、新たにその旨の基本協定を締結したからであり、平成 28 年度以降に自主事業収入が還元の対象となっているからといって、平成 27 年度以前も自主事業収入が還元の対象となるということにはならない。

なお、請求人は、指定管理者制度導入前の平成 20 年度よりも導入後の平成 27 年度の方が市の管理運営経費負担額が増加しており、指定管理者制度導入の効果がみられないと主張するが、平成 20 年度と平成 27 年度とでは、利用者数が大幅に増加しており、事業の内容も規模も異なっていることから、単純に比較することはできない。

特に利用者数は、平成 20 年度 70,987 名から平成 27 年度 144,861 名と大幅に増加しており、結果として、利用者 1 人当りの経費は大幅に縮減されているものである。

2. 請求人は、市長及び関係職員が、指定管理料を見直すことを怠り、市に損害を与えたことから、市長及び関係職員に対し指定管理料の平成 27 年度分と平成 28 年度の差額 11,424,679 円を賠償することを求めている。

その理由は、5 年 7 カ月で指定管理料の総額は 5 億 167 万円にもなり、指定管理者が手にした利益と本社経費を合わせれば 1 億 8,521 万円の多額になるにもかかわらず、基本協定書第 30 条による見直し・変更がなされてお

らず、地方自治法（以下「法」という。）第2条第14項の規定に違反しているというものである。また、平成28年度の指定管理料は7,650万円であり、平成27年度に比して1,142万円減額になっていること、さらに、高石市長が市財政の「ムダ遣いを許さない」という強い立場で協議すれば、平成27年度の指定管理料を減額させることは可能であったことの確たる証明になっているというものである。

しかし、指定管理料の見直しについては、基本協定書第30条の規定により、「指定期間中に賃金水準、物価水準の著しい変動、その他やむを得ない事由により当初合意された指定管理料が不相当となったと認めるとき」に双方から申し出ることができることと規定されているものであり、本件については見直し事由には該当しないものと考えられる。

また、平成22年7月23日に締結した基本協定書の指定期間は平成22年9月1日から平成28年3月31日までであり、平成28年度以降は新たな基本協定が締結されている。高石市は平成27年9月、新たに平成28年度以降の本施設の指定管理者を従前の指定管理者の収益状況等を踏まえ、指定管理料を上限年額7,850万円とし募集したところ、コナミスポーツクラブらを含む2団体から応募がなされ、コナミスポーツクラブらから提示された指定管理料の額は、年額7,650万円であった。高石市は、審査手続きを経て、結果的に、平成28年度以降の5年間もコナミスポーツクラブらを本施設の指定管理者として指定し、平成28年3月30日に平成28年度以降の基本協定書を締結したのである。このように、平成28年度に指定管理料の額が下がったのは、平成27年度までの基本協定の期間が満了し、新たな募集手続きを経て、コナミスポーツクラブらと新たに基本協定を締結したからであり、平成28年度の協定で指定管理料が変更されたのは、基本協定自体が新しくなったためである。

また、法第2条第14項の規定については、判例上「地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制を基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量

権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和 53 年 10 月 4 日大法廷判決・民集 32 卷 7 号 1223 頁参照）。」（大阪高等裁判所平成 16 年（行コ）第 66 号平成 17 年 7 月 27 日判決）と判断されており、指定管理料については、各年度予算を市議会に上程し、審議されたうえで可決されたものであり、市長の判断がその裁量権を著しく逸脱又は濫用しているとは認められない。

さらに、指定管理者にある程度の利益が生じたとしても、自己努力による利益は原則として吸い上げないような取扱いにすることが、指定管理者の経営努力へのインセンティブ（動機付け）となり、また制度の趣旨にも合致するものと考えられる。

以上のことから、市長及び関係職員に対して指定管理料の平成 27 年度分と平成 28 年度の差額の賠償を求めることには理由がない。

3. 請求人は、指定管理者が本社経費をその他経費と偽り、高石市を騙し詐取した金額は 5 年 7 ヶ月で 6,922 万 9,181 円になり、平成 27 年度においては、1,209 万 5,954 円になり、この金額を指定管理者から高石市に返還させることを求めていると同時に、その違法・不当な行為を見抜けなかった市長及び関係職員に対して平成 27 年度の本社経費の 1,209 万 5,954 円の賠償を求めている。

前回の監査請求の際に指定管理者から事情聴取したところ、本社経費（指定管理者の運営明細書では「本社費」と記載されている。）とは、本社に係る管理運営経費（該当施設を含む全社の運営に対して発生した費用で、特定の事業所とは直接関係のない経費を含む。）を事業部門が一定の基準により負担するもので会社経理上一般的に認められているものであり、会社状況に大きな変更が生じた際等、すべての施設に係る本社比率を変更されており、直近では平成 27 年度上期に本社機能のスリム化を図り本社費が減少したことにより、平成 27 年度上期 7.3%、下期 6.3%に変更となっている。

また、本社経費がその他経費という項目の中に含まれていることは事業報告の際に指定管理者から市に説明されており、さらに、本件において本社経費そのものは指定管理料及び市への還元金に影響するものではないため、本社経費の存在によって市が損害を被ったとは認められない。

したがって、指定管理者から高石市に平成 27 年度の本社経費を返還させること、及び市長及び関係職員に対して平成 27 年度の本社経費の賠償を求めることには理由がない。

4. 請求人は、自主事業による施設使用率が 50%以上を占めているにもかかわらず、光熱水費の全額を指定管理料に含み、基本協定書第 34 条で精算することまで規定していることが、地方財政法第 4 条第 1 項の規定に照らして違法であるため、そのような違法な基本協定を締結した市長及び関係職員に対してその損害、平成 27 年度の光熱水費 3,186 万 7,679 円に自主事業

の利用者の割合 52.8%を乗じた額 1,682 万 6,135 円を補填するための必要な措置を求めている。また、使用料に関する規定は、法第 225 条にあり、その逐条解説によれば、「使用料は、・・・公の施設の維持管理費又は減価償却費に当てられるべきである」との見解が示されていることから、施設利用料が未納の上に、光熱水費の負担をしていないことは、違法、不当な行為であるので、1,682 万 6,135 円を指定管理者から市に支払わせることを求めている。

しかし、自主事業による施設使用率が全体の 50%以上を占めているとしても、当該施設の光熱水費は施設管理経費の一部であり、施設管理経費全体が主に指定管理料及び料金収入等で賄われるという収支の構図は、指定管理者制度が一般的に予定しているものであり、指定管理者が光熱水費を負担していないことが市に損害を与えたことになるとは認められない。

したがって、指定管理者から市に光熱水費 1,682 万 6,135 円を支払わせることには理由がない。

また、地方財政法第 4 条第 1 項の規定については、先記 2. で述べた法第 2 条第 14 項と同様に解釈され、基本協定書の規定との関連については、指定管理料の予算が市議会の審議を経て決定されていることから、基本協定書に関する市長の判断がその裁量権を著しく逸脱又は濫用しているとは認められない。加えて、前記の如く指定管理者に光熱水費を負担させなければならないことに理由がないことから、基本協定書第 34 条の規定が違法であるとは認められない。

したがって、基本協定を締結した市長及び関係職員に対してその損害を補填するための必要な措置を求めることには理由がない。

第 6 監査の結果

1. 結論

請求人の主張にはいずれも理由がなく、措置の必要を認めない。

2. 要望

指定管理者制度の運用について、市及び指定管理者双方とも基本協定書や年度協定書の規定等を遵守し、事務手続き等において遺漏ないよう徹底することを強く要望する。

以 上