

高石監査第 141 号
平成 28 年 2 月 8 日

請求人（代表者）
（ 省 略 ） 様
外 12 名

高石市監査委員 辻 美 紀
同 永 山 誠

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 27 年 10 月 30 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27年10月30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26年度決算額をみると、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、指定管理者制度導入の効果がみられない。

(2) 一方、指定管理者は、平成22年度から平成26年度までに8,438万円の利益を計上し、さらに、本社経費を合算すれば、1億4,151万円にもなる。しかし、高石市への還元金は、この5年間0円であり、本施設関連の改修工事等関連の負担等は、全額市民の税金である。

(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。

したがって、これまでの高石市と市民の被った損害を補填し、今後の適正な管理・運営を確保することが必要である。

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（以下「条例」という。）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、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。

したがって、監査委員に対し、条例第20条の規定に基づき、指定管理者に自主事業の利用料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

られており、基本協定書第 29 条第 2 項では、指定管理料の額は年度協定で定めるとされているが、指定管理者がどれだけ利益を計上してもこれまで一切の見直しがなされていない。指定管理料の変更については、基本協定書第 30 条において規定されているのであるから、見直し・変更がなされていないことは、市長及び平成 22 年度 阿児副市長、福村部長、中尾理事、浅井次長、平成 23 年度 阿児副市長、福村部長、鶴田次長、平成 24 年度 芝原副市長、福村部長、鶴田次長、平成 25 年度 芝原副市長、浅井部長、鶴田次長、平成 26 年度 大西副市長、宮下部長、池治次長（以下「関係職員」という。）の怠慢である。また、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。

指定管理者制度の導入に際しての指定管理者選定基準の一つとして、管理経費の縮減が図られることが高石市公の施設の指定管理者の指定手続等に関する条例第 4 条第 4 号に規定されているが、本件指定管理者制度導入前後の管理経費を比較すると、導入後の経費が年間 2,513 万円多くなっている。そのため、平成 26 年度においては、収支差額 2,530 万円の半額分 1,265 万円と本社経費全額 1,326 万円の合計額 2,591 万円を高石市に返納させることで管理経費の縮減が達成できるものである。

したがって、監査委員に対し、市長及び関係職員に市が被った損害（各年度の収支差額の半額と本社経費の全額）を賠償させることについて必要な措置を求める。

- (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、この本社経費については基本協定書で協定されておらず、指定管理者がその他経費と偽り、利益を隠蔽する意図をもって市を騙した経理操作であり、市に損害を与えた不法行為である。

したがって、監査委員に対し、不当な利益を隠蔽した本社経費の全額 57,133,227 円を指定管理者から市に支払わせることについて必要な措置を求める。また、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その間の損害（本社経費の全額 57,133,227 円）を賠償させることについて必要な措置を求める。

さらに、指定管理者であるコナミ本社の会計・経理を監査し、本社経費の実態とこれまで何回も事業報告書が訂正されてきたことの原因究明を求める。

- (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、必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないことを地方公共団体に求めている地方自治法第 4 条第 1 項の規定にも反するもので、違法である。また、自主

事業参加者には市外の住民も多数加わっており、その全額を高石市民の税金で負担させている現状は、大変問題である。

したがって、監査委員に対し、指定管理者に適正な光熱水費の負担分 87,673,060 円を市に返還させることについて必要な措置を求める。また、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 87,673,060 円を補填することについて必要な措置を求める。

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 27 年 12 月 18 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 28 年 1 月 14 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 保健医療課

3. 監査にあたり事情を聴取した者

保健福祉部長 保健福祉部理事 保健医療課長 保健医療課長代理
ふれあいゾーン複合センター館長 指定管理者

第 4 監査対象部局の説明（要旨）

1. 管理経費の考え方について

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 26 年度とでは、事業の内容も規模も異なっており、単純に比較することはできないが、実質的な管理経費について比較すると次のようになる。

平成 20 年度

【歳入】 (円)

婦人文化センター使用料	1,009,770
温水プール使用料	7,633,220
温水プール水泳教室講習料	19,849,500
婦人文化センター講座講習料	6,388,400
ふれあいゾーン複合センター光熱水費弁償金	2,892,000
合 計	37,772,890

【歳出】 (円)

ふれあいゾーン複合センター費	118,247,817
婦人文化センター費	7,702,549
温水プール管理費	28,821,353
障がい者福祉センター費	10,529,344
合 計	165,301,063

収支差額 △127,528,173 円

平成 26 年度

【歳入】 (円)

障がい者ふれあいプラザ使用料	185,400
ふれあいゾーン複合センター光熱水費弁償金	3,879,000
ふれあい健康増進センター光熱水費弁償金	227,456
合 計	4,291,856

【歳出】 (円)

ふれあいゾーン複合センター費 (注 1)	38,262,873
障がい者ふれあいプラザ費	11,869,978
ふれあい健康増進センター費 (指定管理料)	92,083,316
合 計	142,216,167

(注 1) 施設改修工事請負費等臨時的経費を除く。

収支差額 △137,924,311 円

ただし、光熱水費については平成 20 年度は 30,714,841 円であったが、その後電気料金単価の上昇等もあり、平成 26 年度は 36,026,316 円となっている。また、平成 26 年度の指定管理料には、従前の婦人文化センター会議室をジム・スタジオに改修した費用及びトレーニング機器等のリース料合計 8,042,000 円が含まれている。さらに、平成 26 年度からの消費税率引き上げにより、指定管理料が 1,557,000 円増加している。

これらの要因を除いた実質的な管理経費は、

平成 20 年度 96,813,332 円 (127,528,173 円－30,714,841 円)

平成 26 年度 92,298,995 円

(137,924,311 円－8,042,000 円－36,026,316 円－1,557,000 円)

であり、指定管理者制度導入後の平成 26 年度の方が、4,514,337 円減少している。

また、利用者は、平成 20 年度の 91,274 名に対し、平成 26 年度は 130,267 名と 1.4 倍以上の大幅な増加となっており、利用者 1 人当りの経費も大幅に縮減されている。

2. 自主事業にかかる利用料について

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「協定書」という。）第 35 条では、「乙（コナミスポーツ&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、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 2 項で、乙が実施する「自主事業の参加費」等は、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、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、「自主事業にかかる収入」は、「利用料金」には含まれない。このように、高石市とコナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループとの間では、自主事業の参加費は、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。

3. 指定管理料の見直しについて

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ことをするならば、指定管理者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、協定書第 30 条で「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相当となったと認めるとき」に申し出ることができると規定しており、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。

4. 本社経費について

本社経費に関する報告については、平成 22 年度から平成 24 年度までは事業報告書の「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&ライフを代表団体とするコナミスポーツ&ライフ・近鉄ビルサービスグループである。したがって、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。

5. 事業報告書について

平成 25 年度の事業報告書については、平成 27 年 11 月 18 日付で訂正の事業報告書が提出されている。また、各年度の事業報告書の訂正については、指定管理者から、担当者の異動等による引継ぎ漏れによるものと報告を受けており、また、今後、確認体制を明確化するとともに、複数人による確認作業を行うなど対応をする旨、併せて報告を受けている。

なお、本市においても、複数の職員による事業報告書等の内容確認を徹底するなど管理体制の強化に努めているところである。

6. 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、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、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、利用料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各年度 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から、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。

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。

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26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、実質的な管理運営経費の比較では、制度導入後の平成26年度の方が経費縮減が図られていることが認められた。

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各年度の収支差額の半額と本社経費の全額を賠償することを求めている。

その理由は、指定管理者の利益が4年7カ月で8,438万円にもなり、本社経費を加えれば1億4,151万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から、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」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、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各年度の収支差額の半額と本社経費の全額（57,133,227 円）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、利益を隠蔽し、高石市を騙し損害を与えたとして、指定管理者が得た不当な利益 57,133,227 円を市に支払わせることを求めている。また、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各年度の本社経費の全額の賠償を求めている。さらに、指定管理者であるコナミ本社の会計・経理を監査し、本社経費の実態とこれまで何回も「事業報告書」を訂正してきたことの原因究明を求めている。

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、その金額の算定等は適正に行なわれているものと認められた。

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、指定管理者から市に 57,133,227 円を支払わせること、及び市長及び関係職員に対して各年度の本社経費の全額の賠償を求めることには理由がない。

なお、指定管理者が本社経費について「その他経費と偽ったか」、「利益を隠蔽したか」、「市を騙したか」という諸点については、そもそも監査にはなじまないものである。

また、指定管理者が事業報告書を何回も訂正したことの原因究明についても監査にはなじまないものである。

4. 請求人は、市外住民も参加している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、指定管理者が適正な光熱水費を支払わず、市に損害を与えたため、光熱水費 87,673,060 円を指定管理者から市に支払わせることを求めている。また、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を補填するための必要な措置を求めている。

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 87,673,060 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再確認するとともに、事務手続き等に遺漏のないよう十分留意していただきたい。

以上