

篠 監 公 表 第 1 号
平成 24 年 9 月 7 日

篠山市監査委員 畑 利 清

篠山市監査委員 林 茂

篠山市職員措置請求に係る監査結果の公表について

地方自治法第242条第1項の規定により平成24年7月12日に提出のあった篠山市職員措置請求書について、同条第4項の規定に基づき実施した監査の結果を公表します。

篠山市職員措置請求に係る監査結果

(平成24年7月12日提出分)

平成24年9月

篠山市監査委員

篠山市職員措置請求に係る監査結果

第1 請求の受理

1 請求の受付

平成24年7月12日に下記の者から地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。)第242条第1項の規定に基づく篠山市職員措置請求書の提出があった。

請求人

住 所 兵庫県篠山市* * * * *

氏 名 * * * * *

2 請求の概要

(1) 請求の要旨

篠山市長及び決裁者は、行政財産を不当に安く使用させている。

不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実がある。

この違法行為による使用料の安価な請求は、財務会計上、不当である。

市は平成23年4月より篠山市立篠山市民センター(以下「市民センター」という。)内の談話コーナーを、一般社団法人ノオト(以下「ノオト」という。)に喫茶店運営のために使用を許可している。一般社団法人は、設立時社員が2人以上いれば設立できる公益性の低い法人である。

その法人に対して、賃貸料は月額3,000円である。

「施設の利用促進と利用者の利便性向上のために、光熱水費相当をもって使用料とし、月額3,000円とする」としている。

本来、光熱水費は賃貸をした場合は借り主が負担すべきものであり、それを公金から支出するようにした使用料は不当な行為である。

この許可は、行政財産の不当な使用許可と言わざるを得ない。

喫茶店としての使用許可であることから使用料ではなく室料として市場価格で賃貸料を徴収し市は増収を図るべきである。

情報公開によって知り得た当該喫茶店の年間売上は2,888,726円である。月額24万円余の売上を上げている。

一般的な喫茶店の経営では、必要経費は30%といわれている。それに人件費を月額10万円加えても十分な利益を確保している。

市長及び決裁者は、市民の共有財産を不当に、ただ同然の費用で貸している。毎月の賃貸料を3万円は十分に支払える。よって月額3,000円の使用料とした使用許可は不当かつ無知な許可である。

もって篠山市長酒井隆明及び使用許可手続きの担当者は、篠山市行政財産使用料条例(平成11年条例第63号。以下「使用料条例」という。)第6条第1項第3号の不当解釈による使用料によって損失を与えた。

喫茶店の経営が施設の利用促進につながるとは思えない。「利用者の利便性」を考えているとは思えない。

市民の共有財産を利用したノオトの増収に荷担している。

条例を身勝手に解釈している。

ノオトに対し、行政財産を不当に安く使用させた損失分36万円の返還をすると共に使用料を月額3万円に、光熱水費は別途に利用した金額を直接支払うように、改定するよう勧告されたい。

今後は、適正な賃料での契約に変更すべきである。

公益性の低い法人に対する、不当な優遇といわざるを得ない。

(2) 事実を証する書面

ア. 使用許可申請書

イ. 使用許可書

ウ. 市民センター平面図

エ. 「クリエイティブカフェ売上」と称する月別一覧表

3 請求の要件審査

本件措置請求は、自治法第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、平成24年7月18日付けでこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象とした事項

措置請求書に記載されている事項及び請求人陳述の内容等を勘案し、本請求の趣旨を次のように解して監査対象とし、項目(1)から(3)が「不当な公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に該当するか否かについて、監査を実施した。

(1) 請求要旨並びに使用許可書に記載されている、「施設の利用促進と利用者の利便性向上のために、光熱水費相当をもって使用料とし、月額3,000円」とすることについて

(2) 請求人が主張する、使用料ではなく室料として市場価格で賃貸料を徴収し市は増収を図るべきとすることについて

(3) 請求人が主張する、使用料条例第6条第1項第3号の解釈の不当性について

2 監査の対象としなかった事項及びその理由

(1) 監査の対象としなかった事項

次の件については、監査の対象事項としなかった。

ア 請求人陳述の際の、カフェ運営人件費が緊急雇用関連の助成金が投入されているかも知れないという趣旨の陳述

(2) 監査の対象としなかった理由

上記(1)アについて、措置請求は、財務会計上の行為等が違法又は不当と推定されるよう個別的、具体的にその理由及び事実を摘示する必要があるところ、本件措置請求に関する請求内容、事実を証する書面及び追加証拠のいずれからも、当該陳述内容を裏付けるだけの理由及び事実を得ることができないため。

3 監査対象部局

農都創造部商工観光課

4 関係職員陳述

監査対象部局から関係書類の提出を求め、平成24年8月6日に農都創造部商工観光課の関係職員から陳述の聴取をした。

5 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成24年8月10日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

なお、新たな証拠（追加証拠）として、下記の文書が提出された。

ア. クリエイティブカフェ決算報告書

イ. 情報公開決定通知書(請求人に対しノオトが発した書面)

ウ. 文書不存在決定通知書(請求人に対しノオトが発した書面)

エ. 請求人宅の水道、電気等のお知らせ(いわゆる検針票)

オ. 「平成23年度クリエイティブ・カフェ」と称する提供品目毎月別収入額

カ. 市所管課の使用許可に対する起案及び決裁書類(添付資料として、使用許可申請書、篠山市民センター内カフェ運営企画書及び収支試算)

第3 監査の結果

監査の結果、請求人の主張にはいずれも理由がないものと認められた。

したがって、本件措置請求についてはこれを棄却する。

以下、事実関係の確認、監査委員の判断について述べることとする。

(1) 事実関係の確認

今回実施した関係職員陳述等により次のとおり事実関係を確認した。

- ア. 平成22年4月1日からノオトを市民センターの指定管理者に指定している。
- イ. クリエイティブカフェ(以下「カフェ」という。)の開設日は平成22年10月20日である。
- ウ. 市民センターの管理に関する基本協定書(以下「基本協定書」という。)には、カフェとして利用している、談話コーナーも管理物件とされている。
- エ. 指定管理者としての事業報告書によれば、カフェは自主事業に分類されている。
- オ. 事実を証する書面イの月額3,000円の徴収の取り扱いは、平成24年度を例にとると、年度当初に12ヶ月分が一括請求され、平成24年4月23日に収入されている。
- カ. 基本協定書別紙の用語の定義によれば、自主事業は、基本協定において規定する本業務以外の業務で、指定管理者が自己の責任と費用において実施する業務とされている。
- キ. 使用許可申請及び同許可共に使用物件は談話コーナーである。
- ク. 市民センターの設置及び管理に関する条例(平成14年条例第38号。以下「設管条例」という。)によると、談話コーナーは利用者に対する使用料徴収の対象とはなっていない。
- ケ. 談話コーナー内の厨房等の設備は、市民センター建設時から有していた。

(2) 監査委員の判断

本件について、次のとおり監査委員の判断を述べる。

請求人は、本件のカフェ運営に関する行政財産の使用許可に対し、公益性の低い法人とするノオトに使用許可を発し、その使用料を、「施設の利用促進と利用者の利便性向上のために、光熱水費相当をもって使用料とし、月額3,000円」としていることが、使用料条例第6条第1項第3号の不当解釈に当たり、市に損失を与えており、使用料は利用形態からすれば、室料として市場価格で賃貸料を徴収し市は増収を図るべきと主張しており、このことが、不当な公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実であると主張しているので、この点について判断する。

判断(1)

市は談話コーナーを含む市民センターの管理に関して、ノオトを指定管理者に指定して、基本協定等を締結し、市民センターの管理を行わせている。

平成23年4月1日締結の基本協定書第45条（平成22年4月1日締結の基本協定書で

は第41条、以下同様。)第1項では、本業務の範囲外の業務として、自主事業を実施することができる」とされている。

当局によると、談話コーナーでの喫茶店運営は、指定管理者であるノオトから自主事業として、施設の利用促進と利用者の利便性向上のために行いたいということであった。

指定管理者の自主事業であれば、基本協定書の同条第2項により、自主事業を実施する場合には、市に対して業務計画書を提出し、必要に応じて協議し市長の承諾を受けなければならないとされている。

この点についての見解を求めたところ、指定管理者から喫茶店という自主事業を運営するにあたり提案を受けた市は、一連の手続きとして、事実を証する書面イの許可書で喫茶店運営、すなわち本件カフェ運営を承諾したということであった。

あわせて、カフェ運営を自主事業とする妥当性には、基本協定書の管理物件範囲に、当該カフェが運営されている談話コーナーも含まれていること及び市民センター設置目的でもある、交流の拠点とする役割にも反しないことなどをあげている。

なお、篠山市公の施設の指定管理者の指定手続等に関する条例(平成16年条例第35号)第6条に基づく事業報告書には、それらの主張を裏付ける材料として、カフェ運営が自主事業と位置づけられていることが明記されていた。

これらのことから、その承諾の手法が事実を証する書面イのとおり許可書という表記となっはいるが、目的に喫茶店運営であることを明記した上での許可である以上、承諾の意思は働いていると判断するとともに、自主事業とする先述の妥当性も一定の評価は出来るところである。

一方、請求人は喫茶店の経営が施設の利用促進につながるとは思えず、かつ、利用者の利便性を考えているとは思えない。市民の共有財産を利用したノオトの増収に荷担していると主張している。

確かに談話コーナーにカフェがあることで、どの程度市民センターの利用促進が図られたかを客観的に把握することは難しいが、事実を証する書面エなどを確認すると、毎月ある程度の売上げが計上されていることから見て、少なくとも、一定の利用者数があり、利便性の向上については効果があると判断でき、事実、請求人も陳述の際、カフェの必要性には一定の理解を示されていたと考える。

次に判断を要する点として、談話コーナーを使用し、自主事業としてのカフェ運営をすることについて、指定管理者であるノオトに対し使用料条例に基づく使用許可申請をさせ、使用許可をする必要がなかったかという点である。

この点、当局は事実を証する書面イは、あくまでも自主事業の承諾の意思を示したものであり、また、市民センター建設当初から、談話コーナーに厨房等飲食

店を行うことを目的として、最低限必要な設備が設置されていることから、談話コーナーで飲食店運営がなされることが、当然予想されることである。したがって、カフェ運営については、設管条例による市民センター設置目的に合致するものであるとした。

これら当局の主張する根拠から導きだされている指定管理者による管理の範疇との見解については、基本協定書の管理物件範囲に、当該カフェが運営されている談話コーナーも含まれていることからすれば、この見解も一定の理解はできる。

つまり、公の施設を管理する、指定管理者がその管理物件上で、自主事業を実施することは、行政財産の有効活用と言える。

したがって、指定管理者の管理の範囲内で、基本協定書に基づく自主事業であるならば、請求人が主張する、使用料条例第6条第1項第3号の不当解釈にあたらない。

しかし、使用許可書に使用料条例を基に光熱水費相当として、使用料を徴収する記載は誤りであるが、談話コーナーは、設管条例から公の秩序を乱すなど一定の制限を除けば、オープンスペースとして、誰もが自由に使用できることから、後述の疑問点はあるものの、占有することによる使用料の徴収という概念は発生せず、市に損害が発生しているとは言えない。

判断(2)

事実を証する書面イに記載の月額3,000円について当局に見解を求めたところ、カフェ運営に伴う、光熱水費相当の経費負担であるとのことであった。

判断(1)において、カフェ運営が自主事業であることは是としたところであるが、自主事業であるならば、指定管理者の責任と費用において実施しなければならず、そのことは基本協定書別紙の用語の定義上で明確に記載されている。

したがって、カフェ運営に伴う経費が指定管理者で賄われているかが問題となる。経費には種々のものがあるが、トイレや防犯設備等共用経費まで、自主事業による経費とする必要はないと判断する。そのため、経費負担相当分は本来実費相当額の負担を求めることが、もっとも一般的かつ客観的であると考え。つまり、ここでいう経費負担相当分は光熱水費である。

その算出は、電気、水道等の子メーターがあれば正確な額を算出することが可能であるが、施設によっては、必ずしも子メーターが設置されているとは限らず、当該施設においても、子メーターは設置されていない。しかしながら、設置されていないことで管理が出来ていないということにはならない。

なお、例えば行政処分であるところの目的外使用許可に伴う使用料と異なり、経費負担相当分は、私法上の契約行為という側面もあると言える。すなわち、経費負担相当分は、双方の意思表示の合致により成立するものである。

したがって、経費負担相当分を求める場合は、何らかの方法で算定する必要があるが、条例及び規則などで具体的な算定式が設けられているものではないので、合理的かつ妥当な方法で算出した額とすることになる。

その額は、関係職員の陳述等によると、平成22年10月のカフェ運営の開設にあたり、事業の公益性に配慮した上で、平成22年度の市民センター光熱水費見積額及びその後は実績額等も加味した額を基数とし、面積及び営業日数割合によって按分することとし、その面積は談話コーナー内でカフェ運営に伴い増大するであろう光熱水費の発生源である厨房部分とし、計算をしたとのことである。

一方、市民センター開設後の一時期に福祉団体による職業訓練等の目的で喫茶店運営がされていた際の、光熱水費等も参考にしつつ、総合的に判断した結果、導き出された額の月額3,000円をもって、自主事業を行うノオトと合意が図られたものである。

このことは、請求人が陳述の際に主張された、前例踏襲主義であるとの批判につながり兼ねない点でもあり、なおかつ、その談話コーナーでノオトがカフェを運営するまでは、市民センター利用者が自由にその場を利用できていたところ、現在もその方針は変わらないとしながらも、現実としては、カフェ利用者以外が自由に立ち入ることができる環境とは言い難いことなどを考えれば、厨房部分のみで経費負担額を計算する手法は、一般的な感覚からすれば甚だ、疑問が残る。

しかし、先に記載のとおり、正確な経費負担額の算定は現時点では不可能であり、また、市長の経費負担額の積算において一定の根拠が示されている以上、月額3,000円の経費負担額によって、市に損害が発生しているという確証を得るには至らない。

したがって、不当であるとまでは言えない。

なお、請求人が提出した、追加証拠エの請求人宅の電気、水道等のいわゆる検針票に記載の金額や、追加証拠カのカフェ企画書内の光熱水費試算額は、算出根拠となりうるものの、どのような算出根拠を採るかは、市長の裁量の範囲内であり、採用した算出根拠に一定の合理的かつ妥当性があるならば、裁量権の逸脱濫用にはあたらない。

判断(3)

請求人はカフェの年間売上を示した上で、十分な利益を確保しているとし、ただ同然の不当に安い取り扱いがなされていると主張し、さらに、公益性の低い法人に対する不当な優遇であると主張する。

この点、先述のとおり、本件においては自主事業であり、仮に利益が出ている場合、そのことだけを理由として、根拠に基づかない経費負担の要求や、例えば自主事業の収入をもって指定管理料を安く抑えるなどの手法は、自主事業による

サービスの向上に必ずしも、有効足りえず、あわせてノオトの法人としての公益性の問題ではなく、あくまでも、経費負担分が妥当であるかが問題であることから、判断(2)のとおり、不当であるとまでは言えないとしたところである。

判断(4)

請求人は喫茶店としての使用許可であることから、使用料ではなく室料として市場価格で賃貸料を徴収すべきとも主張している。この点、行政財産は、地方公共団体の行政執行の物的手段として、行政目的の達成のために利用されるべき財産であることから、原則として貸付等が禁止されている。しかしながら、平成18年の自治法改正によって、新たに行政財産の貸付範囲等が拡大された。

なお、行政財産の貸付けは可能な限り長期安定的な利用を可能とした制度であると言えるので、使用形態によりどのような方法によるかについては、影響などを踏まえて、法律及び条例等に則り市長が判断すればよいと考えるので、現時点での取り扱いは、判断(1)のとおり妥当である。

以上のことから、ノオトに対し、行政財産を不当に安く使用させた損失分36万円の返還をすると共に使用料を月額3万円に、光熱水費は別途に利用した金額を直接支払うように、改定することを求める、とする本件措置請求には、理由がないものと判断する。

第4 要望

本件措置請求についての監査委員の判断及び監査結果は以上のとおりであるが、事実確認を行った結果、改善を要する点があったので、市長に対し次のとおり要望する。

1 市民センターは、建設当初から談話コーナーに厨房を設置したうえで、利用者の利便性を考慮し、喫茶、軽食等が出来るような営業をすることを目的に持つ施設と解するが、その談話コーナーを利用する場合の取り扱い及び使用条件が明確でないため、本件の措置請求に至ったと考えられる。

本件の措置請求に関し、報道に掲載された利益が上がれば一定額を市に還元させることや、例えば、公募等の仕組みを取り入れることが可能であるかなど、数々の検討材料があると考えるが、それらを検討する前提として、談話コーナーの使用条件などを、論理的に整理し、明確化しておくこと。

2 使用許可書中、使用料条例によっていると誤解を招く記載をするなど、事務処理上、非常に不適切である。事務処理にあたって正確性を高めること。

3 自主事業の提案を承諾するにあたっては、事業計画書を提出させ、内容を十分に検討のうえ、承諾すること。

- 4 経費負担を求めるにあたっては、指定管理者のみならず、第三者からも妥当性が担保される算定方法に基づき算出すること。
- 5 カフェの営業時間外はシャッターで閉鎖され、談話コーナーに入ることができない状態である。衛生上等の理由によりそのような取り扱いをしていることには一定の理解はするものの、現状では談話コーナーを占有しているとも考えられ、また、厨房以外に液晶ディスプレイなどが設置されていることなどから考えれば、厨房部分のみを経費負担の算出基礎面積とすることの、合理性が損なわれ兼ねないので、改善を求める。ただし、その対策のために市が多額の経費を投入することは厳に慎むこと。