

住民監査請求監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

X

2 相手方

札幌市長

3 請求書の提出日

平成 30 年 3 月 30 日

4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件請求」という。）については、本件請求書面上、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 項に規定する要件を備えているものと認められたため、請求書の提出日付けで受理した。

第2 請求の概要

1 請求の要旨

(1) 財務会計上の違法・不当な行為

札幌市長は、A 団体に対する平成 28 年度の委託料を「24,815,000 円」とし支出した（平成 28 年 4 月 1 日決定。支払日は平成 28 年 4 月 25 日、同年 7 月 25 日、同年 10 月 25 日、平成 29 年 1 月 25 日の 4 回。各回それぞれ 6,203,750 円。）が、この支出は違法または不当である。

(2) 違法・不当の理由

A 団体は協定書（B 地区センターの管理に関する協定書。平成 26 年 3 月 3 日締結。平成 27 年 3 月 31 日一部改定。）を順守せず、また、地域住民及び利用者にきちんとした説明をせずに、平成 28 年 4 月及び 5 月において、特段の合理的な理由がないにもかかわらず無料開放事業を実施しなかった。さらに、同年 6 月から 8 月に特段の合理的な理由がないにもかかわらず無料開放事業予定回数を 75% も減じた。これは、上記協定書第 17 条第 3 項に定める管理費用の支払を停止すべき事由に該当する。したがって、市長は平成 28 年度の委託料の減額支出または支出した委託料のうち相当額の返還を命じるべきであったのに、これを怠ったのは違法・不

当である。

(3) 市に生じた損害

579,000 円の不当な支出により同額の損害が生じている。

(4) 求める措置

当該金額が返還されるよう措置を講ずることを求める。

2 請求の具体的な理由

本件請求にかかる請求書、追加提出資料、請求人の陳述及び追加で提出された『住民監査請求に対する弁明及び意見』に対する疑問及び意見について」（以下「追加意見書」という。）の全趣旨を踏まえると請求人の主張する違法・不当の具体的な理由は概ね次のとおりである。

- (1) 市長は、法第 244 条の 2 第 3 項及び札幌市区民センター条例（昭和 48 年 12 月 20 日条例第 49 号。以下「区民センター条例」という。）第 13 条第 1 項の規定に基づき、A 団体を B 地区センターの指定管理者（法第 244 条の 2 第 3 項の指定管理者をいう。以下同じ。）として、平成 26 年 4 月 1 日から平成 30 年 3 月 31 日までの間指定し、A 団体（以下「本件指定管理者」という。）との間に当該指定に伴い、平成 26 年 3 月 3 日付けで B 地区センターの管理に関する協定（以下、「本件協定」という。）を締結した。
- (2) その後、平成 27 年 3 月 31 日付けで、B 地区センターの管理業務に関する協定書の改定協定（以下「本件改定協定」という。）を締結した。
- (3) 本件協定に基づく平成 28 年度の事業年度において、本件指定管理者は協定締結時の当該地区センター管理業務等仕様書（以下、「本件仕様書」という。）の運営事業計画書中、平成 28 年度の「3 施設開放事業について」で定める計画と異なり、平成 28 年 4 月と 5 月は施設開放事業（無料）（以下「無料開放事業」という。）を行わず、同年 6 月から 8 月までは予定回数を 75 パーセント減じた回数しか実施しなかった。ところが、市は、本件協定及び本件改定協定に基づき、平成 28 年度の管理費用として、平成 28 年 4 月 25 日、同年 7 月 25 日、同年 10 月 25 日、平成 29 年 1 月 25 日にそれぞれ 6,203,750 円を支出した。
- (4) 公の施設にかかる委託料は基本的に受託にかかる費用から使用料収入等を差し引いた額となっていることから、無料開放にかかる使用料収入額は市の負担となっ

ており、平成 28 年度の市の損害額は次のとおり 579,000 円と算定される。なお、中止及び協定のリセットについて 4 月から利用者らが了解していると思われるミニバレーは算定から除く。

ア 4 月及び 5 月の全面中止にかかる費用 295,200 円

①囲碁将棋 8 回×@1,200 円×2 月 = 19,200 円

②バドミントン(2 回×@9,200 円+4 回×@11,500 円)×2 月=128,800 円

③卓球 (2 回×@9,200 円+4 回×@13,800 円)×2 月=147,200 円

イ 6 月から 8 月までの間における特段の合理的な理由のない協定の 75%削減
実施かかる額 283,800 円

①囲碁将棋 6 回×@1,200 円×3 月 = 21,600 円

②バドミントン(2 回×@9,200 円+2 回×@13,800 円)×3 月=138,000 円

③卓球 (2 回×@9,200 円+2 回×@11,500 円)×3 月=124,200 円

(6 月から理由は不明だが土曜日のバドミントンと卓球は午後と夜間を入れ替えた)

ウ 損害額 (ア+イ) 579,000 円

(5) 市長は、本件指定管理者に対し、この損害の賠償を請求すべき債権を有しているにもかかわらず、この行使を怠っているものである。

第 3 請求人の陳述等

請求人から、平成 30 年 4 月 19 日に本件地区センター等の無料開放事業に係る追加資料が提出され、同年 4 月 24 日には請求人の陳述の聴取を行った。

陳述の際、請求人は監査委員からの質問に対し、本件請求書中に記載された本件指定管理者に対する平成 28 年度の委託料の支出を市が行った日付について、札幌市情報公開条例（平成 11 年 12 月 14 日条例第 41 号。以下「情報公開条例」という。）に基づく情報公開請求により公開された文書をもって把握したこと、また、公開を受けた日付については定かに覚えていないが、今年に入ってからか、去年の暮れかぐらいであったと思うという旨を述べた。

さらに、この文書の公開を受けたのち、本件請求を平成 30 年 3 月 30 日に行った事情については、ちょっと他にすることがあり、それを終わらせてから本件請求をしようと思っていたこと、本件は委託契約に関するものであることから、平成 30 年 3 月

31日までに住民監査請求を行えばよいと考えていた旨を述べた。

また、請求人から、平成30年5月10日に追加意見書が提出された。

この中で請求人は、指定管理者への委託料については、年4回の概算払いになっているが、最後の概算払い後は業務履行について管理監督指導を行わなくて良いものではない。逆に年間を通じて業務執行がどうであったかを確認し、場合によっては、委託料の返還を行うべきであり、制度上は翌年度の支払いの減額も可能であるとし、さらに、公の施設の指定管理者は、裁量権があるからといって、何でも恣意的に行えるものではなく、地域住民にきちんと説明できなくてはならない、また、指定管理者を管理監督する行政機関はそのことをきちんと指定管理者に指導する責務がある等の主張をした。

第4 所管部からの関係書類の提出及び事情聴取

札幌市北区市民部に対し、弁明及び意見の提出を求め、平成30年4月23日付で弁明及び意見書が提出された。また、同年4月27日、関係職員から事情を聴取した。その概要は以下のとおりである。

1 本件協定等の性質

本件協定及び本件改定協定は、各々平成26年3月3日、平成27年3月31日に締結されており、法第244条の2第3項及び区民センター条例第13条第1項の規定に基づき、市が本件指定管理者を本件地区センターの指定管理者として指定した処分にかかる条件（行政処分の附款）である。

2 本件協定等に基づく管理費用の支出

(1) 平成28年度管理費用の額

平成28年4月1日から平成29年3月31日までを平成28年度の事業年度として、市は本件指定管理者に対し、本件協定等により確定した管理費用24,815,000円を次のように支払うこととしていた。

回数	請求対象管理期間	支払金額（消費税及び地方消費税を含む。）
1回目	4月～6月	6,203,750円
2回目	7月～9月	6,203,750円
3回目	10月～12月	6,203,750円
4回目	1月～3月	6,203,750円

(2) 平成28年度管理費用の支出状況

市は、本件協定及び本件改定協定にかかる管理費用を委託料として、次のとおり計4回支出した。

回数	請求対象管理期間	請求年月日	支出命令年月日	支出方法	支出年月日	支出金額
1回目	4月～6月分	平成28年4月5日	平成28年4月14日	通常払	平成28年4月25日	6,203,750円
2回目	7月～9月分	平成28年7月5日	平成28年7月14日	前金払	平成28年7月25日	6,203,750円
3回目	10月～12月分	平成28年10月4日	平成28年10月19日	前金払	平成28年10月25日	6,203,750円
4回目	1月～3月分	平成29年1月4日	平成29年1月13日	前金払	平成29年1月25日	6,203,750円

3 本件協定における無料開放事業について

- (1) 本件仕様書においては、要求水準を定めているが、これは指定管理者が当該施設において提供すべきサービスの内容、事業や業務において達成すべき品質水準等をいう。
- (2) 本件仕様書に規定する無料開放事業の要求水準は、貸室の利用に影響を及ぼすことのないよう十分配慮することを求め、併せて、その実施の回数等については、「年間にわたって複数回又は月ごとに開催する。」とのみ定め、具体的に数値では明記し

ていないが、年間を通じて複数回の実施を求めていると理解している。さらに、無料開放事業は「空き室の範囲内で施設を有効活用するものであり、施設の利用状況によって変動するもの」としており、利用率の向上等の状況によって縮小する場合があることを想定した事業である。

- (3) このように無料開放事業の実施規模については、本件仕様書における要求水準を最低限満たすことは求められるものの、その上でどの程度実施するかどうかは、本件指定管理者の裁量に委ねられているものである。

4 本件協定等における管理費用の算定の手法

本件協定等における管理費用は、市が本件指定管理者に支払うべき管理費用の基準となる額（以下、「基準管理費用」という。）の範囲内で、本件指定管理者が提案した額に基づき協定書で定めたものである。

この基準管理費用は、指定管理者募集の際に、市が過去の実績等を踏まえ、賃金等の人件費のほか、光熱水費、施設維持管理に係る委託料、備品購入費等といった、指定期間における施設の管理に要する支出費用の積算額から、利用料金等の収入の積算額を差し引いて算定したものである。

なお、施設が開館している間は、有料事業、無料事業にかかわらず人件費等の管理費用は発生するものであり、無料開放事業の実施規模は管理費用を増減させるものではない。

また、収入において、無料開放事業の分を補償するというような形での利用料金収入の設定も行っていない。

第5 監査委員の判断

1 住民監査請求の期間制限に係る要件について

法第242条第2項は、住民監査請求について、財務会計上の行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをするにはできない旨を定め、正当な理由がない限りこの期間を徒過した請求を不適法なものとしている。

この期間制限があるのは、財務会計上の「行為」に係る請求についてのみであり、同条中の「怠る事実」に係る請求については期間制限はないと解されるが、普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとしてされた監査請求であっても、当該請求が地方公共団体の長その他財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違

法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているときは、当該監査請求については、この怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として、同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である（最高裁判所昭和62年2月20日判決）。

それは、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後にされた監査請求は不適法とし、その行為の違法是正等の措置を請求することができないものとしているにもかかわらず、監査請求の対象を当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実として構成すれば監査請求期間の制限を受けずに当該行為の違法是正等の措置を請求し得ることとなり、法が監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されることとなるからである（同判決）。

2 本件請求における請求人の主張について

(1) 法第242条第2項に規定される監査請求期間について

本件請求は、市から579,000円の不当な支出が生じているとして、当該金額が返還されるよう措置を講ずることを求めるというものであるが、本件請求書、追加提出資料、請求人の陳述及び追加意見書の全趣旨からすれば、請求人の請求は、結局のところ、市が本件協定等に基づき行った請求対象管理期間(平成28年度4月～6月分、平成28年度7月～9月分)に係る各管理費用の支出が、不当な公金の支出(財務会計上の行為)であったから、それら期間に係る不当な公金の支出(財務会計上の行為)に基づいて発生する返還請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実があるとの主張に帰するものと解される。したがって、本件請求については、各々の管理期間に係る支出年月日である平成28年4月25日又は同年7月25日若しくは平成28年度分の最後の支出年月日である平成29年1月25日が、請求権の発生原因たる行為のあった日又は終わった日となり、当該日を基準として法第242条第2項を適用すべきものである。このため、本件請求については、遅くとも最後の支出日である平成29年1月25日から1年を経過した平成30年1月25日の満了をもって、監査請求期間を経過したものと判断されるから、本件監査請求は、法第242条第2項の定める期間を徒過して後にされたものといわざるを得ない。

(2) 法第242条第2項ただし書きの「正当な理由」の有無について

法第242条第2項ただし書きに規定される「正当な理由」とは、住民が相当の注意

力を持って調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に財務会計上の行為の存在を知ることができず、かつ、当該行為をすることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をした場合であると解されている（最高裁判所平成14年9月12日判決）。

これを本件についてみるに、請求人は、平成28年7月25日付けで、情報公開条例第11条第1項の規定に基づき、本件地区センターの運営等にかかる公文書一部公開決定を受け、同年8月3日に、管理費用は年度ごとに四半期4回に分割して支払われることや請求対象管理期間ごとの支払金額、請求時期等が記載された本件協定書等を含む文書の閲覧等を行っているから、財務会計上の行為である管理費用の支払行為の存在、時期等を了知し得る状況にあったと認められる。

また、請求人は、平成30年1月18日付けで、同条例第11条第1項の規定に基づき、本件指定管理者に対する本件地区センターの指定管理に係る平成28年度分を含む一切の支出関係書類についての公文書一部公開決定を受け、同年1月24日に本件請求にかかる支出状況が確認できる当該文書の閲覧等を行っており、これら公文書の内容から、請求人は財務会計上の行為である平成28年度の事業年度にかかる4回目の管理費用の支出が前金払により平成29年1月25日に行われ、管理費用は本件改定協定の額のとおり支払われたことを直ちに確認することができたと判断される。

したがって、請求人は、本件請求にかかるもっとも遅い財務会計上の行為がなされた平成29年1月25日から1年を経過する前の平成30年1月24日には、本件管理費用が本件改定協定の額のとおり、平成29年1月25日までに、その全てが支出されたことを容易に知り得たと認められる。

そして、本件請求が、平成28年度事業年度の管理費用の最終の支出後1年を経過した平成30年1月26日から、さらに63日を超えてなされたことについて、正当な理由があったことを伺わせる事情も見当たらない。したがって、本件請求が期間を徒過してされたことについて法第242条第2項ただし書に該当する正当な理由は存在しないと判断するのが相当である。

第6 結論

以上より、本件請求は、法第242条第2項に規定する監査請求期間を徒過した不適法なものと判断されるから、これを却下することとする。

第7 補足意見

請求人は、本件請求にかかる事実として、本件指定管理者が平成 28 年 4 月から同年 8 月にかけて、本件地区センターにおける無料開放事業を中止するなどしたことをもって、指定管理者としての業務を怠り、市に損害を発生させたから、市には指定管理者に対する管理費用の返還請求権が生じていると主張する。

そして、無料開放事業が運営事業計画どおりに実施されなかったことにより、従前無料開放事業を利用していた者が本件地区センターにおいて同等の施設を有料で利用したと仮定した場合の施設利用料の額をもってその発生した損害を算定している。

しかし、請求人が主張する損害は、本件指定管理者が実施する無料開放事業を利用することにより、その利用者が得られたであろう利益の積算であって、本件地区センターの無料開放事業が実施されることにより利用者が受けるいわゆる反射的利益の逸失額を算定したにすぎないものである。

これは、請求人がこの損害の算定に際し、無料開放事業の「中止及び協定のリセットについて 4 月から了解していると思われるミニバレーは算定から除く」とし、本件指定管理者が無料開放事業を中止するなどしたことについて了承した、換言すれば、無料開放事業の中止等により施設利用料の負担なしに当該施設を利用することができなくなることを了承した利用者については、その施設利用料の推計額を損害の算定から除いていることから明白である。

しかしながら、法第 242 条第 1 項に規定される損害とは、普通地方公共団体の被った損害でなければならない。本件地区センターの無料開放事業を利用していた者が当該無料開放事業の中止等によりこれを利用ができなかったことによる施設利用料相当額は、施設利用者の被るべき反射的利益の喪失にすぎず、市に発生する損害とは認められない。そして、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象とはならない（最高裁判所平成 6 年 9 月 8 日判決）から、この点からも本件請求は不適法であると考えられる。