

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（以下「市長」という。）

3 請求書の提出日

令和6年8月9日

4 個別外部監査の請求

請求人は、この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）において、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第252条の43第1項の規定により個別外部監査契約に基づく監査を求めている。その理由として、公平・公正・客観的な真実究明をあげており、請求人は監査委員による監査では信頼に足る監査結果は得られないと考えているものと思われる。

しかしながら、監査委員は市長から独立して職務を行い、常に公平不偏の態度を保持して監査すべきものとされており、これまでも住民監査請求に係る監査をはじめ、各種の監査を適正に実施してきており、信頼に足る監査結果が得られないとする指摘には理由がなく、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を実施することが相当であるとは認められない。

5 請求の要件審査

本件措置請求については、法第242条第1項に規定する要件を備えているものと認め、請求の提出日付けで受理した。

第2 請求の概要

本件措置請求に記載している事項、これに添付された事実を証明する書面から、請求の要旨を次のように理解した。

1 管理事務に係る費用（以下「管理費用」という。）について

札幌市（以下「本市」という。）の指定を受けて公益財団法人札幌市芸術文化財団（以下「本件指定管理者」という。）が行っている札幌芸術の森（以下「芸術の森」という。）の管理運営に関し、本市は本件指定管理者に対し、令和5年度の管理費用として、「札幌芸術の森及び本郷新記念札幌彫刻美術館の管理に関する協定書」（以下「本件協定書」という。）及び「札幌芸術の森及び本郷新記念札幌彫刻美術館の管理に関する協定書における費用見直し等に関する確認書」（以下「本件確認書」という。）に基づき、合計706,929,000円を、令和5年4月28日に172,062,000円、同年6月30日に172,062,000円、同年9月29日に172,062,000円、同年12月20日に172,065,000円、令和6年4月24日に18,678,000円を、計5回に分割して支払った。

2 施設利用者による不正駐車への対応について

(1) 主張A

令和5年12月2日及び同月6日に、有料駐車場でない場所に、臨時駐車許可証を提示されていない車両が駐車しており、駐車料金未払いの可能性があることから本件指定管理者に連絡したが、調査は速やかに行われず、請求人の連絡から約2か月後ようやく駐車料金が納付された。

(2) 主張B

主張A以外にも、屋内美術館裏の関係者用駐車場など、有料駐車場でない場所に駐車料金を支払わないまま駐車している車両が相当数あると思われ、不正駐車を行う者と真面目に駐車料金を支払っている者との間で不平等が生じており、本件指定管理者はこのような実態を放置している。なお、請求人以外にも、不正駐車の見撃者はいる。

(3) 主張C

不正駐車の原因は、料金所を通らずに駐車できるためで、そうした経路が3か所あり、警備員が配置されていないにもかかわらず、本市に対して、本件指定管理者は、警備員による巡回・確認していること、不正駐車禁止に係る表示や料金所の案内看板を設置したことにより駐車料金が確実に徴収できると、虚偽の報告をしている。また、本市は、本件指定管理者による報告を鵜呑みにしている。これらは監査委員等が現地調査をすれば、その実態を確認できる。

(4) 主張D

札幌市都市公園条例第26条各号のいずれかに該当する者に対して、過料を科するものとされているが、その権限を放棄している。後から駐車料金を支払ったからといって、不正駐車という行為が帳消しになるわけではない。

3 本件指定管理者職員に対する指導について

本件指定管理者が、管理業務の根拠となる、条例や規則、仕様書や協定書などについて、職員に対する指導を怠っているため、職員が木工房の建物裏の路上や業務用駐車場への駐車状況の確認を行わないなど、芸術の森を管理する本件指定管理者の職員であることの自覚がない。

4 本件指定管理者職員による不正駐車について

本件指定管理者の複数の職員が、勤務日でない日に一施設利用者として木工房を利用する際に、業務用駐車場のほか、車両通行証を使って無料で有料駐車場に駐車していた。

5 請求人が令和2年度及び令和3年度に行った住民監査請求について

本市は、都合の悪いことを隠蔽する等、虚偽の主張をし、監査委員はその主張を鵜呑みにしているが、一方で本市に対して疑い（令和2年度意見を真摯に受け止めているか疑義が残るということ。）を抱いている。

また、令和3年3月26日、請求人、本件指定管理者及び本市との三者による意見交換の実態は虚偽であり、市の文化振興課長は、冒頭の挨拶を除き、ずっとスマート

フォンを操作していたことから、地方公務員法（昭和 26 年法律第 261 号）第 35 条の職務を専念する義務に違反した。

6 本件指定管理者職員の遺失物法等違反について

過去に数回、木工房の利用者が本件指定管理者の職員に拾得物を届け出たにもかかわらず、同職員が拾得したものとして処理し、この処理について、札幌方面南警察署の生活安全課長等から注意・指導や聴取を受けたと聞いていること、及びナンバープレートを付けずに芸術の森の構内を走行する自走式芝刈り機を目撃したことから、遺失物法（平成 18 年法律第 73 号）、道路運送車両法（昭和 26 年法律第 185 号）、自動車損害賠償保障法（昭和 30 年法律第 97 号）等に違反した蓋然性が高いことが推測される。

7 夜間区分の利用者による利用開始時間前の木工房の利用について

請求人は、令和 6 年 7 月 3 日及び同月 23 日、夜間区分の利用者が、利用開始時間である午後 5 時よりも前に木工房に入ったのを確認しており、その後の状況は不明であるものの、仮に昼間区分の利用料金を徴収せずに利用開始時間前からの利用を認めてしまっているならば、大きな問題であり、これ以外にも同様の実態があると推測している。また、木工房の職員は、当該利用者から駐車場領収書の提示がなかったにもかかわらず、臨時駐車許可証を発行していた。

8 付近町内会からの駐車に関する苦情について

開園当初の駐車料金が低いせいで、隣接する町内会の住宅地に路上駐車があり、施設利用者による駐車問題が隣接する町内会に波及している。

9 損害の発生

本件指定管理者の業務は施設利用者から駐車料金を確実に徴収することであり、施設利用者も駐車料金を支払うのは当然であるが、両者ともに、それぞれが履行しなければならない行為を誠実に履行していない。

本市は、本件指定管理者が法令と本件協定書を無視した管理業務を行っているにもかかわらず、管理費用として税金を支払っており、その金額分の損害を本市と市民に与えたものである。

10 求める措置について

本市に対し、①本件指定管理者に支払った令和 5 年度分の管理費用のうち、令和 6 年 4 月 24 日支払分の 18,678,000 円を返還させること、②本件指定管理者が行う管理業務の一部停止、③自由に通行できる 3 か所の道路実態を確認のうえで、駐車料金を確実に徴収できる体制の整備・構築（本件指定管理者への指導・監督を含む）、④不正駐車を行った者に対して過料を科することを求める。

なお、本件指定管理者に対し駐車料金を確実に徴収できずに、不正駐車を放置するなど、本件指定管理者として業務の履行が不十分であり、①令和 5 年度分の分割支払いである、令和 6 年 4 月 24 日に受領した 18,678,000 円の返還、②管理業務の一部停止を求める。

第3 市長の弁明

請求人の主張に対する本市の弁明又は意見は、以下のとおりである。

1 管理費用について

本市は、本件指定管理者に対し、芸術の森の管理費用として、年度ごとに4回に分割した上で、5年間で計3,441,255,000円を支払うものとした（本件協定書第18条第1項及び第2項）。

この額は、本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本件協定書で定めたものである。

なお、この基準管理費用は、本件指定管理者の募集に際して、本市が、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（自治法第244条の2第8項の利用料金をいう。以下同じ。）等の収入の積算額を差し引いて算定したものである。

令和5年度に係る管理費用は688,251,000円であり、本件協定書第18条第2項の規定に基づき、本市は、本件指定管理者に対し、1回目の支払を令和5年4月28日に、2回目の支払を同年6月30日に、3回目の支払を同年9月29日に、4回目の支払を同年12月22日にそれぞれ行った。

また、燃料価格高騰への対応として、令和5年4月から令和6年3月までの期間における光熱費の高騰分について、本件協定書第18条第5項、第27条、第38条及び別表（リスク分担表）注の規定に基づく協議により、本市は、本件指定管理者に対し、令和6年4月24日に18,678,000円の支払を行った。

2 施設利用者による不正駐車への対応について

ア 前記・主張Aに関して、請求人は、令和5年12月13日に本市（市民文化局文化部文化振興課）に電話したほか、同月18日に市長宛てのファックスを送信した。これらを受け、本市が本件指定管理者に対して早急に事実確認を行うよう指示し、本件指定管理者が同月23日に利用者への架電により調査したところ、2名の施設利用者が駐車料金の未納を認めたため、本件指定管理者から請求書を送付し、令和6年2月7日及び同月14日、未納分の500円がそれぞれ納付されたものであり、本市としては、調査が速やかに行われなかったとは認識していない。

なお、令和5年12月19日には本市が請求人に本市の対応状況を報告しているが、令和6年2月9日に請求人が行った情報公開請求を受け、同月21日には本件指定管理者がその対応状況を説明したほか、同月27日には本件指定管理者が上記の未納分が納付されたことを確認できる資料を任意提供している。

イ 前記・主張Bに関して、請求人が令和2年7月31日に行った札幌市オンブズマンに対する苦情申立てについて、同年8月28日に調査結果が通知されている。

その際の札幌市オンブズマンからの意見を踏まえ、本件指定管理者は、木工房の利用者の駐車について、木工房の利用受付時等に口頭で案内することを徹底するとともに、駐車券の半券を車外から見える位置に明示するよう求めることとした。

また、料金所を通らずに木工房の建物裏に車両を直接乗り入れることを防ぐため、歩道縁石上にカラーコーンと矢印看板を設置するとともに、木工房の建物裏に不正駐車を禁止する看板を設置した。

また、本件指定管理者は、令和3年7月には業務用駐車場の利用について運用を定め、臨時駐車許可証を車両のダッシュボードに明示することを求めているが、前記・主張Aの事案を踏まえ、業務用駐車場への駐車時に利用者が臨時駐車許可証を確実に明示するよう求めるとともに、木工房及び陶工房の職員に対し、駐車状況の確認も管理業務の一環であるということを再度周知徹底するなど、再発防止に努めている。

これらの対策については、請求人が指摘する、料金所を通らずに芸術の森構内に進入できる3か所の経路のうち、①「芸術の森木工房入口東側道路」について行ったものであるが、②「同木工房入口西側道路（砂利敷き）」及び③「美術館裏側（市立大方向から）道路」についても、カラーコーンの設置や「関係者以外通行禁止」の掲示により、不正駐車又は誤進入を防ぐための対策を実施している（②の経路は設備、清掃、造園等の業務車両、③の経路は美術館・創作普及課職員の駐車及び関係業務車両の通行のため使用されている。）。

なお、請求人が主張する、主張Bのうち請求人以外に目撃者がいることについては、本件指定管理者及び本市は認知していない。

ウ 前記・主張Cについて、本件指定管理者の部長は、芸術の森には、構内への入口が複数あり、料金所の位置関係から、過去にも近隣や屋内美術館裏の関係者用駐車場における不正駐車といえる事案があった。本件指定管理者としては対応に努めているが、徴収できていないケースもあるかもしれない。ただ、不正駐車を肯定するものではなく、大規模イベントの際には警備員を増員することにより対応しているほか、業務用駐車場の利用については令和3年7月に運用を定め、臨時駐車許可証を車両のダッシュボードに明示することを求めている。一方で、その明示について、一部徹底されていない可能性もあることから、木工房だけでなく、隣接する陶工房の職員も含めて運用を強化していく、と説明した旨の報告を受けており、請求人の主張とは相違している。

ただ、請求人が主張する、料金所を通らずに構内に進入できる3か所について、本年8月に本市は現地を確認しており、その結果、施設の構造上料金所を通らずに木工房等に行こうと思えば行けてしまうとの認識は持っている。

エ 前記・主張Dに関して、駐車料金が未納であった2名の施設利用者は、本件指定管理者から駐車料金の支払状況について問合せを受けた際、速やかに未払を認めて謝罪したほか、芸術の森内の駐車場の利用ルールをよく理解していなかったことがうかがわれることから、不正駐車の意図はなく、過料を科すほどの悪質性はないと判断したものである。

なお、過去の裁判例では、過料を科すことは財務会計上の行為とはいえないと解されている（徳島地裁平成2年11月16日判決）。

3 本件指定管理者職員に対する指導について

本件指定管理者は、各職員の習熟度に応じて計画的に研修を実施しており、知識・技術や職員としての意識の向上に努めているほか、木工房の職員に対しては、年度冒頭の会議において、本件協定書等の説明を実施したり、木工房の職員による定例会議を令和5年度以降は週に1回実施するなど、本件協定書等の内容について情報共有を図っており、本件指定管理者が職員に対する指導を怠っているという請求人の主張は、事実と異なる。

さらに、木工房裏の路上や業務用駐車場への駐車状況の確認については、木工房内の安全管理上、木工房の職員自らが状況確認を行うことが難しい場合は、別の職員に調査を依頼するなど、連携し対応を行っていることから、この点についても、請求人の主張は、事実と異なるものである。

4 本件指定管理者職員による不正駐車について

主張Aの事案を踏まえ、本件指定管理者では、不正駐車の見解が生じないように、業務上必要な場合等を除き、職員の業務用駐車場への駐車は禁止し、所定の職員用駐車場に駐車するよう指導徹底している。

また、本件請求に係る請求書の記載から推測される、現在在籍の職員及び昨年度まで在籍の元職員に対しては、以前から、一施設利用者として木工房を利用する際には、駐車料金を支払っていることを確認しており、請求人の主張は、事実と異なるものである。

5 請求人が令和2年度及び令和3年度に行った住民監査請求について

請求人が令和2年度及び令和3年度に行った住民監査請求に係る本市からの弁明について、虚偽の主張をした事実はない。また、利用者に対して十分な情報提供を行い理解を得られるよう努めることを求める監査委員の意見について、本件指定管理者に不備があれば、苦情を申し立てた方に市として謝罪をし、また見解が異なるところがあれば、より丁寧な説明を行うなど、十分な話し合いを行っている。また、業務上の記録を適切に残すよう意見を付された点についても改善を行っている。

また、令和3年3月26日における意見交換の際に、当時の本市市民文化局文化部文化振興課長が職務を専念する義務に違反した事実はなく、請求人の主張は、事実と異なるものである。

6 本件指定管理者職員の遺失物法等違反について

拾得物・遺失物の取扱いについては、平成30年6月及び同年7月に、札幌方面南警察署から拾得者への拾得物交付書が未交付であることが指摘されたことを受け、本件指定管理者は、同年8月に「拾得物・遺失物の取扱いについて」を作成し、以降はこれに基づき適切に対応している。また、改善の必要性が認められる場合は、都度見直しを行っている。

また、芝刈り機については、本件指定管理者が委託する植栽管理業務受託業者が、大型、小型の各1両ずつを所有し、使用している。

ところで、芸術の森構内の通路や有料駐車場は、道路運送車両法（昭和26年法律第185号）第2条第6項に規定する「その他の一般交通の用に供する場所」に該当し、「道路」に当たるところ、これらの場所で「自動車」（同条第2項に規定する自動

車をいう。)である芝刈り機を運行(同条第5項に規定する運行をいう。)の用に供する際には、自動車登録番号標(ナンバープレート)を表示しなければならない(同法第19条)。

上記の芝刈り機のうち、小型のものについては、ナンバープレートを付けていないため、従前から同構内の通路や有料駐車場などを自走させることはしていないが、植栽作業に際し、通路の一部をまたいだ可能性があることを、本件指定管理者が委託する植栽管理業務受託事業者から報告を受けている。また、大型のものについては、平成31年4月に現在の車両になってから、ナンバープレートを表示させている。

本市では、本件指定管理者に対し、自身はもとより、委託事業者における法令遵守の徹底を指導しており、現在、請求人が主張する違法な運用は行われていない。

7 夜間区分の利用者による利用開始時間前の木工房の利用について

ア 令和6年7月3日の夜間区分の利用者は、当初、夜間区分のみ専用利用予約していたが、当日に昼間区分の利用を追加し、昼夜間区分の利用料金を支払っているため、利用時間に問題はないが、駐車場領収証の提示を求めずに臨時駐車許可証を発行したことは誤りで、翌日の木工房の定例会議で当該職員を含めた木工房の職員に注意喚起したとの報告を受けている。

イ 令和6年7月23日の利用者は、同日午後3時45分頃に来館したことから、木工房の職員から、夜間区分の利用開始時間は午後5時である旨を伝え、次回から時間を間違わないよう注意した上で、昼間区分の利用可能時刻を過ぎた午後4時以降の資材等の搬入及び作業を認めた。

ところで、本件指定管理者が本市の承認を受けて定めた利用料金の取決めの中では、木工房を含む研修室について、「理事長が時間区分を超過し、又は繰り上げて使用することを認めた場合は、当該超過又は繰上時間1時間につき、当該施設の昼間使用の場合の1時間当たりの利用料金を2割増した額を加算する。」としている。

木工房では、昼間区分については職員監視の下、工作室、機械室の両室及び全ての備付物品を利用することができる一方、夜間区分については職員を配置せず、施設利用者には工作室のみを開放し、室内の加工機については危険度により利用を制限している。このように、昼間・夜間の区分で利用形態が異なることから、利用区分を昼間区分、夜間区分及び昼夜間区分の3区分としており、昼間区分の超過利用及び夜間区分の繰上利用は認めていないので、利用開始時間である午後5時よりも前に木工房への入室を認めたことは、上記の運用に反する対応であった。

そのため、本市は本件指定管理者に対し、利用開始時間前からの利用を認めた以上、上記の取決めに基づく利用料金の徴収が必要であるため、本件指定管理者から本件の利用者に対し利用料金の納付を求めることと、再発防止に向け上記の運用を徹底するよう指示している。

8 付近町内会からの駐車に関する苦情について

過去における周辺の住宅地での路上駐車に伴う苦情は把握していないが、大規模イベントがあった際には、周辺に車があふれたり、道路が渋滞となったりしたとの

話は聞いている。しかし、現在は大規模イベント時には臨時駐車場を借り上げ、シャトルバスを運行させる等により、そうした苦情がないよう対応している。

9 損害の発生

本件協定書において、既に定めた指定管理費を支払う約束になっており、駐車料金が徴収できなかったとしても、本件指定管理者が利用収入を得られなかったことになるだけで、本市から支出する指定管理費には直ちに影響するものではない。

10 求める措置について

施設利用者の不正駐車に対しては、本件指定管理者は、不正駐車が発覚した際には適切に対応するとともに、再発防止に向けた対策を講じており、芸術の森の管理業務の一部を停止し、管理費用を返還させるほどの瑕疵はなく、また、不正駐車を防止する体制構築には既に取り組んでいるほか、過料を科すほどの不正駐車をした施設利用者もいないと判断している。

そのほか、請求人が主張するいずれの事柄についても、本件指定管理者は、改善に努め、適切に対応している。

これらのことから、請求人の主張にはいずれも理由がなく、本件請求は棄却されるべきである。

第4 監査委員の判断

1 結論

- (1) 本市が、本件指定管理者に対し、管理業務の一部停止を行わず、管理費用の返還を求めなかったことについては、違法又は不当な点は認められず、請求人の請求には理由がないものとして棄却する。
- (2) 本市が過料の徴収を怠る行為は、要件を満たさない不適法なものとして却下する。
- (3) 芸術の森の指定管理に関する、本市及び本件指定管理者の対応について、監査委員として意見を付する。

2 結論に至った理由

(1) 認定事実

ア 芸術の森の管理について

(イ) 管理の根拠

本市は、芸術の森の管理について、法第 244 条の 2 第 3 項及び札幌市都市公園条例（昭和 32 年条例第 3 号。以下「条例」という。）第 29 条第 1 項の規定に基づき、本件指定管理者を指定している。

(ロ) 管理の基準及び業務の範囲並びに協定の締結

芸術の森の管理業務の範囲は、本件協定書第 7 条に定められており、それを受けて、本市は「札幌芸術の森管理業等仕様書」（以下「本件仕様書」という。）を作成し、本件指定管理者に対し、管理の基準等を示している。

また、本市と本件指定管理者は、令和 5 年 4 月 1 日から令和 10 年 3 月 31 日までの 5 年間における芸術の森の管理を定めるべく、令和 5 年 3 月 24 日付けで本件協定書を締結している。

(ウ) 管理費用

本市は、本件指定管理者に対し、芸術の森等の間の費用として、年度ごとに 4 回に分割したうえで、5 年間で 3,441,255,000 円を支払うものとした（本件協定書第 18 条）が、この額は管理業務の実施に要する費用として、本市が基準管理費用の基準となる額の範囲内で、本件指定管理者が提案した額に基づき本件協定書で定めたものである。

管理費用の支払方法等は次表のとおりである。

(単位 円)

回数	請求 時期	支払金額（消費税及び地方消費税を含む。）				
		令和 5 年度	令和 6 年度	令和 7 年度	令和 8 年度	令和 9 年度
1 回目	4 月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
2 回目	6 月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
3 回目	9 月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
4 回目	12 月	172,065,000	172,065,000	172,065,000	172,065,000	172,065,000

なお、令和 5 年度においては、上記の金額に加えて、燃料価格高騰への対応として、本件協定書第 18 条第 5 項、第 27 条、第 38 条及び別表（リスク分担表）注の規定に基づく協議により、本市は、本件指定管理者に対し、令和 6 年 4 月 24 日に 18,678,000 円の支払を行っている。

(エ) 協定書に定める業務の内容等

本件協定書第 7 条第 1 項により、本市は次に掲げる業務を本件指定管理者に行わせることになっている。

- a 統括管理業務
- b 施設・設備等の維持及び管理に関する業務
- c 施設における事業の計画及び実施に関する業務
- d 施設の利用等に関する業務
- e これらの業務に付随する業務

また、これらの管理業務の細目及び管理の基準は、仕様書に定めるとおりとされ（同条第 2 項）、さらに、本市が必要かつやむを得ない事情があると認めたときは、本件指定管理者と協議の上、仕様書に定める管理業務の細目又は管理の基準を変更することができるとされている（同条第 3 項）。

(オ) 管理業務の実施状況の確認

本件協定書第 22 条により、市は管理事務等実施状況及び経理の状況等を把握するため、事業報告書、月例業務報告書等の提出を求めている、その他、必要に応じて同第 23 条により、管理業務又は経理の状況に関し、報告を求め、実施について調査をし、又は必要な指示をすることができるとされている。

イ 駐車場管理業務

(ア) 業務の概要

駐車場管理は、本件協定書第7条第1項の施設・設備等の維持及び管理に関する業務の一環であり、芸術の森構内にある4か所の有料駐車場において、駐車場利用車両の監視、誘導等を適切に行い、利用者の円滑な活動を確保するために行うものとされている。

(イ) 本件仕様書による要求水準

駐車場の管理等に当たり、本市より以下の3点について求められている。

- a 駐車場利用者が安全、円滑に駐車できるよう必要な案内・誘導を行うこと。
- b 駐車場入口付近や駐車場内での交通渋滞の未然防止、渋滞が発生した場合の速やかな解消に努めること。
- c 場内での事故等が発生した場合には、利用者の案内、避難誘導、救護、警察・消防などの関係機関への通報等、事故に応じた初期対応を行うこと。
また、速やかに、本市に事故の状況、初期対応の結果、その他必要な事項を報告し、本市との協議の上必要に対応を取ること。

ウ 管理費用に係る協定及び執行状況

(ア) 関係規定

法令等に管理費用に係る規定はない。

前述ア(ウ)のとおり、本件協定書により、指定期間における管理費用の総額が定められ、指定期間の各年度において、4回に分割して支払うものとし、各期の支払金額については、本件指定管理者からの請求があった日から30日以内支払うものとされている。

なお、年度ごとの管理費用の額は、運営費用又は利用料金等の収入に増額又は減額があっても、原則として増額又は減額しないものとされている。

(イ) 執行状況

令和5年度における管理費用の執行状況は次表のとおりである。

支払日	支払金額	回数等
令和5年4月28日	172,062,000円	1回目
令和5年6月30日	172,062,000円	2回目
令和5年9月29日	172,062,000円	3回目
令和5年12月22日	172,065,000円	4回目
令和6年4月24日	18,678,000円	光熱費高騰分
合 計	706,929,000円	

なお、管理費用の支出に当たり、支出負担行為伺・支出命令等の手続きについては適正に執行されていることが認められた。

エ 実地調査

令和6年9月5日及び同月9日に、請求人が主張するように、①料金所を通過しないで自由に芸術の森構内を通行できる道路か否か、②通行できる道路の

場合に、本件指定管理者が行っている対策は何かについて、現地調査を行った。

請求人が主張する３つの道路について、いずれも看板か障害物、あるいは両方が設置されており、何らかの不正駐車対策はなされていた。そのため、請求人が主張する「警備員料金所に立ち寄らずに、自由に構内を車両が通行できる道路」とまでは言えないが、少なくとも芸術の森構内のうち、芸術の森美術館、クラフト工房、工芸館、木工房及び陶工房の利用に際しては、警備員料金所に立ち寄らずに車両が通行できる道路であった。

なお、料金所へ向かう道路には、矢印や案内看板等が設置されており、その表示に従って通行すれば、普通に料金所にたどり着けるものであった。この経路は本件指定管理者の公式ホームページでも案内されている経路であり、料金所への誘導に不備はないものと認められる。

オ 管理費用の支払停止、変更及び返還請求について

本件協定書において、本市が管理費用の支払停止、変更及び返還請求を行うことができるとする規定は以下のとおりである。

- (ア) 本市は、本件指定管理者から業務報告書（本件協定書第 22 条第 2 項）の提出がない場合その他本市が特に必要と認める場合は、管理費用の全部又は一部の支払を停止することができる（本件協定書第 18 条第 3 項）。
- (イ) 指定期間中に条例の改正又は本件仕様書に定める管理業務の細目若しくは管理の基準の変更に伴い管理費用が増加し、又は減少する場合は、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる（本件協定書第 18 条第 4 項）。
- (ウ) 指定期間中に経済情勢の激変その他予期することのできない特別な事情により、管理費用の額が著しく不相当となった場合は、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる（本件協定書第 18 条第 5 項）。
- (エ) 本件協定書の締結日現在において予定されていた消費税率の引上げが予定どおりに実施されなかった場合、その内容に応じて、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる（本件協定書第 18 条第 6 項）。
- (オ) 本市は、本件指定管理者が、本件協定書の内容に違反する等、本件協定書第 24 条第 1 項各号のいずれかに該当するときは、本件指定管理者に対して、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理業務の全部又は一部の停止を命ずることができる（本件協定書第 24 条第 1 項）。

また、この場合、本市は、既に本件指定管理者に対して支払った管理費用の全部又は一部を返還させることができる（同条第 3 項）。

(2) 監査委員の判断

ア 請求人は、前述・第 2－10 なお書きにおいて、本件指定管理者に対しても措置を求めているので、まずこのことについて判断する。

住民監査請求は、法第 242 条によって特別に認められた制度であり、その請求の対象範囲は同上第 1 項において「当該普通地方公共団体の長、委員会、委員又は当該普通地方公共団体の職員」とされている。

本件指定管理者が、本市がその基本財産の 50%を出資している団体だとしても、法第 242 条の規定を類推して適用することは許されず、本件における監査の対象とはならない。

イ 請求人は、本市による指定管理費の支出が違法である前提として、芸術の森の駐車場に関して正当な管理業務を行っていないと主張しているので、このことについてまず判断する。

指定管理者制度は、公の施設の管理運営を指定管理者に包括的に任せることにより、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応し住民サービスの向上を図ることを目的としており、その趣旨からすると、指定管理者は条例や協定の範囲内で、独自に工夫しながら自らの裁量に基づく主体的かつ包括的な管理運営を行うことができるものと考えられる。

本件において、指定管理者の業務の実施に係る規定をみると、本件協定書及び本件仕様書において業務の範囲が定められている。管理の基準、業務の実施水準を含め、業務の内容および履行方法の詳細は、本件仕様書で定められている。指定管理期間における年度ごとの具体的な業務内容は、それらを踏まえて指定管理者が年度事業計画書を作成、提出し、本市が承認したうえで実施されている。

以上を踏まえたうえで、業務の実施が適正な履行と認められるかどうかの判断は、業務の目的を達しているかを主眼としながら、管理の基準、業務の実施水準を満たしているかを基本にしつつ、その他関係法令や協定書等の遵守状況、事業の遂行状況、管理運営目標の達成状況、施設の特性や事情、本市との調整経緯等を総合的に考慮し行うべきものと解する。

(ア) 主張Aにおいて、駐車料金未払いにより、本市に損害が発生していることが合理的に疑われるべき具体的な事情があった場合には、本市職員に具体的調査をすべき職務上の義務があるというべきであり、それにもかかわらず、何らの対応も行っていない場合は違法不当となる可能性がある、という。

もとより、駐車料金は利用料金として、市の収入ではなく「指定管理者の収入として収受されるものであり（中略）、地方公共団体の歳入として予算や決算に計上されることはない」（大阪高裁平成 19 年 9 月 28 日判決）とされており、それが徴収されなかったとしても、直接市に損害が発生するわけではないが、請求人や本件指定管理者から直接連絡を受けて、速やかに事実確認を指示し、本件指定管理者から駐車料金が納付された旨の連絡を受けているのだから、職務上の義務がありながら、何らの対応も行っていないような違法不当事由はうかがえない。

(イ) 主張Bでは、請求人は有料駐車場でないところに駐車し料金を支払わない者が相当数いると述べるものの、請求人の推測の域を出ず、具体的な事実証

明はなされていない。一方、令和2年のオンブズマンからの意見を踏まえて、本件指定管理者は、看板の設置により無断駐車しにくい状況をつくり、障害物の設置により物理的に通行できないあるいは通行しにくい状況をつくったほか、業務用駐車場の運用基準を定め、その周知徹底に努めていることがうかがえる。そして、本市は本件指定管理者の対応について了知している。

よって、請求人が主張することには理由がない。

- (ウ) 主張Cについて、本市は芸術の森の構造上、料金所を通らずに木工房等の施設に行こうと思えば行けてしまうとの認識であり、監査委員も実地調査の結果から同様の認識を持っている。

だからこそ、今後も請求人が主張するような駐車料金未払いが起こる可能性は否定できないものの、不正駐車を予防する取組み（看板、障害物等の設置、駐車場運用の周知徹底、大規模イベント時の警備員の増員など）とそれが発生した場合の対応（注意喚起、料金徴収など）を継続することが駐車場管理の目的等に合致し、結果として駐車料金の適正な徴収につながっていくものと考えられることから、請求人が主張することには理由はない。

- (エ) 主張Dについて、過料の徴収を行わないことが財務会計上の行為ではないため、監査の対象外である（徳島地裁平成2年11月16日判決）。よって、過料を科す権限を放棄しているか否か判断する立場にない。

- (オ) 本件指定管理者職員による駐車場の利用について、芸術の森施設の管理業務を行ううえで、必然的に職員も勤務するに当たり駐車場は必要である。駐車場利用は、一般の駐車場利用者に支障がない範囲において、施設の目的外使用許可に包含されており、本件協定書第6条第1項の規定により本件指定管理者に使用させている。そのため、通常は職員用駐車場に駐車している。業務上必要な場合等を除き、職員の有料駐車場への駐車を禁止しており、また、休日等に一施設利用者として木工房を利用する際には、他の利用者と同様に駐車料金を支払っているのを本市は確認していることから、請求人が主張することには理由はない。

- (カ) 付近町内会からの駐車に関する苦情について、請求人が主張するように、駐車料金が低いという理由の真偽は別として、一般論として大規模イベントの際には、付近の住宅地まで車があふれ、路上駐車となりうる状況は理解できる。しかし、現在は大規模イベントの際には、警備員を増員し、近隣の駐車場を臨時に借り上げ、芸術の森までシャトルバスを運行させるなどの対応を行っており、付近住民にも配慮がなされていると思われることから、請求人が主張することには理由はない。

以上のことから、駐車場の管理について、芸術の森の実情に即して必要な体制を整えて実施したことは、業務遂行に当たっての指定管理者の裁量の範囲内であって、業務の内容および履行方法を定める仕様書で示した条件を満たしており、当該業務が適正に実施されていないとまでいふべき事情は見当たらず、

業務の目的を達していると認めた本市の判断は、合理性を欠くものとは認められない。

したがって、駐車料金の徴収業務を怠っているとの請求人の主張には理由がない。

ウ 芸術の森駐車場以外における管理業務に、請求人の主張する違法不当があるか判断する。

(ア) 本件指定管理者は、各職員の習熟度に応じて計画的に研修を実施しており、知識・技術や職員としての意識の向上に努めているが、本件仕様書に基づき、研修計画の作成後は事前に市に届出を行い、その承認を得て実施している。研修実施後は、その実施日、内容、参加人員、講師、その他必要事項を記録している。本市はそうした研修について、適正に実施していると評価しており、請求人の主張には理由はない。

(イ) 本件指定管理者職員の遺失物法等違反について、いずれも平成30年当時の過去に生じた法令違反の事例を挙げているにすぎず、既にそうした法令違反は改善されていると認められるので、請求人の主張には理由はない。

(ウ) 請求人は、夜間区分の利用者による利用開始時間前の木工房の利用と駐車場領収書の提示がないのに臨時駐車許可証を発行したことを問題視している。

前者については、利用開始時間前に木工房への入室を求めた行為は、木工房の運用に反するもので認めるべきではなかったが、利用を認めた以上は、本市としては別途利用料金を徴収するよう指示をしており、職務上の義務がありながら、何らの対応も行っていないような違法不当事由はうかがえない。

後者については、請求人の主張どおり、駐車場領収書の提示がないのに臨時駐車許可証を発行したのは事実であり、その翌日に木工房職員に対し注意喚起を行った旨の報告を本市に行っている。本件については、誤った駐車場の運用がなされているものの、速やかに再発防止策を講じていることから、それを了知した本市の判断は合理性を欠くものとは認められない。

以上のことから、駐車場以外の管理についても、駐車場管理と同様に、当該業務が適正に実施されていないとまでいうべき事情は見当たらず、業務の目的を達していると認めた本市の判断は、合理性を欠くものとは認められない。

したがって、駐車場以外の管理業務を怠っているとの請求人の主張には理由がない。

エ 管理費用の支出に、請求人の主張する違法不当があるか判断する。

法令等に管理費用に係る規定はなく、その金額や支払方法等は、双方の合意に基づくものであることから、本市と指定管理者の間で協定を締結して定められている。管理業務が適正に執行されるならば、法律上、管理費用に余剰金額が生じたとしても当然に返還することとされたり、必ず管理費用に充てなければならないといったものではなく、協定の内容に従った取扱いが行われるべきものといえる。

本件においては、協定における管理費用に係る規定は第4の2(1)アのとおりであり、年度ごとの管理費用は当該年度の経費等に増減があっても精算しないものとされている。本市は、前述のとおり、指定管理の目的、趣旨に適合した適正な履行があったと判断したうえで、協定で約したとおりに管理費用を支払ったものであり、本件管理費用の支出に請求人の主張する違法又は不当は認められない。

オ 請求人は管理業務が不十分であることから、本件指定管理者が行う管理業務の一部停止を求めているので、このことについて判断する。

前述の第4の2(1)オのとおり、本件協定書第24条第1項において、指定を取り消し、又は期間を定めて管理業務の一部又は全部の停止を命じることができる事項として、法令又は協定に違反したとき、法に定める報告の要求等に応じないあるいは虚偽の報告をしたとき、自らの責めに帰すべき事由により協定内容を履行しないときなどのいずれかに該当する場合を規定している。

本件においては、前述のとおり、本件指定管理者が行う管理業務について、- 本市はその目的を達していると認めており、本件指定管理者に対し、指定の取り消し等の事由は存在しないとした本市の判断には違法不当はないというべきで、請求人の主張には理由はない。

カ 請求人は不正駐車を行った者に対して過料を科することを求めているので、このことについて判断する。

前述のとおり（第4の2(2)イ(エ)）、そもそも過料の徴収を怠る行為は、財務会計上の行為には該当するものとはいえず、不正駐車した者の意図や悪意性の有無に言及するまでもなく、監査の対象とならない。

よって、当該請求部分については、不適法な請求である。

第5 意見

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、請求人は今回で4回目の住民監査請求を行っており、いずれも芸術の森を対象施設としている。

今回は、駐車場料金を巡る諸問題を対象としているが、このような請求がなされたのは、定められたルールを守っている者がいる一方で、そうでない者がいることを現場では見逃しているのではないか、という不公平感が背景としてあるように思われた。

芸術の森は多くの市民が利用する公の施設であり、その運営管理はすべての利用者にとって平等でなければならないのであって、駐車場等の管理に当たっては、不公平感の生じない統一的な取扱いを徹底いただき、利用者のサービス向上に努められたい。