

生駒市監査委員告示第8号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

平成28年11月28日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美
生駒市監査委員 井 上 圭 吾
生駒市監査委員 白 本 和 久

第1 監査の請求

- 1 請求人
- 2 請求書の提出

平成28年9月30日

第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件監査請求の要旨は次のとおりである。

1 請求の対象行為

生駒市長が生駒山麓公園及び生駒山麓公園ふれあいセンターの指定管理者（以下「本指定管理者」という。）であるモンベル・あおはに共同体（以下「本共同体」という。）に対し、平成26年9月12日から平成28年9月15日までの間、指定管理料を支出している行為。

2 対象行為が違法又は不法であることの理由

本指定管理者が生駒山麓公園ふれあいセンター（以下「ふれあいセンター」という。）内のレストランの厨房において食品を加工し、公園区域外に出荷していたことは、都市公園法第2条第2項に違反する行為であるため、指定管理料の支出は違法又は不当である。

3 求める措置内容

市は、市長、副市長、福祉健康部長、山下前市長に対し平成26年7月1日から平成29年3月31日までの指定管理料472,730,000円のうち、平成28年9月15日までに支出した額を、市に返還するよう請求すること。

第3 監査の実施

1 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、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、平成28年11月4日に請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

2 監査の対象事項

生駒市が平成26年9月12日から平成28年9月15日までの間、本指定管理者に対して指定管理料358,952,000円を支出したことは違法又は不当かどうかを監査の対象とした。

3 監査の対象部局等

生駒市都市整備部みどり公園課を対象とし、必要な資料の提出を求めた。また、都市整備部長、みどり公園課長及びその他関係職員の出席を求め、平成28年11月4日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

主文

本件監査請求のうち、生駒市が平成27年10月15日以降に支出した指定管理料に係る請求部分については棄却し、その余の請求部分については却下する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに提出された資料及び関係職員の事情聴取等に基づき、次のように事実を確認した。

(1) 生駒山麓公園及びふれあいセンターの概要

生駒山麓公園（以下「山麓公園」という。）は生駒山麓中央部に位置し、生駒市俵口町地内の山林及び池塘を含めた東西約800m、南北約350m、広さ約30.3haの公園で、平成3年度に供用開始された。山麓公園は、都市公園法第2条第1項に定める都市公園であり、その設置及び管理については、都市公園法、同法施行令、生駒市都市公園条例、同施行規則等に定められている。山麓公園内には、ふれあいセンターのほか、多目的広場、駐車場、テニスコート、野外活動センター、フィールドアスレチック等があり、自然とのふれあい、市民交流のための拠点の一つとなっている。

ふれあいセンターは山麓公園の公園施設で、その設置及び管理については上記法令の他、生駒山麓公園ふれあいセンター条例、同施行規則等に定められている。

本市においては、平成18年4月から指定管理者制度が導入されたが、山麓公園は平成21年7月1日から、ふれあいセンターは平成23年7月1日から民間団体が指定管理者となった。

(2) 本共同体を指定管理者に選定した経緯について

市は平成26年6月30日にそれまでの指定管理者の期間満了に伴い、当時の状況（特別支援学校を卒業した障がい者の就労先（市内既存施設）の受け入れの余裕がなくなっており、障がいを持つ子どもを抱える家族から市に対して、子どもが安心して働ける場を求める声が寄せられていた。また、市は就労支援の充実を図ることを前提に重度心身障害者福祉年金を廃止した経緯があり、就労先の確保が喫緊の重要課題となっていた。）を踏まえ、山麓公園を障がい者が自立した日常生活等を営むことができる雇用の場及び雇用のための訓練の場として活用するとともに、山麓公園の既存施設について現状にとらわれ

ない自由な創意工夫や斬新な発想による新たな活用方法を提案できる指定管理者を選定することとした。

このため、山麓公園を障がい者の雇用の場等として活用する以上、障がい者の就労支援に精通し、かつ、本市又は本市の近隣において事業実績のある社会福祉法人の協力が不可欠と判断し、市内及び近隣の社会福祉法人の実績を調査したところ、奈良市内に本拠を置く社会福祉法人青葉仁会が同市内で豊富な実績を有し、奈良市三碓町及び同市帝塚山南に立地する施設においては、本市の障がい者の受け入れ実績もある一方、同法人以外には豊富な実績を有する社会福祉法人はないことが判明した。そこで、同法人に山麓公園を活用した障がい者就労施設の整備を打診したところ、同法人と提携関係にある株式会社モンベルと連携した提案を得ることができた。

以上のような経緯があるため、市は次期指定管理者候補者の選定に当たり、原則公募とするところを1団体非公募で行うこととし、市の「指定管理者制度に関する指針」の通り、平成25年12月24日に「生駒山麓公園及び同ふれあいセンター指定管理者候補者選定に係る生駒市プロポーザル審査委員会（以下「審査委員会」という。）」を設置した。

審査委員会は当時副市長であった小紫市長を委員長とし、帝塚山大学院心理学研究科教授、生駒市障害児・者を守る連合会会長の2名の外部委員と、企画財政部長、福祉部長、生涯学習部長、都市整備部長（現副市長）の計7名で構成されていた。

同年12月25日に開催された第1回審査委員会では、山麓公園及びふれあいセンターの管理運営上の経緯や特殊性等から団体が特定されるとして、募集方法は公募によらず非公募とすること、社会福祉法人青葉仁会と株式会社モンベルの共同体1団体を審査対象とすることが承認された。

平成26年2月4日に開催された第2回審査委員会では、市は中小企業診断士に依頼した株式会社モンベル及び社会福祉法人青葉仁会の財務の健全性について、株式会社モンベルが「B」、社会福祉法人青葉仁会が「A」、共同体としての評価が「B」であったとの報告を行った。また、「生駒市が行う事務事業からの暴力団排除に関する合意書」に基づき市が生駒警察署に行った照会に対し、生駒警察署からは排除措置対象者に該当しない旨の回答を得たとの報告も行った。

審査委員会は、書類、プレゼンテーション及びヒアリングにより評価基準に基づき評価項目ごとに評価を行い、その結果、評価点が基準を上回ったため、本共同体を指定管理者候補者に選定した。

平成26年3月生駒市議会第1回定例会において山麓公園及びふれあいセンターの指定管理者を本共同体とする議案が可決され、同年6月20日に市は本共同体と「生駒山麓公園及び生駒山麓公園ふれあい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。）を締結した。

(3) 指定管理の対象施設と自主事業について

指定管理者は指定管理業務の外に自主事業を行うことができる。自主事業とは、指定管理者が公の施設の設置目的の範囲内において、施設の利用促進やサービスの向上のため企画立案し、あらかじめ市の承認を得た上で、自らの創意工夫やノウハウを活かし、自らの費用で実施する事業である。

山麓公園及びふれあいセンターの場合、指定管理の対象施設(以下「管理施設」という。)は多目的広場、園路、広場等の公園部分、駐車場、テニスコート、ふれあいセンターの研修室、宿泊棟、浴場となっている。一方、野外活動センター、フィールドアスレチック、温水プール、ふれあいセンター内レストラン(以下「レストラン」という。)は指定管理の対象とせず、本指定管理者が自主事業として管理運営するものとした。

市は管理施設の管理運営業務の対価として指定管理料を支払う(基本協定書第28条第1項)が、自主事業は、本指定管理者の責任と費用により行い(基本協定書第30条第1項)、本指定管理者自らの収入とすることができる(生駒山麓公園及び生駒山麓公園ふれあいセンター管理運営業務仕様書(以下「仕様書」という。))「7自主事業に関する事項(1)」)。

したがって、レストランは本指定管理者の責任と費用により自主事業として行われ、その収入は本指定管理者の収入になる。

(4) 指定管理料の支出について

山麓公園及びふれあいセンターの指定管理期間は、平成26年7月1日から平成36年6月30日までの10年間となっており、指定管理料の総額は1,705,540,000円である。各年度の指定管理料は、年度協定において定められ、平成26年度は129,786,000円、平成27年度は172,282,000円、平成28年度は170,662,000円となっている。

指定管理料は月払いで、本指定管理者は毎月終了後に業務の実施状況、施設の利用状況及び使用料その他の収入の実績等が記載された月次報告書、請求書を市に提出し、市は月次報告書により指定管理業務が基本協定書及び仕様書等に適合して行われていることを確認し、指定管理料を支出している。

指定管理料の支出状況は次のとおりである。

支払日	内 容	支出額(円)
H26.9.12	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.7月分)	14,356,000
H26.10.3	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.8月分)	14,356,000
H26.11.14	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.9月分)	14,438,000
H26.12.5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.10月分)	14,438,000
H27.1.15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.11月分)	14,438,000
H27.2.5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H26.12月分)	14,438,000
H27.3.5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.1月分)	14,438,000
H27.4.3	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.2月分)	14,438,000
H27.5.15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.3月分)	14,446,000
H27.6.5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.4月分)	14,356,000
H27.6.25	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.5月分)	14,356,000
H27.8.5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.6月分)	14,356,000
H27.9.4	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.7月分)	14,356,000
H27.10.15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料(H27.8月分)	14,356,000

H27. 11. 5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H27. 9 月分)	14, 356, 000
H27. 12. 4	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H27. 10 月分)	14, 356, 000
H28. 1. 15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H27. 11 月分)	14, 356, 000
H28. 2. 5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H27. 12 月分)	14, 356, 000
H28. 3. 4	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 1 月分)	14, 356, 000
H28. 3. 25	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 2 月分)	14, 356, 000
H28. 5. 25	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 3 月分)	14, 366, 000
H28. 6. 15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 4 月分)	14, 221, 000
H28. 7. 15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 5 月分)	14, 221, 000
H28. 9. 5	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 6 月分)	14, 221, 000
H28. 9. 15	山麓公園及びふれあいセンター指定管理料 (H28. 7 月分)	14, 221, 000
合 計		358, 952, 000

(5) 都市公園法第2条第2項について

都市公園法は、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めた法律であり、同法第2条では、都市公園と公園施設について次のとおり定義している。

都市公園法 (抄)

第二条 この法律において「都市公園」とは、次に掲げる公園又は緑地で、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むものとする。

一 都市計画施設（都市計画法（昭和四十三年法律第百号）第四条第六項に規定する都市計画施設をいう。次号において同じ。）である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの及び地方公共団体が同条第二項に規定する都市計画区域内において設置する公園又は緑地

二 次に掲げる公園又は緑地で国が設置するもの

イ 一の都道府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地（ロに該当するものを除く。）

ロ 国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地

2 この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設をいう。

一 園路及び広場

二 植栽、花壇、噴水その他の修景施設で政令の定めるもの

三 休憩所、ベンチその他休養施設で政令で定めるもの

四 ぶらんこ、すべり台、砂場その他の遊戯施設で政令で定めるもの

五 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの

六 植物園、動物園、野外劇場その他の教養施設で政令で定めるもの

七 売店、駐車場、便所その他の便益施設で政令で定めるもの

八 門、さく、管理事務所その他管理施設で政令で定めるもの

九 前各号に定めるもののほか、都市公園の効用を全うする施設で政令で定めるもの

また、都市公園法施行令第5条第6項では「法第二条第二項第七号の政令で定める便益施設は、売店、飲食店（料理店、カフェ、バー、キャバレーその他これに類するものを除く。）、宿泊施設、駐車場、園内移動用施設及び便所並びに荷物預り所、時計台、水飲場、手洗場その他これらに類するものとする。」と定められている。

以上のことから、レストランは都市公園法第2条第2項第7号に定められる便益施設であり、都市公園の効用を全うするために設置されているものと認められる。

(6) レストランで加工した食品の公園区域外への出荷について

平成28年6月の生駒市議会第4回定例会における市議会議員の一般質問で、本指定管理者がレストランの厨房で食品を加工し、公園区域外へ出荷しているという指摘があった。

このため、市がレストランでの加工食品の公園区域外出荷状況について調査したところ、平成26年7月1日から平成28年6月30日までの期間において、397,121の加工品のうち、レストラン内での消費数は367,691品、公園区域外出荷数は29,430品であり、公園区域外出荷数の占める割合は全体の約7.4%であること、ただし特定の品目ではその比率は逆転し、ピザの場合、公園区域外出荷数は全体の約88.4%、ガパオでは約94.4%であることが判明した。

市は平成28年7月22日の生駒市議会都市建設委員会において、この調査結果を報告するとともに同月27日、本指定管理者に対してレストランは都市公園の便益施設である以上、原則は公園内消費として対応するよう口頭で指導した。

同年9月7日、奈良県知事から市長に対し、レストランで加工した食品の一部を公園区域外に出荷していたことは都市公園法第2条第2項に抵触し不適切であるため、このような事態をすみやかに改善するよう要請する旨の文書が提出された。

同年9月13日、市は改めて本指定管理者に対して都市公園法を遵守してレストランの運営を行うよう文書で通知した。

2 判断理由

請求人は、本指定管理者がレストラン厨房において食品を加工し、公園区域外に出荷していたことは都市公園法第2条第2項に違反する行為であるため、指定管理料の支出は違法又は不当であり、市長、副市長、福祉健康部長、山下前市長に対し指定管理料を市に返還するよう求めている。

前記1(6)のとおり平成26年7月から平成28年6月までの間、レストランにおいて加工した食品の一部が公園区域外に出荷され、特にピザやガパオ等の一部食品については、ほとんどが公園区域外に出荷されていた。このことは、都市公園法の趣旨を逸脱していると言わざるを得ない。

しかし、前記1(3)のとおりレストランは本指定管理者の自主事業として管理運営されており、自主事業は本指定管理者の費用負担により行い、その収入は全て本指定管理者の収入になる独立採算制である。一方、指定管理料は管理施設の管理運営業務の対価として本指定管理者に支払われており、自主事業の対価として支払われたものではない。前記1(4)のとおり市は指定管理料の支出に際しては、月次報告書により業務内容が基本協定書及び仕様書等に適合していることを確認の上、その支払いを行っている。

指定管理者が不適正な施設管理を行った場合は、市は施設管理の適正を期するため、相当な期間を定めて改善措置を講ずることを指示することができ、相当な期間経過後も当該指示に係る改善がなされないときその他指定管理者による管理を継続することが適当でないとき認めるときは、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて業務の全部又は一部の停止を命じることができる（自治法244条の2第10項、第11項、基本協定書第35条第1項第1号）。そして、市が指定管理者の指定を取り消し、又は業務の全部又は一部の停止を命じたときは、市は未払いの指定管理料の支払を停止し、又は減額して支払うことができることとされている（基本協定書第37条）。

本件においては、レストランでの加工食品の公園区域外出荷につき、市は本指定管理者に対し、平成28年7月27日に口頭で、同年9月13日に文書で指導を行っている。みどり公園課によれば、本指定管理者は同年6月16日以降出荷を自粛し、現在も出荷はされていない状態に改善されていることから、市は本指定管理者に対し、指定の取消しや業務停止を命じていない。

上記のとおり、本指定管理者に都市公園法の趣旨を逸脱する行為があったとしても、指定管理者の指定を取り消し、又は業務の全部又は一部の停止が命じられていない以上、市は本指定管理者に対する指定管理料の支払を停止し、又は減額することはできず、指定管理料の支払を違法、不当ということとはできないと解される。

したがって、市が指定管理料を支出した行為は違法又は不当とは認められないため、平成26年9月12日から平成28年9月15日までの間に支出した指定管理料のうち、本件監査請求時に1年を経過しない平成27年10月15日以降の支出に係る請求部分については、主文のとおり棄却する。

次に、指定管理料の支出のうち本件監査請求時に1年を経過する部分については、監査請求の1年の期間制限が問題となる。住民監査請求は、当該行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があったときは、この限りでないこととされている（自治法第242条第2項）。正当な理由の有無については、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知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したかどうかによって判断すべきとされる（平成14年9月12日最高裁判所第一小法廷判決・平成10年(行ツ)第69号、同70号）。

本件監査請求は、平成26年9月12日から平成28年9月15日までに支出された指定管理料を請求の対象行為としているが、平成27年9月4日以前の支出は本件監査請求日である平成28年9月30日において、1年を経過している。

請求人は、1年を経過していることの正当な理由について、奈良県知事の市長に対する都市公園法に抵触する事態を改善するよう要請する平成28年9月7日付文書をもって、初めて本件監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができた、と主張しているものと解される。

ところが、本件監査請求書に添付された事実を証する書類によると、平成28年6月14日の平成28年生駒市議会第4回定例会の質問において、レストラン内で加工した食品を出荷した事実が判明し、同年6月23日に朝日放送株式会社により当該定例会で質問した市議会議員や本指定管理者に対する取材内容が報道された事実が確認される。そうする

と、遅くとも平成28年6月23日には、請求人は本件監査請求をするに足りる程度に財務会計行為の存在及び内容を知ることができたといえるので、この時点から少なくとも3か月以上経過して提出された本件監査請求は、当該行為の存在及び内容を知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したものとは認められない（上記最高裁判所判決参照）。

よって、平成27年9月4日以前の指定管理料の支出に係る監査請求について、主文のとおり却下する。

なお、請求人は、指定管理料の返還請求以外に、生駒市議会における市長、副市長、福祉健康部長の虚偽答弁に対する措置、山下前市長の本指定管理者に対する交渉内容の審査及びレストラン改修工事の計画・施工に係る専決者の調査をするよう求めている。ところで、住民監査請求は住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法、不当な財務会計行為を防止し、是正し、又はこれによって生ずる損害の賠償等の措置を講ずることを通して、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度である。このため、請求人の求める措置は、指定管理料の返還請求を除き、いずれもこのような制度の趣旨にそぐわないことから、住民監査請求を通じて求めることはできないものである。