

生駒市監査委員告示第7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29年6月20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 下村 晴意

第1 監査の請求

- 1 請求人
- 2 請求書の提出

平成29年4月25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 請求対象行為及び当該行為が違法又は不当であることの理由

- (1) 生駒市は、平成27年1月から平成27年3月までの間、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。）の改修工事（以下「本件改修工事」という。）を行い、ふれあいセンター内のレストラン（以下「レストラン」という。）厨房に、ガス回転釜やスチームコンベクションオープン等を備えた調理室（東）、充填機や真空包装機等を備えた包装室、加工食品出荷口及びその前室（以下「調理室（東）等」という。）を設置した。

平成28年6月23日、朝日放送株式会社のニュース番組「キャスト」で、生駒山麓公園（以下「山麓公園」という。）及びふれあいセンターの指定管理者であるモンベル・あおはに共同体（以下「本件指定管理者」という。）が運営するレストランから、食品の一部が公園外に出荷されていたことが報じられ、その後、同年7月22日の生駒市議会都市建設委員会において、冷凍ピザ等の食品が公園区域外に出荷されていた事実が判明した。

このことは、公園施設は都市公園の効用を全うするために設置されると規定した都市公園法（昭和31年4月20日法律第79号）第2条第2項に抵触しており、調理室（東）等は、都市公園法第2条第2項第7号に規定する便益施設に当たらない。このため、本件改修工事費用127,491,840円のうち、調理室（東）等の改修費用相当額13,785,152円については、違法又は不当な支出である。

- (2) 生駒市は本件指定管理者に対して、レストラン等自主事業に係る施設の都市公園法第5条に規定する公園施設管理許可を行っているが、生駒市都市公園条例（昭和45年3月1

4日条例第16号。以下「条例」という。)第12条に規定する公園施設管理使用料については、条例第15条の規定により公益上の理由があるとして全額を免除している。

しかし、調理室(東)等については、本件改修工事完了後の平成27年4月から加工業務を停止した平成28年6月までの457日間は公益性があるとは言えず、減免の対象には当たらないため、市は違法不当に使用料の賦課徴収を怠っている。

- (3) 生駒市がふれあいセンター2階の38.5畳の和室を改修し設置した事務室及びミーティングルーム(以下「本件事務室等」という。)について、本件指定管理者の構成団体である社会福祉法人青葉仁会(以下「青葉仁会」という。)が本件改修工事完了後の平成27年4月から平成29年4月現在まで生駒事業所として占有している。しかし、本件指定管理者は使用許可申請を行っておらず、市は違法不当に使用料の賦課徴収を怠っている。

2 求める措置内容

- (1) 山下前市長のほか本件改修工事の起工伺書の決裁に関わった職員全員に対し、本件改修工事費用127,491,840円のうち、違法不当な支出である調理室(東)等の改修費用相当分13,785,152円の賠償を求める。
- (2) 山下前市長、小紫市長、坂本市長公室長に対し、レストラン等自主事業に係る施設管理使用料の免除のうち、調理室(東)等に係る平成27年4月から平成28年6月までの457日分については違法不当な減免であるため、発生した1,804,167円の損害の賠償を求める。
- (3) 小紫市長は、青葉仁会が生駒事業所として使用する本件事務室等の平成27年4月から平成29年4月現在に至るまでの761日分の使用料の徴収を、違法不当に怠っているため、発生した2,576,936円の損害賠償を求めるとともに、本件指定管理者から使用料を徴収することを求める。

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、請求人は、平成29年6月2日に請求内容の補足説明を行った。

2 監査の対象事項

請求の内容及び陳述を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

- (1) 本件改修工事費用127,491,840円のうち、調理室(東)等改修費用相当分13,785,152円は違法不当な支出であるか。
- (2) 調理室(東)等に係る公園施設管理使用料について、平成27年4月から平成28年6月までの457日分、1,804,167円を免除し徴収しなかったことは、違法不当に使用料の賦課徴収を怠る事実かどうか。
- (3) 平成27年4月から平成29年4月現在に至るまでの761日間、青葉仁会が使用している本件事務室等について、市が使用料を徴収していないのは違法不当に使用料の賦課徴収を怠る事実かどうか。

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29年6月2日に事情聴取を行った。

第4 監査の結果

主文

本件改修工事費用のうち調理室（東）等に相当する費用13,785,152円の支出に係る請求については却下し、その余の請求については棄却する。

事実及び判断理由

1 事実関係の確認

本件監査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) 山麓公園及びふれあいセンターについて

山麓公園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、都市公園法施行令、条例、条例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、浴場、宿泊施設、レストラン等を備えており、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（平成3年10月1日条例第32号）及び同条例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) 山麓公園における障がい者の雇用について

生駒市では、平成26年6月30日に前指定管理者である大新東・ナック共同体との指定管理期間が満了するのに伴い、次期指定管理者を選定するに当たって、当時、障がい者の自立支援、特に特別支援学校を卒業した障がい者の就労先の確保が喫緊の課題であったことから、山麓公園及びふれあいセンターを障がい者が自立した日常生活及び社会生活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こと、また、山麓公園の魅力の発掘と創造を推進することを基本方針とした。

生駒市は、山麓公園及びふれあいセンターを障がい者雇用の場等として活用する以上、次期指定管理者は、障がい者の就労支援に精通し、かつ、本市又は近隣において実績のある社会福祉法人の協力が不可欠と判断し、調査を行った。その結果、生駒市内の法人には山麓公園を活用して多数の障がい者の就労支援を行うのは困難と判断し、奈良県内で豊富

な実績があり、奈良市内に本拠を置く青葉仁会に打診したところ、青葉仁会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た。

このような経緯に加えて、平成25年に施行された国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律（平成24年6月27日法律第50号）の趣旨（国や地方自治体は障がい者の自立の促進に向け、障害者就労支援施設等から優先的に物品等を調達する責務を有する。）も踏まえ、市は次期指定管理者の選定に当たり、1団体非公募で行うこととし、プロポーザル審査委員会の審査、生駒市議会の議決を経て本件指定管理者を指定した。

また、平成26年春頃に青葉仁会から、奈良市内で青葉仁会が運営する障害福祉サービス事業所であるポラーノ広場及びデリカテッセンイーハトーヴの従たる事業所としての指定を受けた上で、障がい者の就労支援を実施したいとの提案があり、市は合意した。

この合意を受けて、青葉仁会は福祉サービス事業所の指定権者である奈良市に申請し、平成26年8月にポラーノ広場生駒山麓公園事業所、平成27年4月にデリカテッセンイーハトーヴ生駒事業所を開設した。

(3) 本件改修工事について

生駒市は、老朽化した施設の更新及び障がい者が安全に就労を行うためのスペースの確保等のため、平成27年1月13日から平成27年3月31日までの工期で、本件改修工事を行った。改修の主な内容は、老朽化の激しい電気設備や各フロア床面等の改修及びレストラン厨房・食堂部分のレイアウト変更、厨房機器の更新などである。本件事務室等も本件改修工事によって設置された。

本件改修工事の事務の流れは以下のとおりである。

日付	内容
H26. 7. 25	工事設計及び工事監理業務の起工伺書決裁
H26. 9. 3	工事設計及び工事監理業務委託契約 工期 平成26年9月3日～平成27年3月31日 請負金額 8,424,000円
H26. 11. 20	工事に係る起工伺書決裁
H27. 1. 13	工事請負契約締結 工期 平成27年1月13日～平成27年3月31日 請負金額 117,595,800円
H27. 2. 5	工事請負費 前払金 47,000,000円 支出
H27. 3. 19	工事変更設計起工伺書決裁（変更内容：防煙シャッター設置工事等の追加）
H27. 3. 23	工事変更契約締結 請負金額 9,896,040円増額（変更後金額 127,491,840円）
H27. 4. 24	工事請負費残金 80,491,840円 支出

H27. 4. 24	設計委託料	8,424,000 円	支出
------------	-------	-------------	----

(4) 加工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回定例会の一般質問において、市議会議員から本件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。

市が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、加工品数 397,121 のうち、レストラン内での消費数は 367,691 (92.6%)、公園区域外出荷数は 29,430 (7.4%) であったが、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加工した数の約 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、本件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、市は改めて本件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。

なお、みどり公園課によると、現在は公園区域外への出荷はなく、すべて公園内で消費しているとのことである。

(5) 都市公園法及び条例等の規定について

ア 都市公園法第2条及び都市公園法施行令第5条第6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、第2条第1項で都市公園について定義し、第2項で公園施設について定義している。

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2条第2項第7号の政令で定める便益施設は、売店、飲食店（料理店、カフェー、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。」と定められており、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と認められる。

イ 都市公園法第5条第1項について

都市公園法第5条第1項では公園管理者（地方公共団体又は国土交通大臣）以外の者が公園施設の設置、又は管理をしようとするときは、条例(国の設置する都市公園の場合は国土交通省令)で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならないと定めている。

ウ 条例第12条及び第15条等について

条例は、都市公園法及び同法に基づく命令に定めるもののほか、都市公園の設置及び管理につき必要な事項を定めている。

第12条第1項では、都市公園法第5条第1項等の許可を受けた者が納付しなければならない使用料の額を定めており、公園施設を管理する場合は、1平方メートル1日につき45円と規定している。

第15条では、使用料の減免について、市長は公益上その他特別の理由があると認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができるものと規定しており、条例施行規則第12条で「条例第15条の公益上その他特別の理由があると認めるときは、次に掲げる場合とする」として、第1号「責任者に引率された生徒、児童又は幼児の団体が教育上の目的で当該行為又は利用をする場合」、第2号「公共団体又は市内の公共的団体が公益上の目的で当該行為又は利用をする場合」、第3号「市長が特別の理由があると認める場合」と列記している。

また、条例施行規則第13条では、使用料の減免額を前条第1号及び第2号の規定に該当する場合は全額、第3号の規定に該当する場合は全額又は2分の1以下と定めている。

(6) レストラン等に係る公園施設管理許可について

生駒市と本件指定管理者との協定では、山麓公園及びふれあいセンターにおける業務のうち、多目的広場、駐車場、テニスコート、ふれあいセンターの浴場、研修室等を指定管

H27.4.11	○	公園許可事項変更許可、使用料の減免を決定
----------	---	----------------------

2 判断理由

(1) 本件改修工事費用のうち調理室（東）等改修工事費相当分の支出の違法性について

請求人は調理室（東）等は、都市公園区域外に加工食品を出荷するための施設であり、公園区域内での食事の提供には不要な施設であるため、都市公園法第2条第2項第7号に規定する便益施設に当たらず、当該施設に係る改修工事は過剰な工事であり、費用の支出は違法不当であると主張している。

ところで、自治法第242条第2項では、住民監査請求は財務会計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、これを行うことができない。ただし、正当な理由があったときはこの限りでないと規定している。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）。

本件改修工事に係る最終の支出は平成27年4月24日（第4 監査の結果 事実及び判断理由1(3)参照）であり、本件監査請求日である平成29年4月25日において、1年を経過していることは明らかである。

当該監査請求書に1年を経過したことについての正当な理由の記載は無く、また、事実証拠1として、平成28年6月23日放映の朝日放送株式会社のニュース番組を収録したDVDが添付されているが、当該ニュース番組では、レストラン内で加工された食品が公園区域外に出荷されていたことについて報道されており、そうすると、遅くとも請求人は平成28年6月23日に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。上記最高裁判所判決では、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約3箇月後に行われた監査請求については、相当な期間内に監査請求したものであると示していることから、ニュース報道から10箇月近く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認められない。

よって、本件改修工事費用のうち調理室（東）等改修工事費相当分13,785,152円の支出に係る監査請求について、主文のとおり却下する。

(2) 調理室（東）等に係る公園施設管理使用料の減免について

ア 住民監査請求の期限について

「2 判断理由 (1)」で述べたとおり、自治法第242条第2項本文では、住民監査請求は財務会計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、これを行うことができないと規定しているが、怠る事実に係る請求については原則として1年の期間制限の規定は適用されないと解されている（昭和53年6月23日最高裁判所第三小法廷判決・昭和52年（行ツ）第84号）。このため、調理室（東）等に係る公園施設管理使用料の減免については、使用料の徴収を違法不当に怠る事実に係る請求と解されるため、平成27年4月から平成28年6月までを監査対象とした。

イ 公園施設管理使用料の減免の適法性について

本件指定管理者は、平成26年6月30日にレストラン等の自主事業に係る公園施設の管理許可申請及び使用料の減免を市に申請し、市は平成26年7月1日に公園施設管理許可及び使用料の全額免除を決定している。

市は使用料全額免除の根拠規定として条例第15条、条例施行規則第12条第3号、同規則第13条第2号を挙げている（第4 監査の結果 事実及び判断理由 1 事実の確認 (6)参照）。自治法第225条は「普通地方公共団体は、・・・行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」と定め、これを受けた条例第15条は、「市長は、公益上その他特別の理由があると認めるときは、使用料の全部又は一部を免除することができる。」とし、使用料の減免について普通地方公共団体の長の裁量権を認めている。したがって、使用料の減免が違法となるのは裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用した場合に限られるというべきである。

請求人は、市は公益上の理由があるとしてレストラン等の公園施設管理使用料を全額免除しているが、主に公園区域外に出荷している食品を加工していた調理室（東）等については公益性があるとはいえず、減免の対象には当たらないと主張している。

しかし、加工食品の一部は公園区域外に出荷していたものの、大部分は公園区域内で消費されており、レストランは公園の便益施設としては不可欠の施設としてその機能を果たしていたと考えられる。また、障がい者の就労施設という性質上、レストランでは注文を受ける都度に食品を調理するのではなく、一度に大量に煮炊き等の調理を行い、調理した食品を真空包装後、一旦冷凍保存して、提供する直前に解凍するという手順の作業が行われているとのことであり、調理室（東）等は公園区域外に出荷するための食品加工の施設ではなく、日常的な業務に必要な施設であると考えられる。これらを総合的に判断すると、市長が当該施設には公益性があるとの理由により行う使用料の減免には、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるとは認められない。

よって、本件については、主文のとおり棄却する。

(3) 本件事務室等の使用料について

本件についても、調理室（東）等に係る公園施設管理使用料の減免と同じく、怠る事実に係る請求と解されるため、平成27年4月から平成29年4月までを監査対象とした。

請求人は、青葉仁会が平成27年4月から平成29年4月現在に至るまで、本件事務室等について使用許可申請を行わずに生駒事業所として占用し、市も使用料の徴収を怠っていると主張している。

みどり公園課によると、指定管理業務においても障がい者の就労支援を行うため、従来の管理事務所では手狭となることから、本件事務室等を設置したとのことである。

本件事務室等は公園管理者である生駒市が設置し、本件指定管理者が指定管理業務を行うために使用していることから、公園施設管理許可を申請する必要はなく、使用料は発生しないと解される。

よって、本件については、主文のとおり棄却する。