

## 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31年1月23日

#### 4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、その形式等において、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、請求日付けで受理した。

### 第2 本件措置請求の概要

#### 1 本件措置請求の要旨

##### (1) 行われた財務会計上の行為

札幌市長は、A団体に対する平成29年度の「委託料」を24,815,000円とし支出した（平成29年4月1日決定。支払日は平成29年4月25日、同年7月25日、同年10月25日、平成30年1月25日の4回。各回それぞれ6,203,750円）。

##### (2) 違法又は不当の理由

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、地域住民に約束した無料開放事業の当初計画の50%の実施についても地

域住民への告知等何らの努力もせず、それどころかA団体の代表者が会長をしているC団体の活動をあえて無料開放日に行い、さらに、無料開放事業による地域住民間の絆作りが進められていたにもかかわらず、地域住民間の不信感を増大させている。また、不自然な支出により、市に損害を与えている。

これらのことは、上記協定書第3条信義誠実な履行に反し、第17条第3項に該当し、市長は平成29年度の「委託料」の減額支出又は支出した「委託料」のうち相当額の返還を命じるべきであったのに、これ怠ったため。

(3) 市に生じた損害

777,514 円

(4) 求める措置

ア 777,514 円の返還

イ 上記損害額の発生原因となったA団体の代表者の解任をB地区センター運営委員会及び同運営協議会並びにD連合町内会長等に要請すること。

2 請求の具体的な理由

請求人から提出された本件措置請求書、追加で提出された各書面、下記3の陳述等の全趣旨を踏まえると請求人の主張する違法若しくは不当の具体的な主張は概ね次のとおりである。

(1) B地区センター（以下「本件地区センター」という。）における施設開放事業（無料）（以下「無料開放事業」という。）の実施回数が事業計画に比して少ないにもかかわらず、市長はこのことを考慮せずに、管理費用を支出し、札幌市に損害を発生させていることについて

ア 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（代表者 会長 E）を本件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。

イ その後、平成27年3月31日付け及び平成29年3月31日付けで、本件協定書の改定協定(以下「本件改定協定」という。)を締結した。

ウ 本件協定書に添付された仕様書(以下「本件仕様書」という。)中の別紙9-3の運営事業計画書うち平成29年度の「3施設開放事業(無料)」の運営事業計画書においては、以下のようになっている。

事業名	目的、内容、期待される効果など	回数	総時間数
スポーツ開放	卓球・ミニバレー・バドミントン等のスポーツを通じて地域住民の交流と健康の増進を深める	週5回	750
文化交流の開放	囲碁・将棋等を通じて、地域住民の交流と認知症予防を図る	週2回	300
地域住民の交流の開放	幼児・児童から大人まで地区センターでの交流を図ることで、運動不足の解消と各世代のふれあいを図る	週1回	150

エ しかし、本件指定管理者は、この実施計画どおり、この無料開放事業の回数や時間を実施しなかった。

オ 市長は、上記ウの実施計画どおりに無料開放事業が行われていないのであるから、計画どおりに無料開放事業を実施するための費用を含む管理費用を支出するべきでなく、減額して支出するか、若しくは、相当額の返還を求めるべきである。

カ 本件指定管理者が無料開放事業の回数を減じたにもかかわらず、市長がこれを考慮せず、不当に支出した金額は次のとおり。

(ア) 無料開放事業が予定される水曜日に多目的ホールが空き室であったにもかかわらず無料開放事業を行わなかった分として、

27,600 円

- ・ 3回（平成 29 年 5 月 31 日、同年 11 月 29 日、平成 30 年 1 月 31 日）×9,200 円＝27,600 円

(イ) 無料開放事業が予定される土曜日に多目的ホールが空き室であったにもかかわらず無料開放事業を行わなかった分として

190,900 円

- ・ 午後 7 回（平成 29 年 4 月 8 日、同年 7 月 8 日、同年 7 月 22 日、同年 8 月 12 日、同年 9 月 23 日、同年 10 月 14 日、同年 10 月 28 日）×9,200 円＝64,400 円
- ・ 夜間 11 回（平成 29 年 7 月 8 日、同年 7 月 29 日、同年 8 月 12 日、同年 8 月 26 日、同年 9 月 23 日、同年 10 月 28 日、同年 11 月 11 日、同年 11 月 25 日、平成 30 年 1 月 13 日、同年 1 月 27 日、同年 2 月 10 日）×11,500 円＝126,500 円

(ウ) 無料開放事業が予定される日に D 団体に有料で施設を利用させ、無料開放事業の実施を妨げた分として 73,600 円

- ・ 8 回（平成 29 年 5 月 17 日、同年 6 月 7 日、同年 7 月 5 日、同年 8 月 2 日、同年 9 月 27 日、同年 12 月 6 日、平成 30 年 2 月 7 日、同年 3 月 7 日）×9,200 円＝73,600 円

(エ) 無料開放事業の実施についての告知を故意に行わず、無料開放事業が予定される日に D 団体以外の団体等に有料で施設を利用させた分として 110,400 円

- ・ D 団体と他の卓球サークルとの同時利用 3 回（平成 29 年 4 月 5 日、同年 10 月 11 日、平成 30 年 1 月 10 日）×9,200 円＝27,600 円

- ・ 他の卓球サークルが利用した 9 回（平成 29 年 4 月 12 日、同年 5 月 10 日、同年 6 月 14 日、同年 7 月 12 日、同年 8 月 9 日、同年 11 月 8 日、同年 12 月 13 日、平成 30 年 2 月 14 日、同年 3 月 14 日）×9,200 円＝82,800 円

(オ) 卓球及びバドミントンの無料開放事業について、予定日に会場が使用できないのであれば、翌日に振り替えて無料開放事業の実施が可能であったのに、特段の理由なくこれを実施しなかった分として、294,400 円

(2) 本件指定管理者が行った「不自然な支出」若しくは「不適切な支出」（以下「不自然な支出」という。）について

本件指定管理者が行った次の支出は不自然な支出であり、市長は当該金額に相当する金額計 80,614 円について減額して支出するか、若しくは返還を求めるべきである。

ア 平成 29 年度において、本件指定管理者の代表者が会長を務めていた C 団体への一泊旅行寄付金 10,000 円

イ 北区役所担当者へのビール券の購入支出 3,234 円

ウ 本件指定管理者職員の送別会費用の支出 47,508 円

エ 本件地区センターの運営委員会のお土産としての支出 19,872 円

### 3 請求人の陳述等

(1) 追加資料の提出

請求人は、平成 31 年 2 月 12 日に、本件地区センターの無料開放事業に係る追加資料を提出した。

(2) 陳述の聴取

監査委員は、平成 31 年 2 月 21 日、請求人の陳述の聴取を行った。

請求人は陳述に際し、説明資料を提出し、これに沿い、管理費用はこれまでの無料開放事業の実績に基づく経費により算出されているものであることから、無料開放事業の実施回数が減じられた場合、照明用の電気代が減るなど、不用となる管理費用が生じている。

そして、その金額は指定管理者の代表者が約 160 万円と述べていることから、この金額相当であり、これを考察したところ、無料開放事業分の利用料金相当額となったものである旨を述べた。

なお、陳述の際、請求人に対し、本件措置請求における損害額について、その内訳の合計額に違算があり、正しくは 777,514 円となることを確認した。

また、請求人が自認する本件措置請求に係る財務会計上の行為があった日を踏まえ、本件措置請求を行ったのが平成 31 年 1 月 23 日となった理由について確認を行ったが、請求人は自己の都合によるものと説明した。

### (3) 意見書の提出

請求人は、平成 31 年 2 月 28 日に「『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」、同年 3 月 4 日に「『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(2)」を提出した。

## 第 3 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求の内容から、次の事項について監査の対象とした。

なお、平行して本件措置請求の適法性についても判断するものである。

- (1) 請求人が指摘する本件地区センターの指定管理者に対して交付された管理費用の支出に係る違法性又は不当性の有無
- (2) 請求人が指摘する無料開放事業の実施計画との差異に相当する額の管理費用について、市の返還請求権又は損害賠償請求権の有無及び当該権利不行使に係る違法性又は不当性の有無
- (3) 請求人が指摘する当該管理費用の支出に係る違法性又は不当性の有無
- (4) 違法又は不当な点が認められる場合に、市の損害の範囲の認定
- (5) 市に損害が生じている場合に、その損害の補てん方法を判断

## 2 監査対象部

北区市民部

## 3 監査の方法

法第 242 条第 4 項の規定による監査は次の方法で実施した。

### (1) 書類調査

監査対象部に対して関係書類の提出を求め、書類調査を行った。

### (2) 事情聴取

監査対象部の関係職員から事情を聴取した。

## 第 4 所管部からの関係書類の提出及び事情聴取

市長（所管は札幌市北区市民部）に対し、弁明及び意見の提出を求め、平成 31 年 2 月 18 日付けで弁明及び意見書が提出された。

また、同年 2 月 26 日、監査対象部の関係職員から事情を聴取した。

## 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 本件措置請求における監査請求期間の制限について

### (1) 請求期間の制限の適用

本件措置請求書及び請求人が追加提出した書面、請求人の陳述の全趣旨からすれば、請求人の請求は、結局のところ、市長が本件協定及び本件改定協定（以下「本件協定等」という。）に基づき行った各管理費用の支出の一部が不当な公金の支出（財務会計上の行為）であったから、これら公金の支出に基づいて発生した不当利得の返還を求めるといふ主張に帰するものと解される。

本件措置請求に係る財務会計上の行為が行われた状況は次の表1とおりにある。



【表 1】

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29年 4月4日	平成29年 4月19日	前金払	平成29年 4月25日	6,203,750円
2回目	7月～ 9月分	平成29年 7月4日	平成29年 7月10日	前金払	平成29年 7月25日	6,203,750円
3回目	10月～ 12月分	平成29年 10月5日	平成29年 10月10日	前金払	平成29年 10月25日	6,203,750円
4回目	1月～ 3月分	平成30年 1月6日	平成30年 1月17日	前金払	平成30年 1月25日	6,203,750円

したがって、本件措置請求の対象となる財務会計上の行為が行われたのは、各々の管理期間に係る支出年月日である平成29年4月25日、同年7月25日、同年10月25日、平成30年1月25日ということとなる。

また、請求人が不自然な支出と指摘する下記表2記載の支出については、これらの支出行為が怠る事実にかかる請求権の発生原因たる行為となるから、これらの各支出を行った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。

【表 2】

内容	支出日	金額
一泊旅行寄付金 (第2-2-(2)-ア)	平成29年7月4日	10,000円
ビール券購入 (第2-2-(2)-イ)	平成29年10月1日	3,234円
職員の送別会費用 (第2-2-(2)-ウ)	平成30年3月18日	47,508円
お菓子 運営委員会お土産 (第2-2-(2)-エ)	平成30年3月24日	19,872円

なお、本件地区センターの管理費用については、上記表 1 の請求対象管理期間の欄のとおり、当該管理費の対象とする請求対象管理期間を定めていることから、平成 29 年 4 月 1 日から同 24 日まで、平成 29 年 7 月 1 日から同 24 日まで、平成 29 年 10 月 1 日から同 24 日まで及び平成 30 年 1 月 1 日から同 24 日までに本件指定管理者が行った本件地区センターの管理に係る事業実施及び支出に関する管理費用の支払日から期間を起算するのが相当と判断する。

## (2) 小括

以上検討したところによれば、本件措置請求のうち、平成 29 年 4 月 1 日から同年 12 月 31 日までの本件地区センターの無料開放事業に係るとする管理費用の返還を求める部分及び本件指定管理者が平成 29 年 7 月 4 日に支出した一泊旅行寄付金への支出、平成 29 年 10 月 1 日に行ったビール券購入のための支出については、法第 242 条第 2 項に規定される監査請求期間を徒過してなされた請求であるといわざるを得ない。

そして、請求人には、法第 242 条第 2 項但し書きが規定する正当な理由を認めることはできない。

よって、本件措置請求のうち上記の部分については、請求期間を徒過した不適法なものとして却下されるべきものである。

## (3) 補足

なお、請求人は、本件指定管理者が北区職員に贈与する目的で、ビール券購入のために 3,234 円の支出を行ったと主張するところ、当監査委員の事実調査によれば、本件指定管理者は、北区職員が休日であるにもかかわらず行事に参加することへの謝意を表すためこれを購入し、これを参加者持ち帰り用の袋に入れて北区職員の席に置いたこと、しかし、北区職員は、本件指定管理者から当該ビール券を渡されようとしていたことを知らず、また、これを受領してもいないことが認められるから、本件指定管理者の上記行為は、管理費用の支出として適切さを欠く点は否めないものの、公務員の職務に関し便益を期待する

意図などに基づくものとまでは言えず、これをもって、直ちに違法、不当と評価することはできない。

### 3 平成 30 年 1 月 1 日から同年 3 月 31 日までに行われた無料開放事業の実施に関連する支出及び不自然な支出について

#### (1) 管理費用に係る返還請求権の発生について

請求人の主張する損害が市に発生しているとするためには、本件協定等に照らし、市が本件指定管理者に対し管理費用の返還請求や減額を行うべき事由が発生していることが必要である。

本件協定は、第 23 条第 1 項所定の各号のいずれかに該当するときは、市は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一部又は全部の停止を命ずることができるとし、同条第 3 項では、市は、指定管理者の指定を取り消し、又は管理業務の一部又は全部の停止を命じた場合は、既に当該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と定めている。

そこで、本件措置請求に係る事実が、本件協定の定める条例、規則又はこの協定に違反したとき又は本件指定管理者に管理業務を行わせておくことが社会通念上著しく不相当と判断される場合に該当し、また、それにより市に管理費用の返還請求権が生じているにもかかわらずこれを行わないことにより、市に損害が発生しているかを以下検討する。

#### (2) 無料開放事業の実施回数の減について

##### ア 無料開放事業の目的

区民センター条例によると、本件無料開放事業の実施会場となっているホールは有料で使用させることを原則としており、無料開放事業はその例外的な取り扱いであると認められる。

そして、本件地区センターにおける無料開放事業は、本件仕様書第 4 - 3 - (3)により、「本件地区センターの設置目的の実現に向け、

多目的室、集会室等の無料の開放事業を実施し、施設の有効活用を図りながら、一層の利用促進を実現するためのきっかけづくりをする」とされ、さらに、本件指定管理者が本件地区センターにおいて提供すべき無料開放事業において達成すべき品質水準等としての要求水準は、以下のとおりとなっている。

(ア) 年間にわたって複数回又は月ごとに開催する。

(イ) 事業の内容は、以下の例を参考に行うこと。

- ・まちづくり系：地域の多様な人々が気軽に集える団らん交流スペース、地域活動フリースペース
- ・文化系：囲碁・将棋
- ・スポーツ系：卓球、ダンス

(ウ) 利用促進に向けたきっかけづくりとなるよう、参加者が開放事業の参加で終わるのではなく、貸室利用への展開や施設の他の事業への興味喚起につながるようサークル化へ向けた支援や工夫をすること。

(エ) 備品使用料は徴収しないが、茶菓や資料など実費的な参加料等の設定に当たっては、幅広い地域住民が参加しやすいように廉価な金額とするよう配慮すること。この場合、本市内の他の類似施設や市のイベントなどの料金設定を参考とすること。

(オ) 市民意見として、一部利用者の占有使用を改めるよう指摘があるため、実施にあたっては、時間交代制のルールを定めるなど、多くの利用者が参加できるよう工夫をすること。また、曜日や時間区分が重なる場合は、貸室利用を優先するよう指摘があるため、実施予定日の1～2週間前の段階で空いている曜日や時間区分に充てるなど、開放事業が先に予定されることで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。

(カ) 開放事業は、空き室の範囲内で施設を有効利用するものであり、施設の利用状況によって変動するものであることから、利用率が

向上した場合には順次縮小するものであることを十分周知すること。

これらを踏まえると、無料開放事業実施の目的は、有料利用を原則とする本件地区センターの有料での利用の促進のためのきっかけづくりであり、有料で貸し出すための貸室を無料で開放し、利用者の利益に供することを目的とするものではない。

無料開放事業は、これを先に予定することで貸室の利用に影響を及ぼすことのないよう十分配慮すべきこととされているように、あくまでも空き室の範囲内において施設を有効利用することにより行うものとし、空き室の状況や有料利用の促進状況、利用率の向上により、実施回数は事業計画書に基づく実施を基本としながらも、一定程度減少・縮小することがあらかじめ予定されている事業であると認められる。

#### イ 実施すべき回数

本件地区センターにおける無料開放事業の実施回数について、市は、年間にわたって複数回又は月ごとに開催することを仕様書上の最低限度達成すべき要求水準としており、したがって、本件指定管理者に義務付けられる具体的実施回数は年度を通じて2回以上であると認められる。

一方で、本件協定では、当該年度の事業の実施に際し、事業計画書を策定し、市の確認を受けなければならない（本件協定第8条第1項）としており、また、本件協定等を遵守し、仕様書及び業務計画書に基づき管理業務を行わなければならない（本件協定第9条第1項）としている（なお、同条同項の「業務計画書」とは、第8条が規定する「事業計画書」を示すものと解される）。

そして、本件措置請求に係る平成29年度の無料開放事業の実施に関する事業計画書の関係分は次のとおりであり、これは本件協定第8条第1項の市の確認を受けたものであるから、本件指定管理者はこの事業計画書に基づき無料開放事業を行う必要が生じている。

事業名	目的、内容、期待される効果など	回数等	その他
バドミントンの開放	バドミントンのために多目的ホールを開放し、幅広い地域住民が参加しやすい環境を整え、貸室利用への展開や施設のほかの事業への興味喚起につながるようサークル化へ向けた支援や工夫をします。	48 回 144 時間	第 1・3 土曜日 第 2・4 水曜日 多目的ホール使用 有料利用優先
卓球の開放	卓球のために多目的ホールを開放し、幅広い地域住民が参加しやすい環境を整え、貸室利用への展開や施設のほかの事業への興味喚起につながるようサークル化へ向けた支援や工夫をします。	48 回 168 時間	第 1・3 土曜日 第 1・3 水曜日 多目的ホール使用 有料利用優先

#### ウ 実施回数の減に対する評価

平成 29 年度に実施された無料開放事業のうち平成 30 年 1 月 1 日から同年 3 月 31 日までの実施実績は、当該地区センターの貸室日程表によるとバドミントンは 7 回、卓球は 2 回であり、市が承認した事業計画書における当該期間の実施予定回数は不明であるが、年間計画回数を 12 で除し、3 を乗じた回数はそれぞれ 12 回であるところから、実施率はそれぞれ約 58%と約 17%と推定される。

しかし、無料開放事業については、前述のとおり、貸室利用が優先され、事業計画書どおりの実施が行われない場合があることがあらかじめ想定されている性質のものであり、実施回数が減となった理由がこの事業の性質に起因する場合には、事業計画書どおりの実施回数がなかったとしても、直ちに本件協定第 23 条第 1 項第 1 号若しくは第 7 号に該当すると判断されるべきではない。

そして、本件においては、回数減となった主な要因が、請求人も認めるように、貸室利用の優先によるものと認められるから、少なくとも、仕様書に定める要求水準を下回る回数の実施とならない限りは、実施回数の減を理由として、本件協定第 23 条第 1 項第 1 号若しくは第 7 号及び第 3 項により、市が管理費用の全部又は一部の返還を請求すべきことにはならないと判断される。

エ 実施回数の減による光熱水費の低減により市に管理費用の返還請求権等は発生しないこと

請求人は無料開放事業の実施回数の減により光熱水費が低減されるはずであるとし、本件指定管理者の代表者が無料開放事業の実施について、その影響額は 160 万円であると発言したことを根拠に管理費用中には無料開放事業の実施費用 160 万円相当が含まれていると主張する。

しかし、本件指定管理者の指定に際して、市が試算した管理費用の上限を算定するための基準管理費用の積算においては、施設維持のための経費とは別に、無料開放事業実施のための経費は算定されておらず、無料開放事業の実施費用が 160 万円相当であるとする請求人の主張は採用できない。

また、本件協定等においては、管理費用について、貸室利用実施の経費や無料開放事業実施の経費、さらには空き室維持の経費等を区分し、当該地区センターの利用状況によりこれらを調整し精算する等の規定は定められておらず、また、本件地区センターの利用率の増減により光熱水費の増減を算出し、それにより管理費用を変更させる旨の規定も置かれていない。

さらに、本件地区センターの管理は指定管理者制度によるものであることから、本件協定等で定める管理費用にはその内訳は存在しない。本件地区センターの利用状況全体についてはこれを無視し、ことさら無料開放事業に係る光熱水費の減少のみに着眼して、管理

費用の変更を行うべきとする主張は、指定管理者制度の趣旨に鑑みても合理性を欠くものというべきである。

以上により、本件地区センターにおける無料開放事業の実施回数が低減したことにより市に管理費用の返還請求権が発生するものではないことが明らかであるから、その点に関する請求人の主張は採用することができない。

(3) 不自然な支出について

管理費用の用途については、条例及び規則上これを制約する特別の規定はなく、本件協定等においても、市が支払う管理費用は、管理業務に係る費用として支払うとされているのみで、用途についての具体的な規定の存在は確認できない。

そこで、請求人が指摘する平成 30 年 3 月 18 日に指定管理者が支出した指定管理者が雇用する職員の送別会費 47,508 円及び平成 30 年 3 月 24 日に支出した本件指定管理者の運営委員会で使用する菓子購入費 19,872 円が管理業務に係る費用として相当なものであったかを検討するに、前者は本件地区センターの管理を行うために雇用した従業員の送別会として職員 15 名が参加したものであり、福利厚生的意味合いが認められ、さらに、一人当たりの費用は 3,000 円程度であること、後者は本件地区センターの管理運営を行うための会議に関するもので、当日の出席者は 25 名であることから、一人当たり 800 円弱の支出であり、茶菓等の提供の範囲を超えるものとは言い難い。したがって、これら支出を行ったことをもって、本件協定等に違反し、若しくは本件指定管理者に本件地区センターの管理業務を行わせておくことが社会通念上著しく不相当と判断することはできない。

よって、これら支出により、市が管理費用の返還請求若しくは減額を行うべき理由は見当たらない。



#### (4) 小括

本件無料開放事業の実施回数の減及び請求人が指摘する2件の支出に関して、市が管理費用の返還請求若しくは減額を行わなかったことに違法又は不当な点は認められず、請求人の主張には理由がない。

### 第6 結論

- 1 本件措置請求のうち、平成29年4月1日から平成29年12月31日までの間の無料開放事業の実施回数減に係る請求部分及び同期間内の本件指定管理者の支出に係る請求部分については、法第242条第2項が定める請求期限を徒過し、また、徒過したことについての正当な理由が認められないことから、不適法なものと判断し、これを却下する。
- 2 本件措置請求のうち、平成30年1月1日から平成30年3月31日までの間の無料開放事業の実施回数減に係る請求部分及び同期間内の本件指定管理者の支出に係る請求部分については、市が管理費用の返還請求若しくは減額を行わなかったことについて違法又は不当な事実は認められないから、理由がないものとしてこれを棄却する。
- 3 なお、本件措置請求のうち、本件指定管理者の代表者の解任を求めるよう要請する部分は、財務会計上の行為に関するものではなく法242条1項の措置請求の対象とはならないものであるから、不適法であり、却下する。

### 第7 意見

- 1 本件指定管理に関する協定、事業計画書、仕様書の関係について
  - (1) 本件協定における定めについて  
本件協定は次のように定めている。

(事業計画書等の提出)

第8条 乙は、指定期間の各年度の管理業務に係る事業計画書及び収支計画書を作成し、当該年度の前年度末までに甲に提出し、その確認を受けなければならない。

2 前項の収支計画書は、甲の定めた様式によるものとする。

(法令等の遵守)

第9条 乙は、地方自治法その他の関係法令及び条例、札幌市区民センター条例施行規則（昭和49年規則第2号。以下「規則」という。）その他の関係規程並びにこの協定を遵守し、仕様書及び前条の業務計画書に基づき、管理業務を行わなければならない。

2 本協定、事業計画書等、仕様書、募集要項、申込書の間には矛盾又は齟齬がある場合は本協定、事業計画書等、仕様書、募集要項、申込書の順にその解釈が優先されるものとする。

## (2) 事業計画書について

事業計画書は協定第8条第1項の市の確認を受けなければならないとされる。このことから、その内容は市が承認できる内容である必要があり、内容が満たないものである場合は、当然に承認がなされないものと考えられる。

本件協定においては、管理業務に係る仕様書を定め、その仕様の第4において、「業務内容と業務毎の要求水準」を定めている。

そして、本件措置請求の対象となっている無料開放事業については、本件仕様書第4-3-(3)において、「具体的内容は別紙9-3「運営事業計画書（3施設開放事業）」のとおりとする」とし、さらに、要求水準として、上記第4-3-(3)中のとおり、「年間にわたって複数回又は月ごとに開催する。」と明示している。

これらによると、指定管理者が提出し確認を受けるべき事業計画書の内容は、少なくとも要求水準を下回ることはないよう求められ、仮に下回るものであった場合には、基本的には協定第8条第1項の承認は得られないものであると考えられる。

しかし、一方で、前記のとおり、本件仕様書第4-3-(3)においては、「具体的内容は（協定締結時の）別紙9-3「運営事業計画書（3施設開放事業）」のとおりとする」と明記をされていることから、この協定締結時の「別紙9-3「運営事業計画書（3施設開放事業）」」（以下「運営事業計画書」という。）は、本件仕様書第4-3-(3)の記述と相まって、本件仕様書を形成しているものと評価される。

そして、本件協定第9条第1項では、仕様書及び業務計画書に基づき管理業務を行わなければならないとしている（同条同項の「業務計画書」とは、第8条が規定する「事業計画書」を示すものと解される。）が、同条第2項で「本協定、事業計画書等、仕様書、募集要項、申込書の間には矛盾又は齟齬がある場合には本協定、事業計画書等、仕様書、募集要項、申込要領、申込書の順でその解釈が優先されるとされるものとする」とも規定している。

このことから、一般には協定締結時の仕様書及びその一部である運営事業計画よりも、各年度において市が確認した事業計画書が優先される規定となっている。

### (3) 各年度ごとの事業計画書と仕様書（及び運営事業計画書）の解釈の順位について

本件協定は平成30年3月31日限りで失効しているものであるが、平成30年4月1日から平成35年3月31日までの当該地区センターの管理に関する協定においても、協定、事業計画書、仕様書の関係はこれまでと同様なものとなっている。

指定管理者の指定の処分に係る条件（行政行為の附款）である協定に定める仕様書は、指定処分の根拠になるとも言える重要なものである。

市は、仕様書（及び運営事業計画書）の内容を変更しようとする場合は、本件協定第7条第3項の規定により、指定管理者と協議して変更するとしている一方で、協定第9条第2項の規定によれば、協定第

8条の規定により指定管理者が各年度ごとに市に提出し、その確認を受けた事業計画書は仕様書（及び運営事業計画書）に優先することとなっており、協定第7条第3項の規定によらずに、仕様書の一部である運営事業計画書を変更することができることとなっている。

さらに、最低限度達成すべき基準である仕様書の内容と仕様書の一部である運営事業計画書の内容の相違がみられる場合があり、事業計画書とそれらの優先順位が理解しにくいものとなっている。

したがって、協定第9条第2項はより簡明かつ理解されやすいものに改めるなどの措置が必要であると考える。

#### (4) 各年度ごとの事業計画書と事業実績について

無料開放事業はその事業の性質から、事業計画書の実施回数が減少・縮小することが想定されるものではあるが、指定管理者は各年度ごとの事業計画書を作成し、市の確認を受けた以上、その計画の遂行に努めるべきものであり、実施回数の大幅な減少が見込まれる場合には、あらかじめ市と協議し、計画の変更等について、新たに確認を受けることが必要でないかと考える。

そして、既に確認された事業計画書に変更の必要があり、市の新たな確認を受けるに当たっては、既に施設を利用している住民もいるから、利用者である住民に対して相応の説明を行うことが適当であると考える。

市には、本件地区センターに指定管理者制度が導入されたとしても、住民の利用に供するための施設の設置者としての責務があるから、事業計画書に基づき、当該地区センターが適切に管理されているか、利用者への相応の説明がなされているかについて、必要な注意を払っていくべきものである。

## 2 本件仕様書における無料開放事業に関する要求水準の設定について

本件仕様書における無料開放事業に関する要求水準は、指定管理者が本件地区センターにおいて提供すべき無料開放事業において、達成すべき品質水準等である。

仕様書における要求水準は、住民の利用に供するための施設においては、住民に提供するサービスの水準を施設設置者である市が定めたものであるから、その要求水準が、住民に提供されているサービスの実態に比して、著しく低い水準であることは、市がサービスの著しい低下を容認しているということになり、現にサービスを享受している住民がいることを考えると、適当とは思われない。

したがって、本件地区センターの指定管理業務については、従前から100回を超える回数を実施されていた無料開放事業の要求水準を、年2回以上実施すれば足りると解釈される「年間にわたって複数回又は月ごとに開催する。」と設定したことが適切であったのかについて、検証等を行い、その結果を今後の仕様書作成等に生かす必要があるものとする。

特に、開設20年を迎えるような住民の利用に供するための公の施設の協定及びその仕様書を作成する場合においては、一定年数に及ぶ利用実態もあるので、従来からの施設の利用状況や地域特性等を踏まえ、適切な要求水準を設定する必要があると考える。

## 3 管理業務等に係る収支決算の承認について

本件協定第21条の規定では、指定管理者は管理業務等に係る収支決算を含む事業報告書を作成し、市の承認を得なければならないとされている。

指定管理者制度は、一層向上したサービスを住民が享受し、ひいては、住民の福祉がさらに増進されることを目指した制度であり、業務面、財政面で市が関与できるよう定めた規定と解される。

市は、本件措置請求に係る支出についても当然に確認が求められているが、実際には管理業務等に係る個別の支出項目については抽出での確

認にとどまるものであったため、本件措置請求に係る支出項目については、請求人からの問い合わせにより知ることとなったというのである。

本件協定に定められる管理業務等に係る収支決算の承認に当たっては、住民サービスの一層の向上、住民福祉のさらなる増進という制度目的を踏まえ、より丁寧な確認を行うべきと考える。