

<h1>静岡市報</h1>	号 外
	静岡市葵区追手町5番1号
	発行所 静岡市役所
	編集兼発行人 静岡市長
	発行日 毎月1日・随時

監査公表

静岡市監査公表第11号

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項の規定により平成30年9月5日に請求人Aから提出のあった静岡市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により次のとおり公表する。

平成30年10月16日

静岡市監査委員	村 松 眞
同	杉 原 賢 一
同	遠 藤 裕 孝
同	井 上 智 仁

記

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

- 1 本件請求に係る生涯学習交流館の指定管理料（以下「本件指定管理料」という。）である平成29年度分の498,556,000円及び平成30年度分として平成30年9月10日までに支出された分の217,000,000円の合計715,556,000円のうち、平成29年4月20日から同年8月24日までの間に支出された239,000,000円を市の被った損害としてその補填措置を求める部分を却下する。
- 2 本件請求に係るその余の部分（平成29年9月21日から平成30年3月22日までの間に支出された分の本件指定管理料259,556,000円及び平成30年度分として平成30年9月10日までに支出された分の本件指定管理料217,000,000円の合計476,556,000円を市の被った損害としてその補填措置を求める部分）を棄却する。

第2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

(1) 住所 静岡市駿河区

(2) 氏名 A

2 請求書が提出された日

平成30年9月5日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容等を整理すると、請求の要旨は、大要次のとおりである。

(1) 指定管理者である清水区生涯学習交流館運営協議会（以下「運営協議会」という。）との指定管理者契約が民法第632条の「請負」であるのか、同法第643条の「委任」であるのか不明のまま、契約が未成立状態であるのに予算が執行されている。

この契約が「請負」であれば見積書と請負契約書がなければならないが存在しない。

「委任」であれば本件指定管理料の余剰金は運営協議会への報酬金とする特約がなければならないが、特約協定書が存在しない。その結果、特約もなく返納されるべき余剰金55,112,693円が返納されていない。

(2) 5年契約の長期契約であるのに債務負担行為の設定がされていない。

(3) 名古屋国税局から「人格なき社団」とされ法人税などが課されているが、一般社団法人が自身の収益から負担しなければならない法人税等4税が本件指定管理料から支出され続けている。その総額は過去5年間で30,267,622円にのぼっている。

(4) したがって、すでに支出された平成29年度分の498,556,000円及び平成30年度分として9月10日までに支払われた分の本件指定管理料の返還を求める。

第3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

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・不当な公金の支出等や怠る事実の発生を防止等し、又はこれらによって生ずる損害の補填を求めることなどを通じて、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とから、地方公共団体の執行機関又は職員のあらゆる行為を対象とするものではなく、その対象は、法第242条第1項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若し

くは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、法第242条第2項に「前項の規定による請求は、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、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

これらの点を踏まえて、請求内容及び陳述内容等を総合的に判断し、次のとおり監査対象事項を決定した。

(1) 監査対象について

本件指定管理料は、平成29年度分を12回、平成30年度の9月10日までの分を5回の計17回に分けて概算払の方法による個別の支出命令により運営協議会理事長あてに支払われていることが確認されている。よって、公金支出の違法・不当性を論ずる対象としては、この17回分の支出命令を各個別に取り上げることが相当である。そうすると、平成29年4月20日から同年8月24日までの間に支出された5回分の支出計239,000,000円は、公金支出のあった日から1年を経過していることになるから住民監査請求の対象とすることはできない。

一方、本件指定管理料のうち、平成29年9月21日から平成30年3月22日までの間に支出された分259,556,000円及び平成30年度分として平成30年9月10日までに支出された分217,000,000円の支出は、未だ1年を経過していないことから住民監査請求の対象とし、請求人の主張を当該支出された合計476,556,000円が違法又は不当な公金の支出に当たるからこれを市の被った損害としてその補填措置を求めるものと解して監査を実施することとする。

(2) 正当な理由について

本件指定管理料のうち、(1)において公金支出のあった日から1年を経過しているとされた239,000,000円分について、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」の有無が問題となるところ、請求人は、「運営協議会による「コミュニティー支援金」という名の不当支出を知り得たのは平成29年9月になってからであり、それから監査請求を起こすことを決意したが法律知識に乏しい一市民にとっては簡単なことではなく、提出までに時間を要してしまった」と説明するが、「正当な理由の有無」は、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みて当該行為の存在及び内容を知ることができたかどうか、また、当該行為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をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている点（最

高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決・最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決) から見ると、本件指定管理料の支出行為がことさらに秘密裏に行われていたわけではないことから、前述の請求人の説明理由は、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」には該当しない。

(3) 請求の却下について

以上のことから、本件請求のうち平成29年4月20日から同年8月24日までの間に支出された本件指定管理料5回分の支出計239,000,000円を市の被った損害としてその補填措置を求める部分は、公金支出のあった日から1年を経過した不適法な請求として却下を免れない。

よって、第1の1のとおり決定する。

2 監査の経過

- (1) 平成30年9月19日、請求人は、事実証明に係る追加資料を提出した。
- (2) 平成30年9月25日、監査委員は、法第242条第6項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、同条第7項の規定により立会人として市民局次長、同局生涯学習推進課長及び総務局総務課行財政改革推進担当課長が関係職員として出席した。
- (3) 同日、監査委員は、法第199条第8項及び「静岡市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述等の取扱基準」第6の規定により市民局次長、同局生涯学習推進課長及び総務局総務課行財政改革推進担当課長を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第242条第7項の規定により立会人として、請求人が出席した。
- (4) 平成30年10月1日、市民局生涯学習推進課長は、先に実施された関係職員陳述において説明した内容について補足説明書を提出した。
- (5) 平成30年10月1日、請求人は、(3)の関係職員陳述の内容を踏まえ、「逐条反論書」を提出した。
- (6) 平成30年10月10日、請求人は、関係職員の主張に対する反論として「補充陳述書」を提出した。

3 監査委員の判断

本件請求について、次のとおり判断する。

(1) 関係職員の陳述について

本件請求について、関係職員は、陳述及び補足説明においておおむね次のように説明

している。

- ① 指定管理者の指定は条例に基づく行政処分であるが、市と指定管理者は、指定とは別に、指定管理業務の細目的事項、市が支払う指定管理料の額等を定めるために年度ごとに協定を締結している。この協定は指定管理者に指定管理業務を処理することを義務付ける点で委任の要素を含むものであるが、締結によってはじめて指定管理業務の詳細が確定し、指定管理者の管理権限の及ぶ範囲が明らかになることから公法上の契約に当たり、民法や地方自治法の契約に関する入札等の規定が直接適用されるものではない。
- ② 債務負担行為の設定がされていないとの点について、指定期間が5年間という中長期に及ぶ公の施設においては、物価の変動や施設の劣化による修繕など、特別な事情が発生することも十分考えられるため、5年間で必要となる指定管理料をあらかじめ適切に算定することは困難である。そのため、市では、指定管理期間全体に関する基本協定は締結せず、毎年度、市と指定管理者との間で十分な意思疎通を図り、特別な事情の有無を確認した上で、指定管理料を年度ごとの協定により確定することがより適切であると考えている。
- ③ 本件請求に係る指定管理者の指定は所定の手続にのっとって公正に行われており、平成29年度及び平成30年度に係る本件指定管理料の支払は、それぞれの年度に係る協定を支出の原因として行われているものである。
- ④ 指定管理料の積算には、指定管理施設の運営に係る直接人件費、業務管理費、事業費、施設費などのほか、指定管理業務の実施に伴い間接的に必要となる団体の運営経費としての一般管理費等が含まれていて、直接的に必要な経費に一定の割合を乗じて算定しており、法人税等の団体運営に係る諸経費を個別に算定して指定管理料に含めているものではない。
- ⑤ 以上のとおり、本件指定管理料の支出について、何ら違法又は不当な点はない。

(2) 協定書について

本件請求に係る生涯学習交流館の運営は、法第244条の2第3項の規定に基づく指定管理者制度を適用して実施されており、市においては、条例及び規則のほか「静岡市指定管理者制度の手引」に基づいて事務が処理されている。これらの一連の事務処理の流れによれば、指定管理者の指定行為が行政処分であり、議会の議決によって指定管理者が決定されるという手続を踏みつつも、具体的な指定管理業務の細目的事項や必要な業務実施経費の算定、支払方法等については市と指定管理者との間の対等な立場での合意を

前提として決定することとされている。

このような事務処理は、請負や委任・準委任という私法上の契約の制度が直接的に適用されるものではないものの、その要素を含むものであることは明らかであることから、前記手引においては、指定管理業務の実施方法や指定管理料の決定過程を詳細に明示して私法上の契約書と同様の内容を記載した協定書（より詳細な内容を明記した仕様書・事業計画書を含む。）の締結を手順として示しているものである。

本件指定管理料の支出に当たっても、市はこの手引の示す手順に従って事務処理を進めた結果、指定管理業務の詳細、指定管理料の額、支払方法等を定めた協定書（仕様書・事業計画書を含む。）を運営協議会と締結し、これを支出根拠としたものと認められる。

したがって、「契約未成立状態のまま予算が執行されている」及び「特約が存在していない」とする請求人の主張は取り上げることはできない。

（3）債務負担行為について

本件請求に係る生涯学習交流館の指定管理業務は、平成29年4月1日から平成34年3月31日までの5年間の指定期間となっており、請求人は、このことを捉えて5年間の長期契約であるから債務負担行為の設定がされるべきであると主張する。

しかし、本件請求に係る指定管理業務が単に5年間の指定期間であることのみをもって法第214条の債務負担行為に当たるとするのは早計であって、その行為の実施が会計年度を超える期間を要するものであっても、その裏付けとなる歳出予算をどのように設定するのかは、それぞれの状況に応じて個別具体的な事情を総合的に勘案したうえで、会計年度ごとの歳出予算で対応するのか、債務負担行為として予算計上するのかなどの点を各地方公共団体の合理的な裁量によって判断すべきものである。

そのような観点からすると、本件において関係職員が（1）の②及び③で説明する債務負担行為を設定しなかった経緯や理由には合理性があり、結果的に会計年度ごとに当該年度の歳出予算に計上された範囲で協定書が締結され、予算が執行されていることから、本件指定管理料の支払に当たって法第214条の債務負担行為が設定されなかったことをもって直ちに当該支出が違法又は不当なものであるとはいえない。

したがって、この点についての請求人の主張も取り上げることはできない。

（4）法人税等の負担について

本件指定管理料の支出根拠となっている市と運営協議会との間に締結された協定書の一部をなす仕様書中には指定管理料に含まれる経費が列挙され、人件費や事業費などの指定管理業務の実施に直接必要となる直接的経費のほか、指定管理業務を担う運営協議

会の団体としての運営経費の一部など間接的な経費も含まれている。

市から提出された補足説明資料である財政局長通知によれば、この間接的経費の積算は、直接的経費に一定の割合を乗じて算定（例えば、一般管理費等は、直接人件費、業務管理費及び事業費の合計額に10%又は15%以内を乗じるとされている。）するものとされており、指定管理料は、これらの直接的経費と間接的経費を合計した後、事業収入を控除し、最後に消費税相当額を加えるものとしている。

一方、前記の仕様書中には、この積算内容に「租税公課」として消費税及び地方消費税のほかに「法人税等」との表記があることから、請求人の主張するように、運営協議会に賦課される法人税等がそのまま本件指定管理料に含まれて積算しているとの見解が生じることとなる。

しかし、この点については、関係職員の補足説明によって当該仕様書の租税公課の表記は誤りであること及び法人税等の経費は直接的に本件指定管理料に含まれるものではなく間接的経費としての一般管理費等に含まれるものであって、その額はほかの団体運営経費とともに前述の「一定割合」によって積算されていることが明らかとなっている。

そうすると、本件指定管理料には、運営協議会に賦課される法人税等はそのまま含まれて積算されているということではなく、間接的経費としての一般管理費等の中に他の間接的経費とともに法人税等も要素として含まれている可能性はあっても、それは運営協議会の裁量の中で処理されるべきものであるということになる。

したがって、この点についての請求人の主張も取り上げることはできない。

(5) 結論

以上のとおり、市が支出した本件指定管理料のうち、平成29年9月21日から平成30年3月22日までの間に支出された分259,556,000円及び平成30年度分として平成30年9月10日までに支出された分217,000,000円の合計476,556,000円は違法又は不当な支出ということとはできず、したがって市の被った損害の補填措置を求める本件請求には理由がないから第1の2の監査結果のとおり判断するものである。