

令和元年鈴鹿市監査公表第10号

地方自治法第242条第1項の規定に基づく請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により公表します。

令和元年11月21日

鈴鹿市監査委員	長	野	克	之
鈴鹿市監査委員	飯	田	時	生
鈴鹿市監査委員	森		雅	之

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

住所 省略

氏名 省略

請求人代理人 弁護士

住所 省略

氏名 省略

### 2 請求書の提出

令和元年9月27日

### 3 請求の内容

#### (1) 請求要旨(陳述による補足を含む。)

平成30年度及び平成31年度において、鈴鹿市(以下「市」という。)は、特定非営利活動法人鈴鹿市体育協会(以下「体育協会」という。)に対し、市のスポーツ関連施設の土地及び建物について、自動販売機設置のため行政財産目的外使用許可及び公園施設(設置・管理)許可を与えた。

しかしながら、これらの許可は以下の理由により、極めて不当なものであり、市が本来得られるはずであった収益が得られない事態となっている。

ア 行政財産目的外使用許可については、鈴鹿市市有財産規則(昭和43年4月1日規則第20号。以下「市有財産規則」という。)第13条第2項第3号の「公用又は公共用に供するため特に必要とするとき」に当たるものとして許可がなされているが、特に必要な理由は見当たらない。

イ 市の直営となった関連スポーツ施設には、体育協会の職員は不在であるから、自動販売機の管理を体育協会に行わせる理由はない。市が直接管理する方が、適切な管理をすることができることは明白である。

平成31年度の許可においては、施設利用者の熱中症対策が目的に付加されているが、体育協会に自動販売機の管理をさせることが、熱中症対策になるとは言えない。

ウ 江島総合スポーツ公園、石垣池公園及び鼓ヶ浦サン・スポーツランドにおける都市公園法(昭和31年4月20日法律第79号)第5条による公園施設(設置・管理)許可についても同様である。

エ 9月4日の鈴鹿市議会(以下「市議会」という。)における一般質問において、市は、体育協会であれば収益は市のスポーツ振興に還元される

ものとして政策的に判断し、体育協会に許可したと答弁した。

しかし、体育協会は、主に市の補助金及び委託金で事業を実施している団体である。指定管理者として関連施設を管理運営していた平成26年度以降の自動販売機収益を含む繰越金は毎年繰り越されている状態であり、自主的な活動によってこれら収益が市民に還元されるとは考えがたい。

オ 体育協会は、平成30年度の決算において自動販売機収益として246万860円を計上している。

仮に、市がスポーツ施設に設置された自動販売機を直接管理していれば、この収益は市の財源となっていたものである。すなわち、市は体育協会に対して本件許可をした結果、246万860円を逸失したと言える。

カ 平成30年度に係る許可については、本監査請求の時点において1年を経過しているが、令和元年5月に体育協会の平成30年度決算が発表されるまで、請求人は本件許可を客観的には知り得なかったものであるから、1年を経過した後になされたことにつき正当な理由がある。

## (2) 措置請求

鈴鹿市長(以下「市長」という。)に対し、許可の取消し又は撤回及び逸失利益についての賠償など、必要な措置を講じるよう勧告することを求めるものである。

## 4 請求の受理

本件請求については、地方自治法(昭和22年4月17日法律第67号。以下「法」という。)第242条の所定の要件を備えているものと認めて受理した。

## 5 証拠の提出及び陳述の機会

法第242条第6項の規定に基づき、令和元年10月24日及び同月31日に証拠の提出があった。

また、10月31日に請求人の陳述の機会を設けた。陳述に際しては新たな代理人が選任され、請求人及び請求人代理人2名は、請求内容の補足陳述を行った。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

- (1) 平成30年度に係る許可についての請求が、法第242条第2項の期間を経過していることについて、正当な理由があるか。
  - (2) 本件請求に係る市有財産目的外使用許可及び公園施設(設置・管理)許可は、法第242条第1項に規定する違法又は不当な財産の管理又は処分に当たるか。
  - (3) 当該許可により、市に財産的損害が発生しているか。
- の3点について、監査対象とした。

### 2 監査対象部課

文化スポーツ部スポーツ課、産業振興部農林水産課及び都市整備部市街地整備課

### 3 関係職員の陳述聴取等

- (1) 上記監査対象部課から関係資料の提出を得たほか、令和元年10月31日に同部課職員から陳述聴取を行った。

#### (2) 関係職員の説明要旨

##### ア 申請に対する許可

自動販売機の設置に係る行政財産目的外使用許可については、体育協会職員から申請書の提出があったことから、法第238条の4第7項及び市有財産規則第13条に基づき、その内容を検討し、許可したものである。

##### イ 都市公園法第32条について

都市公園である江島総合スポーツ公園、石垣池公園、鼓ヶ浦サン・スポーツランドにおける自動販売機の設置については、都市公園法第2条で規定する公園利用者に対する便益施設(売店)と判断する。他のスポーツ関連施設とは異なり、同法第5条第1項の規定に基づき、公園施設(設置・管理)許可を行った。同法第32条は、「都市公園を構成する土地物件については、私権を行使することができない。」と規定し、賃貸借契約等私権設定を前提とした貸付けはできない。

##### ウ 申請団体の公共性

公共的活動を営む特定非営利活動法人である体育協会の定款第3条

は、その目的を「広く一般市民を対象として、スポーツの振興、健康づくり、競技力の向上及びスポーツを普及させる事業を行い、スポーツを通じて健全な精神の涵養を図り、明るく健康的な社会の建設に寄与すること。」と定めている。

体育協会は、この目的を基に、専門的な技能及び知識を有した地域の人材(市民)で構成されているという特性を生かして、各種スポーツ教室や指導者に対する講習会を開催するなど、スポーツの普及振興や競技力の向上に向けた事業などを実施し、市の地域スポーツの推進、競技力の向上に関して重要な役割を担っている。

こうしたことから、市のスポーツ振興の一翼を担い、公共的活動を営んでいる体育協会に対し、政策的判断のもと行政財産目的外使用許可を行った。

#### エ 自動販売機収益についての考え方

体育協会は、前述した定款の目的に沿って、毎年度広く一般市民を対象にスポーツに関する公共的活動を営んでいる。

昨年度は、普及振興事業として「シニア事業、スポーツ振興事業、親子野球教室」、強化育成事業として「中学生強化事業、ジュニア強化事業、一般強化事業、研修・調査事業、激励金交付事業、表彰事業、医科学啓発事業」、推進組織の育成・強化事業として「競技団体運営強化事業、スポーツ少年団の運営」を実施している。自動販売機収益は、市のスポーツ振興に還元されているものと考えている。

#### オ 逸失利益について

前述の事業を実施するなど、広く一般市民を対象にスポーツに関する公共的活動を営んでおり、自動販売機収益は逸失していない。

また、自動販売機の設置に係る使用料については、鈴鹿市市有財産条例(平成12年3月28日条例第6号。以下「市有財産条例」という。)及び鈴鹿市都市公園条例(昭和43年12月25日条例第35号。以下「都市公園条例」という。)で規定される使用料を徴収している。市に損失はない。

### (3) 事実関係の確認

監査対象事項に関し、次のような事実関係を認めた。

#### ア 体育協会に対する自動販売機設置のための許可の状況

対象となる市有財産目的外使用許可及び公園施設(設置・管理)許可は、平成30年度に係るものが10件、平成31年度に係るものが11件、合計21件で、別表1「対象許可一覧」のとおりとなっている。

許可期間は一部を除き1年となっている。許可に伴う使用料は、市有

財産条例及び都市公園条例に基づき算出された金額が賦課され、いずれも当該年度中に一括で徴収されている。

電気料金については、従量実績に基づき年度末に一括して市に支払われることを確認した。

#### イ 市の管理施設における自動販売機設置状況

行政財産の例外的な使用については、法第238条の4第7項による目的外使用許可による場合が一般的であったが、平成18年の法改正により、個々の行政財産の性質を踏まえつつ空きスペースの利用を可能とするなど貸付範囲が拡大された。

市においても、行財政改革における資源の有効活用の観点から、平成24年度には、市有財産の売却及び賃貸に関する基本方針が策定され、「その一部が貸付けできることとなったことから、自動販売機の設置場所やポスター掲示場所の貸付けなど、新たな税外徴収の確保に努める」ことが周知された。本庁舎1階など各所で目的外使用許可から貸付けへの移行が見られた。

令和元年8月に管財課が取りまとめた資料によると、7月1日現在、市の管理する施設における自動販売機の設置状況は、全99台中、法第238条の4第2項第4号による余剰スペース利用による貸付が26台で年間契約額5,822千円、同条第7項による行政財産目的外使用許可によるものが38台で年間使用料59千円、都市公園法第5条に基づく公園施設(設置・管理)許可によるものが27台で年間使用料が57千円、その他8台となっている。

#### ウ 該当施設の職員配置状況

請求の対象となった許可に係る施設については、いずれも平成29年度までは、指定管理制度に基づき市議会の議決を経て体育協会に管理運営をさせていた。平成30年度及び平成31年度については、市直営で管理していることから、市の雇用による職員を配置し管理を行っている。

#### エ 許可に係る申請の事実

請求の対象となった許可に係る申請については、体育協会職員が申請書を提出していることを関係部課職員から確認した。

#### オ 熱中症等の事実

平成26年度から29年度の指定管理による管理運営期間中、危機管理理事案報告の記録に、熱中症が疑われる症例報告が4件存在した。

### 第3 監査の結果

#### 1 判断

本件請求について、監査対象部課の説明及び事実関係の確認の結果に基づき、次のように判断する。

##### (1) 監査対象事項(1)について

平成30年度分に係る許可については、別表1のとおり平成30年3月30日及び4月1日に行われている。請求者は、体育協会総会での決算資料を目にするまで知り得る立場になかったと主張する。しかしながら、判例によると、「同項ただし書にいう『正当な理由』の有無は、特段の事情のない限り、普通公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、によって判断すべきものである」(最高裁昭和63年4月22日判決)と判示している。平成29年度以前においても総会ごとに自動販売機の収益を記した決算資料は、市職員を含む出席関係者に配布されている。相当の注意力をもって調査しても知ることができなかつたとまでは言えない。

##### (2) 監査対象事項(2)について

ある行為が法第242条第1項に掲げる財務会計上の行為に該当するか否かは、その行為がその性質上専ら財産の財産的価値に着目してその維持・保全・管理等を行うものであるか否かによって判断すべきであるが、行政財産目的外使用許可処分は、公物管理の側面と財産管理の側面とが複合して存在するため判断は容易ではない。本件許可においては、法第238条の4及び都市公園法第5条による許可処分と、法第225条及び第228条並びに市有財産条例の規定による使用料決定の二つの処分が一体となされている。

平成24年5月25日の札幌高裁の判決によると、「町長が宿泊施設等に対して行った行政財産目的外使用許可処分は、使用料減免処分と一体の関係にあり、住民訴訟の対象となる財務会計行為に該当する」と判示している。こうした考え方に立てば、先行する処分そのものが非財務会計行為であっても、これに伴う財務会計行為と一体で行われる場合は、短絡的に排除すべきではないと考えられるため、その上で、本件許可が関係規定に照らし、違法又は不当かどうかを検討することとする。

都市公園法に係る公園施設(設置・管理)許可については、市関係職員の陳述にあるように、都市公園法第32条において私権の設定が制限されており、貸付けをするための契約が行えないこととなっている。都市公園法第5条に基づく許可及び都市公園条例に基づく使用料の決定は適正である。よって、この点に関し違法又は不当な点は認められない。

次に、行政財産目的外使用許可について検討する。請求人の主張する上記請求の要旨(ア)～(エ)は、行政財産目的外使用許可が合理性を欠き、許可の相手方が収益を得ているから不当であるとの主張であると理解する。

しかしながら、これらの主張は、入札を経て貸付けによる財源確保を行うべきであったとの言わば政策決定への批判であり、当該使用許可及び使用料決定そのものの不当性を客観的に説明するまでには至っていない。

一方で、上記事実関係の確認(イ)のように、施設に自動販売機等を設置することについては、規則等全庁的なルールが定められていた事実も認められず、鈴鹿市事務決裁規程(平成9年3月28日訓令第1号)によると、行政財産目的外使用許可は所管部長の専決事項に定められている。

以上のことから、財産的価値に着目して貸付けによる収益確保を目的とするのか、行政目的を企図して特定の申請者に許可を行うのかは、行政財産の管理権限者としての市長の裁量の範囲内であると考えられ、不当とは言えない。

### (3) 監査対象事項(3)について

監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならず、たとえ違法、不当な行為又は怠る事実があるとしても、それが地方公共団体である市に損害をもたらすものでない場合は該当しないと判示されている(最高裁平成6年9月8日判決)。

許可に伴う使用料の決定は適正であり、その結果何らの損害と呼ぶべき不履行や不法行為の発生もない。

## 2 結論

以上のことから、平成31年度に係る許可についての請求は、理由がないので棄却する。平成30年度に係る許可についての請求は、法第242条第2項の請求要件を欠くため却下する。

## 意見

請求人代理人が陳述したように、平成26年度から4年間の指定管理者の選定を行う鈴鹿市公の施設の指定管理者選定委員会において、競争原理によるサービスの向上を主張する意見がある中、政策的判断により非公募で体育協会への指定を決定した。その後、期間満了による更新に当たり選定委員会はプロポーザル方式による公募を選択し総合評価の末、体育協会ではない団体を選んだ。しかし、市議会で提出議案が否決され、年度末に急遽市直営による体制づくりを迫られた。市関係職員の苦労は理解できるが、そうした状況であればなおのこと、市民、市議会及び関係団体に対する丁寧な説明と理解を得る努力が求められる。棄却となった請求人の主張



にも耳を傾けるべき点が多い。今後の関連施設運営に当たって十分検討されたい。

また、市においては、行政財産の許可と貸付けの適用について、ルール作りを急がれるよう要望する。

別表1 対象許可一覧

平成30年度分

No.	所管課	許可種別	許可年月日	期間始期	許可月数	施設	土地建物別	自販機種類	台数	占有面積 m <sup>2</sup>	使用料円
1	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	鈴鹿市立テニスコート	土地	飲料用自動販売機	4	3.98	5,894
2	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	鈴鹿市武道館	建物	飲食自動販売機	2	2.20	12,447
3	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	石垣池公園	土地	飲料用自動販売機	4	4.21	4,155
4	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.7.1	2	石垣池公園市民プール	土地	アイスクリーム自動販売機	1	1.13	185
5	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	鼓ヶ浦サ・スポーツランド	土地	飲料用自動販売機	3	3.17	1,204
6	スポーツ課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	鈴鹿市立西部体育館	建物	飲料用自動販売機	1	1.04	4,714
7	農林水産課	目的外使用許可	H30.4.1	H30.4.1	12	鈴鹿市農村環境改善センター	建物	飲料用自動販売機	1	0.79	2,290
8	市街地整備課	公園施設(設置・管理)許可	H30.3.30	H30.4.1	12	江島総合スポーツ公園	土地	飲料用自動販売機	1	1.05	2,400
9	市街地整備課	公園施設(設置・管理)許可	H30.3.30	H30.4.1	12	石垣池公園	土地	飲料用自動販売機	2	1.876	2,400
10	市街地整備課	公園施設(設置・管理)許可	H30.3.30	H30.4.1	12	鼓ヶ浦サ・スポーツランド	土地	飲料用自動販売機	1	1.05	2,400

平成31年度分

11	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鈴鹿市立テニスコート	土地	飲料用自動販売機	4	4.73	7,000
12	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鈴鹿市武道館	建物	飲食自動販売機	2	2.25	12,848
13	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	石垣池公園	建物	飲料自動販売機	4	5.43	5,777
14	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	R1.5.1	11	石垣池公園	土地	飲料用自動販売機	1	1.33	1,297
15	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	R1.7.1	2	石垣池公園市民プール	土地	アイスクリーム自動販売機	1	1.21	214
16	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鈴鹿市立西部体育館	建物	飲料用自動販売機	1	1.27	5,809
17	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鈴鹿市立西部野球場	建物	飲料用自動販売機	1	1.17	340
18	スポーツ課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鼓ヶ浦サ・スポーツランド	土地	飲料用自動販売機	3	3.61	1,288
19	農林水産課	目的外使用許可	H31.4.1	H31.4.1	12	鈴鹿市農村環境改善センター	建物	飲料用自動販売機	1	0.95	2,796
20	市街地整備課	公園施設(設置・管理)許可	H31.3.27	H31.4.1	12	江島総合スポーツ公園	土地	飲料用自動販売機	1	1.05	2,400
21	市街地整備課	公園施設(設置・管理)許可	H31.3.27	H31.4.1	12	石垣池公園	土地	飲料用自動販売機	2	1.876	2,400