

請 求 人 氏 名

省 略

松江市監査委員 小 松 原 操

松江市監査委員 児 玉 泰 州

松江市監査委員 比 良 幸 男

松江市職員措置請求に基づく監査結果について（通知）

平成 23 年 3 月 11 日受理した地方自治法第 242 条第 1 項の規定による松江市職員措置請求（行政財産使用料の違法または不当な減額に関する件）について監査を行ったので、その結果を同条第 4 項の規定により、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求人

住 所 省 略

氏 名 省 略

2 請求書の提出

請求書の提出日は、平成 23 年 3 月 11 日である。

3 請求の内容

(1) 主張事実（要旨）及び措置要求

（以下の記載は、請求人から提出された原文のまま。ただし事実証明書は省略した。）

1、松江市長に対する措置請求の要旨

松江市が松江市鹿島町の温泉施設「多久の湯」にある民間会社が経営する食堂「〇〇〇」の使用料（賃借料）について、減免・減額していることは、松江市監査委員会事務局の「住民監査請求の手引き」の（2）項「違法もしくは不当な財産の取得、管理、処分」および（7）項「違法もしくは不当に財産の管理を怠る事実」に該当するものであり、監査委員として、松江市長に対して、「民間会社－〇〇〇」に対し、・減免・減額された使用料の松江市への返還を求めるよう勧告されたい。

2、請求の趣旨の説明

①松江市が松江市鹿島町の温泉施設「多久の湯」にある民間会社が経営する食堂「〇〇〇」の使用料（賃借料）について、使用者である民間会社との間で結ばれた契約は、当初（平成 15 年）

は、使用設備等として、「食堂施設（厨房、更衣室、倉庫等を含む）設備・備品一式」を松江市行財産使用条例（以下、条例と略す）に基づいて、使用面積（123.06 m<sup>2</sup>）に応じて、月額183,708円と決定されていた。

しかし、平成18年4月からは、許可物件として、「食堂等設備及び備品一式」に変更し、食事をする部分を「共用部分」とすることで「〇〇〇」の使用面積を54.20125 m<sup>2</sup>に減じて使用料（賃貸料）を月額101,478円に減額し、今日に至っている。このような取り扱いは、条例に反する違法な取り扱いであり、松江市は減額によって生じた金額の損害を被ったものである。

なお、平成22年度の使用料は、年額1,009,014円で月額に換算すると84,084円となっている。

因みに、面積を変更した時点での使用許可書には、「昨年と比べて、食堂部分利用面積の変更あり。食堂の一部を開放し、飲食スペースとすることにより、利用者の利便を図るも。」（別紙事実証明書②）とあるも、どういう経過で食堂部分利用面積の変更に至ったかについての記述はない。

②松江市は、本来、行政財産の使用許可及び使用料の減免の決定については、使用実態などの内容を十分に精査した上で、条例4条（又は市長が特別の理由があると認めるときは、使用料を減額し、又は免除する事ができる）に基づいて、「特別の理由」について、厳正に対処すべき事項であるにも関わらず、十分な精査・検討を経ることなく、減免されている。

特に、何故、使用料を減額するに至ったかについての検討資料は松江市に存在せず、「民間会社一〇〇〇」からの減免申請書も存在せず、誰の発案で「共用部分」という概念が導入されたかも定かでない。使用料減額を正当化するために「共用部分」という概念を導入したと指摘されても仕方がない。

③言うまでもなく、食堂は本来、厨房と食事をする場所が一体的なものとして利用されるものであり、使用料の減額は、条例に基づいて正しく行なわれたのではなく、使用者（「民間会社一〇〇〇」）に対して、実質的に便宜供用に当たるものである。

松江市は、食事をする部分について「この施設のラウンジ等につきましては飲食を禁止しております。そのために、代替え機能といたしまして食堂の部分について共有スペースとして開放しているわけでございます。」「ラウンジ等は、施設の備品が汚れたりはいけませんよということで飲食を禁止しております。代替えとしてなるべく食堂を利用してくださいということで、こういうふうになったようでございます」と12月定例議会で答弁している。

しかし、温泉施設利用者の大多数は、食堂部分の「入り口」は扉で仕切られており、入り口付近に「ご休憩にもご利用できます。飲食物可。アルコール類はご遠慮ください」と小さなプレートが設置されているものの、「共用部分」という認識ではなく、メニューが各テーブルにおかれていて、現実には、利用者が席に座ると、直ぐに女性従業員が注文を取りに席に来るので「〇〇〇」の施設と理解している。「共用部分」といわれる部分で自由に持参の弁当などを食べる事ができるなどと理解している利用者はほとんど存在しない。

休憩所として利用されている和室では飲食はできないものの、イスやテーブルがあるラウンジや売店前のスペースでは以前から利用者の皆さん方は、何らの問題もなく飲食をされている。

さらに、平成15年に出された許可書の「食堂施設 事業運営計画」（別紙事実証明書①）には、温泉施設休館日外は営業とされているにも関わらず、本年の正月三が日は営業しておらず、この

面からも「共用施設」としての役割を果たしていないといえる。

営業時間も「共用部分」とするならば温泉施設の閉館時間である午後 10 時まで利用者が利用できるようにしておかなければならないにもかかわらず、通常午後 9 時で閉店されている。因みに「共用部分」の概念が導入された平成 18 年において、「食堂施設 事業運営計画」の変更もされていない。

④上記のように使用面積の変更によって松江市に与えた財産的損害額は、平成 18 年から今日まで、5 年間でおよそ 5,000,000 円にのぼる。

⑤松江市は過去に、松江市監査委員から、行政財産の使用料の減免設定については、平成 17 年 3 月 11 日付け監第 4 1 4 号で次のように

「申請がないにもかかわらず減免・免除の取り扱いをしているものや、起案文書に減免・免除に関する記載がないものが相当数見られたので、今後統一的な取り扱いとなるよう減免基準の明確化を図るとともに、適正な事務処理をおこなうよう周知徹底をなされたい。」と指摘されている。

今回の「民間会社一〇〇〇」に対する減免措置はこのような監査委員の指摘に反している。当初のように条例の趣旨にのっとり厳格に運用されるべきものであり、行政財産管理の怠りにより松江市の財政に損害を発生させている。

3、なお、平成 23 年度の契約が間もなく行われる時期にあたり、平成 23 年度の契約は公正な一般競争入札とされるよう監査委員として松江市長に勧告されたい。

#### 4、別紙事実証明書

- ①鹿島町温泉施設目的外使用許可について（平成 15 年 9 月 29 日）
- ②行政財産使用許可について（平成 18 年 4 月 1 日）
- ③松江市議会会議事録

#### 4 請求の要件審査

本件措置請求については、法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 23 年 3 月 11 日付けでこれを受理した。

### 第 2 監査の実施

#### 1 監査対象部局

観光振興部 観光施設課（平成 23 年 3 月 31 日までは観光振興課）

#### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 23 年 4 月 6 日請求人に対して、請求に係る証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

これに対し、新たな証拠の提出とともに措置請求書を補足する陳述がなされた。その概略は以下のとおりであった。

事実証明書②「行政財産使用許可について」

- (1) 「食堂の一部を開放し、飲食スペースとする」とあるが、面積的に食堂の全部を共通スペースとしているが、使用者のショーケース等の私物がそのまま置いてあり、従来と変わらない使い方がされている。
- (2) 請求人が調査を始めた頃、観光振興課職員に質問した際、「利益が出ないため業者から頼まれて、減額の方法を取った、と聞いている」と言っており、そのあとで、部長・課長も同様の発言を請求人に対し行っている。また、その経緯を示した書類がなかったため、聴き書きでもよいかから経緯を示し文書の作成を依頼したが、何の答えもなく、是正等の何らかの手段も取られることはなかった。
- (3) 減免・減額についての考え方や経緯を十分に示す書類が一切残されておらず、作為的に何かを隠したのだという見方しかできない。

#### 事実証明書③「松江市議会会議録」について

- (4) 「共通スペースについて、管理はどこがやっていますか」という質問に「指定管理者が管理することになっております」との答弁があるが共通スペースであれば、使用者と指定管理者とが双方で料金を払うべきである。
- (5) 「ラウンジ等飲食禁止」とあるが、当初よりこの施設では飲食のために設計された丸テーブルや長椅子が置いてあり、初めから皆が飲食に利用している。
- (6) 共通部分の管理についての答弁の後、議会事務局職員数名が同席のもと、観光振興部長以下職員数名が議会事務局から電話で確認したところ、答弁とは違い、食堂部分は実質的には使用者が管理していることが判明した。

#### その他

- (7) 平成 23 年度契約については観光振興部長から契約は昔に戻し、減額してから契約するとの発言があり、そのやり方そのものが認めがたい。

### 3 監査対象事項及び監査の方法

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断して、監査対象事項を次のとおりとした。

松江市長が、市の行政財産である松江市鹿島町の温泉施設「多久の湯」において、民間会社が経営する食堂の一部を使用許可の対象面積から除外し、一般開放スペースとしたにもかかわらず、事実上は占用状態となっていることに対し、その改善を求めず、使用料の賦課徴収も行っていないことが、違法若しくは不当な財産の管理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該当するか否かという事項であり、請求人の請求理由を要約すると次のとおりである。

- ① 平成 15 年オープン当初は使用料を使用面積 123.06 m<sup>2</sup>に応じて月額 183,708 円とされていたが、平成 18 年度からは厨房部分以外を「共用部分」とすることで使用面積を 54.20125 m<sup>2</sup>に減じて使用料を月額 101,478 円に減額しているのは条例に反する違法な取扱いである。
- ② 行政財産の使用許可及び使用料の減免の決定については、使用実態などの内容を精査した上で条例に基づいて「特別な理由」について厳正に対処すべきであるにもかかわらず、減免申請書も検討資料も存在せず、十分な精査・検討を経ることなく減免されている。使用料減額を正当化するために「共用部分」という概念を導入したと指摘されても仕方がない。
- ③ 食堂は、本来、厨房と食事をする場所が一体的なものとして利用されるものであり、使用料の

減額は、実質的に使用者に対する便宜供与にあたるものである。

- ④ 松江市は、食事をする部分について、「この施設のラウンジ等について飲食を禁止している。そのため、代替機能として食堂の部分について共有スペースとして開放している。」と議会答弁をしているが、施設利用者の大多数は、実態として使用者の占有スペースと理解している。「共用部分」といわれる部分で自由に持参の弁当などを食べることができるかと理解している利用者はほとんど存在しない。イスやテーブルがあるラウンジや売店前のスペースでは以前から利用者は何らの問題もなく飲食をされている。
- ⑤ 食堂施設事業運営計画では、温泉施設休館日以外は営業とされているにもかかわらず、本年の正月三が日は営業しておらず、共用施設としての役割を果たしていない。営業時間も「共用部分」とするならば、温泉施設の閉館時間である午後 10 時まで利用できるようにしておかなければならないにもかかわらず、通常午後 9 時で閉店されている。
- ⑥ 使用許可期間は 1 年間であり、毎年度随意契約のように更新されるのは不当であり、平成 23 年度は公正な一般競争入札により業者選定をすること。

以上の監査対象事項について、関係機関及び関係人より事情を聴取し、本件が法第 242 条第 1 項の違法若しくは不当な財産の管理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であるか否かを監査した。

#### 4 監査対象事項に対する監査対象部局等の説明

請求人が違法若しくは不当な財産の管理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があると主張している事項について、観光振興部観光施設課及び平成 18 年当時の健康福祉部担当は下記のとおり説明している。

##### (1) 監査対象事項①について

平成 15 年オープン当初から平成 17 年度までは、使用面積 123.06 m<sup>2</sup>、使用料月額 183,708 円で許可し、平成 18 年度は使用面積 54.20125 m<sup>2</sup>、使用料月額 101,478 円に変更して許可している。これは食事をする部分を「共用部分」として一般開放し、温泉施設利用者の利便性を高める目的と使用者の負担軽減を図る目的を併せて行ったもので、違法ではない。この施設については旧鹿島町において福祉ゾーンとして原発交付金を充当して一体的に整備された施設の一つであり、食堂は温泉施設のみならず福祉センターなどゾーン利用者全体の利便性向上を目的として交付金の充当が認められなくとも必要な施設と判断され、建設されたものであり、営業の継続を維持していくことも目的の一つであったことも事実である。

##### (2) 監査対象事項②について

使用面積（占有面積）の変更であって、減額措置ではないので減免申請書はない。検討資料は部内協議や財政部との協議の際に使用した資料が種々あったが、使用許可の決裁稟議書以外は公文書として残されていないので、提示することができない。決裁稟議書には「食堂の一部を開放し、飲食スペースとすることにより、利用者の利便を図るもの。」と目的を明示し、「※昨年と比べて、食堂部分の面積変更有り」の注意書きにより変更を明確にし、新たな占有部分を示す図面を添付して財政部にも合議して正当な手続きをとっている。

##### (3) 監査対象事項③について

食堂経営の実態として使用者の負担が重過ぎるから軽減するとの判断と実際に利用者に開放すれば喜ばれるとの判断から、現場において一般開放の利用者周知の方法や使いやすい雰囲気作

りに暖簾の撤収や貼り札の掲示、テーブル上のメニューの撤去など指示して確認もした。

(4) 監査対象事項④について

現況では実態として「共用部分」で持参の弁当などを食べる人はほとんどいないと聞いている。1階和室では飲食は遠慮願っているが、イスやテーブルのあるラウンジや売店前のスペースでは売店や自販機で購入したものを中心として飲食される方がおられると聞いている。

(5) 監査対象事項⑤について

営業日、営業時間については、原則として施設の開館にあわせることとしているが、細かに管理、規制しているわけではない。また、「共用部分」を含む開放スペースについても、管理の都合上一部利用を制限することは認めている。

(6) 監査対象事項⑥について

行政財産の使用許可は一般競争入札になじまない。また、行政財産の使用許可期間が1年間とされているので1年で更新しているが、特に問題がなければ同じ業者に使用許可する。

### 第3 監査の結果

本件請求についての監査の結果は、合議により、次のように決定した。

#### 監査委員の判断

本件請求は、温泉施設鹿島多久の湯の食堂の使用許可において、占用場所の特定につき認識の相違から生じた案件である。

以上のことを踏まえ、これまでに記述した事実関係の確認に基づき、本件請求の事実関係については次のように判断する。

(1) 監査対象事項①について

請求人は「形式的に食堂のうち厨房部分のみに使用許可を行い、食事をする部分を一般開放する形をとることにより使用料を減額しており、条例に反する違法な取扱いである。」と主張しているが、平成18年当時には、健康福祉部内部はもちろん財政部とも十分検討し、厨房部分以外を一般開放するとして使用許可することを決定したと当時の所管であった健康福祉部の関係人からの複数証言があり、使用許可の稟議書を見ても厨房部分のみを使用許可する旨標記して財政部の合議もされていることから、「共用部分」について一般開放を方便として形式的に装ったものではなく、実際に行うという意志をもって現地の処置をしたこと自体は事実であったと信用できるため、虚偽の一般開放ではないと判断し、この点について違法性は認められない。

(2) 監査対象事項②について

平成18年当時には温泉施設利用者の利便性向上と使用料負担の軽減を目的として食事をする部分を一般開放し、占用面積を減じて使用許可すると方針決定し、現実に利用者立会いのもとで一般開放していると利用者に周知し、利用されやすいような措置として看板の張り出し、暖簾の撤収、テーブル上にメニューを置かないといった確認を行ったという当時の所管であった健康福祉部の関係人からの証言及び調書の提出があった。平成19年度から観光振興部に移管され、指定管理制度が導入され、また人事異動もあり、引継ぎが不十分な点や管理がおろそかになっていたことがあったと思われる。この点については、過去のことであり、証拠になるものが証言以外に存在せず、肯定も否定もできないため明確な判断はできないものの複数の関係人の証言が一致していることから信用できると判断した。

しかしながら、監査委員が今回現地踏査した限りにおいては、食堂の表示板下と入口ドアに「食

堂はご休憩にもご利用できます（飲食物持込可）」と表示された小さな看板が 2 枚張り出しているのみで、請求人の指摘どおり温泉利用者が自由に弁当類を持ち込み、休憩や食事をするという雰囲気ではなく、占用状態にあると判断する。いつまで一般開放にしたことを周知し、利用を促進する措置をとっていたのか、いつから現況のように事実上占用している状態になっていたのかは判断材料がとぼしく明確な判断ができない。

(3) 監査対象事項③について

食堂の形態としてはカフェテリアとか、サービスエリアの食堂、県庁や市役所の食堂のようにセルフサービスの食堂などは必ずしも厨房と食事をする場所が一体化していないケースもあり、そのことをもって直ちに使用者への便宜供与ということとはできない。

(4) 監査対象事項④について

監査委員による現地踏査や指定管理者の施設支配人等の証言によれば、現況として請求人の指摘どおり施設利用者の大多数は、実態として使用者の占有スペースと理解していると思われ、監査委員としても実質的に占有スペースと認定せざるをえない。また、イスやテーブルがあるラウンジや売店前のスペースで飲食をすることが自然であり、食堂を利用する必要は現時点では感じられない。

(5) 監査対象事項⑤について

開館日と開館時間については、「共用部分」であるとしても必ずしも全く同一とされていなくとも裁量権の範囲内であると判断する。

(6) 監査対象事項⑥について

行政財産使用許可は、通常 1 年以内を原則としており、適切な許可期間である。食堂など施設・設備に多額の費用を要するものは、頻繁に業者が入れ替わることは適切ではなく、特に問題がなければある程度の年数は継続・更新することを想定しており、問題はないと判断する。平成 23 年度の契約は業者選定を一般競争入札とするよう求めているが、行政財産使用許可に一般競争入札という概念はなじまない。

## 総合的判断

本請求に対し、受理し、請求人の陳述、対象地の現地確認、担当部局等監査を実施した後、慎重に検討を重ねた結果、次のとおり総合的判断をする。

(1) 財産の管理について

温泉施設「多久の湯」に使用許可により設置された食堂を経営する民間会社が、その許可された部分以外の食事をする部分を事実上占有している状態に至ったことを把握せず、把握後もその状態を放置し、その占有回復のために何らの措置も講じないことは、財産管理者として違法若しくは不当に当該管理を怠る事実といわざるを得ない。

(2) 公金の賦課徴収について

温泉施設「多久の湯」に設置された食堂を経営する民間会社は、厨房部分のみ使用許可申請を行い、許可を受けており、食事をする部分については市長に対して許可申請をしておらず、使用許可を受けて占有しているものではないので、市長はその不法占有によって生じる損害の賠償を請求できるかどうかは別として、使用料を徴収できないことは明らかである。このことから、不法占有をしている者から使用料を徴収していないけれども、その事実をもって違法若しくは不当に使用料の賦課徴収を怠るものとはいえない。

### (3) 損害賠償請求について

温泉施設「多久の湯」1階は、主に温泉利用者の休憩、くつろぎ、軽食等に利用され、市民の健康増進、福祉の向上、交流及び余暇活動の推進に資するために整備されており、使用許可がなされた部分以外については、大多数が占有状態にあると認める状態にあってはならない。平成18年に面積が変更された当時においては、目的も実態も「共用部分」として認められる範囲内であり、その周知・普及に努める意志も双方にあったと認められる。しかしながら、現状においては、厨房とこの「共用部分」は食堂として一体の状態であると判断せざるを得ない状態になっている。最近の請求人の指摘にもかかわらず、市当局も是正の措置をほとんどとられた形跡がなく、前年度と同様に厨房部分のみの使用許可を続け、民間会社も同様の占有状態を続けてきたものと判断する。よって請求の日から計算して、使用許可のあった日または終わった日から1年前以内の行為として平成21年度分と平成22年度分について松江市に生じた損害があったものと判断する。

### (4) 結論

以上のとおり、食堂の厨房部分のみの使用許可申請に対して年度ごとに現地確認を行うなど厳密な審査を怠りがちになり、漫然と前年度どおりの許可を行ってきたことは、違法・不当な財産の管理に該当し、これにより松江市に損害が生じていると認められるので、請求人の主張には一部に理由があると判断する。

以上の判断により、法第242条第4項の規定により、松江市長に対し、請求に対する必要な措置を講ずることについて次のとおり勧告することとした。

松江市温泉施設「多久の湯」食堂の厨房以外の部分については、事実上民間会社の占有状態となっている事実について、3ヶ月以内に次の措置を講ずること。

(1) 監査対象とした平成21年度及び平成22年度の使用許可について、事実上占有していた面積を算出し、使用料に相当する金額を支払うよう民間会社に請求すること。

(2) 現行の使用許可は現実の形態を反映していないため、すみやかに正確な占有面積を算出して、適正な使用許可に改めること。

### 付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので付記する。

普通地方公共団体の行政財産は、行政目的の実現のために用い、またはその経済的価値を発揮させることにより行政運営に資するためのものであるから、その管理については、適正を欠くことがないよう万全を期す必要がある。

目的外使用許可については、行政財産の用途又は目的を妨げない限度において、適正な対価を徴することで許される行為であるが、近年では利用者の利便性の確保を目的として、この温泉施設「多久の湯」食堂のように建設段階から整備される例が見られ、その使用形態や管理方法に十分留意する必要がある。指定管理者制度の定着もあり、施設全体の利便性を高めるため効果的で一体的な活用を図り、適切な管理が確保されるよう要望する。