

| | | | | | |
|---------|---|---|---|---|---|
| 大阪市監査委員 | 東 | 貴 | 之 | | |
| 同 | 漆 | 原 | 良 | 光 | |
| 同 | 高 | 橋 | 敏 | 朗 | |
| 同 | 阪 | 井 | 千 | 鶴 | 子 |

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成25年 2 月25日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第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 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

市長は地方自治法（以下「法」という。）第149条において、市長の担任意務として規定されている 9 項目の内次の項に違反している恐れがある。

違反項目は、第 3 号使用料の徴収及び第 7 号公の施設を管理することである。

具体的には各区に存在する区民センターにおける催事（ここではダンスパーティの事例）において条例に定める使用料を全額徴収せず、それだけ大阪市の収入（税外収入）を減少させている。

鶴見区民センターにおける一例を説明するが、区民センターでは使用料の徴収において、使用にあたって入場料の類を徴収しないものの料金と徴収するものの料金に区分され、また日曜、土曜、休日の使用料は 2 割増とされている。

情報公開請求により入手した資料によると、大ホールの使用団体（以下「A 団体」という。）が平成23年12月10日に平成24年 6 月10日日曜日の使用申込みを行っており、この場合入場料は無となっている。

従ってその使用料は、入場料の類を徴しないものの料金で日曜日の使用の2割増19,560円となる。

ところで、この鶴見区民センターの場合のみならず、どの区民センター等においてもダンスパーティでは主催者（使用者）は、何がしかの入場料を徴収して実施している。通例ダンスパーティは、主催者が事業として実施しているから当然のことである。

鶴見区民センターでもダンスパーティにおいて入場料を徴収していることは担当者も確認しており、またダンスパーティ業者が宣伝のため配付しているチラシ等の印刷物にも入場料（会費など名称は様々）を明記していることからこのことは明らかである。

以上の状況から、ダンスパーティを開催している区民センターでは、申込段階で使用者が「入場料を徴収しない場合」で申込みしているが、大阪市役所関連部署の各段階でなんらチェックされることなくそのまま通過し、そのため本来「入場料を徴収する場合」の使用料を徴収しない状況が続いている。（徴収すべき額との差は、土、日、祭で約1万円）

これは健全な行財政運営のためには、税外収入の確保、強化も重大な要因であることを考えると、いかに金額及び頻度が少ないものとはいえ看過しえないことである。このようなことが大阪市役所行政の一部であれ、まかり通っていることは、大阪市役所行政全般的に種々不正、違反行為があるのでないかとの疑念がわく。

以上の行為は、最終的には市長の法違反に当たると思われる。

昨年春頃よりこの問題について、市民局に対し問題提起し、又市長あてにも頻回に亘り書状を出してきたが、本件について未だ（平成24年11月下旬現在）なんら具体的に改善の兆しが見られていないのは、市民として誠に遺憾である。

即ち依然、法違反及び関連職員のミス、怠慢により意図せざる歳入不足が続いているのである。

以上は平成24年11月26日付けの大阪市公正職務審査委員会宛書面と同じ内容であり、市長の法律及び条例違反の是正、本件に関する市長の見解公表、本件関連職員に対する罰則措置などの必要な措置を請求する。

なお、市長の法律違反是正については、条例どおり使用料を徴収することの他、実情に合わせ使用料徴収に関する条例の改定もありうることを申し添える。

事実証明書

- ・ 区役所附設会館使用申込書（区役所控）

- ・ 区役所附設会館使用許可書（控）
- ・ 鶴見区民センター施設利用料金
- ・ ダンスパーティ等開催ビラ

[監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

2 請求の受理

本件請求は、平成24年6月10日にダンスパーティ（以下「パーティ」という。）で鶴見区民センター（以下「同施設」という。）を使用した者が、参加者から入場料を徴収しているにもかかわらず、同施設の指定管理者が、コミュニティ振興施設条例（以下「条例」という。）で定めるところの「入場料その他これに類する料金を徴収する場合」（以下「入場料等を徴収する場合」という。）の使用料を徴収していないため、実際に徴収した使用料との差額分の損害が本市に発生しているにもかかわらず、本市職員が請求権の行使を行うなど何らの対応も行っていないことが、違法に財産（債権）の管理を怠る事実にあたるとしてなされたものと解され、法第242条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

同施設の使用料の徴収において、請求人が主張するような本市の損害が発生しているにもかかわらず、本市職員に違法な財産（債権）の管理を怠る事実があるか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づく、新たな証拠の提出及び請求人の陳述については、請求人から辞退の申し出があったため、実施しなかった。

3 監査対象区等の陳述

鶴見区役所を監査対象区、市民局を監査対象局とし、平成25年4月5日に鶴見区長及び市民局長並びに関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

同施設は、法第244条の2第3項の規定に基づき指定された、公の施設の指定管理者（以下「指定管理者」という。）が施設の管理を行い、条例

及び同施行規則（以下「施行規則」という。）、センター管理業務基本協定書（以下「基本協定書」という。）並びに使用料徴収及び収納事務委託契約書等に基づき貸館運營業務、使用料徴収及び収納事務、施設総合管理業務等を行っている。

平成20年4月1日から平成24年3月31日の間は、財団法人鶴見区コミュニティ協会（平成22年8月27日からは財団法人大阪市コミュニティ協会）が、平成24年4月1日から平成28年3月31日までは大阪ガスビジネスクリエイト株式会社が指定管理者として指定を受けており、施設所管所属は鶴見区役所となっている。

（1）同施設概要

- ア 所在地 大阪市鶴見区横堤5-3-15
- イ 利用時間 午前 9時30分～12時30分
午後 13時～17時
夜間 17時30分～21時30分
午前午後 9時30分～17時
午後夜間 13時～21時30分
全日 9時30分～21時30分
- ウ 申込受付
- ・利用日の6か月前から申込みを受付ける。
 - ・所定の申込書を受付に提出する。
 - ・申込受付は先着順とする。
 - ・利用申込が競合した場合は抽選により受付順を決定する。

（2）基本協定書

基本協定書の主な内容は次のとおりである。

ア 指定管理者の指定

指定管理者は、その指定を受けて、条例及び施行規則、基本協定書並びに大阪市及び指定管理者が各年度に締結する協定（以下「年度協定書」という。）等に基づき、善良な管理者の注意をもって円滑に当該業務を実施しなければならない。

イ 業務の範囲

指定管理者が行う業務の範囲は、貸館運營業務として、施設利用申込手続、予約及び申込受付、使用許可の認定及び使用許可書の交付等の業務、施設総合管理業務として、電気及び機械設備保安点検、消防設備保安点検、清掃、駐車スペース等の管理等である。

ウ 自主事業の実施

指定管理者は、当該業務の他、自己の責任と費用において、同施設

の機能をより効果的に発揮するため、その趣旨目的に沿った自主事業を実施することができ、自主事業の実施に当たっては、あらかじめ大阪市の承認を得なければならない。

エ 業務代行料及び使用料等

大阪市は、会計年度ごとに、その年度の当該業務に係る業務代行料を指定管理者に支払うものとされ、年度協定書に平成24年度の業務代行料は、62,402,000円とされている。

同施設に係る使用料は、条例及び施行規則に定める額とする。

このほか、指定管理者は、その実施する事業等に係る参加料等を利用者から徴収し、指定管理者の収入とすることができ、当該参加料等の額は、大阪市の承認を得て指定管理者が定めるものとする。

オ 徴収及び収納事務の委託

指定管理者は、使用料を使用者から徴収し、大阪市内に納付しなければならない。使用料の徴収及び納付の手続は、大阪市会計規則の例による。

カ 点検及び監督指導

大阪市は、施設管理の適正を期すため、指定管理者に対して、自己点検等の報告のほか当該業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる。

キ 管理業務の報告及び調査等

指定管理者と大阪市は、月1回以上運営会議を開催し、指定管理者は大阪市内に毎月の事業計画書並びに事業報告書を提出するものとする。

指定管理者は、当該業務の円滑な遂行に必要な事項については、随時大阪市内に報告するものとする。

大阪市は必要に応じて、指定管理者に対し、当該業務の実施状況及び経理の状況に関して報告を求め、実地にて調査し、又は必要な指示をすることができる。

(3) 使用料徴収及び収納事務委託契約

大阪市内立鶴見区民センター使用料徴収及び収納事務委託契約書では、大阪市は、指定管理者に対し、施行規則第4条に規定する使用料の徴収及び収納に関する事務を委託する。

指定管理者は、大阪市の委託を受けて、条例及び施行規則の定めるところに従い、誠実に同施設の使用料の徴収事務を行い、その事務遂行に要する一切の経費を負担し、その事務遂行に要する一切の責を負うものとされている。

また、指定管理者は、大阪市に対し、毎月利用・収入（調定）状況月報を、翌月5日までに提出し、大阪市は、必要があると認めるときは、指定管理者の会館使用料の徴収事務の状況について検査し、または関係書類その他の会計帳簿等の提出を求め、若しくはこれを閲覧することができる。

(4) 利用料金

同施設の使用料は、条例及び施行規則により規定されており、本件で使用許可の対象となっている同施設の大ホールは、ホールC（500㎡以上）に該当し使用料は次表のとおりである。ただし、日曜日、土曜日及び国民の祝日に関する法律（昭和23年法律第178号）に規定する休日における使用は、次表の2割増しとされている。

（単位：円）

| 施設 | 入場料等を徴収しない場合 | | | 入場料等を徴収する場合 | | |
|------|--------------|--------|--------|-------------|--------|--------|
| | 午前 | 午後 | 夜間 | 午前 | 午後 | 夜間 |
| ホールC | 12,200 | 16,300 | 16,300 | 18,300 | 24,500 | 24,500 |
| | 午前・午後 | 午後・夜間 | 全日 | 午前・午後 | 午後・夜間 | 全日 |
| | 24,100 | 27,300 | 38,500 | 36,200 | 41,000 | 57,800 |

(5) 実地調査の内容

本件請求に関して、平成25年3月28日に監査対象区職員及び行政委員会事務局職員が実施した実地調査の内容については、次のとおりである。

実地調査については、行政委員会事務局職員が監査対象区に赴き、指定管理業務関係書類の確認を行うとともに、監査対象区職員が実施する同施設の指定管理者に対する実地調査に行政委員会事務局職員が同行し、当該施設の使用許可及び使用料の徴収等に関する事務について、事情聴取及び関係書類の確認等を行った。

ア A団体の使用について

平成23年12月10日付けで、A団体から指定管理者に対して平成24年6月10日の日曜日に同施設の大ホールをダンス交流会で利用するという内容の申込みがあった。

使用申込書には入場料無と記入されており、使用料については、入場料等を徴収しない場合の日曜日の使用料（2割増）19,560円を適用し、平成24年6月10日に指定管理者が徴収している。

指定管理者は、A団体がパーティで施設を使用する場合は、基本的

に使用申込書の記載どおり、「入場料等を徴収しない場合」の使用料を適用している。

監査対象区は、指定管理者を通じて、A団体の使用に係る入場料等の徴収について、パーティの参加者から会費を徴収していることの確認を行っており、会場使用料を超える収入がある場合もあるかもしれないが、経費等を勘案すると、一概に利益を得ているとの判断もしがたい状況であることの確認を行っている。

また、監査対象区によると、指定管理者を通じて確認したところ、A団体の使用時に入場券やチケットが取り交わされていたような様子はなかったとのことである。

イ その他の使用者について

本件の使用料を徴収した平成24年6月の徴収分を中心に抽出し、その他の使用者の使用料の徴収状況について確認を行ったところ、その結果は次のとおりである。

平成24年6月の徴収分はすべて「入場料等を徴収しない場合」の使用料を徴収しており、「入場料等を徴収する場合」の使用料を適用している例としては、平成24年5月19日に使用されたものがあり、使用申込書に入場料有と記載されていた。

なお、使用申込書に入場料無と記入しているもので、学習塾などのように、参加者が施設の使用者（主催者）に対して、入場料にあたらなくても何らかの負担をしている可能性があるかと推測されるもの（46件）を抽出確認したところ、「入場料等を徴収する場合」として使用料を徴収しているものはなかった。

なお、指定管理者は、6月分に係る利用・収入（調定）状況月報及び使用申込書の控えを7月2日に監査対象区に提出していた。

2 監査対象区等の陳述内容等

(1) 監査対象区の説明

同施設では、条例等に基づき、運営管理しているところであり、本件で述べられている事案については、A団体により、平成23年12月10日付けで、平成24年6月10日の日曜日を利用日とする申込があったものである。

使用料については、使用申込書に入場料の有無を記入し、申込することとなっており、本件については、入場料無と記入されているため、「入場料等を徴収しない場合」として利用料金の徴収は、平成24年6月10日に受領しているところである。

使用料の徴収にあたっては、「入場料等を徴収する場合」または「入場料等を徴収しない場合」の区分を使用申込書及び口頭にて確認し、徴収しているところである。

また、本件については、別途、市民の声もあり、主催者に確認し、会員に対する会費の徴収である旨の確認をし、申請のとおり「入場料等を徴収しない場合」に該当するものとして処理していたところである。

一方で、本件パーティのほか同施設の利用にあたっては、参加者からの費用負担のあり方も含めさまざまな利用形態が出てきており、どのような利用形態が入場料の類に該当するのか基準が明確でないため、条例を所管する市民局に対し統一的な基準の検討をお願いしており、現在、市民局において、リーガルチェックや他都市状況などの調査を行いながら、検討していると聞いている。

また、大阪市役所関連部署での各段階で、利用料金のチェックを怠っているとの請求人の主張がある。

利用料金のチェックについては、指定管理者が受付時にチェックすることはもとより、指定管理者より、使用申込書の控えが区役所へ送付され、その申込書控により、入場料の有無についてのチェックを行っている。

よって、同施設の施設使用料について、「入場料等を徴収する場合」と「入場料等を徴収しない場合」の施設利用の調査確認は実施しているため、正しい施設使用料と実際の施設使用料との差額はなく、その請求権の行使を怠る事実はなかったと考えている。

このため、鶴見区としては、以上のような事実関係から、請求人の主張する、法令違反及び関連職員のミス、怠慢による歳入不足が続く状態はなく、本市の損害は生じていないものと考えている。

今後も、同施設の使用料に係る公平かつ適正な徴収につき、指定管理者に指導を徹底するとともに、鶴見区役所においても厳正にチェックしていく。

(2) 監査対象局の説明

同施設をはじめとした区役所附設会館は、条例第2条第1項により、「会館は、コミュニティ活動の振興並びに地域における文化の向上及び福祉の増進を図るとともに、市民の集会その他各種行事の場を提供することにより市民相互の交流を促進し、もって連帯感あふれるまちづくりの推進に寄与すること」を目的としている。

また、区役所附設会館使用料は、「入場料等を徴収しない場合」と「入場料等を徴収する場合」の2段階の設定になっており、使用許可を

受けた方が、入場料等を徴収するような催しをする場合は別途の料金設定となっている。

これは、入場料を有料として広く不特定多数に対して周知を行い集客するような映画の上映会やコンサート等を催す場合を想定したものと考えている。

逆に、任意団体等、同好会、サークルの構成員や仲間同士で、お金を出し合って、区役所附設会館のホールや集会室を借りて、活動するような場合の負担金や会費、すなわち、特定の会員が負担する費用である会費は、この「入場料等を徴収する場合」に基本的に該当しないと考えている。

次に、本件住民監査請求における請求人の主張内容について、同様の内容の市民の声等を受けての市民局の対応状況と合わせて、説明する。

まず、本件に係る内容については、平成24年5月31日にはじめて、市民局に対し、当該使用者について「使用申込書には入場料は無と記載しているが、会費を徴収している。」という旨の電話が市民からあった。

この電話を受けて、同日、市民局から鶴見区役所へ調査を依頼し、翌6月1日に、鶴見区役所から、指定管理者を通じて使用者に対し確認を行った結果について、これまでの実績としては、平日で30名程度の利用であるため、会費を徴収しているといっても、会場の使用料を負担し合っているともとれるため、利益を得ているとまでの判断はつきにくい、との報告を受けた。また、6月4日に、鶴見区役所から、6月3日の同施設におけるパーティの使用状況について報告があった。その報告によると、日曜日ということで、参加者は100名程度と平日に比べて入場者も多いため、会場使用料を超える収入があるかもしれないが、機関誌の発行費用等の経費を勘案すると、一概に利益を得ているとの判断もしがたい状況である、ということであった。

さらに、6月4日に、市民の声で同趣旨の問合せがあったので、6月19日に、その回答として、使用申込受付時に「入場料等を徴収しない場合」として申請がされているにもかかわらず、実際には当日会費を徴収するなど、取扱に疑義のあるケースが生じていることから、今後は、申請時にチラシ等の提示を求めるなど、入場料を徴する場合かどうかの確認を厳正に行い、適正な管理運営が行えるよう、改めて各区役所に周知徹底する旨伝えた。

これを受けて、6月20日の区役所市民協働課長打合せ会において、24区役所の区役所附設会館管理運営の担当課長に対し、区役所附設会館の使用に際して、「入場料等を徴収する場合」の確認の徹底を行うよう周

知した。

同施設の本件A団体のパーティに係る施設使用料について、「入場料等を徴収しない場合」と「入場料等を徴収する場合」の施設利用の調査確認が行われず、正しい施設使用料と実際の施設使用料との差額に係る請求権の行使を怠る事実があったかどうかということを考えるにあたっては、地方自治体が徴収する使用料の基本原則に立ち返ってみる必要があるものと考えている。

すなわち、法第228条第1項の規定、いわゆる使用料・手数料条例主義は、地方自治体が徴収する使用料については、条例により明確に定める必要があるという考え方である。

この趣旨に照らすと、本件事例のように、使用者が入場料にあたらなないとして申し出、かつ、入場料か特定の会員が負担する会費なのか、客観的かつ明確な判別が難しいような場合において、本条例の規定により、行政が入場料とみなし、「入場料等を徴収する場合」の区分で使用料を徴収することは困難であり、公平性の観点からも適正でないと考えている。

よって、本件パーティのような事例については、請求人が主張されるような「入場料等を徴収する場合」の区分の使用料を徴収すべきという判断には至らないと考えられることから、鶴見区役所職員は、本条例に基づき「入場料等を徴収しない場合」の区分を適用したものであり、職員が徴収すべきものの確認を怠り、債権管理ができていないというような事実はないと考えている。

したがって、「入場料等を徴収しない場合」の区分とした本件使用料が誤っていたとは考えられないため、「入場料等を徴収する場合」の使用料との差額に係る請求権の行使を怠っているような事実はないと考えている。さらに、使用者による使用申込みの際に指定管理者が「入場料等を徴収する場合」または「入場料等を徴収しない場合」の区分を使用申込書及び口頭にて確認している。これらのことから、請求人の主張するような本市の損害は生じていないものと考えている。

しかしながら、区役所附設会館においては、特に、指定管理者制度導入後、利用者によりさまざまな使い方がなされるようになっている現状があり、区役所附設会館の設置趣旨・目的を踏まえつつ、改めて整理が必要であると認識していることから、市民の声でご回答させていただき、各区とも調整を進めているとおり、今後、「入場料等を徴収しない場合」と「入場料等を徴収する場合」の解釈・運用について、統一的基準を設け、利用者の皆様に周知する所存である。

今後も、区役所附設会館の使用料に係る適正な徴収につき、区役所を通じ、各指定管理者に徹底するとともに、使用料に係る運用基準の策定に係る手続きを進めていく。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象区等の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

本件請求においては、同施設の利用者から徴収した使用料について、適正な使用料より少なく、本市にその差額分の損害が発生していることが合理的に疑われるべき具体的な事情があった場合には、本市職員に具体的な調査をすべき職務上の義務があると言うべきであり、それにもかかわらず、何らの対応も行っていない場合は、違法不当となる場合があると言うべきである。

そして、調査の結果、本市に損害が発生していることが明らかであるにもかかわらず、債権を行使していない場合は、不行使を正当化する特段の事情がない限り財産（債権）の管理を怠るものとして違法となると言うべきである。

この点、監査対象区は、同施設の使用料の適用に関して、指定管理者から送付される使用申込書の控えにより、入場料無となっていることを確認し、また、本件については、市民からの通報等もあったため、指定管理者を通じて、同施設の利用者であるパーティの主催者に対し、参加者から徴収しているのは会員に対する会費である旨確認したうえで、監査対象局の従来の考え方に照らし、「入場料等を徴収しない場合」に該当すると判断しており、処理に誤りはなかった旨説明する。

また、監査対象局は、監査対象区から、指定管理者を通じて確認した内容について報告を受け、本件については、サークルの構成員や仲間同士で金銭を出し合って施設を借りて活動するようなケースとして、「入場料等を徴収しない場合」に該当すると判断できる旨説明する。

これらの説明等からすれば、本件使用料の徴収については、同施設の使用料の区分が、条例の規定に基づき「入場料等を徴収する場合」及び「入場料等を徴収しない場合」の２段階設定となっており、それ以上に詳細な基準等が存在していない中で、監査対象区は、指定管理者から送付される使用申込書の控えに記載された入場料の有無により、一定、使用料の区分を判断していると評価できるのであって、明らかにこれに反する事実は見受けられなかったのであるから、直ちに本市に損害が発生していることが合理的に疑われる事情があるとはまでは言えない。

また、市民からの通報等を受けて、監査対象区は、使用者が参加者から徴収しているのは会員からの会費である旨確認したうえで、監査対象局が示す従来からの考え方と同様の考え方により、「入場料等を徴収しない場合」に該当すると改めて判断しており、監査対象局においても、監査対象区からの報告を受け、「入場料等を徴収しない場合」に該当すると重ねて判断していると評価できるのであって、明らかにこれらに反する事実はいかがえなかったのであるから、職務上の調査義務がありながら、何らの対応も行っていないような違法不当事由はいかがえない。

そうすると、いずれにしても、本市職員に違法な財産（債権）の管理を怠る事実があるとは言えない。

4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。

(意見)

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、監査対象局の認識にもあるように、同施設をはじめとした区役所附設会館は、さまざまな使い方がなされるようになってきており、使用料の適用についても、施設の設置目的や利用の向上を十分考慮したうえで、適正な適用が行われることが重要である。

現在の条例は、使用料の区分を「入場料等を徴収する場合」と「入場料等を徴収しない場合」の2種類に区分するのみであり、さまざまな利用実態に対して合理的に使用料を適用し得る明確な定義、基準等が存在していないことが、使用料の適用において、市民の疑念を招く原因になるとも考えられるので、監査対象局は、速やかに、使用料の区分について詳細な基準を策定するなど明確化を図り、適正な運用を行われたい。

また、請求人が主張するところではないが、今回の監査では、入場料等を徴収しない場合でも、実質的に営利を目的とした利用と考えられる利用実態も見受けられるので、監査対象局は、公益性の高い利用との差別化について、入場料等を徴収するのか否かという外形的な条件による使用料の区分のみならず、さまざまな観点から十分検討を進められたい。