

鳥羽市監査委員告示第5号

令和4年8月23日に受理した、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ついて、同条第5項の規定に基づき監査を実施したので同項の規定により、その結果を別紙のとおり公表する。

令和4年10月17日

鳥羽市監査委員 村林 守

鳥羽市監査委員 山本 哲也

請求人 鳥羽市
間座 元則

請求名 鳥羽市長及び職員に関する措置請求

第1 監査の概要

(1) 準拠している基準

地方自治法（昭和22年法律第67号（以下「法」という。））第198条の4第1項の規定に基づき定められた鳥羽市監査基準（令和2年4月1日鳥羽市監査委員告示第2号）。ただし、住民監査請求については、法第198条の4第5項に基づく総務大臣の指針が示されていないために、同基準に具体的な手続が定められていないので、できるかぎり同基準の考え方に従いながら、直接、法242条に定める手続に従って監査を行った。

(2) 監査の種類

法第242条第1項に基づく住民監査請求

(3) 監査の着眼点

令和4年8月23日付けで提出のあった監査の請求が、法第242条第1項の定める要件を満たしているか。

同請求に理由があるか。つまり、市に違法または不当な行為があったか。

仮に同請求に理由があれば、どのような措置を講じるべきか。

(4) 監査の実施内容

令和4年8月26日に要件審理を行い、請求人に一部補正を求めるとし、同日に請求人から補正が行われたので、適式な請求として受理し、鳥羽市長と鳥羽市議会にその要旨を通知した。

同年9月8日に請求人の陳述を聴き、あわせて請求の趣旨を確認した。

関係する総務課と農水商工課に、関係書類の提出を求めるとともに、弁明を求め、同月27日に意見の陳述を聴き、質疑を行った。

請求人、関係課双方の主張を吟味するとともに、両者から提出のあった証拠、関係書類を調べ、合議を重ねて結論に至った。

第2 請求の要旨

(財務会計上の行為)

- ① 公の施設の5つの要件のうち、3つの要件を満たしていないので、認定するのは違法または不当でないかを問う
- ② 当該施設は、公募によらない指定管理者制度のため、施設使用料・家賃・看板広告料・駐車場利用料等の収入が一切入らず、鳥羽市民は損害を受けていることを問う
- ③ 当該施設は、公募によらない指定管理者制度のため、施設使用料・家賃・看板広告料・駐車場利用料等をとらないことで民間業者を圧迫していることを問う
- ④ 旧防災情報案内広告塔から鳥羽マルシェ看板に変更したのは、本来の設置目的(趣旨)から逸脱した行為で、使用外目的になり、不当でないかを問う
- ⑤ 旧防災情報案内広告塔(現 鳥羽マルシェ看板)は、市有地のため三重県屋外広告物条例の適用外で違反行為とならないが、私有地であれば適用内になり看板が突出していることから掲出基準に適合しないので条例違反になる。私有地であれ、私有地であれ等しく運用されなければならない。行政の社会的・道義的責任を問う

(怠る事実)

- ⑥ 市長・職員による職務怠慢行為を問う
防災情報案内広告塔の屋外広告設置基準の違法性と職員による職務怠慢行為を問う

(講ずべき措置)

以上により、地方自治法第242条に基づき、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、もしくは是正し、もしくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって鳥羽市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずることを請求する。

なお当職は、申立人から提出のあった書類及び陳述を精査し、請求の趣旨を次のとおり確認した。

- ① 鳥羽マルシェについては、公の施設の要件を満たさないのに、公の施設として設置、管理しており違法又は不当な財産管理にあたるので、適正な財産管理に改めること。公の施設とは次の5つの要件を満たすものであるところ、
 - 1 住民の利用に供するためのもの
 - 2 当該地方公共団体の住民の利用に供するためのもの
 - 3 住民の福祉を増進する目的をもって設けるもの
 - 4 地方公共団体が設けるもの
 - 5 施設であること鳥羽マルシェはこのうち、1~3を満たしていない。(以下「請求1」という。)
- ② 仮に鳥羽マルシェが公の施設であったとしても、公募によらず指定管理者を選ぶ手続

に問題があるまた施設使用料等をとらない指定管理は、違法又は不当な行政処分であり、つまり違法又は不当な財産管理にあたり、取消を求める。(以下「請求2」という。)

- ③ 鳥羽マルシェは、民業を圧迫しているから、違法又は不当な財産管理であるので、民業圧迫をやめること。(以下「請求3」という。)
- ④ 防災情報案内広告塔を鳥羽マルシェの看板に変更したことは、本来の設置目的から逸脱した不当な財産管理であり使用外目的であるから同看板の撤去を求める。(以下「請求4」という。)
- ⑤ 同看板は、民有地であれば三重県屋外広告物条例に違反するものであり、道義的には掲出が認められるものでないから、不当な財産管理にあたり、同看板の撤去を求める。また、今後掲出する看板は三重県屋外広告物条例に適合にするものに改めること。(以下「請求5」という。)
- ⑥ 防災情報案内広告塔を故障したまま放置し、屋外広告物設置基準に反する看板に流用していることは、適正な財産管理を怠ったものであるから、適正な財産管理を求める。(以下「請求6」という。)

第3 監査の結果

1. 本件請求を棄却する。

2. 理由

(請求1について)

請求人は、鳥羽市農水産物直売所の設置及び管理に関する条例(平成26年条例第16号、以下「設置条例」という。)に基づいて、法第244条にいう公の施設として設置された鳥羽市農水産物直売所、通称「鳥羽マルシェ」(以下「マルシェ」という。)は、住民の利用に供するための施設でもなく、住民の福祉を増進するために設置されたものでもないから、法第244条の定める公の施設の要件を満たしておらず、違法な設置であると主張するものである。

同条は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」を公の施設というとしているが、設置条例第2条は「地域の農水産物の販売をとおして、生産者と消費者とのふれあいによる交流促進と観光地としての魅力向上を図り、農漁村地域の活性化に資するため」に設置すると定めていることから、住民福祉の増進を目的として設置されたものであると認められ、また、鳥羽市民の利用に供していることは明らかであるから、公の施設としての要件を満たしていないという主張には理由がない。

なお、請求人は請求1の主張を補強するものとして、いくつかの意見を述べているので、これらの点についての所見を申し述べる。

請求人は、マルシェは観光施設であるから、専ら観光客の利用に供するための施設であって、鳥羽市民の利用に供するためのものではないと主張する。

確かに請求人の主張するとおり、マルシェの活用が鳥羽港エリアの賑わい創出のための観光施策に位置づけられており、マルシェが観光施設の性格をもっていることは否定できない。しかしながら、特に鳥羽市民の利用を排除しているとは認められないばかりか、マルシェの営業時間を検討する際に離島在住の住民の定期船利用を考慮していることが認められ、鳥羽市民の利用にも供されていることは明らかである。「当該普通地方公共団体の区域内に住所を有する者の利用に全く供しないものは公の施設ではない」（松本英昭『新版逐条地方自治法（第7次改訂版）』平成25年7月学陽書房、P1034）と解されているから、観光客の利用に供される観光施設であっても、鳥羽市民の利用にも供されているマルシェは、公の施設であると解される。

請求人はまた、マルシェは観光施設と産業振興を目的とした商業施設であるから、公の施設にはあたらないと主張する。

マルシェの設置が観光振興と産業振興を目的としているという点については、条例第2条の規定からも明らかである。また、マルシェが商業施設であるという点については、条例第2条の規定から、マルシェは「地域の農水産物の販売」が行われる施設であると解され、商業施設の性格をもつものと判断できるが、しかしながら、観光施設、商業施設が同時に公の施設でもあることは可能であるから、マルシェが公の施設であることを妨げるものではない。

なお、請求人は商業施設又は観光施設だから、住民福祉の増進を目的とするものではないと主張しているものとも思われるが、市の政策は、そもそも法第2条第14項のように、住民の福祉の増進のために行われるものなので、商業目的、観光目的をもっているからといって、住民の福祉の増進の目的をもっていないとは言えない。また、設置条例第2条からは、利用した市民に「生産者と消費者とのふれあいによる交流」を提供する施設と解され、このことから、利用した市民の福祉の増進を図ろうとしていることがうかがえる。

（請求2について）

請求人は、仮にマルシェが公の施設であったとしても、設置の準備段階からの方針として、農協と漁協の共同管理が予定されていて、指定管理者の選定が公募によっていないことは違法又は不当な選定手続であると主張する。

マルシェは鳥羽志摩農業協同組合と鳥羽磯部漁業協同組合の共同出資により平成26年に設立された鳥羽マルシェ有限責任事業組合（以下「組合」という。）が、指定管理者として管理している。

非公募で組合を指定管理者とする方針は、平成26年6月に、「農水産物の販売を通じて農水産業の振興と育成を行っていくには、鳥羽志摩農業協同組合と鳥羽磯部漁業協同組合が一番適切かつ効果的であると判断し」、両者で設立された組合にマルシェの運営を任せるという決定がなされたものであり、その判断には、何らの違法不当は認められなかった。

設置条例第5条は、マルシェの管理は指定管理者に行わせるものとし、その指定は鳥羽市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（平成18年条例第3号、以下「手続条例」という。）に基づいて行われるものとしている。手続条例は、その第2条において、指定管理者に公の施設の管理を行わせようとするときは、指定管理者になろうとする法人その他の団体を公募するものとする一方で、その第5条において、公募によらず公共的団体を指定管理者の候補者として選定することができるとしており、組合はこの規定により選定され、議会の議決を経て、指定管理者に指定されたものと認められ、その手続に何ら違法又は不当な点は認められなかった。

なお、公の施設の指定管理制度は、平成15年6月6日に成立し、同月13日に公布された地方自治法の一部を改正する法律（平成15年法律第81号）によって、広く民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ることを目的として導入されたものであるから、公募によっていわゆる競争原理を働かせてより優れた能力をもった事業者を選定することが望ましい場合が多いだろうとは思われるものの、法は必ずしも公募を求めておらず、施設の計画段階で指定管理者となるべきものを予め想定して設置の手続が進められたからといって、必ずしも違法又は不当とは言えないものである。

次に、請求人は、マルシェは実質的に商業施設であるから、施設の使用料等を徴収すべきであり、徴収していないことは不当な指定管理の条件であって、徴収していれば得られたであろう、およそ1億6千万円余が市民の損害となっていると主張する。

一般に、指定管理制度においては、自治体の施設を指定管理者に管理させるのであるから、自治体は、その管理に要する費用を指定管理料として支払う一方、管理に伴って収益の生じるような施設の場合は、生じる収益の程度に応じて納付金を納めさせる場合が多い。マルシェの場合は、市は指定管理料を払っておらず、指定管理者からの納付金は一切納められていない。

これは、指定管理業務に収益事業が含まれていることから、マルシェの管理運営に必要な経費は事業収入を充てることとする一方、施設設置の趣旨に生産振興があることから、管理運営費用以上に収益をあげずにできるだけ生産者に還元するように運営する趣旨だとされている。また、指定管理者の事業報告書によると、組合の決算には累積欠損が出ていて、指定管理によって組合側に大きな収益が生じていないことがうかがわれる。したがって、政策の当否はともかく、使用料を徴収していないことが、直ちに不当な財産管理にあたるとは考えられない。

(請求3について)

請求人は、マルシェは実質的に商業施設であるにもかかわらず、組合は、賃借料や駐車場使用料の負担なしに営業できるので、マルシェの設置によって民業を圧迫していると主張する。

マルシェが地域の農水産物の販売を行う施設であるから商業施設としての実態を備えていること、指定管理者は、市の施設を使用して営業を行うことができるので、施設費の負担を免れる分だけ、周囲の商業施設よりも競争上優位に立てることは認められる。

しかしながら、行政が何らかの施策を講じた場合、個人的に利益を得る住民と不利益を蒙る住民が生じることは一般的に起ることである。したがって、仮にマルシェの設置に伴って何らかの不利益を蒙った事業者が存在したとしても、直ちに違法不当になるとは考えられず、受忍限度を超えるような不利益が生じているかどうかの問題となる。

マルシェの設置にあたっては、周辺の商業施設に対して説明を行ったことが認められ、また、マルシェには一定の集客効果があるので周辺の商業施設には不利益とともに利益も生じることが予想されることから、必ずしもマルシェの設置によって周辺に受忍限度を超えるような不利益を与えているとは判断できなかった。

したがって、マルシェの設置によって、違法不当といえるほどの民業圧迫が生じていると認めることはできない。

(請求4について)

請求人は、防災・行政情報案内駅前標示塔(以下「標示塔」という。)として設置された工作物にマルシェの看板を取り付けたことは、本来の目的を逸脱した不当な目的外使用であると主張する。

標示塔は、平成8年9月に契約され、翌9年8月に完成した平成8年度鳥羽市防災行政無線システム設置工事の一部として鳥羽駅前に設置されたもので、防災行政情報及び市民サービス案内のためにあらゆる情報を文字によって市民及び観光客に提供するものである。横16ドット、縦150ドットにLEDランプを配置し、16ドット×16ドットの文字を表示する仕組みとなっていた。

請求人指摘のとおり、防災情報を最優先で表示する一方で、広報手段として各種情報を表示して、平成23年まで使われていたが、その後は故障したために使われていなかったところ、平成26年に、マルシェの看板が取り付けられたものである。

標示塔は、設置から14年が経って、部品の調達が困難になったうえ、多額の修理費用が見込まれたことにくわえて、情報伝達が多様化して別の情報手段を用いて発信できるようになったために、使用を中止したものと認められる。

工作物としての標示塔には、文字情報の表示装置のほかに防災行政無線システム

の機器が取り付けられていたために、新しいデジタルシステムに移行するまでは、撤去することができなかった。そのために、有効活用を図りたいと考えて、マルシェの看板の取付に至ったと認められる。

同看板の設置は標示塔本来の目的から外れた使用に当るために、平成26年9月1日付で農水商工課長から総務課長あてに設置申請がされ、看板の設置工事は11月に完成している。

以上の経緯から、標示塔が目的外に使用されていることは、請求人指摘のとおりであるが、既に本来の使用を終えていた設備を有効活用したものと解され、財産の管理に違法または不当があったとは言えない。

(請求5について)

請求人は、標示塔に設置された看板は、市有地に設置されているために三重県屋外広告物条例(昭和41年三重県条例第45号、以下「県条例」という。)の適用を受けないが、仮に私有地であれば掲示の許可のおりないものだから道義的に掲出すべきでないと言主張する。

請求人の主張は仮定のものであるから、その当否を判断して、何らかの措置を勧告することは、法第242条の趣旨に照らして適当でない。

なお、標示塔にマルシェの看板を取り付けるにあたって、市の担当者は三重県の屋外広告物の担当者の指導を仰ぎ、違法な掲示に当たらないことを確かめた上で、看板の設置を進めたとのことであった。

(請求6について)

請求人は、標示塔が故障したまま放置され、マルシェの看板に流用されていることは、適正な財産管理を怠ったものであると主張する。

先にも述べたとおり、標示塔が平成23年まで使用されていたが故障し、修理されなのまま今日に至っていること、従って本来の目的を発揮しないまま放置されていることは、請求人の指摘するとおりであるが、先に述べた理由で、文字情報の表示装置の使用を中止することになったものと認められる。

請求人は、文書公開を求めたが修理の見積りをとった形跡がないから軽々に修理を断念したと主張するが、文書管理規定上、修理に及ばなかった見積書は長期にわたって保存する必要がないので、廃棄されたとも考えられる。

このような経緯はきちんと記録された上で、標示塔の扱いについての決裁文書が残されていることが望ましいとは思われるものの、そのような経緯が保存されていなかったからといって、適正な財産管理を怠っていたとまでは言えない。

第4 監査の意見

法第242条に基づく請求に対する監査の結果は、以上述べたとおり、何らかの措置を勧告するだけの理由は認められなかったのであるが、監査の過程において、法第199条に基づく通常の財務監査の視点から見れば、何らかの改善の余地があると思われるので意見として申し述べる。

1 マルシェの利用については明確に規定されたい

公の施設は、住民の利用に供するために設置するものであるので、一般にその設置、管理について定める条例には管理、施設の利用に関する規定がおかれることが普通であるが、設置条例には、市民がどのように利用するのかについては、特に規定されていない。

設置条例第2条の規定によると、マルシェは、農水産物の販売の場であり、生産者と消費者のふれあいの場として設置されたものであると解されるので、消費者が地域の農水産物を購入するために利用する場合と、生産者がその商品を販売するために利用する場合があると想定される。

前者の場合は、通常の商業施設の利用と何ら変わるところがないので、特段の規定を要しないと考えることができるが、後者の場合にあっては、何らかの利用規定がないと、どのように利用できるのか、どのような場合に利用制限を受けるのかなどが分からず、事実上利用できないことが生じるおそれがあると考えられる。

公の施設である以上、明確な利用規定を定められたい。

2 農水産業の振興という効果がでていることを確認されたい

マルシェの設置の主たる目的は、関係者との協議などの検討の経緯に照らしても、また、設置条例の規定によっても、農水産業の振興であり、生産者の支援である。

ところが、前述のとおり、生産者の利用についての規定がないので、生産者がマルシェを有効に活用していないおそれがある。

また、組合からの事業報告書などの文書を調査した限りでは、利用している生産者の数も販売状況も明らかではなく、組合はともかく、設置者である市が、生産者の利用状況をほとんど把握していないとみられる。

したがって、市当局が、マルシェの設置がどのように生産者の支援につながっているのかを把握して評価し、改善するといった努力をほとんどしていないとみられる。設置後の運営が組合にいわゆる「丸投げ」となっていると看做されるを得ないことは、まことに遺憾である。市当局としても設置の原点に立ち返って、指定管理者である組合と密接に連携して、その効果を発揮できるよう努力されたい。

おって、指定管理者から市に対して何らかの納付がなされないのは、収益を出すのではなく、生産者の利益になるように施設の運営が行われるためだと説明されているの

であるが、そうであれば、市当局は指定管理者の運営状況や収益構造をよく調べて、適切に生産者の利益につながっているのかを評価する必要がある。

3 標示塔の管理について

標示塔は、先に述べたとおり、鳥羽市防災行政無線システムの一部として設置されたものであるが、すでに新しいデジタルシステムへの移行に伴ってその役割を終えている。すみやかに用途変更と管理所管課の変更を行われたい。