

飛驒市監査委員告示第4号

令和元年10月21日付けで地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき提出された飛驒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。

令和元年12月18日

飛驒市監査委員 澤 史朗

飛騨市職員措置請求監査結果報告

第1 請求の受付

1 請求人

省略

2 請求の要旨

飛騨市の指定管理施設である「飛騨市古川味処施設」(以下「味処施設」という。)における弁当事業に関しては、地元食材をわずか15%しか使っておらず、飛騨市や高山市の住民に営利目的で提供している。これは、地元食材を利用した都市住民への宣伝、広報及びその交流のための食事提供であるとはいえ、他の民間弁当業者と何ら変わらない。

さらに、弁当事業の売上にいたっては、管理運營業務報告書によれば、平成29年度は純売上の28.5%、平成30年度は約31%となっている。よって、飛騨市観光条例の設置目的である「地域資源を活用した都市住民との交流を通じ」に全く合致しないため、財産の目的外使用に当たる。

したがって、指定管理者が行う弁当事業の許可の取り消しを求める。取り消しを行わない場合は、適切な目的外使用料を徴収すること。

また、味処施設においては、土産物販売と食事の提供が主であるため、弁当の提供自体が必要ない。そもそも、このような地域住民の福祉の増進のためではなく、観光客の食事提供の場を維持するために利益を上げて持続可能な経営をしなければならない施設は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)244条の「公の施設」に当たらない。

したがって、速やかに普通財産へ移行することを求める。

(監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の添付は省略した。)

第2 監査委員の除斥

福田幸博監査委員は、法第199条の2の規定により本件監査から除斥した。

第3 請求の受理

本件請求は、令和元年10月21日に提出され、一部記載不備があったので訂正させた後、要件を具備しているものと認め、受理した。

第4 監査の実施

1 監査期間

令和元年10月24日から令和元年12月18日

2 監査対象事項

- (1) 指定管理者が、味処施設において実施する弁当事業について、行政財産の目的外使用に該当するとして、公金の徴収を怠る事実があるか否か。(以下「監査対象(1)と表記」)
- (2) 味処施設は、公の施設とは言えないから普通財産とすべきところ、行政財産として扱っているとする、違法または不当に財産の管理を怠る事実があるか否か。(以下「監査対象(2)と表記」)

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、令和元年10月24日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けることを説明したところ、希望しない旨の確認がされたので陳述は実施しなかった。また、新たな証拠書類の提出はなかった。

4 監査対象部局

商工観光部

5 監査対象部局に対する調査及び事実確認

請求書、事実証明書に関する内容についての関係、関連書類の提出を求めて調査し、令和元年11月20日、令和元年11月26日に関係職員の事情聴取を行った。請求人は立ち会いを希望しない旨の確認がされているため立ち会わなかった。

第5 監査の結果

1 監査対象部局の主張

事情聴取の際、関係職員が主張した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 味処施設の設置及び運営の経緯について

古川町市街地において増加する観光客、特に団体客向けに食事を提供する施設が無かったということから、収容人員の多い飲食施設・土産物の販売施設を整備することを目的に、旧古川町が建設し、平成7年5月に営業を開始した。

運営は、当時の住民28人と古川町が出資し設立された第三セクターである(株)味処飛驒古川が行ってきた。

平成18年から指定管理施設となり、引き続き(株)味処飛驒古川が指定管理者として運営してきたが、平成22年度末に指定管理の指定を返上し、会社の解散、清算手続きを行った。

平成23年度からは、社団法人飛驒市観光協会が指定管理者の公募に応募し、1社のみ応募となり3年間指定したが、経営状況は、平成23年度48万円の黒字、平成24年

度6万円の黒字、平成25年度75万円の赤字であった。

平成26年度からの指定管理者の公募に際しては、それまで味処施設の実質上の運営者であり、観光協会の専務でもあった現店長が、観光協会からの要請もあり、新たに「味処古川協会」を設立して応募され、他1団体との競合となったが選考の結果、当該団体が指定管理者となった。

昨年秋、平成31年度から5年間の指定管理者を公募したところ、3団体の競合となったが、選考の結果「味処古川協会」が再度、指定管理者として指定されることとなり現在に至っている。なお、平成18年度以降、指定管理料は「0円」である。

(2) 指定管理者が実施する弁当事業について

指定管理者制度は、元来、指定管理者たる民間事業者が当該公の施設の管理を通じ、適正な利潤をあげることを想定している。その意味で、施設の設置目的を阻害しない範囲で、指定管理者自らの創意・工夫により実施される事業で、市が認めるものであれば、そこで適正な利潤を上げることは妨げられないと解するべきである。

味処施設の場合、弁当事業が本来事業を阻害しているとは考えられず、指定管理料0円で維持されている状況を考えれば、これを違法とする理由は見当たらない。

仕出し弁当事業は、(株)味処飛驒古川が受託していた時から保健所の営業許可を取り、飛驒市観光協会が運営していた時代にもお客様の求めに応じて実施されており、それを平成27年1月からフランチャイズ方式での弁当事業に形態変更したものと認識している。

平成26年度実績報告書の人件費明細書にも弁当調理・弁当配達の時給職員が新たに雇用されているので、この年からデリバリー方式による弁当事業が始まっている。

なお、(株)味処古川が使用していた仕出し弁当用折箱は200個程度残っていること、またバスへの持ち込み弁当の際には市販パックを購入して納入されていたことも確認した。

(3) 施設を行政財産とすることについて

法第238条第4項により「行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産」と定義されている。このうち「公共の用」に供する財産とは、住民の一般的共同利用に供することをその本来の目的とする公有財産をいい、公の施設を構成する物的要素とされている。

また、公の施設とは、法第244条により「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設」と定義づけられ、行政財産の内でも住民の利用の強い施設であるといえる。

このように文言どおりの解釈をすると請求人が指摘するように、行政財産、公の施設には当たらないとする考え方もありえる。

しかし、飛驒市は「飛驒市観光施設条例」を平成17年10月に制定し、第1条で「この条例は、地方自治法第244条の2第1項の規定に基づき、飛驒市観光施設の設置及び

管理に関し必要な事項を定めるものとする。」とし、公の施設であることを明記している。この趣旨は、続く第2条で「市は、地域資源を活用した都市住民との交流を通じ、地域の活性化と産業の振興を図るため施設を設置する。」とあるように、都市住民との交流を前提とすることにより、住民の福祉を目的に供する施設と位置付け、それを公の施設として運営することを認めたものであると解される。

同様の趣旨の条例は、高山市はじめ全国各地で制定されており、公の施設であることを前提に指定管理者制度を適用し、そのことをもって地方自治法に反するとする判例や行政実例が見当たらないことを踏まえても、地方自治法が認めていると解している。

以上の点から、味処施設は本条例に明記された観光施設であり、その制定趣旨を踏まえると「飛騨市の料理、土産等を提供することにより、人・モノを通じて都市住民との交流を目指した施設」であると解することができる。

実際に販売されているものは、飛騨に特化した料理・土産等であり、実際に多くの都市住民が利用し、その趣旨に合った運営がなされているものと考えられる。もちろん、宴会・食事等で市民が利用するための利用は、直接住民の福祉を増進する目的であり、本来の公の施設の設置目的に合致すると考える。

したがって、請求人が法第244条に規定する公の施設の規定に則さないとする主張は、不適切であると考ええる。

また過去に遡ると、平成22年度末の(株)味処飛騨古川が指定管理返上の折に、飛騨市観光協会、古川飲食店組合、南古城旅館料理業組合、飛騨市特産会、他1名の方からの意見・提案を受け、当該施設は飛騨市にとって重要な施設という点を再認識したため「引き続き行政財産として存続させる」という市の方針を決定している。

(4) 弁当事業を目的外使用と判断しない理由について

(2) 及び(3)での考え方を根拠にすると、味処施設で行っている弁当事業は、本来業務または自主事業であろうとも、市民や交流する都市住民(観光客)に対して安価で飛騨の食事を提供しており、市内業者から原材料の仕入れ、そのための従業員の雇用等で地域経済の振興に寄与しており、施設の目的に沿った公の財産として機能していると認められ、目的外使用とは認識していない。

また、経営面では指定管理業務を飛騨市観光協会が受託していた最終年度の平成25年度純売上高32,600千円に対し、味処古川協会に移行しての、平成29年度純売上高60,603千円で28,000千円の増、平成30年度純売上高35,914千円+弁当売上16,269千円=52,183千円で19,583千円の増で弁当事業が売り上げを大きく伸ばしている事実がある。

一方、全体の収支について観光協会時代の平成25年度で△752千円、味処古川協会移行後は26年度△2,928千円、27年度△4,597千円、28年度△576千円、29年度505千円、30年度△534千円(※)である。

また、「弁当事業を始めたことにより収支が合ってきている」と答弁したことに關しては、平成26年度から平成29年度までの実績報告書の数字を見た上での答弁であり、内訳までは正しく確認していなかったためである。

※30年度のみ弁当事業を除外した金額のため、△706千円(後日調査)が適当である。

(5) 過去に使用料を徴収していた事実があったか否かについて

目的外使用料は徴収したことがない。なお、業務開始となる平成7年5月1日付けで、甲・古川町と乙・(株)味処飛驒古川の間で「古川町味処施設の管理運営委託契約書」が交わされており「(経費の負担)第2条 施設の管理及び運営に要する費用はすべて乙の負担とする。」と「(施設の使用料)第4条 施設の使用料は年額2,600千円とする。」とある。これは、同額を土地の賃借料として民間人1名・法人1社に古川町が支出しているため、同額を(株)味処飛驒古川が納入することが当初からの契約であった。

また、平成15年1月10日付けで、甲・賃貸人「古川町」と乙・賃借人「(株)味処飛驒古川」との間で「建物賃貸借契約書」が交わされており、「(賃貸期間)第2条 建物の賃貸期間は、平成7年4月1日から平成17年3月31日までとする。」と「(賃料)第3条 賃料は年額900千円とする。」とある。

これは、古川町が飛驒4町村合併協定項目を遵守することに鑑み、観光・交流施設等整備事業基金積立金の原資として合計9,000千円を、(株)味処飛驒古川から徴収した。

指定管理者制度ができた平成18年度から土地借上料は市が負担している。(令和元年支出は個人383,088円・法人1,052,400円)

(6) 管理者の変遷、管理形態について、弁当事業が始まった時期について

平成7年4月1日～平成18年3月31日	(株)味処飛驒古川	※管理運営委託
平成18年4月1日～平成23年3月31日	(株)味処飛驒古川	※指定管理者制度
平成23年4月1日～平成26年3月31日	(一社)飛驒市観光協会	〃
平成26年4月1日～平成31年3月31日	味処古川協会	〃
平成31年4月1日～現在	味処古川協会	〃

記録では、フランチャイズ方式による弁当事業は平成27年1月から始まった。

(7) 弁当事業を自主事業とした根拠について

平成30年12月10日の市議会における常任委員会連合審査会にて「自主事業である弁当事業を入れて味処施設を運用されることを認めていたというか、そういう提案を受けた」と答弁した。このことについては、昨年秋の指定管理者公募審査資料の添付資料第7表の個別項目に提案があり、自主事業と言ったのだが、以前から行われていた弁当事業が平成27年度よりデリバリー方式に変わり、力を入れたと考えられた。

過去に自主事業として許可をしたことも、今年度も正式に許可という形をとったことは

ない。自主事業としての統一した見解は市側では持っておらず、担当者のみで弁当事業を本来業務としてではなく自主事業と判断し、平成30年度の実績報告書を分けて提出するよう指導したものであった。

2 事実の確認

(1) 味処施設について

当該施設は、平成7年に当時の古川町において、「町の地域振興及び活性化に資するため、町の新しい食品や民芸品等観光用土産品の企画、研究、開発を図り、新たな食文化等の情報発信の場とするため」として設置された施設であるが、その本質は当時、古川町へ観光で訪れた際、まとまった人数で食事する場所が市街地に無かったため設置された施設であり、直営から指定管理へとその管理形態に変化はあったものの、現在まで地域住民や観光客等の「食事処」として機能している。

平成22年度末に、それまで運営していた(株)味処飛騨古川(平成18年度からは指定管理者)が、指定を終えたい旨の申し出があった際、議会からは、市内の関係団体からの意見募集をしてはどうかとの提案がなされ、飛騨市観光協会、古川飲食店組合、南吉城旅館料理業組合等から、本施設の今後についての提言を受けた。それを受け、飛騨市にとって重要な施設という点を再確認し、引き続き指定管理施設として存続させる結論に至り、(一社)飛騨市観光協会の指定管理を経て、平成26年度からは現在の味処古川協会が指定管理者として味処施設の管理運営を行っている。

(2) 弁当事業について

弁当事業については、観光客(主に観光バス)や住民が、施設外で食べる仕出し弁当として、開業当初(年月日不詳)から副次的な事業として行っていたことを確認した。

なお、平成27年1月から現在の指定管理者である味処古川協会が、フランチャイズ方式での弁当事業を導入した。

(3) 事業報告書について

平成26年度から平成30年度までの市へ提出する事業報告書を確認した結果、平成30年度の売上が大きく減っていることが窺えるが、これは、市担当者の指示により、弁当事業を自主事業として報告書の記載に含めなかったためである。

なお、本件における弁当事業が、自主事業であるか本来事業であるかどうかの判断については、市と指定管理者の認識に齟齬があった。意見として後述はするが、本件審査における判断材料としては重要な要素ではないので、議論からは除外するものとする。

3 財務会計上の行為の解釈

財産の管理は、普通地方公共団体の長の権限である(法第149条)から、普通財産を

行政財産とし、行政財産を普通財産とすることは、原則として長の権限に属するとされており、その判断は、行政目的の実現のために行われている行為に他ならないため、住民監査請求の対象とされる財産の管理に当たらず、財務会計上の行為ではない。

第6 判断

前記事実関係の確認及び監査対象部局の説明に基づいて、次の通り判断する。

監査対象（1）指定管理者が行う弁当事業が目的外使用であるとする事について

行政財産によっては、本来の用途又は目的外に使用させても、本来の用途又は目的を妨げないばかりか、場合によっては積極的に行政財産自体の効用を高めることもあり、また、行政財産の本来の用途又は目的が阻害されない限り、行政財産の効率的利用の見地から見て、その用途又は目的以外についても使用を認めることが適当であることがあるので、行政上の許可処分として使用させることが認められているとされている。

飛騨市においては、「飛騨市公有財産及び債権の管理に関する規則」において、目的外使用の許可基準を次の通り規定している。

- （1）職員及び当該施設を利用する者のために食堂、売店その他の福利厚生施設を設置するとき。
- （2）市の施策の普及宣伝その他公共の目的のため、講演会等の用に短期間供するとき。
- （3）電気供給事業、運輸事業その他の公益事業の用に供するためやむを得ないと認めるとき。
- （4）災害その他緊急やむを得ない事態の発生により応急施設として短期間その用に供するとき
- （5）前各号に掲げるもののほか、市の事務又は事業の遂行上やむを得ないと認めるとき。

本件行政財産の設置目的について遡って確認してみると、当該施設は平成7年に当時の古川町において「町の地域振興及び活性化に資するため、町の新しい食品や民芸品等観光用土産品の企画、研究、開発を図り、新たな食文化等の情報発信の場とするため（古川町味処施設の設置及び管理に関する条例第1条。平成7年制定、平成17年廃止）」として設置された施設である。現在は、飛騨市観光施設条例第2条において、「地域資源を活用した都市住民との交流を通じ、地域の活性化と産業の振興を図るため」と、その設置目的を新たに定めている。

請求人は、当該施設において地元の食材の使用率が少ないことや、弁当事業での売上げが総額の約3割を占めていることをもって、「地域資源の活用」や「都市住民との交流」にあたらなしているが、地元食材を使用していることに加え、市民の雇用もあり、

また地域の住民や都市住民の施設利用が明白であることから、設置目的を逸脱しているとは言えず、市の目的外使用の許可基準に照らし合わせてみても、当該事業が目的外使用であるとは認められない。

監査対象（２）味処施設を違法または不当に行政財産としていることについて

法第238条において、「この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。」とし、一つとして不動産を掲げている。同条第3項は「公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。」また、同条第4項では「行政財産とは、普通地方公共団体において公用または公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。」と規定している。

同条は、公有財産の範囲を法定し、分類を明定した規定であり、その趣旨は、公有財産の範囲を統一的に定めることにより、同じ財産の範疇に属する物品、債券、及び基金との区分関係を明確にし、公有財産の管理体制の確立と責任関係を明らかにするためである。

また、同条第3項及び第4項は、公有財産の分類に関する規定であり、公有財産を行政財産と普通財産に分類したのは、所有の目的を異にする公有財産を分類することにより、当該分類された公有財産の所有の目的に応じて適切な公有財産の管理を図ろうとするものである。

以上から、味処施設を違法または不当に行政財産としている、とはいえない。

さらに、法第149条7号は、公の施設を設置し、管理し、及び廃止することを地方公共団体の長の担当事務としている。そうすると、地方公共団体ないしその長は、当該地方公共団体が現に行い、あるいはこれから行おうとする様々な施策の内容や、当該地方公共団体の置かれた財政状況、その他当該地方公共団体を取り巻く様々な要因を総合的に勘案し、公の施設を設置し、管理し、あるいは廃止することができるものと解すべきであって、公の施設の設置、管理及び廃止については、地方公共団体ないしその長の相当広範な裁量にゆだねられていると解するのが相当である。

したがって、普通財産を行政財産とし、行政財産を普通財産とする判断は、行政目的の実現のために行われている行為に他ならないため、住民監査請求の対象とされる財産の管理に当たらず、そもそも財務会計上の行為ではないと考える。

このように、請求において、却下、棄却、双方の理由が存する場合、請求が要件を具備しているか、否か、を先に検討することとされているので、結論は、ここで判断した。

第7 結 論

以上の判断により、本件請求について、

監査対象（1）については、理由がないものと認め棄却する。

監査対象（2）については、財務会計上の行為に当たらないため却下する。

第8 意 見

本件請求における監査の結果は以上のとおりであるが、市長に対し次のとおり意見を付記する。

本件について監査したところ、指定管理者制度における「自主事業」の認識において、市と指定管理者の間に齟齬があったことが判明した。今後は、全ての指定管理施設における事業を精査し、本来事業と自主事業が仕様書の規定に則り正しく実施されているか確認されたい。