

監査結果公表第8号

地方自治法第242条第1項の規定により令和2年4月23日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行い、その結果を決定したので、次のとおり公表する。

令和2年6月17日

四日市市監査委員	加藤 光
同	廣田 正文
同	森川 慎
同	荒木 美幸

第1 請求

1 請求人

住所 四日市市富田一色町14番23号

氏名 小川政人

2 請求の要旨

「令和2年4月23日付け四日市市職員措置請求書」記載のとおり（以下原文）。

本損害賠償金の支払いは、運動施設の設備器具にかかる利用料金について、平成26年4月1日から消費税率が5%から8%に変更になった際、個々の設備の料金について、算定根拠の一つである消費税相当額を5%から8%に変更したうえで積算を行い、その結果を「運動施設規則」及び「ドーム規則」に反映させる規則改正を行ったが、「運動施設条例」及び「ドーム条例」において、設備料金の上限額を定めている条文の改正が漏れ上限額は据え置かれていた。平成26年4月1日以前は「運動施設規則」及び「ドーム規則」で両条例の設備料金の上限で定められ徴収されていた為、条例では平成26年4月1日以後も上限額は据え置かれていたが、「運動施設規則」及び「ドーム規則」で定められた料金徴収を行っていた。このことは上記両条例が消費税転嫁対策特別措置法で禁止される買いたたきに当たる。法違反であり、上記両条例に反した上記両規則に従った使用料徴収が怪我の功名で法令を遵守していることになった。

令和元年消費税率が8%から10%に引き上げられる際に「運動施設条例」及び「ドーム条例」において、設備料金の上限額を定めている条文の改正が漏れ上限額は据え置かれていた事に気づいた上で、運動設備や設備の利用料金については、消費税率が引き上げられても、それを利用料金に反映させるか否かは自治体の裁量であり、据え置くことも可能である。例えば、5%から8%への引き上げに際し利用料金を据え置いた場合は、利用料金の額自体に変更はなくとも、従前は、当該金額のうち5%が消費税額であったものが、当該金額の8%が消費税相当額となるのであって、据え置くことが消費税法に反することにならない。また、利用料金については、地方自治法第

244条の2第9項により、金額の算定方法といった枠組みを条例で規定する必要があるため、その枠組みを超える利用料金の変更を行うには、条例の改正が必要である。

本市においては、利用料金についての基本的な枠組みとして料金の上限額を定めており利用料金はその範囲内で具体的に決定する必要がある。そのため、上限額を超えた金額を定める規則改正や、指定管理者による利用料金の設定が行われた場合は、当該上限額を超えた部分は無効となると解さざるを得ない。なお、前述のとおり、消費税率が引き上げられても、消費税相当額を含む利用料金の額が、自動的に値上がりするわけではないことから、条例の上限額を超えて徴収した金額を消費税法の改正により増加した消費税相当額と解釈することはできないものである。

また、利用料金を徴収しているのは、指定管理者であり、本来、利用料金を返還するのも指定管理者となる。しかしながら、本件の原因・責任は市にあり、迅速に利用者に対して返還を行っていくため、本市と指定管理者で覚書を交わし、市から直接賠償金として支払う対応としたものであると主張しているが、本件利用料金の徴収者は指定管理者であり、利用料金のすべてが指定管理者の収入になっていることから、消費税が引き上げられても、それを利用料金に反映させるか否かは自治体の裁量であり、据え置くことも可能である。と言うが、上記両規則を決定する際、本市・指定管理者・利用者の3者で充分打ち合わせた上で両規則を決定したと聞いており、条例で消費税引き上げ前の利用料金を改正することを怠ったのは本市の失策である。指定管理者との合意なしに本市が利用料金を据え置いた事は、指定管理者の収入減になり、消費税転嫁対策特別措置法で禁止される買ったときに当たり、条例そのものが消費税転嫁対策特別措置法に違反する。規則で決められた料金の徴収が正当であるから利用者に対して損害を与えたことにはならない事から、利用者に対して損害賠償金を支払ったのは違法な公金の支出である。

国の消費税転嫁対策特別措置法に違反する条例に従う必要はなく規則の改正は消費税法を遵守した正当なものであり規則通りの徴収に誤りはないことから損害賠償の必要はない。

あくまでも、上記条例が正当とするならば、当然指定管理者は条例で定めた料金を超過した金額については利用者に直接返金すべきであった。迅速に利用者に対して返還を行っていくため、本市が支払ったのであれば、その金額を本市に返金するべきである。

そもそも、条例改正時の改正漏れであり、規則自体は改正されており、指定管理者、施設利用者に損害が発生していないことから、本市に賠償責任がないことから、本市が条例改正の失策により賠償金を支払ったのは違法な公金の支出に当たる。

以上の事項について、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙資料を添え、必要な措置を請求いたします。

3 請求の受理

本件請求は、令和2年4月23日に提起され、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、これを

受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

令和2年4月23日付け職員措置請求書及び請求人の陳述から、利用者に対して損害賠償金を支払った行為について、違法又は不当な公金の支出があるかを監査対象事項とした。

2 監査対象部局

スポーツ・国体推進部スポーツ課を監査対象とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和2年5月25日に請求人の陳述を聴取した。請求人からは新たな証拠が提出され、請求書の内容説明のほか、以下のとおり請求要旨の補足説明を受けた。

請求書にある請求する「必要な措置」とは、運動施設条例の消費税転嫁対策特別措置法違反の有無にかかわらず、今回賠償金として支払った合計15,080円につき、市は利用者から返還してもらうことである。

4 関係職員の陳述及び証拠の提出

令和2年5月20日、四日市市長（以下「市長」という。）は、弁明書及び証拠書類を提出した。令和2年5月27日に、弁明書等の内容を基に、スポーツ・国体推進部長、同部スポーツ課長等から陳述を聴取した。その内容は、以下のとおりである。

(1) 消費税転嫁対策特別措置法について

ア 請求人は、指定管理者との合意なしに四日市市（以下「本市」という。）が利用料金を据え置いたことは、指定管理者の収入減になり、消費税転嫁対策特別措置法で禁止される買ったときに当たり、条例そのものが消費税転嫁対策特別措置法に違反するが、規則で決められた料金の徴収は正当であることから利用者に対して損害を与えたことにはならず、利用者に対して損害賠償金を支払ったのは違法な公金の支出であると主張する。

イ 平成26年4月1日からの消費税の引上げに伴う公の施設の利用料金の対応については、平成25年12月4日付け総務省通達「消費税率（国・地方）の引上げに伴う公の施設の使用料・利用料金等の対応について」により、国から本市に対して消費税が円滑かつ適正に転嫁されるよう利用料金の改定等に係る条例改正等の措置を講じるよう助言があったところである。

ウ 本市においても、利用料金に消費税を円滑かつ適正に転嫁すべく、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則13条及び別表第3について改正を行い、設備器具等の利用料金を改定した。具体的には、同規則別表第3の霞ヶ浦第1野球場の照明装置の料金を半時間4,200円から4,320円との改正を行った。

一方で、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例7条2項の設備器具等

の利用料金の上限額の改正については失念していた。具体的には、同条例7条2項ただし書で、「設備器具及び備付物品については、4,200円以内の範囲内で指定管理者があらかじめ市長の承認を得て定める額とする。」となっていた。

運動施設の設備器具等の利用料金は、地方自治法上の「使用料」に該当し、使用料については、条例でこれを定めなければならないこととされている（同法228条1項）。よって、運動施設の設備器具等の利用料金は、条例で定める必要がある。

そのため、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例で定められていた利用料金が正しく、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則で定められた利用料金の納付により、利用者から過徴収の状況となっていた。

エ 上記イのとおり、使用料は公の施設の利用者に相応の負担を求めるという趣旨から消費税の引上げ分を運動施設の利用料金に転嫁すべきとの判断もある。一方で、利用者の負担が過大にならないよう、適正な職員配置や事務事業の見直しなどの経費削減によって、利用料金を値上げしないと地方自治体が判断することもある。そのため、消費税の引上げ分を必ず利用料金に反映させなければならないというものではなく、利用料金の改定を行うかは各自治体の判断に委ねられている。

オ 以上のとおり、消費税の引上げに伴い、本市が四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例を改正しなかったことが消費税転嫁対策特別措置法で禁止される買いたたきに当たるとの請求人の主張は妥当ではない。したがって、同条例そのものが消費税転嫁対策特別措置法に反するということはない。

(2) 損害賠償金の支払いについて

ア 本件で、本市が利用者に対して損害賠償金の支払いを行った経緯は、次のとおりである。

(ア) 四日市市霞ヶ浦第1野球場は、指定管理者制度を導入しており、公の施設の管理を指定管理者が行う際の利用料金については、条例の定めるところにより、地方公共団体の承認を受けた上で、指定管理者が定めるものとしてされている（地方自治法244条の2第9項）。

(イ) 本市では、霞ヶ浦第1野球場の設備器具の利用料金については、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例7条2項で、4,200円の範囲内で指定管理者があらかじめ市長の承認を得て定める額としていた。

一方で、消費税の引上げに伴い、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則では霞ヶ浦第1野球場の設備器具の利用料金について13条1項及び別表第3において4,320円を限度額として改定した。

同規則を改定したことから、本市の担当者は、指定管理者に利用料金の限度額を改定したことを説明し、指定管理者から同規則で定める霞ヶ浦第1野球場の照明装置の利用料金を改定された限度額に変更する承認申請があり、本市は申請どおりの内容で承認をした。

そのため、指定管理者は、同規則で改定された限度額の利用料金を利用者から徴収していた。

(ウ) しかしながら、公の施設の利用料金は条例で定める必要があるため、本来利用者から徴収できる利用料金は四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例で定められている4,200円の範囲内であり、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則で限度額とされた4,320円を徴収することは過徴収となっていた。そのため、利用者と指定管理者の間では利用料金の過徴収となり、利用者と本市との関係では過徴収部分につき利用者の損害となる。

(エ) 本市は、利用料金の過徴収の事実を把握したため、利用者への利用料金の過徴収分の還付について、指定管理者と協議を行った。協議の結果、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例の改正の失念及び利用料金の改定については本市に全面的な責任があったこと、また利用者へ早急に過徴収分の利用料金を返還する必要があることから、指定管理者との間で覚書を締結し、本市にて利用者に対し賠償を行っていくこととした。また、利用料金の過徴収に関し、本市と指定管理者の間に債権債務がないことを確認した。

なお、本市から利用者へ利用料金の過徴収分を支払う根拠としては、本市が同条例の改正を怠ったことによる利用者への損害賠償であると整理を行い、支払ったものである。

イ 本市が利用者に対して過徴収金を支払った経緯は上記のとおりであり、当該支払いは違法なものではない。

ウ また、利用者への過徴収金の支払いは、本市と指定管理者との間の契約により支払われたものであり、財務会計行為者が原因行為である契約を締結し、これにより財務会計行為をすることが直接義務付けられているといえる。このような場合、先行する契約が私法上無効であるか又は無効でないものの当事者が取消権、解除権を有し若しくは解消し得る特殊な事情がある場合であるのに、漫然と財務会計行為に及んだ場合でなければ、その財務会計行為は財務会計法規上の義務に違反する違法なものではないとする住民訴訟に関する判例がある（最高裁平成20年1月18日第二小法廷判決・民集62巻1号1頁）。本件でも、本市と指定管理者との利用者に対する過徴収金の支払いについての契約は、仮に本市が賠償することが違法であったとしても私法上無効等の事情はなく、違法な公金の支出には該当しない。

第3 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 事実及び理由

(1) 認定した事実の概要

監査委員が認定した事実は、次のとおりである。

- ア 平成25年12月27日、市長は、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例の一部を改正する条例（平成25年四日市市条例第73号。エにおいて「改正運動施設条例」という。）を公布した。この条例において、平成26年4月1日からの消費税率（地方消費税を含む。）の5%から8%への引上げ（消費税法（昭和63年法律第108号）第29条、地方税法（昭和25年法律第226号）第72条の83）に伴う運動施設に係る利用料金の上限額の改定がなされたが、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例（昭和52年四日市市条例第31号。以下「運動施設条例」という。）第7条第2項ただし書に定める設備器具及び備付物品に係る利用料金の上限額は、4,200円以内のままで、改定はなされなかった。
- イ 平成26年1月14日、教育委員会は、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則の一部を改正する規則（平成26年四日市市教委規則第7号。エにおいて「改正運動施設規則」という。）を公布した。この規則により平成26年4月1日からの消費税率の引上げに伴う運動施設の設備器具及び備付物品に係る利用料金の上限額の改定がなされ、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則（昭和52年四日市市教委規則第11号）別表第3中霞ヶ浦第1野球場の照明装置（半時間当たり）の利用料金の上限額に関する規定は「4,200円」から「4,320円」に改められた。この結果、運動施設条例第7条第2項ただし書の「設備器具及び備付物品については、4,200円以内の範囲内で…定める額とする。」という規定と矛盾抵触することとなった。
- ウ 平成26年1月31日、運動施設の指定管理者四日市市体育協会グループ（以下「体育協会グループ」という。）から同年4月1日以後の利用料金に係る承認申請が教育委員会になされ、教育委員会は同日付でこれを承認した。霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金は、4,320円であった。平成27年度から平成30年度まで毎年度、同様の手続により、この利用料金の額を4,320円としていた。
- エ 平成26年4月1日、改正運動施設条例及び改正運動施設規則が施行された。
- オ 平成30年4月1日、スポーツに関する事務の執行権限が教育委員会から市長に移管されたことに伴い、運動施設の設備器具及び備付物品に係る利用料金についての規定も教育委員会が定める規則から市長が定める規則にそのまま移された。（同日付で、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則（昭和52年四日市市教委規則第11号）は廃止され、四日市市運動施設の設置及び管理に関する条例施行規則（平成30年四日市市規則第38号）が制定された。この両規則について、以下「運動施設規則」という。）
- カ 平成26年4月1日から、設備器具及び備付物品に係る利用料金について定める運動施設条例第7条第2項ただし書及び運動施設規則別表第3の両規定を4,320円以内の範囲内で定める額に改正する条例及び規則が施行された平成3

1年2月20日の前日まで、体育協会グループは、霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金について、利用者から1回（半時間）の利用ごとに4,320円を徴収していた。

キ 平成30年12月、運動施設規則別表第3中霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る規定が設備器具及び備付物品に係る利用料金について定める運動施設条例第7条第2項ただし書の規定と矛盾抵触していることに気付く。

ク 平成31年2月4日、運動施設規則別表第3の規定と運動施設条例第7条第2項ただし書の規定の矛盾抵触により生じた霞ヶ浦第1野球場の照明装置の利用料金の過徴収分の利用者への返還について、本市が賠償金として支払うことにより対応することを決め、同月6日、本市と体育協会グループとの間で霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金の過徴収に関する覚書を締結した。

ケ 令和元年6月7日、6月14日、6月21日、6月28日、7月5日、7月19日及び7月26日、本市は、霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金の過徴収分相当額15,080円を、地方自治法第180条第1項の規定に基づき専決処分により、賠償金として利用者（合計18名）に支払った（以下「本件支払行為」という。）。それぞれの賠償額、専決処分日と支払年月日は、次の表のとおり。

利用者	賠償額	専決処分日	支払年月日
①	576円	令和元年5月24日	令和元年6月7日
②	711円	令和元年5月24日	令和元年6月7日
③	408円	令和元年5月24日	令和元年6月7日
④	1,031円	令和元年5月24日	令和元年6月7日
⑤	496円	令和元年5月31日	令和元年6月14日
⑥	1,701円	令和元年6月7日	令和元年6月21日
⑦	496円	令和元年6月7日	令和元年6月21日
⑧	285円	令和元年6月7日	令和元年6月21日
⑨	2,230円	令和元年6月7日	令和元年6月21日
⑩	599円	令和元年6月7日	令和元年6月21日
⑪	570円	令和元年6月14日	令和元年6月28日
⑫	951円	令和元年6月14日	令和元年6月28日
⑬	525円	令和元年6月21日	令和元年7月5日
⑭	276円	令和元年6月21日	令和元年7月5日
⑮	856円	令和元年7月5日	令和元年7月19日
⑯	581円	令和元年7月5日	令和元年7月19日
⑰	2,164円	令和元年7月5日	令和元年7月19日
⑱	624円	令和元年7月12日	令和元年7月26日
合計	15,080円		

(2) 監査委員の判断

ア 本件請求に係る監査の着眼点は、次のとおりである。

(ア) 運動施設条例と消費税転嫁対策特別措置法との関係について

消費税率の引上げが転嫁されていない運動施設条例第7条第2項ただし書の設備器具及び備付物品に係る利用料金に関する規定は、消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法（平成25年法律第41号。以下「消費税転嫁対策特別措置法」という。）に違反し無効か。

(イ) 運動施設条例と運動施設規則の関係について

運動施設条例の規定と異なる運動施設規則の規定に従い利用料金を收受した行為は、違法か。運動施設条例の規定に違反している運動施設規則の規定は、違法か。

(ウ) 体育協会グループが利用料金の過徴収分を還付しなかったことの違法性又は不当性について

霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金の過徴収分について、体育協会グループが利用者に還付しなかったことは違法又は不当であったか。

(エ) 本市が利用料金の過徴収分相当額を賠償金として支払った行為の違法性又は不当性について

霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金の過徴収分相当額について、本市が利用者に賠償金として支払った行為は違法又は不当であったか。

イ 着眼点(ア)について（運動施設条例と消費税転嫁対策特別措置法との関係について）

消費税転嫁対策特別措置法は、「特定事業者は、平成26年4月1日以後に特定供給事業者から受ける商品又は役務の提供に対して」買ったとき等の行為をしてはならないことを規定している（同法第3条）。この法律の適用対象となるのは特定事業者と特定供給事業者との間における商品又は役務の提供行為である。

本件において、消費税率の引上げがなされたにもかかわらず、運動施設条例の設備器具及び備付物品に係る利用料金について定める規定（同条例第7条第2項ただし書）を改定せず、消費税率の引上げが転嫁されていない状態の利用料金に関する規定のままとしているが、このような条例の制定行為（不作為を含む。）は、「特定事業者と特定供給事業者との間における商品又は役務の提供行為」ではないため、消費税転嫁対策特別措置法の適用の対象外であるといえる。

また、同法は、消費税の転嫁拒否等の行為を行った者に対し、公正取引委員会等からは是正の指導や勧告を行う、いわゆる取締法規であって、当事者間で行われた契約締結等の行為の効力まで無にする強行法規ではない。よって、たとえ運動施設条例の制定行為（不作為を含む。）が同法による取締りの対象に含まれるとしても、そのことは同条例の効力に何ら影響を及ぼすものではない（最判昭和35

年3月18日第2小法廷判決参考)。また、消費税率の引上げがあっても、職員配置や事務事業の見直しなどによる経費削減を図るなどして、利用料金を据え置くということも地方公共団体の判断としてはありうるものであって、同法の存在をもって直ちに施設の使用許可の効力や施設の利用料金について定める条例の効力まで否定するものではない。

したがって、運動施設条例第7条第2項ただし書の設備器具及び備付物品に係る利用料金に関する規定は、消費税転嫁対策特別措置法に違反しているものとはいえず、運動施設条例の効力には何ら影響はないものといえることができる。

ウ 着眼点(イ)について (運動施設条例と運動施設規則の関係について)

運動施設規則第1条は、この規則は、運動施設条例の施行について必要な事項を定めるものとするとして規定している。この規定の趣旨から、運動施設規則は、運動施設条例から、この条例の施行について必要な事項を定めることを委任されたものであるといえることができる。そうだとすると、運動施設規則の規定は、委任元である運動施設条例の規定に違反してはならないことになる。また、規則の規定の定めが条例の規定の定めと矛盾抵触するときは、条例が優先的に効力を有する(地方自治法第15条、第138条の4第2項)。

本件では、運動施設条例第7条第2項ただし書において設備器具及び備付物品に係る利用料金は4,200円以内の範囲内の額と定められているが、その一方、運動施設規則別表第3においては霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金の限度額は4,320円と定められており、4,200円を超える範囲で同規則は同条例の委任の範囲を超えており、違法なものであるといえる。

そして、霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金として4,320円を利用者から収受した行為も同条例に違反しているものといえる。

エ 着眼点(ウ)について (体育協会グループが利用料金の過徴収分を還付しなかったことの違法性又は不当性について)

請求人は、仮に運動施設条例が正しいものであるとした場合でも、利用者に対して過徴収分を支払うべきなのは指定管理者であるため、本市は、今回支払った賠償金相当額を利用者から返還してもらうべきであると主張している。

運動施設条例第9条及び運動施設規則第14条には、収受した利用料金について還付することができる場合が定められているが、本件のように、利用料金の誤徴収の原因のほとんど又は全部が本市にある場合については、定めがない。また、本市が体育協会グループと交わした指定管理に関する基本協定書にもそのような定めは設けられていない。そこで、本市と体育協会グループは、利用料金の過徴収分に係る返還方法について協議を行った。この協議の中で、本市は、体育協会グループから還付する方法も検討したものの、利用者への迅速な支払や返還に関する事務の効率化などを考慮して、指定管理者を介さずに本市から直接、利用者へ支払うことにしたのである。このような事情を踏まえると、利用料金の過徴収分を体育協会グループが還付しなかったことについて、合理的な理由がなかつ

たとまではいえず、違法又は不当とまではいえない。

オ 着眼点(エ)について（本市が利用料金の過徴収分相当額を賠償金として支払った行為の違法性又は不当性について）

(ア) 指定管理者体育協会グループの責任について

指定管理者が利用料金を定めるに当たっては地方公共団体の承認を受ける必要があり（地方自治法第244条の2第9項）、本市においては、あらかじめ指定管理者に承認申請を提出させ、その申請が条例の定め反しないことを確認した上で承認を与えることにしている。

本件において、利用者から利用料金を収受したのは運動施設の指定管理者である体育協会グループである。体育協会グループは、運動施設の利用料金を定めるに当たって、上記手続により本市の承認を受けている。また、本市は、利用料金に係る承認申請を受け付ける前に、体育協会グループに対し、運動施設規則の利用料金に関する規定を提示している。このような事情からすると、体育協会グループにおいては、本市から提示された運動施設規則の規定が運動施設条例に矛盾抵触した違法なものであるとは思わないのが通常であり、また、本市が定めた手続に従って本市の承認を受けた当該利用料金が運動施設条例の規定に適合したものであると信用するのも通常であるといえる。本市の承認を受けた霞ヶ浦第1野球場の照明装置に係る利用料金（以下「設備利用料金」という。）が運動施設条例に違反した違法なものであることを認識することを体育協会グループに期待することは酷であり、同条例に適合した設備利用料金を利用者から徴収すべき指定管理者としての責務を怠ったとまではいいがたい。したがって、体育協会グループに責任を認めることは難しいものといわざるをえない。

(イ) 本市の賠償責任について

本件支払行為の法的根拠については、市長から提出された弁明書に明記されていない。地方公共団体が不法行為を行ったときには、その損害を賠償する責任が生じるが、その法的根拠としては、民法（明治29年法律第89号）第709条以下の不法行為規定の適用によるか、国家賠償法（昭和22年法律第125号）第1条第1項の規定の適用によるかのどちらかが考えられる。しかし、どちらの規定が適用される場合においても、本市が故意又は過失により行った違法行為により利用者に損害を与えた場合には、本市は損害賠償責任を負うことになる。よって、本件支払行為がどちらの規定を根拠となされたかについては言及せず、本市が故意又は過失により違法な行為を行い、それにより利用者に損害を与えたかどうかについて考察することにより本件支払行為が違法又は不当な行為といえるか判断することとする。

利用料金は、公の施設の利用の対価であって、公の施設の使用料に相応するものであり（地方自治法第225条）、条例の定めるところにより定めなければならないとされている（同法第244条の2第9項）。これを受けて、運

動施設条例は、設備器具及び備付物品に係る利用料金につき4,200円以内の範囲内の額と定めている（同条例第7条第2項ただし書）。しかし、設備利用料金は4,320円と定められており、これは、運動施設条例の規定に違反したものであり、そのような違反状態を看過し続けたところに違法な行為があったといえる。更に、利用料金を定めるに当たっては、本市の承認を得なければならない（地方自治法第244条の2第9項）、本市は、運動施設の利用料金については運動施設条例で定める額の範囲内において承認を行わなければならないのである（運動施設条例第7条第2項）。それにもかかわらず、本市は、運動施設条例の4,200円以内の範囲内の額とする規定を何ら確認することなく、運動施設規則別表第3において定めた「4,320円」を設備利用料金の額として承認し続けてしまっており、ここに本市の過失が認められる。そして、これが原因で利用者に本来支払う必要のない設備利用料金（4,320円のうち4,200円を超える部分である120円）を支払わせ、損害を与えたのであるから、本市は利用者に対し損害賠償責任を負うべきであって、利用者18名に対し賠償金として合計15,080円を支払った行為が違法又は不当なものであったということとはできない。

(ウ) なお、市長から提出された弁明書において、最高裁平成20年1月18日第二小法廷判決を引用し、本件支払行為が適法であることが述べられているが、体育協会グループと交わした覚書は利用者に対して設備利用料金の過徴収分相当額を賠償する責任を負うものは本市であることを体育協会グループと確認したものであって、本市の利用者に対する賠償責任が覚書によって初めて発生したわけではないものと解する。

3 意見

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、次のとおり意見を述べる。

(1) 事務処理体制の強化について

本件支払行為の端緒となったのは、条例の改正について、議会に議案として提出する前の草案作成段階において、改正すべき事項を漏らしたことであり、条例が市民の権利義務に影響を与える事項につき定めたものであることを踏まえても、このことは、市民に重大な影響を及ぼす事務処理上あってはならない誤りである。

更に、その事務作業において、条例の規定を十分に確認しなかったために、改正すべき事項が漏れた条例であることに気付かず、規則の改正を行ってしまった結果、条例と規則の間に矛盾を生じさせてしまった。そして、指定管理者からの利用料金承認申請を審査する際にも、条例の規定の十分な確認を怠ってしまった。このように誤りの上に誤りを重ねてしまった結果、本件支払行為を行わざるを得なくなってしまったのである。

市は、今回の事務処理上の誤りにより市民に重大な影響を与え、その信頼を棄損したことを重く受け止めなければならない。その上で、全庁的に、今回の誤りを犯

した経緯とその原因について再検証を行い、どこに過失と責任があったのかを明らかにすべきである。

そして、チェック体制の強化（政策法務委員会などを活用した条例、規則等の二重チェックなど）や改正部分を少なくするための条例の規定の簡素化（本則に規定せず別表に全て規定するなど）などの再発防止策を早急に講じられたい。

市民の信頼を回復すべく、関係各課は、今回講じた再発防止策について、全庁的に周知し共有化を図るとともに、事務処理に当たっては法律、条例等の根拠法令の確認を徹底することを全職員に意識付けさせることにより、同じような誤りを二度と犯さない仕組みづくりを全庁挙げて行われたい。

(2) 指定管理者に対する指導監督について

指定管理者に対する利用料金の承認において、一部不適切な事務処理が見受けられた。公の施設である運動施設は、市民の福祉の増進を目的に設置されたものであり、市民の利用に供するための施設である。市民の施設の公平で公正な利用を保障するとともに、より質の高いサービスを市民に提供できるよう、指定管理者に対して常に緊張感をもって指導監督を行うとともに、相互に牽制が利くような関係性を構築されたい。

(3) 内部統制環境の整備について

本件支払行為の原因となった事務処理上の誤りは、行政の無謬性を過信し、自身によるチェックという簡単な作業を怠ったことに起因する。

行政は、間違わないということではなく、間違ふこともあることをリスクとして認識し、そのリスクの回避・低減を図っていく内部統制環境の整備に積極的取り組み、それにより適正な事務処理を確保し、市民の信頼の回復に努められたい。