

別府市監査委員告示第1号

住民監査請求に基づく監査結果について

平成20年11月28日付けで提出された、地方自治法第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、その結果を同法同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成21年1月26日

別府市監査委員 櫻井 美也子

同 浜野 弘

同 金澤 晋

監査結果報告書

(監査の請求)

第1 請求人

住 所 別府市
氏 名

住 所 別府市
氏 名

住 所 別府市
氏 名

第2 請求の受理

本請求は、平成20年11月28日付けにて收受し、要件審査を行った結果、地方自治法（以下、「法」という。）第242条に規定する要件を具備しているものと認め、平成20年12月4日付けでこれを受理した。

第3 請求の趣旨（原文のまま）

以下は、2008年9月27日付、毎日新聞記事による。（資料1）

(1) 1964年に、別府市が全額出資して設立された別府市開発公社は、1976年にその名称を財団法人別府市総合振興センター（以下、振興センターという。）に変更した。

そして、同振興センターは、同市の公共施設等の管理業務を長年にわたって受託してきたものである。

(2) ところが、別府市が2006年度に指定管理者制度を導入したことにより、振興センターが受託していた管理業務の多くは、民間業者が指定管理者となったため同センターの管理するところは3施設に減少した。

しかしながら、14箇所の体育施設の管理業務については、民間業者との競争がない任意指定で受託するところとなった。

(3) 振興センターの2007年度事業収支報告によると、体育施設等16施設の指定管理料は約1億4,400万円で、職員人件費は約9,100万円である。

当該人件費は、職員の平均的な年収の約15人分に相当するのであるが、これらの施設を管理する管理1課の職員は8人であるから約7人分の人件費が水増しされていることとなる。

(4) 一方、公募により指定管理者となった温泉施設等を管理する同振興センターの他の

部署の人員費は、実際の職員数より5～6人分少なかった。

公募のため、管理料を低く設定することで他の民間業者らとの競争に勝ち指定管理者となるよう企図したものと史料される。

したがって、当該指定管理業務に関しては、実質的に赤字となっていて、不足する人員費相当分は管理1課の水増し分を充当していたものである。

当該水増し分は、少なくとも年間3,000万円超と見込まれるところ、2006年度においてもほぼ同様であったことが推定される。

- (5) 以上の理由により、2006年度および2007年度における振興センターが受領した指定管理料のうち、少なくとも合計6,000万円超については、違法・不当な公金支出であるものと思料される。

すなわち、別府市には当該支出金相当額の損害が発生し、振興センターには同額の不当利得が発生しかつ別府市に同額の損害を与えている。

- (6) よって、貴職は、市長に対して以下の勧告をなすよう求める。

1. 市長は、(財)別府総合振興センターへの指定管理料のうち前項記載の約6,000万円とこれに対する民法所定の5%の利息の合計額を、本来的な予算執行権を有する別府市長浜田博および当該支出に関与した職員らに対して損害賠償請求すること。
2. 市長は、(財)別府総合振興センターに対して前項記載の約6,000万円とこれに対する民法所定の5%の利息の合計額を、損害賠償請求および不当利得返還請求すること。
3. 前2項のほか、同振興センターへの任意指定を改めるなど必要な是正措置および再発防止策を講ずること。

- (7) なお、当該支出から1年以上経過している部分については、通常の市民生活においては知り得ない情報であるから、正当な理由があり、期間徒過には当たらない。

第4 事実証明書

省略

(監査の実施)

第1 監査の対象事項及び監査対象期間

請求人は、(財)別府市総合振興センター(以下「振興センター」という。)に対して支払われた体育施設等に係る任意指定による指定管理料が不正に水増しされており、平成18年度及び平成19年度に支払われた指定管理料のうち、少なくとも6,000万円は、違法・不当な支出であるとして損害賠償請求を求めている。一方で、その水増し分により公募指定管理業務について、管理料を低く設定することができ、他との自由な競争を妨げていると主張していることから振興センターに対して支払われた指定管理料の支出を監査の対象事

項とし、別府市企画部政策推進課、ONSEN ツーリズム部観光まちづくり課、温泉課、教育委員会生涯学習課、スポーツ健康課を監査対象機関とする。

また、請求人は、請求書 1（7）において「当該支出から 1 年以上経過している部分については、通常の市民生活においては知り得ない情報であるから、正当な理由があり、期間徒過には当たらない。」と主張している。

住民監査請求については、法第 242 条第 2 項に「当該行為のあった日又は終わった日から一年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

正当な理由について最高裁第一小法廷は、平成 14 年 9 月 12 日判決において「地方自治法第 242 条第 2 項ただし書きにいう正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、当該普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば、客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解釈される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである。」と判示している。

公の施設の指定管理者となるためには、法第 244 条の 2 第 6 項の規定により、議会の議決を受けなければならないが、また、指定管理料の支出についても債務負担行為の設定に係る議決が必要であり、いずれも平成 17 年 12 月 15 日、平成 17 年第 4 回市議会定例会で議決を得ている。一方で、振興センターの事業計画及び決算に関する書類も法第 243 条の 3 第 2 項の規定に基づき毎年度議会に提出されており、平成 19 年度事業収支報告も、平成 20 年 6 月 20 日、平成 20 年第 2 回別府市議会定例会において報告されている。

また、指定管理業務に係る収支予算書、事業計画書、収支報告書も市に提出されており、これらは全て情報公開の対象である。

請求人が、本件請求で違法・不当と主張する根拠となる指定管理料、人件費等、振興センター機構組織図等は全て公開された、または公開することができた情報であり、相当な注意力をもってしても客観的に見て当該行為の存在及び内容を知ることができなかったとは認めがたく、法第 242 条第 2 項のただし書きの正当な理由があるとは認められない。

したがって、当該行為から監査請求日までの期間で、一年を経過していない平成 19 年 11 月 29 日以降に振興センターに対して支出された平成 19 年度指定管理料（平成 20 年 1 月 16 日支払 実相寺サッカー競技場他 4 施設指定管理料 9,326,250 円・市民球場指定管理料 1,825,000 円・公園テニスコート他 7 施設指定管理料 14,313,750 円・公園テニスコート他 7 施設指定管理料（変更契約分） 4,660,100 円・温水プール指定管理料 3,747,750 円）を監査対象とする。

第 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項に基づき請求人 3 名に対し、平成 20 年 12 月 18 日に陳述の機会を与えた。請求人から、住民監査請求にかかる意見陳述がなされ、請求書中約 6,000 万とした数字を 54,914,990 円に訂正したい旨の申し出があった。

また、新しい証拠書類として振興センター事業収支報告書に記載された事業別損益計算書、請求人が独自に入手したと言う議会報告用、本来の決算と書かれた事業別損益計算書のそれぞれ平成 18 年度、平成 19 年度分の写し、平成 20 年 12 月 17 日の今日新聞の写し及び特定非営利法人おおいた市民オンブズマンが請求した公文書公開に係る平成 20 年 12 月 15 日付け公文書公開決定等期間延長通知書の写しの提出がなされ、これを受理した。

第 3 関係人の事情聴取

法第 199 条第 8 項の規定により、企画部政策推進課長、振興センター専務理事及び同センター第 1 管理課長から平成 20 年 12 月 18 日に、ONSEN ツーリズム部観光まちづくり課長、同温泉課長、教育委員会生涯学習課長、同スポーツ健康課長から平成 21 年 1 月 6 日に事情聴取を行った。

第 4 監査の期間

平成 20 年 12 月 4 日から平成 21 年 1 月 26 日

(監査の結果)

第 1 事実関係について

まず、請求人の主張について請求の趣旨（1）から（4）について検証していく。

請求の趣旨（1）については争いのない事実である。

請求の趣旨（2）について

「民間業者が指定管理者となったため同センターが管理するところは 3 施設に減少した」とあり、3 施設とは公募により振興センターが指定管理者となった公の施設を指すと思われるが、平成 18 年度に振興センターが公募により指定管理者となった公の施設は、「湯都ピア浜脇」「堀田温泉」「別府市的ヶ浜駐車場」「別府市コミュニティセンター」の 4 施設である。

任意指定で振興センターが指定管理者となった公の施設は 16 施設有り、うち体育施設は野口原総合運動場周辺グループとして「別府市公園テニスコート」「野口原総合運動場」「青山プール」「別府市営体育館」「青山運動場夜間照明施設」「北部運動場夜間照明施設」「浜脇運動場夜間照明施設」「北運動場夜間照明施設」の 8 施設、実相寺中央公園グループとして「実相寺サッカー場」「サッカー競技場管理棟」「実相寺球場」「実相寺多目的グラウンド」「実相寺中央公園管理棟」5 施設、温水プールの計 14 施設である。

平成 19 年度には、実相寺中央公園グループに市民球場が加わって計 15 施設となっている。

請求の趣旨（3）について

「体育施設等 16 施設」がどの施設を指しているかを請求人に尋ねたが、「平成 20 年 9 月 27 日付け毎日新聞の記事からの引用であり、具体的にどこの施設を指すかは、把握していない」とのことであった。前述の毎日新聞記事を見るに「体育施設と温水プール、温泉給湯事業の指定管理料」という表現があり、前述の野口原総合運動場周辺グループ、実相寺中央公園グループ、温水プール（以下「野口原総合運動場周辺グループ等」という。）及び温泉給湯事業のことを指していると思慮されるが、このうち温泉給湯は振興センターの独自事業であり、指定管理施設ではないことから、体育施設 15 施設について検証する。

振興センターの平成 19 年度事業収支報告書事業別損益計算書（費用の部）によれば、体育施設 15 施設に係る正規職員に係る人件費は、給料 49,892,460 円、諸手当 17,916,703 円、法定福利 9,993,202 円、法定外福利 106,378 円となっており、合計額は、77,908,743 円である。（法定福利及び法定外福利については、嘱託・臨時に対するものも含まれている）

振興センターの機構図によりこれら体育施設の担当部署は管理 1 課であり、その人員は 8 名である。

このことについて振興センターの説明では、体育施設 15 施設の担当は、確かに管理 1 課であるが、他に一般管理費相当職員や事業経費削減のため当初委託として外注する予定の業務を職員が行うなど、他課よりの応援職員を配置している。また、上記人件費には、本来は別会計とすべき市が別途発注した野口原総合運動場ラグビー競技場及び実相寺サッカー競技場冬芝管理委託業務がそれぞれ野口原総合運動場周辺グループ、実相寺中央公園グループの指定管理業務の中で決算されており、委託業務に係る人件費も含まれている。他業務の人件費を上乗せしたのではなく、あくまで体育施設管理業務に要した人件費であるとのことであった。

請求の趣旨（4）について

公募により振興センターが指定管理者となった 4 施設の正規職員に係る平成 19 年度の人件費は、給料 10,188,240 円、諸手当 3,480,937 円、法定福利 3,106,829 円、法定外福利 51,229 円となっており、合計額は、16,827,235 円であり、担当する管理 2 課の人員は 6 名である。

また、「管理料を低く設定することで他の民間業者らとの競争に勝ち」との主張については、指定管理料の支払が生じる 3 施設において振興センターが一番低額な指定管理料を設定した施設は 1 施設のみであり、利用料金制をとり、市に納付額が発生する別府市的ヶ浜駐車場においても振興センターが予定する納付額は、4 者中 3 番目の額であり、請求人が主張するような事実は見当たらなかった。

次に指定管理料の決定方法について関係書類の調査及び当該公の施設担当各課への聴取を実施した。

本市においては、指定管理者制度導入にあたって別府市公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例（平成 17 年条例第 4 号）同施行規則（平成 17 年規則第 21 号）及び

別府市公の施設の指定管理者制度に係る運用指針を定めており、運用指針において募集方針の決定の際に基準価格（指定管理者に支払うこととなる委託料等の基準）を定めることとされている。

この指針に基づき、任意指定施設・公募施設ともに全ての施設において基準価格を設定していた。（温泉課担当の湯都ピア浜脇、堀田温泉は参考価格を設定）

基準価格の設定方法は、市民球場以外は平成 17 年度に作成しているため、平成 16 年度以前の決算を参考に概ね市の直営時の 5%減を目安として設定したとのことである。

参考価格とした施設以外は、原則的には、基準価格の範囲内で指定管理料を設定しなければならず、事実全ての施設で市が積算した基準価格より低額な指定管理料を設定していた。

意見陳述において証拠として提出された資料について

請求人は、人件費水増しの根拠として振興センター決算書（損益計算書）には、本来の決算書と人件費を野口原総合運動場周辺グループ等に水増修正した議会報告用とがあるとし、証拠として提出している。

この 2 つの決算書を比較した場合、人件費中「給料」「手当」の額とそれぞれの事業に振り分けられた配置人員の数が異なっており、その他は全く同じものである。給料、手当、配置人員（以下「給料等」という。）が異なっているのに法定福利費が同額ということは有り得ず、どちらかが誤った数字ということになる。

請求人が本来の決算書と主張するものを見てみると、例えば温泉給湯には、給料 8,432,000 円、手当 3,104,000 円が計上され、配置人員は 2.0 人となっており、総務管理は給料 12,648,000 円、手当 4,596,000 円が計上され、配置人員は 3.0 人となっている。

この 2 業務の法定福利費は、温泉給湯が 1,580,430 円で総務管理が 1,305,960 円となっており、給料等と逆転し、温泉給湯が総務管理を上回っている。

同様の現象が他の事業にも見受けられる。志高湖野営場グループ、野口原総合運動場周辺グループ、湯都ピア浜脇の 3 事業の給料、手当は総務管理と同額が計上されているが、法定福利費は、それぞれ 1,679,429 円、4,890,437 円、2,027,814 円と大きく異なっている。

これらから、法定福利費は議会用とされる決算書の給料等に基づく数値であり、請求人が主張する本来の決算書数値は、これを転記したものと思われ、給料等以外の数値が同じであることから、請求人の「議会報告用の決算書は、本来の決算書の人件費を修正したものである」という主張を否定し、逆に「本来の決算書」と呼ばれるものが議会報告用とされる決算書作成後に人件費中の給料等の項目の数値を書き換えたものであることを示していると思慮される。

さらに議会報告用に人件費が修正されたとされる決算書には計算に誤りがあった。事業費用部分を見ると温泉給湯事業のみ振興センターが作成した平成 19 年度事業収支報告書と異なった数値が計上されており、他は全く同じものである。議会報告用とされた決算書の

それぞれの事業費用額を足すと 388,843,595 円となるが、その合計欄の数値は、振興センターが作成した平成 19 年度事業収支報告書に記載された事業費用合計 388,857,281 円が記載されていた。

このことは、議会報告用とされる決算書は、振興センターが作成した事業報告書を転記したものであり、その際意図的か誤りかは不明であるが、温泉給湯決算に係る数値を変更したが、合計額の変更をしていなかったためと推測される。

第2 判断

前述したとおり振興センターは、市が積算した基準価格の範囲内で指定管理料を設定しており、人件費についても、野口原総合運動場周辺グループ等について、市が基準価格積算の基礎として算定した人数と同人数を収支予算書において見積もっていた。

確かに振興センターの平成 19 年度事業収支報告書では、野口原総合運動場周辺グループ及び実相寺中央公園グループの人件費は収支予算書に比べ高く決算されているが、これは、当初の予定以上に人員を配置し、人件費を支出したと報告しているだけであり、請求人が主張する水増しとは異なるものである。

同様に公募施設においても市が基準価格積算の基礎として算定した人数と同人数を収支予算書において見積もっており、不当に指定管理料を低く設定したとする事実は見られなかった。

また、請求人より水増しの根拠として、意見陳述の際証拠として提出された「本来の決算書」「議会報告用決算書」は、誰が何の目的で作成したか不明であり、事実関係で述べたごとく、内容的にも信憑性のないものとする。

以上により、振興センターに対する指定管理料の支払について任意指定施設の人件費が水増しされ、その剰余分を公募施設に補填することによって指定管理料を不当に低額にすることにより他との自由な競争を妨げ、結果、市に損害を与えているという請求人の主張には理由が無いと判断し、本請求を棄却する。