



市 章

# 大津市公報

令 和 2 年 3 月 31 日  
号 外 (第 29 号)

発行所 大 津 市 役 所  
発行人 大 津 市  
毎月1日、15日(休日の場合は翌日)発行

## 目 次

### ○ 監 査 委 員 告 示

- 5 大津市職員措置請求に係る監査結果について..... 1

## 監 査 委 員 告 示

### 大津市監査委員告示第5号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定により、令和2年2月10日に受け付けた大津市職員措置請求について、監査を実施したので、その結果を同条第4項の規定により、次のとおり公表する。

令和2年3月31日

|         |   |   |    |
|---------|---|---|----|
| 大津市監査委員 | 土 | 屋 | 薫  |
| 同       | 重 | 森 | 昭彦 |
| 同       | 山 | 本 | 久子 |
| 同       | 津 | 田 | 穂積 |

大津市職員措置請求に係る監査の結果について

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求書の受付

令和2年2月10日

##### 2 請求人

A

##### 3 請求の要旨（請求書要旨）

大津市市民活動センター条例（以後、条例と称す。別紙－1）及び大津市市民活動センターの管理運営に関する規則（以後、規則と称す。別紙－2）に基づき、大津市市民活動センター（以後、活動センターと称す）の管理運営を担当する市民部と、市がBと仮基本協定書（別紙－6）を結び指定管理者として平成27年10月15日に決裁・議決を受け、活動センターを管理運営（平成28年4月1日～33年3月31日）している。

市の担当者と指定管理者に不当・違法行為があり、市の信用・信頼を失墜させた事により、指定管理者が得た収入（指定管理料・施設等利用料）を返還させ、指定管理者の指定を取り消し、担当職員の措置請求を求めらる。

#### (1) 違法行為や不当な行為、<sup>ある</sup>或いは業務を怠る行為による公金支出

活動センターの管理運営の協定を結んだ指定管理者に違法行為や不当行為があり、指定管理料を支払う事や会議室利用料金を指定管理者の収入とする事は不当であり、市に返還すべきである。

ア 指定管理者の“会議室等の使用に関する大津市市民活動センター会議室使用許可書”（以降 申請書とす。別紙－3 参考資料）を長年に渡り先着順に受け付けていた。その業務は以下に説明する不当・違法な行為である。

申請の申し込みは利用を希望する者（サークル等）が先着順で活動センターの受け付け場所に並びその順番により申請書を提出し、許可を得ていた。（この事実はセンター長（指定管理者）のCさんとD係長（大津市市民部）より説明を受けた。かつ、請求者（Aを私とする）が所属するサークルの会員からも同様の説明を受け、そして私自身も下記のごとく体験した事実である。）

その具体例として、私の所属するサークル員の証言によれば、受付は9時からであるが、高齢者の男性2人が7時ごろより並び1番及び2番にそれぞれが複数の会議室等の使用申請をしているらしい。その事実は過去の申請書を分析し、集計すれば競争の実態がつかめると思われるが、この書類は大津市市民活動センター所長（指定管理者であると思われる）の所有であるが、情報公開請求中である。本来は、市の担当者が実態調査のため、指定管理者から提出を求め、市に存在しなければならない書類であるが、不存在として回答があった場合、監査委員から職員措置請求に関する書類として指定管理者から提出させ、私に開示すべきである。その資料の提供を受けて集計しまとめて証拠資料として後日提出する。

次に私が体験した事例を説明する。サークルの申請当番として令和2年1月11日の会議室利用の申請に際し、「令和元年10月1日に行う申請は、少なくとも8時半までに行かなければ会が希望する日の会議室利用が確保できないよ」とサークル員より忠告され、当日私は受付場所に8時半前に到着した。その時すでに8人が並び私は9番であった。私は身体障害者で朝起きた時、約30分かかけ装具を付けなければならず、7時（いつもは8時）に起き、朝食も取らず急いで出発し8時半に到着、9番目に申請して会議室の許可がとれ、条例第5条により330円を先払いし、責任を果たした。

活動センターの会議室は利便性の良い場所にあり、多くの人が会議室の利用を希望し、かつ、同じ日時の会議室利用を希望する人も複数いたと想定される。その事例として、私が所属するサークルの当番になった会員が会議室使用を申請したが、確保出来なかった事実が複数回あった。

つまり、会議室の利用を求める市民は申請のために早朝から競争して、活動センターの受付に集結する。しかし、主婦や身障者等の人達はそれぞれの事情があり、9時以降の到着になった時、申請の順番が後方になり、会議室が確保できなかった事実が多々あった。指定管理者の一方的な先着順という考えで市民を競争させ、市民を不平等・不当な扱いをした事、かつ、公平性と機会均等という理念にも反し、指定管理者の行為は明白に不当・違法である。

一方、指定管理者やD係長をはじめE次長兼課長（指定管理者側とする）はこの状況に気付かず、改める事なく市民の競争を放置していた。指定管理者は業務の中でこの状況をうすうす認識していたはずであるが、私が指摘するまで指定管理者側はまったく気付いていなかった。しかも、私が令和元年10月上旬から中旬にかけて、D係長を主としてE次長兼課長にも再三説明したが、なかなか理解が得られなかった。

11月頃になり、私の忠告を理解したらしく、センター長からくじ引きに変更したと聞いた。しかし、順番がくじ引きで決まった2人の高齢男性はそれぞれ複数回の申請を同時に行う事や、或いは、この男性達が談合して、くじ順上位の者がもう一人の申請分も同時にする事が考えられ、根本的な解決になっていないと、再度D係長に指摘した。そうした経緯から12月に活動センターで「会議室の予約申し込み方法の変更等について（別紙、配布資料-1と決裁書）」という書類が配布された。その書類の「月初めの会議室の予約」の項でくじ順、一人一件の申請に改善され、先着順という問題は解消したが、2020年1月から実施され、対象は4月の会議室使用許可からである。3月末までは従来の申請・許可であった。（配布資料-1には他の項に重大な問題があり、その問題点は以降に説明する）

次に、先着順に受け付けるという行為は規則第6条2項「前文省略、申請が同時のときは協議又は抽選により順番を定める」とある。しかし、指定管理者側はこの条文を知らず、条例・規則の理解に重大な怠る行為があり、私の指摘まで先着順の受付を改善しなかった。その事により、長年に渡り市民を不当・不平等に扱い、機会均等という市民の人権にかかわる許せない行為があった。多くの市民がその事を知った時、怒り、市の信用・信頼は失墜すると考える。

指定管理者側が条例・規則を十分に理解していなかった事が最大の要因である。

#### イ 会議室等の利用をキャンセルしても、利用料金を返還しない事に関する違法性

(7) “会議室の予約申し込み方法の変更等について”にある予約料金について（配布資料-1と平成元年11月29日にE次長が決裁した書類を参照）

指定管理者側はキャンセルしても利用料は返還しませんと説明したが、「会議室の予約申し込み方法の変更等について（別紙、配布資料-1）」で「申し込み日時の変更」の中で条例にある利用料金を予約料金と文言を変え、予約料金は原則として還付できませんとある。予約料金という文言は条例・規則になく、指定管理者側が勝手に用いた文言である。

こうした予約に関し、予約料は社会通念上使われない文言である。何故予約料金が必要なのか、その説明がなく、意味するところは不明である。また、利用料金との関連の説明もなく、社会通念として理解できない。つまり、今までの経緯から、返還しない事を正当化するために場当たりの身勝手に考えた事であり、思慮が浅く、不当な行為である。この書類を決裁したE次長の能力に疑問を感じる。

#### (イ) 利用料金を還付しない不当性について

条例第7条で「既に支払われた利用料金は還付しない」、「市長が特別の理由があると認めるときは、還付する」とある。ここに還付という文言を用いているが、利用料金は租税に関するものでなく、還付の対象ではない。返還である。

例えば、一回の利用料の最大金額は会議室を10時間使用しても4,000円程度であり、条例にある特別な理由があり還付する事になった時、特別な理由であるか、どうか市長に伺いを立てる事は現実的でなく、市長が判断するとは考えられない。不備な条文であるが、指定管理者側は気付いていない。

次に、回答書(別紙-5)でキャンセル時の使用料還付の中で“センターの都合により使用の許可を取り消した時”や“使用の期日の30日前までに使用の取りやめの届出をし、指定管理者が相当の理由があると認めたととき”に利用料金を返還する とある。その“センター長の都合で許可を取り消した時”とはいかなる都合なのか不明であり、センター長(指定管理者と思われる)の身勝手な都合で許可を取り消した場合、市民の利用する権利を妨げる恐れがある。

また、30日前までのキャンセルに対し、“指定管理者が相当の理由と認めたと時”利用料を返還する とあるが、相当な理由とはどのような理由なのか不明であり、そうした判断を指定管理者の裁量にゆだねている。市民側は正当な理由と考えたとしても、指定管理者がそれを理解できず、相当な理由に該当しないと、利用料金を返還しない事が生じる。こうした事は不合理であり、そのような条件を付けるならば、条件の内容を詳細に、明確にすべきである。これらの事は回答書の内容であり、指定管理者に伝わっているか、疑問を感じる。

つまり、この条例は以下の説明のごとく悪意ある理由や一般的な理由を想定し、還付しないとしたものであり、その説明不足から身勝手な拡大解釈をし、利用料金の不返還による収入を得るという事に悪用している。説明不足で不備な条文である。

(ウ) 条例第5条は許可の際に利用料金を支払う事について

この条例は利用料金を先払いする事を義務づけている。前述したごとく市民が競争して予約を確保する状況では申請・許可が月初めに集中し、利用料金の支払いは3ヶ月以上も早く徴収される事になり、それが前記の考え方を助長する事にも影響していると考えられる。利用料金は会議室等を使用した時に支払うべきであり、条例の改正が必要である。

(エ) 行政の基本的な考え方について

不当行為の説明をしてきたが、次に違法行為の説明をする前に、行政の根本的な考え方、つまり行政の意図・精神について考えれば、簡単に結論が出ると考える。

会議室利用の提供は文化事業の促進や高齢者のサークル活動の支援や健康促進等の一助として市から安い料金で提供されていると考える。

その活動において、使ってもいない会議室の利用料を善良な市民からむしり取り、それを指定管理者等の利得にする行為は明らかに不当な行為である。正当な背景もなく、正当な理由もなく、劣位にある市民から徴収する事は市民を不当に扱った事であり、人権侵害の恐れがあり、行政の基本姿勢として、許されない不当行為である事は明白である。

こうした行政の基本をE次長兼課長はじめD係長は知らず、条例第7条を根拠にキャンセルを認めず、返還せず、利用料金を指定管理者の収入とする卑劣行為を黙認している事は担当者として許される事でしょうか。私はいかなる理由をもってしても許されない不当な行為であり、明らかに行政能力の欠如であり、怠る行為であると断言したい。こうした行為こそ、市長の意見を求め、担当職員の処分を求める。

(オ) 条例第7条(利用料金の不返還)の身勝手な拡大解釈について

第7条にはキャンセル等に関する規定がない事から、何があっても利用料金は返還しなくてよいと身勝手な拡大解釈をし、指定管理者側はキャンセルによる利用料金も収入であると考え、配布資料-1及び2に明記して正当化している。

そもそも、この規定は会議室の冷暖房のききが悪いとか周辺の騒音があり会議に支障があったなどの苦情等により返還を求めた時は返還しないという一般的な理由を対象にした条文であると考え、事が常識的な理解である。

一般的には、キャンセルの可能な期間を設け、それ以前のキャンセルは認め、それ以降は認めず、料金が発生するのが社会の通例であり、社会慣行である。

しかし、会議室利用等に特殊事情があり、そうした慣行が適用されない特別な事情があるか考えた時、市の会議室等にはそのような特別な事情はなく、社会慣行を尊重すべきである。

そこで、指定管理者側に上記のような行政の基本的な考え方を説明し、不当であると説明したにも関わらず、基本的な行政姿勢から大きく逸脱した不当な行為に対し、条例第7条を根拠に、正当であると主張し、現在も継続している。市職員の行政姿勢及び指定管理者資格としてふさわしくないと考える。

本来、条文等にキャンセルの規定が無くともキャンセルを認め、利用料の返還が妥当な処置であり、適切な運営であり、上記の市民を支援するという行政理念にも合致すると考えるが、現実には正反対であり、不当行為である。

指定管理者側はこうした行政の基本に関する考え方を全く理解していない事から、改めて違法性について説明する。

## (カ) 違法行為について

条例第7条を根拠に、利用をキャンセルしても利用料金を返還せず指定管理者の利得にする事は民法703条の不当利得(別紙-7 参照)に該当し、返還義務がある。

次に、配布資料-1に“会議室の予約は上記の内容について了承いただいた団体が可能です”とある。つまり、了承しなければ利用出来ない事になる。こうした文言は、劣位にある市民に対し高圧的な行政姿勢である。もし、市民がその内容が了承できない(会議室の予約の項でミスもあり、また内容的にも納得できない)と言え、利用させない事になる。また、了承できない正当な理由が市民側にあっても、指定管理者の身勝手な判断や、指定管理者の思慮不足な判断が市民の使用する権利を制限する事になり、そして、市民の人権侵害につながる恐れがある。公共施設の利用禁止を決定できるのは条例・規則違反が明確に判断できる場合と、最高決定者である市長である。条例や規則に規定がない許可条件を勝手に加える事は、重大な要因がある不当な行為である。

こうした違法行為等により損害を被った市民がいるはずである。指定管理者側が法に対する理解不足であったとは言え、このような違法行政をおこなってきたE次長兼課長はじめD係長等の担当職員に相当の処分が必要である。まず、指定管理者を取り消し、身勝手な運営を速やかに改善すべきである。

ウ 「会議室の予約申し込み方法の変更等について(別紙、配布資料-1)」で受け付け方法は改善されたが、予約方法に矛盾と項目間が整合せず、不合理である。

この配布資料-1はE次長兼課長やD係長等の決裁を得て指定管理者が昨年12月に配布した書類であるが、私が更に、予約方法の矛盾や予約料金は不当である事を12月下旬に指摘したところ、予約料金の文言が利用料に修正されたが、その他の修正はせず、「会議室の予約申し込み方法の変更等について(別紙、配布資料-2)」が再配布された。配布資料-1同様、以下の不合理がある。

## (7) 規則第6条と配布資料-2の比較

a 規則第6条(1)会議室等は(一部省略)使用しようとする日の属する月の3ヶ月前(条例第3条 市民公益活動に掲げる事業に係る使用であると認められる場合以外)の月の初日から使用しようとする1週間前までとある。

b 配布資料-2の“会議室の予約”の項について(原文のまま)

1. 大津市、市民公益活動団体は6ヶ月先まで、上記以外の団体は3ヶ月先まで予約が可能であるとある。

2. 毎月1日に予約可能な月を1ヶ月更新(毎月1日に、3ヶ月後(市民公益活動団体及び行政にあたっては6ヶ月)の一月分の予約)します。とある。

上記予約期間の矛盾を明確にするため、イの規則と、ロの配布資料-2を比較する。

2月の初日に5月20日使用の申請をする場合を例として説明する。

規則では、2月1日に5月20日の申請ができると同時に2・3・4月20日申請もできるが、2～4月の使用はすでに申請・許可されているから、実質的には確保できない。

次に、配布資料では、3月先までとあり、2月1日に5月20日の使用申請ができると同時に6・7月20日の予約ができる事になる。

以上の例題から規則と指定管理者側の予約期間の相違は明確であり、3ヶ月前と3ヶ月先とでは一字の違いであるが、上記の例題のごとく意味が全く異なってくる。単純なミスとして片づけられる問題ではなく、指定管理者側が利用者に混乱をもたらし、規則違反行為にもなっている。

(イ) 上記配布資料-2の1項及び2項が整合せず、矛盾が生じている。

1項は“3ヶ月先まで予約が可能”とあるが、2項では“毎月1日に3ヶ月後(市民公益活動団体及び行政にあたっては6ヶ月)の一月分の予約”とあり、双方の文章は矛盾し整合していない。

(ウ) 規則は予約期間を定めていない規則の不備があるが。それに市民部は全く気付くことなく、指定管理者が勝手に1ヶ月とした事を承諾している。

E次長兼課長やD係長等は上記のミスに気付くことなく、サークル活動の実態や市民が競争する実状にも関心がなく、行政に対し、無関心である行政姿勢の中で、指定管理者側が会議室等を利用する予約期間を勝手に1ヶ月と決めた事も無関心の結果であり、未だに不当な裁量とは思っていないと、考える。

サークル活動における活動日は会員の総意により決めている。それにより会議室の予約の申請をするが、その日が確保できず、他の日になった時、参加できない会員がでたりする。ほとんどの会員は都合をつけ参加している。しかし、このような事が度々おこると活動日を間違える人があり、サークルを止める人もあり、活動に大きな支障となる。また、会議室が確保できず、流会となる事が度々あるとサークル自体を解散する事もある。このようにサークル活動の活動日は非常に大切な

要素であり、その日を継続的に確保できる事が第一条件である。指定管理者側にはそうした事は理解していない。

利用者側の状況を配慮した取り決め、或いはルール作りが重要な事は言うまでもないが、指定管理者側に条例・規則の不備から様々な支障や問題が発生している実態を把握すべきであり、仕様書(別紙-8)にその義務が明記してある。

エ 私は質問状(別紙-4)で上記の争点に関係する主張も含めた質問をしたところ。重大な問題を含んだ回答(別紙-5)があった。その回答に対する反論と怠る行為等を指摘する。(この質問状を提出に当たり、職員措置請求を想定していたが、真摯で妥当な回答であったなら、職員措置請求はしなかった)

(7) 市民公益活動とスポーツ・文化活動について

- 回答書の質問-1の①において、市民公益活動団体とその他の団体と区分けし、6ヶ月と3ヶ月の予約期間を設けている。とある。
- 上記回答書の質問-1の②で、当センターの主たる設置目的は市民公益活動であることから、当センターにおいて市民公益活動以外の活動(スポーツ・文化活動)を行う場合は、当然、主たる設置目的ではない利用となるため、3ヶ月前からの利用申請とした。とある。

反論

上記の内容や質問状に限らず、活動センターの運営は常に、指定管理者側は市民公益活動団体とその他の団体に区分し、市民公益活動団体は設置目的に叶っており、その他の活動(スポーツ・文化活動)は活動センターの設置目的に合致していないとし、差別する考えは条例第1条に違反である。

仕様書(別紙-8参照)の市民公益活動、NPO、地縁団体の定義の中で、市民公益活動団体に地縁団体も含まれるとし、“地縁団体は自治会、各地域のまちづくり協議会、地域型の活動団体をいい、法人格の有無を問わない”とある。従って、スポーツ・文化活動グループは地縁団体の活動であり、市民公益活動に含まれる事は明白である。指定管理者側の主張は条例・規則・仕様書等の基本的な解釈を間違っている。

そこで私が、指定管理者側の考え方の矛盾を指摘するため、次の説明をする。

指定管理者側は市民公益活動団体とその他の活動団体に分け、その他の活動団体は市民公益活動に含まれないとしている。そこで条例第3条を考えた時、第3条は市民公益活動のみについて規定しており、その他の団体の活動の規定がない。従って、指定管理者側の考えではその他の活動団体が第3条(1)にある会議室は利用できない事になる。しかし、現在利用を許可している事は違反行為になる。その上利用料金まで徴収している。指定管理者側の自らの考えに対し、自らが違反した行為をしているという矛盾が生じている。

私が電話や質問状で上記の不当・違反行為・違法行為を指摘し、注意を促したにも関わらず、こうした事に気付かず、運営を継続している指定管理者側の能力に疑いが生じ、けじめが必要である。

このように市民を不当に扱った職員の懲戒処分をおこない、指定管理者の指定を取り消し、有能な職員と有能な指定管理者による一日も早い改善が必要である

(4) 上記2つの問題は、規則第6条と条例第3条そして第1条の解釈から生じたと考えられ、改正が必要である。私は以下のごとく解釈する。

規則第6条(1)大会議室、中会議室及び小会議室を使用する日の属する月の6ヶ月前(条例第3条各号に掲げる事業に係る使用であると認められる場合以外については、3ヶ月)の月の初日から使用しようとする日の1週間前まで。とある。アンダーラインの部分が分り難く、詳細な説明が必要である。

私は、条例第3条は活動センターが市民公益活動を支援する事業(指定管理者等が行う事業が主となる)であって、その事業に係る団体が予約する場合は6ヶ月である。従って市民公益活動及びその団体の活動そのものが6ヶ月前及び3ヶ月前と区分する判断の対象ではなく、市民公益活動(市民公益団体、NPO、地縁団体)は3ヶ月前と解釈すべきである。しかし、指定管理者側は第3条の事業に関する団体は市民公益活動団体であり、6ヶ月前とし、場合以外の団体をスポーツ・文化活動団体であると考え、3ヶ月前としている。そこに間違いが生じたと考える。

次に、第3条では、センターにおいて、次に掲げる事業を行う。

- (1) 市民公益活動のための施設の提供に関する事業
- (2) 市民公益活動に係る情報の収集及び提供に関する事業
- (3) 市民公益活動に係る相談に関する事業
- (4) 市民公益活動に係る講座の開催その他啓発に関する事業

- (5) 市民公益活動に係る調査及び研究に関する事業
- (6) 市民公益活動を行うもの相互の間の連携及び交流の促進に関する事業
- (7) その他市長が必要と認める事業

とある。

次に、条例第1条は、

市民公益活動（市民が自主的かつ主体的に行う活動にあつて、不特定多数のもの利益の増進に寄与する事を目的とし、営利を目的としないものをいう）の推進を図り、もって活力ある地域社会の形成に資するため、市民活動センターを設置する。とある。（仕様書に、市民公益活動団体に地縁団体も含まれるとし、地縁団体は自治会、各地域のまちづくり協議会、地域型の活動団体をいい、法人格の有無を問わない としている）

- (ウ) 回答書の質問－1の②“当センターにおいて市民公益活動以外の活動を行う場合は、当然、主たる設置目的ではない利用となるため、3ヶ月前からの利用申請としています。”とか“市民公益活動とそれ以外の活動の区分のほかには継続的な活動を行ってしようと、一度限りの利用であろうと予約機会の付与に関して差異のある取り扱いをする必要はないと考えます”とある。

反論

私達のサークル活動に対する回答（市民部）は設置目的に合致していないとして、軽視し、差別している事が明白である。

- (エ) 回答書の質問－1の③で、利用者のご都合に合わせて3ヶ月毎にご申請いただく事が可能です。

反論

毎月の初日に3ヶ月後の一ヶ月分が予約でき、遡って1ヶ月や2ヶ月前の予約ができると説明しているが、現状では土・日曜の各会議室利用はほぼ予約で満たされ、現実には許可が得られない状況が無視した説明であり、回答になっていない。また、私の質問の意図をはき違えた回答であった。

改めて、指定管理者側の管理運営業務における不当な行為、法違反をまとめる。

ア 規則第6条第2項の違反

イ(カ) 民法第703条違反（別紙－7）

エ(ア) 条例第1条違反、第3条違反

本書で私が指摘した数々の不当・違法な行為に対し、市民部の行政として妥当であるか、否か、行政の基本に係る重大な影響を及ぼす相違であり、行政の根幹に係る重大な問題である。

監査委員及び市長の判断を求めます。

指定管理者側に上記違反があり、市民から行政の不審を招き、信頼を失った事により、大津市市民活動センターの運営に関する公金の支出等は不当であり、返還させるべきである。

## (2) 求める措置

市長が指定管理者側の市民に対する不当・不平等そして違法な行為により、活動センターの管理運営で得た収入は返還させるべきであり、返還しない時は市長が弁済すべきである。

対象を2019年4月1日～2020年3月末までの期間とする。

ア 市が指定管理者に支払った指定管理料9,823,500円（ただし、協議書（別紙－11）平成31年度見込額として13,068,000円であり、消費税等は平成27年の算定）としているが、令和元年11月の実績であり、3月31日の実績額を返還する事。（別紙－9 2019年予算・実績対比表による）

イ 指定管理者が施設等利用料収入3,012,279円（但し、別紙－9 2019年11月予算・実績対比表による）であるが、3月31日の実績額を市長に返還する事。

ウ 担当部局・職員の能力不足及び怠る行為が判明し、指定管理者も同様である。有能な人材を配置し、条例・規則の不備を修正し、適切な活動センターの運営を求める。また、一旦、処分をして、一罰百戒で反省をしていただいて、今後、しっかりした行政運営が必要なので、職員の処罰を求める。

以上の措置を求める。

## 第2 監査の実施

### 1 修正要望書及び請求人の陳述

#### (1) 修正要望書

本請求書について、請求人から修正要望書が送付され、令和2年2月17日付けで受け付けた。その内容は、次のとおりである。

ア 削除する部分

第1の3(1)ア中「本来は、市の担当者が実態調査のため、指定管理者から提出を求め、市に存在しなければならない書類であるが、不存在として回答があった場合、監査委員から職員措置要求に関する書類として指定管理者から提出させ、私に開示すべきである。その資料の提供を受けて集計しまと

めて証拠資料として後日提出する。」

次に、職員措置請求書の9ページの別紙-7の民法第9条を削除

#### イ 理由

申請書は許可されたものしか指定管理者は受け取らず、他は申請者に返し、許可した申請書のみでは複数に重複した利用申請の実態を把握することが出来ないため

#### ウ 修正内容

しかし、指定管理者が所有する申請書だけでは把握できず、その情報公開申請を取り下げ、私が参加するFの資料を持って証拠資料(別紙-10)とする。

その資料は、Fの開催時、会員に“お知らせ”として、次の開催日時と場所を通知している。そこに円卓室(ミーティングルーム)と称している部分は活動センター受付ロビーのオープンスペースの一角に三方が壁で、一方がオープンになったコーナーがあり、そこに10人程が座れるテーブルと椅子がある。部屋ではなくオープンになったコーナーでG会を行うが、通行人があり、雑談の声が聞こえ落ちていてG会をすることができないが、みんな我慢している。

円卓室の申し込みは会議室の許可が得られなかった時に、口頭で申し込み、承諾を得ている。ただし、無料である。つまり、円卓室を利用する時は、申請希望が重複し、先着順の後方になり、会議室が既に許可され、申請が出来なかったことの証である。

“お知らせ”をまとめる。令和元年11月から

|        |      |      |        |      |     |
|--------|------|------|--------|------|-----|
| 11月16日 | 第3土曜 | 大会議室 | 12月14日 | 第3土曜 | 円卓室 |
| 1月11日  | 第2土曜 | 小会議室 | 2月8日   | 第2土曜 | 円卓室 |
| 3月14日  | 第2土曜 | 円卓室  | 4月11日  | 第2土曜 | 円卓室 |
| 5月9日   | 第2土曜 | 中会議室 |        |      |     |

#### (2) 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、令和2年2月26日に監査室において、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

陳述には、請求人が出席し、追加資料の提出があった。請求書、修正要望書及び追加資料に記載のない事項についての請求人の陳述の概要は、次のとおりである。

ア 大津市の職員は、たがが緩んでいるので、今回の請求を糧として、一罰百戒という考えの下に、改めていただきたい(その後、これまでの請求人の経験等に基づいた、いくつかの事例を紹介された。)

イ 求める措置として書いている9,823,500円は、11月時点で積算した金額らしい。次に書いている65,000,000円は5年間の上限金額である。資料として提出した協議書の別表に平成31年度の見直し後の指定管理料(見込)があり、13,068,000円がこの金額に相当する。

この金額は、指定管理料であり、指定管理者は会議室を貸す以外の業務もされているが、会議室を貸す業務がどれだけの割合を占めているか証明する資料はない。20%が相当なのか、10%が相当なのか、監査委員で調べて、決めていただけたら、ありがたい。

ウ 求める措置で、職員の能力不足及び怠る行為を書いているが、処分が必要だと思う。一旦、処分をして、一罰百戒で反省をしていただいて、今後、しっかりした行政運営が必要なので、職員の処罰を加えたい。

エ 会議室の使用許可書(別紙-3)活動区分欄中「市民公益活動」、「営利」又は「その他」のうちから「その他」に○をしていることについては、今回の請求を出してからであれば、「その他」に○はしない。その前のことで、深く考えていなかった。

オ サークルに入会制限はない。

カ 求める措置のうち施設等利用料収入は、全額の返還を求める。

キ 今回は、はっきりした損害が出る状況ではない。あえて言えば不正なことをして、それで委託料を払ったら損害だという話もあろうかと思う。一方、例えば、何々のことをして、どこどこへ1,000万円払ったから損害が出て、この損害を弁償せよという損害とは違うと思う。業務の一部で不正をして市民に迷惑をかけているから、その部分は返せ。市が市民に対して申し訳ないことをしているから、これは市民に対する損害であるという考え方はあろうかと思う。

指定管理者が、不正なやり方をして市民に迷惑をかけたということは損害。不正なことをして、市民に迷惑をかけた金額、いくらかは算定ができないが、市民に迷惑をかけており、あなたの業務は認められないから、お金を返しなさいという話の展開だと思う。

#### 2 市長からの意見書の提出及び関係職員の陳述の聴取

令和2年2月21日に本件措置請求に対して市長から意見書の提出があり、同月25日、監査室において、

関係職員（市民部次長（自治協働課課長事務取扱）、同課副参事、同課係長）から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述はその意見書に沿ったものであり、これに記載のない事項についての陳述の概要は次のとおりである。

- (1) 「還付」は、租税に関するものに限られる用語ではないと考える。
- (2) 仕様書にあるNPOや地縁団体は、市民公益活動団体の中での組織の形態である。
- (3) 請求人に係る団体は、参加者の上達や感性を高めることを目的とする交流をしていると考えられるので、市民公益活動団体ではないと判断している。
- (4) 津市市民活動センターのホームページに登録されている市民活動団体は、市民公益活動団体である。登録団体は、全て6か月前から会議室の予約ができるが、団体の登録状況だけでなく、あくまで活動内容に応じて判断する。
- (5) 市民活動団体の登録審査には、団体の登録シートに、団体の設立目的、活動内容等を100字から150字までの程度でしっかり書いてもらっている。センターが、市民公益活動団体かどうか、参加者だけの利益につながる共益活動団体かどうかを確認して登録している。登録は、指定管理者が判断しており、自治協働課に経常的な報告はない。
- (6) 市民公益活動以外の活動に会議室の使用許可ができることは、条例別表の備考に「営利を目的として」会議室を使用する場合の利用料金の規定があることから、問題はない。
- (7) 施設の設置目的である市民公益活動の推進を図るためには、センターの実施する事業だけでなく市民公益活動団体が行う市民公益活動も6か月前から会議室の使用許可申請ができる事業であると考えている。
- (8) 修正要望書に添付されている別紙-10のうち津市市民活動センター会議室使用許可書は、下欄に許可番号の記載がないことから、正式な許可書ではない。交流スペース（円卓室）は、許可対象とならない。
- (9) 意見書1(1)中の「三者との連携」の「三者」とは、「市民・市民団体、事業者及び市」の三者である。
- (10) 近年、利用料金の還付の実績はない。

### 3 本案審査に係る判断

#### (1) 本件措置請求の趣旨

本件措置請求書及び意見陳述の趣旨から請求人が求める措置は次のとおりである。

市長は、指定管理者並びに市民部次長（自治協働課課長事務取扱）及び同課係長の市民に対する不当、不平等及び違法な行為により、指定管理者が得ることとなる令和元年度の収入を返還させ、返還しない場合は市長が弁済するとともに、併せて適正な行政運営のための措置を行うこと。

ア 収入とは、市が指定管理者に支払う指定管理料のうち会議室の使用の許可に関する業務分及び指定管理者の利用料金収入をいう。

イ 適正な行政運営のための措置とは、有能な人材の配置、条例及び規則の不備の修正並びに職員の処罰をいう。

#### (2) 監査委員の判断

##### ア 住民監査請求制度について

地方自治法第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な「公金の支出」、「財産の取得、管理若しくは処分」、「契約の締結若しくは履行」、「債務その他の義務の負担」（以上の4つの類型は、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）があると認めるとき、又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収」、「財産の管理」を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定しており、これは、住民に対し、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員による一定の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実（以下「財務会計行為等」という。）に限って、その監査と非違の防止、是正の措置とを監査委員に請求する権能を認めたものである。

また、平成4年12月15日の最高裁判決は、「地方自治法242の2の規定に基づく住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条第1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである」とした上で、「職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である」と判示している。なお、住民訴訟の対象は、住民監査請求の対象のうち違法な行為又は違法な怠る事実であるが、違法性の承継については、特に両者に差異を設ける必要はなく、住民監査請求においても、住民訴訟と同様に取扱うべきものと広く解

されている。

一方、住民監査請求の監査の対象となる財務会計行為等は、平成6年9月8日の最高裁判決によって支持された第一審判決において「地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならぬ」とされている。また、当該第一審判決は、「違法、不当な事由があるとしても、それが地方公共団体である市に損害をもたらすような関係にはないことが明らか」な財務会計行為等を、住民監査請求の対象となる財務会計行為等には該当しないとし、「原告の監査請求は、監査の対象とならない行為について監査を求めた不適法なものであり、これを却下した（中略）判断は適法であった」と判示している。

さらに、平成2年6月5日の最高裁判決は、「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し（中略）、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査する義務を負わないものといわなければならない。」としている。

#### イ 指定管理者制度について

平成22年12月28日付けで総務省自治局長が発出した「指定管理者制度の運用について」は、「指定管理者制度は、住民の福祉を増進する目的を持ってその利用に供するための施設である公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設の設置の目的を効果的に達成するため、平成15年9月に設けられた」としている。

また、平成18年9月14日の大阪地裁判決は、「指定管理者には、公の施設が本来の目的を達成できるようにするため、当該公の施設の使用許可処分等も含めた管理権限が委任されており（中略）、指定管理者の有する管理権限は、当該施設ないし付属設備の維持、補修、使用関係の規則等、公の施設が本来の目的を達成させるために行われる管理一般に幅広く及ぶものである。したがって、指定管理者の指定自体は、公共用物設置の目的を達成するために行う行政管理的行為であって、当該公共用物の財産的価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為には当たらない」と判示している。

次に、平成19年9月28日の大阪高裁判決は、指定管理に係る「利用料金制は、公の施設の管理受託者の自主的な経営努力を発揮しやすくするとともに、地方公共団体及び管理受託者の会計事務の効率化を図るという趣旨から導入されたもの」と認定し、また、利用料金は、地方公共団体の収入ではなく、「指定管理者の収入として収受されるものであり（中略）、地方公共団体の歳入として予算や決算に計上されることはない」としている。

この他、利用料金には、使用料について定められた、地方自治法第228条、第229条、第231条の3などの規定は適用されない。

そして、昭和23年10月12日付け自治課長回答により、公金の範囲は、「法令上当該普通地方公共団体又はその機関の管理に属する現金、有価証券をいう」とされており、利用料金は公金ではないと解される。

#### ウ 本件職員措置請求について

前述のア及びイの法の主旨、判例等を参酌し、本件職員措置請求について、次のとおり判断する。

請求人が、違法若しくは不当な行為又は業務を怠る事実として第1の3(1)に記載している事項は、利用料金に関する部分を含め、いずれも地方自治法第242条第1項に定める類型には当てはまらず、住民監査請求の対象となる財務会計行為等とは認められない。

この点、請求人は、陳述の内容から、違法若しくは不当な行為又は業務を怠る事実として第1の3(1)に記載している事項（以下「原因行為等」という。）に違法、不当や怠りがあるため、求める措置に記載した事項が違法、不当となると考えているとみられる。この場合においては、平成4年12月15日の最高裁判決から、原因行為等に対して、後行する財務会計行為等の存在が前提となるが、請求人が求めた措置のうち財務会計行為等に該当するものは、指定管理料の支出だけである。

一方、平成6年9月8日の最高裁判決によって支持された第一審判決及び平成2年6月5日の最高裁判決によると、住民監査請求においては、地方公共団体に損害を与える行為や怠る事実が存在し、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することが必要であるとされている。しかし、住民監査請求の対象となる財務会計行為等である当該指定管理料の支出に関して、請求人は、請求書及びこれに添付された事実を証する書面において損害額を記載せず、また、陳述においても、市民が損害を受けたとの旨を述べるものの、市が受ける損害については明らかにし

ていない。

したがって、本件の職員措置請求においては、請求書その他を総合しても、指定管理料の支出に関して、実態的な損害の発生的事实を明らかにし、具体的に摘示されているとは言えず、請求の特定を欠いていると解する。

### 第3 結論

以上のことから、第2の3(1)の本件措置請求については、要件を満たさない不適法なものと判断し、却下する。

### 第4 意見

本件措置請求に対する判断については、前述のとおり措置請求の要件を満たしていないものとの結論に至ったが、大津市市民活動センターについては、その設置条例にも掲げられているように、市民公益活動（市民が自主的かつ主体的に行う活動であって、不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とし、営利を目的としないものをいう。以下同じ。）の推進を図り、もって活力ある地域社会の形成に資するため設置するとされている。この度の請求人からの措置請求に至った経緯は、市民公益活動の定義や利用料金の徴収方法等において、請求人との見解の相違があったことが要因の一部であると考えられる。

施設の利用においては、利用者に対して公平かつ公正であることが特に重要であることから、利用者に対しては、より丁寧な情報の提供と説明等により理解をしていただくとともに、指定管理者と連携を密にするなど、適切な施設の管理運営に努めていただきたい。

## 別記

## 意見書

## 1 大津市市民活動センターについて

## (1) 条例・計画上での位置づけ

大津市市民活動センター（以下「活動センター」という。）は、市民公益活動の推進を図り、もって活力ある地域社会の形成に資するために平成18年4月29日に明日都浜大津1階に開設された。

平成23年3月に制定された「大津市“結の湖都”協働のまちづくり推進条例」においては、協働のまちづくりを進めていくための市の役割として、市民公益活動が活発に行われるよう環境整備に努めるとともに、市民公益活動団体の活動場所として公共施設の提供を行い、協働によるまちづくりに関する情報を収集、発信する役割を定め、同条例に基づき平成24年に策定された大津市協働推進計画において、基本施策の一つとして市民公益活動の拠点である市民活動センターの充実を掲げている。平成28年度に策定された大津市協働のまちづくり推進計画（第2期大津市協働推進計画）においても、基本施策の一つとして市民活動センターの専門性が発揮されるよう機能を強化し、三者との連携を進めるための機能の充実を掲げている。

※以下「大津市市民活動センター条例」を「条例」、「大津市市民活動センターの管理運営に関する規則」を「規則」という。

## (2) 活動センターの運営及び機能

活動センターは開設当初から指定管理者制度により運営されており、平成29年4月から5年間の指定管理者はB（代表者：H）である。

活動センターには、設備として大・中・小の3つの会議室のほか、市民公益活動団体の事務所機能を置くことができるスモールオフィスやロッカー、メールボックス、印刷機等の作業ルームを備えるとともに、指定管理者によって、市民公益活動に関する情報提供や相談、講座や調査研究が行われており、市民公益活動団体が主体的に活動を行うことができるようになっているとともに、これから市民公益活動を行おうと考える団体や個人、立ち上がって間もない団体への支援、また、市民公益活動を行っている団体・個人間の連携・交流を図る機能を有している。

## (3) 活動センターの会議室の使用許可等について

活動センターは、市民公益活動のための施設であるため、市民公益活動を行う場合に活動しやすくなるよう、それ以外の活動を行う場合よりも3か月早く利用申請ができるようになっている（規則第6条第1項(1)）。

利用にあたり、申請者はあらかじめ指定管理者に申請し使用の許可を受けることになっている。指定管理者は、条例第4条第3項に該当するか否かを審査し、該当しない場合には、使用許可を行う。また、管理上必要がある場合には条件を付すことができる（条例第4条第1項）。使用許可の際に、申請者は利用料を納付する必要がある（条例第5条第1項）。

規則第6条第1項(1)大会議室、中会議室及び小会議室（以下「会議室」という。） 使用しようとする日の属する月の6か月前（条例第3条各号に掲げる事業に係る使用であると認められる場合以外については、3か月前）の月の初日から使用しようとする日の1週間前まで

条例第4条 センターの大会議室、中会議室、小会議室、スモールオフィス（市民公益活動に係る事務を行うための施設をいう。以下同じ。）又は別に定める付属設備（以下「会議室等」という。）を使用しようとする者は、あらかじめ、第8条の規定に基づきセンターの管理を行う者（以下「指定管理者」という。）に申請し、使用の許可を受けなければならない。この場合において、指定管理者は、会議室等の管理上必要があると認めるときは、使用の許可について必要な条件を付すことができる。

## 2 &lt;略&gt;

## 3 指定管理者は、次の各号のいずれかに該当するときは、会議室等の使用を許可しない。

- (1) 公の秩序又は善良な風俗を乱すおそれがあるとき。
- (2) 会議室等の施設又は設備を汚損し、又はき損するおそれがあるとき。
- (3) その他センターの管理上支障があると認められるとき。

条例第5条 使用者は、使用の許可の際に、その使用に係る料金（以下「利用料金」という。）を、指定管理者に支払わなければならない。

## 2 請求者が指摘する違法・不当行為について

## (1) 規則第6条第2項に対する違反との指摘について

第1の3(1)ア

規則第6条は、使用の申請及び許可に関する条項である。使用の許可は、申請の順序に従い行うもので

あり、申請が同時の場合には協議又は抽選によって順序を定めるとしている。

活動センターでは、申請窓口は1つであるため申請が同時になることは物理的に想定されない。そのため、申請窓口に並んだ順を申請の順として取り扱ってきたものである。申請窓口に並んだ順は利用者間でも明確であり、一定の納得があるものとする。

このたび令和2年1月の申請受付分から、毎月月初日における利用申請の順を決するにあたり一部抽選制を取り入れている。これは月初の利用申請を行うにあたり、これまでは申請窓口に並んだ順を申請の順としていたが、申請に際し開館時間前に並ぶ利用者の負担の軽減や過大な競争を避けるため、月初日の開館時到着者の申請順序を抽選で決定するよう変更したものである。

申請窓口に並んだ順に申請を受け付ける方法は申請同時に当たらないため規則第6条2項に対する違反するものではなく、申請者の負担軽減のため並び順に関わらず申請の順を抽選で定めることも規則第6条第2項に違反しない。

規則第6条第2項 指定管理者は、条例第4条第1項の規定による使用の許可を申請の順序に従い行うものとし、申請が同時のときは協議又は抽選により順序を定める。

(2) 民法第703条（不当利得の返還義務）違反との指摘について

第1の3(1)イ(カ)

民法第703条の不当利得とは、その条文にあるように「法律上の原因なく」利益を受けたことが対象となるのであり、本ケースにおいては、条例・規則で使用許可の条件として利用料金の許可時の徴収と不還付を明記していることから、民法第703条の不当利得には当たらない。

民法第703条 法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損害を及ぼしたものは、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負う。

(3) 条例第1条、第3条に対する違反との指摘について

第1の3(1)エ(ア)(イ)(ウ)

市民公益活動とは、条例第1条で説明しているように、「市民が自主的かつ主体的に行う活動であって、不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とし、営利を目的としない」活動を指している。

請求者が指摘している大津市市民活動センター指定管理者仕様書に記載されている「市民公益活動団体」、「NPO」、「地縁団体」の定義における「市民公益活動団体」の説明においても「市民公益活動（市民が自主的かつ主体的に行う活動であって、不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とし、営利を目的としないもの）を行う団体をいい、法人格の有無を問わない。（下記の「NPO」、「地縁団体」のほか、大学や事業者による同様の活動団体を含む。）」と、市民公益活動について同じ説明があり、「地縁団体」についても「市民公益活動団体のうち、自治会、各地域のまちづくり協議会等、地縁型の活動団体をいい、法人格の有無を問わない。」とあるように、市民公益活動を行う団体であることが前提となる。

請求者は、スポーツや文化活動を行うサークル等を「地縁型の活動団体」であるから「市民公益活動団体」と主張するが、「市民公益活動を行う団体」という限定を付していることから明らかなように、スポーツや文化活動を行うサークル等が「地縁型の活動団体」であったとしても、その活動内容によっては、「市民公益活動団体」に該当しないことは明らかである。

次に、条例第3条について、この条文ではセンターで実施する事業を定めている。(1)～(6)に市民公益活動に関する事業を、(7)にその他市長が必要と認める事業を定め、これらの事業が実施されることで施設の設定目的の達成を目指すものである。

請求者は、条例第3条に市民公益活動以外の活動を行うことが規定されていないため、条例違反であると主張しているが、同条例では利用の資格を定めておらず、広く一般市民に開かれた施設である。また、条例第1条の設置目的に沿って条例第3条に規定する事業を主として実施する施設として、施設の利用申請について市民公益活動を実施する事業を優先しているが、それらの事業に供しないときは「公の施設」として広く市民の利用に供すべきものであり、条例第4条第3項に該当しない利用であれば、誰でも利用できる施設である。よって、市民公益活動以外の活動を行う団体への使用を許可し、利用料金を徴収することは条例第1条・第3条に反するものではない。

条例第1条 市民公益活動（市民が自主的かつ主体的に行う活動であって、不特定多数のもの利益の増進に寄与することを目的とし、営利を目的としないものをいう。以下同じ。）の推進を図り、もって活力ある地域社会の形成に資するため、市民活動センターを設置する。

条例第3条 センターにおいては、次に掲げる事業を行う。

- (1) 市民公益活動のための施設の提供に関する事業
- (2) 市民公益活動に係る情報の収集及び提供に関する事業

- (3) 市民公益活動に係る相談に関する事業
- (4) 市民公益活動に係る講座の開催その他の啓発に関する事業
- (5) 市民公益活動に係る調査及び研究に関する事業
- (6) 市民公益活動を行うもの相互の間の連携及び交流の促進に関する事業
- (7) その他市長が必要と認める事業

3 その他の指摘事項について

- (1) 利用料金の使用許可時の納付について (条例第5条関係) 第1の3(1)イ(ウ)

多くの公共施設において、その使用料や利用料金は、使用許可時に納付することとなっている。その理由として、申請者は使用許可時に独占的にその場所をある期間使用できる行政処分を受けている。その均衡として使用料や利用料金を課しており、いつ徴収するかを条例で定めている。事後では確実な徴収が困難になることも見込まれることから、利用料金の使用許可時の納付は不適切ではない。

条例第5条 使用者は、使用の許可の際に、その使用に係る料金（以下「利用料金」という。）を、指定管理者に支払わなければならない。

- (2) 利用料金の不還付について (条例第7条関係)

- ア 利用料金の不還付について 第1の3(1)イ(エ)(オ)

活動センターだけでなく、市の施設の会議室等の使用許可は、上述のとおり許可期間及び許可場所の使用を独占的に認めるといふ行政処分であり、民間での貸室等で適用される社会慣行がそのまま妥当とされるものではない。

また、還付を認めることは、使用見込みのない使用申請と安易な申請取下げにつながるものであり、適切ではない。

利用料金が還付されることによる柔軟な申請取下げが可能であることは、一見、利用者に益があるように見えるが、使用見込みのない使用申請が多発する可能性があり、使用したい利用者の利用の機会を奪うことになりかねないため、利用料金の還付を認めることは適切ではない。

- イ 利用料金が還付することができる「特別な理由」について 第1の3(1)イ(イ)

本条文上における「市長」は、特別の理由を決定するのは、指定管理者ではなく市長（市）であることを示しているものであり、具体的には還付における審査基準を決定することである。

なお、利用料金の還付における審査基準では、

- ・天災地変その他使用者の責めによらない事由により、使用することができなかつたと認められるとき
- ・センターの管理の都合により使用の許可を取り消したとき
- ・使用の期日の30日前までに使用の取りやめの届出をし、指定管理者が相当の理由があると認めたときの3つを特別な理由としている。

請求者はこの2点目について「センターの都合」と理解されているが、ここは「管理の都合」であり、設備に不具合があり物理的に利用ができない場合や不具合により利用中に事故が発生する恐れがある場合など、施設管理上の理由によるものを指している。

また、3点目の「指定管理者が相当な理由があると認めたとき」と指定管理者にその判断を委ねていることについては、実際の運用で還付を求められる事例に関しては、指定管理者は市に相談して対応している。

しかしながら、大津市としては、公の施設を住民の利用に供するという行政目的は重要であり、利用料金の還付についても差別的な取扱いを行うべきではないという考えから、条例において「市長が特別な理由があると認めるとき」という条件をつけているのであって、実際の運用はともかく、審査基準上で指定管理者の判断にのみ委ねるような規定を設けていたことは誤解を招くものと考えため、今後改める。

- ウ 請求者の主張する使用取下げをしても使用料を還付してもらえない期間（以下「キャンセル可能期間」という。）の設定について 第1の3(1)イ(オ)

請求者は、キャンセル可能期間を設定すべきと主張するが、キャンセル可能期間を設定するか否かについては、その利用料金や稼働率等の諸条件により施設毎に判断すべきと考える。活動センターの利用料金は比較的安価であり、稼働率も高い。キャンセル可能期間を設定することで、キャンセルを前提とした安易な申請が起こりうる可能性が高いことから、活動センターでのキャンセル可能期間の設定は適切ではない。

条例第7条 既に支払われた利用料金は、還付しない。ただし、指定管理者は、市長が特別な理由があると認めるときは、その全部又は一部を還付することができる。

## (3) 指定管理者が配布した文書（以下「指定管理者作成文書」という。）への指摘について

## ア 規則第6条第1項と適用効果が異なるとの指摘について

第1の3(1)ウ(7)(イ)(ウ)

指定管理者作成文書には、【会議室の予約】として、

- 1 大津市（行政）、市民公益活動団体は6ヶ月先まで、上記以外の団体は3ヶ月先まで予約が可能です。
- 2 毎月1日に予約可能な月を1ヶ月更新（毎月1日に、3ヶ月後（市民公益活動団体及び行政にあたっては6ヵ月後）の一月分の予約）します。

と記している。

他方、規則第6条第1項第1号では、「使用しようとする日の属する月の6か月前（条例第3条各号に掲げる使用であると認められる場合以外については、3か月前）の月の初日から使用しようとする日の1週間前まで」とある。

申請者が例示する5月20日分の利用を想定して、以下説明する。

指定管理者文書では、市民公益活動以外の活動を行う場合に、毎月1日には3か月先までの申請ができるため、2月1日に5月20日分の申請ができる。一方、規則では、市民公益活動以外の活動を5月20日に行う場合には、5月20日の属する月（5月）の3か月前の月の初日から申請が可能であるから、5月の3か月前である2月の初日、すなわち、2月1日から申請が可能である。つまり、表現は異なるものの、同じ定めを指すものである。請求者が主張するように、指定管理者作成文書において、2月1日に5月分の申請ができると同時に6月、7月分の申請ができるものではない。

## イ 「予約料金」と表記したことについて

第1の3(1)イ(7)

指定管理者作成文書における「予約料金」は、申請許可時に支払うものであるから、条例上の「利用料金」を指すものであって、指定管理者がこれとは異なる料金を徴収するものではなく、請求者が主張するように返還しないことを正当化する意図はない。なお、請求者からの指摘を受け、両者を異なるものと誤解する可能性があることが分かったため、現在配布している説明文書においては既に改められている。

## ウ 請求者が「市民の使用する権利を制限することになる」と指摘する文言について

第1の3(1)イ(カ)

指定管理者作成文書に記載されていることは、条例・規則に記載されていることや規則を運用するための方法や手順についてである。同文書については、活動センターを円滑に活用していただくために必要な事項を定めたものであり、秩序ある施設管理のために必要なことであるため、利用者に了承していただくことをお願いしているものであり、使用する権利の制限や、ましてや市民の人権侵害につながるものでもない。

## (4) 修正要望書の指摘事項について

請求者の参加するサークルが、会議室を確保できず交流スペース（請求者は、「円卓室」と称す。）での月例会になったことは、申請希望が重複し、先着順での後方になり、会議室がすでに許可され、申請ができなかったことの証拠であると主張しているが、確認したところ、交流スペースでの月例会になった日の会議室の申請・許可状況は、先着順で後方になったからではなく、2月8日分は全会議室が、12月14日と3月14日分も中会議室と小会議室が、4月11日分は大会議室と小会議室が市民公益活動での利用のため、3か月前の月の初日より先に使用許可されていたものである。

なお、令和2年1月申請分から月初開館時到着者による抽選制が取り入れられていることから、4月11日分の申請ができなかったことは、請求者の参加するサークルが、抽選によって決まった申請順位が申請可能であった中会議室を申請された他団体よりも遅かったことが理由であり、先着順で後方になったという主張は正確ではない。

市民公益活動による利用で会議室がすでに許可されているかどうかは、指定管理者のホームページでも公開されている他、電話による問い合わせでも対応しているため、申請の前に確認することは可能である。