

令和6年12月23日

請求者 省略

留萌市監査委員 武 田 浩 一

留萌市監査委員 村 上 均

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

令和6年11月18日付で受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定により監査を行ったので、その結果について次のとおり通知します。

記

第1 請求の概要

1 請求人 3名

氏名省略

2 請求書の提出日及び受理日

令和6年11月18日

3 請求の要旨（原文のとおり）

（1）請求の対象 留萌市長

（2）財務会計上の行為

モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画のアウトドア・アクティビティ拠点施設（以下「拠点施設」という。）整備に係る財務会計上の行為（公金の支出及び支出負担行為、財産の管理）

（3）違法又は不当の理由

①一民間企業の営利活動のための施設である拠点施設の整備は、地方自治法上

違法であり、既に行われた拠点施設実施設計業務委託契約の支出負担行為（市事務決裁規程第6条の規定による副市長の専決事案）及び今後行われる拠点施設整備費の支出は、違法又は不当な財務会計行為に当たる。

②拠点施設完成後の管理運営については、想定し得るどのような管理運営方法を取ったとしても地方自治法上違法であり、その管理運営は違法又は不当な財務会計行為に当たる。

（4）市に生じる損害

拠点施設の実実施設計業務委託料、施設整備費、施設完成後の管理運営経費、ネーミングライツに拠るべき権利賦与に伴う対価として徴収すべき歳入金相当額、拠点施設の行政財産としての目的外使用許可により徴収すべき使用料相当額

（5）措置の請求

①拠点施設実施設計業務委託契約締結により支出負担行為（市事務決裁規程第6条の規定による副市長の専決事案）を行なった22,660,000円は、違法又は不当な財務会計行為により市に発生した損害であるので、これを是正するため、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、当該契約の「取消」を求める。

②一民間企業の営利活動のための施設である拠点施設の整備及び管理運営のため、公費を支出することは今後相当な確実性をもって違法又は不当な財務会計上の行為が予測されるため、同条同項の規定に基づき、当該整備事業の「差止め」を求める。

4 事実証明書の補正

事実証明書について、一部不要な記載があり簡潔、具体的にしよう次のとおり指示し受理した。

通知日 令和6年11月20日

補正期日 令和6年11月28日

受理日 令和6年11月28日

5 請求の理由（事実証明書から抜粋）

（1）アウトドア「関連商品物販施設と物販・飲食施設」は、そこを利用し営業展開するのは民間事業者だから、「利用者は特定の企業（個人、法人）」となる。その店舗で買い物する人は、拠点施設の利用者ではなく各店舗の消費者にすぎない。

(2) 施設面積の81.5%を占めるアウトドア関連商品物販施設と物販・飲食施設は、「特定の企業が営業展開する収益施設」であって、公共サービスの施設ではない。(福祉の増進を図れない)

(3) つまり、地方自治法第244条第1項の公の施設の規定に違反する当該拠点施設を整備することは、地方自治法第2条第2項に違反し、そのため同条第16項にも違反する。その結果、同条第17項で「無効となる事業」ということになる。

(4) 公の施設を民間企業や団体が行政機関に代わって管理運営することを一般に「公設民営」というが、市の描くスキームのように「市の施設として市が整備し、物販企業や飲食店がそのスペースを利用して営業する」形態は、「一民間企業の営利活動のための施設」を市が整備するにすぎず、「公設民営」とは言わない。

(5) 拠点施設が公の施設(行政財産)であるとして、地方自治法は、地方公共団体以外の者に、行政財産の「貸し付け」や「目的外使用」を原則認めていない。

ただし、庁舎等の建物の場合、地方自治法第238条の4第2項第4号の「その用途又は目的を妨げない限度において、庁舎等に余裕がある部分を貸し付けることができる」と規定する。

また、目的外使用は、同条第7項で、「その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可する」と規定するが、面積割合で、営利部分が81.5%を占めるから、地方自治法第238条の4第7項の規定を満たすとは社会通念上は思えない。

(6) 営利企業が施設を利用するには地方自治法第238条の4第7項の目的外使用しかないが、それも厳密には、面積の81.5%を占めることを考えれば、「その用途又は目的を妨げない限度において」とは言えず、それはそもそもの施設の目的が「住民の福祉の増進」とかけ離れていることに起因すると思われるが、いずれにしても、留萌市公有財産管理規則第17条の手続きを経ずモンベル他が拠点施設を利用し、その場合に、市が留萌市行政財産使用料条例第2条に定める使用料を適用しないことは、地方自治法第238条の4第7項及び留萌市行政財産使用料条例第2条並びに留萌市公有財産管理規則第17条に違反する。

(7) 基本計画を見ると、拠点施設の外形デザインには、「モンベルのロゴを表示すること」とされている。これは公の施設の外形デザインに特定の民間企業のロゴデザインを整備し、あたかも当該施設の全部又は一部を構成する主体で

あるかのように表示するものである。しかし、一民間企業が公の施設の外形デザインに自企業名を表示できるのは、「ネーミングライツ」によって地方公共団体がその権利を賦与した場合のみである。

「ネーミングライツ」は、権利賦与に応じる企業募集や権利の対価を徴収する手続等を経た上で、契約者に対し公的にネーミングの権利を賦与するものである。こうした手続を経ず、市が整備する施設に一民間企業のロゴを表示し、しかも権利賦与の対価の徴収を怠ることは市に損害を与えるものである。

第2 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、次のとおり陳述を行った。

なお、証拠の提出はなかった。

実施日 令和6年12月3日

(1) 陳述の概要

市 の 考 え	請求人の主張
1 道の駅や観光施設など、集客からの収益を前提とした施設整備で、不特定多数の利用に供する施設	・「当該市町村が、公共の利益のために、多数の住民に対して、均等に役務を提供することを目的とするのが、公の施設だ。当然、公正な管理を確保する必要がある」 ・拠点施設が「公の施設」ならば、ソフト事業の収益は設置者（市）に帰属するが、「集客からの収益」は、出店する民間企業の収益にすぎない。 ・「収益を前提とした施設整備」なら、それでイニシャルコストを賄わないと意味がない。 ・道の駅に来訪するのは市内、市外を含め「不特定多数」であるが、拠点施設の利用者はテナントとして入る企業であり、来訪者はそのお店の消費者に過ぎない。

2 公設民営方式により市施設として整備する。	・「公設民営」の「営」は、「経営」＝施設の管理運営の意味で、「指定管理者制」のこと。 ・「公設民営方式」は、ただ市が整備した施設で民間企業が営業（商売）するに過ぎない。
3 【公の施設＝不採算】では、これからは成り立たない。解釈の幅を広げ、官民の垣根を取り払い、企業誘致の手法として、最も有効かつ、市の負担も少なく、将来持続性のある方法	・「採算性の高い施設経営」を目指しているようだが、拠点施設で利用者や来訪者から市の収益になるものは、計画段階では見当たらない。 ・設置者である市には使用料（特定財源）が期待できない。「不採算な公の施設」以外のなにものでもない。 ・企業誘致のための優遇策としては有効か？ ●地方自治法第244条第1項（公の施設）に違反する。
4 各テナントから面積に応じた利用料を徴収するとともに、拠点施設に係るランニングコストは按分し、テナント事業者で賄うことを基本とします。テナント料は算定中	・各店舗は商売上の営業経費（光熱水費、等）を当然のように賄うに過ぎない。 ・このままでは整備費も税金で、施設全体の維持管理費（修繕やメンテナンス料など）も税金での負担になる。
5 公設民営の趣旨から、市の運営スキームは、建設整備は公的資金、運営費や維持費は入居する企業や店舗の収益で賄うことが基本の考え。	・企業がテナントとして営業するのだから、本来ならば、行政財産の目的外使用として、建設費をベースに積算した使用料が見込めるはず。それでイニシャルコストの財源にするのが目的外使用料金の基本

6 地域活性化のための観光施設である拠点施設で、アウトドア観光をサポートできる商品売っているのだから目的外使用にはならない。だから行政財産使用条例ではなく、『道の駅条例』で定める。行政目的に沿って入居してもらう。	・「行政目的に沿って、アウトドア観光をサポートする商品売」ということは、モンベルは、行政サービスを請け負って入居することになる。指定管理、部分的な業務委託以外にそれは不可能。民間企業が公の施設で営業するには、自治法上は「行政財産の目的外使用」しかない。 ・使用料は「目的外使用」でも個別の設置条例で可能だが、留萌市には行政財産使用料条例があり、目的外使用料の規定があるから、積算方法等それと整合性がとれている必要がある。 ●地方自治法第238条の4第7項（目的外使用の許可）に違反する。 ●留萌市行政財産使用料条例第2条（目的外使用料）に違反する。 ●留萌市公有財産管理規則第17条（目的外使用の許可）に違反する。
--	---

（２） 出席者

監査委員等	請 求 者
・代表監査委員 ・議会選出監査委員 ・監査事務局長 ・監査係長	・3名 氏名省略

※地方自治法第242条第8項の規定に基づき、監査委員が必要であると認めて、立ち合わせた職員

- ・地域振興部長
- ・経済観光課長

第3 関係職員からの事情聴取

監査の実施にあたり、次のとおり関係職員から事情聴取を行った。

- ・実施日 令和6年12月4日

- ・関係職員 地域振興部長及び経済観光課長

事情聴取の概要

・請求人からの事実証明書について齟齬があるか確認したところ、事実関係については概ね事実証明書のとおりであったが、次の２点について齟齬を確認した。

また、拠点施設の設置や使用料については、「留萌市道の駅条例」の改正を行い、令和７年６月市議会で議案を提出すると聴取した。

①請求人は入居する企業の負担は運営費や維持費のみであり、留萌市行政財産使用料条例第２条の徴収はしないと主張している。

・令和６年９月市議会の一般質問のなかで、担当部長が留萌市道の駅条例に位置付けて料金を設定すると答弁している。（目的外使用ではないため）

②請求人は、モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画において、拠点施設の外形デザインにはモンベルのロゴを表示することとされていると主張している。

・モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画にはそのような記載はない。

第４ 監査委員の判断

本件監査請求について、地方自治法第242条第５項の規定に基づき、次のとおり監査した。

（１）財務会計上の行為が違法又は不当とする主張

①一民間企業の営利活動のための施設である拠点施設の整備は、地方自治法第244条第１項の公の施設には該当しないため違法である。

また、公の施設として該当しないため、地方自治法第２条第２項及び同条第16項の規定に違反している。

②拠点施設完成後の管理運営については、想定し得るどのような管理運営方法を取ったとしても地方自治法第238条の４第７項に抵触となり、その管理運営は違法又は不当な財務会計行為に当たる。

（２）措置の請求

①アウトドア・アクティビティ拠点施設実施設計業務委託契約締結より支出負担行為が行われた、22,660,000円は、違法又は不当な財務行為により発生した損害であるので、当該契約の取消を求める。

②モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画のアウトドア・アクティビティ拠点施設整備事業の差止めを求める。

(3) 請求の要件審査

①公の施設に該当しない主張について判断する。

・請求人はアウトドア・アクティビティ拠点施設を公の施設でないと判断しているようであるが、アウトドア・アクティビティ拠点施設は道の駅に附帯する一つの施設にすぎない。

そもそも、「道の駅るもい」は公共施設であり、留萌市道の駅条例を制定し、公設民営で運営管理が行われている公の施設である。その場所に、「道の駅」の機能と役割である、道路利用者の快適な休憩と、地域の活性化を目的とした、地域特産品の物販や飲食スペース、あるいは留萌市の観光の核となるアウトドア・アクティビティ拠点施設を設置し、地域住民はもちろん道路利用者が立ち寄り地域のコミュニティ活動を活性化するものである。

このことから、モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画において設置される、アウトドア・アクティビティ拠点施設は、「道の駅るもい」を構成する一つの施設であり、関係職員からの聴取においても、留萌市道の駅条例を改正し、アウトドア・アクティビティ拠点施設を整備するものであることから、「道の駅るもい」の附帯施設であることは明らかである。

また、アウトドア・アクティビティ拠点施設実施設計業務委託にかかる契約については、議会に予算の承認を経て適切な契約のもと行われているものであり、それぞれ請求人が主張する違法又は不当な財務会計行為とする根拠には理由がない。

②拠点施設完成後の管理運営については、地方自治法第238条の4第7項に抵触することについて判断する。

・請求人の主張はアウトドア・アクティビティ拠点施設が公の施設ではないことが前提にあるが、公の施設である「道の駅るもい」の附帯施設であることが明らかであるため、地方自治法第238条の4第2項第4号及び同条第7項の法令違反や、公設民営とは言わない等の主張には理由がない。

また、留萌市行政財産使用料条例第2条に定める使用料を適用しないことを理由に地方自治法第238条の4第7項及び留萌市行政財産使用料条例第2条並びに留萌市公有財産管理規則第17条に違反をしているが、前段でも示しているとおり、地方自治法第244条の2第1項の規定に基づき、留萌市道の駅条

例を改正し、使用料の料金設定を位置付けるとしているので、これについても主張の理由がない。

次にネーミングライツの主張であるが、基本計画を見ると、拠点施設の外形デザインには、「モンベルのロゴを表示すること」とされている。一民間企業が公の施設の外形デザインに自企業名を表示できるのは、「ネーミングライツ」によって地方公共団体がその権利を賦与した場合のみである。との主張であるが、関係職員の事情聴取からも、モンベルアウトドアヴィレッジるもい基本計画には、そのような記載はどこにもない。ただし、外観図にそれらしき表示はあるものの、「道の駅るもい」に含まれる附帯施設の単なる看板にすぎない。一般的にネーミングライツとは、市の施設である公園、球場等の命名権であり、附帯施設の一部に表示される看板についてはネーミングライツの要件ではないため、請求人の主張には理由がない。

第5 結論

上記判断により、請求人の主張にはいずれも理由がないことから、これを棄却する。