

## 新監査公表第1号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を次のとおり公表します。

平成30年4月25日

新潟市監査委員	高井	昭一郎
同	伊藤	秀夫
同	渡辺	有子
同	加藤	大弥

### 第1 請求の内容

#### 1 請求の提出日

平成30年2月26日

#### 2 請求の受理

本件請求については、地方自治法（以下「自治法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成30年3月7日に受理を決定しました。

#### 3 請求の主張の要旨

措置請求書に記載されている事項、これに添付された事実を証明する書面及び陳述から、請求の要旨を次のように理解しました。

##### （1）主張事実

ア 西蒲区役所産業観光課（以下「西蒲区産業観光課」という。）が所管する新潟市岩室健康増進センター（以下「本件施設」という。）において、指定管理者である岩室観光開発株式会社（以下「本件指定管理者」という。）が、正規の使用料を払わないものに対して、長期間に渡り（旧岩室村の合併時から）入浴を許可し、本来市の収入とすべき使用料の徴収を怠っている。

イ 平成23年度から平成27年度までの間における本件施設の入館者数と入館者に貸し出されたタオル数を比較すると、下表のとおり貸し出されたタオル数の方が多くなっており、その差が大きく乖離している年がある。

また、平成30年2月に本件施設を利用した際に、『「よりなれ」利用券・「静閑荘」入館料券の取扱いについて』という標題の貼紙（以下「本件掲示物」と

いう。)が掲示されており、同券の利用については平成30年3月までと記載されていた。本件掲示物に記載の「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券は無期限、無記名のフリーパスのような無料で入浴できる券であり、同券を使用する利用者がいることが本件施設の入館者数と入館者に貸し出されたタオル数が大きく乖離する原因であると本件施設の従業員等から聞いており、このような有効期限のない券は商法では5年で無効になると思われることから、本来有効ではない券を使用して本件施設を利用している者がいるものと推測される。

年度	タオル数 (A)	入館者数 (B)	差 (A-B)
平成23年度	38,130 セット	36,967 人	1,163
平成24年度	43,523 セット	43,425 人	98
平成25年度	49,968 セット	47,955 人	2,013
平成26年度	52,279 セット	48,979 人	3,300
平成27年度	43,230 セット	42,815 人	415

## (2) 措置請求

過去に何度も指摘し、改善を求めてきたにもかかわらず、虚偽の理由を述べて改善してこなかったことから、本件指定管理者が徴収してこなかった使用料を、新潟市が過去に遡り請求することを求める。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象部局等

西蒲区産業観光課を監査対象としました。

### 2 監査の方法

現地監査及び関係書類の監査を行い、西蒲区産業観光課の職員から事情を聴取するとともに、自治法第199条第8項の規定に基づき、関係人として本件指定管理者から事情を聴取しました。

### 3 請求人の陳述及び証拠の提出

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人は平成30年3月19日に新たな証拠として西蒲区役所職員とのやりとりの記録を提出するとともに、陳述を行いました。また、陳述の際、同条第7項の規定に基づき、西蒲区産業観光課の職員を立ち合わせました。

#### 4 監査対象事項の決定

請求書及び請求人の陳述より、本件施設において、本件指定管理者が使用料の徴収を怠ることにより発生した損害賠償請求権を本市が行使しないことが、自治法第242条第1項に規定する違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるかどうかを監査対象事項としました。

#### 5 請求人の主張に対する西蒲区産業観光課の見解

##### (1) 本件施設の使用料について

本件施設は、本件指定管理者が新潟市岩室健康増進センター条例（以下「条例」という。）及び新潟市岩室健康増進センター条例施行規則（以下「規則」という。）に基づき、同施設の利用者から定められた使用料を徴収している。使用料には入館料と部屋使用料があり、同施設を利用する者に対して入館料を徴収するとともに、個室等の部屋を利用する者に対しては、入館料に加えて部屋使用料を徴収している。なお、規則第3条に基づき使用料が免除となる者が利用する場合は、受付にて身体障害者手帳等を提示してもらうことにより確認を行っている。

請求人からは本件施設に関する情報公開請求がこれまでに23件提出されており、本件指定管理者の協力も得ながら情報を公開してきたが、その中で本件指定管理者が正規の入館料を支払わない者に対して入浴を許可していると確認できるものはなかった。また、本件指定管理者が毎月本市に提出する利用実績の月報においてもそのようなことは確認できず、よって本件指定管理者が、本来、本市の収入とすべき使用料を本市に納めていないという事実はないと判断している。

##### (2) 「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券について

請求人が平成30年2月に本件施設を利用した際に確認したという本件掲示物は、本件施設において、平成17年に新潟市と合併する前の旧岩室村が有料にて発行した回数券による利用が、平成29年度に2件確認されたことから、本件指定管理者が同券の利用を平成30年3月までとする旨を利用者に周知するため、平成30年1月に掲示したものである。

平成16年3月14日付の本市と旧岩室村ほか10市町村との合併協定書では、「合併市町村の財産（権利及び義務を含む）及び公の施設は、全て新潟市に引き継ぐ」と記載されていることや、同券には有効期限が記載されていないことから、一定の期間の経過により直ちに使えなくなるとは考えていない。

なお、請求人はフリーパスのような無料で入浴できる券の存在を主張しているが、本件指定管理者にも確認したところ、自主事業による無料で入浴できる券の発行は行っていないとのことであり、本市としてもそのような券の存在は確認していない。

(3) 本件施設の入館者数と入館者に貸し出されたタオル数の相違について

請求人は、本件施設の入館者数と入館者に貸し出されたタオル数の差が、フリーパスのような無料で入浴できる券を使用している利用者数であると主張していると思われるが、入館者1人が必ずしも1セット（バスタオル1枚とフェイスタオル1枚）の使用ではないということや、施設管理上、本件指定管理者がタオルを使用する場合もあることから、本件施設の入館者数とタオルの使用枚数は必ずしも一致するものではない。

また、タオルの管理状況について、平成28年3月31日に本件指定管理者に対して文書で照会したところ、平成28年4月11日付で本件指定管理者より回答があり、その当時、本件指定管理者はタオルの在庫数を正確に把握しておらず、担当者ごとの経験に基づき発注を繰り返すなど、本来の必要数に基づかない発注を繰り返したり、タオルの保管場所の湿気対策が十分ではなく、長期間の保管の結果、湿気等で使用できなくなったタオルもあったとのことであり、タオルの在庫管理が徹底されておらず、発注方法も適当でなかったことが判明したことから、このことが入館者数と入館者に貸し出されたタオル数の相違の主な原因と考えている。

なお、本件指定管理者に対しては、その後、タオルの在庫管理の方法や発注方法を具体的に指導し、現在は管理表にタオルの前日在庫数、納品数、使用数などを日々記入、確認するなど適正な管理を行っている。

6 事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類等の監査の結果、次のような事実を認めました。

(1) 本件施設について

本件施設は、昭和45年に市町村合併前の旧岩室村が老人いこいの家「静閑荘」として設立したものである。その後、平成7年に隣接地に入浴施設として「岩室村健康増進センター（通称「よりのなれ」）」を建設、平成16年に両施設を一体的に運営するため、老人いこいの家「静閑荘」を同センターの附帯施設として位置づけ、条例上廃止した。そして、市町村合併後の平成19年には旧「静閑荘」を食事・宴会・法要施設として全面建て替えし、現在に至っている。

本件施設の指定管理者は公募により選定されており、本件施設の管理運営費は本市が支出する一定額の指定管理料により賄われている。なお、原則として運営上経費が不足することになっても本市は補填せず、逆に経営努力の結果、余剰金が生じても精算はしない。

本件指定管理者は、市町村合併前の旧岩室村当時から本件施設の管理業務を受託しており、平成19年9月以降は指定管理者として本件施設を管理するととも

に、本件施設の使用料の徴収事務も受託している。

なお、本市が政令市に移行した平成 19 年度以降、平成 28 年度まで本件施設は西蒲区役所健康福祉課が所管していたが、平成 29 年度より、西蒲区産業観光課が所管している。

#### (2) 本件施設の使用料について

本件施設の使用料は条例第 6 条にて定められており、中学生以上の者は 1 人 1 回につき 500 円を、小学生以下の者及び市内に住所を有する 65 才以上の者は 1 人 1 回につき 300 円を本件施設の利用時に入館料として受付で本件指定管理者が徴収するほか、部屋（個室・中広間・大広間）を使用する者からは、別途、部屋の利用時間に応じて部屋使用料を受付で本件指定管理者が徴収している。

また、入館料には 11 枚つづりの回数利用券があり、中学生以上の者は 5,000 円を、小学生以下の者及び市内に住所を有する 65 才以上の者は 3,000 円を本件指定管理者が徴収しており、回数利用券の購入者は、本件施設の利用時に、11 枚つづりの回数利用券のうち、本件施設を利用する者の人数分を受付で提出することにより、本件施設を利用することができ、当該回数利用券は本件指定管理者が回収している。

なお、条例第 8 条及び規則第 3 条の規定により、身体障害者手帳等の交付を受けた者が本件施設を利用する場合は、入館料の全額を免除することができる。

#### (3) 本件施設の入館者数について

本件における本件施設の入館者数とは、請求人が本市に対する情報公開請求により入手した、平成 23 年度から平成 26 年度までの「新潟市岩室健康増進センター利用料集計表」及び平成 27 年度の「新潟市岩室健康増進センター入館料集計表」によるものである。

なお、平成 27 年度からは、回数利用券の販売数と利用者数とを分けて同表に計上し、回数利用券の利用者数を入館者数に含めて計算しているが、平成 26 年度までは、同表の作成目的が使用料の集計額を確認するためのものだったこともあり、回数利用券の販売数のみを同表に計上しており、入館者数は回数利用券の販売数に 11 を乗じた数を便宜的に入館者数に含めて計算している。

#### (4) 本件施設の入館者に貸し出されるタオル数について

本件施設の入館者に貸し出されるタオルは、本件指定管理者が市内のレンタル業者より調達しているものであり、バスタオル 1 枚とフェイスタオル 1 枚をセットにしたものを本件施設の入館者に無料で貸出しているが、自己が所有するタオルを持ち込む者や、法要等が目的で本件施設を利用し、入浴を希望しない者に対しては貸出していない。

本件におけるタオル数とは、請求人が本市に対する情報公開請求により入手し

た、平成 23 年度から平成 27 年度までの間の、当該業者から本件指定管理者への請求書の写しによるものであるが、当該請求書は、本件指定管理者からの発注による、クリーニング後のバスタオルとフェイスタオルのセットの納品時の数量に 1 セット当たりの契約単価を乗じた金額に、毛布などの金額を加えた額を、当該業者が本件指定管理者に請求したものであり、実際に本件施設の入館者に貸し出されたタオルの数ではない。なお、本件指定管理者は、30 セット毎の数量で 1 カ月当たり約 20 回発注している。

(5) 本件施設の入館者数とタオルの発注数の相違について

請求人が本件請求をするにあたり、本市に対する情報公開請求にて入手した平成 23 年度から平成 27 年度までの資料をあらためて精査するとともに、平成 28 年度及び平成 29 年度における本件施設の入館者数と本件指定管理者によるタオルの発注数について確認した結果、下表のとおりであった。

なお、平成 24 年度及び平成 27 年度において、入館者数が前年度に比べ大きく減少しているが、これは当該年度において入浴施設でレジオネラ菌が検出されたことに伴い、一定期間営業を停止したことなどによるものである。

年度	タオル数 (A) ※1	入館者数 (B) ※2	差 (A - B)
平成 23 年度	47,485 セット	45,724 人	1,761
平成 24 年度	43,955 セット	43,425 人	530
平成 25 年度	50,088 セット	47,955 人	2,133
平成 26 年度	52,140 セット	48,979 人	3,161
平成 27 年度	43,230 セット	42,815 人	415
平成 28 年度	45,541 セット	46,714 人	▲1,173
平成 29 年度	47,520 セット	47,991 人	▲471

※1 タオル数は、レンタル業者からのタオルセットの納品数。30 セット毎に納品されているが、返品もあるため必ずしも 30 の倍数とはならない。なお、平成 28 年度以降、本件指定管理者はタオルの在庫管理及び発注方法を改善している。

※2 入館者数のうち、回数利用券の利用者数は、平成 26 年度まで実際の利用者数ではなく、便宜的に販売数に 11 を乗じた数を使用。

(6) 本件施設の入館者に貸し出されるタオルの管理について

本件施設の入館者に貸し出されるタオルについて、本件指定管理者に確認したところ、平成 27 年度までは在庫数を全く把握しておらず、本来であれば、湿気対策が十分な場所で集中的に管理し、先入先出法によって庫出すべきところ、湿気の多いところや使用頻度の少ない倉庫など、本件施設内に散在して保管されており、庫出においても後入先出で行うことにより、多くの未使用タオルが湿気に

より使えなくなるなど、在庫管理が不十分だったため、在庫があるにもかかわらず、在庫数を考慮せずに翌営業日以降のタオルをレンタル業者に発注するなど、発注方法においても不適切な状況だったとのことであった。平成 28 年度以降は、本市からの指導もあり、在庫管理及び発注方法を改善し、タオルの発注数は大幅に縮減されたとのことであったが、現地にて現在の状況を確認したところ、タオルは湿気対策が十分な場所に集中的に保管されており、また、在庫数も管理表により日々確認され、在庫数に応じた必要数を発注していることを確認した。

#### (7) 「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券について

本件掲示物は、『「よりなれ」利用券・「静閑荘」入館料券の取扱いについて』との標題で、平成 30 年 1 月に本件指定管理者が本件施設に掲示したものであり、その記載内容は、「岩室村」又は「新潟市」と印字された旧発行の券の利用を、平成 30 年 3 月までとするものである。

平成 29 年度に実際に使用された 2 枚の券を確認したところ、同券は 1 枚は「500 円」と、もう 1 枚は「300 円」と記載された券で、両券はともに『「よりなれ」利用券』と記載されており、その外にも「岩室村」との記載やナンバー等の記載、また領収済印も押印されているが、発行日や有効期限の記載はなかった。なお、平成 17 年の市町村合併前の旧岩室村における債権債務については、平成 16 年 3 月 14 日付の本市と旧岩室村ほか 10 市町村との合併協定書において、その全てが本市に承継されている。

本件掲示物に記載の「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券について、請求人が同券は無料で入浴できる券だという話を聞いたという本件施設の職員にもその発言の真意を確認したところ、無料で入浴できる券という意味ではなく、平成 17 年の市町村合併前の旧岩室村が発行した回数利用券を未だに使用する利用者がいたという意味での発言だったとのことであり、本件監査において、本件掲示物に記載の「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券が、請求人の主張するような無料で入浴できる券であることを確認できる証拠資料は確認されなかった。

また、本件指定管理者に確認したところ、旧岩室村が発行したと思われる「よりなれ」利用券については、実際に平成 29 年度に 2 枚確認されているものの、「静閑荘」入館料券については、近年実際に確認されたものではなく、本件施設の一部が、「老人いこいの家」として、設立された昭和 45 年から廃止された平成 16 年までは「静閑荘」という名称だったという経緯もあり、市町村合併前の旧岩室村又は市町村合併直後の本市においても、旧名称を使用した回数利用券を発行した可能性がないとはいえないとの判断から、本件掲示物に記載したものであり、その名称は本件指定管理者の推測によるものとのことであった。

なお、本件掲示物は、平成 30 年 1 月に本件指定管理者が本市と協議をせずに本件施設に掲示したものであるが、その後、西蒲区産業観光課において、本件掲

示物に記載の券の取扱いについては十分検討する必要があるとの判断から、平成 30 年 2 月末に撤去されており、現在は掲示されていない。

(8) 本件指定管理者による回数利用券等の提供事例について

本件指定管理者が公表している本件施設の平成 28 年度収支報告書において、自主事業に係る販管費として、「回数券購入」との記載や「株主優待券」との記載があることから、その内容について確認したところ、本件指定管理者は、本件施設の営業開始後に、停電や機器の故障等の突発的な事由により、本件施設の営業を中止せざるを得ない場合には、お詫びとしてその時点での利用者に対して本件施設の回数利用券を提供することがあり、その外にも、本件施設の利用促進の一環として、本件施設に団体客等を紹介し、集客に貢献してくれた方に対して、一定の基準に基づき、お礼として本件施設の回数利用券を提供したことがあったとのことであった。

また、同報告書に記載の株主優待券は、本件指定管理者が本件指定管理者の株主に対して発行したものであるが、これは本件施設内において、本件指定管理者が自主事業として営業する食堂にて、券面に記載された一定額の食事の提供を受けることができるものである。

なお、このような本件指定管理者による本件施設の回数利用券の提供や、株主優待券による食事の提供は、本件指定管理者が自主事業として行っているものであって、本件指定管理者は本市から支払われる指定管理料とは別にその費用を全額負担しており、本件施設の使用料は本市に納められている。

### 第 3 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のとおり判断しました。

1 本件施設の入館者数とタオルの発注数の相違について

本件施設の入館者数と本件指定管理者によるタオルの発注数の相違について考察すると、平成 27 年度までは本件施設の入館者数より本件指定管理者によるタオルの発注数が多い状況であったが、タオルの在庫管理及び発注方法が改善された平成 28 年度以降は、本件施設の入館者数が本件指定管理者によるタオルの発注数を上回ることとなった。この状況は、本件施設においては、法要等により本件施設を利用し、入浴を希望しない利用者や、自己が所有するタオルを持参する利用者が相当数おり、必ずしも本件施設の利用者全てに対してタオルが貸し出されているものではないことによるものと考えられる。

在庫管理や発注方法を見直す前で最も発注数が多く、かつ発注数と入館者数の差が最も大きい平成 26 年度と、見直した後で比較の入館者数が近い平成 29 年度のタオルの発注数を比較した場合、その差は約 5,000 セットで、約 1 割多く発注してい

たことになるが、杜撰な在庫管理により使用不能となるタオルを多く発生させていたことや、在庫を考慮しない不適切な発注が年間で約 240 回にわたり繰り返されており、また、その発注単位も 30 セット毎であることから、入館者数とタオルの発注数の相違の主な原因は、平成 27 年度までタオルの在庫管理及び発注方法が杜撰だったことと考えることができる。

また、請求人は、本件施設の入館者数と本件指定管理者によるタオルの発注数の相違について、請求人がその存在を主張する無料で入浴できる券を所有する者が本件施設を利用していることが主な原因と主張しているものと思われるが、本件監査において、請求人が主張するような無料で入浴できる券の存在は確認できなかった。突発的な事由等により本件指定管理者が本件施設の利用者等に対して提供した回数利用券や、食堂で利用することができる株主優待券についても、券に表象される権利の内容であるサービスの提供のために発生する費用は本件指定管理者が全額負担していることから、本市に損害を与えているとはいえないものである。

なお、本件施設の指定管理料が公金により賄われていることに鑑みれば、平成 27 年度までの間、本件指定管理者によるタオルの在庫管理及び発注が適切に行われておらず、適切な方法で行われた場合に比べ多額の経費がかかっていたことは遺憾といわざるを得ないものの、年間の指定管理料は定額であり、毎年度精算されるものではないことから、そうした経費の発生による損害は本件指定管理者の負担に帰するため本市に損害を与えたとはいえず、その在庫管理及び発注方法に違法性までは認められない。

## 2 「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券について

請求人は、本件掲示物に記載の「よりなれ」利用券及び「静閑荘」入館料券について、フリーパスのような無料で入浴できる券と主張しているが、本件監査においては同券が無料で入浴できる券であることが確認できる証拠資料は確認されなかった。また、実際に平成 29 年度に使用された 2 枚の券については、印字された内容や領収済印が押印されている状況からも、両券は市町村合併前の旧岩室村が発行した本件施設の回数利用券と思われ、平成 17 年の市町村合併前の旧岩室村における債権債務は、市町村合併時の合併協定により、本市が全て承継していることから、違法性は認められない。

また、請求人は商法を引用し、有効期限のない券は 5 年で無効であると主張している。これは、商法第 522 条に規定する商事消滅時効の適用を受けるとの見解であると見られる。しかし、法は、時効が効力を発揮するためには、当事者（消滅時効の場合は債務者）による援用を要するものとしている。その趣旨は、時効の利益を受けることが当事者の良心に反する場合もあり得ることから、時効の利益を享受するか否かを当事者の意思にかからせるために、また、時効が裁判所外の行為によっ

て中断されることがある事実を考慮して、当事者の援用によって適用すべきものとしたものである。

これを本件について見るなら、回数利用券の債務者である本市としては、本件施設の創設の趣旨や市町村合併などの過去の経緯、消費者保護という大原則や消費者契約法の趣旨等を勘案して検討すべきであり、その時効を援用するかしないかの判断は、広範な裁量権の範疇と解され、仮に消滅時効が完成していたとしても、時効を援用しないことがかかる裁量権の逸脱又は濫用となるとは認められない。

そして、本件施設で過去に発行された回数利用券が使用されようとしている場合において、指定管理者が場当たりの時効を援用するようなことは許されないとみるべきである。なぜなら、有効期限のない回数利用券の取扱いを決める裁量権は、本件指定管理者ではなく、その発行元である本市にあるのであって、その裁量権の行使は適正かつ公正にされなければならないからである。そして、仮に本市として過去に発行された回数利用券を廃止すべきであるとの判断に至った場合にも、市民に対して十分周知し、一定の期間を設けたうえでその有効期限を定めるなど、丁寧な対応が求められるものと考えられる。この点、本件において、本件指定管理者は本市と協議することなく本件掲示物を本件施設に掲示するとともに、本件掲示物において実際に確認されていない名称の券についても記載するなど、本件指定管理者の行った行動は市民に対して誤解を与えかねず、軽率だったといわざるを得ない。また、西蒲区産業観光課においても、所管する施設の指定管理者に対する管理監督が不十分だったといえる。

### 3 違法又は不当に財産の管理を怠る事実について

請求人は、条例上に規定のない無料で入浴できる券を使用して本件施設を利用する者がいるとして、本件指定管理者が使用料の徴収を怠ることにより発生した損害賠償請求権の行使を本市が怠っていると主張しているものと思われるが、平成 21 年 4 月 28 日最高裁判決では、「不法行為に基づく損害賠償請求権は、債権の存否自体が必ずしも明らかではない場合が多いことからすると、その不行使が違法な怠る事実にあたるというためには、少なくとも、客観的に見て不法行為の存在の成立を認定するに足りる証拠資料を地方公共団体の長が入手し、又は入手し得たことを要するものというべきである。」と判示しており、本件監査においては、これまで述べてきたとおり、西蒲区産業観光課が、客観的に見て、本件指定管理者が使用料の徴収を怠るといった不法行為の存在の成立を認定するに足りる証拠資料を入手し、又は入手し得たことを確認することはできなかった。

よって、本市が本件指定管理者に対し、損害賠償請求権を行使しないことは、違法又は不当に財産の管理を怠っているとはいえない。

#### 第4 監査の結果

以上のことから、監査委員合議の結果、本件請求は理由がないものと認め、これを棄却します。