

笠置町監査委員告示第2号

地方自治法第242条第5項の規定により、住民監査請求に基づく監査の結果を決定したので、別紙のとおり公表します。

令和2年7月28日

笠置町監査委員 仲 北 悦 雄
同 西 岡 良 祐

決 定 書

第1 請求人

(略)

第2 請求の要旨

(1) 対象となる財務会計上の事実

平成30年4月20日に笠置町 代表者 前笠置町長 西村典夫氏（以下「甲」という。）が株式会社フェイス 代表者 代表取締役 関谷幸司氏（以下「乙」という。）との間で笠置いこいの館の管理に係る基本協定（以下「基本協定」という。）を締結し、平成30年度笠置いこいの館管理業務年度協定（以下「平成30年度協定」という。）を締結したこと、翌年3月19日に平成31年度笠置いこいの館管理業務年度協定（以下「平成31年度協定」という。）を締結したことに伴う、平成30年度及び平成31年度（令和元年度）指定管理料に係る支出負担行為、支出命令及び支払行為

(2) その行為が違法若しくは不当である理由

ア 財務会計行為と先行する行政上の意思決定等の重大かつ明白な瑕疵の一体性

甲の笠置いこいの館指定管理者（以下「いこいの館指定管理者」という。）の選定過程の重大かつ明白な瑕疵並びに議会への情報提供に重大かつ明白な瑕疵があることから、甲が乙をいこいの館指定管理者に指名する行政処分は無効であり、当該行政処分の附款である基本協定の締結並びにそれに連動する各年度の管理業務協定も無効である。尚、協定の位置づけについては、民間との自由な意思に基づき結ばれる契約との考え方もある。

公金支出の原因となる先行行為の行政処分並びに附款である基本協定等の締結が無効であることから、各年度の財務会計行為は違法若しくは不当な行為となる。以下、その理由を述べる。

(ア) いこいの館指定管理者選定委員会における候補者選定手続きの重大かつ明白な瑕疵

請求人は平成30年4月20日に、前日開催の笠置町議会の臨時会において、いこいの館指定管理者に「大阪市内で飲食店を営む「フェイス」が決まった。」「2社の応募があり、町参事ら内部委員3人と外部委員2人の計5人でつくる委員会でフェイスを選んだ。」との京都新聞の報道に接した。

同日実施機関である甲に対して「「ラストチャンス」(甲発言)として選定した理由の正当性確認の為」に旧笠置町情報公開条例（平成18年条例第11号）により「笠置町いこいの館指定管理者選定委員会の指定管理者に関する選定結果～応募団体別、審査項目別、5名の選定委員別配点表～」の公文書開示請求を行っ

た。

これに対して甲は、同年5月7日公文書一部開示決定処分として「回議書：笠置いこいの館指定管理者選定の評価配点結果について」(以下「配点表」という。)を交付した。(事実証明書1)

請求人は交付された配点表に「審査項目別」の配点が無いことに疑義を抱き、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第5条の規定による再調査請求(5月11日受付)をしたが、「選定基準表に審査項目1～4と割り振りしております。」と疑義に対応できない回答(6月4日付け)であったので、同法第2条の規定による審査請求を行った。(6月15日受付)

その後は、審査庁である甲に再々迅速な審理を催促したが、審査請求への対応が一年以上放置され、担当者も変わったこともあり令和元年6月25日同請求は取り下げるに至る。

選定結果を検証できる資料が請求人に交付された配点表等以外に示されないという事実は、甲並びに関与した職員(以下「甲等」という。)の候補者選定手続きにおいて、重大かつ明白な瑕疵があったといえる。

以下、その理由を述べる。

「笠置いこいの館指定管理者募集要項(平成30年3月 笠置町)」の「項目13 指定管理者の候補団体の選定等」には、(1)選定方法として「笠置町(中略)下記選定基準に基づいて総合的に評価し、指定管理者の候補団体の選定を行います。」、(2)選定基準として「選定基準、審査項目(項目、細目)、評価基準、配点」について、詳細なる説明がある。(事実証明書2)

甲等は、同募集要項の「選定基準に基づいて総合的に評価」する配点表について、大きく間違った解釈をしている。

甲等は、平成29年2月にいこいの館経営検討委員会(以下「経営検討委員会」という。)を設置した。「経営不振が続いていることから、「いこいの館」の将来の経営のあり方について検討を行うため、第三者を中心に構成する経営検討委員会」を設置し、「事業存廃を含めた抜本的経営方針」について検討を委ねた。

いこいの館の経営について、専門家を入れた検証作業に踏み切った甲等の姿勢は大きく評価され、請求人をはじめ多くの住民は、経営検討委員会の報告を期待したと思慮する。

平成29年6月に経営検討委員会から「いこいの館経営検討委員会報告書」が提出された。

同報告書は「3 いこいの館の運営にかかる検討(6)本委員会としての提案」において、「今後、実施される指定管理者の選定、サウンディング型市場調査による事業者選定は、公募で行い、また外部有識者を加えた選定委員会を設置し、意見を聞く等、選定にかかる透明性の確保に配慮し、その決定過程をしっかりと記

録に残すことを強く求めるものである。」と述べている。(事実証明書3)

公の施設の指定管理者の候補団体の選定に際しては、公平・公正で客観的な審査の仕組みが担保されていることが重要であるとの同報告書の趣旨を踏まえ、笠置いこいの館指定管理者選定委員会(以下「選定委員会」という。)における候補団体の選定作業は、募集要項に記載されたそれぞれの選定基準の「審査項目別(項目・細目)」に審査・配点が行われ、その集計としての選定基準ごとの評価結果によるものであること。審査の評価点は、審査を明瞭かつ効率的に実施するために、各審査項目の重要度に応じて評価されることが必要であること。そして何よりも「その決定過程をしっかりと記録」に残し、今後の検証にも耐えられることが求められたのである。

しかるに、甲等は、選定委員会に対して、自らの羅針盤でもある経営検討委員会の報告事項を遵守せず、重大かつ明白な瑕疵ある指針を示したと思慮する。

(イ) いこいの館指定管理者指定の議会の議決手続きの重大かつ明白な瑕疵

平成30年4月19日開催の平成30年第1回笠置町臨時会において、甲は地方自治法第244条の2第6項の規定により、乙をいこいの館指定管理者に指定する議案(議案第25号)を提出し、「5対2の賛成多数で可決」された。

上記(ア)に述べたとおり、候補者選定手続きに重大かつ明白な瑕疵があるにも関わらず、甲等は候補者を指定する議案を議会に提出した。

確かに、甲等は選定委員会に諮問し、審査結果という答申を受け取り、議会に指定の議案を提出していることは、形式的には問題ない。

しかし選定委員会への諮問・答申、さらに議会への手続きは、行政庁が法律に基づきその一方的な判断で行政行為をさせないために、行政の公平を期すために公益上の必要から設けられたものであり、より慎重であることが求められる。

行政庁の手続の覆踏はそれ自体が目的ではなく、処分内容の公正を期すためであることから、仮に形式的な手続上瑕疵が無かったとしても、処分内容に影響を及ぼしうる性質のものであれば、取消事由とも無効事由となりえると請求人は考える。

しかも甲等は、議案審議において、某議員が過去の憂慮並びに反省すべき事例をあげ、指定管理者との協定書等の締結において「途中撤退の際の違約金」の条文を追加すべきとの発言をしたのに対して、当該担当課長は「基本協定書の中に記載させていただきます。」とはっきり答弁したにも関わらず、締結した基本協定書の内容は議員との約束を反故にしている。

民法第420条第1項には「当事者は、債務の不履行について損害賠償の額を予定することができる。」と規定している。債務不履行の事実さえ立証すれば、合意した賠償額を請求できるのである。確かに違約金を定めた場合、「裁判所はその額を増減することはできない。」とある。「賠償額の予定であると推定される。」

(第3項)とある。しかし、協定書の中に「違約金の額を超える損害が発生した

ときは、その超過額を請求することができる。」と当初に合意をしておけば、何ら心配ないものと思慮する。しかも、「賠償額の予定をしても、本来の履行の請求又は契約解除の請求はできる。」(第2項)とある。某議員の忠告を聞かなかった責任は重いといえる。

甲等は、選定結果の信頼度を歪め、議員の公正な審議を妨害したと解されても致し方ない。

イ 財産の管理を怠る事実

甲等は、令和2年2月第1回定例会における議員との質疑応答において、同社が指定管理業務撤退後の指定管理料相当額を未だに返還していないことを説明した。

これは、自らが「地方財務行政の適正な運営を確保」する立場にありながら、迅速かつ積極的に不当利得返還請求権等を行行使しないという財産の管理を怠る事実があることを証明している。

(3) その結果、笠置町に生じている損害

ア 令和元年9月から令和2年3月までの指定管理料相当額700万円(月額100万円)の損害。

イ 指定管理者が年度途中で撤退したことに伴い新たに発生した損失額。(本監査において確認された場合)

以下、アの理由を述べる。

乙は、指定管理者として令和元年8月末までは業務を遂行しており、相手方の信頼保護の観点から、本監査において正当な業務内容であることが確認されれば、撤退までの指定管理料相当額は、対価の報酬として受領する権利は消滅しないと解する。

このことから平成30年度並びに平成31年度(令和元年度)分の指定管理料相当額から令和元年8月末までの指定管理料相当額を控除した金額が不当利得返還請求権の対象となる。

損害額は平成30年度協定の第3条(指定管理料)の区分割と各区分の支払金額から単純に算定したものである。

もともと、業務の実施にあたって遵守すべき基本協定書においては、業務の指定期間を平成30年4月20日から平成32年(令和2年)3月31日までとしている。

請求人は平成31年度協定の内容を検証するに、平成30年度協定と違い指定管理料の支払い方法が年額を一括払いにしている。年額は業務の実施の対価を月額100万円として積算されているわけであり、一年間の業務を貫徹することの対価である。基本協定書第30条第2項は、「乙(指定管理者)は、指定管理料、利用料金及びその他収入の各経費について、必要な帳簿を作成し他の

経費と混同することの無いように、適正に管理するものとする。」と指定管理料の収入について規定している。仮に相手側が唐突なる撤退（指定の取消し）迄に大半を費消したと主張してもその弁解は通用せず、即座に返還請求には応じることはできる。

次に、甲等の重大かつ明白な瑕疵に触れる。平成元年9月第3回笠置町議会議定例会3日目（9月25日）の会議録によれば、甲は某議員の質問に対し、「2年目におきましては、1年目の厳しい状況から脱するためには、初期にそれなりの資本を投入して改善して1年間を乗り切っていきたい、そういう思いを込められて、要求いただきましたので、一括して支払いをさせていただきました。」と答弁している。

甲等は、基本協定書第3条の「信義誠実の原則」に基づき、当然業務を履行してくれると期待したかも知れないが、指定管理料の概念を大きく履き違えたと思慮する。

請求人は本件の撤退に至る真相は把握できないが、令和元年8月22日付け京都新聞の「町によると、指定管理者の飲食店経営会社「フェイス」から「いこいの館」の経営が好転せず、赤字が会社本体にも影響を及ぼす」として、7月に撤退の申し出があったという。」との情報だけでは不当利得の返還に応じられない事由には当たらないと思慮する。（事実証明書4）

しかるに積極的に不当利得返還請求権を行使しない甲等の対応には不信感を抱く。

不信感を抱く理由は他にもある。平成30年度の指定管理料の年額は3回に分割して支払いするのに対し、平成31年度協定は年額を一括支払いに変更され、第5条「平成31年度運営上生じた課題に関する協議」と第6条「平成31年度途中の指定の取消し」の条文を追加したことである。

確かに基本協定書第40条第1項第6号には「乙の経営状況の悪化等により本業務を継続することが不可能又は著しく困難と判断されるとき」と明記されているが、僅か5か月の年度途中において撤退が現実のものとなり、十分な情報が全く入手できない請求人は、第5条及び第6条の追加は、両者がまるで年度途中撤退を事前に予期していたのかと勘繰る。

次に、イの理由（根拠）を述べる。

上記指定管理者募集要項の「第16 事業の継続が困難になった場合における措置に関する事項」の（4）には、（2）「町は、指定管理者が倒産し、又は指定管理者の財務状況が著しく悪化し、業務の継続が困難となった場合には、指定管理者の指定を取り消すことができます。」とあり、その場合の「指定管理者の指定を取り消したことにより、町に増加費用、損害その他の費用（以下「増加費用等」という。）が生じたとき、指定管理者は、町に生じた増加費用等を賠償

しなければなりません。」と明記されている。

本件財務会計行為と因果関係があり決して単独の問題ではないことから、監査が必要。

(4) 請求する措置の内容

請求人は、本件財務会計行為につき責任を有する前笠置町長 西村典夫氏と関与した職員に対して、笠置町に対し上記(3)記載の損害を補填させ、または本件不当利得者である株式会社フェイス 代表者 代表取締役 関谷幸司氏に対し上記(3)記載金額の不当利得を返還させる等の必要な措置を講じることを、笠置町長 中淳志氏に勧告することを求める。

(上記は、請求要旨内容に直接関係のない一部省略部分を除き原文のとおりであり、添付された事実証明書の掲載については省略している。)

第3 事実を証する書面及び証拠

本件請求には、地方自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為等に関する資料が事実証明書として添付されていた。

第4 請求の受理

本件請求は、令和2年6月3日に提起され、地方自治法第242条に定める要件を具備するものとして受理した。

第5 監査の執行

1 監査の期間

令和2年6月12日から同年7月28日まで

2 監査の対象部局

商工観光課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人は、当初の請求段階において陳述の機会を辞退するとされたが、念のため令和2年6月12日付で陳述機会の日程調整をすることとして請求人に通知を図ったものの、再度辞退を申し出された。

4 関係職員の陳述及び証拠提出

令和2年7月7日に町長、副町長、関係職員に対する事実確認及び陳述を聴取した。

第6 監査の結果

1 主文

笠置町長に対し、令和2年10月31日までに、笠置町が株式会社フェイス代表取締役 関谷幸司に対して有する不当利得返還金700万円及び令和2年1月30日から支払い済みまで年5パーセントの割合による遅延損害金に関する債権について、訴訟の手続きを執るよう勧告する。

2 理由

(1) 認定事実

ア 平成30年4月20日付けで笠置町 笠置町長 西村典夫（以下「甲」という。）と株式会社フェイス 代表取締役 関谷幸司（以下「乙」という。）との間に笠置いこいの館管理業務基本協定書（以下「基本協定書」という。）を締結し、同書内で指定期間を平成30年4月20日から平成32年（令和2年）3月31日までとしている。

なお、請求人が請求の要旨で述べている当該協定書の第3条、第30条第2項及び第40条第1項第6号については、以下のとおり記述されている。

○笠置いこいの館 管理業務基本協定書（抜粋）

（信義誠実の原則）

第3条 甲及び乙は、互いに協力し信義を重んじ、本協定を誠実に履行しなければならない。

（指定管理者の収入）

第30条 （略）

2 乙は、指定管理料、利用料金及びその他収入の各経費について、必要な帳簿を作成し他の経費と混同することの無いように、適正に管理するものとする。

（甲による指定の取り消し）

第40条 甲は、笠置町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27年笠置町条例第3号）第4条の規定に基づき、乙が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、その指定を取り消し、または期間を定めて本業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができる。

（1）～（5） （略）

（6）乙の経営状況の悪化等により本業務を継続することが不可能又は著しく困難と判断されるとき

（7）～（10） （略）

イ 甲乙両者間において、平成30年4月20日付けで締結された平成30年度に係る笠置いこいの館管理業務年度協定書（以下「平成30年度協定書」という。）第3条には、平成30年度笠置いこいの館事業計画書に定める業務の

実施の対価として、当該年度の指定管理料を3期分に分けて支払うものと定義されている。なお、第1期分は4月末日を請求期限とし、支払金額は536万6,667円、第2期分は請求期限を9月末日として300万円、第3期分は12月末日を請求期限として300万円と定めている。

ウ 甲乙両者間において、平成31年3月19日付けで笠置いこいの館管理業務年度協定書（以下「平成31年度協定書」という。）を締結し、同協定書の第3条では平成31年度笠置いこいの館事業計画書に定める業務の実施の対価として、年額金1,200万円（消費税888,888円を含む）を支払うものとするとして定めているだけで、当該協定書には請求期限などの支払いに係る制限を定めていない。

また、請求人がいうとおり、前年度の協定書にはない平成31年度運営上生じた課題に関する協議を記した第5条、平成31年度途中の指定の取消しを記した第6条が追加定義されている。

○笠置いこいの館管理業務年度協定書（抜粋）

（平成31年度運営上生じた課題に関する協議）

第5条 平成31年度の指定管理を行う中で、施設設備、運営経費、運営内容等において、指定管理を継続して行うことが困難な状況が生じた場合、甲乙双方が協議し、誠実に解決に当たる。

（平成31年度途中の指定の取消し）

第6条 「笠置いこいの館管理業務基本協定書」第40条から第42条の条項に基づき、甲からの指定の取消し、又は乙からの指定取消しの申し出を行うことができる。

エ 前述ウで締結した平成31年度協定書に基づき、指定管理料については、株式会社フェイス 担当 山岸康弘より平成31年4月1日付けで1,200万円の請求書が提出され、商工観光課は同日付で受付している。それを受け同課は支出負担行為兼支出命令書を発布し、町は同年同月9日に同請求書に記述のある指定された口座に入金処理をしている。

一方で町は令和元年8月31日付けで指定管理者取消し通知書を乙に対し発出した後、同年10月8日に配達記録郵便にて平成31年度笠置いこいの館指定管理料返還金（令和元年9月分～令和2年3月分）700万円の請求書を、支払期限を付さぬまま乙に送付している。

これに応じない乙に対し、町は令和2年1月15日付けで督促状を発布し、その返還指定期限を令和2年1月30日としている。その後同年3月2日付け、同年3月31日付け、同年4月30日付け、同年6月5日付けにそれぞれ

文書による指定管理料700万円返還に対する催告を行っているが、同年7月7日現在、未だ返還には応じていない。

オ 平成30年4月19日に開催された平成30年第1回笠置町議会臨時会において、議案第25号として上程された指定管理者の指定を議題とする質疑中に、「何年か前に途中で撤退されたところもあり、(中略)契約書の条文の中に違約金の発生の条文は入れるべきだと思う。どうですか」との議員の質疑に対し、担当課長は「基本協定書の中に、(中略)先ほど御質問のありました途中撤退とか、そのようなことも十分記載して、結ばせていただきたい」との答弁がなされていることが当臨時会会議録によって確認できる。

基本協定書の中には、第7章において損害賠償及び不可抗力と題し、第31条で乙の故意または過失によって生じた管理物件の損傷や滅失についての損害賠償額の定義、第32条では第三者への賠償についての定義はあるものの、年度途中での撤退に関する違約金等についての定義は見当たらない。また同協定書の第9章では、指定期間満了以前の指定の取り消し等として題されているものの、指定取り消し条件を明文化しているに留まっており、具体が示されていない。

加えて平成30年度及び平成31年度協定書を確認しても、途中撤退に対する違約金等について明文化されているところはない。

○笠置いこいの館管理業務基本協定書（抜粋）

第7章 損害賠償及び不可抗力

(損害賠償等)

第31条 乙は、故意または過失により管理物件を損傷し、または滅失したときは、それによって生じた損害を甲に賠償しなければならない。ただし、甲が特別の事情があると認めたときは、甲は、その全部または一部を免除することができるものとする。

(第三者への賠償)

第32条 本業務の実施において、乙に帰すべき事由により第三者に損害が生じた場合、乙はその損害を賠償しなければならない。ただし、その損害が甲の責めに帰すべき事由または甲乙双方の責めに帰すことができない事由による場合は、その限りでない。

2 甲は、乙の責めに帰すべき事由により発生した損害について第三者に対して賠償した場合、乙に対して、賠償した金額及びその他賠償に伴い発生した費用を求償することができるものとする。

第9章 指定期間満了以前の指定の取り消し等

(甲による指定の取り消し)

第40条 (第1項前述ア参照)

2 甲は、前項に基づいて指定の取り消しを行おうとする際には、事前にその旨を乙に通知した上で、次の事項について乙と協議を行わなければならない。

- (1) 指定取り消しの理由
- (2) 乙による改善策の提示と指定取り消しまでの猶予期間の設定
- (3) その他必要な事項

3 第1項の規定により指定を取り消し、または期間を定めて本業務の全部若しくは一部の停止を命じた場合において、乙に損害・損失や増加費用が生じて、甲はその賠償の責めを負わない。

(乙による指定の取り消しの申し出)

第41条 乙は次のいずれかに該当する場合、甲に対して指定の取り消しを申し出ることができるものとする。

- (1) 甲が本協定内容を履行せず、またはこれらに違反したとき（一方的な仕様変更又は指定管理料の減額等、甲より不合理な要求が提示された場合を含む。）
- (2) 甲の責めに帰すべき事由により乙が損害または損失を被ったとき。
- (3) その他、乙の責めに帰すべき事由により乙が指定の取り消しを希望するとき。

2 甲は、前項の申出を受けた場合、乙との協議を経てその処置を決定するものとする。

カ 改正前の笠置町情報公開条例（平成18年3月22日条例第11号）第1条は以下のとおり定義されている。

(目的)

第1条 この条例は、住民の公文書の開示を求める権利を保障するとともに、公文書の開示に関し必要な事項を定めることにより、住民の町政参加の促進を図り、公正で開かれた住民本位の町政を更に発展させることを目的とする。

キ 株式会社フェイスは、代理人である自身の弁護士を通じ、甲に対して令和元年11月7日付けで笠置いこいの館に関する損害賠償請求を通知しており、その内容において以下のとおり記している。

第2 損害について

2 (前文省略)

さらに、2019年度の4月から8月の赤字額は、〇〇〇円となり、そ

の間の指定管理料500万円を充当しても、赤字額は〇〇〇円となります。

ク 株式会社フェイスは、笠置いこいの館指定管理者として指定管理業務を行っていた平成31年4月から令和元年8月分の同施設の水道利用料について、同社が負担しなければならないにもかかわらず、その一部を滞納している。

ケ 株式会社フェイスは、令和元年8月末を以って笠置いこいの館指定管理業務を終えているが、その後も同施設に係る電話番号の名義変更を失念したことにより、令和元年9月分から同年11月分までをそのまま支払っていたことから、町に対し令和2年2月3日付けで請求書を提出しており、それに対し町は同年同月19日に同請求書に記載のある口座に振り込み処理を終えている。

(2) 監査委員の判断

請求人が当該措置請求書において訴えている財務会計上の行為又は怠る事実としては、以下の3点にまとめられると考える。

- ① 町は、町有資産である笠置いこいの館の管理運営を指定管理者に委ねることとして、その指定管理者を選定するに際しては、いこいの館経営検討委員会が示した指針に則った選定とすべきところを、請求人が公文書開示請求で取得した一部開示の公文書を見るに、十分な選定を実施していないことが確認され、その決定過程を今後の検証に耐えうるものとしていない。これは重大かつ明白な瑕疵であり、その後に繋がる財務会計行為に影響を及ぼしていることから、先行行為に瑕疵があるその公金支出は違法若しくは不当な行為である。
- ② 町は、笠置いこいの館の管理運営を町が選定した業者に指定管理を委ねる際には議会に諮る必要があるが、その議会審議の際、指定管理者が途中撤退した場合の具体的な取り決め内容については、締結される協定書内で明記すると発言したにもかかわらず、締結された協定書内にはその点何ら謳われていない。これは議会の公正な審議に多大な妨害を与えたものであり、かつ未だ指定管理料の返還に至っていないことに繋がっており、契約の締結又は履行といった財務会計行為に重大かつ明白な瑕疵がある。
- ③ 指定管理者は、締結した基本協定書及び平成31年度協定書に謳われている指定期間を満了せず途中撤退されたものであるが、町は指定管理者に対し、その指定期間未了相当分の指定管理料については、当然ながら不当

利得返還請求権を行使し返還されるべきものであるが、現在においても返還されていないことは、すなわち、財産（債権）の管理という財務会計行為を適切に行使しておらず、重大かつ明白な瑕疵がある。

以上の項目ごと、以下のとおり監査委員の判断を述べる。

まず、請求人は、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づく住民監査請求を提出している。この条文は地方公共団体の住民による当該地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地方公共団体の職員について、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実についての予防、是正のために監査に関して請求できるものとして規定されている。請求人は、財務会計行為ではないその先行行為に明白かつ重大な瑕疵がある場合は、後段の財務会計行為にも影響を及ぼすとして前述①を訴え監査を求めたものである。

先に請求人は、公文書開示請求で笠置いこいの館指定管理者選定に関する公文書開示請求を行っており、その結果、町より公文書の一部開示を受けている。その公文書を本請求において事実証明書として添付されていたものであるが、その処分内容に不服であった請求人は、行政不服審査法の規定に基づき審査請求を審査庁に提出したものの、審査庁及び処分庁は請求人に対し規定の手続きを踏まず、審査を完了しない状態にありながら、この審査請求された日から約1年間放置し、最終的に請求人は審査庁及び処分庁の猛省を促したうえで審査請求の取り下げを行っている。

確かに財務会計上の先行行為に過ちがあるとするならば、後段の財務会計行為に影響を及ぼすことは容易に判断されることから、請求人がいう一体となって審査を行うべしとすることは理解できるが、あくまで本請求は法第242条の主旨に基づき財務会計上の作為若しくは不作為に限られるものであって、請求人の請求は法第75条に定める監査請求の領域に踏み込むものと解する。また、当該監査請求のうち、①の訴えの背景にあるのが行政不服審査法における審査庁及び処分庁の不作為であるとするのであれば、その不作為を我々監査委員が当該監査を通じて補完するものではない。

また、請求人は、自身が収受した公文書を以って選定に誤りがあると判断されており、確かに事実証明書1として添付された内容を拝見するに、何を以って指定管理業者に相応しいかを判断し選考されたのかが全く見て取れないし、いこいの館経営検討委員会が報告書として発出した内容を満足していないと感じられる。町としては公文書であっても開示出来るものと出来ないものが存在し、そのことを踏まえて請求人に対して公文書の一部開示を行ったものと思われるが、改正前の笠置町情報公開条例第1条では、「住民の公文書の開示を求める権利を保障するとともに、公文書の開示に関し必要な事項を定めることによ

り、住民の町政参加の促進を図り、公正で開かれた住民本位の町政を更に発展させることを目的とする。」と明文化されている。町は、公文書の開示を通して住民の町政参加を促す責務を全うするはずであり、この部分が町として十分に請求人に対応していないという不作為があるものと判断する一方で、開示された公文書だけを以って指定管理業者の選定に瑕疵があるとは認めがたいし、やはりその部分の判断は先に請求人が提出した行政不服審査法に基づく審査請求により審査されるべきだと考える。

よって、本請求においては①の訴えに関する行政処分の違法もしくは不当であることについては審査・決定しないものとする。

次に②について、請求人の訴えのとおり、締結された協定書内を確認するに、途中撤退した場合の違約金などを示す詳細については定義されていない。この点について町から受けた説明では、協定書の作成に当たり、町として初めての事例であったことから他の自治体における事例を参考とし、その参考文面において違約金の明文化までを網羅したものがなかったことから、当町における協定書面上においても記述することが無かったものとしている。ここに議会答弁の内容と事実とに乖離があることは間違いなく、町は協定書締結という財務会計行為に明白な瑕疵があると言える。そのため、請求人が訴える令和元年9月から令和2年3月までの指定管理料相当額である700万円が返還に至っておらず、その損害等を前町長及び関与職員によって補填すべしとの請求人の訴えに繋がるわけであるが、一方で指定管理者であった株式会社フェイスも平成31年4月から令和元年8月までの5か月分の指定管理料は500万円であると、同社が町に対して通知している損害賠償請求においてその額を認めている。すなわち、平成31年度（令和元年度）の指定管理料1,200万円のうち、株式会社フェイスは、同年度の指定管理料として受け取るべきでない指定管理料として差額の700万円があることをも認めているわけであって、同社は不当利得であることを知りながら現在も返還に応じていないものである。また、同社は町に対して指定管理業務を遂行した際に損害を被ったとして訴え、代理人である弁護士を通じて多大な損害賠償額を請求しているが、もともと指定管理料と損害賠償請求は混同して考えるものではなく、全く異質なものであって、協定書等に年度途中に係る違約金等の定義を示しておかなかった町の責務はあるものの、町に対して返金に応じないその姿勢に、第一義的に株式会社フェイスの債務負担に対する認識や行動に問題があるのではないかと考えられる。これは株式会社フェイスがこの指定管理料の返還に応じていないだけでなく、同社が負担しなければならない平成31年4月から令和元年8月までにおけるいこいの館の水道使用料も滞納していること、更には指定管理業務撤

退後も名義変更漏れによって自身が支払っていた令和元年9月分から同年11月分までのいこいの館に係る電話料金を町に対して請求していることから、債権・債務の認識などに問題があると言わざるを得ない。これらの点を踏まえると、例え協定書等に違約金等の定義を明確に示していたとしても、同社が即座に不当利得金の返還に応じていたものかどうかは疑問である。

一方で、町は指定管理業者に対し、平成31年度（令和元年度）分の指定管理料として1,200万円を年額として定めているが、この指定管理料年額を株式会社フェイスは年度当初に町へ請求し、町は平成31年4月9日付けで指定管理業者が指定した口座に一括で支払っている。

この指定管理料を一括して支払った手法に関しては、町からは法的にも締結した協定書上でも問題ないとして説明を受けているが、他方、平成30年度における笠置いこいの館の経営収支は多額の赤字を生じており、株式会社フェイスは指定管理業者としてその赤字を背負い込むこととなった。そのため、同社は、指定管理料の大幅な増額等がなければ平成31年度も引き続き指定管理業務を請け負うことはできないと当初は拒んでいたわけであるが、一転、平成31年3月19日付けで町と平成31年度協定書を締結し、指定管理料の増額もないまま平成31年度（令和元年度）の指定管理業務を請け負うこととなった。

この指定管理料を一括で支払った理由や経緯についても町に伺ったものであるが、町としてはあくまで指定期間である1年間の指定管理業務の履行対価として支払ったもので、前年度に生じた負債の補填などという自由な使用用途を持つ性質ではないとされたが、負債を抱える業者に年度当初に一括して支払うとしたことで、是が非でも2か年の指定管理業務の継続を求めた町の無理な姿勢があったことは否めない。また、年間の指定管理料を年度当初に一括して支払ったことについて、法的にも協定書上としても問題はないのかもしれないが、道理的に問題はなかったのであろうか。

最後に③についてである。指定管理料の算定について、指定管理業者と締結した協定書等では、年度途中の撤退に関する条件を明文化しているものの、その場合の指定管理料の取り扱いはもとより、指定管理料の基礎となる部分が明記されておらず、一目に判断できないものとなっている。

そこで、指定管理料の算出根拠について町に伺ったものであるが、従事する者の人件費に加えて広告・営業などを賄う諸経費という積算内容により、合わせて月額100万円と設定している。しかしながら町としては、その指定管理料はその使用用途をその費目毎に限定しておらず、単にその指定管理料によって指定期間における指定管理業務を履行するための経費として位置づけしている。このことは町と指定管理者双方で共通認識されているとの説明であり、施

設の管理運営経費という本来の指定管理料の定義から、町がいう月額100万円の指定管理料を確認している。そのため、債務不履行期間とする令和元年9月から令和2年3月までの7か月分となる700万円については、乙の不当利得分であることは明白であることから、町は当然に700万円の不当利得返還請求を行うこととなる。

町が履行しているこの不当利得返還請求行為については、前述（1）認定事実のエにあるとおり、指定管理業者であった乙に対し、基本協定書の第40条第1項第6号に該当することとして、令和元年8月31日を以って指定管理者取消し処分を行った後、同年10月8日付けで甲は乙に指定管理料700万円の返還請求を行い、その後、返還に応じない乙に対し定期的な催告を行っていることを確認した。町が行うべき不当利得返還請求については、これまでの経過を判断するに、一定、必要な措置を講じられるとは判断するが、不当利得返還請求の最終目的となる返還には未だ至ってはいないものであるから、指定管理料700万円に加え、民法第404条に定める法定利率年5パーセントの割合による遅延損害金を含めた債権について、顧問弁護士に相談の上、訴訟の手続きを執り、早期の返還、解決に向け尽力すべきである。

よって、本件請求には理由があると認め、地方自治法第242条第5項の規定により主文のとおり決定する。

令和2年7月28日

笠置町監査委員 仲北悦雄

同 西岡良祐