

千葉市監査委員告示第16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、千葉市職員措置請求（23千監（住）第1号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成23年12月26日

千葉市監査委員	宮	下	公	夫
同	宮	原	清	貴
同	山	浦		衛
同	橋	本		登

第1 請求の受付

1 請求の要旨

本件監査請求の要旨は次のとおりである（以下、原文のまま掲載）。

I 請求の要旨

（財）千葉県みどりの協会（以下「みどりの協会」）は22年度稲毛海浜公園等において、千葉市から都市公園施設設置許可を受け（証－1）自動販売機（以下「自販機」）を設置（104台：証－2）しているが、これらの設置許可箇所は自販機業者に転貸され、みどりの協会は自販機業者とそれぞれに契約を締結し（証－3）歩合による手数料収入を得ている。

設置許可条件書第15条で「市長の許可なく自動販売機を転貸又は目的以外に設置してはならない。」とされているが、自販機の転貸はおろか自販機を自ら設置することもなく使用許可スペースを転貸しており、無論自販機の商品補給や売上金の管理も行っていない。

II 使用許可でなく公募貸付とした場合の千葉市の増収額（概算）

1) みどりの協会の22年度手数料収入額（証－4）

一般自販機	63台	16,573千円	(263千円/台)
期間限定自販機（プール）	41台	9,421千円	(230千円/台)
計	104台	25,994千円	

2) 千葉市における貸付による収入実績は次の通り（証－5）

21年度	96台	約79,300千円	(約826千円/台)
22年度	97台	約72,200千円	(約744千円/台)

3) 千葉市にもたらされる増収

一般自販機	37,800千円	(63台×600千円：注2)
	－16,573千円	(手数料収入)－77千円(使用料)＝21,150千円
期間限定自販機	21,525千円	(41台×525千円：注3)
	－9,421千円	(手数料収入)－8千円(使用料)＝12,096千円
計	33,246千円	

注1：みどりの協会への補助金は手数料収入相当額が減額されると仮定。

注2：一般自販機の貸付による収入は21年度：22年度実績より少な目の600千円/台と仮定。

注3：期間限定自販機の貸付による収入は22年度手数料収入実績から525千円/台（600千円×230千円/台÷263千円/台）として試算。

III 怠る事実（貸付とせず使用許可を続けている事の違法性）

1) 千葉市は財政部長通知（証－6）により積極的に公募による貸付けを採用する方針を定めているにも拘らず、特別な理由もなく上記のような状態を黙認し漫然と使用許可を続け財産の管理を怠っている。

2) 公募による貸付にすればⅡの計算のように年間33,000千円超の増収が見込まれるのに財産の有効利用をしないことにより、これを逸失し結果的に千葉市に損害を与えている。

3) 転貸を見過ごし漫然と使用許可としていることは管理を行っていない事になり、千葉市公有財産規則第4条に反し違法であり、違法行為に起因する財務会計行為は「違法性を承継」しており違法な財務会計行為（「使用料の徴収」）とも言える。

*また、佐藤英善の「住民訴訟の裁判例に見る問題点」（ジュリスト941号）では「・・・公物管理といってもその基底には財産管理が存すると重層的に把握すべきであり公物管理として行われていても、財産としての性格が損なわれる場合には財務会計上の行為とすべきである。」としている。

以上のとおり千葉市長は「転貸」という違法な事実を放置することにより増収策を見過ごし、違法な財務会計行為を続けさせている。

IV その他

平成22年度における（財）千葉市スポーツ振興財団への33台、シミズオクト・東洋メンテナンス共同事業体（以下「シミズオクト」）への34台、（有）花島公園協力会への14台、（株）千葉ロッテマリーンズへの30台、（財）千葉市動物公園協会への14台、中央卸売市場施設使用者への52台についても業者との契約書などから転貸が行われていると思われる。（証-7）

V 結論

千葉市長が財産の管理を違法に怠り、違法な財務会計行為を続けているので法令などに基づき事務を執行すべく千葉市長に勧告することを求める。

以上地方自治法242条第1項の規定により請求します。

なお、監査委員は、住民の監査請求を受けるまでもなく、自らの判断により必要に応じて随時監査を行うこととされており、（法199条5項）上記「IV その他」の団体についても監査を実施するよう要望します。

（請求書添付の「事実証明書」及び「参考資料」略）

2 請求人

千葉市中央区中央3-15-6 やまちょうビル6階 渚法律事務所内
市民オンブズ千葉 代表幹事 漆原 勉
同 村越 啓雄

3 請求書の提出日

平成23年11月2日

4 請求書の補足及び訂正

(1) 補足事項

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成23年11月22日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠の提出はなかったが、請求内容の補足説明がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、都市局の職員が立ち会った。

(2) 訂正事項

請求書「Ⅰ 請求の要旨」6行目に記載の「第15条」を「2（16）」に、7行目に記載の「設置」を「使用」に、Ⅱ及びⅢの標題中、「Ⅲ 怠る事実」3行目及び7行目に記載の「使用」を「設置」に訂正する。

なお、Ⅱの注1については、「3）千葉市にもたらされる増収」の2行目及び4行目の「手数料収入」についての説明である。

また、陳述において、請求書には（財）千葉市みどりの協会（以下「みどりの協会」という。）以外の団体に対する都市公園施設設置許可（以下「設置許可」という。）等についても記載しているが、これらについては監査請求の対象とはしていないとの説明があった。

5 請求の要件審査

本件監査請求については、監査を実施することとしたが、自治法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものか否か引き続き検討することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

千葉市（以下「市」という。）は、みどりの協会に対する設置許可により各都市公園に自動販売機（以下「自販機」という。）を設置させているが、公募による貸付けとしないことが違法又は不当な財産の管理を怠る事実の該当するか否か。

2 監査対象部局

都市局を監査対象部局とし、関係書類の調査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成23年11月22日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠の提出はなかったが、請求内容についての補足説明及び訂正がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、都市局の職員が立ち会った。

4 関係職員等の陳述

平成23年11月22日に都市局の職員から陳述の聴取を行った。
その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 都市公園について

都市公園法（昭和31年法律第79号。以下「公園法」という。）第2条第1項において、「『都市公園』とは、次に掲げる公園又は緑地で、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むもの」とされている。

ア 都市計画施設である公園又は緑地で地方公共団体が設置するもの及び地方公共団体が都市計画区域内において設置する公園又は緑地

イ 次に掲げる公園又は緑地で国が設置するもの

(ア) アの都府県の区域を超えるような広域の見地から設置する都市計画施設である公園又は緑地（イ）に該当するものを除く。）

(イ) 国家的な記念事業として、又は我が国固有の優れた文化的資産の保存及び活用を図るため閣議の決定を経て設置する都市計画施設である公園又は緑地

(2) 公園施設について

公園施設とは、公園法第2条第2項において、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる以下の施設とされている。

ア 園路及び広場

イ 植栽、花壇、噴水その他の修景施設

ウ 休憩所、ベンチその他の休養施設

エ ぶらんこ、すべり台、砂場その他の遊戯施設

オ 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設

カ 植物園、動物園、野外劇場その他の教養施設

キ 売店、駐車場、便所その他の便益施設

ク 門、さく、管理事務所その他の管理施設

ケ ア～クのほか、都市公園の効用を全うする施設

(3) 設置許可について

公園法第5条第1項において、都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許

可を受けなければならないとされている。

また、同条第2項において、公園管理者は、公園管理者以外の者が設ける公園施設が次のいずれかに該当する場合に限り、設置許可をすることができるかとされている。

- ア 当該公園管理者が自ら設け、又は管理することが不適當又は困難であると認められるもの
- イ 当該公園管理者以外の者が設け、又は管理することが当該都市公園の機能の増進に資すると認められるもの

(4) 設置許可の条件について

千葉市都市公園条例施行規則（昭和34年規則第4号）第10条第3項に基づく都市公園施設設置許可証において、その条件を条件書によるものとし、都市公園施設設置条件書（以下「条件書」という。）により、22項目の許可条件が定められているが、そのうちの2（16）では「市長の許可なく自動販売機を転貸又は目的以外に使用してはならない」とされている。

(5) 設置許可に係る使用料について（自販機を設置する場合）

自販機を設置する場合の使用料については、千葉市都市公園条例（昭和34年条例第20号。以下「条例」という。）第16条第2項において、1平方メートル当たり1月100円以内で市長が定めるものとされている。

(6) みどりの協会について

みどりの協会は、昭和48年2月14日に設立された財団法人であり、その目的は、財団法人千葉しみどりの協会寄附行為（以下「寄附行為」という。）第3条によれば、「市の緑化推進および緑の保全、公園緑地事業の発展振興を図り、あわせて市民の保健、慰楽、および文化の向上に寄与すること」としている。

また、寄附行為第4条で目的の達成のために掲げる事業は次のとおりである。

- ア 緑化の推進および緑の保全
- イ 都市公園等の公共用施設の保全、および利用の啓発宣揚
- ウ 講演会、講習会、展示会、研究会等の催物の開催
- エ 公園緑地事業に対する協力および付帯事業の受託
- オ ア～エに定めるもののほか協会の目的達成に必要な事業

(7) みどりの協会に対する自販機に係る設置許可について

市は、みどりの協会に対して、平成23年3月31日付けで25施設63台の自販機の設置許可をしていることに加えて、稲毛海浜公園プールの開園期間に合わせて、同年7月13日付けで41台の自販機の設置許可をしており、それらに係る使用料は合計で82,600円である。

平成23年度のみどりの協会に対する自販機に係る設置許可の詳細は、次の表のとおりである。

No.	施設名	台数 (台)	面積 (㎡)	期間	使用料 (円)
1	あすみが丘ふれ あいの広場公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
2	穴川中央公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
3	泉自然公園	7	7	H23. 4. 1~H24. 3. 31	8,400
		1	1	H23. 4. 1~H23. 11. 30	800
4	泉谷公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
5	稲毛海浜公園	30	30	H23. 4. 1~H24. 3. 31	36,000
		2	2	H23. 4. 1~H23. 11. 30	1,600
		41	41	H23. 7. 16~H23. 8. 31	8,200
6	大百池公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
7	大野台中央公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
8	越智中央公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
9	御成台公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
10	おゆみ野はるの みち公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
11	おゆみ野南公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
12	加曾利じゅん菜 池公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
13	しらさぎ公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
14	創造の杜	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
15	千城台公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
16	千葉公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
17	都市緑化植物園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
18	中磯辺公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
19	西千葉公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
20	古市場公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
21	誉田南公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
22	幕張海浜緑地	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
23	幕張船溜跡公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
24	真砂第4公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
25	若松町公園	1	1	H23. 4. 1~H24. 3. 31	1,200
計		104	104	—	82,600

2 監査対象部局の説明

(1) 都市公園における自販機の位置付けについて

自販機は、公園法第2条第2項第7号の売店という位置付けとなっている。

都市公園における自販機についてその業務が営利活動に該当するため、公共団体が自ら所有し管理することが不相当であるとして、公園法第5条第2項に定める公園管理者以外の者に設置を許可している。

みどりの協会に対しては、「市の緑化推進および緑の保全、公園緑地事業の発展振興を図り、あわせて市民の保健、慰楽、および文化の向上に寄与することを目的」とする財団であり、自販機で得た手数料収入を含めた収益の一部を公益事業に繰り入れ、各種事業を展開していることから、許可対象者として選定してきた。

(2) 転貸の該当性について

みどりの協会が業者に自販機を設置させていることは、次の理由により転貸には当たらないと考えている。

ア みどりの協会と業者との間の契約は、みどりの協会が業者に自販機の設置場所を提供し、業者がみどりの協会に対し手数料を支払うことを目的とする契約であり、特定の場所の使用権を発生させるものではない。

したがって、みどりの協会から業者に土地の使用権が移転するものではない。

イ 業者は完全に自由に自販機の管理運営を行うものではなく、みどりの協会の指揮監督のもと自販機の管理運営を行うものである。

まず、みどりの協会と業者との間の契約書では、第4条で、業者は販売物件について事前にみどりの協会の承諾を得ることとされている。第9条で、自販機の電気料及び設置使用料は、みどりの協会が負担することになっている。

また、みどりの協会は、市民からの自販機についての苦情への対応として、ペットボトル回収箱の増設、自販機照明の夜間消灯、ゴミ回収回数増加を業者に指示し、状況の改善を図っている。

(3) 自販機設置場所の公募による貸付けに係る財政部長通知について

平成21年1月5日及び平成23年2月16日付けの各財政部長通知は、自治法による行政財産の目的外使用許可により自販機を設置しているものについて、原則として公募による貸付けに変更する旨の方針を定めたもので、公園法第5条第2項による設置許可により自販機を設置しているものについては、何ら言及していないことから、公募による貸付けをしないことが財政部長通知に反していることにはならない。

(4) 都市公園における貸付けについて

都市公園における自販機の設置に当たっては、次の理由により貸付けができないと考える。

ア 公園法第32条は、都市公園を構成する土地物件については、私権を行使することができないとしている。

都市公園の用地を貸し付けることは、私権の行使に該当し、公園法第32条に抵触することになるため、できないと考える。

イ 自治法第238条の4で規定されている行政財産の貸付けの要件は、敷地に余裕がある場合、具体的には、現に使用され、又は使用されることが確実であると見込まれる部分以外の部分であることとされている。例えば、庁舎で執務を行う上で将来にわたり使用が見込まれない空きスペースがこれに該当する。

一方、公園法では、都市公園の荒廃を防止する目的から、公園法及び都市公園法施行令（昭和31年政令第290号）により敷地の全てが都市公園の効用を全うするための「公園施設」として位置づけられ、それ以外の施設については、上下水道、電柱などの占用物件以外を除き設置が出来ないこととなっている。図面上空き地に見える箇所であっても公園法に基づく公園施設の「園路及び広場」に該当するものである。

このように、敷地全てが現に都市公園として使用されており、将来にわたりその使用が廃止されることがないので、自治法の貸付けの要件に適合しないことから貸付けにより自販機を設置することはできないと考える。

3 判断

本件監査請求は、次の理由により却下する。

(理由)

(1) 本件自販機設置に係る転貸について

ア 本件監査請求は、自販機設置に関する行政財産の目的外使用許可を対象として平成22年12月21日付けで公表した22千監(住)第4号(以下「前回監査請求」という。)と同一の請求人からなされたものであるところ、前回監査請求に対比すると、共通する事項は自販機設置についての請求であるが、異なる事項は公園法上の設置許可という点である。

イ まず、請求人は、請求書において「条件書2(16)で『市長の許可なく自動販売機を転貸又は目的以外に使用してはならない。』とされているが、自販機の転貸はおろか自販機を自ら設置することもなく設置許可スペースを転貸しており」と主張しているので、検討する。

ウ 前記のように条件書2(16)の記載では、自販機の転貸のみを禁止しているが、監査対象部局の説明によれば、その趣旨は、設置許可を受けた者以

外の者が目的以外で当該場所を使用することによって、公園の管理運営上支障を来すおそれがあるからとしている。

また、公園法第5条第1項及び条例第13条によると、公園施設を設けようとするときは、設置の場所等を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならないとされており、市は許可に当たり設置の場所をも定めている。

以上のことからすると、条件書で禁止している自販機の転貸には、実質的に自販機の設置場所の転貸も含まれていると解される。

さらに言えば、そもそも当該設置許可は、いわゆる対人許可であるから、許可処分の性質上、当該許可によって得た権利を他の第三者に提供することはできないのである。

エ そこで、本件監査請求に関する自販機の運営状況についてみると、自販機は業者の所有する物であること、みどりの協会が業者に設置場所を提供するとした契約内容が示すように業者が都市公園内の所定の場所に自販機を設置していること、業者がその商品の補充や代金の回収などの管理行為を行っていることからすると、条件書で禁止している転貸に該当するものと言わざるを得ない。

オ しかしながら、都市公園の管理運営という側面からみると、当該自販機の所有が業者の所有であるか否か、業者が自販機の管理、集金事務などの管理委託を受けて行っているか否かによって、公園の管理運営上の支障が生じるおそれがあるとは認められず、直ちに設置許可を取り消さなければならない状況にはない。

また、仮に設置許可を取り消したり、あるいは、設置許可をしなかったとしても、自販機の使用料収入の徴収ができなくなる結果を生じるに過ぎず、別の団体に設置させたとしても、条例上同額の使用料を得ることとなるだけである。

したがって、転貸を見過ごしていたことが市に損害を招来するものではないのであるから、財務会計行為につき違法であるとは認められない。

カ 以上の事情を鑑みれば、本件監査請求における財務会計上の行為としての問題点は、前回監査請求と同様、転貸に当たるか否かではなく、都市公園の敷地を公募により貸し付けて収入増を図るべきであるのに、設置許可を続けるのみで財産を有効に活用しておらず、それが違法又は不当であるか否かという点に帰着すると思われる。

(2) 設置許可を公募による貸付けとしないことについて

ア 請求人は、市は財政部長通知により積極的に公募による貸付けを採用する方針を定めているにもかかわらず、特別な理由もなく漫然と設置許可を継続して財産の管理を怠っているとし、また、公募による貸付けにすれば年間3、

300万円超の増収が見込まれるのに財産の有効利用をしないことにより、これを逸失し結果的に市に損害を与えていると主張するので、検討する。

イ 公園法第32条は「都市公園を構成する土地物件については、私権を行使することができない。」と規定する。そして、ここでいう都市公園を構成する土地物件とは、公園の敷地及びこれに公園管理者の設ける公園施設をいうと解されている。

また、同条の解釈につき、平成19年1月23日の大阪高等裁判所判決は、「都市公園が公共用物として一般公衆の自由使用に供されることを目的とするものである以上、これを構成する土地物件について、私権の行使を認めるときは、都市公園の法律的な使用関係が錯綜し、当該私権が利権の対象として取引されるおそれが生じることも含め、都市公園としての上記機能に重大な支障を及ぼすことが懸念されるため、これを予防するため、一般的に私権の行使を認めないこととしたものであると解される。」と判示した。このことから、私権の行使を招く都市公園の敷地及び公園施設の一部を貸し付けることは、そもそも禁止されていると解される。なお、前記判決は上告されたが、平成20年10月3日に最高裁判所は、上告を棄却している。

ウ 以上のことから、請求人がその主張において求めていることは、法令によりその実施が排除されているのであり、自治法第242条第1項に規定する財務会計上の行為について監査を求めるものとは認められず、本件監査請求は、住民監査請求としての要件を満たすものではなく、不適法なものと判断する。

(意見)

結論は以上のとおりであるが、この際意見を述べることにする。

市は、平成21年1月5日付け財政部長通知において「自動販売機には収益性があるため、社会情勢の変化や市の財源確保の観点から、公募により公平性及び透明性を確保した上で、設置事業者がその設置場所に見出す価値に相当する額を貸付料とすることが有益である」として、行政財産における自販機の設置場所について、原則として自治法に基づく貸付けを公募方式により行うものとした。

都市公園における自販機の設置についても、自治法に基づく行政財産の貸付けと公園法に基づく設置許可との違いはあるものの、前記通知の趣旨は十分尊重されるべきであり、そもそも設置許可は、一般的に広く市民には認められない利益を与えられるものであることから、その利益に見合った負担を許可受者に求めることも必要である。また、増収を図ることにより都市公園の管理運営上の支障が直ちに生じるものでもない。

市当局においては、都市公園における自販機の設置許可について、他の地方自治体の事例も参考にしながら、増収を図るための方策の導入を検討されたい。