

白馬村監査告示第2号

平成23年5月26日付けで、地方自治法第242条第1項の規定により提出された住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり公表します。

平成23年7月21日

白馬村監査委員 小林 勉

白馬村監査委員 横田孝穂

白馬村住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1. 請求人

住所 (略)

氏名 (略)

2. 請求書の提出

請求書の提出は、平成23年5月26日

3. 請求の内容

(1) 請求趣旨

地方自治法（以下「法」という。）第242条の規定に基づく本監査請求（以下「本件」という。）の趣旨は次のとおりである。

（原文のまま記載）

地方自治法第244条の2は「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか公の施設の設置及び管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」と規定している。

白馬村は、同条に基づき「白馬村公の施設に係わる指定管理者の指定の手続等に関する条例」（以下「手続条例」という）及び白馬村地域情報化施設の設置及び管理に関する条例（以下「設置条例」という）を制定し、その施行においては手続条例施行規則及び設置条例施行規則で必要事項が規定されている。

白馬村は、「ケーブルテレビ白馬」の指定管理者を「公募」し、㈱エーアイシーコミュニケーションズを指定管理者として指定した。

しかし、同社は地方自治法に基づき制定された手続条例及び同施行規則並びに設置条例の規定、更には募集要項で求められた要件を満たしていない会社である。

それにも係わらず白馬村は、同社を指定し協定を締結したことは地方自治法及び関係する条例に違反し、その行為は違法である。

よって、下記事項について地方自治法第12条2項及び第242条第1項の規定に基づき、事実証明の資料を添えて必要な措置、監査を請求する。

①公金の支出差し止め、返還。

②協定書の履行停止および廃業。

③管理委託した財産の返還。

④指定を決裁した村長及び議決をした白馬村議会並びに審査に係わった所管課の総務課及び各委員会の遵法義務違反。

(2) 請求の根拠

指定管理者に指定された(株)エーアイシーコミュニケーションズは会社設立が平成22年7月9日であり、白馬村が指定管理者を募集した平成22年7月20日～8月6日に応募してきた団体で、会社設立から応募まで一ヶ月にも満たない。

同社は、白馬村が手続条例及び同施行規則、設置条例並びに指定管理者募集要項が応募団体に提出を義務付けた「申請資格を有していることを証する書類」

「当該 団体の財務状況を示す書類」などの書類が未提出だった。

さらに、手続条例では、公の施設の管理を適正かつ確実に実施するために必要な人員、資産その他の能力を有していること、となっているが、その条件は満たしていない。

従って同社が応募資格を満たしていないので、白馬村はこの会社の応募を不受理とすべきであった。

よって、手続条例第3条及び同施行規則第2条又地方自治法第14条2項及び地方自治法第244条の2第3項及び第4項に違反した。また、行政手続法第8条（理由の提示）の規定により、申請を拒否する理由は申請者の求めがあったときに「申請に必要な書類が未提出。法令に定められた要件に不適合。」と示せば足りるとなっていて、申請を拒否しても不利益処分とはならない。

なお、同法第7条の規定により、(株)エーアイシーコミュニケーションズの申請書には必要な書類の添付がなく、法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請である。

以上の理由から「当該申請を拒否しなかった」村長の行為は、行政手続法第7条及び白馬村行政手続条例第7条に違反し、違法である。また、違法に指定された同社に村長が公の施設の管理をさせることは違法である。

(3) 請求事項

①公金の支出、返還及び差し止め

(株)エーアイシーコミュニケーションズは違法に指定管理者に指定されたので、白馬村から指定管理者に支払う支出は、不当な公金の支出である。よって、支出された金額の返還及び差し止めを請求する。

②協定書の履行停止及び廃業

違法に指定管理者に指定された(株)エーアイシーコミュニケーションズと白馬村が交わした協定は、無効であるので履行停止を請求する。

③管理委託した財産の返還

違法に指定管理者に指定された(株)エーアイシーコミュニケーションズに公の施設（財産）の管理をさせている行為は違法である。よって管理委託関係を解消することを請求する。

④指定を決定した太田村長の決裁及び村議会での議決並びに審査に係わった所管課及び各委員会には遵法義務違反があり、違法行為である。

村長は応募資格のない(株)エーアイシーコミュニケーションズをケーブルテレビ白馬の指定管理者として議会に上程し、議会はそのままに議決した。

所管課の総務課及び各委員会そして議会は、調査・審査・検討する立場にありながら、なぜ違法な結論を了としたのか。

よって、これらの不当行為を根底から監査するよう請求する。

4. 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という）第242条所定の要件を具備しているものと認めた。

第2 監査の実施

1. 監査の対象事項

請求書及び添付書類等を詳細に検討し、請求の内容を総合的に判断して、株式会社エーアイシーコミュニケーションズが指定管理者に指定されるのは、ケーブルテレビ白馬の指定管理者の募集要項で要求している書類が欠落していて、申請資格がないことに該当せず、また、申請資格の、放送施設の管理運営を行う技術者を備えている団体であること、の要件に該当せず、よって、これらのことが白馬村公の施設に係る指定管理者の指定の手続き等に関する条例施行規則（平成18年規則第9号）及び白馬村の公の施設に係る指定管理者の指定の手続き等に関する条例（平成18年条例第7号）に違反していて、違法であるかどうか、を監査の対象とした。また同時に白馬村長並びに総務課のとした措置は不当であるかどうか、を監査の対象とした。

2. 監査対象課等

総務課を監査対象とした。

3. 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成23年7月8日に証拠の提出および陳述を与えた。

請求人から、証拠の提出及び陳述があり、違法の根拠についての補足があったが、新たな証拠はなかった。

第3 事実関係の確認

監査対象事項について、関係書類及び伝票等諸帳票の調査、監査対象課等の事情聴取を実施した結果、次の事項を確認した。

○平成18年3月24日 白馬村公の施設に係る指定管理者の指定の手続等に関する条例の制定

○平成18年5月29日 白馬村公の施設に係る指定管理者の指定の手続等に関する条例施行規則の制定

○平成22年1月25日 白馬村地域情報化施設の設置及び管理に関する条例の制定

- 平成22年1月25日 白馬村地域情報化施設の設置及び管理に関する条例施行規則の制定
- 平成22年2月25日 白馬村公の施設に係る指定管理者の指定の手續等に関する条例施行規則の改正
- 平成22年5月31日 ケーブルテレビ白馬の指定管理者募集要項の決定
- 平成22年6月15日 指定管理者募集の公告
- 平成22年6月15日～7月5日 指定管理者募集に関する質疑の受付期間
- 平成22年7月9日 質疑回答を白馬村公式ホームページに掲載
- 平成22年7月20日～8月6日 申請の受付期間
- 平成22年7月29日 検討委員会の設置（主管課となる総務課）
- 平成22年8月6日 株式会社エーアイシーコミュニケーションズが白馬村長に指定申請書を提出。同日、白馬村長は、これを収受。
- 平成22年8月6日 同日、株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、白馬村長に「提出できない書類及び証明書」があることを伝える書類を提出。その書類には、開始貸借対照表が添付される。
- 平成22年8月11日 指定管理者の候補者の選定基準の決定
申請者からの提案書のヒアリング
- 平成22年8月24日 指定管理者の候補者の選定
村長が指定管理者の選定結果を決裁
- 平成22年9月22日 白馬村議会が指定管理者の議案を可決
- 平成22年9月29日 白馬村長と株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、「ケーブルテレビ白馬」の管理に関する基本協定書に押印し、協定を締結。

○平成22年9月30日 白馬村長と株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、「ケーブルテレビ白馬の管理に関する年度協定書」に押印し、協定を締結。

○平成23年4月1日 白馬村長と株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、「ケーブルテレビ白馬の管理に関する年度協定書」に押印し、協定を締結。

○平成23年5月6日 白馬村長は、株式会社コミュニケーションズに、平成22年度ケーブルテレビ白馬年度協定に伴う指定管理料を支払う。

1 これらの事実の中から、株式会社エーアイシーコミュニケーションズに関し、次に掲げる事実を確認することができた。

ア 株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、指定申請書の添付書類（以下「添付書類」という。）のうち、項目第4、申請の日の属する事業年度の前事業年度における貸借対照表、収支決算書その他団体の財務状況を明らかにする書類が欠落していた。そして、白馬村長は、申請書を受理した。

イ 株式会社エーアイシーコミュニケーションズは、添付書類のうち、項目第5、白馬村の村税（同村税が課されていないもので村外に主たる事務所又は事業所を有するものにあっては、主たる事務所又は事業所の所在地の市町村税）について未納がないことの証明書が欠落していた。そして、白馬村長は、申請書を受理した。

2 これらの事実の中から、すべての申請者においては、募集要項の「第1 申請資格 (2) 「又は放送施設の管理運営を行う技術者を備えている団体であること。」に該当する団体ではない可能性があることが確認できた。そして、白馬村長は、申請書を受理した。

第4 監査の結果

本件請求については、合議により、次のように決定した。

請求人が主張する違法な公金の支出、損害の発生の事実は認められない。したがって、本件請求の件に関する請求人の主張については理由がないものと判断し、本件請求は、これを棄却する。

以下、判断理由について述べる。

1 監査対象課等の説明

監査の対象課等である、白馬村役場総務課の説明は、以下のとおりである。

申請書の様式の添付書類に財務関係の書類を求めているが、それが欠落しているにもかかわらず、申請書を受付して審査の対象としたのは、指定管理者制度そ

のものは法律で決まってきたものだが、これは新規参入者を拒むものではない、というのが法律の大前提となっている。指定管理者の対象となる施設には様々な施設があるが、今回のケーブルテレビの事業については、その業種の特殊性から新規参入を拒む類のものではないと解釈している。

このことは、村税等に未納のないことを証明する書類の件についても同様である。指定申請書の添付書類が存在しないことが、地方自治法違反になるという考えは、新規参入を受け入れるという大前提を崩す考え方であり、これらは、自治体ごとに定める条例や規則に委ねられているところである。よって、今回、申請書を受け付けて審査をしたことは違法行為ではないと考えている。

さらに、技術者の点については、申請のあった双方のものにおいて申請時点では現有していないが、これについても財務諸表や滞納のない証明の件と同様、指定管理を受けたときには雇用するというならば受付をしようということで、双方に不利益がないよう平等公平に取り扱ったものであり、指定管理に関する法令条例規則の趣旨である、民間に門戸を広げようという目的に沿ったものである。

(公共工事の請負などにおける入札などの場合は、事業の規模や金額によって過去の実績の有無が条件となってくるが、指定管理は協定であり請負とは違ったものである。)

指定管理制度は、なるべく皆さんから申請していただくという考え方であり、募集要項でも過去の実績がなければならない、とは記述していない。

以上の理由により、白馬村長がとった措置は違法ではなく、また不当ではない。

2 判断

以上の事実関係の確認、監査対象課等の説明及び請求人の請求書に基づき、本件請求について次のように判断する。これと共に、請求人が提出した請求書及び事実証明書の内容について若干言及することとする。

(1) 指定管理者制度の現状と今後の課題

指定管理者制度は、平成15年7月17日付の各都道府県知事あて総務省自治行政局長通知によれば、「今般の（地方自治法の）改正は、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的とするものであり、先の点に留意の上、公の施設の適正な管理に努められたいこと。

1 指定管理に関する事項

(1) 今般の改正により導入される指定管理者制度は、地方公共団体が指定する法人その他の団体に公の施設の管理を行わせようとする制度であり、その対象は民間事業者等が幅広く含まれるものであること、（法第244条の2第3項関係）（以下、省略。）

とあり、平成15年の地方自治法改正により創設された制度である。平成13年6月、経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」で、「公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ね

る。」の原則のもとに、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。」ことが掲げられた。

平成14年7月の総合規制改革会議の「中間とりまとめ――経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革――」では、「公共サービスについては、その需要者たる国民が必要とするものを最小の費用で提供することが重要である。このためには、可能な限り市場原理を活用した手段・形態を導入し、「官から民への事業移管」の推進を図るべきである」とし、具体的施策として、「公の施設」の受託管理者の拡大を検討課題として挙げた。こういった中で、より柔軟な制度へと改めるべきであるとの考え方が出てきて、規制緩和や構造改革特区の関係や各界からの提言を受けて、指定管理者制度が創設された。よって、民間事業者など、幅広く「法人その他団体」が公の施設の管理・運営を行うことができるようになった。

制度的には、指定管理者の指定は行政処分であり、契約とは異なるので、指定管理者とは協定を締結することとなる。このことから、通常の地方自治体における契約手続きとは異なり、選定の方法についてもプロポーザル方式や総合評価制度が採用されているところである。

(2) 地方自治法と手続条例の関係について

手続条例は地方自治法の委任命令を受けた条例であるので、手続条例に違反していなければ違法性はないこととなる。

(3) 手続条例第3条第3号及び同施行規則の指定申請書の様式第1号の添付書類のうち項目第4「申請の日の属する事業年度の前事業年度における貸借対照表、収支計算書その他団体の財務状況を明らかにする書類」が欠落していることの違法性について

当該書類は、事業者の財務状況を知るために提出を求めるためのものであり、「前事業年度」としたのは、既に事業を行っているものの現在の財務状況を知ることで、指定管理者として指定するに値するかどうかを検討するための資料である。今回行おうとしている指定管理者の指定は門戸を広く開けて行うという前提に立てば、新規に事業を興したものにとっては「前事業年度」の財務諸表が存在しないのは当然であり、指定管理者として指定するに値するものであるかどうかを検討するには、現在の財務状況を表した財務諸表により検討するのは当然である。

村長及び総務課には、申請しようとするものを、申請を行う当該年度以前に存在しているものに限るという意味を募集要項には表していない。それは、地方自治法の指定管理者制度の趣旨や総務課の監査から明白である。

指定管理者として適当であるかどうかを検討するに、「前事業年度」の財務諸表でなければならない理由はなく、当該年度の財務諸表により、財務状況は十分知ることができる。よって、「前事業年度」の財務諸表がないことで申請を拒否

することは適法でなく、指定申請書の添付書類の一つが欠落していることもって違法であるとは言えず、当該年度の財務諸表は、財務状況を知るに十分な代替え能力を有するものである。

- (4) 手続条例第3条第1号及び募集要項の項目第1の④「国税及び長野県税並びに白馬村税等を滞納しているもの」並びに同施行規則の指定申請書の様式第1号の添付書類のうち項目第5「白馬村の村税（同村税が課されていないもので村外に主たる事務所又は事業所の所在地の市町村税）について未納がないことの証明書」が欠落していることの違法性について

前記第1(3)と同様、国税及び長野県税並びに白馬村税等を滞納しているものは、申請の資格がないのであって、証明書の有無が申請の資格要件となっているのではない。租税の滞納は財務上からも、経営倫理上からも社会的に信頼される団体であるかどうかの判断に資される資料として重要な要件である、という範囲を逸脱するものではない。

- (5) 行政手続法第7条及び第8条に係る違法性について

行政手続法第7条は、申請に対しての審査と応答について規定したものであり、行政手続法が該当する個々の法律よりも優先して適用されるものではない。その法律を適用し、申請に対して補正することで申請の不備が解消されることは多々あることである。したがって、請求人が言うように、申請書に必要な書類が添付されていない申請をした者に対して申請により求められた許認可等を拒否しなければならないというものではない。

また、行政手続法第8条の不利益処分をしようとするときは申請者に対して処分の理由を文書で示さなければならないという規定である。ただし、審査の基準となるものが数量的なものなど客観的に明確であるものの場合や、申請書の記載などのように明らかな場合は、申請者に単に示せば足りるという規定である。したがって、請求人が言うように、添付書類がないのは明白で客観的な事項だから示すだけで拒否する理由として足りる、というものではない。

- (6) 手続条例第4条第3号及び募集要項の項目第1「申請の資格」第2号の「有線テレビ放送施設若しくは類似の放送施設の管理を行っている、又は放送施設の管理運営を行う技術者を備えている団体であること。」の要件が欠落していることの違法性について

「技術者を備えている団体であること。」とは、申請時に、技術者を有している団体であり、さらに通常あり得る範囲での解釈により指定管理者に指定された時には技術者を雇用する計画があるという意味である。よって、申請時に技術者を備えていないことが、すなわち指定管理者の申請において申請の資格要件が欠落しているということではない。また、雇用している、又は雇用しようとする者だけでなく、団体内の役員が技術者であってもよい。

これは、前述したとおり、広く民間に門戸を開けるという指定管理者制度の趣旨により、この行為をもってして、「申請の資格」がない、と結論付けるのは法の趣旨に反するものである。よって、違法性は認められない。

- (7) 手続条例及び同施行規則の運用上の範疇により行政手続法上の不利益処分を行わなかったことの不当性について

これまでに記述した理由により、違法性はないものと認められるので、不当であるとは認められない。

- (8) 請求人が監査委員に提出した請求書及び事実証明書について

請求人は、請求事項に対する事実証明書の添付についての解釈を誤っていて、本文の事実の根拠と呼応しない箇所がある。また、請求人は事実証明書として、請求の直接の根拠とならない内容のものを提出している。

しかし、上記の監査を行う立場として、提出された事実証明書は請求事項の根拠として類推し、さらに請求人の意図を積極的に認める立場をとった。よって、請求人に対しては特に事実証明書の補正は求めないこととした。

- (9) 結論

結論として、請求書の請求事項の項目ごとに判断をしていくこととする。以下、項目だけを記述し、項目の詳細の記述は省略する。

- ①公金の支出、返還及び差し止めの請求については、違法性がないので、これを棄却する。
- ②協定書締結（契約）履行停止及び廃業については、違法性がないので、これを棄却する。
- ③管理委託した財産の返還については、違法性がないので、これを棄却する。
- ④指定を決定した太田村長の決裁及び村議会での議決並びに審査に係った所管課及び各委員会には遵法義務違反があり、違法行為である、については、違法性がないので、これを棄却する。

ただし、議会に関する事項は住民監査請求になじまないものである。

上記、①から④の総括として、本件に係る指定管理者の指定については、違法性・不当性はなく、さらに白馬村に損害を与えているものではないとして、請求人の請求は、上記のとおり棄却するものとする。