

## 仙台市監査委員公告第 16 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による請求について、同条第 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公表します。

令和 7 年 11 月 13 日

|         |         |
|---------|---------|
| 仙台市監査委員 | 木 村 洋 二 |
| 同       | 岩 渕 健 彦 |
| 同       | 峯 岸 進 一 |
| 同       | 小野寺 利 裕 |

### 第 1 請求のあった日

令和 7 年 9 月 18 日

### 第 2 請求人

1 名

### 第 3 請求の概要

#### 1 請求の趣旨

仙台市が管理を委託する仙台市館コミュニティ・センター（以下「館コミセン」という。）において、管理委託先の館コミュニティ推進協議会が委託契約に根拠のない「利用協力金」を利用者から徴収し自らの収入としてきた行為について、市はこれを認識しながら放置し利用者及び市財政に損害を与えた。このことは法第 14 条第 1 項・第 224 条・第 225 条・第 228 条に違反する違法不当な処理である。ついては以下のとおり監査を請求する。

#### 2 請求の原因

##### (1) 事実関係

- ・仙台市と前記協議会との間で締結されている仙台市館コミセン管理委託契約には使用料徴収権限の定めが一切ない。
- ・協議会は利用者から合計 787,600 円（令和 6 年度）を「利用協力金」と称して徴収し全額を協議会の収入として処理してきた。
- ・「利用協力金」に任意性はなく施設利用の対価として体系化され予約時に義務的に徴収、年 10 万円以上（請求人所属団体）に及び社会通念上も協

力金とは言えず実質的に使用料である。

- ・協議会の徴収する利用協力金及び過去3回断行された値上げは算定根拠が曖昧で不合理かつ恣意的で受益者負担の原則を逸脱するものである。
- ・請求人が市長宛に是正を要望したところ、市は、「協議会の自主的運営であり関与しない」と回答し、実質的に放置している。

## (2) 法令違反の指摘

- ・法第14条（条例制定権の逸脱）

公の施設使用料は条例で定めるべきところ、前記協議会の自主徴収を放置することは条例制定権の逸脱に当たる。

- ・法第224条（受益者負担原則）

「利用協力金」は任意性を欠き利用対価として必須的に徴収され根拠や算定方法が不透明で公平性を欠き受益者負担原則に反する。

- ・法第225条（条例に基づく徴収義務）

市民からの料金徴収には条例での規定が必要とされているにもかかわらず条例化や協議会への権限付与はなされていない。

- ・法第148条・第149条（財産管理責任）

市は公の財産を適正に管理監督する責務を負うところ協議会による不当徴収を放置することは管理責任の怠慢にあたり「怠る事実」がある。

## (3) 損害及び不当利得の蓋然性

- ・現行、使用料に関する正当な規定は存在せず何人も使用料を徴収する権利を有していない。
- ・本来は前記協議会により収受された787,600円は市の歳入として計上されるべきものである。
- ・同時に市が協議会に支払った委託料848,152円（令和7年度）は協議会の収入を考慮せず過大に支出された可能性がある。
- ・協議会による不当利得（民法（明治29年法律第89号）第703条）の可能性があり市財政には同額の損失が生じている。

## 3 監査請求事項

- (1) 前記協議会による利用協力金徴収の実態調査及び是正措置の実施
- (2) 管理委託契約内容の見直し及び再発防止策の策定実施
- (3) 公の施設使用料を条例で定めるための法的措置の検討
- (4) 市の監督責任及び財産管理責任の履行状況の検証
- (5) 管理委託契約書への使用料徴収権限に関する規定の明確化
- (6) 地域団体への使用料減免制度適用の検討
- (7) 協議会監事の人事一新と利用者代表登用による再発防止

## 結語

コミュニティ・センターは仙台市民の福祉増進に資する公の施設で法令遵守

と公平性・透明性が何よりも求められる。本事案で明らかになった前記協議会による不適切な金銭徴収及び市の管理責任の放棄は長年の宿弊で法の複数条文に抵触する可能性が高く、市の監督責任の不履行と協議会の不適切な行為が相俟って市民の信頼を著しく損なう重大問題である。法的整合性や監督責任に対する市の認識は極めて甘く、制度的公平性や透明性など市民の権利保護も不十分である。市職員は「仙台市コンプライアンス行動規範」を再認識し市民の権利保護と福祉増進に向き合う決意を新たにしたい。

## 追補

請求人は、「住民監査請求書（追補）」（令和 7 年 9 月 25 日收受）の提出により、以下のとおり請求の原因を補足した。

館コミュニティ推進協議会による「利用協力金」が実質的に「使用料」として機能していることを明らかにする。

### 1 徴収の対象

- ・地域住民による館コミセンの利用者。
- ・利用申請時に協議会より利用協力金の支払いを求められる。

### 2 徴収の方法

- ・利用申込書に「利用協力金〇〇円」と明記されている。
- ・利用協力金の支払いが利用条件になっている（館コミセン管理運営規定第 11 条・利用協力金細則第 2 条）。
- ・拒否した場合は利用が認められない（住民の権利侵害）。
- ・利用協力金一覧表には「申込み・利用日・利用時間・利用施設・利用協力金」が併記され利用協力金と施設利用の条件が連動一体化している。

### 3 金額と用途

- ・金額：令和 6 年 787,600 円，令和 5 年 894,000 円，令和 4 年 790,000 円
- ・用途：協議会の一般会計に算入。

### 4 根拠文書の有無

- ・条例：該当なし。
- ・要綱・要領・規則・細則：存在せず。
- ・協議会内部文書：仙台市泉区館コミュニティセンター管理運営規定・利用協力金細則・利用協力金一覧表・利用申込書・利用許可証。

### 5 実質的な性質

- ・利用に対する対価として徴収されており使用料として評価するのが妥当。
- ・任意性がなく、義務的徴収の実態から協力金（寄附金）として評価することはできない。

### 6 利用協力金一覧表・利用申込書・利用許可証の法的評価

- ・表の構成上、利用協力金は利用日・時間・施設と連動一体化しており協力金が施設利用の対価として機能している。
  - ・利用協力金の金額が利用条件に応じて定額で設定されていることから、寄附的任意的性質は認められない。一覧表に記載された金額が、申込時に当然のこととして徴収される実質的な義務的徴収と評価できる。
  - ・「利用協力金」と称しているが、実態は使用料であり、条例による定めが不可欠（法第14条第2項・第225条）。名称と実態に乖離があり法的回避が疑われる。
  - ・よって、利用協力金は実質的に「使用料」として機能しており、条例の定めを欠く違法なものである可能性が高い。「利用協力金」と「使用料」は法的に全く異なる性質を持ち、その違いを曖昧にして徴収しているとすれば制度的な誤認か意図的な回避である。
- 7 仙台市「市民利用施設の使用料見直しに関する基本的な考え方」
- ・使用料は施設利用の対価であり、受益者負担の一環であり徴収根拠は法及び各施設の設置条例に基づく。「使用料」として徴収するには条例による定めが不可欠であり、協議会による独自徴収は法的根拠を欠いている。
  - ・今回の事案は、協議会が「協力金」と称して金銭を徴収しているが、実態は使用料に近い。協力金が施設利用の対価として徴収されているなら、使用料と同等の法的扱いが必要。条例も要綱も存在しないなら、制度的逸脱は明らか。
  - ・仙台市はこの文書で、「使用料体系の明確化」「受益者負担の適正化」「条例による統一的管理」を掲げている。それに反して、協議会が独自に金銭を徴収していることは、市の方針に反する制度的矛盾である。
  - ・協議会が施設を管理しているとはいえ、施設は「公の施設」であり、市が設置管理責任を負うもの。市がこの状態を黙認していた場合、監督義務違反、制度的放置の責任が問われる。
  - ・利用者が「協力金」という名の使用料を支払わなければ施設を使えない状態は、住民の権利制限そのもの。それが仮に市内全域で行われているなら、制度的住民自治の形骸化空洞化が蔓延していることになる。
  - ・仙台市には72館のコミュニティ・センター施設があり仮に他の施設でも条例も要綱もないままに利用協力金が徴収されているとすれば、それは制度的な構造不備であり、単なる個別の問題ではなく、仙台市の公共施設管理全体に関わる重大な行政課題である。

#### 使用料と利用協力金の比較

| 項目   | 使用料  | 利用協力金         |
|------|------|---------------|
| 法的根拠 | 法・条例 | 原則任意(法的根拠が不明) |

| 性質     | 施設利用の対価             | 寄附的・任意的性格          |
|--------|---------------------|--------------------|
| 徴収の義務性 | 義務<br>(支払わなければ利用不可) | 任意<br>(支払わなくても利用可) |
| 根拠文書   | 条例・規則               | 要綱・要領              |

#### 「利用協力金」という名の使用料徴収

| 項目      | 協力金徴収の実態       | 法及び条例の要件                   |
|---------|----------------|----------------------------|
| 徴収の根拠   | 協議会による独自徴収     | 条例による明示的定めが必要<br>(法第 14 条) |
| 義務性     | 支払わなければ利用不可    | 条例に基づく義務でなければ違法            |
| 金銭の性質   | 利用対価として徴収      | 使用料として条例で定めるべき             |
| 管理主体    | 協議会が管理・運用      | 公の施設は自治体が管理すべき             |
| 住民の権利制限 | 実質的に利用制限が生じている | 条例による制限でなければ違法             |

## 追補 2

請求人は、「住民監査請求書（追補 2）」（令和 7 年 10 月 7 日収受）の提出により、以下のとおり請求の原因を補足した。

### 1 館コミュニティ推進協議会による運営実態

館コミセンの運営は協議会による独自規定に基づき、利用者に対して一方的かつ恣意的な制約を課している。以下、管理運営規定及び細則に基づく運営実態を示す。

#### (1) 利用許可の制度

管理運営規定第 3 条において、「センターを利用する団体は協議会の許可を受けなければならない」と定められ、利用の可否は協議会の裁量に委ねられている。

さらに、同規定第 4 条第 4 号では、「協議会会長が利用を適当でないと判断するとき」には利用を制限できるとされており、客観的基準を欠いた恣意的な制限が制度上容認されている。

#### (2) 利用手続き及び利用者への義務

管理運営規定第 7 条第 1 項により、利用者は所定の申込書に必要事項を記入し、許可証の発行を受けなければならないとされている。また、同条第 6 項では、定期利用者に対して「6 か月につき 1 回センターの一斉清掃に協力しなければならない」と義務づけられており、施設利用の対価とは別に役務負担を求めている。

(3) 利用料及び協力金の徴収

管理運営規定第 11 条第 1 項により、「センターの利用料は運営維持のための資金として原則有料とする」とされ、施設の公共性に反して恒常的な有料化が制度化されている。

さらに、管理運営細則第 2 条では、「利用申込時に、別表に定める利用室別額の利用協力金を前納する」ことが義務づけられ、利用者に対して事前の金銭的負担が課されている。

(4) 協力金の使用・変更・会計処理

管理運営細則第 3 条により、「受領した利用協力金はセンターの運営管理及び事業一般以外に使用してはならない」とされているが、具体的な使途や会計処理の透明性は不明確である。また、同細則第 4 条では、「利用協力金の額を変更する場合、協議会の総会決議を経なければならない」とされており、金額変更が利用者の意見を反映せず、協議会内部の決定に依存している。

さらに同細則第 5 条において、「平成 9 年度の協議会総会の翌日から受領し、協議会の会計に繰り入れる」とされており、公共施設の使用料が協議会の私的会計に直接繰り入れられている点は、制度的、法的に重大な問題を含む。

(5) 利用料金の推移

協議会発行の令和 7 年 5 月「館コミセンの利用料金値上げについて」によると、平成 3 年の開設当初は無料であった館コミセンの利用料は、平成 9 年に有料化され、基本利用料金が 1 コマ 500 円に設定された。さらに平成 29 年には 600 円に、令和 7 年にはホール利用料が 800 円に値上げされている。公共施設としての有料化や値上げの根拠が不透明なままで受益者負担の観点からも恣意的かつ不適正なものである。

2 受益者負担としての評価(法第 224 条)

(1) プロセスの透明化と説明責任

受益者負担の公平性が実現されるためには、料金の算出根拠が明確に示される必要がある。利用者が納得できる透明なプロセスと説明責任が果たされて、はじめて公平な制度運営が実現できる。

(2) 面積や利用便益に基づく不均衡

利用者が受ける便益(利用面積と設備)に応じて料金設定が行われるべきである。狭い部屋が広い部屋より高い料金になれば実際に得られる便益に見合わず利用者は過剰な負担を強いられることになる。

(3) 運営コストや付加価値の説明責任

もし料金設定に差が生じる背景として、狭い部屋にしかない特別な設備や運営上のコストが理由であればその根拠や算出方法を利用者に明確に

説明する責任がある。恣意的な料金設定は許されない。

(4) 水平的公平性の欠如

同様の利用状況でサービスを利用する場合、同一の料金体系が適用されるべきである。同じニーズを持つ市民同士に異なる負担を課すことは水平的公平性の原則に反する。

仙台市には多くの「公の施設」が存在し市民は差別を受けることなく等しく利用する権利を有する（法第 244 条）。70 館を超えるコミセンの中でも原則通り使用料無料の館もあれば使用料収入が年間百万円を超える館も存在する（令和 4 年度仙台市決算等審査特別委員会会議録）。また同じ館地区内においてもコミセン以外の「公の施設」（老人憩の家・町内会集会所）などは無料で利用することができ、法的制度的適合性及び水平的公平性を欠いている。

(5) 財源内訳

平成 27 年財政局「市民利用施設の使用料見直しに関する基本的な考え方」によれば仙台市の公の施設の受益者負担率は 14% である。これに対して館コミセンの経常的経費に占める利用協力金の割合は 33% に達しており利用者に過度な負担が強いられている。

3 指定管理者制度と館コミセンの制度的適合性

(1) 平成15年の法改正により、従来の管理委託制度は廃止され、指定管理者制度が導入された。

仙台市は平成 16 年 4 月にこの制度を導入し、現在では多くの「公の施設」に適用している。旧管理委託施設には 3 年間の経過措置が設けられ、設置条例の改正を通じて指定管理者制度への移行が求められた。したがって、施設全体の管理権限を委託契約によって外部に委ねることは、現行制度上認められていない（総務省通知：総行行第 87 号，平成 15 年 7 月 17 日）。

(2) 館コミセンは昭和50年制定の条例に基づき「公の施設」として位置づけられており、指定管理者制度の対象施設に該当する。仙台市では、指定管理者選定委員会の設置と議会の議決を経て指定管理者を決定しているが、館コミセンに関してはこの選定プロセスが存在しない可能性がある。

仙台市は制度導入後、3 年間の経過措置を経て制度移行を完了したとされており、館コミセンが例外的に移行していない場合は、その理由と法的根拠を明らかにする必要がある。

(3) 管理委託契約締結の権限

法第 149 条により、契約締結権限は原則として市長に専属される。仙台市契約規則（昭和 39 年仙台市規則第 47 号。以下「契約規則」という。）第 1 条の 2 でも「契約は市長が行う」と明記されており、区長は市長の補

助機関に過ぎず、契約締結権限を当然に有するわけではない。したがって、区長が契約当事者となる場合には、市長からの正式な委任状や専決処理の根拠文書が必要である。これらの手続きが履行されていない場合には契約締結権限が区長に委任されていない可能性があり、契約自体が無権代理行為となる。民法第113条に基づき、無権代理行為は原則として無効である。

#### (4) 契約様式としての「管理委託契約書」

泉区長と協議会との管理委託契約では契約当事者が泉区長とされているが、これは市長の専属権限(法第149条)を逸脱している可能性がある。議会の追認が得られていない場合には契約の効力そのものが不明確で、法的な適正性に疑義が生じる。

また、仙台市契約課が公表している契約書式一覧には、「管理委託契約書」は存在しない。それにもかかわらず、泉区長と協議会との間で管理委託契約が締結されていることは、契約権限及び契約様式の両面において制度的に不適合である可能性がある。仙台市が締結する契約に「管理委託契約」という様式が存在しないという事実は、館コミセンにおける管理委託契約が、制度上正式な契約類型に該当していない可能性を示唆している。

また、契約課が定める標準様式に該当しない契約である場合、契約課の審査を経ていない可能性があり、契約書の法的妥当性や履行管理に関しても疑義が生じる。

#### (5) 館コミセンの制度運用

館コミセンは、地域の任意団体「推進協議会」が管理運営を担っているが、法第244条に基づく設置条例により「公の施設」として位置づけられているにもかかわらず、指定管理者制度ではなく管理委託契約に基づいて運営されている。この運用は、制度上の整合性に重大な疑義を生じさせる。

また「公の施設」であるにもかかわらず、非標準的な契約形態で運営されていることは単なる契約の不備ではなく、制度運用の根幹に関わる構造的な問題である。特に法第244条の2が求める制度的枠組みに反する可能性が高く、法的適合性が問われる。さらに①契約締結権限の不適正②契約書式の不存在③制度的整合性の欠如、という三重の問題を抱えており、制度的に著しく不適正な状態と評価せざるを得ない。

### 4 管理委託契約と指定管理者制度の比較

| 項目   | 管理委託契約         | 指定管理者制度           |
|------|----------------|-------------------|
| 根拠法令 | 法第244条の2第1項    | 法第244条の2第3項       |
| 契約形態 | 委託契約(私法上の契約)   | 協定(公法的性格が強い)      |
| 管理権限 | 自治体が保持(受託者は代行) | 指定管理者に委任(使用許可も可能) |

|         |               |                   |
|---------|---------------|-------------------|
| 使用許可権限  | 自治体のみが行使可能    | 指定管理者が直接行使可能      |
| 受託主体の範囲 | 公共団体・出資法人など限定 | 民間企業・NPO など広く開放   |
| 指定方法    | 契約による委託       | 議会の議決を経て条例で指定     |
| 利用料金の収受 | 自治体が収受        | 指定管理者が収受(自治体の承認要) |

## 5 仙台市の行政責任

協議会は、長年にわたりコミセンを言わば私物化し、利用者から不適切な使用料を徴収するなど、恣意的かつ不適正な運営を継続してきた。

仙台市は、かかる実態を認識しながらも、漫然とこれを放置し、結果として住民の正当な権利を侵害し、不当な義務を課してきたものである。これは、地方公共団体として当然に負うべき公の財産に対する管理監督責任を著しく怠ったものであり、法的責任を免れない。

市は、協議会による「自主運営」を理由として、監督責任を回避し続けてきたが、これは制度的公平性及び透明性を著しく欠く対応であり、法令遵守義務及び市民の権利保護義務に反するものである。仙台市の監督責任や法的整合性に対する認識は甘く、制度的な公平性や透明性など住民の権利保護の観点が不十分と言わざるを得ない。

このような市の対応は、法その他関係法令に照らしても看過し得ない重大な瑕疵を含むもので責任の追及を免れることはできない。この度の事案は、法の複数条文に抵触する可能性が高く、市の監督責任の不履行と協議会の不適切な行為が重なって、住民の信頼を裏切る深刻な問題である。かかる対応は、「仙台市行政職員コンプライアンス行動規範」（令和4年制定）にも違反しており、同規範に基づく市長訓示も全く反映されていないことになる。

以下に当該規範の抜粋を示す。

## 6 仙台市行政職員コンプライアンス行動規範（令和4年）

- 一 私は、市民の目線を大切に仕事をします。
- 二 私は、法令等を遵守し、公務内外にわたり、高い倫理観を持って行動します。
- 三 私は、正確性を期し、積極果敢に仕事をします。
- 四 私は、チーム力を高め、よりよい仕事をします。

### 〔事実を証する書面〕

- ・第34回（2025）仙台市泉区館コミュニティ推進協議会定時総会資料
- ・仙台市コミュニティ・センター条例
- ・領収証（館コミュニティ推進協議会発行の、「利用協力金として」との但書があるもの）
- ・館コミュニティ・センターの料金に関する令和7年5月17日付の仙台市

長あて要望文書（注：原文には「平成7年」とあったが「令和7年」であると解釈できる。）

- ・館コミュニティ・センターの利用協力金に関する回答文（令和7年5月28日付及び令和7年6月12日付、いずれも仙台市泉区まちづくり推進部まちづくり推進課長及び仙台市市民局市民活躍推進部地域政策課地域施設担当課長名）
- ・仙台市館コミュニティ・センター管理委託契約書

【住民監査請求書（追補）より】

- ・申込み・利用日・利用時間及び利用施設と利用協力金一覧表
- ・コミュニティセンター利用申込書・利用許可証
- ・仙台市泉区館コミュニティセンター管理運営規定・同管理運営細則（利用協力金細則）
- ・「館コミセンの利用料金値上げについて」と題する館コミュニティ推進協議会会長名の令和7年5月10日付案内文書
- ・仙台市令和4年度決算等審査特別委員会（第2分科会）会議録抜粋

【住民監査請求書（追補2）より】

- ・仙台市泉区館コミュニティセンター管理運営規定・同管理運営細則（利用協力金細則）
- ・申込み・利用日・利用時間及び利用施設と利用協力金一覧表
- ・コミュニティセンター利用申込書・利用許可証
- ・「館コミセンの利用料金値上げについて」と題する館コミュニティ推進協議会会長名の令和7年5月10日付案内文書
- ・「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日付総行第87号）
- ・市民利用施設の使用料見直しに関する基本的な考え方（平成27年11月財政局）
- ・仙台市令和4年度決算等審査特別委員会（第2分科会）会議録抜粋
- ・契約事務の取扱いに関する要綱（平成元年3月31日市長決裁）抜粋

（注）事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

#### 第4 法第242条第4項に基づく停止勧告の可否

請求人は、館コミセンの管理を受託している仙台市泉区館コミュニティ推進協議会が施設利用者から利用協力金を徴収していることに関し、本市が同協議会に支払う委託料の額が同協議会の収入を考慮していない過大なものとなっている可能性を指摘し、本市に損害を与えているとして是正を求めている。

この点、住民監査請求書に添付されていた館コミセンの令和6年度収支決算内訳書を見る限りにおいて、管理委託契約書で定める管理業務の範囲内にあると考えられる事務に要する経費が委託料及び利用協力金の合計額を上回っており、同協議会への委託料の額が過大であるとの事実は確認できず、本件委託料の支出が違法であると思料するに足る相当な理由はない。（請求人が追補2によって指摘した点を勘案しても同様である。）

また、本件委託料の支出により本市にとって「回復の困難な損害」が生じるとも認められず、これを避けるために緊急の必要が生じるものではない。

以上から、本件委託料の支出について、法第242条第4項に基づく暫定的停止勧告は行わないことを決定した。

## 第5 監査の実施

本件監査請求について、法第242条第5項の規定により、次のとおり監査を実施した。

### 1 請求人の証拠の提出及び陳述

本件監査請求について、法第242条第7項の規定に基づき、令和7年10月28日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人は請求の要旨の補足として「住民監査請求書（追補3）」の提出により概ね以下のような陳述を行うとともに、新たな証拠の提出を行った。

平成15年の法改正により、従来の公の施設に係る管理委託制度は廃止され、旧管理委託施設については3年間の経過措置を設けた上で、新たに指定管理者制度が導入された。市では「公の施設に係る指定管理者の指定手続に関する条例」を制定し、各施設につき指定管理者を選定したが、館コミセンは現在も改正前の法に基づく管理委託契約の下に置かれ、指定管理者制度の適用を受けておらず、現行制度上明確な法的根拠を欠いた状態にある。市はこの契約を「業務委託契約」と説明するが、これは錯誤であり、公の施設に係る自治体の管理責任を前提とした公法上の行政契約の管理委託契約のことであると理解している。

館コミセンは、昭和50年制定の条例により法第244条の「公の施設」として位置づけられ、指定管理者制度の対象施設に該当することから、指定管理者選定委員会の設置や議会の議決を経て指定管理者を決定すべきものであるが、この選定プロセスが履行されておらず、3年間の経過措置を経た後も指定管理者制度へ移行していない。

館コミュニティ推進協議会は管理運営規定及び同細則に基づき長期にわたり館コミセンを事実上私物化し、利用者から「利用協力金」の名目により不当

な利用料金を徴収するなど、恣意的かつ不適正な運営を続けてきた。

管理運営規定については、第3条で「センターを利用する団体などは協議会の許可を受けなければならない」と定めているが、公の施設に関する使用許可権限は市に専属するものであり、前記協議会が独自に制限や許可権を行使する法的根拠はない。利用の制限を定めた第4条第4号及び利用者の責務として許可証の発行を受けるべきことや一斉清掃への協力を定めた第7条も、法に反しているか、不適切あるいは論外である。第11条には、利用料は運営維持のための資金として原則有料とするとあり、「利用協力金」の任意性を否定するものであるが、協議会には利用料金を決定、徴収する法的権限は一切ない。これは、私人による公金取扱いを制限する法第243条にも抵触する可能性がある。

また、管理運営細則については、第2条で利用協力金の前納を定め、第3条で利用協力金の使途制限を定めているが、前記協議会に利用料金の請求や徴収の権限はなく、本来、これらの収入は市の調定歳入として処理されるべきものである。第4条は、利用協力金の変更について定めるが協議会に権限はなく、第5条は、利用協力金の会計について定めるが本来市の歳入として処理すべきものであり、利用協力金の返却について定める第6条は無効である。第8条は、管理運営に関し必要な事項は管理運営規定に基づいて会長が協議会の役員会に諮って決定する旨を定めるが、協議会にそのような包括的な決定権限はなく、市との管理委託契約を逸脱するものである。

結果として、市が前記協議会によるこれらの不適切な運営を黙認してきたことが、協議会による長期間にわたる違法なコミセン運営を制度的に温存したことになる。法の改正により、館コミセンの管理運営の法的根拠は市との管理委託契約のみであり、協議会に与えられた権限は公の施設としての供用に必要とされる範囲に限定される。確かに協議会による自主的な運営は尊重されて然るべきだが、治外法権の聖域が許される訳ではない。

法第244条第2項は、普通地方公共団体は正当な理由がない限り住民が公の施設を利用することを拒んではならないこと、同条第3項は、普通地方公共団体は住民が公の施設を利用することについて不当な差別的取扱いをしてはならないことを定めている。また、平成27年11月に市財政局が公表した「市民利用施設の使用料見直しに関する基本的な考え方」では、「適切な受益者負担水準を設定するとともに、統一的な見直しを行ってこなかったことで施設ごとにバラバラになっている使用料体系の整理を行い、市民の皆様にとってより分かりやすく公平な仕組みをつくる」と明言されている。これは、市として一律の基準は設けないとする本件に係る市の見解と矛盾する。館コミセンでは、面積60㎡の会議室の利用料金が、195㎡のホールの2倍に設定されるなど、著しく合理性を欠いた料金体系で運営されている。市内の他のコミュニティ・センターと比較しても利用料金の有無や金額には大きな較差があり、また、同

じく公の施設である館老人憩の家では利用協力金の徴収は行われていない。これは、法第 244 条第 2 項及び第 3 項に明白に抵触するものであり、利用料金体系の不統一は制度的な欠陥である。こうした不適正な運営は、法改正以前より長期にわたり継続されてきた可能性が高く、その範囲も市内全域に及ぶことから、単なる契約上の瑕疵にとどまらず、重大な行政課題であると考ええる。

館コミセンの利用者である請求人が、市長に対して利用料金の不当性を訴え是正措置を求めたにもかかわらず、市は、前記協議会に申し伝えるとの形式的対応に終始し、実質的な調査や是正措置を一切講じていない。さらには、利用協力金の金額は地域の実情に応じて協議会が決定しており、市として一律の基準は設けないと断言している。前記の「市民利用施設の使用料見直しに関する基本的な考え方」に矛盾するのみならず、住民福祉の増進を定めた法第 1 条の 2、住民福祉の増進義務を定めた法第 10 条第 2 項、市長の事務執行責任を定めた法第 14 条並びに公の施設の管理を定めた法第 244 条及び第 244 条の 2 に照らし、明らかな義務違反であり、行政の故意による違法かつ不当な不作為と評価されて然るべきものである。

本件は、制度設計上重大な欠陥であり、市の行政運営全体に関わる深刻な問題である。請求人の調査によって、これらの問題が長期にわたり制度的に放置されてきたことが明らかとなったが、一市民として深い憂慮を禁じ得ない。

### 〔新たな証拠〕

前記第 3 の事実を証する書面と重複するものを除き以下のとおり。

- ・仙台市公の施設に係る指定管理者の指定手続に関する条例
- ・「仙台市泉区館コミュニティセンター利用料金（1 時間単位）」（請求人作成）
- ・仙台市老人憩の家条例
- ・「館コミュニティ推進協議会財務状況」（同協議会決算報告書より請求人作成）

（注）新たな証拠の内容については、この監査結果への記載を省略した。

## 2 監査の対象部局

市民局、泉区役所

## 3 陳述を聴取した職員

市民局長、同局次長兼市民活躍推進部長、区政課長、地域政策課地域施設担当課長、同課地域施設係長

#### 4 監査対象事項

本件監査請求の趣旨等を勘案し、以下を監査対象事項とした。

- (1) 本市が、館コミュニティ推進協議会に対し、同協議会が館コミセンの利用者から徴収した利用協力金相当額の支払を求めていることが違法又は不当であるか。
- (2) 本市と同協議会との間の管理委託契約で定める委託料の額が過大であるほか、請求人が追補2によって当該管理委託契約につき指摘した点により、同協議会に対する本市からの委託料の支払が違法又は不当なものであるか。

### 第6 監査結果

本件監査結果については、合議により、次のとおり決定した。

本件監査請求については、請求に理由がないものと認め、これを棄却する。

#### 1 監査対象事項に係る主な事実経過

監査の結果、監査対象事項に係る主な事実経過は、以下のとおりであることを確認した。

ア 昭和50年3月19日

仙台市コミュニティ・センター条例（昭和50年仙台市条例第1号。以下「コミセン条例」という。）が制定され、第3条として、コミュニティ・センター（以下「コミセン」という。）の管理を公共的団体に委託できる旨の規定が設けられた。

イ 平成3年1月27日

仙台市泉区館コミュニティ推進協議会（以下「推進協議会」という。）の設立総会において、仙台市泉区館コミュニティ推進協議会会則（以下「会則」という。）が制定され、同日、推進協議会が設立された。この時に、仙台市館コミュニティ・センター管理運営規則も施行されたものとみられる。

ウ 平成3年4月25日

仙台市コミュニティ・センター条例の一部を改正する条例（平成3年仙台市条例第46号）の館コミセンの設置に係る部分が施行され、館コミセンが開館した。

エ 平成9年6月15日

推進協議会において、仙台市泉区館コミュニティセンター管理運営規定（以下「管理運営規定」という。）及び仙台市泉区館コミュニティセンター管理運営細則（以下「管理運営細則」という。）が施行された。

オ 平成16年3月19日

管理委託制度を廃止し、指定管理者制度を導入する平成15年の法改正を

受けて、コミセン条例が改正され、「管理の委託」について定める第3条が削除された（同年4月1日施行）。

カ 令和6年4月1日

本市は、推進協議会との間で、令和6年度の仙台市館コミュニティ・センター管理委託契約を締結した。

当該契約に基づき、同年5月29日に前期分の委託料を、同年10月31日に後期分の委託料をそれぞれ前金払の方法で支払い、また、令和7年3月31日に委託業務の履行が完了したとして前金払の整理を行った。

キ 令和7年4月1日

本市は、推進協議会との間で、令和7年度の仙台市館コミュニティ・センター管理委託契約を締結した。

当該契約に基づき、同年5月29日に前期分の委託料を、同年10月27日に後期分の委託料をそれぞれ前金払の方法で支払った。

## 2 理由

### (1) コミセンの位置づけ等について

請求人は、館コミセンに関して複数の不備を指摘しているが、館コミセンに限らず、コミセンは本市が設置した公の施設であるので、まず、コミセンに関する本市の方針等について確認することとする。

本市のコミセンは、コミセン条例に基づき、地域住民に自主的活動の場を提供し、市民の手による望ましい地域社会づくりの推進に資するため、昭和50年に初めて設置され、現在では市内に72館設置されている。

「コミュニティ・センター」という施設は、「仙台市史」（仙台市史編さん委員会編集、仙台市、平成25年）によれば、経済企画庁（当時）に置かれた国民生活審議会が昭和44年に「コミュニティ生活の場における人間性回復一」に関する報告書を出し、これを受けて昭和46年に自治省（当時）が「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」をまとめ、具体的な施策として全国にモデル地区を指定し、整備されるようになったものとのことである。この、国民生活審議会による報告書では、コミュニティ施設の運営管理は「住民自らの手による」ことが望ましいとされており、この考え方が本市のコミセン条例にも反映されているものと推測される。

このような理念のもと、本市では、施設の維持修繕は市が行い、日常的な管理・運営は地域が行うこととし、その運営方法は、地域ごとに町内会や各種団体の代表者等で組織されたコミュニティ推進協議会が中心となって、地域の実情や地域住民の意向を踏まえて決定することとしている。このため、市は運営方法について最低限の枠組みのみを提示し、例えば利用調整の方法や利用申込みの受付時間、鍵の管理方法などについては、コミセンが置かれ

ている地域ごとの対応に委ねられているところである。

## (2) コミセンの管理運営に係る制度について

平成 15 年の法改正において管理委託制度が廃止され、指定管理者制度が設けられたが、改正後の法第 244 条の 2 第 3 項は、普通地方公共団体が指定する団体に「公の施設の管理を行わせることができる」と定めており、指定管理者制度を導入するか否かにつき地方公共団体には裁量がある。すなわち、地方公共団体としては施設ごとに、指定管理者制度を導入するとの選択もできれば、指定管理者制度を導入せずに必要な範囲で業務委託等を行いつつ自らで管理運営するとの選択もできる状態になっている。

そうした中、本市では、改正後の法第 244 条の 2 が施行される前の平成 16 年 2 月に、市の公の施設全体につき指定管理者制度導入の適否について検討し、コミセンは、施設管理等の事実行為しかなく、指定管理者制度を導入する必要のない施設として整理されている。

この時点では、前記 1 のとおり、コミセン条例には、第 3 条として、公共的団体に管理を委託することができる旨の規定が設けられていたが、平成 15 年の法改正によって管理委託制度が廃止されたことに伴ってこの条項は削除され、また、平成 16 年 2 月の整理のとおり、指定管理者制度を導入する旨の条項は設けられなかった。

請求人は、館コミセンが現在も改正前の法第 244 条の 2 第 3 項の規定に基づく管理委託契約の下に置かれ、指定管理者制度の適用を受けておらず、現行制度上、法的根拠を欠いた状態にある旨を指摘するが、前記の経過を踏まえると、平成 16 年の条例改正の際に、管理委託制度に係る条項を削除するとの明確な行動をとった本市において、「管理委託」との名称が一致しているとは言え、何らかの誤認等によりかつての管理委託制度に基づく管理委託契約を今日も続けているものとは考えられない。また、現行の法第 244 条の 2 第 3 項の定めからは、指定管理者制度を導入していないことをもって法的根拠がないということにはならず、前記のとおり指定管理者制度を導入しないとの選択をし、必要な範囲で業務委託契約を締結することも認められている。

実体としても、本市の公の施設の指定管理者となっている団体は法人又はそのグループであるところ、少なくとも館コミセンであれば推進協議会は法人格を有するような組織ではなく、推進協議会全体として実際の管理業務に携わる人員が若干名しかいない状況にあり、また、本市のコミセン全体で見ても、例えば、申込受付窓口の開設日数や時間がその地域の実情に応じコミセンによって異なっている等、指定管理者制度を導入済みの施設とは様相が異なっていることが指摘できる。

また、市民局の説明によれば、コミセンに係る光熱水費の支払いは本市が

直接行っているほか、設備の法定点検等はそれぞれ本市から専門業者へ直接委託しているとのことであり、こうした点からも、指定管理者制度を導入済みの施設とは様相が異なっているところである。

(3) 住民監査請求制度との関係について

ところで、法第 242 条第 1 項による住民監査請求の要件との関係では、前記(2)の点について、「違法又は不当な財産の取得、管理又は処分」「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」に該当するかを検討しなければならない。住民訴訟では、「財産の管理」とは、当該財産の財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的处理を直接の目的とする行為を指すと解されており（最高裁判所平成 2 年 4 月 12 日判決）、また、指定管理者の指定については、財産的価値の維持、保全を図る財務的处理を直接の目的とする財務会計上の行為には当たらず、法第 242 条第 1 項の「財産の管理」に該当しないとされている（大阪地裁平成 18 年 9 月 14 日判決）。

本件については、指定管理者制度を導入していないことが「違法又は不当な財産の管理」「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」に当たるかどうか問題となるが、指定管理者の指定と同じく、指定管理者制度の導入も、財産的価値の維持、保全を図る財務的处理を直接の目的とする財務会計上の行為に当たらないことは明らかであり、そうすると、いずれにしても、この点については、住民監査請求の対象にはならない。

(4) 推進協議会による館コミセンの管理運営について

館コミセンでは、推進協議会が施設利用の許可を行ったり、利用協力金を徴収したりしている現状があり、条例に指定管理者制度の定めを置かないまま、指定管理者制度を導入した場合と似通った管理運営がなされている外観がある。

これらの行為は、会則第 13 条により定められた管理運営規定及び管理運営規定第 12 条第 2 項により定められた管理運営細則に基づくものであるが、推進協議会は、会則第 3 条によれば、仙台市泉区館地区の住民をもって構成されており、会則第 4 条によれば、推進協議会の運営は地区の町内会や関係団体が行うこととなっている。これらを踏まえると、外観としては前記のとおりであるが、推進協議会による利用許可も利用協力金の徴収も、仙台市泉区館地区の住民同士で合意した内容の遂行であり、法律や条例に基づき指定管理者が行う使用許可や使用料の徴収と同視できるものではない（平成 16 年 2 月の整理の際にコミセンについては事実行為しかないと言われた趣旨も、この点と大きくは離れていないのではないかと推測される。）。

実質的に見ても、推進協議会が行う利用許可は、利用者間での利用の重複等がないよう調整することがその内容であって、それに伴う利用予約の確認のために「許可証」を発行しているのであり、また、利用協力金についても、

利用者の便宜を図る目的で利用申込みを受け付けるための人員を置く等の費用として徴収しているものである。推進協議会が市の施設を用いて独自の事業との位置づけにより収入を得ているという側面については、他の委託業務と比較するときに気になるころではあるが、これらの行為が管理委託契約の趣旨に反するとまでは言えず、委託業務の受託者が地方公共団体の施設を用いて収入を得ることを禁止するような法令等の定めも確認できないほか、指定管理者の場合には市の施設を用いて独自の事業を行い収入を得ることが認められていることも勘案すると、直ちに違法又は不当であると断定するには至らないものと考えられる。

ただ、いずれにしても、前記の各行為、あるいは、請求人が指摘するところの、管理運営規定又は管理運営細則に基づく推進協議会の各行為や制度につき、本市が推進協議会に対してこれまで何らかの指導監督を行っていなかったとして、それが施設の財産的価値の維持、保全に特段影響するものではなく、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」に該当しないことから、住民監査請求の対象にはならない。

なお、請求人は、利用協力金に関して、コミセン同士あるいは他の種類の施設との比較等により利用料金体系が不統一であるとし、それが制度的な欠陥である旨も指摘するが、前記(1)で示した、地域の実情や地域住民の意向を踏まえるとの出発点等からすると、請求人の指摘するような状況が直ちに不合理であるとは言えないほか、平成 27 年 11 月にまとめられた「基本的な考え方」は法第 225 条の規定するところの普通地方公共団体の徴収する「使用料」についてのものであって、本件のように地域団体が住民の合意をもって定めた利用協力金についての考え方ではなく、またいずれにしても、請求人の指摘するような状況は個々の施設の財産的価値の維持、保全に特段影響せず、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」に該当しないことから、この点についても住民監査請求の対象にはならない。

(5) 本市が推進協議会に対し利用協力金相当額の支払いを求めていることについて

請求人は、推進協議会が徴収している利用協力金について、不当徴収を本市が放置していることは管理責任の怠慢に当たり「怠る事実」がある旨、あるいは、推進協議会の不当利得により本市に損失が発生している旨を指摘するので、以下、本市において、推進協議会に対し利用協力金相当額の支払いを求めていることが違法又は不当であるかについて検討する。

法第 225 条は、公の施設の利用につき使用料を徴収することができることを定めているところ、請求人は、協議会が徴収している利用協力金を実質的に使用料として機能していることから、本来、市の歳入として計上すべきものであり、本市が推進協議会による利用協力金の徴収を放置していることにより

市に損害を与えるものである旨を主張する。

ところで、法第 228 条第 1 項は、使用料に関する事項は「条例」で定めなければならないとしているが、本市は、コミセンに係る使用料の定めを条例に置いていない。

そうすると、推進協議会が利用協力金なる金銭を徴収しているかどうかに関わらず、そもそも本市は、コミセンの利用者から使用料を徴収できる立場になく、また、条例により対外的にもその旨を明らかにしているのであるから、利用協力金を実質的には使用料として機能しているなどといったことを根拠にして、本市に損失あるいは損害が発生していることを主張できるものではないであろう。

したがって、本市が、推進協議会に対して利用協力金相当額の支払いを求めていることが違法又は不当であるとは言えない。

(6) 管理委託契約に基づく委託料の支払いについて

請求人は、管理委託契約について複数の不備を指摘していることから、次に、この契約に基づく委託料の支払いが違法又は不当であるかを検討する。

ア 管理委託契約の法的性格について

まず、本市が、何らかの誤認等によりかつての管理委託制度に基づく管理委託契約を今日も続けているものとは考えられないことは、前記(2)で指摘したとおりであり、この点において違法な契約ではない。

イ 委託料の額について

一般に、市が事務を委託する場合、委託料の額は委託業務の内容に応じて必要な経費を積算したうえで予定価格を定め、事業者より提出された見積書の額が予定価格以下である場合に契約を締結するものである。すなわち、委託料の額というのは、受託者の他の収入の多寡に応じて変動させるものではない。

これが前提ではあるが、請求人は、推進協議会に利用協力金収入があることに着目し、委託料の額が過大なものとなっている可能性を指摘するため、以下、この点について検討する。

推進協議会の事業は、会則によれば、コミュニティ活動、館コミセンの管理運営、行政機関及び各種団体との連絡調整並びにその他目的達成に必要なことである。このうち、館コミセンの管理運営については、市民局の説明によれば、施設の開け閉めや消耗品の補充、日常的な管理、清掃、利用者間の調整といった委託業務と、利用者の便宜を図るための取組みの2種類の業務が存在している。館コミセンでは、これらの業務を行うため管理人を常駐させているが、前記(1)のとおり、そもそもコミセンの運営方法については、各地域の実情に応じて地域合意のもと決定することとしており、管理人の滞在時間についても地域ごとに様々であるほか、

委託業務の内容である鍵の管理方法や利用申込みの受付時間などについての統一的な定めがないことも踏まえると、管理人の業務を、委託業務と、前記のような地域ごとの利用者の便宜を図る取組みとに明確に区分することは困難である。利用者の便宜を図る取組みやコミュニティ活動等、委託業務以外の取組み（以下「独自事業」という。）については、地域合意のもと決定した利用協力金によって賄われているが、コミセンの管理運営にかかる経費に関しては、前記のとおり委託業務と独自事業とを明確に区分できるものではないことから、委託料の額の妥当性については、委託料と利用協力金との合計額がコミセンの管理運営にかかる経費を超えていないかどうかという観点で検討することになる。

館コミセンの令和6年度委託料精算報告書によれば、委託料及び利用協力金の合計額は1,558,647円である。これに対し、コミセンの管理運営にかかる経費であるが、まず、明確に委託業務の範囲内と考えられる経費として、トイレトーパー等の消耗品費、修繕費、清掃費、電話料で143,617円、独自事業（この一部には委託業務も含まれるが）として、館コミセンでは、管理人を平日の9時から12時まで及び13時から15時まで常駐させているほか、ホームページによる施設案内等の情報提供といった、利用者の便宜を図る取組みを実施しており、これにかかる経費として1,607,528円となっている。その他、事務費や会議費等、コミセンの運営を含む推進協議会全体の事業にかかる経費があるが、これらを含めなかったとしても委託業務と独自事業の経費の合計は1,751,145円となり、委託料及び利用協力金の合計額1,558,647円を上回っている。したがって、委託料の額が過大であるとは言えない。

#### ウ 泉区長名での契約締結について

本件管理委託契約が泉区長名で締結されていることにつき、請求人は、市長から泉区長への委任がなされておらず、無権代理行為に当たる可能性を指摘する。

この点、本市においては、契約規則第1条の2第1項第1号により、一定の要件を満たし各課所掌事項契約に該当するものについては、市長から局、区役所等の長に対し契約に関する事務を委任する旨が定められている。管理委託契約は、契約規則別表の定めるところの、支出科目が「委託料」で、かつ、「事務又は事業の委託」の場合に当たり、各課所掌事項契約に該当し、泉区役所の各課所掌事項契約については泉区長に委任されることから、泉区長名での契約締結は何ら支障がない。

#### エ 契約書の様式について

請求人は、本件管理委託契約は公法上の契約であり、本市がこれを「業務委託契約」とするのは錯誤である旨を指摘するが、前記アのとおり、か

つての管理委託制度に基づく管理委託契約を今日も続けているものとは考えられないことからすると、市民局の説明のとおり、業務委託契約に当たるものと理解できる。

そうすると、本件管理委託契約は、契約事務の取扱いに関する要綱（平成元年 3 月 31 日市長決裁。以下「要綱」という。）第 7 条第 1 項に基づく要綱別表第 3 の各様式のうち「業務委託契約書」様式の対象となることから、契約書の様式が存在せず制度的に不適合である旨の請求人の指摘は当たらない。本件管理委託契約では前記「業務委託契約書」様式が使用されていないが、要綱第 7 条第 1 項但書により、任意様式での契約締結も許されていることからすると要綱の定め反したことはない、また、既存の様式を使用するか否かが契約の効力にまで影響するものでもない。

以上のことから、本件監査請求には理由がないものと認め、これを棄却するのが相当と判断する。

## 第 7 意見

コミセンは、前記第 6 の 2（1）のとおり、国の方針に沿う形で地域住民による自主管理を行う施設として設置されたものである。

その中で、地域住民の合意によって定められた運用の方法として、推進協議会による利用協力金の徴収等が行われ、また、本市と推進協議会との間では、平成 15 年の法改正後（あるいは翌年の本市条例の改正後）も、「管理委託」という名称がつけられた契約が締結されてきた。これらの点だけを眺めると、現行制度との整合性につき、疑問を抱く市民がいることも理解できないものではない。

市当局においては、こうした点を念頭におき、施設運営の透明性向上に努めるとともに、今後は他都市の事例等も参照しつつ、コミセンの管理を行う地域団体と協議を行いながら、契約のあり様やその法的な位置づけも含め、コミセンという地域主体で運営していく施設にふさわしい管理運営のあり方について検討されたい。