

監査公表第 647 号

住民監査請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行いましたので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 22 年 12 月 28 日

京都市監査委員	富	喜久夫
同	安井	勉
同	不室	嘉和
同	出口	康雄

住民監査請求に係る請求文
京都市職員措置請求書

2010 年 11 月 2 日

京都市監査委員 様

請求人

(住所) 京都市西京区

(氏名) A

ほか 8 名及び 1 団体

- 1 京都市は 2010 年 5 月 14 日付で、オリックス不動産株式会社に対し、公園施設の設置を許可することを通知した。この公園施設とは、下京区の梅小路公園内に設置されるイルカショーを中心とした水族館のことであり、公園土地使用面積は 1 万 3450 平方メートル、許可の期間は 2010 年 6 月 1 日から 2013 年 3 月 31 日まで、土地使用料は初年度分 2876 万 3000 円である。
- 2 上記土地使用料は、京都市が定める単価（1 平方メートル当たりの 1 月の使用料）378 円のところ、214 円に減額（約 43%減額）して算出されている。これは、京都市が、水族館を建設するオリックス不動産株式会社により安価で市有地を使用させるため、特別に策定した「要綱」の規定にもとづき、減額されたものであり、上記期間の使用料の総額は 5084 万 1000 円となる。2200 万円あまり減額されたものである。竣工後の土地使用面積 8224 平方メートルで年間使用料を換算すると、3730 万 3610 円から約 1600 万円以上減額され、2111 万 8975 円となる。
- 3 京都市は、同水族館の、公共・公益性、公園機能・地域経済の寄与度を考慮して、上記「要綱」の減額基準を定めたと説明しているが、一私企業が、市有地上に建設、運営する商業施設の使用料について、行政が減額する理由はない。今日の危機的な京都市の財政状況を考慮するなら、なおのことである。
- 4 上記使用料の減額は、地方財政法 8 条、地方自治法及び市の公有財産及び物品条例の規定に反し、法的根拠のない違法なものである。よって、地方自治法第 242 条第 1 項の規定にもとづき、監査委員において、以上の事実に関

する厳正な監査を実施され、オリックス不動産株式会社に対する公園施設設置許可を取り消すとともに、これまで違法に減額した分の使用料を同社に請求するよう、市長に勧告するなど、適正な措置をとることを求める。

以上

- 注 1 請求人の氏名を記号化した。
2 請求人の住所の一部及び職業並びに事実証明書の記載を省略した。
3 請求人のうち 7 名については、平成 22 年 11 月 5 日付けで請求書が提出された。

請求人に対する監査結果の通知文

監 第 5 0 - 1 号

平成 22 年 12 月 28 日

請求人 様

京都市監査委員 富 喜久夫
同 安 井 勉
同 不 室 嘉 和
同 出 口 康 雄

住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成 22 年 11 月 2 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定による標記の請求（以下「本件請求」という。）について、監査の結果を同条第 4 項の規定により通知します。

第 1 請求の要旨

- 1 京都市（以下「市」という。）は、平成 22 年 5 月 14 日付けで、オリックス不動産株式会社（以下「本件事業者」という。）に対し、梅小路公園への公園施設（水族館及び附属売店。以下「本件施設」という。）の設置を許可した（平成 22 年 5 月 14 日付け京都市指令建水政第 17 号。以下「本件許可」という。）。本件許可による公園土地使用面積は 13,450 平方メートル、許可の期間は平成 22 年 6 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日までであり、本件許可による同公園の土地の使用に係る使用料（以下「本件使用料」という。）の初年度分は、28,783,000 円である。
- 2 本件使用料は、1 平方メートル当たりの 1 月の単価を、市が定める 378 円から 214 円に減額して算出されている。これは、市が、本件事業者により安価で土地を使用させるため、特別に策定した要綱に基づき減額したものであり、これにより、本件使用料の初年度分は 2,200 万円余りの減額となり、竣工後の土地使用面積（約 8,224 平方メートル）では、1,600 万円以上の減額となる。
- 3 市は、水族館の公共・公益性並びに公園機能及び地域経済への寄与度を

考慮して、上記要綱で減額基準を定めたと説明するが、一私企業が市有地に建設し、運営する商業施設の設置による使用料を減額する理由はない。今日の危機的な市の財政状況を考慮するなら、なおのことである。

上記の使用料の減額は、法、地方財政法第8条並びに京都市公有財産及び物品条例（以下「公有財産等条例」という。）の規定に反し、法的根拠のない違法なものである。

- 4 よって、本件許可を取り消すとともに、本件使用料のうち、これまで違法に減額した分を本件事業者に請求するよう求める。

第2 監査の実施

1 請求人の陳述及び新たな証拠の提出

本件請求については、請求人から、法第242条第6項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取は行わなかった。

また、請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

2 関係書類の提出及び説明

建設局の職員（以下「関係職員」という。）に対し、関係書類の提出及び説明を求めた。

第3 監査の結果

1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件監査において認められた事実関係及びそれに対する関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 公園施設の意義及び水族館等の位置付け

ア 都市公園法において、公園施設とは、都市公園の効用を全うするために当該公園に設けられる施設をいうものとされ、第2条第2項において、各種の公園施設が定められている。

公園施設のうち、同項第1号から第6号までに掲げる施設（園路及び広場、修景施設、休養施設、遊戯施設、運動施設及び教養施設）は、公園利用者に対して直接、公園本来のサービスを提供するためのものであるとされ、同項第7号に掲げる便益施設は、直接公園本来の効用を発揮するものではなく、公園利用者の利便に供するために設けられる施設であるとされている。

イ 水族館は、上記の公園施設のうち教養施設に該当し（都市公園法施行令第5条第5項第1号）、売店は、同じく便益施設に該当する（同条第6項）。

(2) 公園管理者以外の者の公園施設の設置等の許可（以下「公園施設設置許可」という。）

都市公園は、一般公衆の自由な利用に供することを目的として設置される公共施設であることから、公園施設の設置及び管理は、公園管理者（地方公共団体又は国）が直接行うことが原則とされ、公園管理者以外

の者による公園施設の設置又は管理は、公園管理者が設けることが不適当若しくは困難であるもの又は公園管理者以外の者が設けることが当該公園の機能の増進に資するものに限り、公園管理者の許可を受けて行うことができることとされている（都市公園法第5条）。

(3) 公園施設設置許可に伴う使用料の徴収に係る法令及び例規の規定

ア 法第225条及び第228条第1項

普通地方公共団体は、公の施設の利用につき、条例の定めるところにより、使用料を徴収することができることとされている。

イ 京都市都市公園条例（以下「都市公園条例」という。）

上記アを受け、都市公園の管理に関する事項を定める都市公園条例では、公園施設設置許可を受けた者（以下「使用者」という。）に対し、使用料の納入義務が課されており、その額は、同条例別表で定める額の範囲内において市長が定めることとされている（第10条第1項及び別表1。公園施設の設置による土地の使用については、1平方メートル1月につき385円）。

ウ 京都市都市公園条例施行規則（以下「都市公園規則」という。）

上記イを受け、都市公園規則では、具体的な使用料の額が定められているが、円山公園以外の都市公園における公園施設の設置による土地の使用に係る使用料（以下「公園施設設置に係る土地使用料」という。）は、1平方メートル1月につき385円以内においてそのつど市長が定める額とされている（第11条第1項及び別表1）。

(4) 京都市都市公園における教養施設の設置許可に係る使用料の額の設定に関する要綱（以下「本件要綱」という。）の制定

ア 本件要綱の制定

(ア) 市では、平成20年7月に本件事業者から梅小路公園における水族館の整備構想の提案がなされ、平成22年4月に本件施設に係る公園施設設置許可の申請が提出されたことを受け、公園施設設置に係る土地使用料に関し、市の以後の教養施設における適切な使用料を設定するとして、本件許可に先立つ同年5月12日に、市長の決定により本件要綱を制定した。

(イ) 本件要綱の制定に際しては、本件施設の設置許可申請に関する市の方針等と共に、京都市会のまちづくり消防委員会において、説明がなされた。平成22年5月6日開催の同委員会では、建設局から、本件要綱の案を含む資料が提出され、本件要綱の制定の趣旨について、「本市公園においては、これまで民間事業者による公園施設たる教養施設の設置許可事例がないため、京都市都市公園条例及び同施行規則に基づき1㎡1月385円以内においてそのつど使用料額を定める必要がある。このため、本市公有財産の使用料及び貸付料の考

え方を踏まえ、公園管理者に代わり設置される教養施設の公共・公益性、公園機能・地域経済への寄与度を考慮した基準を要綱で定め、それにより適正な使用料を設定する。」と説明されたうえ、本件要綱における使用料の算定基準及びその考え方（本件施設に限定された考え方ではない。）が示され、当該算定基準を本件施設に適用した場合の使用料の額の算定が示された。

イ 本件要綱における使用料の算定基準の内容

公園施設設置に係る土地使用料のうち、公園施設として教養施設を設置する場合の使用料の額は、本件要綱の規定により、次のとおり算定することとされている。

- (ア) 公園利用者に対して無償で供される教養施設に係る使用料の額は、0円とする。
- (イ) 公園利用者に対し有償で供される教養施設に係る使用料の額は、次の算式により算定した額（当該額に1円未満の端数があるときは、当該端数を切り捨てた額）とする。

算式

$$A \times B \times C \times D$$

算式の符号

A 固定資産評価単価に1,000分の35を乗じて得た額を12で除した額（当該額に1円未満の端数があるときは、当該端数を切り捨てた額）（以下「固定資産評価単価による基準額」という。）

B 教養施設設置の補正率 0.7

C 事業主体補正率

- ① 使用者が公益法人であって、当該教養施設の運営を公益事業として行う場合 0.5
- ② 使用者が営利法人である場合 1.0

D 併設施設面積補正率

① 施設面積に占める併設施設（教養施設に併設される売店及び飲食店。なお、本件要綱第2条に規定するその他便益施設で別に定めるものは、現在定められていない。）の面積割合（以下「併設施設面積割合」という。）が3.0パーセント以下の場合 0.8

② 併設施設面積割合が3.0パーセントを超える場合 1.0

- (ウ) 教養施設に併設施設が設置される場合の使用料の額は、教養施設部分については上記(イ)の額、併設施設部分については上記(イ)の算式の符号のうちAの額を基準とし、当該各部分の床面積の割合で按分して算出した額とする。

- (エ) 上記(イ)及び(ウ)による算出額が都市公園条例上の上限額（385円）

を超える場合の使用料の額は、385円とする。

- (カ) 教養施設が有料区域と無料区域に区分されるときは、有料区域については上記(イ)から(エ)までの例により計算した額、無料区域については0円を基準とし、各区域の土地の使用比率により調整して使用料を算定する。

ウ 本件要綱の適用による公園施設設置に係る土地使用料の類型

上記イ(イ)の基準の適用により、公園利用者に有償で供される教養施設を設置する場合の使用料の額には、事業主体等の条件に応じ、次の4つの類型が生じることとなる。

- ① 使用者が営利法人で、併施設設面積割合が3.0パーセントを超える場合 固定資産評価単価による基準額の70パーセント相当額
- ② 使用者が営利法人で、併施設設面積割合が3.0パーセント以下の場合 固定資産評価単価による基準額の56パーセント相当額
- ③ 使用者が公益法人で、当該教養施設の運営を公益事業として行う場合であって、併施設設面積割合が3.0パーセントを超える場合 固定資産評価単価による基準額の35パーセント相当額
- ④ 使用者が公益法人で、当該教養施設の運営を公益事業として行う場合であって、併施設設面積割合が3.0パーセント以下の場合 固定資産評価単価による基準額の28パーセント相当額

(5) 本件要綱における使用料の算定基準に関連する事実

ア 市の行政財産の使用許可に係る土地の使用料の計算方法

市においては、法第238条の4第7項の規定による行政財産の使用許可（使用期間1箇月以上のもの）に係る土地の使用料（以下「行政財産に係る土地使用料」という。）の年額は、固定資産評価単価に算定率1,000分の35及び使用面積を乗じて算定することとされており、本件要綱において用いられている固定資産評価単価による基準額は、これと同様の計算方法が採られている。

イ 他都市等における公園施設の設置による土地の使用に係る使用料

他の政令指定都市等においても、市と同様に、公園施設の設置による土地の使用について、使用料を徴収することが一般的であるが、他都市等において定める当該使用料のうち、本件要綱と同様に、①土地の評価額等を基準に一定の率を乗じる算定方法を採用している例及び②公園施設であること又はその種別に着目して使用料の額を設定している例は、次のとおりである。

(ア) さいたま市（上記①の例）

さいたま市都市公園条例において、当該使用料の額は、さいたま市行政財産の使用料に関する条例の規定を準用して算定するものとされ、同条例及びさいたま市財産規則において、建物若しくは工作

物の敷地又は材料置場等として使用させる場合の土地の使用料の月額額は、当該土地の適正な価格に 1,000 分の 3.5 を乗じて得た額とされている。

(イ) 神奈川県（上記①の例）

神奈川県都市公園条例において、当該使用料の年額は、「使用部分に係る土地の価額×3/100×75/100」の算式により算定した額とされている。

なお、神奈川県における行政財産に係る土地使用料の額は、一定のものを除き、「使用部分に係る土地の価額×3/100×使用許可日数/365」の算式により算定した額とされている（行政財産の用途又は目的を妨げない限度における使用に係る使用料に関する条例）。

(ウ) 川崎市（上記②の例）

川崎市都市公園条例及び同条例施行規則において、当該使用料の額は、駐車場又は売店若しくはレストハウス（都市公園法施行令第5条第6項により便益施設に該当）を設置する場合は1平方メートルにつき月額100円、ゴルフ場（同条第4項により運動施設に該当）を設置する場合は同じく50円、その他の場合は市長がそのつど定めることとされている。

(エ) 名古屋市（上記①の例）

名古屋市都市公園条例及び同条例施行規則において、当該使用料の年額は、同条例に掲げる上限額に基づく算定額の範囲内で、名古屋市財産条例に規定する行政財産に係る土地使用料の額の最低額（当該土地の適正な評価額に1,000分の3を乗じて得た額）に12を乗じて得た額とされており、当該使用料の月額及び日額は、当該使用料の年額に一定の率を乗じて算定することとされている。

(オ) 大阪市（上記②の例）

大阪市公園条例において、当該使用料の1平方メートル当たりの年額は、売店を設置する場合は6,000円以上、その他の施設を設置する場合は1,500円以上で、それぞれ立地条件、営業形態等を勘案して市長が定める額とされている。

(カ) 岡山市（上記②の例）

岡山市公園条例において、当該使用料の額は、売店、食堂又はこれに類する施設を設置する場合は1平方メートルにつき月額360円、その他の施設を設置する場合は同じく年額300円とされている。

(キ) 広島市（上記①の例）

広島市公園条例において、当該使用料の年額は、使用する土地の適正な評価額に100分の2を乗じて得た額とされている。

また、同条例及び同条例施行規則において、公園施設の設置の許

可を受けた者が営利を目的として許可を受けた場合にあっては上記の額の2倍に相当する額、営利を目的としないで入場料等を徴収する場合にあっては上記の額の1.5倍に相当する額とされている。

なお、広島市における行政財産に係る土地使用料の月額は、使用する土地の適正な評価額に100分の4を乗じて得た額を12で除して得た額とされている（広島市財産条例）。

(ク) 北九州市（上記②の例）

北九州市都市公園、霊園、駐車場等の設置及び管理に関する条例において、当該使用料の1平方メートル当たりの月額は、売店及び飲食店を設置する場合は200円、その他の施設を設置する場合は100円とされている。

(ケ) 福岡市（上記②の例）

福岡市公園条例において、当該使用料の1平方メートル当たりの月額は、売店及び飲食店を設置する場合は900円、その他の施設を設置する場合は500円とされている。

(6) 本件要綱に関する関係職員の説明

上記(4)及び(5)で述べたもののほか、本件要綱の制定及び本件要綱における使用料の算定基準の考え方に関する関係職員が行った説明の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 本件要綱の制定の経緯

(ア) 近年、民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用した効果的、効率的な公共的施設の整備が検討されるようになり、民間事業者側も、公共的な役割を理解して、新たな事業分野に取り組む状況が見られる。

都市公園については、昭和31年の都市公園法施行当時から、公園管理者に代わり民間事業者による公園施設の設置が、法制度上可能であった。

(イ) 平成20年7月及び平成21年2月に、梅小路公園について、民間事業者から公園施設として教養施設（水族館及び鉄道博物館）の設置の提案がなされた。

(ウ) 市では、民間事業者による公園施設の設置について、適正かつ妥当なものは許可することとしているが、上記(ア)の状況を踏まえると、今後も、上記(イ)と同様の提案がなされる可能性がある。

そのため、都市公園規則において市長がそのつど定めることとされている公園施設設置に係る土地使用料について、教養施設の設置を許可する場合の算定の基準を明確にし、適切に対応することができるよう、本件要綱を制定した。

イ 本件要綱の趣旨及び目的

本件要綱において、各種の公園施設のうち、専ら教養施設に着目して、その設置に係る土地使用料の算定の基準を定めた趣旨及び目的は、次のとおりである。

- (7) 市では、公園利用者に有償で供される公園施設については、原則として、その設置による土地の使用に係る使用料を徴収することとしている。

建設局において所管する都市公園では、これまでに、売店、飲食店等の便益施設の設置を許可し、公園施設設置に係る土地使用料を徴収している実例があるが、今回、公園利用者に有償で供される教養施設として、本件施設の事案が生じた。

- (4) 修景施設、運動施設、教養施設等は、公園利用者に公園本来のサービスを提供する公園施設であり、直接的に都市公園本来の効用を発揮するのに対し、売店、飲食店等の便益施設は、公園利用者の利便に供するためのものであり、都市公園本来の効用に対する作用は、間接的である。

公園施設設置に係る土地使用料を設定する上で、民間事業者が公園管理者に代わり、教養施設等を自らの資金で設置する場合は、公園機能の増進への寄与度が高く、便益施設を設置する場合とは異なる基準により当該使用料を設定する必要がある。

- (5) そのため、今回事案が生じた教養施設を対象に、本件要綱の制定により、公園施設設置に係る土地使用料の算定基準を明らかにした。今後、教養施設以外で公園施設設置許可の申請があった場合は、本件要綱を参考にしながら、別途対応する。

ウ 補正率の設定に係る考え方

- (ア) 全体的な考え方

a 本件要綱における使用料の算定基準は、公園管理者に代わり民間事業者の専門的なノウハウや企画力、資金力を導入して教養施設を整備し、当該都市公園の機能の増進を図るようなケースに適用されるものであり、そのような場合に応じた適切な使用料を設定するものである。

b そのため、使用料は、教養施設の事業性、公園機能及び地域経済への寄与度その他の事項を総合的に考慮し設定するという考え方を採っているが、本件要綱の制定に当たっては、諸事項を総合的に考慮してそのつど使用料を設定するという形ではなく、透明性を高める見地から、使用料の算定基準を明確に数値化することとした。

その結果、本件要綱には、公園管理者に代わり教養施設を設置することを考慮した基本的な補正である教養施設補正に、事業主

体補正及び併設施設面積補正を加えたものとする算式で規定した。

- c よって、この算式で得られる最終的な値（上記(4)ウ）が「教養施設の事業性、公園機能及び地域経済への寄与度その他の事項を総合的に考慮し設定する額」であり、算式は一体のもので、各補正係数は相互に関連するものである。

(イ) 教養施設設置の補正率の考え方

a 趣旨

事業主体補正及び併設施設面積補正を行うことを前提に、公園管理者に代わり民間事業者が都市公園本来の効用を発揮する教養施設を設置し、公園機能の増進に寄与することを踏まえ設定した基本的な補正である。

b 制度の設計

補正率の設定については、公園施設の設置による土地の使用料を、行政財産に係る土地使用料の100分の75相当額とする例（神奈川県（上記(5)イ(イ)）も参考に、基本的な補正率として「0.7」とした。

(ウ) 事業主体補正率の考え方

a 趣旨

教養施設の設置及び運営の事業のうち、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の規定による公益認定を受けた法人が行う公益事業は、法的に、公益性が高いとの評価を受けているものであることから、このような場合について補正をすることとし、営利法人が主体となるものについては補正をしないこととした。

b 制度の設計

国営公園では、営利を目的とし、又は利益を上げるものでない公園施設で一定のものについては、使用料を徴収しないとされているが（都市公園法施行令第20条第1項ただし書）、本件要綱では、有料施設については使用料を徴収することを原則としているため、補正率を「0.5」とした。

(エ) 併設施設面積補正率の考え方

a 趣旨

教養施設の設置及び運営の事業においては、来場者の便宜と事業性の補完のため、併設施設（附属売店や飲食店）を設ける例がある。併設施設の規模が過大であるなどの場合は、公園施設設置許可自体を行わないが、許可できる程度の規模の場合でも、併設施設の広狭は、教養施設の設置態様に影響することから、併設施設をコンパクトなものとし、教養施設の面積を広く確保した方が、

公園施設としては好ましいといえる。そのため、教養施設に設置される併設施設の面積を一定基準以下とするときは、教養施設の基本的な補正に、更に補正を加えることとした。

これにより、当該都市公園の本来的な機能の増進に加え、来場者が周辺の店舗や飲食店に回遊する機会を増大させ、当該都市公園の周辺地域の経済波及効果も期待することができる。

b 制度の設計

(a) 要件

施設内での併設施設の面積が抑制されるよう誘導するため、適用の要件は、施設全体の床面積に対する併設施設の床面積の割合によることとした。

基準値については、他都市の施設で、併設施設の床面積が施設全体の床面積の3パーセントから6パーセント程度である事例が見られることを参考に、「5.0パーセント以下」及び「3.0パーセント以下」を中心に検討したが、補正の趣旨を踏まえ、併設施設の面積の抑制をより促す見地から、後者を採用した。

(b) 適用対象

公園施設である教養施設の効用を発揮させる見地から併設施設の面積の抑制を促すものであるため、補正は、併設施設部分ではなく、本体の教養施設部分の使用料に適用することとした。

(c) 補正率

補正率の設定については、公園施設の種別により使用料の設定を区別している他都市の事例（川崎市、大阪市、岡山市、北九州市及び福岡市（上記(5)イ(ウ)、(オ)、(カ)、(キ)及び(ケ)）において、便益施設に係る土地使用料を1とした場合の、他の公園施設に係る土地使用料が、最小値0.07（岡山市の例）から最大値0.56（福岡市の例）程度であることを参考にした。

具体的には、事業主体補正率の適用がなく、教養施設設置の補正率（0.7）と併設施設面積補正率を適用した場合の補正率が、上記の他都市における最大値（0.56）と同程度となるように、併設施設面積補正率を「0.8」と設定した。

(7) 本件許可

ア 本件許可に至るまでの経緯

本件は、公園施設設置許可の申請に先立ち、平成20年7月14日に本件事業者から水族館の整備構想が提案されたことを受け、同年9月3日に梅小路公園の公園施設としての適正性等について、市長が京都水族館（仮称）整備構想検討委員会（以下「検討委員会」という。）に諮問し、同年12月24日に答申を受けたうえ、これを踏まえて、平成

22年4月23日に本件事業者からの当該申請を受け、同年5月14日に本件許可に至ったものである。

イ 検討委員会の答申の概要

検討委員会は、本件事業者からの「京都水族館（仮称）整備構想」に係る公園施設設置許可の妥当性について検討を行った結果、事業内容が都市公園法上の位置付け等の観点から公益性を有すること等を理由として、一定の条件を付したうえで許可を行うことが妥当であると答申した。

ウ 本件許可の概要

(ア) 許可の根拠

都市公園法第5条第1項（公園施設設置許可）

(イ) 公園施設の種類

教養施設（水族館）及び便益施設（附属売店）

(ウ) 数量

a 建物面積

(a) 建築面積 5,955.54 平方メートル

(b) 延べ床面積 10,981.58 平方メートル

（内訳） 教養施設面積 10,748.78 平方メートル

附属売店面積 232.80 平方メートル

b 土地使用面積

本件施設竣工前 13,450.00 平方メートル

本件施設竣工後 8,223.90 平方メートル

(エ) 許可の期間

平成22年6月1日から平成25年3月31日まで

(オ) 使用料

平成22年度分 28,783,000円

(カ) 許可の理由

公園管理上支障がないと認められ、かつ、①水族館という施設の性質上、運営に高度の専門性を必要とすることから、公園管理者以外の専門的なノウハウ・経験を持つ民間事業者により設置及び管理に当たろうとする事案に該当すること並びに②公園管理者が自ら公園施設を設置し、管理するよりも、民間企業が有する企画力、資金力等を活用し、公園機能の増進が図られる事案に該当することから、検討委員会の答申も踏まえて、都市公園法第5条第2項第1号及び第2号に該当すると判断できるため

(8) 本件使用料の算定及び徴収

ア 本件使用料の算定

本件使用料は、都市公園条例、都市公園規則及び本件要綱に基づき、

次のように計算されている。

(ア) 単価 214 円

教養施設部分及び併設施設部分に係る使用料の額（下記 a 及び b）を基準とし、当該各部分の床面積（上記(7)ウ(ウ) a (b)）の割合で按分して次の計算式により計算したもの

（計算式）

$$211 \text{ 円} \times 10,748.78 / 10,981.58 + 378 \text{ 円} \times 232.80 / 10,981.58 \div 214 \text{ 円}$$

a 教養施設部分の基準額 211 円（次の①から④までの数値を乗じて得た額）

① 固定資産評価単価による基準額 378 円（固定資産評価単価 129,730 円に 1,000 分の 35 を乗じて得た額を 12 で除した額）

② 教養施設設置の補正率 0.7

③ 事業主体補正率 1.0（使用者が営利法人であることによる。）

④ 併設施設面積補正率 0.8（本件施設の併設施設面積割合が 2.12 パーセントであることによる（上記(7)ウ(ウ) a (b)）。）

b 併設施設部分の基準額 378 円（上記 a ①と同額）

(イ) 面積

本件施設の設置工事の竣工予定時期（平成 24 年 1 月 31 日）を境に、次のとおりとなる。

a 平成 22 年 6 月 1 日から平成 24 年 1 月 31 日（予定）まで 13,450 平方メートル

b 平成 24 年 2 月 1 日（予定）から平成 25 年 3 月 31 日まで 8,224 平方メートル（都市公園条例別表備考 4 により、1 平方メートル未満の端数が 1 平方メートルとみなされることによる。）

(ウ) 本件使用料の額

上記の単価及び面積に基づく本件使用料の額（平成 23 年度及び平成 24 年度にあつては、本件施設が上記の予定どおりに竣工し、その際の本件許可の変更時の使用料の算定に用いられる固定資産評価単価が現在と同額である場合の試算額）は、次のとおりである。

a 平成 22 年度 28,783,000 円

（計算式） $214 \text{ 円} \times 13,450 \text{ 平方メートル} \times 10 \text{ 月}$

b 平成 23 年度 32,302,872 円（試算額）

（計算式） $214 \text{ 円} \times 13,450 \text{ 平方メートル} \times 10 \text{ 月} + 214 \text{ 円} \times 8,224 \text{ 平方メートル} \times 2 \text{ 月}$

c 平成 24 年度 21,119,232 円（試算額）

（計算式） $214 \text{ 円} \times 8,224 \text{ 平方メートル} \times 12 \text{ 月}$

(エ) 本件施設竣工後の使用料の改定手続

本件施設の設置工事のみのために必要とした土地については、本件許可に係る許可条件に基づき、本件施設の竣工時に、市に返還さ

せることとなる。その際、土地の使用面積その他竣工に伴う許可事項の変更について、本件事業者からの申請に基づき、都市公園法第5条第1項による変更許可を行い、当該変更許可において、以後の許可期間に係る本件使用料の額を改めて設定することとなる。

イ 本件使用料の徴収

(ア) 徴収方法

許可期間が3月を超える場合の使用料は、次に掲げる期間の区分により初期の分は許可の際に、次期以降の分は当該各期の初めの月の25日までに徴収することとされている（都市公園規則第11条第2項第2号）。

- 第1期 4月から6月まで
- 第2期 7月から9月まで
- 第3期 10月から12月まで
- 第4期 1月から3月まで

(イ) 収入状況

a 平成22年度分の本件使用料については、本件許可に係る土地の使用範囲を、次のとおり、既存の公園区域分（一般会計分）と本件許可に先立ち拡張された公園区域分（土地取得特別会計分）に分け、それぞれ収入手続が行われている。

(a) 既存の公園区域分

土地使用面積 6,289.40 平方メートル
 本件使用料の額 13,440,056 円

(b) 拡張された公園区域分

土地使用面積 7,169.60 平方メートル
 本件使用料の額 15,342,944 円

b 本件使用料の収入状況は、次のとおりである。

(a) 既存の公園区域分

区分	調定による納期限	収入日	調定額	収入済額
第1期	平成22年 6月1日	平成22年 6月1日	1,344,005 円	1,344,005 円
第2期	平成22年 7月23日	平成22年 7月20日	4,032,017 円	4,032,017 円
第3期	平成22年 10月25日	平成22年 10月20日	4,032,017 円	4,032,017 円
第4期	平成23年 1月25日		4,032,017 円	
合 計			13,440,056 円	9,408,039 円

(b) 拡張された公園区域分

区分	調定による納期限	収入日	調定額	収入済額
第1期	平成22年 6月1日	平成22年 6月1日	1,534,295円	1,534,295円
第2期	平成22年 7月23日	平成22年 7月20日	4,602,883円	4,602,883円
第3期	平成22年 10月25日	平成22年 10月20日	4,602,883円	4,602,883円
第4期	平成23年 1月25日		4,602,883円	
合計			15,342,944円	10,740,061円

2 判断及び結論

(1) 始めに

本件請求において、本件使用料の設定に関し請求人が違法又は不当であると主張する事由は、次のとおりである。

- ① 本件要綱が本件事業者に土地を安価で使用させるために特別に制定されたものであること。
- ② 本件要綱の適用により、本件使用料の額が固定資産評価単価による基準額よりも低く設定されたことが違法又は不当であること。

このうち、①の主張は、本件要綱の制定目的の違法性又は不当性をいうものと解され、②の主張は、本件要綱における使用料の算定基準の違法性若しくは不当性又は請求人が商業施設であると主張する本件施設に本件要綱を適用することの違法性若しくは不当性のいずれかをいうものと解される。

そこで、以下、請求人のこれらの主張について、順次判断することとする。

(2) 本件要綱の制定目的について

請求人は、市が本件施設の公共・公益性並びに公園機能及び地域経済への寄与度を考慮して本件要綱における使用料の算定基準を定めたと主張し、もって、本件要綱が、本件事業者に対して市有地を安価に使用させるために特別に制定されたものである旨を主張する。

確かに、本件要綱の制定の経緯（上記1(4)ア及び(6)ア）によれば、梅小路公園への本件施設の設置許可の申請が、本件要綱の制定の契機となったことが認められる。しかし、本件要綱の内容は、公園施設として教養施設の設置を許可した場合の使用料の算定に関する一般的な基準であって、その適用の対象が本件施設に限定されているわけではないし、本件要綱の制定の際の市会への説明（その資料は、請求人からも事実証明書として提出されている。）を見ても、本件要綱の制定に当たり考慮

されたのは「公園管理者に代わり設置される教養施設」の公共・公益性等であって、請求人が主張する「本件施設」のそれではない。

その他、本件要綱について、専ら本件事業者のために特別に低廉な使用料を設定する目的で制定されたと見るべき事情を認めることはできず、請求人の上記主張には、理由がない。

(3) 本件要綱における使用料の算定基準について

ア 請求人は、本件使用料の設定が「市が定める単価378円」からの「減額」であるとし、これが法及び公有財産等条例に違反し、法的根拠がない旨を主張するので、まず、この点について判断する。

請求人は、公園施設設置に係る土地使用料について、条例上、固定資産評価単価による基準額を徴収すべきこととされているかのように主張し、また、本件要綱に基づく使用料の算定が使用料の減免に当たるかのように主張するが、本件要綱は、上記1(3)及び(4)で認定したとおり、都市公園条例及び都市公園規則の規定により市長がそのつど定めることとされている公園施設設置に係る土地使用料の額について、公園施設として教養施設が設置される場合の算定方法を定めるものである。

都市公園条例及び都市公園規則上、公園施設設置に係る土地使用料の額について、固定資産評価単価による基準額とするよう定めた規定は存在しないし、本件要綱に基づく使用料の算定は、都市公園条例第10条第1項の規定により徴収する使用料の額を定める行為であって、同条第2項の規定による使用料の減免ではない。

また、公有財産等条例は、法第238条の4第7項の規定による行政財産の使用許可に係る使用料について規定するものであって、都市公園条例に基づき徴収される公園施設設置に係る土地使用料に対して適用される関係にはない。

以上のように、請求人の上記主張は、前提とする事実関係や使用料の徴収の法的根拠が本件の事実関係とは大きく異なるものであり、理由がない。

イ 次に、本件要綱における使用料の算定基準について判断する。

(ア) 公園施設設置に係る土地使用料の額の設定に関する市長の裁量権

都市公園は、その立地、設置目的、規模、機能等が様々であり、都市公園の効用を全うするために設置される公園施設の目的や態様もまた、様々である。

都市公園条例は、このような公園施設の公益性及び設置状況の多様性を勘案して、使用料に上限額を設けつつ、その範囲内で、市長が都市公園の立地、公園施設の種別等の諸条件を勘案して具体的な使用料の額を設定するようにしているものと解され、このような都

市公園条例の趣旨に照らせば、市長には、公園施設設置に係る土地使用料の設定について、広範な裁量権が認められていると解するのが相当である。

したがって、本件要綱における使用料の算定基準の適法性は、当該基準が上記のような都市公園条例の趣旨に照らして著しく合理性を欠くなど、市長に認められた裁量権の逸脱又は濫用に当たると見るべき事情があるかどうかによって、判断すべきこととなる。

(イ) 各補正の趣旨及び要件について

a 教養施設設置の補正について

(a) 上記1(6)イ及びウ(イ) a の関係職員の説明によれば、この補正の趣旨は、教養施設の設置によってもたらされる公園機能の増進という公益性に着目し、基本的な補正率を一律に適用することとしたものである。

確かに、公園施設は、その種別により都市公園本来の効用を発揮するものと、これに間接的に作用するものがあるとされており(上記1(1)ア)、そのような公園施設の種別による性格の違いに着目し、公益性の程度に応じて使用料を設定することが、都市公園条例の趣旨に照らして不合理であるとはいえない。

(b) この点に関し、請求人は、本件施設のように、営利法人が設置し、展示内容にイルカショーが含まれるような施設は商業施設であり、使用料を補正する理由がない旨を主張する。

しかし、都市公園法上、公園施設設置許可を受けることができる主体は、特に限定されておらず、許可を与える公園施設の規模や管理の内容等に応じ、当該施設を設置し、又は管理するのに十分な能力や財産的基礎を有する者であれば、営利法人、公益法人等にかかわらず、広く公園施設の設置主体となることができることとされている(「都市公園法運用指針」(平成16年12月国土交通省地域整備局)2(3))。設置主体の別による事業運営の営利又は非営利の区別は、この補正において着目されている教養施設の設置による公園機能の増進の公益性とは別の問題であり、設置主体が営利法人の場合であっても、設置される教養施設自体の公益性に着目して使用料に一定の補正率を適用することが、都市公園条例の趣旨に反するとは認められない。

また、請求人が指摘する展示内容については、都市公園法及び同法施行令上、公園施設である教養施設における展示の内容、方法等に関する具体的な定めがないこと、博物館法上の博物館(水族館も含まれる。)においても、教養、調査研究等のほか、レクリエーションに資するための事業を行うことが想定されて

いること（同法第2条第1項）などからすれば、教養施設をその展示内容によって詳細に区別し、それを使用料の設定に反映させることが必要であるとまでは解されず、本件要綱においてそのような区別をしなかったことが、都市公園条例の趣旨に反するとは認められない。

b 事業主体補正について

上記1(6)ウ(ウ)の関係職員の説明によれば、この補正は、教養施設の設置及び運営の事業の非営利性に着目したものと解され、非営利性の要件として、公益法人の実施する公益事業を定めたものである。

非営利の活動に係る公的な負担の軽減は一般的に行われていること及び国営公園における取扱い（都市公園法施行令第20条第1項ただし書。上記1(6)ウ(ウ) b）にかんがみれば、事業の営利又は非営利の別に応じて使用料を設定することが、都市公園条例の趣旨に照らして不合理であるとはいえないし、補正の対象を公益法人に限定するだけでなく、更に公益事業に限定することで、公益法人が収益事業を行う場合も排除されることとなっており、このような要件の設定も、補正の趣旨に照らして相当であるといえる。

c 併設施設面積補正について

(a) 上記1(6)ウ(エ)の関係職員の説明を総合すると、この補正の趣旨は、次のようなものであると解される。

すなわち、教養施設に一定の便益施設が併設されることは一般的であること及び併設された便益施設が当該教養施設の事業性を補完する手段として機能する側面を有することから、公園施設設置許可では、ある程度の規模の便益施設の併設を認める。そのうえで、併設する便益施設の規模を抑制した場合に使用料上の優遇措置を与えることによって、設置者が施設全体の事業性を確保しながら教養施設の規模を拡大することができるように誘導し、もって当該教養施設による公園機能の増進の効果を高めるとともに、当該教養施設の来場者の公園周辺地域への回遊という反射的效果を期待する。

(b) 以上のような補正の趣旨は、主として教養施設の設置による公益性を高めることを目指すものであって、都市公園条例の趣旨に照らして不合理であるとはいえない。

(c) また、この補正では、上記の趣旨を実現するために、設置される施設内における教養施設と併設施設の規模の比率である併設施設面積割合に着目し、これが他都市の施設の事例も参考に設定した基準値（3.0パーセント以下）を満たした場合に教養施

設部分の使用料を補正するものとされているが、このような要件等の設定も、上記の補正の趣旨に照らして不相当なものとはいえない。

(ウ) 補正率について

a 本件要綱で定められている各補正率の数値の設定に係る考え方及びそれに関連する事実は、関係職員の説明等を総合すると、次のように整理することができる。

(a) 教養施設設置の補正率については、他の地方公共団体の例のうち、公園施設全般についてその設置に係る土地の使用料を行政財産に係る土地使用料よりも低額に設定しているもの（神奈川県）を参考に補正率を「0.7」と設定したとされる（上記1(6)ウ(イ) b）。

また、その他の地方公共団体では、公園施設の設置に係る使用料の算定で用いる算定率を、行政財産に係る土地使用料のその2分の1としている例（広島市）がある（上記1(5)イ(キ)）。

(b) 併設施設面積補正率については、併設施設の規模を抑制し、公園施設としての公益性を高めた場合に適用される補正率（教養施設設置の補正率に併設施設面積補正率を乗じた率）が「0.56」（公園施設の種別に応じて使用料を定める他都市のうち、便益施設の設置に係る使用料に対するその他の公園施設の設置に係る使用料の比率が最も高い都市（福岡市）の数値と同程度）となるよう、補正率を「0.8」と設定したとされる（上記1(6)ウ(エ) b(c)）。

(c) 事業主体補正率については、国の例（都市公園法施行令第20条第1項ただし書）を参考にしつつ、有料施設について使用料を徴収する市の方針との均衡を考慮して、補正率を「0.5」と設定したとされる（上記1(6)ウ(ウ) b）。

また、他の地方公共団体では、公園施設の設置が営利を目的としている場合に2倍の使用料を徴収するなどとしている例（広島市）がある（上記1(5)イ(キ)）。

(d) 以上の補正率の設定の結果、各補正率を乗じた最終的な補正率は、事業主体等の条件に応じ、0.7、0.56、0.35又は0.28のいずれかとなる（上記1(4)ウ）。

b 以上のように、各補正率の数値は、いずれも、各補正における着眼点（教養施設の公益性や事業の非営利性）に応じて国や他の地方公共団体の類似の例を参考にしながら、使用料の額が他の地方公共団体の例と比較して著しく低廉なものとならないように配慮して設定されていることが認められ、その設定方法は、各補正

の趣旨に照らして相当であると認められる。また、各補正率の数値についても、特段の不合理的な点を見出すことはできない。

(エ) 本件要綱における使用料の算定基準の適法性

以上から、本件要綱における使用料の算定基準について、都市公園条例の趣旨に照らし、市長の裁量権の逸脱又は濫用は認められず、これが違法又は不当であるとする請求人の主張には、理由がない。

(4) 本件要綱の適用による本件使用料の算定及び徴収について

ア 請求人が、本件施設の設置主体及び展示内容からこれを商業施設であるとし、本件要綱に基づく補正率を適用すべきでないとして主張していることについては、上記(3)イ(イ) a (b)で判断したとおりである。

イ 上記1(7)で認定したとおり、本件施設は、都市公園法第2条第2項第6号に規定する教養施設及び同項第7号に規定する便益施設として本件許可の対象とされたことが認められ、上記1(8)で認定したところによれば、本件使用料は、本件要綱に基づいて適正に算定され、適正な手続により徴収されていると認められる。

(5) その他の請求人の主張について

上記のほか、請求人は、今日の市の財政状況にかんがみて使用料を減額すべきでない旨及び本件使用料の設定が地方財政法第8条の規定に違反している旨を主張する。

しかし、本件要綱に基づく使用料の設定が既定の使用料を減額するものでないことは、上記(3)で述べたとおりである。

また、地方財政法第8条に規定する、財産をその所有の目的に応じ最も効率的に運用することとは、本件について見れば、都市公園の用地をその定められた用途に従って効果的に活用し、都市公園条例の規定の趣旨に従って適切な使用料を設定することであると解され、既に判断したところにより、本件使用料の設定がこれに反するものとは認められない。

(6) 結論

以上のとおり、本件使用料の設定及び徴収について、これらを違法又は不当とする事由を見出すことはできない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

(監査事務局)