

杉並区職員措置請求監査結果

(温水プールの利用に関する住民監査請求)

(平成22年11月)

杉並区監査委員

目次

第1	請求の受付	
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 措置請求の要旨	2
第2	請求の受理	
1	要件審査	3
	(1) 請求人の住民資格	3
	(2) 措置請求の内容	3
	(3) 監査請求期間	3
2	受理	3
第3	監査の実施	
1	請求人の証拠の提出及び陳述	4
2	監査項目	4
3	対象部局	5
第4	対象部局の抗弁要旨	
1	杉並区体育施設等の設置目的について	7
	(1) 体育施設等の設置目的	7
	(2) 温水プールの設置目的	7
2	温水プールの管理運営等について	7
	(1) 管理運営の形態	7
	(2) 利用料金	7
3	温水プールの使用方法等について	8
	(1) 使用方法	8
	(2) 貸切使用の申請と承認	8
	(3) 抽選の申込み	8
4	使用方法等に関する制度改正等について	9
	(1) 使用方法等に関する取扱い	9
	(2) 全面(6コース)貸切の見直し	10
5	集合抽選について	11
	(1) 集合抽選の概要	11
	(2) 集合抽選参加団体数と申込み件(枠)数等	11
6	貸切使用の利用実績について	11
7	職員措置請求書に対する見解について	12
	(1) 請求人の主張の要旨	12
	(2) 一部の集合抽選参加者だけで貸切使用できる枠のほとんどを使用してい	

ることから第二次抽選に空き枠が回らないとの主張に対する見解	12
(3)平成15年から今日まで利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきたとの主張に対する見解	14

第5 監査の結果と判断

1 監査結果	16
2 判断	16
(1)論点の整理	16
(2)審査結果と理由	17
3 意見	19

資料

1 措置請求書及び事実を証明する書面	
1-1 措置請求書(平成22年9月9日提出)	21
1-2 事実証明書(平成22年9月9日提出)	24
1-3 追加の証拠(平成22年9月27日提出)	55
2 抗弁書及び資料	
2-1 教育委員会事務局抗弁書	59
2-2 教育委員会事務局抗弁書資料	69
3 条例、規則、要綱	
3-1 体育施設条例	187
3-2 学校使用料条例	194
3-3 体育施設規則	196
3-4 杉十小プール規則	202
3-5 管理運営要綱	206
3-6 予約システム要綱	210

ホームページ掲載にあたり、請求人名は仮名とし、住所・職業は省略して掲載しています。また、資料1-2及び1-3「事実証明書、追加の証拠」(24~58ページ)、資料2-2「教育委員会事務局抗弁書資料」(69~186ページ)並びに資料3「条例、規則、要綱」(187~212ページ)の掲載は省略しました。

なお、省略した資料については、区政資料室及び杉並区立各図書館でご覧いただけます。

第1 請求の受付

1 請求人

A

2 請求書の提出

平成22年9月9日

3 請求の内容

請求人が提出した「杉並区職員措置請求書 杉並区教育委員会に関する措置請求」(平成22年9月9日、杉監査第2203号。以下、「温水プールの利用に関する措置請求書」という。)は別添(資料¹)のとおりであるが、請求人の主張事実及び措置請求についての要旨は、次の(1)から(2)のとおりである。

(1) 主張事実の要旨

杉並区教育委員会は高井戸温水プール、杉並第十小学校温水プール(以下「杉十小プール」という。)における利用方法を体育施設規則第一条の二による公共施設予約システム『さざんかねっと』(以下「さざんかねっと」という。)の機械抽選によることなく、一部の常連と言われる人たちで行われる談合のような集合抽選を長い間黙認し続け、公共施設に対する一般区民の利用の公平性・公正性を損ない、集合抽選に参加している一部住民の人たちだけに不当な利益を与え、区や一般区民に損害を与えてきた。

教育委員会は『さざんかねっとガイドブック』や杉並区ホームページ中の施設案内に示されている通り、他の区体育施設と異なり、高井戸温水プール、杉十小プールにおける第一次抽選申込の利用方法だけを明確な理由を示すことなく集合抽選によるものと公認している。体育施設規則第一条の二に定めるところは、体育施設の貸し切り利用は『さざんかねっと』というコンピュータシステムである公共施設予約システムにより区民の利用に対して公平性・公正性を保証し、一部の人間だけによる恣意的な利用がなされないような抽選を前提としているものである。

集合抽選の実態は利用したい区民の誰でもが自由に抽選に参加できるのではなく、昔からの利用者が新しい人たちが入ってきて自分たちの使い勝手や自分たちの利益を損なわれないように抽選そのものを目立たないようにし新しい人たちの利用を妨げる談合のような仕組みである。そしてその仕組み作りに教育委員会も関与しているとの話も聞く。このような悪弊を教育委員会は長い間承知しながら黙認し何ら改善しようとはなかった。

平成22年5月の行政監査結果報告書では「温水プールの団体貸切利用」について、「温水プールの団体利用については原則として1団体への貸出は

2コースであるが、杉十小及び高井戸温水プールでは一部全面貸切を認めている団体もある。温水プールの利用率が高い状況であることを考慮すると、全面貸切を認めている一部の団体利用については公平性の観点からまた個人の利用者の利用機会を確保するためにも改善を図られたい」として、他施設が第一次抽選申込は2枠がルールであるにもかかわらず、それを逸脱して不当に全面つまり6枠貸し出していることを指摘している。

談合のような集合抽選という第一次抽選でほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うために第二次抽選に空き枠がほとんどまわらない。コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため第二次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高い。

登録団体利用料金貸切2時間1コース3,000円に対して一般利用料金は6,000円であり、上記の空き1枠を一般利用した場合、登録団体より3,000円収入が上がることとなる。少なくとも一般使用の多い7・8月を除く10ヶ月で10枠が機会損失していたとして平成15年から本年までの7年の70枠分×3,000円=21万円を逸失収入として算出し、その分を区に損害を与えた。

(2) 措置請求の要旨

上記逸失収入を区に損害を与えたものとし、その損害を回復するための必要な措置を求める。損害の回復については教育委員会と集合抽選の参加者のそれぞれに求める。

また請求が認められた際には、集合抽選を直ちにやめさせること、直ちに『さざんかねっと』による抽選に移行させること、本件の経緯を杉並区報で公表することを求める。

第2 請求の受理

1 要件審査

(1) 請求人の住民資格

措置請求書の受付け時点における請求人の住民資格を確認した。

(2) 措置請求の内容

措置請求の要旨は、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠ったことに伴い生じた損害の回復を求める主張であると認定した。

なお、請求人が求めている「損害の回復については集合抽選の参加者に求める」ことについては、住民監査請求は当該普通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普通地方公共団体の職員について行うものであるため、集合抽選の参加者に対して損害の回復を求めることはできない。

また、請求人が求めている「請求が認められた際には、集合抽選を直ちにやめさせること、直ちに『さざんかねっと』による抽選に移行させること、本件の経緯を杉並区報で公表することを求める」ことについては、監査によってもたらされる事後的な結果についての期待の表明であり、直接的な監査対象にはならない。

(3) 監査請求期間

本件は、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実に対しての措置請求であるため、監査請求期間については、法第242条所定の要件を充たしている。

2 受理

以上から、本件措置請求は法第242条所定の要件を具備しているものと認め、平成22年9月21日、受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、平成22年9月27日に、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

当日、請求人は請求の要旨を補足する陳述を行った。

また、新たな証拠として、「高井戸温水プールの利用についての教育委員会への質問に対する回答」(平成21年1月8日)の提出を受けた。

なお、証拠の提出及び陳述は、請求人同意の下で、同一の請求人による別件の住民監査請求である「杉並区職員措置請求書 杉並区教育委員会に関する措置請求」(平成22年9月21日、杉監査第2204号。以下、「体育施設の利用料金等に関する措置請求書」という。)に関する証拠の提出及び陳述と併せて行った。

2 監査項目

請求人は、平成15年度以降の本件プール使用料に係る損害の回復を求めている。ここで、違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実として住民監査請求の対象となる「公金」とは、「法令上、当該普通地方公共団体又はその機関の管理に属する現金、有価証券をいう(昭和23年10月12日行政実例)」、ものである。

ところで、本件プール使用料は、平成13年度以降、高井戸温水プールについては今日まで、また、杉十小プールについては平成17年度まで、利用料を管理委託受託者又は指定管理者の収入とする利用料金制度を採っている。この利用料金制度は、平成3年の地方自治法改正により、管理委託者に係る制度として同法第244条の2第4、5項に規定され、その後、平成15年の指定管理者制度の創設に伴い、指定管理者に係る制度として、同法同条第8、9項に移行し、今日に至っているものである。利用料金は、公益上必要がある場合は条例で、それ以外の場合には、条例の定めるところにより指定管理者があらかじめ区の承認を得て定めるものとされており、その決定にあたっては使用料に近い規制がかけられているが、同時にそれは、当該指定管理者の収入として収受されるものであり、利用料金制度を採った期間の利用料は公金に該当しない。したがって、この期間については、「公金の賦課、徴収を怠る事実」としての住民監査請求の対象にはならない。

一方、平成18年度以降の杉十小プールについては、利用料金制度を採用せず、公金である使用料としての賦課・徴収に戻っている。

したがって、本監査請求は、平成18年度以降の杉十小プールに係る使用料について、有効な請求と認め、監査を実施する。

監査の実施にあたっては、以下の2項目を監査項目とし、監査結果を導くこととした。

法令違反の有無について
事務手続き上の適否について

なお、利用料金は施設利用者である区民の負担という観点で見ると使用料とほぼ変わらないものであり、住民監査請求の対象にならないとする今回の判断が妥当かどうかは、議論の余地があるところである。少なくとも、指定管理者制度の基本協定、年度協定などに係わって、利用料金の設定が違法・不当である、などといった構成で住民監査請求がなされた場合には、あらためて別途の検討が必要と思われる。今回は、平成18年度以降の杉十小プールに係る使用料に関する部分が有効な請求として認められ、請求人の主張の当否の検討が行われることになったため、請求の対象を絞ったままで良しとして審査を進めたが、多様な解釈、対応の余地があり得ることを付記する。

3 対象部局

教育委員会事務局を監査の対象部局とし、抗弁書の提出を求め、説明聴取及び関係書類の調査を行った。

なお、抗弁書等の表記が多岐にわたるため、以下、下表の通り表記を統一し、簡略化する。

本監査における表記について

項目	本監査における表記
地方自治法（昭和22年法律第67号）	法
杉並区体育施設等に関する条例（昭和32年杉並区条例第3号）	体育施設条例
杉並区立学校施設使用料条例（昭和39年杉並区条例第4号）	学校使用料条例
杉並区体育施設等に関する条例施行規則（昭和38年杉並区教育委員会規則第1号）	体育施設規則
杉並区立杉並第十小学校温水プールの管理運営に関する規則（昭和61年杉並区教育委員会規則第9号）	杉十小プール規則

杉並区体育施設の管理運営に関する要綱(平成9年杉教社体発第41号)	管理運営要綱
杉並区体育施設等における公共施設予約システムの利用に関する要綱(平成22年杉教第12638号)	予約システム要綱
温水プールの運営細目について(平成9年9杉教社体発第84号)	プール運営細目
温水プールの運用細目(平成12年11杉教社体発第313号)	プール運用細目

第4 対象部局の抗弁要旨

対象部局から、平成22年10月4日に抗弁書（資料² 1）が提出され、また、平成22年10月8日に説明を聴取した。提出された抗弁書及び聴取した説明内容の要旨は、次のとおりである。

1 杉並区体育施設等の設置目的について

（1）体育施設等の設置目的

略

（2）温水プールの設置目的

水泳や水中ウォーキング等を含む水中運動は、子供から高齢者まで気軽に親しめる活動であり、障害者にとっても有効な活動である。杉並区では、一年を通じて健康増進、体力づくり等のための継続した水中運動ができる場として温水プールを区内3箇所に設置している。

2 温水プールの管理運営等について

（1）管理運営の形態

杉並区では、従前、体育施設等の管理業務を杉並区の外郭団体である財団法人杉並区スポーツ振興財団（以下「財団」という。）に委託してきたが、平成18年4月から、原則として指定管理者による管理運営に移行した。

そのため、現在、高井戸温水プールは財団が、指定管理者として施設を管理運営している。

杉十小プールは、平成17年度までは財団に管理業務を委託し、平成18年度からは学校施設であり、指定管理者制度の適用がないことから、杉並区が直接管理し、受付管理等業務を財団に委託しているほか、監視業務、清掃業務等の各業務をその他の事業者へ委託している。

（2）利用料金

法第244条の2第8項において、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として収受させることができることを規定している。この料金を「利用料金」としていることから、このことを「利用料金制度」と称している。

利用料金制度は、平成15年6月の地方自治法の一部改正に伴って指定管理者制度が導入される以前の平成3年4月の同法改正に導入された制度である。体育施設等の管理を財団に委託していた杉並区は、平成13年度から体育施設等に利用料金制度を導入している。

平成18年4月、指定管理者による管理運営へ移行後も、引き続き利用料金制度としたため、高井戸温水プールの利用に係る料金は、平成13年度以降は

全て利用料金として財団の収入になっている。杉十小プールの利用に係る料金は、平成17年度までは利用料金として財団の収入であり、平成18年度以降は使用料として杉並区の収入である。使用料は自治体の収入であることから公金であるが、利用料金は公金ではない。

3 温水プールの使用方法等について

(1) 使用方法

温水プールの使用方法は、管理運営要綱により、原則として、1時間ごとに使用する「一般使用」と2時間で割り振った時間帯をコース単位で使用する「貸切使用」を定めている。

貸切使用は、開場日のうち土曜日、日曜日及び国民の祝日に関する法律（昭和23年法律第178号）に規定する休日並びに6月から9月までの別に定める期間を除いた日について、施設の開場時間を2時間で割り振った時間帯につき2コースまでを貸切使用できる枠として使用区分を施設ごとに定め、その使用区分のうち使用を承認されたコースを占有して使用することができる。

これらの方法は、従来より、継続して利用したい団体の活動と個人の一般使用との調和を図る目的で設定しているものである。

(2) 貸切使用の申請と承認

温水プールを使用するためには、体育施設条例第4条（体育施設条例第16条の規定により第4条を準用する場合を含む。）の規定により、教育委員会（指定管理施設については指定管理者。以下、指定管理施設の使用に係る部分について同じ。）の承認を受けなければならない。

承認を受けようとする者は、体育施設規則第1条の2に規定する「抽選申込み」を行い抽選により決定した使用予定者が承認を受けようとするときは、体育施設規則第1条の3第2項の規定に基づき教育委員会に使用申請書を提出しなければならないこととし、体育施設規則別表第一に第一次抽選申込期間及び第二次抽選申込期間を定め、それぞれの抽選の結果、使用予定者となったものの使用の申請期間を定めている。

使用の申請期間は、いわゆる行政使用が、使用日の属する月の6月前の月の1日から、第一次抽選による使用予定者が、使用日の属する月の3月前の17日から27日まで、第二次抽選による使用予定者が、使用日の属する月の2月前の17日から27日まで、その後の申請（以下「空き枠申込み」という。）は使用日の1月前からとなる（体育施設規則別表第1及び第1の2）。

なお、杉十小プールの使用に係る抽選申込み及び使用の申請等については、杉十小プール規則に同様の規定がある。

(3) 抽選の申込み

抽選申込みは、体育施設規則第1条の2第2項本文の規定により抽選申込書を教育委員会に提出することになるが、同項ただし書により、あらかじめ杉並区公共施設予約システムに登録した者又は団体の抽選申込みは、別に定める手続きによるものとしている。

この規定により定める予約システム要綱では、「さざんかねっと」を利用するための登録として、社会体育団体登録と利用者登録者を定めている。社会体育団体登録の制度は、スポーツが持つ健康づくり、コミュニティづくりなどの機能を活かし、地域ぐるみ、家族ぐるみのまちづくりにつなげることで、スポーツを通した豊かな地域づくりを進めるため、区民による自主的・継続的な団体活動を支援することを目的としたものである。杉並区社会体育団体の登録に関する要綱に基づき、杉並区のスポーツ振興に寄与するものとして一定の要件を満たす団体を社会体育団体として登録し、体育施設条例の規定に基づき利用料金等を二分の一にするほか、体育施設等の貸切使用に当たって第一次抽選の申込みができる。

予約システム要綱では、抽選申込みができる件数（管理運営要綱では「使用枠数」と表記している。）として、社会体育団体登録は第一次抽選が2件（枠）、第二次抽選が10件（枠）とし、利用者登録者は第二次抽選からとなり10件（枠）と定めている。使用の申請である空き枠申込みは、登録の種別に関係なく先着順で行うことができる。

貸切使用で貸出すコース数は、1件（枠）の申込み当たり、2時間で割り振った時間帯につき2コースまでとしているため、社会体育団体登録は、第一次抽選では最大で4コース分を、第二次抽選では最大で20コース分を申し込むことができることになる。

4 使用方法等に関する制度改正等について

(1) 使用方法等に関する取扱い

現行の体育施設等の使用方法及び申込方法等に関する取扱いは、平成9年6月、管理運営要綱として制定し運用しているが、制定に当たって教育委員会は、特に温水プールの使用方法等の大幅な変更を伴うことから、同年3月、高井戸温水プール及び杉十小プール（以下「本件プール」という。）の利用団体を対象に説明会を開催した。

説明会では、「一般の利用者がいつ来ても泳げる施設」とするため、開設から10年以上にわたって全面又は半面単位での貸切使用としていたものをコース単位の貸切りに変更して、1回の貸切使用区分で貸切使用できるコース数は原則として2コースまでとし、例外として3コースまでの使用を可能とすること、申込方法は「多くの利用者に広く機会を提供することを念頭に置いた方法」として専用ハガキ（抽選参加申込書）での申込みとすること、同一団体が同じ月分に「申込める使用区分（日・時間帯）は2区分まで」とすること等を

内容とする制度改正案を示した。

説明会開催後、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができるようにする」という使用方法変更の趣旨を踏まえつつも、「毎日、いずれかの時間帯において、一般利用者が泳ぐことができるようにする」という考え方に基づき、すべての利用団体と面談し、意見・要望を聴取した上で検討を重ねた。

その結果、平成9年7月、プール運営細目を定め、団体利用は「コース単位での貸出し」とし、貸出すコース数を「原則2コースまで」とすることについては、まず、上井草温水プールで導入し、本件プールでは、全日全面の団体利用は廃止し、当分の間、「原則2コースまでのコース貸しとする時間帯」を原則としつつも、利用状況を考慮に入れ、一部「6コースまで貸し出せる時間帯」を設定し、一般利用と団体利用相互の利用促進を図っていくこと、原則2コースまでの時間帯において、使用人数が30人を超える団体から3コースまで使用したい旨の申し出がある場合は、3コースまでの使用ができること等とした。また、申込方法については、利用団体の優先申込みである第一次抽選は、従前どおり「抽選に参加するものが、指定する日時・場所に集合して、申込みの優先順位を決定する方式」(以下「集合抽選」という。)とし、ハガキによる申込みは第二次抽選から実施することとした。

その後、教育委員会では、温水プールの使用方法等について、平成12年2月、プール運営細目に替えて、管理運営要綱の当分の間の例外規定としてプール運用細目を定めた。

プール運用細目では、本件プールにおける「貸出しコース数」については、「30人を超えて使用する団体から、あらかじめ申し出があったときは、3コースまで貸し出すことができる。なお、一般利用への影響が少ない時間帯については、6コースまで貸し出すことができる」とし、「貸切使用ができる日」を「貸切使用区分表」のとおりとすることを定めている。また、第一次抽選は、集合抽選とし、さざんかねっとは第二次抽選及び空き枠申込から適用することとしている。

(2) 全面(6コース)貸切の見直し

教育委員会では、「すぽーつ・ねっと」を「さざんかねっと」に統合するため、平成14年10月から翌15年4月、本件プールの利用団体を対象に説明会を開催し、意見・要望を聴取した。この説明会では、多くの区民が自分の好きな時間に気軽に温水プールを利用できるよう、貸切使用できる枠(使用区分)は2コースまでとし、移行準備期間後、早い時期に実施することを説明した。

その結果、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができるようにする」ため、全面(6コース)貸切の使用区分を削減するとともに、「平成17年度末までに全面貸切は廃止」することを確認し、「貸切使用区分表」を改正した。

その後も、利用実態等を踏まえて利用団体と協議を重ね、高井戸温水プールでは、平成22年9月分以降の貸切使用については全面(6コース)貸切は行わないこととし、杉十小プールでは、全面(6コース)貸切は毎週平日午前中の1使用区分(枠)のみとなっており、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができる」状態の実現を進めてきた。

5 集合抽選について

(1) 集合抽選の概要

本件プールでは、プール運用細目の定めるところにより「さざんかねっと」の抽選申込みは第二次抽選からとし、第一次抽選は、従前どおりの集合抽選とするとしている。このことは、予約システム要綱別表第2の付記にも「高井戸温水プール及び杉並第十小学校温水プールは、当分の間、予約システムを通じての抽選申込みは、2次抽選からとする」ことを定めており、「さざんかねっと」のガイドブックや杉並区のホームページに本件プールの使用に係る第一次抽選は集合抽選としていることを掲載し、広く区民に周知している。

従前、集合抽選は、申込みの優先順位を決定する方法として、一般的に実施されてきた方法である。現在、本件プールでは、使用日の属する月の3月前の9日までに、日時、場所及び方法を本件プールに掲示した上で実施している。

集合抽選では、あらかじめ定められている貸切使用の使用区分に従って申し込むことになる。利用団体としては会員への継続したスポーツ活動の場を確保する必要があるため、毎回、概ね同じ利用団体が参加しているのが実態であるが、他の利用団体と希望する曜日、時間帯が重複した場合は、その場でくじなどによって申込みの優先順位を決定することとしており、現に抽選を実施している。

(2) 集合抽選参加団体数と申込み件(枠)数等

平成9年の制度改正時に、高井戸温水プールの集合抽選に参加していた利用団体は10団体、杉十小プールに参加していた利用団体は8団体であった。

その後、利用団体は増え、平成22年11月分の集合抽選参加団体は、高井戸温水プールで20団体、杉十小プールで12団体を数える。そのため、この間、高井戸温水プールでは少なくとも10団体が、杉十小プールでは3ないし4団体が新規に集合抽選に参加していることになる。

同月の集合抽選による申込み件(枠)数とコース数は、別紙のとおりであり、「さんざんかねっと」であれば第一次抽選は2件(枠)分でコース数は最大4コースまでであるところ、それを大幅に超えている。

6 貸切使用の利用実績について

本件プールでの平成17年度から平成22年8月までの社会体育団体と利用

者登録者の貸切使用の件数は次のとおりである。

	高井戸温水プール		杉十小プール	
	社会体育団体	利用者登録者	社会体育団体	利用者登録者
平成 17 年度	5 4 4 件	2 件	3 7 9 件	0 件
平成 18 年度	6 8 8 件	0 件	5 8 5 件	0 件
平成 19 年度	6 9 9 件	0 件	4 7 4 件	0 件
平成 20 年度	6 7 3 件	0 件	6 0 1 件	0 件
平成 21 年度	7 1 9 件	0 件	4 4 6 件	0 件
平成 22 年度	2 1 7 件	0 件	2 0 3 件	0 件

1 使用実績に基づく使用料収納日報のため各年度の決算数値とは一致しない。

2 平成 22 年度は平成 22 年 4 月 1 日から平成 22 年 8 月 31 日まで集計した。

7 職員措置請求書に対する見解について

(1) 請求人の主張の要旨

略

(2) 一部の集合抽選参加者だけで貸切使用できる枠のほとんどを使用していることから第二次抽選に空き枠が回らないとの主張に対する見解

本件プールに限らず、公の施設の利用を希望する者が複数いる場合は、施設管理上、希望者全員の使用を認めることはできないのであるから、誰に使用を許可するかを決定する必要がある。その方法として、同時に申請があった場合は恣意を排除した抽選によって優先的申請者を決定することは、公平な取扱いとして認められるところである。

本件プールで実施している集合抽選でも、件数は少ないが参加した利用団体が同じ使用区分(枠)を希望した場合にはくじなどによって抽選している。ほとんどの場合、既に参加団体の活動時間帯が定着していることから、その結果として競合状態が発生することはないが、集合抽選自体は、第一次抽選申込期間内の抽選申込みに対して優先的申請者たる使用予定者を決定するために実施しているものである。

請求人は、「(本件プールを)利用したい区民の誰でもが自由に抽選に参加できるのではなく、昔からの利用者が新しい人たちが入ってきて自分たちの使い勝手や自分たちの利益を損なわれないように抽選そのものを目立たないように新しい人たちの利用を妨げる」としているが、集合抽選を実施していることは、本件プールに掲示している他、「さざんかねっと」のガイドブックにも掲載している。

確かに、新規の参加団体と既に活動時間帯が定着している団体の利用希望が競合した場合などには、各団体の事情を考慮せずに抽選を行うと定期的な活動

場所を確保できなくなる可能性があるため、利用団体間の調整によって競合状態を解消し、抽選を避けようという方向になることは予想されるが、請求人が提出した資料4によれば、高井戸温水プールの集合抽選に参加した新規の団体は、請求人が述べているような談合ではなく、くじによって貸切使用していることがわかる。また、参加団体（利用団体）が増加していることからすると、社会体育団体としての継続した活動を確保するために有効であったことがうかがえ、新規の参加自体を排除しているものではない。

請求人は、「集合抽選という第一次抽選でほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うために第二次抽選に空き枠が回らない。コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため第二次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高い。」としている。確かに「さざんかねっと」による第一次抽選であれば1団体2件（枠）までの申込となり、集合抽選によって使用する件（枠）数は、それを超えている利用団体が多数であることからすれば、結果として、その分が第二次抽選に回ると考えられる。

しかし、仮に第二次抽選にその分が回ったとしても、平成17年4月から平成22年8月までに高井戸温水プールで利用者登録者が貸切使用した実績は2件であり、杉十小プールでは利用者登録者による貸切使用の実績はないことからすると、使用のための手続きが第一次抽選、第二次抽選、空き枠申込に分散するだけで、使用実態から見れば、集合抽選に参加している利用団体が貸切使用していたことに変わりはないと考えられる。

温水プールの使用方法等は、管理運営要綱第2条第1項第4号で、原則として、貸出しコース数は1回の使用単位につき2コースまでとすることを定めているが、同条第2項では教育委員会が特に必要と認めたときは、原則を定めた前項の規定にかかわらず体育施設を使用できるものとしている。

本件プールでは、増加する利用団体の継続した活動の場を確保しつつ、団体活動を停滞させることなく、一般利用（個人利用）との調和を図るため、管理運営要綱第2条第2項による例外規定としてプール運用細目を定め、当分の間の暫定的な措置として30人を超えて使用する団体への3コースの貸し出し、一般利用への影響が少ない時間帯での6コース（全面）の貸し出しを認めることとしたものである。

また、集合抽選での申込件数については、管理運営要綱の改正等を行ったうえですべきところ、集合抽選を当分の間の暫定措置としたことから特段の規定は設けなかったが、本件プールでの利用者登録者による貸切使用の実績が先に述べたとおりであること、他の体育施設でも第二次抽選に参加する団体のほとんどは第一次抽選に参加した団体であることから、第二次抽選に回る空き枠が少ないことが、他の貸切使用希望団体の不利益に結びついているとは考えられ

ない。

水泳は、個人による活動が基本となるが、継続的なスポーツ活動のためには「指導者、仲間、場所」が必要であり、そのため、安定した団体活動が、区民（個人）の健康・体力づくりに寄与することになる。団体の育成・支援によって本件プールの利用率が向上するとともに、温水プールでの一年を通しての水泳活動による健康づくりへの関心が高まり、一般利用（個人利用）者が増加する中、教育委員会では、「一般の利用者がいつ来ても泳げる施設」とするため、既に活発な活動を行っていた団体と話し合いを重ね、理解を得ながら、団体活動と一般利用（個人利用）の両者の活動がバランスよく実現できるように、その時々々の状況を見極め、調和を図ってきた。

このような中で、コンピューターによる自動抽選（機械抽選）とした場合、団体の活動時間帯がその月毎に変わってしまう可能性があり、継続した団体活動に支障を来すことにもなりかねない。このことは、杉並区のスポーツ振興の観点からは必ずしも望ましいとは言えない面もある。

そのため、暫定的に従前どおりの集合抽選とすることにより、増加する利用団体の継続的・定期的な活動の場が一定程度確保されることによって、区民（個人）の健康・体力づくりに結びつくことを期待した。しかし、本件プールでのみ管理運営要綱の例外的な運用である集合抽選を継続していることについては、公平性の観点から課題があると考えている。

（３）平成１５年から今日まで利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきたとの主張に対する見解

高井戸温水プールの利用に係る料金は、平成１３年度以降利用料金制度を導入していることから平成１３年度から今日まで公金ではなく、また、杉十小プールの利用に係る料金は、平成１７年度までは利用料金制度であったことから平成１３年度から平成１７年度までの分は公金には該当しない。

そのため監査の対象となる公金としては、杉十小プールの利用に係る平成１８年度以降の使用料ということになるが、集合抽選の結果同プールを貸切使用した社会体育団体に対しては、学校使用料条例の規定に従った使用料を適用し徴収しているのであるから、「違法又は不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」はなく、請求人の主張は失当である。

杉十小プールでは、平成１８年度以降に利用者登録者の使用実績はなく、この間、貸切使用を行う者は社会体育団体のみであった。このことから、仮に本件プールの第一次抽選を「さざんかねっと」による自動抽選（機械抽選）にしたからといって、請求人が主張する「空き１枠を一般利用した」とする根拠にはなり得ないため、杉並区には何ら損害は発生していないことになる。

「公金の賦課若しくは徴収」について、平成2年4月12日最高裁判所第一小法廷判決では「法二四二条の二に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法二四二条一項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである」と判示し、平成2年11月16日徳島地方裁判所判決では「法二四二条一項所定の怠る事実に係る公金の賦課若しくは徴収とは、その性質上、普通地方公共団体の財政の維持及び充実に目的とする財務会計上の行為に限定され、右以外の行為については、これが結果的に普通地方公共団体の財政に影響を及ぼすものであるとしても、同項所定の怠る事実に係るものとはいえないものと解される」と判示している。

このことからすれば、集合抽選が「結果的に普通地方公共団体の財政に影響を及ぼすもの」であると仮に解した場合でも、集合抽選は、使用予定者（優先的申請者）を決定しているだけであって、「財政の維持及び充実に目的とする財務会計上の行為」には当たらないと言うべきである。

第5 監査の結果と判断

1 監査結果

本件措置請求については、平成22年11月5日、監査委員の合議により、次のように決定した。

決定：請求人の主張は理由がないものと認め、棄却する。

2 判断

(1) 論点の整理

請求人の主張は、コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため第二次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高いにもかかわらず、談合のような集合抽選という第一次抽選で行うために、ほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うことになって第二次抽選に空き枠がまわらず、結果として、登録団体以外の利用が期待できる第二次抽選にまわった場合に生じるであろう登録団体利用に伴う割引分相当の利用料金について、所定の損害が発生している、とするものである。

このうち、登録した社会体育団体と、利用者登録者については、公共施設予約システムによる抽選による申し込みが、体育施設一般の利用についての原則的な方法であること、また、公共施設予約システム上は、1団体2枠までというルールが適用されること、さらに、登録した社会体育団体については、使用料が2分の1に減額・免除されていること、については、対象部局の抗弁書においても争いが無い。また、杉十小プールでは、公共施設予約システムによる利用の申し込みは第二次抽選からとされ、第一次抽選相当の申し込みが集合抽選になっていることについても、その評価は別として、争いが無い。

問題は、請求人が、全面貸切などを含めた不当な集合抽選の結果、第二次抽選にまわる空き枠がほとんどなく、利用者登録者が利用した場合の使用料と登録団体利用による割引使用料金との差額分の損害が生じている、とするのに対して

対象部局の抗弁は、要旨として、集合抽選の方法は改善すべき課題ではあるが、団体育成などの目的もあり、これまでの永年の経緯を踏まえて行われているものであって、公平な施設の申し込み方法として認められるものであり、正当な方法による集合抽選の結果、これもまた体育施設条例で認められた登録団体利用料金として一般利用料金を2分の1に減額した使用料を徴収したものであって、なんら問題はなく、また、実際にも、空き枠として第二次抽選にまわった場合に一般利用料金により利用された実績はほとんどなく、団体登録利用料金による利用が一般的であることからみて、差額が生じる余地はほとんどない、など

としている。

(2) 審査結果と理由

詳細は省略するが、本件監査請求に関連して指摘されている事項に関する規定には、様々な矛盾や錯綜、不備が存在する。例えば、対象部局である教育委員会事務局が、関係者と協議して定めた取扱い基準を、内部決裁により細則として整理して運用するのは良いとしても、それより上位の法体系に位置すると思われる規則や要綱の修正を行わず、規定があいまいなままに終始していること、また例えば抗弁書で述べられていることと言えば、利用者団体に対する説明会で「平成17年度末までに全面貸切を廃止する」ことを確認した、と述べながら、具体的な理由を挙げることなく「その後も、利用実態等を踏まえて利用団体と協議を重ね」などとして、今日まで全面貸切が継続していることなどである。

対象部局の抗弁から推測するに、これらはいずれも、利用者団体などとの協議を踏まえて、理念と現実との調和を図り、段階的に改善を進めようとした努力のあとがうかがわれるものであろうとは思われるものの、それにしても、その場しのぎの処理を続けてきたという印象は否めない。

このため、論点を一つひとつ解明していこうとすると、実に多様な枝葉の整理が必要となり、かえって全体像が分かりにくくなってしまう。したがって、請求者の主張と対象部局の抗弁を大局的に俯瞰して判断をし、必要な範囲で、その他細部にわたる問題点を検討していくことにする。

さて、こうした観点から見ると、大きな問題は、集合抽選方式が認められるか、ということと、集合抽選なるがゆえに空き枠が少なくなり登録団体割引制度が適用されない個人利用を阻害しているか、ということと、その結果として損害が生じているか、ということ、の3点である。

そこで、まず集合抽選方式の是非であるが、この方式を採る根拠として対象部局が抗弁書で挙げた規定は、プール運用細目と予約システム要綱である。確かに、予約システム要綱は、杉十小プールの第一次申込みを公共施設予約システムから除外することとしているが、その制定は平成22年であり、根拠としてあげるには不適切であることは論をまたない。プール運用細目は、平成12年に定められているが、管理運営要綱に基づくプールの運用細目を定めた内部決裁文書であり、管理運営要綱第5条第1項の規定と明らかに矛盾する申込み方法の規定の効力には疑問を抱かざるを得ない。したがって、対象部局の抗弁の限りにおいては、集合抽選方式を採ることを積極的に是認する根拠を見出すことはできない。

ところで、杉十小プールは学校施設として設置されている。このため、一般的な体育施設と異なって、使用料等に関する条例上の根拠は、学校使用料条例になっている。また、管理事項については、体育施設条例第16条の規定により、体

育施設条例の一部の規定が準用されるものとされている。そして、具体的な管理運営に関する規定としては、学校使用料条例の施行について必要な事項を定めたものとして、杉十小プール規則が制定されている。したがって、杉十小プールの申込み手続きについては、この杉十小プール規則に則って判断されなければならない。なお、プール運用細目の上位規定である管理運営要綱は、他のいくつかの規則などとともに、この杉十小プール規則に基づいて制定された下位の規定として位置づけられているものにすぎない。

さて、杉十小プール規則は、第4条に(抽選申込み)の規定を設け、第1項で、貸切り使用について抽選申込みができること、第2項本文で、この抽選申込みは、定められた期間内に行われなければならないこと、第2項ただし書きで、公共施設予約システムに登録した者又は団体の抽選申込みは、別に定める手続きによること、第3項で、使用希望が重複した場合は抽選により使用予定者を決定すること、を定めている。

ここで注意すべきは、第2項ただし書きでいう「抽選申込み」も含めて、この第4条の規定が、貸切り使用をしようとする者、についての規定だということである。そして、第2項ただし書きの「別に定める手続き」は、特段制定されていない。

ここから、二つの解釈が可能である。一つは、明示はされていないまでも、プール運用細目を事実上の「別に定める手続き」と見做すことである。現状を肯定的に解釈する上では最も有効であり、輻輳する手続き規定等を整理する効果もある。しかし、杉十小プール規則とプール運用細目の間に管理運営要綱が入ること、対象部局自身がこうした体系的な理解に立っていないことなど、いくつかの難点もあり、採用することは出来ない。

いま一つは、「別に定める手続き」が定められていない以上、その限りにおいてただし書きの規定の効力が生じない、とすることである。「別に定める手続き」が定められていないのは、貸切り使用に関するこの条文の定めだけではなく、他の一般利用、さらには体育施設の申込み手続き一般についても同様であり、この条文の解釈に限定して判断して良いか、という疑問は残るものの、解釈論としては十分に妥当性がある。

さて、この解釈に立つと、ただし書き部分を除く第4条の規定は、定められた期間に抽選申込みを行い、重複した場合は抽選をする、というものとして、明解である。そして、「定められた期間」としては、第一次抽選については「使用日の属する月の3月前の月の6日の午前9時から16日の午後9時まで」となっている。

ところで、実際に行われている集合抽選の方式は、プール運用細目によれば「3月前の10日午前9時に施設に集合して、申込みの優先順位を決定する」というものである。事実上はそこで利用予定者が決定されているにしても、たてまえば「申込みの優先順位を決定する」ものである。また、実質的に利用予定者の決定

がなされているに等しいにしても、その方式は抽選であって、杉十小プール規則の規定と一致している。

異なる点は、杉十小プール規則が申し込み期間を一定の範囲で広く取っているのに対して、現行の集合抽選方式は申し込み団体等が決められた日時に一同に会する、という点にある。しかしこれは、機械的な抽選によるよりは可能な限り利用者や利用者団体間の調整を図り、全体として施設の効果的な利用を図ろうとする意図から出たものと推察されるところであり、対象部局が抗弁書で述べている経緯なども考慮すれば、杉十小プール規則に基づく具体的な運用形態の一つとして、特に問題とするにはあたらない。もちろん、杉十小プール規則に定める申込み手続きどおりに、定められた期間内に別途申し込みをすることが認められない、といった状況があるとすれば、それ自体一つの問題となる可能性があるが、本件措置請求においては、そうした主張や証明はない。したがって、現在の集合抽選方式は、杉十小プール規則第4条の規定に基づいて行われていると見做すことが妥当であり、不当というべきものではない。

さて、以上のとおり、集合抽選方式を採る現在の申し込みシステムは、少なくとも不当とは言えない。その結果として空き枠が少なくなるとしても、個人利用を不当に阻害しているとは言えない。そして、そうである以上、集合抽選方式の不当性を前提として区に損害が生じている、とした請求人の主張に理由がないことは明らかである。請求人は、管理運営要綱で認められている貸切使用の枠などを超えて全面貸切していることなども問題として指摘しているが、これらの主張は、問題の背景にある状況の説明であって、直接的に、区に損害が発生しているという主張に結びついているものではない。したがって、請求人の主張において、集合抽選方式を採る背景として貸切使用枠の問題などがあり、違法・不当な状況が生まれているとしても、集合抽選方式が不当とは言えない以上、審査結果に影響はない。

3 意見

審査結果は以上であるが、以下、審査の過程を通じて認めたことを簡単に指摘する。教育委員会事務局が進んで検討を行い、改善されることを期待したい。

指摘すべき事項は、関連する規定に、様々な矛盾や錯綜、不備が存在するということである。「第5の2の(2)審査結果と理由」の冒頭でも触れたところであるが、規則・要綱等の規定と明らかに矛盾する取扱い基準が、当分の間、として定められながら、きちんとした検討がなされないままに10年以上にわたって継続し、既成事実となっていることなど、その最たるものである。当初は、より良い解決を目指す中での中間的な到達点として実施した事項であったとしても、その後なんの検討も行わないまま月日が経過し、もともとの問題状況すらあいま

いになってきていると思われるものもあり、総じて行政の怠慢であると指摘せざるを得ない。輻輳した規定を整備しないことで、区民にとって理解しにくく、結果として利用機会を失わせる可能性もあるのであり、全般的な規定の整備に、いつときも早く着手されることを望みたい。

なお、あえて付言すれば規定の整備を求める、ということは、単純に、すべての取扱いを上位の規定に則して改善することを求めているのではない。実際の取扱いの中には、様々な経過の中で、関係者の英知の産物として実施されているものもあるはずであり、こうしたものは充分尊重して、それが活かせるような規定の整備も必要である。折から、区体育施設として4つ目の温水プールが現実味を帯びてきた時期でもあり、こうした状況も活かして、施設が最も効果的に活用される管理・運営方法が検討されることを期待したい。

平成22年9月9日杉監査第2203号收受

杉並区職員措置請求書

杉並区教育委員会に関する措置請求

1 請求の要旨

杉並区教育委員会は高井戸温水プール、杉十小プールにおける利用方法を杉並区体育施設等に関する条例施行規則第一条の二（資料1）でその趣旨を述べているところの公平性・公正性の保証された公共施設予約システム『さざんかねっと』の機械抽選によることなく、一部の常連と言われる人たちで行われる談合のような集合抽選を長い間黙認し続け、公共施設に対する一般区民の利用の公平性・公正性を損ない、集合抽選に参加している一部住民の人たちだけに不当な利益を与え、区や一般区民に損害を与えてきました。

教育委員会は『さざんかねっとガイドブック』（資料2）や杉並区ホームページ中の施設案内（資料3）に示されている通り、他の区体育施設と異なり、高井戸温水プール、杉十小プールにおける一次抽選申込の利用方法だけを明確な理由を示すことなく集合抽選によるものと公認しています。杉並区体育施設等に関する条例施行規則第一条の二に定めるところは、体育施設の貸し切り利用は『さざんかねっと』というコンピュータシステムである公共施設予約システムにより区民の利用に対して公平性・公正性を保証し、一部の人間だけによる恣意的な利用がなされないような抽選を前提としているものです。しかし3年前の平成19年11月6日第5回西荻地域区民センターでの「区政を話し合う会」（資料4）で区民の本件に関する質問に対して教育委員会次長が集合抽選をやめて『さざんかねっと』に移行すべきであると認め、また教育委員会社会教育スポーツ課長も同じ趣旨の回答をしています（資料5）。つまり高井戸温水プール・杉十小プールにおける集合抽選はたいへん問題であり、正すべき状況であると長い間認め続けているのです。区政を話し合う会では前区長の山田氏もまた屁屈屈を言いながらも是正すべきことを認めています。しかし長い時間が経過した現時点でもまったく改善されていず、改善のために何をしてきたのか、いつ改善されるのかまったく不明です。

集合抽選の実態は利用したい区民の誰でもが自由に抽選に参加できるのではなく、昔からの利用者が新しい人たちが入ってきて自分たちの使い勝手や自分たちの利益を損なわれないように抽選そのものを目立たないようにし新しい人たちの利用を妨げる談合のような仕組みなのです。そしてその仕組み作りに教育委員会も関与しているとの話も聞きます。このような悪弊を教育委員会は長い間承知しながら黙認し何ら改善しようとする事はなかったのです。行政監査（資料6）では「温水プールの団体貸切利用」について、「温水プールの団体利用については原則として1団体への貸出は2コースであるが、杉十小及び高井戸温水プールでは一部全面貸切を認めている団体もある。温水プールの利用率が高い状況

であることを考慮すると、全面貸切を認めている一部の団体利用については公平性の観点からまた個人の利用者の利用機会を確保するためにも改善を図られたい」と他施設が一次抽選申込は2枠がルールであるにもかかわらず、それを逸脱して不当に全面つまり6枠貸し出していることを指摘しています。しかしそれは集合抽選そのものについて触れているわけではないので行政監査でも気づいていないのか監査委員も黙認しようとしているのかは不明です。温水プールの利用者負担はわずか10パーセント前後（資料7）であり、さらに集合抽選に参加している人たちは一般の半額であるにもかかわらずこうした悪質な行為がまかり通っているのです。

どうしてこうした仕組みが長い間続いてきたのかは今回の請求審査の中で明らかになるものと信じていますが、私の聞いた話では集合抽選に参加している団体と教育委員会が一次抽選枠について相談し決めているという、まさしく官製談合のような情報もあります。「区政を話し合う会」（資料4）の教育委員会次長の話でもこうした集合抽選は施設の開設時からだという。しかしその後『すぼ一つねっと』というコンピュータシステムが入り、さらにその後『さざんかねっと』システムに移行した際も集合抽選をやめさせようとはしなかったのです。先の社会教育スポーツ課長が回答文書中で、粘り強く交渉すると言っているところから推察されるように現在集合抽選で不当な利益を得ている人たちに対して教育委員会が改善を妨げるような言質を何らかの理由で与えてきたのではないかという疑いが生じます。今回の監査結果が早期に是正が望めますなどというような従来の教育委員会が繰り返してきた玉虫色のものではなく、今日の状況を生ぜしめた経緯そのものから明らかにして、その責任の所在、損害の回復、職務怠慢への罰則を明確にし、公共施設が私物化されることを許してきた構造をしっかりと監査していただきたいと思います。

教育委員会は少なくとも『すぼ一つねっと』使用時である平成15年より今日まで高井戸温水プール、杉十小プールにおける利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきた。談合のような集合抽選という一次抽選でほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うために2次抽選に空き枠がほとんどまわらない。コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため2次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高い。（しかし行政監査報告のとおり、高井戸温水プールでは一部全面貸切を認めている団体もある。）登録団体利用料金貸切2時間1コース3000円に対して一般利用料金は6000円であるが、上記の空き1枠を一般利用した場合、登録団体より3000円収入が上がることとなる（資料2）。少なくとも一般使用の多い7・8月を除く10ヶ月で10枠が機会損失していたとして平成15年から本年までの7年の70枠分×3000円＝21万円を逸失収入として算出し、その分を区に損害を与えたものとしてその損害を回復していただくべく必要な措置を求めます。損害の回復については教育委員会と集合抽選の参加者のそれぞれに求めるものとします。

また請求が認められた際には、集合抽選を直ちにやめさせること、直ちに『さざんかねっと』による抽選に移行させること、本件の経緯を杉並区報で公表することを求めます。

最後に添付した資料8にあるように私は本件について議会での審議を求めた陳情を再三繰り返して来ましたが一度として採り上げられることなく今日を迎えていることは杉並区の行政が機能不全に陥っているのではないかと大変危惧していることをつけくわえて本請求が正当に審査されることを切に願います。

2 請求者

A

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

平成22年9月9日

杉並区監査委員（あて）

（注） 請求人が提出した事実証明書について、個人情報については、「 」で表示した。

平成22年10月4日

抗 弁 書

杉並区監査委員 あて

杉並区教育委員会
教育長 井出隆安

1 杉並区体育施設等の設置目的について

(1) 体育施設等の設置目的

杉並区では、体育、レクリエーションその他社会教育の振興を図り、住民の心身の健全な発達に寄与することを目的に、杉並区体育施設等に関する条例（昭和32年杉並区条例第3号。以下「条例」という。）に基づき、野球場、庭球場、運動場及びプールを設置している。

学校施設である杉並第十小学校の温水プールは、他の体育施設と同様の目的のため、学校教育上支障のない範囲で区民のスポーツ活動に供している（以下、特に断りのない限り、杉並第十小学校温水プールを含めて「体育施設等」と表記する。）。

(2) 温水プールの設置目的

水泳や水中ウォーキング等を含む水中運動は、子供から高齢者まで気軽に親しめる活動であり、障害者にとっても有効な活動である。そのため、杉並区では、一年を通じて健康増進、体力づくり等のための継続した水中運動ができる場として温水プールを区内3箇所（ただし、杉並第十小学校温水プールは学校教育活動での利用が優先される。）に設置している。

2 温水プールの管理運営等について

(1) 管理運営の形態

杉並区では、従前、体育施設等の管理業務を杉並区の外郭団体である財団法人杉並区スポーツ振興財団（以下「財団」という。）に委託してきたが、平成18年4月から、原則として指定管理者による管理運営に移行した。

そのため、現在、高井戸温水プールは財団が、上井草温水プールは株式会社東京アスレティッククラブ・東京フットボールクラブ株式会社・三菱電機ビルテクノサービス株式会社共同事業体が、指定管理者としてそれぞれ施設を管理運営している。

杉並第十小学校温水プールは、平成17年度までは財団に管理業務を委託し、平成18年度からは学校施設であり、指定管理者制度の適用がないことから杉並区が直接管理し、受付管理等業務を財団に委託しているほか、監視業務、清掃業務等の各業務をその他の事業者へ委託している。（資料1～資料3）

(2) 利用料金

地方自治法(昭和22年法律第67号)第225条では、普通地方公共団体は、行政財産の使用又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規定している。

一方で、同法第244条の2第8項において、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として收受させることができることを規定している。この料金を「利用料金」としていることから、このことを「利用料金制度」と称している。

利用料金制度は、平成15年6月の地方自治法の一部改正(平成15年法律第81号)に伴って指定管理者制度が導入される以前の平成3年4月の同法改正(平成3年法律第24号)によって導入された制度である。体育施設等の管理を財団に委託していた杉並区は、平成13年度から体育施設等に利用料金制度を導入している。(資料4・資料5)

平成18年4月、指定管理者による管理運営へ移行後も、引き続き利用料金制度としたため、高井戸温水プールの利用に係る料金は、平成13年度以降は全て利用料金として財団の収入になっている。杉並第十小学校温水プールの利用に係る料金は、平成17年度までは利用料金として財団の収入であり、平成18年度以降は使用料として杉並区の収入である。

なお、使用料は自治体の収入であることから公金であるが、利用料金は公金ではない。

3 温水プールの使用方法等について

(1) 使用方法

温水プールの使用方法は、杉並区体育施設の管理運営に関する要綱(以下「管理運営要綱」という。)により、原則として、1時間ごとに使用する「一般使用」と2時間で割り振った時間帯をコース単位で使用する「貸切使用」とすることを定めている。

一般使用は、あらかじめ一般使用のために設定されたコースを1時間ごとに利用できるよう、利用料金等(使用料を含む。以下同じ。)を設定している。利用者は、利用当日、直接施設へ来場して利用料金等を支払い、一般使用のためのコースを遊泳することができる。

貸切使用は、開場日のうち土曜日、日曜日及び国民の祝日に関する法律(昭和23年法律第178号)に規定する休日並びに6月から9月までの別に定める期間を除いた日について、施設の開場時間を2時間で割り振った時間帯につき2コースまでを貸切使用できる枠として使用区分を施設ごとに定め、その使用区分のうち使用を承認されたコースを占有して使用することができる。

これらの方法は、従来より、継続して利用したい団体の活動と個人の一般使用との調和を図る目的で設定しているものである。

(2) 貸切使用の申請と承認

温水プールを使用するためには、条例第4条(条例第16条の規定により第

4条を準用する場合を含む。)の規定により、教育委員会(指定管理施設については指定管理者。以下、指定管理施設の使用に係る部分について同じ。)の承認を受けなければならない。

承認を受けようとする者は、杉並区体育施設等に関する条例施行規則(昭和38年杉並区教育委員会規則第1号。以下「規則」という。)第1条の3第1項の規定に基づき、教育委員会に使用申請書を提出しなければならないが、同項の規定にかかわらず、規則第1条の2に規定する「抽選申込み」を行い抽選により決定した使用予定者が承認を受けようとするときは、規則第1条の3第2項の規定に基づき教育委員会に使用申請書を提出しなければならないこととし、規則別表第一に第一次抽選申込期間及び第二次抽選申込期間を定め、それぞれの抽選の結果、使用予定者となったものの使用の申請期間を定めている。

使用の申請期間は、いわゆる行政使用が使用日の属する月の6月前の月の1日から、第一次抽選による使用予定者が使用日の属する月の3月前の17日から27日まで、第二次抽選による使用予定者が使用日の属する月の2月前の17日から27日まで、その後の申請(以下「空き枠申込み」という。)は使用日の1月前からとなる(規則別表第1及び第1の2)。

温水プールについては、貸切り使用日の8日前までに使用の申請手続きがなされない場合、その貸切り使用の入らなかったコースは一般使用のためのコースに変更している(規則別表第1の2の付記)。

なお、杉並第十小学校温水プールの使用に係る抽選申込み及び使用の申請等については、杉並区立杉並第十小学校温水プールの管理運営に関する規則(昭和61年杉並区教育委員会規則第9号)に同様の規定がある。

(3) 抽選の申込み

抽選申込みは、規則第1条の2第2項本文の規定により抽選申込書を教育委員会に提出することになるが、同項ただし書により、あらかじめ杉並区公共施設予約システムに登録した者又は団体の抽選申込みは、別に定める手続きによるものとしている。

この規定により定める杉並区体育施設等における公共施設予約システムの利用に関する要綱(以下「予約システム要綱」という。)では、公共施設予約システム(以下「さざんかねっと」という。)を利用するための登録として、社会体育団体登録と利用者登録者を定めている。社会体育団体登録の制度は、スポーツが持つ健康づくり、コミュニティづくりなどの機能を活かし、地域ぐるみ、家族ぐるみのまちづくりにつなげることで、スポーツを通じた豊かな地域づくりを進めるため、区民による自主的・継続的な団体活動を支援することを目的したものである。杉並区社会体育団体の登録に関する要綱に基づき、杉並区のスポーツ振興に寄与するものとして一定の要件を満たす団体を社会体育団体として登録し、条例の規定に基づき利用料金等を二分の一にするほか、体育施設等の貸切り使用に当たって第一次抽選の申込みができる。

「さざんかねっと」は、集会施設とスポーツ施設の申込みがインターネット、各施設に設置されるタッチパネル式パソコン、携帯電話インターネット、電話

(自動音声応答式)からできる施設予約システムである。利用者の利便性の向上と施設管理の効率化を図るため、平成15年9月から集会施設を対象に稼働し、平成17年3月からは、それまでの電話による音声応答によって体育施設等の抽選申込み等を行うシステムであった「すぽ一つ・ねっと」を統合した。

予約システム要綱では、抽選申込みができる件数(管理運営要綱では「使用枠数」と表記している。)として、社会体育団体登録は第一次抽選が2件(枠)、第二次抽選が10件(枠)とし、利用者登録者は第二次抽選からとなり10件(枠)と定めている。使用の申請である空き枠申込みは、登録の種別に関係なく先着順で行うことができる。

貸切使用で貸出すコース数は、1件(枠)の申込み当たり、2時間で割り振った時間帯につき2コースまでとしているため、社会体育団体登録は、第一次抽選では最大で4コース分を、第二次抽選では最大で20コース分を申し込むことができることになる。

4 使用方法等に関する制度改正等について

(1) 使用方法等に関する取扱い

現行の体育施設等の使用方法及び申込方法等に関する取扱いは、平成9年6月、管理運営要綱として制定し運用しているが、制定に当たって教育委員会は、それまでの体育施設、特に温水プールの使用方法等の大幅な変更を伴うことから、同年3月、高井戸温水プール及び杉並第十小学校温水プール(以下「本件プール」という。)の利用団体を対象に説明会を開催した。

説明会では、「一般の利用者がいつ来ても泳げる施設」とするため、開設から10年以上にわたって全面又は半面単位での貸切使用としていたものをコース単位の貸切りに変更して、1回の貸切使用区分で貸切使用できるコース数は原則として2コースまでとし、例外として3コースまでの使用を可能とすること、申込方法は「多くの利用者に広く機会を提供することを念頭に置いた方法」として専用ハガキ(抽選参加申込書)での申込みとすること、同一団体が同じ月分に「申込める使用区分(日・時間帯)は2区分まで」とすること等を内容とする制度改正案を示した。

説明会開催後、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができるようにする」という使用方法変更の趣旨を踏まえつつも、「毎日、いずれかの時間帯において、一般利用者が泳ぐことができるようにする」という考え方に基づき、すべての利用団体と面談し、意見・要望を聴取した上で検討を重ねた。

その結果、平成9年7月、温水プールの運営細目について(以下「運営細目」という。)定め、団体利用は「コース単位での貸出し」とし、貸出すコース数を「原則2コースまで」とすることについては、まず、上井草温水プールで導入し、本件プールでは、全日全面の団体利用は廃止し、当分の間、「原則2コースまでのコース貸しとする時間帯」を原則としつつも、利用状況を考慮に入れ、一部「6コースまで貸し出せる時間帯」を設定し、一般利用と団体利用相互の利用促進を図っていくこと、原則2コースまでの時間帯において、使用人数が30人を超える団体から3コースまで使用したい旨の申し出がある場合

は、3コースまでの使用ができること等とした。また、申込方法については、利用団体の優先申込みである第一次抽選は、従前どおり「抽選に参加するものが、指定する日時・場所に集合して、申込みの優先順位を決定する方式」とし、ハガキによる申込みは第二次抽選から実施することとした。(資料6)

その後、教育委員会では、温水プールの使用方法等について、平成12年2月、運営細目に替えて、管理運営要綱の当分の間の例外規定として温水プールの運用細目(以下「運用細目」という。)を定めた。(資料7-1)

運用細目では、本件プールにおける「貸出しコース数」については、「30人を超えて使用する団体から、あらかじめ申し出があったときは、3コースまで貸し出すことができる。なお、一般利用への影響が少ない時間帯については、6コースまで貸し出すことができる」こととし、「貸切使用ができる日」を「貸切使用区分表」のとおりとすることを定めている。また、第一次抽選は、「施設に集合して、申込みの優先順位を決定する」(以下「集合抽選」という。)こととし、さざんかねっとは第二次抽選及び空き枠申込から適用することとしている。

(2) 全面(6コース)貸切の見直し

教育委員会では、「すぽ一つ・ねっと」を「さざんかねっと」に統合するため、平成14年10月から翌15年4月、本件プールの利用団体を対象に説明会を開催し、意見・要望を聴取した。この説明会では、多くの区民が自分の好きな時間に気軽に温水プールを利用できるよう、貸切使用できる枠(使用区分)は2コースまでとし、移行準備期間後、早い時期に実施することを説明した。

その結果、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができるようにする」ため、全面(6コース)貸切の使用区分を削減するとともに、「平成17年度末までに全面貸切は廃止」することを確認し、「貸切使用区分表」を改正した。(資料7-2、7-3、7-4)

その後も、利用実態等を踏まえて利用団体と協議を重ね、高井戸温水プールでは、平成22年9月分以降の貸切使用については全面(6コース)貸切は行わないこととし、杉並第十小学校温水プールでは、全面(6コース)貸切は毎週平日午前中の1使用区分(枠)のみとなっており、「一般利用者が、可能な限りいつでも泳ぐことができる」状態の実現を進めてきた。(資料8)

5 集合抽選について

(1) 集合抽選の概要

本件プールでは、運用細目の定めるところにより「さざんかねっと」の抽選申込みは第二次抽選からとし、第一次抽選は、従前どおりの集合抽選とすることとしている。このことは、予約システム要綱別表第2の付記にも「高井戸温水プール及び杉並第十小学校温水プールは、当分の間、予約システムを通じての抽選申込みは、2次抽選からとする」ことを定めており、「さざんかねっと」のガイドブックや杉並区のホームページに本件プールの使用に係る第一次抽選は集合抽選としていることを掲載し、広く区民に周知している。

従前、集合抽選は、申込みの優先順位を決定する方法として、一般的に実施されてきた方法である。現在、本件プールでは、使用日の属する月の3月前の9日までに、日時、場所及び方法を本件プールに掲示した上で実施している。

集合抽選では、あらかじめ定められている貸切使用の使用区分に従って申し込むことになる。利用団体としては会員への継続したスポーツ活動の場を確保する必要があるため、毎回、概ね同じ利用団体が参加しているのが実態であるが、他の利用団体と希望する曜日、時間帯が重複した場合は、その場でくじなどによって申込みの優先順位を決定することとしており、現に抽選を実施している。

(2) 集合抽選参加団体数と申込み件(枠)数等

平成9年の制度改正時に、高井戸温水プールの集合抽選に参加していた利用団体は10団体、杉並第十小学校温水プールに参加していた利用団体は8団体であった。

その後、利用団体は増え、平成22年11月分の集合抽選参加団体は、高井戸温水プールで20団体、杉並第十小学校温水プールで12団体を数える。そのため、この間、高井戸温水プールでは少なくとも10団体が、杉並第十小学校では3ないし4団体が新規に集合抽選に参加していることになる。

同月の集合抽選による申込み件(枠)数とコース数は、別紙のとおりであり、「さんざんかねっと」であれば第一次抽選は2件(枠)分でコース数は最大4コースまでであるところ、それを大幅に超えている。(資料9)

6 貸切使用の利用実績について

本件プールでの平成17年度から平成22年8月までの社会体育団体と利用者登録者の貸切使用の件数は次のとおりである。(資料10)

	高井戸温水プール		杉並第十小学校温水プール	
	社会体育団体	利用者登録者	社会体育団体	利用者登録者
平成17年度	544件	2件	379件	0件
平成18年度	688件	0件	585件	0件
平成19年度	699件	0件	474件	0件
平成20年度	673件	0件	601件	0件
平成21年度	719件	0件	446件	0件
平成22年度	217件	0件	203件	0件

1 使用実績に基づく使用料収納日報のため各年度の決算数値とは一致しない。

2 平成22年度は平成22年4月1日から平成22年8月31日まで集計した。

7 職員措置請求書に対する見解について

(1) 請求人の主張の要旨

請求人は、一部の集合抽選参加者だけで貸切使用できる枠のほとんどを使用していることから2次抽選に空き枠が回らないため、平成15年から今日まで利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきたとし、その損害の回復

を教育委員会と集合抽選の参加者に求めているものと思料する。

その理由として、「集合抽選の実態は、利用したい区民の誰でもが自由に抽選に参加できるのではなく、昔からの利用者が新しい人たちが入ってきて自分たちの使い勝手や自分たちの利益を損なわれないように抽選そのものを目立たないように新しい人たちの利用を妨げる談合のような仕組み」であり、「集合抽選という一次抽選でほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うために2次抽選に空き枠が回らない。コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため2次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高い。(しかし行政監査報告のとおり、高井戸温水プールでは一部全面貸切を認めている団体もある。)」とし、本件プールにおける「利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきた」ため、「空き1枠を一般利用した場合、登録団体より3000円収入が上がることとなる(略)。少なくとも一般使用の多い7・8月を除く10ヶ月で10枠が機会損失していたとして平成15年から本年までの7年の70枠分×3000円=21万円を逸失収入として算出し、その分を区に損害を与えた」と述べている。

また、「請求が認められた際には、集合抽選を直ちにやめさせること、直ちに『さざんかねっと』による抽選に移行させること、本件の経緯を杉並区報で公表すること」を求めている。

(2)一部の集合抽選参加者だけで貸切使用できる枠のほとんどを使用していることから2次抽選に空き枠が回らないとの主張に対する見解

本件プールに限らず、公の施設の利用を希望する者が複数いる場合は、施設管理上、希望者全員の使用を認めることはできないのであるから、誰に使用を許可するかを決定する必要がある。その方法として、同時に申請があった場合は恣意を排除した抽選によって優先的申請者を決定することは、公平な取扱いとして認められるところであると考えられる(公園の占用許可申請に関する事案ではあるが、平成15年2月10日東京地方裁判所判決において「占用許可申請が競合した場合には、その審査をするに当たっては、早期に占用許可を申請した者を優先的に取り扱うことが公平であり、また、受付初日に申請が競合した場合は、原則として、優先的申請者を抽せんにより決めることが公平」と判示している。)

本件プールで実施している集合抽選でも、件数は少ないが参加した利用団体が同じ使用区分(枠)を希望した場合にはくじなどによって抽選している。ほとんどの場合、既に参加団体の活動時間帯が定着していることから、その結果として競合状態が発生することはないが、集合抽選自体は、第一次抽選申込期間内の抽選申込みに対して優先的申請者たる使用予定者を決定するために実施しているものである。

請求人は、「(本件プールを)利用したい区民の誰でもが自由に抽選に参加できるのではなく、昔からの利用者が新しい人たちが入ってきて自分たちの使い勝手や自分たちの利益を損なわれないように抽選そのものを目立たないように

に新しい人たちの利用を妨げる」としているが、集合抽選を実施していることは、本件プールに掲示している他、「さざんかねっと」のガイドブックにも掲載している。

確かに、新規の参加団体と既に活動時間帯が定着している団体の利用希望が競合した場合などには、各団体の事情を考慮せずに抽選を行うと定期的な活動場所を確保できなくなる可能性があるため、利用団体間の調整によって競合状態を解消し、抽選を避けようという方向になることは予想されるが、請求人が提出した資料4によれば、高井戸温水プールの集合抽選に参加した新規の団体は、請求人が述べているような談合ではなく、くじによって貸切使用していることがわかる。また、参加団体（利用団体）が、先の「集合抽選参加団体数と申込み件（枠）数等」の項で述べたように増加していることからすると、社会体育団体としての継続した活動を確保するために有効であったことが伺え、新規の参加自体を排除しているものではない。

請求人は、「集合抽選という一次抽選でほとんどの枠を集合抽選の参加者たちだけで分け合うために2次抽選に空き枠が回らない。コンピュータシステムに従った抽選であれば1団体2枠までというルールが徹底されるため2次抽選に空き枠がまわる可能性が非常に高い。」としている。確かに「さざんかねっと」による第一次抽選であれば1団体2件（枠）までの申込となり、集合抽選によって使用する件（枠）数は、それを超えている利用団体が多数であることからすれば、結果として、その分が第二次抽選に回ると考えられる。

しかし、仮に第二次抽選にその分が回ったとしても、平成17年4月から平成22年8月までに高井戸温水プールで利用者登録者が貸切使用した実績は2件であり、杉並第十小学校温水プールでは利用者登録者による貸切使用の実績はないことからすると、使用のための手続きが第一次抽選、第二次抽選、空き枠申込に分散するだけで、使用実態から見れば、集合抽選に参加している利用団体が貸切使用していたことに変わりはないと考えられる。

温水プールの使用方法等は、管理運営要綱第2条第1項第4号で、原則として、貸出しコース数は1回の使用単位につき2コースまでとすることを定めているが、同条第2項では教育委員会が特に必要と認めるときは、原則を定めた前項の規定にかかわらず体育施設を使用できるものとしている。

本件プールでは、増加する利用団体の継続した活動の場を確保しつつ、団体活動を停滞させることなく、一般利用（個人利用）との調和を図るため、管理運営要綱第2条第2項による例外規定として運用細目を定め、当分の間の暫定的な措置として30人を超えて使用する団体への3コースの貸し出し、一般利用への影響が少ない時間帯での6コース（全面）の貸し出しを認めることとしたものである。

また、集合抽選での申込件数については、管理運営要綱の改正等を行ったうえですべきところ、集合抽選を当分の間の暫定措置としたことから特段の規定は設けなかったが、本件プールでの利用者登録者による貸切使用の実績が先に

述べたとおりであること、他の体育施設でも第2次抽選に参加する団体のほとんどは第1次抽選に参加した団体であることから、第2次抽選に回る空き枠が少ないことが、他の貸切使用希望団体の不利益に結びついているとは考えられない。

水泳は、個人による活動が基本となるが、継続的なスポーツ活動のためには「指導者、仲間、場所」が必要であり、そのため、安定した団体活動が、区民（個人）の健康・体力づくりに寄与することになる。団体の育成・支援によって本件プールの利用率が向上するとともに、温水プールでの一年を通しての水泳活動による健康づくりへの関心が高まり、一般利用（個人利用）者が増加する中、教育委員会では、「一般の利用者がいつ来ても泳げる施設」とするため、既に活発な活動を行っていた団体と話し合いを重ね、理解を得ながら、団体活動と一般利用（個人利用）の両者の活動がバランスよく実現できるように、その時々々の状況を見極め、調和を図ってきた。

このような中で、コンピューターによる自動抽選（機械抽選）とした場合、団体の活動時間帯がその月毎に変わってしまう可能性があり、継続した団体活動に支障を来すことにもなりかねない。このことは、杉並区のスポーツ振興の観点からは必ずしも望ましいとは言えない面もある。

そのため、暫定的に従前どおりの集合抽選とすることにより、増加する利用団体の継続的・定期的な活動の場が一定程度確保されることによって、区民（個人）の健康・体力づくりに結びつくことを期待した。しかし、本件プールでのみ管理運営要綱の例外的な運用である集合抽選を継続していることについては、公平性の観点から課題があると考えている。

（3）平成15年から今日まで利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきたとの主張に対する見解

請求人は、第一次抽選の申込件数を2件までとした場合に第二次抽選に回る貸切使用できる枠（使用区分）のうち「1枠を一般利用した場合、登録団体より3000円収入が上がることとなる（略）。少なくとも一般使用の多い7・8月を除く10ヶ月で10枠が機会損失していた」とし、平成15年から今日まで利用料金たる公金の正しい賦課、徴収を怠ってきたと主張している。

これは、地方自治法第242条第1項に定めるところによる「違法又は（若しくは）不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」に係る主張であると思料するが、高井戸温水プールの利用に係る料金は、平成13年度以降利用料金制度を導入していることから平成13年度から今日まで公金ではなく、また、杉並第十小学校温水プールの利用に係る料金は、平成17年度までは利用料金制度であったことから平成13年度から平成17年度までの分は公金には該当しない。

そのため監査の対象となる公金としては、杉並第十小学校温水プールの利用に係る平成18年度以降の使用料ということになるが、集合抽選の結果同プールを貸切使用した社会体育団体に対しては、杉並区立学校施設使用料条例の規

定に従った使用料を適用し徴収しているのであるから、「違法又は不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」(たとえば、法令又は条例の根拠なくして特定の者に対して地方税の課税を免除し、又は使用料等の徴収を免除することなどをいう。(松本英昭著逐条地方自治法第5次改訂版))はなく、請求人の主張は失当である。

杉並第十小学校温水プールでは、平成18年度以降に利用者登録者の使用実績はなく、この間、貸切使用を行う者は社会体育団体のみであった。このことから、仮に本件プールの第一次抽選を「さざんかねっと」による自動抽選(機械抽選)にしたからといって、請求人が主張する「空き1枠を一般利用した」(2時間の貸切使用1コース当たり6,000円の使用料が適用される利用者登録者の使用を指しているものと思料する。)とする根拠にはなり得ないため、杉並区には何ら損害は発生していないことになる。

「公金の賦課若しくは徴収」について、平成2年4月12日最高裁判所第一小法廷判決では「法二四二条の二に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法二四二条一項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである」と判示し、平成2年11月16日徳島地方裁判所判決では「法二四二条一項所定の怠る事実に係る公金の賦課若しくは徴収とは、その性質上、普通地方公共団体の財政の維持及び充実に目的とする財務会計上の行為に限定され、右以外の行為については、これが結果的に普通地方公共団体の財政に影響を及ぼすものであるとしても、同項所定の怠る事実に係るものとはいえないものと解される」と判示している。

このことからすれば、集合抽選が「結果的に普通地方公共団体の財政に影響を及ぼすもの」であると仮に解した場合でも、集合抽選は、使用予定者(優先的申請者)を決定しているだけであって、「財政の維持及び充実に目的とする財務会計上の行為」には当たらないと言うべきである。

以上、述べたとおり、集合抽選を継続していることについて課題は残るが、公金の賦課、徴収を怠った事実はなく、請求人の主張に理由はない。