

地方自治法第242条第4
項に基づく監査結果報告書

沖縄市監査委員

第1 請求人

住所

氏名

第2 請求の要旨等

平成30年6月28日付で受け付けされた沖縄市職員措置請求書（以下「本件措置請求」という。）の記載によれば、請求の趣旨及び内容は、おおむね以下のとおりである。

1 請求の要旨

多目的アリーナ整備事業は、コザ運動公園内において、公園施設として多目的アリーナを整備するもので、国の補助金等の公的資金による整備を計画している。

本多目的アリーナはその用途から興行場法に定める「興行場」と定義される施設であり、都市公園法及び沖縄市都市公園条例で定める公園管理者が整備可能な公園施設に該当しないため、都市公園法に違反している。それにより、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律にも違反すると考えている。

また、スポーツ基本法に基づく沖縄市スポーツ推進計画に多目的アリーナ整備の件が明記されておらず、計画に位置づけられていないことは、スポーツ基本法に違反する。また、沖縄市スポーツ推進審議会の調査審議、答申がされていないことは沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反すると考える。

会計検査等において違反が指摘された場合は、本件事業の補助金の取消しの可能性があり、そのような事態となった場合は、莫大な補助金の返還だけでなく、沖縄市の負担金の増大等、計り知れない損害が市に生じる可能性があると考えている。

2 請求の内容

沖縄市長に対し、次の措置を求める。

- (1)多目的アリーナ整備事業に関して、工事契約の締結を禁止すること。
- (2)多目的アリーナ整備事業に関して、事業計画の見直しを行うこと。

3 事実を証する書面

- (1)平成30年度沖縄市一般会計補正予算（第1号）の写し

- (2)興行場法の条文の写し
- (3)都市公園法及び都市公園法施行令の条文の写し
- (4)沖縄市都市公園条例の写し及び同条例の一部改正（素案）の写し
- (5)補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の写し
- (6)（仮称）沖縄市多目的アリーナ事業に係る関係省庁調整の復命書の写し
- (7)スポーツ基本法の写し
- (8)平成 26 年 3 月策定沖縄市スポーツ推進計画の写し
- (9)沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例の写し
- (10)多目的アリーナ整備事業に係る法令等関係相関図

第 3 請求の受理

本件措置請求は平成 30 年 7 月 4 日に地方自治法第 242 条第 1 項の所定の要件を具備しているものと認められたため、同年 6 月 28 日付でこれを受理することを決定した。

第 4 監査の実施

1 監査の期間

平成 30 年 6 月 28 日から同年 8 月 14 日まで

2 監査の対象部署

企画部プロジェクト推進室プロジェクト推進担当

建設部建築・公園課

教育委員会教育部市民スポーツ課

3 監査の対象事項

本件措置請求及び事実を証する書面を勘案し、次の事項を監査の対象事項とした。

- (1)コザ運動公園内に多目的アリーナを設置することは都市公園法及び沖縄市都市公園条例に違反するのか。
- (2)沖縄市スポーツ推進計画に多目的アリーナについて記載されていないことは、スポーツ基本法に違反するのか。
- (3)多目的アリーナ整備事業について沖縄市スポーツ推進審議会の調査審議、答申を受けていないことは、沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反するのか。

4 請求人陳述及び証拠提出

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 30 年 7 月 10 日に請求人による陳述を実施した。請求人からは新たな資料の提出があった。

(1) 陳述の内容

- ①多目的アリーナ整備事業は下記の法令等に違反していると考えている。
 - ア 都市公園法
 - イ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律
 - ウ スポーツ基本法
- ②同案件について県等の関係部署に問い合わせたが、公園管理者である沖縄市当局が判断したのであれば法的に問題ないという回答であった。
- ③市は多目的アリーナを都市公園法の「その他の運動施設」に該当すると主張しているが、その法的解釈は誤っている。県内外のコンサートやスポーツイベントが開催できる類似施設は、コンベンション施設として位置づけ都市公園法が適用されるエリアと区分している事例がある。また、都市公園内に多目的アリーナと同様の用途目的を持った施設が設置される事例の場合、民間資金を活用して整備計画が進められている。
- ④多目的アリーナを合法的に整備する方法の提案
 - ア 都市公園区域から多目的アリーナ区域を分離する。
 - イ 民間資金を活用した民間公募型
 - ウ 沖縄市都市公園条例に「コンベンション施設」を定める。
- ⑤スポーツ基本法に基づき、平成 26 年から平成 35 年の 10 年計画で沖縄市スポーツ推進計画が定められ、必要に応じて見直しを行うとされている。しかし、市は多目的アリーナを「その他の運動施設」に該当すると主張していながら、同推進計画の重要事項を調査審議する沖縄市スポーツ推進審議会への諮問も行われておらず、スポーツ基本法に違反している。
- ⑥多目的アリーナが全国でも初めての音楽業界の意向も十分に取り入れた施設であることから会計検査が前例のない施設をどのように判断するかは不透明であり、法律的な位置づけの問題で補助金の取消し及び返還命令を受ける可能性を否定できない。
- ⑦補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律において法的解釈が誤っていると指摘を受けた時点で、不正な交付申請とみなされ、補助金の取消し及び返還になると考えている。

5 関係課職員の陳述及び弁明書の提出

沖縄市長に対し弁明書及び証拠書類の提出を求めたところ、沖縄市長から弁明書（平成30年7月17日付沖市プ進第717001号）が提出された。また、平成30年8月2日にプロジェクト推進担当、建築・公園課、市民スポーツ課の陳述を聴取した。

(1) 弁明の内容

請求の趣旨の記載事実について、「アリーナをコザ運動公園に整備することが都市公園法に違反する」及び「スポーツ基本法及び沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反する」並びに「補助金適正化法に違反する」について、否認する。

(2) 弁明の理由

① 都市公園法に違反しない理由

（仮称）多目的アリーナは、バスケットボール等屋内スポーツを中心とした活用を予定していることから、都市公園法第2条第2項第5号における「野球場、陸上競技場、水泳、プールその他の運動施設で政令で定めるもの」、都市公園法施行令第5条第4項第1号「その他これらに類するもの」に該当すると考えていることから、都市公園法で定める整備可能な公園施設であり、都市公園法に違反するものではない。

② スポーツ基本法及び沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反しない理由

沖縄市スポーツ推進計画は、スポーツ基本法第10条に基づき、本市におけるスポーツ推進を図るための総合的計画として策定した計画であり、一部の個別施設の追加等で計画の変更となるものではない。また、策定する過程においては、同法第31条に基づき沖縄市スポーツ審議会を設置しているが、沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例第2条同審議会の任務を「沖縄市のスポーツ推進に関する基本的計画を定めるために重要事項を調査審議し、答申する。」と定めており、同審議会においても個別施設の整備計画等を承認するための機関ではないことから、スポーツ基本法及び沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反するものではない。

③ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に違反しない理由

これまで述べた都市公園法及びスポーツ基本法並びに沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に対して、違反がないことから補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律による補助金の取消しの可能性はない

ものと考えている。

④ 以上のことから、本件措置請求について違法な点はない。

第5 監査の結果

1 主文

本件措置請求は、これを違法又は不当とする理由を見出すことはできなかった。

よって、請求人の主張は理由がないものと認め、これを棄却とする。

2 理由

(1)関係法令

① 公園管理者が整備可能な公園施設に関する根拠法令

ア 都市公園法

第2条 この法律において「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する。

2 この法律において「公園施設」とは、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次に掲げる施設をいう。

五 野球場、陸上競技場、水泳プールその他の運動施設で政令で定めるもの

イ 都市公園法施行令

第5条

4 法第二条第二項第五号の政令で定める運動施設は、次に掲げるものとする。

一 野球場、陸上競技場、サッカー場、ラグビー場、テニスコート、バスケットボール場、バレーボール場、ゴルフ場、ゲートボール場、水泳プール、温水利用型健康運動施設、ボート場、スケート場、スキー場、相撲場、弓場、乗馬場、鉄棒、つり輪、リハビリテーション用運動施設その他これらに類するもの及びこれらに付属する観覧席、更衣室、控室、運動用具倉庫、シャワーその他これらに類する工作物

ウ 沖縄市都市公園条例

第1条 この条例は、都市公園法(昭和31年法律第79号。以下「法」という。)及び法に基づく命令に定めるもののほか、都市公園(以下「公園」という。)の設置及び管理について、必要な事

項を定めることを目的とする。

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(2) 公園施設 法第2条第2項に規定する公園施設をいう。

② 補助金交付に係る関係法令

ア 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

第6条 各省各庁の長は、補助金等の交付の申請があつたときは、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、当該申請に係る補助金等の交付が法令及び予算で定めるところに違反しないかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤がないかどうか等を調査し、補助金等を交付すべきものと認めるときは、すみやかに補助金等の交付の決定（契約の承諾の決定を含む。以下同じ。）をしなければならない。

第17条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基く各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

第18条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業等の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。

③ スポーツ推進計画に係る関係法令

ア スポーツ基本法

(目的)

第1条 この法律は、スポーツに関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務並びにスポーツ団体の努力等を明らかにするとともに、スポーツに関する施策の基本となる事項を定めることにより、スポーツに関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民の心身の健全な発達、明るく豊かな国民生活の形成、活力ある社会の実現及び国際社会の調和ある発展に寄与することを目的とする。

(基本理念)

第2条 スポーツは、これを通じて幸福で豊かな生活を営むことが人々の権利であることに鑑み、国民が生涯にわたりあらゆる

機会とあらゆる場所において、自主的かつ自律的にその適性及び健康状態に応じて行うことができるようにすることを旨として、推進されなければならない。

- 2 スポーツは、とりわけ心身の成長の過程にある青少年のスポーツが、体力を向上させ、公正さと規律を尊ぶ態度や克己心を培う等人格の形成に大きな影響を及ぼすものであり、国民の生涯にわたる健全な心と身体を培い、豊かな人間性を育む基礎となるものであるとの認識の下に、学校、スポーツ団体（スポーツの振興のための事業を行うことを主たる目的とする団体をいう。以下同じ。）、家庭及び地域における活動の相互の連携を図りながら推進されなければならない。
- 3 スポーツは、人々がその居住する地域において、主体的に協働することにより身近に親しむことができるようにするとともに、これを通じて、当該地域における全ての世代の人々の交流が促進され、かつ、地域間の交流の基盤が形成されるものとなるよう推進されなければならない。
- 4 スポーツは、スポーツを行う者の心身の健康の保持増進及び安全の確保が図られるよう推進されなければならない。
- 5 スポーツは、障害者が自主的かつ積極的にスポーツを行うことができるよう、障害の種類及び程度に応じ必要な配慮をしつつ推進されなければならない。
- 6 スポーツは、我が国のスポーツ選手（プロスポーツの選手を含む。以下同じ。）が国際競技大会（オリンピック競技大会、パラリンピック競技大会その他の国際的な規模のスポーツの競技会をいう。以下同じ。）又は全国的な規模のスポーツの競技会において優秀な成績を収めることができるよう、スポーツに関する競技水準（以下「競技水準」という。）の向上に資する諸施策相互の有機的な連携を図りつつ、効果的に推進されなければならない。
- 7 スポーツは、スポーツに係る国際的な交流及び貢献を推進することにより、国際相互理解の増進及び国際平和に寄与するものとなるよう推進されなければならない。
- 8 スポーツは、スポーツを行う者に対し、不当に差別的取扱いをせず、また、スポーツに関するあらゆる活動を公正かつ適切に実施することを旨として、ドーピングの防止の重要性に対する国民の認識を深めるなど、スポーツに対する国民の幅広い理解及

び支援が得られるよう推進されなければならない。

(地方公共団体の責務)

第4条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、スポーツに関する施策に関し、国との連携を図りつつ、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(地方スポーツ推進計画)

第10条 都道府県及び市(特別区を含む。以下同じ。)町村の教育委員会(地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和三十一年法律第百六十二号)第二十三条第一項の条例の定めるところによりその長がスポーツに関する事務(学校における体育に関する事務を除く。)を管理し、及び執行することとされた地方公共団体(以下「特定地方公共団体」という。)にあっては、その長)は、スポーツ基本計画を参酌して、その地方の実情に即したスポーツの推進に関する計画(以下「地方スポーツ推進計画」という。)を定めるよう努めるものとする。

2 特定地方公共団体の長が地方スポーツ推進計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、当該特定地方公共団体の教育委員会の意見を聴かなければならない。

(都道府県及び市町村のスポーツ推進審議会等)

第31条 都道府県及び市町村に、地方スポーツ推進計画その他のスポーツの推進に関する重要事項を調査審議させるため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関(以下「スポーツ推進審議会等」という。)を置くことができる。

イ 沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例

(目的)

第1条 この条例は、スポーツ基本法(平成23年法律第78号)第31条の規定に基づき、沖縄市のスポーツ推進を図るために、沖縄市スポーツ推進審議会(以下「審議会」という。)を設置し、委員の定数及び任期その他必要な事項を定める。

(任務)

第2条 審議会は、教育委員会の諮問に応じて、沖縄市のスポーツ推進に関する基本的計画を定めるために重要事項を調査審議し、答申する。

(2) 監査委員の判断

住民監査請求は、地方自治法第242条第1項の規定より、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、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときに請求することができる。よって、住民監査請求の対象となりうる行為は、財務会計行為に限られているものであり、請求人の求める措置が、財務会計行為に該当するかについて検討を行った。

請求人は、

①多目的アリーナ整備事業に関して、工事契約の締結を禁止すること。

②多目的アリーナ整備事業に関して、事業計画の見直しを行うこと。
の措置を求めているが、

ここで、②の事業計画の見直しについては、財務会計行為に該当しないため、監査の対象外と判断する。

①の工事契約の締結禁止については、平成30年6月第396回沖縄市議会定例会にて工事請負費を含む多目的アリーナ整備事業についての補正予算が議決されたところであり、相当の確実さをもつて予測される契約の締結にあたり、財務会計行為に該当すると判断したため、監査の対象として監査を行った。

はじめに、「コザ運動公園内に多目的アリーナを設置することは都市公園法及び沖縄市都市公園条例に違反するののかについて」

請求人は、「本多目的アリーナはその用途から興行場法に定める「興行場」と定義される施設であり、都市公園法で定める公園施設に該当しないため、都市公園法に違反している。」との主張であるため、「その用途が都市公園法で定める公園施設に該当しない」という点に着目して検証を行った。

平成27年3月沖縄市策定「沖縄市多目的アリーナ施設整備基本構想策定業務報告書」にて、基本構想のメインコンセプト及び基本方針を以下のように定めている。

<メインコンセプト>

「未来を創り、地域を活性化するアリーナ」

～夢を与え、感動を与え、未来を創っていく～

<基本方針>

(1) バスケットボールを中心としたスポーツ興行を開催する「観せ

る」施設

(2) 各種コンサート、コンベンション等を開催する「使いやすい」施設

(3) 観客満足度を高め、より多くの事業主体に利用される1万人規模の施設

基本方針の中でスポーツ興行を開催する施設と定めているが、スポーツ興行を開催するプロ野球チームやプロサッカーチーム等のホームタウン施設を設置することは都市公園法施行令第5条第4項の規定より認められていることから、都市公園法及び沖縄市都市公園条例に違反するものではないと言える。

また、請求人は「多目的アリーナは興行場法に定める「興行場」と定義される施設である」と述べているが、興行場法は施設で興行を行う場合の営業許可を受けるものであり、都市公園法の整備とは何ら関連がなく、多目的アリーナで興行を業として行う場合に申請を行えばいいものである。現時点で興行場法に関して何ら違反をしているものではなく、請求人の主張に妥当性はみられない。

次に「沖縄市スポーツ推進計画に多目的アリーナについて記載されていないことは、スポーツ基本法に違反するのか」について

沖縄市スポーツ推進計画は、スポーツ基本法第10条第1項「市町村の教育委員会は、スポーツ基本計画を参酌して、その地方の実情に即したスポーツの推進に関する計画（以下「地方スポーツ推進計画」という。）を定めるよう努めるものとする。」の規定に基づき、スポーツ基本法の理念に則り、本市におけるスポーツ推進を図るための総合的な計画として策定されていることを同推進計画より確認を行った。

同推進計画では「基本理念」、「基本方針」、「基本目標」を以下のように定めている。

<基本理念>

スポーツを通じた「身体づくり、人づくり、仲間づくり」

<基本方針>

(1)生涯スポーツの振興

(2)競技スポーツの振興

(3)スポーツ・ツーリズムの振興

<基本目標>

目標1：スポーツと身近に触れ合える環境づくり・きっかけづくりの推進

目標 2 : ライフステージに応じた市民のスポーツ活動の推進

目標 3 : スポーツを支える人づくり・地域づくり・まちづくり

上記、推進計画の内容より、スポーツ基本法に基づく地方スポーツ推進計画は、スポーツ推進を図るための総合的な計画であり、施設整備を行う多目的アリーナ整備事業の記述が明記されていないことを理由に、スポーツ基本法に違反するとは言えないと判断した。

そして、「多目的アリーナ整備事業について沖縄市スポーツ推進審議会の調査審議、答申を受けていないことは、沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例に違反するのか」については、

同条例は、スポーツ基本法第 31 条「市町村に、地方スポーツ推進計画その他のスポーツの推進に関する重要事項を調査審議させるため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関（以下「スポーツ推進審議会等」という。）を置くことができる。」の規定に基づき、沖縄市のスポーツ推進を図るために、沖縄市スポーツ推進審議会を設置することができるものである。その任務については、同条例第 2 条「審議会は、教育委員会の諮問に応じて、沖縄市のスポーツ推進に関する基本的計画を定めるために重要事項を調査審議し、答申する。」と定められている。よって、施設整備を行う多目的アリーナ整備事業は、同審議会の審議事項にはあたらないと判断できるため、同条例に違反するものではない。

これらの法令等に違反がないことから補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律による補助金の取消しの可能性は認められない。

さらに、請求人が主張する工事契約の締結の禁止を求める理由と、相当の確実さをもって予測される契約の締結の関係性について検討を行った。

請求人が主張する契約の締結の禁止を求める理由については、いずれも財務会計上の行為の原因となった先行行為に違法がある場合、それに続く財務会計上の行為が違法になるという問題にあたる。つまり、コザ運動公園内に多目的アリーナを整備する際、都市公園法をはじめとする関係法令等に違反があった場合、多目的アリーナ施設整備の工事請負契約の締結も違法になるかという問題である。この問題については、ここまで検討を行ってきた都市公園法、沖縄市都市公園条例、スポーツ基本法、沖縄市スポーツ推進審議会に関する条例、いずれも法令等に違反するものではなかったとの結論である。

よって、請求人の主張する工事契約の締結の禁止となり得る理由（財務会計上の行為の原因となった先行行為）について、違法性があるとは認められなかったため、工事契約の締結（後行の財務会計上の行為）も当然に違法になるものではないと判断した。

以上のことから、違法又は不当とする理由を見出すことはできなかつたため、請求人の主張は理由がないものと認め、これを棄却とする。