

和歌山市監査委員公表第3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項の規定に基づき、令和4年12月27日付けで提出された「和歌山市職員措置請求書」に係る監査の結果は、次のとおりであるので、同条第5項の規定により公表する。

令和5年2月21日

和歌山市監査委員	森田昌伸
同上	柳野純夫
同上	山本宏一
同上	井上直樹

第1 監査の請求

請求の要旨

和歌山市職員措置請求書及び事実証明書の記載事項による本件請求の要旨は、次のとおりであると解した。

監査委員は、和歌山市教育委員会（以下「教育委員会」という。）に対し、和歌山市（以下「市」という。）が被った損害を補填するために必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

教育委員会は、和歌山市民図書館（以下「市民図書館」という。）の指定管理者であるカルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（以下「CCC」という。）に対して、令和2年6月以降、世間相場と著しくかけ離れた低い価格で、同館内の飲食・販売エリアについて行政財産の使用許可を与えた。この使用許可の申請は、行政財産の使用許可に関する使用料条例（昭和39年条例第27号。以下「使用料条例」という。）の本則によって算定される金額よりも大幅に安くなるよう恣意的な操作が行われた形跡があり、その結果、本来、市が得られるはずだった行政財産の使用許可に係る使用料（以下「目的外使用料」という。）の収入が大幅に減少した。この行為は、明らかに誤りである。

よって、本則に則った金額から恣意的に減免された令和元年12月から令和4年3月までの目的外使用料をCCCに請求するよう求める。

また、教育委員会が使用許可を与えていない令和2年6月5日より前の期間中に、CCC経営の店舗が、開業準備のために同館内のスペースを使用していた形跡がみられるため、その期間を特定した上で、その分の目的外使用料をCCCに対して請求するよう求めるとともに、これに付随して判明したCCC経営の店舗が適正な負担をしていない分の光熱水費や開館時期の変更によって発生した指定管理料等もあわせて同社に請求することを求める。

- (1) 教育委員会は、平成29年10月、南海和歌山市駅前に建設予定の市民図書館の指定管理者の公募を行い、和歌山市民図書館指定管理者募集要項（以下「募集要項」という。）のなかで、応募者に対してカフェサービス等の自主事業の提案を求め、自主事業に供するエリアについて、行政財産の目的外使用料は1年当たり3万1,851円/㎡と示していた。

ちなみに、同館が入居するキーノ和歌山の民間テナントの募集賃料は、オープン前

の医療モールエリアで、1平方メートル当たり月3,000円程度の賃料で募集されていた。年額に直すと1平方メートル当たり3万6,000円程度と、世間相場よりも安く設定されていた。

平成29年10月に教育委員会が募集要項で明示した1平方メートル当たりの目的外使用料は、この医療モールの早期割引賃料よりも安い。とはいえ、1割程度なら、公共施設内における自主事業としての公共性を鑑みれば、決して容認できないほどの水準とまでは言い切れない。よって、教育委員会が募集要項に明示した目的外使用料で当該使用許可を与えたのであれば、この行為は、誤りとはいえない。

ところが、実際に市民図書館がオープンするにあたって、教育委員会が許可した目的外使用料は、募集要項で明示していた額よりも大きく値下げされた額だった。

教育委員会は、令和2年6月5日にCCCに対して、同館内で同社が民業として営業するカフェと書店の店舗220.91平方メートルについて193万1,540円（翌年3月末までの10か月間）で許可を下ろした。1平方メートル当たりの単価に換算すると年間約1万円と、募集要項で提示していた金額の3分の1まで下げた価格であった。（それ以降、同じ単価によって毎年度、使用許可を教育委員会はCCCに下ろしている。）

当時、市民図書館の開館準備に関わっていた職員が、指定管理者に選定されたCCCサイドからなんらかの働きかけを受けて、値下げしたのだとしたら、その経緯が分かる会議録や決裁文書が存在するはずと、令和4年6月、この価格変更の経緯が分かる文書を開示請求したところ、募集要項に掲載されていた価格の根拠や、その価格を下げた理由が分かるものは何もなかった。

教育委員会が当初明示していた目的外使用料（1平方メートル当たり年間約3万円）の3分の1である1平方メートル当たり年間約1万円という単価は、世間的な賃料相場よりもやや安いというレベルではもはやなく、明らかに常軌を逸した金額である。仮に、民業店舗のある1階部分1,669平方メートルの半分を賃料の対象とした場合（平成30年にCCC指定管理で開館した周南市立徳山駅前図書館は、1階の約60パーセントを賃料の対象とした。）、募集要項の規定では、月額208万円となることを、結果的にはその9割以上を割引したことになる。それほど大幅にディスカウントした価格に決定したプロセスについての検討記録がない以上、実質的に許可を与えた側が、指定管理施設において「タダ同然で行政財産を使える」という特権的な地位を与えて利益供与をしたと言わざるを得ない。

- (2) 令和2年6月5日付けの行政財産の使用許可は、資産税課に行政財産の目的外使用料の算定のもとになる固定資産評価を依頼し、その金額にあらかじめ使用料条例で定められた料率をかけて導き出された適正な額であると、教育委員会は主張するかもしれないが、もしそうだとしたら、募集要項でその3倍にあたる金額を明示していた行為についての不適切さが余計に浮かび上がってくる。すなわち、市民図書館の指定管理者を公募するにあたって、同館内で指定管理者が行う自主事業のための目的外使用料を、指定管理者の選定後に決定した価格の約3倍にあたる高い水準を明示したために、その価格では採算が厳しいと判断して応募しなかった事業者が多数いた可能性が

ある。となれば、なんの根拠もなく、事実とは大きく異なる条件を明示して行った指定管理者の公募は、CCCと競合する事業者の応募を妨げたと指弾されかねないものである。

教育委員会内の担当部署では、CCCを選定することをあらかじめ決めていて、それに沿った募集要件を明示したとすれば、官製談合を強く疑われるものである。そのような意図は全くなかったのだと釈明されても、値下げしなければならなかった事情が分かる会議録等が開示されるなど、説明責任が十分に果たされていない以上、市民としては、不正行為があったのではとの疑念は膨らむ一方である。

よって、もし募集要項に記載された目的外使用料が行政上の行為として効力を持つ（応募検討者に条件を提示）ものであれば、当然のことながら、その後に変更された実際の目的外使用料との整合性についての説明責任を免れることはできないし、逆に、最終的に採用された目的外使用料のみが行政上の効力を持つのであれば、募集要項で実際に適用されたものの3倍の価格を掲げた行為は、意図的に応募者を減らすことなどを目的としてCCC優位を導き出すなど、官製談合を疑われる落札参加妨害行為として、直ちに告発されなければならない。

- (3) 市民図書館の行政財産の目的外使用料は、1平方メートル当たりの単価が安く設定されているだけではない。実質的に占有する面積を、矮小化した面積にすり替えて出された使用許可申請が、十分に検討されないまま許可されていることも分かった。

CCCからの令和2年4月24日付けの使用許可申請では、カフェスペースも書店スペースもそれぞれが実質的に使用している面積ではなく、それぞれの店舗のテーブル、イス、棚部分のみ220.91平方メートル（1階1、669平方メートルの約8分の1）を目的外使用料の対象に矮小化したことで、対象エリア（実質的に使用している面積）のほとんどを無料で使用している。

市民図書館の1階フロアを訪れたほとんどの人は「1階は、図書館ではなく、CCC経営の民業店舗専用エリア」と認識する構成になっていて、市民図書館部分の面積は全体の1割もなく、9割以上が民業店舗である。にも関わらず、CCCの申請は、市民図書館とその共用部分が9割以上占めていることになっていて、明らかに1階フロアの実態を誤って記載している。（平成28年にCCCが指定管理者で新装開館した宮城県多賀城市立図書館は、図書館と民間店舗を明確に線引きしている。）

通常、このような非常識な申請書が提出された場合、市の担当者は、書類不備として突き返すはずだが、不思議なことに、なんのチェックもないままに受理されて後日許可されている。もともと価格が安い上に、対象エリアまで細かく限定すると、世間相場の数10分の1という、通常はありえない賃料水準となる。これが月当たりの目的外使用料が19万円と極端に安くなっていたことの主要な原因の一つである。

ほかの自治体でも、慣例的に同様の契約が踏襲されているのかと思い、同社が指定管理者になって平成30年4月に開館した山口県周南市の徳山駅前図書館における行政財産についての文書を手に入してみた。

すると、周南市では、平成30年度は、市の約5倍にあたる年間1,100万円の目的外使用料を納めていることが判明した。この目的外使用料は、自治体との協議に

よって決定しているとのことなので、市でも、周南市の5分の1にした特別な事情がないとおかしい。CCCと協議をした事実はないにも関わらず、値下げした価格について教育委員会の決裁がないとしたら、なんらかの不正が行われた可能性が高い。

ちなみに、市と同じく、CCCによる指定管理で平成28年3月に宮城県多賀城市に新築移転した多賀城市立図書館の場合は、民業部分を多賀城市と民間が出資した第三セクターが保有しており、CCCがその第三セクターに支払う賃料は、年間5,450万円、1か月当たり455万円であり（カフェと書店、レストラン、コンビニの4店舗合計。）、月当たり19万円となっている市の約2.4倍である。

(4) 開業準備期間における目的外使用料を不当に免除した疑惑が挙げられる。

CCCは、平成30年に開館した周南市立德山駅前図書館において、図書館内にあるカフェと書店について、オープンする4か月前から開業準備のために使用許可申請を三度行っている。その間、店舗部分の目的外使用料として総額357万円余を周南市に納めていたことが判明した。

その点を市はどうだったか調べてみると、CCCによる指定管理が始まった令和元年12月19日から全館開館となった翌年の6月5日まで、CCCから行政財産の使用許可の申請は一度も出された形跡はなく、スタッフの研修など店舗の開業準備期間については、1円の目的外使用料も払われていなかった。

この点についてもCCCと協議した記録は何も残っていないと担当部署である読書活動推進課では公言しており、もしそうであれば、担当職員による不正が疑われる。

このような行為は、本来、市が貴重な行政財産を使用させることで得られる正当な目的外使用料を正当な理由なく免除し、一事業者に便宜を図るものであると言わざるを得ず、それによって不当に減じられた目的外使用料分を市は、指定管理者であるCCCに請求すべきである。

(5) 開業初年度は、館内に掲示する広告物に関する行政財産の使用許可のみ、店舗本体の使用許可とは分離して申請されている。

当該許可は、令和3年3月24日に下ろされているにも関わらず、この申請対象期間は、その前年の令和2年6月5日から翌年3月末までとなっていた。必要な申請を行っていなかったことに気づいて、過去に遡って申請されたものと思われるのだが、そうなった経緯については、開示書類のどこにも書かれていない。

後から申請して許可されたということは、この決定が下されるまでは、無許可のままCCCが館内に広告物を掲載していたことを示すものであるが、おかしいのはそのことに止まらなかった。この許可の対象となった令和2年6月5日より数か月前から、令和3年3月に許可されたカフェの看板等の広告物は、設置されていたことが分かった。

令和2年2月17日に、ツイッターの市公式アカウントにおいて同年4月24日に全館オープンの告知（その後同年6月5日に延期）を行っている。この告知には、「現在、2階エントランスにて一部業務を行っています。」となっていて、その写真にクッキリとカフェの看板が映っていた。つまり、開館する4か月前から、のちに許可された広告物は設置されていた。その分については、いまだに無申請のままであるた

め、無許可状態が続いている。

よって、この広告物についても、CCCに追加で負担させるよう請求すべきである。

- (6) 同館の光熱水費の負担状況が分かる文書によれば、CCC経営の書店・物販、飲食店に対する水道料金の初月請求が「令和2年4月+5月～6月」となっている。

教育委員会が同社に対して、行政財産の目的外使用を許可したのは、同年6月5日であるため、その許可が下りていない時期に同社が同館内において無断で民業店舗の開業準備を行っており、光熱水費の対象となる電気と水道を使用していた事実が判明した。

全館開館よりも2か月前の無許可期間中に、CCCは光熱水費のみ負担していたことになるが、開業準備を始めたのは、4月よりもさらに前だった可能性もある。

よって、CCCが無許可で行っていた開業準備期間はいつからいつまでだったのかを改めて精査した上で、もし令和2年4月よりも前から同社が同館内で水道・電気を使用していた実態が判明すれば、その期間分における水道・電気料金の使用分をCCCに請求すべきである。

- (7) 教育委員会は、令和4年6月に市外在住のジャーナリストの求めに応じて、「市民図書館電気／水道代計算書」を開示した。

その文書には、同館内でCCCが営業するカフェと書店が当該店舗の営業のために令和2年度及び3年度において使用した光熱水費が月別に細かく記録されていたが、一部水道料金を除いて、カフェと書店の使用量が分かる項目については、ほとんどが黒塗りされている。

開示を受けたジャーナリストが、黒塗りされていない関連部署別に、各月請求額全体に占める割合と月別の電気料金及び水道料金の総額などから、両店舗の負担額を計算して、推定額として公表している。

その公開資料によれば、書店は水道料金の負担はなく、電気料金のみ月額5,000円～6,000円、カフェが月額15万円～17万円程度（うち水道料金が月5万円程度）の負担となっており、いずれも世間相場に比して著しく低い料金であることが判明している。

カフェは、飲食店平均の4分の1（推定月間売上1,000万円として、光熱水費が飲食店平均の7パーセントで試算）、書店も月間売上が1,000万円以上（書店の平均額）と推定されるにも関わらず、水道料金無料で電気料金のみ月6,000円、1日当たり光熱水費200円と、ほぼ無料と言っていいような常識外れの金額である。

一方で、市民図書館部分の光熱水費は、月額で147万円～329万円もかかっており、カフェ及び書店の光熱水費は、その10分の1以下にすぎない。

行政財産の使用許可申請書上は、使用場所をテーブルと椅子、棚などに限定する非常識な手法によって、カフェと書店が営業している同館1階フロア1,669平方メートルのうち、220.91平方メートルを目的外使用の対象としているが、実態としては、先に述べたとおり、図書館部分は1階フロア全体の1割もなく、9割以上が民業店舗専用スペースとなっている。

そのようなことから、光熱水費についても、両店舗の使用量を適切に計測する子メ

ーターが設置されていない可能性が指摘されており、両店舗における冷暖房などに関わる電気料金を意図的に図書館部分に転嫁しているのではないかという疑惑が浮上してきた。この件については、そもそも図書館における公共料金の負担額という、行政の最も基本的なデータを開示することを読書活動推進課が頑なに拒否していることから、まずは、これらに関するデータを開示させた上で、それぞれの負担額が適正なものであるかどうかを厳正に監査していただきたい。

光熱費高騰で市民が苦しんでいる折、駅前立地の図書館という圧倒的に有利なロケーションを激安で賃借している民間事業者が、光熱水費までも市民の税金で負担させているようなことがもしあったとしたら、そのような状態を一日も早く是正すべきである。

(8) 令和3年11月4日に、市民図書館訪問者がSNSに投稿した写真によると、CCCが行政財産の目的外使用料を払っているのは、店舗内のテーブルと棚の部分のみであり、通路部分は払っていないはずなのに、そこに平台がギッシリ置かれて、屋台のような平台でポップアップストアが開設されていた。

調べてみると、令和3年11月と12月の2か月に関しては、この通路部分の使用許可申請が出されており、その目的外使用料として、2か月で2万9,000円、1月当たり1万4,500円をCCCが市に納めていることが判明した。

約2平方メートルの平台が4つで8平方メートル、やや大きめの3平方メートルの平台が一つ、加えて細切れスペース9か所を合わせた計14平方メートル、5枚のポスターを貼る箇所3.50平方メートルの合計18.18平方メートルについて申請が出ていた。

使用料条例で定められている目的外使用料は、約220平方メートルで月当たり19万3,000円、1平方メートル当たりの単価は、月額877円となる。

商業施設の催事場で、イベントのあるときだけスポットでスペースを借りて商売する場合、どんなに安くても平台一台当たり1日につき3,000円～5,000円、月額にすれば、小さめの平台一台当たりの賃料は10万円以上となる。それが月額1,700円、日額56円という目的外使用料は、世間相場の数10分の1となり、ほぼタダとっていいような賃料である。そもそも行政財産の目的外使用料が安いために起きている現象ではあるが、最初から通路部分は1円も賃料無しで借りる条件が異様である。純粋に棚ごとの賃料だけで、通路部分の賃料は一切払わないのに、年数回の繁忙期だけは、そこもスポットで借りて商売するという手前勝手な条件を行政が容認していること自体が不適切であるといえる。

通路も商売に必要なならば、(3)で述べたとおり、最初から、もっと目的外使用のゾーニングを広く取り、民業部分にも通路負担を求めるなどして、1階の一等地にふさわしい目的外使用料を徴収すべきである。

また、前述の投稿写真で紹介された店舗は、自社SNSアカウントにおいて、“POP UP SHOP期間限定OPEN”と明記しており、明らかに独立した店舗として出店していることも判明した。

となれば、その間、教育委員会から行政財産の臨時許可を得たCCCが、他社店舗

にその通路部分を又貸ししていることになるが、そのような行為は、契約上、明確に禁止されている。それが発覚した場合は、許可を取り消すことが行政財産使用許可書に明記されていることから、教育委員会は、その事実を確認の上、直ちに許可を取り消すべきである。その上で、CCCが実質的に又貸しによって得た不当利益を自主申告させ、その金額の返還を命じることを求める。

そもそも、行政財産の目的外使用の制度の下に特別に格安で借りたスペースを、他社に又貸しして、市に納める目的外使用料と又貸し賃料との利ざやを稼ぐという行為は、明らかに制度の主旨に反するものである。CCCの指定管理者としてのコンプライアンス意識の著しい欠如を示す出来事であるにも関わらず、なぜか担当部署では、見て見ぬふりをしている。

なお、読書活動推進課では、証書も提出させないまま、「又貸しではなく、行政財産の使用許可を得たCCCがポップアップストアに出店しているブランドから仕入れて販売している」としているが、たとえ形式的には、そのような取引にしていたとしても、出店者の公式アカウントがSNS上で、“POP UP SHOP期間限定OPEN”とアピールしていることから、明らかに独立した店舗として出店しているとみなさざるを得ない。

(9) 今回、市民図書館の南海和歌山市駅前への新築移転の一連の流れを調べていくうちに、令和元年12月19日から一部開館した行為に重大な誤りがあることが判明した。

一部開館は、指定管理者であるCCCの都合で行われたものであり、そのことによって市民は少なからず損害を被ったものと思われる。

市は、平成31年4月1日から令和2年3月31日までの期間で、同社と開館準備の業務委託契約を委託金1億996万8,218円にて締結した。

当初、その開館準備業務が完了した令和2年4月1日以降に、同館が開館するものと思われていたが、どういうわけかその開館日が前倒しされて、まだ委託した開館準備業務が終わっていない令和元年12月19日に、2階入り口の風除室に1,000冊程度を並べただけで一部開館を強行した。このときは、まだコロナ禍になる前であり、利用者の入館を制限する必要は全くなく、あくまでCCCサイドの都合で、形だけ開館した格好にしたようだが、結果的に、そのことによって、令和元年12月19日から指定管理料が発生することとなり、後日、令和元年度の指定管理料として7,700万円が市からCCCに支払われた。

しかし、一部開館した令和元年12月19日には、同社に約1億円の委託費を払って委託した開館準備業務はまだ完了しておらず、それが完了しないうちに、指定管理業務をスタートさせたのは、根本的に行政上の誤りであると思われる。

契約どおり、開館準備業務を令和2年3月31日までに完了させた上で、同年4月1日以降に開館すれば（結果的にコロナ禍で延期になったとしても）令和元年度の指定管理料をCCCに支払う必要はなく、また、実質的な図書館運営面でも風除室に1,000冊並べただけの一部開館は、到底市民の市民図書館利用のニーズに応えるものではなく、CCCに7,700万円を払うだけのために、無理やり強行したのではと思わざるを得ない。

よって、そのことで市民が被った7,700万円を、市長はCCCに返還するよう求めるべきである。

- (10) 市民図書館が南海和歌山市駅前に移転して全館開館した令和2年6月時点で、同館スタッフは67人で、そのうちパートタイム勤務が51人、フルタイム勤務が17人と公式発表されている。

ところが、同年7月7日付けで新聞に掲載された記事によれば、同館の職員総数は56人であるとされており、公式発表の67人よりも11人少ない。CCCが管理運営する図書館では、平成25年に新装開館した武雄市図書館の頃から、図書館スタッフが館内で営業する書店の業務も兼任している実態が報告されており、市でも、CCC発表の56人という数字は、図書館業務にのみ従事する専属スタッフの人数（又は両業務の按分人数）ではないかと指摘されている。

だとしたら、11人が図書館とは関係のない書店・物販業務にあたっていることになるため、その分は指定管理料で負担するのはおかしい。両業務に従事していて、なおかつ公私の費用按分が正しく行われていない分（令和元年12月～令和4年3月）をCCCに返還させるべきである。

- (11) 市民図書館の蔵書には、4.5かける4.5センチメートルくらいのラベルが、「禁帯出」（貸出禁止）の図書を除いて、ほぼ全てに貼り付けられている。そこには、標準の日本十進分類（NDC）とは別に、CCC独自のライフスタイル分類のデータも漏れなく記されている。

CCCによる独自分類については、当初、市が容認していたのは2階の5万冊のみであるため、開館時の蔵書42万冊から、その5万冊を除いた38万冊については、そのような独自ラベルを貼る必要が全くない。同社が、貸出時に用いられているTカードを通して図書館の利用状況を自社データベースに登録して商業利用したり、あるいは、図書館の貸出本を書店のレジに持ち込まれた場合の対策など、あくまでもCCCが自ら全額負担すべきであり、市民が負担する理由がない。

よって、その貼付にかかる費用を、一冊につき100円と計算して、38万冊分の3,800万円をCCCに請求すべきである。

- (12) 令和元年12月から指定管理になるまでの旧市民図書館では、全スタッフの9割以上が司書資格を有していた。（図書館設置準備班4名を除く33名中32名が司書資格者。）新館へ移行するにあっても、当然、同水準の資格者率を指定管理者に求めるはずだが、なぜか、新館開館後には77名の職員中、司書資格者は26名で司書資格率が33パーセントと、3分の1までダウンしている。

これによって、本来の図書館業務におけるサービスの質が著しく低下した。平成27年度には年間4,463件（相談件数）あったレファレンスが、新館移転した令和2年度には288件と15分の1にまで激減している。

これは、教育委員会の担当部署が指定管理者を募集した際の和歌山市民図書館指定管理者業務要求水準書（以下「業務要求水準書」という。）において、司書資格率の目安を「パート職員を除いた職員の半数」としたために起きた現象である。

人手不足の折、司書資格率の基準を下げることはやむを得なかったとしても、「全

職員の半数」とすればよい（海老名市立中央図書館では、全職員の50パーセント以上）ところを、意図的に「パート職員を除いた」を入れることで、結果的に基準を3分の1以下になるまで下げたこの行為は、行政運営上の大きな誤りである。そのような行為は、応募事業者サイドからの働きかけを受けて行われたものと思われるが、この経緯が分かる文書は不存在とされている。

結果、CCCは、77名の職員中、司書資格者を少なくとも39名確保しなければならなかったところを、フルタイム従事者20名のうち10名以上の司書資格者を確保すれば基準をクリアしたことになり、実際に令和2年6月時点で在籍する26名の司書資格者数は、全職員の50パーセント以上とした場合に比べて13名少ない。

よって、この13名分の人件費として、令和2年6月以降について、一般従事者と司書資格者の賃金の差額をCCCに返還させるべきである。

司書資格率を「パート職員を除いた職員の半数」とした合理的な理由が説明されていない以上、この基準を導入して本来の図書館業務の著しい質の低下を招いた当時の図書館設置準備班の職員の責任は重いと言わざるを得ず、それは、市民に対する背信行為であり、民間事業者への不当な利益供与にあたるといえる。

第2 住民監査請求の受理

本件請求は、教育長が財産の管理を怠り、それに伴い市長が徴収を怠っている目的外使用料と負担させていない光熱水費について、CCCに請求することを求めるとともに、市が負担する必要がないにも関わらずCCCに対して支出した指定管理料等の返還を求めるものであると解し、法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、令和5年1月10日付けで監査の実施を決定した。

ただし、請求人が第1（2）において募集要項で実際に適用された目的外使用料の3倍にあたる価格を掲げて公募した行為は、官製談合の疑いがあるため関係機関に直ちに告発せよと求めていることについては、同条第1項に規定する要件に該当しないため、監査の対象事項としない。

第3 監査の実施

1 監査の対象事項

監査請求については期間制限があることも考えられるが、次に掲げる点を監査の対象事項とした。

- (1) 行政財産の使用許可及び目的外使用料の決定に違法性又は不当性はあるか否か。
- (2) 行政財産の使用許可に伴い発生する光熱水費の負担は適切になされているか否か。
- (3) 開館準備業務が完了しないうちに、指定管理業務を開始したことに伴い発生した令和元年度の指定管理料の支出に違法性又は不当性はあるか否か。
- (4) 市が負担する必要のない費用を支出した事実はあるか否か。

2 監査の対象部局

教育委員会 教育学習部 読書活動推進課

3 本件請求に関連する書類の提出

(1) 市長から提出された書類

市長に対し、本件請求に関連する書類の提出を求めたところ、令和5年1月17日

付けで次に掲げる書類が提出された。

- ア 和歌山市民図書館指定管理者募集要項
- イ 和歌山市民図書館指定管理者業務要求水準書
- ウ 和歌山市民図書館の指定管理に係る基本協定書
- エ 和歌山市民図書館指定管理者業務仕様書
- オ 令和元年度から令和3年度までの和歌山市民図書館の指定管理に係る年度協定の締結に関する書類
- カ 令和2年度及び3年度の行政財産の使用許可に関する書類
- キ 令和2年度及び3年度の自主事業の実施に関する書類
- ク 和歌山市民図書館の光熱水費に関する書類
- ケ 新和歌山市民図書館開館準備業務委託契約の締結及び業務完了報告に関する書類
- コ 施設の使用貸借に関する書類
- サ 公有財産台帳（土地・建物）明細表

(2) 会計管理者から提出された書類

会計管理者に対し、本件請求に関連する書類の提出を求めたところ、令和5年1月17日付けで次に掲げる書類が提出された。

- ア 令和元年度の新和歌山市民図書館開館準備業務委託に関する支出命令書
- イ 令和元年度の新和歌山市民図書館開館準備業務委託に関する歳出予算差引簿
- ウ 令和元年度から令和3年度までの和歌山市民図書館の指定管理料に関する支出命令書
- エ 令和元年度から令和3年度までの和歌山市民図書館の指定管理料に関する歳出予算差引簿

4 請求人による証拠の提出及び陳述

請求人に対し法第242条第7項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、令和5年1月19日付けで新たな証拠の提出があった。

また、令和5年1月31日に陳述の聴取を行った。

5 弁明書の提出及び関係職員による陳述

令和5年1月17日付けで市長から本件請求に対する弁明書の提出があった。

また、令和5年1月31日に関係職員から陳述の聴取を行った。

(1) 出席を求めた関係職員

教育長、教育局長、教育学習部長、読書活動推進課長

(2) 関係職員による陳述の要旨

ア 行政財産の目的外使用料について

行政財産の目的外使用料の額については、使用料条例の規定に基づき算定している。また、使用料条例別表に規定する評価額は、原則、固定資産評価額を指すが、行政財産の場合、その性質上評価されていないことが多いため、通常、資産税課で仮評価した固定資産評価額を用いて算定することとなっており、固定資産評価額を採用できないときには、不動産参考評価を採用する場合もある。

指定管理者を募集するなかで自主事業の提案を求めるにあたり、参考となる目的

外使用料を示す必要があったが、指定管理者を募集する時点では、市民図書館は実施設計中であり、仮評価を行うことができなかったため、不動産参考評価を行うことを検討した。

しかし、当時既に「和歌山都市計画和歌山市駅前地区第一種市街地再開発事業権利変換計画」（以下「権利変換計画」という。）に定められた都市再開発法（昭和44年法律第38号）第73条第1項第4号に規定する施設建築敷地及び施設建築物の一部の価格の概算額（以下「概算額」という。）が算出されており、当該概算額は、不動産参考評価を考慮して決定されたものである。このことから、改めて不動産参考評価を行う必要がないと判断し、使用料条例別表に規定する評価額として採用し、使用料条例の規定に基づき目的外使用料を試算した。

また、令和元年7月に市民図書館の実実施設計が完了したことにより、固定資産評価による仮評価が可能となったことから、令和2年6月5日の許可時には仮評価額を用いて使用料条例の規定に基づき目的外使用料の算定を行ったものであり、違法又は不当ではない。

イ 行政財産の使用許可に関する使用面積について

目的外使用の範囲については、募集要項において「自主事業の内容、業務の形態によって機材のみ又は排他的な専有部分」と示していたことから、市民図書館の床面に什器等を設置した部分と倉庫やカウンター等の壁又は什器等で囲まれた排他性を持つ部分を目的外使用の範囲とした。

よって、使用面積については適切に算出していることから、CCCに対し目的外使用料を追加で請求する必要はない。

ウ 開業準備期間中の目的外使用料について

令和2年6月5日より前の期間において、CCCが自主事業の開業準備のために什器等を設置することによって、市民図書館の一部を使用していたことは事実である。

当時は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、令和2年4月7日に大阪府その他6都県に緊急事態宣言が発出されるなど相当に混乱していた時期であり、市民図書館の開館の延期に伴い、自主事業で実施する店舗の開業が可能となる時期が不透明であった。

現時点で過去の事務手続きを精査したならば、書面での通知や令和2年3月30日以後の期間について行政財産の使用許可を行うべきであったと認識している。しかしながら、市民図書館が開館しなければ、自主事業は当然に休業となり、CCCが行政財産の使用許可を受けていたとしても、許可の目的に沿った使用ができない状態であり、募集要項において「自主事業に伴う収入は指定管理者の収入となります。」と示していたにも関わらず、自主事業による収入を得られない状況下であった。

このことから、現時点で改めて考えたとしても、賃料の減額について定める民法（明治29年法律第89号）第611条第1項「賃借物の一部が滅失その他の事由により使用及び収益をすることができなくなった場合において、それが賃借人の責

めに帰することができない事由によるものであるときは、賃料は、その使用及び収益をすることができなくなった部分の割合に応じて、減額される。」との規定の考え方を応用して、開業の見込みが立っていない自主事業に関する目的外使用料を徴収することができないと判断し、使用料条例第3条第2号「災害その他特別の理由により市長が特に必要と認めるとき。」を適用して、目的外使用料を免除していたと考える。

よって、令和2年6月5日よりも前の期間の目的外使用料について、市はCCCに請求する必要はない。

広告物の設置に関する目的外使用料については、当初の許可申請時に広告物の設置に係る申請が漏れていたことが判明したため、令和2年6月5日に遡って追加の申請を受け、令和3年3月24日に許可を出したものであるが、開業準備期間中の広告物の設置の許可についても、土地及び建物の使用許可と同様の考えである。

エ 開業準備期間中の光熱水費について

令和2年3月30日に和歌山都市計画和歌山市駅前地区第一種市街地再開発事業の施行者から引き渡しを受ける前の期間については、施工会社が電力会社や市企業局と供給契約を締結しており、CCCは施工会社の請求に従い、施工会社に対して電気料金及び水道料金を支払っていたため、市はCCCに対し請求すべき債権を有しておらず、よって、市は損害を被っていない。

オ 自主事業部分の光熱水費の負担について

自主事業の実施に伴い発生する光熱水費については、自主事業の使用箇所に子メーターを設置し、負担させていることから、民業としてのCCCに追加で負担させる必要はない。また、書店については、水道の使用がないため、水道料金の負担は求めている。

なお、市外在住のジャーナリストの求めに応じて開示した「市民図書館電気／水道代計算書」について、カフェ及び書店の使用量が分かる項目については、ほとんど不開示となっており、データを開示させた上で、それぞれの負担額が適正なものであるかどうかを厳正に監査すべきと請求人が主張しているが、電気料金については、CCCと電力会社とが締結している契約において「需給契約の締結により知り得た情報について、守秘義務を遵守するものとする。」と定められている。このことから、契約単価を公開することにより競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるものとして、和歌山市情報公開条例（平成5年条例第33号）第7条第2号の規定を適用し不開示としたものである。

また、冷暖房については、公の施設としての市民図書館全体を維持するために必要なものであることから指定管理料で負担しており、請求人が主張するような転嫁には当たらない。

カ 行政財産の使用許可を受けたCCCが他社店舗にその使用箇所を又貸ししていることについて

ポップアップストアの実施については、CCCが自主事業計画書において位置付けている物販等に該当するものであり、商品の仕入れ、販売その他の事務について

もCCC自身が行っていることから、請求人が主張するような「期間限定でCCC以外の事業者が出店した店舗」ではないため、又貸しには当たらない。

また、通路部分の目的外使用料は一切払わないのに、年数回の繁忙期だけはそれもスポットで借りて商売すると請求人は主張しているが、そもそも繁忙期ということではなく、使用什器の追加により新たな使用面積が発生することに応じて、行政財産の使用許可の申請がされているものであり、問題はない。

よって、CCCが不当に得た利益はなく、返還させる必要もない。

キ 開館準備業務が完了しないうちに指定管理業務を開始したことについて

開館準備業務がまだ完了していないうちに指定管理業務をスタートさせたのは、根本的に行政上の誤りであると請求人は主張しているが、旧市民図書館が閉館した後、令和元年10月には市民図書館を開館し、図書館サービスの提供が再開できると見込んでいたところ、建設工事の遅延により、開館時期を延期せざるを得なくなったことから、新たに購入した図書や移転済みの蔵書だけでも貸し出し、できる限り図書館サービスの停止期間を短くする目的で、令和元年12月19日に一部開館することとしたものである。

開館準備業務委託の契約期間は、平成31年4月1日から令和2年3月31日までであり、請求人がいう「約1億円の委託費」は、全館開館に向けた準備を行う業務を履行することに対する対価である。これに対し、令和元年度の指定管理料7,700万円は、市民図書館の運営という指定管理業務を行うための費用である。これら2つの業務は、その目的も契約の性質も異なるものであり、同時に業務を行わせることに問題はない。

ク 図書館スタッフを店舗運営に従事させていると請求人が主張していることについて

カフェ及び書店の運営に携わっている従業員は、市民図書館職員とは明確に区分されており、当該従業員の人件費については指定管理料で負担していないことから、CCCに対し返還を求める必要はない。

ケ 指定管理者の都合で貼った不要なラベル分の費用を返還させよと請求人が主張していることについて

CCCの独自分類であるライフスタイル分類については、指定管理者の公募時にCCCから提案され、教育委員会が採用したものである。ライフスタイル分類の対象となる蔵書は5万冊弱ではあるが、利用者の視認性の向上に資することと、図書館運営を行う上で管理上必要であることから、ライフスタイル分類の対象でない蔵書についてもラベルを貼付したものである。当該ラベルの作成に係る費用については、CCCが、当初締結した和歌山市民図書館の指定管理に係る年度協定（以下「年度協定」という。）の指定管理料の範囲で捻出したものであり、これに伴う指定管理料の増額は行っていないため、市はCCCに対し返還を求める必要はない。

コ 一般従事者と司書資格者との賃金の差額をCCCに返還させるべきと請求人が主張していることについて

司書の配置については、指定管理者の公募時の業務要求水準書において、「パー

ト職員や施設の維持管理を主たる業務とした従事者を除く全従事者の50パーセント以上とする。」と示しているが、このような内容とした理由は、図書館業務のうち司書の資格を必要としない業務もあることを勘案し、全職員が資格を保有する必要はないと判断したためである。

他市の図書館においても、人数や割合の基準を設けていない図書館もあれば、市と同じような基準を設けている図書館もあるため、業務要求水準書で配置基準を設けたことは、民間事業者への不当な利益供与には当たらず、司書資格者については業務要求水準書に沿って適正に配置していることから、CCCに対して人件費の返還を求める必要はない。

なお、公立図書館に置くべき職員等について定めた図書館法（昭和25年法律第118号）第13条において、図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員を置くとの定めがあり、また、図書館法第7条の2の規定に基づき文部科学大臣が「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」を定めているが、図書館法にも当該基準にも配置すべき人数や割合についての定めはない。

6 関係職員の事情聴取

監査にあたり、請求人の主張する事実を確認するため、市長及び教育委員会に対して文書による調査を行うとともに監査対象部局の職員の出席を求め、監査事務局職員により事情を聴取した。

7 関係人に対する調査

法第199条第8項の規定に基づき、次の関係人の出席を求め事実関係の確認のため調査を行った。

副市長（前教育長）、和歌山市元職員（前教育局長）

第4 監査の結果

1 認定した事実

和歌山市職員措置請求書、事実証明書、請求人による証拠の提出及び陳述並びに本件請求に関連する書類、弁明書、関係職員による陳述、関係職員の事情聴取及び関係人に対する調査により、監査の対象事項について次の事実を認定した。

(1) 本件監査に係る主な法令等について

ア 行政財産について

普通地方公共団体の財産は、公有財産、物品、債権及び基金であり、公有財産は、所有の目的に応じて行政財産と普通財産に分類されており、行政財産とは、公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、行政目的の効果的達成のために利用されるものである。

本件請求の対象となる市民図書館は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第21条第2号に規定された「学校その他の教育機関の用に供する財産」（以下「教育財産」という。）であり、普通地方公共団体の財産のうち行政財産に含まれる。

市は、南海電気鉄道株式会社を施行者とする権利変換計画の一権利者として事業に加わり、同社から引き渡しを受ける形で市民図書館の所有権を取得し、令和2年

3月30日付けで行政財産として市民図書館を取得している。

イ 法について

法第238条の4第7項において、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と規定されている。

また、法第225条において、普通地方公共団体は、法第238条の4第7項の規定による許可を受けてする行政財産の使用につき使用料を徴収することができる旨、法第228条第1項において使用料に関する事項は条例で定めなければならない旨が規定されている。

ウ 条例について

(ア) 目的外使用料の額については、使用料条例第2条において、別表のとおりとすると規定されている。別表では、土地を使用する場合の使用料と土地以外のものを使用する場合の使用料について、使用の区分、単位及び使用料の額が定められている。

(イ) 土地を使用する場合の使用料について、使用の区分が「その他の用途に使用する場合」に該当する場合は、使用面積1平方メートルにつき1年を単位として、1平方メートル当たりの評価額の100分の4に相当する額と定められている。

(ウ) 土地以外のものを使用する場合の使用料については、使用の区分が「建物その他の工作物」に該当する場合は、使用面積1平方メートルにつき1年を単位として、1平方メートル当たりの評価額の100分の5.50に相当する額に当該土地の使用料を加えた額、使用の区分が「広告物の設置に使用する場合」に該当する場合は、表示面積1平方メートルにつき1年を単位として、4,400円と定められている。

(エ) 使用料条例別表に規定する「評価額」とは、固定資産評価額のことであるが通常は資産税課で仮評価した額を用いる。仮評価とは、公有財産は課税客体ではないことから、仮に課税するとして固定資産税の課税に必要な固定資産評価額を示したものをいう。なお、固定資産評価額が算出されていない建物その他の工作物に自動販売機を設置する等の場合は、不動産参考評価において算出された額を用いる。

(オ) 市長が目的外使用料を減額又は免除できる場合については使用料条例第3条において、①国若しくは地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき、②災害その他特別の理由により市長が特に必要と認めるときと規定されている。

エ 規則について

市では、和歌山市公有財産規則（平成15年規則第72号。以下「公有財産規則」という。）を制定し、公有財産の取得、管理及び処分に関する事務の取扱いについて定めている。

(ア) 行政財産の使用許可の要件について

公有財産規則第22条第1項において、法第238条の4第7項の規定に基づく行政財産の使用許可をすることができる場合について規定されている。

(イ) 行政財産の使用許可の申請について

公有財産規則第24条において、あらかじめ行政財産を使用しようとする者に、①申請者の住所及び氏名（法人にあっては、主たる事務所の所在地、名称及び代表者の氏名）、②財産の所在、種類及び数量、③目的及び方法、④期間、⑤その他必要と認める事項を記載した行政財産使用許可申請書を市長に提出させなければならないと規定されている。

(ウ) 行政財産の使用許可の決定について

公有財産規則第25条において、行政財産の使用許可をするものと決定したときは、行政財産の名称、使用許可の期間、目的外使用料の額や光熱水費の負担方法など、必要と認める事項を記載した行政財産使用許可書を申請者に交付すると規定されている。

(エ) 光熱水費等の負担について

公有財産規則第26条において、行政財産の使用許可を受けた者に対しては、当該財産に付帯する電話、電気、ガス、水道等の諸設備の使用に必要な経費を負担させなければならないと規定されている。

オ 教育財産の使用許可等に係る権限について

(ア) 教育財産の使用許可の権限について

財産の管理については、法第149条第6号において地方公共団体の長の権限であると規定されているが、地教行法第21条第2号において、教育財産の管理については、教育委員会の権限とされている。

なお、市では和歌山市教育委員会教育長に対する事務委任規則（昭和27年教委規則第6号。以下「事務委任規則」という。）第2条において、教育長に委任していることから、教育財産の使用許可を行う際の許可権限は教育長が有している。

(イ) 教育財産の目的外使用料の決定に係る権限について

地教行法第22条において、地方公共団体の長の権限について規定されており、教育財産の目的外使用料の決定については、同条第6号の「教育委員会の所掌に係る事項に関する予算を執行すること。」に該当するため、市長が権限を有している。

(ウ) 教育財産の目的外使用料の減額又は免除の権限について

市長は、法第180条の2の規定に基づき教育委員会に事務を委任するにあたり、和歌山市教育委員会に対して権限の一部を委任する規則（昭和42年規則第17号）を制定している。

同規則第7号から第9号までに規定する教育財産の目的外使用料の減額又は免除の権限については、同規則及び事務委任規則第2条の規定により教育長が有している。

(エ) 教育財産の目的外使用料の徴収権限について

法第149条第3号及び和歌山市財務規則（昭和39年規則第15号。以下「財務規則」という。）第28条及び第34条の規定により市長が有している。

(2) 自主事業の実施について

自主事業の実施については、和歌山市民図書館の指定管理に係る基本協定書（以下「基本協定書」という。）、募集要項及び業務要求水準書において、次のように定められている。

ア 基本協定書について

基本協定書は、市とCCCが相互に協力し、市民図書館を適正かつ円滑に管理運営するために必要な基本事項について定めている。

自主事業の実施については第25条において、「図書館の設置目的に合致し、かつ、本業務の実施を妨げない範囲において、事業計画で提案した自主事業を、自己の責任と費用により実施するものとする。」、「自主事業を実施するときは、教育委員会に対して業務計画書を提出し、事前に教育委員会の承認を得なければならない。」と規定されている。

また、自主事業に係る経費等については第26条において、「本業務と自主事業を区分し、本業務の収支とは別に把握するものとする。」、「自主事業の実施において、指定管理者に損失が生じた場合は、教育委員会はこれを補填しない。」と規定されている。

イ 募集要項について

自主事業の実施に関し、募集要項において次のとおり記載されている。

(ア) 指定管理者は、指定管理業務である図書館業務の支障にならない範囲で、施設の利用促進又はサービスの向上のために、自己の責任と費用により、独自に企画・計画した自主事業を提案してください。

(イ) 提案された自主事業は、教育委員会の承認を得た範囲内で実施することができますが、事業の内容によっては、市の使用許可を得たうえで、市が定める行政財産の目的外使用許可の使用料の支払いが必要となります。（例：飲食、物品販売等）

飲食提供や物品の販売が自主事業としてできるエリアは1階及び屋上とします。

(ウ) 応募者は市民図書館の1階を利用したカフェサービス事業を自主事業として提案してください。ただし、法令等に基づいて必要な許認可や届出等の必要がある場合は、業務開始までに完了してください。なお、第三者への委託等による事業の実施を可能とします。

(エ) 自主事業の内容、業務の形態によって機材のみ又は排他的な専有部分（入場料が必要な部分、カフェサービスの専用席等）が目的外使用の範囲となります。

詳細については、指定管理者指定後の協議のうえ、決定します。

なお、現在の試算による使用料は、1年あたり3万1,851円/m²です。

ウ 業務要求水準書について

業務要求水準書は、指定管理者の候補を選定するにあたり、市民図書館の運営及び維持管理業務について、教育委員会が要求する業務水準等を示したものである。

自主事業の実施に係る経費については、自主事業を実施する際に発生する経費（使用料及び電気料金等）の実費相当分は、指定管理者が負担するものとする。こ

の事業を行うにあたって発生する費用に指定管理料を充当することはできないと規定されている。

(3) 自主事業の実施に伴う行政財産の使用許可について

ア CCCは、令和2年度の自主事業の実施について、基本協定書第25条の規定に基づき、令和2年2月20日付けで自主事業計画書を教育委員会に対して提出し、同月26日付けでカフェ及び書店の運営について書面で承認を得ている。

イ 令和3年度のカフェ及び書店の運営についても、事業年度開始の1か月前までにCCCが自主事業計画書を教育委員会に提出し、当該年度の初日に教育委員会がCCCに対し書面で承認の通知を行っている。

ウ CCCは、カフェ及び書店の運営と自動販売機の設置により、市民図書館の一部を使用することから、令和2年4月24日付けで教育長に対し行政財産使用許可申請書を提出した。なお、当該使用許可の申請は、使用希望期間を令和2年4月24日から令和3年3月31日までとし、自主事業を実施する区画として、カフェ及び書店の運営で使用する部分を示した市民図書館1階の平面図と自動販売機の設置場所を示した同館4階の平面図を添付した上で行われている。

エ 教育長は、CCCに対し令和2年6月5日付けで行政財産使用許可書を交付した。許可物件は、カフェ、書店・物産・文具販売、自動販売機1台であり、使用面積は220.91平方メートル、許可期間は許可日から令和3年3月31日までとなっている。

オ CCCは、カフェ及び書店の運営に伴い、市民図書館内に広告物を設置するにあたり、令和3年2月1日付けで教育長に対し行政財産使用許可申請書を提出し、教育長は同年3月24日付けでCCCに対し行政財産使用許可書を交付している。

許可物件は、カフェ、書店・物産・文具販売であり、広告物の設置面積は3.52平方メートル、許可期間は令和2年6月5日から令和3年3月31日までとなっている。

カ CCCから提出された自主事業計画書に記載されている物販等に該当するもので、ポップアップストアなどを実施することに伴い使用面積の追加がある場合、その都度、教育長はCCCから行政財産使用許可申請書の提出を受け、許可を行っている。

キ ポップアップストアの実施にあたり、CCCが他社から商品を仕入れて販売している事実については、教育委員会において、CCCと他社との間で締結した契約の内容やCCCが保管している納品伝票により確認を行っている。

(4) 自主事業の実施に伴う目的外使用料及び光熱水費について

ア 令和2年度及び3年度の自主事業の実施に伴う目的外使用料については、資産税課で仮評価した固定資産評価額を用いて、使用料条例の規定に基づき算定している。

イ 自主事業の実施に伴い、カフェの運営では電気及び水道を、書店の運営では電気のみを使用しており、自主事業で使用する電気及び水道については、子メーターを設置し使用量を計っている。

ウ 市民図書館の光熱水費の負担については、和歌山市民図書館指定管理者業務仕様書（以下「仕様書」という。）の「指定管理者が管理する施設で使用する電気、水

道及び通信費（電話、FAX等）の使用料については、指定管理者が支払を行うこと。」との定めに従い、CCCが電力会社及び市企業局と供給契約を締結している。

なお、市が令和2年3月30日に行政財産として市民図書館を取得する前の期間については、和歌山都市計画和歌山市駅前地区第一種市街地再開発事業の施工会社が電力会社及び市企業局と供給契約を締結していたことから、CCCは施工会社に対し光熱水費を支払っている。

エ 電力会社及び市企業局への支払いについては、ひとまず、市民図書館全体の電気料金及び水道料金を指定管理料から一括して支払った後、自主事業部分に係る電気量等を子メーターで計り、民業としてのCCCが市民図書館の指定管理料に戻す会計処理を行っている。

オ CCCは令和2年3月30日から同年6月4日までの期間において、自主事業の開業準備のために電気及び水道を使用していたが、当該使用に係る光熱水費は民業としてのCCCによって負担されている。

(5) 開館準備業務委託について

ア 市は、市民図書館の開館に向けた準備を行うため、平成31年4月1日にCCCとの間で新和歌山市民図書館開館準備業務委託契約を締結している。

イ 契約期間は平成31年4月1日から令和2年3月31日まで、履行期間は平成31年4月1日から新市民図書館開館日前日までとし、契約金額は、1億996万8,218円である。業務内容として、①図書館配架計画作成業務、②図書資料の整備業務、③図書館資料等の移転運搬業務、④パンフレット等作成業務、⑤備品の製造及び調達業務、⑥内覧会開催業務、⑦開館記念式典業務、⑧その他の業務が定められている。

ウ 令和2年3月25日に変更契約を締結し、契約金額を1億957万2,217円に、仕様書に定める履行期間の終期を令和2年3月31日に変更している。また、業務内容から⑥内覧会開催業務及び⑦開館記念式典業務の項目を削除している。

(6) 指定管理料の支出について

ア 基本協定書第33条において、年度ごとの支払金額及び支払時期等の詳細については、別途「年度協定」に定めると規定されている。

イ 令和元年度の指定管理料については、令和元年12月19日付けで市とCCCとの間で締結した年度協定書第3条において、指定管理料の総額は、7,708万4,625円とし、令和2年1月31日までに全額を支払う旨が規定されている。

ウ 市は、CCCから令和2年1月8日付けで請求書が提出されたため、財務規則第51条第1項に規定された事項を確認し支出命令書を作成の上、会計管理者の審査を受け、同月20日に債権者であるCCCに対し、指定管理料の総額を法第232条の5第2項及び地方自治法施行令第162条第6号並びに財務規則第57条第4号の規定により概算払で支払っている。なお、令和2年度及び3年度の指定管理料についても、年度協定書第3条に規定された各期日までにCCCに対し概算払で支払っている。

(7) ライフスタイル分類の実施に伴うラベルの貼付について

ア ライフスタイル分類は、CCCによる独自の分類であり、利用者のライフスタイルに合わせて図書を感覚的に探すことができる分類である。当該分類の実施については、指定管理者の公募時においてCCCからの提案を受けて、教育委員会が採用したものであり、対象となる蔵書は開館準備時の配架計画では5万冊弱であったが、現在は約7万冊弱で実施している。

イ ライフスタイル分類の実施にあたり、仕様書において、「指定管理者独自の配架方法を示す分類を追加した資料については、現行資料に準拠した装備を行った上で当該分類を示すラベル等の装備を追加するものとする。」と定められており、市民図書館の蔵書には約4.5センチメートル四方のラベルが貼付されている。なお、当該分類の対象でない蔵書についても同様にラベルが貼付されている。

ウ ライフスタイル分類の対象となる蔵書のラベルには「ライフスタイル分類の区分、日本十進分類番号、書名及び著者名」が、それら以外の蔵書のラベルには「日本十進分類の区分、日本十進分類番号、書名及び著者名」が記載されている。

(8) 職員の配置について

ア 司書の配置については、業務要求水準書において、「図書館の専門的サービスを実施するために常勤の司書の配置に努めること。目安としては、パート職員や施設の維持管理を主たる業務とした従業者を除く全従事者の50パーセント以上とする。」と示されている。

イ 図書館法第13条において、公立図書館に館長並びに当該図書館を設置する地方公共団体の教育委員会が必要と認める専門的職員、事務職員及び技術職員を置くことと規定されている。また、同法第4条において、図書館に置かれる専門的職員を司書及び司書補と称すると規定されている。

ウ 図書館法第7条の2の規定に基づき文部科学大臣が「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」を定めている。

当該基準では公立図書館の職員数の配置等に関して、市町村教育委員会は、専門的なサービスを実施するために必要な数の司書及び司書補を確保するよう積極的な採用及び処遇改善に努める旨、公立図書館には、司書及び司書補のほか必要な数の職員を置くものとする旨が定められている。

2 認定した事実に基づく判断

(1) 行政財産の使用許可及び目的外使用料の決定に違法性又は不当性はあるか否かについて

法第238条の4第7項では、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる旨が規定されており、行政財産のその用途又は目的を妨げない限度とは、当該行政財産を本来の用途に供するにあたって障害となるかどうか、当該行政財産の本来の使用目的に反しないかどうか等を総合的に検討して判断されるべきものである。

法第228条第1項において、使用料に関しては条例で定めなければならないと規定されているが、使用料の金額については、条例で定めることが適当でない技術的細目を除き条例で具体的に規定すべきものであると解されている。

市において、行政財産の目的外使用料の算定を行う場合、通常、資産税課で仮評価した固定資産評価額を用いて使用料条例の規定に基づき行っており、本件請求の対象となる目的外使用料についても同様に算定されている。指定管理者の公募時は、使用料条例別表に規定する評価額として採用できた権利変換計画の概算額を用いて試算されているが、指定管理者として応募する事業者に自主事業の提案を義務付けている以上、参考となる目的外使用料の額を示す必要性があったものの、市民図書館は実施設計中であり仮評価を行えなかったことによるものである。

また、目的外使用の範囲については、「自主事業の内容、業務の形態によって機材のみ又は排他的な専有部分（入場料が必要な部分、カフェサービスの専用席等）」であることを募集要項で示しているとおおり、市民図書館の床面に什器を設置した部分とカウンター等の壁や什器等で囲まれた排他性を持つ部分を自主事業で使用する範囲として算定しており、何ら問題ない。

以上のことから、募集要項で示した額と目的外使用の範囲については恣意的なものではないことから、違法性又は不当性はない。

次に、開業準備期間における目的外使用料を不当に免除した疑惑があると請求人が主張していることについてであるが、市が市民図書館を行政財産として取得した令和2年3月30日から同年6月4日までの期間を開業準備期間とし監査を行った。

本件請求に対する監査の過程において、市民図書館が全館開館した同年6月5日よりも前の期間において、行政財産の使用許可を得ることなくCCCが自主事業の開業準備のために市民図書館の一部を使用していた事実を確認した。

行政財産の使用許可を受けていない期間が存在した背景には、建設工事の遅延や新型コロナウイルス感染症の感染拡大による緊急事態宣言の発出等に伴い、市民図書館の開館を同年6月5日に延期した経緯がある。また、当該期間の目的外使用料については、当時において使用を許可していたのであれば、賃料の減額について定める民法第611条第1項の規定の考え方を応用し、使用料条例第3条第2号を適用して免除することになっていただろうと教育委員会は推認している。

行政財産の使用許可及び目的外使用料の免除の手続きを行っていなかったことについて事務手続が不十分であったことは否めないが、行政財産の使用を許可する場合に目的外使用料を免除するという判断は教育長の裁量であり、事務手続が不十分であるということのみをもって、違法又は不当というべき不作為にあたるとは言い難く、市に損害は発生していない。

さらに、広告物の設置に関する行政財産の使用許可の申請については、当初の申請で漏れていたことが判明したため遑って追加申請を受けたものであり、事務処理として適切であるとはいえないが、目的外使用料については、使用料条例の規定に基づき算定した上で徴収されており不足分は存在しない。

また、開業準備期間中の広告物の設置についても、先に述べた土地及び建物の使用許可と同様である。

ポップアップストアの実施については、CCCが教育委員会に対して提出した自主事業計画書における物販に該当するものであり、什器の設置等により使用面積が追加

となる場合にのみ行政財産の使用許可の申請を行い、教育長から許可を得ているものである。

CCCが他社から商品を仕入れて販売を行っている事実については、教育委員会において契約書又は納品伝票で仕入れの状況を確認している。また、CCCが令和4年3月10日から同年4月24日までの期間でポップアップストアを実施した際の納品伝票を確認する限り、請求人が主張するような又貸しに該当するとは言い難く、行政財産の使用許可の申請も適切になされており問題はない。

よって、行政財産の使用許可及び目的外使用料の決定に違法性又は不当性はない。

(2) 行政財産の使用許可に伴い発生する光熱水費の負担は適切になされているか否かについて

市が令和2年3月30日に市民図書館を行政財産として取得する前の期間については、和歌山都市計画和歌山市駅前地区第一種市街地再開発事業の施工会社が電力会社及び市企業局と供給契約を締結しており、CCCは施工会社に対し電気料金及び水道料金を支払っていたことから、市はCCCに対して請求すべき債権は有しておらず、市に損害は発生していない。

令和2年6月5日より前の期間において、行政財産の使用許可を得ることなくCCCが自主事業の開業準備のために市民図書館の一部を使用していた事実があったことは先に述べたとおりであるが、令和2年3月30日から同年6月4日までの期間においてCCCが使用した電気及び水道に係る光熱水費については民業としてのCCCによって負担されている。

市民図書館の光熱水費の負担については、指定管理者であるCCCが電力会社及び市企業局と供給契約を締結しており、電力会社及び市企業局への光熱水費の支払いについては、市民図書館全体の電気料金及び水道料金を指定管理料から一括して支払いを行っている。また、自主事業部分に係る光熱水費については、子メーターで計量した上で民業としてのCCCが市民図書館の指定管理料に戻す会計処理を行っている。

よって、自主事業部分に係る光熱水費の負担は、指定管理者であるCCCの会計内での処理であり市に損害を与えるものではなく、自主事業部分には光熱水費に係る子メーターを設置し、負担させていることから、市はCCCに対して追加で負担を求め必要性はない。

なお、冷暖房については、公の施設としての市民図書館全体を維持するために必要なものであるため、指定管理料で負担することについては不当ではない。

(3) 開館準備業務が完了しないうちに、指定管理業務を開始したことに伴い発生した令和元年度の指定管理料の支出に違法性又は不当性はあるか否かについて

開館準備業務は、市民図書館の全館開館に向けた準備を行うことを目的とした業務であり、指定管理業務は市民図書館の運営を行うことを目的としたものである。

令和元年12月19日に一部開館したことは行政上の誤りであると請求人は主張しているが、建設工事の遅延等によって開館時期を延期せざるを得なくなったことに伴い、図書館サービスの停止期間をできる限り短くする目的で行われたものであり誤りとは言えない。市民図書館を一部開館した結果として、両業務が同時に実施されるこ

ととなったが、業務の目的も性質も異にするものであり何ら問題はない。

よって、令和元年度の指定管理料は、令和元年12月19日に市民図書館が一部開館したことに伴い、同日から開始となった指定管理業務の対価としてCCCに対して支出したものであり、違法性又は不当性はない。

なお、法第242条第2項において、監査請求の対象とされるもののうち、財務会計上の行為については当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは監査請求をすることができない旨が規定されていることから、令和元年度の指定管理料の支出については、監査請求の対象事項ではないことを申し添える。

(4) 市が負担する必要のない費用を支出した事実はあるか否かについて

まず、図書館スタッフを店舗運営に従事させている公私混同分の人件費をCCCに返還するよう請求人が求めていることについて、公私混同の主張を覆すほどの証拠は確認できなかったが、そのことのみをもって違法性又は不当性があるとは言い難く、市に損害が生じているとも認め難い。

なお、令和2年6月時点の市民図書館の職員数について、CCCが公式に発表した数字と新聞記事に掲載された数字が異なっていると請求人は主張しているが、移動図書館業務に従事する職員数を含めているか否かによって差異が生じたものであると考えられる。

よって、差異が生じたことをもって、市民図書館とは関係のない書店や物販業務に従事しているという請求人の主張には根拠がない。

次に、ライフスタイル分類の実施については、指定管理者の公募時においてCCCからの提案を受けて教育委員会が採用したものであり、「指定管理者独自の配架方法を示す分類を追加した資料については、現行資料に準拠した装備を行った上で当該分類を示すラベル等の装備を追加するものとする。」と仕様書に規定されていることから、指定管理業務に含まれるものである。よって、ラベルの貼付に係る費用を指定管理料で負担することに何ら問題はない。

なお、ライフスタイル分類の対象でない蔵書も含め、市民図書館の全ての蔵書にラベルが貼付されていることについては、利用者の視認性の向上と蔵書管理上の必要性から実施されているものであり、当該ラベルの貼付に係る費用として指定管理料の増額は行っていない。

指定管理料の範囲内においてどのように費用を捻出するかはCCCの裁量の範囲内であると考えられることから、CCC独自の分類の実施に伴うラベルの貼付に係る費用を捻出することに違法性や不当性があるとは言い難く、市は返還を求める必要性はない。

また、さらに、司書資格者を減らした13人分の人件費を返還せよと請求人は主張しているが、図書館司書は業務要求水準書に沿って適正に配置されており、13人という数字についても請求人が憶測で算出した数字にすぎず、市に損害は発生していない。

なお、業務要求水準書において司書資格率を「パート職員を除いた職員の半数」としたことについて、市民に対する背信行為であり民間事業者への不当な利益供与にあ

たと請求人は主張しているが、図書館法や「図書館の設置及び運営上の望ましい基準」においても、配置すべき人数や割合については規定されていない。

よって、業務要求水準書において司書資格率を定めた行為は教育長の裁量の範囲において行われたものであり何ら違法性や不当性は存せず、また、当該行為は財務会計上の行為ではなく、法第242条第1項に規定する要件に該当するものでないことから、監査請求の対象事項ではない。

これらのことから、市が負担する必要のない費用を支出した事実はない。

3 結論

以上のことから、本件請求に違法又は不当に財産の管理を怠る事実は認められず、請求には理由がないものと判断し、これを棄却する。

4 意見

監査委員の判断は以上のとおりであるが、行政財産の使用許可に不十分な事務手続があったため、市民図書館の運営に対し市民が疑念を抱く結果を招いたと言わざるを得ない。今後かかることのないよう適正に事務を執行し、市民図書館の健全な運営に努められたい。