

住民監査請求監査結果

第1 請求の受理

1 請求人

X

2 相手方

札幌市長

3 請求書の受領日

令和3年6月21日

4 請求の要件審査

この札幌市職員措置請求（以下「本件措置請求」という。）については、本件請求書面上、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項に規定する要件を備えているものと認められたため、郵送された請求書の受領日付けでこれを受理した。

第2 請求の概要

1 札幌市の指定を受けて公益財団法人札幌市芸術文化財団（以下「本件指定管理者」という。）が行っている札幌芸術の森（以下「芸術の森」という。）の管理運営に関し、市は本件指定管理者に対し、令和2年度の管理費用（管理業務に係る費用をいう。以下同じ。）及び新型コロナウイルス感染症の影響による令和2年度中の利用料金減収分等の補償として、「札幌芸術の森及び本郷新記念札幌彫刻美術館の管理に関する協定書」（以下「本件協定書」という。）、「札幌芸術の森及び本郷新記念札幌彫刻美術館の管理に関する協定における平成30年台風第21号及び北海道胆振東部地震に係る改定等に関する協定書」及び「札幌芸術の森及び本郷新記念札幌彫刻美術館の管理に関する協定における新型コロナウイルス感染症拡大に関する確認書」に基づき、合計694,046,272円を、令和2年5月1日に167,561,000円、同年6月23日に167,561,000円、同年10月1日に167,561,000円、同年11月27日に23,800,272円、同年12月25日に167,563,000円を、計5回に分割して支払った。

2 本件指定管理者は、労働安全衛生法（昭和47年法律第57号。以下「安衛法」という。）及び労働安全衛生規則（昭和47年労働省令第32号。以

下「安衛則」という。)違反等により、次のとおり、札幌中央労働基準監督署(以下「労働基準監督署」という。)から是正勧告等を受けた。このような違法状態は長期間継続していたものと認められ、本件協定書及び札幌市芸術の森管理業務等仕様書(以下「本件仕様書」という。)に定めている法令等遵守に違反している。

- (1) 木材加工用機械作業主任者の氏名等の未周知
安衛法及び安衛則違反により令和3年1月28日に是正勧告を受けたもの。
- (2) 横切用丸のこ盤の歯の接触予防装置(安全カバー)の未設置
安衛法及び安衛則違反により令和3年1月28日に是正勧告を受けたもの。
- (3) エコノミーサンダー(研磨機)ベルト端部の囲い等の未設置
安衛法及び安衛則違反により令和3年1月28日に、期日までに囲い等を設けることを命じられたもの。
- (4) シャー(切断機)の安全囲い等の未設置
安衛法及び安衛則違反により令和3年1月28日に使用停止命令を受けたもの。
- (5) 過重労働による健康障害の防止
法令違反等には当たらないが、時間外・休日勤務時間の削減等を令和3年1月28日に求められたもの。

3 本件指定管理者は、芸術の森内に設置している有料公園施設(市の公園施設で有料で使用させるものをいう。)である木工研修室(以下「木工房」という。)を、次のとおり、市に事前に届け出ることなく臨時休館した。本件仕様書には、臨時に休館日を設ける際は市に事前に届け出ることとしており、無届の休館は本件仕様書に違反している。

なお、臨時休館にかかる事前の届出がないことは、市が、令和3年1月分の木工房休館日の届出文書を保有していないことから判明したものである。

- (1) 令和3年1月14日、15日の「利用休止日」
木工房勤務日誌の記載では木工房の管理業務に関係しない作業内容が大部分であり、そのため届出をしなかったと推測する。また、木工房職員の言動から、この2日間の主たる作業は芸術の森園内の小鳥の巣箱の組み立てパーツの製材と考える。
- (2) 令和3年1月30日の「意見交換会」

4 本件指定管理者による、本件協定書等を見做した管理運営は、管理費用

である税金を騙取したもので、市と市民に損害を与えたものである。

- 5 市は、本件指定管理者による法令違反等を理由に、本件協定書に基づき、管理の指定を取り消し、又は管理業務の停止を命じるべきであり、これにより、管理費用の一部の返還を本件指定管理者に求めるべきである。返還させるべき管理費用の額は、本件指定管理者が市と市民に与えた損害の額に相当する。

第3 市長の弁明

1 請求人の主張に対する市の見解

- (1) 労働基準監督署からの是正勧告等とそれに対する本件指定管理者の対応

本件指定管理者は令和3年1月15日及び28日に労働基準監督署の調査を受け、管理業務のうち一部が安衛法等に違反しているとして是正勧告等を受けたが、これに対し以下アからオのとおり対応している。このことは、市においても本件指定管理者からの報告及び現地調査で確認している。

ア 木材加工用機械作業主任者の氏名等の未周知（是正勧告）

木材加工用機械作業主任者の氏名及びその者に行わせる事項を作業場の見やすい箇所に掲示する等により関係労働者である木工房職員に周知する必要があるが、この掲示がないとして、是正勧告を受けた（安衛法第14条及び安衛則第18条）。

これに対し、令和3年2月3日に木工房指導員室内に作業主任者の掲示を行い、職員への周知を図った。

イ 横切用丸のこ盤の歯の接触予防装置（安全カバー）の未設置（是正勧告）

木工房に設置した横切用丸のこ盤は、利用者の安全確保のため歯の安全カバーを設ける必要がある。これまで、治具（加工や組立ての際、部品や工具の作業位置を指示・誘導するために用いる器具）を用いて一定の角度で切断する作業など、安全カバーを装着していると作業が難しい時には、安全カバーを外し、他の安全装置や治具を使用して作業をしていたが、この手法は適法ではないとして是正勧告を受けた（安衛法第20条第1号及び安衛則第123条）。

これに対し、安全カバーを取り外して使用することを即日禁止することとし、現在もこの運用を遵守している。

ウ エコノミーサンダー（研磨機）のベルト端部の囲い等の未設置（使用停止等命令）

研磨機のベルト端部は、利用者が誤って指を怪我すること等がないように安全カバーなどで囲う必要があるが、囲いが未設置であったため、期日までに囲い等を設けることを命じられた（安衛法第20条第1号及び安衛則第101条第1項）。

これに対し、令和3年1月29日から安全確保のため使用を停止した。同年2月4日午前に安全カバーの装着を完了し、労働基準監督署に報告を行ったところ、安全運用について改善されたことが認められたことから、労働基準監督署の許可を得て、同日午後から使用を再開した。

エ 版画工房内のシャー（切断機）の安全囲い等の未設置（使用停止等命令）

切断機の使用中に利用者が誤って指を怪我すること等がないように安全カバーなどで囲う必要があるが、囲いが未設置であるとして使用停止等命令を受けた（安衛法第20条第1号及び安衛則第131条第1項）。

これに対し、令和3年1月29日から安全確保のため使用を停止した。同年2月20日に安全カバーの装着を完了し、同月24日に労働基準監督署監督官が現地を訪れ、違法状態の是正が確認されたため、翌25日から使用を再開した。

オ 過重労働による健康障害の防止

本件指定管理者の札幌芸術の森事業部長と管理課業務係長（職員代表）とで「時間外労働及び休日労働に係る労使協定書（以下「労使協定」という。）」を締結し、原則として月の時間外・休日労働時間が45時間を超えないこと、超える場合はその上限月数を年6回までとすることと定めている。

本件指定管理者はこの労使協定を遵守した事業運営を行っているが、時間外・休日労働時間が一月当たり45時間を超える者がいたことから、年6回までの上限月数の範囲内で法令違反には該当しないものの、これを45時間以内とするよう削減に努めることを労働基準監督署から求められた。

本件指定管理者においては、時間外・休日労働時間の削減について、これまでも事業場として衛生委員会で議題として取り上げ、毎月労働者ごとに詳細な時間管理を行うなど、問題意識をもって取り組んできているが、引き続き、衛生委員会における時間外・休日労働時間等の管理、個々の職員の業務内容と進捗を上司が把握し、職場全体での応援体制の構築や業務の時期変更等による業務負担の軽減などを行い、時間外・休日労働時間の削減に取り組むこととされた。

(2) 臨時休館日の設定

ア 臨時休館日の届出の方法について

本件仕様書では、本件指定管理者が、本件仕様書に定める有料公園施設の開館時間や休館日を変更し、又は臨時に休館日を設定する場合、市に事前に届け出ることとしているが、この届出の方法は、口頭による届出も認めている。

木工房の運営については、令和元年度に利用者からの指摘により「準備日」や「メンテナンス日」による事実上の臨時休館日を事前に届け出ていなかったことが判明したことから、利用者に対して正確な情報を説明すること及び市への事前の届出の徹底について令和元年10月25日に指導したところであり、以降は臨時休館日の設定と設定理由について事前に届け出ることが徹底されているが、届出内容のさらなる正確性を期すため、令和3年3月からは文書による届出を本件指定管理者に対して推奨したところである。

イ 請求人が指摘した臨時休館日の届出について

本件指定管理者は、令和3年1月14日及び15日並びに同月30日に何れも木工房を臨時休館日としたが、これらについては、それぞれ、同月14日及び15日については、木工、陶工等の各工芸分野について市民が自宅などで気軽に作品制作ができるオリジナル手づくりキット「おうちDEクラフト」の製作を行うために、木工房職員のほか、陶工房、手織工房の職員が集まって木工房にて作業を行うために臨時休館とする、同月30日については、利用者と木工房の安全な利用のためのルール等についての意見交換会を行うために臨時休館とする、と市に対し口頭で報告されている。

(3) 前記(1)労働基準監督署からの是正勧告等に対する本件指定管理者の対応及び(2)臨時休館日の設定に対する市の見解、評価

ア 労働基準監督署からの是正勧告等に対しては、上記のとおり、本件指定管理者は速やかに改善対応を実施し、令和3年2月24日に使用停止等命令解除通知書が交付され、また、同月25日に労働基準監督署に是正・改善報告を提出、受理され、改善済みである。

本件指定管理者から市に対しては、労働基準監督署の調査が入った後速やかに口頭で報告があり、市の所管部局職員が、令和3年1月30日に機械の使用状況などの実態調査を行った。その後も本件指定管理者から市に対して、都度口頭で報告があり、同年3月10日には、文書により経緯と本件指定管理者の対応をまとめた最終報告があった。

このように、本件指定管理者は、是正勧告等を真摯に受け止め、全ての項目に対し速やかに是正措置を講じていることから、是正勧告等を受けた事実をもって指定管理者（法第244条の2第3項の指定管理者をいう。以下同じ。）の指定の取消し又は管理業務の停止及び管理費用の全部又は一部の返還まで求めることは相当ではないと考える。

イ 令和3年1月14日及び15日の臨時休館日の設定は、本件仕様書に定める業務「工芸・その他の芸術分野の普及振興に関する業務」のうち「講習会」の一環として実施しているオリジナル手づくりキットの製作のために必要であり、同月30日については、本件仕様書に定める「施設・設備等の維持管理に関する業務」のうち「利用者等の安全確保、市民サービスの向上への配慮等」に基づき、木工房のより良い管理運営や市民サービスの向上のために開催するもので、木工房利用者のほか、市の所管部局職員が参加し、今後の木工房の方向性や安全利用について共有、意見交換をする場であったことから、いずれも当該臨時休館日の設定は適正なものとして評価している。

なお、請求人は、同月14日及び15日の利用休止日中の主たる作業は芸術の森園内の小鳥の巣箱の組み立てパーツの製材と考えるとしているが、当該作業は、本件指定管理者が、木工房職員に対し当該作業が可能であること、当日の工房運営に支障がないことを確認し同意を得たうえで、工房利用者の利用がなかった同月16日に業務として指示し、製材させている。

したがって、本件請求において請求人がいうところの、事前に届出をせず臨時休館日を設定したとの主張並びに同月14日及び15日については木工房の管理業務に関係しない業務が大半であったとの主張はいずれも事実誤認であり、本件指定管理者の対応に不当な点はなく、指定管理者の指定の取消し又は管理業務の停止及び管理費用の全部又は一部の返還に当たる事実はない。

ウ したがって、本件指定管理者に対する管理費用の支払は適法かつ正当に行われており、請求人の主張にはいずれも理由がないから、本件請求は棄却されるべきである。

第4 監査委員の判断

1 結論

- (1) 札幌市が、本件指定管理者に対し指定管理者の指定の取消し又は管理業務の一部または全部の停止を行わず、管理費用の返還を求めなかったことについては、違法又は不当な点は認められず、請求人の請求には理由がないからこれを棄却する。

- (2) 本件公の施設の指定管理に関する、札幌市及び本件指定管理者の対応について、監査委員としての意見を付する。(本書9ページ第5参照。)

2 結論に至った理由

(1) 認定事実

請求人及び市から提出された関係資料、市の所管部に対する事情聴取の結果及び本件における一切の事情を総合すれば、以下の事実が認められる。

ア 本件指定管理者は、令和3年1月15日及び28日に本件公の施設の管理運営に関して、上記第2「請求の概要」2の(1)から(5)に記載のとおり労働基準監督署から安衛法等に違反する点があるとして是正勧告等を受けた。

イ そこで、本件指定管理者は、上記第3「市長の弁明」1(1)のアからオ記載のとおりに対応措置等を講じ、令和3年2月24日に労働基準監督署から使用停止等命令解除通知書が交付され、また、同月25日には労働基準監督署に是正・改善報告を提出、受理された。

ウ 市においては、本件指定管理者のこのような対応に対し、是正勧告等を真摯に受け止め、全ての項目に対し速やかに是正措置を講じていることから問題は解決したものとし、特別の処分等の措置は講じなかった。

エ 本件指定管理者は、令和3年1月14日及び15日並びに同月30日、木工房を臨時休館日とした。

1月14日及び15日の休館日は、木工房業務日誌上、木工房の管理業務に直接関係しないアートホールピアノ椅子補修業務を行っていた旨の記載があるものの、本件仕様書に定める業務である「工芸・その他の芸術分野の普及振興に関する業務」のうち「講習会」の一環と位置付けられるオリジナル手づくりキットの製作を実施するためであり、また、1月30日の休館は、木工房のより良い管理運営や市民サービスの向上のため、木工房利用者のほか、市の所管部局職員が参加して今後の木工房の方向性や安全利用について意見交換をする意見交換会を開催するためであった。なお、これらの休館日については何れも市に対し書面による事前届出はされていなかった。

オ 本件仕様書においては、指定管理者が特に必要があると認めるときは、開館時間や休館日を変更し、又は臨時に休館日を設けることができると規定され、本件協定書には、臨時休館日を設ける際は市に事前に届け出るべきことが定められているものの、この届出の方法については特に指定がなく、市においては口頭による届出も認めていた。

(2) 監査委員の判断

以上認定の事実に基づき、本件請求の当否につき判断する。

ア 本件指定管理者が労働基準監督署から安衛法違反等を理由として是正勧告等を受けたことについて

労働基準監督署から上記のような是正勧告等を受けた事柄の中には、横切り用丸のこ盤、研磨機及び切断機の安全カバーの未設置といった、利用者の安全を脅かす事柄が含まれており、公の施設の管理者としてこのような指摘を受けたことの意味は決して軽くはなく、本件指定管理者の施設管理運営については問題があったといわなければならない。

しかしながら、本件指定管理者においては、是正勧告等を受けたのち直ちに必要な措置を講じるなどし、令和3年2月24日に労働基準監督署から機械等の使用停止等命令解除通知書が交付され、また、同月25日には労働基準監督署に是正・改善報告を提出、受理されている。したがって、重大な事故の発生等に至ることなく問題解決が図られており、その限度において本件指定管理者の責任をことさら問題とするまでの必要性は少ないものといえる。

イ 臨時休館日の設定について

本件で問題とされている臨時休館日については、何れも文書による事前届出がされていないことから、本件請求人は無届の休館日の指定であり本件協定書に違反するものであると主張している。

これに対し、市においては、これら休館日についてはその都度口頭による事前届出があったと主張するものの、これを裏付ける客観的資料等はなく、その真偽は不明という他ない。

しかしながら、上記の臨時休館日は、前記のとおり何れも指定管理業務の一環又は木工房の管理運営に必要な事業の実施のために貸し工房を休館したものであって、事前届出の有無を除けば、実質的に本件協定書及び本件仕様書に違反するものではないと認められる。

請求人は、これら休館日に芸術の森園内の小鳥の巣箱の組み立てパーツの製材を行っていたと主張するが、その業務は別の日に行っていたと認められるから、請求人の主張は採用できない。

なお、これら届出を裏付ける客観的資料等が存在しないことについては、別途意見を述べる。

ウ 本件指定管理者については、指定管理の取消し等の事由は存在しないとの市の判断について

本件協定書第23条は、指定管理者が、条例、規則又は本件協定に違反したとき、また、指定管理者に管理業務を行わせておくことが社

会通念上著しく不相当と判断されるとき等においては、指定管理者の指定を取り消し、又は管理業務の一部又は全部の停止を命じ、既に支払った管理費用の全部又は一部を返還させることができる旨を定めている。

しかしながら、上記の定めにより指定管理者に条例違反等を理由として指定管理者の指定の取消し又は管理業務の停止等を命じ、管理費用の返還を求めることができるのは、その違反等の内容、程度が重大であって指定管理者に公の施設の管理運営を委ねることが著しく不相当と認められる場合でなければならず、軽微あるいは形式的な条例違反等を理由として指定管理者の指定を取り消すことはできないといわなければならない。

本件指定管理者が前記の安衛法等違反により労働基準監督署から是正勧告等を受けたことは軽視し得るものではなく、また木工房の臨時休館日の指定についても、事前届出の有無が定かではないことは本件協定書違反の疑いが払拭できないものであるが、その違反の程度、内容が重大で本件公の施設の管理運営を本件指定管理者に委ねることが著しく不相当であるとまでは認められないから、本件指定管理者に対し指定管理者の指定の取消し等の事由は存在しないとした市の判断には格別の違法、不当はないというべきである。

エ 以上により、市が、本件指定管理者による法令違反等を理由に指定管理者の指定の取消し、又は管理業務の一部又は全部の停止を行わず、管理費用の返還を求めなかったことに、違法又は不当な点は認められないから、請求人の本件請求には理由がないといわなければならない。

第5 意見

1 本件指定管理者が、労働基準監督署から是正勧告等を受けた法令違反等について、今回の監査に当たり、市に挙証書類の提出を求めたが、本件指定管理者からの報告及び市からの指導等は、大半が口頭で行われたとの弁明であり、口頭でのやり取りを記録したものも存在していなかった。

また、臨時休館日の設定についても、口頭での報告を認めているとのことであるが、当該報告を受けたことの記録も存在していなかった。更に、当該休館日について、請求人から市への申立てがあったとのことであるが、このことについてもどのような申立てを受け、どのような説明を行ったかの記録は存在していなかった。

このように必要な記録を市が残していない状況では、後日、各々の対応が適切であったかどうかの検証を困難にするばかりでなく、市による一貫

した対応や、過去の事例を踏まえた改善が妨げられ、ひいては利用者の不
信感を招く恐れがある。

市民との情報共有を進めるとともに、現在及び将来にわたり市の説明責
任を全うする観点からも、業務上の記録を適切に残すことは当然のことで
あり、また、市の出資団体である本件指定管理者に対しても、指定管理に
かかる業務に関しては、同様の対応を指導していくべきと考える。

2 請求人は、令和2年4月にも、芸術の森の管理運営に関して、木工房の
無届休館を理由に、市長に本件指定管理者の指定の取消し等を求める住民
監査請求を行っている。この監査請求に対する監査において、監査委員は、
指定管理者の管理運営に関し請求人が指摘する問題点に対し、市の十分な
説明が不足しているという印象を受けたことから、本件施設を利用する市
民からの申出については、調査及び適切な管理運営に向けた指導監督を行
い、経緯について、利用者に対して十分な情報提供を行い、理解を得られ
るよう努めることを意見として述べたところである。

この意見に対し、市は「利用者に対して正確な情報を説明すること及び
本市への事前の届出の徹底について令和元年10月25日に指導した」と
弁明しているが、市が届出を受けたことについての記録はなく、指導の結
果改善が見られたかは検証できず、市が監査委員の意見を真摯に受け止め
ているかは疑義が残る。

住民監査請求監査は、市に財産の減少等の積極的損害や、利益の逸失等
の消極的損害を与える財務会計行為を対象としており、事務処理全般の是
非については監査対象とするものではないが、市に適切な対応を促すこと
で、今後発生しうる行政の不備を防止する観点から、令和2年4月の住民
監査請求に対する監査結果及び本監査結果において意見を付したものであ
る。

あえて意見を付した意図を鑑み、住民監査請求をきっかけに、事務改善
が図られることを要望する。