

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（以下「市長」という。）

3 請求書の提出日

令和7年3月10日

4 請求の要件審査

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、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、請求の提出日付けで受理した。

なお、同一人による類似請求が事前にあった（令和6年度第1号請求）ことから、その同一性について併せて検討した。その結果、本件措置請求には、類似請求があった後に発生した事実を理由としている部分が含まれており、令和6年度第1号請求と同一の請求とは言い難いことから、請求を求めることに理由があると判断した。

第2 監査委員の除斥

庄司正史監査委員については、法第199条の2に規定する監査執行上の除斥に該当するため、本件審査には関与していない。

第3 請求の概要

本件措置請求に記載している事項、これに添付された事実を証明する書面から、請求の要旨を次のように理解した。

1 管理事務に係る費用（以下「管理費用」という。）について

札幌市（以下「本市」という。）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、本市は本件指定管理者に対し、令和5年度の管理費用として、「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。）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書における費用見直し等に関する確認書」（以下「本件確認書」という。）に基づき、合計706,929,000円を、令和5年4月28日に172,062,000円、同年6月30日に172,062,000円、同年9月29日に172,062,000円、同年12月20日に172,065,000円、令和6年4月24日に18,678,000円を、計5回に分割して支払った。

2 木工研修室の概要等について

(1) 木工研修室について

木工研修室（以下「木工房」という。）は、札幌市都市公園条例（昭和 32 年条例第 3 号。以下「条例」という。）第 15 条及び別表 4「6 札幌芸術の森」の表に定める芸術の森の有料公園施設の一つであり、糸のこをはじめとする工具一式を備え、気軽に利用できる工作室と、専門的制作・加工が可能な機械加工室を備えている。家具やクラフト、土産品、伝統品などの制作が可能であり、一般向けの工芸講習会、ワークショップ等の事業も実施している。

(2) 法令、本件協定書の遵守及び札幌市芸術の森管理業務仕様書（以下「本件仕様書」という。）に基づいた管理業務について

本件指定管理者が管理業務を行うに当たり、法、条例、札幌市都市公園条例施行規則（昭和 32 年規則第 33 号）、札幌芸術の森管理規則（昭和 61 年規則第 46 号）、本郷新記念札幌彫刻美術館条例（平成 18 年条例第 45 号）、本郷新記念札幌彫刻美術館条例施行規則（平成 19 年規則第 10 号）その他関係規程及び本件協定書を遵守し、本件仕様書及び業務計画書に基づき管理業務を行わなければならないとされている（本件協定書第 9 条）。

3 請求人の主張について

(1) 利用料金の収受について

木工房の利用料金（昼間区分）は、個人使用は 1 名につき 300 円、専用使用は 2,400 円。個人使用時の工作台は 1 人 1 台で、空き工作台がある場合は追加の利用料金を支払わずに使用できるが、個人使用時に 2 台以上の工作台を使用する際の利用料金は、条例や規則に具体的な定めはない。

平成 28 年に本件指定管理者が作成した「木工房のご利用について」（以下「平成 28 年案内」という。）には、工作台を 2 台以上使用する際には追加で利用料金を収受する旨の記載がある。しかし、平成 28 年案内が改訂されたとの周知がされておらず、現在もそれ以前の取扱いが有効であると理解がされており、工作台を 2 台以上使用する際に追加で利用料金を支払うかどうかは利用者の任意だと思われる。この理解は、平成 28 年案内の記載とは矛盾している。

(2) 芸術の森事業部管理担当部長（以下「部長」という。）からの威嚇・脅迫的言動について

令和 6 年 4 月 9 日、請求人は、木工房を 6 名で専用使用したが、工作台のうちの 1 台（以下「5 番台」という。）は木工房の職員の作業に使用されていた。木工房には職員用の作業台が工作台とは別にあるが、同職員の事務用品が載せられ、使用不能となっている。

木工房の職員は利用区分等を利用者以上に理解しているはずなのに、請求人らが専用使用している中を 5 番台で作業を続けていたことに請求人は憤慨し、その翌日付けで本件指定管理者及び本市にその旨を文書で指摘した。

翌日、説明に訪れた部長に対し、①請求人から前日の専用使用時に職員が使用しており 5 番台を利用できなかったことを指摘したところ、専用使用であっても

木工房の空間全てを貸し出しているわけではないと言われ、②工作台 8 台分の利用料金 2,400 円を支払っているのだから利用者が 8 台とも使用するの当然であるとの指摘したところ、同職員が 5 番台を使用したのは講習会の準備作業のためであり、当該作業ができなければ木工房の貸出日数を減らすこととなり、利用者が困るのではと言われた。また、③当該作業の実施は本件指定管理者の問題であって利用者の問題ではないと指摘したところ、木工房の利用当日に、利用者から同職員に対して〇台使うので使わないでほしい旨を伝えるよう言われ、④専用使用時に利用者が工作台を 8 台使用することは常識であるとの指摘に対しては、本件指定管理者の説明が一般的かつ常識であり、請求人は自分のわがままばかり言っていると言われた。

請求人は、部長の①～④の言動を威嚇・脅迫的言動と受け止めた。

(3) 本件指定管理者職員に対する本市の注意指導について

本件指定管理者は、法令等に度々違反しており、本来は行ってはならない不適切な管理運営が繰り返されているほか、本市からの形式的な注意指導も、9年ほど前から何度も繰り返さされている。

住民監査請求の都度、本市監査委員から、何度も本市と本件指定管理者に注意指導がなされているが、全く意に介されず、時には本市の弁明に疑いが向けられている。

このように、本市は、本件指定管理者への指導監督に及び腰である。

(4) 木工房の専用使用時における職員の使用について

令和 6 年 9 月 26 日付けで「芸術の森木工房における貸工房の運用見直しについて（お知らせ）」という文書（以下「本件お知らせ」という。）が木工房内に掲示された。本件お知らせには、木工房について、個人使用時においては工作台に 2 台以上の空きがある場合に、専用使用時においては利用者の同意が得られる場合に、木工房の職員が工作台を使用できることが記載されている。

しかし、利用者は条例に基づき利用料金を支払っており、木工房の専用使用時に木工房の職員が利用することは利用者の権利を侵害するものであって、一般的・常識的に問題がある。同職員が工作台を使用するのであれば、専用使用している利用者に利用料金を支払うか、同職員が使用する工作台の台数分を当該利用者が支払う利用料金から減額することが社会・世間の常識と考える。

さらに、請求人が令和 7 年 1 月 21 日、同月 29 日、2 月 4 日、同月 18 日及び 3 月 4 日に木工房を専用使用した際には、木工房の職員が請求人の同意を得ずに工作台を使用していた。

(5) 損害の発生について

部長による良識に欠ける言動は、本件指定管理者が法令、本件協定書及び本件仕様書を無視した管理運営を行っていることを表すものであり、反社会的勢力の一般市民に対する威嚇・脅迫的言動そのものである。本市は、本件指定管理者による不適切な管理業務に税金を支払っており、その金額分について、本市と特に本市市民に損害を与えたものである。

(6) 求める措置について

- ア 理事長等からの部長の言動に関する説明
- イ 本事案の本市市民への公表
- ウ 指定管理者の選定における非公募から公募への移行の検討
- エ 業務の一部停止
- オ 本市が本件指定管理者に支払った令和5年度分の管理費用のうち、令和6年4月24日支払分の18,678,000円の返還

第4 市長の弁明

請求人の主張に対する本市の弁明又は意見は、以下のとおりである。

1 管理費用について

本市は、本件指定管理者に対し、芸術の森の管理費用として、年度ごとに4回に分割した上で、5年間で計3,441,255,000円を支払うものとした（本件協定書第18条第1項及び第2項）。

この額は、本市が本件指定管理者に支払うべき管理費用の範囲内で、本件指定管理者が提案した額に基づき本件協定書で定めたものである。

なお、この基準管理費用は、本件指定管理者の募集に際して、本市が、過去の実績等を踏まえ、賃金等の人件費のほか、光熱水費、施設維持管理に係る委託料、備品購入費等といった、指定期間における施設の管理に要する支出費用の積算額から、利用料金（法第244条の2第8項の利用料金をいう。以下同じ。）等の収入の積算額を差し引いて算定したものである。

令和5年度に係る管理費用は688,251,000円であり、本件協定書第18条第2項の規定に基づき、本市は、本件指定管理者に対し、1回目の支払を令和5年4月28日に、2回目の支払を同年6月30日に、3回目の支払を同年9月29日に、4回目の支払を同年12月22日にそれぞれ行った。

また、燃料価格高騰への対応として、令和5年4月から令和6年3月までの期間における光熱費の高騰分について、本件協定書第18条第5項、第27条、第38条及び別表（リスク分担表）注の規定に基づく協議により、本市は、本件指定管理者に対し、令和6年4月24日に18,678,000円の支払を行った。

2 請求人の主張に対する本市の見解について

(1) 利用料金の収受について

木工房の使用料については、条例別表4に規定されており、本件指定管理者は、本件協定書第17条の規定に基づき利用料金を収受している。木工房の利用料金（昼間区分）は、個人使用が1名につき300円、専用使用が2,400円としている。

個人使用の場合の定員は8名としているが、専用使用の場合の定員は設けていない。このように木工房の利用料金に関し、工作台の使用台数については明記されておらず、個人使用時に工作台を複数台使用する場合に、追加で利用料金を収受することはしていない。

平成 28 年案内については、同年中にその取扱いを取りやめて、木工房内の掲示を撤去し、ホームページからもその旨を削除したが、このことは、令和元年 11 月 6 日付けで本市から請求人に対して文書で回答しており、本市としては、現在、本件指定管理者は条例及び本件協定書に基づき適切に利用料金を収受しているものと認識している。

(2) 部長からの威嚇・脅迫的言動について

令和 6 年 4 月 11 日、本市は前日付けで請求人が市長宛てに送付した文書を受け、本件指定管理者に対して状況の確認を行ったところ、同月 9 日に木工房の職員が工作台を使用したことは事実であり、木工房の貸出日数を減らすことなく、講習会の準備作業を行うため、工作台に数台空きがあり木工房内の監督に支障がないことを確認した上で使用したとの報告があった。請求人の主張も踏まえ、同年 6 月に利用者との意見交換会を実施し、同職員が工作台を使用することについて、利用者から意見を募りたいとの意向が示された。

これを受け、本市からは、本件指定管理者に対し、木工房の工作台の使用は利用者が最優先であること、専用使用時に木工房の職員が空いている工作台を使用したい場合には、利用者の同意を得ることが必要であること、同年 4 月 9 日に木工房の職員が工作台を使用したことについては請求人に改めて丁寧な説明を行うよう指導した。なお、本市は、本件指定管理者から報告を受けた当日中に、請求人に対し、上記の内容について本件指定管理者に指導したことを報告している。

請求人が部長から威嚇・脅迫的言動を受けたと主張していることについて、本件指定管理者からは、部長による説明を受けた請求人が激昂したため、部長から、請求人に対し、自らの主張が直ちに聞き入れられないことを理由に激昂するのは振る舞いとしてわがままに映る旨を指摘したとの報告があった。本市としては、上記の報告内容を踏まえれば、部長の請求人に対する指摘は請求人の態度を注意したものにすぎず、「威嚇・脅迫的言動」に当たるとは認識していない。

(3) 本件指定管理者職員に対する本市の注意指導について

上記(2)のとおり、本市は、木工房の職員による工作台の使用を認識した後、本件指定管理者に対し、速やかかつ詳細に状況を確認し、適切に対応するよう具体的に指示していることから、本市による注意指導が形式的だという請求人の主張は事実と異なるものであり、本市が本件指定管理者への指導監督に及び腰であるといった事実は全くない。

(4) 木工房の専用使用時における職員の使用について

木工房の職員用の作業台は、現在、利用者が使用する頻度の高い消耗品や工具を配置しており、請求人が主張するとおり、同職員が作業するのに十分なスペースを確保できていない。

令和 6 年 6 月 28 日、本件指定管理者は、木工房の利用者との意見交換会を実施し、木工房の貸出時間中に職員が作業することについて意見を募った。出席者（当日請求人は欠席）から「お客様の安全を確保しつつ、職員が作業できる状況を作るのは職員にもお客様にもよい」などの意見が出されたが、木工房の貸出時間中に木

工房の職員が一切作業すべきでないといった意見はなかった。

これを受け、本件指定管理者は、本件お知らせを同年9月26日付けで発出し、①木工房の職員が作業を行っても、利用者の安全監督や指導等を確保できる職員体制であること、及び②同職員が作業を行っても、利用者の作業を妨げないことの2点を満たす場合に限り、木工房の貸出時間中における同職員の工作台の使用を可能とした上で、本件お知らせを木工房内に掲示した。

請求人が令和7年1月～3月の間に5回専用使用した際に木工房の職員が工作台を無断で使用したと主張しているのので、本市から本件指定管理者に確認したところ、利用者からの同意の確認が曖昧になっており、後日実施したミーティングの中で、本件指定管理者から同職員に注意喚起したとの報告があった。また、この中では、利用者の作業監督を行うために、工作台に業務日誌や事務用品を置いていたことが共有されたので、工作台には原則そうした事務用品等は置かないことを、併せて注意喚起したとの報告を受けている。

このように、本件指定管理者は、木工房の貸出時間の運用見直しを行ったことにより、一定の条件のもとに木工房の貸出時間中における同職員の工作台の使用を可能としていることから、本市としては、手続上も実体上も利用者の権利を侵害しているとはいえず、一般的・常識的に問題があるとは認識していない。なお、専用使用時において木工房の職員が工作台を使用する際に利用者から同意を得ることについては、令和7年3月に、本件指定管理者に対し、本市からも改めて徹底するよう指導している。

(5) 損害の発生

本件協定書において、既に定めた指定管理費を支払う約束になっており、業務遂行に当たり、業務の内容及び履行方法等を定める仕様書に記した条件を満たしていると判断して管理費用を支出しているのだから、当然に本市には損害は生じていない。

(6) 求める措置について

本件指定管理者は、請求人からの指摘も踏まえ、木工房の利用者から意見を募った上で、木工房の職員による工作台の使用について運用を見直したほか、その他の請求人が主張するいずれの事柄についても適切に対応していることから、芸術の森の管理運営について、業務を一部停止し、及び管理費用を返還させるような瑕疵はないと判断している。

なお、業務の一部停止及び管理費用の返還以外に請求人が本件措置請求で求める措置（第3の3(6)ア～ウ）については、財務会計上の行為を防止し、是正し、又はこれによって生じた損害を補填するものではないことから、本市としては、そもそも住民監査請求において求めることができる措置には当たらないものと認識している。

以上のことから、請求人の主張にはいずれも理由がなく、本件措置請求は棄却されるべきである。

第5 監査の実施

1 監査対象事項

当監査委員においては、本件措置請求書のすべてを対象として、以下の点について判断する。

- (1) 請求人が指摘する、本市が本件指定管理者に対して、令和6年4月24日に支払った指定管理費に係る違法性又は不当性の有無
- (2) 違法又は不当な点が認められる場合には、本市の損害の範囲の認定
- (3) 本市に損害が生じている場合に、その損害の補てんの方法を判断

2 監査対象部局

市民文化局文化部

3 請求人の陳述及び監査対象部局等の調査

(1) 請求人の証拠提出及び陳述

令和7年4月14日、請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人の出席を得て、陳述を実施し、請求人は新しい証拠の提出及び請求の要旨に関する補足説明がなされた。

(2) 監査対象部局等に対する調査

令和7年4月14日、監査対象部職員及び本件指定管理者の職員に対し、法第199条第8項の規定に基づく関係人調査を、質問形式で個別に聴取した。

第6 監査委員の判断

1 結論

- (1) 本市が、本件指定管理者に対して支出した管理費用には、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ものとして棄却する。
- (2) 本市が、本件指定管理者に対し、管理業務の一部停止を行わず、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ものとして棄却する。
- (3) 上記(1)、(2)以外に求めている措置について、要件を満たさない不適法なものとして却下する。
- (4) 芸術の森の指定管理に関する、本市及び本件指定管理者の対応について、監査委員として意見を付する。

2 結論に至った理由

(1) 認定事実

ア 芸術の森の管理について

(ア) 管理の根拠

本市は、芸術の森の管理について、法第244条の2第3項及び条例第29条第1項の規定に基づき、本件指定管理者を指定管理者として指定している。

(イ) 管理の基準及び業務の範囲並びに協定の締結

芸術の森の管理業務の範囲は、本件協定書第7条に定められており、それを受けて、本市は本件仕様書を作成し、本件指定管理者に対し、管理の基準等を示している。

また、本市と本件指定管理者は、令和5年4月1日から令和10年3月31日までの5年間に於ける芸術の森の管理を定めるべく、令和5年3月24日付けで本件協定書を締結している。

(ウ) 管理費用

本市は、本件指定管理者に対し、芸術の森等の管理費用として、年度ごとに4回に分割したうえで、5年間で3,441,255,000円を支払うものとした(本件協定書第18条)が、この額は管理業務の実施に要する費用として、本市が指定管理者に支払うべき管理費用の基準となる額の範囲内で、本件指定管理者が提案した額に基づき本件協定書で定めたものである。

管理費用の支払方法等は次表のとおりである。

(単位 円)

回数	請求 時期	支払金額(消費税及び地方消費税を含む。)				
		令和5年度	令和6年度	令和7年度	令和8年度	令和9年度
1回目	4月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
2回目	6月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
3回目	9月	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000	172,062,000
4回目	12月	172,065,000	172,065,000	172,065,000	172,065,000	172,065,000

なお、令和5年度においては、上記の金額に加えて、燃料価格高騰への対応として、本件協定書第18条第5項、第27条、第38条及び別表(リスク分担保)注の規定に基づく協議により、本市は、本件指定管理者に対し、令和6年4月24日に18,678,000円の支払を行っている。

(エ) 協定書に定める業務の内容等

本件協定書第7条第1項により、本市は次に掲げる業務を本件指定管理者に行わせることになっている。

- a 統括管理業務
- b 施設・設備等の維持及び管理に関する業務
- c 施設における事業の計画及び実施に関する業務
- d 施設の利用等に関する業務
- e これらの業務に付随する業務

また、これらの管理業務の細目及び管理の基準は、仕様書に定めるとおりとされ(同条第2項)、さらに、本市が必要かつやむを得ない事情があると認めるときは、本件指定管理者と協議の上、仕様書に定める管理業務の細目又は管理の基準を変更することができる(同条第3項)。

(オ) 管理業務の実施状況の確認

本件協定書第 22 条により、本市は管理事務等実施状況及び経理の状況等を把握するため、事業報告書、月例業務報告書等の提出を求めている、その他、必要に応じて同第 23 条により、管理業務等又は経理の状況に関し、報告を求め、実施について調査をし又は必要な指示をすることができることとされている。

イ 管理費用に係る協定及び執行状況

(ア) 関係規程

法令等に管理費用に係る規定はない。

前述ア(ウ)のとおり、本件協定書により、指定期間における管理費用の総額が定められ、指定期間の各年度において、4 回に分割して支払うものとし、各期の支払金額については、本件指定管理者からの請求があった日から 30 日以内支払うものとされている。

なお、年度ごとの管理費用の額は、運営費用又は利用料金等の収入に増額又は減額があっても、原則として増額又は減額しないものとされている。

(イ) 執行状況

令和 5 年度における管理費用の執行状況は次表のとおりである。

支払日	支払金額	回数等
令和 5 年 4 月 28 日	172,062,000 円	1 回目
令和 5 年 6 月 30 日	172,062,000 円	2 回目
令和 5 年 9 月 29 日	172,062,000 円	3 回目
令和 5 年 12 月 22 日	172,065,000 円	4 回目
令和 6 年 4 月 24 日	18,678,000 円	光熱費高騰分
合 計	706,929,000 円	

なお、管理費用の支出に当たり、支出負担行為伺・支出命令等の手続については適正に執行されていることが認められた。

ウ 管理費用の支払停止、変更及び返還請求について

本件協定書において、本市が管理費用の支払停止、変更及び返還請求を行うことができるとする規定は以下のとおりである。

(ア) 本市は、本件指定管理者から業務報告書（本件協定書第 22 条第 2 項）の提出がない場合その他本市が特に必要と認める場合は、管理費用の全部又は一部の支払を停止することができる（本件協定書第 18 条第 3 項）。

(イ) 指定期間中に条例の改正又は本件仕様書に定める管理業務の細目若しくは管理の基準の変更に伴い管理費用が増加し、又は減少する場合は、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる（本件協定書第 18 条第 4 項）。

(ウ) 指定期間中に経済情勢の激変その他予期することのできない特別な事情により、管理費用の額が著しく不相当となった場合は、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる（本件

協定書第 18 条第 5 項)。

(エ) 本件協定書の締結日現在において予定されていた消費税率の引上げが予定どおりに実施されなかった場合、その内容に応じて、本市及び本件指定管理者の協議の上、管理費用の額及び支払金額を変更することができる(本件協定書第 18 条第 6 項)。

(オ) 本市は、本件指定管理者が、本件協定書の内容に違反する等、本件協定書第 24 条第 1 項各号のいずれかに該当するときは、本件指定管理者に対して、指定管理者の指定を取り消し、又は期間を定めて管理業務の全部又は一部の停止を命ずることができる(本件協定書第 24 条第 1 項)。

また、この場合、本市は、既に本件指定管理者に対して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(同条第 3 項)。

(2) 監査委員の判断

ア 請求人は、本市による指定管理費の支出が違法である前提として、芸術の森の木工房に関して正当な管理業務を行っていないと主張しているので、このことについてまず判断する。

指定管理者制度は、公の施設の管理運営を指定管理者に包括的に任せることにより、多様化する住民ニーズに、より効果的、効率的に対応し住民サービスの向上を図ることを目的としており、その趣旨からすると、指定管理者は条例や協定の範囲内で、独自に工夫しながら自らの裁量に基づく主体的かつ包括的な管理運営を行うことができるものと考えられる。

本件において、指定管理者の業務の実施に係る規定をみると、本件協定書及び本件仕様書において業務の範囲が定められている。管理の基準、業務の実施水準を含め、業務の内容及び履行方法の詳細は本件仕様書で定められている。指定管理期間における年度ごとの具体的な業務内容は、それらを踏まえて指定管理者が年度事業計画書を作成、提出し、本市が承認したうえで実施されている。

以上を踏まえたうえで、業務の実施が適正な履行と認められるかどうかの判断は、業務の目的を達しているかを主眼としながら、管理の基準、業務の実施水準を満たしているかを基本にしつつ、その他関係法令や協定書等の遵守状況、事業の遂行状況、管理運営目標の達成状況、施設の特性や事情、本市との調整経緯等を総合的に考慮し行うべきものと解する。

(ア) 請求人は、個人使用時に工作台を 2 台以上使用すると、追加で利用料金が発生するという「平成 28 年案内」が現在も有効であること、追加の利用料金に関しては条例や規則にも具体的な定めがないことから、「平成 28 年案内」は条例等に反しており、違法又は不当の可能性があると主張しているものと思われる。

木工房の利用料金に関し、工作台の使用台数については明記されておらず、

個人使用時に工作台を複数台使用する場合に、追加で利用料金を収受することはしておらず、本件指定管理者は条例及び本件協定書に基づき適切に利用料金を収受していることが確認できることから、請求人が主張するような違法不当事由はうかがえない。

なお、「平成 28 年案内」は同年中にその取扱いを取りやめて、木工房内の掲示を撤去し、ホームページからもその旨を削除したが、このことは、令和元年 11 月 6 日付けで本市から請求人に対して文書で回答をしている。ただ、これは請求人からたくさんの質問をいただいた 1 つとして回答したものとはいえ、請求人から求めに応じて速やかに回答しており、職務上の義務は果たしているものと思われる。

(イ)-a 前提となる、令和 6 年 4 月 9 日に請求人を含むグループが専用利用していた中で、職員が利用者に同意を求めないで工作台で作業したことには争いはない。

(イ)-b 請求人は、同月 10 日の部長の説明時の言動を威嚇・脅迫的と受け止めたと主張しているので、その際にやり取り、部長の言動について、威嚇・脅迫的な内容が含まれているかどうか判断してみる。

まず、①請求人から前日の専用使用時に職員が使用しており 5 番台を利用できなかったことを指摘したところ、専用使用であっても木工房の空間全てを貸し出しているわけではないと言われたことについて、これは単に専用利用の考え方等を説明しているもので、請求人の主張のとおり発言があったとしても、特段の事情のない限り威嚇等の言動には当たらない。

次に、②工作台 8 台分の利用料金 2,400 円を支払っているのだから利用者が 8 台とも使用するの当然であると請求人が指摘したところ、同職員が 5 番台を使用したのは講習会の準備作業のためであり、当該作業ができなければ木工房の貸出日数を減らすこととなり、利用者が困るのではと言われたことについて、「利用者が困るのでは」と言われた際に、発言態度や口調によっては、ある種の圧力を感じる可能性はある。その一方で、利用者のことを心配して出た発言と捉えることもできるので、威嚇等が常に認められるとまでは言えない。

また、③当該作業の実施は本件指定管理者の問題であって利用者の問題ではないと指摘したところ、木工房の利用当日に、利用者から同職員に対して〇台使うので使わないでほしい旨を伝えるようと言われたことについて、これは請求人に対する協力要請であり、その際に威嚇等の言動があったとは考え難い。

さらに、④専用使用時に利用者が工作台を 8 台使用することは常識であるとの指摘に対しては、本件指定管理者の説明が一般的かつ常識であり、請求人は自分のわがままばかり言っていると言われたことについて、部長と請求人は従前から電話や面談などで、よく話し合う関係であったとの部長の陳述もあることからすれば、感情が高ぶってきた請求人を諭すために

「わがまま」との語を発したと解する余地があり、どのような口調で部長が発したかが明らかでない以上、威嚇等があったと認定するのは早計である。

以上のことから、部長の言動について、請求人が主張するような、威嚇や脅迫的な内容があったかどうかを認定するだけの証拠等は認められず、その対応について問題はなかったものと判断する。

(イ)-c 本市は、請求人や本件指定管理者から直接連絡を受けて、速やかに事実確認を指示したほか、本件の指定管理者から報告を受けた当日に、本市から請求人に対し、指示した内容を伝えているのだから、本市としてなすべき職務上の義務は果たしており、その対応について何ら違法不当事由は認められない。

(ウ) 本市は、木工房の職員による工作台の使用を認識した後、利用者が参加する意見交換会での協議を経て、その運用見直しがなされるまでの間、職員による工作台の使用を控えるなど、状況に応じた対応を行っていたと考えられる。それに関し、本市は本件指定管理者に対し、速やかかつ詳細に状況を確認し、適切に対応するよう具体的に指示していたことを確認したので、本市による注意指導が形式的とか、本市が本件指定管理者への指導監督に及び腰であるとの請求人の主張には理由はない。

(エ)-a 木工房の職員用の作業台は、現在、利用者が使用する頻度の高い消耗品や工具を配置しており、請求人が主張するとおり、同職員が作業するのに十分なスペースを確保できていない。これについて、請求人から利用者が使用する頻度の高い消耗品や工具は置かれていないとの反論もあるが、少なくとも現状では、現在の職員用の作業台では作業するのは困難であるうえに、作業台の向きが逆で、利用者が使用している工作台には背を向けており、そこで作業と同時に監視を行うことはできない。

(エ)-b 同年6月28日に木工房利用者との意見交換会を開催し、木工房の貸出時間中に職員が作業することについて意見を募ったが、職員が一切作業をすべきではないとの意見は出なかったことは議事録で確認している。見直し内容について、顧問弁護士によるチェック後に、文化部へ提出し、文化部において書面内容を確認後、同年8月13日に承認したことも確認した。

本件指定管理者は、貸工房の運用見直しを行ったことにより、一定の条件のもとに木工房の貸出時間中における同職員の工作台の使用を可能としていることから、本市としては、手続上も実体上も利用者の権利を侵害しているとはいえず、一般的・常識的に問題があると主張しているが、そうした条件が徹底されているのであれば、少なくとも問題は生じなかったものと思われる。

しかし、令和7年1月の運用見直し後、同年1月21日から3月4日までの間、請求人による専用使用があった際には、請求人は職員から同意を求められていないと主張している。これについて、本市から同意の確認が

曖昧、すなわち未使用の作業台があり、実際に使用しても専用使用者の支障とはならないと判断し、明確に同意を求めず作業を開始したと弁明しているが、関係人の聴取結果によれば、本件指定管理者が請求人から同意してもらえとの見込みで使用したもので、明確に同意を求めていなかった。よって、自ら定めた職員が使用するための条件に反する取扱いを行ったのは事実であり、そうした本件指定管理者の対応は不適切と言わざるを得ない。とはいえ、未使用の作業台であったことからすると、本市としては、本件指定管理者の職員の行為をもって、本件指定管理者に対し、管理業務の一部停止を命ずべきとまでいうことにはならず、運用の徹底を指示することで足りると解する、そして、本市はその取扱いは適切ではなかったと認識し、同年3月に運用の徹底を指示しているところである。

(エ)-c 次に、専用使用の考え方について、請求人は、条例に基づき利用料金を支払っており、一般でいう貸切と同義で、利用者以外の使用はできないと、もし使用するのであれば、それに相当する利用料金を支払うか、その同額を減額すべきと主張している。

しかし、本市の主張として、明文化されたものはないものの、専用使用は一般的に言う貸切と同じ意味ではあるが、その一方で通常の貸室であれば、備品を含めて室内を含めたスペースを利用者だけで使用することができるが、施設の性格上、安全上職員の配置を義務付けられており、空間全てを利用できるとまでは言えないとの認識を持っているとも説明があった。

ここでも両者の主張は一致していないが、今後そうした認識のずれを解消するまでは令和7年1月の見直した運用の徹底が重要であり、それが適正になされている限り、請求人が主張するような問題は生じないものと思われる。

以上のことから、木工房の管理業務について、その実情等に即して必要な運用を整えて実施している。運用見直し後にもかかわらず、それが徹底されていないところもあるが、市長弁明書等から、業務遂行に当たっての指定管理者の裁量の範囲内であって、業務の内容及び履行方法を定める仕様書に示した条件を満たしており、その他業務が適正に実施されていないとまでいうべき事情は見当たらず、業務の目的を達していると認めた本市の判断は合理性を欠くものとは認められない。

したがって、請求人のいう、木工房に関して正当な管理業務を行っていないとの主張には理由がない。

イ 指定管理者の指定に関連する管理費用の支出に、請求人のいう違法不当があるか判断する。

指定管理者の指定する行為自体は、「公共用物設置の目的を達成するために行

う行政的管理行為であって、当該公共用物の財産的価値の維持、保全を図る財務的処理を直接目的とする財務会計上の行為には当たらない（平成 18 年 9 月 14 日大阪地裁判決）」と判示している。

しかしながら、指定管理費の支出は「財務会計上の行為」に当たるため、その違法性又は不当性の判断を行うには「指定管理者の指定」は密接に関係があるため、ここで併せて検討してみる。

指定管理者の指定に当たっては、「札幌市公の施設に係る指定管理者の指定に関する事務処理要綱」に基づき行っているが、それに従って指定がなされているか確認したところ、2回の選考委員会での審査を経た後、令和4年第4回札幌市議会定例会で、議案第44号「公の施設の指定管理者の指定の件（芸術の森及び本郷新記念彫刻美術館）」についての質疑応答が行われたうえで、令和4年12月13日に議会の議決（可決）を経ており、その過程において違法性又は不当性は認められない。

したがって、上記議決（可決）を受けて締結された協定書による指定管理費の支出についても違法性又は不当性は認められない。

ウ 請求人が求める措置のうち、理事長等からの部長の言動に関する説明、本案の本市市民への公表、指定管理者の選定における非公募から公募への移行の検討の是非について判断する。

住民監査請求の対象となる事項は、違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実に限られているので、それらに言及するまでもなく、監査の対象とならない。よって、当該請求部分については、不適法な請求である。

第7 意見

本件措置請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、請求人は今回で5回目の住民監査請求を行っており、いずれも芸術の森を対象としている。そのうち、木工房に関しては4回目と繰り返し請求がなされている。

この度の措置請求に至った経緯としては、木工房の専用利用時における職員のルール遵守の徹底がなされていなかったことが、大きな要因となっているように思われた。

公の施設においては、利用者に対して公平かつ公正であることはもちろん、相互理解のうえで運営されることが重要であると思われることから、利用者に対しより丁寧な情報の提供と説明を行い、適切な施設の管理運営に努めていただきたい。