

野田市職員措置請求に係る監査結果

住民監査請求（地方自治法第242条）

平成26年7月11日

野田市監査委員

第 1 請求の受理

1 請求人
(省略)

2 請求の要旨
(以下原文のまま掲載)

野田市長及び野田市教育委員会に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 違法・不当な義務の負担と違法・不当な公金の支出

野田市では、平成 19 年度から野田市郷土博物館・市民会館（以下「博物館」という。）の指定管理者として特定非営利活動法人野田文化広場（以下「野田文化広場」という。）を指定し運営管理を行わせてきた。

平成 23 年 11 月 22 日締結の野田市郷土博物館及び野田市市民会館の管理に関する基本協定書（以下「平成 24 年基本協定書」という。）付属の野田市郷土博物館及び野田市市民会館管理仕様書（以下「平成 24 年仕様書」という。）において、野田文化広場が博物館で行う「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることはできない」としているにも係わらず、野田市教育委員会は野田文化広場に対して口頭で「イベントの受付業務など不可分の部分については、委託業務に支障をきたさない範囲で指定管理業務中に自主事業に関する業務を行って良い。」と指定管理料を自主事業に要する人件費の一部に充てること出来ると解せる承諾をし、違法・不当な義務の負担をした。（事実証明書 1 参照）

その結果、野田文化広場は、さらに「不可分の部分」を拡大解釈し指定管理業務中に自主事業の企画・準備・運営などのうち不可分ではない業務まで常勤・非常勤の職員に行わせ、その人件費を自主事業経費としては一切計上せず、指定管理業務経費として全額計上し野田市から受取った指定管理料から支出してきた。

一方、野田市長及び野田市教育委員会は、平成 19 年度以来、野田文化広場から提出された野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書（以下「業務報告書」という。）により年度終了後その収支状況を確認し、この事実を知りながら当該年度の翌年度に違法・不当に指定管理料の支出をしてきた。平成 25 年度も同様に指定管理料の支出を違法・不当に行った。（事実証明書 5-①～⑬参照）更に、平成 26 年度も同様の状況であることは容易に推定できる。

(2) 理由

①自主事業に要する人件費負担の承諾は違法・不当な義務の負担

野田市郷土博物館の設置及び管理に関する条例及び野田市市民会館の設置及び管理に関する条例で規定する博物館の業務と実施条件は、平成 24 年基本協定書付属の平成 24 年仕様書で規定されている。平成 24 年基本協定書付属の平成 24 年仕様書の 9 項で「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることはできない。」と規定している。（事実証明書 9 参照）さらに、平成 24 年基本協定書の別紙 1 では自主事業を「仕様書に規定した本業務以外の業務で、乙が自己の責任と費用において実施する業務」と定義している以上（事実証明書 10 参照）、野田市教育委員会が野田文化広場に対し「イベントの受付業務など不可分の部分については、委託業務に支障をきたさない範囲で指定管理業務中に自主事

業に関する業務を行って良い。」と指定管理料を自主事業に要する人件費の一部に充てることが出来ると解せる承諾をしたこと（事実証明書 1 参照）は裁量の範囲を逸脱し不当である。

また、平成 24 年基本協定書の第 53 条では「本協定に関する甲乙間の請求、通知、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行われなければならない。」と規定しているにも係わらず（事実証明書 11 参照）、野田市教育委員会が自ら規定に反して口頭で指定管理料を自主事業に要する人件費の一部に充てることが出来ると解せる承諾したこと（事実証明書 1 参照）は、地方公務員法第 32 条（法令等及び上司の職務上の命令に従う義務）に反し違法である。

さらに、公金の支出や義務の負担に係わる重要な承諾を野田市教育委員会が口頭という第三者がその事実を知ることができず、しかもいつ行われたのかさえ証明不可能な方法で行えば、野田市情報公開条例を活用しても市民がその事実を知ることができない事態となることは明らかであり不当である。

②自主事業に要する人件費に指定管理料を充てることは違法・不当な公金の支出

野田文化広場は、平成 25 年度、博物館において自主事業として寺子屋講座、観月会、山中直治コンサート、ミュージアムグッズ等販売事業、野田市内ガイド事業を実施している。（事実証明書 2 及び 4 参照）

そのうち寺子屋講座については、請求人自身も平成 22 年度、平成 23 年度、平成 24 年度の各年度に各 1 回講師を務め、その企画（講師と常勤職員との事前打ち合わせ）にも関わった。また、平成 25 年度には、請求人が寺子屋講座の講師 1 名の紹介を行い、その企画（講師と常勤職員の事前打ち合わせ）に同席すると共に当該回の寺子屋講座（第 101 回まちの仕事人講話）では受講者として参加した。さらに、平成 25 年度には、寺子屋講座の通算 100 回目を記念して寺子屋講座 100 回記念シンポジウム（以下「シンポジウム」という。）が開催され、請求人はパネリストを務めた。

野田文化広場は、平成 25 年度において博物館の管理運営業務（博物館の管理時間午前 8 時 30 分から午後 5 時 15 分）に従事させるために 4 名の常勤職員を雇用している。寺子屋講座の企画と講座の運営は、この 4 名の常勤職員による持ち回りで実施されている。常勤職員の勤務時間は、博物館の管理時間と同じ午前 8 時 30 分から午後 5 時 15 分である。

請求人自身が平成 25 年度に関わった寺子屋講座（第 101 回まちの仕事人講話）においては、それぞれ 1 名の常勤職員が担当として、企画（平成 25 年 6 月 22 日午前 10 時から 11 時に市民会館つどいの間において講師と田尻学芸員との事前打ち合わせを請求人が同席して 1 時間実施）と講座の運営（平成 25 年 8 月 4 日午後 1 時 30 分から午後 3 時 30 分に市民会館松竹梅の間において柏女学芸員の司会進行により 2 時間実施）を勤務時間内に行った。（事実証明書 12～16 参照）

また、シンポジウムは、主に 1 名の常勤職員が野田文化広場の立場で主担当として運営（平成 25 年 7 月 7 日午後 1 時 30 分から午後 4 時 30 分に市民会館松竹梅及び雪月桃の間において田尻学芸員の司会進行により 3 時間実施）を勤務時間内に行った。（事実証明書 20 及び 21-①～②参照）

しかし、平成 25 年度（4 月～12 月）野田市郷土博物館及び野田市市民会館業

務報告書（以下「平成 25 年度業務報告書」という。）のうちの自主事業報告（事実証明書 2 及び 4 参照）によれば、寺子屋講座の経費に一切の人件費の計上 がされておらず、常勤職員の人件費は、平成 25 年度業務報告書のうちの収支状 況報告の通り指定管理業務として全額が計上されている。（事実証明書 2 及び 3 参照）従って、自主事業である寺子屋講座等に係る常勤職員の人件費には、平成 25 年度に野田文化広場に支払われた指定管理料（事実証明書 5-①～⑬参照）か ら充てられていることは明らかである。また、平成 24 年度野田市郷土博物館及 び野田市市民会館業務報告書（以下「平成 24 年度業務報告書」という。）のう ちの自主事業報告及び収支状況報告（事実証明書 6～8 参照）によって同様のこ とが確認できる。さらに、労働者支払賃金報告書（指定管理者用）（事実証明書 18 参照）によっても、賃金計算期間の実労働時間と賃金計算期間のみに本業務 （委託業務）に従事した実労働時間には同一の労働時間数が計上されているこ とが分かり、常勤・非常勤職員の人件費は全て指定管理料が充てられていること は明らかである。

平成 24 年基本協定書付属の平成 24 年仕様書の 9 項で「自主事業に要する経費 に市が支払う指定管理料を充てることはできない。」と規定している以上（事実 証明書 9 参照）、野田市長及び野田市教育委員会が、この事実を平成 24 年度業 務報告書や平成 25 年度業務報告書により知りながら自主事業に要する人件費を 含めて指定管理料を平成 25 年度にも野田文化広場に支出していることは不当で ある。

また、地方自治法第 2 条第 14 項が事務処理にあたって最小の経費で最大の効 果を挙げるべきことを求め、地方財政法第 4 条第 1 項が地方公共団体の経費は、 その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえてこれを支出してはならな いと定めていることからすれば、野田市長及び野田市教育委員会が野田文化広場 に対して、指定管理料の非精算制と野田市市民会館の使用料の野田文化広場の 収入への算入というインセンティブに加え、野田文化広場が自己の責任と費用に おいて実施すべき自主事業の経費までも指定管理料から支出させることは過剰な 支出であり違法である。

③指定管理業務と不可分とは言えない自主事業に関する業務

野田市教育委員会は、野田文化広場に対して口頭で「イベントの受付業務など 不可分の部分については、委託業務に支障をきたさない範囲で指定管理業務中に 自主事業に関する業務を行って良い。」と指定管理料を自主事業に要する人件費 の一部に充てることが出来ると解せる承諾した。（事実証明書 1 参照）その結果、 野田文化広場は、「不可分の部分」を拡大解釈し常勤職員の勤務時間中に自主事 業である寺子屋講座の企画（講師との事前打ち合わせ）や運営（司会進行）等を行 かせた。

しかし、寺子屋講座の企画（講師との事前打ち合わせ）や運営（司会進行）は、 事前に特定の日時と所要時間を決めて行われているものであり、指定管理業務と 不可分と言えるものではない。そもそも、寺子屋講座は野田文化広場が博物館の 指定管理者に指定され業務を始めた平成 19 年 4 月以前の平成 17 年 4 月より野田 文化広場の主力文化事業として開催してきているもので（事実証明書 22 参照）、 その様な寺子屋講座の企画運営業務が委託業務と不可分として扱えるものでは無 い。

また、寺子屋講座への電話等による参加申込受付、配布資料や会場の準備などが他の業務と混在実施される場合であっても、それぞれの業務への従事割合を推定して按分計上することは容易に可能であり、按分計上を行うことは会計処理として一般的に行われていることである。それをしないことは会計上の怠慢である。本来、指定管理業務と自主事業に関する業務への従事が明確に分離実施できない場合であってもそれぞれの業務への従事割合を推定按分して計上すべきであり、「不可分の部分」はそもそも存在しない。

④委託業務に支障を与えた指定管理業務中の自主事業への職員従事

指定管理業務として、野田市から野田文化広場に委託され業務に野田市郷土博物館市民会館博物館年報・紀要（以下「年報・紀要」という。）の毎年の出版がある。

例年通り、平成 24 年度には前年度の報告として年報・紀要（第 5 号：2011 年度）の出版を計画されていたが同年度中の出版は履行されず、その結果、平成 25 年度事業計画に年報・紀要（第 5 号：2011 年度）と年報・紀要（第 6 号：2012 年度）の 2 年分 2 冊の出版を計画した。（事実証明書 19 参照）その結果、年報・紀要（第 5 号：2011 年度）の出版は、本来の出版計画より 1 年遅れの平成 25 年 12 月 27 日に漸く履行されたが、その一方で年報・紀要（第 6 号：2012 年度）の平成 25 年度の出版の履行はされなかった。

つまり、平成 24 年度以来、指定管理業務として野田市から野田文化広場に委託された年報・紀要の出版が計画した年度に履行されない状況が続いており、その原因は博物館職員が委託事業よりも自主事業を優先して行っていることにあると容易に推定される。そもそも、平成 24 年仕様書において「自主事業が指定管理業務に支障を与えていると判断される場合、野田市は自主事業の改善、中止を命じる場合がある」としているにも係らず、この様な状況を平成 24 年度業務報告書等で野田市教育委員会は認識していながら放置し、適切な措置を講じないことは不当である。

さらに、この様な事実を知りながら野田市長および野田市教育委員会が野田文化広場に対して、ペナルティを与えることもなく、また、未履行业務相当分の指定管理料や印刷製本費の返還請求等すらせずに指定管理料を支出することは不当である。この対況を今後も放置すれば、野田文化広場は委託業務を履行せず経費を浮かせれば浮かせるほど、その利益を増やすことが出来ることになる。これは、野田市財政に取っては損失が増す恐れがある。

⑤違法・不当な行為が行われた遠因の推定

野田文化広場は、平成 19 年度から博物館の指定管理者として指定された。野田文化広場の金山事務局長は、元野田市教育委員会職員（元野田市郷土博物館副館長）であり、野田市郷土博物館と野田市市民会館を一体運用し、市民のキャリアデザインの拠点とする構想を野田市根本市長に直接提案することで野田文化広場による博物館の運営管理の実現に導いた。このような野田市教育委員会と野田文化広場の密接な関係を背景に、野田市教育委員会と野田文化広場の間の業務上の緊張感が希薄となり、平成 24 年基本協定書の第 53 条では「本協定に関する甲乙間の請求、通知、報告、承諾及び解除は、本協定に特別の定めがある場合を除き、書面により行われなければならない。」と規定しているにも係らず、野田

市教育委員会が自ら規定に反して口頭で承諾行為を行ったことで、野田文化広場が「不可分の部分」を拡大解釈するに至ったと推定される。

(3) 平成 25 年度に野田市が被った損害額

①寺子屋講座（全 22 回）分

野田文化広場は、博物館の常勤・非常勤職員の勤務時間内における自主事業に関する業務の従事時間を分離して計上していない。そこで、請求人が企画と運営等に関わった平成 25 年度実施の寺子屋講座の例（第 101 回寺子屋講座）から平成 25 年度において指定管理料が充てられた自主事業（寺子屋講座）の person 費を以下の通り算定する。

- 平成 25 年度に実施された寺子屋講座の開催数：22 回 ————— A
（事実証明書 17 参照）
- 1 講座あたりの講師との事前打ち合わせ時間： 1 時間 ————— B
（事実証明書 14 及び 15 参照）
- 1 講座あたりの司会進行時間（職員従事時間）：2 時間 ————— C
（事実証明書 16 参照）
- 常勤職員（学芸員）の最低時間賃金額：1,096 円 ————— D
（事実証明書 9 参照）

以上から、計算される野田市が平成 25 年度に寺子屋講座により被った最低限の損害額は、

$$(B+C) \times D \times A = 72,336 \text{ 円} \text{ ————— E}$$

と算定される。

②寺子屋講座 100 回記念シンポジウム分

請求人がパネリストとして参加したシンポジウムの例からも平成 25 年度において指定管理料が充てられた自主事業（シンポジウム）の person 費を以下の通り算定する。

- シンポジウムの開催時間（職員従事時間）：3 時間 ————— F
（事実証明書 21—①参照）
- 常勤職員（学芸員）の最低時間賃金：1,096 円 ————— G
（事実証明書 9 参照）

以上から、計算される野田市が平成 25 年度にシンポジウムにより被った最低限の損害額は、

$$F \times G = 3,288 \text{ 円} \text{ ————— H}$$

と算定される。

③野田市が平成 25 年度に被った最低限の損害額合計

以上①②より、野田市が平成 25 年度に被った最低限の損害額は、
E + H = 75,624 円

と算定される。

尚、実際の損害額は学芸員の最低時間賃金額に替えて支払賃金実績単価（事実証明書 18 参照）で計算可能であるが同単価は非開示情報であり請求人によって算定することは出来ない。また、平成 25 年度に計画実施された野田文化広場の自主事業は、この他に、観月会、山中直治コンサート、ミュージアムグッズ等販売事業、野田市内ガイド事業がある。これらの自主事業にも常勤・非常勤職員が勤務時間中に従事していることは容易に推定される。これらの企画・準備・運営について常勤・非常勤職員が勤務時間中に従事した時間を全て計上すれば、さらに実際の損害額が増えることは明らかである。しかし、これらの自主事業に要する業務の詳細な内容を知りえない外部の第三者（市民）による算定は困難である。

(4) 求める措置

野田市監査委員は、野田市長及び野田市教育委員会に対し、次の措置を講ずるよう勧告することを求める。

- ① 野田市教育委員会は、野田文化広場との間で、請求、通知、報告、承諾及び解除を行う場合は規定通り書面で行へ。
- ② 野田市教育委員会は、野田文化広場に対して指定管理料を自主事業に係る人件費に充てることを止めるよう勧告すると共に当該人件費相当分の支出を停止せよ。
- ③ 野田市教育委員会は、野田文化広場に対して常勤・非常勤職員が勤務時間に従事する自主事業に関する業務の従事時間を算定させ、相当額を指定管理料の人件費予算額から除くよう勧告せよ。
- ④ 野田市長及び野田市教育委員会は、野田市から支払われた平成 25 年度の指定管理料から自主事業（寺子屋講座とシンポジウム）の人件費に充てた 75,624 円相当額を野田文化広場から返還させよ。

3 請求人の提出証拠（事実証明書）（省略）

- 事実証明書 1 : 行政文書開示請求拒否通知書（野教社 436 号、平成 26 年 2 月 28 日）
- 事実証明書 2 : 行政文書部分開示決定通知書（野教社 447 号、平成 26 年 3 月 18 日）
- 事実証明書 3 : 平成 25 年度（4 月～12 月）野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書のうちの収支状況報告
- 事実証明書 4 : 平成 25 年度（4 月～12 月）野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書のうちの自主事業報告
- 事実証明書 5-①～⑬ : 支払命令決議票（H25 年度市民会館指定管理料、H25 年度郷土博物館指定管理料）
- 事実証明書 6 : 行政文書部分開示決定通知書（野生教第 380 号、平成 25 年 12 月 27 日）

- 事実証明書 7 : 平成 24 年度野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書の内の収支状況報告
- 事実証明書 8 : 平成 24 年度野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書の内の自主事業報告
- 事実証明書 9 : 平成 24 年仕様書のうち 9 項及び学芸員賃金の最低額を示すページ
- 事実証明書 10 : 平成 24 年基本協定書の別紙 1
- 事実証明書 11 : 平成 24 年基本協定書のうち第 53 条を示すページ
- 事実証明書 12 : 野田市郷土博物館・市民会館 館務日誌 (平成 25 年 6 月 22 日)
- 事実証明書 13 : 野田市郷土博物館・市民会館 館務日誌 (平成 25 年 8 月 4 日)
- 事実証明書 14 : 電子スケジュール帳 (平成 25 年 6 月 22 日)
- 事実証明書 15 : ブロク画面 (平成 25 年 6 月 22 日)
- 事実証明書 16 : 野田市郷土博物館・市民会館ホームページ (第 101 回寺子屋講座報告)
- 事実証明書 17 : 野田市郷土博物館・市民会館ホームページ (平成 25 年度の寺子屋講座開催実績)
- 事実証明書 18 : 労働者支払賃金報告書 (指定管理者用)
- 事実証明書 19 : 平成 25 年度野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務計画書の内の年度事業計画
- 事実証明書 20 : 野田市郷土博物館・市民会館 館務日誌 (平成 25 年 7 月 7 日)
- 事実証明書 21-①～② : 野田市郷土博物館・市民会館ホームページ (寺子屋講座 100 回記念シンポジウム)
- 事実証明書 22 : 野田文化広場ホームページ (寺子屋講座一覧)

4 請求の受理

本請求は、地方自治法第 242 条所定の要件を具備しているものと認め、平成 26 年 5 月 16 日付けにて受理した。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

請求の趣旨から、平成 25 年度に野田市郷土博物館及び野田市市民会館の管理に関する基本協定書に基づき、特定非営利活動法人野田文化広場に対し支出した指定管理料のうち、自主事業に充てた人件費及び委託事業の年報・紀要の発行費相当額が「違法・不当な公金の支出」となるかを監査対象とした。

2 監査対象部局

総務部及び教育委員会を監査対象部局とした。

3 資料の提出及び陳述

関係職員に関係書類の提出を求め、平成 26 年 6 月 13 日に陳述の聴取を行った。

(関係職員) 総務部長、行政管理課長、事務管理係長、
生涯学習部長、社会教育課長、社会教育課長補佐、主任主事

4 請求人の証拠提出及び陳述

平成 26 年 6 月 13 日、請求人に対して、地方自治法第 242 条第 6 項の規定により証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人は、指定日時での陳述ができないため 6 月 4 日に「野田市職員措置請求についての陳述書」の提出により補足説明がなされるとともに同日に新たに次の証拠が提出された。

新たに提出された追加証拠（事実証明書）（省略）

追加事実証明書 1 : 管理運営体制①組織図

追加事実証明書 2 : 行政文書開示請求拒否通知書（野教社第 54 号、平成 26 年 5 月 16 日）

追加事実証明書 3 : 管理運営体制②博物館企画事業委員会（平成 24 年度）

追加事実証明書 4 : 管理運営体制②企画事業委員会・経営委員会開催状況（平成 23 年度）

追加事実証明書 5 : 行政文書開示請求書（平成 26 年 5 月 1 日受付）請求人備忘メモ付

追加事実証明書 6 : 管理運営体制②博物館企画事業委員会（平成 25 年度 4 月～12 月）

追加事実証明書 7 : Twitter への投稿（1）（2014 年 3 月 2 日）

追加事実証明書 8 : 野田市郷土博物館・市民会館 館務日誌（平成 26 年 3 月 2 日）

追加事実証明書 9 : 労働者支払賃金報告書（指定管理者用）

追加事実証明書 10 : Twitter への投稿（2）（2014 年 5 月 18 日）

追加事実証明書 11 : 野田市郷土博物館・市民会館 館務日誌（平成 26 年 5 月 18 日）

追加事実証明書 12 : 平成 24 年仕様書のうち 12 項を示すページ

5 監査対象部局の主張

請求書記載の特定非営利活動法人野田文化広場に対する野田市郷土博物館及び野田市市民会館の指定管理料に関する見解

1 結論

平成 26 年 5 月 13 日付けで貴職に提出された野田市職員措置請求書（以下「措置請求書」という。）記載の特定非営利活動法人野田文化広場（以下「野田文化広場」という。）に対する野田市郷土博物館及び野田市市民会館の指定管理料は、適法かつ妥当な公金の支出をしたものであり、野田文化広場に対する返還の勧告等の必要はないと考える。

2 理由

措置請求書の提出者（以下「請求人」という。）の請求理由に回答する前に、指定管理者制度並びに野田市郷土博物館及び野田市市民会館に同制度を導入した趣旨等について述べる。

指定管理者制度は、多様化する市民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間のノウハウを活用しながら、市民サービスの向上と経費の節減を図ることを目的に、平成 15 年 6 月の地方自治法改正により創設されたものである。指定管理者制度では、公の施設の効率的な管理を実現する観点から、指定管理者に企業努力をするインセンティブを与えるためにも、指定管理者たる民間事業者が当該公の施設の管理を通じ適正な利潤を上げることも想定されている。さらに、

指定管理業務の対価として一定の金額を支払うことを約し、指定管理業務が適正に執行されるならば、企業努力により生じた余剰金額（利潤）は、当然に返還することとされたり、あるいは必ず管理経費に充当しなければならないといったものではないと解されている。

また、自主事業は、指定管理業務以外の業務で、指定管理者が自己の責任と費用において実施する業務であるが、指定管理者が施設の設置目的の達成に寄与する内容の事業等を、自らの創意工夫やノウハウを活かした形で自主的に実施することも可能とするのが自主事業の大きな意義である。施設の効用を發揮するとともに、有効活用を図る観点からは、指定管理者の自主事業に係る提案を積極的に受け入れていくことが重要である。

したがって、指定管理者が企業努力により適正な利潤を得ることが認められ、当該利潤を必ず指定管理経費に充当しなければならないものでない以上、当該利潤を自主事業の経費に充てることも可能であるとともに、指定管理者が雇用する職員が、指定管理業務に支障のない範囲で、自主事業に従事することも当然に許されると思料される場所である。

なお、平成 24 年度仕様書が「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることができない。」と規定しているのは、前述のとおり、企業努力により生じる指定管理料の余剰金額（利潤）までを、自主事業に要する経費に充ててはならないとする趣旨ではない。

次に、野田市郷土博物館及び野田市市民会館に指定管理者制度を導入した趣旨等について述べる。

市は、キャリアデザインの拠点とするため、両施設に指定管理者制度を導入したところである。キャリアデザインとは、家庭、職場、地域等人生のあらゆる場所と時期に、「自分らしい生き方の設計又は再設計」に必要な知識、技術を身につけ、これを実践することをいう。また、キャリアデザインによるまちづくりとは、「人づくり」となるので、主役は行政ではなく市民であり、行政の役割は市民に「交流と学びの場を提供」していくことをコンセプトとしている。

したがって、指定管理者である野田文化広場が展開する寺子屋講座等の自主事業は、市のコンセプトと完全に合致しており、施設の効用を最大限に發揮するという観点から、指定管理業務と当該自主事業は密接不可分の関係にあると考えている。このため、指定管理者の雇用する職員が、当該自主事業に従事することは、予め想定していたところである。

以上を踏まえ、請求人の請求理由に回答する。

① 措置請求書 (2) ①について

請求人は、平成24年度仕様書が「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることができない。」と規定していることから、野田市教育委員会が、指定管理者に対し、指定管理料を自主事業に要する人件費の一部に充てることが出来ると解せる承諾をしたことは、裁量の範囲を逸脱し不当であると主張する。しかし、前述のとおり、指定管理者が雇用する職員が、指定管理業務に支障のない範囲で、自主事業に従事することも当然に許されると思料されることから、指定管理者の雇用する職員が、当該自主事業に従事することは、市として予め想定していたところである。さらに、請求人は、当該承諾が口頭により行われたことは、地方公務員法第32条に違反し違法であると主張するが、教育委員会の回答は、承諾ではなく、指定管理者からの質疑に対し、確認の意味で回答したものであり、

基本協定書第53条の規定に抵触するものではない。以上のことから、請求人の主張は、事実誤認に基づくものであり、理由がない。

② 措置請求書 (2) ②及び③について

自主事業に要する人件費に指定管理料を充てることは違法・不当な公金の支出であるとの請求人の主張は、前述のとおり、理由を欠き失当である。

③ 措置請求書 (2) ④について

年報・紀要については、当該年度の年報・紀要を翌年度に発行することを基本とするが、平成23年度年報・紀要（第5号）は、平成24年度中に発行すべきところ、平成25年度（平成26年2月）に発行されている。平成24年度年報・紀要（第6号）は、平成25年度中に発行すべきところ、いまだに発行されておらず、9月発行を目途に、指定管理者が準備を進めており、教育委員会は、この事実を把握しているながら、指導した経緯がないことは認める。しかし、時期は失しているが、平成23年度年報・紀要（第5号）はすでに発行され、平成24年度年報・紀要（第6号）も、9月発行を目途に準備が進められていることから、市に財政上の損害は発生しておらず、違法又は不当とまでは言えない。

また、請求人は、発行遅延の原因は、指定管理者が、指定管理事業よりも自主事業を優先して行っていることは容易に推定されるとし、平成24年度仕様書において「自主事業が、本来業務（指定管理業務）に支障を与えていると判断される場合、自主事業の改善、中止を命じる場合がある。」とされているにもかかわらず、適切な措置を講じないことは不当であると主張する。しかし、発行遅延の原因は、自主事業を優先した結果ではなく、指定管理者が年報・紀要の質を高めることを最優先した結果であり、教育委員会も、これを容認した結果である。したがって、発行遅延と自主事業の実施との間に因果関係はないが、指定管理業務の遂行という観点からは、著しく不相当であると認められるため、平成25年度年報・紀要（第7号）については、平成26年度中に発行するよう、指定管理者に強く指導し、指定管理者も平成27年3月までに発行することを確約したところである。なお、市としては、発行遅延が生じてしまった遠因は、教育委員会と指定管理者の間の意思疎通に問題があったことにあると考えており、今後、両者での協議を進め、事業期間、事業内容等仕様書の変更も含めた改善策を講じていくこととする。

④ 措置請求書 (2) ⑤について

請求人は、野田市教育委員会と指定管理者の密接な関係を背景に、両者間の業務上の緊張感が希薄となり、前記口頭による承諾及び不可分の部分を拡大解釈するに至ったと主張するが、前述のとおり、請求人の事実誤認による主張である。

⑤ (3) 平成25年度に野田市が被った損害額について

前述のとおり、市に損害は発生していない。

(添付資料) (省略)

- ・ 監査請求に関連する行政文書の開示請求について
- ・ 指定管理者の指定に関する書類等
- ・ 指定管理者の指定に関する根拠規程等
- ・ 特定非営利活動法人野田文化広場に関する書類等

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 野田市郷土博物館及び野田市市民会館指定管理者の指定関係について

指定管理者については、キャリアデザインの拠点として野田市郷土博物館と野田市市民会館を一体管理するため非営利特定活動法人野田文化広場（以下「野田文化広場」という。）が随意指定となっている。

指定管理者候補者選定委員会（以下「選定委員会」という。）において野田市郷土博物館及び野田市市民会館指定管理者申請要項（以下「申請要項」という。）が決定され、選定委員会において平成23年9月22日に野田文化広場から提出を受けた野田市郷土博物館及び野田市市民会館指定管理者指定申請書（以下「指定申請書」という。）の申請書類について、選定基準に基づく総合的な評価が行われ、選定委員の採点で合格最低基準を満たしており、指定管理者候補者とするに相当であると評価され、野田文化広場が指定管理者候補者として選定され、地方自治法第244条の2第6項の規定による議決を得たとき効力が生ずることを前提とした平成24年4月1日から平成29年3月31日までを指定期間とした野田市郷土博物館及び野田市市民会館の管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）が、平成23年11月22日付けで、野田市と野田文化広場で締結されている。

なお、野田文化広場は、野田市郷土博物館及び野田市市民会館への指定管理者制度導入時の平成19年4月1日から平成24年3月31日までの間、野田市の文化に精通し様々なソフト事業が展開できる団体であること、市民をメンバーとして既にキャリアデザインを実践しその活動内容も充実していることから、選定委員会で随意指定の決定及び指定管理者候補者に選定され、議会の議決を経て指定管理者として指定されている。

(2) 指定管理料について

指定管理料の支払いについては、基本協定第32条に「指定管理料の詳細については、別途「年度協定」に定めるものとする。」と規定され、また、基本協定書附随の野田市郷土博物館及び野田市市民会館管理仕様書（以下「仕様書」という。）第12項に「原則として指定管理料は精算しない。」と規定されている。

平成25年度の野田市郷土博物館及び野田市市民会館の管理に関する年度協定書は、平成25年4月1日付けで締結されている。

(3) 指定管理者の業務の範囲とされる申請要項第6項第3号のキャリアデザインに関する業務に対する指定申請書中の提案内容について

指定申請書におけるキャリアデザイン事業については、事業計画書第2項第5号のキャリアデザインに関する情報を収集し提供するための方策、同項第6号のキャリアデザインを支援するための事業、同項第8号の市民参加に関する計画において、同項第9号記載の自主事業の実施を前提に提案されている。

(4) 基本協定における自主事業の取扱いについて

基本協定書、別紙1 用語の定義、第4号において「「自主事業」とは、仕様書に規定した本業務以外の業務で、乙が自己の責任と費用において実施する業務をいう。」と規定されている。さらに、仕様書第9項において、以下のとおり規定されている。

「 指定管理者は施設の設置目的を効果的に達成するため、本施設を活用し自主事業を実施することができる。なお、自主事業の実施については次の点に留意すること（自主事業とは、指定管理者が自己の責任と経費において、イベントやそれに付随する販売などを実施することをいう）。

- (1) 指定管理者が自主事業を実施する場合には、あらかじめ教育委員会と協議し必要な許可を得なければならない。自主事業が、市の施設としてふさわしくない場合は許可しないことがある。
- (2) 実施に際しては、市民の利用を妨げないよう配慮するとともに市民が参加しやすい料金設定をするようにすること。
- (3) 自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることはできない。
- (4) 事業計画書において提案された自主事業の採否については、協定を締結する際にあらためて協議するものとする。なお、提案された自主事業が認められないことにより、申請自体を辞退する可能性がある場合、その旨を事業計画書に明示すること。
- (5) 自主事業が、本来業務（指定管理業務）に支障を与えていると判断される場合、自主事業の改善、中止を命じる場合がある。 」

(5) 自主事業の人件費について

平成 25 年度野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書（以下「平成 25 年度業務報告書」という。）第 1 項第 8 号年度事業報告において、寺子屋講座が 4 月 21 日、5 月 5 日、5 月 19 日に開催されているが、賃金支払日平成 25 年 5 月 25 日の労働者支払賃金報告書（指定管理者用）では賃金計算期間の実労働時間と賃金計算期間のみに本業務に従事した実労働時間が同一となっている。

(6) 年報・紀要の発行状況について

指定申請書の事業計画書第 2 項第 3 号において、「年報紀要を年一冊発行し、一年間の博物館の活動研究の成果を公開します。」と提案されている。

平成 25 年 4 月 30 日付けで提出されている平成 24 年度野田市郷土博物館及び野田市市民会館業務報告書の出版事業において、「平成 23 年度年報・紀要を平成 24 年度中に出版予定で準備を進めています。」と報告されている。平成 26 年 6 月 4 日付けで提出されている平成 25 年度業務報告書の出版事業において、「『平成 23 年度年報・紀要』を作成」、「『平成 24 年度年報・紀要』を平成 25 年度中に出版予定で準備を進めてきました。」と報告されている。

2 判断

(1) 自主事業に要する人件費負担について

仕様書において「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることはできない。」と規定されているにもかかわらず、指定管理者が自主事業に要する人件費へ指定管理料を充てていることについては、指定管理者の業務の範囲とされる申請要項第 6 項第 3 号のキャリアデザインに関する業務に対する指定申請書中の提案内容のキャリアデザイン事業が、寺子屋等自主事業の実施を前提に提案されている。施設の効用を最大限に発揮するという観点から、指定管理者の業務と当該自主事業の関係は密接不可分の関係といえ指定管理者の雇用する職員が、当該自主事業に従事することはあらかじめ想定されていたものであり、基本協定書等に記載して

おくべき項目であるが、記載されていないことを理由に違法・不当とは言えない。

(2) 自主事業に要する人件費負担の承諾は違法・不当な義務の負担について

野田文化広場に対して、「イベントの受付業務など不可分な部分については、委託業務に支障をきたさない範囲で指定管理業務中に自主事業に関する業務を行っても良い。」と指定管理料を自主事業に要する人件費の一部に充てることができることと解せる承諾をしたことは裁量の範囲を逸脱し不当であるとの指摘については、前述のとおりあらかじめ想定されていたものであることから、基本協定書第 53 条の規定に抵触しない。

(3) 指定管理者制度上のインセンティブと利用料金制度について

指定管理者制度では、公の施設の効率的な管理を実現する観点から、指定管理者に企業努力をするインセンティブを与えるためにも、指定管理者たる民間事業者が当該公の施設の管理を通じ適正な利潤を上げることにも想定されている。さらに、指定管理業務の対価として一定の金額を支払うことを約し、指定管理業務が適正に執行されるならば、企業努力により生じた余剰金額（利潤）は、当然に返還することとされたり、あるいは必ず管理経費に充当しなければならないといったものではないと解されている。

また、指定管理者に利用料金を収受させることについては、地方自治法第 244 条の 2 第 8 項において「普通地方公共団体は、相当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金(次項において「利用料金」という。)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。」と規定され、同条第 9 項において「前項の場合における利用料金は、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとする。この場合において、指定管理者は、あらかじめ当該利用料金について当該普通地方公共団体の承認を受けなければならない。」と規定されており、この規定に基づき野田市市民会館の設置及び管理に関する条例第 12 条及び野田市郷土博物館の設置及び管理に関する条例第 10 条に規定されており、これらの規定に基づき手続されている。

(4) 委託業務に支障を与えた指定管理業務中の自主事業への職員従事について

平成 24 年度以来、指定管理業務として市から委託された年報・紀要の出版が計画した年度に履行されない状況が続いており、その原因は博物館職員が委託事業よりも自主事業を優先して行っていることにあるとの指摘であるが、これは請求人の推定であり証拠の添付がないため自主事業が本指定管理業務に影響したとは言えない。

なお、平成 23 年度年報・紀要は、平成 25 年度（平成 26 年 2 月）に出版されており、平成 24 年度年報・紀要は、発行準備が進められているところであり、損害が発生しておらず直ちに違法・不当とは言えない。

3 結論

以上のとおりであるから、本件請求には理由がないものと認め、これを棄却する。

4 要望

本件措置請求は、仕様書にあらかじめ想定された自主事業に係る人件費の扱いの記載

がなかったこと及び仕様書第9項第3号に「自主事業に要する経費に市が支払う指定管理料を充てることができない。」と断定的に記載されていることから行われたものであり、仕様書には想定される事柄を明確に記載し、想定と矛盾する仕様書第9項第3号の記載に条件を付するなど疑問が生じないよう措置されることを要望する。

また、平成23年度及び平成24年度年報・紀要の発行が遅れたことは、指定管理業務上著しく不適であり、今後このようなことがないように、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、事業報告書の内容等調査し必要な指示が行われるよう要望する。