

# 住民監査請求に係る監査結果報告書

(泉大津市立図書館移転に関する不適切な公金支出に伴う損害賠償請求)

泉大津市監査委員

## 目 次

第1	請求の受付	3
1	請求人	
2	監査請求書の提出	
3	請求の要旨	
4	請求の要件審査	
第2	監査の実施	4
1	監査対象事項	
2	監査対象部局	
3	請求人の証拠の提出及び陳述	
4	関係対象部局に対する事情聴取	
5	関係対象部局の見解	
第3	請求内容に係る事実経過	7
1	泉大津市立図書館等整備計画設計業務委託契約について	
2	令和2年度新図書館整備概要見積額	
3	アルザ泉大津4階賃貸借に関する契約についての覚書	
第4	監査の結果	7
第5	結論	9
第6	意見	9

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

(氏名省略) 94名

### 2 監査請求書の提出

令和2年2月3日

### 3 請求の要旨

#### (1) 違法・不当な公金支出

泉大津市長南出賢一は、平成31年度当初予算に新図書館整備事業として7,007万9千円(内設計委託料6,207万1千円)を計上し執行した。この行為は、既存計画(泉大津市公共施設適正配置基本計画)を変更したものであり、地方自治法第2条第14項「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」に反するものであり、不適切な公金支出により泉大津市に損害を与えたものである。

#### (2) 理由

登記簿謄本によると駅前商業施設(アルザタウン)は、平成28年6月に守口市のエスペランサ株式会社が当該施設の信託契約の委託者として登記され、新たに19億4千4百万円の根抵当権を設定してしている。「図書館をよくする市民の会」有志が、同社を調査したところ登記簿謄本記載の住所、所在地に記された当該ビル内には無いペーパーカンパニーである。

また、当該商業施設4階フロアの区分登記を経た上で、賃貸借契約を行うことについては、施設所有者が代わっても20年間の賃貸借権が担保されると説明しているが、一棟全てに根抵当権が設定されている商業ビルの4階部分を賃借権登記してまで行政が確保しなければならない必然性と価値が存在するのか、不安定な経営状況にある当該施設に莫大な公金をつぎ込み図書館を移転することは、市民の利益を大きく損なうものである。

駅前商業施設の長期賃貸借契約の期間は「令和2年9月1日から令和22年8月31日までとする」とされており、「図書館をよくする市民の会」として試算したところ、他市図書館(複合施設)の新築建設費約15億円を基準とし、南公民館と図書館の複合施設として建設した場合の費用と30年後の大規模改修費(約50%=7億5千万円)、理事者答弁で必要とされた維持管理費(2千万円×60年=12億円)を合わせると耐用年数60年で34億5千万円の施設となるが駅前図書館の使用期限20年との比較のため20年換算すると11億5千万円となり、本市駅前図書館16億円との差4億5千万円の損失となる。

2018年2月、現図書館を駅前商業施設に移転する計画が発表されたが、これは2017年6月に策定された泉大津市公共施設適正配置基本計画の見直しすら検討されていないという行為は、場当たりの無責任な対応と言わざるを得ない。本基本計画は、行政内での検討作業を経た後、市民のパブリックコメントにもかけられ成案化した計画として市民に提示されたものである。

この基本計画を何らの見直し検討作業もなく市長の裁量で政策変更していく行政手続きの在り方は市長の政策決定の裁量権を超えた行政の不作为による違法行為である。

「泉大津市参画及び協働の推進に関する条例」第8条第3項で「市民参画の手続きを実施しなければならない」対象の一つとして、「広く市民の利用に供される大規模な施設の設置にかかる基本計画の策定及び変更」を掲げているが、市立図書館の駅前移転計画は、行政内部の議論で意思決定、その後に実施されたワークショップ、アンケート、パブリックコメントなどが行われ、「駅前移転」に反対、懸念を表明する数多くの意見は施策に反映されず、こうした過程は本条例第7条で定めた（市の役割）を放棄するものである。

### (3) 求める措置

泉大津駅前の商業施設への図書館移転計画は、違法不当なものであり、今後、図書館移転に係わる公金支出の差し止めと、既に行われた支出の回復・賠償等必要な処置を講じることを求める。

## 4 請求の要件審査

請求内容についての具体的な検討に先立って、本請求が地方自治法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、令和2年2月17日付けで受理する。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求人は、泉大津市公共施設適正配置基本計画を市長の独断と裁量で変更し、平成31年度新図書館整備事業として予算計上し、執行したものであり、今後、図書館移転に係わる公金差し止めと、既に行われた支出の回復・賠償等必要な処置を講じることを求めると主張しており、当該支出について違法性・不当性があるのかどうかを監査対象とした。

### 2 監査対象部局

泉大津市教育委員会

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人4名(氏名省略)に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

次のとおり新たな証拠の提出があり、同日付で受理した。

- (1) 泉大津市図書館整備基本計画(抜粋)の写し
- (2) 総務省資料・公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けて(抜粋)の写し
- (3) 大阪府資料・宅地建物取引業免許取消処分の写し

請求人から陳述の概要は次のとおりである。

新図書館の駅前商業施設への移転計画は、2017年6月に策定された公共施設等適正配置基本計画を無視したものである。また、「泉大津市参画及び協働の推進に関する条例」に定める手続きに関しても、市民の意見が反映されておらず違反しており違法不当である。

そのため駅前商業施設への図書館移転に係る公金支出の差し止めと既に行われた支出の回復・賠償等を求める。

なお、この陳述に際して関係職員4名(教育部長、生涯学習課長、生涯学習課長補佐、図書館整備担当者)が立会いをした。

日時 令和2年3月13日(金)午後2時00分～午後2時50分

場所 泉大津市役所 3階 委員室

### 4 関係対象部局に対する事情聴取

関係対象部局である教育委員会職員に対して、次のとおり事情聴取を実施した。

なお、この事情聴取に際して請求人4名(氏名省略)が立会いをした。

日時 令和2年3月13日(金)午後3時00分～午後3時29分

場所 泉大津市役所 3階 委員室

事情を聴取した職員

泉大津市教育委員会 教育部長、生涯学習課長

生涯学習課長補佐、図書館整備担当者

### 5 関係対象部局の見解

住民監査請求書において、エスペランサ株式会社について記載されており、同社はいわゆるSPC法に基づいた特定目的会社であり、特定目的会社がペーパーカンパニーであることは、信託による不動産運用において一般的な手法である。令和元年8月30日に開催された厚生文教委員会協議会において、「同社は、賃貸借契約の相手方ではないばかりか、本市が支払うであろう賃借料を直

接的にも間接的にも受け取るわけではない」と説明している。

さらに、同社は、信託契約における委託者であり、受益者に過ぎず、管理会社ではないこと、また、現在、信託条項に基づき、根抵当権者である金融機関が質権実行通知書を内容証明郵便によって送付していることから、受益者代理人としての効力が生じている段階にあり、それによって受益者の権利に関する一切の権限を有し、指図権者として権限を行使できる立場にある。

よって、エスペランサ株式会社は当該物件の運用によって生ずる収益を收受する立場にはないと考えている。

駅前への図書館移転を決定した理由は、図書館利用者の恒常的な人の流れが駅周辺にできるとともに、新図書館を通じて市外から泉大津市に訪れる関係人口が増えることにより、まちに一層の賑わいが生まれ、それが泉大津市が今後とも継続して更に発展していく大きな要因となるものであることが挙げられる。

新図書館整備にあたって実施した市民アンケートで、現図書館が「来館しづらい場所にある」という回答が多く、新しい図書館に求めるものとして、「行きやすい場所にあり、目的がなくても気軽に立ち寄れる」という市民のニーズが最も多く、図書館の駅前移転は多くの市民が求めるものである。

また、図書館は大阪府風俗営業等の規制及び業務の定期化等に関する法律施行条例の対象ではないが、過去には、駅前商業施設内にパチンコ店がテナントとして入居する話が持ち上がった際に、アルザ住宅棟の住民からの反対により実現に至らなかったということも聞いている。

次に、請求人が示す八尾市立龍華図書館の建設に要した費用については約13億円とのことであったが、当方で確認したところでは、工事費・備品等合わせて約14億8千万円であり、その他にも解体費用等が別途支出されているとのことであった。

請求人は本市新図書館の整備費として20億円が見込まれると指摘しているが、その見込み額には工事費及び設計費に加え、20年間の賃借料、その他事業費が含まれているが、比較対象としている八尾市立龍華図書館の整備費には設計費やその他事業費を含んでいないため、公正・公平な比較にはなっていない。

「図書館をよくする市民の会」が試算したとされる建設金額は、その根拠が工法・規模・蔵書数等からも本市が設計している図書館と、単純に金額のみで比較できるものではない。

また、今回予定している定期建物賃貸借契約については、再契約を妨げるものではなく、20年後に必ず移転、それに伴う建設費用が掛かるわけではない。

現在、取り組んでいる新図書館整備事業に係る事業費は、設計までは議会を通じてすでに承認されており、また来年度の事業費には、昨日の予算委員会に明確に示し、説明を行い、審議されている。

公共施設適正配置基本計画策定から間もない時期ではあったが、同時期に駅

前商業施設内に空きが生じたという情報があり、図書館移転の可能性について施設所有者と意見交換を行い検討に入り、同時に、図書館の移転整備にあたって、有識者等で構成する図書館整備検討委員会において議論を重ねるとともに、市民の意見を聴取するため、図書館整備についてのワークショップ、市民アンケート、パブリックコメント等を実施した。

従って、図書館移転の検討にあたっては、市民ニーズを把握するためにあらゆる手法を実施し、ニーズを把握したうえで市として方針を決定しており、一方で、新図書館の設計委託料は今年度予算として議会でも承認されていることから、図書館整備の設計を進めていることに対する市民への情報発信に何ら不適切な点はないものと考えている。

### 第3 請求内容に係る事実経過

本請求に係る事実経過は、教育委員会から提出された資料及び関係職員の事情聴取等によれば以下のとおりである。

1 泉大津市立図書館等整備設計業務委託契約について

契約日 令和元年8月27日

履行期間 令和元年8月27日～令和2年3月31日

委託金額 49,658,400円(税込)

2 令和2年度新図書館整備概算見積額 6億円

3 アルザ泉大津4階賃貸借に関する契約についての覚書

締結日 令和元年8月27日

面積 概算3,497㎡

賃貸借期間 令和2年9月1日から令和22年8月31日

賃料月額 3,230,000円(税別)

空調費月額 289,000円(税別)

敷金 賃料の10か月相当分

媒介手数料 賃料の1か月相当分

### 第4 監査の結果

1 駅前移転計画に関する議論について

公共施設適正配置基本計画と異なる形での施設整備(図書館開業)となるが、その変更については、平成30年2月の市長の施政方針で「泉大津駅前への移転も視野に入れ、図書館サービスのあり方について構想を描いてまいります。」と発表されていること、また、議員からの一般質問や予算委員会、決算委員会、または厚生

文教委員会協議会など様々な場面で説明がなされてきた。

また、市民参加のワークショップ、アンケート、パブリックコメントやフィールドワーク等の過程において、広く市民の意見を聴いており「泉大津市参画及び協働の推進に関する条例」第7条で定められた市の役割を放棄するものではない。

以上のことから、請求にあるような図書館移転について、市長らが裁量権の範囲を超えた違法な決定を行ったものとは言い難い。ただし、南公民館のこれからの位置づけ・あり方に関する見直しについては、早急に進める必要があると考える。

市民への説明会等	開催回数（回）	参加者数
新図書館を考える市民ワークショップ	3	延べ47名
泉大津まちまるごとフィールドワーク	3	延べ20名
図書館フォーラム in 泉大津	1	33名

## 2 地域の活性化について

請求によれば、駅前商業施設（アルザ）に空き店舗が目立ってきており、当該施設に図書館を移転したからといって、地域経済の活性化に貢献するものではなく、公費を投入することは公正・公平に反する違法行為としている。

しかしながら、市内居住者が一番多く利用する駅の周辺に立地する施設は、他の市町村と同様に、民間事業者のみならず地方公共団体にとっても、地域経済活性化及び文化振興のための潜在的な資源でもある。

図書館本来の目的である教育の振興、地域文化の振興及び地域経済活性化は、利用者の増加のみを評価の基本とするものではないが、大きな要因であるといえる。他の地方公共団体が設置した駅前商業施設内の図書館では、利用者が増加している事例もあり、多くの市民による活用の機会が期待できる駅前に図書館を設けることが、請求にあるような「行政の市民に対する公正、公平の原則に反する違法行為」とは言い難く、多くの人が利用する駅周辺の施設に、市民があらゆる目的で容易に利用できるような施設を整備することは、かえって市域住民の行政サービスに対する満足度向上に資する可能性があると考ええる。

## 3 財産信託登記について

不動産の所有者が、資産をどのように活用するかは自由であり、財産信託登記においては、いわゆるペーパーカンパニーである特別目的会社（SPC）を設立・活用することは通常の手続となっており、ペーパーカンパニーの利用が直ちに不透明な賃貸借契約につながるものではない。

また、財産所有者の資産売却等により、安定した賃貸借契約が継続できないと請求者は主張しているが、アルザの賃借権については図書館予定地を区分登記し、賃借権に関する登記を具備することで安定的に不動産を賃借することは可能である。



この点、財産所有者である共同信託株式会社に確認を行ったところ、同社は泉大津市と賃貸借契約を締結するに際して、泉大津市の賃借権設定の登記に応ずる予定であるとのことであり、安定的な不動産の賃借が継続することは可能であると考ええる。

なお、財産信託の委託者であるエスペランサが、自己の借入金 19 億円に対し、信託財産であるアルザの建物を担保とした根抵当権を設定されていることが問題とされているが、信託財産の所有者である共同信託株式会社と泉大津市の契約関係が制限されるものではない。

#### 4 整備費用について

龍華図書館の整備費用約 15 億円を 20 年換算した費用 11 億 5 千万円と駅前図書館工事整備費及び 20 年間の賃貸借費の合計 16 億円を比較し、駅前図書館への移転の方があたかもコストを要する旨が主張されているが、立地条件や工法、規模、所蔵冊数、解体費等の条件が本市と異なるものであり、確認したところ詳細な金額確認を行ったうえでの主張ではなかった。

施設整備費用の比較は、同一または類似条件での建設及び運営コスト等の比較もさることながら、来場者数の見込・実績等も加味して行うことが前提であると考ええる。現状では、図書館移転がただちに市民の財産権を損なうという請求人の主張が認められるものではない。

### 第5 結論

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

結論として、地方自治法第 138 条の 2 及び地方自治法第 2 条第 14 項並びに地方財政法第 4 条第 1 項の規定に違反する事務処理は認められず、違法・不当な公金の支出はなく、請求には理由がないことから棄却する。本件の請求に係る監査結果は、以上のとおりである。

### 第6 意見

本件の請求に係る監査の結果は、以上のとおりであるが、次のとおり意見を申し添える。

事務事業については、関係法令を遵守し、誠実に管理・執行することはもとより、新たな事業を進めるにあたっては、市民への説明を十分行い、その理解を求めることを強く望むものである。