

星が丘図書館（仮称）の住民監査請求に係る監査結果について

1 請求の要旨

名古屋市長（以下「市長」という。）が東山遊園株式会社（以下「東山遊園」という。）との間で締結した「星が丘図書館（仮称）・星が丘ボウル跡地プロジェクト 1 期 A 工区北商業棟（仮称）の共同建設事業に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）に基づき、市が債務を負担する行為については、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（以下「議決条例」という。）、地方自治法等に違反し、違法であるため、今後予定される負担金支出の差止め及び令和 7 年 12 月に支払った負担金に係る損害を回復するために必要な措置を講ずるよう求める。

2 概要

区分	請求の理由	本市の弁明	監査委員の判断
契約上の根拠	市が負担すべき債務の金額を具体的に合意した契約文書は存在しない。	本市負担額は基本協定書に定める費用負担割合に基づき算定されるものであり、年度協定書に基づき支出している。	・負担金の算出方法や各年度の負担金支出の方法は基本協定書に定められており、それ自体に違法又は不当な点は認められない。 ・変更協定書も、おおむね妥当な変更内容であると評価
金額の妥当性	東山遊園が発注した請負代金の妥当性を本市が検証していないため、負担金の全体金額の妥当性等が評価できない。	負担額の妥当性について、第三者による積算の検証を行っている。	・令和 7 年度の負担金は合理的に算出 ・第三者による積算の妥当性についての検証や必要な協議・調整が行われていたと認められ、本市の負担金額が妥当性を欠くとまで判断すべき理由はない。 ・金額の妥当性について、違法又は不当な点は認められない。

負担金支出の性質	負担金は実質的に工事の請負代金又は図書館部分の区分所有権の取得対価としての性質を有するにもかかわらず、議決条例で求められる議会の議決を欠いている。	・基本協定は、東山遊園との役割分担や費用負担を定めるものであり、工事請負契約や不動産の売買契約ではない。 ・重要な財産の取得については、議会の関与の必要性は認識している。	・負担金の支出は、実質的には不動産取得の対価としての性質を有することから、議会の議決を経る必要があった。 ・議会の議決を経ないまでも議会に対して説明を尽くし、議会の十分な理解を得たと評価できる状況が存在する場合には、条例違反にはあたらないと解する余地もある。 ・所管事務調査や本会議で一定の説明は行われたが、十分な説明がなされたとはいえず、負担金総額の大幅増加後も追加説明は行われていない。 ・必要な議会の議決を欠いたものとして議決条例第 3 条に違反すると評価
原始取得	本市が図書館部分の区分所有権を原始取得することは法理論上あり得ず、東山遊園から承継取得する以外にあり得ないため、議決条例に基づく議決を欠いている。	図書館部分を本市が原始取得することについては、本市、東山遊園及び工事施工者の三者において認識を共有し、合意が得られている。	・本市、東山遊園及び工事施工者の三者は、図書館部分の区分所有権を本市が原始取得するとの認識を共有していた。 ・原始取得であるとしても、議会の議決を欠いている。
利益供与の有無	・負担金の支払は東山遊園が自弁すべき建設費用を公金で肩代わりするもの。 ・公共施設の設置は、東山遊園の商業施設に多大な財産的利益を無償で与えるもの。 ・一私人たる東山遊園に特別の利益を供与するもの。	・負担金は、図書館施設及び共用部分に対応する費用負担として支出するもの。 ・周辺施設の利便性や集客力が向上することがあるとしても、反射的效果にすぎず、違法な利益供与ではない。	・負担金額について一定の妥当性検証が行われていると評価 ・専有面積割合による工事費按分は妥当な算出方法であり、東山遊園の負担すべき費用を公金で肩代わりしているという請求人の主張には理由がない。 ・図書館整備による商業施設への効果は、公共施設整備に通常伴う反射的效果に過ぎない。 ・負担金支出による東山遊園への特別の利益供与は認められない。

3 結論

負担金の算出や利益供与の有無について、違法又は不当な点は認められないと判断するが、請求人の主張するように、本件負担金の支出は実質的には不動産の買入に相当するものであることから、必要な議会の議決を欠いていることは事実であり看過できない。よって本件請求における請求人の主張には一部理由があるものと認め、市長に対し下記の通り、措置を講ずることを勧告する。

4 勧告

本件請求の対象である星が丘図書館等の共同建設事業に関する負担金支出に関して、議会の議決を経ていないことは、議決条例第 3 条に違反することから、市長は必要な措置を遅くとも令和 8 年度末までに講じられたい。

5 意見

- ・ 星が丘図書館の整備は構想全体の実現に向けた第一歩となる重要な事業である。
- ・ 建設工事には多額の公金が投入されることも踏まえると、本件については、より一層の透明性と市民及び議会への丁寧な説明が求められるものである。
- ・ 請求人から、星が丘図書館（仮称）は、アクティブライブラリーとして満たすべき要求水準である約 15 万冊の蔵書を物理的に収納できないとの主張がなされている。
- ・ 蔵書数は、星が丘図書館がアクティブライブラリーとしての機能を果たすうえで、重要な要素の一つと考えられるが、蔵書数についての最終案は市民及び議会に対し示されていない。
- ・ 蔵書数の考え方をはじめ、本事業について市民及び議会に対し丁寧な説明を行われたい。

名古屋市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242条第 1項の規定に基づき、星が丘図書館（仮称）等の共同建設事業に係る名古屋市職員措置請求書（別添のとおり。以下「請求書」という。）が提出された。

第 1 措置請求の概要

1 請求書の提出日

令和 8年 7月 9日

2 請求の要旨

(1) 請求の趣旨（請求人の求める措置）

名古屋市長（以下「市長」という。）が東山遊園株式会社（以下「東山遊園」という。）との間で締結した「星が丘図書館（仮称）・星が丘ボウル跡地プロジェクト 1期 A工区北商業棟（仮称）の共同建設事業に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）に基づき、市が債務を負担する行為については、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（以下「議決条例」という。）、地方自治法等に違反し、違法であるため、今後予定される負担金支出の差止め及び令和 7年12月に支払った負担金に係る損害を回復するために必要な措置を講ずるよう求める。

(2) 請求の理由

基本協定書によれば、本件共同建設事業は、東山遊園が所有する土地に、市の公設図書館と東山遊園の商業施設を一棟の建物（以下「商業棟」という。）として建設し、商業棟のうち、市が図書館部分の、東山遊園が商業施設部分の、区分所有権をそれぞれ取得することを目的として行われているものである。商業棟の建設工事は東山遊園と工事施工事業者（以下「事業者」という。）との間で締結される工事請負契約に基づいて実施され、市は事業者との間に直接の契約関係を有せず、商業棟全体の建設工事費用は東山遊園から事業者を支払われ、市は、基本協定書に定める費用負担割合に応じて、東山遊園に費用を負担することとされる。基本協定書に基づいて、事業年度ごとに費用負担に関する協定書を締結することとされており、これに基づいて、市は東山遊園に負担金の支払いを行う仕組みである。

地方自治体の事務処理にあたっては、地方自治法第 2条第14項において、「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」と定められているところ、基本協定書をはじめ本件に係る契約文書を精査しても、名古屋市が負担すべき債務の総額又はそれを一義的に確定させる算定基準について、具体的に合意した規定は存在せず、市議員に提供された令和 7年度費用負担に関する協定書（以下「令和 7年度協定書」という。）において

は商業棟全体額欄が黒塗りとされているため、負担金額の算定根拠を検証することができない。また、前述の通り、市は事業者との間に直接の契約関係を有していない以上、東山遊園と事業者間の契約に係る商業棟の工事請負代金について、直接把握・検証・交渉する契約上の地位を有しないこととなる。よって、東山遊園が事業者に発注した工事請負代金の妥当性を市教育委員会当局及び議会において検証できず、それにより、商業棟内に設置される図書館についての、市の図書館整備計画の中核をなすアクティブライブラリーとしての適合性についても、議会として一切検証しない（検証できない）状況では、市が東山遊園の請求ベースで支払う負担金の全体額の妥当性や地方自治法第 2 条第14項との適合性すら評価できないため、財務会計上の適正を欠く違法又は不当なものである。

次に、議決条例では、予定価格 6億円以上の工事の請負契約及び予定価格 8,000万円以上の不動産の買入れについて、それぞれ議会の議決を求めている。この点、令和 7年度協定書によれば、本件負担金の概算額は10億 6,964万 5,500円とされているが、その実質は共同建設事業のうち図書館部分に係る工事の請負代金又は市が取得する図書館部分の区分所有権の取得対価としての性質を有していることから、いずれの性質と解しても議会の議決を要するにもかかわらず、市長は議会の議決を得ていない。地方自治法第96条第 1 項及び議決条例の趣旨が、一定額以上の財産的支出を伴う事業に対し議会の適正審査を及ぼす点にあるところ、負担金という契約形式の選択によって議決の対象から除外することは、議決条例の潜脱にほかならず、議決を欠いたまま行われた負担金の支出は違法である。また、市は、東山遊園と事業者間の工事請負契約の特例として、市が商業棟内に設置される図書館部分の区分所有権を原始的に取得（以下「原始取得」という。）する旨の説明を行っているが、商業棟の所有権を原始取得するのは、注文者である東山遊園又は請負人である事業者であって、注文者でない市が図書館部分の区分所有権を原始取得することは法理論上あり得ず、東山遊園から取得する承継取得以外にあり得ない。この場合、図書館部分の区分所有権の取得対価は 8,000万円を超えるため、議決条例に基づく議決を要することとなり、当該議決を欠く本件はやはり違法である。

加えて、商業棟は東山遊園が自らの営利目的のために建設するものであり、建設費用は、本来東山遊園が自弁すべきものであるところ、市が負担金を東山遊園の請求ベースで支払うことは、対価的均衡が全く検証されないまま東山遊園が自弁すべき私的建築物の建設費用を公金で肩代わりするものにほかならない。また、本件公立図書館は、市の図書館整備計画の中核をなすアクティブライブラリーとして整備されるものである。そのような集客力の高い公共施設を商業棟内に設置することは、東山遊園が所有する商業施設の集客力・利便性・高級感を高め、その資産価値及び収益力を増大させるものである。しかも、このような公共施設を東山遊園に地代の負担を求めない形で設

置することは、東山遊園に対し、テナント誘致・資産運用上、多大な財産的利益を無償で与えるものである。これらは、専ら一私人たる東山遊園に特別な利益を供与するものであり、地方自治法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項、並びに公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第 5 条第 4 号の趣旨に違反する財務会計上の違法である。

星が丘図書館（仮称）は、アクティブライブラリーとして満たすべき要求水準である約 15 万冊の蔵書を物理的に収納できず、重大な欠陥が是正されないまま事業が進められている。監査委員による事後的な厳正かつ実質的な事後統制が強く求められる。

以上のとおり、本件負担金の支出は違法であることから、しかるべき是正措置を講ずるよう請求する。

(3) 個別外部監査を求める理由

現在の監査委員の構成について、代表監査委員の小林史郎氏は名古屋市の元幹部であって中立性に問題がある。他の監査委員のうち、田辺雄一氏及び浅井正仁氏は市議員であるが、本件監査請求は、市長のみならず議会の教育委員会事務局に対する「監督不行き届」の怠慢が根本原因であるから、利害関係者ともいえるため、中立性に疑問が残る。残る大橋正明氏は、識見監査委員とはいえ公認会計士であって、法律の専門家ではなく、本件事案が地方自治法及び関連する条例理解や民法の素養が求められることに照らせば、専門性の観点から限界がある。

以上から、本件監査では、特に識見の高い弁護士を代表監査委員に据えた、複数名の法律の専門家を構成員とした、個別外部監査契約に基づく監査とすることが適切である。よって、名古屋市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 3 条に基づく監査を求める。

第 2 請求の要件審査

本件は、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、これを受理した。

第 3 監査の実施

1 個別外部監査の請求について

請求人は、個別外部監査契約に基づく監査を求める理由として、監査委員による監査とする場合の中立性及び専門性の問題について言及しているが、監査委員は、地方自治法第 196 条第 1 項に基づき議会の同意を得て選任されており、また、同法第 198 条の 3 により、常に公正不偏の態度を保持して監査等を行わなければならないとされているのであって、本市の元幹部であることや市議員であることをもって中立性に問題があるとの主張には理由がない。また、専門性の点についても、監査委員において監査を執行することが困難であるとはい

えないと判断した。したがって、請求人が請求する個別外部監査契約に基づく監査によることを相当と認めず、監査委員による監査を行うこととした。

2 請求人の陳述

地方自治法第 242条第 7項の規定に基づき、令和 8年 8月 6日に、請求書における請求の要旨を補足するために、請求人の陳述を実施した。

3 監査対象事項

本件監査においては、本件共同建設事業について、本市負担金の妥当性、議会の議決の要否、利益供与の有無を監査対象事項とした。

4 教育委員会事務局に対する調査

教育委員会事務局に対して、文書照会による調査を行った。回答はおおむね以下のとおりである。

(1) 本市負担金の妥当性について

ア 契約上の根拠について

星が丘図書館（仮称）の共同建設事業は、東山遊園が所有する土地に、東山遊園と本市が共同で商業棟を建設し、商業棟のうち、図書館部分を市が、商業施設部分を東山遊園がそれぞれ所有することを目的とするものであり、事業に係る権利義務関係や費用負担の基本的な枠組み、事業年度ごとに実施する業務に応じて費用協定書を締結することなどについて、基本協定書により合意している。

本市負担額は基本協定書に定める費用負担割合に基づいて算定されるものであるため恣意的に定められるものではなく、令和 7年度負担額については、令和 6年度時点で把握していた事業費の概算額を基礎として令和 7年度協定書を締結し、これに基づき支出している。

したがって、請求人の主張するような、契約上の根拠なく不確定な債務を負担するものではない。

イ 金額の妥当性について

商業棟全体の工事請負費については、令和 6年度に実施した調査に基づき概算額が算定された後、資材費や人件費の高騰等の社会情勢を反映した令和 7年度の基本設計に基づき再算定されている。

かかる工事請負費の妥当性を担保するため、令和 7年11月に第三者である積算事務所に対して積算の検証を依頼した。当該積算事務所から示された検証結果において妥当性に疑義が示された空調設備費について、設備仕様の見直しにより工事費の圧縮を行うなど事業者から東山遊園を通じて提出された見積書について、妥当な金額となるよう協議及び調整を行っている。

さらに、図書館部分の建設費相当額の確定にあたっては、積算事務所に

対して、上記検証で確認した見積書について、実施設計図面と照合して詳細に分析する検証を改めて依頼し、本市が負担すべき費用の妥当性をより精査する予定である。

なお、請求人の示す添付資料甲第 1号証における商業棟全体額については、これを示すことで名古屋市情報公開条例第 7条に規定する法人情報に該当する東山遊園の費用負担額が算出されてしまうことから非公表（黒塗り）としている。

(2) 議会の議決の要否について

ア 負担金支出の性質について

本市では、議決条例において、予定価格 6億円以上の工事又は製造の請負の契約を締結しようとするとき（第 2条）、予定価格 8,000万円以上の不動産又は動産の買入れをしようとするとき（第 3条）に議会の議決を経なければならないとされている。

本件について、基本協定が「工事又は製造の請負」ないし「不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い」に該当する場合に議決を要するところ、基本協定は、市と東山遊園との間の共同建設事業における役割分担、費用負担等について定めたものであって、図書館部分の建設について工事請負契約を締結するものでも、図書館部分を買入れる旨の売買契約を締結するものでもない。

加えて、基本協定書においては、事業者が本市に対しての工事の完成を約し、本市が事業者に対して報酬を支払うことを約するものと解釈する余地のある条項はなく、民法上の請負の定義に照らしても、工事請負契約と解釈することは困難である。また、図書館部分の区分所有権の取得についても、売買契約に基づいて東山遊園から承継取得するものではなく、不動産の買入には該当しない。

ただし、地方自治法が、条例で定める重要な財産の取得、処分について個々の取得、処分を行うに当たり議会の議決を要することとしたのは、重要な財産の取得や処分が当該地方公共団体の財政に影響を及ぼす可能性があると予想されるため、議会の関与を義務付けたものと解されるところ、基本協定は議決条例による議決を要しないが、所管事務調査、各年度の予算の議決など議会の関与の必要性は認識している。

イ 原始取得について

本件は、東山遊園と本市が商業棟を共同して整備する事業であり、本市は協定に基づき図書館部分の建設費相当額を負担し、本市の図書館を整備するものである。図書館部分の建設費相当額を負担しているからこそ、商業棟完成時に東山遊園から図書館部分の区分所有権を承継取得ではなく、本市が直接取得、すなわち原始取得するものである。これにより、本市の

権利保護を図るとともに、図書館部分の設計内容に本市の意向を適切に反映させることを可能とするものである。

また、図書館部分について本市が原始取得することについては、本市、東山遊園及び事業者の三者において認識を共有し、合意が得られている。

したがって、請求人の主張は、本件事業の実態を十分に踏まえておらず、請求人の主張には理由がない。

(3) 利益供与の有無について

本市負担金は、図書館施設及び共用部分に係る費用負担であり、東山遊園の商業施設部分の建設費を負担するものではなく、また、図書館整備という公共目的を達成するための支出であり、特定の私人に利益を供することを目的とするものではないため、東山遊園への財産的利益の無償供与と評価することはできない。

また、公立図書館が本件商業棟内に入居することにより資産価値を高めるという主張は推測であり、周辺地域又は周辺施設の利便性や集客力が向上することがあるとしても、それは公共施設整備に通常伴う反射的效果にすぎず、違法な利益供与を構成するものではない。

第4 監査の結果

1 監査委員の判断

(1) 本市負担金の妥当性について

ア 契約上の根拠について

基本協定書をはじめとした本市と東山遊園との合意文書を確認したところ、建設費全体に対する区分所有部分の専有面積割合等によって負担金の額を算出することや、事業年度ごとの負担金支出について各年度に締結する費用負担に関する協定書に基づいて行われること等が基本協定書において定められていることが確認されており、それ自体に違法又は不当な点は認められない。

令和 8年 2月の変更協定書締結による専有面積割合や費用負担割合の変更においても、基本設計を経た専有面積の変更や、実際の施設の使用見込に沿った費用負担となるよう東山遊園と協議した結果によるものであり、恣意的な内容は認められず、おおむね妥当な変更内容であると評価できる。

イ 金額の妥当性について

既に支出された令和 7年度の本市負担金は、基本設計前の令和 6年 9月時点で試算した概算工事費をもとに合理的に算出されている。

東山遊園と事業者間の工事請負契約書を確認したところ、令和 7年度に実施した基本設計の結果として、事業費全体が増加している事実が確認されたものの、教育委員会から、基本設計において資材費や人件費の高騰等の社会情勢が反映されたことが理由であるとの説明が示されている。

当該基本設計後の事業費について、教育委員会においては、令和 7年11月に積算の妥当性について検証を行うよう、第三者である積算事務所に対し依頼している。検証結果によると、おおむね妥当との評価を受けており、また、妥当性に疑義があると評価された空調設備については、東山遊園を通じて事業者と協議の上、設計を見直すことにより工事費の圧縮を行っていることが確認された。また、注文者である東山遊園においても、事業者との協議・調整によって金額の妥当性に係る検証が行われており、教育委員会においてもかかる検証内容を把握していたことが認められる。

加えて、教育委員会において、最終的な図書館部分の建設費相当額の確定にあたっては、改めて、積算事務所に詳細な分析を依頼し、本市の負担すべき費用の妥当性をより精査する予定であることを併せ考えると、現時点における本市の負担金額が妥当性を欠くとまで判断すべき理由はないといえる。

なお、令和 7年度協定書に記載の商業棟全体額が非公表（黒塗り）とされていることについては、負担金の妥当性判断に何ら影響するものではない。

以上の通り、違法又は不当な点があるとは認められない。

(2) 議会の議決の要否について

ア 負担金支出の性質について

議決条例では、予定価格 6億円以上の工事又は製造の請負契約、予定価格 8,000万円以上の不動産又は動産の買入れについて、それぞれ議会の議決を求めている。

本件負担金の支出は、図書館部分の区分所有権取得を前提とするものであり、実質的には不動産取得の対価としての性質を有することから、議決条例における「不動産の買入れ」に該当し、議会の議決を経る必要があったものと解される。ただし、議会の議決を経ないまでも議会に対して説明を尽くし、議会の十分な理解を得たと評価できる状況が存在する場合には、例外的に実質的な条例違反にはあたらないと解する余地もあるといえるが、本件に関する教育委員会における議会への説明状況についてみるに、令和 6年12月に実施された所管事務調査において、説明資料に図書館部分の建築費相当額を負担し、区分所有する旨の記載はあるものの、当該建築費相当額を負担金によって支出することや本市の負担金額は示されていない。

令和 7年 9月と令和 8年 6月の本会議では、当該建築費相当額を負担金によって支出する方式であることやかかる方式の採用理由、図書館部分の区分所有権を本市が原始取得することなどを答弁しており、前述の所管事務調査の際よりも具体的な説明が行われていることは認められるが、これは議員からの質問に対して答弁したものに過ぎないものである。仮に質問が行われなければ、何ら追加の説明も行われないうちであった可能性もあ

り、教育委員会が説明を尽くしたとは評価できない。

令和 7年度予算案が審議された令和 7年 2月定例会においても、本事業について追加の説明は行われておらず、さらには、令和 8年度負担金が計上された令和 8年度予算案が審議された令和 8年 2月定例会においては、資材費や人件費の上昇により、本市の負担金総額の見通しが当初より大幅に増加しているにもかかわらず、本事業について追加の説明は行われていない。

以上のことから、必要な議会の議決を経ておらず、また、議会の議決を経ないまでも議会に対して説明を尽くし、議会の十分な理解を得たと評価できる状況にあったともいえない。必要な議会の議決を欠いたものとして議決条例第 3条に違反すると評価せざるを得ない。

イ 原始取得について

調査の結果、本市と東山遊園で基本協定書に係る変更協定書が締結されるとともに、東山遊園と事業者間でも覚書が締結される中で、本市による図書館部分の区分所有権の取得が原始取得である旨の認識を本市、東山遊園及び事業者の三者で共有していたことが認められる。

しかしながら、たとえこのように原始取得であると解したとしても、前述の通り、今回の負担金の支出が実質的に不動産取得の対価としての性質を有する以上、不動産の買入りに該当するという判断には影響しない。必要な議会の議決を欠いていることには変わりないというべきである。

(3) 利益供与の有無について

本市負担金額について、積算事務所による検証結果を踏まえた設備仕様の見直しなど本市による東山遊園を通じた事業者との協議・調整を踏まえると、金額の妥当性に係る検証が一定程度行われていると評価できる。また、一般的に、原則として専有面積割合によって工事費を按分することにより負担金の額を算出することは、妥当な算出方法であると認められ、東山遊園が自弁すべき建設費用を公金で肩代わりするという請求人の主張には理由がない。

また、図書館の設置が東山遊園の商業施設に多大な財産的価値を無償で与えるとの請求人の主張に関しては、その根拠が認められず、教育委員会の主張のとおり、公共施設整備に通常伴う反射的效果に過ぎないものと認められる。

したがって、本件負担金支出によって、本市から東山遊園に対して特別の利益を供するものとは認められない。

2 結論

負担金の算出や利益供与の有無について、違法又は不当な点は認められないと判断するが、請求人の主張するように、本件負担金の支出は実質的には不動産の買入に相当するものであることから、必要な議会の議決を欠いていることは事実であり看過できない。よって本件請求における請求人の主張には一部理由があるものと認め、市長に対し下記の通り、措置を講ずることを勧告する。

3 勧告

本件請求の対象である星が丘図書館（仮称）等の共同建設事業に関する負担金支出に関して、議会の議決を経していないことは、議決条例第 3条に違反することから、市長は必要な措置を遅くとも令和 8年度末までに講じられたい。

第5 意見

本件の請求対象となった星が丘図書館（仮称）の整備は、教育委員会が平成 29年度に策定した「なごやアクティブ・ライブラリー構想」に基づき、専門資料を揃え、市民や行政の課題解決に役立つという役割を担うアクティブライブラリーを設置するものであり、「なごやアクティブ・ライブラリー構想」全体の実現に向けた第一歩となる重要な事業である。また、建設工事には多額の公金が投入されることも踏まえると、本件については、より一層の透明性と市民及び議会への丁寧な説明が求められるものである。

請求人から、星が丘図書館（仮称）は、アクティブライブラリーとして満たすべき要求水準である約15万冊の蔵書を物理的に収納できないとの主張がなされている。蔵書数については、図書館としてのあり方全体の中で総合的に判断されるものであり、本件共同建設工事に係る負担金の支出の違法性又は不当性の判断に直接影響を与えるものではないが、星が丘図書館（仮称）がアクティブライブラリーとしての機能を果たす上で重要な要素の一つと考えられる。にもかかわらず、建設工事が開始された現時点においても、蔵書数についての最終案は市民及び議会に対して示されていない。

本来であれば、電子書籍を含めた蔵書数の考え方など図書館としての具体的な内容について適切な時期に示されるべきであったと考えられる。教育委員会においては、こうした点を重く受け止め、蔵書数の考え方をはじめ、本事業について市民及び議会に対し丁寧な説明を行われたい。

(参考)

関係法令

○議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例

(昭和39年3月27日条例第43号)

(この条例の趣旨)

第 1条 議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関しては、この条例の定めるところによる。

(議決に付すべき契約)

第 2条 地方自治法（昭和22年法律第67号）第96条第1項第5号の規定に基づき、予定価格6億円以上の工事又は製造の請負の契約を締結しようとするときは、議会の議決を経なければならない。

(議決に付すべき財産の取得又は処分)

第 3条 地方自治法第96条第1項第8号の規定に基づき、予定価格8,000万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い（土地については、その面積が1件1万平方メートル以上のものに係るものに限る。）又は予定価格4,000万円以上の不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いをしようとするときは、議会の議決を経なければならない。

(別添)

名古屋市職員措置請求書

名古屋市監査委員 殿

監査請求者 別紙請求者目録記載のとおり
上記代理人 (職業、氏名等は省略)

監査請求者らは、以下のとおり名古屋市外部監査契約に基づく監査に関する条例第3条に基づく監査を求める。

第1 請求の趣旨

1. 名古屋市長（以下「市長」という。）が、東山遊園株式会社（以下「東山遊園」という。）との間で、令和7年5月12日付けで締結した「星が丘図書館（仮称）・星が丘ボウル跡地プロジェクト1期A工区北商業棟（仮称）の共同建設事業に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）に基づき、かつ名古屋市議会（以下「市議会」という。）の承認議決を得ずして、したがってまた、明確な契約上の根拠もなく、東山遊園に対して負担した合計10億6964万5500円相当の債務負担する行為（以下「本件債務負担行為」という。）は、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年名古屋市条例第43号。以下「議決条例」という。）に違反し、違法であるから、請求人は、地方自治法第242条第1項に基づき、名古屋市監査委員（又は個別外部監査人）に対し、今後予定される負担金の支出を差し止めるために必要な措置（勧告等）を講ずるよう求める。
2. 市長が、市議会の承認議決を欠いた債務負担契約を締結するなど、適法な契約上の根拠を欠いたまま、「令和7年度費用負担に関する協定書」（以下「令和7年度負担協定書」という。）に基づいて、令和7年12月26日、東山遊園に対して「負担金」として金3億2089万3650円を支払った財産的支出行為（以下「本件支出行為」という。）は、議決条例に違反して違法であるから、市長は、広沢一郎（市長）及び杉浦弘昌（教育長）に対し連帯して、地方自治法上及び民法上の損害賠償責任に基づき、既に支出済みの金3億2089万3650円、及び上記支払日の翌日から支払済みまで民法所定の法定利率による遅延損害金を市に支払うよう勧告するなど、名古屋市に生じた損害を回復するために必要な措置を講ずるよう求める。

第2 前提事実

1. 名古屋市が東山遊園と締結した基本協定書（甲1・2頁以下）によれば、東山遊園が所有する土地（名古屋市千種区星が丘元町1601番地）上に、市の公設図書館（「計画市施設」）と東山遊園の商業施設（「計画商業施設」。以下

「本件商業施設」という。)を一棟の建物として建設し、これを区分所有することを目的とする「共同建設事業」を実施するものとされている(基本協定書第1条)。

2. 実際の建設工事は、東山遊園と工事施工業者(竹中工務店)との間で締結される工事請負契約に基づいて実施され、名古屋市は、同工事施工業者との間に直接の契約関係を有しない。
3. 基本協定書によれば、上記1の共同建設事業に係る、名古屋市(甲)と東山遊園(乙)の費用負担につき、次のように定められている。
 - (1) 第5条: 費用負担割合は別記4に掲げるとおりとする。
 - (2) 第6条: 共同建設事業に要する費用を、別記4費用負担割合に応じ甲乙が負担する(甲負担金・乙負担金)。
 - (3) 第7条: 事業年度ごとに甲負担金・乙負担金の概算額を算出し、当該年度が始まるまでに費用負担に関する協定書(費用協定書)を締結する(1項)。概算額は地方自治法第96条第1項第2号の議会の議決(予算の議決)をもって確定する(2項)。
 - (4) 第8条: 東山遊園(乙)が甲負担金の概算額を市(甲)に請求し、市は請求から30日以内に乙指定口座に振り込んで支払う。
 - (5) 第9条・第10条: 乙が費用項目ごとに額を算出して市に報告し、市の確認通知をもって額が確定し、事後に精算する。
 - (6) 附則2: 共同建設事業における計画建物に係る実施設計及び計画建物の建設工事の実施に当たっては、それらに要する費用について、市(甲)が地方自治法第96条第1項第2号の議会の議決を経ることを必要とする。
 - (7) 別記4「費用負担割合」(甲1・9頁)は、各費用項目につき「単独で使用するものについては、用途に応じて単独負担」、「共通で使用するものについては、原則、計画市施設と計画商業施設の全体の面積割合とするが、必要に応じて協議」等と定めているにとどまる。
4. 令和7年度負担協定書・別記(甲1・13頁)によれば、甲負担金額(税込)として、共同負担工事9億8482万2300円、甲単独負担工事8482万3200円、合計10億6964万5500円、うち令和7年度負担額3億2089万3650円と記載されている。もっとも、当該別記の「令和6年度概算 商業棟全体額(税込)」欄は、共同負担工事の額及び合計額の欄が黒塗りとされており、市負担金額がいかなる総額のいかなる割合として算出されたのかを、当該協定書自体から追跡することができない。
5. 令和8年6月24日開催の市議会の直前(6月19日)、市教育委員会事務局が市会議員のために用意した説明資料(甲2)には、次の記載がある。

建物の原始取得

商業棟の建設は、名古屋市が直接契約していないにもかかわらず、図書館部分をなぜ名古屋市が原始取得できるのですか。

- ・「星が丘図書館の整備は、図書館を開設する商業棟を、地権者と共に建設する

- 共同事業として実施し、協定に基づき双方が負担金を支出し、整備を行うもの。
- ・「実際の整備は地権者と工事施工業者との間で締結した工事請負契約に基づき実施しており、図書館部分については、その工事請負契約の特約として、本市が当該部分を原始的に取得することの合意が図られている。」

すなわち、市は、市と工事施工業者との間に直接の請負契約関係がないことを前提としつつ、東山遊園とゼネコンとの工事請負契約上の「特約」により、市が図書館部分の取得方法につき「原始取得」とであると説明している。

6. 議決条例（甲3）によれば、市長は、地方自治法第96条第1項第5号に基づき、予定価格6億円以上の工事の請負契約の締結につき（第2条）、同項第8号に基づき予定価格8000万円以上の不動産の買入れにつき（第3条）、それぞれ議会の議決を要する。

第3 市の本件各財務行為の違法性（本件監査を求める理由）

1. 全体的な債務負担金額を確定する契約上の根拠を欠くこと

- (1) 地方自治法第2条第14項は、地方自治体の事務処理に当たり「最小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」と定めるところ（以下「最小限経費最大効果の原則」という。）、この原則を遵守するためには、原因となる債務負担行為（契約）が適法かつ明確に存在すること（少なくとも、債務負担行為全体の概算額を確定できること）が大前提である。何故ならば、支出の全体額が定まらないことには、その全体額の支出が上記最小限経費原則を満たす適正な金額か否かを判断することができないからである。

しかるに、市教育委員会当局（生涯学習部）から市議員に提供された、本件に関する契約文書の全て（甲1）を精査しても、市が負担すべき債務の金額（総額又は一義的に確定した算定基準）を市・東山遊園間で具体的に合意した規定は存在しない。すなわち、基本協定書は、前記第2・3のとおり費用負担の考え方を抽象的に示すにとどまり、同書の別記4の文言も「原則……とするが、必要に応じて協議」、「用途に応じて単独負担」等の裁量的な定めにとどまり、市の負担額の上限が一義的に定まるものではない。また、唯一具体的金額を示す令和7年度負担協定書・別記（甲1・13項）においても、前記のとおり商業棟全体額欄が黒塗りとされ（それが上限額か否かも定かではない。）、市負担金額の算定根拠を協定書自体から検証できない。

- (2) 加うるに、実際に市の公立図書館を設置するとされる商業棟に係る建築請負工事を発注するのは東山遊園だけであって、市は工事施工業者（竹中工務店）との請負代金額（その妥当性・合理性を含む）を直接把握・検証・交渉する契約上の地位を有しない。

現に、市教育委員会当局は、負担額の算定根拠となる「工事請負契約の特約」及び東山遊園・工事施工業者（竹中工務店）間の工事請負契約の内容を、市議会議員に対してすら開示せず、議会の議事資料としても提出していない（後述する）。市の負担額の妥当性は、市自身によっても、市民の代表たる議会によっても、検証され得ない状態に置かれている。もとより、市議員

に対する市当局の説明資料（甲 2）で記載されている「工事請負契約の特約」の現物すら、前記市議会（令和 8 年 6 月 2 4 日）の議事資料として提出されていないのである。

- (3) この点、市当局は、市議会本会議（令和 7 年 9 月 1 8 日の定例会）において、北角嘉幸議員から、東山遊園と工事施工業者（竹中工務店）との請負契約に市が関与できないことを前提に、負担金額の妥当性をいかに検証するかを問われた際、教育長が、下掲・議事録のとおり答弁不能に陥った（甲 4・2 枚目）。

記

◆（北角嘉幸君） 私は、それ、到底承服できないですね。……。

また時間がないので、これ、また続きはやりますが、この負担金方式については、東山遊園さんと、それからゼネコンが結ぶ契約、これについて我々は口を出すことができないですよ。じゃあ、ゼネコンさんと東山遊園さん、幾らかかってもいいですよ、どんどんいいですよとやって、じゃあ、我々、どうやってそれを精査するんですか。

本来は、我々がお金を使うときは、地方自治法で、やはり最小の費用で最大の効果を上げると定められておって、これに反したら、その契約すら無効になるというふうに地方自治法で定められているわけですよ。青天井でお金を出すということは認められない。そのときに、どうやってチェックするのか、今後の方針を再度、教育長にお聞きします。

◎教育長（杉浦弘昌君） ……すみません、あの……。

- (4) 以上のとおり、市の負担額（東山遊園との共同事業に係る経費の全体額の上限）を確定する明確な契約上の根拠を欠き、かつ支払先（東山遊園）が自ら発注した請負代金の妥当性を市教育委員会当局が検証せず、したがって、建築計画の対象となる本件商業施設の公共図書館（市の図書館整備計画の中核をなすアクティブライブラリー）との適合性についても、市議会として一切検証しない（検証できない）状況もとでは、市が概算額を東山遊園の請求ベースで負担・支払う本件債務負担行為及び本件支出行為は、全体金額（10 億 6 9 6 4 万 5 5 0 0 円）の妥当性、「最小経費最大効果の原則」（地方自治法第 2 条第 1 4 項）との適合性すら評価できないことは明らかである。したがって、上記財務行為は、いずれも財務会計上の適正を欠く違法又は不当なものである。

2. 議会の議決を欠く財務会計行為であること（議決条例違反）

- (1) 本件負担金の概算額は合計金 10 億 6 9 6 4 万 5 5 0 0 円であり（甲 1・1 3 項）、その実質は、共同建設事業のうち図書館部分に係る工事の請負代金（甲 1・9 項、甲 4 の 1 [教育長発言「図書館の建設費相当の負担金として支出」] 参照）、又は市が取得する図書館フロア（区分所有建物）の取得対価としての性質を有する。

- (2) しかるところ、議決条例は、予定価格 6 億円以上の工事の請負契約につき

(第2条)、予定価格8000万円以上の不動産の買入れにつき(第3条)、それぞれ議会の議決を要求している。本件負担金は、これを工事請負代金とみれば6億円を、不動産取得対価とみれば8000万円を、いずれも大きく上回るから、いずれの性質と解しても議会の議決を要する。

にもかかわらず、上記工事請負契約に要する共同事業費、すなわち、本件負担金に係る全体の債務負担行為(概算額合計10億6964万5500円)について、市長は、市議会の議決を得ていない。

- (3) この点、市教育委員会当局は、これを「請負でも買入れでもない共同事業の負担金である」として、議決条例第2条・第3条のいずれにも該当しないと強弁している。すなわち、市教育長は、令和7年9月18日の市議会で、北角市議の質問に対し、「民間と共に行う施設の整備におきましては、議員御指摘のように、建設された建物の該当部分を買取る方法も考えられますが、星が丘図書館の整備につきましては、東山遊園株式会社と締結した協定に基づきまして、負担金による共同事業での整備を行うものでございます。」と答弁し、(甲4の1)、本件商業施設内のフロア部分を買取る方式(＝不動産取得)を選択肢として認識しながら、あえて負担金方式を選んだことを自認する。

しかしながら、地方自治法第96条第1項及び議決条例の趣旨は、一定額以上の市の財産的支出を伴う事業に対し市議会の適正審査(コントロール)を及ぼす点にある。実質において工事請負代金又は不動産取得対価に相当する10億円超の財産的支出を、「負担金」という契約形式の選択によって議決の対象から除外することは、議決条例の潜脱にほかならず、かかる脱法的手段が許されるわけがない。

- (4) 市が経た市議会の議決は予算の議決(地方自治法第96条第1項第2号。基本協定書附則2[甲1・6頁]・第7条第2項[同3頁])にとどまり、これは各年度の歳出予算を承認するものにすぎず、議決条例が個別の契約締結・財産取得について要求する第5号・第8号の議決とは、その趣旨・機能を異にする。予算の議決を経ていることは、契約・財産取得の議決を欠くことの正当化とはならない。

市が「予算の議決を経ている以上、契約・財産取得の議決は不要である」との立場を採っているようであるが、この立場こそが本件共同事業の違法の核心である。予算の議決は各年度の歳出予算の総額を承認するにとどまり、本件共同事業とその全体に要する事業費の総額の可否を審査するものではない。議決条例が、予算とは別に、6億円以上の工事請負契約及び8000万円以上の不動産取得について個別の契約・財産取得の議決を要求しているのは、まさにこの財務会計行為の内容の適正審査(コントロール)を議会に及ぼす趣旨である。市の立場を是認すれば、予算計上さえすれば議決条例の定める個別議決を一切潜脱できることとなり、議決条例は空文化する。

- (5) 以上から、議決条例が要求する議会の議決を欠いたまま行われた本件債務

負担行為は違法であり、これに基づく本件支出行為も違法である。

3. 「原始取得」との整理が法的に誤っていること

(1) 市は、本件商業施設内の図書館部分について「工事請負契約の特約として、本市が当該部分を原始的に取得することの合意が図られている」と説明する（甲2）。教育長も市議会本会議において、市が図書館部分を「原始取得」する旨を答弁している（令和8年6月24日本会議）。

(2) しかし、建物を新築してその所有権を原始的に取得するのは、原則として当該建築工事を注文した注文者又は請負人であり、本件で工事を発注するのは東山遊園単独であって（基本協定書〔甲1・8頁〕）、市は工事請負業者（竹中工務店）との間に請負契約関係を有しない。

したがって、発注者でない市が図書館部分を「原始取得」することは、法理論上あり得ない。それ故、市が図書館部分を取得するとすれば、それは東山遊園から取得する承継取得（売買等の不動産の買入れ）以外にあり得ない。

(3) ところが、これを不動産（区分所有権）の買入れと解するときは、その対価は8000万円を優に超えるから、前記2のとおり議決条例第3条により議会の議決を要し、当該議決を欠く本件はやはり違法である。

第4 監査委員の監査に代えて、名古屋市外部監査契約に基づく監査に関する条例第3条に基づく監査を求める理由

現在の監査委員の構成は、名古屋市のホームページによれば、代表監査委員の小林史郎氏は、名古屋市の元幹部であって、中立性に問題がある。他の監査委員のうち、田辺雄一氏（千種区選出・公明党）及び浅井正仁氏（中川区選出・自民党）は、いずれも市議会議員であるところ、本件監査請求は、市長のみならず、市議会の教育委員会事務局に対する「監督不行き届」の怠慢が根本原因であるから、やはり利害関係者ともいえるのであって、中立性に疑問がある。残る大橋正明氏は、識見監査委員とはいえ公認会計士であって、法律の専門家ではないことから、本件事案では、地方自治法及びそれに関連する条例理解や、民法の素養が求められることに照らせば、専門性の観点から限界がある。

以上から、本件監査においては、特に識見の高い弁護士を代表監査委員に据えた、複数名の法律家を構成員とした、個別外部監査契約に基づく監査を行うことが適切である。

第5 結論

よって、頭書の監査請求につき、監査委員の監査に代えて、名古屋市外部監査契約に基づく監査に関する条例第3条に基づく個別外部監査を求める。

第6 監査委員に対する資料提出要求の上申

本件負担金に係る本件債務負担行為及び本件支出行為の各適法性・当否を判断するには、市の負担額全体を基礎づける契約内容及びその算定根拠を明らかにする必要がある。しかるに、市当局は、これらの資料を市議会議員に対してすら開示せず、議会の議事資料としても提出していない。

よって、監査委員（又は個別外部監査人）におかれては、地方自治法第199条第8項等に基づく調査権限により、市教育委員会事務局に対し、少なくとも次の各資料の提出を求められたい。

- (1) 市議会の説明資料（甲2）に記載のある「工事請負契約の特約」の現物
- (2) 東山遊園と工事施工業者（竹中工務店）との間の工事請負契約書
- (3) 本件負担金の算定根拠を示す一切の資料（令和7年度費用協定書別記において黒塗りとされた商業棟全体額を含む。）

以 上

添付資料

1. 委任状 5通

2. 疎明資料

- ・ 甲1：「星が丘図書館（仮称）に係る各種契約」と題する資料
- ・ 甲2：議会用説明資料
- ・ 甲3：議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例
- ・ 甲4：名古屋市会・議事録（抜粋）

補 充 書

名古屋市監査委員 殿

監査請求者ら代理人 (職業、氏名等は省略)

請求人らは、さきに提出した職員措置請求書（以下「本件監査請求書」という。）記載の違法事由を次のとおり追加する。略語等は本件監査請求書のとおりである。

第1 本補充書の趣旨（違法事由の追加）

本補充書が追加する違法事由は、本件監査請求書が対象として特定した同一の財務会計行為、すなわち①合計10億6964万5500円相当の債務負担行為（本件債務負担行為）及び②令和7年12月26日に東山遊園に対してされた金3億2089万3650円の財産的支出行為（本件支出行為）の違法性を基礎づける新たな理由として、本件共同事業自体が「特定の私人への『特別の利益』供与の禁止」（地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第5条第4号参照）に違反する、というものである。

第2 本件共同事業における東山遊園への利益供与

1. 本件共同事業の実質

本件共同事業は、東山遊園がその所有地上で進める営利目的の再開発事業（本件商業棟の建設）に、名古屋市の公立図書館（星が丘AL）を取り込む形で実施されるものである。建物の建設工事を発注するのは東山遊園単独であり、名古屋市は工事施工業者（竹中工務店）との間に直接の契約関係を有しない。

2. 第一の利益供与：建設費用等の肩代わり

本件商業棟は、東山遊園が自らの営利目的のために計画・建設する商業施設であり、その建設費用は、本来、事業主体たる東山遊園が自弁すべきものである。しかるに、名古屋市は、これを「共同建設事業」と称し、「負担金」の名目で合計10億6964万5500円もの巨額の公金を東山遊園に支払うものとしている（甲1・13頁）

ところが、本件監査請求書第3の1で詳述したとおり、市の負担額を確定する明確な契約上の根拠は存在せず、その算定根拠（商業棟全体額）は黒塗りとされ（甲1・13頁）、市は東山遊園が発注する請負代金の妥当性を検証する契約上の地位すら有しない。かかる状況の下で市が概算額を東山遊園の請求ベースで支払う本件負担金は、対価的均衡が全く検証されないまま、実質において、東山遊園が自弁すべき私的建築物の建設費用を、名古屋市が公金をもって肩代わりするものにほかならない。これは、東山遊園に対する「特別の便益（財産的利益）」の供与であって、財務会計法規に違反し違法である。

3. 第二の利益供与 商業施設の資産価値・集客力の向上

加えて、名古屋市の公立図書館（市立図書館第1ブロックの中核をなすアクティブライブラリー）が、本件商業棟内に入居することにより、東山遊園の商業施設は、集客力・利便性・高級感を高め、その資産価値及び収益力を増大させる。現に、先行住民訴訟において明らかにしたとおり、市と東山遊園との委託契約の成果物（本件最終報告書）が、東山遊園の再開発プロジェクトの利便性・人気を高める有益情報として同社に活用されている事実が認められる（甲5・32頁10行目以下参照）。

公立図書館という集客力の高い公共施設を、私人の商業施設内に、しかも東山遊園に地代の負担を求めない形で設置することは、東山遊園に対し、そのテナント誘致・資産運用上、多大な財産的利益を無償で与えるものである。この点においても、本件共同事業は特定の私人への特別の利益供与の性格を帯びている。

4. 小括

以上のとおり、本件債務負担行為及び本件支出行為は、a. 東山遊園が自弁すべき建設費用を公金で肩代わりする点、及びb. 東山遊園の商業施設に多大な財産的利益を無償で与える点において、対価的均衡を欠き、専ら一私人たる東山遊園に特別の利益を供与するものであって、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項、並びに公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第5条第4号の趣旨に違反し、財務会計上違法である。この違法は、本件監査請求書が主張する議決欠陥の違法（同書第3の2）と併存し、これを補強するものである。

第3 結語

よって、請求人らは、本件監査請求書記載の違法事由に加え、本補充書記載の利益供与の違法をも違法事由として、本件監査請求書「第6（求める措置）」記載の各措置（今後予定される負担金の支出の差止め、及び既支出分の損害回復措置）を講ずるよう、改めて求める。

以上

添付資料

1. 令和7年9月8日付け準備書面（甲5）1通

補 充 書（２）

——本件監査請求の背景事情（市議会による民主的統制の形骸化）——

令和８年７月２１日

名古屋市監査委員 殿

監査請求者ら代理人 （職業、氏名等は省略）

請求人らは、さきに提出した職員措置請求書（以下「本件監査請求書」という。）及び補充書記載の違法事由を基礎づける背景事情について、本件監査請求に至った経緯、とりわけ本件監査請求で請求人らが主張する市当局による財産管理行為の違法事由の根本原因が、ほかならぬ市議会の市当局に対する民主的統制が形骸化していることにあるという実態について、別件住民訴訟において市当局から提出された客観的な資料に基づいて申立人らの主張を整理した書面（甲５、甲６）に基づいて補充説明するものである。なお、略語等は本件監査請求書のとおりである。

第１ 本補充書の趣旨

本件監査請求書及び補充書記載の各違法事由を基礎づける背景事情について端的にいえば、本件商業棟内で開設が予定されている公立図書館・星が丘アクティブライブラリー（以下「星が丘ＡＬ」という。）では要求水準を満たす蔵書を物理的に収納できないことが客観的に明らかであるにもかかわらず、この根幹的な欠陥が市議会において実質的に審議されていない。にもかかわらず、市教育委員会独自の判断で、令和７年５月１２日、東山遊園との間で基本協定を締結したことで、いつのまにやら１０億円超の公金負担の枠組みが確定するに至ったという市教育委員会当局の背信的専横とそれに対する市議会のあからさまな監督義務懈怠がある。すなわち、本件は、本来、地方自治の根幹として機能すべき議会による民主的統制が形骸化した典型例であって、この背景事情は、本件監査請求書及び補充書が主張する各違法（とりわけ議決の欠陥）の重大性、市民の負託を裏切る背信的な地方教育行政の実情を、いっそう浮き彫りにするものである。

第２ 本件商業棟内では要求水準の蔵書を収納できないこと

１．要求水準——開架図書約１５万冊

本件整備方針は、星が丘ＡＬにつき、市図第１ブロックの中核をなす公立図書館として、開架図書だけでも約１５万冊を配架可能な規模を要求水準としている（甲６〔原告第５準備書面〕４頁１７行目以下参照）。これは、統合前から名古屋市内の各区ごとに設定されていた「従来の区分館」でさえ各館が約１０万冊を備えていることに照らし、これを統合・充実させる、名古屋市の中核

的な図書館として当然の機能水準である。

2. 本件商業棟内の現実の収納可能冊数——約5万冊弱

しかるに、請求人らが先行住民訴訟において、市が東山遊園から受領した本件最終報告書のゾーニング案（レイアウト図）及び教育委員会事務局自身が作成した修正案に基づいて具体的に精査したところ、本件商業棟3階・4階に収納可能な開架図書は、次のとおり、いずれも要求水準（約15万冊）の半数にも遠く及ばない、わずか5万冊前後にとどまっている。

- ・本件最終報告書のゾーニング案に基づく場合（書架の高さ制限を遵守）

……5万7450冊（甲6・15頁5行目以下）

- ・教育委員会事務局作成の修正案に基づく場合

……4万8840冊（甲6・17頁以下及び別紙＜参考図2①②＞）

この数値は、要求水準の約15万冊はおろか、市自身が令和6年度に「仮置き」という10万冊（この数字自体、共同事業者＝東山遊園に対する著しく不合理な負担軽減策である。）、さらには「従来の区分館」の約10万冊すら、大きく下回るものである。すなわち、本件商業棟内では、そもそも星が丘ALに求められる蔵書を物理的に収納することが不可能である。

3. 市自身がこの事実を認識し又は容易に認識し得たこと

本件中間報告書には、収納可能な開架図書が「5.6万冊」とどまる旨が明記されていた。ところが、市にとって不都合なこの数値は、本件最終報告書では削除・隠蔽されている（中間報告と最終報告との対比につき甲5〔原告第3準備書面〕34頁以下参照）。市は、遅くとも本件中間報告の時点で、本件商業棟内では要求水準を満たせないことを認識し、又は容易に認識し得た。

このような政令指定都市の中核的な図書館として相応しくない「小規模な」公立図書館を、民間の商業施設内に取り込まれるような形で開設することは、当初の「アクティブライブラリー」の理念と著しく乖離するもので、「市民の税金の正しい使い方」であるなどとは到底いえない。

4. 原資料の所在（監査委員による確認）

甲5及び甲6の各準備書面は、いずれも本件整備方針、本件中間報告書、本件最終報告書及び教育委員会事務局作成の修正案という客観的な公文書に基づいて作成したもので、これらの基礎資料は、いずれも名古屋市（教育委員会事務局）が作成し、又は保有する公文書であり、本住民監査請求に先行して、申立人らが提起した住民訴訟においても、市当局（被告）側から証拠として提出されているものである。

したがって、監査委員において、請求人らからの要求にもかかわらず「外部監査」を無用として、まともな「監査」ができると自認するのであれば、本補充書が援用する甲5・甲6が基礎資料とした上記各公文書を監査事務局を通じて教育委員会事務局に提出させ、かつ、これらを精査した上で本件監査にあたるべきである。

第3 議会の怠慢——民主的統制の形骸化

1. 時系列の対比

本件の経緯を時系列で対比すると、市議会が本来果たすべき統制機能を果たさなかった経緯が浮かび上がる。

- ① 令和3年11月、本件整備方針で「開架図書だけでも15万冊」を要求水準として公表（甲6・5頁1行目、20頁20行目）。
- ② 令和7年5月12日、市当局は、蔵書数の収納可能性を確認しないまま、安易に東山遊園と基本協定を締結し、10億円超の公金負担の枠組みを確定させた（甲1・1頁以下）。この間、契約・財産取得の議決（地方自治法第96条第1項第5号・第8号）はもとより、市当局の上記基本協定の当否について市議会は一切審議してない（本件監査請求書第3の2）。
- ③ 令和7年9月以降、北角市議が、市議会の各定例会において、本件商業棟内では蔵書数が要求水準に遠く及ばない旨を繰り返し具体的に指摘した（甲4・2枚目、3枚目参照）。
- ④ しかるに、市議会は、上記③の指摘を受けながら、蔵書数の絶対的不足という根幹的欠陥について実質的な審議・是正の措置を執ろうとせず、本件事業を進行させたまま放任している。

2. 議会が統制機能を果たさなかったこと

「蔵書数の絶対的不足」という、「公立図書館の存在意義の根幹」に関わる重大な問題は、上記のとおり、一部の市議会議員によって早くから具体的に指摘されていた。それにもかかわらず、市議会は、機関としてこれを真摯に取り上げて審議することなく、また、10億円超の公金負担について契約・財産取得の議決という当然の統制手続を求めることもなく、これを看過した。

本来、議会は、予算の議決（地方自治法第96条第1項第2号）にとどまらず、一定額以上の契約・財産取得について個別の議決（同項第5号・第8号）を通じて、その内容の当否を実質的に審査すべき責務を負う。しかるに本件に関して市議会は、巨額の公金負担の内容について、これを議会の実質的審議に一度も付さないまま、予算の計上のみをもって既成事実化させた。これは、市当局の説明態度もさることながら、議会自身がその統制機能を放棄し、又は怠ったことによって、地方自治の根幹である民主的統制が形骸化したことを意味する。

3. 小括——本件監査請求における意義

以上のとおり、本件では、事業の根幹に関わる重大な欠陥が早期から議会で指摘されていたにもかかわらず、議会がこれを審議・是正せず、また巨額の公金負担につき個別の議決という統制手続をも欠いたまま、事業が進行している。

かかる民主的統制の形骸化という背景事情は、本件監査請求書及び補充書が主張する各違法（契約上の根拠の欠陥、議決の欠陥、東山遊園への利益供与）が、単なる形式的瑕疵にとどまらず、議会による事前の統制が働かなかったがゆえに、監査委員による事後の統制に俟つほかない性質のものであることを示している。監査委員におかれては、この点を十分に踏まえ、厳正な監査を尽く

すべき職責があることを自覚すべきである。

第4 結語

以上のとおり、本件は、事業の根幹に関わる重大な欠陥が議会において是正されないまま、議会による民主的統制を欠いて公金負担が確定した事案である。かかる背景事情のもとでは、議会による事前の統制に代わる、監査委員による厳正かつ実質的な事後統制が強く求められる。

よって、請求人らは、本件監査請求及び補充書記載の各違法事由につき、本補充書記載の背景事情をも踏まえ、本件監査請求書「第6（求める措置）」記載の各措置を講ずるよう、強く求める。

以 上

（注）職員措置請求書は、原文をそのまま掲載した。