

佐監 39 号の 15
令和 2 年 8 月 6 日

請 求 人 様

佐倉市監査委員 滝 田 理
佐倉市監査委員 瀬 田 和 俊
佐倉市監査委員 岡 村 芳 樹

佐倉市職員措置請求について（通知）

第 1 監査の請求

1 請求人

省略

2 請求書の提出日

令和 2 年 6 月 10 日

3 請求の要旨

佐倉市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）及び陳述内容の全趣旨を勘案した内容は、以下のとおりである。

（1）請求の対象行為

ア 公金の支出

（株）図書館総合研究所への業務委託料の支払

イ 公金の支出

（株）岡田新一設計事務所への業務委託料の支払

ウ 公金の支出

公営住宅跡地の芝生工事費用の支払

エ 契約の締結、履行

公募型プロポーザル方式による（株）図書館総合研究所の選定と業務委託契約（随意契約）締結、履行

オ 契約の締結、履行

公募型プロポーザル方式による（株）岡田新一設計事務所の選定と業務委託契約（随意契約）締結、履行

カ 契約の締結、履行（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予想される場合）

（仮称）佐倉図書館等新町活性化複合施設整備事業（以下「本件事業」という。）の建設業者等について、総合評価方式制限付き一般競争入札による選定と請負契約締結、履行

キ 怠る事実

市が管理する公営住宅跡地（佐倉市城内町字鹿島台）について、国に対して国有財産無償貸付契約書第9条の利用計画変更申請（「図書館建設」）を怠って漫然と放置してきた事実

（2）求める必要な措置

ア 支出した下記公金の返還を求める。

（株）図書館総合研究所への業務委託料

（株）岡田新一設計事務所への業務委託料

イ 近日中に実施される建設工事業者等の入札（総合評価方式制限付き一般競争入札）及び請負契約締結の差し止めを求める。

ウ 本件事業の即時中止・白紙撤回と本件事業の一切の予算執行停止を求める。

エ 佐倉城址公園整備に係る芝生工事の差し止めを求める。

オ 国に対し、国有財産無償貸付契約書第9条に基づき、公営住宅跡地の利用計画変更申請（公園用地内に図書館建設）を求める。

カ 公営住宅跡地に、情報公開及び市民参加のもとに、歴史と文化の町佐倉にふさわしい図書館建設を求める。

キ 地方自治法第242条第4項により下記について暫定的な停止勧告をすることを求める。

建設業者選定の入札、請負契約締結、本件事業

ク プロポーザル方式そのほかの入札方式、予定価格の積算方式、予定価格の事前公表等、現行の業者選定方法を検証、見直し、透明性がある公平公正な業者選定が実施されるための市民参加の第三者委員会を設置する。

(3) 請求する理由の要旨

ア 業者選定の段階から不正があった。

イ 本件事業は、市民に情報公開されず、市民不在のまま地下に図書エリアを配置する危険な図書館計画が進められてきた。本件事業は情報公開と市民参加の面からいっても、違法、不当な事業である。

ウ 建設場所の選定の不当性について、公営住宅跡地という最適地があるにもかかわらず、新町の佐倉市駐車場ありきとしたことは不当である。

エ 業務委託の契約金額が過大である。

オ 本件事業に係る施設整備費の予算要求額が過大である。

第2 請求の受理

1 要件審査

請求人が佐倉市民であること、佐倉市の執行機関等が指定されていること等、監査請求に関して必要とされる要件は充足されていると認められる。

2 請求の受理

令和2年7月3日、監査委員の合議により本件請求書の受理を決定し、地方自治法第242条第1項及び第2項所定の要件を具備しているものか否か、引き続き審査することとした。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求書及び陳述内容の全趣旨を勘案し、下記事項を監査対象事項とした。

- (1) 本件事業が地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に反し、違法なものといえるか否か。
- (2) 本件事業が不当なものといえるか。
- (3) 公金の支出のうち、財務会計行為のあった日から1年を経過した請求について、正当な理由があるかどうか。

なお、本件請求書で請求人は、措置の請求として、上記第1 監査の請求 3 請求の要旨 (2) 求める必要な措置のエ、オ、カ、クを求めているが、これらは請求人の要望・希望に過ぎず、本件事業の施行・不施行に、直接的な関係を持つものではなく、また、上記措置のうちキについて、地方自治法第242条第4項に規定する暫定的停止勧告を行うことも併せて求めているが、同勧告は監査委員の職権で行うものであることから、要望と捉え、いずれも監査委員に求める必要な措置の内容として馴染むものではないと判断した。

2 監査対象部課

資産管理経営室、教育委員会事務局 社会教育課、都市部 公園緑地課

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、令和2年7月17日、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

4 関係職員の陳述

令和2年7月17日、資産管理経営室、教育委員会事務局 社会教育課、都市部 公園緑地課から陳述の聴取を行った。その際、地方自治法第242条第8項に基づき、請求人を立ち会わせた。

第4 監査委員による監査の結果

- 1 本件監査請求（以下「本件請求」という。）のうち、(株)図書館総合研究所への（仮称）佐倉図書館等新町活性化複合施設基礎調査業務委託（以下「基礎

調査」という。)の業務委託料972万円及び(株)岡田新一設計事務所への(仮称)佐倉図書館等新町活性化複合施設設計業務委託(以下「設計業務」という。)の前払金2,790万円の公金の支出に係る請求は、財務会計行為のあった日から本件請求のあった日まで1年を経過したことの正当な理由がないものと判断し、これを却下する。

2 その他余の請求については、理由がないものと判断し、これを棄却する。

第5 監査委員の判断理由について

1 財務会計行為のあった日から1年を経過した請求についての正当な理由の有無について

本件請求のうち、(株)図書館総合研究所への基礎調査の業務委託料972万円の支払日は、平成30年4月20日付けである。

(株)岡田新一設計事務所への設計業務委託料の前払金2,790万円の支払日は、平成30年11月21日付けである。

それぞれの支払金額については、平成29年度及び平成30年度佐倉市歳入歳出決算書(以下「決算書」という。)に記載され、決算書について、平成29年度分は平成30年9月末日には、平成30年度分は令和元年8月末日には市政資料室に備え置かれており、市民が自由に閲覧・複写することが可能である。

したがって、各支出は、市民に対して、決算書により情報提供されており、市民が相当の注意力をもって調査すれば、客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることが可能であった。

請求人は、「令和2年4月22日に開示された支出命令書により明らかとなったのであり、支払いから1年を経過しているが、開示がなされるまで支払の事実は知る由もないのであるから監査を求める正当な理由がある。」と主張するが、本件請求のうち、上記各支出に係る請求は、請求人が財務会計上の行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から、本件請求書の提出まで、相当期間が経過しており、財務会計行為のあった日から本件請求のあった日まで1年を経過したことの正当な理由がないものと判断し、これを却下する。

なお、新町の佐倉市駐車場を（仮称）佐倉図書館等新町活性化複合施設の整備予定地とする佐倉市の意向は、同施設の基本構想・基本計画において平成30年3月19日から、また、地下を図書エリアとする同施設の概要・配置計画については、同施設の基本設計において、平成31年2月28日から、いずれも市のホームページで公表されている。

2 事実関係の認定について

本件請求について監査を行った結果、以下の事実を認定した。

(1) (仮称) 佐倉図書館等新町活性化複合施設基本構想・基本計画、同基本設計、同実施設計の策定プロセスについて

ア 本件事業に関する平成29年度における意見聴取と情報公開について

佐倉市は、平成29年度においては、本件事業につき、広報紙やホームページを通じて告知をし、ワークショップやグループインタビューなどを開催し、直接市民の意見を聴取する機会を作り、開催結果についても都度ホームページに公表した。

また、同基本構想・基本計画については、中間案をホームページで公表し、その後、案については市民意見公募手続（パブリックコメント）の過程を経て、当該計画を決定した旨の周知と当該計画そのものをホームページで公表した。

イ 本件事業に関する平成30年度及び令和元年度における意見聴取と情報公開について

佐倉市では、平成30年度及び令和元年度においては、ワークショップやグループインタビュー、シンポジウムを開催したほか、近隣住民説明会、秋祭り実行委員会や障がい者団体連絡会、金毘羅縁日の来場者などに意見を聴取するとともに、同基本設計について、ホームページで公表した。

ウ 建設場所の選定過程について

（仮称）佐倉図書館等新町活性化複合施設の整備予定地については、平成29年度に策定した同基本構想・基本計画において、新町の佐倉市駐車場と定められた。

当該基本構想・基本計画の策定に当たっては、庁内会議での検討や佐倉市議会平成28年2月定例会において議員の全員賛成により可決された意見を踏まえ、これまで市民参加のワークショップ、中高生や子育て世代へのグループインタビュー、また、佐倉城下町商店会などとの意見交換会など、多様な市民から様々な意見を聴取し、さらには、中間案についても、ホームページで公表した。

その後、庁内の政策調整会議と総合教育会議で審議され、市民意見公募手続（パブリックコメント）の実施というプロセスを経て定められた。

エ 佐倉市議会における答弁について

平成31年2月定例会において、建設場所を現在の新町の佐倉市駐車場とすること及び児童図書と一般図書エリアをワンフロアにして地下階に配置することを答弁した。

オ 公営住宅跡地について

公営住宅跡地は、市民意見公募手続（パブリックコメント）を経て平成25年10月15日に宮小路町市営住宅跡地等整備構想を制定し、この中で基本方針として都市公園として空堀、土塁等の整備を行い、その他の区域は芝生広場として整備することが決定された。

(2) プロポーザル方式の採用について

プロポーザル方式は、業務の内容が技術的に高度なもの又は専門的な技術が要求される業務であって、提出された技術提案に基づいて仕様を作成する方が優れた成果を期待できる場合に用いられる方式とされている。

本件事業は、地域活性化などを目的に施設の整備を行うことから、基礎調査と設計業務の両業務委託において、プロポーザル方式を採用した。

両業務委託における公募型プロポーザル方式においては、国土交通省が定めたガイドラインや、手引きに準拠して実施され、プロポーザルの実施に当たっては、審査の基となる評価基準等を事前に公表している。なお、設計業務の事業者選定委員会においては、大学教授2名を学識経験者としてアドバイザーに加えた。

(3) 基礎調査の業者選定について

佐倉市は、基礎調査の執行に当たり、公募型プロポーザル方式を採用し、

提案限度額1,026万円を提示した上で、平成29年4月10日、その旨を公告して参加事業者を募集した。

佐倉市は、基礎調査に係るプロポーザル実施要領では、参加資格の要件で、「単独企業であること。ただし、協力事務所等として、他の企業を加え、特定の分野を担当させることを妨げない。」と提示し、あらかじめ他の企業を加えることを認めていた。

佐倉市においては、参加申込のあった4者について、提出された企画提案書等をもとに書類審査、プレゼンテーション審査及びヒアリングを実施し、佐倉市職員で構成された事業者選定委員会の選考過程を経て、最優秀提案者（受託候補者）として（株）図書館総合研究所を選定し、随意契約にて平成29年6月19日に業務委託料972万円との約定で業務委託契約を締結した。

佐倉市が（株）図書館総合研究所と基礎調査の契約を締結した後は、業務委託契約書の規定（業務委託約款第7条）に基づき、協力事務所として、（株）岡田新一設計事務所及び（株）図書館流通センターが参加することを内容とする業務委託承諾願を佐倉市に提出し、佐倉市は承諾した。

（4）基礎調査に関する打合せ等について

佐倉市は、平成29年6月22日、（株）図書館総合研究所との間で、当該委託業務に関する第1回打合せを実施し、以降、（株）図書館総合研究所との打合せを重ねた。

なお、第1回打合せには、協力事務所である（株）図書館流通センターの職員が同席し、平成29年7月13日に実施した佐倉市と（株）図書館総合研究所による第3回打合せ以降、同年12月21日の第11回打合せまでの計9回、並びに関係部署ヒアリング及び高校生インタビューの際に、協力事務所である（株）岡田新一設計事務所の職員も出席していた。

また、全11回の打合せのうち、計5回に学識経験者のアドバイザーとして大学教授が出席していた。

（5）平成29年10月25日の佐倉市と（株）図書館総合研究所等とのやり取りについて

ア ICタグを貼付する場合の見積書の提出について

平成29年10月25日に実施した佐倉市と（株）図書館総合研究所による第8回打合せの際、佐倉市は、（株）図書館総合研究所から、ICタグシステムについて提案を受けたので、（株）図書館総合研究所に対し、「開架・閉架資料合計15万冊程度にICタグを貼付する場合の見積りを提出すること」を指示した。

イ 美術館駐車場の跡地利用の検討について

佐倉市が、（株）図書館総合研究所に対し、「美術館駐車場の跡利用について、構造的な問題や経費等含めてより詳細な検討を行うこと。後日必要な図面を提供する」旨伝えたところ、（株）図書館総合研究所は、これを了解した。

佐倉市は、（株）図書館総合研究所に対し、「年度明け早々での設計業務の発注を目指し、徐々に業者選定に向けた準備を進めていく予定でいる。本業務の仕様に含まれる整備方針の検討には、その後の事業進捗に必要となる資料や仕様書等の作成及び情報提供を行うとあることから、設計業務の仕様書案、事業費等に関する情報提供に向けた準備を開始する」旨説明し、（株）図書館総合研究所は、「複合施設の導入機能等の前提条件を提示いただいた上で、対応可能な時期等を検討させていただく」旨回答した。

(6) 基礎調査の完了について

基礎調査の完了に伴い、佐倉市は、平成30年4月20日付けで受託者である（株）図書館総合研究所に対し、972万円を支払った。

(7) 設計業務委託料の積算について

設計業務委託料の積算は、建築士法や国土交通省告示等に定めがあり、建築物の種類、規模、その他の条件を加味して算出される。

(8) 設計業務の業者選定について

ア 公募型プロポーザル方式による参加事業者募集について

佐倉市は、設計業務の執行に当たり、公募型プロポーザル方式を採用し、提案上限額9,864万3千円を提示した上で、平成30年4月19日に公告して参加事業者を募集した。

イ 設計業務公募型プロポーザル実施要領の内容について

設計業務公募型プロポーザル実施要領においては、下記のとおり定めら

れている。

「Ⅶ. その他

1. 失格要件

本プロポーザルにおいて、次のいずれかに該当する(した)場合は失格とする。

- (1) 提出図書が、実施要領に定められた提出方法、提出先及び提出期間に適合しない場合
- (2) 提出図書が、実施要領に定められた様式及び記載上の留意事項に適合しない場合
- (3) 提出図書に、記載すべき事項の全部又は一部が記載されていない場合
- (4) 提出図書の記載内容、提案プレゼンテーション及びヒアリング内容に、虚偽の内容が認められた場合
- (5) 審査の公平性に影響を与える行為があったと認められた場合
- (6) 他者の提案図書を盗用した場合
- (7) 契約締結日までの間に、佐倉市から指名停止等の措置を受けた場合
- (8) 本プロポーザルの公表から審査結果が公表されるまでの間において、本件に関して、以下の者に、直接・間接を問わず接触をした場合
 - 1) 選定委員会委員及び外部学識経験者
 - 2) 事務局及びその関係職員（実施要領に定める手続き時を除く）
- (9) その他、実施要領に反すると認められた場合」

基礎調査受託者の協力事務所は、上記失格要件のいずれにも該当しないことから、設計業務の公募型プロポーザルに参加することを排除されるものではない。

ウ 審査について

参加申込みをした18者のうち、辞退し、又は参加要件を満たしていな

い2者を除いた16者について、佐倉市は、業者選定の公平性・透明性を確保するため、応募事業者の社名を記載しないなどの処理をして、応募事業者を特定することができないように配慮した上で、提出された技術提案書等を基に第1次審査（技術提案）を行い、評価得点上位の5者を選定し、さらに当該5者を対象として、第2次審査（提案プレゼンテーション）を行い、最優秀提案者及び優秀提案者（次点）を選定した。

なお、当該選定は、建物プラン案を選定するものではなく、最も適切な創造力や技術力、経験などを持つ設計者を選定するものであり、選定時に提出された建物プラン案がそのまま案として採用されるものではない。

エ 設計業務契約締結について

最優秀提案者として選定された（株）岡田新一設計事務所と佐倉市との協議が整ったため、佐倉市は、（株）岡田新一設計事務所との間で、平成30年8月10日、業務委託料9,300万円との約定で、設計業務契約を締結した（当初履行期間：平成30年8月10日～平成31年9月30日）。

当該設計業務を進めていく過程で、整備予定地西側にある既存の擁壁を撤去する必要性が生じたため、佐倉市は、（株）岡田新一設計事務所との間で、令和元年9月30日付けで当該変更に伴う変更契約（3,267,461円増額、変更履行期間：平成30年8月10日～令和2年3月9日）を締結した。

(9) 設計業務委託料の支払について

佐倉市は、設計業務委託料の前払金として、平成30年11月21日付けで2,790万円を、令和2年4月24日付けで残金68,367,461円を受託者である（株）岡田新一設計事務所にそれぞれ支払った。

(10) 施設整備費について

建築物の建設に要する経費は、建築物の用途、構造、設備、敷地の状況、周囲の道路状況等によって変動し、経費の積算については、国土交通省の積算基準に定めがある。

3 本件事業の違法性・不当性について

(1) 佐倉市は、本件事業における公募型プロポーザルにつき、国土交通省が定めた、各種ガイドライン等に準拠して実施しており、上記認定のとおり、本件事業においては、基礎調査の参加資格として、協力事務所等として、あらかじめ他の企業を加えることを認めており、基礎調査を受託した事業者若しくは関係者が、設計業務に参画することは設計業務公募型プロポーザル実施要領上も排除されておらず、佐倉市と（株）図書館総合研究所による打合せに協力事務所である（株）岡田新一設計事務所の職員が出席していたとしても、違法性の問題は生じない。

(2) 請求人は、本件事業は危険な図書館計画であり、情報公開と市民参加の面からも違法・不当であると主張するが、上記認定のとおり、（仮称）佐倉図書館等新町活性化複合施設基本構想・基本計画、同実施設計の策定プロセスについて、手続に問題があるとはいえない。

(3) 請求人は、設計業務の契約金額が過大であり、本件事業に係る施設整備費の予算要求額が過大であると主張する。

しかし、予算は佐倉市議会の議決を経て成立するものであり、また、本件事業に係る施設整備費の予算要求額は実際の支出ではない。また、設計業務委託料の積算や建築物の建設に関する経費は、法令等に準拠し積算され、建築物の用途、構造、設備、敷地の状況、周囲の道路状況等によって複雑に変動する可能性を有していることから、単に相場を決めて議論することは適さないものであり、これらを直ちに過大と評価することはできない。

(4) 請求人は、建設場所の選定の不当性について、公営住宅跡地という最適地があるにもかかわらず、新町の佐倉市駐車場ありきとしたことは不当であると主張するが建設場所の選定については、上記認定のとおり意見聴取及び検討過程を経て決定したものであるから、不当と評価することはできない。

(5) 請求人は、佐倉市が管理する公営住宅跡地について、国に対して国有財産無償貸付契約書第9条の利用計画変更申請を怠って漫然と放置してきた、また、芝生工事費用の支払は違法・不当であるとも主張する。

しかし、上記認定のとおり、平成25年10月15日に方針決定がなされ、佐倉市議会の予算の議決を経て工事を進めており、本件事業が違法・不当とはいえないのであるから、図書館建設を前提とした怠る事実、不当な公金支

出の指摘は当たらない。

(6) 以上のとおり、監査委員の合議により理由がないものと判断した。