

## 監査公表第4号

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項の規定に基づく住民監査請求について、同条第4項の規定により、監査した結果を次のとおり公表します。

平成30年6月29日

桑名市監査委員 加藤 隆良  
桑名市監査委員 城田 直毅  
桑名市監査委員 愛敬 重之

### 住民監査請求に係る監査結果

#### 第1 請求の受理

##### 1 請求人

桑名市多度町 板谷 俊夫

##### 2 請求書の提出日

平成30年5月10日

##### 3 請求書の受理

本請求は、法第242条第1項に規定する形式要件を具備しているものと認め、平成30年5月10日に受理することを決定した。

##### 4 請求の内容

請求人から提出された請求の内容は、次のとおりである。  
(原文のとおり。)

#### 【平成30年5月10日受付 桑名市職員措置請求書】

桑名市教育長に関する措置請求の要旨

##### 1 請求の要旨

##### (1) 請求の対象となる執行機関や職員

桑名市長

##### (2) 請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実

平成29年度多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託料の支出は委託業務完了検査が不適切であり、出来高調書を作成した上で部分払とすべきです。

平成 30 年度歳出予算の多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本計画等策定支援業務委託料 7,000,000 円を含む中事業多度地区まちづくり企画費は執行を停止するべきです。

### (3) 違法又は不当とする理由

平成 29 年度多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務は、専門知識や経験・ノウハウを有する民間事業者の的確な助言のもとで、立地要件、施設が有するべき機能及び最適な運営手法等を具体的に示す基本構想策定の支援業務でした。

この委託業務は、価格のみで業者を選定する競争入札では、十分なノウハウを有する事業者と契約できないことを防ぐために、公募型プロポーザル方式を用いて参加表明のあった事業者のなかから業者を決定したものでした（事実証明書目録 1）。

業務委託仕様書（事実証明書目録 2）では、桑名市側が基本構想を策定するために、それらに係る業務の支援を委託する、となっています。しかし、平成 30 年 5 月 9 日に桑名市ホームページ内の多度地区まちづくり上には基本構想が策定された形跡はありません（事実証明書目録 3）。

また、公文書部分開示決定通知書（事実証明書目録 4）により得られた成果物は、「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」（事実証明書目録 5）のみで、業務委託仕様書（事実証明書目録 2） 7. 成果物（1）基本計画中間検討案 と（2）その概要版 はありません。

加えて、専門知識や経験・ノウハウを有する民間事業者の的確な助言を得ることで、基本構想が策定できる予定ではありましたが、契約後に受託業者との打ち合わせ会は公文書部分開示決定通知書（事実証明書目録 6）によると 4 回（事実証明書目録 7）だけで、具体的な専門的助言と思える部分は多くありません。

結果的に、2 回の契約変更協議（事実証明書目録 8）を経て完了期限延長と事業内容の減少を行い、桑名市として基本構想を策定することはできず、当初目的を達成することはできませんでした。

よって、委託業務検査結果は完了（事実証明書目録 9）となっていますが、明らかに誤りです。今回の検査は提出された成果品だけで実施されていることも疑問です。成果品の中でも一部欠損がありますが、委託業務全体が当初の成果を達成できたかどうかを判定基準としないと、できないものはしようがないとその都度減額契約変更を行い、最終的に書類のつじつまが合えば事業完了としてしまう安易さが生じてしまいます。

受託業者から提出された「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」（事実証明書目録 5）の内容も精査すると、Ⅱ 計画条件の整理 Ⅲ 学校づくりの目標と課題など学校整備、教育内容および学校運営の記述も多く、実際にはまちづくり推進課が所管していない、むしろ教育担当部局が検査員として任命されるべき部分があり、検査員任命（事実証明書目録 10）が不適切であるとも言えます。

平成 30 年度歳出予算の多度地区小中一貫校多機能複合化事業計画等策定支援業務（事実証明書目録 11）については、平成 29 年度の事業をそのまま持ち越しただけです。執行を停止するべきです。1 年間をかけて基本構想さえ策定できなかったのに、基本計画を策定できるとは

考えられません。事業（予算）規模、事業用地、小中一貫校に複合化させることで効果が生じる施設の種類の検討など、桑名市側に何も準備がないからです。住民への説明会をしても具体的な整備イメージを伝えることができないので賛同を得ることができず、小学校統合によって地元小学校が消失するから反発が強くなるだけです。業務委託をしても、委託業者で解決できない課題をそのままにしておいては平成 29 年度の二の舞いになるだけで、金と時間の浪費につながるだけです。

平成 29 年 5 月 2 日に桑名市部長会議があり、市長直轄組織から議題・課題等提案が提示されました（事実証明書目録 12）。そこでは 11 の重点プロジェクトのうち、4 番目に小中一貫教育を推進するため、多度地区にモデル校を新設するとありました。この事業を、庁内横断的に連携し、事業イメージを共有することにより、スピード感を持った意思決定を行うために、多度地区小中一貫校多機能複合化プロジェクト推進委員会が設置されました。部長級が委員となっているはずなのに、公文書部分開示決定通知書（事実証明書目録 13）で議事録（事実証明書目録 14）を得たところ具体的構想など実に何一つ決めることもなく、推進委員会のもとに設置されたワーキンググループとともに何一つ成果品も存在していないというびっくりする内容でした。これは桑名市教育委員会も同様で、平成 27 年度から 3 年間、文部科学省補助事業「小中一貫教育推進事業」決算額 3,152,680 円をかけ実施しながら何一つ成果品を残していませんでした（事実証明書目録 15）。

結局、市長直轄組織として音頭をとる姿勢を示すだけで、1 年間桑名市は実際には事業実現の着実な歩みを何もしていないのです。これでは平成 30 年度予算を確保しても、事業構想や事業計画に最低限必要な事業枠を受託業者に示せず、住民説明会をしても納得を得ることはできず、また受託業者任せで事業が停滞するだけです。予算の無駄になるので監査委員は執行停止を勧告すべきです。

#### (4) 市に生じている損害

平成 29 年度多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務は、基本計画中間検討案とその概要版が成果品として欠けており、完了とする金額から出来高不足として最低、基本計画人件費（6）×単価（29,900 円）＝179,400 円を差し引き（事実証明書目録 8 別添資料 1）、再精算を行い部分払とすべきです。

平成 30 年度多度地区まちづくり企画費は執行停止しないと、ずるずると成果が生じないまま推移し、全額が無駄になります。

#### (5) 求める必要な措置

市長直轄組織として事業を実施しており、不十分な事業内容であるにもかかわらず、完了認定書を交付し、委託業務料 1,744,200 円全額を支出命令する根拠を与えてしまいました。出来高が 100%に到達していない分を監査委員は桑名市長に弁済請求すべきです。

また平成 30 年度多度地区まちづくり企画費は執行停止するよう、執行するなら権限ある専任職員を配置するなど万全の準備をするよう桑名市長に勧告すべきです。

#### (6) 財務会計上の行為から 1 年が経過して請求する正当な理由（該当の場合のみ）

該当なし。

別添事実証明書目録

- 1 多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務公募型プロポーザル基本方針
- 2 業務委託仕様書
- 3 桑名市ホームページ内の多度地区まちづくり
- 4 公文書部分開示決定通知書（まち第53号の1）
- 5 多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書
- 6 公文書部分開示決定通知書（まち第4号）
- 7 第1～4回事務局打合せ 議事要旨
- 8 業務委託打合簿
- 9 完了認定書
- 10 委託業務検査命令書および委託業務完了検査復命書
- 11 平成30年度 歳出予算内示書
- 12 5月2日 部長会議資料 議題・課題等提案
- 13 公文書部分開示決定通知書（まち第50号の1）
- 14 第1～4回多度地区小中一貫校多機能複合化プロジェクト推進委員会議事録
- 15 文部科学省補助事業「小中一貫教育推進事業」の事業実施結果

【平成30年5月22日受付 桑名市職員措置請求書の補正】

桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）の

- 1 「桑名市教育長に関する措置請求の要旨」となっているところを、「桑名市長に関する措置請求の要旨」と訂正補正します。
- 2 1請求の要旨（4）市に生じている損害 内の出来高不足分は（事実証明書目録8別添資料1）により、基本計画 人件費内訳 12人分の半数6人ずつを基本構想作成分、基本計画中間検討案とその概要版作成分と想定しています。  
そのため、基本計画人件費6×単価 29,900円＝179,400円が出来高不足分、契約額は次の表のとおり再精算することができます。
- 3 出来高計算による部分払額は表中の契約額となります。
- 4 1請求の要旨（5）求める必要な措置 内の出来高が100%に到達していない分は、支払済額1,744,200円－出来高額1,316,520円＝427,680円です。

内訳	基本計画	各課協議	成果品	①人件費計	②諸経費	③技術料 ①+②× 0.2	計 ①+②+③ (千円止)	消費税	契約額
数量	6	10	1	17	1	1			
単価	29,900	29,900	29,900	29,900	508,300	203,320			
金額	179,400	299,000	29,900	508,300	508,300	203,320	1,219,000	97,520	1,316,520

第2 監査の実施

- 1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対し、法第242条第6項の規定に基づき、平成30年5月22日に新たな事実を証明する書類の提出と陳述の機会を設けたところ、請求人が出席し、陳述書が提出された。

【陳述書（5月10日桑名市長宛て分）】（原文のとおり。）

#### 1 請求の趣旨

##### (1) 平成29年度事業について

桑名市が平成29年度に実施した多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務委託料の支出は、業務完了検査が不適切です。業務委託仕様書（平成30年5月10日提出済み桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録2）に指定する成果品のうち、基本計画中間検討案とその概要版が納品されていません。そのため当該業務にかかる支出金額を削減する必要があります。

また、納品された「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」（平成30年5月10日提出済み桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録5）は、目次を業務委託仕様書の業務内容と比較しただけでも、当初に想定したものとはずいぶんかけ離れたものとなってしまったことがよくわかります。業務委託仕様書の業務内容は、多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務公募型プロポーザル募集要項（陳述書（5月1日桑名市教育委員会宛て分）陳述書目録2）の委託業務内容と同等のものです。納品された成果品が業務委託仕様書の業務内容とこれほど変わってしまうなら、そもそもこの随意契約の手法は正しかったのか、吟味する必要があります。公募した他事業者がこの結果を知ることになれば、桑名市の選考結果に不正があったのではないかと疑念を持つ可能性があります。

桑名市監査委員が平成28および29年度の後期分定期監査等結果報告書で、委託業務について適正な履行確保をするよう指摘されているところでもあります。

委託業務検査も不適切です。委託業務検査命令書（平成30年5月10日提出済み桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録10）では、仕様書等により検査することを求めています。欠品はあるものの成果品の確認はしたかもしれませんが、業務内容の確認はしたのでしょうか。現状の把握と事業の基本方針の検討に記す項目は納品された成果品にふれられていないので、別途でも文章化しての納品を迫るべきです。加えて言うなら、第1回契約変更で削除された業務はなぜそうってしまったのか、原因を追究しないと本来の検収確認と言えません。

納品された成果品は当初の多機能施設の複合化に重点を置いたものから学校教育関連事項に重きをおいたものとなりました。検査命令はまちづくり推進課職員だけが任命されました。実務的には、教育委員会事務局職員も検査命令を受けて、共同で検収した方が望ましかったのではないのでしょうか。

##### (2) 平成30年度事業について

平成30年度歳出予算の多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本計画等策定支援業務（平成30年5月10日提出済み桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録11）については、執行停止の勧告を求めるものです。

平成 29 年度事業でもふれたように基本計画を策定する基盤ができていません。受託業者さえ、納品された「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」（平成 30 年 5 月 10 日提出）  
ずみ桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録 5）の 23 ページで、複合化する機能、敷地、予算、スケジュール、市民の合意形成など未定、未熟であると指摘しています。桑名市の意思決定機関は多度地区小中一貫校多機能複合化プロジェクト推進委員会（平成 30 年 5 月 10 日提出）  
ずみ桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）事実証明書目録 14）とされながら、委員会を開催しても何一つ意思決定していません。責任をもって事業を進行管理する部署・人材がないのです。小中一体型の一貫教育をめざすと口にする教育委員会も平成 30 年 5 月 1 日提出）  
ずみ桑名市職員措置請求書（桑名市住民監査請求書）のとおり、事業の推進力になれそうにありません。

予算があるからと、安易に委託事業として業者任せをされていては、平成 29 年度事業のように仕様書の業務内容を減じるだけで、税金の無駄遣いになってしまいます。

## 2 監査対象部局の意見聴取及び弁明

監査対象部局を市長直轄組織まちづくり推進課とし、本請求に対する弁明書及び関係書類の提出を受け、平成 30 年 5 月 22 日にまちづくり推進課長ほか 1 名から意見を聴取した。その弁明、意見聴取及び、同日請求人から提出された陳述書に対する弁明の要旨は、次のとおりである。

【多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務（以下「支援業務」という。）に関することについて】

- (1) 「多度地区での小中一貫モデル校の整備」を考えるにあたり、まちづくりの観点から小中一貫校に、行政窓口・社会教育・福祉・スポーツ等といった機能を複合的に有する多世代が交流できるような施設の整備（以下「整備事業」という。）を目指している。支援業務は、今後の本格的な整備・運営の実現に向けて、専門知識や経験・ノウハウを有する民間事業者の的確な助言のもとで、立地要件、施設が有するべき機能及び最適な運営手法等を具体的に示す基本構想・基本計画を策定するために、それらに係る業務の支援を委託するものである。
- (2) 委託契約候補者の選定は、複合的公共施設の整備における専門的な知識や能力、事業分野に関する一般的な知識、事業を判断する能力や経験が必要であるため、広く公募により提案を求め、最適な企画・技術能力等を有する事業者を選定する公募型プロポーザル方式を採用したものである。
- (3) 支援業務は、専門知識や経験・ノウハウを有する民間事業者から助言を受けて市が整備事業を進めるにあたり、地域住民、保護者及び教職員等との合意形成方法の助言、説明会開催後の分析、構想の一部策定、候補地の周辺状況の検証に関する専門的見地からの資料作成など、多角的な視点での支援により支援業務の成果は達成している。

(4) 支援業務は、地域住民、保護者及び教職員等と協議を重ね進めるものであり、2回にわたる変更契約は、小中一貫教育説明会、小中一貫校説明会を行っていく中で、地域住民、保護者及び教職員等の意見を踏まえて策定スケジュールの見直しを行ったことによるものであるため、成果物や契約金額を減じたのは、適切な契約行為であり、委託業者は、契約（変更契約も含む）に基づき、適正に業務を行った。

また、検査員の任命については、目的が整備事業であるため、業務完了検査は、多世代交流型施設の整備へ向けた支援業務が適正に行われたか否かの観点で行われるものである。よって、まちづくりの観点からの施設整備を所管するまちづくり推進課の職員のみであっても適正に行うことができるものである。なお、小中一貫校の整備については教育委員会と協働して事業を進めている。

(5) 平成 29 年 9 月 15 日の第 1 回変更契約時に、成果物を基本構想と基本計画中間検討案に変更したこと等により 1,365,120 円の減額、平成 30 年 3 月 19 日の第 2 回変更契約時には、基本計画中間検討案とその概要版を成果物から除外したこと等により 454,680 円を減額しているため、成果物は、最終変更契約後の仕様を満たしている。委託料の支出は、最終変更契約後の支援業務の成果に対して行ったものである。

#### 【平成 30 年度当初予算多度地区まちづくり企画費について】

- (1) 平成 29 年度に引き続き、より丁寧に地域住民、保護者及び教職員等との協議やワークショップ、アンケート調査等を行いながら、多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画を策定するものである。なお、多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書に記載された現状の課題は、当該事業の推進を否定するものではなく今後解決していく課題だと捉えている。予算についても、桑名市議会での議決を経ており、正当なものである。
- (2) 多度地区小中一貫校多機能複合化プロジェクト推進委員会は、多分野の専門性を取り入れながら、情報共有、意見交換を行い、各分野の意見を反映することで、昨年度は委員会を 4 回開催し、全体のスキーム、スケジュール等の意思決定を行っている。

### 3 監査対象事項

#### (1) 要件審査

##### (ア) 求める措置

請求人が求める措置は、以下の 2 点である。

- ①平成 29 年度支援業務に係る出来高不足分 427,680 円の弁済（成果物の中間検討案とその概要版の作成に係る人件費 179,400 円を含む）
- ②平成 30 年度多度地区まちづくり企画費を支出することの執行停止、執行する場合は専任職員の配置

②の専任職員の配置については、財務会計上の行為とは言えないことから、求める措置に該当しない。

よって、①平成 29 年度多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想・基本計画策定支援業務に係る出来高不足分 427,680 円（成果物の中間検討案とその概要版の作成に係る人件費 179,400 円を含む）及び②のうちの平成 30 年度多度地区まちづくり企画費を支出することの執行停止を監査対象とし、専任職員の配置に対する請求についてはこれを却下する。

### 第3 監査の結果及び判断

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 支援業務の当初契約

多度地区での小中一貫モデル校の整備を考えるにあたり、まちづくりの観点から、小中一貫校に行政窓口・社会教育・福祉・スポーツ等といった機能を複合的に有し多世代が交流できるような施設整備の基本構想・基本計画策定に係る業務の支援を委託するものである。

平成 29 年 3 月 28 日、プロポーザル方式により共同設計・教育環境研究所設計共同体と契約を締結し、当初契約額は 3,564,000 円であった。

##### (2) 支援業務の変更契約

支援業務に係る変更契約は 2 回行われた。

1 回目の変更契約（平成 29 年 9 月 15 日）は、履行期間の延長、成果物を基本構想と基本計画中間検討案に変更したこと等により 1,365,120 円の減額を行った。

2 回目の変更契約（平成 30 年 3 月 19 日）は、成果物のうち基本計画中間検討案とその概要版を除外すること等により 454,680 円の減額を行い、契約額を 1,744,200 円とした。

これらの変更契約により、支援業務の最終的な仕様は以下のとおりとなった。

・履行期間：平成 29 年 3 月 28 日から平成 30 年 3 月 29 日

・業務内容

- ① 現状の把握
- ② 事業の基本方針の検討
- ③ 事業スキームの整理
- ④ 説明会の分析業務

・成果物

- ① 基本構想の一部及び地元協議資料（カラー印刷 10 部、CD-R）
- ② 検討に要した資料（CD-R）

支援業務については、平成 30 年 3 月 29 日、監督職員、検査員により委託業務完了検査が実施され、同日検査復命決裁を受けている。

##### (3) 平成 30 年度多度地区まちづくり企画費



地域住民、保護者及び教職員等の意見をより多く計画に反映できるノウハウを有するコンサルタントの業務支援のほか、協議の場に参加できない市民の意見を幅広く取り入れるためのアンケート等を行うために、平成30年度支援業務の委託料7,000,000円等を計上している。

#### (4) 財務会計上の行為

##### (ア) 平成29年度支援業務委託料

平成30年4月25日、委託料として1,744,200円を支出した。

##### (イ) 平成30年度多度地区まちづくり企画費

未執行（平成30年5月31日時点）

## 2 監査委員の判断

本請求において、請求人は、平成29年度支援業務委託料の出来高不足分の弁済を求めている。そこで、請求人及び監査対象部局の主張並びに提出された資料、認定した事実に基づき監査した結果は、次のとおりである。

請求人は、基本計画中間検討案とその概要版が成果品として欠けているとしているが、最終変更契約では、成果物から基本計画中間検討案とその概要版が除外され、出来高にあわせて契約金額が減額されていることは明らかである。

また、変更された契約内容については、平成30年3月29日までに履行済みであり成果物も提供されている。

したがって、請求人が主張する出来高不足の損害は発生しておらず、請求人の主張には理由がないものと判断した。

また、請求人は税金の無駄遣いになるとして平成30年度多度地区まちづくり企画費を支出することの執行停止を求めているが、平成30年度同企画費は、地元住民によるまちづくりへの機運の高まりに応じて、多くの市民が参加する仕組みを整え、多様な検討課題を解決しながら基本構想及び基本計画を策定していくこととして、桑名市議会において議決を経ている。

さらに、請求人から無駄遣いであるとする客観的根拠が具体的に示されておらず、一定の事業の成果を求めるには相応の予算が必要であるとの担当課の意見及び説明には一応の合理性がある。

なお、監査請求があった場合において、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるときは、監査委員は、当該普通地方公共団体の長その他の執行機関又は職員に対し、理由を付して監査結果が出されるまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる旨規定されている（法242条第3項）。しかしながら前記事情からすれば、平成30年度の事業が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、市に回復困難な損害を避けるための緊急の必要があるとは言えないので、予算の執行を停止しなければならない理由はないと判断した。

### 3 結論

本請求のうち、専任職員の配置については不適法な請求のためこれを却下し、請求人が求める委託料の弁済及び平成 30 年度まちづくり企画費を支出することの執行停止については、いずれもその主張には理由がないものと判断し棄却する。

### 4 要望

本請求について、監査委員の判断と結論は記載のとおりであるが、予算の執行にあたっては適正に、効果的にかつ経済的に行われるとともに、まちづくりに関する事業を進めるうえでは、市民の理解を深めることが重要であると考えます。市民と行政の協働によるまちづくりを目指し、より正確な情報を適切に提供して効果的な事業推進を図られたい。