

監査公表第5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、これを却下し、請求人に対して別紙のとおり通知したので公表します。

平成30年9月25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7月25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7月25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7月25日受付 桑名市職員措置請求書】

桑名市統括監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

桑名市統括監

(2) 請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実

「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」の契約は平成30年3月19日付けで2度目の変更をしています。

契約変更のもととなる桑名市から受託業者への協議書「協議事項」及びそれに対する受託業者から桑名市への同意書「同意事項」と、業務委託変更仕様書が合致していません。また費用の積算根拠となる人工数内訳表は、ワークショップ3回開催分を減数したのみで、これまた業務委託変更仕様書の内容と合致していません。

桑名市と受託業者との協議事項・同意事項は、「これまでの説明会を受けて、ワークショップの準備、開催を実施しないことにより、454,680円の減額を行い契約金額を1,744,200円とする変更、及び地元の方々との対話、議論の方法を再検討するために、説明会分析業務の追加によって履行期限を平成30年3月23日から平成30年3月29日へ変更する」だけです。

30. 3. 19

平成 年 月 日

同 意 書

桑名市長 伊藤 徳宇 様

共同設計・教育環境研究所設計共同体
共同設計株式会社
代表取締役社長 飯田 精三

平成29年3月28日付で契約し、平成29年9月15日に変更契約した下記業務について、次のとおり同意します。

記

1. 委託業務名 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
2. 業務場所 桑名市一円
3. 契約期間 平成29年3月28日 から
平成30年3月23日 まで
4. 同意事項 これまでの説明会を受けて、ワークショップの準備、開催を実施しないことにより、454,680円の減額を行い契約金額を1,744,200円とする変更、及び地元の方々との対話、議論の方法を再検討するために、説明会分析業務の追加によって履行期限を平成30年3月23日から平成30年3月29日へ変更することに同意

ところが、業務委託変更仕様書には、

仕様内容の変更

No.	変更項目	変更前	変更後
1.	3. 履行期間	平成 29 年 3 月 28 日から 平成 30 年 3 月 23 日まで	平成 29 年 3 月 28 日から 平成 30 年 3 月 29 日まで
2.	4. 業務内容	(4) その他受注者の提案による業務	業務内容から除外
3.	4. 業務内容	【追加】	説明会分析業務
4.	7. 成果物	(1) 基本構想及び基本計画 中間検討案 ・カラー印刷 50 部 ・Word データ、PDF データ (CD-R) (2) 基本構想及び基本計画 中間検討案概要版 ・A4 用紙 4 枚程度 100 部 ・Word データ、PDF データ (CD-R) (3) 検討に要した資料 ・データ分析資料等 (CD-R)	(1) 基本構想の一部及び 地元協議資料 ・カラー印刷 10 部 ・データ (CD-R) 成果物から除外 (2) 検討に要した資料 ・データ分析資料等 (CD-R)

と成果物に多く除外がありました。

ワークショップの準備、開催を実施しないことによる 454,680 円の減額は、上記「仕様内容の変更」のNo.2. 4. 業務内容 (4) その他受注者の提案による業務にあたります。これに説明会分析業務のため履行期間延長を実施する同意が存在するだけで、成果物の除外は何も事前協議の形跡がありません。業務打合せは記録し、市へ提出するとなっています (別添事実証明書目録 1)。

成果物は「基本構想の一部及び地元協議資料」と「検討に要した資料」にまで減数されていますが、その根拠となる桑名市内部の稟議書はありません。この減数分は当然契約金額の減額につながるはずですが、その検討もありません。誰がどのような権限で仕様の変更をしたのでしょうか。

このような契約変更に関与した統括監は必要なチェックを怠り、さらに契約額減額が可能であったにもかかわらず、結果的にワークショップ不開催分の 454,680 円を減額するだけの支出負担行為変更を許しています。

加えて、地元協議資料が成果物となっています。公文書開示実施機関が特定した公文書としての成果物は「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」しか開示されていません。

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 3 月

共同設計・教育環境研究所

目次

I 現状の把握

1. 桑名市の概要
 - 1) 桑名市の沿革
 - 2) 地勢と気候
 - 3) 人口推移
2. 桑名市の教育
 - 1) 桑名市の学校
 - 2) 児童生徒数の推移
 - 3) 桑名市の教育政策
3. 多度地区の概要
 - 1) 多度地区の学校
 - 2) 多度地区の公共施設
 - 3) 多度地区の年齢別人口分布

II 計画条件の整理

1. 児童生徒数と学級数
 - 1) 現在の児童生徒数及び学級数
 - 2) 児童生徒数と学級数の推移予測
2. 設置基準及び整備資格面積
 - 1) 計画学級数の仮定
 - 2) 設置基準及び整備資格面積

III 学校づくりの目標と課題

1. 学校づくりの今日的な背景
2. 学校づくりの目標
 - 1) 学習形態・教育方法に対応する教育空間づくり
 - 2) お互いの違いを認め合う中で、一人ひとりが豊かに育つ共生の学校づくり
 - 3) 小中一貫・連携教育のための施設づくり
 - 4) 子どもたちの心と体、豊かな生活環境づくり
 - 5) 学校と地域が連携する学校づくり
 - 6) 災害に強い学校づくり
 - 7) 地球環境に優しいサステイナブルな学校づくり

- 8) 木を活用した学校づくり
 - 9) 長寿命で長く愛される学校づくり
 - 10) 参加による学校づくり
- 3. 小中一貫校を計画する上での検討課題
 - 4. 複合化の可能性と検討課題

IV 事業スキームの整理

- 1. 現状の課題
- 2. 基本構想・基本計画を進めるための視点

成果物が契約書仕様どおりに納品されたなら、公文書として存在するはずですが。別添事実証明書目録 2 平成 30 年 4 月 13 日の公文書部分開示決定通知書では、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」だけでしたから、委託業務を完了とみなした検査が不適切であり、完了認定をしたとするなら支出命令の根拠が揺らぎます。

(3) 違法又は不当とする理由

仕様変更内容のうち成果品は、平成 30 年 3 月 19 日付け 2 度目の契約変更で、(1) 基本構想及び基本計画中間検討案、(2) 基本構想及び基本計画中間検討案概要版の二点が成果品から削除され、(1) 基本構想の一部及び地元協議資料と置き換えられました。

桑名市が受託業者へ変更協議を送付したのが平成 30 年 3 月 7 日付け、受託業者からの変更同意書は平成 30 年 3 月 19 日付け、これ以外の文書はありません。変更契約締結日は平成 30 年 3 月 19 日付けです。受託業者からの変更同意書を得た時点で変更契約を行ったこととなります。3 月 19 日にまだ契約変更協議した内容があるなら公文書があるはずですが、該当文書はありません。桑名市から受託業者への協議書「協議事項」および受託業者からの同意書の「同意事項」は、仕様変更内容とはどのように読んでも異なる内容です。どのようにしたらこのような仕様変更となるのでしょうか。

成果品の削除（基本構想は一部となり、基本計画中間検討案策定は不要、概要版も不要）で当然経費減となり、委託費用の減額変更が発生するはずですが。桑名市から見れば、支払額の減額を見込めるため、人工数内訳を精査し、契約額変更を稟議すべきですが、実施されないままになっています。契約額が正確に把握され、それによって支出負担行為をすべきところが、ワークショップ不開催分 454,680 円減額のみで不当な契約額算定となっています。

◆人工数内訳表

大項目	中項目	小項目	当初契約 人工数	9月 変更後	協議内容
(1) 現状の 把握	整備事業の背景と なる現状の 把握	公共施設整備に係るこれまでの 桑名市の取組み	1.00	○	○
		桑名市及び多度地区の公共施設の現状	2.00	○	○
		公共施設の整備及び複合化に 関する国の方針及び他自治体の動向	1.00	○	○
(2) 事業の 基本方針 の検討	整備事業の基本的 な方針の検討	多度地区に求められる公共施設	1.00	○	○
		複合施設の対象となる機能	1.00	○	○
		周辺施設とのネットワークのあり方	1.00	○	○
		複合施設の事業に係る検討課題	2.00	○	○
(3) 複合施 設の整備 に向けた 建築計画 の検討	整備事業の基本的 な方針に合う計画	建設予定地の概要検討	3.00		
		施設の規模・配置・階層の構成	5.50		
		建築に係る法令・条件等の整理	1.00		
		上記のほか、施設の基本設計において 配慮すべき事項	1.00		
		概算設計費及び概算工事費の算出	1.50		
		施設整備に係る今後の検討課題	3.50		
(4) 事業ス キームの 整理	今後(次年度以降) の詳細な事業スキ ームの検討に向け た前提の整理	施設の整備及び運営に関する 事業スキームの比較	2.00	○	○
		事業スキームに係る今後の検討課題	1.00	○	○
(5) 事業ス ケジュー ルの検討	(1)～(4)を踏まえた整備事業の概略スケジュールの作成		1.50		
(6) その他 受注者の 提案によ る業務	公募型プロポーザ ルにて受注者が提 出した提案書の業 務内容	ワークショップの開催(3回)	6.00	○	
		計	35.00人	18.00人	12.00人

◇平成 29 年度変更契約について【2回目】

内訳	現行契約 (9月15日締結済み)			変更契約(案)			変更内訳(案)			
	数量	単価	金額	数量	単価	金額	数量	単価	金額	
人件費 内訳	基本計画	18	29,900	538,200	12	29,900	358,800	△6	29,900	△179,400
	各課協議	10	29,900	299,000	10	29,900	299,000	0	29,900	0
	成果品	1	29,900	29,900	1	29,900	29,900	0	29,900	0
	①人件費計	29	29,900	867,100	23	29,900	687,700	△6	29,900	△179,400
	②諸経費	1	867,100	867,100	1	687,700	687,700	1	△179,400	△179,400
	③技術料	1	301,970	301,970	1	239,494	239,494	1	△62,477	△62,476
	計①+②+③※ 千円止め			2,036,000			1,615,000			△421,000
消費税			162,880			129,200			△33,680	
合計			2,198,880			1,744,200			△454,680	

また、成果品には地元協議資料が加えられています。公文書開示では別添事実証明書目録 2 公文書部分開示決定通知書(まち第 53 号の 1)のとおり、成果物として「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」が開示されたのみで、「地元協議資料」という公文書はありませんでした。

よって、委託業務検査結果は別添事実証明書目録 3 完了認定書のとおり完了となっておりますが、成果品が不足しており、明らかに誤りです。この完了認定書をもとに契約額を支出命令していることは不当です。

(4) 市に生じている損害

(1) 基本構想及び基本計画中間検討案、(2) 基本構想及び基本計画中間検討案概要版の二点が(1) 基本構想の一部及び地元協議資料となりました。

少なくとも基本計画中間検討案とその概要版が製作不要となっており、基本計画人件費(6) × 単価(29,900 円) = 179,400 円を差し引き、再精算を行い部分払とすべきです。

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	179,000	299,000	29,900	508,300	508,300	203,320	1,219,000	97,520	1,316,520

損害額：契約額 1,744,200 円-再精算額 1,316,520 円=427,680 円

(5) 求める必要な措置

経緯が不透明な変更契約で成果品が減数する結果、明らかに支出過剰となった上記損害額を変更契約決裁権者(別添事実証明書目録 4 変更契約締結伺)である統括監に弁済請求すべきです。

(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募集要項 6ページ 13.その他⑦「業務の打合せは、必要に応じて行うものとする。また、その打合せ内容については記録し、市に提出するものとする」。
- 2 公文書部分開示決定通知書（まち第53号の1）
- 3 完了認定書
- 4 変更契約締結伺、業務委託変更契約書及び業務委託変更仕様書（平成30年3月19日）

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

法第242条第6項の規定に基づく陳述については、請求人から希望しない旨の申し出があったことから、実施しなかった。

また、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

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、平成30年8月6日に本請求に対する弁明書及び関係書類の提出を受けた。その弁明の要旨は、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。）について】

(1) 2回目変更契約の経緯について

- ①平成30年3月7日事業進行の方針変更に伴う業務委託変更契約の変更について、受注者と協議
- ②平成30年3月7日協議書を発送
- ③平成30年3月19日同意書を受理
- ④平成30年3月19日予算執行変更伺書を決裁
- ⑤平成30年3月19日変更契約締結伺を決裁
- ⑥平成30年3月19日業務委託変更契約を締結

【第2回目の変更契約をするための協議内容の記録及び契約金額の減額について】

- (1) 基本構想及び基本計画の作成にあたっては、地域住民の意見反映が最も重要であると認識しており、事業者提案による地域住民によるワークショップの開催は、「地域住民の意見が反映された基本構想及び基本計画」を作成するうえで、有用かつ最も重要なプロセスであるとの認識が、発注者及び受注者の双方で共有されていた。

- (2) 上記の認識から、ワークショップの不開催により、地域住民の意見が十分に把握できていない成果品では、到底「基本構想及び基本計画中間検討案」とは言えないことから、契約変更後の業務内容（ワークショップの不開催、説明会分析業務の追加）により、成果品を「基本構想の一部及び地元協議資料」に変更したものである。
- (3) 発注者及び受注者においては、上記内容を前提として契約変更に伴う協議を行ったものであることから、協議内容の記録においては、契約変更の主たる要因である「①ワークショップを開催しないことによる契約金額の減額変更」と記載したものである。しかしながら、今後の協議記録においては、発注者及び受注者のほか、第三者においても疑義が生じることのないよう適切な協議記録に努める。
- (4) 請求者は、成果品の減に伴う契約金額の減額を主張しているが、第2回目の変更契約では、ワークショップの不開催に起因して、受注業務の成果品を「基本構想及び基本計画中間検討案（概要版を含む）」から「基本構想の一部及び地元協議資料」に変更しているものであり、単純に成果品の減と言えるものではない。
- (5) 契約金額については、今回の契約変更の主たる要因がワークショップの不開催によることから、ワークショップの不開催による6人工減を行った。加えて、説明会の分析業務及び成果品の変更においては、内容変更に伴う出来高（人工数）に変更が生じなかったことから、双方協議のうえ、最終的に6人工分454,680円の減額を行い、契約金額を1,744,200円に変更したものである。
- (6) 454,680円の減額については、平成30年6月29日付け監査公表第4号の監査結果においても「最終変更契約では、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。」と判断されている。

【成果品について】

- (1) 成果品の「基本構想の一部及び地元協議資料」は、「基本構想の一部」と「地元協議資料」を合わせて「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」として作成しているものであり、成果品は不足しておらず、業務完了検査も適正に行っている。
- (2) 「多度地区小中一貫校多機能複合化事業基本構想報告書」の24ページ以降が「地元協議資料」である。

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、以下のとおりである。

支援業務委託において、経緯が不透明な変更契約で成果品が減数となった結果、支出過剰となった損害額427,680円の弁済。

第3 監査の結果及び判断

1 再度の住民監査請求の可否について

既になされた住民監査請求と同一の住民監査請求を再度行うことの可否については、「法 242 条 1 項の規定による住民監査請求に対し、同条 3 項の規定による監査委員の監査の結果が請求人に通知された場合において、請求人たる住民は、右監査の結果に対して不服があるときは、法 242 条の 2 第 1 項の規定に基づき同条の 2 第 2 項 1 号の定める期間内に訴えを提起すべきものであり、同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である。所論は、先の監査請求と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求であっても、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合には、別個の監査請求として違法である旨主張するが、かかる見解は採用することができない。」(最高裁判所 昭和 62 年 2 月 20 日判決)と解されており、既になされた住民監査請求と同一の住民監査請求は、いわゆる一事不再理の原則により不適法な住民監査請求となる。

2 本件請求についての検討

(1) これを本件請求についてみると、請求人は、平成 30 年 5 月 10 日付けで法第 242 条第 1 項の規定による住民監査請求（以下「前回の請求」という。）を行ったところ、前回の請求の趣旨は、桑名市長に対し、次に掲げる措置を講ずることを請求するものであった。

①平成 29 年度支援業務委託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

前回の請求に対する監査結果（平成 30 年 6 月 29 日付け監査公表第 4 号）は、①に掲げる措置を請求する部分を棄却し、②に掲げる措置を講ずることを請求する部分を一部棄却、一部却下とした。

(2) そして、前述のとおり、今回の本件請求の要旨は、支援業務委託において経緯が不透明な変更契約で成果品が減数となった結果、支出過剰となった損害額 427,680 円の弁済に関するものであり、請求人は新たに事実を証する書面を提出し、支援業務変更契約についての不当性を指摘しているものの、前回の請求において監査対象とした①と同一の財務会計行為に関するものであり、前記最高裁判例が別個の監査請求としては、採用しなかった「新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合」に該当し、新たに監査すべき財務会計上の行為の違法不当を指摘したものとは言い難い。

なお、前回の請求においては、「変更された契約内容については、平成 30 年 3 月 29 日までに履行済であり成果物も提供されている。」と判断を示している。

そうすると、本件請求は、同一住民が先に監査請求の対象とした支援業務委託料の出来高不足分の弁済と同一の行為を対象とする監査請求を重ねて行ったものであると言うべきである。

3 結論

以上のとおり、本件請求は、平成30年5月10日付けで請求人が行った住民監査請求と同一の内容を再度監査請求したものであり、一事不再理の原則により請求要件を欠いて不適法なものであるから、これを却下するものとする。

4 意見

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、契約事務において契約金額の変更を伴う成果物の変更などは、発注者・受注者双方にとって、軽易な変更事項とは考えられないため、後日の紛争を防ぐ意味からも、変更の経緯や協議事項等を記録されるとともに、第三者においても疑義が生じることのない適切な契約事務書類作成に努められたい。