

住民監査請求監査結果報告書

第1 監査の請求

1 請求人

2名

2 請求書の提出

平成29年7月28日

3 請求の要旨（原文のとおり）

平成29年6月30日に議決された鶴岡市文化会館改築工事請負契約の変更6億221万7,720円の内、設計変更に伴う工事額は4億1,515万4,160円であった。この設計変更は、平成27年6月26日から6回にわたる市の指示書によって行われているが、中でも屋根下地の仕様変更、屋根重量の増加の為の構造変更3億800万円は、多額を要し、構造計算の再計算を伴う構造の見直しや、座席数減(1,168席→1,135席 通常座席1,120席)が伴う大変重大な変更であり、必要が生じた段階で議会に付すべき案件と思料される。鶴岡市長は、こうした設計変更を「軽微な設計変更」として議会に付すことなく、行政内部で決裁を行い、業者への指示書が出されていた。3億円超の設計変更にもかかわらず、必要が生じた27年6月時点で議会に諮らず、契約変更の手続きをせず、金額の記載も一切もない指示書で指示されている事には甚だ疑問をもつものである。

このことは鶴岡市条例「鶴岡市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」第2条、地方自治法第96条第1項第5号の規定により議会の議決に付さなければならない契約は、予定価格1億5,000万円以上の工事又は製造の請負とする。」に抵触し違法または不当ではないか。

又、この事業は当初計画40億円の2倍以上の増額となっている。建設費増大の主な原因は特殊な屋根等のデザインによる、難易度の高い工事に由来するものではなかったか。市民が文化会館に求める機能以上に、建築デザインを優先させ、難工事の結果として予算の倍増や更なる設計変更に伴う予算

増、維持管理費増、又、会館機能を損なう座席数の減少を強いたとすれば、地方自治法2条14項および地方財政法4条の最少経費最大効果の原則に違反し、市長の予算編成上の裁量権の逸脱濫用にあたり、違法または不当ではないか。

こうした、市条例に反して議会を軽視する姿勢や、最少経費最大効果の原則の逸脱、行政裁量権の逸脱濫用と思しき公共事業が行われることは、行政への市民の信頼を損ね、人口減、予算減の厳しい時代に直面する鶴岡市の行政運営に次世代に渡るまで悪影響を与えかねない。

当事業について、設計変更工事に係る内部決済、6回の指示書による発注指示の見積金額、経緯等、又、デザイン重視故の難工事に起因する予算増の金額等、事実関係を全て明らかにし、指摘した2点の違法または不当の疑いに対し、十分な説明責任を果たすとともに、是正のための必要な措置を求める。又、現在1億4,000万円(年額)と試算されている今後の維持管理費用に更なる増額がないか、当該施設に特化した管理費コストの詳細計算をおこない説明責任を果たすとともに、増額に伴う違法または不当な支出の防止のために必要な措置を求める。

4 事実証明書

指示書の写し

- ・ 第1号 (平成27年6月26日指示・承諾)
- ・ 第2号 (平成27年7月16日指示・承諾)
- ・ 第3号 (平成28年2月 2日指示・承諾)
- ・ 第4号 (平成28年7月11日指示・承諾)
- ・ 第5号 (平成28年8月25日指示・承諾)
- ・ 第6号 (平成29年1月30日指示・承諾)

5 請求の受理

地方自治法第242条に規定する所定の要件を具備していると認められたことから、平成29年7月28日に受理した。

第2 監査の実施

本件について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、次のとおり監

査を実施した。

1 監査対象事項

請求の内容及び陳述並びに請求の要件審査の結果を総合的に判断し、監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 文化会館改築工事の設計変更等に基づく契約変更は、平成29年6月30日に議決されているが、当該設計変更は平成27年6月26日から6回にわたる指示書によって行われており、屋根下地の仕様変更や屋根重量の増加のための構造変更などは3億8百万円を要しており、これを「軽微な設計変更」として議会に付さなかったことは、予定価格1億5千万円以上の工事又は製造の請負に係る契約は議会の議決に付さなければならないとした地方自治法及び市条例に反しており、違法又は不当であるので、是正のための必要な措置を求める、としていること。

(2) 文化会館整備事業は当初計画の2倍以上の増額となっているが、建設費増大の主な原因は、難易度の高い工事に由来するものであり、市民が文化会館に求める機能以上に建築デザインを優先させ、難工事の結果として予算の倍増や更なる設計変更に伴う予算増を招いたものであり、これは、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条の最少経費最大効果の原則に違反する市長の予算編成上の裁量権の逸脱濫用であり、違法又は不当であるので、是正のための必要な措置を求める、としていること。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成29年8月10日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人2名が出席し陳述を行った。なお、新たな証拠の提出はなかった。

3 監査対象部課

建設部建築課

4 監査の期間

平成29年8月14日から8月25日まで

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

・文化会館建設工事費の推移

- (1) 平成25年12月20日 平成25年度一般会計12月補正予算可決
債務負担行為の追加 - 文化会館改築工事請負契約
平成25年度から平成28年度まで 4,440,000,000円
- (2) 平成26年 3月20日 平成26年度一般会計当初予算可決
文化会館整備事業 2,262,279,000円
うち建築工事費 2,233,997,000円
- (3) 平成26年 4月25日 平成26年度一般会計4月補正予算可決
建設工事費の増額 239,883,000円
債務負担行為の補正 - 文化会館改築工事請負契約
平成26年度から平成28年度まで 3,540,000,000円
- (4) 平成26年 8月22日 平成26年度一般会計8月補正予算可決
建設工事費の増額 796,000,000円
債務負担行為の補正 - 文化会館改築工事請負契約
平成26年度から平成29年度まで 4,734,000,000円
- (5) 平成26年10月 3日 鶴岡市文化会館改築工事仮契約締結
契約額 7,884,000,000円
着工 平成26年10月20日
完成 平成29年 8月31日
- (6) 平成26年10月10日 上記契約の締結について市議会に提出・可決
- (7) 平成27年 3月24日 平成26年度一般会計3月補正予算可決
繰越明許費 文化会館整備事業
(建設工事費) 1,576,800,000円
平成27年 3月24日 平成27年度一般会計当初予算可決
文化会館整備事業 36,396,000円 (建築工事費は無し)
- (8) 平成27年 6月26日 第1回目の指示書が出され同日承諾された
- (9) 平成27年 7月16日 第2回目 //

※1回目及び2回目の指示書において、屋根下地をボードからコンクリートに変更、当該変更による重量増加に伴う基礎・梁・柱・壁配筋、杭本数等の変更、地下平面の複雑な形状を単純化する躯体変更

- (10) 平成28年 2月 2日 第3回目の指示書が出され同日承諾された
※3回目の指示書において、大ホールの天井取付け下地を軽量鉄骨から溝形鋼等で固定する工法に変更、エントランスホール及び廊下等の木製レーバー取付けを吊天井形式から鉄骨梁に直接固定する鉄骨フレーム形式に変更、地下ピット点検用歩廊、外部点検用フック等メンテナンス用設備の追加
- (11) 平成28年 3月24日 平成28年度一般会計当初予算可決
文化会館整備事業 1,633,230,000円
うち建築工事費 1,576,800,000円
- (12) 平成28年 7月11日 第4回目の指示書が出され同日承諾された
※4回目の指示書において、外部メンテナンス用フック追加、ホール天井内メンテナンス用足場追加、大型防火戸をスライディングウォールに変更、トイレのレイアウト変更、楽屋の間仕切り壁をガラスから軽鉄下地壁に変更、煙突仕様と高さ変更、融雪ヒーター設置範囲変更
- (13) 平成28年 8月25日 第5回目の指示書が出され同日承諾された
※5回目の指示書において、遊具バトンを緞帳用バトンに変更
- (14) 平成29年 1月30日 第6回目の指示書が出され同日承諾された
※6回目の指示書において、座席レイアウトの変更、ホール壁・音響反射板の形状割付け変更、手摺り等各所金物類の形状変更と追加、客席誘導灯の位置・数量変更、楽屋・託児室の洗面設備追加
- (15) 平成29年 3月23日 平成29年度一般会計当初予算可決
文化会館整備事業 4,355,195,000円
うち建築工事費 3,878,900,000円
- (16) 平成29年 5月11日 第7回目の指示書が出され同日承諾された
※7回目の指示書において、オーケストラピットの落下防止用手摺り追加
- (17) 平成29年 5月26日 第1回工事請負変更仮契約締結
変更金額 602,217,720円
【内訳】 インフライト 額 187,063,560円
設計変更増額 415,154,160円

変更後請負額 8,486,217,720円

(18) 平成29年 6月30日 上記契約の締結について市議会で可決

・文化会館座席数の経緯

区 分	時 期	固定席	その他(多目的鑑賞室等)	合 計
実 施 設 計	H26. 3. 31	1,150	18	1,168
変更指示書 (第6回)	H29. 1. 30	1,120	15	1,135

2 監査委員の判断

(1) 監査対象事項の(1)については、平成26年10月に議会の議決を経て当初の契約を締結し、その後、市工事主管課(建築課)から平成27年6月26日、同7月16日、平成28年2月2日、同7月11日、同8月25日、平成29年1月30日、同5月11日の計7回にわたり指示書が出され現場代理人から承諾されている。指示事項については、7回すべてが図面の変更だけで指示されており、変更に係る金額は示されていない。その理由について建築課では、指示した時点においては、変更に係る金額を確定できない状況であることを説明している。

当該契約のように、議会の議決を経た契約については、「議会の議決を経た事項の変更については、すべて議会の議決を経なければならない。」(昭和26年11月15日行政実例)とされており、議決を経た契約については、議決事項に変更があり、契約変更後の金額が地方自治法及び市条例で定める議決必要額の1億5千万円以上であれば、増額となる場合も減額となる場合もすべて再度議決を経なければならないとされている。当該契約の当初契約締結後、第1回目の変更契約が議事に提案されたのは、平成29年6月議会であったが、ここで問題となるのは、議会に変更契約を上程する時期についてである。上記の行政実例によれば、最初に指示書が出されたのが平成27年6月26日であり、その時点で設計変更の指示内容に対する変更額を積算して議会に諮り、その後指示書による変更が生ずる度ごとにすべて議会に諮って変更契約を締結するやり方が行政実例に沿った事務処理ということになる。

しかし、建築課では、当初契約後に7回の指示書が出された後の平成29

年5月26日に第1回目の工事請負変更仮契約を締結し、同6月13日付けでこれを6月市議会に提案し、同6月30日に可決されている。建築課では、こうした事務処理と工事の進め方については、国土交通省で策定した「営繕工事請負契約における設計変更ガイドライン」に基づいて行っている、としている。当該ガイドラインでは、「設計変更に伴う契約変更手続きの実施時期」について記載されており、「設計変更に伴う契約変更の手続きは、その必要が生じた都度、遅滞なく行うものとする。ただし、軽微な設計変更に伴うものは、工期の末に行うことをもって足りるものとする。」とし、このことについて国土交通省では、「事務処理及び手続きの煩雑さを考慮すれば、軽微な設計変更に伴う契約変更をその都度実施することは、発注者と受注者の双方にとって合理的ではないため。」と解説している。そして、この「軽微な設計変更」とは、「構造・工法・位置・断面等の変更で重要なもの」と「新工種に係るもの又は単価若しくは一式工事費の変更が予定されるもので、それぞれの変更見込み金額又はこれらの変更見込み金額の合計額が、請負代金額の20%を超えるもの」のどちらにも当てはまらないものを指すとしている。

この度の監査請求の対象となった変更契約の金額は、設計変更分が、4億1,515万4,160円、インフレスライド分が1億8,706万3,560円で合計6億2,217万7,720円であるので、設計変更分は当初契約額78億8,400万円の5.3%、インフレスライド分を加味すると7.6%となる。

一方、「構造・工法・位置・断面等の変更で重要なもの」に当てはまるのか、当てはまらないのかについてであるが、建設部では当該設計変更は、「軽微な設計変更であり、構造・工法・位置・断面等の変更で重要なものには当たらないもの」と判断し、ガイドラインの規定に基づき、工期の末に契約変更を行った、と説明している。

次に、座席数変更の経緯については、実施設計が完了した時点において、固定席が1,150席、その他多目的鑑賞室等の席が18席で合計1,168席だったが、最終的には、固定席が1,120席、その他多目的鑑賞室等の席が15席で合計1,135席となっている。これについて建設部では、客席ホール1階の出入口の数を2か所に増設し、1階中段の新たな出入口に繋がる通路の幅を広げて、客席から出入口までスムーズに移動できるように変更したもので、これにより席数が減少することとなったが、案内性、利便性、火災

などの際の避難安全性の向上に繋がることから、より利用し易く安全な客席配置とするため必要な変更と判断して行ったもの、と説明している。また、この変更については、消防法の規制によるものではないことを鶴岡市消防本部予防課より聴取し確認をしたところである。

この座席数の変更を含め、この度の監査においては、7回の指示書による設計変更が、「構造・工法・位置・断面等の変更で重要なもの」には当てはまらず、「軽微な設計変更」であると言えるのが重要なポイントになることから、建設部を通じて国土交通省（東北地方整備局営繕部）にガイドラインの解釈を求めたところ、「当該ガイドラインは受注者と発注者との間で十分な協議が行われるよう定められたものであり、用語の定義については、ここに書かれている以上に詳しいものはないし、どのように解釈するかは事業毎の受発注者間協議によるものである。本市の事例については、受注者と発注者との間で7回にわたる指示書がでており、またその都度協議が実施されたものと認識したことから、当該ガイドラインの主旨から逸脱しているとは言いがたい。」との回答が示されたところである。

この度の請求に係る事例は、国土交通省のガイドラインに配慮した事務処理を行うなかで、7回の指示書による設計変更については、「軽微な設計変更」に該当するものとして市が独自に判断したものだが、これについて国土交通省（東北地方整備局営繕部）では、最終的な定義等の解釈については、市の判断に委ねるものとしている。

一方、地方自治法の観点からは、指示書が出された都度議決を経て契約変更を行おうとすれば、議会の議決を経るまでの間、工事を一時中止しなければならないことも考えられ、受発注者のいずれにおいても不利益を生じさせることなどから、一定の条件のもとで長の専決処分による変更契約が認められている。

契約の変更議決については、変更の必要が生じた場合遅滞なく仮契約を締結し、速やかに議案を提出しなければならないことは原則ではあるが、国土交通省の取扱いや前述の事項を勘案し、更に設計変更に係る契約変更の時期について明示されていない地方自治法及び市条例に鑑みると、本請求の対象となった行為は、必ずしも違法又は不当な行為とは言えないものと解する。

よって、地方自治法及び市条例に反し違法・不当であるとする請求人の主張は理由がないものと判断し、請求を棄却する。

(2) 監査対象事項の(2)については、請求人が述べる、地方自治法第2条第14項では、「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」としており、地方財政法第4条第1項では「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」としている。

これについて最高裁の判決では、「いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的・経済的・歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和53年10月4日大法廷判決）。」（大阪高等裁判所平成17年7月27日判決）と判示されている。

このことから、上記の判例に照らしてみると、この度の増額となった工事費については、事実関係の確認で工事費の推移を示しているとおおり、工事費を含む整備事業全体の当初及び補正予算の措置や契約締結などは、すべて市議会に上程され議決を経て行われている。従って、長の独断的な判断で行われたものではなく、議会制民主主義に基づいた定型的な手続きを経ているものであり、社会通念に照らして著しく妥当性を欠き、長の裁量権を逸脱又は濫用しているとは言えず、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に抵触するものではないと解する。

よって、請求人の主張は理由がないものと判断し、請求を棄却する。

なお、請求書の末尾において、維持管理費用の更なる増額に伴う違法・不当な支出防止のために必要な措置を講ずるよう請求しているが、「維持管理費用の更なる増額」については、現時点では事実に基づいた請求ではないものと解されることから監査の対象外とする。

以上の監査結果を踏まえ、市長に対する監査委員としての意見を以下に述べる。

(意見)

本請求において、違法性及び不当性については、理由がないとの判断を示したところであるが、今回の事案については、市民や議会への報告・説明が遅れたことについて大きな課題を残すことになった。

当該事業を所管する建設部建築課では、今回の設計変更については、国土交通省の「営繕工事請負契約における設計変更ガイドライン」に準拠した考え方に基づき「軽微な設計変更」であると判断して進めたとしている。

また、工事費の増減に係る様々な検討・調整を工事の進捗に合わせ、同時並行的に進めている中で、最終的な全体工事費の見通しが固まらない状況での部外への説明は困難であると考え、結果としてその時期が遅れてしまったとしている。

しかしながら、屋根等の設計変更に係る第1回目の指示書提出（平成27年6月）から、最終的な増額分（概算額）が算定され、第6回目の指示書が提出された本年1月までの約1年半にも及ぶ工程の中で、適宜、市民や議会に対して報告・説明を行うことは可能であったと考えられるものであり、何故そうした対応ができなかったのか、真摯に反省し、検証する必要がある。

市では、今回の経過を踏まえ本年4月に「議決を要する建設工事の契約変更に係る議会への事前協議ガイドライン」を策定しているが、今後はこのたびの事案を教訓として適正な事務処理の徹底を図るとともに、庁内での情報共有にも十分留意し、市政に対する市民の信頼の確保に努められるよう強く要請するものである。