

平成30年11月14日

鶴岡市長 皆川 治 様

鶴岡市新文化会館建設に関する第三者調査・検証専門委員
和泉田 保一

答申書

はじめに

(1) 本答申の構成と手法

- ① 参照資料等に基づく調査により、決定過程における諸事実（考慮事項・検討内容・アウトプット等）を確定させる。
- ② ①で確定した諸事実について、(2)の基準により評価する（以上、答申・第二）。
- ③ 冒頭に本答申内容についての概要を付す（答申・第一）。

(2) 評価基準

- ① 法令・内部規定は遵守されているか
- ② 各決定あるいは選択において、合理性は確保されていたか
- ③ 市民参加の観点（必要性・ニーズの把握、その他意見の反映）
- ④ 市議会への説明・市議会からの意向の実現
- ⑤ 市民への説明の観点

(3) 用語

- ① 違法：法律、条例、法規命令等に違反していること。
- ② 不当：違法とまではいえないが、公益目的からみて適当でないこと。
- ③ 手続的問題（瑕疵）：決定等を行う際に必要とされる手続を履践していないこと。
- ④ 不（非）合理：効用の最大化・コストの最小化、品質の確保、その他技術的な観点から、合理的でないこと。
- ⑤ 参照資料：鶴岡市が保管する資料のうち、当職に提示され、参照したもの。

答申

第一. 答申内容の概要

(1) 建設場所の選定に関すること

参照資料からは、現在地か旧荘内病院跡地以外の候補地の可能性あるいはその他考慮すべき事項は見当たらなかった。そのため、それらを前提とする限りにおいては、鶴岡市総合計画（H21.1）において、現代的な機能を備えた文化会館を「文化都心である中心市街地地区に」改築整備することとした方針が示されており、この方針に従い、また、駐車場不足の懸念がないこと、改築の場合に旧文化会館の解体費用が合併特例債の対象となることを重視して、旧荘内病院跡地ではなく、現在地とした今回の決定に、違法・不当・不合理な点は見当たらない。

また、その際、改修でなく改築とした判断についても、庁内連絡会議の記録を参照する限りにおいては、改修とした場合の席数の問題（800～850席に減少すること）を重視してした判断そのものに、違法・不当・不合理な点があったことは認められない。

しかしながら、その決定手続については、実質的に庁内連絡会議のみで決定し、市民や市議会に対しては、その後に承諾を得る形となっている。この点、計画の早期の段階から市民の意見を反映させるべきであるとする立場からは、パブリック・コメント等を経るなど、より適切なやり方があったと指摘することもできるが、法令上、当時、パブリック・コメント条例や、その他、例えば、このような施設の立地の決定に際しては必ず市議会や市民に諮るべきとする規定や内規もなく、そのような状況において、そのような手続を履践しなかったことに瑕疵があったとまではいうことはできない。

(2) 設計者の選定から実施設計までの経緯に関すること

整備検討委員会を発足させて基本計画を作成し、公募型プロポーザル方式で設計者を選考、その後、市民説明会やワークショップを実施しながら基本設計・実施設計を確定していったことについては、本件文化会館のような、最初から仕様を確定させることが難しく、様々な関係者の参加を通じて具体的内容を固めていくべき施設の建築の手法としては、総合評価方式等その他の方式と比較しても、むしろ、適切なものであったと考えられる。

次に、基本設計時40億円（外構工事等を含めて45億円）としていた工事費が実施設計（当初）時に53億円まで上昇した点については、その点だけを捉えれば、消費税率や建設単価等の増分を勘案したものとして、「工事費が増加した事項と増額については疑義はない。（三好委員）」といえる。

そして、その後、3回の入札における、いわゆる「入札不調」という事態に直面することになるが、2回目3回目の入札時の予定価格（約59億円）の決定の時点までは、予定価格を基本計画の想定範囲で納めるための検討がなされたと考えられるものの、3回目の入札不成立の後に、市当局は、市内の建設業者に対して、「鶴岡市文化会館改築工事の積算等についての調査について（依頼）」による調査（以下、「アンケート調査」という。）を行った。この調査内容は、工事施工に当たって考慮すべき事実や問題を指摘していると考えられるところ、この調査を境に、市当局において、当初概算事業費に戻す努力は放棄されたものと推認される。

このような、実施設計完了後の、3回の入札における「入札不調」という事態を通じてアン

ケート調査がなされ、これを境に当初概算事業費に戻す努力が放棄されたこと、その結果、予定価格が78.9億円にまで上昇した事実に鑑みれば、結果論として、実施設計時において予定価格を53億円として設定したこと自体に、現実には必要であったはずの経費と比較して過小に見積もったという問題があったのではないかと疑われる。この点に関しては、実施設計時の工事費の内訳、及び、その後の積算金額が増額になった原因に関して専門家の立場から検証する三好委員の答申（2（1）②）においても、上記のような問題点が指摘され、結論として、設計事務所による当初の見積もりが甘かったとの認識が示されている。であるならば、「設計者の選定から実施設計までの経緯」に何らかの問題があったと指摘するべきところである。しかしながら、このことだけから、設計事務所の入札、あるいはそれを選定した選定委員会に関わる行為等のいずれかに違法・不当な点があるとまではいうことはできない。また、結果として予定価格が78.9億円にまで増加したことについて、計画を当初の整備基本計画時点に戻して、40（45）億円ベースで実施設計をやりなおすという可能性も考慮されるべきであったと考えられるが、当該補正予算案を審議した市議会の平成26年8月臨時会において、この選択肢についても考慮した上で現在の結論が選択されたという経緯からは、当該補正予算の議決は適法になされたといえることができる。

但し、他方で、市民に対しての説明責任が果たされていたのかという問題は残る。

（3）座席数について、当初の市民からの意見、基本設計と比べて減らしたこと

当職は設計や音楽ホールに関する音響技術等の専門家ではないため、この諮問項目の検証については一定の限界があることを前提にして、次の通り答申する。まず、実施設計時に1168席まで減少した理由としては、実施設計の内容が固められてゆくにつれて、実際に座席に割り当てることができる面積が確定してゆき、それに伴い座席数も確定してきたという経緯において、単に、結果として1168席まで減少したことが確認された。次に、1135席まで減少した理由については、主に、建築確認に関する山形県の行政指導により、国による平成3年発出の技術的指針（専ら、来客の動線の確保をはかり、以て安全性を向上させることを主眼とするものと推認される。）に適合させるためであった。

上記の経緯に対する評価としては、整備基本計画において座席数は1,200席程度であると明記されており、検討委員会による検討を通じて決定されてきたその数字には一定の重みがある。また、座席数の減少にともなって、今後の管理運営について何らかの支障がおよぶ可能性も否定できない。しかしながら、座席ホールの面積については、計画全体の中で他の事情の影響を受けて決せられる側面が少なからずあり、その他音響や安全性の確保の観点等から総合的に判断し、座席数確保の優先順位が比較的劣後してしまったという経緯については、やむを得ない変更であり、違法あるいは不当とまではいえないと考える。

但し、その手続については、予定価格の問題とは異なり議決案件であるとまではいえないものの、市議会に対して時宜を捉えて説明を尽くし、また、市民に対しても説明を尽くしておくべきであったといえる。

第二. 各論（検討内容と結論）

（１）建設場所の選定に関すること

① 候補地としてどこが挙げられていたか

ー＜事実、経緯＞

H22年11月10日、副市長をはじめとする13名より成る「文化会館再整備に関する庁内検討会議」（第一回）において検討が開始されたが、同会議資料（簿冊「庁内検討会議」関連 文書番号5）において、現在地と「旧荘内病院跡地」の2地点が候補地に挙がっていた。

② どのような議論を経て現在地が選定されたのか。プロセスも含めて選定に関し不合理な点はなかったか

ー＜事実、経緯＞

参照資料（簿冊「庁内検討会議」関連）によれば、H22.8.12の「文化会館再整備に関する検討会議」（6課長出席）（文書番号3）において、用地はシビックコア地区（黙示的に、現在地か旧荘内病院跡地のいずれかという認識があったと思われる）の方針が打ち出され、加えて、その他の課題整理（改修か改築か、財源等）等が示される。そして、同年11月10日、①の「文化会館再整備に関する庁内検討会議」において検討が開始。

第四回同検討会議（H23.2.14）の資料「新文化会館の建設場所」（文書番号12）において、旧荘内病院跡地では駐車場不足の問題があるとの指摘があり、この頃から現在地での建て替え方針が固まっていたものと思われる。

「広報つるおか 鶴岡市文化会館改築整備特集号」4頁によれば、この時点（H23年2月）で、市長定例会見において、改築による整備を発表。

最終的に、第六回同検討会議（H23.5.19）（文書番号16）において、現在地において改築することを決定。

改修の可能性、文化会館の担う賑わい創出、市民の利便性、コンパクトシティ構想等の点から、シビックコア地区である現在地における建替えが適当であるが、建替期間中の使用や駐車場不足（→③）等の諸点について留意が必要であったとした上での決定であった。また、財源として、合併特例債を充てることとする。

そして、以上の決定事項が同月の市長定例会見にて発表される。

＜評価：実体的判断内容＞

参照資料からは、上記以外の候補地や他に考慮すべき事項は見当たらず、それらを前提とする限りにおいては、決定に違法・不当・不合理なところはない。

すなわち、鶴岡市総合計画（H21.1）において、現代的な機能を備えた文化会館を「文化都心である中心市街地地区に」改築整備することとしており、中心市街地地区に建設することは既定事項であるといえるし、その中で7,500㎡程度の敷地面積が確保できるのは、おそらく、上掲の2地点に限定されることについては、参照資料のみからすれば問題はない。

その中で、上記の諸点について比較衡量した上で、現在地における改築が適切であると

決せられたことには、一定の合理性があるものと思われる。

<評価：手続的問題>

しかしながら、上記の決定手続について、実質的に庁内会議のみで決定し、市民や市議会に対しては、その後承諾を得る形となっている。

このような手法は、早期から（本件についていえば、例えば、改修か改築かの選択の時点から）の市民参加の必要性を強調する近年のまちづくりに関する諸学説や実務家の立場からみれば問題なしとはできないが、法令上、例えば、このような施設の立地の決定に際しては必ず市議会や市民に諮るべきとする規定もなく、当時、鶴岡市にはパブリック・コメントを義務づける条例上あるいは内規上の規定もなかったのであるから、これを違法であるということはできず、また、合併特例債を活用するためには、H23 年度中に建築場所について方針を定める必要があったようであるから、そのことを前提とすると、このような手続に瑕疵があったとまではいうことはできない。

③ 特に駐車場不足の問題、建替えに伴い会館が使用できなくなる期間が生ずることについて、どのような検討がされたのか

ー<事実、経緯>

参照資料（簿冊「庁内検討会議」関連）によれば、駐車場不足の問題については、H23. 4. 22 に実施された第五回同検討会議において検討された（文書番号 1 4）。

現在地建替案が最も駐車場不足の懸念が少ない一方で、それでも駐車場が数カ所に分散することについて、市民の理解を得る必要があることが指摘されている。また、現在地建替案によれば、現文化会館の解体費用も合併特例債の対象となることも示され、これらの点が重視されて、現在地建替案を選択することが決定されたと考えられる。

しかし、現在地建替案では、会館が使用できなくなる期間が約 2 年 9 ヶ月生ずることについて、上記文書でも指摘があるが、このことについてあまり議論された記録は見当たらないことから、駐車場不足の懸念がないこと、現文化会館の解体費用も合併特例債の対象となることの 2 点の方が重視されて、現行案が選択されたものと推認される。

<評価：実体的判断内容／手続的問題>

上記の事情については、政策判断の問題であり、後に議会説明もされている（平成 23 年 6 月定例会）ことからすれば、違法性・不当性・手続的問題があったとはいえない。但し、(1) ②と同様な意味においてである。

④ 現在の場所を選定した際、改修でなく改築とした判断は妥当なものだったか

ー<事実、経緯>

第一回庁内検討会議（H22. 11. 10）において、資料をもとに検討され、現文化会館を改修して使用し続ける場合と改築する場合とのメリット・デメリットを慎重に比較したことが窺われる。その際の主要な論点は、費用（大規模改修の場合 10 億円以上（その後の業者の見積もりでは約 18 億円（税抜き））、改築の場合 50 億円以上）、座席数（大規模改修の場合、現状 1,247 席が 1,100 席程度（その後の業者の見積もりでは 800～850 席）に減少すること、

改築とした場合の予定地や駐車場の問題、大ホールの利用状況、財源、維持費、休館期間等であった。

第二回同検討会議（H22. 12. 22）において、大規模改修とした場合の工事費用等について比較的詳細な業者見積もりが示され、特に、席数減少（800～850席）の問題を理由として、庁内会議は改築の方向性に傾いたようである（文書番号7）。

第三回同検討会議（H23. 1. 20）においては、第一回検討会議の資料の内容を、業者見積もりを反映するなどしてアップデートされた比較検討用の資料を基にして検討がなされ、翌日の市長ヒアリングの内容からも推察すると、改築の方向性でまとまり、市長に諮ったことが推認される（文書番号9）。

<評価：実体的判断内容／手続的問題>

巨額の建設費用や維持管理費用に関わり、また、市民の文化生活に長年にわたって影響を及ぼす施設ではあるが、その整備方針について、まずは庁内で検討すること（その後、時宜を捉えて市議会や市民に対して説明するべきことを前提とはするものの）自体については、問題はない。そして、上記、検討および決定の経緯についても、問題があったことを窺わせるものはない。

しかしながら、パブリック・コメント等、早期からの市民参加を経るべきことが望ましいことについては、②と同じ。

（2）設計者の選定から実施設計までの経過に関すること

① 設計者選定の手続はどのように行われたか。プロセスも含めて不合理な点はなかったか

ー<事実、経緯>

i) 同市文化会館整備検討委員会（H23. 6～）

15人の委員（識見、芸術文化団体代表、住民組織代表、公募）により、9回の会議を経て、整備基本計画を作成。

「同市文化会館整備基本計画」（H24. 3）では、

基本理念、整備の基本方針、目指す施設の方向性、施設計画（規模・機能）、建設場所、敷地計画（建物配置や駐車場の考え方）、自然景観や歴史的建造物などの周辺景観との調和が図られるべき

本体工事費は、「近年の公立文化施設の建設単価などから想定し、概ね40億円程度とします。／なお、本体建設費のほか、設計費や解体費、外構工事、備品購入費などを含め、文化会館整備にかかる事業費の大枠を45億円程度とします」との記述がある（18頁）。

ii) 公募型プロポーザル方式採用の決定

平成24年4月17日決裁「鶴岡市文化会館改築設計業務委託に伴う設計者の選定に係るプロポーザルの実施について」（簿冊「設計者選定公募型プロポーザル」関連3）によれば、「鶴岡市建築設計業務設計者選定要領」に基づいて、その選定方式について、鶴岡市建築設計工事指名審査（1号）委員会に諮ったところ、同要領2（3）ウ）プロポーザル方式（公募型）を採用することで、了承された。

なお、審査方法、プロポーザル提案書内容については、選定委員会での検討事項とされ

た。

iii) 選定委員会の設置 (H24.4)

上記文書「プロポーザルの実施について」において決定された、「鶴岡市文化会館改築設計業務委託プロポーザル実施要綱」及び「鶴岡市文化会館改築設計者選定委員会設置要綱」に基づき、下記の構成がとられた。

構成：6名（有識者、市民、副市長、教育長）

うち、有識者は、早稲田大学理工学術院教授と、東北公益文科大学大学院教授、市民は、鶴岡市町内会連合会会長、及び、公募委員であった。

iv) 仕様の決定および公募型プロポーザル公告 (H24.4)

同公告に付された「鶴岡市文化会館改築設計業務委託プロポーザル説明書」によれば、その趣旨は、以下の通りとされた。

「鶴岡市文化会館の改築に係る設計者選定にあたっては、整備基本計画などの内容を十分理解し、創造性や技術性に優れ、さらには設計を行う過程において市民や行政と一緒に進めてゆく能力を有した設計者を選定することが重要となります。

このことを踏まえ、鶴岡市文化会館の設計について広く技術提案を求め、設計者の提案内容及び能力・適性等を総合的に判断し、本業務に最も適した設計者を選定するため公募型プロポーザルを実施します。」

なお、選ばれた設計者は市内企業と共同企業体を結成することを条件とした。

v) 設計者の決定 (H24.7)

決定された設計者については、「大きなボリュームとなるメインホールの外周を、市民のいろいろな活動を内包する柔軟な回廊空間で囲むことや、ホールを回廊空間で囲んだことにより平面形状について柔軟に検討できること」などが選定委員会で評価された。

<評価：実体的判断内容>

整備検討委員会が作成した「基本計画」について、設計者（公募型プロポーザル方式により選定）が基本設計および実施設計を行い、一般競争入札によって落札した企業が施工するというプロセスにより具体化するという計画全体については、特に、異例なものであるとも認められず、問題点を指摘することはできない。

そのうちの基本設計、実施設計の設計者の選定に公募型プロポーザル方式を採用したことについては、仮に、総合評価方式によれば、これほどの金額の上振れはあり得なかったはずであることからすれば、その方式によるべきであったともいえなくもないが、プロポーザル方式は「設計料の多寡による選定方式によってのみ設計者を選定するのではなく、設計者の創造性、技術力、経験等を適正に審査の上、その設計業務の内容に最も適した設計者を選定することが極めて重要」である場合に選択するべきとされている（調査・設計等分野における品質確保に関する懇談会「建設コンサルタント業務等におけるプロポーザル方式及び総合評価落札方式の運用ガイドライン」1頁）ことから、本件のような文化施設を設計建築するにあたって、この方式を採用したことは、むしろ、適切であったともいえ、少なくとも不合理的なことではない。

選定委員会による選定（内容）については、決定された設計者の実績や提案内容から、

問題点を指摘することはできない。選定委員の個別意見に、「屋根で覆うような形になるので、コスト面で高くなり…」(文書番号29)という言及があり、建築費についての懸念を示すものとも捉えうるが、この時点で、その懸念を主張して異なった選定をするべきであったとまでいうことはできない(この点、三好委員答申(2(1)③)においては、その経緯について市民に対して説明する必要があるとしている。)

<評価：手続的問題>

上記の、基本計画の作成手続、公募型プロポーザル方式採用を決定した手続、選定委員会による選考手続のいずれについても、整備検討委員会や選定委員会に公募委員を含めるなど、適切な手続が行われたものと考えられる。

② 整備基本計画・基本設計・実施設計と進むに当たって開催した説明会等でどのような意見が出され、出された意見はどのように設計に反映されたか(反映されなかった意見はどのような理由で反映されなかったのか)

一<事実、経緯>

i) 市民説明会(H24.8)参加者88名 12名から質問、アンケート回答53件

要望として、「建物の工事費について、施工業者が泣くことのないよう、予算にあった建物ということを頭に入れて進めて欲しい。」(また、復興にかかる資材高騰についても指摘)というものがあつた。その他、施設メンテナンス負担を軽くする、音響の質を高める等の要望があつた。

ii) ワークショップ(H24.10-52名, H24.12-31名)

出演者、鑑賞者、その他利用者というそれぞれの立場から、概観・全体景観について、イメージを形にしていった。

iii) 外観についての市民の声(パブリック・コメント)7名

周辺環境との調和を求める意見があつた。

iv) 基本設計説明会(基本設計完了後のH25.5-不明, H25.7-78名(各々先着120名制限有))

第一回では、約18名の市民から質問や意見が述べられた。具体的な仕様や壁の有無等が明確でなく、イメージがつかみづらい、というものや、妹島氏欠席についての批判が見られた。

第二回では、アンケート回答数34件が得られた。中には、第一回目とは異なり、丁寧な説明により、イメージがよくわかったという意見もあつた。

<評価：実体的判断内容／手続的問題>

「建物の工事費について、施工業者が泣くことのないよう」という要望について、結果として遵守されたかについては疑問なしとしない。ただし、仮に、遵守されなかったとしても、そのことが一連の経緯に違法・不当な点があつたことを根拠付けるものではない。

一方、ゆったりした座席、生音重視の音響等、については、少なくとも遵守の努力はあつたように思われる(座席数減少(3)に関する検証も参照)。

これら一連の手続については、総じて、市民の意見を採用入れようとする姿勢や努力は見られた。

③ 基本設計時40億円としていた工事費が実施設計時に53億円まで上がったが、その内訳

ー<事実、経緯>

三好委員によると、下記の通りである。

- 1) 消費税率の違い (8% - 5% = 3%) (単位は千円単位)

$$4,000,000 \times 0.03 = 120,000$$

- 2) 建設単価(材工)のアップ率を平均13%に想定して

$$4,000,000 \times 0.13 = 520,000$$

- 3) 建物面積増に対する増加分として

$$\text{建築増床分から} \quad 89,543$$

- 4) その他仕様変更・追加分として

$$595,224$$

以上より、

$$4,000,000 + (120,000 + 520,000 + 89,543 + 595,224) = 5,324,767 \approx 5,300,000$$

(単位は千円)

以上、工事費が増加した事項と増額について疑義はない。尚、調査・検証の対象は

- ・鶴岡市文化会館改築設計業務委託 基本設計報告書 作成日：2013.03 及び
- ・鶴岡市文化会館改築工事 概算工事見積書

である。

④ 工事費を当初概算事業費(40億円)内に納める検討はされたか

ー<事実、経緯>

i) 設計業務委託契約とその完成について

鶴岡市と妹島・新穂・石川共同体(以下、「設計者」という。)とは、文化会館設計共同企業体協定書において、特記仕様書他付属文書の通りの内容の債権債務を負った。それによれば、設計者は、鶴岡市文化会館改築工事に係る本体及び外構・駐車場の基本・実施設計及び積算業務並びに附帯業務一式を行うこととされているが、そこに規定された条件は、その予定工事費を「約4,000,000千円(本体工事費)」としていた。この契約は、平成25年10月30日に完成通知書の提出を受け、翌11月5日の竣工検査により完了し、これにより鶴岡市は平成25年12月18日に委託代金を設計者に支払った(平成26年8月臨時会議事録8/22-01号建設部長答弁)。

すなわち、本件契約は、実施設計に対応する予定工事費が40億円であることを条件としており、できうる限り、設計者はその予定工事費で建築可能な内容の実施設計をすることが求められる。しかしながら、このような設計契約一般にいえることとして、その金額を絶対的に遵守することが求められているとまではいえることはできず、仮に、40億円を上回っていたとしても、鶴岡市が実施設計内容に満足し、竣工検査を完了することで、設計者の債務は履行されたことになると考えられる。

ところが、工事施工の入札では3回落札に至らず、予定価格の積算の変更を重ね、よう

やく第4回目入札時の予定価格約78.9億円において、それを下回る入札価格で落札に至った（平成26年9月30日）。

ii) 予定価格上昇の経緯と当初概算事業費内に納める検討について

この予定価格が、4回目入札に臨んで約78.9億円となった経緯は、次の通りである。

参照資料（「鶴岡市文化会館改築工事 金額調整方針」（文書番号 建築課メ1））によれば、平成25年9月3日に設計者から初めて具体的金額（5,335,346千円）が示され、翌日H25.9.4設計打合記録において、「48億くらいにはできると考えている。（設計者側）」（2頁）という発言がある。その後、設計打合記録は、H25.9.26まで存在するものの、工事費に関する言及は存在しない。従って、記録に基づいて④について検証することは不可能であるが、事実関係等から、次の通り、推認することはできる。すなわち、第一に、1回目入札時の予定価格（約53億円）、2回目3回目の入札時の予定価格（約59億円）、4回目入札時の予定価格（約78.9億円）という推移、及び、峯田委員の検証（2（1）⑤）において、2回目の入札等において「実質的にコストが安くなっている」との指摘があること、第二に、上記③の内訳は整備基本計画あるいは基本設計における想定価格45億円（外構工事等も含めた場合）から増額となっているものの、消費税率の変更や建設単価の上昇等を含めた金額として「工事費が増加した事項と増額について疑義はない。（三好委員）」とされていること、第三に、設計者との設計打合記録H25.5.16において、「7月の段階で40億では全く無理な建物では困る（市側）」（2頁）という発言がみられ、また、設計打合記録H25.9.4において、「43億（税別）を目標として進めてほしい。（市側）」という発言がみられることなどから、第2回目3回目の入札時の予定価格（約59億円）の決定の時点までは、予定価格を基本計画の想定範囲で納めるための検討がなされたと推認することは可能である。

しかしながら、4回目入札時の予定価格が約20億円も上昇したこと、その原因・要因として、平成26年7月3日付けで、3回目の入札に参加資格のあった市内に本店を有する18社に対して、「鶴岡市文化会館改築工事の積算等についての調査について（依頼）」により、調査（以下、「アンケート調査」という）を実施した結果、実施設計通りの工事を行うためには、屋根等の足場、基礎工事時の止水対策を考慮すること等が必要であることが指摘されたこと（峯田委員検証内容2（1）⑤）、アンケート調査の内容は工事施工に当たって考慮すべき事実や問題を指摘していると考えられること、その後、市としては、実施設計の内容を変更することなく専らアンケートによる指摘事項を予定価格に反映するのみであったことなどから、アンケート調査を境に、市当局において、当初概算事業費に戻す努力が放棄されたものと推認される（この点について、建築課関係者からも、このアンケート調査により予定価格を圧縮することをあきらめた旨の証言があり、上記推認の傍証となる。）。

<評価：実体的判断内容／手続的問題>

基本設計時40億円（外構工事等を含めて45億円）としていた工事費が実施設計時に53億円まで上昇した点について、上述した通り、疑義はないと考えられる。しかしながら、第4回目の入札に臨んで、予定価格が78.9億円にまで上昇した事実を鑑みれば、

結果論として、実施設計時において予定価格を53億円として設定したこと自体に、現実には必要であったはずの経費と比較して過小に見積もったという問題があったのではないかということが疑われる。そして、この点に関しては、実施設計時の工事費の内訳、及び、その後の積算金額が増額になった原因に関して専門家の立場から検証する三好委員の答申（2（1）②）において、設計事務所の工事費積算能力の不足、当初の見積もりが甘かった点が指摘されているところである。であるならば、「設計者の選定から実施設計までの経緯」に何らかの問題があったと指摘するべきところである。しかしながら、このことだけから、設計事務所の入札、あるいはそれを選考した選定委員会に関わる行為等のいずれかに違法・不当な点があるとまではいうことはできない。

また、結果として予定価格が78.9億円にまで増加したことについて、計画を当初の整備基本計画時点に戻して、40（45）億円ベースで実施設計をやりなおすという可能性も考慮されるべきであったと考えられるが、この点については、市議会においては、次の通り考慮された上で、現在の結論が選択されたと考えられる。すなわち、4回目入札のための予定価格の議決（補正予算議決）に際しての議事録（平成26年8月臨時会-08月22日-01号）によると、「事業費がこれだけ、当初からいけば倍になるという中では、これまでデザインを初めとした設計について、よしという方も含めて、身の丈に合わないものではないのかと、そういう見方が広がっている（P.17 関徹議員）」との指摘や、「本当にもうこれはここで潔く再度見直す、その気持ちはないのかどうか（P.44 小野由夫議員）」などの質問がなされたところ、市長は、これらに対して、「一度立ちどまって白紙に戻してやったときの時間的デメリットと、なおかつじゃあ1年後、2年後、建設物価がどのように上がっておるか、建設資材がどうなっているかということを経営的に勘案すると、2年後にどのぐらいの価格になるかは想定範囲しかできないわけではありますが、少なくとも今より物価が下がる、あるいは資材が下がるということは、東京オリンピックあるいはパラリンピック等々のことを考えれば、また東京での羽田からのJRの線路敷設とか、あるいは地下40メートルのところを道路を建設するような話が出ている中で、私は建設資材の上昇はとまらないということを想定するとともに、来年から想定されております消費税の10%も加味すれば、今ここで皆さんから御理解を得てこの建設事業に踏み込まなければ、後は決してこの事業に着手することはできないという判断をしております。（P.44、上記小野議員に対する市長答弁）」として、設計を見直す場合のデメリットを考慮して、78.9億円で本計画を完成させたいという考えを示していたことが確認できる。

これらのことから、40（45）億円ベースに実施設計を見直すという選択肢が明示的に示されものではないが、市議会においてはそのような選択もあり得ることについては了解され、その上で、市当局としてはメリット・デメリットを勘案した上で、78.9億円で本計画を完成させることを提案し、議決を求めたものということができる。そして、その上で本件補正予算案を可決したという経緯からは、市議会においては、少なくとも形式的には審議は尽くされ、当該補正予算案は適法に可決されたということができる。

但し、他方で、市民に対しての説明責任が果たされていたのかという問題は残る（この点については、三好委員による答申2（1）③も参照されたい）。すなわち、以上の経緯を

概観すると、選定委員会は、40（45）億円で、提案されたところのデザインの建築物が実現できることを企図して本件の設計者を選考したところ、完成した実施設計は、40（45）億円ベースで実現できるものではなかった。すなわち、消費税や建築物価等の上昇という要因があるものの、設計者は、結果としては建築価格の条件を完全には満たすことができていなかったか、あるいは、市当局が価格条件の遵守を強硬には主張しなかったといえる。そして、市当局はその実施設計を78.9億円の予定価格で建築することを市議会に提案して、市議会もそれを追認したということになる。しかし、地方公共団体における工事発注のプロセスについて知悉している市当局や市議会議員はともかく、市民一般について、このような事情を窺い知ることができるものとはいえず、これらの点について、逐次、丁寧な説明が必要であったと指摘することができる。

となれば、提言中「説明責任」の項にもあるとおり、説明責任とは、広く情報を開示した上で、国民や住民の納得を得ることまでも必要とするという理念をいう（参照、稲葉馨他『リーガルクエスト 行政法 第4版』（有斐閣・2018年）164頁）ところ、その納得が得られたのかについては大いに疑問がある。そして、その疑問への回答の一端は、選挙等の結果として反映されるのであろう。

（3）座席数減について

① 整備基本計画で1,200席程度となっていたものが最終1,135席（固定1,120席、多目的鑑賞15席）となったのは、どのように決まったのか

② 座席数を減らすことにした理由は何か

ー＜事実、経緯＞

まずは、当職は設計や音楽ホールに関する音響技術等の専門家ではないため、この諮問項目の検証については、一定の限界があることを予めお断りしておく。

当職による市当局の関係者への聴き取り（H30.10.5実施）によれば、実施設計が固まってくるにつれて、実際に座席に割り当てることができる面積が確定してゆき、それに伴い座席数も確定していったという経緯を辿った。そして、設計打合記録によれば、以下の通り、平成25年8月9日までは1,200席が実現するように検討が続けられてきたことが確認できる。

すなわち、設計打合記録 H24.11.22 において、初めて具体的な座席数が示されると同時に、設計者側から「現状、…計1188席で、数が足りないので1200席以上とするようにします（設計者側）」（2頁）との発言がある。その後の経過は、下記の通りである。

設計打合記録 H24.12.23 「計1192席です。（設計者側）」（2頁）。

設計打合記録 H25.3.6 「客席は、なるべく1200席に近づけて欲しい。（市側）」「親子観覧席の人数をカウントしてるところもある。（市側）」（いずれも7頁）。

設計打合記録 H25.6.12 「最低でも1180席程度確保したい。（市側）」（4頁）。

設計打合記録 H25.7.22 「1階の客席の奥の2列を無くして、バルコニー席を下げ、座席を増やすことはできないのか。（市側）」「下げたいとは考えているが、バルコニー席の下の音響条件が悪くなる。（設計者側）」（2頁）。

設計打合記録 H25.8.9「1167 席（設計者側）」「もう一列増やせそうに見える。（市側）」（1 頁）。

この後、平成 25 年 11 月 5 日に、実施設計書についての竣工検査が完了したため、この以降、設計打合記録は存在しないが、「広報つるおか 鶴岡市文化会館改築整備事業特集号」8 頁に「客席 1168 席」という記録がある。

その後、平成 26 年 1 月 30 日に第一回目の入札公告がなされるが、上記の経緯から、この時点では座席数は 1168 席であったことが推認される。

更にその後、平成 26 年 4 月に山形県庄内総合支庁の建築主事および担当者の人事異動が行われるが、入札不調とその対応のための仕様変更等により、建築確認のための建築計画の審査が進まない状況が続き、平成 26 年 9 月 30 日の落札を受けて、ようやく審査が再開される。

この審査において、客席の通路確保について、客席ホールの中央部に幅 1.0m 以上の横通路を増設し、1 階の出入口も一箇所増設するよう新たな指導を受け、これに対応した結果、客席数が計 1143 席（うち、立見席 22 席）に減少し、この変更が反映された建築計画について、建築確認済証（当初）が交付された（平成 27 年 2 月 18 日）。

その後、観客がスムーズに入退場できるよう、1 階の出入口を更に一箇所増設し、また、立ち見席をなくするなど通常の固定席を最大限確保できるよう設計の変更を行った結果、最終的な座席数計 1135 席（1 階席 817 席、2 階席 303 席、多目的鑑賞室 15 席。確認済証（最終）（平成 29 年 8 月 2 日）時点）となったことが認められる。

③ プロセスを含めて決定に関し不合理な点はなかったか

ー＜評価：実体的判断内容／手続的問題＞

結論としては、座席数減少の理由、その決定手続いずれについても、問題が全くなかったとまでは言えないものの、やむを得ない変更であったと考えられる。

まず、1168 席まで減少した理由は、上記の通り、実施設計の内容が固められてゆくにつれて、実際に座席に割り当てることができる面積が確定してゆき、それに伴い座席数も確定していったという経緯において、結果として 1168 席まで減少したと考えられる。

次に、1135 席まで減少した理由は、主に、山形県の行政指導により国の技術的指針に適合させるためのものであった。この行政指導は、国土交通省平成 3 年発出の通知「「興行場等に係る技術指針」について」に従ったもので、山形県がこれに従って県建築基準条例を改正していれば、本件文化会館の建築計画に対しても法的拘束力を有するものの、当時、山形県においては、当該改正をしておらず（但し、その後（平成 28 年）当該部分を改正）、直接、法的拘束力を有するものではない。しかしながら、混雑時の動線の確保や非常時における十分な避難経路の確保の観点から、この時点では法的義務とまではいえないものの、この指導を遵守することは、むしろ望ましいことである。

以上の通りの経緯については、整備基本計画において座席数は 1,200 席程度であると明記されており、それまでの市民からの要望を反映させた整備検討委員会による検討を通じて決定されてきたその数字には、一定の重みがある。また、座席数の変更にともなって、

今後の管理運営について何らかの支障がおよぶ可能性も否定できない（例えば、第一回庁内検討会議資料によれば、1,200席程度が必要な催しは、例年10件程度はある。）。

しかしながら、座席ホールの面積は、計画全体の中で他の事情の影響を受けて決せられる面が少なからずあり、また、1席当たりの面積を従来よりも広げるという方針（整備基本計画7頁等）その他音響の観点や安全性の確保の観点等から総合的に判断し、座席数確保の優先順位が比較的劣後してしまったという経緯については、やむを得ない変更であったというべきものとする（但し、以上の評価については、行政指導等の法的問題に関する部分以外は、専門的知識に基づいたものではない）。

但し、その手続については、予定価格の問題とは異なり、議決案件であるとはいえないものの、時宜を捉えて説明を尽くしておくべきだったともいえる（このことの詳細については、(3)④で述べる）。

④ 市が説明してきた内容は妥当か（事実と異なる説明をしている点や意図的に公表しなかった点がないか等）

ー<事実、経緯>

市民に対する説明として確認できたものとしては、「広報つるおか 鶴岡市文化会館改築整備事業特集号」9頁において、実施設計完了時の1168席について、「旧文化会館よりゆったりと座れる椅子幅と前後間隔になっています。」と説明されている。この点は、整備基本計画に沿っており、その他の事情を考慮して座席数が減少してしまった事情と合致しているとはいえるものの、整備基本計画に明記されている「1,200席程度」よりも減少したこと自体について触れていないという問題点を指摘できる。

市議会に対しては、平成29年9月定例会において、最終的に1135席になったことについての質問に対して、市長は次の通り答弁している。すなわち、「座席数について… …タクト鶴岡のホール設計に当たっては、整備基本計画に基づき生の音の響きを大切に、ステージとホールの一体感を高めることを重視し、プロセニウム形式のステージを有しながら、ワインヤード形式の客席配置を採用しております。その一方、運営する上では、客席に案内しやすく、座席までスムーズに移動でき、公演終了後も出口まで素早く移動できるようさらなる検討を望む声があったため、工事着工後も設計者、施工者と検討を重ね、より利用しやすく安全な客席配置となるよう検討を重ねてまいりました。客席ホール1階の出入り口の数を2カ所に増設し、1階中段の新たな出入り口につながる通路の幅を広げて客席から出入り口までスムーズに移動できるよう変更しており、これにより全体として43席が減少することとなりますが、案内性、利便性、さらには火災などの際の安全性の向上につながることから、必要な変更と判断したものであります。」（平成29年9月定例会-08月29日-01号P.40 市長答弁）。この答弁において、説明内容には事実と異なる点はみられないものの、山形県庄内総合支庁からの指導があったことについては明示していないことが指摘できる。