

徳島市監査委員告示第13号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

令和4年7月29日

徳島市監査委員	尾田正則
同	藤原晃
同	土井昭一
同	武知浩之

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係る監査の結果は、次のとおりである。

なお、本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）の途中において、岡南 均監査委員が令和4年6月16日に退任し、後任として武知 浩之監査委員が令和4年6月17日に就任し、監査を実施した。

令和4年7月26日

徳島市監査委員	尾	田	正	則
同	藤	原		晃
同	土	井	昭	一
同	武	知	浩	之

第1 請求の受付

1 請求書の受付日

令和4年5月31日

2 請求人

市民オンブズマン徳島 省略

3 請求の内容

請求人の徳島市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）のうち、請求の要旨、請求の理由を以下にほぼ原文のまま記載する。ただし、令和4年6月9日付けで請求人から本件請求書の訂正申立書の提出があったため、訂正事由を反映した内容とする。なお、事実証明書の記載は省略する。

第1 徳島市長及び徳島市上下水道事業管理者に対する措置請求の要旨

徳島市及び徳島市上下水道事業が、徳島市上下水道局の新庁舎を、徳島市南前川町5丁目の旧徳島市上下水道局前川分庁舎跡に建設することについての、建設、設計、調査、測量等、建設にかかわる一切の公金の支出は違法なので、設計・建設等契約代金及び工事管理費等の一切の支出の差止めを求める。

第2 請求の理由

1 （請求人）

請求人は徳島市に所在する「権利能力なき社団」であり、現在、代表者は（省略）である。

2 （徳島市及び徳島市上下水道事業の上下水道局新庁舎の建設計画）

i 建設工事の契約と支出予定

徳島市及び徳島市上下水道事業は、徳島市上下水道局の新庁舎（以下単に「新庁舎」という）を、徳島市南前川町5丁目の上下水道局前川分庁舎敷地に建設することを計画し、

ア 株式会社奥村組等で組織する企業体（以下「奥村組グループ」という）との間で、令和3年10月末ころ、総額22億3190万円とする事業契約を締結し、
イ 同建設工事についての①「工事管理費用」3883万円、②「設計・施工代金」9493万円、合計1億3376万円の支出を含む令和4年度予算を市議会に提出し、議決を経ている。

ii 新庁舎の建設場所・契約方式の決定と変更

ア 徳島市及び徳島市上下水道事業は、「徳島市水道庁舎整備検討会議」の審議を経て、令和元年7月「徳島市水道局庁舎整備基本計画」を策定し、新庁舎の建設場所を徳島市街の徳島市役所本庁舎敷地内（従前の上下水道局本局建物敷地）と、その建設発注方式を通常の競争入札による設計・建設分離型契約と決定し、上記場所での建設を前提に、972万円をかけて、徳島市水道局庁舎整備基本計画を策定させていた。

イ 徳島市及び徳島市上下水道事業は、令和2年11月ころ、上記の決定を、
い 新庁舎の建設場所を徳島市南前川町5丁目の上下水道局前川分庁舎用地に、
ろ 契約方式を、公募型プロポーザル方式による設計・施工一括型契約に、
それぞれ変更した（前川分庁舎用地は、さきの基本計画策定作業においても候補地とされていたが、災害時の市本庁との連携等を理由に、市本庁者隣が選択されていた）。

iii プロポーザルの実施と奥村組グループとの契約

徳島市及び徳島市上下水道事業は、ii記載の計画変更に基づいて、

ア 令和3年6月、新庁舎設計・施工についてのプロポーザルを審査するための審査委員会を組織するとともに公募型プロポーザルを実施し、
イ 令和3年9月29日、応募した3企業グループの提案を審査委員会で審査して、奥村組グループの提案を最善と認定し、
ウ 令和3年10月末ころ、奥村組グループとの間で請負契約を締結した。

iv 令和4年度予算における支出予定

徳島市及び徳島市上下水道事業は、令和4年3月、同建設工事についての、①「工事監理費用」3883万円、②「設計・施工代金」9493万円、合計1億3376万円（このうち奥村組グループとの契約金に含まれる範囲は定かでない）の支出を含む令和4年度予算を市議会に提出し、議決を得た。

3 地方自治法及び地方財政法の原則

地方自治法第2条第14項は、「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、最小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」と定め、また地方財政法第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」と定めている。これらの規定は、いずれも地方公共団体の財政の健全化確保の目的から規定されたものであり、地方自治法第2条16項・17項の法意に照らせば、単に執行担当職員に対して事務のあり方を示すにとどまるものではなく、上記各法条の趣旨が著しく損なわれ、社会通念上も著しく妥当性を欠く場合には、これらの法条に違反する行為は違法となるものである。

4 新庁舎建設の場所・契約方式の変更に合理的理由がないこと

徳島市及び徳島市上下水道事業が行った新庁舎建設の場所と契約方式の変更は、以下の理由により、きわめて非合理であり、行政の裁量を逸脱している。

ア 徳島市及び徳島市上下水道事業は市議会に対して、建設場所変更の理由を市役所本庁舎の電力施設が災害時に浸水の恐れがあり、旧上下水道局庁舎跡地に建設する必要があると説明している。しかし現在に至っても、当該設備の移転については徳島市及び徳島市上下水道事業には未だ計画さえもない。また、当該施設の移設が必要であるならば、本庁舎に隣接して建設する上下水道局新庁舎に設置する方がはるかに合理的なので、市及び徳島市上下水道事業の説明には合理性が全くない。

イ 徳島市及び徳島市上下水道事業は、本庁舎隣における新庁舎建設について、972万円をかけて基本計画を立案している。前川町分庁舎敷地に計画を変更すれば、この支出は完全に無駄になる。

ウ 契約方式を、設計・建設分離＋競争入札方式を公募型プロポーザルによる設計・施工一括方式に変更したことは、本件のプロポーザル審査方式が後述のとおり欠陥を有するため、市及び徳島市上下水道事業の支出を合理的理由なく増加させる恐れが強いので、著しく合理性を欠いている。

5 徳島市及び徳島市上下水道事業のプロポーザル審査に合理性がないこと

徳島市及び徳島市上下水道事業が本件プロポーザルにあたって採用した審査委員会の組織及び審査方法は、以下の理由で、金額の大小が契約相手決定にほとんど反映せず、契約相手選定に恣意が入り込むおそれが非常に大きい。

i 徳島市及び徳島市上下水道事業は、

ア 委員会の委員として、市及び市上下水道事業の幹部職員2名と外部の学識経験者3名の5名からなる委員会を組織し、

イ 委員会の評価方法として、

い 定性的評価（提案の金額以外の内容に関する評価）80点、定量的評価（提案の金額に関する評価）20点、の2つの評価の合計点数で決定することとし、

ろ 定量的評価の点数を、「20点×（最低提案価格÷提案価格）」という方式で算定することとし、

は 定性的評価の点数を、委員5人の各評価点数の単純平均値で算定することと

した。

ii 上記の算定方式は、以下の理由で、前記の地方自治法・地方財政法の要請に著しく反している。

ア 定量的評価にかかる上記「ろ」の方式では、金額的要素（各提案の価格差）が著しく過少に評価されることになる。

本件プロポーザルにおいて提案された金額は、奥村組グループ 20 億 2900 万円、西松建設グループ 19 億 4300 万円、五洋建設グループ 18 億 9100 万円であったが、総合評価点数は奥村組グループ 1 位、西松建設グループ 2 位、五洋建設グループ 3 位であり、提案金額とは全く逆の順位となっている。その原因は、定量的評価における点数差が、

$< 20 \text{ 点} \times (18 \text{ 億} 9100 \text{ 万円} \div 18 \text{ 億} 9100 \text{ 万円}) = 20 \text{ 点} >$ と、

$< 20 \text{ 点} \times (18 \text{ 億} 9100 \text{ 万円} \div 20 \text{ 億} 2900 \text{ 万円}) = 18.64 \text{ 点} >$ との差、すなわち 1.36 点にしかならないためである。上記の数式では、本件プロポーザルでは、提案金額に 1 億円の差があっても、提案金額に関する評価としては 100 点満点中約 1 点の差にしかならない。

このような評価方式では、提案の金額面での差異は、非常識に過小に評価されることになる。

イ 前記の評価方式中の定性的評価部分は、14 項目に分けて各 5 点（1 項目についてのみ 15 点）が配分されている。その個々の評価項目中には、「周辺地域との調和」「近隣への配慮」「地元企業の活用等」「来庁者の利便性」のような抽象的なものがある一方で、当初計画時点では災害対応（災害時拠点とすることを含む）が強調されていたにもかかわらず、「災害・浸水への対応」「防災拠点としての考え方」には各 5 点しか配点されていない。総合評価 2 位とされた西松建設グループの提案は、防災拠点性を重視して免震構造を採用したところ、評価においてはバリアフリー性に問題があるとされて逆に減点を招いた疑いさえある。しかも、評価にあたっては、「優れている」と「やや優れている」との間に係数にして 1.0 と 0.75 「優れている」と「普通である」との間に同じ 1.0 と 0.5 の差があるので、委員の主観に基づいて容易に大きな点数差が生じる構造になっている。このような評価方式は、個々の委員の恣意を入れる余地が非常に大きい。

ウ イ記載の欠点は、委員会全体の評価が各委員の評価の単純平均によることによって、さらに強められている。この方式では、特定の委員が恣意的な評価を行った場合、その委員の評価が全体の評価に反映することになるからである。委員会の各委員の評価は、4 人の委員においては一位・二位間の点数差が 80 点満点中 1.25 ～ 3.75 点であるのに、一人の委員の評価ではこの点差が 16.25 点に及んでいる。この委員の評価差が総合得点中に占める比率は $16.25 \text{ 点} \times 1/5 = 3.25 \text{ 点}$ であり、この委員の評価差だけで 3 億円の価格差を逆転するに足りることになる。

エ 委員会は、9 月 17 日と 29 日の 2 回しか開催されておらず、第 1 回委員会の

開催時間は（市及び市上下水道事業当局者の説明や委員長選任の時間をも含めて）120分、第2回の委員会の開催時間は応募者に対するヒアリング時間を除くと80分しかない。これだけの審議時間では、委員会での議論を通じて委員会全体の意見を形成することは不可能である。

オ 結局、提案価格が最も高い一方で免震構造の採用をしていない奥村組グループの提案が最高の評価を受けており、この審査結果は著しく非合理である。

6 奥村組グループとの契約が違法であること

第4、5項で述べたとおり、

ア 徳島市及び徳島市上下水道事業が行った新庁舎建設場所とその工事等の契約方法の変更は、①合理性に欠け、②市及び市上下水道事業がすでに行っていた支出を無駄にするものであり、

イ 徳島市及び徳島市上下水道事業が上記変更に基づいて行った本件プロポーザルの実施と審査は、①提案金額の差の影響を甚だしく過少にし、②恣意的な決定を可能にし、③現実の結果として、最も価格が高く技術的にも見るべきところのない奥村組グループの提案が最高の評価を得ている、著しく非合理的なものである、両者の瑕疵は全体として、行政の裁量権を著しく逸脱するもので、第3項で述べた地方自治法・地方財政法の規定に違反するものである。

よって、

① これらに基づいて行われた奥村組グループとの契約は違法であり、

② 当該契約に基づく支出、及び、南前川町への新庁舎建設にかかる支出は、いずれも違法である。

7 結論

よって、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付して、頭書のとおり、厳正な措置を請求する。

4 請求の要件審査

本件請求については、法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和4年6月13日にこれを受理した。

5 暫定的停止勧告について

本件請求では、上下水道局新庁舎の建設にかかわる一切の公金の支出の差止めを求めていることから、本件請求の受理を決定した際に、法第242条第4項に規定する暫定的停止勧告の要件を満たしているかを検討した。

暫定的な停止勧告制度は、監査の結果が確定する以前の暫定的な措置であり、監査の手続きが終了するまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告することができる

するものである。暫定的とはいえ、財務会計行為の停止という行政活動に重大な影響を与えるものであることから、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、「相当な理由」とは、社会通念上、客観的にみて合理的な場合をいい、相当程度具体的な根拠に基づいて違法であることが疎明されることが必要であると解される。

また、暫定的停止勧告は監査委員が職権で行うものであり、住民監査請求を行った住民の請求権の内容として認められているものではない。（出典 学陽書房「逐条地方自治法」第9次改訂版）

本件請求の受理決定の時点で本件請求人から提出された事実証明書においては、同項に規定する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ることの客観的な証明には至らなかったため、暫定的停止勧告を行わないこととした。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求書の記載事項及び事実証明書の内容から、本件請求の監査対象事項を次のように解した。

徳島市長（以下「市長」という。）及び徳島市上下水道事業管理者（以下「管理者」という。）と奥村組グループとの総額22億3,190万円の契約とそれに基づく支出及び南前川町への新庁舎建設にかかる支出が次の点で法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に反し、違法と言えるかどうか。

- (1) 市長及び管理者が行った新庁舎建設場所の変更は違法かどうか。
- (2) 市長及び管理者が採用した公募型プロポーザル方式による随意契約での事業者選定や今回採用した事業者選定基準は違法かどうか。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対し、令和4年6月27日を期日として証拠の提出及び陳述の機会を設ける旨を通知したが、請求人から陳述を行わない旨の申し出があり、欠席となった。また、令和4年6月10日及び6月21日に事実証明書の追加提出があった。

3 監査対象課等

上下水道局水道整備課を監査対象課とした。

監査対象課から関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、令和4年6月27日に、上下水道局理事、水道整備課長その他関係職員から事情聴取を行った。

4 監査対象課の説明

(1) 当初計画からの変更の経緯

令和2年8月、徳島市の重要課題に係るこれまでの課題・問題を精査し、今後の改善につなげるとともに、行財政改革の視点や社会情勢の変化を踏まえたまちづくりの方向

性や具体施策のあり方について、専門的な見地から提言を求めるため「徳島市重要課題等に係る外部評価委員会」が設置された。

その中で、市役所本庁舎地下にある電源設備等の浸水対策がとりあげられ、「今後、徳島市が想定外の災害に備えていくためには、上下水道局庁舎だけを整理するのではなく、市役所本庁舎と一体的、総合的な検討が必要である」との意見があった。

これを受け、市役所本庁舎の防災機能強化に係る協議を関係部局で進め、市役所本庁舎地下設備（電気・中央監視設備等）については地上に移設させること、移設先は水道局本庁舎跡地を含めた市役所本館北側が適切であるとの検討結果をまとめた。

上下水道局としても、被災時には密接に連携することとなる市役所本庁舎の防災機能強化は重要であり、市役所全体の防災拠点としての機能確保を最優先すべきであると判断し建設地を変更した。

(2) 当初計画からの変更之际し、市議会への説明・報告の状況

ア 建設場所についての協議

本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議

担当課：財政部管財課（当時）、上下水道局総務課、水道整備課

第1回 令和2年9月25日

第2回 令和2年10月5日

第3回 令和2年10月15日

イ 市議会への説明

令和2年11月26日 建設委員会

(3) プロポーザル方式を採用した理由・経緯及び事業者選定基準の設定方法

上下水道局の新庁舎については、防災機能、来庁者のニーズ、周辺地域対策、建設期間など、その設計には専門的な技術や多種多様な知識が求められることとなる。

このことから、業者の選定に当たっては、業者の参加を広く募集し、価格だけでなく、民間企業が持つ創造性、技術力、経験等を含めて提案を評価する、公募型プロポーザル方式を採用した。なお、選定基準、要求水準書等については、デザインビルド施工者の選定支援を目的とした発注者支援（コンストラクション・マネジメント）業務として「上下水道局庁舎整備事業デザインビルド事業者選定アドバイザー業務」（以下「アドバイザー業務」という。）を株式会社地域経済研究所と委託契約し、同社との協議の上、選定基準については

ア 津波浸水対策等の防災面における最適な庁舎提案の選定

イ 仮庁舎での業務期間短縮のため設計・施工に必要な建設期間

ウ 第一種住居地域である建設地と周辺環境との調和

エ 設計者の技術力などの資質と、多岐にわたる検討課題を円滑に解決可能な実施体制

オ 施設管理者、施設利用者、近隣住民等の庁舎建設に係る関係者に対する、多様なニーズや諸条件の正確な把握と設計への反映

また、これらの点について参加事業者による提案内容を重視する必要性があることから定性的評価：定量的評価＝8：2を採用した。

(4) 新庁舎建設に係る概算事業費及び執行額

概算事業費 2,448,600 千円

(単位：千円)

費 目	当初計画	変更計画	備 考
調査・設計・工事監理費	255,200	45,100	解体設計及び工事監理
建設工事費（解体工事含む）	2,123,000	108,900	変更計画については解体工事のみ
建築審査会資料作成業務	-	3,300	
設計・施工（DB方式）	-	2,169,200	地質調査含む
発注者支援業務（DB発注支援）	-	27,500	
発注者支援業務（設計業務）	-	19,800	
その他の経費	74,800	74,800	
合計	2,453,000	2,448,600	4,400 千円（減額）

執行額 147,679,100 円（令和4年6月21日現在）

(単位：円)

業 務 名	請 負 者	支出金額
徳島市水道局本庁舎解体設計業務	㈱橘建築事務所	4,760,800
徳島市水道局本庁舎解体工事	バンドウリメイク(株)	99,036,300
徳島市上下水道局庁舎整備事業に係る建築審査会資料作成業務	㈱梓設計関西支社	2,970,000
徳島市上下水道局庁舎デザインビルド事業者選定アドバイザー業務	㈱地域経済研究所	23,122,000
徳島市上下水道局庁舎整備事業（令和3年度設計業務の前払金）	奥村組グループ	17,790,000
合計		147,679,100

(5) 本件請求に対する監査対象課の主張について

本件請求を棄却するとの決定を求める。

- ①「2（徳島市及び徳島市上下水道事業の上下水道局新庁舎の建設計画）」については一部否定する。

第2項 i イ文のうち「工事管理費用」及び「設計・施工代金」については、それぞれ「工事監理業務費」及び「基本・実施設計費（令和4年度設計業務の中間払金）」である。

同項 ii ア文のうち「その建設発注方式を通常の競争入札による設計・建設分離型契約と決定し、」については否定する。令和元年7月に策定した「徳島市水道局庁舎整備基本計画」第10章（1）事業手法では「デザインビルド方式と従来方式の2つの事業手法の特徴を勘案し「財政負担軽減」・「工期短縮」・「地域経済への貢献」の観点から最も効果的な事業手法を検討していきます。」と記載しただけであり事業手法については決定していない。また、発注方式については基本計画を策定するために設置した「徳島市水道局庁舎整備検討会議」でも審議していない。よって基本計画時点では発注方法について決定していない。

さらに「上記場所での建設を前提に」についても否定する。「徳島市水道局庁舎整備検討会議」では、現庁舎（現在は解体済み）の耐震補強も視野に入れた庁舎整備方法の検討から開始し、整備手法を決定後に建設場所について審議を行った。建設候補地としては、局が保有する3敷地を選定し審議した結果であり、水道局庁舎用地での建設を前提とはしていない。

同項 ii イろ文のうち「公募型プロポーザル方式による」については否定する。当局は、

令和2年12月14日付「徳島市上下水道局庁舎整備基本計画の変更について」のとおり変更したが、当初計画から変更したのは建設地、概算事業費、事業手法、スケジュールであり、事業者選定方式については決定していない。

同項iv文のうち「設計・施工代金9,493万円」については「基本・実施設計費（令和4年度設計業務の中間払金）」であり、9,493万円については、奥村組グループとの契約額の一部である。

② 「4 新庁舎建設の場所・契約方式の変更に合理的理由がないこと」については否定する。

第4項ア文のうち「徳島市及び徳島市上下水道事業には未だ計画さえもない。」については否定する。徳島市は、令和4年5月17日に令和4年第2回徳島市議会定例会提出議案等についての市長定例会見及び同18日防災対策特別委員会、6月9日総務委員会において「庁舎災害対応機能強化事業費」についての一般会計補正予算及び市役所本庁舎の災害対応機能強化について説明をしている。

また、文中「本庁舎に隣接して建設する上下水道局新庁舎に設置する方がはるかに合理的なので、市及び市上下水道事業の説明には合理性が全くない」についても否定する。当初現地建て替えを計画していた上下水道局庁舎は、約990㎡の局用地に建設するため7階から8階建て程度の高層階となることが予想された。そこに市役所本庁舎の電源設備を設置することは庁舎の利便性、建設費等の観点から困難であると判断でき、建設場所を変更したほうが合理的である。

同項イ文のうち「この支出は完全に無駄になる。」の部分については否定する。前川分庁舎用地に建設場所を変更したこととそれに伴う概算事業費を変更した以外の基本理念、基本方針及び新庁舎の規模や必要な機能等は当初基本計画から変更しておらず、支出が完全に無駄になることはない。

同項ウ文については否定する。本件のプロポーザル審査方式は、後述③に示すとおり著しく合理性を欠いているとはいえない。

③ 「5 徳島市及び徳島市上下水道事業のプロポーザル審査に合理性がないこと」については一部否定する。

第5項iについては認める。

同項iiア文のうち「提案の金額面での差異は、非常識に過小に評価される」については否定する。定量的評価の点数を（最低提案価格÷提案価格）の比率によって算定する方式は、他のプロポーザル審査においても一般的にみられる方式である。また、本プロポーザルは、手続きの透明性・公平性を確保するため、選定基準や特定方法について公告時点で明らかにしており、参加事業者はこれを了承し応募したものである。よって、提案価格が非常識に過小に評価されるとの見解は、請求者の主観であり参加事業者からの意義申立て等もない。

同項ウ文のうち「この委員の評価差だけで3億円の価格差を逆転するに足りる」については、前述したとおり定性的、定量的審査の配点は事前に明らかにしており、この評価点の差を提案価格に置き換えるのは不適切である。

また、5名の委員のうち4名が奥村組グループの提案を1位にあげており、「特定の委

員が恣意的な評価を行った場合、その委員の評価が全体の評価に反映する」という請求人の主張には根拠がないと考える。

同項エ文の審査時間についての記述は認めるが、各審査委員には、参加事業者からの提案書の提出期限であった令和3年8月30日の数日後には提案書を送付している。また提案書が要求水準を満たしているかを確認するために、各参加事業者に送付し回答を得た質疑事項等、審査に必要となり得る資料は随時事前に送付しており、審議時間が不足していたとの認識はない。

④ 「6 奥村組グループとの契約が違法であること」については否定する。

第6項ア文について、建設場所の変更理由は②で述べたとおりであり、契約方法の変更については、庁舎の建設場所を変更したなかで、庁舎建設の事業スケジュールを再検討し、工期短縮を図るため設計・施工一括発注方式であるデザインビルド方式に変更したものであり合理性を欠いているとはいえない。また、庁舎規模等については当初の基本計画を踏襲して発注しており、すでに行っていた支出を無駄にするものではない。

同項イ①、②、③については、請求人の主観である。審査委員会は、評価要領及び評価基準に基づき、提案書の審査及びヒアリングを行い優先交渉権者を特定した。その特定について審査委員会には一定の裁量があると認められ、そこに重大かつ明白な瑕疵が認められない限り、当局はその決定を正しいものとして尊重している。また、③文のうち「技術的にも見るべきところのない」については強く否定する。プロポーザル方式による優先交渉権者の選定については、審査委員会において事業者選定基準に基づき厳正かつ公平に審査を行った結果であり、最優秀提案者である奥村組グループの提案は、本事業目的及び事業内容を十分に把握し、要求水準を十分に満足しているほか、堅実な事業運営が期待できる内容であり、とりわけ事業工程が高く評価された優れた内容にまとめられていると判断している。審査委員会においては総合的な判断が示されたと考えており、非合理的なものではない。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査委員が確認した事実は次のとおりである。

(1) 地方公営企業の管理者の任命権者と管理者の権限について

徳島市上下水道局は、地方公営企業法第2条に規定された公営企業であり、同法第7条の規定により、管理者を設置し、同法第7条の2の規定により、その管理者は、地方公共団体の長が任命する。

また、同法第8条第1項には、管理者の地位及び権限として、予算の調製等の事項を除くほか、管理者は地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表する。さらに、同法第9条には、契約を結ぶこと、出納その他の会計事務を行うことが管理者の担当する事務に規定されている。

(2) 上下水道局新庁舎整備について

① 基本計画変更までの経緯

時 期	実施者	経 緯
昭和40年	管理者	幸町2丁目5番地に水道局本庁舎を建設する
平成30年		耐震診断の結果、水道局本庁舎等が耐震安全性を満たしていないと判断する
平成30年11月		徳島市水道局庁舎整備検討会議（以下「検討会議」という。）設置する
平成31年2月～令和元年5月		検討会議で計4回の会議を開催し、徳島市水道局庁舎整備基本計画（案）を作成する
令和元年6月		市議会に水道局庁舎の整備について報告する事業手法については、従来方式とデザインビルド方式の2方式を検討する
令和元年7月		徳島市水道局庁舎整備基本計画を策定する
令和元年7月16日		株式会社梓設計と締結した徳島市水道局庁舎整備基本計画策定業務の委託料972万円支出する
令和2年4月1日		下水道事業に地方公営企業法を全部適用するとともに、水道事業と下水道事業を組織統合し、統合組織の名称を「上下水道局」とする
令和2年8月19日	市長	「徳島市重要課題等に係る外部評価委員会」を設置する
令和2年10月	管理者	令和2年8月の「徳島市重要課題等に係る外部評価委員会」の「市役所全体の防災機能強化の観点から、上下水道局庁舎だけを整備するのではなく、本庁舎と一体的、総合的に検討し、立地場所も含め整備計画を練ることが必要」との意見を受けて開かれた「本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議」で上下水道局が新庁舎建設地変更の判断を行う
令和2年12月14日		市議会で建設地を南前川町5丁目の前川分庁舎用地へ、事業手法をDB（デザインビルド）方式へ、概算事業費24億4,860万円とする基本計画の変更が可決される

② 「本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議」について

本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議は、財政部管財課（当時）及び上下水道局総務課、水道整備課が、令和2年9月25日、同年10月5日、同年10月15日の3回にわたり、開催した会議であり、3回目会議内で上下水道局から「局長（管理者）以下、違う場所での建替えをするべきとの結論に至った。

」との報告があった旨を令和2年11月10日付け「本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議の結果について」（報告文）により確認した。

③ 「上下水道局庁舎整備基本計画の変更について」の議会資料及び答弁

ア 上下水道局庁舎建設場所の変更理由について、令和2年11月26日付け建設委員会資料により確認した。

・上下水道局においては、被災時には密接に連携することになる市役所本庁舎の防災機能強化は重要であり、市役所本庁舎の防災拠点としての機能確保を最優先すべきであると判断し、上下水道局庁舎の建設地を変更する。

イ 上下水道局庁舎建設場所の変更について、令和2年12月8日開催建設委員会での管理者の答弁を同委員会記録により確認した。

・本庁の電源設備の移設先を上下水道局長（管理者）が判断できるかに対して「電源設備の移設先として、水道局庁舎跡地が最適なのではないかと関係部局との協議結果が調ったため、上下水道局庁舎を南前川分庁舎へ変更することを私（管理者）が決めた。」

④ 「建設地及び事業手法変更について」事情聴取における監査対象課の回答

事情聴取において監査対象課から次のような回答を得た。

ア 建設地変更の決定権者及び変更理由について

「建設地変更の決定は、上下水道局（管理者）である。市長から市本庁舎の地下電源を確保したい旨の協議があり、当初計画の新庁舎に市本庁舎電源を確保するには、高層階になりすぎることから、幸町での建設は困難であり、市の防災機能強化を優先し、建設地変更を決定した。」

イ 設計・施工一括発注（DB（デザインビルド））方式への変更理由について

「工期短縮のみの理由からDB方式を採用した。当初の計画がストップし、建設地変更に半年を要した。現在、業務が4か所に分散していることからの市民サービス低下の解消や危機管理対応の迅速化を図るため、一刻も早い新庁舎整備が必要と判断したためである。」

⑤ デザインビルド方式での契約までの経緯

時 期	実施者	経 緯
令和3年3月8日	管理者	アドバイザー業務の委託契約を株式会社地域経済研究所と締結する 委託料：2,312万2千円
令和3年3月18日		市議会で上下水道局庁舎整備事業の債務負担行為が可決される 期間：令和3年度から令和5年度 限度額：22億4,400万円
令和3年6月18日	管理者	「事業の実施について」の決裁書により以下の内容で実施を決定する 名称：徳島市上下水道局庁舎整備事業 目的等：設計・施工一括発注方式による庁舎建設 事業者選定方式：公募型プロポーザル方式 債務負担行為限度額：22億4,400万円

令和3年6月22日	管理者	「上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザルの実施及び公告並びに資料の公表について」の決裁書により決定する
令和3年6月23日		上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザル開始を公告する
令和3年9月17日		「上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザル審査委員会」第1回審査委員会を開催する
令和3年9月29日		「上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザル審査委員会」第2回審査委員会を開催し、同委員会委員長から奥村組グループを最優秀提案者とする審査結果を管理者へ報告する
令和3年10月29日		徳島市上下水道局庁舎整備事業の契約を奥村組グループと締結する 設計業務分 1億1,693万円 建設業務部分 21億1,497万円 合計 22億3,190万円 ※設計業務分委託料1億1,693万円のうち、1,779万円を前払金として令和4年2月10日に支出していることを支出命令書により確認した。

⑥ 「随意契約である公募型プロポーザル方式を採用した理由及び根拠法令について」事情聴取における監査対象課の回答

事情聴取において監査対象課から次のような回答を得た。

「公募型プロポーザル方式を採用した理由は、上下水道局の新庁舎については、防災機能、来庁者のニーズ、周辺地域対策、建設期間など、その設計には専門的な技術や多種多様な知識が求められることとなる。

このことから、業者の選定に当たっては、業者の参加を広く募集し、価格だけでなく、民間企業が持つ創造性、技術力、経験等を含めて提案を評価するためである。」

「随意契約の理由は地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に規定の『その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき』である。」

⑦ 建設地・事業手法変更及び事業者選定方式の決裁等について

事情聴取及び提出資料から次のことを確認した。

ア 建設地変更の決定を確認できる決裁、会議録はないこと。

イ DB（デザインビルド）方式採用の理由を記載した決裁はないこと。

ウ 上下水道局新庁舎整備事業における事業手法及び事業者選定方式については、令和3年6月18日決裁書「事業の実施について」で、設計・施工一括発注方式及び公募型プロポーザル方式と記載され、事業手法の変更理由及び公募型プロポーザルを選定方式にした理由及び根拠法令についての記載はなかったこと。

また、採用理由を記した決裁以外の書類についてもないこと。

エ 令和3年6月22日決裁書「上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザルの実施及び公告並びに資料の公表について」の中に「事業者の創造性、技術力、経験等を適正に審査の上、本事業内容に最も適した事業者を選定するため公募型プロポーザ

ル方式を実施するもの。」との記載はあるが、根拠法令についての記載はなかったこと。

2 判断

以上の事実関係、監査対象課の説明、関係書類等の調査結果に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

(1) 新庁舎建設の場所の変更は違法かどうか。

① 市役所本庁舎電源施設移設の計画がないとの主張について

請求人は、市及び上下水道事業が建設場所変更の理由を市役所本庁舎の電源設備が災害時に浸水の恐れがあり、旧上下水道局庁舎跡地に建設する必要があると説明しながら、当該設備の移設の計画がないと主張している。

この点について、市は、令和4年5月17日に令和4年第2回徳島市議会定例会提出議案等についての市長定例記者会見及び5月18日防災対策特別委員会、6月9日総務委員会において、「庁舎災害対応機能強化事業費」についての一般会計補正予算及び市役所本庁舎の災害対応機能強化について説明をし、その後、令和4年6月議会において、「庁舎災害対応機能強化事業費」として令和4年度補正予算が可決されていることから市に計画がないとはいえない。

② 電源設備を上下水道局新庁舎に設置する方が合理的であるとの主張について

請求人は、当該施設の移設が必要であるならば、本庁舎に隣接して建設する上下水道局新庁舎に設置する方がはるかに合理的であると主張している。

これに対し、監査対象課は、当初現地建て替えを計画していた上下水道局庁舎は、約990㎡の局用地に建設するため高層階となることが予想され、そこに市役所本庁舎の電源設備を設置することは庁舎の利便性、建設費等の観点から困難であると判断でき、建設場所を変更したほうが合理的であるとしている。また、徳島市重要課題等に係る外部評価委員会の意見を受けて開催された「本庁舎・上下水道局庁舎防災機能強化検討会議」において報告のあった「上下水道局庁舎に本庁舎の防災機能の一部を吸収する場合、さらに高層階庁舎となり、逆に建物そのものが防災上の問題となるため、防災機能を吸収することは難しい。」等の説明には一定の合理性が認められる。

③ 建設地の変更について

請求人は、建設地の変更が「きわめて非合理であり、行政の裁量を逸脱している。」と主張しているが、管理者においては、上下水道局庁舎整備基本計画の変更に伴う令和2年度補正予算案を市議会に提出し、審議され、建設地変更については、やむを得ないとの判断を経て、令和2年12月14日に可決されていることから、非合理とは言えない。

④ 基本計画の変更にあつた972万円が無駄になるとの主張について

請求人は、基本計画の立案にあつた972万円の支出が無駄になると主張している。

これに対し、監査対象課は、今回の変更は、あくまでも建設地の変更であり、それに伴う概算事業費を変更した以外、基本理念、基本方針及び新庁舎の規模や

必要な機能等は当初計画から変更しておらず委託料972万円の支出が完全に無駄になることはないとしている。

これについては、公募型プロポーザル方式での事業者選定基準に当初計画の基本方針等が活かされていることから、基本方針の策定が無駄であったとは認められない。

以上の経緯を踏まえると、管理者が建設場所の変更をしたことなどについては、一定の合理性が認められ、行政の裁量を逸脱しているとは認められない。

なお、市長については、市長が開催した「徳島市重要課題等に係る外部評価委員会」が建設地変更の端緒になったことが認められるが、上下水道事業に対しては第3-1-1(1)から予算の調製等のみが市長の権限であり、以後の事業の推進は管理者の権限において行われたと認められる。

(2) 公募型プロポーザル方式による随意契約での事業者選定や今回採用した事業者選定基準は違法かどうか。

① 随意契約の方法により契約を締結したことが違法でないとした最高裁判例

「普通地方公共団体の締結する契約については、機会均等の理念に最も適合して公正であり、かつ、価格の有利性を確保し得るという観点から、一般競争入札の方法によるべきことを原則とし、それ以外の方法を例外的なものとして位置づけているものと解することができる。そしてそのような例外的な方法の一つである随意契約によるときは、（中略）競争入札の方法によること自体が不可能又は著しく困難とはいえないが、不特定多数の者の参加を求め競争原理に基づいて契約の相手方を決定することが必ずしも適当ではなく、当該契約自体では多少とも価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合も、地方自治法施行令（昭和49年政令203号改正前）第167条の2第1項第1号に掲げる場合（「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」）に該当するものと解すべきである。そして、右のような場合に該当するか否かは、契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として普通地方公共団体の契約締結の方法に制限を加えている地方自治法及び地方自治法施行令の趣旨を勘案し、個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である」（最高裁判所第二小法廷昭和62年3月20日判決、民集第41巻2号189頁）と判示されている。これは地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号にも準用できる内容であるといえる。

② 公募型プロポーザル方式による随意契約での事業者選定について

ア 設計・施工一括発注方式＋公募型プロポーザル方式への変更について

請求人は、当初基本計画での契約方式が設計・施工分離発注形式（従来方式）＋競争入札を、設計・施工一括発注方式＋公募型プロポーザル方式に変更したと主張している。

これに対して、監査対象課は令和元年7月の「徳島市水道局庁舎整備基本計画」時点では事業手法、契約方式については決定していないとしている。また、令和2年11月26日付け建設委員会資料「上下水道局庁舎整備基本計画の変更について」においても契約方式については決定していないため、明記していないとしている。

このことについては、令和元年7月策定の基本計画に、事業手法、契約方法ともに決定の記載はなく、令和2年3月3日付け建設委員会資料「上下水道局庁舎の整備について」にも事業手法を設計・施工分離発注方式（従来方式）にするとの記載はあるが、契約方法についての記載は確認できない。また、監査対象課の主張にある令和2年11月26日付け建設委員会資料「上下水道局庁舎整備基本計画の変更について」でも設計・施工一括発注方式への事業手法の変更は記載されているが、契約方法については確認できない。

このことから、契約方法については、令和3年6月23日の上下水道局庁舎整備事業公募型プロポーザル開始の公告までは公表されていなかったといえる。

このため、請求人の契約方法の変更の主張は事実と異なる点がある。

イ 事業者選定基準は合理性がないとの主張について

請求人は、事業者選定基準について、合理性がないと主張しているが、公募型プロポーザルでの同選定基準等については、アドバイザー業務の委託業者と協議の上、管理者において作成していることから、一定の客観性は担保されている。

また、同選定基準は公告時に公表しており、応募者は事前に同選定基準を確認することが可能であったことから、公平性についても担保されている。

ウ 技術的に見るべきものがなく最も価格が高い奥村組グループの提案が最高の評価を得たとの主張について

請求人は、技術的に見るべきものが無い等の主張だが、個々の評価への請求人の主張は、個人的見解の範疇であると言える。

また、最も価格が高い奥村組グループの提案が最高の評価を得たとの主張については、何より事業者選定において、最も重要となる点は、競争入札を原則とする地方公営企業にあって、随意契約での選定方法が妥当であるかという点になる。

上下水道局の新庁舎については、防災機能、来庁者のニーズ、周辺地域対策、建設期間など、その設計には専門的な技術や多種多様な知識が求められることとして、業者の選定に当たって、管理者においては、業者の参加を広く募集し、価格だけでなく、民間企業が持つ創造性、技術力、経験等を含めて提案を評価する公募型プロポーザル方式による随意契約を採用したことには妥当性が認められ、根

抛法令である地方公営企業法施行令第21条の14第1項第2号に定める「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」にあたるものである。

よって、今回の契約においては「契約の公正及び価格の有利性を図ることを目的として契約締結の方法に制限を加えている法令の趣旨を勘案し、当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきものと解するのが相当である」とする前記判決の趣旨と合致するものと判断できる。

以上から、価格のみを評価の対象とする競争入札ではなく、価格以外の要素を評価の対象とできるプロポーザル方式による随意契約を、管理者がこの契約において採用したことについては、合理性を欠くとまでは言えず、違法であるとは言えない。

3 結論

以上のことから、管理者に対する本件請求は、請求人の主張には理由がないと認められるため、棄却する。

また、市長に対する本件請求は、住民監査請求の対象と認められないため、却下する。

4 意見

本件請求に対する監査の結果は以上のとおりであるが、監査を終えての監査委員の意見を付記する。

プロポーザル方式による契約は随意契約の一手法と解されるが、地方公営企業の契約は、一般競争入札による契約を原則としており、随意契約は例外とされているため、その採用にあたっては慎重に検討すべきであり、選定・契約手続きの透明性、公正性等を確保するためにも、採用する理由を明確にし、決裁書により意思決定をすることが適切である。

今回、監査対象課にあつては、本事業実施の決裁書に、随意契約である公募型プロポーザルの採用理由及び根拠法令の記載がない等、一部不適切な事務手続が見受けられた。このことが、請求人から合理性を欠くと指摘を受けるに至った一因ともいえる。

これは、上下水道局において統一的な指針がないことにより、所属自らの具体的な事例の積み重ねで運用してきたことや、プロポーザル方式による契約に対する理解不足に起因しているものと推測される。

徳島市市長部局においては「徳島市プロポーザル方式の実施に関するガイドライン」が令和4年6月17日に策定され、令和4年8月1日から運用が開始されるところである。

今後、プロポーザル方式による契約に係る事務手続の公正性、透明性を確保し、事業の目的をより効果的かつ効率的に達成するためにも、公営企業である上下水道局においても指針策定を望むものである。