

監 查 結 果 報 告 書

四 條 畷 市 監 查 委 員



睨監第132号

令和6年8月23日

四條睨市監査委員 谷 真 明

四條睨市監査委員 島 弘 一

市議会からの請求による監査に係る監査結果報告の提出について

令和6年6月26日付けで市議会から請求のあった件について、監査委員による監査を実施したので、その結果に関する報告を地方自治法第199条第9項の規定により次のおり提出します。

第1 市議会からの請求

1 請求書の提出

令和6年6月26日

2 監査及び監査結果に関する報告を求める事項

四條畷市中核的施設整備予備調査業務及び四條畷南中学校跡地整備基本計画策定支援業務委託の契約事務

3 関連予算

令和6年度一般会計予算 歳出

(款) 総務費 (項) 総務管理費 (目) 財産管理費

公共施設等総合管理計画関係事務 委託料 46,200千円

第2 監査の実施

1 監査期間

令和6年6月28日から同年8月23日まで

2 監査対象課

施設創生課

3 監査の着眼点

請求に係る事務（以下「本件事務」という。）については、請求理由において、「中核的施設を整備するためには敷地面積が過小となる見込みを持ちながら、入札契約等事務執行を行った瑕疵の有無等について検討する必要がある」とされており、これを踏まえ、次の2つの点に着眼して監査を実施した。

(1) 本件契約は、有効であるか。

(2) 本件事務は、適正に執行されたものであったのか。

4 監査の方法

監査委員は、監査対象課に対し、関係文書及び関係資料の提出を求めるとともに、

令和6年7月18日及び同月26日に本件事務の関係人に対して聞き取り調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

監査委員が、本件事務について監査を行ったところ、次の事実等を確認することができた。

(1) 本件事務の実施に至る経緯について

本市における公共施設再編については、平成28年12月に公共施設再編の基本方針となる四條畷市公共施設等総合管理計画（以下「総合管理計画」という。）を策定し、その後、令和2年1月に同計画に基づく施設ごとの具体的な取扱方針等を示した四條畷市個別施設計画【公共施設】（以下「個別施設計画」という。）を策定し、本件事務を含む公共施設の再編に向けた取組みを進めてきたところである。

(2) 本件事務の概要等について

① 本件事務について

ア 四條畷市中核的施設整備事業

市民総合センター及び保健センターの敷地（以下「市民総合センター等の敷地」という。）内に、市民総合センター、教育文化センター、市民活動センターの一部、老人福祉センター楠風荘、保健センター、シルバー人材センター、福祉コミュニティセンター及び市庁舎の施設機能を集約させ、中核的施設整備に向けた課題整理のための予備調査を実施するものである。

イ 四條畷南中学校跡地整備事業

四條畷南中学校跡地に、防災拠点機能や避難所機能を有した多機能型体育館の建設及びボール遊びができる公園を整備するための基本計画を策定するものである。

② 業者選定委員会について

上記ア及びイの事業を進めるにあたり、副市長、総合政策部長、総務部長、市民生活部長、都市整備部長、健康福祉部長、教育部長及び総務課長で構成する四條畷市中核的施設整備予備調査業務及び四條畷南中学校跡地整備基本計画策定支援業務業者選定委員会（以下「業者選定委員会」という。）が、令和6年1月9日に設置された。

また、令和6年1月17日に第1回の業者選定委員会を開催して以降、3回会議を開催し、本件契約の公募型プロポーザルの内容を決定した。その後、プロポーザルに関する質問に対する回答の作成、プロポーザル応募者のプレゼンテーションの聴取を経て、最優秀提案者の決定に至った。

なお、業者選定委員会の議事録は作成されていない。

③ 契約について

四條畷市は、令和6年2月1日付けで委託上限金額を46,200,000円と定め、公募型プロポーザル方式で事業者を募集し、同年4月25日付けで事業者と四條畷市中核的施設整備予備調査業務及び四條畷南中学校跡地整備基本計画策定支援業務委託契約（以下「委託契約」という。）を締結した。

公募型プロポーザル公告において、四條畷市中核的施設整備予備調査業務委託に係る特記仕様書において、敷地面積を「概ね10,000㎡」と記載していたが、委託契約では敷地面積を「概ね8,000㎡から8,600㎡」と改め、委託金額は、33,979,000円で事業者と委託契約を締結した。

なお、委託契約を締結するにあたっては、令和6年4月5日の契約前に最優秀提案者に対し、市民総合センター等の敷地面積について、相違があることを報告し、理解と了承を得ている。

また、四條畷市は、市民総合センター等の敷地面積が相違していることを認識しながら、公募型プロポーザルの手続きを進め、事業者の選定を行った有効性及び最優秀提案者との契約締結について、本市の顧問弁護士から、法的に問題はないとの見解を得ている。

(3) 敷地面積が相違していることに対する関係職員の認識と契約手続等への対応などについて

① 所管課長

令和5年12月28日、当時の施設再編課長は、プロポーザルに係る仕様書(案)の作成を目的に、情報を整理するため、庁内WebGIS（地理情報システム）により、市民総合センター等の敷地面積を測定した。その結果、個別施設計画に掲げる面積の合計値に千㎡単位での差異があったため、個別施設計画に示している市民総合センター等の敷地面積が誤っているのではないかと推定した。

このことから、同課長は、令和6年1月上旬、上記の事実確認をするため、文

化・公民館振興課長に問い合わせを行ったが、資料が残っておらず、面積相違の事実や詳細を確認することはできなかった。

施設再編課長は、総合管理計画や個別施設計画に示した市民総合センターの敷地面積について、保健センターの敷地面積を控除する前の敷地面積を記載している可能性が高いことに加え、現段階において、保健センターの敷地面積控除後の正確な敷地面積を把握できないことを令和6年1月上旬に、上長である総務部長及び総務部次長に報告した。

② 総務部長及び総務部次長

総務部長及び総務部次長は、施設再編課長から上記①の報告を受け、市民総合センター等の敷地面積の相違に関する対応について協議を行った。

その結果、総務部としては、当該敷地面積が当初の想定と相違し、狭小であるとしても、個別施設計画で示した中核的施設の整備を、その延床面積からみて否定するものでないこと、予備調査業務で敷地面積の確認作業を含めていることから、これらの結果を待って、議会に報告するのが最適と判断した。

③ 副市長

業者選定委員会の委員長を務める副市長は、令和6年1月16日、施設再編課長等からプロポーザル実施に係る要綱、仕様書の各案等の説明を受けた。その際、副市長は、市民総合センター等の敷地面積が誤っている可能性が高いところ、仕様書（案）で中核的施設の敷地面積を「概ね10,000㎡」と記載しているが、当該敷地面積が当初の想定と相違し、狭小であるとしても、個別施設計画で示した中核的施設の整備を、その延床面積からみて否定するものでないこと、予備調査業務で敷地面積の確認作業を含めていることから、仕様書の段階で敷地面積の修正を行わない考えを施設再編課長等から説明を受け、面積の記述を変更することは個別施設計画との関係などについて議会への説明等に時間を要し、起債等に悪影響を及ぼすおそれのあるという考えのもと、これらを了承した。

④ 業者選定委員会の委員

業者選定委員会の委員（副市長、総合政策部長、総務部長、市民生活部長、都市整備部長（本年3月31日付けで定年前早期退職）、健康福祉部長、教育部長（現学校教育部長）及び総務課長）は、令和6年1月17日に開催した第1回の同委員会において、施設再編課長からプロポーザル実施に係る要綱、仕様書の各案等

の説明を受けた。その際、委員は市民総合センター等の敷地面積が誤っている可能性が高いところ、仕様書(案)で中核的施設の敷地面積を「概ね10,000㎡」と記載しているが、当該敷地面積が当初の想定と相違し、狭小であるとしても、個別施設計画で示した中核的施設の整備を、その延床面積からみて否定するものでないこと、予備調査業務で敷地面積の確認作業を含めていることから、仕様書の段階で敷地面積の修正を行わない考えを施設再編課長から報告を受け、これらを了承した。

⑤ 理事(特命)及び施設創生課長

当時の施設再編課長は、令和6年4月1日付けの人事異動の内示後である26日に、公共施設再編に関する業務の後任者である理事(特命)及び施設創生課長に市民総合センター等の敷地面積に相違があることを含め、施設再編業務に関する引継ぎを行った。

理事(特命)及び施設創生課長は、公共施設再編に関する業務の引継ぎの中にあつた、市民総合センター等の敷地面積に相違は、非常に重要な問題であるとの考えのもと、市長へ認識の確認を行った。

⑥ 市長

令和6年4月3日、市長は、理事(特命)から市民総合センター等の敷地面積に関し相違があることの報告を受けた。

同日まで、市長に情報の共有や報告がなされていない事実を、この時に初めて判明した。

市長は、理事(特命)から詳しい事実を確認した後、速やかに市議会に報告するとともに、対応策を検討するよう理事(特命)に指示している。

(4) 敷地面積が相違していることの市議会への情報提供及び市民への周知について

① 市議会への情報提供

中核的施設整備については、これまでに議決すべき計画に関する特別委員会(以下「特別委員会」という。)で調査研究が行われるなど、公共施設の再編において、特に重要な事項であるとの認識のもと、令和6年4月11日付けで、副市長から市議会議員に対し「中核的施設の整備における敷地面積の相違について(報告)」を発出し、市議会議員が市民総合センター等の敷地面積の相違を把握した経緯などを知ることとなった。

② 市民への周知

本市の広報誌である四條畷LIFE6月号で、個別施設計画の市民総合センター等の敷地面積に相違があり、当該敷地面積が約10,000㎡から約8,200㎡になる見込みであること、また、市民総合センターの整備後に保健センター等を整備しているが、市民総合センターの敷地面積を保健センター等整備前の面積で管理していたため、面積の重複により相違が生じたことが要因であるとの記事を掲載し、市民への周知を図った。

2 監査委員の判断

以上の事実関係の確認に基づき、監査委員は次のように判断する。

(1) 本件事務に係る契約の有効性について

プロポーザルによる手続きは、契約希望者間の公平と効果の最大化を目的としており、公募型プロポーザル公告時の面積誤認は、全契約希望者に共通しており、希望者間に有利又は不利はないことに加え、面積相違は、契約目的が客観的に達成できないほどの過誤には当たらないことから、公募型プロポーザル公告の面積過誤は、地方自治法や同法施行令の契約手続きに関する規制に実施的に抵触するとは言えない。

また、本年2月1日の公募型プロポーザル公告において、中核的施設建設予定面積を事実と異なることを知りながら、個別施設計画に記載の面積で公募しているが、公募型プロポーザル公告は契約の誘引であり、契約の申込みではない。

契約締結時に、本市が認識している実際の面積を最優秀提案者に示し、最優秀提案者はこの事情を理解のうえ、本件契約を締結していることから、本件契約につき錯誤は認められず、また、民法第96条（詐欺）の適用はない。

したがって、本件事務に係る契約には、意思表示の瑕疵は認められず、契約は適法に成立し、有効なものとする。

なお、上記見解については、監査委員から本市の顧問弁護士に対し、令和6年8月7日付けで照会を行い、同月9日付けでこの解釈に誤りがないとの回答を得ている。

また、判例では、地方自治法施行令など、随意契約に関する法令に違反する地方公共団体の契約の効力について、「(地方公共団体の) 随意契約の制限に関する法令

に違反して締結された契約・・・であっても私法上当然に無効となるものではなく、・・・当該契約の効力を無効としなければ随意契約締結に制限を加える・・・法令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である。」(最高裁判所昭和62年5月19日判決)とされている。

(2) 本件事務の執行の適正さについて

① 公有財産台帳の管理等

本市の公有財産台帳に記載された土地の面積が正確でないことは、本市職員には広く知られており、また、関係人調査のヒアリングにおいても、その事実が判明したところである。

このため、平成28年度に策定した総合管理計画や令和元年度に策定した個別施設計画においても、計画策定担当課が敷地面積について、公有財産台帳の面積に依拠することなく、また、登記簿の面積を確認することもなく、個々に施設所管課へ照会を行い、回答があった面積を計画上の面積として記載していた。

このようなことが、今回の契約手続きにおいて面積相違が生じた第一の原因であったと考える。

② 公募型プロポーザル公告時の面積の表記

市民総合センター等の敷地面積の相違を知りながら、仕様書に記載する敷地面積を修正せず「概ね10,000㎡」として、公募型プロポーザル公告を行った。

面積を修正しなかった理由として、仮に面積が当初計画で想定していたより狭くとも、

ア 新しい中核的施設の延床面積は15,800㎡未満と想定されることから、仮に敷地面積が8,000㎡程度であるとしても容積率が200%であるため、建設することは、法律上可能であること

イ 面積自体が、調査の対象であること

ウ 面積を変更して公告する場合は、総合管理計画や個別施設計画の変更又はこれに相当する手続きが必要となり、議会をはじめとする関係機関の合意を得るために時間を要し、国の財政上の支援を受けられなくなるおそれがあることから、総合管理計画及び個別施設計画に記載した敷地面積のまま、公募型プロポーザル公告を行った。

契約におけるプロポーザルの公告は、契約の誘引とされており、契約の申込みそのものではないが、これに過誤がある場合、その過誤を訂正した申込みは、これまでの経緯にかかわらず、相手方は承諾を拒むことができると考えられる。

今回の事案であれば、仮に最優秀提案者から契約を拒否され、再度契約手続きをしなければならなくなるなどによる損害が本市に生じても、甘受せざるを得なくなる可能性があったことは否定できない。

このような法的リスクに対する関係職員の判断の甘さが、本件事案が生じた第二の原因と考える。

③ 市長への情報共有

本件は、その重大性にかかわらず、事案が担当者によって把握してから、3箇月以上経った後、初めて市長に共有、報告されたものであった。

市民総合センター等の敷地面積の相違は、令和5年末に施設再編課長が認識し、令和6年1月17日開催の第1回業者選定委員会までには、副市長まで情報を共有し、契約手続きの進め方に関し、その方針が決められていた。

しかしながら、この事実は、組織機構の見直しと人事異動により担当者が替わり、市長まで面積相違に関する情報が共有されていない可能性を考え、理事（特命）が市長に確認するまで、副市長以下の職員は、その事実を市長に伝えていなかった。

なお、市長へ情報が伝達されていなかった原因としては、

ア 契約手続きの内部で議論されたため、外部に開示すべきではないと業者選定委員会の委員が意識していたこと

イ 現市長のもと、重要な政策については、市長のトップダウンによることなく、運営者会議等で議論を行ったうえで決定するなど、各部局長の裁量が拡大されたこと

ウ 副市長は経験豊富な行政経験者であり、市長と副市長との信頼関係の下に、副市長に大きな裁量が委ねられていたこと

などがその背景にあると思われる。

④ 業者選定委員会の議事録等

監査委員が本件事務を監査するにあたり、令和6年7月1日付けで市長に対し、関係書類及び資料の提出を依頼したが、業者選定委員会の議事録の提出がなかつ

た。

このため、同月18日に実施した関係人調査において議事録の有無を確認したところ、業者選定委員会が非公開での会議体であるとの認識のもと、所管課において議事録を作成する必要があると判断し、作成していないことがわかった。

なお、議事録は作成していなかったものの、担当職員が選定の審査基準や仕様書の修正などに用いるために作成したメモと、L o G oチャットによる業者選定委員会のメンバー間でのやり取りした内容の資料があることが判明したため、監査委員は追加でこれらの資料提出を求め、その内容を確認した。

追加提出されたこれらの資料には、市民総合センター等の敷地面積の相違に関する発言は一切記載されていなかった。

3 監査委員による結論

(1) 本件契約は、有効である。

監査委員は、本件契約は、2(1)のとおり有効であると考えます。

(2) 本件事務の執行は、適切とは言えない点がある。

監査委員は、大きく次の2点について、適切な手続き等によるものであったとは言い難いと考えます。

① 誤った面積で公募型プロポーザル公告をしたことについて

今回は結果として、市民総合センター等の敷地面積に相違があることを伝えただけで、最優秀提案者が契約することを承諾したため、本市には損害が生じなかったところである。

しかしながら、上記2(2)②に記載したリスクがある中で、面積が事実と違うことを知りながら、公募型プロポーザル公告を行ったことは、不適切と言わざるを得ず、面積の相違が確認できた段階で、一度立ち止まり、今後における手続きの進め方等について、顧問弁護士に相談するなど、慎重に検討及び議論等を経た上で適正かつ必要な手続きをする必要があったと考えます。

② 情報共有や情報提供の遅延等について

ア 市長への情報共有

今回の面積相違は、市政の大きな課題である中核的施設の整備計画に関わる重要な事項であり、契約事務にかかわらず、市長に対し経緯等を詳細に報告の

うえ、その判断を仰ぐべきであったと考える。

本市では、入札資格等契約関連の情報は秘密保護のため、極めて慎重に管理しているように見受けられるが、契約関係の情報であっても、今回の面積などの客観的な事実に関するものは、情報共有の徹底が当然ながら必要であることは言うまでもない。

イ 市議会への情報提供

市議会では、これまで特別委員会を設置し、個別施設計画の策定後も継続検討となっていた15施設の今後における整備方針等について、計13回にわたって調査及び研究を行ってきたところである。

また、行政においては、特別委員会で調査及び研究した内容を個別施設計画に反映させるなど、本市における公共施設の再編について、議決機関である市議会の意見等も大いに取り入れていることから、面積の相違が判明した段階で、速やかにその事実を報告すべきであったものとする。

ウ 市民への情報提供

本市では市民中心のまちづくりを推進すべく、個別施設計画に係る市民ワークショップを開催し、また、公共施設再編に関する市長との意見交換会を実施するなど、市民の方々にも公共施設の再編に関し、ご理解とご協力をいただき、さまざまな議論等を行ってきた経緯がある。

このようなことから、市議会への情報提供と同様、面積の相違が判明した段階で、速やかにその事実を周知すべきであったものとする。

4 監査委員の意見

監査委員の判断及び結論は、以上のとおりであるが、今回の監査報告に添えて、次のとおり意見を申し述べる。

(1) 公有財産台帳の整備について

本市の公有財産台帳は不完全なものであり、当該台帳に記載された土地の面積は正確ではない。また、登記簿の面積も正確とは言えないため、本市では市有地の面積が一元的に把握されていない状況のように感じる。

今後、今回のような事案が生じないように、速やかに公有財産台帳を適切に整備していかなければならない。

公有財産台帳の整備には、時間、費用とも要するが、これらを着実に進めていく必要がある、財産の取得、譲渡等異動が生じた際には、公有財産台帳に適切かつ確実に反映できる仕組みづくり（制度）を構築する必要性もあるため、これらを検討されたい。

なお、公有財産台帳が整備されるまでの間は、面積を外部に表示する場合は、誤解を生じない方法を執るよう検討されたい。例えば、重要な事案で測量が可能な時間があるときは測量を行い、そうでない場合は、公有財産台帳記載の面積が必ずしも正確ではないことを示すとともに、登記簿面積を併記する等の運用方法を検討されたい。

（２）庁内の情報共有について

市民総合センター等の敷地面積が相違していることについて、業者選定委員会の委員には、その立場から、市長への報告や情報共有に関し、「誰かがしていると思っていた。」や「あまり意識していなかった。」といった考えが一部あったようである。

また、副市長及び総務部長にあつては、業者選定委員会の委員長及び委員という立場を重視し、契約関係情報の秘密保持という意識が強く、本来の副市長及び総務部長としての視点に立った行動ができていなかったように思われる。

今後は、契約手続き内部で把握された内容であっても、客観的な事実に関する情報など、契約の公正さの確保と関係のない情報は、軽重に応じて市長や関係者等に開示できることを契約手続き関係における情報管理のルールにおいて明示すべきである。

（３）意思決定過程の明確化について

今回、監査を実施していくにあたり、業者選定委員会の議事録が作成されていない事実が判明したところである。

このため、業者選定委員会で本件の面積相違がどのように取り扱われたかを公式な書面で確認することは困難であった。

一般に、議事録は、会議における意思決定過程を開示する機能のほか、会議における意思決定の合理性・適正さを事後に確認する機能や類似した案件への部内への情報提供の機能があり、業者選定委員会のように非公開の会議であっても、庁内の会議体においては、審議会等における会議録の作成を義務化していることと同様に、審議の概要や審議の過程等を明確に記録するルールづくりを検討されたい。