

## つくば市監査公表第5号

### 住民監査請求の監査結果について

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」とします。）第242条第5項の規定に基づき監査を実施しましたので、同項の規定によりその監査の結果を公表します。

令和3年(2021年)7月12日

つくば市監査委員 高橋博之

つくば市監査委員 石川 寛

つくば市監査委員 神谷大蔵

#### 第1 請求の内容

##### 1 請求人

A氏 外17名

## 2 請求人ら代理人（以下「代理人」とします。）

弁護士 B氏

## 3 請求書の提出日

令和3年(2021年)5月12日

## 4 本件請求の内容

本件請求の内容は、別添1のとおりです。

なお、請求書に事実証明書として添えられていた甲第1号証から甲第10号証までの添付は省略しました。

## 第2 要件審査

令和3年(2021年)5月21日に要件審査を行い、本件請求が法第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施することを決定しました。

なお、以下の月日については、特段の記載がない場合を除き、令和3年(2021年)の月日とします。

## 第3 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求書並びに請求人及び代理人の陳述の内容を勘案し、以下の4点を監査対象事項とすることとしました。

- (1) つくば市（以下「市」とします。）のつくばまちなかデザイン株式会社（以下「まちなかデザイン」とします。）に対する6000万円の出資（以下「本件出資」とします。）に係る公金の支出が、「つくば市大規模事業を実施する際の評価に関する要綱」（平成30年つくば市告示第1045号。以下「本件要綱」とします。）に違反するか否か

- (2) 本件出資に係る公金の支出が、総務省策定の「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」（以下「本件指針」とします。）に違反するか否か
- (3) つくばセンタービル（以下「センタービル」とします。）のリニューアルに伴い「公の施設」を廃止すること及び市がセンタービルの一部の区画をまちなかデザインに賃貸する予定であること（以下「本件賃貸」とします。）が、財産の管理の点で法第244条第2項及び地方財政法（昭和23年法律第109号。以下「地財法」とします。）第8条に違反するか否か
- (4) 市と株式会社坂倉建築研究所（以下「坂倉建築研究所」とします。）の間で令和2年6月29日に締結された、「2つくばセンタービル公共施設基本計画検討業務委託」（以下「本件委託」とします。）に係る契約（以下「本件契約」とします。）の締結が「つくば市契約規則」（平成9年つくば市規則第70号。以下「契約規則」とします。）第26条に違反するか否か

## 2 請求人等の陳述

監査の実施に当たり、法第242条第7項の規定に基づき、6月16日、請求人及び代理人から陳述の聴取を行いました。

なお、陳述の際に提出された書面の添付は省略しました。

また、7月1日付けで「つくば市職員措置請求書理由補充書」並びに甲第11号証及び甲第12号証の提出がありましたが、つくば市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述に関する要綱第2条に規定する「やむを得ない事情」があるとは認められないため、監査の対象とはしませんでした。

請求人及び代理人が陳述時に本件請求の要旨を補足した内容は、大要、次のとおりです。

- (1) 本件要綱には、評価対象事業として「その他市長が必要と認める事業」ともあり、総額がたとえ9億円でも8億円でも、大規模事業には変わりなく、本件要綱の精神に照らして、自ら進んで評価を受ける決断をすべきである。
- (2) 3月1日の会派代表質問において、市長が「新たな施設の整備ではなく、既存施設のリニューアル事業のため、大規模事業評価には当たらない。」と答弁している。センタービルのリニューアル事業費は、新たな施設の整備ではないという、論理性を欠いた強引な言い分は容認できない。
- (3) まちなかデザインが行う初期投資は、貸事務所のための改修費等2億7300万円で、本件出資を含む出資金と借入金によって捻出されるから、本件出資はセンタービルのリニューアル事業ではないというのは非常に無理がある。

### 3 監査対象課

都市計画部学園地区市街地振興課及び政策イノベーション部企画経営課を監査対象課としました。

### 4 弁明書の提出及び聴取

6月11日付けで監査対象課から弁明書の提出があり、6月18日、監査対象課の職員に対し聴取を行いました。監査対象課から提出を受けた弁明書（以下「弁明書」とします。）の内容は、別添2のとおりです。

なお、弁明書に添えられていた資料No.1から資料No.30までの添付は省略しました。

また、第3の2の本件請求の要旨を補足した内容について、監査対象課職員から聴取した内容及び弁明は次のとおりです。

#### (1) 第3の2(1)及び(2)についての聴取内容

センタービルのリニューアルに係る総事業費は10億円未満であり、「つくば市大規模事業の進め方に関する基本方針」で定める「市が事業主体となって

実施する事業で総事業費（用地取得を含む。）が10億円以上の施設整備事業とします。」という大規模事業の定義に該当しないことから、大規模事業ではないと判断している。

また、本件要綱において、評価対象事業とする「その他市長が必要と認める事業」とは、同基本方針の「2 大規模事業の定義」のただし書に規定する「ただし、市民生活や地域経済への影響等の視点から市長が必要と判断した施設整備事業については、本基本方針の適用を受けるものとします。」に該当する事業であり、大規模事業ではない案件について、市長の裁量により、本件要綱に基づく大規模事業評価の対象とされる事業である。市長が判断する視点となる「市民生活や地域経済への影響等」については、明確な数値等の基準はなく、市長の裁量に委ねられるものである。

さらに、「新たな施設の整備ではなく、既存施設のリニューアル事業のため、大規模事業評価には当たらない。」という市長答弁については、前段に述べたとおり、市長の裁量に委ねられている同基本方針「2 大規模事業の定義」のただし書の適用について、市長が適用しない理由を説明したものである（なお、市長は、前記の答弁の前に「概算事業費が10億円未満であるとともに、」と答弁し、大規模事業に当たらないことを説明している。）。市長の答弁は、既存施設のリニューアル事業は、新規施設を整備する場合と比して、市民生活や地域経済への影響等が小さく、大規模事業評価の対象とする必要性に乏しいことから、市長の裁量により同基本方針「2 大規模事業の定義」のただし書を適用しないことを説明したものである。

## (2) 第3の2(3)についての弁明

弁明書において、大要、次のとおり確認できました。

そもそも本件要綱において、出資金は評価対象事業に係る整備費に含まれていないとされていること、実質的に見ても、まちなかデザインに対する出資金には、市以外の民間事業者からのものが含まれていること、さらに、ま

ちなかデザインは、シェアオフィスとコワーキングスペースの整備運営や地下駐車場の運営、つくばセンター地区活性化協議会の事務局機能、イベントの企画運営などのエリアマネジメントの取組を担当しており、働く人を支援する場の整備のみを担当するものではないから、同社への出資金を働く人を支援する場の整備費のみに寄せて合算することは、同社の事業内容に照らしても妥当ではない。

#### 第4 監査によって確認した事実

代理人からの提出書面及び請求人等の陳述、監査対象課からの提出書面及び監査対象課職員からの聴取並びに監査委員の調査により、次の事実を認めました。

##### 1 センタービルのリニューアル事業の概要について

市が計画しているセンタービルのリニューアル事業について、次のとおり確認しました。

- ・ 駅周辺で機能の役割を分担し、まち全体の魅力を高めることを目的とし、センタービルのみで考えるのではなく、駅周辺に立地する施設で機能の役割分担をすることで、まち全体の魅力を高めること。また、センタービルは、市民の活動やチャレンジする人を支える持続可能都市の拠点とすること。
- ・ プリツカー賞を受賞した磯崎新氏が設計した建築価値の高い現在の建築デザインをいかし、次世代に建築価値を継承するリニューアルとすること。
- ・ 現在ある公の施設の改廃を行い、1階、2階及び3階に新たな市民活動拠点と市民窓口を設けて、市民の活動やチャレンジ、国際化などを支える市民活動の拠点(交流センター、市民活動センター、国際交流センター等)を設置するとともに、市民サービスを支える窓口機能を設置すること。

- ・新たな市民活動拠点及びつくばセンター広場の整備は、市等が直接公共工事として実施することとし、働く人を支援する場については、官民連携による地域運営会社を設立して整備運営させることとしていること。
- ・センタービルの公共施設の面積は合計5,271㎡で、市は、リニューアルに当たり、当該公共施設のうち、アイアイモール(2,976㎡)を6月1日付けで廃止し、イノベーションプラザ(1,085㎡)は事務室機能が多いことから廃止する予定としていること。リニューアル後には、新たな市民活動拠点を2030㎡、ノバホール小ホールを515㎡、市民窓口を120㎡設けるほか、「働く人を支援する場」(一定の企業が入居可能なスペースを配置)を約2,500㎡設ける予定であること。

## 2 本件出資及び本件委託に係る公金の支払時期について

本件出資に係る公金が支出されたのは3月23日で、本件委託に係る委託料が支出されたのは5月13日であることを確認しました。

## 3 本件要綱における評価対象事業の定義について

本件要綱第2条において、「評価対象事業」の定義を確認しました。

評価対象事業の定義は、学校、公園、福祉施設その他のつくば市が事業主体となって実施する全ての施設(インフラ施設(道路、橋りょう、上水道施設又は下水道施設をいう。以下同じ。)を除く。)の整備事業で、総事業費(用地取得費を含む。)が10億円以上の事業その他市長が必要と認める事業であること。

## 4 本件要綱における総事業費の定義及び出資金の取扱い等について

本件要綱の運用に当たり、職員が実務上の参考とするために「大規模事業評価制度運用マニュアル」(以下「本件マニュアル」とします。)が平成31年(2019年)2月に作成されていることを確認しました。

本件マニュアルの「2 評価対象事業」に、「総事業費」の定義及び「出資金」の取扱い並びに「市長が必要と認める事業」について、次のように記載されています。

- ・PFI 事業等についても、市が実施主体となる事業は対象となります。市が負担金、出資、補助を行う事業は対象となりません。
- ・ここでいう総事業費は、施設整備事業（基本設計、実施設計、用地購入、工事費、施工管理費、長期賃借料等）の費用であり、整備後の運営費は含みません。
- ・市長が必要と認める事業とは、10億円未満の施設整備事業のうち、重要性等から評価が必要と判断した事業であり、施設整備事業以外（ソフト事業など）は対象としない。

## 5 オープンハウス及び全員協議会において提示された資料について

市が令和2年(2020年)12月に実施した「つくばセンタービルリニューアルに関する市民意見募集（オープンハウス）」（以下「オープンハウス」とします。）において、公表された資料のうち費用に係る部分は、次のとおりであることを確認しました。

### つくばセンタービルリニューアルに要する費用

つくばセンタービルのリニューアルに要する費用は、現時点の概算として以下の費用を想定している。なお、国の補助制度である「都市構造再編集集中支援事業」の活用を検討しており、想定として費用を計上している。交付が決定しているものではない。費用は、現時点の想定であるため、次年度に実施する実施設計等により変更となる可能性がある。

		2020年度 (R2)	2021年度 (R3)	2022年度 (R4)	2023年度 (R5)
実施事項		基本計画、基本設計 出資	実施設計	工事	※
予算	合計	69,790千円	約63,000千円	約905,000千円	-
	うち、国費	0千円	約27,650千円	約440,000千円	-

※工事については、R4年度にすべての費用を計上しているが、工事はR5年度にまたがる可能性がある。



また、令和2年(2020年)12月4日、つくば市議会全員協議会（以下「全員協議会」とします。）で示された「資料2 つくば中心市街地における取組状況について」の17頁の内容は、次のとおりであることを確認しました。

◆整備手法

○新たな市民活動拠点、つくばセンター広場 ⇒ つくば市が直接公共工事として実施  
 ○働く人を支援する場 ⇒ 官民連携による地域運営会社が整備運営

働く人を支援する場は、官民が連携して整備運営することにより、市の財政負担の軽減および効果的な運営ができることから、官民連携で設立する地域運営会社が整備運営する。  
 ※働く人を支援する場及び地下駐車場の区画について、市から地域運営会社に現物出資もしくは貸付を実施

◆整備費用

		2020年度 (R2)	2021年度 (R3)	2022年度 (R4)	2023年度 (R5)
実施事項		基本計画、基本設計 出資	実施設計	工事	※
予算	合計	69,790千円	約63,000千円	約905,000千円	-
	うち、国費	0千円	約27,650千円	約440,000千円	-

※国費については、国の補助制度である「都市構造再編集集中支援事業」の利用を検討しており、想定として費用を計上している。  
 そのため、交付が決定しているものではない。  
 ※工事については、R4年度にすべての費用を計上しているが、工事はR5年度にまたがる可能性がある。

いずれも、費用を説明する表の中で、実施事項欄においては出資金が基本計画等の費用と同等に表記されていることが確認できました。

表に示されている予算の金額を合計すると10億3779万円となります。

なお、本件出資の金額6000万円を差し引いた場合は9億7779万円となります。

## 6 本件指針について

総務省は、平成26年8月5日付け総財公第102号で「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」と題し通知を発出しています。この通知は、法第245条の4第1項に基づくものであることを確認しました。

本件指針において、次のとおり記載されています。

### 第4. 第三セクターの設立

第三セクター等の設立等については、以下の点に留意して検討を行い、事業を行うために最も適切な手法・法人形態等を選択し、実施体制を構築することが必要である。

(1) 地方公共団体が、公共性、公益性と採算性を併せ持つ事業を実施する手法を選定する場合には、事業そのものの地域における意義や必要性、収支等の将来見通し、費用対効果等について検討を行い、第三セクター等以外の事業手法も含めて具体的な比較を行うことが必要である。

検討に当たっては、外部の専門家の意見を聴取すること等により、客観性、専門性の確保に特に留意した上で、将来の需要予測、事業計画の策定等を行うことが強く求められる。事業実施ありきによる収支の辻褃合わせは厳に行うべきではない。

## 7 本件委託の業者の選定方法にプロポーザル方式を採用した理由について

本件委託の業者の選定方法にプロポーザル方式を採用した理由は、「プロポーザル方式実施伺（令和2年(2020)年3月19日起案、同年4月13日決裁）」によると、「センタービルは磯崎新氏により設計された歴史的建築価値の高い建物であるため意匠を継承した上でリノベーションを実施する必要がある、建築設計に関して高い専門知識や技術力、実績が必要となるため。」と記載があり、また、つくば市入札審査委員会において、「プロポーザル方式により候補者の選定を行うことを認める。」と認定されていたことが確認できました。

## 第5 判断

### 1 判断の理由

以上を踏まえ、第3の1で示した監査対象事項ごとに次のとおり判断します。

## (1) 市の本件出資に係る公金の支出が、本件要綱に違反するか否か

請求人が、大要、「市が計画しているセンタービルのリニューアル事業について、公表している資料の中で総事業費に本件出資が含まれている」ことを理由に、「本件出資を加えた合計額 10 億 3779 万円が総事業費であり、本件要綱の対象外とし、本件要綱に基づく評価をせず、公金を支出したのは違法である」と主張しているのに対し、監査対象課は、大要、「本件出資はまちなかデザインの株式取得を内容とするものであり、「施設…の整備」を内容とするものではないから、本件要綱における「評価対象事業」に当たる余地はない。また、公表している資料の中で、総事業費に本件出資を含めていた理由は、市民に対する説明のために作成したものであり、支出予定額の全体を、分かりやすさの観点から、支出の性質による区別をせずに示したものであって、本件要綱の評価対象事業該当性の観点から支出予定額を整理して記載したものではない。」と主張しています。

本件要綱に規定する評価対象事業の総事業費における出資金の取扱いについては、職員が実務上の参考とするための本件マニュアル（第4の4）に、「市が負担金、出資、補助を行う事業は対象となりません。」と明記されていることから、センタービルのリニューアル事業の総事業費に本件出資は含まれないとの主張は妥当であります。

したがって、請求人の主張に理由はありません。

しかしながら、オープンハウスや全員協議会にて市が示した費用の一覧表（第4の5）では、あたかも本件出資が事業費に含まれているかのように表記されているのは事実です。「市民に分かりやすく示した。」という監査対象課の説明は理解できますが、市民の誤解を招くことのないよう慎重な表現を心がけた方が良かったのではないかと考えます。

(2) 本件出資に係る公金の支出が、本件指針に違反するか否かについて

請求人は、大要、まちなかデザインの設立に当たり、本件指針で定める「事業そのものの地域における意義や必要性、収支等の将来見通し、費用対効果等について検討を行い、第三セクター等以外の事業手法も含めた具体的な比較」及び「検討に当たっては、外部の専門家の意見を聴取すること等により、客観性、専門性の確保に特に留意した上で、将来性の需要予測、事業計画の策定等」が行われていないから、本件出資に係る公金支出は違法である、と主張しています。

この点について、監査対象課は、「比較検討」については「31中心市街地エリアマネジメント検討業務」において検討し、「外部の専門家の意見聴取」については「つくば中心市街地エリアマネジメント検討委員会」において実施しているものと認められます。

したがって、請求人の主張に理由はありません。

(3) センタービルのリニューアルに伴い「公の施設」を廃止すること及び本件賃貸が、財産の管理の点で法第244条第2項及び地財法第8条に違反するか否か

請求人の主張は、第一に「市には、公の施設に関して、一般的な条例は制定されていないようである。」というのですが、「つくば市地域交流センター条例」や「つくばセンター広場条例」などのように施設ごとに条例化されています。

第二に、「本件事業は、これまで公の施設であった部分の一部2500㎡に、新たに「働く人を支援する場」として、一定の企業が入居可能なスペースを配置するという計画である。この「働く人を支援する場」というのは、詰まるところ、私企業に対して、事業所として賃貸するということである。このように私企業の事業所とするということは、その場所は公の施設ではなくなる、という

ことである。つくば市は、公の施設を廃止する場合の準則を定めてもいない。また、つくばセンタービルのつくば市が利用しているスペースの全体が公の施設であると考えれば、本件事業は、公の施設の一部について、一般市民に対して、公の施設としての利用を拒否するということになる。」と主張しています。

この点については、働く人を支援する場として予定されているスペースは、センタービルのうち市が区分所有するインナープラザの部分で、インナープラザは、その根拠条例であるつくばセンター広場条例等の改正により6月1日付けで廃止されて普通財産になっていることから、法第244条第2項に違反するものではありません。

第三に、「市の所有財産をこのような目的に利用することは、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と定める地財法第8条の規定にも違反する。この違法は、市民の公の施設の利用権という市民の権利ないし福祉が問題となるものであり、重大な違法性を内包するものであるから、本件事業全体について違法性を帯びたものにしてしまうものである。」と主張しています。

この点について、地財法第8条の規定は、公有財産を運用する目的について「その所有の目的に応じて」とするほか、何ら規定するものではありません。

したがって、いずれにおいても請求人の主張に理由はありません。

#### (4) 本件契約の締結が契約規則第26条に違反するか否か

請求人は、「市には、契約規則があり、同規則第26条に定める金額を超える契約金額の契約は、随意契約ではなく、競争入札を行わなければならない旨を規定されている」と述べ、このことを前提として、「本件契約が坂倉建築研究所との間で随意契約がなされたものであって、契約規則に違反する」と主張しています。

しかしながら、契約規則第 26 条は、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「自治令」という。）第 167 条の 2 第 1 項第 1 号に規定する「規則で定める額」を定めたものであり、法第 234 条第 2 項の規定により随意契約によることができる場合の一類型を定めたものにすぎません。

随意契約は、自治令第 167 条の 2 第 1 項各号で定める場合に該当するときに限り随意契約により契約できるとされています。本件契約は、同項第 2 号に規定する契約の性質又は目的が競争入札に適しないものをするときを根拠に締結されたものであり、その手続において何ら問題はありませんでした。

したがって、請求人の主張に理由はありません。

## 2 結論

以上のことから、請求人のいずれの主張も理由がないものと判断し、これを棄却します。