

静岡市清水区

A

静岡市葵区

B

静岡市清水区

C

静岡市監査委員	村 松	眞
同	白 鳥	三和子
同	山 根	田鶴子
同	山 本	彰 彦

静岡市職員措置請求について（通知）

令和 3 年 1 月 19 日付け地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 1 項の規定により請求人から提出された静岡市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、同条第 5 項の規定により監査を行い、同条第 11 項の規定により監査委員の合議により監査結果を決定したので、同条第 5 項の規定により次のとおり理由を付して通知します。

第 1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

- 1 本件請求に係る委託業務のうち、「平成 24 年度清水庁舎建築物性能検討業務」13,965,000 円、「平成 29 年度静岡市新清水庁舎建設基本構想策定業務」15,120,000 円、「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設基本計画策定業務」22,950,000 円を市の被った損害としてその補填措置を求める部分を却下する。
- 2 本件請求に係るその余の部分（「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設事業 P F I 等アドバイザリー業務」27,819,000 円、「平成 31 年度清水駅東口道路上空通路設置調査等業務」6,160,000 円）を棄却する。

第 2 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

- (1) 住所 静岡市清水区
氏名 A

(2) 住所 静岡市葵区

氏名 B

(3) 住所 静岡市清水区

氏名 C

2 請求書が提出された日

令和3年1月19日

3 本件請求の要旨

静岡市職員措置請求書及び請求人陳述の内容等を整理すると、請求の要旨は、大要次のとおりである。

(1) 平成24年度の委託業務について

ア 市は、「平成24年度清水庁舎建築物性能検討業務」を実施し、株式会社Dに対して13,965,000円を支出したが、その検討業務報告書には次の瑕疵があり、「ミスまたは作為の混入」が疑われる。

(ア) 耐震診断の結果を証するに足る資料（コンピュータプログラム出力）が添付されていない（具体的には「耐震壁入力データ」、「部材耐力を算定したデータ」が全て添付されていない。これらのデータがなければ、耐震診断解析結果が誘導できない。）。

(イ) 解析結果から導かれた耐震壁せん断耐力（約3千トン）が、構造計算書で計算されたせん断耐力（約5千トン）より著しく小さい（これらは、計算方法が異なるとはいえ、同じ耐力を計算しているため、ほとんど同じ値となるはずである。）。

(ウ) 耐震診断の建物自重（約1万6千トン）は、構造計算書の建物自重（約2万トン）より2割も少ない（主要な部材を無視している可能性がある。）。

(エ) 解析結果による建物X方向（張間方向）、Y方向（桁行方向）の水平方向耐力が、整形な建物でほぼ同じであるはずであるのに、約5割も異なる（Y方向水平耐力がX方向水平耐力より5割多い。構造計算書では、同じ水平耐力になるように計算されている。）。

イ これは計算結果コンピュータ出力を検証しなくては判定できないが、令和2年9月議会の質疑において、市からは「コンピュータ出力の欠落は認めるが、一般社団法人E耐震評定委員会から欠落の指摘がないことから、欠落があったとは認識しない」との回答があった。

ウ 耐震評定委員会の判断うんぬんではなく、市は「市自身が静岡市民に対して、また社会に対して解析結果の正確性を説明できるか否か」との観点から行政実務を遂行すべきであり、市がデータ欠落を認識していた以上は、解析者である株式会社Dに欠落データ提出を求め、耐震診断解析を完全な形とすべきである。

エ 市が、清水庁舎耐震診断の内容について積極的な情報公開や耐震性能不足の原因究明を行ってこなかったことが、市民の理解が得られない根本的な原因である。この点は、他都市の庁舎耐震診断の結果の公表や、耐震性能不足原因究明事例と

比較すれば、市がその対策を講じていないことは疑いの余地がない。

オ この状態では耐震性能検討業務委託が正当に完遂されたとは認められず、「職員が市民全体の奉仕者であってその職務は市民から負託された公務であることにかんがみ、職員の職務に係る倫理の保持に資するため必要な措置を講ずることにより、職務の執行の公正さに対する市民の疑惑や不信を招くような行為の防止を図り、もって公務に対する市民の信頼を確保することを目的とする。」と規定した「静岡市職員倫理条例」に違反しており、委託費用が公金から支出されることは明らかに違法であり、社会通念に照らしても不当である。

カ よって、監査委員は、市長に対し上記支出額の返還をさせるなど、必要な措置を講じることを求める。

(2) 平成 29 年度から令和元年度の委託業務について

ア 市は、(1) の委託業務の結果を主たる理由として、清水庁舎の移転新築を決定したが、それに関連して次の支出がある。

(ア) 「平成 29 年度静岡市新清水庁舎建設基本構想策定業務」

委 託 先：株式会社 F

契約金額：15,120,000 円

(イ) 「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設基本計画策定業務」

委 託 先：G 株式会社

契約金額：22,950,000 円

(ウ) 「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設事業 P F I 等アドバイザー業務」

委 託 先：G 株式会社

契約金額：29,887,000 円（合意解除契約により 27,819,000 円に変更）

(エ) 「平成 31 年度清水駅東口道路上空通路設置調査等業務」

委 託 先：株式会社 H

契約金額：6,160,000 円

イ 上記 4 件の支出の主たる根拠となった「平成 24 年度清水庁舎建築物性能検討業務」においては、耐震診断が一般財団法人日本建築防災協会制定の耐震診断基準のうち二次診断のみしか実施されていない。耐震診断の実施は様々な角度から診断を実施することが求められている。「静岡県既存建築物の耐震診断・補強計画マニュアル」においても、「3. 1. 1 建物の構造的性状を適切に評価する診断回数とすること」との規定があり、清水庁舎のような高層で大規模な建築物を、二次診断のみで終了しその結果を確定事項とすることは、著しく妥当性を欠くものである。

ウ また、同様に上記支出の根拠となった「平成 25 年度清水庁舎建築物性能検討業務」における時刻歴応答解析は、「静岡県建築構造設計指針・同解説」等に準拠しておらず、著しく正当性及び正確性を欠く。

エ このため、上記 4 件の業務委託費用の支出は明らかに違法であり、不当である。

オ よって、監査委員は、市長に対し、上記 4 件の支出額の返還をさせるなど、必要な措置を講じるように勧告することを求める。

第 3 監査の結果を決定した理由

1 監査対象事項の決定

住民監査請求は、住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法・不当な公金の支出等や怠る事実の発生を防止等し、又はこれらによって生ずる損害の補填を求めることなどを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度であることから、地方公共団体の執行機関又は職員のある行為を対象とするものではなく、その対象は、法第 242 条第 1 項に規定する違法若しくは不当な「公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担」又は違法若しくは不当に「公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」に限定されている。

また、法第 242 条第 2 項に「前項の規定による請求は、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

これらの点を踏まえて、請求内容及び陳述内容等を総合的に判断し、次のとおり監査対象事項を決定した。

(1) 監査対象について

本件請求に係る委託料の支出日及び支出金額は、それぞれ次のとおりであることを確認した。

①「平成 24 年度清水庁舎建築物性能検討業務」（以下「請求 1」という。）

支出日：平成 25 年 5 月 16 日 支出金額：13,965,000 円

②「平成 29 年度静岡市新清水庁舎建設基本構想策定業務」（以下「請求 2」という。）

支出日：平成 30 年 5 月 10 日 支出金額：15,120,000 円

③「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設基本計画策定業務」（以下「請求 3」という。）

支出日：令和元年 5 月 16 日 支出金額：22,950,000 円

④「平成 30 年度静岡市新清水庁舎建設事業 P F I 等アドバイザー業務」（以下「請求 4」という。）

支出日：令和 3 年 1 月 28 日 支出金額：27,819,000 円

⑤「平成 31 年度清水駅東口道路上空通路設置調査等業務」（以下「請求 5」という。）

支出日：令和 2 年 4 月 23 日 支出金額：6,160,000 円

よって、請求 1、請求 2 及び請求 3 の委託業務に係る支出（合計金額 52,035,000 円）については、公金支出のあった日から 1 年を経過していることから、法第 242

条第2項の請求期間制限の規定に反することとなり、同項ただし書の正当な理由の有無を検討することとする。

一方、請求4及び請求5の委託業務に係る支出（合計金額33,979,000円）については、請求人は本件請求時点で公金支出のあった日から1年を経過しているとしているが、確認の結果、これらの支出は、未だ1年を経過していないことから住民監査請求の対象とし、監査を実施することとする。

(2) 請求1における「正当な理由」の有無について

公金支出のあった日から1年を経過している請求1について、法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」の有無が問題となるところ、請求人は、職員措置請求書において、「令和2年8月4日に提出した、静岡市議会議員Cが、静岡市管財課を経由して行った一般社団法人Eへの質問の回答（令和2年8月18日受領）があるまで、客観的には知り得なかったものである。C議員は、令和2年9月、静岡市議会9月定例会総括質問において「清水庁舎耐震診断問題」について質問を行い、また、令和2年3月から静岡市当局に対して計8回の書面による質疑を行ってきた。ところが、この質疑の中で耐震診断解析の中に主要な耐震要素のデータ欠落（三次診断入出力データの欠落）が判明したため、提出を求めたが応じられず、耐震診断成果品及び一般社団法人Eへ提出された耐震診断申請書の正本および副本の開示を請求した結果、主要なデータの欠落が判明したものであり、当該支出から1年を経過した後に本措置請求がなされたことにつき正当な理由がある。」と記載している。

さらに、請求人は、陳述後に提出した意見書において、清水庁舎の耐震性能検討業務が設計図書として扱われるべきことなどとして、清水庁舎が旧耐震設計であると主張する市当局が要緊急安全確認大規模建築物の耐震診断の公表に清水庁舎を含めておらず、その後公表対象に加えたことを確認した令和2年12月1日が請求事実判明の起算日とすべきであるとの新たな主張をしている。

「正当な理由の有無」は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている（最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決・判例時報1280号、最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決・判例時報1807号）。そして、この点を踏まえた事例として、昭和59年10月中旬までには公金を違法又は不当に支出したことが明らかになったことについて、4箇月あまりを経過した昭和60年3月8日になってはじめて監査請求を行った事案につき法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」があるということとはできないとした判例（最高裁昭和63年4月22日第二小法廷判決・前出）、平成元年12月12日及び13日に新聞報道によって不明朗な支出であることが指摘されていたことについて、2箇月あまりを経過した平成2年3月7日にはじめて監査請求を行った事案につき相当な期間内に監査請求を

したものということはできないとした判例（最高裁平成 14 年 9 月 12 日第一小法廷判決・前出）、情報公開条例に基づく開示請求により具体的な内容が明らかになった 1 箇月後に監査請求を行ったことについて「正当な理由」があるとされた判例（最高裁平成 20 年 3 月 17 日第一小法廷判決・判例時報 2004 号）などがある。

このことを請求 1 に当てはめて検証するに当たり、職員措置請求書に記載のある令和 2 年 3 月から始まる市当局と請求人との間の計 8 回の質疑の内容を点検したところ、令和 2 年 4 月 7 日質問・同年 4 月 14 日回答の第 3 回目の質疑において、「2 種類の評価プログラムを使用しているのはなぜか。三次診断用のプログラム「DOC-3 次診断」を使用しているが、このプログラムで解析しなかったのはなぜか。」との質問に対し、市からは三次診断プログラムを使用している理由とともに、「第三次診断プログラムで算出した部材耐力を第二次診断プログラムに直接入力し、第二次診断を行っている。」との回答があり、この時点で直接入力があったことが請求人に対して明示されていること、及び令和 2 年 5 月 1 日質問・同年 5 月 22 日回答の第 4 回目の質疑において、報告書に一連のデータが添付されているかの質問に対し、市からは一貫計算結果の出力がなく提出できない旨の回答がされ、この時点で、請求 1 の趣旨であるコンピュータプログラム出力の不添付が明らかとなったことが確認された。これらの事実から、一連の質疑が行われた時点で、請求人は、相当な注意力をもって調査すれば、本件請求に至ることは可能であったことが認められる。

よって、前記各判例が示す「相当な期間内に監査請求をしたかどうか」の判断の枠組みを総合的に勘案すると、早ければ令和 2 年 4 月 14 日以降、遅くとも請求人が当初主張していたプログラム出力の不添付を知ったとする令和 2 年 8 月 18 日以降、長くとも 9 箇月程度、短くとも 5 箇月を経て本件請求が行われたことになり、当該行為を知ることができたときから相当な期間内に監査請求をしたとはいえないことになる。

また、請求人は、市が清水庁舎を要緊急安全確認大規模建築物の耐震診断の公表対象に加えたことを知った日が令和 2 年 12 月 1 日であるとして「正当な理由」があるとも主張しているが、市が清水庁舎を当該耐震診断の公表対象としたことと請求 1 に係る公金支出の根拠となった委託業務の成果の瑕疵の有無との関係が不明である上、前記の判例の判断枠組みを総合的に勘案した経過からすると、この点は、前記認定を左右する事情とはならない。

以上のことから、請求 1 における法第 242 条第 2 項ただし書に規定する「正当な理由」は認められない。

(3) 請求 2 及び請求 3 における「正当な理由」の有無について

公金支出のあった日から 1 年を経過している請求 2 及び請求 3 に係る法第 242 条第 2 項ただし書に規定する「正当な理由」の有無について、請求人は、「令和 2 年 9 月 23 日、静岡市議会総括質問に対する当局の回答があるまで、客観的には知り得なかったものであるから、当該支出から 1 年を経過した後になされたことにつき正当

な理由がある。」とのみ主張している。

この請求人の主張は、請求1を基礎として、請求2及び請求3の委託業務は清水庁舎の移転新築の理由が同庁舎の耐震性不足であることによって実施されたものであることから、請求1における違法・不当な瑕疵の存在を前提とした当該行為を知り得た時点が令和2年9月23日であることを請求2及び請求3における前記「正当な理由」としているものと認められる。

しかし、請求1については(2)で検証したとおり、プログラム出力の不添付を知ることができたと解される時から9箇月ないし5箇月を経た監査請求であると認められる上、請求2及び請求3につき令和2年9月23日に初めてこのことを知り得たとしても、その後4箇月近くを経て本件請求が行われたことは、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたとはいえず、請求2及び請求3における法第242条第2項ただし書に規定する「正当な理由」は認められない。

(4) 請求の却下について

以上のことから、請求1、請求2及び請求3の支出金額合計52,035,000円を市の被った損害としてその補填措置を求める部分は、公金支出のあった日から1年を経過した不適法な請求として却下を免れない。

よって、第1の1のとおり決定する。

2 監査の経過

- (1) 令和3年2月10日、請求人は、事実証明に係る追加資料を提出した。
- (2) 令和3年2月18日、監査委員は、法第242条第7項の規定により請求人の陳述の機会を設けた。なお、この陳述には、同条第8項の規定により立会人として財政局財政部参与兼管財課長、企画局アセットマネジメント推進課長、都市局建築部参与兼建築総務課長が関係職員として出席した。
- (3) 同日、請求人は、陳述において、職員措置請求書の記載内容の一部を訂正した。
- (4) 同日、監査委員は、法第199条第8項及び「静岡市住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述等の取扱基準」第6の規定により財政局次長兼財政部長、企画局次長、財政局財政部参与兼管財課長、企画局アセットマネジメント推進課長、都市局建築部参与兼建築総務課長を関係職員として陳述の聴取を行った。なお、この陳述の聴取には、法第242条第8項の規定により立会人として、請求人が出席した。
- (5) 令和3年2月25日、請求人は、関係職員の陳述に対する意見書及び追加資料を提出した。

3 監査委員の判断

本件請求のうち、1の(4)により却下した請求1、請求2及び請求3を除く部分について、次のとおり判断する。

(1) 関係職員の陳述について

本件請求について、関係職員は、陳述においておおむね次のように説明している。

- ① 本件請求の対象となっている業務のうち、アセットマネジメント推進課所管分の業務は、請求2、請求3、請求4及び請求5の4つである。
- ② 請求人は、請求1の結果を主たる理由として、4つの業務が発注され、公金が支出されたと主張するとともに、請求1に瑕疵があることから平成29年度以後に実施された4つの業務に係る公金支出が違法・不当なものであると主張しているが、請求1自体には何らの問題はなく、そもそも4つの業務は、請求1とは全く別の業務であって、請求1の結果のみをもって実施されたものではない。
- ③ すなわち、請求2とそれに続く請求3については、確かに、請求1の結果である現庁舎が想定される大規模地震に対し倒壊する危険性は低いものの、かなりの被害を受ける可能性があるとの点が、これら2つの業務実施の一要素となっていたことは否定しないが、それは契機にすぎず、そのみを主たる理由に委託業務として発注したものではない。
- ④ 請求2と請求3は、新清水庁舎建設に当たっての基本構想・基本計画を策定するものであり、清水区のまちづくりの方針・計画を整理した上で、その理念・構想とそれを実現するための新庁舎の建設計画を策定するものとなる。これらの業務は、かつての清水のまちなかの活気を取り戻し、清水全体を活性化するための将来ビジョン「明日の清水のまちづくり」に求められる新庁舎の検討と市民に開かれたコンパクトな庁舎建設計画に向けた業務であって、現庁舎の耐震化対策を直接の目的としたものでない。そのことは、請求1が東日本大震災の被害状況を受けて、現庁舎の業務継続性を前提に大規模改修等を検討するために実施した業務であったところ、これらの業務の内容が現庁舎の大規模改修のみに特化したものではないことなどからみても明らかである。
- ⑤ 請求4及び請求5の業務については、いずれも新清水庁舎建設に関連する業務であり、請求4は、新清水庁舎の整備手法に関する業務のため、現清水庁舎の耐震化対策とは直接の関係を持たないし、請求5に至っては、現庁舎と直接関係しないことは論ずるまでもないと考ええる。
- ⑥ 以上のことから、いずれの業務についても、現庁舎の耐震性能評価の結果とは直接関係しないものと考ええる。なお、請求人は、現庁舎の耐震診断が二次診断のみで終了し、その結果を確定事項として、(時系列的に後発している)4つの業務を委託発注することは著しく妥当性を欠く旨を主張しているが、この点についても、これらの業務は、現庁舎の耐震化対策に直接関係する業務ではないことから、その主張自体が失当であると考ええる。

- ⑦ 請求人は、「平成 25 年度 清水庁舎建築物性能検討業務」における時刻歴応答解析は、静岡県建築構造設計指針・同解説等に準拠しておらず、著しく正当性及び正確性を欠くと主張している。具体的にどのような点が準拠していないのかを明らかにしていないが、当該業務については、業務目的に沿うように指針等に準拠して実施されている。
- ⑧ また、請求人は、本件請求の中で、この業務（注：⑦に示す平成 25 年度の業務）についても 4 つの業務の支出の根拠である旨を述べているが、請求 1 と同様、請求 2 及び請求 3 については、この業務の結果のみをもって実施したものではなく、請求 4 及び請求 5 は直接関係がない。
- ⑨ そもそも、請求 1 の結果である現庁舎の耐震性能評価自体に何ら問題はなく、アセットマネジメント推進課所管の 4 つの業務についても違法又は不当な公金の支出はないことから、請求人の主張には理由がないものと考えている。

(2) 請求 4 及び請求 5 について

請求 4 及び請求 5 に係る委託業務は、関係職員の説明によれば、新清水庁舎建設に関連する業務であり、請求 4 は、新清水庁舎の整備手法（PFI）についてのアドバイザー契約、請求 5 は新清水庁舎建設に関連して JR 清水駅東口のペデストリアンデッキ設置のための調査業務であることが認められるところ、これらの業務に係る委託料の支出が違法又は不当であるとの請求人の主張は、当該委託料の支出それ自体の違法・不当をいうものではなく、これらの業務の成り立ちが請求 1 に係る清水庁舎建築物性能検討業務の成果に依存している点のみをもって違法・不当をいうものと認められる。

そうすると、請求 1 に係る業務の成果（請求人は、この成果に瑕疵があることを理由として請求 1 の業務に係る委託料の支出が違法・不当であるとする。）と請求 4 及び請求 5 に係る委託業務の成り立ちとの間の因果関係を説明する必要がある上、仮に因果関係があるとすれば、請求 1 に係る業務の成果に依存して成立したとする請求 4 及び請求 5 に係る委託業務の成立経緯を踏まえた委託料支出の違法性・不当性を議論しなければならないこととなる。

請求人は、この点につき、令和 2 年 8 月臨時市議会における「静岡市清水庁舎の移転新築計画に関する住民投票条例の制定について」の議案に付した静岡市長の意見の中で、清水庁舎の移転の最大の理由は耐震診断の結果であるとされている旨を述べているが、当該議案における市長意見書を確認したところ、新清水庁舎整備の方針決定においては、内部検討のみならず外部有識者や自治会連合会、地元経済団体、公募市民等で構成される「新清水庁舎建設検討委員会」を設置した上で検討をすすめ、「現庁舎の大規模改修」、「現地建替え」、「移転建替え」の 3 案のうちから市のまちづくりの方針である「静岡市都市計画マスタープラン」との整合やコスト比較なども踏まえて「移転建替え」の方針を固め、移転先についても、公共交通の利便性や新たな財政負担の抑制などを材料に「清水駅東口公園」が最適であるとの判

断をしていることが把握された。

これらの事実からは、清水庁舎の移転新築が多様な要素を様々な角度から検討した結果として導き出されたものであることが窺われ、請求1に係る耐震診断の結果は、これらの多様な要素のひとつであり、清水庁舎の移転新築に至る背景をなすに過ぎないものであると評価されるべきものであって、請求人のいう「清水庁舎の移転の最大の理由」と捉えることは妥当でないから、請求人の主張は失当である。

したがって、請求1に係る業務の成果と請求4及び請求5に係る委託業務の成り立ちとの間に因果関係は認められることはなく、また、請求4及び請求5に係る委託業務の成立経緯には様々な政策的な検討経過を経たことが認められる上、請求4及び請求5に係る委託料それ自体の支出の違法性・不当性の点については請求人から何らの主張もされていないことから、請求人の主張は採用することはできない。

(3) 結論

以上のとおり、請求4及び請求5の委託料に係る金額合計 33,979,000 円は違法又は不当な支出ということとはできず、したがって市の被った損害の補填措置を求める本件請求には理由がないから第1の2の監査結果のとおり判断するものである。