

## 名古屋市職員措置請求の監査結果

地方自治法第 242条第 1項の規定に基づき、名古屋城天守閣整備事業に係る名古屋市職員措置請求書が平成30年 9月21日に提出された。

### 1 措置請求の内容

別添「住民監査請求書」（以下「請求書」という。）のとおり。

### 2 請求の要件審査

請求人 159名のうち 1名については、名古屋市の住民と確認できなかったが、残りの 158名からの請求については、違法・不当な財務会計上の行為等の事実を証する書面の添付など地方自治法第 242条所定の要件を具備しているものと認め、平成30年10月 2日にこれを受理した。

### 3 監査の実施

#### (1) 請求人の陳述の実施

地方自治法第 242条第 6項の規定に基づき、平成30年10月24日に、請求書における請求の要旨を補足するために、請求人の陳述を実施した。その際、追加の証拠として、「基本設計委託に係る行政文書一部公開決定通知書」と「名古屋城天守閣整備事業 復元整備基本構想案」の提出があった。

#### (2) 監査対象局への事情聴取

監査対象局である観光文化交流局に対して、弁明書及び監査委員からの質問事項への回答書の提出を求めるとともに、平成30年10月31日に事情聴取を行った。

#### (3) 関係局への事情聴取

会計室に対して、監査委員からの質問事項への回答書の提出を求めるとともに、平成30年10月31日に事情聴取を行った。

#### (4) 審議の状況

監査委員会議を 9 回開催し、審議を行った。

### 4 監査の結果

#### (1) 監査委員の判断

請求書の「4. 違法不当性を基礎づける事実」の(1)～(15)について、以下のとおり判断をした。

ア (1) について

文化財保護法第 125条では「史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない」とされており、現状変更に係る許可は工事の着手までに必要であると解するのが妥当である。

イ (2) について

国土交通省告示第15号は、建築士事務所の開設者が、設計等の業務を実施した場合に、請求することができる報酬の基準を定めたものであり、建築物の基本設計においてなすべき業務を定めたものではないと解するのが妥当である。

ウ (3) について

「業務要求水準書」は、技術提案・交渉方式による公募型プロポーザルに参加する事業者から技術提案を受けるにあたり、本市が要求する水準その他の事項を定めたものである。

「業務要求水準書」の記載内容に関して、請求人が摘示している部分については、プロポーザル参加者が技術提案書を作成するにあたって、考慮すべきその当時のスケジュール感を示したものにすぎないと解するのが妥当である。

なお、特別史跡における現状変更については、

①文化庁と事前協議を実施

事前協議の中で、文化庁は「復元検討委員会」の意見を徴取

②事前協議が整った段階で正式に申請

③文化庁長官から文化審議会への諮問

④文化審議会からの答申

⑤文化庁長官からの許可

⑥工事着手

以上が基本的な手続きである。

エ (4) について

公募型プロポーザルを実施した際の応募事業者からの質問に対する回答書の趣旨については、基本設計の段階の内容において、文化審議会の答申が出され、文化庁長官により天守木造復元の現状変更が許可されれば、天守木造復元の文化庁との手続きが完了となり、実施設計の段階の内容において、文化審議会に関する業務が発生しないことであると認める。

オ (5) について

特別史跡における現状変更許可の申請者は名古屋市長であることから、申請書は本市のみが作成しうるものである。

したがって、「業務委託概要書」における「申請に必要な事前打ち合わせ」とは、受注者が行う、発注者等との打合せ及び調整を指すものであり、「業務委託概要書」における「申請書類」とは、当該申請に必要な説明書類等を指すものと解するのが妥当である。

#### カ (6) について

「業務要求水準書」の記載内容に関して、請求人が摘示している部分については、ウで述べたとおり、その時点でのスケジュール感を示したものにすぎない。

基本設計契約の「業務委託仕様書」における「その他学識経験者及び文化庁等との協議によるもの」とは、「(a) 計画主旨～(r) 工程計画」以外に、学識経験者や文化庁等との協議の結果必要となった事項について、基本計画書に追加記述する旨を規定したものであると解するのが妥当である。

なお、平成29年 5月 9日に締結した基本協定書第 3条第 4項には、名古屋城天守閣整備事業を進めるにあたって準拠する書面について契約書が最も優先して適用される旨が規定されている。

「業務委託仕様書」は基本設計契約を締結する際の条件となっているものであることから、「業務要求水準書」と「業務委託仕様書」の記載内容に矛盾や相違があったとしても、「業務委託仕様書」が優先されることとなる。

#### キ (7) について

基本設計契約の「業務委託概要書」の業務内容に記載されている「申請に必要な事前打ち合わせ」と「申請書類の作成」についてはオで述べたとおりであり、対応する成果物については、当局に対する事情聴取の際に当該資料について確認できたことから、納品されていると認める。

請求人は、文化庁の同意を得て仕様を確定させなければ、基本設計の成果物は未完成である旨を主張しており、基本設計契約で求めている成果物は文化庁との協議を経て修正を反映させた基本計画書であると解していると思料される。

一方、本市は、基本計画書は文化庁との事前協議を行うにあたって必要となるものであり、基本設計契約で求めている成果物は、本市の考え方をとりまとめたものであり、必ずしも文化庁が求める修正をすべて反映させる必要はない旨の主張をしている。

基本計画書の提出時期や、当局への事情聴取の時に説明のあった本丸御殿復元に係る現状変更の許可申請の際には実施設計と並行して復元検討委員会や文化審議会での審議が行われていたこと、工事の着手までに現状変更許可が得られればよいことも踏まえると、基本設計で求めている成果物において文化庁が求める修正をすべて反映させる必要はなく、文化庁や文

化審議会からの指摘や意見がすべて出された段階でなければ、基本設計や実施設計の施行ができないというものではないと解するのが妥当である。

ク (8) について

キで述べたとおり、特別史跡における現状変更許可が得られていなくても、基本設計や実施設計の施行は可能であると解するのが妥当である。

また、本件は、戦災で焼失した木造天守閣の復元事業であり、現状変更許可の申請にあたっては、名古屋市が史資料等の根拠資料に基づいて建築の仕様を決めたうえで、基本計画書を文化庁に提出するものである。

したがって、仮に、文化庁から仕様の変更を求められたとしても、基本設計にその変更点をすべて反映させる必要はなく、実施設計の段階で対応をすることが可能と解するのが妥当である。

ケ (9) について

「業務要求水準書」の記載内容に関して、請求人が摘示している部分については、ウで述べたとおり、その時点でのスケジュール感を示したものにすぎず、またオ〜クで述べたとおり、「業務委託概要書」や「委託仕様書」で定められた成果物は納品されていることから、基本設計図書が未完成である、という請求人の主張には理由がない。

コ (10) について

ケで述べたとおり、基本設計図書が未完成であるという請求人の主張には理由がないことから、未完成の基本設計図書に対して代金を支払われたことが違法である、という請求人の主張には理由がない。

サ (11) について

基本設計契約の契約期間の変更をしたことは、石垣調査に関する工程の組み直しが必要となったことが理由であると認める。

シ (12)(13) について

請求人は、成果物の内容に不足があることから正当な検査・確認が行われていない旨を主張しているが、ケで述べたとおり、本市が求めている成果物は納品されていることから、成果物の内容に不足があるとは言えない。

また、請求人は、納品後 1日 で検査確認を行ったことについて疑義がある旨を主張しているが、当局は、検査については、3月15日に仮納品を受けただけで、まず名古屋城総合事務所保存整備室技師（建築）である担当監督員 2名による下検査を行い、随時口頭で修正指示を行い、訂正・差し替えを行ったうえで、3月22日に監督員による下検査を完了した旨を主張している。

続いて、同室主査（建築）である主任監督員による下検査を行い、随時口頭で修正指示を行い、訂正・差し替えを行ったうえで、3月29日に主任監督員による下検査を完了し、1日で検査・確認をすることが可能な準備をしたうえで、最後に完了検査として、平成30年3月30日に予め指定した検査員（名古屋城総合事務所係長級職員）が主任監督員、担当監督員が同席した上、実際に成果物があるか、注意しなければならないところができているかなどを確認し、検査指示書による軽微な手直しの指示を行ったうえで検査確認を完了した旨を主張している。

検査確認に対する判断については、以下のとおり(ア)(イ)の異なる判断に分かれた。

(ア) 福田監査委員、黒川監査委員及び小川監査委員の判断

まず、請求人は「規定にない事前検査は無効である」と主張しているが、検査確認を円滑に行うために監督員・主任監督員が検査確認前に行った点検・修正は、多数の成果物を求める契約において合理的な手法であると解するのが妥当である。

次に、納期が年度末の平成30年3月30日となり1日で検査確認を行う必要があったという事情を勘案して、検査確認の前に点検・修正を行っていることから、1日で検査確認を行うこと自体は不可能とは言えず、1日しか無かったことをもって検査確認が違法・不当に行われたと判断することはできないと解するのが妥当である。

したがって、正当な検査確認が行われておらず、その代金が支払われたことは違法である、という請求人の主張には理由がない。

(イ) 丹羽監査委員の判断

検査確認は、当局の主張するような事前確認を行ったとしても、納品された成果物を1枚1枚詳細に内容確認すべきものであり、この確認を1日で行うことができたとは到底考えられないことから、検査確認が正当に行われたとはいえないと解するのが妥当である。

なお、当局が主張するように納品前に検査を行うのであれば、契約でその旨の規定を設けるか、部分引き渡しを行うべきであったと思料する。

したがって、正当な検査確認が行われておらず、その代金が支払われたことは違法である、という請求人の主張には理由がある。

ス (14)(15)について

シで述べたとおり、基本設計における成果物の検査確認に対する判断が分かれたことから、基本設計が未完成であることを前提とした本主張については判断しない。

(2) 結論

以上述べたとおり、本請求については、地方自治法第 242 条第 8 項に規定する監査委員の合議が調わなかったことから、監査結果の決定には至らなかった。

(別添)

## 住民監査請求書

提出日：平成30年9月21日

名古屋市監査委員 殿

「名古屋城天守閣整備事業における基本設計業務についての疑義に伴う監査請求」として、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

### 第1 請求の主旨

#### 1. 事案の概要

本件監査請求は、名古屋市の進める名古屋城天守閣整備事業（以下「本件事業」という）に伴う基本設計業務について、それが完成しておらず、完成していない基本設計業務に対して、名古屋市が受注者へ向け基本設計代金を支払った行為が、違法・不当なものであるとして、上記基本設計代金の返還を求めると共に、基本設計未完成のまま結ばれた実施設計の契約の解消及び地方自治法242条3項の暫定的な損害拡大防止措置として本件事業の停止を求めるものである。

（地方財政法4条、地方自治法2条14項・16項・17項、同法232条の4第2項、同法242条1項・3項・4項、名古屋市会計規則第71条、名古屋市契約規則第53条）

#### 2. 当事者

(1) 請求人は、名古屋市に在住する名古屋市民である。

(2) 名古屋市長河村たかし（以下「市長」という）は、名古屋市の行政の責任者であり、本件事業の業務を受注者に発注した者である。

(3) 受注者は、株式会社竹中工務店名古屋支店であり、本件事業について平成29年5月9日、名古屋市と基本協定を結び（甲第1号証）。平成29年5月9日基本設計業務の契約を結び（甲第4号証）、平成30年2月27日に同契約の履行期間を平成30年3月30日に変更し（甲第9号証）、平成30年3月30日基本設計図書を名古屋市に納め（甲第10号証）、平成30年4月27日までに名古屋市より基本設計代金8億4693万6千円の支払いを受けた（甲第5号証）。また、平成30年4月9日名古屋市と実施設計業務の契約を結んだ（甲第6号証）。

#### 3. 問題となる処分

- (1) 平成30年 4月27日名古屋市より受注者に基本設計代金が支払われた事
- (2) 平成30年 4月 9日名古屋市と受注者の間で実施設計業務の契約が結ばれた事

#### 4. 違法不当性を基礎づける事実

- (1) 本件事業は国の特別史跡である名古屋城跡内において名古屋城天守建物を木造復元するものであることから、執行の以前に文化庁への届け出が必要となり（文化財保護法第百二十五条、特別史跡名勝天然記念物又は史跡名勝天然記念物の現状変更等の許可申請等に関する規則第一条）その現状変更許可について文化審議会の諮問を受けなければならない。（文化財保護法第百五十三条 2の十四）
- (2) 国土交通省は告示15号において建築物の基本設計について、その要件を定めており、そこには「法令上の諸条件の調査及び関係機関との打合せ」の項があり「建築確認申請に係る関係機関との打合せ」として「基本設計に必要な範囲で、建築確認申請を行うために必要な事項について関係機関と事前に打合せを行う」こととしている。
- (3) 名古屋市は本件事業開始以前に「名古屋城天守閣整備事業にかかる技術提案・交渉方式（設計交渉・施工タイプ）による公募型プロポーザル業務要求水準書」（甲第 7号証）（以下「業務要求水準書」という）を定めており、その「第 2章 第 4節 1. (6) 特別史跡における条件」において「その他、下記事項②」として「木造復元に際し、実施設計に着手する前の基本設計の段階において、文化庁における『復元検討委員会』の審査を受け、文化審議会にかけられる」と定めている。
- (4) また、前項「業務要求水準書」（甲第 7号証）に対する応募事業者の質問に対する回答として「名古屋城天守閣整備事業について、質問書に対する回答書（第 4回）＜平成28年 2月 2日公表＞」（甲第 8号証）（以下「回答書」という）を示しており、その「平成28年 1月20日付けの説明書等に対する質問書についての回答」の 6として、「文化庁における『復元検討委員会』の審査を受け、文化審議会にかけられるのは、基本設計の段階であり、そこで文化審議会の了解が得られれば、実施設計段階では、文化庁における『復元検討委員会』の審査や文化審議会の手続きは不要であると考えてよろしいでしょうか」との質問事項に対して「結構です」と肯定している。
- (5) また、「名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 業務委託概要書」（甲第 2号証）（以下「業務委託概要書」という）において「4. 業務の内容」



の「(6) 関係法令等行政手続き業務」において「(ア)文化財保護法に基づく現状変更許可の申請に必要な業務」が示され。このなかで「申請に必要な事前打ち合わせ」と「申請書類の作成」が明示されている。

(6) さらに、「名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 仕様書」(甲第3号証)(以下「業務委託仕様書」という)において、第23条(建築基本設計)の「(1)基本計画書」のなかで、「(S)その他学識経験者及び文化庁等との協議によるもの」との記載があるが、この「文化庁等との協議によるもの」とは上記の「業務要求水準書」(甲第7号証)における「基本設計の段階において、文化庁における『復元検討委員会』の審査を受け、文化審議会にかけられる」という条件を満たすことを求めているものでありその期間は、「回答書」(甲第8号証)に示すとおり「文化審議会にかけられるのは、基本設計の段階」とされていることは明白である。さらに前項で述べたとおり「業務委託概要書」(甲第2号証)に示された「申請に必要な事前打ち合わせ」と「申請書類の作成」を求めている事は明白である。

(7) 「成果品目録」(甲第12号証)は「業務委託仕様書」(甲第3号証)の第10条の(3)にいう「成果品目録」であるが、「業務委託概要書」(甲第2号証)の「4.業務の内容」「(6)関係法令等行政手続き業務」「(ア)文化財保護法に基づく現状変更許可の申請に必要な業務」で示されている「申請に必要な事前打ち合わせ」と「申請書類の作成」に係る「打ち合わせ議事録」や「申請書類」は含まれていない。文化庁関連で含まれているのは成果品一覧の番号34にある「文化庁復元検討委員会、天守閣部会等に係る資料等の原稿」である。復元検討委員会において復元建築物の仕様について同意を得、文化審議会より現状変更の許可が得られなければ本件事業は成立しないのであって、復元検討委員会への原稿、提案を作成するのみでは当該建築物の仕様を確定させたとは言えず、基本設計に続くべき実施設計も施工もできない。

(8) 本件事業においては文化庁における「復元検討委員会」の審査や、文化審議会の諮問結果は当監査請求提出日に至るも得られておらず、関係機関、文化庁より求められる建築の仕様について確定していない。

(9) すなわち「業務要求水準書」(甲第7号証)にいう「基本設計の段階において、文化庁における『復元検討委員会』の審査を受け、文化審議会にかけられる」との要件が満たされておらず、平成30年3月30日に収められたとされる基本設計図書は未完成である。

(10) 地方自治法第232条の4第2項において「会計管理者は(略)当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をするこ

とができない」とされているのであり、未完成の基本設計図書に対して、その代金が支払われたこと（甲第 5号証）は違法である。（地方自治法第 232条の 4第 2項、名古屋市会計規則 第71条、名古屋市契約規則 第53条）

(11) 名古屋市と受注者は平成30年 2月27日に「名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託」の履行期間を「平成29年 5月 9日から平成30年 2月28日まで」としていたものを「平成29年 5月 9日から平成30年 3月30日まで」と変更契約を締結した。（甲第 9号証）

(12) 受注者は平成30年 3月30日に基本設計図書を名古屋市に収めたとされる。

（甲第10号証）しかるに甲 5号証に示す「支出命令書」の「検査・確認年月日」は「平成30年 3月30日」とされている。同日には KKRホテル名古屋 4階「福寿の間」において、「特別史跡名古屋城跡全体整備検討会議（第26回）」が行われており、同会議終了後の報道の囲み取材に対して、名古屋城総合事務所の蜂谷主幹は次のように発言している。「基本設計の完成物の検査ですが、今日 1日で終わるわけではなく、すごい量ですから、段ボール 5箱くらいあるので、随時検査します 成果品としてはいただきました。検査で合格しているわけではないものですから、検査をさせていただいて、内容に不足があればさらに追加を求めることがあります。あるけども、基本設計としては完了しているということ」（甲第11号証）しかし「名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 契約書」（甲第 4号証）（以下「業務委託契約書」という）の約款第31条の 5には「修補の完了を業務の完成とみなし」とあり「内容に不足」があれば業務は完了とみなせない。また、同条の 6には「僅少の不備な点があった場合（略）成果品の引き渡しを受け取る事が出来る」とされているが、「業務委託概要書」（甲第 2号証）において第23条(1) の(S) として一項を割いて定義された事項についての不履行は本質的な不足であり僅少とはいえない。名古屋市契約規則の第53条には「工事その他の請負及び物件の買入れにかかる契約の契約代金の支払は、当該契約の目的物についての検査を完了し（略）たのちでなければすることができない」とあり、地方自治法は第 232条の 4第 2項において「会計管理者は（略）当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない」とされている。平成30年 3月30日に収められた「段ボール 5箱」の建築基本設計図書の検査・確認が「支出命令書」の記載の通り、同日に終了したとするには疑義がある。正当な検査・確認が行われておらず、上で指摘した「業務要求水準書」（甲第 7号証）に示された条件を満たしていないため、「支出命令書」（甲第 5号証）によって、その代金が支払われたことは違法である。（地方自治法第 232条の 4第 2項、名古屋市会計規則 第71条、名古屋市契約規則 第53条）

- (13) 「成果品目録」（甲第12号証）の内「名古屋城整備事業基本設計その他業務委託成果品の対象ページ数について」で示されているのは「成果品目録」の中の成果品一覧の番号18の構造計算書と番号29の数量調書のそれぞれのページ数である。構造計算書は14,414ページに及び数量調書も639ページにわたる。これらを納品後1日で検査・確認されたとするには疑義がある。また、事前納品を受けて別途検査・確認を行ったとするのであれば、「業務委託仕様書」（甲第3号証）の第16条「指定部分完了検査」が行われた事になるが、「業務委託概要書」（甲第2号証）、「業務委託仕様書」（甲第3号証）、「業務委託契約書」（甲第4号証）及び「業務要求水準書」（甲第7号証）には「先立って引渡しを受けるべきことを指定した部分」はなく、当該規定による「指定部分完了検査」が行われてはいない。規定にない事前検査は無効である。
- (14) 名古屋城天守閣整備事業実施設計業務委託契約書（甲第6号証）における業務内容が参照する設計図書とされるものは、上記基本設計図書を指すものであるが、以上述べた通りその内容は未完成である。基本設計が未完成であれば、対象となる建築物の仕様は未確定であり実施設計を行うことはできない。ゆえに同契約は無効であり、取り消されるべきである。
- (15) 上記基本設計図書が未完成であれば、本件事業の計画に遅延が発生する。しかるに本件事業において、すでに木材購入費用が予算計上されており、これを購入した場合、その保管代金が発生する恐れがある。暫定的な損害拡大防止措置として本件事業の停止を求める（名古屋市会平成30年6月22日本会議における浅井正仁市議の質問に対する廣澤一郎副市長並びに渡邊正則観光文化交流局長の答弁、地方自治法242条3項）

## 第2 求める措置

1. この基本設計代金の支払いは、違法な公金の支出（地方自治法 2条14項・16項、同法 232条の 4の 2、地方財政法 4条）として、市が被った損害である。よって、請求人としては、市の統括責任者である市長に対し、上記基本設計代金 8億4693万 6千円を市に賠償するよう求める。（地方自治法 147条、 242条）
2. 実施設計の契約は無効であり、その解除を求める。
3. 本件事業の停止を求める。（地方自治法 242条 3項）

## 事実証明書

- 甲第 1号証 名古屋市、竹中工務店 基本協定書（写）
- 甲第 2号証 名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 業務委託概要書（写）
- 甲第 3号証 名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 業務委託仕様書（写）
- 甲第 4号証 名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託 契約書（写）
- 甲第 5号証 支出命令書 件名 名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託（写）
- 甲第 6号証 名古屋城天守閣整備事業実施設計業務委託 契約書（写）
- 甲第 7号証 名古屋城天守閣整備事業にかかる技術提案・交渉方式（設計交渉・施工タイプ）による公募型プロポーザル 業務要求水準書（写）
- 甲第 8号証 名古屋城天守閣整備事業について、質問書に対する回答書（第 4回）〈平成28年 2月 2日公表〉（写）
- 甲第 9号証 名古屋城天守閣整備事業基本設計その他業務委託（業務委託変更用）契約書（写）
- 甲第10号証 名古屋城天守閣基本設計業務 基本設計説明書（写部分）
- 甲第11号証 2018年 3月30日全体整備検討会議終了後の囲み取材での発言（名古屋市民オンブズマン作成）
- 甲第12号証 成果品目録

## 添付資料

- 1 事実証明書写し 各 1通【略】

請求人については複数の別紙【略】によって示す。

なお、地方自治法 242条の 4にいう通知を行う請求人については、（代表）と表記したものとする。 以上