

文京区職員措置請求監査結果

(文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会報告書
作成業務委託に係る履行不備に対する是正に関する住民監査請求)

令和6年5月

文京区監査委員

第1	請求の受付	1
1	請求人	1
2	請求書の提出	1
3	請求対象職員	1
4	請求の内容	1
	(1) 主張事実の要旨	1
	(2) 結論	2
第2	請求の要件審査	2
第3	監査の実施	2
1	監査対象事項	2
2	監査対象部署	3
3	証拠の提出及び陳述等	3
第4	監査の結果	3
1	事実関係の確認	3
	(1) 事業の概要等	3
	(2) 本件業務委託契約の履行状況	4
	(3) 本件業務委託契約の履行確認	5
	(4) 本件業務委託契約の支払	6
2	監査対象部署の説明	6
	(1) 事業者の債務不履行及び区の検査の違背について	6
	(2) 検討委員会の運営及び全体の取りまとめの手續について	8
第5	判断	8
1	事業者の債務不履行の有無について	9
2	検討委員会の運営及び全体の取りまとめの手續について	11
3	本件業務委託契約の履行確認について	11
4	本件業務委託契約の支払について	11
5	結論	12
	(1) 結論	12
	(2) 意見	12

第1 請求の受付

1 請求人（住所・氏名）

（略）

2 請求書の提出

令和6年3月12日

3 請求対象職員

文京区長、文京区教育長、学務課長

4 請求の内容

請求人が提出した「文京区職員措置請求書（令和6年3月12日付2023文監第140号）」による主張事実及び措置請求についての要旨は、次のとおりである。

（1）主張事実の要旨

ア 文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会報告書作成業務委託（以下「本件業務委託」という。）について、本件業務委託契約書に示された全ての委託業務を令和4年4月1日から令和5年3月31日までの契約期間内に完全に履行しなかったにもかかわらず、区長は、契約相手方に対し契約金額1,298,000円を支払った。また、教育長は、成果物の検査を合格とした点において、本件業務委託契約書第5条第2項及び第6項に違背する。

（ア） 「学校周辺の現況調査及び整理・分析」について、仕様書等において「資材搬入路等の周辺交通条件等の既存情報を整理・分析すること」が列挙されているにもかかわらず、当該項目に関する業務を履行した証明がなされていない。

（イ） 「改築と条件の整理・検証」について、仕様書等において「計画と条件として整理し、検討資料として取りまとめること」が条件とされているにもかかわらず、学校施設規模及びまちづくりへの配慮の課題について整理し、検討資料として取りまとめられていなかった。

（ウ） 「改築計画案の調査・研究」について、「計画案を作成する」ことが要件とされているにもかかわらず、示された計画案（工程表）には、8年を要する具体的根拠並びに解体工事及び改築工事が既存の道路幅で可能であることの根拠が示されていないため、

計画案の作成において重大な不備があった。

(エ) 「報告書の作成」について、「検討委員会で検討された内容を整理し、十分に把握した上、全体の取りまとめを行」うこととされているにもかかわらず、検討された内容の整理と十分な把握を怠り、「報告書の作成」の業務を完全に遂行しなかった。

イ 本件業務委託について、委託契約で定められた事項としての検討委員会の運営及び全体の取りまとめの手續に重大な瑕疵があったにもかかわらず、教育長及び学務課長がこれを漫然と放置し、区長が契約相手方に対し契約金額1, 298, 000円を支払ったことは、違法又は不当な公金の支出である。

- ・ 「検討委員会で検討された内容を整理し、十分に把握した上、全体の取りまとめを行」うこととされ、また、検討委員会での議論等を委員が各団体に持ち帰り、情報提供を行い、意見を上げていってもらおうと区議会において学務課長が答弁したにもかかわらず、前提としていた手續に従い各団体への照会がなされることなく、不適切な手續によって不当な財務会計上の行為がなされた。

(2) 結論

ア (1) アに関し、区長及び教育長に対し、契約が完全に履行されるよう是正するための必要な措置を講ずるよう勧告を求める。

イ (1) イに関し、学務課長が区議会において答弁した手續に従い、契約相手方において各団体等の意見集約を行った上での検討委員会報告書の取りまとめが再度行われるよう、区長、教育長及び学務課長の適正な公金支出を確保するための必要な是正措置を講ずるよう勧告を求める。

第2 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第242条に規定する所定の要件を具備しているものと認め、令和6年3月22日付けで受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求において請求人が主張する本件業務委託における事業者の履行並びに区における履行確認及び支払状況は、法令、本件業務委託契約書及び

仕様書等に基づき適正に行われているか。また、文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会報告書（以下「報告書」という。）取りまとめにおける手続に重大なかしがあるかについて監査対象とする。

2 監査対象部署

監査対象部署を教育推進部学務課とした。

3 証拠の提出及び陳述等

法第242条第7項に規定する陳述は、請求人から行わない旨の意向があった。また、令和6年4月12日に、教育推進部長、企画政策部長（前教育推進部長）、教育推進部学務課長、教育推進部副参事及び教育推進部学務課学務主査に対し、事情聴取を行った。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 事業の概要等

ア 本事業の目的

小日向台町小学校は、建築後80年以上が経過しており、また、同一敷地内にある小日向台町幼稚園及び小日向台町児童館・育成室の建物についても建築後約50年経過しているため、老朽化が進んでいる。さらに、東日本大震災以後、子どもたちの安全とともに地域の安全に資する公共建築としての改善が求められている。

あわせて、児童数の増加に伴う教室不足等の課題に対応していく必要がある。

そこで、小日向台町小学校等の改築について、地域の特性に応じた学校づくりを進めるため、文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会設置要綱（2019 文教教学第1265号）に基づき小日向台町小学校校長、小日向台町幼稚園園長、小日向台町小学校 PTA からの被推薦者、小日向台町幼稚園 PTA からの被推薦者、小日向台町第一育成室・第二育成室父母会からの被推薦者、小日向台町小学校同窓会からの被推薦者、通学区域内町会・自治会関係者からの被推薦者、大塚青少年健全育成会からの被推薦者及び区職員を委員とする文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会（以下「検討委員会」という。）を令和2年1月31日に設置した。これにアドバイザー（学識経験者）を加えて改築校舎の基本的な事項及び工事期間中の対応等について検討し、教

育長に報告することとした。

なお、令和4年7月からは、検討委員会に小日向台町小学校地域学校協働本部からの被推薦者を委員に加えた。

イ 本事業に係る経緯

小日向台町小学校等改築工事に当たり、同校の課題の整理・分析・検討及び検討委員会への検討素材の作成・提供・取りまとめ、検討委員会での議事取りまとめ及び報告書の作成を行うため、令和2年3月に実施した指名競争入札の結果、同年4月1日事業者と令和2年4月1日から令和3年3月31日までを期間とする委託契約を締結した。

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、検討委員会の開催が困難となり、基本構想の策定ができなかったため、令和3年2月に未実施である仕様内容の一部を削除する減額の契約変更を行った。

令和3年4月1日には、引き続き検討委員会の報告書作成のための支援等を行うため、令和3年4月1日から令和4年3月31日までを期間とする随意契約を事業者と締結した。

新型コロナウイルス感染症の拡大の影響から検討委員会が1回（令和3年11月30日実施）しか開催できず、必要な検討が不足し、基本構想の策定に至らなかったことから、令和4年3月に報告書や概略図面の提出等仕様内容の一部を削除する減額の契約変更を行った。

令和4年4月1日には、引き続き検討委員会の報告書作成のための支援等を行うため、令和4年4月1日から令和5年3月31日までを期間とする随意契約を事業者と締結し、令和5年3月24日検査を行い、同年4月10日支払を完了した。

(2) 本件業務委託契約の履行状況

令和4年4月1日付本件業務委託契約に基づき、下記のとおり事業者の履行を確認した。

第2回、第4回、第6回及び第7回検討委員会の議事録を作成した。

なお、第3回検討委員会は書面開催とされたため、議事録に代わり意見シートの集約を行った。また、第5回検討委員会は、誠之小学校及び第六中学校の学校視察を行ったため、議事録は作成していない。また、4回分の検討委員会議事録（要約版）を会議終了後10日以内に提出した。

第2回検討委員会の議題「必要諸室等の考え方について」の資料を作成した。

第3回検討委員会の議題「幼稚園における必要諸室等の考え方について」のうち、「小日向台町幼稚園と改築園の諸室数（比較表）」及び「児童館・育成室における必要諸室等の考え方について」の「小日向台町児童館・育成室の諸室数（比較表）」の資料を作成するとともに、「小日向台町小学校の椎の木について」調査・検討し、作成した資料を検討委員会へ提供した。

第4回検討委員会の議題「前回意見のすり合わせについて」のうち、「椎の木の扱いについて」、「材木としての椎の木の特徴及び活用事例」及び「椎の木の樹木診断結果」並びに「改築校舎の配置計画案」の資料を作成した。

第5回検討委員会では、誠之小学校及び第六中学校の学校視察に同行し、委員からの質疑に対して回答した。

第6回検討委員会に当たって、これまでの検討委員会の議論を踏まえ、学務課と協議の上、報告書（案）を作成した。この中では、学校周辺の道路幅員等や地域コミュニティの核としての施設整備、地域の景観形成に貢献する施設整備など、まちづくりの観点に係る言及がなされている。

第7回検討委員会に当たって、第6回検討委員会での議論を踏まえ、学務課と協議の上、報告書を作成した。

第7回検討委員会で決定された報告書、報告書を補完する資料を取りまとめた資料編、概略図面（ゾーニング図、工程表等）及びこれらを記録した電子データについて、令和5年3月24日までに提出した。

なお、令和4年4月1日から令和5年3月24日までの間、各検討委員会開催前及び終了後に学務課と事業者との間で、適宜打合せを行ったが、その時期や回数についての記録は残されていない。

（3）本件業務委託契約の履行確認

本件業務委託契約の成果品の報告書、報告書《資料編》、概略図面（ゾーニング図、工程表等）及び電子データについては令和5年3月31日までに、検討委員会会議録（要約版）については、各検討委員会終了後10日以内に提出することとされており、文京区契約事務規則（昭和39年4月文京区規則第11号。以下「規則」という。）第60条第2項に規定する検査員以外の職員が規則第58条第3項に規定する検査の方法により令和5年3月24日に検査を行った。

この履行確認は、法第234条の2第1項及び文京区標準契約約款第5条の規定により行われているものである。

(4) 本件業務委託契約の支払

本件業務委託契約の契約金額は、1, 298, 000円であり、事業者から同額の請求書及び委託完了届が学務課に令和5年3月24日に提出された。同日支払手続が行われ、同年4月10日に執行された。

2 監査対象部署の説明

学務課からの聴き取り及び関係書類の調査を行い、次の事項を確認した。

(1) 事業者の債務不履行及び区の検査の違背について

ア 「学校周辺の現況調査及び整理・分析」について、仕様書等において「資材搬入路等の周辺交通条件等の既存情報を整理・分析すること」が列挙されているにもかかわらず、当該項目に関する業務を履行した証明がなされていない。

(見解)

本件業務委託は、令和2年度に契約を締結したものであるが、新型コロナウイルス感染症の影響で年度内の業務履行が不可能となったことから、結果的に令和4年度までの3年にわたり業務を委託したものである。当該項目に関する業務は、令和2年度の成果品として納品されている。

しかしながら、令和3年度以降の検討委員会の議事進行によっては検討作業が追加されることも想定していたため、仕様書への記載を残していたものである。

なお、令和4年度契約においては、「学校周辺の現況調査及び整理・分析」として、以下の資料が成果物として納品されている。

- ・第3回検討委員会資料第5号「小日向台町小学校椎の木について」
- ・第4回検討委員会資料第3号-1「椎の木の扱いについて」
- ・第4回検討委員会資料第3号-2「材木としての椎の木の特徴及び活用事例」

イ 「改築と条件の整理・検証」について、仕様書等において「学校施設規模、所要室構成、校地利用、学校施設開放利用、周辺公共施設、周辺まちづくりへの配慮等の課題などを計画と条件として整理し、検討資料として取りまとめること」が条件とされているにもかかわらず、学校施設規模及びまちづくりへの配慮の課題について整理し、検討資料として取りまとめられていなかった。

(見解)

アと同様、当該項目に関する業務は令和2年度の成果品として納品されている。

しかしながら、令和3年度以降の検討委員会の議事進行によっては検討作業が追加されることも想定していたため、仕様書への記載を残していたものである。

なお、令和4年度契約においては、「改築与条件の整理・検証」として、以下の資料が成果物として納品されている。

- ・第2回検討委員会資料第3号「令和4年度小日向台町小学校将来需要（必要となる教室数）」
- ・第2回検討委員会資料第4号「小日向台町小学校と改築校の諸室数及び面積（比較表）」
- ・第3回検討委員会資料第3号「小日向台町幼稚園と改築園の諸室数（比較表）」
- ・第3回検討委員会資料第4号「小日向台町児童館・育成室の諸室数（比較表）」

ウ 「改築計画案の調査・研究」について、「計画案を作成する」ことが要件とされているにもかかわらず、示された計画案（工程表）には、8年を要する具体的根拠並びに解体工事及び改築工事が既存の道路幅で可能であることの根拠が示されていないため、計画案の作成において重大な不備があった。

(見解)

計画案については、改築計画の調査・研究を目的として作成を委託したものであり、改築工事に8年を要する具体的根拠並びに解体工事及び改築工事が既存の道路幅で可能であることの根拠まで求めているものではない。

改築スケジュールは現時点では未定であり、今後、設計業務において、工期や工事手法等の検討を進めていく中で、具体的な内容を示していくことになる。

エ 「報告書の作成」について、「検討委員会で検討された内容を整理し、十分に把握した上、全体の取りまとめを行」うこととされているにもかかわらず、検討された内容の整理と十分な把握を怠り、「報告書の作成」の業務を完全に遂行しなかった。

(見解)

本業務委託契約において、事業者は報告書及び報告書作成に至る

までの様々な資料作成及び検討委員会の運営補助を担うことを定めており、検討委員会の報告書は、「小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会設置要綱」に定められた方法で、委員の合意の下に取りまとめていることから、その手続においてかしがあるとは考えていない。

(2) 検討委員会の運営及び全体の取りまとめの手続について

ア 「検討委員会で検討された内容を整理し、十分に把握した上、全体の取りまとめを行」うこととされ、また、検討委員会での議論等を委員が各団体に持ち帰り、情報提供を行い、意見を上げていってもらおうと区議会において学務課長が答弁したにもかかわらず、前提としていた手続に従い各団体への照会がなされることなく、不適切な手続によって不当な財務会計上の行為がなされた。

(見解)

本業務委託契約において、事業者は報告書及び報告書作成に至るまでの様々な資料作成及び検討委員会の運営補助を担うことを定めており、検討委員会の運営は、「小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会設置要綱」に定められた方法で、委員の合意の下に報告書を取りまとめていることから、その手続においてかしがあるとは考えていない。

検討委員会の委員は、無作為抽出された個人ではなく、当該校の運営に関係がある団体から推薦された代表者に委嘱している。検討委員会の議事内容に関して、推薦母体への情報共有及び意見照会を行うことを、「小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会設置要綱」及び「本委託契約仕様書」に明示しておらず、必ずしも答弁どおりの取りまとめを行っているわけではないが、小日向台町小学校PTAは役員会において情報共有を行っていること、また、近隣町会は広報誌等を用いて周知を行っていることを確認している。情報共有等の方法は各団体の判断ではあるものの、それぞれの組織の考え方に基づいて選出された委員が議論しており、検討委員会は適切に運営されていたものと認識している。

第5 判断

本件措置請求について請求人は、本件業務委託に係る関係公文書等を精査したところ、契約の履行が十分でないことから、本件業務委託契約が完全に

履行されるよう是正の措置を求めるとともに、報告書の取りまとめが再度行われるよう必要な是正措置を講ずるよう求めていると解される。そこで、前記事実関係の確認及び学務課の説明等に基づき、令和6年5月7日、監査委員の合議により、次のように判断する。

1 事業者の債務不履行の有無について

- (1) 「資材搬入路等の周辺交通条件等の既存情報を整理・分析すること」が列挙されているにもかかわらず、当該項目に関する業務を履行した証明がなされていない、との主張について

このことについて、確かに令和4年度の検討委員会資料からは、直接的に該当する資料は見当たらない。しかしながら、学務課の説明によると、当該資料は、令和2年度の委託契約の成果品として納品されており、令和4年度の検討委員会ではこの成果品を前提に検討が進められ、報告書では周辺道路状況に係る言及もされており、具体的な資料の作成がなかったからといって請求人の指摘する事項が履行されていないとまでは言えない。

- (2) 「計画と条件として整理し、検討資料として取りまとめること」が条件とされているにもかかわらず、学校施設規模及びまちづくりへの配慮の課題について整理し、検討資料として取りまとめられていなかった、との主張について

このことについて、学務課は、令和4年度の第2回検討委員会の「必要諸室等の考え方」の資料、第3回検討委員会の「幼稚園における必要諸室等の考え方」及び「児童館・育成室における必要諸室等の考え方」の資料、令和3年度の第1回検討委員会の「小日向台町小学校の現状」並びに令和2年度の委託契約の成果品での「法規制の整理」、「高さ制限の状況」及び「現況概要図」により当該仕様の内容は満たしており、表記を仕様書の内容と一致させることまでは求めていると説明する。

本件業務委託においては、教育委員会が校舎改築に当たって基本的な事項を整理することを目的の一つとしており、法規制の条件や周辺道路網現況図等が示され、報告書には施設整備の基本理念として地域のコミュニティの核としての施設整備、地域の景観に貢献する施設整備など、まちづくりへの配慮に係る言及がなされており、包括的な周辺地域のまちづくりの課題を示していないからといって不合理であるとは認められない。

- (3) 「計画案を作成する」ことが要件とされているにもかかわらず、示された計画案（工程表）には、8年を要する具体的根拠並びに解体工事及び改築工事が既存の道路幅で可能であることの根拠が示されていないため、計画案の作成において重大な不備があった、との主張について

このことについて、学務課は、検討委員会において工事期間についての意見が交わされ、関心も高いことから、目安として示す必要があると考え、報告書で「8年」としたものであること、また、改築スケジュールは、現時点で未定であり、今後、設計業務において、工期や工事手法等の検討を進めていく中で、具体的な内容を示していくことになることと説明する。確かに、建築スケジュールに関しては、第2回、第3回（書面開催）、第4回及び第7回検討委員会で議論がなされており、関心の高さがうかがえる。また、この間の議論を踏まえて目安となる数字を明らかにすべきと判断した学務課の説明は、合理性があるものといえる。さらに、請求人が求める具体的な工期や工事手法等の根拠となるものについては、報告書の考え方を踏まえた基本設計において今後検討されるものという学務課の説明に不合理な点は認められず、これらが計画案に示されていないからといって、重大な不備があったとは解されない。

- (4) 「検討委員会で検討された内容を整理し、十分に把握した上、全体の取りまとめを行う」こととされているにもかかわらず、検討された内容の整理と十分な把握を怠り、「報告書の作成」の業務を完全に遂行しなかった、との主張について

このことについて、請求人は、小日向台町町会からの意見及び要望を示して上記の主張をするが、当該意見及び要望については、令和5年12月14日付けで教育推進部学務課長、企画政策部企画課長及び福祉部介護保険課長の連名で回答がなされていること、また、検討委員会において区としての見解を明らかにした上で、委員合意の下報告書を取りまとめていることを説明する。確認した要望書に対する回答文書や議事録によれば、学務課の説明に不合理な点はない。また、検討委員会の議論を踏まえて椎の木の活用事例や改築校舎の配置計画案の資料や報告書の作成を行っており、本件業務委託において事業者が内容の整理と把握を怠ったまま、報告書を作成したものとは認められない。

2 検討委員会の運営及び全体の取りまとめの手続について

- (1) 検討委員会での議論等を委員が各団体に持ち帰り、情報提供を行い、意見を上げていってもらおうと区議会において学務課長が答弁したにもかかわらず、前提としていた手続に従い各団体への照会がなされることなく、不適切な手続によって不当な財務会計上の行為がなされた、との主張について

検討委員会の運営及び全体の取りまとめ手続（以下「先行行為」という。）自体は、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為（以下「財務会計行為」という。）には当たらない。財務会計行為とその原因となる非財務会計行為（本件では「先行行為」という。）との関係については、先行行為が後行の財務会計行為の直接の原因であるということが出来るような「密接かつ一体的な関係」であることを要するものと解するのが相当であるとされている（平成4年11月30日東京高裁判決同旨）。

当該財務会計行為と先行行為の関係についてみると、検討委員会の運営や各団体における検討方法を示した学務課長の区議会答弁の内容は、本件支出を行うことを目的としたものとは解されず、また、当該手続を行うことによって当然に本件支出の義務を負担することになると認められないところ、密接かつ一体的な関係にあるとは解されないから、住民監査請求による監査の対象とはならない。

3 本件業務委託契約の履行確認について

本件業務委託契約に係る履行確認については、第4-1(3)に記載したとおり、法第234条の2第1項、規則第58条第3項及び第60条第2項、文京区標準契約約款第5条並びに文京区検査事務実施要綱（40文総財発第417号。以下「要綱」という。）の関係規定に基づき、検査員事務取扱者による検査を行ったものであるが、検査事務取扱者が行う検査は、「一件の契約金額が30万円を超える総価契約である基本・実施設計、計画策定、調査、測量等に係る委託業務で、設計図書、計画書、報告書、測量図等の成果物の納品が仕様書に記載された以外のもの」と要綱第4条第6号アに規定しており、これによれば、本件業務委託契約については、報告書の成果物の納品が仕様書に規定されていることから、規則第58条第1項に規定する検査員の検査を行う必要があったと言える。

4 本件業務委託契約の支払について

本件業務委託契約に係る支払については、第4-1(4)に記載したと

おり、1, 298, 000円を令和5年4月10日に執行済みであると認められる。

5 結論

(1) 結論

以上により判断すれば、本件業務委託契約に係る履行が十分でないことから履行の是正を求める請求人の主張は、理由がない。また、区議会での答弁と違う手続で取りまとめられたことから報告書の再度の取りまとめが行われるよう求める請求人の主張は、住民監査請求の対象とはならない。

(2) 意見

検討委員会は、当初、令和2年度中に検討の上、報告書を取りまとめることを予定し、その検討資料の作成等について事業者と委託契約を締結した。しかしながら、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、会議の開催も困難な状況から令和3年度及び4年度にわたって検討を進めざるを得なかった。このため、事業開始に当たって必要な検討事項については、令和3年3月に納品された「文京区立小日向台町小学校等改築基本構想検討委員会報告書作成業務委託成果品」に、請求人が債務不履行と指摘した資料が多数含まれることとなった。学務課は、令和3年度及び4年度においても、検討委員会の議事進行によっては、検討作業が追加されることも想定していたため、仕様書の委託内容は変更せずに検討を継続していたものと説明するが、このことが請求人に令和4年度の委託内容の一部に債務不履行が発生していると誤認させる結果となった。今後、契約に当たっては、年度ごとに行う仕様内容を十分に精査し、履行を求める内容と仕様書の一致を徹底するよう求める。

また、履行確認においては、本来検査員が行うべき検査を検査事務担当者が行っていた。検査命令は規則第2条第2項に規定する契約担当者が行うものではあるが、検査事務は適正な履行を確保するため、法で義務付けられた重要な手続であることに鑑み、適切な運用を行うよう求める。