

住民監査請求監査

(地方自治法第242条)

(平成30年4月)

東大阪市監査委員

東大阪監査公表第1号

平成30年4月20日

| | |
|----------|-------|
| 東大阪市監査委員 | 柴田敏彦 |
| 同 | 牧直樹 |
| 同 | 菱田英継 |
| 同 | 鳥居善太郎 |

住民監査請求に係る監査結果について（公表）

地方自治法第242条第4項の規定に基づく住民監査請求（受付第1403号）に係る監査結果を別紙のとおり公表します。

第1 結論

請求人の請求のうち不当利得返還請求又は損害賠償請求の点については却下し、差止請求の点については棄却する。

第2 監査の請求

1 請求人

(1) 請求人

秋友理三郎、赤峰國彌太、栗山俊子、佐藤照見、島田和枝、山中基男

(2) 請求人代理人

弁護士 針原祥次、弁護士 辻岡信也

2 請求書の提出

平成30年2月21日

3 請求の要旨

- (1) 旭町庁舎を解体のうえ、新庁舎に建て替える計画（以下「建替え事業」という。）に関する公金支出は違法若しくは不当であり、東大阪市長は、その差止めを行うとともに、公金を支出している場合は、関係団体、関係人、決裁権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求を行うことを求める。

(2) 請求の具体的な内容の要旨

ア 旭町庁舎は、ル・コルビジエの流れをくむ坂倉準三建築研究所の設計による関西有数のモダニズム建築として高い評価を受けていた。

日本建築学会近畿支部も旭町庁舎の価値を認め、保存すべきとの要望を行っており、旭町庁舎を愛する市民グループが現在も保存運動に尽力している。旭町庁舎は市庁舎として相当高額のコストをかけて建築されており、建物は内外ともに竣工当時の打ち放しの鉄筋コンクリートのままの姿で現存している。旭町庁舎は文化的価値に加え歴史的価値も有しており、これが失われることは東大阪市の歴史にとってはもちろんのこと、日本全体にとっての損失ともいえる。

イ ところが、東大阪市長はPFI事業としてすでに新旭町庁舎グリーンパートナーズ株式会社を選定し、金2,241,340,958円で契約している。

しかしながら、建替え事業は東大阪市長が保有する貴重な文化財を棄損するだけでなく、財務会計上も合理性を欠くものであって東大阪市長に多

大な損失を被らせることになる。

ウ モダニズム建築の調査・保存に取り組む DOCOMOMO JAPAN が、旭町庁舎の再生計画の検討を行っており、そこでは、検討においてはできるだけオリジナルを保つこと、補強部分が意匠に影響を与えないこと、必要な機能を収容できることを前提に、合理的な改修方法が提案されている。

その結果、想定された改修コストは、現庁舎を解体して新築を行う場合の半額から、大きくとも同程度との試算がなされた。平均的に見れば7割程度のコストで改修が可能と見込まれている。さらに50年、100年と改修により建物を使い続けることで、解体・新築する場合と比較して経費削減となることは明らかである。

エ 建替え事業はPFIで実施されるが、そもそも、地方公共団体の庁舎のような営業を伴わない排除不可能な事業をPFIで実施すれば、財政負担が割高となることは公知の事実である。また、今回のPFI手法は通常用いられるBOT方式ではなく、BTO方式が採用されているところ、PFI事業者が有する減価償却のメリット（逆に見れば東大阪市側のデメリット）など庁舎運営面のリスクが明らかでなく、東大阪市が一方的に庁舎運営リスクを負担することも予測される。その上、庁舎整備のために地方債を発行する一方で、PFI事業を行う財政面での必要性も明らかでない。「新旭町庁舎整備事業実施方針」の別表記載の「リスク分担表」においても、市と民間事業者との双方がリスクを負う項目が複数あり、その具体的なリスク負担割合が不明である。

オ 以上のとおり、旭町庁舎の建替え事業に関する公金支出は違法若しくは不当である。

カ よって、監査委員は、東大阪市長に対し、次のとおり勧告するよう求める。

旭町庁舎の建替え事業に関する公金支出について、東大阪市長に対し、その差止め、及び支出されている場合に、関係団体、関係人、決裁権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求を行うこと。

(3) 事実証明書一覧

- ① 資料1：東大阪市旭町庁舎の保存活用に関する要望書及び東大阪市旭町庁舎についての見解（一般社団法人日本建築学会 近畿支部）の写し
- ② 資料2：東大阪市新旭町庁舎整備事業実施方針の写し

- ③ 資料 3：東大阪市新旭町庁舎整備事業に関する事業契約締結公表の写し
- ④ 資料 4：東大阪市旭町庁舎〔旧枚岡市庁舎〕再生計画（DOCOMOMO JAPAN）の写し

第 3 請求の受理

本件請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成 30 年 2 月 26 日付けでこれを受理した。

第 4 監査の実施

本件請求について、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 4 項の規定に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

請求人より提出された請求の要旨は、旧旭町庁舎（※）の建替え事業に関する公金支出は違法もしくは不当であり、東大阪市長は、その差止めを行うとともに、公金を支出している場合は、関係団体、関係人、決裁権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求を行うことを求めるものである。

このことから、公金の支出の前提となる契約の締結、履行及び公金の支出に係る財務会計上の行為の違法、不当性並びに不当利得返還請求又は損害賠償請求に係る財産の管理を怠る事実の有無を監査対象とした。

※請求及び陳述の要旨等で用いられている「旭町庁舎」は、現在供用されていないため、監査の実施に際しては、これを「旧旭町庁舎」という。

2 監査対象部局

財務部

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、本件請求人に対して平成 30 年 3 月 12 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から新たな証拠が提出されるとともに、以下のとおり陳述が行われた。

追加提出資料（平成 30 年 3 月 12 日受理）

- ① 資料 5：大阪民主新報 2018 年 3 年 4 日付けの写し
- ② 資料 6-1：旭町庁舎建替判断に至った検討についての写し

資料 6-2:文化財建造物等を活用した地域活性化事業費国庫補助要項の写し

③ 資料 7-1:東大阪市議会だより第 180 号平成 26 年 1 月 1 日付けの写し

資料 7-2:産経新聞 平成 29 年 8 月 31 日付け夕刊の写し

資料 7-3:産経新聞 平成 29 年 9 月 23 日付けの写し

資料 7-4:旭町図書館地域住民利用者との直接会話の機会の設定を求める陳述書の写し及び陳述書に対する回答書の写し

資料 7-5,6:再生案平面図の写し

資料 7-7:旭町庁舎建替判断に至った検討についての写し(請求人追記含む。)

<陳述要旨>(請求人の陳述内容を要録)

(1) 旭町庁舎の文化的、歴史的価値について

旭町庁舎を解体し、建て替えることで多くの市民が保存を求めている文化的、歴史的な価値を損なうことは東大阪市にとっても大きな損失である。

旭町庁舎はル・コルビジェの色が色濃く残っている非常に高い価値をもつ建物で、日本建築学会近畿支部は、旭町庁舎について戦後モダニズム建築の代表作として評価し、2001 年には芦屋市で開催された関西モダニズム建築 20 選にも選ばれている。その後、DOCOMOMO JAPAN 選定建築にも選定され、その評価は高いものである。

旭町庁舎は 54 年目に入るが、築 50 年以上になると申請をすれば、有形文化財の対象になる。特徴的な形状の庇(ひさし)は、空調負担の軽減の効果だけではなく、50 年以上前のスチールサッシを現在でも利用できるといった維持管理に大きな効果が得られており、屋上の緑化についても、先進的な庁舎である。また、会議場は幾何学的な形態をもち、サッシ枠のデザインはル・コルビジェの思想のデザインを忠実に再現したものである。

このように、旭町庁舎は文化的、歴史的に高い価値をもつ建物であり、これが失われることはお金に換算できない損害を市民が被ることになるものである。

しかしながら、この旭町庁舎が取り壊されるときに、文化遺産、都市景観、社会資産という側面からも専門的チェックは行われておらず、地元へのヒアリングも行われていない。

(2) 旭町庁舎の建替え事業について

2014年1月1日付け東大阪市議会だよりの2013年11月議会報告では、旭町庁舎については耐震改修でも約13億円、建替えでも約13億円必要であり、総合的に検討し新庁舎の整備を決定したとあるが、実際の建替え事業では20数億円に膨らんでいる。この約13億円の算出根拠となる想定面積が、改修案では4,000㎡強の広さである一方、建替え案は2,600㎡で検討されているのである。本来、必要とされる設備が全て入る広さの建替え案と改修案で比較されなければならないのに、価格比較は非常に小さい庁舎を想定して価格比較をし、改修案が消え去った後に建替え計画を自由に練って当初より価格の上がった計画になっている。

耐震改修のDOCOMOMO JAPAN再生計画では費用は大幅に少なくて済むと言われている。また、登録有形文化財の登録がなされれば、改修工事費について50%国からの補助があるとされており、13億円の半額近くに下がる可能性がある。

したがって、庁舎の改修よりも新庁舎に建て替える計画が、東大阪市に多大な損失を被らせることになっている。

4 監査対象部局等に対する調査及び事実確認

監査対象部局である財務部に対し、事前に質問書を送付し関係資料の提出を受けるとともに、平成30年3月12日を始め数次、本件に関して事情聴取を行った。また、監査関係部局である経営企画部についても、同様に関係資料の提出を受けるとともに事情聴取を行った。

内容については「第5 監査の結果」のとおりである。

第5 監査の結果

1 事実確認

本件請求に基づき、監査対象部局である財務部及び監査関係部局である経営企画部から関係書類の提出を受けるとともに、事情聴取等により次のことを確認した。

(1) 旧旭町庁舎の整備について

ア 旧旭町庁舎の概要

旧旭町庁舎は、ル・コルビジエの流れを汲む坂倉準三建築研究所大阪支所が設計した旧枚岡市の庁舎として昭和39年に竣工し、旧布施市、

旧河内市との合併後も東大阪市の東地域の拠点として利用されてきた施設である。

建物については、文化財の指定等は受けていないものの、平成13年には「関西のモダニズム建築20選」に選ばれるなど、関西有数のモダニズム建築としての評価を受けている。

なお、旧旭町庁舎は、地上3階、地下1階の鉄筋コンクリート造の建物で、敷地面積は約4,740㎡、延床面積は約4,400㎡である。

イ 耐震診断の実施と示された補強案

平成18年1月に建築物の耐震改修の促進に関する法律が改正され、東南海・南海地震等の大規模地震の発生が切迫する中で、公共建築物等の耐震性確保が強く求められ、地方公共団体による耐震改修促進計画の策定が義務付けられた。

これを受け、平成20年3月に東大阪市住宅・建築物耐震改修促進計画（以下「耐震改修促進計画」という。）が策定され、防災関連施設が入居する旧旭町庁舎においても、平成20年度に耐震診断が実施された。

当該耐震診断は、入札の結果、昭和39年に旧枚岡市庁舎が建設された際に設計を行った株式会社坂倉建築研究所大阪事務所（以下「坂倉大阪事務所」という。）に委託して行われ、診断の結果は「C判定」となり、耐震性能区分（第2次診断法）の評価において最も耐震性が低く、地震の振動及び衝撃により倒壊又は崩壊する危険が高いとされ、防災関連施設としての耐震性を有しないことが判明した。また、防災関連施設が入居するものとして構造耐震判定指標I_{s o}を設定した場合、地下1階から3階まで全階で補強が必要とされ、耐震補強案としては「今の利用状況を妨げない案」、「利用に少し制約は出るが外観について考慮した案」、「今の利用状況を妨げない案を元に構造耐震判定指標I_{s o}を下げた案」の3案が示された。

なお、診断結果を比較した坂倉大阪事務所の所見においては、災害時に重要な機能を果たすべき防災関連施設であることから、総合的には「今の利用状況を妨げない案」が適しているとされた。

ウ 旧旭町庁舎整備の方向性

東大阪市では、高度経済成長期以降、急激に増加してきた人口や市民ニーズの多様化に対応するため、積極的に公共施設を整備してきた。そ

の結果、保有する公共施設の多くに経年による老朽化が顕著であり、これら公共施設等の最適化や有効利用を図るための総合的な施策の企画・立案を行う組織として、平成 24 年 4 月に資産経営室が経営企画部に設置された。

その後、外部委託事業者の支援を受けながら、平成 25 年 11 月には「適正な維持管理による公共施設の長寿命化の実現」、「社会情勢の変化を踏まえた公共施設の総量縮減」、「民間との連携による効率的、持続可能な市民サービスの提供」を 3 つの基本方針とした東大阪市公共施設マネジメント推進基本方針（以下「マネジメント推進基本方針」という。）が策定された。

また、マネジメント推進基本方針に基づき、老朽化や耐震性に課題のある施設や防災関連施設に位置付けられている施設などを対象に、新設、更新や大規模修繕の実施及び周辺の公共施設を集約化・複合化する再編整備の方向性と併せて、実現に向けたスケジュールを含めた東大阪市公共施設再編整備計画（以下「再編整備計画」という。）が同時に策定された。

旧旭町庁舎も再編整備計画の対象施設となっており、防災関連施設である東保健センターと東福祉事務所が入居していることから、耐震改修促進計画に基づき、平成 27 年度末までに耐震性を有する施設で業務を行う必要があるとされたが、仮に耐震補強工事を実施するとした場合は、補強箇所が多数あり、かつ、騒音や振動等が工事中に発生するなど、施設を運営しながらの長期間にわたる工事は非常に困難であると明記されている。

さらに、再編整備計画では、旧旭町庁舎内施設の再配置計画も示されており、施設を仮移転させた後に解体し、新庁舎を整備した後、仮移転させた施設の一部を戻すこととされ、新庁舎整備に向けては、基本計画を策定のうえ民間活力導入のための可能性調査を行った上で、事業手法の検討を行うこととされた。

再編整備計画については、東大阪市の副市長及び関連部局長などで組織する東大阪市公共施設マネジメント推進会議（以下「マネジメント推進会議」という。）の審議を経て、最終的には東大阪市の最高意思決定機関である庁議において決定された。

計画策定までの流れは、次のとおりである。

○平成 24 年 7 月：マネジメント推進基本方針等策定支援業務委託契約

○平成 24 年 12 月：平成 24 年度第 1 回マネジメント推進会議

※再編整備計画（素案）の承認

○平成 25 年 1 月：平成 24 年度第 2 回マネジメント推進会議

※再編整備計画（案）の承認

○平成 25 年 2 月：再編整備計画（案）のパブリックコメント

※当初募集：2 月 1 日～2 月 20 日

追加募集：4 月 15 日～5 月 14 日

○平成 25 年 5 月：平成 25 年度第 1 回マネジメント推進会議

※パブリックコメントの集計結果の報告等

○平成 25 年 8 月：平成 25 年度第 2 回マネジメント推進会議

※東保健センターと東福祉事務所の仮移転及び両施設が新設後の旭町庁舎に戻るなどの再考案を承認

○平成 25 年 11 月：平成 25 年度第 3 回マネジメント推進会議

※関連予算の議会承認を受け、再編整備計画（案）を成案とすることを承認

：臨時庁議

※再編整備計画（案）を成案とすることを決定

：パブリックコメント実施結果及び再編整備計画をウェブサイトで公表

(2) P F I による事業実施について

ア P F I 法の施行

平成 11 年に、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずる等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的に、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（Private Finance Initiative、以下「P F I 法」という。）が整備された。一方、東大阪市では、マネジメント推進基本方針の策定を受け、平成 26 年 7 月に東大阪市 P F I 導入ガイドライン（以下「P F I 導入ガイドライン」という。）が策定された。

P F I 法第 2 条においては、公共施設等について定義され、P F I 事業により整備できるものとして庁舎、宿舍等の公用施設が対象に含まれている。また、P F I 法では、事業契約の締結までに公共性、民間経営資源の活用、効率性、公平性、透明性の確保が図られるよう様々な手続きを行うよう定めるとともに、P F I 事業が事業期間全体を通じてのコスト削減を目指していることから、設計、建設、運営、維持管理等の事業期間全体に渡り、P S C（公共が事業を直接実施した場合に公共側が負担するコスト：Public Sector Comparator）と、P F I の L C C（P F I 事業に対する公共が負担する総見込み額：Life Cycle Cost）を比較することで、V F M（P F I 事業の効果及び効率性に関する評価：Value For Money）を検証、評価することとされている。

また、P F I 法では民間事業者の選定は公募の方法等により行うこととされており、選定を行うにあたっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが提供されるよう、原則として価格及び提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとされている。これを踏まえ、P F I 導入ガイドラインでは、民間事業者の選定方法は、総合評価一般競争入札方式が一般的な手法であるとされている。

イ P F I 事業の事業種類と規模

P F I 導入ガイドライン（平成 27 年 6 月改定）では、事業種類と規模を示したうえで、初期費用が 10 億円以上又は維持管理・運営費等が単年度で 1 億円以上のものについては、P F I の導入を検討するものとされている。

ウ 旧旭町庁舎での P F I 事業の実施

旧旭町庁舎は、再編整備計画において、新庁舎整備に向けては基本計画を策定し、民間活力導入のための可能性調査を行った上で、事業手法の検討を行うこととされている。新旭町庁舎整備の事業規模は、初期費用が 10 億円を上回るものであり、P F I 導入ガイドラインに定める事業規模を超えており、P F I の導入を検討すべき施設に該当するものである。

なお、新旭町庁舎整備事業の入札公告に対しては、3 社からの応募があり、その選定のため、外部委員 4 名、内部委員 3 名で構成する東大阪

市新旭町庁舎整備事業者選定委員会（以下「事業者選定委員会」という。）が設置された。

事業契約締結までの流れは、次のとおりである。

- 平成 27 年 2 月：新旭町庁舎整備基本計画策定
新旭町庁舎整備に伴う民間施設誘致市場調査結果報告
- 平成 27 年 12 月：新旭町庁舎整備民間活力導入可能性調査結果報告
- 平成 28 年 1 月：平成 27 年度第 4 回マネジメント推進会議
※起債を活用した PFI－BTO 方式による整備を承認
- 平成 28 年 4 月：新旭町庁舎整備事業 PFI アドバイザリー事業委託
契約
- 平成 28 年 8 月：事業者選定委員会第 1 回会議
：新旭町庁舎整備事業実施方針の策定及び公表
：実施方針等に関する説明会（21 社）及び現地見学会
（16 社）の開催
- 平成 28 年 9 月：実施方針等に関する質問・意見（171 件）に対する回答公表
- 平成 28 年 10 月：事業者選定委員会第 2 回会議
- 平成 28 年 11 月：新旭町庁舎整備事業に係る特定事業の選定及び評価の公表、入札公告及び入札説明書等の公表
- 平成 28 年 12 月：入札説明書等に関する説明会（18 社）及び現地見学会（15 社）の開催
- 平成 29 年 1 月：入札説明書等に関する第 1 回質問（146 件）に対する回答公表、入札説明書等のうち要求水準書修正の公表
：入札参加資格審査書類の受付及び審査結果の通知
- 平成 29 年 2 月：入札説明書等に関する第 2 回質問（40 件）に対する回答公表、入札説明書等修正の公表
- 平成 29 年 3 月：総合評価一般競争入札及び開札（3 社）
- 平成 29 年 4 月：事業者選定委員会第 3 回会議
- 平成 29 年 5 月：事業者選定委員会第 4 回会議
：新旭町庁舎整備事業に係る落札者の決定及び公表
- 平成 29 年 7 月：審査講評、客観的な評価結果の公表

：事業協定書の締結

○平成 29 年 8 月：新旭町庁舎整備事業契約（仮契約）

○平成 29 年 10 月：平成 29 年第 3 回定例会で新旭町庁舎整備事業に関する事業契約締結の件決定、新旭町庁舎整備事業契約（本契約）

(3) P F I 事業におけるリスク分担について

P F I 事業は、民間資金等の活用により公共施設等の整備を図ることから、官民が各々の役割を果たしながら事業を推進する必要がある。P F I 事業におけるリスクとは、事業期間中に発生する可能性のある事故、法令等の改正、需要の変動、天災、物価の上昇等、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できない不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性のことで、国が策定した P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドラインでは、想定されるリスクをできる限り明確化したうえで、リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担することが重要とされている。

これを踏まえ、P F I 導入ガイドラインにおいては、官民のリスク分担の例として、事業の段階毎にリスクの種類及びその概要を示し、それぞれのリスクを市・民間いずれが負うのかを例示している。

財務部によると、新旭町庁舎に係る P F I 事業でのリスク分担については、国が策定した P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン及び P F I 導入ガイドラインや他の公共施設でのリスク分担などを踏まえながら、外部アドバイザーの専門的知見も考慮の上、決定したとのことである。

(4) 事業費の支出について

平成 29 年 10 月に締結した新旭町庁舎整備事業契約書を確認したところ、契約書別紙にサービスの対価の支払及びスケジュールが定められており、サービスの対価は、施設整備（建中払い分）、施設整備（割賦元本及び割賦金利）、仮設庁舎リース、維持管理、その他に区分されているが、いずれも事業費が支出された事実はない。

なお、契約後最初の支払は、平成 30 年 7 月の仮設庁舎リースの対価で、支払額は 10,540,800 円の予定である。

2 判 断

請求人より提出された請求の要旨は、旧旭町庁舎の建替え事業に関する公金支出は違法若しくは不当であり、東大阪市長は、その差止めを行うとともに、公金を支出している場合は、関係団体、関係人、決裁権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求を行うことを求めている。

以下、公金の支出の前提となる契約の締結、履行及び公金の支出に係る財務会計上の行為の違法、不当性並びに不当利得返還請求又は損害賠償請求に係る財産の管理を怠る事実の有無について判断する。

(1) 旧旭町庁舎の建替えについて

ア 旧旭町庁舎は、ル・コルビジエの流れを汲むそのデザイン等が関西有数のモダニズム建築としての評価を受けている建物である。しかしながら、経年により建物の老朽化が進行し、今後も大規模な地震の発生が予測されることから、平成 20 年度に坂倉大阪事務所により耐震診断が実施され、耐震性能区分（第 2 次診断法）において最も耐震性が低いとされる「C 判定」の評価となり、防災関連施設が入居する建物としては、地下 1 階から 3 階まで、全階で補強が必要とされた。

平成 25 年 11 月に外部委託事業者の支援を受けて策定された再編整備計画では、旧旭町庁舎について、耐震補強工事を実施するには補強箇所が多数あること、騒音や振動等が工事中に発生することなどから、施設を運営しながらの長期間にわたる耐震補強工事は非常に困難であり、東保健センター、東福祉事務所など旧旭町庁舎内の施設を仮移転させた後に解体し、新庁舎を建設した後に仮移転させた施設の一部を戻すことが明記されている。

前述のとおり、旧旭町庁舎はそのデザイン等が評価を受けている建物であり、再編整備計画の策定を所管した経営企画部では、当時、解体及び新築と合わせて、耐震補強及び大規模補修による整備手法も検討したとのことであった。しかしながら、「第 5 - 1 - (1) - イ」において適しているとされる耐震補強案では、補強箇所は庁舎内側に 30 か所、庁舎外側に 27 か所、計 57 か所とされ、具体的には、鉄骨ブレースや耐震補強壁の設置、既存壁の増し打ち、柱への鋼板の巻きつけなどが提案され、その外観（デザイン）を保持したままの耐震補強は困難と判断したとのことであった。

さらに、工事事業者から参考に意見聴取を行ったところ、業務を継続しながらの工事は非常に困難であること、事業費が約 13 億円とおおむね同額と試算されたことなどを踏まえ、既存施設の改修より長期の耐用が期待でき、かつ、より柔軟で効率的な活用が可能となる建替えにより事業を推進することとし、その方針についてマネジメント推進会議に諮り、承認を得たとのことであった。

イ 本監査において坂倉大阪事務所より示された耐震補強案を確認したところ、外壁には相当数の鉄骨ブレースが設置され、また、一部の窓を撤去した上で補強壁を設置するなど、外観（デザイン）に少なからず影響を与えるものであった。

また、旧旭町庁舎の整備手法について、業務を継続しながら耐震補強を行う場合は工事期間中において防災関連施設として求められる耐震性が担保されない一方、建替えの場合はいったん耐震性が担保された施設に移転することで安全性が確保され、新旭町庁舎に戻った後も防災関連施設として長期の耐用が期待できる。あわせて、東保健センターや東福祉事務所という乳幼児から高齢者まで幅広い世代の利用に加え、妊婦や障害者が利用するという施設の特徴を踏まえた効率的・効果的なレイアウトの整備、バリアフリー化の実現など、ハード面、ソフト面において、その利便性が大きく向上し、市民サービスの安定的供給が図られることから、市民サービスに主眼を置いた建替えという判断については一定理解できる。

さらに、再編整備計画策定当時、築 45 年を超え、耐震性能が「C判定」と地震の振動及び衝撃により倒壊又は崩壊する危険が高いとされる建物について、外観（デザイン）を大きく変貌させてまで改修による保存を行う合理性は小さいとして、平成 25 年の再編整備計画において旧旭町庁舎の改修保存を行わない判断をしたこと、再編整備計画に基づき平成 29 年に建替えを前提とする契約を締結したことは、いずれも違法、不当なものとはいえないと判断できる。

ウ 請求人が、モダニズム建築の調査・保存に取り組む DOCOMOMO JAPAN の改修コスト（以下「想定コスト」という。）と東大阪市が実施する新庁舎の整備経費を比較すると、想定コストの方が経費削減になることは明らかであると主張する点については、想定コストの試算において、東大阪市が示した新旭町庁舎整備事業要求水準書の内容が勘案されているか否か不明

であり、また、超概算である旨の記載や同額となる可能性も示唆されており、経費の比較対象とはなり得ないものと判断できる。

エ なお、旧旭町庁舎の解体及び新築経費については、再編整備計画を検討した当時、その経費試算が約 13 億円であったのに対し、P F I 事業による契約金額は約 22 億円で、約 9 億円の増加となっている。経営企画部によると、当時の試算は、解体及び新築に係る建設費用（イニシャルコスト）のみを算定したもので、P F I 事業においては、設計、建設、運営、維持管理等の事業期間全体の費用（ライフサイクルコスト）で契約するため、当然、その費用は増加するとのことであった。

新旭町庁舎整備事業契約書別紙（サービスの対価の支払及びスケジュール）によると、サービスの対価は、施設整備（建中払い分）、施設整備（割賦元本及び割賦金利）、仮設庁舎リース、維持管理、その他に区分されており、このうち解体及び新築に係る建設費用（イニシャルコスト）は、おおむね施設整備（建中払い分）及び施設整備（割賦元本及び割賦金利）の対価がこれにあたり、その合計金額は約 17 億円（1,672,227,865 円）で、当時の試算から約 4 億円の増加となっている。

約 4 億円の主な増加要因は、試算時から延床面積が新旭町庁舎整備事業要求水準書において約 650 m²増加したこと、震災復旧やオリンピック開催等による建設需要の増加に伴う工事設計労務単価等が高騰（※）していること、P F I 事業における建中金利や割賦手数料等が含まれることなどが挙げられる。この中で延床面積については、詳細設計の実施により増加したものであるが、当初の事業計画の方向性を決定する重要な要素であり、監査委員としては、計画段階での慎重な見積りが必要であったこと、また、当該計画変更に係る市民等への説明についても丁寧さを欠くものであったと思料する。

※平成 25 年度と平成 29 年度を比較すると、公共事業設計労務単価（普通作業員、大阪府）で 1.20 倍、建築資材価格（建築・土木総合、大阪府）で 1.12 倍となっている。【出典 公共事業設計労務単価：国土交通省ホームページ、建築資材価格：一般財団法人経済調査会ホームページ】

オ 請求人が主張する、文化庁に有形文化財建造物として登録することにより文化財建造物等を活用した地域活性化事業費国庫補助金の対象となり、補助対象事業費の 2 分の 1 が交付される制度が利用できるという点につい

ては、平成 29 年度の国の当該予算総額は 4 億 4,400 万円で、補助件数は 90 件程度とされ、1 件当たりの単純平均では約 500 万円であり、また、文化財登録原簿への登録を希望してから実際に登録されるまでの流れを見ると、地方公共団体・文化庁等が調査を行った後、登録候補物件への選定、文化審議会への諮問・答申、文化財登録原簿への登録、官報告示を経て、登録証の受理となり、登録が認められたとしても、それまでには相当の期間が必要となる。

以上のことから、旧旭町庁舎を有形文化財建造物に登録することにより、国への補助金交付申請を行い、交付決定を受けることで改修費用を節減することは可能であるが、補助金交付決定までの相当期間において耐震性の低い庁舎で業務を行うこととなり、更に補助金のメリットも極めて限定的なものと考えられる。

(2) P F I 事業について

ア P F I 事業の採用について

請求人が、庁舎のような営業を伴わない排除不可能な事業を P F I で実施すれば、財政負担が割高となることは公知の事実と主張する点については、「第 5 - 1 - (2) - ア」に記載のとおり、庁舎、宿舍等の公用施設は P F I 事業の対象とされており、庁舎整備を P F I 事業で実施することが、直接、財政負担の増加に繋がるものとはいえないと判断できる。

なお、財政負担については、平成 29 年 7 月に行われた民間事業者の選定に当たっての客観的な評価の公表において、市が自ら実施する場合と比較して、13.25% (2 億 7,500 万円) 程度財政負担額が軽減されると見込まれている。

イ 契約締結手続きについて

P F I 事業の契約締結については、総合評価一般競争入札方式による事業者の選定や外部委員が過半数を占める事業者選定委員会を設けるなど、P F I 導入ガイドラインに沿って進められており、さらに、市議会において契約議案や関連予算議案が賛成多数で決定されているなど、違法、不当なものとはいえないと判断できる。

ウ P F I 事業の方式について

請求人が、P F I 事業の採用方式である B T O 方式が通常用いられる方式でないと主張する点については、平成 26 年 6 月に内閣府により取りま

とめられた P F I 事業の実施状況についての図表 5-1-10 事業分野別事業方式の割合を見ると、庁舎と宿舍の事業分野においては、B T O 方式（P F I 事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）した後、施設の所有権を市に移転（Transfer）し、施設の維持管理・運営（Operate）を P F I 事業者が事業終了まで行う方式）が 93%、B O T 方式（P F I 事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設（Build）・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営（Operate）を行った後、事業終了時点で市に施設の所有権を移転（Transfer）する方式）が 7%となっている。また、新旭町庁舎整備民間活力導入可能性調査業務報告書の中でも、B T O 方式と B O T 方式の特徴が比較検討され、先行する庁舎系の事業におけるコストやリスク面も参考に、旧旭町庁舎建替え事業では B T O 方式が妥当とされている。

よって本件の採用方式を B T O 方式としたことは、違法、不当なものとはいえないと判断できる。

エ P F I 事業契約のリスク負担割合について

請求人が、P F I 事業のリスク負担割合が不明であるなどと主張する点については、平成 28 年 8 月に公表した新旭町庁舎整備事業実施方針において、民間事業者の責任の明確化等、事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項が掲げられ、同方針のリスク分担の基本的な考え方の中で、「本事業においては、最も適切にリスクを管理することができる者が当該リスクを分担するとの考え方にに基づき、市と民間事業者が適正にリスクを分担することを基本とする。」とし、さらに、「P F I 事業の各業務に係るリスクについては、基本的には P F I 事業者が負うものとし、市が責任を負うべき合理的な理由がある事項については、市がそのすべて又は一部を負うこととする。」としている。

また、この考え方を明確化するため、当該実施方針別表として P F I 事業に関するリスク分担表（共通事項、設計・建設段階、維持管理段階）と民間収益事業に関するリスクが示されている。財務部においては、当該リスク分担表を P F I 導入ガイドラインに沿って作成するとともに、外部アドバイザーの専門的知見も考慮の上で決定しており、リスクの原因が不可抗力である場合等の対応についても、平成 29 年 10 月に締結した新旭町庁舎整備事業に関する事業契約書において、あらかじめその取扱いを定めて

いる。

以上のことから、旧旭町庁舎建替え事業におけるリスク分担については定めがあり、違法、不当なものとはいえないと判断できる。

(3) 事業費の支出について

請求人が、公金を支出している場合は、関係団体、関係人、決裁権者、その他の責任者に対し、不当利得返還請求又は損害賠償請求を行うことを求めている点については、公金が支出された事実はなく、不当利得返還請求権又は損害賠償請求権は発生しない。

3 結 論

以上の判断から、旧旭町庁舎の整備手法、事業実施手続き等については、当初の事業計画の方向性を決定する際の事業費の見積りにおいて精緻さを欠いていた面は否めないものの、財務会計上、違法、不当なものとは認められず、財産の管理を怠ることの前提となる事実については存在せず、「第2 監査の請求 3 請求の要旨」中、(2)カのうち関係団体等への不当利得返還請求又は損害賠償請求については却下し、差止請求については、請求人の主張には理由が無いことから請求を棄却する。