

千葉市監査委員告示第2号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、千葉市職員措置請求（27千監（住）第2号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成28年2月19日

千葉市監査委員	清	水	謙	司
同	宮	原	清	貴
同	村	尾	伊	佐夫

第 1	請求の受付	1
1	請求の要旨	1
2	請求人	2
3	請求書の提出日	2
4	監査委員の除斥	2
5	補正書の提出	2
6	請求の要件審査	3
7	個別外部監査契約に基づく監査の請求に対する判断	3
第 2	監査の実施	3
1	監査の対象事項	3
2	監査対象部局	3
3	請求人の証拠の提出及び陳述	3
4	関係職員等の陳述	4
第 3	監査の結果	4
1	事実の確認	4
	(1) 「幕張新都心における I R (統合型リゾート) 導入可能性調査業務委託」契約について	4
	ア 「幕張新都心における I R (統合型リゾート) 導入可能性調査業務委託」契約の締結について	4
	イ 本件委託契約の変更契約 (仕様書の一部変更) について	4
	ウ 本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為等の手続について	6
	(2) 本件委託契約の成果品 (報告書等) の活用状況について	8
2	監査対象部局の陳述	8
	(1) 業務実施計画書に対する千葉市の承諾について	8
	(2) 仕様書変更により削除された「幕張新都心における I R の立地妥当性」に関する業務の履行状況について	8
	(3) 報告書において、I R の立地可能性のある土地として挙げた土地の地権者である千葉県への打診について	9
	(4) 本件委託契約を締結した目的について	9
	(5) カジノの事業収入について、業務実施計画書に記載されている「日本人・外国人／一般客・VIP」の 4 区分による推計から「日本人・外国人」の 2 区分に変更したことについて	9
	(6) カジノ来場者数の推計における日本人来場者数と外国人来場者数の考え方について	10
	ア 幕張新都心及び幕張新都心以外の千葉市への観光入込数の推計について	10
	イ 日本人カジノ来場者数の推計方法について	11
	ウ 外国人カジノ来場者数の推計方法について	12
	(7) カジノ等の利益率について	12
	ア カジノについて	12

イ	ホテルについて .....	12
ウ	貸会議室について .....	13
エ	高級百貨店について .....	13
オ	レストラン及び映画館について .....	13
3	判断 .....	13
(1)	本件委託契約及び変更契約の適正な履行の確保について.....	13
ア	変更契約における仕様書変更箇所の履行状況及び委託料変更の必要性について	13
イ	本件委託契約の適正な履行の確保について .....	16
(2)	経済効果の算定について .....	19
ア	経済効果の算定方法に合理性が認められるか否か .....	20
イ	経済効果の算定の前提となる各数値に合理性が認められるか否か.....	24
ウ	上記ア、イにより算定された経済効果の数値に合理性が認められるか否か..	28
(3)	その他本件報告書の記載内容の誤りについて .....	29
(4)	市長並びに本件委託契約の監督職員及び検査員に対する損害賠償請求について	30
4	結論 .....	30
5	意見 .....	30

## 第1 請求の受付

### 1 請求の要旨

本件監査請求の要旨は次のとおりである（以下、個人情報を除き、原文のまま掲載）。

#### 1 請求の要旨

##### (1) 請求の対象となる執行機関・職員

所管課 千葉市総合政策局総合政策部政策企画課幕張新都心室  
担当 千葉市長  
高橋寛明、坂入修一

##### (2) 請求の対象となる財務会計上の行為

「幕張新都心における IR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」

##### (3) 違法又は不当とする理由

市が入札を募る際に提示した「仕様書」で業務すべきですが、重要な部分でこの「仕様書」は実行されませんでした。「仕様書」（委託契約書）不履行です。その結果あり得ない経済効果を算出し、市も見逃しました。

注：「仕様書」は下記の略称です。

「幕張新都心における IR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託 仕様書」

##### (4) 市に生じている損害

「仕様書」を蔑ろにし杜撰で不当で不適切（欠陥品）な報告書に委託料 3,391,200 円（税込）満額を支払いました。さらに、市民に間違った情報を発信しました。

##### (5) 求める必要な措置

次のいずれかを求めます。

- ・「報告書」の改訂版を作成。
- ・「報告書」の撤回（取り下げ）

注：「報告書」は下記の略称です。

「幕張新都心における I R（統合型リゾート）導入可能性調査」  
—調査報告書—

- #### 2 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由
- 監査委員の中に IR（統合型リゾート）実現に中心的な役割を果たしている委員がおり、公正な監査が望めない恐れがあります。

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。併せて同法第252条の43第1項の規定により、当該請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めます。

平成27年12月24日  
千葉市監査委員（あて）

（請求書添付の「事実証明書」省略）

## 2 請求人

千葉市花見川区住民 1名

## 3 請求書の提出日

平成27年12月25日

## 4 監査委員の除斥

森茂樹監査委員は、千葉市議会IR（統合リゾート）議員連盟の会長に就任していることから、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条の2の規定により除斥とした。

## 5 補正書の提出

請求書の記載内容に不明確な点があったため、平成28年1月12日付で請求人に対し書面による補正を求めたところ、同年1月15日に補正書の提出があった。

補正書の内容は次のとおりである（以下、個人情報を除き、原文のまま掲載）。

下記により補正を行います。

### 1 請求の要旨

#### （2）請求の対象となる財務会計上の行為

「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」は契約不履行で報告書が作成されました。地方自治法242条第1項で定める「契約の履行」に対応する不当行為です。

具体的には市が提示した入札条件の「仕様書」にある「業務実施計画書」を受注業者は作成し、市の「承諾」を得て業務を行うことになってます。しかし、市は「承諾」を与えず、受注業者は「承諾」を求めず、勝手な業務を行い、不当な「報告書」を作成しました。

#### （4）市に生じている損害

「仕様書」を蔑ろにした杜撰及び不当で不適切（欠陥品）な報告書に委託料の支払いをし損害を与えました。損害額（委託料）は3,391,200円（税込）です。

#### (5) もとめる必要な措置

次のいずれかを市長に求めます。

- ・「報告書」の改訂版を作成。
- ・「報告書」の撤回（取り下げ）

さらに、「(4) 市に生じている損害」の損害額（委託料）3,391,200円（税込）を市長及び職員2名に対して損害賠償請求する事を求めます。

平成28年1月14日

千葉県監査委員（あて）

### 6 請求の要件審査

本件監査請求は、自治法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、監査を実施することとした。

### 7 個別外部監査契約に基づく監査の請求に対する判断

外部監査制度が設けられた趣旨は、地方公共団体の組織に属さない外部の専門的な知識を有する者による外部監査を導入することにより、地方公共団体の監査の独立性・専門性を一層充実させるとともに、地方公共団体の監査機能に対する住民の信頼性を向上させることにあるが、この制度は監査委員制度と相反するものではなく、地方公共団体の適正な行政運営の確保という共通の目的に資する制度であり、両者がそれぞれの役割を十分発揮することによって地方公共団体の監査機能が一層充実・強化されることが期待されているものである。

本件請求については、「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約の履行を請求の対象とするものであり、その財務会計上の違法又は不当についての判断に当たり、特に監査委員監査に代えて外部の者による判断を必要とし、あるいは、専門的な知識や判断等を必要とする内容ではないと考えられることから、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であるとは認められない。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項

千葉市長が契約した「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約について、違法又は不当な契約の履行があると認められるか否か。

### 2 監査対象部局

総合政策局を監査対象部局とした。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成28年1月25日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな証拠が提出されるとともに、

請求内容についての補足説明がなされた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、総合政策局の職員が立会った。

#### 4 関係職員等の陳述

平成28年1月25日、総合政策局の職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実の確認

(1)「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約について

ア 「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約の締結について

「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約（以下「本件委託契約」という。）の平成26年度予算額は5,000,000円（款：総務費、項：総務管理費、目：企画費、節：委託料）であり、千葉市議会の議決を経て、平成26年度当初予算として措置されたものである。

本件委託契約は、平成25年の第185回国会において、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案（IR推進法案）が提出されるとともに、全国でIR（統合型リゾート）導入に向けた動きが活発化する中、千葉市においては、東京や成田空港に近く、幕張メッセやホテル、海辺などのIRの構成要素となる施設等が一定程度存在する幕張新都心があることから、幕張新都心におけるIR導入の可能性や導入による効果、犯罪・治安、青少年教育、ギャンブル依存症などの懸案事項及びその対応策について検討・分析を行い、IRについて市民に広く議論していただくための基礎資料とすることを目的としており、平成26年6月2日、日本経営システム(株)を契約相手方として、「幕張新都心におけるIR（統合型リゾート）導入可能性調査業務委託」契約（契約方法：希望型指名競争入札、委託料：3,391,200円（税込）、委託期間：平成26年6月3日から同年12月26日まで）を締結した。

イ 本件委託契約の変更契約（仕様書の一部変更）について

本件委託契約においては、平成26年12月1日付確認書により、変更契約（仕様書の一部変更。以下「変更契約」という。）が行われている。

確認書により仕様書の変更が確認された項目は、以下のとおりである。

なお、変更契約に当たって、委託料の変更は行われていない。

表1 仕様書の変更内容

変更前	変更後
<p>4 業務内容</p> <p>(2) 個別業務</p> <p>①諸外国の I R 先進事例調査・分析  <u>※新規設置型、既存施設連携型</u>の双方を対象とすること。            (略)</p> <p>②幕張新都心の現状の整理            (略)</p> <p>③幕張新都心における I R の立地妥当性  <u>(a) ①、②における調査・分析をふま</u>  <u>え、幕張新都心における I R の立</u>  <u>地妥当性の評価</u>  <u>(b) 幕張新都心へ I R を導入する場合</u>  <u>に考えられうる I R の形態及び必</u>  <u>要な施設や機能などの整理 (建設</u>  <u>費含む)</u>            (略)</p>	<p>4 業務内容</p> <p>(2) 個別業務</p> <p>①幕張新都心の現状の整理            (略)</p> <p>②諸外国の I R 先進事例調査・分析  <u>※既存施設連携型、新規設置型</u>の双方            を対象とすること。            (略)</p> <p>③幕張新都心における I R <u>導入可能性</u></p> <p><u>(a) 幕張新都心へ I R を導入する場合</u>  <u>に考えられうる I R の形態及び必</u>  <u>要な施設や機能などの整理</u>            (略)</p>
<p>7 成果品</p> <p>(1) I R 導入可能性等調査結果報告書 (A            4 版、白黒及びカラー刷り) <u>10</u>部</p> <p><u>(2) I R 導入可能性等調査結果報告書&lt;概</u>  <u>要版&gt; (A4版) 電子データ</u></p> <p><u>(3) I R 導入可能性等調査結果報告資料&lt;</u>  <u>概要版&gt; (パワーポイント) 電子デ</u>  <u>ータ</u>  <u>※(2) 及び(3)については、市民</u>  <u>説明用の資料として作成すること。</u></p> <p><u>(4) (1) ~ (3) の電子データ (CD-R)</u>  <u>各3枚</u></p> <p><u>(5) (略)</u></p> <p><u>(6) (略)</u></p>	<p>7 成果品</p> <p>(1) I R 導入可能性調査報告書&lt;本編&gt; (A            4 版、白黒及びカラー刷り) <u>20</u>部</p> <p><u>(2) I R 導入可能性調査報告書&lt;概要版&gt;</u>  <u>(パワーポイント) 電子データ</u></p> <p><u>※(2)については、市民説明用の資</u>  <u>料として作成すること。</u></p> <p><u>(3) (1) 及び(2) の電子データ (CD-</u>  <u>R) 各3枚</u></p> <p><u>(4) (略)</u></p> <p><u>(5) (略)</u></p>

(注) 下線は、変更箇所を示す。



ウ 本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為等の手続について

支出負担行為、変更契約（仕様書の一部変更）及び支出命令については、千葉市決裁規程（平成4年千葉市訓令（甲）第1号）第5条及び別表1の規定により、政策企画課長が専決している。

また、本件委託契約における監督職員及び検査員については、監督職員として政策企画課幕張新都心室担当主任主事が、検査員として政策企画課幕張新都心室課長補佐がそれぞれ任命されている。

本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為等の手続は、以下のとおりである。

表2 本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為等の手続

本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為の手続			本件委託契約の履行に係る事務的手続		
日付	内容	金額	日付	内容	金額
H26. 5. 2～ H26. 5. 12	委託発注表公表	—	\		
H26. 5. 23	入札 (希望型指名競争入札)	落札金額 (税込) 3, 391, 200 円			
H26. 6. 2	支出負担行為	支出負担行為額 3, 391, 200 円			
H26. 6. 3～ H26. 12. 26	委託期間中、 打合せ時のほ か、随時、監 督職員による 監督を実施	—	H26. 6. 16	第1回打合せ及び 業務実施計画書受理	—
			H26. 7. 3	第2回打合せ	—
			H26. 7. 30	第3回打合せ	—
			H26. 9. 9	第4回打合せ	—
			H26. 9. 30	第5回打合せ	—
			H26. 10. 28	第6回打合せ	—
			H26. 11. 18	第7回打合せ	—
H26. 12. 1	変更契約 (仕様書の一部変更。 ただし、委託料の 変更は行われなかつた ため、変更支出負担行為 は行われていない。)	—	\		
H26. 12. 26	検査	—			
H26. 12. 26			H26. 12. 26	成果品納品及び 納品書受理	—
				完了届受理	—
H27. 1. 20	支出命令	支出命令額 3, 391, 200 円	H27. 1. 9	請求書受理	請求額 3, 391, 200 円
H27. 2. 3	支出	支出額 3, 391, 200 円	\		

(注) 本件委託契約及び変更契約の締結並びに履行に係る財務会計行為の表中日付欄に記載の日は、支出負担行為、変更契約(仕様書の一部変更)及び支出命令は決裁日、入札、監督、検査及び支出については、その行為のあった日である。

## (2) 本件委託契約の成果品（報告書等）の活用状況について

本件委託契約により作成された成果品について、幕張新都心における I R（統合型リゾート）導入可能性調査報告書本編（以下「本件報告書」という。）及びその概要版の電子データが、平成 27 年 1 月 13 日から千葉市 Web ページ上で一般に公開されている。

また、幕張新都心における I R（統合型リゾート）導入可能性調査の結果に関する市民報告会（会場：幕張ベイタウン・コア 1 階ホール）が平成 27 年 1 月 18 日（日）及び同月 31 日（土）に開催され、当日の説明資料として、概要版が配布された。

## 2 監査対象部局の陳述

### (1) 業務実施計画書に対する千葉市の承諾について

千葉市は、日本経営システム㈱から、平成 26 年 6 月 16 日付けで業務実施計画書の説明を受けた上で打ち合わせを行い、当該計画書の内容を双方で確認した上で受理したものであり、この受理をもって承諾したものと認識している。

また、契約約款第 3 条第 1 項では、業務実施計画書の提出について規定し、同条第 2 項では、千葉市は、提出を受けた業務実施計画書について必要があると認めるときは、業務実施計画書を受理した日から 7 日以内に、契約相手方にその修正を求めることができると規定されているところ、千葉市は、平成 26 年 6 月 16 日に業務実施計画書を受理し、修正の必要性を認めなかったため修正を求めておらず、このことから、業務実施計画書について承諾したことは明らかである。

なお、仕様書変更に伴う業務実施計画書の変更については、契約約款第 3 条第 3 項において、「発注者は、必要があると認めるときは、受注者に対して業務実施計画書の再提出を求めることができる。」と規定されているところ、仕様書の変更時期が報告書の取りまとめの段階であったことから、千葉市は、再提出を求める必要はないと判断したものである。

### (2) 仕様書変更により削除された「幕張新都心における I R の立地妥当性」に関する業務の履行状況について

立地妥当性とは、海外事例の調査や幕張新都心の現状整理を踏まえ、幕張新都心への I R 立地が妥当かを評価するものである。

委託発注の際、I R に関する調査・分析・検討等の履行実績のある者を条件としており、専門的知見のある日本経営システム㈱によって幕張新都心への I R 立地妥当性の評価に関する作業が行われ、主に幕張新都心の交通アクセスを含む立地や、幕張新都心への来場者数、及び周辺地域の人口規模による立地妥当性の評価に関する提案があったが、それらをもってしても千葉市として立地妥当性を評価することは難しいと判断し、受託業者とも協議の上、仕様書を一部変更し、幕張新都心へ I R を導入する場合に考えられる I R の形態及び必要な施設や機能などの整理のみとしたものである。

**(3) 本件報告書において、IRの立地可能性のある土地として挙げた土地の地権者である千葉県への打診について**

本件調査では、既存施設活用型及び新規開発型の2つのパターンにおいて、必要となる敷地規模を設定し、幕張新都心の現状において必要となる敷地規模を確保しうる土地について、スケールをイメージしやすくするため、仮に抽出し検証したものをもって、導入可能性として整理した。そのため、土地が利用できるかについては、本件調査に含めていない。

請求人からは、千葉県に打診しないのは何故か、との主たる質問に付随して、千葉県に「売るも貸すもだめ」と言われたらどうするのか、との質問を受けたため、千葉市は前述した千葉県に打診をしていない理由を回答している。

**(4) 本件委託契約を締結した目的について**

当該調査を行うこととなった経緯については、カジノを含むIRは、「地域経済の活性化」、「雇用の創出」、「税収の確保」等の効果が期待されることから、平成25年12月、IR推進法案が国会に提出され（平成26年11月に衆議院解散に伴い廃案、平成27年4月に再提出）、全国でIR導入に向けた動きが活発化していた。

一方で、IRは、犯罪・治安、青少年教育、ギャンブル依存症などの懸案事項もあり、地域の実情に応じたメリット・デメリットや必要な対策について検討する必要があった。

そこで、千葉市においては、東京や成田空港に近く、幕張メッセやホテル、海辺などのIRの構成要素となる施設等が一定程度存在する幕張新都心において、IR導入の可能性や、導入による効果、懸案事項及びその対応策について検討・分析を行うことを目的とし、調査を行ったものである。

**(5) カジノの事業収入について、業務実施計画書に記載されている「日本人・外国人／一般客・VIP」の4区分による推計から「日本人・外国人」の2区分に変更したことについて**

監査請求人は、業務実施計画書において、カジノ利用者の分類を日本人一般客、日本人VIP、外国人一般客及び外国人VIPの4区分とされているにも関わらず、調査報告書においては、日本人と外国人の2区分とされていると指摘している。

しかしながら、業務実施計画書は、契約約款第3条第4項に規定するとおり、発注者及び受注者を拘束するものではないため、業務実施計画書の内容と調査報告書の内容が完全に同一とならなければならないものではない。

また、カジノ利用者を日本人と外国人の2区分とすることには合理性があると考えている。

カジノ利用者の試算にあたり、その前段となる観光客の入込については、IRのコンセプトや規模が現在に至るまで固まっていないため、長期の観光入込予測を基にIRへの観光客数を推計するという考え方を取ったものである。

また、幕張新都心におけるIR導入可能性調査であることから、国内に現存する各種データを採用する方がより実態に近い試算になるものと判断した。

なお、調査報告書においては、客単価をシンガポールの事例から設定しており、この客単価はVIP、一般客の双方を含めた単価であるから、経済効果の試算においてVIP、一般客の存在は包括的に考慮されている。

#### (6) カジノ来場者数の推計における日本人来場者数と外国人来場者数の考え方について

監査請求人は、調査報告書において、日本人カジノ来場者数を実数で、外国人カジノ来場者数を延べ数で推計していることを指摘している。

しかしながら、日本人及び外国人のカジノ来場者数は、いずれも延べ人数で推計していることから、監査請求人の指摘は妥当ではない。

また、監査請求人は、日本人カジノ来場者数と外国人来場者数の推計方法が異なることを指摘しているが、重要なことは、両者の推計方法を統一することではなく、カジノ来場者数について合理的理由のある推計値を試算することである。

調査報告書においては、幕張新都心及び幕張新都心以外の千葉市への観光入込数を、日本人と外国人の別で算出し、それぞれに利用率を乗じてカジノ来場者数を推計している。

推計方法は以下のとおりである。

##### ア 幕張新都心及び幕張新都心以外の千葉市への観光入込数の推計について

幕張新都心及び幕張新都心以外の千葉市への観光入込数の推計方法は、調査報告書107ページから108ページまでに記載のとおりであるが、説明を補足する。

この推計は、千葉県観光入込調査報告書(平成25年版)(以下「県調査」という。)を基にした。市内への観光入込総数は、まず、延べ入込数を調査している。延べ入込数とは、千葉県内の観光地点を訪れた人の総数である。すなわち、ある者が千葉県を来訪した際、3つの観光地点を訪れていれば、延べ入込数は3とカウントされる。この総数が、調査報告書107ページにある1億6,935万人(延べ人数)である。

この延べ入込数に対し、調査報告書107ページで8,934万人(実人数)と記載している数値は、県調査において次の方法により算定されたものであり、一般的にいう「実人数」とは概念が異なるものである。

県調査では、千葉県内の15の観光地点において、そこを訪れた観光客を対象に、県内訪問地点数等について調査し、平均訪問地点数等を算出している。

つまり、ある地点を訪れた者に対して調査し、その者がその来訪時に合計何地点訪問しているかを調査している。

例えば、平均2地点訪れているとすれば、先述の延べ人数の半数が実人数となるものであり、この実人数とは、言い換えれば千葉県を訪れた回数をカウントしたものである(ある者が年に2回千葉県を訪れていれば、2人とカウント)ので、延べ来訪者(回)数である。そして、1回の来訪の内容が日帰りの者も、一定日数滞在する者も1人とカウントされるものである。

県調査では、千葉県全体の延べ入込数と実人数の比が0.53であり、この比を市内への延べ入込数に乗じて、市内入込数1,250万人を算出した。

そして、県調査の観光地点であった幕張メッセ及びQVCマリフィールドの延

べ入込数から幕張新都心への実人数を算定し、これを市内入込数から控除することにより、幕張新都心への入込数と幕張新都心以外の市への入込数とに分けたものである。

次に、この幕張新都心への入込数及び幕張新都心以外の市への入込数に外国人比率を乗じて、それぞれの外国人数を算出し、幕張新都心への日本人入込数及び外国人入込数並びに幕張新都心以外の千葉市への日本人入込数及び外国人入込数の4区分の数値を算出した。

これらの入込数とは、先述のとおり、各地を訪れる延べ来訪者（回）数を意味するものである。

## イ 日本人カジノ来場者数の推計方法について

日本人来場者数については、先述の幕張新都心への入込数及び幕張新都心以外の千葉市への入込数に、利用率を乗じて推計している。この利用率については、ギャンブル愛好者とギャンブル愛好者以外とに区分した。

### (ア) ギャンブル愛好者の入込数及び利用率並びにカジノ来場者数

ギャンブル愛好者の入込数は、2014年レジャー白書（日本生産性本部）にあるパチンコ参加率及び中央競馬参加率を参考に、日本人のギャンブル愛好者比率を10%と設定し、日本人の幕張新都心への入込数及び幕張新都心以外の千葉市への入込数に10%を乗じて、ギャンブル愛好者の各入込数を算出した。

そして、その全員がカジノを利用すると設定した（利用率100%）。

ただし、これは、千葉市に来たギャンブル愛好者が必ずカジノに1回来場するという意味ではなく、入込数1、すなわち、千葉市を1回来訪したギャンブル愛好者が「平均して」1回はカジノを訪れると見込んだものである。

例えば、ある日帰りの来訪者はカジノに来場しない一方、一定日数滞在した来訪者が1回の来訪中に2回カジノに来場することもあるのであって、それらの平均値として1回と見込んだものである。

よって、ギャンブル愛好者の入込数に利用率100%を乗じて算出したカジノ来場者数は、ギャンブル愛好者のカジノ来場者の延べ人数となる。

### (イ) ギャンブル愛好者以外の入込数及び利用率並びにカジノ来場者数

ギャンブル愛好者以外の入込数は、幕張新都心への入込数及び幕張新都心以外の千葉市への入込数から、それぞれのギャンブル愛好者の入込数を控除して算出した。

ギャンブル愛好者以外のカジノ利用率は、カジノビジネス生活者調査第一回（博報堂2003年3月）での「お台場にカジノができれば是非行ってみたい人の比率」からギャンブル愛好者比率を差し引いた数値とし、16.7%（幕張新都心以外の千葉市への来訪者は、既存施設活用型の場合は0%）と設定した。これが、入込数1に対する平均値として16.7%と見込んでいることは、ギャンブル愛好者数において述べたことと同様である。

よって、ギャンブル愛好者以外の入込数に利用率16.7%を乗じて算出した

カジノ来場者数は、ギャンブル愛好者以外のカジノ来場者数の延べ人数となる。

#### (ウ) まとめ

日本人カジノ来場者数は、先述したギャンブル愛好者及びギャンブル愛好者以外のカジノ来場者数の合計であるので、延べ人数で算出したものである。

そして、その延べ人数は、先述のとおり根拠をもって算出されており、合理的理由のある推計値と言える。

#### ウ 外国人カジノ来場者数の推計方法について

外国人のカジノ来場者数は、先述のとおり算出した外国人入込数に外国人の利用率を乗じて算出した。

外国人の利用率は、シンガポールにおけるカジノ利用者数から自国民のカジノ利用者数を減じたものを、外国人観光客数で除して算出した。

このうち、外国人観光客のカジノ利用者数については、新規開発型の場合、幕張新都心にシンガポールのマリーナ・ベイ・サンズ並みの施設を導入するという想定であるため、経済産業省の同国のIRに関するレポートが適していると考え、その中にあるマリーナ・ベイ・サンズ及びワールド・リゾート・センターの入場者数を加え設定した。

一方、自国民のカジノ利用者数については、入場料の合計から入場料単価で除したのもをもって設定した。

その結果、シンガポールの外国人観光客のカジノ利用率は1人当たり1.38回であると算出されたことから、利用率は138%と設定したものである。

よって、外国人の入込数に利用率138%を乗じて算出したカジノ来場者数は、外国人の来場者数の延べ人数となる。

そして、この延べ人数は、先述のとおり根拠をもって算出されており、合理的理由のある推計値と言える。

#### (7) カジノ等の利益率について

監査請求人は、カジノの利益率を10%とした根拠が不思議で、その他の施設の利益率も同様と指摘している。

各施設の利益率の設定の妥当性について、以下のとおり主張する。

##### ア カジノについて

カジノの事業利益率を公開している事業者が少ない中で、ランクグループについては、管理会計上のデータが、財務会計上のルールに則って作成されたアニュアルレポートに記載されていることを踏まえ、当グループを一つの例として取り上げ、その利益率を参考にして設定した。

##### イ ホテルについて

首都圏で展開されているホテルとして、3社の経常利益率を算出し、当時、リーマンショックの影響を受けて利益率が低くなっていることを考慮し、3社のうち、

最も利益率が低い数値であった、ロイヤルホテルのデータを採用した。

#### ウ 貸会議室について

世界の国際的な会議場に関しては、当時、経常利益率に相当するデータ収集が困難であったことから、代替として、東京のホテルで比較的大規模な会議場を持つ3社の経常利益率を算出し、純粋な景気の影響を受けたと考えられる2社のうち、最も利益率が低い数値であった、ニューオータニのデータを採用した。

#### エ 高級百貨店について

高級百貨店については、地方と都心の立地により、百貨店の規模や商圈人口が著しく異なると思われたため、都心で大型店舗を複数有している高島屋のデータを採用した。

#### オ レストラン及び映画館について

業種別審査事典を採用したが、これは日本各地の銀行員により、各業種の融資を判断する際に必要なデータがとりまとめられたものであり、広く一般に認められたデータである。

### 3 判断

#### (1) 本件委託契約及び変更契約の適正な履行の確保について

本件委託契約は、希望型指名競争入札により締結されている。

監査において、入札参加者資格の設定、入札参加者の指名、入札保証金の納付、入札の執行及び契約保証金の納付等、本件委託契約並びに変更契約の締結の一連の手続を確認したが、これらの手続は全て適正に行われていたと認められることから、本件委託契約（変更契約を含む。以下同じ。）の締結は適法に行われている。

したがって、本件委託契約について、その適正な履行が確保されているかを、以下、検討する。

#### ア 変更契約における仕様書変更箇所の履行状況及び委託料変更の必要性について

##### (ア) 請求人の主張

- a 「幕張新都心におけるIRの立地妥当性」に関する業務の履行状況について  
「報告書」の納期平成26年12月26日の大詰めの平成26年12月1日「確認書」で「仕様書」の変更を行います。  
結局、「立地妥当性の評価」はしなかったため後付で「幕張新都心におけるIR導入可能性」に換えたこととなります。

##### (イ) 監査対象部局の主張

- a 「幕張新都心におけるIRの立地妥当性」に関する業務の履行状況及び委託料変更の必要性について  
(a) 「幕張新都心におけるIR立地妥当性」とは、幕張新都心における現状整理や海外事例の調査を踏まえ、幕張新都心へのIR立地が妥当かを評価するも



のである。

- (b) 本件委託契約においては、委託発注の際、入札参加資格として I R に関する調査・分析・検討等の履行実績のある者を条件としており、専門的知見のある日本経営システム(株)によって幕張新都心への I R 立地妥当性の評価に関する作業が行われ、主に幕張新都心の交通アクセスを含む立地や、幕張新都心への来場者数、及び周辺地域の人口規模による立地妥当性の評価に関する提案があった。
- (c) しかしながら、I R についての国内事例も基本的になく、どのような基準をもって判断すべきかわからないため、日本経営システム(株)から示されたデータをもって千葉市として立地妥当性を評価することは難しいと判断し、日本経営システム(株)とも協議の上、仕様書を一部変更し、幕張新都心へ I R を導入する場合に考えられうる I R の形態及び必要な施設や機能などの整理のみとしたものである。
- (d) したがって、「幕張新都心における I R の立地妥当性」に関する作業は、日本経営システム(株)により実際に実施されており、委託料の変更は必要ないと判断した。

**b 変更前仕様書の「4 (2) ③幕張新都心における I R の立地妥当性 (b)」の末尾に記載されている「(建設費含む)」に関する業務の履行状況及び委託料変更の必要性について**

- (a) 建設費の算定について、変更前仕様書では「幕張新都心における I R の立地妥当性」の中で検討することとしていたが、建設費の算定は経済効果の算定の中で当然行わなければならないものであることから、ここでは「(建設費含む)」の記載を削除したものである。
- (b) したがって、「(建設費含む)」に関する作業は、実際に日本経営システム(株)により実施されており、委託料の変更は必要ないと判断した。

**c 成果品の数量及び品目の変更による委託料変更の必要性について**

- (a) 成果品のうち、「(1) I R 導入可能性調査報告書<本編>」を 10 部から 20 部に変更したのは、報告書の配付先について、当初想定した配付先よりも増えると予想したためである。

なお、「I R 導入可能性調査報告書<本編>」の 10 部増刷による成果品作成費用の増加額 (設計書による金額。以下、増加額及び減少額については同じ。) は 29,500 円 (税抜) である。

- (b) また、成果品のうち、変更前仕様書の「(2) I R 導入可能性等調査結果報告書<概要版> (A4 版) 電子データ」を削除したのは、概要版の作成過程において、パワーポイント版の概要版の内容と重複する箇所が多々出てきたため、変更後仕様書の成果品「(2) I R 導入可能性調査報告書<概要版> (パワーポイント) 電子データ」に統合したためである。

なお、変更前仕様書の「(2) I R 導入可能性等調査結果報告書<概要版>

(A4版)「電子データ」の削除による成果品作成費用の減少額は120円(税抜)である。

- (c) 上記変更に伴う成果品作成費用の増加額と減少額を合わせると、成果品作成費用は29,380円(税抜)増加することになるが、この増加分の費用については、日本経営システム(株)と話し合い、日本経営システム(株)が負担することです承いただいたため、委託料の変更は必要ないと判断した。

#### (ウ) 監査委員の判断

##### a 「幕張新都心におけるIRの立地妥当性」に関する業務の履行状況及び委託料変更の必要性について

- (a) 監査対象部局から提出された作成途中における報告書案によれば、監査対象部局が主張するとおり、幕張新都心の交通アクセスを含む立地、幕張新都心への来場者数、及び周辺地域の人口規模による立地妥当性の評価について3頁分が記載されており、実際に日本経営システム(株)による業務が実施されたことが認められる。
- (b) したがって、仕様書から「幕張新都心におけるIRの立地妥当性」を削除したことに伴う委託料の変更について、実際に日本経営システム(株)による業務が実施されたとして、委託料の減額変更を行わなかった監査対象部局の判断については、適正であると認められる。

##### b 変更前仕様書の「4(2)③幕張新都心におけるIRの立地妥当性(b)」の末尾に記載されている「(建設費含む)」に関する業務の履行状況及び委託料変更の必要性について

- (a) 本件報告書によれば、96頁から100頁までにわたって、開業前の経済効果として、建設投資額の算定結果が記載されており、実際に日本経営システム(株)による業務が実施されたことが認められる。
- (b) したがって、仕様書から「(建設費含む)」を削除したことに伴う委託料の変更について、実際に日本経営システム(株)による業務が実施されたとして、委託料の減額変更を行わなかった監査対象部局の判断については、適正であると認められる。

##### c 成果品の数量及び品目の変更と委託料変更の必要性について

- (a) 変更後仕様書によれば、「(1) IR導入可能性調査報告書<本編>」及び「(2) IR導入可能性調査報告書<概要版>(パワーポイント) 電子データ」のそれぞれについて「電子データ(CD-R)各3枚」を納品することとされている。
- (b) 一方、納品書によれば、納品された成果品は「①IR導入可能性調査報告書本編 20部」及び「②IR導入可能性調査報告書本編及び概要版 電子データ(CD-R 3枚)」とされており、この点について監査対象部局に確認したところ、IR導入可能性調査報告書本編の電子データと概要版の電子デ

一タの双方が一緒に記録されたCD-R 3枚が納品されたとのことである。

したがって、成果品の変更による成果品作成費用の増減額については、監査対象部局が主張したもののほか、電子データ（CD-R）3枚分の120円（税抜）が減少することとなる。

(c) しかしながら、この減少額120円（税抜）を合わせたとしても、IR導入可能性調査報告書〈本編〉を10部増刷したことによる増加額29,500円（税抜）のほうが大きく、また、この増額分の成果品作成費用については、監査対象部局によると、日本経営システム㈱との話し合いにおいて、日本経営システム㈱が負担することを了承したとのことである。

(d) したがって、成果品の数量及び品目の変更に伴う千葉市の損害は発生しておらず、また、この変更に伴い委託料を変更しなかった監査対象部局の判断については、適正であると認められる。

以上のことから、仕様書変更に伴い委託料を変更しなかったことについては、違法又は不当な点は認められない。

## イ 本件委託契約の適正な履行の確保について

請求人は、本件委託契約の契約書及び仕様書に定めのある業務実施計画書について、千葉市は承諾を与えず、また、受注業者も千葉市に対して承諾を求めなかったとして、契約書及び仕様書に基づかずに報告書を作成した不当な契約の履行であると主張している。

また、契約の履行の確保について、自治法第234条の2第1項は、「普通地方公共団体が工事若しくは製造その他についての請負契約又は物件の買入れその他の契約を締結した場合においては、当該普通地方公共団体の職員は、政令の定めるところにより、契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認（給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行なう工事若しくは製造の既済部分又は物件の既納部分の確認を含む。）をするため必要な監督又は検査をしなければならない。」と規定している。

したがって、本件委託契約の履行に当たり業務実施計画書に千葉市が承諾を与えたと認められるか否か、また、本件委託契約の適正な履行を確保するため又はその受ける給付の完了の確認をするため必要な監督又は検査が実施されたか否かについて、以下、順次検討する。

### (ア) 本件委託契約の履行に当たり業務実施計画書に千葉市が承諾を与えたと認められるか否か

#### a 請求人の主張

(a) 市が提示した入札条件の「仕様書」にある「業務実施計画書」を受注業者は作成し、市の「承諾」を得て業務を行うことになってます。しかし、市は「承諾」を与えず、受注業者は「承諾」を求めず、勝手な業務を行い、不当な「報告書」を作成しました。さらに[承諾書]に該当する公文書は情報公開で開示されてません。

(b) 尚、「委託契約書」には下記もあります。

「第2条 この約款に定める指示、請求、通知、報告、申出、承諾、質問回答及び解除（以下「指示等」という。）は、書面により行わなければならない。

中略

3 発注者及び受注者は、この約款の他の条項の規定に基づき協議を行うときは、当該協議の内容を書面に記録するものとする。」

#### b 監査対象部局の主張

(a) 千葉市は、日本経営システム(株)から、平成26年6月16日付けで業務実施計画書の説明を受けた上で打ち合わせを行い、当該計画書の内容を双方で確認した上で受理したものであり、この受理をもって承諾したものと認識している。

(b) また、契約約款第3条第1項では、業務実施計画書の提出について規定し、同条第2項では、千葉市は、提出を受けた業務実施計画書について必要があると認めるときは、業務実施計画書を受理した日から7日以内に、契約相手方にその修正を求めることができると規定されているところ、千葉市は、平成26年6月16日に業務実施計画を受理し、修正の必要性を認めなかったため修正を求めておらず、このことから、業務実施計画書について承諾したことは明らかである。

(c) なお、契約約款第2条により、本件委託契約に係る承諾等を書面によって行うとした趣旨は、事前に書面の形にしておくことで、後々の紛争を未然に防止するとともに、紛争時の証拠を確保するというものである。

#### c 監査委員の判断

(a) 本件委託契約約款第2条第1項によると、「この約款に定める指示、請求、通知、報告、申出、承諾、質問、回答及び解除（以下「指示等」という。）は、書面により行わなければならない。」とされている。

(b) 監査対象部局によると、この約款を定めた趣旨は、本件委託契約に係る承諾等を事前に書面の形にしておくことで、後々の紛争を未然に防止するとともに、紛争時の証拠を確保するためという技術的規定とのことである。

(c) ここでいう「書面により行わなければならない。」の解釈について、監査対象部局は、日本経営システム(株)から提出された業務実施計画書には同社の立会いのもとで受理印を押印したので、日本経営システム(株)もその場で業務実施計画書に千葉市が承諾を与えたものと認識できる状況にあったと考えていることから、この受理印を押印した業務実施計画書をもって、書面による承諾を行ったと認識していると主張する。

(d) ここでいう書面とは、一般的には、請求人の主張にもあるとおり、「承諾書」等、契約相手方に承諾した事実を明確に伝える形をとるものと考えられる。

また、監査対象部局が本件委託契約約款第2条第1項の趣旨は承諾等を事

前に書面の形にしておくことで後々の紛争を未然に防止するとともに紛争時の証拠を確保するためというのであるから、これを契約相手方に交付することをもって「書面により行った」とするのが一般的であると考えられるところ、受理印を押印した業務実施計画書の写しは日本経営システム㈱には交付していない。この点からすると、監査対象部局の主張する日本経営システム㈱の立会いのもとで業務実施計画書に受理印を押印したことをもって承諾を「書面により行った」と言えるかについては疑問がある。

- (e) しかしながら、その後の業務遂行に当たっては、日本経営システム㈱の作業内容及びスケジュールの確認に業務実施計画書が使用されており、業務実施計画書に沿って作業が実施されていたことが認められる。
- (f) したがって、業務実施計画書に対する千葉市の承諾について、監査対象部局は承諾を行ったとの認識にあり、この承諾が書面により行われたかについては疑義があるものの、承諾の意思は日本経営システム㈱へ伝達されているので、千葉市が業務実施計画書に承諾を与えたことが認められる。

#### (イ) 契約の適正な履行を確保するため必要な監督が行われているか否か

##### a 監査対象部局の主張

本件委託契約の監督については、日本経営システム㈱との各回の打ち合わせの際に庁内会議室にて口頭で作業内容やスケジュール等を確認するとともに、適宜、電話等によって行った。

##### b 監査委員の判断

- (a) 監督に関する規定として、地方自治法施行令第167条の15第1項は、「地方自治法第234条の2第1項の規定による監督は、立会い、指示その他の方法によつて行なわなければならない。」としている。
- (b) 本件委託契約の履行に当たっての監督の実施状況をみると、各回打合せの会議録にも、日本経営システム㈱に対する指示内容が記録されていることから、監査対象部局が主張するとおり、日本経営システム㈱との打合せの際の口頭による指示や、適宜、電話等による指示により監督が行われたことが認められる。
- (c) したがって、本件委託契約の履行に当たっての監督には、形式的な面において、違法又は不当な点は認められない。
- (d) しかしながら、監査において本件委託契約の成果品である本件報告書の内容を確認したところ、後述のとおり、経済効果の算定過程における計算誤り等が認められた。
- (e) このことから判断すると、本件委託契約の適正な履行の確保がなされているとは言えず、本件委託契約の履行に当たっての監督は、実質的な面において、自治法第234条の2第1項が規定する監督義務を完全に尽くしたとは認められない。

(ウ) 受ける給付の完了の確認をするため必要な検査が行われているか否か

a 請求人の主張

本件に限らず民間同士の業務（製造・物品購入）委託でも、要求仕様、双方で決めた仕様や議事録に合致してるか、納品時に精査するのは基本中の基本です。また表面上の合致以外にも潜んでる「欠陥（瑕疵）」を見つける眼力は双方に必要です。

b 監査対象部局の主張

本件委託契約の検査については、平成26年12月26日付で日本経営システム(株)から完了届とともに成果品の提出があり、同日、執務室内でその内容について、契約書、仕様書及び業務実施計画書どおりのものであるかを確認しながら行った。

c 監査委員の判断

- (a) 検査に関する規定として、地方自治法施行令第167条の15第2項は、「地方自治法第234条の2第1項の規定による検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類（当該関係書類に記載すべき事項を記録した電磁的記録を含む。）に基づいて行わなければならない。」としている。
- (b) 本件委託契約の履行に当たっての検査の実施状況をみると、平成26年12月26日付で委託業務完成検査報告書が作成されており、検査の所見として「業務は適正に実施されたものと認める」との記載があることから、監査対象部局が主張するとおり、平成26年12月26日に、契約書、仕様書及び業務実施計画書に基づいて検査が実施されたことが認められる。
- (c) したがって、本件委託契約の履行に当たっての検査には、形式的な面において、違法又は不当な点は認められない。
- (d) しかしながら、監査において本件委託契約の成果品である本件報告書の内容を確認したところ、後述のとおり、経済効果の算定過程における計算誤り等が認められた。
- (e) このことから判断すると、本件委託契約の受ける給付の完了の確認がなされているとは言えず、本件委託契約の履行に当たっての検査は、実質的な面において、自治法第234条の2第1項が規定する検査義務を完全に尽くしたとは認められない。

(2) 経済効果の算定について

請求人は、本件報告書における経済効果の算定について、その算定方法及び算定に使われた数値には種々の瑕疵があると主張する。

したがって、本件報告書で採用された経済効果の算定方法に合理性が認められるか否か、経済効果の算定に使用された各数値に合理性が認められるか否か、また、これら算定方法及び各数値を使用して算定した経済効果の数値に合理性が認められるか否かについて、以下、順次検討する。

## ア 経済効果の算定方法に合理性が認められるか否か

### (ア) 請求人の主張

#### a カジノの事業収入の推計における来場者区分の設定及びシンガポールの事例を参考にした客単価の設定について

(a) 業務実施計画書では、「日本人・外国人／一般客・VIPの4区分で分類し、収入を推計」としているところ、「報告書」では4区分で分類すべきところを2区分で分類してます。

日本人・VIP、外国人・VIPの2区分は存在してません。

(b) 1人当たり客単価（負け金）はシンガポールの調査から26,000円としました。

一般客、VIPの区別なくこれらの平均で26,000円です。

1人当たり客単価（負け金）は4区分ごとに必要です。

#### b カジノ来場者数の推計における日本人及び外国人の来場者数の推計方法について

(a) 日本人のカジノ来場者を「実数」で推計。

外国人のカジノ来場者を「延べ数」で推計。

(b) 「報告書」には「実数」「延べ数」を区別する概念がありません。ギャンブル（事実上パチンコ）大国と言われている日本でも10%（実数）なのに外国人は138%とする異常さに気が付いていません。

#### c 経済効果の算定方法について

(a) 例えば「入場料1万円+負け金1回26,000円」をはっきり明示して年何回カジノに行くかを統計学にそった調査をしないかぎり「経済効果」は試算できません。

(b) 市の担当者や業者を代えて、別な方法で試算するにも、日本にはカジノはありません。参考にする物はありません。やはり、統計学にそった調査をしないかぎり「経済効果」は試算できません。

(c) 統計学にそった調査とは、新聞社が行う世論調査等のアンケート調査のことです。

#### d シンガポールと幕張新都心における来場者の構成の違い及び入場料の設定による制限効果について

(a) シンガポールの来場者構成は、外国人（主に中国人富裕層）が90%なのに対し、幕張新都心は日本人主体で外国人の割合は35.5%です。

(b) また、報告書での想定日本人は、パチンコ客や、お台場にカジノができたら行くかとの調査を利用しており、入場料1万円を想定してない調査を利用している。

報告書では入場料1万円の制限効果を考えていない。

(イ) 監査対象部局の主張

a カジノの事業収入の推計における来場者区分の設定及びシンガポールの事例を参考にした客単価の設定について

- (a) 調査報告書においては、客単価をシンガポールの事例から設定しており、この客単価はVIP、一般客の双方を含めた単価であるから、経済効果の試算においてVIP、一般客の存在は包括的に考慮されている。
- (b) なお、業務実施計画書に記載されている日本人及び外国人のVIPを含む4区分から日本人及び外国人の2区分への変更については、日本経営システム(株)との打ち合わせにおいて、先方からの提案及び説明を受け、口頭で承諾したものである。

b カジノ来場者数の推計における日本人及び外国人の来場者数の推計方法について

- (a) 日本人及び外国人のカジノ来場者数は、いずれも延べ人数で推計していることから、監査請求人の指摘は妥当ではない。
- (b) また、監査請求人は、日本人カジノ来場者数と外国人来場者数の推計方法が異なることを指摘しているが、重要なことは、両者の推計方法を統一することではなく、カジノ来場者数について合理的理由のある推計値を試算することである。
- (c) 調査報告書においては、幕張新都心及び幕張新都心以外の千葉市への観光入込数を、日本人と外国人の別で算出し、それぞれに利用率を乗じてカジノ来場者数を推計している。詳細な推計方法は陳述で述べたとおりである。

c 経済効果の算定方法について

本調査において採用した経済効果の算定方法は、平成17年千葉市産業連関表を使用しており、専門的知見のある日本経営システム(株)からの提案等を受け、千葉市としてもその内容に合理性があると判断し、採用したものである。

d シンガポールと幕張新都心における来場者の構成の違い及び入場料の設定による制限効果について

- (a) シンガポールの事例を客単価設定の参考としたのは、海外事例の調査によって、ヨーロッパの各カジノの客単価は施設規模に関わらず幅があったことから、この幅の範囲内であったシンガポールのマリーナ・ベイ・サンズの客単価が妥当であると判断し、参考としたものである。
- (b) 1万円の入場料の設定については、本調査では、想定される日本人の利用者をギャンブル愛好者及びカジノに興味がある人のみに限定しており、日本人利用者数の算定過程において、既に対象者を絞っており、これら限定された日本人利用者のみを入場料徴収の対象としているということが前提となっている。金額設定に当たっても海外事例に倣って設定しているものである。
- (c) それに加え、IRには非日常的なエンターテインメント性があることも考慮



している。

- (d) また、2014レジャー白書によると、2013年度のパチンコ客の平均単価は2,660円であるが、年間平均では7万円以上の出費をするということも分かっている。
- (e) 以上のような要素を総合的に考え、入場料の制限効果についても考慮していると考えている。

#### (ウ) 監査委員の判断

##### a カジノの事業収入の推計における来場者区分の設定及びシンガポールの事例を参考にした客単価の設定について

- (a) 請求人は、カジノの事業収入の推計に当たっては、日本人及び外国人のそれぞれについて、一般客とVIPに分けた計4区分を設定するとともに、それぞれの区分について客単価の設定が必要であると主張する。
- (b) しかしながら、監査対象部局の主張によると、来場者の算定区分を2区分とし、客単価はマリーナ・ベイ・サンズの2011年の実績が26,255円であることから一律26,000円と設定しているが、この客単価はVIP、一般客の双方を含めた単価であるから、経済効果の試算においてVIP、一般客の存在は包括的に考慮されているとのことであり、VIPの来場者とその客単価については、最終的に設定された数値に包含されていることが認められる。
- (c) また、他の地方公共団体が実施した類似の調査における報告書をみると、客単価の設定に当たっては、日本人と外国人、あるいは一般客とVIPとに区分して設定しているものは、わずかに千葉県報告書だけが日本人と外国人の区分を設定しているのみである。
- (d) したがって、カジノの事業収入の推計における来場者区分及びシンガポールの事例を参考にした客単価の設定については、一定の合理性があると認められる。

##### b カジノ来場者数の推計における日本人及び外国人の来場者数の推計方法について

- (a) 請求人は、カジノ来場者数の考え方について、日本人は実数であるのに対し、外国人は延べ数であるとし、実数と延べ数が区別されていない旨、主張する。
- (b) しかしながら、一般用語でいう「実数」及び「延べ数」の意義は、1人が3回訪問したという場合に、実数では1人、延べ数では3人であるが、本件報告書でいう「入込数」は、一般用語の延べ数にあたり、平成25年千葉県観光入込調査報告書でいう「実人数」(延べ数)と同義であり、単位は「人」である。

したがって、日本人及び外国人の来場者数は、ともに延べ数である。

なお、本件報告書では千葉市内への入込数について、幕張新都心への入込

数を738万人、幕張新都心以外への入込数を512万人と算定している。

- (c) 次に、請求人は、外国人のカジノ利用率を138%と設定したことについて、日本人の利用率と比較し異常であると主張する。
- (d) しかしながら、本件報告書によると、日本人と外国人のカジノ利用率で見れば、千葉市への訪問1回につき、ギャンブル愛好家の日本人は平均1回、外国人は平均1.38回、カジノに来場すると想定しており、双方を比較して異常であるとは認められない。
- (e) なお、監査対象部局の説明によると、外国人来場者数の推計に当たり、新規開発型においてはシンガポールのマリーナ・ベイ・サンズと同程度の規模のIR導入を想定していることから、シンガポールの事例を基に利用率を設定したとのことであり、外国人来場者の推計に当たり、シンガポールの事例を参考としたことには、一定の妥当性が認められる。
- (f) また、本件報告書112頁に記載されている利用率の算定過程をみても、特に不合理な点は認められない。
- (g) したがって、カジノ来場者数の推計における日本人及び外国人の来場者数の推計方法には合理性があると認められる。

### c 経済効果の算定方法について

- (a) 請求人は、統計学にそった調査をしないかぎり「経済効果」は算定できないと主張する。
- (b) しかしながら、上記でも述べたとおり、国内にIRが存在しない現状においては、参考とすべき事例を海外に求めるしかなく、加えて、公表されているデータも少なく、経済効果の算定には一定の制約があるものと考えられる。
- (c) このような状況において、どのような算定方法を採用するかは、その委託目的とこれに要する予算とを比較し、費用対効果を考えて決定する必要がある。
- (d) この点について、本件委託契約についてみると、本件委託契約の目的は、幕張新都心におけるIR導入の可能性や導入による効果、犯罪・治安、青少年教育、ギャンブル依存症などの懸案事項及びその対応策について検討・分析を行うもので、監査対象部局の陳述において、IRについて市民に広く議論していただくための基礎資料とするとのことであり、幕張新都心におけるIR導入の適否を判断することまでをも含むものではない。
- (e) また、本件委託契約に措置された平成26年度当初予算は5,000,000円であり、この予算規模においては、請求人が主張する新聞社の世論調査のような調査を実施することは難しいと考えられ、本件委託契約の目的に照らして、そこまで精緻な調査は必要ないと考えられる。
- (f) さらに、本件報告書において、最終的に経済効果を算定する際には、平成17年千葉市産業連関表を用いて算定されているが、この「産業連関表」を用いた算定方法は、IRの経済効果の算定に限らず、経済効果を算定する手法として広く採用され、他の地方公共団体の報告書等においても採用されて

いる一般的な方法であることが認められる。

**d シンガポールと幕張新都心における来場者の構成の違い及び入場料の設定による制限効果について**

- (a) 請求人は、シンガポールの事例と本件報告書で想定している幕張新都心におけるカジノ来場者の構成の違いから、客単価の設定に当たって、シンガポールの事例を参考としたことは不適切であると主張する。
- (b) 確かに、本件委託契約のような調査において、何らかの数値等を推計するに当たり、より近いモデルを参考にすることは、推計結果の信頼性を高めるうえで考慮すべきことである。
- (c) しかしながら、請求人も述べているとおり、本件委託契約の調査対象であるIRは、いまだ国内には存在せず、その参考とすべき事例がない以上、海外における事例を参考にせざるを得ないのが現状である。
- (d) このような状況において、どのような項目に重きをおき、推計の参考とする事例を決定するかについては、合理性が認められる限り、市長が自由に判断できるものと考えられる。
- (e) 監査対象部局の主張によると、本件委託契約においては、ヨーロッパの事例とも比較した中で、シンガポールの客単価を参考とすることに妥当性があると判断したということであり、複数の事例を比較、検討したうえで、シンガポールの事例を参考としたことが認められる。
- (f) 以上のことから総合的に判断すると、シンガポールの事例を参考として設定した客単価には、一定の合理性があると認められる。
- (g) 次に、1万円の入場料の制限効果について、監査対象部局の主張によると、想定される日本人のカジノ利用者をギャンブル愛好者及びカジノに興味がある人のみに限定しており、日本人カジノ利用者数の算定過程において、1万円の入場料を徴収する対象者を絞っているとのことである。
- (h) したがって、本件報告書において算定された日本人カジノ利用者数は、1万円の入場料の制限効果を考慮して算定されていることが認められる。

以上のことから、千葉市が採用した経済効果の算定方法には合理性があると認められる。

**イ 経済効果の算定の前提となる各数値に合理性が認められるか否か**

**(ア) 請求人の主張**

**a 日本人及び外国人のカジノ利用率について**

- (a) 日本人・一般客の集客数は、ギャンブル愛好家(パチンコ愛好家)の10%及びお台場にカジノができたなら行くかとの調査を利用した25%の2つの数字を基に計算している。年間訪問平均回数は考慮されてません。
- (b) また、外国人は、「外国人の138%」以外は考慮されてません。
- (c) ギャンブル(事実上パチンコ) 大国と言われている日本でも10%(実数)

なのに外国人は138%とする異常さに気が付いていません。

**b カジノの利益率について**

(a) カジノの利益率は、英国のハードロック・カジノを運営するランクグループの財務諸表から計算して10%としているが、ハードロック・カジノはカジノ単体で運営しているものであり、例えば個人商店の利益です。

(b) 千葉市が計画しているのは郊外の大規模店舗型であり、売り上げの規模も二桁ぐらい違います。個人商店と大店舗を同列にしています。

**c 劇場の利益率について**

劇場の利益率は、業種別審査事典の映画館の利益率を使っています。

劇場の費用は人件費が中心になると思いますが、映画館は設備があれば、人はいらないと考えられます。劇場と映画館を一緒にしてはなりません。

**d コンベンションの利益率について**

コンベンションの利益率にホテルの貸部屋（会議場）の利益率を使っています。

これで計算すれば、コンベンションが赤字になることはありません。

**(イ) 監査対象部局の主張**

**a 日本人及び外国人のカジノ利用率について**

(a) 日本人のカジノ利用率については、ギャンブル愛好者とギャンブル愛好者以外とに区分した。

(b) ギャンブル愛好者の10%は、総務省統計局が公表している人口統計のうち、20代から70代までの人口を男女別に算出し、次にその男女別人口に2014レジャー白書に掲載されているパチンコと中央競馬の各年代の参加率を乗じてそれぞれの参加人口を算出している。この参加人口を当時の総人口で割り返して算出した参加率が、本件報告書109頁に記載しているパチンコ参加率7.6%及び中央競馬参加率6.7%であり、ともに一桁台後半の数値であったことから、推計に当たっては10%と設定した。

(c) 博報堂の調査における「お台場にカジノができれば是非行ってみたい」と回答した比率を参考にカジノ利用意向率を25%と設定し、ここから上記で求めたギャンブル愛好者10%を差し引き、ギャンブル愛好者以外のカジノ利用率を15%と設定した。

(d) 外国人のカジノ利用率は、シンガポールにおけるカジノ利用者数から国民のカジノ利用者数を減じたものを、外国人観光客数で除して算出した。

(e) 日本人及び外国人のカジノ利用率の詳細な算定方法は、陳述で述べたとおりである。

## **b カジノの利益率について**

カジノの利益率の設定に当たっては、カジノの事業利益率を公開している事業者が少ない中で、ランクグループについては、管理会計上のデータが、財務会計上のルールに則って作成されたアニュアルレポートに記載されていることを踏まえ、当グループを一つの例として取り上げ、その利益率を参考にして設定した。

## **c 劇場の利益率について**

劇場の利益率の設定に当たっては、業種別審査事典において劇場の利益率が掲載されていなかったことから、業種が似ている事例として映画館を参考に設定した。

## **d コンベンションの利益率について**

コンベンションの利益率の設定に当たっては、日本経営システム㈱にも世界の国際的な会議場や国内の幕張メッセ等の利益率が使用できないか確認したが、コンベンション施設運営会社のWebページや業界専門誌をあたっても、利益率に関する情報が掲載されていなかったため、代替として、東京のホテルで比較的大規模な会議場を持つ3社の経常利益率を算出し、純粋な景気の影響を受けたと考えられる2社のうち、最も利益率が低い数値であった、ニューオータニのデータを採用した。

## **e その他事業の利益率について**

- (a) ホテルの利益率については、首都圏で展開されているホテルとして、3社の経常利益率を算出し、当時、リーマンショックの影響を受けて利益率が低くなっていることを考慮し、3社のうち、最も利益率が低い数値であった、ロイヤルホテルのデータを採用した。
- (b) 物販の利益率については、地方と都心の立地により、百貨店の規模や商圏人口が著しく異なると思われたため、都心で大型店舗を複数有している高島屋のデータを採用した。
- (c) 飲食の利益率については、業種別審査事典のデータを採用した。

## **(ウ) 監査委員の判断**

### **a 日本人及び外国人のカジノ利用率について**

- (a) 日本人のカジノ利用率のうち、ギャンブル愛好者のカジノ利用率については、総務省統計局が公表している人口統計及び2014レジャー白書におけるパチンコ及び中央競馬の各年代参加率から算定された参加率をもとに設定されていることが認められ、算出過程を含め、その内容に特に不合理な点は認められない。
- (b) また、ギャンブル愛好者以外のカジノ利用率については、同じ関東圏であるお台場を想定した博報堂の調査結果と上記により求めたギャンブル愛好者

のカジノ利用率から設定しており、予算の限られた中で出来る限り信頼性が確保できる近隣地の国内調査のデータを参考とすることは、十分肯首できるものであり、その算出過程を含め、その内容に特に不合理な点は認められない。

- (c) 次に、外国人のカジノ利用率については、シンガポールの事例を参考とし、シンガポールのカジノ利用者数等から外国人のカジノ利用率138%を算出した過程においても、上記「3(2)ア(ウ)b(d)及び(e)」で述べたとおり、特に不合理な点は認められない。

#### **b カジノの利益率について**

- (a) 監査対象部局の主張によると、カジノの事業利益率を公開している事業者が少なかったとのことであり、参考とするデータの収集作業が困難であったことが認められる。
- (b) このような状況において、ランクグループについては、管理会計上のデータが、財務会計上のルールに則って作成されたアニュアルレポートに記載されていたとのことであり、一定の信頼性のあるデータであることが認められる。
- (c) したがって、ランクグループの利益率を参考として設定されたカジノの利益率(10%)には、一定の合理性があると認められる。

#### **c 劇場の利益率について**

- (a) 監査対象部局の主張によると、劇場の利益率は業種別審査事典に掲載されておらず、業種が似ている事例として映画館を参考に設定したとのことである。
- (b) 利益率の設定に当たっては、同業種の実績等を参考にすることが最適であるのは確かであるが、そうしたデータが収集できない場合に、類似の業種を参考にすることは、肯首できるものである。
- (c) 請求人は、劇場と映画館の費用構成が異なることから、映画館の利益率を劇場の利益率としたことは不適切であると主張するが、劇場の利益率が収集できない状況において、芝居を観覧する娯楽であるという共通点のある映画館の利益率を参考とすることは、やむをえず、一定の妥当性があると認められる。
- (d) したがって、映画館の利益率を参考に設定された劇場の利益率(3.7%)には、一定の合理性があると認められる。

#### **d コンベンションの利益率について**

- (a) 監査対象部局の説明によると、コンベンションの利益率設定のため、世界の国際的な会議場や幕張メッセ等の利益率を収集しようと試みたものの、利益率に関する情報が得られなかったため、代替として、ニューオータニの貸会議室の利益率を採用したとのことである。

- (b) このような状況において、コンベンションの構成要素の一つである貸会議室に着目し、コンベンションの利益率と類似するホテルの比較的大規模な会議場の利益率を採用したことには、一定の妥当性があると認められる。
- (c) したがって、ホテルの会議場の利益率を参考に設定されたコンベンションの利益率（2.9%）には、一定の合理性があると認められる。

#### e その他事業の利益率について

- (a) その他事業の利益率について、監査対象部局の説明によると、ホテルの利益率は首都圏で展開されているホテル3社のうちロイヤルホテルのデータを、物販の利益率は都心で大型店舗を複数有している高島屋のデータを、飲食の利益率は業種別審査事典のデータをそれぞれ採用したとのことであり、利益率を設定する事業と同業種の実績等を参考に設定したことが認められる。
- (b) したがって、これら事業の利益率（ホテル1.2%、物販3.7%及び飲食2.6%）には、合理性があると認められる。

以上のことから、経済効果の算定の前提となる各数値には合理性があると認められる。

### ウ 上記ア、イにより算定された経済効果の数値に合理性が認められるか否か

#### (ア) 監査対象部局からの釈明

- a 本件報告書109頁に記載されている「b.2021年時点の入込数」について、監査の過程において、監査委員が釈明を求めたところ、監査委員に対し、以下の計算誤りがあったことを認める釈明がなされた。
  - (a) 日本人入込数の年間伸び率を3.5%と設定し、2020年までの伸び率を123%と算定しているが、これは年間伸び率を1年間少なく乗じた誤った数値である。
  - (b) 同様に、外国人入込数の年間伸び率を10.0%と設定し、2020年までの伸び率を176%と算定しているが、これは年間伸び率を1年間少なく乗じた誤った数値である。

#### (イ) 監査委員の判断

- a 千葉市が本件報告書の作成に当たり採用した経済効果の算定方法及びその前提となる各数値に合理性があると認められることは、上記において判断したとおりである。
- b したがって、これら算定方法と数値を用いて正しく計算された経済効果の数値には、合理性が認められる。
- c しかしながら、本件報告書の経済効果の算定においては、上記において監査対象部局が認めたとおり、その計算に誤りが認められた。
- d 以上によれば、監査対象部局が本件報告書で採用した経済効果の算定方法及びその前提となる各数値には合理性があると認められるが、監査対象部局が日

本人及び外国人のカジノ来場者数はいずれも根拠をもって算出されており、合理的理由のある推計値と言えとした判断には、経済効果の算定結果に影響を及ぼす明白な誤りがある。

- e したがって、本件報告書に記載されている経済効果の数値には、合理性が認められない。

### (3) その他本件報告書の記載内容の誤りについて

#### ア 監査対象部局からの釈明

本件報告書の94頁から127頁までの経済効果の記載部分について、監査の過程において、監査委員が釈明を求めたところ、監査委員に対し、以下の誤りがあったことを認める釈明がなされた。

誤りのあった箇所と正しい表記は、以下のとおりである。

表3 本件報告書の正誤について

該当頁	誤	正
95頁	<p>&lt;経済効果試算内訳&gt;表中、新規開発型の開業前の経済波及効果  <u>1,410</u> (億円)            同表中、二次効果  <u>151</u> (億円)</p>	<p><u>1,411</u> (億円)  <u>152</u> (億円)</p>
113頁	<p>【考察】中、2行目            「上記推計では利用者数が  <u>651</u>(万人)で、…」</p>	<p>「上記推計では利用者数が  <u>692</u>(万人)で、…」</p>
121頁	<p>&lt;雇用効果&gt;表中、既存施設型の内訳            「※対個人サービス業が、<u>560</u>人で…」            同表中、新規開発型の内訳            「※対個人向けサービス業が18,273人で全体の<u>75%超</u>を占めている。」</p>	<p>「※対個人サービス業が<u>8,560</u>人で…」            「※対個人向けサービス業が18,273人で全体の<u>約75%</u>を占めている。」            (雇用効果24,620人に対し、対個人向けサービス業18,273人の割合は約74.2%である。)</p>

(注) 正誤表中の正しい表記としている数値については、上記「3(2)ウ(ア)」において釈明した誤った数値の修正を行う前の数値であり、所要の修正を行うと変更が生じる。

#### イ 監査委員の判断

(ア)本件報告書の記載内容については、上記において監査対象部局が認めたとおり、



一部表記に誤りが認められた。

(イ) したがって、本件報告書は、一部の表記において、適正を欠くものであったと認められる。

#### (4) 市長並びに本件委託契約の監督職員及び検査員に対する損害賠償請求について

ア 本件委託契約における監督及び検査については、本件報告書の内容に多数の誤りが認められたことから、本件委託契約の適正な履行の確保及び受ける給付の完了が確認されておらず、自治法第234条の2第1項が規定する監督及び検査義務を完全に尽くしたとは認められない。

イ こうした監督及び検査に基づき発生する千葉市の損害について、市長並びに本件委託契約の監督職員及び検査員に任命されていた職員の賠償責任が認められるか否かについて検討を要するところ、監査対象部局から以下の釈明がなされた。

(ア) 平成28年2月12日付で監査対象部局は、釈明書を提出し、本件報告書の内容のうちの上記部分に誤りがあったことを認めるとともに必要な修正を行うと釈明した。

(イ) その後、監査対象部局は、同月16日付で、「同日までに、経済効果の算定について計算をし直し本件報告書の正誤表を作成して、本件報告書の配付先へ配付するとともに、本件報告書及び概要版の電子データについては記載内容に誤りがあった箇所を修正したうえで、作成した正誤表とともにWebページ上で再公表を行った。」旨の完了報告書を提出した。

(ウ) また、これらの修正作業については、本件委託契約の契約相手方である日本経営システム株が全て実施し、修正作業に要した費用については、日本経営システム株と話し合いのうえ、全て、日本経営システム株が負担することを了承したとの報告をした。

ウ したがって、本件報告書の上記瑕疵（計算誤り等）は治癒したことが認められ、かつ、その修正作業に要した費用については、日本経営システム株が全て負担して行われたものであるから、千葉市の損害はないので、その余の事情を判断するまでもなく、市長並びに本件委託契約の監督職員及び検査員に任命されていた職員の損害賠償責任は、認められない。

#### 4 結論

請求人の「請負人の仕事は、仕様書で定められたことによって行うべきところ、その仕様書に定められた仕事をしていないため、あり得ない経済効果を算出したことは、不履行である。」旨の主張及び「請負人は仕様書に記載されている『業務実施計画書』を市に示して、市の承諾を得るべきであるのに、市はこれに承諾を与えず、他方、請負人も市に承諾を求めないで勝手な仕事をして、不当な報告書を作成した。」旨の主張に基づく各請求は、以上のとおり、いずれも理由がないので、棄却する。

#### 5 意見

監査の結論は以上のとおりであるが、この際意見を述べることとする。

本件委託契約に係る履行は、自治法第234条の2第1項が規定する監督及び検査義務を完全に尽くしたものと認められないが、上記のとおり、本件報告書の瑕疵は既に治癒され本件委託契約の履行がなされたものと認められる。

しかしながら、本件委託契約に限らず、業務委託契約においては、法令に基づき適正な監督及び検査を実施し、その契約の適正な履行を確保されたい。