

千葉市職員措置請求（27千監(住)第2号）に係る監査の結果について

第1 請求の概要

1 請求人

千葉市花見川区住民1名

2 請求日

平成27年12月25日

3 請求の要旨

千葉市長が平成26年6月2日に契約した「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」契約の履行について、千葉市が入札を募る際に提示した「仕様書」で業務すべきところ、重要な部分でこの「仕様書」は実行されず、「仕様書」(委託契約書)不履行である。その結果あり得ない経済効果を算出し、千葉市もこれを見逃した。

仕様書に定めのある業務実施計画書に千葉市が承諾を与えずに業務を実施した契約不履行で不当な報告書が作成されたとして、請求人は、平成27年12月25日、報告書の改訂版の作成又は撤回並びに千葉市長及び職員2人に損害賠償請求(委託料相当額)することを求め、監査委員に対し、必要な措置を請求したものである。

併せて、地方自治法第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いることを理由として、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たものである。

第2 監査の概要

1 監査対象事項

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(以下「本件委託契約」という。)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

3 監査委員の除斥

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

4 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の導入により、地方公共団体の監査の独立性・専門性を一層充実させ、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、本件請求については、本件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、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。

5 監査結果

(1) 結論

請求人の「請負人の仕事は、仕様書で定められたこと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、いずれも理由がないので、棄却する。

(2) 理由 (要旨)

ア 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

(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

a 請求人の主張

- (a) 「報告書」の納期平成26年12月26日の大詰めの日「確認書」で「仕様書」の変更を行った。
- (b) 結局、「幕張新都心におけるIRの立地妥当性の評価」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」に換えたことになる。

b 監査委員の判断

- (a) 仕様書から「幕張新都心におけるIRの立地妥当性」を削除したことについて、作成途中における報告書案によれば、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㈱による業務が実施されている。
- (b) 次に、成果品の数量及び品目の変更について、幕張新都心のIR(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。)の冊子を10部から20部に増刷したことによる増額分(29,500円)の成果品作成費用と概要版の電子データを削除したこと等による減額分(240円)の成果品作成費用を合わせると、成果品作成費用は増額となり、この費用については、日本経営システム㈱と話合いのうえ、同社が負担することを了承した。
- (c) したがって、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。

(イ) 本件委託契約の適正な履行の確保について

a 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

- ① 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いるが、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」を作成した。
- ② なお、本件委託契約約款第2条には、本件委託契約の承諾等は書面により行わなければならないとされている。

(b) 監査委員の判断

- ① 本件委託契約約款に定めのある書面とは、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、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㈱には交付しておらず、監査対象部局の主張する同社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。
- ② しかしながら、書面により承諾等を行うとする約款は技術的規定であり、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、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。

b 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) 監査委員の判断

- ① 本件委託契約の履行に当たっての監督は、地方自治法施行令第167条の15第1項に

規定する方法により行われており、形式的な面において、違法又は不当な点は認められない。

- ② 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ことから、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。

c 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いるか、納品時に精査するのは基本であり、表面上の合致以外にも潜んで「欠陥(瑕疵)」を見つける眼力は双方に必要である。

(b) 監査委員の判断

- ① 本件委託契約の履行に当たっての検査は、地方自治法施行令第167条の15第2項に規定する関係書類に基づき行われており、形式的な面において、違法又は不当な点は認められない。
- ② 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ことから、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。

イ 経済効果の算定について

(ア) 経済効果の算定方法に合理性が認められるか否か

a 請求人の主張

- (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区分で分類しており、1人当り客単価(負け金)はシンガポールの調査から一般客、VIPの区別なく26,000円としている。
- (b) また、日本人のカジノ来場者を「実数」で、外国人のカジノ来場者を「延べ数」で推計しており、「実数」「延べ数」を区別する概念がない。ギャンブル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ない。
- (c) 新聞社が行う世論調査等の統計学にそった調査をしないかぎり「経済効果」は試算できない。
- (d) 来場者構成の異なるシンガポールの事例を参考としており、入場料1万円の制限効果も考えていない。

b 監査委員の判断

- (a) 本件報告書では来場者の算定区分を2区分とし、客単価は、シンガポールのマリーナ・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り、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) 次に、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」であることから、日本人及び外国人の来場者数は、ともに延べ数である。これを、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。
- (c) 次に、本件報告書における経済効果の算定方法について、本件委託契約の目的は、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も含むものではなく、本件委託契約の目的に照らして、ここまで精緻な調査は必要ないと考えられる。「産業関連表」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。

- (d) また、1万円の入場料の制限効果について、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、1万円の入場料を徴収する対象者を絞っていることから、1万円の入場料の制限効果を考慮して算定されている。
- (e) 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

a 請求人の主張

- (a) 日本人一般客の集客数は、ギャンブル愛好家の10%及びお台場にカジノができれば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おり、年間訪問平均回数は考慮されていない。また、外国人は、「外国人の138%」以外は考慮されておらず、ギャンブル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ない。
- (b) 各事業の利益率について、カジノの利益率は売上規模の異なるカジノのデータを、劇場の利益率は費用構成の異なる映画館の利益率を、コンベンションの利益率はホテルの貸会議室の利益率をそれぞれ参考に設定されており、いずれも妥当性がない。

b 監査委員の判断

- (a) 日本人のギャンブル愛好者のカジノ利用率については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等から算定された参加率をもとに設定されていること、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等から設定されていることが、それぞれ認められ、限られた予算の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。また、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利用率138%を算出した過程においても、上記「(2)イ(ア)b(b)」で述べたとおり、特に不合理な点は認められない。
- (b) 次に、カジノの利益率について、カジノの事業利益率を公開している事業者が少なく、参考とするデータの収集作業が困難な状況において、イギリスのランクグループのデータについては、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一定の信頼性のあるデータであるので、これ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) 次に、劇場の利益率について、業種別審査事典に掲載されておらず、利益率の情報が収集できない状況において、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ので、これ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) 次に、コンベンションの利益率について、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したものの、利益率に関する情報が得られなかったため、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ので、これ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、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ているため、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。

(f) 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

a 監査対象部局の釈明

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。

b 監査委員の判断

(a) 本件報告書の経済効果の算定においては、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。

(b) 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られた判断には、経済効果の算定結果に影響を及ぼす明白な誤りがあることから、経済効果の数値には、合理性が認められない。

ウ 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、監査委員が釈明を求めたところ、監査委員に対し、数値に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(95頁、113頁及び121頁)と正しい表記は略。

(イ) 監査委員の判断

a 本件報告書の記載内容については、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。

b 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。

エ 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、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ものである。

(ウ) その後、同月16日付で監査対象部局は完了報告書を提出し、同日までに、経済効果の算定について計算し直し本件報告書の正誤表を作成するとともに、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Webページ上で再公表を行い、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㈱が全て実施し、修正作業に要した費用については、同社と話し合いのうえ、全て、同社が負担することを了承した旨の報告があった。

(エ) したがって、本件報告書の瑕疵(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㈱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。

(3) 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。

詳細は、監査委員事務局Webページ(http://www.city.chiba.jp/kansa/gyoseikansa/kansakekka_jukan.html)に掲載の結果文(全文)をご覧ください。