

令和4年3月11日
宮城県公報第286号別冊

住民監査請求に係る監査結果

第1 請求のあった日
令和4年1月6日

第2 請求人
仙台市青葉区中央4-3-28 朝市ビル4階
仙台市民オンブズマン 代表 畠山 裕太

第3 措置請求の内容
できる限り措置請求書の原文に即して記載する。

1 請求の趣旨

宮城県が2020年8月13日に株式会社日本総合研究所（以下「日本総研」という。）との間で委託費を3624万5000円として締結した「仙台医療センター跡地における県有施設の再編に向けた基本構想策定支援業務」に関する業務委託契約（以下「本件業務委託契約」という。）に係る成果物は、本件業務委託契約の本旨に基づく履行となっておらず、債務不履行があるにもかかわらず、宮城県には、現在、債務不履行に対する対応を違法かつ不当に怠る事実があるから、宮城県知事に対し、履行の追完、代金減額請求、契約解除、その他適切かつ必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

2 請求の理由

(1) はじめに（本監査請求の概要）

宮城県は、2020年8月13日、日本総研に対し、宮城県美術館を現地改修するか仙台医療センター跡地に集約・複合化するかについての方針決定と方針決定後の基本構想（「仙台医療センター跡地における県有施設の再編に向けた基本構想」を指す、以下同じ。）の策定という業務の支援を委託し、2021年には、委託費3624万5000円を支払った。

請求人が、本件業務委託契約に基づいて日本総研が履行した委任事務の内容（成果物）の分析結果（資料2）は、それまで宮城県が依頼した他社の分析結果や宮城県の分析結果を寄せ集めただけで独自の研究はほとんどなく、いわゆるコピペに終始したり、肝心の長町利府断層への接近の是非に関する検討にあたり、同断層帯の範囲や過去の活動についての事実把握を誤ったり、誤字が存在するなど、およそ本件業務委託契約の内容に適合しないものであった。

それにもかかわらず、宮城県は、そのような成果物を無批判に受領し、3624万5000円もの委託費を支払ったことは、公金の無駄遣いであることは明白である。

よって、請求人は、本監査請求に及ぶものである。

(2) 日本総研の成果物の主な問題点

イ 本件業務委託契約締結は、対象3施設を集約複合化して移転新築するA案と、宮城県美術館を現地で増築改修し宮城県民会館と宮城県民間非営利活動プラザを集約移転させるB案とのメリット・デメリットを多角的に分析し、施設整備の方向性を整理した上で、対象となる3施設について基本構想の作成支援を行うことが前提となって、委託契約金額が定められた。

ロ 日本総研の「仙台医療センター跡地における県有施設の再編に向けた施設整備の方向性に関するメリット・デメリット分析報告書」（以下「メリット・デメリット分析報告書」という。）の大部分は、以下に述べるとおり、宮城県に既に存する5つの計画及び既に存在する文献等を、いわゆる「コピペ」をしただけにすぎず、本件業務委託契約の内容に適合するとはいえない。

(イ)「メリット・デメリット分析報告書」は、以下のとおり、1章ないし6章からなっている。

- 1章 経緯・検討方針（1～14頁）
- 2章 文化芸術の振興（15～58頁）
- 3章 美術館の機能（59～82頁）
- 4章 美術館の価値等（83～109頁）
- 5章 地理的条件（110～133頁）
- 6章 経済合理性～ライフサイクルコスト（134～151頁）
- (参考) 経済合理性～波及効果（152～155頁）

1章ないし5章に関しては、そのほとんどが、いわゆる「デスクトップ調査」と称する、借り物に頼った調査業務である。その詳細は、仙台市民オンブズマン作成の「日本総研の業務分析結果（資料2）」の中で、文献調査による記述については黄色マーキングを付しているとおりである。

(ロ) まともな調査・分析と言い得る箇所としては、わずかに2章3項「みやぎNPOプラザのこれまでの取り組み」（22～23頁）、3章6項「新築美術館の機能性の施設規模の設定による検証」（78頁）、4章4項「新築における現・美術館の価値の保存」（105、107頁）、5章3項「仙台医療センター跡地における騒音・振動、アクセス性・駐車場、道路状況」（124～128頁）、5章3項「仙台医療センター跡地における敷地特有条件」（130頁）、6章「経済合理性～ライフサイクルコスト」（134～151頁）及び各章における有識者や美術館職員へのヒアリング内容にすぎない。

また、いずれも平板な指摘に終始し、同ヒアリング内容や同検討結果が、報告書の結論にいかなる影響を与えるのかも明示されていない杜撰な取り扱いになっている。

なお、請求人が分析した「日本総研の業務分析結果」（資料2）中、黄色マーキングを付していない32頁、34頁、38頁、46頁なども日本総研による調査・分析だと推察されるが、あまりに稚拙な内容でまともな調査・分析箇所とはいえない。

(ハ) また、「メリット・デメリット分析報告書」には、各章における相互比較の記述はあるものの、それらを総括したメリット・デメリットが論じられていない、つまり、総体的な結論というものが示されていない。

(ニ) さらに、名称等の誤字、数値の誤記があちこちに散見されている。

例えば、以下のごときものである。

I 長町利府活断層につき

誤・長町利府線断層帯2140km（130頁）

正・長町利府線断層帯21—40km

誤・過去の活動 過去45万年間（130頁）

正・過去の活動 過去4—5万年間

II 現美術館アクセスにつき

誤・国道45号線（111頁）

正・国道48線

III 現美術館敷地に関する都市計画条件につき

誤・特別用途地域（113頁）

正・特別用途地区

IV 仙台医療センター跡地に関する都市計画条件につき
誤・特別用途地域（123頁）
正・特別用途地区

(ホ) とりわけ、仙台医療センター跡地に「長町利府活断層」が存在する事実は、本件移転案の可否を判断する最重要項目の一つである。

宮城県美術館を活断層近くに移転させることの可否分析こそ最も重要な分析課題であるというのに、同活断層に関する基礎的事実の把握を誤る分析姿勢はあまりに杜撰というしかない。

同様に、本件移転案の可否を判断するに際し、国道48号線の動線や人口推移等を慎重に検討しなければならないところ、同国道と全く異なる国道45号線の分析をしていたとなると、日本総研は一体何を検討していたというのか甚だ疑問となり、日本総研の資質や能力に疑問を抱かせる内容になっている。

ハ 日本総研の「メリット・デメリット分析報告書」の大部分は、抽象的比較に終始し、なんら具体的な検討が全くなされていなかった。日本総研は、1章4項「比較・分析の方法（1）概要」（12頁）において、A、B、C案の比較・分析の視点として、以下の5つの項目を設定している。

- ① 文化芸術の振興
- ② 美術館の機能
- ③ 美術館の価値
- ④ 地理的条件
- ⑤ ライフサイクルコスト

しかし、これら5つの視点に関する日本総研の分析は、いずれも、抽象的検討に終始している。

(イ) まず、日本総研は、1章4項「比較・分析の方法（2）事例調査」（13頁）では、北九州芸術劇場や大分県立美術館等、7つの美術館等を視察するとし、「県外視察レポート」を提出している。

しかし、本件で問題となっている点は、別な美術館を新設するなどという問題ではなく、既存の宮城県美術館を仙台医療センター跡地に移転することの可否であり、【方向性2】（移転案・集約複合化案）と、【方向性1】（美術館現地存置案）とのいずれが適切かを地域の諸事情に即して分析検討することなのである。

(ロ) 日本総研は、「集約・複合施設」として、北九州芸術劇場、島根芸術文化センター、上田市交流センターの3施設、及び、「改修・最新の美術館」として東京都美術館、福岡市美術館、富山美術館、大分県立美術館の4施設をそれぞれ視察（大分県立美術館は文書による調査）しているが（13頁）、いずれも、それら視察先の視察結果のいかなる事項等が本件の比較検討にあたりいかなる意味で有意であるというのか全く示されておらず、単にデータの羅列をしているにすぎない。

(ハ) 本件では、宮城県と仙台市の地理的条件を即して、例えば、施設再編による都市内外の市民行動予測、影響、効果、看板変更など新たに発生するコスト、それによる都市構造の変化に関する分析、そして、都市影響・都市政策に関するメリット・デメリット分析こそが求められているところ、日本総研は、レポート中で頻りに他県の事例を取り上げているものの、地元の諸条件を全く無視している。

そうした分析がないまま、A案（移転案・集約複合化案）とB案（美術館現地存置案）の可否を検討し得るはずはないのである。

(二) また、2章「文化芸術の振興」では、そのための政策・施策に関する言及、施設再編による相互影響、どんな立場の人々にとってのメリット・デメリットを論じるのが全く示されていない。

(ホ) さらに、3章「美術館の機能」では、ほとんどが宮城県美術館リニューアル基本構想(ロ)、宮城県美術館リニューアル基本方針(ハ)からの引用にすぎず、また、それら検討結果がA案とB案の可否を検討する資料としていかなる有意があるのかの指摘もない。

(ヘ) 4章「美術館の価値等」については方向性1(現地改修)と方向性2(移転・集約)を比較検討することとなっているが、なんら具体的な比較検討はされていない。即ち、方向性1(現地改修)と方向性2(移転・集約)を比較検討する前提として、各方向性が具体的提案として提示されていなければならないところ、方向性2に関する具体的なプランは「間取りの例示と総面積の算定」に留まっているので、総合的文化的な価値が指摘されている現在の宮城県美術館と移転・集約される美術館とを比較・検討することができない。

つまり方向性2については、「現在の宮城県美術館のコンセプトを受け継いだものにする」ことを前提に、さらに良いものの提供が可能か否かという判断材料を提供できなければ、業務を実施する意味はない。

特に「施設の価値」についても、「教育・文化的な価値、歴史・文化的な価値、周辺環境との調和など」を分析することは、現在の宮城県美術館についてはできるが、方向性2については、「施設価値」を具体的に示すには、周辺環境と調和可能な建物整備を考えることくらいしかない。一般論的な比較はできるが具体的な比較検討は建物の設計段階にならないと不可能だから、日本総研の業務自体意味を持たない。

方向性2について、敢えて現時点で具体的な価値を見いだすとすれば、それは、「新しいものを造る」ということに尽きる。新しい建物は「意匠的に優れている」、「意匠的・景観的に(旧建物の)継承可能」という一般論は、既に日本総研が当初から提示しているし、その程度のことを、大金を払ってわざわざ報告してもらわない必要はない。美術館にとっては、教育・文化的な価値、歴史・文化的な価値、周辺環境との調和などの価値は非常に重要なものであるから、一般論のみで現在の宮城県美術館の価値との優劣や序列を比較検討することは不可能である。

(ト) 5章「地理的条件」については、東西の敷地の比較しかしておらず、A、B、C案の比較さえもしていない。

例えば、「フェルメール財団」は、フェルメール作の絵画を他の美術館に貸し出すに際し、担当員数名を貸出先の国に派遣し、貸し出し期間中に、震災、火災、豪雨等の災害が発生した場合にフェルメール作品の安全は確保されるのかを厳格・慎重に判断している。

宮城県美術館にフェルメール作品を貸し出すに際し、同財団は、岩盤上に建築された宮城県美術館の安全性を検証した上で、宮城県美術館にフェルメール作品を貸し出した経緯がある。

一方、本件で仙台医療センター跡地を移転先としているA案の場合、長町利府活断層帯の存在こそ慎重にも慎重なる美術品に係る安全性の分析検討が必須となる。それは、「フェルメール財団」をはじめ、所蔵美術品を他館へと貸与する場合に、国内外を問わず美術館学芸員が最も神経を尖らせる最優先事項である。したがって、日本総研は、真っ先に長町利府活断層帯に近づけるかたちで美術館を移転させることの適否を分析する必要がある。

ところが、日本総研は、大分や北九州の美術館を云々するばかりであり、日本総研は、移転する美術館が長町利府活断層帯に移転する事の是非、とりわけ、美術品の安全性確保の視点からの分析

がなく、また、世界的名作を借用するためのファシリティレポートにも言及していない。

日本総研は、各章において比較検討のために他事例を参照してはいるが、なぜ当該事例が選定され、どの事例のどこに、この計画に参照されうる知見があるというのか全く示さない。しかも、検討のために有識者へのヒアリングを行ってはいるものの、そうした有識者の発言によってどのように比較検討に対する影響があったのか。それらも全く明示されていない。

二 以上のとおり、日本総研の分析調査は、既に報告されている内容、一般的抽象的で無意味な内容の羅列に終始し、肝心の活断層帯に接近する事の是非、安全性、交通の支障等々、本件美術館の具体的移転先の地理的条件等に関する長所・短所について具体的検討を欠く「筋違い」の報告書にすぎず、本件業務委託契約の内容に適合しないものであったことは明らかである。

それにもかかわらず、宮城県は、そのような成果物を無批判に受領し、3624万5000円もの委託費を支払ったのである。

(3) 結論

よって、宮城県には、現在、債務不履行に対する対応を違法かつ不当に怠る事実があるから、履行の追完、代金減額請求、契約解除、その他適切かつ必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

3 添付資料

資料1 作業計画書

資料2 日本総研の業務分析結果

資料3 日本総研の作成した中間報告と最終報告の比較分析

第4 請求の受理

本件監査請求は、地方自治法第242条第1項及び第2項で定める所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第5 監査の実施

1 監査の対象事項

監査の対象事項は、宮城県が令和2年8月に締結した「仙台医療センター跡地における県有施設の再編に向けた基本構想策定支援業務」に関する業務委託契約とした。

2 監査対象箇所

企画部総合政策課を監査対象箇所とした。

3 請求人による陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき令和4年2月1日に実施した請求人による陳述において、意見陳述書の提出があり、措置請求を補足する陳述が行われた。以下に、できる限り意見陳述書の原文に即して記載する。

(1) 本件業務委託契約に至るまでの経過

宮城県は、宮城県美術館については、宮城県美術館リニューアル基本構想（平成29年3月）及び宮城県美術館リニューアル基本方針（平成30年3月）を策定し、補修を行いつつ、新たな美術館に生まれ変わるべく長期的な計画を立てていた。

しかるに、宮城県知事は、令和元年11月、宮城県知事ないし一部の部局の独断のもと、国からの補助金を利用した経済的効率のみを重視して、宮城県民会館、宮城県民間非営利活動プラザ及び宮城県美術館を集約して移転新築する案（A案）を発表した。A案作成にあたり、宮城県内部において、どのような検討が行われたのか、現時点では詳細は明らかではない。

美術館の建物を移転させ取り壊すことへの反対の声が多くなってきたことへの対応として、移転と改修のメリット・デメリットを第三者が分析した結果であるという第三者たる専門業者の「お墨付き」を得て反対派を黙らせようとするために「お墨付き」を得る目的で発注されたのが本件業務委託契約であった。

なお、そもそも、本件業務委託契約を締結した日本総研は、コンペの段階から「移転新築に分がある」と標榜しており、当該会社に業務委託した宮城県としては、真摯に「移転・新築」か「改修」かを分析するつもりもなく、A案を前提としていたことは明らかであった。

しかし、それでもA案に反対する住民の声が無視できなくなると、宮城県知事は、急遽C案（増築なしの改修案）を提案し、本件業務委託契約のメリット・デメリットの比較に对象とした。C案は、「増築なし」とすることについて、どこでどのようにコンセンサスを得たのかも不明なものであったが、宮城県知事が「経済的合理性」を突き詰めた結果、という体裁を取り繕うために中途半端な改修案を掲げ、本件業務委託契約を利用してお墨付きを得ようとしたのである。

令和2年11月、宮城県知事は、当初の目論見とは遠く離れたC案を採用することを宣言した。結局のところ、宮城県知事は、独断のA案ではなく、自身の迷走の果てであるC案に、自己の体裁を取り繕うために「お墨付き」を与える結果となった。

なお、当初、3624万5000円であった委託料は、C案検討とC案採用に伴い、業務内容が一部変更され、最終的には、3195万5000円となり、既に支払い済みであると聞き及んでいる。

(2) 本件の債務不履行の具体的内容

今回の監査請求は、提出された中間あるいは最終報告書が、業務委託の趣旨に合致せず、債務不履行であるという内容で行うものである。

請求人が、本件業務委託契約に債務不履行があると考えた理由は、大要以下のとおりである。

- ・報告書の内容が「コピペ」にすぎないこと。

コピペがほとんどであるなら、専門的業務として計算される委託料を払う必要はない。

- ・「中間報告までの作業委託費は本来どの位が相当か」というところで、美術館移転のメリット・デメリット分析に不可欠な「地震による美術品借入れに際しての支障」の検討が全くされていない。

- ・全国の美術館の状況の調査も、宮城県美術館の整備にどのように取り入れられるのかといった分析もなく、「収集した情報の垂れ流し」にすぎないから、専門的業務としての単価に基づく支払いはできない。

- ・作業量を「人工」で計算しているはずだが、大学生でできるような作業なら、1人工幾らという単価は安くしなければならない。

(3) 公金の適正な支出のため、「安易な業務委託を許さないこと」、「業務委託の内容を適正に評価する仕組みが必要であること」

本件では、宮城県知事が、あまりに安易にコンサルタントに第三者に業務委託をし、しかもずさんな仕事について適正な評価・批判をしていないことが問題の根本にある。監査委員におかれては、かかる専門家への業務委託が許される場合についての判断基準、業務委託の成果に対する評価・批判の方法について慎重に検討の上、判断を下されたい。

第6 監査の結果

企画部総合政策課職員から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 令和4年1月6日付け宮城県職員措置請求書に対する反論

(委託業務金額の誤りについて)

はじめに、請求人の主張に明らかな事実誤認があるので指摘しておきたい。

請求人は、宮城県は「委託費3624万5000円を支払った」旨繰り返し主張している。

しかし、実際には、当該業務委託料については、3195万5000円を支払っている。

これは、①施設整備の方向性1の検討対象プランに宮城県美術館は現地改修（増築なし）とし、宮城県民会館・宮城県民間非営利活動プラザは移転集約とするC案を追加したこと、②タウンミーティングから県民説明会に実施手法を変更するとともに実施回数を5回から1回に減らしたこと及び③施設整備方針をC案としたことで基本構想の検討に係る施設が宮城県民会館と宮城県民間非営利活動プラザの2施設になったことを踏まえ委託業務量の見直しを行い、それらを反映した減額の変更契約を令和3年2月26日付けで締結し、令和3年3月30日に委託業務の完了検査を行った後、令和3年4月30日に変更契約後の金額の全額3195万5000円を支払ったものである。

(委託業務の目的と債務の範囲について)

次に、本件請求の要旨を踏まえ、当県の主張の全体を貫く考え方を説明しておきたい。

まず、本業務の目的はあくまで「宮城県民会館、宮城県民間非営利活動プラザ及び宮城県美術館（以下これら3施設を「対象施設」と総称する。）の集約・複合化に向けた検討を進めるに当たり、機能、規模、立地条件等を調査及び検討し、基本構想策定を支援する」ことである（仙台医療センター跡地における県有施設の再編に向けた基本構想策定支援業務仕様書第3「業務の目的」）。

したがって、メリット・デメリット分析はあくまで仕様書第8「業務内容」（2）イ（イ）～（二）以下に例示する項目に沿って実施されていることから、業務として検討を要する事項（項目）は充足されている。

さらに、仕様書に定めるとおり、本件業務委託契約は大別して、（2）対象施設に係る施設整備の方向性の整理、（3）基本構想の作成支援、（4）庁内ワーキンググループの開催運営支援、（5）PPP・PFI検討調書（簡易検討）の作成支援業務の4業務で構成されている。

その上で、その一部の「対象施設に係る施設整備の方向性の整理」業務を構成する要素のひとつにすぎない「メリット・デメリット分析報告書」のみを取り上げ、「宮城県は、そのような成果物を無批判に受領」だとか「公金の無駄遣い」などと主張するのは、本件委託業務契約に対する理解の欠如によるものと考えられる。

以上、本業務はメリット・デメリット分析を含めた「対象施設に係る施設整備の方向性の整理」を踏まえ、基本構想の策定を支援することであり、令和3年3月30日の完了検査において、本件業務の成果品が本件業務委託契約における仕様を満たしていることを確認したことから、合格として認定したものである。

(冒頭小括)

以上のことから、本件業務委託契約に関する債務は履行されているものと考えている。

以下、請求人の主張に対し反論する。

(1) 請求人は、メリット・デメリット分析報告書の「大部分は、以下に述べるとおり、宮城県に既に存する5つの計画及び既に存在する文献等を、いわゆる「コピペ」しただけにすぎない、などと非難する。

しかしながら、請求人が指摘する「コピペ」との箇所は、現状及び経緯の記述部分が大半である。こ

れらは、宮城県公共施設等総合管理方針や宮城県美術館リニューアル基本構想等既存の計画を適宜参照しているものであり、いわば事実関係について引用するのは当然のことである。

また、本件業務委託契約の目的は、上述のとおり、基本構想の策定支援であるところ、請求人が「コピペ」と主張する「他自治体の事例」などについては、有益な情報として基本構想の策定に生かされている。

さらに、請求人は『「コピペ」しただけ』と主張するが、調査項目の設定や調査・分析の手法選定、評価といった部分についてはあくまで日本総研独自のノウハウによるものであって、当該主張は事実誤認である。

- (2) 請求人は、『「メリット・デメリット分析報告書」』には、各章における相互比較の記述はあるものの、それらを総括したメリット・デメリットが論じられていない、つまり、総体的な結論というものが示されていない。」などと批判する。

しかしながら、メリット・デメリット分析は、それぞれの施設整備の方向性について、「美術館の機能・価値等」、「現敷地と移転候補地の地理的条件」、「経済合理性」、「文化芸術の振興」といった例示項目を参考にメリット・デメリットを分析すること、としており、請求人がいうところの「総体的な結論」を出すことは仕様書上求めていないのである。

- (3) 請求人は、「名称等の誤字、数値の誤記があちこちに散見されている。例えば、以下のごときものである」として誤記の箇所を指摘した上で、「仙台医療センター跡地に『長町利府活断層』が存在する事実は、本件移転案の可否を判断する最重要項目の一つである。宮城県美術館を活断層近くに移転させることの可否分析こそ最も重要な分析課題であるというのに、同活断層に関する基礎的事実の把握を誤る分析姿勢はあまりに杜撰というしかない。」などと批判する。

確かに、請求人の指摘する誤記自体は作成者の不注意によるものであって、遺憾に思うところであるが、いずれの誤記もA案、B案、C案のいずれを採用するか判断に影響を及ぼすものではないと考える。

その上で、長町利府線断層帯については、過去の文献や平成28年度に近隣で行われた地盤調査等についての情報収集及び分析を行い、その内容を踏まえて、具体的な施設の設計に当たっての留意点として「耐震性の向上や免震化の検討、美術品の耐震策として、床免震や、免震台の導入等、施設の安全性に配慮する」ことにより「安全性に関するリスクについては技術的に対応可能」と結論づけている（同報告書130、133頁）。

また、県としては宮城県地域防災計画〔地震災害対策編〕においても当該断層帯の調査・分析結果を示しており、これら既存の資料をも基にして十分な対策を講じることで美術館用地としての開発が技術的に可能と判断していることから、日本総研の成果物に誤記があったとしても、そのみをもって県として判断の事実に基礎を欠くことにはならない。

- (4) 請求人は、「日本総研の『メリット・デメリット分析報告書』の大部分は、抽象的比較に終始し、なんら具体的な検討が全くなされていなかった」と批判する。

しかしながら、メリット・デメリット分析においては「具体的な検討」を行っており、請求人の主張は事実誤認である。具体的には、「文化芸術の振興」、「美術館の機能」、「美術館の価値」、「地理的条件」、「ライフサイクルコスト」の5つの比較・分析の視点を定め（同報告書12頁）、さらにそれぞれの比較・分析の視点に対しより具体的な調査項目を設定（同報告書17、59、83、110、134頁）した上で、適切な手法を選択して調査を実施しており、そして分析結果についても各章の結びとして比較・評価の結果を取りまとめている（同報告書57、79、108、132、151頁）。

2 令和4年2月1日に実施された陳述に対する反論

(1) はじめに

請求人から陳述のあった内容は、先に提出のあった「宮城県職員措置請求書」と大要同旨であり、これに対する当県の考えは、令和4年2月1日付け「令和4年1月6日付け宮城県職員措置請求書に対する反論」のとおりであるが、以下、請求人の事実誤認等があつて特に看過し難い点について具体的に反論する。

(2) 「C案は、『増築なし』とすることについて、どこでどのようにコンセンサスを得たのかも不明なものであった」(2022年2月1日付け意見陳述書(以下「意見陳述書」という。)(「(1) 本件業務委託契約に至るまでの経過」との主張について

大前提として、意見陳述書に述べられている「本件業務委託契約に至るまでの経過」については、本件請求の趣旨及び理由と直接の関係がない。

その上で、「C案は、『増築なし』とすることについて、どこでどのようにコンセンサスを得たのかも不明なものであった」と請求人が主張することについて、以下事実関係を明らかにしつつ、反論する。

イ 「宮城県美術館増築なし」再編案の提起(令和2年6月定例会)

令和2年6月定例会県議会一般質問(6月26日)において、議員より「そもそも50億円から60億円とされる改修費ですが、その半額に当たる30億円は新たな小講堂と県民ギャラリーを合築した増築棟に係る予算であります。(中略)これこそ、知事の懸念される人口減少社会の危機感を欠いた無謀な計画と言うべきであります。小講堂は現状で十分です。」「要するに美術館リニューアル基本方針は「ドリームプラン」なのであります。「正直ベース」の現地存続案に要する費用は、定期的な修繕費や常識的範囲のバリアフリー化対策費を計上すれば足り、どう試算しても10億円を上回ることはありません。」「したがって、美術館移転のメリット・デメリットを比較考量するに当たっては、まず現地存続案の算定根拠を「ドリームプラン」の「50億円から60億円」から、「正直ベース」の10億円へと変更した上で、移転案と比較すべきと考えます。」との質問がなされ、知事は、「今年3月に策定した県有施設等の再編に関する基本方針では、リニューアル基本方針が今後の美術館を考える上で重要なものであるということを踏まえ、その内容を十分に尊重しながら検討することといたしました。」「今後、美術館の現地改修と移転新築のメリット、デメリット等を整理しながら更に検討を進めてまいります。」と答弁した。

ロ 「宮城県美術館増築なし」C案の追加決定(令和2年9月定例会)

令和2年9月定例会県議会代表質問(10月1日)において、議員より「概算事業費約50億円から60億円の現在地での増改築プランと、施設の集約・複合化プランの2つの案の比較検討に当たっては、行政経営の観点と現在の美術館を大切にしてほしいという、いずれの願いも重要であることから鑑み、整備の在り方について基本方針の内容を最大限に尊重しながら、より柔軟に考えることも必要と思われる。」との質問がなされ、知事は、「美術館の現地改修と移転新築のメリット・デメリットの整理に当たっては、いずれの場合も基本方針で示された目指す姿やコンセプトなどを十分に尊重しながら検討しております。」「このうち現地改修については、基本方針に示された増築を伴うプランを基本に検討を進めておりますが、関係団体の皆様との意見交換等においては、規模を縮小した改修での対応についても検討してはどうかとの御提案をいただいているところであります。県といたしましては、このような御意見もあることから、現在の2つの案に加え基本方針のコンセプト等を尊重しつつ増築は行わない現地改修プランにつきましても、併せてメリット・デメリットを検討してまいりた

いと考えております。」と答弁した。

以上の経過からも明らかなおり、県は県議会での指摘や関係団体との意見交換を通じてC案を検討対象として追加したものであり、「C案は、『増築なし』とすることについて、どこでどのようにコンセンサスを得たのかも不明なものであった」との請求人の主張は、事実誤認である。

- (3)「美術館移転のメリット・デメリット分析に不可欠な『地震による美術品借入れに際しての支障』の検討が全くされていない」（意見陳述書「(2) 本件の債務不履行の具体的内容」との主張について

本件業務委託契約に係る仕様書においては、メリット・デメリットの分析に当たり、「災害（地震・水害・土砂災害等）に対する安全性、美術品の借用への影響、美術品の保存など」を検討項目の一つとして提示している（仕様書5頁）。これに対し、メリット・デメリット分析報告書（130頁）においては、美術館の耐震性について「具体的な施設の設計に当たっては、耐震性の向上や免震化の検討、美術品の耐震策として、床免震や、免震台の導入等、施設の安全性に配慮する必要」があることや「免震建物の場合は、長町一利府線断層帯の地震波による振動解析を行うことで、安全性を高めることも可能」であること、また、「ホール及び美術館は、低層大平面の建物であり、外壁は窓が少なく、外壁を強固にできる構造となるため、耐震性の向上が可能」である旨検討結果が報告されており、仕様書において求める内容は充足していることから、令和3年3月30日に完了検査において合格としたものである。

附言すれば、債務が履行されたかどうかは、仕様書の内容が満たされているかどうかによって決められるべきであり、請求人が独自に必要なと考える検討水準に達しているかどうかとは関わりがない。

3 事実関係の確認

- (1) 本件業務委託契約の目的等について

宮城県では、平成28年7月に「宮城県公共施設等総合管理方針」を策定し、平成31年4月から、この方針に則り、老朽化が進む県有施設等の再編の在り方について検討を進めてきた。

令和元年度に宮城県は、「県有施設再編等の在り方検討懇話会」を設置して県有施設の再編方針等について、有識者からの意見を取りまとめ令和2年3月に「県有施設等の再編に関する基本方針」を策定した。

令和2年度に宮城県は、「県有施設等の再編に関する基本方針」を踏まえながら、宮城県民会館、宮城県民間非営利活動プラザ及び宮城県美術館の集約・複合化の検討を進めるに当たり、機能、規模、立地条件等を調査及び検討し基本構想を策定する必要があることから、その策定に係る調査及び検討の支援を受けることを目的に、令和2年8月13日に本件業務委託契約を3624万5000円で日本総研と締結したものである。

- (2) 本件業務委託契約の業務内容について

本件業務委託契約の締結に係る契約書及び仕様書によると、「対象施設に係る施設整備の方向性の整理」、「基本構想の作成支援」、「庁内ワーキンググループの開催運営支援」、「PPP・PFI検討調書（簡易検討）の作成支援」など、宮城県が基本構想を策定するに当たって必要となる調査及び検討を支援する業務を行うこととされている。

また、これらの支援業務の実施内容を取りまとめた次の成果品を、仕様書に定められた期限までに宮城県に提出することとされている。

- ①業務報告書（業務完了時に提出）
- ②施設整備の方向性の整理表（令和2年10月下旬に提出）

(メリット・デメリットの分析及び比較結果が記載されている表)

- ③基本構想中間案（令和3年1月上旬に提出）
- ④基本構想（令和3年3月中旬に提出）
- ⑤基本構想概要版（令和3年3月中旬に提出）
- ⑥集約・複合化施設の配置プラン（令和3年3月中旬に提出）
- ⑦上記①から⑥までの電子データ一式（業務完了時に提出）
- ⑧その他、本業務の関連資料一式（調査・打合せ記録等）（業務完了時に提出）

(3) 本件業務委託契約の履行状況について

本件業務委託契約締結後、契約書の関係条項の規定により、日本総研から令和2年8月14日に着手届、業務工程表、管理技術者・主任技術者通知書が提出され業務に着手している。

その後、宮城県と日本総研との間で、打合せが計18回行われ、その都度、決裁権者である担当課長まで文書により業務報告がなされている。

日本総研が宮城県に提出する成果品のうち、提出期限が令和2年10月下旬までとされている上記(2)の②「施設整備の方向性の整理表（メリット・デメリットの分析及び比較結果が記載されている表）」については、宮城県が10月下旬までに予定していた県外施設の調査が相手方の都合で11月上旬となったことから、契約書の関係条項の規定により、宮城県が日本総研と協議して提出期限を11月上旬に変更しており、令和2年11月9日に宮城県に提出されている。

また、提出期限が令和3年1月上旬までとされている(2)の③「基本構想中間案」については、令和3年1月8日に宮城県に提出されている。

さらに、それ以外の成果品については、既に提出済みの成果品も含めて令和3年3月23日に業務完了報告書とともに宮城県に提出されている。

なお、請求人が本件業務委託契約に適合していない成果品であると主張しているメリット・デメリット分析報告書については、仕様書に定める「対象施設に係る施設整備の方向性の整理」を行った結果を日本総研が取りまとめたものであり、成果品の(2)の⑧「その他、本業務の関連資料一式」に位置付けられるものである。

(4) 本件業務委託契約の履行確認について

本件業務委託契約の成果品については、契約条項により3回に分けて提出することとされており、契約執行者から指名された検査職員が日本総研から通知された管理技術者の立会いのもと、それぞれ10日以内に完了検査を行っている。

これらの履行確認は、地方自治法第234条の2第1項、宮城県の財務規則第119条第1項及び契約書の関係条項の規定に基づき行われているものである。

具体的には、上記(2)の②「施設整備の方向性の整理表（メリット・デメリットの分析及び比較結果が記載されている表）」については、令和2年11月9日に日本総研から宮城県に業務完了報告書が提出されており、同日に完了検査が行われ、合格となり検査結果が日本総研に通知されている。

また、(2)の③「基本構想中間案」については、令和3年1月8日に日本総研から宮城県に業務完了報告書が提出されており、同日に完了検査が行われ、合格となり検査結果が日本総研に通知されている。

さらに、全ての業務が令和3年3月22日までに完了したことから、令和3年3月23日に業務完了報告書及び(2)の①から⑧までの全ての成果品が日本総研から宮城県に提出されており、令和3年3月30日に完了検査が行われ、合格となり検査結果が日本総研へ通知されている。

上記3回の完了検査は、成果品等が契約書及び仕様書に合致しているか関係書類を突合して確認するなど、宮城県の他の業務委託契約で広く行われている一般的な手法で検査が行われており、検査の結果、

成果品等が仕様書に定めている品質を満たしていると判断したことから、業務完了と認め、合格となったものである。

完了検査後は速やかに検査職員が完了検査復命書を作成し契約執行者である宮城県知事に報告し決裁を得るとともに、当該検査結果は日本総研に通知されていることから、検査時期や検査手法等については、いずれも関係法令等に基づき適切に行われている。

(5) 本件業務委託契約の業務委託料等の変更及び支払いについて

本件業務委託契約の業務委託料は、契約締結時点では3624万5000円であったが、履行期間中に施設整備の方向性が決定したことや予定されていた県民説明会の開催方法が変更になるなど業務内容に変更が生じたことから、契約書の関係条項の規定により、令和3年2月19日の業務委託料の変更に係る協議を経て、令和3年2月26日に本件業務委託契約と仕様書の変更が行われている。その内容は、業務委託料を429万円減額するもので、最終的な業務委託料は3195万5000円となっている。

なお、この業務委託料については、令和3年4月12日に日本総研から請求書が提出され、令和3年4月30日に宮城県から支払いがなされている。

第7 判断

1 本件業務委託契約に係る債務不履行の有無について

請求人は、宮城県が2020年8月13日に日本総研との間で委託費を3624万5000円として締結した本件業務委託契約に係る成果物は、本件業務委託契約の本旨に基づく履行となっておらず、債務不履行があるにもかかわらず、宮城県には、現在、債務不履行に対する対応を違法かつ不当に怠る事実があるから、宮城県知事に対し、履行の追完、代金減額請求、契約解除、その他適切かつ必要な措置を講ずるよう勧告することを求めている。

上記のとおり、請求人は、宮城県の怠る事実を対象として本件監査請求に及んでいるものであり、その前提として宮城県の契約相手方における債務不履行の存在を指摘しているところであるが、本件業務委託契約における債務不履行の有無については、請求人と宮城県の双方において見解の相違があると認められる。

この点について、請求人は、日本総研の分析調査は、すでに報告されている内容、一般的抽象的で無意味な内容の羅列に終始し、肝心の活断層帯に接近する事の是非、安全性、交通の支障等々、本件美術館の具体的移転先の地理的条件等に関する長所・短所について具体的検討を欠く「筋違い」の報告書に過ぎず、本件業務委託契約の内容に適合しないものであったことは明らかである旨主張している。

一方、宮城県では、関係法令等に則り履行検査を実施した上で合格と判断し、その検査結果を受注者に通知しており、債務不履行や契約不適合は存在しない、という立場である。

本件監査請求において、請求人は、債務不履行の理由として本件業務委託契約内容の一部であるメリット・デメリット分析報告書に着目し、下記4点を挙げた上で本件業務委託契約の内容に適合していないと主張しているものと認められる。

(請求人が債務不履行と主張する主な4つの理由)

- (1) メリット・デメリット分析報告書の大部分は「コピペ」しただけである。
- (2) メリット・デメリット分析報告書には総体的な結論が示されていない。
- (3) メリット・デメリット分析報告書には誤字、誤記が散見される。
- (4) メリット・デメリット分析報告書の大部分は具体的検討が全くなされていない。

ここで、請求人が債務不履行と主張する主な4つの理由についてそれぞれ確認する。

(1) メリット・デメリット分析報告書の大部分は「コピペ」しただけである、との主張について

請求人は、メリット・デメリット分析報告書の「大部分は、以下に述べるとおり、宮城県に既に存する5つの計画及び既に存在する文献等を、いわゆる「コピペ」しただけにすぎない、などと主張している。

これに対し宮城県は、「請求人が指摘する「コピペ」との箇所は、現状及び経緯の記述部分が大半である。これらは、宮城県公共施設等総合管理方針や宮城県美術館リニューアル基本構想等既存の計画を適宜参照しているものであり、いわば事実関係について引用するのは当然のことである。」「請求人は『「コピペ」しただけ』と主張するが、調査項目の設定や調査・分析の手法選定、評価といった部分についてはあくまで日本総研独自のノウハウによるものであって、当該主張は事実誤認である。」と主張している。

一般論として、新たな計画や構想等を策定するに当たり、関連する既存計画や第三者の客観的なデータ及び資料等を引用し、分かりやすく図表等でまとめ論点やポイント等を提示することは広く行われているところであり、かつ、読み手への説明責任や先に策定された計画等との整合性を図る観点からも、むしろ必要不可欠な手法であると認められる。

そこで今般のメリット・デメリット分析報告書の内容を確認すると、丁寧な説明や既存計画との整合性に対する配慮も見受けられ、適宜関連資料を引用しながら本論を展開しているものと認められ、特段の違和感をもつものではない。

よって、「コピペしただけである」ことをもって債務不履行である、とする請求人の主張は当たらない。

(2) メリット・デメリット分析報告書には総体的な結論が示されていない、との主張について

請求人は、「メリット・デメリット分析報告書には、各章における相互比較の記述はあるものの、それらを総括したメリット・デメリットが論じられていない、つまり、総体的な結論というものが示されていない。」などと主張している。

これに対し宮城県は、「メリット・デメリット分析は、それぞれの施設整備の方向性について、「美術館の機能・価値等」、「現敷地と移転候補地の地理的条件」、「経済合理性」、「文化芸術の振興」といった例示項目を参考にメリット・デメリットを分析すること、としており、請求人がいうところの「総体的な結論」を出すことは仕様書上求めていないのである。」と主張している。

この点について、両者の主張を踏まえ仕様書等の関係書類を確認したところ、宮城県の主張どおり、仕様書上では、請求人が主張する「総体的な結論」を出すことまでは求められていないものと認められる。

よって、「総体的な結論が示されていない」ことをもって債務不履行である、とする請求人の主張は当たらない。

(3) メリット・デメリット分析報告書には誤字、誤記が散見される、との主張について

請求人は、「名称等の誤字、数値の誤記があちこちに散見されている。例えば、以下のごときものである」として誤記の箇所を指摘した上で、「とりわけ、仙台医療センター跡地に「長町利府活断層」が存在する事実は、本件移転案の可否を判断する最重要項目の一つである。宮城県美術館を活断層近くに移転させることの可否分析こそ最も重要な分析課題であるというのに、同活断層に関する基礎的事実の把握を誤る分析姿勢はあまりに杜撰というしかない。」などと主張している。

これに対し宮城県は、「確かに、請求人の指摘する誤記自体は作成者の不注意によるものであって、遺憾に思うところであるが、いずれの誤記もA案、B案、C案のいずれを採用するか判断に影響を及ぼすものではないと考える。その上で、長町利府線断層帯については、過去の文献や平成28年度に近隣

で行われた地盤調査等についての情報収集及び分析を行い、その内容を踏まえて、具体的な施設の設計に当たっての留意点として「耐震性の向上や免震化の検討、美術品の耐震策として、床免震や、免震台の導入等、施設の安全性に配慮する」ことにより「安全性に関するリスクについては技術的に対応可能」と結論づけている（同報告書130、133頁）。また、宮城県としては宮城県地域防災計画〔地震災害対策編〕においても当該断層帯の調査・分析結果を示しており、これら既存の資料をも基にして十分な対策を講じることで美術館用地としての開発が技術的に可能と判断していることから、日本総研の成果物に誤記があったとしても、それのみをもって宮城県として判断の事実的基礎を欠くことにはならない。」と主張している。

この点について、両者の主張を踏まえ関係書類等を確認したところ、請求人の主張するとおり、メリット・デメリット分析報告書に誤字や誤記等、一部不適切と認められる部分が見受けられており、これらについては、履行確認検査等において宮城県から手直し命令等がなされてしかるべきであったと認められる。この点については、宮城県としても遺憾との認識にあり、内部統制の充実が求められるところである。

しかしながら、メリット・デメリット分析報告書の内容を確認すると、実質的に議論の対象とするべきもの自体に誤りがあったものとは認められず、今般の誤字や誤記等が本件業務委託契約の本旨に影響を与える内容であったとまでは言えない。

よって、「誤字、誤記が散見される」ことをもって債務不履行である、とする請求人の主張は当たらない。

(4) メリット・デメリット分析報告書の大部分は具体的検討が全くなされていない、との主張について

請求人は、「日本総研の「メリット・デメリット分析報告書」の大部分は、抽象的比較に終始し、なんら具体的な検討が全くなされていなかった」と主張している。

これに対し宮城県は、「メリット・デメリット分析においては「具体的な検討」を行っており、請求人の主張は事実誤認である。具体的には、「文化芸術の振興」、「美術館の機能」、「美術館の価値」、「地理的条件」、「ライフサイクルコスト」の5つの比較・分析の視点を定め、さらにそれぞれの比較・分析の視点に対しより具体的な調査項目を設定した上で、適切な手法を選択して調査を実施しており、そして分析結果についても各章の結びとして比較・評価の結果を取りまとめている。」と主張している。

この点について、両者の主張を踏まえ関係書類等を確認したところ、メリット・デメリット分析報告書においては、5つの視点からA案、B案、C案を比較し、最終的には具体的な評価結果を提示しているものと認められる。

よって、「具体的な検討が全くなされていない」ことをもって債務不履行である、とする請求人の主張は当たらない。

以上、請求人が債務不履行と主張する主な4つの理由については、いずれもこれを認めることはできない。

2 本件業務委託契約に係る諸手続きについて

(1) 履行状況について

本件業務委託契約に係る履行状況については、「第6-3(3)」に記載のとおり、令和2年8月14日に着手届等が提出され、その後、成果品が令和2年11月9日、令和3年1月8日、同年3月23日の3回に分けて宮城県に提出されており、その履行は、本件業務委託契約や仕様書等に則り適切に実施されているものと認められる。

(2) 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6-3(4)」に記載のとおり、地方自治法第234条の2第1項や宮城県の財務規則第119条第1項及び契約書の関係条項等に基づき、検査職員の指名や管理技術者立会いによる完了検査、検査復命書による契約執行者への報告、検査結果の通知等の履行確認手続きが概ね適切に実施されているものと認められる。

なお、誤字等を見落としている点については、当該判断に直接影響を与えるものではないが、より精度の高い検査実施が必要であったと言える。

(3) 支払状況について

本件業務委託契約に係る支払状況については、「第6-3(5)」に記載のとおり、業務内容の変更に応じ変更協議を経て429万円を減額する変更契約を締結し、その変更後の契約額3195万5000円を令和3年4月30日に業務委託料として支払い済みであると認められる。

以上、本件業務委託契約の履行確認等の手続きは、適切に行われていると認められる。

3 結論

以上を総合的に判断すれば、本件業務委託契約に係る債務不履行は存せず、したがって、宮城県の怠る事実も認めることはできない。また、本件業務委託契約に係る履行確認等の諸手続きについても、法令等に則り適切に執行されているものと認められる。

よって、請求人の主張には理由がないことから、これを棄却する。