

前大和市長による公共施設関連工事のやり直し指示に関する 第 三 者 調 査 報 告 書（要約）

2024 年（令和 6 年）6 月 27 日

第三者調査受託者

弁護士 木 村 保 夫

第 1 前市長による公共工事のやり直し指示とその問題点

- 1 最も指摘すべき問題が多いのが、ポラリスの星の子ひろばの複合遊具の色の変更指示である。
 - （1）遊具の手摺、支柱及びツリーパネルの色について、担当者はそれまでも市長の指示が何度も変わることから、遊具について図面や CG パース、色見本などを使って市長に説明をし、また市長の現地確認も経てその都度了解を得て進めていた。しかし、市長は、「材料決定スケジュール」を無視して、この時点では既に遊具は発注されており、工場で完成していたり、一部は設置後であったにもかかわらず色の変更指示を出した。そのために遊具の色の変更には工事費が約 835 万円余分にかかることや工期も遅れることを担当職員から説明されても市長は自らの変更指示を変えようとしなかった。市長の指示は、市長がヒアリングで述べていた「できる範囲で検討をお願いした」というものでは決してない。
 - （2）市長の変更指示は約款違反である。本体工事についての請負契約書の約款第 18 条第 1 項は、「発注者に必要がある場合」には工事内容の変更を認めている。市長のこれらの度重なる変更指示は、約款に定める「必要があると認めるとき」には該当せず、理由もなく工事内容を変更したものである。複合遊具の色の変更は、実際には遊具の交換に該当し、本来本体工事契約を変更するものである。担当職員が付帯工事契約で処理したので本体工事の約款違反にはならないとしても、実質的に見れば本体工事に関する上記約款第 18 条の規定を潜脱するものと言わざるを得ない。
 - （3）本来であれば担当のみどり公園課の職員は、市長の遊具の色の変更指示を断るべきであった。上記のとおり、担当職員は、市長には、遊具については図面や CG パースなどを用いて何度も説明し、その都度市長の了解を得て、発注してきた。市長の指示による遊具（手摺及び支柱）の色の変更には工事費が 835 万円余分にかかることや工期も遅れることを説明して市長を説得しようとした。しかし、最終的に

は市長の色の変更指示を受け入れて、業者に遊具の色の変更を発注している。やはり、市長の指示は拒否すべきであった。

- (4) みどり公園課が受託者に提出した計算書によるとツリーパネルの変更工事費が 253 万 4,813 円、手摺、支柱の色の変更工事費が 1,282 万 7,688 円合計 1,536 万 2,500 円である。担当職員は、これら遊具の色の変更を含む工事費増額分について付帯工事にして 2,438 万 6,400 円を処理しているが、この点についても問題がある。おそらく遊具の塗り直しには合理性がないため、本件のような補助金が出ている事業では本体工事の変更としては認められないことから付帯工事として処理したものと思われる。本体工事（1 億 3,300 万円）とツリーパネルや手摺、支柱の色の変更を含む工事費増額分付帯工事（2,438 万 6,400 円）を合わせると 1 億 5,000 万円を超え議会承認が必要になる本件工事について、本体工事費の変更はないことから、結果として議会承認を避けることになった。仮に、議会承認のために工期が遅れるのを避けるためだったとすれば、「専決処分」を行い、のちに議会で説明すべきであった。

- (5) 複合遊具の塗り直し工事が、市長の指示によるものであったこと示す資料は市の公式文書としては一切残されていなかった。おそらくやり直しとなれば担当者としてまずいということにもなるし、当時の市長との関係から市長の不適切な指示で塗り直したということを公式記録として残すことを避けたもので、隠蔽といわざるを得ない。

ただ、みどり公園課は課長、あるいは課の手控えメモとして「市長調整記録」を残し、そこには複合遊具の塗り直しについての市長の指示が詳細に記載されていた。同資料は当時決裁を得ており、当調査受託者に提出されて事実の解明に大いに役立った。同資料がなかったとしたら、なぜ発注後に複合遊具の塗り直しがされたのか闇の中であった。

- (6) 遊具塗り替えを含む付帯工事の締結日は同年 6 月 15 日であり、着工期日は同月 16 日からとされている。しかし、当該付帯工事は、平成 30 年 4 月 24 日から同月 26 日までの間に事業者から白への塗り替えを依頼し、更なる市長からの変更指示を受け、5 月 14 日には黄色への変更を依頼し、同月 27 日には現場塗装も行っている。すなわち、契約締結前に工事が行われているのである。当該契約手続は契約検査課において行われているが、みどり公園課は当該事実を伏せて、契約事務を行うよう依頼したものと思われる。しかし、この行為は、明らかに地方自治法第 234 条第 5 項違反である。地方公共団体の契約は、

営利法人又は個人が自己の金銭をその意思に従って自由に消費するのとは異なり、その用途はもとより、各種手続についても常に公正な処理をすることが要請されている。上記のような契約締結前の着工及び事後的契約手続は、明らかにこれらの規定に反しているというべきである。

2 IKOZA の外壁の塗り替え指示

- (1) IKOZA について、市は事業者ではない。従って、そもそも市は外観デザインについて主要テナントとして要望を出すことは出来るが決定権はないのであるから、市長にも外観デザインの変更について指示する権限はない。にもかかわらず、市長は、事業者の反対を押し切って、竣工直前に駅前広場西側に面する建物東側 2 階の壁面を茶色からグレーに塗り替えるように指示している。
- (2) 外壁の塗り直し指示が誰の指示であったかについても一切記録がない。このこと自体が問題である。しかし、経緯から市長以外に指示するものではなく、また、最終的に塗り直し工事費用が市の負担とされているところから、市長の指示によるものであったことは間違いないと思われる。
- (3) 塗り直し工事金額は 76 万 5,000 円（税抜き）余であるが、それは市が負担することになり、将来市が事業者を支払う賃料に上乗せされ反映されることになるが、無駄であったことは否定できない。

3 防災パーク内の芝生の張替え

- (1) 芝生の張替えはなかった。
- (2) 市長は、本来、課長決裁事項である芝の選択について、担当課長に始末書まで書かせる行為は行き過ぎであるとの批判は免れない。

4 ゆとりの森仲良しプラザの床材変更指示

- (1) 市長からの変更指示によるものであることは、元職員の証言から認定できる。
- (2) 市長の黒色（玄昌石風）タイルでは汚れが目立つから茶色（土系）のタイルに変更するようという指示に合理性はない。そもそも床材の選択はみどり公園課の課長の決裁事項である。
- (3) 工期は遅れていない。一旦張ったタイルをはがす等の作業は生じておらず、下地の上にセメントを塗り、その上にタイルを張った。
- (4) 工事費用は、実際には 175 万 2,000 円増えている。契約上の金額には変更ないが、床材の変更がなければできた他の工事をなくしている可能性はある。しかし、具体的にそれを指摘するのは難しい。

5 シリウス

- (1) 1～2 階にも書架を設置するというアイデアは、市長だけでなく武雄市図書館などを見学した関係者から設計会議で出たものと思われ、市長の指示によるものではない。
- (2) 同変更は設計会議の段階での変更であり、工期の遅れというような影響はない。
- (3) 1～2 階も含め、書架の工事を本体工事に組み入れることにした処理は不合理とは言えない。なぜなら、本体工事の一部として行うのであれば本体工事と並行して書架が設置できるからである。
- (4) その他市長からの様々なリクエストはあったものの、施工後にやり直しが発生したような事実は認められなかった。

第2 問題発生の原因と再発防止策について

当調査受託者は、第1で指摘した問題点が発生した原因を究明するに際し、市長のパワハラ的言動にすべての原因を求めることは避け、多方面からその原因を探り、再発防止策を検討することを心掛けた。

1 市長について

- (1) 今般の大木前市長の公共工事のやり直し指示という一連の行動を見ると、市民のため、市民の利益のためということを第一に考え、熱心に職務を遂行していたことはうかがわれるものの、市としての組織性、確立された事務遂行の手順、当該公共工事の現況等、それらのことを十分に考慮することなく、その場の思いつきで職員等に対して指示、あるいは変更の検討を提案することを繰り返したために、現場に大きな混乱をもたらしたものとわざるを得ない。

仮に市長の熱心さの背景に市の設計監理者の職能に対する信頼の欠如があるのだとしたら、公共工事に関して決定作業ができる唯一の技術者である設計監理者が常にその職務に堪えられる職能をもちかつそれを維持するための研修や経験を積む機会を与える仕組みが必要である。同時に設計監理者が決定行為を行う環境を保障する体制や職務規程が必要である。

- (2) 市長が、外部業者との契約締結におけるルール、市の予算の使い方に関するルール等への意識が低かったことも原因のひとつである。
「材料決定スケジュール」を無視し、工事費の増加や工期の遅れを顧みないで遊具の色の変更を指示したり、権限もないのに IKOZA の外壁の一部塗り直し指示をしたりする市長には、契約の仕組みすら無視する執務姿勢がみられる。

このような市長のルールを遵守する姿勢の欠如や職員に対する強

圧的な態度は、市長個人の性格に起因するものであるかもしれないが、4期16年にわたる多選も一因である可能性もある。

- (3) これらの原因について、大木前市長はヒアリングにおいて職員等との意思疎通が十分でなかった旨述べている。しかし、仮にそうであったならば、その責任は職員の上司にあたる大木前市長にあった。市長は職員との意思疎通、連絡関係が十分であるか、常に留意しなければならない、そこに懸念があったのであれば、自身の責任において、これを改善しなければならない責務を負う。市長がこの責務を十分に遂行していなかったことにこそ、本件各事案の大きな原因があると考えられる。
- (4) 市長は、強大な権力を有していることは明らかであり、私的な感想等を述べた程度のものであるとしても、それは「市長の発言」として、大きな意味をもって一人歩きする危険性もあることを常に認識すべきである。今般の調査においても、大木前市長としては、今となつては感想を述べた程度のことという認識かもしれないが、その当時の市長の発言が外部業者に伝達され、これを受けた外部業者が、極めて重い発言と受け止め、実際に余分な費用をかけてまで、改めての作業を行うことを余儀なくされた事例も見られた。市長の言動は、他の職員等のそれとは異なるものであり、その影響等を常に強く意識しなければならない、大木前市長には、この点の意識が欠落していたものといわざるを得ない。
- (5) 現市長においても、将来、市長になる人物においても、今回のことを教訓としつつ、市長の行為は常に法に拘束されるものであること、その法とは広範なものであること、市民のためという標語を掲げれば、いかなる行為も許されるとは考えてはならないこと、市長が強大な権力を有し、その言動が他に与える影響は甚大であるから、常にそれを意識した行動を取ること、これらのことが求められると考える。
- (6) 後に述べることと関連するが、市長はその事務を遂行するにあたり、常に議会、あるいは市民に対して、適切な情報提供をしなければならない、それが十分に足りているか、常に意識した行動を取ることが求められる。

2 議会について

- (1) 地方公共団体において、議会は常に首長の行動を監視し、そこに非違、不正、不適切なものを発見したのであれば、これを正すべき重大な責務を負っている。
- (2) 今般調査の対象となった公共施設関連工事において、議会としては、その総論的な部分の審議、各年度に使われるべき予算の審議、各種契

約行為に関する審議、あるいは議決を通じ、場合によっては、議決事項に該当しないものであったとしても、あらゆる事項に目を光らせて、チェック機能を果たさなければならない。例えば、星の子ひろばの遊具に関する問題を見ると、市長の行動は明らかに市の契約に関するルールに違反したものであり、その妥当性にも疑問があるし、無駄な税金の費消といわれても仕方がないものと評価せざるを得ない。

このような事態を招いた第一次的な責任は大木前市長にあるが、それを是正できなかった議会にも問題があったというべきである。市長の行動を抑止、是正すべき責任は議会にある。そのことの重大性を改めて意識する必要がある。

(3) もっとも、議会がそのチェック機能を適正に果たすためには、議会に必要な情報が十分に与えられていることが前提となる。大和市において、市長の行為に関し、その情報提供が議会に対して十分になされていたのか、改めて検討されなければならない。また、議会は常時開催されているものではないから個々の議員においても、市長の執務に関して、議会に対して情報提供が十分になされているか、議会がそのチェック機能を果たすことができる環境にあるかを十分に意識し、積極的に行動することが期待される。

(4) 議会が、公共施設関連工事について十分に情報提供され、そのチェック機能を適正に果たすための方策として次の提言をする。

①議会において公共施設関連工事関係の決算について十分な審議を行うため審議資料に詳細な記載を義務付けること

現在、議会における決算についての審議のための資料としては「決算書及び附属書類」があり、そこには事業ごとに各節の金額が記載されているのみで、本体工事に変更契約があったかどうかや、付帯工事の有無などの詳細は掲載されていない。また、主要な施策については、「令和〇年度決算における主要な施策の成果の説明書」という冊子が作成されているが、この内容も工事の概要を把握するのに十分とはいえない。これらの資料か、また別の資料を作成するかはおくとして、一定金額以上の工事については、例えば「追加工事」があつて本体工事費用が増額になっている場合にその理由や、「付帯工事」があつた場合どういう内容の付帯工事なのか、その付帯工事の必要性や金額の妥当性について議会において十分な審議を行うための資料の提出と必要な報告を義務付けることを提言する。

② 議会の年4回の会期ごとに公共施設関連工事の進捗について丁

寧に報告し審議する機会を設けること

大和市議会では現在、各常任委員会の審議は、本会議で付託された案件の審査のみを行っている。地方自治法第109条第2項は「常任委員会は、その部門に属する当該普通地方公共団体の事務に関する調査を行い、議案、請願等を審査する。」と定めることから、「現在進行中の公共施設関連工事の進捗状況について各所管常任委員会において調査する」ということも可能であろう。公共施設関連工事の進捗についてリアルタイムで議会がチェックする、このような仕組みがあれば、市長及び職員が故意に隠そうとしない限り、市長が星の子ひろばの工事について、既に発注して製造に入っている複合遊具の色の変更指示を出して、工事費が増額し工期が遅れていることや、竣工直前にIKOZAの外壁の塗り替えを指示していたことも判明した可能性がある。

3 職員について

- (1) 市職員は、公職にある者として、法令等に拘束されて行動しなければならない。公共施設関連工事を市のガイドラインやマニュアル、各種規程に従って遂行していく義務は当然ながら職員にも課されている。一方、職員は最高責任者である市長の指揮命令を受けて、それに従う義務も負っている。従って、調査対象の公共施設関連工事について、職員の責任を過度に大きく見ることはできない。とはいえ、第1で問題点として適示したとおり調査対象の公共関連施設の工事について、担当職員の行動に問題がなかったわけではない。
- (2) このような、公共施設関連工事の発注及び施工に関し大和市においてはガバナンスが機能していなかったことについては、再発防止策としてはガバナンスを強化して、コンプライアンス意識を高めることしか方法はない。

そのための具体的方法としては、職員の教育、研修のほか、職務権限規程の見直しによる各部署や役職の職務権限の確認や責任の明確化、必要に応じては職務権限の強化、職務権限の保障規定の整備などが考えられる。

また、職員はその職種、地位にもよるが、市長に近いところで職務を遂行している職員は、市長の非違、不正な言動について、その情報に一番接しやすい環境にあるということもできる。しかし、それを発見した職員にその是正の責任を負わせることもできないのであり、市長の不適切な言動を発見した職員が、これを他の者と適切に共有できる仕組み、あるいは議会に対して情報提供できる仕組みを十分に検討

すべきである。

これに関連して、地方自治法は、都道府県知事及び政令指定都市の市長に対して、内部統制に関する方針を定め、これに基づき必要な体制を整備することを求めている（平成 29 年地方自治法改正、令和 2 年 4 月 1 日施行）。大和市を含むその他の市町村においては努力義務となっているが、この提言を機会に積極的に取り組むことを期待する。

なお、上記のような職員の不適切な職務遂行が行われた原因について、職員に対して強圧的な言動をとる市長の下での市の職場環境について述べる元職員がいたが、内容は報告書に記載したところに譲る。

4 「公共事業市民評価組織（仮称）」の設置

大和市は、これまでも公共関係施設の設置に積極的に取り組んできた自治体であると思われる。しかし、何が市民の希望なのか、市民が求める快適さが何かを見極めるのは極めて難しい。ともすれば個人の好みになってしまう恐れもある。そこで、広場、公園、交通施設などこれから建築する主要な公共関係施設、あるいは建築した主要な公共関係施設について、市民と専門家からなる評価組織を設置して、意見を聴取するなどして総合的に評価していくことを提言する。

これにより、市民の公共関係施設の建築に対する関心が高まり、また大和市が真に市民の求める公共関係施設を建築していくという建築行政にも資することになるものと思料する。

以上