

【概要版】

調 査 報 告 書

令和2年3月31日

相模原市麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業第三者委員会

委員長 坂本 正之

委員 苑田 浩之

委員 池田 博毅

【略語表】

本報告書の本文中に使用される法令・団体・事業・契約などの固有名詞については、できる限り正式名称を使用した。読みやすさの観点等から次の略語・略称を用いた。

法令等の名称

法	土地区画整理法
廃掃法	廃棄物の処理及び清掃に関する法律
本事業の施行に関する条例	相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例
その他	
本事業	相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業
本委員会	相模原市麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業第三者委員会
本調査	本委員会による調査
市	相模原市
A & A 地区	麻溝台・新磯野第一整備地区
A & A 事務所	麻溝台・新磯野地区整備事務所
検証班	相模原市都市建設局都市建設総務室内に設置された本事業の検証組織
検証結果報告書	相模原市都市建設局が令和2年2月に公表した「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業検証結果報告書」 検証班による検証結果が記載されている。
地中障害物	A & A 地区の地下から発出した障害物 過去の庁議等においては、「地下投棄物」「地下埋設物」との表現もなされているが、引用部分を除いて、第三者委員会においては、「地中障害物」と呼称する。

【目次】

第 1	調査の概要	4
第 2	調査手続の概要	5
第 3	事業の概要等	7
第 4	地中障害物等の取扱いについて	10
第 5	資金計画について	16
第 6	土地評価基準について	19
第 7	宅地の評価について	24
第 8	換地設計について	30
第 9	民間事業者包括委託について	34
第 1 0	改善策	54
第 1 1	終わりに	68

第 1 調査の概要

1 第三者委員会設置の経緯

(1) 相模原市は、同市南区の麻溝台・新磯野第一整備地区において、平成 26 年 9 月 30 日に本事業の事業計画決定を行い、事業を進めていたが、大量の地中障害物が発出したこと等により本事業の推進が困難な状況となった。

こうした状況を受け市は、本事業に対して検証を行う必要があると判断し、市の組織運営上の問題点の提起及び改善策の提言を行うため、第三者委員会の設置を決定した。

(2) その後令和 2 年 1 月 9 日、本委員会が発足した。

2 本委員会の目的

本委員会の目的は概ね次のとおりである。

本事業についての検証（事業に係る政策決定、その後の契約等の過程の調査及び検証）

の検証結果を踏まえた相模原市の組織運営上の問題提起

で提起された問題の改善策の提言

3 本委員会の構成

本委員会の構成は以下のとおりである。

委員長 坂本正之（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

委員 苑田浩之（横浜イースト法律事務所 弁護士）

委員 池田博毅（川崎ひかり法律事務所 弁護士）

第2 調査手続の概要

1 調査の基本方針

本委員会は、検証班とは異なる目的で設置された委員会であり、その設置目的に従って独自の調査を行い、独自の視点に立って分析・検討しているため、上記検証班による検証結果とは、調査の範囲、調査の方法、検証の過程、分析結果が異なるものである。

特に、「調査の範囲」については、検証結果報告書上、検証項目とされている「土地利用」、「立地事業候補者等」は、調査対象とはしていないし、反面、「土地評価基準」については、検証班が主たる検証の対象としていないものを検証の対象としている。

2 調査実施期間

本委員会は、令和2年1月9日から同年3月30日まで調査を実施した。

3 調査方法

本委員会が行った調査の方法についてその具体的な内容は、以下のとおりである。

現地視察、 関係資料の収集・検討、 関係者に対するヒアリング、 関係者への書面照会、 情報提供窓口の設置、 相模原市関係各署への照会

4 調査の前提及び限界

本委員会の調査においては、以下の事項を前提としている。

上述したように、本委員会は、検証班による本事業における事実の調査を参考としているものの、検証班とは異なる事実を認定し、また異なる分析結果を示している部分があること。

本委員会が市に対して提出を求めた資料はすべて提出を受けており、本調査において本委員会に提出された全ての関係資料は、全て真正かつ完全な原本及び写しであること。

本調査の過程で書面により得られた情報は正確であること。

また、本委員会の調査においては、以下の限界があることに留意されたい。

本委員会の調査は、捜査機関による捜査と異なり、関係者の任意の協力に基づくものであるため、調査に対する協力の程度によって、調査活動に限界があったこと。特に、本調査のヒアリングにおいては、偽証に対する制裁がなかったため、客観的な真実性の担保がなく、ヒアリングによって得られた情報の精度に限界があった。

本委員会の調査には、3か月未満という時間的制約及び委員3名という人的な制約があったこと。

本委員会の事実認定は、以上のような前提及び限界の中で実施した調査に基づくものであり、本委員会が収集することができなかった関係資料が存在していた等により、新たな事実関係が発覚した場合には、本件調査の事実認定が変更され得ることを付言する。

第3 事業の概要等

1 本事業の概要

ア 事業名称

相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業

イ 施行者

相模原市

ウ 施行地区

相模原市南区麻溝台字にの原の一部

同 区新磯野字磯部向出口及び字磯部出口の各一部

同 区相模台七丁目の一部

同 区麻溝台八丁目の一部

エ 施行面積

約38.1ha

オ 事業期間

平成26年9月30日から令和6年3月31日まで

カ 総事業費

127億円

キ 宅地所有者の数

約400人

ク 減歩率

公共減歩率 16.62%

(当初の事業計画(平成26年9月)17.66%)

公共保留地合算減歩率 32.95%

(当初の事業計画(平成26年9月)33.99%)

2 事業の経過

(平成8年度)

- ・平成 9 年 3 月 2 8 日 第 4 回線引き見直し

相模原都市計画区域の区域区分の見直し（第 4 回線引き見直し）により、麻溝台・新磯野地区（約 1 3 4 h a）が特定保留区域（計画的な市街地整備が確実にあった時点で市街化区域に編入する区域）として位置づけ

（平成 2 1 年度）

- ・平成 2 2 年 3 月 2 3 日 第 6 回線引き見直し

相模原都市計画区域の区域区分の見直し（第 6 回線引き見直し）で特定保留区域の分割編入を容認

（平成 2 5 年度）

- ・平成 2 6 年 3 月 2 6 日 政策会議

事業計画案の内容や事業施行に関する条例等の制定を承認

（平成 2 6 年度）

- ・平成 2 6 年 5 月 3 0 日

都市計画の決定及び変更（市街化区域への編入）

- ・平成 2 6 年 7 月 2 8 日 政策会議

事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として造成工事と同時に地中障害物調査を進めることを承認

- ・平成 2 6 年 9 月 3 0 日 本事業の事業計画決定（大臣認可：9 月 2 9 日）

施行者：相模原市

事業期間：平成 2 6 年 9 月 3 0 日から令和 6 年 3 月 3 1 日まで

施行地区面積：約 3 8 . 1 h a

総事業費：1 2 7 億円

平均減歩率：3 3 . 9 9 %

（公共減歩率 1 7 . 6 6 %、保留地減歩率 1 6 . 3 3 %）

- ・平成 2 6 年 9 月 3 0 日 相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の施行に関する条例公布

- ・平成27年2月6日 政策会議
民間事業者包括委託方式の導入を承認
(平成27年度)
- ・平成27年12月24日 事業計画変更(第1回)
平均減歩率: 32.95%
(公共減歩率16.62%、保留地減歩率16.33%)
施行者、事業期間、施行地区面積、総事業費は変更なし
- ・平成28年1月 仮換地指定(第1回)・保留地決定(第1回)
- ・平成28年3月24日 民間事業者と包括委託契約締結
(平成28年度)
- ・平成28年10月 仮換地指定(第2回)・保留地決定(第2回)
- ・平成29年1月29日 起工式
- ・平成29年3月 仮換地指定(第3回)・保留地決定(第3回)
(平成29年度)
- ・平成29年12月 仮換地指定(第4回)・保留地決定(第4回)
平成29年度 地中障害物の発出土量 約4,200 m³を確認
(平成30年度)
- ・平成30年9月 仮換地指定(第5回)・保留地決定(第5回)
平成30年度 地中障害物の発出土量約45,700 m³を確認(累計約49,900 m³)
(令和元年度)
- ・令和元年6月5日 事業の一時立ち止まりを決定
令和元年度 地中障害物の発出土量(5月末時点)約8,000 m³を確認
(累計約57,900 m³)

第4 地中障害物等の取扱いについて

1 事実

(1) 地下調査の経緯について

ア 平成11年度から平成21年度までの間、空中写真による判読調査、アンケート調査、レーダー調査、ボーリング調査等を行ったところ、100haのうち、64%が土地の入れ替え可能性ありと判断されたが、地耐力・地下埋設物の状況は、いずれの土地利用においても、造成工事の一環として対応できるレベルであることから、先行整備地区を含め、土地区画整理事業の推進に影響はないものと判断された。¹

イ 平成26年3月26日

政策会議において、地下調査実施後、仮換地指定を行うことが承認された。

ウ 平成26年7月28日

政策会議において、事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として、造成工事と同時に地中障害物調査を進めることを承認した。

エ 平成26年7月～10月

地中障害物等の状況について、土地所有者との間で、個別ヒアリングを実施したところ、「ない」が372筆(65%)・「ある」が7筆(1%)・「わからない」が147筆及び「無回答」が43筆(併せて34%)という結果であった。

オ 平成28年9月23日

地中障害物等の取扱方針が策定された。本事業における地中障害物の調

¹ 平成25年度コンサルティング業者からは、アスファルト・コンクリート殻・瓦礫等の混入が確認されており、地中障害物も処理に多額の資金を要することや廃棄物処理を拒む権利者との調整が課題となることが報告されている。

査については、「原則として全ての宅地について、地表面から深さ2メートルまでを調査範囲(以下「調査予定範囲」という。)とし、掘り返しにより行うものとする。なお、調査予定範囲まで調査を行った際に地山が確認されない宅地又はあらかじめ土地所有者から2メートル以上の掘り返し調査が必要と申告された宅地については、当該地中障害物を確認した上で、地山が確認されるまで調査を行うことを原則とする。」と規定された。

(2) 地中障害物等の取扱指針策定の経緯

ア 平成12年11月22日

政策調整会議において、地中障害物混入地の取扱いについて、事業計画上考慮しないとの処理方針が承認された。原因者自らの改良、土地評価(減歩)による負担、位置を動かさない(原位置換地)が確認された。

イ 平成17年10月20日

打ち合わせ会議において、換地方針等検討部会が「地下投棄物に関する方針」をまとめた。

ウ 平成24年11月19日

担当者打ち合わせ会議において、事業計画素案作成の方針について議論した。

事業計画(資金計画の算定)における負担の考え方について、地中障害物及び土壌汚染調査の費用は市が負担するとの方針が定められた。

また、資金計画上、地中障害物及び土壌汚染の処理費用は、土地所有者(原因者が特定できる場合には、土地所有者と原因者間での協議による)が負担するものとし、土地所有者又は原因者が処理を行った場合を除き、市が処理を行う場合には、処理費相当分を金銭又は減歩により負担を選択できるものとされた。

エ 平成25年1月9日

政策会議において、第一整備地区を先行して事業化することが承認され

るとともに、地下投棄物と土壌汚染の調査・処理の取扱方針が定められた。

オ 平成26年3月26日

政策会議において、事業計画案の内容や事業施行に関する条例等の制定が承認され、地下調査を実施後、調査結果を踏まえて仮換地指定との方針が承認されたが、以下のような意見が出た。

- ・地下投棄物や土壌汚染の内容物や量によっては、土地代を上回る費用が生じ、減歩での対応が困難になる場合が考えられるので、可能性が高い箇所については、事前に把握に努め、対応策を十分に検討すること
- ・土壌汚染や地下投棄物の処理費用相当分を増減歩で調整するためにも、仮換地指定前までに、できる限り調査を行い、円滑な事業推進が図れるよう努めること
- ・土壌汚染や地下投棄物の状況によっては、事業を始めたのは良いが、途中で頓挫してしまうことを心配している。来年度より市街化区域に編入し、事業を開始するに当たり、後任する職員にも状況を引継するようお願いしたい。

カ 平成26年7月28日

政策会議において、事業計画案の見直しや仮換地指定までの期間を短縮することを目的として、造成工事と同時に地中障害物調査を進めることが承認されたが、地下投棄物等に係る処理費用の負担方法の取扱いについて、調整したうえで、工事が遅れないようにすることとの意見があった。

キ 平成28年8月1日

処理費用の額にかかわらず、地中障害物等の処理費用相当額分を減歩すると地積がなくなってしまう宅地(以下「過小宅地」という。)については、従前地の時価換算評価額を原則1割とする特例措置²を講じることが議論

² 地中障害物等の処理費用が時価換算評価額の9割以上又は超える場合であっても、原則とし

された。

ク 平成28年8月9日

関係課長打ち合わせ会議において、権利保障（1割特例措置）については、方針には定めず、継続課題とすることとされた。

ケ 平成28年9月23日

地中障害物等の取扱方針が策定された。地中障害物等処理費用に対する負担については、従前の宅地所有者における負担とされ、負担方法は、追加減歩ないし金銭とされた。また、過小宅地につき、減歩緩和の措置が講じられた。

コ 平成30年1月22日

先行住宅街区（30街区、31街区）の使用収益開始

2 問題点の指摘

地中障害物等の取扱いについては、以下の問題点が指摘できる。

地下調査が不十分なし過剰であった点

地中障害物等の取扱いに関する検討が不十分であった点

(1) については、事業開始前の地下調査が不十分であったことや、地中障害物等の取扱指針では、地下調査が実質的には地山までとされており、過剰であったことが問題点として指摘できる。

(2) については、以下のとおり細分化される。

ア 地中障害物等の存在に対する認識が甘かったこと

当時の職員は、「地中障害物はさほど存在しない。」とか「掘ってみなければわからない。」という認識であったようだが、A & A地区は、地中障害物等が廃棄されていた可能性が高い地域であり、本事業の最大の懸念点の1つは地中障害物等の取扱いだったのだから、地中障害物等の存在に対す

て、時価換算評価額を1割については保障する特例

る認識が甘かったと言わざるを得ない。

イ 地下調査の手法がぶれており、かつ、急激に変遷していること

特に平成26年3月26日の政策会議において地下調査後、仮換地指定を行う方針が決定されたにもかかわらず、平成26年7月28日の政策会議において、仮換地指定後、造成工事と合わせて地下調査との方針が承認された点は、十分な地下調査を行わずして、事業を開始したという点において、問題があった。

ウ 過小宅地についての検討が不十分であったこと

過小宅地の問題は、従前から指摘・懸念されてきたところだが、問題に対する検討を後回しにしてきたという点は問題であった。

エ 地下調査が未了の段階で使用収益を開始してしまったこと

一部の街区において、従前の宅地の地下調査を実施する前に、仮換地の使用収益を開始していたが、実際に、従前の宅地から地中障害物が発出した事案が確認されている。この場合、本事案の宅地所有者が、この保留地を買い戻さない、又は、買い戻すことができない場合、事業運営上の問題が生じる。よって、仮換地先の街区に係る全ての従前の宅地についての地下調査を完了した後、使用収益を開始すべきであったと言える。

3 原因の分析

(1) 時間的制約

事業を早期に実現しなければならない事情があったために、事業の推進を急ぐあまりに、十分な議論が尽くせず、重要な問題についての検討を後回しとしてしまったことが原因と考えられる。

(2) 人的制約

土地区画整理事業に精通した職員が少なく、本事業の規模に比して、A & A事務所の定数が少なかったことも原因であったと考えられる。

(3) 予算的制約

相模原市の厳しい財政状況があったため、本事業の事業費を節約することに重点を置き、問題と思われることも問題視することができなかったという事情もあったのではないかと推察され、予算的制約があったことも原因であったと考えられる。

(4) A & A 事務所の職場環境

所長のパワーハラスメント（以下「パワハラ」という。）、職員間の情報共有不足、人員不足の中で多数の地権者対応を含む膨大な業務量の中で、職員は、行っている事業をその都度立ち止まって考える精神的・肉体的余裕を完全になくすに至ったものと思われ、A & A 事務所の職場環境が悪化していたことも原因と考えられる。

(5) 地権者に対する過度の忖度

地山に至るまで掘り返しを行うとする過剰な地下調査手法は、換地先の宅地については、産業廃棄物等の埋まっていない健全な宅地を希望するであろうという地権者の意向を過度に忖度したことが原因と考えられる。

第5 資金計画について

1 事実

(1) 資金計画策定の経緯

ア 平成25年1月9日

政策会議において、事業計画素案が承認された。

資金計画において、地下調査費は調査設計費の項目で5億4000万円が計上されたが、地中障害物等の処理費用は計上されなかった。

イ 平成26年9月29日

事業計画（資金計画）が決定された。

(2) 資金計画変更についての検討状況

ア 平成27年12月24日

事業計画変更（第1回）がされたが資金計画については変更はなされなかった。

イ 平成28年8月9日

関係課長打ち合わせ会議において、処理費用について予算措置をとることが議論されている。

(3) 国庫補助金への対応

ア 平成26年3月24日

社会資本総合整備計画が策定された。

イ 平成28年12月22日

国土交通省通達「平成28年度予算執行調査を踏まえた社会資本整備総合交付金制度の見直しについて」により、社会資本整備総合交付金の運用が厳格化された。

ウ 平成29年2月3日

関東地方整備局都市整備課との協議において、本事業における関連社会資本整備事業及び効果促進事業は交付対象要件を満たさないとされた。

2 問題点の指摘

資金計画に地中障害物等の処理費用が計上されていない点

事業計画認可後、資金計画の変更につき、検討がなされていない点

国庫補助金の厳格化等に対応してこなかった点

(1) 問題点

資金計画については、以下の問題点が指摘できる。

ア 資金計画に地中障害物等の処理費用が計上されていない点

資金計画において、地中障害物等の処理費用は計上されていない。

当時の職員の大半は、地中障害物等の処理費用は、地権者負担であるため、費用計上はしなかったという認識だったようだが、廃掃法3条によれば、本事業の施行者である市が、排出業者として地中障害物の処理を行わなければならないのであるから、市は、その支出を賄う収入として、それに見合う金額を「保留地処分金」等として計上すべきだった。これは、随時しかるべき見直しを求める土地区画整理事業運用指針に適合しない。

イ 事業計画認可後、資金計画の変更につき、検討がなされていない点

市は、平成27年12月24日の1回目の事業計画変更時に、今後、資金計画を変更することを予定していたが、実際変更がなされることはなかった。また、地中障害物発出後も資金計画を変更しなかった。この点も、土地区画整理事業運用指針に適合しない。

ウ 国庫補助金の厳格化等に対応してこなかった点

社会資本整備総合交付金制度の運用が厳格化され、本事業における関連社会資本整備事業及び効果促進事業は交付対象要件を満たさないとされたことから、国庫補助金収入が見込めなくなったが、これに伴う資金計画の変更等の手続は行われていない。この点も土地区画整理事業運用指針に適合しない。

(2) 原因

ア 地中障害物の存在に対する認識の甘さ

上記と同様である。

イ 地中障害物処理費用に関する認識の甘さ

当時の職員は、概ね地中障害物の処理費用は地権者負担であることから資金計画に計上する必要はないと思っていたと述べているが、認識が甘かったと言わざるを得ず、これが原因であると考えられる。

ウ 組織体制の未整備

本件包括委託において、土地区画整理事業として重要な「総務・経理」、「計画・調整」、「換地・補償」が含まれおらず、かと言って、A & A事務所内において、これらを行う組織体制が整えられているわけでもなかったことが原因と考えられる。

エ 問題点に対する対応の後回し

このように、職員のヒアリング結果によれば、概ね、総事業費が確定するまでは、資金計画を変更する必要がないと思っていたことが窺われるが、土地区画整理事業運用指針によれば、速やかに対応策を講じるべきであったと考える。

第6 土地評価基準について

1 本件土地評価基準について

(1) 土地区画整理事業における土地評価基準の位置付け

土地区画整理事業は、事業計画 換地計画 換地処分 登記・清算と進む。そして換地計画の重要な内容の一つが換地設計である。

換地設計においては、事業施行前後及び宅地相互間における宅地の相対的な価格差を計量することが必要となり、かかる計量が土地区画整理事業における宅地の評価である。

また、宅地の評価においては、土地区画整理事業の本来の目的（公共施設の整備改善及び宅地の利用増進）をどの程度見込めるかを評価すると同時に、憲法上保障されている財産権について制限を受ける事業区域内の地権者相互間の公平を図る必要がある。

この点法は照応の原則（法89条1項）という抽象的な基準を規定のみである。

そこで土地区画整理事業運用指針では、換地計画においては換地設計基準及び土地評価基準を定めるべきであるとする。また、「土地評価は土地区画整理事業を公正かつ公平に行うための基本であり、地権者等にとって最大の関心事の一つであることから、周辺地域の地価動向や 経済・社会情勢を踏まえ、土地の利用価値が的確に反映されているとともに、合理的な説明により、地権者等の理解の得られるものでなければならない。また、適切な評価に基づき、施行前後及び宅地相互の均衡・公正に配慮すべきである。」とされている。

(2) 本事業の土地評価基準（平成27年7月1日施行）

本事業の土地評価基準は、いわゆる路線価式評価方法に基づくもので、他の多くの土地区画整理事業で採用されている「区画整理土地評価基準（案）改訂版」に概ね準じたものとなっている。

もっとも、17条2項（9）は、画地の指数を修正するものとして土地利

用現況による修正を規定しているが、「整理前の宅地の土地利用状況により、相応の修正係数を乗ずる。」と規定するのみである。

そして本事業においては、「相応の修正係数」の具体的な内容として、次の表が用いられているが、その策定過程に関する文書は見当たらない。

表 1

項目	住居系の修正係数	工業系の修正係数	摘要
現況宅地	1.00	1.20	居宅、店舗、事務所等
準宅地	0.90	1.10	作業場、倉庫等
雑種地	0.85	1.05	駐車場、資材置場、雑種地等
畑	0.80	1.00	耕作地、休耕地
山林・原野	0.78	0.98	雑木林・荒地

2 事実

本委員会が収集した資料及び関係者から聴取した内容によれば、次の事実が認められる。

(1) 平成26年4月 平成26年度コンサルティング業者と契約締結

(2) 平成26年7月28日 相模原市の政策会議

・仮換地指定の時期の見直し(案)

早期の仮換地指定(平成28年度 平成27年度)

平成26年度の1ヶ年で将来の土地利用計画案の作成(仮換地指定)に向けた権利者調整を行う

・今後の取組みについて(案)

「見直し後のスケジュール」では、換地設計を平成27年度半ばころまでに行い、そのころに仮換地指定を行い、年度末前後に工事着工となっている。

(3) 平成26年9月 事業計画決定・条例施行

(4) (遅くとも)平成26年11月まで

土地評価基準(案)等を作成し、これに基づいて宅地の評価を行ったうえで想定換地案を作成した。

この時点での修正前土地評価基準(案)では、17条2項(9)は具体的

な数値が基準（案）内に明記されていた。

(5) 平成26年12月から2月まで

地権者個別面談を行い、想定換地の位置や減歩率の具体的な数値を、想定換地図案などを示しながら説明し、一部の地権者から換地申出書を取得した。

(6) 平成27年3月20日

第2回土地区画整理審議会において、修正前の土地評価基準（案）について修正意見が出され、修正案を後の審議会で再度確認することになった。

(7) 平成27年3月31日 平成26年度コンサルティング業者と契約終了

(8) 平成27年4月20日 平成27年度コンサルティング業者と契約締結

(9) 平成27年4月20日

A & A事務所所長らと平成27年度コンサルティング業者担当者らとの間で打ち合わせが行われた。市から業者に土地評価の再構築指示。

(10) 平成27年6月3日

市側が考える基準の修正について不動産鑑定士作成に係る意見書が作成された。意見書内には、市側の検討依頼事項として、土地利用現況修正係数を基準に明記しないこと及びその理由が記載されている。

(11) 平成27年4月20日から平成27年6月12日まで

A & A事務所において、土地評価基準の修正案を作成した。その内容は、本件土地評価基準と同内容のものである（土地利用現況修正係数が基準に明記されていない。）。

(12) 平成27年7月1日

本件土地評価基準が施行された。

3 問題点の指摘

本件土地評価基準には、次の問題点がある。

土地利用現況修正係数が基準に明記されていない点は、基準を少なくとも地

権者へは公開すべきと解釈される³土地区画整理事業運用指針に適合しない。

また、明記しないことについて合理的な理由も認められない。

上記係数の策定において、市としての意思決定過程が分かる文書が作成されていない点は、公文書管理条例5条1項本文に違反する。

基準に基づく一応の合意があるにもかかわらずその基準を後で修正している点は、すでになされていた合意の前提が変動しており、事業運営上問題である。

4 原因の分析

(1) 土地評価基準の策定前に一部の地権者と合意を得ていること

土地評価基準について、評価員会の意見聴取及び審議会への説明を先に行っていたら、かかる問題点は生じなかった。

(2) 遵法意識の欠如及び激務による時間不足

合理的な理由なく基準の一部を明記しなかったことは運用指針に適合しておらず、かかる事実を十分に認識できなかったのは遵法意識の欠如に他ならない。

また、意思決定に係る文書が作成されていない原因としては、当時のA & A事務所職員に公文書管理条例に対する遵法意識が欠如していたことが挙げられる。また短期間に多数の地権者対応などに迫られたことなどから激務のために文書を作成する時間がなかった可能性もある。

(3) 時間的制約

上記(1)で指摘した原因すなわち、審議会での説明以前に基準(案)に基づ

³ 運用指針によれば、土地評価基準は、基準に基づく評価について、地権者等が合理的な説明を受けて理解できるものなければならない。そのためには、どのような基準に基づいて評価をされたのかについて地権者等が認識することが前提である。

よって、土地評価基準に基づく土地評価が運用指針に適合するためには、土地評価基準自体が少なくとも地権者等に対しては公開されることが必要である。

いて評価を行い一部の地権者と合意してしまったことの要因は、平成26年7月28日の政策会議で承認された既定のスケジュール⁴が存在したためである。かかるスケジュール自体に問題があり、これが本問題の遠因となっていることも指摘しておく。

⁴ 早期の仮換地指定（平成28年度～平成27年度）及び平成26年度の1ヶ年で将来の土地利用計画案の作成（仮換地指定）に向けた権利者調整を行うというもの。

第7 宅地の評価について

1 照応の原則と申出換地について

(1) 照応の原則

法89条1項は、換地計画において換地を定める場合におけるいわゆる照応の原則を定め、これは換地計画に先立って行われる仮換地指定においても準用されている（法98条2項）。

照応の原則についての裁判例を総合的に観察するに、表現の差異はあるにせよ、照応の原則には、いわゆる従前の宅地と換地との関係に関する「縦の照応」と、従前宅地間・換地間又は地権者間の公平に関する「横の照応」が含まれる。

したがって、換地計画及び仮換地指定において、従前宅地間・換地間又は地権者間において不公平な取扱いが存する場合には照応の原則違反が問題となるといえる。裁判例においては概ね、（他の地権者と比べて）不利益な取扱いがあり、かつこれについて合理的な理由のない場合には照応の原則に反するものとして取り扱われている⁵。

(2) 換地設計における照応の原則

照応の原則は、換地処分及び仮換地処分について適用される原則であるが、これらの前提となる換地計画及びこれに含まれる換地設計も照応の原則に適合するようになされるべきである。換地計画及びこれに先立って実務上行われる換地設計において明らかな照応原則違反が生じていれば、その後に行われる仮換地指定処分もまた照応原則に違反するものになってしまうからである。

⁵ なお裁判例では、具体的な処分（主に仮換地指定処分）の取消が請求されているため、仮換地指定処分の内容が照応原則に違反するか否かが判断されている。本件では事業区域内の土地の一部について仮換地指定処分がなされているので、これらについて照応原則違反を問題にすることも可能である。

(3) 申出換地

申出換地とは、地権者の申出を基礎として申出換地区域内の換地を定める方法である。

申出換地には、法律の特別の規定に基づいて行われるもの（法律上の申出換地）と、法律の特別の規定に基づかないで行われるもの（運用上の申出換地）とがある。

本事業で採用されたのは、運用上の申出換地である。

土地区画整理法その他の法律の特別の規定に基づくものではないので、そもそもこのような換地手法が認められるかが問題となるが、我が国においてはすでに多様な施行例があり、裁判例においても許容されている。

(4) 申出換地と照応の原則の関係

申出換地においては照応の原則がそのまま適用されず、照応の原則違反が認められても、申出換地によるものとして適法と言えるかが問題となる。

すなわち、照応の原則の趣旨は関係者の公平を図り、その利益を保護することにあるところ、申出換地においては関係者の合意によって関係者の公平及び利益保護が担保されているため、照応の原則によることなく合意されたところに従って換地を定めることも認められる。

逆に、照応原則違反が認められる申出換地において、関係者の合意によって必ずしも関係者の公平及び利益保護が図られない場合には、照応原則違反が申出換地によって許容されることにはならない。

たとえば、申出人の一部に、不公平な基準による評価又は基準を不公平に適用した評価に基づく換地設計案の説明を受け、それを知らずに同案に合意した者が存するような申出換地である。また、申出後（合意後）において、評価基準が施行者によって変更され、その結果申出人の宅地の評価が不利益に変更される可能性があるにも関わらずそれを知らされないまま合意した申出人が存するような申出換地も同様である。

2 事実

(1) 平成27年6月ころまで

本件土地評価基準及び「相応の修正係数」の具体的な内容に基づいて、土地評価を改めて行い、想定換地図面を修正した。

(2) 平成27年7月1日 本件土地評価基準 施行

(3) 平成27年7月3日～

仮換地説明会を行い、個々の地権者に対し、仮換地案（具体的には、街区・画地、換地面積・減歩率など）を説明した。

一部地権者から、前回説明（平成26年度12月～2月の個別面談（想定換地意向確認調査）と思われる）時よりも減歩率が高くなっているのに納得がいかないという意見などが出た。

(4) 平成27年4月20日～平成28年3月

ア 一部の土地について土地利用現況の認定を変更するなどして指数を0.05～0.2上乗せして計算した（合計21件）。

なおこれらのほか、背面加算追加（2件）、宅地の方向修正変更（1件）、正面路線変更（1件）により評価を改めたものもあり、これらを合わせると24件となる（合計件数が総件数を超えるのは、1件について2種類の対応を併用しているものが1件あるため）。⁶

イ 一部の土地について奥行逓減割合による修正を行わずに指数を計算した。

ウ 上記に関する意思決定及び指示について

上記アイについては、市の平成27年度コンサルティング業者に対する指示の時期及び具体的な指示内容については資料が残っていないが、一部の職員の供述、否定する職員の不存在、平成27年度コンサルティング業

⁶ 平成28年度以降のケースも存するが、問題点発生の根源は平成27年度に存するので、本調査の目的に照らし、そのようなケースもあったと指摘するにとどめる。

者からの同年度未納品物に含まれる電子ファイルなどによれば、上記アの行為については市から平成27年度コンサルティング業者に対して指示があったと認めざるを得ない。また上記イの行為についても、同様である。

(5) 平成28年1月

仮換地指定処分（第1回）

保留地決定処分（第1回）

(6) 平成28年3月31日

平成27年度コンサルティング業者より、平成27年度委託契約の成果物が納品された。

(7) 平成28年10月から同30年9月まで

仮換地指定処分（第2回～第5回）

保留地決定処分（第2回～第5回）

3 問題点の指摘

一部の宅地について、土地利用現況を実態と異なる認定をして修正している点は、宅地の評価において土地評価基準を適正に適用していない点において、土地区画整理事業運用指針に適合せず、かつ、地権者間に不公平が生じている点において照応の原則に反する。また申出換地として許容されるものではない。

一部の宅地について、奥行逓減割合による修正を行っていない点についても同様である。

の問題点は、通常であれば、その是正及び阻止が第一次的にはA & A事務所内で行われるべきにもかかわらずこれできていない。これはA & A事務所の組織上の問題点であるといえる。

4 原因の分析

(1) 時間的制約

平成26年7月28日に行われた市の政策会議で承認された既定のスケ

ジュールがあった（平成26年度に合意を形成し、仮換地指定を平成27年度内に行うというもの。）がそもそも時間的に厳しいものであり、随時見直しを行うこともできなかった。

上記の厳しいスケジュールの中で土地評価基準の修正が行われ、修正作業及び修正後の基準に基づく再設計作業に3か月程度余分な時間がかかった。

加えて、修正後に行われた平成27年度の仮換地説明会において、早期の合意再形成が必要となった。

平成27年度内に仮換地指定を行うべく、早期の合意再形成のため、基準修正に伴って減歩率が増加した地権者について、基準修正後の減歩率を修正前の減歩率に近づける必要が生じた。

そこで、一部の宅地について、土地利用現況を実態と異なる認定をするなどして、宅地の評価額を増額評価するに至った。

(2) 人的制約

「第4 地中障害物等の取扱いについて」の3原因の分析(2)と同様である。

(3) 困難な地権者対応

本事業における地権者の一部からは、宅地の評価等について担当職員に対し複数回にわたって強い要望がなされていることがうかがわれる。中には、長時間の面談対応を要したケースも複数見受けられる。

上に指摘した時間的・人的制約の中で、これらの対応困難な地権者⁷からの要求に応えるために問題行為がなされた可能性もあり、少なくとも以下に述べるように担当職員の疲弊にもつながっていることが認められる。

(4) 所長のパワハラ及び逆らえない心理状況

地中障害物等の取扱いに関する問題点の原因の分析においてすでに指摘

⁷ A & A事務所職員から見た表現であり、地権者の主張内容の当否は別問題である。

しているとおり、本事業においては、事業計画が認可された平成26年度及び換地設計を行った平成27年度におけるA & A事務所所長による強い指示系統が認められ、職員に対する強圧的な指示及びいわゆるパワハラが認められる。

本件では、問題点を問題だと認識した職員がいたとしても当時の所長の指示に対して反対しても受け入れられる可能性は低く、また反対すらもしがたい状況であったことが窺われる。

(5) A & A事務所内の職場環境・遵法意識の不足

A & A事務所内では、所長から各担当者への指示系統はあっても、定期ミーティングなどの事務所全体での協議などが行われておらず、担当者間での協議・情報交換も行われていなかったようである。

担当者間で、知識や経験の共有、問題点の共有、問題点解決に向けた意見交換等が行われるべきであった。

上記の時間的・人的制約の中で、担当職員は激務を強いられ、これに上述の所長の強い指示や日常的なパワハラ、対応困難地権者に対する対応などもあり、A & A事務所の職員全員が疲弊していた。

そのような中で、問題点として指摘した行為の問題点を正確に認識できず、または問題点は認識できていても既定のスケジュール達成のためにあえて行為に及ぶに至ったものと推察される。

その背景には、基準の遵守よりも事業遂行を優先させてしまったという優先順位の誤った判断があり、所長以下A & A事務所職員の遵法意識が不十分であったことは否定できない。

第8 換地設計について

1 事実

(1) 平成27年3月14日

平成26年12月から同27年2月にかけて行われた地権者個別面談（想定換地意向調査）の結果を踏まえて、同日時点での概略仮換地図（以下「平成26年度概略仮換地図」という。）が作成された。

(2) 平成27年3月31日

平成26年度コンサルティング業者から業務委託成果物が納入され、この中に平成26年度概略仮換地図が含まれていた。

平成26年度概略仮換地図において定められている保留地はいずれも位置・形状ともに概ね問題ないことが認められる。また、画地の分類については「保留地」「付保留地」等の4種類について色が記載され、それぞれの該当地が色づけされている。

平成26年度コンサルティング業者との業務委託契約終了

(3) 平成27年4月20日

平成27年度コンサルティング業者と業務委託契約締結

(4) 平成27年7月1日 申し出換地実施取扱基準 施行

(5) 平成27年4月20日から同28年3月31日まで

土地評価基準が修正され、これに伴って宅地の評価を再計算し、保留地を含む画地割込等を改めて行い、地権者個別面談（仮換地説明会）の結果を踏まえて仮換地案を策定した。

(6) 平成28年1月 仮換地指定及び保留地決定（第1回）

(7) 平成28年3月31日

平成27年度コンサルティング業者から業務委託成果物が納入され、その中に「画地割込修正図」（以下「平成27年度画地割込修正図」という。）が含まれている。

平成 27 年度画地割込修正図(図面上に日付の記載はない。)においては、平成 26 年度概略仮換地図と比べて、一部の保留地が追加され又は位置・形状が変更されている。また、画地の分類について「保留地(登記簿地積計以上の付保留地)」なるものが追加されている。

(8) 平成 28 年 10 月から平成 30 年 9 月まで

仮換地指定及び保留地決定(第 2 回～第 5 回)

事業区域内の全筆のうち約 92% について仮換地指定が行われるに至った。なおこの時点に至ってもなお換地申出書の提出を受けていない地権者が存在する。

2 問題点の指摘

一部の地権者から換地申出書の提出を受けないまま仮換地指定等を順次行い、全筆中約 92% について仮換地指定処分を行っている点は、その結果、換地申出書を取得していない地権者との間で合意を形成することが難しくなっている点において、事業運営上問題がある。

基準又は条例に基づかない保留地ないし付保留地の決定がなされている点⁸は、これらが付保留地の一種であるとするれば、付保留地の申し出について「換地と保留地の合計地積が従前の土地の地積を上回らない範囲内で買受けを申し出ることができる。」とした申し出換地実施取扱基準 7 条 2 項に違反し、保留地であるとするれば、買受人が特定の隣接地権者であることが予定

⁸ 画地の分類について、「保留地」や「付保留地」とは別に「保留地(登記簿地積計以上の付保留地)」という分類が設けられ、換地及びこれに隣接する付保留地にさらに隣接するように設定されている点。具体的なイメージは次の図のとおり：

保留地(登記簿地積計以上の付保留地)	付保留地	換地
--------------------	------	----

されているという点において、競争入札又は抽選による売払による処分を原則とする本事業の施行に関する条例 9 条本文に違反する⁹。

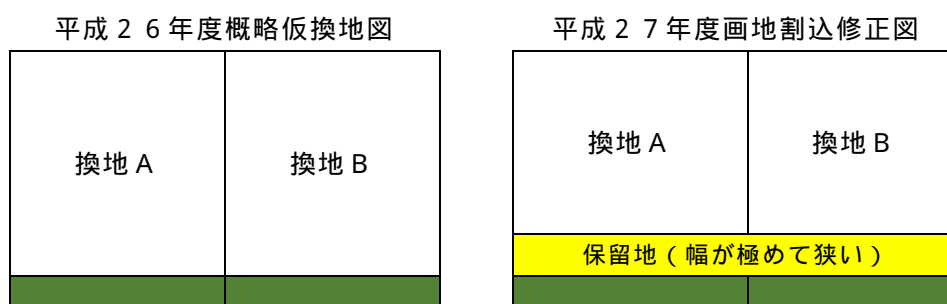
売却に適しない位置・形状の保留地が定められている点は¹⁰、入札による売却を経たとしても買受希望者が隣接地所有者に事実上限られてしまうため、事業の重要な収入源である保留地処分金の減少を招くおそれが高いという意味において事業運営上問題である¹¹。

この点検証結果報告書においては、「換地と道路の間に細長く保留地を設定することで換地の地積を大きくするよう操作するためのものがある」と指摘されている¹²。確かにそのような可能性を完全に否定することはできないが、反面かかる操作が上記の目的であったことを積極的に認定するまでには

⁹ なお同条ただし書は随意契約による売払いによる処分を例外的に認めるが、その要件である「施行者が特に必要と認めるとき」の具体的な内容である同条例 12 条 1 項(1)ないし(5)所定の事由（本件で入札・抽選が行われていないので(1)(2)及び(5)が問題となる。）の有無について、市においてこの点に関する検討及び決定がなされた経緯が、文書等が残っていないため不明である。

¹⁰ 平成 26 年度概略仮換地図において定められていた保留地と比べ、平成 27 年度画地割込修正図では、新たな保留地の追加、保留地の位置・形状の変更などが行われている。

これらの中には、その位置や形状において第三者に対する売却に適さないものが複数見受けられる。



¹¹ 本件においては、土地評価基準の修正に伴って生じた余剰空き地の処理として十分な検討を経ずに安易に行ってしまった点は認められるものの、換地の割り込みについては施行者の裁量に委ねられる部分もあることも考慮すると、これらは主として事業運営上の問題であり、法令違反とまでは認められない。

¹² 検証結果報告書 20 頁

至らなかった。

3 原因の分析

(1) 土地評価基準の修正

上記の問題点はいずれも、直接的には、平成27年度に土地評価基準を修正したことによって生じている。よって土地評価基準の修正に係る原因の分析（時間的制約等）は、換地設計における問題点にもあてはまる。

(2) 保留地ないし付保留地に関する条例・規則の理解・検討不足

基準に基づかない保留地ないし付保留地が定められた問題点については、条例・規則の理解不足または条例に定められる随意契約の例外事由に該当するか否かの検討が不足していることが原因である。

(3) 土地区画整理事業に関するノウハウ不足・検討不足

平成26年度の一応の合意形成後に土地評価基準を修正したことが遠因でもあるが、これによって生じた新たな減歩に基づく余剰地の処理について、ノウハウと十分な検討の不足によって安易に保留地として設定してしまったことが要因であると考えられる。

第9 民間事業者包括委託について

1 事実

(1) 遅くとも平成26年度以降

市は、遅くとも平成26年度以降、庁内会議等において、本事業について、民間事業者包括委託方式を導入するかどうか、導入する場合の包括委託契約（以下、検討中の包括委託契約及び包括委託受注者と締結した包括委託契約をまとめて「本件包括委託契約」という。）の対象業務等を本格的に検討してきた。

民間事業者包括委託方式（以下「包括委託方式」という。）とは、公益財団法人区画整理促進機構のガイドライン¹³によれば、「施行者である地方公共団体が、施行者業務の相当部分を委託する方式」とされており、包括委託方式において施行者が民間事業者等に委託できる業務は施行者が行う事務的・技術的業務の全般にわたるとされている。

(2) 平成27年2月6日

ア 市は、平成27年2月6日の政策会議（以下「本件2月政策会議」という。）において、「地中障害物調査等の実施を踏まえた事業実施にあたり、円滑な工事施工及び職員数の削減を図るため、民間事業者のノウハウや経験を活かす民間事業者包括委託方式による工事等の契約について」という議題を諮り、「本地区で想定される委託内容」（想定対象業務）として以下の事項を掲げ、包括委託方式を導入すること及び本件包括委託契約の想定対象業務が原案のとおり承認されている。

【本地区で想定される委託内容】

（平成27年2月3日付「庁議（政策会議）案件申込書」による）

- ・ 工事施工（道路築造、造成工事、下水工事、地下調査等）
- ・ 事業運営管理

¹³ 公益財団法人区画整理促進機構「地方公共団体が施行する土地区画整理事業に於ける民間事業者包括委託方式 ガイドライン」（平成24年5月28日）

- ・換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）
- ・実施設計
- ・補償業務（補償調査、交渉同行、説明）
- ・付加価値のあるまちづくり
- ・進出企業誘致協力

(3) 平成27年6月

ア 市は、平成27年6月9日、包括導入支援業者との間で「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 民間事業者包括委託導入支援業務委託」に係る業務委託契約（以下「本件支援業務委託契約」という。）を締結した。

イ 本件支援業務委託契約において包括導入支援業者が行った業務の内容及び本件包括委託契約に係る市の方針・その経緯等については包括導入支援業者の報告書（以下「包括導入支援業者報告書」という。）において報告されている。

(4) 平成27年7月

ア 上記のとおり、市は、本件2月政策会議において、本件包括委託契約の想定対象業務として工事施工（道路築造、造成工事、下水工事、地下調査等）、事業運営管理、換地設計の修正（地下調査の結果を踏まえた）、実施設計、補償業務（補償調査、交渉同行、説明）、付加価値のあるまちづくり、進出企業誘致協力を想定し、承認を得ていた。

イ 上記の想定対象業務に「事業運営管理」が含まれていることから、当初は、市は、包括導入支援業者に対し、本事業の施行管理（上記の「事業運営管理」と同じ意味である。以下同じ。）を本件包括委託契約の対象業務に含めることの検討を依頼していた。

ウ これに対し、包括導入支援業者としては本件包括委託契約では仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されていることから施行管理を本件包括委託契約の対象業務に含めることは難しいと考えたため、市と包括導入支援業者において協議をし、結論として、本件包括委託契約

の対象業務に施行管理を含めないことになった。

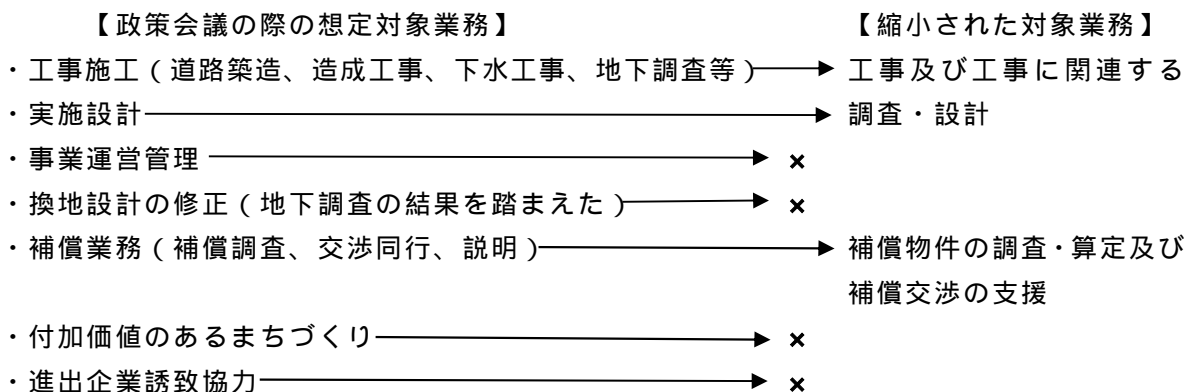
そして、本件包括委託契約の対象業務に施行管理を含めない代わりに、工事展開から見た助言等の業務を対象業務にすることにした。

上記の「仮換地指定など事業展開を計画する上で重要な部分が除外されている」という点については、その理由は、市が、既に平成27年4月20日に、平成27年度コンサルティング業者との間で「麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業 土地評価・換地設計・仮換地指定等業務委託」という内容で業務委託契約を締結していたため、市としては本件2月政策会議で想定対象業務とされた「換地設計の修正(地下調査の結果を踏まえた)」は本件包括委託契約の対象業務に含める必要がないものと考えたからであろうと推察される。

エ 上記の経緯を経て、市において、遅くとも平成27年7月10日までには、本件2月政策会議の際の想定対象業務から範囲を縮小し、本件包括委託契約の対象業務を工事及び工事に関連する調査・設計、補償物件の調査・算定及び補償交渉の支援とした。

本件2月政策会議で承認された業務内容からは、図1のとおり、事業運営管理、換地設計の修正(地下調査の結果を踏まえた)、付加価値のあるまちづくり、進出企業誘致協力が除かれている。

図 1



(5) 遅くとも平成27年8月ころ

ア 本件包括委託契約の契約形態について、包括導入支援業者は市に対し基本形式である「協定＋毎年度随意契約」の契約形態を提案したが、市は、このような包括委託の協定の締結を議会の議決事項とできないことを理由にこれを採用せず、遅くとも平成27年8月ころ、一括契約の契約形態を採用した。

(ア) 「協定＋毎年度随意契約」の契約形態（包括導入支援業者報告書による）

これは、公募選定した民間事業者と業務全体に関する協定書を締結してこの協定書に基づいて毎年度の契約（随意契約）をするものである。

協定書は対象範囲と公共積算に対する契約率を定めるものであり、請負契約はこの協定に基づいて業務や年度等の区分ごとに契約する。したがって、包括委託契約を締結する段階では必ずしも全体額を必要としないことになる（区画整理事業等対象事業の認可事業費をもとに上限を設定することはあり得る。）。

(イ) 市の一括契約の契約形態（包括導入支援業者報告書による）

これは、複数年にわたる事業について市において実施設計に代わる設計図書・数量を示して対象業務を定め（一般には、原則として、契約時に、目的物の完成に必要な行為のすべてを定めることになるが、土地区画整理事業ではこれはきわめて難しいと言われている。）これらを一括して契約を行うものである。

イ 上記に伴い、市は、本件包括委託契約に係る民間事業者の公募方法については、総合評価方式による一般競争入札を採用することとした。

(6) 遅くとも平成27年10月上旬ころ

ア 市は、遅くとも平成27年10月上旬ころ、本件包括委託契約に係る落

札者決定基準、特記仕様書等の募集関係資料の原案を作成し、包括導入支援業者がこれを監修した。

イ 市が作成した落札者決定基準の原案においては、総合評価方式における技術点と価格点の配分は技術点 75 点・価格点 25 点とされており、価格点 25 点の計算式は以下のとおりであった。

$$\text{「 価格点 } = 25 \times (\text{最低入札価格} / \text{入札価格}) \text{」}$$

ウ 落札者決定基準の技術提案書評価シートの「特定課題に対する技術提案」の項目については、当初、市から包括導入支援業者に提示された資料中には、「提案内容」として、「円滑な事業運営管理に向けた組織体制」、「地下調査実施を踏まえた円滑な施工計画」、「権利者の負担軽減策（地下調査や直接移転）」、「工事等に伴う県道等の渋滞対策」、「スマートシティ等の構築」が挙げられていた。

これを包括導入支援業者において検討し、市と包括導入支援業者で協議した。

この協議の結果については、包括導入支援業者報告書では「『落札者決定基準』の技術提案書評価シートについては、相模原市の案において特定課題が設定されていなかったが、市の担当者と協議にて提案可能な範囲として、『地中埋設物の調査及び処理』と『通過交通の処理』の 2 点とする提案を行い、配点についての修正提案を行った。」と記載されており、結論として、包括導入支援業者は、市に対し、包括導入支援業者報告書に添付の「資料 1 2 落札者決定基準の修正提案」のうち「別表 - 1 技術提案書評価シート」で、以下のとおりの修正提案を行った。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (6点×2 =12点)	地中埋設物 の調査及び処 理	本業務では、地中埋設物（産業廃棄物等）に係り、全域（存置箇所を除く）を2 m掘削・調査し、発生箇所（原文のまま）の処理をすることとしているが、事前の調査は聞き取りのみであることから、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理について技術的な提案を評価	6
	通過交通の 処理方針	本業務の区域には、別図（通過交通経路図）に示す域外の通過交通が存在することから、業務期間中においても、通過を阻害することなく、円滑な通行を可能とする処理方針の提案を評価	6

なお、本件包括委託契約の対象業務となるべき特記仕様書の原案に地中障害物の処理は含まれておらず、これはその後も一貫していた。

エ その後、上記の修正提案は、さらに修正され、「特定課題に対する技術提案」の項目について、配点が各6点から各10点に引き上げられ、また、文言が微修正された。

また、「落札者決定基準」における価格点25点の計算式は、以下の計算式に変更された。

$$\text{「 価格点 } = 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格})) \text{」}$$

(7) 平成27年10月28日

ア 総合評価方式による一般競争入札では落札者決定基準を定めようとするときはあらかじめ学識経験を有する者の意見を聴かなければならないとされており（地方自治法施行令167条の10の2第4項）、相模原都市計画事業麻溝台・新磯野第一整備地区土地区画整理事業の工事等に関する業務の包括委託に係る総合評価審査会（以下「本件総合評価審査会」という。）が設置され、平成27年10月28日、学識経験を有する4名の委員が委

嘱を受けた。

イ 平成27年10月28日、市役所において第1回総合評価審査会が開催され、市長から本件総合評価審査会に対し、市が作成した落札者決定基準の案（以下「落札者決定基準原案」という。）について意見を求める旨の諮問がなされた。

ウ 以下に、第1回総合評価審査会に諮問された落札者決定基準原案のうち、後述の問題点に関するものをその設定経緯とともに挙げておく。

(ア) 落札者決定基準原案では、落札者を決定する点数について、これまでの案と変更はなく、100点満点で、技術点75点・価格点25点という配分になっており、落札者決定基準原案の「別表-1 技術提案書評価シート」においても以下のとおり価格評価が掲げられていた¹⁴。

評価項目	評価の判断対象	評価基準	配点
価格評価 (25点)	評価基準に基づき計算に よって行う	25点×(1-(入札額÷予定価格))	25

(イ) 落札者決定基準原案では、「別表-1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」のこれまでの案に、以下のとおり「参考として」以下の記述が付け加えられ、また、これまでの案の「通過交通の処理方針」は、以下のとおり全面的に「宅盤の品質確保、管理方針について」に変更された。

¹⁴ 技術点と価格点の配分及び価格点の計算式は本件総合評価審査会の審査対象である。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (20点)	地中埋設物の調査及び処理	<u>提出書様式 - 8 の評価</u> 本業務では、地中埋設物(産業廃棄物等)に係り、全域(存置箇所を除く)を2m掘削・調査し、発生箇所の処理をすることを考えているが、事前の調査は聞き取りのみであることから、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理について技術的な提案を評価 <u>参考として、造成箇所以外に造成箇所へ換地される者の従前地を調査する必要があるが、造成工事実施までの間の適正な管理方法についての提案を評価</u>	10
	宅盤の品質確保、管理方針について	<u>提出書様式 - 9 の評価</u> 地中埋設物の調査により、2m掘削によることによる埋戻し及び地区内の盛土工について、 <u>宅盤の品質確保と管理方針について技術的な提案を評価</u>	10

下線は本委員会。

エ 第1回総合評価審査会では、落札者決定基準原案の技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式「 $\text{価格点} = 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格}))$ 」について、まず、事務局である市職員から説明がなされた。その後、具体的な議論の段階において、技術点75点・価格点25点という配分について、会長から「落札者決定基準のほうですが、こちらはですね、技術点と価格点の配分も含めてという、これはもう・・・。」と問いかけがなされた際、市職員は「そうですね。これで。」「はい。ベースで考えて。」と回答した。

結局、落札者決定基準原案の技術点75点・価格点25点という配分及び価格点25点の計算式「 $\text{価格点} = 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格}))$ 」については、第1回総合評価審査会では、上記のやり取りがな

されたのみであり、議論はなされなかった。

オ 第1回総合評価審査会では、「別表 - 1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」については、その議論の際、市職員からは地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務に含まれていないという趣旨の説明はなく、議論が進んだ。

(8) 平成27年11月9日

ア 平成27年11月9日になされた入札公告では、「落札者決定基準」は、落札者を決定する点数について技術点75点・価格点25点という配分、価格点25点の計算式は「 $価格点 = 25 \times (1 - (入札価格 / 予定価格))$ 」であり、第1回総合評価審査会の際の落札者決定基準原案から変更はなかった。

また、入札公告では、第1回総合評価審査会を経て、「別表 - 1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」欄について、「参考として」以下の記述が削除され、以下のとおり表現等が修正された。

評価項目	評価の判断対象		配点
2 - 3 特定課題 に対する 技術提案 (20点)	地中埋設物の調査及び処理	提出様式 - 8 の評価 本業務では、 <u>地中埋設物(産業廃棄物等)の有無確認のため全域(存置箇所を除く)を2m掘削・調査し、発生箇所の処理をすることを考えているが、これらについて効率的な調査方法や発生材の処理についての技術的な提案を評価する。</u>	10
	宅盤の品質確保、管理方針について	提出書様式 - 9 の評価 地中埋設物の調査のための2m掘削の跡地の埋戻し及び地区内の盛土部分について、 <u>宅盤の品質確保と管理方針についての技術的な提案を評価する。</u>	10

下線は本委員会。

イ 入札公告では、「特記仕様書(案)」において「包括委託の業務内容と役割分担」に以下のとおり記載されている。

【「包括委託の業務内容と役割分担」(スクリーン部分は工事分)】
(「特記仕様書(案)」別表より)

業務内容	項目	受注者の業務	発注者の業務
(1) 調査及び測量	1 .土地及び建物調査 等 ・調査 ・作成	・土壌調査 ・地下埋設物調査 ・土質調査 ・協議調整	・確認 ・確認 ・確認 ・確認

地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務でないことは、入札公告の際の「特記仕様書(案)」に対象業務として記載されていないこと、入札の際の応募予定者からの質問に対する「質問回答書」において相模原市が地中障害物等の処理について「本包括委託では、調査を実施するものであり、処理は別途発注します。」と回答していることから明らかである。

(9) 平成28年1月19日

ア 平成28年1月19日、市役所において第2回総合評価審査会が開催された。

イ 第2回総合評価審査会に先立ち各委員には応募者名は伏せてA者・B者・C者として技術提案書が送付されており、第2回総合評価審査会では応募者名は伏せてA者・B者・C者としてヒアリング(プレゼンテーション及び質疑応答)が行われた。

これらを踏まえて、総合評価方式による一般競争入札の技術点について、第2回総合評価審査会では各委員の採点が行われ、各委員が付した点数を平均したものを評価結果として総合評価審査会から市へ答申された。

その結果は、A者：66.0点、B者：70.0点、C者：64.2点であった。

(10)平成28年1月21日

総合評価方式による一般競争入札の価格点について、入札の開札が行われた。

ここにおいて応募者名が明らかにされ、その結果は、A者：65億5500万円、B者（包括委託受注者）：70億円、C者：69億7000万円であった。

(11)平成28年1月25日

上記の入札価格により市において価格点の計算を行い（A者：1.9点、B者〔包括委託受注者〕：0.3点、C者：0.4点）これにより決定された価格点と第2回総合評価審査会を経て決定された技術点を合計して、落札者が包括委託受注者に決定された。

(12)平成28年3月24日

平成28年3月24日、議会において本件包括委託契約が議決され、同日、市と包括委託受注者との間で相模原市土木工事等包括委託契約が締結された。

2 問題点の指摘

本件包括委託契約には次の問題点がある。

(1) 問題点A：包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態が「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージと乖離したにもかかわらず、庁内に「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存していたことにより本事業に関する問題が生じた点

ア 本件包括委託契約においては、対象業務が縮小された上で一括契約の契約形態が採用されたことにより、包括性は希薄化した（なお、残った対象業務の範囲において包括性という性質は残っている。）

イ 結局、ここにおける問題は、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態（特に事業運営管理が除外されたこと）にもかかわらず「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存し、この

乖離が庁内で十分に認識・理解されないまま本事業が進行していったことであると思われる。その結果、希薄化という実態を前提とした本件包括委託契約に関する庁内の議論が十分になされず、事業運営管理を実施できる体制が構築されないという事業運営上の影響が生じ、また、後述する問題を生じさせる原因となった。

- (2) 問題点 B - 1 : 本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目（技術提案）に設定されている点

総合評価方式においては、落札者の提示した技術資料の内容のうち、技術提案、簡易な施工計画、配置予定技術者の配置及び地元下請率は契約内容となるのが一般である。したがって、本件包括委託契約において、地中障害物の処理は本件包括委託契約の対象業務でないのであるから、本件包括委託契約の入札の総合評価方式において地中障害物の処理を技術点の評価項目（技術提案）に設定したことは適切・適正ではなかったと言わざるを得ない。

- (3) 問題点 B - 2 : 総合評価方式の技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されていない点

ア 第1回総合評価審査会では、本件総合評価審査会の事務局である市職員は、会長から「落札者決定基準のほうですが、こちらはですね、技術点と価格点の配分も含めてという、これはもう・・・。」と問われて、「そうですね。これで。」「はい。ベースで考えて。」と回答している。

イ この点、市職員としては、本来であれば、技術点と価格点の配分について本件総合評価審査会において積極的に議論してほしいという趣旨の回答をすべきであるのに、むしろこれを議論しない方向の回答をしているのであって、これでは、実質的には技術点と価格点の配分という議題が本件総合評価審査会に上程されていないと言うこともできるものと思われる。したがって、この部分については地方自治法施行令167条の10の2第4項の趣旨に合致していないと言わざるを得ないものとする。

(4) 問題点 B - 3 : 総合評価方式の技術点と価格点の配分の根拠についての市の説明が事実と異なる点

ア 落札者決定基準においては、総合評価方式における技術点と価格点の配分は技術点 75 点・価格点 25 点と設定されており、価格点 25 点の計算式は以下のとおりであった。

$$\text{「 価格点} = 25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格})) \text{」}$$

イ 上記の技術点と価格点の配分及び計算式を採用した根拠を庁内で議論したことを記録した資料は存在しないが、技術点 75 点・価格点 25 点という配分については、議会建設委員会の平成 28 年 3 月 8 日の審議で、議員からの質問に対し、所長から「技術点を 75 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかったということ、それに関連して工事の工程計画を適切に策定しなければいけないという事情があり」という回答がなされている。

この点、上記のとおり地中障害物の処理は本件包括委託契約の対象業務ではないのであるから、所長の「技術点を 75 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物の調査、処理の比重が大きかった」という説明は、一部において事実と異なるということになる。

この説明によれば地中障害物の処理を根拠の一要素として技術点を 75 点にしたということであるから、その一要素が事実と異なる以上、市が説明する技術点 75 点の根拠はその一部が失われていると言わざるを得ない。

ウ そして、議会建設委員会の平成 28 年 3 月 8 日の審議で、所長は「技術点 75 点、価格点 25 点という配分について、重点とする部分を酌んでいた中で、技術点を 75 点にすることは最適であるというか、問題はないという判断をいただいたところである。」という説明をしたが、上記のとおり総合評価方式の技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されていないのであるから、こ

れも事実と異なっている。

この説明によれば、本件総合評価委員会で技術点75点・価格点25点の配分について議論して「技術点を75点にすることは最適であるというか、問題はない」という判断がなされたことを技術点75点の根拠の一要素にしたということであるから、その一要素が事実と異なる以上、市が説明する技術点75点の根拠はその一部が失われていると言わざるを得ない。

エ 上記のとおり技術点75点の根拠はその一部が失われているということであれば、価格点25点の計算式についても、その価格点25点の根拠の一部は失われていると言わざるを得ず、すなわち「 $25 \times (1 - (\text{入札価格} / \text{予定価格}))$ 」の「25」という数字の根拠もその一部が失われているといえることができるものと思われる。

(5) 問題点C：本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不正確・不十分な部分があった点

ア 第1回総合評価審査会では、「別表-1 技術提案書評価シート」の「特定課題に対する技術提案」の「地中埋設物の調査及び処理」については、その議論の際、市職員からは地中障害物の処理が本件包括委託契約の対象業務に含まれていないという趣旨の明確な説明はなかった。

その他、本委員会が入手できた第1回総合評価審査会の資料や当時の関係者へのヒアリングの結果等による限りでは、第1回総合評価審査会では本件包括委託契約の対象業務を定めている特記仕様書等の原案が当日の資料になっていなかった可能性もあるところである。

説明が不十分であれば、本件総合評価審査会の委員も本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目に設定されていることをチェックすることは困難であると思われるのであって、問題点として指摘しておく。

なお、この問題点は、上記の問題点B-1の原因の1つにもなっている。

イ 議会建設委員会の平成28年3月8日の審議で所長が事実と異なる説明をしていたことは問題点B-2及び問題点B-3の箇所に記載したとおりである。

このように議会に対して不正確な説明がなされたというのであるから、これでは議会においてチェック機能を果たすことは困難であったと言うこともできるのではないかと思われるので、問題点として指摘しておく。

3 原因の分析

(1) 包括委託方式における「包括」の多義性についての理解不足

ア 上記のとおり、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態は、「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージと乖離していた。

上記のとおり、包括性が希薄化した本件包括委託契約の実態にもかかわらず「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージが残存し、この乖離が庁内で十分に認識・理解されないまま本事業は進行していったと言わざるを得ないが、乖離が庁内で十分に認識・理解されなかった理由は、包括委託方式における「包括」の多義性についての理解不足ではないかと思われる。

イ 以下の図は、包括委託方式における「包括」の2つの形態(図2、図3)の方向性・傾向の違いを示したものである。

図 2 (市が採用していない大きな「包括」の形態)

・「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージ
・「協定 + 毎年度随意契約」の契約形態

技術重視の方向性

- ・ 技術点の比率がきわめて高くなる傾向 問題点 B - 2
問題点 B - 3
問題点 C

事業全体にわたる大きな包括性の方向性

なお、本件 2 月政策会議での包括のイメージはこの方向性に近い 問題点 A

- ・ 広く対象業務に含まれる傾向 問題点 B - 1
問題点 B - 3
問題点 C
- ・ 当初協定時には契約の内容は非固定の傾向
「施行者業務の相当部分を委託する方式」という包括委託方式のイメージの帰結の 1 つ

図 3 (市が採用した小さな「包括」の形態)

・ 対象業務が縮小された本件包括委託契約
・ 一括契約の契約形態

技術重視だけでなく価格も評価する方向性

- ・ 技術点の比率を慎重に検討する傾向

部分的な小さな包括性の方向性

なお、本件 2 月政策会議での包括のイメージと異なる

- ・ 対象業務は部分的である傾向
- ・ 当初契約時において契約の内容を固定する傾向
一括契約の契約形態の帰結

(ア) 上記の包括委託方式における「包括」という文言の多義性についての

理解不足というのは、市が採用しているのが図 3 の小さな「包括」の形態であることを正確に理解して本事業を進めていかなければならないところ、その理解が不足していたということである。

(イ) 本事業においては、市は、その採用しているのが図 3 の小さな「包括」の形態であることを正確に理解せず、市が採用していない図 2 の大きな「包括」の形態のイメージを引きずったまま事業を進めていったことがうかがえる。これがそのまま問題点 A の原因となっている。

ウ 上記の問題点 B - 1 から問題点 C まで問題点は、以下のとおり、図 2 の大きな「包括」の形態のイメージが原因になっているものと考えられる。

(ア) 図 2 の大きな「包括」の形態では技術点の比率がきわめて高くなる傾向がある。

この傾向に引きずられてか、当時の担当職員のヒアリングの結果等からは、当時の担当職員に技術点と価格点の配分は 3 対 1 が一般的だという認識があったことがうかがえる。

技術点と価格点の配分及び価格点の計算式の設定について本件総合評価審査会で実質的には議論されなかった点（問題点 B - 2）については、当時の担当職員のヒアリングの結果等には技術点と価格点の配分は 3 対 1 が一般的だと思っていたので総合評価審査会で議論する必要がないと思っていたという趣旨の回答も見受けられる。

このような当時の担当職員の思い込みが問題点 B - 2 の原因の 1 つになっているものと思われる。

本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不十分・不正確な部分があった点（問題点 C）についても、技術点の比率がきわめて高くなる傾向についての当時の担当職員の思い込みが原因の 1 つになっているものと思われる。

当時の担当職員に技術点と価格点の配分は 3 対 1 が一般的だという

認識がありこれを慎重かつ十分に検討・議論してないため、議会及び本件総合評価審査会における技術点と価格点の配分の根拠についての説明内容も慎重かつ十分に検討・議論されたものでなく、不十分・不正確になったのであろうと思われる。

(1) 図 2 の大きな「包括」の形態では当然ではあるが包括委託方式の対象業務が広がる傾向がある。

当時の担当職員のヒアリングの結果等には、包括委託の受注者が地中障害物の処理を行うことになるとしておりそのまま包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の回答も見受けられる。

本件包括委託契約の対象業務ではない地中障害物の処理が入札の際の技術点の評価項目(技術提案)に設定されている点(問題点 B - 1)については、上記の当時の担当職員の思い込みが原因の 1 つになっているものと思われる(なお、包括導入支援業者と市との協議において包括導入支援業者の提案もあって「地中埋設物の調査及び処理」を技術点の評価項目(技術提案)に設定したという経緯もあり、これも上記の当時の担当職員の思い込みと相まって原因の 1 つになっているものと思われる。)

本件包括委託契約に関し議会及び本件総合評価審査会での説明に不十分・不正確な部分があった点(問題点 C)、総合評価方式の技術点と価格点の配分の根拠についての市の説明が事実と異なる点(問題点 B - 3)についても、包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の当時の担当職員の思い込みが原因の 1 つにあると思われる。

議会では、地中障害物の処理が対象業務ではないにもかかわらず「技術点を 75 点にしたのは、当地区において重要課題である地中障害物

の調査、処理の比重が大きかった」という説明がなされたのであるが、これも、当時の担当職員に包括委託の受注者に随意契約で地中障害物の処理を発注するつもりだったという趣旨の思い込みがあったことにより、説明内容が慎重かつ十分に検討・議論されることなく、不十分・不正確なものになったのであらうと思われる。

(2) 本件包括委託契約に対する事前・事後のチェックが不十分であった点

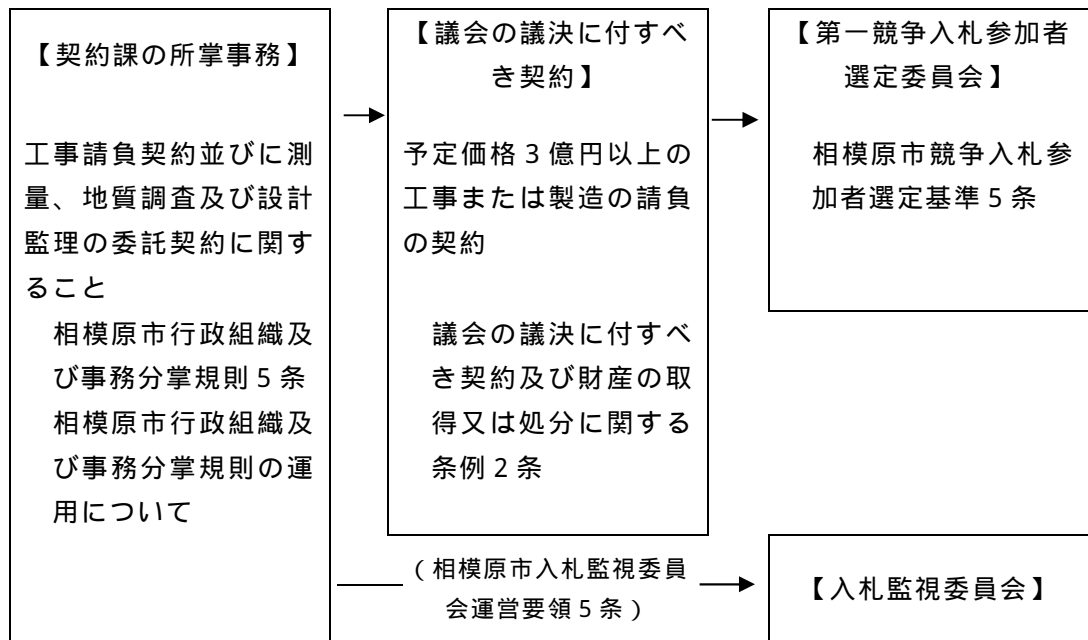
ア 相模原市行政組織及び事務分掌規則 5 条(以下「本件事務分掌規則」という。)の(1)では、契約課の所掌事務として「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関する事」と規定されている。

本件包括委託契約がこの規定に該当しないと判断され契約課の所掌ではないということになると、本件包括委託契約は A & A 事務所の所掌であって、契約課は原則として本件包括委託契約に関する内容面(落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容)の妥当性・適切性等のチェックは行わないことになる。

イ 仮に本件包括委託契約を契約課が所掌していたとすれば、契約課が本件包括委託契約の入札手続、契約手続、落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容の妥当性・適切性等について当然に事前にあるいは並行してチェックできたことになり、しかも、図 4 のとおり本件包括委託契約が第一競争入札参加者選定委員会及び入札監視委員会の検討対象にもなるのであって、これらにより本件包括委託契約の問題点を減少させることができた可能性も否定できないところである。

その意味で、本件包括委託契約においては契約課による妥当性・適切性のチェックがなされにくく、本件包括委託契約に対する事前・事後のチェックが不十分であったことも、問題点に対する原因あるいは遠因の 1 つとして挙げる事ができるものと思われる。

図 4



第10 改善策

以上の問題点の指摘及び原因の分析を踏まえ、本委員会は、相模原市の組織運営上の問題に対する改善策として、以下の提言を行う。

1 コンプライアンス上の意識改革

本事業においては、意思決定の過程に問題があったこと、宅地評価において操作が行われたなどの問題が認められるが、これらは職員のコンプライアンスに対する意識（以下「コンプライアンス意識」という。）の低さに起因するものと認められる。

そのため、相模原市が組織として改善していくためには、まずは、職員一人一人の意識改革が必要である。

この点、相模原市は、「相模原市コンプライアンス推進指針」を定めており、「法令を遵守した適正な事務執行」として「法令遵守の徹底」を掲げ、事務の執行にあたっては、常に根拠となる法令等を確認し、十分に理解して、正しく適用するとともに、事務改善が必要な場合は、積極的に見直しを行うこと、

契約事務については、競争が原則であることを認識し、事務手続きの透明性、公平性を確保して、適正に執行すること、職場において法令違反行為等を知ったときは、隠ぺいしたり、見過ごしたりせず、上司に報告、相談する等の適切な対応をすることを指針としている。

職員一人一人のコンプライアンス意識の醸成と定着を図るためには、以下の対策が有用と考えられる。

(1) 長らによる牽引

市長、副市長、管理職等、職員を先導すべき立場にある者らが、高いコンプライアンス意識を保持するとともに、率先して行動で示すことにより、職員の意識を高揚させることが大切である。構成員の意識は、組織の風土によって滋養されるものであるから、相模原市という組織が一丸となって、高いコンプライアンス意識を保つよう努めなければならない。

(2) 職員が仕事に対してやりがいを持てる、風通しの良い職場作り

職員が、自分の仕事にやりがいを感じられるような職場作りを目指さなければならない。仕事にやりがいを感じられていれば、自ずとコンプライアンス意識は芽生えるものであり、逆に仕事にやりがいを感じていないと不正に流されやすくなるからである。また、おかしいことはおかしいと言える職場、いわゆる「風通しの良い職場」を作ることも肝要である。この点、「平成30年度コンプライアンス職員意識調査【結果報告書】」（以下「意識調査」という）によれば、「あなたは、自分の仕事にやりがいを感じていますか。」という質問に対し、「あまり感じていない」という回答が12.4%、「感じていない」という回答が3.1%であった。また、「あなたは、上司からの指示に疑問を感じたときに、質問したり意見を言うことができていると思いますか。」との質問に対し、「あまりそう思わない」との回答が12.5%、「そう思わない」との回答が2.3%であった。相模原市としては、より魅力のある市政を企画・実施し、職員が仕事に対してやりがいを持てる職場作りを推進するとともに、風通しの良い職場作りを目指していくべきである。

(3) コンプライアンス研修等の実施

相模原市は、より実効的なコンプライアンス研修等を実施すべきである。この点、相模原市においては、階層研修、総務部職場研修、各局内等主催研修等においてコンプライアンス研修を行っており、経験年数や役職に応じた研修、ハラスメントや不当要求行為等対策など個別具体的な研修を実施しているが、引き続き、啓発活動に尽力されたい。なお、研修内容は、法改正やガイドラインの改定に即した、最新の内容を維持するよう留意すべきである。

(4) コンプライアンス意識醸成のための周知

研修のほか、職員に対し、庁内通達等で、定期的にコンプライアンス意識の醸成のための周知を行うことも有用な方策の1つである。特に、コンプライアンス違反の事例が生じた場合には、その事例の内容及び下された処分を

周知すべきであり、これによって、職員はコンプライアンス違反の境界線を知り、境界線を越えた場合、どのような処分を受けるのかを知ることになり、コンプライアンス意識を育むことができる。

2 内部統制等の強化

本事業は、A & A事務所の主導により事業が推進されていたが、A & A事務所所長の影響力が非常に強かったと認められ、所長の上席にあたる部長や局長による統制も及ばなかったことに加え、総合評価審査会といった外部委員会も本来の役割が果たせていなかった。

A & A事務所は、その状況の下で事業を進め、事業の経過の中で様々な問題点が発覚したにもかかわらず、その都度問題にすることなく、事業の推進を最優先に考え、問題を有耶無耶のままにしてしまっていたことで、問題が拡大してしまっていた。

そのため、相模原市は、内部統制等を強化し、組織の監視・監督体制を充実させるべきである。

(1) 内部統制制度の導入

この点、地方自治法が改正されたことにより、政令指定都市は、令和2年4月1日までに、内部統制に関する方針を定めなければならないとされ、これに伴い、相模原市は「相模原市内部統制基本方針」を策定し、同日から施行することとしている。

同方針によれば、市長を最高責任者とし、内部統制の基本的要素である「統制環境」、「リスクの評価と対応」、「統制活動」、「情報と伝達」、「モニタリング」及び「ICTへの対応」に係る各主体の役割を踏まえた全庁的な体制の整備及び運用により、内部統制を推進するとされており、令和2年2月27日総務部会資料によれば、市長を最高責任者とした内部統制会議等を設置し、内部統制の推進・評価体制を整備するとある。

このような内部統制制度の導入は、形だけの導入に留まらず、より実効性

のあるものとして機能することを期待する。また、現段階では、対象事務が「財務に関する事務」に限定されているが、制度を軌道に乗せ、その機能を十分に発揮できるようになった後は、相模原市の自発的な意思で、その他、事務全般にまで及ぼすことを期待する。

(2) 監査委員・議会等の監視・監督機能の強化

さらに、内部統制評価報告書は、監査委員の審査に付し、監査委員審査意見書と共に、市議会に提出されることになっているが、これを機に、監査委員及び議会の監視・監督機能がより一層強化されることを期待する。

(3) 公益通報制度の充実

監視・監督体制を強化するためには、あらゆる職員の中で監視・監督していくことが重要である。相模原市においても、「相模原市職員等の公益通報に関する規程」が設けられ、公益通報制度を導入しているが、平成25年度～令和元年度の実績はないようである。コンプライアンス推進課は、その原因を検証するとともに、より利用しやすい公益通報制度を構築し、その活用を図るべきである。なお、本委員会も、本事業の検証にあたり、情報提供窓口を設置し、職員に対し、本事業に関する情報の提供を求めたが、情報提供は1件もなかった。

3 人材の育成（スペシャリストの育成）

本件のような専門的な事業の推進にあたっては、コンサルティング業者といった外部機構に依頼することも必要不可欠であるが、実際に事業を推進する主体は市である以上、市職員において、事業に精通した職員（スペシャリスト）が在籍すべきであった。今後、市において、本事業のような専門的な事業を推進することがある場合、ゼネラリストだけではなく、その分野のスペシャリストを育成しておくことで、適切な業務の推進に資することになると考えられる。

(1) 積極的な研修の実施

スペシャリストの育成にあたっては、継続的なOJTや、庁内研修の定期

的な開催にとどまらず、外部研修機関への派遣も積極的に行うようにすることで、その分野に関する知識・理解を十分に有する人材の育成がなされることとなる。

(2) 外部資源の活用

また、人材の育成には、長期的な準備期間が必要となるため、専門的な知識を有した人材を民間から登用することや、知識・経験を有する職員を再任用することも有効であると考えられる。

これらの体制が整うまでは、適切な外部機構に業務を委託した上で、事業の推進はその外部機構に任せるべきであり、専門的な業務を安易に精通していない職員のみ任せないようにするべきである。

4 適正な人員配置

本事業においては、約400名の地権者との面談を含めた様々な業務を約10名の職員で処理せざるを得ない環境であった。この約10名という人員は、相模原市で並行して実施された組合施行における人員と同程度であることから、市施行における本事業においてはより人員が必要であった。そのような状況で、事業の経過の中で多少の増員はなされたようではあるが、日々職員は過酷な業務に追われることにより、正常な判断能力が奪われ、コンプライアンス意識が低下してしまったと推察される。

よって、相模原市は、部署ごとの業務量・業務内容等を適切に把握することによって、適正な人員配置を行うべきである。

(1) 繁忙部署に対する十分な人員の配置

職員定数には限りがあるため、あらゆる部署につき、十分な人員配置を行うことは困難であると思われる。しかし、A & A事務所のような労働環境を再び発生させないためにも、所属長に対するヒアリングに加え、各部署の労働時間・有事の際に予想される業務量等を的確に把握し、一定の部署につき業務過多とならないような人員配置を行うべきである。

(2) 適材適所・事業の継続性を意識した人員配置

限られた定数で最高のパフォーマンスを発揮するためには、適材適所の人員配置を行う必要がある。よって、各職員のキャリア形成プラン、各部署における役割を考慮したバランスを重視し、人員の配置を行うべきである。このことは、過重な業務負担に伴うコンプライアンス意識の低下を回避することのみならず、いわゆる「働き方改革」にも資するものであり、相模原市としては、重点を置いて取り組むべき施策と言える。

また、A & A事務所では、短期間での異動が多々見られた。これでは、せっかく得たノウハウを活かすことができず、効率的な業務の遂行を実現することはできない。よって、その場しのぎの配置ではなく、事業の継続性を意識した計画的な人員配置を行うことが肝要である。

5 情報やノウハウの共有・議論ができる職場作り

本事業においては、A & A事務所において所長から各担当職員への個別的な指示がなされている反面、事務所内会議などが行われておらず、職員間の情報、問題点の共有が行われず、またはこれらに基づく議論が行われていなかった。また本事業と並行して他の土地区画整理事業が行われていたにもかかわらず、他の事業を担当する部署との連携やノウハウ等のやり取りも行われた気配がない。

さらに、相模原市において過去に行われた土地区画整理事業によって培われたノウハウが本事業にうまく活かされておらず、当時の職員からのヒアリング結果によれば、A & A事務所職員の異動に伴う引き継ぎも十分になされていなかった可能性もある。

庁内においてこれらの情報等の共有が十分に行われていれば、A & A事務所において精通職員が不足していたことなど問題点を補うことができた可能性がある。そこで以下の改善策を提言する。

(1) 横の共有

まずは職場内での情報を共有し、議論ができる職場作りを目指すべきである（同一部署内での職員間での「横の情報共有」等）。具体的には、規模や担当業務の性質にもよるが、全体会議などを定期的で開催し、部署内の職員が日々抱える疑問点や職務遂行上の問題点について率直に意見交換し又は指摘し合う環境が必要である。

また、同種の事業を行う部署がある場合には、部署をまたいだ情報交換やノウハウ等の授受が円滑に行えるような環境作りを目指すべきである。

(2) 縦の共有

また、職員の異動に伴う引き継ぎを十分に行い、それだけではなく、現在行う事業によって培われたノウハウ・スキル等が、将来同種の事業が行われる際に十分に活かされるよう、文書等を適正に作成・管理する体制づくりが必要である。

(3) 意識調査結果を踏まえて

この点、意識調査によれば、「あなたの職場では、仕事やコンプライアンスに関する全職員が共有すべき重要な情報について、どのように情報共有が行われていますか」という質問に対して、「朝礼・会議」との回答が74.4%、「電子メール」との回答55.9%、「回覧等」との回答が66.4%、「掲示板等で確認」との回答が5.8%であった。現代においては、「掲示板等」も立派な情報共有ツールなのかもしれないが、互いのコミュニケーションを図るという観点からは、「朝礼・会議」が望ましいものとする。さらに励行されたい。

また、意識調査によれば、「あなたの職場は、職員同士が気軽に相談したり、意見を言い合ったりすることができる職場だと思いますか」との質問に対し、「あまりそう思わない」という回答が10.2%、「そう思わない」という回答が2.7%であった。職場の環境がどのようなものになるかは、部局の長の創意工夫によるところが大きい。管理職は、この点を意識して、議論ので

きる「風通しの良い職場」作りを目指して、尽力をされたい。

6 財政改革

相模原市は市民1人あたりの市税収入額に対する市民1人あたりの市単独事業の扶助費の割合が最も高い政令市であり、その財政状況は非常に厳しいものとなっている。原因の分析の中で各所ですでに指摘したとおり、このような厳しい財政状況が予算的制約として、様々な問題点を引き起こす一因となっていることは間違いない。

相模原市は、財政改革を実施し、適切な財源を確保するべきである。具体的には、外部委託の促進や事業の統合、他の地方公共団体との連携などを図り、限られた財源を有効活用するなどの方法が考えられる。その上で、コストカットの側面だけにとらわれすぎず真に必要なものに配分する予算の立案がなされるべきである。現在、相模原市では行財政構造改革プランを策定中であるので、有効な財政改革プランの策定が望まれる。

7 ハラスメント対策

相模原市では「相模原市職員のハラスメントに関する苦情・相談処理要綱」を定め、職員のハラスメントに関する相談等に応じている。しかし、平成26年度から同27年度にかけてA & A事務所所長によるパワハラが事務所内で横行し多数の職員がその被害を被っていたことからすると、当時のハラスメント相談は十分に機能していなかったと思われる。

(1) 相模原市におけるハラスメント対策の現状

本事業におけるハラスメント問題は主に平成26年度から同27年度にかけて生じている。

上記のように相模原市では、ハラスメントの苦情・相談窓口を設けている（担当はコンプライアンス推進課）。また、職員に対し、外部講師によるハラスメント研修（主に所属長を対象として年に1回）を行い、各種ハラスメント防止のためのハンドブックを作成するなどして、職員へのハラスメント防

止の啓発に努めている。

このような取り組みにもかかわらず、現に本事業においては上記の問題が発生しており、また意識調査によれば、次のような結果が判明している。

ハラスメントを受けた際どのように対応するか、という設問に対して、相談窓口にご相談すると答えた職員は24.4%に過ぎなかった。

「あなたは、職場でハラスメントを受けていると感じますか」との質問に対し、回答した職員3,521人のうち6.9%、およそ240人は「パワー・ハラスメントを受けていると感じる」と回答している。しかし平成30年度のパワハラ相談件数は13件に過ぎない。

(2) 相談窓口の周知

ハラスメントを受けたときに相談窓口にご相談しようとするものが4人に1人に満たない原因は、一つには相談窓口の存在がまだ知られていない可能性がある。相模原市ではすでに相談窓口の広報を行っているようであるが、さらなる周知が図られるべきである。

(3) 相談に対する制度的・心理的障壁の除去

別の要因として、ハラスメントに悩む職員が相談窓口にご相談しようとするにあたって、制度的・心理的障壁が職員の多くに存することが考えられる。

かかる障壁を克服するために、まずは制度面として、相談対応時間を夜間や休日にも可にすること（現在の相談窓口においても事実上勤務時間外での相談に対応しているようである。）職務専念義務の免除とするか否かはともかく勤務時間中であっても相談に行くことが認められるようにすること、相談内容の秘密厳守を徹底すること（相談内容のみならず、相談したこと自体も秘密とする。また、加害者に知られないというだけにとどまらず、相談窓口外に一切漏れないようにすることまで含まれる。）相談者が相談したことにより職場において不利益な取扱いを受けないこと、相談者が安心して相談できる場所を確保することが必要である。また、相談担当者に市職員以外の外

部の者を参加させることも検討に値する。

8 外部からの市職員に対する強い要求への対応策

本事業における問題点の中には、地権者の一部からの強い要望を受けてこれに伝えてしまったケースが存する。

この点、相模原市は、不当要求行為等への対応について不当要求行為等対応マニュアルを作成し、また現に不当要求に対して毅然とした対応を行っていることなど一定の成果を上げていることは間違いない。

もっとも、本事業のように個々の職員が外部の市民などと継続的に対応することが求められる場合に、当該要求が法的に不当な要求か否かはともかく、それまでの対応の経緯や将来の対応を見据えて当該職員が要求に応えざるをえず、または当該職員のみでは断ることが困難となることも十分に想定される。

基本的には当該職員の意識の問題であり、かつ当該職員の所属する部署内で解決すべきであるが、不当要求行為等対応マニュアルに沿った対応を基本に据えつつも、コンプライアンス推進課への積極的な相談を推奨し、加えて例えばコンプライアンス推進課職員が同行するなど要求を断るための体制を強化することも検討すべきである。

9 適正な公文書の作成・管理

本委員会において本事業の検証を行うに際し、市から様々な資料の提供を受けたが、意思決定に至る過程等が具体的に記載された文書の提供が不十分であり、その理由はこれらの文書が存在しないという理由であった。

本事業のように、庁内実施機関の事業の実績等についての事後的な検証を、庁内または本委員会のような外部組織において行うことは今後もありうることである。

相模原市においては、公文書管理条例¹⁵が制定され、公文書作成に関する指

¹⁵ 平成25年12月制定公布

針も策定されており、条例 5 条 1 項において、これらの文書の作成が義務づけられているにもかかわらず、本事業においては実際にはこれが履行されていなかった。

庁内において、上記条例の遵守により適正な公文書の作成及び管理が徹底されるべきである。上記条例及び指針の遵守状況についての点検、作成が義務づけられる文書の具体的範囲の見直しなどが望まれる。

10 入札及び契約に関する改善策

(1) 入札及び契約の内容面について事前あるいは並行して契約課がチェック・検討する運用

ア 前述のとおり本件事務分掌規則において契約課の所掌事務が規定されており、契約課は入札及び契約に最も精通した専門部署といえる。

イ 本件事務分掌規則の(1)には契約課の所掌事務として「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関すること」と規定されているが、これに該当せずに契約課以外の部署が所掌している入札及び契約案件は少なくない(前述のとおり本件包括委託契約も契約課の所掌とはされていなかった。)

ウ 契約課の所掌になっていない入札及び契約案件については、契約課は、原則として、入札及び契約に関する内容面(落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容)の妥当性・適切性等のチェックは行わないことになるが、これではこれらの入札及び契約に対し専門部署である契約課の知見を十分に活かすことができないことになる。

エ そこで、改善策として、本件事務分掌規則の(9)の「契約に係る調査及び指導に関すること」の積極的な運用により、上記の「工事請負契約並びに測量、地質調査及び設計監理の委託契約に関すること」に該当しないものや契約に関し他の部課の主管に属するもの(本件事務分掌規則の(12)を参照)のうち例えば予定価格が一定の金額を超えるものについて、契約

課が入札手続、契約手続、落札者決定基準・仕様書・契約書等の内容の妥当性・適切性等を事前にあるいは並行してチェック・検討する運用の仕組みを構築することが考えられる(なお、入札及び契約に関する議会での説明、総合評価審査会・学識経験者への意見聴取についても契約課がチェック・検討できるならばより効果的であると思われる。)

契約課への適切な人員配置を行うことや予定価格が一定の金額を超えるものを対象とすることを前提にするならば、本件事務分掌規則の(9)の積極的な運用による上記の改善策は決して非現実的なものではないと思われる。

(2) 入札監視委員会の対象案件の拡大、機能の強化

ア 現状としては、相模原市入札監視委員会運営要領(以下「本件入札監視委員会運営要領」という。)5条により、入札監視委員会は契約課が所掌する入札案件及び契約課が発注する随意契約のみを対象としている。

ゆえに、契約課の所掌になっていない入札案件及び契約課が発注ではない随意契約は入札監視委員会の対象案件とはなっておらず、本件包括委託契約も入札監視委員会の対象案件になっていなかった。

この点、入札監視委員会については、相模原市入札監視委員会規則(以下「本件入札監視委員会規則」という。)及び本件入札監視委員会運営要領が存在し、本件入札監視委員会規則には入札監視委員会の対象案件及び所掌事務が規定されておらず、相模原市入札監視委員会運営要領(以下「本件入札監視委員会運営要領」という。)において入札監視委員会の対象案件及び所掌事務が規定されている。

イ 改善策としては、まず、本件入札監視委員会運営要領の規定をすべて本件入札監視委員会規則に移し、入札監視委員会の対象案件を全庁の案件に拡大した上で、本件入札監視委員会規則に入札監視委員会の対象案件及び所掌事務を規定することが考えられる。

一つの例として、本件入札監視委員会規則において、契約課の所掌になっていない入札案件及び契約課の発注ではない随意契約も含めて全庁の案件を入札監視委員会の対象案件とし、以下のように対象案件及び所掌事務を設定すること等が挙げられる（以下の例と抵触あるいは重複する現行の本件入札監視委員会運営要領の規定は削除するものとする。）。なお、これに伴い入札監視委員会の名称も「入札等監視委員会」に改称することが考えられる。

【入札監視委員会の対象案件及び所掌事務の例】

(ア) 対象案件

相模原市の支出の原因となるすべての契約
ただし、一定の金額を超えるものとする。

(イ) 所掌事務

・ 随意契約

随意契約理由の妥当性及び他の契約方式への移行の可否
契約金額の妥当性

・ 随意契約以外の契約

一般競争入札における競争参加資格の妥当性
指名競争入札における指名理由の妥当性
公募手続における応募要件の妥当性
入札方式、契約方式の選択の妥当性
その他入札及び契約手続並びに仕様書等の内容の妥当性

そして、入札監視委員会は入札及び契約の見直し等につながる実効的なものであるべきであるから、改善策としては、次に、上記のとおり本件入札監視委員会運営要領の規定をすべて本件入札監視委員会規則に移すことを前提に、一つの例として、入札監視委員会に以下のような権限を付与し、入札監視委員会の機能を強化することが考えられる（以下の例と抵触あるいは重複する現行の本件入札監視委員会運営要領の規定は削除するものとする。）。

【入札監視委員会の権限の例】

・ 入札監視委員会は、入札及び契約等について、改善すべき点または不適切な点があると認めたときは、相模原市に対して意見表明または勧告を行うことができ

る。

- ・相模原市は、入札監視委員会から上記の意見表明または勧告を受けたときは、その内容を尊重するものとし、その趣旨を踏まえて必要な見直しを行う等の措置を講ずるものとする。

ウ なお、入札監視委員会の審議をフィードバック・検討する場として、全庁の契約担当者を対象に(抽出でも可) 年度に1回でも、契約担当者会議(仮称)を実施することも考えられる。

第 1 1 終わりに

本委員会は、限られた人員、限られた時間の中、相模原市に対し、良い方向性を示せるよう精力的に検証を行ってきた。

その中で、事業運営上の問題のみならず、コンプライアンス上の問題も発見されたことは極めて遺憾なことである。これは、個々の職員の「全体の奉仕者」たる意識が低かったことに起因するものであることは言うまでもないが、本報告書に記したとおり、むしろ相模原市の組織上の問題に起因するところが大きい。相模原市は、平成 22 年 4 月に「政令市」に移行したが、本事業は、まさに政令市移行に伴う組織改編の過渡期に事業計画決定がなされたものであり、当時の組織体制が未整備だったことが背景としてあったと考えられる。

当時、A & A 事務所の職場環境はまさに「壮絶」であった。相模原市としては、市の将来をかけた大事業に、みな「苦闘」している状況であった。この「苦闘」が、個々の職員の「全体の奉仕者」たる意識の低下を招き、本検証で明らかとなった種々の問題を生み出したものと言える。その意味では、職員も相模原市という組織の被害者であったと言えるかもしれない。

しかし、だからと言って、コンプライアンス違反を犯してよいことにはならない。「信頼」とは、「築く」より、「回復する」方が困難と言われる。相模原市としては、本事業上の問題によって失った市民からの信頼を回復すべく、本事業で浮かび上がった問題点を真摯に捉え、同じ過ちを繰り返さないよう、組織体制を整備していくことを強く希望する。

最後に、本委員会は、日本弁護士連合会が策定した「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」に則って検証を行ったが、相模原市からは全面的な協力が得られた。この場を借りて関係職員の方々に感謝の意を述べたい。