渋谷区職員措置請求及び監査結果

（新総合庁舎等整備事業に関する件）

平成２７年１月２７日

渋谷区監査委員

第１　請求の受付

１　請求人

渋谷区恵比寿　　織山　和久

２　請求書の提出

平成２６年１１月２７日付けの請求書が渋谷区監査委員事務局あてに郵送され、同月２８日に収受した。

３　請求の内容

（注１）住民監査請求書は、請求者代理人の電話番号、ＦＡＸ番号及び目次を除き、原文のまま記載した。
（注２）事実証明書及び委任状は、省略した。

渋谷区職員措置請求書

平成２６年１１月２７日

渋谷区監査委員　殿

請求者代理人　　尾　谷　　恒　治㊞

同　　福　田　　恵　太㊞

請　　求　　者　〒１５０－００１３
東京都渋谷区恵比寿
織　山　　和　久（職業：　　）

請 求 者 代 理 人　〒

（送達場所）
請求者代理人　　尾　谷　　恒　治
電　話

ＦＡＸ
〒

請求者代理人　　福　田　　恵　太
電　話
ＦＡＸ

第１　請求の要旨

（主位的請求）

１　渋谷区長は、別紙物件目録１ないし４記載の土地に所在する別紙物件目録５記載の建物（渋谷区総合庁舎）及び別紙物件目録６記載の建物（渋谷公会堂）を解体してはならない

２　渋谷区が三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で締結した新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書が違法であることを確認する

３　渋谷区長は、三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で、新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書第４条１項及び第７条に基づいて、別紙物件目録１ないし４記載の土地の全部又は一部を対象とする定期借地契約を締結してはならない

４　渋谷区長は、三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で、新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書第４条２項に基づいて、別紙物件目録１ないし４記載の土地の全部又は一部を対象とする使用貸借契約を締結してはならない

５　渋谷区長は、三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で、新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書第８条１項に基づいて、新総合庁舎等整備事業の実施に伴い必要な事項及びその内容に係る契約を締結してはならない

６　渋谷区長は、新総合庁舎等整備事業にかかる公金支出をしてはならない

との措置を求める（地方自治法２４２条１項）。

（予備的請求）

１　渋谷区長が三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で締結した新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書を解除その他の方法により終了させないことが違法であることを確認する

２　渋谷区長は、三井不動産株式会社、三井不動産レジデンシャル株式会社及び株式会社日本設計との間で締結した新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書を解除その他の方法により終了する

との措置を求める（地方自治法２４２条１項）。

第２　請求の原因

１　当事者

（１）請求者

請求者は、渋谷区民である。

（２）渋谷区・渋谷区長

渋谷区は、別紙物件目録１ないし４記載の土地（甲１の１ないし同４〔土地全部事項証明書〕。以下「本件土地」という。）並びに本件土地の全部又は一部に所在する別紙物件目録５記載の建物（以下「現総合庁舎」という。）及び別紙物件目録６記載の建物（以下「現公会堂」という。）の所有者である。現総合庁舎及び現公会堂は未登記であるため、これが本件土地上の全部又は一部に所在するのか、種類、構造及び床面積はいずれも不明である。

渋谷区長は、渋谷区の代表者かつ執行機関であり、財産の処分等や公の施設を設置等する事務を担任している（地方自治法第２８３条、第１４７条、第１４８条、第１４９条６号・７号）。

（３）事業者

三井不動産株式会社（以下「三井不動産」という。）、三井不動産レジデンシャル株式会社（以下「三井不動産レジデンシャル」という。）及び株式会社日本設計（以下「日本設計」という。）は、新総合庁舎等整備事業の事業者である（以下３社を総称して「三井不動産等」という。）。このうち三井不動産は、渋谷区が実施した「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」により選定されているが（甲２〔新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案の選定結果通知について〕）、三井不動産レジデンシャル及び日本設計は、上記公募による選定の対象とはなっておらず、事業者になった経緯は不明である。

２　新総合庁舎等整備事業の概要

渋谷区は、平成２６年３月３１日、三井不動産等を事業者として、新総合庁舎等整備事業に関する基本協定書を締結している（以下「本件基本協定書」という。甲３）。

新総合庁舎等整備事業は、現総合庁舎及び現公会堂の建替えと同時に、分譲予定の共同住宅の新築等を目的として本件土地の一部を三井不動産等に７０年間以上貸し渡し、その権利金をもって上記建替え費用等に充てる事業である。庁舎等の公用施設の建設、企画等を民間の事業者に実施させる点で、ＰＦＩ法に基づく特定事業又はこれに準ずる事業だといえる（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関す

る法律第２条１項２号、２項参照)。そのため、当該事業の実施に当たっては、ＰＦＩ法又はその法意に照らし、事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保され（公平性原則）かつ事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されねばならない（透明性原則)。また、事業の実施に当たっては、各段階での評価決定についての客観性が求められる（客観主義）（ＰＦＩ法第４条、民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針１頁ないし２頁参照。以下「基本方針」という。)。

３　現総合庁舎及び現公会堂の解体が違法であること【主位的請求第１項】

渋谷区は、当初、現総合庁舎及び現公会堂の建替えではなく、耐震補強等を検討していたが（甲８〔平成２５年６月２４日開会の庁舎問題特別委員会記録〕５頁１行目から２１行目)、最終的には、建替えを内容とする新総合庁舎等整備事業を行うものとし、本件基本協定書を締結している。しかし、以下の３つの理由から、耐震補強等によらず、新総合庁舎等整備事業を行うことにしたのは違法又は不当である。

（１）目的阻害の有無を検討していないこと

第１に、新総合庁舎等整備事業を実施することにより、総合庁舎として有すべき機能が阻害されないか否か、換言すれば建替えの目的の達成が阻害されないか否かを全く検討してない点である。

新総合庁舎等整備事業が実施された場合、耐震補強等をする場合と異なり、新総合庁舎及び新公会堂に隣接して民間の共同住宅が新築されることになる。当該民間の共同住宅は、本件基本協定書締結の時点で、延べ面積４万５３２３㎡、４１４戸、高さ１２８．１ｍを予定しており、各階の高さが３ｍ程度であるとすると４０階建て以上の巨大な共同住宅の建築が想定されていることになる。しかも、合計約１万２４１８㎡ある本件土地のうち、約４割である約４５６５㎡を７０年間以上もの長期にわたって賃貸することになっている。だとすれば、このような巨大な民間の共同住宅が長期にわたって新総合庁舎に隣接することで、震災時において区の事業継続性（ＢＣＰ）の基盤としての機能を阻害しないか否か（同機能の確保が建替えの目的として挙げられている。甲２参照)、及び、インフラの再整備の要否や新総合庁舎を利用する区民等のプライバシーの確保等に鑑みて日常的な渋谷区の行政活動を阻害しないか否かを検討することが必要不可欠であるといえる。しかるに渋谷区は、耐震補強等による現庁舎活用案と新総合庁舎等整備事業による建替え案を比較検討するうえで、上記検討を一切行っていない（甲４〔渋谷区総合庁舎建替えについて〕資料３)。

既述のとおり、新総合庁舎等整備事業は、ＰＦＩ法に基づく特定事業又はこれに準ずる事業であるところ、同法又はその法意に照らし、当該事業に伴う行政財産の貸付けは、「その用途又は目的を妨げない限度において」認められる（ＰＦＩ法第６９条７項ないし１２項、第７０条５項ないし９項)。しかるに、上記検討を一切行ってない以上、耐震補強等による現庁舎活用案を採用せず、新総合庁舎等整備事

業による建替え案を採用したのは違法又は不当であると言わざるを得ない。

（２）公会堂の建て替えの必要性がないこと

第２に、公会堂の建て替えの必要性がない点である。

渋谷区の調査によれば、耐震性能に問題があるのは総合庁舎だけであって（甲４〔渋谷区総合庁舎建替えについて〕資料１）、公会堂は問題ない（甲８〔平成２５年６月２４日開会の庁舎問題特別委員会記録〕６頁８行目から１３行目）。渋谷区は、「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」をするに当たって、総合庁舎の建て替えのみならず、公会堂の建て替えも所与の条件としているが（甲５）、何ら必然性はないのである。

だとすれば、新総合庁舎等整備事業を行う場合には、本来建替えの必要性のない公会堂を建替えるのであるから、これを建替える必要性及びそのメリット・デメリットの比較検討は必要不可欠である。しかるに、渋谷区は、上記検討を一切行っていないのであって、現公会堂も含めて建替える新総合庁舎等整備事業によって現公会堂を含めて建替えるのは違法又は不当である。

（３）コスト等の比較の不備

第３に、コスト等の比較に不備がある点である。

渋谷区は、耐震補強等による現庁舎活用案と新総合整備事業による建替え案のコスト等を比較検討するにあたって、コスト等はいずれも大きく変わらないとしている。

しかしながら、耐震補強等による現庁舎活用案のコスト算定に当たっては、何故か、１社のみに見積り作成を依頼しており、複数の見積もりを比較検討していない（甲８〔平成２５年６月２４日開会の庁舎問題特別委員会記録〕７頁２３行目ないし９頁１２行目）。耐震補強等も採用し得る工法から費用まで多様なのであるから耐震補強等だけ１社のみの見積もりで足りるとする合理的な理由は何もない。

また、新総合整備事業による建替え案のコスト等の検討にあたっては、現庁舎活用案（免震補強）が負担額５９億円、建替え案が負担額６６億円と記載され、あたかも負担額に大きな差はないように記載されている（甲４〔現庁舎活用案と建替え案について〕資料３【コスト等の比較】）。しかしながら、建替え案の負担額においては、新総合庁舎及び新公会堂の建設費等が一切計上されていない。渋谷区は、事業者からの権利金で建設費等を全て賄うことを前提として負担額を０にしているものと考えられるが、実際には建設費の高騰等の要因により負担が発生する可能性はあるうえ、建替え案は事業規模が大きい点で、当該リスクが発生する確率及び金額のいずれも大きい。しかるに、上記リスクを何ら考慮せずに両案がほぼ同等のコストであるとしたうえで、同等のコストであれば長期に利用可能な建替え案の方が優位であるとするのは違法又は不当である。

なお、報道によれば、熟練工を中心とする人手不足や資材の高騰で、新総合整備事業の建設コストが３～５割上がっているのであり、三井不動産が提出した当初の計画（後述の提案書Ｃ）では事業が成り立たない状況のようである。これに対して、

渋谷区は、三井不動産等が分譲を予定する共同住宅の容積率を割り増すことで権利金を増やすことを検討しているようであるが、このような措置をした場合には、後述のとおり、容積率等への配慮をほぼ唯一の理由として選定された提案書Ｃとの計画の同一性は認め難いのであって、本件基本協定書は解除その他の方法により終了させなければならない。

（４）小括

以上のことから、耐震補強等による現庁舎活用案を採用せず、本件総合整備事業による建替え案を採用するのは違法又は不当なのであって、総合庁舎及び公会堂を解体することは出来ない。

４　本件基本協定書の締結及びこれに基づく契約の締結等が違法であること【主位的請求第２項ないし第６項】

渋谷区は、平成２４年１２月２７日に「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」をしている。これに対して参加表明をした５社が提出した提案書ＡないしＥのうち最も点数の高かった提案書Ｃが選定され、これを提出した三井不動産が優先交渉権者予定者として本件基本協定書を締結している。しかしながら、本件基本協定書は、以下の２つの理由から違法又は不当であり、これに基づく契約の締結等も違法である。

（１）権利金が最低額で、プランの評価も低いこと

ア　提案書Ｃは、５つある提案書の中で最も権利金が低い。具体的には、提案書Ａが１８０億円、提案書Ｂが１８０．５億円、提案書Ｃが１５４億円、提案書Ｄが１９４億円、提案書Ｅが１９１．５億円であり、最高額との差は４０億円にも及ぶ。

イ　また、提案書Ｃは、プランに対する評価も低い。事実、庁舎問題検討会におけるアドバイザーの意見では、「公会堂が東側にあり、搬出入口が公園通り側にあるのはにぎわいと安全上から好ましくない。庁舎駐車場への出入口を原則西側よりとしているのは一般の人に解りにくい。庁舎の事務スペースが窓からの奥行が深く片側配置となっているのは、採光通風上難があり省エネ的でない。また事務空間の将来の変化に対するフレキシビリティに欠けることになる。公会堂の舞台裏の壁がにぎわいの公園通りに接しているのはアメニティ計画上好ましくない」と酷評されたうえで、「事業の現実性に不安を覚える」とまで言われている（甲６の１〔提案に関する意見〕）。しかるに、上記意見書でこのような指摘を受けたのは提案書Ｃだけであるが、選定の根拠となる「集計表」（甲７。集計の結果、提案書Ｃは最高点となっている）によれば、「４．現庁舎の機能維持による区民サービスの継続」「５．現代社会に適応した環境性能を有するスマート庁舎の実現」の２項目が「優れている」とされ、他の提案書と同じ評価を受けている（ただし、そもそも提案書ＡないしＥ全てが同じ評価であること自体不可解ではある。）。

あえて提案書Ｃを評価している意見を挙げるとしたら、「新庁舎等の規模は解体費、設計料等を除き１３６億円と最小規模であり、コスト面から見れば、新庁舎等の取得後に生じる維持管理費、運営費、修繕等は相対的に少なくて済むと考えられる」との意見があるが（甲６の２〔アドバイザー意見書〕）、提案書Ｃは、高さ・階数共に最大のプランであり、その費用が最小規模となる合理的な理由がない。具体的には、提案書Ａが高さ約４３ｍ・地上１０階建・延べ面積約４万６０００㎡、提案書Ｂが高さ約５１ｍ・地上１２階建て・延べ面積約４万５０００㎡、提案書Ｃが高さ約７４ｍ・地上１５階建て・延べ面積約４万２０００㎡、提案書Ｄが高さ約５８ｍ・地上１３階建て・延べ面積４万７０００㎡、提案書Ｅが高さ約４０ｍ・地上９階建て・延べ面積４万２０００㎡となっているのであり、提案書Ｃの新庁舎等の規模が金額において最小規模になる要素は全くない。既述のとおり、熟練工を中心とする人手不足や資材の高騰で、新総合整備事業の建設コストが３～５割上がっていることから、提案書Ｃ記載の当初の事業計画が成り立たなくなっているようであるが、むしろ事業計画が成り立たなくなったのは、当初の見積もりが現実離れしたものであったからと考えざるを得ない。しかるに、「集計表」によれば、「３．工事による区民サービスや財政に対する影響」のうち「②渋谷区の財政負担」では、「非常に優れている」になっているのであり、不合理である。

なお、その他の４つのアドバイザー意見書は、もはや意見書の体をなしているとはいい難いほど、実質的な中身は何もない（甲６の３〔提案に関する意見〕、同４〔庁舎問題検討会／アドバイザー意見書〕、甲６の５〔提案に関する意見〕及び同６〔提案に関する意見〕）。行政が、形ばかりの専門家委員会を開催し、いわば専門家に露払いをさせた上でプロポーザルを自己の意図する方向へ誘導することは散見されるが、総合庁舎及び公会堂の建て替え等という重大な議題において、このような杜撰な検討がされることは到底許されるものではなく、その手続き及び内容の適正に対して疑念を感じざるを得ないものといえる。

（２）「周辺環境との調和」が非常に優れているとされた評価に理由がないこと

ア　既述のとおり提案書Ｃは、権利金は最低額で、プランの評価も低いにもかかわらず、集計結果では最高点を取っている。

その要因は、上記（１）記載のとおり、「３．工事による区民サービスや財政に対する影響」「４．現庁舎の機能維持による区民サービスの継続」「５．現代社会に適応した観光性能を有するスマート庁舎の実現」といった項目について、本来低く評価すべきであったにもかかわらず、これがなされなかったことによるものであると考えられるが、上記項目については、他の評価書よりも高評価を受けているわけではない。より直接的には、「２．周辺環境との調和」の項目について他の評価書より高評価を受けたことが最高点の取得につながっているが（甲７〔新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案の選定について〕資料６の集計表）、周辺環境の配慮が高評価を受けることには、以下のと

おり理由がない。

イ　すなわち、集計表の元になった提案書比較資料によれば（甲７〔新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案の選定について〕別紙４・別紙５の提案書比較資料）、提案書Ｃが周辺配慮について、◎＝非常に優れている＝３点とされたのは、①住宅棟の高さを比較的低く抑えていること及び②現庁舎敷地のみで計画実現がする点を評価されたからである。

しかしながら、上記①について、前述のとおり、新総合庁舎及び新公会堂の高さ・階数等は提案書Ｃが最大であるうえ、これらが神南小学校に隣接する形で配置されている。周辺環境への悪影響を検討するにあたって特に配慮すべきなのは、住宅棟の高さではなく、子どもが日常的に通う神南小学校側に建設される新総合庁舎及び新公会堂の高さ等であって、①住宅棟の高さを比較的低く抑えていることをもって、◎＝非常に優れている＝３点とすることは出来ない。

また、上記②について、提案書Ｃは、総合設計許可制度の利用を予定している。言うまでもなくこれは容積率を増すための制度であって、都市計画上、当初予定していた容積率以上の容積を本件土地に出現させる点で、他の提案書が利用を想定する連担制度と異なるところはない。また、渋谷区は、「提案において重視する事項」として、「③事業実現リスクが低いこと」を挙げたうえで、「（理由）容積率移転の制度（連担建築物設計制度）は建築基準法による認定を取得する必要があり、認定取得の担保のない提案段階では、事業実現リスクが高くなっているため」として、連担建築物設計制度を用いた提案書Ｃ以外の評価を下げている（甲７〔新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案の選定について〕別紙１）。しかし、提案書Ｃが想定する総合設計許可制度も東京都知事の許可が必要な制度であり、許可取得の担保がない点において、事業実現リスクの低さは異なるものではない。したがって、②現庁舎敷地のみで計画実現がする点をもって、◎＝非常に優れている＝３点と評価することは出来ない。

（３）小括

以上のとおり、渋谷区が選定した提案書Ｃは、権利金が最低額であるうえ、プランの評価も低い。しかるに、最高点を取得した唯一の理由は、周辺環境との調和が高い評価を受けたからであるが、これにも理由がないことは上記のとおりである。

したがって、提案書Ｃを選定した渋谷区の判断は、冒頭述べた、公平性原則・透明性原則・客観主義のいずれからの立場からも到底是認しうるものではなく、重大な事実誤認があるか又はその評価が著しく合理性を欠くものであり、違法又は不当である。

５　本件基本協定書を解除その他の方法により終了させないことが違法であること【予備的請求】

以上のことから、渋谷区が三井不動産等との間で締結した本件基本協定書は違法で

あり無効である。

また、仮に本件基本協定書が当初は有効であったとしても、建設コスト増により提案書Ｃでは事業が成り立たなくなったとの報道もされているところ、これが事実であった場合において、共同住宅の容積率の割り増しを認めることは許されない。繰り返し述べるとおり、このような措置をした場合には、容積率等への配慮をほぼ唯一の理由として選定された提案書Ｃとの計画の同一性は認め難いものとなる。また、仮にこのような措置を認めれば、プロポーザルの時には、およそ実現可能性のない渋谷区に有利な提案を行うことで優先交渉権を取得することが可能になってしまう。これでは、プロポーザルの公平性・透明性・客観性は到底確保出来なくなってしまう。

したがって、渋谷区は、本件基本協定書を解除その他の方法により終了させなければならないのであり、かかる行為をしないのは違法である。

６　結語

よって、請求者は、「第１　請求の要旨」記載の監査請求を求めるものである。

以上

物件目録

１　所　　在　　渋谷区宇田川町
　　地　　番　　２８番２０
　　地　　目　　宅地
　　地　　積　　１０９０３．１２平方メートル

２　所　　在　　渋谷区宇田川町
　　地　　番　　２８番４９
　　地　　目　　宅地
　　地　　積　　５０．０４平方メートル

３　所　　在　　渋谷区宇田川町
　　地　　番　　９６番１
　　地　　目　　宅地
　　地　　積　　１００８．７９平方メートル

４　所　　在　　渋谷区宇田川町

地　　番　　９６番２
地　　目　　宅地
地　　積　　５６５．９８平方メートル

５　所　　在　　渋谷区宇田川町２８番２０、２８番４９、９６番１、９６番２
家屋番号　　未登記につきなし
種　　類　　不明
構　　造　　不明
床 面 積　　不明

６　所　　在　　渋谷区宇田川町２８番２０、２８番４９、９６番１、９６番２
家屋番号　　未登記につきなし
種　　類　　不明
構　　造　　不明
床 面 積　　不明

４　請求の要件審査

本件監査請求については、地方自治法（昭和２２年法律第６７号。以下「法」という。）第２４２条所定の要件を具備しているものと認めた。

第２　監査の実施

１　監査対象事項

本件監査請求は、渋谷区（以下「区」という。）は、渋谷区総合庁舎（以下「総合庁舎」という。）及び渋谷公会堂（以下「公会堂」という。）の建替えではなく耐震補強を検討していたが、建替えを内容とする新総合庁舎等整備事業（以下「本件整備事業」という。）を行うこととしたことは不当であると主張している。

また、基本協定書の締結にあたり、「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」をしているが、提案書Ｃが選定され、これを提出した三井不動産と締結した基本協定書は違法又は不当であると主張している。

請求人の主張から推察すると、総合庁舎及び耐震上問題のない公会堂を解体することは、違法又は不当な財産の管理、処分にあたるとする。また、公会堂の敷地を含む区有地を対象として本件整備事業を行い、定期借地権を設定することを財務会計上の行為と特定して、基本協定書の締結及びこれに基づくその他の契約の締結の差止めを求める理由は、実質的には、上記の財務会計上の行為の違法又は不当をもたらす行為としている。

本件監査請求における請求の原因の実質的な争点が、財務会計上の行為の背後にある原因行為である新庁舎の建設事業という非財務的な行為の適否であっても、財務会計上の行為と事実上の直接的な関係があるかどうかの見地から判断対象とすることとした。

以上により、監査対象事項は次のとおりとした。

（１）総合庁舎及び公会堂の解体は違法又は不当であるか

（２）公募型プロポーザルにより整備事業の事業者が選定され、区と選定事業者が締結した「新総合庁舎等整備事業に関する基本協定」は違法又は不当であるか

２　監査対象部

総務部

３　請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第２４２条第６項の規定に基づき、平成２６年１２月１９日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人から、新たな証拠の提出はなく、陳述において本件監査請求の趣旨を補足した。

４　監査対象部の見解

監査対象部である総務部の本件監査請求に関する見解の要旨は、次のとおりである。

（１）プロポーザル、提案募集及び選定に関する経緯

平成２４年１２月２７日、耐震補強案の他に建替えを視野に入れた耐震性の向上を検討するため、建替えの事業手法についての公募を実施した。公募について区議会に

報告し、提案募集要項を区のＨＰに掲載した。公募にあたって、震災時における区の事業継続性（ＢＣＰ）の基盤として庁舎の安全性・耐震性の確保が早急に対応すべき課題であり、この課題に対応しかつ財政負担を最小限にするために、本事業に対する区の考え方「工期が短く、区の財政負担が最小限であること」を提示した。

その結果、平成２５年２月に５事業者からの提案が提出され、区議会にも報告した。

平成２５年９月１０日の区議会決議「渋谷区総合庁舎の建替えを求める決議」を踏まえ、庁舎等の建替えを早期に実施することとし、平成２５年１１月には庁舎・公会堂の建替えに関し必要な検討を行うため、専門家を含めた庁舎問題検討会を設置した。同会では、企画提案のあった５案について意見を聴取し、６回に渡り検討会を開き、比較検討を行った。

検討会では、要項の応募条件等への適合確認、評価項目の比較・順位付けをし、事業者を評価した。

参加資格要件及び提案前提条件については、５事業者とも全て適合を確認した。評価項目については、検討の結果、①耐震性能の確保、②周辺環境との調和、③区民サービス・財政への影響、④現庁舎機能の維持、⑤環境性能の５項目とした。

検討会は、これらの評価項目を三段階の評価で点数を付けて、評価し、その結果、提案書Ｃが最高評点であることを確認した。さらに、重要度の評価は価値判断（区の事業コンセプト）によることを確認し、これらの経過について、平成２５年１２月１３日、区に報告を行った。

区はこの報告を受けて、区の事業コンセプトに照らし、重視する事項を次のとおりとして、各提案について重ねて検証を行った。

① 現在の庁舎機能の維持を目的としたコンパクト庁舎であること。

（理由）容積移転等により権利金を高く設定すれば豪華な庁舎ができるが将来の経費負担が大きくなる。一方、現在の庁舎機能を維持するために必要以上の規模や設備は求めておらずコンパクト庁舎とすることで将来の経費負担を低く抑えられる。

② 民間建物の高さが周辺の建物に対して高すぎないこと。

（理由）民間建物が高いほど権利金を高く設定できるものの、庁舎敷地は周辺において最も高台にあり、周辺環境との調和や景観への配慮の点で、区民の理解を得難い。

③ 工事期間が短いこと。

（理由）耐震性能及び災害対策機能の向上を早急に図る必要がある。

④ 教育委員会との調整が少ないこと。

（理由）小学校敷地の容積率移転については、庁舎敷地の価値は高まるが小学校敷地の価値を下げるので、より多くの区有財産を事業者へ提供することになり、区民の理解を得難く、小学校敷地を含む将来の区有地の有効活用に支障となってしまう。また、土地付替えについては、庁舎敷地は広がるが、小学校校庭の位置・形状を変更するため、学校の管理・運営上問題が大きく

なるほか、教育委員会との調整が必要であり、調整期間が見通せない分、工程遅延リスクが高くなる。

⑤　事業実現リスクが低いこと。

（理由）容積率移転の制度(連担建築物設計制度)は、認定取得の担保のない提案段階では事業実現リスクが高くなる。

⑥　提案された権利金が区の算出した定期借地権評価額を上回っていること。

（理由）区有財産を適正な価格で運用するため。

以上のように、総合的な検討を行った検討会の報告を踏まえ、さらに検証を行った結果、区は、平成２５年１２月２４日、検討会の報告で点数が最も高かった三井不動産を代表企業とする事業者（提案書Ｃの事業者）を優先交渉権者として決定した。

(２) 請求人の主張について

①区が耐震補強等による現庁舎活用案を採用せず、新総合庁舎等整備事業を採用したのは違法又は不当であるから、現庁舎及び現公会堂の解体が違法である、②提案書Ｃを選定した区の判断は合理性を欠き違法又は不当であるから本件協定の締結は違法であるとの請求人の主張には理由がない。

５　事実の確認

関係書類の調査により、次の事実を確認した。

（１）庁舎建替えについての経緯

区は、平成２３年３月１１日に発生した東日本大震災の教訓を踏まえ、また、首都直下地震発生の可能性が指摘される中で、災害時等における区の事業継続性（ＢＣＰ）の基盤としての庁舎の耐震性及び安全性の確保について取り組んできた。

現総合庁舎は、昭和３９年の建築後５０年を経過し、平成９年度から平成１６年度にかけて耐震補強工事を実施したものの、構造・設備の老朽化が進んでおり、平成２４年６月から同年１１月にかけて実施した耐震診断においては、更なる耐震補強の必要性（Is 値０．２３）が指摘されていた。その結果は、耐震補強案とともに、平成２４年１１月２０日の区議会全員協議会に報告され、このことを踏まえ、区としては、耐震補強案の他に建替えを視野に入れた耐震性の向上を検討することとし、平成２４年１２月１日付けで総務部に庁舎耐震問題担当課を設置し、庁舎の耐震補強の検討を行うとともに、建替えを視野に入れた事業手法の公募を平成２４年１２月に実施し、平成２５年２月２８日には５事業者からの提案が提出され、区議会にも報告した。

また、区議会においても、平成２５年５月に庁舎問題特別委員会が設置され、耐震補強案と併せて建替えの検討を進めてきた。区議会では、補強の関係では江東区

役所及び荒川区役所の視察、建替えの関係では甲府市役所及び豊島区役所の視察を行い、６回の庁舎問題特別委員会が開かれ、方向性の検討をし、その結果、耐震補強では、建替えに比べて一時的にコストは抑えられるものの、老朽化の問題は解消されず、耐震補強後の庁舎の短期間の使用の後に、建替えが必要となること等の理由から、平成２５年第３回区議会定例会（平成２５年９月１０日）において「渋谷区総合庁舎の建替えを求める決議」が決定された。

区は、この区議会の決議を踏まえ、庁舎の建替えを早期に実施することとし、企画提案のあった５案について、専門家を交えた庁舎問題検討会を開き、比較検討を行った。その結果を踏まえ、区は、平成２５年１２月２４日、優先交渉権者予定者及び優先交渉権者次点者を決定した。

新庁舎及び新公会堂の建替えについては、平成２６年３月に開催した平成２６年第１回区議会定例会において、事業者と結ぶ「基本協定書」について議決を得て、平成２６年３月３１日に優先交渉権者予定者（代表者　三井不動産）と区において基本協定を締結し、これに従って設計等の事務作業に入るとともに、区議会や区民に広く周知を行い、意見募集をしながら進めていた。

（２）　建替えの経緯について

平成２３年　　３月１１日　東日本大震災
平成２４年　６月～１１月　耐震調査実施
同年　１０月１７日　幹事長会：区長が「庁舎の震災対策について」発言
同年　１１月２０日　全員協議会：「耐震診断の結果と補強案について」報告　耐震診断　最小 Is 値=0.23
同年　１２月　１日　「庁舎耐震問題担当課」設置
同月１７日　提案募集要項を決定
同月２７日　区議会総務区民委員会へ庁舎建替えの事業手法等についての提案募集の実施及び要項について報告
同日　提案募集要項を区ＨＰに掲載
平成２５年　　２月２８日　提案募集締め切り：5 者から提案
同年　　４月１５日　区議会総務区民委員会へ提案募集の状況を報告
同年　　５月２０日　区議会に新たに「庁舎問題特別委員会」を設置
同年　　６月２４日　「庁舎問題特別委員会」へ総合庁舎等の耐震問題に係るこれまでの状況を報告
同年　　７月～８月　「庁舎問題特別委員会」において、耐震補強、建替えの調査、研究のため四自治体（甲府市、豊島区、江東区、荒川区）を視察
同年　　９月　５日　「庁舎問題特別委員会」において、建替えを求める決議について採決

同月１０日　第３回区議会定例会本会議において、総合庁舎の建替えを求める決議

同年　１０月１１日　区は建替えを実施することを決裁

同月１７日　建替えに伴う仮設庁舎候補地選定の決裁

同年　１１月　「庁舎問題特別委員会」において、建替えに向けて新庁舎のあり方についての調査、研究のため二自治体（青梅市、町田市）を視察

同月２２日　区は、建替え事業を円滑かつ迅速に進めるため専門家を含めた庁舎問題検討会を設置

同月２９日　庁舎問題検討会（第１回）開催

同年　１２月　２日　「庁舎問題特別委員会」へ庁舎問題検討会について報告

同月　４日　庁舎問題検討会（第２回）開催

同月　５日　庁舎問題検討会（第３回）開催

同日　仮庁舎建設工事基本設計業務委託契約締結

同月　９日　庁舎問題検討会（第４回）開催

同月１１日　庁舎問題検討会（第５回）開催

同月１３日　庁舎問題検討会（第６回）開催

同月２４日　新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案の選定についての決裁

同月２６日　「庁舎問題特別委員会」へ事業手法等の提案の選定結果について報告

平成２６年　２月１０日　仮設庁舎建設のため東京都児童会館跡地に係る貸付の要望書を東京都へ提出

同月１３日　「庁舎問題特別委員会」へ本件整備事業について報告

同月１８日　庁舎問題検討会（第７回）開催

同月２５日　「庁舎問題特別委員会」へ仮設庁舎の概要等について報告

同年　３月２０日　「庁舎問題特別委員会」へ「これまでの庁舎建て替えに伴う専門家との検討・審議」について報告

同月３１日　第１回区議会定例会本会議において、議会の議決に関する条例で、「新総合庁舎等整備事業に関する基本協定を締結すること」及び「定期借地権を設定すること」を議決すべき事件として定め、これに基づき議案を審議し、基本協定及び定期借地権の設定について可決

同日　区と優先交渉権者予定者とで基本協定締結

同年　　４月　１日　　仮設第一庁舎建設工事実施設計業務委託契約締結
同月１０日　「庁舎問題特別委員会」において、仮設庁舎のあり方等の検討として佐野市役所仮設庁舎を視察
同年　　５月１２日　「庁舎問題特別委員会」へ平成 26 年度の新総合庁舎等整備スケジュールを報告
同月１９日　仮設第二庁舎整備計画基本設計業務委託契約締結
同日　仮設第三庁舎整備計画基本設計業務委託契約締結
同年　　６月　５日　「庁舎問題特別委員会」へ仮設第一庁舎建設工事概要について、及び、本件整備事業の事業取引等の妥当性を確保するための総合事業支援業務委託に係る公募型プロポーザルの実施について報告
同月１８日　平成２６年第２回区議会定例会に、「仮設第一庁舎建設工事請負契約」について議決議案として提出
同年　　７月　１日　区議会議決に基づき、仮設第一庁舎建設工事請負契約締結
同月２２日　仮設第一庁舎建設工事工事監理等業務委託契約締結
同月２４日　仮設第一庁舎建設工事の工事説明会を美竹の丘・しぶやにて実施
同月３１日　「庁舎問題特別委員会」へ「仮設第一庁舎建設工事 工事説明会について」報告
同年　　９月１７日　「庁舎問題特別委員会」へ「仮設第二庁舎、仮設第三庁舎の概要について」報告
同年　１０月１５日　「庁舎問題特別委員会」へ「新庁舎及び新公会堂整備計画（案）の周知等について」報告
同月２２日　「渋谷区新庁舎及び新公会堂整備計画（案）」の公表及び意見募集について決裁
同月２８日　「渋谷区新庁舎及び新公会堂整備計画（案）」に関する説明会について決裁
同月３１日　「庁舎問題特別委員会」へ「新総合庁舎等整備事業建設コスト高騰への対応等について」及び「新庁舎及び新公会堂整備計画（案）について」報告
同年　１１月１２日　新庁舎及び新公会堂整備計画（案）説明会（区役所大集会室）の開催
同月１４日　新庁舎及び新公会堂整備計画（案）説明会（地域交流センター新橋）の開催
同月１５日　新庁舎及び新公会堂整備計画（案）説明会（区役所大集会室）の開催

同月１７日　仮設第二庁舎及び仮設第三庁舎賃貸借契約締結
同月１８日　新庁舎及び新公会堂整備計画（案）説明会（渋谷本町学園）の開催
同月１９日　新庁舎及び新公会堂整備計画（案）説明会（原宿外苑中学校）の開催
同月１９日　「庁舎問題特別委員会」へ「仮設第二庁舎及び仮設第三庁舎賃貸借について」報告
同年　１２月　３日　「庁舎問題特別委員会」へ「渋谷区新庁舎及び新公会堂整備計画（案）に関する説明会」報告

（３）　渋谷区及び区議会の広報内容について

ア　しぶや区ニュース等
平成２５年　３月１５日　平成２５年第１回区議会定例会区長所信表明の中で「総合庁舎の耐震化」について掲載
同年　１２月　１日　平成２５年第４回区議会定例会区長発言の中で「総合庁舎の建替え問題」について掲載
平成２６年　１月　１日　区長年頭あいさつの中で庁舎の建替えについて掲載
同年　３月１５日　平成２６年第１回区議会定例会区長所信表明の中で「庁舎建替え」について掲載
同年　７月　１日　平成２６年第２回区議会定例会区長発言の中で「仮設庁舎」「新庁舎」について掲載
同年　１１月　９日　庁舎建替え特集号を発行
同日　区ニュース及びホームページで新庁舎及び新公会堂整備計画（案）に関する意見を募集

イ　しぶや区議会だより
平成２５年　７月１４日　設置から平成２５年６月１７日までの庁舎問題特別委員会の活動状況を掲載
同年　１１月　３日　平成２５年１０月８日までの庁舎問題特別委員会の活動状況を掲載
平成２６年　１月　１日　平成２５年１２月６日までの庁舎問題特別委員会の活動状況を掲載
同年　４月２０日　平成２６年３月３１日までの庁舎問題特別委員会の活動状況を掲載
同年　７月２７日　平成２６年７月１日までの庁舎問題特別委員会の活動状況を掲載

第３　監査の結果

１　判断

本件監査請求については、合議により、次のとおり決定した。
「監査対象事項」については、理由がないものと認め、いずれも棄却する。

２　判断理由

（１）「監査対象事項（1)」について

請求人は、総合庁舎及び公会堂の解体が違法であるとして、三つの理由を主張する。

第一に、本件整備事業を実施することにより、総合庁舎として有すべき機能が阻害されないか否かについて全く検討していないとしている。

具体的には､巨大な民間の共同住宅が 70 年間以上の長期にわたって総合庁舎に隣接することによって、震災時において区の事業継続性（BCP）の基盤としての機能を阻害しないか、また、日常的な区の行政活動を阻害しないかどうかを検討することが必要不可欠であるが、区は検討を一切行っていないとしている。その根拠として、区が定期借地権を設定する対価に対し、事業者が新総合庁舎等を整備することは、PFI 法に基づく特定事業又はこれに準ずる事業であり、同法又はその法意に照らすと、上記検討を一切行っていない以上、違法、不当であると主張する。

このような主張に対しては、そもそも、庁舎は災害対策の拠点として事業を継続して実施することができなければならず、震災時における災害対策、区民支援の中心となる庁舎には､総合庁舎の建替えにあたり BCP 機能を備えることは当然である。また、日常的な行政活動の影響についても、本件整備計画は、隣接する共同住宅の建設が同時に計画されているのであって、新庁舎への影響は考慮されている。

一方、BCP 機能及び日常的な行政活動の影響については、計画段階ですべて想定されるものではなく、ソフト面、ハード面などあらゆることを想定して、様々な方向から継続した検討が行われるものであり､請求人の知り得た情報をもって、検討を一切行っていないとする請求人の主張は認められない。

その上､請求人は､本件整備事業の実施にあたり PFI 法又はその法意に照らし、公平性、透明性が確保され、客観性が求められるとしているが、PFI 法は、一定の事業を行うにあたり、必ず用いなければならない手法ではない。むしろ本事業は、総合庁舎、公会堂を建設したその余の容積部分を利用した敷地に定期借地権

を設定し、その対価として庁舎等を建設するものであり、代物弁済に類似した複合的な有償契約として、区と事業者がこれを包括する「基本協定」を結び実施するものであり、資金調達、運用面、あるいは事業主体の役割において、PFI 事業とは異なるものである。

また、整備事業の検討にあたっては、区は区議会に整備事業に関する報告、総合事業支援業務委託に係る公募型プロポーザルの実施などの報告を適時行っている。区議会にあっては「庁舎問題特別委員会」を設置して独自に調査検討を行い、その結果として「渋谷区総合庁舎の建替えを求める決議」を平成 25 年 9 月 10 日に可決している。また、区は整備事業の検討に法律家、建築家、公認会計士などの専門家を含めた「庁舎問題検討会」を設置して多角的な意見を聞いている。

さらに、この間「区ニュース」等によって庁舎建替えに関する内容を区民に周知しており、渋谷区新庁舎及び新公会堂整備計画（案）に関する説明会を平成 26 年 11 月に 5 回実施するとともに、広く意見を募っている。

よって、本件について、公平性、透明性及び客観性が確保されなかったと判断することはできない。

したがって、上記のことから、整備事業による建替え案を採用したのは違法又は不当であるとの請求人の主張には理由がない。

第二に、公会堂は耐震性に問題がないため「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」にあたり、総合庁舎のみならず、公会堂の建替えも所与の条件としていることに何ら必然性はないと主張している。

その上、本来建替える必要性のない公会堂を建替えるのであれば、建替える必要性及びそのメリット・デメリットの比較検討が必要であるが、区は、この検討を一切行っていないため、公会堂を含めて建替えるのは違法又は不当であると主張する。

この主張に対し、平成２４年６月から同年１１月にかけて、総合庁舎の耐震診断を実施した結果、総合庁舎の Is 値の最小は０．２３であり、この数値は震度６強以上の大地震発生時の振動及び衝撃に対して、倒壊又は崩壊する危険性が高いとされる０．３未満（平成１８年１月２５日国土交通省告示第１８４号による。）に該当していることにより、本件整備事業は、総合庁舎の安全性の確保が喫緊の課題として、その後の対応が図られてきたものである。

このため、区は、総合庁舎の耐震性を早急に確保するとともに、公会堂の敷地を含めた一体的な整備事業を行うことによって、総合庁舎及び公会堂の安全性、機能性、効率性等を総合的に高めるものであり、請求人がいう、公会堂の耐震性に問題がないことを理由として、建替えをすることはできないということはできない。築 50 年を経過した施設を将来どの様な施設管理、運営を行うかについては、区において当然検討されなければならない課題である。その検討のなかで、総合庁舎と公会堂は、共有する大規模設備が多くあり、総合庁舎だけを建替えることは困難であると判断され、本件整備計画が立案されたものである。よって、公会

堂の建替えを含む一体的な整備を行う本件整備事業には有益性が認められる。

また、建替えの必要性の検討は、区においてのみならず、区議会に「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」などの報告がされ、区議会においても検討が行われており、検討を一切行っていないということはできない。

よって、請求人の主張する総合庁舎のみならず公会堂を建替えるのは違法又は不当であるとする理由はない。

第三に、耐震補強等による現庁舎活用案と新総合整備事業による建替え案のコスト等の比較に不備があると主張している。

その理由として、耐震補強等による現庁舎活用案のコスト算定に当たり、複数の見積もりを比較検討していないこと、また、建替え案の負担額において新総合庁舎及び新公会堂の建設費が計上されていないこと、さらに、建設費の高騰等により負担が発生するリスクを考慮せずに両案がほぼ同等のコストであるとして検討したことは違法又は不当であると主張する。

そこでこの主張に対しては、免震補強は既に一般化された工法として定着しているものであり、建設会社によって多少のコストの差異はあるが、耐震補強と建替えのコスト比較の段階で免震補強案の複数の見積りを取る必要はないと解される。

また、本件整備事業において、新総合庁舎及び新公会堂の建設は、原則として定期借地権の対価をもってその費用を賄うものであり、区の負担額として計上されるものではない。同様に、建設費の高騰等による負担についても定期借地権の対価をもって費用を賄うものであり、さらにそのリスクについてまで検討時において斟酌する必要はないので、請求人の主張を認めることはできない。

以上のことから、請求人が主張する総合庁舎及び公会堂の解体は、違法又は不当であるとする理由はない。

（２）「監査対象事項（2)」について

請求人は、「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」において提案書Ｃが選定され、基本協定書が締結されたことは違法又は不当であると主張している。

その理由の第一として、提出された５件の提案書のうち、提案書Ｃは権利金が最も低く、評価が低いにもかかわらず最高点を取っていることに理由がないとしている。

具体的には、５件の提案書のうち権利金が最も高いのは１９４億円で、提案書Ｃの１５４億円とは４０億円の差があること、また、提案書Ｃのプランに対する評価は、庁舎問題検討会におけるアドバイザーの意見では、「事業の実現性に不安を覚える」とまで言われていること、さらに提案書Ｃは、新庁舎等の高さ・階数ともに最大のプランであり、その費用が最小規模となる合理的な理由がないと

主張している。

第二に、提案書Ｃは、「周辺環境との調和が非常に優れている」とされた評価に理由がないと主張している。

提案書Ｃが、周辺環境について非常に優れていると評価されたのは、住宅棟の高さを低く抑えていること及び総合庁舎と公会堂の敷地のみで計画がされていることによるものである。

しかしながら、周辺環境への悪影響を検討するにあたって特に配慮すべきは、住宅棟の高さではなく、子どもが日常的に通う神南小学校側に建設される新総合庁舎及び新公会堂の高さであり、提案書Ｃは高さ・階数が最大であるうえ、神南小学校に隣接する形で配置されていると主張している。

以上の点に関し、区は公募型プロポーザルにおける各提案について、庁舎問題検討会では提案書評価項目を定めて実施しており、その結果を踏まえ、提案の比較において重視する事項を定めたうえで選定を行っている。そのなかで、とりわけ重視する事項として、①現在の庁舎機能の維持を目的としたコンパクトな庁舎であること②民間建築物の高さが周辺の建物に対して高すぎないこと③工事期間が短いこと④教育委員会との調整が少ないこと（その理由としては、土地を付替えることについては、庁舎敷地は広がるが、小学校校庭の位置・形状を変更するため、学校の管理・運営上問題が大きくなるほか、教育委員会との調整が必要であり、工程遅延リスクが高くなるとしている。）⑤事業実現リスクが低いこと⑥提案された権利金が区の算出した定期借地権評価額を上回っていること、の６項目をあげて総合的な検証を行っている。

その結果、提案書Ｃが選定された理由については、容積率等への配慮をほぼ唯一の理由として選定された訳ではなく、「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法に関する提案募集」第２・１新総合庁舎等の整備に当たっての考え方において、「工期が短く、区の財政負担が最小限であること」が基本的スタンスであるところ、提案書Ｃは工期が全提案のうち最短で、かつ、区の財政負担も少ない点が高評価となっている。また、「将来の環境変化に対する柔軟性」においても、総合庁舎、公会堂、民間建物を別棟で計画している点について高評価を得ているなど、総合的な評価として高いものと認めることができる。

なお、請求人は予備的請求で、建設コスト増により提案書Ｃでは事業が成り立たなくなったため、共同住宅の容積率の割り増しを認めることは、提案書Ｃとの計画の同一性については認めがたいと主張しているが、これは、仮定による主張であり、理由がない。人手不足や資材の高騰があるとするならば、これは、提案書Ｃについてのみいえることではなく、他の提案も同様の影響を受けるものと思われる。

以上のことから、「新総合庁舎及び新公会堂整備を核とした事業手法等に関する提案募集」において、提案書Ｃが選定され、基本協定書が締結されたことについて、請求人が主張する違法又は不当であるとする理由はない。

（３）結論

ある公有財産をいかに利用するのが住民全体の福祉に寄与しうることになるかは、当該公有財産がその地方公共団体にとつて重要なものであればあるほど、人によってその見解の異なってくることは否定しえないところであるが、本来それは、政策決定の問題であるから、終局的には行政を担当する地方公共団体の長の裁量にまかされているところであり、本件整備事業を行うことにした判断も、長の裁量の適否の判断に帰するものである。

また、庁舎及び公会堂の建替えに関して、どのように行うべきかを明確に規定し、規律する法規は見当たらず、区長の合理的な裁量判断に委ねられているものという他はない。（平成３年９月１７日東京地裁判決参照）

そうすると、上記（１）及び（２）で述べたとおり、監査対象事項（1)、(2)はいずれも違法、不当であるものとはいえない。

なお、基本協定の締結について、違法、不当なものでない限り財産の管理、処分に違法又は不当があるとはいえず、したがって、これに基づく定期借地権契約、使用貸借契約、整備事業に係る契約の締結及び公金の支出を差し止めることはできない。

したがって、請求人の主張は採用しえない。

以上、請求人の主張及び監査対象部の見解を斟酌して、監査委員の判断を示したものである。

本書は、請求人に通知した監査結果に、個人情報の保護等の観点から、一部省略等を行ったものである。