

17川監公第6号

平成17年2月23日

川崎市職員（川崎市長並びに関係職員）措置請求
に係る監査の結果について（公表）

平成16年12月27日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公表します。

川崎市監査委員	舘	健	三
同	奥	宮	京子
同	本	間	悦雄
同	西	村	英二

(別紙)

16川監第634号

平成17年2月23日

請求人

奥田 久仁夫 様

兵藤 浩 様

青山 洋司 様

石井 孝和 様

井出 藤壽 様

海谷 利夫 様

海谷 福子 様

川崎市監査委員 舘 健 三

同 奥 宮 京 子

同 本 間 悦 雄

同 西 村 英 二

川崎市職員（川崎市長及び関係職員）措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成16年12月27日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知いたします。

平成16年12月27日

川崎市監査委員殿

川崎市多摩区東三田2-4-6

川崎都市問題市民研究所

代 表 奥田 久仁夫

税理士

川崎市宮前区宮崎3-11-10

無 職 兵藤 浩

川崎市多摩区枡形5-12-14

自営業 青山 洋司

川崎市多摩区寺尾台1-18-5-308

無 職 石井 孝和

川崎市多摩区菅6-9-15

自営業 井出 藤壽

川崎市中原区上新城1-2-1

自営業 海谷 利夫

川崎市宮前区初山2-15-1

自営業 海谷 福子

川崎市職員（市長並びに関係職員）措置請求書

監査委員に対し地方自治法第242条第1項の規定により事実関係を証する書面を添付のうえ下記第1(7)に記載する必要な措置を行うよう請求する。

併せて地方自治法第252条の43第1項の規定により、本件請求に係る監査について以下第3に述べる理由により、監査委員の監査に代えて「個別外部監査契約」に基づく監査によることを併せて請求する。

記

第1. 措置請求の内容

- (1) 川崎市建設局防災対策室（平成16年4月1日より総務局危機管理室に組織変更）が平成15年4月1日付けにて株式会社東芝首都圏南支社（以下単に㈱東芝とする）と取交わした「川崎市防災行政無線保全点検委託契約」における委託費（以下単に点検委託費とする）契約金額130,200,000円（原委託設計書金額は130,872,000円であり、契約額は672,000円減額された。またその後、平成16年3月に戸別受信機点検積算数量の誤りにより128,205,000円に修正され1,995,000円が削減された）のなかに

①人工水増し積算により （原委託設計書ベース） 20,940,000円

②間接費の過大積算により	(同上)	31,409,000円
計		52,349,000円
③原委託設計書金額の契約上の減額分		△672,000円
④㈱東芝委託費修正減額分		△1,995,000円
⑤差し引き過大額		49,682,000円

の過大支払額が存在する。

- (2) この過大支払額は地方自治法第2条第14項に定める「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては住民の福祉に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」との定めに違反し、更には地方財政法第4条第1項に定める「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて、これを支出してはならない」との定め（以下合わせて最少費用原則とする）に併せて違反する違法かつ不当な財政支出行為である。
- (3) 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する（地方自治法第147条）と共に、当該普通地方公共団体の事務を管理し、及びこれを執行する（同法第148条）とされ、その担当事務として同法第149条（抜粋）において
- 第1項第2号 予算を調整し、及びこれを執行すること
- 第1項第5号 会計を監督すること
- と定められ、更に職員の指揮監督について「普通地方公共団体の長は、その補助機関たる職員を指揮監督する」（同法第154条）と定められている。
- (4) 前記(1)の違法かつ不当な財政支出が行われたことは、前記(3)に各々掲げる権限と責任を有する川崎市長として適切な職員への指揮管理を怠ったことにより、川崎市に不当な損害を与えたものであり、川崎市長にはその損害を関係職員とともに川崎市に賠償すべき責務がある。
- (5) この違法かつ不当な財政支出は川崎市長が「市の財政に破綻のリスクが存在する」として、平成14年度から行っている「川崎市行財政改革プラン」による川崎市の財政再建に向けての歩みに、市長並びに関係職員自から逆行する財政支出を許容したものであり、納税者たる市民として容認できるものではない。
- (6) また、この不当な財政支出行為は「行財政改革推進」の名のもとに、市民福祉政策すら削除され、その痛みに耐えている市民感情をも逆なでする行為に他ならず、関係職員の故意及び重大な過失による責務並びに川崎市長のその指揮監督懈怠の責務は極めて重大と言わざるを得ない。
- (7) この平成15年度点検委託費の違法かつ不当な財政支出について、その支出を許容した市行政の統轄代表責任者である川崎市長に対し、監査委員として、次の措置を行うよう求める。

- ① 株式会社東芝首都圏南支社（以下単に㈱東芝とする）に対し、不当利得として点検委託費の過大支払額の全額の返還を求めること。
- ② ①の返還が為されなかった場合、またはその一部に留まった場合は、川崎市長並びに関係職員に対し、その損害の全額または残額を市に返還させるよう求めること。
- ③ ㈱東芝に対しては更に平成16年度分の点検委託費契約額の過大額の減額修正を求めること。

なお、平成15年度以前の既に財政支出行為のあった各年度の市の損害額については本件住民監査請求の対象外であるが、平成15、16年度分の是正に伴って必然的に市の損害額の回復を図る措置が行われるものと判断する。

第2. 請求の根拠（主張の事実）

- (1) 前記保全点検委託費は平成16年4月20日付け「支出命令書」（資料17）により財政支出として㈱東芝に対し128,205,000円の公金の支払いが為されている。
- (2) 本件住民監査請求は、別途平成13年度及び平成14年度の「川崎市防災行政無線保全点検委託契約」において、戸別受信機の点検単価や点検数量が過大であることにより川崎市の蒙った損害について、原告「川崎都市問題市民研究所」と被告川崎市長との間で「違法公金支出損害賠償命令請求事件」（平成16年行ウ第15号）が住民訴訟として横浜地方裁判所で争われているのであるが、そのなかで被告より平成16年9月27日付けにて提出された準備書面（以下単に準備書面(1)とする）において、点検委託費の積算のなかに平成13年度及び平成14年度の労務費積算にあたって、予算に合せた「人工の水増し」が行なわれていたことを次のとおり明らかにした。

① 平成13年度分の人工水増し（被告準備書面（1）24頁より抜粋）

『川崎市による本訴訟後の調査によれば、小原は「平成12年度分本件業務委託に用いた人工に、平成13年度の労務単価を乗じて概算額を算定したところ、平成12年度に比べ平成13年度の労務単価が下がっていたところから、概算額が平成13年度の予算額より下回ることが判明したため、（中略）井上から予算額まで引き上げて金額調整するよう指示され、井上は白鳥にその旨報告し承認を得た結果、人工の調整を行った」と述べており』（以下略）

② 平成14年度分の人工水増し（被告準備書面（1）28頁より抜粋）

『小原は「平成13年度分本件業務委託及び他の無線設備で用いた人工に、平成14年度の労務費単価を乗じて概算額を算出したところ、委託を一括して発注したため経費率が下がったことから、概算額が平成14年度の予算額より下回ることが判明したため、岩本、白鳥に相談したところ、白鳥から一括発注により委託料

が下がったのはいいが、訴外株式会社東芝が受けられないであろうと指示され、人工の調整を行った」と述べており』（以下略）

よって、平成13年度・14年度の点検委託費積算にあたって人工水増しによる労務費の水増しが行われたことを、市が自ら被告準備書面という公文書上で、明確に認める（自白）ところとなったものであり、かつ本件住民監査請求の対象である平成15年度人工数と、人工水増しのあった平成14年度とは、ほぼ同人工数（個別受信機を含む同報系無線点検人工数はまったく同数値である）であるところから、平成15年度においても平成14年度と同等の人工水増しが行われたことは明らかである。従って平成15年度分点検委託費も人工水増し金額による財政支出行為が行われたと判断される。

よってかかる財政支出行為（契約を含む）が前記「最少費用原則」に違反することはもとより、関係職員の「人工水増し調整」を行ったことは故意並びに重大な過失の存在を示すとともに、従ってまた関係職員（指揮監督する川崎市長を含む）の損害賠償責任の存在を証明するものである。

加えて、本件委託業務を受託した㈱東芝がこの水増し委託費を受領していたことにより、「不当利得」を得ていたことも合わせ証明するものである。

(3) 人工水増しによる川崎市の損害額

① 人工水増し数値の算定

川崎市は未だ人工水増し数値そのものについて明確な数値を明らかにしておらず、よって資料1～5に基づき住民監査請求人が算定した数値を以下の各表により示す。

第1表：人工単価・人工数・労務費推移表

年度	人工単価（加重平均）		人工数（人）			労務費	
	（円）	指数	技術師・技術員等	指数	人工水増し数値 12年度比増人数	（千円）	指数
12	28,400	100.0	2,227.96	100.0	—	63,275	100.0
13	27,259	96.0	※2,321.01	104.3	+93.05	63,271	99.99
14	22,311	78.6	※2,877.62	129.2	+646.66	64,203	101.5
15	22,273	78.4	※2,809.40	126.1	+581.44	62,573	98.9
16	?		?		?	63,902	101.0

上記平成12年度以降の人工単価（1日当り日当）並びに人工数（延べ人工数）によれば、平成12年度（水増しの無い数字と見なす）と比較して13年度から15年度にかけて、人工単価の減少と反比例して人工数が増大し、労務費は大きく変動することなく推移していることが認められる。正に予算に合わせて人工数を調節しながら労務費を積算していることが明確に示されている。なお、平成16年度分はかかる市民の検証を恐れてか非開示となっているが、労務費の総額が大きく変動していないと

ころから前年と同様の人工数水増しが存在するものと想定される。

本表により平成15年度分の人工水増し人員は「581.44人」と算出される。

② 人工水増しによる点検委託費増加額（川崎市の損害額前記第1(1)の①）

前記第1表に基づき人工水増し労務費増加額は下記の第2表のC欄のとおり算定されるが、水増し点検委託費は人工水増し労務費をベースに更にD・E・Fの各積算要素に全て反映されて第2表G欄のとおり算定される。

第2表 人工水増しによる労務費及び点検委託費増加額 単位：千円

年度	A	B	C	D	E		F	G
	人工 単価	人工水増し数 12年度比増加 数	水増しに よる労務 費増加額	技術管理費・ はね返り額	間接費はね返り額 比率%	額	消費税はね 返り額 (5%)	人工水増しに よる点検委託 費増加額
	加重平均 値(円)	各年度 人工数(人)	A×B	(C×10%)	(C+D) ×比率		(C+D+E) ×5%	(C+D+E+ F)
12	28,400	(2,227.96)			※2			—
13	27,259	+93.05	2,536	253	42.4	1,182	199	4,170
14	22,311	+646.66	14,428	1,442	40.0	6,348	1,110	23,328
15	22,273	+581.44	12,950	1,295	40.0	5,698	997	20,940
16	22,273	※1 +581.44	12,950	※3 0	40.0	5,180	906	19,036
合計		1,902.59	42,864	2,990		18,408	3,012	67,474

※1. 16年度の人工単価・人工数は15年度と同数値と想定する。

※2. 間接費へのはね返り額算定比率は原積算数値による

※3. 平成16年度分より労務費には直接経費・技術管理費を含むこととなったので当該はね返り額は0となる。

人工水増しによる点検委託費の増加額は労務費が水増しされるだけに留まらず、他の積算費用項目に全て反映される（はね返る）ため、点検委託費が大きく膨れあがる。結局、平成13年～16年度の4年間で労務費の水増し額は42,864千円と算定されるが、点検委託費全体では67,474千円と労務費の1.6倍もの金額となり、この点でも財政支出の最少費用原則は全く配慮されていない。

この内、平成15年度分の人工水増しによる点検委託費全体の増加額は、20,940,000円となり、この額が15年度分の川崎市の蒙った人工水増しによる損害額となる。

かかる人工水増しにより積算された点検委託費の支払を受けた㈱東芝は当然に「不当利得」を得ていたと判断されるものであり、速やかに川崎市に返還すべきである。

(4) 過大な間接費積算による川崎市の損害額

① 間接費が過大であるとする根拠

1) 他自治体の間接費積算比率より高率であること

平成15年度点検委託費積算にあたっては、間接費として直接費の40.0%を同

点検委託費に加えて積算している（資料1、2）のであるが、かかる高率な間接費の積算手法は下記に示すとおり、国土交通省点検基準を採用する（市準備書面の主張）とする川崎市建築工事委託費の積算（資料6～12）においても例がなく、かつ、近隣各自治体の積算事例（原則平成15年度）においても存在しない。

従って川崎市のみ、かかる高率の間接費積算基準を用いることは、最少費用原則に照らして違法かつ不当である。

第3表 各自治体積算基準間接費・契約総額比較表

自治体名	間接費積算基準 (%)		間接費積算額 (円)	点検委託費総額
川崎市防災無線	防災対策室	直接費の 40.0	35,672,074	130,200,000
川崎市(土木建築) 市の積算事例(16年度)	水道局工事	直接費の 12.5	12,213,713	
	まちづくり局工事	〃 10.3	5,001,661	
	建設局工事	〃 11.4	7,742,735	
川崎市(土木建築) 入札業者積算事例(16年度)	配水管工事	〃 12.1	6,455,628	
	耐震補強工事	〃 8.0	7,962,600	
	中学校解体工事	〃 7.9	6,699,700	
埼玉県防災行政無線点検 (国土交通省基準採用)	間接費	労務費の 10.28	(3,132,000) 推計値	33,600,000
神奈川県 防災行政無線点検	一般管理費	業務原価の 20.0	4,351,695	27,352,500
横浜市 防災行政無線点検	諸経費	積算基準小計の 10%以内、実契約 7.3	3,780,000	59,000,000
横須賀市 防災行政無線点検	諸経費	端数調整水準実契約 0.8	104,760	14,650,650
小田原市	積算なし	0	0	8,550,000
藤沢市 13年度	雑費	0.0	61,600	13,716,192

※横須賀市は川崎市と同じ㈱東芝首都圏南支社との契約であるが、間接費は0.8%である。

※川崎市は間接費、点検委託費総額において最大である。

2) 間接費の支出内容から見て積算に違法性・不当性が高いこと

点検委託費の積算における間接費の支出内容については、被告乙準備書面（1）において、「㈱東芝の雑費を含む諸経費」とし、「作業管理部門で必要とする経費であり、直接費で積算された以外の費目で一般管理費と合わせて諸経費として計上するものと定められている」とするのみで、具体的支出内容は明らかにしておらず、積算根拠の不確かなものである。なお、監査委員は平成16年2月19日付別件監査結果のなかで「事実関係の確認」として「諸経費は業務を実施するために要する事務用品費、通信費、光熱費、保険料などの費用」と例示しているが、この例示から見ても直接費の40%、年額3,561万円となる程高額になるはずもない支出項目である

ことは明らかである。

なお、建設工事分野の積算における間接費は、自治体の入札業務対応だけでも多様な建設・工事に対する図面や事業費の積算検討業務が存在する等、工事等についてある程度の間接業務が存在すると想定されるのであるが、本件監査請求の対象となる防災行政無線保全点検委託業務は、毎年前年と同様の川崎市が予め指示する「点検仕様書」に基づき定例的保全点検業務を消化するだけのことであり、平成15年度だけで3,561万円（全システム）もの多額な間接費を積算すべき根拠は皆無と判断されるものである。

従ってかかる点検委託費積算で直接費の40.0%もの支出根拠のない間接費を積算加算した点検委託費は、やはり財政支出の最少費用原則に反する違法かつ不当な財政支出行為である。

3) 市の積算は間接費を二重計上していると考えられること

市は直接費の積算のなかで「技術管理費」として労務費の10%（金額にして721万円）を加算しているが、「技術管理費」の支出内容は、準備書面（1）において「業務委託の実施にあたり、技術管理上必要な資料の作成に要する費用」としておりまた、監査委員の所見（平成16年2月19日付け別件監査結果）では、「業務を行うために要する技術維持のための管理費用である」としているのであるが、その内容は間接費として例示した費目を機能的に分類して表現したものに他ならず、形態的に分類して表示すれば事務用品費や通信費であり、例示にはない会議費や資料費など技術管理費の支出内容と間接費としての支出内容は明らかに同質のものである。

従ってこの「技術管理費」は間接費と同様支出と見做すことができ、労務費と技術管理費を合わせてその40%もの間接費の積算を行うことは、明らかに間接費の二重計上と見做しうるものである。

以上3点の理由により、川崎市防災行政無線保全点検委託費の間接費積算においては、その積算された間接費の総額が違法かつ不当と判断すものである。

なお横浜市が直接費の7%台と低率の間接費比率で契約し、横須賀市や小田原市、藤沢市が殆ど間接費を積算していないことは、まさにこうした間接費のあり方について最少費用原則に則った適正な委託費積算を行っているとは評価されるものである。

③ 川崎市の損害額の算定

各年度の委託設計書より間接費を抽出（資料1～2）すると川崎市の蒙った5年度間の損害額は次の第4表のとおりである。

第4表 間接費の過大積算による損害額（全防災行政無線システム）

年度	損害額					
	間接費 比率 %	間接費 (過大積算額)	間接費に対 する消費税	損害額 (B+C)	内人工水増し 二重計上額	各年度の損害 額(千円未満切捨)
12	約 43.6	38,941,340	1,947,000	40,888,340		40,888,000
13	約 42.4	36,979,891	1,848,900	38,828,791	△1,241,100	37,587,000
14	40.0	36,648,333	1,832,400	38,480,733	△6,665,400	31,815,000
15	40.0	35,612,074	1,780,600	37,392,674	△5,982,900	31,409,000
16	40.0	32,351,200	1,617,500	33,968,700	△5,439,900	28,528,000
合計		180,532,838	9,026,400	189,559,238	△19,328,400	170,227,000
15年度原委託費設計金額減額分						△672,000
15年度点検数量誤りによる委託費修正額						△1,995,000
差引川崎市損害額						167,560,000

※損害額の算定は千円止めとする。

※間接費に対する消費税は100円未満切捨とする。

第5表 前第4表損害額に含まれる第2表の水増し労務費に係る間接費の二重計上額

年度	②E欄間接費 はね返り額	②F欄消費税 はね返り額 (5%)	間接費二重計上額
12	0	0	0
13	1,182,000	59,100	1,241,100
14	6,348,000	317,400	6,665,400
15	5,698,000	284,900	5,982,900
16	5,180,000	259,000	5,439,000
合計	18,408,000	920,400	19,328,400

第4表には第3表において既に人工水増し額として算定した損害額が含まれており、よってこの部分は損害額の二重計上となるので、第5表によりその部分を抽出し、第4表の過大間接費による損害額より控除する必要がある。

前記第4表及び第5表により間接費比率の過大設定による点検委託費の過大計上額は平成12年度～16年度間で167,560,000円にのぼり、市の蒙った損害額、及び㈱東芝の不当利得額は極めて巨額であり、かかる違法かつ不当な積算を行ってきた関係職員並びにその指揮監督を行うべき川崎市長の責任は極めて重大である。

また、この内本件住民監査請求に係る平成15年度分の過大間接費は31,409,000円と算定され、この金額が間接費の過大積算により平成15年度分の最少費用原則に反する川崎市の財政支出額であり、市の蒙った損害額であると共に、不当利得として㈱東芝に返還を求めるべき金額である。

なお、㈱東芝の平成12年～16年度間分の不当利得額の総額は人工水増し分を含め235,034,000円にのぼる巨額なものである。

(5) 本件住民監査請求を行う趣旨

かかる違法かつ不当な積算が点検委託費積算の各項目のなかで、関係職員がたまさか「戸別受信機」の点検人工を大幅に水増し（平成12年度396.36人、平成13年度533.73人、平成14年度881.22人、平成15年度881.22人）していたため、戸別受信機の点検単価を大幅に増大せしめた（平成12年度5,314円、平成13年度7,778円、平成14年度10,500円、監査委員の前記「事実関係の確認」による）ことにより、高津中学校での音声受信不達事故を契機とした戸別受信機の点検数量の誤りを通じて、防災行政無線点検委託費全体の違法な積算が露呈したものである。

そしてこうした違法な外部委託費の積算事例は他部局においても数知れず存在するものと考えられ、川崎市が財政再建団体転落寸前に迄堕ちいった原因の一つには、様々な分野の業務委託費のこうした杜撰な委託費積算にあることは十二分に推測される。

市をして平成16年7月29日付にて、「契約事務の適正な執行について」として業務委託契約全般に不適切な取扱いを行わないよう全職員に求めたことは、このような可能性を市自体認めたもので当然の措置である。

なお、平成16年度の本件防災無線点検委託費契約においても、市の財政状態を省みず、かつこの点検委託費のあり方が大きな問題になっているにも拘らず、「間接費」を十年一日の如く、直接費の40%と積算して契約すること自体、かかる財政支出のあり方につき行財政改革推進の最中にありながら、何ら検証することのない姿勢を示すものとして、川崎市全体の行財政改革が極めて道の遠い課題であることを物語っているものであり、納税者たる市民として怒りを禁じ得ない。

こうした財政支出を放置し、徒に市民サービス低下の行財政改革推進（この先家庭系ごみの有料化案等）は安易に許されるものではなく、少なくともそうした市民サービスにしわ寄せする行財政改革推進の前に、あらゆる業務委託費や市政全般の財政支出の整合性についての総点検と節減が行われなければならない。

この点は特に平成17年度予算編成を目前にして、より一層の行財政改革推進が求められるだけに喫緊の課題であり、この先整合性のない財政支出には、市民として市長並びに関係職員の無過失損害賠償責任を強く求めていくと警告しておきたい。

第3. 監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

1. 平成13年度、14年度分の防災行政無線保全点検委託費における戸別受信機の過大な点検単価と積算数量の住民監査請求（平成15年12月24日付）について、監査委員の監査結果では

- ① 点検委託費の総額が減少しているのであるから行政裁量権の範囲である。

- ② 国土交通省の電気通信設備積算要項を準用した事は妥当である。
- ③ ㈱東芝より損害額は補填されている。(人工水増し分を見過ごした)
等の理由により棄却したのであるが、その後の監査請求人の調査により

- ① 点検委託費総額の減少の実態は、他の防災無線システムの間接費が40%を越えていたものを40%に訂正したことにより減少したものであり、戸別受信機点検単価の増大が人工水増しにあることを把握できず、しかも単に総額減少だけで妥当としたことは住民監査請求に臨む監査委員の姿勢そのものに問題がある。
- ② 点検委託費積算に人工水増しがあったことは監査委員の検討資料である各年度の委託設計書(資料17・平成16年6月24日当事者照会により監査請求人に開示された)の範囲で十分見出しえた筈であるにも係らず見過ごした。
- ③ 間接費の「直接費の40%」という過大積算も見過ごした。
- ④ 国土交通省点検委託費を準用したとの関係職員の偽証を見抜けなかった。
- ⑤ ㈱東芝の「不当利得」の存在に気付かなかった。

等監査請求の重要なポイントをチェックできず、監査委員としての監査機能をこの先も適切に発揮し得ないと判断されること。

2. 委託費における直接費や間接費の積算とその根拠や支出内容については、原価計算や管理会計に関する高度な専門的知識を要すること。
3. 国土交通省電気通信設備点検委託費の積算基準についても精通していることが求められること。

等により外部専門家による個別外部監査によらざるを得ないと考えるものである。

以上(原文のまま)

添付資料 川崎市防災行政無線保全点検委託費年度別推移表ほか18点(略)

[監査の結果]

1 請求の受理

本件措置請求は、所定の要件を具備しているものと認め、平成16年12月27日付けでこれを受理した。

2 個別外部監査契約に基づく監査によることが相当であると認めなかった理由

個別外部監査制度とは、監査請求の事案について、監査委員が外部の専門家に監査を委託する必要があると判断したときに、個別外部監査契約に基づく監査によることが相当と認めるものであると認識している。

本件措置請求は、財務会計上の行為のうち、公金の支出及び契約締結・執行の違法性、不当性について主張するものであり、監査委員の有する知識の範囲内であると判断されることから、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査を実施することが相当であるものとは認められない。

なお、本件に関する個別専門的な知識を必要とする場合は、地方自治法（以下「法」という。）第199条第8項の規定に基づき学識経験を有する者等から意見を聴くものとした。

3 監査の実施

(1) 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成17年1月28日に、請求人奥田久仁夫ほか4名から陳述の聴取を行った。

請求人の陳述の際、新たな証拠として「同報系点検業務日誌からの稼働人工数」ほか3点（略）が提出された。また、請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、川崎市総務局の関係職員（以下「総務局関係職員」という。）を立ち会わせた。

(2) 関係職員の陳述

平成17年1月28日に、総務局関係職員から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

(3) 学識経験者等の意見

平成15年度、16年度川崎市防災行政無線保全点検業務委託契約（以下「委託契約」という。）に関して、国及び地方公共団体が発注する工事の積算に関する調査・研究を行っている協会など5団体等に専門的分野における意見書等の提出を打診したが、「住民監査請求に係る監査期間内に結論を出すことは難しい」等のことから、意

見書等の提出には応じられない旨の回答があった。

(4) 関係人の調査

平成17年2月16日に、法第199条第8項の規定に基づき、関係人(総務局関係職員)から事情聴取を行った。

(5) 監査対象事項

本件措置請求書の内容、請求人の陳述、関係職員の陳述、関係人の調査を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

ア 川崎市が株式会社東芝首都圏南支社(以下「(株)東芝」という。)と締結した平成15年度委託契約に関し、川崎市に損害が発生し、(株)東芝に不当利得があったかどうか。

イ 川崎市が(株)東芝と締結した平成16年度委託契約に関し、契約額の減額修正を行うべきかどうか。

(6) 監査の期間

平成16年12月27日から平成17年2月22日まで

4 監査の結果

(1) 請求人の主張

陳述の際、請求人からおおむね次のような主張がなされた。

ア 個別外部監査による監査を求めた理由

我々は前回(平成15年12月24日付け請求)の監査結果に対して、強い不満を持っている。

戸別受信機の点検単価について、監査では詳細な分析がなされない中で、監査結果が出されたと考えている。詳細に監査を行えば、点検単価が値上げとなった根拠が「人工の水増し」にあったことを判断できたはずである。

また、間接費のウエイトが高いということについても、行政コストに対する問題意識が監査委員には乏しいと判断し、専門家による外部監査を求めたものである。

前回、川崎市は「国の基準を使った」という虚偽の陳述を行い、現在(住民訴訟)では「国の基準を使っていなかった」と主張しているのであるが、これは監査委員が「国の基準の準用が正しい」とした判断が誤っていたことになり、川崎市の監査委員ではとても信頼が置けないと判断し、外部監査を求めたものである。

イ 今回の監査請求の趣旨について

平成15年度防災行政無線保全点検業務委託費積算に「人工の水増し」があることが明らかになった。

人工の水増しがあったと判断した所以は、住民訴訟において、川崎市の準備書面

の中で人工の水増しが行われたことを自ら明らかにしたことにより、我々の積算資料分析からも、戸別受信機点検人工数は、平成12年度396.36人が平成14年度、15年度881.22人と、およそ484人分の水増しが行われていたことになる。

「人工の水増し」といういかなる理由によっても正当化されない犯罪的「委託費設計」は、後解釈による国の積算基準を持ってきても正当化されるものではない。いきなりよその国の法律（国の基準）を持ち出して、よその国の法律では損害を与えていないから川崎市では罪がないとするのは道理が通らない。

もう一つの問題は、委託費設計において、直接費の40%を間接費と称し、委託費を膨らませていることである。直接費自体、既に労務費の10%を加算して「技術管理費」として積算しているのであるが、この上さらに間接費として40%を加算積算する必要がどこにあるのかと言いたい。

昨年の監査結果において、間接費とは「諸経費は、業務を実施するために要する事務用品費、通信交通費、光熱水費、保険料などの費用である」と説明しているのであるが、この程度の支出内容で年間3,560万円になるはずもない支出項目である。

加えて、同じ仕事をしていれば習熟によるコストの低減が見込めるはずであるのに、本設計にはそれが見込まれていない。監査委員には、行政コストの妥当性についてはもっとシビアに考えていただきたい。

横浜市は間接費を「直接費の10%以内」とする基準を持ち、実際の積算に当たっては7%程度に留めている。加えて委託の全体水準そのものも、川崎市の3倍の人口と面積を有しながら、川崎市の2分の1の費用でカバーしている。

川崎市職員が所轄部局の「予算枠確保」「予算枠の100%消化」にこだわり、「税金のムダ使いの削減」の意識が全くないことに、市民として、これ以上はない怒りをもってこの監査請求を行っている。

「予算の範囲内であればよし」とか「損害がなかったからよし」とかで免罪とする見解があってはならず、監査委員は適正かつ公平に判断していただきたい。

また、今回の監査では、調査、ヒヤリングなどの監査の経過をはじめ、こういう意見、ああいう意見があったということも明らかにしていただきたい。

ウ 人工水増しの数値について

同報系無線即ち「戸別受信機と屋外受信機の点検委託費」は、人工水増しにより点検費用が大幅に増大したが、この人工水増し数について、川崎市は秘匿しており、我々は明確な損害額が算定できない。

監査委員には、是非、同報系人工のみならず、全体でどれだけの人工水増しを行

ったのかをきちんと把握していただいた上で、監査意見を述べていただくことを求
めておく。

本件措置請求では、12年度の防災行政無線保全点検業務積算人工数2,227.
96人を基本的に正当とみなし、15年度に占める水増し人工数を単純に12年度
との差により算定したが、その算定の正当性について、点検業務日誌の内容や戸別
受信機点検報告書の分析から証明しておきたい。同報系装置の12年度点検人工数
は396.36人である。

稼働人工数の把握についての考え方は、

(ア) 巡回点検ベースは基本的に毎年同一スケジュール

(イ) 各区を2班で、毎年ほぼ同一の所要日数で巡回

(ウ) 15年度以前は「1班1名」と判断する

(エ) 外部受信機は高い位置にあるため、1班2名の2班4名体制とした

別紙追加資料のとおり、稼働人工数の実績は14年度の業務日誌（一部15年度
業務日誌）から396名と算定され、12年度積算人工数と一致する。

したがって、12年度比増加人工数を15年度の水増し人工数と算定することに
整合性がある。

エ 損害賠償対象者について

違法、不当な財政支出の責任は、法第147条等により当然に市政の最高責任者
である市長にあり、民法（明治29年法律第89号）第709条等により損害賠償責任
がある。

人工積算を水増しした職員や、その監督責任者たる関係職員にも、水増しという
「故意」に川崎市に与えた損害について、法第242条の2により当然市長と連帯
して損害賠償責任を負う。

また、人工の水増し委託費を受け取った（株）東芝は、川崎市が予算にかこつけ
て水増し積算した委託費を受領したのであるから、契約書が存在するとはいえ、昨
年1月に点検数量を過大に積算した委託費を返還したと同様に15年度のみならず、
監査委員は川崎市に対して適切な請求を（株）東芝に行うよう求めていただきたい。
道義的にも（株）東芝は川崎市に返還義務を負うものであり、応じない場合は企業
モラルを問わざるを得ない。

さらに、（株）東芝が返還に応じない場合又は一部に留まった場合は、本来的責
任から当然に市長並びに関係職員は川崎市が蒙った損害を弁済しなければならない。

(2) 監査対象局の説明

陳述の際、総務局関係職員からおおむね次のような説明があった。

ア 前段

今回の監査請求は、平成15年度に発生した戸別受信機の不達事故を契機として請求のあった2件の住民監査請求と連なるものと受け止めている。

先の監査結果では請求棄却となったが、点検費用増額を違法とする訴訟が提起され、現在、請求人との間で係争中である。

本提訴の後に、関係職員の事情聴取等を行った結果、客観的な積算基準によらず予算額に合わせた積算など不適切な取扱いがあったこと、及び先の住民監査請求における関係職員の陳述で、平成14年度の戸別受信機保全点検業務の設計根拠について「国の基準により積算をした」との誤った説明を行ったことが判明したことについて、お詫び申し上げる。

イ 平成15年度委託契約について

平成15年度委託契約は、平成14年度と同様に多重無線等無線システム、多摩防災センター、大型画面システム、震災対策支援システム、計測震度計システム、衛星通信システム及び関連するすべての付帯設備の保全点検業務を一括して業務委託することとし、設計書を作成し、同額をもって予定価格と決定し、(株)東芝から入札(見積)書を徴したところ、その額が入札書比較価格以下であったため、(株)東芝と平成15年4月1日に締結した。

平成15年度委託契約に係る設計書の設計金額は、委託内容が基本的には平成14年度と相違がないことから、前年度積算を基礎に、電工の単価、テレメータ系及び常駐保全要員について必要な修正を施して積算した。

平成15年度の設計書における技術管理費の率及び諸経費は、建設省の基準を使用して積算している。

設計に関係した職員からの聞き取り調査により、平成15年度の設計については予算に合わせた調整は行っていないが、平成13年度、14年度における不適切な設計行為の内容、つまり、担当者間で前年度契約額を下回っては契約できないであろうと判断し、当初、概算で設計したものを予算額に合わせて人工を調整する等して設計し直した内容が、平成15年度の設計書に引き継がれていることが判明した。

しかし、各年度において、(株)東芝から提供を受けた役務の全体の対価を、国土交通省の基準により客観的に積算すると、各年度とも契約実績額より高くなることから、損害は生じていないものと考えている。

ウ 平成16年度委託契約について

平成13年度、14年度委託契約に係る監査請求の結果が出た後、当時の建設局内部において、設計方法の改善を図るべく検討を行った。

保全業務の空白期間を設けないようにするためには、作業時間の制約もあることから、業者から提出される見積書を参考として本件委託業務を発注するとの改善方

針を出し、防災行政無線保全業務委託の適正執行を図っていくこととした。

見積書を徴するに当たっては、仕様の内容が相手方に正確に伝わるよう仕様書において配意するとともに、同質の見積りとするため、直接費のみを見積ることを条件として、(株)東芝及び他の2社に提出を求めた。

仕様書の作成に当たっては、建設局内部において決定された改善方針の一つである執行予算の削減を意図として、前年度まで委託していたファクシミリ装置、空調設備及び大型画面システムの保全点検業務の委託をやめ、故障時の対応に切り替えるとともに、点検台数の見直しを行った。

平成16年度の設計書における技術管理費は、(株)東芝から提出された見積書において、「点検労務費」に含まれて見積られていたことから、「点検労務費(直接経費、技術管理費含む。)」として、設計した。また、諸経費は国土交通省の基準を使用して積算した。

設計書は、3社から徴した見積書のうち最も低い価格を示した(株)東芝の見積書をもとに、まちづくり局における見積書を参考とする考え方を取り入れて作成したので、積算根拠は平成15年度までの設計書のものとは異なるとともに、その数量の表記方法も、見積書に合わせ、「一式」とした。

したがって、平成15年度の設計に引き継がれていた不適切な取扱いの内容は、継続していないものと考えている。

エ 間接費、技術管理費等の経費について

(ア) 川崎市土木建築工事における間接費と本件委託契約における間接費について

本件委託契約のような役務の提供の場合、点検業務価格は、直接費と間接費と一般管理費等とをもって積算され、そのうちの間接費と一般管理費等とを合わせた費用を諸経費としている。直接費は、①直接人件費などの労務費、②材料費、③機械経費、旅費交通費、その他からなる直接経費、④技術管理費の4つの費目をもって積算され、間接費は、直接費で積算された以外の作業管理部門で必要とされる経費であり、一般管理費等とは、役務を提供する企業の本店及び支店における経費である一般管理費と付加利益のことをいう。

一方、土木建築工事の場合、工事価格は、工事原価と一般管理費等とから積算され、工事原価は、歩掛、労務単価その他から積算される直接工事費と、共通仮設費及び現場管理費から積算される間接工事費とからなっている。

共通仮設費及び現場管理費については、直接工事費に工事の実態調査に基づき設定されている経費率を乗じて算出することとされており、その経費率は、建築工事、土木工事、水道工事などの工事の種類等に応じて固有の率が設定されている。一般管理費等については、工事原価に経費率を乗じて算出することとされ

ており、その経費率は、共通仮設費及び現場管理費の経費率と同様に、実態調査に基づき、工事の種類等に応じて固有の率が設定されている。

したがって、工事におけるその率と役務の提供における率とを、単に比較することにより高い、低いを論じることが、妥当性を欠くものと考えている。

(イ) 他都市の防災行政無線保全点検委託費について

総務局が他都市の状況を聴取した結果は、次のとおりである。

- ① 東京都にあつては、技術管理費及び諸経費ともに建設省の基準を準用しており、本市の状況と基本的には同様なものであると推測される。
- ② 埼玉県にあつては独自の積算基準をもっており、その基準では技術管理費の費用区分は設けてなく、諸経費率は10.28%であるが、労務単価は、国土交通省の基準より高いものが用いられている。

したがって、人工を同一にして、埼玉県の労務単価を乗じて得た額とその額に諸経費率の10.28%を乗じて得た額とを合算した額と、本市の労務単価を乗じて得た額とその額に諸経費率の40%を乗じて得た額とを合算した額とを比較して、初めて実質的な率の高低が論じられるものと考えられるが、その労務単価は不開示とされているため、比較ができない。また、技術管理費の費用区分を設けていないとされているが、労務費の積算項目に「測定データ整理」があり、これは本市の費用区分でいえば「技術管理費」の性格が入っていると考えられる。このようなことから、その名目上の区分及び10.28%という率と、本市の技術管理費及び諸経費率とを比較して、高い、低いを論じることが、妥当性を欠くものと考えられる。

- ③ 神奈川県にあつては、建設省の基準を参考としているが、労務費に相当する直接人件費に8%を乗じて直接物品費とし、直接人件費に直接物品費を加えたものを直接業務費としている。さらに、その直接業務費に20%を乗じたものを業務管理費とし、直接業務費に業務管理費を加えたものを業務原価としている。その業務原価の20%を一般管理費としている。

その区分により積算される内容をみると、同一の内容が、本市においては別の費用区分となっているので、その名目上の区分及び20%という率と、本市の技術管理費及び諸経費率とを比較して、高い、低いを論じることが、妥当性を欠くものと考えられる。

- ④ 横浜市にあつては、書類作成費や障害修理業務の費用の項目を含む原価の10%以内を諸経費としている。

しかし、本市でいう技術管理費として算出するものとして、実施計画の作成、業務結果の整理や報告書の作成などを考えているので、横浜市の「書類

作成費」には、本市でいう技術管理費の性格が入っていると考えられる。また、原価として積算する書類作成費以外の各業務費においても、本市でいう間接費が含まれおり、横浜市が行った積算の基礎となる数字は不開示とされているので、その間接費を数量的に分離又は推計することができない。このことが内在しているため、名目上の区分及び10%以内という率と本市の技術管理費及び諸経費率とを比較することに困難なものがあると考えている。

- ⑤ 横須賀市、藤沢市及び小田原市にあつては、業者の見積書そのものを使用していることから、直接に本市と比較することには難がある。

以上のとおり、行政が積算する技術管理費及び諸経費において、本市と他都市の積算状況を、単純に比較することは難しいものがあり、建設省あるいは国土交通省の諸経費率を用いている本市の積算は、不当に高いものになっているとは考えていない。

オ 損害の発生について

(ア) 15年度委託契約に係る損害について

平成13年度、14年度の設計書の作成過程における不適切な取扱いの内容が引き継がれているということがあっても、その設計金額を参考に決定する随意契約における予定価格とは、競争入札の場合のように、契約額の上限又は下限を画するというような厳格な意義を有するものでなく、契約金額の一応の基準に過ぎないものであると解されていること、及び(株)東芝から提供を受けた役務の全体の対価を国土交通省の基準により客観的に積算すると、契約実績額より高くなることから、不適切な取扱いがあつたとしても、結果として本市に損害は発生していないものと考えている。

(イ) 平成16年度委託契約に係る損害について

随意契約における見積書を参考とする積算を行い、契約の締結に至る手続きを経ていることから、違法又は不当なものはなく、本市に損害は発生していないものと考えている。

(3) 事実関係の確認

請求人の陳述、関係職員の陳述、関係人の調査及び関係書類等の調査の結果、次のような事実関係を確認した。

ア 平成15年度委託契約について

(ア) 随意契約における一括契約

平成15年度の委託契約については、「川崎市が保有する防災行政無線設備に関し、電波法(昭和25年法律第131号)その他関係法令に基づく規定水準を確

保・維持し、常に最良な状態で運用できるよう保全点検を行う」ことを目的として、川崎市が所有する多重無線等無線システム、多摩防災センター、大型画面システム、震災対策支援システム、計測震度計システム、衛星通信システム及び関連するすべての付帯設備の保全点検業務を平成14年度と同様、随意契約により一括して（株）東芝に業務委託されていた。

(イ) 当初契約額

当初設計価格は1億3,087万2,000円で、予定価格は、これと同額であった。（株）東芝からの入札（見積）書は1億2,400万円（消費税を含まない金額）で、入札書比較価格（1億2,464万円 消費税を含まない当初設計価格）以下であったため、1億3,020万円（消費税を含む（株）東芝からの入札（見積）額と同額）で、（株）東芝と平成15年4月1日に契約締結していた。

(ウ) 設計内容

平成15年度委託契約に係る設計書の設計金額は、前年度積算を基礎に、電工の単価の変更並びにテレメータ装置類及び常駐保全要員に係る業務の見直しに伴う人工数の削減を行った上積算されていた。なお、同報系装置類の技術者及び技術員の人工数と単価は前年度と同じであった。

① 不適切な設計

監査対象局の説明は次のとおりであった。

「設計に関係した職員からの聞き取り調査により、平成15年度の設計については予算に合わせた調整は行っていないが、平成13年度、14年度における不適切な設計行為の内容、つまり、担当者間で前年度契約額を下回っては契約できないであろうと判断し、当初、概算で設計したものを予算額に合わせて人工を調整する等して設計し直した内容が、平成15年度の設計書に引き継がれていることが判明した。」

「平成13年度、14年度の状況として設計の前段階として、前年度の委託契約に用いた人工数に当該年度の労務単価を乗じて概算額を計算したところ、平成13年度は、労務単価の減少及び戸別受信機の故障、修理対応で長時間を要していたことを加味して人工数を調整したもので、平成14年度は労務単価の減少及び多重無線等無線システムとは別個に契約していた多摩防災センター、大型画面システム、震災対策支援システム、衛星通信システム及び計測震度計システムと一括契約したことにより諸経費率が下がったことから、その概算額では（株）東芝が契約できないであろうとの川崎市内部の判断、指示等により、建設省関東地方建設局河川部電気通信設備積算要領（以

下「旧要領」という。)などを参考とせず、平成13年度分と同様に個々の業務における人工の調整を行ったことが、人工の調整に係わる部分である。なお、平成15年度においては、調整はしていないが結果として平成13年度、14年度の不適切な取扱いの内容が引き継がれているものである。」

「なお、当初概算で設計したものを、予算額に合わせて設計をし直したのは、平成13年度においては、建設物価による労務単価が減少したことによるものであり、平成14年度においては、建設物価から国土交通省関東地方整備局基準日額「点検技術者及び技術員」に切り替えたことによる労務単価の減少及び(株)東芝との一括契約により諸経費率が下がったことから、人工の調整を行ったものである。」

② 平成13年度及び14年度の予算措置

監査対象局の説明は次のとおりであった。

まず、平成13年度については、「平成12年度分における本件業務委託の契約金額は、1億479万円だったものの、平成12年度に比べ同報系屋外無線の台数が増えていることや機器の老朽化等の課題があるとともに、予算要求用に取り寄せた(株)東芝からの平成13年度分の見積書についても、平成12年度分の契約金額より126万円上回る1億605万円であったことから、予算額の増額が必要であったところ、助役名による予算の編成方針についての依命通達がなされ、川崎市を取り巻く厳しい財政状況を考慮し、平成12年度分契約金額と同額の1億479万円を要求し、その同額について予算額として措置されたものである。」

また、平成14年度については、「平成13年度分本件業務委託の契約金額は、1億479万円だったものの、機器の老朽化等の課題があり、予算要求用に取り寄せた(株)東芝からの平成14年度分の見積書についても、前年度契約金額より777万円上回る1億1,256万円であったことから、予算額の増額が必要であったところ、助役名による予算の編成方針についての依命通達がなされ、川崎市を取り巻く厳しい財政状況を考慮し、昨年度と同額の1億479万円を要求し、財政当局より79万円カットされ、1億400万円について予算額として措置されたものである。」

(イ) 人工数

平成15年度、16年度の同報系装置類に係る人工数について、防災行政無線保全日誌、同報無線戸別受信機点検報告書(平成15年度に限る。)及び同報屋外受信機点検報告書(平成15年度に限る。)を調査するとともに(株)東芝社員からの聞き取り調査を行った。

その結果、平成15年度については「防災行政無線保全日誌」の記載方法が概括的であるため、点検業務に要した人工数を詳細確定するには至らなかったが、1班2名の2班体制でおおむね550人から600人程度の人工数であったと推定された。

平成16年度については、「防災行政無線保全日誌」の本件監査期間内に確認可能であった1月末時点の記録によると、人工数は561人であった。

(オ) 間接費

国土交通省関東地方整備局河川部電気通信設備積算要領（以下「新要領」という。）によると、「間接費」等の定義は、次のとおりである。なお、本件措置請求に関し、新要領と旧要領の内容は、同様のものである。

- ① 「間接費」は、「作業管理部門で必要とする経費であり、直接費で積算された以外の費目とし、一般管理費等と合わせて諸経費として計上する」もので、具体的には、直接経費として高額で率には含めがたく積上げにより計上したもの（機械経費、旅費交通費、安全費等）以外で、諸経費率に含んで計上する現場管理費的なものとされている。
- ② 「一般管理費等」は、「一般管理費と付加利益よりなり、間接費と合わせて諸経費として計上する」ものとされ、「一般管理費」は、「点検業務を実施する企業の本店及び支店における経費であって、役員報酬、従業員給与手当、退職金、法定福利費、事務用品費、通信交通費、動力・用水光熱費、広告宣伝費、交際費、寄付金、地代家賃、減価償却費、租税公課、保険料、雑費等を含む。」と、「付加利益」は、「点検業務を実施する企業を継続的に運営するのに要する費用であって、法人税、地方税、株主配当金、内部保留金、支払利息及び割引料、支払保証料その他の営業外経費等を含む。」とされている。

川崎市防災行政無線保全点検業務委託に係る間接費は、旧要領における「間接費と一般管理費等を合わせて計上する諸経費」に該当するもので、川崎市防災行政無線保全点検業務のすべてに係る直接費の合計額に諸経費の算定に係る率である点検業務諸経費率（旧要領を使用）を乗じて得た額となっていた。

(カ) 技術管理費

新要領によると、「技術管理費」の定義は、次のとおりであった。

「技術管理費」とは、「当該点検業務を実施するのに要する技術管理の費用である。」とされ、直接費を構成する一項目で、間接費とは別に計上されるものである。

具体的には、「①点検業務実施計画の作成②点検業務の成果等についての整理及び報告書の作成③点検業務の運用に係る写真撮影及びその整理」とされている。

川崎市防災行政無線保全点検業務委託に係る技術管理費は、多重無線等無線システム等6システム（関連するすべての付帯設備を含む。）のそれぞれのシステムごとに積算された直接費（労務費に限る。）に、旧要領による率を乗じて得た額となっていた。

(キ) 他都市の状況

防災行政無線保全点検委託費について他都市の状況を調査したところ、(2)監査対象局の説明エ(イ)で記載したところと同様の結果であった。

なお、東京都については、平成15年度から防災行政無線について段階的にリース契約に切り替えており、防災行政無線保全点検業務委託費には、リース契約分は含まれていないとのことであった。

(ク) 変更契約

同報系無線装置類のうち戸別受信機の数量（台数）は、当初、2,031台として設計積算がなされていた。

点検対象となった戸別受信機の台数は、1,877台であり、当初設計台数の2,031台のうち154台が履行確認の対象となっていなかった。

これに伴い平成16年3月15日付けで、当初契約金額から199万5千円を減額した1億2,820万5千円を契約額とする変更契約が締結されていた。

完成期限である平成16年3月31日には、(株)東芝から委託業務完了届が提出されており、川崎市では検査調書を作成し、委託業務完了届を受理していた。

また、川崎市は(株)東芝が提出した請求書・支払金口座振替依頼書に基づき、変更後の契約金額である1億2,820万5千円を平成16年4月20日付けで支払っていた。

イ 平成16年度委託契約について

(ア) 随意契約による一括契約

平成16年度の川崎市防災行政無線保全点検業務委託については、川崎市が所有する多重系無線設備、MCA系無線設備、テレメータ系無線設備、同報系無線設備等の防災行政無線設備に関する保全点検業務を随意契約により一括して委託する内容で、平成16年4月1日付け、契約金額1億1,655万円（株）東芝と契約が締結されていた。

(イ) 見積り方式への変更

平成16年度は、人工数、労務単価などを積み上げる前年度までの設計積算方式から、直接費に係る見積書を業者から徴してそれに査定率を乗じて得た額に、間接費、消費税等を加えて積算する見積り方式に変更していた。

(ロ) 仕様書及び設計書

仕様書については、平成16年度は、平成15年度までの多重無線等無線システム、多摩防災センター、大型画面システム、震災対策支援システムなどのシステムごとの区分から多重系無線設備、MCA系無線設備、テレメータ系無線設備、同報系無線設備等の設備ごとの区分に変更されていた。また、設計書については、平成16年度は、平成15年度までの人工数、労務単価、労務費、技術管理費といった区分による積算は行われず、各設備の点検労務費（直接経費及び技術管理費を含む。）一式として表記されていた。

なお、関係職員の陳述では、「平成16年度の設計書における技術管理費は、(株)東芝から提出された見積書において、「点検労務費」に含まれて見積られていたことから、「点検労務費（直接経費、技術管理費含む。）」として、設計した。」としていたが、「平成16年度の設計書については、(株)東芝ほか2社への見積条件として、経費には間接費、一般管理費等を含まずとした上で、点検労務費には、点検に要する直接経費及び技術管理費を含むとして見積依頼を行い、設計段階においても直接経費及び技術管理費を区分することなく、設計した。」に訂正したい旨の申し出があった。

(エ) 保全点検業務内容の変更

平成15年度と比較して、ファクシミリ装置類（多重無線等無線システム及び多摩防災センター）、大型画面システムなどの保全点検業務の委託の廃止及びこれらについての故障時対応への変更、戸別受信機の点検台数の変更（平成15年度1,877台から1,584台に変更）がなされていた。

(4) 監査委員の判断

以上のような事実関係の確認に基づき、本件措置請求について次のように判断する。

ア 平成15年度委託契約について

(イ) 不適切な設計行為について

平成13年度、14年度の不適切な設計行為、すなわち、担当者間で前年度契約額を下回っては契約できないであろうと判断し、当初、概算で設計したものを予算額に合わせて人工を調整する等して設計し直したことが、結果として、平成15年度委託契約に引き継がれていることは、監査対象局も認めているところ

である。

川崎市契約規則（昭和39年規則第28号）によると、競争入札に付する事項の価格については、当該事項に関する仕様書、設計書等によって、予算の範囲内において予定価格を決定し、予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めるものとされ、随意契約をしようとするときは、これに準じて予定価格を定めるものとされている。この川崎市契約規則に照らすと、平成13年度、14年度の不適切な設計行為は、妥当性を欠いていると言える。

しかし、随意契約における予定価格については「契約金額の上限又は下限を画するというような厳格な意義は有せず、まさしく普通地方公共団体が契約を締結する場合に予め作成する契約価格の一応の基準とする価格であって、単なる契約基準にすぎないと解され、必ずしもその制限内で契約を結ぶ必要はない」（昭和55年6月20日判決長崎地裁昭和48（行ウ）3損害賠償請求事件）とされており、適切な設計金額に基づいた予定価格によって契約をしなかったからといって、直ちに違法となるとは解されない。

(イ) 損害の発生の有無について

請求人は、防災行政無線保全点検業務6システムのうちの一つである多重無線等無線システムの人工数について、平成12年度分の同システムに係る人工数と平成15年度の同システムに係る人工数を比較して、川崎市に損害が発生していると主張する。

しかしながら、随意契約では、契約の相手方と合意が成立することが必須である。

監査対象局の説明によれば、平成13年度、14年度の契約については、(3) 事実関係の確認で述べられているとおり、予算要求用に取り寄せた(株)東芝の見積額が前年度契約金額を平成13年度は1.26万円、平成14年度は777万円上回る金額であるにもかかわらず、人工数の調整を行っていない概算設計による積算額が前年度契約金額を下回る金額となり、それに基づく予定価格では、(株)東芝との合意は困難であると判断したとのことである。

平成15年度の委託契約金額は、業務の見直しに伴う経費削減もあり、平成14年度の委託契約金額を下回るものの、その積算に係る設計は、平成14年度積算を基礎としていることから、平成13年度、14年度の不適切な設計行為の内容を引き継いで算出されていた。

平成15年度の委託契約に当たって、予算額に合わせた人工数の調整を行っていない設計金額及びこれに基づく予定価格を前提に、(株)東芝に対し再見積り

を求める等して値下げ交渉を行わず、契約を締結したことは不適切ではあるが、また、一方において、値下げ交渉を行っていれば、(株)東芝が必ずこれに応じ、当該予定価格を下回った金額で契約が成立したと断定することもできない。

したがって、平成13年度、14年度の不適切な設計行為の内容が引き継がれていることをもって、川崎市に損害を発生させたと認めることはできない。

なお、平成15年度委託契約について、新要領による積算額と本件変更契約に基づく支払額を比較したところ、当該支払額が当該積算額を下回っていた。国土交通省に確認したところ、新要領については国の電気通信施設点検について適用されるものであるが、各自治体における電気通信施設点検などへの運用については各自治体の判断に任されているとのことである。新要領は一つの客観的基準となりうるものであり、平成15年度の契約金額が新要領による積算額より下回っていることから、同年度の契約金額が裁量の範囲を逸脱するとはいえないと判断した。

(ウ) 間接費及び技術管理費について

請求人は、間接費及び技術管理費に係るそれぞれの算出率が高いと主張する。

しかしながら、(3)事実関係の確認で述べたとおり、これらの費目及び算出方法は、客観的な基準である新要領の率と同じであり、また、他都市と比較して算出率が高いと認めることはできない。

この点、監査委員において、財務会計の専門家に意見を求めたところ、「一般的に間接費40%の計上は不当とはいえない。本来的な原価計算となると(株)東芝から賃金単価等が開示されない限り難しい。」、「一部だけを調査して結論を述べられず、まして、市の支出行為の違法性の有無を論ずるとしたら、種々の資料に基づいて慎重に判断する必要がある、住民監査請求に係わる監査期間内に結論を出すことは難しい。」とのことであった。

間接費及び技術管理費については、(株)東芝との交渉により何がしか下げる余地はあるものの、必ずしも(株)東芝における原価計算等に基づくことを要するものではなく、旧要領に従って算定している以上、不当であるとはいえないと判断した。

(エ) (株)東芝に対する不当利得の返還請求の可否について

不当利得の成立要件は、利得に法律上の原因がないことであり、利得者が、損失者の損失に相当する利得を取得したが、それを保持する法律上の原因がないことである。

前述したとおり、そもそも川崎市に損害が発生したとは認められないが、その点は措いて、川崎市が(株)東芝との間で、平成15年度委託契約を締結した以

上、(株)東芝が同契約に定められた委託代金を取得することは、不当利得には何ら該当しない。また、前述したとおり、川崎市は(株)東芝との間で合理的根拠を示して契約金額の値下げ交渉を行わず、見積額の内訳と根拠の提出を求めていることからすれば、契約締結の過程において(株)東芝側に問題は認められず、(株)東芝に対して不当利得返還請求を行うべき法的根拠はない。

イ 平成16年度委託契約に係る減額修正について

(3) 事実関係の確認で述べたとおり、平成16年度委託契約について、従来の人件数の積上げなどによる設計方法から、見積書を参考とした積算に、また、システムごとの区分から設備ごとの区分に変更した。したがって、平成13年度、14年度における不適切な設計行為の内容は引き継がれていないものと認められる。

請求人は、本件措置請求書の表1に示されている平成15年度の労務費(6,257万3千円)と平成16年度の労務費(6,390万2千円)がほぼ同額であることをもって、不適切な設計行為の内容が引き継がれているとし、平成16年度の契約金額を減額すべきであると主張する。

しかしながら、平成15年度の労務費には多重無線等無線システムを構成するMCA系装置類、同報系装置類などの設備に係る労務費のみが計上されているところ、平成16年度の労務費には、多重無線等無線システムを構成するMCA系装置類、同報系装置類などの設備に係る労務費に加え技術管理費が含まれているほか、多摩防災センターを構成するMCA系装置類、同報系装置類などの設備に係る労務費及び技術管理費が含まれている。したがって、両年度の労務費の額を単純に比較して、契約金額を減額すべきか否かを検討することはできず、請求人の主張を認めることはできない。

また、間接費についても、平成15年度と同様の理由から、請求人の主張する減額すべき理由はないものと判断した。

以上の結果、本件措置請求については、棄却する。

(5) 付帯意見

本件措置請求については、棄却することとしたが、次のとおり意見を付することとした。

ア 監査委員は、平成15年12月24日付け住民監査請求に対する平成16年2月19日付けで公表した監査結果の付帯意見において、「本件措置請求のように競争入札ではなく随意契約で、しかも点検委託料を増額するような場合は、予測点検拘

束時間や業務内容等の価格設定に係る基本的な事項について十分な検証がなされなければならない。」「同報無線戸別受信機点検報告書に点検日、点検時間、業務内容（調整、修理、部品交換、機器交換等の詳細な区分）などを記載した様式を工夫するなど、こうした検証に必要な情報の収集・活用に努められたい。」と述べた。

監査対象局の説明によると、監査結果公表時点では、平成15年度の委託契約については、平成15年4月1日付けで既に締結済みであり、また、平成16年度の委託契約については、平成16年4月1日付けで締結され、いずれも、前記付帯意見を踏まえた点検業務の実態調査が間に合わなかったとのことである。

平成15年度の設計書において、平成13年度、14年度における不適切な設計行為の内容が結果として引き継がれていたことは、それによって川崎市に損害が発生したと認めることはできないものの、適切ではなかったと言わざるを得ない。このことから、(株)東芝との間で本来行われるべき交渉が十分に行われぬまま、業務量の実態に見合わない契約金額が定められている可能性も考えられる。

こうした事情を踏まえ、平成15年度の委託契約については、業務量の実態を踏まえて再度調査の上、契約金額の見直しを行い、異例ではあるが、道義的観点から、(株)東芝に対し契約金額の変更を交渉することを検討されたい。

また、(株)東芝に対しては、防災行政無線の保全点検という市民生活の安全に直結する公益性の大きい業務を請け負う企業の社会的責任において、業務量の実態に見合った、合理的かつできる限り低額の見積額を提示するよう望むものである。

平成16年度の委託契約は、監査対象局の説明によれば、保全業務の空白期間を設けないようにするためには、作業時間の制約もあることから、(株)東芝ほか2社から見積書を提出させた上、そのうちの最も安価であった(株)東芝の見積額に査定率を乗じて算出した額に基づき予定価格を定め、これを下回る金額で(株)東芝と契約が成立したとのことであり、その結果、業務の見直しに伴う経費の削減もあり、前年度の契約金額を下回ってはいるが、業務量の実態に見合う経費を川崎市及び(株)東芝双方で再確認した後、当該経費が支払われるよう努められたい。

イ 戸別受信機の保全点検業務については、故障時対応としている他都市の事例も見受けられたところであり、川崎市においても、厳しい財政状況に鑑み、経費削減、費用対効果等の視点から、当面の措置として、戸別受信機の故障時対応への変更について検討されたい。

また、川崎市防災行政無線システムは、昭和62年から運用開始され、既に18年を経過しようとしており、その老朽化等も課題となっているところである。

昨今の急激なIT技術の進展により、各種情報端末の小型化、軽量化、高機能化が進み、情報の到達性、利用・利便性の向上にも著しいものがある。

については、こうした視点から、現行システムを見直し、請求人陳述にも触れられていた「市民の安全を守れるよう、きちんとしたシステムを作り上げ、有効な防災システムになるよう」将来を見据えたシステムの在り方について早急に検討されたい。

なお、平成15年12月24日付け住民監査請求における契約金額の算定方法に関する関係職員の陳述内容が、その後の住民訴訟における川崎市の主張と異なっていることは、極めて遺憾であることを付言する。

今後このようなことがないよう望むものである。