

監査公表第 578 号

京都市職員措置請求及び監査結果公表

地方自治法第 242 条第 4 項の規定により、標記の請求に係る監査を行ったので、請求文及び請求人に対する監査結果の通知文を次のとおり公表します。

平成 20 年 1 月 7 日

京都市監査委員	椋	田	知	雄
同	柴	田	章	喜
同	江	草	哲	史
同	出	口	康	雄

京都市職員措置請求に係る請求文

京都市職員措置請求書

(1) 請求の趣旨

2006 年 10 月 10 日、梶本頼兼京都市長と椎名武雄「ジュニア・アチーブメント日本」理事長は、京都市の小学校・中学校におけるスチューデントシティ・ファイナンスパーク事業の実施に関する委託契約を委託料 2000 万円で締結した。この委託料は、2007 年 1 月 16 日に全額が前金払いで「ジュニア・アチーブメント日本」に支払われた。この委託契約にともなう公金支出は、下記のように違法・不当なものである。

- ① 本件委託契約の契約書では、「第 6 条 乙は、甲に対し、契約期間満了後速やかに、事業報告書及び決算報告書を提出するものとする。」とされていたが、これらの書類が京都市長に提出されたのは、2007 年 3 月 31 日の契約期間終了後 3 ケ月も経過した 7 月 31 日であった。とても「速やか」といえず、契約書第 6 条に違反している。
- ② しかも、この事業報告書及び決算報告書は、わずか 2 ページだけの簡単なものであった。事業報告書に記載された業務内容も、当初の契約書に添付された仕様書の項目をそのまま羅列したものにすぎない。また、決算報告をみても、項目と金額がおおまかに羅列されているだけで、どのような業務が実際に行われたのか、そしてその費用が契約金額の 2000 万円に見あうものかが全くわからない。契約書第 6 条に定める事業報告書・決算報告書といえるものではない。

たとえば、決算報告では、「広場・ブース設営」として、10,001,680 円と計上されているだけである。備考欄には、「広場等共用部分施工」「ブース設営」「間仕切り設営」「設備・備品等購入」とあるが、それぞれの金額が計上されておらず、いったい何をしたのか全くわからない。「設備・備品等購入」というのなら、どのような単価・数量の設備・備品を購入したのか記載されていなければ、委託業務の報告書といえるものではない。「広場

等共用部分施工」「ブース設営」「間仕切り設営」などについても、図面等を添付し、実際にどのようなものを設営・施工したのかが具体的に示されていなければ報告書といえるものではない。

これは、「システム構築費」、「機材作成費」、「人件費」等の項目についても同様である。

そもそも、本件委託契約は、当初の契約書や契約書に添付された仕様書でも、京都市として、いったいどのような内容の業務を委託したのかが具体的に示されていなかった。京都市はいったい何を発注して、具体的にどのような業務がなされたのか？また、その業務内容は、委託料にみあうものなのかが全く検証されていない杜撰な事業であり、自治体が公金を使って行う業務としてはあり得ないものである。

- ③ 「教材作成費」は、当初の契約書に添付された見積書では 920,000 円にすぎなかったが、決算報告では、2,776,200 円にもはねあがっている。(詳細については、別表 1 参照)

特に、決算報告では、「指導者マニュアル」は、スチューデントシティ用が単価 4,800 円、ファイナンスパーク用が単価 3,500 円もの高価なものになっている。契約時の見積では、これらはそれぞれ 800 円、850 円にすぎなかったから、実に 4～6 倍もの高い単価になっているのである。このような単価の大幅な水増しは許されるものではない。提出された成果品をみても、たとえばスチューデントシティ事業の「ワークブック」(51 ページ)が単価 200 円にすぎないのに、「指導者マニュアル」(80 ページ)が単価 4,800 円にもなるというのは理解できない。

また、決算報告で、当初契約時にはなかった、発送・仕訳・バイнда等の費用を計上しているのも認められない。

そもそも、受託業者がいったん見積を提出し、それにもとづいて契約が締結されたものであるから、このような大幅な単価の増額は許されない。

(この、見積り時の単価の増額、また発送・仕訳・バイнда等の費用計上による増額分は、別表 2 のように 1,757,610 円となる。)

以上、述べてきたように、本件委託契約にもとづいていったいどのような事業がなされたかが明らかではなく、2,000 万円の委託料そのものが適切であったかどうか疑問である。特に、その中でも、見積り時の単価の増額、また発送・仕訳・バイнда等の費用計上による増額分 1,757,610 円は、違法・不当な公金支出であることは明らかである。

本件委託契約締結の決定、支出負担行為書の決定を行った京都市教育委員会 在田正秀総務部長は、本件委託事業が適切に行われたかどうか検査・確認する責任があつたが、上記のような違法・不当な公金支出を見逃した。従つ

て、在田総務部長は、1,757,610円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

(2) 請求者

京都市西京区

氏名 A ほか5名

以上、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を要求する。

京都市監査委員様

2007年11月8日

注1 請求人の氏名を記号化した。

- 2 請求人の住所の一部及び職業並びに京都市職員措置請求書別表1、別表2及び事実証明書の記載を省略した。

請求人に対する監査結果通知文

監 第 7 5 号

平成19年12月28日

請求人 様

京都市監査委員 椋 田 知 雄
同 柴 田 章 喜
同 江 草 哲 史
同 出 口 康 雄

京都市職員措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成19年11月8日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく京都市職員措置請求について、監査した結果を同条第4項の規定により通知します。

第1 請求の要旨

- 1 平成18年10月10日に、京都市（以下「市」という。）とジュニア・アチーブメント日本（以下「JA日本」という。）は、スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業（以下「本件事業」という。）の実施に係る委託契約（以下「本件契約」という。）を委託料（以下「本件委託料」という。）20,000,000円で締結し、委託料全額が平成19年1月16日に前金払で支出されたが、この公金支出は、次の理由から違法、不当である。
- (1) 平成19年3月31日の契約期間終了の4箇月後の平成19年7月31日に本件契約の第6条で定める事業報告書及び決算報告書として「スチューデントシティ・ファイナンスパーク事業に係る報告書」（以下「本件報告書」という。）が京都市長（以下「市長」という。）に提出された

が、報告書の速やかな提出を定めた上記契約条項に違反する。

- (2) 本件報告書は2ページだけの簡単なものであり、業務内容の記載も、契約書に添付された仕様書の項目をそのまま羅列したものに過ぎない。
- (3) 決算報告も項目と金額が大まかに羅列されているだけで、実際の業務内容や、契約金額に見合うものかどうかが分からない。広場・ブース設営としては決算金額が計上されているだけで、備考欄に記載の内訳の項目にも単価、数量等の明細はなく、各金額も計上されていない。また、図面等も添付されておらず、実際の施工内容が具体的に示されていない。
これは、システム構築費、教材作成費及び人件費の項目についても同様である。
- (4) 本件契約は、当初の契約書や仕様書に委託業務の内容が具体的に示されておらず、業務内容が本件委託料に見合うかどうか検証されていない。ずさんなものであり、公金を使う業務としてはあり得ない。
- (5) 教材作成費は、契約当初の見積書では920,000円であったが、決算報告では2,776,200円に増額されている。

特に、指導者マニュアルの単価は、スチューデントシティ用が契約時の800円から決算報告時4,800円に、ファイナンスパーク用が契約時の850円から決算報告時3,500円になっているが、単価の大幅な水増しは許されない。提出された成果品も、スチューデントシティのワークブック(51ページ)の単価(200円)と比較して、指導者マニュアル(80ページ)の単価(4,800円)は理解できない。また、契約当初にはなかった発送、仕訳、バイнда等の費用の計上も認められない。

- (6) 受託業者が提出した見積りに基づき契約が締結されたのであるから、大幅な単価の増額は許されない。
- (7) 本件契約に係る業務内容が明らかでなく、本件委託料自体が適切であったか疑問であるが、特に、見積時の単価からの増額及び発送、仕訳、バイнда等の費用の計上による増額分1,757,610円は、違法、不当な公金支出であることは明らかである。

- 2 本件契約の締結及び支出負担行為の決定を行った教育委員会事務局総務部長は、本件事業が適切に行われたか検査、確認する責任があつたにもかかわらず、上記の違法、不当な公金支出を見逃した。

したがって、教育委員会事務局総務部長が1,757,610円の損害賠償金を支払うこととの勧告を求める。

第2 要件審査及び監査の対象の特定

- 1 請求書の記載によると、本件請求は、本件委託料20,000,000円のうち1,757,610円について、本件契約期間の終了後の事由を主張して、その支出

の違法、不当を主張するものである。

- 2 本件契約の締結及び本件委託料の支出については、平成 19 年 1 月 19 日付けで提出された住民監査請求に基づき監査を実施し、同年 3 月 20 日付けで当該請求に係る請求人に通知するとともに同月 26 日付け監査公表第 554 号により公表したものであるところ、本件請求に係る請求人のうち B、C 及び D については、上記先行請求についても請求人となっていたことが認められる。

住民監査請求に基づく監査の結果が請求人に通知された場合においては、同一の住民が先に請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする住民監査請求を重ねて行うことは許されないと解されるどころ、そのことは、主張する違法不当事由が異なる場合であっても同様であるから（最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決）、本件請求を本件委託料の支出を対象とするものと見た場合、上記の 3 名の請求人については、請求の却下を免れないこととなる。

- 3 一方、請求書の記載によれば、本件請求における請求人の主張は、本件契約期間の終了後の平成 19 年 7 月に提出された本件報告書の内容を中心に、専ら本件契約の履行確認の方法、内容等を問題とし、これをもって同年 1 月の本件委託料の支出の違法をいうものである。そのため、上記 2 に該当しない請求人からの本件請求について、本件委託料の支出を対象として監査を実施したとしても、財務会計行為が行われた後に生じた事由により、遡及して当該財務会計行為が違法になるとする請求人の主張は、もとより採用する余地がないことになる。
- 4 しかし、請求人が主張する違法不当事由の内容からすれば、本件請求の対象を請求書に記載のとおり解して上記のように取り扱うことは、必ずしも本件請求の趣旨に的確に応えるものではないと考えられる。そこで、本件請求において専ら本件契約の履行確認の方法、内容等を問題とする違法不当事由が主張されていること、並びに本件委託料が前金払によって支出されていること及び前金払に係る経費については事後的に生じた債務不履行等の事由によって精算を要する可能性があることを考慮して、本件請求に係る請求書及び事実証明書の記載の全趣旨から、本件請求について、本件契約に係る履行確認に基づく前金払の精算（返還請求）を怠る事実を対象としているものと解して、これについて監査を実施することとした。

第 3 監査の実施

1 実地調査

平成 19 年 11 月 27 日に、本件施設の状況及びスチューデントシティにおける学習活動の状況を実地において調査した。

2 請求人の陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 19 年 12 月 4 日に請求人 A 及び請求人 B からの陳述の聴取を行った。これらの者は、請求の趣旨を補足する陳述を行った。その要旨（上記第 1 に掲げたものを除く。）は、おおむね次のとおりである。

また、この請求人の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、教育委員会事務局の職員（以下「関係職員」という。）が立ち会った。

- (1) 本件契約では、具体的な発注内容や実際の業務内容が明らかでなく、仕様書も大雑把で、法第 234 条の 2 第 1 項に規定する検査や検収が適切に行われたとは考えられない。京都市契約事務規則（以下「契約事務規則」という。）第 48 条に規定する検査調書等の文書も作成されておらず、委託業務の履行確認がされていない。
- (2) 京都市教育委員会（以下「市教委」という。）が本件報告書を問題にし、詳細を明らかにするため検査、確認をしていけば、見積りからの単価の増額による 1,757,610 円の経費の増額が適切かどうか検討できたし、違法、不当な公金支出を行うこともなかった。
- (3) 教材の単価については、指導者マニュアル以外にも、ファイナンスパークのワークブックの単価が契約時の 220 円から決算報告時 350 円と、約 1.6 倍になっている。
- (4) スチューデントシティの指導者マニュアルについて、80 ページ中 39 ページはワークブックの内容を再掲したもので、12 ページはワークブックのページにわずかに加筆したものであり、独自に作成されたのは 17 ページに過ぎない。このような内容の指導者マニュアルの単価が 4,800 円又は 3,500 円もするというのは通用しない。
- (5) 教材の単価の増額等により 1,757,610 円の増額があるにもかかわらず、本件委託料の総額 20,000,000 円が変わっていないのは不自然である。
これは、①元々本件委託料が過剰な見積りに基づくものであるか、②本件委託料が正当であったなら何らかの項目で減額したものであり、いずれにしても増額分 1,757,610 円の支出は違法、不当である。
- (6) 本来、委託事業が適切に行われていたか検査、確認する責任があったにもかかわらず上記のことを見逃した教育委員会事務局総務部長の責任は重大であり、1,757,610 円の損害賠償金を支払うのは当然である。
- (7) 平成 19 年 12 月 1 日に、本件事業に係る施設への出店企業の一つであるローソンの社会的不正行為が報道されたが、「生きた経済の仕組みを学ぶ」、「望ましい勤労観、職業観を身に付ける」という本件事業の目的からすると、同社の出店やワークブックへの企業名の記載は認められない。

このような事態は予想されたものであり、それへの対応も定めていない本件事業自体に問題がある。

3 新たな証拠の提出

請求人は、平成 19 年 12 月 4 日に、新たな証拠を提出した。

4 関係職員の陳述及び関係書類の提出

- (1) 関係職員に対し、関係書類の提出を求めるとともに、平成 19 年 12 月 4 日に陳述の聴取を行った。これらにより、関係職員が行った説明の要旨は、次のとおりである。

なお、関係職員の陳述の聴取の際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、4 名の請求人が立ち会った。

ア 本件事業は、望ましい勤労観、職業観を身につけるため、施設の中での体験学習を通して、自らの生き方を探究し、働くことの意義や社会とのつながりを理解することを目的として実施している。

スチューデントシティ及びファイナンスパークは、世界最大の経済教育団体であるジュニア・アチーブメントによる体験型実技演習プログラムの一つであり、国内では品川区及び福島県において導入事例がある。

本件事業では、京都独自の学習プログラムの開発を行い、施設内の店舗ブースの設置等について、企業等の社会貢献活動として協力を受け、体験活動にボランティア（平成 18 年度は約 1,000 人）の協力を得るなど、産学公連携の下、市民ぐるみの取組として展開している。

イ

- (ア) 小学 5 年生対象のスチューデントシティでは、学校での事前学習を基に、施設内に再現した街で児童が消費者と会社員それぞれの役割を担い、社会の働きや経済の仕組み、社会と自分との関係等を学ぶ体験学習に取り組む。
- (イ) 中学校 1, 2 年生対象のファイナンスパークでは、学校での事前学習を基に、施設内に再現した街で生活に必要な費用の試算、商品やサービスの購入、契約等を体験し、社会にあふれる情報を適切に活用する力や自らの生き方につながる生活設計能力等を育成する。
- (ウ) スチューデントシティでは計 18 時間、ファイナンスパークでは計 15 時間の学習を基本とし、発達段階に合わせた発展学習のカリキュラムも盛り込み、学習プログラムを構成している。
- (エ) 平成 18 年度は小学校 40 校で試行実施、中学校 6 校でモデル実施し、同 19 年度は小学校 101 校で本格実施、中学校 25 校で試行実施を予定しており、将来的に全市展開を目指す。

ウ

- (ア) 本件報告書の提出時期については、受託業者である J A 日本が少人数で運営されており、平成 19 年度の本件事業に係る学習プログラムの修正作業に専念していたため作成が遅れたものであるが、平成 18 年度の業務については、J A 日本との協議の際にそのつど報告を受けていた。
- (イ) 一般に、委託契約では、委託対象の成果を遅滞なく確実に実現することを目的とし、その実施に際しては、委託目的の範囲で、ノウハウや技術を有する受託業者が一定の裁量を有し、状況に応じて柔軟に対応できるものである。
- (ロ) 本件事業は、市独自の学習プログラムを作成するなど、前例がない業務であったため、契約時には必要な仕様等を詳細に指示せず、事業を進める中でそのつど協議することとした。必要な事項については J A 日本と現場で協議し、内容を確認している。J A 日本と市の立会いの下、現場で履行確認を行っているが、委託内容は実現され、委託の目的は達成されている。
- (ハ) 今回、J A 日本に支出関係書類の提出を求めて詳細な支出状況を改めて精査し、20,000,000 円を超える支出が確認されたことから、本件委託料は委託業務の内容に見合ったものと考えている。

エ

- (ア) 委託契約は目的の範囲で受託業者が一定の裁量を有し、状況に応じて柔軟に対応できるが、本件事業でも、J A 日本は 20,000,000 円の本件委託料の範囲で委託業務を遂行するよう、経費の抑制に努めたようであり、システム構築費や人件費中の交通費は、当初の見積りよりも抑制されている。受託業者の内部努力により、教材作成費の増額分を吸収し、委託の目的を遅滞なく達成している。
- (イ) 指導者マニュアルの単価については、①作成部数が少数のため通常の版による印刷ではなく、カラー出力により作成したこと、②単価には印刷経費に加えてデザイン制作、レイアウト変更、データの入力、調整等の経費が含まれているところ、市独自の学習プログラムの作成時に基礎とした品川区の学習プログラムから大きく改定したため教材も全面改訂が必要となったことから、単価が高くなったが、成果品に見合った妥当な単価である。

オ 以上から、本件事業の実施のために要した一切の経費は、関係法令に基づき適正な予算執行手続で支出しており、違法、不当ではない。

- (2) 関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人から、意見が

述べられた。当該意見の要旨は、おおむね次のとおりである。

ア 担当職員がそのつど内容を協議し確認しているとされたが、協議されれば上司に報告されるはずである。そうでなければ担当者と相手方との間で不正が起こる。協議内容を報告する際はメモなど公文書が作成されるはずなのに公開されていない。したがって、協議したとしてだけで、実際に協議がされたかは分からない。このようなあやふやなことは止めておかなければならない。メモも何も存在しないのであるから、監査委員は協議されていないと判断すべきである。

イ 本件請求では、事業の目的、概要については争っていない。本件請求では、ずさんな事業報告書、決算報告書、仕様書、見積書が認められるのかという点の判断を求めている。

ウ 指導者マニュアルの価格が高くなった理由についてカラー刷りである等の発言があったが、発注内容が根本的に変更されたはずはなく、当初から分かっていたことであるから、理由にならない。

エ 事業終了後に事業内容について関係書類の提出を求め精査したが20,000,000円を超えており問題ない旨の発言があったが、公文書公開請求ではそのような文書は公開されていない。口頭で聴取したという発言もあったが、20,000,000円の公金を使う地方自治体の公共事業では、事業を公明正大に行い、第三者が分かるようにすることは当然であり、口頭でということはある得ない。

オ 平成18年度の事業の検査がされていないこと、検査調書がないこと、検査の日時、担当者、立会人、検査内容についての説明がない。事業の担当職員が口頭で確認するのではなく、検査部門のような第三者が検査しなければ、公共事業として問題である。

第4 監査の結果

1 事実関係

京都市職員措置請求書、事実証明書及び請求人の陳述、実地調査並びに関係職員の陳述、関係職員が提出した関係書類及びその他の関係職員の説明の内容を総合すると、次の事実が認められる。

(1) 本件契約の締結

ア 平成18年10月10日、本件事業の実施に関し、①下記(3)アに掲げる業務をJA日本に委託すること及び②そのために本件契約を締結することが教育委員会事務局総務部長により決定された。

イ 本件契約は、スチューデントシティ及びファイナンスパークの学習プログラムの著作権がJA日本に帰属し、同団体のみが履行可能であることを理由として、地方自治法施行令第167条の2第2号の規定に

基づく随意契約の方法により、平成18年10月10日付けで締結された。

ウ 本件契約の契約期間は、平成18年10月10日から同19年3月31日までとされた。

エ 本件委託料は、総額20,000,000円であり、内訳は、システム構築費5,005,000円、広場・ブース設営費8,625,000円、教材作成費920,000円、人件費5,450,000円とされている。

(2) 本件委託料の支出

ア 平成19年1月、本件委託料を第10款教育費、第1項教育総務費、第2目事務局費、第13節委託料の支出科目から支出することを平成18年10月10日付けで決定する旨の支出負担行為書が作成され、教育委員会事務局総務部長により決定された。

イ 本件委託料は、平成19年1月11日付け支出命令に基づき、同月16日に、上記予算科目から前金払により支出された。

(3) 委託業務の仕様

ア 本件契約に添付された仕様書により、本件契約に係る委託業務は、次のとおりとされた（以下、本件契約に係る個別の委託業務を次に掲げる記号に従い「委託業務(ア) a」、「委託業務(イ)」等という。）。

(ア) 本件事業を実施するための施設の整備に関すること。

a 協賛企業が設置する出店ブースの配置その他施設の総合デザイン

b 協賛企業が設置する出店ブース整備の総合調整

c 広場、廊下等共用部分の内装、装飾品等の整備

d スチューデントシティの区役所並びにファイナンスパークの市立病院及び上下水道局のブースの内装、装飾品等の整備

(イ) 本件事業の学習プログラムに関すること。

a 市独自の学習プログラムの作成

b 上記の学習プログラムを反映したシステムの整備

c 児童、生徒用ワークブック、指導者マニュアル及びボランティア・マニュアル等の作成

(ウ) ボランティア等の養成に関すること。

a 事業の実施に必要なサイトマネージャの養成

b 市が実施するボランティアの養成への協力

(エ) 本件事業の運営の監修に関すること。

a 出店企業の選定その他事業の実施、運営に係る指導、助言

b 次の業種の出店企業との連絡調整

(a) スチューデントシティ 警備、コンビニエンスストア及びプ

リント

(b) ファイナンスパーク 衣料品, 食料品, 住宅, 保険及び証券

(c) その他 パソコン, プリンタ及び電子マネー

イ 上記アの仕様に関し, 市とJA日本との協議により, 主に次の内容が具体化又は追加されたが, これらについて, 記録等は作成されていない。

(ア) 委託業務(ア) cについては, 次の事項

a 内装はそのつど協議すること。

b 広場に児童, 生徒用のロッカー(1区画のサイズ300×250ミリメートル以上, 区画数150以上)を設置すること。

(イ) 委託業務(ア) dについては, 当初の業務に加え, スチューデントシティのアメリカン航空及びファイナンスパークのローソンチケットのブースを整備すること。

(ウ) 委託業務(イ) bについては, サーバ, 各ブースのパソコン端末等必要な機器の数量

(エ) 委託業務(イ) cについては, 次の事項

a ワークブック及び指導者マニュアルの作成部数を次のとおり変更すること。

教材の種類		作成部数		
		当初	変更後	増減
スチューデントシティ	ワークブック	2,700	2,650	△50
	指導者マニュアル	170	125	△45
ファイナンスパーク	ワークブック	800	770	△30
	指導者マニュアル	80	58	△22

b ボランティアのためのマニュアルの原稿を作成し, 市に提供すること。

(オ) 委託業務(ウ) aについては, スチューデントシティ及びファイナンスパークにつき市の職員各1名に1回又は2回の講習を実施すること。

(カ) 委託業務(ウ) bについては, 市教委が実施するボランティア養成のための基礎講座(4回中1回)への講師の派遣, 専門講座における協賛企業からの講師の手配及び実地体験研修の運営への協力を行うこと。

(キ) 委託業務(エ) bについては, 協賛に係る交渉及び内容の調整, ブースの設置工事等の調整等を行うこと。

(ク) 上記(イ)及び(エ) aの変更については, これに伴う本件委託料の変更を行わないこと。

(4) 委託業務の履行及び確認

ア 本件契約に係る委託業務の履行状況については、図面、納品記録等の履行確認の記録が保存されていない。

現場の状況や関係資料により確認することができる履行状況は、次のとおりである。

(ア) 委託業務(ア)関係

本件事業に係る施設内に、市関係のブースを含む各出店企業等のブース及び広場、廊下等の共用部分が整備されている。現場を確認したところでは、各施設に可視的な瑕疵は認められない。

(イ) 委託業務(イ)関係

a 委託業務(イ) aについては、スチューデントシティについては平成18年10月27日に、ファイナンスパークについては同年11月14日に、それぞれ本件事業に係る市独自の学習プログラムに基づく学習指導計画が決定されている。

b 委託業務(イ) bについては、現場を確認したところでは、各施設に所定の機器が設置されており、現在まで、学習活動に利用されている。

c 委託業務(イ) cについては、次のとおり。

(a) ワークブック及び指導者マニュアルについては、上記(3)イ(エ) aに所定の部数が作成されたことが認められるが、納品状況については、納品書が保存されていないため、客観的に確認することができない。ただし、平成18年度に本件事業に参加した各学校から、納品数の不足等の連絡が寄せられているなどの状況は見られない。

(b) ボランティア用のマニュアルについては、JA日本が作成したマニュアルを用いてボランティア養成講座が実施されている。

(ウ) 委託業務(ウ)関係

a 委託業務(ウ) aについては、スチューデントシティについては教育委員会事務局の職員1名が1回、ファイナンスパークについては同じく職員2名が各2回、東京都におけるサイトマネージャの養成に係る研修に参加した事実が認められる。

b 委託業務(ウ) bについては、平成18年11月11日開催のボランティア養成講座の基礎講座の第1回にJA日本の職員が講師として出席し、専門講座に出店ブースの関係者が講師として出席している事実が認められる。

(エ) 委託業務(エ)関係

協議に係る記録が保存されていないため、各協議等の状況を客観的に確認することはできないが、本件事業は、企業等の協賛を受けて施設が整備されたうえ、平成18年度に実際に小中学校を受け入れて学習活動が行われている。

イ

- (ア) 本件契約に係る履行確認に係る書類として、J A日本から市に対し、平成19年7月31日付けで本件報告書が提出されている。
- (イ) 本件報告書には、業務内容として、上記(3)アと同様の記載があるほか、決算報告が記載されているが、関係職員の説明によると、本件請求の提出後の調査により、決算報告に記載の教材作成費の数値が誤っていたとされており、平成19年12月10日付けで、J A日本から市に対し、本件報告書の修正に係る文書が提出されている。

教材作成費について、本件報告書の決算報告に記載されている修正前後の数値は、次のとおりである。

項 目		修正前	修正後
スチューデントシティ ワークブック	単価	200円	202.65円
	部数	2,638部	2,650部
	金額	527,600円	537,022円
スチューデントシティ 指導者マニュアル	単価	4,800円	5,040円
	部数	259部	125部
	金額	1,243,200円	630,000円
ファイナンスパーク ワークブック	単価	350円	365.4円
	部数	807部	770部
	金額	282,450円	281,358円
ファイナンスパーク 指導者マニュアル	単価	3,500円	5,078.85円
	部数	125部	58部
	金額	437,500円	294,573円
発送、仕分け、バイнда等		285,450円	—
業者値引き		—	△100,753円
教材作成に係る人件費	単価	—	3,000円
	時間	—	378時間
	金額	—	1,134,000円
教材作成に係る合計金額		2,776,200円	2,776,200円

これに関する経緯について、関係職員の説明及びJ A日本から提出されている上記修正に係る文書によると、教材の作成については、教材の全面改訂により人件費が当初の見積から大幅に増加したことから、J A日本が本件報告書の提出に際し、人件費の増加分を教材作成費に計上し、これを作成部数、単価及び発送、仕分け、バイнда等の項目により調整したため、決算報告の記載が実際の単価や納品数と異なる結果となったとされている。

(ウ) 本件契約に係る見積りと、上記の誤りの修正後の決算報告の内容とを比較すると、次のとおりである。

項 目	見積り (円)	決算報告 (円)
システム構築費	5,005,000	3,547,300
(内訳)		
パソコン, サーバ機	1,100,000	1,367,100
オペレーションソフト	850,000	670,000
L A N配線	1,050,000	1,510,200
データベースソフト	2,005,000	—
広場・ブース設営	8,625,000	10,001,680
(内訳)		
共用部分	4,000,000	—
ブース設営	2,000,000	—
間仕切り設営	1,500,000	—
設備・備品等	1,125,000	—
教材作成費	920,000	2,776,200
(内訳)		
スチューデントシティ ワークブック	540,000	537,022
スチューデントシティ 指導者マニュアル	136,000	630,000
ファイナンスパーク ワークブック	176,000	281,358
ファイナンスパーク指 導者マニュアル	68,000	294,573
業者値引き	—	△100,753
人件費	—	1,134,000
人件費	5,450,000	3,674,820
(内訳)		
交通費	2,688,000	811,200
宿泊費	200,000	160,000
スタッフ人件費	2,562,000	2,703,620
合 計	20,000,000	20,000,000

2 判断及び結論

(1)

ア 本件請求において、請求人は、本件契約の締結の際の見積額と本件報告書における決算報告に係る経費の額を比較したうえ、特に教材作成費について、決算報告に係る教材の単価が見積額よりも高額であるのは不当であるとして、市が、教材の単価の増加によって生じた見積額と決算報告額との差額に相当する額の損失を被っている旨を主張するので、まず、この点について判断する。

イ 委託は、普通地方公共団体が行う業務を、当該団体が直接実施せ

ず、他の機関又は特定の者に委託して実施させる契約である。委託の目的は、特定の仕事の完成や、事務の処理など様々であり、委託の対価である委託料は、定められた仕事の完成を目的とする業務にあってはその仕事の成果に対して支払われ、事務の処理を目的とする業務にあっては成果にかかわらずその事務処理に対して支払われることとなる。

このような委託契約及び委託料の性格に照らすと、委託契約に係る受託者は、委託者に対し、契約に定められた事務処理又は仕事の成果を委託者に提供する契約上の義務を負うが、それ以上に、委託業務の履行に係る経費の支出についてまで、契約上の義務を負うものではない。逆に、委託者は、受託者に対し、上記の契約上の義務が履行されれば、契約に定めた委託料の支払義務を負うものであり、特段の事情のない限り、委託業務の履行に際し受託者が支出した実際の経費が委託料に比して高額であるか低額であるかによって、委託料の支払義務に影響するというものではない。

ウ 以上のような委託契約及び委託料の性格は、本件契約にも該当するものであって、本件契約上、委託者である市は、受託者であるJA日本による委託業務の遂行に係る経費の支出内容に関与することはできないし、その必要もない。本件契約の第6条では、契約期間の満了後に受託者が事業報告書とともに決算報告書を提出することとされ、第5条第3項では、本件委託料に剰余金が生じたときは、当事者間でその取扱いを協議することとされているが、決算報告は、受託者による委託業務の履行状況を確認するための一資料と解すべきであり、履行確認の結果本件委託料に減額が生じたときに、剰余金の取扱協議を行うことが想定されていると解すべきであるから、これらの条項をもって、上記のような市とJA日本との関係に影響が及ぶものではない。

エ 以上のことを踏まえて請求人の上記アの主張を見ると、教材の作成については、本件契約に基づき、市独自の学習プログラムを反映した教材が作成され、納品されれば足りるものであって、JA日本が教材の作成に当たり見積額（本件委託料の額）を超える経費を支出したとしても、その超える経費はJA日本が負担することが契約上想定されているのであるから、これによって市が支払う委託料が増加するという関係にはない。したがって、当該経費と見積額との差額を市の損失とする請求人の主張には、理由がない。

(2) ところで、本件委託料は、上記1(2)で認定したとおり前金払の方法により支出されているところ、前金払をした場合において、支払後の仕様

の変更や債務不履行によって債務金額に変更があった場合には、精算を要するものとされている。

本件契約については、上記1で認定したとおり、仕様の変更のほか、履行確認に係る記録が保存されていないなどの状況が見られるところであり、決算報告を見ても、教材作成費に係る経費の増加が他の経費の減少によって賄われている関係があることから、一連の委託業務について、仕様の変更又はJ A日本による不履行があるかどうか、ひいては、そのような事由により本件委託料の減額と前金払の精算をする必要があるかどうかについて、改めて判断する必要がある。

(3) 以下、本件契約に関し、仕様の変更又は委託業務の不履行による本件委託料の減額の要否について判断する。

ア

(ア) 始めに、本件契約に係る委託業務の履行状況を見る際には、本件契約の内容である委託業務の仕様を確認し、関係職員においてその履行状況を確認した記録を確認する必要があるが、以下で述べるように、本件契約に係る仕様の決定及び履行確認については、契約事務上、不適切な事務処理が行われていた状況が見られたところである。

(イ) 仕様については、契約事務関係の諸規程上、作成方法等に関する一般的な基準は定められていないものの、一般に、契約内容（契約の相手方が履行すべき内容）を具体化するものであるため、契約当事者間で解釈に差異のないようにする必要があるとされる。仕様書の内容に不明確な点がある場合、契約の履行時又は履行確認の際に、解釈の差異などから相手方との紛争の原因となることがある。また、契約の履行に当たっては、中間検査や指示、協議を通じて契約内容についての共通理解を得る必要があるとされている。

上記1(3)で認定したところによれば、本件契約の仕様書は、委託する事務の項目を列挙する程度の内容であり、仕様の詳細は関係職員から口頭での協議の事実が説明されたに過ぎない。本件事業の企画段階の調整事務を含めて委託している関係上、調整の結果を受けた本件事業の実施に係る細部の決定を待つて決すべき事項が含まれていたという事情は認められるものの、本件契約の締結時に既に予定されていた教材の作成部数等の事項についても仕様書に記載されないなど、記載内容が全体的にあいまいであり、仕様書として適切なものであったとはいえない。

また、当初の仕様書に上記のような事情があるのであれば、その

後仕様の内容を具体化する際には、仕様書を補完する形で文書化し、契約当事者間で解釈に差異が生じないようにする必要があったと考えられるにもかかわらず、そのような記録が全く保存されていないのは、契約事務上、不適切であるといわざるを得ない。

- (ウ) 履行確認のための検査については、契約の確実な履行を確保する必要から、給付の完了時に、これを行わなければならないこととされている（法第234条の2第1項及び契約事務規則第46条）。

検収事務取扱要綱（以下「検収要綱」という。）によれば、物品等の調達契約（設計委託、測量委託、地質調査及び工事監理委託を除く。）のうち、専決規程に基づき専決される契約（以下「専決契約」という。）による納入物品等の検査は、分任物品出納員が行うこととされており（第2条）、契約書、仕様書その他の関係書類等に基づき、厳正かつ適確に行う必要がある（第4条）。また、専決契約による場合は、検査調書（契約事務規則第48条）の作成を省略することができるが（検収要綱第7条第1項第1号）、契約事務上、履行確認の記録の保存は、当然に行われるべきである。

本件契約については、上記1(4)で認定したところによれば、履行確認について、J A日本との協議の際にそのつど確認していたと説明されるのみで、本件報告書以外に、履行確認の観点から保存されている記録がなく、例えば教材について見ても、通常であれば納品書による確認が行われるべきところ、納品書が保存されていない。そのうえ、契約上提出が求められている本件報告書についても、関係職員が説明するJ A日本の体制上の問題は、提出時期の遅延の合理的な理由となるものではないし、記載された教材の作成部数が実際と異なるにもかかわらず、その誤りが見落とされているなど、少なくとも、履行確認事務が適切に行われたことを証する客観的な証拠が見当たらない状況にある。

- イ 上記アのとおり、本件契約に係る仕様の決定及び履行確認の事務は、不適切である。しかし、上記のような事務処理がされていることが、直ちに本件委託料が過渡しの状態にあることを意味するものではなく、本件契約に係る前金払の精算の要否は、本件契約上J A日本が履行すべき内容と、その履行状況との比較によって判断すべきであるから、本件監査において、前金払の精算を怠る事実の有無は、保存されている記録以外の諸事情も勘案して、判断する必要がある。

- ウ そこで、まず、本件契約の仕様の変更に伴う本件委託料の減額の要否について判断する。

- (7) 本件契約については、上記1(3)イ(イ)及び(エ) aのように、ブースの整備及び教材の作成部数に係る仕様を変更する旨の協議がなされたとされている。この協議に係る記録が作成されておらず、市内部の決定手続もされていないことは、上記アで述べたとおり、不適切であるといわざるを得ないが、実際に所定のブースが整備され、教材が納品されて既に平成18年度の一連の業務が終了している状況からすれば、市の内部手続がされていないことをもって市とJA日本との間に仕様変更の合意がなかったとするのは実情に合わず、現時点において、関係当事者間に争いが無い以上、そのような合意があったものと認めるのが相当である。
- (イ) そこで、各仕様変更による本件委託料の額への影響が問題となるが、ブースの整備の追加については委託料の増額変更の要素となり、教材の作成部数の変更については減額変更の要素となる。
- a ブースの整備の追加については、JA日本が施工業者に発注した際の見積書の記載によると、消費税を含め1,240,680円（アメリカン航空ブース整備791,900円、ローソンチケットブース整備389,700円、消費税59,080円）の経費を要したものとされている。実際にJA日本が施工業者に支払った経費は上記の見積額から減額されていることから、実際に上記金額の経費を要した事実を認めることはできないが、委託料の増額幅を検討する際は、上記金額を一応の目安とするのが相当である。
- b 一方、教材の作成部数の変更については、通常、作成部数が減少すれば印刷単価が上昇する関係にあるための確な数値を把握することは困難であるが、上記1(3)イ(エ) aで示したところによる教材の作成部数の減少数に見積単価を乗じて委託料への影響額を検討した場合、各教材の合計で71,300円である（なお、上記(1)で述べたように受託業者が支出した実際の経費と委託料は直接の関係はないから、実際の経費に基づく単価で委託料への影響額を検討する意味はない。）。
- c これらの数値を比較すると、本件契約に係る仕様の変更については、委託料の増額要素であるブース整備の追加に係る経費が同じく減額要素である教材の作成部数の減少による経費の減少額を上回ることが明らかであり、このことを考慮すると、仕様変更に伴う本件委託料の変更をしないこととしたとする関係職員の説明は、委託業務に対する適正な対価を支払うべき要請に合致しているかどうかはともかくとして、一応の合理性がある。したがっ

て、上記の各仕様変更により本件委託料の額を変更しないこととしたことをもって、実質的に市が損失を被っていると認められる状況にはない。

エ 次に、J A日本による委託業務の不履行による本件委託料の減額の要否について判断する。

(ア) 本件契約に係る委託業務の履行状況については、本件監査において関係資料及び現場を確認し、並びに関係職員から説明を受けたところによれば、上記1(4)アのような状況が認められるところである。履行確認の記録が保存されていない以上、J A日本による委託業務の履行状況の詳細を確認し、その完全な履行を積極的に認定し得るものではないが、少なくとも、委託業務の履行状況に著しい瑕疵があるとは認められない。

(イ) 本件報告書に記載の決算報告に係る修正後の内容と見積内容との比較(上記1(4)イ(ウ))を見ると、システム構築費のうちデータベースソフトの経費が計上されていないほか、人件費のうち交通費が大きく減少していることから、これらについて、委託業務の不履行を認めるべきかどうか、検討を要する。

a システム構築費のうちデータベースソフトについては、J A日本が委託業務の履行に当たり、企業の協力を得て無償で調達したものであると説明されているところ、本件事業に用いられているシステムは、上記1(4)ア(イ) bで認定したように稼動している事実が認められるところであるから、この点について、委託業務の不履行は認められない。

なお、J A日本がデータベースソフトを無償で調達すること自体は、受託業者側の内部努力というべきものであるから、これを理由として本件委託料が減額されるべきでないことは、いうまでもない。

b 人件費のうち交通費及び宿泊費については、本件契約の締結時には、2名が東京、京都間を計50往復(延べ100往復)し、うち10回(延べ20回)の宿泊を伴うことが想定されていたものである。事業運営に必要な出張の回数や出張人数を事前に厳密に確定することは困難であると考えられるところ、本件事業の規模や内容を考慮すれば、このような想定自体は、著しく合理性を欠くとは認められない。

関係職員の説明等に基づき市とJ A日本との間で持たれた会合等の状況を確認したところによれば、市とJ A日本の会合等は、本

件契約期間中に 38 回行われたとされているが、J A 日本側の出席人数は 1 人であることが多く、宿泊の回数が多く取られるなどして、結果的に交通費が抑制されている関係にあることが認められる。

そこで、出張の回数や出張人数の実績が当初の想定と異なることが、委託業務の不履行の問題を生じるかどうかの問題となるが、市と J A 日本との会合等は、主に本件事業に係る調整業務（委託業務(ア) b, (エ)関係)の一部として行われたと考えられるところであり、このような調整業務の委託は、それ自体は何らかの仕事の完成を目的とするものではなく、事務の処理を目的とする準委任契約に近い性格を持つと考えられる。そうすると、市と J A 日本との会合等がおおむね想定されていた回数実施されていること、本件事業に係る調整業務や協賛企業又は J A 日本による施設の整備が支障なく行われていること等を併せて考慮すれば、本件事業の実施に係る調整業務について、不履行があったと認められる事情は見当たらず、実際に支出された交通費が見積額よりも抑制されていることをもって、委託業務の不履行があったと認めることはできない。

オ　ところで、関係職員から説明を受けたところによれば、本件事業の実施に際しては、実際の経費が本件委託料の額（20,000,000 円）を超える見込みであるとの J A 日本からの申出があったものの、経費を可能な限り抑制することを前提に同額で本件契約を締結したものであるということであり、見積額を抑制する過程で、教材作成費の見積額を抑制したものであるとされている。上記のような見積額と実際の経費の額のかい離の背景には、そのような事情もある程度影響しているものと考えられる。

しかし、財政難の折、経費の節減は重要な課題であるものの、適正な対価による契約は、地方公共団体が締結する契約の原則であって、実際に要する経費を考慮しない安易な見積りに基づく契約は、厳に慎まれるべきである。このような観点からも、本件契約に係る一連の事務処理に適切でない点があることは、否定できない。

カ　しかし、そのような事情があるとはいえ、本件契約について、契約当事者間で合意した内容は履行されていることが認められ、仕様の変更についてもこれにより本件委託料を変更しないこととしたことについて、市に損失が生じるものとは認められないから、仕様の変更又は委託業務の不履行による本件委託料の減額が必要であるとは認められ

ない。

- (4) 以上から、本件委託料については、委託料の減額による前金払の精算を必要とするものとは認められない。

よって、請求人の主張には理由がないので、本件請求は棄却する。

付記

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、本件請求と同一の請求人から本件請求と同時に提出された他の住民監査請求についての監査委員の判断も踏まえ、監査委員の合議により、市長に対し、次の内容の意見を提出することとしたので申し添える。

地方公共団体が締結する契約は、行政運営のために広く行われ、また、対外的な法律関係を生じさせ、予算の執行とも深く関連する行為であることから、その運用については特に公正を保つ必要がある。そのため、地方自治法等の法令及び京都市契約事務規則等の例規をはじめとする諸規程において、公正の確保、予算の効率的執行、紛争の予防及び解決等の観点から、事務処理の細部にわたる規律が設けられているところである。契約事務の遂行に当たっては、それらの定めを遵守し、適切な事務処理を徹底しなければならないことは、いうまでもない。

しかしながら、教育委員会事務局において処理されたスチューデントシティ・ファイナンスパーク事業（以下「本件事業」という。）の実施に係る委託契約事務については、監査した結果、委託業務の精査、見積りの徴収、契約条件の検討、履行の管理といった一連の契約事務について、必要とされる措置が採られていない不適切な処理が認められた。特に、相手方との協議内容等の事実関係を客観的に確認することができる記録の作成及び保存がされていなかったことについては、本件監査における事実関係の確認にも支障を来したところである。行政活動に係る文書の作成と保存は、契約事務のみならず、行政運営の基本にかかわる事務であるから、これについて軽微でない不備があったことは、看過することができない。

本件事業に係る契約事務について今後適正な事務処理をされるのはもちろんのこと、他の事業等に係る契約事務についても、その意義及び重要性を十分に認識のうえ、関係規程の遵守と適正な事務処理を徹底されたい。また、諸事項に係る記録の作成及び保存を適切に行うよう、改めて徹底されたい。

（監査事務局第一課）