

平成 19 年度

個別外部監査報告書

「概 要 版」

(仮称) 上野広小路駐車場建設について

「監 査 テ ー マ」

台東区個別外部監査人

監査報告書中の表の合計数値は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計数字とが一致しない場合がある。

第1 個別外部監査の概要

1 監査の種類

監査の種類は、地方自治法第252条の39第1項および第2項に規定する「事務の監査の請求に係る個別外部監査」である。

2 監査の対象

監査の対象（監査テーマ）としたのは「(仮称)上野広小路駐車場建設について」である。また、監査の対象部局は「都市づくり部土木課」である。

3 監査の請求（理由）

(1) 監査請求の根拠について

監査を行うこととなった理由は、法第252条の39第1項および第2項に基づく請求による個別外部監査であり「事務監査請求の要旨」（要約）は、以下のとおりである。

東京都台東区事務監査請求書

1 請求の要旨

台東区は、平成14年度より東京都と一体で、上野広小路からアブアブ前の中央通りの地下に、歩行者専用道路（地下1階）と地下駐車場（地下2、3階 機械式300台収容）をつくる仮称「上野広小路地下駐車場建設」事業を進めている。平成14年10月25日東京都と台東区は東京地下鉄株式会社に工事委託する協定書を締結し、総事業費は135億円、台東区の負担は約99億円（工事費用概算額調書）として工事に着手した。ところが、平成17年9月になって、突然工期の2年延長（平成20年度完成）と台東区の負担分約35億円の増額が発表され、同年第4回定例区議会で議決された。三者の協定書によれば「東京地下鉄株式会社の基準に基づき、同社が算定する」とされ、都及び区の工事費算定の責任所在、適正と公正性に疑問がある。

行政による適正な支出のチェックのため、以下の事項について監査するとともに、その結果にもとづき本事業に対する明確な監査意見を付されるよう求める。

- 1 平成14年度の協定当時の工事概算の明細とその適正について。
- 2 平成17年度の台東区負担35億円増額の根拠とその適正について。
- 3 今後の工期延長と工事費用増額の恐れのないことの見通しについて。
- 4 以上の建設費用等に関する監査のうえ、本事業がもたらす地域活性化の是非及び完成後の運営維持管理の経済的合理性の是非等からみて、「税金の垂れ流し」につながる本事業の遂行の中止、凍結について監査した上、適切な意見を付されたい。

(2) 監査請求の内容と監査の対象について

監査請求の論点としては、以下のものがある。

- ① 平成 14 年度の協定当時の工事概算の明細とその適正について
 - ② 平成 17 年度の台東区負担 35 億円増額の根拠とその適正について
 - ③ 今後の工期延長と工事費用の増額の恐れのないことの見通しについて
 - ④ 以上の建設費用等に関する監査のうえ、本事業がもたらす地域活性化の是非及び完成後の運営維持管理の経済的合理性の是非等からみて、「税金の垂れ流し」につながる本事業の遂行の中止、凍結について監査した上、適切な意見を付されたい
- 事務監査請求の項目は、上記の 4 点であったが、上記の内③および④については、将来の費用増額並びに完成後における運営維持の経済的合理性といった「将来事象に関するものであって、外部監査になじまない」ものであるため、本件個別外部監査においては対象外としている。

(3) 個別外部監査の実施について

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は、以下のように記述されている。

2 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
(仮称) 上野広小路地下歩行者専用道及び地下駐車場建設については、台東区の負担額は 99 億円であったが、平成 17 年 9 月の第 3 回定例区議会で、唐突に工期の 2 年延長と約 35 億円の増額が提案され、同年第 4 回定例区議会で議決された。

また、協定書や概算額調書など必要な資料は、正式には提出されておらず、工事費の 35 億円の増額についても、事務費の増額や出庫口の工事費など、協定書や概算額調書、委員会資料として提出された増額の内訳などの整合性はなく、説明の根拠も曖昧で不透明のままである。台東区は、効率よい行財政運営をと「財政経営推進プラン」を実施しているが、この問題をこのまま放置するなら、効率的な区政運営からも大きな汚点を残すことになり、今後の区政運営に重大な影響を及ぼすことになる。

これらを考えたとき、区長が任命した監査委員による監査では、到底解明できない内容も多く含まれており、監査機能にたいする区民の信頼を回復するうえから、公平、公正な専門的知識を有する第三者による個別外部監査を実施することが適切と考え、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求めるものである。

(4) 監査の要点について

上記(2)の「監査請求の内容と監査の対象について」に記載した「主要な監査要点」を要約すると、以下のようにまとめることができるものと考えた。

- ① 工期延伸に関する根拠の妥当性について
- ② 台東区の負担分が約35億円増額された件について
- ③ 工期延伸および負担増が平成17年第4回定例区議会において議決された経緯について
- ④ 当該公共事業における事業目的、必要性、経済的合理性について
- ⑤ 負担増額部分にかかる内訳等の整合性について

4 監査の視点

「監査の視点」は、以下のとおりである。

- ① 準拠性
- ② 合規性
- ③ 経済性
- ④ 効率性
- ⑤ 有効性

5 監査の方法

この監査に当たっては「(仮称)上野広小路駐車場建設」について、経済性、効率性、有効性の観点を加味し、関係諸帳簿および証拠書類との照合並びに現場視察等を実施したほか、外部監査人が必要と認めた監査手続きを実施した。

6 監査従事者

(1) 個別外部監査人 公認会計士 守屋 俊 晴

(2) 個別外部監査人補助者

公認会計士 石田 清 絵 公認会計士 岡本 進

公認会計士 後藤 由紀子 税理士 沈 賢伊

米国税理士 成田 元男 一級建築士 加藤 達夫

— 藤田 佳子 — 吉田 祥子

7 監査の期間

監査対象団体について、実地に監査した期間は、平成19年3月23日から平成19年7月6日までの期間である。

8 外部監査人の独立性(利害関係)

台東区と個別外部監査人および補助者との間には、法第252条の29に定める利害関係はない。

第 2 監査対象の事業概要

1 台東区の概要

国勢調査に基づくと、台東区の人口（常住人口）は、昭和 10 年に 464 千人であったが、戦後の昭和 22 年には 196 千人となり、268 千人（57.8%）も減少している。

その後、増加傾向を示し、昭和 35 年には 319 千人にまで達したが、その後減少を続け、平成 7 年には 154 千人まで減少した。そして、平成 18 年 4 月現在の人口は 161 千人にまで回復し、世帯数は、平成 14 年の 78 千世帯（人口 155 千人）から 85 千世帯へと 7 千世帯増加している。

台東区は、昭和 22 年 3 月 15 日、旧下谷区と旧浅草区が合併して誕生した。台東区は東京都 23 区の中央よりやや北東寄りに位置しており、西は上野の山で、東は隅田川に接した典型的な下町を形成している。その面積は 10.08 平方キロメートルで、区部全面積の 1.6%となっており、23 区中で最も小さい区である（東京都全体の 0.46%）が、上野と浅草という「ふたつのにぎわいのあるまち」を有していて、活気のあるまちとなっている。台東区の一般会計および特別会計等の予算規模は、以下に示した（表）のようになっている。

（表）台東区の予算（当初予算等）すう勢表（平成 19 年 4 月 1 日 現在）

（単位：億円、%）

	平成 15 年度	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度
一般会計予算額	810	864	850	878	839
前年比較増減率	△1.8%	6.7%	△1.6%	3.3%	△4.4%
特別会計予算額	479	485	487	495	522
両会計の合計額	1,289	1,349	1,337	1,373	1,361
前年比較増減率	△0.4%	4.7%	△0.9%	2.7%	△0.9%
人口（人）	156,025	157,307	159,100	160,712	162,109
人口 1 人当たり の予算額（千円）	826	858	840	854	840

本表から分かるように台東区は、区民 1 人当たりに対する行政サービスのコスト（平成 15 年度～同 19 年度）は約 820 千円から 860 千円（1 つの試算値）の間で推移している。

2 台東区の行政の概要

台東区は、地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）第 2 条 4 項の規定に基づき「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」を定めている。

この基本構想は「20 年後を展望して台東区の将来像を描き、それを実現するため区政運営の最高指針となる」もので、以下のものから構成されている。

- ① 基本理念 区のあるべき姿を示す基本的な考え方
- ② 将来像 基本理念のもと、区がめざしていく明日のまちの姿
- ③ 基本目標 将来像を実現するための、さまざまな施策のあらし

台東区が目指している将来像のキャッチフレーズは「にぎわい いきいき したまち台東」である。（仮称）上野広小路駐車場を歩行者ネットワークの充実を図るため東京都で計画した「上野地下歩行者専用道」と併せて整備することにより、まちのにぎわいを高め、活性化を促すことにもなってくる。上野地区は、東京の副都心の一つとして位置付けられており、新しいまちへの発展が期待されているが、駐車場の不足による路上駐車（違法駐車）の蔓延から、道路交通機能が阻害され、都市環境の悪化や防災機能の低下を招いている。

また、多くの地元要望等を受け、台東区では、昭和 62 年度より駐車場整備計画についての調査検討を重ね、平成 9 年 7 月 11 日に東京都市計画駐車場第 48 号「上野広小路駐車場」として都市計画決定を行い、道路地下空間（中央通り地下）の有効利用による公共駐車場の整備を進めている。

東京都では、上野から御徒町の中央通り地下に、歩行者専用道を建設しており、台東区としては、この地下歩行者専用道の下部に一体構造で、（仮称）上野広小路駐車場を構築することとしている。完成後は、歩行者等来街者の利便性が向上し、地下公共空間の複合的な有効利用を実現することができることが期待されている。

整備計画は、以下のようになっている。

- ① 名称：（仮称）上野広小路駐車場
- ② 場所：台東区上野二丁目、上野四丁目および上野公園地内
（中央通り、一部不忍通り）
- ③ 駐車台数：約 300 台
- ④ 構造形式：地下 2 層、鉄筋コンクリート造、機械式駐車場

台東区の本件工事が行われているのが、中央通りであり、春日通りと交差している地点より JR 上野駅に近い部分で行われている。この中央通りは、慢性的な路上駐車（違法駐車）が横行していて、渋滞がひどく、近隣の関係者や住民から長い間、駐車場整備の要望が台東区に出されていた。このような状況から、路上駐車対策は重要な課題であった。

第3 監査の結果

1 <総括的事項>

1 (仮称)上野広小路駐車場建設工事の総事業費の概要について

(仮称)上野広小路駐車場建設工事全体の費用は次の表(1-1)のようになっている。

表(1-1) (仮称)上野広小路駐車場建設工事費用一覧表

(単位：百万円)

	当初協定金額	台東区負担額	変更後協定金額	台東区負担額	負担割合
調査建設に関する費用					
水位調査関係費用	—	155	—	155	
その他調査関係費用	—	73	—	73	
設計費用	—	195	—	195	
その他	—	39	—	39	
小 計	—	462	—	462	
土木工事					
杭打ち工事	3,832	3,066	4,994	3,995	80%
掘削工事	2,693	2,154	2,561	2,049	80%
銀座線防護工事	2,176	870	2,932	1,173	40%
構築工事	2,240	1,792	1,925	1,540	80%
出庫口工事	0	0	408	408	100%
現場経費	1,155	836	2,214	1,610	80% 40%
委託事務費	872	697	1,169	942	80%
その他	0	0	1,245	996	80%
消費税相当額	605	436	873	636	80% 40%
小 計	13,573	9,851	18,321	13,349	
建築・設備工事費用					
建築工事	—	1,396	—	1,396	
電気設備工事	—	588	—	588	
空調等設備工事	—	220	—	220	
給排水等設備工事	—	241	—	241	
設計監理業務委託	—	58	—	58	
小 計	—	2,503	—	2,503	
合 計		12,816		16,314	

当初の土木工事費用 13,573 百万円に対する台東区の負担額は 9,851 百万円 (A) であり、台東区の負担割合は 72.6%であった。しかし、変更後の土木工事費用は 18,321 百万円、台東区の負担額 13,349 百万円となり、台東区の負担割合は 72.9%と 0.3 ポイントの増加で、増加額は 3,498 百万円 (B) である。この台東区の当初負担額に対して 35.5% (B/A) の増加となっている。

2 (仮称) 上野広小路駐車場建設工事の総事業費等の経緯について

(1) 当初予算額 (債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円) の妥当性について

① 平成 14 年第 1 回定例区議会 (3 月 25 日) において審議された債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円 (総額 9,900 百万円) の算定経緯の妥当性について

台東区は PF コンサルタンツ株式会社 (以下「PC 設計」という) に対して「(仮称) 上野広小路駐車場建設」に関する詳細設計を委託し、平成 12 年 3 月に「上野広小路駐車場整備詳細設計委託報告書」(以下「詳細設計」という。) として受領した。この詳細設計第 6 編に概算工事費報告書がある。平成 14 年第 1 回定例区議会において、債務負担行為の限度額 9,660 百万円 (平成 15 年度～平成 18 年度) および平成 14 年度予算額 240 百万円 (総額 9,900 百万円) が審議され予算化された。

② 当初協定時の台東区の負担額について

平成 12 年の「台東歩行者専用道第 3 号線及び上野広小路駐車場建設工事の受委託並びに銀座線防護工事に関する協定書」(以下「基本協定書」という。) に従って、東京都、台東区および東京メトロの三者の各負担額について、「台東歩行者専用道第 3 号線及び上野広小路駐車場建設工事の受委託並びに銀座線防護工事の施行に関する協定書」(以下「当初協定書」という。) が締結されたが、これに先立ち区は、平成 14 年 9 月 20 日に区議会に対し施行委託先を東京メトロとした「(仮称) 上野広小路駐車場建設工事施行協定の締結について」の議案を提出し、平成 14 年 10 月 25 日第 3 回定例区議会で議案が可決された。可決された当初協定の「工事費用概算額調書」では、区の負担額は 9,854 百万円で、次の表 (1-2) のとおりの内容となっており、委託事務費を含む金額であった。

表（1-2）（仮称）上野広小路駐車場建設工事当初協定書の工事費用一覧表

（単位：百万円）

	東京都	台東区	東京メトロ	合計
工事費	2,180	8,720	1,200	12,100
委託事務費	174	698	—	872
消費税等	109	436	60	605
合計	2,463	9,854	1,260	13,577

この当初協定の工事費概算額調書で示されている区の負担総額（9,854 百万円）は、出入口 1、2、出庫スロープ、路面復旧関係は施工範囲外であった。これは「当初協定の添付図面において協定（施行）範囲には含まれているものの、協定の施工範囲（工事範囲）には含まれていない」と図示されている。通常「工事範囲外の項目については議案に明示することはない」ことから、明確には説明されておらず、誤解される可能性があった。

（2）追加変更費用（3,509 百万円）の妥当性について

① 費用の増額と工期延伸

平成 18 年 3 月 1 日付の三者による変更協定書で、当初協定書の区の負担額（9,854 百万円）から 13,363 百万円（追加額として 3,509 百万円）へ変更されることになった。また、区負担額の追加変更に合わせて、工事工程も、当初の平成 18 年度末から平成 20 年度末まで 2 年間延伸されることになった。

② 追加変更額の根拠について

上記①の追加変更額の根拠となる増加項目と額については、東京メトロと協議を行った結果、一体工事、防護工事の追加工事並びに当初協定に含めていない工事内容が確定し、既存工事内容の追加部分、追加項目についての各工事費として、一部工事費用が修正された。

③ 費用の増額と産業建設委員会

表（1-2）の当初協定額は、平成 14 年 10 月 25 日の当初協定に基づく時点の区の負担額の内容を示したものである。今回の増額に関して比較すべきもとの額は、平成 14 年第 1 回定例区議会で債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円（総額 9,900 百万円）でなければならないために、その内容と変更後の協定額を比較する必要があった。

④ 追加変更工事（3,509 百万円）の中の予測可能金額について

平成 12 年 3 月の PC 設計の概算工事費報告書（A）を基に、平成 14 年第 1 回定例区議会において、「債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円（総額 9,900 百万円）」（B）、そして平成 14 年 10 月 25 日付で、「都、区および東

京メトロの三者の当初協定（区の負担額 9,854 百万円）」（C）の経緯をたどり、工事が進められた。しかし、平成 14 年において既に、全体工事費を含むはずであった（B）の予算額の中から委託事務費（当初 697 百万円）が不足し、また上記（C）には、「出入口 1、2、出庫スロープ、路面復旧関係費用」が施工範囲外となった。

意見（1-1）当初の予算化「債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円」（総額 9,900 百万円）の妥当性について

区としては、基本協定締結後、PC 設計の概算工事費（平成 12 年 3 月）の妥当性を確認し、東京メトロに対し、詳細設計どおりの概算工事費で十分なのか精査を依頼し、9,900 百万円の妥当性を検討してもらう必要があったが、十分には行われていなかった。

平成 14 年 3 月の予算化までの技術検討期間は少なくとも 1~2 年はあったはずで、その間十分な話し合いが行われていれば「平成 14 年度の予算額と協定額との内容の乖離」は起こらなかったと考える。

意見（1-2）追加変更額（3,515 百万円）の妥当性について

平成 18 年 3 月 1 日付の三者による変更協定書で、当初協定書の区の負担額 9,854 百万円から 13,363 百万円（追加額として 3,509 百万円）へ変更されることになった。

このうち委託事務費については、平成 12 年に基本協定が締結され、その時点では委託事務比率が決定されていなかったにせよ、過去の例や都・区の事例から判断して無視するほどの少額ではなく、概算額として予算化すべきであった。また、間接経費については、工期延伸に伴う現場事務所の建物費、追加工事に伴う現場管理費およびその他経費（交通整理員費用）の増である。工事の進捗に応じて必要な経費を積み上げているとはいえ、総工事費の増加率に比較して、現場経費の増加率が著しく高いものとなってくる。

意見（1-3）追加変更工事（3,509 百万円）の中の予測可能金額について

追加変更工事（3,509 百万円）の増額の中で当初予算と当初協定の段階で「予測可能なものと、不測事態の結果として予測できなかったもの」を整理してみると、一体工事の中では、歩道切削工、交通信号移設工、道路維持管理工、埋蔵文化財調査工は地下工事など特有の不測の追加工事として理解できるが、出入口築造工、出庫口築造工、埋戻し、路面覆工撤去、路面仮復旧については、当初協定後、現場の状況についての変更はあるにしても、必ず必要とするもので詳細設計に基づき概算の積算は可能であったはずである。

さらに、委託事務費についても、当初分としての 697 百万円が予測可能としてみると、約 3,500 百万円の内約 57%（1,993 百万円/3,500 百万円）は、当初からの予測可能な不足金額であった。

3 一般競争入札の落札結果について

本件工事は一般競争入札によるものとし「上野地下歩行者専用道及び（仮称）上野広小路駐車場建設一工区土木工事（以下「一工区」という）」および「上野地下歩行者専用道及び（仮称）上野広小路駐車場建設二工区土木工事（以下「二工区」という）」のふたつの工区に分けて官報に公告（平成 14 年 10 月 31 日 号外政府調達第 202 号）し、入札を実施した。工事内容は、次の表（1-3）のとおりである。

表（1-3） 工区別工事概況表

	掘削深	掘削平均幅	延長	工期	主要資機材
一工区	26m	42m	48.25m	約 50 ヶ月	コンクリート 12,400 m ³
二工区	26m	48m	56.55m	約 50 ヶ月	コンクリート 17,900 m ³

予定価格の公表については、競争参加資格通知書に記載して通知し、一工区および二工区の予定価格は、各々5,167 百万円、7,024 百万円であり、入札の結果は、次の表（1-4）のとおりである。

表（1-4） 入札結果状況表

（単位：百万円）

	一工区	二工区
予定価格	5,167	7,024
落札価格	5,100	6,880
落札比率	98.7%	97.9%

なお、入札の手続は、当初協定に基づきすべて東京メトロが行っていたが、表（1-4）の入札結果のとおり、一工区、二工区とも、落札比率が高かった。

4 出庫口工事等の取り込みと工事費用修正の扱いについて

東京メトロは、本件建設工事として、一工区と二工区に分けて入札を行いJVと契約を締結しているが、当初の契約には「出庫口工事」と「出入口階段工事」が含まれていない。パンフレットの「上野地下歩行者専用道・上野広小路駐車場」（平成 11 年作成）によると、不忍通りに「駐車場出庫口」があり、また、地下 2 階平面図においても「出庫スロープ」と「駐車場エレベーター」がある。

当初協定書に添付した第 1 号図にも記されているとおり、出庫口工事と出入口階段は、協定の範囲内に含めていたものの、東京メトロに委託した施工の範囲内には含めていなかった。そして、その後、設計が変更されたものとして修正した金額は、出庫口工事等を含めたことによって、工事費用が増額し、その増加額は協定変更後の概算額で 718 百万円になっている。

予算措置後の当初協定締結時点では、東京メトロに支払う委託事務費率が 8%と確定

したことにより、予算措置の時点で見込んでいなかった費用が発生したことによって、当初予算内での施工とするために、施工内容が明確でなかった出庫口、出入口階段を当初協定の施工範囲から除くこととなったと見ることができる。

意見（1-4）出庫口工事等の取り込みと工事費用修正の扱いについて

本件建設工事は、東京メトロが一工区と二工区に分けて入札し、契約を締結しているが、当初の契約には「出庫口工事」と「出入口階段」が含まれていない。当初協定書において、施工範囲外とした出庫口工事および出入口階段工事については、工事費用の追加（協定変更後の概算額 718 百万円）が発生することは予測できたはずである。

しかし、当該工事の追加について、平成 17 年 12 月に債務負担行為の変更を説明するまで見受けられず、平成 18 年 3 月 1 日に締結した「台東歩行者専用道第 3 号線及び上野広小路駐車場建設工事の受委託並びに銀座線防護工事の施行に関する変更協定書」（以下「変更協定書」という。）の変更工事費用概算額調書で具体的に明らかにされるにいたった。したがって、当該工事に係る将来の課題として情報の適時適切な説明がなされなかったことに問題があったと思われる。

5 （仮称）上野広小路駐車場建設「一工区土木工事費用増加項目」について

（仮称）上野広小路駐車場建設の「一工区土木工事」において、当初、予定されていた工事が、何らかの原因なり、理由によって「変更もしくは新規に発生したもの」と説明を受けた工事で、とくに費用が増加した項目は、以下のようになっている。

- ① 土留背面地盤改良特殊セメント 2 型（増加額：24,867 千円）
- ② 路下溝壁崩壊防止柱列壁 B 型（増加額：6,183 千円）
- ③ 同上関係土留壁・土留支保工計測工（増加額：41,413 千円）
- ④ 銀座線防護・せん孔鋼抗 A（増加額：37,785 千円）
- ⑤ 銀座線防護・路下柱列式連続壁増加工（増加額：20,818 千円）
- ⑥ (ア) 銀座線防護・路下地盤改良薬液注入（増加額：△10,542 千円）
(イ) 銀座線防護・同上関係水平薬液注入（増加額：37,738 千円）

（差 引： 27,196 千円）

- ⑦ 銀座線防護・トンネル下受け工（増加額：55,190 千円）

6 （仮称）上野広小路駐車場建設「二工区土木工事費用増加項目」について

（仮称）上野広小路駐車場建設の「二工区土木工事」において、当初、予定されていた工事が、何らかの原因なり、理由によって「変更もしくは新規に発生したもの」と説

明を受けた工事で、とくに費用が増加した項目は、以下のようになっている。

- ① 路下柱列式連続壁 B (増加額：109,442 千円)
- ② 土留背面地盤改良特殊セメント 2 型 (増加額：54,226 千円)
- ③ 路下地盤改良特殊セメント 1 型 (増加額：225,396 千円)
- ④ 銀座線防護・路下せん孔鋼抗 B (増加額：20,745 千円)
- ⑤ 銀座線防護・路下柱列式連続壁 B 増加工 (増減額：25,973 千円)
- ⑥ 銀座線防護・トンネル下受け工 (増加額：56,126 千円)

意見 (1-5) 詳細設計の委託と設計監理業務の関係について

第一工区については 35.8%の増加 (598 百万円から 812 百万円)、第二工区については 74.7%の増加 (659 百万円から 1,151 百万円) となっている。当初の設計項目に対して、これだけの費用が増加したことについて、当初設計時点あるいは当初協定の締結前に増加項目の想定ができなかったのか疑問が生じる。当初協定の締結前に、設計内容についての技術的な調整を東京メトロと図っておけば、その後に発生する増加工事や工期の延伸について事前に把握できた部分があったと判断される。

意見 (1-6) 工事増加内容と妥当性検討の十分性について

工事費が増加したそれぞれの項目 (工事内容) についての変更増加の技術的理由、変更数量については、当初協定の中では「どのような場合に追加変更を認めるかということについて具体的取り決め」が行われておらず、東京メトロの技術基準に基づく旨の条項があるのみで、区としては、東京メトロと JV の追加認定の取り決めの趣旨に沿った追加変更項目に関して、協定の中で詳細に取り決めるべきであったと判断される。東京メトロの技術基準に基づくにせよ、区として十分な折衝を行う必要があった。

7 委託事務費の適正性の検証について

(仮称) 上野広小路駐車場・歩行者専用道合築部建設事業の費用負担は、平成 12 年 11 月 17 日付けの基本協定書並びにこの基本協定書に続く平成 14 年 10 月 25 日付けの当初協定書において、定められている。工事費用概算調書の中で、東京メトロが施行者として JV を取り纏め、施行する事務費として 8%が計上されている。委託事務費率の根拠は、東京メトロの内規によるものとし、本来、10%であるものを協議の結果、8%に低減されたとのことである。委託事務費は「受託者側の間接費用の負担である」と考えるべきで、受託者側の間接費用の負担であるとするれば「実費精算が基本となる」ともの考える。

受託者側の間接費用が、工事費に直線的な比例関係を持って発生しているとは考えられないので、単に工事費の 8%という数字の説明は困難であると考えられる。むしろ、逡減

していくものと考えてるのが、常識的な見方と考える。「8%が妥当である」と判断した上で、協議を結ぶべきであったと考える。

意見（1-7）委託事務費の適正性の検証について

（仮称）上野広小路駐車場建設事業は、台東区が東京メトロに対し、施行を委託して実施している事業である。東京メトロが本事業を施行するために必要な委託事務費は当初協定に8%と規定されている。委託事務費率の根拠としては、東京メトロの内規によるものとされ、本来、10%であるものを協議の結果、8%に低減されたとのことである。委託事務費は「受託者側の間接費用の負担である」と考えるべきものであり、受託者側の間接費用の負担であるとするならば「実費精算が基本となる」ものであり、単に工事費の8%という数字の説明は困難であると考え。他の事例との比較では、本件工事に係る委託事務費率が突出しているとはいえないが、区民の納付した税金を主要な財源として、この事業を実施していく以上、3,509百万円の増額変更を行う際、東京メトロと再協議し、委託事務費率の更なる低減に向けた努力をすべきであったと考える。

8 補助金・交付金等と台東区の工事費負担の関係について

（仮称）上野広小路駐車場建設工事は、国庫補助金の対象事業であるとともに、東京都の補助金である「都市計画交付金」の対象事業で、都市計画交付金の対象経費から、特定財源（国庫補助金、都市計画交付金等）による支援を除いて、台東区の負担額が計算される。都市計画交付金の交付額は、交付対象経費から国庫補助金等の特定財源を除いた額の約1/4であるため、残りの約3/4が台東区の負担額となる。なお、この負担額については、都区財政調整における、特別区財政調整交付金「普通交付金」の算定に当たり、基準財政需要額に算定されることになっている。（仮称）上野広小路駐車場の建設に当たっては、国および都の補助金等により、台東区の財政負担は軽減されている。

たとえば、平成17年度の都市計画交付金対象経費2,823百万円については、特定財源として、国および都から補助等を受けることになっている。その結果、形式上の台東区の負担額は1,286百万円になる。この台東区負担額1,286百万円は、都区財政調整の対象となっている。

2 <個別的事項>

1 地下水位の上昇と工事費用の増加について

台東区は、(仮称)上野広小路駐車場建設の詳細設計の時点において仮設構造物のうち、銀座線を支える杭(中間杭)については、「水圧」による影響は考慮する必要がないと判断したが、平成3年から平成17年までの間、毎年、地下水位等に関する調査委託を行っているため、地下水位の変化並びにその影響については、十分承知していたと考える。

仮設構築物の工事(いずれ本体工事に代わるもの)を実施していく過程で、東京メトロの「銀座線の軌道管理基準」における「一次管理値 3.5mm」を超える要注意の数値 3.82 mm を示した箇所が数ヶ所出てきた。そのため、工事を一旦、中断して補強工事を優先して行うことになった。この影響で本体工事が半年間延伸されることになった。

補強工事が必要とされるにいたった原因は、複合的要因によるものと考えられる。議会説明を含め、費用増加の要因として「水位の上昇」を挙げているが、以上のような経過から判断して、水位の上昇が考慮されていなかったという説明では不十分である。銀座線防護工事の当初と変更後における工事費用は、次の表(2-1)にみられるように、増加している。

表(2-1) 銀座線防護工事費用増加一覧表

(単位:百万円)

	当初(A)	変更後(B)	増加額(C)	増加割合(C/A)
一 工 区	665	801	136	20.4%
二 工 区	1,337	1,362	25	1.9%
合 計	2,002	2,163	161	8.0%

意見(2-1) 地下水位の上昇と工事費用の増加について

台東区においては、(仮称)上野広小路駐車場建設の詳細設計の時点において仮設構造物に対する「水圧」による影響は各種指針等に基づき考慮する必要がなかった、という説明であるが、地下水位の変化並びにその影響について修正(考慮)しなかったことに問題があったと判断される。なお、考慮していなかったことにより、銀座線防護工事費用として、当初の2,002百万円から2,163百万円に161百万円(8.0%)増加している。

2 現場経費の増加に対する区の対応について

平成18年3月に締結された変更協定書によると、当初協定書では836百万円であっ

た現場経費が変更後には1,610百万円となっており、774百万円の増加で92.6%もの増加率となっている。現場経費の変更額の比較は、次の表（2-2）のとおりである。

表（2-2） 現場経費の当初協定と変更協定の比較表

（単位：百万円）

内 訳	当初協定	変更協定	差 引
現場管理費	742	1,204	461
現場事務所建物費	91	145	54
その他経費	3	262	258
合 計	836	1,610	774

意見（2-2）現場経費の増加に対する区の対応について

当初協定書では836百万円であった現場経費が、平成18年3月に締結された変更協定書では、1,610百万円となっており、774百万円の増加（増加率92.6%）となっている。総工事費用が9,854百万円から13,363百万円へと3,509百万円増加（増加率35.1%）していることに比べ増加率は大きく、約2倍になっている。

総工事費の増加率（35.1%）と比較して現場経費の増加率（92.6%）は著しく高いもので、協定書は概算計算であり、発生ベースで精算すると当該金額の大幅な増加は、当初協定時の見込みが過少であったことは否めない。

3 工事費用増加と費用便益分析について

台東区では、今回の駐車場の整備は、路上駐車（違法駐車）を減少させることが最大の目的であることを前提として、①走行経費削減効果、②走行時間短縮効果および③交通事故削減効果を便益項目とした費用便益分析を平成10年5月の計画段階では試算していた。しかし、その後の再計算がなされていなかったため、最新の費用便益分析を求めたところ、3つの効果「便益」の合計は、年間当たり2,303百万円と試算されている。そこで供用償却期間を60年間、割引率を4%として試算すると、（仮称）上野広小路駐車場の60年間の便益の合計額は54,184百万円となる。

以上の計算により、（仮称）上野広小路駐車場建設工事の費用便益は、2.66倍になり、費用を正当化する便益がある計算値になっている。しかし、計算要素データが新しいものを用いていないこと並びに周辺商店街の活性化による便益を考慮していないなど、分析過程において改善すべき点があった。

意見（2-3）工事費用増加と費用便益分析について

区では、今回の（仮称）上野広小路駐車場建設工事において、①走行経費削減効果、②走行時間短縮効果および③交通事故削減効果を便益項目とした費用便益分析を、平成

10年5月の計画段階では試算していた。しかし、その後、再計算がされていなかったため、監査の過程で台東区の負担額が3,509百万円増加した後の新たな試算が示された。

試算結果として、表面上は、台東区の負担額が3,509百万円増加した後も費用を正当化する便益があるように見受けられ、その点は評価しうるものとする。一方、試算要素データは新しいものを用いること並びに、周辺商店街の活性化による便益も考慮するなど、分析過程において改善すべき点があったと考える。

4 地下駐車場収支と事前の適切な利益管理の実施について

監査の過程で示された台東区による（仮称）上野広小路駐車場の事業収支計画に、減価償却費を加味すると、以下のような収支見込案となる。

		(単位：千円)
収入		315,000
経費		
管理委託費	75,000	
維持管理費	65,000	140,000
差引 償却前営業利益		175,000
減価償却費（試算）		168,750
差引 営業利益相当額(試算)		<u>6,250</u>

雷門地下駐車場は自走式で200台の駐車が可能であり、平成17年度の実績は1日当たり2.6回転、駐車場1スペース当たりの利用時間は5時間48分である。（仮称）上野広小路駐車場は、機械式で駐車台数300台であること、また営業時間が24時間を想定していることから、管理委託費および電気代を含む維持管理費が大きくかかることを想定している。

夜間の人通りが少ない雷門地区と比較して、上野広小路地区は夜間の人通りが比較的多く、また、24時間営業を想定していることから駐車場の利用度合いは高いと思われるので、駐車場1台当たりの利用時間は、もう少し長いものと想定される。

雷門地下駐車場の営業時間は16時間（7:00-23:00）であるのに対して、（仮称）上野広小路駐車場は24時間で、料金設定（計画）を60分600円として年間収入315,000千円を見込んでいる。一般会計であるがために減価償却費を計算していないが、管理会計としては数字を把握し、適切な利益管理を実施すべきであった。

意見（2-4）地下駐車場収支と適切な利益管理の実施について

雷門地下駐車場は自走式で200台であり、平成17年度の実績は1スペース当たりの

利用時間は 5 時間 48 分である。(仮称) 上野広小路駐車場は、機械式の駐車台数 300 台で、営業時間が 24 時間を想定していることから、管理委託費および電気代を含む維持管理費が大きくかかることを想定している。上野広小路地区は夜間の人通りが比較的多く、また、24 時間営業を想定していることから駐車場の利用度合いは高いと思われる。

料金設定(計画)を 60 分 600 円として年間収入 315,000 千円、償却前営業利益 6,250 千円と試算している。ところで、一般会計であるがために減価償却費を計算していないが、管理会計として数字を把握し、計画段階で適切な利益管理を実施すべきであった。

5 プロジェクト・マネジメント思想の不徹底について

今回の(仮称)上野広小路駐車場整備は、一つのプロジェクト(特殊任務)としてみなすことができる。ここでは、一般に、徹底的な事前調査、明確な目標の管理、プロジェクト・マネジャーへの権限の集中、詳細な実施計画の策定、厳密な進捗(予算・納期・品質)管理、幅広い危機対策などからなりたっている。このプロジェクト・マネジメントの視点から、今回の駐車場整備事業の事務手続きを見直すと、特に下記に掲記した事項について大きな問題があったと判断される。

- ① 明確な目標の管理について
- ② 厳密な進捗管理について
- ③ 幅広い危機対策について
- ④ 対処すべき課題について

意見(2-5) プロジェクト・マネジメント思想の不徹底について

(仮称)上野広小路駐車場建設工事は、一つのプロジェクト(特殊任務)とみなすことができる。そして、今回の(仮称)上野広小路駐車場整備事業の事務手続きを、このプロジェクト・マネジメントの視点から見直すと、台東区には駐車場建設を、期限内に定められた経費で遂行するためのプロジェクト・マネジメントの思想が、徹底していたとは言い難い。今後は、原因を分析し、将来の課題について十分な理解を得られるよう対応を検討し、かつ実施すべきである。

6 工事期間 2 年延伸の理由の妥当性について

平成 14 年 10 月 25 日に取り交わした当初協定書では、(仮称)上野広小路駐車場の建設工事の工事期間は、平成 14 年の協定締結の日から平成 18 年度末までの予定であったが、平成 18 年 3 月 1 日に、工事期間が平成 14 年度から平成 20 年度末までと 2 年間延伸された。

工事期間が延伸されることとなった3つの要因とは、以下のとおりである。

- ① 準備工事に約1年かかったことによる着工時期の遅延
- ② 地下鉄防護工事の補強工事の必要性が生じたことによる約6ヶ月の遅延
- ③ 地下埋設物の移設不可能による構造変更および埋蔵文化財の発掘などによる6ヶ月の遅延

2年間の工事期間の延伸については、平成14年10月25日の当初協定書の段階では、一体工事の杭打・覆工工事の着手時期は平成14年12月であったが、実際の着手時期は平成15年10月と11ヶ月も遅延したのは、当初工程で想定していなかった準備工事が、平成14年12月から平成15年10月までの工期(11ヶ月)で発生したためである。

また、作業中の交通処理上必要となる新たな準備工事が発生したことにより、関係機関との協議が完了し、杭打・覆工作業の着手時期が遅れたのは、道路使用許可を取得するのに長時間を要したこと、また、銀座線の軌道が変状していることにより工事を中断し、対策工事を実施しなければならないことが大きな要因の一つと考えられる。

さらに、①平成16年11月に工事現場から埋蔵文化財が発掘されたこと、②平成15年11月、杭打ち・覆工工事着手後間もなく地下埋設物件の移設が不可能であったための構造変更・工法変更などの問題が発生したこと、などにより工事期間が延伸されることとなった。

意見(2-6) 工事期間2年延伸の理由の妥当性について

工事期間が2年延伸した理由は、①準備工事が工程表に織り込まれていなかったこと、②関係機関との道路使用協議に時間がかかったこと、③埋蔵文化財が発見されたこと、④地下埋設物の移設が計画通りに進まなかったこと、⑤銀座線の軌道の変状が生じたこと、などによるものである。

工事の進捗状況は三者協議連絡会を通じて東京メトロからその都度報告があったことは、三者連絡協議会の記録によれば明らかである。なお工期延伸は、許可、準備期間の延伸などやむを得ない事情があったものと判断される。しかし、三者連絡協議会での協議内容に基づき区内部で検討した報告書等の書類が作成されていないことに問題がある。(仮称)上野広小路駐車場のように長期にわたる大規模な工事では、三者連絡協議会の協議内容について区としての対応を検討した経緯を文書として作成・保存しておくべきであった。

7 委託事務費に対する消費税等の取り扱いについて

平成14年10月25日に締結した当初協定書の工事費用概算額調書における委託事務費に対しては、消費税等が課税されていないが、平成18年3月1日に締結した変更協定書の委託事務費に対しては、消費税等が課税されている。東京メトロは委託事務費に

ついて「消費税法基本通達 5-2-15（補助金、奨励金、助成金等）」に該当するものと考え、非課税として処理してきた。しかし、変更協定書を取り交わすにあたり「自治体負担による工事のうち、資産の帰属が鉄道事業者となるいわゆる協定工事について、鉄道事業者が自治体から受領する金銭は、消費税法基本通達 5-2-15 の「補助金、奨励金、助成金等」に該当し、資産の譲渡等の対価に該当しない」とした「平成 10 年 3 月 30 日国税庁個別通達課消 2-6」に基づき、本件工事により東京メトロに財産の帰属がなく、課税すべきことが明らかとなったため、「平成 17 年度分から課税取引に該当する」ものとして処理することとした。その際、協定内容を変更する旨について、双方が合意した経緯を明確にしておくべきであった。

意見（2-7）委託事務費に対する消費税等の取り扱いについて

委託事務費に対する消費税等の取り扱いについて、平成 15 年度および平成 16 年度は、委託事務費に対して消費税等が課税されていないにもかかわらず、平成 17 年度以降は課税扱いで処理されていた。

委託事務費に対する消費税等の取り扱いを平成 17 年度に非課税から課税扱いにするという協定内容の変更について双方が合意した経緯を明確にしておくべきであった。

3 <まとめ>

1 平成 14 年度の協定当時の工事概算の明細とその適正（性）について

平成 14 年第 1 回定例区議会（3 月 25 日）において、債務負担行為の限度額 9,660 百万円（平成 15 年度～平成 18 年度）および平成 14 年度予算額 240 百万円（総額 9,900 百万円）が審議され予算化された。ここでは、PC 設計の概算工事費報告書の全体工事費に基づき、（仮称）上野広小路駐車場の土木躯体工事費として可決されたもので、委託事務費を含んでいない金額であった。一方、当初協定による区の負担額は 9,854 百万円で、委託事務費を含む金額であった。

そして、東京都、東京メトロおよび台東区の三者で、平成 14 年 10 月 25 日に「当初協定」を締結している。この当初協定においては、出庫口工事と出入口階段について、協定の範囲内に含めていたものの「東京メトロに委託した施工の範囲内には含めていなかった」のである。

このように当初協定の工事費概算額調書で示されている区の負担総額 9,854 百万円には、出入口 1, 2、出庫スロープ、路面復旧関係は施工範囲外であった。したがって、当初協定に基づく工事費用額では、全体を対象とする工事費用に対し不足を生じることになっていた。平成 17 年度になって、この不足金額を含めた金額が、「追加変更額」として、3,515 百万円の追加工事費用となった。

当初の土木工事費用 13,573 百万円に対する台東区の負担額は 9,851 百万円 (A) であり、台東区の負担割合は 72.6%であった。しかし、変更後の土木工事費用は 18,321 百万円、台東区の負担額 13,349 百万円となり、台東区の負担割合は 72.9%と 0.3 ポイント増大し、増加額は 3,498 百万円 (B) で、35.5% (B/A) の増加となっている。

(注) 9,851 百万円は各項目を集計した数字であり、9,854 百万円は協定額である。

意見 (3-1) 平成 14 年度の協定当時の工事概算の明細とその適正 (性) について

平成 14 年第 1 回定例区議会において、債務負担行為の限度額 9,660 百万円および平成 14 年度予算額 240 百万円が審議され予算化された。この予算は、(仮称) 上野広小路駐車場の土木躯体工事費であり、委託事務費を含んでいなかった。一方、当初協定の区負担額は 9,854 百万円であり、委託事務費を含む金額であった。

ここで、重要な点は、当初協定においては、出庫口工事と出入口階段について、協定の範囲内に含めていたが、内容が確定していなかったとして「施工の範囲内には含めていなかった」ことにある。したがって、当初協定に基づく工事費用額では、工事全体を対象とする工事費用に対し不足を生じることが予測できたはずであるが、説明が十分でなかった。

2 平成 17 年度の台東区負担 35 億円増額の根拠とその適正 (性) について

平成 18 年 3 月 1 日付の変更協定書で、当初協定書の区の負担額 9,854 百万円から 13,363 百万円 (追加額として 3,509 百万円) へ変更され、工事工程も、当初の平成 18 年度末から平成 20 年度末まで 2 年間延伸された。これは、一体工事、防護工事の追加工事並びに当初協定に含めていない工事内容が確定したためである。

追加変更工事費用 3,509 百万円の増加のうち、一体工事の中では、歩道切削工、交通信号移設工、道路維持管理工、埋蔵文化財調査工は地下工事など特有の不測の追加工事として理解することができるが、出入口築造工、出庫口築造工、埋戻し、路面覆工撤去、路面仮復旧については、当初協定に含まれていなかったが、必ず必要とするもので概算積算は可能であった。

その結果、総額 1,858 百万円のうち、1,296 百万円は予測可能な金額 (消費税等を除く) であった。委託事務費についても、当初分としての 697 百万円が予測可能としてみると、増加額のうち予測可能金額は 1,993 百万円となる。

基本的な増額の適正性については以上のとおりであるが、具体的な増額理由となった個々の事項は、以下のとおりである。

① 出庫口の増額

当初から計画されていた出庫口の増額分として 718 百万円が増額となった。

② 委託事務費の増額

東京メトロに支払う委託事務費が当初協定でも 697 百万円が見込まれたが、この金額も増額分の一部となった。この事業を実施していく以上、3,509 百万円の増額変更を行う際、東京メトロと再協議し、委託事務費率の更なる低減に向けた努力をすべきであったと考える。

③ 地下水位の上昇による増額

地下水位の上昇が予測以上にあったとしての増額が説明されたが、詳細設計段階においても毎年地下水位等に関する調査を行っており、このための増額について当初予算に反映すべきであった。

④ 現場経費の増額

増額後の現場経費は 1,610 百万円となっており、774 百万円の増額で増加率 92.6%となっており、工事延伸に伴う現場事務所の建物費、追加工事に伴う現場管理費およびその他経費（交通整理員費用）の増である。工事の進捗に応じて必要な経費を積み上げているとはいえ、総工事費の増加率に比較して、現場経費の増加率が著しく高いものとなっており、当初協定は概算計算とはいえ、発生ベースで精算すると当該金額の大幅な増加は当初協定時の見込みが過少であったことは否めない。

⑤ 工期延伸

工事期間の 2 年の延伸の要因は以下のものがあつた。

ア 準備工事に約 1 年かかったことによる着工時期の遅延

イ 地下鉄防護工事の補強工事の必要性が生じたことによる 6 ヶ月の遅延

ウ 地下埋設物の移設不可能による構造変更および埋蔵文化財の発掘などによる 6 ヶ月の遅延

期限内に定められた経費で遂行するためのプロジェクト・マネジメントの思想が徹底していたとは言い難く、工期延伸による増加を少額に抑えるためにも、原因を分析し、将来の課題について十分な理解を得られるように対応を検討すべきである。

意見（3-2）平成 17 年度の台東区負担 35 億円増額の根拠とその適正(性)について

追加変更工事費用 3,509 百万円の増額のうち、一体工事の中では、追加の準備工事や埋蔵文化財調査工は地下工事など不測の追加工事として理解することができるが、出入口、出庫口関連の工事、埋戻し、路面覆工撤去、路面復旧などについては、必ず必要とするもので概算積算は可能であった。これらの予測可能な金額（消費税等を除く）を平成 17 年の増加額の説明資料から推定すると 1,296 百万円となる。

また、委託事務費に関しても平成 12 年に基本協定が締結され、その時点では委託事務費率が決定されていなかったにせよ、過去の例や都・区の事例から判断して無視するほどの少額ではなく、概算額として予算化すべきであった。