

委託工事の透明性の確保に向けて

平成 21 年 12 月 7 日

道路局委託工事等事故再発防止委員会

目 次

第 1 章	本報告書作成の目的	1
第 2 章	事実関係の時系列整理	2
第 3 章	本件の背景	9
3. 1	鉄道事業者への委託	9
3. 2	工事の特殊性	11
3. 3	台風 22 号等による工事の遅れ	11
3. 4	河川関連部署の組織体制と機構改革	13
3. 5	会計制度	15
3. 6	透明性確保の通知	15
3. 7	本件に関わる法令	16
第 4 章	本件の問題点	18
4. 1	委託協定における問題	18
4. 2	検査体制のあり方と進行管理の問題	19
4. 3	会計制度上の問題	21
4. 4	その他の検討課題	23
第 5 章	再発防止に向けた提言	25
提言 1	委託工事の協定のあり方	25
提言 2	進行管理の透明化	25
提言 3	検査方法の見直し	25
提言 4	適切な予算の執行管理の徹底	25
提言 5	ノウハウの蓄積と継承	26
提言 6	意識改革に向けた研修の充実	26
提言 7	継続的なモニタリング	26
第 6 章	制度上検討すべき事項	28
6. 1	制度改善の要望	28
6. 2	J R 東日本への要請	28
第 7 章	総括	29
第 8 章	委員会審議の経緯	30
8. 1	検討経緯	30
8. 2	委員構成	30
8. 3	道路局委託工事等事故再発防止委員会要綱	31

第1章 本報告書作成の目的

横浜市では、鉄道施設に近接する河川護岸の改修や橋梁の改築については、鉄道運行に対する安全性や軌道施設に土木施設が絡んだ高度な専門性により、従来から鉄道事業者に委託して施行している。

今般、横浜市が東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）に委託している東海道本線岩間川橋りょう及び金沢橋改築工事（以下「岩間川橋梁委託工事」という。）に関し、実際の出来高を超過してJR東日本に支払っていたという事実が判明した。

本事業は、都市基盤河川改修事業として、国および神奈川県から、それぞれ事業費の3分の1を補助金として受け実施しているため、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下「補助金適正化法」という。）に抵触すると返還命令により、補助金の返還と加算金の支払いを行うこととなった。

このような不適切な会計処理は、横浜市の公共事業遂行に対する社会的信頼を大きく失墜させるとともに、市民に対し損失を与える結果に至ったものと危惧する。

このため、横浜市は、事故再発防止のための具体策の立案に資することを目的として、道路局委託工事等事故再発防止委員会（以下「本委員会」という。）を発足させ、本件の背景と問題点について分析を行った。

本委員会では、先ず、事実関係を把握するために、平成16年度から19年度までの間、岩間川橋梁委託工事に携わった担当職員と管理職員から当時の状況などについてヒアリングを実施するとともに、委託先であるJR東日本にも協力を求め、説明を受けた。しかしながら、本委員会の調査には時間的な制約があるうえ、強制力がない中、任意のヒアリング結果や現存する限られた資料に基づいて事実関係を整理せざるを得なかった。その結果、問題点の把握や再発防止策の掘り下げ等に不十分な点もあると思われるが、再発防止という本来の目的を達成するため、取り急ぎ提言をまとめることとし、ここに報告するものである。

第2章 事実関係の時系列整理

本件は、横浜市がJR東日本に委託している岩間川橋梁委託工事（図2-1案内図）において、実際の出来高以上に委託事業費の支払いを行ったことにより、補助金適正化法第11条（補助事業者の義務）等に抵触することとなった。その結果、平成16年度から19年度までの4年間でJR東日本に過払いした約8億2,400万円に対する国および県からの補助金各約2億7,900万円を返還するとともに、加算金として国に約8,500万円、県に約8,100万円を支払うこととなったものである。

本委員会では、まず事実関係を整理し、こうした事態に至った構造的要因と背景を分析することを通じて、遠因を抽出し、問題点の整理を行った。

先ず、本委員会における検討の流れを図2-2に示す。さらに、本件にかかわる事実関係を表2-1に、施行協定の状況と関連事項を図2-3にそれぞれ整理した。

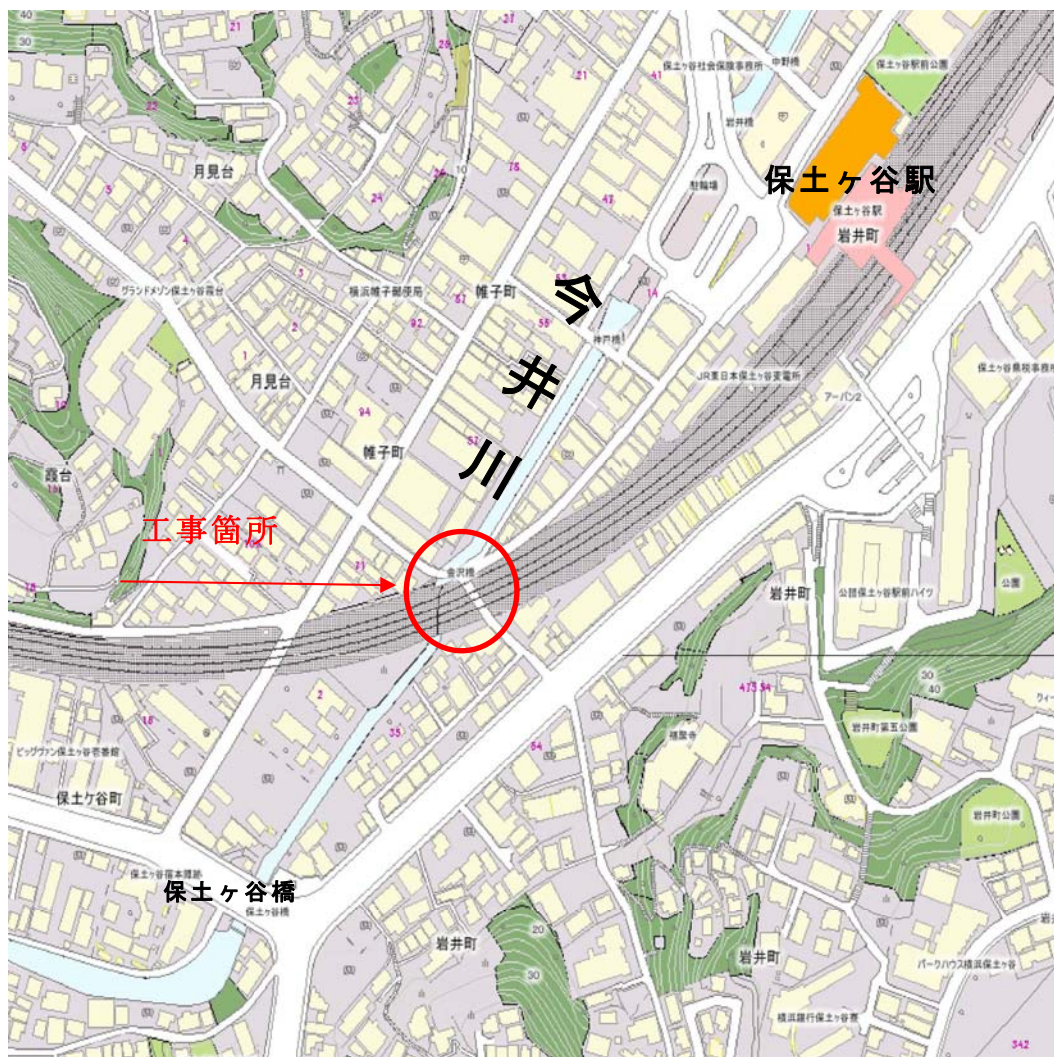


図 2-1 「岩間川橋梁委託工事」案内図

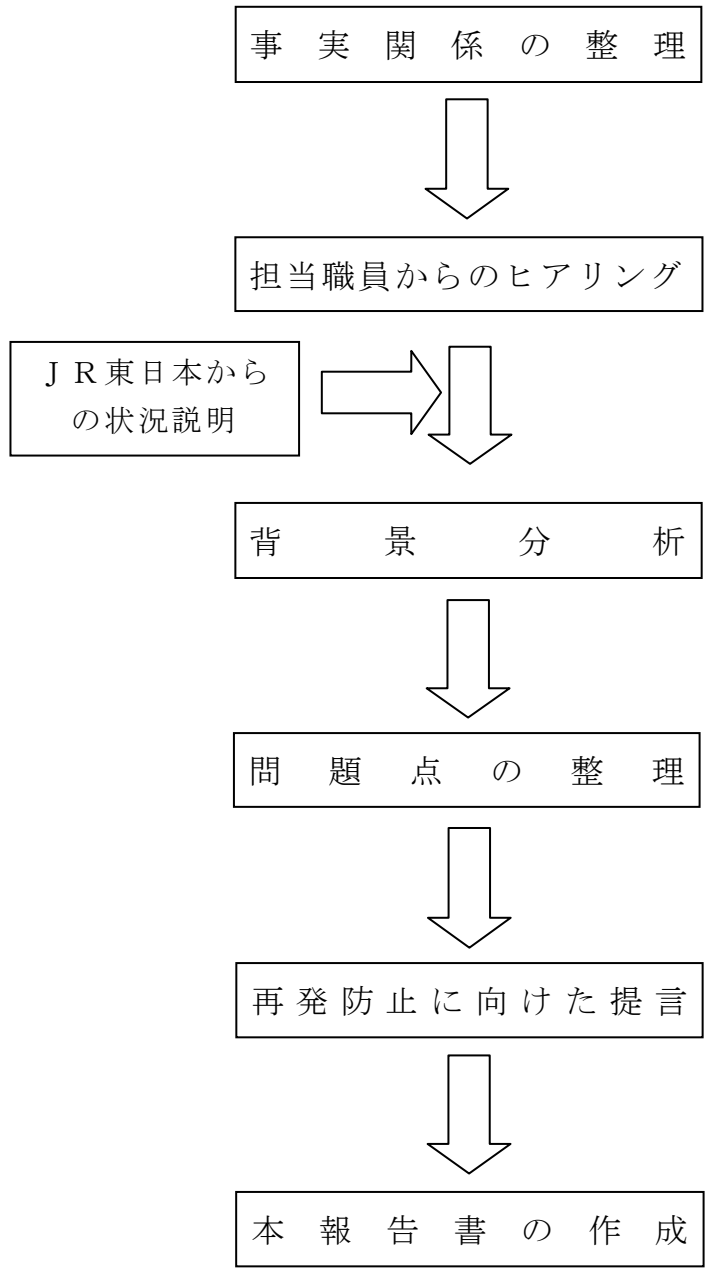





図2-2 検討の流れ

表 2-1 本件に関わる事実関係

年度	月日	国・県・市議会・市民関連	JR東日本関連(協定、協議)
平成 13	9/17		○詳細設計施行協定の締結(～H14/3/15) ・JR東日本に委託し詳細設計を実施 ・構造計算、数量計算、設計図を作成
14	5/13		○協定締結のための事前協議 ・H14～H20までの協定協議 ・工事着手H14/12を予定 ・財産の帰属、地元対応に係る協定記載 ○JR東日本から文書送付 ・工事補償、地下埋設物切り直し迂回路の方法
	12/26		○協定額精算についてJR東日本は協議を行ったと主張 [※] 。
	15/1/28		○協定締結のための事前協議 ・財産(ボックスカルバート)の帰属、工事契約予定について
	2/17		○協定締結のための事前協議 ・財産帰属、協定締結方法について ・全体工事費についての協議
	3/19		○基本協定の締結 ・工事の範囲、完成時期、施行者、費用負担方法について確定 ○覚書の締結 ・支障移転工事と本体工事の分割を確定 ・協定締結時期及び予算措置方法の確定
15	7/28		○支障移転工事施行協定の締結(7/28～3/31) ・仮設橋工、道路切り直し工、電力柱移設工等
	16/1/16		○工事費概算額調書がJR東日本から提示 ・全体施行協定に係る項目別総額(全体工事費67億円)
	1/27	○地元工事説明会	
	2月	○委託工事契約締結に係る市会議案上程	
	3/31		○支障移転工事施行協定の工期延期(～H16/11/15)
16	4/12		○全体の施行協定の締結(H16/4/12～H23/3/31) ・全体工事費(67億円)、工期の確定 ○H16年度施行協定の締結(～H17/3/31)
	7/1	○「透明性の確保について」通知(国土交通省)	
	10/9	○台風22号による浸水被害発生	
	11月	○浸水被害に対する地元説明会(4回)	
	12/6		○浸水対応について協議 ・上流側橋の嵩上げ、下流側橋の改善
	12/10	○H16市予算明許繰越額の局原案作成(17/2/23市会議決)	
	12/15		○浸水対応について協議 ・被害の責任、追加工事の協定内容、地元説明会の対応
	12/22		○浸水対応について協議 ・追加河道拡幅工事の協定及び施工方法
	17/1/12		○浸水対応河道拡幅工事協定の締結(～H17/3/31) ・上流側河道拡幅委託工事の実施
	1/31	○H16補助繰越調書提出(財務省ヒアリングは2/24)	
	3月	○応急対策についての地元説明会(2回)	
3/10		○浸水対応について協議 ・事業の進捗、工期の短縮、事業費の増加	
3/29		○H16年度施行協定の工期延期(～H17/11/30)	
17	4/13		○検査(16年度部分出来高)
	5月	○今井川水害対策委員会、地元交渉 ・H18年3月まで17回実施	
	6/27		○H17年度施行協定の締結(～H18/3/31)
	7/28		○浸水対応について協議 ・浸水対応追加工事の協定の内容(拡幅工事の工種、金額)
	9/5		○浸水対応河道拡幅工事協定の締結(～H18/3/31) ・下流側河道拡幅委託工事の実施

17	9/28		○浸水対応について協議 ・浸水対応仮設護岸構造について	
	11/29		○H16年度施行協定の工期延期(～H18/1/31)	
	12/7	○H17市予算明許繰越額の局原案作成(18/2/9市会議決)		
	18/1/26	○H17補助繰越調書提出(財務省ヒアリングは2/8)		
	2/9		○検査(16年度竣功)	
	3/27		○H17年度施行協定の工期延期(～H19/1/31)	
	3/28		○検査(17年度部分出来高)	
18	11/19		○精算額についてJR東日本は協議を行ったと主張 [※] 。	
	12/12	○H18市予算明許繰越額の局原案作成(19/2/20市会議決)		
	19/1/19	○H18補助繰越調書提出(財務省ヒアリングは2/7)		
	1/29		○H17年度施行協定の工期延期(～H19/3/31)	
	2/1		○H18年度施行協定の締結(～H19/3/31)	
	3/26		○H18年度施行協定の工期延期(～H20/3/31)	
19	4/17		○検査(17年度竣功)(18年度部分出来高)	
	4/26		○工事遅延に対する協議 ・工期の延伸(2年4ヶ月の遅れ)の協議 ・年度協定予算額の減額要望	
	8/8		○H19年度施行協定の締結(～H20/3/31)	
	12/12	○H19市予算明許繰越額の局原案作成(20/2/21市会議決)		
	20/1/16	○H19補助繰越調書提出(財務省ヒアリングは2/5、2/6)		
	3/25		○H19年度施行協定の工期延期(～H21/3/31)	
20	4/11		○検査(18年度竣功)(19年度部分出来高)	
	6/12 6/13	○横浜市会計検査受験		
	7/7		○JR東日本に対し資料提出依頼 (実工程、各年度出来高確認資料、工程積算内訳)	
	11/4		○JR東日本に対し資料提出依頼 (実工程、各年度状況写真、各年度工程積算内訳)	
	11/5		○JR東日本から資料提出回答 (実工程、各年度状況写真、各年度工程積算内訳)	
	12/5	○H20市予算明許繰越額の局原案作成(21/2/25市会議決)		
	21/1/14	○H20補助繰越調書提出(財務省ヒアリングは3/4)		
	1/22	○「透明性の確保の徹底に関する申し合わせ」(国土交通省)		
	3/18		○覚書の締結 ・19年度末迄の出来高を確認後差額返還 ・19年度協定減額変更後、20年度協定締結 ○横浜市から19年度末出来高の通知及び 20年度施行予定額の通知	
	3/23		○JR東日本から返還額了承の回答 ○19年度施行協定の減額変更 ・H19年度委託工事の減額、打ち切り変更	
	3/24		○20年度施行協定の締結(～H21/3/31)	
	3/27		○検査(20年度竣功)	
	21	4/1		○21年度施行協定の締結(～H22/3/31)
		4/13		○JR東日本に対し返還金を請求
4/27			○JR東日本から返還金の納付、精算完了	
5/15		○神奈川県へ本件調査報告書提出		
5/20		○神奈川県から国土交通省へ本件調査報告書提出		
6/4		○国・県から補助金交付決定の取り消し及び返還命令		
6/5 ～6/19		○市会本会議、常任委員会審議(補正予算の確定)		
6/22		○国・県へ補助金の返還		
6/30		○国・県へ加算金の納付		
			※についての資料は未確認。	

凡例

 当該年度
 第一回変更
 第二回変更

		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	平成20年度	平成22年度	
別途協定	支障物移設協定	7月28日～3月31日 金額:494,750千円	期間変更11月15日 (繰越96,390千円)						
	河川拡幅協定(台風応急対応)		1月12日～3月31日 金額:140,700千円	9月5日～3月31日 金額:53,550千円					
本体協定	全体施行協定		H16年4月12日～H23年3月31日 金額:6,699,650千円						
	16年度施行協定		4月12日当初 3月29日変更(1回目) 11月29日変更(2回目) 期間: 3月31日迄 11月30日迄 1月31日迄 金額: 1,000,400千円 (当該年度690,050千円 繰越310,350千円) 検査: 年度末4月13日 完了2月9日						
	17年度施行協定			6月27日当初 3月27日変更(1回目) 1月29日(変更2回目) 期間: 3月31日迄 1月31日迄 3月31日迄 金額: 1,254,250千円 (当該年度297,364千円 繰越956,886千円) 検査: 年度末3月28日 完了4月17日					
	18年度施行協定				2月1日当初 3月26日変更 期間: 3月31日迄 3月31日迄 金額: 399,840千円 (当該年度45,000千円 繰越354,840千円) 検査: 年度末4月17日 完了4月11日				
	19年度施行協定					8月8日当初 3月25日変更(1回目) 3月23日金額変更(2回目) 期間: 3月31日迄 3月31日迄 金額: 699,468千円 (当該年度109,530千円 繰越589,938千円) 検査: 年度末4月11日			
	20年度施行協定						3月24日当初 期間:3月31日迄 金額:448,434千円 検査:完了3月27日		
	年度協定 年度末金額集計		支払額 690,050千円 実出来高 192,045千円 差額 498,005千円	支払額 607,714千円 実出来高 396,870千円 差額 210,844千円	支払額 1,001,886千円 実出来高 887,151千円 差額 114,735千円	支払額 464,370千円 実出来高 464,370千円 差額 0千円	支払額 448,434千円 実出来高 448,434千円 差額 0千円		
工事工程	現場の状況		10月 11月 ● ← 台風22号発生 地元説明・水害対策協議会 → ● ● 9月 ● 4月 ● 11月 ● 6月 ● 2月 ● 11月	● 2月 ● 4月 ● 11月 ● 6月 ● 2月 ● 11月	● 11月 ● 6月 ● 2月 ● 11月	● 6月 ● 2月 ● 11月	● 2月 ● 11月		
	中断・遅延		10月 ← 支障物移設の遅延により 工事着手が10月になる →	8月～9月 ← 台風応急対応と 競合し一時中止 →	4月～6月 ← JR工事事故 調査で一時中止 →	2月 7月 ← 浸水対策により仮排水路1 の構造変更により遅延 →	4月 11月 ← 仮排水路2推進部に支障物発生 のため工事遅延 →	4月 11月 ← 仮排水路2立坑アンカー一部に 支障物発生のため工事遅延 →	
補助金予算要求		H16年度予算要求 ● 5月 ● 11月 ● 3月 概算要求 二次要求 内定	H17年度予算要求 ● 5月 ● 11月 ● 3月 概算要求 二次要求 内定	H18年度予算要求 ● 5月 ● 11月 ● 3月 概算要求 二次要求 内定	H19年度予算要求 ● 5月 ● 11月 ● 3月 概算要求 二次要求 内定	H20年度予算要求 ● 5月 ● 11月 ● 3月 概算要求 二次要求 内定			
市議会(繰越措置等)		全体施行協定 ● 2月 市会上程	16年度繰越 ● 2月 市会上程	17年度繰越 ● 2月 市会上程	18年度繰越 ● 2月 市会上程	19年度繰越 ● 2月 市会上程			

図 2-3 施行協定の状況および関連事項

これらの事実関係を踏まえ、本件の背景分析を行うとともに、問題点を整理し、再発防止策について検討を行った。再発防止に向けた検討項目の関係を図 2-4 に示す。各章の内容骨子は、以下のとおりである。

第 3 章では、その背景である①鉄道事業者への委託、②工事の特殊性、③工事の遅れ、④組織体制と機構改革、⑤会計制度、⑥透明性確保の通知、⑦関連法令について分析を行った。

第 4 章では、それらの背景から派生する問題点を①委託協定における問題、②検査体制のあり方、③事業進行管理の問題、④会計制度等の問題、⑤その他の検討課題として整理した。

第 5 章では、第 4 章の問題点について検討を行い、再発防止に向けた市内部の取組みである①委託工事、②内部統制、③意識改革について取りまとめた。

第 6 章では、制度上検討すべき事項として、国、鉄道事業者への働きかけを①制度改善の要望、② J R 東日本への要請として取りまとめた。

第 7 章は総括である。

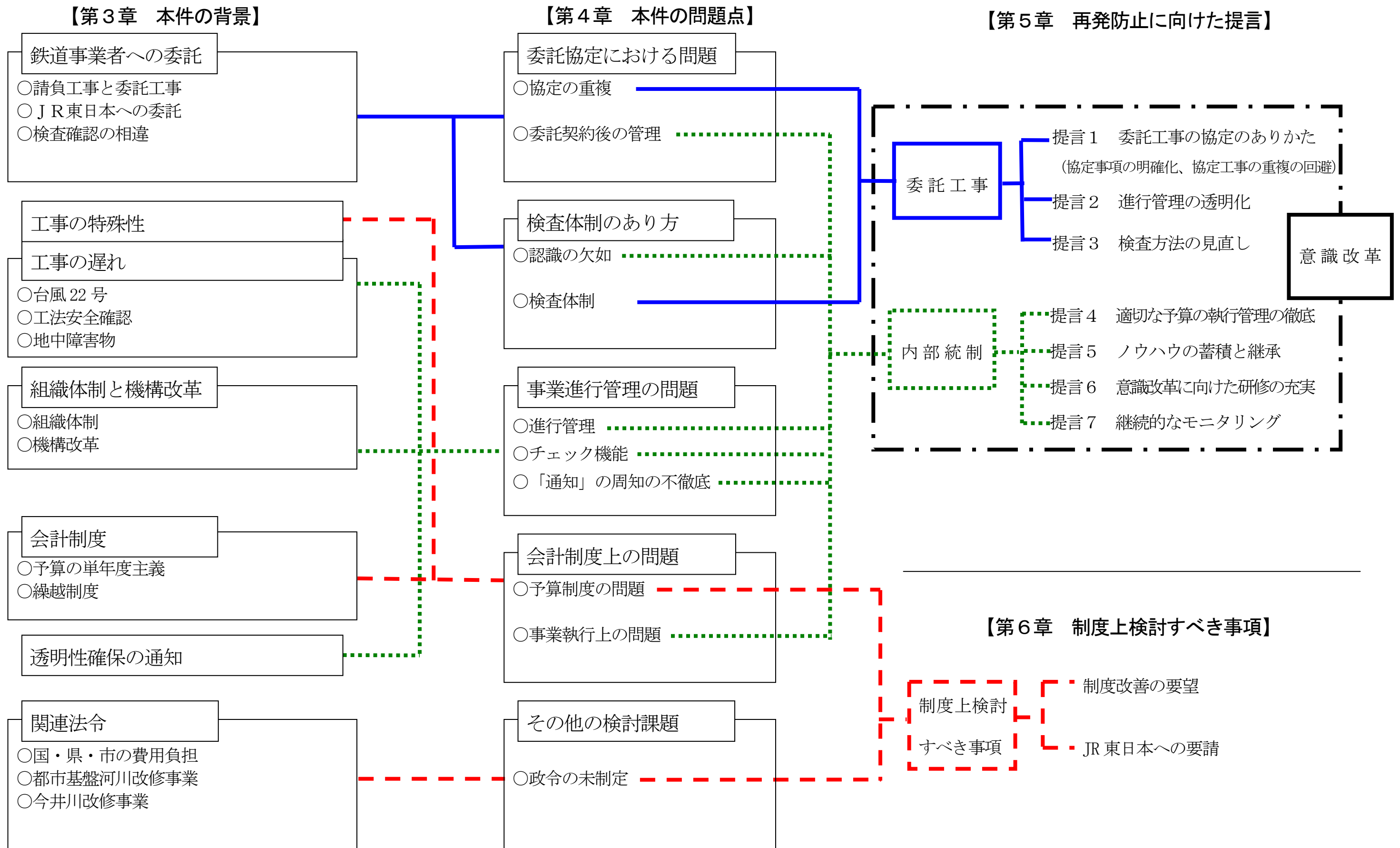


図2-4 再発防止に向けた検討項目の関係

第3章 本件の背景

本件の背景に関し、ヒアリング等による事実関係の整理結果に基づいて、関連する事柄や影響を与えたと思われる事象について整理すると、以下ようになる。

3. 1 鉄道事業者への委託

3.1.1 請負工事と委託工事について

本件工事は、JR東日本への委託工事として行われているが、請負工事と委託工事には要件、根拠規程、契約、監督、検査、支出等に関し、次のような相違点がある。

(1) 請負工事

請負工事は、横浜市が設計を行い、施工者である請負業者と工事請負契約を締結して実施し、施工管理や品質管理は横浜市が実施する。工事監督事務及び完成時の検査事務は、横浜市請負工事監督事務取扱規程や横浜市請負工事検査事務取扱規程等に規定されており、監督員や検査員として任命された者は、同規程に基づき監督および検査を実施する（図3-1および表3-1）。

(2) 委託工事

委託工事は、横浜市以外の管理者の施設に近接する工事等で、当該施設に影響を及ぼすおそれのある工事を実施する場合などに行うものであり、横浜市で工事を施工せずに施設管理者へ工事を委託し、監督も一般的には横浜市では行わず、施工監理も委託する場合が多い。検査については、横浜市物品及び役務検査事務取扱規程を適用し、検査を実施した上で、受託者からの請求に基づき支払いを行っている（図3-1および表3-1）。

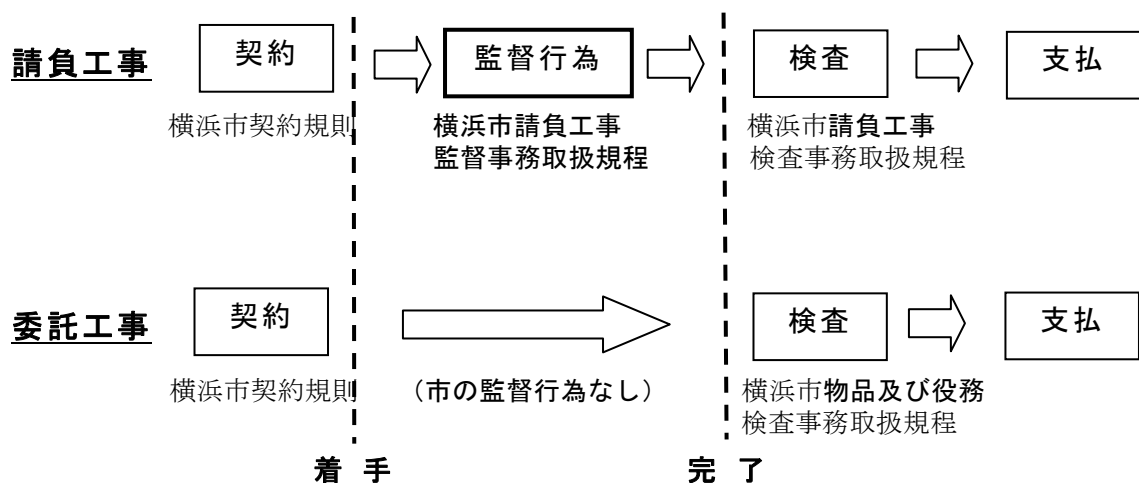


図 3-1 工事の契約から支払いまでの流れ

表 3-1 監督員、検査員の任命、検査調書の作成について

	監督員	検査員	検査調書の作成、支払い
請負工事	工事担当部長が任命（総括監督員…課長級、主任監督員…係長級、監督員…職員）	局長が検査主幹（部長級）を任命。検査主幹が技術検査員を任命。	検査調書を技術検査員が作成し、検査主幹まで決裁。支出命令書に添付し支出。（支出命令書は所管課で起案し、会計室で審査）
委託工事	なし	あらかじめ局長が検査員を任命。その者のうちから所管課で実際の検査員を選任	物品役務完了検査調書を検査員が作成。支出命令書に添付し支出（支出命令書は所管課で起案し、会計室で審査（10万円以上の案件に限る））

3.1.2 JR東日本への委託

本件は、東海道線などの軌道下で、安全性の観点や、軌道工事、鉄道電気設備工事などの鉄道事業に係る専門性の高い工事であることから、JR東日本しか実施できないものであり、横浜市は「河川工事に起因して生じる鉄道工事について」（平成14年12月、国土交通省河川局長、鉄道局長）に基づき、同社に全面的に工事を委託した。

平成16年4月12日に横浜市とJR東日本との間で、全体の工事内容と事業費を定めた「施行協定」（以下、「全体施行協定」という。）を平成22年度までの7か年の工期（総事業予算額約67億円）として締結した。さらに、その全体施行協定に基づき、年度毎の事業費及び施行範囲を定めた「年度施行協定」を締結している。

横浜市は、周辺地域の浸水対策として、河川を拡幅し、流下能力を増加させる必要性から本件工事をJR東日本に依頼したものである。本件工事は、同社に全面的に委託しないと実施できないものであるため、工事を円滑に進めるために、同社の理解と協力に基づき、横浜市が要請して実施しているものである。

3.1.3 検査確認等に関する考え方の相違

JR東日本は、抱えている工事について、1月から3月にかけて段階的に完成基準による検査を実施しており、岩間川橋梁委託工事では、毎年1月末に精算を行い、その結果を検査で確認し、決算額としている。

横浜市は、公会計の原則に基づき、年度末に進行基準による検査を実施し、当該年度の工事の出来高を決算額として確定している。このため、JR東日本と横浜市との間において、当該年度の決算にあたって、実績額の確定時期に関して“ずれ”が生じている。

また、JR東日本は、請負業者に1つの工種が終了しないと支払いをせず、支払い済みのもののみを出来高額としている。横浜市は、完成した部分までを出来高として算定できるものとしており、出来高の捉え方にも差がある（図3-2）。

番号	工 種	単位	数量	平成 16 年度									平成 17 年											
				9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9								
複数年にまたがる請負工事				JR決算 ↙ 横浜市決算 ↙																				
				横浜市確認必要 																				
001	パイプルーフ発進 立坑	箇所	1.0																					
				<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>鋼管矢板打設工事</p> <p>JR東日本 支払いなし 決算額なし</p> <p>※3月末で一部出来高があがっているが、1月末のJR検査時に出来高なしにより未払いのため、決算未計上</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>掘削土留工事</p> </div> </div>																				
002	パイプルーフ到達 立坑	箇所	1.0																					
				<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>鋼矢板打設工事</p> <p>JR東日本 支払いなし 決算額なし</p> <p>※1月末の JR 検査時に鋼矢板打設は完了しているが、工種のうち、掘削が未完了により決算未計上</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>掘削土留工事</p> </div> </div>																				
単年度請負工事				<ul style="list-style-type: none"> ・電気通信事業用設備の移設工事 ・保土ヶ谷駅き電線改良 等 <p>JR東日本 支払い済み 決算額あり</p> <p>※年度内完了工事のため支払い済みであり、決算計上</p>																				

図3-2 JR東日本の決算と横浜市の決算の考え方の相違

3. 2 工事の特殊性

河川工事は、河川の流水が多くなる梅雨時期や台風シーズン、集中豪雨の多い時期(6月から10月頃まで)を避け、渇水期(11月から5月頃まで)に行う必要性があり、年度を跨いで施工するケースが多いという慣例的な特徴がある。

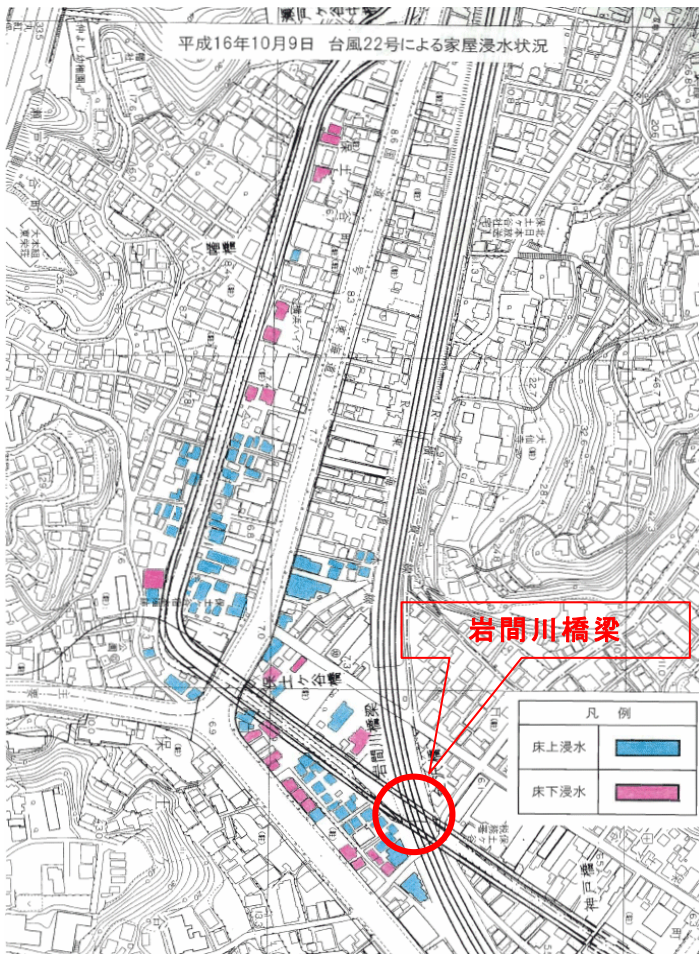
本件は、我が国の鉄道網の大動脈である東海道線などの軌道直下の工事であり、施工時間が列車運行停止の夜間3時間程度と大幅な制約を受けていた。また、狭い施工現場で降雨状況や鉄道軌道部の変動などに細心の注意を払いながら施工するという技術的に難しい工事といえる。

3. 3 台風22号等による工事の遅れ

3.3.1 台風22号による遅れ

平成16年10月9日の台風22号では、流域での平均で時間最大降雨量67mm、総雨量320mmという異常な降雨により、工事現場周辺で床上51棟、床下33棟の合計84棟の家屋が浸水するという被害が発生し、応急復旧工事を優先したため、本体工事の中断により遅延が生じた。

この台風22号により、帷子川や宇田川など横浜市内の各河川では被害対応に追われ、特に、今井川では被災後、約1年半にわたり、被害を受けた市民からの数々の要望や23回に及ぶ地元説明会などを実施してきた。



気象概況 (流域内の3観測所)

時間最大雨量 (10月9日 16:30~17:30)

- ・今井消防出張所 64 mm
- ・権太坂消防出張所 71 mm
- ・本陣消防出張所 68 mm
- ・流域平均 (加重平均) 67 mm

総雨量 (10月8日~10月10日)

- ・今井消防出張所 315 mm
- ・権太坂 326 mm
- ・本陣消防出張所 325 mm
- ・流域平均 (加重平均) 320 mm

保土ヶ谷橋周辺の被災状況

(岩井町、保土ヶ谷町、瀬戸ヶ谷町)

床上 51 棟、床下 33 棟

浸水棟数計 84 棟

地元交渉記録

被災者等へ河川の応急復旧工事 (河川の拡幅等) や浸水被害の原因に対する説明

- ・地元説明会 23 回 (H17 年度末まで)
- ・開示請求 5 回 (H17 年度末まで)
- ・市長への手紙等 24 件 (H16 年度末まで)
- ・その他電話、メール等の個別問い合わせ多数

図3-3 平成16年の台風22号による浸水被害家屋

3.3.2 工法の安全検証のための中断

平成18年2月から4月にかけて、東京都内で岩間川橋梁委託工事と同じ推進工法による軌道変状事故が生じ、JR東日本は安全対策を検討するため、同工法を採用する全ての工事を中断した。

そのため、本現場では平成18年4月から6月までの2ヵ月間、工事を中断することとなった。

3.3.3 地中障害物による遅れ

平成18年度以降、線路下の推進工事において旧橋の橋台や旧川の護岸などの地中障害物により人力による撤去工事を行う事態が起きた。これにより、推進工事を機械施工から人力施工と変更せざるを得ず、さらに、工事が遅延することとなった。

3. 4 河川関連部署の組織体制と機構改革

3.4.1 組織体制

河川工事は、専門的要素が高いため、少数のベテラン職員が長期間にわたって担当することが多い。また、都市部の河川では洪水の流入、到達時間の早さなど複雑な要素もあり、ベテラン職員に頼らざるを得ず、管理職も担当者任せになっていた。

3.4.2 機構改革

平成16年度は、機構改革のために多岐にわたる規則改正や大規模なレイアウト変更を伴う機構改革の準備等の業務を行っていた。

平成17年度の環境関連局(下水道局、緑政局、環境保全局の3局)の再編により、河川関連部署は、2部5課体制から5部9課体制に再編された。

(1) 平成16年度以前の河川関連部署の機構 (図3-4)

下水道局河川部河川管理課、河川計画課および河川設計課、総務部経理課(経理第二係) および用地課の2部5課

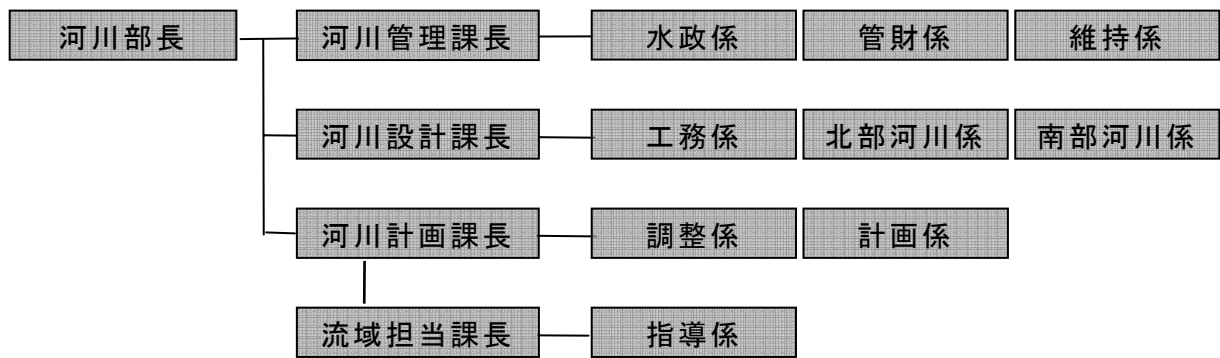
(2) 平成17年度以降の河川関連部署の機構 (図3-5)

環境創造局環境施設部水・緑管理課、管財課および開発調整課、環境整備部事業調整課、河川事業課および用地調整課、総務部経理課、総合企画部技術監理課、環境活動推進部環境活動事業課の5部(6部長) 9課

河川計画課は公園・緑地の計画調整部門、下水道調整部門とともに事業調整課に、河川管理課は管財部門を切り離し、公園・緑地の維持管理部門と一体となって水・緑管理課となった。

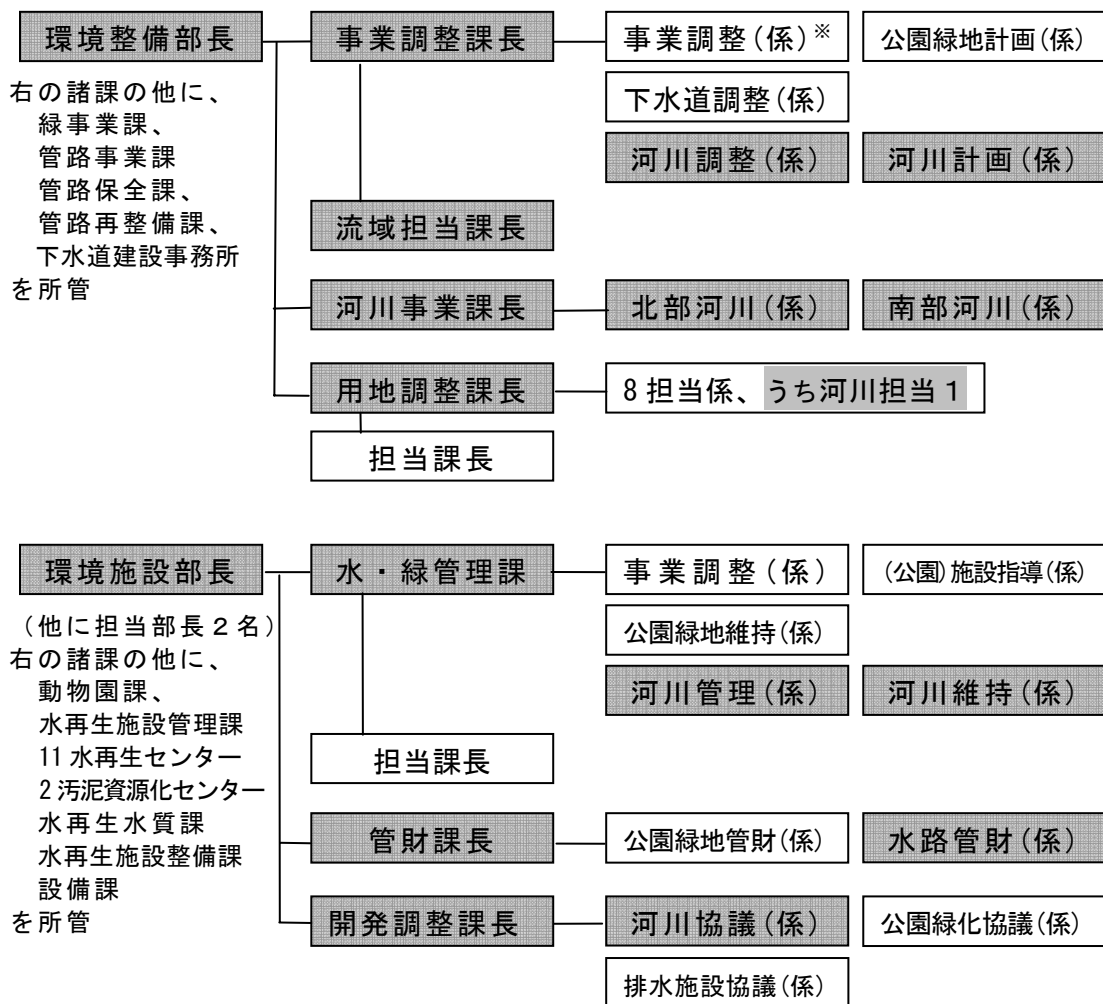
河川事業課は概ね河川設計課を継承しているが、予算調整を行っていた工務係の一部業務を技術監理課に移管して廃止、さらに、従来、河川計画課流域担当で行っていた流域貯留浸透事業を担当することとなり、16年度の3係体制が、17年度からは2係体制となった。

組織再編に係る作業は主に平成16年の秋以降に行われ、台風による浸水被害に係る住民対応や予算要求の作業時期等と重なっていたことから、本件に関する情報が、部局内で錯綜していたことも、適切な対応ができなかった要因として推測される。



※ 図の他に、総務部の経理課（経理第二係）および用地課が関連業務を実施。

図3-4 平成16年度までの河川関連課機構



※ 他に、総務部の経理課（一般会計(係)）および総合企画部の技術監理課（河川設計課の工務係の業務）、環境活動推進部の環境活動事業課（河川管理課が行っていた市民活動支援等業務）が関連業務を実施。

※ 平成17年度以降は係制が廃止されたため、担当係長単位で整理、(係)と記載した。

図3-5 平成17年度～19年度の河川関連課機構 (■が河川関連)

3. 5 会計制度

3.5.1 単年度予算制度

国および地方公共団体の会計年度（毎年4月1日から翌年3月31日まで）における歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならず、会計年度の独立を原則としている（財政法、地方自治法）。

この考え方は公共工事についても適用されるが、公共調達の場合、発注から請負業者の決定、契約締結にも相当程度の時間を要し、また、検査までを年度内に終える必要があり、実質的には10か月の工事期間を確保できない場合が多く、単年度主義の原則を適用することに限界がある。

特に、河川工事については、渇水期に行わなければならないなどの要因もあり、1年間の間に施工できる工期が限定されることなどから、一般的にみても、工事は複数年度に跨がざるを得ず、単年度予算制度を前提とした会計制度の枠組みの中で、適切な会計処理を行うことに限界がある。

3.5.2 繰越制度

会計年度独立の原則の例外として繰越制度がある。

繰越しには明許繰越と事故繰越があるが、明許繰越は「予め議会の議決を経て翌年度に繰り越して使用することができる」ものである。事故繰越は、支出負担行為（契約）をし、異常な自然現象（暴風、洪水、地震等）などの避けがたい事故のため、年度内に支出を終わらなかったものを翌年度に繰り越して使用できるとされており、事後に議会に報告することとなっている。

明許繰越を行う場合、横浜市では遅くとも2月市会で繰越補正予算案を議決するため、河川事業の最盛期（12月から3月ごろ）前の12月上旬に費目毎の繰越額を確定しなければならない。

予算について、年度を繰り越して執行することは例外的な処理とされ、その手続きは厳格となっている。そのため、河川事業に携わる職員は、繰越しを極力回避しようとする意識が背景にあった。

3. 6 透明性確保の通知

昨今の行政運営に対する透明性の要請のなか、国土交通省から地方公共団体あてに、「都市・地域整備局、河川局、道路局所管公共事業において鉄道事業者が工事を行う場合の費用等の透明性の確保について」（平成16年7月1日、国土交通省河川局治水課長ほか）の通知が出されている（以下「透明性確保の通知」という）。

この通知は、公共事業において、事業の必要性や効果等について説明責任を果たすとともに、コストを厳しく見直し、効率的に事業を実施していくことが求められる中で、鉄道事業者との協定に基づく工事を行う場合は、工事等の内容およ

び費用等について十分に協議・把握することとし、公共事業の実施主体として、当該工事の内容及び費用等に関しての透明性を確保することを目的として出された通知である。

しかしながら、この通知文書について、河川関連部署において十分な周知ができておらず、存在を知っていた者がほとんどいなかった。

その後、平成18年9月には会計検査院から国土交通省あてに「道路工事を鉄道事業者に委託するに当たって、委託後の事業の進捗状況等の把握を適切に行う必要がある事態について」の指摘があり、更に、平成21年1月には、国土交通省から、「公共工事における鉄道委託工事を行う場合の透明性の確保の徹底に関する申し合わせについて」（平成21年1月22日、国土交通省河川局治水課長ほか）の通知が出されている。

3. 7 本件に関わる法令

3.7.1 河川管理者

河川は、自然発生的な国の公物として、一級河川は大臣管理、二級河川は県知事管理（第一号法定受託事務）と規定されている（河川法（以下「法」という。）第9条、第10条及び第100条の3）。

また、市町村の自治事務である準用河川の管理は、平成12年3月までは、国の機関委任事務とされていた。

3.7.2 法令上の国・県・市の費用負担

二級河川今井川の改修事業は、法第16条の3の規定により、二級河川の河川管理者である神奈川県知事と横浜市長との協議に基づき横浜市長が施行している。

法第16条の3第1項の規定による協議に基づき横浜市長が行う河川工事又は河川の維持は、第一号法定受託事務（法第100条の3、地方自治法第2条第9項）であり、その費用は、横浜市が負担することとされ、国および県は、当該費用のうち改良工事に要する費用については、政令で定めるところにより、その一部を負担することとされている。

しかしながら、この政令は未制定であることから、当該費用は、横浜市の負担のみが法令上規定されている（法第65条の2）。

3.7.3 都市基盤河川改修事業

都市基盤河川改修事業は、「都市基盤河川改修費補助制度について」（平成12年10月、建設省河川局長通達）に基づく補助制度であり、法第16条の3第1項の規定による協議に基づき市町村長が行う河川工事を対象とした補助制度である。この通達では、「国は、都道府県が市に対し3分の1を補助する場合に、当該市に対し3分の1を補助する」としている。

3.7.4 二級河川今井川改修事業

横浜市は、市域内の二級河川の改修事業を進めるに当たり、都市基盤河川改修費補助制度の適用を受け、いわゆる予算補助として、国および県からそれぞれ事業費の3分の1の補助金の交付を受けて、河川改修事業を実施しており、二級河川今井川改修事業もその一つである。

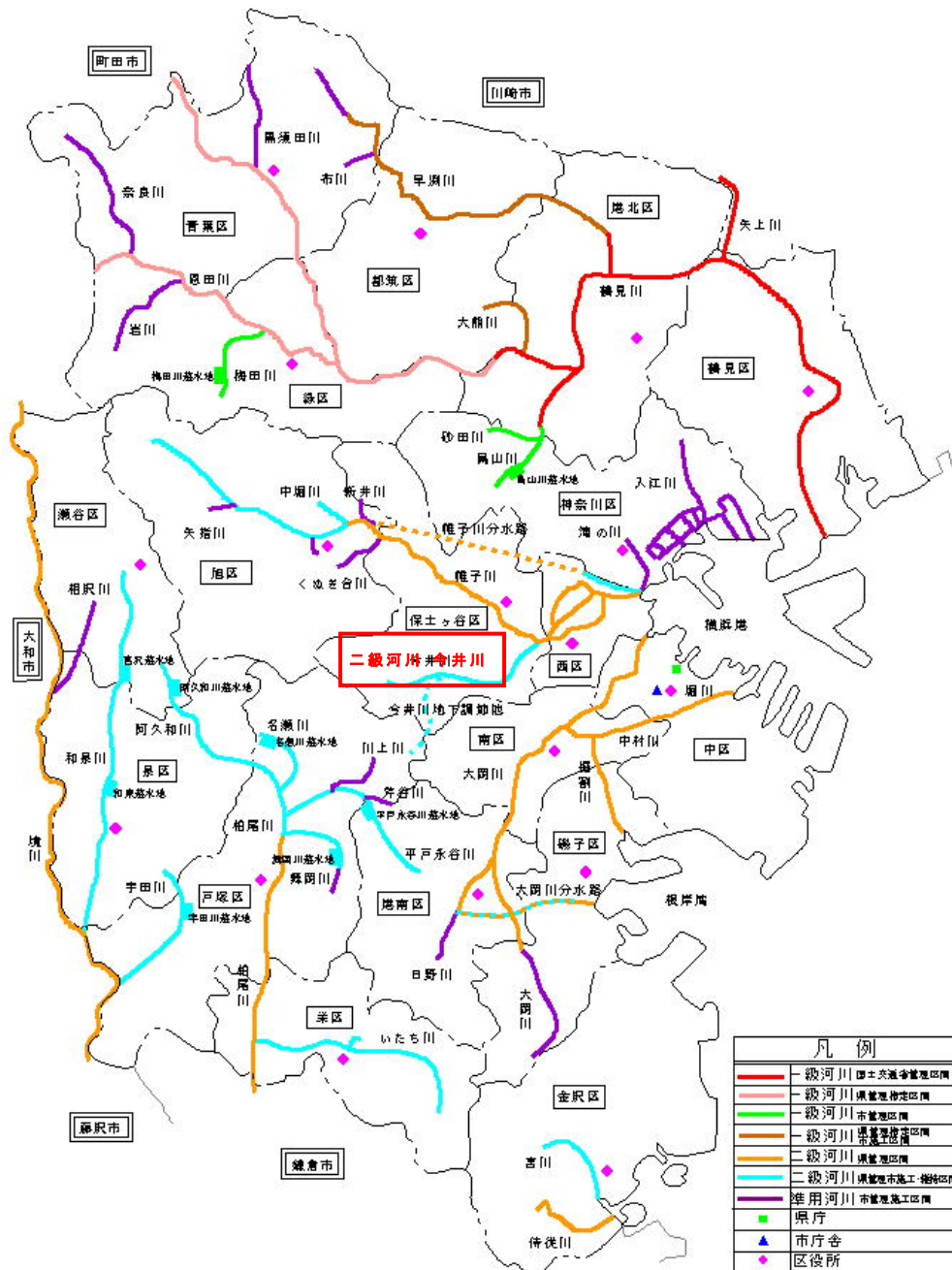


図3-6 横浜市河川図

【河川区分】

- 一級河川；国土保全上又は国民経済上特に重要なもので、国土交通大臣が指定したもの。（河川法第四条）
管理者は国土交通大臣。ただし、指定区間については、都道府県知事。（政令指定都市の長も可能）。
- 二級河川；公共の利害に重要な関係があるもので、都道府県知事が指定したもの。（河川法第五条）
管理者は都道府県知事。（政令指定都市の長も可能）。
- 準用河川；一級河川および二級河川以外の河川で市町村長が指定したもの。（河川法第百条）管理者は市町村長。
- 普通河川；河川法および他の法律の適用又は準用を受けないもので、市町村長が指定したもの。

第4章 本件の問題点

本件の問題点について、第3章の背景分析を通じて検証し、以下のとおり整理した。

4. 1 委託協定における問題

4.1.1 J R東日本との協定

鉄道運行の安全性、施設構造の特殊性、鉄道運行と工事調整等の必要性和施工実績を考慮すると、本件工事はJ R東日本との協力関係なしでは施工できないものである。そのため、設計、施工、施工監理まで全面的にJ R東日本に委託せざるを得ない状況にあった。このことが横浜市の主体性を損ない、結果として、相互の役割分担を曖昧にさせた。

4.1.2 年度施行協定の重複

繰越された前年度の年度施行協定と当該年度に締結された現年度分の年度施行協定が同一年度内に存在し、予定出来高の算定や検査に影響を与えた可能性がある（図4-1）。このことについては、平成21年10月16日に会計検査院が国土交通省に対し、河川工事に伴って鉄道事業者に委託する工事の支払いを適切に行うため、出来高を的確に把握することができるよう是正・改善の処置を求めている。

	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	平成20年度
16年度施行協定		<div style="text-align: right;">凡例</div> <div style="display: flex; justify-content: flex-end; gap: 10px;"> <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black;"></div> 当該年度 <div style="width: 15px; height: 10px; background: repeating-linear-gradient(45deg, transparent, transparent 2px, #cccccc 2px, #cccccc 4px); border: 1px solid black;"></div> 第一回変更 <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #e0e0e0; border: 1px solid black;"></div> 第二回変更 </div> <p>4月12日当初 3月29日変更(1回目) 11月29日変更(2回目) 期間: 3月31日迄 11月30日迄 1月31日迄 金額: 1,000,400千円 繰越310,350千円 (当該年度690,050千円) 完了2月9日 検査: 年度末4月13日</p>				
17年度施行協定			<p>6月27日当初 3月27日変更(1回目) 1月29日(変更2回目) 期間: 3月31日迄 3月31日迄 3月31日迄 金額: 1,254,250千円 繰越956,886千円 (当該年度297,364千円) 完了4月17日 検査: 年度末3月28日</p>			
18年度施行協定				<p>2月1日当初 3月26日変更 期間: 3月31日迄 3月31日迄 金額: 399,840千円 繰越354,840千円 (当該年度45,000千円) 完了4月17日 検査: 年度末4月17日</p>		
19年度施行協定					<p>8月8日当初 3月25日変更(1回目) 3月23日金額変更(2回目) 期間: 3月31日迄 3月31日迄 金額: 699,488千円 金額: 109,530千円(打切り) (当該年度109,530千円) 繰越589,938千円 検査: 年度末4月11日</p>	

図4-1 平成16年度～19年度における協定上の期限等

4.1.3 協議の懈怠

全体施行協定では、工事費の支払いについて、「甲（横浜市）は、前項の負担額を別途乙（J R東日本）の発行する支払請求書により乙に納入するものとし、その支払金額、支払方法は甲乙協議するものとする。」（第5条第3項）と定めており、年度施行協定の場合でも、この全体施行協定第5条の規定に基づいて支払うこととなっている。工事費の支出行為は、地方自治法等で規定され、

横浜市においても、「横浜市予算、決算及び金銭会計規則」等に規定されている。

しかし、「その支払金額、支払方法」について、事前に横浜市とＪＲ東日本との間で協議すべきであったが、協議がなされていなかったか、なされていたとしても不十分であったと思われる。その結果、ＪＲ東日本との出来高の捉え方の違いが、検査の段階において初めて明らかになるなどの事態が生じたものと考えられる。

請負工事の場合には、年度内に竣工しなければ、年度内の出来高に応じて部分払いをするのが通例であり、翌年度の工期に係る分が繰越分となる。本件は、委託工事であるが、請負工事と同様に部分払いを行っている。この部分払いの条件についても、横浜市とＪＲ東日本との間で事前協議がなされておらず、これらのことが繰越額の設定を適切に行うことができなかった要因の一つになっていると思われる。

4.1.4 相互のコミュニケーション不足

ＪＲ東日本は、「横浜市から協定額の精算については、全体施行協定の期間（平成16年度から平成22年度まで）の最後に工事費を精算することにより行う、すなわち計画した予算額を支払う」との事務処理の指示を受けたと主張しているが、横浜市は「年度ごとに年度施行協定に基づき精算を行う」としている。両者の立場に違いがあるものの、現実には、ＪＲ東日本から毎年度精算書が提出されている。しかしながら、予め支払い条件等について横浜市とＪＲ東日本が協議を行い、協定書等に明文化しておけば、このような主張の違いは防げたものと思われる。これらの事例に示されるように、横浜市とＪＲ東日本との間にコミュニケーション不足があった。

4.1.5 議事録の不備

横浜市がＪＲ東日本と事前協議を行っていたとしても、それらの議事録が整理されておらず、相互に確認された文書がほとんど残されていない。そのため、打ち合わせ内容が曖昧なままになっており、事後の検証が実施できない状況にあった。

ＪＲ東日本によると、不定期ではあるが少なくとも15回、横浜市担当者が工事施工場所を訪れ、打ち合わせ等を行ったということである。しかし、その裏付け証拠となる記録がほとんど残されていない。打ち合わせを行ったとするならば打ち合わせた内容について、横浜市とＪＲ東日本の双方が確認の上で文書化し、上司である課長と係長にその都度報告すべきであった。

4.2 検査体制のあり方と進行管理の問題

4.2.1 決算の重要性

公会計の基本的な考え方は、予算を中心としており、決算にあまり重きを置

いてこなかった。むしろ、予算の範囲内で計画どおりに執行されているかの確認が最大の関心事であり、契約に至るまでは厳格に手続きを行うが、契約が完了すれば検査・検収に対する意識が薄れがちになっていた。社会全体が、予算重視から決算重視へと移り変わろうとしており、検査・検収への対応についても、これまでの意識を改め、手続きについても一層の厳格化を図る必要があった。

4.2.2 検査に対する認識の欠如

本件は、「横浜市物品及び役務検査事務取扱規程」に基づいた検査を行い、物品役務完了検査調書を作成している。この調書は、物品の購入や役務の提供を受けたときに使われるものである。

納品書は納品日の確認も含めて民間の会計処理上、検査証拠書類として必須のものである。横浜市では物品納入の場合でも、納品書の添付が必要とされていない。そのため、検査行為の重要性に対する認識が希薄化していた感が否めず、検査を形骸化させた要因の一つと考えられる。

4.2.3 検査体制の問題

請負工事の場合は検査に関する規定があるが、本件は委託工事のため、物品の購入や役務の提供と同様の取り扱いで検査が行われている。

物品役務完了検査調書による検査では、管理職の承認を得ずに検査を実施できることとなっており、委託工事の検査は請負工事の検査と較べると実態に即した仕組みになっていない。

本件においては、管理職による十分なチェックがなされないままに支出されるなど、検査に対するチェック体制の不備があった。

また、検査員の任命が、同一課内（平成18・19年度は同一部内）の別の係あるいは河川事業にかかわる他の課の職員となっており、同じ目的・状況を共有している部署による検査では、検査本来の中立性と公平性が確保されず、検査自体を形骸化させている。

4.2.4 進行管理上の問題

本件は、総額約60億円を超える大規模工事であるにもかかわらず、ヒアリング調査を行った範囲内では、当時の担当者から管理職までのどの階層においても、本工事の進捗状況を把握しておらず、また、その必要性も感じていないようであった。

また、J R 東日本からも詳細な工程表の提出もなく、そのため、工事の進捗管理ができない状況にあったことも事実であるが、同社に施工監理まで委託しているとはいえ、横浜市は発注者として定期的にJ R 東日本と打ち合わせを行い、現地確認をするなど、進行管理すべきであった。

しかし、担当者自身が事業の進行状況について正確に把握しておらず、管理職も把握していなかった。管理職は、職責上、所管事業の進行管理を行うこと

が基本的かつ主要な職務であるが、それらの業務が遂行されていなかったことは管理職としての意識が欠如していたと言わざるを得ない。

4.2.5 組織としてのチェック機能と対応

管理職は、担当者任せにする職場風土があったことは否めず、支出行為や協定変更等の決裁においても組織としてのチェック機能が働いておらず、事業遂行に対する管理意識が欠如していたと指摘せざるを得ない。

平成16年の本体工事着工が遅れ、さらに台風22号により工期の明らかな遅れがあったにもかかわらず、現場状況の確認とその後の工期の修正などの対応がなされていなかった。結果として、繰越額の設定やその後の対応を適切に行うことができなかつたものと思われる。

特に、組織の誰一人として工事の進捗状況に疑問を抱かず、2年以上の工期の遅れが生じていたにもかかわらず、見過ごしてきたことは重大な認識不足があったものと言える。また、自分の職務以外には関与しない、あるいは、何か察知したとしても、他人の領域には踏み込まないという意識が強く働いたものと推察される。

本件に関し、担当者が管理職に相談しなかつたこと、管理職が担当者の業務を把握していなかつたことなどから、組織としてコミュニケーションの欠如および管理運営のあり方に問題があると考えられる。

さらに、平成19年4月にJR東日本から、2年4か月の工期の延長や10億円超の未処理金の件で申し入れがあったときも、組織として事の重大さを認識できなかつた点が大きな問題である。

現場レベルでの職員の管理意識の欠如はもとより、それらを回避するための危機管理体制自体に不備があったと言わざるを得ない。

4.2.6 「透明性確保の通知」の周知の不徹底

本件はこの通知に該当するものであるが、河川関連部署の職員に対してこの通知が周知徹底されていなかった。このことは、組織運営上、法令等の周知方法に問題がある。各種規則等を正しく伝達し、関係部署において周知徹底を図るための仕組みづくりが不可欠である。

4.3 会計制度上の問題

4.3.1 予算制度上の問題

(1) 要求段階における問題

本件は都市基盤河川改修事業の補助金を受けているが、当該補助は「県が市に対し3分の1を補助する場合に、国は3分の1を補助する」とされ、国費に関する手続は県経由で行うが、別途県費に対する手続も必要となる。申請内容、金額等が同じであるにもかかわらず、国あるいは県では様式や提出時期も異なる

り、事務手続が煩雑となる。

また、国の補助金の財源は、社会資本整備事業特別会計治水勘定、下水道関連公共施設整備促進事業費補助（一般会計）、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定など多岐にわたっているため、手続きが複雑で分かりにくい。なお、補助金の予算要求は、前年度の5月頃に概算要求を行うため（図4-2）、実施までに1年以上の手続き期間を必要とし（図4-3）、実際の事業費との差が生じやすい。

また、補助金の予算配分は主に前年度実績を基準としており、次年度以降の予算確保のためにも配分を受けた予算および補助金を使い切らなければ、翌年度以降に予算措置されないという意識があったことも事実であり、実際に、平成19年度までは不用額を計上したことはなかった。

前年度						
5月	～	11月	～	1月	2月	～
●概算要求 (市→国)		●改要求 (時点修正) (市→国)		●二次要求 (市→国)		

図4-2 補助事業の年間サイクル（予算要求）

当該年度					翌年度				
4月	～	1月	2月	3月	4月	5月	～	2月	3月
●当初交付申請 (市→国) ●補助金交付決定 (国→市)		●繰越調査提出 (財務省) (市→国)	●国費請求 (年度内分) (市→国)	●完了予定期日 変更申請 (市→国)	●年度終了実績報告 (市→国)			●国費請求 (繰越分) (市→国)	
			●繰越ヒアリング (財務省) (国→市)	●繰越承認通知 (財務省) (国→市)					
← 当該年度(現年度分)事業実施					← 当該年度(繰越分)事業実施				

図4-3 補助事業の年間サイクル（事業執行時）

(2) 繰越制度の硬直性

明許繰越は、2月の市議会で予算の繰越しを諮るために、河川事業の最盛期前である12月上旬には繰越額を決定しなければならない。また、本件は国および県から補助金を受けているので、国および県に対しても1月頃に申請する必要があり、手続き上の時間的な制約がある（図4-3）。

また、河川事業では、事業費に対する繰越額の比率が高いことから（図4-4）、神奈川県や市の監査委員などから繰越額を縮減するよう指摘を受けていた。

さらに、補助事業費の事故繰越については、「国および県の審査が厳しく、承認は得られない」ものとの思い込みがあった。実際に、横浜市の河川事業における事故繰越の例は、過去20年間に1件であった。

以上のことから、繰越制度は存在するものの、その活用が限定的であり、実際の運用面において本制度は活用されていなかった。

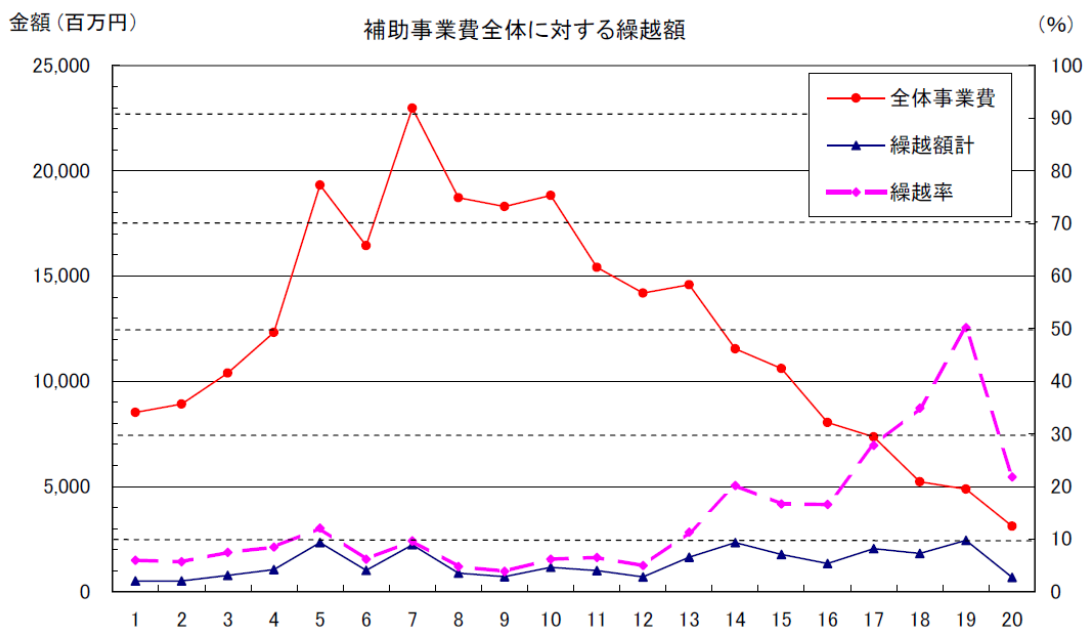


図4.4 平成元年度～20年度 補助事業費に占める繰越額の推移（繰越率のみ右目盛）

4.3.2 事業執行上の問題

事業執行上、繰越額を適切に設定する必要がある。しかし、本件の年度末の予定出来高については、JR東日本に対して口頭のみでの確認を行っていたものと思われる。このような大事な事項については文書を作成し保存すべきであり、口頭のみでの確認は大きな問題である。

また、予算執行にあたっては、事故繰越は現実的に不可能で、補助金を返還すると国および県に迷惑をかけ、次年度以降の財源確保に影響を及ぼすとの懸念から、確保された予算を消化しなければならないという意識が背景にあった。

4.4 その他の検討課題

河川法の趣旨からすれば、都市基盤河川改修事業の補助金は、国と地方公共団体との間の経費負担区分に基づいて国が義務的に負担するものであり、国が直接実施すべき事務事業を執行の便宜上、地方公共団体に委託している「委託金」とも考えられる。しかしながら、国庫負担金又は法律補助であるべき河川改修事業費の財源は通達に基づく予算補助とされている。

これらのことから、当該政令の制定により法令に基づく財源として制度的に保障されることや国と地方の経費負担の制度的な検討や河川管理と財産管理の整合を図ることが課題と考える。

また、国および県が補助金を支出した事業において、県による完了認定検査が

行われているが、補助対象事業が多い場合には時間的制約もあり、書類確認検査以外に現地の進行確認を実施するのは困難であり、抽出確認とならざるを得ない状況である。

以上のことから、補助金支出に際する検査方法の検討や検査体制の充実が望まれる。

第5章 再発防止に向けた提言

第4章で整理した問題点を踏まえて、委託工事のあり方、内部統制および意識改革の観点から再発防止策を以下に提言する。

提言1. 委託工事の協定のあり方

(1) 協定事項の明確化

「透明性確保の通知」を踏まえた鉄道事業者との協定締結を実施するとともに、委託費(あるいは負担金)の支払い条件、精算方法などについては協定事項として明確にしておくべきである。

(2) 協定工事の重複の回避

工事の遅れにより繰越を行った場合、繰越分の協定(つまり前年度分)と、当該年度分の協定との2つの協定が同一年度に存在することになり、工事内容が錯綜し、進捗管理や検査・確認に混乱が生じる。

複数年度の協定が存在する場合には、工事内容等が重複しないように協定を締結すべきである。

提言2. 進行管理の透明化

鉄道事業者への委託工事は、市が実施する工事に比べて進捗管理が難しい面がある。しかし、現地確認も含め、定期的に鉄道事業者と打ち合わせを行い、工事の進捗状況を把握することが基本である。

市担当者と鉄道事業者は、打ち合わせの記録をそれぞれが作成し、相互確認の上保存し、事業の進行管理の透明化を図る必要がある。

工事の進捗管理については、組織として情報の可視化や共有化を図る必要がある。

提言3. 検査方法の見直し

委託工事の検査では、請負工事と同等の検査方法を用いて実施すべきであり、検査方法の見直しが望まれる。

さらに、検査にあたっては、工事担当課とは独立的な立場の部署が行うことが望ましく、検査結果についても責任が明確になるような検査体制を確立しなければならない。委託工事の規模・内容に応じて、あるいは自前の検査体制を補う観点から、第三者機関による検査方法についても検討する余地があるものとする。

提言4. 適切な予算の執行管理の徹底

本件は、国および県の補助金を受け、それに横浜市の財源を加えて行われている。予算の執行においては、国や県との手続が必要であるが、最終的には横浜市の予算として、市会の議決を経て執行される。

支出行為は予算に拘束されるのであるから、適切な執行管理の行為は市職

員の責務である。この点を、職員一人ひとりが再認識すべきである。

本件のような大規模工事は、年度内に工事が完了しないことがあり、繰越明許費として翌年度に繰り越すことが可能である。ただし、明許繰越制度を利用する際には、議会の承認を得る必要があり、議会の開催時期を逸すると繰り越し行為ができないことになる。

したがって、常日頃から事業の進行管理を行い、繰越明許の決定を適切に行う必要がある。また、自然災害等の不測事態の発生により、事故繰越を行う場合には国や県との事前の調整が求められるために、工事の進捗管理を徹底させなければならない。

提言 5. ノウハウの蓄積と継承

鉄道事業者への委託工事は、「透明性確保の通知」に基づいて行うことが前提である。これまで横浜市が鉄道事業者への委託工事で培ったノウハウを工事の透明性確保のために、組織横断的に蓄積・整理し、共有化を図りながら、積極的に活用することを心がけなければならない。

提言 6. 意識改革に向けた研修の充実

職員の意識改革を図るための、研修を実施することが必要である。

少人数の仲間同士で討議し合うことを通じて、自身の行動の自省を促すべきである。この討議を通じて、一見すると、当たり前の事であっても実際には行動が伴わないことなど、諸問題について自発的に考えさせることができ、仲間同士で共有することで、同じ組織の構成員としての自覚や目的意識、自尊心を高めることが可能となる。

このような研修を繰り返し実施することを通して、職員の意識を改革していくことが重要である。

提言 7. 継続的なモニタリング

上記の再発防止策を確実にするために、P D C A サイクル*に基づいたモニタリングを実施する必要がある。その達成状況については道路局のコンプライアンス委員会で議論を行い、市のコンプライアンス委員会に報告して検証されなければならない。

* P D C A サイクル

P D C A サイクルとは、計画 (Plan) を実行 (Do) し、評価 (Check) して改善 (Act) に結びつけるプロセスです。計画・目標を定め (P)、実行して (D)、定期的に振り返り (C)、軌道修正 (A) して再び実行 (D) する。このサイクルを繰り返し回していくことが、目標実現の最も効果的な方法です。

これら7つの提言を実効性のあるものにするためには、その前提となる職員の意識改革が必要不可欠である。職員は各自、以下の点について常に心がけていかなければならない。

- ① 事業主体としての自覚と責任をもつ。
- ② 市の職員としての原点に立ち返り、コンプライアンスの推進を図り、管理職を中心に一人ひとりの意識改革に努める。
- ③ 社会に対する感受性を高めることを通じて、職員一人ひとりが意識を高揚させ、自発的に行動する。
- ④ 事なかれ主義などの慣例・慣行を排除する。

第6章 制度上検討すべき事項

6.1 制度改善の要望

河川工事は、施工性の安全性の確保の観点から、河川の流水が多くなる梅雨時期や台風シーズン、集中豪雨の多い時期(6月から10月頃まで)を避け、渇水期(11月から5月頃まで)に行う必要性があることから、現行の会計年度とは必ずしも整合しない。この種の事業では、単年度予算制度の適用の見直しなどについて、国レベルでの検討が求められる。

また、法第65条の2に基づく政令が未制定であることから、横浜市長が施行する二級河川改修事業費に係る、法が求める国および県の負担が明確でなく、法定受託事務としての安定的な運営が財源的に保証されていない。そのためには、政令の制定について、国等への働きかけが必要である。

6.2 JR東日本への要請

6.2.1 社会的責任

独占的事業として公益事業を担うJR東日本に対しては、本件のような委託工事が税金を原資に実施していること、および工事の遂行が社会的責任であることを真摯に受け止めることを強く望むとともに、透明性を高める取り組みに対しても、JR東日本が率先して取り組むことを期待する。

6.2.2 施行管理の透明性の確保

JR東日本は支払いベースでの完成基準で検査等を行っているが、横浜市は国等の会計制度に基づき、いわゆる単年度主義を前提に、実質出来高に対する進行基準での施行管理を行っている。そこで、年度ごとの進行管理を提示し、その内容について、横浜市と定期的な協議・報告を行うなど、両者の意思疎通を図るべきである。

6.2.3 制度管理に対する理解

JR東日本は施行主体として、説明責任が果たせるように、日々の業務を通じて、公会計制度に対する理解を深めることを期待する。

第7章 総括

道路局委託工事等事故再発防止委員会は、今回の事案について問題点を検証し、その再発防止策について議論した結果を、ここに最終報告書としてとりまとめた。

失った信頼を取り戻すためには、職務上の規律を遵守するだけでなく、常に向上心を持ち積極的に職務に臨むとともに、組織として透明で分かりやすい業務運営を心掛けることが不可欠である。

今回の不適切な事務処理に関する事案を全職員に共通する課題として受け止め、日常の業務遂行のあり方を見直し、一日も早く市民の信頼を回復することに努めなければならない。

また、行政組織として、問題解決のために適正に運営しやすい制度やシステムを作り、職員個人への負担が過大にならないよう、新たな発想から再発防止に取り組むことも求められている。

道路局委託工事等事故再発防止会委員一同は、この報告書が活かされ、横浜市職員の一人ひとりがこのような事故を再び起こさないことを強く決意し、市民の福祉の向上に貢献していくことを願うものである。

第8章 委員会審議の経緯

道路局委託工事等事故再発防止委員会では、平成21年7月1日の第1回会合以降、11月26日の第10回会合までの短い期間ではあるが、現場視察、関係者ヒアリング、河川部局からの事情聴取を経て、今回事案について集中的に議論し、最終的な報告書にとりまとめた。

8-1 検討経緯

第1回	平成21年7月1日	概要説明と審議の後、現場視察
第2回	平成21年7月17日	委員会審議及び関係者ヒアリング
第3回	平成21年7月22日	JR東日本からの事情説明 関係者ヒアリング
第4回	平成21年8月5日	関係者ヒアリング
第5回	平成21年8月25日	JR東日本からの事情説明 関係者ヒアリング
第6回	平成21年9月7日	委員会審議（課題の抽出）
第7回	平成21年10月2日	委員会審議（課題の整理）
第8回	平成21年10月28日	委員会審議（報告書取りまとめ）
第9回	平成21年11月11日	委員会審議（報告書取りまとめ）
第10回	平成21年11月26日	委員会審議（報告書取りまとめ）

8-2 委員構成

	氏名	職業
委員長	山下 光	山下法律事務所弁護士
副委員長	北川 善 廣	国士舘大学理工学部教授
委員	出雲 淳 一	関東学院大学工学部教授
委員	大久保 和 孝	新日本有限責任監査法人公認会計士

8-3 道路局委託工事等事故再発防止委員会要綱

制定 平成21年7月1日 道総第258号（局長決裁）

（趣旨）

第1条 この要綱は、JR東日本に委託した河川改修工事（補助事業）において、補助金の返還等が発生したことを踏まえ、再発の防止及び補助事業の適正な執行を図るに当たり、第三者の中立公正な立場からの提言を求めることを目的として設置する道路局委託工事等事故再発防止委員会（以下「委員会」という。）の組織及び運営に関し、必要な事項を定める。

（所掌事務）

第2条 委員会は、再発防止を図り、補助事業を適正に執行するために必要な提言等を行う。

（組織）

第3条 委員会は、土木工事における設計、施工を専門とする学識経験者及び法律の専門家等の中から道路局長が委嘱した者をもって組織する。ただし、委員の辞職などにより審査に支障が生じたときは、道路局長は新たな委員を委嘱することのできるものとする。

2 委員会は、委員長1名、副委員長1名及び委員2名をもって構成する。

3 委員長は、委員の互選によって定め、副委員長は委員長が指名する。

4 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

5 委員長に事故のあるときは、又は委員長が欠けるときは、副委員長がその職務を代理する。

（任期）

第4条 委員の任期は、平成21年12月31日までとする。ただし、必要により延期を妨げない。

（会議）

第5条 委員会は、委員長の承認を得て事務局が召集する。

2 委員長は、会議の議長となる。

3 委員会は、必要に応じ、委員以外の者に会議への出席を求め、又は他の方法により意見を聴取することができる。

4 委員会は、委員の2分の1以上の出席がなければ開催することができない。

（会議の公開）

第6条 会議は、非公開とする。

（事務局）

第7条 委員会の事務局は、道路局総務部総務課が行う。

（その他）

第8条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は委員長が定めるものとする。

附 則

この要綱は、平成21年7月1日から施行する。