

## 道路局委託工事等事故再発防止委員会の報告書について

東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）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契機に、「道路局委託工事等事故再発防止委員会」を7月1日に設置しました。

12月7日、道路局長あてに、再発防止に向けた提言を取りまとめた報告書「委託工事の透明性の確保に向けて」が提出されましたので、その内容を報告します。

### 1 開催実績

7月1日から11月26日までに委員会を10回開催し、工事現場の視察、本市関係者のヒアリング及びJR東日本の説明等を通じて事実関係を整理し、本件の背景分析を行うとともに、問題点を整理した上で、再発防止に向けた提言等がまとめられました。

### 2 報告書の骨子

#### (1) 本件の背景

本件に関連する事柄や影響を与えたと思われる事象について背景として整理。

##### ア 鉄道事業者への委託

###### (ア) JR東日本への委託

東海道線等の軌道下で、安全性の観点や軌道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、同社に全面的に工事を委託した。

本件工事は、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。

###### (イ) 検査確認等に関する考え方の相違

JR東日本は、本件工事では1月末に精算を行い、検査の上決算額としている。一方、横浜市は年度末に検査を行い、決算額としている。

また、出来高の捉え方については、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するのに対して、横浜市は完成した部分を出来高として算定できるものとしており、捉え方にも差がある。

##### イ 工事の特殊性

河川工事は、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ことが多い。

また、本件工事は、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。降雨状況や鉄道軌道部の変動などに細心の注意が必要な技術的に難しい工事である。

##### ウ 台風22号等による工事の遅れ

平成16年10月9日の台風22号では、工事現場周辺で家屋浸水被害が発生し、応急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。約1年半にわたり被害を受けた市民からの要望や地元説明会などを実施した。

平成18年2月から4月にかけて、東京都内で本件と同じ推進工法による軌道変状事故が生じ、JR東日本は同工法を採用する全ての工事を中断し、本現場では2ヵ月間工事を中断することとなった。平成18年度以降、地中障害物によりさらに工事が遅延した。

## エ 組織体制と機構改革

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く、管理職も担当者任せになっていた。

また、平成17年度に環境関連3局の組織再編により、河川関連部署は大幅に再編された。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。

## オ 会計制度

公共工事は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、渇水期などに工期が限定されることなどから、一般的に、工事は複数年度に跨がざるを得ず、単年度予算制度の会計制度の中で、適切な会計処理を行うことに限界がある。

明許繰越を行う場合、2月市会で繰越補正予算案を議決するため、12月上旬に繰越額を確定しなければならない。繰越しは例外的な処理で、手続きは厳格となっており、河川事業の担当職員は、繰越しを回避しようとする意識が背景にあった。

## カ 透明性確保の通知

平成16年7月1日に、国土交通省から地方公共団体あてに、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の通知が出されたが、この通知について、河川関連部署で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。

なお、平成18年9月には、会計検査で国土交通省あてに指摘がされ、平成21年1月にも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通知が出されている。

## (2) 本件の問題点

本件の問題点について、背景分析を通じて検証

### ア 委託協定における問題

#### (ア) JR東日本との協定

全面的にJR東日本へ委託せざるを得ない状況にあり、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。

#### (イ) 年度施行協定の重複

繰越された前年度の施行協定と現年度分の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。

#### (ウ) 相互のコミュニケーション不足等

支払金額や支払方法について、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。このことが繰越額の設定を適切に行えなかった要因になっている。

また、横浜市とJR東日本の協議に関する議事録が整理されておらず、相互に確認されたものはほとんど残されていない。協議結果については、双方が確認の上書として残し、上司にその都度報告すべきであった。

## イ 検査体制のあり方

本件は、「横浜市物品及び役務検査事務取扱規程」に基づき、検査を行っている。この検査では、管理職の承認を得ずに検査ができることとなっており、委託工事の検査方法は実態に即していない。

また、検査員の任命は、同一課内(平成18・19年度は同一部内)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、検査の中立性・公平性が確保されず検査自体を形骸化させている。

## ウ 事業進行管理の問題

横浜市は、発注者として定期的にJR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。管理職は担当者任せにしてい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。現場レベルでの職員の管理意識の欠如はもとより、危機管理体制自体に不備があった。

## エ 会計制度等の問題

河川事業では、事業費に対する繰越額の比率が高いため、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。また、補助事業費の事故繰越については、国及び県の審査が厳しく、現実的には承認は得られないものとの思い込みがあった。

これらのことから、繰越制度は存在するものの、その活用が限定的で、実際の運用面で制度が活用されていなかった。また、補助金を返還すると国及び県に迷惑をかけ、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。

## (3) 再発防止に向けた提言

### ア 委託工事の協定のあり方

「透明性確保の通知」を踏まえ、鉄道事業者と協定を締結するとともに、委託費の支払条件、精算方法などについて協定等に明文化しておく必要がある。

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るべきである。

### イ 進行管理の透明化

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作成し、相互に確認の上保存し、事業の進行管理の透明化を図る必要がある。

また、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。

### ウ 検査方法の見直し

委託工事においても、請負工事と同等の検査方法が本来実施されるべきであり、検査方法の見直しが望まれる。検査は、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。

### エ 適切な予算の執行管理の徹底

支出行為は予算に拘束され、適切な執行管理は市職員の責務であることを、職員一人ひとりが再認識すべきである。

大規模な工事の場合は年度内に工事が完了しないことがある。明許繰越を行う場合には、議会に付議する必要がある。議会の開催時期を逸すると繰り越しができなくなるので、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。

### オ ノウハウの蓄積と継承

これまで横浜市が実施してきた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、積極的に活用することを心がけなければならない。

## カ 意識改革に向けた研修の充実

意識改革を図るため、職員の問題意識を高め、自発的な取り組みを促すための研修制度が必要である。少人数での討議を行い、仲間同士でお互いに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。

## キ 継続的なモニタリング

上記再発防止策を確実にするため、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検証されなければならない。

### (4) 制度上検討すべき事項

#### ア 制度改善の要望

河川改修事業は、施工の安全性確保の面から渇水期に行う必要性があり、現行の会計制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、国レベルの検討が求められる。

#### イ J R東日本への要請

J R東日本は、委託工事が税金を原資に実施していること及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、透明性を高める取組についてJ R東日本が率先して取り組むことを期待したい。

また、年度ごとの進行管理を提示し、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。

さらに、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。

## 3 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	国土館大学工学部教授
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