

土木事務所発注管内一円工事に関する調査について

1 調査の経緯（報告書 P 2）

本年 8 月に、青葉土木事務所及び緑土木事務所における管内一円工事において不適正な経理処理（経由払い）が行われていたことが判明したことから、道路局コンプライアンス推進委員会に調査チームを設置し、環境創造局もこれに参加して、18 土木事務所において、過去 5 年間に発注した管内一円工事について調査を行いました。

2 管内一円工事（報告書 P 2～P 4）

- (1) 一般の工事が、施工場所、施工内容を特定し、設計積算して発注するのに対し、管内一円工事は、市民要望や突発事故等に対応するため、想定の間種、数量により仮積算して発注し、職員が、施工場所や施工範囲等を事業者順次指示し、緊急・迅速に施工するのが特徴です。
- (2) 職員が施工場所等の指示を先に出し施工後に工事数量を取りまとめて積算を行うことや、1 件の管内一円工事で 10～30 箇所もの施工箇所があること、年間を通じて切れ目なく工事発注していくことから、一般の工事と比べ、執行管理に難しさがある工事です。
- (3) 管内一円工事は、想定の間種、数量により仮積算して発注する工事であるため、実際に施工するに当たっては、工期や仕様、数量、契約金額などの工事内容の変更（設計変更）が前提となります。

※設計変更については、全市的な取扱いの基準として、「横浜市工事設計変更事務取扱要綱」が定められており、この要綱の施行時に出された依命通達の中で「請負金額が当初の 30% を超えて増減する設計変更（中略）等は、原則として、設計変更の範囲を超え、契約の目的を変更するもので許されないこと」とされています。

3 調査の概要（報告書 P 4～P 7）

(1) 調査対象工事

18 土木事務所において、過去 5 年間に発注した管内一円工事（3,498 件）のうち、本調査の契機となった青葉土木事務所及び緑土木事務所の事例を勘案し、当初契約金額比 120% から 130% の範囲で増額変更している工事（514 件）を調査対象とし、道路局及び環境創造局の責任職が文書調査・ヒアリングを行いました。

(2) 調査実施内容

- ア 道路局及び環境創造局の責任職による文書調査・ヒアリング
- イ 土木事務所で担当していた職員などからの自己申告及び情報提供
- ウ 不適正な経理処理（経由払い）が疑われる事案についての事業者確認

4 調査の結果（報告書 P 8～P 9）

調査の結果、7 土木事務所において、合計 12 件の経由払い案件が判明しました。

	合 計	土 木 事 務 所 管 内 一 円 工 事 の 種 類			
		道 路	河 川	下 水 道	公 園
調査対象工事	514	384	31	81	18
経由払い判明件数	12	9	0	3	0
うち自己申告	8	5	0	3	0

※すでに記者発表している青葉土木事務所及び緑土木事務所の 2 件を含みます。

なお、特定の職員や事業者集中している事実はなく、また、職員の公金着服、便宜供与などの不正行為はありませんでした。

5 問題の分析（報告書P12）

不適正経理調査、関係職員からの聴取及び土木事務所からの意見を集約した結果、問題点は次の2項目に集約されます。

- (1) 設計変更限度額（当初契約金額比130%）を超える工事指示を行ったこと。
 - ア 市民要望等に迅速に応えるため、新たな契約手続よりも設計変更の方が短時間でできることから、設計変更限度額近くまで変更することが一部では常態化していた。
 - イ 経験を積まないと把握が難しい工事の出来高について、事業者から出来高が速やかに報告されない等、工事量の執行管理が十分でないまま、新たな市民要望等に対応しようと工事を指示していた。

- (2) 設計変更限度額超過への対応として、経由払いという不適正な経理処理を行ったこと。
 - ア 職員には、自らが指示し施工させた工事に対し支払わなければならないという義務意識があり、経由払い以外に対応手段がないと考え、不適正な行為であると認識しつつ、経由払いを行った。
 - イ 土木事務所としての組織的対応が十分なされていなかった。
 - ウ 土木事務所職員に対し、超過した場合の対応手段がマニュアル等で明示されていなかった。

6 再発防止に向けた考え方（報告書P12～P13）

問題の分析を踏まえ、再発防止に向けては、設計変更限度額を超えないために、以下の取組を行います。

- (1) 管内一円工事の執行額は当初契約金額（100%）を基本にした執行管理を18土木事務所に徹底するとともに、事業者に対しても再発防止に向け協力を依頼
- (2) 適切な執行管理のため、事業者に工事数量の提出期限を設け、管内一円工事の執行金額を中間時点で集計することを徹底するとともに、土木事務所内で、担当監督員（職員）、主任監督員（係長）、総括監督員（副所長）等による執行状況の確認・調整を行う会議を開催
- (3) 管内一円工事の設計積算から監督、検査に至るまでの作業の標準化を図るとともに、経験が少ない職員が業務を進める上での留意点を示したマニュアルを作成し、土木事務所職員を対象とした研修を実施
- (4) 職員のコンプライアンス意識を醸成するため、研修等の取組を行うとともに、職員が疑問や問題を抱え込まないよう、土木事務所内や区役所、事業所管局とも迅速に相談できる体制を整備し、組織的な対応を実施
- (5) 管内一円工事の契約に年度末の間隙が生じないよう、年度末の緊急対応を円滑に行うための方法を検討
- (6) 万が一、設計変更限度額を超えて工事の指示をせざるを得ない場合には、速やかに関係部署と協議し対応を決定

資料 6-2

建築・都市整備・道路委員会

平成 23 年 12 月 14 日

道 路 局

土木事務所発注管内一円工事に関する調査について

平成 23 年 12 月 12 日

横浜市道路局・環境創造局

目 次

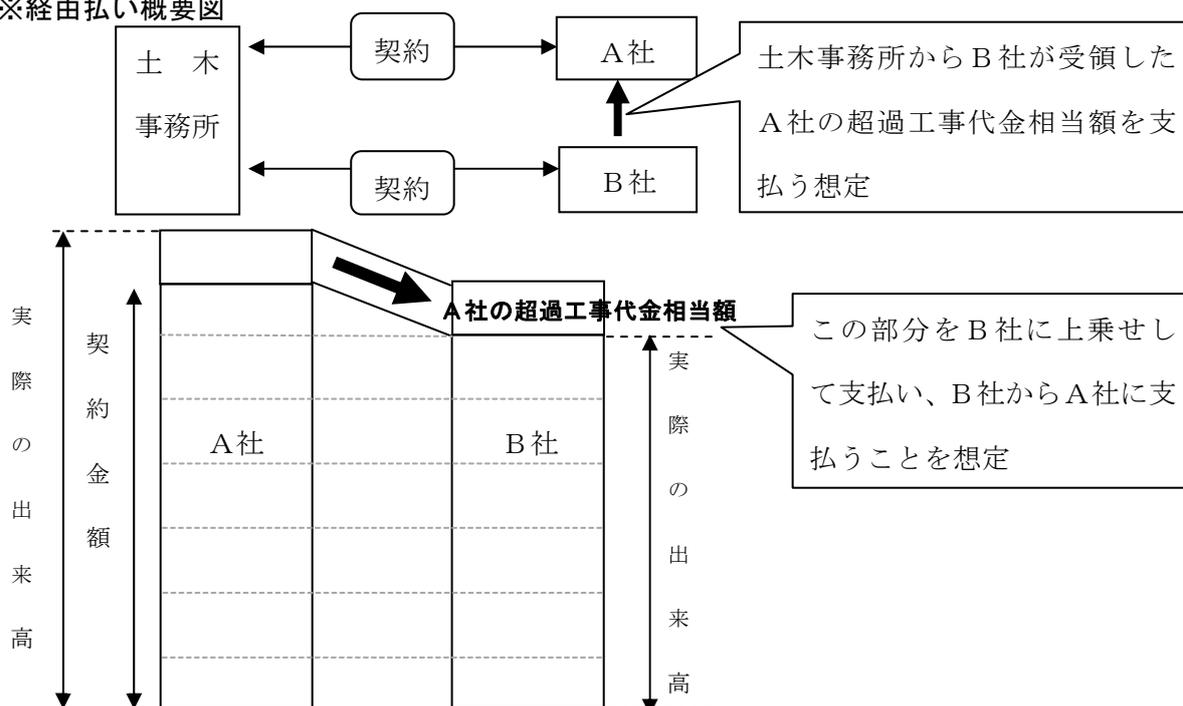
1	調査の経緯	2
2	管内一円工事	2
3	調査の概要	4
4	不適正経理調査の結果	8
5	土木事務所の意見	9
6	問題の分析	12
7	再発防止に向けた考え方	12

1 調査の経緯

(1) 平成23年8月に平成21年度の青葉土木事務所管内一円工事において、工事の執行管理が十分でなかった結果、契約金額以上の工事を指示し、これにより発生した超過工事代金相当分を、別工事の代金として、その別工事を請け負っている会社を経由して支払うという不適正な経理処理(経由払い)が行われていたことが判明しました。

これを受け、道路局から18土木事務所全てに対して、同様の案件の有無を確認したところ、緑土木事務所において同様の不適正な経理処理を平成22年度に行っていたことが判明しました。

※経由払い概要図



(2) 道路局としては、2土木事務所で、不適正な経理処理が行われていたことから、構造的・制度的な原因も考えられるため、詳細な調査が必要と判断し、関係区局の協力も得ながら、過去の土木事務所管内一円工事を対象に、事実確認、原因究明及び再発防止を目的とした調査を実施することとしました。

2 管内一円工事

土木事務所管内を対象とした管内一円工事は、市民要望や突発的な事故等に対応する制度として、昭和50年度に管内一円道路整備工事として発足しました。現在、管内一円工事として、道路整備工事、舗装補修(応急修理)工事、下水道修繕工事、河川管理維持工事、公園維持工事等があります。

(1) 一般の工事は、施工場所、施工内容を特定し、設計積算して発注するのに対し、管内一円工事は、市民要望や突発事故等に対応するため、監督員指示書により施工場所、工法、施工範囲等を請負人に順次指示し、緊急、迅速に施工できるように設計書の内容は想定される主な工種や数量により設計積算して発注するのが特徴です。したがって、一般の工事とは異なり、1箇所当たりの

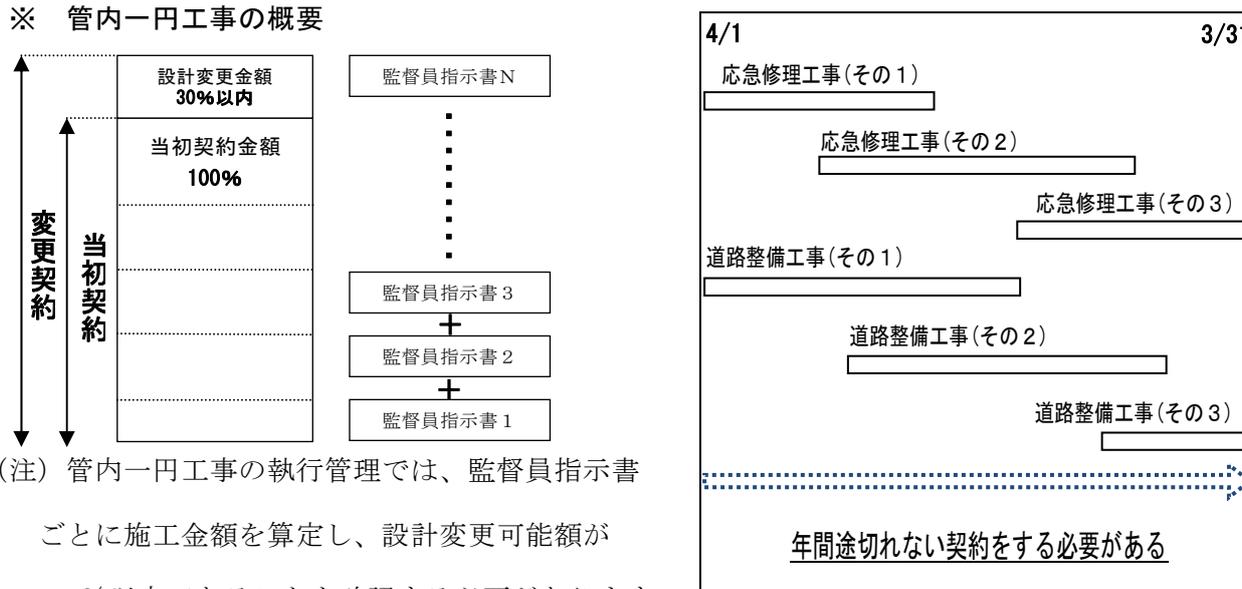
施工規模は小さく、例えば道路整備工事では一つの設計書で施工箇所は概ね10～15箇所、下水道修繕工事・公園維持工事では概ね10～30箇所となります。

(2) 管内一円工事は、上記のように想定される主な工種や数量により設計積算していることから、実際に工事を実施するに当たっては、工期や仕様、数量、契約金額などの工事内容の変更（設計変更）が前提となります。

この設計変更については、全市的な取扱いの基準として「横浜市工事設計変更事務取扱要綱（以下「設計変更要綱」という。）」が定められています。加えて、この設計変更要綱の施行時に、助役（現在の副市長）依命通達により、「請負金額が当初の30%を超えて増減する設計変更（中略）等は、原則として、設計変更の範囲を超え、契約の目的を変更するもので許されないこと。」とされていますが、設計変更限度額を超えてしまった場合の手続きは明示されていませんでした。

(3) 一般の工事は、施工場所、施工内容を特定して設計積算をし、契約を行うため、手続きに時間を要します。そのため対応すべき事柄が発生してから、実際に工事を発注すると、施工に至るまで時間がかかってしまいますが、管内一円工事は、(1)のような発注方法をとることにより、速やかに施工できるため、市民要望等に柔軟、迅速に対応することができます。その反面、迅速に対応するために、職員が施工場所や施工範囲等を順次指示し、施工後に工事数量をとりまとめて積算を行わなければならないことや、1件の管内一円工事で10～30箇所もの施工箇所があることから、一般的な工事に比べて執行管理に難しさがある工事です。また、年間を通じて切れ目なく工事発注しなければならないことも、管内一円工事の執行管理を煩雑にしています。

※ 管内一円工事の概要



(注) 管内一円工事の執行管理では、監督員指示書ごとに施工金額を算定し、設計変更可能額が130%以内であることを確認する必要があります。

(4) 道路局では管内一円工事について、「横浜市土木事務所管内道路整備工事に関する請負工事監督事務取扱要綱」により1箇所ごとの施工指示書の発行や工事完了報告書の徴収義務を定めるとともに、「管内道路整備工事等の取扱について」により1箇所当たりの工事規模の限度枠等を定めており、その後の監督員制度の改正等を経て現在もこれらの要綱が引き継がれています。

【参考】写真

応急復旧



道路整備



3 調査の概要

管内一円工事に係る経由払いを把握するため、工事監督員及びかつて工事監督業務を担当していたことのある職員に自己申告や情報提供を促し、文書調査を並行して行い、ここで疑義のあった工事について、関係職員へのヒアリング、事業者への文書照会・ヒアリングを実施しました。

(1) 調査方法

ア 自己申告・情報提供

調査に当たっては、工事監督員等からの申告、工事監督業務を担当していない職員からの情報提供を求めました。

イ 文書調査・ヒアリング

(ア) 文書調査

先行して判明した青葉土木事務所及び緑土木事務所における経由払いを行った工事の書類を調査検討した上で、出来高や施工品質の確認という通常のチェック方式でなく、経由払いが行われていると仮定した文書調査を行いました。

なお、道路・河川関連工事の工事関係書類については、道路局の技術職係長を中心とした調査員が、下水道・公園関連工事の工事関係書類については、環境創造局の技術職係長を中心とした調査員がそれぞれ調査を実施しました。

(イ) ヒアリング

自己申告・情報提供、文書調査において疑義のあった工事について、道路局及び関係区局で、当該工事の工事監督員を対象としてヒアリングを実施するとともに、事業者には文書照会・ヒアリングを行いました。

(2) 調査の対象

ア 対象期間

平成18年度から22年度までの5年間及び23年度検査済みの工事

イ 対象所属

18土木事務所

ウ 対象者

(ア) 工事監督員

(イ) 自己申告や文書調査で疑義のあった工事の事業者

エ 対象文書

道路、河川、下水道及び公園に関する管内一円工事関係書類（監督員指示書、数量総括表、施工箇所毎の完了報告書、工事写真、残土・廃材及び交通誘導員集計表・伝票・日報関係）

オ 対象工事契約

調査対象期間（平成18年度から22年度までの5年間及び23年度検査済み）の管内一円工事契約件数は、3,498件でしたが、調査の契機となった青葉土木事務所及び緑土木事務所の工事契約は、当初契約金額比130%を超えた金額を別の工事契約を経由して支払ったものであり、経由の原因となった工事契約は、設計変更限度額である130%まで変更されていたため、経由払いの有無を調査内容とした今回の調査では、120%以上130%以下の工事契約514件を調査対象としました。

区 分	道路	河川	下水道	公園	計
管内一円工事契約	2,063件	315件	753件	367件	3,498件
調査対象工事契約	384件	31件	81件	18件	514件

(3) 調査のスケジュール

平成23年9月21日から12月9日まで

調査内容	調査期間
文書調査	9月21日～10月28日
工事監督員等職員からの自己申告期間	10月18日～10月28日
職員からの情報提供受付期間	10月18日～10月25日
工事監督員へのヒアリング	11月7日～11月22日
事業者への文書照会、ヒアリング	11月25日～12月9日

(4) 調査検討の体制

道路局コンプライアンス推進委員会の下に調査チームを設置し、道路局及び環境創造局の運営責任職が調査員として次に示す体制で経由払いの調査（文書調査及びヒアリング）を実施しました。

区 分	調査員			土木事務所	調査対象 工事契約
	道路局	環境創造局	計		
文書調査	36人	16人	52人	18土木	514件
ヒアリング	42人	20人	62人	18土木	236件

また、土木事務所を対象として、再発防止に向けたアンケート調査を実施し、業務改善策を検討しました。

ア 調査チーム

調査の内容、進め方等を検討するとともに、不適正経理調査グループ及び業務改善検討グループが整理した内容を報告書としてまとめました。

(ア) 不適正経理調査グループ

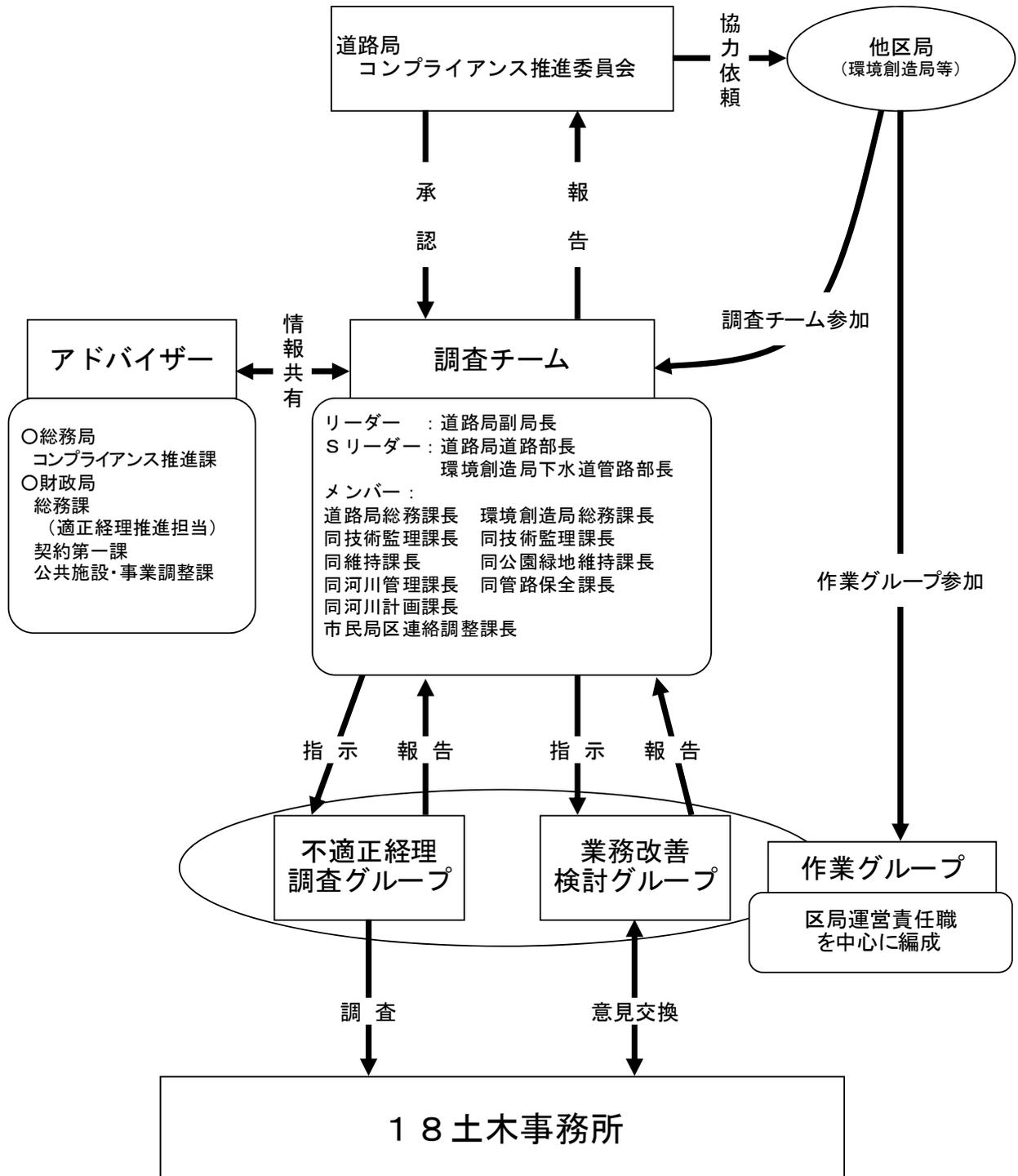
道路局及び環境創造局の運営責任職で構成する不適正経理調査グループは、それぞれ所管業務（道路、河川、下水道及び公園）に関する工事関係書類について調査しました。

なお、調査員は、調査対象の土木事務所に勤務経験のない者を両局が選任しました。

(イ) 業務改善検討グループ

道路局及び環境創造局の運営責任職で構成する業務改善検討グループは、調査結果、業務改善に関する土木事務所の意見等を参考にして、現状の問題点を踏まえた改善策を検討しました。

土木事務所管内一円工事 不適正経理処理調査体制



4 不適正経理調査の結果

自己申告・情報提供及び文書調査・ヒアリングの結果、12件の経由払いが判明しました。また、公金着服、便宜供与などの不正行為は、ありませんでした。

(1) 件数

区 分	件 数	下表の番号
監督員からの自己申告	8 件	① ④ ⑤ ⑦ ⑧ ⑩ ⑪ ⑫
文書調査、ヒアリング	4 件	② ③ ⑥ ⑨
合 計	1 2 件	—

土木事務所	種別	番号	年度	工 事 件 名	最終金額 (円)	増減率 (%)
西	道路	①	21	【西土木管内舗装補修(応急修理)工事(その3)】	14,843,850	109.0
				西土木管内舗装補修(応急修理)工事(その4)	13,640,550	105.6
港南	道路	②	20	港南土木管内舗装補修(応急修理)工事(その2)	8,120,700	128.8
				港南土木管内舗装補修(応急修理)工事(その4)	8,686,650	125.3
		③	20	港南土木管内安全施設整備工事(その1)	7,799,400	121.6
				港南土木管内安全施設整備工事(その2)	8,199,450	108.5
港北	道路	④	19	港北土木管内道路整備工事(その1)	10,642,800	129.9
				港北土木管内道路整備工事(その9)	12,215,700	130.0
緑	道路	⑤	22	緑土木管内舗装補修(応急修理)工事(その3)	9,326,100	129.9
				緑土木管内道路整備工事(その2)	9,789,150	122.6
青葉	道路	⑥	21	青葉土木管内舗装補修(応急修理)工事(その4)	14,883,750	129.9
				青葉土木管内舗装補修(応急修理)工事(その3)	12,799,500	112.3
	下水道	⑦	20	青葉土木管内下水道修繕・整備工事(その1)	12,343,800	129.4
				青葉土木管内下水道修繕工事(その1)(ゼロ市対象工事)	12,169,500	129.7
都筑	道路	⑧	20	市道荏田第366号線ほか1路線歩道拡幅整備工事に伴う付帯工事	2,917,950	129.9
			21	都筑土木管内道路整備工事・狭あい道路拡幅整備工事(その5)	9,541,350	127.0
戸塚	道路	⑨	17	戸塚土木管内舗装補修(応急修理)工事(その8)	12,156,900	129.8
			18	戸塚土木管内舗装補修(応急修理)工事(その1)	10,544,100	128.1
		⑩	19	戸塚土木管内区画線設置工事(その1)	9,490,950	129.9
			19	戸塚土木管内区画線設置工事(その2)	9,098,250	115.5
	下水道	⑪	17	栄処理区上矢部地区下水道整備工事(その35)	17,608,500	93.7
			19	戸塚土木管内下水道修繕工事(その8)	8,308,650	95.5
		⑫	19	戸塚土木管内下水道修繕工事(その4)	7,590,450	110.4
			20	戸塚土木管内河川水路維持工事(その5)	3,812,550	80.1

※ 上段の工事の一部を下段の工事に上乗せ

※ ①の【】内の工事は、指示した時点で、既に工事契約が完了していたもの

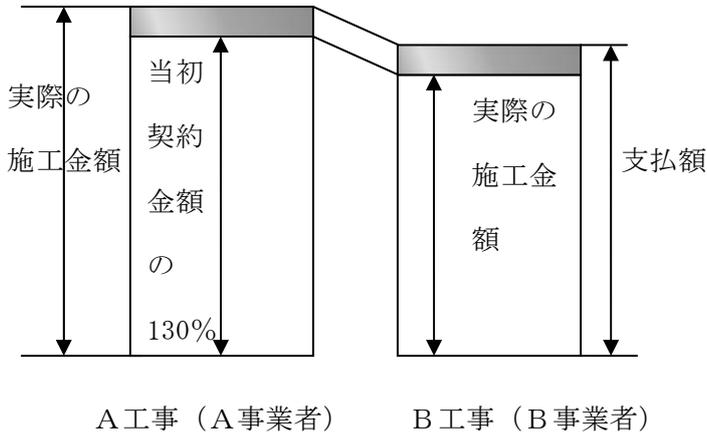
※ ⑤及び⑥は、今回の調査の契機となった工事契約

(2) 調査により判明した事例の類型

ア 別事業者が施工している別契約に上乗せして支払った事例

8件（7土木事務所）

【西土木事務所①、港南土木事務所③、港北土木事務所④、緑土木事務所⑤、青葉土木事務所⑥、都筑土木事務所⑧及び戸塚土木事務所⑩⑪】



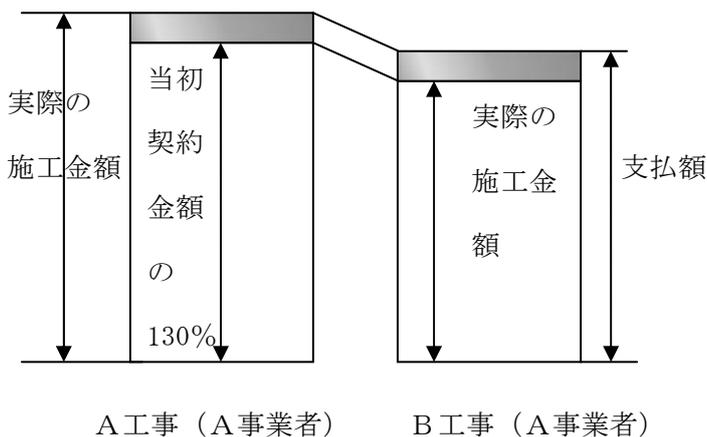
概要

A事業者が請負人となっているA工事での施工金額が、当初契約金額の130%を超えてしまったため、B事業者が請負人となっているB工事で、A工事の一部を上乗せして支払った。

イ 同一事業者が施工している別契約に上乗せして支払った事例

4件（3土木事務所）

【港南土木事務所②、青葉土木事務所⑦及び戸塚土木事務所⑨⑫】



概要

A事業者が請負人となっているA工事での施工金額が、当初契約金額の130%を超えてしまったため、同じくA事業者が請負人となっているB工事で、A工事の一部を上乗せして支払った。

5 土木事務所の意見

今回発生した不適正経理処理について、事件発生の原因やその背景、再発防止の考え方につき、現場である18土木事務所それぞれで議論・意見交換を行いました。

不適正経理処理に関する主な意見

18土木事務所アンケート集約

1 発生した背景について

1) 執行体制等に起因 27 件

手続きや積算(12)

金額の把握が困難（緊急、単価・歩掛がない等）など

執行体制(10)

経験不足、年度末に集中、懸案案件を無理に実施など

その他(5)

特定業者に集中、関係者に迷惑がかかるなど

2) 請負人に起因 20 件

数量提出が遅い、変更限度まで要望されるなど

3) 契約制度に起因 8 件

契約手続きに時間がかかる、3割超となった場合の救済措置がないなど

2 対策及び改善例について

1) 執行体制等の改善 31 件

手続きや積算(20)

指示書ごとに数量提出、増額変更をしない（100%）、設計変更は原則一回（2割以内）など

執行体制(6)

複数工事を保有できる計画的な発注など

その他(5)

起案文に増減率を記入など

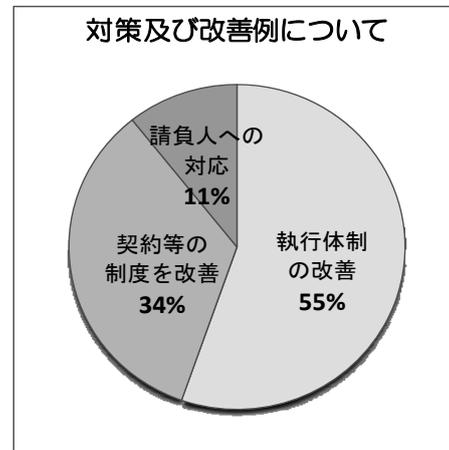
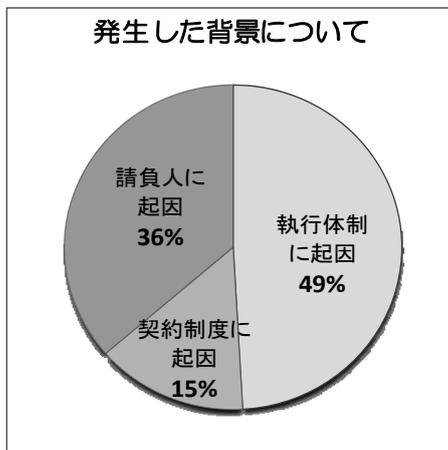
2) 契約制度の改善 19 件

不測の事態の対処方法、追加工事等を可能にする、契約手続き期間の短縮など

3) 請負人への対応 6 件

出来高管理をさせる仕組み、上限額の考え方を周知など

参 考



執行体制に起因	27
年度末に工事が集中する	3
経験不足による執行管理不足	2
指示時点と完了時点で金額が変わる	2
構造物系は金額把握が困難	2
緊急で事前に金額を把握できない	2
懸案案件を無理に実施	2
単価・歩掛の無いものが多い	2
まとめて設計変更している	2
業務の個人化	1
想定以上の陳情が発生する	1
工種が多く積算に手間取る	1
狭隘道路は依頼時期が集中する	1
cydeenの工種毎の積算体系	1
業務多忙	1
他工事で支払可能と勘違い	1
特定の業者に集中	1
災害も管内一円に対応している	1
関係者に迷惑がかかると思うのでは	1

執行体制の改善	31
増額変更をしない	6
指示書ごとに数量提出	6
複数工事を保有できる計画的な発注	2
清算設計書の簡素化	2
指示書の統一(道整・応急以外も)	2
各種手続きの合理化、省力化	1
監督業務2人体制	1
工事評点方法の見直し	1
業者・代理人の情報共有	1
管理職による執行管理	1
検査員の補充	1
当初契約額の80%で概算額を業者提示	1
付け替えの相談があった場合は上司に報告	1
業者からスムーズに数量を提出させる仕組み	1
月報による執行管理	1
設計変更は原則1回(2割以内)	1
起案文に増減率を記入	1
工期延長をしない	1

契約制度に起因	8
契約手続きに時間がかかりすぎる	4
やむを得ず3割超となった場合の制度がない	3
確定契約はなじまない	1

契約等の制度を改善	19
不測の事態に対処できる制度確立	6
契約手続き期間の短縮	2
年間契約とする	2
契約形態(概算・確定)の検討	2
追加工事を可能にする	2
債務負担工事での発注を可能にする	1
繰り越しを可能にする	1
変更上限を柔軟に対応	1
災害契約手続きを活用	1
全市としての一円工事のルール作り	1

請負人に起因	20
数量提出が遅い	13
変更限度まで希望される	4
コミュニケーション不足	1
官積算に合わない数量提出	1
金額把握ができていない	1

請負人への対応	6
出来高管理をさせる仕組み	3
上限額の考え方を周知	2
業者の協力が不可欠	1

6 問題の分析

不適正経理調査、関係職員からの聴取及び土木事務所からの意見を集約した結果、問題点は次の2項目に集約されます。

(1) 工事監督員が、設計変更の限度（当初契約金額比 130%）を超える工事の指示を行ったこと。

ア 市民要望等に迅速に応えるため、新たに契約手続を行うよりも既存の契約の設計変更で対応した方が短時間でできることから、設計変更限度額まで設計変更することが一部では常態化していました。

イ また、経験を積まないと把握が難しい、工事の出来高について、事業者から出来高が速やかに報告されないなど、工事量の執行管理が十分でないまま、新たな市民要望等に対応しようと工事を指示していました。

(2) 設計変更の限度を超過した対応として、経由払いという不適正な経理処理を行ったこと。

ア 職員は、自らが指示し、実施させた工事に対し、支払わなければならないという義務意識があり、経由払い以外に対応手段がないと考え、不適正な経理処理であると認識しつつも、その意識が弱く、経由払いを行ってしまいました。

イ 土木事務所として、土木事務所内や区役所、事業所管局、関係部署に相談する等の組織的対応が十分なされていませんでした。

ウ また、土木事務所職員に対して、設計変更限度額を超過した場合の対応手段がマニュアル等で明示されていませんでした。

7 再発防止に向けた考え方

問題の分析を踏まえ、今後の再発防止に向けては、設計変更限度額を超えないために、以下の取組を行います。

(1) 管内一円工事の執行額は当初契約金額（100%）を基本に執行管理するよう、18土木事務所に徹底するとともに、事業者に対しても再発防止に向け、協力を依頼していきます。

(2) 適切な執行管理のため、事業者に工事数量の提出期限を設けるとともに、管内一円工事の執行金額を中間時点で集計することの徹底に加え、土木事務所内で担当監督員（職員）、主任監督員（係長）、総括監督員（副所長）等による執行状況の確認・調整を行う会議を開催します。

(3) 管内一円工事の設計積算から監督、検査に至るまでの作業の標準化や、経験が少ない職員が業務を進める上での留意点を示したマニュアルを作成し、これに基づいて土木事務所の職員を対象に研修を行います。

- (4) 職員のコンプライアンス意識を醸成するため、研修等の取組を行うとともに、職員が疑問や問題を抱え込まないよう、土木事務所内や区役所、事業所管局とも迅速に相談できる体制をつくり、組織的な対応を行うことができるようにします。
- (5) 管内一円工事は年度末まで対応が求められていますが、単年度契約のため、年度末に完成検査を行う必要があります。この検査も含めて、年度末の緊急対応を円滑に行うための方法を検討していきます。
- (6) 万が一、設計変更限度額を超えて工事の指示をせざるを得ない場合には、速やかに関係部署と協議し対応を決めることとします。