
平成 13 年度
包括外部監査報告書

包括外部監査の結果

横浜市包括外部監査人

平成 13 年度

包括外部監査報告書

包括外部監査の結果に添えて提出する意見

横浜市包括外部監査人

平成 13 年度
包括外部監査報告書

横浜市包括外部監査人

平成 14 年 3 月 15 日

横浜市包括外部監査人

佐 藤 良 二

平成 13 年 4 月 1 日付包括外部監査契約書第 7 条に基づき、監査報告書を別紙
のとおり提出いたします。

平成 14 年 3 月 15 日

横浜市長 高秀 秀信 様

横浜市包括外部監査人
佐 藤 良 二

平成 13 年 4 月 1 日付包括外部監査契約書第 7 条に基づき、監査報告書を別紙
のとおり提出いたします。

平成 14 年 3 月 15 日

横浜市会議長 小林 昭三郎 様

横浜市包括外部監査人
佐 藤 良 二

平成 13 年 4 月 1 日付包括外部監査契約書第 7 条に基づき、監査報告書を別紙
のとおり提出いたします。

平成 14 年 3 月 15 日

横浜市監査委員 一 杉 哲 也 様
横浜市監査委員 山 下 光 様
横浜市監査委員 関 貞 彦 様
横浜市監査委員 竹 中 ・ 晴 様

横浜市包括外部監査人

佐 藤 良 二

平成 13 年 4 月 1 日付包括外部監査契約書第 7 条に基づき、監査報告書を別紙
のとおり提出いたします。

目次

第 1 章	外部監査の概要	4
1	監査の種類	4
2	選定した特定の事件	4
3	特定の事件（テーマ）を選定した理由	4
4	外部監査の実施期間	4
5	利害関係	5
第 2 章	外部監査の結果	6
1	工事	6
1.1	入札結果について	6
1.2	工期と設計変更	7
1.2.1	羽沢地区街路整備工事	7
1.2.2	坂下橋架替工事	9
1.2.3	市道本牧第 170 号線遮音壁整備工事	11
2	委託	12
2.1	道路台帳作成	12
2.1.1	環状 2 号線羽沢地区道路台帳作成委託（その 1）	12
2.1.2	環状 2 号線羽沢地区道路台帳作成委託（その 2）	13
2.1.3	環状 2 号線羽沢地区道路台帳作成委託（その 3）	13
2.2	測量	14
2.2.1	環状 2 号線下永谷地区 1・2 工区測量委託	14
2.2.2	環状 2 号線港南 1 工区測量委託	15
2.3	対策	15

3	用地・補償	16
3.1	先行取得用地（土地開発公社）保有状況.....	16
3.1.1	問題点.....	17
3.2	個別検証.....	18
3.2.1	土地開発公社関連.....	18
3.2.2	補償費の扱い.....	20
4	台帳管理	21
4.1	事業用地台帳.....	21
4.2	道路台帳.....	21
4.2.1	整備率.....	21
4.2.2	業務の流れ.....	22
4.2.3	結論.....	23
5	道路建設事業団	24
5.1	事業団が有する横浜市の実質的債務.....	24
5.2	道路用地.....	28
5.2.1	対象.....	28
5.2.2	結果.....	28
5.3	代替地.....	29
5.3.1	買収価格算定資料.....	29

包括外部監査の結果に添えて提出する意見
(地方自治法第 252 条の 38 第 2 項)

第 1 章 概要

第 2 章 道路整備の理解

第 3 章 個別検討 (道路局)

第 4 章 横浜市道路建設事業団

第 5 章 事務管理

報告書中の数値は、端数処理等の関係で総額と内訳の合計とが必ずしも一致していない場合がある。

第1章 外部監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項の規定に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

横浜市の道路事業に係る財務の事務の執行および経営に係る事業の管理。

(2) 監査対象期間

原則として平成 12 年度。(必要に応じて平成 11 年度、平成 13 年度の執行分)

3 特定の事件（テーマ）を選定した理由

道路事業は、都市生活を支える重要な基盤施設であり、横浜市の予算に占める事業費の割合も大きくなっています。一方、横浜市の道路の整備状況は、他の大都市と比較すると遅れており、今後も一定以上の財政負担が予想され、横浜市にとって重要な課題と言えます。そこで、横浜市の道路事業の財務事務が、関係諸法令にしたがって適法に執行されているかどうか、および、その管理運営事務が効率的、経済的になされているかどうか、調査すべき必要性を認めました。

4 外部監査の実施期間

平成 13 年 8 月 10 日から平成 14 年 3 月 15 日

5 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない

第2章 外部監査の結果

1 工事

1.1 入札結果について

指名競争による入札を実施しているものの、落札者が特定の業者に偏っているものが散見されます。

例えば、土木事務所の工事に関して、工事件数に比較して落札業者数が少ないものを抽出したものが次の表です。なお、表中の工事は、すべて1件当たり1,000万円未満の工事です。

項番	名 称	契約件数	落札業者数
1	A 土木管内舗装補修（応急修理）工事	16	2
2	B 土木管内舗装補修（応急修理）工事	7	2
3	C 土木管内舗装補修（応急修理）工事	6	1
4	D 土木管内防護柵設置工事	3	1
5	E 土木管内舗装補修（応急修理）工事	8	1
6	F 土木管内舗装補修（応急修理）工事	12	2
7	G 土木管内道路整備工事	4	1
8	H 土木管内防護柵等・視覚障害者誘導ブロック等補修工事	6	2
9	I 土木管内舗装補修（応急修理）工事	10	2
10	J 土木管内舗装補修（応急修理）工事	8	1
11	K 土木管内舗装補修（応急修理）工事	11	1

上表のうち、項番11の「K 土木管内舗装補修（応急修理）工事」について、指名業者の状況および入札状況・落札率の調査を実施しました。

11件の契約すべてが汎用型指名競争入札で、6社指名し、入札を実施しています。おのおのの契約について入札時の札入れは、1回ないし2回行われていますが、すべて同

一業者が最低価格となっていました。落札率も大半が 98%程度であり、入札結果が極めて不透明な状況にあります。

発注単位の見直し、業者指名の方法等の改善が必要と考えます。

1.2 工期と設計変更

工事の工期延伸や契約金額の増加を伴う設計変更が数多く存在しています。その中には、当初設計図書では対応しきれないための他工事への振替え、事前準備が整わないままの契約、地元調整と相違する設計変更の実施等の改善すべき問題がありました。

1.2.1 羽沢地区街路整備工事

番号	随契	補助	名 称	契約金額	契約金額(変)	変更額	変更率	業 者 名
1		○	環状2号線（羽沢地区）街路整備工事（5工区その20）	90,195,000	120,197,700	30,002,700	33%	A社
2			環状2号線（羽沢地区）街路整備工事（5工区その21）	142,905,000	189,833,700	46,928,700	33%	A社
3	◎	○	環状2号線羽沢地区街路整備工事（5工区その22）	75,075,000	99,516,900	24,441,900	33%	A社
4		○	環状2号線羽沢地区街路整備工事（5工区その23）	149,619,750	167,942,250	18,322,500	12%	B社

1及び2は合併入札、3は随意契約、4は入札によっています。1～3の工事はすべて設計変更により、33%の増額を実施しています。

また、設計変更内容の一部に、当初設計と相違する工種の増減も実施されています。

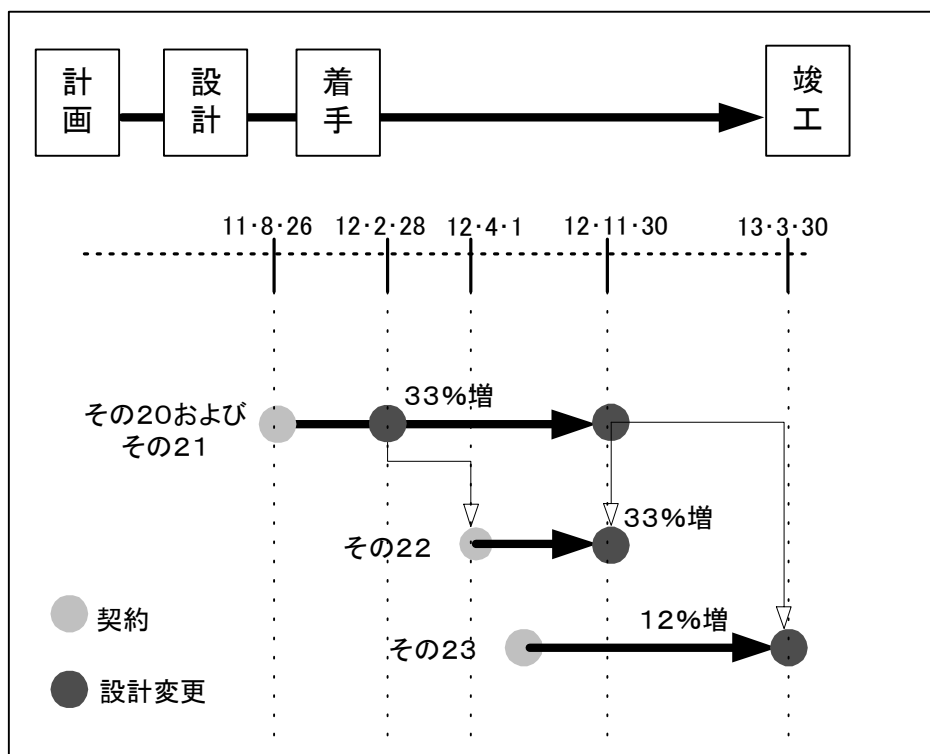
請負業者		A社			A社	
契約年度		平成11年度			平成12年度	
工事件名		その20・21			その22	
設計区分		当初	変更1	変更2	当初	変更
主な工種	Rランプ擁壁工	○	○	× ◆		▶○
	本線部擁壁工	○	○	○		
	既製杭打工	○	○	○		
	掘削工	○	○	○		
	路体盛土工	○	×	◆	▶○	
	遮音壁基礎工	○	○	×	▶○	▶○
	Rランプ舗装工	○	○	×		

33%増額 増減なし

B社	
平成12年度	
その23	
当初	変更
	▶○

12%増額

擁壁基礎杭の本数や長さなど施工量が大幅に増加したため、平成 11 年度の（その 20・その 21）工事は、路体盛土工を削除して限度いっぱいの 33%増で設計変更するとともに、平成 12 年度発注の（その 22）工事は、当初設計の路体盛土工を含めて随意契約し、この工事の設計変更で、（その 20・その 21）工事の 2 回目変更において削除された「R ランプ擁壁工」や「遮音壁基礎工」を追加して限度いっぱいの 33%増額を行っています。さらに「R ランプ舗装工」は（その 20・その 21）から削除して、（その 23）工事の設計変更で対応しています。

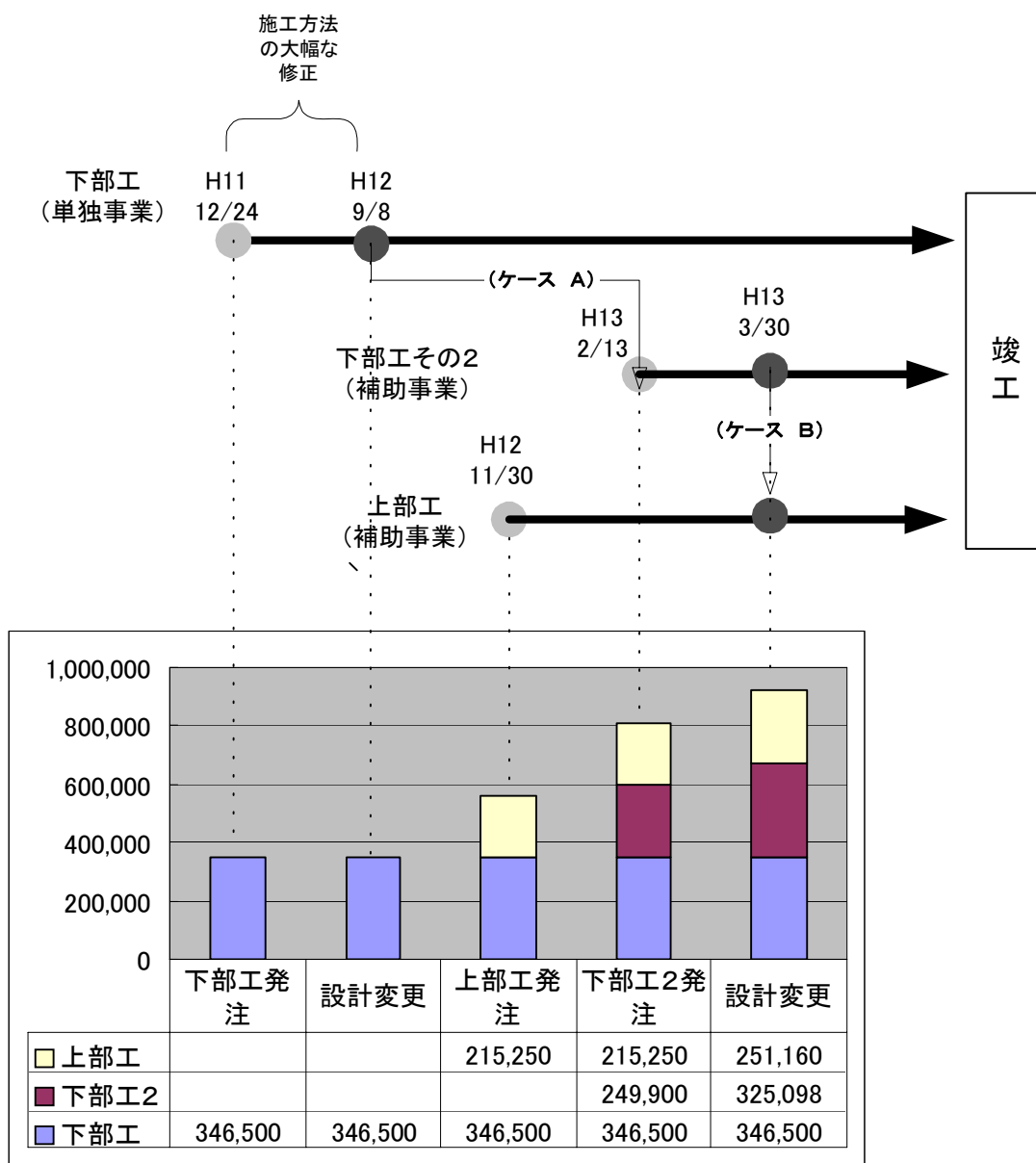


事前調査、詳細設計による設計図書を前提に入札を実施し、契約していますが、多くの施工方法・工種の変更がなされ、結果的に発注金額の大幅な増額となっています。

これは、環状 2 号線の早期完成を目指したことから、工事着手を急いだことが原因の 1 つと考えられます。ただし、当初設計内容の一部を削除し、追加工事の変更に計上したのは「横浜市工事設計変更事務取扱要綱」の適正な運用に疑問をもたれる行為と考えます。

1.2.2 坂下橋架替工事

補助	名 称	契約金額	契約金額(変)	契約年月日	完成期限	完成期限(変)	業 者 名
	坂下橋架替工事 (下部工)	346,500,000		H11.12.24	H14.3.29		D社JV
○	坂下橋架替工事 (下部工その2)	249,900,000	325,097,850	H13.2.13	H13.3.15	H14.3.15	D社JV
○	坂下橋架替工事 (上部工)	215,250,000	251,160,000	H12.11.30	H13.3.16	H14.3.15	E社単独



当該工事は、橋梁架設工事で、旧橋撤去から新橋架設まで実施する工事です。

財源は、当初、市単独事業で実施しましたが、その後一部補助事業で対応可能となったものです。

平成 11 年 12 月に下部工を発注しましたが、当初設計通り施工することが困難な事態が発生し、大幅な施工方法の変更が実施されました。その理由は、施工時の振動に対して周辺住民から苦情が出されたこと、調整を要する関係機関から施工方法等に対する指導があったこと等です。

この結果、平成 12 年 9 月に大幅な設計変更が実施されています。それと相まって、補助事業としての認可がなされることから、設計図書を分割し、基本的には旧橋撤去工は市単独で、新橋架設は補助事業との方針で、設計変更を実施しています。なお、当該変更においては、金額の増額は実施していません。大幅な施工方法の修正に伴う増額と、補助事業に移行する工事内容を減額し、増減を一致させるべく調整していることによります。

また、補助事業で対応すべく減額した工事内容は、平成 13 年 2 月に随意契約で発注していますが、平成 12 年 9 月の設計変更実施と同時に、同工事内容の施工指示を行っています（ケース A）。これは、市と請負業者との権利義務関係が不明確になっています。

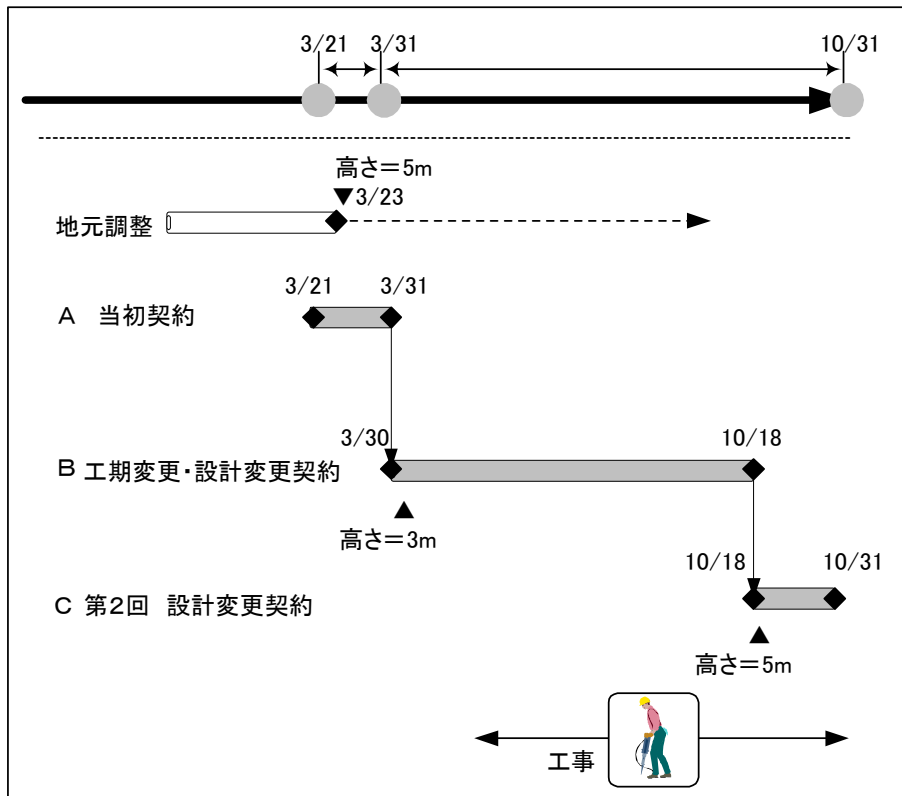
さらに平成 12 年 9 月以降も施工方法の見直しが実施され、平成 13 年 3 月に再度設計変更が実施されています（下部工その 2 工事で実施）。この際、当初下部工その 2 工事で予定されていた工事内容を減額し、上部工工事に設計変更で増額しています。

なお、この工事を施工しているのは、下部工施工業者の内の 1 社が下請として施工しています。下部工施工業者が実質上施工すると予測できなかったのか疑問です（ケース B）。

1.2.3 市道本牧第 170 号線遮音壁整備工事

名 称	契約金額	契約金額(変)	変更金額	増加率	契約年月日	完成期限	日数	完成期限(変)	延長日数
市道本牧第170号線遮音壁整備工事	237,798,750	317,063,250	79,264,500	33%	H13.3.21	H13.3.31	10	H13.10.31	210

本工事は、騒音対策として、遮音壁の設置を行い、沿道の住居環境の改善を図る目的の工事です。工事発注前に、地元との調整を実施していますが、最終的に遮音壁の高さが決定したのは発注後の3月23日とになっています。その後、3月30日に設計変更を実施していますが、決定した遮音壁の高さより低い仕様に変更され、工事最終段階の10月に再び本来の高さによる変更がなされています。



工事内容が確定した段階で、正しい設計変更を実施すべきです。この事例においては、工事着工前に確定していますが、年度末においては、施工すべき内容と異なる設計書を結果として作成しています。

2 委託

2.1 道路台帳作成

7件のうち3件について、次にあげる事実と異なる記載による支出行為が行われていました。契約では、道路台帳（素図）の作成等が範囲でしたが、道路内に民地が存在するなどの理由により委託契約の成果物である道路台帳の作成が行えなかったにもかかわらず、「物品役務完了検査調書」が作成され、当初の契約金額が全額支払されてきました。

不適切な事務手続きなので早急に改善すべきです。

2.1.1 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託（その1）

次の表は、本契約上の作業項目（工種）です。この17工種のうち、道路台帳図作成をはじめ、前述の理由により出来高が0である項目を網掛けで示します。

契約工種と出来高0の金額

NO	工種	金額(円)
1	作業計画	
2	現地踏査	
3	土地登記簿調査	
4	転写連続図作成	
5	平面測量	416,000
6	4級基準点測量	
7	補助基準点測量	
8	資料調査B	
9	石標埋設	138,000
10	境界復元測量	
11	境界測量	
12	境界点間測量	321,600
13	面積計算	462,300
14	用地実測図作成	455,000
15	地積測量図転写	20,000
16	道路台帳図作成	75,000
17	打合せ協議	
	合計	1,887,900

「出来高が0である項目」の金額の合計は1,887千円となりました。

次に契約額全体の減額分を試算します。上記工種は契約内容の直接人件費に相当しますが、契約額では直接人件費部分は4,445千円です。「諸経費は直接人件費の額に直接的に影響を受ける」との仮定で、同一の減額比率から諸経費の減額分を試算すると1,254千円となり、両者を合計すると減額合計金額は3,142千円となりました。

道路局の説明では、「減額分は4級基準点測量、境界復元測量などの増額分に充当した」とのことです。

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	4,445,140	-1,887,900	-42.5%	実績値
諸経費	2,954,860	-1,254,962	-42.5%	試算値
計	7,400,000	-3,142,862		

さらに、同一業者と平成13年10月に同一地区の道路台帳作成委託を随意契約で締結しており、不透明な契約と言えます。

2.1.2 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託 (その2)

本契約も同様の内容で、次に出来高0の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

出来高0の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	平面測量	756,000
2	地積測量図転写	20,000
3	道路台帳図作成	102,200
	合計	878,200

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	8,313,232	-878,200	-10.6%	実績値
諸経費	4,986,768	-526,796	-10.6%	試算値
計	13,300,000	-1,404,996		

2.1.3 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託 (その3)

本契約も同様の内容で、次に出来高0の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

出来高 0 の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	平面測量	744,900
2	道路台帳図作成	135,000
	合計	879,900

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

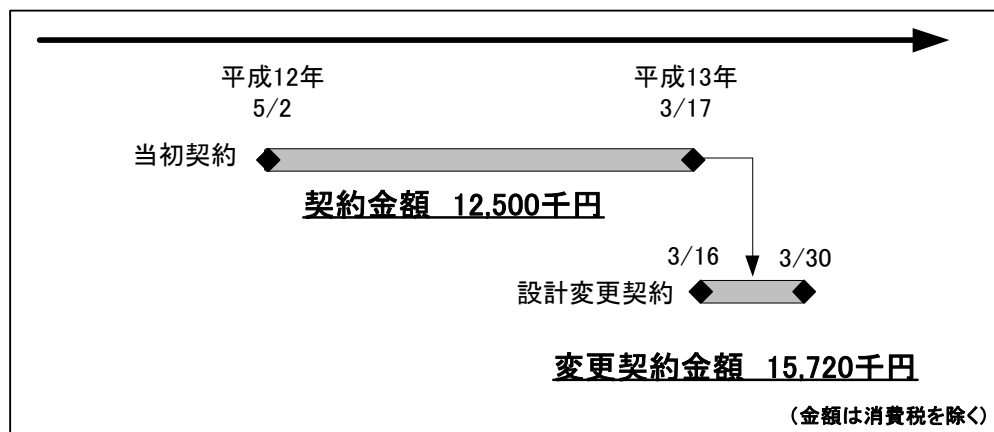
項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	8,712,340	-879,900	-10.1%	実績値
諸経費	5,287,660	-534,026	-10.1%	試算値
計	14,000,000	-1,413,926		

2.2 測量

道路台帳作成委託契約で 7 件中 3 件問題が発見されたので、調査対象を道路台帳作成に関する測量委託契約に拡大することにしました。南部建設課で行われた測量委託契約について 17 件、調査を行ったところ、問題のある契約が 2 件見つかりました。

2.2.1 環状 2 号線下永谷地区 1・2 工区測量委託

本契約は、平成 12 年 5 月に 12,500 千円で締結しましたが、平成 13 年 3 月に設計変更により、5 工種について当初の数量が増加され、その結果、契約金額が 15,720 千円となりました。



成果物の内容を確認すると、「地形測量」に該当する成果物はなく、この作業について、道路局の認識も出来高は 0 でした。しかし、「物品役務完了検査調書」が作成され、変更

後の契約金額である 15,720 千円が全額支払されていました。道路局の説明では、「減額分は羽沢地区道路台帳作成委託（その 1）と同様の取り扱いをした」とのことです。

出来高 0 の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	地形測量	998,400
	合計	998,400

諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	9,960,900	-998,400	-10.0%	実績値
諸経費	5,759,100	-577,246	-10.0%	試算値
計	15,720,000	-1,575,646		

2.2.2 環状 2 号線港南 1 工区測量委託

本契約も同様の内容で、次に出来高 0 の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

諸経費の減額分の試算

NO	工種	金額(円)
1	地形測量	510,000
	合計	510,000

出来高 0 の工種金額 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接測量費	4,131,900	-510,000	-12.3%	実績値
諸経費	2,668,100	-329,323	-12.3%	試算値
計	6,800,000	-839,323		

2.3 対策

今回、道路台帳作成委託業務と関係する測量業務委託について調査を行いました。前者が 7 件のサンプル中 3 件が、後者が 17 件のサンプル中 2 件の契約について問題が見られました。

いずれも、契約書で定める成果物が作成できない状況にもかかわらず、「物品役務完了検査調書」が作成され、検収作業が行われ、当初契約金額が全額支払われているというものでした。

サンプル数に対する問題契約数は 24 件中 5 件で率にして 20%に及び、しかもすべて同一の事務手続きが行われていたということは、看過できない問題といえます。

今後は適正な事務処理を徹底する必要があります。

3 用地・補償

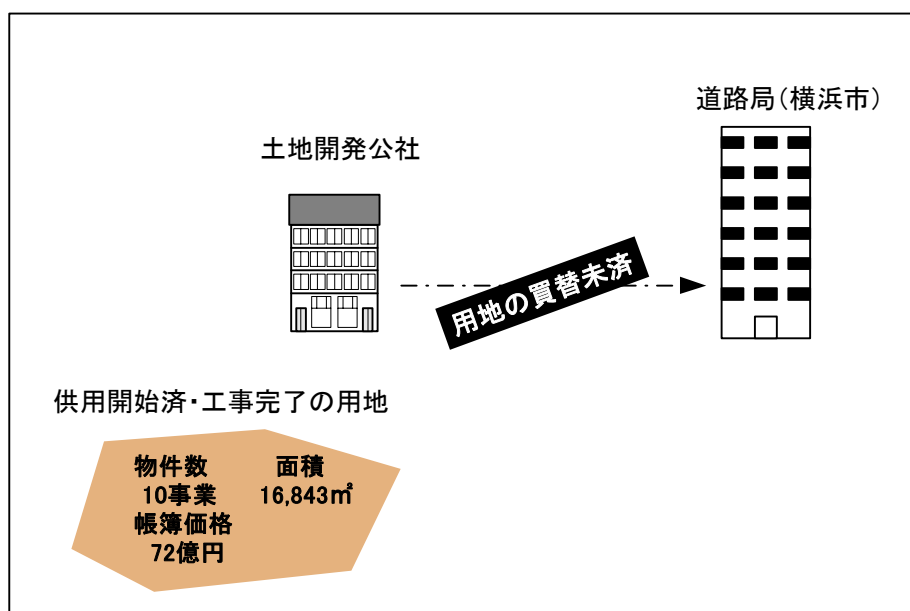
3.1 先行取得用地（土地開発公社）保有状況

今回の調査の結果、平成12年度末時点で道路事業に関して土地開発公社が保有している用地は次の表に示したように面積にして55,714㎡、金額にして帳簿価格で183億円に及ぶことがわかりました。

公社保有用地一覧

項番	区分	面積(㎡)	帳簿価格(円)
1	供用開始または工事完了資産	16,843.42	7,264,932,921
2	工事中資産	937.88	487,184,956
3	工事未着手資産	37,932.80	10,636,705,019
	合計	55,714.10	18,388,822,896

このうち、本来、道路局が買替すべきもの、具体的には、「既に道路として供用を開始している用地または、既に建設工事が完了している用地」が、面積にして16,843㎡、金額にして帳簿価格で72億6493万円含まれていました。



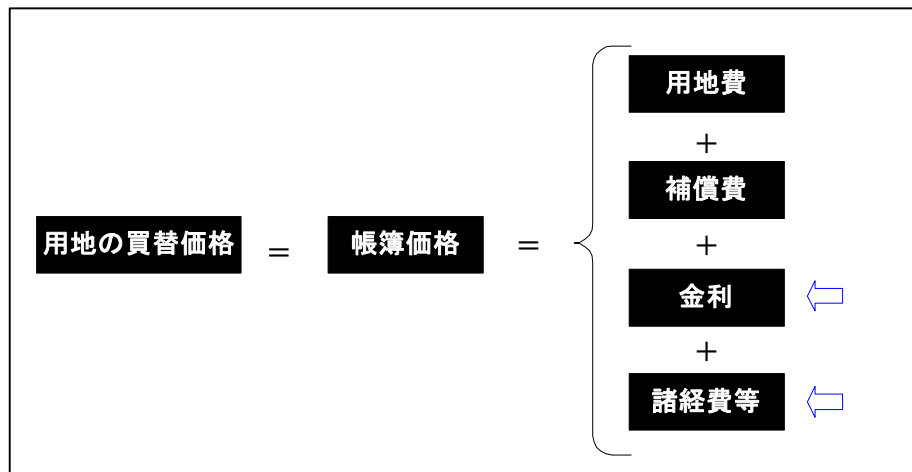
次の表に本来買替すべき用地の明細を示します。

供用開始済・工事完了の保有用地一覧

番号	事業名	所在地	面積(㎡)	帳簿価格(円)
1	横浜上麻生線(鉄地区)及び環状4号線道路改良事業	青葉区鉄町	1,046.94	1,075,812,146
2	横浜上麻生線道路改良事業(鉄地区)	青葉区鉄町	591.08	383,427,343
3	横浜上麻生線道路改良事業(市ヶ尾・大場地区)	青葉区市ヶ尾町	859.17	176,309,174
4	丸子中山茅ヶ崎線(東山田)	都筑区東山田	614.07	241,263,441
5	丸子中山茅ヶ崎線(東山田)	都筑区東山田	196.74	41,935,396
6	丸子中山茅ヶ崎線(中山橋)	緑区中山町	285.98	215,378,474
7	環状3号線(杉田第2地区)事業及び市道杉田407号線道路改良事業	磯子区杉田	240.06	157,927,953
8	横浜逗子線(釜利谷地区)	金沢区釜利谷	238.69	168,338,002
9	釜利谷連絡道路事業	金沢区堀口	2,261.98	2,102,073,801
10	市道市ヶ尾297号線(外7路線)下谷本町地内道路改良事業	青葉区下谷本町	9,485.79	2,491,058,767
11	市道市ヶ尾297号線(外7路線)下谷本町地内道路改良事業	青葉区下谷本町	851.24	168,545,147
12	市道市ヶ尾213号線(川和ハイパス)交差点改良事業	青葉区下谷本町	171.68	42,863,277
	合計		16,843.42	7,264,932,921

3.1.1 問題点

道路局が土地開発公社から買替を行う場合の価格を示すと次のようになります。



用地の買替価格は帳簿価格であり、この帳簿価格は用地費、補償費、金利、諸経費等に分解できます。用地費、補償費は前述したとおり地権者に対して支払った取得費用ですが、これに取得以降の金利負担費用が加わり、さらに土地開発公社の運営維持のための人件費を除いた諸経費が加わります。

従って、買替の時間が経過すればするほど、金利および諸経費等が膨らむことを意味します。

こうした点を踏まえて、用地の買替が行われていないことに関する問題点をまとめると次のようになります。

- ① 時間の経過とともに金利等が膨らみ、買替の価格が増加することから、後年度の財政負担が増加する。
- ② 買替すべき用地が土地開発公社に存在するものの、積極的にはこの事実は公表されていない。
- ③ 供用開始をしているものの、名義が横浜市ではなく、土地開発公社であるために道路台帳が作成できない。

道路局は、上記に上げた問題点を考慮し、早急に買替を行う必要があると考えます。

3.2 個別検証

3.2.1 土地開発公社関連

次の表の土地開発公社が現在保有している用地と横浜市が土地開発公社から買替えた用地について現地視察と各種資料から検証を行いました。

記号	路線	地区	区分	箇所	面積(m ²)	金額(千円)
A	横浜上麻生線	市ヶ尾・鉄	公社保有地	21	1,046.94	1,075,812
B	丸子中山茅ヶ崎線	都岡・上白根	買替地	1	26.22	120,843
C	釜利谷連絡道路	堀口	公社保有地	21	2,261.98	2,102,073

①横浜上麻生線（市ヶ尾・鉄地区）について【A】

21箇所すべてが車道または歩道として供用されている用地であることが確認できました。また、21箇所のうち補償費額および支払利息額の高い3箇所をサンプルとして、土地取得に関する価格の算定を検証した結果、法令および条例に照らして特に問題は見られませんでした。後述するように補償費の買替方法にわかりにくさがありました。

②丸子中山茅ヶ崎線（都岡・上白根地区）について【B】

平成12年度一般会計によって横浜市土地開発公社より買替を実施しています。対象用地は、拡幅によって道路区域に含まれる予定地であることが確認できました。

土地取得および買替に関する価格の算定は、法令および条例に照らして特に問題は見られませんでした。

③釜利谷連絡道路（堀口地区）について【C】

21箇所のうち1箇所（628.31 m²）が道路本線用地であり、残りの20箇所はそのほとんどの地積が周辺用地であることが確認できました。周辺用地については、釜利谷連絡

道路と隣接する一般居住地との緩衝地として公園等に整備されていますが、当初目的はあったものの有効利用を検討すべき用地も散見されました。

釜利谷連絡道路事業での公社保有土地



横浜市土地開発公社保有の事業用地 2,261.98 m²に関しては平成 13 年度についても買戻しがないので、ここでは、平成 14 年度以降の買替計画について検討しました。

釜利谷連絡道路 事業用地買戻計画

(単位:千円, m²)

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合 計
面 積	150	150	150	150	150	750
用地・補償費	98,900	98,900	98,900	98,900	98,900	494,500
支払利息	38,800	38,800	38,800	38,800	38,800	194,000
合 計	137,700	137,700	137,700	137,700	137,700	688,500

道路局の買戻し計画によれば、1 年度に 150 m²ずつの買替となっています。横浜市土地開発公社保有の事業用地は 2,261.98 m²ですから、このペースでの買戻しでは全ての用地買戻しに約 15 年かかることとなります。仮に平成 14 年度より順調に買戻しが行われると仮定しても、買戻し終了は平成 28 年度となります。

その間も資産に対する支払利息相当額は累積し、計画で想定する年間支払利息額を前提とすれば 582,000 千円もの金額にのぼることとなります。

国庫補助金を財源の一部としない事業については、用地の買替が進んでいない傾向がありますが、用地買替に関する支払利息の管理および対応策が横浜市財政上においても重要な課題となることが、当事業の状況からも認められます。

3.2.2 補償費の扱い

土地開発公社が用地を取得する際には、地権者に対して、用地費と物件移転補償や損失補償からなる補償費が支払われます。現在では用地費と補償費をセットで買替を行っているとの説明ですが、過去においては用地費を先行して買替を行っていた例がありました。

この結果、買替の残りの用地に対して、多くの補償費が加えられるため、土地開発公社保有用地の帳簿価格は、用地地積（㎡）当たりの単価が著しく高くなります。

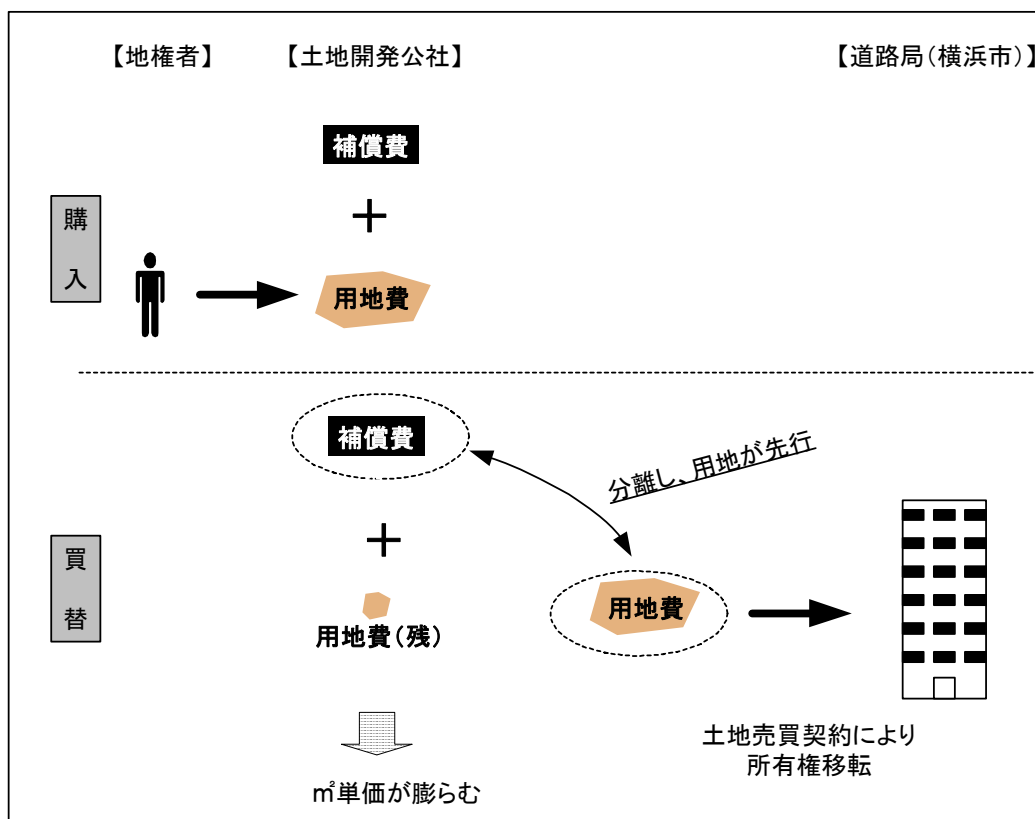
例えば、【A】のサンプル用地では、平成6年の当初取得時には㎡当たり637千円であったのに対して、平成12年度末の帳簿価格は㎡当たり19,538千円（うち利息相当額2,450千円）になりました。

これは、買替に際して、用地のみを先行させたことが要因といえます。

さらに、横浜上麻生線鉄地区の土地開発公社保有地台帳には用地地積ゼロに対して補償費が121,792千円となっている契約残が3件存在しました。

今後、買替をする場合は、当該補償費を横浜上麻生線鉄地区の他の用地の売買契約に加算して、買い戻すことになっていますが、わかりにくい取引といえます。

用地の買替を用地費と補償費を同時に行うことを遵守すべきです。



4 台帳管理

4.1 事業用地台帳

道路調査課では、平成 11 年度に事業用地台帳を管理する情報システムを開発していますが、現在、事業課主体で台帳のデータを整備途中であり、結果的に事業用地台帳データが一元管理されていません。

「事業用地台帳作成要領」が作成された平成 7 年 3 月以前に取得した用地を含めて早急に事業用地台帳の整備が必要と考えます。

なお、この事業用地の管理については、平成 4 年 5 月および平成 11 年 1 月の 2 度にもわたって監査委員監査でも不備が指摘されていました。

4.2 道路台帳

4.2.1 整備率

3 環状 10 放射道路と呼ばれる幹線道路の場合、供用を開始しているにもかかわらず、「道路台帳」が十分には整備されていませんでした。次に 3 環状 10 放射道路等の整備延長と道路台帳の整備率を示します。

路線名	地区	整備延長(m)	台帳整備(m)	整備率(%)
環状3号線	杉田第2、小菅ヶ谷	1,880	0	0.0%
山下長津田線	三保	960	0	0.0%
横浜厚木線	二俣川	930	0	0.0%
桂町戸塚遠藤線	小菅ヶ谷	930	0	0.0%
横浜伊勢原線	矢部中田	620	0	0.0%
霧が丘長津田線	霧が丘、長津田	530	0	0.0%
市道北八朔第453号線		460	0	0.0%
日吉元石川線	綱島、美しが丘西	620	50	8.1%
環状4号線	上飯田、瀬谷 I 等	6,010	500	8.3%
環状2号線	三枚1、羽沢1 等	11,961	1,500	12.5%
川崎町田線	池辺、折本東方 等	3,150	720	22.9%
栄本町線	北仲通北、大岡川 等	660	380	57.6%
横浜逗子線	釜利谷、上中里 等	2,575	1,665	64.7%
横浜上麻生線	池辺、市ヶ尾鉄	3,830	3,070	80.2%
桜木東戸塚線	平戸品濃	278	278	100.0%
総 計		35,394	8,163	23.1%

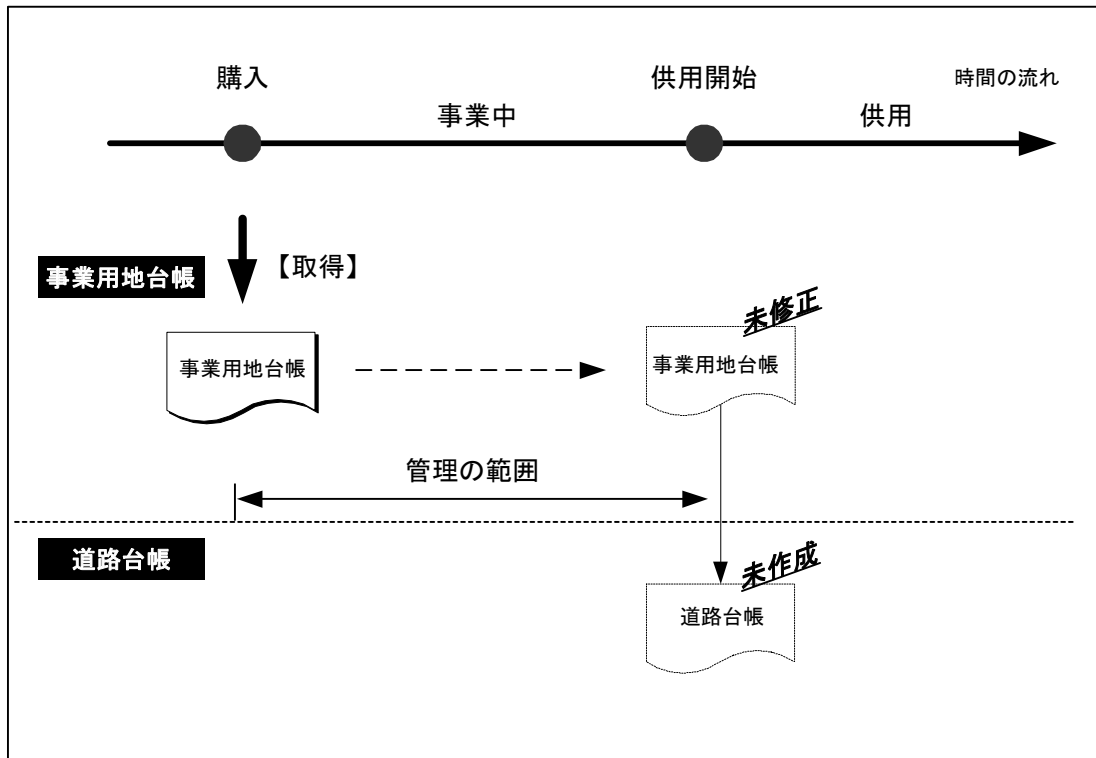
環状3号を始め、道路台帳の整備率が0%の路線が7路線に及びます。全体でも、整備延長35,394mに対して、道路台帳が完成している地域は8,163mであり、整備率は23.1%に過ぎず、未整備部分が27,231mにも及ぶことがわかります。

なお、前述の路線を地区別に展開してみると、次のような開通から年月の経った地区もありました。

路線名	地区名	開通年月	整備延長(m)	台帳整備(m)	整備率(%)
環状2号線	森	昭和49年3月	380	0	0.0%

4.2.2 業務の流れ

道路台帳が整備されていない路線の台帳管理の業務の流れは次のチャートのようになります。



土地の購入等が行われた時点で「事業用地台帳」に「取得」として新たに記録されますが、工事が完成し、供用が開始しても「事業用地台帳」での処分も行われず、「道路台帳」も作成されていません。

4.2.3 結論

「道路台帳」を作成するにあたっては、横浜市が用地の所有権等の権利を取得していることが前提ですが、「道路台帳」が作成されていない理由として、道路局からは以下の説明を受けました。

道路内に民地が存在する場合がある。(地権者が特定できない用地、過去に寄付の申し出に基づいて整備された道路の中にある寄付手続がされていない用地などが該当する。)

道路内に土地開発公社からの買替が未完了の先行取得用地が存在する場合がある。(この場合、名義が土地開発公社であり、横浜市ではない。)

工事により現況が変化し、境界が確定していない場合がある。

上記の理由により、部分的に「道路台帳」が整備されていないのであれば、一定の説得力があるものの、道路事業の重点施策である幹線道路の「道路台帳」が 27 kmにわたって整備されていない点は問題であり、道路法 28 条の主旨に従い、早急に道路台帳の整備を行う必要があります。

5 道路建設事業団

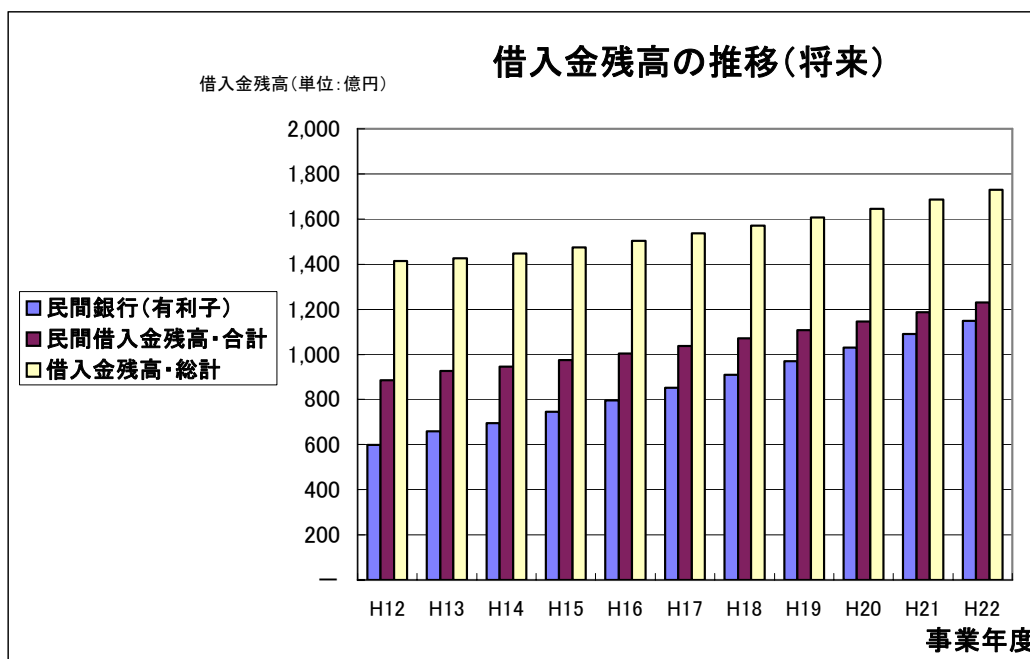
5.1 事業団が有する横浜市の実質的債務

当初の事業計画と著しく乖離して事業費が増加したことや横浜市による道路資産の買取りが進んでいないことなどから、結果として当初予定していなかった民間銀行からの有利子による資金調達、元本返済資金や利子支払のための借換によって、事業団の借入金残高が膨れ上がり平成12年度末では総額1,414億円に達しています。

事業団の借入金の返済原資は、当初の計画の実行が不可能な現在においては、基本的に横浜市に対して道路資産を売却した資金で賄われるため、実質的には横浜市がすべて返済しなければならない借入金であり、損失補償として議会承認がなされているものの、横浜市の直接の債務とはなっていません。また、横浜市がどのような計画(予算)で道路資産を買取り、借入金を返済していくかの計画については、単年度では見込めるものの、中長期的な実現可能性ある計画の立案はなされていないのが実状です。

このように借入金の返済計画(横浜市の道路資産の買取計画)が実質的にないことから(A)平成13年度以降10事業年度にわたり買取がない場合(B)平成13年度以降50億円ずつ買取がある場合について、借入金残高の推移を試算し考察しました。

(A) 平成13年度以降10事業年度に渡り買取がない場合



(単位:億円)

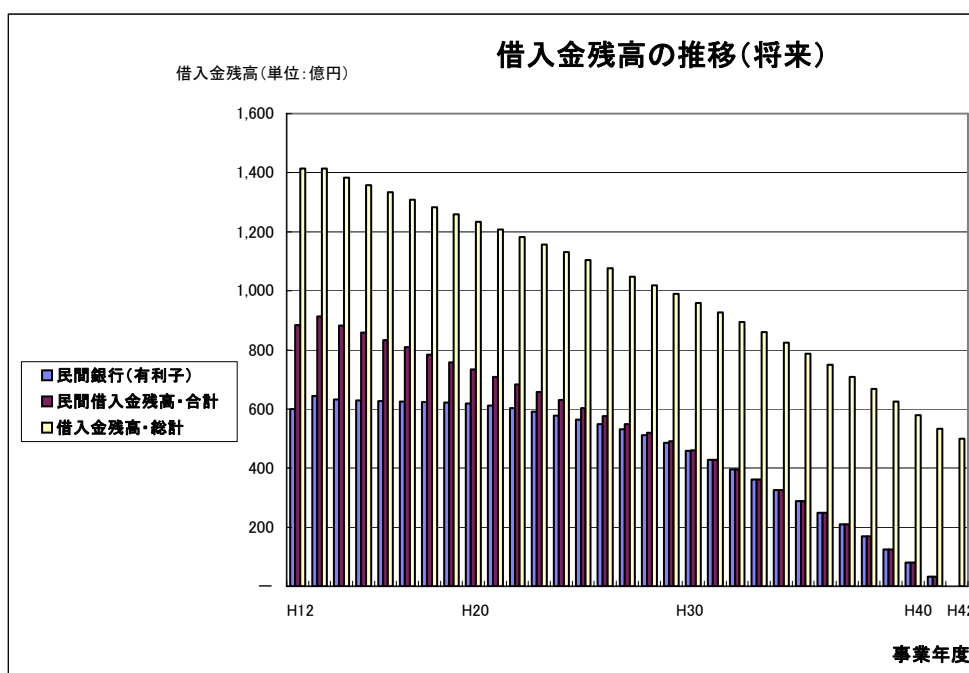
	地方自治体	民間			借入金 残高・総計	発生利子
	横浜市 (無利子)	NTT資金 (無利子)	民間銀行 (有利子)	民間借入金 残高・合計		
平成12年度	530	285	600	884	1,414	
平成13年度	500	269	658	927	1,427	13
平成14年度	500	251	696	947	1,447	20
平成15年度	500	230	745	975	1,475	28
平成16年度	500	207	797	1,004	1,504	30
平成17年度	500	184	852	1,036	1,536	32
平成18年度	500	161	910	1,070	1,570	34
平成19年度	500	137	970	1,107	1,607	36
平成20年度	500	115	1,030	1,145	1,645	39
平成21年度	500	97	1,089	1,187	1,687	41
平成22年度	500	80	1,150	1,230	1,730	44
計	—	—	—	—	—	316

(注1)発生利子は平成13年度は2%、平成14年度は3%、平成15年度以降は4%で試算しています。

(注2)億円未満四捨五入

上記の図表及び試算結果から、平成13年度からの10事業年度で、NTT無利子資金の元本返済に伴い民間銀行への有利子借入への借換が205億円発生するほか、年々増加する民間銀行からの有利子借入に対する利子支払のための借換えにより、平成12年度末の借入金残高の総額1,414億円が平成22年度末には総額1,730億円と10年間の発生利子相当額316億円が増加することがわかります。

(B) 平成13年度以降50億円ずつ買取がある場合



(単位:億円)

	地方自治体	民間		民間借入金 残高・合計	借入金 残高・総計	発生利子	市投入額 (予算額)
	横浜市 (無利子)	NTT資金 (無利子)	民間銀行 (有利子)				
平成12年度	530	285	600	884	1,414		
平成13年度	500	269	645	914	1,414	13	14
平成14年度	500	251	632	883	1,383	19	50
平成15年度	500	230	629	859	1,359	25	50
平成16年度	500	207	627	834	1,334	25	50
平成17年度	500	184	625	809	1,309	25	50
平成18年度	500	161	623	784	1,284	25	50
平成19年度	500	137	622	759	1,259	25	50
平成20年度	500	115	618	734	1,234	25	50
平成21年度	500	97	611	708	1,208	25	50
平成22年度	500	80	603	683	1,183	24	50
平成23年度	500	66	591	657	1,157	24	50
平成24年度	500	52	578	631	1,131	24	50
平成25年度	500	40	564	604	1,104	23	50
平成26年度	500	28	548	576	1,076	23	50
平成27年度	500	17	531	548	1,048	22	50
平成28年度	500	9	510	519	1,020	21	50
平成29年度	500	4	486	490	990	20	50
平成30年度	500	1	458	459	959	19	50
平成31年度	500	0	427	428	928	18	50
平成32年度	500	—	395	395	895	17	50
平成33年度	500	—	361	361	861	16	50
平成34年度	500	—	325	325	825	14	50
平成35年度	500	—	288	288	788	13	50
平成36年度	500	—	250	250	750	12	50
平成37年度	500	—	210	210	710	10	50
平成38年度	500	—	168	168	668	8	50
平成39年度	500	—	125	125	625	7	50
平成40年度	500	—	80	80	580	5	50
平成41年度	500	—	33	33	533	3	50
平成42年度	500	—	—	—	500	1	34
計	—	—	—	—	—	533	1,448

(注1)発生利子は平成13年度は2%、平成14年度は3%、平成15年度以降は4%で試算しています。

(注2)平成13年度の市投入額(14億円)は、包括外部監査の実施時点で予算化しているため、実際値を用いています。また、平成42年度の市投入額をもって民間銀行の借入金元本をすべて返済するため必要額(34億円)を用いています。

(注3)億円未満四捨五入

前頁の図表及び試算結果から、横浜市からの借入金の返済を除いても、平成12年度末現在の民間借入金残高884億円を返済するために要する期間がおおよそ30年間と長期化するほか、それに伴う支払利子の負担が533億円発生し、現在の有利子借入金残高600億円に匹敵する負担が今後生じることがわかります。

なお、この試算は、毎事業年度50億円の買取があることを前提としていますが、過去の買取実績の累計は約74億円です。

道路資産の買取に関しては、事業団と横浜市との間で取り交わされた「都市計画道路の整備に関する基本協定書」（昭和63年2月25日）の第7条（引渡し）に「乙（＝事業団）は、前条の検査に合格したときは、当該区間を甲（＝横浜市）に引き渡すものとする。なお、引渡しの方法及び時期は、別途定める。」と規定されています。しかしながら、委託者である横浜市が既に供用を開始し、実質的に道路が完成している場合には、速やかに検査を受け引渡すのが一般的な解釈と考えます。

平成12年度末現在の整備状況からもわかるとおり、少なくとも環状4号線（北地区）については完成しているほか、環状2号線（三枚・川島地区）、環状4号線（瀬谷・下飯田地区）の一部についても、既に供用が開始されていることから市が買取るべき道路資産は、1,000億円以上に達しています。しかし、平成12年度末までに横浜市が買取った道路資産は、環状4号線（北・下飯田地区）等の一部（約74億円）の実績しかなく、買取が先送りされてきたことが伺えます。

今後も買取が進まず抜本的な対策を講じないまま現在の状況を放置した場合は、利子支払のための追加借入、無利子借入の有利子借入への転換による利子負担の発生により、現状でも膨れ上がっている借入金残高が、さらに膨れあがることは上記の試算からも明らかです。このような利子負担のための借入金残高の増加は、将来横浜市が買取るべき道路資産の買取価額を増加させ、結果的には市民が負担する債務が増加することになります。

横浜市の借入金を除いても1年間の道路予算に匹敵する借入金であり、抜本的な対応策が執れないところに最大の問題があると考え、横浜市及び道路局全体の重要な問題として正面から捉え、将来負担増の軽減化に向けた議論が必要と考えます。

5.2 道路用地

5.2.1 対象

平成 12 年度末の帳簿残高のうち 1 件当たり 3 億円以上、又は取得面積 0 m²かつ 1 億円以上の道路用地（補償費含む）について、取得手続に必要な証憑の検証を実施しました。

(単位:千円)

科目	摘要	帳簿金額	①3 億円以上	②0 m ² かつ 1 億円以上	小 計	①② 重複	検証残高	検証割合
道路用地	環状2号線(三枚地区)	27,294,981	10,399,870	2,848,855	13,248,725	1,481,572	11,767,153	43.1%
	環状2号線(川島地区)	18,124,211	2,338,436	1,657,096	3,995,532	1,306,444	2,689,087	14.8%
	環状4号線(北地区)	2,972,414	2,027,022	411,758	2,438,779	411,758	2,027,022	68.2%
	環状4号線(瀬谷地区)	19,290,491	2,405,882	318,198	2,724,079	318,198	2,405,882	12.5%
	環状4号線(下飯田地区)	11,469,294	2,334,698	1,449,755	3,784,453	876,088	2,908,366	25.4%
	権太坂和泉線(名瀬岡津地区)	6,597,083	441,309		441,309		441,309	6.7%
	権太坂和泉線(和泉地区)	3,580,592	799,392	309,158	1,108,550		1,108,550	31.0%
	道路用地 合計	89,329,066	20,746,608	6,994,819	27,741,427	4,394,059	23,347,368	26.1%

5.2.2 結果

下記の検証対象については、物件補償費の客観的かつ合理的な算定根拠である第三者（コンサルタント）による評価額算定書が一部存在しませんでした。

事業団の説明によると、用地補償費の評価額算定書は膨大な資料であり、物件補償費の支出に係る調書と別保管していたため、手違いにより廃棄したとのことです。

コンサルタントによる評価額算定書は、物件補償費の支出に係る調書の一部です。

物件補償費についての調書は、事業団の内部管理規程により、保存期間が 10 年と定められておりました。

道路用地	区 名	町 名	契約年月日	検証残高
環状 2 号(三枚地区)	神奈川区	三枚町	H5.4.5	264,345 千円
環状 2 号(三枚地区)	神奈川区	菅田町	H7.7.18	106,732 千円
環状 2 号(三枚地区)	神奈川区	三枚町	H6.4.25	109,154 千円
環状 4 号(下飯田地区)	泉区	上飯田町	H3.7.23	179,268 千円
環状 4 号(下飯田地区)	泉区	上飯田町	H6.3.7	390,962 千円
合 計				1,050,460 千円

5.3 代替地

5.3.1 買収価格算定資料

代替地について、その取引価格を証明する不動産鑑定書等の外部証憑が、事業団内部で整理保管される手続きがとられておらず、取引価格の妥当性を検証することができませんでした。

事業団が道路用地を取得する場合には、道路用地取得調書において、不動産鑑定書等その取引価格の妥当性を証拠付ける外部証憑の添付が義務付けられています。

しかし、事業団の説明によると、代替地については、事業団内に設置された代替地調整委員会(※1)から提出された「審議結果通知書(※2)」のみが、取得調書への添付資料となっており、不動産鑑定書等その取引価格の妥当性を証拠付ける外部証憑や審議過程を記録した書面は添付する必要はないとのことでした。

今回、サンプルした取引物件について、一部、不動産鑑定書が保管されていたものの、それらは規定により保管をしていたものではありません。また、代替地調整委員会の審議資料についても保管されていませんでした。

代替地調整委員会において、当然にその取引価格について審議していると考えられますので、取得価格の妥当性を客観的に証明するためにその審議資料に不動産鑑定書等の外部証憑を添付した上で一定期間保管すべきです。

※1: 事業団の「代替地調整委員会要領」によると事業団の理事長以下、事業団内部の人員により臨時に構成されます。

※2: 調整委員会で検討した結果として、土地の所在地、面積、取得価額等が記載されており、審議においてどのような検討を行ったかについては記載されていません。

目次

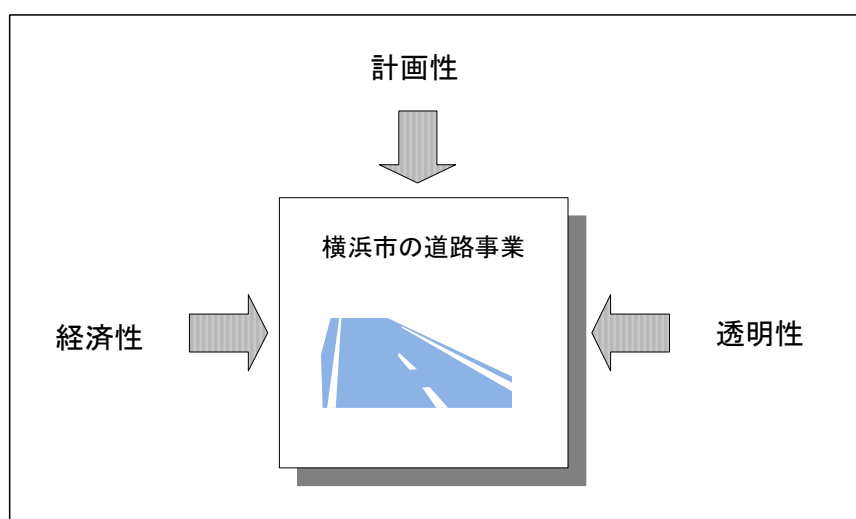
第1章 概要.....	3
1 視点.....	3
2 要約.....	4
第2章 道路整備の理解.....	6
1 道路事業.....	6
1.1 歴史的背景.....	6
1.2 大都市比較.....	7
1.3 「ゆめはま2010プラン」.....	8
1.4 道路網.....	10
2 事業費と財源.....	11
2.1 財務概況.....	11
2.2 事業規模および財源の推移.....	13
2.3 事業計画.....	15
3 国庫補助と道路事業.....	17
3.1 財源の種類.....	17
3.2 国庫補助と会計年度.....	17
4 組織.....	18
第3章 個別検討（道路局）.....	19
1 工事.....	19
1.1 契約.....	19
1.2 積算基準書.....	35

2	委託	36
2.1	設計	36
2.2	道路台帳作成	37
2.3	測量	41
2.4	対策	42
3	用地・補償	42
3.1	先行取得用地（土地開発公社）	42
3.2	個別検証	45
4	台帳管理	49
4.1	事業用地台帳	50
4.2	道路台帳	51
第4章 横浜市道路建設事業団		55
1	事業団の現状と今後	55
1.1	事業団の位置づけ	55
1.2	事業団の現状	61
1.3	当初事業計画と実績比較	64
1.4	事業団が有する横浜市の実質的債務	69
1.5	事業団の意義	73
2	事務執行にかかる個別検討	74
2.1	道路建設	74
2.2	道路用地	79
2.3	代替地	82
2.4	委託事業	85
第5章 事務管理		88
1	工事状況管理手法	88
2	事業計画と実績管理	89
2.1	事業計画	89
3	道路局の人員組織・機能	90
3.1	組織の機能	90
3.2	事業費と人員の推移	92

第1章 概要

1 視点

今回の監査では、道路事業における財務事務が関係諸法令等にしたがって適切に執行されているかどうかを調査しましたが、同時に次に挙げる3つの視点で検討を行いました。



①計画性

「事業が計画的に行われているか」という視点。

②経済性

「経済性を考慮して事業が行われているか」という視点。

③透明性

「市民にとってわかりやすい情報開示がなされているか」という視点。

2 要約

横浜市の道路整備状況は、米軍による土地の接收、高度成長期の急速な宅地化などの事情により、他の大都市と比較すると遅れているといえます。横浜市もこうした認識に立ち、高速道路、幹線道路、地区幹線道路の整備を3つの柱として事業を進めており、平成13年度一般会計道路局予算（当初予算：歳出）は972億円、構成比率では約7.3%となっています。

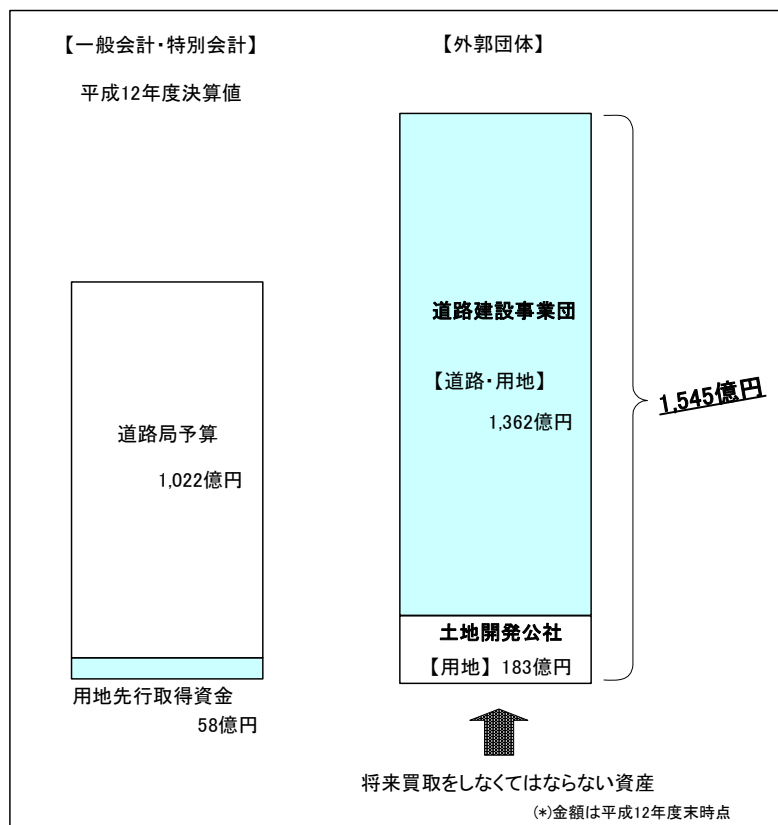
今回、道路事業について計画性、経済性、透明性の3つの視点で監査を行い、以下の問題点が見られました。

計画性の観点では、個別の工事契約について79%が設計変更により当初契約高を増額している点、すぐに着工できないにもかかわらず発注している工事が存在した点、道路建設事業団が施行した環状2号線川島地区で、総事業費が計画値の2倍に膨らんでいた点、「ゆめはま2010プラン5ヵ年計画」で示された計画について、その後の達成度合いの検証が必ずしもタイムリーには行われていない点、などの問題点が見られました。

経済性の観点では、前述の契約額・事業費の増加に加えて、補助事業の工事契約で、翌年度へ事業費の繰越しが生じる事業において、より複雑な事務手続を行っている点、初回の入札で落札した業者がその後、同一案件について継続して随意契約で受注している点、など入札、契約業務に際して必ずしも経済性を充分考慮していないという問題点が見られました。

また、公共工事コスト縮減に関する市全体の行動計画に基づき取り組んでいるものの、道路局独自としてはコスト低減の取り組み方が弱いということがわかりました。

透明性の観点では、道路局所管の外郭団体である道路建設事業団の存在目的自体が現時点では必ずしも明確でない点。道路建設事業団が取得、整備した1,362億円の資産の買取計画が明確でない点、さらに、横浜市の外郭団体である土地開発公社が先行取得した道路用地が183億円存在しました。このように、予算化された事業費の他に1,545億円、2つの外郭団体に存在することがわかりました。



国や地方公共団体は会計制度上、総計予算主義、単年度予算主義・単式簿記を前提としているため、市債等による後年度負担、資産や負債の認識が不足する傾向にあります。また、事業費は予算の拘束を強く受けることとなります。これらは、行政の事業推進における「予算偏重主義」や事業開始前に事業費の算定、管理を行う「事前チェック重視型」の行動様式を生み出しています。そしてさらに、国庫補助制度の存在が、事務手続きの煩雑さを要求しています。

しかし、それでも上記に掲げた問題点について、取り組む余地はあります。組織にコスト管理機能を設けながら、民間企業の経営手法を積極的に取り入れたり、事業の実態を市民によりわかりやすい方法で情報開示を行う、ということが考えられます。そして、予算編成に重きを置く、「事前チェック重視型」から総工費、プロジェクト管理など実績に重きを置く「事後チェック重視型」へ行動様式を変えることが何より重要と考えられます。

横浜市は、都市計画道路の整備計画として、現状の札幌市の整備実績をやや下回る水準の道路延長（674.28km）を都市計画決定していますが、過去5年の実績から一切の条件を無視して、進捗率から計画を実現するための期間、事業費を試算すると40年、1兆7000億円という結果がでます。この巨額な事業規模を認識しつつ、前述した「事後チェック重視型」の行動様式にもとづいて、「計画性」、「経済性」、「透明性」を高めていくことが望まれます。

第2章 道路整備の理解

1 道路事業

1.1 歴史的背景

横浜市の道路事業を考える上で、重要な歴史的背景としては以下の2点と考えられます。

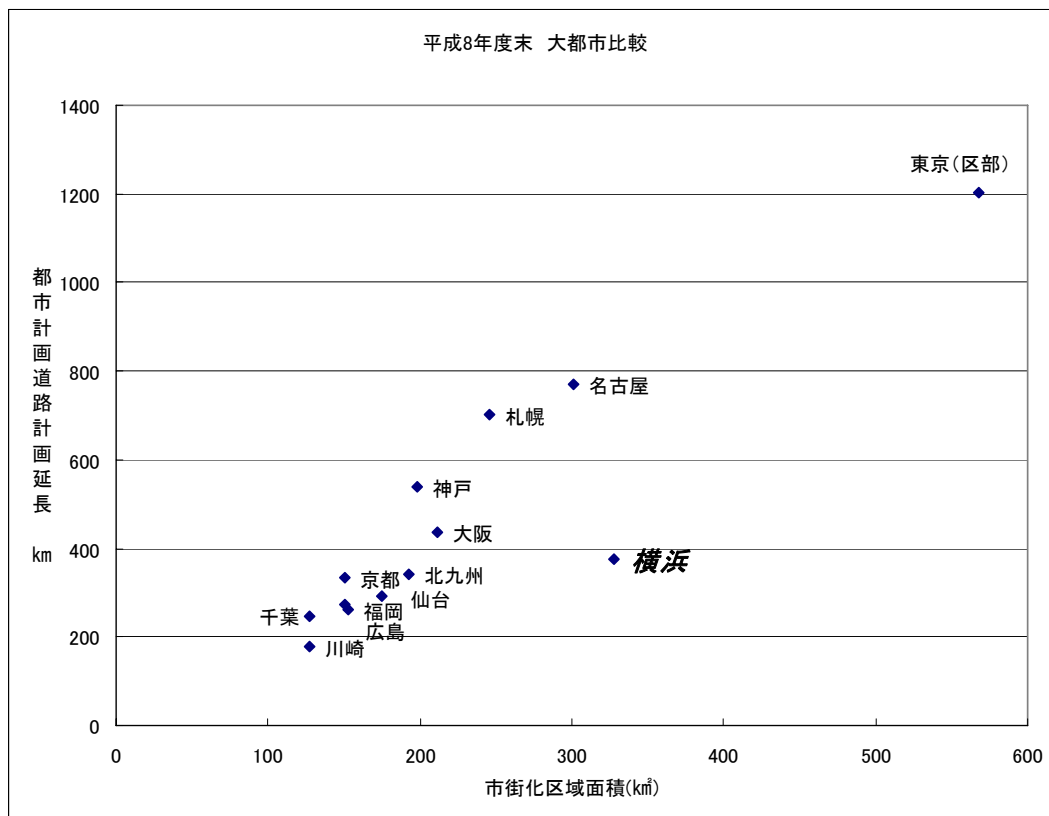
- ①1945年の連合軍により接收
- ②1955年ころから始まる高度経済成長

①の連合軍による接收は、港湾施設の90%、市街地の27%に及び、このことが、他都市と比較し、横浜の基盤整備の回復の遅れにつながったと考えられます。

②の高度経済成長は、東京のベッドタウン化により人口の急増、郊外に広がる急速な住宅開発をもたらしました。例えば、1968年から71年にかけては年間10万人前後の増加がみられましたが、これに対して基盤整備が追い付かない状況となりました。そして、京浜工業地帯が臨海部を中心に発展していたため、交通体系としては、港を中心に放射状に発展し、その結果の市中心部での交通集中が進みました。また、東京との連絡機能を優先したため、市域のネットワーク形成の遅れという状況を生んだと考えられます。

1.2 大都市比較

平成8年度末時点(平成9年3月31日)の13大都市の「市街化区域面積(km²)」と「整備済みの都市計画道路の延長(km)」との関連を示すと次のグラフになります。



横浜市の都市計画道路の整備済みの延長は375.40 kmであり、市街化区域面積がほぼ同規模の名古屋市と比較すると、ほぼ半分となっていることがわかります。

「市街化区域面積(km²)」と「都市計画道路整備延長(km)」の比率(道路網密度)を次に示します。

道路網密度「都市計画道路整備延長(km)」/「市街化区域面積(km²)」

市名	札幌	仙台	千葉	東京	川崎	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸	広島	北九州	福岡
道路網密度	2.86	1.67	1.94	2.11	1.42	1.14	2.55	2.23	2.07	2.73	1.82	1.77	1.72
順位	1	11	7	5	12	13	3	4	6	2	8	9	10

横浜市は1.14となり、もっとも低い値を示しています。

次に都市計画道路の計画延長 (km) と整備延長 (km) との比率である整備率について 13 大都市で比較を示します。

整備率

市名	都市計画道路 計画延長 (km)	都市計画道路 整備延長 (km)	整備率 (%)	順位
札幌	825.43	703.06	85.2	2
仙台	480.96	291.92	60.7	11
千葉	376.28	246.45	65.5	8
東京(区部)	1724.74	1201.45	69.7	6
川崎	283.58	179.92	63.4	9
横浜	674.28	375.4	55.7	13
名古屋	892.47	769.86	86.3	1
京都	500.38	334.92	66.9	7
大阪	519.62	437.88	84.3	3
神戸	677.58	540.4	79.8	4
広島	345.2	273.24	79.2	5
北九州	608.86	341.02	56	12
福岡	427.96	263.3	61.5	10

(注)平成 12 年度末時点の横浜市の整備済延長は 401 km。

横浜市の整備率は 55.7%と 13 大都市の中では最も低い整備率となっています。

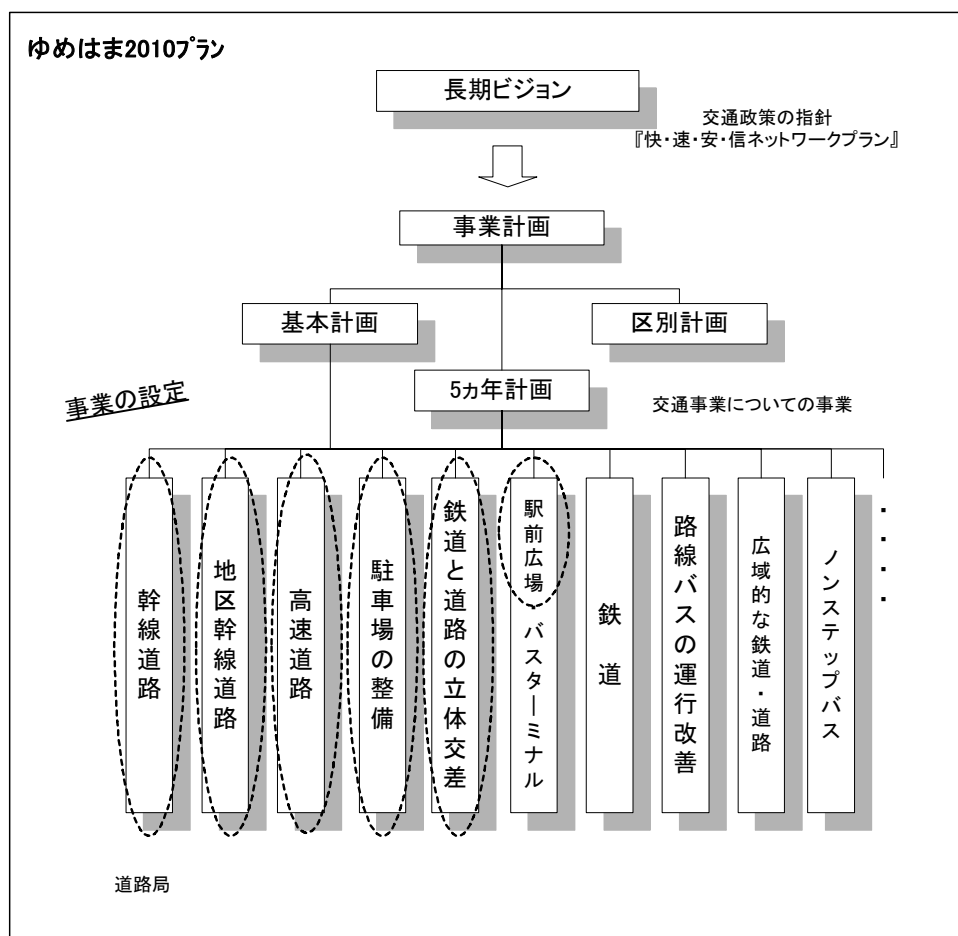
これらのデータから横浜市の道路整備状況は、他の大都市と比較すると遅れていると言えます。

1.3 「ゆめはま 2010 プラン」

横浜市は平成 5 年に総合計画「ゆめはま 2010 プラン」を策定し長期ビジョンを掲げています。そして、平成 6 年に基本計画、5 ヶ年計画、区別計画から構成される事業計画が策定され、平成 9 年に 5 ヶ年計画が見直しされています。

「ゆめはま 2010 プラン」の中で交通政策については、「快・速・安・信ネットワークプラン (快適で便利な交通網の実現)」が掲げられています。平成 9 年に策定された 5 ヶ年計画では、交通事業の柱として次のチャートに示した事業が掲げられています。

このうち道路局では、幹線道路、地区幹線道路、高速道路、駐車場の整備などについての役割を担っています。



道路局では、重点施策として以下の3つを柱に据えています。

- ・都心(注)まで30分の交通体系

放射環状型の高速道路、幹線道路ネットワークを形成し、市内の各地域から都心まで自動車でおおむね30分で到達できるようにする。
「3環状10放射道路」等
- ・最寄駅まで15分の交通体系

住宅地と最寄駅や幹線道路を連絡する地区幹線道路や駅前広場、バスターミナルを整備し、住宅地や鉄道駅周辺の道路混雑を緩和する。市内のほとんどの地域で最寄駅へおおむね15分で到達できるようにする。
- ・首都圏の主要都市を連絡する広域的な交通体系（高速道路）

全国を連絡する高速自動車国道や首都圏の主要な都市を連絡する広域的な道路の整備を図る。

(注)関内・関外,みなとみらい21,横浜駅周辺及び新横浜地区

2 事業費と財源

2.1 財務概況

次の表は、道路局の一般会計予算（当初）を款項目（勘定科目）単位で平成13年度と平成12年度とを比較したものです。

単位：百万円

款 項 目	平成13年度予算		平成12年度予算		増減	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	率
一般会計	97,219	100%	100,584	100%	-3,365	-3.3%
道路費	90,376	93%	94,088	94%	-3,711	-3.9%
道路総務費	7,338	8%	9,299	9%	-1,961	-21.1%
道路行政総務費	5,954	6%	7,777	8%	-1,823	-23.4%
土木事務所費	558	1%	540	1%	19	3.4%
道路用地整理費	22	0%	26	0%	-4	-13.9%
境界調査費	229	0%	241	0%	-12	-4.8%
道路台帳整備費	201	0%	262	0%	-61	-23.3%
私道対策費	373	0%	453	0%	-80	-17.7%
道路橋りょう費	42,813	44%	43,106	43%	-293	-0.7%
道路橋りょう管理費	2,086	2%	2,193	2%	-106	-4.9%
道路整備費	10,163	10%	10,509	10%	-346	-3.3%
駅まで15分道路整備費	9,345	10%	9,345	9%	—	0.0%
道路交通対策費	1,614	2%	1,968	2%	-355	-18.0%
橋りょう整備費	1,390	1%	1,373	1%	17	1.2%
踏切道改良費	300	0%	340	0%	-40	-11.8%
土木防災費	1,637	2%	1,887	2%	-250	-13.2%
道路特別整備費	6,931	7%	6,147	6%	784	12.7%
道路費負担金	9,347	10%	9,344	9%	3	0.0%
街路費	40,226	41%	41,683	41%	-1,457	-3.5%
街路整備費	38,542	40%	35,978	36%	2,564	7.1%
高速道路関連街路等整備費	308	0%	378	0%	-70	-18.6%
高速道路整備費	1,377	1%	2,327	2%	-951	-40.8%
横浜市道路建設事業団助成費	—	0%	3,000	3%	-3,000	-100.0%
諸支出金	6,843	7%	6,496	6%	346	5.3%
特別会計繰出金	6,843	7%	6,496	6%	346	5.3%
自動車駐車場会計繰出金	2,349	2%	2,419	2%	-70	-2.9%
公共事業用地費会計繰出金	4,494	5%	4,078	4%	417	10.2%

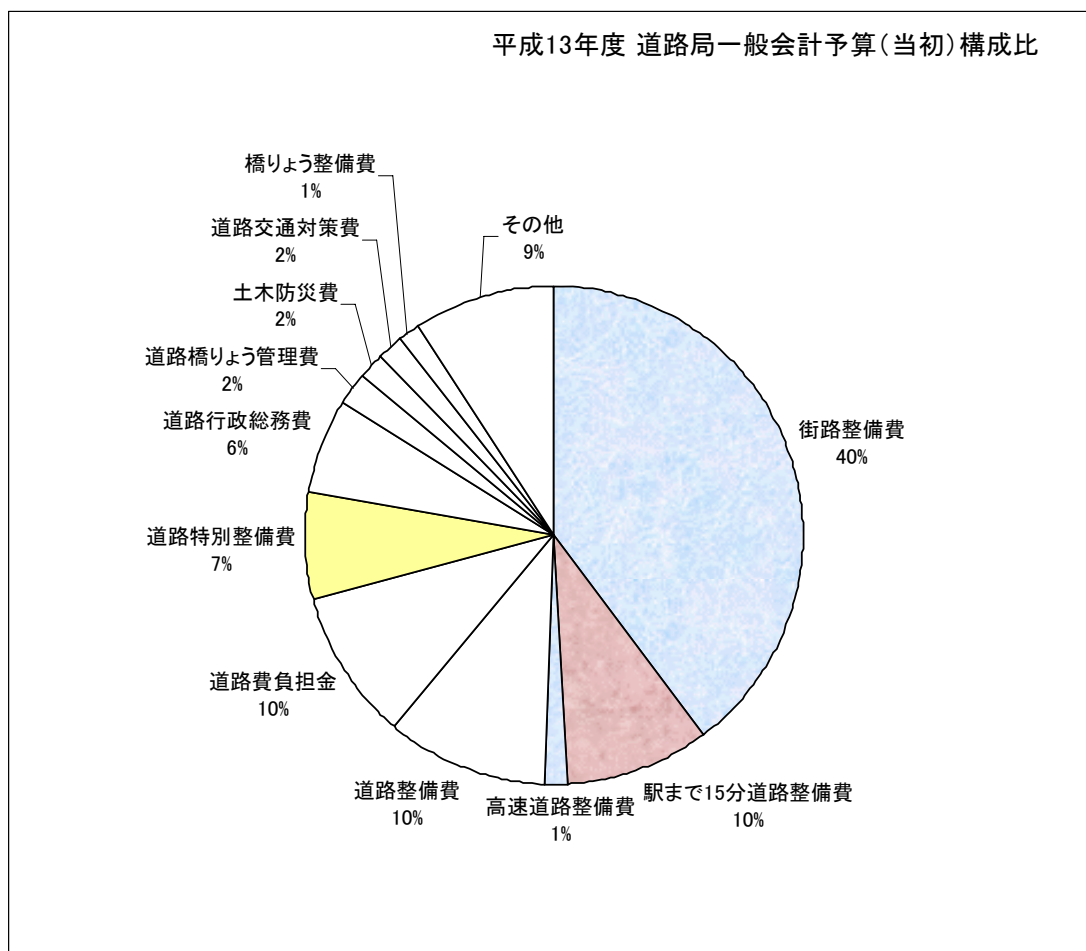
平成13年度一般会計予算（当初）の総額は972億円であり、平成12年度一般会計予算（当初）と比較すると額で33億円、率では3.3%、減少しています。

全体的に減少基調ですが、

- ・「街路整備費」が385億円で対12年度予算25億円（7.1%）増額
- ・平成12年度予算で30億円の「横浜市道路建設事業団助成費」がゼロ

- ・「駅まで15分道路整備費」が93億円で12年度予算と同額
- ・「道路行政総務費」が59億円で対12年度予算18億円（23.4%）減額となっている点が特徴と言えます。

次に平成13年度予算について項目別構成を円グラフで示します。



「街路整備費」が40%を占め、構成比率としては最も高くなっている点に特徴があります。道路局が掲げる重点施策に対応する項目は、以下の通りに対応しています。

- ・「都心まで30分道路整備事業」 → 「街路整備費」、「道路特別整備費」
- ・「駅まで15分道路整備事業」 → 「駅まで15分道路整備費」
- ・「高速道路整備事業」 → 「高速道路整備費」

「街路整備費」は額では385億円、構成比では40%、「道路特別整備費」は額では69億円、率では7%、「駅まで15分道路整備費」は額では93億円、構成比では10%、「高速道路整備費」は額では13億円、率では1%であり、4項目の合計は、561億円と構成比では58%に及びます。

高速道路整備事業は、事業主体が横浜市とならないため、この部分を除外して考えると、重点施策、特に「街路整備費」に予算上、重点配分していることが伺えます。

2.2 事業規模および財源の推移

2.2.1 事業規模の推移

道路事業を一般会計、特別会計、用地先行取得資金、道路建設事業団、新都市交通の各区分ごとの過去5年間の事業規模の推移を次に示します。

事業規模の推移

(単位:百万円)

	年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度
一般会計	総額 A	142,700	123,481	126,090	118,816	103,074
	うち繰出金 B	1,941	5,134	5,316	5,748	6,366
	純額 C=A-B	140,759	118,347	120,774	113,068	96,708
特別会計	総額 D	—	4,474	4,842	5,137	5,564
【道路局合計】	総額 E=A+D	142,700	127,955	130,933	123,953	108,638
	純計 F=C+D	140,759	122,821	125,617	118,205	102,272
用地先行取得資金	取得資金 G	18,176	23,221	15,022	12,358	5,864
道路建設事業団	市の貸付・委託 H	4,496	6,319	5,265	4,552	4,508
	NTT・民間借入 I	14,000	17,350	16,014	13,640	13,352
	事業収入等 J	119	158	658	671	527
	計 K=H+I+J	18,615	23,826	21,937	18,863	18,386
新都市交通	市の貸付・委託 L	—	39	20	3,528	878
	事業収入等 M	3,916	3,704	4,092	3,791	3,563
	計 N=L+M	3,916	3,743	4,112	7,319	4,441
【総合計】	O=F+G+N-H-L	176,971	167,253	161,402	148,666	125,577

(注)道路局は歳出費を事業規模としている。

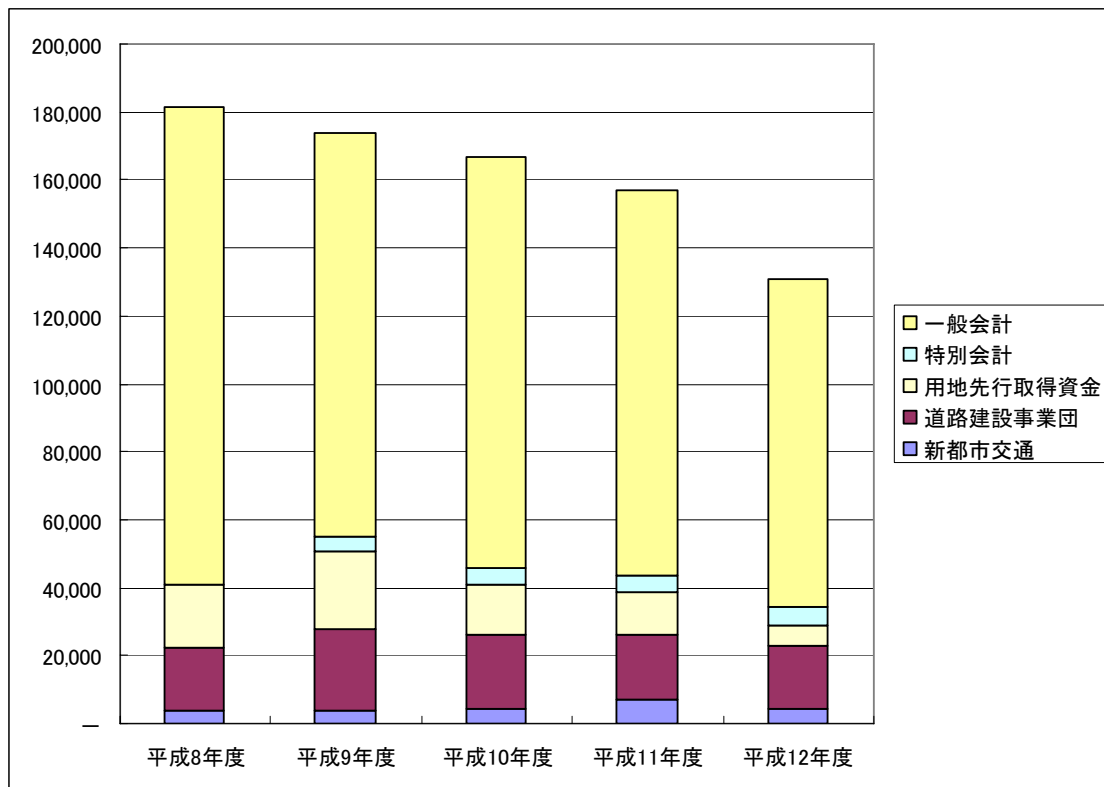
道路建設事業団、新都市交通は収益またはその他収入の計を便宜的に事業規模としている。

数値はいずれも決算値。

【総合計】は【道路局合計】に道路建設事業団、新都市交通の各事業規模を加えたのち、収入支出が重複する部分を差し引いて算出している。

このうち、一般会計の純計、特別会計、用地先行取得資金、道路建設事業団の計、新都市交通の計についてグラフ表示すると次のようになります。

(単位:百万円)



(注)重複部分があるので合計値は道路事業の事業規模とはならない。

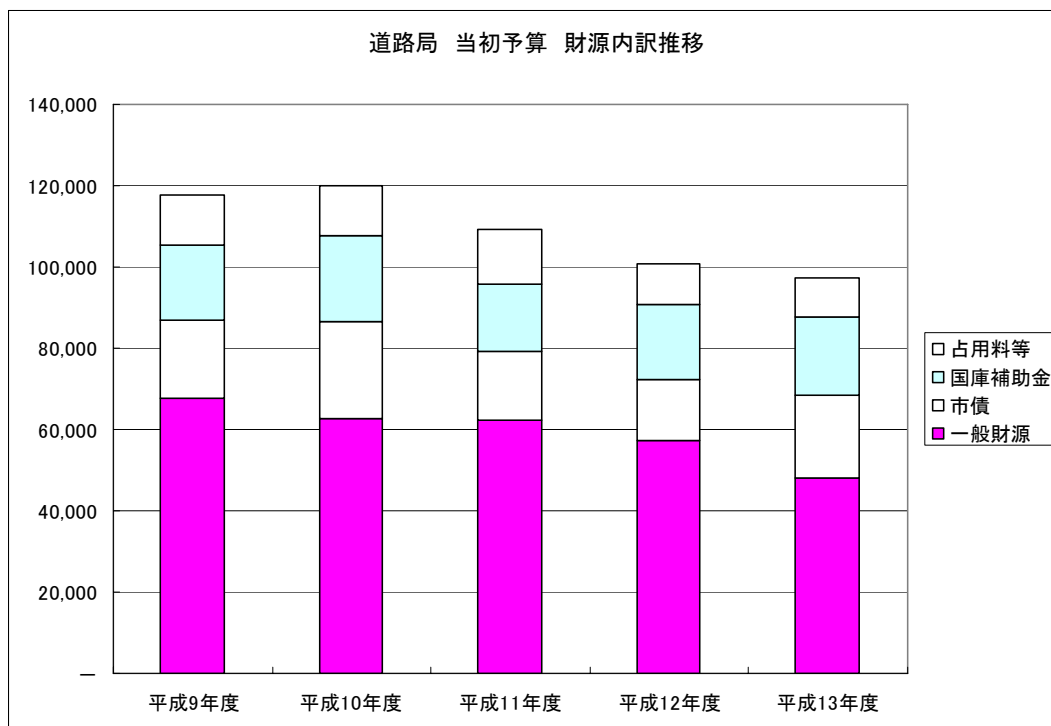
事業規模としては年々減少傾向にあることがわかります。

2.2.2 財源内訳

次に道路局の当初予算における財源の内訳推移を示します。

(単位:百万円)

年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
一般財源	67,863	62,686	62,220	57,456	48,140
市債	19,026	23,769	17,186	14,708	20,331
国庫補助金	18,513	21,203	16,209	18,458	19,129
占用料等	12,291	12,304	13,454	9,962	9,619
合計	117,693	119,962	109,069	100,584	97,219



総額は年々減少しています。

平成13年度の財源の内訳は一般財源が49%、市債が20%、国庫補助金が19%となっています。

2.3 事業計画

平成8年に「ゆめはま2010プラン5か年計画」として、幹線道路と地区幹線道路の事業計画が策定されています。

2.3.1 幹線道路

次の表は幹線道路の事業計画と実績とを比較したものです。幹線道路は主に国庫補助事業であり、「3環状10放射道路」などの事業が該当します。

幹線道路事業計画・実績対比

計画・実績	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	計
延長キロ						
ゆめはま2010プラン5か年計画	351.60	360.10	371.60	380.90	386.00	386.00
整備計画(km)	12.60	8.50	11.50	9.30	5.10	47.00
ゆめはま2010プラン5か年計画	348.16	356.45	360.93	371.69	375.16	375.16
整備実績(km)	9.76	8.29	4.48	10.76	3.47	36.76
達成率	77.5%	97.5%	39.0%	115.7%	68.0%	78.2%
事業費						
計画事業費(百万円)	44,302	47,611	48,921	50,272	51,667	242,773
実績事業費(百万円)	50,112	49,928	41,170	33,883	34,853	209,946
比率	113.1%	104.9%	84.2%	67.4%	67.5%	86.5%

(注)上段:整備累積計画・実績 下段:年度別整備計画・実績
平成13年度のみ予算値。他は決算値

5か年計画として掲げた整備計画が47kmであったのに対して、実績は36.76kmであり、達成率は78.2%という結果となっています。

また、5か年の計画上の事業費は2,420億円であるのに対して、実績値は2,099億円となり、計画比では86.5%となっています。

2.3.2 地区幹線道路

次の表は地区幹線道路の事業計画と実績とを比較したものです。地区幹線道路は主に市単独事業であり、「駅まで15分道路」などの事業が該当します。

地区幹線道路事業計画・実績対比

計画・実績	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	計
延長キロ						
ゆめはま2010プラン5か年計画	16.00	20.00	24.00	28.00	32.00	32.00
整備計画(km)	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	20.00
ゆめはま2010プラン5か年計画	16.90	23.40	27.90	30.90	35.10	35.10
整備実績(km)	4.90	6.50	4.50	3.00	4.20	23.10
達成率(実績/計画)	122.5%	162.5%	112.5%	75.0%	105.0%	115.5%
事業費						
計画事業費(百万円)	10,709	12,077	12,077	12,078	12,078	59,019
実績事業費(百万円)	9,888	10,722	10,526	10,017	10,485	51,638
比率(実績/計画)	92.3%	88.8%	87.2%	82.9%	86.8%	87.5%

5か年計画として掲げた整備計画が20kmであったのに対して、実績は23.1kmであり、達成率は115.5%で当初計画を上回っています。

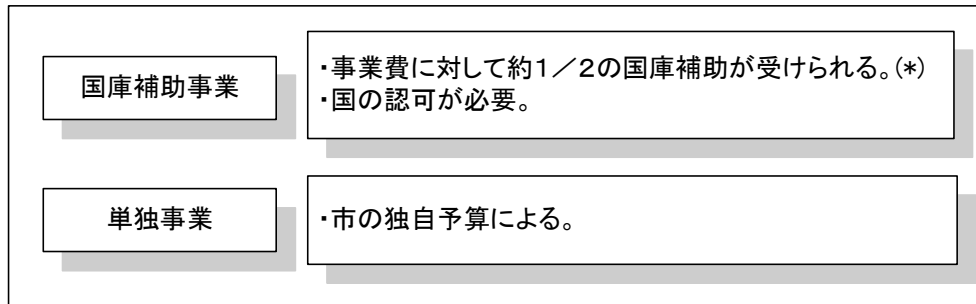
また、事業費は5か年の計画上の事業費は590億円であるのに対して、実績値は516億円と計画比では87.5%であり、計画を下回っています。

3 国庫補助と道路事業

3.1 財源の種類

道路事業の種類は、その財源により国庫補助事業と単独事業の2つに分けられます。国庫補助事業は、国の認可を前提に事業費に対して約半分の国庫補助金が受けられます。なお、残りの半分の事業費は市の負担となります。

単独事業は事業費のすべてが市の予算となります。

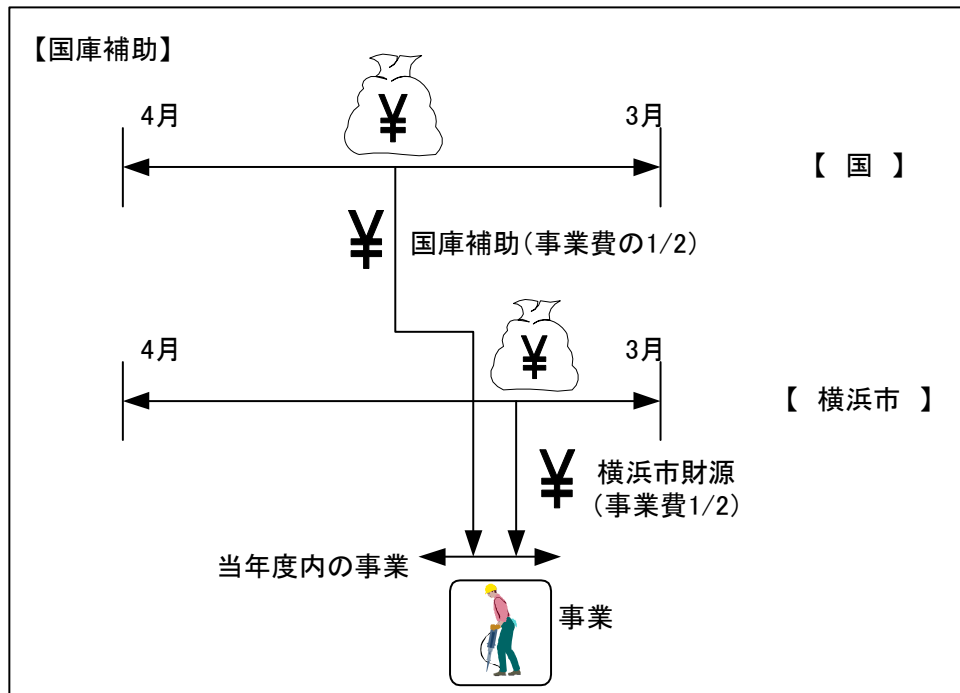


(*)補助金の種類により 5.5/10、1/3 もある

3.2 国庫補助と会計年度

国庫補助については、国の会計年度と横浜市の会計年度が対応しています。

つまり、当年度期間内に行われる事業に対して、国で予算化された国庫補助を横浜市が受け、残りの事業費については、横浜市が同一の会計年度で負担することになります。



4 組織

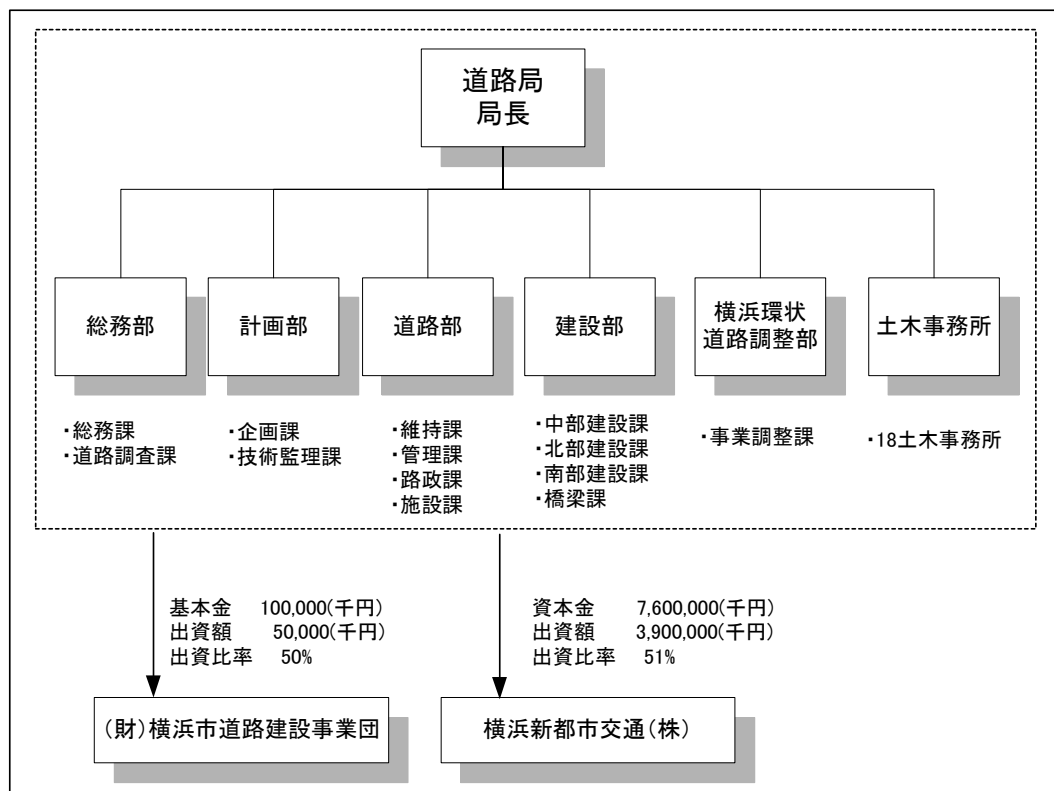
道路局および道路局所管の外郭団体を次に示します。

道路局は総務部、計画部、道路部、建設部、横浜環状道路調整部、および18の土木事務所から構成されています。なお土木事務所は、道路事業の他に下水道事業にも携わっています。

道路局所管の外郭団体は財団法人横浜市道路建設事業団と横浜新都市交通株式会社の2つが存在します。

なお、この他に本報告書に記載されている外郭団体として、横浜市土地開発公社がありますが、これは、財政局が所管する横浜市が100%出資している外郭団体です。

(平成13年4月1日現在)



(凡例) 出資の関係 →

第3章 個別検討（道路局）

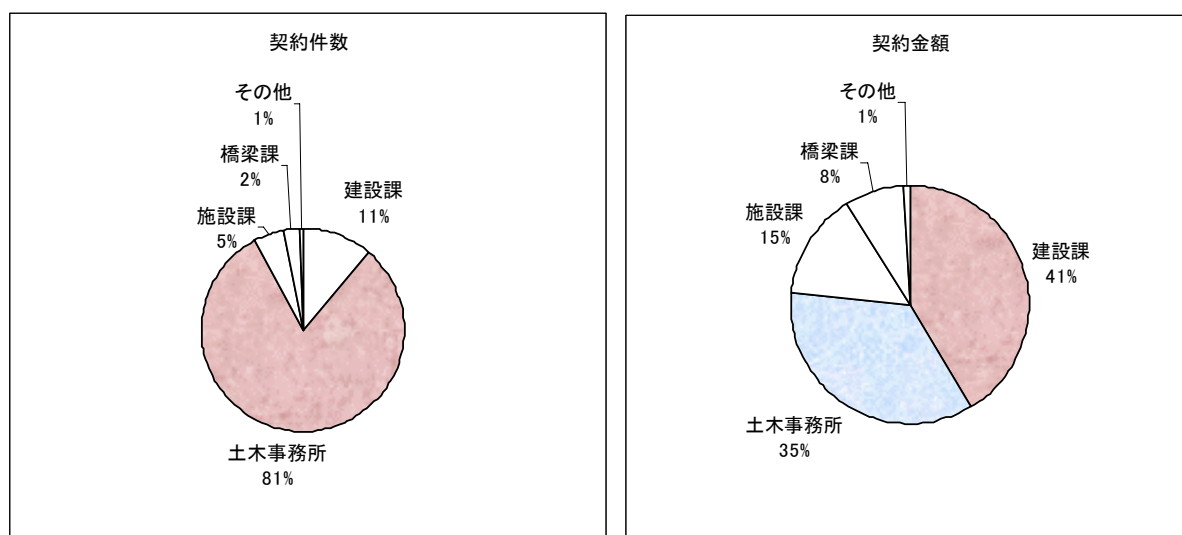
1 工事

1.1 契約

1.1.1 概況分析

道路局から提出を受けた「平成12年度および平成13年度契約分、執行分の工事契約データ 1789件」（事業団を除く）をもとに分析を行いました。

組織別の工事契約件数、工事契約金額をグラフで示すと次のとおりになります。



工事契約(H12,H13 契約・執行分)

(単位:百万円)

組織区分	契約件数	契約金額	平均金額
建設課	205	22,664	111
土木事務所	1,443	19,347	13
施設課	88	7,959	90
橋梁課	41	4,463	109
その他	12	452	38
総計	1,789	54,885	31

件数ベースでは土木事務所(18区)が1,443件で全体の81%を占めていますが、金額ベースで見ると建設課(北部、中部、南部)が226億円と全体の41%を、土木事務所(18区)が193億円と全体の35%を占めています。

この結果、工事契約の平均金額を求めると、建設課の工事が1億1,100万円と最も高く、これに橋梁課、施設課が続き、土木事務所は1,300万円ともっとも低い金額となっています。

建設課は、「3環状10放射道路」の整備事業を主としているため、1件あたりの工事契約金額が高くなる傾向がある一方、土木事務所は、道路修繕、舗装新設、道路改良等が主体であるため、1件あたりの工事契約金額が低い小規模な工事が多く、ということが、数字からも確認できます。

次に各組織別の契約区分(随意契約と入札)との比率を示します。

組織別契約区分内訳

(単位:百万円)

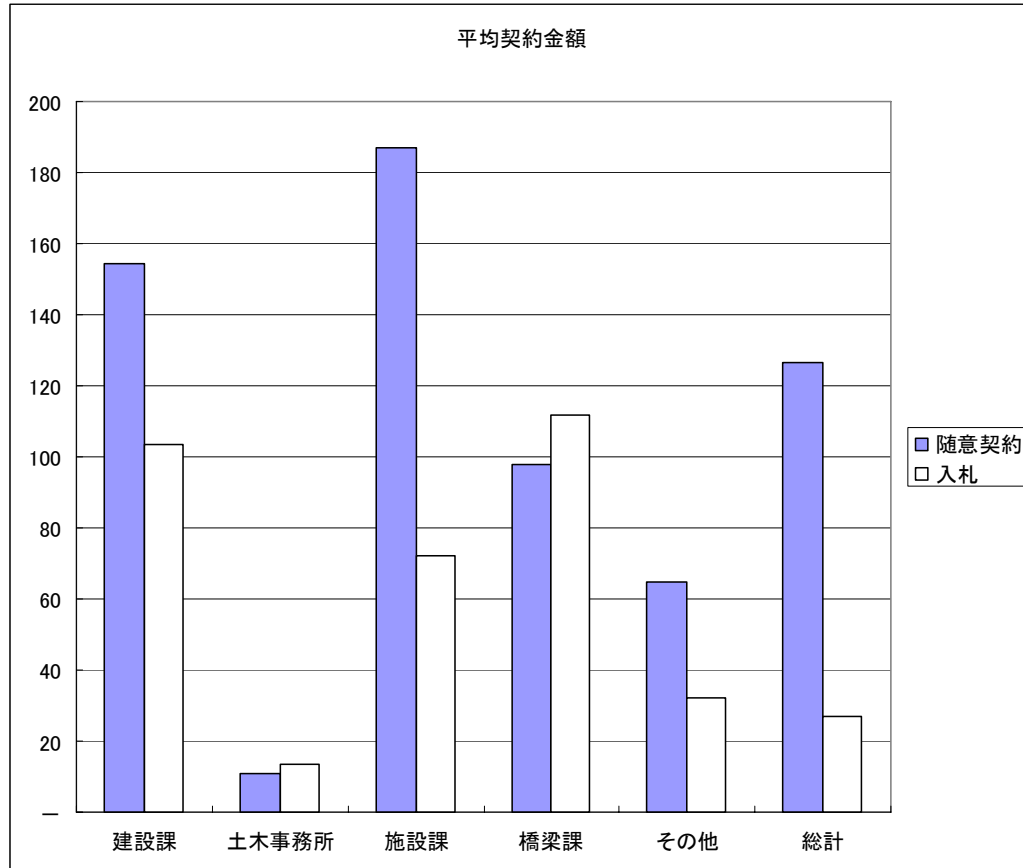
組織	随意契約		入札		随意契約比率	随意契約比率
	件数	契約金額	件数	契約金額	金額ベース	件数ベース
建設課	29	4,470	176	18,193	19.7%	14.1%
土木事務所	11	120	1,432	19,227	0.6%	0.8%
施設課	14	2,618	74	5,341	32.9%	15.9%
橋梁課	9	881	32	3,582	19.7%	22.0%
その他	2	130	10	322	28.7%	16.7%
総計	65	8,220	1,724	46,666	15.0%	3.6%

この各組織別の随意契約の比率データから件数ベースで次のことがわかります。

- ・ 橋梁課が22.0%と最も比率が高く、施設課が15.9%、建設課が14.1%となっている。
- ・ 土木事務所は、0.8%と最も低い値を示している。

次に、入札と随意契約の契約区分ごとの各組織別の平均契約金額をグラフで示します。

(単位:百万円)



契約区分別平均契約金額

(単位:百万円)

組織	随意契約	入札
建設課	154	103
土木事務所	11	13
施設課	187	72
橋梁課	98	112
その他	65	32
総計	126	27

このデータから分かることは次のとおりです。

- 土木事務所、橋梁課では、入札の場合に比較して、随意契約の場合の方が、平均契約金額が低くなっている。
- 建設課、施設課では随意契約の場合のほうが、入札の場合より平均契約金額が高く、その率は、建設課では1.49倍、施設課では2.59倍となっている。

- ・ この結果、全体の平均値も随意契約の場合の方が、入札の場合より平均契約金額が高く、その率は 4.67 倍となっている。

施設課と建設課の随意契約内容を確認すると次のとおりです。

【施設課】

- ・ 入札の平均契約金額の 7,200 万円を超える金額の随意契約は 5 件ある。
- ・ 5 件の工事内容は、すべて地下駐車場の建設工事である。
- ・ このうち最高金額は、10 億 2,300 万円である。
- ・ 発注先はすべて民間の建設会社である。

【建設課】

- ・ 入札の平均契約金額の 1 億 1,055 万円を超える金額の随意契約は 13 件ある。
- ・ 13 件の工事内容は、ほとんどが街路整備工事である。
- ・ このうち最高金額は、5 億 3,550 万円である。
- ・ 発注先はすべて民間の建設会社である。

1.1.2 入札・随意契約

1,789 件の工事のうち現場視察を含めて個別検証を目的に抽出した 66 件の工事のうち入札 54 件について予定価格と落札価格の比率（落札率）の構成を示すと次の表のとおりです。

範囲	件数	構成比
80%以上 85%未満	5	9%
85%以上 90%未満	5	9%
90%以上 95%未満	8	15%
95%以上 100%未満	36	67%

54 件のうちの 36 件、67%の工事件数について「落札率が 95%以上 100%未満」の区分におさまることがわかります。

なお、随意契約 12 件に関して予定価格と契約金額との比率を見るとすべて 98%を超えていました。

(1) 予定価格について

予定価格は、横浜市の積算基準・標準歩掛表と設計数量をもとに算出されていますが、前者は、公表され、後者は入札者に設計図書として交付しています。したがって、入札参加者は、予定価格を予測することが可能な状況にあるといえます。

(2) 入札結果について

指名競争による入札を実施しているものの、落札者が特定の業者に偏っているものが散見されます。

例えば、土木事務所の工事に関して、工事件数に比較して落札業者数が少ないものを抽出したものが次の表です。なお、表中の工事は、すべて1件当たり1,000万円未満の工事です。

項番	名 称	契約件数	落札業者数
1	A 土木管内舗装補修（応急修理）工事	16	2
2	B 土木管内舗装補修（応急修理）工事	7	2
3	C 土木管内舗装補修（応急修理）工事	6	1
4	D 土木管内防護柵設置工事	3	1
5	E 土木管内舗装補修（応急修理）工事	8	1
6	F 土木管内舗装補修（応急修理）工事	12	2
7	G 土木管内道路整備工事	4	1
8	H 土木管内防護柵等・視覚障害者誘導ブロック等補修工事	6	2
9	I 土木管内舗装補修（応急修理）工事	10	2
10	J 土木管内舗装補修（応急修理）工事	8	1
11	K 土木管内舗装補修（応急修理）工事	11	1

上表のうち、項番11の「K 土木管内舗装補修（応急修理）工事」について、指名業者の状況および入札状況・落札率の調査を実施しました。

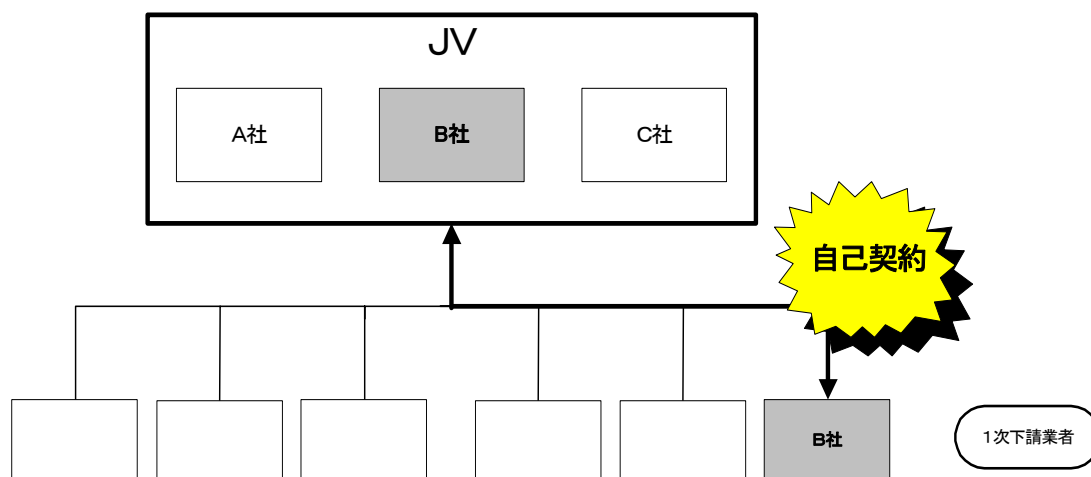
11件の契約すべてが汎用型指名競争入札で、6社指名し、入札を実施しています。おのおのの契約について入札時の札入れは、1回ないし2回行われていますが、すべて同一業者が最低価格となっていました。落札率も大半が98%程度であり、入札結果が極めて不透明な状況にあります。

発注単位の見直し、業者指名の方法等の改善が必要と考えます。

(3) J V 工事

現場視察先の工事において、施工体系図（工事施工内容別の業者別役割分担表）を閲覧したところ、1次下請け業者に J V 構成員の名前が存在しました。

建設業法第2条において、下請契約は「建設工事を他の者から請け負った建設業を営む者と他の建設業を営む者との間で当該工事の全部又は一部について締結される請負契約」と明確に定義されています。したがって、業法上は、1つの企業が同一の工事において元請及び下請けとして施工することを予定していないため、建設業法に抵触する恐れがあると考えます。



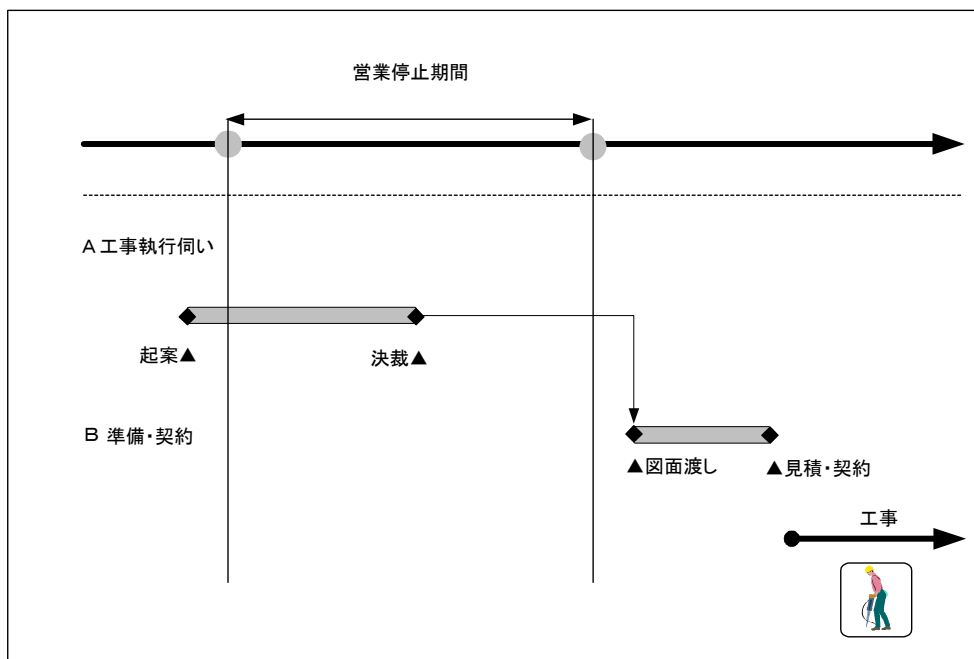
また、請負契約上、J V 構成員の出資比率（施工比率）が定められていますが、構成員に下請発注すると、実質の施工比率が変化します。上表における B 社への下請発注された部分は、「表面上は共同企業体（J V）による共同施工の形態をとりつつ、実際は構成員間の取引で B 社のみが施工し、他の構成員は施工にあたった B 社から見込利益相当額を名義料的に受け取る形態」となります。

公共工事の発注者は、契約の適正化に向け施工体制の点検等の徹底を図るべきです。

(4) 営業停止処分と契約事務

建設業法第 28 条第 3 項の規定により「営業停止」が命ぜられている業者が構成員となっている J V との随意契約締結の準備が行われていました。

営業停止処分とは、建設業者が、「請負契約の締結及び入札、見積等これに付随する行為の停止」を命じられることです。



工事発注に関する「伺い」の起案は、営業停止期間前になされていますが、具体的決裁手続きは、期間中になされ、「図面渡し」は、営業停止期間終了後に行われています。

施工者が 3 社 J V であり、かつ J V の代表者でない構成員が処分されていることを考えれば、同構成員を除く 2 社による J V への発注も可能であったと考えます。

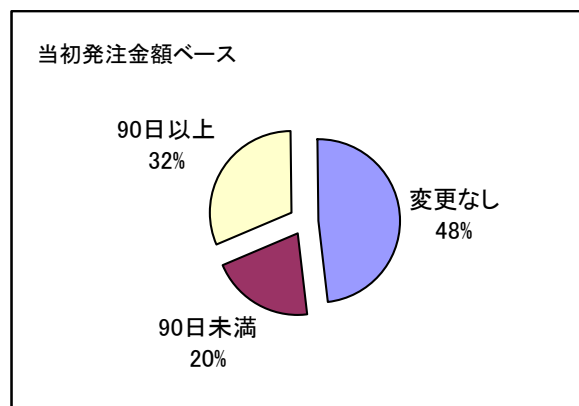
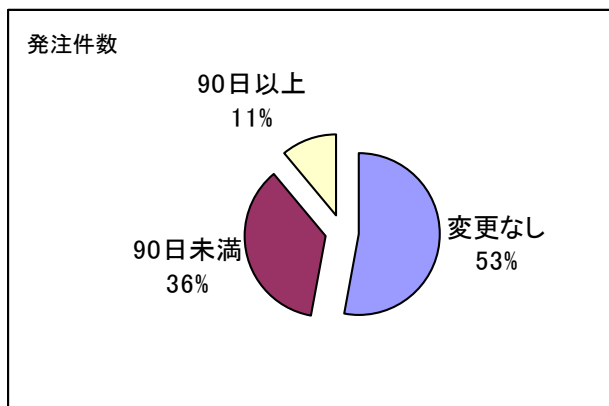
1.1.3 工期と設計変更

(1) 工期

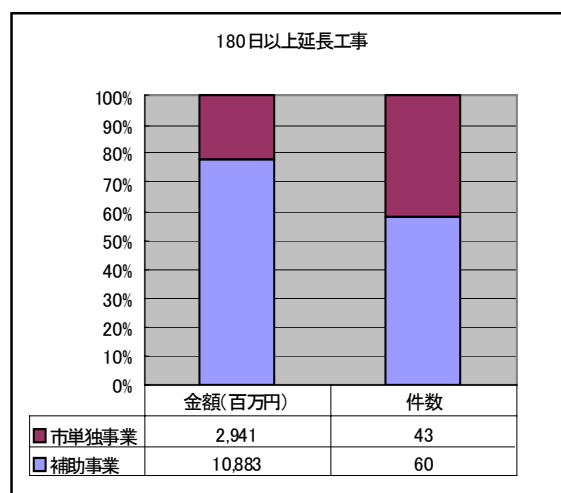
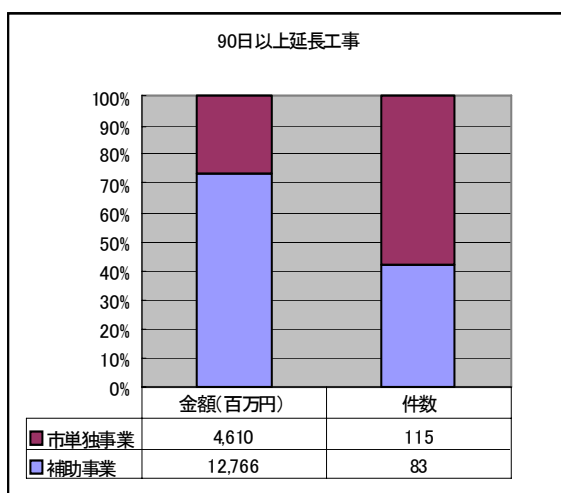
工事を発注する場合、監督官庁や関係企業者との調整や施工に関する地元説明、用地取得等の事前調整を終了し、工事施工を円滑に進めることが必要です。

しかし、以下に述べるように問題点がみられました。

今回調査対象となった 1,789 件の契約工事に関して、平成 13 年 10 月末現在における工期変更の有無と延長期間の状況を件数及び金額で示すと次のとおりです。

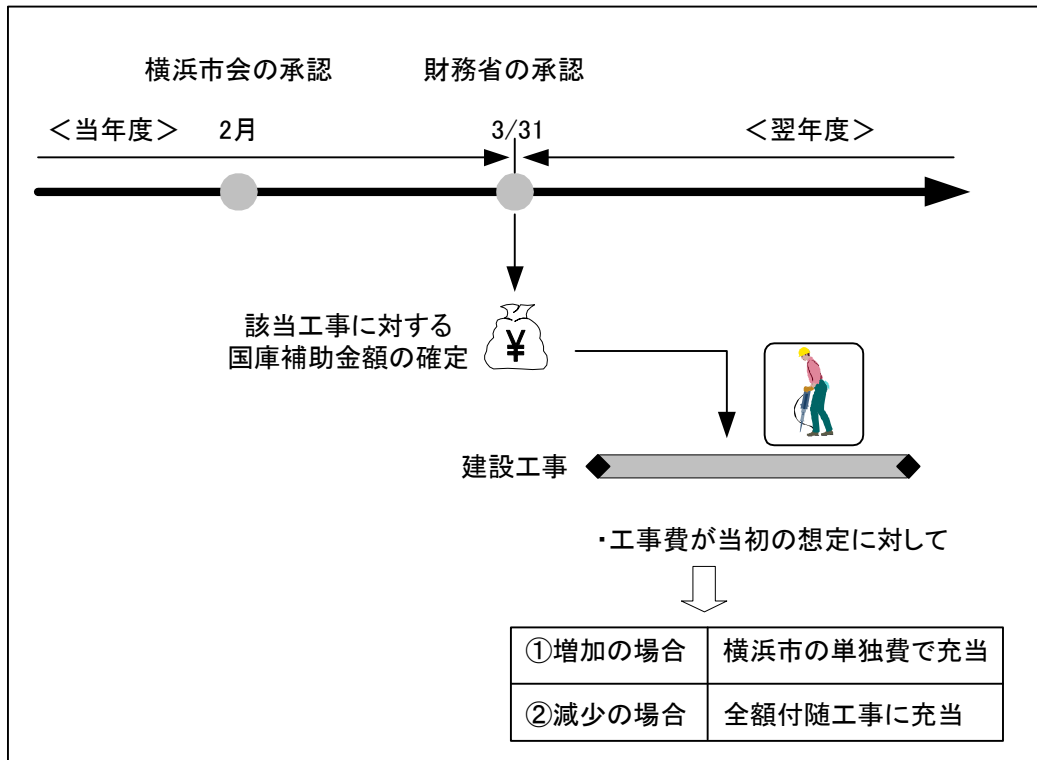


件数ベースでは 47%、金額ベースでは 52%の工事が工期延長をしていることがわかります。さらに、90日以上、および180日以上工期延長をした工事を「国庫補助事業か市単独事業か」という区分で分析すると次のとおりです。



180日以上の工期延長をした工事は、国からの補助金の対象となっている補助事業に多く存在することが分かります。

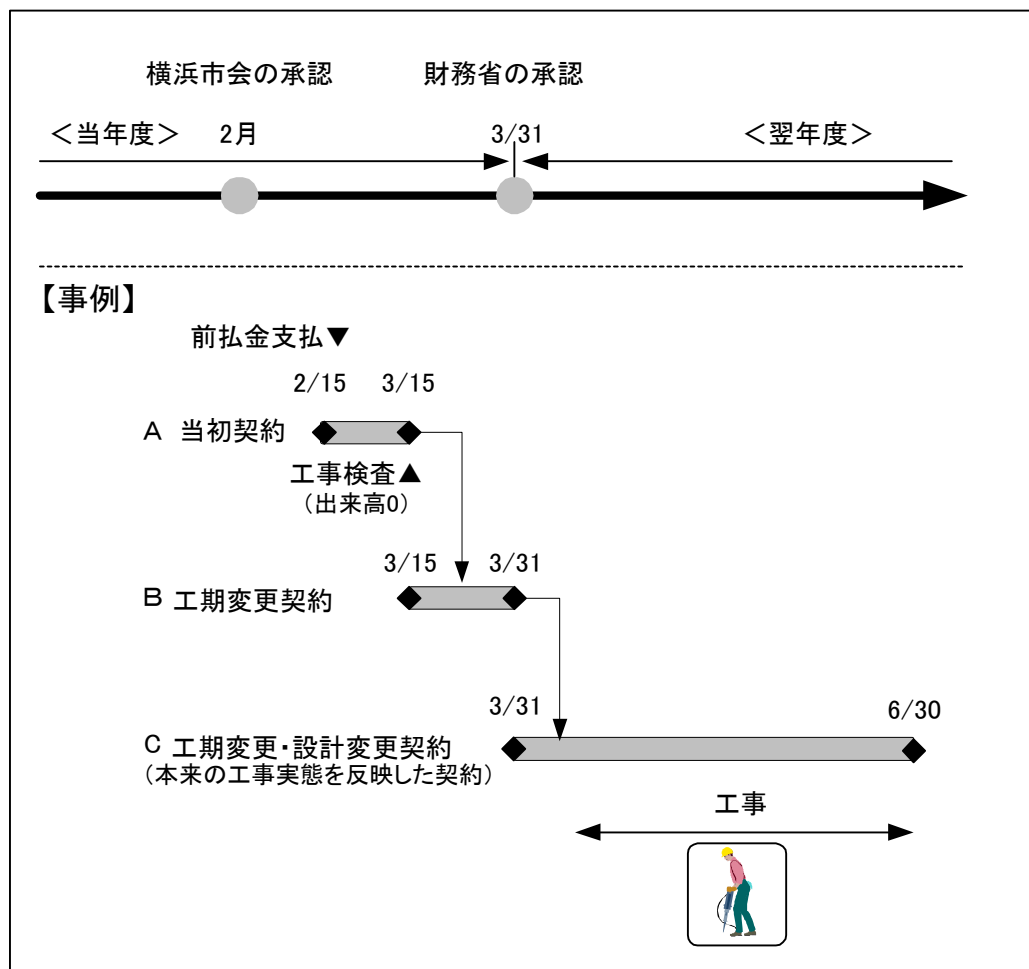
繰越工事について



補助事業における繰越工事について、年度末に金額確定（設計変更で対応）した場合、その後発生した設計変更に対応して、金額の増減を実施している例は極めて少ないものとなっています。やむを得ない増加の場合は、市単独費で対応し、減少の場合は、使い切るように全額付随工事に充当しているとの説明です。繰越工事においても、増減が発生した場合には、その都度内容を明らかにし、精算すべき事項と考えます。

これは、予算が確定した場合、その後の変更はできないとの認識からくるものと考えます。そもそも、予算と実績は相違するのが通常と考えます。

年度内完成ができない工事を、補助事業として発注した場合は、以下の手続きが必要となります。



平成 11 年度、平成 12 年度において、国の補正予算において年度後半に道路関係の補助金枠が増額されたため、横浜市としても、補助金を道路事業に割り当てるよう対応しました。

工事契約については、以下の 3 点を考慮することになります。

第 1 に、国の補正予算により、横浜市は 2 月議会で補正予算承認がなされることとなりますが、年度の補正であることから、年度内に契約を行う必要があります。

第 2 に、財務省による補助金執行における繰越明許（執行を翌年度に繰り越す手続）の承認が年度末に実施されることから、承認前に年度を超えた工期設定はできません。

第 3 に、年度内に完成検査が行えるような工期設定が必要です。

こうした点をふまえ、実務的には 2 月中旬に発注し、工期を 3 月中旬にしています。

完成しない場合は、工期延期を実施しますが、この時点でも、財務省の承認が下りていないことから、年度内に工事が完成しないと見込まれる場合においても、一旦年度末工期の契約に変更し、承認が下りた段階で、再度工期変更を実施します。

このように、度重なる変更を必要とする原因は、①当初から年度内に着手、完成ができないものを契約していること、②財務省の繰越明許の承認が年度末になること、の 2 点であると考えます。

また、年度末の設計変更時点で、金額の変更を実施していますが、そもそも工事発注の条件となる事前調整（監督官庁や関係企業者との調整）や施工に関する地元説明、用地取得等が、終了していない段階で、契約に至っていることに原因があるものが存在します。（事例2・3）

このような諸問題が、当初契約・工期延伸・設計変更と、本来1回で完了すべきものが、3回の事務手続を必要とするなど、事務負担を増大させる結果となっています。

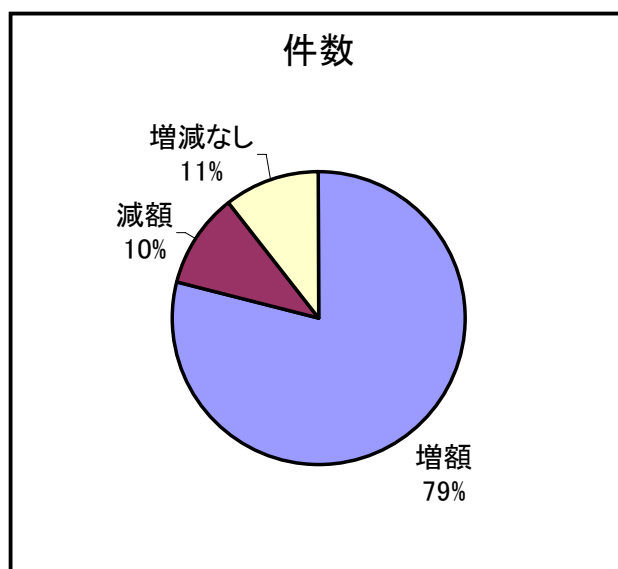
さらに、設計変更は、入札条件で提示する設計図書の内容を変更することになります。さらに、入札参加者も、工事内容を吟味すれば、当初契約工期内に終了することは不可能であることも分かるはずで（事例3）

上記の問題は、主として関係機関との調整により生じていたものですが、「平成13年度より適切な時期に承認が得られるよう調整した結果、一部の事業について適切な工期設定による1回の契約手続で執行するなどの改善を図っている」との説明です。

(2) 設計変更

設計変更とは、当初契約内容を、工事の施行にあたり設計または仕様の一部を変更することです。横浜市においては、「横浜市工事設計変更事務取扱要綱」ならびに「同施行について」（助役依命通達）により設計変更にかかわる事務手続が運用されています。

今回の調査対象契約1,789件のうち、平成13年10月末日完成期限の工事1,323件を分析した結果、設計変更による金額増減の実施状況は、減額138件・増額1,045件・金額増減なし140件となり、完成工事全体の89%が設計変更による金額変更を実施、79%は増額変更となっています。



金額変更を実施した工事の増減状況は、減額 206 百万円（8%減）、増額 3,245 百万円（15%増）となっています。

	減額	増額
当初契約額	2,558,925,800	21,010,740,300
変更後契約額	2,352,641,900	24,255,560,600
増減額	▲ 206,283,900	3,244,820,300
増減率	-8.06%	15.44%

設計変更の基本原則

設計変更については、「横浜市工事設計変更事務取扱要綱の施行について（助役依命通達）」において、設計変更の基本原則が示されています。

契約の目的の変更となるような内容のものを設計変更の名目で施行することは、設計変更としての限度をこえるもので、できないこととして具体的事例を挙げています。

- ・ 請負金額が 1 / 3 以上増減する設計変更
- ・ 道路工事において、当初計画した路線とは別の路線を、同じ工事として同時に施工させる設計変更
- ・ 道路工事において、当初契約では舗装工事が含まれていなかったのに舗装工事も施工させる設計変更

設計変更は、工事施工中に発見された不測の事態に対処するため等、特に必要な場合またはやむを得ない場合のほか、することができないこととして具体的事例を挙げています。

- ・ 地中に工作物を築造する工事あるいは建物の基礎工事等において、地中の条件が著しく相違している場合又は当該工事の一般的性質上認められる状態と甚だしく相違する予測しがたい状態（例えば、岩質・岩盤が予想以上軟弱であったとか、異常な湧水があったとか等）が施工中に発見された場合には、契約の目的を変えない限度において、やむを得ないものと判断されます。

今回の調査対象とした工事契約のうち請負金額が 1 / 3 以上増加する設計変更を実施しているものはありませんでした。しかしながら、概ね 1 / 3（30%）の設計変更を実施しているものが 118 件（増額変更 1,045 件のうち 11.3%）と数多く存在します。

(3) 事例

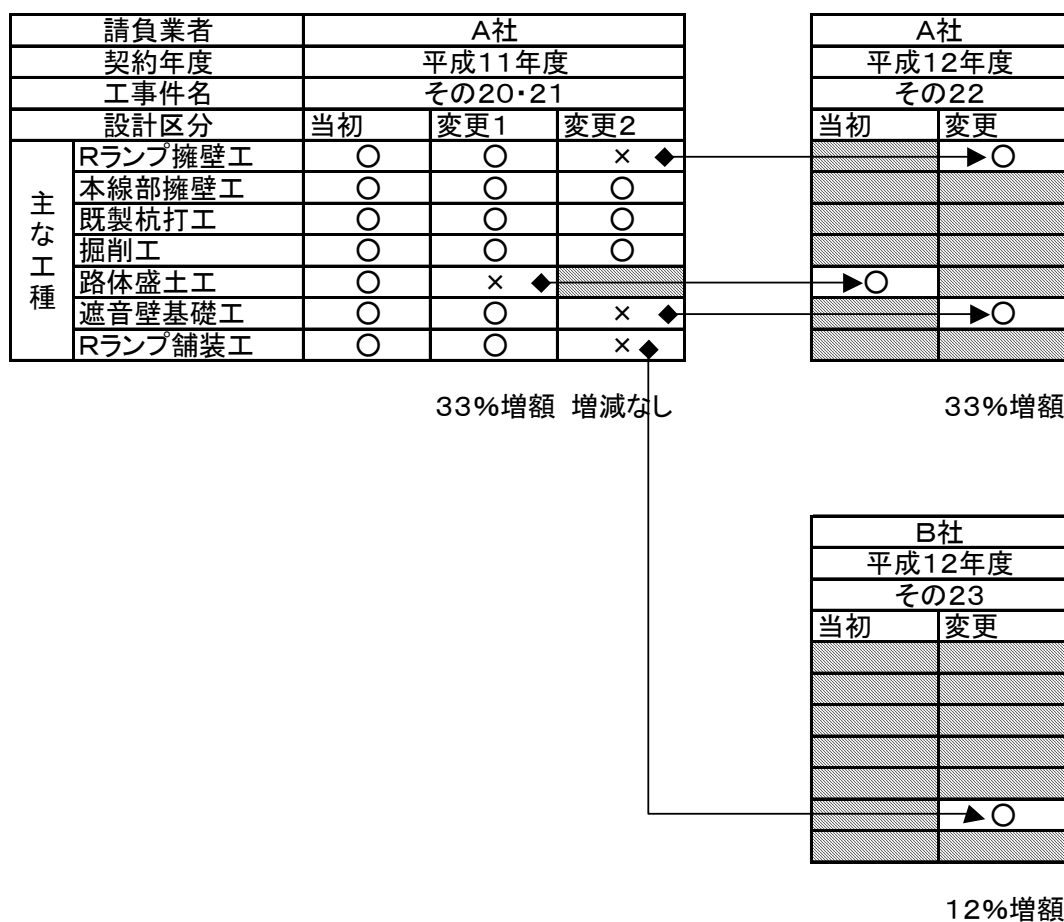
工事の工期延伸や契約金額の増加を伴う設計変更が数多く存在しています。その中には、当初設計図書では対応しきれないための他工事への振替え、事前準備が整わないままの契約、地元調整と相違する設計変更の実施等の改善すべき問題がありました。

「事例1」

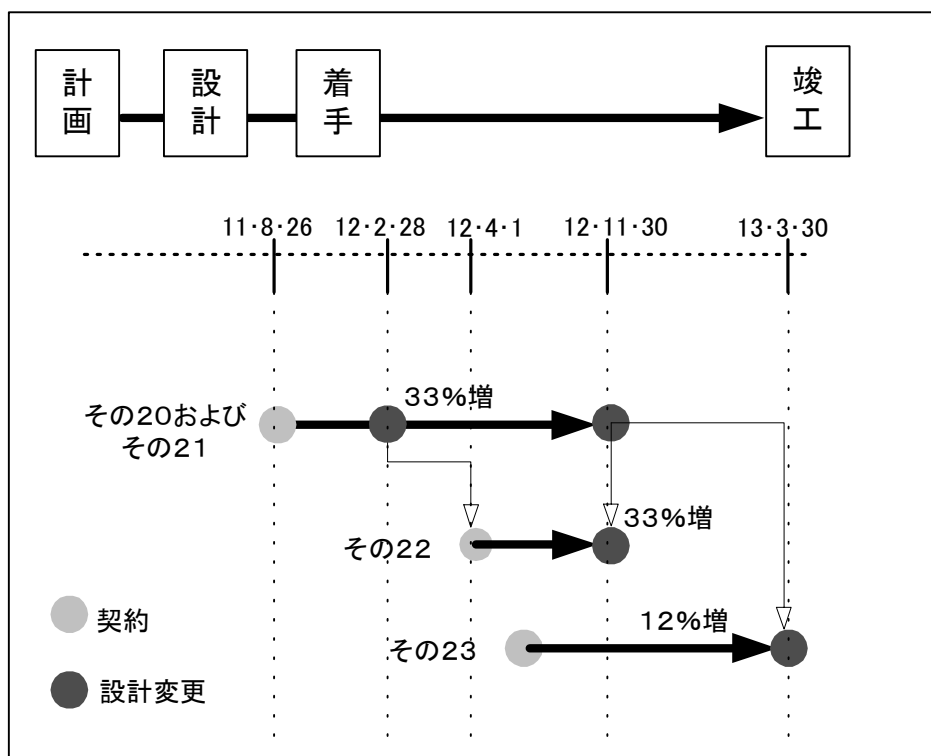
番号	随契	補助	名 称	契約金額	契約金額(変)	変更額	変更率	業 者 名
1		○	環状2号線(羽沢地区)街路整備工事(5工区その20)	90,195,000	120,197,700	30,002,700	33%	A社
2			環状2号線(羽沢地区)街路整備工事(5工区その21)	142,905,000	189,833,700	46,928,700	33%	A社
3	◎	○	環状2号線羽沢地区街路整備工事(5工区その22)	75,075,000	99,516,900	24,441,900	33%	A社
4		○	環状2号線羽沢地区街路整備工事(5工区その23)	149,619,750	167,942,250	18,322,500	12%	B社

1及び2は合併入札、3は随意契約、4は入札によっています。1～3の工事はすべて設計変更により、33%の増額を実施しています。

また、設計変更内容の一部に、当初設計と相違する工種の増減も実施されています。



擁壁基礎杭の本数や長さなど施工量が大幅に増加したため、平成 11 年度の（その 20・その 21）工事は、路体盛土工を削除して限度いっぱいの 33% 増で設計変更するとともに、平成 12 年度発注の（その 22）工事は、当初設計の路体盛土工を含めて随意契約し、この工事の設計変更で、（その 20・その 21）工事の 2 回目変更において削除された「R ランプ擁壁工」や「遮音壁基礎工」を追加して限度いっぱいの 33% 増額を行っています。さらに「R ランプ舗装工」は（その 20・その 21）から削除して、（その 23）工事の設計変更で対応しています。

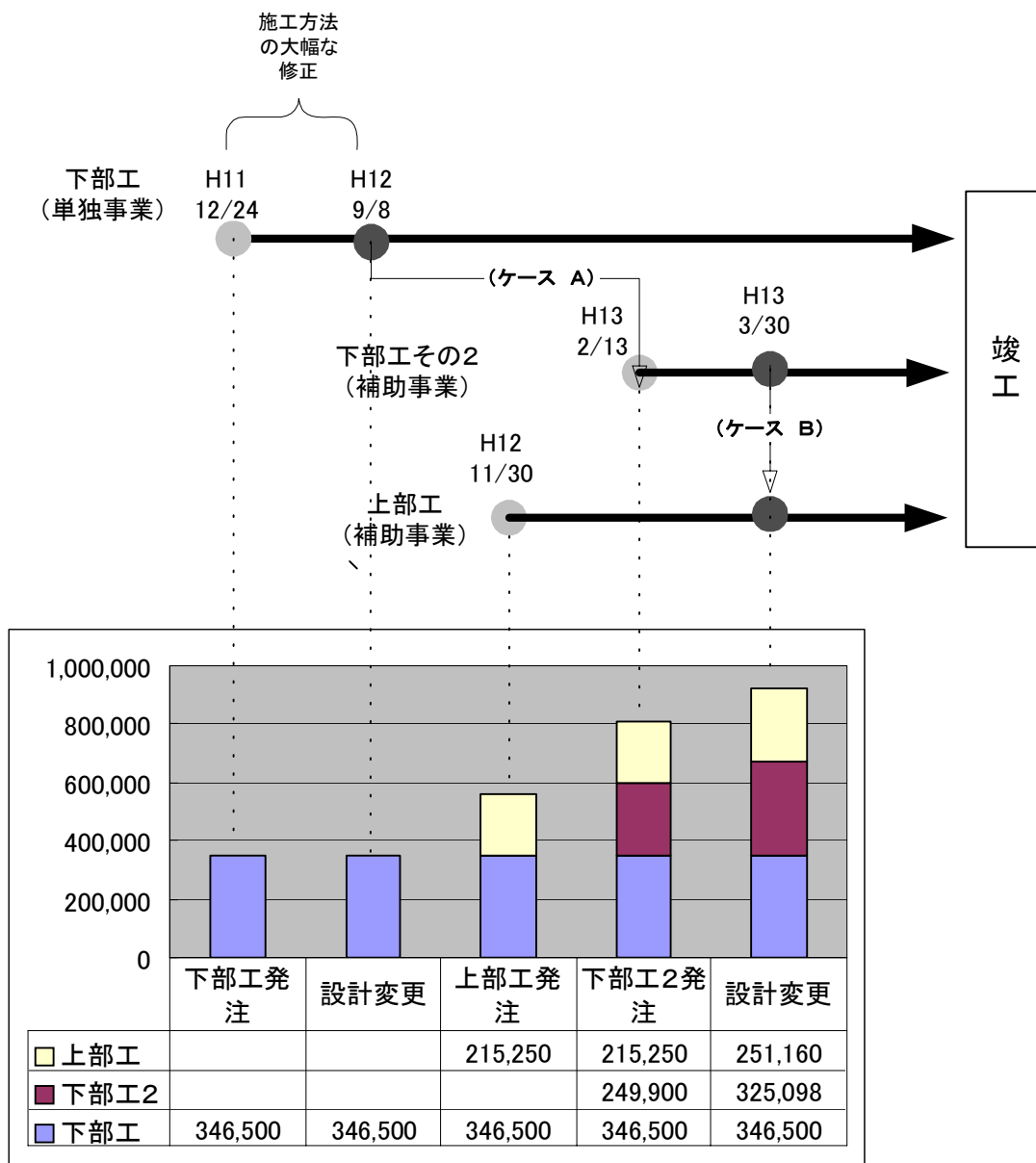


事前調査、詳細設計による設計図書を前提に入札を実施し、契約していますが、多くの施工方法・工種の変更がなされ、結果的に発注金額の大幅な増額となっています。

これは、環状 2 号線の早期完成を目指したことから、工事着手を急いだことが原因の 1 つと考えられます。ただし、当初設計内容の一部を削除し、追加工事の変更に計上したのは「横浜市工事設計変更事務取扱要綱」の適正な運用に疑問をもたれる行為と考えます。

「事例 2」

補助	名 称	契約金額	契約金額(変)	契約年月日	完成期限	完成期限(変)	業 者 名
	坂下橋架替工事（下部工）	346,500,000		H11.12.24	H14.3.29		D社JV
○	坂下橋架替工事（下部工その2）	249,900,000	325,097,850	H13.2.13	H13.3.15	H14.3.15	D社JV
○	坂下橋架替工事（上部工）	215,250,000	251,160,000	H12.11.30	H13.3.16	H14.3.15	E社単独



当該工事は、橋梁架設工事で、旧橋撤去から新橋架設まで実施する工事です。

財源は、当初、市単独事業で実施しましたが、その後一部補助事業で対応可能となったものです。

平成 11 年 12 月に下部工を発注しましたが、当初設計通り施工することが困難な事態が発生し、大幅な施工方法の変更が実施されました。その理由は、施工時の振動に対して周辺住民から苦情が出されたこと、調整を要する関係機関から施工方法等に対する指導があったこと等です。

この結果、平成 12 年 9 月に大幅な設計変更が実施されています。それと相まって、補助事業としての認可がなされるとのことから、設計図書を分割し、基本的には旧橋撤去工は市単独で、新橋架設は補助事業との方針で、設計変更を実施しています。なお、当該変更においては、金額の増額は実施していません。大幅な施工方法の修正に伴う増

額と、補助事業に移行する工事内容を減額し、増減を一致させるべく調整していることによります。

また、補助事業で対応すべく減額した工事内容は、平成13年2月に随意契約で発注していますが、平成12年9月の設計変更実施と同時に、同工事内容の施工指示を行っています（ケースA）。これは、市と請負業者との権利義務関係が不明確になっています。

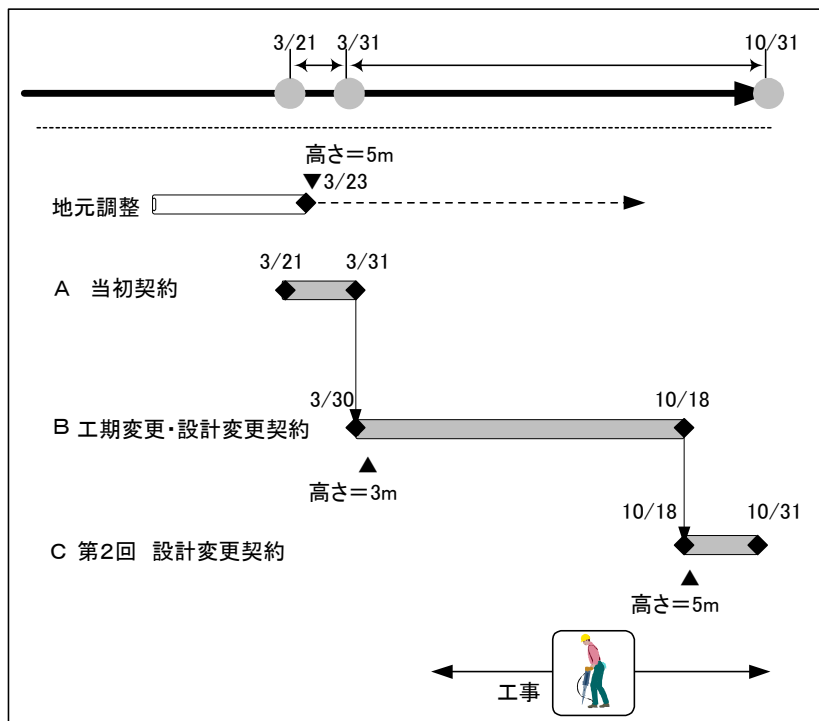
さらに平成12年9月以降も施工方法の見直しが実施され、平成13年3月に再度設計変更が実施されています（下部工その2工事で実施）。この際、当初下部工その2工事で予定されていた工事内容を減額し、上部工工事に設計変更で増額しています。

なお、この工事を施工しているのは、下部工施工業者の内の1社が下請として施工しています。下部工施工業者が実質上施工すると予測できなかったのか疑問です（ケースB）。

「事例3」

名称	契約金額	契約金額(変)	変更金額	増加率	契約年月日	完成期限	日数	完成期限(変)	延長日数
市道本牧第170号線遮音壁整備工事	237,798,750	317,063,250	79,264,500	33%	H13.3.21	H13.3.31	10	H13.10.31	210

本工事は、騒音対策として、遮音壁の設置を行い、沿道の住居環境の改善を図る目的の工事です。工事発注前に、地元との調整を実施していますが、最終的に遮音壁の高さが決定したのは発注後の3月23日とになっています。その後、3月30日に設計変更を実施していますが、決定した遮音壁の高さより低い仕様に変更され、工事最終段階の10月に再び本来の高さによる変更がなされています。



工事内容が確定した段階で、正しい設計変更を実施すべきです。この事例においては、工事着工前に確定していますが、年度末においては、施工すべき内容と異なる設計書を結果として作成しています。

1.2 積算基準書

工事等の予定価格の算出は、国の「土木工事積算基準書」をもとに、横浜市が定める「土木工事積算基準・標準歩掛表」に基づいて行われます。しかし、両者の違いは、使用している用語の変更が中心であり、基準自体は同一となっています。つまり、ほぼ同一の基準書を別途作成していることとなります。そこで業務内容を検証しました。

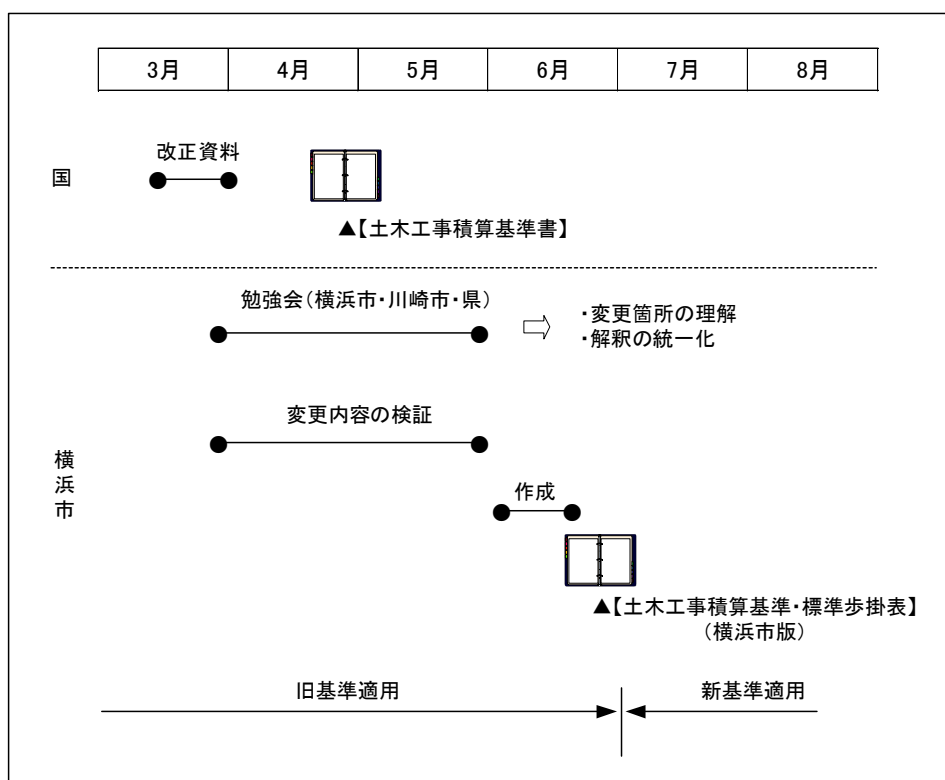
その結果、国が「基準書は、あくまで参考までに配布しているため、国の基準書は各自治体の責任において使用すること」という立場にたっているため、横浜市が横浜市版の基準を作成しているのは、止むを得ないと考えられます。

仮に、横浜市が、独自に基準を定めようとしても、国内に積算基準として存在するのは、国が定める「土木工事積算基準書」が唯一であり、ここに記載された約 130 工種を横浜市が独自に定めるには、量が膨大であり、事実上不可能です。したがって、国の基準に基づくこととなります。

それでも、国の基準の一部を横浜市独自に解釈し変更するという方法も考えられますが、この方法も採っていません。これには次のような弊害があるためです。会計検査院の検査に際して、周辺自治体との基準の違いについて根拠を個別に明示しなくてはならないという点です。そこで周辺自治体と統一の解釈をした方がより効率的である、という判断に立ち、国の基準は一切変更せず、かつ周辺自治体とは勉強会を行い、解釈を統一にするという作業を行っています。

また国が配布する改正資料も量が膨大であり（毎年 2,000～3,000 頁）、内容の検証を行うとともに訂正作業も同時に行っています。横浜市の新基準適用は 7 月からなので 6 月中に横浜市版の基準書を作成するという、作業量から判断すると膨大な作業が処理されています。

こうして国版と横浜市版の基準書が存在するわけですが、国の改正作業の一部を自治体が担っている点も考えると、国と南関東など地域の自治体ごとが共通の基準書を定めることが一番実態に合っていると考えます。



2 委託

2.1 設計

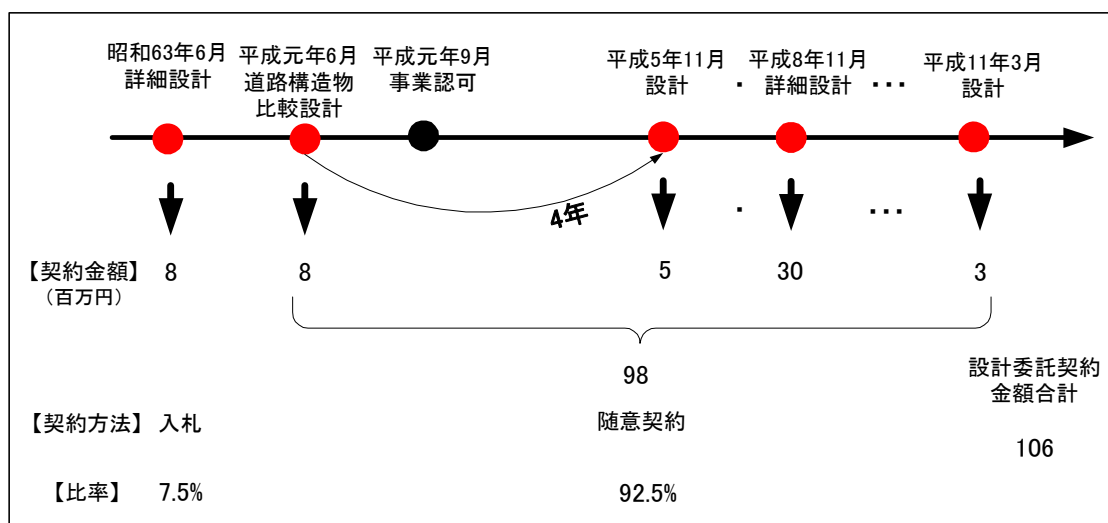
2.1.1 小菅ヶ谷地区

環状3号線の小菅ヶ谷地区は930mの区間で、平成元年9月に事業認可を得て、平成11年4月に供用を開始しています。南部建設課が設計、工事を担当しています。

この小菅ヶ谷地区の設計業務について、調査を行いました。

小菅ヶ谷地区は、起点と終点が既に完成していた、直線道路であった、という事情により予備設計を省略して、詳細設計から行われた点に特徴があります。なお、予備設計は、国からの事業認可を取得する準備段階で、主要構造物の位置や概略形式、基本寸法を計画し、ルートを中心線を決定する業務です。

小菅ヶ谷地区の設計業務委託の合計金額は152百万円で、このうちの69.9%、106百万円分の契約が1業者と締結されていました。この業者との契約状況を時系列に示すと次のとおりです。



昭和63年6月に詳細設計を行っていますが、この業者が8百万円で落札しました。

この地区は、平成元年6月に事業認可を取得していますが、それと前後し、平成元年6月には、道路構造物比較設計を8百万円で、平成5年11月には設計を5百万円で随意契約を行っています。以降、平成11年3月の設計にいたるまで、5種類の内容について同一業者との随意契約が行われていました。

個別契約を積み重ねると、この業者との設計業務契約の合計金額106百万円のうち、初回の入札分8百万円を除く98百万円、率にして92.5%が随意契約でした。

「同一業者が継続して設計業務を行う方が、現地に精通しており、業務が効率的に行えるので、この地区は交差点の詳細部分を除くとこの業者に委託した」、という説明には、

一定の理解はしますが、例えば、事業認可をはさんだ2つの契約を見ると両者の間には4年が経過しており、随意契約の必然性があるのか、疑問が残ります。

そして合計106百万円の業務契約が事業認可前に行われた8百万円の委託契約に既定されてしまうのであれば、経済性や明瞭性に欠く恐れがあります。今後は改善が必要です。

2.2 道路台帳作成

平成12年度および平成13年度に建設課が行った道路台帳作成の委託契約は、7件あり、7件すべてを対象に伺書、契約書、設計書、成果物等の資料を検証とヒアリングにより調査を行いました。

2.2.1 結果

7件のうち3件について、次にあげる事実と異なる記載による支出行為が行われていました。契約では、道路台帳（素図）の作成等が範囲でしたが、道路内に民地が存在するなどの理由により委託契約の成果物である道路台帳の作成が行えなかったにもかかわらず、「物品役務完了検査調書」が作成され、当初の契約金額が全額支払されていました。

不適切な事務手続きなので早急に改善すべきです。

(1) 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託（その1）

次の表は、本契約上の作業項目（工種）です。この17工種のうち、道路台帳図作成をはじめ、前述の理由により出来高が0である項目を網掛けで示します。

契約工種と出来高0の金額

NO	工種	金額(円)
1	作業計画	
2	現地踏査	
3	土地登記簿調査	
4	転写連続図作成	
5	平面測量	416,000
6	4級基準点測量	
7	補助基準点測量	
8	資料調査B	
9	石標埋設	138,000
10	境界復元測量	
11	境界測量	
12	境界点間測量	321,600
13	面積計算	462,300
14	用地実測図作成	455,000
15	地積測量図転写	20,000
16	道路台帳図作成	75,000
17	打合せ協議	
	合計	1,887,900

「出来高が0である項目」の金額の合計は1,887千円となりました。

次に契約額全体の減額分を試算します。上記工種は契約内容の直接人件費に相当しますが、契約額では直接人件費部分は4,445千円です。「諸経費は直接人件費の額に直接的に影響を受ける」との仮定で、同一の減額比率から諸経費の減額分を試算すると1,254千円となり、両者を合計すると減額合計金額は3,142千円となりました。

道路局の説明では、「減額分は4級基準点測量、境界復元測量などの増額分に充当した」とのことです。

諸経費の減額分を試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	4,445,140	-1,887,900	-42.5%	実績値
諸経費	2,954,860	-1,254,962	-42.5%	試算値
計	7,400,000	-3,142,862		

さらに、同一業者と平成13年10月に同一地区の道路台帳作成委託を随意契約で締結しており、不透明な契約と言えます。

(2) 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託 (その2)

本契約も同様の内容で、次に出来高0の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

出来高0の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	平面測量	756,000
2	地積測量図転写	20,000
3	道路台帳図作成	102,200
	合計	878,200

諸経費の減額分を試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	8,313,232	-878,200	-10.6%	実績値
諸経費	4,986,768	-526,796	-10.6%	試算値
計	13,300,000	-1,404,996		

(3) 環状2号線羽沢地区道路台帳作成委託 (その3)

本契約も同様の内容で、次に出来高0の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

出来高0の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	平面測量	744,900
2	道路台帳図作成	135,000
	合計	879,900

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	8,712,340	-879,900	-10.1%	実績値
諸経費	5,287,660	-534,026	-10.1%	試算値
計	14,000,000	-1,413,926		

2.2.2 台帳作成上の障害

(1) 原因

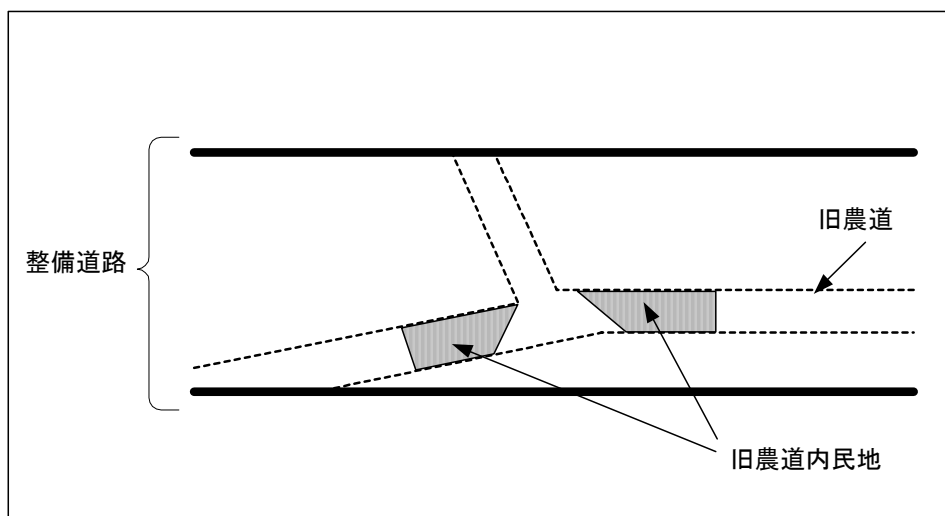
羽沢地区の道路台帳作成にあたり障害となったのが、「道路内に民地が存在するため」と前述しましたが、町名、面積とともに、その内訳を示したものが、次の表です。

羽沢地区

項番	町名	面積(m ²)	理由
1	羽沢	700.0	旧農道内民地
2	東川島	59.0	所有者不明
3	東川島	7.2	〃
4	東川島	116.0	〃
	計	882.2	

全体の79.3%を占める700 m²について、「旧農道内民地」とあるのは、過去に寄付の申し出に基づいて整備された農道の中に、「寄付手続きがされていない用地が含まれていた」というものでした。

旧農道内民地の例



また、残り 20.7%の 182.2 m²については、道路建設の前の用地買収の時点から所有者が特定できず、「所有者不明」というものでした。

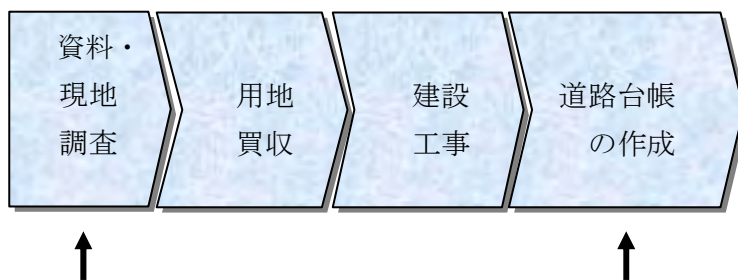
笹下地区についても道路台帳作成に障害がありますが、その内訳を示したものが、次の表です。

項番	町名	面積(m ²)	理由
1	森四丁目	207.9	旧道路内民地
2	笹下二丁目	249.6	〃
3	笹下三丁目	125.0	〃
	計	582.5	

582.5 m²のすべてについて、前述の農道と同様に、過去に寄付の申し出に基づいて整備された道路中に、「寄付手続きがされていない用地が含まれていた」というものでした。

(2) 改善案

次のチャートは、道路建設にかかわる手続きを簡単に示したものです。



用地の買収に際しては事前に資料及び現地調査を行い、その後、用地買収、道路建設工事が行われます。そして、最終的に道路が完成し、道路台帳を作成する段階になって改めて網羅的な調査を行われ、その結果、「既存の道路内に民地が存在する」、という事実が判明しています。

改善案としては、調査段階で道路内民地の存在が判明した場合、仮に用地買収後でも、道路建設工事と平行して詳細かつ網羅的な調査を継続して行い、「少なくとも道路台帳作成に着手する前に道路内民地について把握し、対応をとること」が必要と考えます。

当初の現地調査から用地買収、さらには工事完了までには、一定の時間がかかります。時間の経過とともに地権者が代替わりをする可能性もあり、地権者の調査や、民地を市に対して寄付依頼を再度するなどの手続きが一層困難になる恐れがあるため、なるべく早い時期に対応を行うことが重要と考えます。

また、委託契約の締結の方法も工夫し、道路台帳を作成する上での障害がないかどうか検証する委託業務と、台帳作成にかかわる業務とを分割し、前者の業務を通じて支障がない場合に作成依頼を行うという方法も検討に値します。

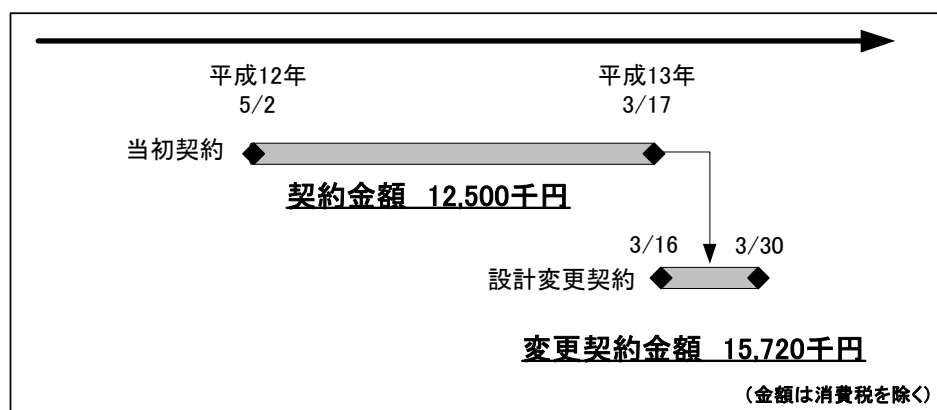
2.3 測量

道路台帳作成委託契約で7件中3件問題が発見されたので、調査対象を道路台帳作成に関する測量委託契約に拡大することにしました。南部建設課で行われた測量委託契約について17件、調査を行ったところ、問題のある契約が2件見つかりました。

2.3.1 結果

(1) 環状2号線下永谷地区1・2工区測量委託

本契約は、平成12年5月に12,500千円で締結しましたが、平成13年3月に設計変更により、5工種について当初の数量が増加され、その結果、契約金額が15,720千円となりました。



成果物の内容を確認すると、「地形測量」に該当する成果物はなく、この作業について、道路局の認識も出来高は0でした。しかし、「物品役務完了検査調書」が作成され、変更後の契約金額である15,720千円が全額支払されていました。道路局の説明では、「減額分は羽沢地区道路台帳作成委託（その1）と同様の取り扱いをした」とのことです。

出来高0の工種金額

NO	工種	金額(円)
1	地形測量	998,400
	合計	998,400

諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

諸経費の減額分の試算 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接人件費	9,960,900	-998,400	-10.0%	実績値
諸経費	5,759,100	-577,246	-10.0%	試算値
計	15,720,000	-1,575,646		

(2) 環状2号線港南1工区測量委託

本契約も同様の内容で、次に出来高0の金額と、諸経費を試算を加えた合計の減額値を示します。

諸経費の減額分の試算

NO	工種	金額(円)
1	地形測量	510,000
	合計	510,000

出来高0の工種金額 (単位:円)

項目	契約額	減額分	減額率	備考
直接測量費	4,131,900	-510,000	-12.3%	実績値
諸経費	2,668,100	-329,323	-12.3%	試算値
計	6,800,000	-839,323		

2.4 対策

今回、道路台帳作成委託業務と関係する測量業務委託について調査を行いました。前者が7件のサンプル中3件が、後者が17件のサンプル中2件の契約について問題が見られました。

いずれも、契約書で定める成果物が作成できない状況にもかかわらず、「物品役務完了検査調書」が作成され、検収作業が行われ、当初契約金額が全額支払われているというものでした。

サンプル数に対する問題契約数は24件中5件で率にして20%に及び、しかもすべて同一の事務手続きが行われていたということは、看過できない問題といえます。

今後は適正な事務処理を徹底する必要があります。

3 用地・補償

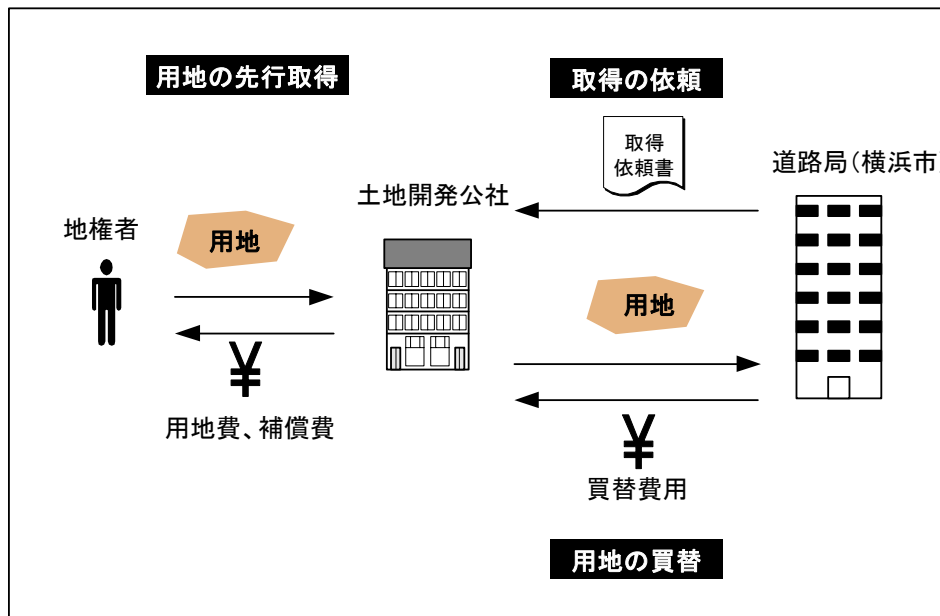
3.1 先行取得用地 (土地開発公社)

用地買収は、地権者との交渉など長期間にわたる場合が多い一方で、一般会計予算は単年度主義を前提としているため、機動的な予算を組むことに一定の制限があります。

土地開発公社が行う事業用地の先行取得は、こうした現状の制度を補完し、円滑な事業運営を行うことを目的としていると解釈できます。

ここでは、横浜市の外郭団体である土地開発公社の道路事業とのかかわりを示します。

土地開発公社と道路局との通常の業務の流れを次のチャートで示します。



まず、道路局の取得依頼書などにより、道路局から土地開発公社へ取得の依頼を行います。この取得の依頼を受けて、土地開発公社が地権者との交渉にあたり、用地の取得を行います。取得に際しては、用地費に加えて、移転等にかかわる費用や事業者の場合、営業に関する補償費が支払われます。これが用地の先行取得です。

そして、事業認可等の手続きが完了し工事に着手する前に、一般会計予算により、土地開発公社から道路局へ用地が移管されます。これが、用地の買替です。この買替によって土地開発公社名義の用地が横浜市の名義となり、道路建設工事が開始されます。

ここで重要なのは、土地の先行取得という性格上、買替の時期は原則として工事の着工前になる点です。

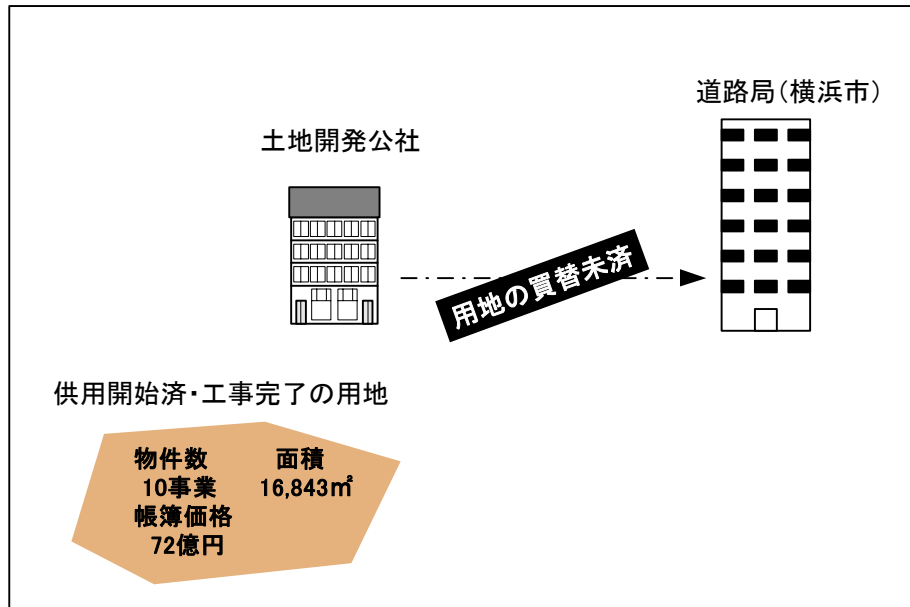
3.1.1 保有状況

今回の調査の結果、平成 12 年度末時点で道路事業に関して土地開発公社が保有している用地は次の表に示したように面積にして 55,714 m²、金額にして帳簿価格で 183 億円に及ぶことがわかりました。

公社保有用地一覧

項番	区分	面積(m ²)	帳簿価格(円)
1	供用開始または工事完了資産	16,843.42	7,264,932,921
2	工事中資産	937.88	487,184,956
3	工事未着手資産	37,932.80	10,636,705,019
	合計	55,714.10	18,388,822,896

このうち、本来、道路局が買替すべきもの、具体的には、「既に道路として供用を開始している用地または、既に建設工事が完了している用地」が、面積にして 16,843 m²、金額にして帳簿価格で 72 億 6493 万円含まれていました。



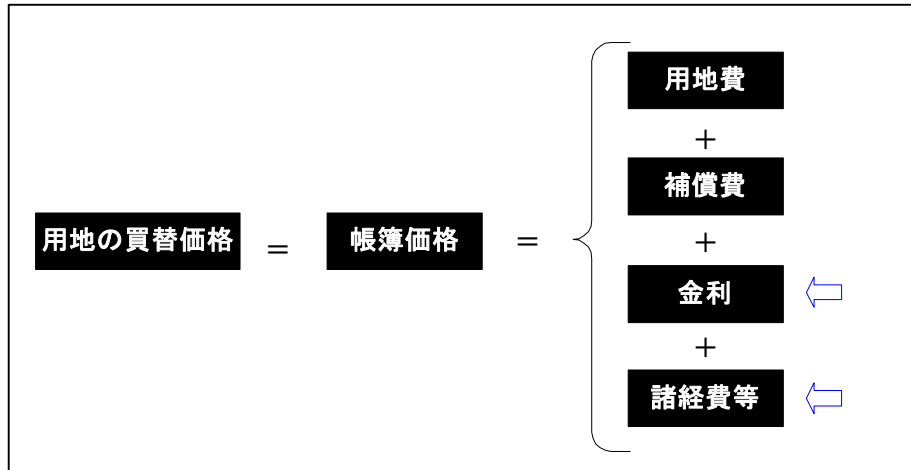
次の表に本来買替すべき用地の明細を示します。

供用開始済・工事完了の保有用地一覧

番号	事業名	所在地	面積(m ²)	帳簿価格(円)
1	横浜上麻生線(鉄地区)及び環状4号線道路改良事業	青葉区鉄町	1,046.94	1,075,812,146
2	横浜上麻生線道路改良事業(鉄地区)	青葉区鉄町	591.08	383,427,343
3	横浜上麻生線道路改良事業(市ヶ尾・大場地区)	青葉区市ヶ尾町	859.17	176,309,174
4	丸子中山茅ヶ崎線(東山田)	都筑区東山田	614.07	241,263,441
5	丸子中山茅ヶ崎線(東山田)	都筑区東山田	196.74	41,935,396
6	丸子中山茅ヶ崎線(中山橋)	緑区中山町	285.98	215,378,474
7	環状3号線(杉田第2地区)事業及び市道杉田407号線道路改良事業	磯子区杉田	240.06	157,927,953
8	横浜逗子線(釜利谷地区)	金沢区釜利谷	238.69	168,338,002
9	釜利谷連絡道路事業	金沢区堀口	2,261.98	2,102,073,801
10	市道市ヶ尾297号線(外7路線)下谷本町地内道路改良事業	青葉区下谷本町	9,485.79	2,491,058,767
11	市道市ヶ尾297号線(外7路線)下谷本町地内道路改良事業	青葉区下谷本町	851.24	168,545,147
12	市道市ヶ尾213号線(川和ハイパス)交差点改良事業	青葉区下谷本町	171.68	42,863,277
	合計		16,843.42	7,264,932,921

3.1.2 問題点

道路局が土地開発公社から買替を行う場合の価格を示すと次のようになります。



用地の買替価格は帳簿価格であり、この帳簿価格は用地費、補償費、金利、諸経費等に分解できます。用地費、補償費は前述したとおり地権者に対して支払った取得費用ですが、これに取得以降の金利負担費用が加わり、さらに土地開発公社の運営維持のための人件費を除いた諸経費が加わります。

従って、買替の時間が経過すればするほど、金利および諸経費等が膨らむことを意味します。

こうした点を踏まえて、用地の買替が行われていないことに関する問題点をまとめると次のようになります。

- ① 時間の経過とともに金利等が膨らみ、買替の価格が増加することから、後年度の財政負担が増加する。
- ② 買替すべき用地が土地開発公社に存在するものの、積極的にはこの事実は公表されていない。
- ③ 供用開始をしているものの、名義が横浜市ではなく、土地開発公社であるために道路台帳が作成できない。

道路局は、上記に上げた問題点を考慮し、早急に買替を行う必要があると考えます。

3.2 個別検証

3.2.1 土地開発公社関連

次の表の土地開発公社が現在保有している用地と横浜市が土地開発公社から買替えた用地について現地視察と各種資料から検証を行いました。

記号	路線	地区	区分	箇所	面積(m ²)	金額(千円)
A	横浜上麻生線	市ヶ尾・鉄	公社保有地	21	1,046.94	1,075,812
B	丸子中山茅ヶ崎線	都岡・上白根	買替地	1	26.22	120,843
C	釜利谷連絡道路	堀口	公社保有地	21	2,261.98	2,102,073

(1) 結果

①横浜上麻生線（市ヶ尾・鉄地区）について【A】

21箇所すべてが車道または歩道として供用されている用地であることが確認できました。また、21箇所のうち補償費額および支払利息額の高い3箇所をサンプルとして、土地取得に関する価格の算定を検証した結果、法令および条例に照らして特に問題は見られませんでした。後述するように補償費の買替方法にわかりにくさがありました。

②丸子中山茅ヶ崎線（都岡・上白根地区）について【B】

平成12年度一般会計によって横浜市土地開発公社より買替を実施しています。対象用地は、拡幅によって道路区域に含まれる予定地であることが確認できました。

土地取得および買替に関する価格の算定は、法令および条例に照らして特に問題は見られませんでした。

③釜利谷連絡道路（堀口地区）について【C】

21箇所のうち1箇所(628.31 m²)が道路本線用地であり、残りの20箇所はそのほとんどの地積が周辺用地であることが確認できました。周辺用地については、釜利谷連絡道路と隣接する一般居住地との緩衝地として公園等に整備されていますが、当初目的はあったものの有効利用を検討すべき用地も散見されました。

釜利谷連絡道路事業での公社保有土地



横浜市土地開発公社保有の事業用地 2,261.98 m² に関しては平成 13 年度についても買戻しがないので、ここでは、平成 14 年度以降の買替計画について検討しました。

釜利谷連絡道路 事業用地買戻計画

(単位:千円, m²)

	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	合 計
面 積	150	150	150	150	150	750
用地・補償費	98,900	98,900	98,900	98,900	98,900	494,500
支払利息	38,800	38,800	38,800	38,800	38,800	194,000
合 計	137,700	137,700	137,700	137,700	137,700	688,500

道路局の買戻し計画によれば、1 年度に 150 m² ずつの買替となっています。横浜市土地開発公社保有の事業用地は 2,261.98 m² ですから、このペースでの買戻しでは全ての用地買戻しに約 15 年かかることになります。仮に平成 14 年度より順調に買戻しが行われると仮定しても、買戻し終了は平成 28 年度になります。

その間も資産に対する支払利息相当額は累積し、計画で想定する年間支払利息額を前提とすれば 582,000 千円もの金額にのぼることになります。

国庫補助金を財源の一部としない事業については、用地の買替が進んでいない傾向がありますが、用地買替に関する支払利息の管理および対応策が横浜市財政上においても重要な課題となることが、当事業の状況からも認められます。

(2) 補償費の扱い

土地開発公社が用地を取得する際には、地権者に対して、用地費と物件移転補償や損失補償からなる補償費が支払われます。現在では用地費と補償費をセットで買替を行っているとの説明ですが、過去においては用地費を先行して買替を行っていた例がありました。

この結果、買替の残りの用地に対して、多くの補償費が加えられるため、土地開発公社保有用地の帳簿価格は、用地地積 (m²) 当たりの単価が著しく高くなります。

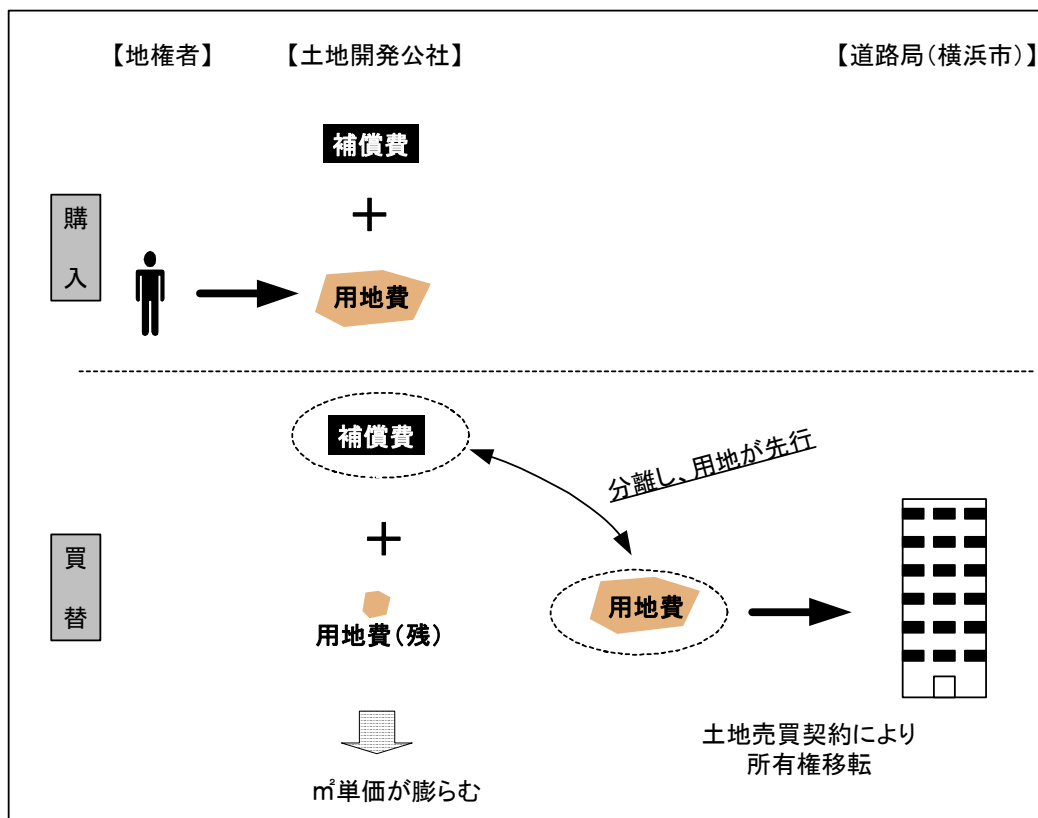
例えば、【A】のサンプル用地では、平成 6 年の当初取得時には m² 当たり 637 千円であったのに対して、平成 12 年度末の帳簿価格は m² 当たり 19,538 千円 (うち利息相当額 2,450 千円) になりました。

これは、買替に際して、用地のみを先行させたことが要因といえます。

さらに、横浜上麻生線鉄地区の土地開発公社保有地台帳には用地地積ゼロに対して補償費が 121,792 千円となっている契約残が 3 件存在しました。

今後、買替をする場合は、当該補償費を横浜上麻生線鉄地区の他の用地の売買契約に加算して、買い戻すことになっていますが、わかりにくい取引といえます。

用地の買替を用地費と補償費を同時に行うことを遵守すべきです。



(3) 支払利息の扱い

横浜市が今後買替すべき横浜市土地開発公社保有地の帳簿価格には、支払利息相当額が含まれています。

この支払利息相当額は、横浜市が用地を取得する各時点までの額が算出されて、取得代金に含めて横浜市土地開発公社に支払われることになります。

支払利息は、横浜市土地開発公社が当該事業用地を横浜市の依頼によって取得する際の借入金に係る支払利息です。

事業全体に関する借入金利息が、事業内の各契約に対してその帳簿価格（用地費、補償費、工事費、測量試験費及び諸経費の合計額）の割合に応じて按分されます。

支払利息額は借入金の金額および金銭消費貸借契約上の返済予定や利率等によって決定されることから、買替対象となる契約の用地費や補償費の帳簿残高と直接的には関連しません。

そのため、買替の実施に際して横浜市土地開発公社に対して買替金額の算出を依頼しますが、その内訳としての支払利息額の妥当性については、借入金カバーする事業の範囲、返済予定や利率等の基礎データ、および横浜市土地開発公社による借入金返済状況といった支払利息額算定の基礎となる資料の入手と検討が必要になると考えます。

現在の用地買替手続きにおいては、買替価格に含まれる支払利息相当額について上記のような金額の妥当性に関する検証手続きは行われていませんでした。

3.2.2 買収区域

環状3号線杉田第2地区は、平成11年4月に開通していますが、以下の表のとおり都市計画線外面積（道路本線以外の面積）が全用地買収面積の48.8%を占めていたため、当事業における用地取得の必要性と整備状況の確認を行いました。

項目	面積(m ²)	比率(%)
全用地買収	19,973.34	100.00
都市計画線外	9,750.66	48.82
（うち売払済）	269.94	1.35
（うち売払予定）	90.22	0.45
道路区域編入予定	19,613.18	98.20

(1) 結果

現場視察の結果、都市計画線外の買収用地は主として以下の用途に使用されていました。

- 環状3号線からの支線用地およびその用地買収に伴う残地
- 環状3号線側道（高架）から一般道に降りるための階段用地
- 鉄道（京浜急行）との交差区域の周辺用地
- 環状3号線杉田梅林トンネル上の公園領域
- 一般道から環状3号線杉田梅林トンネル上部へ至る連絡道路用地

これらの都市計画線外の買収用地の中には、環状3号線施設には直接必要としないものの、梅林小学校と環状3号線支線を結ぶ道路のように当事業に伴って拡幅等の改修整備を予定している周辺道路用地も含まれています。また、道路区域への編入が予定されない用地については売払の実施もしくは予定がされています。

したがって、環状3号線杉田第2地区の都市計画線外買収用地は、環状3号線事業に必要と認められる用地であると言えます。

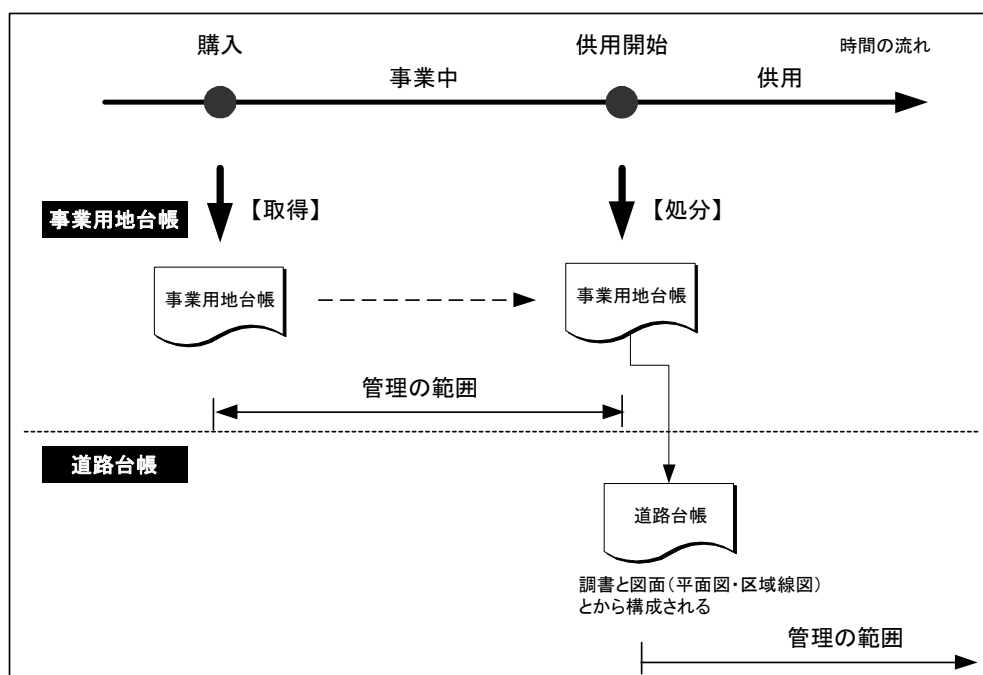
4 台帳管理

用地の管理は、事業中の用地管理と供用開始以降の用地管理の2つに分けられます。両者とも台帳管理が行われますが、前者は、道路局作成の「事業用地台帳作成要領」を根拠とした「事業用地台帳」、後者は「道路法28条」を根拠とした「道路台帳」が対応します。

次のチャートで示したように、通常の業務の流れでは、土地の購入等が行われた時点で「事業用地台帳」に「取得」として新たに記録されます。事業中は、この「事業用地台帳」によって用地の管理が行われ、工事が完成し、供用が開始された時点で「事業用地台帳」から「道路台帳」に管理台帳が変わります。

「事業用地台帳」ではこの際の処理を「処分」として扱い、「事業用地台帳」からは削除されます。供用開始以降は「道路台帳」で管理が行われ、道路調査課において一般に閲覧が可能となっています。

通常の業務の流れ



台帳種別	作成根拠	作成・変更時期
事業用地台帳	事業用地台帳作成要領	増減異動があったとき
道路台帳	道路法28条	記載事項に変更があったときは、すみやかに・・・

4.1 事業用地台帳

道路調査課では、平成11年度に事業用地台帳を管理する情報システムを開発していますが、現在、事業課主体で台帳のデータを整備途中であり、結果的に事業用地台帳データが一元管理されていません。

「事業用地台帳作成要領」が作成された平成7年3月以前に取得した用地を含めて早急に事業用地台帳の整備が必要と考えます。

なお、この事業用地の管理については、平成4年5月および平成11年1月の2度にわたって監査委員監査でも不備が指摘されていました。

4.2 道路台帳

4.2.1 整備率

3環状10放射道路と呼ばれる幹線道路の場合、供用を開始しているにもかかわらず、「道路台帳」が十分には整備されていませんでした。次に3環状10放射道路等の整備延長と道路台帳の整備率を示します。

路線名	地区	整備延長(m)	台帳整備(m)	整備率(%)
環状3号線	杉田第2、小菅ヶ谷	1,880	0	0.0%
山下長津田線	三保	960	0	0.0%
横浜厚木線	二俣川	930	0	0.0%
桂町戸塚遠藤線	小菅ヶ谷	930	0	0.0%
横浜伊勢原線	矢部中田	620	0	0.0%
霧が丘長津田線	霧が丘、長津田	530	0	0.0%
市道北八朔第453号線		460	0	0.0%
日吉元石川線	綱島、美しが丘西	620	50	8.1%
環状4号線	上飯田、瀬谷I等	6,010	500	8.3%
環状2号線	三枚1、羽沢1等	11,961	1,500	12.5%
川崎町田線	池辺、折本東方等	3,150	720	22.9%
栄本町線	北仲通北、大岡川等	660	380	57.6%
横浜逗子線	釜利谷、上中里等	2,575	1,665	64.7%
横浜上麻生線	池辺、市ヶ尾鉄	3,830	3,070	80.2%
桜木東戸塚線	平戸品濃	278	278	100.0%
総計		35,394	8,163	23.1%

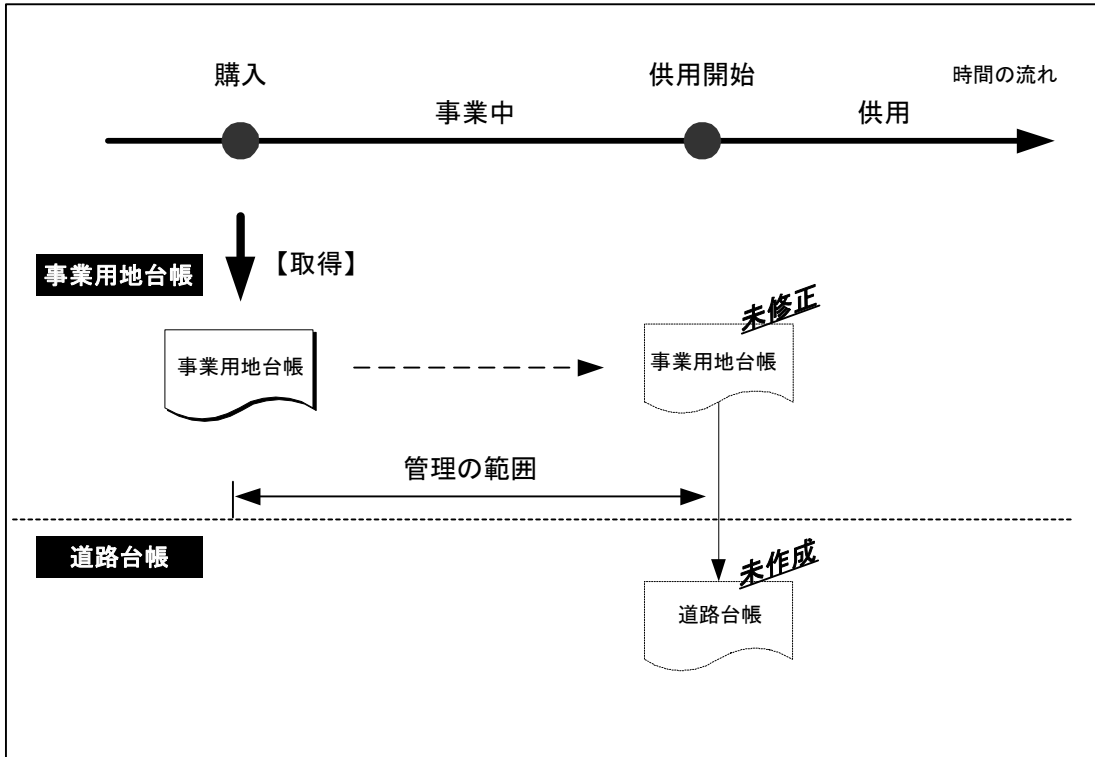
環状3号を始め、道路台帳の整備率が0%の路線が7路線に及びます。全体でも、整備延長35,394mに対して、道路台帳が完成している地域は8,163mであり、整備率は23.1%に過ぎず、未整備部分が27,231mにも及ぶことがわかります。

なお、前述の路線を地区別に展開してみると、次のような開通から年月の経った地区もありました。

路線名	地区名	開通年月	整備延長(m)	台帳整備(m)	整備率(%)
環状2号線	森	昭和49年3月	380	0	0.0%

4.2.2 業務の流れ

道路台帳が整備されていない路線の台帳管理の業務の流れは次のチャートのようになります。



土地の購入等が行われた時点で「事業用地台帳」に「取得」として新たに記録されますが、工事が完成し、供用が開始しても「事業用地台帳」での処分も行われず、「道路台帳」も作成されていません。

4.2.3 影響

「道路台帳が整備されていない」ということは、資産管理上の重大な問題と言えますが、それ以外の影響について検討してみます。

(1) 境界確認

市民が自分の敷地に建築を行うために、「道路境界の確認をする」場合を想定します。通常は、道路調査課に行けば、道路台帳が閲覧することが可能であり、道路境界を確認することができます。

しかし、前述のような「道路台帳」が整備されていない幹線道路の場合、市民が道路境界を確認するには、一般的には次のような流れになります。

道路台帳を管理する道路調査課へ行きますが、道路台帳が作成されていないため、所管する建設課へ行くように言われます。

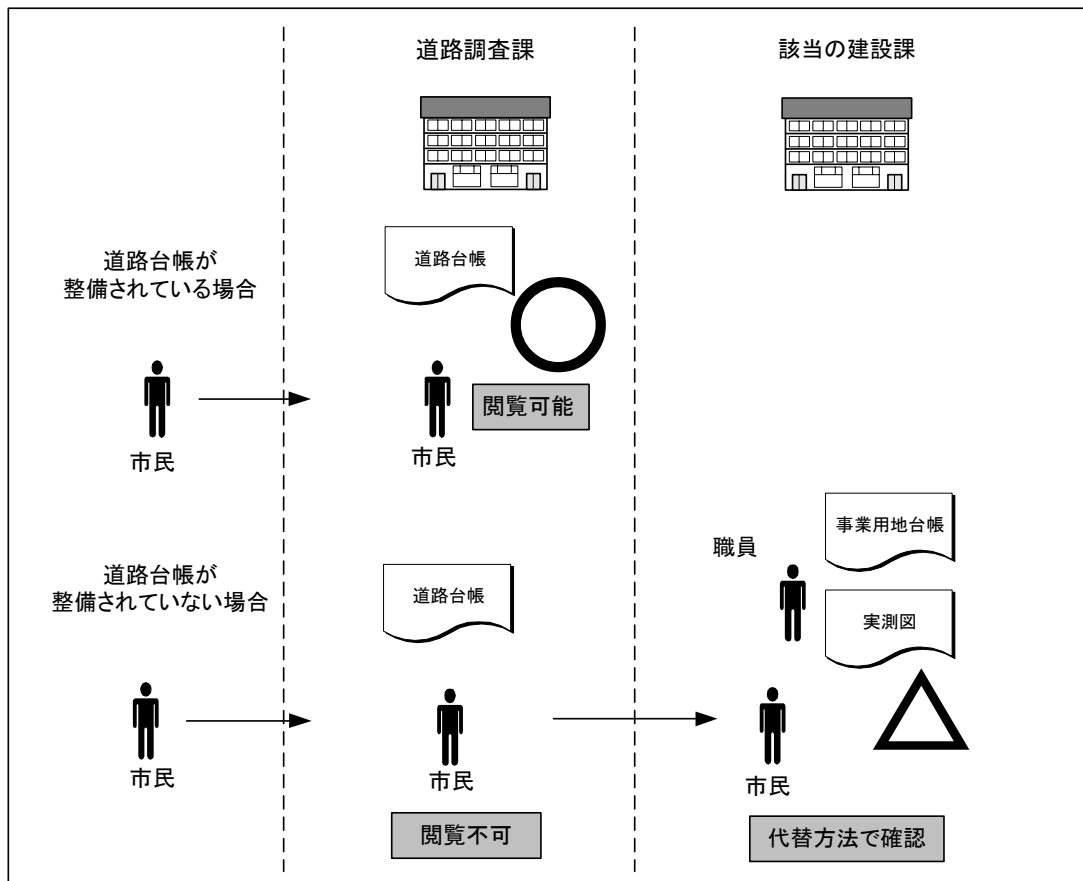
所管する建設課（南部、中部、北部）に行きます。道路台帳はないものの、担当の職員から「事業用地台帳」および工事の際に使用する「実測図」等の代替方法で道路境界を確認し、「境界承認」を得ます。

沿線の市民にとっては、二つの窓口に行かねばならず、非常に不便といえます。こうした沿線が 27,231m に及びます。

また、建設課の職員にとっても境界の確認作業自体は、本来の業務では無いにもかかわらず、対応しなくてはならず、道路事業として業務効率が悪いと言えます。

なお、平成 12 年度に南部建設課が行った「境界承認」は 21 件に及びます。

道路境界の確認



(2) 残地管理

本来の業務の流れでは、道路台帳の作成とともに道路区域に編入しない用地については残地として明確にし、財政局と協議し用地の有効利用を検討することになりますが、道路台帳が作成されていないと、残地部分が明確に把握できず、資産を有効に活用するという視点で問題があります。

(3) 格付け

近い将来において、市債を発行する際に、地方自治体の格付けが必要となる場合が想定されます。格付けを取得するには、企業会計に準じた会計帳簿が求められると予想され、そのため、精度の高い貸借対照表（バランスシート）の作成は必要不可欠となります。

事業用地台帳、道路台帳などの資産の台帳管理はバランスシート作成上の基礎情報になるため、非常に重要な位置付けと言えます。

4.2.4 結論

「道路台帳」を作成するにあたっては、横浜市が用地の所有権等の権利を取得していることが前提ですが、「道路台帳」が作成されていない理由として、道路局からは以下の説明を受けました。

道路内に民地が存在する場合がある。（地権者が特定できない用地、過去に寄付の申し出に基づいて整備された道路の中にある寄付手続がされていない用地などが該当する。）

道路内に土地開発公社からの買替が未完了の先行取得用地が存在する場合がある。（この場合、名義が土地開発公社であり、横浜市ではない。）

工事により現況が変化し、境界が確定していない場合がある。

上記の理由により、部分的に「道路台帳」が整備されていないのであれば、一定の説得力があるものの、道路事業の重点施策である幹線道路の「道路台帳」が 27 km にわたって整備されていない点は問題であり、道路法 28 条の主旨に従い、早急に道路台帳の整備を行う必要があります。

現状の業務は、建設課で用地買収から道路建設を経て道路台帳を（素図）作成し、道路調査課へ引き継ぐという分担になっています。ところが、建設課では道路建設が主要な業務であるため、供用開始後の土地の管理については、結果的に管理が手薄になっているとも言えます。、本来業務であることを再認識するとともに、組織面での役割分担含めて対応策を検討すべきと言えます。

第4章 横浜市道路建設事業団

横浜市道路建設事業団（以下、事業団）は、横浜市の道路建設を速やかに進めるため、横浜市の外郭団体として設立されました。しかし、設立当初の事業計画によれば、開発関連事業の推進による収益を見込み、横浜市負担額 850 億円としていましたが、実際は、事業費の大幅な増加、開発関連事業の縮小等により、資金計画の大幅変更となっています。また、平成 14 年度より、事業団の事業が自主事業から、すべて横浜市からの委託事業に切り替わることになり、道路事業を推進するにあたり、事業団を活用する意義が希薄化しているといえます。さらに、横浜市による道路資産の買収の先送りにより、平成 12 年度末現在では 1,414 億円の借入金を抱えることとなり、横浜市負担額が 564 億円増加する事態となっています。

横浜市においては、同借入金のうち 884 億円は損失補償としていますが、実質的にはすべて横浜市の債務（借入金）です。当該借入金には有利子のものが 599 億円あり、今後の借入金返済（横浜市による道路資産の買収）の具体的な計画を策定し、実行しない場合には、更に債務が膨らむこととなります。

以下詳細に考察しますが、事業団の存続の意義を再検討し、事業団の抱えている債務を市民にわかりやすく開示すること、今後の返済計画を明らかにすることにより、将来の市民負担を確定させる必要があると考えます。

（注）事業団の事業計画は昭和 62 年に作成されているため、事業計画等では、平成元年以降も昭和の年号で記載されていますが、すべて平成の年号に変更して記載しています。

1 事業団の現状と今後

1.1 事業団の位置づけ

1.1.1 事業団の概要

(1) 目的

横浜市の道路整備事業の早期完成に資するため、横浜市と協調して都市計画道路の整備を行うとともに、その他の道路関連事業を推進することにより、市民生活の向上及び横浜市の産業・経済の発展に寄与することを目的としています。

(2) 設立

昭和 62 年 11 月 25 日

(3) 基本財産（出捐金）

名 称	金 額
横浜市	5,000 万円
東京瓦斯(株)	500 万円
東京電力(株)	500 万円
日本電信電話(株) (現 N T T 東日本)	500 万円
東京急行電鉄(株)	500 万円
京浜急行電鉄(株)	500 万円
相模鉄道(株)	500 万円
(株)横浜銀行	500 万円
その他	1,500 万円
合 計	1 億円

(4) 事業

横浜市道路建設事業団の目的を達成するため、次の事業を行います。

- (ア) 都市計画道路の整備事業 (※1)
- (イ) 都市計画道路整備に伴う代替地等の関連開発事業
- (ウ) 道路整備に伴う緑化等の環境整備に関する調査、研究
- (エ) 市の道路事業の受託 (※2)
- (オ) 駐車場の整備及び経営 (※3)
- (カ) その他関連事業等この法人の目的を達成するために必要な事業

※1: 事業団が横浜市との協定に基づき自らが事業主体となつて行う事業を言います。平成 13 年 3 月末日現在、環状 2 号線(三枚地区、川島地区)、環状 4 号線(北地区、瀬谷地区、下飯田地区)、権太坂和泉線(名瀬・岡津地区、和泉地区)が対象になっています。(以下、自主事業)

※2: 横浜市より道路事業の一部を受託し、整備を進めている事業です。自主事業との違いは、事業主体があくまで市本体であり、事業団はその事業の一部の委託を受けて実施する点です。平成 13 年 3 月末日現在、環状 2 号線(今井・市沢地区)がその対象です。なお、平成 13 年度より※1 で記載した事業は、整備がほぼ終了している環状 2 号線と環状 4 号線(北地区)を除いてこの受託事業に切り替わります。(以下、委託事業)

※3: 2 種類の事業を行っています。

- ア. 横浜市より委託を受けている事業で、現在、横浜市福富町西公園地下駐車場(総収容台数 184 台)、横浜市馬車道地下駐車場(総収容台数 200 台)、横浜市山下町地下駐車場(総収容台数 193 台)の駐車場管理事業を行っています。
- イ. 横浜市の公有財産の一部を無償で借受け、駐車場の運営事業を行っています。現在、港南区下永谷の都市計画道路下永谷大船線予定地を利用した駐車場(総収容台数 86 台)、泉区中田町の環状 3 号線予定地を利用した駐車場(総収容台数 76 台)がその対象となっています。

(5) 人員

(平成 13 年 6 月 1 日現在)

職種	内訳	人数
評議員	横浜市職員等	2 名
	民間企業等	7 名
	評議員計	9 名
役員 (理事・監事)	横浜市OB	2 名
	横浜市職員等	6 名
	民間企業等	4 名
	役員計	12 名
従業員	横浜市出向	18 名
	横浜市OB	3 名
	民間出向	5 名
	嘱託員	2 名
	従業員計	28 名

※1: 役員のうち、常勤(報酬あり)は 3 名です。

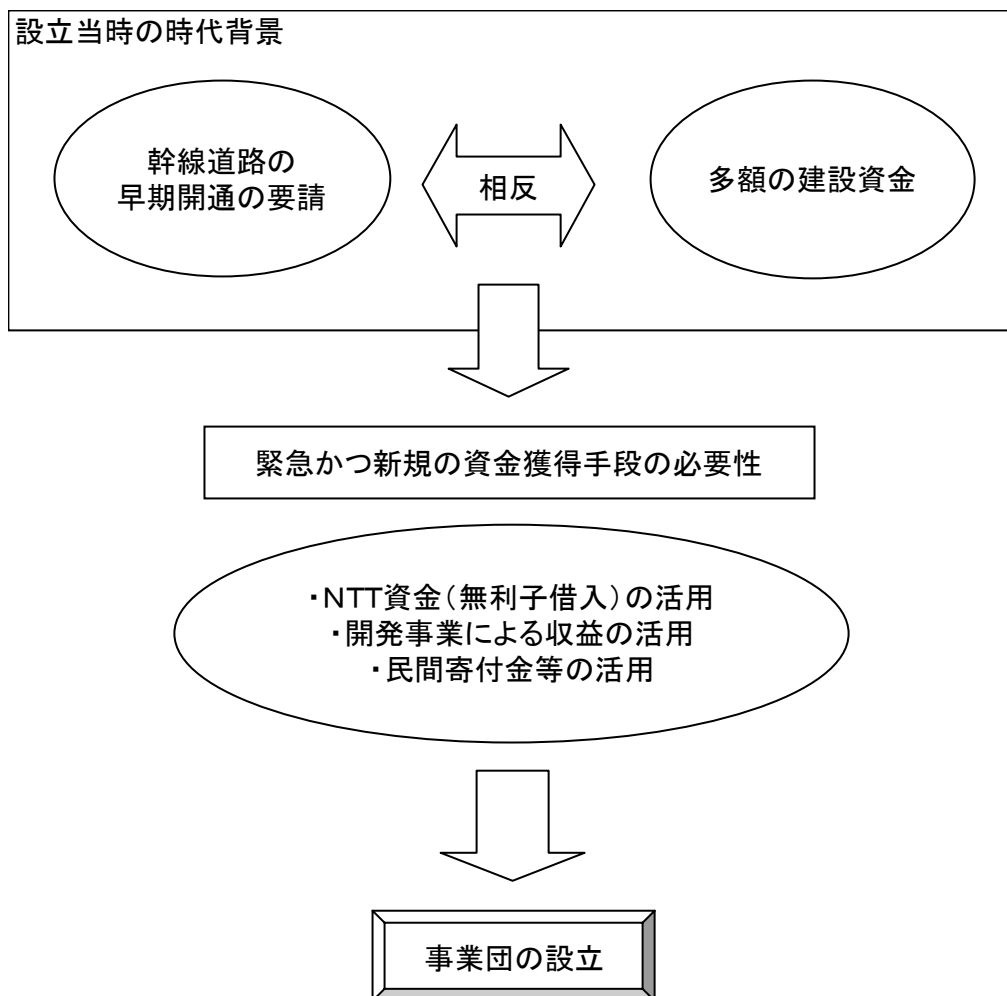
1.1.2 事業団設立の背景

事業団設立の昭和 62 年当時、他の主要都市に比し立ち遅れていた幹線道路の早急な整備が求められていました。幹線道路の整備には、多額の費用がかかるため緊急かつ新規の資金獲得手段が市の予算の枠外で必要になりました。

そこで、当時、無利子借入を行える N T T 資金(※ 1)及び道路整備地域周辺の開発事業による収益、開発により便益を受ける民間企業等からの寄付金等を活用するため、財団法人形態による事業団を設立することになりました。

事業団は、いわゆる 3 環状 10 放射道路整備事業のうち、当時未着工でかつ重要な区間を担うことになりました。

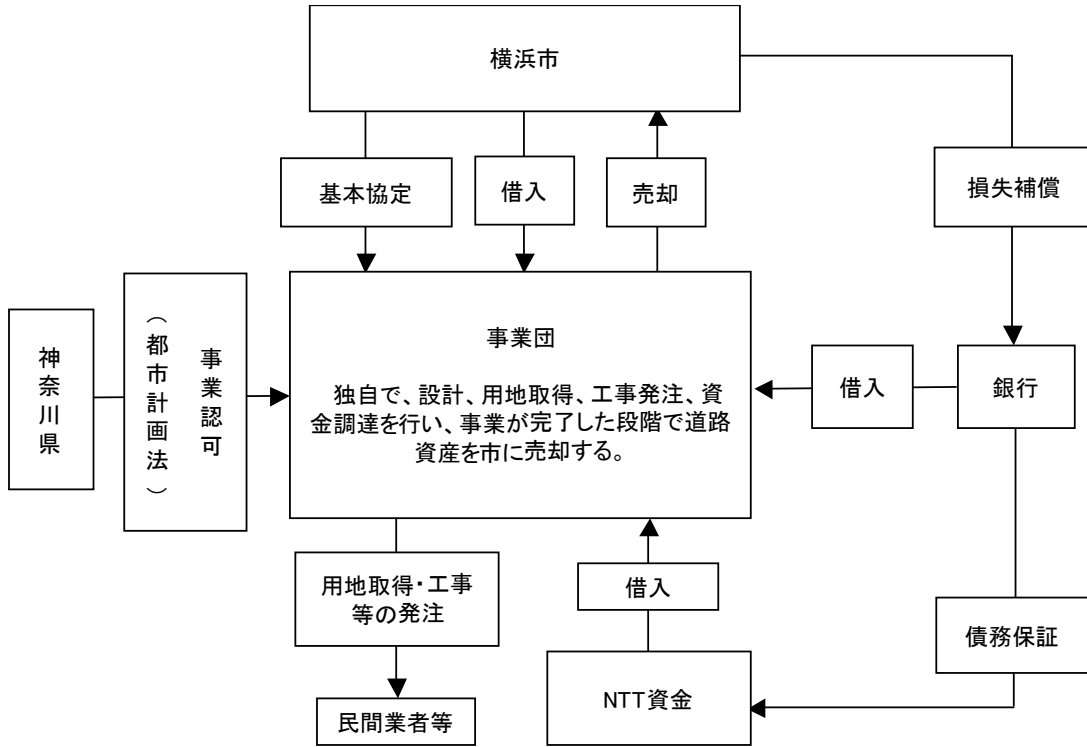
事業団の設立の経緯を図式化すると以下ようになります。



※1:NTT資金(Aタイプ)とは、国の旧日本電信電話㈱の株式の売却収入を原資としたものであり、(財)民間都市開発推進機構を通じて、開発事業を進める上で必要となる公共施設の建設に対して、無利子の貸付を行う制度です。

1.1.3 事業の概略（自主事業）

事業団の自主事業の概略図を示すと以下のようになります。



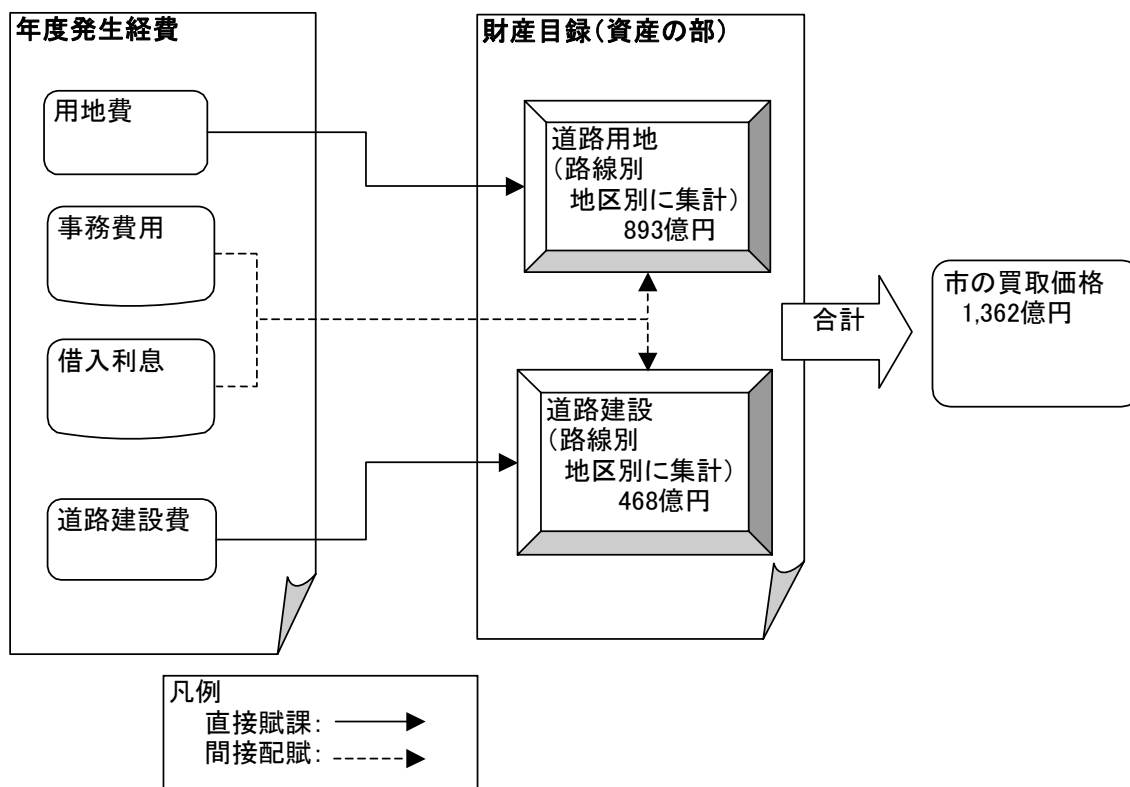
横浜市と事業団との間で自主事業にかかる以下の協定書が締結されています。

項目	内容
協定書名	都市計画道路の整備に関する基本協定書
締結日	昭和 63 年 2 月 25 日
内容（要約）	事業団は環状 2 号線、環状 4 号線、権太坂岡津線（現 権太坂和泉線）の路線の一部について、道路整備事業を円滑に進めるため、先行整備、代替地の取得造成を実施する。 事業の実施にあたっては、事業計画を作成し、毎年度実施計画を作成する。 工事等の単価は横浜市の規定に準じて行い、事業の監督、検査、業者選定契約締結については、横浜市と協議する。 一定区間の道路整備が完了した場合には、完了届を提出し、横浜市は検査を行う。検査合格後、横浜市に引渡しを行う。（※1） 費用負担は、費用負担が必要なものについて予算の定めるところにより協議の上、決定する。

※1：現状、引渡しの方法、時期の詳細は未定です。

1.1.4 事業団の経理

事業団の現状を記載する前に事業団の経理処理の概要について説明します。
自主事業に係る事業団の経理処理を図式化すると以下のようになります。



※1:道路用地、道路建設、市の買取価格に記載されている数値は、平成13年3月末日時点で資産計上されている金額を言います。

事業団では、事業を進めるに当たって、毎年、用地費（用地取得費、用地補償費）、道路建設費、事務費用（人件費、経費）が発生します。

そのうち前2者は、それぞれ、財産目録の資産の部の道路用地及び道路建設という勘定科目に路線別地区別に直接賦課され、毎年資産として累計されます。

残りの事業に伴う事務費用及び借入利息は原則的に発生したすべての金額について、毎年、路線別地区別に集計された用地費、道路建設費の割合に応じて間接配賦され、これらも毎年資産として累計されます。

従って、事業に伴う事務費用や利息は費用化されず、すべて資産計上されるため、事業団は累積損失を抱えることはありません。

実際、現在事業団の正味資産（総資産合計－総負債合計）は、約+22億円となっています。これは、主に還付消費税を収益計上していることによるものです。

そして、整備が完了した区間について、区間ごとに資産に集計された金額で市が買い取るようになります。

1.2 事業団の現状

1.2.1 事業団の事業の状況

平成 13 年 3 月末日現在の事業団の状況は以下のようになっています。

路線名	事業箇所	延長	事業費	整備比率	未整備状況
環状 2 号線	三枚地区	1.73Km	381 億円	100%	道路台帳整備が未了
	川島地区	1.49Km	444 億円	94%	一部環境対策工事・道路台帳の整備が未了
	小計	3.22Km	825 億円	97%	
環状 4 号線	北地区	0.57Km	62 億円	100%	
	瀬谷地区	3.41Km	232 億円	97%	道路台帳整備が未了
	下飯田地区	4.10Km	184 億円	73%	下飯田駅南側区間約 2.1 km が未整備
	小計	8.08Km	478 億円	87%	
権太坂和泉線	名瀬・岡津地区	2.20Km	88 億円	63%	桜木東戸塚線から瀬谷柏尾線まで約 2.2 km が未整備
	和泉地区	1.85Km	44 億円	41%	相鉄いずみ野駅南側約 1.7 km が未整備
	小計	4.05Km	132 億円	54%	
合 計		15.35Km	1,436 億円	87%	

- 1: 事業費は財産目録に記載されている道路用地と道路建設の合計金額と横浜市への売却済である 74 億円を言います。
- 2: 整備比率は平成 13 年 3 月末日時点での予定総事業費に対する事業費の割合。
- 3: 上記表に記載した他、当初自主事業であったが、その後市へ引き継がれた事業となった部分について、用地費及び建設費が市へ引き継がれないまま事業団の資産に計上されている金額が約 2 億円あります。

1.2.2 事業団の財産状況及び資金収支の状況

事業団が作成している事業報告書をもとに、平成 12 年度末時点での事業団の財産状況と同年度中の資金収支の状況を以下に示します。

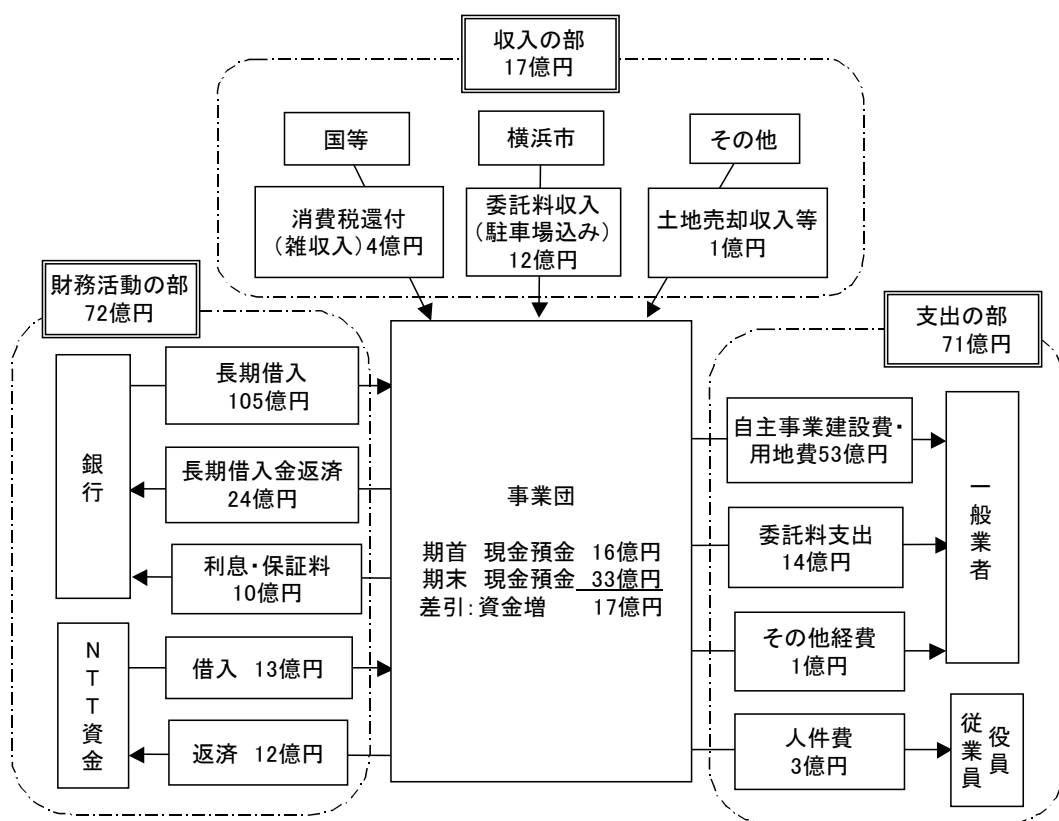
(財産状況)

(単位:億円)

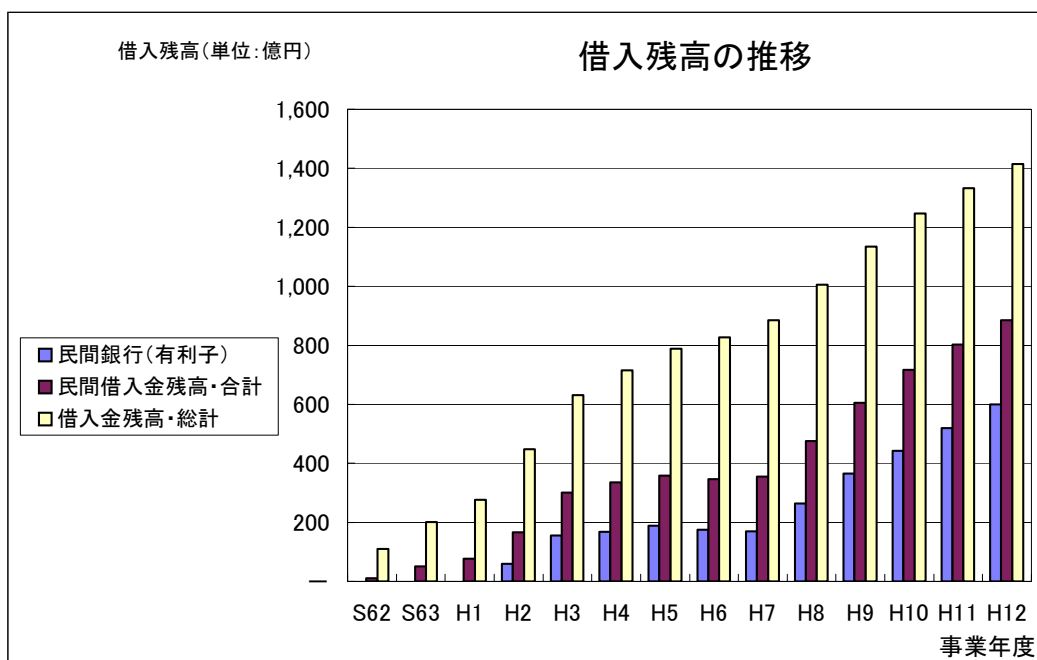
資産	金額	負債及び正味資産	金額
現金預金	33	短期借入金横浜市	30
道路用地・建設 代替地	1,362	その他流動負債	7
その他流動資産	32	長期借入金横浜市	500
固定資産	14	NTT	284
	1	民間銀行	599
		その他固定負債	0
		正味財産	22
資産合計	1,443	負債及び正味財産合計	1,443

(億円未満切捨)

(資金収支の状況)



(借入金の状況)



(単位:億円)

	地方自治体	民間		民間借入金 残高・合計	借入金 残高・総計
	横浜市 (無利子)	NTT資金 (無利子)	民間銀行 (有利子)		
昭和62年度	100	11	—	11	111
昭和63年度	150	52	—	52	202
平成元年度	200	77	—	77	277
平成2年度	280	107	60	167	447
平成3年度	330	145	157	302	632
平成4年度	380	167	168	335	715
平成5年度	430	170	188	358	788
平成6年度	480	172	175	347	827
平成7年度	530	185	170	356	886
平成8年度	530	212	263	475	1,005
平成9年度	530	240	365	605	1,135
平成10年度	530	274	443	717	1,247
平成11年度	530	284	519	803	1,333
平成12年度	530	285	600	884	1,414

(注)億円未満四捨五入

これらの表から以下のことが読み取れます。

①1,414 億円（横浜市を除くと 884 億円）以上の多額の借入金が発生しています。

事業団は基本的に収益事業を行っていないため、最終的に、横浜市以外からの借入金については、今後利息も含めて、横浜市の道路予算で負担することになります。

平成 13 年度の市一般会計の道路費の当初予算総額は、約 900 億円であり、横浜市以外からの借入金のみで、1 年間の道路予算に匹敵するまで膨らんでいることになります。

②借入金の元本返済で年間約 36 億円、支払利息・保証料が年間約 10 億円発生しています。

民間銀行からの借入金については、5 年据え置き 7 年均等返済の他、短期プライムレートに連動した利率で利息を支払う条件となっています。また、NTT 資金からの借入については、5 年据え置き後 15 年均等返済の他、民間銀行へ一定の保証料を支払う条件となっています。

なお、横浜市からの長期借入金については、返済していません。

③事業費（支払利息含む）及び借入金の返済に充てるため、民間銀行から 100 億円以上の借入を実行しています。

②で述べたように、借入金の返済に係る元利返済で約 46 億円が必要であり、その他事業団は継続して工事を進めています。一方で、横浜市からの貸付又は買取がなかったため、事業団の事業資金の大部分を民間銀行からの借入に頼らざるを得ない状況です。

なお、市からの貸付又は買取のない状況は、平成 8 年度から平成 12 年度まで続いていました。

1.3 当初事業計画と実績比較

事業団の設立にあたって、市は多額の債務を抱える現状を想定しているわけではありませんでした。ここでは、設立当初の事業計画の概要を示し、実績との比較をすることで、現在の状況がどのような経緯及び理由により発生したのかを記述します。

1.3.1 当初事業計画の概要

事業団の設立方針の伺書（昭和 62 年 10 月 19 日決裁）に事業の計画概要が添付されています。

その主な内容は以下のとおりです。

事業の概要

路線名	事業箇所	延長	事業費
環状2号線	三枚、川島地区	約6Km	約585億円
環状4号線	国道1号～国道16号バイパス	約9Km	約440億円
権太坂岡津線	環状2号線～環状4号線	約5Km	約275億円
計		約20Km	約1,300億円

(すべて平成6年度供用予定)

当初の資金計画

事業資金(財源)	事業資金 (S62～H6)	最終財源	備考
市貸付金	450億円 ①	—	
完成道路売却収入	300億円 ②	850億円 a	
開発関連地売却収入等	300億円 ③	300億円 b	※1
NTT事業	100億円 ④	—	※2
民間企業	150億円 ⑤	150億円 c	※3
合計	1,300億円	1,300億円	

※1: 開発関連事業による収益を予定しています。

※2: NTT資金からの無利子借入を言います。

※3: 開発により便益を受ける民間企業からの寄付金を予定しています。

上記の資金計画によると、

$$a = ① + ② + ④$$

$$b = ③$$

$$c = ⑤$$

という関係が成り立ちます。

つまり、事業総額は1,300億円ですが、市は最終的に850億円の負担で事業団事業を完了できる計画となっています。

1.3.2 当初事業計画と実績との比較

上記の計画と実績の比較から次のことが言えます。

No	項目
①	事業範囲が縮小しています。
②	事業が完了していません。
③	事業が縮小、未完了にもかかわらず、事業費は既に当初の計画を越えています。
④	開発関連地売却収入、民間企業からの寄付が予定を大幅に下回っています。
⑤	横浜市への売却が進んでいません。
⑥	当初予定していなかった民間銀行からの借入が増加しています。
⑦	市の負担(税金負担)が増えています。

以下に項目別にコメントをします。

①事業範囲が縮小しています。

当初事業延長と現状の事業延長との比較

路線名	当初延長	現状事業延長	原因
環状2号線	約6Km	3.22Km	今井・市沢地区(1.73Km)を横浜市本体の事業としたため
環状4号線	約9Km	8.08Km	北地区の一部の区間(約0.5km)が事業計画から外れた 瀬谷地区の短縮化(約0.3km)
権太坂岡津線 (現:権太坂和泉線)	約5Km	4.05Km	品濃地区(2.1km)の事業認可が下りていないため
計	約20Km	15.35Km	

事業団の説明によると環状2号線については、現状事業延長に今井・市沢地区を加える(約5km)と当初延長と約1kmの差があります。また、権太坂岡津線については、現状事業延長に品濃地区を加える(約6km)と当初延長と約1kmの差がありますが、いずれも当初計画の後、個別路線の調査等により、計画延長が変更になったことによる差異とのことです。

②事業が完了していません。

当初の事業計画では、平成6年度中にすべて完成予定でしたが、「1.2 事業団の現状 1.2.1 事業団の事業の状況」に示すとおり、平成12年度末(平成13年3月31日)現在、整備比率は約87%にとどまり、事業が完了していません。

③事業が縮小、未完了にもかかわらず、事業費は既に当初の計画を越えています。

当初の事業費は1,300億円を想定していましたが、事業が縮小、未完了にもかかわらず、すでに1,300億円以上の事業費がかかっています。

これらは、当初の計画に比し、事業自体の建設費の増加、事業の長期化による経費の増加、民間銀行からの借入による利息費用の増加が原因と考えられます。

特に、環状2号線では、今井・市沢地区(約1.73km)が事業団の事業範囲から除外されたにもかかわらず、計画上の事業費585億円に対し、実際は825億円となっています。

この点について、事業団によると以下の要因があるとの説明を受けております。

ア. 当初の事業計画は、概略設計、詳細設計の前のものであり、用地の取得費及び設計費は、概算の数値にすぎず、実績と変動することはある程度止むを得ない。

イ. 環状2号線川島地区においては、平成10年度の暫定供用に向けて片側車線のみを供用する工事を行った。

ウ．環状2号線川島地区においては、自然保護のため、工事の特殊な施工方法や橋梁等の仕様に多額の費用をかけざるを得なかった。

④開発関連地売却収入、民間企業からの寄付が予定を大幅に下回っています。

開発関連地売却収入は整備地区近郊の開発事業による収益を見込んでいたと考えられますが、事業団の説明によるとその具体的な計画は不明とのことです。

また、民間企業からの寄付については、道路開発により便益を受ける企業からの寄付を予定していたとの説明を受けておりますが、これについても、詳細な計画は不明とのことです。

いずれにしても、事業計画の作成当時はいわゆるバブル経済の時期であり、その後のバブル経済の崩壊に伴う地価等の下落、景気の悪化により、開発関連地売却収入、民間企業からの寄付を想定した当初の計画は破綻した状況にあります。

⑤横浜市への売却が進んでいません。

横浜市からの資金提供（貸付及び買取）についての当初計画と実績値の比較表は以下のようになります。

(単位:億円)

年度	計 画			実 際		
	貸付金	買取額	合計	貸付金	買取額	合計
昭和62年	100		100	100		100
昭和63年～平成6年	350	300	650	380	56	436
平成7年～平成17年		100	100	50	18	68
合計	450	400	850	530	74	604

(注)実際の平成7年～平成17年については、平成12年度末までの実際値で記載しています。

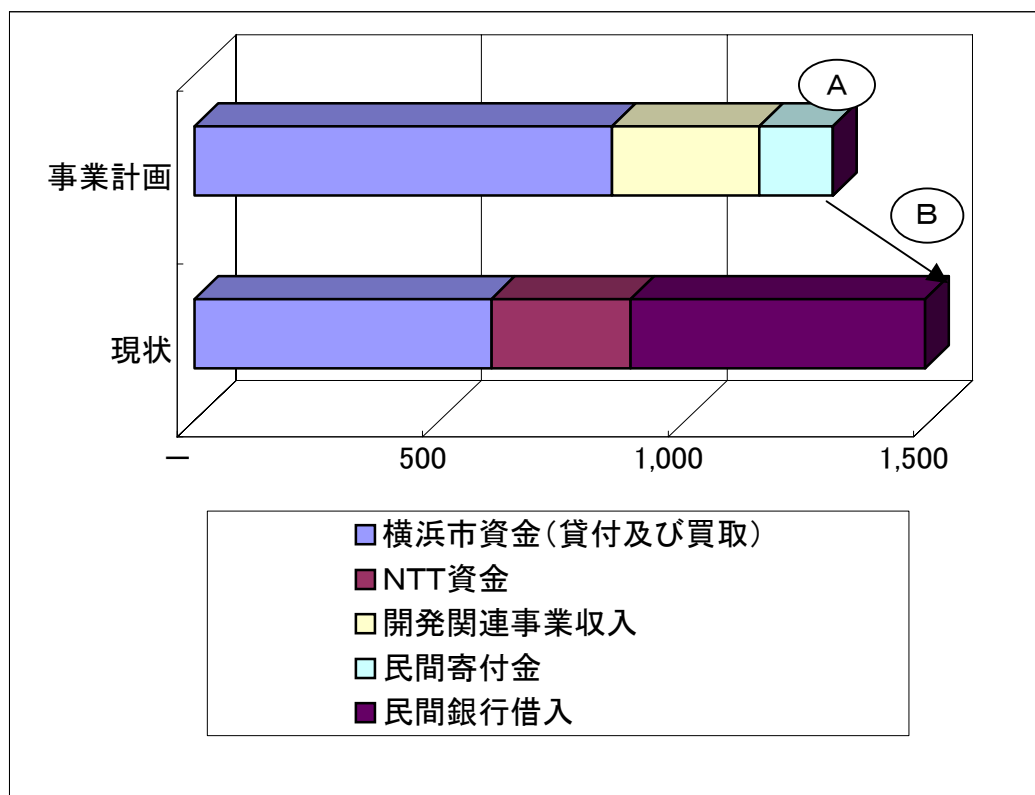
当初は、平成6年度で事業完了を予定していたため、平成6年までで大部分を買い取る予定でした。

しかし、平成6年度では事業が完了しなかったこと及び道路予算の縮小により、市からの買取が進んでおらず、現状市からの資金提供が当初資金計画より約250億円少なくなっています。

⑥当初予定していなかった民間銀行からの借入が増加しています。

当初事業計画の資金計画と現状の資金調達状況の比較

(単位:億円)



	横浜市資金 (貸付及び買取)	NTT資金	開発関連 事業収入	民間寄付金	民間銀行借入	合計
事業計画	850	—	300	150	—	1,300
現状	604	284	—	—	599	1,487

※1: 資金計画では、NTT資金については、横浜市資金に含めています。

※2: 現状の横浜市資金のうち、買取は約 74 億円です。

上記の表から民間銀行借入が約 600 億円増えた要因として、開発関連事業収入及び民間寄付金の減少(約 450 億円 グラフA)と事業費増加に伴う資金需要増(約 130 億円 グラフB)があげられます。

⑦市の負担(税金負担)が増えています。

当初、市の負担は、850 億円を想定していました。

しかし、現在の状況で仮に平成 14 年度より、毎年 50 億円の予算投入がされたとしても、一定の条件で試算した場合、今後 1,400 億円以上(1.4 参照)にのぼることになり、これまで市で拠出された貸付金 530 億円と既に市が事業団より買い取った約 74 億円と合わせて約 2,000 億円を超えることになり、当初の 2 倍を大幅に超える負担となります。

しかも、当初より事業は縮小し、また整備比率も約 87%にとどまっており、実際には上記の 2 倍以上という負担よりもさらに増加していると言えます。

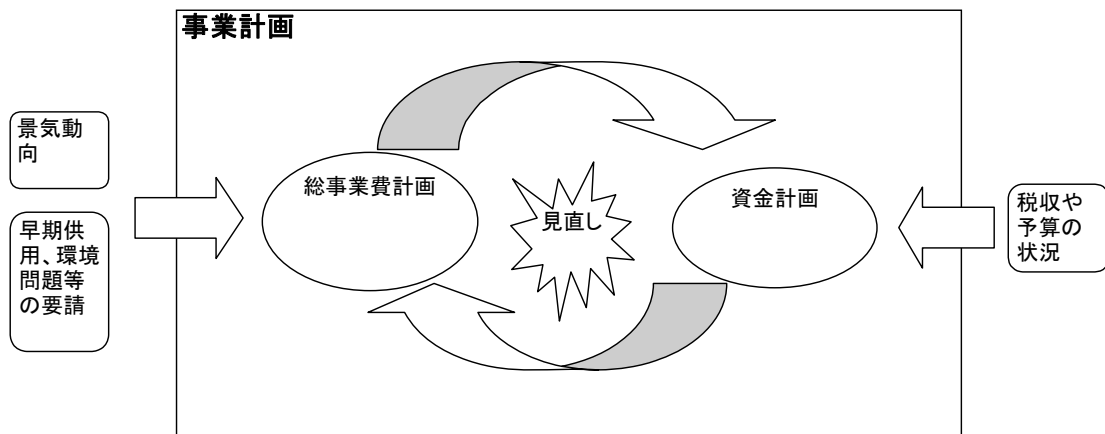
1.3.3 事業計画の管理の現状

事業計画には、総事業費計画と資金計画に分けられます。

総事業費については、その時の景気動向や早期供用、環境問題等の要請により変動するものと考えます。一方、資金計画については、基本的に事業団には外部からの収入がないため、最終的には市からの資金提供（貸付又は買取）に依存することになります。総事業費計画と資金計画は相互に整合性を持ちながら、事業計画を随時見直していくことが必要になります。

しかし、事業団については総事業費計画と資金計画との整合性について適時に見直しを行っていませんでした。その結果、民間銀行からの借入に依存する形で、現在の多額の借入金を生み出したものと考えます。

上述の関係を図式化すると以下のようになります。



機動的、効率的な事業推進のためには、事業費が当初より増大したり、民間銀行からの借入を実施したりすることは止むを得ない面があるとは思いますが、その際には、事業費が計画超となった原因の分析と将来に向かっての計画の見直しを周到に行う必要があります。

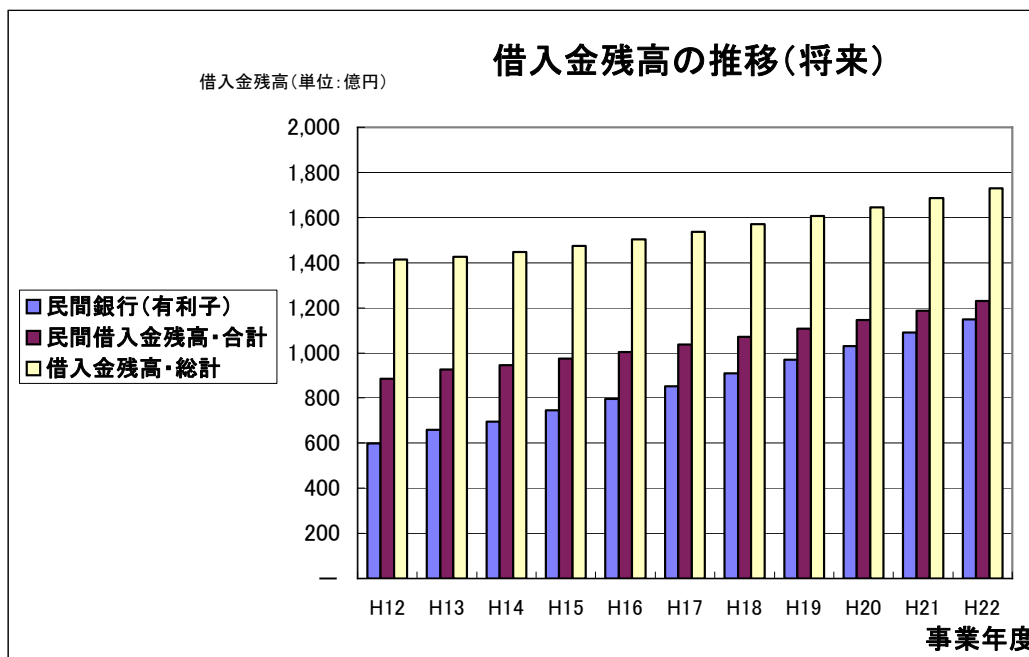
1.4 事業団が有する横浜市の実質的債務

当初の事業計画と著しく乖離して事業費が増加したことや横浜市による道路資産の買取りが進んでいないことなどから、結果として当初予定していなかった民間銀行からの有利子による資金調達、元本返済資金や利子支払のための借換によって、事業団の借入金残高が膨れ上がり平成12年度末では総額1,414億円(1.2.2参照)に達しています。

事業団の借入金の返済原資は、当初の計画の実行が不可能な現在においては、基本的に横浜市に対して道路資産を売却した資金で賄われるため、実質的には横浜市がすべて返済しなければならない借入金であり、損失補償として議会承認がなされているものの、横浜市の直接の債務とはなっていません。また、横浜市がどのような計画(予算)で道路資産を買取り、借入金を返済していくかの計画については、単年度では見込めるものの、中長期的な実現可能性ある計画の立案はなされていないのが実状です。

このように借入金の返済計画（横浜市の道路資産の買取計画）が実質的にないことから（A）平成13年度以降10事業年度にわたり買取がない場合（B）平成13年度以降50億円ずつ買取がある場合について、借入金残高の推移を試算し考察しました。

(A) 平成13年度以降10事業年度に渡り買取がない場合



(単位: 億円)

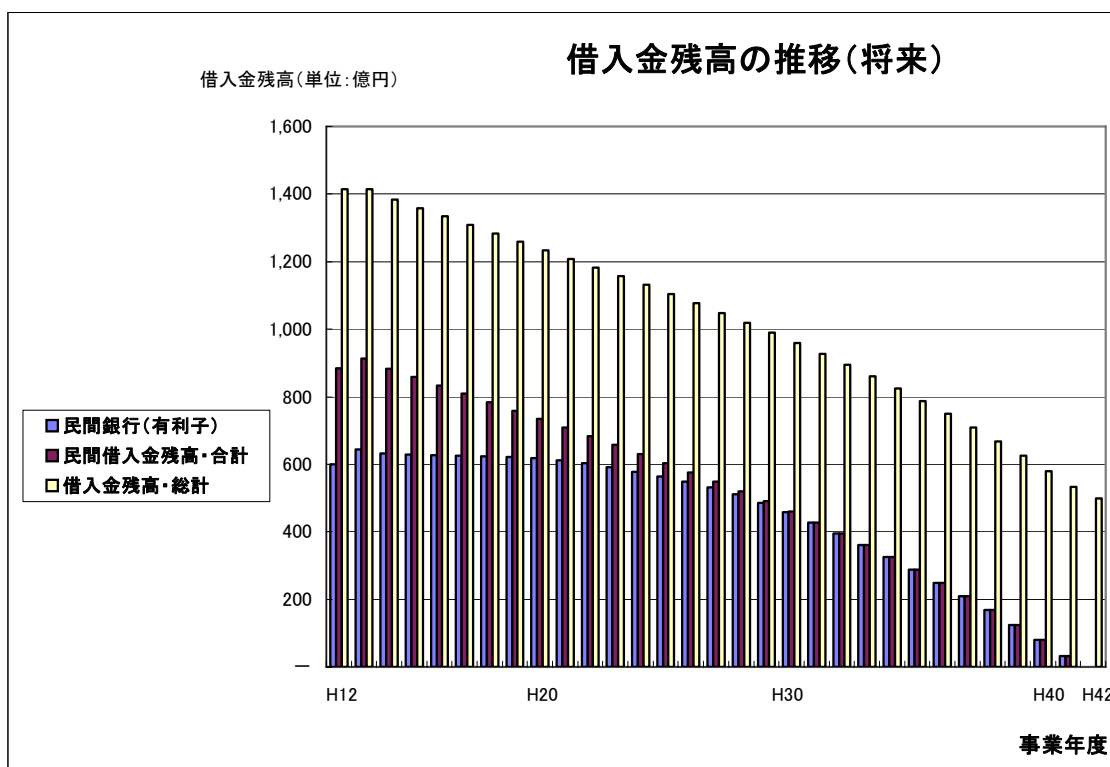
	地方自治体	民間			借入金残高・総計	発生利子
	横浜市 (無利子)	NTT資金 (無利子)	民間銀行 (有利子)	民間借入金 残高・合計		
平成12年度	530	285	600	884	1,414	
平成13年度	500	269	658	927	1,427	13
平成14年度	500	251	696	947	1,447	20
平成15年度	500	230	745	975	1,475	28
平成16年度	500	207	797	1,004	1,504	30
平成17年度	500	184	852	1,036	1,536	32
平成18年度	500	161	910	1,070	1,570	34
平成19年度	500	137	970	1,107	1,607	36
平成20年度	500	115	1,030	1,145	1,645	39
平成21年度	500	97	1,089	1,187	1,687	41
平成22年度	500	80	1,150	1,230	1,730	44
計	—	—	—	—	—	316

(注1) 発生利子は平成13年度は2%、平成14年度は3%、平成15年度以降は4%で試算しています。

(注2) 億円未満四捨五入

前頁の図表及び試算結果から、平成 13 年度からの 10 事業年度で、NTT 無利子資金の元本返済に伴い民間銀行への有利子借入への借換が 205 億円発生するほか、年々増加する民間銀行からの有利子借入に対する利子支払のための借換えにより、平成 12 年度末の借入金残高の総額 1,414 億円が平成 22 年度末には総額 1,730 億円と 10 年間の発生利子相当額 316 億円が増加することがわかります。

(B) 平成 13 年度以降 50 億円ずつ買取がある場合



(単位:億円)

	地方自治体	民間			借入金 残高・総計	発生利子	市投入額 (予算額)
	横浜市 (無利子)	NTT資金 (無利子)	民間銀行 (有利子)	民間借入金 残高・合計			
平成12年度	530	285	600	884	1,414		
平成13年度	500	269	645	914	1,414	13	14
平成14年度	500	251	632	883	1,383	19	50
平成15年度	500	230	629	859	1,359	25	50
平成16年度	500	207	627	834	1,334	25	50
平成17年度	500	184	625	809	1,309	25	50
平成18年度	500	161	623	784	1,284	25	50
平成19年度	500	137	622	759	1,259	25	50
平成20年度	500	115	618	734	1,234	25	50
平成21年度	500	97	611	708	1,208	25	50
平成22年度	500	80	603	683	1,183	24	50
平成23年度	500	66	591	657	1,157	24	50
平成24年度	500	52	578	631	1,131	24	50
平成25年度	500	40	564	604	1,104	23	50
平成26年度	500	28	548	576	1,076	23	50
平成27年度	500	17	531	548	1,048	22	50
平成28年度	500	9	510	519	1,020	21	50
平成29年度	500	4	486	490	990	20	50
平成30年度	500	1	458	459	959	19	50
平成31年度	500	0	427	428	928	18	50
平成32年度	500	—	395	395	895	17	50
平成33年度	500	—	361	361	861	16	50
平成34年度	500	—	325	325	825	14	50
平成35年度	500	—	288	288	788	13	50
平成36年度	500	—	250	250	750	12	50
平成37年度	500	—	210	210	710	10	50
平成38年度	500	—	168	168	668	8	50
平成39年度	500	—	125	125	625	7	50
平成40年度	500	—	80	80	580	5	50
平成41年度	500	—	33	33	533	3	50
平成42年度	500	—	—	—	500	1	34
計	—	—	—	—	—	533	1,448

(注1)発生利子は平成13年度は2%、平成14年度は3%、平成15年度以降は4%で試算しています。

(注2)平成13年度の市投入額(14億円)は、包括外部監査の実施時点で予算化しているため、実際値を用いています。また、平成42年度の市投入額をもって民間銀行の借入金元本をすべて返済するため必要額(34億円)を用いています。

(注3)億円未満四捨五入

前頁の図表及び試算結果から、横浜市からの借入金の返済を除いても、平成12年度末現在の民間借入金残高884億円を返済するために要する期間がおおよそ30年間と長期化するほか、それに伴う支払利子の負担が533億円発生し、現在の有利子借入金残高600億円に匹敵する負担が今後生じることがわかります。

なお、この試算は、毎事業年度50億円の買取があることを前提としていますが、過去の買取実績の累計は約74億円です。

道路資産の買取に関しては、事業団と横浜市との間で取り交わされた「都市計画道路の整備に関する基本協定書」（昭和63年2月25日）の第7条（引渡し）に「乙（＝事業団）は、前条の検査に合格したときは、当該区間を甲（＝横浜市）に引き渡すものとする。なお、引渡しの方法及び時期は、別途定める。」と規定されています。しかしながら、委託者である横浜市が既に供用を開始し、実質的に道路が完成している場合には、速やかに検査を受け引渡すのが一般的な解釈と考えます。

平成12年度末現在の整備状況（1.2.1参照）からもわかるとおり、少なくとも環状4号線（北地区）については完成しているほか、環状2号線（三枚・川島地区）、環状4号線（瀬谷・下飯田地区）の一部についても、既に供用が開始されていることから市が買取るべき道路資産は、1,000億円以上に達しています。しかし、平成12年度末までに横浜市が買取った道路資産は、環状4号線（北・下飯田地区）等の一部（約74億円）の実績しかなく、買取が先送りされてきたことが伺えます。

今後も買取が進まず抜本的な対策を講じないまま現在の状況を放置した場合は、利子支払のための追加借入、無利子借入の有利子借入への転換による利子負担の発生により、現状でも膨れ上がっている借入金残高が、さらに膨れあがることは上記の試算からも明らかです。このような利子負担のための借入金残高の増加は、将来横浜市が買取るべき道路資産の買取価額を増加させ、結果的には市民が負担する債務が増加することになります。

横浜市の借入金を除いても1年間の道路予算に匹敵する借入金であり、抜本的な対応策が執れないところに最大の問題があると考え、横浜市及び道路局全体の重要な問題として正面から捉え、将来負担増の軽減化に向けた議論が必要と考えます。

1.5 事業団の意義

「環状2号線等都市計画道路の一部を先行整備することにより、横浜市の都市計画道路網の骨格の早期完成を図ること」を目的として設立された事業団は、(財)民間都市開発推進機構からの無利子借入（NTT資金）を最大限活用し、その目的達成のために自主事業を推進することに意義がありました。

その結果については、「1.3当初事業計画と実績比較」の頁に記載しているように、当初の計画通りに実現しているとは言えませんが、平成12年度末現在における都市計画道路整備事業の整備比率は、一部未整備部分があるにせよ全体で87%に達しており（1.2.1参照）、一定の役割を果たしたものと思われまます。

また、平成13年度から事業団のいわゆる自主事業の環状4号線、権太坂和泉線について、横浜市は国庫補助事業の活用の方針を切替えたため、横浜市からの受託事業に切替えて事業を継続すると説明を受けています。なお、その受委託の意義については、「事業推進には、地権者等との信頼関係の維持が重要であり、今後も事業団組織として継続することにある」と事業団から説明を受けました。この説明に対しては一定の理解はで

きますが、事業団を活用して事業推進した横浜市のプロジェクトはほぼ終結しており、事業団を活用する意義が稀薄化していると言え、道路整備を市直営で行う場合との比較等事業団で行うことの必要性について検証する必要があると考えます。市民の将来負担を軽減化するために借入金減らすことが今後の最重要課題であることは先にも述べましたが、事業団の事業についても市民負担の軽減化の観点から組織の存続意義も含めて早急に抜本的な見直しを図る必要があると考えます。

2 事務執行にかかる個別検討

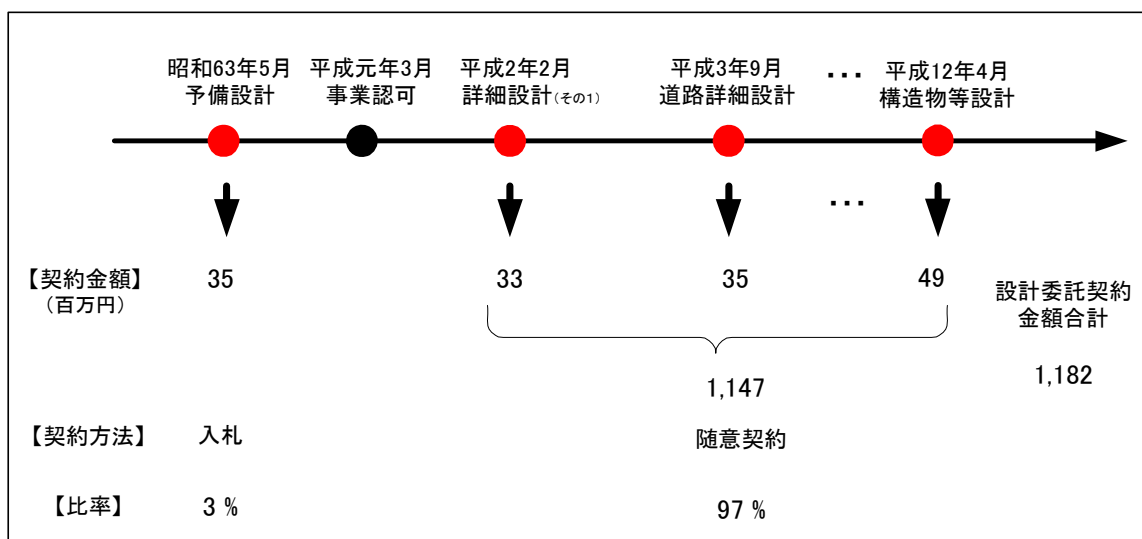
2.1 道路建設

2.1.1 設計委託

環状2号線の川島地区は1,490mの区間で、平成元年3月に事業認可を得て、平成10年3月に供用を開始しています。事業団が設計、工事を担当しました。

この川島地区の設計業務について、調査を行いました。

川島地区の設計業務委託の合計金額は1,428百万円で、このうちの82.7%、1,182百万円分の契約が1業者と締結されていました。この業者との契約状況を時系列に示すと次のとおりです。



予備設計は、国からの事業認可を取得する準備段階で、主要構造物の位置や概略形式、基本寸法を計画し、ルートを中心線を決定する業務ですが、昭和63年5月に予備設計を実施しています。この業者が35百万円で落札しました。

その後、平成元年3月に事業認可を取得したのち、平成2年2月に詳細設計を実施しています。詳細設計は、工事の発注の準備段階、道路工事に必要な縦横断面図の設計や小構造物の設計を行い、土木、舗装、などに分類された工種別の数量計算を行うもので

す。この33百万円の詳細設計委託は、随意契約により行われました。平成3年9月には35百万円の道路詳細設計がやはり随意契約により行われ、以降、平成12年4月の構造物等設計にいたるまで19種類の内容について同一業者との随意契約が行われていました。

個別契約を積み重ねると、この業者との設計業務契約の合計金額1,182百万円のうち、初回の入札分35百万円を除く1,147百万円、率にして97%が随意契約でした。

「同一業者が継続して設計業務を行う方が、現地に精通しており、業務が効率的に行える」、また、「この川島地区は特に景観に配慮した設計になっているので業務の連続性を重視した」、という説明には、一定の理解はしますが、結果として、合計1,182百万円の業務契約が事業認可前に行われた35百万円の委託契約に既定されてしまうのであれば、競争性を欠く恐れがあります。

2.1.2 工事契約

平成12年度末の帳簿残高のうち、環状2号線（川島地区）街路整備工事を対象として、工事の契約、変更手続に必要な証憑の検証を実施しました。

(1) 対象

(単位:千円)

科目	摘要	帳簿金額	検証残高	検証割合
道 路 建 設	環状2号線(三枚地区)	10,791,073	—	—%
	環状2号線(今井・市沢地区)	13,454	—	—%
	環状2号線(川島地区)	26,315,484	16,269,849	61.8%
	環状4号線(北地区)	1,034,982	—	—%
	環状4号線(瀬谷地区)	3,882,326	—	—%
	環状4号線(下飯田地区)	2,215,065	—	—%
	権太坂和泉線(品濃地区)	185,354	—	—%
	権太坂和泉線(名瀬岡津地区)	2,115,134	—	—%
	権太坂和泉線(和泉地区)	327,510	—	—%
	道路建設 合計	46,880,383	16,269,849	34.7%

(2) 検証結果

個々の工事契約については、いずれも契約、契約変更手続に必要な証憑類は適切に整備されており、問題点は発見されませんでした。

しかし、下記に記述するように、工事契約を全体として考察した場合、2.1.1でも指摘しているとおり、契約手続の透明性・競争性を欠く恐れがあります。

環状2号線（川島地区）の街路整備工事は、第Ⅰ工区と第Ⅱ工区に分かれますが、いずれの場合も、本来一体で施工すべき工事を下記の理由により数期に

分割し、1期目だけを競争入札に付し、2期目以降は1期目に落札した業者と随意契約する工事（いわゆる継続工事）によっています。

（継続工事・分割発注理由）・・・継続工事・分割発注理由書より抜粋
両工区ともに継続工事とすることが、工期短縮、経費節減、並びに現場錯綜の回避による安全確保につながると考えるほか、本事業がNTT無利子貸付金により施工するため年度における貸付金の範囲内での分割発注となるため

このような継続工事の可否については、本来、「複数年度にわたる工事の場合、債務負担設定を行うことが原則ですが、A.国庫補助事業等の理由で年度によって設計書を別にせざるを得ない場合 B.全体工事内容が確定する前に、一部を先行発注せざるを得ない場合においては、最初の工事を受注した業者に残りの工事を随意契約により施工させなければならないことがある」旨の記述が横浜市財政局が発行する「財務事務の手引き（契約編）」にあり、事業団が川島地区の第Ⅰ工区、第Ⅱ工区について継続工事としたこと自体は認められるものと理解します。

また、同手引きによると、継続工事の場合、1期目の工事を発注する時点で全体工事金額により指名委員会に諮るほか、1期目の工事金額は、原則として全体工事金額の30%以上とするよう指導しています。

各工区についての工事契約を考察した結果は、以下のとおりです。

① 工事契約の状況

(第Ⅰ工区)

工事計画	年 度	契 約	全体計画（総契約 金額）に対する割合
1期目工事	平成8年度	入 札	30.3%
2期目工事	平成9年度	随 意	39.2%
3期目工事	平成10年度	随 意	24.3%
4期目工事	平成11年度	随 意	6.1%
全体計画合計			100.0%

第Ⅰ工区に係る入札時の執行伺いに添付された「継続工事説明書」によれば、当初予定では、1期目の工事金額は30.3%であり、「財務事務の手引き（契約編）」の指導に従っています。しかし、当該工事については、最終的には計6契約（入札1、随意5）が締結され、設計変更に伴う契約額の変更（全て増額）も4回と、最終の総契約金額が当初全体計画の約2倍（194.0%）に増加しています。そのため結果として入札時の契約金額の総契約金額に対する比率は15.5%となっています。

(第Ⅱ工区)

工事計画	年 度	契 約	全体計画（総契約 金額）に対する割合
1期目工事	平成7年度	入 札	13.3%
2期目工事	平成8年度	随 意	39.7%
3期目工事	平成9年度	随 意	46.9%
全体計画合計			100.0%

第Ⅱ工区に係る入札時の執行伺いに添付された「継続工事説明書」によれば、当初予定でも1期目の工事金額は13.3%と「財務事務の手引き（契約編）」の指導に従っていません。また、当該工事については、最終的には計7契約（入札1、随意6）が締結され、設計変更に伴う契約額の変更（全て増額）も5回と、最終の総契約金額が当初全体計画の約2.5倍（254.3%）に増加しています。そのため結果として入札時の契約金額の総契約金額に対する比率は5.2%となっています。

② 入札の状況

両工区とも1期目工事の入札について、第1回目の入札により、それぞれ1建設企業体のみが予定価格をわずかに下回る入札金額により1回で落札しています。

第Ⅰ工区	第1回入札結果	第Ⅱ工区	第1回入札結果
入札請負業者	落札率 (入札額÷予定価格)	入札請負業者	落札率 (入札額÷予定価格)
A 建設企業体	99.76%	a 建設企業体	99.66%
B 建設企業体	100.16%	b 建設企業体	102.59%
C 建設企業体	100.32%	c 建設企業体	103.32%
D 建設企業体	100.40%	d 建設企業体	103.81%
E 建設企業体	100.56%	e 建設企業体	104.05%
F 建設企業体	100.73%	f 建設企業体	105.03%
G 建設企業体	100.89%	g 建設企業体	105.52%
H 建設企業体	101.13%	h 建設企業体	106.01%
I 建設企業体	101.29%	i 建設企業体	107.47%
J 建設企業体	101.53%	j 建設企業体	109.43%
K 建設企業体	101.85%	k 建設企業体	109.67%
L 建設企業体	102.10%	l 建設企業体	109.92%
M 建設企業体	102.34%	m 建設企業体	110.89%
N 建設企業体	102.90%	n 建設企業体	111.38%
O 建設企業体	103.14%	o 建設企業体	112.36%
P 建設企業体	103.38%	p 建設企業体	113.09%
Q 建設企業体	103.79%	q 建設企業体	114.07%
R 建設企業体	103.95%		
S 建設企業体	104.27%		
T 建設企業体	104.35%		
U 建設企業体	104.59%		

上記①の状況については、いずれの工区も当初の全体計画は詳細設計前のものであり、概算の数値にすぎないため実績と変動することはある程度止むを得ないと考えられるほか、特に環状2号線川島地区においては、当初予定していなかった平成10年度の暫定供用に向けた片側車線の供用工事を行ったこと、自然保護のための特殊な施工方法の採用や橋梁等の仕様に予定以上に多額の費用をかけざるを得なかったことから総契約金額が大幅に増加したとの説明を受けました。

また、②の状況については、道路局の説明（第3章1.1.2参照）と同様、入札参加者は予定価格を予測することが可能であり、第Ⅰ工区及び第Ⅱ工区の入札とも、偶然に当該結果となったとの説明を受けました。

しかし、個々の契約を一連の契約として捉えて考察した場合、落札率99.76%又は99.66%で落札した業者が、結果として、総契約金額に占める割合が極めて低い入札結果（第Ⅰ工区15.5%、第Ⅱ工区5.2%）により、それ以降の継続工事（第Ⅰ工区84.5%、第Ⅱ工区94.8%）に係る随意契約を締結している点で透明性・競争性を欠く恐れがあります。

2.2 道路用地

2.2.1 取得手続

平成 12 年度末の帳簿残高のうち 1 件当たり 3 億円以上、又は取得面積 0 m²かつ 1 億円以上の道路用地（補償費含む）について、取得手続に必要な証憑の検証を実施しました。

(1) 対象

(単位:千円)

科目	摘要	帳簿金額	①3 億円以上	②0 m ² かつ 1 億円以上	小 計	①② 重複	検証残高	検証割合
道路用地	環状2号線(三枚地区)	27,294,981	10,399,870	2,848,855	13,248,725	1,481,572	11,767,153	43.1%
	環状2号線(川島地区)	18,124,211	2,338,436	1,657,096	3,995,532	1,306,444	2,689,087	14.8%
	環状4号線(北地区)	2,972,414	2,027,022	411,758	2,438,779	411,758	2,027,022	68.2%
	環状4号線(瀬谷地区)	19,290,491	2,405,882	318,198	2,724,079	318,198	2,405,882	12.5%
	環状4号線(下飯田地区)	11,469,294	2,334,698	1,449,755	3,784,453	876,088	2,908,366	25.4%
	権太坂和泉線(名瀬岡津地区)	6,597,083	441,309		441,309		441,309	6.7%
	権太坂和泉線(和泉地区)	3,580,592	799,392	309,158	1,108,550		1,108,550	31.0%
	道路用地 合計	89,329,066	20,746,608	6,994,819	27,741,427	4,394,059	23,347,368	26.1%

(2) 検証結果

下記の検証対象については、物件補償費の客観的かつ合理的な算定根拠である第三者（コンサルタント）による評価額算定書が一部存在しませんでした。

事業団の説明によると、用地補償費の評価額算定書は膨大な資料であり、物件補償費の支出に係る調書と別保管していたため、手違いにより廃棄したとのことです。

コンサルタントによる評価額算定書は、物件補償費の支出に係る調書の一部です。

物件補償費についての調書は、事業団の内部管理規程により、保存期間が 10 年と定められておりました。

道路用地	区名	町名	契約年月日	検証残高
環状2号(三枚地区)	神奈川区	三枚町	H5.4.5	264,345 千円
環状2号(三枚地区)	神奈川区	菅田町	H7.7.18	106,732 千円
環状2号(三枚地区)	神奈川区	三枚町	H6.4.25	109,154 千円
環状4号(下飯田地区)	泉区	上飯田町	H3.7.23	179,268 千円
環状4号(下飯田地区)	泉区	上飯田町	H6.3.7	390,962 千円
合 計				1,050,460 千円

2.2.2 現場視察

買収した土地が道路用地として利用されることの妥当性を検証するために、事業団が保有する道路平面図から特に端切れ地を任意に抽出し、現場視察を実施しました。

以下の現場視察の結果、買収した土地はいずれも本道を建設するために止むを得ず取得したものであり、主に側道、歩道、緑地等に整備されており、視察対象地については、道路用地としての利用の妥当性について一定の心証を得ることができました。

(1) 環状2号線（川島地区）

No1



No2



No3



No1	環状2号線の橋梁からの階段用地として使用しています。
No2	現在、橋梁下を含め、公園整備工事を実施しています。当該視察現場には、環状2号線橋梁工事中に地元住民との会合場所として設置されたログハウスがありますが、公園施設として存続させることを検討中です。なお、公園とした場合、緑政局が占有利用しますが、底地については道路資産として道路局に売却されます。
No3	環状2号線の側道、歩道、緑地として整備しています。

(2) 環状4号線（瀬谷地区）

No4



No5



No6



No4	代替地への振り替えを予定しています。相模鉄道線瀬谷駅から徒歩圏に立地し、既に整地済みであり代替地としての使用は十分可能と考えられます。
No5	特に通学路となっているため、安全性の観点から交差点の広さを確保するほか、憩いの場として整備しています。
No6	歩道橋の設置用地として整備しています。

(3) 環状4号線（下飯田地区）

No7



No8



No7	現在計画中の桂町戸塚藤線との交差点用地として使用する予定です。
No8	主として隣接道路へのアクセス階段用地とするほか、一部については隣接の土地と交換する予定です。

(4) 権太坂和泉線（名瀬・岡津地区）

No9



No10



No9	バスベイ及び緑地として整備する予定であり、既に一部の緑化工事は終了しています。
No10	近くに岡津小学校があり、現状本道の通行が非常に危険なため、通学路として整備する予定です。

2.3 代替地

2.3.1 個別検証手続きの概要

平成12年度末現在、財産目録に計上されている代替地のうち、帳簿残高が2億円以上のものについて、現場視察を行うとともに取得についての証憑突合を行いました。

対象

(単位:千円)

代替地帳簿残高	検証帳簿残高	検証割合
3,236,131	2,025,300	62.5%

上記手続きの結果、サンプルした代替地について資産の所有権及び整備の状況については特に問題ないものと判断しました。

2.3.2 含み損の問題と今後の処分方針

平成 12 年度末現在、事業団が所有する代替地の概要は以下のとおりです。

(事業団資料に基づき試算作成)

(単位:千円)

NO	所在	取得年月	面積(m ²)	取得価額	簿価	時価概算値	時価簿価差額
1	港南区芹ヶ谷	H1/1/30	473.27	110,000	125,673	66,990	-58,683
2	泉区岡津町字中村	H1/2/7	502.86	149,041	221,368	109,992	-111,376
3	戸塚区原宿町	H1/3/20	169.20	41,466	47,057	30,602	-16,455
4	泉区弥生台・中田	H1/6/5	1,677.03	266,741	561,383	196,855	-364,528
5	旭区市沢町字馬場崎	H2/3/23	12.32	5,061	5,655	3,077	-2,578
6	港南区下永谷町	H2/2/20	1,079.39	52,242	60,170	42,263	-17,907
7	戸塚区影取町	H2/2/22	457.90	138,260	155,569	99,824	-55,745
8	青葉区あかね台	H2/2/19	610.00	120,701	140,288	73,386	-66,902
9	戸塚区小雀町	H4/9/8	227.90	30,000	48,191	21,360	-26,831
10	泉区上飯田町字神明原	H3/1/10	1,969.16	405,763	477,063	322,581	-154,482
11	戸塚区上矢部町	H3/2/21	1,198.54	196,562	269,410	117,544	-151,866
12	旭区市沢町	H3/3/26	629.23	156,049	179,496	124,059	-55,437
13	泉区岡津町字菩提塚	H4/3/30	796.92	168,947	200,068	106,775	-93,293
14	瀬谷区中屋敷	H3/9/17	498.78	125,593	145,157	75,104	-70,053
15	泉区上飯田	H3/7/18	1,037.89	182,101	296,009	144,770	-151,239
16	泉区和泉町字赤坂	H3/12/11	713.83	62,389	74,560	49,599	-24,961
17	泉区和泉町海老沢	H3/5/15	27.09	11,643	11,643	6,963	-4,680
18	泉区和泉町海老沢	H3/4/25	37.20	15,989	15,989	9,561	-6,428
19	泉区和泉町海老沢	H3/5/21	57.64	24,774	24,774	14,815	-9,959
20	泉区弥生台	H3/8/23	68.01	40,520	40,520	24,231	-16,289
21	瀬谷区橋戸	H3/11/11	234.92	86,803	111,897	51,908	-59,989
22	泉区和泉町横根	H4/6	17.72	10,455	10,455	6,607	-3,848
23	泉区上飯田	H1/10/31	21.66	13,758	13,738	8,397	-5,341
	合計		12,518.46	2,414,857	3,236,132	1,707,263	-1,528,869

※1:時価概算値はそれぞれの取得時点と平成 13 年 10 月現在の周辺公示地価の時点修正率をそれぞれの取得価額に乗じた試算数値です。

※2:取得価額と簿価の差額は主に造成に伴う支出です。

上記表から以下のことが言えます。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 現在保有している代替地の取得時期がすべて平成 4 年以前であること ② 現状、簿価の半分近くの 15 億円以上（対簿価比率約 47%）の含み損を抱えていること ③ 金利負担だけで、現状年間 60,000 千円以上（銀行借入金利を 2%と仮定）にものぼること |
|--|

市では代替地については財政局の所管となっていますが、事業団の説明によると、事業団事業をスムーズに進めるため、事業団が独自に代替地等の取得を行ってきたとのことです。

結果からみると、事業着手時に、事業推進のために取得した代替用地が現在になっても残っている状況にあると言えます。

代替地の今後の処分について事業団より以下の説明を受けています。

(単位：千円)

NO	所在	取得年月	面積(m ²)	簿価	処分方針
1	港南区芹ケ谷	H1/1/30	473.27	125,673	※
2	泉区岡津町字中村	H1/2/7	502.86	221,368	※
3	戸塚区原宿町	H1/3/20	169.20	47,057	※
4	泉区弥生台・中田	H1/6/5	1,677.03	561,383	道路局が斡旋中
5	旭区市沢町字馬場崎	H2/3/23	12.32	5,655	公道へ移管予定
6	港南区下永谷町	H2/2/20	1,079.39	60,170	※
7	戸塚区影取町	H2/2/22	457.90	155,569	※
8	青葉区あかね台	H2/2/19	610.00	140,288	福祉局へ照会中
9	戸塚区小雀町	H4/9/8	227.90	48,191	※
10	泉区上飯田町字神明原	H3/1/10	1,969.16	477,063	福祉局へ照会中
11	戸塚区上矢部町	H3/2/21	1,198.54	269,410	※
12	旭区市沢町	H3/3/26	629.23	179,496	※
13	泉区岡津町字菩提塚	H4/3/30	796.92	200,068	※
14	瀬谷区中屋敷	H3/9/17	498.78	145,157	※
15	泉区上飯田	H3/7/18	1,037.89	296,009	福祉局へ照会中 一部、暫定的に賃貸中
16	泉区和泉町字赤坂	H3/12/11	713.83	74,560	事業団が斡旋中
17	泉区和泉町海老沢	H3/5/15	27.09	11,643	売却交渉中
18	泉区和泉町海老沢	H3/4/25	37.20	15,989	売却交渉中
19	泉区和泉町海老沢	H3/5/21	57.64	24,774	売却交渉中
20	泉区弥生台	H3/8/23	68.01	40,520	売却交渉中
21	瀬谷区橋戸	H3/11/11	234.92	111,897	※
22	泉区和泉町横根	H4/6	17.72	10,455	売却済み
23	泉区上飯田	H1/10/31	21.66	13,738	売却済み
	合計		12,518.46	3,236,132	

※については、横浜市各局に代替地の情報を提供しているとのことです。

事業団としては、今後も市からの委託事業を続けていく関係上、今後も代替地を保有することに問題はないとの説明を受けています。

ただし、上記で述べたように代替地を保有することにより、現状事業団が大きな負担を強いられており、市への移管を含め早期に処理する必要があります。

2.3.3 買収価格算定資料の不備

代替地について、その取引価格を証明する不動産鑑定書等の外部証憑が、事業団内部で整理保管される手続きがとられておらず、取引価格の妥当性を検証することができませんでした。

事業団が道路用地を取得する場合には、道路用地取得調書において、不動産鑑定書等その取引価格の妥当性を証拠付ける外部証憑の添付が義務付けられています。

しかし、事業団の説明によると、代替地については、事業団内に設置された代替地調整委員会(※1)から提出された「審議結果通知書(※2)」のみが、取得調書への添付資料となっており、不動産鑑定書等その取引価格の妥当性を証拠付ける外部証憑や審議過程を記録した書面は添付する必要はないとのことでした。

今回、サンプルした取引物件について、一部、不動産鑑定書が保管されていたものの、それらは規定により保管をしていたものではありません。また、代替地調整委員会の審議資料についても保管されていませんでした。

代替地調整委員会において、当然にその取引価格について審議していると考えられますので、取得価格の妥当性を客観的に証明するためにその審議資料に不動産鑑定書等の外部証憑を添付した上で一定期間保管すべきです。

※1: 事業団の「代替地調整委員会要領」によると事業団の理事長以下、事業団内部の人員により臨時に構成されます。

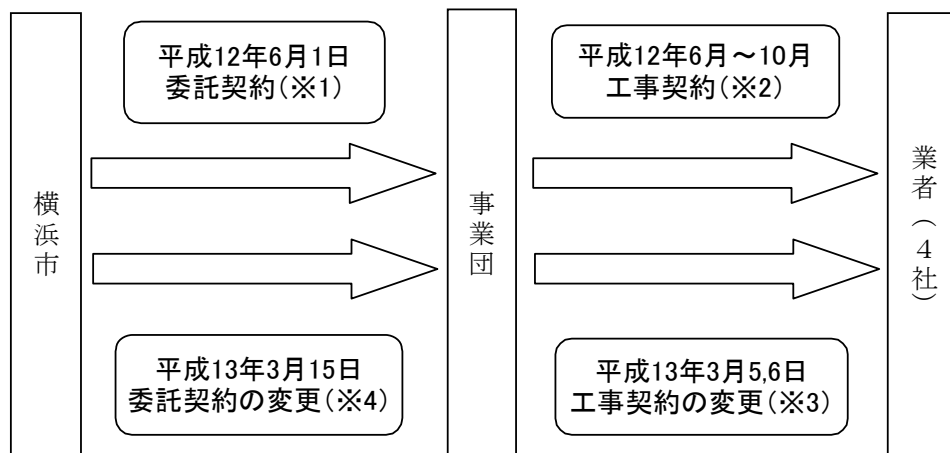
※2: 調整委員会で検討した結果として、土地の所在地、面積、取得価額等が記載されており、審議においてどのような検討を行ったかについては記載されていません。

2.4 委託事業

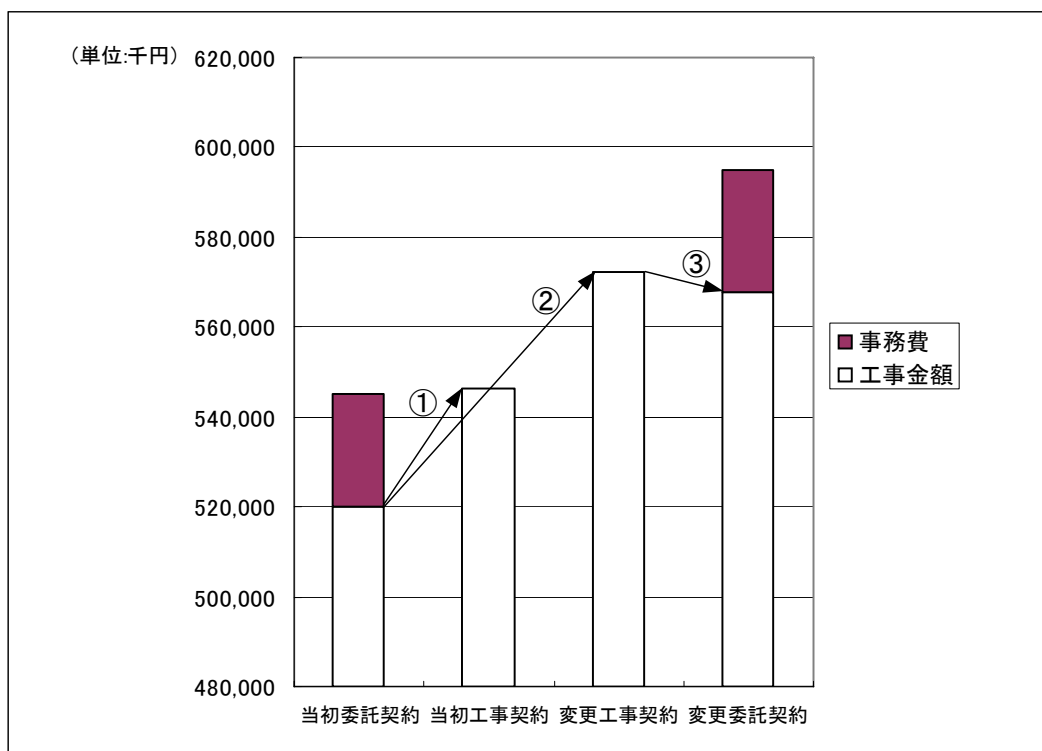
2.4.1 今井・市沢地区

今井・市沢地区については、横浜市から年度ごとに道路建設事業の委託を受けています。

平成12年度の契約において以下の状況がありました。



それぞれの契約時における工事金額及事務費金額をグラフにすると以下のとおりです。



上記の契約関係の状況から以下のことが言えます。

- ① 当初、市が委託した金額である工事費用 520,000 千円を 26,535 千円上回る金額 (546,535 千円) で、事業団は業者への発注行為を行っている。
- ② その後も、市との委託契約の変更前に業者との契約変更 (572,151 千円) を結んでおり、当初の委託契約における工事費用を 521,151 千円上回っている。
- ③ 変更後の委託契約の工事金額 (568,000 千円) でも、最終工事金額 (572,151 千円) を下回っており、その差額 (4,151 千円) は、事務費用部分を削る形で対応している。

①と②について

市との委託契約で想定している工事費用を超えた形で事業団が工事発注事務を執行しています。

通常委託契約が何らかの理由により、増額を余儀なくされた場合、受託者は委託者に対し、変更の申し入れをし、その許可 (契約変更等) を得た上で、増額の工事契約を結ぶものと考えます。

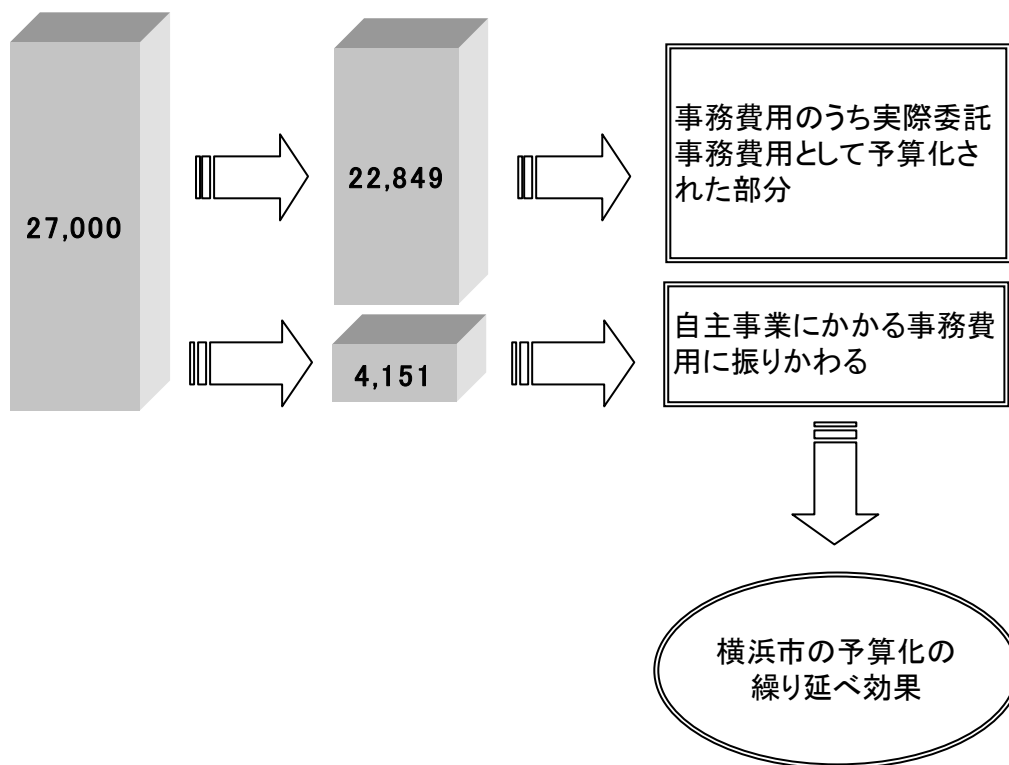
経緯としては、市の予算設定との関係でこのような形態をとらざるを得なかったと考えられますが、委託契約の通常の状態からするとわかりにくい構造となっており、改善が必要と考えます。

③について

委託事業については、現状、事業団は具体的に実際事務費の積み上げを行っておらず、委託契約上形式的に事務費を5%以内に設定しているにすぎません。従って、市からの委託契約において、事業団への事務費部分を減額したとしても、実際には事業団の経費が節約された訳ではありません。仮に変更委託契約後の想定事務費を超える事務費が実際には発生していたとしても、事業団の経理の特徴上、いわゆる自主事業に係る事務費として建設費又は用地取得費に振りかわるにすぎません。つまり、本来委託事業として発生した費用が、自主事業に振りかわっていることとなります。建設費、用地取得費に振りかわるにせよ最終的には、横浜市がその経費を負担するため、本来委託にかかる経費として委託年度に市が予算化すべきものであるのに、市への売却が進まず、自主事業の経費に振り変わることで、市の予算が次年度以降に繰り延べられることとなります。

変更委託契約上の事務費用

(単位:千円)



これについても不適切な状況となっており、改善が必要です。

第5章 事務管理

1 工事状況管理手法

工事管理は、大別して、施工中の管理と完成時の検査によって行われています。

施工中の管理は、契約図書（「土木工事施工管理基準」等）に基づき、請負人が管理し、横浜市土木事務所の監督員が基準にしたがった管理がなされているか、チェックする体制となっています。この基準における施工管理とは、工程管理・出来形管理・品質管理と定義しています。

完成時（出来形部分を含む）の検査は、「横浜市請負工事検査事務取扱規程」「同取扱要綱」に基づき、監督員と兼務できない検査員が、実施します。

コスト管理は、契約時の設計図書を基準として、設計数量等の変更に対応して実施するものとなっています。

今回の調査にあたり、現場を視察し、施工管理の状況を確認しましたが、監督員ならびに検査員は、主として、契約図書に定められた工期・工事目的物の出来形及び品質規格の確保を図ることに重点がおかれており、コスト管理面が弱い傾向にあると考えます。

施工中の設計変更・監督員指示等の工事量の変化に応じた、品質ならびに工程、施工方法等変化には、品質管理図表・実施工程表、出来形管理表等の作成が規定されているため、細心の注意が払われています。

同時に設計数量の変化から積算価格の増減が発生し、その結果、最終設計数量ならびに、契約金額の増減につながるものですが、請負業者と設計変更契約を締結する場合を除き、どのような形でコスト管理しているのか、分かりにくいものでした。少なくとも文書等に残る形の管理がなされていません。

工事請負費に係る管理は、住民の安全確保の観点から、品質面が最重要であることは理解できますが、それとともに、可能な限りコスト削減が可能となる、仕組み作りも必要と考えます。

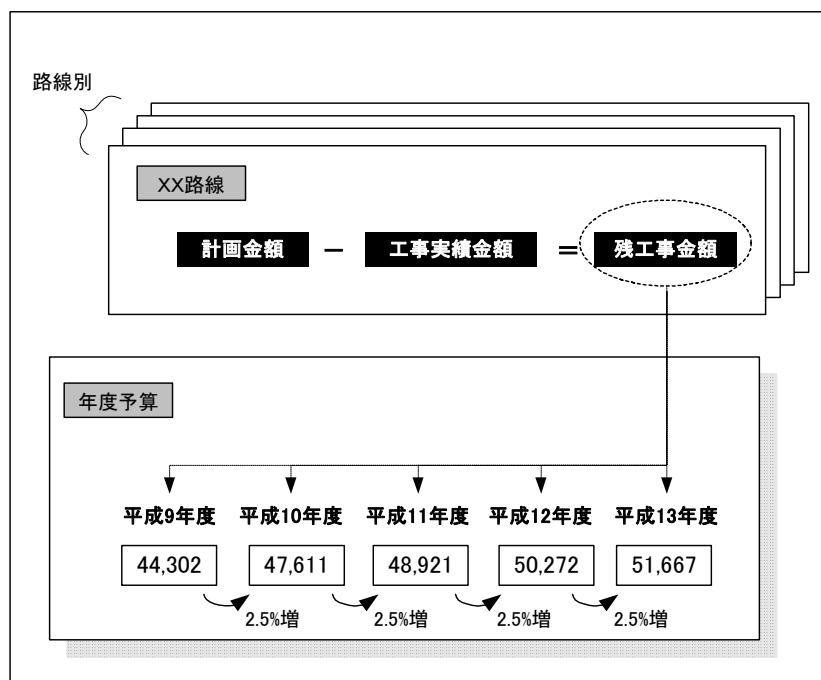
例えば、工事月報等の作成と出来高管理を標準化し、月毎に増減内容を分析するとともに、最終予測とコスト削減への対策を記述するなどの方法が考えられます。

また、完成検査においても、施工管理と品質面の評価が実施されていますが、コスト削減提案に対する評価等を含めるのもひとつの方法と考えます。

2 事業計画と実績管理

2.1 事業計画

平成 8 年に行われた幹線道路の事業計画の策定の手順を簡単にまとめると次のようになります。



- ①路線別の計画時点の事業費から工事实績金額を差し引いて残工事金額を算出する。
- ②5 か年度の年度予算は、財政状況および過去の予算の推移も加味して、毎年度 2.5% 増加の金額を算出する。
- ③単年度の予算の枠を考慮し、各路線別の工事着工時期や完成時期を調整する。

個別路線の積上方式であるとともに現実的な予算措置を考慮した策定方法と言えますが、以下の問題点があると考えます。

- ①設計変更等で当初工事に比較して、工事内容が増加した場合、工事契約は行うものの計画金額自体の修正を行わない。事業期間中には土地価格等の変動要因もあり、計画策定上の難しさはあるものの、工事实績金額は増加しても、計画事業費は変更ないため、両者の差である残工事金額では、必ずしも事業量を正しく把握できない。

②平成 8 年に 5 か年計画を策定した時点の計画と実績との対比は、各事業課が行うことになっており、全体の数値の把握は、5 年後の平成 13 年に行われた。局全体での計画と実績との対比が 5 年サイクルでは長過ぎる。

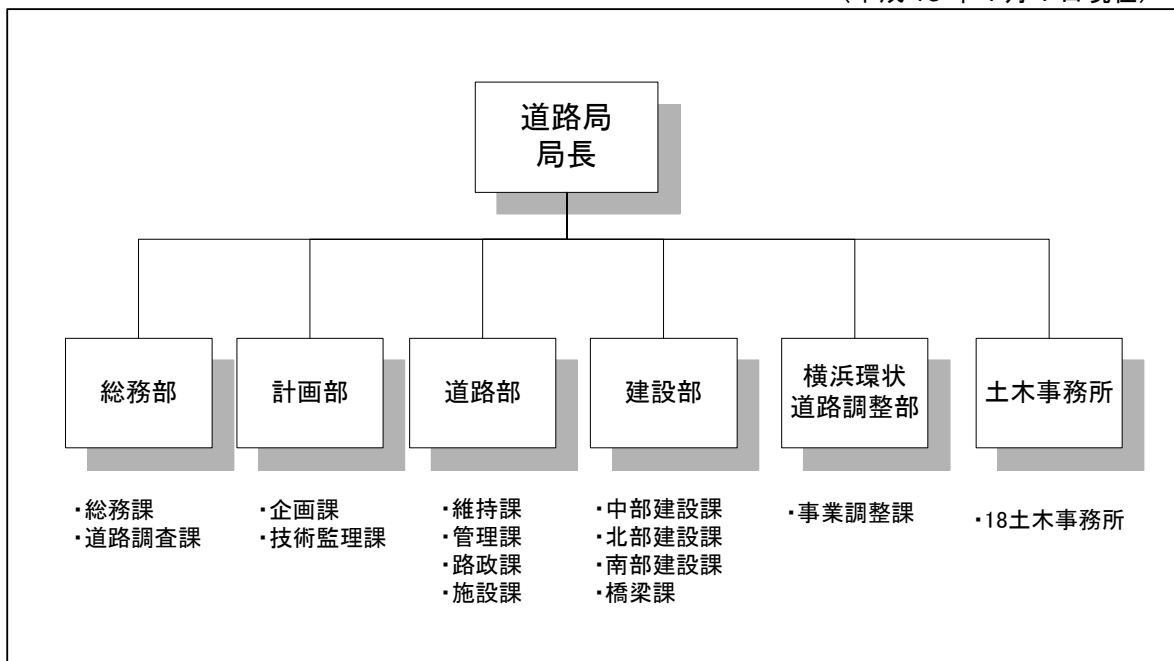
3 道路局の人員組織・機能

3.1 組織の機能

道路局の組織図を次に示します。

組織図

(平成 13 年 4 月 1 日現在)



このうち、総務部の総務課、計画部の企画課、技術監理課、建設部の各建設課の分掌事項には以下の項目があります。

【総務課】

- ・局内の予算及び決算
- ・局内の予算執行の調整

【企画課】

- ・道路事業の企画及び基本計画の策定並びに実施計画の調整
- ・道路事業の執行調整及び国庫補助申請

【技術監理課】

- ・土木工事に係わる設計単価、歩掛り等の作成及び調整
- ・局所管の請負工事の検査及び安全管理等

【各建設課】

- ・道路整備事業に関する調査、設計等

全体計画の策定は企画課で行い、個別事業の管理は各建設課等で行い、年度ごとの執行管理は総務課で行い、技術基準については技術監理課が受持つという役割分担が読み取れます。しかし、事業の経済性を考慮する上で重要と思われる、複数年次に渡る事業管理の仕組みが不十分であること、道路局独自にコスト低減の取り組みを行っていないことなど総事業費の管理やコスト管理が不十分であることがわかります。

3.2 事業費と人員の推移

平成 8 年度から平成 13 年度の期間の道路局の事業費と人員の推移を示します。

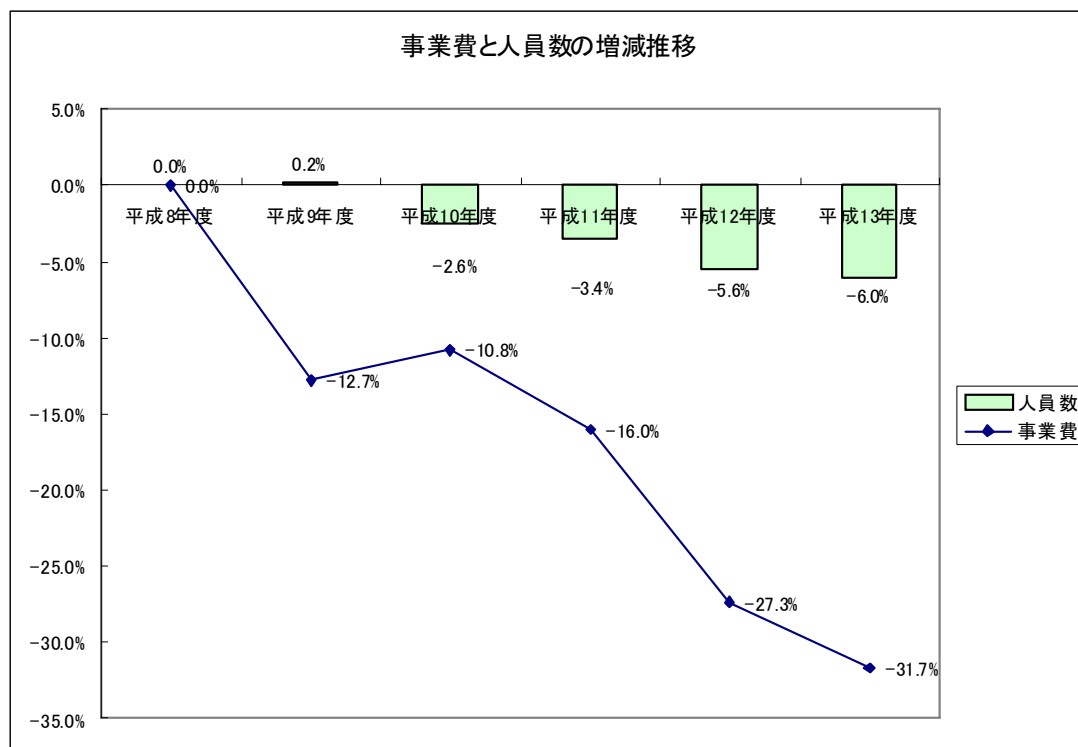
道路局の事業費と人員数の推移

(単位：百万円)

年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度
事業費	140,759	122,821	125,617	118,205	102,272	96,174
人員数	1,076	1,078	1,048	1,039	1,016	1,011

(注) 事業費は一般会計＋特別会計。平成 13 年度は予算値で他は決算値。

次に事業費と人員数の増減率をグラフで示します。



平成 13 年度の予算ベースの事業費は平成 8 年度に比較すると 31.7%減少しているのに対して人員数では 6.0%の減少になっています。

このことから、事業費が圧縮傾向にある中、人員数は比較的固定的である、という見方ができます。経済性を考慮した効率的な事業運営のため、さらに定数の見直しを含めて人員配置を検討する必要があると考えます。

また、こうした定数の見直しや人員配置に加えて、現在不十分である、経済性を考える上で重要な事業毎の「総事業費の管理」や、独自の「建設コストの低減」に係わる管理及び供用開始後の用地管理については、局内での役割分担の明確化を図るとともに充実させる必要があると考えます。