

平成 30 年度

包 括 外 部 監 査 結 果 報 告 書

大阪府包括外部監査人

松 葉 知 幸

第1	包括外部監査の概要	1
1	監査の種類	1
2	選定した特定の事件及び監査対象期間	1
(1)	選定した特定の事件（監査テーマ）	1
(2)	包括外部監査対象期間	1
3	事件を選定した理由	1
4	包括外部監査の方法	2
(1)	監査の要点	2
(2)	主な監査手続	2
(3)	監査対象部局	5
5	包括外部監査人及び補助者	5
6	包括外部監査の実施期間	5
7	利害関係	5
8	報告書の構成及び記載方法	5
(1)	留意した事項	5
(2)	構成	5
(3)	監査結果の書き分け	6
(4)	監査の結果及び意見の記載方法	6
第2	大阪府における交通・道路事業の概要	7
1	交通・道路事業に関する基本的方針と施策	7
(1)	大阪府下の道路や鉄道その他交通に関する状況	7
(2)	道路の種類と管理主体	9
(3)	大阪府の基本的方針及び施策	10
(4)	都市整備部（一般会計）の歳入・歳出状況	13
(5)	交通・道路事業に係る事業費の内容	15
(6)	交通・道路事業についての組織体制（都市整備部）	15
(7)	交通・道路事業についての組織体制（土木事務所）	19
2	契約に関するルール	25
(1)	はじめに	25
(2)	地方自治法施行令	25
(3)	大阪府随意契約ガイドライン	26
3	大阪府土地開発公社	28
(1)	概要	28
(2)	現在の組織体制	28
(3)	大阪府土地開発公社の沿革	29
(4)	現在の事業概要	30

(5)	経営成績及び財政状態 .....	31
(6)	大阪府の財政的関与の状況 .....	33
(7)	役員職に関する大阪府の人的関与 .....	34
(8)	大阪府による指定出資法人に対する評価等 .....	35
4	大阪府道路公社 .....	36
(1)	概要 .....	36
(2)	現在の組織体制 .....	36
(3)	大阪府道路公社の沿革 .....	36
(4)	現在の事業概要 .....	39
(5)	経営成績及び財政状態 .....	42
(6)	大阪府の財政的関与の状況 .....	45
(7)	役職員に関する大阪府の人的関与 .....	45
(8)	大阪府による指定出資法人に対する評価等 .....	45
5	大阪高速鉄道株式会社 .....	46
(1)	概要 .....	46
(2)	経営成績及び財政状態 .....	46
(3)	大阪府の財政的関与の状況 .....	49
(4)	役員職に関する大阪府の人的関与 .....	49
(5)	沿革及び現在の事業概要等 .....	49
(6)	大阪府による指定出資法人に対する評価等 .....	51
第3	包括外部監査の結果（監査の結果及び意見） .....	52
1	総括意見 .....	52
(1)	道路交通政策の在り方 .....	52
【意見1】	PDCA サイクルについて .....	52
(2)	土木事務所の事務の効率化について本庁が果たすべき役割 .....	57
【意見2】	土木事務所の事務の統一・管理等 .....	57
2	大阪府都市整備部（本庁）についての監査の結果及び意見 .....	60
(1)	「横断的な施策立案の場」について .....	60
【意見3】	「横断的な施策立案の場」について .....	60
(2)	未着手路線の進捗管理 .....	61
【意見4】	未着手路線の進捗管理 .....	61
(3)	自主財源について .....	63
【監査の結果1】	自主財源について .....	63
【意見5】	自主財源の計画等 .....	63
(4)	事業評価手法 .....	67
【意見6】	事業評価手法（道路拡幅や自転車通行空間） .....	67
(5)	契約関係 .....	68

【意見 7】 システム関連契約の実績報告について .....	68
【意見 8】 調査検討業務の実績報告について .....	69
【意見 9】 単価検索ソフト契約における随意契約理由書の記載内容 .....	70
【監査の結果 2】 単価検索ソフト契約における契約書の齟齬 .....	71
【意見 10】 交通安全教育指導員派遣事業委託における成果の把握 .....	72
(6) 補助金 .....	72
【監査の結果 3】 補助対象事業の支出の相当性 .....	73
【監査の結果 4】 補助金制度の趣旨目的等の再検討 .....	76
3 土木事務所についての監査の結果及び意見 .....	79
(1) 都市整備部(本庁)と土木事務所の連携 .....	79
【意見 11】 七土木所長会の議事録の作成 .....	79
(2) 契約関係～契約の締結 .....	80
【意見 12】 契約設計における予定価格の算出方法 .....	81
【意見 13】 受注業者の選定方法 1 .....	81
【意見 14】 受注業者の選定方法 2 .....	83
【意見 15】 随意契約理由の記載の充実 .....	84
【意見 16】 機器設置契約及び保守点検業務の発注方法 .....	85
【意見 17】 随意契約理由の記載ルール .....	87
【意見 18】 随意契約における見積取得のあり方 .....	88
(3) 契約関係～変更契約 .....	89
【意見 19】 変更契約に伴う事務量・事務経費の削減 .....	89
【意見 20】 変更理由書の記載の充実 .....	92
【監査の結果 5】 変更理由書の記載事由 .....	92
【意見 21】 都市整備部（本庁）による各土木事務所における変更契約の把握・分析 .....	94
(4) 契約関係～再委託等 .....	95
【監査の結果 6】 再委託先の名称の通知・大阪府による承諾 .....	95
【意見 22】 受注者が指定出資法人の場合の再委託先の通知・大阪府による承諾 .....	96
【意見 23】 暴力団排除誓約書の取得 .....	97
【意見 24】 受注者が指定出資法人の場合の再委託先等からの暴排誓約書の取得 .....	98
(5) 書類等の保管 .....	98
【意見 25】 契約関係書類の正確な編綴・調製 .....	98
【監査の結果 7】 書類の保管ルール, 方法 .....	99
【意見 26】 書類の保存期間 .....	100
(6) 備品・資材管理 .....	101
【監査の結果 8】 土木事務所に共通する物品管理方法 .....	103
【意見 27】 備品情報リストの記載項目の統一 .....	104

【監査の結果 9】	物品リストと現物の照合の必要性.....	105
【意見 28】	耐久消耗品の持出し・貸出しルール.....	106
【監査の結果 10】	資材の残数管理方法.....	107
【意見 29】	災害用備蓄米や保存水の期限管理, 配布方法の検討.....	108
(7)	職員管理.....	108
【意見 30】	運転免許の管理.....	108
【意見 31】	車両運転前のアルコール検査.....	109
(8)	不法占用・道路占用等許認可.....	110
【監査の結果 11】	不法占用への対処.....	113
【意見 32】	不法占用者との交渉等の記録化.....	115
【監査の結果 12】	不法占用者に対する不当利得返還請求.....	116
【監査の結果 13】	行政財産使用許可申請書の記載内容の正確性.....	117
(9)	道路損傷行為への対応.....	118
【監査の結果 14】	誓約書の記載.....	119
【監査の結果 15】	道路損傷処理事務取扱要領に基づく対応.....	120
(10)	道路パトロール等.....	121
【意見 33】	他の自治体等との比較検討.....	122
【監査の結果 16】	土木事務所のパトロール体制.....	122
【意見 34】	直営作業結果入力に係る建設 CALS の改善等.....	125
【意見 35】	メンテナンスマネジメント委員会.....	126
【意見 36】	テクニカルアドバイス制度の積極的活用.....	130
(11)	情報セキュリティ.....	131
【監査の結果 17】	パスワードの保存管理.....	131
4	大阪府土地開発公社についての監査の結果及び意見.....	133
(1)	公社資金による用地買収事業（先行取得方式）について.....	133
【意見 37】	「事業用地を取得することができないと認められるとき」の判断基準.....	133
【意見 38】	土地収用制度の活用の積極的検討.....	135
【監査の結果 18】	所有権移転登記手続の方式.....	136
【監査の結果 19】	交渉経過の記載方法.....	139
(2)	大阪府からの委託業務について.....	140
【意見 39】	委託業務料の決定手法について.....	140
【意見 40】	随意契約理由の記載.....	141
(3)	大阪府土地開発公社が行う入札一般について.....	143
【監査の結果 20】	最低制限価格の設定.....	143
【監査の結果 21】	大阪府土地開発公社入札執行要領の記載.....	144
(4)	会計に関する事項.....	144

【監査の結果 22】	先行取得土地の公有地取得事業原価	145
【監査の結果 23】	賞与引当金の計上	147
【監査の結果 24】	販売費及び一般管理費の計上方法	147
【意見 41】	土地買収等にかかわるコストの適切な把握	148
(5)	経営目標について	149
【監査の結果 25】	経営目標の設定	149
(6)	大阪府土地開発公社のあり方について	151
【意見 42】	大阪府土地開発公社の今後のあり方	151
5	大阪府道路公社についての監査の結果及び意見	154
(1)	鳥飼仁和寺大橋有料道路事業について	154
【意見 43】	自転車の通行について	154
(2)	府からの委託事業について	156
【意見 44】	委託業務料の決定手法について	156
【監査の結果 26】	府道泉大津美原線の契約書原本保管の不備	157
【意見 45】	再委託に関する承諾	157
(3)	大阪府道路公社が行う入札一般について	158
【意見 46】	契約内容に適合した履行がなされているかの確認	158
(4)	大阪府道路公社が締結する随意契約一般について	159
【意見 47】	随意契約理由の具体化	159
(5)	その他管理事項	160
【意見 48】	備品管理について	160
【監査の結果 27】	未使用回数券の残高管理	161
(6)	大阪府道路公社の今後のあり方について	163
【意見 49】	大阪府道路公社の今後のあり方について	163
6	大阪高速鉄道株式会社についての監査の結果及び意見	164
(1)	会計に関する事項	164
【監査の結果 28】	監査報酬の計上時期	164
【意見 50】	借入れの是非	164
(2)	役員を選任について	165
【意見 51】	役員のパブリック方法	165
(3)	経営目標の設定	166
【意見 52】	経営目標の合理化	166
(4)	インフラ部の予防保全対策業務に関する契約	167
【意見 53】	大阪高速鉄道株式会社への委託の是非	167
【意見 54】	随意契約理由の記載方法	168
(5)	モノレール事業の効果の検証	169
【意見 55】	インフラ部とインフラ外部とを一体とした効果の検証	169

第4 最後に .....	171
--------------	-----

本監査結果報告書に記載した数値の多くは概数であるため、表等に記載した合計数値が、その内訳の単純合計と一致しない場合があることにご留意いただきたい。

また、平成 31 年 5 月以降の年月日を表示する際、便宜上「平成」との元号を使用した部分があるので、ご了承ください。

## 第1 包括外部監査の概要

### 1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び包括外部監査契約に基づく特定の事件に関する監査

### 2 選定した特定の事件及び監査対象期間

#### (1) 選定した特定の事件（監査テーマ）

都市整備部の交通・道路事業を中心とした財務事務の執行について

#### (2) 包括外部監査対象期間

平成29年度（自平成29年4月1日 至平成30年3月31日）

ただし、必要に応じて過年度及び平成30年度の事務についても監査対象とした。

### 3 事件を選定した理由

(1) 監査テーマの選定にあたっては、大阪府の施策としての重要度、財政への影響度、大阪府民の関心の高さ、過去の包括外部監査のテーマとの重複の有無などを考慮した。

(2) 都市整備部は、道路、鉄道、公園、河川、下水道及び港湾等のいわゆるインフラ整備を担う部局である。同部の事業内容は、大阪府民の生活に直結するものであり、社会的影響は極めて大きい。また、大阪府の財政の中でも予算規模が大きく、重要な位置を占めている。府の財政は極めて厳しい状況にあるが、インフラは府民の生活及び安全の基盤をなすものであり、維持管理を緩めることは基本的に許されない。したがって、予算の適切な分配の下、都市整備部の事業が将来に亘って適正に実施され続けることが、大阪府にとって不可欠である。

(3) 都市整備部の事業は、本庁の職員だけでなく、各土木事務所をはじめとする出先機関との分担により実施されている。また、大阪府土地開発公社、大阪府道路公社及び大阪高速鉄道株式会社等の指定出資法人も、府内のインフラ整備や維持管理の一翼を担っている。このため、どのような形で業務分担や職務分掌を行うことが効率的であるかという点には常に留意する必要がある。また、各指定出資法人における財務事務が、経済性・効率性・有効性の観点から適切に行われているかについても検討が必要である。

(4) 都市整備部の事業は、その性質上、かなりの業務を民間企業等に外注せざるを得ないため、入札方式によるか否かを問わず、多くの契約事務を伴う。契約の際は、契約内容が適正妥当なものであるか否かにとどまらず、契約の相手方の選定方式など、手続面での公正さも厳しく問われるところである。

(5) このような事情から、本年度の包括外部監査においては、都市整備部の事業を対象とすることとした。

なお、都市整備部の事業については、過去の包括外部監査において、平成13年度に道路事業、平成15年度に下水道事業、平成19年度に港湾事業及び河川事業が対象とされたことを考慮し、本年度の監査においては、大阪モノレールを含む交通・道路事業を中心として監査を実施することとした。上記のとおり、道路事業については平成13年度の包括外部監査

の対象とされたが、その後、十数年の歳月が経過して社会情勢は著しく変化したため、再び監査の対象とすることには十分な意義があると考えた。また、平成 13 年度の包括外部監査において示された意見が、現在の事業においてどのように活かされているかという点についても検討した。

## 4 包括外部監査の方法

### (1) 監査の要点

選定した監査対象部局等による財務事務の執行について、以下の基本的視点から監査を実施した。

- ① 適法性（地方自治法第 2 条第 16 項）、経済性、効率性、有効性（同法第 2 条第 14 項）
- ② 住民の福祉に寄与するものであるか（同法第 2 条第 14 項）。
- ③ 組織及び運営の合理化が図られているか（同法第 2 条第 15 項）。

上記基本的視点の下で、都市整備部等の事業に関し、特に以下の観点に留意して監査を実施した。

- ① 交通・道路事業が合理的な計画に基づいて実施されているか。
- ② 本庁と出先機関との職務分掌、大阪府と指定出資法人との業務分担は、それぞれ適切かつ効率的に行われているか。
- ③ 都市整備部が担当する契約事務が適正に行われているか。
- ④ 都市整備部、出先機関、指定出資法人において、PDCA サイクル（「Plan＝計画」「Do＝実行」「Check＝評価」「Action＝改善」）が適切に機能しているか。
- ⑤ その他都市整備部の事業が地方自治法第 2 条第 14 ないし第 16 項の趣旨に則り、適法性、経済性、効率性及び有効性を保って実施されているか。

### (2) 主な監査手続

#### ア 監査の方法

監査手続は概ね以下の手法で行った。

- ① 大阪府の財政状況に関する資料の収集検討、地方自治体におけるインフラ整備及び維持管理に関する国の施策の概要の調査を行った。
- ② 都市整備部に対して予備調査として質問表を送付し、その回答と資料の提供を受けた後、ヒアリングを実施した。あわせて茨木土木事務所へ赴き、土木事務所の役割等についてヒアリングを実施した。
- ③ 上記予備調査の結果を踏まえ、都市整備部の各所管課、後述の 2 土木事務所及び各指定出資法人に対し質問表を送付し、その回答と資料の提供を受けた後、各所管課等へのヒアリングを実施した。
- ④ 八尾土木事務所及び鳳土木事務所へ赴き、実査及び各土木事務所の所管課のヒアリングを実施した。往査は平成 30 年 8 月下旬から 10 月上旬にかけて実施した。
- ⑤ 大阪府道路公社、大阪府土地開発公社及び大阪高速鉄道株式会社に対しても、平成 30 年 8 月から 10 月にかけて往査、ヒアリングを実施した。

⑥ 上記各手続後、あらためて各所管課等に対し質問表を送付し、その回答と資料の提供を受け、ヒアリングを実施した。

#### イ 監査手続において留意した事項

##### (ア) 監査対象土木事務所の絞り込み等

監査計画を取りまとめた平成30年6月時点では、大阪府の7土木事務所の内、予備調査によって得た情報をもとに、北部、中部、南部の各地域から各1つの土木事務所を具体的な往査等の対象とすることを想定していた。また、基本的なヒアリングや往査は、指定出資法人を含めて、9月上旬には終わることを予定していた。しかし、同年6月18日、大阪北部地震が発生し、さらに6月末から7月にかけての豪雨、9月4日の台風21号、9月末の台風24号等、災害が次々と発生した。そのため、監査対象とする土木事務所の絞り込みが遅れ、各地域から各1つの土木事務所を選定することができず、結局、中部の八尾土木事務所と鳳土木事務所の2か所を対象とすることとせざるを得なかった。これに伴い、往査等のスケジュールも遅れることとなった。大阪高速鉄道株式会社も、大阪北部地震によるモノレールの復旧対応に追われたため、やはり予定より監査の実施が遅れることとなった。

##### (イ) 補助者の役割分担について

6名の補助者を2名ずつの3グループに分け、都市整備部本庁関係、土木事務所関係、指定出資法人関係のそれぞれを主に担当する体制とし、頻繁に全体の会議を行うことで情報と問題意識の共有化を図った。

##### (ウ) 会計的視点について

補助者には、地方自治体における職員の経験もある公認会計士1名がおり、監査における会計的視点を確認するため、公認会計士の視点における監査の留意点等について、会議の中で情報提供を受けた。

#### ウ 往査等の状況

監査手続においては、主に、監査人事務所や補助者事務所における会議や記録精査・報告書起案に関する業務と、府庁や土木事務所、指定出資法人に赴いての往査、ヒアリング、資料閲覧などの業務を実施した。平成30年4月から平成31年1月までの10か月間に、個人による業務のほか、ほぼ全員による監査人事務所での会議を31回行い、複数名による会議も多数開催した。

往査等の概要は以下のとおりである。なお、資料調査及びヒアリングについて、監査人及び補助者が各所属事務所において電話または電子メール等により行ったものは含んでいない。

場 所	月 日	内 容	参加者数		
			監査人	補助者（弁護士）	補助者（会計士）
本庁	5/17	ヒアリング	1	5	1
	5/22	ヒアリング	1	5	
	8/9	資料調査・ヒアリング	1	5	1
	8/16	ヒアリング	1	5	1
	8/21	資料閲覧		1	
	8/31	資料閲覧		1	
	10/31	資料閲覧		2	
	12/5	ヒアリング	1	5	1
	12/7	ヒアリング	1	5	1
	12/14	ヒアリング	1	5	1
	12/18	ヒアリング	1	5	1
茨木土木事務所	6/11	予備調査・ヒアリング	1	5	1
八尾土木事務所	8/27	ヒアリング（往査）	1	5	1
	9/19	資料閲覧	1	3	
	9/20	資料閲覧		3	1
	9/21	資料閲覧	1	3	1
鳳土木事務所	10/3	資料閲覧	1	1	
	10/4	資料閲覧		4	
	10/5	資料閲覧		3	
	10/11	往査ヒアリング	1	4	1
	11/14	往査（パトロール）		2	
大阪土地開発公社	8/22	ヒアリング（往査）	1	5	1
	9/25	往査・資料閲覧	1	2	1
	11/5	往査		2	1
（八尾支所）	8/27	ヒアリング			
大阪道路公社	8/20	ヒアリング	1	5	1
	8/24	ヒアリング（往査）		2	1
	9/26	資料閲覧		3	1
鳥飼仁和寺大橋	9/18	現地調査		1	
	11/14	現地調査		1	
大阪高速鉄道(株)	8/17	ヒアリング	1	5	1
	9/6	往査・ヒアリング		2	1
	11/8	ヒアリング		2	1
	12/11	ヒアリング		1	1

### (3) 監査対象部局

- ア 知事部局（都市整備部，各土木事務所）
- イ 大阪府土地開発公社
- ウ 大阪府道路公社
- エ 大阪高速鉄道株式会社

### 5 包括外部監査人及び補助者

- 外部監査人 弁護士 松葉知幸
- 補助者 弁護士 安部将規
- 補助者 弁護士 板野充倫
- 補助者 弁護士 和田義之
- 補助者 弁護士 東 尚吾
- 補助者 弁護士 片山裕介
- 補助者 公認会計士 道幸尚志

### 6 包括外部監査の実施期間

平成 30 年 4 月 2 日から平成 31 年 1 月 31 日まで

### 7 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。

### 8 報告書の構成及び記載方法

#### (1) 留意した事項

監査結果報告書は大阪府へ提出するものであるが，公表が予定されているため，大阪府民にとって少しでもわかりやすい記載となるよう努めるとともに，監査の結果及び意見が所管課をはじめとする関係者にとって対応しやすいものとなるよう，可能な限り具体的な記載を心がけた。

#### (2) 構成

本報告書は，目次のとおりの構成としている。監査対象とした大阪府の交通・道路事業に関与する部署は，都市整備部本庁，各土木事務所，指定出資法人 3 団体であり，監査の結果や意見もそれぞれの部署に対するものと，複数の部署にまたがるものがある。そこで，大阪府の交通・道路事業及び指定出資法人の概要を記載したうえで，全体に共通する問題を冒頭にまとめて記載し，次に各部署に関する監査の結果及び意見を記載することとした（なお，監査の結果及び意見は，各部署に対するヒアリング等を通じて把握した事実関係に基づくものであるが，大阪府全体に対するものであるため，必ずしも所管部署のみでの対応を求める趣旨ではない）。

### (3) 監査結果の書き分け

監査結果については、原則として次のとおり書き分けている。

【監査の結果】	適法性，合規性，経済性，効率性，有効性の観点から，是正・改善を求めるもの。
【意見】	監査の結果には該当しないが，監査人が必要ありと判断したときに，大阪府の組織及び運営の合理化に資するために述べる見解。

### (4) 監査の結果及び意見の記載方法

監査の結果及び意見については簡単な見出しを記載し，見出しの前に監査の結果・意見の別を記載した。監査の結果及び意見については，それぞれ通し番号を付した。

## 第2 大阪府における交通・道路事業の概要

### 1 交通・道路事業に関する基本的方針と施策

#### (1) 大阪府下の道路や鉄道その他交通に関する状況

##### ア 一般国道（大阪府管理）・府道の現況

大阪府は平成29年4月1日時点において、一般国道・府道合わせ、合計186路線、実延長1529kmの道路を管理している。

#### 大阪府管理道路

平成29年4月1日現在

種別	路線数	実延長 (m)	改良済		舗装済		橋梁数
			延長 (m)	率 (%)	延長 (m)	率 (%)	
一般国道	15	326,565	313,325	96	326,565	100	579
府道	171	1,202,814	1,097,020	91	1,193,333	99	1,638
主要地方道	46	673,619	630,436	94	667,587	99	1,068
一般府道	125	529,195	466,584	88	525,746	99	570
計	186	1,529,379	1,410,345	93	1,519,898	99	2,217

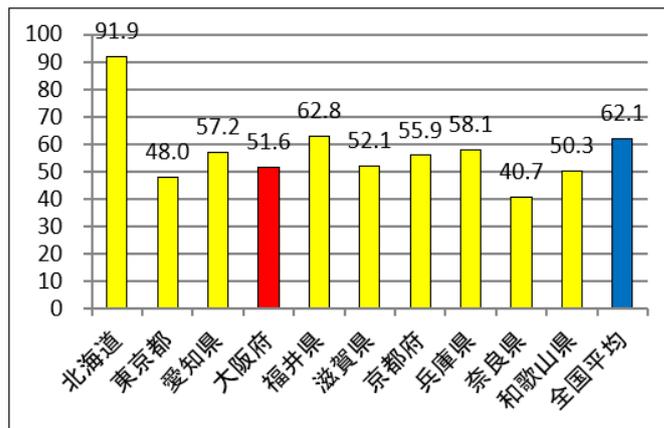
※大阪市内・堺市内の府道は、大阪市・堺市がそれぞれ管理しています。

※改良済とは、車道幅員5.5m以上の道路延長（ただし、S.45.10構造令以前に改築のものは、車道幅員4.5m～5.5mでも改良済となる）

（「平成30年度都市整備行政の概要」より抜粋）

#### 国・都道府県道の整備率

平成28年4月1日現在



整備率 = 整備済延長 / 道路実延長  
 整備済延長 = 改良済延長のうち  
 混雑度1.0以上の延長を除いた延長

出典：道路統計年報2017

（「平成30年度都市整備行政の概要」より抜粋）

大阪府下道路の「整備率」（ここでいう「整備率」とは、道路の混雑程度を表す指標であり、改良済道路のうち交通渋滞のない道路（混雑度1.0未満の道路）の道路全延長に対する割合）は上記のとおり、51.6%であり、全国平均（62.1%）をやや下回っている。すなわち、大阪府の交通渋滞の程度は全国平均に比して高いことがうかがえる。

また、大阪府が管理する府道は、いずれも大阪府が都市計画決定を行った道路である。計画決定された道路が実際に改良等の整備がされているかという観点からみると、大阪府下の現状は以下のとおりである。上記のとおり、大阪府内（大阪市、堺市を除く）の道路は、大阪府の都市計画道路であり、その整備率（計画決定されている道路延長のうち改良済みの道路延長の割合）は68.4%であり、大阪市や堺市内の道路（大阪市や堺市の都市計画道路）に比較すると、その整備率は相対的に低い状況にある。

## 都市計画道路

平成28年4月1日現在

	計画 (km)			改良済 (km)			整備率 (%)
	全延長	幅員22m以上	自動車専用道	全延長	幅員22m以上	自動車専用道	
大阪府内（大阪府、堺市除く）	1748.8	596.1	146.1	1196.6	402.5	125.5	68.4%
大阪市内	611.3	414.8	93.5	527.6	360.3	89.5	86.3%
堺市内	271.0	152.2	20.6	202.7	119.4	18.2	74.8%
計	2631.0	1163.1	260.1	1926.8	882.2	233.3	73.2%

※計画とは、都市計画決定された道路延長

※改良済とは、道路用地が計画幅員のとおりに確保されており、一般の通行の用に供している道路延長  
 （事業中の区間については、事業決定区間の全体事業費に対する当該年度未換算完成延長）

（「平成 30 年度都市整備行政の概要」より抜粋）

### イ 大阪府の公共交通の特色

#### (ア) 鉄道やバス

公共交通とは、不特定多数の人々が日常生活を営むために共通に利用することができる基本的な交通手段であるが、大阪府は、大阪府公共交通戦略（平成 26 年 1 月策定）を定め、主に鉄道とバスについての指針を定めている。

同戦略は、大阪の公共交通の特色を次の 5 点に集約している。

- ① 公共交通が充実（東京に次ぐ密度）
- ② 関西を代表する広域拠点が存在（関西国際空港，新大阪，大阪（うめきた））
- ③ 魅力ある資源（商業・観光）が集積  
 高い企業集積（東京に次ぐ事業所数）  
 周辺には世界遺産など観光魅力が集積
- ④ 個性豊かな都市，京都・神戸と共存し，人の動き（通勤・通学）が分散（首都圏や中京圏は一極集中）
- ⑤ 北陸新幹線，リニア中央新幹線，関西を代表する「うめきた開発」などの大規模プロジェクトが進行中

そのうえで、公共交通戦略は、今後改善・強化すべき点として、「大阪やその周辺には、大阪の成長を担ってきた高い公共ストックや魅力ある資源（商業・観光）が多数存在し、また将来を見据えた大規模プロジェクトも進行中であり、こうした資源をうまく“繋ぐ”ことが必要である。」「また、今後ますます人口減少・高齢化が進展するなか、公共交通の利用減少が利便性の悪化を招くという“負の循環”にストップをかけるために、移動負担の軽減など、利用者の視点にたった改善も必要である。」としている。

#### (イ) 大阪府の鉄軌道事業者への出資

大阪府は鉄軌道事業の運営を直接担っているわけではないものの、以下の鉄軌道事業者に対し出資している。本監査においては、大阪モノレールを運行する大阪高速鉄道株式会社を監査対象としている。

鉄軌道事業者名	鉄軌道路線名	府の出資額（出資割合）
大阪高速鉄道株式会社	大阪モノレール本線・彩都線	9,463,000 千円（65.1%）
大阪外環状鉄道株式会社※	JR おおさか東線	6,868,800 千円（28.9%）
関西高速鉄道株式会社※	JR 東西線	18,050,500 千円（23.9%）
北大阪急行電鉄株式会社	北大阪急行線	375,000 千円（25.0%）
中之島高速鉄道株式会社※	京阪中之島線	4,355,950 千円（16.7%）
西大阪高速鉄道株式会社※	阪神なんば線	2,966,617 千円（16.7%）

※ 第三種鉄道事業者（鉄道線路を敷設し、運行主体に使用させる事業者）

## (2) 道路の種類と管理主体

### ア 道路の多義性と当監査の対象

そもそも「道路」は、交通機能としての役割や空間機能としての役割をもち、道路法上の「道路」のほか、私道、里道、港湾法上の道路、公園道・園路、林道、農道、道路運送法の道路など様々な種類がある。

本包括外部監査の対象としての「道路」は、基本的に、道路法上の「道路」である。

### イ 道路法における道路分類及び管理主体

道路法上の道路の分類は以下のとおりである。大阪府は府道のみならず、一部一般国道の道路管理者として道路を管理する主体である。

#### <道路分類>

道路の種類		定義	道路管理者	費用負担
高速自動車国道		全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡する道路その他国の利害に特に重大な関係を有する道路（高速自動車国道法第4条）	国土交通大臣	高速道路会社 （国，都道府県 （政令市））
一般 国道	直轄国道 （指定区間）	高速自動車国道とあわせて全国的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路（道路法第5条）	国土交通大臣	国 都道府県（政令市）
	補助国道 （指定区間外）		都道府県 （政令市）	国 都道府県（政令市）
都道府県道		地方的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路（道路法第7条）	都道府県 （政令市）	都道府県（政令市）
市町村道		市町村の区域内に存する道路	市町村	市町村

※ 高速道路機構及び高速道路株式会社が事業主体となる高速自動車国道については、料金収入により建設・管理等がなされる

※ 高速自動車国道の（ ）書きについては新直轄方式により整備する区間

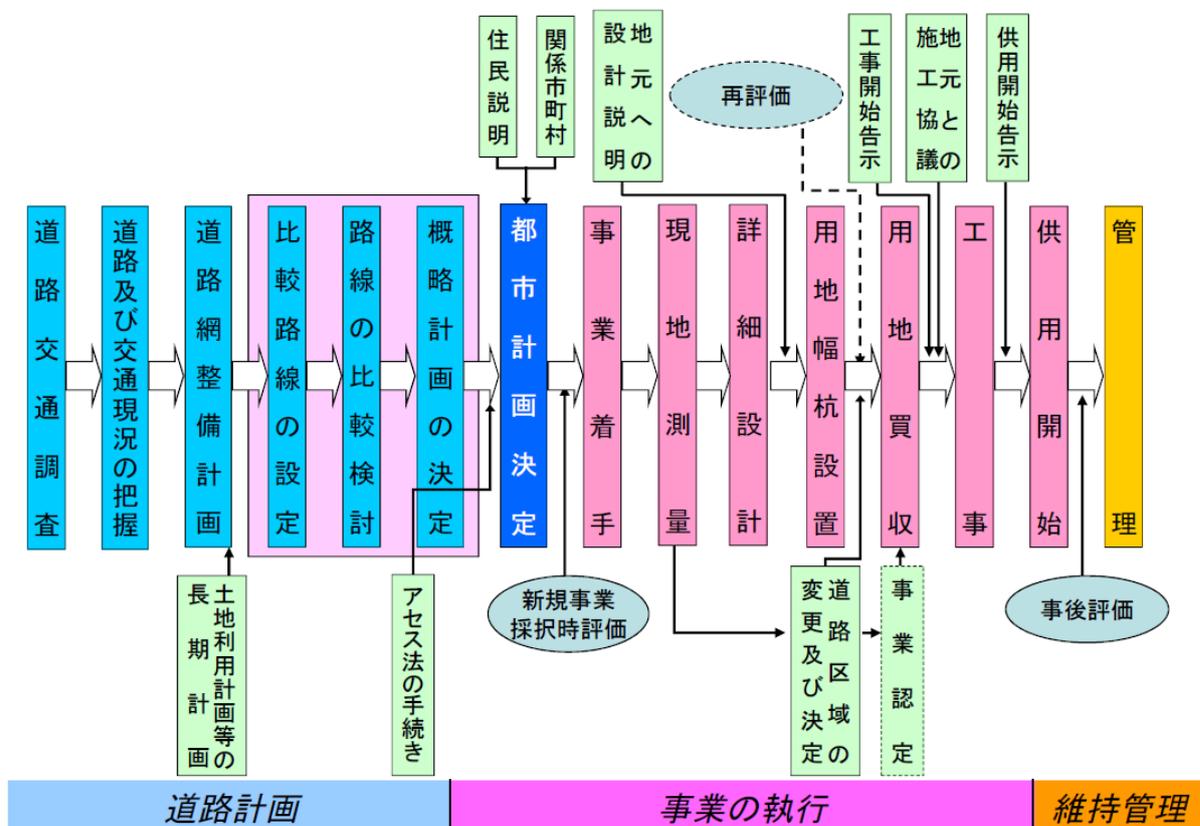
※ 補助国道，都道府県道，主要地方道及び市町村道について，国は必要がある場合に道路管理者を補助することができる

(国土交通省 HP「道路行政の簡単解説」より引用)

### ウ 都市計画道路整備の流れ

大阪府が整備する道路は，いずれも都市計画決定を経る道路（都市計画道路）であるが，その一連の道路整備の事業の流れは以下のとおりである。道路計画の段階（道路交通調査から都市計画決定までの），事業執行の段階（事業着手から供用開始まで），そして維持管理の段階に大別される。

<道路事業の流れ>



(国土交通省資料「道路事業の流れ」より抜粋)

### (3) 大阪府の基本的方針及び施策

#### ア 計画や基本的方針

大阪府の交通・道路事業は多岐にわたるものであり，同事業に関わる計画もさまざまである。主たる計画としては，以下のものがある。

##### ① 大阪府国土利用計画（第五次）（平成 29 年 3 月策定）

国土利用計画法第 7 条に基づき，大阪府の国土の利用に関する基本的な事項を定める計画であり，将来・ビジョン大阪と整合を図り，大阪府土地利用基本計画を定めるにあたり，基

本とするもの。平成 39 (2027) 年度を目標年次として、土地利用区分に応じた目標面積が定められており、道路については、必要面積として同年度に 18,340ha を確保することが目標とされている。

※ 将来・ビジョン大阪 (平成 20 年 12 月策定)

「明るく笑顔あふれる大阪」の実現に向け、今後の大阪の将来像と、その実現のための取組方向を示す方針

※ 大阪府土地利用基本計画 (直近平成 30 年 3 月決定)

大阪府の区域につき、国土利用計画法第 9 条の規定に基づき、国土利用計画 (全国計画及び大阪府計画) を基本として策定する。土地利用の基本方向と「都市地域」「農業地域」「森林地域」「自然公園地域」「自然保全地域」の五地域区分の重複する地域における土地利用に関する調整指導方針、及び土地利用上配慮されるべき公的機関の開発保全整備計画について定めることにより、適正かつ合理的な土地利用を図る。

② 大阪府都市計画区域マスタープラン (平成 16 年 4 月策定、その後順次改訂)

都市計画法第 6 の 2 に規定される「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」として、大阪府は大阪府国土利用計画に適合させて定めている。平成 16 年 4 月、大阪府を 4 区域に区分し (大阪、北部大阪、東部大阪、南部大阪各都市計画区域)、都市計画区域マスタープランを策定後、大阪府都市計画審議会の「成熟社会における大阪の都市づくりのあり方」についての答申を踏まえ、平成 23 年 3 月には、北部大阪、東部大阪及び南部大阪都市計画区域を改定し、平成 25 年 3 月には、大阪都市計画区域を改定している。さらに、平成 28 年 3 月には、北部大阪、東部大阪及び南部大阪都市計画区域の改定を行った。

③ 大阪府交通道路マスタープラン (平成 16 年 3 月策定)

交通・道路事業を直接定める計画であり、大阪府道路整備長期計画 (レインボー計画 21 (昭和 62 年策定)) の進捗や社会情勢の変化を踏まえ、大阪のみならず、関西圏の再生・発展に貢献する今後の道路整備や鉄道、バスなどの公共交通のあり方など、「総合的な交通施策」の方針を提示するものである。

④ 大阪府都市整備中期計画 (案) (平成 24 年 3 月策定、平成 28 年 3 月改訂)

近年の社会情勢変化や都市整備上の課題、大阪の成長戦略や財政運営の方向性を踏まえつつ、「都市インフラ政策の中長期的展望」として、広く関西圏を見据え、計画・建設・維持管理・地域協働などにわたる施策推進の方向性を示す指針で、その計画対象期間を「概ね 30 年先を見通しつつ当面の 10 年間」(平成 23 年度から平成 32 年度まで) としている。

⑤ 大阪府都市基盤施設長寿命化計画 (平成 27 年 3 月策定)

高度経済成長期に集中的に整備された都市基盤施設について、これまでの点検、補修など蓄積されたデータを活用し、最新の専門的な知見に基づき、より一層戦略的な維持管理を推進することを目的に策定された。

⑥ 公共交通戦略 (平成 26 年 1 月策定)

鉄道やバスなどを含む公共交通について、鉄道ネットワークの充実、公共交通の利便性向上、公共交通の利用促進を戦略の 3 本柱として方向性を示すものである。府民、事業者や行政が、取組の方向性を共有し、公共交通施策をさらに加速させることや、次期近畿地方交通

審議会答申の検討に当たって、地方から国への提案材料として活用することが予定されている。

⑦ 大阪府都市整備部地震防災アクションプログラム（平成 27 年 3 月策定）

平成 21 年 3 月に見直した大阪府都市整備部地震防災アクションプログラムについて、平成 24 年 8 月の国の南海トラフ巨大地震の被害想定の公表を受け、同年 11 月から広域の詳細な被害想定と、都市基盤を形成する土木構造物への影響と対策等の検証・検討を行い、それを踏まえ、防波堤等の液状化対策を含めた新たな対策を盛り込んでいる。

⑧ 大阪府自転車通行空間整備緊急 3 か年計画（案）（平成 28 年 3 月策定）

大阪府は、平成 28 年 4 月に「大阪府自転車の安全で適正な利用の促進に関する条例」を制定し、自転車に係る道路交通環境の整備に努めることとしている。同計画（案）は、自転車、歩行者の安全確保のための、スピード感のある自転車通行空間の整備を目的として、自転車レーン整備の基本的な考え方を整理し、当面 3 か年で、府管理道路約 60km の自転車通行空間を整備することを定めている。

⑨ 大阪府無電柱化推進計画（平成 30 年 3 月策定）

大阪府電線類地中化マスタープラン（平成 12 年 12 月策定）による取組から見えてきた課題をふまえ、近年の無電柱化に対する様々なニーズに対応するため、「無電柱化の推進に関する法律」の第 8 条に基づき、計画期間を 10 年間として、優先的に取り組む箇所の考え方や課題解決に向けた方策など、無電柱化推進に関する取組をとりまとめたものである。

## イ 平成 29 年度都市整備部の施策概要

大阪府は、毎年度部局運営方針を定めており、都市整備部は、平成 29 年度の部局運営方針として、以下の重点取組テーマを定め、具体的取組内容を定めている。

テーマ 1：大阪・関西の成長に必要なインフラの強化

テーマ 2：防災・減災、安全・安心の確保

テーマ 3：インフラの維持管理・活用の推進

交通道路事業に関する取組としては、総合交通施策として「道路の整備、維持管理、環境保全」「交通安全対策の推進」「鉄道ネットワークの充実」「公共交通の利便性向上、利用促進」が掲げられている。

## 都市整備部の施策概要と29年度の主な取組み

大阪の成長の実現や府民の皆さまの安全・安心の確保に向けて、インフラを整備するとともに、適切かつ計画的にインフラの維持管理を行っています。  
また、地域の皆さまや企業等との連携・協働により、インフラを効率的・効果的に活用する取組みを推進しています。

<p><b>都市計画・まちづくり・公園・緑化施策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○計画的なまちづくりの推進</li> <li>○区画整理事業(*4)、市街地再開発事業(*5)の推進</li> <li>○府営公園の整備、維持管理</li> <li>○公園等の緑化推進</li> <li>○地域連携、市町村のまちづくり支援</li> </ul> <p><b>総合交通施策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○道路の整備、維持管理、環境保全</li> <li>○交通安全対策の推進</li> <li>○鉄道ネットワークの充実</li> <li>○公共交通の利便性向上、利用促進</li> </ul> <p><b>河川・砂防施策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○津波・高潮対策の推進</li> <li>○治水対策の推進</li> <li>○土砂災害対策の推進</li> <li>○水辺の賑わいづくりの推進</li> </ul> <p><b>下水道施策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○流域下水道の整備、維持管理、運営</li> <li>○公共下水道事業の促進</li> </ul> <p><b>港湾・海岸施策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○津波・高潮対策の推進</li> <li>○港湾施設の整備、維持管理、環境保全</li> <li>○港湾の振興</li> </ul>	<p><b>【主な取組み】</b></p> <p><b>テーマ1：大阪・関西の成長に必要なインフラの強化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 国土軸とベイエリアを直結する淀川左岸線延伸部の整備促進、完全な高速道路料金一元化に向けた道路公社路線の移管の推進</li> <li>* なにわ筋線の早期事業化に向けた関係者合意や、北大阪急行延伸、大阪モノレール延伸など、公共交通戦略(*6)の着実な推進</li> <li>* 国際競争力強化を目指した大阪湾諸港の管理一元化(*7)の取組みの推進</li> <li>* 箕面森町事業(*8)の推進、鉄道沿線・幹線道路沿道のまちづくりの促進</li> </ul> <p><b>テーマ2：防災・減災、安全・安心の確保</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 南海トラフ巨大地震に備える防潮堤液状化対策など津波浸水対策や、広域緊急交通路(*9)の機能確保、防災公園の整備など、地震・津波対策の推進</li> <li>* 「逃げる」「凌ぐ」「防ぐ」施策を組み合わせた治水・土砂災害対策のトータルマネジメント</li> <li>* 自転車条例(*10)に基づく保険加入促進、自転車通行空間の整備などの自転車対策や、駅ホームにおける転落防止対策などを通じた交通安全対策の推進</li> </ul> <p><b>テーマ3：インフラの維持管理・活用の推進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 大阪府都市基盤施設長寿命化計画に基づく戦略的な維持管理の推進、データベースシステム(*11)の開発、地域維持管理連携プラットフォーム(*12)を通じた市町村支援</li> <li>* 下水道サービスを将来にわたって安定的に提供していくため、中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」を策定</li> <li>* 府営公園へのにぎわい施設の設置や道路の無電柱化など、既存インフラの効率的・効果的な活用の推進</li> </ul>
--	--

(大阪府 HP より抜粋)

### (4) 都市整備部（一般会計）の歳入・歳出状況

#### ア 大阪府全体の歳入・歳出状況

平成29年度の大阪府全体の予算決算額は以下の状況である。

(単位：円)

区分	予算現額	歳入決算額 A	歳出決算額 B	歳入歳出差引額 (形式収支) C = A - B	翌年度へ 繰り越すべき財源 D	実質収支額 (純剰余金) C - D
	円	円	円	円	円	円
一般会計	3,058,515,430,507	3,011,902,004,969	3,000,133,094,897	11,768,910,072	8,919,541,097	2,849,368,975
特別会計	1,345,629,874,225	1,342,190,363,433	1,315,248,464,927	26,941,898,506	3,170,893,520	23,771,004,986
合計	4,404,145,304,732	4,354,092,368,402	4,315,381,559,824	38,710,808,578	12,090,434,617	26,620,373,961

(大阪府提供資料を加工)

#### イ 都市整備部（一般会計）に係る歳出予算・決算状況の推移

都市整備部全体の一般会計の歳出予算・決算は以下のとおりである。なお、都市整備部の歳入・歳出においては、社会資本整備総合交付金等の国の交付金額によって歳出が左右される側面が大きく、交付金額に応じた予算の補正が適宜行われている。

【一般会計】（収用委員会を除く）		（単位：千円）
年度	当初予算額	決算額
25	132,802,247	143,332,635
26	173,100,763	156,387,476
27	172,139,201	151,735,932
28	170,880,967	159,550,022
29	160,632,430	159,769,778

（大阪府提供資料を加工）

さらに、都市整備部における各所管課の歳出予算・決算（特別会計を除く一般会計分）の推移は以下のとおりである。

<予算>

（単位：千円）

年度	都市整備総務課	事業管理室	総合計画課	市街地整備課	交通道路室	下水道室	公園課	用地室
H25	14,402,092	298,645	26,421	3,449,207	54,182,485	18,511,767	5,742,646	197,598
H26	15,024,470	297,407	25,891	7,104,289	68,713,670	17,571,531	12,276,337	176,085
年度	都市整備総務課	事業管理室	都市計画室	—	交通道路室	下水道室	—	用地室
H27	14,747,293	1,017,307	37,847	3,135,150	68,117,894	17,843,275	9,649,555	174,443
H28	14,703,955	1,053,386	14,901,162	—	68,238,319	16,451,041	—	170,674
H29	14,834,702	953,205	20,732,536	—	62,920,691	15,679,476	—	167,891

※ 各室課の予算額については、出先機関（港湾局、土木事務所等）の予算額を含む。

<決算>

（単位：千円）

年度	都市整備総務課	事業管理室	総合計画課	市街地整備課	交通道路室	下水道室	公園課	用地室
H25	10,846,673	484,951	20,055	2,788,210	10,057,461	18,385,393	690,674	129,908
H26	11,507,420	473,237	9,520	513,928	10,322,458	17,284,225	735,586	113,394
年度	都市整備総務課	事業管理室	都市計画室	—	交通道路室	下水道室	—	用地室
H27	11,098,322	481,368	906,601	—	7,998,775	17,341,010	—	134,437
H28	11,810,663	518,790	1,024,102	—	10,607,248	15,173,907	—	111,939
H29	13,131,269	515,871	624,457	—	9,328,549	15,241,446	—	113,510

※ 出先機関（港湾局、土木事務所等）への配当額を除く。

（大阪府提供資料を加工）

(5) 交通・道路事業に係る事業費の内容

都市整備部予算のうち、対策別予算（一般会計）につき「総合交通対策」として分類されている予算項目は以下のとおりである。

<総合交通対策 予算>

(単位：千円)

対 策	項 目	25年度当初	26年度当初		
総合交通対策	小 計	56,658,485	71,184,196		
	府 道 等 の 整 備	16,443,241	19,565,847		
	街 路 の 整 備	19,142,214	20,257,866		
	広 域 道 路 網 の 整 備	3,157,249	2,430,705		
	交 通 安 全 施 設 等 の 整 備	3,499,919	3,654,919		
	道 路 の 維 持 管 理 ・ 環 境 保 全 等	10,332,991	12,965,845		
	鉄 道 ネットワークの充実	20,000	24,000		
	連 続 立 体 交 差 事 業 の 推 進	894,314	9,141,325		
	交 通 対 策 の 推 進	3,114,934	3,143,098		
	駐 車 対 策 の 推 進	313	307		
	減 災 の ま ち づ くり	53,000	0		
	そ の 他	310	284		
		項 目	26年度当初	27年度当初	28年度当初
		小 計	71,184,196	70,580,150	70,687,559
		府 道 等 の 整 備	19,565,847	22,242,215	21,439,723
	街 路 の 整 備	20,257,866	19,387,341	19,071,646	
	広 域 道 路 網 の 整 備	2,430,705	1,956,670	767,090	
	交 通 安 全 施 設 等 の 整 備	3,654,919	3,629,919	3,609,919	
	道 路 の 維 持 管 理 ・ 環 境 保 全 等	12,965,845	12,941,087	12,743,415	
	鉄 道 ネットワークの充実	2,890,982	1,854,882	3,748,777	
	連 続 立 体 交 差 事 業 の 推 進	9,141,325	8,057,794	8,819,314	
	交 通 対 策 の 推 進	31,899	48,962	30,012	
	駐 車 対 策 の 推 進	307	390	370	
	鉄 道 施 設 耐 震 化 等 の 推 進	244,217	460,276	456,255	
	そ の 他	284	614	1,038	
	項 目	28年度当初	29年度当初		
	小 計	71,524,308	66,206,907		
	道 路 及 び 街 路 の 整 備	40,519,769	32,652,875		
	有 料 道 路 の 整 備	767,090	720,753		
	鉄 道 ・ 道 路 の 安 全 対 策 の 推 進	3,811,006	3,786,253		
	道 路 の 維 持 管 理 ・ 環 境 保 全 等	13,580,164	13,504,784		
	鉄 道 ネットワークの充実	3,748,777	5,166,492		
	連 続 立 体 交 差 事 業 の 推 進	8,819,314	10,036,814		
	鉄 道 施 設 耐 震 化 等 の 推 進	276,780	318,510		
	そ の 他	1,408	20,426		

※ 平成 27 年度，平成 29 年度には，総合交通対策の項目の見直しを実施（緑化推進にかかる予算額の一部を追加する等）し，前年度比較のために平成 26 年度及び平成 28 年度当初予算については，従前の項目による分類と，平成 29 年度見直しによる新たな項目による分類を行っている。

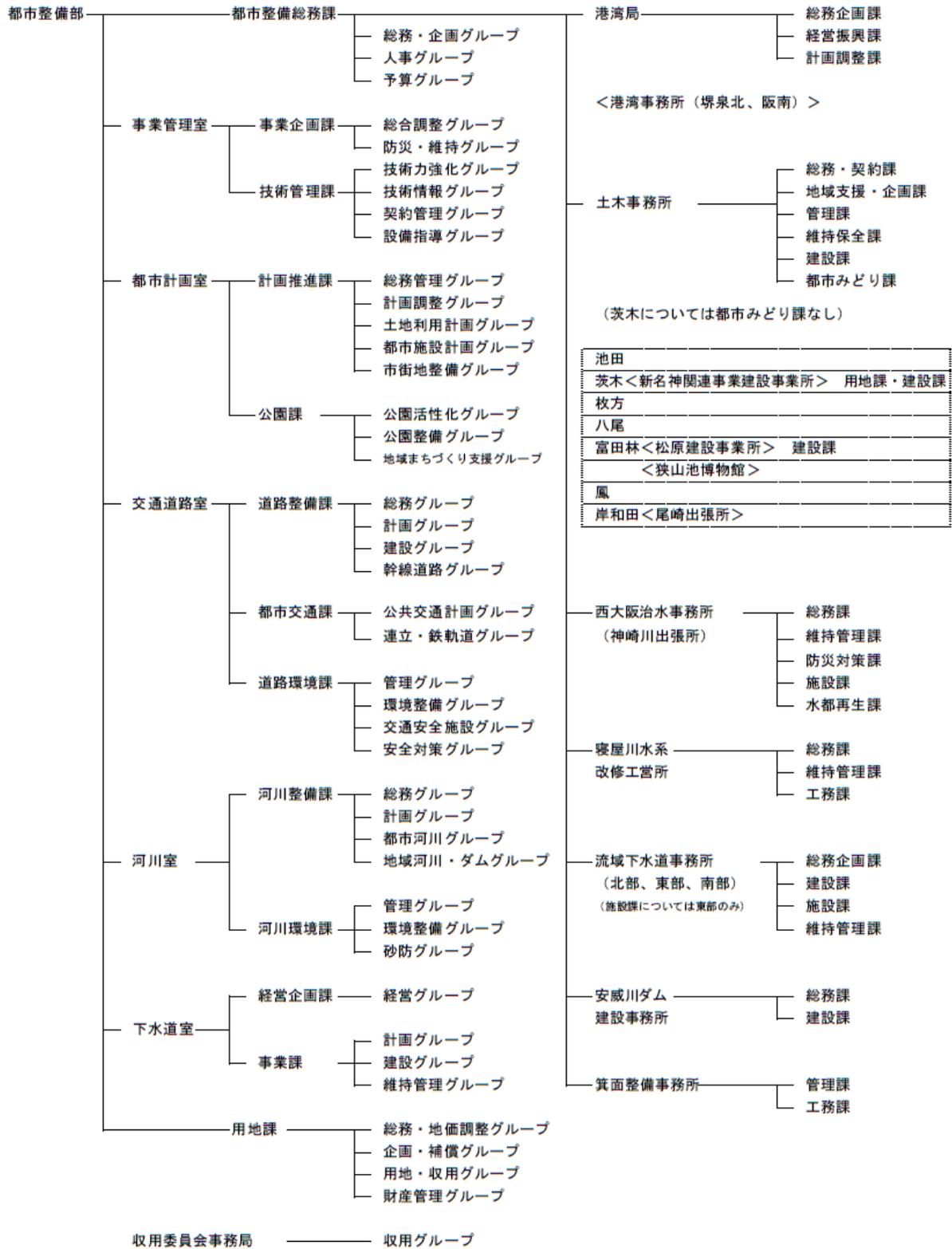
(大阪府提供資料を引用)

(6) 交通・道路事業についての組織体制（都市整備部）

都市整備部全体の組織図は以下のとおりである（平成 29 年 4 月 1 日現在）。交通・道路事業に関わる部局は，主に，都市整備総務課，事業管理室，都市計画室，交通道路室，用地課，土木事務所である。

<都市整備部組織図>

H29. 4. 1



(大阪府提供資料)

各課及び土木事務所の現職員数、また、交通・道路事業に関わる所管課の事務分掌は次のとおりである。

<各課及び土木事務所の現員表>

(平成29年4月13日現在)

	事務職		技術職		技能労務職		計				
都市整備総務課	25		3	【49】	0		28	【49】			
事業管理室	8		39	(2)	2	(1)	49	(3)			
都市計画室	9	【1】	48	【5】	0		57	【6】			
交通道路室	14	【8】	61	【31】	0		75	【39】			
河川室	13		42	【2】	0		55	【2】			
下水道室	6		25	【2】	0		31	【2】			
用地課	30	(3)	【10】	6	【2】	0	36	(3) 【12】			
収用委員会	11		0		0		11				
<b>本庁計</b>	<b>116</b>	<b>(3)</b>	<b>【19】</b>	<b>224</b>	<b>(2)</b>	<b>【91】</b>	<b>2</b>	<b>(1)</b>	<b>342</b>	<b>(6)</b>	<b>【110】</b>
港湾局	53	(5)		73	(4)	【7】	27	(6)	153	(15)	【7】
池田土木	31	(2)		59	(4)		20	(3)	110	(9)	
茨木土木	34	(2)		75	(2)		20	(1)	129	(5)	
枚方土木	41	(3)		67	(3)		22	(2)	130	(8)	
八尾土木	32	(3)		61	(2)		23	(6)	116	(11)	
富田林土木	33	(5)		91	(1)		30	(6)	154	(12)	
鳳土木	32	(4)		62	(4)		26	(9)	120	(17)	
岸和田土木	34	(4)		61	(4)		25	(5)	120	(13)	
西大阪治水	23	(5)		62	(4)		19	(3)	104	(12)	
寝屋川水系	20	(6)		37	(1)		13	(3)	70	(10)	
北部下水	11	(1)		53	(5)		2		66	(6)	
東部下水	11	(1)		97	(6)		3	(1)	111	(8)	
南部下水	13	(2)		87	(4)		4	(1)	104	(7)	
安威川ダム	9	(1)		32			1		42	(1)	
箕面整備	5			22	(2)		0		27	(2)	
<b>出先計</b>	<b>382</b>	<b>(44)</b>		<b>939</b>	<b>(46)</b>	<b>【7】</b>	<b>235</b>	<b>(46)</b>	<b>1,556</b>	<b>(136)</b>	<b>【7】</b>
<b>総計</b>	<b>498</b>	<b>(47)</b>	<b>【19】</b>	<b>1,163</b>	<b>(48)</b>	<b>【98】</b>	<b>237</b>	<b>(47)</b>	<b>1,898</b>	<b>(142)</b>	<b>【117】</b>

注：現員数には再任用職員含む。

( )内は、再任用職員数で、内数。

【 】内は他県市町村及び団体派遣者の数で、外数。

(「平成30年度都市整備行政の概要」より抜粋)

<各課事務分掌>

課名		分 掌 事 務
都 市 整 備 総 務 課		1. 部の行政の総合企画及び調整に関すること。 2. 部の予算に関すること（他課分掌のものを除く。） 3. 部の職員の人事，給与，厚生福利及び服務に関すること（他課分掌のものを除く。） 4. 部の組織及び定数に関すること。 5. 部の行政運営の管理に関すること。 6. 部の広報及び広聴に関すること。 7. 部所管の訴訟に関すること。 8. 部の保管に係る機械及び物品に関すること。 9. 収用委員会に関すること。 10. 部所属の出先機関に関すること。 11. 部中他課の主管に属しないこと。
事 業 管 理 室	事業企画課	1. 土木事業の計画及び調整に関すること（他課分掌のものを除く。） 2. 土木施設の維持管理に関すること（他課分掌のものを除く。） 3. 土木施設の防災（水防を含む）に関すること（他課分掌のものを除く。）
	技術管理課	1. 部の建設工事の管理に関すること。 2. 部の建設工事に係る技術力の強化に関すること。 3. 部の情報システムに関すること。 4. 部の契約に関すること（他課分掌のものを除く。）
都 市 計 画 室	計 画 推 進 課	1. 都市整備に係る基本計画の策定及び主要事業計画の調整に関すること。 2. 都市計画に関すること。 3. 土地利用計画に関すること。 4. 国土利用計画法の施行に関すること（他課分掌のものを除く。） 5. 土地区画整理，市街地再開発その他市街地整備に係る事業の企画，調整及び推進に関すること（他課分掌のものを除く。） 6. 部の緑化施策の企画，調整及び推進に関すること。 ※ みどりの大阪推進計画に関すること
	公 園 課	1. 部の緑化施策の企画，調整及び推進に関すること。 ※ 事業の推進に関すること 2. 都市公園に関すること。 3. 地域のまちづくりの支援に関すること（他課分掌のものを除く。） 4. 都市計画法の施行に関する事項のうち風致地区内における建築等の規制に関すること。 5. 都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律の施行に関する事項のうち報告の徴収，勧告等に関すること。

交通 道路 室	道路 整備 課	1. 交通政策の企画，調整及び推進に関すること（他課分掌のものを除く。）。 ※ 交通道路計画に関すること。 2. 道路に関すること（他課分掌のものを除く。）。 3. 自動車道及び高速道路に関すること。 4. 都市計画道路に関すること（他課分掌のものを除く。）。 5. 市町村道路の監督及び助成に関すること。
	都市 交通 課	1. 交通政策の企画，調整及び推進に関すること（他課分掌のものを除く。）。 2. 駐車場対策に関すること（他課分掌のものを除く。）。 3. 地方鉄道，軌道，無軌条電車に関すること。
	道路 環境 課	1. 道路に関すること（他課分掌のものを除く。）。 ※ 道路の維持管理に関すること。 ※ 沿道環境に関すること。 2. 交通安全に関すること（他課分掌のものを除く。）。
用地 課		1. 用地の取得についての総合調整及び指導に関すること。 2. 用地の評価に関すること。 3. 用地に係る物件の補償に関すること。 4. 土地収用に関すること。 5. 道路及び河川の敷地に係る境界の確定に関すること（他課分掌のものを除く。）。 6. 地価の調査に関すること。 7. 公有地の拡大の推進に関する法律の施行に関すること。

## (7) 交通・道路事業についての組織体制（土木事務所）

### ア 土木事務所の概要

#### (ア) 大阪府における土木事務所の位置づけ

土木事務所は，道路，河川，都市公園，都市計画その他土木に関する事務（大阪府西大阪治水事務所及び大阪府寝屋川水系改修工営所並びに大阪府港湾局に分掌させるものを除く。）を分掌させるために設置された大阪府都市整備部の出先機関である（大阪府土木事務所等設置条例第2条）。

大阪府処務規程では，都市整備総務課は，部所属の出先機関に関する事務をつかさどる，と定められており（大阪府処務規程第13条第1項第10号），組織図上も，土木事務所は，都市整備総務課に属する位置に配置されている。

他方で，以下で述べるとおり，土木事務所は，大阪府の予算執行機関という位置づけであり，土木事務所長は，府知事から種々の事務の委任を受けている。

#### (イ) 土木事務所・土木事務所長が行う事務

土木事務所は，大阪府の歳出予算の配当を受けてこれを執行する事務所である予算執行機関として指定されており（大阪府財務規則第2条第2号・昭和63年4月1日大阪府告示第

471号予算執行機関の指定)、土木事務所長は、府知事から、その所掌に係るものの範囲内において、以下の事務の委任を受けている(大阪府財務規則第3条、別表第1)。

号数	内容
第1号	配当又は通知を受けた予算の額の範囲内において、支出負担行為(第五十三条の三に規定する知事が別に定める契約及び第七十八条第二項に規定する物品の購入に係るものを除く。)をすること。
第2号	配当を受けた歳出予算の額の範囲内において、支出の命令(給料、職員手当等及び用品調達基金に繰り入れる経費に係るものを除く。)をすること。
第3号	支出の原因とならない契約を締結すること。
第4号	有価証券、歳入歳出外現金及び占有動産の出納を出納機関に通知すること。
第5号	物品の取得、管理及び処分並びにその出納を出納機関に通知をすること。
第6号	債権の管理及び令第一百七十一条の七の規定による債務の免除をすること。
第7号	会計員を任免すること。

また、土木事務所長は、次に掲げる事項を専決することとされている(大阪府土木事務所処務規程第5条第1項)。

号数	内容
第1号	職員の事務分担に関すること。
第2号	所長及び職員の服務に関すること。
第3号	所長及び職員の出張に関すること。
第4号	歳入の徴収に関すること。
第5号	工事の中止(期間が十日以内の場合に限る。)に関すること。
第6号	大阪府財務規則第53条の3第1項の規定による請求に基づき契約局長が締結した契約に係る軽易な事項に関すること。

第6号に記載の大阪府財務規則第53条の3第1項では、予算執行機関において、建設業法第2条第1項に規定する建設工事の請負契約その他の契約で「知事が別に定めるもの」の締結を要するときは、当該契約に係る事業の実施についての決定を行った上で、契約局長に契約の締結を請求しなければならない、と定められている。ここにいう「知事が別に定めるもの」とは、当初の契約が、①設計金額または積算金額(以下「設計金額」という。)が250万円を超える建設工事の請負契約であって、競争入札によるもの、②設計金額が100万円を超える測量・建設コンサルタント等の契約(知事が別に告示で定めるものに限る。)であって、競争入札によるもの、③設計金額が100万円を超える委託契約又は請負契約(建設工事及び測量・建設コンサルタント等に係るものを除く)及び80万円を超える物件の借入れに係る契約(知事が告示で定めるものに限る。)であって、競争入札によるもの(いずれも、予算執行機関が入札手続を行うもの(電子入札(電子調達システムのプログラムを使用して、電磁的記録の送受信により執行する入札をいう。)により落札者を決定するものを除く。)及び緊急の必要等特段の理由により契約局長に契約の締結を請求することが困難なものを除く。)を指す(大阪府財務規則の運用第53条の3関係第1項)。

また、大阪府土木事務所処務規程第 5 条第 1 項第 6 号の「軽易な事項に関すること」とは、「大阪府契約事務取扱指針」に基づいて行う、①変更契約書を取り交わすもの（総務部契約局が決裁するものを除く。）、及び②変更契約書を取り交わさないものをいう。総務部契約局が決裁するものとは、変更金額が 1000 万円又は原請負契約と分離することが困難と認められ当初契約金額に比して 20%を超える増額の場合、及び議会の議決を要する契約（知事の専決処分を含む。）のことをいう（大阪府財務規則第 53 条の 3 第 2 項・大阪府財務規則の運用第 53 条の 3 関係第 4 項）。

大阪府都市整備部においては、これら規程等に基づき、後述のとおり、工事の設計変更に関して、「工事請負契約における設計変更ガイドライン 平成 25 年 4 月」を策定している。

#### **(ウ) 土木事務所の組織**

土木事務所には、総務・契約課、地域支援・企画課、管理課、維持保全課、建設課及び都市みどり課が設置されている（ただし、茨木土木事務所には、都市みどり課は非設置）（大阪府土木事務所処務規程第 2 条第 1 項、第 2 項）。

また、茨木土木事務所には新名神関連事業建設事業所が、富田林土木事務所には松原建設事業所が設置される（同第 3 項）。各建設事業所には建設課が、新名神関連事業建設事業所には用地課が設置される（同第 4 項）。

さらに、岸和田土木事務所に尾崎出張所（同第 5 項）、富田林土木事務所に狭山池博物館が（同第 6 項）、枚方土木事務所の建設課に門真工区が、鳳土木事務所の建設課に和泉工区が、及び岸和田土木事務所の都市みどり課に泉佐野丘陵緑地工区が（同第 7 項）、それぞれ設置されている。

## (エ) 土木事務所における各課の業務内容

<土木事務所の各課の業務内容>

総務・契約課	1. 所務の総合調整に関すること。
	2. 経理及び契約に関すること(他の課の所掌に属するものを除く。)
	3. 職員の人事、給与及び服務に関すること。
	4. 公印及び文書に関すること。
	5. 前各号に掲げるもののほか、他の課の所掌に属しないものに関すること。
地域支援・企画課	1. 土木事務所の事業の企画立案及び総合調整に関すること。
	2. 予算に関すること(他の課の所掌に属するものを除く。)
	3. 広報に関すること。
	4. 市町村補助工事の指導に関すること。
	5. 地域のまちづくりの支援に関すること。
	6. 水防に関すること。
	7. 地域の防災に関すること(他の課の所掌に属するものを除く。)
管理課	1. 道路、河川等の管理に関すること。
	2. 屋外広告物に関すること。
	3. 都市整備部所管の公共用地の境界確定に関すること。
	4. 普通財産の管理及び処分に関すること。
維持保全課	1. 道路、河川等の維持補修に関すること。
建設課	1. 道路、河川等の工事の設計及び施行に関すること。
	2. 土木事業用地の取得及びこれに伴う損失補償に関すること。
都市みどり課	1. 都市公園の管理に関すること。
	2. 都市公園の工事の設計及び施行に関すること。
	3. 都市公園の維持補修に関すること。
	4. 道路、河川等の緑化及び地域の緑化の支援に関すること(他の課の所掌に属するものを除く。)

## (オ) 土木事務所の歳出

<各土木事務所の歳出決算額(現年予算額と繰越明許額の合計)の推移> (単位:千円)

年度	池田土木	茨木土木	枚方土木	八尾土木	富田林土木	鳳土木	岸和田土木
H25	6,372,690	10,224,065	6,367,012	10,825,127	17,208,242	11,515,742	8,966,770
H26	7,121,659	11,817,744	5,058,870	9,093,983	14,294,859	11,193,901	12,349,687
H27	6,358,310	11,799,029	8,648,433	8,541,380	14,305,952	11,201,505	9,454,186
H28	5,361,066	14,827,214	9,108,604	7,650,915	17,022,529	11,691,639	12,384,323
H29	5,640,866	11,937,406	8,902,943	8,627,578	21,212,429	12,413,251	17,724,773

(大阪府提供資料を引用)

<平成 29 年度各土木事務所の道路橋りょう費に係る歳出決算額(現年予算額と繰越明許額の合計)> (単位:千円)

年度	池田土木	茨木土木	枚方土木	八尾土木	富田林土木	鳳土木	岸和田土木
H29	3,345,369	10,761,960	7,008,255	6,564,827	18,275,116	7,110,653	4,061,139

(大阪府提供資料を引用)

## イ 各土木事務所の概要

### (ア) 池田土木事務所

所在地:池田市城南一丁目 1-1

所管区域:豊中市(神崎川を除く。),池田市,箕面市,豊能郡(総面積約 240 km<sup>2</sup>)

所管道路:一般国道 5 路線 実延長約 55.2 km

主要地方道	8 路線	実延長約 90.7km
一般府道	21 路線	実延長約 58.1km
合計	34 路線	実延長約 204km

#### (イ) 茨木土木事務所

所在地：茨木市中穂積一丁目 3-43

所管区域：吹田市（神崎川を除く。）、高槻市、茨木市、摂津市、三島郡、糸田川及び安威川（大阪市に存する部分に限る。）（総面積：約 250 km<sup>2</sup>）

所管道路：一般国道	3 路線	実延長約 13.4 km
主要地方道	13 路線	実延長約 153.2km
一般府道	26 路線	実延長約 101.7km
合計	42 路線	実延長約 268.3km

#### (ウ) 枚方土木事務所

所在地：枚方市大垣内町二丁目 15-1

所管区域：守口市（古川を除く。）、枚方市、寝屋川市（寝屋川のうち京阪本線萱島橋下流端から下流の部分及び古川を除く。）、大東市（寝屋川及び恩智川を除く。）、門真市（寝屋川及び古川を除く。）、四條畷市、交野市（総面積：約 177 km<sup>2</sup>）

所管道路：一般国道	4 路線	実延長約 42 km
主要地方道	11 路線	実延長約 106km
一般府道	20 路線	実延長約 80.7km
合計	35 路線	実延長約 228.7km

#### (エ) 八尾土木事務所

所在地：八尾市荘内町二丁目 1-36

所管区域：八尾市（恩智川のうち近鉄信貴線鉄橋下流端から下流の部分、第二寝屋川及び平野川のうち府道大阪中央環状線橋梁下流端から下流の部分を除く。）、柏原市、東大阪市（寝屋川、恩智川及び第二寝屋川を除く。）、久宝寺緑地（大阪市に存する部分に限る。）（総面積：約 129 km<sup>2</sup>）

所管道路：一般国道	2 路線	実延長約 38.0 km
主要地方道	7 路線	実延長約 63.2km
一般府道	18 路線	実延長約 41.4km
合計	27 路線	実延長約 142.6km

#### (オ) 富田林土木事務所

所在地：富田林市寿町二丁目 6-1

所管区域：富田林市、河内長野市、松原市、羽曳野市、藤井寺市、大阪狭山市、南河内郡、東除川（大阪市に存する部分に限る。）（総面積：約 290 km<sup>2</sup>）

所管道路：一般国道	5 路線	実延長約 112.6 km
主要地方道	12 路線	実延長約 76.9km
一般府道	24 路線	実延長約 134.1km
合計	41 路線	実延長約 323.6km

**(カ) 鳳土木事務所**

所在地：堺市西区鳳東町四丁 390-1

所管区域：堺市，泉大津市，和泉市，高石市，泉北郡，住吉公園，住之江公園（総面積：約 264 km<sup>2</sup>）。ただし，道路管理については，堺市域は所管外。

所管道路：一般国道	3 路線	実延長約 42.5 km
主要地方道	9 路線	実延長約 38.3km
一般府道	16 路線	実延長約 42.4km
合計	28 路線	実延長約 123.3km

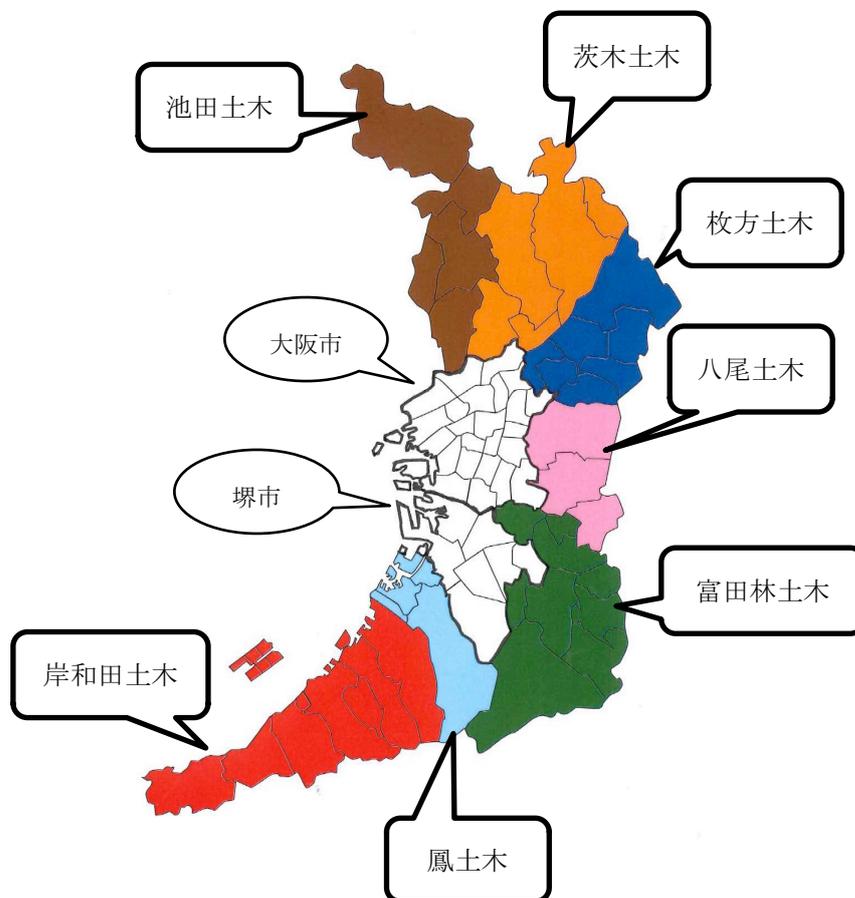
**(キ) 岸和田土木事務所**

所在地：岸和田市野田町三丁目 13-2

所管区域：岸和田市，貝塚市，泉佐野市，泉南市，阪南市，泉南郡（総面積：約 330 km<sup>2</sup>）

所管道路：一般国道	2 路線	実延長約 28.3 km
主要地方道	9 路線	実延長約 149.4km
一般府道	24 路線	実延長約 93.5km
合計	35 路線	実延長約 271.1km

以下の地図は，各土木事務所の道路管轄について，概ねの範囲を色付けしたものである。  
<各土木事務所の管轄区域等>



(監査人作成)

## 2 契約に関するルール

### (1) はじめに

地方自治法第 234 条第 1 項は、地方公共団体が売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの方法によることを定め、その契約方法は、一般競争入札が原則とされ、指名競争入札、随意契約、せり売りは、政令で定める場合に限り行うことができる（同法第 234 条第 2 項）。これは、地方公共団体が民間業者と契約を締結する場合において、支出を伴う場合の原資は税金であり、収入を伴う場合の原資は地方公共団体の財源であることから、民間業者に対しては均等な契約の機会を与え、かつ、地方公共団体にとっては経済的有利さを確保することが必要であるためである。

一般競争入札は、不特定多数の者を入札に参加させ、それらの者を競争させることによって、公平性を確保するとともに、地方公共団体に最も有利な価格で申込をした者を契約の相手方とする入札方法であるが、信用のない者や履行の確実性につき懸念のある者を排除できず、廉価な落札により、履行の品質等が悪化するおそれがある、手続きが煩雑で時間を要するといった短所がある。

指名競争入札は、地方公共団体が資力、能力、信用その他について適当であると認める特定多数の競争参加者を選んで、それらの者による入札での競争を実施し、地方公共団体に最も有利な価格で申込をした者を契約の相手方とする入札方法であり、一般競争入札に比べ信用のない者や履行の確実性に欠ける者を排除することができ、かつ、手続きも一般競争入札に比べ簡便といえる方法であるが、指名が一部の者に固定化し、あるいは談合が他の方法に比べ容易であるといった短所がある。

これら競争入札に対する方法として、随意契約は、競争入札の方法によらないで、地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して、契約を締結する方法であり、入札方式に比べ、手続きが簡略であることから契約締結までの時間を短縮することができ、また資力、信用、技術、経験等につき相手方を熟知したうえで契約を締結できる方法であるが、契約の相手方が固定し、機会均等性や公平性に欠け、あるいは経済性に欠け、高価な価格で契約をする可能性があるといった短所がある。

### (2) 地方自治法施行令

このように随意契約には、一定のメリットはあるものの相応のデメリットもあるため、地方自治法施行令第 167 条の 2 は、随意契約によることができる場合を例外として以下の場合に限定している。

号数	内容
第 1 号	契約の予定価格が契約の種類に応じ一定額を超えない場合
第 2 号	契約の性質又は目的が競争入札に適しない場合
第 3 号	障害者支援施設等地方自治法施行令で列記する特定の団体と契約をする場合
第 4 号	一定の新商品を買入れる契約をする場合
第 5 号	緊急の必要により競争入札に付する時間的余裕がない場合

第6号	競争入札に付することが不利と認められる場合
第7号	時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みがある場合
第8号	競争入札に付し入札者がいないとき，又は再度の入札に付し落札者がいない場合
第9号	落札者が契約を締結しない場合

※ 号数は，地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項の号数

### (3) 大阪府随意契約ガイドライン

大阪府においても，かかる地方自治法の定めを踏まえ，大阪府財務規則及び大阪府財務規則の運用を規定し，これに基づき大阪府随意契約ガイドラインを定めており，地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の号数毎に詳細な定めを設けている。以下に大阪府随意契約ガイドラインの一部を抜粋する。

号数	内容
第 1 号	<p>売買，貸借，請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては，予定賃貸借料の年額又は総額）が以下の額を越えないものをするとき。</p> <p>ア 工事または製造の請負 250 万円</p> <p>イ 財産の買入れ 160 万円</p> <p>ウ 物件の借入れ 80 万円</p> <p>エ 財産の売払い 50 万円</p> <p>オ 物件の貸付け 30 万円</p> <p>カ 前各号に掲げるもの以外のもの 100 万円</p>
第 2 号	<p>不動産の買入れ又は借入れ，府が必要とする物品の製造，修理，加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。契約の「性質又は目的が競争入札に適しないもの」とは，おおむね次の場合が該当する。</p> <p>ア 契約の目的物が特定の者でなければ納入することができないものであるとき。</p> <p>イ～オ (略)</p> <p>カ 国，他の地方公共団体，その他公共的団体(独立行政法人通則法第2条第1項に規定する独立行政法人，国立大学法人法第2条第1項に規定する国立大学法人，地方独立行政法人法第2条第1項に規定する地方独立行政法人及び沖縄振興開発金融公庫を含める。以下同じ。)と直接契約を締結するとき。</p> <p>キ～コ (略)</p> <p>以上の運用の解釈として，「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。」とは，特殊な，あるいは独自の技術，機器，設備又は技法等を必要とする業務で，特定の者と契約しなければ，契約の目的を達することができない場合や競争入札に付することが不可能又は著しく困難な場合である。したがって，上記アからコに該当する場合でも，その唯一性について十分に検討すること。</p>

	<p>コンペ、プロポーザル方式等の競争ないし比較競技により契約の相手方を予め特定した場合は、本号による随意契約が許されると解する。</p> <p>また、特定の者と契約しなければ契約の目的を達することができない場合等でも、その唯一性を確認するため、当該業務内容を明らかにした上で、他の参加者の有無を公募により確認する参加意思確認公募手続を行うことは、契約手続の透明性、競争性を確保する上で有効である。</p>
第5号	<p>緊急の必要により競争入札に付することができないとき。この場合には、次の2つの要件を備えた場合が該当する。</p> <p>ア 天災地変その他の客観的理由の急迫を要する場合であって、公告の期間等を短縮してもなお競争入札に付する暇がないようなときであること。</p> <p>イ 競争入札に付しては、契約の目的を達成できないこと。</p> <p>以上の運用の解釈として、「客観的理由の急迫を要する場合」とは、天災地変その他予見不可能な急迫の事態があつて、府民の生命、健康、財産に著しい危険が生じるおそれがある場合（客観的事由であること。）をいい、応急の工事・業務に限っている。</p> <p>このうち、見積書を徴取する暇がなく直ちに発注しなければ、著しい危険が生じかねない工事・業務を「特に急迫を要する緊急の工事」・「特に急迫を要する緊急の業務」と称し、概算金額による契約手続を執ることとしている。</p> <p>なお、客観的理由の急迫を要する緊急随意契約の対象となる一般的な工事・業務の事例及び契約相手方の選定に係る要件は、次のとおりである。</p> <p>工事・業務の事例 （略）</p> <p>緊急の随意契約を行う業者には、必要がある場合、以下の要件の具備を求める。</p> <p>(ア) 入札参加資格登録について、次の要件を満たすこと。</p> <p>大阪府建設工事競争入札参加資格者名簿、大阪府建設工事測量・建設コンサルタント等競争入札参加資格者名簿又は大阪府物品・委託役務関係競争入札参加資格者名簿に登載されている者</p> <p>(イ) 地域要件等について、以下のいずれかの要件を満たすこと。</p> <p>① 応急工事又は応急業務を行う施設と同一又は隣接箇所において、現に他の業務等を契約中である者</p> <p>② 応急工事又は応急業務を行う施設の所在地が含まれる地域（土木事務所管内等）に、営業所等を有する者</p> <p>③ 応急工事又は応急業務を行う施設における応急工事又は業務を過去に実施した者</p> <p>④ 応急工事又は応急業務を行う設備機器等の製造者又はそのサービス部門（代理店等を含む。）</p>

	⑤ 防災協定を締結している者
	⑥ その他、早急に実施が可能な者

なお、随意契約できる規定に複数該当するときの適用規定は、前号優先の原則により先の号を適用条文とする。

### 3 大阪府土地開発公社

#### (1) 概要

設立年月日：昭和 49 年 5 月 1 日

設立団体：大阪府（100%出資，出資金額：30,000 千円）

根拠法令等：公有地の拡大の推進に関する法律

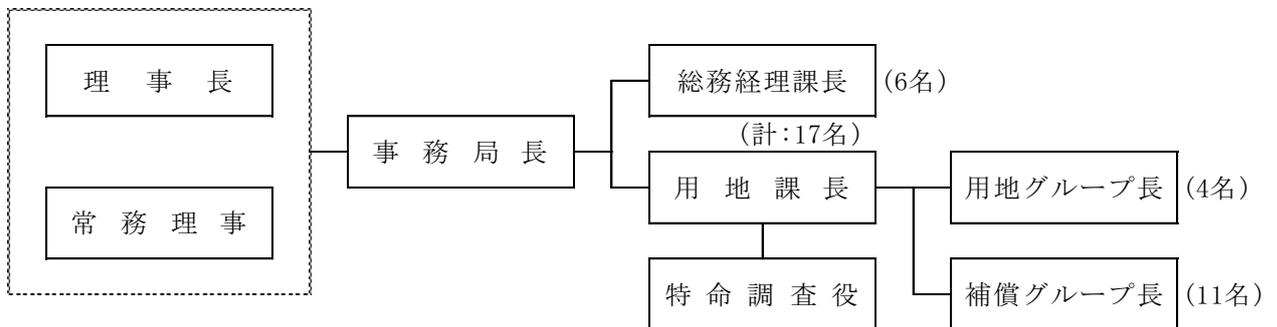
設立目的：公共用地，公用地等の取得，管理，処分等を行うことにより，地域の秩序ある整備と府民福祉の増進に寄与することを目的とする。

職員数：平成 29 年 7 月 1 日時点 65 名（うち府派遣：12 名，府 OB：32 名）

平成 30 年 7 月 1 日時点 67 名（うち府派遣：16 名，府 OB：29 名）

#### (2) 現在の組織体制

本社組織は次のとおりである。カッコ内の数字は，平成 30 年 4 月 1 日現在におけるそれぞれの課・グループの職員数である。



また，次のとおり 6 つの支所と 1 つの現地事務所を有する。支所にはそれぞれ支所長と用地課長が配置されている。支所名，事務所名の横の数字は，それぞれの平成 30 年 4 月 1 日時点での人員数を示す。松原支所以外の支所は，いずれも大阪府の土木事務所の所在地と同じ建物内にある。括弧内は，それぞれ支所の所在地に存在する土木事務所であり，支所は，各土木事務所と連携しながら用地買収業務を行っている。

池田支所・8 名（池田土木事務所）

茨木支所・5 名（茨木土木事務所）

枚方支所・7 名（枚方土木事務所）

八尾支所・5 名（八尾土木事務所）

松原支所・4 名

鳳支所・2 名（鳳土木事務所）

新名神高速道路事務所・12 名

### (3) 大阪府土地開発公社の沿革

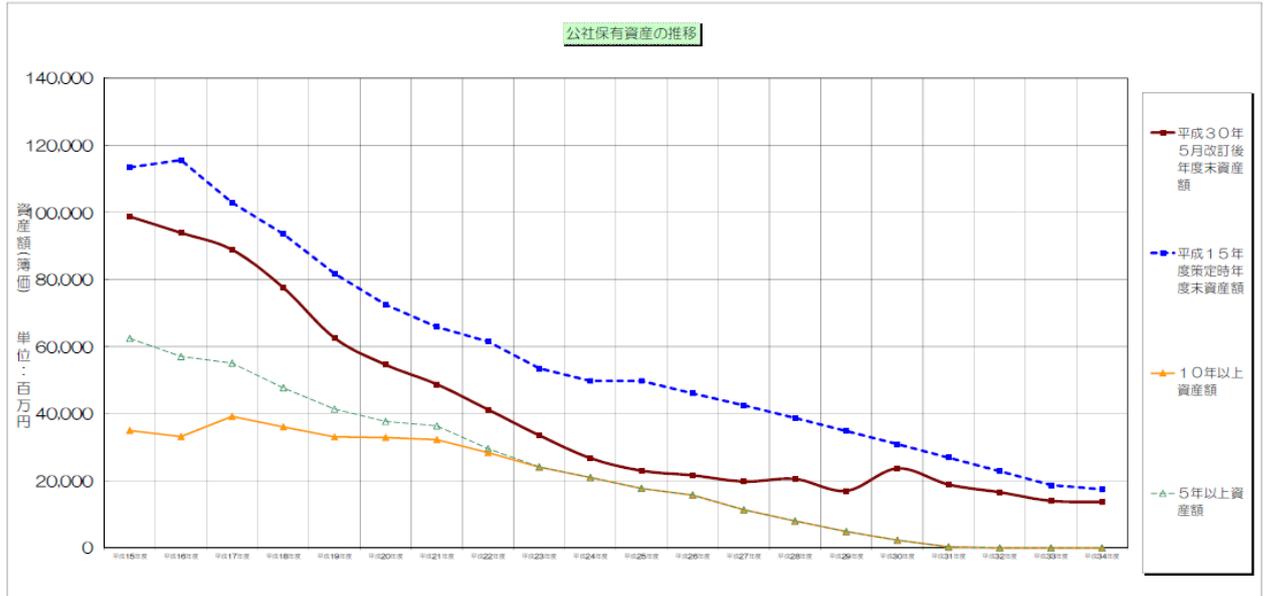
大阪府土地開発公社は、前身を財団法人大阪府開発協会（昭和 35 年 11 月設立）とし、昭和 47 年 6 月に制定された「公有地の拡大の推進に関する法律」第 10 条に基づき、昭和 49 年 5 月 1 日に大阪府が全額を出資して設立（改組）した特別法人である。公共事業用地の取得、管理、処分等を担う専門機関として、大阪府域の社会基盤整備の円滑かつ迅速な推進に寄与することを目的とし、これまで、大阪府が実施する公共事業用地の先行取得や代替地の確保、国等の事業の用地取得を受託するなどの業務を行っている。

大阪府土地開発公社では、平成 3 年度以降、先行取得や代替地の確保に伴う保有資産が 4000 億円を超える状態が続いていた。これは、大阪府等の事業において、当初の計画が遅延したため、大阪府土地開発公社が先行取得を行ったり代替地を確保したりしたにもかかわらず、大阪府の再取得（大阪府土地開発公社から大阪府への用地所有権の移転）が進まなかったことや、同公社においても地権者との交渉が計画どおりに進まず、代替地の処分ができなかったことを要因とするものである。

かかる状況を受け、平成 12 年以降、大阪府都市整備部は、大阪府土地開発公社と連携した上で、公社保有資産の適正化に向け、長期保有資産解消に向けた計画を策定し、実施してきた。その結果、公社の保有資産は平成 29 年度末において 170 億円となり、ピーク時である平成 6 年度の 4703 億円の 3%にまで低減している。公社保有資産の推移は以下のグラフのとおりであり、公社保有資産については、計画を上回るペースで解消されている。

近年、大阪府の都市基盤整備の軸足が建設から維持管理へと移り、その内容も公園事業や街路事業などの面的買収から、一件ごとの買収金額が比較的小さな現道拡幅型の事業が増加するなどの質的变化がみられる。過去に建設された施設の老朽化などが進む中、維持管理の必要性は高まってきている一方で、現道拡幅型の事業は住宅や各種店舗が複数連続して関係するため、大規模事業より難易度が高い案件も多い。また、地権者の公共事業に対する意識の変化や、土地の資産価値に敏感になるなどの変化によって、用地取得自体が困難になる傾向もある。かかる状況の中で、大阪府土地開発公社においては、事業計画の早期実現のため、用地取得期間の短縮化がより一層求められている。

## ＜公社保有資産の推移＞



(平成30年 長期保有資産解消計画より引用)

### (4) 現在の事業概要

#### ア 公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）

用地取得の専門機関として、大阪府の指示に基づき府の公共事業に必要となる用地を先行取得する事業であり、大阪府土地開発公社の中心的な業務である。大阪府と大阪府土地開発公社は二元体制で用地取得を推進しており、府との役割分担として、公社は事業が複数年度に渡る案件や難易度の高い案件を主に担当している。大阪府土地開発公社が地権者から先行取得した用地については、現在では取得から4年を限度に大阪府が土地開発公社から再取得する（買い取る）運用がなされている。なお、大阪府土地開発公社が用地を先行取得した時点において、実際の管理は、各土木事務所へ引き継がれている。

大阪府土地開発公社には、用地取得の専門機関として地権者との機動的・弾力的な対応が期待されており、また大阪府土地開発公社が公社の資金により先行して用地を取得することにより、府予算の平準化に寄与している。

平成29年度の事業量（取得用地面積）は41,515㎡である。

#### イ 買収受託（吹田市事業）

地権者との交渉から用地取得費の支払いまでの全てを事業主体から受託し、事務費を含む委託金を収入とするものである。土地買収に関する契約は地権者と公社との間で締結し、売買代金については事業主体から前受していた資金により公社が直接に地権者に支払うが、所有権は地権者から事業主体に直接移転する形式がとられている。この点において、上記先行取得方式と異なる。

現在は、買収受託としては、吹田市を事業主体とする次の買収受託事業を行っている。

事業名：吹田市道29号、30号線

事業目的：都市計画道路十三高槻線（正雀工区）の整備にあたり、鉄道立体交差により沿道利用者への交通サービスが著しく損なわれる恐れがあり、十三高槻線の整備による交通ネットワークの強化が十分に発揮されないことから、機能回復道路を関連事業としてあわせて整備する。

延長：415m，幅員：7.0m，要買収面積 3,074 m<sup>2</sup>（進捗率 94%）

平成 29 年度の事業量（取得用地面積）は 662 m<sup>2</sup>である。

#### ウ 用地取得の交渉受託（西日本高速道路株式会社からの新名神事業の受託，府からの受託）

事業主体から地権者との交渉事務のみを受託するもの。権利者と事業主体との間で売買契約が締結され、売買代金は事業主体から地権者に直接支払われる。所有権も地権者から事業主体に直接移転する形式がとられる。

現在は、交渉受託としては、西日本高速道路株式会社（以下「NEXCO 西日本」という）からの新名神事業の受託及び府からの受託を行っている。

NEXCO 西日本からの受託について、平成 29 年度の事業量（取得用地面積）は 74,430 m<sup>2</sup>であり、府からの受託について、平成 29 年度の事業量（取得用地面積）は 171 m<sup>2</sup>である。交渉受託業務については、その 99%以上が NEXCO 西日本からの受託ということになる。

### (5) 経営成績及び財政状態

#### ア 経営成績及び財政状態の推移

(単位：千円)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
事業収益	8,120,819	6,687,496	8,223,949	5,827,947	8,435,941
事業利益	△ 7	△ 7	△ 7	△ 4	△ 3
当期純利益	0	0	0	0	0
総資産	23,504,089	23,006,584	22,476,698	21,274,123	19,016,014
(うち公用土地)	(23,033,587)	(21,653,166)	(19,822,435)	(20,557,549)	(17,024,247)
純資産	953,448	953,448	953,448	953,448	953,448

(大阪府提供資料を加工)

イ 平成 29 年度財務諸表

<貸借対照表>

平成 29 年度貸借対照表

(平成30年3月31日)

(単位：円)

(資産の部)			
1	流動資産		
(1)	現金及び預金	1,524,257,860	
(2)	事業未収金	406,555,666	
(3)	公有用地	17,024,247,978	
(4)	代替地	1,000	
(5)	貯蔵品	472,200	
(6)	前払費用	5,531,040	
(7)	未収収益	2,292	
	流動資産合計		18,961,068,036
2	固定資産		
(1)	有形固定資産(注)		
7	建物又はその附属設備	8,265,292	
	減価償却累計額	7,782,276	483,016
イ	工具・器具及び備品	6,657,994	
	減価償却累計額	5,826,138	831,856
	有形固定資産合計		1,314,872
(2)	無形固定資産		
7	電話加入権		42
イ	その他の無形固定資産		43,632,000
	無形固定資産合計		43,632,042
(3)	投資その他の資産		
7	その他の長期資産	10,000,000	
	投資その他の資産合計	10,000,000	
	固定資産合計		54,946,914
	資産合計		19,016,014,950
(負債の部)			
1	流動負債		
(1)	未払金	1,811,095,361	
(2)	1年以内返済長期借入金	2,179,142,858	
(3)	預り金	5,426,595	
(4)	引当金		
7	賞与引当金	19,035,944	
	流動負債合計		4,014,700,758
2	固定負債		
(1)	長期借入金	13,955,000,000	
(2)	引当金		
7	退職給付引当金	92,865,969	
	固定負債合計		14,047,865,969
	負債合計		18,062,566,727
(資本の部)			
1	資本金		
(1)	基本財産	30,000,000	
	資本金合計		30,000,000
2	準備金		
(1)	前期繰越準備金	923,448,223	
(2)	当期純利益	0	
	準備金合計		923,448,223
	資本合計		953,448,223
	負債・資本合計		19,016,014,950

(注) 貸借対照表に計上した固定資産のほか、コンピュータとその周辺機器・通信機器一式及び車両はリース契約により使用している。

<損益計算書>

平成29年度損益計算書  
(平成29年4月1日から平成30年3月31日まで)

(単位：円)

<b>1 事業収益</b>		
(1) 公有地取得事業収益	8,125,359,805	
(2) あっせん等事業収益	310,582,080	8,435,941,885
<b>2 事業原価</b>		
(1) 公有地取得事業原価	8,124,728,805	
(2) あっせん等事業原価	295,102,080	8,419,830,885
事業総利益		16,111,000
<b>3 販売費及び一般管理費</b>		16,114,000
事業損失		△ 3,000
<b>4 事業外収益</b>		
(1) 受取利息	3,000	3,000
経常利益		0
当期純利益		0

(大阪府提供資料を引用)

(6) 大阪府の財政的関与の状況

ア 補助金

平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度予算
0円	0円	0円	0円

大阪府土地開発公社は、大阪府から補助金を受け取っていない。

イ 委託料(用地買収業務委託)

平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度予算
168,896,000円	175,751,000円	120,509,000円	515,674,000円

大阪府都市整備部事業の用地取得に係る委託料である。公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）に関するものと、用地取得の交渉受託に関するものの両方が含まれる。委託事業の内容としては、用地取得等業務（土地の取得業務及び付随業務）と補償算定業務（支障物件の補償算定に係る調査報告書の作成及び付随業務）であるが、委託料の99%以上を補償算定業務が占めている。

#### ウ 用地費（用地に係る再取得費）

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度予算
4,639,887,000 円	4,859,310,000 円	4,820,598,000 円	2,390,179,000 円

公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）に関するものであり、大阪府土地開発公社が先行取得した用地を大阪府が再取得（大阪府土地開発公社から所有権を取得）するのに要した費用のうち、土地の取得に関するものである。

#### エ 補償費（用地取得に伴う補償に係る再取得費）

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度予算
3,148,762,000 円	553,721,000 円	3,107,583,000 円	1,540,821,000 円

公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）に関するものであり、大阪府土地開発公社が先行取得した用地を大阪府が再取得（大阪府土地開発公社から所有権を取得）するのに要した費用のうち、地権者への補償に関するものである。

#### オ 府債務保証契約にかかる債務残高（期末）

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
18,012,429,000 円	18,843,286,000 円	16,134,143,000 円

公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）に関するものであり、大阪府土地開発公社が先行取得をするにあたり、地権者に支払う用地費、補償費を金融機関から借り入れる際に、大阪府が債務保証を行っているものである。借入先は民間金融機関 9 社である。

#### (7) 役員職に関する大阪府の人的関与

平成 25 年 4 月以降の役員職に関する大阪府の関与は次のとおりである。

< 理事長 >

H25.4～H27.4 元大阪府人事委員会事務局長

H27.5～H30.5 元大阪府人事委員会事務局長

H30.6～ 元大阪府商工労働部労働政策監

< 常務理事（常勤） >

H25.4～H30.3 元大阪府総務部税務室長

H30.4～ 大阪府都市整備部副理事（現職）

<理事（非常勤）>

H25.4～H26.3 大阪府都市整備部長（現職）  
H26.4～H27.6 大阪府都市整備部長（現職）  
H27.7～H29.3 大阪府都市整備部長（現職）  
H29.4～ 大阪府都市整備部長（現職）

## (8) 大阪府による指定出資法人に対する評価等

大阪府における指定出資法人とは、「大阪府の出資法人等への関与事項等を定める条例に規定する法人を定める規則」第1条及び第2条で定める法人であり、その該当基準は以下のとおりである。

① 府が「大阪府の出資法人等への関与事項等を定める条例」第2条第1項に規定する資本金等の2分の1以上を出資又は出捐する法人（「大阪府出資法人の設立及び運営指導等に関する事務要綱」第2条第3項に規定する自立化法人を除く。）

② 府が資本金等の4分の1以上2分の1未満を出資又は出捐し、かつ府の出資割合が最も大きい法人のうち、次に掲げるいずれかの基準に該当するもの

ア 府職員又は府退職者が常勤役員（監事、監査役は除く。）に就任する法人（公募により府退職者が常勤役員に就任した場合は除く。）

イ 府からの補助金、委託料（非公募により府から指定管理者としての指定を受けている、又は競争性のない随意契約により府からの委託事業を受託している場合の委託料に限る。）、その他の財政的支援（分担金、負担金等）による収入が、法人の経常収益又は売上高のおおむね2分の1以上の法人

ウ 資金調達にあたり、府が貸付けを行っている法人

エ 財政再建プログラム等、府の行財政計画で示された法人の見直しの方向性が実施に至っておらず、特に指導調整の必要があると認められる法人

③ 府の実質的な出資又は出捐（府の出資金又は出捐金と、既に解散した府出資法人から承継した資本金等に対する府の出資金又は出捐金との合計額をいう。）の割合が2分の1以上の法人又は4分の1以上2分の1未満の法人であり、かつ第2号の基準に該当するもの

④ 前3号以外の法人で、府が損失補償（グループファイナンスに対する損失補償を除く。）を行っているもの

平成30年12月現在、大阪府の指定出資法人は21存在する。本監査の対象とした大阪府土地開発公社、大阪府道路公社及び大阪高速鉄道株式会社は指定出資法人に該当する。

大阪府では平成14年度より、指定出資法人について、法人自らが達成すべき目標を設定し、その実績から目標達成状況を法人自ら評価する「経営目標の達成状況評価制度」を段階的に導入した。平成18年10月には、「大阪府の出資法人等への関与事項等を定める条例」を施行し、従来の経営目標の達成状況評価に加え、新たな「経営評価制度」を導入した。これは、法人自らが経営状況や法人運営の状況等を、目的適合性や財務の健全性等5つの視点から分析し、その結果を評価するとともに、法人が行った経営評価の内容について知事等が、事業の実施状況や経営状況等を審査・評価する制度である。また、平成21年度からは従来

の「経営目標の達成状況評価制度」と条例に基づく「経営評価制度」を統合し、CS・事業効果、財務、効率性の3つの視点から、指定出資法人の使命を踏まえ、大阪府から法人に戦略目標を示し、その達成状況について評価を行っている。

## 4 大阪府道路公社

### (1) 概要

設立年月日：昭和 58 年 4 月 1 日

設立団体：大阪府（100%出資，出資金額：69,595,000 千円）

根拠法令等：地方道路公社法，道路整備特別措置法

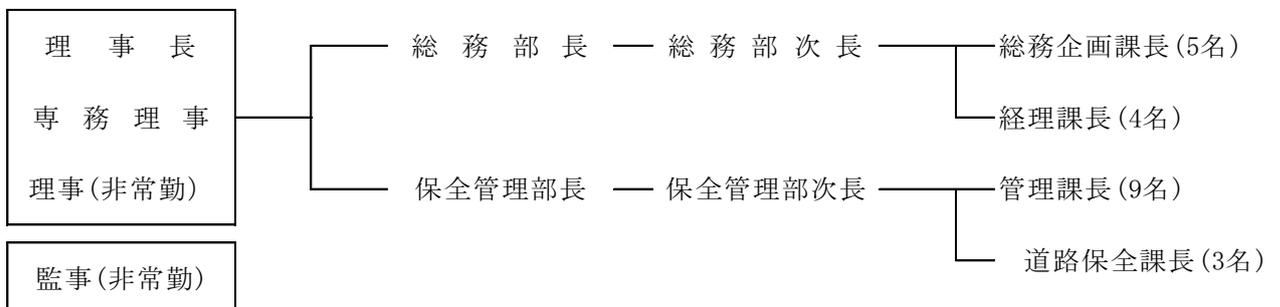
設立目的：大阪府の区域及びその周辺において，その通行又は利用について，料金を徴収することができる道路の新設，改築，維持，修繕，その他の管理を総合的かつ効率的に行うこと等により，この地域の地方的な幹線道路の整備を促進して，交通の円滑化を図り，もって住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的とする。（定款第 1 条）

職員数：平成 29 年 7 月 1 日時点 37 名（うち府派遣：18 名，府 OB：13 名）

平成 30 年 7 月 1 日時点 32 名（うち府派遣：17 名，府 OB：10 名）

### (2) 現在の組織体制

本社組織は次のとおりである。カッコ内の数字は，平成 30 年 4 月 1 日現在におけるそれぞれの課の職員数を示す。



また，次のとおり 4 つの現地管理事務所を有している。管理事務所にはそれぞれ所長が配置されている。管理事務所名の横の数字は，それぞれ平成 30 年 4 月 1 日時点での人員数を示す。第二阪奈有料道路管理事務所の人員が 0 名となっているのは，同管理事務所の所長について本社の管理課長が兼務しているからである。

鳥飼仁和寺大橋有料道路管理事務所 (1 名)

南大阪管理事務所 (1 名)

第二阪奈有料道路管理事務所 (0 名)

箕面有料道路管理事務所 (5 名)

### (3) 大阪府道路公社の沿革

大阪府道路公社は，昭和 58 年 4 月 1 日，地方道路公社法第 4 条に規定に基づき，大阪府より出資を受け発足した。発足後大阪府道路公社は，道路整備特別措置法に基づき，大阪府

議会の議決及び大阪府知事の同意並びに国土交通大臣の許可を得た有料道路事業計画に基づき事業を実施している。有料道路事業により、建設費を収益と費用の差額によって償還していくことが経営の基本となっている。

大阪府道路公社は、これまで5つの有料道路を管理運営してきたが、それぞれの路線の供用開始年月、建設事業費は次のとおりである。

<管理道路の概要>

路線名	供用年月	施設の概要	建設事業費 (億円)
鳥飼仁和寺大橋 有料道路	昭和62.2	摂津市鳥飼中～寝屋川市仁和寺本町 0.7km	102
堺泉北有料道路	平成3.3	堺市中区平井～高石市綾園4.7km	208
第二阪奈有料道路	平成9.4	東大阪市西石切町～奈良市宝来町 大阪府域3.8km(全体13.4km)	府域1,242 (全体2,345)
南阪奈有料道路	平成16.3	堺市美原区丹上～羽曳野市蔵之内 4.6km	647
箕面有料道路 (箕面グリーンロード)	平成19.5	箕面市坊島～箕面市下止々呂美 6.8km	500
合 計		20.6km (全体30.2km)	2,699 (全体3,802)

注)「全体」は、第二阪奈有料道路の奈良県域分を含む

<管理路線の所在場所>



(「大阪府道路公社 中期経営計画【平成 28 年度～30 年度】(平成 29 年 5 月改訂版)」より)

大阪府道路公社の管理する有料道路の交通量については、南阪奈有料道路と箕面有料道路については供用開始から緩やかな増加傾向がみられるものの、堺泉北有料道路については特に増加は見られず、第二阪奈有料道路については減少傾向にある。鳥飼仁和寺大橋有料道路についても、当初は増加傾向にあったものの、平成 15 年以降は減少傾向に転じている。平成 20 年以降交通量が計画交通量を超えているのは、箕面有料道路のみであった。

道路の管理については、特に堺泉北有料道路と南阪奈有料道路は大部分が高架の橋梁形式であるため、道路の経年に応じた適切な維持管理が求められ、第二阪奈有料道路と箕面有料道路は、いずれも 5 km を超える長大トンネルであることから、安全対策・防災対策のための設備の維持・更新が不可欠である。

かかる経営環境の中で、平成 25 年 12 月に、国が「新たな高速道路料金に関する基本方針」を発出し、阪神圏においては平成 29 年度当初にシームレスな料金体系を導入すべく検討を進める方針が示された。これは、阪神圏の高速道路は、複数の運営主体と料金体系が混在しているため利用しにくく、ネットワークが有効に活用されていないという課題の解決に向けたものであった。

その後、平成 28 年 12 月、国から「近畿圏の新たな高速道路料金に関する具体方針(案)」が示された。そこでは、高速道路と一体的なネットワークを形成している地方道路公社路線については、地方の意向を踏まえ、高速道路会社へ移行することとされ、まずは平成 30 年 4

月に堺泉北有料道路と南阪奈有料道路を NEXCO 西日本へ移管することが示された。また、第二阪奈有料道路などについても、早急に一元的管理に向けて調整を行うこととされた。

かかる方針を受け、南阪奈有料道路及び堺泉北有料道路については、平成 30 年 4 月 1 日時点で NEXCO 西日本へ移管された。

第二阪奈有料道路については、平成 31 年 4 月 1 日に移管予定であり、既に移管先である NEXCO 西日本との間で移管に関する基本協定が締結されている。箕面有料道路についても早期移管を目指すとしている。

今後箕面有料道路の早期移管が実現した場合、大阪府道路公社が管理する有料道路は鳥飼仁和寺大橋有料道路のみとなる。同有料道路については、平成 39 年 2 月まで料金徴収期間が延長され、その後は無料化される予定である。鳥飼仁和寺大橋有料道路の無料化が実施された後は、大阪府道路公社は役割を終えることが予想されている。

平成 29 年 5 月時点での各路線に関する未償還額の見通しは次のとおりである。これらは、最終的には大阪府の負担に帰することとなる。

(単位:億円)

	H30.4.1 移管 2 路線			継続 3 路線				合 計
	堺泉北	南阪奈	小 計	鳥 飼	第二阪奈	箕 面	小 計	
料金徴収期間満了	H30.3	H30.3		H39.2	H39.4	H59.5		
建設費 X	257	652	908	102	1,248	501	1,851	2,759
(内訳)借入金	190	425	616	82	825	326	1,232	1,848
出資金	66	226	293	20	423	175	618	911
償還額 Y	299	461	760	67	948	349	1,363	2,123
(内訳)借入金	232	450	682	67	825	326	1,217	1,899
出資金	66	11	78	0	123	23	146	223
未償還額 X－Y	△42	190	149	35	300	152	488	636
(内訳)借入金	△42	△25	△67	15	0	0	15	△52
出資金	0	215	215	20	300	152	473	688

(「大阪府道路公社 中期経営計画【平成 28 年度～30 年度】(平成 29 年 5 月改訂版)」より)

#### (4) 現在の事業概要

##### ア 有料道路に関する管理事業（料金徴収及び維持管理）

平成 29 年度中に大阪府道路公社が管理していた有料道路と、それぞれの有料道路に関する平成 29 年度の事業収入及び平成 30 年度予算は次のとおりである。(カッコ内の数字は当該年度における有料道路事業に占める割合)

有料道路名	H29 年度事業収入	H30 年度予算
第二阪奈有料道路	4,698,564 千円 (46.3%)	4,756,476 千円 (68.3%)
南阪奈有料道路	2,070,153 千円 (20.4%)	0 千円 (0.0%)
堺泉北有料道路	1,748,757 千円 (17.2%)	0 千円 (0.0%)

箕面有料道路	1,300,966 千円 (12.8%)	1,876,338 千円 (26.9%)
鳥飼仁和寺大橋有料道路	334,482 千円 (3.3%)	331,957 千円 (4.8%)

平成 30 年度まで管理事業が継続している有料道路事業の概要は次のとおりである。

① 第二阪奈有料道路事業

路線名：一般国道 308 号

区間：大阪府東大阪市西石切町～奈良県奈良市宝来町（延長 13.4 km）

車線数：4 車線（自動車専用道路）

供用年月日：平成 9 年 4 月 23 日

料金徴収期間：平成 31 年 3 月 31 日まで

交通量：34,122（台/日）（平成 27 年度）

34,402（台/日）（平成 28 年度）

34,218（台/日）（平成 29 年度）

本道路は、大阪・奈良間の主要な府県間道路であり、地域開発などに伴う交通量増加に対応するために建設された広域幹線道路である。延長 5.6 km のトンネルで生駒山系を通過することで、山麓部の環境保全を図るとともに、大阪と奈良県北部を短時間で結んでいる。本道路の建設については、大阪府道路公社と奈良県道路公社が共同して事業を行った。料金徴収期間については、当初、平成 39 年 4 月 23 日までとされていたが、NEXCO 西日本に移管が決まり、平成 31 年 3 月 31 日までとされた。

② 鳥飼仁和寺大橋有料道路事業

路線名：府道 八尾茨木線

区間：摂津市鳥飼中～寝屋川市仁和寺本町 淀川橋梁区間（延長 0.7 km）

車線数：4 車線

供用年月日：昭和 62 年 2 月 28 日

料金徴収期間：平成 39 年 2 月まで

交通量：10,685（台/日）（平成 27 年度）

10,397（台/日）（平成 28 年度）

10,271（台/日）（平成 29 年度）

本道路は、淀川左右岸を結ぶ鳥飼大橋等の交通混雑の緩和と、北大阪・東大阪地域の交通の利便性を図るために建設された。橋梁形式としては、河川のほぼ中央に一本の主塔を有する 3 径間連続鋼床版斜張橋（中央径間 200m）と左右岸側の鋼床版箱桁橋で構成されている。昭和 58 年 7 月から 3 年半かけて、事業費総額 102 億円で建設された。

当初、料金徴収期間は平成 29 年 2 月 27 日までとされていたところ、10 年間延長された。

③ 箕面有料道路事業

路線名：一般国道 423 号

区間：箕面市坊島から箕面市下止々呂美（延長 6.8 km）

車線数：2車線（自動車専用道路）  
 供用年月日：平成19年5月30日  
 料金徴収期間：平成59年5月まで  
 交通量：7,107（台/日）（平成27年度）  
           7,315（台/日）（平成28年度）  
           7,559（台/日）（平成29年度）

本道路は、新御堂筋の北端である箕面市坊島と同市下止々呂美地区を結ぶ国道423号のバイパスとして、大阪府及び道路公社が整備を行った地域高規格道路である。終点の下止々呂美では、国道423号に接続する他、箕面とどろみインターチェンジを介して新名神高速道路と接続している。箕面市北部、豊能町、能勢町、京都府亀岡市などから大阪市内への主要な路線となる。

延長5.6kmのトンネルを有しており、総延長6.8kmのうち大部分を占める。

### イ 大阪府からの委託事業

平成29年度中に大阪府道路公社が大阪府から委託を受けていた事業と、それぞれの事業に関する平成29年度の委託料及び平成30年度予算は次のとおりである。

委託事業名	平成29年度委託料	平成30年度予算
府道泉大津美原線道路維持管理業務 ※	2,419千円	2,968千円
府道八尾茨木線道路維持管理業務	2,284千円	2,968千円

※平成30年度の委託事業名は「府道泉大津美原線交通管理事業委託」

それぞれの事業の概要は次のとおりである。

#### ① 府道泉大津美原線 道路維持管理業務委託（鳳土木事務所管轄）

路線名 府道泉大津美原線及び堺泉北有料道路

区間 堺市平井から高石市綾園まで

延長 4.7 km

委託の開始時 平成3年6月1日（府と道路公社で協定書締結）

堺泉北有料道路の全面供用開始に際し、府道泉大津美原線と区域が重複する部分の維持管理を円滑に行うため、堺泉北有料道路と一体的に、大阪府道路公社が鳳土木事務所より委託を受けて維持管理を行うものである。なお、委託業務については、堺泉北有料道路に関する維持管理業務の委託を受けている業者に再委託がなされている。

#### ② 府道八尾茨木線 道路維持管理業務委託（茨木土木事務所及び枚方土木事務所管轄）

路線名 主要地方道 八尾茨木線（茨木土木事務所及び枚方土木事務所管轄）

区間 寝屋川市仁和寺本町2丁目20番地先から同1丁目4番地先まで

摂津市鳥飼中1丁目41番地先から同2丁目1番地先まで

延長 800m

委託の開始時 昭和 61 年 7 月 23 日（府と道路公社で協定書締結）

鳥飼仁和寺大橋有料道路の供用開始を受け、府道八尾茨木線と連結する部分の維持管理を円滑に行うため、鳥飼仁和寺大橋有料道路と一体的に、大阪府道路公社が茨木土木事務所及び枚方土木事務所より委託を受けて維持管理を行うものである。なお、委託業務については、鳥飼仁和寺大橋有料道路に関する維持管理業務の委託を受けている業者に再委託がなされている。

## (5) 経営成績及び財政状態

### ア 経営成績及び財政状態の推移

(単位：千円)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
事業収入	12,879,655	10,120,163	10,804,728	11,724,480	10,729,143
経常利益	0	0	0	0	0
当期純利益	0	0	0	0	0
総資産	285,697,418	285,763,491	286,122,320	287,035,453	287,236,574
純資産	100,946,134	100,946,134	100,946,134	100,946,134	100,946,134

(大阪府提供資料を加工)

※ 地方道路公社の会計基準には、経常利益、当期純利益及び純資産という表示はないが、他の指定出資法人と対比するため、統一の形式を採用した。

イ 平成29年度財務諸表

<貸借対照表>

Ⅱ 平成29事業年度大阪府道路公社貸借対照表

平成30年3月31日現在

(単位:円)

資 産 の 部		負 債 及 び 資 本 の 部	
科 目	金 額	科 目	金 額
流 動 資 産	1,713,442,942	流 動 負 債	2,533,689,542
現 金	19,012	未 払 金	1,287,434,887
預 金	1,223,808	短 期 借 入 金	1,227,434,596
未 収 金	1,711,551,630	預 り 金	3,837,531
立 替 金	648,492	未 払 費 用	14,982,528
固 定 資 産	285,523,131,068	固 定 負 債	66,296,711,041
道 路 資 産	285,498,066,036	長 期 借 入 金	66,296,711,041
鳥飼仁和寺大橋有料道路	10,200,000,000	政 府 借 入 金	16,017,557,373
堺泉北有料道路	26,278,145,162	地方公共団体金融機構借入金	2,970,403,668
第二阪奈有料道路	124,573,841,710	大 阪 府 借 入 金	2,328,750,000
南阪奈有料道路	70,147,679,406	金 融 機 関 借 入 金	44,980,000,000
箕面有料道路	54,298,399,758		
有 形 固 定 資 産	18,325,672	特 別 法 上 の 引 当 金 等	117,460,038,468
車 両 及 び 運 搬 具	78,660,472	道 路 事 業 損 失 補 填 引 当 金	18,551,404,432
工 具 ・ 器 具 及 び 備 品	12,501,406	鳥飼仁和寺大橋有料道路	1,244,005,803
減 価 償 却 累 計 額	△ 72,836,206	堺泉北有料道路	4,284,658,967
そ の 他 固 定 資 産	6,739,360	第二阪奈有料道路	9,241,169,798
差 入 保 証 金	6,739,360	南阪奈有料道路	2,647,991,890
		箕面有料道路	1,133,577,974
		償 還 準 備 金	98,908,634,036
		鳥飼仁和寺大橋有料道路	3,931,375,245
		堺泉北有料道路	20,098,140,081
		第二阪奈有料道路	57,175,029,833
		南阪奈有料道路	13,384,904,086
		箕面有料道路	4,319,184,791
		( 負 債 合 計 )	186,290,439,051
		基 本 金	91,115,000,000
		出 資 金	91,115,000,000
		大 阪 府 出 資 金	91,115,000,000
		剰 余 金	9,831,134,959
		資 本 剰 余 金	9,831,134,959
		工 事 負 担 金	9,831,134,959
		( 資 本 合 計 )	100,946,134,959
合 計	287,236,574,010	合 計	287,236,574,010

<損益計算書>

Ⅲ 平成29事業年度大阪府道路公社損益計算書

平成29年4月1日から平成30年3月31日まで

(単位:円)

費用の部		収益の部	
科目	金額	科目	金額
有料道路事業費	9,936,418,453	有料道路事業収入	10,152,921,407
鳥飼仁和寺大橋有料道路事業費	327,250,611	鳥飼仁和寺大橋有料道路事業収入	334,481,743
道路維持費	87,866,213	道路料金収入	334,462,877
道路管理費	87,746,041	業務外収入	18,866
特別法上の引当金等繰入額	115,251,686		
業務外費用	36,386,671		
堺泉北有料道路事業費	1,711,171,655	堺泉北有料道路事業収入	1,748,756,822
道路維持費	267,176,439	道路料金収入	1,748,694,447
道路管理費	420,544,125	業務外収入	62,375
特別法上の引当金等繰入額	1,023,451,091		
業務外費用	0		
第二阪奈有料道路事業費	4,596,027,871	第二阪奈有料道路事業収入	4,698,563,593
道路維持費	450,114,535	道路料金収入	4,698,009,282
道路管理費	962,536,994	業務外収入	554,311
特別法上の引当金等繰入額	2,979,447,811		
業務外費用	203,928,531		
南阪奈有料道路事業費	2,025,553,902	南阪奈有料道路事業収入	2,070,153,455
道路維持費	275,770,885	道路料金収入	2,065,230,298
道路管理費	437,166,125	業務外収入	4,923,157
特別法上の引当金等繰入額	1,095,090,961		
業務外費用	217,525,931		
箕面有料道路事業費	1,276,414,414	箕面有料道路事業収入	1,300,965,794
道路維持費	151,838,290	道路料金収入	1,162,543,513
道路管理費	531,425,105	業務外収入	138,422,281
特別法上の引当金等繰入額	436,235,603		
業務外費用	156,915,416		
受託事業費	573,212,720	受託事業収入	576,221,947
堺泉北有料道路受託事業費	12,599,227	堺泉北有料道路受託事業収入	13,390,658
第二阪奈有料道路受託事業費	531,608,375	第二阪奈有料道路受託事業収入	531,608,375
南阪奈有料道路受託事業費	25,667,444	南阪奈有料道路受託事業収入	27,757,800
箕面有料道路受託事業費	1,181,086	箕面有料道路受託事業収入	1,181,086
府道八尾茨木線受託事業費	2,156,588	府道八尾茨木線受託事業収入	2,284,028
一般管理費	219,512,181		
役員諸給与	189,804,546		
管理諸費	29,707,635		
合計	10,729,143,354	合計	10,729,143,354

※ 道路公社の会計処理は、道路資産について減価償却を行わず、各年度の収支差を償還準備金繰入として計上し、その累計額を償還準備金として負債に計上する償還準備金積立方式を採用している。

(大阪府提供資料を引用)

## (6) 大阪府の財政的関与の状況

大阪府は、上記委託事業の他、次のように大阪府道路公社に対し財政的に関与している。

### ア 補助金（利子補給金）の交付

（大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金交付要綱（平成 21 年 4 月 1 日施行）に基づくもの）

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度予算
119,648,000 円	115,079,000 円	114,284,000 円	116,222,000 円

平成 21 年度から平成 29 年度までの利子補助金累計は 1,089,950,865 円である。

### イ 府の債務保証

大阪府道路公社の事業資金借入金に対する大阪府の債務保証残高は次のとおりである。

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
74,447,635,000 円	69,044,783,000 円	65,195,396,000 円

### ウ 府からの借入

大阪府道路公社の、大阪府からの借入金残高は次のとおりである。なお、全て箕面有料道路建設資金が借入名目である。

平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
3,026,250,000 円	2,688,750,000 円	2,328,750,000 円

## (7) 役職員に関する大阪府の人的関与

平成 25 年 4 月以降の役員職に関する大阪府の関与は次のとおりである。

<理事長>

- H25.4～H26.3 元大阪府都市整備部理事
- H26.4～H28.3 大阪府都市整備部理事（現職）
- H28.4～H30.3 大阪府都市整備部理事（現職）
- H30.4～ 大阪府都市整備部理事（現職）

<理事（非常勤）>

- H25.4～H26.3 大阪府都市整備部交通道路室長（現職）
- H26.4～H28.3 大阪府都市整備部交通道路室長（現職）
- H28.4～H29.3 大阪府都市整備部交通道路室長（現職）
- H29.4～H30.3 大阪府都市整備部交通道路室長（現職）

## (8) 大阪府による指定出資法人に対する評価等

大阪府土地開発公社と同様の手法で評価等を受けている。

## 5 大阪高速鉄道株式会社

### (1) 概要

設立年月日：昭和 55 年 12 月 15 日

株主構成：大阪府（65.1%，出資金額：9,463,000 千円）

京阪ホールディングス株式会社（2.7%）

阪急電鉄株式会社（2.7%）

近鉄グループホールディングス株式会社（2.7%）

その他の団体（26.8%）

※ 電力・ガス事業者や各種金融機関，沿線自治体等の多数の株主を含む。

設立目的：大阪府下において放射状に広がる既存鉄道並びに府事業等にかかる各種の拠点をモノレールにより有機的に結合し，府域における衛星都市間の交通利便性の向上と都市圏の調和のとれた発展に寄与する。

従業員数：平成 29 年 7 月 1 日時点 218 名（うち府派遣：10 名，府 OB：2 名）

平成 30 年 7 月 1 日時点 233 名（うち府派遣：12 名，府 OB：1 名）

会計年度：4 月 1 日から 3 月 31 日まで

### (2) 経営成績及び財政状態

#### ア 経営成績及び財政状態の推移

(単位：千円)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
売上高	9,406,473	9,504,068	10,789,553	11,377,167	11,230,540
経常利益	2,936,588	2,820,461	3,691,858	4,240,141	3,398,391
当期純利益	1,807,545	1,758,187	2,437,675	2,952,541	2,349,067
総資産	31,846,768	33,128,187	34,030,823	34,296,195	34,276,037
純資産	10,749,780	12,507,967	14,878,551	17,838,177	20,198,987

(大阪府提供資料を加工)

イ 平成 29 年度財務諸表

<貸借対照表>

貸 借 対 照 表

(平成 30 年 3 月 31 日現在)

(単位：千円)

科 目	金 額	科 目	金 額
( 資 産 の 部 )		( 負 債 の 部 )	
流 動 資 産	5,981,429	流 動 負 債	4,000,605
現金及び預金	4,546,684	1年以内返済予定 長期借入金	1,733,660
未収運賃	458,528	未払金	1,237,953
未収金	112,569	未払費用	117,484
貯蔵品	573,656	未払法人税等	484,952
前払費用	176,073	預り金	91,729
繰延税金資産	98,576	前受運賃	312,116
その他の流動資産	15,340	その他の流動負債	22,709
固 定 資 産	28,294,607	固 定 負 債	10,076,444
軌道業固定資産	24,607,145	長期借入金	9,431,590
有形固定資産	23,725,893	退職給付引当金	327,344
無形固定資産	881,252	長期前受収益	10,174
兼業固定資産	2,681,711	預り保証金	237,768
有形固定資産	2,681,638	金利スワップ負債	69,566
無形固定資産	72	負 債 合 計	14,077,049
建設仮勘定	351,570	( 純 資 産 の 部 )	
軌道業	351,570	株 主 資 本	20,247,252
投資その他の資産	654,179	資 本 金	14,538,000
投資有価証券	800	利 益 剰 余 金	5,709,252
関係会社株式	8,000	その他利益剰余金	5,709,252
長期前払費用	460,154	別途積立金	3,360,185
繰延税金資産	179,859	繰越利益剰余金	2,349,067
その他の投資等	5,366	評価・換算差額等	△ 48,265
		繰延ヘッジ損益	△ 48,265
		純 資 産 合 計	20,198,987
資 産 合 計	34,276,037	負 債 ・ 純 資 産 合 計	34,276,037

<損益計算書>

## 損 益 計 算 書

〔 自 平成 29 年 4 月 1 日 〕  
〔 至 平成 30 年 3 月 31 日 〕

(単位：千円)

科 目	金 額	
軌 道 業 業 収 業 益	10,779,771	
管 業 業 費 業 費	7,324,362	
軌 道 業 業 利 益		3,455,409
兼 業 業 収 業 益	450,768	
管 業 業 費 業 費	242,152	
兼 業 業 利 益		208,615
全 事 業 業 利 益		3,664,025
管 業 外 収 益		
受 取 利 息 及 び 配 当 金	22,489	
雑 収 入	8,523	31,012
管 業 外 費 用		
支 払 利 息	246,464	
雑 支 出	50,183	296,647
経 常 利 益		3,398,391
税 引 前 当 期 純 利 益		3,398,391
法 人 税、住 民 税 及 び 事 業 税	951,664	
法 人 税 等 調 整 額	97,658	1,049,323
当 期 純 利 益		2,349,067

(大阪府提供資料を引用)

ウ 事業の概要及び売上高が占める割合 (平成 30 年 3 月期の実績)

- ・ 軌道事業 (旅客運輸事業の経営) 96.0%
- ・ ビル事業 (大阪モノレール千里中央ビルの賃貸) 2.0%
- ・ 流通事業 (駅構内店舗等の経営) 1.7%
- ・ 駐輪場事業 (千里中央駅下自転車駐輪場の経営) 0.3%

### (3) 大阪府の財政的関与の状況

#### ア 補助金の交付

- ・みどりの風の道形成事業支援補助金（平成 28 年度に 3,547 千円）
- ・可動式ホーム柵整備事業費補助金（平成 30 年度予算として 16,666 千円）

#### イ 委託料

- ・主要地方道大阪中央環状線大阪モノレール予防保全対策工事委託（鋼軌道桁等塗装替，橋梁点検，エレベーター更新等）（平成 29 年度：456,822 千円）

#### ウ 負担金

- ・インフラ維持修繕負担金（平成 29 年度：46,362 千円）
- ・大阪モノレール連絡通路管理業務（平成 29 年度：1,530 千円）
- ・大阪中央環状線外大阪モノレール連絡通路清掃等業務委託（平成 29 年度：7,704 千円）
- ・大阪中央環状線外大阪モノレール連絡通路管理及び清掃協定（平成 29 年度：5,243 千円）

#### エ 貸付金

過去には大阪府から貸付を受けていたが，平成 28 年度に完済しており，現在，大阪府からの貸付金は存在しない。

#### オ 大阪府による債務保証

なし。

### (4) 役員職に関する大阪府の人的関与

大阪府は，都市整備部より，大阪高速鉄道株式会社の代表取締役社長及び代表取締役専務として 2 名の職員を派遣している。

大阪高速鉄道株式会社は，大阪府がとりまとめた「大阪府指定出資法人への人的関与の再点検に関する意見書」に基づき，平成 26 年度から常務取締役運輸部長の公募を開始した。平成 28 年度の公募により，常務取締役運輸部長として大阪府の元職員が選任された。

このため，常勤取締役 3 名を大阪府の職員又は元職員が占める状況が生じている。

### (5) 沿革及び現在の事業概要等

大阪高速鉄道株式会社は，大阪府下において放射状に広がる既存鉄道並びに府事業等にかかる各種の拠点をモノレールにより環状に結合し，府域における衛星都市間の交通利便性の向上と都市圏の調和のとれた発展に寄与するという目的により設立された会社である。

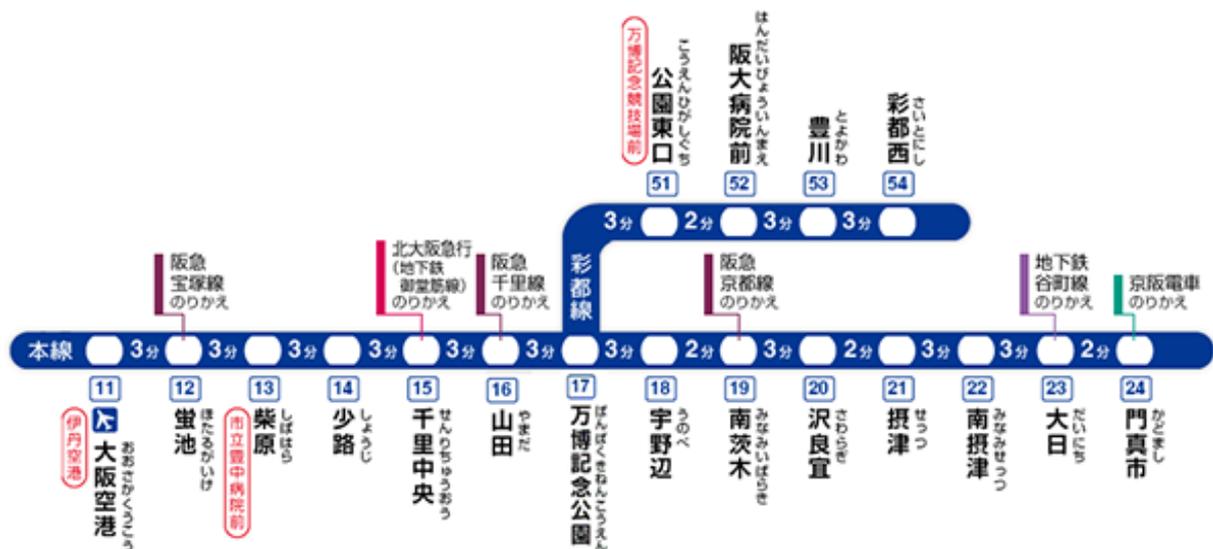
モノレールを走行させるための設備は，インフラ部（支柱，桁及び床板，駅舎，分岐器など）と，インフラ外部（電気系統，保安通信施設，車両など）とに区分される。インフラ部は大阪府の所有・管理の下にあり，道路法上の「道路」に該当する。大阪高速鉄道株式会社は，軌道法に基づく特許を受けたことにより，インフラ部の無償での占用を認められている。

一方、インフラ外部は、大阪高速鉄道株式会社の所有・管理の下にある。

インフラ部の一部については、大阪府との合意（平成 2 年 3 月 12 日付けの協定）に基づき、大阪高速鉄道株式会社が日常の管理等を行っている。また、大阪府は、平成 25 年 9 月、大阪モノレール長寿命化修繕計画を策定し、計画的にインフラ部の予防保全業務を実施しているが、軌道桁等に関する予防保全業務については大阪高速鉄道株式会社に委託し、さらに同社から第三者へと再委託されている。

大阪モノレールは、昭和 57 年に事業に着手し、平成 2 年 6 月 1 日、千里中央駅から南茨木駅までの区間にて開業した。その後、次第に開業区間を伸ばし、平成 10 年 10 月 1 日には彩都線が開業した。平成 19 年 3 月以降は、次の路線図の区間において営業を行っている。

#### <路線図>



(大阪高速鉄道株式会社のホームページより引用)

平成 28 年 1 月に開催された大阪府戦略本部会議において、平成 16 年 10 月の近畿地方交通審議会答申第 8 号を受け、門真市駅からさらに南の（仮称）瓜生堂駅までの約 8.9km の区間の延伸を行うことが意思決定され、2029 年の開業を目標として事業が進められている。

大阪高速鉄道株式会社は、平成 2 年度の大阪モノレールの開業から 8 年間は赤字が続き、累積損失が増大する一方であったが、平成 9 年 4 月の柴原駅～大阪空港駅間及び南茨木駅～門真市駅間の開業や、翌平成 10 年度の万博記念公園駅～阪大病院前駅間（彩都線）の開業等をきっかけとして利用者数が増加・安定するようになり、同年度からは黒字（営業損益）に転じた。その後も堅実に業績を伸ばし、平成 27 年度には累積損失を解消するに至った。

現在も、非常に安定した経営状態にあり、最大株主である大阪府をはじめとする株主への配当も見込める財務状況となったが、門真市駅以南への延伸事業が決定されたことに伴い、今後はインフラ外部への多額の設備投資が必要となることから、引き続き厳しい財務運営を強いられることとなる。

事業としては、大阪モノレールによる軌道事業が大半（売上高 96.0%）を占めるが、大阪モノレール千里中央ビルの賃貸を行うビル事業をはじめ、駅構内のコンビニエンスストアや薬局の運営などの流通事業等においても成果を挙げている。

また、大阪高速鉄道株式会社は、昭和 62 年 10 月 31 日、大阪モノレールの関連業務を推進する目的で、子会社として大阪モノレールサービス株式会社（旧商号：大阪高速鉄道興産株式会社）を設立した。当初は、第三者も同社の株式を保有していたが、平成 18 年 6 月、これらの株式を大阪モノレールサービス株式会社が自己株式として取得したことにより、同社は実質的には大阪高速鉄道株式会社の 100%子会社となった。大阪モノレールサービス株式会社は、車両・軌道・駅舎・通信施設等の保守・管理業務をはじめとし、車体広告や駅の電照広告等の広告業務、駅フロント業務、コンビニエンスストアの運営、大阪高速鉄道株式会社の旧本社ビルの管理業務等を行っている。近年、大阪モノレールサービス株式会社は連続して利益を上げており、経営状態は良好である。

#### **(6) 大阪府による指定出資法人に対する評価等**

大阪府土地開発公社及び大阪府道路公社と同様の手法で評価等を受けている。

### 第3 包括外部監査の結果（監査の結果及び意見）

#### 1 総括意見

##### (1) 道路交通政策の在り方

###### 【意見1】 PDCA サイクルについて

大阪府は、交通・道路事業を効率的効果的に推進していくために各種計画のPDCAサイクルが有効に機能しているかを今一度検証するとともに、大阪府下の交通・道路に関して大阪府が担うべき役割を踏まえ、選択と集中の観点から事業推進の是非につき不断に見直していくべきである。

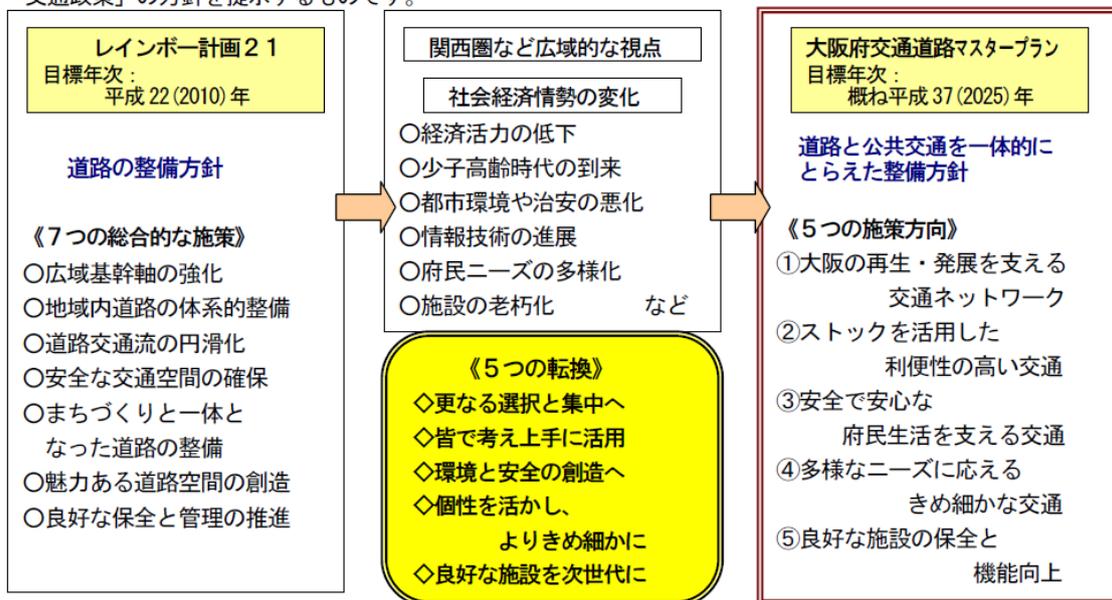
(理由)

大阪府の交通・道路に関する事業は多岐にわたる。

大阪府は、交通・道路全般に関する計画として、平成16年3月、「大阪府交通道路マスタープラン」(以下「交通道路マスタープラン」という。)を策定している(計画年度は概ね平成37年(2025年))。交通道路マスタープランは、昭和62年12月に策定した大阪府道路整備長期計画(レインボー計画21)が掲げた整備方針について、さらなる選択と集中等を図る形で、道路と公共交通を一体的にとらえた整備方針として、策定されたものである。

#### <交通道路マスタープラン概要>

◇大阪府道路整備長期計画(レインボー計画21(昭和62年策定))の進捗や社会情勢の変化を踏まえ、大阪のみならず、関西圏の再生・発展に貢献する今後の道路整備や鉄道、バスなどの公共交通のあり方など「総合的な交通政策」の方針を提示するものです。

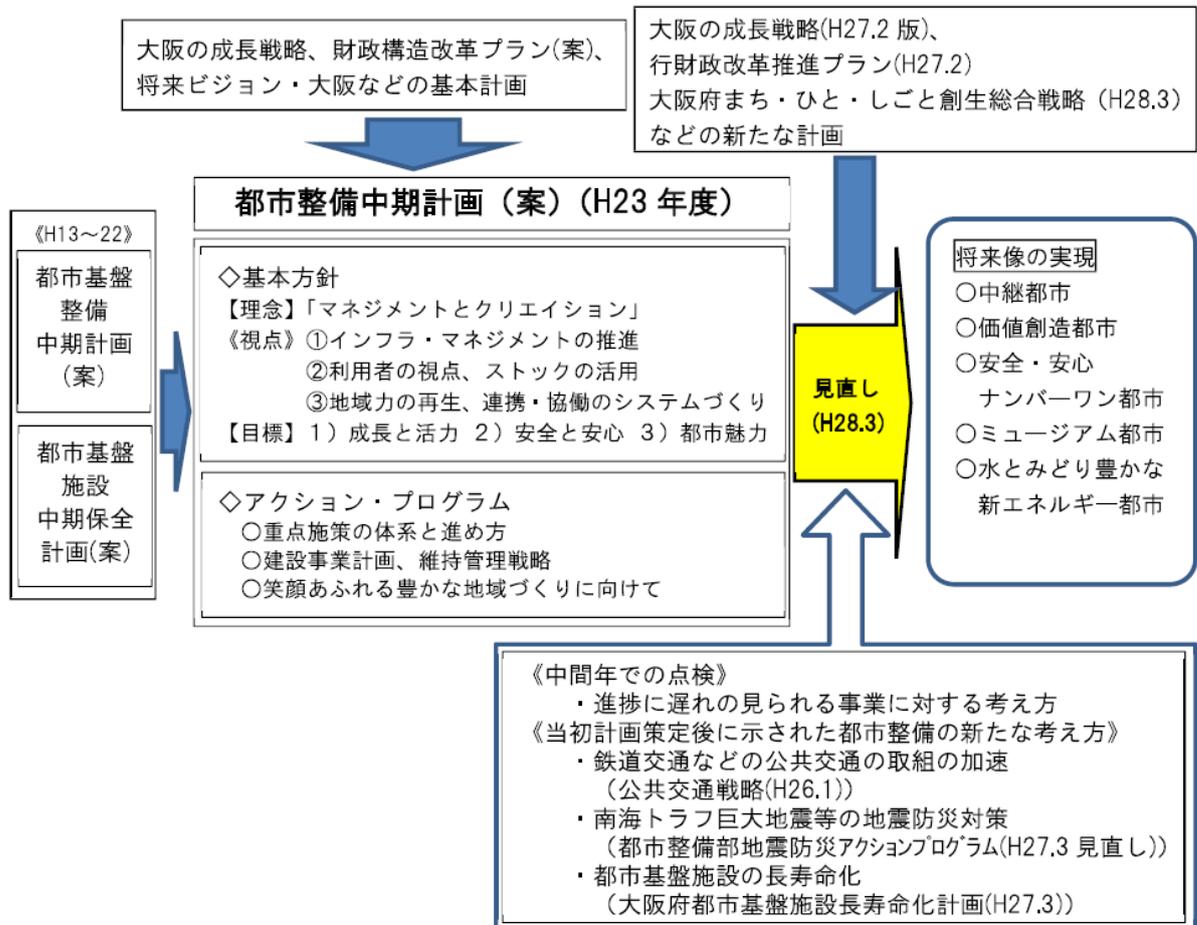


(交通道路マスタープランより抜粋)

交通道路マスタープランが策定されてから10年以上経過しているが、例えば、施策を推進する仕組みの3本柱として掲げる「様々な施策の組合せ」の具体的取組状況について適時に把握できていなかったことなど(【意見3】(「横断的な施策立案の場」について))を考慮すると、同プランに基づく施策評価を行うほか、今後の施策推進につき今一度検証すべき時期にある。

また、大阪府は都市計画施設である道路を含め、都市インフラの中長期的展望として、広く計画・建設・維持管理・地域協働などにおける施策推進の方向性を示す指針である大阪府都市整備中期計画（案）（平成 24 年 3 月策定、計画年度：平成 23 年度から平成 32 年度）を平成 28 年 3 月に改訂している。

<大阪府都市整備中期計画（案）概要>



(大阪府都市整備中期計画（案）より抜粋)

同都市整備中期計画では、都市計画（道路）の見直しの基本方針が確認されている。大阪府が所管する都市計画（道路）の未着手路線の現状は以下のとおりであり（未着手路線数 145, 総延長 89,670m, 平成 29 年 4 月現在）、都市計画（道路）の推進や見直しは重要な課題である。

＜未着手路線一覧(平成29年4月現在)＞

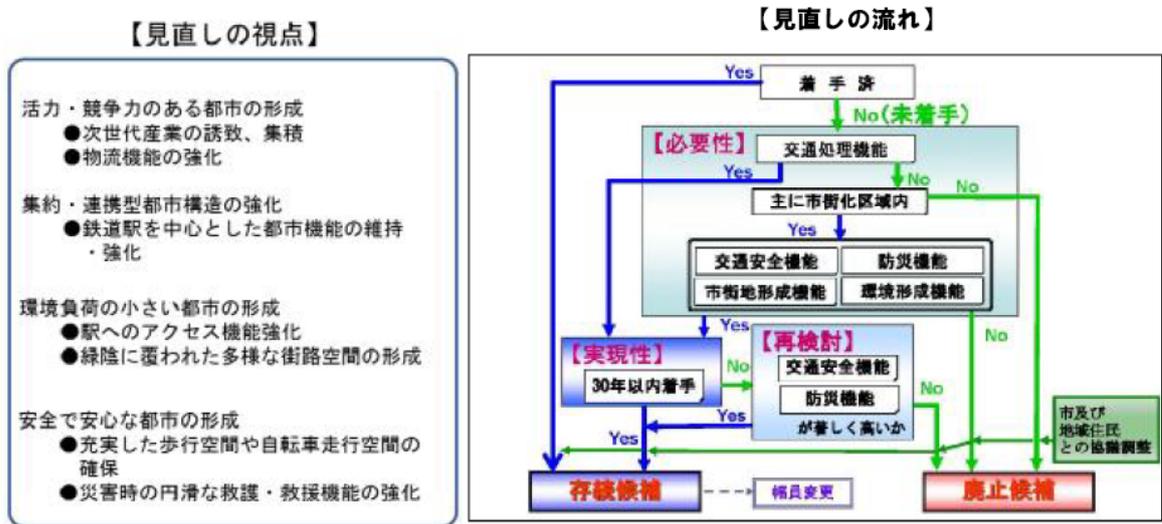
番号	事務所	市町	路線	見直し対象 延長 (単位:m)	番号	事務所	市町	路線	見直し対象 延長 (単位:m)	番号	事務所	市町	路線	見直し対象 延長 (単位:m)	番号	事務所	市町	路線	見直し対象 延長 (単位:m)	番号	事務所	市町	路線	見直し対象 延長 (単位:m)			
1		池田市	神田池田線	310	31			新名神自動車道	4,290	62			大阪生駒線	1,750	92			大阪河内長野線	3,256	115				池上下宮線	9,190		
2		池田市	菅原野線	150	32			牧野穂谷線	450	63			加納玉串線	2,330	93			堺大和高田線	3,190	116				泉大津阪本線	1,470		
3		箕面市	枚井石橋線	1,410	33			秋方大和高田線	2,640	64		松原市	堺港大堀線	1,630	117			天王寺線	1,020	118				和泉市	大阪和泉南線	5,450	
4		池田	止々呂美吉川線	670	34			京都守口線	6,130	65			大阪松原線	2,260	95			天美三宅線	1,020	119					羽衣駅前線	680	
5		豊中市	豊中岸線	1,350	35			秋方津田線	3,670	66		東大阪市	薄池駅前線	140	96			天美駅前西線	860	120					高石南線	640	
6		豊中市	服部和倉線	750	36			秋方国道線	970	67			和田石切線	290	97			堺大和高田線	900	121					大津港我孫子線	4,050	
7			千里藤野田線	880	37		枚方市	枚野長尾線	410	68			大阪八尾線	530	98			藤井寺羽曳野線	510	122					泉州山手線	5,760	
8			新名神自動車道	5,180	38			枚野尾線	20	69			友井長尾線	2,700	99			道明寺駅前線	450	123					大阪岸和田南海線	4,520	
9			十三高槻線	1,300	39			長尾船橋線	630	70			山麓線	240	100			堺大和高田線	630	124					岸和田生徳修斉線	810	
10			高槻茨木線	3,710	40			秋方交野線	2,060	71			大阪赤倉寺線	3,660	101			古市駅前東側線	490	125					岸和田中央線	3,190	
11			高槻茨木線	3,350	41			津田駅前線	330	72			大阪赤倉寺線	3,810	102			古市駅前東側線	480	125					忠岡野田線	2,650	
12			富田奈佐原線	3,060	42			枚野招提線	530	73			東大阪中央線	2,880	103			豊田東阪田線	270	126					大宮常盤線	1,050	
13			高槻駅前本線	3,830	43			枚野地伊加賀線	150	74			大阪八尾線	1,100	104			豊田東阪田線	270	126					大宮常盤線	1,050	
14		高槻市	大阪京新線	5,460	44			枚方八尾線	1,440	75			弥刀上ノ島線	3,440	105			藤井寺羽曳野線	840	127					泉州山手線	930	
15			真上安深線	970	45			天の川線	760	76			福万寺線	860	106			藤井寺羽曳野線	1,000	128					泉州山手線	2,210	
16			中小路津之江線	320	46			交野中央線	730	77			玉串柏村線	250	107			狹山河南線	4,320	129					大阪岸和田南海線	3,650	
17			藤の里天川線	350	47			千里丘豊原川線	1,380	78			安中教興寺線	2,290	108			八尾富田林線	230	130					二色ノ浜駅西線	170	
18			富田牧田線	270	48			対馬江大利線	1,440	79			平野中高安線	1,900	109			大阪河内長野線	4,870	131					和泉橋本駅西線	80	
19			別所山手線	620	49			香里線	910	80			豊原野川線	500	110			狹山河南線	900	132					和泉橋本駅東線	460	
20		茨木	芥川上の口線	1,340	50			梅が丘黒原線	900	81			竹濑(たご)線	450	111			狹山環状線	1,220	133					近木川王子線	1,050	
21			富田芝生線	120	51			枚方八尾線	850	82			亀井本線	2,990	112			河内長野駅前線	460	135					泉州山手線	1,980	
22			茨木環野川線	1,450	52			香里園歌葉線	30	83			安中山ノ井線	820	113			大阪河内長野線	3,380	136					大阪岸和田泉南線	2,350	
23			茨木松ヶ本線	520	53			八島又久保線	1,990	84			大阪柏原線	550	114			河内長野東北線	2,660	137					泉佐野士丸線	530	
24		茨木市	耳原大岩線	2,450	54			豊原川又原線	2,030	85			大泉本線	1,300	138			大泉本線	2,660	138					上町高松線	4,700	
25			茨木箕面丘陵線	270	55			古川稲取前線	100	86			相原高井田線	3,300	139			信濃橋井線	140	140					信濃橋井線	80	
26			上郡佐保線	640	56			桑才深野線	2,080	87		相原市	国分町交野線	870	141			泉州山手線	141	141					泉州山手線	1,510	
27			山麓線	1,210	57			南野藤屋川線	1,310	88			国分道明寺線	620	142			熊取町	142	142					大阪岸和田南海線	4,190	
28		吹田市	豊中岸線	3,100	58			大阪住道線	890	89			山の井高井田線	1,320	143			阪南市	143	143					国道26号線	1,640	
29			箕面山田線	440	59			北条線	230	90			御領深野線	960	144			鳥取自然田線	144	144					鳥取自然田線	240	
30		摂津市	千里丘環野川線	440	60			野崎池線	580				相原大和高田線	2,330	145			御道26号線	145	145					御道26号線	730	
					61																						
					91																						

※路線数は、移譲路線を除く。

(大阪府提供資料を加工)

そして、見直しの具体的な内容は平成 23 年 3 月策定「都市計画（道路）見直しの基本方針」に示されている（【意見 4】（未着手路線の進捗管理）参照）。

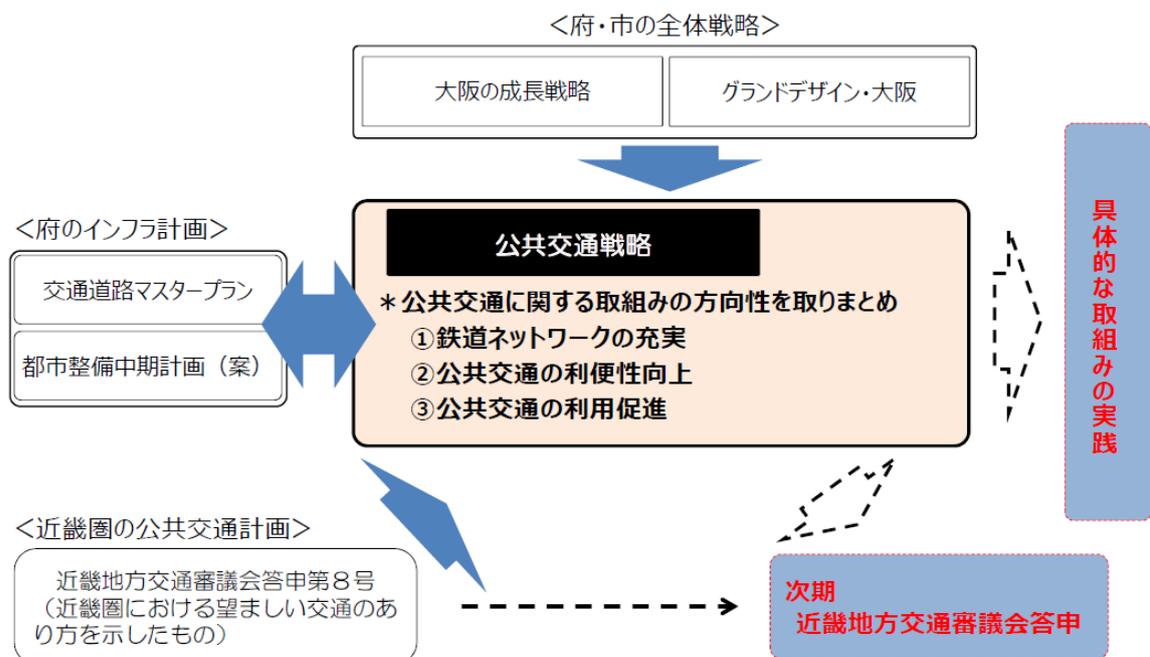
<大阪府都市整備中期計画（案）、都市計画（道路）の見直しの基本方針>



（「都市計画（道路）見直しの基本方針」より抜粋）

さらに、平成 26 年 1 月には公共交通戦略が策定され、主に鉄道ネットワーク等の公共交通についての取組の方向性も明示されている。

<公共交通戦略 見取り図>



（「公共交通戦略」より抜粋）

これらの交通・道路に関わる基本的な方針が掲げられるなかで、さらに具体の計画が様々ある。例えば、平成 13 年度包括外部監査において道路の維持管理に関する計画策定の必要が指摘されていたが、平成 27 年 3 月には道路を含む都市基盤施設の効率的・効果的な維持管理の推進を目的として「大阪府都市基盤施設長寿命化計画」（管理施設：193 路線，総延長 1527 km，橋りょう 2209 橋，トンネル 30）が策定されている。また、防災の観点からは、平成 27 年 3 月に「地震防災アクションプログラム」が策定され、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波」を想定した取組が打ち出されている。さらには、交通安全の視点から、自転車通行空間の整備として、「大阪府自転車通行空間整備緊急 3 か年計画（案）」（平成 28 年 10 月策定）も定められている。

このように交通・道路事業に関して策定された計画は多種多様であるなか、それゆえ、それぞれの計画の進捗状況の把握、施策の評価、さらには計画の見直し、という一連の PDCA サイクルが有効に機能しているかが見えにくい面がある。一例としては、【意見 3】（「横断的な施策立案の場」について）、【意見 4】（未着手路線の進捗管理）、【監査の結果 1】（自主財源について）及び【意見 5】（自主財源の計画等）のとおりであるが、少なくとも計画の進捗管理、施策の評価や検証の体制を明確にしておく必要がある。道路事業においては、そのほか用地取得の進捗管理、モノレール事業などについても、適切な評価は欠かせないものである（【監査の結果 25】（経営目標の設定）、【意見 55】（インフラ部とインフラ外部とを一体とした効果の検証）参照）。今後、引き続き、計画の推進状況を定期的・定量的に把握し、検証することが求められる。

また、道路整備や維持管理においてはその財源確保なくして進められない。大阪府のインフラ建設事業費は平成 7 年度の 6308 億円をピークにその後およそ 3 分の 1 程度にまで減少している。総合交通対策費についても、国費配分の減少などから低く推移しており、限られた財源のなかでの選択と集中の視点は不可欠である。計画の不断の見直しにおいては、財源確保の問題も踏まえ、より重要で現実性の高い施策に集中していく必要がある。

道路整備に関して言えば、新たな道路整備から、既設道路の維持管理、改良（自転車通行帯整備も含む）等の重要性が今後ますます重要となってくることは明らかであるが、例えば、今後、大阪府が維持管理し続けるべき道路とは何かという視点での検討はますます問われる。既に大阪府は、市町村への移管の考え方として、「市町村への道路引き継ぎ事務処理要領」を平成 17 年 3 月に策定しており（直近改正平成 20 年 3 月）、幹線道路網としての機能・効用が大きく減少している路線について、以下のとおり、市町村への移管を行う基本方針が定められている。現在、大阪府は、大阪府下 21 路線（総延長 54,180m，平成 29 年 4 月現在）について市町村と移管を含めた協議を継続しており、今後も引き続き、大阪府として移管を推進すべき道路の基本方針を発信しながら、市町村との協議調整を行うべきである。

#### <引継ぎの基本方針>

- ① バイパス整備に伴う旧道で覚書があるものは、財政負担に留意しつつ、引継ぎ条件を履行し、移管を推進する。
- ② 新規にバイパス整備を行う場合は、旧道移管を約した覚書を必ず市町村と締結し、移管を推進する。

なお、新規の覚書締結については、過大な条件設定とならないよう市町村と協議調整する。

③ 市町村と移管にかかる覚書がない場合、以下の基準に適合するものを移管対象路線として、今後、協議・調整を行っていくものとする。

ア バイパス整備に伴い、現在ダブルウェイとなっている箇所、旧道が幹線道路としての使命を終えているもの\*1

イ 停車場線やその他の路線で、現在、生活道路として利用されているもの

なお、地域の魅力・顔づくりプロジェクト（駅前プロジェクト）で整備するものも含む。

ウ 路線を利用する交通量が少なく\*2、府道のネットワークを構成する路線としての必要性が低くなったもの

エ 廃道その他の理由で、大阪府が管理する必要がなくなったもの

\*1 幹線道路としての使命を終えているもの……概ね日交通量四千台を目安

\*2 交通量が少なく……概ね日交通量五百台を目安

（「市町村への道路引き継ぎ事務処理要領」より抜粋）

2025年には日本万国博覧会が大阪・関西で開催されることが決定した。交通・道路に関するインフラ整備計画への影響は必至であり、新たな計画策定や従前の計画見直しの作業が今後、喫緊の課題となることが予想されるが、中長期的な視点での不断の検証をすすめていくべきである。

## （2）土木事務所の事務の効率化について本庁が果たすべき役割

### 【意見2】 土木事務所の事務の統一・管理等

大阪府は、根拠を同じくして各土木事務所が共通して実施している事務について、都市整備部（本庁）の各部署と土木事務所が一体となって、七土木所長会その他各種の会合等の場を活用する等して、事務の実施方法の共有化や業務の在り方を示し、また事務の統一化や共通化に取り組むべきである。

（理由）

ア 土木事務所は、大阪府都市整備部の出先機関として、都市整備事業の現場の最前線において、所管の道路の管理、道路の維持補修及び道路工事の設計等の事務や、契約や文書に関する事務など、多岐にわたる事務を担っている。

大阪府においては、7つの土木事務所がそれぞれの管轄区域において、各地域の実情や特徴に応じた活動を行っている。

そのうえで、道路の維持管理については、建設 CALS が導入され、また平成 31 年度の本格運用を目指して大阪府都市基盤施設維持管理データシステムの仮運用が既に実施される等、大阪府においては IT を活用した情報共有に向けた取組がなされている。

まず、建設 CALS が導入されたことにより、従来は紙でなされていた発注図面など事業者と行政が交換する情報や事業者相互間の情報が電子化され、インターネットを活用して公共工事に関する多くのデータベースを大阪府の各部署が連携して使えることとなった。これにより、職員は道路の維持管理情報を統一された様式により確認することが容易になっている。

また、大阪都市基盤施設維持管理データシステムは、各施設の点検・診断結果や補修履歴等のデータを継続的に蓄積し、一元的に管理するとともに、施設の劣化予測や補修対策の検討に活用することで予防保全のレベルアップを図ること、府内市町村も利用可能なシステムとすることで、府域全体の維持管理のレベルアップを図ることを目的としている。

イ 大阪府処務規程によれば、土木事務所の事務は、都市整備総務課がつかさどることとされている（大阪府処務規程第13条第1項第10号）。また、土木事務所の各業務については、業務ごとに大阪府都市整備部の対応する各課が所管している。

しかし、各土木事務所は、それぞれ独立した立場において事業を行っており、必ずしも都市整備部（本庁）が各土木事務所の事務や業務の全てを管理監督しているわけではなく、また、各土木事務所はそれぞれの特性や事情に応じて事務や業務を行っているため、各土木事務所が行う事務や業務の方法の全てが統一されているわけではない。

ウ 例えば、契約に関しては、【意見15】（随意契約理由の記載の充実）、【意見17】（随意契約理由の記載ルール）で言及したとおり、同種の契約における随意契約理由の記載内容が事務所ごとに異なる事例が見受けられたが、都市整備部（本庁）は記載内容をどのようにすべきかについて各土木事務所の判断によるとし、どのような記載内容とすべきか統一した考え方を打ち出しているものではない。

また、文書管理については、【監査の結果7】（書類の保管ルール、方法）のとおり、各土木事務所は大阪府行政文書管理規則に基づいて書類の保管、保存を行うこととされているものの、具体的な書類の保管や管理の方法は土木事務所によってまちまちであり、また実際の書類の保管に際しても必ずしも適切ではないと認められる事例があった。

土木事務所が行うパトロールについては、都市整備部（本庁）が定めた道路パトロール実施要領に基づき、各土木事務所において実際の道路パトロールを行うが、【監査の結果16】（土木事務所のパトロール体制）のとおり、土木事務所によってパトロール実施体制は異なっている。各土木事務所毎の相違が各地域の特性等によるものであれば何ら問題はないが、各土木事務所が行う具体的な道路パトロールについては、例えば名称も異なり、あるいは同じ名称であっても内容が異なるなど、各土木事務所が行う道路パトロールを比較検討し、その内容の適切性を判断することは容易ではない。

不法占用については、【監査の結果11】（不法占用への対処）のとおり、都市整備部（本庁）は各土木事務所から道路の不法占用の状況について平成29年度まで監督処分要綱に基づく報告を受けていたが、平成30年度に土木事務所が詳細な調査をした結果、さらなる不法占用が発見されるに至った。また道路区域外の不法占用については個別案件ごとの協議は行っていたが、府域全体としての情報のとりまとめは行っていなかった。

各土木事務所は、【意見35】（メンテナンスマネジメント委員会）のとおり、定期的に事務所メンテナンスマネジメント委員会を開催しているが、土木事務所によって議事録の作成方法及び内容はまちまちであった。このため、各土木事務所のメンテナンスマネジメント委員会の内容を比較検討することは容易ではない。

各土木事務所が定期監査に際して監査委員事務局に提出する事務概要書においては、土木事務所によって、例えば契約事務の統計数値の記載方法や年度内の執行状況の内訳の記載の

有無等に相違が見られた。また、「大阪府都市基盤施設長寿命化計画」に基づいて各土木事務所が作成する維持管理行動計画においては、土木事務所によって、書式や記載する項目が異なっている事例があった。より効率的、経済的な事務や業務の遂行を行うためには、各土木事務所間の事務や業務を比較検討することが有用であると考えるが、事務概要書や維持管理行動計画等の資料をもとにして行った監査においては、そのような比較検討を行うことは容易ではなかった。

物品管理や道路損傷行為に対する対応については、7 土木事務所に対する統一的なルール（大阪府都市基盤施設維持管理直営作業要領や道路損傷処理事務取扱要領）が策定されている。

しかし、【監査の結果 8】（土木事務所に共通する物品管理方法）、【監査の結果 10】（資材の残数管理方法）、【監査の結果 15】（道路損傷処理事務取扱要領に基づく対応）、【意見 27】（備品情報リストの記載項目の統一）のとおり、統一的なルールを具体化するにあたって各土木事務所毎に運用方法を定め、あるいは、当該ルールによらずに独自のルールで運用する土木事務所があった。

エ 各土木事務所が所管する道路の実情に応じて柔軟にパトロール体制を構築するなど、各土木事務所がその事務や業務について創意工夫することは否定されるべきではない。

しかし、大阪府が管理する道路については、原則として府下全域で同レベルの維持管理がなされるべきであり、そのうえで各道路の実情に応じた修正が行われるべきであるが、現状ではそのような維持管理がなされているか検証することは容易ではない。

また、各土木事務所が行う事務や業務の方法が異なる結果、ある事務所から別の事務所に職員の異動があった場合に土木事務所によって異なる事務や業務の方法が行われている場合、新しい方法に習熟するには相応の時間が必要となり、効率性の観点から疑問がある。さらに、各事務所の事務や業務の方法、ひいては人員配置の在り方が大阪府として適正妥当であるか検証することも容易ではない。

したがって、都市整備部（本庁）において、各土木事務所の事務や業務の効率性、経済性、適正性が確保されているか検証し、人員配置の見直しを含めた PDCA サイクルを推進していくためには、各事務所の事務や業務の方法は一定程度共通化され、属人的な知識がなくても容易に理解できるものであることが望ましい。

さらに、各土木事務所が様々な事務や業務の方法について一定程度、共通のルールや考え方によることとし、また都市整備部（本庁）において各土木事務所の事務や業務を詳細に検討して、各土木事務所間の連携を深めることができれば、例えばある土木事務所において行った事務や業務についての創意工夫を他の土木事務所においても共有することができ、全体として効率性を高めることにも資すると考えられる。

オ 以上から、大阪府に対しては、都市整備部（本庁）の各部署と土木事務所が一体となって、根拠を同じくして各土木事務所が共通して実施している事務について、七土木所長会その他各種の会合等の場を活用する等して、事務の実施方法の共有化や業務の在り方を示し、また事務の統一化や共通化に取り組み、多岐にわたる土木事務所の事務や業務がより効率的、経済的に行われるようにさらに改善に努めることを期待する。

## 2 大阪府都市整備部（本庁）についての監査の結果及び意見

### (1) 「横断的な施策立案の場」について

#### 【意見 3】 「横断的な施策立案の場」について

大阪府は、大阪府交通道路マスタープランに示される「横断的な施策立案の場」の意義につき、都市整備部において認識を共有し、その施策進捗状況を適切に把握すべきである。

（理由）

大阪府は平成 16 年 3 月、「大阪府交通道路マスタープラン」を策定し、目標年次を 2025 年とし、道路と公共交通を一体的にとらえた整備方針として、5 つの施策方向を示し、さらに具体的な施策を列挙している。

《5 つの施策方向》

- ① 大阪の再生・発展を与える交通ネットワーク
- ② ストックを活用した利便性の高い交通
- ③ 安全で安心な府民生活を支える交通
- ④ 多様なニーズに応えるきめ細かな交通
- ⑤ 良好な施設の保全と機能向上

そして、施策展開にあたっての新たな「3 つの仕組み」として、以下が提示されている。

仕組み—1 府民との新たなパートナーシップの構築

仕組み—2 様々な施策の組み合わせ

仕組み—3 施策の評価

その「仕組み—2」は、「行政や交通事業者など様々な事業主体が連携し、地域の特性に応じた施策の横断的な組み合わせ（パッケージ化）を進めることにより、地域の交通課題に、より効率的に対応します。」として、『横断的な施策立案の場』の設置」と「財源の確保」の 2 つが挙げられている。「横断的な施策立案の場」については、「地域の交通課題や対応方針を共有し、具体的な施策を立案するとともに、施策のパッケージ化をはじめ、事業者間等での連携方法などについて協議・調整する場を設置します。」とし、その設置意義が強調されている。

この「横断的な施策立案の場」について、これに類する形で、平成 29 年度から「万博記念公園周辺魅力づくり検討会」が開催されているとのことであった。ところが、その後、所管課は、「横断的な施策立案の場」について、交通道路マスタープラン策定当初の開催状況など広く遡って「横断的な施策立案の場」の開催や直近の取組状況などを再確認し、当初の回答は不十分であったとして、改めて「横断的な施策立案の場」として「環境交通ホスピタリティ推進会議」（開催経過 2005 年 8 月～2007 年 3 月、計 5 回開催）、「近畿街道・交通拠点ネットワーク推進会議」（開催経過 2005 年 12 月～2006 年 1 月、計 2 回開催）、「最古の官道“竹内街道”ルネッサンス構想推進協議会」（2006 年 8 月～2013 年 6 月、計 12 回開催）、「竹内街道・横大路～難波から飛鳥へ日本最古の官道「大道」～活性化実行委員会」（2015 年 6 月～現在、計 4 回開催）、「大阪府・河内長野市近未来技術地域実装協議会」（2018 年 11 月、計 1 回開催）が開催されているとして追加回答があった。このことは、所管課として交通道

路マスタープランで示される「横断的な施策立案の場」についての情報管理が不足していたことを示すものである。

また、2025年万国博覧会開催が決まった現時点において、万国博覧会のみならずその後の大阪府の社会経済状況も予測したうえでの総合的、横断的な施策立案の場の必要性は大きい。

交通道路マスタープランは、学識経験者や関係団体、行政機関（協力委員）で構成される「今後の交通政策に係る懇談会」委員の議論を経て、策定されたものであり、大阪府は、今一度、「横断的な施策立案の場」として機能する会議体のこれまでの取組状況を把握すべきである。

## (2) 未着手路線の進捗管理

### 【意見4】 未着手路線の進捗管理

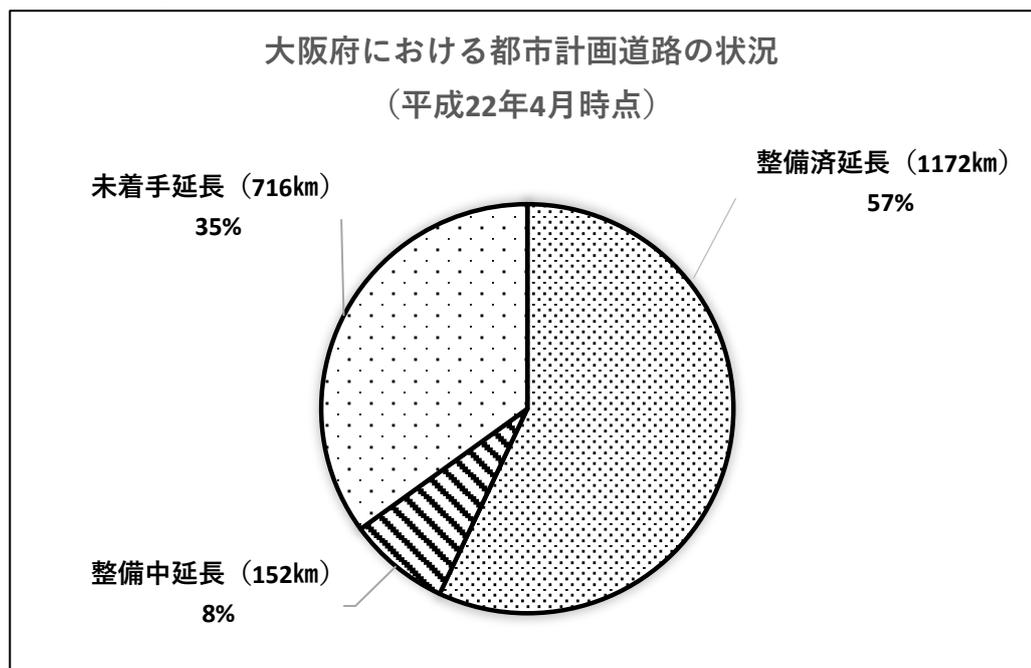
大阪府は、平成23年3月に策定した「都市計画（道路）見直しの基本方針」に基づく進捗管理を定期的実施する体制を構築すべきである。

（理由）

大阪府は、平成23年3月「都市計画（道路）見直しの基本方針」（以下「見直し基本方針」という。）を策定し、都市計画決定がなされたにも関わらず長期間事業着手に至っていない路線について、その計画の見直しを行うための基本方針を定めた。

そのなかで、大阪府下の状況として、以下のような統計が紹介されている。これらの統計は大阪府が自ら整備する都市計画道路のみならず、各市町村の都市計画道路をも網羅するものである。その現状分析としては、未着手路線の延長（長さ）が716kmに上っており、都市計画道路全体の35%を占めることが示されている。

<大阪府における都市計画道路の状況>

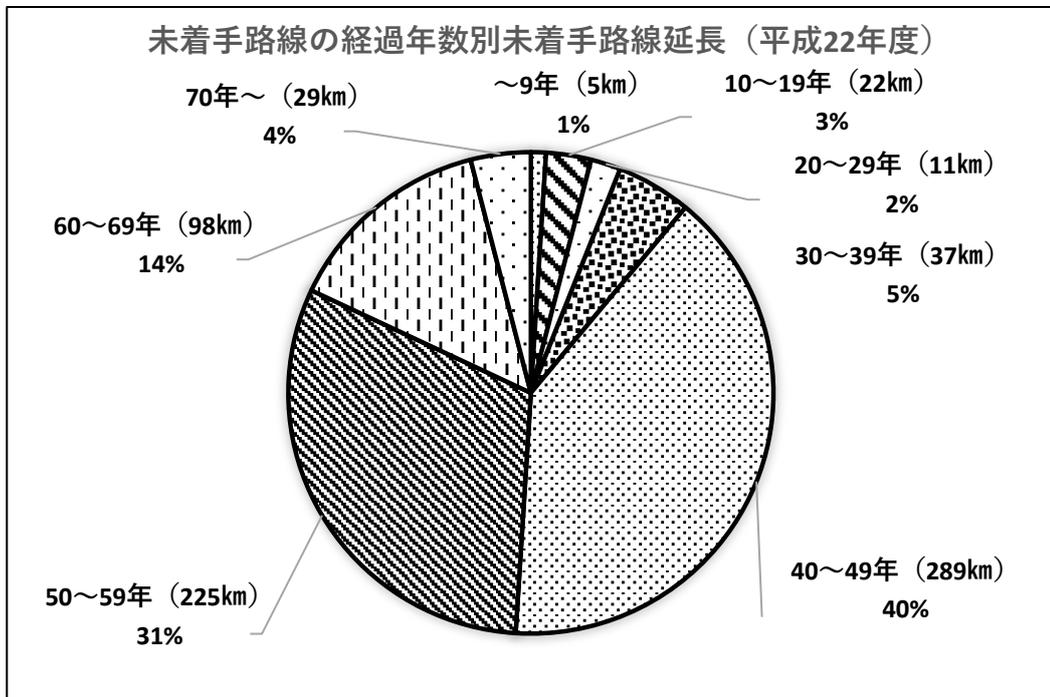


※路線数：994 路線，総延長：2040 キロメートル

(「都市計画（道路）見直しの基本方針」を加工)

さらに、その未着手路線の状況として、都市計画決定がなされてからの経過年数についても、以下の統計が示され、30年を経過している路線が約90%を占める状況となっている。

<未着手路線の経過年数別未着手路線延長>



（「都市計画（道路）見直しの基本方針」を加工）

見直し基本方針は、これらの未着手路線の状況を踏まえ、必要性の再評価や実現性の評価（時間軸の導入）の視点から見直しを行い、計画存続、変更、廃止等の選択を行っていく旨が示されている。

必要性の観点から評価する機能・項目は以下の事項である。

- ① 今後の都市づくりの方向性との整合性
- ② 交通処理機能
- ③ 交通安全機能
- ④ 防災機能
- ⑤ 市街地形成機能
- ⑥ 環境形成機能
- ⑦ 代替機能となる路線の存在

また、実現性の評価機能・項目は以下のとおりである。

- ⑧ 公共投資額からの実現性
- ⑨ 支障物件や道路交通上の問題からの実現性
- ⑩ 事業に対する期待度や合意状況からの実現性

他方、基本方針は、方針の運用について以下のとおり定める。

- 大阪府は、本方針に基づき、都市計画道路の見直しを行うものとする。
- 市町村は、本方針を参考にして見直しを実施することが出来るものとする。

- 本方針に基づき、廃止すべきと判断された路線については、その変更理由を明確にし、関係機関協議や地元説明等、見直しの手続きに入るものとする。
- 本方針は、標準的な考え方を示したものである。このため、地域の特性などを考慮し、柔軟に検討項目の調整や加除を行うことができるものとする。

大阪府が本方針に基づき、大阪府が自ら所管する都市計画道路につき見直しを行うことは当然必要となるところ、他方、市町村の所管する都市計画道路の見直しは、各市町村において取り組まれるべき事項である。本方針は、大阪府が広域行政を担う立場として、各市町村の所管する都市計画道路も含め大阪府下の都市計画道路の全体状況を調査し取りまとめられたものであり、その内容は極めて有意義なものである。

本方針は、未着手路線の見直し状況の進捗管理を行う主体を特に明記するものではないが、上記のとおり、本方針を地域の特性などを考慮し柔軟に検討項目の調整や加除を行うことを想定しており、その適時の分析は必要である。現在、大阪府は、大阪府下の未着手路線の状況に関し、直近の統計を把握していないとのことであるが、今後、大阪府全体の未着手路線がどのような状況にあるかを情報収集し進捗管理していくのは、大阪府において他はない。

今後、大阪府は、基本方針を踏まえた取組が実効的に行われているかを測るために、その進捗管理を行う所管課を明確にするとともに、定期的に統計を集計する体制を構築すべきである。

### (3) 自主財源について

#### 【監査の結果1】 自主財源について

大阪府は、都市整備部における自主財源の事業について、各土木事務所が共有する最低限のルールを定めるべきである。

#### 【意見5】 自主財源の計画等

大阪府は、自主財源事業の財源確保目標値や手法につき計画を定める等して、その後の用途や実績を検証する仕組みを構築すべきである。

(理由)

大阪府は、道路事業予定地や高架下等の有効活用の一環として、平成20年8月から、道路事業予定地の貸付・使用許可、高架下の占用許可、ネーミングライツ等の取組を行っている。厳しい財政状況のなか、これらの取組によって確保された財源を、道路等の都市基盤施設の維持管理費に充当するというものであるが、一方で、有効活用のための取組の提案は各土木事務所等が行い、公募での貸付や占用により得られた収入は、市町村交付金（固定資産税相当額）や測量機器のリース料等の最低限の必要経費を除き、各土木事務所に予算配分され、維持管理費に充当するという仕組みとなっている（自主財源）。各土木事務所による取組によって自らが確保した財源分が、維持管理費に充てられる財源の増額につながり、より機動的な道路等の維持管理を実現し、各土木事務所のインセンティブを生み出すものとして想定されている。

都市整備部は、事業予定地及び道路高架下等の公募貸付などの貸付による財源確保の目標値として、当初、平成20年度から平成29年度までの10年間の収入を23億円と定めたが、

以下のとおり、公募貸付による、平成 29 年度までの総収入見込みは総額約 29 億円となっており、その財源確保の試みは一定成果を生んでいるところである。

<資産有効活用（事業予定地等の公募貸付）実績見込み>

[H30. 3. 31現在]

	成約件数	貸付面積 (㎡)	年間収入予定額(円)	通期収入見込み額(円)
H 2 0	4	1,484.09	7,815,400	34,379,400
H 2 1	18	7,402.11	37,885,510	311,223,820
H 2 2	24	13,169.86	28,437,050	188,185,000
H 2 3	13	20,260.07	59,239,960	672,076,010
H 2 4	11	14,654.97	77,686,900	477,684,500
H 2 5	16	15,699.28	33,905,800	169,529,000
H 2 6	14	10,072.52	25,404,200	126,284,400
H 2 7	27	14,884.95	32,238,290	161,191,450
H 2 8	10	10,724.53	24,041,600	120,208,000
H 2 9	12	22,025.04	137,287,280	686,436,400
計	149	130,377.42	463,941,990	2,947,197,980

(注記)

- ※1 用地課（旧用地室）が行った公募貸付に係る見込み額
- ※2 対象は、使用許可、占用許可、事業用定期借地など
- ※3 成約件数は、当該年度に使用許可・占用許可を開始したものの数
- ※4 年間収入予定額は、※3に係る1年間の使用料・占用料の額の合計  
(年度途中からの許可開始についても、公募の決定額1年分を計上していることから、決算額とは一致しない。)
- ※5 通期収入見込み額は、許可を受けた者がその許可予定期間（事業用定期借地を除き5年間）継続した場合の総収入見込み  
(成約時の見込みであり、中途解約等は反映されていない。)

(大阪府提供資料を加工)

道路に係る年度単位の平成 29 年度までの自主財源全体の予算・決算額は以下のとおりであり、平成 29 年度決算額は 177,206 千円にも上る規模となっている。

年度	最終予算額 (単位：千円)	決算額 (単位：千円)
平成 20 年度	38,462	不明
平成 21 年度	60,542	不明
平成 22 年度	136,307	不明
平成 23 年度	133,056	126,679
平成 24 年度	178,410	174,422
平成 25 年度	159,038	154,862
平成 26 年度	175,169	168,734
平成 27 年度	190,000	171,919
平成 28 年度	209,772	178,627
平成 29 年度	182,786	177,206

(大阪府提供資料を加工)

他方、自主財源による取組については、その自主財源の趣旨目的や確保された財源の用途について、都市整備部本庁内部担当者間では自主財源事業に関する取り決め事項を設け共有してきたものの、各土木事務所を含め横断的に共有するルールは定めていないとのことであった。

実際、各土木事務所における自主財源により確保した財源の用途はさまざまである（消耗需用費、維持需用費、委託料、工事請負費、役務費、旅費、原材料費、使用料及び賃借料、報酬、共済費）。そして、平成 29 年度における各土木事務所からの予算要求に対する予算配当額は、下記表のとおりである。用途がさまざまであるほか、予算要求額どおりの予算配当となったものもあれば、要求通りの予算配当が認められていないものや、逆に、予算要求額を上回る配当額となっているものなど、その内容はさまざまである。

《自主財源の予算配当一覧》

土木事務所名		消耗需用費	維持需用費	委託料	工事請負費	役務費	旅費	原材料費	使用料及び 賃借料	報酬	共済費	合計額
池田	要求額	¥2,000,000		¥8,000,000	¥7,423,000	¥10,000		¥3,000,000				¥20,433,000
	配当額	¥1,000,000		¥4,000,000	¥7,525,000	¥10,000		¥50,000				¥12,585,000
茨木	要求額	¥2,000,000		¥10,000,000	¥77,600,000				¥500,000	¥2,500,000	¥500,000	¥93,100,000
	配当額			¥10,000,000	¥48,447,000							¥58,447,000
枚方	要求額	¥1,500,000		¥10,000,000	¥15,600,000			¥1,500,000				¥28,600,000
	配当額	¥1,500,000		¥10,000,000	¥17,028,000			¥1,500,000				¥30,028,000
八尾	要求額	¥1,500,000	¥5,000,000	¥16,953,000	¥24,000,000			¥792,000				¥48,245,000
	配当額	¥1,500,000	¥5,000,000	¥16,953,000	¥26,885,000			¥792,000				¥51,130,000
富田林	要求額	¥3,000,000		¥10,000,000	¥7,208,850							¥20,208,850
	配当額	¥3,470,000		¥7,000,000	¥7,000,000							¥17,470,000
鳳	要求額	¥2,500,000			¥10,562,000							¥13,062,000
	配当額	¥2,500,000			¥12,069,000							¥14,569,000
岸和田	要求額			¥3,430,000	¥3,429,000							¥6,859,000
	配当額			¥3,430,000	¥3,181,000							¥6,611,000

(大阪府提供資料を加工)

確かに、各土木事務所のインセンティブを確保するという観点での自主性は重要である一方で、得られた財源はまさに行政財産から得られた収入であり、各土木事務所がルールなく費やすことを許容するものではない。予算審査上のチェックだけではなく、道路等の維持管理費に充てる観点から、自主財源の趣旨目的にかなう運用がなされるための最低限のルールが必要である。そのためには本庁及び各土木事務所が共有するルールを定め、自主財源の趣旨や目的、その用途についての考え方等につき、横断的に明文化しておくべきである。

また、自主財源として得られた財源につき、どの維持管理費に充てていくかは、修繕計画と直結するゆえ中長期的な視点が不可欠である。そして、道路予定地、高架下その他道路施設等の有効活用を促進するという点でも、単年度のみならず、より長期の目標や計画を設定する意義は大きい。そして、目標や計画に基づき、その実現に向けて進め、検証を行い、さらに今後活かす、という一連の過程を構築すべきである。

#### (4) 事業評価手法

##### 【意見 6】 事業評価手法（道路拡幅や自転車通行空間）

大阪府は、既設道路の拡幅等の改良工事や自転車通行空間の整備についての事業評価手法定立のための検討を行うべきである。

(理由)

道路整備事業の事業評価について、大阪府では建設費 1 億円以上で一定の要件を満たすものについては、大阪府建設事業評価審議会による評価を受ける仕組みとなっており、事前評価、再評価、事後評価を受けている。また、大阪府建設事業評価審議会による評価対象とならない道路整備事業についても、都市整備部の内部評価を行うこととし、その内部評価シートを作成している。内部評価においても、事前評価、再評価、事後評価を行っている。

本監査においては、平成 29 年度に評価対象となった道路整備事業について、サンプル調査し、事業評価シートの提供を受け、内容を確認した。

事業評価においては、①事業概要、②事業の必要性等に関する視点、③事業の進捗の見込みの視点、④コスト縮減や代替案立案の可能性の視点、⑤特記事項から構成され、特に②事業の必要性等に関する視点においては、事業投資効果や事業効果の定性的分析の項目が設けられている。

事業の投資効果においては費用便益分析又は代替指標を用いて評価することが想定されており、費用便益分析は、主に、道路整備事業に要する費用（今後要するコスト）及び道路整備によって得られる便益のそれぞれの現在価値を算出し、費用を上回る便益を得られるかを測るものである。もっとも、既設道路の拡幅等の改良工事や自転車通行空間の整備については、費用便益分析の手法が確立されておらず、定量的な分析が十分にできていない現状がある。

しかし、今後、限られた財源のなかで、道路の新設のみならず、既設道路の改良工事や自転車通行空間の整備などの重要性が相対的に高まっていくと考えられるところ、既存道路への費用支出の評価の手法を設けることはますます重要となっていくと考えられる。なお、現状、事業の投資効果を測る定量的分析とは別に、事業効果の定性的分析として、「安全・安心」

「活力」「快適性」といった効果項目は挙げられている。

道路整備事業の事業評価の在り方については、費用便益分析を基本としつつも、その他の評価項目の検討も不可欠である。平成 29 年 8 月の社会資本整備審議会道路分科会建議案説明資料においては、道路施策の具体的な提案を進めるにあたり、評価については「B/C（注：監査人，費用便益分析のこと）のみではなく、国民にどのように役立っているかを計測するシステムの検討等をすべき」ともいわれている。

大阪府の内部評価においても、路線によっては、歩行者交通量や自転車交通量、現況交通量、将来交通量などを列挙し、評価を試みる例があるが、例えば、渋滞緩和に着目するのであれば交通量の変化等、安全対策に着目するのであれば交通事故件数の推移、さらには、環境面に着目すれば二酸化炭素排出量の推移など、他の代替指標を検討するなどして、定量的な事業評価を行えるよう検討すべきである。

## (5) 契約関係

### 【意見 7】 システム関連契約の実績報告について

大阪府は、システム関連業務委託契約について、その完了報告の際には、成果図書類のみならず、実施工数や単価等の明細書を徴求し、今後のシステム関連業務の委託契約金額の予定価格積算の参考とすべきである。

(理由)

本監査においては、以下のシステム関連業務委託契約を検討した。

	契約件名	契約の相手方	契約金額 (円)	入札・随契約の別
1	平成 29 年度から平成 32 年度 土木積算システムに係る運用保守業務委託	富士通(株)関西支社	118,800,000	随意契約
2	平成 29 年度 土木積算システム改訂データ提供業務委託	富士通(株)関西支社	2,160,000	随意契約
3	平成 29 年度 土木許認可システムのシステム移行業務	富士通(株)関西支社	20,844,000	随意契約
4	平成 29 年度から平成 34 年度 土木許認可事務管理システムに係る運用保守業務委託	富士通(株)関西支社	72,640,800	随意契約
5	平成 29 年度 土木許認可事務管理システム改修業務委託	富士通(株)関西支社	4,303,800	随意契約
6	平成 29 年度 大阪府建設 CALS システム監視・運用サービス業務委託	西日本電信電話(株)	15,552,000	随意契約
7	平成 29 年度 大阪府建設 CALS システム機器更新に伴う移行検証業務委託	三菱電機(株)関西支社	11,448,000	随意契約

8	平成 29 年度 大阪府建設 CALS システム台帳データ抽出ツール開発業務委託	三菱電機(株)関西支社	2,700,000	随意契約
9	平成 29 年度 大阪府建設 CALS システム改修業務委託	三菱電機(株)関西支社	10,227,600	随意契約
10	平成 29 年度 電子納品システム保守業務委託	福井コンピュータ(株)関西営業所	2,332,800	随意契約
11	主要地方道 大阪中央環状線 外 道路情報提供装置システム改修業務	星和電機(株)関西支社	16,653,600	随意契約

以上のシステム関連業務委託契約は、契約上の業務が特定の者（システム開発者等）でなければ履行することができないとして、随意契約で締結されている。いずれの契約も、随意契約理由書が作成されており、すべての随意契約理由書を確認したが、随意契約理由そのものに明らかな不合理な点は見当たらない。

他方、随意契約においても価格の適正性を確保する仕組みは不可欠であるところ、まず、大阪府が予定価格を積算する際、「費目・工種・施工名称」「数量」「単位」「単価」に分類して、その作業内容や必要工数などを想定して積算し、その予定価格の範囲内で契約を締結している。

そして、各業務の完了報告においては納品書とともに、成果品として簡易製本や CD-R（システム改修業務の場合は、設計書、操作マニュアル、プログラムソース、テスト仕様書兼成績書など）が提出されるものの、実際に当該業務に要した人員数・工程数の報告は受けていない。

システム関連業務の委託契約の価格の適正性の判断は容易ではないところ、実際には、予定価格積算における想定業務量に比して、その実績業務量が少なく済む場合も想定しうところである。当該業務量に見合った価格の適正性を確認するためにも、業務完了時には、行った人員数・工程数、単価等を記した明細書の提出を求めるべきであり、さらには、今後のシステム関連業務の積算に活かすべきである。

#### 【意見 8】 調査検討業務の実績報告について

大阪府は、調査検討業務（コンサルタント）委託契約については、その完了報告の際には、成果図書類のみならず、実施工数や単価等の明細書を徴求し、今後の調査検討業務の委託契約金額の予定価格積算の参考とすべきである。

（理由）

本監査において、以下の調査検討業務（コンサルタント）に関する契約を監査した。

	契約件名	契約の相手方	契約金額 (円, 税抜) 税 抜)	入札・随契の 別
1	今後の交通政策に関する検討業務委託 (H29)	(株)建設技術研究所大 阪本社	12,225,000	電子入札

2	一般国道 423 号 大阪府都市基盤施設 長寿命化計画（道路施設）における橋梁 群等の更新の概略検討業務委託	(株)スリーエスコンサ ルタンツ関西支店	14,583,000	電子入札
3	乗継改善等検討業務委託	大日本コンサルタン ト(株)	10,750,000	電子入札
4	交差点渋滞調査分析業務（H29）	(株)オリエンタルコン サルタンツ	14,599,000	電子入札
5	平成 29 年度なにわ筋線事業化検討委託	(一財)運輸総合研究 所	4,423,406	随意契約

いずれの契約においても、調査検討を踏まえた成果図書の提出を受けているものの、その業務の実績工数や単価を記した明細書の提出は求めている。なお、この点、各契約において、委託事業者が業務体制計画や業務月報を提出しているが、各業務内容について、業務従事者及び単価、工数等は記載されていない。

当該業務量に見合った価格の適正性を確認するためにも、業務完了時には、行った人員数・工程数、単価等を記した明細書の提出を求めるべきであり、さらには、今後の調査検討業務（コンサルタント）の積算に活かすべきである。

#### 【意見 9】 単価検索ソフト契約における随意契約理由書の記載内容

大阪府は、Web 建設物価の利用に関する契約及び積算資料電子版の利用に関する契約の各随意契理由書の記載について、実態を踏まえた適切な表現に改めるべきである。

（理由）

	契約件名	契約の相手方	契約金額 (円)	入札・随契の 別
1	Web 建設物価の利用に関する 契約	一般財団法人 建設物価調査会 大阪事務所	1,772,928	随意契約
2	積算資料電子版の利用に関す る契約	一般財団法人 経済調査会関西 支部	1,758,240	随意契約

いずれの契約も、都市整備部において建設工事等を発注する際の予定価格等決定の基礎とするため、各建設資材等の実勢価格の積算に用いるために利用するものである。

そして、いずれの契約も随意契約により締結されており、随意契約理由書が作成されている。随意契約理由書によれば、全国的に建設資材価格の調査を専門的に行い、建設工事の積算資料として使用される価格調査の刊行物を発行し、公的にも信頼される機関は、一般財団法人建設物価調査会及び一般財団法人経済調査会の 2 法人に限定されるため、一般財団法人建設物価調査会発行の「月刊建設物価」と一般財団法人経済調査会発行の「月刊積算資料」の両資料を、大阪府はじめ全国の公官庁等が積算に用いているとのことである。そして、上記契約は「月間建設物価」及び「月間積算資料」のインターネット版に関するものである。

一方で、それぞれの随意契約理由書では、「Web 建設物価」（あるいは「積算資料電子版」）の発行元が1社に限られ、比較見積りの徴収ができず、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号により随意契約を締結する旨の記載となっている。しかし、この記載であれば、現実には、本庁や土木事務所等ごとに、2社それぞれのアカウントを契約している実態は現れてこない。むしろ、実態としては、建設資材等の実勢価格を複数の調査機関のデータを用い、より緻密な積算を行うために、2社の情報を比較検討しながら積算を行う必要があるということであれば、その旨を明記し、どちらか1社の契約では足りず、両社との契約を締結しなければならないことを記載することが実態に適合する。

### 【監査の結果2】 単価検索ソフト契約における契約書の齟齬

大阪府は、Web 建設物価の利用に関する契約及び積算資料電子版の利用に関する契約について、その利用端末の必要数量を再検討のうえ、随意契約理由書において判断過程を明記すべきである。

(理由)

いずれの契約も、建設工事等の予定価格決定等の積算のための実勢価格検索を行うソフトであり、端末（アカウント）を特定して、契約締結するものである。より精緻な積算のために、2つの契約による単価を比較して積算することから、積算を行うパソコンには、2つの契約ソフトを導入する必要があるとのことで、本庁や各土木事務所等、それぞれ2つの契約端末（アカウント）を特定し、契約書の別紙として添付している。

契約上の契約端末（アカウント）数は以下のとおりとなっている。

	所属名	「Web 建設物価」 契約数量	「積算資料電子版」 契約数量
都市整備部	本庁	1	1
	港湾局	3	3
	池田土木事務所	2	2
	茨木土木事務所 ※	3	2
	枚方土木事務所 ※	2	3
	八尾土木事務所	2	2
	富田林土木事務所	4	4
	鳳土木事務所	3	3
	岸和田土木事務所	2	2
	西大阪治水事務所	3	3
	寝屋川水系改修工営所	2	2
	安威川ダム建設事務所 ※	1	2
	北部流域下水道事務所 ※	3	2
	東部流域下水道事務所 ※	4	3
	南部流域下水道事務所	2	2

	箕面整備事務所	1	1
合計		38	37

(契約書別紙を比較のために加工)

両契約においては、茨木土木事務所、枚方土木事務所、安威川ダム建設事務所、北部流域下水道事務所、東部流域下水道事務所においては契約数量に差異があった(上記※参照)。両契約を比較してより緻密な積算を行うということであれば、両契約の数量は一致すると考えられ、契約数量に差異がある理由は明らかではない。契約数量に応じた契約金額が設定される以上、差異が生じている所属については必要契約数量を改めて検討し、その契約金額の合理性を確認すべきである。

また、一方の契約のみの必要性がある(1社とのみ契約することと、当該1社と契約することの合理的な理由がある)ということであれば、その旨、随意契約理由書に明記する等して、その判断過程を明確にしておくべきである。

### 【意見 10】 交通安全教育指導員派遣事業委託における成果の把握

大阪府は、交通安全教育指導員派遣事業委託について、その事業の効果を図ることができるよう、活動指標(アウトプット)のみならず、その効果を図る指標(アウトカム)を設けるなどして、より事業の効果を測ることができるよう報告のあり方を改めるべきである。

(理由)

	契約件名	契約の相手方	契約金額 (円)	入札・随契の 別
1	平成 29 年度 交通安全教育指導員派遣 事業委託	一般財団法人 大阪府 交通安全協会	3,008,826	随意契約

交通安全教育指導員派遣事業は、高齢者や子どもの交通安全知識の向上と交通安全意識の高揚を図るなどの効果的な交通安全教育を実施するため、地域の交通安全推進団体、小学校、幼稚園、保育園等が主催する高齢者及び子ども等を対象とした交通安全教育の場に指導員を派遣する事業である。

その事業報告においては、委託事業者は所定の実施報告書(年月日、場所、研修会名、派遣人数、受講者数、研修内容)を提出し、また清算内訳として派遣指導員人数や回数、教材費が記されており、派遣事業の活動実績は推知できるものとなっている。もっとも、その派遣事業の成果を測るには、指導員の派遣によってどのような効果が生じているか、例えば、研修会参加者のアンケートなど、その効果を測る指標についても検討すれば、より効果を測ることにつながると考える。

## (6) 補助金

### ア 監査対象

大阪府の道路交通事業に関する、以下の補助金を監査した。

	補助金名称	根拠法令	交付先	平成 29 年度交付金額 (千円)
1	大阪市地下鉄建設費補助金	大阪府高速鉄道建設費補助金交付要綱	大阪市	177,882
2	北大阪急行線延伸事業費補助金	大阪府北大阪急行線延伸事業費補助金交付要綱	箕面市	300,000
3	大阪外環状線鉄道建設費補助金	大阪府大阪外環状線鉄道建設費補助金交付要綱	大阪外環状鉄道(株)	560,962
4	鉄道施設耐震補強事業費補助金	大阪府鉄道安全対策事業費補助金交付要綱	近畿日本鉄道(株)ほか 6 社	161,351
5	地下鉄浸水対策設備整備事業費補助金	大阪府鉄道安全対策事業費補助金交付要綱	阪神電気鉄道(株)	32,734
6	大阪府公共交通機関等と連携した受入環境整備事業補助金	大阪府公共交通機関等と連携した受入環境整備事業補助金交付要綱	近畿日本鉄道株式会社, 西日本旅客鉄道株式会社等	24,000
7	大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金	大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金交付要綱	大阪府道路公社	114,284

## イ 監査の結果及び意見とその理由

### 【監査の結果 3】 補助対象事業の支出の相当性

大阪府は、大阪府公共交通機関等と連携した受入環境整備事業補助金（上記補助金一覧表 6）につき、補助金交付申請時に、補助対象事業者に補助対象経費の明細を示す資料の提出を求める形に改め、同補助金交付要綱においてもその内容を明記すべきである。また、事業実績報告時における検査手法については、現在の運用に即して、補助対象事業者に提出を求める資料等を同補助金交付要綱に明記すべきである。

（理由）

(7) 公共交通機関等と連携した受入環境整備事業補助金（以下、本項において「本件補助金」という。）は、大阪府が、鉄道乗継駅における乗継利便性の向上を図るため、鉄道事業者等が実施する鉄道乗継駅における案内モニターの設置や床面における経路表示等、旅行者の利便性向上に向けた環境整備に要する経費の一部について交付するものである。

大阪府公共交通機関等と連携した受入環境整備事業費補助金交付要綱（抜粋）

（目的）

第 1 条 府は、鉄道乗継駅における乗継利便性の向上を図るため、第 2 条の者が実施する鉄道乗継駅における案内モニターの設置や床面における経路表示等、旅行者の利便性向上に向けた環境整備に要する経費の一部について、「大阪府公共交通機関等と連携した受入環境整備事業費補助金」（以下、「補助金」という。）を交付するものとし、その交付に関しては、大阪府補助金交付規則（昭和 45

年大阪府規則第 85 号。以下、「規則」という。) 及びこの要綱の定めるところによる。

(補助対象事業者)

第 2 条 補助対象事業者は、次に掲げる者とする。

- (1) 鉄道事業法（昭和 61 年 12 月 4 日法律第 92 号）第 3 条の規定に基づき、国土交通大臣の許可を受けて鉄道事業を経営する者
- (2) 軌道法（大正 10 年 4 月 14 日法律第 76 号）第 3 条の規定に基づき、国土交通大臣の特許を受けて運輸事業を経営する者

(補助対象事業)

第 3 条 大阪府域内の鉄道乗継駅における、案内モニター、案内標識、経路床面表示、音声案内による乗継案内等の旅行者の利便性向上に向けた環境整備に関する事業であつて、多言語化による案内を原則とする。ただし、同一事業者内のみの案内は除くものとする。

(補助金の額)

第 4 条 補助金の額は、予算の範囲内において、補助対象事業に必要な設計・整備費等の経費（以下、「補助対象経費」という。）に 1/2 を乗じて得た額以内とする。

(補助金交付申請)

第 5 条 補助対象事業者が補助金の交付を受けようとするときは、第 1 号様式による「補助金交付申請書」に第 2 号様式による「補助事業実施計画書」を添付して、知事に提出するものとする。

- 2 補助対象事業者は、前項の補助金の交付の申請をするにあたって、当該補助金に係る消費税及び地方消費税に係る仕入控除税額（補助対象経費に含まれる消費税及び地方消費税相当額のうち、消費税法（昭和 63 年法律第 108 号）の規定により仕入れに係る消費税額として控除できる部分の金額及び当該金額に地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）の規定による地方消費税の税率を乗じて得た金額の合計額に補助率を乗じて得た金額をいう。以下「消費税等仕入控除税額」という。）を減額して交付申請しなければならない。ただし、申請時において消費税等仕入控除税額が明らかでないものについては、この限りではない。

(実績報告)

第 10 条 規則第 12 条の規定による報告は、補助事業完了の日から 20 日を経過した日又は補助金の交付を受けようとする年度の 3 月末のいずれか早い日までに、第 7 号様式による「補助事業完了実績報告書」を知事に提出しなければならない。ただし、補助事業の全部が交付決定年度内に完了しないときには、補助金の交付を受けようとする年度の 3 月末日までに第 8 号様式による「補助事業年度終了実績報告書」を知事に提出しなければならない。

- 2 第 5 条第 2 項但し書きにより、補助金交付申請時に消費税等仕入控除税額を含めて補助対象経費とした場合は、第 7 号様式に当該補助対象事業完了年度の消費税の確定申告書等を添付して提出するものとする。

(補助金の交付)

第 11 条 知事は、前条に定める実績報告書の提出を受けたときは、規則第 13 条の規定による補助金の額を確定し、第 9 号様式による「補助金確定通知書」を補助対象事業者に送付する。

- 2 補助対象事業者は、補助金の交付を受けようとするときは、第 10 号様式による「補助金完了払請求書」を知事に提出するものとする。ただし、知事は、事業の円滑な実施を図るため必要があると

認めるときは、規則第 5 条に規定する補助金の交付の決定をした額の全部又は一部を概算払いにより交付することができる。

- 3 補助対象事業者は、前項但し書の規定による補助金の交付を受けようとするときは、第 10-2 号様式による「補助金概算払請求書」を知事に提出しなければならない。

補助対象事業は、大阪府域内の鉄道乗継駅における、案内モニター、案内標識、経路床面表示、音声案内による乗継案内等の旅行者の利便性向上に向けた環境整備に関する事業であり、その補助金の額は、補助対象事業に必要な設計・整備費等の経費に 2 分の 1 を乗じた金額以内とされている。

(イ) このうち、近畿日本鉄道株式会社の交付申請（申請額 200 万円）については、その事業実施計画経費積算書においては「大阪難波駅 経路床面表示 床面工事費 1,510,000 円」「鶴橋駅 階段床面表示 床面工事費 2,490,000 円」とあり、総工事費 400 万円のうち 2 分の 1 に相当する 200 万円が申請され、その交付決定がなされているものである。確かに、その後の写真報告などで補助対象事業として、床面工事等が実施されていることはうかがえるものの、工事費が一式表記にとどまっており、その費用明細は不明であり、工事費の単価や数量も判然としない。

また西日本旅客鉄道株式会社の交付申請（申請額 1200 万円）は、「新大阪駅他における運行情報案内システム整備 21,000,000」「新大阪駅における床面経路表示整備 3,000,000」とあり、合計 2400 万円要する経費のうち 1200 万円を申請し、同額について交付決定を受けているものである。しかし、例えば、システム整備については、その内訳は「ソフトウェア開発費 12,200,000」「運行情報表示の設置 本工事 8,800,000」とあるのみで、床面経路表示整備は、「本工事 3,000,000」として、いずれも一式表記で明細はわからない。

(ウ) 補助金の交付対象は、補助対象事業に掲げられた事業であるが、その事業費の適正性の検証は不可欠である。補助対象となるのは総工事費用の 2 分の 1 であり、総工事費用が過大に設定されてしまえば、それに比例して補助金額が過大となってしまう関係にあるため、その総工事費用が適切なものであるかを確認することは重要である。その確認のためには、交付申請時及び実績報告時の段階のいずれにおいても、単に工事費用総額のみならず、単価や数量等の明細の提出を求めるべきである。この点、大阪府は、完了検査において、施工状況等を確認する実地検査のほか、「都市・地域整備局、河川局、道路局所管公共事業において鉄道事業者が工事を行う場合の費用等の透明性の確保について」（平成 16 年 7 月 1 日国都まち第 78 号の 2 等通知）が、工事内容や費用等の透明性確保の観点から請負契約締結時及び精算時に事業者から提出を求める資料例を定めていることを参考に、本件補助金交付の事務においても、完了検査時に、請負契約一覧、工事注文書・工事注文請書、請負金額内訳書、請負金額内訳明細書、請求書、出来高調書等の閲覧及び写しの提出を受け、そのなかで工事内容の詳細や支出を確認する運用が実施されているとのことであった。

完了検査時における工事内容や費用等の上記確認手法は評価できる。ただし、この運用は、本補助金交付要綱の定めにはない取扱いである。したがって、今後、上記取扱いの安定的な

運用等の観点から、上記運用の内容を本補助金交付要綱においても明記すべきである。

(エ) また、上記のとおり、工事内容や金額の適正性の確認は、実績報告時のみならず、補助金交付決定前にも行うべき事柄であり、その旨、本補助金交付要綱に明記し、運用を改めるべきである。

#### 【監査の結果 4】 補助金制度の趣旨目的等の再検討

大阪府は、大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金について、その趣旨・目的をより明確にし、交付要綱の記載を改めるべきである。また、今後、同種の補助金制度の創設に際しても、要綱において、当該補助金の趣旨・目的を明確に定めるべきである。

(理由)

大阪府は、大阪府道路公社箕面有料道路資金借入金利子補助金（以下、本項において「本件補助金」という。）として、大阪府道路公社が平成 21 年 3 月 31 日付で民間金融機関から借り入れた箕面有料道路整備資金に係る利子の支払いに要する資金を補助している。同補助金交付要綱の定めは以下のとおりである。

大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金交付要綱（抜粋）

(目的)

第 1 条 大阪府は、大阪府道路公社（以下「公社」という。）が平成 21 年 3 月 31 日付で民間金融機関から借り入れた箕面有料道路整備資金に係る利子の支払いに要する資金を援助することにより、公社の健全な運営を図ることを目的として、大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補給金（以下「利子補給金」という。）を公社に予算の範囲内で交付するものとし、その交付については、大阪府補助金交付規則及びこの要綱に定めるところによる。

(用語の定義)

第 2 条 この要綱において「箕面有料道路整備資金」とは、大阪府が施行した箕面森町（水と緑の健康都市）の事業規模縮小に伴う箕面有料道路開発者負担金減額相当分をいう。

(利子補給金の交付対象)

第 3 条 知事が公社に補助する利子補給金の交付対象は、当該年度に支払いを完了しているもの及び支払が確定しているものに限る。

2 公社に交付する利子補給金の限度総額は、金 3,564,000,000 円とする。

本件補助金は、箕面森町（水と緑の健康都市）の事業規模縮小に伴い、大阪府企業局が大阪府道路公社へ支払う箕面有料道路開発者負担金を廃止したことによる民間借入金の利子負担増に対して、大阪府道路公社が借り入れた平成 21 年 3 月 31 日付借入金の利子を補給金として補助するものである。

平成 29 年度の補助金交付申請書類によれば、平成 21 年 3 月 31 日付借入金の支払利息額は 1 億 1423 万 3749 円であるが、加えて、実績報告書類には、大阪府道路公社内の支出負担行為即支出命令伺書が添付されており、上記借入金を含む平成 19 年度から平成 22 年度の借入金に対する道路公社の金融機関への支払利息の明細を示す以下の情報が記載され、利息小計額には各マーカーが施されている。

金融機関名	小計	路線名	内訳額
A銀行	11,011,598		11,011,598
A銀行	41,961,069	第二阪奈有料道路	5,101,918
		南阪奈有料道路	36,859,151
B銀行	34,014,553	第二阪奈有料道路	34,014,653
B銀行	31,496,297	第二阪奈有料道路	31,496,297
C銀行	83,028,609	鳥飼仁和寺大橋有料道路	11,397,652
		南阪奈有料道路	23,527,643
		箕面有料道路	48,103,314
A銀行	52,393,730	第二阪奈有料道路	9,083,219
		南阪奈有料道路	43,310,511
B銀行	33,642,910	第二阪奈有料道路	33,642,910
B銀行	31,152,075	第二阪奈有料道路	31,152,075
C銀行	82,121,194	鳥飼仁和寺大橋有料道路	11,924,712
		南阪奈有料道路	19,868,737
		箕面有料道路	50,327,745

(補助金実績報告書類を整理)

これらの資料からは、平成21年3月31日付借入金は、大阪府道路公社の箕面有料道路事業に限定せず、同公社の他の路線の資金にも充てられていることがうかがえる。

一方、大阪府の説明によれば、上述のとおり、本件補助金は、箕面森町（水と緑の健康都市）の事業規模縮小に伴い、大阪府企業局が大阪府道路公社へ支払う箕面有料道路開発者負担金が廃止されたことによる将来の民間借入金の利子負担増への措置であり、その利子負担増分の補填方法として、当時の財政負担や事務手続等を考慮のうえ、平成21年3月31日付で大阪府道路公社が借り入れたものに対する利子額を箕面有料道路事業に対して補助することとしたとのことであった。

確かに、「大阪府道路公社箕面有料道路整備資金借入金利子補助金」という補助金名称等からは、本件補助金が箕面有料道路事業という特定の補助対象事業に対する補助金制度であるように読めるが、実績報告書類における支出負担行為即支出命令伺書を見ると、補助金算出の基礎となる平成21年3月31日付借入金は、他の路線を含めた資金調達となっていることから、大阪府道路公社の団体としての運営を補助する趣旨であるようにも読める。なお、監査過程において参照した平成26年度から直近年度までの補助金調書においては、いずれも本件補助金の名称は「大阪府道路公社補助金」、根拠規定は「大阪府道路公社補助金交付要綱」とあり、「大阪府道路公社に対する補助金」との説明が付記されていた。

このように、本件補助金は、箕面有料道路事業に対する補助としながらも、その趣旨目的は曖昧と言わざるを得ない。いかなる補助金であっても、その効果検証は不可欠であるが、

効果を測るにあたっては、補助金交付の趣旨目的を明確にしなければならない。特定の補助対象事業への補助金ということであれば、当該事業の実績や効果に照らしてその効果は検討されるべきであるが、特定の団体への運営補助という側面を有する場合は、当該団体へ補助金を交付する必要性の観点から、当該団体の活動内容、自立的運営の可否等を検討する必要がある。

したがって、大阪府は、本補助金の趣旨・目的を交付要綱上、より明確にすべきである。なお、監査過程において、大阪府道路公社が高速道路事業の NEXCO 西日本への移譲による資金を受領したことにより、大阪府は、本補助金の交付を平成 30 年度で終了し、要綱を廃止する予定であるとの説明があった。その場合においても、今後、類似の補助金制度を新たに設ける際は、要綱において、その趣旨・目的を明確に定めるべきである。

### 3 土木事務所についての監査の結果及び意見

#### (1) 都市整備部(本庁)と土木事務所の連携

##### 【意見 11】 七土木所長会の議事録の作成

大阪府は、七土木所長会の議事録を作成すべきである。

(理由)

大阪府では、平成 29 年度において、府下の 7 土木事務所の所長を構成員とする「七土木所長会」という会議を 10 回開催している。同会議は、7 土木事務所の所長に対する本庁からの情報説明の場、及び、7 土木事務所の所長同士の情報共有の場として設定されている。同会議には、7 土木事務所の所長のほかに、本庁都市整備部の各室各課の職員が、情報説明者として出席している。同会議の事務局機能は、土木事務所が持ち回りで担い、それを本庁事業管理室が補助しているとのことである。同会議の議事次第によれば、同会議では、各土木事務所からの事例報告や都市整備部（本庁）各室各課による決定事項の伝達などが行われている。一例として、平成 29 年 5 月 30 日に開催された七土木所長会の議事次第は、以下のとおりであった。

<議事次第>

1	笑働について	事業企画課
2	未利用地・事業予定地（未着手地）の処分推進、適正管理 プロジェクトについて	事業企画課
3	ガードレール金属片調査結果について	枚方土木事務所 富田林土木事務所
4	歩道橋の点字アルミシートの剥がれによる怪我について	富田林土木事務所
5	道路点検について	道路環境課
6	地域支援・企画課のまちづくり支援業務について-3	池田土木事務所
7	都市再生整備計画事業における市町村への技術指導について	八尾土木事務所
8	土砂災害対策について	河川整備課
9	砂防指定地管理事務について	河川環境課
10	補償算定業務の用地課直営の試行実施について	用地課
11	道路引継ぎについて	鳳土木事務所
12	土木事務所における地域防災業務について ～地域防災監及び地域支援・防災Gの役割等～	危機管理室
13	その他	

(大阪府提供資料を引用)

土木事務所は、都市整備事業の現場の最前線で業務を行っており、各土木事務所長が、管内における解決事例を会議において共有することは、大阪府全体の都市整備事業の技術向上及び継続的な技術承継に資する。また、各土木事務所で行われる都市整備事業や事務に関する情報を正確に共有することで、土木事務所間における事務手続の差異を少なくする効果が見込まれる。

しかし、七土木所長会においては、議事録が作成されていない。同会議においては、報告担当の土木事務所の所長及び本庁職員による発言や、報告担当ではない者による質疑などが

行われるはずであるが、議事録が作成されていないため、同会議におけるこれらの経過が記録化される仕組みになっていない。

会議の議事録が無ければ、会議に出席していた者であっても、会議におけるやり取りの認識に食い違いが生じる可能性がある。また、会議の議事録が無ければ、会議内容を後日に再確認する必要が生じた際にも、会議における報告事項等を記憶喚起できない可能性がある。さらに、会議に欠席した者や後任者らが、会議内容を後日に確認するためには、書面による確認が効率的である。

したがって、大阪府は、七土木所長会の議事録を作成すべきである。

## (2) 契約関係～契約の締結

### ア 各土木事務所における契約の状況

<平成 29 年度における各土木事務所における入札の状況（道路事業以外を含む）>

事務所名	件数	契約金額（円）
池田土木事務所	167	4,705,986,000
茨木土木事務所	175	5,075,518,028
枚方土木事務所	165	3,115,746,717
八尾土木事務所	160	2,874,282,080
富田林土木事務所	220	8,954,328,381
鳳土木事務所	129	4,133,602,308
岸和田土木事務所	194	5,116,482,000
合計	1,210	33,975,945,514

（大阪府提供入札結果一覧表に基づき作成）

<平成 29 年度における各土木事務所における随意契約の状況（道路事業以外を含む）>

事務所名	件数	契約金額（円）
池田土木事務所	25	2,406,552,940
茨木土木事務所	34	752,563,618
枚方土木事務所	27	2,417,147,342
八尾土木事務所	24	964,877,773
富田林土木事務所	40	951,448,671
鳳土木事務所	44	2,666,847,532
岸和田土木事務所	23	1,702,872,200
合計	157	13,978,052,397

（大阪府提供入札結果一覧表に基づき作成）

## イ 監査の結果及び意見とその理由

### 【意見 12】 契約設計における予定価格の算出方法

大阪府は、作業員の業務時間を積み上げて業務委託契約の設計をする場合、作業員ごとに予定される業務内容・業務時間を正確に積み上げて積算すべきである。

(理由)

平成 29 年度主要地方道大阪中央環状線中環東大阪休憩所巡回等業務における業務委託契約について、大阪府は、当初設計において、2 名の軽作業員が以下の表の作業をすることを予定していた。

<作業内訳>

軽作業員①の業務	(分)	軽作業員②の業務	(分)
(北側) 場内放送作業	20	—	
(北側) 植樹帯手入れ	50	(北側) 啓発活動	320
(北側) 台数調査及び巡回	180	作業準備	50
(南側) 植樹帯手入れ	50	片付け	50
(南側) 台数調査及び巡回	180	日報作成	60
(北側) 門扉開放	10	(北側) 門扉開放	10
(北側) 門扉閉鎖	20	(北側) 門扉閉鎖	20
(南側) 門扉開放	10	(南側) 門扉開放	10
(南側) 門扉閉鎖	20	(南側) 門扉閉鎖	20

(大阪府提供資料に基づき作成)

大阪府による積算では、軽作業員①②それぞれの作業内容を積み上げて予定価格を設計しているが、軽作業員①も行わなければならない業務内容(作業準備、片付け及び日報作成は、軽作業員①②に共通の業務であろう)が、軽作業員②が行う業務内容の中に組み入れられている可能性がある。そのため、実際の作業量が、積算に反映されない可能性がある。

したがって、大阪府は、予定価格の設計に際しては、各軽作業員に求められる業務内容・業務時間を、作業員ごとに正確に積み上げて積算すべきである。

### 【意見 13】 受注業者の選定方法 1

大阪府は、主要地方道富田林泉大津線外トンネル非常警報装置等保守点検業務に関し、参加意思確認公募手続や他の業者へのヒアリングなどの方法により、随意契約の妥当性を検討すべきである。

(理由)

(ア) 平成 29 年度主要地方道富田林泉大津線外トンネル非常警報装置等保守点検業務における業務委託契約において、業務(①トンネル非常警報装置の年点検及び②冠水情報提供装置の年点検業務)が特定の者でなければ実施することができないものであることを理由として、地方自治法第 167 条の 2 第 1 項第 2 号による随意契約により、受注者 A 社が選定さ

れている。随意契約理由書には、①②の「各種装置の監視システムは各々独自のシステムになっていることから、監視システムを包括した保守点検の実施に当たっては、当該設備のシステム構成を熟知した者でなければその目的を達成できません。以上のことから、本業務は、トンネル非常警報装置のシステム及び冠水情報提供装置のシステム（鳳土木事務所内に設置の受信制御機）を構築し、当該システムを熟知している A 社以外に実施可能な業者はなく、また同社につきましては、長年にわたって当該トンネル非常警報装置の保守点検業務を受注し、着実に実施しています」と記載されている。

(イ) 他方で、大阪府によれば、平成 24 年度においては、大阪府は、①トンネル非常警報装置（A 社が構築）の保守点検業務及び③道路情報提供装置（A 社以外が構築）の保守点検業務をあわせて発注しており、発注の際には、本契約の受注者 A 社も含めた三社への見積もり合わせをした上で、本契約の受注者 A 社が最も低額であったことから、本契約の受注者 A 社と随意契約（契約金額が 100 万円以下であったため、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 1 号の少額随意契約による）を締結している、とのことであった。三社が最終的に出してきた見積額は、55 万円、58 万円、88 万円（いずれも税抜）であり、55 万円の見積もりを出した本契約の受注者 A 社と少額随意契約を締結している。

同様に、平成 25 年度の契約においても、大阪府は、①トンネル非常警報装置（A 社が構築）の保守点検業務及び③道路情報提供装置（A 社以外が構築）の保守点検業務をあわせて発注し、三社の見積もり合わせを行っている。三社が最終的に出してきた見積額は、55 万円、56 万円、95 万 2000 円（いずれも税抜）であり、55 万円の見積もりを出した本契約の受注者 A 社と少額随意契約を締結している。

<本契約の受注者 A 社と締結したトンネル非常警報装置等保守点検業務>

年度	契約名	契約金額 (税抜 単位：円)	設計大要	契約の方法
平成24年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	550,000	トンネル非常警報装置 保守点 検 道路情報提供装置 保守点検	随意契約（1号随契） 三社見積合わせ
平成25年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	550,000	トンネル非常警報装置 保守点 検 道路情報提供装置 保守点検	随意契約（1号随契） 三社見積合わせ
平成26年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	930,000	トンネル非常警報装置 年点検 冠水情報提供装置 年点検	随意契約（2号随契）
平成27年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	1,050,000	トンネル非常警報装置 年点検 冠水情報提供装置 年点検	随意契約（2号随契）
平成28年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	1,050,000	トンネル非常警報装置 年点検 冠水情報提供装置 年点検	随意契約（2号随契）
平成29年度	主要地方道富田林泉大津線外 トンネル非常警報装置等保守点 検業務	1,070,000	トンネル非常警報装置 年点検 冠水情報提供装置 年点検	随意契約（2号随契）

（大阪府提供資料に基づき作成）

(ウ) 一般に、業務を実施することが不可能であれば、見積もりを出すことさえできな

いはずであるし、また、業務を実施することが不可能ではないものの業務の実施に多大な作業量を要する場合は、非常に高額な見積もりが出されるはずである。しかし、平成 24 年度及び平成 25 年度は、受注者 A 社を含めて、三社から見積もりを入手できており、平成 25 年度の見積もり合わせでは、受注者 A 社以外の業者が、受注者 A 社が構築した①トンネル非常警報装置の保守点検業務を含めた業務について、受注者 A 社の見積額と 1 万円しか差額がない見積もりを出すことができていた。

(エ) 平成 26 年度以降の契約は、①トンネル非常警報装置の年点検業務及び②冠水情報提供装置の年点検業務であり、両システムを受注者 A 社が構築したものであるという点で、平成 24 年度及び平成 25 年度とは異なる。

しかし、平成 24 年度及び平成 25 年度においては、受注者 A 社が構築したシステムの保守点検業務を含めた業務に関して、受注者 A 社以外の業者が、受注者 A 社とほぼ差異が無い見積もりを出すことができていたことを考慮すると、受注者 A 社が構築した両システムの年点検業務を契約対象とした平成 26 年度以降の契約においても、参加意思確認公募手続や他の業者へのヒアリングなどの方法により、その唯一性を確認し、随意契約の妥当性を検討すべきであった。また、大阪府は、今後においても、本契約に関し、随意契約の妥当性の検討をすべきである。

#### 【意見 14】 受注業者の選定方法 2

大阪府は、連続立体交差事業に係る各業務に関して、鉄道事業者に発注せざるを得ない種類の業務であるか否かを慎重に見極めた上で、鉄道事業者との間の過去の協定書の内容も考慮し、協定書に記載する相互協力の範囲内であれば鉄道事業者の協力を求め、鉄道事業者以外の業者との直接契約を視野に入れるなど価格競争性を確保した業者選定の在り方を検討すべきである。

(理由)

平成 29 年度近鉄奈良線（東大阪市）連続立体交差事業に係る土地交換資料作成等業務委託契約は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の随意契約により、大阪府と近畿日本鉄道株式会社（以下「近鉄」という。）との間で契約が締結されている。平成 28 年 3 月 29 日付の大阪府と近鉄との施行区分確認書によれば、土地交換資料作成業務に関しては、都市側（大阪府もしくは東大阪市）施行事業費として区分されている。本契約の随意契約理由は、「現在施工中の鉄道施設の構築区間を含む鉄道敷き内からの測量が必要であり、これまでの作業並びに既存の資料を総合的に検証して業務を進めることが効率的であるため、(施行区分)確認書の締結相手方である近鉄しか実施できない」というものである。契約金額は、8,577,000 円であり、金額の内訳は以下のとおりである。

< 契約金額内訳 >

契約金額	8,577,000 円
土地交換資料作成業務費	8,367,840 円
事務費	209,160 円

(大阪府提供資料を加工)

上記の土地交換資料作成業務費 8,367,840 円については、近鉄から、再委託先であるコンサルタント業者への再委託料と同額であるため、近鉄は、大阪府からの委託料から事務費を除いた金額を、再委託先であるコンサルタント業者への支払に充てていることになる。

本契約においては、現在施工中の鉄道施設の構築区間を含む鉄道敷き内からの測量が必要であり、また、鉄道事業におけるコンサルタント業務は、鉄道会社ごとに求められている基準を満たしたコンサルタント業者でなければ実施できないとのことで、近鉄が受注者となり、近鉄がコンサルタント業者に対して業務の再委託をしている。

この点、東大阪都市計画都市高速鉄道近畿日本鉄道奈良線連続立体交差事業に関する平成14年8月2日付「協定書」第1条では、「甲乙（大阪府と近鉄）は事業の目的達成のため相互に協力するものとする」との定めがある。この協定書の定めにより、大阪府と近鉄は、事業の目的達成ため相互に協力しなければならない。

鉄道敷き内における工事のように、安全性確保の観点から、鉄道事業者に対して発注せざるを得ない業務もあろうが、「協定書」第1条の趣旨からすると、大阪府は、近鉄に対して、本業務の実施に際して協力を求めることも可能であったと思われる。具体的には、大阪府は、近鉄の意見を参考にして近鉄の基準を満たしたコンサルタント業者と随意契約をしたり、当該コンサルタント業者が鉄道敷き内から測量する際に近鉄に安全への配慮をしてもらったりすることにより、当該コンサルタント業者が安全に業務を実施することが可能となり得る。

大阪府が本業務におけるコンサルタント業者のような再委託先と直接契約をすることができれば、大阪府は、近鉄への事務費の支払を免れられることに加えて、大阪府が、直接の契約相手方である再委託先との間で価格交渉をする余地が出てくるため、価格競争性を確保することにより大阪府からの支出が軽減することが見込まれる（もちろん、鉄道事業者が受注者であれば鉄道事業者が自社内で確保していた列車監視員を、大阪府が再委託先と直接契約する際には別途確保する必要があるなど、トータルのコスト面での検討は必要である。）。また、大阪府が再委託先と直接契約を締結しないとしても、近鉄による再委託先との契約について価格競争性を確保する手段を講じることを検討すべきである。

このように、大阪府は、連続立体交差事業に係る各業務に関して、鉄道事業者に発注せざるを得ない種類の業務であるか否かを慎重に見極めた上で、鉄道事業者との間の過去の協定書の内容も考慮し、協定書に記載する相互協力の範囲内であれば鉄道事業者の協力を求め、鉄道事業者以外の業者との直接契約を視野に入れるなど価格競争性を確保した業者選定の在り方を検討すべきである。

#### **【意見 15】 随意契約理由の記載の充実**

大阪府は、土木事務所が随意契約の方法により概算金額による契約を締結する場合、随意契約理由書において、随意契約によることとした理由のほか、当該契約の相手方業者が契約相手方選定の条件を充足しているか否かも具体的に記載すべきである。

(理由)

(ア) 第2の2で述べたとおり、随意契約を締結することができるのは例外的場面とされているところ、大阪府が随意契約を締結する場合、その判断に際し大阪府随意契約ガイドラ

インに基づき十分に慎重な検討がなされることが必要である。

そして、大阪府が随意契約を締結しようとする場合、大阪府としての意思決定過程において十分な検討を行うための判断資料とし、また将来において意思決定過程の妥当性を検証するためには、随意契約理由書においてその理由を具体的に記載する必要がある。

大阪府随意契約ガイドラインによれば、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 5 号に基づき、「特に急迫を要する緊急の工事」及び「特に急迫を要する緊急の業務」については概算金額による契約手続を取ることができるが、この場合、契約相手方の選定にかかる要件として、(ア) 入札参加資格登録に関する要件を充たし、かつ (イ) 地域要件等が具備されていることが必要である。

(イ) しかし、例えば、鳳土木事務所が締結した、一般府道三林岡山線法面土砂崩落緊急工事や一般国道 170 号法面土砂崩落緊急工事の各随意契約理由書には、応急工事を実施するに至った理由の記載はあるものの、随意契約の相手方業者が緊急随意契約の要件のうち(ア) 入札参加資格登録における要件を具備しているか否かに関する記載はなかった。

同様に、池田土木事務所が締結した一般国道 173 号道路災害復旧設計委託（天王地区）契約及び一般国道 173 号外道路災害復旧設計委託契約、枚方土木事務所が締結した主要地方道大阪生駒線法面崩壊等災害設計委託契約、富田林土木事務所が締結した喜多町(1)地区急傾斜地災害現場計測等委託契約の随意契約理由書についても同様に、緊急の随意契約を行う業者に必要とされる要件のうち(ア) 入札参加資格登録における要件を具備しているか否かに関する記載はなかった。

これら各契約においても、各契約の相手方業者が(ア) 入札参加資格登録における要件を具備しているか否かは、随意契約理由書だけでは判然とせず、他の資料をもって確認することが必要となる。

(ウ) これに対し、岸和田土木事務所が締結した主要地方道岸和田港塔原線災害復旧土質調査委託契約や、主要地方道岸和田港塔原線外災害復旧設計委託契約においては、随意契約業者選定理由書において、業務概要、緊急の必要性、業者選定要件の充足について個別に記載されていた。なお、これら各契約においては、随意契約及び比較見積り省略理由書が作成され、随意契約の理由を具体的に記載するとともに、比較見積書の徴取を省略する理由を記載されており、随意契約をするに至った検討の過程及び要件を充足していることを容易に確認することが可能であった。

(エ) したがって、随意契約により契約を締結する場合、意思決定の資料とするとともに、将来の検証が容易となるよう、随意契約理由書において、随意契約によることとした理由のほか、当該契約の相手方業者が契約相手方の選定にかかる要件を具備しているか否かも具体的に記載すべきである。

#### 【意見 16】 機器設置契約及び保守点検業務の発注方法

大阪府は、土木事務所において、導入した情報機器等を運用する間に、定期的に保守点検業務が必要となる機器を導入する場合、導入時に運用期間中の保守点検費用の算定が可能なものについては、業者選定にあたり、システムの設置コストに加えて、運用期間中の保守点

検費用等を含めたトータルコストについても評価できる契約手法を検討すべきである。

(理由)

(ア) 八尾土木事務所は、平成 29 年度において、随意契約の方法により、システムの総合構築を行った事業者（以下、本項において「A社」という。）と一般府道石切大阪線外道路冠水情報提供装置保守点検業務委託契約を締結している。

随意契約理由書及び比較見積省略の理由書によれば、「本業務の対象となる道路冠水情報提供装置は、八尾土木事務所に設置されたセンター装置及び各地下道（徳庵地下道、安中地下道、国分地下道、龍華地下道）に設置された冠水制御装置、表示制御装置、表示装置等である。当該装置の点検には専門的な技術と精度を必要とし、各装置の詳細まで熟知していることは当然のこと、全体システム構成を理解したものでなければその目的を達することが出来ない。当該装置は平成 21 年に徳庵地下道と安中地下道、平成 23 年に国分地下道、平成 25 年に龍華地下道にてシステムの総合構築を行ったA社以外において点検実施可能な業者がない。」として、比較見積を省略し、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定により随意契約を締結したとされている。

(イ) 八尾土木事務所（平成 21 年度の設置工事は都市整備部交通道路室）が締結したA社との冠水情報提供装置に関する契約は、平成 29 年度以前にも繰り返し締結されており、その契約金額の推移は以下のとおりである。

<八尾土木事務所管内においてA社と締結した道路冠水情報提供装置に関する契約>

年度	契約名	契約金額 (税抜 単位:円)	契約の方法
平成 21 年度	一般国道 479 号梅園地下道外道路冠水情報提供装置設置工事	112,900,000	総合評価一般競争入札 4 社が参加し、落札者を含む 3 社は低入価格調査基準価格と同額で入札。
平成 25 年度	一般府道 住吉八尾線龍華地下道冠水情報提供装置更新工事	4,260,000	一般競争入札（一者入札）
平成 26 年度	一般府道 石切大阪線外 道路冠水情報提供装置保守点検業務	700,000	随意契約（1号随契）
平成 27 年度	一般府道 石切大阪線外 道路冠水情報提供装置保守点検業務	900,000	随意契約（1号随契）
平成 28 年度	一般府道 石切大阪線外 道路冠水情報提供装置保守点検業務	900,000	随意契約（2号随契）
平成 29 年度	一般府道 石切大阪線外 道路冠水情報提供装置保守点検業務	950,000	随意契約（2号随契）

(大阪府提供資料に基づき作成)

(ウ) 上記契約は一例であるが、情報機器等を導入した場合、その後定期的に保守点検を行う必要が生じるケースが相応に認められる。

しかし、一旦、情報機器等を導入した場合、その後の保守点検は当該機器等の設置業者でなければ行うことが困難なことが多いため、保守点検業務は随意契約の方法により委託せざるを得ず、結果として保守点検費用について価格競争性を確保することが困難となることが多い。

そのため、導入した情報機器等を運用する間、定期的に保守点検業務が必要となる機器を導入する場合、当該システムにかかるコストはシステムの設置コストのみならず、運用期間中の保守点検費用をトータルで把握し、価格競争性を確保することが重要である。

大阪府によれば、上記契約の例ではシステムに工夫の余地がなく、小規模なシステムで保守点検費用を削減できないことに加え大阪府の統一した歩掛により積算し契約していることから、業者による保守点検費用に違いは生じない。さらにシステムの運用期間中に機器の改造等が見込まれるため、運用期間中の保守点検費用をトータルコストで把握することができず、将来にわたる保守点検費用を機器導入時点で算定することが業者にとって負担とリスクになることから逆に競争性を損なう恐れがあるとのことであった。

しかし、保守点検業務を随意契約により委託している情報機器の中で、大規模であり、工夫の余地が大きいようなシステムについては導入時の工夫により運用期間中の保守点検費用を削減できる可能性があると考えられる。

そこで、かかる機器を導入するにあたり、運用期間中の保守点検費用の算定が可能な案件については、業者選定の過程において、総合評価一般競争入札（地方自治法施行令第167条の10の2。価格だけでなく、技術力等価格以外の要素も含めて評価し、最も評価の高い者を落札者とする入札方式）や、公募型プロポーザル方式（受注者のノウハウや企画力等に依るところが大きい等、価格競争のみで相手方を決定することが適当でない業務について、参加者全てに企画提案をさせ、価格以外の要素である企画内容、実施手法等の要素も審査対象とし、これら全体を比較検討して最も優秀な者を随意契約の相手とするもの）等の方法もしくはその他、当該業者により機器を導入した場合の将来の保守点検費用等、機器設置後の維持管理コストを含めたトータルコストの見通しについても評価できる業者選定の契約方法を検討し、全体としての競争性を確保したうえで、工事業者を選定することを検討すべきである。

#### 【意見17】 随意契約理由の記載ルール

大阪府は、各土木事務所が大阪府土地開発公社や大阪高速鉄道株式会社との間で随意契約の方法により同種の契約を締結する場合、随意契約理由書における理由の記載内容を統一すべきである。

（理由）

（ア）同種の契約であり、実際には同一の理由により随意契約の方法によるのであれば、随意契約によることが妥当か検討するにあたって、根拠となる随意契約の理由は同じになるはずである。

しかし、以下のとおり、随意契約理由書に記載された理由の不一致が見られたので、記載内容を統一するよう改善されるべきである。

（イ）各土木事務所は、平成29年度において、大阪府土地開発公社との間で合計18件の補償算定業務委託契約を締結している。

これら委託業務はいずれも同種の内容であり、いずれも2号随契によるものであるが、大阪府がホームページにおいて公表している随意契約情報（委託料）では、池田土木事務所が

締結した補償算定業務委託契約（延焼遮断帯整備促進事業）については「業務が特定のものとできないと実施することができないため。」とされているのに対し、その他の17件はいずれも「国（公社及び公庫を含む。）、他の地方公共団体、その他公共的団体と直接契約を締結するため。」とされている。

(ウ) また、茨木土木事務所及び池田土木事務所は、ほぼ毎年、大阪高速鉄道株式会社と間で大阪モノレールに関する予防保全対策工事委託契約を締結している。

これら委託業務はいずれも2号随契によるものであるが、随意契約理由書によれば、随意契約の方法によることとした理由は、大きく分けて、①平成26年3月31日付けで締結した大阪モノレールの予防保全対策事業に関する覚書に基づくとするもの、②大阪高速鉄道株式会社が列車の運行管理業務を行い、列車運行上の安全基準に精通しているため、安全で、効率的な施工が実施できること、運行管理上の観点から、同社が唯一の施工管理能力を有することを理由とするもの、③大阪モノレールの施設管理者であり、前掲平成26年3月31日付覚書の締結相手方である大阪高速鉄道株式会社しか実施できないものであるとするものに分かれる。

(エ) したがって、各土木事務所が大阪府土地開発公社または大阪高速鉄道株式会社との間で随意契約の方法により同種の業務を締結する場合、公表する随意契約理由の記載は統一すべきである。

なお、大阪府土地開発公社という公共的団体あるいは大阪高速鉄道株式会社という大阪府の指定出資法人との間で随意契約を締結する場合であっても、大阪府随意契約ガイドラインにあるとおり、特殊な、あるいは独自の技術、機器、設備又は技法等を必要とする業務で、特定の者と契約しなければ、契約の目的を達することができない場合や競争入札に付することが不可能又は著しく困難な場合であるか、その唯一性について十分に検討することが必要であることはもちろんである。

#### 【意見18】 随意契約における見積取得のあり方

大阪府は、土木事務所が随意契約の方法により契約を締結するに際し、契約締結前に業者との間で、契約金額について交渉を行い、複数回見積書の提出を受けたうえで契約を締結した場合、価格交渉を行った際の交渉内容や経過を記録すべきである。

(理由)

いわゆる特命随意契約（任意に選定した特定の1者を契約の相手とする随意契約）の場合においても、特に、特殊なあるいは独自の技術、機器、設備又は技法等を必要とする業務で、特定の者と契約しなければ契約の目的を達することができない場合には、複数の者から見積書を取得することが困難であって価格競争原理が働きにくくなることから、発注者は当該契約の相手方と価格交渉をすることが重要となる。

そこで、大阪府は、大阪府随意契約見積心得において、見積合わせ及びその者とできないという特定の相手に見積を依頼する場合（以下「特命見積り」という。）において、予定価格の制限の範囲内で見積りがあっても、再度見積りを依頼することがある、と定めている。

実際、各土木事務所は、特命随意契約により契約を締結する場合、見積書が提出されたとしてもその金額にて契約を締結することなく価格交渉を行い、さらに価格を引き下げた見積書を同日付で1回もしくは複数回提出させて、その最低の価格で契約を締結する事例が多数見受けられた。

各土木事務所が随意契約による場合においても、価格交渉を行うことは重要であり、各土木事務所の努力は経済性の観点から評価できる。

しかし、契約の相手方から提出を受ける複数の見積書は、いずれも同日付であり、かつ見積価格のみが記載されているため、各見積書がどのような経緯でどの項目の価格交渉が行われて、契約価格が決定されたか後日に検証することが不可能である。また、価格決定の経緯が明確でないことから、将来、同様の契約を再度締結する場合に、予定価格の決定や契約金額決定の参考とすることができない。

したがって、特命随意契約による場合において、契約の相手方と価格交渉を行い、再度の見積りを依頼したときは、価格交渉を行った際の交渉内容や経過を記録し、将来の検証や同種契約締結の際の参考とできるようにすべきである。なお、交渉内容等案件によって可能な場合には、見積書の内訳書を提出させることも検討すべきである。

### (3) 契約関係～変更契約

#### ア 総論

工事請負契約においては、契約時の設計図書に従って工事の請負契約を履行しなければならないのが原則であるが、設計図書に明示されている内容と実際の現場条件が一致しない等の場合に必要があると認められるときは、設計図書に明示した事項を変更し、それに伴い必要となる工期又は請負代金額を変更することがある。これを、工事の設計変更という。

大阪府都市整備部では、工事の設計変更に関して、「工事請負契約における設計変更ガイドライン 平成25年4月」（以下「設計変更ガイドライン」という。）を策定している。設計変更ガイドラインによれば、「設計変更後の請負代金額が当初請負代金額の20%を超える増額となる工事は、原則として新たに契約を締結しなければならない。（既契約工事と分離して施工することが著しく困難と認められる場合を除く。）」とされている。この「20%」を超える増額工事とは、当初契約金額（初回契約時の契約金額のこと）と、数次の変更契約を重ねた後の最終的な契約金額とを対比し、当初契約金額から20%を超える増額がなされている場合を指す。

#### イ 監査の結果及び意見とその理由

##### 【意見19】 変更契約に伴う事務量・事務経費の削減

大阪府は、土木事務所における工事請負契約に関して当初契約の設計をする際、より慎重に設計をして、変更契約を締結する必要が生じないようにし、変更契約に伴う事務量を削減するよう努めるべきである。また、変更契約の必要性が判明した際には、更なる変更契約による事務量が嵩まぬよう、追加で必要な工程等を全て検討の上、当該変更契約手続の中で処理できるよう努めるべきである。

(理由)

(ア) 平成 29 年度における各土木事務所の変更契約の件数は、以下の表のとおりであり、7 土木事務所の合計で 345 件あった（交通道路に関するものに限定したため、府営公園を所管する都市みどり課の事業は除外した。）。

<平成 29 年度大阪府下土木事務所変更契約数>

	変更契約件数
池田土木事務所	47
茨木土木事務所	64
枚方土木事務所	36
八尾土木事務所	47
富田林土木事務所	84
鳳土木事務所	33
岸和田土木事務所	34
合計	345

(大阪府提供資料を引用)

変更契約の回数が増えれば、その都度、事務量が嵩み、事務効率が下がる。そのため、大阪府は、当初契約の設計をする際、より慎重に設計をして、変更契約を締結する必要が生じないようにし、変更契約に伴う事務量を削減するよう努めるべきである。また、変更契約の必要性が判明した際には、更なるその後の変更契約による事務量が嵩まぬよう、追加で必要な工程等を全て検討の上、当該変更契約手続の中で全て処理できるよう努めるべきである。

(イ) 事例

a 平成 29 年度一般府道大阪奈良枚岡線電線共同溝整備工事（その 1）吉田工区における建設工事請負契約について

本契約では、全部で 7 回の変更契約がされている。このうち、第 4 回目の変更理由は、①既設埋設物が電線共同溝の支障となるおそれのある箇所について試掘調査を行う、②管路工等の一時復旧を変更追加する、③当初は全工程を夜間実施することを考えていたが、警察との協議の結果一部を昼間に施工できることになった、というものであった。

しかし、変更理由書の記載からすると、①については、契約設計時に発見できなかった既設埋設物の存在が工事着工後に判明したというものではないように読め、当初から、既設埋設物の埋設状況・埋設箇所についての試掘調査を行うことも含めた設計をすることも可能であったように思われる。②については、管路工等の一時復旧の必要性を事前に想定し、当初設計に反映することが可能であったように思われる。③については、一部工事を昼間に施工することを事前に警察と協議しておくことも可能であったように思われる。

また、7 回もの変更契約が行われると、当然に、事務量が嵩む。当初契約後に設計変更の必要性が生じた場合においても、更なる変更契約を要さないよう、追加で必要な工程等を全て検討の上、最小限の変更契約手続の中で処理できるよう努めるべきである。

b 平成 29 年度大阪港八尾線歩道照明灯設置工事（若草町外工区）における建設工事請負契約について

本契約は、歩道等照明灯を 39 基設置することを内容とする契約であるが、第 1 回目の変更理由書では、落札後に関西電力との協議に時間を要したとされ、第 2 回目の変更理由書では、現地着手後に電柱の管理者である関西電力と NTT に対し道路照明灯の添架依頼を行った結果、一部の電柱にて道路照明灯の共架が不可となったため、電柱共架から単独柱式に設計変更したいとのことで、増額変更している。

大阪府によれば、当初契約の設計段階においても、関西電力や NTT との間で、電柱添架や電柱共架に関する事前協議をしているとのことであった。しかし、工事着工後に電柱共架が不可の箇所についての事前協議の内容が変わらぬよう、設計段階で十分に打ち合わせをすべきである。その場合は、単独柱式の箇所を特定した当初設計ができており、変更契約をする必要がなかったとも考えられる。

c 平成 29 年度大阪中央環状線外照明灯更新工事における建設工事請負契約について

本契約の変更理由書では、八尾警察署との協議により昼間施工が不可となったことから夜間施工に変更し、増額変更することとされている。

大阪府によれば、警察のその時々判断により、昼間施工の判断が覆される場合がある、とのことであった。しかし、事前に警察との協議を重ね、昼間施工が可能な日時・時間帯を詰めておけば、変更契約をする必要が無かったとも考えられる。

d 平成 29 年度主要地方道（旧）大阪中央環状線道路法面管理工事における建設工事請負契約について

本契約の第 1 回目の変更協議書では、道路法面の雑草対策として、当初は、東側法面のみ除草工及び防草シート工の施工を実施し、来年度に西側法面の施工を予定していたが、現地着手後、雑草繁茂による苦情が再度近隣住民より相次いで頻繁に発生しており、検討の結果、西側法面において、除草工のみ当年度に実施することとした、とされている。その結果、変更協議書では、除草工の施工範囲の見込みが、1,095 m<sup>2</sup>から 2,027 m<sup>2</sup>へと変更されている。第 2 回目の変更協議書では、現地再精査の結果、雑草の処分量について、当初想定していた処分量よりも現地の雑草が非常に繁茂しており、また、雑木の伐採の必要も生じたため、現地数量に合わせて設計変更したい、とされている。その結果、雑草の処分量の見込みが、1.0 トンから 10.0 トンへと変更されている。

本工事に占める除草工及び処分費増の割合は 10%程度であるものの、除草工の施工範囲の見込みが当初の 2 倍近くになり、雑草の処分量の見込みが当初の 10 倍になるなど、当初設計からの増大量は比較的大きい。大阪府は、当初設計段階で、地元代表者との調整だけではなく、近隣住民からの苦情も想定して、除草範囲を見積もることも可能であったように思われる。

e 平成 29 年度一般国道 480 号舗装工事における建設工事請負契約について

本契約の第 2 回の変更理由書では、①関係機関との協議の結果、切削オーバーレイ工の数量を増やす、と記載され、第 4 回目の変更理由書では、②教育委員会との協議の結果アスカープの設置をする、と記載されている。

大阪府によれば、①について、「関係機関との協議」というのは、地元自治会の要望を受けて、当初の車両通行部の舗装のやり替えを、全幅員を対象にしたものであるとのことである。また、②については、大阪府は、事前に教育委員会との協議はしていたが、ガードレールを設置してみると、子供が通る道であるにもかかわらず、ガードレールの下に大きな隙間があり、転落の危険があることが分かったとのことである。

しかし、①②のいずれについても、地元自治会等との協議を尽くしたり、現地の状況を十分に想定して当初設計をするなどしていれば、当初設計の中に組み入れる余地があったかもしれない事項であり、変更契約を行う必要が無かったとも考えられる。

### 【意見 20】 変更理由書の記載の充実

大阪府は、土木事務所における工事請負契約の変更契約に関して、変更理由書を見れば、変更理由が具体的にわかるように、変更理由を具体的に記載すべきである。

(理由)

平成 29 年度一般国道 480 号舗装工事における建設工事請負契約（【意見 19】（変更契約に伴う事務量・事務経費の削減））に関し、第 2 回目の変更理由書では、「関係機関との協議の結果、切削オーバーレイ工の数量を変更したい。」と記載されており、関係機関との協議の内容の記載はない。

大阪府は、「関係機関との協議」というのは、地元自治会の要望を受けて、当初は車両通行部のみの舗装のやり替えであったものを、全幅員を対象にしたものに変更することを協議した、と説明する。

しかし、変更理由書の記載だけからでは、このような具体的な変更理由が不明である。大阪府は、変更契約においては、変更理由書を見れば変更理由が具体的にわかるように、記載すべきである。

なお、関係機関等との協議を行った場合は、その協議内容については別途協議録を残すべきである。

### 【監査の結果 5】 変更理由書の記載事由

大阪府は、土木事務所における工事請負契約の変更理由書の記載の様式を改め、当初契約金額を記載したうえで、変更後の金額が当初契約金額から何%の増額であるかを明記するようにすべきである。また、当初契約金額の 20%を超える増額となる場合において新たな契約をせずに変更契約を締結しようとするときは、変更理由書において、新たな契約を既契約工事と分離施工することが著しく困難である理由を記載すべきである。

(理由)

(ア) 当初契約金額から 20%を超える増額変更がされた契約件数

平成 29 年度における 7 土木事務所の変更契約（交通道路に関するものに限る）の件数は、345 件であり（【意見 19】（変更契約に伴う事務量・事務経費の削減））、このうち、最終的な契約金額が、当初契約金額から 20%を超える増額となっている契約は 48 件であったが、入札や随意契約などによる新たな契約を行ったものは 1 件もなく、48 件すべてが、変更契約に

より処理されていた。

<平成 29 年度大阪府下の土木事務所変更契約数（当初契約金額から 20%を超えた増額）>

	当初契約から 20%を超えた増額変更がされた契約件数
池田土木事務所	5
茨木土木事務所	12
枚方土木事務所	2
八尾土木事務所	7
富田林土木事務所	13
鳳土木事務所	8
岸和田土木事務所	1
合計	48

（大阪府提供資料を引用）

（イ） 変更理由書の記載項目

変更契約の際に用いる変更理由書の記載欄の様式は、以下のとおりである。

<変更理由書>

当初契約日	平成 年 月 日	変更回数	第 回
変更前		変更後	
契約金額	円	円	
工期	平成 年 月 日	平成 年 月 日	
	平成 年 月 日	平成 年 月 日	
変更理由			

（大阪府提供資料を抜粋）

土木事務所は、変更契約を締結する場合、同様式に従い、変更理由書を作成している。

例えば、平成 29 年度一般府道大阪奈良枚岡線電線共同溝整備工事（その 1）吉田工区（【意見 19】（変更契約に伴う事務量・事務経費の削減））における建設工事請負契約に関する第 7 回目の変更理由書には、以下の表が掲載されていた。なお、本契約における当初契約金額は、74,185,200 円である。

<変更理由書>

当初契約日	平成 29 年 2 月 16 日	変更回数	第 7 回
変更前		変更後	
契約金額	83,059,560 円	92,801,160 円	
工期	平成 29 年 2 月 16 日	平成 29 年 2 月 16 日	
	平成 30 年 1 月 12 日	平成 30 年 1 月 12 日	
変更理由	1. 管理課との協議の結果、車道舗装、歩道舗装及び車止めの復旧を変更する。 2. 一部の土砂について、別工事での流用を考えていたが、流用されないこととなったため、本工事による阪南二区までの運搬処分を変更増する。		

	<p>3. 現地掘削の結果、流用を予定していた既設横断防止策がプレキャスト基礎建込型であったため、土中建込型を購入設置することとする。</p> <p>4. 現地再精査の結果、数量に若干の増減が生じたため変更する。</p>
--	--

(大阪府提供資料を抜粋)

上記の記載例のとおり、第7回目の変更理由書には、第6回目の変更契約後の83,059,560円という金額しか記載されておらず、当初契約金額である74,185,200円の記載はない。当初契約金額の74,185,200円と対比すると、第6回目の変更契約後の金額は当初契約金額から約12%増額の83,059,560円で、第7回目の変更契約後の金額は当初契約金額から25%以上増額の92,801,160円である。

設計変更ガイドラインに従えば、当初契約金額の20%を超える増額となる場合は、原則として、新たな契約をしなければならない。

しかし、現行の変更理由書の様式による記載事項だけからでは、変更後の契約金額が、新たな契約をせずに変更契約ができる限度に留まっているか(当初契約金額の20%以内の増額であるか)、原則として新たな契約が必要となる基準まで達しているか(当初契約金額の20%を超える増額であるか)について、一目して把握することが困難である。

したがって、変更理由書においては、その様式を改め、当初契約金額を記載したうえで、変更後の金額が当初契約金額から何%の増額であるかを明記するようにすべきである。

また、当初契約金額の20%を超える増額となる場合に新たな契約を締結しなくても良いのは、新たな契約を既契約工事と分離施工することが著しく困難なくまでも例外的な場合に限られる。そのため、このような例外的取扱いをする場合には、変更理由書の中で、新たな契約と既契約工事とを分離することが著しく困難であることについての説明がされた上で、当初契約金額から20%を超えて増額した金額であっても変更契約による、との積極的な意思決定がなされる必要がある。

しかし、監査人が資料を閲覧した限りでは、当初契約金額の20%を超える増額がなされるタイミングでの変更理由書には、なぜ、新たな契約を既契約工事と分離することが著しく困難であるかについての説明は記載されていなかった。したがって、当初契約金額の20%を超える増額となるにもかかわらず新たな契約をせずに変更契約を締結しようとする場合は、変更理由書の中で、新たな契約を既契約工事と分離施工することが著しく困難である理由を記載すべきである。

### 【意見 21】 都市整備部（本庁）による各土木事務所における変更契約の把握・分析

大阪府は、都市整備部（本庁）において、当初契約金額の20%を超える増額となる変更契約がなされた事例を集積し、分析する制度を設けるべきである。

(理由)

設計変更ガイドラインによれば、当初契約金額の20%を超えた増額となる場合に新たな契約を締結しないのは、新たな契約と既契約工事との分離施工が著しく困難であるという例外的な場合に限られる。設計変更ガイドライン上、いかなる場合が、新たな契約と既契約工事との分離施工が著しく困難といえるかについての例示はされていない。

都市整備部（本庁）は、工事請負契約に係る変更契約に関して、土木事務所において上記の例外的取扱いがされた事例を集積し、分析することで、新たな契約と既契約工事との分離施工が著しく困難とされる場合を類型化することができる。都市整備部（本庁）が、各土木事務所に対して、例外的取扱いの事例を分析した結果を情報提供すれば、今後、各土木事務所が、変更契約の例外的取扱いの許否の判断をするのに資することになり、事務効率の向上に繋がる。

したがって、都市整備部（本庁）は、当初契約金額の20%を超える増額となる変更契約がなされた事例を集積し、分析する制度を設けるべきである。

#### **(4) 契約関係～再委託等**

##### **【監査の結果6】 再委託先の名称の通知・大阪府による承諾**

大阪府は、土木事務所における道路に関する委託契約に関し、受注者に対して、再委託の有無や再委託先の名称等の通知をするよう指導を徹底すべきである。

（理由）

ア 大阪府が作成する、委託役務（調査業務）契約書のひな型では、「受注者は、この契約の履行について、業務の全部又は一部を第三者に委任し、又は請け負わせてはならない。ただし、受注者が、委任し、又は請け負わせようとする受任者又は下請負人の名称、委任し又は請け負わせる業務の内容、その他発注者が必要とする事項を書面をもって発注者に通知し、発注者の承認を得て業務の一部を第三者に委任し、又は請け負わせるときは、この限りでない。」と規定されている。土木設計業務等委託契約書〔標準例〕のひな型にも同趣旨の規定があり、受注者が再委託をする場合には発注者の承諾が必要である旨記載されている。

イ 平成29年度一般国道480号トンネル施設保守点検業務における業務委託契約についても、契約書第5条第1項において、「受注者は、この契約の履行について、業務の全部又は一部を第三者に委任し、又は請け負わせてはならない。ただし、受注者が、委任し、又は請け負わせようとする受任者又は下請負人の名称、委任し又は請け負わせる業務の内容、その他発注者が必要とする事項を書面をもって発注者に通知し、発注者の承認を得て業務の一部を第三者に委任し、又は請け負わせるときは、この限りでない。」と定められている。

本契約では、受注者は、第三者に対して、警備業務を再委託している。しかし、受注者は、大阪府に対して、第三者の氏名を通知せず、大阪府からの承諾も得ていなかった。

委託事業において、受注者からの再委託先の通知及び大阪府による承諾が必要とされた趣旨は、不適切な再委託先に対して再委託がされないように、大阪府による規制を及ぼすことを目的とするものである。しかし、本契約のように、大阪府に対して、再委託の有無や再委託先の名称等の通知がなされなければ、大阪府が当該再委託を承諾するか否かの判断材料を持ち得ないことになる。したがって、大阪府は、委託事業においては、再委託を承諾するか否かを判断するため、受注者に対して、再委託の有無や再委託先の名称等の通知をするよう指導を徹底すべきである。

## 【意見 22】 受注者が指定出資法人の場合の再委託先の通知・大阪府による承諾

大阪府は、土木事務所における道路に関する委託事業の受注者が指定出資法人であった場合であっても、再委託に関しては、他の受注者の場合と同様に、受注者である指定出資法人に対して、再委託の有無や再委託先の名称等の通知を求めた上で、大阪府が再委託を承諾するか否かを判断できるように契約書の記載内容の変更を検討すべきである。

(理由)

### ア 平成 29 年度主要地方道泉大津美原線道路管理業務委託について

本契約では、大阪府が、指定出資法人である大阪府道路公社に対して、①路面清掃業務、②交通事象に係る初動対応業務、③交通管制・管理業務の 3 つの業務を委託しているが、3 つの業務全てにおいて、受注者である大阪府道路公社から第三者への再委託がなされている。

本契約の委託契約書では、入札参加停止の措置を受けている者や入札参加除外の措置を受けている者に対する再委託を禁止するという規制しかなく、大阪府に対する再委託先の名称の通知や府による承諾は求められていない。

しかし、【監査の結果 6】(再委託先の名称の通知・大阪府による承諾)で述べたとおり、委託事業において、受注者からの再委託先の通知 及び大阪府による承諾が必要とされた趣旨は、不適切な再委託先に対して再委託がされないように、大阪府による規制を及ぼすことを目的とするものである。大阪府道路公社による再委託の場合に、かかる規制を緩和する合理的理由は存しない。

### イ 平成 29 年度補償算定業務委託契約(延焼遮断帯整備促進事業)について

本契約は、大阪府が、指定出資法人である大阪府土地開発公社に対して、大阪府都市整備部に係る事業に必要な土地の取得等につき物件等補償額の算定業務を委託するものである。

本契約の契約書では、第三者への再委託については、原則として、大阪府土地開発公社が、再委託先の名称や再委託する業務の内容を大阪府に対して通知し、大阪府が承諾することが必要であるとされているものの、支障物件調査業務及び登記申請業務の再委託に関しては、府の承諾が不要とされている。

しかし、上記アで述べたとおり、不適切な再委託先に対して再委託がされないように大阪府による規制を及ぼす必要がある。大阪府土地開発公社による支障物件調査業務及び登記申請業務の再委託の場合に、かかる規制を緩和する合理的理由は存しない。

### ウ 小括

上記 2 件の契約の受注者は、大阪府道路公社及び大阪府土地開発公社という指定出資法人であるが、不適切な再委託先に対して再委託がされないように、大阪府による規制を及ぼす必要がある。受注者が指定出資法人であるからといって、大阪府による規制を緩和できる合理的理由は存在しない。

したがって、受注者が指定出資法人である場合にも、【監査の結果 6】(再委託先の名称の通知・大阪府による承諾)で述べた委託契約における再委託の原則通り、大阪府は、指定出資法人に対して、再委託の有無や再委託先の名称等の通知を求めた上で、大阪府が再委託を承諾するか否かを判断するように契約書の記載内容の変更を検討すべきである。

### 【意見 23】 暴力団排除誓約書の取得

大阪府は、土木事務所における委託契約や工事請負契約の受注者に対して、受注者と再委託先との再委託契約や受注者と下請負人との下請負契約（以下「再委託契約等」という。）の金額にかかわらず、全ての再委託先や下請負人（以下「再委託先等」という。）から暴力団排除誓約書（以下「暴排誓約書」という。）を徴取させ、府に提出させるべきである。

（理由）

ア 大阪府暴力団排除条例第 11 条第 2 項では、「知事は、前項各号（第三号を除く。）に掲げる措置を講ずるために必要があると認めるときは、元請負人及び下請負人等に対し、これらの者が暴力団員又は暴力団密接関係者でない旨の誓約書の提出及び必要な事項の報告等を求めることができる。」と規定されている。

同条例の施行に際し、平成 23 年 3 月 11 日付「大阪府暴力団排除条例の施行に伴う事業者からの「誓約書」の提出について」と題する書面（以下「平成 23 年 3 月 11 日付書面」という。）が作成され、契約金額 500 万円以上の元請負人及び下請負人等は、大阪府に対して、暴力団員又は暴力団密接関係者でない旨の「誓約書」を提出することが必要とされている。大阪府が作成する、委託役務（調査業務）契約書のひな型、建設工事請負契約書のひな型、及び土木設計業務等委託契約書〔標準例〕のひな型では、再委託先等から暴排誓約書を徴取し、大阪府に提出することが原則とされているものの、平成 23 年 3 月 11 日付書面を受けて、受注者と再委託先等の契約金額が 500 万円未満の場合は、受注者は、再委託先等から暴排誓約書を徴取する必要が無い、とされている。

イ 平成 29 年度主要地方道八尾茨木線自転車通行空間整備工事(御厨西堤学園町工区)における建設工事請負契約についても、契約書では、再委託先等との契約金額が 500 万円未満の場合は、再委託先等からの暴排誓約書の徴取は不要とされていた。

しかし、本契約の受注者は、契約金額 600 万円、160 万円、180 万円の 3 社の下請負人全から、暴排誓約書の提出を受けていた。

そもそも、契約金額が 500 万円未満の再委託契約等であっても、公共工事等の公金が、暴力団等の反社会的勢力の資金源となつてはならないことは当然の要請である。反社会的勢力との関わりがますます問題視されている昨今の情勢からすれば、平成 23 年 3 月 11 日付書面における上記 500 万円の基準は既に合理性を失っている可能性がある。平成 26 年 4 月「大阪府都市整備部委託業務必携」の 1-1-33 暴力団等の排除 の項目では、「受注者は、下請負人等がいる場合は、これらの者から暴排誓約書を徴収して、大阪府へ提出しなければならない」（ここでは契約書のひな型の「徴取」ではなく「徴収」と表記）と定めているだけであり、再委託金額が 500 万円未満の場合に暴排誓約書の徴取は不要とはされていない。

受注者は、再委託先等との間で再委託契約書を取り交わすなどの契約事務を行うのであるから、その際に、再委託先等から暴排誓約書を提出するよう求めさせたとしても、受注者や再委託先等の事務量はさほど変わらない。現に、本契約では、契約金額が 500 万円未満の下請負契約においても、受注者は、下請負人から暴排誓約書を徴取できているのであるから、大阪府は、受注者に対して、受注者と再委託先等との再委託契約等の金額にかかわらず、全ての再委託先等から暴排誓約書を徴取させ、大阪府に提出させるべきである。

#### 【意見 24】 受注者が指定出資法人の場合の再委託先等からの暴排誓約書の取得

大阪府は、土木事務所における委託契約や工事請負契約の受注者が指定出資法人であった場合であっても、受注者である指定出資法人に対して、再委託先等からの暴排誓約書を徴取させ、大阪府に提出させるよう契約書の記載内容の変更を検討すべきである。

(理由)

平成 29 年度主要地方道泉大津美原線道路管理業務委託契約（受注者は大阪府道路公社）及び平成 29 年度補償算定業務委託契約（延焼遮断帯整備促進事業）（受注者は大阪府土地開発公社）（【意見 22】（受注者が指定出資法人の場合の再委託先の通知・大阪府による承諾））について、暴力団等の反社会的勢力に対する再委託に関しては、入札参加除外の措置（大阪府暴力団等排除措置要綱に基づくもの）を受けている者に対する再委託を禁止するという規制しかない。

しかし、指定出資法人が受注者となっている契約においても、暴力団等の反社会的勢力への再委託契約等がなされてはならないという当然の要請がある。そのため、受注者が指定出資法人の場合であったとしても、受注者である指定出資法人に対して、再委託先等からの暴排誓約書を徴取させ、大阪府に提出させるよう契約書の記載内容の変更を検討すべきである。

#### (5) 書類等の保管

##### 【意見 25】 契約関係書類の正確な編綴・調製

大阪府は、複数の職員が精査するなどにより、土木事務所が、契約関係書類を正確に編綴・調製しているかを確認する体制を整えるべきである。

(理由)

ア 鳳土木事務所における平成 29 年度都市計画道路池上下宮線舗装工事に関して、受注者は、下請負人との間で、契約金額 1730 万円の下請負契約を締結していた。500 万円を超える下請負契約であるため、暴排誓約書を徴取する必要があった。

本契約では、受注者は、下請負人から暴排誓約書を徴取し、大阪府に提出していたものの、当該誓約書の日付は空欄であった。また、大阪府は、当該暴排誓約書を、平成 29 年度都市計画道路池上下宮線舗装工事の原議に編綴しておらず、当該暴排誓約書は別の簿冊に保管されていた。

イ 鳳土木事務所における平成 29 年度主要地方道泉大津美原線道路管理業務委託契約（【意見 22】（受注者が指定出資法人の場合の再委託先の通知・大阪府による承諾））に関して、業務委託契約の中に、同契約書第 1 条で記載されている「別添図 1」「別添図 2」（委託する道路の範囲が示されているもの）が綴られていなかった。また、同契約書第 1 条で記載されている「別紙 1」「別紙 2」（委託する業務内容が示されているもの）については、契約書と一体ではなく、別に綴られており、また同一書面の右肩に鉛筆書きで「別紙 1, 2」と記載されているだけであったため、契約の内容を把握するのが非常に困難な状態であった（大阪府道路公社から開示を受けた契約書では、「別添図 1」「別添図 2」は契約書と一緒に添付されていたが、「別紙 1」「別紙 2」は添付されていなかった。【監査の結果 26】（府道泉大津

美原線の契約書原本保管の不備))。

ウ 大阪府は、複数の職員が精査するなどにより、土木事務所が、契約関係書類を正確に編綴・調製しているかを確認する体制を整えるべきである。

### 【監査の結果 7】 書類の保管ルール，方法

大阪府は、各土木事務所に対し、大阪府行政文書管理規則を改めて周知したうえで、土木事務所が保管する各種書類の保管場所、保管方法及び管理の方法について、都市整備部（本庁）の指導等により、大阪府行政文書管理規則に基づく共通の方法により書類を整理のうえ保管、保存すべきである。

（理由）

ア 大阪府行政文書管理規則は、事務の適正かつ能率的な遂行を図り、及び府における行政文書の公開等の制度の円滑な運用に資するため、行政文書の管理に関し必要な事項を定めており、同規則第 16 条は、文書管理者は適正に行政文書の保管または保存をしなければならない、と定めている。

イ 茨木土木事務所及び八尾土木事務所においては、契約関係書類やその成果品等の簿冊等の一部が通路の書棚に保管されていた。これら簿冊の背表紙には、当該契約を特定するための情報として、例えば委託契約の名称及び契約の相手方の名称が記載されている。

かかる通路等は、府民や事業者等職員以外の第三者は通常通行しない区域であるとしても、必ずしも大阪府の職員以外の者が通行することがない区域とはいえない。

また、これら契約の名称や契約の相手方の名称は、大阪府ホームページにおいて入札結果一覧等において公表されており、また個人の名称が記載されたものは含まれていないとしても、書類の安全確実な保存という適切な書類保存の観点からは望ましいとはいえない。

ウ また、土木事務所が締結する契約関係書類、許認可関係書類や用地買収関係書類等の簿冊は、土木事務所の各所管課がそれぞれ各所管課毎に定められた場所において保管しているが、各所管課によって書類の保存方法はまちまちであった。

例えば、八尾土木事務所において総務・契約課所管の契約書類の簿冊については、マイクロソフト社の Access（データベースソフト）により契約原議の保管場所をデータベース化して、書類の検索を用意する取組が実施されている。

これに対し、八尾土木事務所及び鳳土木事務所の他の所管課においては、各所管課毎に定められた書類の保存場所に契約年別または保存期間別に書類を保管している事例が多くみられた。このような場合、特定の書類を検索する場合、当該書類が締結された年度あるいは保存期間の情報をもとに特定の書類を探すこととなるが、土木事務所に保管されている書類は膨大であり、また、保管場所も複数あることから、担当者が記憶するルールに頼って保管場所を特定し、その中で書類を探すことが必要となる。

エ さらに、土木事務所では、必ずしも整然と書類が保管されておらず、あるいは、行政文書として適正な保存方法と言えるか疑問を抱かざるを得ない保管状態の書類、さらには保存期間が明確でないまま長期間にわたって保存されている例等が全体の中では一部とはいえ、複数見受けられた。

監査人が確認した 2 土木事務所においても、例えば、書類の整理が不十分なまま書庫の棚に置かれていたり、書類が入ったケースが積み上げられている事例、数十個以上の伏図や測量図面と思われる書類が保存期間の明示がなされないまままとめて保管されている事例、書庫の書架の通路部分に衣類が干してある事例などが認められた。

このような現状からすると、他の土木事務所においても適切な文書の保管がなされているか疑問を抱かざるを得ない。

したがって、各土木事務所においては、大阪府行政文書管理規則の内容及び趣旨を改めて徹底し、適切に書類の保管、保存を行う必要がある。

オ また、土木事務所が行う業務は多岐にわたることから、土木事務所が保管する書類は保存期間もまちまちであり、また土木事務所内のスペースには限りがあることから、土木事務所内における書類の保管方法は一定程度各土木事務所の裁量に委ねざるを得ない。

しかし、各書類の保管方法や管理の方法が、土木事務所毎、さらには同一土木事務所内においても所管課毎にまちまちな現状では、職員が特定の書類を探したいと考えた場合には各所管課において書類の保管方法を正確に理解した職員の助けがなくては効率的に目的を達することができない。また、職員が異動した場合、新たに異動してきた職員は異動の都度各所管課のルールを学ぶ必要がある。さらには、保存期間が明確でないまま長年にわたり保存されている伏図等の書類は、担当者の異動が繰り返されたことにより、現在ではどのように保管すべきものと考えられていたかも不明なものも含まれている。

したがって、土木事務所における書類の保管については、事務の効率性向上、効率的な事務所スペースの利用の観点から、都市整備部（本庁）の指導等により、土木事務所が保管する各種書類の具体的な保管場所、保管方法及び管理の方法について大阪府行政文書管理規則に基づく共通の方法により書類を整理のうえ保管、保存すべきである。

## 【意見 26】 書類の保存期間

大阪府は、土木事務所における書類の保存について、都市整備部（本庁）を中心として、その性質及び種類に応じてどのような場合に文書の保存期間を延長するか、その判断基準等に関する考え方を検討し、土木事務所に周知したうえ、適正に文書の保存期間を延長し、文書を長期に保存すべきである。

（理由）

ア 土木事務所が締結した契約に関する原議資料の多くは、大阪府行政文書管理規則に従い保存期間 10 年として管理されていた。

しかし、土木事務所においては、一度導入した機器等を長期間利用する場合や、事業が長期間にわたる場合も少なくない。

イ 例えば、【意見 16】（機器設置契約及び保守点検業務の発注方法）で述べた情報機器等、設置契約後定期的に保守点検等を行い、10 年を超えて運用を継続する機器や設備がある。

ウ また、鳳土木事務所が平成 29 年度に高石市と締結した、南海本線・高師浜線（高石市）連続立体交差事業（関連側道）の用に供する土地の取得等に関する委託契約は、大阪府が事業主体となって、用地買収及び側道工事等を高石市が、鉄道工事を南海電気鉄道株式

会社が行う事業に関するものである。同事業は、都市計画事業として、平成 8 年 12 月に都市計画決定がなされ、その後平成 9 年 7 月に都市計画事業が認可され、平成 17 年 6 月に鉄道工事が着手され、平成 33 年度に完成が予定される事業である。同事業における事業費は、南海本線及び高師浜線連続立体交差事業の施工に関する協定書に基づき、事業費の総額から鉄道事業者負担額及び国庫補助金額を差し引いた額について、大阪府と高石市が 2 対 1 の割合で負担するものとされ、大阪府は、事業完了後、高石市の協力の下事業費及びその負担金の精算を行うものとされている。

大阪府では、高石市との間で毎年度、負担金協議を行い、事業開始当初からの事業費を確認しているが、同事業については、平成 33 年度に事業が完了した後精算が行われ、他方で、過年度において締結された契約に関する資料は 10 年の保存期間経過後には廃棄されることが原則とされているため、事業完了時には当初のころに締結された契約の原議が残されていない可能性もある。

エ これらは一例であるが、大阪府では、10 年を超えた長期にわたって機器を利用したり、また 10 年を超える期間にわたる事業もあり、その場合、10 年を経過した後に過去の契約関連書類を確認すべき事態が生じることも想定される。

そのような書類については、担当者の判断により、本来の保存期間を超えて長期間廃棄されずに保管している場合も多いと思われるが、担当者の属人的な主観によるものであり、担当者が異動した場合にどのような扱いとなるか何らの保証もない。

この点、大阪府行政文書管理規則は、文書管理者は、職務の遂行上必要があると認めるときには、その必要な限度において一定の期間を定めて保存期間を延長することができるとしている。

上記で言及したような契約関係書類については、原則的な保存期間が 10 年とされる原議であっても 10 年を超えて保存すべきと考えられる。

しかし、大阪府行政文書管理規則の記載は抽象的であり、土木事務所が管理、保存する書類について、どのような場合に文書の保存期間を延長すべきか必ずしも一義的に明らかとなるものではない。

そこで、大阪府は、土木事務所における書類の保存について都市整備部（本庁）を中心として、どのような場合に文書の保存期間を延長するか、その判断基準等に関する考え方を検討し、土木事務所に周知したうえ、適正に文書の保存期間を延長し、文書を長期に保存すべきである。

## **(6) 備品・資材管理**

### **ア 総論**

#### **(ア) 物品とは**

地方自治法第 239 条第 1 項により、物品とは、普通地方公共団体の所有に属する動産で次の各号に掲げるもの以外のもの及び普通地方公共団体が使用のために保管する動産（政令で定める動産を除く。）をいう、と定められている。

一 現金（現金に代えて納付される証券を含む。）

二 公有財産に属するもの

三 基金に属するもの

(イ) 物品の分類

大阪府財務規則第73条により、物品は、以下のとおり分類される。

一 備品	性質又は形状が変わることなく、原形のまま比較的長期間にわたって使用又は保存に耐えて財産的価値のあるもの（第三号から第五号までに定める物を除く。）をいう。
二 消耗品	比較的短期間に消耗され、その品質又は形状が変わるもの（次号から第六号までに定める物を除く。）をいう。
三 材料品	工事、生産又は加工用として使用されるものをいう。
四 生産品	試験、研究、実習、作業、養育等によって生産し、又は製作したもの（次号に定める物を除く。）をいう。
五 生物類	獣類、鳥類、魚類、海産物、植物（定植物を除く。）等で養育を要するもの（試験若しくは研究に供するもの又は出生、ふ化等の直後で成育する見込みのつけ難いものを除く。）をいう。
六 郵券類	郵便切手、郵便はがき、印紙、証紙等をいう。
七 保管物品	府の所有に属しない動産で府が使用のため保管するものをいう。

大阪府が作成した「物品管理の基本事項」に基づけば、備品とは、耐用年数が3年以上のもので、取得価格（取得価格がない又は不明のときは見積価格）が10万円以上のものをいう（ただし、公印類、美術ことう品、銃砲刀剣、自動車類、図書館等に備付けの図書類については、価格によらず備品に該当する）。

土木事務所は、大阪府の歳出予算の配当を受けてこれを執行する事務所である予算執行機関として指定されており（大阪府財務規則第2条第2号・昭和63年4月1日大阪府告示第471号予算執行機関の指定）、予算執行機関の長である土木事務所長は、物品の管理に関する事務を委任された物品管理者である（大阪府財務規則第2条第14号、第3条・別表第一）。物品管理者である土木事務所長は、物品の受入れ又は払出しの必要があるときは、出納員である会計担当次長に対して、物品の分類を明らかにして出納の通知をしなければならず、同出納員は、次に掲げる帳簿を備え、受入れ又は払出しの事実を記載しなければならない（大阪府財務規則第80条第1項第2項、第98条第1項・別表第三）。

- 一 備品出納簿（様式第三十九号）
- 二 消耗品出納簿（様式第四十号）
- 三 材料品出納簿（様式第四十一号）
- 四 生産品出納簿（様式第四十二号）
- 五 生物類出納簿（様式第四十三号）
- 六 郵券類出納簿（様式第四十四号）
- 七 保管物品整理簿（様式第四十五号）

物品管理事務上、備品に関しては、大阪府物品調達システムに記帳（入力・登録）のうえ、備品の維持・管理することが必要となっており、特に、重要物品（100万円以上の備品）については、新公会計制度の対象とされている。

#### （ウ） 物品管理の方法

予算執行機関の長である土木事務所長は、当該予算執行機関において使用する物品に関する事務を行わせるため、物品取扱責任者を置き、所属の職員のうちから物品取扱責任者を指定することとされている（大阪府財務規則第75条）。物品取扱責任者は、物品（使用中のものに限る。）を良好な状態で管理しなければならないとされている（大阪府財務規則第82条第2項）。

上記の地方自治法及び大阪府財務規則の定めにより、大阪府の所有・保管に係る、土木事務所が使用中の物品については、土木事務所長が物品取扱責任者として指定する土木事務所の職員が、良好な状態で管理しなければならない。

また、大阪府都市整備部では、平成27年10月1日に、大阪府都市基盤施設維持管理直営作業要領が策定されている（平成28年10月改定）。同要領は、直営作業についての標準的な基準を定めたものであり、同要領の趣旨に沿って実施されている限りは、各事務所におけるこれまでの直営作業の進め方を細かく拘束するものではない、とされている。同要領では、直営作業に必要となる資機材につき、土木事務所の財産として厳重に管理するよう努めること、必ず確保すべき主な資機材の種類、資機材倉庫一覧（名称、設置場所、権限、使用目的、配置図及び管理責任者）の整理などが定められている。資材については、予め備蓄すべき数量を見積って資材備蓄計画を策定することや、資材使用の際の例示として、管理表により出し入れ数量の管理を行うとともに定期的に在庫確認を実施することなどが定められている。機材については、適切な時期にグリスアップ等を実施することや、適宜試運転等を行うことなどが定められている。

### イ 監査の結果及び意見とその理由

#### 【監査の結果8】 土木事務所に共通する物品管理方法

大阪府は、土木事務所が管理する物品について、都市整備部（本庁）の各部署と土木事務所が一体となって、7土木事務所に共通する最低限の物品管理方法（特に、物品確認の頻度や物品リストの書式等）を定めるべきである。

（理由）

アで上述したとおり、大阪府財務規則の規定により、土木事務所が使用する物品については、土木事務所長が物品取扱責任者として指定する土木事務所の職員が良好な状態で管理しなければならない、とされている。しかし、「良好な状態で」管理しなければならない、という文言は、非常に漠然とした文言であり、土木事務所が管理する多数の物品の管理基準としては不明確と言わざるをえない。また、大阪府都市基盤施設維持管理直営作業要領では、直営作業に際して必ず確保すべき主な資機材の種類が定められ、あるいは、「定期的に在庫確認を実施」「適宜試運転等を行う」といった抽象的な定めはあるものの、資材の在庫確認の頻度や機材の試運転時期などについて、具体的には記載されていない。

具体的な物品の確認頻度が不明確なままでは、物品管理が、各土木事務所の物品取扱責任者の属人的管理に委ねられる恐れが無しとは言えない。したがって、大阪府は、土木事務所が管理する物品について、統一的な物品管理方法（特に確認の頻度）を定めるべきである。

また、土木事務所が管理する物品を把握するために用いるリストについても、土木事務所において差異が見られた。物品リストの書式を統一することで、前任者の異動により着任した後任者が、土木事務所に共通する物品リストに基づいた、効率的な物品管理が可能となるはずである。

そのため、大阪府は、土木事務所が管理する物品について、七土木所長会の場を活用するなどして、7 土木事務所に共通する最低限の物品管理方法（特に、物品確認の頻度や物品リストの書式等）を定める必要があると考える。なお、最低限の物品管理方法を定めた上で、土木事務所ごとに、土木事務所の特色（当該土木事務所において他の土木事務所と比較して特に頻繁に使用する必要がある機材については試運転の頻度を増やすなど）を反映した上乘せの運用をすること自体は問題ないと思料する。

本監査では、以下の【意見 27】（備品情報リストの記載項目の統一）【監査の結果 9】（物品リストと現物の照合の必要性）【意見 28】（耐久消耗品の持出し・貸出しルール）【監査の結果 10】（資材の残数管理方法）で述べるとおり、土木事務所ごとの管理方法の差異や、物品の現物とリストの記載内容の不一致等が検出された。主に監査を行ったのは、実地調査を行った八尾土木事務所及び鳳土木事務所であるが、2 土木事務所でさえかかる差異が検出されたため、大阪府下の全 7 土木事務所においては、さらなる差異が存在する可能性が高い。

したがって、上述のとおり、大阪府は、土木事務所が管理する物品について、都市整備部（本庁）の各部署と土木事務所が一体となって、7 土木事務所に共通する最低限の物品管理方法（特に、物品確認の頻度や物品リストの書式等）を定めるべきである。

#### **【意見 27】 備品情報リストの記載項目の統一**

大阪府は、全 7 土木事務所が管理する備品情報リストの記載項目を統一することにより、備品の効率的な管理に努めるべきである。

（理由）

（ア）土木事務所では、以下の①～⑤の手順で、備品の確認作業を行っている。

- ① 物品調達システムから備品出納簿（CSV ファイル）を出力。
- ② 各土木事務所でデータを編集し、土木事務所ごとの判断で備品情報リストの項目を作成（現物確認に必要ない項目の削除、保管場所や現物確認日の有無欄を追加するなど。リストの名称は、「備品情報リスト」「備品台帳」など様々）。
- ③ ②で作成した土木事務所ごとの備品情報リストに基づき、半年に 1 度の現物確認等を実施。
- ④ ③の現物確認作業により修正があれば、物品調達システム及び②の備品情報リストに反映。
- ⑤ ③の現物確認作業を反映した物品調達システムから、物品増減通知書を出力し、起案・決裁。

②の作業において、各土木事務所でデータ編集をし、備品情報リストの項目を土木事務所ごとに作成するため、土木事務所ごとの備品情報リストには、以下の差異があった。

(イ) 八尾土木事務所の備品情報リストでは、現物有無やシール貼付の確認日、詳細な保管場所（建物名、〇階、〇〇倉庫）等の記載欄があった。しかし、全ての備品に関して、当該記載欄が埋められているわけではなく、一部の備品についてのみ、当該記載欄が埋められているだけであった。また、当該記載欄に関して、備品を管理するグループごとに、当該記載欄を埋めるグループと埋めないグループが存在するわけではなく、1つのグループが管理する備品であっても、当該記載欄が埋められている備品、埋められていない備品が混在し、取扱いがまちまちであった。

(ウ) 鳳土木事務所の備品一覧表では、全ての備品の保管場所について、「本所 B1 エレベーター前倉庫」というように、保管建物、保管フロア、部屋といった詳細な記載がされていたが、現物確認日やラベル貼付の確認欄は無かった。

(エ) 実地調査は行っていないが、提供を受けた富田林土木事務所の備品台帳写真一覧では、課ごとに、管理する備品の写真を添付した一覧表を作成し、管理していた。この一覧表では、総務・契約課の管理に係る備品のみ、現物確認日やラベル貼付の有無が記録され、その他の課では、現物確認日やラベル貼付の有無は記録されていなかった。

(オ) 大阪府としては、備品情報リストの中に、備品の現物有無やシール貼付の確認日欄を入れるか、どこまで詳細な備品保管場所の記載をするか、現物有無やシール貼付の確認作業の実施者欄や上司の検印欄を設けるかなどを検討し、備品を「良好な状態で」管理するため、適切な備品情報リストの統一した書式を作成すべきである。なお、備品管理に関しては、現物の確認頻度が半年に1度と定められ、管理すべき対象物品（備品）が明確に定められているため、事務の効率化の観点からしても、土木事務所ごとの特色を考慮する必要性は低いと考える。

### 【監査の結果9】 物品リストと現物の照合の必要性

大阪府は、物品リストと現物の照合作業を行い、齟齬があれば、物品リストの修正を行うべきである。

(理由)

(ア) 鳳土木事務所の直営作業に伴う保有機材リストでは、保管場所として、「本部トラック倉庫」、「本部直営倉庫」という表記がされていたが、土木事務所の倉庫入り口には、「第5倉庫」、「直緑倉庫」というプレートが設置されていた。職員から、「本部トラック倉庫」は「第5倉庫」のこと、「本部直営倉庫」は「直緑倉庫」のことであるとの説明を受けたが、保有機材リストの保管場所名と実際のプレートの表示が一致しなかった。

また、鳳土木事務所の直営作業に伴う保有機材リストでは、エンジンカッターやチップソーカッターの保管場所が「本部直営倉庫」とされていたが、実際に保管されているのは「本部トラック倉庫」（「第5倉庫」のこと）であった。

さらに、鳳土木事務所の直営作業に伴う保有機材リストでは、灯油バーナーは、本部直営倉庫に保管と記載されていたが、実際には、少量危険物貯蔵庫に保管されていた。

(イ) 八尾土木事務所の直営作業に伴う保有機材リストでは、平成 29 年度末に環境整備グループが廃棄処分をしたコンクリートカッターが、平成 30 年度分の直営作業に伴う保有機材リストに掲載されたままとなっていた。

また、八尾土木事務所の計画保全グループの耐久消耗品管理簿には、平成 26 年 6 月に購入した鉄筋探査計が記載されていなかった。

さらに 八尾土木事務所の備品情報リストでは、商品名「マイクロフィルム」、規格「マイクロフィルム 1 式 (37 巻)」, 受入日受入金額が全て同一の記載が、37 行にもわたって記載されていた。その直下 3 行にわたっては、商品名「マイクロフィルム」、規格欄は空欄、受入日受入金額がそれぞれ異なるマイクロフィルムが記載されていた。マイクロフィルムの保管場所の案内を受けたところ、保管場所には、備品情報リストの記載行数である 40 本を優に超える本数のマイクロフィルムが有り、各マイクロフィルムに、「境界確定調書マイクロ昭和〇〇年度～昭和〇〇年度」というシールが貼られていた。他方で、備品情報リストでは、上述のとおり、単に「マイクロフィルム 1 式 (37 巻)」という記載であったり、規格欄が空欄であったりするなど、現物のマイクロフィルムが備品情報リストのどのマイクロフィルムに該当するかが判然としなかった。また、同所に保管されていた他のマイクロフィルムも、備品情報リストに掲載されていたマイクロフィルムと同様に、備品に該当するであるが、備品情報リストには記載されていなかった。

(ウ) 備品情報リスト、直営作業に伴う保有機材リスト、耐久消耗品管理簿といった各種の物品リストと、現物との間に齟齬があれば、物品を使用する際に物品を探して時間を要したり、物品リストに記載の物品の現物が存在しなければ新たに調達をするという時間的なロスが生じたりする。そのため、大阪府としては、物品リストと現物を定期的に照合し、物品リストと現物との間に齟齬がないよう、物品リストの修正を行うべきである。

#### 【意見 28】 耐久消耗品の持出し・貸出しルール

大阪府は、土木事務所の耐久消耗品一覧表に掲載しているデジタルカメラ等の物品については、持出簿や管理簿を正確に作成すべきである。

(理由)

八尾土木事務所及び鳳土木事務所では、デジタルカメラ、プロジェクター、IC レコーダーなどの、取得価格が 10 万円未満であるものの、ある程度高額で、ある程度の耐用年数を有する物品については、消耗品の中でも、「耐久消耗品」という分類をしている。いかなる物品を耐久消耗品に分類するかに関する大阪府の統一的な基準は存在しないものの、土木事務所ごとに管理しやすいように、耐久消耗品に分類をして、各耐久消耗品を管理するグループごとに、耐久消耗品一覧表を作成していた。

加えて、多くのグループが、耐久消耗品の持出簿や管理簿を作成していた。この持出簿や管理簿では、持出物品名、持出者、持出日、返却日などを記載する運用になっている。

しかし、持出簿や管理簿を作成していないグループ、持出簿や管理簿に記載されている最終持出日が往査実施日の 1 年以上前の日になっており持出簿や管理簿がほとんど活用されていないグループ、持ち出したデジタルカメラを返却しているものの持出簿や管理簿への返却

日欄の記載を失念していたグループなど、グループによって運用がまちまちであった。

備品に該当しない物品についても、大阪府の資産である以上は、物品の価値に応じて適切に管理しなければならない。デジタルカメラは、ボールペン1本やコピー用紙1枚よりも価値が高く、ボールペンやコピー用紙よりも高いレベルでの管理が必要というのが常識的な考えである。また、上述のとおり、実際に、各土木事務所においても、デジタルカメラ等の物品については、耐久消耗品という分類をして、他の消耗品よりも高いレベルでの管理をするという立場をとっており、そのような立場は妥当であるところ、耐久消耗品一覧表に掲載しているデジタルカメラ等の物品については、持出簿や管理簿を正確に作成すべきである。

### 【監査の結果10】 資材の残数管理方法

大阪府は、土木事務所が管理する資材に関して、原則として、正確な残数を一定の頻度で把握すべきであり、例外的に、一定の頻度での正確な残数管理に適さない種類の資材がある場合には、その資材の種類を予め決定しておくべきである。

(理由)

(ア) 大阪府は、直営作業に使用する資材（資材の種類によって、消耗品や材料品に分類される）の残数管理の棚卸表を作成しているものの、土木事務所ごとに、1か月ごとの残数管理の対象となる資材の種類が異なっていた。また、残数管理表には、残数管理を実施した担当者の氏名や検印などの欄はなく、担当者の属人的な管理方法となっている恐れがあった。

(イ) 事例

a 八尾土木事務所では、事務所資材倉庫内の資材一覧を作成し、1か月ごとに各資材の残数管理を一覧表で行っていた。資材のうち、例えば、視線誘導鉋の在庫管理の方法としては、箱単位（1箱25個）で管理を行っており、1個単位での管理は行っていなかった。例えば、実際には、105個の視線誘導鉋の在庫が存在する場合であっても、1箱25個が4箱分+1箱を開けた後の残数が存在するというので、一覧表には、100個と記載されており、1箱を開けた後の残数の個数については把握していなかった。そのため、残数が、常に25の倍数になるという実数と合わない残数管理が行われていた。

また、一覧表には、資材の残数管理を実施した者の氏名欄が無く、一覧表からだけでは残数管理の実施者が判然としなかった。

b 鳳土木事務所では、資材の種類ごとに在庫表を作成していた。しかし、例えば、視線誘導鉋に関しては、1か月ごとの在庫表による残数管理はしていなかった（鳳土木事務所においても、資材の種類によっては1か月ごとの在庫表を作成している資材もある。）。

また、資材の種類ごとの在庫表には、資材の残数管理を実施した者の氏名欄が無く、一覧表からだけでは残数管理の実施者が判然としなかった。

c 視線誘導鉋の残数管理方法で例示したとおり、土木事務所によって、1か月ごとの残数管理をしている資材の種類、残数管理方法が異なっている。

資材は、日々の直営作業で使用され、残数の変動が多い物品であり、かつ、大部分の資材は、一定以上の価値、大きさ、重量を有している。そのため、大阪府は、土木事務所が管理する資材に関して、原則として、正確な残数を一定の頻度で把握すべきであり、開封後の残

数管理が極めて困難であったり、使用頻度が極めて低かったりするなど、例外的に、一定の頻度での正確な残数管理に適さない種類の資材がある場合には、その資材の種類を予め決定しておくべきである。なお、残数管理の際、残数管理の実施者の氏名欄及び残数管理結果の報告を受けた上司の検印欄を設けるなどすることも、残数管理の正確性を担保するのに有用と考える。

#### **【意見 29】 災害用備蓄米や保存水の期限管理，配布方法の検討**

大阪府は、広域防災拠点から土木事務所に配布される保存食を無駄なく有効活用できるよう努めるべきである。

(理由)

八尾土木事務所及び鳳土木事務所の倉庫内には、賞味期限切れの備蓄米や保存水が保管されていた。これらの備蓄米や保存水は、大阪府政策企画部危機管理室の主導により、賞味期限が切れる1年前に大阪府下の広域防災拠点から各土木事務所に配布され、有効活用することが求められている。

土木事務所としては、備蓄米や保存水を、管内の防災イベントなどで無料配布することを試みたものの、悪天候などが原因で、イベント時に配布しきれなかったとのことであった。

しかし、これらの備蓄米や保存水は、最終的には、大阪府において処分をしなければならず、その場合は処理コストが嵩むこととなる。

そのため、大阪府としては、仮に、イベント時の悪天候などが原因でこれらの備蓄米や保存水の配布が進まない場合であっても、他の配布手段を検討するなどして計画を立て直し、メーカーが設定した賞味期限内に、これらの保存食を無駄なく有効活用できるよう努めるべきである。

### **(7) 職員管理**

#### **【意見 30】 運転免許の管理**

大阪府は、土木事務所において自動車を運転する予定がある者について、年度当初以外にも、運転免許証の取得の有無を有効期間満了時その他随時確認すべきである。

(理由)

土木事務所においては、年度内における車両の運転権限を付与するために、毎年、年度当初に、土木事務所の庁用自動車を運転する予定がある職員に対し運転免許証の取得の有無を確認している。

しかし、免許証有効期間が年度中に満了となる場合に、再度、運転免許証の提出は求めている。

土木事務所は、平成30年4月1日現在、各土木事務所において合計301台の庁用自動車を有して、これらを通常パトロール、直営作業のほか、緊急パトロール等日々様々な場面において出動させているが、運転に従事する職員が有効な運転免許を有していることは当然の前提である。

年度当初に有効な運転免許を有していても、年度途中で有効期間が満了し、更新を忘れて

失効することがあり、あるいは年度途中で交通違反等により運転免許が取り消しとなることもある。

そこで、大阪府は、土木事務所において自動車を運転する予定がある者について、年度当初以外にも、運転免許証の有効期間に応じた管理を行い、その他適宜の時点において、運転免許の有効性を確認すべきである。

### 【意見 31】 車両運転前のアルコール検査

大阪府は、土木事務所において自動車を運転する者に対し、庁用自動車の運転前の点呼時にアルコールチェッカー等を用いて呼気検査を行い、その結果を記録すべきである。

(理由)

各土木事務所における飲酒の有無の確認方法は以下のとおりである。

<各事務所におけるアルコール検査の方法>

事務所名	確認方法
池田土木事務所	アルコールチェッカーの備え付けはなし。 現業職の班長並びに各グループ長が、朝のミーティング時に、運転する職員の飲酒の有無について確認しており、職員個々のモラルを保っている。
茨木土木事務所	運転日報にアルコールチェックの結果を記録している。
枚方土木事務所	運転前にアルコールチェッカーを用いてアルコール検知を実施。 実施後は、各車両ごとの運転日誌にアルコール測定結果を記載する。
八尾土木事務所	前日に飲酒をした場合は、運転前に備え付けのアルコールチェッカーによりアルコール検知を行い、その結果を自動車運行指示兼就業報告書(運転日誌)の飲酒検査欄に記入する。 (ただし、道路交通法に違反するアルコールが検知された場合は運転しないため記録としては残らない。)
富田林土木事務所	アルコールチェッカーを備えているが、運転前の検査を義務付けていないため、記録していない。 職員への啓発(交通事故の防止、飲酒運転の防止)及び職員個々のモラルに委ねている。
鳳土木事務所	前日に飲酒した場合は、運転前に備え付けのアルコールチェッカーによりアルコール検知を行う、記録としては残していない。
岸和田土木事務所	アルコールチェッカーを備え、各自でアルコール検知を実施し運転日報に記載する。

(大阪府作成資料)

交通事故は、一瞬にして被害者の生命や将来の可能性を奪うのみならず、その家族に対しても多大な精神的、経済的な負担や苦しみを強いるものである。中でも飲酒運転を原因とする交通事故は、悲惨な事故につながることも多く、報道等においてもその危険性及び問題点

が多く指摘されている。にもかかわらず、飲酒運転やこれに起因する交通事故の発生は依然として報道等においてみられるところである。

また、万一交通事故が発生した場合には、大阪府に一旦は保険でまかなえるとしても、長期的には保険料の増額といった経済的な負担が生じるほか、強い社会的批判を受けることも確実である。

大阪府庁用自動車管理規程によれば、庁用自動車を運転する職員（自動車運転職員）に対し、指示又は承認を行う知事等若しくは自動車管理者又はその指定する職員は、点呼を行う等により、自動車運転職員が飲酒、過労、病気その他の理由により正常な運転をすることができないおそれの有無を確認し、及び必要な措置を講じなければならない、とされている。

大阪府の土木事務所において、土木事務所の車両を運転する職員は、上記の自動車運転職員にはあたらず、かかる規定は適用されないとのことであるが、飲酒運転防止の趣旨は庁用自動車の運転を主たる職務とする職員以外の職員か、そうでない職員かによって変わるものではない。

しかるに、上記のとおり、各事務所における運転前の飲酒の有無の確認方法はまちまちである。

前日夜にアルコールを摂取した場合に翌日もまだアルコールが検出されることがあることは周知の事実であり、職員に公用自動車を運転させる場合には、職員の自主申告やモラルに任せるだけでなく、枚方土木事務所において行っているように、前日の飲酒にかかわらず、アルコールチェッカー等を用いて車両運転前に飲酒の有無を確認することが望ましい。

この点、大阪府の土木事務所において、平成 29 年度に飲酒運転に起因する交通事故があったとの報告はなかったが、今後も飲酒運転が発生することがないよう努めるべきであり、大阪府は、土木事務所において自動車を運転する者に対し、アルコールチェッカー等を活用して庁用自動車の運転前の点呼時に呼気検査を行い、その結果を実施チェック表などに記録すべきである。なお、実施チェック表などによる記録の方法については、各土木事務所独自に変更する理由も特にないと考えられることから、都市整備部（本庁）において統一した様式を作成することが望ましいと考える。

## **(8) 不法占用・道路占用等許認可**

### **ア 総論**

道路上に電柱や広告塔を設置する行為、沿道の建物から看板や日よけ等を道路の上空に設置する行為や建築工事のために歩道上に足場を設ける行為など、道路に一定の物件や施設などを設置し、継続して道路を使用することは「道路の占用」にあたり、「道路」を「占用」しようとする場合には、法令上の要件の下で、道路を管理している「道路管理者」の許可が必要であり（道路法第 32 条）、道路占用の許可を受けた場合には、占用料が発生する（道路法第 39 条）。

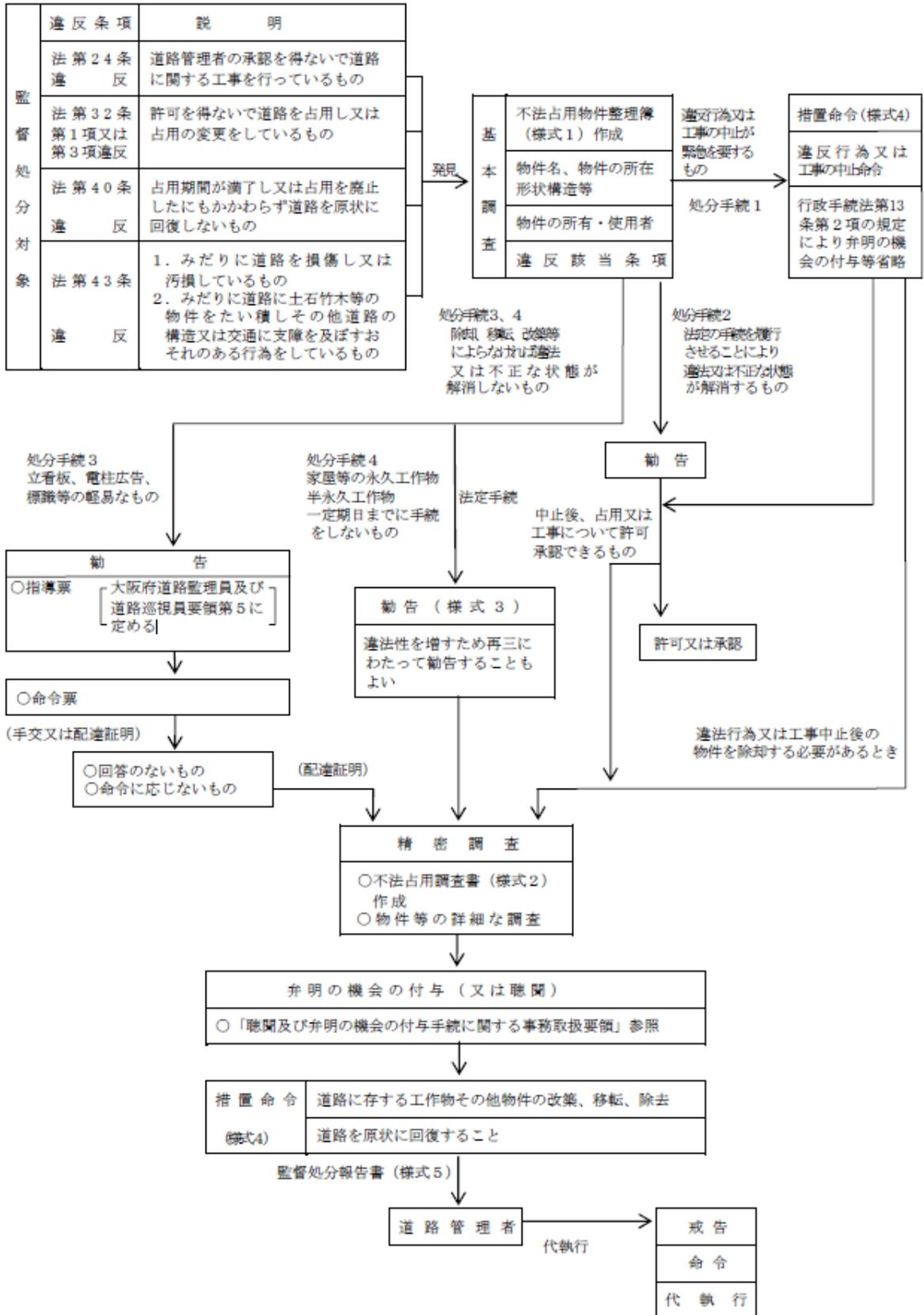
道路管理者の許可を受けずに、道路に不法占用物件が設置された場合、不法占用物件は、歩道の幅員を狭めるなどして道路の交通に支障を及ぼすほか、道路景観の阻害の原因となる、道路管理者による安全性のチェックがなされないため、落下等により通行者へ危害を加える

おそれがある、適法に許可を受けて占用料を納付している者に不公平感を与える等の問題点が指摘されている。

不法占用の解消は、「行政指導」→「措置命令」の流れによるのが一般的であるところ、大阪府は、道路の不法占用物件等を発見した場合の事務手続として、「道路の不法占用物件等監督処分要綱」（平成 11 年 4 月 1 日道第 757 号。以下本項において「監督処分要綱」という。）を定め、不法占用の解消や告発に関する手続を定めている。

監督処分要綱が定める不法占用の解消のための監督処分手続のフローチャートは以下のとおりである。

<監督処分手続フローチャート>



(大阪府提供資料より引用)

また、道路区域外の大阪府所有土地の不法占用がなされた場合、道路に関する上記監督処分要綱は適用されないが、大阪府として、大阪府所有土地の不法占拠は速やかに解消される必要がある。

これらの不法占用については、各土地を所管する土木事務所において、行政指導、立入防止措置の実施、勧告あるいは所有権確認等の訴訟を提起することとなる。

## イ 監査の結果及び意見とその理由

### 【監査の結果 11】 不法占用への対処

大阪府は、土木事務所所管の道路または道路区域外の土地について不法占用を認知したときは、道路法、道路の不法占用物件等監督処分要綱等に基づき、措置命令を含め適切に権限を行使し、実効的な不法占用の解消措置を講じるべきである。

(理由)

(ア) 大阪府から提供を受けた資料によれば、大阪府が認知した、平成 30 年 3 月末時点における、各土木事務所所管の道路等の不法占用は合計 15 件である。

このうち、富田林土木事務所では道路敷に小屋等を設置した者に対し境界確定訴訟の判決確定後、撤去勧告書を 2 度送付した案件があるが、その他についてはいずれも指導継続中、協議中または詳細調査中である。

このうち、2 件は平成元年以前に発見され、また 4 件は平成 24 年以前に不法占用が発見されるなど長期にわたって不法占用が解消されないままとなっている。

なお、平成 30 年 11 月 1 日時点における、各土木事務所所管の道路等の不法占用は合計 37 件である。このように大幅に件数が増加した要因は、平成 30 年 2 月議会において府有財産の不法占用について問題提起がなされたことから、平成 30 年度に改めて調査を行った結果である。

また、大阪府から提供を受けた資料によれば、大阪府が認知した、平成 30 年 11 月時点における、各土木事務所所管の道路区域外の土地に関する不法占用は合計 4 件であるが、土木事務所が管理する道路区域外の用地の不法占用は、各事務所が個別に管理しており、都市整備部（本庁）においては個別案件ごとの協議は行っていたが、府域全体としての従前とりまとめは行っていなかった。

(イ) 八尾土木事務所では、道路区域内の土地に関する 2 件の不法占用調査書を閲覧した。その特徴は以下のとおりである。

#### <八尾土木事務所における不法占用の概要>

	①	②
態様	看板が歩道上に設置された事案	i 店舗入口の庇様のものが道路上にはみ出して設置 ii 店舗の回転灯が道路にはみ出して設置されている疑い

処理経過	<p>H25年 合計4回 電話または現地で撤去指導</p> <p>H27年度 現場調査</p> <p>H28年 2度電話等により撤去指導</p> <p>H29年 不法占用者の従業員に撤去指導に関する伝言依頼</p>	<p>H29 市建築指導課からの通報を受け、現地にて、工事現場を指導する業者から事情聴取</p> <p>その後、工事現場を指導する業者に対し撤去指導</p> <p>その後、工事現場を指導する業者を通じ、不法占用物件 i について占用許可申請がなされた。</p>
------	---	--

(大阪府提供資料に基づき作成)

上記不法占用物件①については、平成 25 年以降、繰り返し口頭にて不法占用物件の撤去指導をしている。

監督処分要綱によれば、勧告書を交付し、なおも不法占用が解消されない場合、弁明の機会を付与したうえで、措置命令を行うべきものである。

しかしながら、記録上、勧告書はこれまで交付されておらず、初回の撤去指導から 5 年を経過してもなお不法占用が解消される見通しすら立っていない。

上記不法占用物件②の ii については、大阪府によれば、その後不法占用でないことが判明したとのことであるが、不法占用調書にはその旨の記載はない。

(ウ) 鳳土木事務所では、道路区域内の土地に関する不法占用物件等処理状況報告書及び 2 件の不法占用調査書を閲覧した。その特徴は以下のとおりである。

<鳳土木事務所における不法占用の概要>

	③	④
態様	小屋を設置	小屋を設置
処理経過	<p>H28年 不法占用を発見</p> <p>H28年 公募での売払いなどを視野に入れた不法占用解消の協議</p> <p>H29年 一部を除き境界復元し、現地立会実施</p>	<p>H25年 建設課が接触し、指導実施</p> <p>H26年 不法占用者を特定し、連絡するが、一度は面会拒否された後、不法占用者と現地で面会するも、不法占用物件の撤去の求めは拒否</p> <p>H28年 公募での売払いなどを視野に入れ、一部を除き境界杭を設置、協議</p>

(大阪府提供資料に基づき作成)

上記不法占用物件③は平成 28 年に、④は平成 25 年にそれぞれ不法占用を発見し、不法占用物件の撤去指導をしている。

監督処分要綱によれば、勧告書を交付し、なおも不法占用が解消されない場合、弁明の機会を付与したうえで、措置命令を行うべきものである。

しかしながら、記録上、勧告書はこれまで交付されておらず、今後売払いを視野に入れているとのことであるが、公募での売払いなどを実施するためには、原則として不法占用の解消が必要であるところ、初回の撤去指導から5年を経過してもなお不法占用が解消されていないため、境界復元などの作業を進めているものの、売払いの時期は現時点では未定である。

(エ) 監査において閲覧した不法占用物件等処理状況報告書によれば、不法占用がなされている場合に、口頭での撤去指導はなされているものの、監督処分要綱に定める、勧告、弁明の機会の付与、措置命令、さらには代執行といった手続を行い、あるいは行うための手続を履行した事例は、富田林土木事務所における1件（勧告書を送付）のみであった。

上記各不法占用物件が行政代執行の要件（①他の手段によってその履行を確保することが困難、②その不履行を放置することが著しく公益に反すると認められること）を充足するか否かは監査において判断困難であり、また行政代執行の制度的位置づけからして、ただちに行政代執行を取るべきとはいえないことは確かであろう。

しかし、不法占用を発見してもなお数年以上もこれが解消しないにもかかわらず、書面による勧告すらせず、口頭で行政指導を繰り返すというのは、監督処分要綱が本来想定している対処方法とはいえない。長期間不法占用が解消されていない事案においては、行政代執行も視野に入れつつ、勧告や命令といった措置命令を適宜講じるべきである。

また、土木事務所が管理する道路区域外の用地についても、不法占用を発見した場合、速やかにその解消に努めるべきことは同様である。

したがって、大阪府は、不法占用の早期解消のため、監督処分要綱の事務手続等に従い、措置命令を含め適切に権限を行使し、実効的な不法占用の解消措置を講じるべきである。

### 【意見 32】 不法占有者との交渉等の記録化

大阪府は、土木事務所所管の道路または道路区域外の土地について不法占有を発見した場合、土木事務所は、不法占有者に対する指導や協議の内容を詳細に記録し、都市整備部（本庁）に報告することを徹底すべきである。

（理由）

(ア) 不法占有について、大阪府は、前項の監督要綱に基づきその解消に努めているが、適切に監督処分を行うためには、不法占有者との間でいつどのようなやりとりがなされているか把握しておくことが前提である。

この点、不法占有者に対する指導に関し、【監査の結果 11】（不法占有への対処）理由記載の八尾土木事務所①の事案及び鳳土木事務所③の事案では、複数回撤去指導等を行っている。しかし、不法占有調査書の記載からは、不法占有者に対し具体的にどのような指導を行い、これに対する不法占有者の回答がどのようなものであったかの記載はない。

また、八尾土木事務所①の事案や鳳土木事務所④の事案では、不法占有者との対応経緯を記載した記録が一部作成されている。八尾土木事務所①の事案では、不法占有者から、以前に大阪府以外の行政関係者から道路の占有を認める発言があった旨の記載がある。また鳳土木事務所④の事案では、不法占有者から、過去になされた行政の指導を前提として現在の場所を占有使用しているとの趣旨の主張がなされ、実際に鳳土木事務所では詳細な資料は残つ

ていないが、過去において当該占有者と交渉した経緯がある。これら不法占有者の主張の真偽は不明であるが、その主張は真実である可能性もある以上、不法占有者の主張に対し的確に反駁し、不法占有の解消を求めるにあたっては、交渉の経緯を正確に残し、将来の担当者を引き継ぐ必要がある。

また、このほか、各土木事務所から提供を受けた不法占有物件等処理状況報告書によれば、不法占有を発見した時期が不明である案件が相当数見受けられた。

さらに、前記のとおり、平成 30 年 3 月時点の不法占有物件等処理状況報告書に記載されたよりも平成 30 年 11 月時点の不法占有の件数は大幅に増加している。その中には従前から土木事務所においては不法占有の事実を確認していながら不法占有物件等処理状況報告書には記載せず、結果、都市整備部（本庁）に正確な不法占有の状況が報告されていなかったものも複数認められた。

(イ) 各土木事務所においては、不法占有を発見した場合における不法占有者に対する指導や交渉状況について、どの程度の詳細な記録を作成するかは担当者の裁量に委ねられている。

しかし、不法占有者に対する指導や交渉状況は、当該不法占有に対し大阪府としてどのような監督処分をいつ行使するかを判断するための重要な資料であり、担当者の異動があった場合に適切な引継がなされなければ、従前の経過が全く分からないこととなり、不法占有者に対し適切な監督指導を行うことが困難となる。また、不法占有が長期にわたって解消しない事案では、将来の監督処分のためにも、いつ誰とどのような交渉をしたか正確に記録化しておくことが必須である。

したがって、大阪府は、不法占有物件を発見したときは、その後の不法占有者に対する指導や交渉状況を詳細に記録するルールを定め、記録化を徹底すべきである。また、各土木事務所は都市整備部（本庁）にもその内容を報告する必要がある。

## **【監査の結果 12】 不法占有者に対する不当利得返還請求**

大阪府は、土木事務所所管の用地や道路について、不法占有を発見した場合、当該不法占有者に対し不法占有期間にかかる占用料相当額を請求することを個別に検討すべきである。

(理由)

不法占有がなされている場合、土木事務所は、不法占有の解消について、道路占用許可申請手続がなされることにより違法又は不正な状態が解消するものについては、道路占用許可申請手続の履践を促し、又は、除却、移転、改築等によらなければ違法又は不正な状態が解消しないものについては撤去指導を行っているが、不法占有が解消されるまでの間の占用料相当額の支払いは求めている。

しかし、道路が権原なく占有された場合には、道路管理者は、占有者に対し、占用料相当額の損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得する（最高裁第 2 小判平成 16 年 4 月 23 日民集 58 卷 4 号 892 頁）。

また、国土交通省によれば、有線ラジオ放送事業者が電柱に無断で通信線を添加するなどして不法占有していた事例につき、事業者との協議の結果、過去の占用料相当額の支払いを

求めた事例もあるとされている。

適法に許可を受けて道路を使用する場合、占有者は大阪府に対し道路占用料を支払うのに対し、不法占有の場合に、不法占有者が占用料相当額の支払いを要しないとするのは公平の観点から妥当でない。また、不法占有者が不法占有を継続している場合に、その期間の占用料相当額を請求しない場合、不法占有者は長期間不法占有を継続すればするほど利益を獲得できることとなり、結果として不法占有の解消のモチベーションが生じない結果、不法占有の解消が容易でないこととなる。

この点、平成 30 年 11 月 12 日、寝屋川市内にある土地（100 m<sup>2</sup>）を少なくとも 10 年近くに渡り近くに住む男性が無断で駐車場として整備し、これを有料で貸し出していたとの報道がなされた。同土地は、大阪府土地開発公社が先行取得し、大阪府が管理する土地であるが、仮に、当該事案について、不法占有を行い、賃料収入を得ていた者に対し、大阪府が不法占有期間にかかる占用料相当額等の請求をしない場合、不法占有を継続していた者は法律上の正当な原因のないまま占用料相当額の利得を得る結果となり、極めて不当である。

そこで、不法占有がなされている場合、原則として、不法占有者に対し不法占有を行っている期間の占用料相当額の不当利得返還請求権を行使すべきである。なお、ここにいう占用料相当額とは、不当利得に基づく利得返還請求権または不法行為に基づく損害賠償請求権の行使の結果であり、必ずしも道路占用許可を受けた場合の道路占用料と一致するものではない。

ただし、不法占有者が任意にその支払をしない場合、占用料の滞納であれば国税滞納処分の例により強制徴収が可能であるが、不当利得返還請求の場合は強制徴収のためには民事裁判による確定判決が必要であり、徴収額に比べて業務負担が重くなることが想定され、また不法占有状態の解消こそが抜本的解決であることからすれば、必ずしも全ての不法占有事案について、不当利得返還請求権を行使しなければならないとするのも妥当でない。

大阪府においては、不法占有がなされている場合に、不法占有者に対し占用料相当額の支払いを請求するか否かについて何らのルールもなく、平成 29 年度まで土木事務所がその請求を検討した事実は確認できなかった。

したがって、大阪府は、不法占有がなされていることを発見した場合、最終的に権利を行使するか否かは別としても、不法占有がなされている期間の占用料に相当する額の不当利得返還請求権を行使するか否かを個別の案件毎に検討すべきである。

### 【監査の結果 13】 行政財産使用許可申請書の記載内容の正確性

大阪府は、行政財産使用許可申請書の記載内容が正確であるかを精査し、記載に明らかな誤記があれば、申請者に対して補正を促し、補正が無い限り、使用不許可とすべきである。

（理由）

「(都) 大阪岸和田南海線都市整備事業予定地の有効活用」の件に係る許可申請書は、以下のようになっていた。

① 平成 30 年 2 月 26 日付許可申請書において、使用期間を「平成 31 年 4 月 1 日から平成 32 年 3 月 31 日まで」と記載して申請されていた。使用期間欄には、土木事務所において、

鉛筆書きで、「平成 31 年」を「平成 30 年」に、「平成 32 年」を「平成 31 年」と書き直した上で、「後日修正」と記載。しかし、申請者による訂正の記載や訂正印は無かった。

② 平成 29 年 2 月 8 日付許可申請書において、使用期間を「平成 32 年 4 月 1 日から平成 33 年 3 月 31 日まで」と記載して申請されていた。使用期間欄には、土木事務所において、鉛筆書きで、「平成 32 年」を「平成 29 年」に、「平成 33 年」を「平成 30 年」に書き直した上で、「後日修正」と記載。しかし、申請者による訂正の記載や訂正印は無かった。

行政財産使用許可は、正しい記載内容の許可申請書に基づき申請されなければならない。そのため、大阪府は、明らかな誤記がある申請書が提出された場合には、申請者に対し補正を促すべきであり、補正がない限り、使用不許可とすべきである。

## (9) 道路損傷行為への対応

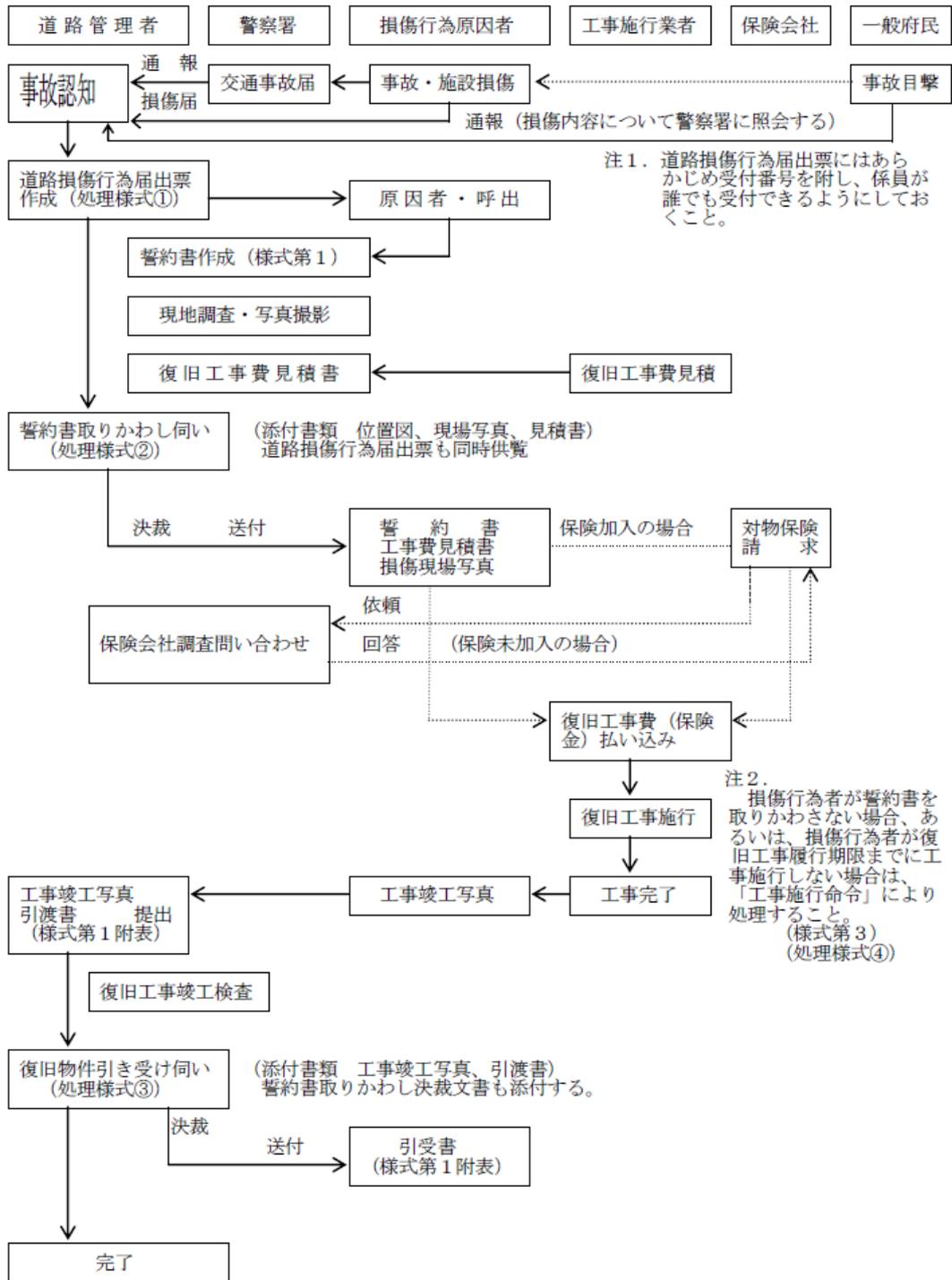
### ア 総論

交通事故などで道路や道路構造物（ガードレール、街路樹、縁石など）を走行中に道路を損傷させた場合、道路管理者は、道路損傷行為の行為者又は当該行為について責任を有する者（以下、本項において「原因者」という。）に損傷復旧工事をさせることができる（道路法第 22 条第 1 項）。道路管理者が損傷復旧工事をした場合、その工事費用は原因者が負担する（道路法第 58 条第 1 項）。

かかる法律のもと、大阪府は、道路損傷行為に関する事務の処理について、道路損傷処理事務取扱要領を定め、損傷復旧工事は道路管理者が施工することを原則としたうえで、原因者が判明している損傷復旧工事で、原因者に施工させることについて土木事務所長が道路管理上支障がないと認めるものは、原因者に当該工事を施工させることができるとしている。

道路損傷処理事務取扱要領に基づく損傷復旧工事に関するフローチャートは以下のとおりである。

<道路損傷行為フローチャート>



(大阪府提供資料より引用)

イ 監査の結果及び意見とその理由

【監査の結果14】 誓約書の記載

大阪府は、原因者と誓約書を取り交わす場合、誓約書に工事完了期限を記入することを徹底すべきである。

(理由)

道路損傷行為について、原因者との間で、原因者に損傷復旧工事をさせることとした場合、原因者と誓約書を取り交わし、損傷復旧工事に要する費用は原因者が負担すること、工事を期限までに完了すること、工事の設計施工については土木事務所長の指示に従うこと、原因者は工事完了後直ちに土木事務所長に通知し、現地において竣工検査を受け、大阪府に引き渡すことを合意することとしている。

しかし、池田土木事務所、茨木土木事務所、富田林土木事務所から各 1 通誓約書の提供を受けたところ、いずれにおいても、工事完了期限の日時の記載が空欄であった。

大阪府が道路管理者として、原因者に損傷復旧工事をさせる場合、いつまでに工事が完了するか期限を明確に合意することは当然ながら重要であり、期限の合意が明確でなければ、万一原因者が工事を行わない場合、原因者に対し工事の履行を求めることに支障が生じることがある。

したがって、原因者と誓約書を取り交わすときは、誓約書に具体的な工事完了期限を記入することを徹底すべきである。

仮に、誓約書を取り交わす時点では具体的な工事完了期限を記入することが一般に困難である等の事情があるとすれば、誓約書の様式の在り方について見直しを含め検討することが望まれる。

#### **【監査の結果 15】 道路損傷処理事務取扱要領に基づく対応**

大阪府は、道路損傷行為に対しては、道路損傷処理事務取扱要領による復旧工事を行うことを徹底すべきである。

(理由)

八尾土木事務所、鳳土木事務所及び岸和田土木事務所では、道路損傷行為に対しては、道路法第 24 条による道路工事施行承認を行ったうえで、原因者に損傷復旧工事をさせ、工事が完了した際に工事竣工届を提出させることにより、誓約書と引受書の徴取を省略している。

このうち例えば、八尾土木事務所では、原因者が保険に加入している等損傷復旧工事を行うことに支障がないと判断される場合、現在の担当者が着任後、誓約書を取り交わすことによる労力との兼ね合いでかかる扱いをすることとしたとのことであった。

しかし、上記 3 土木事務所の取扱いは、明らかに道路損傷処理事務取扱要領の定めを反している。

万一、原因者が道路工事施行承認申請を提出せず、損傷復旧工事をしない場合、損傷復旧工事を誰がいつまでに行うかは不明確となり、道路の復旧が遅れることも考えられる。

したがって、道路損傷行為に対しては、道路損傷処理事務取扱要領による復旧工事を行うことを徹底すべきである。

仮に、原因者に損傷復旧工事をさせることとした場合において、道路損傷処理事務取扱要領による誓約書及び引受書の取り交わしが土木事務所に過大な事務負担を課すものであり、現実に合わない事態となっているのであれば、事務の実情及び効率性の観点から、道路損傷処理事務取扱要領を見直すべきである。

## (10) 道路パトロール等

### ア 概要

道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もつて一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない（道路法第 42 条第 1 項）とされている。

そして、「道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項」（同第 2 項）は以下のとおりとされている（道路法施行令第 35 条の 2）。

- ① 道路の構造、交通状況又は維持若しくは修繕の状況、道路の存する地域の地形、地質又は気象の状況その他の状況（次号において「道路構造等」という。）を勘案して、適切な時期に、道路の巡視を行い、及び清掃、除草、除雪その他の道路の機能を維持するために必要な措置を講ずること。
- ② 道路の点検は、トンネル、橋その他の道路を構成する施設若しくは工作物又は道路の附属物について、道路構造等を勘案して、適切な時期に、目視その他適切な方法により行うこと。
- ③ 前号の点検その他の方法により道路の損傷、腐食その他の劣化その他の異状があることを把握したときは、道路の効率的な維持及び修繕が図られるよう、必要な措置を講ずること。

かかる法令上の要請を受け、大阪府は、府下の各土木事務所において、道路パトロールを実施し、落下物や道路の損傷等を早期に発見・対処し、道路を保全することにより道路の異常に起因する事故の防止に努めている。

大阪府では、大阪府都市整備部が定める道路パトロール実施要領を定め、以下の要領にてパトロールを行い、パトロール要員はパトロール終了後、建設 CALS システム等で作成したパトロール報告（日報）を所属長に提出することとしている。

#### <道路パトロール要領>

パトロールの種別及びその体制	パトロール要員	パトロール標準実施回数
平常時パトロール 管内管理路線全区間について実施	運転者を除き原則として 2 名以上で、次の者で構成 ・道路監視員 ・道路巡視員 ・交通道路室長または土木事務所長がその都度命ずる職員	自動車交通量（12 時間） 20,000 台以上 週 2 回以上 20,000 台未満 週 1 回以上 ただし、自動車交通量が 20,000 台/12h 未満であっても、被害発生の可能性に関する要素、被害の多き際に関する要素を考慮し重点的にパトロールが必要であると判断した場合には、週 2 回以上
夜間パトロール 主として夜間において点検・監視を必要とする道路附属施設や箇所等実施		原則として月 1 回以上
定期パトロール 平常時パトロールで点検困難な危険区間、橋梁及びトンネル等について実		必要に応じて

施 異常時パトロール 異常気象時の通行規制区 間，山岳道路・橋梁構造 の道路等必要な路線につ いて実施		予備規制基準の降雨量に達した時又は異 常低温・積雪等により雪寒対策が必要な場 合
--	--	--

(大阪府提供資料を加工)

## イ 監査の結果及び意見とその理由

### 【意見 33】 他の自治体等との比較検討

大阪府は、大阪府が管理する道路の定期パトロールについて、パトロールの方法や頻度、人員体制等について、国や他の都道府県・市町村等における実施の状況を調査し、大阪府として望ましい道路パトロールのあり方を検討すべきである。

(理由)

各土木事務所が行う道路パトロールは、自動車交通量に応じて決定された標準実施回数を参考として頻度が決定され、またパトロール要員は、大阪府の職員または非常勤職員により構成されている。

大阪府は、道路パトロール実施要領によりパトロールの実施頻度や人員体制等を決定するにあたって、資料に基づき他の都道府県等の実施状況と比較検討したことはない。

例えば、国土交通省は「国が管理する一般国道及び高速自動車国道の維持管理基準（案）（平成 25 年 4 月）」を定め、これを踏まえて、近畿地方整備局は、道路維持管理計画（平成 26 年 4 月）において、一般国道によるパトロールカーによる道路巡回について、平均交通量 50,000 台/日以上 : 1 日に 1 回，同 5,000 台/日以上 50,000 台/日未満 : 2 日に 1 回，同 5,000 台/日未満 : 3 日に 1 回実施し、また通常パトロールとは別に、路面等の状況をより正確に把握するため、年に 1 回の頻度で徒歩パトロールを行うとしている。

また、国土交通省のほか、埼玉県、岩手県、兵庫県、宮崎県、熊本県等他府県や市町村においては、道路パトロールの全部または一部を民間委託している自治体も複数ある。

これら国土交通省や他の自治体における道路パトロール実施の方法が大阪府の実情に相応しいか否かは資料もなく安易に判断できるものではないが、国や他の自治体の取組は大阪府にとって、経済性・効率性の観点から参考になると思われる。

したがって、大阪府は、大阪府が管理する道路の定期パトロールについて、パトロールの方法や頻度、人員体制等について、国や他の都道府県・市町村等における実施の状況を調査し、大阪府として望ましい道路パトロールのあり方を検討すべきである。

### 【監査の結果 16】 土木事務所のパトロール体制

大阪府は、各土木事務所が行う道路パトロールについて、名称や各パトロールの内容について、都市整備部において一定程度統一したルールを定め、各土木事務所の道路パトロールの内容が合理的なものであるか検証し、不合理な相違があればこれを改めるべきである。

(理由)

(7) 各土木事務所が作成した維持管理行動計画によれば、各土木事務所は、前項の道路パトロール実施要領をもとに、各土木事務所の実情に応じて以下のとおり日常のパトロール体制を構築している。

<各土木事務所における道路日常パトロール体制>

土木事務所名	各土木事務所が行うパトロールの名称(目的, 内容等)	パトロール体制(人数は運転者を含む), 頻度	備考
池田土木事務所	①道路パトロール(毎日2コースをパト車で巡回, 一週間で管内全域を点検,)	2班体制5名/日, 5日/週	
	②徒歩パトロール(歩道がある全路線を巡回)	2名/日, 4日/週	
	③夜間パトロール(道路照明, 標識の夜間視認性を点検)	2~3名/日, 1回/週	
	④不法投棄合同パトロール(夜間の不法投棄を未然に防止(能勢町, 豊能警察と合同))	約10名, 3回/年	
	⑤観光シーズンパトロール(豊中亀岡線における落石や倒木の有無)	2名/日 初夏と秋の観光シーズン前に2回/週	
	⑥雪寒パトロール(路面の凍結状況, 凍結防止剤の過不足)	2~3名/日, 風雪注意報・警報の発表される恐れがあるとき	
茨木土木事務所	①日常パトロール(管内管理路線全区間について実施)	2班体制5~7名 重点化路線を3回/週, その他の路線を2回/週 重点化路線: 自動車交通量が, 50,000台/12H以上 その他路線: 自動車交通量が, 20,000台/12H以上	
	②徒歩パトロール(歩道を中心に据えた徒歩による点検)	2名, 3回/週	
	③夜間パトロール(夜間において点検・監視を必要とする道路附属施設や箇所等)	3名/日, 4回/月以上	
枚方土木事務所	①日常(定期)道路パトロール	3名, 5日/週	維持管理行動計画上, 人数, 頻度等不明
	②徒歩パトロール(歩道が設置されている箇所を巡回)	2班体制 4名, 4日/週	
	③夜間パトロール(照明灯の不具合, ラインの不具合(視認性)等)	2班体制 4名/日, 月4~5回	
八尾土木事務所	①道路パトロール(一週間で管内全域を点検)	3名以上, 重点化路線を2回/週, その他の路線を1回/週	維持管理行動計画上, 人数, 頻度等の一部不明
	②直営徒歩パトロール(全路線を巡回)	1年間で全路線を一巡できるように計画的に実施	

		2 班体制 (3~5 名/班)	
	③夜間パトロール (不法投棄多発箇所, 工事等による夜間交通障害, 照明灯等の道路施設点検・監視)	3 名以上, 2 回/週	
	④年末・年始特別パトロール (日常パトロールの全路線)	年末 (概ね年末の 10 日前) 年始 (年始早々)	
	⑤非常勤巡視パトロール (苦情等の多い路線)	4 名, 月曜日から木曜日	
	⑥非常勤徒歩パトロール (非常勤職員によるパトロール)	4 名/日, 3 回/週 パト, 1 回/週補修	
富田林土木事務所	①日常パトロール (管内管理路線全区間)	3 名以上, 重点化路線を 2 回/週 その他の路線を 1.6 回/月程度	維持管理行動計画上では, 人数の一部不明
	②夜間パトロール (主として夜間において点検・監視を必要とする道路付属施設や箇所等)	2 名, 2 回/週	
	③夜間交通安全施設パトロール (交通安全施設等の点検)	3 名/日, 2 回/月	
	④徒歩・自転車パトロール (歩道を中心に据えた徒歩・自転車による点検)	徒歩パトロール 3 人, 自転車パトロール 4 人, 全路線/年	
鳳土木事務所	①日常道路パトロール	3 班体制 (1・2 班 職員 2 名, 非常勤 1 名, 3 班 職員 1 名, 非常勤 2 名) ・週 3 回/1 コース (交通量 2 万台/日以上, 管理瑕疵もどきが多い路線, 緊急交通路) ・週 2 回/1 コース (市街地コース) ・週 1 回/1 コース (山コース)	
	②徒歩パトロール (全路線)	4 名 (職員 3 名, 非常勤 1 名), 2 回/年, その他必要に応じ適宜	
	③道路・河川不法投棄対策パトロール (夜間における不法投棄多発箇所を重点的にパトロール)	3 名, 全路線を 1 回/月実施 不法投棄多発箇所は 2~3 回/月実施	
岸和田土木事務所	①日常パトロール (管内管理路線全区間)	2 班体制 (各班職員 2 名, 非常勤 1 名), 重点化路線を 2 回/週 その他の路線を 1 回/週 (16 ルートを巡視)	維持管理行動計画上では, 人数の一部不明
	②徒歩パトロール (歩道を中心に据えた徒歩による点検)	1 班体制 (非常勤 2 名), 週 4 日実施し, 全ての歩道区間を 2 巡/年	

	③夜間パトロール（主に夜間において点検・監視を必要とする道路付属施設や箇所等）	3 班体制（各班職員 2 名以上）、 3 回/月以上	
--	---	-------------------------------	--

（大阪府提供資料（土木事務所の維持管理行動計画）及び大阪府提供資料に基づき作成）

（イ）前項のとおり、各土木事務所が行う定期パトロール、異常時パトロール以外の平常時パトロール及び夜間パトロールは、各土木事務所によって、パトロールの名称、パトロールの対象、要員、実施回数はまちまちである。

また、例えば、八尾土木事務所では非常勤職員のみで行うパトロール（法令に基づく強制力の権限行使ができない。）を実施し、これを非常勤パトロールと位置付けて、パトロール日報も職員が関与して行うパトロール（法令に基づく強制力の権限行使が可能である。）とは区別して管理している。これに対し、鳳土木事務所では、非常勤職員がパトロール班に加わって実施されたパトロールを非常勤パトロールと位置付けて、その旨記載して建設 CALS のパトロール報告に入力している。

この点、各土木事務所が所管する道路の実情に応じて柔軟にパトロール体制を構築することは必ずしも否定されるものではない。

しかし、大阪府が管理する道路については、原則として府下全域で同レベルの維持管理がなされるべきであり、そのうえで各道路の実情に応じた修正が行われるべきである。また、各土木事務所が行う道路管理の方法やそれを前提とした人員配置が大阪府として適正妥当であるか検討するにあたっては、各土木事務所が行う道路パトロールが比較できるようなものとするのが望ましい。さらに、パトロールに従事する職員が土木事務所間で異動した場合、土木事務所によってパトロール体制が大きく異なると、事務所毎のパトロールの方法に習熟するまでの効率性が低下する。

一定程度パトロール体制のあり方について共通したルールを作成する方向とすれば、例えばある土木事務所において創意工夫したパトロール方法を他の土木事務所においても共有することができ、全体として効率性を高めることにもなると考えられる。

そこで、各土木事務所が行う道路パトロールについて、大阪府全体として PDCA サイクルにより効率性を高めるために、都市整備部において一定程度統一したルールを定め、各土木事務所の道路パトロールの内容が合理的なものであるか検証し、不合理な相違があればこれを改めるべきである。

#### 【意見 34】 直営作業結果入力に係る建設 CALS の改善等

大阪府は、土木事務所が行った直営作業の結果を建設 CALS にて管理するにあたって、同システムに記録すべき内容が十分であるか検討し、あわせて作業に要した時間その他十分な情報が記録できるよう、次回のシステム改修時等のタイミングにおいて建設 CALS の改善を検討すべきである。

（理由）

土木事務所では、道路パトロールの結果や、市町村や府民からの通報等により道路施設の損傷や放置物件が発見された場合において、パトロール班で対応困難なときは、土木事務所

の直営班で対応可能なものは、直営班において補修または撤去等の作業を行っている。

作業完了後、各土木事務所の直営班は、大阪府都市基盤施設維持管理直営作業要領に基づき、直営作業の結果を建設 CALS に入力して記録化している。

各土木事務所は、これに加えて、所内での情報共有・周知のため、月報及び直営作業報告書を作成する事務所(茨木, 八尾), 処理報告書または直営作業日報を作成する事務所(枚方, 岸和田)がある。このように、直営作業の実績を建設 CALS 以外にも書類に記録するか否か、またどのような書類を作成するかは、都市整備部において統一したルール等はなく、各土木事務所の判断により異なっている。

本来、建設 CALS は、各土木事務所の作業の結果等を統一した書式で記録し、情報共有を図ることに重要な意義がある。しかし、各土木事務所においては、建設 CALS 以外にも様々な書類を作成しているところ、建設 CALS に記録された以外の情報を記載する目的で作成しているとするれば、建設 CALS に記録される情報は十分でなく、必要な情報の全庁的な共有が不十分であると言わざるを得ない。逆に、建設 CALS に記録された情報が十分であるとすれば、各土木事務所は二重の作業を行っていることとなり、効率化が十分でないとなる。

また、内容面では、岸和田土木事務所において作成している直営作業日報では、作業に従事した職員の氏名とともに、土木事務所からの出勤時間及び帰庁時間を記録している。これに対し、他の土木事務所では午前・午後の区別の記載はあるものの、出勤時間や帰庁時間の記録はなく、作業報告書や建設 CALS の記載等からは、直営作業に要した時間を把握することはできない。作業時間について、およそどのような業務について具体的にどの程度の時間がかかったのか記録することは、将来の人員配置の参考とするためにも有益である。

したがって、大阪府は、土木事務所が行った直営作業の結果を記録するにあたって、事務の効率化を図る観点から、二重に作業結果を記録する必要がないよう、建設 CALS に記録する内容が十分であるか検討し、あわせて作業に要した時間その他十分な情報が記録できるよう、次のシステム改修時等のタイミングにおいて建設 CALS の改善を検討すべきである。

### 【意見 35】 メンテナンスマネジメント委員会

大阪府は、土木事務所メンテナンスマネジメント委員会を各委員出席のもとで定期的開催し、これを開催したときは、大阪府都市基盤施設長寿命化計画において定められた実施内容に基づき議事を行い、またその議事録は原則として統一した様式により具体的に作成することにより、出席していない職員であっても議事の内容を容易に理解できる体制とすべきである。

(理由)

(ア) 大阪府土木部(当時)は、平成 17 年 4 月、府民の安全・安心を守り末永く公共施設を活用するため、大阪府維持管理アクションプログラムを制定し、「効果、効率的な維持管理を行い、施設を良好な状態に保持し府民生活に支障を来さないようにすること」や「府民等との協働を推進する」ための、持続可能で創意工夫した具体的な維持管理を実施していくための行動指針とした。

その中で、維持管理業務を持続的・継続的に向上させていくための体制づくりとして、維

持管理方針（目標）の明確化・共有，行動計画の検証・評価・改善検討，維持管理に関する情報の共有を目的として，土木部メンテナンスマネジメント委員会（現在は，都市整備部メンテナンスマネジメント委員会）と事務所メンテナンスマネジメント委員会（以下，本項において「事務所メンテナンスマネジメント委員会」という。）を設立することとした。なお，同委員会は，大阪府都市基盤施設長寿命化計画に位置付けられている。

このうち，各土木事務所に設置される，事務所メンテナンスマネジメント委員会は，委員長を各事務所長，副委員長を各次長，委員を各課長・各グループ長，事務局を維持管理課とし，毎年6月，9月及び3月の年3回を目途に委員長の招集により開催する。この委員会では，各事務所担当グループが，担当業務の維持管理業務について報告し情報の共有，行動計画の検証・評価・改善等を行うほか，施設の損傷等に対する診断と長寿命化についての検討や，建設と一体となった維持管理に向けての取組等についても検討を行うものとされている。

<メンテナンスマネジメント委員会>

<b>都市整備部 メンテナンスマネジメント委員会 (事務局：事業管理室)</b>	委員長：都市整備部長 副委員長：技監 委員：各室課長 開催：必要に応じて 内容：維持管理目標（方針）の明確化、共有、PDCA等
<b>土木事務所 メンテナンスマネジメント委員会 (事務局：維持管理課)</b>	委員長：所長 副委員長：次長 委員：各課長、各G長 開催：6月、9月、3月（年3回） 内容：行動計画（目標の明確化、共有）の策定（毎年度）、PDCA等

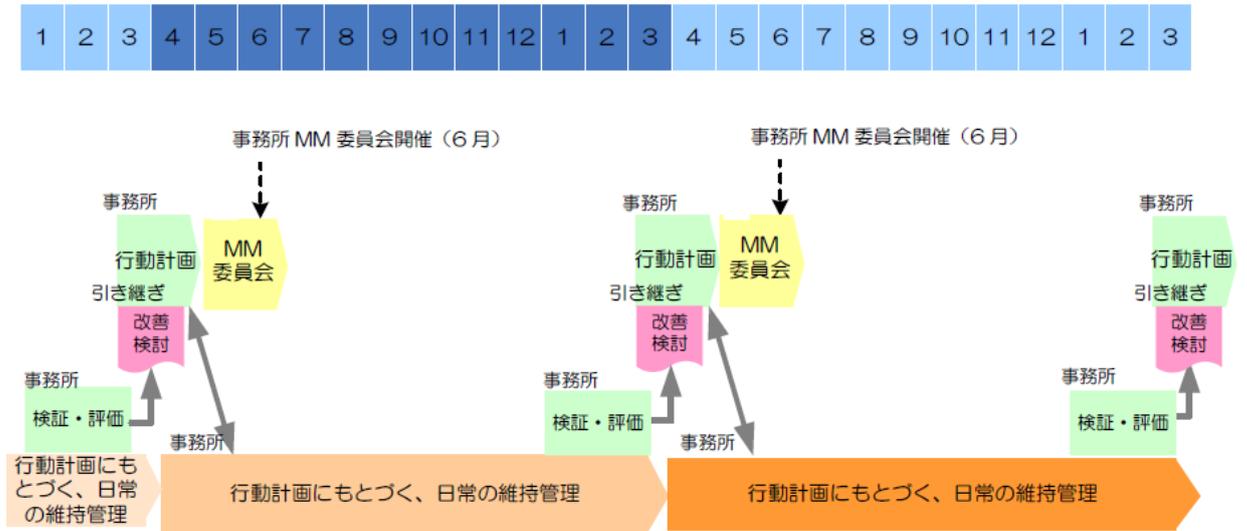
（大阪府都市基盤施設長寿命化計画より引用）

<道路施設の日常的維持管理業務サイクル>

		前年度	当年度		
		3月	4月	5～6月	6月以降
土木事務所	担当G	年度の検証・改善検討	—	—	—
		行動計画作成	—		
	行動計画に基づき実施	行動計画に基づき、パトロール、維持管理作業など日常的な維持管理を実施			
	MM委員会	—	—	行動計画報告（6月）	—

（大阪府都市基盤施設長寿命化計画より引用）

< 日常的維持管理の年間タイムチャート >



(大阪府都市基盤施設長寿命化計画より引用)

(イ) 大阪府から提供を受けた議事録または議事メモによれば、平成 29 年度に開催された各土木事務所におけるメンテナンスマネジメント委員会は以下のとおりであった。

< 議事録または議事メモから理解された委員会の内容等 >

土木事務所名	開催日	時刻	議事録に記載された議題・議事	備考
池田土木事務所	H29.6.9	14 時 ～不明	橋梁の耐震対策と補修 街路樹点検の結果とその対応 服部緑地維持管理の取組方針 包括契約の試行実施 パトロールの強化・不法占拠の実態と対応 道路防災事業における課題について 異常気象時の通行規制 カーブミラー・ガードレール等の点検	終了時刻の記載がない。 出席者の記載がない。 意見交換における発言内容は詳細に記載されている。
茨木土木事務所	H29.6.7	14 時 ～ 16 時	茨木土木事務所メンテナンスマネジメント委員会の新体制 2017 年維持管理行動計画 (案) 道路施設点検について意見交換	発言者の記載がない。 意見交換における発言内容は詳細に記録されている。
枚方土木事務所	H29.	不明	維持管理行動計画	開催時間の記載がない。 出席者、発言者の記載がない。
	H29.11.29	不明	要注意箇所への対応 パトロール強化 等	

	H30.3.19	不明	H29年度最終報告, H30年度当初計画 H29年度の総括 等	第1回の議事メモでは意見交換における発言内容は詳細に記録されている。
八尾土木事務所	H29.6.5	10時～12時	H29年度維持管理行動計画の説明, 質疑, 意見交換 H29年度の予定 本庁からの連絡事項	意見の内容が発言者とともに詳細に記載されている。
	H29.11.24	13時30分～15時	トピック, 主要な取り組み項目の進捗状況について意見交換・質疑応答	
	H30.3.26	9時30分～10時45分	トピック, 主要な取り組み項目の成果達成状況について意見交換・質疑応答	
富田林土木事務所	H29.6.5	14時～15時30分	本庁からの議題 維持管理行動計画 質疑応答その他	発言者の記載がない。
鳳土木事務所	H29.6.2	10時～11時30分	2017維持管理行動計画(案)の内容説明 その他連絡事項 講評	発言者の記載がない。
	H29.11.10	10時～11時	2017維持管理行動計画の中間フォローアップ	
	H30.3.12	13時～15時	2017維持管理行動計画の検証・評価・次年度の取組み	
岸和田土木事務所	H29.6.1	14時～16時	2017維持管理行動計画(案) 2017維持管理行動計画(案)における今年度目標及び取組み 本庁からの情報提供 事務所からの情報提供	時間は進行次第による。議事録はなく, 第1回委員会での指摘事項とその対応を記載した記録が作成されている。同記録には, 発言者の記載はない。意見交換の内容については詳細に記載さ
	H30.3.15	14時～16時	2017維持管理行動計画 年度末検証 その他	

				れている。 なお、第2回会議は台風のため中止。
--	--	--	--	----------------------------

(大阪府提供資料より作成)

(ウ) 以上のとおり、事務所メンテナンスマネジメント委員会の議事録からは、各委員会において、大阪府維持管理アクションプログラムにおいて事務所メンテナンスマネジメント委員会の実施内容とされた、①行動計画の報告（目標の明確化・共有）、②計画推移、目標達成状況の検証・評価、③実施体制の検証・評価、④課題等の確認と改善提案、⑤データ蓄積の確認、⑥劣化の診断や施設の延命化の検証、⑦その他維持管理における懸案事項が検討されているか必ずしも明らかでなかった。

また、各事務所メンテナンスマネジメント委員会は、大阪府維持管理アクションプログラムによれば毎年5月と9月を目途に開催することとされているが、年に1度しか開催していない事務所が複数ある。また、記録上は、事務所メンテナンスマネジメント委員会が年に3度開催されているが、そのうち1回については、事務所メンテナンスマネジメント委員会の委員資格者が1名のみ出席し、それ以外は委員資格が無い者(グループ長よりも下の役職者)のみが出席していたという事務所があった。委員1名のみでの出席によって委員会の開催とするのは不相当である。

さらに、議事録は、開催時間、出席者、発言者の記載の有無、委員会における具体的議事の内容の記載の程度等が全く統一されていない。このため、その内容によっては出席していない職員が委員会における議事の内容を理解することは困難である。

事務所メンテナンスマネジメント委員会は、前記のとおり、維持管理方針（目標）の明確化・共有、行動計画の検証・評価・改善検討、維持管理に関する情報の共有を目的とするところ、議事録の記載からは、各委員会が目的を達するために、本来予定されている実施内容が全て検討されているのか確認することはできないし、また様式や記載事項がまちまちであるために、土木事務所を横並びで比較して各事務所の問題点の有無を簡単に比較することも困難である。

したがって、各事務所においてPDCAサイクルにより維持管理を効率的に行うために、各土木事務所は大阪府維持管理アクションプログラムにおいて定められた時期及び回数を基準として、一定数の委員の出席を確保した上で、事務所メンテナンスマネジメント委員会を開催し、かつ、大阪府都市基盤施設長寿命化計画において定められた実施内容に基づき議事を行い、またその議事録は原則として統一した様式により具体的に作成することにより、出席していない職員であっても議事の内容を容易に理解できる体制とすべきである。

### 【意見 36】 テクニカルアドバイス制度の積極的活用

大阪府は、土木事務所における職員のスキルアップによる維持管理体制の強化及び道路維持管理に際しての高度の判断を行う参考とするため、テクニカルアドバイス制度を積極的に活用すべきである。

(理由)

大阪府は、大阪府都市基盤施設維持管理技術審議会からの「大学との連携は、各種技術的課題解決等において非常に重要な役割を担うと考えられることから、近隣大学と情報共有や技術連携（技術相談、フィールドの提供、共同研究等）等に向けた取組を行っていくべきである。」との提言を踏まえ、平成 23 年以降、（橋梁）テクニカルアドバイス制度（大阪府が近隣の大学等と包括連携協定を締結し、専門家から技術的な助言を受ける制度）を構築した。

同制度については、大阪府都市基盤施設長寿命化計画（平成 27 年 3 月）では、これを活用して緊急点検における高度な判断の必要性がある場合に有識者に技術相談を受けるものと位置付けられている。

しかし、同制度の利用実績は、平成 24 年度に 3 回（いずれも講習会）、平成 25 年度に 9 回（技術相談 4 回、講習会 4 回、意見交換会 1 回）、平成 26 年度に 5 回（技術相談 2 回、研修会等 3 回）であり、その後は全く利用されていない。

例えば、技術職員人材育成プラン（平成 29 年 3 月）では、近年、行政技術者の経験による技術の蓄積が困難になりつつあり、加えて入札契約制度の多様化で行政手続の増大と相俟って、技術習得に要する十分な時間が確保できず、技術職員の技術力維持が困難な状態となり、またベテラン職員の退職により技術承継が大きな課題となっているとの指摘がなされている中で、テクニカルアドバイス制度を活用することは人材育成にも大いに役立つものと考えられる。

優れた技術職員の養成は、長期的に見て大阪府の道路維持管理行政にとって、経済性、効率性の観点から重要であり、また、有識者のアドバイスは、道路維持管理に際して高度の判断が必要となる場合には大いに参考とすべきものである。

したがって、土木事務所においては、平成 27 年以降活用されていないテクニカルアドバイス制度を積極的に活用し、土木事務所における職員のスキルアップによる維持管理体制を強化し、また道路維持管理に際して高度の判断を行う参考とすべきである。

## (11) 情報セキュリティ

### 【監査の結果 17】 パスワードの保存管理

大阪府は、大阪府建設 CALS のログインに際し使用する ID 及びパスワードを情報端末に保存しないことを各職員に徹底すべきである。

(理由)

ア 大阪府は、建設事業の流れ（ライフサイクル）の中で使うデータを電子データ形式で格納し、ライフサイクル内で利用するため、建設 CALS（Continuous Acquisition and Life-cycle Support）システムを導入し、都市整備部及び各土木事務所において使用している。

建設 CALS には、インターネットを通じてアクセスし、府民等が利用できる地図情報システム（大阪府内の（大阪市域・堺市域を除く）都市計画情報や文化財情報等が閲覧できるシステム）、情報共有システム（公共事業の受発注者間での各情報の交換・共有を行うシステムであり、電子納品を行うための成果品を効率的に作成するシステム）、関係者協議システム（大

阪府職員と協議関係者間で、協議資料のやり取りをインターネットを通じて行なうシステム)、調査情報管理システム(大阪府職員間で、または大阪府職員(依頼者)と府外ユーザ(回答者)の方(府内市町村職員、民間事業者など)と調査物のやり取りをインターネットを通じて行なうシステム)等の機能を有している。

この他、土木事務所においては事業・案件・業務フロー、予算・執行管理、維持管理等の各種情報を閲覧入力して業務に用いており、ID毎に割り振られた権限に応じて利用できる情報が限定されている。

イ 八尾土木事務所におけるコンピュータ端末においては、ログイン時に、IDとパスワードを入力する場面で、氏名は過去の氏名がプルダウンで選択でき、表示される氏名を選択すると、端末に保存されていたパスワードが自動的に入力され、ログインすることができるようになっていた。

ウ 大阪府は、職員に付与するパスワードについては、情報セキュリティに関する基本要綱(平成26年4月1日制定)第48条第2項において、以下の定めを設けている。

職員は、自己の管理するパスワードに関し、次の各号を遵守しなければならない。

- (1) パスワードは、他者に知られないように管理すること。
- (2) パスワードは秘密にし、パスワードの照会等には一切応じないこと。
- (3) パスワードは十分な長さとし、文字列は想像しにくいものにする。
- (4) パスワードが流出したおそれがある場合、情報セキュリティ管理者に速やかに報告のうえ、パスワードを速やかに変更すること。
- (5) パスワードは定期的に、又はアクセス回数に基づいて変更し、古いパスワードを再利用しないこと。
- (6) 複数の情報システムを扱う職員は、同一のパスワードを情報システム間で用いないこと。
- (7) 仮に発行されたパスワードは、最初の認証時点で変更すること。
- (8) 端末機にパスワードを記憶させないこと。
- (9) 共有のIDを除き、職員間でパスワードを共有しないこと。

エ 土木事務所において大阪府建設 CALS への ID 及びパスワードを情報端末へ保存した場合、ある事項についてアクセス権限を有しない職員であっても当該情報にアクセス権限を有する職員が管理する情報端末を操作することにより、権限外の情報にアクセスすることが可能となってしまう。また、万一、外部の第三者が土木事務所の端末にアクセスした場合には重大な支障が生じるおそれもある。

八尾土木事務所においてなされていた取扱いは、前項の情報セキュリティに関する基本要綱第48条第2項第8号の定めと反するものであり、情報セキュリティの観点から妥当ではない。

したがって、大阪府は、各土木事務所における職員が各情報端末に ID やパスワードを保存していないか確認し、これらを端末に保存することがないよう各職員に徹底すべきである。

#### 4 大阪府土地開発公社についての監査の結果及び意見

##### (1) 公社資金による用地買収事業（先行取得方式）について

###### 【意見 37】 「事業用地を取得することができないと認められるとき」の判断基準

大阪府土地開発公社は、地権者との用地売買契約交渉の長期化を避けるために、大阪府との間の「公共事業用地先行取得等契約書」第7条第1項に定める「事業用地を取得することができないと認められるとき」の該当性に関する判断基準を定めるとともに、該当すると判断した場合の大阪府への届出を迅速に行うべきである。

(理由)

##### ア 契約交渉の長期化

大阪府の公共事業に必要な用地を地権者から先行取得する事業は大阪府土地開発公社の中心的な業務である。地権者からの用地取得については、交渉により地権者の納得を得ながら進めるのが原則であり、現実には、大阪府土地開発公社においても、様々な交渉困難案件において、地権者との粘り強い交渉を行いつつ用地取得を実現している。

しかしながら、案件によっては地権者との交渉が長期化することもあり、特に道路用地としての先行取得が求められている場合は、長期にわたって道路として供用できないことにもなる。大阪府において、平成29年4月の時点での未着手路線は145路線に上っており、なかでも高槻茨木線、枚方大和高田線、千里丘寝屋川線、加納玉串線、大阪枚岡線、大阪和泉泉南線、泉州山手線、大阪岸和田南海線は1970年代に先行取得を開始しているにも関わらず、現時点でも未着手となっている。また、大阪府の作成した「都市計画（道路）見直しの基本方針」（平成23年3月）には、「大阪府内（大阪市、堺市除く）の都市計画道路994路線、計画総延長約2040kmのうち、整備済延長は1172km（57%）、整備中延長は152km（8%）、未着手延長は716km（35%）となっている。この未着手路線502路線（区間）716kmのうち、都市計画決定後30年以上経過している路線は458路線（区間）678km（延長換算で95%）を占めている。」との記載がある。

地権者との契約交渉が長期化する場合、大阪府としては収用手续への移行を考慮せざるを得ないところ、この点について、府との公共事業用地先行取得等契約書では、第7条第1項で「乙（公社）は、事業用地を取得することができないと認められるときは、遅滞なく、その旨を甲に届け出なければならない」とされ、同条第2項では「甲（府）は、前項の届出があったときは、届出のあった事業用地について、速やかに土地収用法（昭和26年法律第219号）等の定めるところにより収用手续等を行うものとする」と規定されている。

しかるに、同第7条第1項に基づく届出がなされた例は、少なくとも平成23年以降は存在しない。また、大阪府土地開発公社によれば、いかなる場合に「事業用地を取得することができないと認める」のかについて、公社内部で基準は設けていないとのことであった。

##### イ 土地収用に関する国交省からの通知

公共事業については、コスト意識の高まりや経済活性化の観点などから、公共用地の早期取得も含め、事業効果の早期発現を図るべきである。府の事業においても国の事業においてもかかる要請に変わりはないところ、国土交通省は、平成15年3月28日に「事業認定等に関する適期申請等について」（6局長連名通達）及び「事業認定等に関する適期申請等につい

て」(11 課室長連名通達)を発出し、国土交通省の直轄の公共事業について、適期申請等の徹底を図っている。

上記 6 局長連名通達は、「事業認定の申請は、当該事業の完成期限等を見込んだ適切な時期に行うこととし、原則として、一の事業認定申請単位における用地取得率が 80 パーセント(土地所有者・関係人数全体に対する契約済の土地所有者・関係人数の割合をいう。以下同じ)となった時、又は用地幅杭の打設(同申請単位における打設の終了時をいう。以下同じ)から 3 年を経た時のいずれか早い時期を経過した時までには、収用手続きに移行するものとする。ただし、ダム建設事業等大規模な事業又は特別な事情がある事業については、これによらないことができるものとする。」として、収用手続きに移行する時期として、用地取得率 80%もしくは用地幅杭の打設から 3 年を経た時のいずれか早い時期と明記している。また、上記 11 課室長連名通達は、「大規模な事業」として、「ダム建設事業」、「空港整備事業」、「放水路事業」、「バイパス道路事業等で土地所有者・関係人数がおおむね 200 以上の事業」を挙げ、「特別な事情がある事業」として、「収用手続きの実施により、地元の協力関係が失われることが確実に見込まれる事業」「用地幅杭の打設から 3 年を経た時点において、用地取得率が著しく低く、職員の処理能力等から収用手続きを実施することが困難である事業」「用地幅杭打設後おおむね 1 年以内に用地業務が完了することが見込まれる小規模な事業」を挙げている。

#### ウ 平成 13 年度包括外部監査結果に基づき講じた措置

道路事業に関する平成 13 年度包括監査において、大阪府に対し「収用申請を検討するか否かについて、買収率、残筆等による客観的基準を定め、事業区間ごとに基準が該当すれば収用申請することを原則とし、収用申請しない場合には、例外となる理由を報告する等の運用上の工夫が必要である」と記載されている。これに対し、大阪府は「講じた措置の内容」として、「平成 15 年 3 月 28 日付け、国土交通省より「事業認定等に関する適期申請等に関する通達」が出されたことを踏まえ、客観的基準について、平成 16 年 1 月 16 日付け近畿用地対策連絡協議会の通知を今後、原則として適用することとし、事業の緊急性、重要性、地権者との交渉状況等を総合的に勘案し順次収用に移行することとしている」旨公表(平成 16 年公表)している。平成 16 年 1 月 16 日付け近畿用地対策連絡協議会の通知の内容は、上記国交省通知と同様である。

しかしながら、大阪府土地開発公社によれば、いかなる場合に「事業用地を取得することができないと認める」のかについての基準は設けておらず、結果として大阪府が収用手続きへ移行するタイミングを逸する可能性もある。

#### エ まとめ

事業用地の一部について用地買収交渉が長期化している場合は、取得が完了した近傍土地に関しても道路としての利用ができない他、交渉にかかる費用(再算定費用等)が増大するなど、大阪府の財政的負担も増大することになる。大阪府土地開発公社が、個別の交渉案件について大阪府と情報共有し協議しながら丁寧に進めていることは今回監査する中で確認することが出来た。また、できるだけ交渉によって円滑に用地買収を図りたいという大阪府や大阪府土地開発公社のスタンスは理解できるところではある。しかし、府の財政的負担に鑑

みた場合、公社は、大阪府に対して上記届出を行うタイミングについて、上記国交省基準等を参考にしつつ、たとえば地権者が所在不明であるとか、交渉に応じる気配が全くない、条件についての隔たりが大きいといった要件を加味した判断基準を定めた上で、府が収用手续へと円滑に移行できるように、「事業用地を取得することができない」状況に至ったと判断した場合は迅速に大阪府へ通知すべきである。

### 【意見 38】 土地収用制度の活用の積極的検討

大阪府は、大阪府土地開発公社に対し、公共事業用地先行取得等契約書第 7 条第 1 項に基づく「事業用地を取得することができないと認められる」旨の届け出を適切に行うよう働きかけると共に、今後、土地収用制度の活用をより積極的に検討するよう努めるべきである。

(理由)

#### ア 平成 13 年度の包括外部監査の結果を受けて講じた措置

上記のとおり、平成 13 年度の包括外部監査の結果を受け、大阪府は「平成 15 年 3 月 28 日付け、国土交通省より『事業認定等に関する適期申請等に関する通達』が出されたことを踏まえ、客観的基準について、平成 16 年 1 月 16 日付け近畿用地対策連絡協議会の通知を今後、原則として適用することとし、事業の緊急性、重要性、地権者との交渉状況等を総合的に勘案し順次収用に移行することとしている」旨を公表した。

#### イ 平成 20 年度以降の土地収用制度の活用実績

しかしながら、その後、土地収用制度が積極的に活用されている様子は見受けられない。平成 20 年度から平成 30 年 11 月までの道路事業に関する土地収用制度活用件数は 24 件（事業認定 5 件、収用裁決 19 件）であり、その大半が平成 25 年度以前のものである。平成 26 年度以降に事業認定がなされたものは、府道茨木摂津線改築工事（大阪府茨木市大字福井地内から同市大字千提寺地内まで）及びこれに伴う市道付替工事（事業認定日：平成 27 年 12 月 17 日）の 1 件のみである。収用裁決についても、平成 26 年度以降のものは、府道茨木摂津線改築工事（裁決日：平成 28 年 10 月 11 日）の 1 件のみである。

#### ウ 大阪府土地開発公社土地収用制度の活用が低調である原因

このように、大阪府による土地収用制度の活用は低調であるが、その最大の原因は、土地収用法に基づく事業認定の要件が厳格であり、同認定を受けることが必ずしも容易ではないことにあると考えられるが、大阪府土地開発公社との公共事業用地先行取得等契約書第 7 条第 1 項に基づく事業用地を取得することができないと認められる旨の届け出が適切になされていないことも原因の一つではないかと考えられる。

#### エ まとめ

したがって、大阪府は、大阪府土地開発公社に対し、公共事業用地先行取得等契約書第 7 条第 1 項に基づく事業用地を取得することができないと認められる旨の届け出を適切に行うよう働きかけると共に、今後、土地収用制度の活用をより積極的に検討するよう努めるべきである。

## 【監査の結果 18】 所有権移転登記手続の方式

大阪府は、大阪府土地開発公社が先行取得した用地に関し、同公社から現実に所有権を取得した時点（再取得した時点）で府への所有権移転登記手続をすべきである。

（理由）

### ア 大阪府が取得費用相当額の支払いをした際に所有権を取得すること

公社資金による用地買収業務が行われる場合、用地の所有権については、地権者からいったん大阪府土地開発公社に移転した後に、大阪府が同大阪府土地開発公社に対し取得費用相当額を支払ったときに、同公社から府に移転する。このことは、大阪府と大阪府土地開発公社との間で締結された「公共事業用地先行取得等契約書」（平成 29 年 4 月 3 日付）第 1 条に「この契約は、乙（大阪府土地開発公社）が、甲（大阪府）の依頼に基づき、甲の公共事業に必要な土地（以下「事業用地」という）について土地所有権者から所有権を取得し、その所有権を甲又は国土交通省に移転することを目的とする」と規定され、第 4 条第 3 項に「事業用地の所有権は、甲が前条第 2 項の支払い（取得費用相当額の支払い）を行ったときに、乙から甲又は国土交通省に移転する」と規定されていることから明らかである。そして、大阪府が大阪府土地開発公社に取得費用相当額を支払う時期は、平成 29 年 4 月 1 日から平成 30 年 3 月 31 日までに大阪府土地開発公社が地権者から取得した用地については、平成 34 年 3 月 31 日まで（事業用地を供用開始するときは、供用開始日まで）とされている。

### イ 大阪府への登記名義の移転時期

しかるに、大阪府土地開発公社が地権者から取得した用地の所有権登記名義については、大阪府による取得費用相当額支払いを待たずに、先行取得の時点で地権者から直接に大阪府へ移転されている。

上記「公共事業用地先行取得等契約書」第 5 条第 1 項では、「乙（大阪府土地開発公社）は、前条第 1 項の契約（権利者との間の土地売買契約）を締結したときには、当該土地所有者から、当該契約にかかる土地（以下「取得用地」という）の所有権移転登記の嘱託登記手続をするために必要な書類を徴し、速やかに、これを甲に提出しなければならない」とされ、同第 2 項では「甲は、前項の書類の提出があったときは、取得用地について、速やかに、甲又は国土交通省名義の所有権移転登記手続を行なう」とされている。また、大阪府土地開発公社が地権者との間で締結する売買契約では、その第 7 条で「乙（権利者）は、本件土地の所有権移転の登記名義を大阪府とすることを承諾する」と規定されており、それを受けて、地権者（登記義務者）が署名押印を求められる「登記原因証明情報兼登記承諾書」には、大阪府を登記権利者として、「乙（登記義務者）は、甲（登記権利者）に対し、平成〇年〇月〇日、本件不動産を売った」「よって、本件不動産の所有権は、同日、乙から甲に移転した」旨の記載がなされている。

### ウ 登記移転に関する大阪府土地開発公社の見解

大阪府土地開発公社が取得した時点で、上記各条項に基づき権利者から直接大阪府への移転登記がなされている点について、同公社は、「自治省（総務省）への確認、顧問弁護士への法務相談、大阪府公共嘱託登記司法書士協会への相談を踏まえ、先行取得契約書（対大阪府）及び土地売買契約書（対土地所有者）に下記内容（注・①土地の所有権は公社が取得するこ

と、②土地の引渡しを土地所有者から公社に行うこと、③登記名義は土地所有者から大阪府に移転すること)を明確にすることによって、消費税及び不動産登記法上の問題点もないことから、現在取りうる最も合理的かつ適切な措置となった」(平成14年4月1日付「先行取得用地を大阪府名義(権利者)で所有権移転することについて」と説明する。

#### エ 所有権の所在と登記名義が齟齬することによる弊害

しかしながら、大阪府が再取得していない段階で地権者から直接に府へ所有権移転登記を行うことは、実際の所有権の所在と登記が示す内容が齟齬をきたすことになり、登記制度の安定を阻害することとなる。

また、大阪府土地開発公社が地権者から土地所有権を取得した時点で大阪府に直接所有権の登記が移転されるという運用であれば、府による再取得前の段階では、大阪府土地開発公社は所有権を保持しながら所有者として登記されていないこととなり、その間、当該土地に不法占拠者が出現した場合に、同公社としては土地所有権を不法占拠者に対して主張することが容易でないことがある。この場合、大阪府としても、実際に土地所有権を取得していないのであるから、所有権に基づく妨害排除請求権を行使できないのであり、結局、不法占拠者に対する有効な措置を大阪府としても大阪府土地開発公社としても講じることができないという弊害が生じる。

#### オ 中間省略登記について

所有権の移転時期の問題について一旦留保するとしても、大阪府土地開発公社への所有権移転登記を経ずに府が登記名義を取得することは、中間省略登記にも類似するところ、平成17年に不動産登記法改正によって、登記申請にあたっては一部の例外を除き登記原因証明情報の添付が必要となったため(不動産登記法第61条)、虚偽の登記原因証明情報を用いない限り、中間省略登記は事実上できなくなった。最高裁判決でも「不動産の所有権が、元の所有者から中間者に、次いで中間者から現在の所有者に、順次移転したにもかかわらず、登記名義がなお元の所有者の下に残っている場合において、現在の所有者が元の所有者に対し、元の所有者から現在の所有者に対する真正な登記名義の回復を原因とする所有権移転登記手続を請求することは、物権変動の過程を忠実に登記記録に反映させようとする不動産登記法の原則に照らし、許されないものというべきである。」(最高裁第1小判平成22年12月16日民集64巻8号2050頁)とされ、中間省略登記は許されないことが明示されている。

大阪府土地開発公社の示す上記平成14年書面の内容は、かかる不動産登記法改正の趣旨及び上記最高裁判決に照らしても、現在では通用しないものとなっている。

#### カ 新・中間省略登記について

なお、「新・中間省略登記」として、平成19年1月12日付法務省民事局から全国の法務局に対して行われた通知に基づき、第三者のためにする売買契約の手法を用いる登記、買主の地位の譲渡の手法を用いる登記により、元の所有者(甲)から中間者(乙)を経由せずに、直接に新所有者(丙)への移転登記を行う手法がある。本件では、大阪府土地開発公社が甲、地権者が乙、大阪府が丙に該当する。

まず、第三者のためにする売買契約の手法を用いる場合は、

- ① 甲乙間で「甲は代金完済までに所有権の移転先を指定し、甲は乙の指定する者に所有権

を直接移転する」との特約付きで売買契約を締結し、

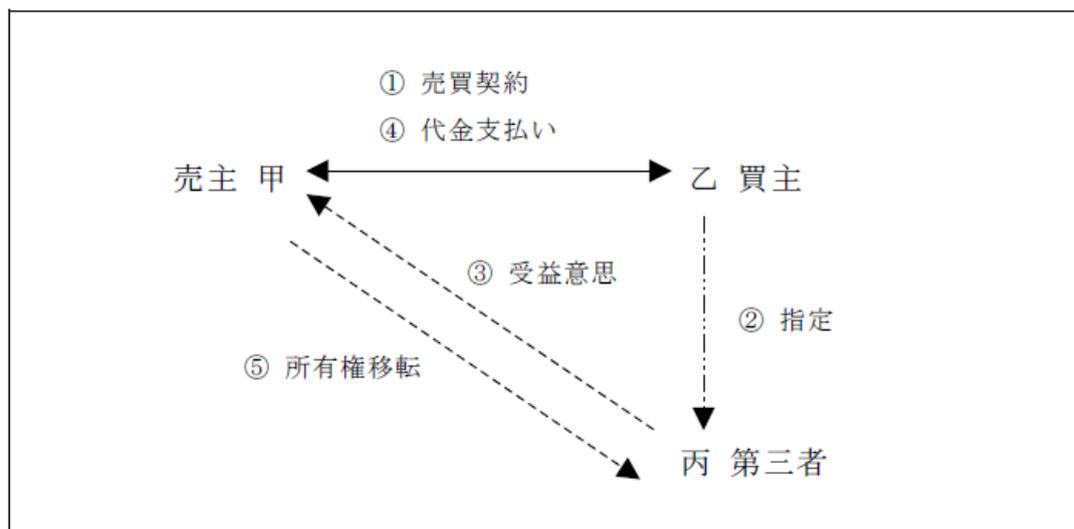
② この特約に従い、乙が所有権移転先として丙を指定し、

③ 丙が、甲に対して受益の意思表示（「所有権の移転を受ける」との意思表示）を行い、

④ 乙が甲に対して売買代金全額を支払うことにより、所有権が甲から丙へ直接移転するとされている。

⑤ この場合、上記①～④を登記原因証明情報に記載することにより甲から丙への所有権移転登記が行われる。

#### <第三者のためにする売買契約の手法>



(日本司法書士連合会「直接移転取引に関する実務上の留意点について」より引用)

しかるに、本件においては、登記原因証明情報兼登記承諾書には、元の所有者が直接に大阪府に不動産を売却したとの記載がなされており、上記①～④が全く記載されていない他、大阪府から元の所有者に対する受益の意思表示も明確になされていない。

また、買主の地位の譲渡の手法を用いる登記の場合は、

① 甲乙間で売買契約を締結し、

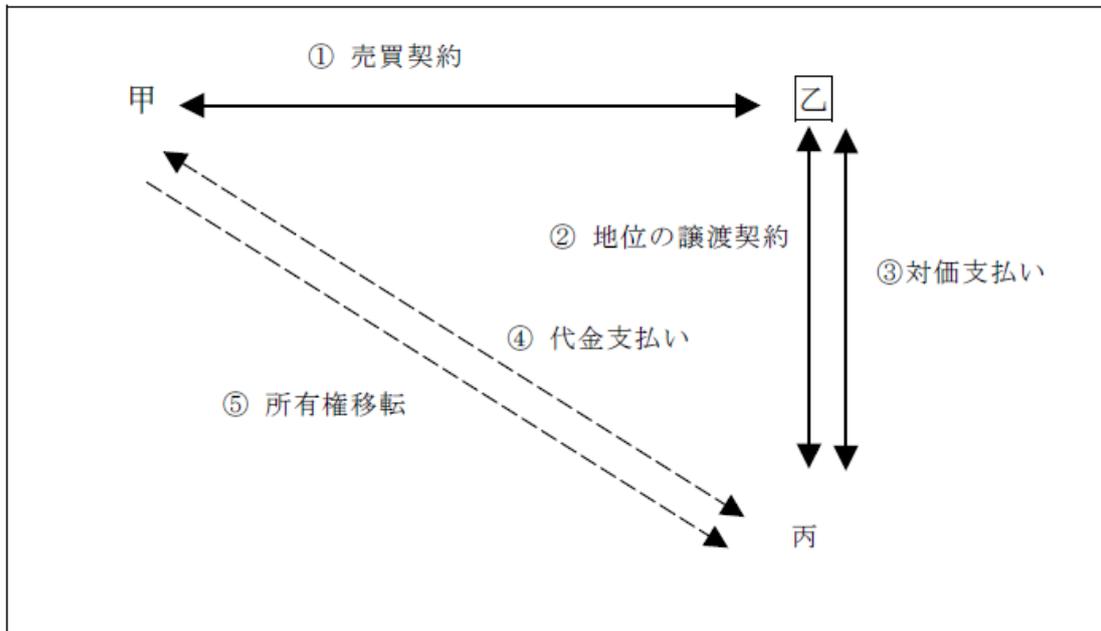
② 乙丙間で①の売買契約の買主たる地位を乙から丙へ譲渡する契約を締結し、

③ 「買主たる地位の譲渡」について甲の同意を得て、

④ 丙が甲に代金全額を支払うことにより、所有権が甲から丙へ直接移転するとされている。

⑤ この場合、上記①～④を登記原因証明情報に記載することにより甲から丙への所有権移転登記が行われる。

<買主の地位の譲渡の手法>



(日本司法書士連合会「直接移転取引に関する実務上の留意点について」より引用)

しかるに、本件においては、登記原因証明情報兼登記承諾書には、地権者が直接に大阪府に不動産を売却した旨の記載がなされており、上記①～④が全く記載されていない他、大阪府土地開発公社と大阪府との間で買主たる地位を譲渡する旨の契約も締結されていない。また、大阪府から元の所有者に対する代金の支払いも行われていない。

以上のとおり、「新・中間省略登記」と呼ばれるいずれの手法についても、現在の契約内容では利用することができない。

**キ まとめ**

大阪府に所有権が移転していない段階で府への所有権移転登記を行うことは、登記制度の安定を損なうものであるほか、上記のとおり土地の不法占拠者に対する有効な妨害排除措置を大阪府としても大阪府土地開発公社としても講じにくくなるという弊害が生じるため、妥当でない。

**【監査の結果 19】 交渉経過の記載方法**

大阪府土地開発公社は、交渉経過票に添付されている交渉経過の記載について、特に担当者が複数で交渉に関与している場合、交渉経過を記載する担当者を特定した上で、その記載内容を具体的に把握できるように明確に記録すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社は、地権者との交渉経過に関し、交渉経過票を作成しており、交渉経過を記載したメモを添付している。

ところで、一部路線に関する地権者との交渉経過票において、交渉経過票に添付されている交渉経過に、パソコンで印字された経過の上に、欄外も含めて手書きでの加筆修正が多く

なされていることが確認された。起案者の原案に決裁者が加除訂正を行ったものではないかと推測されるが、訂正印等も押されていないため、加除修正の内容が起案者と決裁者以外には判然とせず、いずれが正しいのかを判断することも困難となっている。このような手法は、長期間保管しておくべき交渉経過記録の作成方法として適切ではない。

したがって、大阪府土地開発公社は、交渉経過票及びこれに添付されている交渉経過の記載方法について、特に担当者が複数で交渉に関与している場合、交渉経過を記載する担当者を特定した上で、その記載内容を明確に把握できるように記録すべきである。

## (2) 大阪府からの委託業務について

### 【意見 39】 委託業務料の決定手法について

大阪府は、大阪府土地開発公社に委託している補償算定業務に関し、公社の委託事務費が再委託金額の4%に固定されていることの当否について検討すべきである。

(理由)

#### ア 大阪府からの委託と再委託の状況

平成 29 年度において、大阪府から大阪府土地開発公社に対しては、用地取得等業務（土地の取得業務及び付随業務）及び補償算定業務（支障物件の補償算定に係る調査報告書の作成及び付随する業務）として、18 件の業務委託を行っており、委託金額の合計は 1 億 2050 万 8560 円となっている。

しかるところ、大阪府土地開発公社は大阪府から委託を受けた業務について、用地取得等業務を除く 17 件（委託金額総額 1 億 2045 万 0420 円）について、全て再委託先に対し再委託を行っている。そして、再委託金額については、大阪府からの委託金額の 96%となっており（実際は、再委託金額が決定された後に、大阪府との間の変更契約によって、大阪府からの委託金額が決定される）、大阪府土地開発公社が再委託金額の 4%の事務費を取得する運用がなされている。

#### イ 大阪府土地開発公社の事務費について

大阪府土地開発公社が取得する事務費については、平成 26 年 11 月 13 日付大阪府都市整備部用地室長による「大阪府土地開発公社への業務委託にかかる事務費について（通知）」（用地第 1928 号）において、次のように定められている。

用地交渉等を公社に委託する場合 委託事務費 = {(用地費 + 補償費) × 4.5% × 80%} × (1 + 消費税率)
物件調査業務を公社に委託する場合 委託事務費 = {物件調査費 (税抜) × 4.5% × 100%} × (1 + 消費税率)

#### ウ 事務費についての算定

本来、事務費は当該事業にかかる事務分量を適正に把握して、分量に応じて算定されることが原則である。それを、事業費に一定割合をかけるという手法で算定する場合は、事業の発注元として委託先の事務分量について内容を把握するという動機づけが乏しくなるほか、本件の場合には再委託金額に応じて事務費が算出されるのであるから、委託先として再委託金額を抑えるという動機づけも失われることになり、ひいては、再委託先の業務の適正が結果

的に確保できないという事態にもなりかねない。

したがって、大阪府としては、大阪府土地開発公社への委託業務について、同公社の具体的な事務内容を把握した上で、事務分量に応じた事務費を算定することを検討すべきである。

<大阪府からの委託事業と再委託費、再委託費の割合>

No.	業務種別	委託事業名		委託期間	委託金額	再委託先	再委託金額	再委託金額合計	再委託金額÷委託金額		
		土木事務所	事業名							路線名	
1	用地取得等業務 (土地の取得業務及び付随業務)	富田林	道路改良	大阪羽曳野線	H29.12.08 ~ H30.03.31	58,320					
2	補償算定業務 (支障物件の補償算定に係る調査報告書の作成及び付随する業務)	池田	延焼遮断帯整備促進	三國塚口線(Ⅳ期)	H29.04.20 ~ H30.03.31	7,139,880	㈱技研	入16	6,833,160	6,833,160	96%
3		池田	街路	三國塚口線(Ⅱ期)	H29.06.21 ~ H30.03.31	3,148,200	㈱三和総合コンサル ㈱NISSO大阪支店 ㈱産業工学研究所	随5 随14 随15	810,000 507,600 1,695,600	3,013,200	96%
4		茨木	道路改良	余野茨木線	H29.04.20 ~ H30.03.31	4,883,760	㈱宮本設計大阪支店	入10	4,674,240	4,674,240	96%
5		茨木	道路改良	伏見柳谷高槻線、国道170号	H29.07.25 ~ H30.03.31	2,696,760	㈱エイト日本技術開発 関西支店 大阪エンジニアリング ㈱ 福田総合コンサルタント ㈱	随9 随6 随7	1,134,000 918,000 529,200	2,581,200	96%
6		茨木	交通安全	箕面摂津線	H29.09.22 ~ H30.03.31	2,042,280	㈱エイト日本技術開発 関西支店	随11	1,954,800	1,954,800	96%
7		茨木	街路	豊中岸部線	H29.06.16 ~ H30.03.31	1,354,320	㈱間瀬コンサル 大阪支店	随8	1,296,000	1,296,000	96%
8		枚方	道路改良	内里高野道線 枚方富田林泉佐野線	H29.04.01 ~ H30.03.31	32,229,360	㈱八州関西支店 ㈱国土開発センター大 阪支店 ㈱平和ⅡC大阪支店 ㈱ 亨測エンジニアリング ㈱	入1 入2 入17 入11	6,264,000 19,428,120 4,297,320 853,200	30,842,640	96%
9		枚方	延焼遮断帯整備促進	木屋門真線(榎屋川大東線)	H29.04.12 ~ H30.03.31	19,591,200	㈱浜名技術コンサル タント ㈱アイテクノ 大手前産業㈱	入8 入13 入19	6,672,240 8,079,480 3,996,000	18,747,720	96%
10		枚方	交通安全	(旧)国道170号、深野南寺方大阪線 交野久御山線	H29.04.01 ~ H30.03.31	7,379,640	㈱キミコン関西支店 ㈱平和ⅡC大阪支店 福田総合コンサル タント㈱ 国土開発センター大 阪支店	入3 随17 随19 随3	2,376,000 1,544,400 1,490,400 1,652,400	7,063,200	96%
11		八尾	交通安全	(旧)大阪中央環状線	H29.04.13 ~ H30.03.30	9,194,040	㈱技研 ㈱八州関西支店 ㈱KCコンサル タント大阪営業所 ㈱八州関西支店 ㈱技研	随1 随2 入7 随12 随13	1,825,200 615,600 3,888,000 1,188,000 1,281,960	8,798,760	96%
12		八尾	交通安全	大阪港八尾線	H29.04.18 ~ H30.03.30	4,018,680	㈱コム建築コンサル タント大阪営業所	入12	3,845,880	3,845,880	96%
13		八尾	公園	久宝寺緑地	H29.09.26 ~ H30.03.30	2,948,400					
14		富田林	交通安全	郡戸大堰線	H29.04.13 ~ H30.03.31	13,969,800	㈱信栄補償設計 ㈱間瀬コンサル タント大阪支店 ㈱西播設計大阪支店	入6 入9 随18	5,472,360 7,269,480 626,400	13,368,240	96%
15		富田林	交通安全	国道166号	H29.06.13 ~ H30.03.31	1,354,320	㈱神測建㈱大阪支店	入15	1,296,000	1,296,000	96%
16		鳳	交通安全	大阪和泉泉南線	H29.08.25 ~ H30.03.31	2,290,680	福田総合コンサル タント㈱	随10	2,192,400	2,192,400	96%
17		鳳	街路	大阪岸和田南海線	H29.04.20 ~ H30.03.31	2,380,320	福田総合コンサル タント㈱ ㈱NISSO大阪支店	随4 随16	1,566,000 712,800	2,278,800	96%
18		岸和田	道路改良	大阪和泉泉南線	H29.04.20 ~ H30.03.31	3,828,600	㈱ニッセイコンサル タント大阪 本社	入5	3,664,440	3,664,440	96%
計						120,508,560					

(大阪府土地開発公社より提供を受けたデータを一部加工)

【意見 40】 随意契約理由の記載

大阪府は、補償算定業務について随意契約の手法により大阪府土地開発公社との間で契約を締結する場合、随意契約にする理由を、地方自治法施行令第167条の2第1項の規定に即して具体的に記載すべきである。

(理由)

#### ア 随意契約での契約締結

上記のとおり、大阪府は毎年複数件の補償算定業務を大阪府土地開発公社に業務委託しているが、その全てが随意契約で締結されている。

地方自治法施行令第167条の2第1項では、地方自治法第234条第2項の規定により随意契約の方式によることができる場合が限定されており、補償算定業務に関して大阪府が大阪府土地開発公社に業務委託する場合は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号(その性質又は目的が競争入札に適しないもの)が用いられている。

#### イ 随意契約理由書の記載

大阪府が大阪府土地開発公社との間で随意契約を締結する際の随意契約理由書には、概ね次のような理由が記載されている。

- ① 大阪府土地開発公社は、大阪府が基本財産を全額出資し設立した法人であり、これまで国、府、旧道路公団等からの受託により道路等交通関連事業、河川等治水関連事業、公園事業等、多様な公共事業の用地取得業務を行う専門的な団体として信用がおける。
- ② 補償算定業務は移転工法の検討が重要であり、長年の知識と経験が必要となるが、公社はそのノウハウを十分に有している。
- ③ 公社は都市整備部における公共事業用地の先行取得業務を実施しており、都市整備部事業全体の補償算定業務を同公社へ一元的に実施することは、府と公社で本事業を別々で実施するよりも、公平性・統一性を確保する上で有用である。
- ④ 府と公社においては、土地の取得及び支障物件等の補償並びにこれらに付随する業務について、平成2年4月1日付けで協定を締結し、同協定第4条の規定により委託契約を同公社と締結することとしている。

しかしながら、上記①及び②の理由は大阪府土地開発公社の他にも、補償算定に関する専門性及びノウハウを有している会社は存在するのであり、同公社でないと業務を実施できないという理由にはならないように思われる。また、③の理由については、特に用地取得の交渉と補償算定を同一の会社が行わなければならない理由はなく、大阪府が補償算定について統一的な基準を示しているのであるから、ただちに算定額に不公平性・不統一性が生じることはないように思われる。

この点、用地対策連絡協議会の定めた損失補償基準において、建物等の移転料は「通常妥当と認められる移転先に、通常妥当と認められる移転方法によって移転するのに要する費用を補償する」と定められているところ、通常妥当な移転先として残地を選択する場合には、その面積の制約から、元々平屋だった家は二階建てにしてよいのか三階建てにしてよいのか、複数棟がある場合は機能維持のための関連移転をどこまで認めるのか等の選択肢が無数にある。その選択肢の中からコンサルタント業者(再委託先)から提示された案が公正・公平なものかどうかを判断するためには、大阪府の過去の補償事例や、同時進行している他の補償事例を踏まえた統一的な観点が必要となり、その役割は大阪府土地開発公社しか担えないと府は主張している。

確かに、これまで大阪府の用地買収、補償案件は大阪府土地開発公社が全面的に行ってお

り、府の過去の補償事例や、同時進行している他の補償事例に関して大阪府土地開発公社に知識とノウハウが積み重ねられており、現時点で同公社に一括して委託するという大阪府の判断は理解できなくもない。

ただ、統一的な観点が必要であるという点に関しては、大阪府がその役割を果たすべきという見解も成り立ちうるものであり、この点も含めて、随意契約理由書においては、より具体的に記載すべきである。

大阪府の行う委託事業については、入札で受託事業者を決定することが原則であり、随意契約で行うためには上述した地方自治法施行令によって要件が厳格に定められていることからすれば、第三者にも理解できるような形で随意契約理由書を作成することが求められていると言える。④の理由については、平成2年4月1日付けの協定書第2条には「甲（大阪府）は、事業に必要な土地の取得等に係る業務の一部を乙（大阪府土地開発公社）に委託することができるものとする」とあるが、必ず土地開発公社に委託しなければならないという約定でもなく、特に拘束力を有するものではないため、公社と随意契約の方式により委託契約を締結しなければならない理由にはならない。

#### ウ まとめ

大阪府は、大阪府土地開発公社との間で随意契約の方式で業務委託契約を締結するときは、地方自治法第167条の2第1項の規定に則して、各号該当性について具体的に判断した上で、随意契約理由書に理由を明記する必要がある。本件では、特に上記③の点で「公平性・統一性を確保する上で有用」とある点について、他のコンサルタント業者ではその役割が果たせない理由が明記されていないため、第三者の目からすれば、理由が抽象的なまま、安易に随意契約の手法が用いられていると見られる余地がある。随意契約理由の記載内容について慎重な検討を求める次第である。

### (3) 大阪府土地開発公社が行う入札一般について

#### 【監査の結果 20】 最低制限価格の設定

大阪府土地開発公社は、入札を行うに際し、最低制限価格を設定すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社が平成29年度に行った入札は27件（支障物件調査が21件、登記業務委託が6件）あるが、いずれも最低制限価格が設定されないまま入札が行われていた。

しかるに、大阪府土地開発公社入札執行要領では、最低入札金額が予定価格を下回る場合の落札者の決定方法として、「(6) ②ア 最低入札金額が、最低制限価格以上である場合」と「(6) ②イ 最低入札金額が最低制限価格未満である場合」のみに分けられており、いずれにせよ最低制限価格が設定されていることが前提となっている。

この点について大阪府土地開発公社は「契約内容に適合した業務の履行がされない恐れが無いと判断し最低制限価格を設定していない。これまで業務が履行されなかった事例はない」旨説明している。

しかしながら、入札において最低制限価格が設定される趣旨は、入札に付した業務について適切な水準での履行を予め担保することであり、また特に人件費が委託費に占める割合が

多い案件について、最低賃金価格以上での雇用を担保する意味もある。「契約内容に適合した業務の履行がされない恐れが無い」との大阪府土地開発公社の判断については、入札実施前にかかる判断を行うことはできないと思われるし、これまで業務が履行されなかった事例はないとしても、今後適切な水準での履行が確保されるという保証はない。したがって、大阪府土地開発公社は、入札を行うに際し、最低制限価格を設定すべきである。

仮に、最低制限価格を設定しないことに合理的な理由がある案件が存在するというのであれば、入札執行要領における明文の根拠が必要であると思われるので、最低制限価格を設定するか否かの基準を要領の改訂等によって明確にした上で、案件ごとに具体的に検討する必要がある。

### 【監査の結果 21】 大阪府土地開発公社入札執行要領の記載

大阪府土地開発公社入札執行要領(昭和 51 年 9 月 1 日制定,平成 22 年 4 月 1 日改訂)は、消費税が 5%であることを前提に記載されているが、平成 26 年 4 月 1 日から消費税率が 8%に引き上げられた点について反映されていないので、早急に要領を改訂すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社入札執行要領は昭和 51 年 9 月 1 日に制定され、直近では平成 22 年 4 月 1 日に改訂されているが、5 (3) に「入札執行者は、入札に先立ち、必ず全員に対し、「落札決定に当たっては、入札書に記載された金額に当該金額の 100 分の 5 に相当する金額を加算した金額（当該金額に 1 円未満の端数があるときは、その端数を切り捨てた額）をもって落札金額とするので、入札者は消費税に係る課税事業者である、免税事業者である、とを問わず、見積もった契約希望金額の 105 分の 100 に相当する金額を入札書に記載すること」との記載がある。当該部分の「100 分の 5」「105 分の 100」はいずれも消費税の税率を反映した数字であるが、平成 26 年 4 月 1 日から消費税率が 8%に引き上げられているので、この点を速やかに入札執行要領に反映すべきである。なお、実際には、当然のことながら消費税率引き上げを前提に運用されている。

## (4) 会計に関する事項

### ア 会計処理の概況

大阪府土地開発公社の会計処理の特異な点は、前掲第 2. 3 (5) アの経営成績及び財政状態の推移表にあるように、損益計算書の当期純利益は毎年度必ずゼロ円となっていることである。これは、先行取得土地の買収並びに大阪府及び NEXCO 西日本等からの業務委託について発生した全てのコストを実費精算または資産計上していることによるものである。なお、大阪府土地開発公社によれば、過去には代替地の譲渡益等により、利益を計上した時期もあるとのことである。

大阪府土地開発公社の事業は、大阪府から指示された先行取得用地の取得・譲渡、府からの委託業務及び NEXCO 西日本等からの委託業務から構成される。大阪府等への先行取得土地の売却にかかわる収益については、損益計算書上「公有地取得事業収益」に、また、府及び NEXCO 西日本等の業務委託契約にかかわる収益は損益計算書上「あっせん等事業収益」

に計上される。それに対応する原価はそれぞれ「公有地取得事業原価」と「あっせん等事業原価」に表示される。また、大阪府及びNEXCO西日本等からの業務委託費の事務費相当額が販売費及び一般管理費に計上される。

NEXCO西日本等の業務委託契約については、業務に直接要した人件費等の経費に加えて、本社費等の共通経費を人数按分した金額を付加したもので精算される。当年度に発生した総費用から大阪府及びNEXCO西日本等の業務委託契約にかかわった費用を差し引いた残余の費用が大阪府から指示された先行取得土地の当年度取得した土地に配賦される。

各土地の譲渡価額については、「売渡価格一覧表」が作成され、土地の筆ごとに取得金額、事務費配賦額（取得年度の事務費のみ）、資金経費（売却されるまでの借入金利息相当額）及び合計額が記載され、この合計金額が大阪府への譲渡金額となる。なお、発生した支払利息については、前年度までに取得した土地と今年度取得した土地の取得価額をベースに各土地に配賦される。当該土地が大阪府へ譲渡された場合は「売渡価格一覧表」に記載された原価で「公有地取得事業原価」に払い出され、同額の「公有地取得事業収益」が計上される。以上のようなプロセスを経て、「収益 - 費用 = ゼロ円」が達成されている。

大阪府土地開発公社は大阪府の指定出資法人として、府が実施する公共事業用地の先行取得等を受託し、府の業務を補完する位置づけから、利益を計上する必要性がないため、実費精算を行うことにより、損益ゼロとしている。

## イ 監査の結果及び意見

### 【監査の結果 22】 先行取得土地の公有地取得事業原価

大阪府及び大阪府土地開発公社は、同公社が先行取得した土地を府が再取得する際の価額について、再取得する先行取得土地にかかわる費用のみを用いて算出すべきである。このような取扱いが大阪府及び大阪府土地開発公社の認識と異なっており、適当でないというのであれば、現行の運用に沿うように契約書や協定書等の文言を改訂すべきである。

（理由）

大阪府と大阪土地開発公社との間の公共事業用地先行取得等契約書(平成29年4月3日)第6条によれば、「先行取得土地の取得費用の計算は、取得費用相当額の算定については、平成16年4月1日付で大阪府及び大阪府土地開発公社間において締結された協定のとおりとする。」とされており、当該協定書の第1条第3項においては、「大阪府土地開発公社が取得した土地の額の算定については、土地の取得費、補償費、事務費、直接管理費等土地の取得に要した費用及びこれらの費用に有利子の資金が当てられた場合の利子支払額の合計額を大阪府の再取得価額とする」と規定されている。この「土地の取得費、補償費、事務費、直接管理費等土地の取得に要した費用及びこれらの費用に有利子の資金が当てられた場合の利子支払額の合計額」との文言は、普通に解釈すれば、再取得の対象となる先行取得土地に関して発生したものを意味すると考えられる。したがって、大阪府の再取得価額には再取得の対象となる土地に関して発生した費用のみを計上すべきである。

しかしながら、現状では、再取得の対象となる先行取得土地に関するものに限定することなく、当該年度に発生した他の先行取得土地（大阪府土地開発公社が未取得のものも含む）

に関する事務費等も含んだ金額が、再取得費用として、大阪府から大阪府土地開発公社へと支払われている。一例として、以下のような計算がなされている。

$\begin{aligned} \text{府への引渡金額} &= \text{取得価額} \times (1 + \text{諸経費率} + \text{資金経費率}) \\ 9,870,690 \text{ 円} &= 8,120,531 \text{ 円} \times (1 + 20.16833525\% + 1.38393902\%) \end{aligned}$ <p style="text-align: center;">(注1)                      (注2)</p>
<p>(注1) 諸経費率 = <math>\frac{\text{公社の総コスト} - \text{委託事業のコスト}}{\text{当年度に公社が取得した土地取得価額合計}}</math></p> <p>(注2) 資金経費率 = <math>\frac{\text{支払利息}}{\text{前年度末保有土地取得価額} + \text{当年度取得土地取得価額}}</math></p>

当年度に公社が取得した土地にかかわる諸経費の合計金額は、「公社の総コスト-委託事業のコスト」に一致する。すなわち、大阪府及びNEXCO西日本等の委託事業の原価を除く全ての費用が当年度に取得した先行取得土地の購入付随費用として公用土地勘定に原価算入され、当該土地を大阪府が再取得する際には譲渡原価（公有地取得事業原価）となり、同額の「公有地取得事業収益」を受領している。大阪府土地開発公社の先行取得土地の取得交渉等の業務は、当年度に完結するものとは限らず、翌年度以降に繰り越されるケースも出てくるにもかかわらず、それを考慮せずに、会計処理を行っている。つまり、大阪府による再取得の対象に含まれていない土地に関する費用が、再取得費に混入することになる。このような運用は、上記契約書及び協定書に抵触するものと考えられる（このような運用をすることにより、大阪府土地開発公社の損益をゼロとすることが可能となっている）。

現行の契約内容に基づけば、次年度以降に大阪府が再取得する土地にかかわる取得交渉等にかかわる人件費等の経費は、土地買収が完了した公有用地勘定（資産科目）ではなく、「未買収公有用地」勘定（仮称：買収が未了の先行取得土地にかかわる交渉関連費用等を一時的に収納する科目）を新設し、当該科目で翌年度に繰り越す必要がある。すなわち、当該土地の大阪府への譲渡時に当該土地の取得に要した人件費等の経費のみを付随費用として公有地取得事業原価に含めるべきであり、これを再取得価額とすべきである。

なお、【監査の結果24】「販売費及び一般管理費の計上方法」に詳述しているが、土地開発公社経理基準要綱第24条によれば、大阪府土地開発公社の公有土地の取得に関する管理部門の費用は、公有土地の取得原価には、含めるべきではないと考えられる。

もっとも、大阪府及び大阪府土地開発公社は、上記のような解釈を採用せず、現行の運用どおりの合意内容であると主張する。しかしながら、両当事者の解釈は、文理解釈に反するものであるため、契約書等の内容を現実の運用に則したものと変更すべきである。

したがって、大阪府及び大阪府土地開発公社は、同公社が先行取得した土地を府が再取得する際の価額について、再取得する先行取得土地にかかわる費用のみを用いて算出すべきである。このような取扱いが大阪府及び大阪府土地開発公社の認識と異なっており、適当でないというのであれば、現行の運用に沿うように契約書や協定書等の文言を改訂すべきである。

### 【監査の結果 23】 賞与引当金の計上

大阪府土地開発公社は、賞与引当金について、当該賞与にかかる同公社負担の社会保険料を含めて計上すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社は「大阪府の職員の期末手当及び勤勉手当に関する条例」に準じて、賞与等を支給している。平成 29 年度の貸借対照表に賞与引当金 19,035,944 円が計上されている。夏に支給される賞与のうち平成 29 年度にかかわる期間（平成 29 年 12 月から平成 30 年 3 月）にかかわる金額は適正に計上されているものの、賞与を支給すれば雇用主が必ず負担することとなる社会保険料が計上されていない。

しかし、現在の会計慣行においては、社会保険料も含めて賞与引当金を計上する必要があるとされている。大阪府土地開発公社が負担する社会保険料は、賞与額の 15%程度と推定される。

したがって、大阪府土地開発公社は、賞与引当金について、当該賞与にかかる同公社負担の社会保険料を含めて計上すべきである。

### 【監査の結果 24】 販売費及び一般管理費の計上方法

大阪府土地開発公社は、土地開発公社経理基準要綱に従い、公有土地に含めている管理部門の費用について、損益計算書に販売費及び一般管理費として表示すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社の損益計算書においては、前掲第 2. 3(4)イの買收受託方式による吹田市からの受託業務並びに同ウの交渉受託方式による NEXCO 西日本及び大阪府からの受託業務の事務費相当額のみが販売費及び一般管理費に計上されている。他方、同アの公社資金による用地買収事業（大阪府の指示に基づく先行取得方式）に関する管理部門の費用は、用地取得にかかわる付随費用として公有土地勘定に計上されているため、販売費及び一般管理費には含まれていない。

平成 29 年度の販売費及び一般管理費の内容は、特異なものとなっている。たとえば人件費の給与には、本社の事務局職員（総務経理課）が 6 名在籍しているにもかかわらず、1 名分のみが計上され、役員報酬（報酬と表示している）は役員 1 人の 3 か月分のみが計上されている。その他の給与及び役員報酬については、公有土地取得事業費として貸借対照表の「公有土地」勘定に計上されている。これは、交渉受託方式による NEXCO 西日本及び大阪府からの業務委託費の事務費相当額のみを販売費及び一般管理費に計上するために、予算段階から収入できる事務費の費目及び金額を見積もり、それに併せて取引の内容をあまり意識せずに会計処理を行っているためである。

このような特異な会計処理がなされる理由は、第一に、大阪府への先行取得用地の譲渡価額（府の再取得価額）について、土地の取得費、補償費、事務費、直接管理費等土地の取得に要した費用及び有利子負債利子の合計額となっており、他に販売費及び一般管理費を計上していないため、全ての費用を公有地取得事業原価で処理しているからであると考えられる。第二に、大阪府土地開発公社では、地方公共団体と同様に予算の範囲内でないと費用の執行

(支出)ができないとされ、費用は予算以内に収め、極力予算に余剰が生じないように執行することが求められるためと考えられる。つまり、執行時に販売費及び一般管理費にとりあえず計上し、年度末に販売費及び一般管理費から取得にかかわる付随費用として公有土地に振り替えるのが一般的会計処理方法であると思われるが、この方法では、販売費及び一般管理費から費用の執行がなされ、期末に公有土地へ振り替えると販売費及び一般管理費の各費目はその金額だけ減少することとなり、大幅な予算の不用額(予算の余り)が販売費及び一般管理費に発生するため、この方法は採れないとのことである。

しかしながら、土地開発公社経理基準要綱の第24条(公有地等の取得原価)によれば、「公有地の拡大の推進に関する法律(昭和47年法律66号)第17条第1項又は第2項の規定により取得した資産に係る取得原価とは、用地費、補償費、工事費等のほか当該資産の取得に要した借入金等に対する利息及び取得に従事する職員の人件費その他の付随費用を含むものとする。」とされており、公有土地の取得原価に含むべきは、用地費、補償費、工事費等のほか当該資産の取得に要した借入金等に対する利息及び取得に従事する職員の人件費(その他の付随費用を含む)に限定されることが考えられる。また、同要綱第41条は「公社の販売及び一般管理業務に関して経常的に発生したすべての費用は、販売費及び一般管理費に属する」と規定しているから、管理部門の費用は販売費及び一般管理費として計上することが求められている。このため、大阪府土地開発公社が行っている公有地の取得原価に管理部門の費用を算入する会計処理は、同経理基準要綱に準拠しているとはいえないと考えられる。

したがって、大阪府土地開発公社は、土地開発公社経理基準要綱に従い、公有土地に含めている管理部門の費用について、損益計算書に販売費及び一般管理費として表示すべきである。

#### **【意見41】 土地買収等にかかわるコストの適切な把握**

大阪府土地開発公社は、同公社全体のコスト及び案件ごとのコストを適切に把握し、業績を適切に評価できる仕組みを構築すべきである。

(理由)

大阪府土地開発公社においては、前述のように委託事業にかかわる業務を含め、当年度に発生した原価及び費用の全てを大阪府及びNEXCO西日本等から得る収益によって回収するため、土地取得交渉等の業務の達成状況は決算数値に現れない構造となっている。このため、同公社のコスト削減のモチベーションが働きにくい仕組みとなっている。また、同公社の配置人員が適正な規模となっているか、効率的な業務を実施しているかといった点については、損益計算書等からは判断することができない。

また、買収交渉にかかわる面談や電話連絡に要した時間は土地ごとに記録されているとのことであるが、面談時間等の集計は行われておらず、交渉事前準備及び交渉後の事務処理等に要した時間は、把握できていないとのことであるので、土地ごとの十分な交渉の時間管理ができていないと言いがたい。

大阪府土地開発公社は、その公社としての性質上、毎年度利益を残すことは予定されていないとのことであるが、そうであっても、ある程度の土地別の交渉時間管理を行い、人件費を含めた案件ごとのコストを明確化し、個別の業績評価を行うことは、コストの削減、案件

処理の迅速化を含めた業務改善を行う上で不可欠である。

したがって、大阪府土地開発公社は、業務記録の詳細化及び会計処理の見直し等により同公社全体のコスト及び案件ごとのコストを適切に把握し、業績を適切に評価できる仕組みを構築すべきである。

#### (5) 経営目標について

##### 【監査の結果 25】 経営目標の設定

大阪府土地開発公社及び大阪府は、用地取得の進捗率に関して年度末に経営目標の達成状況を評価する際は、年度初めに設定された目標値を基準として評価すべきである。

(理由)

##### ア 経営目標達成状況

大阪府は、指定出資法人の年度ごとの経営目標の達成状況について、ホームページにおいて公表している。大阪府土地開発公社においては、成果測定指標として、用地取得の進捗率、府への公有用地売渡し額（短期保有分及び長期保有分）、研修の受講率、全職員の理解度の割合、用地取得に係る人件費比率、実際の期中借入利息と短期プライムレートによる借入利息との比較、新規の長期借入利率と国土交通省の指導利率との比較を用いている。この中でも、用地取得の進捗率が最重点目標とされており、100点満点中35点（平成28年度までは30点）のウェイトが与えられている。

平成24年度から平成29年までの、用地取得の点数及び全項目の点数合計、役員による業績評価は次のとおりである。用地取得の点数は常に満点であり、平成26年度と平成27年度を除いて、全項目の点数合計は100点、役員業績評価もAとなっている。表中では省略したが、平成22年度及び平成23年度も同様に100点、Aの評価であった。

成果測定指標	単位	平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度		平成29年度	
		目標	ウェイト										
		実績	評価点										
用地取得の進捗率 (用地取得額/用地取得計画額)	%	96	30	96	30	96	30	96	30	98	30	98	35
		97	30	98	30	100	30	100	30	99	30	98	35
点数合計		100		100		75		75		100		100	
役員業績評価		A		A		B		B		A		A	

(大阪府土地開発公社提供資料より抜粋)

##### イ 平成29年度の当初計画からみた当該年度の用地取得進捗率

しかるに、平成30年2月7日に実施された平成29年度第4回事業推進会議において各支所から提出された「用地取得計画執行管理表」によれば、平成29年度の当初計画（表中に「H29年度計画①」と記載されたもの）と平成30年1月29日時点での取得実績・進捗率、最終契約見込額・最終進捗率は次のとおりである。

<支所ごとの進捗状況表>

(単位：千円)

支所名	当初計画	1/29 取得実績	1/29 進捗率	最終見込額	最終進捗率
池田支所	1,197,933	74,099	6%	145,704	12%
茨木支所	953,000	244,638	26%	400,572	42%
枚方支所	1,610,125	781,333	49%	1,055,867	66%
八尾支所	977,998	201,597	21%	546,447	56%
松原支所	499,500	記載無し	記載無し	87,356	17%
鳳支所	1,340,895	432,087	32%	1,507,286	112%
新名神事務所	4,901,203	1,918,072	39%	2,857,581	58%

(大阪府土地開発公社提供資料より抜粋)

上記表から明らかなおり、大阪府土地開発公社の各支所のうち、当初計画の 100%達成が見込まれていたのは鳳支所のみであり、その他は低いところで 10%台、高いところでも 60%台にとどまっている。この点について土地開発公社に事情を確認したところ、「経営目標の達成状況」の基準となる目標値は、年度初めに設定した目標値ではなく、年度の終わり（2月）ころに事業推進会議等で精査し、用地取得実績に応じて当初計画を補正した数値を用いているとのことであった。実際に平成 29 年度の「事業計画、予算及び資金計画」（平成 30 年 3 月作成）では、大阪府土地開発公社全体で当初計画の用地取得額は合計で 11,780,654 千円であったところ、変更計画（最終）による用地取得額は 6,020,120 千円と半減されている。実際の用地取得額実績（平成 30 年 3 月 31 日現在）は、合計で 5,940,754 千円であり、当初計画と比べた達成率は 50%であるところ、変更計画（最終）と比べた達成率は 98.68%となる。そして、当該変更計画（最終）と比べた達成率が「経営目標の達成状況」において用いられている。

大阪府土地開発公社全体の用地取得額実績は、平成 27 年度、平成 28 年度の数字もあわせて以下の表のとおりである。

(単位：千円)

	当初計画	変更計画	実績値	当初計画比	変更計画比
H27 年度	9,054,159	6,165,123	6,165,094	68%	100%
H28 年度	11,988,758	8,354,672	8,342,008	70%	99.85%
H29 年度	11,780,654	6,020,120	5,940,754	50%	98.68%

(大阪府土地開発公社提供資料に基づき作成)

### ウ 経営目標設定の意義

そもそも経営目標は、当初に定めた目標を年度内にどの程度達成できたのかを測り、今後の運営の改善に活かすためのものであり、PDCA サイクルによって業務を評価し、改善するための出発点となる重要な意味を有する。年度の途中の達成状況をみて目標値を事後的に下げるとは、当初の予測との乖離から翌年度以降の事業の在り方を検討することを不可能にし、PDCA サイクル自体を壊してしまうものである。かかる手段が常態化すれば、運営の間

題点が覆い隠され、経営目標設定の意味自体が失われてしまうのであり、決して適切なものとは言えない。

#### エ 大阪府による審査・評価

大阪府の都市整備部用地課の担当者は、大阪府土地開発公社が開催する事業推進会議に毎回出席しており、年度の終盤の2月ころ開催される事業推進会議において用地買収の進捗率を確認している。そこで確認した進捗率を踏まえ、大阪府は、大阪府土地開発公社に対し、用地買収の年度内の実現性等を検証して当初計画を変更するように通知している。

しかるに、前述のとおり、大阪府土地開発公社及び大阪府は、当該変更計画（最終）と比べた達成率を「経営目標の達成状況」において用いている。そのうえで、平成29年度経営評価において、大阪府の「審査の結果」として、「最重点目標とする用地取得の進捗率については、交渉が難航する案件や買収期間が短い案件など、難易度が高いものが増加しているが、公社が持つ高い用地取得能力を、効率的・効果的に発揮し、目標を達成する実績を挙げている。これにより大阪府が進める土地基盤整備に大きく寄与している」としている。大阪府としては、用地取得の進捗率の基準となる計画が、年度末の時点で当初計画から変更されていることを認識しているのであるから、その上でかかる評価を行うことは、府の土地開発公社に対する監督のあり方としても適切でないとと言える。なお、大阪府の指定出資法人評価等審議会においては、府が行った変更後の計画をもとに算出された進捗率によりなされた評価をもとに審議がなされているとのことであった。

#### オ まとめ

大阪府土地開発公社及び大阪府は、用地取得の進捗率に関して年度末に経営目標の達成状況を評価する際は、年度初めに設定された目標値を基準として評価すべきである。

### (6) 大阪府土地開発公社のあり方について

#### 【意見42】 大阪府土地開発公社の今後のあり方

大阪府は、大阪府土地開発公社との契約の方式を交渉委託方式をメインとすること等も含め、他府県の例も参考にしながら、同公社の今後のあり方について検討すべきである。

(理由)

#### ア 大阪府土地開発公社の現状の問題点

上記監査の結果もしくは意見において述べたとおり、大阪府土地開発公社については、大阪府からの受託業務について再委託を行う際、再委託金額に加えて4%の事務手数料を同公社が得る運用がなされており、それが府との書面で明記されていること、経営目標達成率の評価において、年度末に当該年度の実績に応じて目標値が変更され、変更後の数値を元に当該年度の当初計画とは関わりなく高い評価がなされていること、同公社が取得した用地を府が取得（再取得）する際、再取得する年度までに発生した同公社の経費が全て府の再取得費用に反映されるという運用がなされていること、同公社の損益が常に0とされていること等に鑑みると、同公社として経営努力をし、経費を節減したり、用地取得の進捗率を高めたりする動機づけが働きにくい状態にあるといえる。

## イ 先行取得方式と交渉受託方式

既に述べた所有権移転登記の問題や、先行取得した土地に関して大阪府土地開発公社の経費が大阪府の再取得費に反映される問題は、先行取得方式というスキーム自体に内在するものである。仮に、交渉受託方式を全面的に採用すれば、所有権移転登記の方式も疑義のないものとなり得るし、交渉に関する委託料についても年度ごとに発生し、明瞭な会計処理が可能になるものと思われる。

大阪府土地開発公社が用地を先行取得する方式については、自治体の予算を平準化することができるという利点が挙げられる。しかし、大阪府の都市基盤整備の軸足が建設から維持管理へと移行し、その内容も公園事業や街路事業などの面的買収から、一件ごとの買収金額が比較的小規模な現道拡幅型の事業が増加していること、当面は引き続き用地取得費が100億円規模で推移することが予想されているものの、平成24年10月改訂にかかる「大阪府土地開発公社の健全化に関する基本方針（案）」に「バブル経済時の用地取得費を予算面から支え、機動的な用地取得に寄与した公社の先行取得であったが、厳しい財政事情や公社保有資産の縮減を図るため、対象とする事業を厳選し、先行取得に要する債務負担行為限度額について、引き続き縮減を図っている」と記載され、実際にも平成20年度の用地取得費合計が114億円（当初予算182億円）であったことに対し、平成29年度においては85億円（当初予算132億円）と減少していることからすると、大阪府の予算の平準化の要請自体についても、今後状況に応じて変動する可能性もある。

そのため、大阪府は、今後時期をみながら、大阪府土地開発公社との関係で、公社とNEXCO西日本との契約と同様に、交渉受託方式をメインとするよう切り替えていくことを検討すべきではないかと思われる。

## ウ 大阪府土地開発公社の今後のあり方の検討

また、現時点で補償算定業務について大阪府が大阪府土地開発公社に一括して随意契約の方式により委託している点については理解できるが、今後、用地取得等業務についても、府の職員が担当する割合を増加させることを検討すべきではないかと思われる。大阪府土地開発公社の支所の多くが土木事務所の建物内に存在することを考慮すると、土木事務所の職員が同公社の支所の職員と共同して用地取得交渉に当たることなどにより、徐々にノウハウを取得していくことも可能ではないかと思われる。大阪府土地開発公社においては、プロパー職員の高齢化が進み、どのようにノウハウを継承していくかが大きな課題となっているとのことであるので、早晩、大阪府において自ら用地取得等業務を担わざるを得なくなる日が到来する可能性も否定できないところである。

もちろん、急激にこのような変革を行うことは困難であるが、大阪府において、徐々に大阪府土地開発公社の業務やノウハウ等を吸収する努力をすることにより、同公社の組織及び機能を少しずつ縮小し、将来的には解散することも視野に入れて検討することが必要ではないかと思われる。平成28年5月に大阪府が行った用地取得体制に関する全国調査結果によれば、土地開発公社を設置した後に廃止した都道府県は、神奈川県、福岡県をはじめ12県あり、廃止予定の件も3県存在する。これら県においては、用地買収の案件が縮小していること、また県において用地買収に携わる人員が多く確保できていることが、廃止を判断する

上での大きな要因となったと推察されるが、大阪府においても、土地開発公社を存続させることと府において人員を確保することのいずれがコスト削減につながるか（なお、公社の事業についてコストが見えにくい仕組みになっていることは上述のとおりである）を常に意識しながら、同公社のあり方について検討を続ける必要があると思われたので、あえて記載する次第である。

## 5 大阪府道路公社についての監査の結果及び意見

### (1) 鳥飼仁和寺大橋有料道路事業について

#### 【意見 43】 自転車の通行について

大阪府道路公社は、鳥飼仁和寺大橋の自転車通行料について、徴収率を上げる手段を検討するべきである。

(理由)

#### ア 鳥飼仁和寺大橋における自転車通行による収入

鳥飼仁和寺大橋の通行料金は車種に応じて次のようになっている。

車種区分	普通車	大型車（Ⅰ）	大型車（Ⅱ）	軽車両等
通行料金	100 円	160 円	370 円	10 円

ここでの「軽車両等」には、自転車（道路交通法（昭和 35 年法律第 105 号）第 2 条第 1 項第 11 号の 2 に掲げる自転車）、軽車両（道路交通法第 2 条第 4 項に規定する軽車両）、原動機付自転車（道路交通法第 2 条第 3 項に規定する原動機付自転車）が含まれる。

また、大阪府道路公社の財務諸表附属明細書によれば、平成 28 年度及び平成 29 年度の各車種別の通行台数は下記表のとおりである。

(単位：台) ( ) 内は一日当たりの台数

	普通車	大型車（Ⅰ）	大型車（Ⅱ）	軽車両	合計
平成28年度	3,298,215	94,104	3,100	399,472	3,794,891
	(9,036)	(258)	(8)	(1,094)	(10,397)
平成29年度	3,274,359	91,619	2,840	380,215	3,749,033
	(8,971)	(251)	(8)	(1,042)	(10,271)

表中の軽車両の台数については、原動機付自転車の通行台数は、料金所を通過した原動機付自転車の台数であり、料金所を通過せず歩行者・自転車道を通じた自転車については台数を把握していないため、含まれていないとのことであった。

そこで、大阪府道路公社に問い合わせたところ、料金を払って通行した自転車通行による収入額（通行料金投入箱に投入されていた料金）は、平成 28 年度において 150,707 円、平成 29 年度において 148,760 円であった。当該金額からすれば、料金を払って通行している自転車は、平成 28 年度及び平成 29 年ともに 1 日あたり約 41 台となる。

#### イ 自転車料金の徴収率

鳥飼仁和寺大橋の南側に設置されている料金所を通過して通行するのは軽車両等のうち原動機付自転車のみであり、歩道を通る自転車は、料金所を通過せずに通行し、橋の途中に設置された通行料金投入箱への自主的な投入が求められているのみであるため、通行料金を支払う自転車は、通行する自転車全体の一部にとどまる。

この点、監査人補助者が、平成 30 年 11 月 14 日の午後 4 時から午後 4 時 30 分まで、鳥

飼仁和寺大橋の通行料金投入箱付近で確認したところ、上記 30 分間に通行料金投入箱を通過した自転車は 23 台（うち、摂津市側から寝屋川市側に向かったのが 21 台、寝屋川市側から摂津市側に向かったのが 2 台）であったところ、通行料金投入箱に通行料金を投入した自転車は、うち 3 台（いずれも摂津市側から寝屋川市側に向かったもの）であり、料金徴収率は 13%にとどまった。このように、料金徴収率が必ずしも高くないのは、料金徴収において強制的な手段がとられていないことが原因であると思われる。

#### ウ 料金徴収のあり方について

軽車両等の通行料金が 10 円と低廉であるため、費用対効果を考慮した場合に、歩道にも有人の料金所を設置するような強制的な手段をとることは現実的でない。しかし、通行者の善意のみに期待して、支払い意思のある利用者からのみ徴収するような方法は、いくら通行料金が低廉であろうとも、料金徴収方法として必ずしも公平・公正なあり方ではない。

この点、大阪府道路公社では、料金所ブースから徴収員が自転車利用の方を監視するとともに、通行料金投入箱が取り付けられている柱に通行料金料金額と投入を促す啓発板を設置して料金の確保に取り組んでいるとのことであるが、料金所ブースの徴収員は料金所を通過する車両からの料金徴収に忙しく、自転車利用者を常に監視することは困難である。また、次の写真のように啓発板は設置されているが、それほど目立つものではなく、自転車利用者に料金支払いを訴えるには十分でないように思われる。

#### <鳥飼仁和寺大橋における啓発板>



(監査人補助者が撮影)

大阪府道路公社におかれては、例えば、啓発板のサイズを大きくして目立つようにしたり、無人のゲートを設置して料金支払いを促す等の方法も検討するべきであるし、本件有料道路（橋）の建設及び維持管理における通行料収入の重要性・必要性について広報し、住民のコンプライアンス意識を向上させること等、更なる工夫を行う余地はあると思われる。

## (2) 府からの委託事業について

### 【意見 44】 委託業務料の決定手法について

大阪府は、大阪府道路公社に委託している業務について、公社の委託事務費の算出方法の是非を検討すべきである。

(理由)

#### ア 大阪府からの委託と再委託の状況

平成 29 年度において、大阪府は下記のとおり 2 路線に関する管理を大阪府道路公社に委託している。

① 府道泉大津美原線 道路維持管理業務委託（鳳土木事務所管轄）

路線名 府道泉大津美原線及び堺泉北有料道路

区 間 堺市平井から高石市綾園まで

延 長 4.7 km

委託の開始時 平成 3 年 6 月 1 日（府と道路公社で協定書締結）

② 府道八尾茨木線 道路維持管理業務委託（茨木土木事務所及び枚方土木事務所管轄）

路線名 主要地方道 八尾茨木線（茨木土木事務所及び枚方土木事務所管轄）

区 間 寝屋川市仁和寺本町二丁目 20 番地先から同一丁目 4 番地先まで

摂津市鳥飼中一丁目 41 番地先から同二丁目 1 番地先まで

延 長 800m

委託の開始時 昭和 61 年 7 月 23 日（府と道路公社で協定書締結）

大阪府道路公社は、上記 2 路線に関し大阪府から委託を受けた業務について、全て再委託先に対し再委託を行っている（なお、毎年度、大阪府道路公社が受注業者と契約を締結した後、大阪府と大阪府道路公社との間で委託契約書が締結される運用である。）。そして、再委託金額については、大阪府からの委託金額の 94%となっており（実際は、年度末に実際の再委託金額が確定された後に、大阪府との間の変更契約によって、大阪府からの委託金額が最終決定される）、大阪府道路公社が 6%の事務費を取得する運用が行われている。

#### イ 事務費についての算定

本来、事務費は当該事業にかかる事務分量を適正に把握して、分量に応じて算定されることが原則である。それを、事業費に一定割合をかけるという手法で算定する場合は、事業の発注元として委託先の事務分量について内容を把握するというインセンティブがなくなるほか、本件の場合は再委託金額に応じて事務費が算出されるのであるから、委託先として再委託金額を抑えるというインセンティブも失われることになりかねない。

したがって、大阪府としては、大阪府道路公社への委託業務について、大阪府道路公社の具体的な事務内容を把握した上で、事務分量に応じた事務費を算定することを検討すべきである。

なお、6%という数字自体は、大阪府道路公社の規定によって定められており、また、NEXCO 西日本が採用している数字と同率の数字であるとのことであるが、大阪府のコストを縮減するという観点からは、当該数字自体の合理性についても、一定期間の事務分量を大

阪府道路公社に明らかにさせ、合理的な割合になっているのかを検証することが最低限必要であると思われる。

#### **【監査の結果 26】 府道泉大津美原線の契約書原本保管の不備**

大阪府道路公社は、泉大津美原線に関する委託契約書の原本を保管する際は、委託事業の内容を示す別紙も一体のものとして保管すべきである。

(理由)

大阪府道路公社において、府道泉大津美原線に関する鳳土木事務所との間の委託契約書を確認したところ、契約書第 1 条で記載されている「別紙 1」及び「別紙 2」が一体のものとして綴られていなかった。「別紙 1」及び「別紙 2」は、維持管理業務の内容が記載されているものであり、契約書の内容を特定する上で不可欠のものである。

大阪府道路公社は、上記契約書の原本を保管する際は、別紙も一体のものとして保管すべきである。

#### **【意見 45】 再委託に関する承諾**

大阪府は、大阪府道路公社に委託した事業に関して、同公社が再委託を行う場合、府の承諾を必要とすべきである。

(理由)

大阪府が大阪府道路公社に委託する業務の委託契約書には、府道泉大津美原線に関する委託契約書においても府道八尾茨木線に関する委託契約書においても、再委託に関しては、「乙（大阪府道路公社）は、大阪府入札参加停止要綱に基づく入札参加停止の措置を受けている者並びに大阪府暴力団等排除措置要綱に基づく入札参加除外の措置を受けている者に業務を委任し、又は請け負わせないものとする」（府道泉大津美原線に関する委託契約書第 8 条、府道八尾茨木線に関する委託契約書第 7 条）と記載されているのみであり、同公社がいかなる事業者に委託するのか把握する仕組みになっておらず、また、府による事前の承諾も不要とする形式がとられている。

この点、大阪府は、①大阪府と大阪府道路公社の道路管理者間の契約であること、②府の入札基準等に準じて発注手続がされていること、③同公社からの受注者が決定した後に府と公社が契約締結していること（平成 29 年度の業務に関しては、大阪府道路公社発注業務として平成 29 年 2 月 23 日に公告され、3 月 24 日に入札、3 月 31 日に大阪府道路公社と受注者との間で業務委託契約が締結される。その後、同年 4 月 3 日（契約書第 9 条に「この契約の効力は、平成 29 年 4 月 1 日から生じるものとする。」と記載）に大阪府と大阪府道路公社との間で業務委託契約が締結されている。）を理由に、府が事前の承諾をすることができない運用であるとしている。

しかるに、業務委託を行うにあたっては、委託先がどのような業務を行うかを委託者として把握し、監督することは不可欠であり、委託先が再委託を行う場合も、再委託先に関する情報を把握しながら、場合によっては再委託を禁止する権限を大阪府が保持しておくことは、府民サービスの適切な実施の観点からも必要である。この点は、上記①②の事情を前提とし

でも同様であると思われる。そして、大阪府が締結している他の業務委託契約では、再委託については、全部の再委託を禁止した上で、一部再委託を行う場合であっても委託者である府の許可を求めるのが原則となっている。大阪府道路公社が相手となる業務委託契約において、その例外を認める理由はない。また、上記③の理由については、大阪府道路公社と再委託先との間の契約において、大阪府の承諾を条件とする等の条項を付する等の措置により対処可能かと思われる。

したがって、大阪府は、大阪府道路公社との契約においても、再委託に関して府の承諾を必要とするよう契約内容を変更することを検討すべきである。

### (3) 大阪府道路公社が行う入札一般について

#### 【意見 46】 契約内容に適合した履行がなされているかの確認

大阪府道路公社は、予定価格に比べて落札価格が著しく低い（概ね予定価格の 5 割前後）結果となった案件に関して、大阪府道路公社会計規程第 77 条ただし書きの規定も活用し、契約内容に適合した履行がなされるか否かの確認を行うべきである。

（理由）

大阪府道路公社が平成 29 年度中に実施した 26 件の入札のうち、以下の 4 件については、落札金額が予定価格の半分前後となっている。

（金額の単位：円）

番号	案件名称	入札方式	主な業種・ 工種／契約 種目	所在地	予定価格（税抜）	落札金額（税抜）	入札者数	落札金額 ÷ 予定価 格
1	鳥飼仁和寺大橋有料道路 料金徴収等業務委託	一般競争入札	委託	摂津市鳥飼中～ 寝屋川市仁和寺本町 地内	246,081,000	134,000,000	4	54%
2	堺泉北有料道路 橋梁定期点検委託	一般競争入札	委託	堺市中区平井～ 高石市綾園地内	138,661,000	48,000,000	24	35%
3	箕面有料道路 料金徴収等業務委託	一般競争入札	委託	箕面市下止々呂美地内	242,945,000	149,760,000	5	62%
4	堺泉北有料道路外 地震計設置工事	一般競争入札	工事	堺市西区菱木 地内外	20,952,000	9,900,000	2	47%

（大阪府道路公社提供資料を加工）

落札金額が予定価格よりも大幅に下回った理由について、大阪府道路公社は、徴収員等の雇用対象・雇用形態等に工夫しているため（上記 1, 3 番）、受注実績を得るため（上記 2 番）、機器費の占める割合が高い案件で、取引先からの機器購入価格が影響しているため（上記 4 番）等の理由がある旨を推測として述べている。

上記 4 のように、機器購入における入札者の努力が反映されて落札に至ることは理解できるし、むしろ望ましいと思われる。また、上記 1 及び 3 の料金徴収業務については、過去に低価格入札が発生したため最低賃金を下回らないように最低制限価格を設定しているとのことであり、特に問題にならないと思われる。

しかるに、受注実績を得るための落札の場合は、価格的に無理をしているために業務内容に悪影響が生じるおそれもあり、大阪府道路公社としてより慎重に検討する必要がある。特

に上記 2 は橋梁定期点検委託業務であり、料金徴収業務と異なり、その業務内容に不十分な点が発生した場合は、たちまち橋梁の安全性に悪影響が生じ、最悪の場合は重大事故につながりうることも懸念される。上記 2 に関しては、料金徴収業務と異なり最低制限価格を設定していないとのことであるが、橋梁定期点検は一定の技術と経験が要求される業務であり、最低賃金をクリアしていれば良いということにもならず、より厳格な審査が必要であると思われる。

この点、大阪府道路公社では、入札時に入札価格の内訳書を提出させ、確認している他に、契約内容の適合性に関する履行確認については、当該業種の大阪府競争入札参加資格登録や配置技術者の資格や実績、公共機関が発注した同様の業種の元請完成実績を求めている。これによって一定の品質は担保されると思われるが、過去に業績があったとしても、当該案件ごとに過度に低い金額で入札がなされていた場合、従前と同じレベルでの業務がなされるとの保証はなく、利用する府民の立場から見た場合、不安を感じることは否定できない。特にインフラの定期点検業務という、道路・橋梁の安全性に直結する重要な業務については、過去の実績のみではなく、当該業務自体について十分な品質が確保される契約であるのかチェックする必要は、なお存在すると思われる。

大阪府道路公社会計規程第 77 条ただし書では、「契約の相手方となるべき者の入札価格によっては、その者により契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当と認められるときは、予定価格の制限の範囲内をもって申し込みをした者のうち、最低の価格をもって申し込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。」との記載がある。また、大阪府道路公社の「競争入札心得（指名・一般用）」にも第 12 条第 2 項において同様の規定がある。予定価格を著しく下回る額の入札者がある場合は、少なくともインフラの定期点検業務という、道路・橋梁の安全性に直結する重要な業務については、当該各規定を活用しながら、契約の内容に適合した履行がなされるか否かを確認すべきである。

#### (4) 大阪府道路公社が締結する随意契約一般について

##### 【意見 47】 随意契約理由の具体化

大阪府道路公社は、随意契約で契約を締結する場合に、随意契約理由書における随意契約理由を具体的に記載すべきである。

(理由)

平成 29 年度中に、大阪府道路公社は、次の各業務について業者との間で随意契約を締結している。

道路名	委託業務	委託金額
南阪奈・堺泉北有料道路	交通管理管制等業務委託	204,233 千円
箕面有料道路	交通管理管制等業務委託	206,241 千円
堺泉北有料道路	料金徴収業務委託	116,640 千円

上記各業務委託契約における随意契約理由書には、全て、「本業務は、管制室（料金徴収業務委託においては本線料金所）において昼夜間 24 時間の勤務ができる職員を約 30 名（料金徴収業務委託においては 45 名）従事させる必要があり、また交通管理業務及び交通管制・運転制御（料金徴収業務委託においては料金徴収業務）を適正に履行するため経験者の一定数の配置や新規従事者への習熟が必要など、連続不可分の業務となっている」、「今般、一般競争入札を行った場合、入札手続に約 5 か月を要することから業務期間が 1 年未満となるため必要な従事職員の確保や習熟に不安要素があり、現在業務委託を受任している〇〇社と随意契約することが円滑な業務を履行するうえで有利である」旨の記載がなされている。そして、大阪府道路公社会計規程第 74 条第 1 項第 2 号（「契約の性質又は目的が競争に適さないとき」）により随意契約が行われている。

この点確かに、上記 3 業務に関する道路は高速道路会社への移管が予定されており、業務期間が 1 年未満となることは予想されるところである。しかしながら、1 年未満の業務期間であれば入札しなくても良いということにならない。また、昼夜にわたって多人数の職員が必要になる点についても、そのような体制のとれる業者は他にも存在すると思われる。新規従事者の習熟が必要である点に関しては、一定理解できるが、料金徴収業務と交通管理管制等業務では、求められる習熟度に違いがあるように思われ、習熟が求められる程度、内容について業務ごとに具体的に記載しなければ、どの業務においても「習熟が求められる」ことを理由に随意契約が求められることにもなりかねない。上記公社会計規程第 74 条第 1 項では、「契約を行うときは、すべて競争に付きなければならない。」とされており、契約の際には入札を行うことが原則である。随意契約は例外的な扱いというべきであり、この点からしても、随意契約の方式で契約する際は、随意契約の要件該当性について第三者の目から見ても明瞭に理解できるようにする必要がある。したがって、大阪府道路公社は、随意契約の方式で契約することの可否を慎重に検討した上で、随意契約理由については、より具体的に記載すべきである。

## **(5) その他管理事項**

### **【意見 48】 備品管理について**

大阪府道路公社は、本社及び管理事務所ごとに備品管理台帳を作成した上で、管理事務所における備品管理責任者による定期的な在庫確認の際は、備品管理台帳に確認済印を押印する等の運用を行うべきである。

（理由）

大阪府道路公社においては、備品管理台帳は存在せず、備品出納簿を作成して備品管理を行っている。備品出納簿の抜粋を以下で示すが、その中では本社と各管理事務所（南阪奈、箕面、鳥飼、堺泉北、第二阪奈）に所在する備品が一つのファイルで管理されており、本社及び各管理事務所それぞれが作成している台帳は存在しない。そして、日常の維持管理としては、毎年度末に本社担当者及び各事務所長が備品出納簿記載の物品について、記載漏れ等がないか確認し、備品出納簿の整理を実施しているとのことである。

<備品出納簿>

年 月 日	摘 要	受		払		残		備 考	本 社	南 阪 奈	箕 面	烏 飼	堺 泉 北	第 二 阪 奈	備 考
		数 量	金 額	数 量	金 額	数 量	金 額								
	平成27年度														
H27.5.11	廃棄 NEC PC-MY20V-M			1	315,787	-1	-315,787		-1						
H27.5.11	廃棄 ノートパソコン NEC PC-LL500CD			1	133,000	-2	-448,787		-1						
H27.11.4	管理替ノートパソコン NEC PC-LL5009D1D(H16.9.16納品)	1	145,000	1	145,000	-2	-448,787		-1				1		
	平成27年度計	1	145,000	3	593,787	-2	-448,787	0	-3	0	0	0	1	0	
	平成27年度末累計	19	3,910,676	8	1,621,787	11	2,288,889	0	5	0	4	1	1	0	

(備品出納簿からの抜粋)

しかるに、備品の管理については、購入もしくは破棄の際に出納簿に記載するだけでなく、一定の期間を設けて、備品管理責任者による在庫確認及び確認した旨の記録を行うべきであり、そのためには、本店及び各管理事務所においてそれぞれに備品管理台帳を作成し、備品管理責任者が在庫確認をするごとに押印するという運用が必要である。

また、上記備品出納帳では、「受」「払」「残」のそれぞれの項目に記載がなされることから、年度途中の時点で本社及び各管理事務所に存在する備品の個数が一見して理解しづらい記載内容となっており、その点からも、本社及び各管理事務所において備品管理台帳をそれぞれ作成することが必要ではないかと考える次第である。

**【監査の結果 27】 未使用回数券の残高管理**

大阪府道路公社は、有料道路について販売された回数券について未使用回数券の残高管理を行うべきである。

(理由)

**ア 有料道路についての回数券発行**

大阪府道路公社においては、管理する有料道路について回数券を発行しており、回数券を販売した時点で、販売した回数券全体について収益として計上する運用がなされている。平成 28 年度、平成 29 年度における回数券販売収入は、道路ごとに次の表のとおりである。

<路線ごとの回数券販売収入表>

道 路 名	H28年度回数券販売収入	H29年度回数券販売収入
鳥飼仁和寺大橋有料道路	77,405,812	73,974,997
堺 泉 北 有 料 道 路	25,879,317	20,259,452
第 二 阪 奈 有 料 道 路	311,690,772	261,903,905
南 阪 奈 有 料 道 路	1,283,044	848,900
箕 面 有 料 道 路	87,054,735	59,694,109
合 計	503,313,680	416,681,363

(大阪府道路公社提供資料)

**イ 平成 13 年包括外部監査による監査結果とそれに対する措置**

この点、大阪府における平成 13 年包括外部監査による監査結果では、「道路公社では、回数券について、年度ごとに発行枚数と回収枚数の管理は行っているが、未使用回数券の残高管理を行っていない」「現在は回数券販売時に収入計上しているため、回数券の発行年度と回収（使用）年度が相違する場合、サービスの提供を行うより早く収益の計上がなされる。適正な期間損益計算の見地からは回数券使用時に収益計上する方が望ましいと考える」旨の指摘がなされている。

これに対し、大阪府では、「講じた措置」として「監査意見を踏まえてこれまで検討した結果、今後は、未使用回数券の枚数と、1枚あたりの平均販売額をもとに未使用回数券残高を推計し、残高管理を行っていく。また、回数券の収入計上時期については、回数券販売時に収入計上しているが、回数券の販売、回収状況を調査した結果、1年間に販売した販売枚数の98%の回数券が使用されており、適正な期間損益の計算の見地から影響はないと考えている。なお、平成 16 年 11 月の「全国地方道路公社連絡協議会職員研修会」において、当社が収益計上時期に関して提案し、全国の道路公社を調査したところ、概ね当社と同様の取り扱いをしていた。また、有料道路事業の主官庁である国土交通省においても、販売時に収入計上して差し支えない旨の通知が出されている。」旨の内容を公表している（平成 17 年公表）。

**ウ 回数券に関する現状**

しかるに、大阪府道路公社では、現時点で、未使用回数券に関する残高管理（推計による手法も含む）を十分に行っていない。上記平成 13 年包括外部監査の監査結果が発表された後、大阪府道路公社が未使用回数券に関する残高管理を行ったのは、次の各路線で次の各年度のみである。なお、いずれも推計による手法が用いられている。

鳥飼仁和寺大橋有料道路：平成 16 年度，平成 17 年度，平成 18 年度，  
平成 19 年度，平成 26 年度

堺泉北有料道路：	平成 16 年度，平成 17 年度，平成 18 年度，平成 19 年度， 平成 26 年度，平成 28 年度
南阪奈有料道路：	平成 16 年度，平成 17 年度，平成 18 年度，平成 19 年度
箕面有料道路：	平成 19 年度

したがって，大阪府道路公社は，有料道路に関して発行している回数券につき，上記「講じた措置」に記載したとおりに毎年度，各路線において残高管理を行うべきである。

また，回数券の収益計上時期については，今回，鳥飼仁和寺大橋有料道路の回数券の平成 25 年度から平成 29 年度にかけての販売枚数と回収状況を大阪府道路公社において調査したところ，販売枚数に対し毎年度概ね 98%以上の回数券が使用されていることが判明しており（平成 25 年度のみ 91.21%），平成 25 年度を除いて上記平成 17 年公表と同様の状況が続いていると思われる。ただ，各路線において残高管理を継続することにより，年度内の回数券使用率についても把握しながら，もし 98%を大きく下回るようなことが常態化した場合は，収益計上時期についても再検討する必要がある。

#### (6) 大阪府道路公社の今後のあり方について

##### 【意見 49】 大阪府道路公社の今後のあり方について

大阪府は，大阪府道路公社が管理運営する有料道路が減少している状況を踏まえ，同公社の事業に関するコストを今後も適切に把握した上で，人件費や賃料等の縮減に努めるべきである。

（理由）

前掲第 2. 4 (3)で述べたように，国から「近畿圏の新たな高速道路料金に関する具体方針（案）」が示されたことを踏まえ，大阪府道路公社が管理運営していた有料道路のうち，南阪奈有料道路及び堺泉北有料道路については，平成 30 年 4 月 1 日時点で NEXCO 西日本に移管された。第二阪奈有料道路については，平成 31 年 4 月 1 日に移管予定であり，既に移管先である NEXCO 西日本との間で移管に関する基本協定が締結されている。箕面有料道路についても早期移管を目指すとしている。

今後箕面有料道路の早期移管が実現した場合，大阪府道路公社が管理する有料道路は鳥飼仁和寺大橋有料道路のみとなる。そのため，特に箕面有料道路の移管後は，大阪府道路公社が担当する業務量は大きく減少することが予想される。したがって，大阪府においては，大阪府道路公社の今後の業務量について適切に把握した上で，人件費や賃料等の縮減に努めるべきである。大阪府道路公社は，大阪府庁近くの谷町筋に面した貸しビルに本社を構え，業務を行っているが，箕面有料道路の移管後は，大阪府土地開発公社等の大阪府の他の指定出資法人等と事務局機能を統合し，経費を節減するといった方策も検討に値するのではないかとと思われる。

## 6 大阪高速鉄道株式会社についての監査の結果及び意見

### (1) 会計に関する事項

#### 【監査の結果 28】 監査報酬の計上時期

大阪高速鉄道株式会社は、次年度に役務が提供される予定の会計監査人による監査業務に関し、その対価を前年度の未払金として費用計上すべきではなく、役務の提供を受けた時点で費用計上すべきである。

(理由)

大阪高速鉄道株式会社は会社法上の大会社に該当するため、会計監査人を選任し、監査契約を締結している。平成 30 年 3 月期においては、業務の提供を受けていない同年 4 月以降の役務に関する会計監査人の監査報酬が未払金として計上されている。費用にかかわる未払金の計上は、提供を受けた業務の割合に応じて計上されるものであって、業務の提供を受けていないにもかかわらず、契約金額全額を費用に計上することはできない。なお、当該監査報酬については、法人税上は申告調整を実施しており、法人税算定上の齟齬は生じていない。

したがって、大阪高速鉄道株式会社は、次年度に役務が提供される予定の会計監査人による監査業務に関し、その対価を前年度の未払金として費用計上すべきではなく、業務の提供を受けた時点で費用計上すべきである。

#### 【意見 50】 借入れの是非

大阪高速鉄道株式会社は、金融機関等から借入れをするに際し、その必要性を慎重に吟味し、不要な借入れを避けるべきである。

(理由)

大阪高速鉄道株式会社は、平成 29 年 3 月 31 日時点において、現金及び預金 51 億 3694 万 6 千円を保有していた。

他方、同社は、平成 29 年度において、設備資金に充当するため、合計 4 億円の借入れをしている(事業報告書)。なお、平成 30 年 3 月 31 日時点における現金及び預金は 45 億 4668 万 4 千円である。

上記借入れは、平成 29 年 3 月 28 日に開催された取締役会において、事業資金として 36 億円を限度として借り入れることを決議したことに基づき実行されたものであり、同議事録には、借入れの目的として「事業資金」との記載がなされている。

しかし、大阪高速鉄道株式会社が保有していた現預金の額を考慮すると、上記 4 億円の借入れが必要であったのか、疑問が残るところである。当然のことながら、借入れをすれば利息の支払いが必要となることから、不要な借入れをすることは、かえって将来の資産を減少させる要因となりかねない。今後、延伸事業の実施に向けて、大規模な設備投資が必要となることを考慮しても、借入れの要否については、慎重に検討することが望まれる。

大阪高速鉄道株式会社は、平成 29 年度の定期監査においても、平成 28 年度の金融機関からの借入金について、その必要性に疑義がある旨の指摘を受けている(もともと、平成 29 年度の合計 4 億円の借入れは、監査委員の意見を把握する前になされたものである)。

大阪高速鉄道株式会社は、監査委員による上記指摘がなされる前から、借入れの要否をよ

り慎重に検討するようになり、現在も、借入れを縮減する努力を続けているとのことであるが、今後もこのような方向性をより強化していくことが望まれる。

したがって、大阪高速鉄道株式会社は、金融機関等から借入れをするに際し、その必要性を慎重に吟味し、不要な借入れを避けるべきである。

## (2) 役員を選任について

### 【意見 51】 役員のパ募方法

大阪高速鉄道株式会社は、「民間等の当該業務経験者も含めて人選すべき」とする大阪府指定出資法人評価等審議会の意見の趣旨に沿うように、民間鉄道等の業界団体等にも役員公募を周知する等、幅広く人材を集める公募方法となるよう努めるべきである。

(理由)

大阪高速鉄道株式会社は、「大阪府指定出資法人への人的関与の再点検(平成 25 年 12 月)」における大阪府指定出資法人評価等審議会の意見(「モノレール事業と一般の電鉄事業とは性格が異なるとはいえ、鉄道事業の安全管理は、モノレールの特殊性を考慮したとしても、基本的には民間鉄道事業者と共通要素もあると考えられることから、排他的に府関係者から選任するよりも、民間等の当該業務経験者も含めて人選すべきと考える。」との内容)及び「大阪府指定出資法人における役職員の採用等に関するガイドライン」に基づき、平成 26 年 8 月、鉄道事業法に定める「安全統括管理者」への就任を条件として役員(常務取締役運輸部長)を公募した。

これに対し、2 名の応募があったが、うち 1 名は資格を満たしていなかったことから、元大阪府の職員である残る 1 名が選考された。大阪高速鉄道株式会社は、「常務取締役運輸部長の公募について」という公募の詳細を定めた内部文書において、公募にあたり、「職業安定所、府人材バンク、当社ホームページ等にて幅広く募集を行う。」としていたが、職業安定所では、取締役については取扱いができないと受け付けられず、結局、プレスリリース、府人材バンク及び同社のホームページで告知することとなった。平成 28 年 9 月にも同様に公募を実施したが、元大阪府の職員 1 名のみが応募し、選考された。

このような事態は、「民間の当該業務経験者も含めて人選すべき」とした大阪府指定出資法人評価等審議会の意見の趣旨とは相反するものである(選任された常務取締役の適性自体を否定する趣旨ではない)。

応募者が 2 名又は 1 名にとどまり、民間の当該業務の経験者が応募しなかったのは、大阪高速鉄道株式会社が実施した募集方法が必ずしも十分なものではなく、広く公募したとはいえない状況であったことから、民間の当該業務経験者が公募の事実を知らなかったという要素も大きいと推測される。なお、平成 30 年度の募集方法も平成 28 年度と基本的に同様であるが、プレスリリースにより業界新聞に役員公募の記事が掲載されており、より周知性を高めようとする姿勢が見受けられる。

したがって、大阪高速鉄道株式会社は、「民間等の当該業務経験者も含めて人選すべき」とする大阪府指定出資法人評価等審議会の意見の趣旨に沿うように、民間鉄道等の業界団体等にも役員公募を周知する等、幅広く人材を集める公募方法となるよう努めるべきである。

### (3) 経営目標の設定

#### 【意見 52】 経営目標の合理化

大阪高速鉄道株式会社は、平成 31 年度以降の経営目標を定めるに際しては、中期経営計画に沿って、より合理的な目標を設定するよう留意すべきである。

大阪府は、大阪高速鉄道株式会社に経営目標を設定させるに際し、より合理的な内容となるよう適切に働き掛けるべきである。

(理由)

大阪府のホームページにおいて大阪高速鉄道株式会社に関する指定出資法人の経営評価実施状況として公表されている資料によれば、同社の平成 30 年度の経営目標として、「設備故障等自社責任による 20 分以上の遅延発生回数を 4 回以内にとどめること」「駅ナカでの物販の新規展開店舗・施設数を 2 以上とすること」「沿線大学・施設等と協働した事業の実施回数を 12 回以上とすること」「サービス強化に向けて実施する社員研修を 4 回以上とすること」「売上高を 111 億円以上とすること」「売上高に占める人件費割合を 22%以下とすること」「設備投資額を 60 億円以上とすること」が定められている。これらはいずれも定量的な数値目標であるため、目標達成の有無を判断することが容易であり、客観性も担保されている。

売上高を目標とした理由について、大阪高速鉄道株式会社からは、今後、積極的な人的投資や設備投資を行っていく方針であり、現在の水準の利益を確保し続けることが必ずしも容易でないためであるとの説明がなされた。しかしながら、大阪高速鉄道株式会社は、営利法人たる株式会社であるから、利益を出して社員たる株主（大阪府を含む）にこれを還元することをまずは目標とすべきであり、「売上高」のみを目標として設定することには疑問の余地がある。仮に利益を維持することが難しいのであれば、利益の減少を一定限度に抑えることを目標とすることも考慮に値する。また、同社の売上高については、平成 28 年度のエキスポシティの開業に伴って一時的に増加したことを除けば、乗客数自体は比較的安定しており、急激な変動は見込めないことから、その意味でも売上高のみを目標とすることには疑問がある。さらに、平成 28 年度の売上高が約 113 億円、平成 29 年度が約 112 億円であったことを考えると、同社が別途定めている中期経営計画における目標値が 110 億円であることを考慮しても、平成 30 年度の売上高について、前年度を下回る 111 億円を目標としたのは慎重過ぎるのではないかとも思われる。

「売上高に占める人件費割合」についても、一つの有益な指標であること自体を否定するものではないが、上記のとおり、売上高自体は概ね安定しており、他方、人件費も年度初めには概ね予測可能であることから、これを経営目標とすることについて疑問の余地がある。また、「売上高に占める人件費割合」は、戦略目標としての「財務の健全化」に関する成果測定指標として位置付けられているところ、売上高に占める人件費割合が低いに越したことはないのは事実であるが、そうであるからといって財務の健全化に直ちにつながるというものではないし、財務の健全化に関する成果測定指標としては、他により直接的かつ有益な指標が複数存在するのではないかとも思われる。さらに、内部統制・ガバナンスの強化、延伸事業を見据えた組織の拡大、専門技術の承継等のために会社機構全体を拡大しようという機運のある中で、「売上高に占める人件費割合」を 22%以内に抑えるという目標を立てることは、

効果的な人員の採用を抑制することにもつながりかねないから、人員採用によって得られるであろう効果と比較考量することなく「22%」という数値のみを目標として設定することは、意図を把握しにくい部分がある。

「設備投資」については、特に安全な運行を確保するためのものや、利用者の増加を目的とするものについては積極的に行うべきであるが、他方で、緊急性や必然性のない設備投資は避けるべきであり、状況に応じて柔軟に投資すべきか否かを判断すべきである。また、延伸事業の進捗状況によっては、設備投資額に大幅な変動が生じることも予測されるところである。したがって、やはり設備投資額の絶対的数値のみを目標とすることは、不合理ではないかと思われる（設備投資の金額を設定することは計画とはなり得ても、目標とすべき指標ではないように思われる）。このような目標を定めた場合、数値目標を達成するため、直ちには必要のない設備投資を促す効果を生じさせるおそれすら否定できないところである（平成29年度の指定出資法人の評価に際しては、設備投資額が23億円であり、目標としていた40億円に到達していないという理由により、10点満点中1点と評価されている）。

これらの経営目標は、大阪府による指定出資法人の経営評価を行う際の指標とされるものであり、短時間で客観的な評価を可能とするという長所を有している。しかしながら、上記のとおり、それぞれの項目を経営目標とする意図がわかりにくいものや、バランスの悪さを感じさせる部分があることは否定できないところである。

したがって、大阪高速鉄道株式会社は、平成31年度以降の経営目標を定めるに際しては、より合理的な目標を定めるよう留意すべきである。また、大阪府は、大阪高速鉄道株式会社に経営目標を設定させるに際し、より合理的な内容となるよう適切に働き掛けるべきである。

#### **(4) インフラ部の予防保全対策業務に関する契約**

##### **【意見 53】 大阪高速鉄道株式会社への委託の是非**

大阪府は、大阪高速鉄道株式会社へインフラ部の予防保全対策業務を委託することに関し、その必要性や合理性を十分に考慮した上で、今後の委託契約の是非及び内容を十分に検討すべきである。

(理由)

大阪府は、平成25年9月に策定した大阪モノレール長寿命化修繕計画に基づき、大阪高速鉄道株式会社に対し、インフラ部のうち軌道桁等の予防保全対策業務（塗装塗り替え工事、近接目視点検を主たる内容とする業務）を委託している。同社は、大阪府から受託した上記業務の全てについて、主要な部分を第三者へ再委託している。

大阪府から大阪高速鉄道株式会社への同業務の委託は、随意契約の方式によりなされており、随意契約理由書には「同社が列車の運行管理業務を行い、列車運行上の安全基準に精通しているため、安全で効率的な施工が実施できること。運行管理上の観点から、同社が唯一の施工監理能力を有すると考えられること。」などと記載されている。すなわち、大阪高速鉄道株式会社へ委託しなければ施工監理ができないということが主な理由とされており、現実の予防保全対策業務自体は、基本的に再委託先が実施することが前提とされている。

たしかに、軌道桁等の予防保全対策業務を実施するには厳格な時間管理と安全確保が必要

となることから、大阪高速鉄道株式会社の関与なく進めることは不可能である。しかし、予防保全対策業務の主要な内容である鋼軌道桁の点検や PC 軌道桁の予防保全工事については、必ずしも大阪高速鉄道株式会社のみが専門的知見や技術を有しているわけではない(むしろ、同社単体で実施することは困難であると思われる)。現実の予防保全対策業務自体は、大阪高速鉄道株式会社が入札の方式で選定した再委託先が実施しているのであるから、大阪府が、入札方式により、直接、大阪高速鉄道株式会社以外の第三者に委託することも不可能ではないと思われる。この場合において、前述のとおり、大阪高速鉄道株式会社を関与させることなく予防保全対策業務を実施することは不可能であるが、元々、インフラ部自体は大阪府が所有するものであり、その予防保全対策業務が必要であることは当然に想定されており、大阪高速鉄道株式会社は大阪府が所有するインフラ部の無償での占有を認められていることを考慮すると、府は同社と協議し、インフラ部のうち軌道桁等の予防保全対策業務に関し、同社に無償ないし低廉な対価で協力を求める場合があってもよいのではないかと思われる。

上記のとおり、インフラ部のうち軌道桁等の予防保全対策業務に関し、大阪府が、大阪高速鉄道株式会社に対し、全ての業務について、随意契約の方式により委託しなければならないとまでは必ずしもいえないように思われる。個別の業務ごとに同社が果たすべき役割を考慮しつつ、その内容によっては、大阪高速鉄道株式会社の協力を得て、大阪府自身が入札の方式で直接、業者を選定することも選択肢の一つとして考慮に入れるべきではないかと思われる。

したがって、大阪府は、大阪高速鉄道株式会社へ軌道桁等の予防保全対策業務を委託することに関し、その必要性や合理性を十分に考慮した上で、今後の委託契約の是非及び内容を十分に検討すべきである。

#### **【意見 54】 随意契約理由の記載方法**

大阪府は、大阪高速鉄道株式会社に対し、随意契約の方式によりモノレール予防保全対策業務を委託する際、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当することが一見して確認できるよう随意契約理由書の記載を具体的かつわかりやすいものとするよう留意すべきである。

(理由)

**【意見 53】**(大阪高速鉄道株式会社への委託の是非)に記載したとおり、大阪府が大阪高速鉄道株式会社へ委託したモノレール予防保全対策業務に関し、関係各土木事務所において作成された随意契約理由書には、随意契約理由として「同社が列車の運行管理業務を行い、列車運行上の安全基準に精通しているため、安全で効率的な施工が実施できること。運行管理上の観点から、同社が唯一の施工監理能力を有すると考えられること」といった記載がなされているものが多い。

しかし、一方で「平成 26 年 3 月 31 日付大阪モノレールの予防保全対策事業に関する覚書第 4 条に基づくもの」とのみ記載されているものが複数見受けられた。

このような記載内容は、具体性を欠いており、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号所定の随意契約理由に該当すると判断できるだけの具体性を有していない。また、平成 26

年 3 月 31 日付大阪モノレールの予防保全対策事業に関する覚書を参照しなければ、一見して随意契約理由を把握することができないという意味において、効率性を欠くものである。

したがって、仮に、前記【意見 53】（大阪高速鉄道株式会社への委託の是非）を斟酌しても、なお、大阪高速鉄道株式会社へ随意契約の方式により委託することが妥当な場合においては、大阪府は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号に該当することが一見して確認できるよう随意契約理由書の記載を具体的かつわかりやすいものとするよう留意すべきである。

#### (5) モノレール事業の効果の検証

##### 【意見 55】 インフラ部とインフラ外部とを一体とした効果の検証

大阪府は、府が管理するインフラ部と大阪高速鉄道株式会社が管理するインフラ外部とを一体のものとしたモノレール事業全体としての費用便益分析等を行うことにより、同事業の社会的・経済的效果を検討すると共に、大阪府民への説明に努めるべきである。

(理由)

大阪高速鉄道株式会社は、平成 10 年度に単年度黒字（営業損益）を達成し、平成 27 年度に過去の累積損失を解消した。同社における最近の業績の推移は以下のとおりであり、最近の経営成績は順調に推移している。

(単位：千円)

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
売上高	9,406,473	9,504,068	10,789,553	11,377,167	11,230,540
経常利益	2,936,588	2,820,461	3,691,858	4,240,141	3,398,391
税引前当期純利益	2,936,588	2,820,461	3,691,858	4,240,141	3,398,391
法人税、住民税及び事業税	1,183,725	1,057,551	1,317,118	1,070,916	951,664
当期純利益	1,807,545	1,758,187	2,437,675	2,952,541	2,349,067
利益剰余金	△3,788,219	△2,030,032	407,643	3,360,185	5,709,252

(大阪府提供資料より作成)

他方、大阪府が、モノレール事業を開始した昭和 55 年度から平成 29 年度までにモノレール事業に投下した金額は 216,301,141 千円となっている。大阪府の新公会計システムによる固定資産台帳によれば、大阪府が保有する大阪モノレールの橋梁及び駅舎等のインフラ資産にかかる平成 29 年度末時点における取得価額の合計は 200,264,671 千円、期末の簿価は 104,949,888 千円、平成 29 年度の減価償却費は 4,344,907 千円とされている。なお、大阪高速鉄道株式会社の同じ時点における有形固定資産の取得価額の合計は 73,543,079 千円、期末の簿価は 26,407,532 千円、平成 29 年度の減価償却費は 1,352,680 千円となっている。過年度にすでに減価償却が完了した分を無視して平成 29 年度末における取得価額をベースと

して単純比較した場合、モノレール事業に関する有形固定資産の概ね4分の3を大阪府が保有し、残りの4分の1を大阪高速鉄道株式会社が保有していると評価することが可能である。

上記のとおり、インフラ部は道路法上の道路を構成することなどから大阪府が管理し、インフラ外部は大阪高速鉄道株式会社が管理することとなっているが、大阪モノレールの社会的実態を考慮した場合、インフラ部とインフラ外部を一体としたモノレール事業全体として評価する視点が有益ではないかと思われる。

そこで、大阪高速鉄道株式会社の損益に、大阪モノレールの運行の基礎となる大阪府が所有するインフラ部の資産の減価償却費と維持管理費を含めて評価すると以下ようになる。

(単位：千円)

	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
当期純利益 A	2,437,675	2,952,541	2,349,067
大阪府の保有するインフラ資産の減価償却費 B (注)	4,344,907	4,344,907	4,344,907
大阪府の保有するインフラ資産の点検費用等 C	14,000	74,269	105,695
A-B-C	△1,921,232	△1,466,635	△2,101,535

(注) 大阪府の保有するインフラ資産の減価償却費の平成 27 年度及び平成 28 年度については、府より資料を入手していないため、平成 29 年度の固定資産明細より推定した。

(大阪府提供資料より作成)

上記のように、大阪府と大阪高速鉄道株式会社のモノレール事業を一体のものとして考察した場合、これまでに多額の投資がなされていることが確認できる。

他方、大阪モノレールの運行により、大阪府中心部から放射状に広がる鉄道網が環状に結合され、府事業等にかかる各種拠点への移動が容易となるなど、大きな交通利便性の向上が認められる。利用者数についても安定して増加傾向にあり、平成 29 年度には約 4800 万人を記録している。

このように、大阪モノレールは大阪府民に多大な便益をもたらしているが、それが投資規模に見合ったものであるといえるか否かについては、たゆまない検証が必要である。その際は、上記のとおり、インフラ部とインフラ外部を一体と見て大阪モノレール事業全体として考察するという視点を持つことが有益である。

なお、公共的事業の費用対効果の問題については注意を要する。とりわけ、インフラ整備事業は、単純な収益バランスで評価することはできない。事業実施による様々な経済効果や収支に現れない住民の便益等を考慮に入れて事業評価を行う必要がある。

したがって、大阪府は、府が管理するインフラ部と大阪高速鉄道株式会社が管理するインフラ外部とを一体のものとしたモノレール事業全体としての費用便益分析等を行うことにより、同事業の社会的・経済的効果を検討すると共に、大阪府民への説明に努めるべきである。

#### 第4 最後に

1 本年度の包括外部監査の対象とした交通・道路事業は、大阪府民の生活、経済活動の基盤であり、地方自治体が取り組むべき最重要事業の一つである。その重要性は、時代が変わっても失われるものではない。しかし、事業の内容は時代と共に変化する。高度経済成長期には、新しい交通・道路網の開発や整備が必要とされ、地方自治体も多額の資金をこれにあて、組織体制や手続もその時代の要請に応じたものとなっていた。その後、バブル崩壊を経て、少子高齢化社会・人口減少社会といわれるようになるなど、社会情勢は大きく変化している。オリンピックや万国博覧会といったビッグイベントが一定の経済効果をもたらすことがあっても、社会状況の大きな変化を変えることにはならないと思われる。高度経済成長期に建設・整備されたインフラの多くが老朽化し、維持保全のためにより大きな資金が必要となってきている。大阪府の財政は厳しい状況にある。大阪府の交通・道路事業における財務事務の執行も、こうした社会状況の変化を見据えたものへと変化させる必要がある。

本報告書で述べた監査の結果や意見は、適法性・合規性・経済性・効率性・有効性などの視点から改善や変更を求めるものであるが、それらの根底にあるのは、上記社会状況や財務状況の変化に対応できているかという問題意識である。この問題意識から見ると、様々な取組が実施されているものの、いわゆる縦割り行政的な、あるいは前例踏襲的な組織運営が残り、より大きな視点からの組織運営や財務事務執行手続の見直しが十分とはいえないように思われる。この見直しの具体化のためには、費用対効果を十分に意識しているかという観点が重要である。激しい競争社会にあって営利を目的とする民間企業では、費用対効果を考え、コストを意識した経営をすることは基本的な事項である。しかし、営利を目的としない地方公共団体や指定出資法人などの事業においても、費用対効果を考え、コストを意識することは大切なことである。とりわけ、上記の状況変化に対応するためには、一層重要である。

したがって、大阪府において、社会状況や府の財務状況の変化を踏まえ、いわゆる縦割り意識や前例にとられることなく、組織のあり方、運営方法など全般に渡って費用対効果を考え、コスト意識の徹底を図り、大阪府全体の交通・道路行政のあり方を検討することが必要であると思われる。

2 平成30年は「災害の年」とも呼ばれる1年であった。大阪府においても、6月の大阪北部地震、7月の豪雨、9月の台風など多くの自然災害が発生した。監査対象部局として選定した都市整備部及び各土木事務所においては、災害復旧対応に追われる中で、監査手続に多大な協力をいただいた。また、大阪高速鉄道株式会社においても、震災からの復旧作業に追われる中、丁寧に対処していただいた。その他の各部局及び指定出資法人等においても、監査手続に多大なるご協力をいただいた。

上記自然災害等の影響により、当初の監査計画のとおり監査手続を進められない場面もあったが、本報告書を完成させることができたことについて、都市整備部や各土木事務所を中心とする大阪府の関係部局、大阪府土地開発公社、大阪府道路公社及び大阪高速鉄道株式会社の皆様に感謝申し上げます。本報告書が、今後の大阪府の交通・道路事業に少しでも役立つことを願っている。

以上