

東京水道サービス株式会社に対する  
特別監察 結果報告書

平成31年2月

総務局

## はじめに

平成 30 年 10 月 30 日、水道局が公正取引委員会の行政調査を受けたことを踏まえ、都では「水道局所管委託契約にかかる談合疑いに関する調査特別チーム」を設置し、自ら職員の非違行為の有無に関する調査、原因の究明及び再発防止策の検討を行い、同年 11 月 29 日に同チームとしての中間報告書を公表した。

他方、この間、都に対し、水道局から業務委託を受けている東京水道サービス株式会社において、関係団体や受注工事業者との不適切な関係、書類の改ざんや虚偽報告書の作成指示等が行われているとの指摘が寄せられた。

これを受け、都では、水道局及び東京水道サービス株式会社に対し、東京都監理団体指導監督要綱に基づく調査を、東京都服務監察規程に基づく特別監察により実施し、今般、その結果を取りまとめたものである。

本調査では、個別事案に関する調査と東京水道サービス株式会社における内部統制システム、その中でも主にコンプライアンスに関する部分の調査を並行して実施し、関係する契約書類等の資料調査、関係者への事情聴取並びに団体運営に関する資料の調査・確認を中心に、事実関係の確認や原因・背景の分析、及び内部統制の観点から再発防止に向けた提言を行っている。

なお、調査の実施にあたっては、限られた情報量や時間的制約等があったことから、その対象を主に今回指摘のあった事象並びにそれらを管理する同局及び同社の内部統制体制に限定して行ったため、調査結果には一定の限界があることに予めご留意いただきたい。

平成 31 年 2 月

総務局

# 目 次

I	東京水道サービス株式会社の概要	1
1	企業情報	1
2	沿革	3
3	社員構成の特徴	4
II	不適正事案に関する調査の結果	6
1	調査の概要	6
(1)	主な確認・検証の観点	6
(2)	方法	6
2	関係企業等との関係	6
(1)	協力会社との関係	6
ア	協力会社への再委託の概況	
イ	協力会社からの社員の受入れ	
ウ	交際費の支出	
エ	土木系協力会社への再委託	
オ	小括	
(2)	他水道事業体からの漏水調査受託における関係企業との関係	10
3	受託業務に係る不適正処理事案	10
(1)	不適正処理事案	10
ア	貯蔵品業務委託における巡回点検業務不履行	
イ	工事監督におけるしゅん工写真の改ざん指示	
(2)	外部への影響を及ぼすミス事案	16
ア	不適切な設計変更協議対応	
イ	契約後の設計違算に対する外部からの指摘	
4	一般の水道利用者に関わるサービスの執行状況	20
(1)	直結切替え見積りサービス	20
ア	サービスの内容	
イ	サービスの実施状況	
ウ	利用者からの苦情	
エ	課題	
(2)	漏水調査	22

ア	東京水道あんしん診断	
イ	管路維持管理業務委託における巡回調査作業	
5	まとめ	23
III	東京水道サービス株式会社の内部統制	24
1	内部統制に係る体制整備	24
(1)	法令等に基づく体制の整備状況	24
ア	内部統制システムの構築	
イ	取締役会	
ウ	監査役	
(2)	企業として一般的に求められる体制の整備状況	24
(3)	水道局との関係において求められる体制の整備状況	26
2	内部統制システムの運用状況	27
(1)	取締役会	27
(2)	監査役	29
(3)	監査室	29
(4)	コンプライアンス推進の取組	30
(5)	ハラスメント対応、内部通報制度の運用	31
(6)	人材育成	32
(7)	水道局の関与、指導監督	33
(8)	子会社管理	34
3	調査から浮き彫りとなった内部統制上の問題点	34
(1)	内部統制やコンプライアンスに対する意識の低さ	34
ア	変化する構造への不作為	
イ	不正の温床となりうる危険性を内在した社員構成や 人事システム	
(2)	水道局への依存（主体性の衰退）	36
ア	「グループ一体経営」の弊害	
イ	形式的な諸制度の運用	
(3)	水道局のガバナンスの甘さ	37
ア	グループ経営に対する全局的な視点での関心の低さ	
イ	指導監督における緊張感の欠如	
IV	内部統制体制の改善に向けた取組の方向性（提言）	39
1	外部（第三者）目線による監視、内部統制体制の確立	39
2	人材戦略のあり方、人材育成に関する方針の再構築	40

3	人手不足解消とコンプライアンス推進に効果を発揮する 仕組みの導入・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	41
---	---	----

## 東京水道サービス株式会社の概要

### 1 企業情報

- 東京水道サービス株式会社（以下「TSS」という。）は、水道に関する豊富な経験と高い技術力、民間の有する柔軟性を最大限に発揮しながら、都の水道事業の技術部門における事業運営上重要な業務を担い、首都東京にふさわしい水道事業の安定的かつ効率的な運営に寄与することを目的として、昭和 62 年 2 月に設立された会社である（平成 26 年度包括外部監査報告書）。

#### 【TSS の主要業務】

- ・ 水道管路施設管理
  - ・ 浄水施設管理
  - ・ 水道に関するコンサルティング、調査 等
- 役員のお多くは都の関係者が占めており、売上高の大半は水道局からの受託事業である。また、76 か所の事業所が存在している。

【設 立】 昭和 62 年 2 月

【資 本 金】 1 億円

【株 主】 東京都水道局（出資割合：51%）  
株式会社クボタ等

【代 表 者】 代表取締役社長 増子 敦（元水道局長）

【役 員 数】 10 名（取締役 7 名、監査役 2 名、会計参与 1 名）  
（うち、都退職者 2 名、都現役 6 名）

【社 員 数】 1,544 名（常勤 1,344 名、非常勤 200 名）

【売 上 高】 平成 29 年度：161 億円  
（うち、水道局受託事業 157 億円）

【関係会社】 東京水道インターナショナル株式会社  
（出資割合：100.0%）

水道マッピングシステム株式会社  
（出資割合合：44.0%）

【事業所数】 76 か所

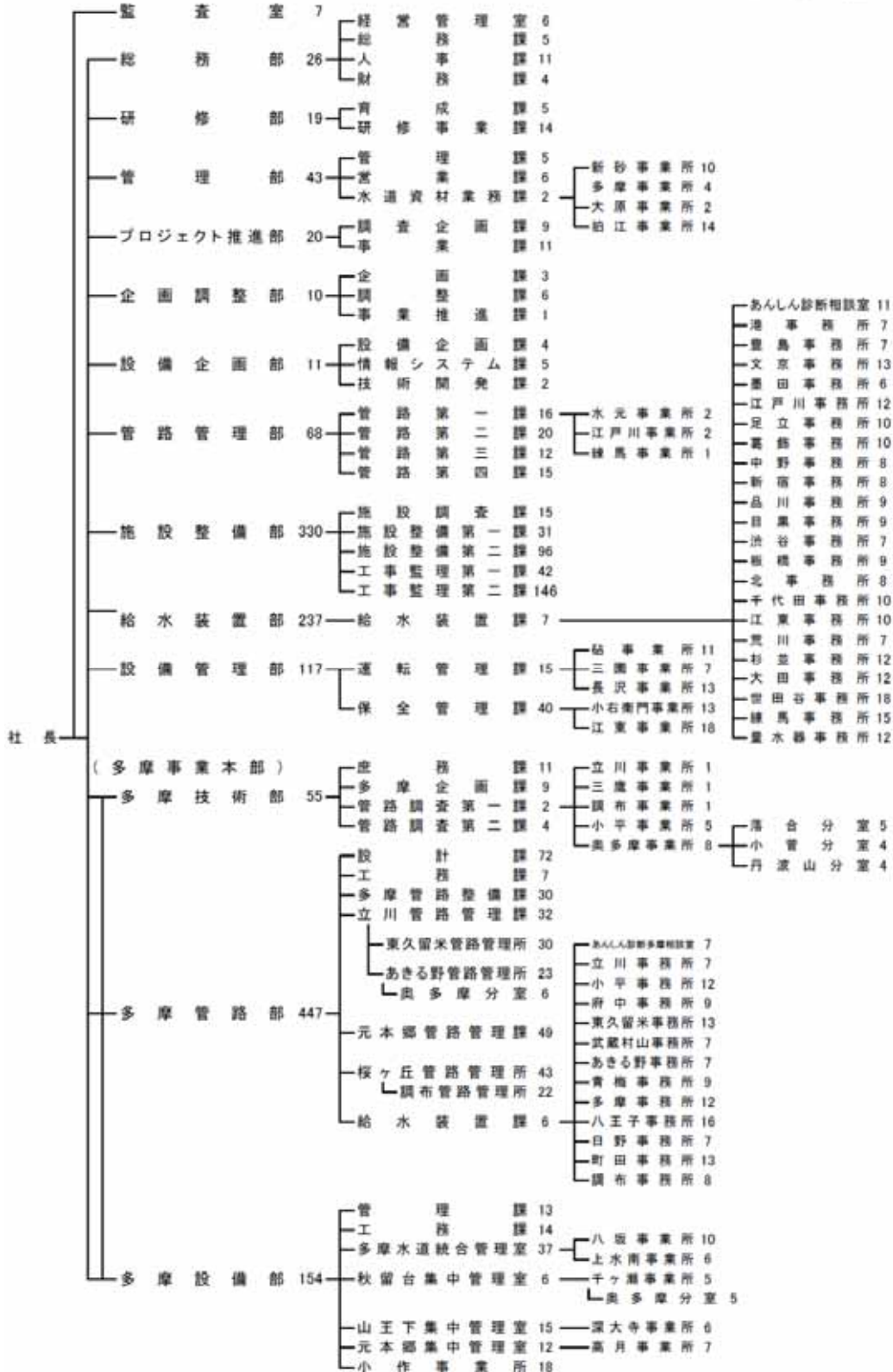
※平成 30 年 8 月 1 日現在

（役員数は平成 31 年 1 月 15 日現在）

【組織図】

平成30年度組織図(現員数:計1,544名)※社長を除く

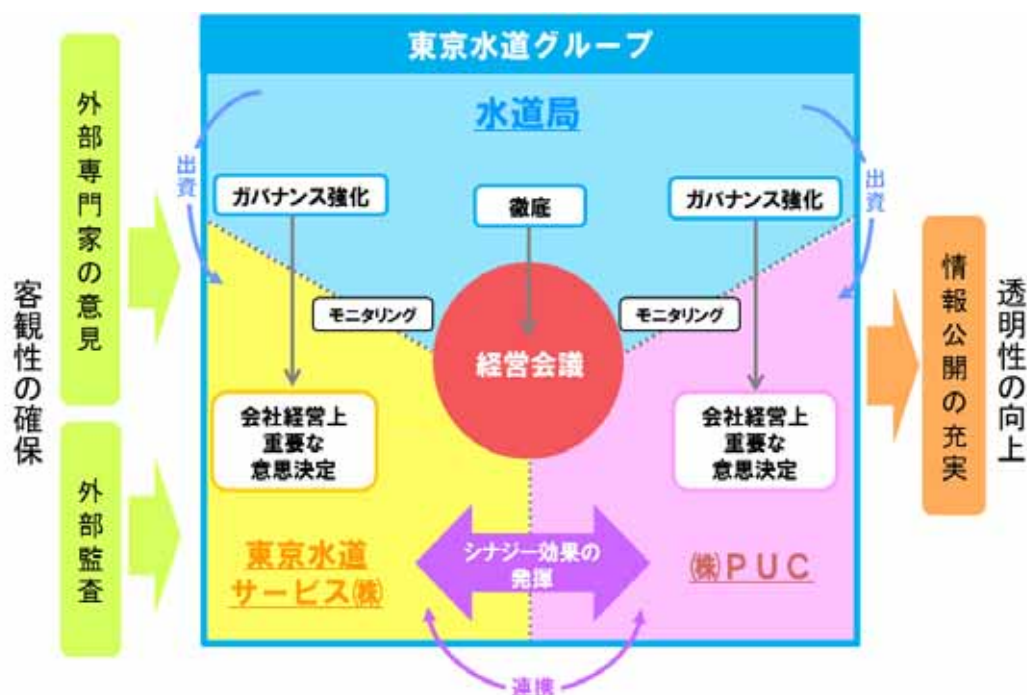
平成30年8月1日現在



## 2 沿革

- TSSは、昭和62年に水道局の管路診断業務の受け皿として設立された。
- 水道局は、昭和48年から始まった市町営水道の都営一元化により、小規模施設の維持・管理や配水調整等、直接住民に係る水道業務を各市町へ事務委託していたが、平成16年度以降、事業運営のさらなる効率化を図るため、事務委託を段階的に解消し、市町が実施していた業務をTSSへ委託した。
- 水道局が平成18年に監理団体との一体的事業運営体制を順次構築していく方針を決定後、浄水場等運転管理業務や配水管の設計審査・工事監督業務等の受託業務の範囲・規模の拡大に伴い、人材・財務の両面において水道局と一体となった運営体制を構築してきた。

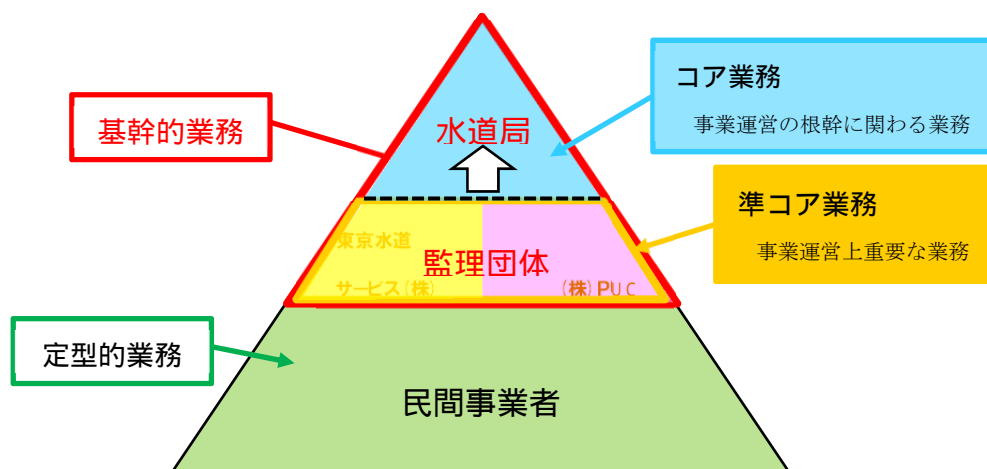
### 【グループ経営(イメージ図)】



(東京水道グループ経営基本方針より)



【役割分担(イメージ図)】



(東京水道グループ経営基本方針より)

【年表】

昭和 62 年	「水道総合サービス株式会社」設立
平成 13 年	多摩業務センター開設 商号を「東京水道サービス株式会社」に変更
平成 18 年	東京都水道局における一体的事業運営体制構築の方針決定
平成 22 年	新たな国際貢献を発表
平成 24 年	子会社「東京水道インターナショナル株式会社」設立
平成 28 年	東京水道グループ経営基本方針決定

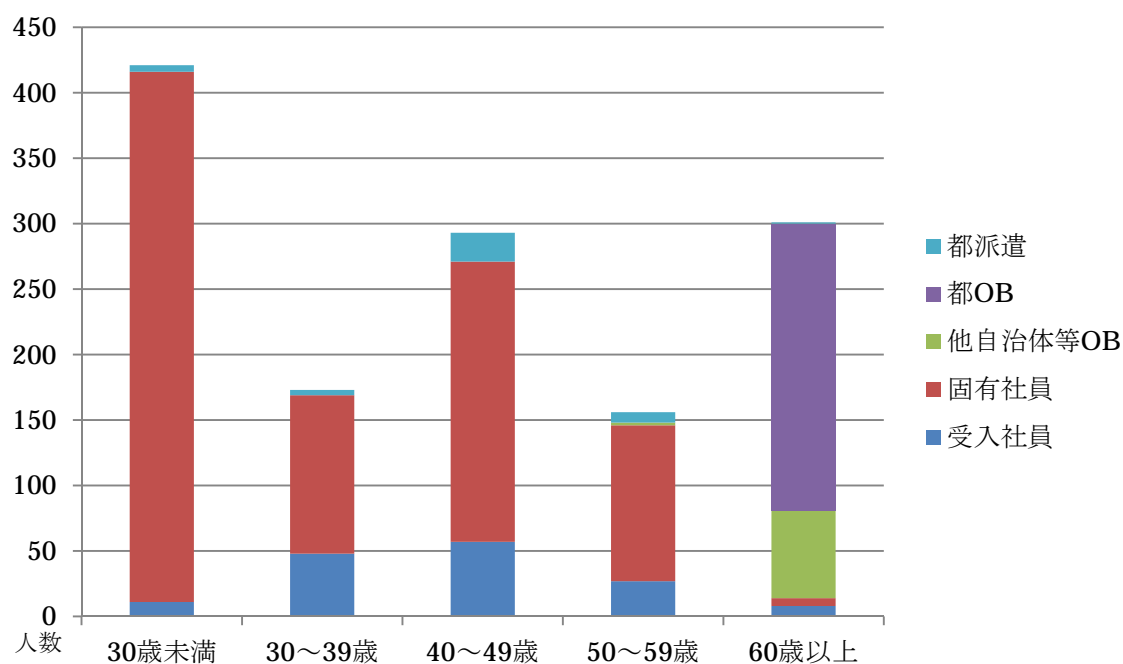
3 社員構成の特徴

- 常勤・非常勤合わせた社員 1,544 名中、約 3 割が都関係者(都からの派遣職員、都 OB)、約 6 割が固有社員、約 1 割が民間企業から派遣されている受入社員である。
- 管理職についてはほぼ全てが、また課長級社員の約 9 割、再雇用・非常勤社員の約 8 割が都関係者で占められている。なお、TSS における管理職は部長級以上であり、課長級社員は管理職ではない。
- 都退職者が TSS に再就職した場合、一部役職を除き、職名において現役時代の役職よりも一般に上位と受け取られる役職

に就いている。

- 近年は、水道局からの受託業務の増大に伴い社員数が急激に増加してきた。このため現状、30歳未満の固有社員と60歳以上の都OBの割合が高い構成となっており、年齢区分と属性の二面において特徴的な偏りが見られる。

#### 【常勤社員構成(年齢、属性別)】



※平成30年8月1日現員  
年齢は平成30年度末

- 固有社員の定着状況について見ると、直近5年間で新卒、中途合わせ415名を採用している一方、同期間に計200名が離職している。また、この間における離職者の平均在職年数は約4年である。他自治体へ転職する社員も毎年一定数いるなど、社員の定着に一定の課題があるとも言え、入れ替わりの激しい構造となっている。
- 民間企業から派遣されている受入社員は各事業所を中心に配属されており、施設維持管理業務などを担っている。

## 不適正事案に関する調査の結果

### 1 調査の概要

#### (1) 主な確認・検証の観点

- 水道局からの受託業務等が適正に執行されているか、執行上の課題が生じていないかについて、以下の観点から確認、検証する。
  - ・ 受託業務における不適正事案の有無
  - ・ 受託業務に係る再委託契約等における公平性、適正な履行の確保
  - ・ 一般の水道使用者に関わるサービスにおける公平性、適正な履行の確保

#### (2) 方法

- TSS、水道局から提出を受けた関係書類の確認、関係者へのヒアリングにより実施した。

### 2 関係企業等との関係

#### (1) 協力会社との関係

##### ア 協力会社への再委託の概況

- TSS では、水道局から受託した業務のうち、小管、弁等の調査等管路の維持に関わる業務、他企業工事立会作業業務及び貯水槽水道調査等作業業務、浄水場等の運転監視業務並びに管路図等図面の作成等に関わる業務について、14社の企業に再委託している。

この14社は、再委託の履行に必要な技術、体制、実績等を有しており、TSS社内においては「協力会社」と呼ばれている。
- 管路の維持に関する業務、他企業工事立会作業、貯水槽水道調査等作業を行っている協力会社は4社であり（以下「土木系協力会社」と総称する。）、契約金額は約25億円である。その他、浄水場運転監視作業等を行う協力会社は

7社であり、契約金額は約15.5億円、管路図等図面の作成等を行う協力会社は3社であり、契約金額は約2.5億円である（※平成29年度分。税抜き。千万円未満四捨五入。単価契約によるものは、推定見込額ベース）。

## イ 協力会社からの社員の受入れ

- 協力会社のうち5社から、平成30年4月時点で、112名を出向により受け入れており、そのうち、111名は土木系協力会社の社員である。4名は本社に配属され、残りは事業所に配属されている。
  - ※ 管路維持等に係る作業の仕様書作成や積算に関わる業務については、本社で一括して処理しているところ、それらの業務に関わる部署には協力会社からの受入社員は配置されていない。
  - ※ 再委託業務における作業の指示や監督を行う部署に一部配置されている場合があるが、協力会社からの受入社員はそれらの業務を担当していない。

## ウ 交際費の支出

- 交際費の支出状況をみると、TSSと土木系協力会社の役員・幹部社員による飲食を伴う会合が、年2回土木系協力会社との間で行われており、その際のTSS側出席者の飲食代が交際費から支出されていたことが認められる。
- なお、会社創業時から管路診断業務を委託してきた土木系協力会社以外の協力会社に関して、TSSは上記会合を行っていない。
- 民間企業においても大企業を中心に贈答や接待など取引先との慣習を見直し、取引の透明性の確保や社内の経費削減に加えて取引先にも協力を仰ぎながらコスト削減の徹底を図る動きがみられる<sup>1</sup>。
- 所管部署に対するヒアリングにおいて、所管からは、前記の会合は、土木系協力会社との関係にとって必要なものである、ただし、会合の実施に当たって簡素なものとする

---

<sup>1</sup> 最近では、トヨタ自動車为主要取引先でつくる団体に慣習の見直しを相談したことをきっかけとして、団体から会員企業にトヨタの役員らへのお中元やお歳暮、昇進祝いを贈る慣習をやめるよう要請している例がある。

よう申し入れているとの説明があった。しかし、その後、TSS 社内で検討が行われ、今後、当該会合を取りやめ、私費によっても同様の会合を行わないことを決定している。

## エ 土木系協力会社への再委託

- 協力会社への再委託のうち、土木系協力会社への委託契約についてみると、平成 25 年度から平成 29 年度までの 5 年間を単位として、初年度に「プロポーザル」で選定した事業者から毎年度の委託契約の見積りを徴して価格交渉を行う優先交渉権を付与するものとなっている（なお、3 年目にプロポーザルの実施状況を評価した結果により次年度以降の契約は行わない。）。

対象契約
管路維持調査作業委託単価契約（その 1～11）
計画排水作業委託単価契約（その 1～4）
他企業工事立会作業委託単価契約（その 1～8）
貯水槽水道調査等作業委託単価契約（その 1～8）

- 「プロポーザル」参加業者は、TSS の業者登録制度において該当する業務の種類に登録されている業者を対象とし、現在登録されているのは、土木系協力会社の 4 社である。
- 平成 25 年度から対象契約に「プロポーザル方式」を導入している。導入理由については、実務経験や専門性が必要であり、業者登録制度を保持しながらより一層安全で安定的な履行を確保するためとし、また、水道局から TSS への委託が単年度契約であり、次年度の契約が年度末に締結されることから再委託先との契約の遅れを回避することもその一つとしている。
- 対象契約の委託事項は、作業を基本とするものであり、提案内容の審査においてもその内容に大きな差がない場合、過去の実績や見積金額が評価の重点や優劣の判定要素となる。
- 「プロポーザル」参加資格は、業務の種類に応じた登録業者であり、すでに業者登録に当たって、業務を履行とする上で必要となる条件の要求水準を満たす能力を有するものと評価されている。

- そうすると、対象の契約については、プロポーザルによるべき理由は、乏しいものと言わざるを得ず、契約方法とその目的が合致しているとは言い難い。
- また、水道局からの受託業務の一部を再委託するものであり、東京都監理団体指導監督基準や東京都水道局所管東京都監理団体指導監督基準においても、契約相手となり得る者が複数いる場合、競争契約を原則としている。5年間の優先交渉権の付与によって一者からの見積りによる価格交渉による契約となることから、参入や競争の機会、透明性の確保の点からも課題があるといえる。
- 民間企業においても、調達に関して、取引先の参入の公平性や競争機会の確保を調達における基本方針やポリシーとして掲げている企業が広くみられる。

## オ 小括

- 土木系協力会社との関係は、他の協力会社と比べても特に密接であるところ、役員・幹部社員の飲食を伴う会合や管路系業務の再委託における参入や競争の機会、透明性の確保が十分とはいえない状況は、関係性への疑問を生じさせ得る要因といえる。
- TSS は民間事業者としての機動性や柔軟性を最大限に発揮することが期待されている一方、都の監理団体として、一般の民間事業者よりも高い透明性や説明責任が同時に求められている。
- TSS が安定的かつ継続的な事業運営を担保するため、技術と実績を有する複数の協力会社と良好な関係を構築・継続しながら日々の業務に当たっていることは、まさに民間事業者ならではの手法である。しかし、その「手法の具体的な内容や程度」が、外部の視点からは非常に複雑で、分かりにくくなっている。
- 上記の「プロポーザル方式」が、あたかも協力会社へ優先交渉権を付与するために用いられているように見えてしまうのは、その一例である。
- 透明性や説明責任を確保するためには「目的」だけでなく、それを達成するための「手段」や「プロセス」も適正でありかつ分かりやすい必要がある。

- TSS では、そうした観点から、協力会社への委託契約についても契約方法を見直していく必要があるが、水道局からの委託の方法や内容を踏まえて整理を要することから、水道局も一体となって検討することが求められる。

## (2) 他水道事業体からの漏水調査受託における関係企業との関係

- TSS では、他の水道事業体からの漏水調査業務を受託しており、おおむね競争入札によって受託している。
- 実施に当たっては、時間積分式漏水発見器を共同開発している企業へ測定結果の分析、漏水箇所の位置特定の作業を特定契約により再委託している。
- 平成 28 年度に、ある水道事業体の配・給水管漏水調査業務に関して、TSS と他の企業が談合を行っているとの情報が寄せられている。
- TSS の下請け企業が関与し、複数年にわたって連続して受注を繰り返し、また、全国の水道事業体が発注する漏水調査業務を独占している、他の水道事業体の漏水調査委託において水道局が民間企業と共同開発した時間積分式漏水発見器を設計の仕様に入れるよう圧力をかけているといった内容である。
- TSS での調査においては、談合の事実は確認されておらず、水道局への報告とともに、公正取引委員会への情報提供を行っている。
- この点、全国の上水道事業の事業者数は約 1,300 あるが、TSS における平成 29 年度の他水道事業体からの漏水調査業務の受託件数は 6 件である。時間積分式漏水発見器による調査に関しては、他にも実施できる業者が複数あり、各入札にも参加していることが認められる。仕様書上、発見器の機種は特定されていない。公正取引委員会からのその後の調査や照会もされておらず、指摘のような状況は、確認されなかった。

## 3 受託業務に係る不適正処理事案

### (1) 不適正処理事案

## ア 貯蔵品業務委託における巡回点検業務不履行

### (ア) 事案の概要

- 平成 30 年 5 月、水道局から受託している貯蔵品管理業務委託の委託業務の一つである緊急資材置場の巡回点検について、仕様どおりに実施されていないケースが多数判明した。
- 拠点となる有人の統括資材置場から各地にある無人の資材置場に行き点検する業務であるが、担当する複数の水道局 0B の臨時社員らが実際に現地へ行っていないかかったものや資材置場の倉庫内での点検作業を怠ったもの、仕様で求められている機械警備を解除せずに入場したものであるなど適正に業務が執行されていなかった。

### (イ) TSS における対応

#### a 調査・分析

- 水道局から提示された各無人資材置場の解錠記録と巡回点検業務に係る報告書とを書類が保存されている最長過去 7 年分について照合し、不整合があったものについて退職者を除く点検報告者に聞き取り調査した。
- 仕様書のとおり巡回点検されていなかった回数
  - ・ 合計 137 回
  - ・ A 資材置場 平成 28 年 4 月～平成 29 年 4 月 9 回
  - ・ B 資材置場 平成 24 年 7 月～平成 30 年 5 月 83 回
  - ・ C 資材置場 平成 24 年 5 月～平成 30 年 4 月 42 回
  - ・ D 資材置場 平成 26 年 6 月～平成 28 年 4 月 3 回
- 対象者 28 名（うち退職者 15 名）
- 主な理由
  - ・ 他の業務に従事していたため巡回点検を怠った。
  - ・ 水道局等他者により解錠されていることもあったため、鍵を持たずに行ったが開いていなかった。
  - ・ 点検頻度が多いので巡回点検の重要性に対する認識が不足しており、体調面から怠った。

#### b 対策

- 巡回点検終了時に各資材置場に設置されている水運



用電話による報告

- 水運用電話による報告状況・内容を点検報告表により管理
- 点検報告者の口頭報告により別の社員が作成していた報告書作成方法の是正

#### (ウ) 不正のトライアングル理論の観点からの分析

- 本件不履行の原因について、一部当事者、管理監督者、調査報告の取りまとめ担当者へのヒアリング、関係資料から不正行為の三つの要素(①機会、②動機、③正当化)に照らして分析し、再検証した。

	当事者の置かれた状況や思考の概括
機会	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 実際に巡回点検したかどうかは、確認することができず、誰にも分からない。</li><li>・ 事故者の勤務状況等について、所長が把握していない。また、同僚も気にしていない。</li></ul>
動機	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 他の業務が忙しい。</li><li>・ わざわざ時間をかけて行くのが面倒。</li><li>・ 巡回点検に行ったことにして、そのまま直帰したい。</li></ul>
正当化	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 資材の出庫などで出入りがなければ、異常が発生するはずがない。</li><li>・ いつ点検しても特に問題がない。</li><li>・ 頻繁に巡回点検をする必要がない。</li></ul>

#### (エ) 本件から浮き彫りになった問題点

- 組織的な指導・教育体制が不十分であり、属人的に対応
  - ・ 臨時社員に対する組織的な研修や説明、マニュアルが整備されていない。
  - ・ 事故者や周囲の者への事後の指導が問題点を十分認識させるに至るものではなく表面的
- 組織として仕事を進める上での基本的ルールに則った処理がずさん
  - ・ 事後の出張の手続や点検者自身が報告書を作成しない慣習、監督者の黙認

- ・ 監督者が臨時社員の勤務実態を十分把握しないまま適正な対応をしていない。
- ・ 水道局による履行確認が形骸化
- 発生原因を個人に求めるのみで、組織的な課題に関する検証が不十分
  - ・ 「なぜ、事故者は認識不足だったのか」という視点での組織的な課題に関する検証がされていない。
  - ・ 堅実な再発防止策が講じられているが、その前提として「履行確認が不十分だった」、「点検者の状況を把握していなかった」という、組織的な検証が行われていない。
- 本件による反省が組織全体にフィードバックされていない。
  - ・ 組織的な問題共有が、無人施設に係る他の受託業務の履行状況の調査にとどまっており、技術系受託業務のような共有、検証する仕組みもない。
  - ・ 本事案から組織全体としての反省や教訓等が抽出されておらず、そうした視点からの多角的な調査や検証も行われていない。

#### (オ) 小括

TSSでは不正が発生した原因を個人に求めるのみで、組織としての課題等に関する検証や共有がほとんどなく、事案と真摯に向き合っているとは言い難い。堅実な再発防止策がとられているため、同様の不正が発生する可能性は低い、「忘れた頃に、他の部署で、形を変えて、類似事案が発生するのではないか」という危機意識が十分なものとは言い難い。

### イ 工事監督におけるしゅん工写真の改ざん指示

#### (ア) 事案の概要

- 平成27年8月、水道局が発注した国道上の給水管撤去工事において、TSSでは監督業務を受託しており、TSS社員が監督員として施工の立会いを行った。当該監督員は、工事受注者から提出されたしゅん工写真により仮復旧舗装に対するプライムコートの塗布が不十分であることを

発見したが、再施工を指示せず、工事受注者に写真データの加工（改ざん）を指示し、その写真を国道事務所へ提出した。

**(イ) TSSにおける対応**

**a 調査・分析**

- 関係者へのヒアリング調査、分析を行うとともに、水道局の指示を受け、道路管理者にしゅん工写真を提出した 9,893 件（過去 3 年分）について調査し、改ざんされた写真がないことを確認した。

	問題点	内容
組織	情報共有の不足	プライムコートの塗布について以前国道事務所から指摘されていた内容が共有されていなかった。
	現場施工立会での問題点	受注者対応を当該監督員だけにさせていた。当該監督員は 3 日連続の夜勤となっていた。
	コミュニケーション不足	施工不良を認識した時点で所長に報告されず、所長も確認していない。
個人	監督員意識の欠如	施工状況を十分確認していなかった。受注者への再施工の指示を躊躇した。
	業務怠慢、罪悪感欠如	所長へ報告していないこと。 国道事務所からの問合せへの対応不備
	コンプライアンス意識の欠如	工事受注者への写真加工指示

**b 対策**

- 役員を委員長とする「受託業務委員会」を設置し、各部での受託業務の適正執行の取組の監理
- 工事チェックシートの改善、ショートミーティングの実施
- 水道局における写真の最終チェック強化、履行検査時の重点確認

**(ウ) 不正のトライアングル理論の観点からの分析**

- 本件改ざん指示の原因について、施工の立会いから

発覚後の対応に至る一連の経緯を、当該監督員本人、所属事務所長、調査報告の取りまとめ担当者へのヒアリング、関係資料から不正行為の三つの要素（①機会、②動機、③正当化）に照らして分析し、再検証した。

当事者の置かれた状況や思考の概括	
機会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当該監督員一人で受注者対応を担当しており、写真加工の指示が直ちに発覚するリスクが低かった。</li> <li>・ 写真はデジタルカメラで撮影されており、写真の加工をすることができる。</li> </ul>
動機	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当該監督員は、施工前の注意喚起や立会時の確認が十分でなかったことから、受注者への再施工指示を躊躇した。</li> <li>・ 以前に他の社員が国道事務所から受けた指摘を繰り返すことで、同事務所からの叱責されることや上司からの叱責を恐れた。</li> <li>・ 今よりも写真の舗装面が黒くなってさえいれば問題ないと思った。</li> </ul>
正当化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本復旧の日程が迫っている中、工期どおりに滞りなく進めることが最優先であり、工期の延長などはできない。</li> <li>・ 国道事務所から叱責されることで、上司や事務所全体に迷惑をかけると思った。</li> </ul>

### (エ) 本件から浮き彫りになった問題点

- 事故者への丁寧な確認やフォローをする体制、職場風土がなかった。
- 事後調査や対応が表面的かつ限定的で不十分
  - ・ 応急的に実施した総点検では写真の改ざんのみを対象としているが、それ以外の記録や報告等の改ざん、隠ぺい等について確認していない。類似事案や全社的な広がりへの危機感をもった対応が不十分
  - ・ 調査のほとんどが事実の確認にとどまっている。「なぜ、写真加工の指示をしたか」、「組織が事故者に不正を許してしまった余地はどこにあったか」という、多角的な視点に基づく調査が不十分

- ・ 「受注者は、なぜ、安易に受諾したか」、「事故者は、なぜ受注者に断られるとは思っていなかったのか」といった、本事案を解明するに当たって不可欠と思われる視点からの受注者への調査や、それを踏まえた対応がみられない。
- 事案の本質に関する認識が不明瞭
  - ・ 「原因」として、事故者の認識不足が挙げられているにもかかわらず、事後の注意や指導が表面的で不十分。組織や管理監督者が、事案の本質を十分に理解しているとは言い難い。
  - ・ 「情報共有の不足」や「コミュニケーション不足」に対応する形でショートミーティングや係会の制度が新設されている。そうした課題をTSSでは「組織の問題」と整理しているが、その中身は実質的に「個人の問題」となっており、課題の本質をどのように把握しているのかが不明確
  - ・ 再発防止に向けて「チェック機能の強化」が図られ、効果を挙げているものと思われるが、そうした取組の前提として「チェック体制が甘かった」、「履行確認が不十分」といった指摘や分析がなく、どこに、どのような問題があったと認識しているかが分かりにくい。

#### (オ) 小括

- 個別の対策が講じられており、「写真の改ざん」という不正事案の再発は考えにくい。しかし、限定的な応急対策、不十分な調査など、組織としての事案への向き合い方が表面的であることは否めない。そのため、TSSが、どれだけの危機感を持って事案の本質を認識し、それを今後に向けた教訓として、どのように活かそうとしているかが不明確である。

### (2) 外部への影響を及ぼすミス事案

#### ア 不適切な設計変更協議対応

##### (ア) 事案の概要

- 平成28年度に実施した配水小管布設替工事の設計変更協議において、受注者との協議を担当していた担当監

督員及び副総括監督員が、本来受注者に提示してはならない決定前の金額入りの変更設計書を提示し、これが受注者に渡ることとなった。

- また、その後の積算ミスの判明によって従前の変更額から大きく減額修正されることとなり、それに伴う協議の際にも同様に提示し、渡してしまうなど、不適切な変更事務を繰り返したものである。

#### (イ) 原因の分析

- 担当監督員から受注者への指示が口頭のみで行われており、必要な手続にかかる受注者の認識が不十分で工程管理が適切にできない一因となった。
- 適切な工程管理ができておらず工期末が迫る中で、担当監督員は受注者が提出した変更資料を十分に確認せず、副総括監督員も詳細なチェックを行わずに積算ミスが発生した。
- 副総括監督員は、変更設計書を受注者に提供したことについて「(受注者は) 開示請求をしたらいずれ見る」と考えるなど、情報管理意識が欠如していた。
- 総括監督員への相談や水道局への報告が適時に行われず、適切なフォローがなされなかった。

#### (ウ) TSS における対応

- 本件については水道局から受託した技術系業務の適正な業務推進のために TSS 社内に設置された受託業務委員会に付議され、次のような対応策が講じられている。
  - ・ 受注者指示の明確化（指示事項通知書の積極的な活用等）
  - ・ 審査体制の強化（審査担当者の設置、チェックリストの活用等）
  - ・ 情報管理意識の向上（研修の充実、情報管理対策メモの配布）
  - ・ 報告・相談体制の強化（会議による工事情報の共有化）

#### (エ) 今後の課題

- 反省を踏まえた取組の継続
  - ・ 強化された進捗管理の取組が形骸化し問題のある事案が軽視され、見過ごされることのないよう、各所で取組を継続するとともに、全社的にも工事系システム等を活用しながら問題事案を早期に把握し、チェック機能を働かせることが必要である。
  - ・ 監督員から受注者への指示事項を書面で行うことや情報管理については、従前から指導されていたにも関わらず本件が発生したことを踏まえれば、「指示事項通知書」の活用を定期的に確認する仕組みや意識啓発の継続が必要である。
- 人材育成
  - ・ ベテラン社員を集めて管路工事に係る部署に工務グループを立ち上げ、審査を担当させているが、社員の約半数が 20 代という若い組織において、工務グループを担う人材について、社として計画的に育成していく必要がある。
  - ・ 本件副総括監督員は水道局出身のベテラン社員であったがこうした状況を招いており、社員の属性に関わらず、社として人材育成に取り組む必要がある。

## イ 契約後の設計違算に対する外部からの指摘

### (ア) 事案の概要

- 平成 30 年 4 月に水道局が契約した配水本管新設工事について、開示請求をした第三者から水道局に設計積算内容について問合せがあったことから調査したところ、予定価格に誤りがあったことが判明した。
- TSS は、水道局から受託している配水本管等設計及び工事監督業務において、水道局が発注する配水本管整備工事にかかる工事費の積算業務を行っている。本件は、積算時に使用する「処分施設一覧表」の作成に際して改良土購入費及び処分費の単価に誤入力があり、結果として過小積算となっていたものである。
- 誤入力のあった「処分施設一覧表」を使用した他の案件を精査した結果、別の契約案件 1 件について同様の違算が判明した。

- なお、違算修正後の予定価格に照らせば、別に受注する可能性のあった入札者が存在したが、既に工事着手、あるいは、着手に向けて材料調達などの調整を進めている状況にあり、水道局から契約者及び受注する可能性のあった全ての入札者に説明し、了解を得て、契約者による工事を継続した。

#### (違算の内容)

- ・ TSSでは、建設副産物情報交換システムを活用して処分費を調査し、独自に「処分施設一覧表」を作成している。作成の際、改良土購入費及び処分費（発生土、アスファルトコンクリート、セメントコンクリート）について、「 $m^3$ 単価」とすべきところを「t単価」として入力していたほか、「t単価」から「 $m^3$ 単価」への換算値の誤り、夜間単価と昼間単価の誤りがあったものである。

#### (イ) 原因の分析

- 積算に当たって使用する「処分施設一覧表」は担当者1名により更新されており、チェック体制が欠如していた。
- 審査の際に活用している設計チェックリストに、本件違算の原因となった処分費算定についての項目がなく、チェックが行われなかった。
- 「処分施設一覧表」は、作成・更新に当たって別に単位換算が必要であり、これにより誤入力が生じやすい様式となっていた。

#### (ウ) TSSの対応

- チェック体制の構築（「処分施設一覧表」の組織的な作成・審査）
- 設計チェックリストの項目追加（処分費算定について追加）
- 「処分施設一覧表」の様式変更（計算式により自動換算）
- 講習会による職務能力向上（年2回の講習会実施）

#### (エ) 今後の課題



- 反省を踏まえた取組の継続
  - ・ 当該部署では、副業務責任者によるスケジュール管理や各担当者に対する指示のもと、再発防止策として講じたチェック機能が働いていることがうかがわれる。この点、副業務責任者の差配によるところが非常に大きく、重要性を意識し、継続していく必要がある。
  - ・ 当該部署では、本件発覚直後に、なぜこの違算が発生したのかを議論し、対応策を検討するなど、職場で問題を共有し、反省を生かす取組がされている。OJTのほか、講習会の継続等を通じて一人一人がこのチェック体制の意義を理解し、確実に運用していくことが必要である。
- 人材育成
  - ・ チェックリストは、あくまでも共通事項のチェック項目を網羅したものである。個別案件ごとに現場の条件など特殊事情をそれぞれの担当が適切に判断していくためには一定の経験が必要となる。当該部署においても半数以上が20代の若手社員であり、業務の精度を高めるに当たっては、若手社員をしっかりと育成していく必要がある。

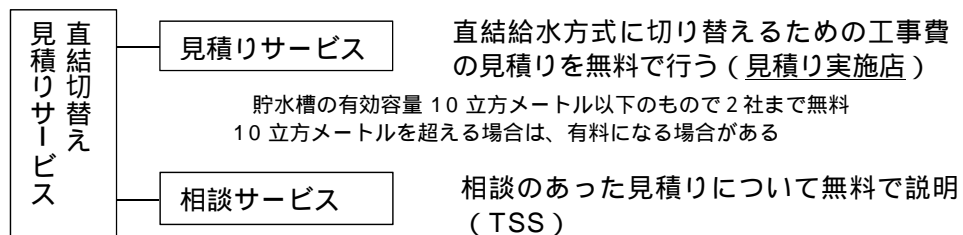
#### 4 一般の水道利用者に関わるサービスの執行状況

TSSの受託業務は、主に管路の維持、設計、工事監督等に関する業務が主体であるが、一般の水道使用者に関わるサービスも一部担っている。

##### (1) 直結切替え見積りサービス

###### ア サービスの内容

- 水道局では、安全でおいしい水がお客さまの蛇口まで直接届くようにするため、貯水槽水道から直結給水方式への切替えの促進を図っている。
- 直結給水方式への切替え工事に係る見積りを希望する貯水槽水道設置者に対して、見積りサービス実施店による見積りを無料で提供する「見積りサービス」と見積りの内容について相談に応じる「相談サービス」を提供している。



※ 見積りサービス実施店の募集・登録や見積りサービス実施店リストの作成は、管工事組合が実施（実施店は、組合の加入・非加入問わず）し、TSS は、実施店の募集・登録に関与していない。

※ 見積り依頼先は、利用者がリストから選択する。

※ TSS が行う相談サービスは、見積書の内容（金額は除く。）について無料で説明書を作成し、利用者へ送付するものである。

## イ サービスの実施状況

○ 平成 29 年度 見積り件数 440 件、相談件数 35 件、施工件数 54 件

※ 都内における直結切替え工事 1,455 件（新設を除く。）

## ウ 利用者からの苦情

○ 平成 30 年度中に利用者から、「2 社の見積額がかけ離れている」「過大な見積りを提示する業者は、他の直結切替え希望のお客様にとって不利益になる」という意見が TSS に対して寄せられた。

○ TSS による事実確認及び利用者対応は次のとおりである。

- ・ 既設図面では建物内にクリーニング店のタンクがある一方、実際には現地のタンクは撤去されていた。
- ・ タンク廃止の届け出がない中で、1 社は図面をもとにタンクありの前提で積算したことによって金額を高く提示したものと考えられた。
- ・ TSS は申込者にその旨を説明し、金額も含めて見積り実施店に確認するよう回答したところ、申込者から上級職による FAX での回答を求められ、TSS の担当課長名で回答した。

○ このような利用者からの意見・相談に対して、TSS から見積り実施店に連絡を取るようなことはなく、見積り実施店への確認等はサービス利用者が直接行うという業務整理を

行っている。

## エ 課題

- 相談サービスは、利用者が見積書を TSS に送付し、TSS から当該見積書にかかる説明を受けるという仕組みである。そのため、利用者が「TSS が見積額に対して何らかの関与又は指導をしている」と捉え、実際には金額について何ら関知しない TSS の対応を「高額な見積りをする実施店を放置している」と受けとることも考えられる。
- お客様対応に当たっては、本事業の趣旨に則って適切に対応するとともに、誤解が生じないよう丁寧な説明が求められる。

## (2) 漏水調査

### ア 東京水道あんしん診断

- 水道局事業である「東京水道あんしん診断」は、水道利用者宅を訪問し、簡易漏水調査、簡易水質調査を行うほか、局の主な取組等の紹介、利用者へのアンケート調査を通じて、水道水の良さを実感してもらい、意見・要望をきめ細かく把握するための事業である。
- TSS は水道局との協定に基づき、2名1組で各家庭を訪問し、「東京水道あんしん診断」業務を実施している。
- 簡易漏水調査は、家庭内の蛇口を全て閉止した状態でメータを確認し、漏水の有無を調査するものである。この際、漏水が認められた場合にはその場で利用者に結果が伝えられ、利用者は自身で修理工事を発注し、利用者の責任で修理することになる。
- 「修理業者が分からない」などと事業者紹介を依頼された際には、管工事組合が運営するメンテナンスセンターや、東京都指定給水装置工事事業者を掲載する水道局ホームページを案内し、対応している。
- 本件に係る聞き取り調査においては、特定の事業者を紹介するなどの不適切な事例は確認されなかった。

### イ 管路維持管理業務委託における巡回調査作業

- TSS が水道局から受託している管路維持管理業務委託は、

将来にわたり安全でおいしい水を安定的に供給するため、水道管路施設全般に関する維持管理の状況について、調査及び解析等を行い、一層信頼性の高い水道システムを構築することを目的とするものである。

- このうち個々の利用者に関わる業務として、漏水調査が行われている。水道局が指定する対象区画内の配水小管及びその附属設備並びに量水器までの給水装置を対象とし、対象区画内の各戸の訪問調査を行うものである。
- 漏水調査の流れは区部と多摩地区で異なるものの、いずれも TSS は本業務を再委託しており、社員が直接利用者と接する状況にはない。
- なお、本件巡回調査において漏水が確認された場合も、前述の東京水道あんしん診断と同様、特定の事業者を紹介するものではないことを聞き取り調査において確認した。

## 5 まとめ

- 不適正事案の検証からは、会社における原因の分析が十分でない面や分析と対策が必ずしも整合していない面も見受けられ、また、類似事案や全社的な広がりへの危機感に基づいた調査や対応、不適正処理の問題の本質をとらえた対応が十分ではないことがうかがわれる。
- 貯蔵品業務委託における巡回点検業務不履行の事案では、長期にわたって多数の水道局 OB の臨時社員が関わっており、意欲ある固有職員のモチベーションを失わせかねない問題であるとともに、組織的に内部統制の機能が働いていない部分があった表れといえる。
- 個別問題事案の検証からは、これまでの TSS におけるコンプライアンスの推進や内部統制が十分なものであったとはいいがたく、今後の適正な業務執行の確保に向けて、そのあり方について検証が必要である。

## 東京水道サービス株式会社の内部統制

### 1 内部統制に係る体制整備

#### (1) 法令等に基づく体制の整備状況

##### ア 内部統制システムの構築

- 会社法第2条第6号に定める大会社（資本金5億円以上又は負債200億円以上）においては、同法第348条及び第362条で、内部統制システムの整備を各取締役委任することにはできないこととされ、取締役会がこれを決議することになっている。しかし、TSSは大会社に該当しないため、適用対象外となっており、上記決議は行っていない。
- 同じく、親会社の子会社に対するガバナンスとして、企業集団における内部統制システムの整備について取締役会で決議することが求められているが、TSSは大会社に該当しないため、これも対象外となっている。

##### イ 取締役会

- TSSは会社法第326条第2項に基づく取締役会設置会社であり、既述のとおり、取締役7名、監査役2名、会計参与1名で構成されている。

##### ウ 監査役

- TSSは会社法第327条第2項に基づく監査役設置会社である。
- 従前から旧商法特例法に基づき、監査役の権限を会計監査に限定してきたが、平成28年4月に定款を変更し権限の限定を解き、取締役の職務の執行状況も監査対象とした。
- この権限拡大と同時に、監査役を1名から2名に増員した。

#### (2) 企業として一般的に求められる体制の整備状況

- 会社法及び会社法施行規則では、大会社である取締役会設置会社において整備すべき体制（決議すべき事項）として、【別紙】のとおり18項目を列挙しており、その項目は、主にコンプライアンスに関するもの、リスク管理に関するもの、子会社の管理に関するもの及び監査役職務執行に関する

ものなどに大別される。

- TSS を含む大会社に該当しない企業には上記決議は義務付けられていないが、一方で判例では、大和銀行事件における平成 12 年 9 月 20 日の大阪地裁判決において、「健全な会社経営を行うためには（中略）リスク管理が欠かせず、会社が営む事業の規模、特性等に応じたリスク管理体制（いわゆる内部統制システム）を整備することを要する。」と判示している。その後の神戸製鋼事件でも同趣旨の裁判所所見が示されるなど、判例の積み重ねの中で、取締役の善管注意義務の一つとして内部統制システム構築義務があることが明らかになったといえる<sup>2</sup>。
- また、第 21 回都政改革本部会議で報告された都による監理団体改革においても、今後、全団体にコンプライアンス規程・委員会を必置とするなど、全団体のガバナンスやコンプライアンス機能を強化することが示されている。
- これらを踏まえると、TSS としては大会社であるか否かに関わらず、法の趣旨を踏まえ必要な内部統制システムを構築、運用することが求められているといえる。
- これを前提として TSS における内部統制に関する体制の整備状況を確認したところ、以下の状況となっている。
- TSS では、平成 20 年 4 月に「コンプライアンス推進に関する要綱」を制定し、以下の統括責任者、会議体及び対応窓口等を定めている。
  - ・コンプライアンス統括責任者（取締役）
  - ・コンプライアンス推進会議（コンプライアンスに関する調査、審議。不適切事案があった場合の社長への是正提言）
  - ・コンプライアンス相談・通報窓口（相談・通報処理。コンプライアンス推進会議に運営状況を報告）
- しかし、内部統制やコンプライアンスに関する全社的な基本方針は未策定である。また、企業経営にとって望ましくない影響を防止又は低減するために、主体的にリスク管理を行うことが求められるが、経営上のリスク項目の洗い出しとその対処方針（リスク管理行動計画）や BCP（事業継続計画）は策定していない。
- 平成 27 年度に、TSS がみずほ総合研究所株式会社に委託し

---

<sup>2</sup>（参照）中村直人編著「コンプライアンス・内部統制ハンドブック」（商事法務）

た「(TSS) グループ管理体制の診断」において、ガバナンスや内部統制に関しいくつかの問題点を指摘されたことを踏まえ、その後、以下のような対応を行っている。

- ・ 内部監査やコンプライアンスの充実等を担う監査担当を社長直轄の監査室として総務部の外に設置
  - ・ 監査室要員を3名から7名に増加
  - ・ 内部監査の対象を服務監査中心から契約、稟議、受託業務監査に拡大
- 他方、外部監査人である監査法人からの求めに応じ、事前質問への回答及び面談による形で、以下のような項目について定期的に役員と監査法人による意見交換（経営者ディスカッション）を実施している。
- ・ 職員の人員構成と採用方針
  - ・ 内部通報
  - ・ ガバナンス体制 など
- 子会社である東京水道インターナショナル株式会社（以下「TWI」という。）に対しては、「指導監督基準」を制定し、以下のとおり協議や報告を要する事項を定めている。

**【協議事項】**

- ・ 事業計画の策定及び変更
- ・ 新規職員の採用
- ・ その他、TWIの運営上重要な事項 など

**【報告事項】**

- ・ 決算報告及び事業報告
- ・ 事故報告等

**(3) 水道局との関係において求められる体制の整備状況**

- 水道局は平成28年7月に「東京水道グループ経営基本方針」を策定し、グループ全体の総合力を発揮するために、以下の取組を進めていくこととした。
- ・ グループ経営戦略会議の設置
  - ・ 執行調整会議の設置
  - ・ 現職都職員の取締役の増員
  - ・ (グループ)コンプライアンス推進会議の設置
  - ・ 人材(財)の相互交流や、局及び監理団体が一体となった研修の実施 など

- TSS は都の監理団体であることから、業務運営に関し、密接な関連を確保するため、都との間で「業務運営に関する協定書」を締結し、以下のとおり協議や速やかに報告を要する事項を定めている。

**【協議事項】**

- ・ 定款の変更
- ・ 予算及び事業計画の作成及び変更
- ・ 新規職員の採用
- ・ その他、TSS の運営上重要な事項 など

**【報告事項】**

- ・ 決算報告及び事業報告
- ・ 事故報告等

**【事業及び収支検査】**

- ・ 都は TSS に対し事業及び収支に関して調査を行い、または報告を求めることができる。

以上のように、TSS の内部統制体制整備状況については、法令上の不備はなく、水道局との関係においても、一定の基準の下で経営情報の共有やコンプライアンスの推進を図る形式は整っている。

しかし、そもそも TSS の経営上のリスクとは何か、また当該リスクへの備えや顕在化した際の対処について予め定めていないなど、特に企業としてのリスク管理においてはその体制に不十分な面がある。

## 2 内部統制システムの運用状況

実際に TSS において、現状の内部統制がどのように運用されているのか、TSS における主な項目について点検を実施する。

### (1) 取締役会

- 取締役会の構成メンバー10名中、都関係者が8名と大半を占めている。監査役は会計や取締役の職務の執行状況を監査し、会計参与は計算書類等の作成を行っている。



平成 31 年 1 月 15 日現在

役職名	氏名(敬称略)	属性	職	H28 増員
代表取締役社長	増子 敦	常勤 (都 OB)	元東京都水道局長	
取締役	富田英昭	常勤 (都退職派遣)	元東京都水道局経理部長	○
取締役	牧田嘉人	常勤 (都 OB)	元東京都水道局建設部長	
取締役	石井英男	非常勤 (都現職)	東京都水道局 経営改革推進担当部長	○
取締役	青木秀幸	非常勤 (都現職)	東京都水道局浄水部長	○
取締役	今井 滋	非常勤 (都現職)	多摩水道改革推進本部施設部長	○
取締役	浅沼寿一	非常勤 (都退職派遣)	(株)PUC 取締役	○
監査役	足助紀彦	非常勤	(株)みずほ銀行公務部長	
監査役	石島由紀	非常勤 (都現職)	東京都水道局総務部 経営改革推進担当課長	○
会計参与	税理士法人 としま会計 代表社員 田口 修	非常勤		

- 「東京水道グループ経営基本方針」に基づき、会社経営上重要な意思決定等に対するガバナンスを強化していくため、平成 28 年 4 月から現職都職員による取締役を 4 名増員した。
- 東京水道グループとしての的確な経営判断の促進を目的として、現職都職員による取締役の増員が行われたが、増員後も取締役会の開催頻度や議題には大きな変化は見受けられず、その中心は定時株主総会に関するものと四半期毎の経営状況報告である。
- また、取締役増員以降平成 30 年 9 月までの取締役会において、内部統制やコンプライアンスに関する議題が採り上げられた形跡はなかった。
- 取締役会とは別に TSS の経営に関する重要事項を審議するとして平成 28 年 7 月に「執行調整会議」が設置され、四半期に一回程度の頻度で開催されている。しかし、議長は社長、委員は取締役であり、取締役会と果たしている役割の違いが

不明確であることや、正式な議事録を作成していないなどガバナンス上の問題点が存在する。

## (2) 監査役

- 既述のとおり、平成 28 年 4 月に定款を変更し、監査対象の拡大と監査役を増員を行ったが、増員した監査役は都の現職課長級であり、もう 1 名の監査役はみずほ銀行公務部長で都の監理団体や報告団体の監査役等を 15 ポスト兼職している状況である。(平成 30 年 8 月 1 日現在)
- 会計については会計参与が計算書類等を作成し、外部監査人がチェックしているものの、取締役の職務執行状況の監査を含め、監査報告書の記載内容は例年同じであり、監査役増員の具体的効果は見受けられず、内部統制の強化につながっている部分が具体的に分かりにくい。

## (3) 監査室

- 監査室は内部監査の実施や社内のコンプライアンス充実、社員の服務指導及び処分の実施などを担っており、体制は以下のとおりである。

### 【体制】

監査室	7 名	
内 訳	監査室長 (総務部長兼務)	(1 名)
	都 0B 社員	3 名(課長 1 名、副参与 2 名)
	一般社員	4 名(主査 1 名、一般 1 名、欠員 2 名)

### 【所管業務】

- ・ 内部監査の実施(出勤・在席確認等の服務監査、契約事務や受託・委託業務等の業務監査)
- ・ コンプライアンス推進月間の実施(自己点検、職場点検、啓発ポスター掲示、違反事例の紹介)
- ・ コンプライアンス推進週間の実施(自己点検)
- ・ コンプライアンス悉皆研修
- ・ コンプライアンス推進会議
- ・ 社員の懲戒処分等の手続の実施

- 設置の経緯は、平成 27 年度に実施したみずほ総合研究所の診断において、当時総務部内にあった監察指導担当が内部監査を担っていることについて、内部監査部門が通常の業務ラインの中に組み込まれた状態となっており、組織の独立性の観点から問題視されたことにあり、これを受け TSS では組織改編を行い、監査室を社長直轄部門として設置した。
- しかし、平成 30 年 4 月以降、監査室長を総務部長が兼務する状態が続いており、監査室設置の目的が形骸化してしまっている。
- また現在は、定数 7 名に比し一般社員が 2 名欠員となっており、円滑な業務執行に支障をきたしている様子も見られる。特に監査室の主要業務である内部監査においては、受託業務監査の都度、監査対象以外の事業所から技術系職員の応援を得て実施している状況で、監査の統一的運営や監査水準の確保という点で懸念がある。

#### (4) コンプライアンス推進の取組

- TSS のコンプライアンス推進会議は、平成 26 年度以降年 1 回の頻度で開催されている。直近の平成 30 年 3 月の会議の主な内容は以下のとおり。

出席者	コンプライアンス統括責任者（取締役）、各部室長等
審議事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「コンプライアンス推進体制」に関すること</li> <li>・「平成 30 年度 年間スケジュール」</li> </ul>
報告事項	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コンプライアンス推進実施結果</li> <li>・ハラスメント相談窓口で処理した案件</li> <li>・内部通報窓口で処理した案件</li> <li>・コンプライアンス違反等一覧表 など</li> </ul>

- 会議では、セクハラやパワハラと認定された重大問題が報告されているにも関わらず、「コンプライアンス推進に関する要綱」に定められている、コンプライアンス推進会議から社長への是正提言はこれまで一度もなされていない。
- また、コンプライアンスに関する研修制度については現在監査室が所管しているが、これは平成 30 年度のみの暫定措

- 置であり、平成 31 年度より研修部所管に戻る予定とのこと。
- TSS からは平成 31 年度に向けコンプライアンス研修を強化していく旨の説明があったが、現在、悉皆研修は各事業所内で実施されている中、その反応や意見を収集していないなど、所管の継続性や関係部門間の情報共有を含め、コンプライアンス推進に向けた全社的な PDCA サイクルが円滑に機能していない様子が見受けられる。
  - 他方、特に技術系業務について、平成 27 年度に発生した給水管撤去工事における不適正処理事案を受け、TSS では平成 27 年 12 月に新たに「受託業務委員会」を設置し、円滑な業務実施に万全を期すための諸事項を協議する場としている。この間、不適正事例発生予防のための諸対策などを検討、実施してきているが、平成 28 年度以降も毎年度不適正処理事案が発生している。
  - 受託業務委員会は、情報収集、資料整理、取りまとめを企画調整部が行い、監査室と情報共有・協力して運営することとされている。しかし、監査室所管のコンプライアンス推進会議において、受託業務委員会で検討された再発防止策などは議題になっていない。

#### ( 5 ) ハラスメント対応、内部通報制度の運用

- ハラスメント、内部通報制度は以下のとおり運用されている。

名称	コンプライアンス 相談・通報窓口	内部通報窓口	ハラスメント 相談窓口
根拠 規定	コンプライアンス 推進に関する要綱	内部通報に関する 要綱	ハラスメント 防止要綱
対応者	・ 推進会議委員 ・ 各部庶務担当課長 ・ 委任を受けた者	総務部長	・ 総務部長が選任する 3 名(内 1 名は女性) ・ 各部庶務担当課長
代理者	—	・ 総務課長及び委任 を受けた者 ・ 各部庶務担当課長 ・ 所属長である上司	—
会社の 責務	—	・ 不利益取扱を受け ないための配慮 ・ 事実認定の場合の 速やかな是正措置 ・ 事実認定の場合の 就業規則に基づく懲 戒処分	・ 事実認定の場合の就 業規則に基づく懲戒 処分 ・ 不利益取扱の禁止 ・ ハラスメント防止の ための研修の実施

窓口の義務	・相談状況等の記録、保存 ・コンプライアンス推進会議への運営状況の報告	・秘密保持への配慮 ・通報者に対する調査結果、是正措置等の通知	・秘密の厳守
窓口の機能	—	事実認定の場合の、会社への是正措置及び再発防止措置の提言	—

- 各々の相談窓口は、通報の受付、調査の実施、是正措置の実施等を行うが、事案の程度を判断するのは各相談窓口であり、この段階で懲戒処分に該当すると判断された事案のみが監査室に引き継がれる。実態として、コンプライアンス推進会議を所管する監査室に報告する仕組みがなく、全ての事案情報を一元的に把握できていない。
- また、実際に一部の案件記録を確認したところ、本来監査室が対応すべきであったと思われる事案も見受けられたほか、個別の案件対応について、相談窓口における判断に明確かつ統一的な基準がないことや意思決定過程が記録に残されていない場合があり、組織として統一判断がなされておらず、その運用には改善の余地が大きい。

## ( 6 ) 人材育成

- 実効性ある内部統制の運用を担保するのは、実際に業務に携わる社員一人一人であり、都からの派遣職員を含めた全社員への内部統制の意義や意識の浸透とともに、各職場において統制を実際に推進する人材の育成が必要である。そのためには会社として、内部統制に関する継続的（永続的）な人材育成が欠かせない。
- この点については、TSS、水道局とも人材の育成・確保を経営上の課題の一つに掲げており、育成においては人材の相互交流や局研修への参加などを実施している。但し、TSSが参加している局研修にコンプライアンスに特化した研修は無く、TSSから局への派遣研修の実績は現在技術系の職種のみで人数も年度当たり数名にとどまっているほか、TSSとしても当面は派遣を内部管理部門にまで拡大する意向はない。
- 社員数が1,500名を超え、うち主任級以下の固有社員が800名（うち事務職57名）に迫る状況の中、特に各職場にお

いて管理業務を確実に担うことのできる人材を早期に育成することが求められており、その前提を踏まえるとグループ一体となった人材育成を標榜する中、現状の水道局とTSSの連携体制はあまりにもせい弱であると言わざるを得ない。

【平成30年度：TSSから水道局への派遣受入れ部署】

部署	経験業務	職種
浄水部設備課	設備の維持管理にかかる計画等の策定等	設備
給水部給水課	給水設置設計施工基準の策定及び見直し等	土木
建設部工務課 管路設計課	設計・監督業務管理総括、大規模(管路工事)設計業務等	土木
多摩水調整部 技術指導課	単価契約工事業務の進捗管理等	土木

- また、TSSでは現在、平成30年度からの5か年の研修計画を策定しており、研修を通じた人材育成のイメージは示しているが、その根幹となる長期的な人材育成の基本方針は存在しない。

(7) 水道局の関与、指導監督

- 「東京水道グループ経営基本方針」において、グループ全体のコンプライアンス推進などを目的に水道局長及び監理団体の社長等を構成員とする「コンプライアンス推進会議」を新たに設置するとの記載があるが、今般の特別監察実施通知後となる平成30年12月まで、当該会議は開催されていなかった。
- この間、上記基本方針に具体的取組として記載している水道局及び監理団体等各々のコンプライアンス行動基準や同年間行動計画の策定と進捗管理は行われておらず、グループとしてのコンプライアンス推進が実態として機能していなかっただけでなく、水道局として上記基本方針の進捗管理すら行えていなかったことになる。
- 一方、水道局による実務上のガバナンスについては、TSSとの間で「業務運営に関する協定書」を締結し必要な協議事

項、報告事項を定めているが、その運用は事実上各部、各事業所の裁量に委ねられており、水道局、TSS 双方において重要な情報を一元的に集約できていない実態もあった。個人情報の紛失事案の報告が事業所から本社へ4か月もなされず、結果的にTSSから水道局への報告が遅れるといった不適切な対応が発生することとなった。

### ( 8 ) 子会社管理

- TSS は子会社である TWI に対し、水道局との間で締結している「業務運営に関する協定書」と同様の事項を定めた「指導監督基準」を制定し、事業計画の作成及び変更など、協議・報告を要する事項を定めている。しかし、TSS の説明によれば同基準に基づく協議や報告は口頭等で行われているとすることで書面による記録がない。「業務運営に関する協定書」の密接な関連を確保するという趣旨を踏まえても、TSS が子会社管理を適切に行っているとはいえない。
- なお、関連会社である水道マッピングシステム株式会社に対しては、単独の筆頭株主ではないこと、また保有議決権が過半に満たない(44%)ことからTWIのような管理は行っていない。

## 3 調査から浮き彫りとなった内部統制上の問題点

これまで述べた調査結果から、TSSにおける内部統制上の問題点を以下のとおり指摘する。

### ( 1 ) 内部統制やコンプライアンスに対する意識の低さ

#### ア 変化する構造への不作為

- 平成 18 年以降、東京水道グループの一体的運営体制構築の方針に基づき、TSS は水道局事業の業務受託が拡大し、社員数が急増した。
- 加えて、水道事業の特性上事業所が都内全域に点在しており、会社として社員一人一人とのコミュニケーションを密にし、きめ細かいガバナンスを発揮していく上で、構造的な困難さが増大していく状況にあった。
- そうした状況がある一方、現在に至るまでTSSでは技術の

継承やサービスの維持といった視点が重視され、社内において内部統制やコンプライアンスの重要性は一定程度認識されていたものの、対応としての優先度や実効性は必ずしも高くなかった。

- その背景として考えられるのが、都からの受託業務が売上のほぼ全てを占める特異な事業構造である。平成 26 年の会社法改正を経て民間では企業の内部統制強化の動きが加速する中、TSS ではその間も自らの事業構造故に水道局との関係性の中での経営が重視され、環境変化に対する危機感が高まらなかった。結果として現在社会一般に求められる企業としての内部統制水準に対し、大きな遅れや認識不足を生じてしまったものと推察される。

## イ 不正の温床となりうる危険性を内在した社員構成や人事システム

- TSS には多様な属性の社員が在籍するだけでなく、近年の急速な採用拡大に伴う年齢層や属性の偏りがあること、固有社員の定着が思うように進んでいないこと、さらに都や企業からの派遣社員は定期的に入れ替わるなどの特徴を有している。
- 世代や職務経歴の違いによる考え方のギャップに加え、都派遣や都 OB 社員は都を、受入社員は派遣元企業をそれぞれ意識した思考になるといったことが懸念されるなど、TSS の職場には固有社員を含め必然的に「同床異夢」の状況が生じ得る土壌がある。
- また、現状課長ポストの約 9 割を都派遣と都 OB 職員が占めており、課長級社員のうち固有社員の人数は僅か 7 名、割合は 3 %にとどまる（平成 30 年 8 月 1 日現在）。在職年数等の制約も考えられるが、40 代以上の固有社員が 300 名以上在籍する中、その多くが課長任用されていない実態があり、第三者の視点から見て「都職員厚遇」ともとられかねない状況は意欲ある固有社員のモチベーションを喪失させてしまっている可能性も否定できない。
- こうした状況の放置は社員の一体感醸成を阻害するだけでなく、社員相互の関心低下や情報流通の停滞を招き、結果としてコンプライアンス意識の低下や重大な事故発生にも



つながる恐れがあるため、TSSには固有社員の人材育成と合わせ、短期、長期の両面から抜本的な人材戦略の再構築が求められる。

## (2) 水道局への依存（主体性の衰退）

### ア 「グループ一体経営」の弊害

- 水道局は、「東京水道グループ経営基本方針」において、「グループ経営」の考え方の下理念の共有やグループ内の連携強化を打ち出したが、TSSにおいては末端の事業所までその趣旨や内容が浸透しているとは言い難い実態があり、そのことは会社としても認識しているものの、現状有効な浸透策を講じられていない。
- 一方、TSSは自らが監理団体であることを過剰に意識するあまり、水道局主導で決定した制度に対しては局から指示があるまで自ら行動を起こすことを想定していない。なかには一部に課題や重複感を認識している制度もあるものの、それについても自ら提言して改善しようという意思は希薄であるなど、事実上の思考停止状態も見受けられる。
- 「グループ一体経営」の考え方自体は決して否定されるものではないが、現状、特に内部統制の面においては、連携強化の効果よりもむしろTSSの企業としての主体性の衰退を招く、負の側面のほうがより顕在化してしまっているといえる。

### イ 形式的な諸制度の運用

- TSSではこの間、内部統制強化や不適正事案の再発防止を目的として様々な体制整備や会議体設置を行ってはきたが、現状その多くが形式的な運用にとどまっており、当初の目的からかい離や後退をしてしまっている。
- また、内部統制に係る各事業についても、所管部門が内容をよく理解していない、関連する部門間での情報共有がない、他部門が作成した資料への関心が低いなどの様子も見受けられた。
- TSSの内部統制全般に見られる傾向として、問題意識の高さは制度や体制の構築時までである、所謂「その場限り」であり、それ以降、社としてその仕組みを絶えず改善し、有効に機能させ続けようとするPDCAサイクルに基づく運用の意

識が希薄であるが、その根底にはやはり水道局からの指示を前提とする「水道局への依存」の体質が感じられる。

### (3) 水道局のガバナンスの甘さ

#### ア グループ経営に対する全局的な視点での関心の低さ

- 水道局は東京水道グループとしての一体的経営の中で、TSSを含む監理団体へのガバナンス強化に取り組んでいるが、その根幹となる「東京水道グループ経営基本方針」で掲げた事項の中には未実施のものがあつたにも関わらず、局内で重大な問題とは認識されていない、さらに、同方針に基づく取組全体の進捗管理も充分とはいえない実態がある。
- また水道局、TSSともに各々の所管部門をまたいで情報を集約する部門が有効に機能しておらず、「いつ、どこで、何が起きているのか」を総括して把握できていない。このことが不適正事案発生時の初動の遅れを招く一因ともなるなど、水道局はグランドデザインを描くことが一定の目的化し、監理団体との連携も含めその達成をどう担保していくかについての関心が必ずしも高くなかつた。

#### イ 指導監督における緊張感の欠如

- 水道局とTSSとの関係は、「業務運営に関する協定書」をはじめとする各種規程等において定められているが、手続変更の記録が書面で残されていないものや協議、報告の具体的な対象が明確でないもの、さらには個別契約の仕様書等と手続が錯綜しているものなど、実際の運用では担当者の裁量や前例踏襲で行われているものもあり、本来必要である協議や報告についても、適切になされるはずという安易な性善説に立った受け身の姿勢があつた。
- また、TSSは都を筆頭株主とする株式会社であるとともに都の監理団体である。したがって、都としてのガバナンスは、株主としてのコントロールと監理団体に対する指導監督の両面から行われる。
- そのため、水道局はこの間取締役と監査役を増員するなど、監理団体の指導監督と合わせ株式会社の株主としてのガバナンス強化を意図してきたが、現状、取締役会や監査役は従前同様に形骸的で有効に機能しているとはいえず、TSSの内

部統制が本来株式会社が求められる水準から大きく見劣りする実態であることを、監理団体指導、筆頭株主の両者の立場から看過している。

## 内部統制体制の改善に向けた取組の方向性（提言）

最後に、これまで明らかとなった TSS の内部統制上の課題を踏まえ、総務局として、その改善に向けた取組について提言（例示）する。

なお、ここで示す提言はあくまでも一般的な観点に基づくものであり、実際の導入に当たっては各々の実情に合わせた検討を行い、最適な形態や仕組みを構築する必要がある。

### 1 外部（第三者）目線による監視、内部統制体制の確立

- 内部統制体制の強化改善に向けては、東京水道グループ一体となった取組が必須であり、水道局が従来以上に強いガバナンスを発揮することは当然であるが、一方で当事者のみによる対策の検討や監視では時として視野が狭くなり、客観的、大局的な視点からの考察が困難となる懸念がある。
- また、不足する仕組みを補うだけでなく、既に構築した制度を如何に効果的に機能させ続けていくかについても、当事者のみでは意識が希薄になりがちなため、社会一般に求められる水準を基準として第三者の視点から監視とアドバイスを受けることが有効である。
- そのため、以下のような形で常に外部（第三者）の視点によるチェックがなされ、変化する社会環境への対応も含め、的確な意見を享受できる環境を整えておく必要がある。
- 外部人材の登用に当たっては、単に外部からであればよいということではなく、内部統制に関する専門性や知見を有していること、もしくは民間企業等で内部統制に関する実務経験があるなど、当該分野において有意な意見を発することができる人材であることが前提となる。
- なお、水道局と TSS との間で一定の緊張感あるガバナンス関係が維持されるよう、「業務運営に関する協定書」の運用に実績評価の概念や罰則規定を導入することも検討に値する。

#### 【例】

- ・ 現在、水道局に設置されている「東京都水道事業運営戦略検討会議」について、内部統制に関する知見を有するメンバーを加えた

上で、その検討対象を、監理団体を含むグループの内部統制にまで拡大するなど、民間人材を含む会議体を活用したチェック機能の確立

- ・都関係者や複数の監理団体等での役員兼務といった、形式的な就任ではない、真に「物言う」民間人材の経営層への登用
- ・「業務運営に関する協定書」に基づく協議等の適切な履行を監理団体経営目標評価制度の評価項目に設定する、もしくは報告遅れ発覚時の罰則規定の新設など

## 2 人材戦略のあり方、人材育成に関する方針の再構築

- 企業経営の根幹は、言うまでもなく人材（財）にあり、会社は社員一人一人が遺憾なくその能力を発揮し、収益への貢献を果たせるようその環境を整えることが求められる。
- TSSにおいては、企業としての経営基盤を強固なものとしていくため、その核となるべき固有社員を着実に育成し、中長期的にその比率を高めていくことが重要である。
- また、属性によらず努力し成果を挙げた社員が、誰しも正當かつ客観的に評価され昇任する人事制度が不可欠で、少なくともその運用について、当事者や第三者から疑念を抱かれるような点があってはならない。そうした取組の積み重ねが全社的な一体感の醸成やコンプライアンス意識の向上につながっていく。
- そのためにも長期的な人材戦略と統一的な人材育成方針の構築、そしてそれを人事制度と連動させ、できる限り早期に固有社員の中から管理職に登用される人材を育成することが求められる。

### 【例】

- ・新規採用からの体系的な人材育成方針を策定し、OJTに偏らない人材育成と育成方針と連動した研修制度、職種にとらわれない必要かつ柔軟な人事ローテーションの実施
- ・能力に基づく適切な人員・ポスト配置
- ・協力企業からの受入社員に関するファイアウォールの明確化と段階的縮小、中長期的な人材確保策についての計画策定

### 3 人手不足解消とコンプライアンス推進に効果を発揮する 仕組みの導入

- コンプライアンス推進に向けては、各社員への意識の啓蒙が最も重要であるのは言うまでもないが、近年多くの民間企業で導入が進む AI や ICT 技術を活用した仕組みを導入することでも、不正の発生を物理的に抑制することや一定の抑止力となることが期待できる。
- また、AI や ICT の活用は業務効率化への貢献も期待され、人材確保が課題となる中人手不足解消にも効果を発揮するなど、企業の経営戦略上も有効といえる。

#### 【例】

- ・ 都や受注者との間でやりとりする各種申請書類等を可能な限りデジタル化（ペーパーレス化）し、web 申請を可能とするなど迅速な作成、修正とともに各手続の状況を関係者が常時共有できる仕組みの構築
- ・ 現場での施工状況を監督者が装着した小型カメラで動画撮影し、本社や水道局を含む関係者による映像確認を可能とすることで適切な施工を担保するシステムの導入

## おわりに

TSSは、水道局と一体となって、水道事業という極めて高度な安全性と安定性（継続性）を要求されるサービスを提供している公共的な組織である。

そうした前提を踏まえると、TSSが果たすべきコンプライアンスや説明責任は、法令上の義務や同種同規模の企業が一般に求められる水準を満たしていることをもってよしとするのではなく、必然的により高度な取組が求められている。

TSSにおいては、今回指摘した点の改善はもとより、自ら率先してより高い次元での内部統制体制の確立に向け努力するとともに、そこに実態を伴った運用がなされるよう、常に外部の先進的な知見や事例を参考にしつつ、たゆまぬ改善を図ることが必要である。

水道法の改正を受け、公共水道に対する都民（国民）の関心が従来以上に高まっている中、TSSは東京水道グループの中核をなす組織として、その運営において自らを律することをより強く自覚すべきである。

## 内部統制システムに関する決議事項

## H27 改正会社法に規定された 18 項目：取締役会設置会社の場合

(会社法第 362 条第 4 項第 6 号及び会社法施行規則第 100 条)

- ①取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- ②取締役の職務の執行に係る情報の保存及び管理に関する体制
- ③損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- ④取締役の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- ⑤使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- ⑥当該株式会社並びにその親会社及び子会社から成る企業集団における業務の適正を確保するための体制
- ⑦子会社の取締役等の職務の執行に係る事項の当該株式会社への報告に関する体制
- ⑧子会社の損失の危険の管理に関する規程その他の体制
- ⑨子会社の取締役等の職務の執行が効率的に行われることを確保するための体制
- ⑩子会社の取締役等及び使用人の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制
- ⑪監査役がその職務を補助すべき使用人を置くことを求めた場合における当該使用人に関する事項
- ⑫使用人の取締役からの独立性に関する事項
- ⑬監査役のその職務を補助すべき使用人に対する指示の実効性の確保に関する事項
- ⑭取締役及び会計参与並びに使用人が監査役に報告をするための体制
- ⑮子会社の取締役、会計参与、監査役、執行役、業務を執行する社員、法第 598 条第 1 項の職務を行うべき者その他これらの者に相当する者及び使用人又はこれらの者から報告を受けた者が監査役に報告をするための体制
- ⑯報告をした者が当該報告をしたことを理由として不利な取扱いを受けないことを確保するための体制
- ⑰監査役の職務の執行について生ずる費用の前払又は償還の手続その他の当該職務の執行について生ずる費用又は債務の処理に係る方針に関する事項
- ⑱その監査役の監査が実効的に行われることを確保するための体制

(中村直人・山田和彦・後藤晃輔著「平成 26 年改正会社法対応 内部統制システム構築の実務」より)