

都 監 第 124 号
平成 31 年 2 月 28 日

都 城 市 長 様
都 城 市 議 会 議 長 様
都 城 市 教 育 委 員 会 教 育 長 様
都 城 市 選 挙 管 理 委 員 会 委 員 長 様

都 城 市 監 査 委 員 新 井 克 美
都 城 市 監 査 委 員 上 之 園 誠
都 城 市 監 査 委 員 黒 木 優 一

定期監査の結果報告について

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 4 項の規定により監査を実施しましたので、同条第 9 項の規定に基づき、その結果に関する報告を次のとおり提出します。

なお、当該監査の結果に基づき、又は当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、地方自治法第 199 条第 12 項の規定により、その旨を通知してください。

目 次

	ページ
第1 監査の種類	1
第2 監査の範囲	1
第3 監査の内容及び着眼点	1
第4 監査の実施方法	1
第5 監査の実施期間等	1
第6 監査の結果及び意見	2
1 業務委託契約の履行確認について	2
2 行政財産の目的外使用許可について	3
3 行政財産の使用料及び占用料について	5
4 公金等の取扱事務について	6
5 学校財務事務について	7
第7 まとめ	9

定期監査報告書

第1 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条第1項及び第4項の規定に基づく定期監査

第2 監査の範囲

平成29年度及び平成30年度（監査日現在まで）の財務に関する事務の執行状況

第3 監査の内容及び着眼点

本年度の監査は、①補助金の交付及び確定事務、②業務委託の契約手続及び履行確認事務、③行政財産目的外使用の申請、許可及び徴収等に関する公有財産管理事務、④公金（現金領収帳や窓口現金管理）等の取扱事務について重点を置いた。

そして、これらの事務について、財務に関する執行が、都城市監査基準（平成29年度都監委訓令第1号）に基づき、①関係法令及び条例、規則等（以下「法令等」という。）に基づいているか、②3E（経済性、効率性、有効性）の観点を踏まえているか、③以前の指摘事項が改善されているか等について、実施した。

第4 監査の実施方法

監査の方法は、あらかじめ財務関係諸帳簿等の提出を求め、これら書類及び財務データについて、照合、調査及び確認の作業を経た後、実地調査を行い、必要に応じて関係職員からの説明を聴取する方法により、財務に関する事務処理等の適否について実施した。

なお、監査は抽出の方法により実施した。

第5 監査の実施期間等

実施期間は、平成30年4月24日から平成31年2月21日までである。

なお、監査の対象部局及び実地監査期間は、次のとおりである。

対象部局	実地監査期間
教育委員会（学校含む）	平成30年4月24日から 平成30年11月1日まで
選挙管理委員会事務局	平成30年4月24日から 平成31年2月7日まで
山田総合支所	平成30年10月24日から 平成30年11月28日まで
環境森林部	平成30年11月30日から 平成31年2月7日まで
高崎総合支所	平成30年11月30日から 平成31年2月7日まで

第6 監査の結果及び意見

監査の結果、自治法第199条第9項に基づく報告は、次のとおりである。

1 業務委託契約の履行確認について

(1) 履行確認の必要性について

業務委託契約における契約内容の履行の確保について、自治法第234条の2第1項は、職員は、契約の適正な履行を確保するため必要な監督又は検査をしなければならない旨を規定している。そして、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の15第2項は、この検査は、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づいて行わなければならない旨を規定している。

これらの規定を受けて、都城市財務規則（平成18年規則第65号。以下「財務規則」という。）は、検査員が給付の完了を検査すること（第133条）、検査調書を作成すること（第135条）、及び契約代金は検査調書等に基づいて支払うこと（第66条第2項、第79条）を、それぞれ規定している。また、都城市役務提供契約約款（以下「役務提供契約」という。）は、受注者は業務等を完了したときは速やかに発注者に完了報告を行うべきこと（第13条第1項）、発注者は完了報告を受けた日から起算して10日以内に検査を完了すべきこと（同条第2項）、受注者は検査に合格したときは契約代金の支払を書面で請求すべきこと（第14条第1項）等を、それぞれ規定している。

そして、財務規則第139条第1項は、所管課の課長は、完了検査に合格したものでなければ、契約に係る支出の手続を行うことができない旨を規定している。

(2) 監査の結果及び意見

業務委託契約の履行確認について指摘した事例は、8事例であった。主な事例は、次のとおりである。

ア 市営住宅敷地草刈清掃作業管理委託において、受注者は、各実施期間における作業報告書を、発注者に書面にて提出するものと定められているところ、平成30年7月の作業報告書に添付された写真の一部に、平成29年8月に撮影したものが添付されていた事例（山田総合支所産業建設課）

役務提供契約においては、受注者は市（所管課）に対して業務完了後完了報告を行い、所管課はその検査を実施した後、契約代金の支払手続を行う。そうすると、役務提供契約において、受注者が所管課に対して提出する完了報告に関する書類は、契約代金の支払手続において極めて重要な位置を占めている。とりわけ、写真は、作業の進行状況及び完了の事実を明らかにする上で、重要である。写真が再使用された事案は、昨年度の監査においても指摘した。

都城市物品等検査事務規程（平成25年度訓令第10号）第10条は、「検査は、原則として、個別に、実地について行うものとする。」と規定し、また、同規程第15条は、「契約の性質上、実地に検査を行うことが困難な業務委託等については、報告写真、業務日誌その他の履行を確認し得る記録、監督員の証言等を総合して、検査を行うことができる。」と規定している。

所管課は、検査の方法として、実地調査に代えて、写真を提出させる方法

を採る場合は、仕様書に写真の提出を明記するとともに、写真が再使用されていた事案があったことを認識し、写真添付の有無のみを確認するのではなく、その写真の内容に基づいて、検査する必要がある。

なお、自治法第 243 条の 2 第 1 項第 4 号は、請負契約の検査をする権限を有する職員又はその権限に属する事務を直接補助する職員で市の規則で指定したものが、故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより市に損害を与えたときは、これによって生じた損害を賠償しなければならない旨を規定している。この規定を受けて、財務規則第 290 条第 5 号は、自治法第 243 条の 2 第 1 項後段の規定に基づく賠償責任を有する職員として、「契約履行の検査をした職員」を指定している。検査を行う職員は、損害賠償責任について留意する必要がある。

イ 青少年育成・家庭教育講演会における講演講師招聘業務委託において、受注者に提出が義務付けられている完了報告書が提出されていなかった事例（生涯学習課）

平成 27 年度の定期監査報告書で、人権啓発推進大会における講演会講師招聘業務委託（今回と同一受注者）について同様の指摘をしたところ、適切な措置を行う旨の回答があった中で繰り返されたことは遺憾といわざるを得ない。

なお、本件のような講演会講師招聘に係る業務委託等については、実際の現場にいる市担当職員の立会いにより、履行の事実を証明できるものである。市担当職員が当該講演会場に臨み、講演内容を拝聴しているのが通常であろう。そうであれば、市担当職員が委託業務の履行を確認した事実を記録すれば足りるのであるから、受注者から、形式的に、完了報告書の提出を求める取扱いには疑問がある。このような場合における完了報告書提出の要否については、見直しの必要があろう。

2 行政財産の目的外使用許可について

(1) 行政財産の目的外使用許可及び占用許可の規定について

行政財産は、市において公用又は公共用に供する等の財産をいう（自治法第 238 条第 4 項）のであるから、原則として貸付け等を行うことができず（同法第 238 条の 4 第 1 項）、これに違反する行為は無効とされている（同条第 6 項）。ただし、行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用（目的外使用）を許可することができる（自治法第 238 条の 4 第 7 項）。

また、自治法第 244 条の 2 第 1 項は、市は、法律又は政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項について条例で定める旨を規定している。

都市公園（都市公園法（昭和 31 年法律第 79 号）第 2 条第 1 項）は、行政財産であるが、自治法第 244 条の 2 第 1 項に規定する法律の定めとして都市公園法が優先適用される。この結果、都市公園法第 7 条の規定により、公共性の高いもの（電柱、水道管、地下公共駐車場等）について、公衆の公園利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるもので政令で定める

技術的基準に適合する場合は、市は、公園管理者として、同法第6条の規定に基づく占用の許可をすることができる。

都市公園以外の公園は、行政財産であるが、都市公園法の適用を受けない公園であるから、これの行政財産の目的外使用については、自治法第238条の4第7項の規定に基づくことになる。

(2) 監査の結果及び意見

ア 市民広場のバックネット裏敷地に占用許可を与え、建物（用具倉庫兼事務所）が建築されていた事例があった（高崎総合支所地域振興課）。

本件市民広場は、都市公園以外の公園である。都城市都市公園以外の公園に関する条例（平成22年条例第43号。以下、本項において「都市公園以外条例」という。）第12条第1項は、「公園等に公園施設以外の工作物その他の物件又は施設を設けて公園を占用しようとするときは、市長の許可を受けなければならない。」と規定している。本件事例は、都市公園以外条例に基づき、スポーツ少年団に対して、32平方メートルの敷地について、建物建築のための占用を許可（占用期間1年間、占用料は免除）していたものである。

都市公園以外の公園の占用（行政財産目的外使用）許可は、前述のとおり、自治法第238条の4第7項の規定に基づくものであるから「用途目的を妨げない限度」でなければならない。

「公園」とは、公衆の遊楽のために供する土地であり（不動産登記事務取扱手続準則（平成17年2月25日法務省民二第456号民事局長通達）第68条第22号）、市民が平等に利用することができる施設である。このことは、都市公園法の適用を受ける公園でも都市公園以外の公園でも同様である。そうすると、都市公園以外の公園の占用許可においても、都市公園法に規定する占用に関する許可の要件に準ずる必要があり、市長は、自由に占用の許可を与えることができるとは解されない。

本件事例は、建物の建築目的のために公園敷地内のバックネット裏に占用許可を与え、この場所に建物が建築された結果、第三者が利用（観戦等）する場合にはこのバックネット裏を使用することができない状態となっている。このように、市長が建物の建築目的のために占用許可を与える行為は、法令、条例の趣旨を逸脱し、裁量権の乱用と解されるおそれがある。

ところで、スポーツ少年団は、①一人でも多くの青少年にスポーツの喜びを提供する、②スポーツを通して青少年のこころとからだを育てる、③スポーツで人々をつなぎ、地域づくりに貢献する、という理念（公益財団法人日本スポーツ協会ホームページ）に基づいて設置されたものである。「人間力あふれる子どもたちの育成」を掲げる本市においては、このスポーツ少年団の活動を支援する上で、バックネット裏に建物を建築する等の必要性があるのであれば、条例の改正を含め、適法性、透明性を確保し、万人が納得する措置を講ずる必要があるだろう。

イ 上記アの建物に、市が設置した電気の支柱から電線を引き込んでいた事例があった（高崎総合支所地域振興課）。

市が設置した電気の支柱から、スポーツ少年団が使用する用具倉庫兼事務

所の室内灯や放送設備等に繋がる電線が引き込んであり、スポーツ少年団からはその旨の申請はなく、また、使用した電気料を計測することができない状態であった（電気料徴収なし）。

また、当該公園には、市が設置したコンセントがあるが、誰でも何時でもこれを利用することができる状態となっていた。

ウ 市営墓地の敷地内に、行政財産目的外使用許可に基づき、専用住宅が建築されていた事例があった（環境政策課）。

市営墓地の敷地の一部について、その管理人から、使用目的を「生花等販売用店舗及び専用住宅を設置するもの」とした行政財産目的外使用許可申請書が提出され、使用目的を「生花等販売用店舗の設置」、使用期間を「平成30年4月1日から平成31年3月31日まで」とする行政財産目的外使用許可がされた。管理人は、この許可に基づき、当該敷地に専用住宅を建築し、居住している。

この建物は、建築確認（平成27年12月）を受けて建築している。

本件については、既に平成27年度定期監査において指摘したところであり、市営墓地の運営を今後どうするのか、管理人制度をどうするのかという根本的な問題を踏まえて抜本的な対応が望まれる。

3 行政財産の使用料及び占用料について

(1) 行政財産の目的外使用に伴う使用料及び占用料の規定について

自治法第238条の4第7項は、行政財産の目的外使用の許可の取扱いについて、また、同法第225条は、行政財産の使用料について、それぞれ規定している。これを受けて、財務規則及び都城市使用料条例（平成18年条例第100号）は、行政財産の目的外使用許可の取扱い並びにその使用料及び減免手続について具体的に規定している。

一方、道路法（昭和27年法律第180号）の適用を受ける道路の占用料の徴収方法等については、同法第39条第2項本文の規定に基づき、都城市道路占用料条例（平成18年条例第216号）において規定している。

また、都市公園法の適用を受ける公園の徴収方法等については、同法第18条の規定に基づき、都城市都市公園条例（平成22年条例第42号）において規定している。

さらに、都市公園法の適用を受けない公園（市が設置する市民広場、公園、農村公園、緑地等）の管理及び運営については、自治法第244条の2第1項の規定に基づき、都市公園以外条例において規定している。

そして、法定外公共物（いわゆる里道・水路等のように道路法、河川法等の法律の適用がない公共物）の占用料の徴収方法等については、都城市法定外公共物の管理に関する条例（平成18年条例第217号）において規定している。

以上のように、行政財産の目的外使用による使用料又は占用料（以下、本項において「使用料等」という。）については、それぞれの根拠法令を受けて、それぞれの条例において規定しており、使用料等の金額やその積算方法が異なっている。

(2) 監査の結果及び意見

行政財産の目的外使用に伴う使用料等の算定誤りについては、毎年の監査において、指摘をしている。使用料等の算定の際において金額、月数、面積及び距離の端数処理、消費税課税の有無に関する過誤事例が多く見受けられた。過去5年間における指摘事項別件数を見てみると、【表1】のとおりである。定期監査の方法は、毎年、監査対象部局を選定し、その一定期間について、一定の書類を抽出して行うものであるから実際の過誤事例数は相当数に及ぶと推測される。

所管課においては、所管する事務に関する法令等のみならず、会計に関する法令等の知識が求められる。前例踏襲に頼らず、法令等に基づく行政の執行に意を用いられたい。

【表1】過去5年間における指摘事項別件数

指 摘 事 項	定期監査の実施年度					件数
	H26	H27	H28	H29	H30	
請求又は許可手続きの遺漏	0	1	0	6	4	11
根拠規定誤り	1	3	1	1	2	8
金額、月数、面積及び距離の端数処理	1	10	5	6	6	28
消費税課税の有無	0	7	5	1	4	17
減免手続きの遺漏	0	3	1	2	1	7
その他（上記以外のもの）	2	6	3	4	5	20
計	4	30	15	20	22	91

4 公金等の取扱事務について

(1) 小・中学校における準公金（就学援助費及び学校納入金）の取扱いについて

学校教育法（昭和22年法律第26号）第19条は、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」と規定している。これを受けて、都城市就学援助規則（平成24年都教委規則第9号）は、就学援助は、金銭又は現物の給付をもって行い（第3条）、援助する費目は、学用品費、通学用品費、校外活動費、修学旅行費、学校給食費等（第4条）と規定している。そして、就学援助に関する具体的な事務手続については、都城市就学援助事務取扱要領（平成29年度、平成30年度）に定められている。

学校納入金の取扱い手続について、都城市立学校管理運営規則（平成18年都教委規則第17号）第74条第1項は、「学校納入金は、児童生徒及び保護者の受益者負担として適宜集金するものである。」と、また、同条第2項は、「校長は、学校納入金については、学校事務処理規程に定めるところにより、公金に準じた処理を行い、保護者に会計報告を行わなければならない。」と、それぞれ規定している。

そして、学校納入金の適正な管理を行うため、都城市立小中学校納入金会計事務取扱要綱（平成17年度都教委訓令第11号）は、預金通帳の名義は校長とすること（第5条第1号）、収納した現金は速やかに金融機関に預金するものとする（同条第5号）等と定めている。

(2) 監査の結果及び意見

ア 監査の結果、次の指摘事例があった。

- ① 保護者の委任を受けて教育委員会から学校口座（校長名義）に振り込まれた就学援助費については、都城市立小中学校納入金会計事務取扱要綱において、これを学校納入金（学用品費等）の管理通帳に資金移動する場合における当該口座の名義は、「校長とする」と定められているところ、「PTA会長」名義としていた事例（学校教育課・沖水小学校）
- ② 保護者の委任を受けて教育委員会から学校口座に振り込まれた学校給食費以外の就学援助費については、都城市立小中学校納入金会計事務取扱要綱において、速やかに金融機関に預金するものと定められているところ、これを現金で管理していた事例（学校教育課・川東小学校）
- ③ 上記②の就学援助費については、都城市就学援助事務取扱要領において、「保護者からの受領書（返金が生じた場合）」と定められているところ、残額を現金で返金した際に、保護者からその受領書を徴していなかった事例（学校教育課・川東小学校）

イ 学校で取り扱う金銭には、公金のほかに準公金（学校納入金等）がある。準公金の取扱いについては、公金に比べて明確ではなく、また、各学校での取扱いが統一されていない。準公金については、学校における教育活動に必要なものであるが、これが保護者からの預り金であることに鑑み、公金と同様に、適正かつ厳格で、統一した処理を行う必要がある。

5 学校財務事務について

(1) 学校用品の購入単価について

自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、……最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定している。

年間購入予定数量が相当数見込まれる物品の購入については、事務の効率化、経済性を図る観点から単価契約の方法によることが多い。また、都城市物品調達基金条例（平成18年条例第71号）に基づき、物品の集中調達を行っている。

(2) 監査の結果及び意見

各学校が発注している「更紙」について、学校ごとの購入単価を調査したところ、A4サイズでは1,140円から1,450円まで、B4サイズでは1,680円から2,100円まで、となっており、価格差があった（教育総務課）。調査の結果は、【表2】のとおりである。

学校が購入する物品は、具体的には各学校の担当者が業者と交渉し、購入している。しかし、法律上の契約主体は、教育委員会や学校ではなく、「市」であり、具体的な契約行為は、自然人であり、市の代表者である市長が当事者となって行うものである。購入物品の具体的な購入単価は、契約の都度、さまざまな要因で変化するものであるが、担当職員は、個人が自己の金銭から家庭用

品等を購入するのとは異なり、公金を支出するのであるから、法令等に基づき、使用目的に沿った品質を確保しつつ、低廉な価格で購入しなければならない。

なお、担当職員は、支出の原因となるべき契約その他の行為（支出負担行為）について、故意又は重大な過失により法令の規定に違反して当該行為をしたこと又は怠ったことにより市に損害を与えたときは、職員は、これによって生じた損害を賠償しなければならない（自治法第243条の2第1項後段、財務規則第290条）とされていることに、留意する必要がある。

教育委員会は、学校の共通消耗品等購入について、単価契約や集中調達等を検討されたい。

【表2】更紙（A4サイズ及びB4サイズ）の購入単価状況

更紙A4サイズ (単位：箱)

取引先	1,140円	1,200円	1,230円	1,250円	1,260円	1,290円	1,320円	1,360円	1,363円	1,400円	1,410円	1,440円	1,450円	合計
甲業者	6	53	10	2	16	158	32			1	13	158	10	459
乙業者								10	20					30
合計	6	53	10	2	16	158	32	10	20	1	13	158	10	489

※平均単価1,338円（加重平均）

合計の金額654,070円

更紙B4サイズ (単位：箱)

取引先	1,680円	1,740円	1,800円	1,830円	1,845円	1,875円	1,890円	1,895円	1,900円	1,950円	1,980円	2,070円	2,100円	合計
甲業者	30	5	6	45	2		3	1		110	29	9	29	269
乙業者						3			5		20			28
合計	30	5	6	45	2	3	3	1	5	110	49	9	29	297

※平均単価1,918円（加重平均）

合計の金額569,680円

※1 上記の表は、平成29年9月から平成30年8月の間の支出命令書から毎月6日分を抽出（原則支払日5日おき）して、請求書等の明細を調査したものである（抽出した結果、取引先は甲業者及び乙業者のみであった。）。支払日から見た年間のサンプル抽出率は29.3%となっている。

※2 購入単価が全て最安値の購入単価であった場合、A4は557,460円（1,140円×489箱）、B4は498,960円（1,680円×297箱）となる。現状の額（A4の合計額は654,070円、B4の合計額は569,680円）と比較すると、A4は96,610円、B4は70,720円の経費節減となる。

なお、1箱はA4サイズ、B4サイズとも3,000枚入りである。

第7 まとめ

本年度の監査は、補助金の交付及び確定事務、業務委託の契約事務及びその履行確認事務、行政財産目的外使用料等の徴収事務、公金等の取扱事務について、重点的に実施した。

軽微な過誤事例等については、別途、事務局長から総務部総務課長等に対して通知する。

市は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならず（自治法第2条第14項）、そして、職員は、その職務を遂行するに当たって、法令、条例、規則等に従わなければならない（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第32条）。

監査の方法は、監査の対象となった財務関係諸帳簿等の書類及び財務データについて、その内容が、根拠となる法令等、契約書、事務取扱要領等（以下「法令、契約書等」という。）に基づいたものであるかを調査、確認することを基本とした。監査の指摘事項の多くは、担当者が、法令、契約書等の規定を理解せずに、これら規定に基づく取扱手続に違反した処理を行ったものである。そして、これら事務処理の多くは、「決裁」という方法によって上司の判断を得たものである。

市長は、これまでの監査結果報告書を踏まえて、部長等に対して、監査指摘事項の職員への周知とその是正を指示していたこと、そして、年度初めの予算執行方針等説明会において、監査報告書で指摘した過誤事案を周知していた。しかし、本年の指摘事項の中には、毎年の監査結果報告書で指摘している内容が含まれていた。この中には、使用料等の計算誤りの事例が多数あり、これは毎年指摘されているものである。このような計算誤り事例が発生する原因を担当者の知識不足やケアレスミスのみを求めるのではなく、「人間は必ず誤りを犯す」という経験則を前提として、「人間は誤りを防止する仕組みが作れる」のであるから、表計算ソフトを用いた事務処理システム等を構築する必要がある。

以上、監査により指摘した事項について、適時適切な対応を望むものである。