

さぬき市監査委員公告第1号

地方自治法第199条第4項の規定に基づき実施した平成27年度定期監査の結果について、同条第9項及び第10項の規定により、別紙のとおり公告します。

平成28年3月22日

さぬき市監査委員 中 村 俊 則
さぬき市監査委員 大 山 博 道

平成 27 年度定期監査の結果に関する報告

1 監査の実施日及び対象期間

部 課 名 等		実 施 日	対 象 期 間
上下水道部	下水道課	平成 27 年 11 月 24 日	平成 26 年 10 月 1 日か ら平成 27 年 9 月 30 日 まで
	水道課		
支所	大川支所		
	寒川支所		
総務部	地域情報課		
市民病院 経営管理局	総務企画課 患者サービス課 施設管理課		
津田診療所	平成 27 年 11 月 25 日		
会計課			
議会事務局議事課			
監査委員事務局			
市民部	生活環境課 市民課 税務課・債権管理室 人権推進課	平成 27 年 11 月 27 日	
建設経済部	建設課	平成 28 年 1 月 18 日	平成 26 年 12 月 1 日か ら平成 27 年 11 月 30 日まで
	農林水産課 土地改良課 都市計画課 商工観光課		
農業委員会事務局			

部 課 名 等		実 施 日	対 象 期 間
農林水産課	大川農村環境改善センター外 2 施設	平成 28 年 1 月 19 日	平成 26 年 12 月 1 日から平成 27 年 11 月 30 日まで
土地改良課	前山活性化センター (おへんろ交流サロン)		
長寿障害福祉課	小田ふれあいプラザ 外 4 施設		
生涯学習課	津田公民館外 1 4 施設		
健康福祉部	福祉総務課 長寿障害福祉課 子育て支援課 国保・健康課 介護保険課	平成 28 年 1 月 20 日	
支所	長尾支所		
教育委員会事務局	教育総務課 学校再編対策室 学校教育課 生涯学習課	平成 28 年 1 月 22 日	
支所	津田支所		
総務部	総務課 危機管理室 秘書広報課 管財課 政策課 予算調整室	平成 28 年 1 月 26 日	
選挙管理委員会事務局			

2 監査の方法

平成 27 年度定期監査は、次のとおり、各部局より提出された定期監査資料に基づき、委員側より、各部局長、各課長に対する質疑応答方式により実施した。

経営に係る事業管理、財務事務管理全般について、内部統制の要素が具備されているか否かを主な着眼点とする。そして、個別事務事業の目的は、公正であるか。また、その必要性、公平性、妥当性の適否について、目的を達成する手段は、経済性、効率性に優れているか。また、その違法性、合理性の適否について、結果は、有効性に優れているか。また、その測定基準の適否について、試査により実施した。

3 監査の結果

事務の執行については、概ね適正に処理されていた。また、過去における監査意見に対するの取り組みもスピード感にはやや欠けるものの、改善に向け前向きな取り組みが見うけられた。

監査実施期間中に判明した軽微な指摘事項、改善事項等については、全監版都市監査基準第 6 条（指導的機能の発揮）により、適宜、口頭にて助言を行った。

なお、上位職位者になればなるほど課題意識が薄れる傾向にある事項につき、監査意見として下記のとおり指摘する。

但し、内部統制の要素を次のとおり「組織・職員の統制」「相互チェック体制」の二つに大別して事項を検証する。

（1）「組織・職員の統制」「相互チェック体制」双方の不備に起因する事項

1) 随意契約

随意契約は現状、各部局各課において、独自判断で契約されており、統制されていない。そのために顕在化している課題は、定期監査資料に記載している随意契約の根拠となる地方自治法施行令第百六十七条の二第一項第一号から第九号までの適用号数が統一されていない。＝《「組織・職員の統制」の不備》

単価契約のうち、総価額が明らかに同法別表第五の金額を超える場合の取扱について明確な基準が定められていない。＝《「組織・職員の統制」の不備》

同一性質の単価契約について、事業者により、その単価が著しく異なることはその品質に差異があると解するが、市民に対する情報開示に欠けている。＝《公平性の不備》

少額であり、単純な事務ミスであるが、監査期間中に 1 件不適切な随意契約が判明した。所管課に対しては、相互チェック体制を整備するように指摘したところである。＝《「相互チェック体制」の不備》

見積徴取者数 1 社により、地方自治法施行令第百六十七条の二第一項第二号の「競争入札に適しない」として随意契約を締結している事案につき、試査による具体例を下記に示し課題提起する。

所管課 政策課

委託名 「さぬき市地域力創造アドバイザー業務」

委託業者名 「㈱アイファイ」 契約金額 「675,000 円」

「競争入札に適しない」とする論理的根拠なし。「有効性の測定基準」なし。

所管課 秘書広報課

委託名 「姉妹都市交流に関する国際交流支援業務」

委託業者名 「大島富士子」 契約金額 「300,000 円」 例年は 「100,000 円」

「事業の必要性」の検証なし。「1社見積もりの根拠」なし。「有効性の測定基準」なし。

所管課 市民病院総務企画課

委託名 「経営コンサルティング委託業務」

委託業者名 「㈱ホスピタルマネジメント研究所」 契約金額 「1,620,000 円」

「競争入札に適しない」とする論理的根拠なし。「有効性の測定基準」なし。

これらの要因は随意契約を統括して管理している所管部局がないために発生している。仮に、随意契約を締結する過程において、不正があった場合に組織としてどのように対処するのか。一担当者の責任として処理するのか。リスクに対してあまりにも無防備である。

権限と責任の所在を明確にするとともに、リスク管理上の観点からも、随意契約の統括所管部局を早急に整備することを意見として指摘する。

2) 補助金

地方自治法第二百三十二条の二において、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と定められている。

しかしながら、過去の交付実績、行政事務の補完、諸団体の影響力の軽重等々から、安易な補助金交付が一部執行されていることが実態であり、過去における定期監査、決算審査で不適切な補助金交付を指摘してきたところである。

平成 25 年に補助金の今後の在り方を検討し、「平成 14 年さぬき市規則第 146 号」の全部を改正する「さぬき市補助金等交付規則」（平成 26 年 4 月 1 日施行）を定めた。前述規則の第 13 条（交付手続の特例）及び第 18 条（補助金等の見直し）により、改善の兆しも見えていた。しかしながら、今回の監査において、試査を行ったところ、第 13 条の濫用と第 18 条の消極的な取り組みにより、足踏み状態ないしは後退する事例も見うけられた。このことは、自浄作用の働かない組織体制となっていると云わざるを得ない。

具体的事例により、所管課に素朴な疑義を投げかけるが、妥当性のある論理に基づく回答は得られなかった。以下にその一部を列挙する。

所管課 人権推進課

団 体 「さぬき市保護司会」 補助金額 「100,000 円」 増額

内 容 さぬき市・東かがわ市の小・中学生を対象とする剣道大会に要する費用
剣道大会の所管課が何故、人権推進課なのか。

剣道大会以外の武道大会に対する補助金は必要ないのか。

所管課 国保・健康課

団体 「食生活改善推進協議会」 補助金額「100,000円」増額

内容 食生活改善推進普及広報並びに実習活動に要する費用

有効性の観点から、その測定基準をもっているか。

参加の延べ人数でなく普及推進を目的とするならば、新規に参加した人数を把握しているか。

何故、例年通りの1,200,000円で不足するのか。100,000円増額の根拠は何か。

所管課 長寿障害福祉課

団体 「自治会、地区支会、民生委員児童委員協議会」

内容 団体が実施する敬老事業 80歳以上の高齢者の人数に1,500円を乗じた額

所管課が平成27年度補助金申請の手引き、敬老会運営マニュアルを自治会長あて交付したと回答があったが、実態は一部相違し、マニュアルの内容も実態を反映したものとなっていない。補助金使途の適否以前に、所管課が一部相違するマニュアルを作成した過程を質疑したい。

所管課 土地改良課

団体 「各地区土地改良区」

補助金交付の根拠となる「さぬき市土地改良事業関係団体に対する補助金交付要綱」に定める補助対象事業と補助対象経費の内容は合理性に欠ける。

(補助対象事業) 第3条(1)土地改良事業又はこれに附帯する事業

(補助対象経費) 第4条(1)土地改良区の管理及び運営に要する経費

以上のように要綱に定めているが、第3条(2)～(4)第4条(2)～(4)の文脈からすると第4条(1)は「土地改良事業又はこれに附帯する事業に要する経費」と定めることが適切である。

団体に補助金を交付するためのこじつけの要綱条文となっている。

所管課 商工観光課

団体 「おへんろつかさの会」 補助金額「390,000円」

団体 「㈱わらび座」 補助金額「1,000,000円」

この補助金交付のために各々交付要綱を新たに制定している。

この補助事業は毎年継続される事業なのか。毎年継続されるとすれば、公益性、必要性の観点から補助金が必要なのか。有効性の検証は成されるのか。また、スポット事業であるならば要綱を新たに制定して補助金を交付する必要性はあるのか。必要性があるならば、「さぬき市補助金等交付規則」で対応できないのか。補助金交付にも疑義を覚えるが、要綱を新たに制定する事務執行は著しく効率性を欠く事務執行といわざるを得ない。

所管課 商工観光課

団体 「さぬき市観光協会」 補助金額「32,672,000円」

平成27年度財政援助団体さぬき市観光協会の監査においても指摘したところで

あるが、改めて指摘する。

同団体に対する補助金交付は、所管課が内容を審査して交付する。また、実績報告の内容を審査して使途が適正であるかどうか審査する。

一方、所管課課長は同団体の事務局長を兼務している。事務局長を経由してきた実績報告に対して、使途が不適正の場合、所管課職員が課長＝事務局長に是正を指示できるのか。仮に、誤りを是正しなければならない事案を課長が知り得た場合、課長＝事務局長の何れの立場に立って判断を下すのか。

この所管課課長が補助金交付団体の事務局長を兼務している事実は到底容認できるものではないと共に、この事実を改善しようとしめない組織統制の在り方を見る限り、組織的な隠蔽体質も変わりようがなく、自浄能力を欠いた組織以外の何ものでもないと思量する。

所管課 政策課

件名 『男女共同参画推進事業』

団体 「パインツリー」 補助金額「50,000円」

内容 「女性への暴力・子供への虐待0」の啓発グッズ200個作成

配布は同類似団体イベント参加者85個、外議員、職員、食生活改善推進協議会等諸団体構成員が主

〈各議員に配布されたグッズ21個のうち、何名が趣旨を理解して身につけているだろうか。各団体が統制なくグッズを作って各議員に配布した場合、各議員は対応に苦慮するのではないだろうか。鎧でも作って飾るのだろうか。公金を使うからこそ笑い話では済まない。作ることが目的ではないはず。〉

団体 「いきいき市民の会「明風」」 補助金額「300,000円」

内容 「さぬき市暮らし応援Book」270部作成とイベント開催費用

使途の一部について、駐車場係謝金4,000円（@2,000円×2名）の領収書あり。

〈応援Book270部の効果の程はいかなるものか。限定的な波及効果を期待して公金を使う合理性は存在するのか。津田公民館をイベント会場として、高邁な理想を掲げつつ対価2,000円を公金に求める団体の真の理念はどこにあるのか。〉

団体 「さぬき市友好翼の会」 補助金額「50,000円」

実績報告の開催写真（3回）を見る限り〈男性参加ほとんど無し〉

団体 「こころ21さぬき」 補助金額「38,000円」

実績報告の開催写真（3回）を見る限り〈男性参加0人〉

団体 「さぬき市女性団体連絡会」 補助金額「40,000円」

〈男性参加少数〉

男女共同参画社会基本法によると、第二十五条に「男女のいずれか一方の議員の数は、総数の十分の四未満であってはならない」と定められている。また、さぬき市男女共同参画推進条例によると、第8条に「市民が関わる各種団体は、その団体活動において、男女の対等な参画機会を確保し、男女共同参画の推進に努める」と定められている。したがって、法の精神は、男女の比率が6対4を下回ることなく、男女共同参画社会づくりに取り組むことを意図していると解することが妥当である。

男女共同参画推進補助金事業は法の精神から逸脱するものであり、事業の有効性の検証も成されず、予算の消化事業といわざるを得ないと指摘する。

3) 部局外に対する報告書

所管課 国保・健康課

監査委員事務局に提出した定期監査資料において、内容のうち、主な年間事務事業の記載漏れ、金額の誤記、文章構成の不備等が散見され、監査実施日まで不備に気付いていなかった。監査期間中に顕在化した事例であるが、監査委員の経験則からして、分庁の「組織・職員の統制」「相互チェック体制」は本庁に比し必然的に弱体化をする。部局外へ発信する文書の位置づけは非常に重要であると思量するため、決裁手順を定める等、本事例を全庁的課題として捉えると共に、分庁にあっては、特に留意すべき課題であると指摘する。

(2) 「組織・職員の統制」の不備に起因する事項

1) 現状組織

現状体制を組織統制の観点から見た場合、経済性、効率性に劣ると共に、権限と責任の所在が実に不明瞭である。以下に具体例を示す。

支所＝総務部 出張所＝市民部市民課

〈総務部が支所を所管する合理的根拠はいかなる理由に因るのか。〉

多和診療所＝健康福祉部国保・健康課 津田診療所＝副市長

〈副市長が津田診療所を所管する合理的根拠はいかなる理由に因るのか。〉

人権啓発＝市民部人権推進課 人権同和教育（学校関連）＝市民部人権推進課

人権推進課職員3名は市長部局職員（兼務 教育委員会職員）として、人権同和教育（学校関連）を所管している。学校教育課職員2名は教育委員会職員（兼務 市長部局職員）として、人権同和教育（学校関連）を事務分掌の一部とし、席を学校教育課に置く。したがって、人権同和教育（学校関連）についての権限と責任は人権推進課にあると解することが妥当である。一方、人権同和教育（学校関連）を事務分掌とする非常勤職員1名は席を学校教育課に置く。

この事象による課題は、権限と責任が人権推進課にありながら、非常勤職員の配置を教育委員会（津田分庁舎）にしていること。また、教育委員会所属職員2名は、その事務執行において、津田分庁舎と本庁舎間における、人、文書の行き来が発生する。そのため、事務執行の効率性に欠ける点である。この要因は、人権同和教育（学校関連）の事務分掌を市長部局と教育委員会に、たすき掛けしていることにあると思量すると共に、課題解決を複雑化している。

人権同和教育（学校関連）の事務について、その責任を人権推進課に求めることは、現場の事務執行状況から鑑みて、「組織・職員の統制」の在り方として、適正であるとは言い難い。

権限と責任の所在が不明瞭となっている組織体制を現状のまま放置している上

記実態は、事後報告により、見直しの検討も進めているが、速やかな対応を監査意見として指摘する。

2) 電算システム

所管課 総務課

電算システムについて、現状、情報系システムと業務系システムを使用して事務を実施している。事務を実施する上で、情報系システムがネット接続していることは理解できるが、業務系システムにおいて、一部ネット接続していることは情報漏洩管理面から、これまでに口頭にて疑義を唱えたところである。

今般の定期監査において、情報系システムを使用して業務系の事務を行っているリスクを平成28年12月までに改善するとの回答を得た。

改善の履行は当然であるが、これまでの監査委員の質疑に対する曖昧な応答は、問題点を公に顕在化しようとしめない組織的な隠蔽体質が内在していると云わざるを得ない。

この組織的な隠蔽体質は過去にも事例があった。従来は口頭にて指摘してきたところであるが、今回の監査において、改めて公明、公正な組織統制が求められることを指摘する。

3) 指定管理委託料

所管課 商工観光課

春日温泉・みろく温泉指定管理委託料並びにさぬき市健康生きがい施設指定管理委託料については、委託料基準が不当であると財政援助団体監査で指摘したところである。一部赤字補てん額が混入しているならば、そのことを明らかにして予算承認を図るべきではないかと思慮する。それともその既成事実には暗黙の了解があるのか。市民に分かりやすい公明、公正な事務執行を実施することを指摘する。

4) 現金、預金通帳、印鑑の保管

各課の公印、現金、預金通帳の保管状況を現場において監査したところ、市の所有に属しない民間諸団体等の預金通帳・印鑑を保管している実態が散見される。

地方自治法第二百三十五条の四によると「債権の担保として徴するもののほか、普通地方公共団体の所有に属しない現金又は有価証券は、法律又は政令の規定によるのでなければ、これを保管することができない」とある。また、逐条解説によると、「普通地方公共団体が無制限にその所有に属しない、いわゆる雑部金のような現金を保管することは考えられないところである」と解説しているが、考えられないことが常態化していることが実態である。さらに、「その現金の保管者個人が一般の私人と同じ立場において保管しているということになる。運用としては、かかるような私金の保管は、責任の所在を不明瞭にするものでもあり、はじめから保管しないように厳に留意する必要がある」と解説している。

この実態から考えられることは、職員の不祥事につながるリスクを内在すると共に、効率性に欠ける分掌事務以外の事務を行っていることとなる。さらには、民間補助金交付団体の預金通帳預かりにおいては、補助金の公平な見直しの弊害となっている。等々さまざまな課題を抱えている。

この実態の把握も課題解決のための組織統制も全く成されていなく、各課各職員ま

かせの放任状態となっている。課題を解消するための組織的な統制を整備するよう指摘する。

5) 行政サービス

行政事務事業の重複は経済性、効率性の観点から捉えた場合に劣ることは明らかである。以下に4事例を示す。

①県道を挟んだ同一敷地内に、建設経済部商工観光課所管の「道の駅ながお」同部土地改良課所管の「前山活性化センター」教育委員会事務局生涯学習課所管の「へんろ資料展示室」の3施設が存在している。そしてこの3施設の管理は前山地区いきいき事業協議会という1団体が管理している。

1団体が管理している施設を3課が所管する合理的根拠は乏しいと云わざるを得ない。

②地区市民が集会施設として利用している施設は、教育委員会事務局生涯学習課所管の各公民館施設、健康福祉部長寿障害福祉課所管のふれあいプラザ施設、建設経済部農林水産課所管の環境改善センター、構造改善センターが多和地域を除き、23施設存在している。市民がほぼ同一目的で利用している施設を3課により所管することが、果たして、経済的、効率的事務執行といえるのか。妥当性は乏しいと云わざるを得ない。

①②共に、各々の施設が国の異なる省庁から補助金を得て建設された施設であるという理由による説明は、地方自治法に云う「最少の経費で最大の効果を挙げる」法の精神に準拠するものでもなく、経済性、効率性を担保しているとは云い難いと思慮するとともに、市民の利便性を阻害しているため、改善を図るよう監査意見として指摘する。

上記23施設について、一施設ごとにさぬき市地図上に半径1kmの円を描いたところ、円が重なる施設は将来的にその地域にとって必要なのかどうか。しかし、もっと重要な事は、世帯密集地の4か所（志度南地区、鶴羽地区、松尾地区、神前地区）が施設の空白地区となっていることである。公平性を担保した集会施設の配置となっていない状況である。住民要望の有無を問わず、行政対応が必要ではないかと思慮する。

施設配置の公平性を担保するよう監査意見として指摘する。

地区住民が利用する上記23施設とその他施設について、公平性の観点から委託料、指定管理料支出の根拠を今後、検証課題とする。

③市民部生活環境課は地域コミュニティ、自治会を事務分掌として担当している。一方、健康福祉部福祉総務課は社会福祉協議会を所管し、同協議会にはいきいきネット事業が存在している。

「自治会・地区支会」「いきいきネット組織」の各々の構成員はほぼ同一人が構成しているが、所管課は二つの課が所管している。

市として、地域コミュニティの在り方を「自治会・地区支会」を、「いきいきネット組織」の何れを柱とするかについて、行政指導を行うのか否か。或いは、市民の主体性に任せているのかについて、市民に明示していないことを課題として提起する。

人口減少傾向と一層の高齢化比率の上昇が喫緊の課題である市の現況を考慮すると、行政と市民が一体となり、二つの組織が併存して地域コミュニティを形成することが良いか、一本化して地域コミュニティを形成することが良いか。行政の効率化と地域コミュニティ組織の持続性の観点から、より良い組織運営の課題解決に取り組むことを監査意見として指摘する。

④共通商品券発行事業については、建設経済部商工観光課とさぬき市商工会の事務分担が不透明であり、従来より指摘してきたが、スピードにはやや欠けるものの改善の方向にあると、定期監査時に報告を受けたところである。改善に向けた取り組みを今後も注視してゆく。

6) 文書保管施設

文書管理の全体的な保管施設は、庁舎の見直しに先行して取り組むべき課題と過去の定期監査においても指摘してきたところである。

平成 26 年度の定期監査においては、口頭にて天王中学校跡を候補として定めたとの回答を得、一部文書の搬入も実施したとのことであった。しかし、今回の定期監査では、再び、学校施設としての利用計画が策定されている。搬入した文書の再移動が発生することとなった。

ヒアリングにより、教育委員会事務局教育総務課の所管する旧町時代の文書保管は旧庁舎にそのまま保管されているとの回答を得た。

また、総務部秘書広報課においては、市史編さん事業を実施するにあたり、各庁舎で保管している資料を集めるとしているが、具体的な保管場所は決定していない。

過去において、文書の移動に伴い重要文書を紛失した経験は活かされていない。

リスクに対する取り組み姿勢も無く、効率性に欠ける事務執行を今後も続けてゆくのか。組織統制の観点から、あらためて指摘を行う。

まとめとして、監査委員の質疑に対する応答につき全体的な印象として、ややもするとこじつけの論理で正当性を主張する傾向が強いが、このような質疑応答からは何も生まれない。且つ不毛の議論であり時間の無駄以外の何ものでもない。

今回の定期監査の指摘事項について回答を必要とするが、こじつけの論理で正当性を主張する回答を監査委員は必要としない。

平成 28 年度予算策定において、監査委員の知るところ、聖域なき毅然とした且つ少額にもこだわる予算策定を執行していることに対して、大いに敬意を表するところである。監査委員としても見習うべきであり、今後も善良なる市民の眼、もの言わぬ市民の声を拾い上げ、聖域なき毅然とした態度を堅持して分かりやすい監査意見を付す決算審査、定期監査を心掛けたい。

しかしながら、日時の制約があるため決算審査、定期監査で不十分な場合は、市民の期待に応え、且つ監査委員の使命を果たすため行政監査の必要性も認識するところである。

4 前回までの監査で指摘した事項に対する措置内容等

前回までの監査で指摘した事項に対する措置内容等は、次のとおりである。

(1) 改善された事項

共通商品券発行事業については、建設経済部商工観光課とさぬき市商工会の事務分担が不透明であったが、「委託料算定の基準の明確化」「委託業務内容のうち、商品券発行事務と経費負担の整合化」が図られたと評価する。