

平成 30 年度 定期監査結果報告書

平成 31 年 3 月 29 日

静岡市監査委員

同

同

同

村 松

杉 原

遠 藤

井 上

眞

一

孝

仁

賢

裕

智

目 次

1	監査の基準	1
2	監査の種類	1
3	監査の対象及び範囲	1
4	監査の期間	2
5	監査の着眼点	2
6	監査の主な実施手続	2
7	監査の実施場所及び日程	3
8	監査の結果等	3
I	監査の結果	5
1	指摘事項及び意見	5
	（1）総務局	5
	（2）企画局	7
	（3）財政局	8
	（4）市民局	9
	（5）清水区役所	10
	（6）環境局	13
	（7）保健福祉長寿局	16
	（8）子ども未来局	20
	（9）経済局	21
	（10）都市局	24
	（11）建設局	25
	（12）消防局	27
	（13）上下水道局	29
	（14）教育委員会事務局	30
	（15）監査委員事務局	31
	（16）農業委員会事務局	32
	【定期監査指摘事項等件数一覧】	33
2	フォローアップ監査	34
3	内部統制に関する監査	35
II	提 言	42

1 監査の基準

本件の監査は、静岡市監査基準（平成29年静岡市監査委員告示第1号）に基づいて実施した。

2 監査の種類

定期監査

3 監査の対象及び範囲

(1) 事務事業監査

ア 対象

下表に示す57所属（同表の記載は、監査実施時点の名称による。）

局名	部名等	所属名
総務局		総務課、人事課
企画局		アセットマネジメント推進課
財政局	財政部	管財課
	税務部	税制課、納税課、滞納対策課
市民局		生涯学習推進課、生活安心安全課
清水区役所		地域総務課、戸籍住民課、保険年金課、健康支援課、蒲原支所
	清水福祉事務所	生活支援課、障害者支援課、子育て支援課、高齢介護課、蒲原出張所
環境局		環境保全課、環境保健研究所、ごみ減量推進課、廃棄物対策課
保健福祉長寿局	健康福祉部	健康づくり推進課、障害者福祉課、介護保険課
	保健衛生医療部	静岡看護専門学校、清水看護専門学校
	保健所	食品衛生課
子ども未来局		幼保支援課、こども園課、子ども家庭課
経済局	商工部	産業振興課
	農林水産部	農地利用課、治山林道課
都市局	都市計画部	開発指導課、新インターチェンジ周辺整備課、都市計画事務所
	建築部	公共建築課、設備課
建設局	土木部	技術政策課、土木管理課
	道路部	道路計画課
消防局	警防部	警防課、救急課、指令課、航空課
上下水道局	水道部	水道企画課
	下水道部	下水道建設課、下水道維持課、下水道事務所
教育委員会事務局	教育局	教育総務課、学校給食課、教育センター、市立清水桜が丘高等学校
監査委員事務局		
農業委員会事務局		

イ 範囲

原則として、平成30年4月1日から同年10月31日までに執行された事務事業

(2) 内部統制監査

下表の左欄の対象区分に従い、それぞれ同表の右欄の範囲で監査を実施した。

監査の対象	監査の範囲
ア コンプライアンス推進課	全庁的な内部統制の状況
イ (1) の表の57所属	各所管業務の内部統制の状況
ウ 共通業務を担う9所属 (ア) 総務局総務課、総務局人事課及び 財政局財政部管財課 (イ) 総務局コンプライアンス推進課、 総務局政策法務課、総務局ICT 推進課、企画局企画課、財政局財 政部財政課、財政局財政部契約課 及び静岡会計課	共通業務の内部統制の状況 なお、(ア) については監査委員の説明聴取・質 疑による監査を、(イ) については提出を受けた 資料に基づく監査を、それぞれ実施した。

4 監査の期間

平成30年10月15日から平成31年3月29日まで

5 監査の着眼点

- (1) 予算の執行は計画的かつ効率的に行われているか。
- (2) 事務処理で法令等に違反するものはないか。
- (3) 事務事業の執行に当たっては、住民の福祉増進、市民負担の軽減、市民サービスの向上に努めているか。
- (4) 内部統制体制の整備は適切か。また、その体制は有効に運用されているか。
- (5) その他事務の執行が適正かつ的確に行われているか。

6 監査の主な実施手続

- (1) 財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理並びに事務の執行が適正に行われているかについて、正確性、合規性、3E（経済性、効率性、有効性）の観点から、関係書類の調査、関係職員からの説明聴取等の方法により監査を実施した。
- (2) 監査結果のフォローアップとして、過年度の定期監査における指摘事項の措置状況について、監査を実施した。
- (3) 適正に行われていない事務の再発防止等のため、本市の内部統制の状況について、コンプライアンス推進課等を対象として、関係書類の調査、関係職員からの説明聴取等の方法により監査を実施した。

7 監査の実施場所及び日程

主な監査の実施場所などは、以下のとおりである。

(1) 現地調査

ア 実施場所

(ア) 工芸と歴史の体験施設「駿府匠宿」

(イ) 西ヶ谷資源循環体験プラザ

イ 実施日程

平成30年11月29日

(2) 対象所属への聴取、質疑等

ア 実施場所

静岡市役所静岡庁舎

イ 実施日程

平成31年1月28日から同月30日まで

8 監査の結果等

I 監査の結果（地方自治法第199条第9項）

下表のとおりであり、一部に指摘事項が見られたので、適切な措置を講じるとともに、組織全体での再発防止に努められたい。

区分	件数
① 指摘事項	22件
② 指導事項	22件
③ 業務意見	8件

なお、①及び②の局ごとの内訳及び過年度との比較はp33に掲載のとおりであり、また、①から③までの語義は以下のとおりである。

① 指摘事項

法令、条例、規則等に違反している事項又は経済性、効率性若しくは有効性の観点から改善を要する事項など、特に指摘すべき事項として、地方自治法の規定に基づき監査結果報告書に記載し、公表するものである。

なお、経済性、効率性及び有効性の意味は以下のとおりであり、これらを「3E」と総称する。

- ・ 経済性 (Economy)・・・より少ない費用で実施できないか。
- ・ 効率性 (Efficiency)・・・同じ費用で、より大きな効果は得られないか。
- ・ 有効性 (Effectiveness)・・・目的を達成し、効果を上げているか。

② 指導事項

上記①以外で、軽微な誤りと認められる事項等である。

③ 業務意見

監査の結果に必然的に伴う、各業務に対する監査委員の意見である。

II 提言（地方自治法第199条第10項）

監査委員が必要と認めるときに、本市の組織及び運営の合理化に資するため監査結果報告に添える監査結果を踏まえた意見で、本年度は「全体最適の視点の欠如による市民本位の市政の阻害」について提言を行う。

監査の結果及び提言の詳細は、後述のとおりである。

【参考】

地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄）

（職務）

第199条 監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。

2 監査委員は、前項に定めるもののほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）の執行について監査をすることができる。この場合において、当該監査の実施に関し必要な事項は、政令で定める。

3 略

4 監査委員は、毎会計年度少くとも1回以上期日を定めて第1項の規定による監査をしなければならない。

第5項から第8項まで 略

9 監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出し、かつ、これを公表しなければならない。

10 監査委員は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するため、前項の規定による監査の結果に関する報告に添えてその意見を提出することができる。

第11項以降 略

I 監査の結果

1 指摘事項及び意見（内部統制に関するものを除く。）

(1) 総務局

ア 監査対象所属

総務課、人事課

イ 監査の結果

監査した結果、次の4件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、1件の指導事項があった。

【指摘事項】

① 静岡市文書館の機械警報警備委託契約の不備について（総務課）・・・【正確性及び 合規性の観点】

総務課が所管する文書館（市内産女）は、通常時は無人であることから、従来より機械警備方式による委託業務を実施しているが、平成30年度の委託契約について次の3点の不備があったので、是正・改善を求める。

1) 見積業者を1者としたことについて

事業決裁の記述によると、積算金額453,600円であることから地方自治法施行令第167条の2第1項第1号（100万円を超えないその他の契約）を理由とした随意契約としていたが、処務事務マニュアルでは、この積算額の場合は2者から見積書を徴取すべきものとされているにもかかわらず、1者のみから見積書を徴取していた。この点についての事業決裁の理由の記述では、「①当該業者について警備状況も極めて良好で問題は発生していないこと」、「②警備業者変更により生じる機械警備機器一式の変更に伴う工事及び設置工事期間中の人的警備に要する経費の増大は著しく不合理であること」の2点を挙げているが、①の点については、当該業者のみから見積書を徴取して他の業者の見積書との比較を行わない客観的・合理的な理由とは認められず、②の点については、このような状況を回避するための制度として長期継続契約制度が存在することから、①・②に挙げられた理由は、ともに見積徴取を1者とした理由とは認められず、見積業者を1者としたことは不適切である。

2) 業務の根幹をなすべき契約書類の添付漏れについて

契約書の第1条は、「乙は甲に対して本書第1章に定めるところに従い契約対象物件の保全業務を実施することを約し」と規定されているが、「本書第1章」の文言の意味が不明であり、該当する文書の添付もなかった。また、契約書の第7条第2項

は、「警報機器の種類、個数及び設置場所は、別添図面によるものとする」と規定されているが、「別添図面」の添付がされていなかった。さらに、契約書添付の仕様書の3業務の種類に「各業務の業務提供条件は別紙による」と記載されているが、「別紙」の添付がされていなかった。

3) 警報機器の点検結果の未報告について

契約書の第9条は、「乙は警報機器を常に円滑に運用できるよう適宜点検を行うものとし、点検の都度その結果を甲に報告するものとする」と規定されているが、「適宜点検」の時期が曖昧であることから、結果として、平成30年度は一度も点検結果の報告がされていなかった。

② 職員被服貸与規則の取扱いの不備について（人事課）・・・【**合規性の観点**】

事務服の貸与については、市職員被服貸与規則に基づいて行われるべきものであるところ、旧静岡市と旧清水市の合併に伴い、平成16年度の総務部長決裁「被服貸与の取り扱いについて」により、当面貸与しないこととし、廃止を含め今後も検討を要すべき事項とするの方針を決定していた。しかし、秘書課所属の女性職員に対しては、秘書課からの貸与依頼書に基づいて事務服を貸与しており、平成30年度は在庫がなかったために新たに購入していた。

このように、事務服の貸与についての取扱いが一貫していない上、そもそも合併に伴う被服貸与の在り方が正式に決まらないまま現在にまで至り、本来あるべき同規則の整備が行われないまま内部決裁手続のみを根拠として10年余の期間を経過している状態は不正常であるから、速やかな是正・改善を求める。

(2) 企画局

ア 監査対象所属

アセットマネジメント推進課

イ 監査の結果

監査した結果、次の1件の指摘事項について是正・改善を求めた。

【指摘事項】

支出負担行為に必要な決裁文書の添付漏れについて（アセットマネジメント推進課）・・・【合規性の観点】

市予算規則第28条及び別表第2の規定によれば、委託契約の支出負担行為伺書には決裁文書を添付しなければならないこととされており、電子決裁導入（平成30年4月）後の手続としては、事業決裁を文書管理システム¹で起案した上で、財務会計システム²で起票する支出負担行為伺いに事業決裁をリンクさせることで両システムを関連付けて処理することとなっている。

しかし、公共建築物マネジメントシステム機能拡張業務委託契約において、事業決裁は適切に行われていたものの、財務会計システムで起票した支出負担行為伺いには契約書案などのファイルが添付されていたに過ぎず、本来されるべき文書管理システムへの事業決裁のリンクがされていなかった。

¹ 文書管理システム・・・本市の公文書を管理するためのシステムで、文書の收受、起案、供覧、決裁処理等を一括してシステム上で実施するもの

² 財務会計システム・・・本市の財務会計事務を管理するためのシステムで、予算編成、予算執行、決算管理、財産管理等を一括してシステム上で実施するもの

(3) 財政局

ア 監査対象所属

財政部	管財課
税務部	税制課、納税課、滞納対策課

イ 監査の結果

監査した結果、次の1件の指摘事項について是正・改善を求めた。また、1件の指導事項があった。

【指摘事項】

随意契約（3号随契³）に係る公表手続の不備について（管財課）・・・【合規性の観点】

地方自治法施行令第167条の2第1項第3号を適用し随意契約（3号随契）を行う場合には、市契約規則第28条の2第1項各号に掲げる事項を事前に公表し、契約を締結したときは、同条第2項の規定により契約内容について速やかに公表するものとされている。

しかし、静岡庁舎他駐輪場整理業務委託契約については、この3号随契により契約を締結していたにもかかわらず、課内において当該公表手続制度自体が周知されていなかったため、必要な事前公表及び契約締結後の内容公表が行われていなかった。

³ 3号随契・・・障害者や高齢者の就業援助など福祉目的を推進するため、障害者支援施設やシルバー人材センターを相手方とする場合に競争入札ではなく随意契約によることができる契約

(4) 市民局

ア 監査対象所属

生涯学習推進課、生活安心安全課

イ 監査の結果

監査した結果、指摘事項はなかったが、1件の指導事項があった。

(5) 清水区役所

ア 監査対象所属

地域総務課、戸籍住民課、保険年金課、健康支援課、蒲原支所	
清水福祉事務所	生活支援課、障害者支援課、子育て支援課、高齢介護課、蒲原出張所

イ 監査の結果

監査した結果、次の3件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、5件の指導事項があった。

【指摘事項】

① 緊急援護事業における J R 回数乗車券の管理の不備について（生活支援課）・・・【正確性の観点】

本市が生活困窮者へ交付するために管理している J R 回数乗車券は、通常、有効期限が到来する前に払い戻され、それに合わせて新たなものが購入されているが、有効期限が平成30年9月14日となっていた J R 清水駅から J R 焼津駅までの区間の回数乗車券4枚について、これらの手続を失念したため失効させてしまっていた。これに伴い、次の2点の不備が発生したため、是正・改善を求める。

1) 失効した回数乗車券の誤交付について

平成30年9月21日に交付請求した者に対し、誤って前記の失効後の回数乗車券のうちの1枚を交付していた。さらに、その後誤交付を認識したにもかかわらず、請求者から連絡がなかったことなどを理由に調査や措置を怠っていた。

2) 払戻し機会の喪失について

前記の失効した回数乗車券のうち3枚については、本来であれば払戻しを受けることのできた600円を収入することができなかった。

② 郵券購入における支出事務の不備について（高齢介護課）・・・【合規性の観点】

郵便切手の管理や購入に関連する一連の事務手続を確認する過程で郵便切手等受払簿に記録された受入日と納品書に記載された納品日に相違があったことから、相違の生じた理由を確認したところ、担当者が納品業者から日付を空欄とした納品書及び請求書を受領し、会計処理の上で都合のよい任意の日付を自ら記載していた事実が明らかとなり、これにより実際に支払請求のあった平成30年10月31

日から起算して15日を経過した同年11月15日に支払がされたことから、事実上支払遅延防止法⁴に違反する会計処理が行われている結果となった。

この手口は、かつて本市の内部統制の取組の端緒となった不適正経理においても見られ、加えて、平成29年度定期監査においても同様の3事例について指摘し、業者との癒着の温床となり得るものと戒めたところである。長期にわたりこのような事務処理が繰り返されている状況は看過し難いので、直ちに是正を求めるものである。

なお、本件で把握された日付の改ざんは、比較的露見しやすい郵便切手の購入事務で生じた事例であるが、その他一般の会計処理にあっても生じ得るものであり、本市の内部統制における重大な課題を示唆するものであると考えられることから、別途改めて内部統制監査において意見することとする。

【業務意見】

生活保護費に係る返還金等⁵の債権管理について(生活支援課)・・・【有効性の観点】

各区の生活支援課における生活保護費に係る返還金等の未収金(以下「本件債権」という。)の管理状況については、平成28年度定期監査では駿河福祉事務所生活支援課(収入未済額約8,000万円)に、平成29年度定期監査では葵福祉事務所生活支援課(収入未済額約2億9,000万円)に、それぞれ意見を付して各区の生活支援課と福祉総務課との連携や債権管理委員会⁶の関与の重要性に触れてきたところであるが、清水福祉事務所生活支援課における平成30年10月末時点の本件債権の収入未済額は約1億円となっており、前回の監査(平成27年度定期監査)において確認された収入未済額約6,000万円を大幅に上回る額となっていた。

そこで、これまでの監査意見を踏まえた収入未済額の圧縮に向けた取組状況を確認したところ、滞納整理の強化や新たな未収金を発生させないためのケースワーカーの意識向上といった従来から継続するもののほか、平成29年度からの数次にわたる福祉総務課を主体とした債権担当者会議の開催により、相続人に対する

⁴ 支払遅延防止法・・・正式名称は「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」。政府契約の支払遅延防止等その公正化を図るとともに、国の会計経理事務処理の能率化を促進するために定められた法律。この法律の規定は、地方公共団体にも準用することとされている。

⁵ 生活保護費に係る返還金等・・・急迫の場合等において資力があるにもかかわらず保護を受けた者から返還させ、又は不実の申請等により保護を受けるなどした者からその費用の全部又は一部を徴収することなどにより発生した債権

⁶ 債権管理委員会・・・庁内の連携、情報の共有等を通じた総括的な債権の管理を行うことで、本市の債権管理に関する事務の一層の適正化を図り、それにより、市民の公平な負担による収入確保の徹底を図ることを目的に設けられた副市長を長とする内部委員会

通知の実施や経過記録の統一化などの新たな取組は見られたものの、債権管理委員会の主導による積極的な施策の確立にまでは至っていなかった。

債務者の多くが生活困窮者である本件債権の特徴やケースワーカーの確保に課題を残している点を考慮しても、本件債権の管理体制が適切に整備されていない状況がここ数年継続し、この間の収入未済額が約2倍に増加しつつある現状は看過し難いものがある。このことを踏まえて、各区の生活支援課と福祉総務課は、債権管理委員会の主導の下に、全庁的な対応を行う体制づくりに進むよう検討されたい。

(6) 環境局

ア 監査対象所属

環境保全課、環境保健研究所、ごみ減量推進課、廃棄物対策課

イ 監査の結果

監査した結果、次の3件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、2件の指導事項があった。

【指摘事項】

西ケ谷資源循環体験プラザにおける啓発活動について（ごみ減量推進課）・・・

【有効性の観点】

西ケ谷資源循環体験プラザ（以下「しずもーる西ケ谷」という。）は、ごみの減量と資源の有効活用が同時に体験できる講座や活動を通じて、廃棄物の減量及び資源の有効利用に関する市民の理解を深めるために開館した施設であり、廃棄物や間伐材を原材料とするリサイクルや不用品の再利用を行う講座などを実施するとともに、隣接する西ケ谷清掃工場で発生する余熱を利用した入浴施設や足湯を市民の利用に供することによりサーマルリサイクル⁷を体感できるようにしている。しかしながら、しずもーる西ケ谷の年間来館者数は平成28年度に24,816人であったものが同29年度は23,420人、同30年度は1月末現在で18,471人と漸減しており、月平均で見ると平成28年度から同30年度にかけては約10%減となっている。

しずもーる西ケ谷は前述のような目的をもつ施設であることから、単なるカルチャースクールや温浴施設ではなく、講座や施設利用を通じてごみ減量と資源の有効活用を市民に啓発する重要な役割を担っているはずのものであるが、しずもーる西ケ谷の現地調査を行ったところ、次の3点について不備が認められたため、是正・改善を求める。

- 1) 間伐材を再利用する講座において、原材料に間伐材を利用していることは掲示されていたものの、その意義や目的に関する説明がされておらず、その他の講座においても、その講座の実施に係る資源循環に関する意義や目的を明示するような掲示や説明がなく、また、指定管理者がこれらの点について広報している様子も見られなかった。

⁷ サーマルリサイクル・・・循環型社会形成推進基本法第7条において再使用及び再生利用に次ぐ循環的な利用として位置付けられた熱回収のこと。具体的には、廃棄物を焼却する際に生じる熱を発電や温水の熱源に再利用しているものなどがある。

2) 入浴施設及び足湯においては、前述のサーマルリサイクルについての説明・掲示がされていなかった。

なお、この2点についての所管課と指定管理者との意思疎通も十分でなかった。

3) 開館後、5年を経過しようとしているにもかかわらず、周辺道路や隣接する市有・県有の体育施設に、しずもーる西ヶ谷への案内看板の設置やPRパンフレットの配架などといった有効な集客対策が行われておらず、せっかくの体験施設（特に、温泉利用）をPRしてゆこうという姿勢が見られなかった。

【業務意見】

プラスチックごみの取扱いについて（ごみ減量推進課）・・・【有効性の観点】
マイクロプラスチック⁸による海洋汚染問題を契機として、プラスチックごみの処理についての関心が高まっており、レジ袋の削減やプラスチック製ストローの見直しなど製品の製造・流通段階からプラスチック問題を取り扱おうとする流れが生まれつつある。

折から、ペットボトルについての本市の回収量が全政令市の中で最低である旨の報道がなされ、ごみ減量推進課の説明によると市民回収ルートは清水区のみにおいて実施され、葵区及び駿河区においては少数の拠点における回収に止まっていることが原因であるとしている。また、これ以外に市内のスーパーマーケットなどの民間事業者において独自にペットボトルを回収しているが回収量は把握していないとのことであり、さらに、可燃ごみの中にペットボトルを含めて収集し、これをサーマルリサイクルと称しているとの市民の「誤解」があるとの認識も示している。

そもそもペットボトルに関しては、それが有償状態にあるときは廃棄物とされずに民間ルートに流れてゆくことから民間事業者の独自回収が盛んとなり、逆有償状態となったときに容器包装リサイクルルートが奏功する性質のものであることから、本市の回収の現状が必ずしも不適當であるとはいえないものの、本市のごみ処理の考え方として「サーマルリサイクル」をどう位置付けているのかの点が市民に正しく理解されないと、リサイクル可能なペットボトルや食品トレーなどのプラスチックごみまでもが簡単に焼却に回されかねないこととなる。

プラスチックごみ、ひいてはマイクロプラスチック問題にまで広げて本市の姿勢を示すのであれば、発生から排出・収集・リサイクル・処分の各段階別に、プ

⁸ マイクロプラスチック・・・環境中に存在する微小なプラスチック粒子。洗剤や研磨材に使用するため生産されたものや、プラスチックのごみが壊れて段々と小さな破片になった結果、環境中に生成されたものなどがある。近年は海洋上にマイクロプラスチックが長期に渡り漂流していることが確認されており、海洋生物が摂取してしまうなど環境に様々な悪影響を与えていることが懸念されている。

ラスチックごみの種類に応じて、系統的に、かつ、わかりやすく市民に知らせて分別への協力を得てゆくことが先決であることから、この問題を単なる「誤解」と片付けるのではなく、総合的・組織的な対策となるよう検討されたい。

(7) 保健福祉長寿局

ア 監査対象所属

健康福祉部	健康づくり推進課、障害者福祉課、介護保険課
保健衛生医療部	静岡看護専門学校、清水看護専門学校
保健所	食品衛生課

イ 監査の結果

監査した結果、次の4件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、4件の指導事項があった。

【指摘事項】

- ① 支出負担行為に必要な文書の添付漏れについて（障害者福祉課）・・・【正確性及び合規性の観点】

市予算規則第28条及び別表第2の規定によれば、委託契約の支出負担行為伺書には決裁文書を添付しなければならないこととされており、電子決裁導入（平成30年4月）後の手続としては、事業決裁を文書管理システム⁹で起案した上で、財務会計システム¹⁰で起票する支出負担行為伺いに事業決裁をリンクさせることで両システムを関連付けて処理することとなっている。

しかし、障がい者（児）福祉のしおり音声版作成業務委託契約において、事業決裁は適切に行われていたものの、財務会計システムで起票した支出負担行為伺いに本来されるべき文書管理システムへの事業決裁のリンクがされていなかった。

- ② 委託契約における規定の不備について（障害者福祉課）・・・【正確性及び合規性の観点】

民法上の準委任契約¹¹においては、業務に従事させる人員の配置や段取りは受託者の裁量に委ねられることとなるため、委託料は業務への従事者数にかかわらずあらかじめ契約により定められた金額となるべきものであるが、障害者等相談支援業務の委託契約では、受託者の職員の配置状況に応じて委託料を精算する規定及びそれに伴い委託料を概算払とする規定が設けられていた。このような規定を設けることは、当該業務が委託ではなく人材派遣業務と受け取られかねないこととなるため不適切である。

⁹ 文書管理システム・・・p 7の脚注1を参照

¹⁰ 財務会計システム・・・p 7の脚注2を参照

¹¹ 準委任契約・・・一定の事務処理行為を約束した契約のうち、法律行為でない事務を委託するもの

この点について、障害者福祉課からは、相談件数の増加など避けられない事由により業務を仕様書に定められたとおりに実施できない場合を想定して精算規定を設けているとの回答があったが、その場合には適時に受託者と協議の上変更契約を締結して対応するべきものであるから、概算払・精算の方法をとる理由としては認められない。

③ 身体障害者自動車改造費補助事業実施要綱の内容の不備について（障害者福祉課）・・・【正確性及び合規性の観点】

静岡市身体障害者自動車改造費補助事業について、要綱第10条には完了報告書に「改造後の車検証の写し」を添付することが規定されているが、清水福祉事務所障害者支援課において、改造後の日付の車検証の写しが添付されていないものがあった。しかし、車両の軽微な改造の場合は改造の前後で車検証の記載内容に変更がないため「改造前」と「改造後」の車検証が同一のものとなり、車検証では改造が実施されたかどうかを確認できない。また、要綱第5条には補助金交付申請書の添付書類として車検証の写しを提出することが規定されているが、申請者が新たに購入する車両を改造しようとする場合は、交付申請時に車検証を取得することができないため、その写しを添付することができない。

以上のように要綱の規定には事業実施の実態との間に乖離があるが、このことについて要綱を所管する障害者福祉課は、改造前後で車検証の記載内容に変更がない場合は完了報告書への車検証の写しの添付を不要とする旨を申請の窓口である各区の障害者支援課に通知することで対応しており、要綱の不備を認識していたことが明らかであるにもかかわらず、その修正を怠っていた。

④ 委託契約における事前承認を受けていない業務の再委託について（静岡看護専門学校）・・・【合規性の観点】

本市が行う契約は、契約の相手方として特定の者を公正に選定した上で契約の履行確保を図るものであるため、その相手方以外の者に下請負や再委託をすることは原則として認められていない。しかし、例外として再委託が認められる場合には、本市の書面による承認、再受託者との契約書の写しの提出などを契約書に明記してその手続を確実に行うこととされている。

しかし、静岡看護専門学校空調設備保守点検業務委託契約について、受託業者が提出した業務報告書を確認したところ、書面による本市の承認手続を経ることなく業務の一部である空調冷熱機器の保守点検作業が再委託されていた。

【業務意見】

① 受動喫煙対策の組織体制について（健康づくり推進課）・・・【有効性の観点】

平成30年6月に改正健康増進法¹²（以下「改正法」という。）が公布され、平成31年7月からは学校、病院、行政機関等での敷地内禁煙が、平成32年4月からは飲食店における原則屋内禁煙がそれぞれ義務付けられるなど受動喫煙対策が本格化することから、本市における受動喫煙対策の組織体制づくりの進捗状況を確認したところ、平成32年4月からの体制として、健康づくり推進課が改正法に基づく受動喫煙対策に係る施策の企画立案を行い、保健所が保健所設置市の市長たる権限で行う改正法違反者に対する勧告、命令等の事務を担う方向で整理してゆくとの回答があった。

改正法の施行が迫る中、本市の施策としては、受動喫煙対策の経過措置の対象となる「既存特定飲食提供施設¹³」の把握や各飲食店への個別説明・指導に止まらず、より総合的かつ広範な受動喫煙対策を実施すべく、改正法の対象となる公共施設や飲食店のみならず、路上での受動喫煙対策との連携をも視野に入れた施策とするための組織体制を検討する必要があるものとする。

このような幅広く、かつ、実効性のある受動喫煙対策とするためには、関係する法令、条例等の適用関係を整理し、関係する施設や飲食店等の実態を適確に把握した上で、きめ細かい組織的な対応が求められることから、早急に関係部局間の調整を図り、検討体制を構築されたい。

② 食品衛生協会との今後のパートナーシップについて（食品衛生課）・・・【有効性の観点】

食品衛生課に対しては、平成27年度定期監査において、静岡市食品衛生協会（以下「食協」という。）との間の不適切な委託契約を指摘したほか、本市と食協との連携について意見を付したところである。この点について今回の監査で再確認したところ、不適切な契約関係は解消され、両者の連携についても食協の自主性を活用しつつ公益的な事業をともに展開してゆく方針や本市として食協とのパートナーシップを求めてゆくといった考えが示された。

食協に期待される役割は、今後、より重要なものとなってゆくことが見込まれ、食品衛生法の一部改正に伴い2020年から原則としてすべての食品等事業者に求

¹² 改正健康増進法・・・健康増進法の一部を改正する法律。望まない受動喫煙の防止を図るため、多数の者が利用する施設では喫煙所を除き喫煙を禁止するとともに、国及び地方公共団体の責務並びに施設管理者が講ずべき措置などが定められた。

¹³ 既存特定飲食提供施設・・・標識掲示によって喫煙が可能となる個人又は中小企業（資本金又は出資の総額5,000万円以下）が経営する客席面積100㎡以下の飲食店

められることとなったHACCP¹⁴に沿った衛生管理を円滑に導入してゆく上でも、市内の食品等事業者へのきめ細かな浸透が必要となることから、本市と食協との強力なパートナーシップが期待される。

食の安全に対する市民の期待が大きいことや食品等事業者を取り巻く環境が法改正により大きく変化してきたことに鑑み、このようなパートナーシップを一層効果的なものとするためにも、両者の関係を明確化する協定の締結など、そのパートナーシップを客観的かつ明確なものとして市民に示してゆくことを望むものである。

¹⁴ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) …食品等事業者自らが食中毒菌汚染や異物混入等の危害要因(ハザード)を把握した上で、原材料の入荷から製品の出荷に至る全工程の中で、それらの危害要因を除去又は低減させるために特に重要な工程を管理し、製品の安全性を確保しようとする衛生管理の手法のこと。

(8) 子ども未来局

ア 監査対象所属

幼保支援課、こども園課、子ども家庭課

イ 監査の結果

監査した結果、指摘事項はなかったが、2件の指導事項があった。

(9) 経済局

ア 監査対象所属

商工部	産業振興課
農林水産部	農地利用課、治山林道課

イ 監査の結果

監査した結果、次の1件の指摘事項については是正・改善を求めた。

【指摘事項】

郵券購入における支出事務の不備について（産業振興課）・・・【合規性の観点】

郵便切手の管理や購入に関連する一連の事務手続を確認する過程で郵便切手等受払簿に記録された受入日と納品書に記載された納品日に相違があったことから、相違の生じた理由を確認したところ、担当者が納品業者から日付を空欄とした納品書及び請求書を受領し、会計処理の上で都合のよい任意の日付を自ら記載していた事実が明らかとなり、これにより実際に支払請求のあった平成30年11月7日から起算して22日を経過した同年11月29日に支払がされたことから、事実上支払遅延防止法¹⁵に違反する会計処理が行われている結果となった。

この手口は、かつて本市の内部統制の取組の端緒となった不適正経理においても見られ、加えて、平成29年度定期監査においても同様の3事例について指摘し、業者との癒着の温床となり得るものと戒めたところである。長期にわたりこのような事務処理が繰り返されている状況は看過し難いので、直ちに是正を求めるものである。

なお、本件で把握された日付の改ざんは、比較的露見しやすい郵便切手の購入事務で生じた事例であるが、その他一般の会計処理にあっても生じ得るものであり、本市の内部統制における重大な課題を示唆するものであると考えられることから、別途改めて内部統制監査において意見することとする。

【業務意見】

- ① 駿府匠宿の指定管理業務における後継者育成事業について（産業振興課）・・・【有効性の観点】

産業振興課の説明によると、地場産業の後継者育成に関する事業は、小学4年生を対象とした「地場産品体験学習事業」を入り口として、中学生を対象とした「職場体験」・高校生及び大学生を対象とした「インターンシップ」と段階的に実施し、最終的に地場産業界の後継者確保のために伝統工芸技術の習得と業界への定着を支援する「クラフトマンサポート事業」に繋げるピラミッド型の構造とし

¹⁵ 支払遅延防止法・・・p11の脚注4を参照

た上で、「地場産品体験学習事業」と「クラフトマンサポート事業」を本市が直接実施し、「職場体験」と「インターンシップ」を駿府匠宿の指定管理者である（株）駿府楽市が指定管理業務として実施するという役割分担で行っているとのことであった。

この方針のとおり、駿府匠宿の指定管理業務の仕様書には、運営方針として「駿府の伝統的工芸を基軸とし、本市の地場産業の振興及び情報発信並びに後継者の育成を行うこと。」と記載され、これを受けた指定管理者の事業計画書にも同様の記載があり、実施事業の概要に指定管理者が直接行う業務として「インターンシップ等の実施」という後継者育成の事業が記載されていた。

しかし、本来、指定管理者は、当該公の施設の条例に定められた範囲内において事業を実施すべきものであるところ、『静岡市工芸と歴史の体験施設「駿府匠宿」条例』に規定されている事業及び指定管理者の業務の範囲には、後継者育成事業は明記されておらず、そもそも本市の施策である地場産業の後継者育成事業の一部を根拠なく駿府匠宿の指定管理者に担わせることは、民間のノウハウを活用して公の施設の適正な管理運営を行うという指定管理者制度の趣旨から見れば適当とはいえないものである。

この点について産業振興課は、後継者育成事業は本市が主体的に行う業務であり、指定管理者は、駿府匠宿の指定管理業務によって結果として後継者育成に繋がる事業を行うものであるとの認識を示したが、そうであるならば、改めて駿府匠宿の公の施設としての条例上の目的を再認識した上で指定管理者が担うべき役割を明らかにし、本市と指定管理者との適切な役割分担を踏まえて、指定管理業務が本市の下請業務と誤解されることのないよう指定管理業務に係る仕様書等の見直しを行うよう検討されたい。

② 農地集積の取組強化について（農地利用課）・・・【有効性の観点】

本市の農地を取り巻く状況が、高齢化等による担い手の減少、茶産地の収益減、荒廃農地¹⁶の増加等により厳しさを増していることから、荒廃農地となる前に適切な担い手に農地を集積する取組として、茶園においては、藁科地区で優良農地の確保のため、地域の担い手、県及びJAと本市が勉強会を立ち上げ、整備候補地の選定、所有者調整等を進めているところであり、この取組をモデルとして、今後は茶園以外の柑橘類や山葵、苺など、各地域の特産物に着目して取組を進めてゆくとの説明があった。

¹⁶ 荒廃農地・・・現に耕作に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地

しかし、その具体的な進め方については、農業委員や農地利用最適化推進委員が地域からの声を聞くなどして要望があれば進めるとするものであって、本市が主導的かつ積極的にこれを推進してゆこうという姿勢が見られなかった。

農地利用課には、本市の農業の将来的な在り方についての課題意識が窺えるため、農地集積の取組が果たす役割を改めて認識した上で、「要望があれば進める」という現状の姿勢から「主導的に進める」姿勢に転換してゆくことを望むものである。

(10) 都市局

ア 監査対象所属

都市計画部	開発指導課、新インターチェンジ周辺整備課、都市計画事務所
建築部	公共建築課、設備課

イ 監査の結果

監査した結果、指摘事項等はなかった。

(11) 建設局

ア 監査対象所属

土木部	技術政策課、土木管理課
道路部	道路計画課

イ 監査の結果

監査した結果、2件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、3件の指導事項があった。

【指摘事項】

債権管理の不備について（土木管理課）・・・【合規性の観点】

地方公共団体の債権は、債務者間の公平性を担保する観点からも調定額や納期限の決定、督促の実施といった一連の事務の適切な実施の下に管理することが要求されるが、土木管理課の管理する債権について手続上の不備が見られたことから、以下の2点については是正・改善を求める。

1) 納期限の設定誤り

流水占用料等¹⁷は、市準用河川流水占用料等徴収条例により当該許可の際に徴収し、また、占用の期間が2会計年度以上にわたるもののうち翌年度以降分は毎年度その年度当初の日から起算して60日以内に徴収することとなっているが、これらの徴収事務を道路占用料の取扱いを定めた市道路占用料条例に準拠して実施したため、許可の際に徴収すべき流水占用料等に1月以内の納期限を設定し、2会計年度以上にわたる流水占用料等の納期限を61日目である5月31日としていた。

2) 督促の未実施

道路占用料、流水占用料等及び法定外公共物占用料について、納期を経過した収入未済分に対し、市税外収入金に係る督促等に関する条例第2条第1項の規定に基づき、納期限後20日以内に督促状により期限を指定して督促しなければならないこととされているが、平成30年10月末現在において少なくとも督促の未実施が174件、督促の遅延が80件確認された。

これと同様の指摘は、平成22年度定期監査及び平成24年度定期監査においても行っており、後者の監査に対しては「督促手続を効率的に処理できるように事務処理システムの見直しを図るとともに、督促の手続を優先的に行うよう体制の見直しを図った」との措置が報告され、一度は改善が図られていたが、

¹⁷ 流水占用料等・・・河川を利用する者から徴収する占用料又は採取料。河川区域内の流水又は土地の占用、土石等の採取の許可、登録を受けた者が対象となる。

結果として改善前の状況に後退している事実が把握された。債権管理の重要性に鑑み、組織的な対応・事務処理体制が機能するよう早急に是正すべきである。

(12) 消防局

ア 監査対象所属

警防部	警防課、救急課、指令課、航空課
-----	-----------------

イ 監査の結果

監査した結果、次の3件の指摘事項については是正・改善を求めた。また、2件の指導事項があった。

【指摘事項】

① 予定価格の決定時期の誤りについて（警防課）・・・【合規性の観点】

予定価格は、契約の競争性・公正性の確保に欠かせないものであり、その秘密保持には万全を期する必要がある。そのため、処務事務マニュアルでは、各主管課長又は担当課長が見積執行直前（前日又は当日）にこれを決定し、予定価格調書に記入することとなっている。

しかし、消防情報管理システム保守点検業務の委託契約において、当該マニュアルにいう「前日」を土・日を含まないものと誤解し、予定価格の決定を見積執行日（月曜日）の3日前（前週の金曜日）に行っていた。

② 委託契約における事前承認を受けていない業務の再委託について（指令課）・・・【合規性の観点】

本市が行う契約は、契約の相手方として特定の者を公正に選定した上で契約の履行確保を図るものであるため、その相手方以外の者に下請負や再委託をすることは原則として認められていない。しかし、例外として再委託が認められる場合には、本市の書面による承認、再受託者との契約書の写しの提出などを契約書に明記してその手続を確実に行うこととされている。

しかし、静岡地域消防総合情報システム・デジタル無線保守点検業務委託契約について、受託業者が提出した業務報告書を確認したところ、書面による本市の承認手続等を経ることなく業務の一部である非常用発電機の保守点検業務が再委託されていた。

③ 支出負担行為伺いの決裁遅れについて（指令課）・・・【合規性の観点】

歳出予算を執行しようとするときは、市予算規則第25条第1項の規定によりあらかじめ支出負担行為伺書により決裁を受けなければならないとされている。

しかし、消防無線に係る無線局免許申請で使用する収入印紙の購入について、支出負担行為伺書の起案を失念したまま購入し、起案日を購入日に遡らせて財務会計シス

テム¹⁸上の起票を行ったため、その後の決裁日が収入印紙の納品後の日付になってしまっていた。

【業務意見】

「消防団交付金」の在り方について（警防課）・・・【有効性の観点】

消防団は消防組織法に基づく本市の組織であることから、本市において団員報酬、機関員報酬等の人件費、消防団の活動に必要な消防資機材の整備費や分団建物の修繕費などの経費を直接支出している。その一方で、消防団に対しては、分団運営費、機械整備費、車検関係経費、置場土地賃借料、団員研修費などを対象とした「消防団交付金」が交付されている。この直接支出分と交付金支出分の位置付けの違いについて警防課に説明を求めたが、明確な回答はなかった。

一般に交付金は、団体や組合等を対象に報償的に支出するものとされているところ、消防団は他に職業を持つ一般市民を団員として構成しており、また、長い歴史の中で各地域に根差した自主的な活動を実施している実態もあり、消防組織法に基づく本市の組織の面と地域の自主的な団体としての面の二面性を持つものと見られることから、地域の自主的な団体としての面に対して交付金を支出しているものと考えられる。このようなことから、消防団の活動は、本市の組織としての公務活動と消防団の自主的な活動とに大別され、さらに、後者は本市の統制が及びにくい自主的な活動であるがゆえに、消防団の活動能力をより高めるための自主的な訓練や団員の自己研鑽に資する研修などの「公務に密接に関連する活動」と団員の親睦を深めるための懇親会などの「私的活動」とに区分した上で、消防団交付金は、この私的活動部分を除いた「公務に密接に関連する自主的な活動」に限定して支出すべきものと考えられる。

消防団交付金については、現在、要綱整備に向けた検討を進めているとのことであったが、その検討に当たっては、前述したような消防団の法的性格と活動内容の実態を整理した上で、本市が直接支出する経費と交付金の対象となる経費の区分を明確に説明し、これに従った経理的処理が適正に行われることによって本市と消防団との信頼関係が構築され、市民の理解が深まることとなるよう、十分な検討作業が行われることを望むものである。

¹⁸ 財務会計システム・・・p 7の脚注2を参照

(13) 上下水道局

ア 監査対象所属

水道部	水道企画課
下水道部	下水道建設課、下水道維持課、下水道事務所

イ 監査の結果

監査した結果、指摘事項はなかったが、1件の指導事項があった。

(14) 教育委員会事務局

ア 監査対象所属

教育局	教育総務課、学校給食課、教育センター、市立清水桜が丘高等学校
-----	--------------------------------

イ 監査の結果

監査した結果、指摘事項等はなかった。

【業務意見】

学校給食会の在り方について（学校給食課）・・・【有効性の観点】

監査委員は、平成 27 年度定期監査において、学校給食会の果たす役割や組織の在り方の明確化と学校給食会の運営に深く関わる学校給食費の課題について検討するよう意見を表明したところである。

しかし、この監査委員の意見を受けてから 3 年を経過する間、この点について、現状分析、課題整理、現場意見の聴取などの体系的・総合的な検討が行われた形跡は見られず、学校給食課の対応は、わずかに他都市における学校給食会の状況調査や給食費公会計化の情報収集を実施していた程度のものであった。

現状における学校給食事業全体の課題は、学校給食会の存否を含めた組織の在り方に止まらず、多額の学校預り金の存在や滞納対策といった学校現場における課題のほか、教員の多忙解消などを含めた学校給食費の公会計化の動きも出てきており、これが実現した場合の物資購入や食材の選定における学校給食会の存在意義はどうなるのかといった多角的・多面的な問題となりつつある。

この問題は、教育委員会全体にわたる課題として認識すべきものであると考えられることから、速やかに総合的かつ組織的に対応するよう再度意見を表明するものである。

(15) 監査委員事務局

ア 監査対象所属
監査委員事務局

イ 監査の結果
監査した結果、指摘事項等はなかった。

(16) 農業委員会事務局

ア 監査対象所属
農業委員会事務局

イ 監査の結果
監査した結果、指摘事項等はなかった。

平成 30 年度 定期監査指摘事項等件数一覧

(単位：件)

局等の区分	指摘事項	指導事項	合計
総務局	4	1	5
企画局	1	0	1
財政局	1	1	2
市民局	0	1	1
清水区役所	3	5	8
環境局	3	2	5
保健福祉長寿局	4	4	8
子ども未来局	0	2	2
経済局	1	0	1
都市局	0	0	0
建設局	2	3	5
消防局	3	2	5
上下水道局	0	1	1
教育委員会事務局	0	0	0
監査委員事務局	0	0	0
農業委員会事務局	0	0	0
合 計	22	22	44

(過去 3 年度との比較)

	対象所属数	指摘事項等件数		
		指摘事項	指導事項	合計
平成 27 年度	60	24	39	63
平成 28 年度	62	17	40	57
平成 29 年度	56	17	27	44
平成 30 年度 (前年度対比)	57 (+ 1)	22 (+ 5)	22 (△ 5)	44 (± 0)

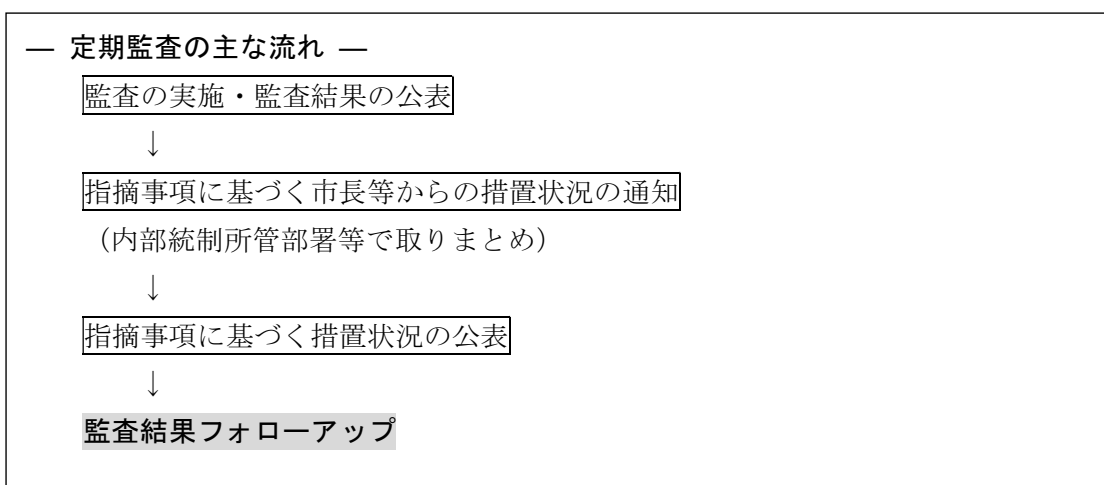
2 フォローアップ監査

(1) 監査結果フォローアップとは

地方自治法第199条第12項の規定により、市長等が監査結果に基づき改善を図ったときは、その措置状況を監査委員に通知することとなっている。

フォローアップ監査は、市長等から通知のあった措置状況について、内部統制の観点から再度検証を行い、改善が認められない事項については再度指摘をし、牽制機能を発揮することで監査の実効性を高めることを目的に実施するものである。

また、本市の内部統制所管部署と連携して、指摘事項の事後検証等を行うことにより、類似指摘の再発の防止を図ろうとするものである。



(2) フォローアップの対象となる指摘事項

平成30年度定期監査の対象となった所属に対する前回の定期監査（平成27年度定期監査）における24件の指摘事項

(3) フォローアップの結果

前回の定期監査の指摘事項24件を確認したところ、その全件において、監査委員に通知された措置が対象所属で実施されていたことを確認した。

なお、今回の監査対象所属の所管する事務で、未だに措置状況が通知されていない前回の定期監査の指摘事項はない。

3 内部統制に関する監査

(1) 監査実施の背景

平成 26 年度以後の定期監査では、継続して内部統制を対象とした監査を実施してきており、各年度とも不備が多く見られた会計処理や「リスク分析及び対応等のチェックリスト」（以下「リスクチェックシート」という。）の活用状況などの評価を踏まえた意見を付してきた。これまでの内部統制監査は、本市の内部統制の有効性を高めることを目的に実施したものであるが、人口減少社会への的確な対応が求められる状況の中で、業務の効率化やマネジメントの強化といった内部統制の果たすべき役割の重要性がますます高まってきていることに加え、改正地方自治法による内部統制の法制化（平成 32 年 4 月）を控えていることを踏まえ、本年度も内部統制を対象とした監査を実施することとした。

(2) 監査の結果

監査の結果、指摘事項は見られなかった。

監査の実施状況や監査の過程で把握された事例などは、次のとおりであるが、監査に当たっては、本市が実施している内部統制を下記のイメージ図に従って区分し、各区分に応じた内部統制の状況を監査した。

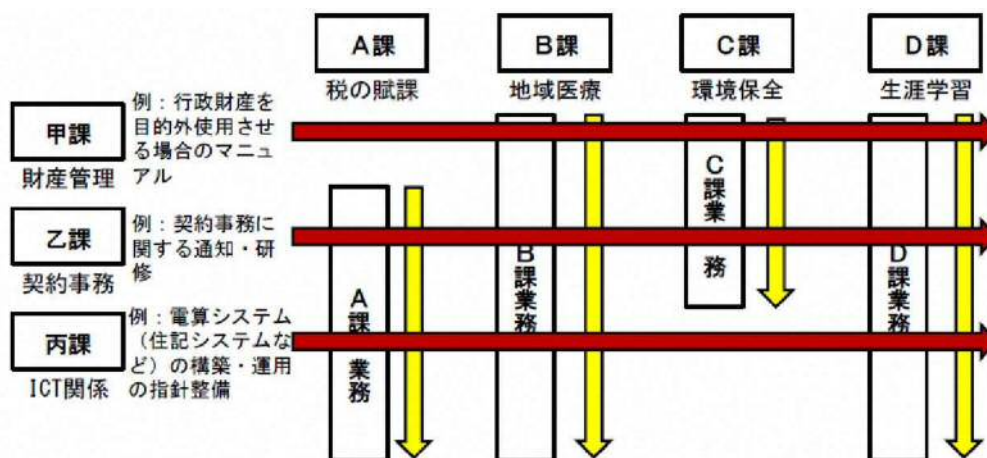
【内部統制のイメージ（格子状モデル）】

各所管業務の内部統制（下図の↓部・縦串）

主に所属長による統制。所属によりそれぞれ業務内容が異なるため、統制の範囲も所属により異なる。なお、本市には約 170 の所属がある。

共通業務の内部統制（下表の→部・横串）

マニュアルなどの全庁的なルールによる統制。本市では主に、総務局、企画局及び財政局に属する所属がこれを担っている。



ア 各所管業務の内部統制（縦串）

各所属を対象に事務事業事故、ミス事例及びヒヤリ・ハット事例への対応状況やそれらを踏まえた所管業務の見直し状況を確認した。

（ア）全体的な状況

同様の確認をした平成 29 年度定期監査では、リスクチェックシートの適切な見直しを行っていなかった所属が多数見られたことを受けて「(シートが) 形骸化しているとのそしりを受けたくないような取組が必要」との意見を付したところであったが、本年度は大半の所属で適切な見直しを行っており、全体として内部統制の意識の向上が見られた。

（イ）個別の取組状況

監査の過程で把握された各所属の個別の取組状況について、よい事例と課題を残す事例を取り上げる。

【よい事例（介護保険課及びこども園課）】

介護保険課に対しては、一部の記載が漏れた介護保険負担割合証を転入者に送付してしまった事例や過去の定期監査で委託契約書への仕様書添付の失念を指摘された事例への対応状況を確認したところ、リスクチェックシートの全面的な見直しを行ったほか、課内で「危機管理の 7 つの行動指針」の唱和を実施し、さらに継続してマニュアルを見直す体制を確立するなど、日常業務の中に再発防止策を組み込むための工夫をしていることが窺われた。

また、こども園課では、こども園の外周付近で発生した施設事故について、園長会を利用した他園への周知や施設点検報告書に側溝蓋を含めた外周の確認項目を追加するといった対応を行っていることが確認され、同様に業務の中に再発防止策を組み込むための工夫をしていることが窺われた。

両課ともに、内部統制上の不備を覚知したことを契機として事務改善に着手し、再発防止策を業務の中に織り込んでいる点において評価することができる。

【課題を残す事例（土木管理課）】

土木管理課に対しては、他課への合議に供した決裁文書が行方不明となった事例の対応状況を確認したが、これに対する同課の見解は、合議先を含む文書の管理は困難で不備を完全に抑制することは困難であり、また、受渡簿による管理も考えられるが件数の多さから実施していないというものであった。

この対応は、前述の 2 課とは逆に内部統制上の不備を事務改善の材料として活用することができておらず、また、その意識も見られないものであった。

内部統制の整備・運用に当たっては、事務事業事故などの内部統制上の不備が発生してしまったという「結果」を嘆くよりはその不備を事務改善の材料として活用し、業務の質を高めてゆくことが肝要である。その上で、業務の質を高めてゆくためにも、場当たりの再発防止策に止まることなく、介護保険課とこども園課の事例のように内部統制の取組として業務プロセスに織り込んでゆく必要がある。

このような有効な内部統制の取組の立案には、各所属の職員による業務への理解の深さと多角的な検討が不可欠となることから職員間の活発な議論が望まれるが、その前提として、内部統制上の不備の発生が隠蔽されることなく、かつ、議論を歓迎する職場環境づくりが求められる。

各所属の経営者ともいえる立場の所属長には、内部統制上の不備に接した際の自らの言動がその所属の内部統制の質を左右することを十分に意識した上で、部下職員の育成・指導に当たることが望まれる。

イ 共通業務の内部統制（横串）

各種業務に関するマニュアルなどの全庁的なルールを整備するなど共通業務の内部統制を担う所属を対象として、次の視点により監査を実施した。

（ア）共通業務の内部統制を担う所属としての認識の視点

平成 29 年度定期監査では、ICT 推進課が自らの業務の内部統制上の位置付けを十分に説明することができなかったことを踏まえ、内部統制庁内検討委員会（当時）を構成する各所属の位置付けの精査などを求める意見を付したところであったが、今回の監査では、本監査の対象となった総務課、人事課及び管財課は、ともに業務プロセスの改善の必要性や内部統制法制化後の評価の実施についての課題などを把握・認識しており、内部統制上自らが果たすべき役割につき、十分といえないまでも自覚的であることが認められた。

（イ）定期監査の結果を踏まえた視点

事務事業監査の指摘事項の傾向を踏まえた共通業務の内部統制の課題について、次のように評価した。

【各所属で実施する委託契約について】

本年度の定期監査における指摘事項のうち委託契約に係るものは 10 件となっており、抽出した会計伝票の中でも委託料の執行に係る指摘事項の割合が相対的に多いが、これは例年の傾向であり、監査結果の集計・分析を開始した平成 27 年度以降からこの傾向が続いている。

委託料の支出手続は、事業決裁、業者選定、見積執行、契約の締結といった多段階のプロセスを経る上、それぞれのプロセスのリスクは高く、監査におけ

る指摘事項を例にとれば、契約書類の添付漏れ（総務課、p 5）は債務不履行や意図せぬ成果物の納品に繋がりがねない事例であり、随意契約（3号随契）の内容等の公表の失念（管財課、p 8）も契約の公平性への信頼を失いかねない事例である。このような契約関係のリスクに対するモニタリングは、現在行われていないが、プロセスの多さとリスクの高さを考慮すれば、その必要性は当然に検討されるべきものである。

契約事務という共通業務の内部統制を担うべき契約課には、各所属で実施している委託契約の締結事務を対象としたモニタリング手法の早期確立のための検討を望むものであるが、同課にもモニタリング対象の所属にも負担の少ない実現可能な手法を模索する必要があり、また、他の共通業務の内部統制に対するモニタリング手法との整合も求められることから、コンプライアンス推進課を始めとする内部統制庁内推進委員会における活発な議論を期待する。

【日付を空欄とした請求書を用いた不適切な会計処理について】

本年度の定期監査では、郵券購入における支出事務に見られた不備について2件の指摘事項（p 10、p 21）があった。いずれも担当職員が納品業者から日付を空欄とした請求書を受領し、会計処理上都合のよい任意の日付を記載していたものであったが、この手口は、かつて本市の内部統制の取組の端緒となった不適正経理事例において見られ、業者との癒着の温床ともなりかねないものとして指弾された経緯があったが、平成29年度定期監査においても同様の指摘事項が3件あり、2年連続で露見している。

このように全庁的に繰り返し発生する不適切な会計処理は、担当者の意識の低さもさることながら業務の仕組み自体に何らかの不具合があるのではないかと捉えることが必要である。

この件については、事務の見直しを含めた再発防止策の確立を求めるものではあるが、過去に再発防止を求める監査委員の意見や会計室長（当時）の通知があったにもかかわらず繰り返し発生している状況に鑑み、全庁に共通する会計事務を担当する会計課による業務プロセスの丁寧な検証（検収は形骸化していないか、不備のある請求書による支出を容認する職場環境が形成されていないか、支払処理の日程上の制限が不正を誘引していないか、といった検証）が行われ、内部統制体制の充実に取り組む必要がある。

ウ 内部統制法制化への対応

（ア）内部統制の範囲

監査の過程では、共通業務の内部統制を担う所属の構成について法制化を見据えた体制をどのようにしてゆくのかを確認したところ、コンプライアンス推進課

からは内部統制庁内推進委員会の構成所属の再編成を含めた対応を検討しているとの回答があった。本市は内部統制の先進団体とされており、改正地方自治法の施行に先駆けて内部統制基本方針の制定や体制整備などに取り組んでいるため、これらの先行的取組と改正地方自治法の内容との整合性を確保してゆく必要がある。

現在取り組んでいる内部統制の事務や部局の範囲については、法制化後の取扱いや評価の方法などについて各種の相違が見られることから、円滑に法制化を迎えることができるよう、限られた時間の中ではあるが、諸課題を熟議の上、適切に対処してゆくことを望むものである。

【参考：内部統制の範囲・本市と地方自治法の相違】

	本市（基本方針） 平成 29 年 4 月 12 日制定	地方自治法など 平成 32 年 4 月 1 日施行
事務の範囲	限定していない。	財務に関する事務（ただし、市長が必要と認めるものを追加することもできる。） 【改正法第 150 条第 1 項】
部局の範囲	限定していない。	委員会・委員、地方公営企業は一部を除き、長による内部統制に関する方針及び内部統制体制の整備等の直接の対象となるものではない。 【地方公共団体における内部統制制度の導入・実施ガイドライン】

(イ) 内部統制の評価

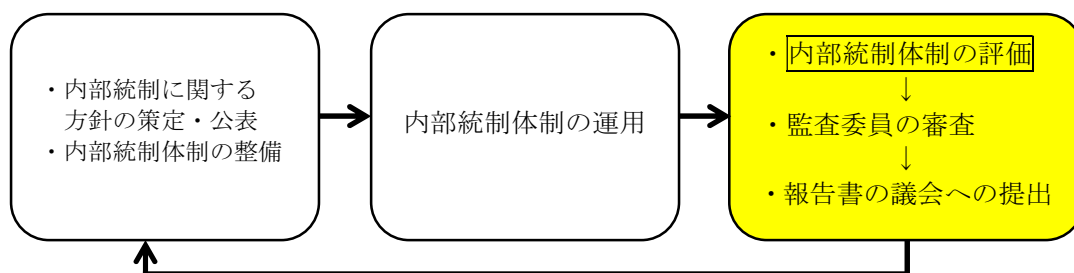
内部統制の取組が先行している本市であるが、改正地方自治法で求められている内部統制体制の整備・運用の評価については、これまで限定的にしか実施しておらず、法制化に向けた準備が必要な状況となっている。

これを踏まえて監査したところ、共通業務の内部統制を担う所属に対して現時点での活動状況をどのように評価しているのかの点については、業務についての研修や周知といった活動の実施回数のほか、アンケートの収集・分析により把握された受講者の理解度などを評価の基準として活用している事例が多く見られた。また、法制化後の評価を実施してゆく上での課題については、総務課（公印・文書管理など）や人事課（職員の服務規律など）から取組の性質上評価が困難であり、評価に活用する指標の設定などに苦慮しているとの認識も示された。

法制化後の内部統制の評価結果は、監査委員の審査を経て議会に提出されることとなるため、審査や議会提出に堪えられる内容であることが求められるが、評価報告書の記載内容や評価手法については、遅くとも平成 31 年度内には確立しておく必要がある。

(ア) の内部統制の範囲を含め、法制化の時期を円滑に迎えらるよう、これらの課題について十分議論を尽くし、適切に解決することを求めるものである。

【参考：法制化後の評価の位置付け】



(3) むすび

以上が本年度の内部統制監査の結果である。各所管業務の内部統制、共通業務の内部統制及び内部統制法制化への対応とも一部に課題は認められたものの、法制化を前に職員の認識の高まりも見られ、全体としては前向きに評価することのできる内容となっていた。法制化まで残すところあと1年となったが、円滑にこれを迎えることができるよう、今後も気を緩めることなく粛々と事務を進めてゆく必要がある。

法制化の準備など内部統制に向き合う際は、今一度内部統制の本質に立ち返ることが必要である。内部統制を整備・運用してゆく上で肝要なことは、事件や事故などの不備が何件発生したといった「結果」ではなく、不備を業務改善の糧とする「プロセス」を重視することである。このプロセスを有効なものとするためには、何よりも素早く職場の不備の的確な把握が求められるが、不備の覚知によって報道対応や謝罪などの予期せぬ事態が生じたり担当者の責任が問われたりするため、往々にして不備は隠蔽されやすい。不備が隠蔽されず、これに向き合う職場をいかに作ってゆくのが職場の内部統制の質を高めるための第一歩であり、管理職職員には、そのような職場環境を意識して整備することが求められる。

また、改善のプロセスが求められる点は共通業務の内部統制でも同様であり、内部統制の円滑な運用に必要となるマニュアルなどの整備に努めることは当然であるが、重要なことは、これらを適時・適切に見直してゆくことである。同様の誤りや仕組みの無視が繰り返される場合は、マニュアルなどに分かりにくい点や実情に合っていない点がないかなどの検証を行う必要があるが、その検証には、事務処理の誤りや仕組みの無視の発生原因の分析を十分行うことが必要となることから、共通業務の内部統制を担う職員は、現場職員の声に耳を傾け、現場の立場に立った事務改善に努めてゆく必要がある。

内部統制の整備・運用には、以上に述べたような職員による業務の観察やそれによって得られた小さな気づき、改善の積み重ねが求められる。これらのことは、従来の業務プロセスにもすでに組み込まれているはずのものではあるが、各業務の在り方を改めて評価する上で、内部統制の法制化はよい契機となる。法制化に向けた準備の過

程では、各所属が地道で着実な検討を進め、これまで以上に質の高い業務執行体制が確立されることを望むものである。

II 提言

地方自治法第 199 条第 10 項の規定により普通地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するために監査の結果に添えて提出する意見として、この提言を行うものである。

本年度は、『全体最適の視点の欠如による市民本位の市政の阻害』をテーマとして、いくつかの事例を挙げた上でいかにして職員に全体最適の視点を根付かせるべきかについて述べることにする。

1 これまでの提言を踏まえて ～ 「市民本位の市政」と「全体最適」 ～

平成 26 年度から平成 28 年度にかけての定期監査では、本市の組織及び運営の合理化に資する観点から各年度において特定のキーワードを念頭に置いた監査を行い、その結果に基づく提言を実施してきた。特に、平成 28 年度の定期監査においては、平成 26 年度から開始したこの取組に基づく監査対象課が庁内を一巡したことから、それまでの内容を総括する意味合いを込めて「全体を見据えた事業展開（全体最適）」をキーワードとした提言を行った。

(参考：各年度のキーワード)

平成 26 年度	「連携」「情報発信」
平成 27 年度	「情報共有」「人材育成」
平成 28 年度	「全体最適」

平成 28 年度の提言では、一部の所属において自所属の利益や目的達成（いわゆる「部分最適」）を市政全体の利益（全体最適）より優先する姿勢が見られたことを踏まえ、部分最適の総和が必ずしも全体最適とはならないことを指摘しつつ、「厚み」と「深み」のある市政運営のためのあるべき組織の姿を示した上で、事務分掌それ自体は組織機能を向上させることにより効率的に組織目的を達成するための手段ではあるが、これによる部分最適はその「逆機能」ともいうべき結果をもたらすことがある一方で、複雑多岐にわたる行政事務を処理してゆく上で事務分掌が必要なことは明白である以上この「逆機能」を完全に排除することは困難であり、いかにしてこの「逆機能」を抑制しつつ「市民本位の市政」を効率よく追求してゆくのが市政運営の勘所となるとの趣旨を述べたところである。

人口減少社会においても、いかに「市民本位の市政」に立脚した行政サービスの提供を持続的に実施してゆくことができるかが地方公共団体の今日的課題となっているが、本件の監査の過程で把握したいくつかの事例の分析・評価を踏まえ、本市がこの課題に適切に対処してゆくことを願いつつ「全体最適」の観点から再度提言を行うこととする。

2 取組上の課題があると認められる事例

本件の監査において把握された事例のうち、各所属に市政全体の利益に立った考え方が不足していたため、結果として「市民本位の市政」の阻害要因と見られるに至ったものは、次のとおりである。

(1) 法改正などへの対応

本市の業務は法令・例規を根拠として行われており、法令・例規の制定改廃の影響を少なからず受けることとなるため、適切な業務執行には法改正の状況やその背景にある社会的状況の変化などの的確な把握・評価が欠かせない。

ここで取り上げる事例は、法改正などの状況をそれぞれの所属で把握しながらも対応がその所属のみに止まっていたものであり、他の所属が所管する事務にも思いを馳せてこれを巻き込むような展開をしていれば、より質の高い「市民本位の市政」の実現に寄与していたであろうと考えられるものである。

【改正健康増進法への対応（健康づくり推進課）】

本件の監査においては、健康増進法の一部改正に伴い必要となる受動喫煙対策について確認したところ、企画立案を健康づくり推進課が担う一方、保健所設置市の市長の権限で行う勧告などを保健所が実施する方向で整理するとの回答があり、保健福祉長寿局内の所属によりこの新たな業務への対応が行われることが明らかとなった。

健康づくり推進課に対する意見（p18）でも触れたように、この改正健康増進法関係の施策の範囲は多岐にわたり、関係者も多方面に及ぶことが予想されるため、これを多局間連携で担ってゆくことにより、受動喫煙防止などの政策の果実を市民にとってより広く、より確かなものとするができることが見込まれる。

たとえば、本市が全国に先駆けて実施している路上喫煙防止の取組を更に見直し、多局間連携によってこれを深化させるなど、様々な施策を展開する余地がある。また、他団体の例として、東京都においては事業者支援の一環として受動喫煙防止措置に伴う経営シミュレーション作成の相談窓口の設置や受動喫煙防止対策施設設置への助成などを実施しているほか、一部の特別区では禁煙外来受診者への助成を行うなどの取組を始めていると聞いている。

受動喫煙対策は、個人の嗜好によっても評価が左右され、これによって営業上の影響が生じるサービス事業者なども存在することから評価が分かれやすい施策ではあるものの、市民の健康維持という市民本位の立場に立てば、今回の法改正を好機と捉え、幅広い連携による「深み」と「厚み」のある受動喫煙対策の展開を図ることができるよい機会となる可能性がある。

【参考：健康増進法の一部を改正する法律の概要】

改正の趣旨

- ・ 「望まない受動喫煙」をなくす
- ・ 受動喫煙による健康への影響が大きい子ども、患者等に特に配慮
- ・ 施設の類型・場所ごとに対策を実施

改正の概要（主なもの）

1. 国及び地方公共団体の責務等

国及び地方公共団体は、望まない受動喫煙が生じないよう、受動喫煙を防止するための措置を総合的かつ効果的に推進することなどに努める。

2. 多数の者が利用する施設等における喫煙の禁止等

- ・ 多数の者が利用する施設等の類型に応じ、その利用者に対して、一定の場所以外の場所における喫煙を禁止する。

施設等の類型 …… 学校・病院・児童福祉施設等、行政機関、旅客運送事業自動車・航空機、旅客運送事業船舶・鉄道、飲食店など

- ・ 都道府県知事（保健所設置市区にあっては、市長又は区長。以下同じ。）は、上記に違反している者に対して、喫煙の中止等を命ずることができる。

3. 施設等の管理権原者等の責務等

施設等の管理権原者等は、喫煙が禁止された場所に喫煙器具・設備（灰皿等）を設置してはならず、これに違反した場合、都道府県知事は、施設等の管理権原者等に対して勧告、命令等を行うことができる。

（厚生労働省ホームページ掲出資料の一部を加工して作成）

【都市農地の貸借の円滑化に関する法律への対応（農地利用課）】

平成30年9月1日から施行された「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」は、都市農地の有効活用とそれに伴う都市農業の安定的な継続を目的として制定されたものであり、市街化区域に所在する農地の円滑な貸借の促進など、都市農地の一層の有効活用を促す制度が盛り込まれている。

都市農地は、多様な機能を持つ一方で農業従事者の減少や高齢化といった課題に直面しており、同法の制定によって本市は認定手続や市民農園開設者との協定の締結といった新たな事務を担うこととなるが、これを単に事務負担の増加や国からの押し付けと捉えることなく、大局的な見地から市政の一層の充実を図ることができる好機のひとつと認識することが肝要である。

本件の監査の過程では、同法の制定に伴い生じる事務の所管は農地利用課又は農業委員会であり、他局との連携は考慮していないことや今後の施策展開についても同法の下支えという観点からの「申請待ち」の対応に止まり、積極的な施策推進をしてゆくとの認識を有していないことが把握され、全体最適の視点の欠如が見られた。

都市農地の多様な機能に着眼すれば多局間連携の余地は十分にあり、平成28年3月に都市局が策定した『静岡市都市計画マスタープラン』によれば、市街化区域の農地は「貴重な緑地の機能に加え、災害時における災害対策・復旧機能の役割も期待され」、「必要に応じて、これらの農地を市民農園や食育の場などへの活用を図る」とされており、都市局との連携による政策の相乗効果も期待されるところであり、同法の制定の趣旨や

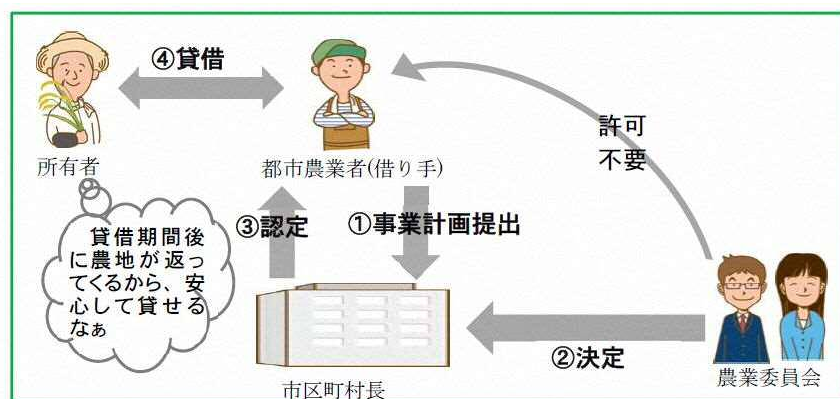
都市農地の活用可能性について庁内各所属において適切に認識され、必要な多局間連携のもと政策の一層の効果的推進が図られることで市民本位の市政の実現に寄与することが見込まれる。

【参考：法の概要、都市農地の機能】

① 都市農地の貸借の円滑化に関する法律の概要

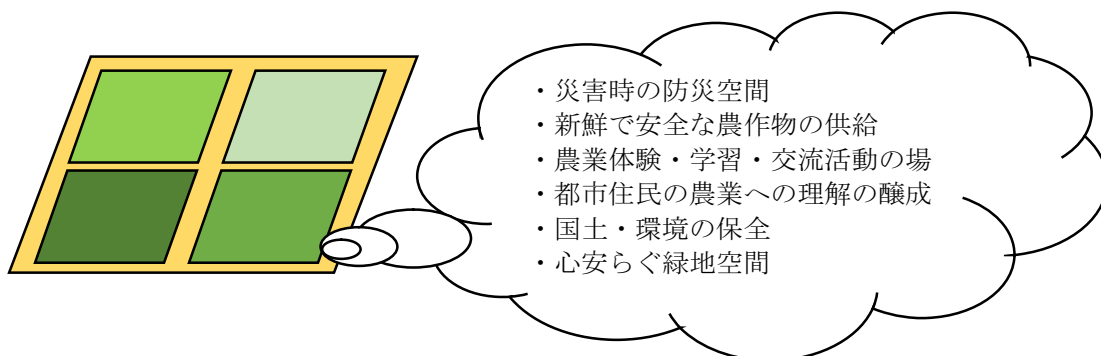
法制定に伴い、都市農地の貸借を円滑にするための様々な制度が創設され、たとえば、都市農地を借りて耕作する者が市長の認定を受けた事業計画に従って都市農地に設定した貸借権等には、

- ・ 農地法による契約の自動的更新制度が適用されず、
 - ・ 相続税納税猶予制度が貸付後も継続される
- というメリットが生じる。



② 都市農地に期待される機能

市街化区域内の農地には、以下の機能が期待される。



(いずれも農林水産省ホームページから引用又は一部加工して作成)

(2) 市民ニーズの変化への対応

すでに市政の課題に組み込まれ特定の所属が分掌している事務であっても、社会環境の変化により市民ニーズへの的確な対応をせまられるものもあり、そのような場合には、一時的又は中長期的に複数の所属が様々な視点から連携して取り組むことでより高い効果が得られるものもある。

ここでは、近年になって市民の関心が高まってきたことから従来の手法を拡充し、かつ、一定程度の多局間連携も行われているものの、より質の高い「市民本位の市政」の実現を意識した一層の連携強化を図る余地のある事業を取り上げる。

【プラスチックごみへの対応（ごみ減量推進課）】

本件の監査においては、ごみ減量推進課に対し、サーマルリサイクルに対して生じている市民の誤解などを踏まえた上で、プラスチックごみ（特にペットボトル）の分別収集について市民に周知し、その協力を得る必要性についての意見（p14）を付したところである。

プラスチックごみの処理をめぐる課題に対する市民の関心は、マイクロプラスチックによる海洋汚染問題を契機としてここ数年急速に高まっているところであるが、プラスチックごみ全般についての課題への対処は、その背景にあるプラスチック製品の大量製造、大量消費、大量廃棄といった社会構造そのものに対する認識の提示を始めとして、廃棄物政策の領域に止まらない多角的な政策展開として臨んでゆく必要があり、決してごみ減量推進課のみで対処すべきものではない。

このような認識はごみ減量推進課も有していて、市内飲食店での紙製ストローの試験提供のほか、海洋文化都市推進本部などの他所属や民間企業と連携した周知イベントの開催などをすでに実施してはいるものの未だ総合的・組織的な展開といえる状況には至っていない。

プラスチックごみへの対応という市民ニーズは、これに適切に対処し、市民本位の市政の実現に寄与してゆこうという視点を持ち、多局間連携を進めて全庁的な施策として展開されるよい機会となる可能性がある。

3 むすび

以上に取り上げた事例の担当職員は、いずれも問題があったわけではなく、むしろ熱意をもって課題に接し、制度改正などの把握にもよく努めていたが、多局間連携による「全体最適」の視点に基づく着想が欠けていた。これらの事例で欠けていたのは、効果的な事業の実施のために他部局に関与させようとする事や関与を求めるべき部局に適切な情報を提供しようとする事といった「わずかな気付き」である。

過去の定期監査においても「全体最適」の視点の欠如した事例を対象に提言を付してきたところであるが、本件の監査においてもそれらに類する事例が見られ、「全体最適」の考え方を全庁的に浸透させる事の大切さや難しさを改めて痛感したことから、本市の組織及び運営の合理化に資することを念頭に、職員に求められる心構えについて、管理職職員と担当職員の別に分けて提言する。

(1) 管理職職員に求められる心構え

局長をはじめとする管理職職員は、自身の言動が職場の風土や環境に大きな影響を与えることを自覚した上で、常日頃から「全体最適」の視点から見て範となる行動をとり、特に意思決定に当たっては、「市民本位の市政」の実現に向け、自組織の利益ではなく市民の利益や市長の理念を重視することを心掛けるとともに、「全体最適」の視点を踏まえた自らの考えを組織内に浸透させてゆくことが必要である。

そのためには、自所属の業務への深い理解を前提に他所属の業務にも適切に関与することを始め、日常的に「自身が市長であったらどのような判断をするのか」という経営者感覚をもって市政に関する情報に触れることが求められる。

また、組織内で自身の考えを浸透させるには、単なる情報の伝達以上に高い水準での納得を相手方に与えることが求められるため、部下職員に対する意識的かつ継続的な働きかけが不可欠となる。管理職職員には、「全体最適」の理念を常に念頭に置きつつ、業務上のコミュニケーションの機会を捉えた部下職員への意識付けをこれまで以上に積極的に行ってゆくことが望まれる。

(2) 担当職員に求められる心構え

法改正等に伴う通知や市民からの苦情、要望などの業務関連情報に直接接する機会が多い担当職員には、これらの業務関連情報が組織の「全体最適」を実現してゆく上で不可欠な要素のひとつであること及び自身が全庁的な情報流通の起点となっていることを理解して業務に臨むことが求められ、雑多な業務関連情報を庁内で有効活用するためには、庁内で共有すべき情報を的確に選別し、これを適切に加工する役割を果たすことが期待されることである。

この選別は、業務関連情報の必要性の的確な評価の下に実施されるものであるが、そのためには、自身の業務の全庁的に見た位置付けの把握が前提となる。業務の位置付けの把握には、立体的な視点による業務の観察と深い洞察が必要となることから、

担当職員には、日頃から自らの業務を漫然と前例踏襲的に処理することなく各業務の背景や法的根拠などを含めた立体的な理解に努める心構えが求められる。

また、情報の加工は読み手の要求（疑問への回答、意思決定の根拠となる材料等）に応じて行うものであるため、読み手の要求を適確に捉えつつ、読み手にとって過不足のない情報を提供する必要がある。そのためには、OJTなどを活用しつつ、情報発信の窓口としての認識を深め、その技術を磨く機会を職場全体で共有できるよう所属長による担当職員への指導・育成の充実が望まれる。