

平成 22 年度

包括外部監査の結果報告書

(支出に関する事務の執行について)

岐阜市包括外部監査人

渋谷英司

目 次

第 1 包括外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件	1
(1) 外部監査対象	1
(2) 外部監査対象期間	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 外部監査の対象とした部署	2
5. 外部監査の方法	2
(1) 監査の要点	2
(2) 主な監査手続	3
6. 外部監査の実施期間	3
7. 外部監査人補助者	3
8. 利害関係	3
9. 本報告書の構成	3
第 2 監査手続の概要	5
1. はじめに	5
2. データ分析の概要	5
(1) 支出関連データの入手	5
(2) 支出関連データの取り込み	6
(3) 重複データの除外	7
3. 案件ごとの詳細な検討に関する概要	8
(1) 予備調査	8
(2) 本調査	16
第 3 支出事務の概要	20
1. はじめに	20
2. 支出事務における内部統制の重要性	20
3. 支出事務の概要	21
(1) 支出内容の検討	21
(2) 契約	22
(3) 支出事務、支出の執行	30
4. 効果的な支出に向けた取り組み	40
(1) 岐阜市を取り巻く環境	41
(2) 岐阜市行財政改革大綱 2010	43

(3) 事業評価	44
第4 包括外部監査の要約	49
1. はじめに	49
2. 支出事務全体に関する指摘及び意見の要約	49
(1) 年度末における執行件数の増加	49
(2) 特定分野におけるルールの整備が不十分	51
(3) 運用ルールの不徹底	53
3. 指摘及び意見の一覧	55
(1) データ分析の結果	55
(2) 案件ごとの詳細な検証結果	56
4. 支出事務に関する報道について	65
第5 包括外部監査の結果	67
1. はじめに	67
2. 支出負担行為データの分析結果	67
(1) 全庁的な支出傾向	67
(2) 委託料の傾向分析	70
(3) 工事請負費の傾向分析	70
(4) 負担金、補助金、交付金の傾向分析	72
(5) 備品購入費、原材料費の傾向分析	72
(6) 50万円未満の支出に対する傾向分析	73
(7) 設計金額と契約金額の傾向分析	74
(8) 分析結果のまとめ	79
3. 案件ごとの詳細な検証結果	81
(1) 共通の指摘及び意見	81
(2) 個別の指摘及び意見	98
4. 支出事務に関する報道について	130
(1) 建築設計業務に関する不落随契について	130
(2) 旅費の不適切な経理について	132
(3) 競輪事業に関する不適正な契約事務の執行について	135
< 添付資料 >	137
添付資料1 予備調査ヒアリングのスケジュール	137
添付資料2 本調査（前半）ヒアリングのスケジュール	138
添付資料3 本調査（後半）ヒアリングのスケジュール	139

包括外部監査の結果報告書

第1 包括外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

(1) 外部監査対象

支出に関する事務の執行について

(2) 外部監査対象期間

平成 21 年度（ただし、必要に応じて平成 22 年度及び過年度も対象とする。）

3. 事件を選定した理由

人口減少時代の日本では、労働力人口の減少に伴う税収の低下や、既存社会基盤施設の維持費の増大などにより、これまで以上に効率的な支出が求められている。

また、ここ数年は、行政の支出に関する不祥事として年金問題、裏金問題、不適切な事務処理などが相次いで発覚しており、行政に対する信頼が揺らぎつつある。

このような状況を受けて、市民は、不祥事が発生しない仕組みづくりや、コンプライアンス(法令遵守)体制の確立を強く求めているものと考えられ、事業の効率性や、不祥事の防止体制に関する事項は、市民の関心も高く、また、市にとっても重要な課題である。

そこで、今回、現在の市の支出事務を監査のテーマとして選定することは、事業の経済性・効率性や、支出に関する内部統制の向上に向け、有益である

と考えた。

以上より、「支出に関する事務の執行について」を特定の事件として選定し、事業の経済性・効率性や、支出に関する内部統制について検証することとした。

4. 外部監査の対象とした部署

本監査は、予備調査を通じ、監査の対象部署を選定した。その結果を、表 1-1 に記載する。なお、監査の対象部署の選定過程は「第 2 監査手続の概要」（P5）に記載している。

表 1-1 監査の対象部署

番号	部等
1	福祉部
2	教育委員会
3	基盤整備部
4	都市建設部
5	健康部

5. 外部監査の方法

（1）監査の要点

本監査は、主に支出事務に関する合规性、内部統制の有効性の観点から検証したが、その検証の過程において、事業の経済性・効率性が十分に検討されていたかといった観点からもあわせて検討した。

（ア）合规性

支出事務が、条例、規則、規程等に準拠して運用されているかどうか。

（イ）内部統制の有効性

支出事務の一連の流れが、内部統制の観点から適切に構築されてい

るか。

(ウ)経済性・効率性

支出事務の過程において、事業の経済性・効率性が十分に検討されているか。

(2) 主な監査手続

本監査は、まず予備調査を実施し、監査の対象とする部署を選定した。次に、選定した部署に対し、合规性、内部統制の有効性、事業の経済性・効率性の観点からヒアリング及び資料の閲覧を実施した。

6. 外部監査の実施期間

平成 22 年 4 月 21 日から平成 23 年 2 月 28 日まで

7. 外部監査人補助者

公認会計士	5 人
弁護士	1 人
公認内部監査人	1 人
公認情報システム監査人	3 人
公認会計士試験合格者	1 人
その他	1 人

8. 利害関係

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。

9. 本報告書の構成

本報告書は、以下のとおり構成される。

「第 1 包括外部監査の概要」(P1)

本監査のテーマの選定事由、実施体制等の概要を記載している。

「第 2 監査手続の概要」(P5)

対象部署の選定過程など、外部監査において実施した手続の概要について記載している。

「第 3 支出事務の概要」(P20)

岐阜市の支出事務に関する手続について、内部統制の観点を踏まえながら、岐阜市にどのような統制手続が存在しているかについて記載している。

「第 4 包括外部監査の要約」(P49)

最初に、本監査で識別した指摘及び意見の要約について、次に、識別した事項の一覧を記載している。

「第 5 包括外部監査の結果」(P67)

1) データ分析、2) 案件ごとの詳細な検討結果を記載している。

第2 監査手続の概要

1. はじめに

本章は、対象部署の選定過程など、外部監査において実施した手続の概要について述べる。

本監査は、1) データ分析、2) 案件ごとの詳細な検討を実施した。

まず、データ分析として、平成 21 年度において岐阜市で発生したすべての支出負担行為データ及び支出命令データ（以下、「支出関連データ」）を入手し、傾向分析を行った。

次に、データ分析では、支出事務の合规性、内部統制の有効性、事業の経済性・効率性といった観点を十分に検証することが困難なため、この中からいくつかの案件をサンプルとして抽出し、その支出事務の一連の流れを詳細に検討した。

2. データ分析の概要

本監査は、岐阜市から支出関連データを受領し、分析した。この分析は、支出関連データの入手、取り込み、分析の三つのステップに分けられる。以下に、支出関連データの入手、取り込みについて述べ、分析内容及び分析結果の詳細は「第 5 包括外部監査の結果」(P67) で述べる。

(1) 支出関連データの入手

データ分析を実施するためには、岐阜市がどのようなシステムを用い、どのような形式で支出関連データを扱っているかを把握する必要がある。そこで、支出関連データの管理方法、抽出できる支出関連データの範囲などについて、情報政策課に対しヒアリングを実施した。

その結果、岐阜市では支出関連データを「財務会計システム」で処理していたことから、「財務会計システム」が保有する支出関連データの内容、データの構造などに関する資料を閲覧し、概要を把握した。

ヒアリング及び資料の閲覧を実施し、以下の支出関連データを入手した。

- ・ 平成 21 年度分の支出負担行為データの全て
- ・ 平成 21 年度分の支出命令データの全て

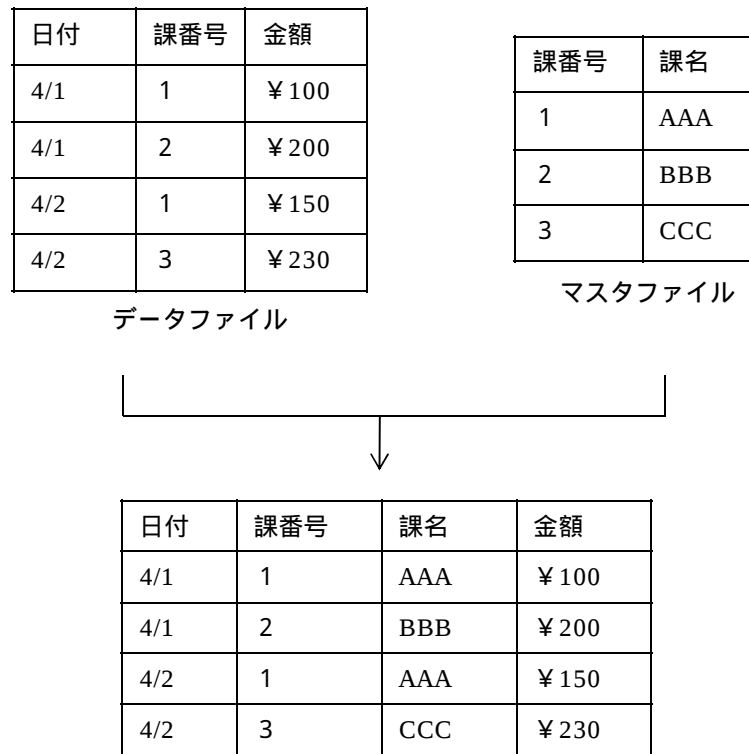
データの対象は、平成 21 年 4 月 1 日から平成 22 年 5 月 31 日までに入力された、平成 21 年度分の全ての支出関連データである。これは、会計年度終了後の 5 月末日までは、前会計年度末までに確定した債権債務について所定の手続を完了し、現金の未収未払の整理を行うための期間（出納整理期間）となっており、会計年度が終了した平成 22 年 4 月 1 日以降においても支出関連データの入力が行われているためである。

（２） 支出関連データの取り込み

岐阜市の「財務会計システム」が保有するデータ形式のまま支出負担行為のデータファイルを受領し、そのファイル構造を監査人側のパソコン上に設定して、データを取り込んだ。

また、データファイルには特定の意味を持つ数値(記号等)が記録され、その数字(記号等)はマスタと呼ばれる別のデータファイルにあるデータと関連付けられていた。そこで、関連するマスタについても、同様にデータを手し、監査人のパソコン上に取り込んで分析した。なお、データファイルとマスタの関係イメージを図 2-1 に示す。ここでは課番号と課名データが別のデータに含まれている例を示した。

図 2-1 データファイルとマスタファイルの関係イメージ図



(3) 重複データの除外

岐阜市から受領した、平成 21 年度の支出負担行為のデータは 188,877 件であった。この 188,877 件の中には、重複のデータが存在している場合があった。例えば、いったん入力したデータを取り消して、再度データを入力した場合、元のデータに正しい数値等が上書きされるのではなく、元のデータには削除という印を付して以後は用いず、新たに支出負担行為のデータが作成される仕組みとなっていた。

したがって、本報告書の P67 以降で実施した支出負担行為の傾向分析は、岐阜市と協議し、これらの 188,877 件から重複データを除外した、157,074 件を母集団としている。

3. 案件ごとの詳細な検討に関する概要

本監査は、岐阜市の支出事務をより詳細に検討するため、支出案件の中からいくつかのサンプルを抽出し、案件ごとに詳細に検討した。

サンプルとしていくつかの案件を抽出した理由は、時間、要員といった監査資源の制約条件がある中で、支出案件の全てを詳細に検討することは困難であり、また、監査人がリスクが高いと判断したサンプル案件に監査資源を集中させるためである。

この、案件ごとの詳細な検討は、(1) 予備調査、(2) 本調査の二つに分けて実施した。予備調査では、市の支出事務の概要を把握した。そして、予備調査で得た情報を基に、対象とする監査対象部署及びサンプル案件を選定した。次に、本調査として、これらのサンプル案件に対する資料の閲覧及びヒアリングを実施した。これらの詳細について、以下に述べる。

(1) 予備調査

予備調査は、資料を用いて(ア)岐阜市の支出概要を把握し、その結果を踏まえ、(イ)各部に対するヒアリングを行った。

まず、資料を用いた検討結果について述べる。

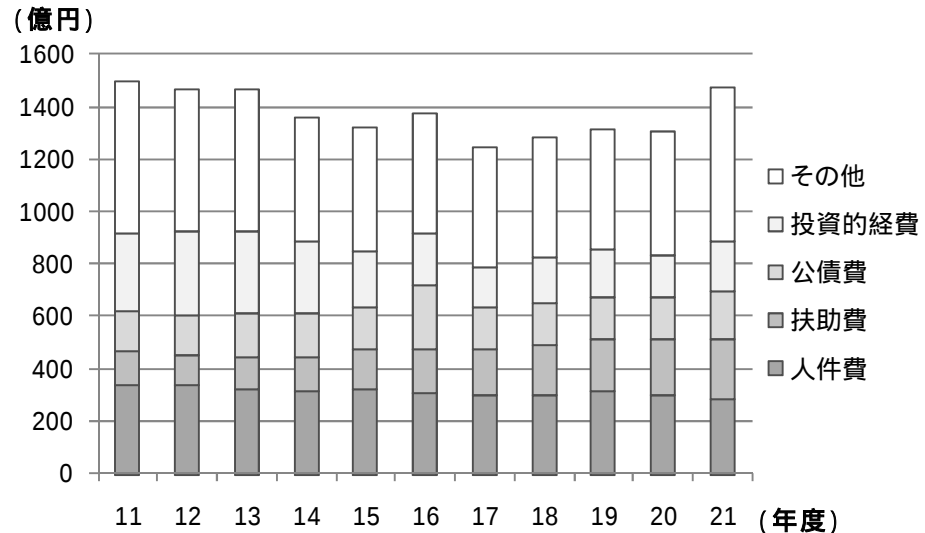
(ア)岐阜市の支出概要の把握

岐阜市の支出概要の把握

図 2-2 は岐阜市の一般会計の歳出決算額の推移を示したものである。地方公共団体の経費は、事業の経済的な性質又は行政目的の二つの観点から分類することができ、図 2-2 は、歳出決算額を事業の経済的な性質で分類している。

歳出決算額の総額を見ると、平成 11 年度から平成 17 年度まで減少傾向を示していた。岐阜市のホームページによれば、平成 18 年度は柳津町との合併、平成 19 年度は団塊世代の大量退職に伴う人件費や高齢化等に伴う扶助費の増加、平成 21 年度には定額給付金支給などで大きく増加したとのことである。

図 2-2 岐阜市の一般会計の歳出決算額の推移（性質別）



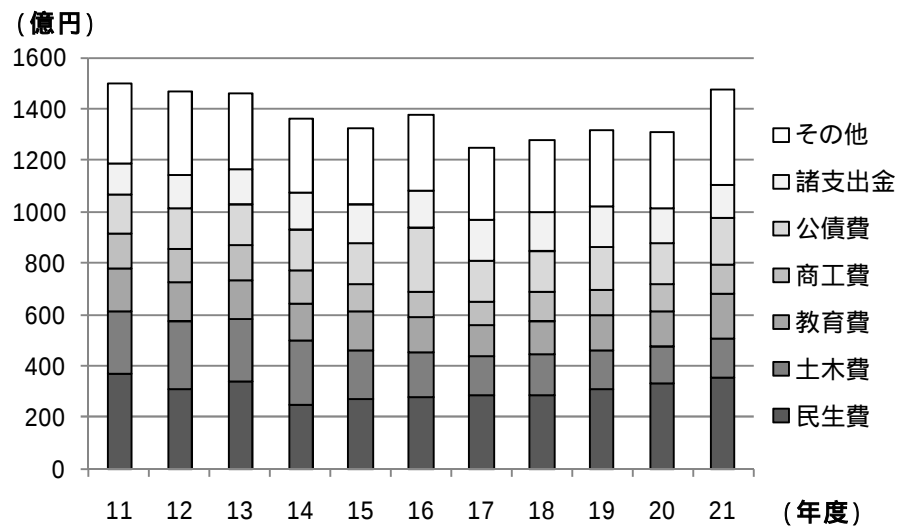
この歳出の内容を、事業の経済的な性質別に分けると、職員の給与などからなる人件費、児童手当や生活保護などの経費である扶助費、市の借入金である市債の返済に充てられる公債費、道路・河川整備・学校建設等のための投資的経費、その他の経費に分類することができる。その他の経費には、様々な消耗品費、燃料費、施設管理の委託料などの物件費や公共施設の維持補修に係る経費、公営企業会計や様々な団体への補助金が含まれている。

この中で人件費、扶助費、公債費は柔軟に削減することが難しいことから義務的経費と呼ばれている。岐阜市では、義務的経費を抑制するため、新たな市債の発行抑制により公債費の減少を図ってきたほか、給料表の改定や職員定数の削減により人件費の削減に努めてきたが、高齢化や景気の悪化による生活保護費の増加などの影響で扶助費は増加傾向にある。

投資的経費は、東部クリーンセンターが完成した平成9年度以降、平成17年度まで概ね減少傾向であったが、平成18年度には、文化産業交流センターの取得及び岐阜駅西地区市街地再開発などにより増加へと転じている。

次に、市の事業を行政目的別に分けると、民生費、土木費、教育費などに大別できる。これら行政目的別の歳出決算額の推移は図 2-3 のとおりである。

図 2-3 岐阜市の一般会計の歳出決算額の推移（行政目的別）



市の支出は福祉等に関する民生費、道路・河川や公園等に関する土木費、学校教育や社会教育の振興などの教育費といった分野の金額が多いことがわかる。また、投資的経費といえる土木費は減少傾向にある。一方で、高齢化の進展等に伴い、民生費が増加していることがわかる。

これらの支出の内訳として、参考に岐阜市が平成 21 年度に実施した主要な事業の一部を抜粋して以下に記載する。

<平成 21 年度の主要事業（一部を抜粋して記載）>

- ・ 定額給付金給付
- ・ 市有施設等耐震対策
- ・ 医療費助成（重度心身障がい者、子ども、ひとり親家庭など）
- ・ 障がい者自立支援（介護給付、訓練等給付など）
- ・ 子育て支援（保育サービス、母子家庭自立支援など）
- ・ 子育て応援特別手当支給
- ・ 岐阜薬科大学新学舎建設 など

市民が市政に期待する事項

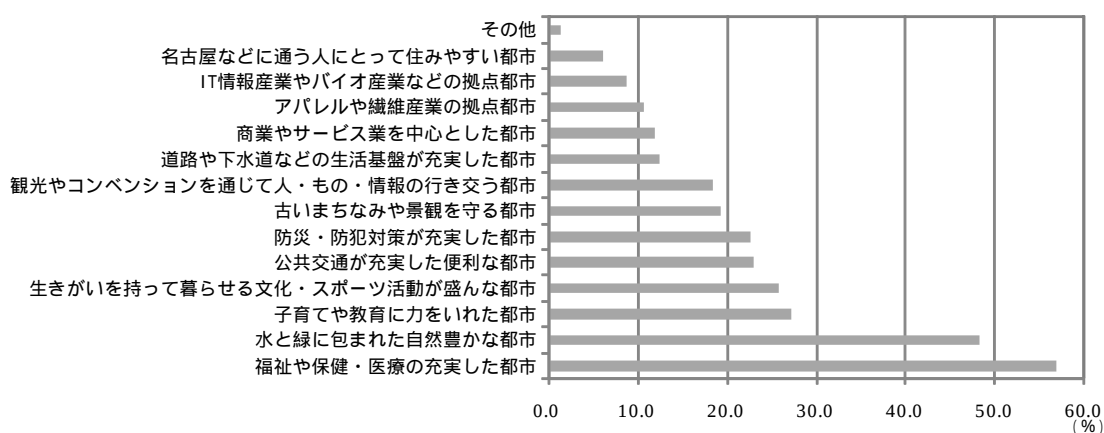
岐阜市は、平成 18 年度に、岐阜市総合計画を立案するための市民意識調査を実施している。この中で、岐阜市の将来像は以下の回答を得ている（図 2-4）。

図 2-4 岐阜市の将来像に関するアンケート結果

（「岐阜市総合計画策定のための市民意識調査報告書」

（平成 19（2007）年 3 月、岐阜市企画部総合政策室

・国立大学法人岐阜大学地域科学部）より）



これによれば、市民の多くは「福祉や保健・医療の充実した都市」を望んでいる。つまり、市民は、福祉分野の関心が高いといえる。

同様に、「水と緑に包まれた自然豊かな都市」、「子育てや教育に力を入れた都市」を望んでいることから、環境、教育といった分野の関心も高いといえる。

岐阜市の重点施策

岐阜市は、「ぎふ市民健康基本計画」、「岐阜市高齢者福祉計画」、「岐阜市次世代育成支援対策行動計画“輝き”子ども未来図 ぎふ」を策定している。これより、市民の関心が高い分野である、健康や教育に注力していることがわかる。

以上、岐阜市の支出内訳、岐阜市民の意識、岐阜市の重点施策といった観点から検討した結果、いずれも土木、教育、福祉分野が該当した。これらの分野が岐阜市にとって重要な分野であると考え、監査の対象範囲として選定した。

科目の検討

土木、教育、福祉分野の中でも、職員の給与から業務委託まで、様々な支出事務が存在し、その件数も膨大な量である。

本監査は支出事務が規則等に準じているかという観点とあわせ、経済性・効率性の観点からも監査する。そこで、他の科目と比較しても、経済性・効率性が特に求められる 1)「委託料」、2)「工事請負費」、3)「負担金」、「補助金」、「交付金」及び 4) 物品購入に関する「備品購入費」、「原材料費」を検証の対象科目とした。

(イ)各部に対するヒアリング

対象部署の検討

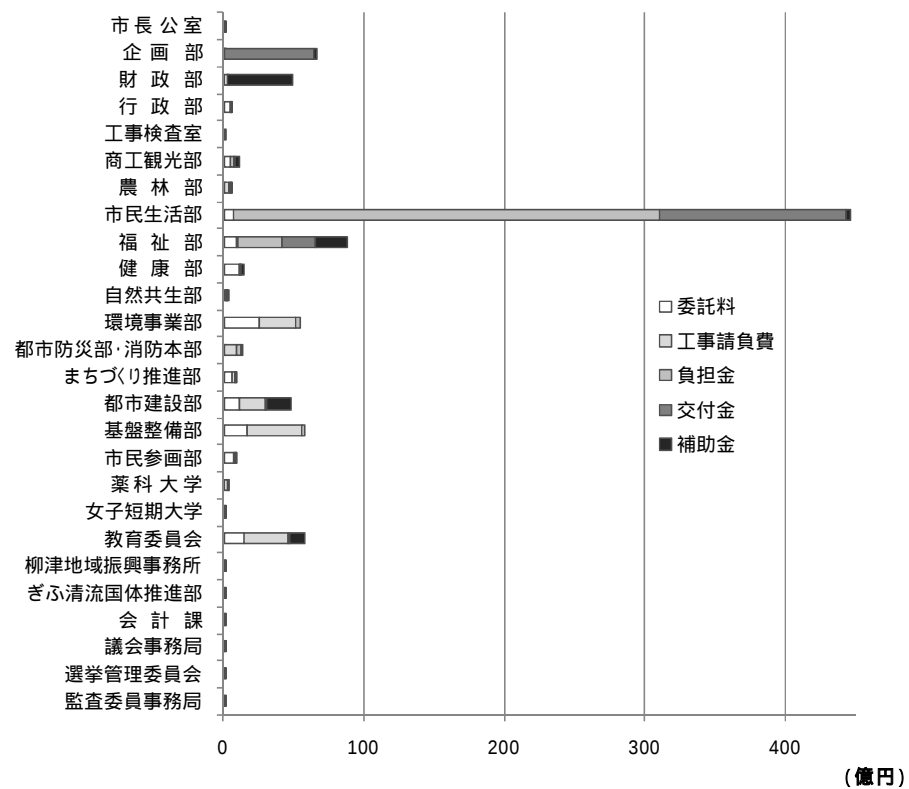
予備調査は、市（各部署）が作成した平成 21 年度定期監査資料を用いて監査の対象部署を検討した。この資料は、平成 21 年度の年度途中に市（各部署）が定期監査用として監査委員へ提出したもので、予算額や、委託契約、工事契約の年度途中の件数が記載されている。これらは、時期によっては補正予算が含まれているものや、含まれていないものがあり、契約件数が実績値と一致するという保証はないものの、予算額は前期の支出規模を把握する上で有益と考え、この資料を基に、予備調査の対象部署を選定した。

平成 21 年度の各部別の「委託料」、「工事請負費」、「負担金」、「補助金」、「交付金」について、予算額をまとめた結果が図 2-5 である。

なお、「備品購入費」、「原材料費」は定期監査資料に含まれていなかったため、対象外としている。

図 2-5 平成 21 年度の各部別の予算額

(「平成 21 年度 定期監査資料」より)

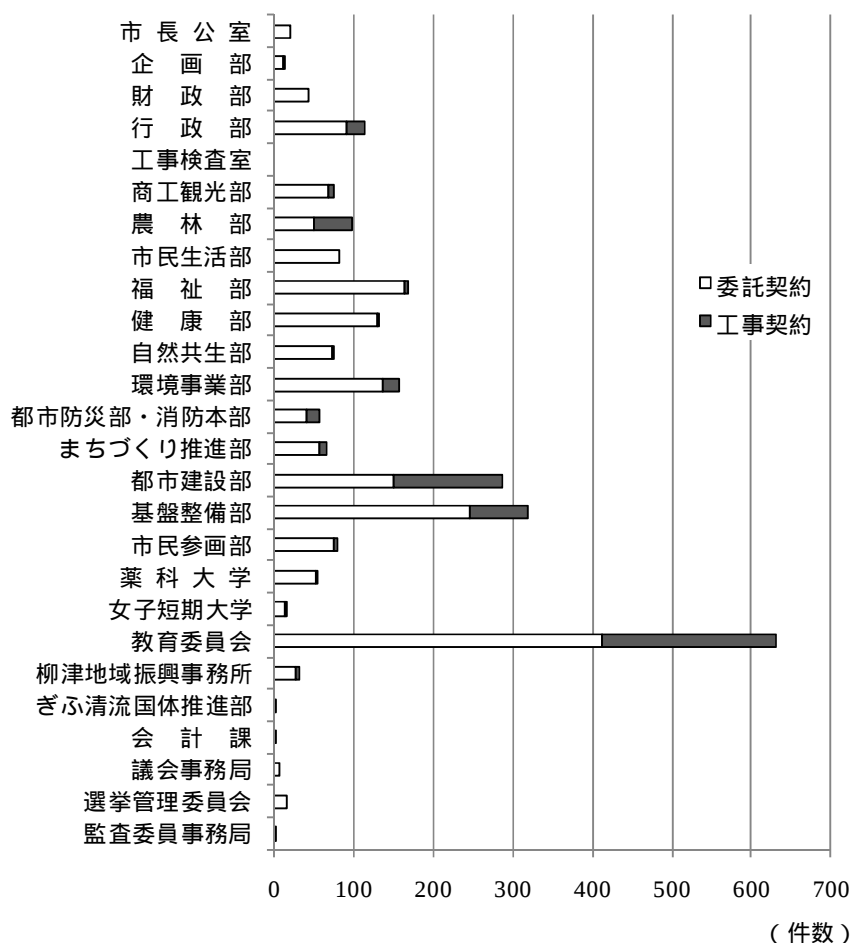


その結果、合計金額としては市民生活部が突出して多かった。これは、国民健康保険事業特別会計等が含まれているためである。40億円を超える部署は「企画部」「財政部」「市民生活部」「福祉部」「環境事業部」「都市建設部」「基盤整備部」「教育委員会」の8部署であった。

なお、支出金額が多い企画部は定額給付金、財政部は市民病院や上下水道事業部への補助金が含まれている。したがって、これらは担当部として自由に使える支出ではないと判断した。

一方、金額とは関係なく、支出事務の件数が多い部署は、経済性・効率性を詳細に検討するための人員が十分に配備されていない可能性が考えられる。そこで、委託及び工事契約の件数を部別にまとめた(図 2-6)。

図 2-6 委託及び工事契約の件数
(「平成 21 年度 定期監査資料」より)



その結果、教育委員会が委託契約、工事契約件数ともに一番多い部署であった。また、この図より、基盤整備部や都市建設部は工事が多い傾向がわかる。

市民参画部などの一部を除けば、契約件数が多い部署と、契約金額が高い部署は重なるケースが多かった。また、これらの支出金額が多い部は、市民の関心が高い政策を担当する部と一致していた。

これまで述べた、市民の関心、対象科目の支出金額及び件数、支出額の内容を踏まえ、予備調査のヒアリング対象とする部署は、以下の 8 部署とした(表 2-1)。

表 2-1 予備調査のヒアリング対象部署

番号	部等
1	市民生活部
2	福祉部
3	環境事業部
4	教育委員会
5	基盤整備部
6	都市建設部
7	健康部
8	上下水道事業部

ヒアリングの実施

まず、各部の業務内容及び支出の特徴についてヒアリングした。ヒアリングの日程は添付資料 1 に記載している（ P137 ）。予備調査におけるヒアリングは、まず、部署の概要についてヒアリングした。これは、例えば子ども手当など、市の独自の政策とは関係ない事業が多く含まれている部署を把握することや、工事が少ない部署では、本調査の際に工事以外の案件をサンプルとして抽出するためである。

また、「委託料」、「工事請負費」、「負担金」、「補助金」、「交付金」、「備品購入費」、「原材料費」について、それぞれの事例を用いながらヒアリングを実施した。

具体的には、予算を検討した資料、見積書、執行伺、契約書、検収確認を行った記録など、検討段階から支出まで、一連の流れに関する資料を閲覧するとともに、どのような段階にどのような統制行為が存在し、どのような資料・文書を作成しているかといった事項についてヒアリングを実施した。

これにより、各部で実施している統制行為や、支出事務の全体概要を把握した。

上下水道事業部に関する検討

予備調査を行った結果、上下水道事業部の会計処理手続は企業会

計に基づくことから、他部署と異なる事務手続のルールを定め、支出事務を行っていた。「財務会計システム」も全庁的に利用しているものとは異なるシステムを利用しており、支出事務に関する書類や、データの分析を統一的な観点から検証することが困難であると判断した。

上下水道事業部は、健康や環境といった市民の関心が高い政策分野の一部を担うものの、健康部や環境事業部といった部署も予備調査の対象に含めている。そのため、上下水道事業部を本調査の対象外としても、市民の関心が高い分野は検証対象に含まれていると考えた。

以上より、上下水道事業部は 統一的な検証が困難であり、市民の関心が高い政策に関する検証は他部署で検証可能であることから、本調査の検証対象外とした。

(2) 本調査

(ア)対象部署の選定

予備調査で把握した、各部の業務内容や、支出の特徴を踏まえ対象部を選定した。

対象部署の選定の考え方

7 部署に対して、三つの視点から予備調査の対象部署を評価した。以下に、三つの視点と、その視点を用いた理由を述べる。

- ・ 岐阜市の施策として比較的自由に決められる支出（裁量的支出）が多い度合い

子ども手当等の、法令に基づいた支出（義務的支出）が多い部署は、経済性・効率性を検証することが困難な可能性があり、本監査の目的を達成できないおそれがある。したがって、裁量的支出が多い度合いの部署を監査対象部署として選定する。

- ・ 支出件数のうち、契約課が契約に関与する割合が少ない度合い
金額が高い案件は、契約課が入札等の事務を行うことになっ

ている。金額の少ない案件は事業担当課で契約するため、金額の高い案件と比較して事務手続が十分でない可能性がある。

- ・支出件数のうち、平成 22 年 4 月 1 日以降に支出命令がなされた案件数が多い度合い

会計年度末日付近は、他の時期と比較して契約件数が多いことから、事務手続が十分になされていない可能性が高いと考えられる。

以上の三つの視点を用い、予備調査の対象部署を、下表のとおり加点することで評価した（表 2-2）。

表 2-2 本調査の対象部署の選定基準

視点	加点の基準
A)裁量的支出(市の施策として比較的自由に決められる)が多い度合い	支出内容において、義務的支出が大半を占める場合は「0」点。裁量的支出が比較的認められた場合は「1」点。
B)支出件数のうち、契約課が契約に関与する割合が少ない度合い	契約課の関与割合が少ない上位4部署を「1」点。残りの3部署は「0」点。
C)支出件数のうち、平成22年4月1日以降に支出命令がなされた案件が多い度合い	4月1日以降の支出命令件数が多い上位4部署を「1」点。残りの3部署を「0」点。

選定結果

前述の視点から分析した結果、「福祉部」「教育委員会」「基盤整備部」「都市建設部」「健康部」の5部署を本調査の対象とした。

なお、それぞれの視点ごとの評価結果は下表のとおりである（表 2-3）。

表 2-3 評価結果

部等	視点 A	視点 B	視点 C	合計
市民生活部	0	0	0	0
福祉部	0	1	1	2
環境事業部	1	0	0	1
教育委員会	1	0	1	2
基盤整備部	1	1	1	3
都市建設部	1	1	0	2
健康部	0	1	1	2

(イ)本調査

案件ごとの詳細な調査

入手した支出データを用い、本調査の対象部署の「委託料」、「工事請負費」、「負担金」、「補助金」、「交付金」、「備品購入費」、「原材料費」の中から、検討対象とする案件を抽出した。

対象とした案件については、事前に資料の提出を求め、概要の把握を行った。

次に、本調査は、前半と後半の 2 回に分けてヒアリングを実施した。前半のヒアリングは、事前の資料確認で不明な点を中心に、支出事務の一連の流れについて確認した。後半のヒアリングでは、前半の内容を踏まえ、さらに把握したい事項を中心に確認した。これらの実施スケジュールは、添付資料 2(P138)、添付資料 3(P139) に記載している。

また、予備調査や本調査を実施する過程において、岐阜市の事務手続を把握するために、会計課、契約課、工事検査室にもヒアリングを実施した。

期間帰属に関する調査

調査対象とした案件の中で、さらに図書の購入をサンプルとして選定し、発注時期と納入時期が適切かを検証した。

対象は、市内の図書館のうち、「長森図書室」「長良図書室」の図

書購入である。

本監査では、図書館システムの受入リストと、支出負担行為書を用いて、3月の支出負担行為で購入した物品は3月に納入しているか、また、翌年度の4月に購入した物品は4月以降に納入しているかという点を調査した。

「財務会計システム」に関する調査

「財務会計システム」は支出事務を支えるシステムであり、処理の正確性、データの網羅性、完全性が重要である。そこで、「財務会計システム」の操作方法、ID（個人の識別符号）の管理状況、データの保管状況等についてヒアリング及び資料の閲覧を実施した。

第3 支出事務の概要

1. はじめに

ここでは、本報告書の論点を明確にし、より理解しやすいものにするため、まずは内部統制の重要性について述べる。

次に、岐阜市の支出事務に関する手続について、内部統制の観点を踏まえながら述べ、岐阜市にどのような統制手続が存在しているかについて整理する。

最後に、効果的な支出を行うための、岐阜市の取り組みについて述べる。

2. 支出事務における内部統制の重要性

「地方公共団体監査特別委員会研究報告第1号「地方公共団体の内部統制」について」(平成13年5月14日、日本公認会計士協会)において、内部統制の概念は、以下のとおり説明されている。

住民の福祉を増大するために、地方公共団体の事務が、地方自治法第2条第14項から第16項までに定めるところに従って、適法かつ正確に行われるのみならず、経済性、効率性及び有効性の観点からも適切に執行され、その資産が適切に管理されるように、管理責任者によって構築される事務執行におけるすべての手続又は手段並びに記録から構成されている制度

これらは、「地方自治体の業務は、経済性、効率性及び有効性に配慮しつつ、法令等に準拠しなければならないこと」、「内部統制は、これらの観点を踏まえながら業務を遂行するための、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスである」ということを述べている。

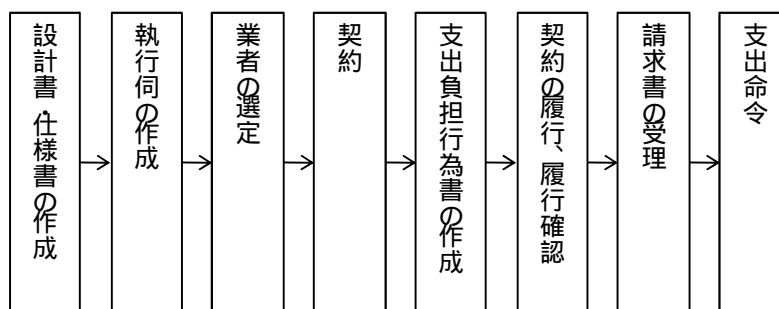
当然ながら、このような内部統制の考え方は新しいものではなく、既に岐阜市の業務の中にも組み込まれている。例えば、申請書類の様式をあらかじめ策定しておくことで、必要事項を過不足なく記載し、また、承認欄が空欄の場合は、その申請書類を受け付けないといったことも内部統制の一つといえる。

このような内部統制の観点は、ますます重視されており、この観点を踏まえながら、支出事務がどのように構築されているかを次に述べる。

3. 支出事務の概要

岐阜市の支出事務の全体概要は、図 3-1 のとおりである。大きくは事業担当課によって支出内容が検討され、どの事業にどれぐらいの支出が必要かといった詳細が検討される。次に、一般競争入札や随意契約といった契約手続がなされる。契約した業者は業務を執行し、契約内容が履行されたことを岐阜市が確認後、請求書を受理し、支出が執行される。

図 3-1 支出事務の全体概要



また、物品の調達は、事務用品等は契約課でまとめて調達しているが、「岐阜市物品調達事務処理要綱」(以下、「物品調達事務処理要綱」という。)の定める範囲で事業担当課が独自に調達することができるものがある。

以下は、委託契約、工事契約における代表的な支出の流れについて述べる。

(1) 支出内容の検討

委託契約、工事契約の場合、事業担当課は、予定価格の基礎となる「設計内訳書」、「業務委託仕様書」を作成する。これらは過年度の設計内訳書や業者からの参考見積書、工事等であれば「岐阜県設計積算システム」等を使用して作成される。次に、事業担当課は「業務委託・工事施工伺書」を作成し、設計金額に応じて専決権者の決裁を得る。

委託契約、工事契約においては、「設計内訳書」、「業務委託仕様書」の作成とその決裁行為が最初の統制手続であるとともに、支出内容の妥当性を検討する重要な統制行為である。この統制行為によって、業務の内容や金

額の妥当性、事業の必要性が判断されるためである。

後述の事務手続とも関連するが、事業の妥当性、必要性を十分に検討する時期はこの段階のみである。いったん事業が決定されれば、事業内容について詳細に検討する時期はないことから、この段階の統制手続が果たす役割は非常に大きいといえる。

(2) 契約

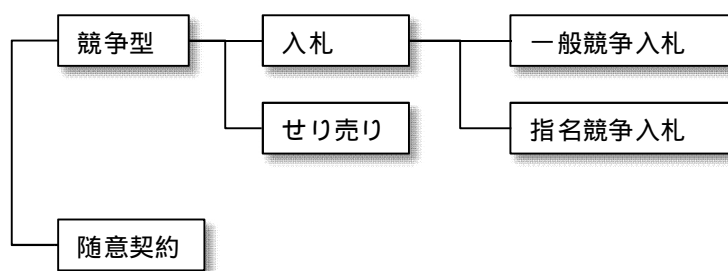
(ア) 契約手続の種類

一部のケースを除き、事業担当課は「業務委託・工事施工伺書」を作成し、契約課が契約を行っている。

ここでいう契約とは、地方自治法第 234 条に基づき、(ア)「一般競争入札」、(イ)「指名競争入札」、(ウ)「随意契約」、(エ)「せり売り」の 4 種類に大別できる。そして、地方公共団体は一般競争入札を用いることが原則（一般競争優先主義）とされ、その他の契約締結方式は地方自治法施行令で定める事由に該当する場合に限って利用可能とされている（地方自治法第 234 条第 2 項）。

支出事務手続を理解するに当たり、契約は重要な行為であることから、(ア)「一般競争入札」、(イ)「指名競争入札」、(ウ)「随意契約」、(エ)「せり売り」の 4 種類の概要を述べる。

図 3-2 契約の種類



一般競争入札

A) 概要

地方公共団体が原則としている契約方法であって、契約情報を公告し、不特定多数に競争をさせ、契約の主体である市に最

も有利な条件を提示する業者との間で契約するものである。

岐阜市では、「岐阜市契約規則」(以下、「契約規則」という。)において、予定価格を作成することを定めている。適正な契約を行うための基準を定めることで、落札価格の妥当性について判断することが可能となるためである。

< 岐阜市契約規則 >

(予定価格の作成)

第 20 条 競争入札に付する事項の価格を当該事項に関する仕様書、設計書等によって予定し、その予定価格を記載した書面を封書にし、開札の際これを開札場所におかなければならない。

(予定価格の決定方法)

第 21 条 予定価格は、競争入札に付する事項の価格の総額について定めなければならない。ただし、一定期間継続してする製造、修理、加工、売買、供給、使用等の契約の場合においては、単価についてその予定価格を定めることができる。

2 予定価格は、契約の目的となる物件又は役務について、取引の実例価格、需給の状況、履行の難易、数量の多寡、履行期間の長短等を考慮して適正に定めなければならない。

また、岐阜市は「岐阜市一般競争入札等実施要綱」等も定め、より適切な入札が行われるよう、詳細な手続を定めている。

B) 一般競争入札の長所と短所

一般競争入札の長所及び短所として、それぞれ以下の 3 点が挙げられる(表 3-1)。

表 3-1 一般競争入札の長所と短所

長所	短所
競争参加者が事前に把握されにくい ため、業者間の事前調整を行うことが、比較的困難であり、不正を防ぐ上で有効	契約の概要や入札の事実等について、多くの業者に周知を図る必要が生じるため、多くの時間と費用が必要とされ

である。	る。
契約の主体である市に最も有利な条件を提示した業者と契約することから、適正な競争性が確保されやすい。	不誠実な業者等を排除することが困難であるため、契約が適切に履行されるかどうか不安である。
競争参加意欲のある業者に対し、広範な参加機会の確保を図ることができる。	価格競争にさえ勝てば何回でも落札者となりうるため、過当競争、いわゆるダンピングの発生を招くおそれがある。

指名競争入札

A) 概要

指名競争入札とは、競争入札参加資格審査を受けた者の間で競争入札を実施し、契約の主体に最も有利な条件を提示する業者との間で契約するものである。

指名競争入札は、以下に掲げる要件に該当する場合に行われ、適用可能な範囲が限定されている。（地方自治法施行令第 167 条）

< 地方自治法施行令第 167 条 >

- ・ 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。
- ・ その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。
- ・ 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

基本的な入札手続は、一般競争入札と同じであり、岐阜市側が指名した業者のみで入札することが大きな特徴である。

B) 指名競争入札の長所と短所

指名競争入札の長所及び短所として、それぞれ以下の 2 点が挙げられる（表 3-2）。

表 3-2 指名競争入札の長所と短所

長所	短所
参加業者が限定されるため、不誠実な者を排除しやすく、安全性が高い。	契約主体が参加業者の範囲を決定するため、例えば特定の事業者を優先的に参加事業者に加えるなど、契約の相手が一部の者に偏重するおそれがある。
一般競争入札と比べ手続が比較的簡単であり、契約手続に日数を要しない。	有資格者名簿に登録された全ての業者を把握することは、非常に困難であり、結果的に指名が一部の者に限られる可能性を払拭できない。

随意契約

A) 概要

岐阜市が、任意に特定の相手を選定して、契約する手法である。随意契約を無制限に認めると、均等・公正な契約制度の趣旨に反することから、地方自治法施行令第167条の2において、随意契約を適用できる範囲が定められている。

随意契約の適用可能範囲は、概ね以下のとおりである。

- ・ あらかじめ定められた金額の範囲内における売買、貸借、請負、その他の契約を行うとき
- ・ 不動産の買入れ又は借入れなど、その性質又は目的が競争入札に適しないとき
- ・ 福祉関係施設等で製作された物品を購入する場合や、シルバー人材センター等から役務の提供を受ける際に、普通地方公共団体の規則で定める手続に従い契約するとき
- ・ ベンチャー企業として認定を受けた事業者が、新商品として生産した物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れるとき
- ・ 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
- ・ 競争入札に付することが不利と認められるとき

- ・ 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のあるとき
- ・ 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とき
- ・ 落札者が契約を締結しないとき

なお、岐阜市では契約の種類に応じて、下表のとおり随意契約が適用可能な金額が定められている（表 3-3）。

表 3-3 随意契約の適用可能金額

契約の種類	金額
工事又は製造の請負	1,300,000 円
財産の買入れ	800,000 円
物件の借入れ	400,000 円
財産の売払い	300,000 円
物件の貸付け	300,000 円
前各号に掲げるもの以外のもの	500,000 円

B) 随意契約に特有な事項

随意契約は、任意の相手と契約することが可能なことから、これまで用いた契約価格を次年度にそのまま適用するなど、適切な価格の設定がなされない可能性がある。

そのため、「契約規則」において、随意契約を行う際も、予定価格を作成することを定めている。また、随意契約は特定の企業のみが製品、サービスを有しており、見積価格を算出することが困難なケースが想定されるものの、なるべく 2 人以上の者から見積書を徴収することを推奨するなど、適正な競争性を確保することを求めている。

< 岐阜市契約規則 >

(予定価格の決定)

第 28 条の 2 随意契約によるときは、あらかじめ第 20 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。

(見積書の徴収等)

第 29 条 随意契約によるときは、なるべく 2 人以上の者から見積書を徴さなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、政令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号から第 9 号までのいずれかに該当する場合において、1 人の者と随意契約することができる。

C) 随意契約の長所と短所

随意契約の長所及び短所として、それぞれ以下の 2 点が挙げられる(表 3-4)。

表 3-4 随意契約の長所と短所

長所	短所
他の契約手続と比較して、手続がもっとも簡易であり、時間的、経済的に優れている。	契約の相手方の選定をめぐる疑惑を生む可能性が高く、運用を誤ると、契約の相手方が固定化し、公正な取引が行えなくなるおそれがある。
技術力、信用、資力などを勘案して業者を選定できるため、確実な契約の履行を確保しやすい。	価格競争が行われないため、価格低減効果が期待できない。

せり売り

A) 概要

せり売りとは、入札の方法によらないで、不特定多数の者を口頭(挙動)によって競争させる契約締結方法をいう。

B) せり売りの長所と短所

せり売りの長所としては、各競争者が互いの他の競争者の表示した内容を見て、さらに一層有利な内容を表示できることが挙げられる。岐阜市がせり売りを行った事例としては、平成 21 年 3 月に、岐阜県と岐阜市が地方税の滞納処分として差し押さえた動産を県と合同公売した事例が存在する。

しかし、せり売りが適用されているのは、動産の売り払いに限られ、岐阜市の契約手続の中でも極めて限定した範囲であり、

ほとんど行われていない。

(イ)契約の締結

契約金額や契約の内容に応じた契約手続を用い、契約の相手方を決定する。その後、相手方と契約書を締結することとなる。

「契約規則」では、契約手続を進めるために、工事の場合は、仕様書、設計書及び図面等、随意契約の場合は見積書等を求めている。また、仕様書や見積書等を用いて、契約金額や随意契約の妥当性を検討し適正な契約事務を求めている。

「岐阜市工事請負契約事務処理要綱」や「物品調達事務処理要綱」に基づき、一部の契約は「事業の執行課」で行うものの、多くの契約は「契約課」で事務手続を行っている。契約課において、この契約金額や随意契約の妥当性を検討した証拠がそろっているかを確認しており、内部統制が構築されている。

また、「契約規則」において、契約書には「契約の目的、契約金額、履行期限」など、記載しなければならない事項が定められている。これにより、合意内容の明確化や紛争の防止が図られている。

なお、一般競争契約又は指名競争契約若しくは随意契約で、契約金額が50万円を超えないなどの、特定の条件に合致する場合は、契約書の作成を省略することが認められている。

< 岐阜市契約規則 >

(契約に必要な書類)

第2条 契約しようとするときに必要な書類は、次のとおりとする。

- (1) 工事にあつては、仕様書、設計書及び図面
- (2) 物品にあつては、品質及び数量を記載した書面並びに必要と認めるときは仕様書
- (3) 予定価格を記載した書面
- (4) 入札保証金、契約保証金及び保険料を要するものにあつては、その調書

- (5) 指名競争入札にあっては、その競争に参加させる者の住所及び氏名を記載した書面
 - (6) 随意契約にあっては、見積書
 - (7) 指名競争入札又は随意契約による場合は、その理由書
 - (8) 入札の公告案、入札入心得案及び契約書案又は請書案
 - (9) 前各号に掲げるもののほか、必要と認める書類
- 2 前項の規定にかかわらず市長がやむを得ないと認めたときは、その必要な書類を省略することができる。

(契約書の作成)

第 8 条 競争入札により落札者を決定したとき、又は随意契約により相手方を決定したときは、契約の目的(工事の場合には工事の種類、執行の方法)、契約金額、履行期限、契約保証金額、監督及び検査、契約違反の場合における契約保証金の処分、違約金、損害金、危険負担、かし担保責任その他必要な事項を記載した契約書を作成しなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、これを省略することができる。

- (1) 一般競争入札又は指名競争入札若しくは随意契約で、契約金額が 50 万円を超えないとき。
- (以下、省略)

(請書等の徴取)

第 9 条 前条ただし書の規定により、契約書の作成を省略する場合においても、1 件の金額が 20 万円を超えない契約を除き、契約の適正な履行を確保するための請書その他これに準ずる書面を徴するものとする。

< 岐阜市工事請負契約事務処理要綱 >

第 5 条 処務規則第 3 条に定める契約課の分掌事務のうち、次に掲げるものは取り扱わないことができる。

- (1) 設計金額が 50 万円以下の修繕及び軽易な工事
- (2) 地方自治法施行令(昭和 22 年政令第 16 号)第 167 条の 2 第 1 項第 5 号に規定する随意契約で、次のいずれかに該当するもの
 - ア 道路の陥没等安全な道路維持管理に伴う応急処理を行うとき。
 - イ 水路又は側溝の破損等安心な生活環境維持管理に伴う応急処理を行うとき。
 - ウ 道路反射鏡、防護柵等交通安全施設維持管理に伴う応急処理を行うと

- き。
- エ 施設の雨漏り等施設維持管理に伴う応急処理を行うとき。
- オ 施設の電気又は機械設備の故障により緊急復旧を行うとき。
- カ 災害に伴い応急工事等を行うとき。
- キ 災害の未然防止のため応急工事等を行うとき。
- ク その他市民生活に著しい障害が生じるとき。
- (3) 法令等の規定により契約の相手方が特定し、かつ、契約金額が予定されているもの
- (4) 前3号に掲げるもののほか、行政部長が認めたもの

このように、支出事務に関する各種の手続を規則等でルール化することで、契約課による書類点検の仕組みや、統一した事務手続を図っている。つまり、契約手続が適切に行われるような統制手続、統制活動の構築に取り組んでいるといえる。

(3) 支出事務、支出の執行

(ア)支出負担行為の整理

支出負担行為とは、予算に基づいてなされる地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為をいうものであり、支出負担行為の整理とは、契約等に基づき将来支払うことになる金額を、配当又は令達を受けた予算の金額から差し引く経理上の手続をいう。

事業担当課は見積書、契約書といった書類を添付して「支出負担行為書」を作成し、部内で決裁を経て、その後「支出命令書」とともに会計課に送付する。支払期限までに支払えるように、また、支払期限が定められていないものについても、早期の支払いが可能となるよう、支払設定日の10日前までには会計課へ書類を送付することが推奨されている。

会計課では、受領した書類を審査する。審査の観点として、例えば以下の項目が挙げられる。

- ・ 法令又は予算の目的に違反していないか
- ・ 会計年度、予算区分及び予算科目は正しいか
- ・ 金額の算定に誤りはないか

- ・ 支出負担行為を行う時期が正しいか
- ・ 契約締結方法は適正であるか など

会計課による審査が終了後、会計課において「財務会計システム」の支払設定が行われる。支出負担行為書は事業担当課に返却され、事業担当課にて保管される。

これら一連の支出負担行為の整理について、時期及び支出負担行為の範囲は、岐阜市予算規則第 13 条にて、表 3-5 のとおり定められている。ただし、表 3-5 に定める経費に係る支出負担行為であっても、表 3-6 に定める経費に係る支出負担行為に該当するものについては、表 3-6 に定める区分に従うこととなっている。

表 3-5 支出負担行為の整理区分表

区分	支出負担行為として整理する時期	支出負担行為の範囲	支出負担行為に必要な主な書類
報酬及び給料	支出決定のとき	当該給与期間分	支出金調書内訳書
職員手当及び共済費	支出決定のとき	支出しようとする額	支出金調書内訳書
災害補償費	支出決定のとき	支出しようとする額	本人の請求書、病院等の請求書、受領書又は証明書、戸籍謄本(又は抄本)
恩給及び退職年金	支出決定のとき	支出しようとする額	請求書
賃金	雇入のとき	賃金と雇入人員との積算額	臨時雇用伺書、出勤表
報償費	支出決定のとき	支出しようとする額	-
旅費	支出決定のとき	支出しようとする額	請求書、出張命令書
交際費	支出決定のとき	支出しようとする額	請求書
需用費	契約を締結するとき又は請求のあったとき	契約金額又は請求のあった額	契約書、請書、見積書、仕様書、請求書
役務費	契約を締結するとき又は請求のあったとき	契約金額又は請求のあった額	契約書、請書、見積書、仕様書、請求書
委託料	契約を締結すると	契約金額又は請求のあつ	契約書、請書、見積書、

区分	支出負担行為として整理する時期	支出負担行為の範囲	支出負担行為に必要な主な書類
	き又は請求のあったとき	た額	請求書
使用料及び賃借料	契約を締結するとき又は請求のあったとき	契約金額又は請求のあった額	契約書、請書、見積書、請求書
工事請負費	契約を締結するとき	契約金額	契約書、請書、見積書、仕様書
原材料費、公有財産購入費及び備品購入費	契約を締結するとき又は請求のあったとき	契約金額又は請求のあった額	契約書、請書、見積書
負担金、補助及び交付金	請求のあったとき又は指令をするとき	請求のあった額又は指令金額	指令書の写し、内訳書の写し
扶助費	支出決定のとき	支出しようとする額	請求書、扶助決定書の写し
貸付金	貸付決定のとき	貸付けを要する額	契約書、確約書、申請書
補償、補填及び賠償金	支払期日又は支出決定のとき	支出しようとする額	判決書謄本、請求書、契約書、示談書
償還金、利子及び割引料	支払期日又は支出決定のとき	支出しようとする額	借入れに関する書類の写し
投資及び出資金	出資又は払込決定のとき	出資又は払込みを要する額	申請書
積立金	積立決定のとき	積み立てようとする額	-
寄附金	支出決定のとき	支出しようとする額	申込書
公課費	支出決定のとき	支出しようとする額	公課令書の写し
繰出金	支出決定のとき	支出しようとする額	-

表 3-6 支出負担行為等の整理区分表

区分	支出負担行為として整理する時期	支出負担行為の範囲	支出負担行為に必要な書類
資金前渡	資金の前渡をするとき	資金の前渡を要する額	資金前渡内訳書
繰替払	繰替払命令を発するとき	繰替払命令を発しようとする額	内訳書
過年度支出	過年度支出を行うとき	過年度支出を要する額	内訳書
繰越し	当該繰越分を含む支出負担行為を行うとき	繰越しをした金額の範囲内の額	契約書
返納金の戻入	現金の戻入の通知のあったとき(現金の戻入のあったとき)	戻入を要する額	内訳書
債務負担行為	債務負担行為を行うとき	債務負担行為の額	関係書類

(イ)契約の履行確認

契約の適正な履行を確保するため、又は業務の完了の確認をするため、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づき履行確認を実施する。これは、例えば工事の現場を視察するなど、工事業者が契約を履行している最中を監督する方法と、契約完了後の納入品を検査する方法によって行われる。

「契約規則」では、契約の履行中に対する監督を行うための監督職員、及び業務の完了後に業務内容を検査する検査職員を任命することが定められている。

監督職員と検査職員は、原則異なる者を任命し、職務の分離が図られている。検査結果は「検査調書」として記録し、この記録がない場合は、原則支出がなされない。

< 岐阜市契約規則 >

(監督職員の一般的職務)

第 12 条 主管部長から監督を命ぜられた職員(以下「監督職員」という。)は、必要があるときは、工事、製造その他についての請負契約 (以下「請負

契約」という。)に係る仕様書及び設計書に基づき当該契約の履行に必要な細部設計図、原寸図等を作成し、又は契約の相手方が作成したこれらの書類を審査して承認しなければならない。

2 監督職員は当該契約金額が 50 万円を超えるとき又は、必要があるときは、請負契約の履行について立会い、工程の管理、履行途中における工事、製造等に使用する材料の試験若しくは検査等の方法により監督をし、契約の相手方に必要な指示をするものとする。

3 監督職員は、監督の実施に当っては、契約の相手方の業務を不当に妨げることのないようにするとともに、監督において特に知ることができたその者の業務上の秘密に属する事項は、これを他に漏らしてはならない。

(検査職員の一般職務)

第 14 条 工事検査室長又は主管部長から検査を命ぜられた職員(以下「検査職員」という。)は、請負契約についての給付の完了の確認につき、契約書、仕様書及び設計書その他の関係書類に基づき、かつ、必要に応じ当該契約に係る監督職員の立会いを求め、当該給付の内容について検査を行わなければならない。

2 検査職員は、請負契約以外の契約についての給付の完了の確認につき、契約書その他の関係書類に基づき当該給付の内容及び数量について検査を行わなければならない。

(兼職禁止)

第 15 条 検査職員の職務は、特別の必要がある場合を除き、監督職員と兼ねることができない。

(検査調書の作成)

第 17 条 検査職員は、請負契約に係る検査を完了した場合においては、検査調書を作成しなければならない。

2 前項の場合において、請負契約に係る給付の完了の確認(給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行うものを除く。)のための検査であって、当該契約金額が 50 万円を超えないとき又は市長が指定した契約に係るものである場合は、検査調書の作成を省略し請求書に検査済の旨の表示をもってこれに代えることができる。ただし、検査を行った結果、その給付が当該契約の内容に適合しないものであるときは、この限りでない。

3 第 1 項の規定により検査調書を作成すべき場合においては、当該検査調

書に基づかなければ支払いをすることができない。

岐阜市は「工事検査室」を設置し、一定の経験や知識を有した者が検査を行っている。なお、工事検査が集中する時期は、「工事検査室」の職員で検査することが人員の制約上、困難となることから、各課の検査員が検査する場合もある。

検査員に対しては、工事検査室の職員と同じ検査品質が確保できるよう、定期的な研修を実施している。

< 岐阜市建設工事検査要領 >

(検査の区分)

第 5 条 工事の検査は、工事検査室においてこれを行う。ただし、簡易な工事又は工事検査室長が必要と認めた工事の検査は、これを検査員に命じて執行させることができる。

2 工事検査室長、主任検査監及び検査監は、必要があるときは検査員が執行した検査について再検査することができる。

3 工事検査室長、主任検査監及び検査監は、検査物件中専門的な知識又は技能を必要とする部分があるときは、必要に応じその知識又は技能を有する職員の派遣を当該職員の所属する部課の長に依頼し、検査を補助させることができる。

また、検査の時期については「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」において、以下のとおり定められている（表 3-7）。

表 3-7 検査の時期

	工 事	工事以外の給付
契約書等により約定したとき	完成した旨の通知を受けた日から起算して 14 日以内	完成した旨の通知を受けた日から起算して 10 日以内
契約書等により約定しないとき又は契約書等を作成しないとき	完成・完了した旨の通知を受けた日から起算して 10 日以内	

(ウ)支出命令の審査

「支出命令」とは地方公共団体の長が、地方公共団体の歳出について、債務が確定した旨を会計管理者に通知し、その支出を命令することをいう。

つまり、会計管理者は、予算の執行者である市長から支出命令を受けなければ支払をすることができない。

具体的には、岐阜市側で契約内容の履行を確認し、業者から請求書を受領したうえで、支出命令がなされることとなる。

これは、地方自治法第 232 条の 4 第 1 項に基づき行われており、「岐阜市会計規則」(以下「会計規則」という。)第 50 条で定められている。

< 地方自治法第 232 条の 4 第 1 項 >

会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。

< 岐阜市会計規則 >

(支出命令)

第 50 条 部所の長において歳出金を支出しようとするときは、支出負担行為書(第 29 号様式)により支出負担行為の決裁を受けた後、会計年度、支出科目、支出金額、債権者名等が適正であるか否か調査し、支出命令書(第 30 号様式)を作成し、これに支出命令を受けて会計管理者に送付しなければならない。(以下、省略する)

次に、会計管理者はその支出命令について審査を行う。審査の観点

- ・法令又は予算の目的に違反していないか
- ・会計年度、予算区分及び予算科目は正しいか

といった八つの観点からなされ、詳細は「会計規則」に定められている。

< 岐阜市会計規則 >

(支出命令の審査)

第 51 条 会計管理者は、前条の支出命令を受けたときはこれを審査し、その支出負担行為の確認をするときは、次に掲げる事項につき意を用いなければならない。

- (1) 歳出の会計年度所属区分及び予算科目に誤りがないか
- (2) 予算の目的に反しないか
- (3) 予算額及び予算配当額を超過しないか
- (4) 金額の算定に誤りはないか
- (5) 契約締結方法は適正であるか
- (6) 支出方法及び支出時期が適法であるか
- (7) 法令その他に違反しないか
- (8) 正当債権者であるか

(工)例外的な支出

地方自治法第 232 条の 4 第 2 項には「会計管理者は長の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない」と支出の原則（支出命令審査権）が定められている。

しかし、円滑な会計処理を図るため、資金前渡、概算払、前金払など、支出の例外が認められている。

資金前渡

資金前渡とは、特定の経費について職員（他の地方公共団体の職員を含む）に概括的に資金を交付し、その職員をして支払いをさせることをいう。

すなわち、債権金額は確定しているが、その債権者が未確定の場合、又は、債権者及び債権金額ともに未確定の場合に、職員にあらかじめ資金を交付する手法である。

この資金前渡の対象とする経費は、地方自治法施行令第 161 条に

掲げられるもののほか「会計規則」第 56 条にて定められている。また、同規則の第 58 条において、債権者に支払を完了したときは、原則として 7 日以内に証拠書類を添えて精算し、決裁権者へ報告し、会計管理者に通知しなければならないと定められている。

< 岐阜市会計規則 >

(資金前渡)

第 56 条 令第 161 条第 1 項第 17 号の規定により、職員をして現金支払をさせるための資金前渡をすることができる経費は、次に掲げるものとする。

- (1) 賃金
- (2) 交際費
- (3) 即時支払を必要とする通信運搬費、修繕料及び手数料
- (4) 即時支払をしなければ調達困難な物資の購入費
- (5) 講習会、講演会、展示会、式典、見本市その他これに類する会合の開催場所において即時支払を必要とする経費

(以下、省略)

概算払

概算払とは、特定の経費について市が支払うべき債務金額の確定前に概算をもって支出することをいう。債権者は確定しているが、債権金額が未確定で、履行期日も到達していない場合に、あらかじめ一定の金額を債権者に交付し、後日、債務金額が確定したときに精算する手法である。

この概算払の対象とする経費は、地方自治法施行令第 162 条に掲げられるもののほか「会計規則」第 59 条において、委託料、損害賠償金が定められている。

概算払は、ある程度相手方に資金融資の便宜を与えることから、その支払に当たっては履行の正確を期すとともに、支払額は、現に必要な限度にとどめ、不測の損害を招くことがないように注意しなければならない。

そのため、資金前渡と同様に、事業が終了し経費が確定した場合は、7 日以内に証拠書類を添えて精算し、決裁権者への報告、及び

会計管理者へ通知することとなっている。

前金払

前金払とは、特定の経費について市が金額の確定した債務に対して、債務の履行前に債務金額を支払うことをいう。

つまり、金額の確定した債務について、相手方の義務履行前又は支払期限到達前に支出することをいう。

この前金払の対象とする経費は、地方自治法施行令第 163 条に掲げられるもののほか「会計規則」第 61 条にて定められている。

< 岐阜市会計規則 >

(前金払)

第 61 条 令第 163 条第 8 号の規定により前金払をすることができる経費は、次に掲げる経費とする。

- (1) 保管料
- (2) 訴訟費
- (3) 保険料
- (4) 定額制専用電話料
- (5) 契約に基づく賃借料
- (6) 検査又は登録のための手数料
- (7) 公社、公団等に支払う経費

前金払の金額は確定していることから、債務不履行等の事由により金額が変更しない限り、精算する必要はない。ただし、各種団体に対する補助金を前金払とし、年度末に当該団体から実績報告を受けた結果、その補助金に余剰金が生じた場合は、当初の支出負担行為額を減額変更し、余剰金を戻入することになる。

(オ)支出に関する組織体制

地方公共団体の会計事務は、予算執行機関と会計機関を分離した構造になっている。予算執行機関（収入・支出の命令を行う機関）の長は岐阜市長であり、長の命令を受けて出納事務を行う機関が会計機関である。

つまり、予算執行機関は、業務上必要な行為を執行する権限を有しており、会計機関は予算執行機関の決定した行為に対し、出納事務を担当するとともに、その内容を審査、確認する役割を担っている。

会計機関として、岐阜市は会計課を設置している。これは、地方自治法によって、普通地方公共団体は会計管理者を設置し、会計管理者は、当該普通地方公共団体の会計事務をつかさどるとの定めに基づいている。

この会計管理者の事務を補助する組織として、会計課が設置されており、会計課は審査グループ・出納グループで構成されている。審査グループは支出負担行為書の確認、支出命令書の審査を担当し、出納グループは現金の出納及び管理、資金計画及び運用などを担当している。

このように、予算執行機関及び会計機関として、個別の組織が設置され、相互に牽制することで、不適切な会計処理の未然防止、又は発見を図っている。

4. 効果的な支出に向けた取り組み

他の市町村と同様に、岐阜市も少子高齢化や景気の悪化により社会保障費などの扶助費が年々増加することが想定されている。そのため、更なる「事業の選択と集中」が求められている。

岐阜市も既に、このような環境下において行うべき対策として「岐阜市行財政改革大綱 2010」を策定し、また、事業評価の仕組みを構築することで、「事業の選択と集中」を全庁的に行っている。

ここでは、想定される岐阜市の将来環境と、岐阜市の現在の取り組みについて述べることで、岐阜市にとって、事業の経済性・効率性が今後も求められていくことを明らかにする。

(1) 岐阜市を取り巻く環境

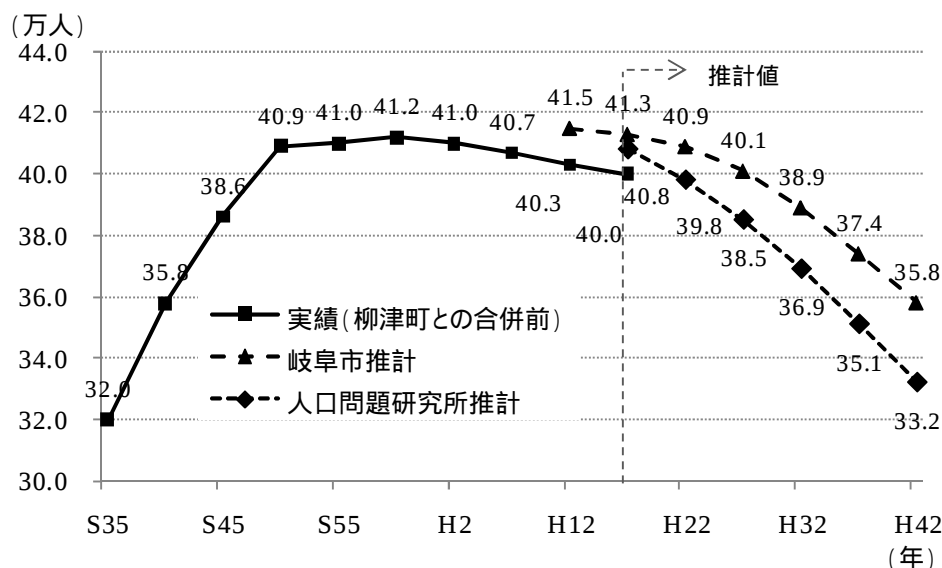
(ア) 少子高齢化

我が国は、平成 16 年をピークとして人口減少社会となった。国立社会保障・人口問題研究所によれば、平成 22 年現在、約 1 億 2,700 万人の人口は、2055 年には 8,993 万人と、およそ 3 割減少し 9000 万人を割ると推計されている。

岐阜市も、全国的な傾向と同様に人口の減少が想定されており、「ぎふ躍動プラン・21 (岐阜市総合計画)」によれば、平成 22 年の約 41 万人から、平成 42 年の 35.8 万人まで減少すると想定されている(図 3-3)。

これは、単に人口が減るだけでなく、労働力人口の減少も示唆している。労働者の減少は税収の減少を意味することから、増税等の外部要因が生じない限り、税収の減少は避けられない。一方で、高齢化の進展に伴い、社会保障費の増大が想定される。

図 3-3 岐阜市の人口推移と将来推計
(「ぎふ躍動プラン・21 (岐阜市総合計画)」より)

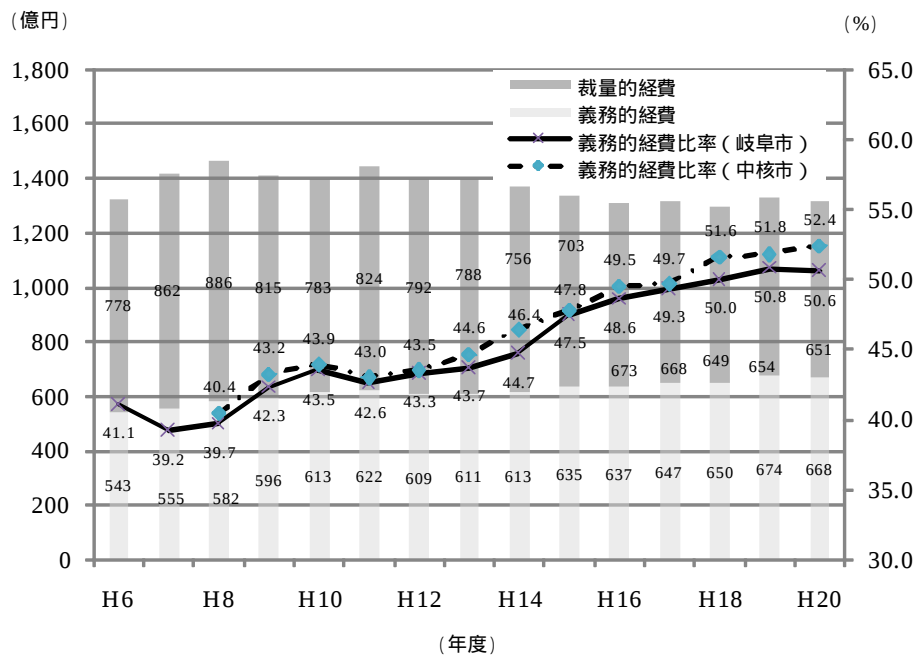


平成 18 年 1 月に柳津町と合併

社会保障費などの扶助費が年々増加することが想定されるため、岐阜市の義務的経費の比率の推移を見ると、平成 20 年度決算は、団塊世

代の退職者数がピークを超えたことや、職員定数の削減などの行政改革により人件費が減となったことなどから、市の総歳出に占める義務的経費は、前年度から減少した。しかし、義務的経費は歳出の約 5 割を占めており、岐阜市が新規の施策を実施する財源は限られているといえる（図 3-4）。

図 3-4 義務的経費比率の推移
（「岐阜市行財政改革大綱 2010」より）

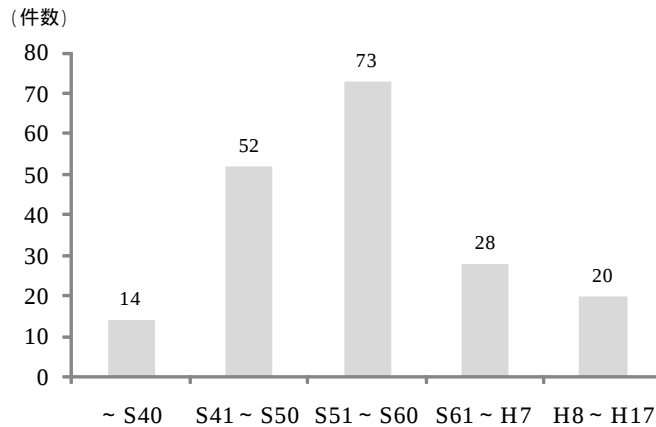


(イ) 社会基盤施設の維持費の増大

高齢化に伴い税収が低下する一方、市庁舎、小中学校、公民館、病院といった公共施設は、築後 30 年から 40 年程度経過した建物が多い。築後 35 年経過した建物は全体の約 35%であり、また、築後 20 年を経過した建物がこれから大量に建替時期を迎えることとなる（図 3-5）。これからは、必要な施設を精選し、戦略的に道路や橋梁等も含めた社会基盤施設を整備していくことが求められる。

図 3-5 岐阜市の主な公共施設の建築件数

(「岐阜市主要統計データ経年推移」(平成19年6月岐阜市総合計画審議会配布資料)より)



(ウ)選択と集中に伴う説明責任

少子高齢化は、税収の減少、社会基盤施設の老朽化は維持費用の増大を引き起こし、岐阜市の財政状況はより厳しくなることが考えられる。このような状況下では、全ての施策を十分に実施することは難しく、優先順位をつけて実施せざるを得ない。

この際、費用対効果が高い事業を常に優先的に実施するのではなく、健康にかかわる事由など、優先する理由があれば、費用対効果が低い事業を優先することもありうる。そのため、優先順位をつけるだけでなく、なぜこの事業を実施したのかを明確にすることが、今後の行政経営に、より強く求められると想定される。

(2) 岐阜市行財政改革大綱 2010

岐阜市は、行財政改革を最重要課題の一つに位置づけ、数次にわたり行財政改革大綱を策定してきた。

これにより、例えば市の借金ともいえる普通債残高については、ピーク時であった平成11年度の約1,360億円を平成21年度末には約850億円、率にして40%ほどの縮減を図った。その結果、実質公債費比率などの指標による財政の健全化度は、中核市の中でも上位を維持している。

しかしながら、不況による市税収入の減少、高齢化の進展等による医療や介護などの社会保障費の増加、平成 21 年度から平成 24 年度までを緊急財政再建期間とした岐阜県の県単独補助金の見直しなど、市を取り巻く財政環境は、他の自治体と同様に、今後ますます厳しくなることが予想される。

こうした中、将来にわたり健全で持続可能な行財政運営を確立するため、平成 22 年度から 5 年間の改革の道筋を示した「岐阜市行財政改革大綱 2010」及び大綱に基づく具体的な取組や数値指標を明らかにした「岐阜市行財政改革プラン」を策定している。

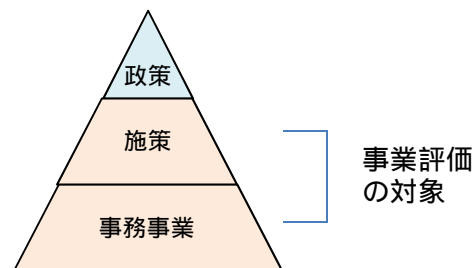
この中の重点改革項目として、1) 行政サービスの選択と集中、2) 健全な財政運営の推進、3) 市民の参画と協働の推進、4) 職員の能力開発と人事管理が挙げられている。

(3) 事業評価

(ア)事業評価の目的

一般に行政の活動は、「政策」 - 「施策」 - 「事務事業」の構造としてとらえることができる。「政策」とは行政の基本的な方針であり、その政策を実現するための具体的な方策が「施策」、施策を実現するための個々の行政手段が「事務事業」である。岐阜市では、このうち「施策」と「事務事業」について事業評価を実施している。

図 3-6 事業評価の対象範囲のイメージ



岐阜市は、事業評価を実施することによって、行政活動の目的を明確にしながら、成果を数値など客観的な指標を使って評価し、その結果を総合計画の進行管理、行財政改革などに活用することで、効率的

で質の高い行政運営を目指している。

なお、この事業評価によって、自動的に事務事業の廃止、存続及び施策の方向性が決まるわけではなく、結果を次の事業策定、施策の方向性に反映させて、行政の質を向上させることに事業評価の目的はある。

(イ)事業評価の構成

施策評価

総合計画の各施策の達成度を示す目標指標と目標値を設定し、施策に連なる事務事業の事後評価に基づき施策評価(Check)を行い、総合計画の進行管理を行うとともに、事務事業全体の進行状況について把握している。

施策レベルで達成度が低い場合は、施策に連なる事務事業の方向性、実施の是非や実施手法などについて、検討・見直しを行っている。

事前評価

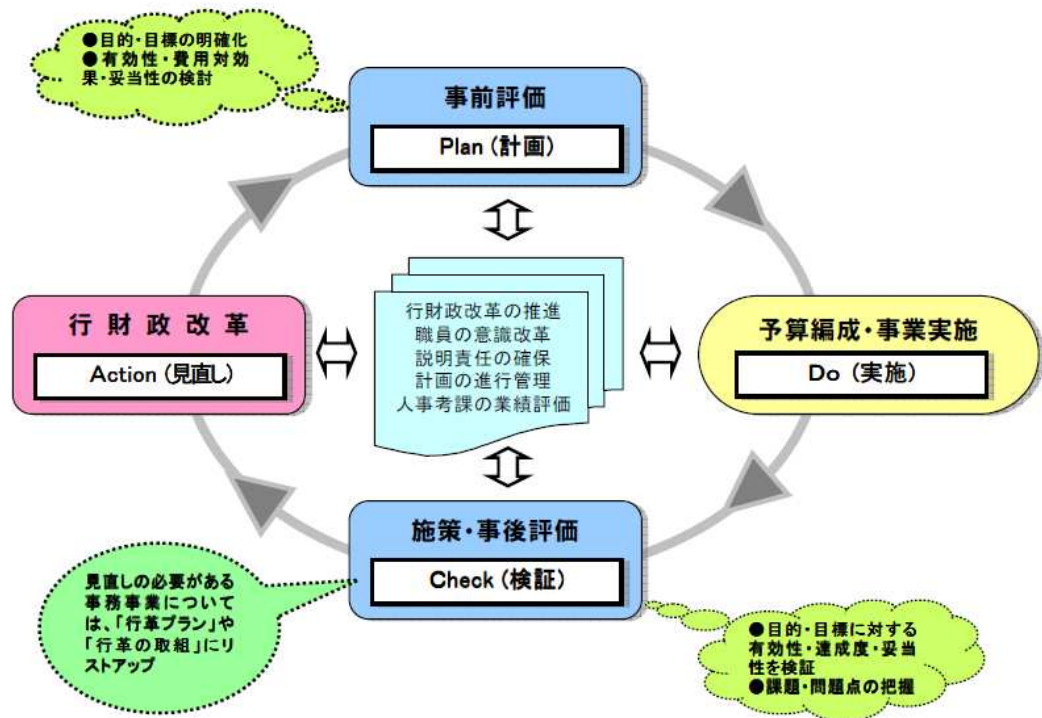
事務事業の計画(Plan)の段階で、その目的と目標を明確にし、事務事業を実施することにより発生する費用と期待される成果・効果を、「有効性」「費用対効果」「妥当性」などの観点から事前に評価している。事前評価を踏まえ、事務事業の実施の是非や実施手法等を検討している。

事後評価

実施(Do)した事務事業について「達成度」「有効性」「妥当性」の観点から検証(Check)する事後評価を行い、課題・問題点を把握し、今後の事務事業の方向性について検討している。

検討の結果、事務事業の実施の是非や実施手法などについて見直しが必要なものは、「行財政改革プラン」や「新年度予算編成にかかる行財政改革の取組」にリストアップし、検討・見直しを行っている。

図 3-7 PDCA のマネジメントサイクルにおける事業評価と行財政改革
 (「平成 21 年度 施策・事業評価の結果概要」(平成 22 年 8 月行財政改革課)より)



(ウ) 評価の対象

施策評価・事業評価の対象は、以下の 4 分野に大別される。

市が実施する事務事業

ただし、内部管理的な事務事業、市に実施の是非に裁量の余地がない事務事業は除く

補助金・負担金

ただし、市に支出の是非に裁量の余地のないもの・事業性がない補助金等は除く

総合計画に基づく施策・実施計画

総合計画の施策と実施計画に位置づけられた事務事業

新市建設計画

岐阜市・柳津町合併協議会にて策定した新市建設計画に位置づけられた事務事業

(工)評価結果

平成 21 年度は、93 の施策評価と 840 の事業評価を行った。結果は、図 3-8、表 3-8 のとおりであった。

一部の施策については、計画通りに達成できていない施策が認められる。また、事業評価において、有効性・達成度・妥当性について評価が低い事業も一部認められた。

図 3-8 施策別評価の割合

(「平成 21 年度施策・事業評価結果の概要」(平成 22 年 8 月行財政改革課)より)

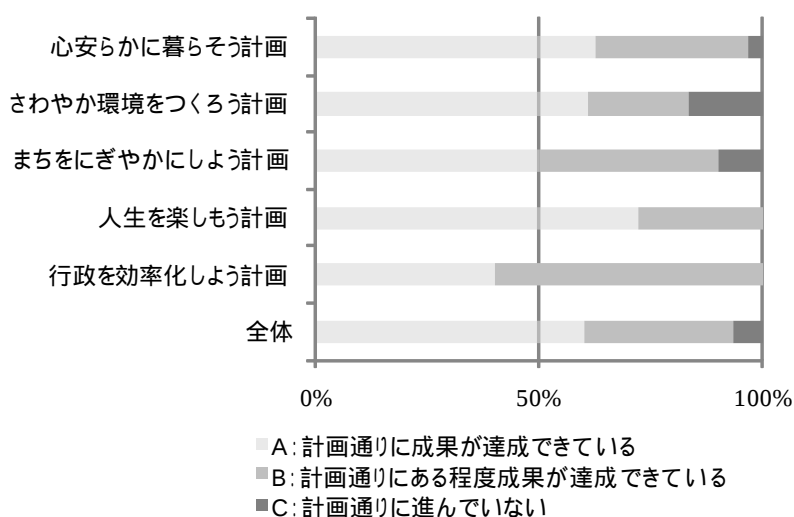


表 3-8 評価別評価事業数

(「平成 21 年度施策・事業評価結果の概要」(平成 22 年 8 月行財政改革課)より)

有効性	大いに貢献している (A)		ある程度貢献している (B)		あまり貢献していない (C)	
	643	76.5%	192	22.9%	5	0.6%
達成度	十分に上がっている (A)		やや上がっている (B)		あまり上がっていない (C)	
	543	64.6%	268	31.9%	29	3.5%
妥当性	妥当である (A)		概ね妥当である (B)		妥当性に欠ける (C)	
	611	72.7%	219	26.1%	10	1.2%

このように、岐阜市は「行財政改革大綱」や「事業評価」を通じて、事業の経済性・効率性を検証している。これらは、支出事務における

直接的な内部統制行為ではないものの、事後又は事前に、その支出が経済性・効率性かという観点からの検討を行うことになり、広義の内部統制ともいえる。

第4 包括外部監査の要約

1. はじめに

本章は、本監査にて識別した指摘及び意見を要約する。

最初に、本監査で識別した指摘及び意見の要約について述べ、次に、識別した事項の一覧を記載する。なお、識別した指摘及び意見の詳細は「第5 包括外部監査の結果」(P67)で述べている。

2. 支出事務全体に関する指摘及び意見の要約

岐阜市は、「契約規則」、「物品調達事務処理要綱」など、支出事務に関する規則等のルールを定め、各部局で統一的な事務手続を行っている。また、より費用対効果の高い支出を目指して、「行財政改革」や「事業評価」による自己評価や改善活動を行っており、支出事務に関して、合規性、内部統制の有効性、事業の経済性・効率性を担保するための制度の構築を図っていることは評価できる。

しかしながら、本監査を通じ、改善が必要と思われる以下の三つの主要な課題を識別した。

(1) 年度末における執行件数の増加

(対象部署：福祉部、教育委員会、基盤整備部、都市建設部、健康部)

本監査において「支出負担行為」のデータを用い分析した結果、年度末が近づくにつれて、支出負担行為件数が増加する傾向が判明した。

また、金額面から検討すると、年度の開始である4月と、年度末の3月の支出負担行為額が突出して大きいものとなっていた。

この内訳を把握するため、1)「委託料」、2)「工事請負費」、3)「補助金」、「交付金」、「負担金」、及び4)物品購入に関する「備品購入費」、「原材料費」の観点から分析を実施した結果、「工事請負費」は年度末に近づくにつ

れて、少額の案件が数多く執行されていることが判明した（ P79（8））。

本監査のヒアリング過程において、3 月に実施した案件は、補正予算の計上に伴い、次年度に実施する案件を前倒しに実施したものであるという事例を把握しているものの、特定時期に支出負担行為件数が増加することは、適正な支出を疑われかねない要因となるだけでなく、事務手続量の増加に伴う相互点検の人員が不足すること考えられる。

工事が完成し、検査が年度末付近に集中すると、工事検査の担当者不足から、通常は工事検査を行っていない職員が工事検査をすることになる。これらの職員は、統一的な品質管理を行うための研修を受講し、工事の検査品質を確保しているが、検査時期が集中することは業務の繁忙につながる。

以上のとおり、特定時期に支出に関する事務が集中することは、望ましい状況とはいえない。

この課題は、公共団体の共通的な課題であり、この課題に対し、内閣官房に設置された国家戦略室は「予算監視・効率化チームに関する指針」（平成 22 年 3 月 31 日）を公表し、改善を図っている。

これは、各省に対して、「予算監視・効率化チーム」を設置のうえ、予算執行計画の策定・推進等のほか、事業仕分けの内生化・定常化ともいえるべき行政事業レビュー（予算の支出先や用途の実態を把握し、改善の余地がないか事後点検を行うこと）予算執行の情報開示の充実に取り組むことを求めるものである。

特に、毎年度開始までに「予算執行計画」を策定し、この計画の進捗状況を、月次で把握・管理することを求めている。さらに、四半期ごとに、予算執行計画を含む、予算監視・効率化の取り組み全体の自己評価を実施し、結果を公表することも述べられている。

これにより、計画的な支出を推進し、年度末付近における支出事務増大の抑制を図っている。

岐阜市は、平成 21 年度までにおいて、例えば、平成 19 年度、20 年度、

21 年度には各年度の開始時期に、契約課から、契約事務の適正な執行に関する通知文書が各課長宛に出されており、計画的な予算執行を行うこと、適正な設計価格を積算すること、一社（者）随意契約の適用範囲に留意することなど、契約手続を適切に行うための注意喚起がなされている。平成 22 年度には 4 回の注意喚起がなされている。

さらに、岐阜市は、「岐阜市予算規則」において、必要に応じて予算の執行計画を策定することを定めており、国家戦略室が求める制度の一部は既に構築されている。

< 岐阜市予算規則 >

(予算の執行計画)

第 9 条 財政部長は、市長の命を受けて予算が成立したときは、直ちに予算の年度間における執行計画を立て、これに従って計画的、かつ、効率的な執行を確保するものとする。

(歳出予算の支出計画)

第 16 条 財政部長は、必要があるときは第 10 条の規定により配当された歳出予算に基づくすべての支出について部局の長に、毎四半期における支出の所要額を定め、支出の計画に関する書類を作成してこれを送付させることができる

そのため、今後も担当者に対する研修、周知などを通じ、支出時期の平準化を図ることや、例えば、本監査で支出負担行為件数の増加を識別した「工事」又は物品購入に係る科目に限定して、「予算執行計画」に対する進捗状況の確認を実施していくなど、岐阜市として支出時期の平準化を図るための対策を検討することが望まれる。

(2) 特定分野におけるルールの整備が不十分

(対象部署：会計課、教育委員会)

岐阜市は、「契約規則」、「物品調達事務処理要綱」など、支出事務に関する規則等のルールを定め、各部局で統一的な事務手続を行ってきた。また、これらの規則等を基に、「会計事務マニュアル」などを作成することで、実務担当者が留意すべき点等をわかりやすく周知している。

しかし、本監査においてルールが十分に整備されていない分野がいくつか識別された。例えば、「会計事務マニュアル」では支出負担行為書を遡及入力（入力する時点より以前の日付を意図的に入力し処理すること）することは原則認められていないが、このルールの逸脱時の手続は定められていなかった。

本監査でヒアリングを実施した結果、「財務会計システム」は夕方 5 時以降は入力できない仕組みとなっていることから、業務上やむを得ず支出負担行為書を遡及入力するケース等が存在するとの回答を得ている。このようなケース等に備え、ルールの逸脱時に実施すべき手続もさらにルール化することが望まれる。

例えば、業務上やむを得ず遡及入力する際は、その妥当性を事後に判別できるよう、遡及入力を行うことに対する承認プロセスを構築することが考えられる（P87(オ)）。

また、「会計規則」において、物品は「会計規則」で定められている備品台帳の所定様式を用い、管理することが定められている。しかし、図書館で調達される図書は物品の一部であるにもかかわらず、所定様式を用いた図書の備品管理を実施せず、図書館システムで独自に備品管理を実施していた（P107 B））。この理由は、所蔵図書を一元管理している図書館システムを利用することで、効率的な備品管理を実施することが可能なためである。

これは、ルールの逸脱として認識するよりは、図書のように、所定様式を用いない方が効率的な管理ができる場合は、「会計規則」に定められた所定様式を利用しなくても許容しうることを、規則等で明記していないというルール上の不備と考えられる。

ルールは、組織的に物事を進めるためには、必要不可欠なものである。職員はルールに基づき業務を進めることから、実態に即しつつ必要な事項を定めなければならない。

そのような点を踏まえて、岐阜市は例規等を改定しており、ルールの見直しを適宜行っている。しかし、本監査において適切にルールが整備され

ていない分野が識別されたことから、本監査において識別した事項も踏まえ、例規等を継続的に見直していくことが望まれる。

(3) 運用ルールの不徹底

(対象部署：福祉部、教育委員会、基盤整備部、都市建設部、健康部)

(2)で述べたとおり、岐阜市は、「契約規則」、「物品調達事務処理要綱」など、支出事務に関する規則等のルールを定め、これらのルールに基づき事務手続を行ってきた。

しかし、本監査において、ルールから逸脱している案件が識別された。例えば、「会計規則」第20条では、支出命令書、領収書等の記載事項は、明瞭に記し、塗まつ、改ざん又は首標金額を訂正してはならないことが定められている。ところが、修正液や砂消しゴムによる訂正や(P81 (ア)) 「見積書」の見積年月日が未記入 (P99 A)) といった内容がいくつかの部署で多数識別された。また、工事を行う際の必要書類において、作成されていないもの (P114 B)) が存在した。

ヒアリングを通じて、担当者はルールを把握しているとの心証を得ており、また、他の案件ではルールを遵守しながら業務を遂行していることから、これらの逸脱が生じた原因は単純な事務ミスに起因するものであった可能性が高い。

しかしながら、例えば、修正液や砂消しゴムが利用されていた場合、書類の改ざんが行われたのか否かを判断することが困難となる。仮に、これら修正液や砂消しゴムの利用が多発し、書類の不備を発見できないような状況になった場合は、予防的又は発見的統制活動が十分に機能しておらず、内部統制が有効に機能していないといえる。

これは、不正や不祥事の発生につながりかねない状況であり、公文書に対する修正液や砂消しゴムの利用は絶対に認められないという組織風土を醸成することが必要である。

修正液や砂消しゴムの利用禁止など、ルールは、不正や不祥事の発生を防止するために必要な統制活動を定めている。つまり内部統制を組織的に

実施するために定められている。したがって、定められた事務手続は厳守し、事務ミスは可能な限り削減しなければならない。

事務ミスを削減するためには、1)担当者による相互チェック、上席者によるチェック、事後の検算、各種帳票間の照合、コンピュータシステムによるデータの検証などの発見的統制活動の強化、2)職員に対する周知徹底の強化などの手法が考えられる。

発見的統制活動の強化例として、例えばチェックリストによる書類の点検を義務付けることや、別担当者による点検が考えられるが、いずれも業務負荷が増大し、事務手続の正確性と引き換えに、効率性が低下することになる。

したがって、まずは本監査で識別した事項を、再度、関連職員に周知することや、定期的な研修などを通じて、継続的に職員の意識の向上を図るといった予防的な措置を実施することが望まれる。

一定期間の経過後に、職員への周知や教育だけでは不十分と判断した場合は、発見的な統制活動を導入することが必要である。

3. 指摘及び意見の一覧

本監査において識別した指摘及び意見の一覧は、以下のとおりである。

本報告書では、ルールが十分に整備されていない、又は多くの案件において共通的に識別された課題を、「(1) 共通の指摘及び意見」(P81)にまとめて記述し、特定の案件に固有の課題は「(2) 個別の指摘及び意見」(P98)に記述している。

「」マークは、識別した事項の中で、監査人として特に伝達したい事項に記載した。

(1) データ分析の結果

データ分析によって判明した支出の傾向は、表 4-1 のとおりである。

表 4-1 データ分析の結果

頁・ 番号	事項
P79 (8)	< 内容 > 岐阜市全体の支出負担行為額は 4 月と 3 月が突出している。
P79 (8)	< 内容 > <u>工事請負費の支出負担行為データの件数は、4 月、11 月、3 月にピークを迎える。一方、金額は 4 月が突出しており、3 月の支出負担行為は少額なものが多い。</u>
P79 (8)	< 内容 > <u>備品購入費、原材料費は、1 月、2 月に支出負担行為データの件数が増加する。</u>
P79 (8)	< 内容 > 金額が高い工事案件は、設計金額と落札金額に近い場合が多いが、200 万円以下の工事や委託等は、設計金額と落札金額の差が大きくなるケースが存在した。
P79 (8)	< 内容 > 物品は、金額が小さくなるにつれ、設計金額と落札金額の差が大き

頁・ 番号	事項
	くなるケースがあった。

(2) 案件ごとの詳細な検証結果

(ア) 共通の指摘及び意見

案件ごとの指摘及び意見の一覧は、表 4-2、表 4-3 のとおりである。表 4-2 には、ルールが十分に整備されていない、又は多くの案件において共通的に識別された事項である。表 4-3 は案件に固有の事象を記載している。

表 4-2 共通の指摘及び意見の一覧

頁・ 番号	事項
P81 (ア)	< 対象部署 > 行政部契約課、福祉部福祉政策課、福祉部保育事業課、教育委員会教育施設課、基盤整備部道路維持課、都市建設部駅周辺事業推進課 < 内容 > <u>修正液や砂消しゴムによる訂正があった。【指摘】</u> 支出に関する証拠書類に、修正液や砂消しゴムによる塗まつによる訂正が行われていた。
P83 (イ)	< 対象部署 > 福祉部保育事業課、基盤整備部基盤整備政策課、都市建設部公園整備課 < 内容 > <u>随意契約における予定価格の記録が残されていなかった。【指摘】</u> 随意契約において、予定価格を検討した記録が十分に残されておらず、事後に検証できなかった。
P85 (ウ)	< 対象部署 > 都市建設部駅周辺事業推進課

頁・ 番号	事項
	< 内容 > <u>鉛筆書きによる記載があった。【意見】</u> 公文書に対して、鉛筆による不要なメモ書きがなされていた。
P86 (工)	< 対象部署 > 行政部契約課 < 内容 > <u>入札書類において、法人印の押印状況にばらつきがあった。【意見】</u> 入札書類における法人印が押印されている場合と、押印されていない場合があった。岐阜市が求める押印の要件を、入札業者が正確に把握していない可能性があった。
P87 (オ)	< 対象部署 > 教育委員会教育施設課 < 内容 > <u>原則認められていない、支出負担行為書の起案日の遡及入力の際に、承認プロセスが残っていなかった。【意見】</u> 原則、支出負担行為書の起案日を遡って入力することは認められていない。しかし、業務上、やむを得ず遡及して入力するケースが存在するが、その際、遡及して日付を入力することに対する承認プロセスが残っていなかった。
P90 (カ)	< 対象部署 > 福祉部保育事業課、基盤整備部水防対策課、都市建設部公園整備課 < 内容 > <u>物品調達において特定製品を指定する必要性が低い案件があった。【意見】</u> 物品の調達時に、特定製品を指定する必要は低いと考えられるものの、特定製品を指定していた。
P94 (キ)	< 対象部署 > 基盤整備部基盤整備政策課 < 内容 > <u>岐阜県主体で実施する建設事業のモニタリングが不十分であった。</u>

頁・ 番号	事項
	【意見】 岐阜県が主体となって実施する工事において、岐阜市は事業費の一部を負担しているが、他の補助金と比較して、事業に対するモニタリングが十分に行われていなかった。
P95 (ク)	< 対象部署 > 行政部情報政策課 < 内容 > <u>「財務会計システム」で、本来は必要ない他部署のメニューを表示させることが技術的に可能であった。【意見】</u> 「財務会計システム」や現在パソコンに設定されている仕組みについて高度な知識を有し、さらに、部署別の ID とパスワードを把握している者は、職務権限以外のメニューを表示させることが、技術的には可能であった。

(イ)個別の指摘及び意見

案件ごとに詳細に調査し、固有の案件ごとに識別した指摘及び意見を表 4-3 に記載する。

表 4-3 案件ごとの指摘及び意見の一覧

頁・ 番号	事項
P99 A)	< 対象部署 > 福祉部福祉政策課、まちづくり推進部公共建築課 < 対象案件 > F-8：三田洞神仏温泉・清泉荘改修工事 < 内容 > <u>「見積書」の見積年月日が記入されていない書類が成果物に含まれていた。【意見】</u> 業者からの「見積書」において、見積年月日が未記入であった。
P101 B)	< 対象部署 > 福祉部福祉政策課 < 対象案件 > F-2：梅林児童館 指定管理料 F-3：黒野児童館 指定管理料 < 内容 > <u>指定管理者の選定時における評価基準が口頭による説明であった。【意見】</u> 職員は指定管理者を選定する際の評点基準を説明している。しかしながら、口頭による説明で、明文化された資料の配布がなく、岐阜市の意図する評点基準が正確に伝達されていない可能性があった。
P102 C)	< 対象部署 > 福祉部福祉政策課 < 対象案件 >

頁・ 番号	事項
	F-2：梅林児童館 指定管理料 F-3：黒野児童館 指定管理料 < 内容 > <u>「総合評価」欄だけでは、評価プロセスを容易に把握できなかった。</u> 【意見】 総合評価には、結論のみが記載され、評価の過程において検討した課題が記載されていなかった。そのため、指定管理者選定委員会等の第三者が資料を閲覧した際に、課題が存在していたことを容易に把握することが困難であった。
P107 A)	< 対象部署 > 教育委員会教育施設課 < 対象案件 > E-1：柳津小学校 エレベーター保守点検業務委託 < 内容 > <u>誤った押印が確実に塗りつぶされていなかった。【指摘】</u> 「会計事務マニュアル」において、支出に関する書類でやむなく押印を誤った場合は、誤りであるということが容易にわかるよう確実に塗りつぶすことと定めている。しかし、「支出負担行為書」において、誰の印影であるのかまったく判別がつかないにもかかわらず、塗りつぶされていない押印が存在した。
P107 B)	< 対象部署 > 教育委員会図書館 < 対象案件 > E-19：長森図書室閲覧用図書（一般） E-22：長良図書室閲覧用図書（一般） < 内容 > <u>図書の管理について、実態に即したルールが定められていなかった。【指摘】</u> 図書は、「会計規則」に定められた書類様式を利用しない方が効率的

頁・ 番号	事項
	な管理が可能だが、「会計規則」に定められた書類様式を利用しなくてもよいということを、規則等で明確にしていなかった。
P109 C)	< 対象部署 > 教育委員会学校保健課 < 対象案件 > E-13：平成 21 年度財団法人岐阜市学校給食会運営費補助金 < 内容 > <u>補助金額に対する見直しが十分に行われていなかった。【意見】</u> 補助金の対象となる職員の人件費に対して、補助の根拠となる計算式が明確になっておらず、また、これまでの補助金額が一定金額で推移してきたことから、見直しが十分に行われてきたとはいえなかった。
P112 A)	< 対象部署 > 基盤整備部基盤整備政策課 < 対象案件 > K-4：地区計画道路用地分筆登記業務委託 岐阜市小西郷一丁目 153 番地内（単価契約済） < 内容 > <u>「一社（者）随意契約理由書」に選定理由が正確に記載されていなかった。【指摘】</u> 「一社（者）随意契約理由書」に、委託先を選定した理由を正確に記載していなかった。
P114 B)	< 対象部署 > 基盤整備部道路維持課 < 対象案件 > K-6：道路側溝改良工事 側溝蓋破損のため 岐阜市手力町地内 K-9：道路側溝改良工事 路面排水不良のため 岐阜市宝来町地内 K-10：道路側溝改良工事 路面排水不良のため 岐阜市野一色 3 丁目地内

頁・ 番号	事項
	< 内容 > <u>工事を行う際の必要書類において、作成されていないものがあった。【指摘】</u> 「契約規則」では、工事を行う際に仕様書、設計書及び図面を必要としている。しかし、図面が作成されていなかった。
P117 C)	< 対象部署 > 基盤整備部基盤整備政策課 < 対象案件 > K-5：地区計画情報管理システム維持管理業務委託（単価契約済） < 内容 > <u>見積もり金額の詳細内訳が明示されていなかった。【意見】</u> システム保守業務は大きく四つの分野に分けられている。しかし、委託先の業者からの見積書には「システム保守 一式」と記載され、どのような業務にどれだけの工数が発生するのかが明確になっていなかった。
P118 D)	< 対象部署 > 基盤整備部基盤整備政策課 < 対象案件 > K-12：平成 21 年度羽島用水土地改良区排水費負担金 < 内容 > <u>単価の検討が十分に行われていなかった。【意見】</u> 排水費負担金は土地改良区が指定した単価をそのまま採用しており、岐阜市として単価の妥当性を十分に検討していなかった。
P121 A)	< 対象部署 > 都市建設部公園整備課 < 対象案件 > T-2：街路樹管理業務委託

頁・ 番号	事項
	< 内容 > <u>仕様書に記載された立会いが実施されていなかった。【指摘】</u> 仕様書の中で、職員が路線ごとに街路樹の見本せん定の立会いを行うことが定められている。しかし、監督職員が立会いの下で見本せん定を実施したのは一部の路線にとどまり、全ての路線において見本せん定が行われていなかった。
P122 B)	< 対象部署 > 都市建設部駅周辺事業推進課 < 対象案件 > T-17：鉄道高架事業県営工事負担金（岐阜駅周辺連続立体交差事業） < 内容 > <u>岐阜県主体の工事に関し、情報入手の時期が遅れていた。【意見】</u> 岐阜県が主体となって実施する工事において、岐阜市は事業費の一部を負担しているが、岐阜市の負担金額などの詳細は、岐阜県と委託業者の契約が締結後に通知されるなど、情報の入手が事後的になっていた。
P126 A)	< 対象部署 > 健康部健康増進課 < 対象案件 > H-5：乳がん集団検診業務委託料 245 件 単価契約済(3 月実施分) < 内容 > <u>検査調書が作成されていなかった。【指摘】</u> 1 回の支払金額が 50 万円を超えるケースにおいて、検査調書が作成されておらず、「契約規則」から逸脱していた。
P127 B)	< 対象部署 > 健康部第二看護専門学校 < 対象案件 > H-1：岐阜市立第二看護専門学校自動火災報知設備保守点検業務委託

頁・ 番号	事項
	< 内容 > <u>承認の記録が残されていなかった。【意見】</u> 防火管理者及び立会者の記載及び押印欄があるにもかかわらず、空欄となっており、書類が求めている様式要件を満たしていなかった。
P128 C)	< 対象部署 > 健康部健康増進課 < 対象案件 > H-8：第 8 回長良川ツーデーウオーク開催負担金 平成 21 年 6 月 6 日～6 月 7 日開催 < 内容 > <u>負担金額の根拠が明確にされていなかった。【意見】</u> この負担金額は、健康部、教育委員会、商工観光部で協議し決定した金額だが、その金額の算出根拠は明確にされていなかった。
P129 D)	< 対象部署 > 健康部衛生試験所、健康部食品衛生課 < 対象案件 > H-11：日本食品衛生学会平成 21 年度会費 H-12：平成 21 年度日本食品衛生学会会費 < 内容 > <u>同一学会に重複して加入していた。【意見】</u> H-11 の案件は、健康部衛生試験所が加入する学会費であり、H-12 の案件は健康部食品衛生課が加入する学会費である。これらの課は同一の「日本食品衛生学会」に別々に加入していた。

4. 支出事務に関する報道について

本監査の実施期間において、岐阜市の支出事務に関する報道がなされた。これらの内容は、以下のとおりである。

1) 建築設計業務に関する不落随契について

建築設計業務委託の指名競争入札において、指名業者が一部の業者に偏っており、結果として岐阜市は高値で発注しているのではないかとの指摘がなされた。なお、不落随契とは、再度の入札をしても落札者がいないときに行うことができる随意契約のことをいう。

2) 旅費の不適切な経理について

市長の出張旅費において、本来、減額調整して支給されるべき日当などが全額支給されていた事例が存在した。また、出張命令書において、昼食の提供及び宿泊施設等の記載のある書面を添付しないといった行為が存在した。

3) 競輪事業に関する不適正な契約事務の執行について

本来、競争入札とすべき工事を、少額の修繕工事に分割することで随意契約を締結したり、施設修繕の名目で随意契約を締結し、実際には物品の購入や、別の施設の設置、修繕等を行っていた事案が存在した。

これらの案件について、それぞれ関連する課に対してヒアリングし、詳細を把握した。

1) に関して

調査した範囲内においては、岐阜市が意図的な事務手続を行い、高値で発注しているとの事実は識別されなかった。

しかしながら、岐阜市も現在の状況は、外見的に疑われかねない状況であると認識し、疑わしい落札の場合は指名業者に確認するといった、いくつかの対策を進めている。この取り組みは、現在の外見的に

疑われかねない状況を改善するものであり、今後も推進することが望まれる。

2) に関して

事務手続が明確にされていなかった部分が存在したこと、また、ルールに準じて書類を添付していなかったことが要因として考えられる。

3) に関して

ルールに準じた事務手続が行われていなかったことが要因として考えられる。

つまり、ルールを遵守するといった意識を全職員に徹底できていなかったことが要因であると考えられる。 岐阜市は、職員に対する倫理研修や法令遵守に関する研修を、職場研修、派遣研修及び特別研修において実施しているものの、ルール遵守の意識を全職員に徹底できていなかったことが想定される。

本監査にて、前述したとおり、支出関連の書類に修正液や砂消しゴムの利用（P81）など、ルールからの逸脱が識別された。これらは、ルールからの逸脱とはいえ、いずれも事務ミスといった軽微なものであったため、不適切な支出事務ではなかった。

しかしながら、このようなルールからの逸脱が継続的に生じていると、ルールを遵守しなければならないといった意識が希薄となり、今後も不適切な支出事務が再発する可能性が高まることが考えられる。

したがって、ルールを遵守するために、職員の意識を向上させるための研修を充実させることや、岐阜市としてルール遵守に対する強い取り組みを示すことにより、ルール遵守の組織風土をさらに強固なものにすることが望まれる。

なお、岐阜市はこれらの報道がなされた後、法令遵守研修を開催する等のルール遵守に向けた職員の意識の向上を図っているが、今後、研修内容の充実を図り、継続的に実施することが望まれる。

第5 包括外部監査の結果

1. はじめに

本監査は、1) データ分析、2) 案件ごとの詳細な検討を実施した。これらの結果について、以下、順に述べる。

2. 支出負担行為データの分析結果

(1) 全庁的な支出傾向

岐阜市から受領した支出関連データのうち支出負担行為データを用い、傾向分析を行った。

岐阜市の契約の中には、例えば、道路の清掃業務といったように年度の当初から契約しなければならない案件が存在する。このような、平成 21 年 4 月 1 日に支出負担行為を行う契約は数多く存在し、平成 21 年 4 月 1 日に全てを入力することは困難である。そのため、岐阜市では、平成 21 年度の予算ではあるが、平成 21 年 3 月中に業務委託の契約依頼書を作成するなど前もってデータを入力し、事務作業の平準化を図っている。

支出負担行為の全データの中には、このような、平成 21 年 3 月中に入力したデータが存在するが、これらは全て平成 21 年 4 月 1 日以降に支出負担行為を行うものであるため、以下のグラフでは平成 21 年 4 月入力分のデータと合わせて表示した。

また、支出負担行為データには、繰越明許費と呼ばれるものが含まれている。これは、事業を執行する中で、その年度内に事業が終了しない見込みとなった場合に、予算を翌年度に繰り越して執行するものである。

例えば、天候不順等で工事が予定通り進まない場合や、年度末に国が予算の補正を行った場合など、年度内に業務が終わらないケースが生じる。このような場合、年度内に前金等の支出を行い、残りの部分を翌年度に支出するものである。

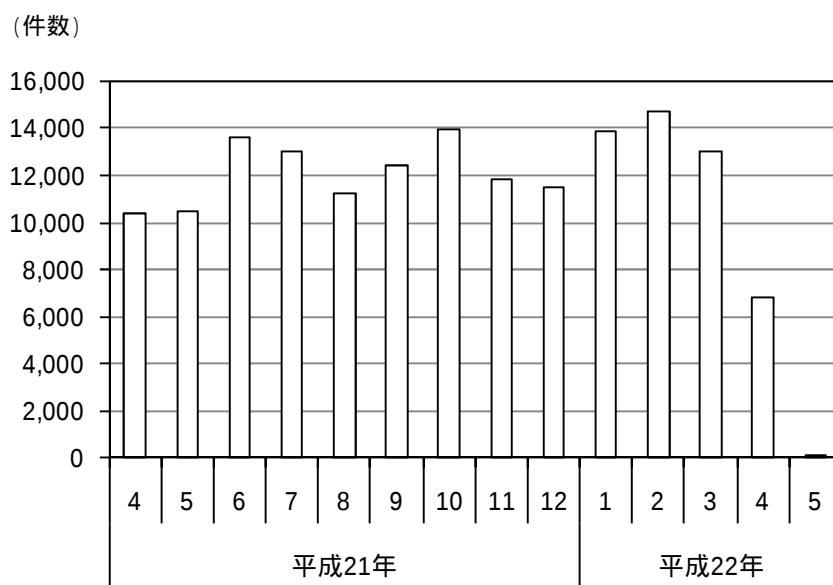
この場合は、進行中の契約に対して3月に「繰越明許費」として議会承認後、翌年度にわたる工期変更契約とともに、当該年度の契約金額から当該繰越明許費分を減額する支出負担行為書を作成し、あらためて翌年度の4月に繰越明許費として支出負担行為書を作成している。

同様に、前年度に大型の工事などの債務負担行為を行っているものについても、翌年度の4月に支出負担行為書を作成している。

なお、平成21年度の出納整理期間内である平成22年4月及び5月に入力されたデータを岐阜市とともに検証した結果、全て入力時期は妥当だった。

まず、全体的な支出の特徴を見ると、平成21年度の支出負担行為のデータ件数は157,074件であり、月別の支出負担行為のデータ件数は図5-1のとおりである。

図 5-1 月別の支出負担行為のデータ件数

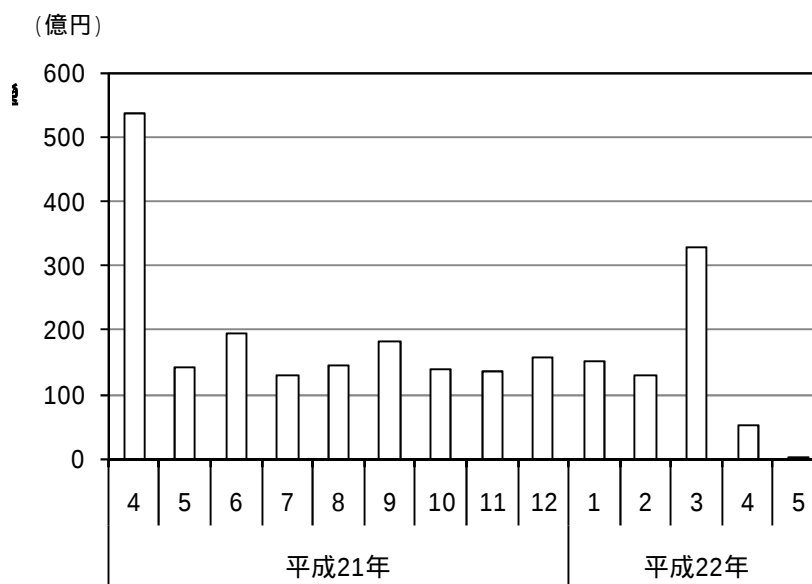


これより、毎月10,000～12,000件程度の支出負担行為がなされている。特に、6月、10月、1月、2月は比較的に件数が多い。

また、月別の支出負担行為額の合計は図5-2のとおりである。これより、

平成 21 年 4 月と平成 22 年 3 月が突出して大きいことがわかる。

図 5-2 月別の支出負担行為額の推移



4 月が突出する理由としては、前年度から計画していた案件を、年度当初に契約するためと考えられる。また、清掃業務など施設の維持管理的業務等も 4 月に契約し業務を委託するほか、繰越明許費、債務負担行為等のデータが含まれていた。

このほか、支出負担行為額が大きな案件を調査した結果、平成 21 年度後期高齢者支援金医療費、平成 21 年度岐阜市中小企業制度融資原資貸付金、平成 21 年度保険財政共同安定化事業拠出金、平成 21 年度岐阜県後期高齢者医療広域連合療養給付費負担金、公債費などが存在した。これらの案件の支出負担行為額を合計すると約 250 億円となり、4 月が突出している要因の一部であると考えられる。

3 月に増加する理由をより詳細に分析するために、案件ごとの詳細な検討を行う際に観点として用いた、1)「委託料」、2)「工事請負費」、3)「負担金」、「補助金」、「交付金」及び 4) 物品購入に関する「備品購入費」、「原材料費」を用いて分析する。

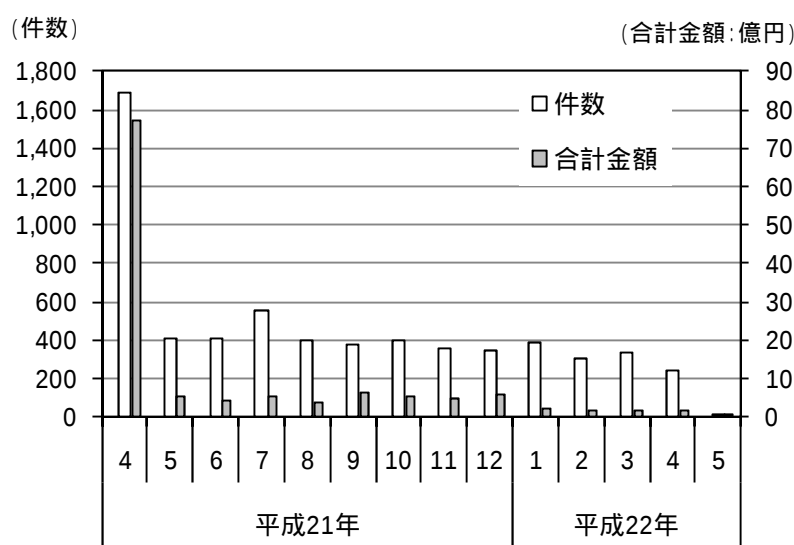
(2) 委託料の傾向分析

委託料に関する月別の支出負担行為データの件数及び金額の推移は図 5-3 のとおりである。

まず、支出負担行為データの件数から見ると、4 月の件数は突出している。このうち、3 月に入力したデータ、及び繰越明許費、債務負担行為等のデータが約 4 割を占めた。その後、5 月以降の支出負担行為データの件数は 7 月が多いものの、それ以外はほぼ一定である。

同様に、支出負担行為額の推移についても、4 月が突出している。このうち、3 月に入力したデータ、及び繰越明許費、債務負担行為等のデータが約 4 割を占めた。その後、5 月以降 12 月までは大きな変動は見られない。

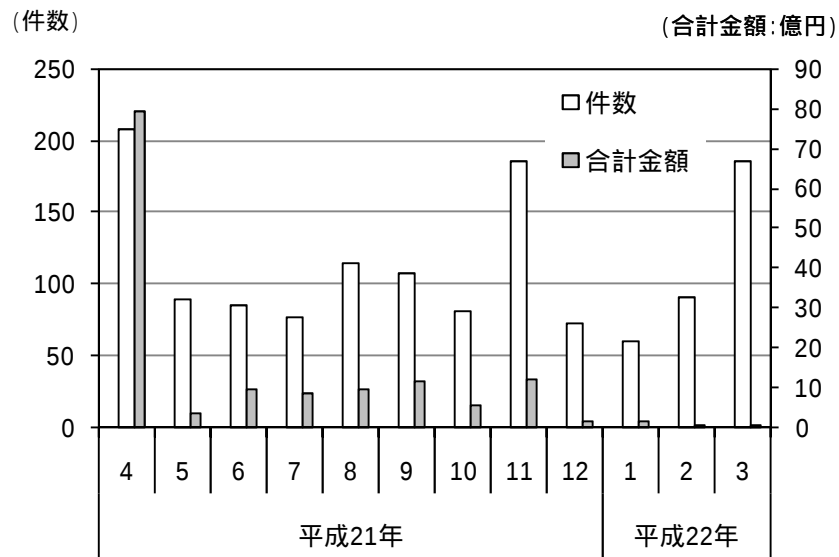
図 5-3 月別の支出負担行為データの件数と合計金額（委託料）



(3) 工事請負費の傾向分析

工事請負費に関する月別の支出負担行為データの件数及び金額の推移は図 5-4 のとおりである。

図 5-4 月別の支出負担行為データの件数と合計金額（工事請負費）



まず、支出負担行為データの件数から見ると、4月の件数は平均よりも多い。このうち、繰越明許費、債務負担行為のデータが約5割を占めた。その後、5月から件数は減少するものの、11月に件数が増えている。そして、その後いったんは減少するが、また3月に大幅に増加している。

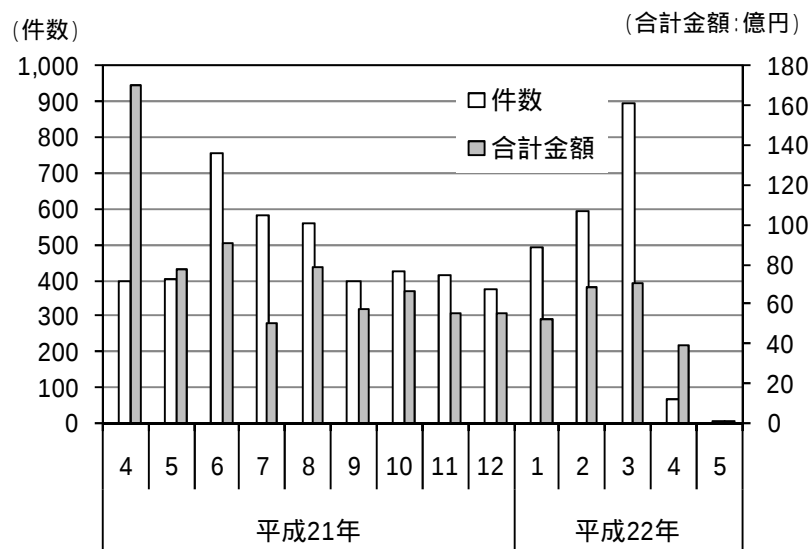
同様に、支出負担行為額の推移についても、4月が突出している。このうち、繰越明許費、債務負担行為のデータが約9割を占めた。その後、12月までは金額と件数は同じような動きを示すものの、それ以降の金額は小さいものである。

3月は、件数が多いものの、合計金額が小さかった。これは、3月の工事には、いわゆるゼロ債（旧年度に債務負担行為の承認を得て、その年度に契約は締結するものの、支出は新年度予算で執行するため、改めて新年度に支出負担行為書を作成するもの）が存在するため、金額と比べ件数が多かったものと考えられる。さらに、特に平成21年度は、国の二次補正による補助事業があったため、全額を繰り越す繰越明許費が多くあり、平成21年度の支出負担行為額が0円である工事契約が存在している。

(4) 負担金、補助金、交付金の傾向分析

負担金、補助金、交付金に関する月別の支出負担行為データの件数及び合計金額の推移は図 5-5 のとおりである。

図 5-5 月別の支出負担行為データの件数と合計金額
(負担金、補助金、交付金)



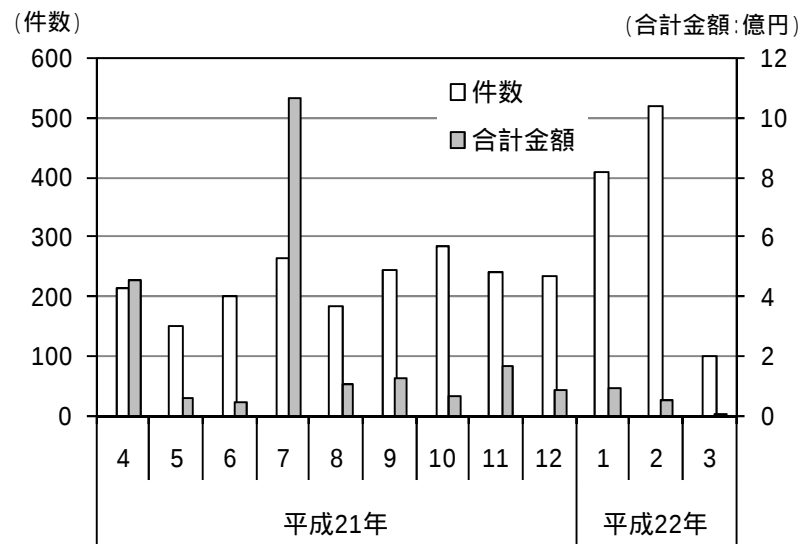
件数から見ると、6月に増加するものの、概ね 400～500 件程度の範囲で推移し、3月に大幅に増加している。

支出負担行為金額の合計を見ると、4月の金額が突出している。これは、「後期高齢者支援金」、「国保保険財政共同安定化事業拠出金」など、金額が大きい案件が含まれていたためである。

(5) 備品購入費、原材料費の傾向分析

備品購入費、原材料費に関する月別の支出負担行為データの件数及び合計金額の推移は図 5-6 のとおりである。

図 5-6 月別の支出負担行為データの件数と合計金額
(備品購入費、原材料費)



支出負担行為データの件数は、4月から10月までは徐々に増加傾向を示し、年末にかけて減少している。その後、年明けの1月、2月に増加し、3月に減少している。2月にデータの件数が増える理由の一つとして、予算残額を勘案し、年度末までに納品可能な物品の発注が多く発生している可能性が考えられる。

合計金額は、7月が突出している。内訳を見ると、7月は学校ICT環境整備事業が含まれており、これらが金額を押し上げている。したがって、7月が突出するのは、当年度限りであると考えられる。

2月はデータの件数が多いものの、金額は他の月と同程度であり、比較的少額の発注が多いと考えられる。

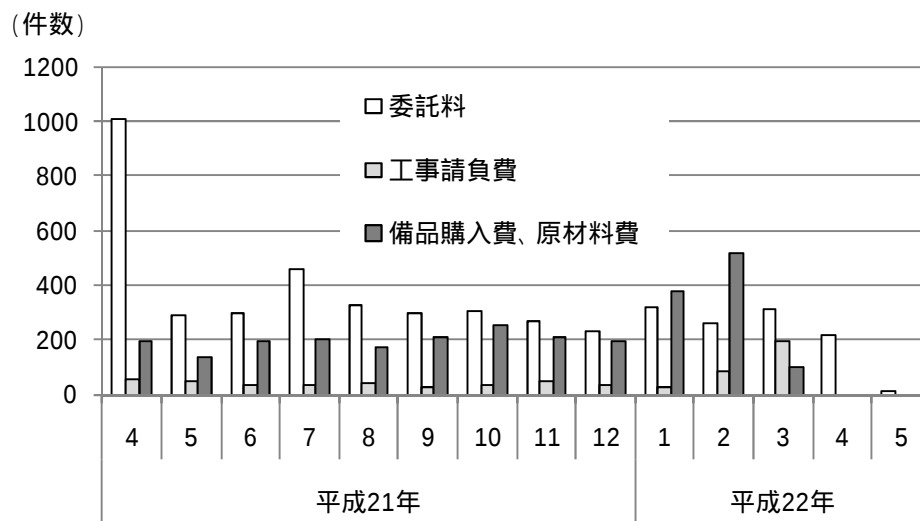
(6) 50万円未満の支出に対する傾向分析

これまでの分析から、年度末にかけて少額の支出が増加するケースが存在した。50万円未満の支出に関しては、契約書や検査調書の作成が免除されるなど、事務手続の省力化が認められている。

そこで、50万円未満の支出金額の月別の推移について検討した。対象とした費目は1)「委託料」、2)「工事請負費」、3)物品購入に関する「備品

購入費」、「原材料費」である。「負担金」、「補助金」、「交付金」は、50 万円以下であっても、事務手続の省力化が認められていないため除外した。

図 5-7 50 万以下の支出負担行為データの件数



この図を見ると、支出負担行為データの件数のうち、委託料は4月をピークとしており、前述の分析内容と傾向が一致している。

工事請負費は、3月に大幅に増加している。図 5-4 と合わせて分析すれば、繰越明許費やゼロ債のものが含まれているものの3月の工事は50万円以下の案件であることがわかる。

備品購入費、原材料費に関しては、2月に大幅に増加している。少ない月の2倍程度の件数であり、図 5-6 と合わせて分析することで、2月に購入した物品の大半が50万円以下であることがわかる。

(7) 設計金額と契約金額の傾向分析

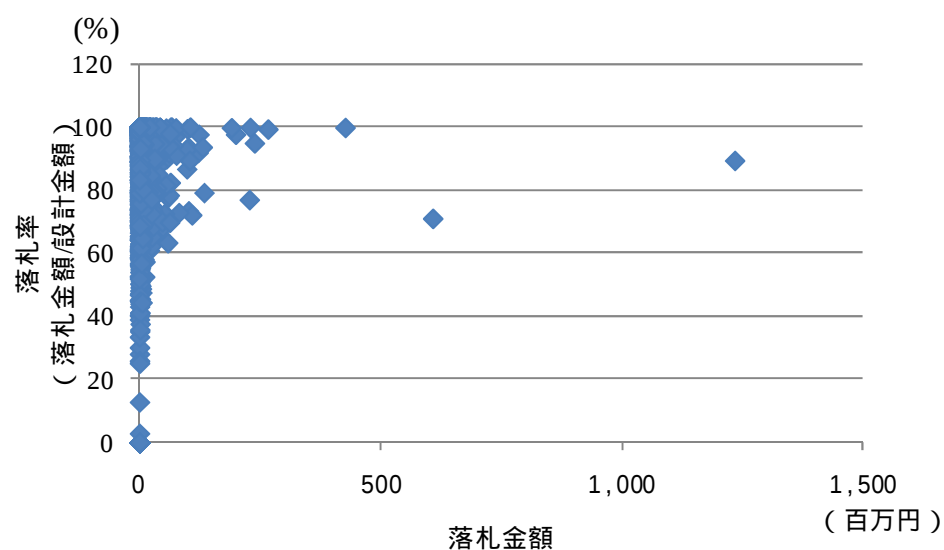
これまでの分析に用いた支出負担行為データには、契約した金額は含まれているものの、契約前に岐阜市が設計した金額のデータは含まれていない。そこで、設計金額と契約金額の相関を分析するため、契約課が別途管理しているデータベースを基に分析した。

なお、このデータは、全ての案件を網羅的に記録しているものではない。

ただし、工事や委託に関するデータは約 2,160 件、物品については約 560 件ものデータを管理していることから、このデータを母集団として用いても、傾向を分析することが可能と判断した。

まず、工事や委託における設計金額と落札金額を分析したものが図 5-8 である。

図 5-8 落札率と落札金額（工事、委託）

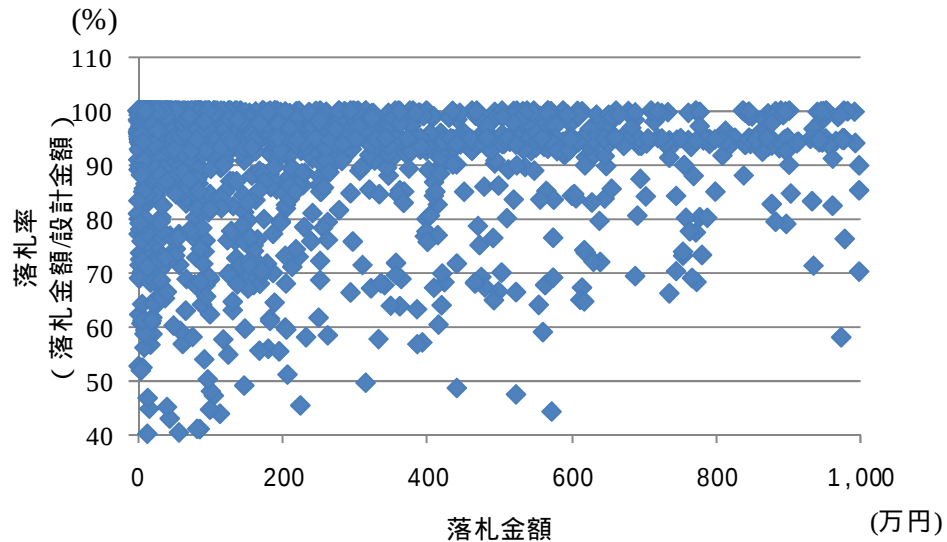


一部の案件は、設計金額に対して半額程度の入札が行われることがあるものの、概ね 60-100%程度で落札されることがわかる。また、金額が大きくなればなるほど、設計金額と落札金額の乖離は小さくなっている。

図 5-8 では全体の概要が把握できるものの、詳細な傾向が判断できないことから、図の表示範囲を変更した（図 5-9）。

図 5-9 落札率と落札金額（工事、委託）1,000 万円以下

（本図は、図 5-8 の、落札金額の表示範囲を 1,000 万円以下、落札率を 40% 以上に変更したものである。）



落札金額が 600 万円程度を超えると、設計金額と落札金額の乖離が少なくなるが、200 万円以下の案件については、比較的、設計金額との乖離が大きいことがわかる。

金額が大きい案件は、建設工事等が想定される。これは、積算資料も公表され、比較的精度の高い見積もりができていていると考えられる（表 5-1）。

表 5-1 契約金額が 2,000 万円以上の案件と落札率

案件名	落札率
道路舗装工事	約 94%
岐阜ファミリーパーク・トリム広場造園工事	約 88%
公園快適化業務委託	約 98%

一方、200 万円以下の案件は、業務委託も含め、多種多様な案件が存在する。これらは工事と異なり、設計金額を検討する資料も少なく、設計金額を設定することが困難なケースが存在するものと想定される。

表 5-2 は 200 万円以下の案件名と落札率である。建設工事は工事の標準

単価が公表されているが、それ以外の業務に関しては標準単価が公表されていないことも多い。下記に記載したとおり、案件は多種多様にわたり、見積もりの精度を高めることが困難なことがわかる。

学校の合併処理浄化槽保守点検業務委託のように、毎年実施するような保守点検業務は比較的金額が見積もりやすいことから、設計金額と入札価格が乖離せず、比較的高い落札率が見られるものの、一方で給食室ボイラー点検業務委託のように、落札率が低いものが存在した。

このように、継続的に行われる案件であっても落札率が低い案件が識別されるのは、業者側の受注意欲によっても落札率が左右されることがわかる。

したがって、落札率が低い金額が存在するといって、岐阜市の設計金額の精度が悪いとはいえない。

表 5-2 契約金額が 200 万円以下の案件と落札率

案件名	落札率
介護保険事業分析システム改修業務委託	約 99%
長森南中学校合併処理浄化槽保守点検業務委託	約 90%
三輪北小学校合併処理浄化槽保守点検業務委託	約 88%
岐阜市新公会計システム運用管理業務委託	約 57%
浄化槽管理システムソフトウェア保守点検業務委託	約 100%
第二・第三恵光学園空調設備保守点検業務委託	約 100%
岐阜市民病院健診システム等改修業務委託	約 99%
岐阜市ホームページデザイン更新業務委託	約 78%
水位表示塔保守点検業務委託	約 92%
歴史博物館資料保存処理業務委託	約 92%
岐阜小学校ほか 66 校及び 2 園給食室ボイラー点検業務委託	約 58%
日置江保育所アスベスト対策工事	約 71%

次に、物品の購入に関するデータを分析した。(図 5-10、図 5-11)

図 5-10 から、岐阜市の物品で 5,000 万円を超えるようなケースはめずらしく、また、金額が高額になるにつれて、設計金額との乖離が少なくなる傾向がわかる。

図 5-10 落札率と落札金額（物品）

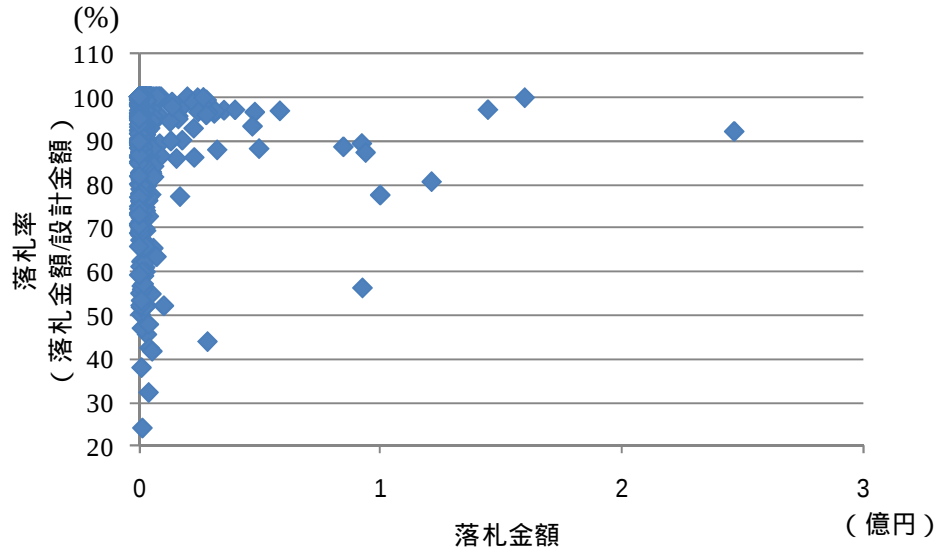
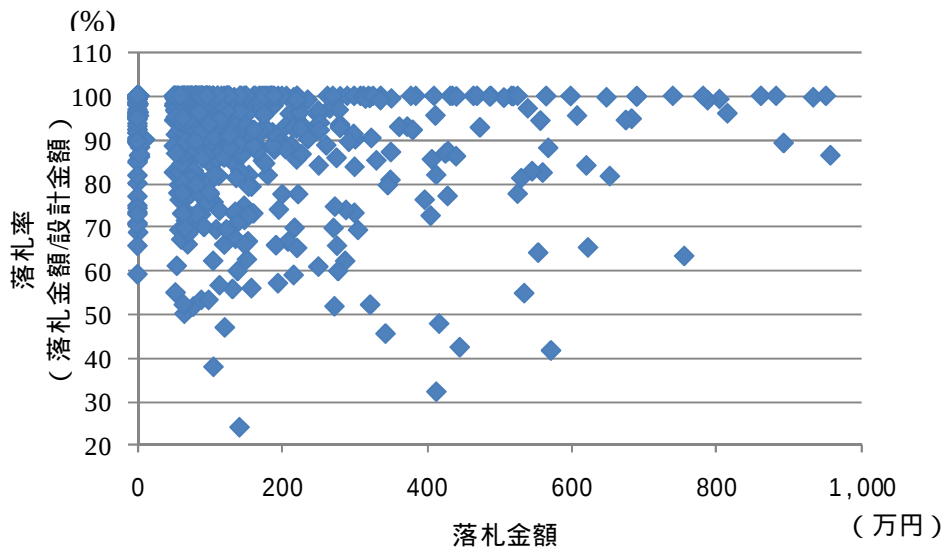


図 5-11 落札率と落札金額（物品）1,000 万円以下

（本図は、図 5-10 の、落札金額の表示範囲を 1,000 万円以下に変更したものである）



落札金額が 1,000 万円以下のケースを見ても、金額が高額になるにつれて、設計金額と落札金額の乖離が少なくなっている傾向が読み取れる。

表 5-3 は契約金額が 5,000 万円以上の案件と落札率である。比較的高い落札率となっているのは、小学校等に地上デジタルテレビの導入を行った

案件などが含まれており、設計金額を検討することが容易な案件が多かったためと考えられる。

表 5-3 契約金額が 5,000 万円以上の案件と落札率

案件名	落札率
消防総合システム部分更新機器 1 式	約 92%
地上デジタルテレビ（専用台付） 380 台	約 77%
地上デジタルテレビ（専用台付）第 3 ブロック 322 台	約 88%

契約金額が 300 万円以下の、比較的少額な案件について見れば、委託、工事案件と同様に、内容が多岐にわたっている。物品購入についても、見積もりの困難さと、業者の意欲によって、落札率が変動しているものと考えられる。

表 5-4 契約金額が 300 万円以下の案件と落札率

案件名	落札率
冬救急服（上衣） 27 着ほか 2 件	約 100%
「広報ぎふ」8 月 1 日号 140 セット	約 100%
スタッキングチェア 99 脚	約 96%
事務室用備品 1 式	約 90%
電気分解装置 100 個	約 78%
月の動きモデル実験器 115 個	約 81%
手動裁断機 20 台	約 69%
ハイブリッド自動車 1 台	約 88%
給食用食器 1,440 個	約 67%
植物のつくりプレパレートセット 32 個	約 61%
液晶プロジェクター 3 台	約 91%
草刈機 1 台	約 78%

なお、図 5-11 において、落札金額が 0 円付近になっている案件は、単価契約を締結している案件が該当するため、実際の支払金額は年間の使用料を掛け合わせた金額となる。

（８）分析結果のまとめ

支出関連データを分析した結果、以下の事項が明らかになった。

- ・ 岐阜市全体の支出負担行為額は 4 月と 3 月が突出している。
- ・ 工事請負費の支出負担行為データの件数は、4 月、11 月、3 月にピークを迎える。一方、金額は 4 月が突出しており、3 月の支出負担行為は少額なものが多い。
- ・ 備品購入費、原材料費は、1 月、2 月に支出負担行為データの件数が増加する。
- ・ 金額が高い工事案件は、設計金額と落札金額が近い場合が多いが、200 万円以下の工事や委託等は、設計金額と落札金額の差が大きくなるケースが存在した。
- ・ 物品は、金額が小さくなるにつれ、設計金額と落札金額の差が大きくなるケースがあった。

分析を通じ、年度末付近に 50 万円未満の支出負担行為データの工事請負費が増加していることが判明した。

特定時期に執行件数が増加することは、事務手続量の増加につながり、相互点検を実施するための人員が不足することが考えられる。

このほか、工事に関しては繁忙に伴う施工業者の不足や、工事品質の低下が生じることも可能性としては考えられる。

したがって、担当者に対する研修、周知などを通じ、支出時期の平準化を図ることや、例えば、本監査で支出件数の増加を識別した「工事請負費」又は物品購入に係る科目に限定して、「予算執行計画」に対する進捗状況の確認を実施していくなど、岐阜市として支出時期の平準化を図るための対策を検討することが望まれる。

3. 案件ごとの詳細な検証結果

案件ごとに詳細に検証した結果、(1) ルールが十分に整備されていない、又は、多くの案件において共通的な課題と、(2) 特定の案件に固有の課題を識別した。

本報告書では、ルールが十分に整備されていない、又は多くの案件において共通的に識別された課題を、「(1) 共通の指摘及び意見」(P81) にまとめて記述し、特定の案件に見られた固有の課題は「(2) 個別の指摘及び意見」(P98) に記述した。

(1) 共通の指摘及び意見

ここでは、ルールが十分に整備されていない事項、又は多くの案件において共通的に識別された課題を記載する。

(ア) 修正液や砂消しゴムによる訂正があった。【指摘】

(対象部署：行政部契約課、福祉部福祉政策課、福祉部保育事業課、教育委員会教育施設課、基盤整備部道路維持課、都市建設部駅周辺事業推進課)

岐阜市は、「会計規則」及び「会計事務マニュアル」において、支出に関する書類の記載事項は、原則として塗まつ、改ざん又は首標金額を訂正してはならないことを定めており、やむを得ず書類中の文字(首標金額を除く)の誤記を修正する場合は、提出者において訂正のうえ押印しなければならないと定めている。

< 岐阜市会計規則 >

第 20 条 支出命令書、領収書等の記載事項は、明瞭に記し、塗まつ、改ざん又は首標金額を訂正してはならない。

第 81 条 (略)

2 証拠書類中文字(首標金額を除く。)の誤記を訂正するものがあるときは、提出者において訂正のうえ印を押したものでなければならない。

< 会計事務マニュアル >

P25 訂正印について

○見積書、請求書においては、二本線を引き正当な記載をし、代表者印を押印する。

○ZAIMS の帳票について

債権者の訂正

相手方登録を変更し、二本線を引き正当な記載をし、政策課長印を押印するとともに、ZAIMS ハードコピーを添付する。

債権者以外の訂正

ZAIMS で訂正処理後、二本線を引き正当な記載をし、担当者印を押印するとともに、ZAIMS 訂正票を添付する。

記入漏れ等は、手書きで記載し、ZAIMS 訂正票を添付する。

しかし、今回サンプルとして閲覧した書類において、修正液又は砂消しゴムを用いた塗まつが多数識別された。

これらは、提出者による正当な訂正であるのか、第三者による改ざんであるのか、事後に判断できない。そのため、「会計規則」及び「会計事務マニュアル」に記載されているよう、原則として書類の訂正は行わないようにし、訂正する場合は訂正印を押印するといった運用を徹底することが必要である。

本監査において、修正液又は砂消しゴムを用いた塗まつ等が識別された案件は、以下のとおりである（表 5-5）。

また、F-8 の案件については、案件の起案部署ではなく、契約課において修正がなされた案件であるとの説明を得ている。

表 5-5 修正液又は砂消しゴムを用いた塗まつ等が識別された案件

案件 No	詳細
F-2 F-3	「指定管理に係る基本協定書の締結について」（文書管理番号 0000519038、平成 21 年 2 月 2 日起案）において、文書の保存期間が砂消しゴムを用いて訂正されていた。
F-2	「平成 21 年度指定管理者施設のモニタリング結果につい

案件 No	詳細
F-3	て」(文書管理番号 0000615593、平成 21 年 11 月 12 日起案)において、決裁日が二重線で訂正されているものの、訂正印が押印されていなかった。
F-8	「契約依頼書兼執行伺書(工事・業務委託)」「支出負担行為番号 51999)において、契約番号が修正液で修正されていた。
F-9	委託業者との「請書」(平成 22 年 2 月 12 日)において、支払時期が砂消しゴムで修正されていた。
F-10	委託業者との「請書」(平成 22 年 3 月 12 日)において、支払時期が砂消しゴムで修正されていた。
E-4	「契約依頼書兼執行伺書(工事・業務委託)」において、決裁欄の日付が砂消しゴムで修正されていた。
E-4	「検査調書」において、検査職員の意見欄が砂消しゴムで修正されていた。
E-11	「請書」の契約の目的欄と支払時期欄が砂消しゴムで修正されていた。
E-15	「補助金等実績報告書」の補助事業の完了年月日欄が修正液で修正されていた。
K-9	「請書」の工期が砂消しゴムで修正されていた。
T-7	「分筆登記業務依頼書(市道柳津 2 号線沿道)」「岐阜市建鉄第 44 号、平成 21 年 9 月 2 日)において、委託期間が砂消しゴムで修正されていた。

(イ) 随意契約における予定価格の記録が残されていなかった。【指摘】

(対象部署：福祉部保育事業課、基盤整備部基盤整備政策課、都市建設部公園整備課)

「契約規則」では、第 28 条の 2 において、予定価格を定めることが明記されている。

< 岐阜市契約規則 >

(予定価格の決定)

第 28 条の 2 随意契約によるときは、あらかじめ第 20 条の規定に準じて予定価格を定めなければならない。

しかし、岐阜市としての予定価格を検討したものの、その結果を記録として残していない案件が存在した。そのため、事後に予定価格を検討したか否かを検証することができなかった。

なお、事業担当課にもよるが、工事の場合は、発注前に業者に見積もりを依頼し、業者側が見積り結果を提示するケースがある。この業者が提出する見積りを参考に、作業内容を検討し、人件費や材料の単価を掛け合わせた予定価格や、工事の仕様書を検討している。つまり、仕様書を作成する過程において、予定価格の検討に類する行為は行われていることになる。

また、案件によっては、前年度の契約金額や業務内容の見直しを通じ、検討が行われているとの説明を得ている。

したがって、実質的には予定価格を定めているケースが多いと考えられるものの、その記録が存在しないため、予定価格を定めた事が事後に確認できない案件が存在した。

今後の改善としては、「契約規則」に準じて全ての案件で予定価格を定め、記録を残すことが一つの方法として考えられる。

また、自治体によっては、特定の条件に該当する際は予定価格の作成の省略を認めている。これは、例えば機器の修理対応などは、即座に対応する必要があることや、少額の工事案件全てに対し予定価格を算出することは、事務手続量が増加し、行政事務効率の低下につながるためである。

< 参考：高島市契約規則 >

滋賀県高島市では、以下の通り、随意契約の予定価格の省略を契約規則にて認めている。

(随意契約の予定価格)

第 24 条 契約担当者は、随意契約を締結しようとするときは、あらかじめ第 11 条の規定に準じて予定価格調書を作成しなければならない。ただし、設計金額が 30 万円未満の契約については、支出負担行為書又はこれに代わる書類に予定価格

を明記し、押印することにより作成に代えることができる。

2 前項の規定にかかわらず、第 26 条の規定により見積書の徴取を省略する場合は、予定価格調書の作成を省略することができる。

3 前項の規定により予定価格調書の作成を省略した場合の予定価格は、設計金額と同額とする。

このように、岐阜市においても特定の条件に該当する随意契約の場合は、予定価格の算出を省略することとし、その旨を規程等に明示することも、一つの改善の方向性である。

なお、本監査において、予定価格を検討した記録が確認できなかった案件は、以下のとおりである（表 5-6）。

表 5-6 予定価格を検討した記録が確認できなかった案件

案件 No	案件名
F-9	給食室棚等取付工事（鷺山保育所）
K-5	地区計画情報管理システム維持管理業務委託（単価契約済）
T-12	西山公園施設撤去工事 地権者に返還のため
T-13	岩利広場 上水道引込工事 水道使用のため

（ウ） 鉛筆書きによる記載があった。【意見】

（対象部署：都市建設部駅周辺事業推進課）

岐阜市は、「支出金調書チェックシート」において、公文書である支出金調書及び添付書類に、鉛筆等の消去可能な筆記具を使用しないことをチェック項目として定めている。

< 支出金調書チェックシート >

■ 支出負担行為書、支出命令書について

☐ 支出金調書及び添付書類は、すべて公文書であり、裏紙利用や鉛筆・消せるペンは使用していないか。

しかし、今回サンプルとして閲覧した書類において、鉛筆書きで記載されているものが識別された。鉛筆書きされていた箇所は、当該書

類における必須記載事項ではないが、担当者がメモ書きとして記載していた。そのため、本件はルールの逸脱とはいえないが、公文書に対して不要なメモ書きがなされていたといえる。

このような鉛筆書きの利用が多発すると、鉛筆を利用してよいとの組織風土につながるおそれがあり、公文書に対して鉛筆を用いるという行為は、メモ書きともいえども望ましくない。

鉛筆書きで記載された書類は、事後に容易に内容を変更することが可能であり、支出負担行為を行う際に必要な書類としての要件を満たしていない。「支出金調書チェックシート」に記載されているよう、支出に関する書類は、鉛筆などの消去可能な筆記具を使用しないことが必要である。

本監査において、鉛筆書きで記載されているものが識別された案件は、以下のとおりである（表 5-7）。

表 5-7 鉛筆書きを識別した案件

案件 No	詳細
T-15	「岐阜駅北口駅前広場完成記念事業実行委員会への負担金の支出について」（決裁日平成 21 年 8 月 21 日）において、施行日が鉛筆で記入されていた。

(エ)入札書類において、法人印の押印状況にばらつきがあった。【意見】

（対象部署：行政部契約課）

岐阜市の入札時の書類として、業者は入札金額を記入した見積書を入札書として用い、入札している。この見積書には、入札金額、案件名、法人所在地、法人名が記入され、代理人が入札する場合は代理人の氏名が記載されている。

代理人が入札する際の多くの見積書には、法人名の隣に法人印、代理人氏名の隣には代理人の押印がなされている。しかし、見積書の一部において、代理人のみ押印し、法人印が押印されていないケースが存在した。つまり、法人印の押印状況にばらつきが生じていた。

岐阜市は、代理人が入札する際は岐阜市がひな型を作成した「委任状」を徴収している。この委任状は、一切の行為を代理人に委任する旨が記されており、契約金額の決定から入札行為までを代理人に委任している。

（参考：委任状の記載内容）

委任状は、法人の代表者が受任者（業者の担当者）に対し「私は、下記の者を代理人と定め、上記工事（業務）に係る入札（見積）に関する一切の権限を委任します」と記載されている。

また、この委任状には、法人代表者の印鑑、法人印、及び代理人が使用する印鑑が押印されている。岐阜市は、この委任状に押印された代理人印と、見積書の代理人の押印が合致することを確認している。

そのため、岐阜市は見積書に法人印を求めておらず、代理人の押印のみで受け付けている。

しかし、代理人が持参した多くの見積書において、法人印が押印されていたことから、入札業者は見積書にも法人印が必要と判断しており、岐阜市が求める押印の要件を入札業者が正確に把握していない可能性がある。

そのため、岐阜市が公表している「入札の心得」等において、代理人が入札に参加する場合は、入札書の法人印は必須でない旨を明記するなど、岐阜市が求める要件をより明確にすることが望ましい。

（オ） 原則認められていない、支出負担行為書の起案日の遡及入力の際に、承認プロセスが残っていなかった。【意見】

（対象部署：教育委員会教育施設課）

岐阜市の「財務会計システム」である「ZAIMS」では、支出負担行為書を作成すると、作成した順番に、支出負担行為番号が自動的に採番される仕組みとなっている。そのため、支出負担行為書の起案日を遡って入力しても、支出負担行為番号は作成した現時点での番号とな

る。

本監査は、平成 21 年度の支出負担行為書の中から、サンプルとして合計 126 件を抽出し検討した。このサンプルで検証した案件のうち、起案日がともに平成 22 年 3 月 15 日である案件 No:E-11 及び案件 No:E-12 は、支出負担行為番号がそれぞれ 188205、188232 であった。しかし、支出負担行為データを分析したところ、起案日が平成 22 年 3 月 30 日の案件は、支出負担行為番号が 170000~180000 番台の順に採番されていた。

つまり、今回サンプルとして抽出した案件のうち、案件 No:E-11 及び案件 No:E-12 は、平成 22 年 3 月 30 日以降に入力された可能性が高く、支出負担行為書の起案日を遡及入力しているものと考えられる。

遡及入力した事由について事業担当課にヒアリングした結果、発注先の業者から提出された見積書や添付書類等に誤字、脱字等の不備が存在したため、本来、支出負担行為書を作成する時期に作成せず、やむをえず後日、遡及入力で支出負担行為書を作成したとの説明を得た。

現行の「ZAIMS」では、支出負担行為を遡及して作成した日はシステム上記録されるが、誰でも起案日を遡及して入力することは可能であり、また、入力時に上席者の承認も必要としていない。

「会計事務マニュアル」(平成 22 年 2 月 22 日改定版)では、支出負担行為書の起案日の遡及入力は実施すべきでない旨が記載されており、岐阜市としても、本行為は適切でないと認識している。

< 会計事務マニュアル (平成 22 年 2 月 22 日改定版) >

P27

「支出負担行為」は、その行為が行われた時期をもって、支出義務が発生したものとみなす支出発生時点を認識するための基準である。

よって、事務の遅延により、支出負担行為日(又は支出命令日)を遡って処理することは、法の趣旨や行政の責任からも全く不適切な行為であり厳に慎むこと。

なお、本監査のヒアリングの過程において、誤入力データを取消し、再入力する場合に、やむを得ず支出負担行為書を遡及入力するケースが存在するとの説明を得ている。また、ZAIMS は夕方 5 時以降の入力ができない仕組みであり、5 時までに入力が終わらなかった場合は、翌日に入力せざるを得ないといったシステム上の制約もある。

現在は、ZAIMS 上のデータを見ても、誤入力に基づくデータの再入力か否かは判断できず、支出負担行為書にも遡及入力した理由は記載されていない。

以上より、支出負担行為書は、契約の締結時に作成すべきものであり、原則として遡及入力を行うべきではない。

ただし、所用等のため、夕方 5 時までに入力できなかった場合や、誤入力等を発見し、事後にやむを得ず修正する場合、そして今回の当該事案のような、契約の相手方から提出された支出負担行為書を作成するために必要な書類に不備等が見つかり、それを整えるために日数を要した場合など、遡及入力を行うことが業務上必要であることは理解できる。

したがって、遡及入力した理由と遡及入力に対する承認を記録として明確に残し、事後でその訂正又は再入力が妥当であったことを判断できるようにすることが望まれる。なお、本監査では、教育委員会の案件が該当案件として識別したが、教育委員会のみに対応ではなく、全庁的に対応することが望まれる。

本監査のサンプルとして抽出したうちの、遡及入力を識別した案件は、以下のとおりである（表 5-8）。

表 5-8 遡及入力を識別した案件

案件 No	案件名
E-11	厚見中学校 南舎 2 , 4 階手洗い増設工事
E-12	岐阜小学校 遊具撤去工事 環境整備のため

(カ)物品調達において特定製品を指定する必要性が低い案件があった。

【意見】

(対象部署：福祉部保育事業課、基盤整備部水防対策課、都市建設部公園整備課)

「物品調達事務処理要綱」において、50 万円以上の物品で銘柄又は業者を指定するときは、銘柄等指定理由書を作成しなければならないことが定められている。

< 岐阜市物品調達事務処理要綱 >

(物品の調達方法)

第 3 条

(3) 物品を調達するに当たり銘柄又は業者を指定するときは、銘柄等指定理由書(様式)を作成し、契約依頼書(物品)とともに契約課に送付しなければならない。ただし、購入予定額が 50 万円未満のときについては、これを省略することができる。

50 万円未満の場合は、銘柄等選定理由書を作成することなく、事業担当課の裁量によって、購入物品を選定できる仕組みとなっている。これは、銘柄を指定するよりも、仕様書を詳細に記載する方が、事務手続が膨大となるため、特に説明責任が必要と考えられる 50 万円以上の物品購入についてのみ、銘柄選定等理由書を作成していると考えられる。

銘柄指定の必要性について検討すると、例えば棚や机などは、既存の物品と統一した方が使い勝手や操作性もよく、利便性が高いケースが多い。また、実験器具などは、その製品にしかない特別な機能を求め、銘柄を指定するケースが考えられる。

したがって、物品調達時の仕様書に銘柄を指定することは、必要な行為であるといえる。

一方、例えば家電製品や鉛筆などの文房具は、各メーカー間で基本

性能に大きな違いが存在せず、このような物品に関しては、特別な機能を求めない限り、特定メーカーの特定銘柄を選定する必要性は低いと考えられる。

銘柄を指定しない場合、納入業者は岐阜市が求める仕様を満たした製品の中から、一番安い商品を提示することとなり、銘柄を指定した場合と同等の機能を有した製品を、より安く購入できる可能性がある。

しかし、本監査において、銘柄を指定する必要性が低いと考えられるにもかかわらず、銘柄を指定していた案件が存在した（表 5-9）。

したがって、各メーカー間において、大きな違いが存在しない物品の調達においては、可能な限り銘柄を選定しないことが望ましい。

金額や対象とする物品によって、銘柄の指定を許可する、又は許可しないといった判断基準を明示することは困難なことから、今後の改善の方向性として、例えば、物品の調達事務を行う担当者に対し、銘柄を指定する必要性がない場合は指定しないといった内容を定期的に周知する（予防的統制活動）ことが考えられる。また、契約課の職員も、本事項に留意しながら事務手続を実施するといった、発見的な統制活動を運用することが考えられる。

このような、予防的、発見的統制活動では不十分と考える場合は、岐阜市全体として、銘柄の指定範囲に関するルールを、再度検討することが必要である。

なお、特定の銘柄を指定しない場合は、仕様書において要件を詳細に記載しなければならず、これまで以上に仕様書作成の時間がかかり、結果として業務効率の低下を引き起こす可能性もある。

そこで、もう一つの改善の方向性としては、詳細な仕様書を作成するかわりに、仕様書において複数の銘柄を候補として業者に提示することが考えられる。

これらを参考に、岐阜市として銘柄の指定のあり方について、見直しを行うことが望まれる。

本監査において識別した、銘柄を指定する必要性は低かったと思われる案件は、以下のとおりである（表 5-9）。

表 5-9 銘柄を指定する必要性は低かったと思われる案件

案件 No	詳細
F-17 F-18	本件は、保育所の給食用に冷凍冷蔵庫を購入した案件である。この際、仕様書には各保育所に納入する冷凍冷蔵庫として A 社製の特定の機器が指定されていた。これは、入れ替え前の冷蔵庫の大きさ、形式、容量等を勘案の上、後継機種を選定し指定したものである。 保育所では、毎日給食を提供する必要があるため、賄材料を保管する冷凍冷蔵庫が故障した場合の復旧は、緊急性が高く、後継機種の銘柄指定により、迅速な調達を行う必要がある。しかし、冷凍冷蔵庫は、大きさ、容量、ドアの開閉方向といった細かな仕様の違いがあるものの、基本性能は、メーカーが異なっても大きな違いはなく、岐阜市が求める仕様を満たすものは、他のメーカーの製品でも存在したと考えられる。
K-15	水害の警戒、防御及び被害の軽減のための活動に用いる発電機を購入する際、その仕様書には B 社製の特定の機器が指定されていた。これは、前回の購入時に、取扱業者に求める要件を提示し、業者に相談した際に推奨された機器であり、今回も同一の機種を購入したためであった。 発電機は水害や地震等の災害に用いるものであり、高い信頼性や大きな発電量が求められる。また、本製品は、非常時に活用するものであることから、日常的に操作しない。異なる機器を導入した場合は、非常時に容易に扱えない可能性もある。 しかし、非常用の発電機はいくつかのメーカーから発売されており、仕様書に求める要件を記載すれば、その条件を満たした中で一番安い商品を購入できる可能性があったといえる。

	また、操作方法についても、大きな違いがない製品を複数提示することは可能だったと考えられる。
T-18	岐阜公園総合案内所に設置するテレビを購入する際、その仕様書には C 社製の特定の機器が指定されていた。これは、購入時に担当職員がインターネットを通じ価格を調査したところ、希望のサイズの中では、C 社製の特定製品の価格が一番安かったためである。 しかし、テレビのような機器は、メーカーが異なっても基本性能はほぼ同じであるといえる。特に、今回は岐阜公園総合案内所に設置するものであり、特定メーカーの特性（画質、3D 表示の有無、音質、他の機器との組み合わせ、薄さや重さ）は重要な要素ではない。 また、最近は、インターネット上に実売価格が即座に掲載されることが多いものの、それらの価格は岐阜市の指名業者ではないケースも多々あり、インターネット上の最安値の製品が必ずしも岐阜市にとっての最安値製品となるわけではない。 したがって、C 社の特定製品を指名する必要性はなく、仕様書に求める要件（画面サイズや重量、受信可能電波、必要とする端子など）を記載すれば、その条件を満たした中で一番安い商品を調達できる可能性があったといえる。 実際に、家電製品は新製品への切り替え時や、業者の在庫状況に応じて大きく価格が変動する。本件は 5 社（者）から見積もりを取っているが、同じ製品であるにもかかわらず、見積価格は最大で約 100 千円の差が生じていた。そのため、特定メーカーの特定製品を指定しなければ、より安価で調達できる可能性があるといえる。 なお、本件はインターネット上に掲載された最安値よりも安い価格で購入しており、市は割高な商品を購入していたわけではない。

(キ)岐阜県主体で実施する建設事業のモニタリングが不十分であった。
【意見】

(対象部署：基盤整備部基盤整備政策課)

岐阜県は、「地方財政法」(昭和二十三年法律第百九号)第二十七条第一項、「道路法」(昭和二十七年法律第百八十号)第五十二条第一項、などの規定に基づき、岐阜県が行う建設事業に要する経費の一部を、関係市町村に負担させることを「県の行う建設事業に対する市町村の負担金について」(平成22年3月25日改訂)において定めている。

この規程に基づき、岐阜県が主体となって実施する建設事業の一部は、地元負担金として岐阜市が負担している。

これまで、岐阜県が主体となって行った工事については、岐阜市が費用を負担しても、その支出内容を岐阜県に確認することや、工事検査を岐阜市が行うことはなかった。これは、岐阜県が実施している工事の発注、監督、完成検査は、一定の品質で行われているとの前提に基づいていたからである。

しかし、岐阜県が主体といえども、上述の前提条件が常に成り立つという保証はなく、岐阜市として岐阜県に一任してよいとはいえない。

他の補助金や負担金では、例えば「事業報告書」を提出させることにより、その支出内容の妥当性を判断している。また、工事案件を岐阜市が実施する場合は、監督や検査を通じて品質を確認している。このように、岐阜県主体の工事であっても、岐阜市は負担金のみを払い、その他の事務手続全てを岐阜県に一任している状況は、他の案件の管理状況と比較して望ましい状況とはいえない。

今後は、岐阜市として行うべき統制行為が必要か、又は岐阜県という負担先を考慮し、統制行為を省略すべきかを検討し、必要と認めた場合は統制行為を実施することが望ましい。

岐阜県に対する統制行為が必要と判断した場合は、本件は工事の案件であることから、例えば、岐阜県が検査した記録である「検査調書」を入手して、岐阜県が検査していることを確認することが改善方法の

一つの手段として考えられる。

なお、案件によっては、岐阜市が岐阜県の事業をモニタリングしていた。「鉄道高架事業県営工事負担金（岐阜駅周辺連続立体交差事業）」（案件 No：T-17）は、岐阜県が委託した業者から報告書を入手し、事業の成果物を確認していた。さらに、当該案件の担当者は、本監査のヒアリングを通じ、検査調書等を入手することが望ましいと考え、平成 22 年 7 月に岐阜県から「検査調書」を入手している。

今後は、上記案件のように、岐阜県に対する負担金であっても岐阜市が統制行為を実施するかを検討し、必要と認めた場合はその内容を全庁的に実施することが望ましい。

本監査において識別した、業務内容に対するモニタリングが不十分であった案件は、以下のとおりである（表 5-10）。

表 5-10 岐阜県の建設事業に対するモニタリングが不十分と思われる案件

案件 No	案件名
K-13	県営工事費地元負担金 県単地方特定道路整備（改良） 県単地方特定道路整備（臨交）関本巣線 岐阜市太郎丸新屋敷地内
K-14	県営工事費地元負担金 県単道路新設改良 岐阜大野線 岐阜市折立地内

なお、本監査のヒアリングを通じ、岐阜市が地元負担金を拠出する工事については、平成 22 年度以降の案件は検査調書を手に入れ、改善を図っているとの説明を得ている。

(ク)「財務会計システム」で、本来は必要ない他部署のメニューを表示させることが技術的に可能であった。【意見】

（対象部署：行政部情報政策課）

「財務会計システム」は、部署別の所属コード、パスワードを入力後、さらに個人別の ID、パスワードを入力しログインしている。この部署別の所属コードに応じて、表示されるメニュー画面が変更され、

「財務会計システム」の入力範囲が制限されている。

しかし、「財務会計システム」の部署コードとパスワードは所属部署で共通のものを用いていることから、異動者が新しい部署で旧の所属部署の部署コードとパスワードを入力すると、旧所属部署のメニュー画面を表示させることが可能であった。

この状況は、職務権限外の事項についても、システムに入力することが、技術的には可能なことを意味する。本来は、異動後は旧部署へのアクセスができないように設定することが望まれ、アクセス権の付与状況として望ましい姿ではない。

実際に、異動後に旧部署のメニューを表示させることが可能か否かを検討すると、現在、岐阜市の「財務会計システム」の操作端末の多くは、起動時に所属コードとパスワードが自動的に入力され、職員は何も入力しないように設定されている。そのため、職員が自ら所属コードとパスワードを入力することは少なく、職員は所属コードとパスワードを把握していないケースが多い。

新しい部署において旧所属部署のメニュー画面を表示させるためには、パソコンを起動した際の自動入力の設定を変更しなければならず、高度な知識が必要である。そのため、「財務会計システム」の利用者が旧所属部署のメニューを表示させることができる可能性は、極めて低いと考えられる。

また、岐阜市は「財務会計システム」を用いて承認を行うのではなく、支出に関する事項は、「財務会計システム」を用いて作成した帳票を出力し、紙帳票に上席者の押印を得る運用となっている。そのため、「財務会計システム」はワープロと同程度の位置づけと考えられ、現在のアクセス権の付与状況に起因して、事故が発生する可能性は低いものと考えられる。

さらに、現在、岐阜市は「財務会計システム」の再構築を行っており、事故が発生するリスクが少ない状況下において、費用をかけて数年後に廃棄するシステムの改修を行うことは、経済性の観点から適切な投資とはいえない。

これらより、「財務会計システム」のアクセス権は、個人の職務権限に応じて必要な項目のみを付与することが望ましいものの、旧所属部署のメニューを表示させるためには高度な技能を必要とすることや、「財務会計システム」で承認を行わないこと、「財務会計システム」の再構築を行っていることを勘案すると、即座に改善が必要な状況であるとはいえない。

上記の検討により、現行のシステムにおいて事故が発生するリスクは低いと考えられることから、次期システムにおいて職務権限に応じたシステム上の権限を付与し、不必要な操作はできないように、留意することが望まれる。

(2) 個別の指摘及び意見

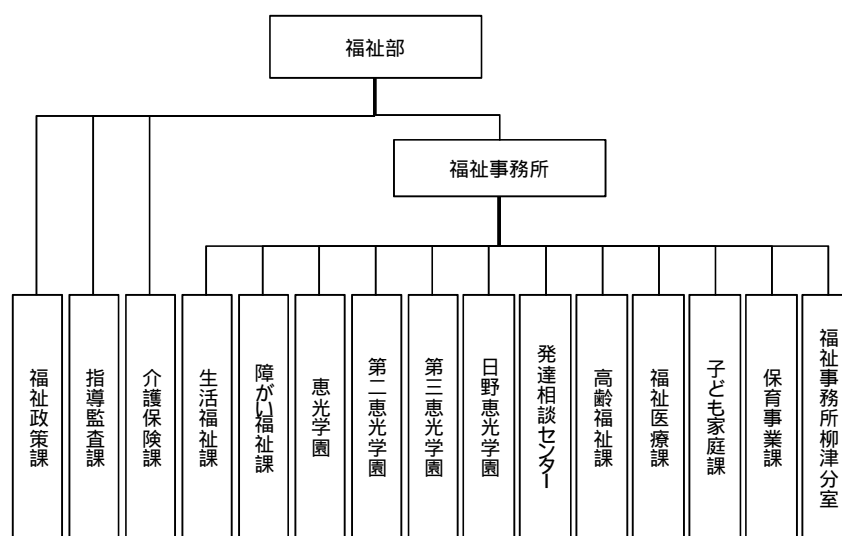
ここでは、監査の対象部署の概要と、監査対象として抽出した案件、及び本監査において識別した個別の指摘及び意見について述べる。

(ア)福祉部

概要

A) 組織概要

図 5-12 福祉部の組織概要



B) 業務概要

福祉部は、少子高齢化、介護などに関する福祉政策全般を扱っている。高齢者向けの福祉サービスや子ども手当、保育所の管理など、その対象範囲は多岐にわたっている。

監査対象

以下のとおり監査対象を抽出した（表 5-11）。

表 5-11 福祉部の監査対象とした案件

分野	案件 No	対象案件名
委託	F-1	児童手当端末機操作業務委託

分野	案件 No	対象案件名
委託	F-2	梅林児童館 指定管理料
	F-3	黒野児童館 指定管理料
	F-4	岐阜市地域包括支援センター運営業務委託 その2
	F-5	岐阜市地域包括支援センター運営業務委託 その1
	F-6	平成21年11月健診分岐阜県後期高齢者医療広域連合健康診査（ぎふ・すこやか健診）業務委託料
	F-7	岐阜市税・料金収入データ作成業務委託（介護保険料）
工事	F-8	三田洞神仏温泉・清泉荘改修工事
	F-9	給食室棚等取付工事（鷺山保育所）
	F-10	非常口門扉取付工事（日野保育所）
負担金 ・交付金 ・補助金	F-11	平成21年度岐阜地域肢体不自由児母子通園施設組合負担金（利用者割分）
	F-12	岐阜市モデル保育所事業補助金
	F-13	配食による安否確認費用
	F-14	平成21年度岐阜市通所サービス等利用促進事業費補助金
	F-15	平成21年度元気子育てサロン事業補助金
物品	F-16	日野保育所 保育用
	F-17	保育所 給食業務用
	F-18	保育所 給食業務用
	F-19	指導教材保管用
	F-20	指導用

発見事項

- A) 「見積書」の見積年月日が記入されていない書類が成果物に含まれていた。【意見】

< 対象案件 >

F-8 三田洞神仏温泉・清泉荘改修工事

（担当課：福祉政策課、まちづくり推進部公共建築課）

本件は、岐阜市が業者 A に設計業務を依頼し、業者 A が業者 B から積算のための参考資料として取得した見積書において、見積年月日が記載されていなかったものである。

岐阜市は、この見積年月日が記載されていない書類を積算の根拠資料として、業者 A から設計業務の成果物の一部として受領していた。

「会計事務マニュアル」において、「見積書」、「契約書(請書)」、「請求書」の年月日が漏れていないか確認することを注意事項として定めている。

< 会計事務マニュアル >

見積書の様式は、岐阜市指定の様式はないが、次の要件を満たしていること。

見積書の要件

あて先の表示

見積年月日

見積者の表示(住所、氏名(法人にあっては法人名及び法人を代表する権限を有する者の氏名)並びに押印)

見積金額

見積の内容

P24 . 支出負担行為書及び支出命令書の作成に伴う注意事項

1. 日付について

・「見積書」、「契約書(請書)」、「請求書」の年月日が漏れていない。

このように岐阜市の支出に関する書類では見積書に年月日を求めているものの、本件は、岐阜市の支出に関する書類ではなく、委託先の業者 A が参考のために取得した資料であり、ルールの違反とはいえない。

しかし、見積年月日が未記入の「見積書」は、いつ見積もったのか、いつまで有効な見積もりなのかを判断することが困難

となる。そのため、成果物の一部を構成する「見積書」においても、会計マニュアルに記載されているよう、見積年月日が記載されることが望ましい姿であるとする。

したがって、今後は、業者から受領した成果物を点検する際に、見積書が含まれていた場合は、その見積年月日の有無についても留意しながら点検することが望ましい。

なお、本見積書は公共建築課が業者 A から入手したものであり、福祉部にはこの見積書が回覧されていなかった。そのため、本件は福祉部のミスとはいえないが、福祉部が主管する案件であったため、本欄に記載している。今後は、同様の事案の発生を防止するため、公共建築課及び福祉部共に留意することが望まれる。

B) 指定管理者の選定時における評価基準が口頭による説明であった。【意見】

< 対象案件 >

F-2	梅林児童館	指定管理料
F-3	黒野児童館	指定管理料

(担当課：福祉政策課)

多様化する住民ニーズに対し、より効果的、効率的に対応するための方法として、岐阜市は指定管理者制度を導入している。これにより、岐阜市は公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減を図っている。

指定管理者の選定は、原則として部単位で選定委員会を設け、申請者から提出された事業計画書等を用い、資格審査や、選定基準及びその評価項目を用いた審査を実施している。

審査は、選定委員会が各評価項目に対して 1～5 点の評点をつけ、その評点を評価区分ごとに傾斜配分している。

例えば、仮に公平性の配点区分が 10 点と設定されていたとす

ると、公平性の評価項目に評価者 A が 5 点をつけた場合は 10 点と評価し、評価者 B は 3 点とした場合は 6 点として評価している（表 5-12）。

表 5-12 提案者 XX に対する審査の例

区分	評価項目	配点 区分	A 氏	B 氏
公平性	住民が平等に使える よう配慮しているか	10	4321	54 21
・・・	・・・	5	4321	54 21

このように、区分ごとの配分率をあらかじめ定め、評価者が 1~5 の評点をつけることで、指定管理者を選定している。

そのため、選定委員に対し、評価の基準点を明確に伝達することは重要なポイントである。

指定管理者の選定委員会は、これまで 2 回実施されているが、2 回目の委員会において、明文化した資料を配布することなく、職員が評点の基準を口頭で説明していた。

事業の完了後には、指定管理者から事業内容が報告され、導入前の評価と同様に事後評価を行っているが、こちらは「福祉部指定管理者に対する評価基準等について」として事後評価の評点基準が書類でまとめられ、評点の基準が明確にされていた。

事後評価の説明状況と比較すると、事前評価は口頭の説明にとどまっている。したがって、事前評価においても、評価の基準点をより明確に伝達するために、評価基準を明文化することが望ましい。

C) 「総合評価」欄だけでは、評価プロセスを容易に把握できなかった。【意見】

< 対象案件 >

F-2	梅林児童館	指定管理料
F-3	黒野児童館	指定管理料

(担当課：福祉政策課)

指定管理者に指定された団体は、管理期間の終了後、岐阜市に事業報告書を提出している。福祉部は、この事業報告書や実地調査、指定管理者による自己評価、利用者アンケート、利用者の意見、指定管理者のヒアリング等を通じて委託状況进行评估し、岐阜市福祉部指定管理者選定委員会に報告している。

報告は個別の評価項目とその結果が記載された「評価表」と、総合所見を記載した「総合評価」によって行われている。これにより、当該施設の目的に沿った管理が行われていたかをチェックしている(表 5-13)。

表 5-13 評価表の例

区分	評価項目	評価	
公平性	住民が平等に使えるよう配慮しているか	A	A
	・・・しているか。	C	
	・・・しているか。	A	
	・・・しているか。	A	

本件に関する「評価表」を閲覧したところ、評価項目で B、C と評価している項目が存在した。しかし、これらの評価が存在する案件は、「総合評価」で A と判断され、評価項目で B、C となった事項に関する記述はなかった。

本件で C と評価されていた評価項目についてヒアリングを実施した結果、この評価項目は来場者数に関するものであり、新型コロナウイルスの影響を受けたことから C と判定したとの説明を得た。また、実績値としては C と判定したものの、やむを得ないことから、総評点を A と判断したとの回答を得ている。

これらの内容は、「総合評価」に書かれておらず、指定管理者選定委員会等の第三者が資料を閲覧した際に、本事項を容易に把握することが困難である。結果として、指定管理者選定委員会は C 判定の評価を把握せずに、指定管理者の管理状況进行评估

してしまうことが可能性として考えられる。

したがって、「評価表」の評価項目において、B 又は C など、十分でないと判断した項目については、その内容と理由、今後の改善の方向性などを検討し、「総合評価」に記載することが望まれる。

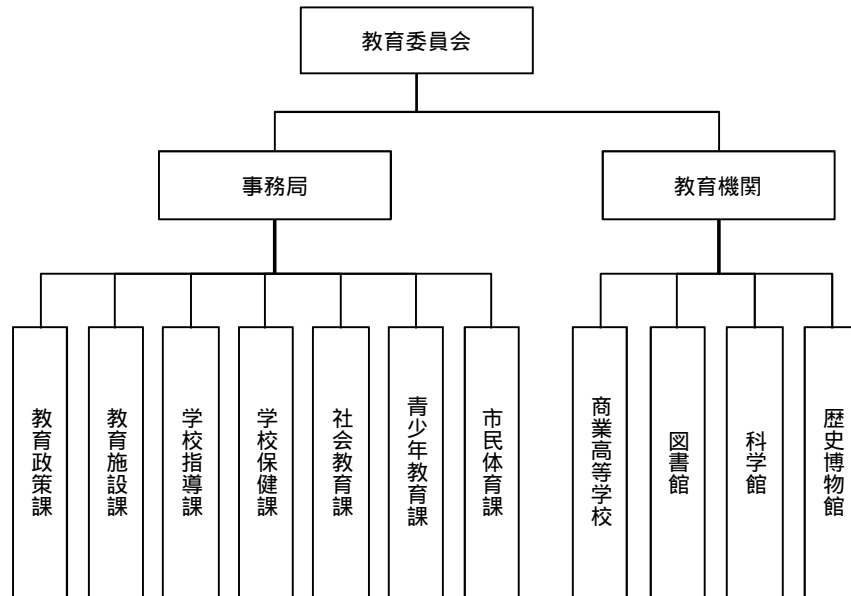
なお、本事項は、指定管理者選定委員会及び岐阜市との協議によって既に改善が進められている。平成 22 年 5 月に実施した平成 21 年度の下期分の評価においては、「総合評価」の記載を変更し、優良点は太字で記載していることや、また、B、C といった判定を行った項目についても記載していることを確かめており、今後も同様の取り組みを継続することが望まれる。

(イ)教育委員会

概要

A) 組織概要

図 5-13 教育委員会の組織概要



B) 業務概要

教育委員会は、教育施策の企画・調査・調整を中心に、学校の施設管理、生徒指導や国際理解教育の支援なども行っている。また、教育事業の一環として、図書館や科学館、歴史博物館などの管理運営業務も行っている。

監査対象

以下のとおり監査対象を抽出した（表 5-14）。

表 5-14 教育委員会の監査対象とした案件

分野	案件 No	対象案件名
委託	E-1	柳津小学校 エレベーター保守点検業務委託
	E-2	岐阜市科学館管理業務委託（4月～5月分）
	E-3	平成 21 年度岐阜市ドリームシアター岐阜指定管理料

分野	案件 No	対象案件名
委託	E-4	境川中学校 地上アナログ・デジタル放送受信状況調査業務委託
	E-5	合渡小学校耐震補強工事ほか 1 工事監理業務委託
工事	E-6	三輪中学校耐震補強建築工事
	E-7	岩野田北小学校ほか 1 校太陽光パネル設置工事
	E-8	フィールドかけぼらピッチャーマウンド等設置工事
	E-9	フィールドかけぼらピッチャーマウンド等設置工事
	E-10	岐阜市フィールドかけぼら 3 塁側ベンチ工事
	E-11	厚見中学校 南舎 2, 4 階手洗い増設工事
	E-12	岐阜小学校 遊具撤去工事 環境整備のため
負担金 ・交付金 ・補助金	E-13	平成 21 年度財団法人岐阜市学校給食会運営費補助金
	E-14	平成 21 年度岐阜市体育協会運営補助金
	E-15	平成 21 年度岐阜市私学振興補助金（富田高等学校）
	E-16	平成 21 年度 岐阜市中学校及び岐阜特別支援学校進路指導対策行動費補助金（中学校分）
	E-17	第 3 回岐阜県民スポーツ大会夏秋季大会派遣補助金
	E-18	平成 21 年度遠距離通学費補助金（小学校分）その 1
物品	E-19	長森図書室閲覧用図書（一般）
	E-20	厚見小 図書館用図書購入費
	E-21	6 - 181 校務用（長森中）
	E-22	長良図書室閲覧用図書（一般）
	E-23	校務用パソコン等一式（平成 21 年度学校情報通信技術環境整備事業で導入していない学校への設置）

発見事項

A) 誤った押印が確実に塗りつぶされていなかった。【指摘】

<対象案件>

E-1 柳津小学校 エレベーター保守点検業務委託
(担当課：教育施設課)

岐阜市は、「会計事務マニュアル」において、支出に関する書類でやむなく押印を誤った場合は、×印で示すのではなく、確実に塗りつぶすことと定めている。

<会計事務マニュアル>

P25 2. 押印について

やむなく、押印を誤った場合は、×印で示すのではなく、確実に塗りつぶすこと。

しかし、今回サンプルとして閲覧した「支出負担行為書」において、誰の印影であるのかまったく判別がつかないにもかかわらず、塗りつぶされていない押印が識別された。

印影が鮮明でない押印が放置されていると、正式な権限者による承認行為が行われているか事後に判断できない。「会計事務マニュアル」に記載されているよう、やむなく押印を誤った場合は、確実に塗りつぶす運用を徹底することが必要である。

なお、担当者にヒアリングした結果、当該押印は、すぐ右横に押印されている正式な権限者が鮮明な印影で押印できなかったものであり、塗りつぶすことを失念していたとの説明を得ている。そのため、必要な承認は得ていると考えられる。

B) 図書の管理について、実態に即したルールが定められていなかった。【指摘】

<対象案件>

E-19 長森図書室閲覧用図書（一般）
E-22 長良図書室閲覧用図書（一般）
(担当課：図書館)

岐阜市では、物品は「会計規則」で定められている備品台帳の書類様式を用い、管理することが定められている。

< 岐阜市会計規則 >

(備品台帳の登載)

第 101 条 各部所において使用又は備付け若しくは貸付けの物品で備品に属するものにあつては、その部所の物品取扱員は、備品台帳(第 53 号様式)に登載しなければならない。

しかし、物品の一部である図書館の図書は、図書館が独自に導入している図書システムを用いて管理しており、「会計規則」で定められている第 53 号様式以外の台帳を用いていた。

この点について、そもそも全ての物品について第 53 号様式を用いることが合理的な管理方法になるのか、という観点から考える。

まず、図書館は膨大な図書を取り扱い、また、資料の貸出、返却、予約といった情報もあわせて管理しなければならない。そのため、「会計規則」に定められている第 53 号様式で図書を管理すると、これらの情報を同時に管理できない。第 53 号様式を用いて管理するのであれば、第 53 号様式による管理と、図書館にとって必要な資料の貸出等の情報も含めた管理という、二つの管理が必要となる。

この管理方法は、業務の合理性を考えると、現実的な手法とはいえない。

したがって、本件はルールの逸脱として認識するよりは、物品に応じて特定のシステム又は様式を用いた方が、効率的な管理ができる場合は、「会計規則」に定められた書類様式を利用しなくてもよいということを、規則等で明確にしていなかったという、ルール上の不備と考えられる。

以上より、図書館が業務の実態に合わせた独自の管理システムを使用しているのは、ルール設計が不十分であることが原因と考えられるため、実態に即した管理手続がルールの逸脱とならないよう、ルールの改善を検討することが必要である。

C) 補助金額に対する見直しが十分に行われていなかった。【意見】

<対象案件>

E-13 平成 21 年度財団法人岐阜市学校給食会運営費補助金
(担当課：学校保健課)

本案件は「(財)岐阜市学校給食会」からの申請に基づき、運営に関する経費として職員の給与その他人件費に対する補助を行うものである。

この補助制度は、昭和 37 年から行われており、職員の雇用状況や運営費の変化に応じ、補助金額が変更されてきた。

近年の補助金額の推移を見ると、平成 3 年から平成 17 年までは 980 万円、平成 18 年から平成 21 年までは 715 万円である。これは、平成 18 年に職員を 1 名削減し、それにより補助金額を 265 万円(嘱託員の年間人件費)削減したことによる。

つまり、職員 1 人当たりの補助単価は平成 3 年から変更されていないことになる。

補助金は、「(財)岐阜市学校給食会」からの申請に基づき、岐阜市側がその内容の妥当性を検討している。

しかし、職員 1 人当たりの補助金額の算出となる根拠が明確にされておらず、また、算出根拠を示した記録も存在しなかったことから、申請に対する検討が十分であったとはいえない。

したがって、今後は、補助金額の算出根拠をより明確にすることが望まれる。

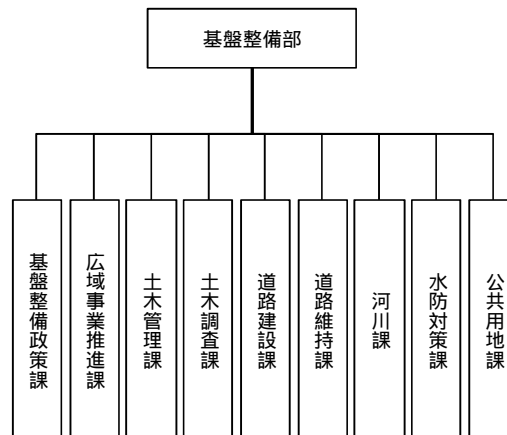
なお、結果として、補助金額が前年度と同一になることは当然考えられる。本事項は、前年度と同一の金額になることを課題として識別したものではなく、補助金額を決定するに至る過程をより明確にし、記録として残すことを求めるものである。

(ウ)基盤整備部

概要

A) 組織概要

図 5-14 基盤整備部の組織概要



B) 業務概要

基盤整備部は、道路及び河川の整備等による安全性と利便性の高い都市の基盤づくりを担当している部署である。

監査対象

以下のとおり監査対象を抽出した（表 5-15）。

表 5-15 基盤整備部の監査対象とした案件

分野	案件 No	対象案件名
委託	K-1	昇降機設備保守点検業務委託
	K-2	岐阜市道路パトロール業務委託（北部その１）
	K-3	側溝清掃業務委託（その１）
	K-4	地区計画道路用地分筆登記業務委託 岐阜市小西郷一丁目 153 番地内（単価契約済）
	K-5	地区計画情報管理システム維持管理業務委託（単価契約済）
工事	K-6	道路側溝改良工事 側溝蓋破損のため 岐阜市手力町地内

分野	案件 No	対象案件名
工事	K-7	道路舗装工事
	K-8	道路側溝改良工事（その２）
	K-9	道路側溝改良工事 路面排水不良のため 岐阜市宝来町地内
	K-10	道路側溝改良工事 路面排水不良のため 岐阜市野一色３丁目地内
負担金 ・交付金 ・補助金	K-11	平成 21 年度土地改良施設維持管理適正化事業賦課金
	K-12	平成 21 年度羽島用水土地改良区排水費負担金
	K-13	県営工事費地元負担金 県単地方特定道路整備（改良） 県単地方特定道路整備（臨交）関本巣線 岐阜市太郎丸新屋敷地内
	K-14	県営工事費地元負担金 県単道路新設改良 岐阜大野線 岐阜市折立地内
物品	K-15	水防業務用
	K-16	河川管理（災害対策）用
	K-17	点々補修用袋詰合材購入代金 道路維持補修用単価契約済

発見事項

A) 「一社（者）随意契約理由書」に選定理由が正確に記載されていないかった。【指摘】

< 対象案件 >

K-4 地区計画道路用地分筆登記業務委託 岐阜市小西郷一丁目 153 番地内（単価契約済）

（担当課：基盤整備政策課）

地区計画の道路用地分筆登記業務は、社団法人岐阜県公共嘱託登記土地家屋調査士協会（以下、「土地家屋調査士協会」と単価契約を締結している。この契約は一社（者）随意契約である。

一社（者）随意契約の理由として、「一社（者）随意契約理由

書」では以下のとおり記載されている。

<「一社（者）随意契約理由書」に記載された随意契約理由>

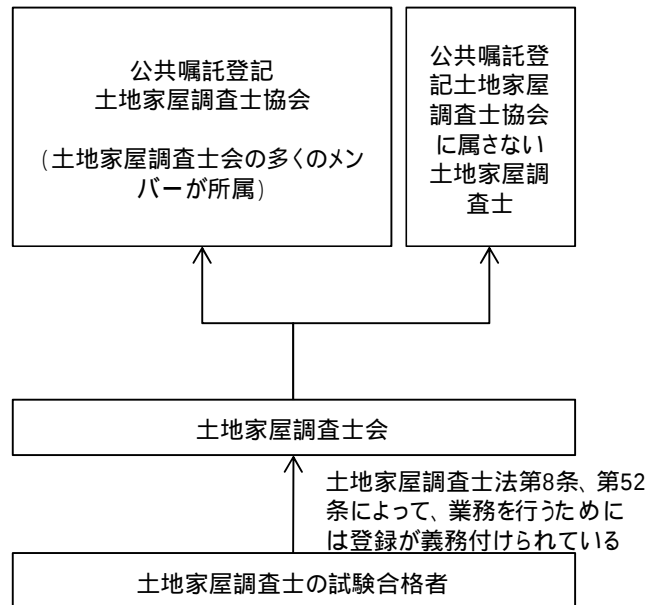
土地家屋調査士法第 64 条第 1 項の規定業務(官公署等の依頼による不動産の表示に必要な調査若しくは測量)は同法第 68 条第 1 項(調査士会に入会している調査士又は調査士法人でない者は行うことができない)の規程により業務委託する。

この理由は、本業務は土地家屋調査士会に入会している調査士又は調査士法人しか、業務を実施することができないという理由であって、土地家屋調査士協会を選定した理由は明記されていない。

ここで、土地家屋調査士会と土地家屋調査士協会の関係について整理すると、土地家屋調査士法では、第 68 条において、土地家屋調査士会に入会している調査士又は調査士法人でない者は、土地家屋調査士の業務を実施してはならないことが定められている。

また、第 63 条において土地家屋調査士協会を設置することが可能な旨を定めている。また、第 64 条において、土地家屋調査士協会は官公署等の依頼を受けて事務を行うことが定められている(図 5-15)。

図 5-15 土地家屋調査士会と公共嘱託登記土地家屋調査士協会の関係



< 土地家屋調査士法 >

(業務)

第 64 条 協会は、第 63 条第 1 項に規定する目的を達成するため、官公署等の依頼を受けて、第 3 条第 1 項第 1 号から第 3 号までに掲げる事務（同項第 2 号及び第 3 号に掲げる事務にあつては、同項第 1 号に掲げる調査又は測量を必要とする申請手続に関するものに限る。）及びこれらの事務に関する同項第 6 号に掲げる事務を行うことをその業務とする。

つまり、土地家屋調査士協会は官公署からの業務委託を専門として業務を実施するものの、官公署は、土地家屋調査士協会、又は土地家屋調査士協会に属していなくても土地家屋調査士であれば、業務を委託することが可能である。

以上より、「一社（者）随意契約理由書」には土地家屋調査士協会を選定した理由が十分に明記されていないことから、今後は土地家屋調査士協会を選定した理由を明記する必要がある。

B) 工事を行う際の必要書類において、作成されていないものが

あった。【指摘】

<対象案件>

K-6	道路側溝改良工事	側溝蓋破損のため	岐阜市手力町地内
K-9	道路側溝改良工事	路面排水不良のため	岐阜市宝来町地内
K-10	道路側溝改良工事	路面排水不良のため	岐阜市野一色3丁目地内

(担当課：道路維持課)

「契約規則」では、工事を行う際に仕様書、設計書及び図面を必要としている。また、同規則第2条第2項において、市長がやむを得ないと認めたときは、その書類を省略することができることを定めている。

<岐阜市契約規則>

第2条 契約しようとするときに必要な書類は、次のとおりとする。

- (1) 工事にあつては、仕様書、設計書及び図面
 - (2) 物品にあつては、品質及び数量を記載した書面並びに必要と認めるときは仕様書
 - (3) 予定価格を記載した書面
- (以下省略)

2 前項の規定にかかわらず市長がやむを得ないと認めたときは、その必要な書類を省略することができる。

しかし、今回、閲覧の対象としてサンプル抽出を行った道路側溝工事においては、図面が作成されているとはいえない状況であった。図面の代替として場所を指定した地図が添付されているものの、工事に求める要件が網羅的に記載されていないことから、岐阜市の意図を正確に伝達する書類としては十分ではなかった。

これらの案件は、いずれも50万円以下の金額であり、事業担当課が直接契約した案件である。

この図面を作成しなかった理由としては、道路側溝工事は、毎年市内で多数実施する案件であり、業者に図面等を用いて詳細に指示しなくとも、事業課の意図が伝達でき、工事を進めることができるためであるとの説明を得た。

これまでに、設計内容について業者と認識が異なった事例はなく、また、工事の検査には、市職員が立ち会い点検を実施していることから、本事業に関しては、図面がなくとも、市の意図したとおりの工事が行われたといえる。

本件と同じような、定例的な工事に対して図面を求めることは、業務工数の増加というデメリットのみが生じ、受託業者と岐阜市の認識の共通化というメリットはあまり生じないことが考えられる。

しかしながら、これまで業者と認識の差異が生じていないことや、業務工数の増加という理由を持って、市の意図した工事内容を正確に伝達するための図面を安易に省略し、ルールから逸脱してよいとの理由にはならない。

また、同規則第 2 条第 2 項に定められている「市長がやむを得ないと認める案件」に該当したという記録もない。

したがって、今後は次のような二つの改善方法が考えられることから、岐阜市としての方針を検討し、その内容を遵守することが必要である。

- ・ 毎年、多数の事案が発生するような軽微な案件で、受託業者と認識が異なるおそれが少ない案件であっても、「契約規則」のとおり図面を作成する。
- ・ 本件のような工事案件が、「契約規則」第 2 条第 2 項に該当するのであれば、今後は市長がやむを得ないと認めた旨を明確に記録として残すこととする。

C) 見積もり金額の詳細内訳が明示されていなかった。【意見】

< 対象案件 >

K-5 地区計画情報管理システム維持管理業務委託（単価
契約済）

（担当課：基盤整備政策課）

本業務の仕様書には、業務内容として以下のとおり定められている。

< 地区計画情報管理システム維持管理業務委託特記仕様書 >

5.1 管理システムの保守

（１）システム保守

管理システムの運用時にソフトウェアの障害が生じた場合、すみやかに原因を特定し、処理するものとする。また、原因が不明な場合には、管理システムに精通している技術員を派遣し、管理システムデータのバックアップ、定期診断などを行い、システムを復旧するものとする。

（２）プログラムメンテナンス

管理システムのバージョンが上がった場合には、プログラムのバージョンアップを行う。

（３）Q&A 対応

管理システムに対する Q&A 対応を行う

（４）要望対応

管理システムの不具合による軽微な変更要望に対して、管理システムの改善を図る。なお、重大な変更に要する費用については、別途調査職員と協議するものとする。

上記の特記仕様書によれば、システム保守業務は大きく四つの分野に分けられる。

しかし、システム保守業務は四つの分野があるものの、委託先の業者からの見積書には「システム保守 一式」と記載され、どのような業務にどれだけの工数が発生するのかが、明確になっていなかった。

これまで、システム障害が発生した事例もなく、システムは

安定的に稼働している。また、Q&A 対応が必要なシステムの変更も少ない。

もし見積書に障害対応の工数が含まれていた場合は、その必要性について、委託先と協議することが容易であるが、現在の見積書では、どの業務にどれだけの工数が発生するかが分からず、委託先と交渉することが困難なことや、岐阜市でその見積もり金額が妥当か否かを判断できない。

したがって、「システム保守 一式」という表記ではなく、作業内訳が記載された見積書を先方から入手し、その内容の妥当性について検討することが望ましい。

D) 単価の検討が十分に行われていなかった。【意見】

< 対象案件 >

K-12 平成 21 年度羽島用水土地改良区排水費負担金

(担当課：基盤整備政策課)

羽島用水土地改良区排水費負担金は、昭和 54 年に羽島用水土地改良区に対して、3 市 2 町（岐阜市・羽島市・各務原市・岐南町・笠松町）が共同で契約した内容に基づく負担金である。

この契約は、岐阜羽島用水土地改良区が管理する排水施設の維持管理に要する費用のうち、当該施設の受益に係る各市町の非農用地について、地積割で当該土地の権利者が負担する年額に相当する額の総額を、負担することを定めたものである。

岐阜市は地積割の資料を用いて賦課金の単価と地積割から金額を計算し、毎年、羽島用水土地改良地区から請求される排水費負担金の妥当性を確認の上、負担している。

賦課金の単価については、羽島用水土地改良区は、年に 1 度総代会を開催し、当該年度の収支状況、翌年度の事業計画、賦課金について説明を行っている。この総代会の承認を得ることで、賦課金の承認を得る形となっている。

しかし、岐阜市は、この総代会の議事資料は入手しているものの、総代会に出席しておらず、また、羽島用水土地改良区と賦課金の単価の妥当性について十分に協議していなかった。

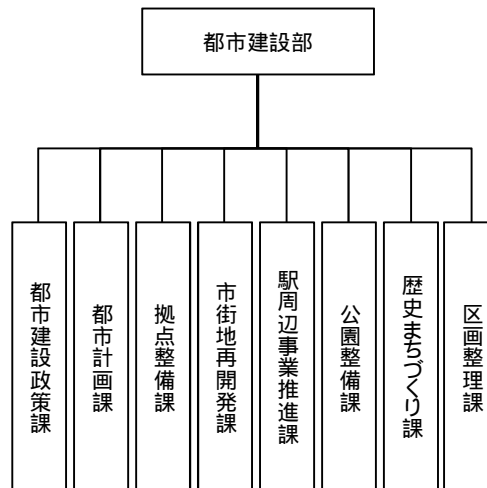
ここ数年単価は固定しており、変動はないとのことではあるが、今後は単価の妥当性について検討することが望まれる。

(工)都市建設部

概要

A) 組織

図 5-16 都市建設部の組織概要



B) 業務概要

都市建設部は、都市計画、岐阜駅及び柳ヶ瀬通周辺の市街地再開発事業、鉄道高架事業などを推進するとともに、拠点整備、公園緑地及び緑化、区画整理に関する業務を行っている。

監査対象

以下のとおり監査対象を抽出した（表 5-16）。

表 5-16 都市建設部の監査対象とした案件

分野	案件 No	対象案件名
委託	T-1	岐阜駅北口駅前広場昇降機設備保守点検業務委託
	T-2	街路樹管理業務委託
	T-3	高島屋南地区市街地再開発事業コーディネート業務委託
	T-4	公園樹木管理業務委託
	T-5	岐阜駅北口駅前広場及び歩行者用デッキ特別清

分野	案件 No	対象案件名
委託		掃業務委託
	T-6	都心居住実現方策策定業務委託
	T-7	分筆登記業務（市道柳津2号線沿道）委託料 岐阜市柳津本郷1丁目ほか3地内
	T-8	分筆測量業務 岐阜市柳津町本郷2丁目ほか3地内 単価契約済
工事	T-9	岐阜公園整備工事
	T-10	岐阜ファミリーパーク・トリム広場造園工事
	T-11	岐阜市金公園地下駐車場床改修工事
	T-12	西山公園施設撤去工事 地権者に返還のため
	T-13	岩利広場 上水道引込工事 水道使用のため
負担金 ・交付金 ・補助金	T-14	平成20年度市街地再開発事業補助金（柳ヶ瀬通北地区）
	T-15	岐阜駅北口駅前広場完成記念事業実行委員会事業開催負担金
	T-16	平成21年度市街地再開発事業補助金（問屋町西部南街区）
	T-17	鉄道高架事業県営工事負担金（岐阜駅周辺連続立体交差事業）
物品	T-18	公園施設管理用
	T-19	管理事務用
	T-20	公園施設管理用
	T-21	公園施設修繕用

発見事項

A) 仕様書に記載された立会いが実施されていなかった。【指摘】

<対象案件>

T-2 街路樹管理業務委託

（担当課：公園整備課）

「街路樹管理業務委託」は、仕様書の中で、職員が路線ごとに見本せん定の立会いを行うことが定められている。

< 仕様書 >

8. 路線毎に監督職員の立会いにより見本せん定(1本)を行い、それに準じてせん定を実施すること。

しかし、監督職員が立会い、見本せん定を実施したのは一部の路線にとどまり、全ての路線において見本せん定が行われていなかった。

せん定業務は路線ごとに大きく内容が異なるものではなく、一つの路線を事例として見本せん定を行えば、他の路線にも容易に展開ができる。そのため、仕様書で求める内容と業務上の必要性が乖離しているといえる。

仕様書は、前年と同じ物を継続して利用していたことから、今後は仕様書の内容を再度検討し、全ての路線で見本せん定を行う必要がないと判断した場合は、仕様書の内容を変更すべきである。また、検討した上で全ての路線に対して見本せん定が必要と判断した場合は、現行の仕様書通り、監督職員の立会いが必要である。

B) 岐阜県主体の工事に関し、情報入手の時期が遅れていた。【意見】

< 対象案件 >

T-17 鉄道高架事業県営工事負担金(岐阜駅周辺連続立体交差事業)

(担当課: 駅周辺事業推進課)

岐阜県の事業に対する市町村の地元負担金に関しては、従前は、負担金の対象となった事業内容や対象経費の内訳は開示されていなかった。

しかし、平成21年の大阪府知事による問題提起を契機に、全国知事会が国土交通省に対して直轄事業の内訳を求めるようになった。

この動きにあわせ、岐阜県は県事業に対する市町村負担金の内訳を開示することを公表し、開示に努めている（「県事業に対する市町村負担金に係る情報開示について」（岐阜県、平成 21 年 11 月 12 日）より）。

これにより、岐阜市は、従前は把握することが困難であった、岐阜県の事業の内訳情報を把握することが可能となった。

しかし、この事業の情報の入手時期について着目すると、本件は平成 22 年 2 月に岐阜県と委託業者が締結しているものの、岐阜市が負担金額の通知を受け、その負担金に対する承諾書の提出を求められたのは同年 3 月 19 日であった。

つまり、岐阜市が負担する案件の詳細を把握する時期は、岐阜県と業者が契約を締結した後である。このような状況が今後も継続すると、岐阜県が行う事業を事前に把握し、内容を確認することなく、求められた金額をそのまま払わざるを得ない状況が生じる可能性がある。

「岐阜市補助金等交付規則」（以下、「補助金等交付規則」）では、補助事業等に係る事業計画書や、収支予算書等を提出することを求めており、これは、支出の前にその内容の妥当性を確かめた上で、金額を負担するという趣旨である。

負担金は「補助金等交付規則」の適用外であるため、その負担内容について岐阜市が事前に検討しなくとも、岐阜市のルール違反とはならない。つまり、現在の情報入手の時期はルール違反とはいえない。しかし、本来的には補助金に準じて、負担金も支出の内容を事前に把握することが望ましいといえる。

以下に記載した全国市長会が平成 21 年 7 月に実施したアンケートなどからも、県と市町村の間の情報交換には多くの課題が述べられている。実際には、岐阜県と岐阜市の担当者間でのやりとりがあるとはいえ、現在の情報交換の内容や時期が妥当か否かを再度検討することが望ましいと考えられる。

< 「都道府県が行う建設事業等に係る都市負担金に関する実態調査結果」(全国市長会、平成 21 年 7 月)において述べられた意見>

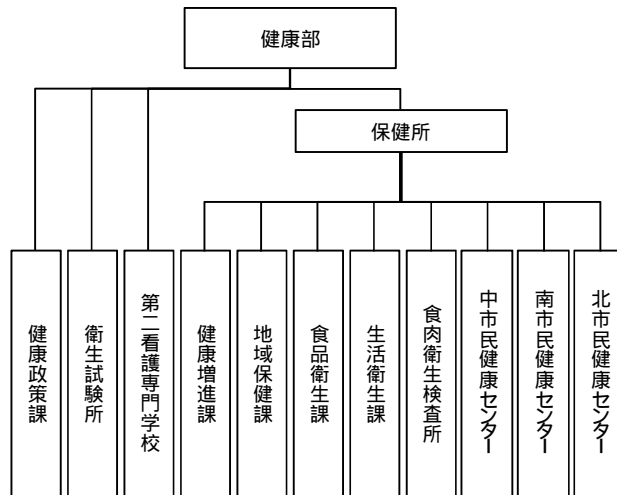
- ・負担金決定に際して、都道府県との間で事前協議は行われるが、ほとんど形式的なものであり、都市の意向が反映される場合は少ない。
- ・都道府県事業に対する負担割合は、都道府県により、また事業により様々。
- ・負担金の詳細な積算内訳が示される事業は、ほとんどない。
- ・事業に直接関係のない経費は負担金の対象として相応しくない。
- ・負担金の積算内訳の開示については、平成 21 年 4 月以降において、一部の県の一部の事業で改善がみられるものの、その多くは改善されていない。
- ・負担金が受益の限度に見合うか否かの見解は、事業によって様々。

(才)健康部

概要

A) 組織概要

図 5-17 健康部の組織概要



B) 業務概要

健康部は、市民自ら健康で豊かな生活を送ることができるよう、保健医療環境の整備、安心して子を産み育てる社会の実現等を目指し事業を行っている。

この中には、衛生試験所や市民健康センターも含まれ、食品検査や予防接種なども業務に含まれている。

監査対象

以下のとおり監査対象を抽出した。

表 5-17 健康部の監査対象とした案件

分野	案件 No	対象案件名
委託	H-1	岐阜市立第二看護専門学校自動火災報知設備保守点検業務委託
	H-2	岐阜市南市民健康センター昇降機保守点検業務委託
	H-3	ゴルフ場周辺飲料水残留農薬検査業務委託

分野	案件 No	対象案件名
委託	H-4	平成 21 年度精神障害者収容ベッド確保業務委託
	H-5	乳がん集団検診業務委託料 245 件 単価契約済(3 月実施分)
工事	H-6	岐阜市福祉健康センター、岐阜市保健所空調熱源取替工事
	H-7	岐阜市福祉健康センター、岐阜市保健所空調熱源取替その他工事
負担金 ・交付金 ・補助金	H-8	第 8 回長良川ツーデーウオーク開催負担金 平成 21 年 6 月 6 日～6 月 7 日開催
	H-9	平成 21 年度岐阜市食生活改善推進協議会補助金
	H-10	平成 21 年度岐阜市医師会准看護学校補助金
	H-11	日本食品衛生学会平成 21 年度会費
	H-12	平成 21 年度日本食品衛生学会会費
物品	H-13	平成 21 年度岐阜市公衆浴場設備改善対策事業費補助金
	H-14	微生物 試験検査用器具（高速冷却遠心機用アングル形ロータ）
	H-15	第二看護専門学校図書室用図書購入費
	H-16	環境衛生監視指導用
	H-17	第二看護専門学校図書室用図書購入費

発見事項

A) 検査調書が作成されていなかった。【指摘】

< 対象案件 >

H-5 乳がん集団検診業務委託料 245 件 単価契約済(3 月実施分)

(担当課：健康増進課)

「契約規則」では、第 17 条の 2 において、50 万円を超える委託契約については検査調書を作成することが定められている。

< 岐阜市契約規則 >

(検査調書の作成)

第 17 条 検査職員は、請負契約に係る検査を完了した場合においては、検査調書を作成しなければならない。

2 前項の場合において、請負契約に係る給付の完了の確認(給付の完了前に代価の一部を支払う必要がある場合において行うものを除く。)のための検査であって、当該契約金額が 50 万円を超えないとき又は市長が指定した契約に係るものである場合は、検査調書の作成を省略し請求書に検査済の旨の表示をもってこれに代えることができる。ただし、検査を行った結果、その給付が当該契約の内容に適合しないものであるときは、この限りでない。

本業務は単価契約によって、作業量に応じて金額を支払う形態となっており、1 回の支払金額が 50 万円を超えるケースが存在したが、検査調書が作成されていなかった。

検査調書は、委託した業務が適切に履行されたか否かを判断し、請求金額を支払うか否かを検討するための基礎情報となる。

本業務のように医療に関する委託については、医師の判断の妥当性までは検査できないものの、業務量と請求額の確認や、指定した地域か否かといった観点からは検査することが可能である。

現在は、「契約規則」からの逸脱となっているため、今後は検査調書を作成することが必要である。

B) 承認の記録が残されていなかった。【意見】

< 対象案件 >

H-1 岐阜市立第二看護専門学校自動火災報知設備保守点検業務委託

(担当課：第二看護専門学校)

本件は、火災報知設備の点検業務を委託したものである。業務の終了後には、「消防用設備等(特殊消防用設備等)点検結果報告書」が作成されている。

この点検結果報告書の一部を構成する「総括表」(別記様式第 2)には防火管理者及び点検の立会者の押印がなされていたものの、「点検票」(別記様式第 11)には、防火管理者及び立会者の記載及び押印欄があるにも関わらず、空欄となっていた。

「総括表」(別記様式第 2)には押印がなされているため、立会いは行われていると想定されるものの、「点検票」(別記様式第 11)が求めている様式要件を満たしていなかった。

したがって、「点検票」(別記様式第 11)の要件を満たすべく、防火管理者及び立会者の欄を記入し押印することが望ましい。

C) 負担金額の根拠が明確にされていなかった。【意見】

< 対象案件 >

H-8 第 8 回長良川ツーデーウオーク開催負担金 平成 21
年 6 月 6 日～6 月 7 日開催

(担当課：健康増進課)

本件は、岐阜市を会場としてウォーキングを行うイベントである。平成 22 年で第 9 回目となり、全国から参加者が集うこのイベントを活用すべく、岐阜市は参加者に対して観光パンフレットを配布するなど、PR に活用している。

この負担金は、平成 18 年に開催予算の 1 割程度という目安で金額が設定され、それ以降は同じ金額が継続的に負担されていた。この負担金額は、健康部、教育委員会、商工観光部で協議し決定した金額だが、その根拠となる理由は明確にされていなかった。

このイベントは、今後も継続的に開催することが想定され、このままの状況では、負担金額の妥当性があいまいなまま、継続して支出がなされる可能性がある。

したがって、負担金額の算出根拠を明確にし、記録として残すことが望ましい。

D) 同一学会に重複して加入していた。【意見】

< 対象案件 >

H-11 日本食品衛生学会平成 21 年度会費

H-12 平成 21 年度日本食品衛生学会会費

(担当課：衛生試験所・食品衛生課)

H-11 の案件は、健康部衛生試験所が加入する学会費であり、H-12 の案件は健康部食品衛生課が加入する学会費である。これらの部署は同一の「日本食品衛生学会」に別々に加入していた。

この理由として、業務知識を向上させるために学会から送付される論文誌を活用しており、衛生試験所と食品衛生課は執務場所が離れていることから、2 冊の学会誌がないと、業務上不便であるとのことであった。

現在は多くの論文がインターネット上に公開されており、日本食品衛生学会の学会誌の論文も無料で公開されている。そのため、学会誌の一部は学会に入会することなく、閲覧することが可能である。

学会に加入するメリットとしては、学会誌だけではなく、学会発表、学術講演会やセミナーへの参加といったものがあるため、業務上、学会に入会することは有益である。

一方で、予算の観点から考えると、個別の課単位で学会に入会するのではなく、健康部として入会することで、学会の会費を節減することも考えられる。この場合、学会誌が 1 冊しか入手できなくなり、衛生試験所と食品衛生課の執務室が離れていることから、業務上の不都合が生じることも想定される。

したがって、このまま二つの課が食品衛生学会に入会するのか、又は、健康部として加入するのか、といったように、食品衛生学会の入会の仕方について、再度検討することが望まれる。

4. 支出事務に関する報道について

本監査の実施期間において、岐阜市の支出事務に関する新聞報道がなされた。これらの内容は、本監査で実施したデータの傾向分析や、サンプル抽出した案件に対する詳細な検討では識別しなかったものの、支出事務に関する事項であることから、関連部署へのヒアリング、及び関連資料の閲覧を行った。

(1) 建築設計業務に関する不落随契について

平成 22 年 9 月開催の市議会定例会の一般質問において、岐阜市が発注していた建築設計業務委託について質問があった。

この質問は、

- ・ 建築設計業務委託の指名競争入札において、指名業者が一部の業者に偏っており、岐阜市は特定の団体に所属した業者を多く指名しているのではないかと。
- ・ 5 年間の入札価格調書を分析すると、指名された業者は、1 回目、2 回目の入札で、故意に予定価格を大幅に上回る金額を入札することで不調とし、随意契約で予定価格に近い高値で契約しているのではないかと。

といった内容であった。

つまり、再度の入札をしても落札者がいないときに行うことができる随意契約（不落随契）を利用して、特定の団体に所属した指名業者が談合し入札を不調とすることで、高値で受注しているとの指摘であった。

この指摘に対し、岐阜市は「岐阜市入札監視委員会」を開催した。この監視委員会で審議するために、岐阜市が過去 5 年にわたる建築設計業務を調査した結果、建築設計業務に関する不落随契は表 5-18 のとおり存在した。ここには、調査した結果の一部ではあるが、年度別の設計業務委託の件数、そのうち不落随契となった件数、不落随契となった件数のうち特定

の団体以外の業者が参加していた件数を記載している。

これによれば、過去 5 年間に約 57% の案件が不調となり、随意契約となっている。契約課によれば、他の業種（例えば土木関係の業務委託）と比較して、不落随契が多いとのことである。

表 5-18 過去 5 年間の不落随契の状況

年度	設計業務の 契約件数	不落随契の件数	不落随契のうち、特定 の団体以外の業者が 参加した件数と割合
平成 17 年度	14 件	7 件	5 件（約 71%）
平成 18 年度	42 件	26 件	11 件（約 42%）
平成 19 年度	30 件	17 件	10 件（約 59%）
平成 20 年度	43 件	26 件	17 件（約 65%）
平成 21 年度	74 件	39 件	25 件（約 64%）
合計	203 件	115 件	68 件（約 59%）

建築設計業務は、工事等と異なり積算単価が公表されていないこと、また、工事等ではないことから人件費が原価の大部分を占め、実施する作業者の単価によって金額が大きく異なる。

したがって、業者が設定する単価によって、岐阜市の設計金額と業者の入札価格が乖離することは十分に考えられる。建築設計業務は不落随契が発生しやすい業務の分野と考えられることから、不落随契の件数をもって談合が行われていたとは必ずしもいえない。

また、市議会での質問において、岐阜市は特定団体に所属している業者を指名し、不落随契を助長しているとの指摘があった。表 5-18 を見ると、不落随契のうち、特定団体に所属していない業者が参加している案件は約 59% 存在する。

談合は、談合を意図する業者の全てが指名状況や入札価格の情報を共有することで可能となる。例えば、ある特定団体に所属している業者全員が談合を意図したとしても、この特定団体に所属していない業者が入札に参加していれば、特定団体に所属していない業者の全ても同様に談合を共謀しなければ談合は成立しない。

特定の団体に所属していない業者が入札に参加している場合は、全ての入札業者が特定の団体に所属している場合と比較して、談合を行うことは困難な状況であると考えられる。このような特定の団体に所属していない業者が入札に参加している案件は約 59%存在することから、岐阜市が特定の団体の業者のみを指名し、談合を助長しているとまではいえないものとする。

次に、監査人自ら平成 20 年度に実施した建築設計業務委託の中から、サンプルとして案件を抽出し、契約課に対して入札の過程をヒアリングした。これは、不落随契となった案件と、不落案件とならなかった案件の入札過程を詳細に把握し、比較するためである。

その結果、案件によっては不落随契となったものも存在したが、業者指名の考え方や、不落となる前段階までの入札の事務手続に違いは識別されなかった。

なお、岐阜市も不落随契の件数が多いことは、外見的に疑われかねない状況であることから対策を進めている。

例えば、平成 22 年 9 月 18 日付で、「当分の間、建築設計業務委託（設備関連含む）の入札については、入札が不調となった場合には、全指名業者から事情を聞くとともに、誓約書を徴取し、案件の確認をし、確認後、再度公告入札又は随意契約の手続を行う」といった対策を岐阜市のホームページに公表している。

また、耐震設計等を行える市内業者が限定されていることから、中長期的には市外の業者も指名業者に加えることや、岐阜市の積算方法の改善などを検討している。

岐阜市は、不落随契に関する課題を認識し、改善を進めていることから、今後もこの取り組みを継続することが望まれる。

（２）旅費の不適切な経理について

平成 22 年 9 月の岐阜市議会定例会の一般質問において、市長の出張旅

費における日当などが、本来、減額調整して支給されるべきところを全額支給されていたとの指摘がなされた。

「岐阜市職員旅費条例の運用に関する要綱」が平成 22 年 4 月に改正され、出張時には日当を支給するが、出張先で自己負担のない昼食が用意されている場合は、日当を減額調整することが明文化された。それ以前は実務上、同様な場合には日当の額を 2 分の 1 に減額調整して支給することとなっていた。しかし、出張先で昼食が用意されているにもかかわらず、全額が支給された案件が存在し、そのことを議員が指摘したものである。

岐阜市は、本指摘を受け「岐阜市不適正な事務執行等に係る再発防止対策委員会」(以下、「再発防止対策委員会」という。)を開催した。平成 17 年度から平成 22 年 8 月までの日当や宿泊料を調査したところ、1) 昼食が提供されていたにもかかわらず、日当の全額が支給され調整されていないものが 68 件、2) 主催者から宿泊施設の指定があり、宿泊料調整が必要であるにもかかわらず宿泊料の調整が行われていないものが 15 件存在した。

また、旅費の支給に係る会計課の審査を通すため、出張命令書に添付する主催者の開催要項等の資料から、昼食及び宿泊の記載がある場合にその記載を削除したり、昼食及び宿泊の記載のある書面を添付しないといった作為の疑いのある処理が計 44 件存在した。

この問題は、二つの論点が存在すると考える。

一つ目は、文面の削除や回覧書類に添付しないといった行為である。岐阜市は「会計規則」、「会計事務マニュアル」において支出に関する書類は、塗まつ、改ざん又は首標金額の訂正を禁止しており、文面の削除は決して行ってはならないと定めている。

これは、修正液や砂消しゴムの利用(P81)といった本報告書の発見事項に代表されるように、ルールを遵守していないだけでなく、相互の牽制や上席者の監督が十分に行われていなかった、すなわち内部統制が十分に構築及び運用されていなかったために生じたと考えられる。

岐阜市は、本事項に対する再発防止策として、(1) 日当の廃止、旅行雑費の支給、宿泊証明書の提出義務付け、(2) 法令遵守及び旅費制度の周知

徹底、組織的なチェック体制の強化、(3) 職員の意識改革と風通しのよい組織風土の確立、を挙げている。

この中の「(2) 法令遵守及び旅費制度の周知徹底、組織的なチェック体制の強化、(3) 職員の意識改革と風通しのよい組織風土の確立」が、内部統制の観点と強く結びついている。

岐阜市では、ルール遵守に係る意識が職員に徹底されていないことや、担当者間によるクロスチェックや上席者による点検行為（内部統制）が十分に運用されていない可能性がある。したがって、ルール遵守に関する研修の充実を図ったり、岐阜市としてルール遵守に対する強い取り組み姿勢を示すことで、ルール遵守の組織風土を更に強固なものにすることが望まれる。

二つ目としては、旅費制度に関する事項である。

岐阜市では「岐阜市職員旅費条例」、「岐阜市職員旅費条例施行規則」、「岐阜市職員旅費条例の運用に関する要綱」(現：岐阜市職員旅費条例等の運用に関する要綱) といった旅費に関する制度を定めている。

制度を見ると、宿泊料は役職に応じて一律に定額が支給されることになっている。ただし、以下のような調整を行わなければならない。

< 岐阜市職員旅費条例の運用に関する要綱 >

(宿泊料の調整)

- 第 8 条 研修用に設立された宿泊施設又は研修主催者があらかじめ指定し、又はあつ旋する宿泊施設（以下これらを「指定された宿泊施設等」という。）に宿泊する場合の宿泊料は、その宿泊に必要な額（次項において「実費」という。）とする。
- 2 正当な理由なしに指定された宿泊施設等を利用しない場合の宿泊料は、実際に宿泊する施設の宿泊に必要な額とし、実費を上限とする。
 - 3 指定された宿泊施設等の宿泊料（前項の規定による場合も含む。）に夕食代及び朝食代相当額が含まれない場合は、1 食につき別表 2 に掲げる夕食代及び朝食代相当額を加算する。
 - 4 第 1 項の宿泊料の額（前項の規定により夕食代及び朝食代相当額が加算された額を含む。）は、条例別表に掲げる額を上限とする。

- 5 負担金等に夕食代及び朝食代相当額が含まれている等当該経費を支出する必要がない場合は、宿泊料からその額を減額する。この場合において、夕食代及び朝食代相当額が不明なときは、1食につき別表2に掲げる夕食代及び朝食代相当額を限度として減額するものとする。

上記記載の要綱は議会において指摘を受けた当時の規定である。なお、平成22年12月に全部改正され、名称も「岐阜市職員旅費条例等の運用に関する要綱」としている。

さらに、上述しているとおり、岐阜市は本事項に対する再発防止策として、宿泊証明書の提出を義務付けることにしたことから、出張者による旅費の申請と、申請に対する内容の確認をあわせると、旅費の支給に関して複雑な事務手続が発生することも想定される。

必要以上に支給しないためには、これらの事務手続は必要なものではある。しかし、岐阜市全体の行政効率を考えた場合、旅費の申請及び申請に対する確認の事務手続はできる限り軽減し、岐阜市職員の本来の業務である、施策の検討や推進に専念するための環境を構築することも必要といえる。

例えば、宿泊料に夕食代、朝食代を含めず、宿泊者に対して一律の料金を支払うことが考えられる。民間企業でも、事務手続の簡素化のため、一律に宿泊料を支給する会社が存在する。

以上より、事務手続の効率化の観点から、現在の旅費制度をより簡素なものに変更することも一つの改善手法である。「再発防止対策委員会」において、日当の廃止という提案がなされたことは、より簡素な旅費制度に近づくものであり、本事項を推進することが望まれる。

(3) 競輪事業に関する不適正な契約事務の執行について

平成22年10月中旬に、岐阜競輪場内の施設修繕に係る契約事務に関し不適切な契約事務の執行があるとの新聞報道がなされた。これを受け、岐阜市は「再発防止対策委員会」を開催し、調査した。

その結果、1)本来、競争入札とすべき工事を少額の修繕に分割することで、随意契約を締結した事案、2)施設修繕の名目で随意契約を締結し、実

際には物品の購入や、別の施設の設置、修繕等を行った事案、3)支出負担行為書の起案日を遡及入力して作成した事案など、合計 90 件の不適正な事案が識別された。

平成 21 年度の事務処理要綱である「岐阜市工事請負契約事務処理要綱」(平成 21 年 4 月 1 日改定)において、設計金額が 50 万円以下の修繕及び軽易な工事は、担当課が契約手続を行うことが定められており、少額の修繕に分割することで随意契約を締結した事案は、この仕組みを利用したものである。

事業担当課で契約手続を可能としている理由は、事務効率を向上させること、または迅速な対応を行うためと考えられる。

制度を改善し、50 万円以下の修繕及び軽易な工事も契約課を通した契約手続にすると、事務手続の負荷が増大し、結果として行政効率の低下、ひいては市民サービスの低下につながるということが考えられる。

このことから、制度の趣旨を踏まえると、制度に著しい欠陥があったとは言いがたい。本件は不適切な契約事務手続を行っていたり、支出負担行為書の起案日を遡及入力していたものであるが、これらは全てルール遵守に係る意識の欠如に起因していると考えられる。

本監査にて、前述したとおり、支出関連の書類に修正液や砂消しゴムを利用していた(P81) など、ルールからの逸脱が識別されたことから考えれば、他の部署においてもルールを遵守するといった意識が徹底されていない可能性が考えられる。

したがって、ルールを遵守する組織風土をより醸成するために、これまで以上にルール遵守のための研修や啓発を実施することが望まれる。

なお、岐阜市はこの報道がなされた後に、法令遵守研修を開催することで職員の意識の向上を図っているが、今後、研修内容の充実を図り、継続的に実施することが望まれる。

< 添付資料 >

添付資料 1 予備調査ヒアリングのスケジュール

時間 区分	時間	6 月 1 日 (火)	6 月 3 日 (木)	6 月 4 日 (金)
1	9:00-10:30	-	市民生活部	-
2	10:30-12:00	-	上下水道事業部	健康部
3	13:00-14:30	都市建設部	-	基盤整備部
4	15:00-16:30	教育委員会	環境事業部	福祉部

添付資料 2 本調査（前半）ヒアリングのスケジュール

本調査は、各部を四つのグループに分け、グループごとにヒアリングした。

時間 区分	時間	7月9日 (金)	7月12日 (月)	7月14日 (水)	7月15日 (木)	7月16日 (金)
1	9:00- 10:30	都市建設部 グループ	健康部 グループ	都市建設部 グループ	教育委員会 グループ	福祉部 グループ
2	10:30- 12:00	都市建設部 グループ	健康部 グループ	教育委員会 グループ	教育委員会 グループ	福祉部 グループ
3	13:00- 14:30	福祉部 グループ	基盤整備部 グループ	教育委員会 グループ	健康部 グループ	基盤整備部 グループ
4	15:00- 16:30	福祉部 グループ	都市建設部 グループ	基盤整備部 グループ	基盤整備部 グループ	健康部 グループ

添付資料 3 本調査（後半）ヒアリングのスケジュール

本調査は、各部を四つのグループに分け、グループごとにヒアリングした。

時間 区分	時間	7月28日 (水)	7月29日 (木)	7月30日 (金)	8月2日 (月)	8月3日 (火)
1	9:00- 10:00	都市建設部 グループ	健康部 グループ	教育委員会 グループ	教育委員会 グループ	福祉部 グループ
2	10:00- 11:00	都市建設部 グループ	健康部 グループ	教育委員会 グループ	教育委員会 グループ	福祉部 グループ
3	11:00- 12:00	都市建設部 グループ		基盤整備部 グループ		福祉部 グループ
4	13:30- 14:30	基盤整備部 グループ		都市建設部 グループ		福祉部 グループ
5	14:30- 15:30	基盤整備部 グループ		健康部 グループ		
6	15:30- 16:30	基盤整備部 グループ		健康部 グループ		