

加 監 公 表 第 1 2 号

平成27年11月30日

行政監査の結果について

地方自治法第199条第2項の規定に基づき、平成27年度行政監査を実施したので、
同条第9項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

加古川市監査委員 中 西 一 人

加古川市監査委員 大 塚 隆 史

加古川市監査委員 小 林 直 樹

加古川市監査委員 玉 川 英 樹

1 監査の種類

地方自治法第199条第2項の規定に基づく行政監査

2 監査の期間

平成27年5月7日から平成27年10月29日まで

3 監査対象

平成27年度の市全体の事務執行について、「市が事務局機能を担っている各種団体等にかかる事務について」をテーマに実施した。

また、当該事務の内部統制機能を有する部局について、その運用についても監査を実施した。

4 監査を実施した監査委員

加古川市監査委員 中西 一人

加古川市監査委員 大塚 隆史

加古川市監査委員 森田 俊和（平成27年7月29日退任）

加古川市監査委員 木谷 万里（平成27年7月29日退任）

加古川市監査委員 小林 直樹（平成27年8月3日就任）

加古川市監査委員 玉川 英樹（平成27年8月3日就任）

5 監査の方法

監査にあたっては、あらかじめ全庁的な調査により、各種団体（以下「団体」という。）の事務を所管する部局に監査資料、関係書類の提出を求め、必要に応じて関係職員の説明を聴きながら書類調査を実施した。

監査委員は、その調査結果等に基づき、実地又は書面で監査を実施した。

6 監査の結果

監査結果の概要および意見については、次のとおりである。

(1) 監査の対象とした団体の概要

全部局に対し、調査票の提出を求めることにより、本市に事務局を置く団体に関する調査を実施した。

提出された調査票を集約した結果、当該監査の対象となる団体を所管する部局は 14 部局で、所管課等数は 39 課等、団体数は 73 団体である。

部局別の状況は、次のとおりである。なお、団体名等は別紙のとおり。

部局	所管課等数	団体数
企画部	1	2
総務部	2	2
市民部	11	14
地域振興部	4	17
環境部	1	4
福祉部	3	5
こども部	1	1
建設部	2	4
上下水道局	2	2
消防本部	1	1
議会事務局	1	1
選挙管理委員会事務局	1	1
教育総務部	1	2
教育指導部	8	17
合計	39	73

(注1) 職務上関連があっても、法人格を有する団体や、法律およびこれに基づく政省令の規定などにより設置された団体は、調査の対象としない。

(注2) 職員の親睦団体（課等の親和会、旅行会、部局毎の幹部会等）は、調査の対象としていない。

(注3) 教育委員会（学校その他教育機関を含む。）は、市費負担職員が従事する場合を対象としている。

(2) 団体にかかる事務についての調査結果は次のとおりである。

① 団体に対する市職員の関与について

ア 事務局設置の根拠について

区分	団体数
①法令により、市に事務局を置くことになっているため	1
②団体の目的が市として推進すべき事業であり、円滑に運営できるよう支援が必要であるため	40
③団体の業務を構成員のみで行うことが現実的に困難なため	9
④市が事務局を担うのが効率的であるため	15
⑤その他	8

「法令により、市に事務局をおくことになっているため」が 1 団体（教科用図書加印採択地区協議会）ある。また、「団体の目的が市として推進すべき事業であり、円滑に運営できるよう支援が必要であるため」が 40 団体であり、行政の各種事業を補完する目的で設立されている。「その他」については、市が主体的ではなく「各団体等の会則により、市に事務局を置くことになっているため」設置しているとの理由である。

イ 市職員が団体事務に従事する際の手続きについて

区分	団体数
①書面により職務専念義務を免除	0
②口頭により職務専念義務を免除	2
③その他により職務専念義務を免除	0
④分掌規則等により職務命令による従事	26
⑤内規により職務命令による従事	3
⑥口頭により職務命令による従事	27
⑦その他により職務命令による従事	0
⑧慣例による従事	13
⑨その他	2

「書面により職務専念義務を免除」は無く、「分掌規則等により職務命令による従事」が 26 団体、「口頭により職務命令による従事」が 27 団体、「慣例による従事」が 13 団体である。

ウ 団体に占める市職員の役員の割合

市職員の役員数	団体数
0 人	49
1 人	7
2 人	8
3 人	3
4 人	4
6 人	1
12 人	1

エ 団体に占める市職員の事務局の割合

市職員の事務局員数	団体数
0 人	2
1 人	11
2 人	17
3 人	9
4 人	12
5 人	4
6 人	8
7 人	4
8 人	2
9 人	3
11 人	1

団体に占める市職員の役員の割合	団体数
0%	49
1%以上 10%未満	10
11%以上 20%未満	6
21%以上 30%未満	3
31%以上 40%未満	2
41%以上 50%未満	0
51%以上 60%未満	1
100%	2

市職員が事務局に占める割合	団体数
0%	2
25%	1
50%	1
75%	1
77.7%	2
80%	2
85.7%	1
100%	63

団体の事務局に占める市職員の割合が 100%の団体が 63 団体(86.3%)あったが、市職員以外の事務局員がいる団体は 10 団体であった。

オ 監事について

監事	団体数
無	18
有(市職員監事 1 団体を含む)	55

カ 団体設立年数

年数	団体数
5 年未満	4
5～10 年未満	14
10～20 年未満	9
20～30 年未満	9
30～40 年未満	7
40～50 年未満	12
50～60 年未満	12
60～70 年未満	5
70 年以上	1

監事については、「有」が 55 団体 (75.3%) で、「無」の団体が 18 団体 (24.7%) であった。

団体設立年数は 50 年を超える長期の団体は 18 団体ある一方で、5 年未満の新たに設立されている団体も 4 団体あった。

② 団体の費用について

ア 市職員の団体の負担による旅行（出張）

区分	団体数
有	24
無	49

団体の負担による旅行（出張）は「有」となっているものが 24 団体（32.9%）、「無」は 49 団体（67.1%）である。「有」のうち 1（2）における「市職員が従事する際の手続き」との関連では、「口頭により職務専念義務を免除」が 2 団体、「分掌規則、口頭により職務命令による従事」が 18 団体、「慣例による従事」、「その他」は 4 団体である。

イ 行政財産の目的外使用許可

区分	団体数
有	1
無又は必要なし	72

目的外使用許可についての手続きについて「有」によるものは 1 団体（加古川市婦人共励会）であり、自動販売機や売店等の使用許可である。また、「無又は必要なし」が 72 団体である。

ウ 職員の雇用

区分	団体数
有	2
無	71

団体で職員を雇用しているのは 2 団体「加古川市地域農業再生協議会」と「日本赤十字社兵庫県支部加古川市地区」である。「加古川市地域農業再生協議会」は事務所を市役所農林水産課内に設置し、臨時職員と派遣職員を雇用している。また、「日本赤十字社兵庫県支部加古川市地区」は事務所を高齢者・地域福祉課内に設置し、臨時職員を雇用している。

いずれの団体も行政財産の目的外使用許可にかかる、手続きはなされていないかった。

エ 決算額と市からの委託料、負担金、補助及び交付金が占める割合

金額	団体数	
	委託料	負担金、補助及び交付金
0%	51	46
10%未満	1	6
10～50%未満	4	11
50～80%未満	3	4
80～100%未満	9	5
100%	5	1

市からの委託料等の決算額に占める割合が「100%」の団体が6団体ある。

また、特別会計的に別処理している経費について、監事のチェックを受けていなかったり、総会で報告されていない団体も見受けられた。

オ 次年度への繰越額

金額	団体数
0円	28
100,000円未満	13
100,000円～500,000円未満	15
500,000円～1,000,000円未満	10
1,000,000円～5,000,000円未満	6
5,000,000円以上	1

決算額との割合	団体数
0%	31
10%未満	13
10～50%未満	14
50～80%未満	7
80～100%未満	2
100%以上	6

多額の繰越をしている団体が見受けられ、全体の62%の団体に繰越がある。繰越の割合が100%を超えている団体は6団体あるほか、特別会計について報告が確認できない団体も見受けられた。

③ 団体の事務について

ア 会計に関する規定

区分	団体数
有	17
無	56

イ 決裁に関する規定

区分	団体数
有	11
無	62

団体の経理事務に係る会計に関する規定については、56 団体が、また、決裁に関する規定については 62 団体がそれぞれ未整備である。会計、決裁に関する規定について「有」と回答した中にも、会則中に会計年度のみを定めたものなど、簡易に書かれたもので、権限や責任が明確化されていない団体がほとんどであった。

④ 現金の管理について

ア 通帳の保管者

保管者	団体数
①市職員(管理職)	27
②市職員(係長級)	5
③市職員(担当者)	21
④市職員以外	5
⑤通帳なし	15

オ 通帳の名義

名義	団体数
①市職員(管理職)	25
②市職員(係長級)	0
③市職員(担当者)	0
④市職員以外	33
⑤通帳なし	15

イ 通帳の保管場所

保管場所	団体数
①金庫	38
②保管ロッカー	4
③事務機の引出し	12
④その他	4
⑤無	15

カ 通帳の届出印の保管場所

保管場所	団体数
①金庫	25
②保管ロッカー	12
③事務機の引出し	17
④その他	4
⑤無	15

ウ 通帳のキャッシュカードの保管場所

保管場所	団体数
①金庫	13
②保管ロッカー	1
③事務機の引出し	2
④その他	2
⑤無	55

キ 事務に関する消耗品、通信運搬費及び複写機使用料の経費負担

区分	団体数
①団体が負担している	47
②市が負担している	15
③その他	11

エ 証票類の作成及び保管

区分	団体数
①保管している	56
②保管していない	2
③作成していない	15

団体の通帳を有する 58 団体のうち、通帳の保管者が「市職員」となっているものが 53 団体 (91.4%) である。また、通帳を有する団体のうち、通帳の名義が「市職員」となっているものが 25 団体 (43.1%) である。通帳、届出印、キャッシュカードについて、事務機の引出しに保管されているものがあった。また、

通帳と同一場所に印鑑を保管している団体が 38 団体（金庫 22 団体、保管ロッカー 3 団体、事務機の引出し 9 団体、その他 4 団体）あった。

事務に関する経費負担については、「その他」は団体と市の負担が混在しているもの等があった。証書類について、「保管していない」又は「作成していない」団体が 17 団体あった。

⑤ 団体に対する今後の関与について

ア 今後のあり方についての検討状況

区分	団体数
①特に検討していない	57
②検討はしたが、見直さない	6
③団体の業務の移管について検討している	5
④団体の廃止について検討している	0
⑤その他	5

「団体の業務の移管について検討している」が 5 団体、「検討したが、見直さない」が 6 団体であり、団体に対する今後の関与のあり方について、全体の 9 割が検討をしていない状況にある。

(3) 意見

加古川市においては、職務上の関連から市が事務局を担っている団体が多く存在している。これらの団体は、市とは異なる組織であることから、地方自治法や市の財務等の関係規程の適用を受けないものの、市の業務と密接な関連性を有しており、その事務に市職員が関与していること等から、団体事務の執行に当たっては市に準じた厳正かつ適正な事務処理が求められることは言うまでもない。また、他の地方公共団体における同様の団体では、私的流用の発覚や現金等の盗難、紛失等、不祥事案の発生が見受けられる。

そこで、今回の監査にあたっては、市職員が関与する団体において、適正な運営や執行の確保という幅広い観点から実施した。その調査結果は前述のとおりであるが、特に以下の項目については、違法または不当な事務執行に繋がる恐れがあるため、早急に見直し等を検討されたい。

① 職員の従事について

市職員には地方公務員法第35条の規定により、職務に専念する義務が課せられている。よって、当該地方公共団体以外の業務に従事することについては慎重であるべきであり、公務上の必要性が求められるところである。そのうえで、実際に市職員を団体の事務に従事させる方法としては、「職務命令」による方法と、「職務に専念する義務の免除」による方法とがあるとされている。

まず、職務命令による場合には、当該団体の事務が「当該地方公共団体がなすべき責を有する職務」に当たり、市の本来業務と密接不可分と判断されることが必要である。この場合においては、市職員の団体への関与を明確にするため、事務分掌や分担の中で明文化しておくことが求められる。

次に、職務に専念する義務の免除が妥当である場合であっても、当該団体の職務が市の職務遂行に密接に関連していることが前提であり、事務に従事する際の統一した基準や事務手続の整備を行う必要がある。

今回の調査においては、ほとんどの団体において、業務に従事する根拠として職務命令によるとしていたが、再度、団体の業務を点検のうえ、その必要性等について整理されたい。

また、団体の事務に従事するだけでなく、役員に就任しているケースも見受けられるが、その必要性についての検証はもちろん、就任の基準も定める必要があり、事務の従事と同様にその方法や手続の明確化などについても適切に行われるように検討されたい。

さらに、市職員の団体予算を使用しての旅行に関しても、その必要性の精査とともに、旅行命令等の事務手続に関しても基準を定められたい。

② 行政財産の使用等について

公平公正の観点から、会議室や備品、車両の使用などを含めて、団体に対する行政財産の使用許可については、適正な基準を設けて運用されたい。特に「加古川市行政財産の使用許可に関する使用料条例」(昭和 44 年 条例第 38 号)第 5 条第 2 号に基づく許可における減額又は免除する場合においては、使用する団体及び目的などの基準を明確にされたい。

なお、団体事務の執行に要する消耗品費、コピー使用料等の経費負担については、引き続き適切に処理されたい。

③ 団体の内部管理の規程の整備について

団体活動に最低限必要とされる会計規程、決裁規程、文書規程などが設けられていない、又は不十分である団体が多くみられる。例えば、会計規程等が整っているとしている団体であっても、会計年度等の規定のみであり、税処理、証拠書類の作成と保管、役職員の役割分担や権限が不明確であるなど、経理事務の処理方法が具体的に定められていない事例がほとんどであった。権限や責任を明確にするため、これら諸規程について、市の関係規程を参考とした策定を働きかけられたい。

④ 補助金等のチェック体制について

補助金等の交付決定事務を行う市の担当職員と、その申請事務を行う団体事務局職員が同一となっている所管課等においては、相互牽制を図り、チェック機能が働くような決裁の流れに改善されたい。

特に委託業務においては、団体として見積書を作成した職員が、所管課等において意思決定の過程にある者となる場合は、市民に対して説明責任を果たすことのできるように、チェック体制を強化されるとともに、適正な契約事務であることの確認もされたい。

⑤ 「準公金」の取扱基準について

昨年度、会計室が作成した「公金等管理マニュアル」において、団体の会計に関しては、「公金の取り扱いに準じ厳正に処理することが基本」であるとして、「準公金」として位置付けている。しかしながら、事務を担当する職員に対しては、マニュアルの内容が徹底されていないと思われる。特に、団体の通帳・印鑑・キャッシュカード等の保管については、十分に留意されたい。

また、リスクマネジメントの視点から、マニュアルについても、立替払いや入金処理などを含め、記載内容の充実を常に図られたい。

⑥ 団体の繰越金について

多額の繰越金を有する団体に対しての補助金や負担金については、公費の適正な執行の観点からも、惰性的に昨年度同額を補助等するのではなく、内容に応じて、繰越額の予算に対する割合に応じ、補助金等の額を調整する等の方法も検討されたい。

⑦ 内部統制における連携について

団体との関わりや事務の執行等については、市としての統一的な取扱いが必要であるにも関わらず、連携しての整備や運用ができていない部分があることは上述のとおりである。

今後は、組織、人事、財政、会計、法制、財産管理等の内部統制機能を担う関係課等が連携し、的確なリスクの設定とその解消に向けて、事件、事故等を未然に防止するしくみを整備し、その運用状況に関してもチェックできる体制づくりに努められたい。

なお、地方自治体における内部統制に関しては、現在の第 31 次地方制度調査会においても議論されているが、その動向を留意し、より適切な内部統制の整備と運用に努められたい。

おわりに

現状において、市政運営の効果的かつ円滑な推進に、団体の存在は欠かせないものとなっている。

しかしながら、団体の事務局が庁舎内にあることが多く、事務を市職員が担っていることなどもあり、ややもすると「依存」や「もたれあい」と捉えられかねない側面を併せ持っていることも事実である。このため、団体への関与については、高い透明性の確保、説明責任を十全に果たすことが何よりも大切であることを銘記すべきである。

さらに、漫然と団体との関係を継続するのではなく、社会状況や行政需要の変化に伴い、適切な団体と市との関係について、定期的に全庁レベルで検証する必要があることは言うまでもない。

その上で、市民との協働を進めていく視点からも、団体による自主・自立的な運営を促すことを原則としつつ、団体固有の事情に配慮した市の関与のあり方を検討されたい。

なお、今回の監査で対象としなかった学校園に置かれる団体等にあっても、このたびの意見を参考に適正な処理に努められたい。