

平成26年度

包括外部監査結果報告書

区役所，支所の事務，事業

岡山市包括外部監査人
小 林 裕 彦

目 次

第1章 包括外部監査の概要	1
1 監査の種類.....	1
2 監査の対象.....	1
3 監査の実施期間.....	1
4 監査の体制.....	1
5 利害関係.....	1
6 特定の事件（監査のテーマ）の選定理由.....	1
7 監査対象部署.....	3
8 監査方法.....	3
第2章 監査項目の内容	6
第1 事務、事業の財務関係	6
1 収入未済金の管理は適正か。.....	6
2 収納金の領収書は適正か。.....	6
3 現金出納簿は適正に作成されているか。.....	6
4 収納金の集計、確認は有効に機能しているか。.....	6
5 違法な支出はないか。.....	6
6 不当な支出はないか。.....	7
7 食糧費の支出は適正か。.....	7
8 年度末に必要としない物品を購入していないか。.....	7
9 損害賠償金の支出は適切か。.....	7
10 雑誌、新聞等の購入は適切か。.....	7
11 清掃、ポンプ運転等の賃金の支払は適正か。.....	7
12 旅費は適正か。.....	7
13 過誤納金の原因解明と処理は適切か。.....	7
14 タクシーの借上げは適切か。.....	8
15 支出の領収書はすべて徴収、保管されているか。.....	8
16 資金前渡金の精算が5日以内になされているか。.....	8
17 用品会計で消耗品を購入できるのに安易に個別購入していないか。.....	8
18 財務関係文書の管理は適切か。.....	8
19 収納金の管理は適正か。.....	8
20 郵券の管理は適切か。.....	8
21 定額小為替の処理は適切か。.....	9
22 金庫の管理は適切か。.....	9
23 他団体の事務や通帳を管理していないか。.....	9
24 印鑑の管理は適正か。.....	9
25 小規模工事、業務委託は適正か。.....	9

26	随意契約は適正になされているか。	9
27	請負や委託の契約の結果は確認されているか。	10
28	建設関係コンサルタントの委託は適切か。	10
29	庁舎の管理は適正か。	10
30	公共性が乏しい施設はないか。	10
31	収支のバランスを大きく欠く施設はないか。	10
32	施設の管理は適正か。	10
33	スポーツ広場の管理は適切か。	11
34	施設の管理に係る契約は適切か。	11
35	備品の管理は適切か。	11
36	消耗品の管理は適切か。	11
37	公用車の管理は適正か。	11
38	行政財産の使用許可は適正か。	11
39	地元団体、民生委員等に切手、封筒等を渡すなどの地元の便宜を図る行為は行 われていないか。	12
40	補助金等の交付は適正かつ合理的か。	12
41	区づくり推進事業補助金は有効に機能しているか。	12
第2 財務に関連した業績関係		12
42	北区役所の面積と人口が大きいことに伴う支障はないか。	12
43	土木農林分室は合理性があるか。	13
44	機構上、福祉事務所が区役所に置かれていることに合理性はあるか。	13
45	維持管理センターは合理性があるか。	13
46	区役所、支所の職員定数は合理的か。	13
47	本庁と区役所の事務配分、区役所の自主事業は適正か。	13
48	窓口業務は有効に機能しているか。	14
49	自動交付機は有効に機能しているか。	14
50	御津、建部、瀬戸、灘崎支所管内では、住民サービスに何か支障が出ていない か。	14
51	住民からみた執務スペースは適正か。	14
52	区役所、支所に不合理な独自のローカルルールが残っていないか。	14
53	本庁と区の役割分担は適正か。	15
54	監査委員の監査、会計管理者の検査は本庁部局に対するのと同程度になされて いるか。	15
55	文書交付ミス、入力ミス等はないか。	15
56	個人情報の保護体制は適切か。	15
57	職員が現場へ行く場合に日報が作成されているか。	15
58	委託業務において、偽装請負はないか。	15
59	危機管理に関する事務、事業は十分に準備されているか。	15
60	区役所、支所に対するガバナンスは機能しているか。	15

第3章 区役所, 支所の事務, 事業の財務事務の監査 (監査項目1~41)	17
第1 区役所, 支所, 地域センターの共通事項	17
第2 北区役所	57
第3 中区役所	79
第4 東区役所	89
第5 南区役所	106
第6 御津支所	121
第7 建部支所	132
第8 瀬戸支所	140
第9 灘崎支所	148
第10 一宮地域センター	153
第11 津高地域センター	158
第12 高松地域センター	161
第13 吉備地域センター	167
第14 足守地域センター	171
第15 富山地域センター	174
第16 上道地域センター	179
第17 妹尾地域センター	183
第18 福田地域センター	189
第19 興除地域センター	193
第20 藤田地域センター	196
第21 児島地域センター	199
第22 福浜地域センター	202
第4章 区役所, 支所の財務に関連した業績の監査	205
第1 北区役所の区域と人口が大きいことに伴う支障はないか (監査項目42)。	205
1 岡山県における岡山市の地図	205
2 岡山市における窓口業務の配置状況	206
3 岡山市域の変遷	207
4 区の面積, 人口, 予算執行額, 住民1人当たりの予算執行額	208
5 支所の面積, 人口, 予算執行額, 区民1人当たりの予算執行額	208
6 住民サービスへの支障	209
7 御津, 建部の中山間地区	209
第2 土木農林分室は合理性があるか (監査項目43)。	210
1 区役所の組織図	210
2 土木農林分室設立の経緯	210
3 職員構成	211
4 土木農林分室の分離の正当性	211
5 土木農林分室の区への移行	212

第3 機構上、福祉事務所が区役所に置かれていることに合理性はあるか（監査項目44）。	213
1 福祉事務所が機構図上、区役所に置かれた経緯	213
2 事務決裁規程の検討	213
3 政令市の福祉事務所の位置付け	214
第4 維持管理センターは合理性があるか（監査項目45）。	215
1 維持管理センターの設立の経緯	215
2 維持管理センターの位置	215
3 維持管理課の維持管理業務	216
第5 区役所、支所等の職員配置数は合理的か（監査項目46）。	217
1 区役所の職員数等	217
2 区役所職員の割合	217
3 区役所の担当職員1人当たりの事務量	217
4 職員配置数の決定方法	218
5 区役所の稼働人員	218
6 時間外労働	218
7 支所の人口と職員数	219
8 支所の担当職員1人当たりの事務量	219
9 支所の職員流動性	220
第6 本庁と区役所の事務配分、区役所の自主事業は適正か（監査項目47）。	222
1 他の政令指定都市との組織の比較	222
2 他の政令指定都市との自主事業予算の比較	223
第7 窓口業務は有効に機能しているか（監査項目48）。	224
1 戸籍関係等の窓口業務に対する窓口職員数	224
2 税務関係証明及び税・料金等収納件数に対する窓口職員数	225
3 区役所、支所以外の窓口サービス	226
第8 自動交付機の設置は適正か（監査項目49）。	232
1 自動交付機の設置状況	232
2 自動交付機の利用状況	233
3 自動交付機のコスト	233
4 コンビニによる交付	234
第9 御津、建部、瀬戸、灘崎支所管内では、住民サービスに何か支障が出ていないか（監査項目50）。	235
1 パスポート事務	235
2 住民サービスの意向調査	236
第10 市民からみた執務スペース内は適正か（監査項目51）。	236
1 住民等の第三者が執務スペースに容易に入れるようなレイアウトになっていないか。	236

2	職員の書類やパソコンのID、パスワード等が見えるような状況になっていないか。	237
第11	区役所、支所に不合理な独自のローカルルールが残っていないか（監査項目52）。	237
1	東区の予算制度	237
2	御津支所の要望ルール	237
3	サポーター運営事業	238
4	妹尾地域センターの犬、猫等の死骸処理	238
5	まとめ	238
第12	本庁と区の役割分担は適正か（監査項目53）。	238
第13	監査委員の監査、会計管理者の検査は本庁部局に対するのと同程度になされているか（監査項目54）。	239
1	監査委員監査	239
2	会計管理者の検査	239
第14	文書交付ミス、入力ミス等はないか（監査項目55）。	239
第15	個人情報の保護体制は適切か（監査項目56）。	240
1	御津支所の敬老会に対する住民基本台帳データの提供	240
2	瀬戸支所の地域町内会会長に対する住民基本台帳データの提供	240
3	瀬戸町長寿番付	241
4	コピー紙の裏紙利用	241
第16	職員が現場に行く場合に日報が作成されているか（監査項目57）。	241
第17	委託業務において、偽装請負はないか（監査項目58）。	242
第18	危機管理に関する事務、事業は十分に準備されているか（監査項目59）。	243
第19	区役所、支所に対するガバナンスは機能しているか（監査項目60）。	243
1	建部支所の財産区嘱託職員	243
2	事務分掌にない事務	243
3	相談、苦情等対応	244
第5章	まとめ（是正・改善を求めるもの）	245
第1	項目別指摘、意見の集計	245
第2	部署別指摘、意見の集計（上記第1の財務事務関係（第3章）に対応）	245

第1章 包括外部監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

2 監査の対象

(1) 対象事項（選定した特定の事件）

「区役所，支所の事務，事業」

(2) 監査対象年度

平成25年度。

ただし，必要に応じて平成24年度以前も監査の対象とする。

3 監査の実施期間

平成26年4月4日から同27年3月24日まで

4 監査の体制

包括外部監査人弁護士 小林 裕彦

補助者 弁護士 塩崎 篤史

補助者 弁護士 丸山 洋平

補助者 公認会計士 小橋 仙敬

補助者 公認会計士 宮崎 栄一

5 利害関係

包括外部監査人及び補助者は，監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29に規定する一切の利害関係を有していない。

6 特定の事件（監査のテーマ）の選定理由

(1) 区役所，支所の本市に占める重要性

本市の区役所，支所は，戸籍関係，選挙管理のほか，区づくり推進等地域振興，税務，国保年金等福祉，農林水産振興，市道・県道等の建設，維持管理等，住民に身近なさまざまな広範な行政サービスを提供しており，住民に必要な窓口業務をほぼ網羅している総合的な行政サービス主体といえる。

本市の区役所の正規職員数合計は871人（平成25年4月1日現在）であり，また，区役所の合計予算執行額（平成25年度）は214億1千万円にも上っており，区役所の行政は本市の行政の中でも極めて重要な地位を占めている。

加えて、区役所、支所の事務、事業が住民の生活に密着していることから、区役所や支所の事務、事業が適正かつ合理的に行われているかどうかは、住民の重大な関心事であろうと考えられる。

(2) ガバナンスの不十分さのリスク

しかし、区役所、支所は本庁から距離的に離れていることや、本庁から組織的に独立した行政主体であるため、議会や監査委員等のチェック等のガバナンスが不十分になる可能性がある。

また、区役所、支所においては、地域の諸団体や住民との間で長年にわたって形成されてきた関係や合併された旧町におけるさまざまな慣行などにより本庁に比べてガバナンスが不十分となっている可能性もある。

(3) 都市内分権の観点

政令指定都市においては、各区の管内に抱える人口が多く、組織も大規模であるため、住民に身近な行政サービスを適正に提供することのみならず、住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。

また、住民自治の観点から、住民に身近な行政サービスについて、住民により近い単位で提供する「都市内分権」により区役所や支所等の役割を拡充することを検討することも今後の課題である。

このため、区役所、支所の事務、事業に関しては、財務事務に限定した合規性の観点のみならず、組織・定数、窓口業務、住民サービス、ガバナンス等の財務に関連した事務、事業が経済的、効率的、有効的に機能しているかどうかという3Eの観点からの業績の評価も重要になると考えられる。

(4) 本庁と区との役割分担

昨今、政令指定都市においては、本庁と区の役割分担に関する議論が多くなされているところである。

かかる状況下で、あくまでも財務監査をベースとしながらも、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきか、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすべきか等、第30次地方制度調査会の答申で述べられたような本庁と区の将来に向けた役割分担も視野に入れつつ、区、支所の事務、事業の全般を監査する必要があると考えられる。

(5) 内部統制とガバナンスの観点

加えて、地方自治体への内部統制の導入と整備の議論も行われている。

今回の監査に当たっては、区役所、支所等の事務、事業の法規性、経済性、効率性、有効性の観点からの監査のみならず、区役所、支所の各現場において、内部統制的なシステムがとられているか、区役所、支所の内部、外部からのガバナンスは有効かつ効果的に機能しているかという点にも留意する必要があると考えられる。

(6) まとめ

以上の観点から、単なる区役所、支所の事務、事業の財務関係の法規性監査のみならず、合併による行政区域の広域化に伴い、区役所や支所の行政機能が本庁との関係で合理的に機能しているかどうかなどを、区役所等を1つの行政サービス提供主体として捉えるという切り口で、区役所、支所の事務、事業全般について、経済性・効率性・有効性のいわゆる3Eの観点から総合的に監査を行うことは有用であると判断した。

また、4つの区役所において、事務、事業の執行に差異が生じていないか、4つの支所に不合理なローカルルールが残っていないか、逆に地域の特別な行政需要があるにもかかわらず、行政の画一性の名の下に当該行政需要に応じられていないという不合理な点がないか、合併地域について合併前と比較して住民に行政サービス面での不便が生じていたり、地域の文化や伝統が喪失するなどの不都合が生じていないかなどの業績監査的監査の観点も財務監査に関連させて検討を加えたいと考えている。

7 監査対象部署

監査の対象は、北区役所、中区役所、東区役所、南区役所、御津支所、建部支所、瀬戸支所、瀬崎支所、各地域センター等である。ただし、各区役所の福祉事務所、各支所と各地域センターの福祉事務は除く（この理由は後述する。）。

8 監査方法

(1) 監査項目の設定の重要性

本市においては、いわゆる市民に密着した現場の窓口行政として、4区役所、4支所、13地域センター等が存在し、その事務、事業は非常に多岐にわたる。

このため、今回の監査に当たっては、区役所、支所の事務、事業の違法、不当のリスクを認識、評価して、監査項目をどのように設定するかが重要となる。

(2) 監査項目の設定の方法

まず、区役所、支所の事務、事業については、大きく分けて、財務事務の法規準

拠性及び3Eの観点からの監査と、財務に関連した業績の法規準拠性及び3Eの観点からの監査に分けられる。

次に、区役所、支所の財務事務の監査については、①収入、②支出、③現金等の管理、④契約、⑤施設等財産の管理、⑥補助金の交付等の各項目ごとに、区役所、支所において、合規性、3Eの観点から違法、不当の事象が発生するリスクが高いと考えられる事項について、監査項目を設定した。

さらに、区役所、支所の財務に関連した業績の監査については、①組織、定数、②窓口業務、③住民サービス等、④ガバナンスの各項目ごとに、同じく合規性、3Eの観点からリスクが高いと考えられる事項について、監査項目を設定した。

(3) 違法、不当のリスクの認識、評価

違法、不当のリスクが高いかどうかの評価は、あらかじめ、区役所、支所の事務、事業の全体的な予備調査を経て、合規性、3Eの観点から検討した。

例えば、消耗品等の検収が確実になされているかどうかは、預け金等の会計不正は検収が物品購入担当者と独立して厳格になされていなかったことが大きな原因の一つであるため、当初は大きなリスクとして捉えていたが、本市においては、予備調査の過程で、消耗品等の購入の全件について、検査員、検査立会人及び受領確認を行った者が職氏名を自署し、検査の後に所属長が確認し押印するという厳重な内部統制がとられているようになっていたことが判明したので、不正のリスクが少ないと評価して監査項目からはずしている。

また、監査項目に従った監査の過程で新たな違法、不当のリスクを発見した場合は、監査項目を適宜追加している。

さらに、監査は、担当者からのヒアリングと財務関係の証拠等の予備調査を経て、違法、不当のリスクが高いと判断したものは精査、それ以外は試査を行った。

(4) 監査意見の表明（評定）

第3章の区役所、支所等の事務、事業（財務関係）と第4章の区役所、支所等の事務、事業（非財務関係）においては、以下の60項目の監査項目ごとに監査を行い、その結果として監査意見の表明（評定）を行っている。

監査意見の表明（評定）の意味は次のとおりである。

指摘・・・違法又は不当であり、是正、改善を求めるもの。

意見・・・違法又は不当ではないが、是正、改善を求めるもの。

提言・・・是正、改善までは必ずしも求めないが、包括外部監査人の提言又は問題意識として述べるもの。

(5) 対象年度の記載

第2章以降の記載において、特に断らない限りは平成25年度の数値である。

(6) 本件監査報告書の記載の順序

ア 第2章

以下、第2章では、監査項目を合計60個抽出して、それらのそれぞれについて、包括外部監査人が区役所、支所の事務、事業について、どのようなリスクがあると認識しているのかが分かるように記載している。

イ 第3章

第3章では、区役所、支所の財務事務の監査を、すなわち、第2章のチェック項目の1～41の監査項目に対応する部分を記載している。

はじめに、区役所、支所の共通事項を記載している。

次に、監査結果が一覧できるように、区役所、支所ごとのチェック表を冒頭に作成して、その後にそれぞれ監査項目の番号に対応する監査結果を記載している。ただし、チェック表の摘要欄には、指摘、意見の概要のみを記載しており、指摘、意見の詳細はチェック表の後の本文に記載している。

また、地域センターについては、契約、施設の管理、補助金等地域センターに該当のない監査項目を省略して、合計26の監査項目のチェック表を作成している。

ウ 第4章

第4章では、区役所、支所の財務に関連した業績の監査を、すなわち、第2章の監査項目の後半の42～60の監査項目に対応する部分を記載している。

この財務に関連した業績の監査については、区役所、支所ごとの問題点というよりは、区役所、支所の事務、事業を全体として捉えて、監査の対象にした方が監査報告書として分かり易いので、区役所、支所ごとのチェック表は作成していない。

(7) 読み方の注意

区役所、支所の全体像とそれに対する監査結果を理解するためには、第3章の区役所、支所の財務事務の監査よりも第4章の区役所、支所の財務に関連した業績の監査を先に読んでいただいた方が分かり易いと考えます。