平成 25 年度
包括外部監査の結果報告書

監査対象事件:

① 保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行について

② 内部統制の整備状況の有効性について

盛岡市　包括外部監査人

公認会計士　佐藤　公哉

目 次

第 1.包括外部監査の概要 1

1.外部監査契約に基づく監査の種類 1

2.選定した特定の事件 1

3.特定の事件を選定した理由 1

4.監査対象期間 1

5.監査の方法 2

5.1.監査の目的 2

5.2.監査手続 2

6.監査の実施期間 2

7.監査の実施概要 3

8.包括外部監査人、及び補助者 3

9.利害関係 3

第 2.保育園、及び幼稚園 4

1.少子化問題 4

1.1.用語の定義 4

1.1.1.高齢化 5

1.1.2.人口減少化 6

1.1.3.少子化 7

2.保育園 8

2.1.保育所の概要 8

2.1.1.保育所の定義 8

2.1.2.保育所の分類 9

2.1.3.盛岡市の保育所 9

2.1.4.決算額の推移 10

2.1.5.平成 24 年度予算額及び決算額 11

2.1.6.保育所の所管課 12

2.2.監査の結果及び結論 13

2.2.1.待機児童の状況について 15

2.2.2.保育料の決定手続について 19

2.2.3.保育料の減免について 22

2.2.4.入所選考手続について 23

2.2.5.保育料の収納率について 25

2.2.6.保育料の滞納整理事務について 28

2.2.7.現金の取扱いについて 31

2.2.8.保育所の備品管理について 33

2.2.9.物品の購入等について 35

2.2.10.公印の管理について 36

2.2.11.公立保育所の民営化について 37

2.2.12.移管先法人の条件について 40

2.2.13.収支管理について 43

2.2.14.私立保育所の決算分析について 44

2.2.15.時間外・休日等勤務について 46

3.幼稚園 47

3.1 幼稚園の概要 47

3.1.1.幼稚園の定義 47

3.1.2.幼稚園就園奨励事業 47

3.1.3.幼稚園関連法規 47

3.1.4.盛岡市の現状 48

3.1.5.盛岡市立幼稚園の概要 50

3.1.6.幼稚園の所管課 50

3.1.7.幼稚園費 51

3.2.監査の結果及び結論 54

3.2.1.備品管理について 56

3.2.2.教育課程等の届出について 58

3.2.3.幼稚園設置基準について 61

3.2.4.開示情報の統一性について 63

3.2.5.学校徴収金事務について 65

3.2.6.幼稚園における学校評価について 67

3.2.7.保育料及び入園料の算定について 71

3.2.8.幼稚園の収支について 72

第 3.内部統制..... 77

1.内部統制監査の概要 77

1.1.内部統制の定義 77

1.1.1.内部統制の 4 つの目的 77

1.1.2.内部統制の構成要素 79

1.2.内部統制の限界 81

2.監査手続の概要 82

2.1.監査の目的..... 82

2.2.監査の対象..... 82

2.3.実施した監査手続の概要..... 83

2.4.監査の結果及び結論 83

2.4.1.詐欺及び収賄事件について 88

2.4.2.全社統制について..... 104

2.4.3.業務フローについて 108

2.4.4.情報システムについて 111

2.4.5.プロセス区分について 112

2.4.6.リスク抽出について 113

2.4.7.内部統制の整備状況について..... 116

第 4.結びに 152

1. 保育園、及び幼稚園 152

2. 内部統制..... 152

第 1.包括外部監査の概要

1.外部監査契約に基づく監査の種類

「地方自治法第 252 条の 37 第 1 項」、及び「盛岡市外部監査契約に基づく監査に関する条例第２条」の規定による包括外部監査。

2.選定した特定の事件

(1) 保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行について

(2) 内部統制の整備状況の有効性について

3.特定の事件を選定した理由

(1) 現在、少子化による乳幼児の減少が傾向として定着する一方で、共働き世帯等の増加による幼稚園・保育園に対する需要増が見込まれるなど事業環境の変化に伴い、長時間保育など乳幼児の保育・教育に対するニーズに変容が現れている。市には、外部環境の変化に対応しつつ利用者の意向を汲んだ管理運営に向け、明確な方針及び計画に基づいた一層の取組みが期待されている。よって、「保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行について」の合規性の確認のほか経済性、効率性、及び有効性の視点からの検討は有益であると判断し、特定の事件として選定した。

(2) 市では、平成24年1月27日に市工事発注に関わる詐欺事件により職員が逮捕、また、2月21日には収賄事件により再逮捕される事態が発生しており、行政の公正性に対する市民の信頼を回復するため綱紀粛正が求められ、現在、再発防止の一環として工事執行に係る内部統制が整備され運用段階に入っている。よって、現時点において「内部統制の整備状況の有効性について」検討することは時宜に適うものであり有意義であると判断し、特定の事件として選定した。

4.監査対象期間

平成24年度（平成24年4月1日から平成25年3月31日）

5.監査の方法

5.1.監査の目的

- 「保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行」に関わる法令、条例、規則等に係る合規性、経済性、効率性、及び有効性について検討する。
- 「工事執行に係る内部統制の整備状況」に関わる法令、条例、規則等に係る合規性、経済性、効率性、及び有効性について検討する。

5.2.監査手続

次の諸点について分析、質問、備品等の実地確認、関連資料の閲覧等を実施する。その結果としての、指摘事項については「合規性、経済性、効率性、及び有効性の観点から是正・改善を要する事項」、意見については「合規性、経済性、効率性、及び有効性の観点から盛岡市の組織及び運営の合理化に資する事項」と定義する。

（保育園、及び幼稚園）

- 事業運営方針及び計画
- 法令等準拠
- 収支管理手続
- 現金管理手続（預り現金）
- 公印管理手続
- 備品管理手続（備品台帳管理）
- 保育料関連手続（保育料決定、保育料収納、会計、滞納管理等）
- 人件費管理手続（時間外・休日等勤務）
- 経費管理手続（発注、検収、会計、支出）

（内部統制）

- 工事請負契約手続

6.監査の実施期間

平成25年5月17日から平成26年2月3日

7.監査の実施概要

日程	対象機関	実施内容	作業場所	日数
5月中旬	・保育所（保健福祉部） ・幼稚園（教育委員会） ・内部統制（総務部、財政部、建設部）	監査テーマヒアリング	市庁舎	0.5日
7月上旬 ～ 9月下旬	同上	キックオフミーティング、ヒアリング、現場視察、書類閲覧、文書作成	市庁舎、都南分庁舎、必要と認める現場施設等、監査人事務所	69.5
10月上旬 ～ 11月下旬	同上	ヒアリング、書類閲覧、文書作成	市庁舎、監査人・補助者事務所	25
12月上旬 ～ 1月下旬	同上	ヒアリング、書類閲覧、文書作成	市庁舎、監査人・補助者事務所	12
2月上旬	行政経営課	報告書提出	―	1
計				108

8.包括外部監査人、及び補助者

包括外部監査人	補助者
公認会計士　佐　藤　公　哉	公認会計士　髙 橋 雄 一 郎 公認会計士　氏　家　　亮 公認会計士　武　田　弘　明

9.利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、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。

第 2.保育園、及び幼稚園

1.少子化問題

今日、日本においては少子化、高齢化が進行しているといわれ、合わせて人口減少化も始まっているといわれている。いずれも保育所、及び幼稚園の運営に当たり考慮に入れるべき重要な事象であるが、とりわけ少子化の進展については保育所、及び幼稚園の利用者である児童数に関わるものであり、その現況や今後の動向を注視していく必要がある。少子化の関わる問題として、例えば、保育所の待機児童問題、幼稚園の定員割れ問題などがある。他の関係する要因もあるが、前者は少子化を改善するに当たって解決すべき問題、後者は少子化を受けて生じている問題という関係にある。問題によって関係の前後性は異なっているが、少子化に関わる指標は各種問題に対する方針及び計画の作成に当たっての重要な前提となるものである。従って、盛岡市においては、少子化の趨勢を的確に把握し、明確な方針及び計画に基づき適切に保育所、及び幼稚園を運営していく必要がある。

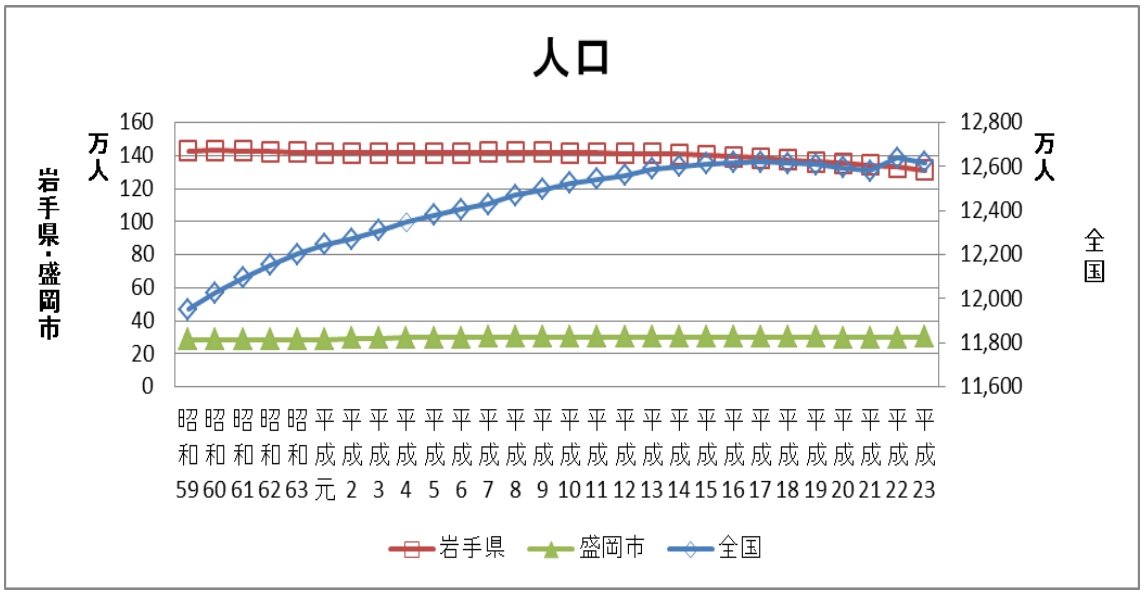
以下、盛岡市の保育所、及び幼稚園の管理運営事業に係る外部環境のうち、双方に共通する要素としての人口動態を確認することとする。

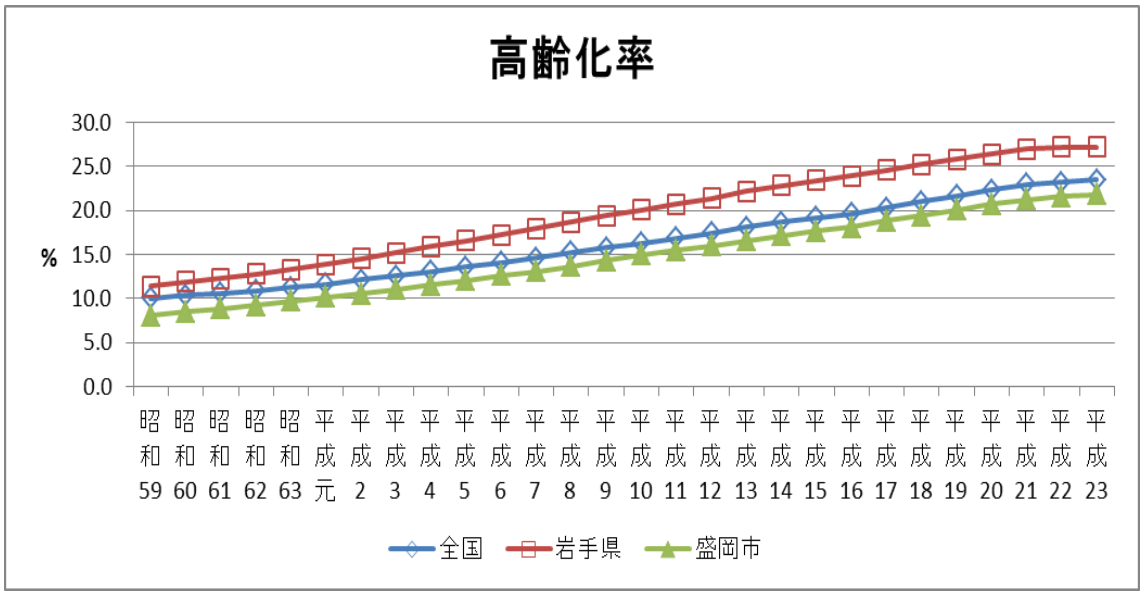
1.1.用語の定義

高齢化	総人口に占める 65 歳以上の老年人口の割合が 7%-14%の状況をいう。尚、14%-21%は高齢社会、21%以上は超高齢社会とされる。
人口減少化	継続して出生数より死亡数の多い状況で人口が減少していくこと。
少子化	合計特殊出生率が、人口置換水準（人口の維持に必要な水準で、死亡率なども関係するが、簡単化すると夫婦 2 人から子どもが 2 人生まれ人口を維持できる水準）を相当期間下回っている状況をいう。 人口置換水準は、静止粗再生産率とも称され、昭和 59 年は 2.08、平成 23 年には 2.07 となっており、概ね 2.1 で推移している状況である。
合計特殊出生率	合計特殊出生率とは、以下の算式で計算される 15 歳から 49 歳までの女性の年齢別出生率を合計した値であり、１人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子ども数に相当する。 合計特殊出生率　＝　母の年齢別出生数　÷　年齢別女性人口（15 歳から 49 歳までの合計）

1.1.1.高齢化

全国、岩手県、及び盛岡市における人口推移を表したものが下表である（「岩手県人口動態統計全般（保健所・H23）」より）。左の縦軸が岩手県と盛岡市の人口、右の縦軸が全国の人口を表しており、盛岡市の人口は 30 万人前後の水準でほぼ一定で推移していることが分かる。他方、盛岡市では、平成 9 年からは高齢化率が 14%以上となり高齢社会に、また、平成 21 年からは 21%以上となり超高齢社会になっている。高齢化率の趨勢としては上昇の一途にあり、世代構成に大きな変化が生じている状況にある。

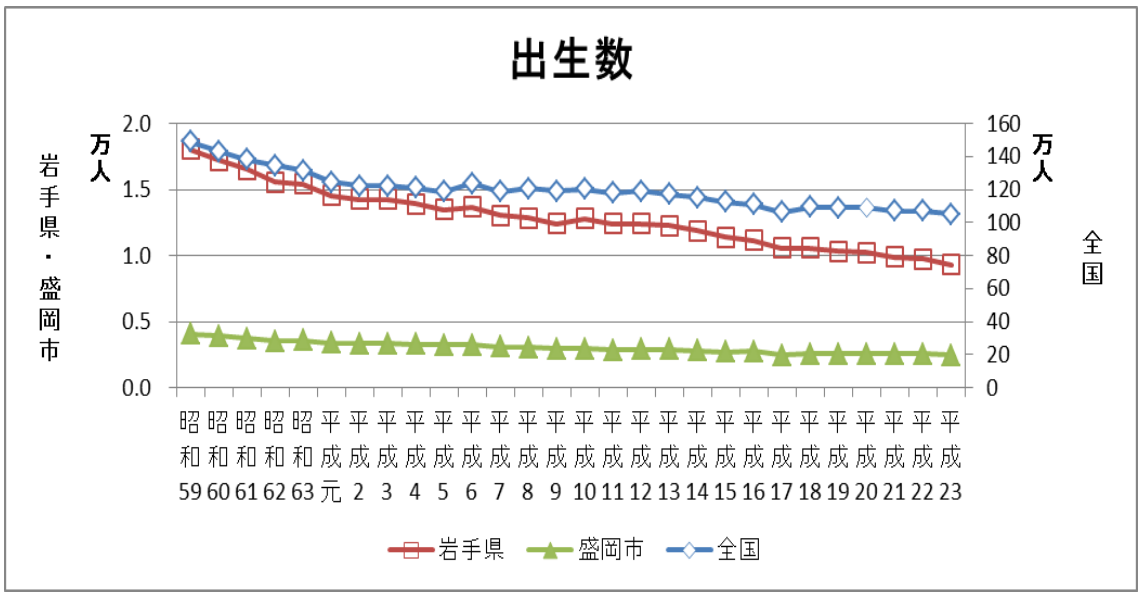


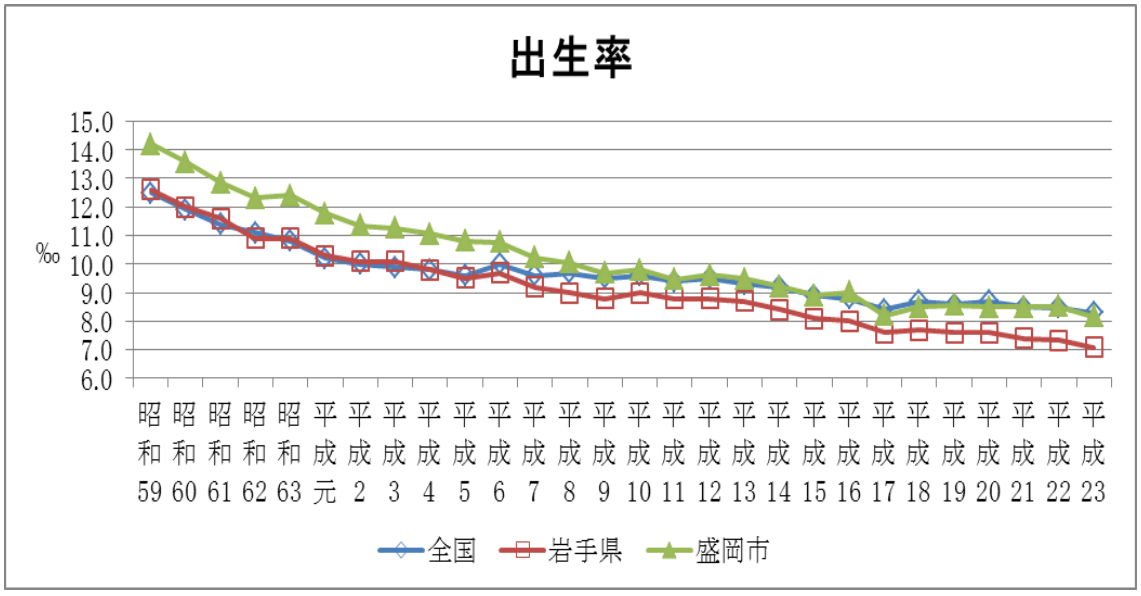


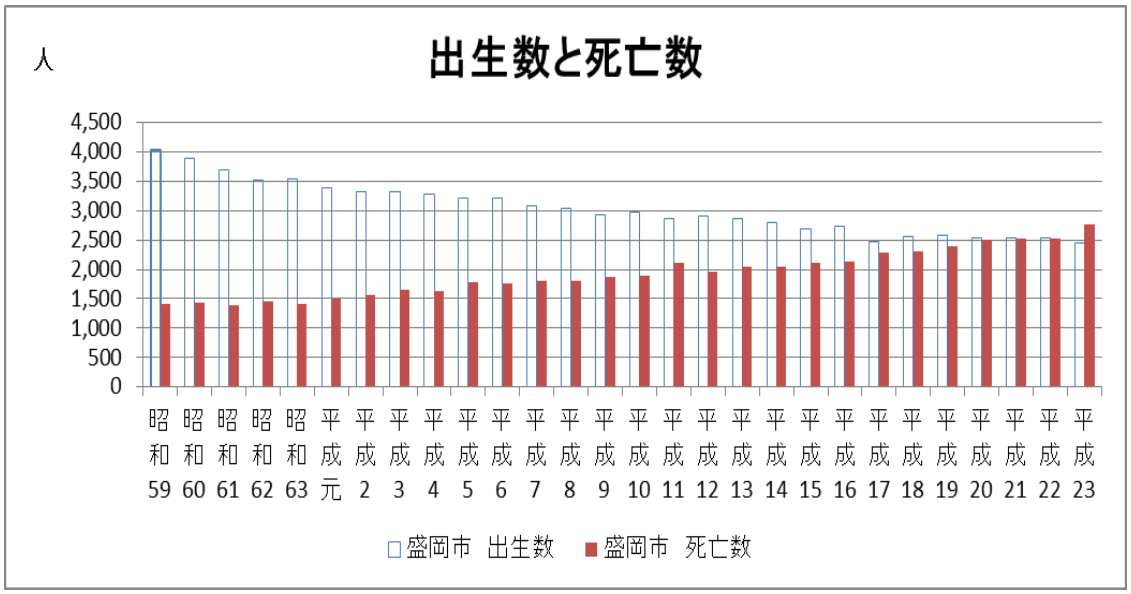
1.1.2.人口減少化

全国、岩手県、及び盛岡市における出生数、及び出生率の推移は下表の通りである。盛岡市では、相対的に緩やかにではあるが、出生数、及び出生率ともに低下している状況にある。尚、出生率は、「出生率＝出生数÷人口×1,000」で計算される千分率（‰）の値である。

また、盛岡市における出生数と死亡数の推移は下表の通りである。盛岡市では、平成23年において出生数を死亡数が上回っており人口減少化の兆候が現れ始めている。

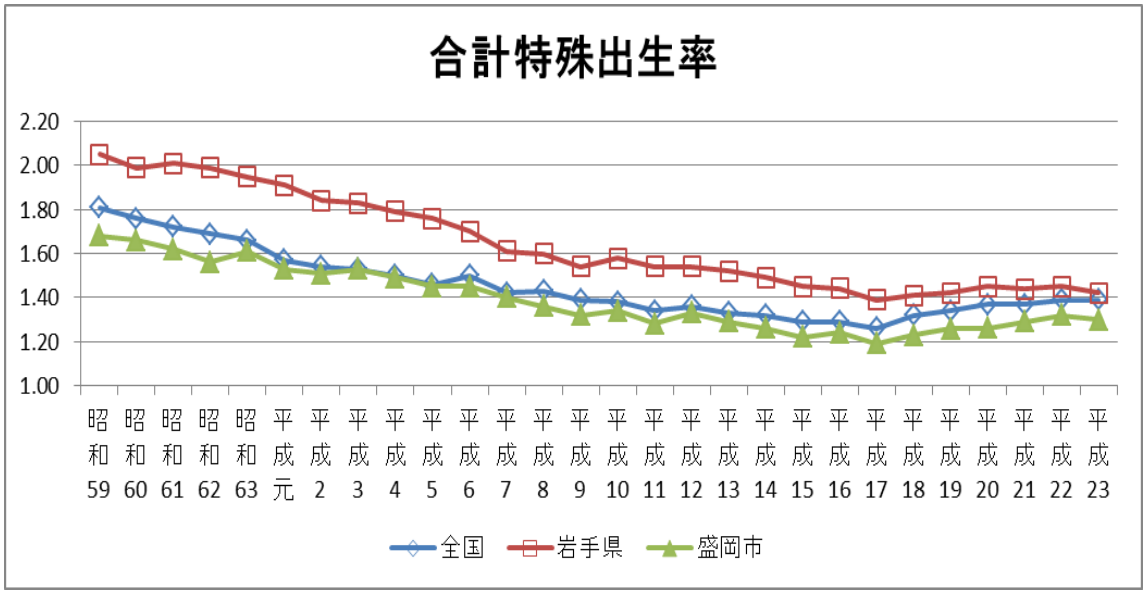






1.1.3.少子化

全国、岩手県、及び盛岡市における合計特殊出生率の推移は下表の通りである（「岩手県人口動態統計全般（保健所・H23）」より）。盛岡市では、既に昭和 59 年には人口置換水準（概ね 2.1）を下回っている状況であり長期間にわたり少子化の状況にあるといえる。



2.保育園

2.1.保育所の概要

2.1.1.保育所の定義

保育所とは、就学前児童を保育すべき保護者等が、就労等の理由により家庭において十分な保育を行えない場合に、保護者に代わって保育することを目的とする児童福祉施設のことである。

児童福祉法第 39 条では「保育所は、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。」とされている。

児童福祉法第 24 条では、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の 保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。但し、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業による保育を行うことその他の適切な保護をしなければならない。」とされており、市町村には「保育に欠ける」状態にある児童に対して保育所における保育を保証する責任がある。

ここで、「保育に欠ける」状態は、児童福祉法施行令第 27 条で定められているが、盛岡市では、「盛岡市保育所における保育に関する条例」の第 2 条により、保育所における保育の基準を定めている。

（保育所における保育の基準）

第２条　保育所における保育は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

(1)　昼間に居宅外で労働することを常態としていること。

(2)　昼間に居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。

(3)　妊娠中であるか又は出産後間がないこと。

(4)　疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。

(5)　長期にわたり疾病の状態にある同居の親族又は精神若しくは身体に障害を有する同居の親族を常時介護していること。

(6)　震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。

(7)　前各号に類する状態にあると市長が認める状態にあること。

2.1.2.保育所の分類

保育施設は認可保育所と認可外保育施設に分類される。認可保育所とは、児童福祉法に基づき都道府県又は政令指定市又は中核市が設置を認可した施設で、市町村が運営する公立保育所と社会福祉法人などが運営する民間保育所（私立）がある。認可外保育施設は、児童福祉法上の保育所に該当しない保育施設であり、設置は届出制である。

また、認定こども園は、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」に基づき認定された、保育所、幼稚園等のうち、保育及び教育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を行う施設である。

盛岡市における公立保育所は、上記のうち認可保育所に分類される。

2.1.3.盛岡市の保育所

盛岡市の公立保育所は以下の通りである（平成 25 年 4 月 1 日時点）。

保育所名	所在地	保育 開始年齢	延長 保育	一時 保育	休日 保育	定員 （人）
くりやがわ	新田町 9-33	生後 8 週	19 時迄	なし	なし	120
みたけ	青山三丁目 37-47	生後 8 週	19 時迄	なし	なし	120
太田	上太田松ノ木 84-3	生後 8 週	19 時迄	なし	なし	60
きたくり	厨川一丁目 7-1	生後 8 週	19 時迄	なし	なし	90
あべたて	安倍館町 14-40	1 歳	19 時迄	なし	なし	45
とりょう	肴町 2-8	生後 8 週(2 歳児迄)	19 時迄	なし	なし	45
くろいしの	黒石野一丁目 12-1	1 歳	19 時迄	なし	なし	90
さくらがおか	山岸三丁目 20-1	1 歳	19 時迄	なし	なし	45
うえだ	高松一丁目 9-43	1 歳	19 時迄	なし	なし	90
手代森	手代森 22-49-1	1 歳	19 時迄	なし	なし	90
見前	三本柳 10-4-2	1 歳	20 時迄	なし	なし	120
永井	永井 10-172	1 歳	19 時迄	なし	なし	90
乙部	乙部 29-67-2	1 歳	19 時迄	なし	なし	60
東見前	東見前 5-102	1 歳	19 時迄	なし	なし	90

※　平成 25 年 4 月 1 日に、飯岡保育園が民営化された。

また、私立保育所、及び認定こども園の概要は以下の通りである（平成 25 年 4 月 1 日時点）。

施設	施設数（カ所）	延長保育（カ所）	一時保育（カ所）	休日保育（カ所）	定員（人）
私立保育所	44	44	17	6	4,210
認定こども園	4	4	1	0	180

2.1.4.決算額の推移

公立保育所に係る決算額の推移は以下の通りである。

歳入（単位：千円）	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
保育所保育料	338,113	305,395	296,484	289,936	256,754
保育所保育料（滞納繰越分）	7,258	7,370	6,030	5,115	3,495
日本スポーツ振興センター共済負担金	386	359	359	354	334
福祉施設等耐震診断事業費補助金		420			
地域活性化・経済危機対策臨時交付金		16,420			
特別保育事業費交付金	1,952	403	925	1,066	0
地域子育て支援拠点事業費補助金				3,700	3,700
児童環境づくり基盤整備事業費補助金	5,071	5,073	4,662		
子育て支援対策臨時特例事業費補助金					866
電源立地地域対策交付金				12,121	14,267
緊急雇用創出事業費補助金		6,894	15,886	20,541	40,174
ふるさと雇用再生特別基金事業費補助金		4,658	8,204	8,241	
保育所等職員給食費収入	19,075	18,260	18,721	19,542	18,428
保育所運営費受託収入	14,088	13,314	8,840	12,643	14,283
延長保育費用負担金	57	121	90	61	64
延長保育費用負担金（滞納繰越分）			4		3
その他雑入	1,320	504	788	740	0
保育実習協力金	0	721	646	670	590
保育所運営費受託収入（障がい児）					740
歳入合計	387,322	379,915	361,643	374,733	353,700

歳出（単位：千円）	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
報酬	50, 323	49, 139	51, 920	49, 225	45, 568
給料	905, 830	877, 595	901, 438	850, 021	816, 067
職員手当等	421, 964	379, 088	390, 517	354, 560	336, 618
共済費	286, 081	307, 278	337, 561	333, 676	310, 802
賃金	208, 423	211, 983	241, 598	260, 947	239, 567
報償費	583	551	859	808	663
旅費	2, 562	2, 086	2, 758	2, 598	2, 864
需用費	199, 953	198, 026	183, 469	188, 128	175, 737
役務費	2, 615	2, 469	2, 434	2, 428	2, 327
委託料	5, 420	12, 501	14, 032	14, 333	13, 104
使用料及び賃借料	4, 937	4, 618	3, 116	1, 939	2, 034
工事請負費	4, 137	8, 709	0	6, 007	2, 761
原材料費	231	237	242	239	220
備品購入費	2, 582	2, 629	2, 845	3, 846	2, 578
負担金，補助及び交付金	14, 847	1, 138	1, 157	18, 637	19, 156
歳出合計	2, 110, 495	2, 058, 054	2, 133, 946	2, 087, 398	1, 970, 072

2.1.5.平成 24 年度予算額及び決算額

公立保育所に係る平成 24 年度の予算額及び決算額は以下の通りである。

歳入（単位：千円）	当初予算額	決算額
保育所保育料	252, 109	256, 754
保育所保育料（滞納繰越分）	3, 995	3, 495
日本スポーツ振興センター共済負担金	337	334
地域子育て支援拠点事業費補助金	3, 700	3, 700
電源立地地域対策交付金	0	14, 267
子育て支援対策臨時特例事業費補助金	2, 180	866
緊急雇用創出事業費補助金	46, 270	40, 174
保育所等職員給食費収入	13, 759	18, 428

歳入（単位：千円）	当初予算額	決算額
保育所運営費受託収入	7,883	14,283
延長保育費用負担金	39	64
延長保育費用負担金（滞納繰越分）	4	3
保育実習協力金	646	590
保育所運営費受託収入（障がい児）	0	740
歳入合計	330,922	353,700

歳出（単位：千円）	当初予算額	決算額
報酬	46,133	45,568
給料	852,867	816,067
職員手当等	354,687	336,618
共済費	330,312	310,802
賃金	242,892	239,567
報償費	903	663
旅費	3,102	2,864
需用費	173,547	175,737
役務費	2,415	2,327
委託料	16,574	13,104
使用料及び賃借料	2,015	2,034
工事請負費	4,136	2,761
原材料費	240	220
備品購入費	3,286	2,578
負担金，補助及び交付金	18,675	19,156
歳出合計	2,051,784	1,970,072

2.1.6.保育所の所管課

公立保育所は、保健福祉部児童福祉課の所管となっている。児童福祉課には、管理係、保育入所係、家庭支援係、子ども支援係があり、児童福祉課内での事務分掌は、概ね以下の通りである。

管理係……保育所認可、公立保育所民営化、公立保育所管理運営、待機児童調査、保育計画、市立保育所民改費、日本スポーツ振興センター（共済）等に関する事務

保育入所係……保育所入所（選考）、保育料の賦課決定・変更、保育料の減免、運営費の支弁、保育料の収納、督促、保育料滞納整理等に関する事務

家庭支援係……要保護児童、母子生活支援、児童扶養手当等に関する事務

子ども支援係…児童手当、児童館・児童センター、放課後児童健全育成事業、地域子育て支援センター等に関する事務

2.2.監査の結果及び結論

市に求められるのは、テーマ選定理由でも述べた通り、的確に利用者ニーズを汲取り、その需要に応えていくことであるが、生じている課題（待機児童の解消など）の解決に取り掛かるためには、対応方針の決定に必要な内外環境の現状認識ができているかどうかに影響を受ける。

保育所の管理運営事業の場合に換言すれば、如何に外部環境（保育需要、私立保育所など）を把握・想定しているか、内部環境（保育所別の収支管理、備品等の現物管理など）をどの程度整理し機能させているかにより適応度が異なってくると考えられる。本監査では、外部環境（保育需要、私立保育所など）への対応方法、及び内部環境（保育所別の収支管理、備品等の現物管理など）の状況に着目することとした。

保育所の管理運営事業に係る財務事務についての監査の結果としての指摘事項、及び意見は下表の通りである。

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
31	2.2.6.	指摘事項1-1	○滞納保育料に係る差押えについて 滞納保育料については、「保育料滞納整理事務取扱基準」に従い、差押するべきものはするという対応が必要である。
33	2.2.7.	指摘事項1-2	○預かり現金の取扱いについて 保育所における預かり現金については、明確な取扱いルールがないため、預かることの要否を検討の上、取扱要領を定めルールに基づいた管理が必要である。
35	2.2.8.	指摘事項1-3	○備品の管理について 備品は、実在性、網羅性、正確性などに留意し、備品

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
			台帳により適切に管理する必要がある。
37	2.2.10.	指摘事項1-4	○公印使用に係る原議承認について 公印を使用する場合には、「盛岡市公印規則」、及び「盛岡市公印取扱規程」に従い、適切に規定された手続を経る必要がある。
44	2.2.13.	指摘事項1-5	○保育所別の収支管理について 私立の保育所において財務諸表等の作成が義務付けられている一方で、公立保育所においては保育所毎の収支計算が行われていない。保育所毎の収支管理を行うことは、異常な支出、非効率な支出などの把握に有用であるため、保育所別の収支計算を行うべきである。
46	2.2.15.	指摘事項1-6	○時間外・休日勤務の集計について 時間外・休日勤務の集計誤りについては、平成24年度中に内部統制が整備されているが、誤りを防ぐためには、内部統制の運用を徹底すべきである。

頁	見出しNo.	意見	内容
19	2.2.1.	意見1-1	○保育需要の把握について 待機児童の解消に取り組むに当たり、保育環境の改善に伴う保育需要の顕在化も考慮に入れ、保育需要の全体的な規模を把握するよう努める必要があるものと考えられる。
27	2.2.5.	意見1-2	○収納率の向上について 保育料の現年度収納率について、盛岡市と東北6県の県庁所在地の他市（青森市、秋田市、山形市、仙台市、福島市）を比較すると、盛岡市は青森市に次いで低い状況となっているため、現年度分の収納率の向上が必要と考えられる。
42	2.2.12.	意見1-3	○土地の無償貸付について 保育所民営化に際しての土地の貸付は、可能な限り市の財産を有効に活用する観点から無償貸付という条件の必要性を再検討の上、原則として有償貸付とすることが

頁	見出しNo.	意見	内容
			必要と考えられる。
45	2.2.14.	意見1-4	○私立保育所の収支等の把握について 私立保育所の収支等を把握することは、盛岡市全体の保育に関する事業の計画立案等に資するとともに、異常な支出、不効率な支出の把握に有用であるため、私立保育所の収支等の集計、分析等を実施することが必要と考えられる。

2.2.1.待機児童の状況について

（1）概要

①待機児童の定義

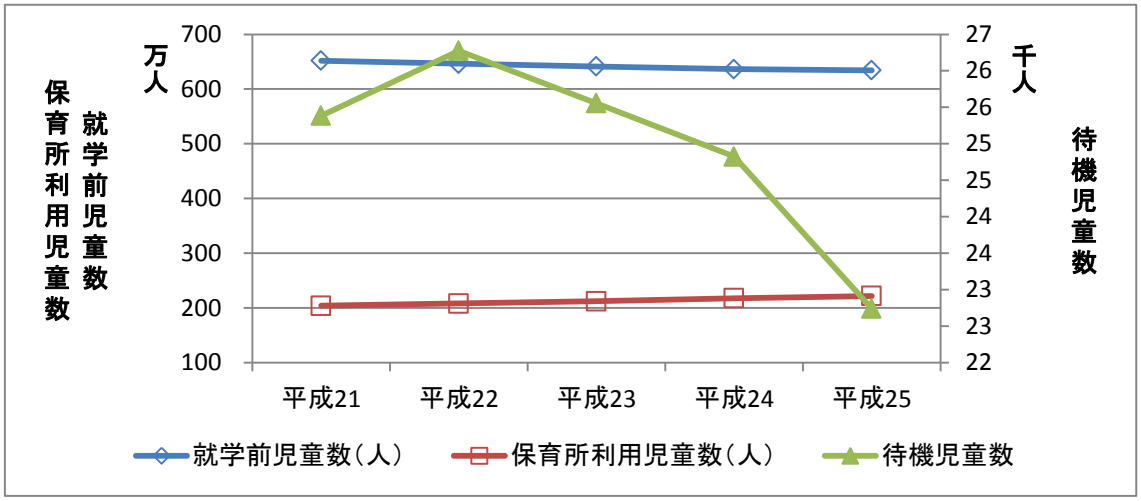
待機児童とは、調査日時点において、入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが、入所していないものをいう。厚生労働省の待機児童の定義では、地方単独保育事業により保育されている場合や、保育所に現在入所しているが、第１希望の保育所でない等により転園希望が出ている場合、他に入所可能な保育所があるにも関わらず、特定の保育所を希望し、保護者の私的な理由により待機している場合などは、除外されている。

②全国の待機児童の状況

厚生労働省が発表している「保育所関連状況とりまとめ」によれば、全国の就学前児童数、保育所利用児童数、及び待機児童数は以下の通りである。

児童数（人）	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
就学前	6,520,000	6,464,000	6,414,094	6,364,000	6,342,000
保育所利用	2,040,974	2,080,114	2,122,951	2,176,802	2,219,581
待機	25,384	26,275	25,556	24,825	22,741
保育所利用率（%）	31.3%	32.2%	33.1%	34.2%	35.0%

※ 就学前児童数は、人口推計年報（平成 23 年のみ国勢調査）による各年 10 月 1 日時点の人数。保育所利用児童数、待機児童数は各年の 4 月 1 日の人数。



就学前児童数が右肩下がりに減少しているのに対し、保育所利用児童数は年々増加しているため保育所利用率は増大し続けている。これに対し待機児童数は平成 22 年に最も多くなった後、減少傾向にある。

平成 25 年 4 月 1 日時点での待機児童数を、7 都道府県（埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫）、政令指定都市、及び中核市について集計すると以下の通りとなり、待機児童は都市部に多く存在する傾向がわかる。

都道府県	保育所利用児童数（人）	待機児童数（人）
7 都府県・指定都市・中核市	1, 200, 018	18, 267
その他道県	1, 019, 563	4, 474
全国計	2, 219, 581	22, 741

次に、東北六県の県庁所在地、政令指定都市、中核市の待機児童（各年 4 月 1 日時点）の推移は以下の通りである。平成 24 年 4 月 1 日時点では、仙台市に次いで 2 番目に待機児童が多いという結果になっている。

（単位：人）		平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
県庁所在市	青森市	15	0	0	0	0
	秋田市	155	173	0	0	0
	仙台市	620	594	498	410	533
	山形市	198	162	118	97	46
	福島市	49	39	17	3	22

（単位：人）		平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
	盛岡市	33	43	46	48	50
中核市	いわき市	0	0	0	0	0
	郡山市	0	0	54	9	12

③待機児童問題に対する国の施策

平成 24 年 8 月 10 日に成立した「子ども・子育て支援法」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」、及び「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連３法に基づく、子ども・子育て支援新制度は、社会保障・税一体改革の一項目として、平成 27 年度から本格施行される予定である。この新制度の施行前に「待機児童解消加速化プラン」が実施され、待機児童解消のための様々な施策が実施される。これらにより、平成 29 年度末までに待機児童ゼロを目指すとされている。

（2）手続

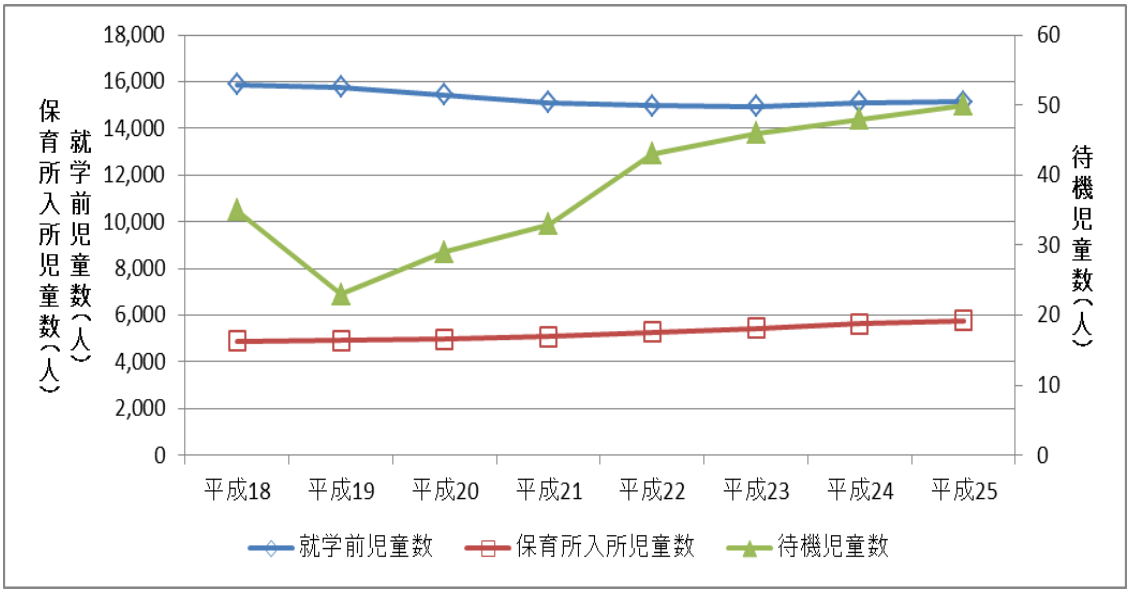
ヒアリング、及び資料閲覧により、盛岡市における待機児童対策の状況を把握する。

（3）結果

盛岡市の就学前児童数、保育所利用児童数、及び待機児童数の推移は次の通りである。

児童数（人）	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
就学前	15,871	15,770	15,428	15,113	14,972	14,954	15,119	15,138
保育所利用	4,875	4,914	4,962	5,081	5,264	5,430	5,622	5,769
待機児童数	35	23	29	33	43	46	48	50
保育所利用率	30.7%	31.2%	32.2%	33.6%	35.2%	36.3%	37.2%	38.1%

※ 就学前児童数、保育所利用児童数は各年５月１日時点、待機児童数は、各年４月１日時点の人数。



盛岡市の場合、就学前児童数は平成 23 年までは減少しているものの、その後増加に転じている。一方、保育所利用児童数が、増加し続けているのは全国的な傾向と同様である。待機児童数は平成 20 年以降増加している。盛岡市の保育所利用率は、全国平均よりも高くなっている。

次に、盛岡市の保育所の施設数と定員の推移（各年度 4 月 1 日の数値）は以下の通りである。平成 20 年から平成 25 年までの 5 年間で定員が 770 人増加しているものの、その間一貫して待機児童数が増えている。

年度	待機児童数（人）	施設数（カ所）			定員（人）		
		公立	私立	合計	公立	私立	合計
平成 18 年度	35	18	32	50	1, 545	3, 020	4, 565
平成 19 年度	23	18	33	51	1, 575	3, 110	4, 685
平成 20 年度	29	17	35	52	1, 485	3, 290	4, 775
平成 21 年度	33	16	36	52	1, 395	3, 440	4, 835
平成 22 年度	43	16	40	56	1, 395	3, 711	5, 106
平成 23 年度	46	16	43	59	1, 395	3, 890	5, 285
平成 24 年度	48	15	44	59	1, 275	4, 059	5, 334
平成 25 年度	50	14	48	62	1, 155	4, 390	5, 545

（4）結論

①保育需要の把握について（意見 1-1）

盛岡市の「もりおか子ども育成プラン」（盛岡市次世代育成支援対策推進行動計画・後期行動計画）は、平成 22 年度から平成 26 年度までの子育てに関する計画である。このなかで、待機児童に関しては平成 26 年度までに 10 人という目標を掲げていた。しかし、盛岡市の就学前児童が増加に転じ、保育所利用率も上昇を続けるなどの環境のなか、目標は未だに達成されていない。現状は、保育に対する潜在的な需要が、逐次保育所が設置されることにより顕在化している段階であるように思われる。盛岡市が早期に待機児童ゼロを達成するためには、保育需要の全体的な規模を把握する必要があるものと考えられる。

2.2.2.保育料の決定手続について

（1）概要

①盛岡市の保育料

盛岡市の平成 25 年度の保育料は、以下の通りである。

<table>
<tr><th colspan="4" rowspan="2">各月初日の入所児童の属する世帯の階層区分</th><th colspan="3">保育料の額（月額）</th></tr>
<tr><th>3 歳
未満児</th><th>3 歳児</th><th>4 歳
以上児</th></tr>
<tr><td>A</td><td colspan="3">生活保護法による被保護世帯（単給世帯を含む。）及び，中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td></tr>
<tr><td>B0</td><td rowspan="6">A階層及びD1階層からD11階層までを除き24 年度分の市区町村民税の額の区分が右の区分に該当する世帯</td><td rowspan="2">非課税世帯</td><td>非課税世帯（母子・障害者世帯等）</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td></tr>
<tr><td>B0</td><td>非課税世帯
（B0 階層除く）</td><td>2,800</td><td>1,900</td><td>1,900</td></tr>
<tr><td>C10</td><td rowspan="4">市区町村民税課税世帯</td><td>均等割のみ世帯（母子・障害者世帯等）</td><td>5,200</td><td>4,300</td><td>4,300</td></tr>
<tr><td>C1</td><td>均等割のみ世帯
（C10 階層を除く）</td><td>5,900</td><td>5,000</td><td>5,000</td></tr>
<tr><td>C20</td><td>均等割のみ世帯（母子・障害者世帯等）</td><td>6,800</td><td>5,900</td><td>5,900</td></tr>
<tr><td>C2</td><td>均等割のみ世帯
（C20 階層を除く）</td><td>8,000</td><td>7,000</td><td>7,000</td></tr>
<tr><td>D1</td><td rowspan="2">A階層を除き24 年分の所得税の課税世帯で</td><td rowspan="2">所得税課税世帯</td><td>5,000 円未満</td><td>11,200</td><td>10,600</td><td>10,600</td></tr>
<tr><td>D2</td><td>5,000 円以上
9,000 円未満</td><td>14,600</td><td>14,000</td><td>14,000</td></tr>
</table>

各月初日の入所児童の属する世帯の階層区分				保育料の額（月額）		
				3歳 未満児	3歳児	4歳 以上児
D3	あってその所得税の額の区分が右の区分に該当する世帯		9,000 円以上 25,000 円未満	18,200	17,400	17,200
D4			25,000 円以上 40,000 円未満	22,200	20,200	20,000
D5			40,000 円以上 55,000 円未満	27,200	24,800	23,500
D6			55,000 円以上 70,000 円未満	30,000	26,900	25,200
D7			70,000 円以上 103,000 円未満	36,000	30,600	26,400
D8			103,000 円以上 303,000 円未満	42,000	32,400	28,000
D9			303,000 円以上 413,000 円未満	47,000	33,900	29,100
D10			413,000 円以上 734,000 円未満	51,000	35,100	30,600
D11			734,000 円以上	65,600	45,500	39,700

※ 上表中の所得税の額は、寄付金控除・配当控除・外国税額控除・住宅借入金等特別控除・特定増改築住宅借入金等特別控除・電子証明書等特別控除をする前の額。

※ 税額のわかる書類を保育所保育料額の算定資料として提出した後に税額の変更があった場合は、保育所保育料額が変わる場合がある。

※ 児童の年齢は、平成 25 年 3 月 31 日の年齢であり平成 25 年度途中に児童の年齢が変わっても変更にならない。

※ 同一世帯で 2 人以上保育所・幼稚園・認定こども園・特別支援学校幼稚部・知的障害児通園施設・難聴幼児通園施設・肢体不自由児施設通園部・情緒障害児短期治療施設通所部・児童デイサービスに児童が入所している場合の保育所保育料額は、次のとおりとなる。

（a）入所児童のうち年齢が 1 番高い児童　　上表の額

（b）入所児童のうち年齢が 2 番目に高い児童　　上表の額の 2 分の 1

（c）（a）、（b）以外の児童　　0 円

※ 保育所保育料額は、月額であり日割りはしない（毎月 1 日に在籍している場合に保育料が発生する）

上記のように保育料は、原則として前年の父母の市区町村民税、所得税の課税の有無、税額によって決定される。

児童福祉課では、入所申込時等に、保育料算定のために必要な書類として、源泉徴収票、所得税確定申告書、市民税の申告書控え等を入手している。但し、所得税や市民税の税額に変更があった場合には、保育料が変更されることになる。また、保護者の離婚や結婚、生活保護受給などにより、保育料が変更となる場合がある。

盛岡市においては、盛岡市次世代育成支援対策推進行動計画・後期行動計画として、「もりおか子ども育成プラン」を策定している。これは、盛岡市基本構想の次世代育成に係る施策を具体化するものである。この中における具体的施策として、「子育てにかかる費用の軽減」を掲げ、保護者の保育料負担を軽減するため、国の基準額から独自に軽減を行い保育料を設定したものが上表の保育料である。平成 24 年度においては、目標の軽減率 33.2% に対して、実績 33.6%の軽減となった。

尚、東北六県の県庁所在地、中核市における、国の保育料徴収基準額に対する実際の徴収額の割合は概ね 60%～80%の範囲にあり（「2012 保育白書」全国保育団体連合会・保育研究所）、盛岡市の設定している保育料は他の都市と比較して一般的な水準であると考えられる。

②保育料の計算

盛岡市では入所申込時に次のような書類を入手している。

- 保育所入所申込書
- 健康状態調査票
- 家庭の状況を確認する書類
- 家族の就労状況、在学状況、疾病等の状況等がわかる書類として、就労証明書、在学証明書や、障害者手帳の写し等

盛岡市では、保育関連の処理を行う「保育システム」を用いて業務を行っている。保育料の算定基礎となる項目である、市民税、所得税、母子家庭、障害児、生活保護の状況は、これらの書類を参照して保育システムに入力され、保育料が算定される。入力内容は入力者以外の他の担当者がダブルチェックを行う。

③保育料の変更

一旦決定した保育料が変更になる場合として考えられるのは、所得税・市民税の額の変更、保護者の離婚・結婚、他の親族との同居の状態、生活保護の状態などである。この点につき、保護者、同居親族の状況は、住民票データを参照し、月に 1 度変更の有無

を確認する手続を行っている。また、生活福祉課から、生活保護の状況につき連絡を受けている。所得税・市民税の額の変更については、保護者からの申し出に基づいている。

（2）手続

現在入所中の児童の入所申込書類につき任意に抽出し、上記書類の入手・保管状況につき閲覧し状況を確認した。

（3）結果及び結論

書類の入手、保管、入力チェックの状況について、問題となる点は認められなかった。

2.2.3.保育料の減免について

（1）概要

盛岡市では保育料の納入が著しく困難な場合等に保育料の減免を行っている。具体的な取扱いは、「盛岡市保育所保育料減免要綱」（平成 23 年 6 月 1 日最終改正）により行われており、減免は、以下のような場合に認められる。

- 疾病、事業不振、廃業、失業等により納入義務者の当年の所得の見積額が前年比で 50%以下に減少した場合で、保育料の納入が著しく困難な場合（前年の所得 1,000 万円未満に限る）。
- 災害により、納入義務者の所有する住宅または家財にその価額の 30%以上の損害（保険金等により補填されるものを除く）を受けた場合で、保育料の納入が著しく困難な場合（前年の所得 1,000 万円未満に限る）。
- 納入義務者の世帯が生活保護法による被保護世帯となった場合。
- 予め月の全日の欠席を届け出て、欠席した場合。
- 保育所が休業した場合

（2）手続

平成 24 年度の減免申請を閲覧し、特に収入金額が減少した場合の保護者からの提出書類（給与証明・収入申告書等）が入手され、内容を検討、適切な承認の上、減免が行われていることを検証した。

（3）結果及び結論

減免申請に関する書類の入手、検討、承認に関して特に問題は認められなかった。

2.2.4.入所選考手続について

（1）概要

①保育所に入所するための条件

盛岡市における保育の実施基準は、「盛岡市保育所における保育に関する条例」により定められているが、より具体的には、「盛岡市保育所保育の実施に関する事務処理要領」、「盛岡市保育所保育の実施に関する事務処理要領に係る取扱基準」に定められている。

「平成 25 年度保育所入所申込案内」によれば、保育所入所申込ができるのは以下の場合である。

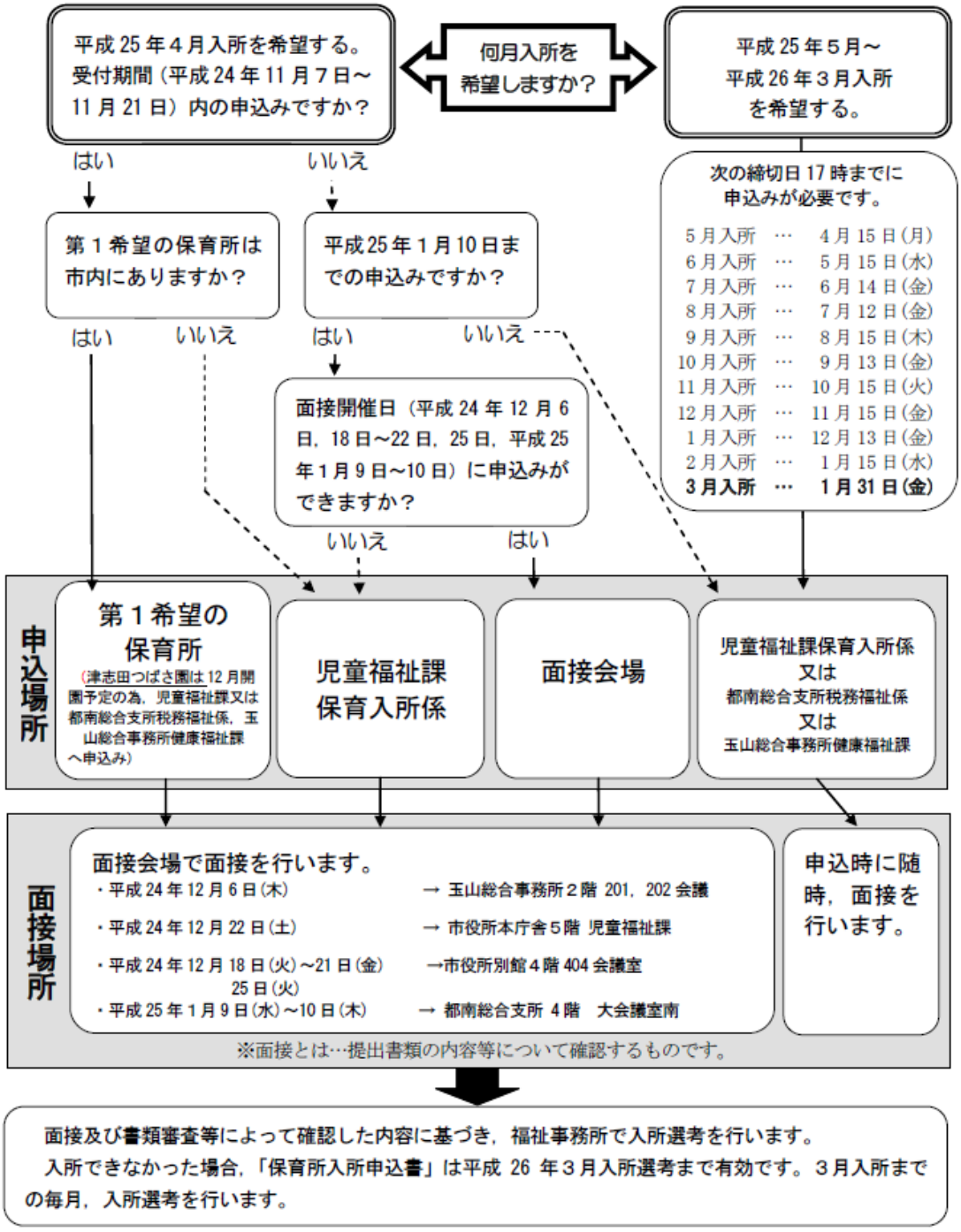
盛岡市に居住していて、次のいずれかの事情により日中お子さんの保育ができない方です。申込みの際、保護者と60 歳未満の同居の祖父・祖母は、これらの事情について確認します。（これらの事情が消滅した場合、入所できなくなります。）

- 昼間に居宅外で労働していることを常態としていること。（１日４時間以上かつ月15日以上）
- 昼間に居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。
- 妊娠中であるか、又は出産後、間がないこと。（産前８週、産後８週、出産予定日基準）
- 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- 長期にわたり疾病の状態にある親族、又は精神若しくは身体に障害を有する親族を常時介護していること。
- 震災、風水害、火災その他の災害の復旧にあたっていること。
- 求職活動をしていること。（ただし、保育所に入所した日から３か月以内に就職をしていただかなければ退所となります。求職活動報告書の提出が必要です。）
- 市長が認める前各号に類する状態にあること。

上記条件を満たした場合、入所申込が可能であるが、入所希望の保育所に定員以上の申込があった場合などには、保育に欠ける程度の高い児童を優先的に入所させることが必要となる。そこで、父母等の就労時間・家庭状況等による保育に欠ける程度について数値化した上で入所選考を行うこととなる。

②入所申込から入所選考までの流れ

盛岡市での入所申込から入所選考までの流れは、以下の通りである（平成 25 年度入所申込案内より）。申込は、4 月入所希望とそれ以外の月に入所希望の 2 パターンあるものの、基本的には（申込書類提出）→（面接）→（入所選考）という順序で手続が行われる。入所選考は毎月福祉事務所（児童福祉課）において行われる。



③入所選考に用いる点数表

盛岡市で入所選考のために用いる、保育に欠ける程度を数値化するための点数表は、盛岡市ホームページ上で公表されている（最終改正平成 21 年 2 月）。また、入所申込の際に保護者が記入する「保育所入所申込書」の両親の就労状況等の記入項目の脇にも点数が括弧書きされている。

点数表では、保護者の就労（就労予定）、死別や離婚等による不在、入院、疾病、障害、出産、看護、災害等の、保育が困難又は不可能となる要因について、その状況により 4～22 点の範囲で点数付けした上で、他の親族の状況により 1～5 点の加算、滞納の状況により△5～△10 点の減算を行うことにより点数を算定する。

公開されている点数表のほか、点数が同じだった場合の優先度は、別途 14 項目が定められているため、点数が同じだった場合でも客観的な選考には問題がないものと思われる。尚、年間を通して毎月入所選考が行われるため、申込者や待機者の入所選考資料は毎月 1 回全て見直しがされている。

（2）手続

平成 24 年度中に行われた入所選考会議で用いられた入所希望者のリストより任意に申込者を抽出し、入所選考書類の記載内容を基に点数表に従って保育の優先度が点数化され、入所選考の資料に反映されているかにつき検討した。

（3）結果及び結論

抽出した全件において、入所選考書類の情報が点数表に従って点数化、集計され、入所選考会議で用いられる資料に反映されていることが確認できた。

2.2.5.保育料の収納率について

（1）概要

公立保育所、及び認可保育所の保育料については、盛岡市が一括して管理を行っている。保育料については、所得水準に応じた金額になっているとともに、減免制度も設けられているが、経済環境の急変、家計の状況などにより滞納が恒常的に発生している。

（2）手続

ヒアリング、及び資料閲覧により、盛岡市における保育料の滞納状況を把握する。

（3）結果

盛岡市の保育料の滞納状況は次の通りである。

単位：千円

年度	区分	調定額	収入額	還付額	還付未済額	収入済額	不納欠損額	収入未済額	収納率
		A	B	C	D	E=B-C+D	F	G=A-B+C-F	E/A
平成20年度	現年度	1,228,567	1,205,269	9,927	172	1,195,514	0	33,225	97.3%
	滞納繰越分	157,840	25,713	114	50	25,649	14,597	117,645	16.3%
	計	1,386,407	1,230,982	10,041	222	1,221,163	14,597	150,869	88.1%
平成21年度	現年度	1,224,980	1,198,246	3,396	52	1,194,902	0	30,130	97.5%
	滞納繰越分	150,826	28,896	197	94	28,793	12,357	109,770	19.1%
	計	1,375,806	1,227,142	3,593	146	1,223,695	12,357	139,899	88.9%
平成22年度	現年度	1,246,657	1,223,306	5,438	119	1,217,988	0	28,788	97.7%
	滞納繰越分	138,085	24,877	100	0	24,777	15,238	98,070	17.9%
	計	1,384,742	1,248,184	5,538	119	1,242,765	15,238	126,858	89.8%
平成23年度	現年度	1,277,595	1,258,258	5,027	110	1,253,341	0	24,364	98.1%
	滞納繰越分	125,294	22,436	297	5	22,144	8,379	94,777	17.7%
	計	1,402,889	1,280,694	5,324	115	1,275,484	8,379	119,141	90.9%
平成24年度	現年度	1,291,937	1,277,665	5,644	237	1,272,258	0	19,916	98.5%
	滞納繰越分	118,175	17,408	103	0	17,305	7,540	93,329	14.6%
	計	1,410,112	1,295,073	5,747	237	1,289,564	7,540	113,245	91.5%

平成 20 年度から平成 24 年度まで、滞納繰越分の調定額は 1 割程度であるが、傾向として減少している。不納欠損額も 1 千万円前後であるが、概ね減少傾向にある。

また、東北 6 県の県庁所在地における保育料の収納率は以下のとおりである。

年度	区分	盛岡市	青森市	秋田市	山形市	仙台市	福島市
平成 20 年度	現年度	97.3%	96.6%	98.5%	98.3%	97.8%	97.6%
	滞納繰越分	16.3%	12.2%	8.2%	21.5%	11.2%	14.6%
	計	88.1%	87.3%	91.1%	96.2%	91.3%	93.7%
平成 21 年度	現年度	97.5%	96.2%	98.6%	98.3%	98.2%	98.4%
	滞納繰越分	19.1%	8.3%	8.2%	16.0%	10.8%	17.3%
	計	88.9%	85.4%	91.5%	95.4%	91.4%	93.6%
平成 22 年度	現年度	97.7%	96.7%	98.8%	98.5%	97.5%	99.3%
	滞納繰越分	17.9%	9.4%	9.0%	19.2%	13.8%	18.8%
	計	89.8%	84.4%	91.9%	95.2%	91.0%	94.2%
平成 23 年度	現年度	98.1%	97.0%	99.0%	98.8%	99.0%	99.2%
	滞納繰越分	17.7%	10.8%	13.5%	17.4%	21.1%	19.9%
	計	90.9%	84.1%	92.7%	95.2%	92.6%	94.8%
平成 24 年度	現年度	98.5%	97.2%	99.0%	99.2%	99.0%	99.5%
	滞納繰越分	14.6%	9.7%	9.6%	14.3%	17.1%	32.3%
	計	91.5%	83.8%	92.8%	95.4%	93.4%	96.1%

上記のように、盛岡市は青森市に次いで 2 番目に収納率が低くなっている。盛岡市と青森市の特徴として、現年度分の収納率が低い点が挙げられる。平成 24 年度の秋田市、山形市、仙台市、福島市の現年度収納率はいずれも 99%を超えている。

（4） 結論

①収納率の向上について（意見 1-2）

盛岡市の場合であれば、調定額のうち、現年度分は全体の 9 割程度を占めるため、現年度分の収納率を上げることが、全体の収納率を押上げることに繋がると思われる。

2.2.6.保育料の滞納整理事務について

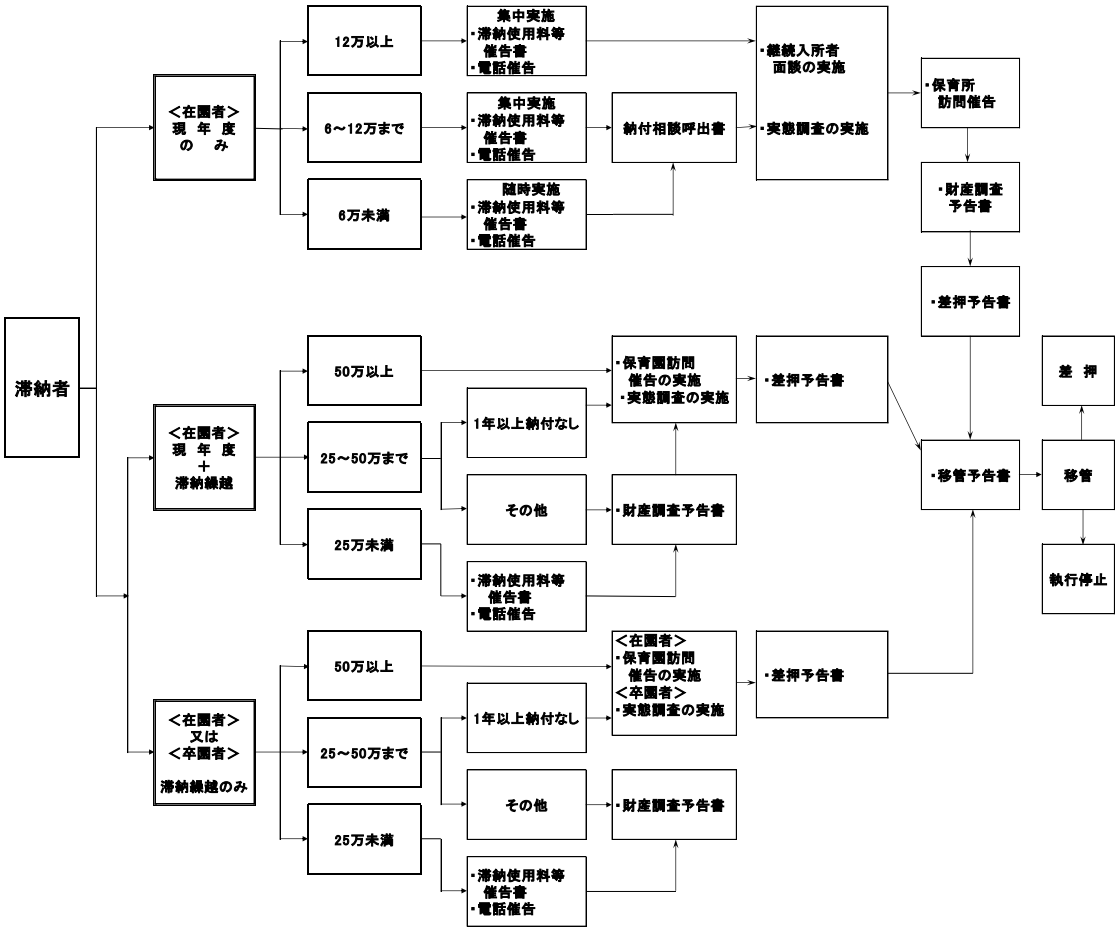
（1）概要

①取扱基準

盛岡市では、「保育料滞納整理事務取扱基準」によって滞納整理事務を行っている。具体的には、滞納の内容（現年度、滞納繰越）と滞納金額の大小により滞納者を区分し、さらに 1 年以上納付がない場合と、1 年内に納付がある場合に分けて滞納整理事務を行っている。催告手続は概ね次のような順序で行われるが、上記の区分によっては行われない手続がある。（詳細な滞納整理事務手続の流れは、下図を参照）

- 滞納使用料等催告書の発送又は電話催告
- 納付相談呼出書の送付、面談
- 自宅訪問催告と実態調査
- 保育所訪問催告
- 財産調査予告書の送付
- 差押予告書の送付
- 移管予告書の発送
- 債権を納税課に移管

②滞納整理事務フロー



（2）手続

ヒアリング、及び資料閲覧により、盛岡市における保育料の滞納整理手続を把握する。

（3）結果

①口座振替利用率の推移

前述の通り、現年度の収納率の向上策としては、口座振替による保育料の収納割合を増やすことが有効と考えられる。盛岡市の口座振替による保育料の収納割合は以下のように推移している。

内容	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
件数割合	79.1%	86.0%	88.4%	91.1%	93.7%
金額割合	83.6%	87.8%	91.9%	94.7%	96.1%

以上のように件数ベースでも金額ベースでも年々口座振替割合が上昇しており、現年度の収納率上昇に寄与しているものと思われる。児童福祉課では、原則的に口座振替による収納をお願いして、収納率の向上に努めているとのことである。

②催告の実施状況

児童福祉課での催告件数は以下のように推移している（事務事業評価シートより）。

内容	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
滞納者数※（人）	935	985	973	854	810
催告件数（件）	500	476	575	500	829

※（滞納繰越未納者数 3 月末）＋（現年度未納者数 5 月末）

平成 24 年度には、入所担当係と管理係が年間 180 件以上の自宅訪問催告を行っている。また、保育所訪問催告として、全保育所に随時訪問（年間 20 件以上）を行い、保護者に直接催告を行っている。加えて、児童福祉課では、平成 21 年度より、保育料滞納整理専門員を非常勤職員として採用し、収納率の向上を図っている。

③滞納整理事務を遂行するための情報の管理について

盛岡市では、保育料の滞納管理に「滞納管理システム」を用いている。滞納管理システムは、市税等の他の滞納債権の管理にも用いられるシステムであるが、児童福祉課で閲覧できる滞納情報は保育料に限られている。滞納管理システムでは、滞納額が月別の保育料に関して個別把握できる。また、滞納者との催告の交渉履歴を記録する事ができるようになっている。

④催告対象の選定

全体の滞納者から催告の対象を抽出する際には、まだ一度も催告を受けていない滞納者を最優先にしているとのことである。滞納期間が 5 年以上になると不納欠損処理されることとなるが、納付誓約書を滞納者から入手すると時効がその時点から 5 年延長される。このため、時効に近づいた滞納額がある滞納者を優先的に催告の対象とし、納付誓約書を入手した上で催告手続を繰返して収納させるという方法も考えられる。

この点、そもそも長期にわたる滞納者は、納付できないような問題を抱えていることも多く、催告の労力に対して回収が進まない傾向があるため、児童福祉課の考え方としては、回収できる可能性の高い催告回数の少ない滞納者を優先して催告を行っているとのことである。東北 6 県県庁所在地のデータにおいても繰越滞納分の収納率は非常に低くなってしまうことから、収納率向上には効率的な方法と考えられる。

⑤その他収納率向上のための取り組み

盛岡市では、平成 24 年度から「児童手当から保育料を徴収する特別徴収」を実施している。特別徴収の実績は、23 件　418,200 円である。

⑥差押等について

過去 5 年間で、児童福祉課から納税課に滞納額を移管し、差押えに至ったことは平成 23 年度の 1 件のみであるとのことである。但し、これは保育料以外での滞納額が納税課に移管されたことに伴い児童福祉課の滞納額を移管したものであり、児童福祉課として主体的に滞納額の移管を行ったものではない。尚、平成 24 年度については、財産調査予告書の発送は 24 件、差押予告書の発送件数は 1 件に留まるとのことである。

（4）結論

①滞納保育料に係る差押えについて（指摘事項 1-1）

平成 24 年度に関していえば、800 件を超す催告を行い、児童手当からの特別徴収（現年度分保育料が対象）という手段もとりつつ、なお 7 百万円を超す金額が不納欠損となっている。催告に相当の工数・費用をかけることにより、必ずしも経済的に余裕のない滞納者からも収納できている部分があると考えられる一方で、不納欠損にまで至っている滞納者の中には悪質な者も含まれていると思われる。

「保育料滞納整理事務取扱基準」により、差押えに至る条件もルール化されているところでもあり、また公平性の観点からも、差押えすべきものはするという対応が必要である。

2.2.7.現金の取扱いについて

（1）概要

組織の内部管理の内、主に財務に関する内部管理において、現金の取扱いは、現金が盗難、私消などの不正行為の対象となり易いため特に重要であり基本的な事項とされる。

（2）手続

ヒアリング、及び資料閲覧により、公立保育所で取扱われる現金について把握する。

（3）結果

①公立保育所で現金が扱われる場合

各公立保育所における現金の取扱いについてヒアリングを行った結果、公立保育所において現金が取扱われるのは、以下のような場合である。

- 職員の給食費をまとめて盛岡市に納入する場合・・・・A
- 職員の駐車場代をまとめて、駐車場の貸主に支払う場合・・・・B
- 入所児童の保護者からなる父母会の会費の集金を代行し、父母会の会計担当に渡す場合・・・・C
- 入所児童の災害等（傷害、疾病等）に対して医療費、見舞金等を給付する共済契約（岩手県学校安全互助会の共済事業、全員加入）の掛金を、保護者から集めて岩手県学校安全互助会に支払う場合・・・・D
- 入所児童の災害等（傷害、疾病等）に対して医療費、見舞金等を給付する共済契約（独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済給付制度、全員加入）の掛金を、盛岡市に納入する場合・・・・E

ＡとＢは個々の職員が支払うべき金銭をまとめて支払っているだけであって主に職員間の問題であり、対外的には問題とならない。Ｃは保護者が父母会に支払うべき会費を、Ｄは保護者が支払うべき岩手県学校安全互助会に対する共済掛金を預かっているものであり、一時的にせよ現金を預かっているため現金の保管に関する内部管理体制が問題となる。Ｅは、父母が盛岡市に支払うべき共済掛金を保育所職員が受け取っているため、形式的には共済掛金の納付を保育所職員が代行しているとしても、実質的には盛岡市の現金を扱っていることと相違が無い。

②現金の取扱い

現金の受取りに関しては、現金を預かった際に集金用封筒に受領印を押すことにより、預かり現金の管理を行っている保育所が多い。しかし、特に決まったルールがあるわけではなく、保育所毎の取扱いに任せているとのことである。

Ｃに関しては、集金した現金はなるべく早く父母会の会計係に渡すようにしているとのことであるが、必ずしも集金した当日に会計係に渡せる訳ではない。また、Ｄに関しては、保育所で直接岩手県学校安全互助会に共済の申込、送金を行っている。

Ｅに関しては、集金に関してはＣ・Ｄの場合と同様であるが、共済への加入や独立行政法人日本スポーツ振興センターに対する送金を、児童福祉課においてとりまとめて行っているため、予め保育所と児童福祉課の間で、入所児童の氏名や人数、入金額等について照合を行った上で盛岡市への納付を行っているとのことである。

（4）結論

①預かり現金の取扱いについて（指摘事項 1-2）

保育所における預かり現金の取扱いについて、明確なルールが定められていない。便宜的に預かった現金であっても、保育所として預かった以上は、適切な管理を行う必要がある。特に、独立行政法人日本スポーツ振興センターの共済掛金については、実質的に盛岡市の現金を取扱っているのと同様であり、適切な管理の必要性は高いものと考えられる。

この点、盛岡市の学校については、「盛岡市学校徴収金事務取扱要領」が定められ、現金や入出金根拠書類の取扱いについて規定しているところである。公立保育所においても先ず、現金の取り扱いについて、現金を預かる行為の必要性から見直しを行うとともに、必要と認められた現金の預かりに関しては取扱要領を定めルールに基づいた管理が必要である。

2.2.8.保育所の備品管理について

（1）概要

①盛岡市における備品の定義

備品は、盛岡市財務規則第 202 条 1 号 1 項で次の通り定められている。

第202条（分類）

物品の区分は，次の各号に掲げるとおりとし，その意義は，それぞれ当該各号に定めるところによる。

（1） 備品　性質及び形状を変えることなく比較的長期間の使用又は保存に耐える物品で取得価格（取得価格のないものにあつては，評定価格）が３万円以上のもの。ただし，次に掲げるものは，取得価格にかかわらず，備品とする。

ア　椅子（専ら職員の使用に供するものに限る。）

イ　机（専ら職員の使用に供するものに限る。）

ウ　受贈した標本，美術品，見本類

②備品の管理について

備品の管理は各課等の長が行い、備品台帳は会計課において登録を行っている。盛岡市財務規則（昭和 46 年 11 月 30 日規則第 33 号）第 204 条第 2 項において、「各課等の長は、その使用する物品を定期的に帳簿と照合し、適正に管理する・・・」とあり、現

品と備品台帳を一致させる手続が規定されている。また、第 206 条では、備品整理票を現品に取付けることを定めている。

（2）手続

各保育所において、財務会計システムから出力された備品台帳のリストと、現品をランダムに抽出し、照合を行うことにより備品が適切に管理され、備品台帳と一致しているかについて確認した。

（3）結果

現物と備品台帳の照合の結果、以下のような類型の不一致が散見された。

類型	個別番号	保育所	品名	規格	取得年月日	金額（円）	備考
A	不明	永井他複数園	教養及び体育器具類	雲梯やジャングルジムなど	不明	不明	リスト上に記載無し
B	不明	永井	ちゅう具類	ガス台	不明	不明	リスト上に記載無し
C	00568	みたけ	ちゅう具類	給湯器パロマ PH-10CEFH	平成 5 年 8 月 26 日	77,250	リストに記載あるが、現物無し
D	02375	あべたて	ちゅう具類	冷凍冷蔵庫	平成 9 年 3 月 7 日	391,400	No.2375 と No,2985 の 2 枚の備品整理票が貼付されていた
E	00344	乙部	写真光学機器類	幻灯器	昭和 53 年 3 月 30 日	31,500	古い備品整理票（銀色、No.1020）と新しい備品整理票（白色）の両方が混在

上表中、類型 A では、現物は存在するものの複数の保育所で備品台帳に記載されていなかった。この理由としては、雲梯やジャングルジム等の遊具は、保育所建設時に建設工事に含め予算化されていたため、備品として登録されなかったことなどが考えられる。

また、類型 B は、同じく現物が存在するものの、備品台帳で記載されなかったパターンである。これは、他の備品の返納手続時に、誤って返納すべきでない備品について返納手続を行い、削除すべきでない備品を備品台帳から削除したことなどが原因と考えられる。

類型Ｃのように、備品台帳に記載されているものの、現物がないパターンは、返納手続きを行わないまま備品を廃棄するなどしたことが考えられる。

類型ＤやＥは､備品整理票の取扱いが不適切であったため起こったものと考えられる。

（4）結論

①備品の管理について（指摘事項 1-3）

保育所の備品管理が適切に行われていない。備品は、長期間使用するものであるため、一旦誤った処理を行うと後日の原因究明や訂正が困難になると考えられる。このため、備品を適切に管理するためには以下のような点に留意し日々の業務を行う必要がある。

- 取得時には、物品の分類や台数の確認を確実に行い、備品台帳に登録すること
- 返納や所管換え時には、対象となる備品を特定し、関係部署への連絡を含め確実に処理を行うこと
- 定期的に備品の現物と備品台帳の照合を行い、正確な備品台帳を作成すること
- 手続をマニュアル化し、周知徹底すること

2.2.9.物品の購入等について

（1）概要

①物品の購入方法

保育所では日々、賄い材料（入所児童に提供される食事の材料）や、保育に用いる雑貨等を購入している。公立保育所において物品（備品を除く）を購入する場合、以下のような方法がある

- 保育所で発注を行う（例：賄い材料費）・・・・Ａ
- 保育所で、ホームセンターのカード（後日ホームセンターから発行される請求書によって支払いを行う）により購入（例：金額僅少な雑貨）・・・・Ｂ
- 児童福祉課で仕入業者と単価契約を取り交わした上で、保育所で発注を行う（例：牛乳）・・・・Ｃ

②物品の検収方法

公立保育所では、内部牽制の観点から、発注した物品の検収は、発注者とは別の担当者が行うものとしている。

Ａ、Ｂの場合、発注者（購入者）と別の担当者が検収を行い、納品書に検収印等の証跡を残す。Ｃの場合、発注者と別の担当者が検収を行うが、納入の都度入手される納品書ではなく、月末に発行される請求書に対する確認の証跡を残すことにより検査調書としている。

③物品購入代金の支払い

保育所では、上記検収方法により検収された納品書、請求書を、画像データ化し、財務会計システムに取り込む。また、財務会計システム上で「支出命令書」を作成し、納品書、請求書の画像データとともに財務会計システムに登録する。会計課では、上記の支出命令書と納品書、請求書をチェックし、問題がなければ支払いを行うこととなる。

（2）手続

保育所の物品購入に関する証拠書類を閲覧するとともに、発注、検収の流れや担当の分担につきヒアリングを行った。

（3）結果及び結論

ヒアリングの結果、発注と検収は分離されているとのことであった。また、物品購入に関する証拠書類の閲覧をサンプリングにより行った結果、検収の証跡に関して漏れ等の問題は発見されなかった。

2.2.10.公印の管理について

（1）概要

①公印を使用する際の手続

盛岡市公印規則によれば、各公立保育所で用いている「〇〇保育園長之印」は公印であり、公印管理者は各保育園長であり、使用区分は「保育園長名をもって発する文書」である。公印の使用に関しては、盛岡市公印取扱規程によって以下の様に定められている。

第８条　公印を使用しようとするときは、押印しようとする文書に原議を添え、当該公印に係る公印管理者又は第６条第２項の公印取扱者（以下「公印管理者等」という。）に提示して、承認を求め、公印管理者等の面前で使用するものとする。

②各保育所での公印の使用

各保育所において上記の公印を使用するのは以下のような場合である。

- 卒園証書への押印
- 保育士に対する就労証明

- 保育実習の証明書
- 学校安全互助会の追加加入者名簿

（2）手続

公印の取扱いについてヒアリング、及び資料閲覧を行った。

（3）結果

公立保育所において、卒園証書に公印を使用する際の手続についてヒアリングしたところ、卒園証書への押印に関する記録が存在しない保育所があった。後日、上記の卒園証書以外の書類についても原議の承認がなされているか否かにつき、児童福祉課の担当者を通じて各保育所に確認を依頼した。その結果、各保育所の園長によれば、公立保育所での公印使用に関しての手続は明確に意識されておらず、原議自体が存在しないことがあるとのことであった。

（4）結論

①公印使用に係る原議承認について（指摘事項 1-4）

公印である「〇〇保育園長之印」の使用に際しては、盛岡市公印規則、盛岡市公印取扱規程に従い、原議の承認を得る手続を行うべきである。

2.2.11.公立保育所の民営化について

（1）概要

①公立保育所の民営化とは

認可保育所は、設置主体や運営主体のそれぞれが、地方公共団体か民間かの違いにより、以下のように分類できる。

- 地方公共団体の設置した保育所を地方公共団体が運営　**（公設公営）**
- 地方公共団体の設置した保育所を民間が運営　**（公設民営）**
- 民間が設置した保育所を民間が運営　**（民設民営）**

民営化の方法として公設民営をとる場合は、指定管理者制度を用いる手法と、民間事業者と委託契約を結ぶ手法がある。盛岡市が実施している公立保育所の民営化は、公設公営の保育所を、民設民営の保育所に変更することにより行われるものである。

②公立保育所民営化の背景

平成 16 年に公立保育所運営費の国庫補助負担金が廃止され一般財源化されたこと、また公立保育所整備費の国庫補助金も一般財源化されることで、地方自治体の負担が増加したことにより、地方自治体の運営する公立保育所を民営化する事例が増えている。

③盛岡市の公立保育所民営化方針

盛岡市ホームページ上の「公立保育所の民営化方針」によれば、厳しい財政状況のなかで、「より少ない経費で同じサービスを提供できる方法があれば、その方法を検討すべきであり、その方法が変化に対して迅速かつ柔軟に対応できる点で優れているのであれば変えていくべきと考えています。」とし、保育ニーズが多様化する状況のなかで「民間保育所の持つ機動性や柔軟性を生かして、多様な保育サービスを提供するため、官と民との役割分担や責任の確保策、効率性、サービスの水準を検証しながら、平成 20 年度から、公立保育所の管理運営業務の民営化を進める」としている。

また、民営化に当たっての保護者説明会資料「盛岡市立保育所民営化計画『第２次民営化実施計画』について」によれば、盛岡市の民営化方針は次の通りに説明されている。

- 平成 20 年度から公立保育所を順次民営化
- 保育所運営に意欲的な法人で安定的に継続的に運営でき、保育方針や目標を持って保育を行う法人を選定
- 職員の配置計画なども法人を選定する際に考慮
- 職員については、運営を引き受ける法人が採用した職員に代わるが、子ども一人ひとりの状況をきめ細かく引受法人へ引継ぐなど保育の引継ぎには万全を期す。
- 公立保育所の職員は他の公立保育所へ配置転換し、定年などの退職者不補充

公立保育所は、保育所を建設した際に国の補助金を活用しており、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」によって、無償譲渡の相手方は制限されており、社会福祉法人又は社団・財団法人に限られる。

民営化は、民営化による保育士必要数の減少と、新たな職員を採用しないことによる正規職員減少のペースに合わせて行うこととしている。移管時に対象保育所に勤めている保育士は、他の公立保育所等へ配置換えを行うこととしている。移管先の法人は公募により選定することとし、応募資格としては、以下の条件としている。

- 岩手県内に法人本部がある社会福祉法人等であること。
- 岩手県内で認可保育所を設置運営している実績があること。

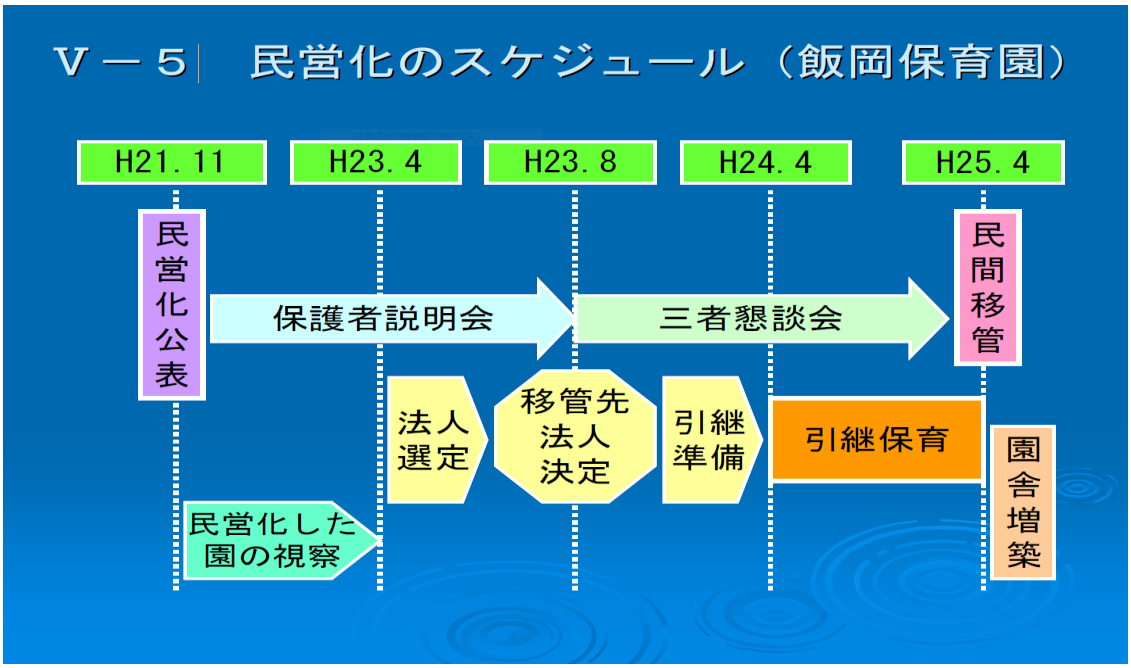
④盛岡市の公立保育所民営化実績及び計画の概要

盛岡市の第１次民営化計画は平成18年度から平成22年度までの５年間を実施期間とし、第２次民営化計画は、平成23年度から平成27年度までを実施期間として計画された。

計画	移管予定年度	保育所	事業開始年度 施設建築年	敷地面積（㎡） 建築面積（㎡）	定員 保育開始年齢
第1次	平成20年度	津志田	昭和45年4月1日 平成元年（改築）	3,656 601	90名 1歳
	平成21年度	なかの	昭和45年5月1日 昭和45年	1,494 422	90名 1歳
第2次	平成24年度	本宮	昭和32年4月1日 平成18年（建替）	3,227 776	120名 0歳
	平成25年度	飯岡	昭和39年4月1日 平成5年（建替）	3,305 760	120名 0歳
	平成26年度	くろいしの	昭和49年6月1日 昭和49年	2,296 465	90名 1歳

⑤民営化手続の概要

民営化スケジュールの概要は、以下の通りである（保護者説明会資料より飯岡保育園のスケジュールを引用）。



（ア）三者懇談会

保護者、移管先法人及び市の三者による話合いの場を設け、引継ぎ保育や保育体制、保育内容などについて話合う。三者懇談会は、保育所移管後も引続き行われる。

（イ）引継保育

保育所の運営が移管先法人に変わり、職員が一変することによる児童への影響をできるだけ少なくするために、引継保育を行う。移管対象の保育所は、公立保育所として保育を行う最後の１年間に、移管先法人から保育士の受入れを行う。移管先法人の保育士が、保育を行いながら保育内容、行事の習得や児童の把握を行うことにより、円滑な移管を図る。

（ウ）移管先法人の選定

移管先法人の選定は選定委員会を設置する。選定委員は学識経験者や対象保育所の保護者等で５名程度を選任する。

尚、選定に当たっては、移管先法人選定要領、移管先法人選定審査評価表を公表する。選定委員は、審査評価表を用いて点数をつけることにより審査を行い、集計結果より法人を選定する。（移管法人選定審査評価表の点数部分は公表されていない）

（2）手続

平成 24 年に行われた、くろいしの保育園の移管先法人の選定に関する資料を閲覧した。

（3）結果及び結論

くろいしの保育園の移管先選定に関して審査評価表の記入、集計、移管先法人の選定につき問題となるような点は発見されなかった。

2.2.12.移管先法人の条件について

（1）概要

盛岡市のホームページで公表されている、第１次及び第２次民営化計画での、移管先法人の募集要項によれば、主な移管の条件の要約は以下の通りである。

条件	くろいしの	飯岡	本宮	なかの	津志田
移管予定日	平成 26 年 4 月 1 日	平成 25 年 4 月 1 日	平成 24 年 4 月 1 日	平成 21 年 4 月 1 日	平成 20 年 4 月 1 日

条件	くろいしの	飯岡	本宮	なかの	津志田
建物の取扱い	市が撤去・整地（老朽化のため）	現状のまま無償譲渡	現状のまま無償譲渡	市が撤去・整地（老朽化のため）	現状のまま無償譲渡
土地の取扱い	・無償貸与10年間 ・期間更新可	・無償貸与10年間 ・期間更新可	・無償貸与10年間 ・期間更新可	・無償貸与10年間 ・期間更新可	・無償貸与10年間 ・期間更新可
施設整備時補助	市の単独補助あり	増設する施設の整備に当たり、法人負担分を市が助成	増設する施設の整備に当たり、法人負担分を市が助成	建替えする施設の整備に当たり、法人負担分を市が助成	増設する施設の整備に当たり、法人負担分を市が助成
定員増加	20	10	20	30	0（移管前を下回らないこと）
特別保育	・午後8時迄の延長保育 ・集団保育が可能な障がいのある子どもの受入	・午後8時迄の延長保育 ・地域子育て拠点事業（センター型） ・集団保育が可能な障がいのある子どもの受入	・午後8時迄の延長保育 ・休日保育 集団保育が可能な障がいのある子どもの受入	・午後8時迄の延長保育 ・休日保育又は一時保育 ・地域子育て支援センター事業（従来型） ・集団保育が可能な障がいのある子どもの受入	・午後8時迄の延長保育 ・休日保育 地域子育て支援センター事業（小規模型） ・集団保育が可能な障がいのある子どもの受入
移管前後の支援	引継ぎ保育に要する経費について協議の上負担	引継ぎ保育に要する経費について協議の上負担	引継ぎ保育に要する経費について協議の上負担	引継ぎ保育に要する経費について協議の上負担	引継ぎ保育に要する経費について協議の上負担

※　上記は募集要項であり、実際の土地の貸付に当たっては、管財課において契約内容を決定する際に無償貸付期間を30年間としている場合がある（本宮保育園、飯岡保育園）。

上記条件のうち、東北 6 県の県庁所在地又は中核市で行われている、公設公営→民設民営の保育所民営化における条件と、盛岡市の条件の相違が明らかな点としては、土地の無償貸与がある。秋田市、仙台市は公設公営→民設民営の保育所民営化を行っているが、その際の土地の取扱いとしては、原則として有償の賃貸となっている。

（2）手続

盛岡市の保育所民営化の条件のうち、土地の貸付が無償と決定されている検討過程や経緯につきヒアリングを行った。

（3）結果

盛岡市の保育所民営化の条件のうち、土地の貸付が無償とされている経緯について、質問を行ったところ、以下のような回答であった。

- 移管先法人の民営化後の負担を軽減すること・・・・A
（継続的な質の高い保育を確保するとともに，乳児枠の拡大や休日保育などの促進のため、できるだけ参入しやすい環境を整える。）

- 他の保育所などへも既に無償貸付（注）を行っていたこと（公平性）・・・・B
（盛岡市の既存の保育所に対する土地の貸付のすべて － 平成 25 年 4 月 1 日現在で 13 園 － が無償である。）

（4）結論

①土地の無償貸付について（意見 1-3）

上記回答のうち、Aは、主に土地を有償譲渡する場合には問題になるが、有償での賃貸の場合は賃料水準の設定次第ではないかと考えられる。また、Bについては、前例であり積極的な理由ではないが、上記の募集要項にある通り、施設整備に係る市の単独補助や、引継ぎ保育の費用負担等、既存保育所とは異なる手当を行っているため、土地の無償貸付という条件まで揃える必要性は大きくないものと思われる。

盛岡市が保育所民営化を推進するのは、厳しい財政状況を克服しつつ、少子高齢化への対応など市政に託された様々な課題に対応するためであり、可能な限り市の資産を有効に使うことが必要とされる。例えば、民営化に当たっての土地の貸付は、無償貸付でなく有償での賃貸を原則とし、移管先法人の応募がなかった場合に無償の貸付をするという手順をとるなどの方策を検討する必要があるのではないかと考える。

2.2.13.収支管理について

（1）概要

①私立保育所における収支管理

私立の保育所は、社会福祉法人によって運営されていることが多い。社会福祉法人は、平成 23 年 7 月に改正された社会福祉法人会計基準に準拠した財務諸表（資金収支計算書、事業活動計算書及び貸借対照表）及び附属明細書並びに財産目録の作成を義務づけられている。

「社会福祉法人会計基準の制定について」（平成 23 年 7 月 27 日厚生労働省）においては、会計基準の基本的考え方として、「法人全体の財務状況を明らかにし、経営分析を可能とするとともに、外部への情報公開に資するものとする。」としている。この点に関する、新たな社会福祉法人会計基準の従来の会計基準からの変更点としては、以下の 2 点が挙げられる。

- 施設・事業所毎の財務状況を明らかにするため、拠点区分を設けること
- 資金収支計算書、事業活動計算書及び貸借対照表については、事業区分、拠点区分の単位でも作成すること

これにより、拠点毎に財務状況を明らかとなり、より効果的、効率的な保育所の運営に資することが期待される。以上のように、私立保育所の運営主体である社会福祉法人では、拠点毎の資金収支、損益、財務状況の把握が以前と較べて一層重視されているといえる。

（2）手続

公立保育所における保育所別の収支管理の状況について確認するために、保育所別の決算資料の提示を求め、その内容についてヒアリングを行った。

（3）結果

盛岡市の公立保育所においては、保育所毎の収支予算書の作成や収支計算が行われておらず、保育所毎の収支管理が行われていない。予算及び決算は、「保育所費」として公立保育所全体としては把握されているが、保育所毎には把握されていない。そこで、保育所別に把握できる可能性のある支出についてヒアリングを行った。

現状では、日額旅費、消耗品費、賄材料費、機械器具購入費、報償金等は、保育所毎に予算が配分されている。また、人件費に関しては、正職員の配置が、職員課との協議により決定されることにより、結果として各保育所に予算が配分される形となる。以上

の支出に関しては、支出は予算と対応して行われるため、保育所毎に実際の支出額を把握することが可能である。水道光熱費（光熱水費と燃料費の一部）に関しては、予算及び決算は保育所全体で把握されるのみであるが、各保育所で検針が行われているため、集計作業を行うことにより保育所毎の把握が可能である。

平成 24 年度においては、保育所費決算額 1,970 百万円に対して、上記のように保育所毎に予算が配分されている支出、人件費、水道光熱費の決算額を合計すると、1,921 百万円となり、支出のほとんどが保育所毎に把握可能であるものと思われる。

（4）結論

①保育所別の収支管理について（指摘事項 1-5）

保育所別の人件費や経費の決算額について、各公立保育所間で比較することにより、非効率な支出や、異常な支出に関する情報が得られ、保育所の管理において有用である。支出を公立保育所全体で把握する場合には、各公立保育所の支出の大小が相殺され、有用な情報が得られない可能性がある。また、各公立保育所の収支計算結果を、私立保育所の収支計算と比較することにより、公立、私立の双方について、非効率又は異常な支出などの保育所の管理に有用な情報が得られるものと思われる。

異常な支出の把握、効率性の確保などの収支管理の観点から、支出項目を金額的又は性質的に重要な項目とそれ以外の項目に分類した上で、重要な支出項目に関しては保育所別に金額を把握し、保育所別の収支計算を行うべきである。

2.2.14.私立保育所の決算分析について

（1）概要

平成 20 年４月１日に盛岡市が中核市へ移行したことに伴い、社会福祉法第 30 条第１項第２号の規定に基づき、盛岡市の社会福祉法人の所轄庁は岩手県知事から盛岡市長に変更になった。これにより、盛岡市地域福祉課では社会福祉法人に対して、会計年度終了３ヶ月以内に以下の書類の提出を求めている。

社会福祉法人現況報告書

（添付書類）

- 前会計年度の主な事業報告
- 前会計年度の末日現在の財産目録（社会福祉法人会計基準を適用する法人は会計基準で定める様式での作成が望ましい）
- 前会計年度末における貸借対照表

- 前会計年度の収支計算書（社会福祉法人会計基準による場合は資金収支計算書及び事業活動収支計算書）
- 監事監査意見書又は監事監査報告書の写し
- 報告の日の属する会計年度の事業計画書及び収支予算書
- 収支計算分析表（「保育所運営費の経理等」（児発第299号）に基づき提出が必要な場合）

（「社会福祉法人の事務手続きについて（平成 24 年 2 月 6 日、盛岡市保健福祉部地域福祉課）」より）

また、盛岡市では、「社会福祉法人の運営に関する情報開示について」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長、老健局長連名通知）に基づき、社会福祉法人から提出を受けた貸借対照表及び収支計算書（資金収支計算書及び事業活動収支計算書）を公表している。

（2）手続

児童福祉課において、上記の財務諸表等を入手し、集計、分析等を行い、私立・公立保育所の運営の参考情報としているかにつき、ヒアリングを行った。

（3）結果

児童福祉課においては、上記書類の集計、分析等を行っていない。但し、「保育所運営費の経理等」（児発第 299 号）の運用において、児童福祉課と社会福祉法人との協議が必要な場合が想定されるため、児童福祉課においても社会福祉法人の当期末支払資金残高等の状況について把握する必要性が認識されているところである。

（4）結論

①私立保育所の収支等の把握について（意見 1-4）

保育に関する政策としては、平成 27 年度にスタートする「子ども・子育て支援新制度」や、子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、地方自治体に対しできる限りの支援策を講じる「待機児童解消加速化プラン」などがあり、保育を取り巻く環境の変化が大きい。既存の私立保育所においても、少子高齢化の進展や「子ども・子育て支援新制度」の本格実施によってはその経営に大きな影響を受ける可能性もあるものと思われる。

この点、私立保育所を含む盛岡市全体の保育に関する事業の計画立案、執行を行う児童福祉課において、私立保育所の収支、事業活動、財政状態等の経営状態につき把握しておくことは、その業務遂行に有用であると考えられる。

また、「2.2.13 収支管理について」において述べたように、各公立保育所の収支計算結果を、私立保育所の収支計算と比較することにより、公立、私立の双方について、非効率又は異常な支出などの保育所の管理に有用な情報が得られるものと思われる。

2.2.15.時間外・休日等勤務について

（1）概要

保育所の適切な運営には、時間外・休日等勤務の適切な管理が必要になる。

（2）手続

保育所において、「時間外・休日勤務命令表」と「勤務実績」を照合し、時間外勤務が正しく集計され、承認、報告されているかにつきサンプリングにより検証を行った。

（3）結果

東見前保育園における平成 24 年 10 月の「時間外・休日勤務命令表」と「勤務実績」で、残業時間の記載内容に不一致があった。

（4）結論

①時間外・休日勤務の集計について（指摘事項 1-6）

「時間外・休日勤務命令表」と「勤務実績」で、残業時間の記載内容に不一致がある。現在使われている「時間外・休日勤務命令表」と「勤務実績」は、時間外・休日勤務時間の集計・報告誤りを防ぐため平成 24 年度中に改訂されたものであり、これらの運用により、集計・報告誤りは減少しているとのことである。

これらの書類は、誤りを発見するために作成者以外に 2 名以上がチェック、承認を行うことになっている。この内部統制により単純ミスは高い確率で防げるものと考えられるので、運用を徹底すべきである。

3.幼稚園

3.1 幼稚園の概要

3.1.1.幼稚園の定義

幼稚園は、学校教育法第 1 条により学校と定められ、同法第 2 条において学校は、国、地方公共団体、及び私立学校法第三条に規定する学校法人のみが設置することができる、とされている。また、国及び地方公共団体が設置主体となる場合は文部科学大臣の定めに従い運営することとなるが、私立幼稚園は文部科学大臣の定めに従うとともに同法第 28 条により準用される同法第 44 条により、都道府県知事の所轄とされる。尚、幼稚園は、小学校や中学校のような義務教育機関ではないため、市町村が積極的に設置するものではない。

幼稚園は 3 歳以上から小学校入学前までの幼児を対象にし、集団生活を通し心と体の健やかな成長を図る目的の学校教育施設である。保育時間は幼稚園教育要領により 1 日 4 時間が標準とされ、保育所の半分の時間となっている。尚、「預かり保育」（※）として、地域の実態や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に教育活動を行っている幼稚園もある。

※　預かり保育は、幼稚園教育要領に示す「第 2 章ねらい及び内容」に基づく活動ではなく、教育課程外の活動ではあるが、学校教育法第 22 条、第 23 条の幼稚園教育の目的・目標及び幼稚園教育要領に示す幼稚園教育の基本を踏まえて実施する教育活動である。

3.1.2.幼稚園就園奨励事業

家庭の所得状況に応じて保護者の経済的負担の軽減を図るとともに、公・私立幼稚園間の保護者負担の較差の是正を図るため、都道府県及び市町村が実施する就園奨励事業に対して国がその経費の一部を補助する幼稚園就園奨励事業が行われている。

当該事業は、幼稚園教育の振興に資することを目的として、「就園奨励事業」を実施する市町村に対して、その事業の補助対象となる経費について、3 分の 1 以内を補助するものである。

3.1.3.幼稚園関連法規

法規名	目的又は趣旨
教育基本法	**第一条**　教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期

法規名	目的又は趣旨
	して行われなければならない。
学校教育法	**第二十二条**　幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする。
地方教育行政の組織及び運営に関する法律	**第一条**　この法律は、教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱その他地方公共団体における教育行政の組織及び運営の基本を定めることを目的とする。
幼稚園教育要領	**第 1 章　総則　第 1　幼稚園教育の基本** 幼児期における教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり，幼稚園教育は、学校教育法第 22 条に規定する目的を達成するため、幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うものであることを基本とする。
学校保健安全法	**第一条**　この法律は、学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るため、学校における保健管理に関し必要な事項を定めるとともに、学校における教育活動が安全な環境において実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、学校における安全管理に関し必要な事項を定め、もつて学校教育の円滑な実施とその成果の確保に資することを目的とする。
幼稚園設置基準	**第一条**　幼稚園設置基準は、学校教育法施行規則　(昭和二十二年文部省令第十一号) に定めるもののほか、この省令の定めるところによる。

3.1.4.盛岡市の現状

盛岡市内には国立が 1 園、公立が 4 園、私立が 25 園存在している。盛岡市立幼稚園は、昭和 47 年設立の太田幼稚園を筆頭に、昭和 51 年に米内幼稚園、昭和 53 年につなぎ幼稚園の順で設置された。また、昭和 56 年に設置された玉山村立好摩幼稚園は平成 18 年 1 月に盛岡市に編入となった。いずれも盛岡市内に居住する満三歳児から小学校就学初期に達するまでの幼児を対象としているが、満 3 歳児については、園の実情により受け入れ可能な場合に入園を許可している。

また、盛岡市は、幼稚園教育の振興を図り、保護者の経済的負担を軽減するために、幼稚園就園奨励費補助金を交付している。

（1）対象

- 園児が満 3 歳児、3 歳児、4 歳児及び 5 歳児であること。
- 園児が盛岡市に住民登録をしている、もしくは東日本大震災により被災し、被災市町村に住民登録しているが、現在、盛岡市内に住んでいること。
- 園児の父母（単身赴任等で同居していない方も含む。）及び家計の主宰者の平成 25 年度市（区町村）民税所得割額の合計が次の表の「減免金額」の対象区分に該当していること。

（2）減免金額

対象区分 年齢は H24.12.31 現在で計算	減免額（年額）				
	小学校 1～3 年生の兄・姉のいない世帯		小学校 1～3 年生の兄・姉のいる世帯		
	1 人目	2 人目	3 人目以降	2 人目	3 人目以降
ア 生活保護受給世帯	229,200	268,000	308,000	249,000	308,000
イ 市民税が非課税の世帯 市民税所得割が非課税の世帯	199,200	253,000		226,000	
ウ 市民税所得割の額が、34,500 円に①、②の合計を超えた額以下の世帯 ① 16 歳未満の扶養親族の数×21,300 円 ② 16 歳以上 19 歳未満の扶養親族の数×11,100 円	115,200	211,000		163,000	
エ 市民税所得割の額が、171,600 円に①、②の合計を加えた額以下の世帯 ① 16 歳未満の扶養親族の数×19,800 円 ② 16 歳以上 19 歳未満の扶養親族の数×7,200 円	62,200	185,000		114,000	

対象区分	減免額（年額） 同時就園する 3 人目以降の園児（1 人目、2 人目は対象外）
ア～エに該当しない世帯のうち、3 人以上の園児を同時に就園させている世帯	308,000

※　入園料と保育料の合計が上限

※　対象になる園児が 2 人以上の場合は、それぞれの園児毎に減免額が適用

※　年度途中に入退園や住所異動した場合は、盛岡市に住所を有する月数や、保育料の支払月数に応じて、減免額が減額される。

3.1.5.盛岡市立幼稚園の概要

（平成 24 年 5 月 1 日現在）

内容	太田	米内	つなぎ	好摩
開設年月	昭和 47 年 4 月	昭和 51 年 4 月	昭和 53 年 4 月	昭和 56 年 4 月*1
定員	70 人	70 人	35 人	90 人
充足率	54.3%	27.1%	25.7%	40.0%
園舎面積	376 ㎡	433 ㎡	238 ㎡	474 ㎡
運動場面積	911 ㎡	1,204 ㎡	750 ㎡	698 ㎡
敷地面積	1,648 ㎡	3,478 ㎡	1,380 ㎡	2,204 ㎡
保育時間	9:00～14:00			
入園料	3,800 円			
保育料	月額 5,900 円			
通園バスの運行	なし	なし	なし	あり
昼食	弁当を持参			
満 3 歳児保育	あり			
未就園児体験入園	あり			
預かり保育	16:00 まで実施し、実費として 100 円を徴収			
H24 年度預かり保育実績	121 人	119 人	なし	129 人

（盛岡市教育委員会事務局総務課より）

3.1.6.幼稚園の所管課

盛岡市が設置者となる学校は盛岡市教育委員会が教育行政を担っており、教育委員会事務局のうち、所管は総務課、学務教職員課、学校教育課である。以下に事務分掌を記載する。

・総務課　　----総務企画係　　教育委員会議、秘書事務、事務局職員等の任免・給与・服務・研修・厚生福利、例規、公印、文書、教育行政施策企画の総括、予算・決算の総括・調整、情報化の総括、教育行政相談

	----施設係	学校施設の建設計画･整備・維持管理, 工事検査
・学務教職員課	----学事助成係	学校の設置、通学区域、学級編制、就学・入退学、就学奨励・援助、就園奨励
	----教職員係	教職員の任免、服務、給与・厚生福利、奨学・育英
	----学校給食係	学校給食
・学校教育課	----学習指導担当	教育課程、国際交流、教育振興運動、特別支援教育、生徒指導、学校安全
	----学校経理担当	学校関係予算の執行管理、学校備品、教科用図書、教材、学校保健

3.1.7.幼稚園費

（1）平成 24 年度予算額及び決算額の内訳（教育委員会）

項目 （単位：千円）	予算	実績			
	3 課合計	3 課合計	総務課	学務教職員課	学校教育課
報酬	18,295	18,286	－	16,216	2,070
給料	47,014	47,012	17,073	29,939	－
職員手当等	20,710	20,708	7,786	12,922	－
共済費	19,783	19,689	5,883	13,806	－
賃金	13,840	13,739	－	13,707	32
報償費	112	106	－	－	106
旅費	713	701	－	－	701
需用費	6,384	6,164	4,166	－	1,998
役務費	854	725	567	－	158
委託料	1,064	942	432	100	410
使用料及び賃借料	478	410	143	－	266
工事請負費	－	－	－	－	－
原材料	72	55	55	－	－
備品購入費	100	216	－	－	216
負担金、補助及び交付金	295,724	293,188	－	292,990	197

項目 （単位：千円）	予算	実績			
	3 課合計	3 課合計	総務課	学務教職員課	学校教育課
合計	425, 143	421, 948	36, 106	379, 683	6, 158

報酬：

学務教職員課	非常勤職員 3 人（園長）、兼務園長及び養護教諭、読書活動推進員 4 人
学校教育課	学校医等

給与：

総務課	一般職給 4 園計 4 人分給与
学務教職員課	一般職給 4 園計 7 人分給与

賃金：

学務教職員課	臨時補助員 6 人×12 ケ月 臨時補助員 1 人×2 ケ月 臨時補助員 1 人×10 ケ月 未就園児体験入園事業臨時補助員 2 人

（2）4 園合計の収支推移

項目 （単位：千円）	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
園児数	124 人	117 人	114 人	126 人	106 人
保育料	8, 365	7, 808	8, 008	7, 764	7, 358
入園料	209	125	174	205	159
緊急雇用補助金(読書活動推進員)	－	－	6, 667	6, 648	6, 833
収入計	**8, 574**	**7, 933**	**14, 851**	**14, 618**	**14, 352**
給料(正規職員)	79, 282	69, 835	72, 576	76, 772	67, 721
共済負担金(正規職員)	17, 210	15, 348	15, 929	17, 712	15, 512
互助会等補助金(正規職員)	89	91	100	107	120

項目 （単位：千円）	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度	平成 24 年度
報酬(非常勤職員)	6,718	6,718	12,914	12,797	16,216
賃金(臨時職員)	15,679	15,432	13,363	14,259	13,707
社会保険料(臨時・非常勤職員)	2,723	2,704	3,370	3,631	4,056
健診等委託料	133	95	124	98	100
施設管理費	5,057	6,356	5,089	5,242	5,363
管理費(学校医報酬等)	2,495	2,486	2,473	2,413	2,618
運営費(旅費、消耗品等)	3,952	4,109	3,550	3,486	3,540
支出計	**133,341**	**123,177**	**129,492**	**136,521**	**128,957**
うち人件費	121,836	110,225	118,380	125,378	117,435
支出に対する人件費比率	91.4%	89.5%	91.4%	91.8%	91.1%
支出／収入	15.6	15.5	8.7	9.3	9.0
支出／緊急雇用補助金を除く収入	15.6	15.5	15.8	17.1	17.2

平成 22 年度から読書活動推進員に係る緊急雇用補助金を受給しているため収支比率が改善されているように見える。そこで、当該補助金を除いて収支比率を比較すると、その収支比率は悪化している。これは、園児数の減少に伴う収入の減少と、園児数が減少しているにも関わらず増加している管理費（学校医報酬等）の増加が影響している。

（3）各幼稚園の収支

項目 （単位：千円）	太田	米内	つなぎ	好摩	平成 24 年度実績
園児数	39 人	23 人	11 人	33 人	106 人
保育料	2,512	1,503	790	2,552	7,358
入園料	72	22	19	45	159
緊急雇用補助金(読書活動推進員)	1,704	1,639	1,755	1,734	6,833
収入計	**4,288**	**3,166**	**2,564**	**4,332**	**14,352**
給料(正規職員)	16,323	20,124	12,834	18,438	67,721
共済負担金(正規職員)	3,865	4,650	2,853	4,143	15,512
互助会等補助金(正規職員)	38	23	19	39	120

項目 （単位：千円）	太田	米内	つなぎ	好摩	平成24年度実績
報酬(非常勤職員)	4,813	4,767	1,730	4,905	16,216
賃金(臨時職員)	3,998	3,704	1,978	4,026	13,707
社会保険料(臨時・非常勤職員)	1,213	1,198	479	1,165	4,056
健診等委託料	20	40	20	20	100
施設管理費	2,054	1,135	543	1,629	5,363
管理費(学校医報酬等)	641	728	600	647	2,618
運営費(旅費、消耗品等)	990	903	599	1,046	3,540
支出計	**33,958**	**37,276**	**21,659**	**36,062**	**128,957**
うち人件費	30,272	34,508	19,916	32,738	117,435
支出に対する人件費比率	89.1%	92.6%	92.0%	90.8%	91.1%
支出／収入	7.9	11.8	8.4	8.3	9.0
支出／緊急雇用補助金を除く収入	13.1	24.4	26.8	13.9	17.2

幼稚園別の収支比率をみると、米内幼稚園とつなぎ幼稚園の数値が良くない。これは、学級数をもとに算定される幼稚園設置基準の人員配置基準を満たすために、園児数が少数であっても学級数に応じた人員を確保しなくてはならず、園児数の少ない幼稚園にとって固定費となる人件費の負担が重くなっている。

3.2.監査の結果及び結論

盛岡市では、保育所の待機児童問題が発生している一方で、市立幼稚園においては、定員割れ問題が存在している。この問題は少子化の状況を受けて生じている事象と考えられるが、幼稚園の管理運営事業に当たって市に求められているのは、保育所と同様に的確に利用者ニーズを汲取り、その需要に応えていくことである。本監査では、定員割れを起こしている幼稚園の状況を踏まえ、どのような事項を念頭に置き運営されるのが望ましいかについて、また、その事業の有効性について着目することとした。

幼稚園の管理運営事業に係る財務事務についての監査の結果としての指摘事項、及び意見は下表の通りである。

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
58	3.2.1.	指摘事項2-1	○備品の管理について 備品は、実在性、網羅性、正確性などに留意し、備

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
			品台帳により適切に管理する必要がある。
60	3.2.2.	指摘事項2-2	○教育課程等の報告様式について 　各幼稚園から教育委員会への教育課程等の報告については、現状、各園独自様式となっているが、効果的かつ効率的に情報の収集整理を行うため、統一された報告様式を作成することが必要である。
63	3.2.3.	指摘事項2-3	○設置基準について 　太田幼稚園の園舎面積が、幼稚園設置基準を満たしていない状況となっているため、早急に改善を図る必要がある。
64	3.2.4.	指摘事項2-4	○幼稚園要覧等の報告・開示内容の統一性について 　園児数や学級数の開示方法が統一されなければ、信頼性、比較可能性などを損なう結果となるため、情報の基準日の記載や開示情報の統一を図る必要がある。
66	3.2.5.	指摘事項2-5	○学校徴収金事務について 　学校徴収金事務については「学校徴収金事務取扱要領」を定めているが、幼稚園毎に運用方法が異なっており、また、物品購入時の園長決裁を受けていないなど不適切な運用がなされている事例がある。現金管理の重要性を再認識の上、取扱要領の適切な運用、及びその確認が必要である。
70	3.2.6.	指摘事項2-6	○学校評価に係る報告様式の統一性について 　園長は、幼稚園の評価を実施し公表することとなっているが、その報告様式は統一されておらず、比較可能性が損なわれている上、学校教育法施行規則第67条に規定される「学校関係教育者評価」が実施されていない状況となっている。学校関係教育者評価を含む評価手法、報告様式の統一を図る必要がある。

頁	見出しNo.	意見	内容
72	3.2.7.	意見2-1	○保育料、及び入園料の見直しについて 　保育料、及び入園料は平成13年度に改定されている

頁	見出しNo.	意見	内容
			が、以後、その見直しは行われていない。受益者負担の適正化、及び私立幼稚園との格差是正の観点から定期的な見直しが必要なものと思われる。
75	3.2.8.	意見2-2	○幼稚園の運営方針及び計画について 公立幼稚園では園児数の減少により、集団学習の機会が減少するとともに、教員人件費の負担共有化が図れず、幼稚園運営の有効性、及び効率性が低下すると思われることから、園の廃止も視野に入れて幼稚園の適正配置に向けた検討を行い、地域・保護者との話合いを進めていくべきである。

3.2.1.備品管理について

（1）概要

盛岡市財務規則（昭和 46 年 11 月 30 日規則第 33 号）第 204 条第 2 項において、「各課等の長は、その使用する物品を定期的に帳簿と照合し、適正に管理する・・・」とある。

（2）手続

この規則に従い、適正に管理していることを確かめるために各幼稚園に往査し、備品管理台帳からランダムに抽出した項目につき現物の照合を行った。また、往査の際に備品管理台帳に記載すると思われる現物物品が備品管理台帳に記載してあることを確かめた。

（3）結果

上記の監査手続を実施した結果、次のような不一致内容が散見された。

類型	幼稚園	品名及び規格	金額	取得年月日	状況
A	米内	デジタルピアノ	不明	不明	現物があり、備品台帳への記載なし
B	太田	ファクシミリ	17,800 円	H19.4.26	管理シールを貼付しているが、備品台帳への記載なし

類型	幼稚園	品名及び規格	金額	取得年月日	状況
C	つなぎ	その他箱類 耐火書庫	99,000 円	S60.10.01	耐火書庫ではなく、耐火金庫であった
D	つなぎ	音響機器類 アンプ一式 ポータブルアンプ　ＣＤ	187,425 円	H11.11.30	旧備品システムの整理票の貼付はあるが、新システムのシールの貼付がないため突合できなかった

タイプ別の原因

A. 現物があり、備品台帳への記載なし

近隣の市立小学校から所管替えされたデジタルピアノのように支出を伴うことなく取得した物品についての事務手続が徹底されていなかった。

B. 管理シールを貼付しているが、備品台帳への記載なし

平成 23 年に財務規則が改正され、それに伴い備品として管理する物品が 1 万円以上から 3 万円以上となった。そのため、当該物品は平成 19 年に購入した時点では 1 万以上の備品として備品シールが貼付された。しかし、財務規則の改正に伴い 3 万円以下の物品を備品台帳から削除しているが、その際現場で物件のシールを削除していなかった。このように、備品から消耗品となるものの備品票（備品シール）の取扱いについては、平成 23 年 10 月 26 日付で会計課より「財務規則改正に伴う物品区分及び備品票の整理について」として通知されている。この通知をもとに平成 23 年 11 月 8 日付で幼稚園に事務連絡していたが、シールの削除について具体的な指示がなく、内容について十分に伝わるものではなかった。そのため、管理シールが貼付されている物品であっても備品台帳への記載がないものが存在していた。

C. 耐火書庫ではなく、耐火金庫であった

古い物品であり詳細は不明であるが、取得時に会計管理者に対して提出した書類に記載誤りがあり、そのまま備品台帳に登録されたと考えられる。

D. 旧備品システムの整理票の貼付はあるが、新システムのシールの貼付がない

現在の財務会計システムによる備品システムに移行した際に、備品番号（品名番号）を付番し直しているが、新しい備品シールを貼っていなかったため、現在の備品台帳に記載の番号と突合できない状態となっていた。

（4）結論

①備品の管理について（指摘事項 2-1）

A．について

所管替えのあった備品に関して、適切に移管手続を実施すべきである。物品を定期に備品台帳と照合していれば、移管元や移管先の両方で気付くはずである。

B．について

当該ケースは、現在の備品台帳に計上されていなかったが、一度備品台帳に登録された物品であったため、削除物品であったことを確認することできた。このように削除物品であるにも関わらず備品シールを貼付している状況は、定期的に物品の棚卸をする際に削除物品であることを確認しなければならず非効率である。そこで、今回のような財務規程の改正等により、現物の除却を伴わずに備品台帳から特定の物品を削除する際は、現物から備品シールを剥がし、備品台帳に記載すべき物品ではないことを明瞭にすべきである。

C．について

シールを現物に貼付する際、現場ではシールに記載している名称等の項目を確認し、備品台帳と照合するときに迷うことがないようにすべきである。

これについては、物品を定期的に備品台帳と照合していれば気付くはずであり、管理者である園長が交代する際は新旧園長が台帳に記載してある現物を確認するといった引継項目にすることが考えられる。

D．について

新システムの備品番号は旧システムと異なっていることから、現在のシステムから出力されるシールが貼付してあることを確認すべきである。これも園長の引継項目とすれば問題は解消されると考える。

3.2.2.教育課程等の届出について

（1）概要

幼児期における教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり、幼稚園教育は、学校教育法第 22 条に規定する目的を達成するため、幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うものであることを基本としている。

幼稚園は、家庭との連携を図りながら、幼稚園生活を通して、生きる力の基礎を育成するよう学校教育法第 23 条に規定する幼稚園教育の目標の達成に努めなければならない。

幼稚園は、このことにより、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとされている。

これらを踏まえ、各幼稚園においては、教育基本法及び学校教育法その他の法令並びに幼稚園教育要領の示すところに従い、創意工夫を生かし、幼児の心身の発達と幼稚園及び地域の実態に即応した適切な教育課程を編成するものとされている。（以上、幼稚園教育要領より抜粋）

また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 33 条第 1 項において、「教育委員会は、法令又は条例に違反しない限度において、その所管に属する学校その他の教育機関の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱その他学校その他の教育機関の管理運営の基本的事項について、必要な教育委員会規則を定めるものとする。」としていることから、盛岡市立幼稚園管理運営規則（昭和 46 年 12 月 28 日教育委員会規則第 10 号）を設定し、盛岡市立幼稚園の管理運営に関し必要な基本的事項を定めている。

ここで、盛岡市立幼稚園の教育課程については、盛岡市立幼稚園管理運営規則第 8 条で、幼稚園教育要領（平成 20 年文部科学省告示第 26 号）の基準により、園長が定めることとし、また同法第 10 条で、園長は、毎学年開始後、速やかに当該年度の教育課程及び幼稚園の運営計画を教育委員会に届け出なければならない、としている。

（2）手続

教育課程及び幼稚園の運営計画の届け出の状況を確認した。

（3）結果

平成 24 年度の各幼稚園の教育課程及び幼稚園の運営計画は次のような項目で盛岡市教育委員会に届け出があった。また、平成 25 年度も日付以外は園毎に同じ様式・内容であった。

平成 24 年度教育課程及び学校運営計画

事項	太田幼稚園	米内幼稚園	つなぎ幼稚園	好摩幼稚園
届出日	H24.4.30	－	H24.4.1	－
報告者名	園長	－	園長	－
項目	－	所在地	所在地	－
	－	沿革	沿革	－
	教育目標	教育目標	教育目標	教育目標
	幼稚園運営の方	幼稚園運営の方	幼稚園運営の方	経営の方針

事項	太田幼稚園	米内幼稚園	つなぎ幼稚園	好摩幼稚園
	針	針	針	
	指導の重点	－	指導の重点	経営の重点
	年間計画、教育日数、週数	年間計画、教育日数、週数	年間計画、教育日数、週数	年間計画、教育日数、週数
	園児数、学級編成	定員及び園児数	園児数、学級編成	職員及び園児数
	教育課程実施上の配慮事項	教育課程実施上の配慮事項	教育課程実施上の配慮事項	めざす子ども像（めざす具体的な子どもの姿）
	研究関係	研究の取り組み	その他	－
	教職員名簿	教職員名簿	教職員名簿	職員及び園児数
	園医名簿	園医名簿	園医名簿	－
	－	園務分掌	園務分掌	園務分掌
	－	さくらんぼ学級	－	－
	－	－	園児名簿：別紙参照となっているが、参照なし。	－

（4）結論

①教育課程等の報告様式について（指摘事項 2-2）

教育委員会への報告内容は、4 園で異なっておりそれぞれが独自性を持ったものとなっている。これは、各園で創意工夫を生かし、幼児の心身の発達と幼稚園及び地域の実態に即応した適切な教育課程を編成していることの反映であり、問題ない。しかし、教育委員会で特段、報告すべき項目や報告様式を定めていないため 4 園で異なった報告様式や項目で報告している。

これは、実際に教育委員会が求めている情報がどこまでなのかが不明であるため、現場では園長の判断で不足のないように資料を作成しており、各園の記載項目に違いが見られるものと思われる。また、当該届け出に不要な項目を記載していることも考えられ、作業の効率性が損なわれている可能性がある。更に、報告様式が定まっていないため、届出日や報告者の記載がないケースがあり、届け出書類として問題がある。

そこで、教育委員会が幼稚園の教育課程及び運営計画に関して必要な項目を定めた報告様式を作成することが必要である。

3.2.3.幼稚園設置基準について

（1）概要

幼稚園設置基準（昭和三十一年十二月十三日文部省令第三十二号）は学校教育法第 3 条の規定に基き定められた基準であり、同法第 2 条において、この省令で定める設置基準は、幼稚園を設置するのに必要な最低の基準を示すものを明示している。このことは幼稚園の設置者は、最低の基準に留まらず幼稚園の水準の向上を図ることに努めなければならないといえる。

設置基準の主な内容

内容	基準
1 学級の幼児数	原則 35 人以下
学級の編成	原則、学年の初めの日の前日において同じ年齢にある幼児で編制
教職員	幼稚園には、園長のほか、各学級に少なくとも専任の教諭等を一人置かなければならない
園地、園舎及び運動場	園舎は 2 階建て以下を原則とし、園舎及び運動場は面積の定めがある。
施設及び設備等	備えなければならない施設及び設備 ・職員室・保育室・遊戯室・保健室・便所 ・飲料水用設備、手洗用設備、足洗用設備

学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）

第3条　学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない。

（3）手続

盛岡市立幼稚園の園舎及び運動場の面積が設置基準を満たしていることを確認した。

（4）結果

幼稚園設置基準第 8 条第 3 項において、園地、園舎及び運動場の面積は別に定めるとされ、以下に当該別表を示す。

別表第１（園舎の面積）

学級数	１学級	２学級以上
面積（㎡）	180	320＋100×（学級数―2）

別表第２（運動場の面積）

学級数	２学級	３学級以上
面積（㎡）	330＋30×（学級数―1）	400＋80×（学級数―3）

この基準を各幼稚園が満たしていることを確認する。

（ア）　太田幼稚園　３学級

設置基準		保有面積	適否
園舎（㎡）	320＋100×（3－2）＝420	376	×
運動場（㎡）	400＋80×（3－3）＝400	911	○

（イ）　米内幼稚園　３学級

設置基準		保有面積	適否
園舎（㎡）	320＋100×（3－2）＝420	433	○
運動場（㎡）	400＋80×（3－3）＝400	1,204	○

（ウ）　つなぎ幼稚園　１学級

設置基準		保有面積	適否
園舎（㎡）	180	238	○
運動場（㎡）	400＋80×（3－3）＝400	750	○

（エ）　好摩幼稚園　３学級

設置基準		保有面積	適否
園舎（㎡）	320＋100×（3－2）＝420	474	○
運動場（㎡）	400＋80×（3－3）＝400	698	○

（上記は盛岡市教育委員会総務課施設係より提供）

（4）結論

①設置基準について（指摘事項 2-3）

太田幼稚園では設置基準を満たしていない状況となっている。設置基準は、幼稚園を設置するのに必要な最低の基準であるから、早急に改善を図る必要がある。

3.2.4.開示情報の統一性について

（1）概要

各幼稚園の園児数や学級編成は、教育委員会の内部資料となる運営計画やその実施報告だけでなく、盛岡市の外部に提出又は開示する学校基本調査やホームページで開示している「盛岡の教育」、各幼稚園で発行する幼稚園要覧にも記載され、その使用頻度が多い項目である。また、多くの人が目にする可能性がある情報である。

特に、学校基本調査は文部科学大臣が学校に関する基本的事項を調査し，学校教育行政上の基礎資料を得ることを目的として全数把握を実施しており、当該調査の基準日は毎年 5 月 1 日となっている。

（2）手続

盛岡市が幼稚園に関して作成している報告・媒体を閲覧し、各幼稚園の園児数や学級編成の記載内容を確認する。

（3）結果

①太田幼稚園

内容	基準日	園児数	学級編成
運営計画（内部資料）	なし	39 人	3
実施報告（内部資料）	なし	39 人	3
幼稚園要覧	なし	40 人	4（満 3 歳児を別区分）＊
盛岡の教育	平成 24 年 5 月 1 日	37 人	3
学校基本調査	平成 24 年 5 月 1 日	37 人	3

※ 学年毎に満 3 歳児も区分して 4 組に区分され、3 名の担任が満 3 歳児を除く組をそれぞれ担当することが分かる記載となっており、満 3 歳児の担任が不明であるため 4 学級と記載している。

②米内幼稚園

内容	基準日	園児数	学級編成
運営計画（内部資料）	なし	23 人	3
実施報告（内部資料）	記載なし		
幼稚園要覧	なし	23 人	3
盛岡の教育	平成 24 年 5 月 1 日	23 人	3
学校基本調査	平成 24 年 5 月 1 日	23 人	3

③つなぎ幼稚園

内容	基準日	園児数	学級編成
運営計画（内部資料）	なし	11 人	1　※1
実施報告（内部資料）	なし	12 人	1　※1
幼稚園要覧	なし	12 人	4　※2
盛岡の教育	平成 24 年 5 月 1 日	11 人	1
学校基本調査	平成 24 年 5 月 1 日	11 人	1

※1 学年毎に 3 組に区分されているが、1 名の担任がすべての組を担当することが分かる記載となっていることから 1 学級と記載している。

※2 学年毎に満 3 歳児も区分して 4 組に区分されているが、1 名の担任がすべての組を担当することが分かる記載となっていないことから 4 学級と記載している。

④好摩幼稚園

内容	基準日	園児数	学級編成
運営計画（内部資料）	なし	33 人	3
実施報告（内部資料）	記載なし		
幼稚園要覧	6 月 1 日	34 人	3
盛岡の教育	平成 24 年 5 月 1 日	33 人	3
学校基本調査	平成 24 年 5 月 1 日	33 人	3

（4）結論

①幼稚園要覧等の報告・開示内容の統一性について（指摘事項 2-4）

盛岡市教育委員会では、学校基本調査以外は特に基準日を設けていないため、報告・開示媒体毎にその園児数や学級数の記載方法が異なっている。また、その基準日を明示

していないものが多い。そのため、閲覧する側はいつの時点の状況なのか窺い知れず、また年度毎に基準日が変更していると比較可能性が損なわれることとなる。

運営計画や実施報告はその目的が異なることから基準日が異なっていることにつき違和感はないが、年度中変動することが予想されるものであることから基準日を記載するようにすべきである。

幼稚園要覧の作成、発行は各園の判断で行っており、教育委員会では幼稚園要覧の提出を求めているのみである。そのため、盛岡市で発信している同じ性質の情報が異なる数値になっており、情報の信頼性に疑念を抱く可能性がある。そこで、盛岡市の外部に開示・発行する資料に関して用いる数値は統一的な基準を定めて同じ数値とすることが望ましい。また、学級編成の記載方法について、設置基準との関係も考慮して誤解のないように記載すべきである。

3.2.5.学校徴収金事務について

（1）概要

幼稚園では、教育活動上必要となる経費のうち受益者負担が適当と考えられるものにつき、園長が保護者から徴収する経費がある。このような経費は保護者からの預り金として処理しているため、盛岡市の収入及び支出として扱っていない。そのため、各園の運営に基づいて必要な学校徴収金の会計を行っている。尚、当会計について盛岡市教育委員会では平成 21 年 11 月 16 日付けで教育長決裁により「盛岡市学校徴収金事務取扱要領」を定め、学校徴収金の取扱い方法を指示している。これによると、①学校徴収金を徴収するときは、徴収目的、徴収額、徴収方法等を記載した園長名の文書により、事前に保護者に通知する。その際、会計担当者は園長の決裁を受けるものとしている。③学校徴収金に係る物品を購入等するときは、園長の決裁を受ける。④学校徴収金に係る経費を支払うときは、園長の決裁を受ける。⑤会計書類等は、毎会計年度終了後、5 年間保存する。⑥園長は、学校徴収金の予算及び決算について、園長名の文書で保護者等に通知する。⑦学校徴収金の監査は、保護者及び職員の中から選出した２人以上で行う。⑧学校徴収金以外のＰＴＡ等関係団体から委任された事務は、関係団体の会則及び事務処理要領に従う、としている。

幼稚園に係る学校徴収金には教材費、幼稚園ＰＴＡ会費（父母の会）、同窓会費、用品代、預かり保育がある。

（2）手続

各幼稚園の園長に質問し、学校徴収金の取扱いが「盛岡市学校徴収金事務取扱要領」に従っていることを確認した。

（3）結果

質問項目	回答
徴収目的、徴収額、徴収方法等を記載した園長名の文書	各幼稚園で対応が異なっており、口頭で通知を行っている場合もある。
上記に係る園長決裁	各幼稚園で対応が異なっており、口頭で決裁を行っている場合もある。
学校徴収金に係る物品を購入等するときは、園長の決裁を受ける。	各幼稚園で対応が異なっており、口頭での決裁や主任教諭の代決としている。また、購入時は決裁を受けていない場合もある。
学校徴収金に係る経費を支払うときは、園長の決裁を受ける。	各幼稚園で対応が異なっており、通帳から引き出す時の決裁や主任教諭の代決としている。
会計書類等は、毎会計年度終了後、5年間保存する。	保存している。
園長は、学校徴収金の予算及び決算について、園長名の文書で保護者等に通知する。	通知している。
学校徴収金の監査は、保護者及び職員の中から選出した２人以上で行う。	保護者１名による場合があった。
学校徴収金以外のＰＴＡ等関係団体から委任された事務は、関係団体の会則及び事務処理要領に従う。	会則は存在するが、事務処理要領は存在しなかった。

（4）結論

①学校徴収金事務について（指摘事項 2-5）

学校徴収金事務取扱要領を定めているが、その運用方法の周知がなされていないため、幼稚園毎に当該要領に対する遵守状況が異なっていた。学校徴収金事務取扱要領は、盛岡市の収入及び支出として扱っていないとしても、保護者から預かっている資金であり、その管理責任が生じるものであり、また、現金のように流動性が高いものはその管理が重要であることから設けられている。そうであるならば、要領を定めただけでは不十分

であり、その運用が適切に行われていることを確認する必要がある。また、現場作業の効率化を図ることから、手続に係る様式を定めることが望まれる。

3.2.6.幼稚園における学校評価について

（1）概要

文部科学省において、学校評価は、子どもたちがより良い教育を享受できるよう、その教育活動等の成果を検証し、学校運営の改善と発展を目指すための取組みであるとしている。そこで、文部科学省は実務における学校評価の取組に活用できるよう「幼稚園における学校評価ガイドライン」を設定している。当ガイドラインによれば、「前年度の学校評価の結果及び改善方策、及び保護者等のアンケートの結果を考慮し、重点的に取り組むことが必要な目標や計画を具体的かつ明確に定めることが必要となる。」としている。

学校評価は、平成 19 年 6 月の学校教育法の一部改正により、学校評価の実施等に係る総合的な根拠規定が初めて法律に盛り込まれ、同法第 42 条において学校評価に関する規定が新たに設定されている。

また、平成 19 年 10 月に学校教育法施行規則が一部改正され、自己評価の実施・公表（第 66 条）、保護者など学校関係者による評価の実施・公表（第 67 条）、それらの評価結果の設置者への報告（第 68 条）に関する規定が設けられた。これを受け、文部科学省では平成 22 年 7 月に「幼稚園における学校評価ガイドライン」を改訂している。当ガイドラインによれば、学校評価の目的を次のように定めている。

- 各学校が、自らの教育活動その他の学校運営について、目指すべき目標を設定し、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価することにより、学校として組織的・継続的な改善を図ること。
- 各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること。
- 各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。

学校教育法第42条（幼稚園については、第28条により準用）及び学校教育法施行規則第66条～第68条（幼稚園については、第39条により準用）により、次のことが必要となる。

・　教職員による自己評価を行い、その結果を公表すること。
・　保護者などの学校の関係者による評価（「学校関係者評価」）を行うとともにその結果を公表するよう努めること。
・　自己評価の結果・学校関係者評価の結果を設置者に報告すること。

自己評価は、園長のリーダーシップの下で、当該学校の全教職員が参加し、設定した目標や具体的計画等に照らして、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価を行うものである。

学校関係者評価は、保護者、地域住民などにより構成された委員会等が、その学校の教育活動の観察や意見交換等を通じて、自己評価の結果について評価することを基本として行うものである。

自己評価を行う上で、保護者や地域住民を対象とするアンケートによる評価を通じて、保護者の幼稚園教育に関する理解や意見、要望を把握することが重要であり、これを把握することで設定した目標や具体的計画等に照らして、その達成状況や達成に向けた取組みの適切さ等について評価をすることができる。但し、幼稚園における学校評価ガイドラインによれば、アンケート等については、学校が、学校の目標等の設定・達成状況や取組の適切さ等について自己評価を行う上での資料ととらえることが適当であり、学校関係者評価とは異なることに留意する、としている。

一方で、学校関係者評価は、園長の下、学校の職員が行った自己評価の結果について保護者や地域住民等が評価することを基本としている。

学校教育法

第四十二条　小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない。

第二十八条　第三十七条第六項、第八項及び第十二項から第十七項まで並びに第四十二条から第四十四条までの規定は、幼稚園に準用する。

学校教育法施行規則

第六十六条　小学校は、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について、自ら評価を行い、その結果を公表するものとする。

２　前項の評価を行うに当たつては、小学校は、その実情に応じ、適切な項目を設定して行うものとする。

第六十七条　小学校は、前条第一項の規定による評価の結果を踏まえた当該小学校の児童の保護者その他の当該小学校の関係者（当該小学校の職員を除く。）による評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。

第六十八条　小学校は、第六十六条第一項の規定による評価の結果及び前条の規定により評価を行つた場合はその結果を、当該小学校の設置者に報告するものとする。

第三十九条　第四十八条、第四十九条、第五十四条、第五十九条から第六十八条までの規定は、幼稚園に準用する。

（2）手続

各幼稚園から教育委員会に報告されている学校評価の実施状況を確認し、学校教育法に準拠した学校評価を実施していることを確認する。また、事務手続が効果的かつ効率的に実施されていることを確認する。

（3）結果

①平成 23 年度盛岡市立幼稚園の学校評価実施報告

内容	太田	米内	つなぎ	好摩
報告日	H24/2/17	不明：鑑なし	不明：鑑なし	H24/3/31
報告者	園長	不明：鑑なし	不明：鑑なし	園長
表題	平成 23 年度盛岡市太田幼稚園学校評価報告書について（提出）	なし：鑑なし	なし：鑑なし	平成 23 年度「学校評価－自己評価」の報告について
提出資料	太田幼稚園教育評価保護者アンケート集計報告書 H24/1/31	平成 23 年度教育アンケート集計結果（保護者）H24/2/4	平成 23 年度子育てに関するアンケートについて（結果）	平成 23 年度園経営に関する自己評価結果
				平成 23 年度園経営に関する保護者のアンケート集計結果

②平成 24 年度盛岡市立幼稚園の学校評価実施報告

内容	太田	米内	つなぎ	好摩
報告日	H25/3/27	H25/4/1	不明：鑑なし	不明：鑑なし
報告者	園長	園長	不明：鑑なし	不明：鑑なし

内容	太田	米内	つなぎ	好摩
表題	平成24年度盛岡市太田幼稚園学校評価報告書について（提出）	平成24年度盛岡市米内幼稚園学校評価報告書について（提出）	なし：鑑なし	なし：鑑なし
提出資料		平成24年度盛岡市立米内幼稚園の教育に関するアンケートについて（案内）（H24/12/12）	平成24年度盛岡市立つなぎ幼稚園の教育に関する園評価について（報告）	平成24年度好摩幼稚園自己評価シート集計結果と次年度への方向性：「次年度に向けて」欄に記載なし
		平成24年度教育アンケート集計教員用（上段保護者・下段教職員）（H25/2/8報告）	平成24年度盛岡市立つなぎ幼稚園教育振興役員アンケート結果報告	平成24年度園経営に関する保護者のアンケート集計結果（H25/1/18）
報告項目	太田幼稚園教育目標について			
	24年度運営の方針・指導の重点にかかわって			
	施設設備について			
	子育て支援に関して			
	保護者・地域・小学校との連携			
	今後取り組むべき課題			

（4）結論

①学校評価に係る報告様式の統一性について（指摘事項 2-6）

盛岡市立幼稚園管理運営規則第11条の2において、「園長は，教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い，その結果を公表するものとする。」と記載しているの

みであり、その運用は現場の園長に任されている。そのため、各幼稚園からの報告様式は園長の裁量により毎年度異なっており、また、その内容も毎年度異なっている。

実際の各幼稚園による学校評価手法は、主にアンケートであり、それにより自己評価を実施している。しかし、自己評価に対する保護者や地域住民等による評価は実施していない。つまり、学校教育法施行規則第 67 条に定められる「学校関係教育者評価」が実施されていない状況となっている。

幼稚園の設置者である盛岡市が、アンケートによる評価を通じて、保護者の幼稚園教育に関する理解や意見、要望を把握し、学校運営の改善を図るためには、他の幼稚園との比較を行うことも必要であり、共通のアンケート項目を設けることが望まれる。また、様式を統一することが業務の効率を図る上で重要と考える。

3.2.7.保育料及び入園料の算定について

（1）概要

教育委員会では、盛岡市立幼稚園保育料等条例（昭和 46 年 12 月 25 日条例第 49 号）で定めた一定の保育料及び入園料（以下「保育料等」という。）を徴収している。但し、料金改定を検討する時期や期間についての条項はない。また、保育料等の算定に係る基本的考え方や方針に関する資料はない。

（2）手続

現在の保育料等の算定に係る資料を閲覧し、適時・適切に見直しが行われていることを検証する。

（3）結果

現在の入園料及び保育料は、市立幼稚園は地理的立地条件が恵まれない幼児に幼児教育を受けさせたいという行政的配慮により設置されたものであることを考慮しながら、地方財政計画を参照にしつつ、県内及び東北県庁所在地の動向を検討し決定していた。但し、前回の改定は平成 13 年度に行っており、10 年以上見直しが行われていない。尚、入園料については平成 13 年度から激変緩和措置として平成 15 年度までの経過措置としていた。

年度	保育料	入園料
平成 12 年度	5,600 円	1,600 円
平成 13 年度	5,900 円	2,000 円

年度	保育料	入園料
平成 14 年度	5,900 円	2,900 円
平成 15 年度	5,900 円	3,800 円

（4）結論

①保育料、及び入園料の見直しについて（意見 2-1）

盛岡市立幼稚園の開設理由は、市の周辺部にあり、地理的立地条件が恵まれない幼児に幼児教育を受けさせたいという行政的配慮により設置されたものであること、受益者負担の適正化、私立幼稚園保護者負担額との格差是正の観点から定期的な見直しが必要なものと思われる。見直しに関しては、現状をよく分析し、統廃合を含めて検討する必要がある。

3.2.8.幼稚園の収支について

（1）概要

①市立幼稚園の年度ごとの収支の推移

【全体】

内容（単位：千円）	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
園児数	124人	117人	114人	126人	106人
学級数	10	10	10	10	10
保育料	8,365	7,808	8,008	7,764	7,358
入園料	209	125	174	205	159
緊急雇用補助金(読書活動推進員)	－	－	6,667	6,648	6,833
収入計	8,574	7,933	14,851	14,618	14,352
支出計	133,341	123,177	129,492	136,521	128,957
うち人件費	121,836	110,225	118,380	125,378	117,435
人件費比率	91.4%	89.5%	91.4%	91.8%	91.1%
園児1人当たり人件費	982	942	1,038	995	1,107
１学級当たりの人件費	13,334	12,317	12,949	13,652	12,895
園児1人当たり事業費	1,075	1,052	1,135	1,083	1,216
園児1人当たり受益者負担額	69	67	71	63	70

内容（単位：千円）	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
園児1人当たり一般財源負担額	1,006	984	1,064	1,020	1,145

【平成 24 年度における各幼稚園の状況】

内容（単位：千円）	太田	米内	つなぎ	好摩	4園計
園児数	39人	23人	11人	33人	106人
学級数	3	3	1	3	10
保育料	2,512	1,503	790	2,552	7,358
入園料	72	22	19	45	159
緊急雇用補助金(読書活動推進員)	1,704	1,639	1,755	1,734	6,833
収入計	4,288	3,166	2,564	4,332	14,352
支出計	33,959	37,276	21,659	36,063	128,958
うち人件費	30,272	34,508	19,916	32,738	117,435
人件費比率	89.1%	92.6%	92.0%	90.8%	91.1%
園児1人当たり人件費	776	1,500	1,810	992	1,107
１学級当たりの人件費	11,319	12,425	21,659	12,021	12,895
園児1人当たり事業費	870	1,620	1,969	1,092	1,216
園児1人当たり受益者負担額	66	66	73	78	70
園児1人当たり一般財源負担額	804	1,554	1,895	1,014	1,145

②盛岡市内の幼稚園数及び幼稚園児数

（平成 25 年 5 月 1 日現在：盛岡市教育委員会より入手）

区分		国立	公立	私立	合計
幼稚園数（園）		1	4	25	30
在園児数	計	125	100	3,668	3,443
	3 歳児（人）	20	29	1,018	969
	うち前年度間入園者数（人）	0	1	19	18
	4 歳児（人）	45	41	1,305	1,219
	5 歳児（人）	60	31	1,345	1,254
教員数（本務者）（人）		8	14	254	276

③学級数、園児数

（平成 24 年 5 月 1 日、他：平成 24 年 4 月 1 日現在）

幼稚園名	学級数	園児数	園長	副園長	教諭	養護教諭	用務員	合計
太田	3	37	1		2	(1)	1	4
米内	3	23	1		2	(1)	1	4
つなぎ	1	11	(1)	1		(1)	1	2
好摩	3	33	1		2	(1)	1	4
計	10	104	3	1	6	(4)	4	14

注　非常勤職員（園長 3 人）を含む。（ ）は兼務職員

④全国の幼稚園数及び幼稚園児数

（平成 24 年 5 月 1 日現在：学校基本調査）

区分		合計		国立		公立		私立	
幼稚園数		13,170	100%	49	0.4%	4,924	37.4%	8,197	62.2%
在園児数	計	1,604,225	100%	5,930	0.4%	283,327	17.7%	1,314,968	82.0%
	3 歳児	442,508	100%	1,291	0.3%	43,451	9.8%	397,766	89.9%
	うち前年度間入園者	48,346	100%	0	0.0%	497	1.0%	47,849	99.0%
	4 歳児	566,985	100%	2,317	0.4%	107,057	18.9%	457,611	80.7%
	5 歳児	594,732	100%	2,322	0.4%	132,819	22.3%	459,591	77.3%
教員数（本務者）		110,836	100%	354	0.3%	23,779	21.5%	86,703	78.2%

区分	合計	国立	公立	私立
1 園当たり園児数（盛岡市）	122	125	25	138
1 園当たり園児数（全国）	121	47	57	160
教員 1 人当たり園児数（盛岡市）	13.3	15.6	7.1	13.6
教員 1 人当たり園児数（全国）	14.5	16.8	11.9	15.2
1 園当たり教員数（盛岡市）	9.2	8	3.5	10.2

区分	合計	国立	公立	私立
1園当たり教員数（全国）	8.4	7.2	4.8	10.6

（2）手続

①負担状況

盛岡市立の各幼稚園の財源と事業費の関係から、市民の負担となっている内容を検討する。

②各種分析

全国と盛岡市の幼稚園数及び幼稚園児数を利用して各種の分析を行う。

（3）結果

①負担状況

盛岡市立の各幼稚園の事業費における人件費比率が約90%となっており、その大部分が人件費であることが分かる。また、園児1人当たり一般財源負担額と園児1人当たり人件費がほぼ同額であることから、受益者は人件費以外の必要経費を負担し、市民は幼稚園に係る人件費を負担していることになる。

②各種分析

全国的に公立幼稚園の1園当たりの園児数は57人と全国平均の121人と比較して少ない状況である。公立幼稚園は、地理的立地条件が恵まれない幼児に幼児教育を受けさせたいという行政的配慮により設置されたものが多いためと思われる。盛岡市においてはその傾向がさらに顕著であり、公立における1園当たり園児数は全国平均の57人に比較して25人と少ない状況である。

教員1人当たり園児数は幼稚園運営における効率性を示す指標であり、盛岡市立幼稚園の教員1人当たり園児数が7.1人と全国平均の14.5人に比し約半分と非常に低い。しかも、1園当たり教員数は3.5人と全国平均8.4人の半分以下である。

（4）結論

①幼稚園の運営方針及び計画について（意見 2-2）

盛岡市立幼稚園は、地理的立地条件が恵まれない幼児に幼児教育を受けさせたいという行政的配慮により設置されたものであるが、園児数の減少により集団の生活を通して学ぶことが少なくなっているように思える。

また、設置基準を満たすように学級数に従った人員を確保する必要があるため、園児数が少なくても一定の教員を確保しなくてはならない。そのため、盛岡市の教員１人当たりの園児数が少ない状況となり、結果として園の運営効率が損なわれている。

これらの状況から単純に園を廃止することも考えられる。しかし、盛岡市立幼稚園の受益者は人件費以外の必要経費を負担し、市民は幼稚園に係る人件費を負担していることから、幼稚園を単純に廃止しても、人件費は残ることになり市の財政負担に変化はない。この点につき、盛岡市では、園長に非常勤を採用している等非常勤の採用が多いため、廃止により人件費の負担を減少させることも比較的容易である。盛岡市では幼小連携を重視する観点から、幼稚園も直営で運営していきたいと考えているようであるが、園児数の減少により発達段階に応じた幼児教育が保障されにくい状況も生じていることから、今後は園の廃止も視野に入れて幼稚園の適正配置に向けた検討を行い、地域・保護者との話合いを進めて行くべきである。

第 3.内部統制

1.内部統制監査の概要

平成 24 年 1 月に発覚した、元市職員による道路工事の工事請負契約に係る詐欺事件・収賄事件をきっかけに、工事契約に係る業務のチェック体制に問題があるのではないかという点が注目となった。また、市役所における市職員の業務に対する取り組み方、いわゆる組織風土にも問題があるのではないかという疑義を市民が抱いているということも、市長記者会見において再三指摘されている問題である。

当該事件を受けて、市では過去 10 年間にわたる工事契約で今回の事件と同様の不正がなかったかどうか調査を行っている。裁判では、市職員の不正な業務が黙認されたということにより市による組織的な関与があったと認められたが、職員に対する全庁調査や聞き取りなどの内部調査により確認された複数の正規な手続によらない工事以外、6,000 件弱の工事発注文書の調査においては、不正事案は発見されなかった。

また、市では過去工事の調査に加え、工事契約に係るチェック体制の見直しを組織的に行っている。工事担当課内部での複数者による設計内容検討会の実施や、工事検査室の機能強化など、不正防止のための組織的な内部牽制の充実や、職員一人一人の服務に関する倫理研修の充実などを図っている。

本監査では、市が行った組織的な内部牽制の仕組みの見直しを含む内部統制の整備状況を内部統制監査の視点から評価することにより、組織的な不正及び誤謬に対する対応が十分か否かという視点に立ち監査を行う。

1.1.内部統制の定義

内部統制とは、①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法律等の遵守、④資産の保全の 4 つの目的を達成するために、業務に組み込まれ、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。

1.1.1.内部統制の 4 つの目的

内部統制は①業務の有効性及び効率性、②財務報告の信頼性、③事業活動に関わる法律等の遵守、④資産の保全という 4 つの目的を達成させるためのプロセスである。以下に 4 つの目的について説明する。

（1）業務の有効性及び効率性

業務の有効性及び効率性とは、事業活動の目的の達成のため、業務の有効性及び効率性を高めることをいう。

業務の有効性及び効率性と似た概念として 3E 監査がある。3E 監査とは、経済性(Economy)、効率性(Efficiency)、有効性(Effectiveness)を観点として行う監査のことをいう。意味はそれぞれ、経済性とは「無駄な支出となっていないか、又は財源確保に努めているか」、効率性とは「成果に対して最小の経費・労力で事業が遂行されているか」、有効性とは「目的に見合った成果が表れているか」である。

本監査では、内部統制の目的である業務の有効性及び効率性の向上に資する内部統制の構築に関する意見を述べることによって、3E 監査に資するものとする。

（2）財務報告の信頼性

財務報告の信頼性とは、財務諸表及び財務諸表に重要な影響を及ぼす可能性のある情報の信頼性を確保することをいう。本監査においては、財務報告の信頼性は対象としていない。

（3）法令等の遵守

事業活動に関わる法令等の遵守とは、事業活動に関わる法令その他の規範の遵守を促進することをいう。

法令等とは次の通りである。法令とは「組織が事業活動を行っていく上で、遵守することが求められる国内外の法律、命令、条件、規則等」、基準等とは「法令以外であって、組織の外部からの強制力をもって遵守が求められる規範」、自社内外の行動規範とは「上記以外の規範で組織が遵守することを求められ、又は自主的に遵守することを決定したものであり、例えば、組織の定款、その他の内部規定、業界等の行動規範等」である。

包括外部監査において、合規性に係る監査が重要視される。内部統制の定義の中にも組織に関わりのある様々な法令・規則を遵守するための仕組みを組織が備えていなければならないことが定められており、内部統制の監査が合規性の監査に資することとなる。

地方自治体に遵守が求められる法令には、地方自治法や地方自治法施行令などがあり、内部的な規則としては、財務規則や様々な規則が存在する。また、本監査のテーマとしている工事請負契約に関しては、入札に係る談合等を防止し、競争性を確保しなければならないことから、独占禁止法などの遵守が重要となっている。市職員による逮捕案件については、刑法における収賄・贈賄や、詐欺などといったことが絡んでくる。

企業経営であれば、重大な法令違反を起こしたために多大な損失を被り、企業が存続

の危機に陥るといった例が少なくない。地方自治体であれば、重大な法令違反により、住民からの信頼を損ね、それを回復するために多大なる労力やコストを要するということは、極めて不経済である。組織が存在し発展していくためには、事業活動に関し、法令等の遵守体制を適切に整備することが不可欠である。

本監査では、盛岡市の工事請負契約に関する様々な法令や規則等を理解し、それらを準拠する体制に不備がないかどうかについて監査を行う。また、市職員による詐欺・収賄事件により明らかになった法令遵守に係る内部統制上の不備が解消されているかどうかにも焦点を当てることとする。

（4）資産の保全

資産の保全とは、資産の取得、使用及び処分が正当な手続及び承認の下に行われるよう、資産の保全を図ることをいう。組織においては、資産の取得、使用及び処分に係る不正又は誤謬を防止するため、資産が正当な手続及び承認の下に取得、使用及び処分される体制を整備することが求められる。

本監査においては、土木工事等による資産の形成に係る契約の手続や承認状況が正しいか否かに関わるため、資産の保全という内部統制上の目的の達成に係る監査であるといえる。

（5）４つの目的の相互関係

内部統制の４つの目的である業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守及び資産の保全は、それぞれ固有の目的ではあるが、お互いに独立して存在するものではなく、相互に密接に関連している。

金融商品取引法で導入された内部統制報告制度（いわゆる日本版 J-SOX）では、経営者による評価及び報告と、監査人による監査を通して財務報告に係る内部統制についての有効性を確保しようとするものである。すなわち、財務報告の信頼性以外の他の目的を達成するための内部統制の整備及び運用を直接的に求めるものではない。しかしながら、本監査は財務報告の信頼性の目的を評価対象としておらず、むしろそれ以外の 3 つの目的を対象としている。

1.1.2.内部統制の構成要素

内部統制の構成要素は、①統制環境、②リスクの評価と対応、③統制活動、④情報と伝達、⑤モニタリング（監視活動）、及び⑥IT（情報技術）への対応である。

（1）統制環境

統制環境とは、組織の気風を決定し、統制に対する組織内のすべての者の意識に影響

を与えるとともに、他の基本的要素の基礎をなし、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング及び IT への対応に及ぼす基盤をいう。

（2）リスクの評価と対応

リスクの評価とは、組織目的の達成に影響を与える事象のうち、組織目的の達成を阻害する要因をリスクとして識別、分析及び評価するプロセスをいう。また、リスクへの対応とは、リスクの評価を受けて、当該リスクへの適切な対応を選択するプロセスをいう。

リスクとは、組織目標の達成を阻害する要因をいい、組織に負の影響、すなわち損失を与えるリスクのみを指し、組織に利益をもたらす可能性は含まない。リスクの例示として、外部要因と内部要因とに分類すると以下の通りである。

- 外部要因　天災、盗難、市場競争の激化、為替や資源相場の変動
- 内部要因　情報システムの故障・不具合、会計処理の誤謬・不正行為の発生、個人情報及び高度な経営判断に関わる情報の流出又は漏洩

本監査では、リスクの内部要因のうちの主に「誤謬」及び「不正」に焦点を当てる。ここで「誤謬」とは意図的でない誤った行為であり、「不正」とは意図的な行為をいう。

不正を生じさせる要因には、「機会」、「動機」、「正当化」の３点があり、これらが揃った場合に組織メンバーは不正を実行してしまうという理論を「不正のトライアングル」理論という。ここで「機会」とは「不正行為の実行を可能ないし容易にする客観的環境」をいい、「動機」とは、「不正行為を実行することを欲する主観的事情」をいい、「正当化」とは、「不正行為の実行を積極的に是認しようとする主観的事情」をいう。内部統制の構築により「機会」、「正当化」を低減させることができる。

（3）統制活動

統制活動とは、経営者の命令及び指示が適切に実行されることを確保するために定められる方針及び手続をいう。

（4）情報と伝達

情報と伝達とは、必要な情報が識別、把握及び処理され、組織内外及び関係者相互に正しく伝えられることを確保することをいう。

（5）モニタリング（監視活動）

モニタリングとは、内部統制が有効に機能していることを継続的に評価するプロセス

をいう。

（6）IT（情報技術）への対応

IT への対応とは、組織目標を達成するために予め適切な方針及び手続を定め、それを踏まえて、業務の実施において組織の内外の IT に対し、適切に対応することをいう。

1.2.内部統制の限界

内部統制には次のような限界があり、十分に整備しても機能しない場合があるということを理解する必要がある。

内部統制は、次のような固有の限界を有するため、その目的の達成にとって絶対的なものではないが、各基本的要素が有機的に結びつき、一体となって機能することで、その目的を合理的な範囲で達成しようとするものである。

（1） 内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。

（2） 内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。

（3） 内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる。

（4） 経営者が不当な目的の為に内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。

内部統制の限界とは、適切に整備され、運用されている内部統制であっても、内部統制が本来有する制約のため有効に機能しなくなることがあり、内部統制の目的を常に完全に達成するものとはならない場合があることをいう。

内部統制は、判断の誤り、不注意、複数の担当者による共謀によって有効に機能しなくなる場合がある。しかし、内部統制を整備することにより、判断の誤り、不注意によるリスクは相当程度、低減されるとともに、複数の担当者が共謀して不正を行うことは、相当程度困難なものになる。

また、内部統制は、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等には、必ずしも対応しない場合がある。しかし、例えば、当初想定していなかった環境の変化や非定型的な取引の発生しやすいプロセスに重点的に知識・経験を有する者を配置するなど、的確に内部統制を整備することによって、当初想定していなかった環境の変化や非定型的な取引に対する対応の範囲は相当程度、拡げることができる。

内部統制は、組織の経営判断において、費用と便益との比較衡量の下で整備及び運用される。組織は、ある内部統制の手続を導入又は維持することの可否を決定する際に、そのための費用と、その手続によるリスクへの対応を図ることから得られる便益とを比較検討する。

更に、経営者が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。しかし、経営者が、組織内に適切な全社的又は業務プロセスレベルに係る内部統制を構築していれば、複数の者が当該事実に関与することから、経営者によるこうした行為の実行は相当程度、困難なものになり、結果として、経営者自らの行動にも相応の抑止的な効果をもたらすことが期待できる。

尚、当初想定していなかった組織内外の環境の変化や非定型的な取引等に対して、経営者が既存の内部統制の枠外での対応を行うこと、既存の内部統制の限界を踏まえて、正当な権限を受けた者が経営上の判断により別段の手続を行うことは、内部統制を無視する、又は無効にすることには該当しない。

（出典　『財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準』、『財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準』）

2.監査手続の概要

2.1.監査の目的

盛岡市における工事執行に係る内部統制の整備状況を監査の目的とする。このように監査の目的を設定した理由は、事件をきっかけに、盛岡市が内部のチェック体制を如何に改善し、今後、不正及び誤謬が生じないような体制を如何に構築しているかという事項につき、市民の関心が高まっているためである。

2.2.監査の対象

道路建設課に係る業務を主な対象とした。その理由は次の通りである。

- 元市職員による詐欺・収賄事件に関係すること。
- 積算方法等が複雑であり、内部統制の重要性が高いこと。
- 設計変更・契約変更などが頻繁に起こり、内部統制の重要性が高いこと。
- 工事請負費における土木費の予算規模が相対的に大きく重要性が高いこと。

工事請負費予算の推移（単位：千円）

区分	平成22年度	平成23年度	平成24年度
総務費	188,066	416,655	846,480
民生費	45,836	212,940	10,643
衛生費	866,846	2,036,185	1,180,836
農林費	27,175	254,641	274,153
商工費	686	6,000	150,698

区分	平成22年度	平成23年度	平成24年度
土木費	3,145,500	2,749,316	3,075,316
消防費	18,146	13,498	53,008
教育費	1,387,957	2,562,050	425,297
災害復旧費	1	1	1
計	5,680,213	8,251,286	6,016,432

2.3.実施した監査手続の概要

監査の目的を達成するために、以下の手順を踏む。

- 元市職員による詐欺及び収賄事件の理解、及び内部統制の問題点・改善点の評価
- 全社統制の理解
- 工事執行に係るフローの理解
- 工事執行に関係する情報システム概要の理解
- 工事執行に係る一連の手続のプロセス区分
- 起こり得る誤謬及び不正をリスクとしてプロセス毎に抽出
- 盛岡市の工事執行に係る内部統制の理解、及び整備状況の評価

2.4.監査の結果及び結論

盛岡市では職員逮捕事件を受けて、行政への信頼を回復するため、不正の発生した工事執行に係る業務について内部統制が構築され、運用開始されている。内部統制の有効性に関しては、そのデザイン（整備状況）とエラー（運用状況）の両面が関係しており、リスクに対応した内部統制を整備し、厳格に運用することが条件となる。本監査では、内部統制の導入初期ということを考慮し、デザインである工事執行に係る内部統制の整備状況について、その是正・改善すべき事項に着目することとした。

内部統制の整備状況の有効性についての監査の結果としての指摘事項、及び意見は下表の通りである。尚、「P」はプロセス、「R」はリスクを意味し、次のように使用している。

例）　プロセス１・・・・P1　　プロセス１のリスク１・・・・R1-1
　　プロセス２・・・・P2　　プロセス１のリスク２・・・・R1-2
　　プロセス３・・・・P3　　プロセス２のリスク１・・・・R2-1

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
103	2.4.1.	指摘事項3-1	○工事の情報管理に関する事項について 工事台帳等により情報の統一を図ることに加え、内部統制上の観点から、リストによる工事の進捗管理によって工事・手続の遺漏・遅滞を網羅的に管理することが必要である。
109	2.4.3.	指摘事項3-2	○プロセス毎の業務フロー図について プロセス毎の業務フロー図を作成し、業務全体の流れ、個別業務の位置付けを視覚的に表すことにより業務の有効性、及び効率性を図るべきである。
113	2.4.5.	指摘事項3-3	○プロセスの分類について 工事執行に係る一連の業務を、各業務プロセスから構成される一つのサイクルとして把握し、プロセス毎に内部統制を構築し、体系性・概観性を持ち、費用便益を考慮した内部統制の整備が必要である。
116	2.4.6.	指摘事項3-4	○リスクの抽出について プロセス毎にリスクを抽出し、体系性・概観性を持ち、費用便益を考慮した内部統制の整備が必要である。
118	2.4.7.P1⑦	指摘事項3-5	○R1-7工事リストの管理が不十分となるリスク 工事の時系列的な情報管理、情報の「見える」状態化を確保するために、IT活用による自動化・適時化が必要である。
119	2.4.7.P2①	指摘事項3-6	○R2-1予定されている工事契約が開始されないリスク 工事の「リスト」による進捗管理により、「予算化された工事が開始されないリスク」に対応する内部統制を構築するべきである。
131	2.4.7.P5①	指摘事項3-7	○R5-1入札にかけるべき契約が随意契約となるリスク 随意契約を定めている地方自治法施行令167条の2は抽象的な規定であり、実際に随意契約が可能かどうか判断するためには具体的な規定が必要であるため、随意契約に関する規則を要綱などとして定める必要がある。
135	2.4.7.P5⑭	指摘事項3-8	○R5-14総合評価の技術的評価に恣意性が介入するリスク 総合評価落札方式と最低制限価格制度の併用は、総合評価落札方式の導入趣旨に反することから、総合評価落札方式において低入札価格調査制度を採用した場合の、失格基準の算

頁	見出しNo.	指摘事項	内容
			定基準を設定する必要がある。
137	2.4.7.P5⑭	指摘事項3-9	○R5-14総合評価の技術的評価に恣意性が介入するリスク 総合評価落札方式（簡易型）の評価に関しては、その評価の過程や理由を記載した個表等を、第三者でも分かるように契約関係書類とともに保管するべきである。
147	2.4.7.P7①	指摘事項3-10	○R11-1工事完了したにも関わらず検査が行われないリスク 工事検査が適時に開始されるようにするため、リストによる工事の進捗管理によって工事・手続の遺漏・遅滞を網羅的に管理することが必要である。
149	2.4.7.P7③	指摘事項3-11	○R12-1完了した工事契約の支払がなされないリスク 工事契約の支払いが適時になされるようにするために、リストによる工事の進捗管理によって工事・手続の遺漏・遅滞を網羅的に管理することが必要である。
150	2.4.7.P11①	指摘事項3-12	○R12-5正しくない先への支払がなされるリスク 工事契約の支払いは登録された支払先口座になされるが、登録に当たってはPDFにされた請求書をもとに登録する場合がある。支払先口座の登録に当たっては、根拠資料の改ざんのリスクに対応するために必ず請求書などの原本を使用する必要がある。
150	2.4.7.P12①	指摘事項3-13	○R13-1工事契約が台帳に計上されないリスク 工事台帳の作成は契約手続開始前のすべての予定工事の一覧から始め、網羅的な工事台帳の作成、及び進捗管理をすることが必要である。
151	2.4.7.P12⑤	指摘事項3-14	○R13-2工事台帳への計上が誤るリスク 工事台帳への計上誤りを防止し、正確な工事台帳を作成するために、規則等を定め内部統制を確立することが必要である。
151	2.4.7.P13①	指摘事項3-15	○R13-3架空の工事が計上されるリスク 工事台帳への架空の工事が計上されることを防止し、虚偽のない工事台帳を作成するために、規則等を定め内部統制を確立することが必要である。

頁	見出しNo.	意見	内容
104	2.4.1.	意見3-1	○ジョブローテーションについて 職員間の馴れ合いや業者との癒着を防ぐために一定期間でのジョブローテーションは必要であるが、合わせて、職員の技術力の低下を防ぐ人事システム制度の運用が必要と考えられる。
104	2.4.1.	意見3-2	○外部への業務委託や外部によるチェックについて 業務の外部化は、職員間の馴れ合いや業者との癒着などに対して有効であるが、コストの問題が伴うため、費用対効果を意識した判断が必要である。
107	2.4.1.	意見3-3	○取締役会及び倫理観、並びに経営者の意向及び姿勢 盛岡市入札等監視委員会の設置根拠である「盛岡市入札等監視委員会設置要綱」をホームページで公表することについて検討することが望ましい。
108	2.4.2.	意見3-1再掲	○人的資源について 意見3-1参照。
117	2.4.7.P1②	意見3-4	○R1-2予算と予定価格が乖離するリスク 予算と予定価格の乖離については、乖離原因の事後分析などにより抑止効果が期待できると考えられることから対応策の検討が必要である。
122	2.4.7.P4②	意見3-5	○R4-2最低制限価格の設定を誤るリスク 最低制限価格の計算にはエクセルが使用されており、正確性などの確保に支障が生じる可能性があるため、十分な管理を行う必要がある。
132	2.4.7.P5②	意見3-6	○R5-2予定価格・最低制限価格が漏洩し、入札に不公正がきたされるリスク 予定価格の漏洩を防止するためには、職員の倫理観の醸成、担当の定期異動のほか、漏洩してはならない情報のランク付けを導入することも有効な手段である。
134	2.4.7.P5⑩	意見3-7	○R5-10技術的能力に劣る業者が入札に参加するリスク 業者の基本情報や格付情報は、特に管理に注意を要するマスター情報であり、正確性の担保のため、当該登録情報

頁	見出しNo.	意見	内容
			の定期的な変更履歴チェックが必要と考えられる。
138	2.4.7.P5⑭	意見3-8	○R5-14総合評価の技術的評価に恣意性が介入するリスク 盛岡市財務規則には総合評価落札方式に関する規定がないため、財務規則のような上位の規則で規定することの要否を検討することが望ましいと考える。
139	2.4.7.P5⑮	意見3-9	○R5-15総合評価の計算ミスが生じるリスク 総合評価落札方式における技術評価点、個別評価点、及び総合評価点の計算にはエクセルが使用されており、誤謬・不正による変更などを防止するためにシステム構築あるいはパスワード管理などによる対応が必要と考えられる。
139	2.4.7.P5⑯	意見3-10	○R5-16随意契約において、業者の選定に恣意性が介入するリスク やむを得ない理由で随意契約を採る場合であっても、事後的にその客観性を担保するために、その理由について盛岡市入札等監視委員会にかけるなどの事後的なチェックが必要と考えられる。
140	2.4.7.P5⑰	意見3-11	○R5-17随意契約において、価格決定で競争性が阻害されるリスク 随意契約における設計価格などを決定する場合には、その設計・積算に高度な専門的な知識などが必要となるときがあるため、設計・積算の外部委託することの適当性、要件などを検討する必要があると考えられる。
140	2.4.7.P6①	意見3-12	○R6-1入札にかけるべき契約が課内契約となるリスク 担当課に契約の権限が与えられている 130 万円未満の随意契約（課内契約）については、その妥当性のチェックのために、他の独立した課による事後的なチェックを導入することが必要と考えられる。
142	2.4.7.P6⑤	意見3-13	○R6-5分割発注により入札を免れるリスク 130万円以上の契約を分割することによって、担当課に契約の権限がある130万円未満の随意契約（課内契約）とすることを防止するために、他の責任のある課に課内契約

頁	見出しNo.	意見	内容
			に関して報告することが必要と考えられる。
143	2.4.7.P7①	意見3-14	○R7-1契約された工事が着工されないリスク 工事着工届が受注者から適時に届けられ、予定通りに工事が着工されているかどうか進捗管理をするために、工事の進捗状況を一覧管理できるシステムの導入を検討するべきと考える。
143	2.4.7.P7③	意見3-15	○R7-3契約内容と異なる工事が着工されるリスク 契約内容と異なる工事が着工されるリスクを低減するために、工事の着工段階における監督者による現場視察をリスク対応手続として明確に位置付けることが必要と考える。
146	2.4.7.P10①	意見3-16	○R10-1正規の変更プロセスによるべき変更契約が課内で行われるリスク 変更により130万円を超える変更契約については、契約検査課による契約となるが、130万円を超えない変更契約については、工事担当課による契約（課内契約）となっていることから、その妥当性のチェックのために、他の独立した課による事後的なチェックを導入することが必要と考えられる。

2.4.1.詐欺及び収賄事件について

（1）概要

①元市職員による詐欺及び収賄事件

（ア）事件の概要（控訴事実）

詐欺容疑

元職員、㈱恵工業元社員及び協積産業㈱元社員は盛岡市が㈱恵工業に発注しようとした盛岡駅青山線街路築造その 2 工事の請負契約を変更する際、市から現金を詐取しようと考え、共謀の上、架空工事代金等を盛り込むため、単価等を過大に計上し、請負金額を 6,647 万 8,650 円から 8,533 万 2,450 円に増額する請負変更契約を締結させた上、水増しされた請求金額約 1,594 万 7,400 円を含む 5,883 万 2,450 円を振込入金させ、盛岡市から現金を詐取した。

収賄容疑

平成 19 年 12 月、市役所において協積産業㈱元社員から、同社が街路用地整備工事の随意契約の見積書を提出する前に、設計金額が約 70 万円である旨を内報するなど有利かつ便宜な取り計らいを受けたことに対する謝礼及び今後も同様の取り計らいを受けたいという趣旨の下に供与されるものと知りながら、ビール券 200 枚、13 万 4,400 円相当を、自己の職務に関し贈賄を受けた。

（イ）工事の概要

盛岡駅青山線街路築造その 2 工事（詐欺事件）

工事名称	盛岡駅青山線街路築造その 2 工事
工事の概要	当該工事は都市計画道路盛岡駅青山線が国道 46 号と立体交差する街路事業のうち、前九年一丁目、二丁目地内の国道 46 号との立体交差部を含めた区間（276m）の街路築造工事を施工したもの
工事の場所	盛岡市前九年一丁目外地内
工事の期間	当初　平成 19 年 5 月 23 日～平成 19 年 12 月 12 日 第 1 回変更　～平成 20 年 3 月 17 日 第 2 回変更　～平成 20 年 3 月 30 日
当初契約額	66,478,650 円（税込）
最終契約額	85,332,450 円（税込）
契約の相手方	株式会社恵工業

街路用地整備工事（収賄事件）

工事名称	街路用地整備工事
工事の概要	当該工事は、都市計画道路明治橋大沢川原線の街路事業で必要となった大通り三丁目の道路用地で、工事に着手するまでの管理のため、ガードレール及び単管パイプ設置工事を施工したもの。
工事の場所	盛岡市大通三丁目地内
工事の期間	平成 19 年 12 月 22 日～平成 20 年 1 月 25 日
当初契約額	735,000 円（税込）
契約の相手方	協積産業株式会社

（ウ）工事費水増しの概要

平成 19 年度に施工された「盛岡駅青山線街路築造その 2 工事」（以下本体工事）において、平成 17 年に施工された「梨木町上米内線関連歩道設置工事」により新設された北

山地内の歩道及び道路側溝の路面排水の不具合を解消するため、また、本体工事の関連工事である前九年一丁目地内の整備工事のほか、本体工事と関連のない架空の工事費を含めるため、工事費の水増しが行われ、正規な手続によらずに複数の工事が施工されたものである。

（エ）工事費水増しの手口

本体工事の変更契約の際、①完了時には確認することのできない掘削工の数量や、②通常の単価表に載っていないプレキャスト擁壁工の単価等が水増しされた。

（オ）工事費の水増しが行われた背景及び事務執行体制の問題点

本体工事の予算に余りが出そうであるとの見込みが立ったことから、当時の担当部署における懸案事項や住民から要望のあった工事等について、予算措置や契約等の正規な手続を経ずに施工しようとしたものと判断した。

工事費の水増しが行われた事務執行体制における問題点として確認された事項は、①必要な予算措置及び契約事務の手続を省略し、正規な手続によらずに工事発注、施工することに対する職員のコンプライアンス意識の欠如、②担当者の事務執行に対する組織としてのチェック機能の欠如、③利害関係者との間の職務執行に関する倫理意識の欠如である。

（カ）市の組織的関与

工事費の水増しについては、組織として決定し指示したものではないが、「黙認」という形で不適正な工事発注に係る事務執行を許してしまったものであり、市として組織的関与があったものと判断した。住民からの要望に早急に応えるために正規な手続を逸脱してもやむを得ないという法令遵守の欠如が組織風土としてあったものと考えられる。

（キ）収賄事件について

平成 19 年度に施工された「街路用地整備工事」において、3 者による見積り合わせの手続が省略されており、不適切な事務執行があったことが確認された。

（ク）事件以外の案件工事

平成 18 年に施工された「市場跡地道路整備その 4 工事」において、土工の残土処理量等が水増しされ、水増しにより「三本柳駐車場舗装整備工事」及び「県公会堂脇歩道整備工事」が正規な手続によらずに施工された。

いずれの工事についても、住民から苦情、要望があり、担当部署として整備が必要と判断されたが、整備に必要な工事費が予算計上されていなかったことから、工事費の水増しにより工事が施工されたものであり、組織として正規な手続によらない工事発注を決定したものと判断した。

②逮捕事件等への対応について

（ア）調査体制

盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例に基づく公正職務審査会及び公正職務委員会において検討する。

（イ）公正職務委員会（副市長を長とした内部組織）

平成 23 年度は 9 回、平成 24 年度は 7 回開催した。

「内部調査部会」総務部次長、財政部次長、職員課、契約検査課

「再発防止検討部会」建設部次長、都市整備部次長、上下水道部次長及び所属各課

（ウ）公正職務審査会

外部の有識者からなる。　平成 23 年度は 1 回、平成 24 年度は 4 回開催した。

（エ）逮捕事案についての内部調査

市の工事発注に係る事務執行体制の問題点として確認された事項

- 設計積算・監督職員を同一の職員が執行している場合が多いため相互チェックが機能しにくい。
- 工事の発注時期が集中することなどにより、短期間で決裁となっていることから、チェック体制が十分に機能していなかった。
- 業者との関係における公務員倫理の徹底が不足していた。
- 担当課発注工事において、業者選定理由を含め、市民への発注状況の説明、透明性を高める対応が不十分であった。

（オ）逮捕事案に係る類似事案調査（全庁調査）

調査対象職員	一般事務職及び一般技術職に該当する全職員 1,348 人
調査項目	「正規の契約によらない建設工事」、「工事発注に係る設計金額等の情報漏洩」「請負業者等の利害関係者からのビール券などの金品の受け取り」の事実の有無について、自らが行ったことがあるかどうか、また、他の職員が行ったことを聞いたことがあるかどうかについて、その内容を含めた調査票による調査。
調査対象期間	平成 13 年度から平成 23 年度

（カ）調査結果

正規の契約によらない建設工事について	前九年地内の水路改修工事ほか数件
工事発注に係る設計金額等の情報漏洩について	情報漏洩の疑いのある工事が 1 件

請負業者等の利害関係者からのビール券など金品の受取について	該当なし

（キ）正規の手続によらずに施工された工事

平成 18 年度に施工された次の 1 件の工事について、工事費の水増しが確認され、また、その水増しにより生じた差額により、正規の手続によらず 2 件の工事が施工されていることが確認された。

市場跡地道路整備その 4 工事（平成 18 年度施工）

旧中央卸売市場跡地の周囲の道路整備工事（その 1～その 4）のうち、その 4 工事における変更契約の際、変更契約を含めた設計書における残土処理量の改ざんなどの手口により水増しが行われ、以下の工事に利用された。

- 水増し内容　土工における残土処理量　1,560 ㎥
- 水増し額　約 560 万円

三本柳駐車場舗装整備工事（平成 18 年度施工）

都市計画道路津志田久保屋敷線の事業用地として過年度に先行取得した三本柳地内の土地（行政財産）であり、駐車場として使用料を徴収し住民に賃貸借しているものであるが、平成 18 年度に施工された舗装整備工事（契約額 126 万円）について、表層部のアスファルト舗装工事は正規に契約、工事発注されているが、路盤工等下層部の工事が正規な手続によらずに施工されていたことが確認された。

- 路盤工等下層部の施工工事費（再積算）　約 220 万円

県公会堂脇歩道整備工事（平成 18 年度施工）

県公会堂脇（西側）の市道内丸本町通一丁目線に隣接した歩道について、狭隘であることなどを理由に歩道整備の要望があり、平成 18 年度に歩道拡幅などの整備工事を施工したものであるが、当該工事について、正規な手続によらず施工されたことが確認された。

- 歩道整備工事費　約 340 万円

平成 16 年度に市民から三本柳地内の市有土地（道路用地）の維持管理についての苦情があり、また、平成 17 年度及び平成 18 年度には、県公会堂脇の歩道整備について要望があり、いずれも道路建設課で対応していた。

道路建設課では、土地の適正管理や有効活用、歩道整備による通行人の利便性確保等の観点から、いずれについても市として整備が必要と判断されたが、整備に必要な工事

費が予算計上されていなかったという事情があった。

結果、旧市場跡地道路整備その 4 工事の工事費の水増しにより、三本柳駐車場舗装整備工事及び県公会堂脇歩道整備工事の 2 つの工事が正規な手続によらずに 18 年度に施工された。当時の道路建設課では、工事費が予算計上されていない中で、組織として正規の手続によらない工事発注を決定したものと判断せざるを得ない。尚、関係者からの聞き取りや工事関係書類による調査から、工事費の水増しによる私的流用の事実は確認されなかった。

③事件後、調査の概要

（ア）工事発注文書に係る内部調査の概要

盛岡市が発注した平成 13 年度から 22 年度の 10 年間の工事を対象としてチェックを実施した。一次チェックにより二次チェック対象となったものは 71 件、そのうち三次チェック対象となったものは 2 件になっている。

一次チェックの内容

当初設計担当係とは別の係が担当し、単価及び数量等の根拠書類の有無を確認し、設計条件が過大となっていないか、単価が他工事等と比較して過大となっていないか、数量等が完成図面等と比較して過大となっていないか等の妥当性のチェックを行った。

調査対象部署	工事件数
建設部	2,755
都市整備部	767
農林部	159
上下水道部	2,259
玉山総合事務所	51
計	5,991

二次チェックの内容

一次チェックの結果、単価及び数量等の根拠書類や説明資料が添付されていない等により、単価及び数量等の妥当性が確認できなかった工事について、一次チェックを行った職員と異なる職員により、類似工事等の事例から単価等の金額が過大となっていないか、また、再積算により全体工事費が過大となっていないか等の妥当性について確認を行った。

- 共通の単価表に掲載されている一般的な製品ではなく、現場の状況等により共通の単価表以外の単価を用いているが、根拠となる見積書などの資料が確認できな

かったものが 34 件あった。類似工事等における単価と比較した結果、適切な内容と判断されている。

- 数量計算書が確認できなかったものが 21 件あった。結果は、設計図から数量を計算した結果、適切な内容であると判断されている。
- 工事内容に対する説明資料が確認できなかったものが 14 件あった。結果は、類似工事等における費用と比較した結果、適切な内容と判断されている。

三次チェックの内容

二次チェックにおいても積算根拠等が確認できなかった工事については、当時の担当職員や業者からの聴き取り等を行い、内容を精査した。

- 平成 15 年度施工工事において、変更契約により残土処理費の運搬距離を変更しているが、その根拠が不明なものが 1 件あった。結果は、当時の土捨て場の場所が概ね一致したことから、適切な距離設定であるという判断だった。

- 平成 16 年度施工工事において、補償に関する新たな工事が追加されており、その内容に対する説明資料が確認できないものが 1 件あった。結果は、住民から振動等に対する苦情があり、その対応を図ったものであることから適切な内容と判断した。

（イ）市のまとめ

市の発注工事に対する調査の結果、単価及び数量等が妥当であることが確認され、水増しの可能性は認められなかった。調査書類において、単価資料等が添付されていないものがあったが、これらに対する保存手続は、これまで明確化されていなかったことから、検査終了後に廃棄されたものであった。尚、現在は、関係書類の保存年限は他の工事関係書類と同一とすることを基本としている。

工事発注文書検討会

これは、盛岡市公正職務委員会の内部組織として中立的な視点から意見をいただく場として位置付けられた。委員構成は以下の通りであり、3 回の検討会を経過して、意見は「市が確認を行った工事は、単価等や全体工事費が過大となってないなどとした判断根拠も妥当であり、調査結果の通り水増しの可能性は認められなかった。」である。

所属	役職
国土交通省東北地方整備局岩手河川国道事務所	事業対策官
岩手県県土整備部建設技術振興課	主査
岩手県技術士会	副会長

④事件後の盛岡市における内部統制改善の取り組み

（ア）再発防止に向けた取り組み

工事等に係る事務改善計画の策定及び実施

「工事等に係る事務改善計画」及び「工事等に係る事務改善計画の運用について」を策定し、複数での確認の徹底を図るため、新たに設計内容検討会を実施するなどの事務執行体制を構築し実施している。

設計内容検討会によるチェック体制の確立

- 工事担当複数制の徹底
- 工事等に係る見積徴取事務における当該工事担当係以外の係による徴取の実施
- 入札・契約事務における取り組み
  - 電子入札の全面導入
  - 工事内訳書の提出による積算内訳の審査
  - 入札に係る事情聴取
  - 工事に係る契約情報の公開（変更契約結果と担当課発注の随意契約結果のホームページへの掲載）

公判の状況を受けた改善策

随意契約に係る適正な事務執行に向け、次の事項の徹底を図った。

- 見積徴収事務においては、当該工事の担当係以外の係が担当すること。
- 執行者は複数とし、実施伺いにおいて執行者名を明記すること。
- 公益通報制度についても、引続き契約業者に対する周知を行うほか、改めて庁内に周知徹底を図った。

工事等に係る事務改善計画の見直し

公判において、正規の工事発注によらない北山の側溝工事の担当課における組織的関与が示されたことから、「工事等に係る事務改善計画」を改訂し、チェック体制の強化と透明性の確保を図った。

（イ）平成 24 年度からの取り組み事項

工事検査室における中間検査の実施と完了検査における検査体制の見直し

担当課による中間調査とは別に、工事検査室において、不正防止の視点から任意抽出

による中間検査を実施している。

入札等監視委員会の審議対象の拡大

再発防止の観点から変更契約を審議対象に加え審議を行っている。

契約事務における透明性の確保

契約事務のより一層の透明性を図るため、変更契約に関する情報のホームページでの公表のほか、課内契約の工事に関してもホームページで公表を行っている。

（ウ）実施予定とした事項

組織体制の整備

工事検査に係る一層のチェック体制の強化を図るための体制整備として、契約検査課工事検査室を「契約検査課工事指導検査室」とし、新たに工事検査担当及び設計積算監理担当の２グループ制とする（平成 25 年４月１日）。

設計図書の検査等

新たに設置される工事指導検査室において、再発防止に向け、次のチェック機能の強化を図るものとする。

- 設計図書の審査
- 工事の中間検査
- 担当課契約の工事の抽出検査
- その他、設計積算方法等の統一など、共通の運用を図ることによる業務の透明性の確保、事務の効率化を図る

外部機関による制度運営のチェック

財団法人岩手県土木技術振興協会と協議を進めている。

工事等に係る事務改善計画等の見直し

工事発注文書検討会において出された市の発注手続等に対するアドバイスを踏まえ検討を行い、再発防止策に反映させていく。

（エ）職員の倫理規程等の制定

職務執行に係る収賄事件であることを厳正に受け止め、利害関係者からの金銭・物品等の贈与禁止、酒食等のもてなしの禁止や無償での役務の提供を受けることの禁止など、倫理保持のための具体的なルールを定めた「盛岡市職員倫理規程」を制定したほか「職員服務ハンドブック」を作成し、法令遵守及び公務員倫理の保持徹底を図った。

（オ）職員の意識改革

平成 24 年度から「盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例」及び「盛岡市職員倫理規程」に基づき、新採用職員や中堅職員、係長級職員を対象としたすべての階層別研修において、コンプライアンス研修を実施するとともに、部課長会議や管理者を対象とした特別研修において「工事等に係る事務改善計画」及び「職員倫理規程」の周知を図っている。

合わせて、職場ごとに、職場の全職員を対象とした服務に関する職場ミーティングを月 1 回以上実施し、所属長を中心に、職場における公務員倫理の徹底に取組んでいる。

（カ）事件により明らかになった内部統制の問題点に係る改善についての評価

「工事等に係る事務改善計画」によって、現状と課題についてと、それに対応する事務改善計画が明らかにされている。また、「工事等に係る事務改善計画の運用について」で、より詳細に事務改善計画について具体的に記されている。

本計画は、平成 19 年度における「盛岡駅青山線街路築造その 2 工事」に関連して、本年 1 月に職員が逮捕された収賄、詐欺事件に対して、二度とこの様な不祥事を発生させないよう、公正職務委員会に内部調査部会及び再発防止検討部会を設置し、真相究明と再発防止策の検討に取り組み、改めて、事件を風化させること無く市職員としての倫理の保持と法令遵守の徹底を図ることによって、市民の皆様の信頼回復に全力で取り組むための対策の一つとして、本年 3 月に策定しました。

＜工事等に係る事務改善計画＞

内部統制上のリスクとリスクへの対応の関係を整理すると次の通りである。

事務執行について

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
①同一の担当者が一連の事務を行っていること ・ 同一の担当者が、設計・積算・監督等の一連の事務を行っており、それに対するチェックが十分に機能していないことがある。 ・ 随意契約においても、同一の担当者が一連の事務を行っていることが	**①設計内容検討会の確実な実行** ・ 構成～課長、補佐、係長、精算者、担当者 ・ チェック内容～現場調査、当初設計及び変更設計の内容チェック、必要に応じて中間調査を行う。 ・ チェックフローとチェックシート～基本的チ	**①電子入札の実施の拡大** ・ 1件130万円以上の工事（及び1件50万円以上の建設関連業務委託）の入札は、原則すべて電子入札とする。 **②工事費内訳書の提出に係る見直し** ・ これまでも一定の対象工事について工事費内訳書の提出を求めてい

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
ある。 ・ 工事等に係る見積徴取も同一の担当者が事務を行っていることがある。 **②課内におけるチェック体制が有効に機能していないこと** ・ 課内チェックの方法が明確にされていないことがある。 ・ 急ぎの決裁において、内容確認が不十分なことがある。 **③設計変更の理由が明確にされていないこと** ・ 設計変更に係る協議事項等の確認が不十分なことがある。	ェックフローに基づきながら各課において設定するチェックシートにより設計内容等を確認する。 ・ 設計変更に関する協議事項等の確認の徹底 ・ 計画的・定期的な実施～各課において「年間発注計画」を策定しこれに基づき計画的・定期的に行う。 **②工事担当複数制** ・ 正副担当及び係長が複数で行動する。 ・ 設計・積算及び設計図書作成を複数の者が行い相互にチェックする。 ・ 「市営建設工事設計変更等事務取扱要領」等の再確認と遵守 **③工事等に係る見積徴取** ・ 担当者以外の者や他の係による見積徴取を行う。 ・ 特殊製品等の見積徴取は、3者以上を原則とする。 ・ 課内情報の一元化を行い、結果について工事検査室（H25.4より工事指導検査室に改組）に報告し、庁内共有のものとする。	たが、今後は、任意に対象工事を指定して工事費内訳書の提出を求め、積算内容を審査できるようにする。 **③入札に係る事情聴取の実施** ・ 入札辞退や不調などが生じた場合、入札参加者及び担当課に対して事情聴取を行う。 **④工事に係る契約情報の公開** ・ 契約検査課が執行した当初契約はその都度ホームページで公表しているが、変更契約についても月に一度ホームページで公表する。 **⑤入札等監視委員会の審議対象の拡大** ・ 再発防止の観点から、従来の審議内容に変更契約を審議対象に加え審議する **⑥工事検査室（H25.4より工事指導検査室に改組）による中間検査の実施** ・ 事務改善計画に位置付けられている担当課による中間調査とは別個に、工事検査室において、不正防止の視点から任意抽出による中間検

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
	④課内契約の複数での事務執行と情報の公表 ・ 見積徴取事務執行は、原則として当該工事の担当係以外の係が担当することとする。 ・ 執行者は、複数として、実施伺いにおいて執行者を明記する。 ・ 課内契約の情報をホームページで公表する。 **⑤共有設計条件の相互確認** ・ 残土処理条件等の共通設計条件について、各課相互の確認と統一を行う。 **⑥技術力向上の取組み** ・ 課内におけるオンザジョブトレーニングの励行 ・ 技術資格取得の奨励	査を実施する

情報管理について

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
①各課における工事等に係る契約等の情報管理が統一されていないこと ・ 各課によって、工事等に係る契約等の情報管理が異なっており、統一的な情報管理がなされていない。	**①工事等に係る契約等の情報の統一的管理** ・ 工事等に係る契約等の情報について、書式を定めて一覧表と個表を作成し統一的に管理する。	―

職員倫理について

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
①市職員としての倫理保持や法令遵守に対する意識・認識が不足していること **②同一職場において同一事業を継続して担当すると事務執行が惰性的になることがある**	**①市職員としての倫理保持や法令遵守の徹底** ・ 課内における倫理保持や法令遵守にかかる研修の実施 ・ 「盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例」の再確認と遵守 ・ 「盛岡市職員倫理規程」及び「盛岡市職員服務ハンドブック」の内容理解と遵守 **②課内における担当換え** ・ 課内において長期に同一事業の担当としない。	**①市職員としての倫理保持や法令遵守の徹底** ・ 「盛岡市市政における公正な職務の遂行の確保に関する条例」の再確認と遵守 ・ 「盛岡市職員倫理規程」及び「盛岡市職員服務ハンドブック」の内容理解と遵守 **②人事異動** ・ 基本的に5年での人事異動とする。 ・ 計画部門、工事部門、管理部門への配慮を考慮する。 **(3)組織機能の強化** ・ 「平成25年度組織機構見直し」にあわせ、既存組織の強化や新設も含め再発防止の視点で機能強化について検討する。

外部のチェック等について

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
①一連の事務における、外部への業務委託や外部によるチェックの導入の検討が求められていること	―	**①継続して検討していく事項** ・ 設計・積算等の外部への業務委託 ・ 外部によるチェックの

現状と課題	工事担当課の取組み	全庁の取組み
		導入

（2）手続

盛岡市元職員による詐欺事件及び収賄事件について、及び、内部統制上の問題点とその対応について、ヒアリング及び文書閲覧により理解した。

①主なヒアリング先

- 総務部　職員課
- 建設部　道路建設課
- 上下水道局上下水道部　経営企画課

②閲覧を行った主な文書

- 「市工事発注の適正化に関する報告書」平成 25 年 3 月 27 日
- 「不適切な工事発注の改善に向けた取り組みをまとめました。」（HP 上）平成 25 年 4 月 30 日
- 「工事等に係る事務改善計画」平成 24 年 8 月
- 「工事等に係る事務改善計画の運用について」平成 24 年 4 月 19 日
- 「盛岡市職員服務ハンドブック」平成 24 年 4 月
- 市長定例記者会見
- 「盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例(コンプライアンス条例)」

（3）結果

①詐欺事件で明らかになった内部統制上の問題点

（ア）設計積算・監督職員

設計積算・監督職員を同一の職員が執行している場合が多いため相互チェックが機能しにくいため、単価操作による工事費の水増しが行われた。

積算に係る材料等の単価については、通常システム上、オンラインで管理され、この単価は岩手県及び県内の市町村と同じものが自動で採用されており、市職員の操作の及ばないものであることから、単価操作による工事費の水増しは通常起こりにくい。

しかし、本件においては、単価の登録のない通常使用しない材料に係る単価登録手続の際に操作が行われた。このような場合、単価について業者から見積りを提出させ、シ

ステムに単価を登録した後、担当者以外のしかるべき者が単価の登録について間違ってないかチェックするといった手続が取られるべきであったが、当該手続は取られていなかった。従って、積算に係る担当者以外によるチェックがされていなかったことが問題であった。

顕在化したリスク	コントロールの機能的不足
単価の操作により工事費の水増しがされる。	設計積算・監督を同一の職員が執行している場合が多く、相互チェックが機能しにくい。

（イ）数量操作による工事費の水増し

工事に必要な掘削工の数量などは、舗装により掘った部分を埋めてしまうため、工事が完了した後にその数量が正しかったかどうか検査することは困難である。

顕在化したリスク	コントロールの機能的不足
数量の操作により工事費の水増しがされる。	設計積算・監督を同一の職員が執行している場合が多く、相互チェックが機能しにくい。
	中間検査など、工事の過程における検査。

（ウ）必要な手続を経ない工事

本体工事の予算に余りが出そうであるとの見込みが立ったことから、当時の担当部署における懸案事項や住民から要望のあった工事等について、予算措置や契約等の正規な手続を経ずに施工しようとしたものである。変更契約は、契約開始の手続より簡易な手続によって行われていた。

尚、原則として当初契約の 30%を超えない契約変更が可能であるという規定になっており、換言すると、当初契約の 30%を超える場合は新規の契約にしなければならないということである。該当する件は当初契約の 30%に肉薄する額での契約変更であったことから、契約変更の規定を利用されたものと推定される。

工事の個別管理の問題があるのと、契約変更に係る手続に問題があった。また、予算の設定に甘さがあったことが考えられる。

契約変更で済ませてしまえるということは、入札などの競争を経ないで、公平性が阻害され、一部の業者にとって利益になるということが生じ得るため、その手続を簡易にするということはリスクが高いものと考えられる。

顕在化したリスク	コントロールの機能的不足
正規の手続を経ない工事が施工さ	設計積算・監督を同一の職員が執行している場合が多

顕在化したリスク	コントロールの機能的不足
れる。	く、相互チェックが機能しにくい。
新規とするべき工事が契約変更で施工される。	契約変更にそぐわない仕様・設計の工事変更があった場合にこれを防止する体制に問題があった。

②収賄事件で明らかになった内部統制上の問題点

収賄事件における工事契約においては、担当課内での随意契約となっており、入札契約の場合と比較して簡易な方法による受注者の決定手続が取られる。ここで、3 者以上の見積りを用意する必要があるが、事件に関わった 1 社が 3 社分の見積書を持参するなど、公正な競争のための手続を逸脱する手続が行われている。

課内で行っている随意契約は、金額が少額であるため地方自治法で認められているものであって、盛岡市においても地方自治法の金額基準などに準拠した規定になっている。しかしながら、運用の過程において正規の手続を逸脱した課内契約が行われていたことは、公正な競争を阻害することになった。契約検査課でのチェックがない代わりに、課内での相互チェックの重要性はより大きかったものと考えられる。

顕在化したリスク	コントロールの機能的不足
複数見積りの手続を逸脱し競争性が阻害される。	業者選定や見積り依頼方法などについて、課内の相互チェックが不足する。
見積り合わせにおいて業者選定に恣意性が介入する。	業者選定の公平性を確保するための基準及び相互チェック体制。
	公表体制。

（4）結論

①工事の情報管理に関する事項について（指摘事項 3-1）

工事等に係る契約等の情報管理が各課によって異なっており、統一的な情報管理がなされていないとの指摘であるが、元市職員による詐欺事件が起きた原因の一つに工事の情報管理に問題があったため正規の手続を経ない工事があったことからこのような指摘となったと考えられる。

「工事等に係る事務改善計画の運用について」には、「工事台帳」及び「工事契約発注変更一覧」により情報の統一を図るとされ、実際にこれらは作成されている。しかし、内部統制の目的から鑑み、組織目的の有効な達成及び効率的な達成のために、情報を更に活用する必要があるのではないかと判断される。本監査による内部統制の評価において、工事の進捗管理は次のリスクに関連しており、その統制手続は非常に重要なものと判断

される。

- 工事の個別管理が甘い（R1-4）
- 工事リストの管理が不十分（R1-7）・・・**指摘事項 3-5**
- 予定されている工事契約が開始されない（R2-1）・・・**指摘事項 3-6**
- 契約された工事が着工されない（R7-1）
- 工事完了したにも関わらず検査が行われない（R11-1）
- 工事契約が台帳に計上されないリスク（R13-1）
- 完了した工事契約の支払がなされない（R12-1）

「あること」を証明するのは容易であるが、「ないこと」を証明するのは困難であるといわれる。内部統制では、網羅性の確保という論点である。あるべきものがないということを適時に発見するためには、リストの作成が最も効果的であると考えられる。「工事等に係る事務改善計画」における情報処理に係る指摘が何故されたのかという趣旨を重大に受け止め、改善を行っていく必要がある。

②ジョブローテーションについて（意見 3-1）

元市職員による詐欺・収賄事件の原因の一つとして、職員が同一の職に長い間携わったことによって、課内での馴れ合いや業者との癒着が生じることになってしまったという点が挙げられており、職員の職場の異動は不正を防止するという内部統制上の効果も認められることから、一定期間でのジョブローテーションは必要である。一方で、頻繁なジョブローテーションは、職員の技術力の低下という影響をもたらす要因になることから、人を活かす人事システムに基づく制度の効果的な運用などにより、職員の技術力を低下させない取組が必要と考えられる。

③外部への業務委託や外部によるチェックについて（意見 3-2）

先に述べた、同一職員による業務の長期化による馴れ合いや癒着などに対して、業務の外部化は有効な手段であると考えられる。しかし、内部統制の仕組みを構築するに当たっては、コストの問題が伴う。すなわち、内部統制の限界で述べた通り、「内部統制の整備及び運用に際しては、費用と便益との比較衡量が求められる」のであり、コストをどれだけかけてもよいというわけではなく、パフォーマンスに見合うだけのコストであるか否かの判断は常に慎重に行う必要がある。

2.4.2.全社統制について

（1）概要

①盛岡市における全社的統制の理解

全社的統制とは全社的な内部統制であり、内部統制のインフラに当たる部分である。内部統制基準では７つの項目を例示している。内容は下表の通りである。

項目	内容
①誠実性及び倫理観	組織が有する誠実性及び倫理観は、組織の気風を決定する重要要因であり、組織内のすべての者の社会道徳上の判断に大きな影響を与える。
②経営者の意向及び姿勢	経営者の意向や姿勢は、組織の基本方針に重要な影響を及ぼすとともに、組織の気風の決定にも大きな影響を及ぼす。
③経営方針及び経営戦略	組織の目的を達成するために、組織がどのような経営方針及び経営戦略を取るかは、組織内の者の価値基準に大きな影響を与え、かつ、組織内の各業務への資源配分を決定する要因となり、他の基本的要素に大きな影響を及ぼす。
④取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能	取締役会及び監査役又は監査委員会の活動の有効性は、組織全体のモニタリングが有効に機能しているかを判断する重要な要因となる。
⑤組織構造及び慣行	組織構造が組織の目的に適合し、事業活動を管理する上で必要な情報の流れを提供できるものとなっていることは、組織の目的を達成し、組織の情報と伝達の有効性を確保するために重要である。
⑥権限及び職責	事業活動の目的に適合した権限及び職責が設けられ、適切な者に割り当てられていることは、内部統制の目的の達成のために重要である。
⑦人的資源	組織の目的を達成していくためには、組織の保有する人的資源の能力を高度に引き出していくことが重要であり、そのためには人的資源に対する方針が定められていることが重要である。

（2）手続

ヒアリング及び文書閲覧により全社的内部統制について理解した。

（3）結果

①誠実性及び倫理観、並びに経営者の意向及び姿勢

全社的統制における誠実性及び倫理観、並びに経営者の意向及び姿勢は、組織内のすべての者の社会道徳上の判断基準に大きな影響を与える要素である。倫理上又は道徳上すべきこと、すべきでないことの基準がはっきりと示されていること、並びに、倫理から外れた行為によって利益を得ることは認めないというメッセージが明確である、といった状態が良い状態といえる。

盛岡市においては、「盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例」、「職員倫理規程」、「盛岡市職員服務ハンドブック」など倫理面に関するルールを明確にし、「職場研修（服務ミーティング）実施要領」に基づき、定期的な倫理面の研修を全員が受けるよう体制を整えている。

②経営方針及び経営戦略

盛岡市における戦略は、組織内の者の価値基準に大きな影響を与え、かつ、組織内の各業務への資源配分を決定する要因となり、他の基本的要素に大きな影響を及ぼす。盛岡市の経営方針は、「盛岡市基本構想」や「盛岡市総合計画」などに表される。

③取締役会及び監査役又は監査委員会の有する機能

地方自治体であり、会社組織ではないため、取締役会や監査役といった機関は存在しない。盛岡市においてモニタリング機能を有する組織には、「市議会」、「盛岡市入札等監視委員会」、「盛岡市公正職務審査会」、「盛岡市公正職務委員会」などがある。

特に、「盛岡市入札等監視委員会」は、外部の第三者の専門家によって、契約に関する全件についての落札率等の報告や、個別に抽出した工事契約に関して意見するという機能を持っている。本監査のテーマである工事執行に係る内部統制におけるモニタリング機能として大きな役割を果たしている。

（ア）盛岡市入札等監視委員会

- 市発注工事に関し、入札・契約手続の運用状況について報告を受ける。
- 市発注工事のうち、委員会が抽出したものに関し、審議・意見の具申を行う。
- 入札・契約制度について意見の具申を行う。
- 入札・契約手続の再苦情について審議・結果報告をする。

（イ）盛岡市公正職務委員会

- 公益通報の受理、調査及び報告に関すること。
- 特定要求行為に係る記録の調査及び報告に関すること。
- 前 2 号に掲げるもののほか、職員の法令の遵守及び倫理の保持並びに公正な職務

の執行の確保のために必要な事項に関すること。

「盛岡市公正職務委員会」は、「盛岡市市政における公正な職務の執行の確保に関する条例」により設置されている盛岡市内部の組織であり、公益通報制度などの窓口としての機能を果たしている。また、元市職員の逮捕事件に関わる調査や対応といった役割を果たしている。コンプライアンス条例にある、公益通報制度が十分に利用されていないということが記者会見などで指摘されている。通報制度の利用を促進するための対策をどうしていくのかが、重要な課題である。

④組織構造及び慣行

組織構造が組織の目的に適合し、事業活動を管理する上で必要な情報の流れを提供できるものとなっていることは、組織の目的を達成し、組織の情報と伝達の有効性を確保するために重要である。組織のあり方は、事業環境の変化に対応するために定期的に見直しが行われることが望ましい。また、部門間のどちらか一方の力が強すぎるといったことなく、力のバランスがとれていることが、組織の目的の達成のために重要である。

⑤権限及び職責

事業の目的や内部統制の目的を達成するために必要な役割を果たすために必要となる権限と職責のバランスが重要である。役割が与えられても十分な権限がなければ、牽制機能は発揮されず、また、権限に伴う責任を明確にしておくことも内部統制が機能するために重要である。

⑥人的資源

内部統制がそのデザイン通りに機能するか否かに対して、人的資源の影響は非常に大きく、全市として取り組むべき課題である。特に、元市職員による詐欺・収賄事件に関しては、①業務に専門的な知識を必要とすること、②長期間同一業務に当たるという傾向があり、癒着や馴れ合いが生じ易かったことなどの問題点が指摘されている。

市長記者会見においても、今回の事件の原因について市長が考えていることという質問に対し、「技術職員は異動対象部署が少なく、同じ業務を担当している期間が長いです。職員同士がなれ合いの状況でチェック体制が甘くなってしまったことが原因の 1 つに考えられます。人事配置なども含めて緊張感が必要な体制づくりを考える必要があると思います。」と述べられている。

（4）結論

①取締役会及び倫理観、並びに経営者の意向及び姿勢（意見 3-3）

盛岡市入札等監視委員会の設置根拠となる「盛岡市入札等監視委員会設置要綱」についてホームページにおける公表がないが、その要否について検討することが望ましい。

②人的資源について（意見 3-1 再掲）

「2.4.1（4）②ジョブローテーションについて」と、同様である。

2.4.3.業務フローについて

（1）概要

一連の業務を理解し遂行するに当たり、業務全体の流れを把握し、かつ、担当する業務が業務フローの中においてどの部分に位置しているかを把握することは、業務の役割や意義について認識する上で重要な過程である。複雑かつ多岐にわたる業務については、業務の開始から終了まで業務フロー図により視覚的に表すことが、業務の有効かつ効率的な実施に有意義である。

（2）手続

盛岡市の工事執行に係る業務フローを文書閲覧、ヒアリング等により理解した。

①主なヒアリング先

- 建設部　道路建設課
- 財政部　契約検査課
- 財政部　契約検査課　工事指導検査室
- 会計課
- クリーンセンター
- 総務部　総務課　情報企画室

②閲覧を行った主な文書

- 財務規則
- 市営建設工事請負契約競争入札事務取扱要領
- 市営建設工事及び建設関連業務に係る電子入札実施要領
- 盛岡市競争入札参加者心得
- 市営建設工事設計変更等事務取扱要領
- 盛岡市市営建設工事等に係る入札及び契約の過程に関する事項等の公表について
- 盛岡市営建設工事総合評価落札方式競争入札事務取扱要領
- 盛岡市建設関連業務委託契約に係る指名業者選定基準
- 盛岡市市営建設工事請負契約競争入札参加資格審査要領
- 盛岡市談合情報対応マニュアル
- 総合評価落札方式競争入札の実施について

- 工事請負契約における設計変更ガイドライン（岩手県）
- 工事成績評定要領
- 盛岡市工事請負契約に係る最低制限価格事務取扱要領
- 市工事発注の適正化に関する報告書
- 工事等に係る事務改善計画
- 工事等に係る事務改善計画の運用について
- 工事発注文書の調査状況結果について
- 工事指導検査室機能強化の概要
- 設計図書の審査事務取扱要領
- 盛岡市職員服務ハンドブック
- セキュリティポリシー規程
- 市営建設工事における設計変更
- 盛岡市市営建設工事請負契約競争入札参加資格要綱
- 盛岡市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例
- 市長内部部局専決及び代決に関する規程

③業務フローを把握するために閲覧対象とした主な事案(工事契約)

業務の流れ、及び統制手続を理解するために用いた事案(工事契約)は次の通りである。

- 市営桝沢橋橋梁下部工事その１工事
- 好摩駅東口歩道新設工事　（指名競争入札）
- 厨川駅地下自由通路付帯工事その２　（課内契約）
- 盛岡市クリーンセンター焼却設備改修工事　（随意契約）

（3）結果及び結論

①プロセス毎の業務フロー図について（**指摘事項 3-2**）

盛岡市においても業務フロー図を作成しているが、下表は別途、業務フローを簡易的に整理したものである。実際に業務フロー図を業務に適用するに当たっては、プロセス毎に、かつ、より詳細なものが有用であり整備が必要と考える（プロセス区分については「2.4.5.プロセス区分について」を参照）。また、業務フローについては継続的に見直しを行うことが必要である。

工事執行に係るフロー俯瞰工事

2.4.4.情報システムについて

（1）概要

①工事執行に関係するシステムの概要

工事執行に関係するシステムは下表の通りである。

システム	管理課	関連業者	サーバ
電子入札システム	財政部契約検査課	日立システムズ	市庁舎外（民間）
業者登録システム	財政部契約検査課	東芝情報機器	市庁舎サーバ室
財務会計システム	財政部財政課	日本電気	市庁舎外（民間）
積算システム	建設部道路建設課	アイシーエス	市庁舎サーバ室
契約システム	財政部契約検査課	東芝情報機器	市庁舎サーバ室
検査システム	財政部契約検査課	東芝情報機器	市庁舎サーバ室

②全般統制に関して

システムの変更や契約などに係る権限は総務部情報企画室にある。入出力の管理やアクセスの管理などは各管理課にて行われることとなっている。

③業務処理統制に関して

それぞれのシステムの利用者登録やアクセス権限の管理、及び正確性・網羅性を確保するための統制手続等、業務処理統制に関することは各担当課にて実施される。従って、業務処理統制に関しては、各プロセスに係るリスク評価の中で評価を実施する。

（2）手続

これらについて、システムの管理体制、規則等に関する質問を行った。

（3）結果及び結論

①工事執行に関係するシステムについて

工事執行に関係するシステムの概要は上表の通りである。ここで、内部統制の評価の上で指摘すべき事項はない。

②システムの変更等に係る権限について

システムの構築や変更等にかかる権限、及びサーバ等の物理的な管理は、各担当課から独立した総務部情報企画室にある。内部統制の評価の上で特段指摘する事項はない。

③情報セキュリティポリシー規程の閲覧

IT に係る全般統制を理解するために、「情報セキュリティポリシー」の閲覧を行った。結果として特段指摘すべき事項はない。

2.4.5.プロセス区分について

（1）概要

内部統制を構築するに当たっては、業務において、どのような手続が行われ、どのようなリスクが起こりえて、その発生可能性と影響度はどの程度か、また、リスクにどのように対応するのかを識別し、文書化することが重要となる。具体的には、各業務段階をプロセスとして分類し、当該プロセス毎にリスクとコントロールを特定していくこととなる。業務をプロセス毎に分類整理することによって、業務を体系的に把握することができ、コストとベネフィットを適切に衡量した内部統制の整備・構築が可能となる。

（2）手続

ヒアリング、及び資料閲覧により各プロセスの内容を理解する。

（3）結果

プロセス	内容
工事管理プロセス（P1）	予算に計上されたすべての工事の進捗に係る手続。
工事契約開始プロセス（P2）	予算に基づき、工事契約を開始する旨決定され承認手続を経る。
設計積算プロセス（P3）	担当課において、工事の設計及び積算を行う。課内での承認手続を含む。
予定価格決定プロセス（P4）	積算価格を基に、契約検査課において予定価格を決定する。最低制限価格の決定も含む。
入札契約プロセス（P5）	入札手続に係る条件設定、公告、入札、開札、落札者決定、契約書作成、これらの承認手続。
課内契約プロセス（P6）	130 万円を超えない契約を担当課の中で契約が完結する。
工事着工プロセス（P7）	工事の着工に係る手続。
前払金支払プロセス（P8）	前払金支払いに係る手続。
契約変更プロセス（P9）	契約変更に係る手続。
課内契約変更プロセス（P10）	担当課で完結する契約変更にかかる手続。
工事検査プロセス（P11）	工事検査の依頼、工事検査完了の通知、工事完了手続、これらの承認に係る手続。

プロセス	内容
支払プロセス（P12）	工事代金の支払いに係る手続。
台帳登録プロセス（P13）	工事台帳の登録に係る手続。

（4）結論

①プロセスの分類について（指摘事項 3-3）

工事執行についての一連の業務を、各プロセスから構築される一つのサイクルと捉え、業務段階に応じて各プロセスに分類することによって、概観性・体系性のある内部統制を整備・構築することが必要と考える。また、プロセス分類については、継続的に見直しを行うことが必要である。

2.4.6.リスク抽出について

（1）概要

工事執行に係る手続は、一連の手続である各プロセスから構成されており、それらの開始から終了に至るまで種々のリスクを想定することができる。種々のリスクについてどのプロセスから生じるものかを特定し分類することによって、どの段階でリスク対応策を講じることが適切かを体系的に把握することが可能となる。

（2）手続

ヒアリング、及び文書閲覧により想定される各プロセス毎のリスクを抽出した。

（3）結果

各プロセスで起こりうる不正・誤謬（以下「リスク」と呼ぶ）を以下の通り抽出した。

プロセス	リスク
工事管理プロセス(P1)	R1-1　工事の区別の仕方に問題が生じるリスク R1-2　予算と予定価格が乖離するリスク R1-3　工事契約の適正な手順が無視されるリスク R1-4　工事の個別管理が甘くなるリスク R1-5　予算の流用が行われるリスク R1-6　予算にない工事が契約されるリスク R1-7　工事リストの管理が不十分となるリスク R1-8　住民要望による優先度の高い工事の管理が甘くなるリスク
工事契約開始プロ	R2-1　予定されている工事契約が開始されないリスク

プロセス	リスク
セス(P2)	R2-2　架空の工事契約が開始されるリスク R2-3　工事予定から乖離した工事契約が開始されるリスク
設計積算プロセス(P3)	R3-1　数量違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク R3-2　単価違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク R3-3　図面違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク R3-4　仕様違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク R3-5　故意による積算価格の水増しがなされるリスク
予定価格決定プロセス(P4)	R4-1　設計積算の結果と異なる予定価格が決定されるリスク R4-2　最低制限価格の設定を誤るリスク
入札契約プロセス(P5)	R5-1　入札にかけるべき契約が随意契約となるリスク R5-2　予定価格・最低制限価格が漏洩し、入札に不公正がきたされるリスク R5-3　一般競争で行われるべき入札が指名競争になるリスク R5-4　指名競争における業者の選定に恣意性が介入するリスク R5-5　入札された価格を間違えて登録するリスク R5-6　落札結果が誤るリスク R5-7　故意により入札結果が操作されるリスク R5-8　受注すべき業者と受注業者が相違するリスク R5-9　落札金額と契約金額が乖離するリスク R5-10　技術的能力に劣る業者が入札に参加するリスク R5-11　議会にかけるべき契約が議会にかけられないリスク R5-12　一般競争によりダンピングがなされるリスク R5-13　公告が正しく行われないリスク R5-14　総合評価の技術点評価に恣意性が介入するリスク R5-15　総合評価の計算ミスが生じるリスク R5-16　随意契約において、業者の選定に恣意性が介入するリスク R5-17　随意契約において、価格決定で競争性が阻害されるリスク
課内契約プロセス(P6)	R6-1　入札にかけるべき契約が課内契約となるリスク R6-2　業者の選定に恣意性が介入するリスク R6-3　見積りの結果が操作されるリスク R6-4　決定金額と契約金額が乖離するリスク R6-5　分割発注により入札を免れるリスク
工事着工プロセス	R7-1　契約された工事が着工されないリスク

プロセス	リスク
(P7)	R7-2　契約されない工事が着工されるリスク R7-3　契約内容と異なる工事が着工されるリスク R7-4　下請け業者による工事の管理が甘くなるリスク R7-5　いわゆる工事の丸投げがなされるリスク
前払金支払プロセス(P8)	R8-1　架空の工事に対して前払金が支払われるリスク R8-2　前払金の決定に不正が生じるリスク R8-3　決定額と異なる前払金の支払いが行われるリスク
契約変更プロセス(P9)	R9-1　変更されるべき契約が変更されないリスク R9-2　変更すべきでない契約が変更されるリスク R9-3　故意により水増し変更契約がなされるリスク R9-4　設計や図面違いにより積算価格が過大又は過少となるリスク R9-5　積算価格と契約価格が乖離するリスク R9-6　別工事とすべき契約が契約変更によって実施されるリスク
課内契約変更プロセス(P10)	R10-1　正規の変更プロセスによるべき変更契約が課内で行われるリスク R10-2　故意により水増し変更契約がなされるリスク R10-3　設計や図面違いにより積算価格が過大又は過少となるリスク R10-4　積算価格と契約価格が乖離するリスク R10-5　別工事とすべき契約が契約変更によって実施されるリスク
工事検査プロセス(P11)	R11-1　工事完了したにも関わらず検査が行われないリスク R11-2　検査が行われず工事が完了するリスク R11-3　検査が架空となるリスク R11-4　検査により手抜き工事、不正による水増しが発見されないリスク
支払プロセス(P12)	R12-1　完了した工事契約の支払がなされないリスク R12-2　完了しない工事契約の支払がされるリスク R12-3　契約金額と異なる支払がされるリスク R12-4　前払金が支払金額に正しく反映されないリスク R12-5　正しくない先への支払がなされるリスク
工事台帳登録プロセス(P13)	R13-1　工事契約が工事台帳に計上されないリスク R13-2　工事台帳への計上が誤るリスク R13-3　架空の工事が工事台帳に計上されるリスク

（4）結論

①リスクの抽出について（指摘事項 3-4）

各プロセスにおいて想定されるリスクを検討し抽出することによって、体系的にリスクを識別し、その対応策である内部統制を整備・構築していく必要がある。また、想定されるリスクについては、継続的に見直しを行うことが必要である。

2.4.7.内部統制の整備状況について

（1）概要

抽出した各リスクに対して、これを「発生可能性」と「発生したときの影響度」を考慮して、優先順位の高いリスクに対して、回避、受容、低減又は移転等の手立て(対応策)を打つことをリスクへの対応という。

本監査では、リスクと統制手続の対応表であるリスクコントロールマトリクス(RCM)を作成し、リスクへの対応について論点があるものを差異分析表にまとめる方法を取った。本報告にはその結果を要約して記載するものとする。

（2）手続

各プロセスの内部統制について文書閲覧、ヒアリング等を行った。

①閲覧を行った主な文書

- 盛岡市政における公正な職務の執行の確保に関する条例
- 盛岡市職員倫理規程
- 盛岡市職員服務ハンドブック
- 職場研修(服務ミーティング)実施要領
- 市長定例記者会見
- 盛岡市人材育成基本方針
- 盛岡市基本構想
- 盛岡市総合計画
- 盛岡市総合計画実施計画

（3）結果及び結論

【工事管理プロセス(P1)】

予算に基づき、工事が個別に管理される。

業務名称	業務内容
工事管理	予算に基づき、工事の開始や進捗などを個別に管理する。

①R1-1 工事の区別の仕方に問題が生じるリスク

工事は、基本計画に基づく予算毎に、工期を分ける場合にはその 2、その 3 などと番号を振られ、それぞれが個別の工事として契約番号が付される。契約番号は、契約依頼を契約検査課に回付した際に付される。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

②R1-2 予算と予定価格が乖離するリスク（意見 3-4）

元市職員による詐欺事件では、工事の当初の予算と、契約価格の間に相当の余裕があったことから、変更契約により、本来新たに適正な手順で開始されるべきであった工事が施工され、数量及び単価の水増しなどがなされることとなった。予算は、積算と異なり緻密な計算によって算定されるわけではないが、予算と実行価格の乖離をなくしていく方法の検討が問題となる。

元職員の詐欺事件は、工事に係る当初の予算設定と予定価格（落札価格）との間の乖離が大きかったことが 1 つのきっかけとなったことが挙げられる。

当初予算の作成に当たっては、精密な設計や積算がなされるわけではないので、予算と予定価格の乖離が大きくなってしまうことを事前に防止するということは困難であるといえる。しかしながら、予算と予定価格の乖離を事後的に分析するといった、抑止効果がある統制手続を取ることはでき得ると考えられ検討が必要である。

③R1-3 工事契約の適正な手順が無視されるリスク

元市職員による詐欺事件では、予算額に余裕があったことから、別に新たに予算を付けて適正な手続により工事契約を開始すべき工事を変更契約により、適正な手続を経ずに開始してしまったという経緯がある。工事契約の適正な手順が無視されることを防止するために、契約変更プロセスが改善されている。当該リスクについて特段指摘する事項はない。

④R1-4 工事の個別管理が甘くなるリスク

工事は、基本計画に基づく予算毎に工期を分ける場合にはその 2、その 3 などと番号を振られ、それぞれが個別の工事として契約番号が付される。契約番号は、契約依頼を契約検査課への回付時に付される。工事の個別管理について、特段指摘すべき事項はない。

⑤R1-5 予算の流用が行われるリスク

元市職員による詐欺事件では、予算額に余裕があったことから、別に新たに予算を付けて適正な手続により工事契約を開始すべき工事を変更契約により、適正な手続を経ずに開始してしまったという経緯がある。予算の流用がなされたケースである。予算の流用は、契約変更プロセスの改善により防止が掛けられている。当該リスクについて特段指摘する事項はない。

⑥R1-6 予算にない工事が契約されるリスク

工事の契約開始においては、その稟議書（工事の施工について(伺い)）に、予算に付された工事名などが記載され、担当課のみならず、工事の規模に応じた権限者による承認がされる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑦R1-7 工事リストの管理が不十分となるリスク（**指摘事項 3-5**）

工事の詳細な計画や、進捗の管理のために、工事の一覧を検索できる工事のリストの有用性は高いと考えられる。「工事等に係る事務改善計画」においても、情報管理の不統一が指摘され、改善を求められている。「工事等に係る事務改善計画の運用について」では、「基本計画の策定、予算要求、工事発注、施工管理など、各段階における検討やチェックが可能となるよう、工事発注の平準化を図るため、発注担当課において「年間発注計画」を作成すること。」とされている。また、年間発注計画には、検討会の予定を入込むこととされている。しかし、道路建設課においては、年間発注計画に係る認識が、「工事等に係る事務改善計画」により求められているものと乖離していることが窺える。

「工事等に係る事務改善計画の運用について」では、「工事等に係る情報管理は、工事台帳及び工事契約発注変更一覧により管理する」とされ、これら管理の書類は確認することができた。しかし、「工事発注の平準化を図る」とされていることから、効率的な工事の計画という目的を果たすためのリストの作成を意図しているものと思われる。つまり、契約金額といった側面だけでなく、時系列の情報も取り入れて一覧として管理できるという情報の整理が必要になると考えられ、それに値する資料の存在は確認できなかった。すなわち、「工事台帳」及び「工事契約発注変更一覧」に加えて、時系列的な管理を一覧できる資料が効率的な工事計画にとって有用性が高いと考えられる。

また、業務の滞留を防止するためには、リストを「見える」状態にしておくことが肝要である。一つの契約の開始から終了にかけて様々な課や担当者が関わり、また、請負者からの提出書類などの関わりも重要であることから、業務がスムーズに流れるための管理の重要性は高いものと考えられる。

これらから、工事の時系列的な情報を網羅し、適時に「見える」リストの作成及び管理が非常に重要であるが、これが備わっていないものと判断される。

業務の遺漏を防ぐためには、リストの適時な管理及び進捗の「見える化」が欠かせない要素となっている。そのために有効な統制手続は、システムによる自動化、IT 活用による適時化になってくると考えられる。

また、現行の工事台帳はエクセルにより作成され、入力セルや数式の管理、データベースの管理などが自動化されているとはいえず、正確性や網羅性に支障が生じるおそれがある。更には、工事台帳の作成手続そのものが煩雑であるという可能性が指摘できる。

現状、業務は「届くべきものが届くもの」という前提の下、「届いてから業務を行う」という方法になっている。ここで、業務の遺漏を防ぐこと、及び、業務の滞留を防止し効率性を高めるには、「届くべきものが届かないこと」に対して素早く対応するということが必要になる。複数の部課所や、受注先など様々な関係者が関連する工事請負契約のプロセスにおいて、その進行を遺漏や滞留なく効率的に進行させるためには、その進捗を「適時」に「見える化」することを可能とするような工事管理に係るシステム導入の効果は非常に大きいものと考えられる。

⑧R1-8 住民要望による優先度の高い工事の管理が甘くなるリスク

元市職員による詐欺事件においては、先に道路建設課で担当した道路工事について、不具合が住民から指摘され、その改修につき、新たに予算を立てて正規の契約として開始する必要があったものを、他の工事の変更契約に付随させてしまったものである。

この事件を受けて、契約変更に係る課内チェック、及び工事指導検査室によるチェックが強化されている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

【工事契約開始プロセス(P2)】

予算及び、計画に基づき、設計・積算を開始する。

業務名称	業務内容
工事契約開始稟議	工事担当課で「工事の施工について(伺い)」を作成する。当書類には、工事名、場所、予算科目、設計金額、予算額、工期などの必要事項を記載する。工事の規模によって、市長、副市長、部長、課長などの権限者の承認を要する。

①R2-1 予定されている工事契約が開始されないリスク（**指摘事項 3-6**）

予算化された工事であっても、用地の買収などが進まない場合に予定された工事が開始されないリスクはある。工事のリストによる管理が必要であると考える。

②R2-2 架空の工事契約が開始されるリスク

工事の契約開始においては、その稟議書（工事の施工について(伺い)）に、予算に付された工事名などが記載され、担当課のみならず、工事の規模に応じた権限者による承認がされる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

③R2-3 工事予定から乖離した工事契約が開始されるリスク

工事の契約開始においては、その稟議書（工事の施工について(伺い)）に、予算に付された工事名などが記載され、担当課のみならず、工事の規模に応じた権限者による承認がされる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

【設計・積算プロセス(P3)】

工事担当課において、工事の条件等をもとに、仕様や設計条件を決定し、設計図書を作成及び精算書の作成、設計金額の決定を行う。

業務名称	業務内容
条件の確認	担当課にて、発注に必要な条件(予算規模、設計条件、工事期間等)を確認する。
現地調査・関係者協議	現地調査確認、関係者協議を行う。
設計、発注方式の決定	技術担当が「施工条件一覧表」「仕様書」等を作成し、課内でチェックを受ける。課内上長者参加の下、第１回設計検討会を開催し検討を加える。
設計図書作成と精算	技術担当は設計図書として「仕様書」「設計図」「設計書」「数量計算書」を作成する。「設計図」は外部に委託する場合もある。 技術担当者は「仕様書」「設計書」等をもとに作成された「数量計算書」の内容を積算システムに入力し、システムから「実施工事設計書」を出力する。これらについて、担当者以外の係の者（精算者）が精算を行う。 課内上長者参加の下、第２回設計検討会を開催し検討を加える。

①R3-1 数量違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク

積算においては、積算システムに図面の内容や仕様などを適切に入力することによって、積算結果が自動で計算される。積算システムは岩手県及び県内の市町村で共同利用しているものであり、市の担当者が数量の計算方法などを独自に変更することはない。但し、元市職員による詐欺事件においては、残土処理の数量という工事の結果として生じる性質のある数量の操作が行われ、結果として故意に積算結果が過大となる操作が行われている。

②R3-2 単価違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク

積算においては積算システムが用いられている。盛岡市が利用しているシステムは岩手県及び県内各市町村が利用しているものであり、単価の管理などについては、盛岡市が独自で管理しておらず、単価の登録及び、物価変動などによる単価の変更などは各利用者間で共通のものを用いている。従って、通常は単価違いという問題は生じない。

ここで、問題なのは、通常、単価登録のない材料等を使用する場合、市の担当者による手入力による単価登録を行う場合があることである。元市職員による詐欺事件においては、通常使用しないため予め単価の登録がない材料につき、元市職員が単価を水増しして登録し、積算価格を過大に生じさせたということが起こっている。

現在では、単価を登録する場合、適正な単価見積りを取り、事後的に、副担当、課内検討会及び工事指導検査室のチェックを受けることとされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

③R3-3 図面違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク

図面については、設計者である担当者以外の副担当によるチェック及び検討会によるチェック並びに工事指導検査室によるチェックを受けることとされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

④R3-4 仕様違いにより積算結果が過大又は過少となるリスク

仕様については、設計者である担当者以外の副担当によるチェック及び検討会によるチェック並びに工事指導検査室によるチェックを受けることとされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑤R3-5 故意による積算価格の水増しがなされるリスク

図面、仕様、積算結果等、副担当者による精算や、2 回にわたる検討会を経てチェックされ、また、工事指導検査室での設計図書の審査もある。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

【予定価格決定プロセス(P4)】

工事担当課による設計・積算の結果は契約検査課に回付される。そこで、工事指導検査室による内容の審査を経て、契約検査課において予定価格が決定される。また、最低制限価格も契約検査課において決定される。

業務名称	業務内容
契約依頼	担当課では、課長名で「工事契約依頼書」を作成し、「工事概要書」、「設計金額等調書」などを添付し、契約検査課へ回付する。
工事指導検査室審査	工事指導検査室では、担当課が作成した設計図書が適正かどうか審査を行う。終了後「審査結果表」を添付し契約検査課へ回付する。
予定価格決定	契約検査課の担当者は「予定価格決定書」を作成し、「一般競争入札の実施について（伺い）」に添付し、上長者の承認を受ける。「予定価格決定書」は開札の時まで封詰めされ保管される。
最低制限価格決定	契約検査課では、「盛岡市工事請負契約に係る最低制限価格事務取扱要領」に則り、最低制限価格を計算し、契約検査課長が承認する。

①R4-1 設計積算の結果と異なる予定価格が決定されるリスク

設計額と予定価格は「予定価格決定書」に記載され、予定金額の規模により、市長、

副市長、財政部長あるいは契約検査課長により承認を得る。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

②R4-2 最低制限価格の設定を誤るリスク（意見 3-5）

最低制限価格は、契約検査課で計算される。盛岡市工事請負契約に係る最低制限価格事務取扱要領に則り計算され、入札業者数の影響により算定金額が変動する、相対的最低制限価格制度を採用している。最低制限価格の計算結果は、「最低制限価格シート」に記載され、契約検査課長の確認を得る。

現在、最低制限価格の計算にエクセルが使用されている。当該エクセルは、契約検査課の課長及び課長補佐によって管理されている。しかしながら、エクセル等のいわゆるスプレッドシートの利用には R1-7 で前述した通りの危険性が伴うということを理解し、十分な管理を行う必要がある。

【入札契約プロセス(P5)】

入札においては、公正な競争による有利な価格決定の確保が重要視される。そのため、公正性の維持や、ダンピングの排除や談合の防止などといったことに対する様々な要素が関連する。

業務名称	業務内容
入札条件決定	契約検査課担当者は、「工事請負契約に係る一般(指名)競争入札の実施について(伺い)」を作成する。ここでは、工事名、入札の方法、入札日時、予定価格等、必要な条件が承認対象となる。また、入札に必要な書類を添付する。上長者による決裁を受ける。
公告	契約検査課担当者は「入札公告(案)」を作成し、「工事請負契約に係る一般(指名)競争入札の実施について(伺い)」に添付、上長者による内容の確認を受ける。公告は公告板、ホームページにてなされる。
入札	入札は工事請負の場合、原則として電子入札によることとされており、ほとんどの入札が電子入札で行われる。また、紙での入札に際しては予め契約検査課に対して紙入札を行う旨の申請が必要である。電子入札システムが使用される。
開札	開札に際し、執行者は自ら専用のカードを使用し、電子入札システムを利用し開札を行う。予定価格、最低制限価格のシステムへの入力も開札時に行う。開札の際には、他の職員による立会が行われ、立会者は自らの名前をシステムに入力する。
総合評価	「盛岡市営建設工事総合評価落札方式競争入札実施要領」に従って、技術的な工夫の余地がある工事請負契約については、総合評価による入札が

業務名称	業務内容
	なされる。総合評価落札方式には、「標準型」、「簡易型」、「特別簡易型」がありそれぞれ、技術評価点の採点の方法が異なる。どの型を用いるかについての判断や落札者決定基準の作成は工事担当課が行い、判定委員会の審査を受ける。そして、学識経験者の意見を聴取する。 技術評価点の採点は工事担当課が行う。「標準型」の場合評価結果は判定委員会の審査を受け、学識経験者の意見の聴取も経る。「簡易型」、「特別簡易型」の場合には、工事担当課による採点がそのまま採用される。 技術評価点は契約検査課に回され、価格評価点とともに総合評価点が算定され、評価値の最も高い業者を落札者とする。
契約承認	契約検査課の担当者は契約内容に基づき、「契約書(案)」を作成する。また「工事請負契約の締結について(伺い)」を作成し、「契約書(案)」や入札経過などと共に上長者による承認を受ける。
高額契約承認	150 百万円以上の契約については議会の承認を要することとされている。
契約書作成	契約検査課担当者は「契約書」を作成する。契約書は内容が正しいことを上長者によりチェックを受ける。
業者登録	入札参加ができる業者の登録は、市が独自に開発した業者登録システムを利用して行っている。当該システムのデータは変更の際に電子入札システムのデータを手入力で修正している。
指名入札	指名競争で入札を行う際には、工事担当課で「契約依頼書」にその理由等を記載、契約検査課にて妥当かどうかの確認を受ける。指名業者の選定に関しては、工事に関連する者(ＪＲなど)に登録業者であるかを照合するなどをしている。
随意契約	工事額が 130 万円を超える工事であっても、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第各号に該当する工事は、特定の業者を対象とする随意契約とされる。担当課では、工事概要書等に随意契約にする理由などを記載し、工事契約書に添付して契約検査課へ回付する。契約検査課では随意契約に該当するのが妥当であるか確認する。 随意契約では、予定価格の決定、見積書の徴収などを経て契約金額の決定がなされる。

盛岡市工事請負契約に係る特徴として一般競争入札の割合がある。平成 24 年度、平成 23 年度の契約検査課が担当した契約の内訳は下表の通りである。条件付一般競争入札の割合は平成 24 年度では、件数では全体の 88.9%、金額的には 91.0%を占めており、大部分が条件付一般競争入札による契約になっているということができる。

平成 24 年度

入札方式	契約件数	予定価格計（千円）	契約額計（千円）	平均落札率（%）
条件付一般競争入札	256	8,321,227	7,673,070	91.9
受注希望型指名競争入札	0	－	－	－
通常型指名競争入札	4	114,531	111,279	96.8
随意契約	28	711,403	697,804	97.6
合計	288	9,147,161	8,482,153	92.5

平成 23 年度

入札方式	契約件数	予定価格計（千円）	契約額計（千円）	平均落札率（%）
条件付一般競争入札	279	7,511,918	6,727,648	89.5
受注希望型指名競争入札	0	0	0	0.0
通常型指名競争入札	7	121,380	109,608	91.8
随意契約	40	777,209	760,341	97.5
合計	326	8,410,507	7,597,597	90.6

随意契約は、施設の工事を当初に行った請負業者に引き続き施設の改修などの工事を請け負わせる場合に特定の業者を対象に見積りを徴収するなどの場合の契約である。1 件当たりの契約額は、平成 24 年度で 24,921 千円、平成 23 年度は 19,008 千円である。比較的多額な工事も存在し、公平性、競争性による調達を確保するための工夫が必要である。随意契約において、盛岡市の場合、予定価格を伏せた上で、見積通知書に定める回数に渡り、予定価格を下回るまで見積りを提出させるという方法を取っているため、落札率が高いという特徴がある。尚、当該数値は、130 万円未満の工事であって工事担当課の契約権限により締結された工事契約は含まない。

盛岡市の工事請負契約においては、最低制限価格による競争入札制度が導入されている。これにより、一定の、ダンピング等による不当な低廉による落札や、不良業者、下請や労働者への皺寄せなどを防止している。

盛岡市の財務規則第 5 章【契約】第 108 条、第 109 条では、予定価格等の作成方法について以下の通り定めている。

（予定価格等の作成）
第 108 条　契約担当者は，一般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，設計書等によつて予定し，その予定価格を記載した予定価格決定書を封書にし，開札の際これを開札場所に置かなければならない。

２　契約担当者は，前項の規定にかかわらず，必要があると認めるときは，一般競争入札を執行する前に予定価格を公表することができる。この場合において，当該予定価格を記載した予定価格決定書を封書にしないものとする。

（予定価格の決定方法）

第 109 条　予定価格は，一般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。

財務規則第 5 章【契約】第 110 条では、最低制限価格について以下の通り定めている。

（最低制限価格）

第 110 条　契約担当者は，政令第 167 条の 10 第２項の規定により最低制限価格を設ける場合は，予定価格の 10 分の６から 10 分の９までの範囲において当該工事又は製造その他についての請負の予定価格を構成する材料費，労務費，諸経費等の割合その他の条件を考慮して当該工事又は製造その他についての請負ごとに適正に定めなければならない。

２　前項の規定により，最低制限価格を設けたときは，第 108 条の予定価格に併記しなければならない。

また、盛岡市は以下の通り品確法の制定を受けて、総合評価落札方式を採用している。

品確法とは、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」のことで平成 17 年 4 月から施行されている法律です。

近年、公共投資の減少による価格競争の激化の中で、著しい低価格による入札が急増するとともに、適切な技術的能力を持たない業者による、不良工事の発生、下請けや労働者へのしわ寄せによる公共工事の品質低下に関する懸念が起きています。こうした状況に対応するために品確法は作られました。

各発注者は品確法に則して、技術的能力を有する者により公共工事を施工する環境を主体的に整備するとともに、価格と品質が総合的に優れた調達を行うことが求められており、これにより、下記のような効果が期待されます。

① バリュー・フォー・マネーの実現

② ダンピングの防止、不良・不適格業者の排除

③ 談合が行われにくい環境整備

〈総合評価落札方式競争入札の実施について（盛岡市）〉

総合評価は、契約内容の品質を確保するために、地方自治体施行令 167 条の 10 の 2 に規定されている。

（契約の締結）

第二百三十四条　売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

２　前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

３　普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下この条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。

４　普通地方公共団体が競争入札につき入札保証金を納付させた場合において、落札者が契約を締結しないときは、その者の納付に係る入札保証金（政令の定めるところによりその納付に代えて提供された担保を含む。）は、当該普通地方公共団体に帰属するものとする。

５　普通地方公共団体が契約につき契約書又は契約内容を記録した電磁的記録を作成する場合においては、当該普通地方公共団体の長又はその委任を受けた者が契約の相手方とともに、契約書に記名押印し、又は契約内容を記録した電磁的記録に当該普通地方公共団体の長若しくはその委任を受けた者及び契約の相手方の作成に係るものであることを示すために講ずる措置であつて、当該電磁的記録が改変されているかどうかを確認することができる等これらの者の作成に係るものであることを確実に示すことができるものとして総務省令で定めるものを講じなければ、当該契約は、確定しないものとする。

６　競争入札に加わろうとする者に必要な資格、競争入札における公告又は指名の方法、随意契約及びせり売りの手続その他契約の締結の方法に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

（一般競争入札において最低価格の入札者以外の者を落札者とすることができる場合）

第百六十七条の十　普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもつて申込みをした者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適当であると認めるときは、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち、最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

２　普通地方公共団体の長は、一般競争入札により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、当該契約の内容に適合した履行を確保するため特に必要があると認めるときは、予め最低制限価格を設けて、予定価格の制限の範囲内で最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格で最低制限価格以上の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

第百六十七条の十の二　普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項本文又は前条の規定により難いものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

２　普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適当であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

３　普通地方公共団体の長は、前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札（以下「総合評価一般競争入札」という。）を行おうとするときは、予め、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」という。）を定めなければならない。

4　普通地方公共団体の長は、落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、予め、学識経験を有する者（次項において「学識経験者」という。）の意見を聴かなければならない。

5　普通地方公共団体の長は、前項の規定による意見の聴取において、併せて、当該落札者決定基準に基づいて落札者を決定しようとするときに改めて意見を聴く必要があるかどうかについて意見を聴くものとし、改めて意見を聴く必要があるとの意見が述べられた場合には、当該落札者を決定しようとするときに、予め、学識経験者の意見を聴かなければならない。

6　普通地方公共団体の長は、総合評価一般競争入札を行おうとする場合において、当該契約について第百六十七条の六第一項の規定により公告をするときは、同項の規定により公告をしなければならない事項及び同条第二項の規定により明らかにしておかなければならない事項のほか、総合評価一般競争入札の方法による旨及び当該総合評価一般競争入札に係る落札者決定基準についても、公告をしなければならない。

総合評価競争入札の方法をとる場合は、次の要件が必要である。

- 地方公共団体の支出の原因となる契約で、その性質又は目的から法 234 条 3 項本文、地方自治法第 167 条の 10 により難いものであること
- 予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込した者のうち、価格その他の条件が最も有利なものをもって申込をした者を落札者とすること
- 総合評価競争入札による場合は、予め、落札者決定基準を定め、学識経験を有する者の意見を聞かなければならないこと
- 自治体が競争入札により契約を締結する場合において、価格及びその他の条件が地方自治体にとって最も有利なものをもって申込した者を落札者とすること
- 具体的な算定方式として、次のどちらかの式により総合評価すること
  - 総合評価点＝性能点／価格
  - 総合評価点＝性能点＋価格点
- 技術審査の実施
  - 総合評価の導入の決定
  - 入札参加希望者から実施可能な技術提案の募集と評価基準の決定
  - 入札参加者からの具体的提案に対して個々に点数付けを行う

盛岡市は総合評価の方法を段階的に定めており、標準型、簡易型、特別簡易型の 3 種類に区別される。それぞれの特徴と技術評価点は次の通りである。

- 標準型　最高30点

技術的な工夫の余地が大きい工事において、市が求める工事内容を実現するため、総合的なコストの縮減、工事目的物の性能や機能の向上、又は社会的要請への対応に関して施

工上の技術提案を求め、価格との総合評価を行う方法。

- 簡易型　最高20点

技術的な工夫の余地が小さい工事において、施工の確実性を確保するため、簡易な施工計画、施工能力、地域精通度等に基づく技術力と価格との総合評価を行う方式。

- 特別簡易型　最高15点

技術的な工夫の余地が小さい工事において、入札参加者の施工能力及び社会性・信頼性等に基づく技術力と価格との総合評価を行う方法。

評価項目			配点	標準型	簡易型	特別簡易型
技術提案評価項目Ａ（標準型・簡易型・特別簡易型共通）	企業の施工実績		0.5	◎	◎	◎
	工事成績評定		1.5	◎	◎	◎
	ISO の認証取得		0.5	◎	◎	◎
	いわて地球環境にやさしい事業所認定		0.5	◎	◎	◎
	資格取得の取り組み		0.5	◎	◎	◎
	配置予定技術者の施工経験		1.5	◎	◎	◎
	道路の除排雪業務活動		0.5	◎	◎	◎
	災害活動の実績		0.5	◎	◎	◎
	障害者の雇用		0.5	◎	◎	◎
	新規学卒者の雇用		0.5	◎	◎	◎
	消防団員の雇用		0.5	◎	◎	◎
	離職者の雇用		0.5	◎	◎	◎
	ボランティア活動の実績		0.5	◎	◎	◎
	工事安全パトロール・防災訓練		0.5	◎	◎	◎
	自社施工及び下請の状況		0.5	◎	◎	◎
	建設資材の地元調達状況		0.5	◎	◎	◎
技術提案評価項目Ｂ（標準型）	工期設定と実施手順の適正性		5.0	◎		
		総合的なコストの縮減	12.0	○（選択）		
		工事目的物の性能、機能の向上				

評価項目		配点	標準型	簡易型	特別簡易型
	社会的要請への対応				
	個別の提案課題以外の技術提案	3.0	◎		
技術提案評価項目Ｃ(簡易型)	工期設定と実施手順の適正性	4.0		◎	
	品質等を高めるための技術提案	6.0		◎	
技術評価点　満点			30 点	20 点	15 点

価格評価点の算定方法は、「100×(１－入札価格÷予定価格)」である。すなわち、予定価格から何%低い価格で入札したかがそのまま価格評価点となる。総合評価の場合でも最低制限価格はかかるので、入札価格が最低制限価格より低い場合には落札できない。

例外としての総合評価落札方式競争入札であるため、法令では、評価の方法を決める際、及び、評価結果について、学識経験者の意見聴取を求めている。盛岡市ではこれの他に、市内部の建設関係部の部長により構成される判定委員会を設置し、公正な評価に関する審査を実施している。各評価方法によりこれら審査の要否が異なり、下表の通りである。

審査項目		判定委員会	学識経験者
評価基準の妥当性について	標準型	○	○
	簡易型	○	○
	特別簡易型	○	○
評価結果について	標準型	○	○
	簡易型	―	―
	特別簡易型	―	―

また、平成 24 年 4 月以降、電子入札を本格的に運用し、原則すべての入札を電子入札によることとしている。現在は一部例外を除き、ほとんどの入札が電子入札によりなされている。

尚、「市長内部部局専決及び代決に関する規程」による工事請負契約に関する専決事項は下表の通りである。

		課長等	部長等	副市長
20 工事請負費に係る支出負担行為	ア　執行の決定	1 件 500 万円未満のもの（変更にあつては，変更後の額が 2,200 万円未満のもの(変更後の額が 500	1 件 500 万円以上 2,000 万円未満のもの（変更にあつては，変更後の額が 500 万円以上 5,500 万円未	1 件 2,000 万円以上 5,000 万円未満のもの（変更にあつては，変更後の額が 2,200 万円以上 1 億円未満

		課長等	部長等	副市長
		万円以上 2,200 万円未満のものにあつては，変更による増減額が変更前の額の１割以内であるもの又は工期の延長若しくは短縮の期間が 30 日以内であるものに限る。))	満のもの（変更後の額が 2,200 万円以上 5,500 万円未満のものにあつては，変更による増減額が変更前の額の１割以内であるもの又は工期の延長若しくは短縮の期間が 30 日以内であるものに限る。))	のもの（変更後の額が 5,500 万円以上１億円未満のものにあつては，変更による増減額が変更前の額の１割以内であるもの又は工期の延長若しくは短縮の期間が 30 日以内であるものに限る。))
	イ　契約の締結	１件 130 万円未満のもの	１件 130 万円以上 500 万円未満のもの（災害の応急措置に係るものに限る。）	１件 5,000 万円以上１億円未満のもの（変更に係るものを除く。）

①R5-1 入札にかけるべき契約が随意契約となるリスク（指摘事項 3-7）

盛岡市の工事請負契約における随意契約(130 万未満の契約は「課内契約」として表現し、この項での随意契約には含まない)は一般競争入札の件数と比較するとさほど多くはないが、平成 24 年は 28 件、平成 23 年は 40 件である。随意契約とする理由については、「工事概要書」、「契約依頼書」等に説明を要し、工事担当課及び契約検査課でのチェックを受ける。ここで、随意契約を認めている地方自治法施行令 167 条の 2 が抽象的な規定であり、市が実際に随意契約可能か否か判断するために、具体的な規定がなければ、競争入札にすべき契約が随意契約となってしまう可能性があるということが問題である。

盛岡市において、特定業者を対象とする随意契約を締結する場合、その根拠を地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号によっている。以下条文である。

（随意契約）

第百六十七条の二　地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

二　不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

随意契約のメリット、デメリットは次の通りである。

メリット　…①手続が簡略で経費の負担が少なくて済む、②契約の目的、内容に照らしそ

れに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選択できる

デメリット…契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど公正を妨げる事態を生じるおそれがある。

地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号は、不動産の買入又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするときには随意契約が締結できる旨、規定している。

しかし、地方自治法施行令のこの規定による基準は抽象的であり、本項は当該契約がどのような要件を有する場合に該当するのか、その該当性に関する判断を誰が具体的に行うべきか、という問題がある。一般条項であり、具体的な定めとはなっていないため、濫用され、競争を旨とする趣旨を逸脱するおそれがある。従って、それを避けるための手続は必要である。

盛岡市では地方自治法第 167 条の 2 第第 1 項第 2 号について「契約検査事務の手引き」の中の「随意契約のガイドライン」に記載がある。随意契約が可能かどうかという判断は入札の公平性に対する影響の大きいことを鑑み、随意契約に関する規則を独立した要綱などとして定める必要があると考えられる。

②R5-2 予定価格・最低制限価格が漏洩し、入札に不公正がきたされるリスク（意見 3-6）

予定価格は、開札の時まで封詰めされ保管される。また、最低制限価格は、入札の終了後、入札の件数などを考慮し決定される、いわゆる相対的最低制限価格となっている。実質的に落札か否かが決定される要因としては、予定価格より最低制限価格であるが、この最低制限価格を、常に予定価格に対して一定の割合を設定するという、いわゆる絶対的最低制限価格と比較すれば、最低制限価格が業者に察知されるという危険性は低いものと考えられる。

しかし、依然として、予定価格から最低制限価格をある程度予測するということは、相対的制限価格を採る場合であっても生じうる。予定価格等の漏洩の防止について、職員の倫理感に委ねる、担当を定期的に変えるなどといった全般的な統制による方法しかないというのが現状である。情報漏洩を防ぐために、漏洩してはならない情報の種類をランク分けするという手段も有効である。

③R5-3 一般競争で行われるべき入札が指名競争になるリスク

指名入札のケースが極めて限定的である。指名競争により入札を行う場合、担当課による契約依頼にその理由等を記載し、契約検査課で指名競争とすることが妥当であるか

判断される。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

④R5-4 指名競争における業者の選定に恣意性が介入するリスク

「盛岡市市営建設工事請負契約に係る指名業者選定基準」が定められおり、恣意性の介入を防止している。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

（趣旨）

第 1　この基準は、盛岡市が発注する市営建設工事（盛岡市市営建設工事請負契約競争入札参加資格要綱（平成 8 年告示第 419 号）第 2 に規定する市営建設工事をいう。以下同じ。）について、指名競争入札により請負契約を締結するに当たり、指名業者を選定するために必要な事項を定めるものとする。

（指名業者の選定基準）

第 2　指名業者の選定は，次に掲げる事項に留意して行うものとする。

(1) 不誠実な行為の有無

(2) 経営の状況

(3) 市営建設工事における工事成績

(4) 手持ち工事の状況

(5) 当該工事施工についての技術的適性

(6) 安全管理の状況

(7) 労働福祉の状況

(8) その他特に考慮する必要がある事項

2　前項各号に掲げる事項の運用基準は，別表のとおりとする。

（特定共同企業体構成員への適用）

第 3　盛岡市特定市営建設工事請負契約競争入札参加資格要綱（昭和 62 年告示第 145 号）第 2 第 3 号に規定する特定共同企業体を指名業者とする場合にあっては，当該特定共同企業体の構成員について第 2 の選定基準を適用の上その選定を行うものとする。

（補則）

第 4　この基準の運用に関し必要な事項については，別に定めるものとする。

⑤R5-5 入札された価格を間違えて登録するリスク

工事請負契約の場合、現在では原則として電子入札により入札を行っている。電子入札システムでは価格を手動で変更することはない。また、紙で入札される場合、紙で入札に参加する旨の承諾願いの提出を業者に求めている。契約検査課の開札者が電子入札システムへの入札額の入力を行うことになるが、業者による立会がない場合でも、法令

により他の職員の立会がある。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑥R5-6 落札結果が誤るリスク

電子入札システムにより、予定価格と最低制限価格の範囲内で最も有利な入札者が落札者として決定される仕組みとなっている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑦R5-7 故意により入札結果が操作されるリスク

電子入札による入札結果を手動で変更することはできない仕組みとなっている。また、紙による入札に関しては開札の際、開札者が入力することとなるが、他の職員による立会もあり、また、入札経過については契約の稟議において事後的にチェックを受ける。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑧R5-8 受注すべき業者と受注業者が相違するリスク

契約書作成に係る伺い（稟議）では、入札に係る関連の書類が一緒に添付され、一致を確認の後承認される。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑨R5-9 落札金額と契約金額が乖離するリスク

契約書作成に係る伺い（稟議）では、入札に係る関連の書類が一緒に添付され、一致を確認の後に承認される。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑩R5-10 技術的能力に劣る業者が入札に参加するリスク（意見 3-7）

入札参加資格は「盛岡市市営建設工事請負契約競争入札参加資格要綱」により定められており、制限付きの入札により、一定以上の格付けのある業者のみの参加を担保することは可能である。また、技術的な差が出やすい革新的な工事を求める場合には、総合評価落札方式を採用することも可能であり、より技術に関する提案を重視した落札者の決定が可能である。

ここで、業者の基本情報や格付けに関する情報は、特に管理に注意を要するマスター情報に該当する。マスター情報の維持・管理は、担当課が責任を持って実施すべき IT に係る業務処理統制である。業者マスターが間違ったままとなってしまうリスクに関してどう対応するかが問題である。

入札に参加可能となる業者の登録は、業者登録システム上で行われる。登録情報は、業者の基本情報、市の工事実績、総合経営評価などであり、業者の格付けに関わる情報であり、入札資格に直接関わるため、入札参加に係る公平性に影響する重要情報である。

入札可能業者は工事請負契約の場合、2 年に一度更新になるため、マスターの情報が正しくないまま長期間放置される可能性は低いものと考えられるが、マスター情報が正し

くなく変更されてしまうリスクに対応する統制手続は必要である。変更履歴は契約検査課で取れるので、事後的な変更履歴のチェックは可能とのことであるが、業務の効率性を鑑みれば、定期的に変更履歴をチェックして、正しくない変更が行われていないことを確かめることが必要であると考える。

⑪R5-11 議会にかけるべき契約が議会にかけられないリスク

工事の施行にあたり、「工事の施行について(伺い)」に設計金額等調書など、設計金額に関連する書類が添付され、権限のある者の承認を得ることになっている。「盛岡市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」では「予定価格 1 億 5,000 万円以上の工事又は製造の請負とする」とされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑫R5-12 一般競争によりダンピングがなされるリスク

入札を要する契約には、最低制限価格が定められる。最低制限価格は、「盛岡市工事請負契約に係る最低制限価格事務取扱要領」に従って適切に設定される。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑬R5-13 公告が正しく行われないリスク

公告の案は、入札を実施する際の稟議である「工事請負契約に係る一般競争入札の実施について(伺い)」に添付され、担当者以外の者、上長者の確認を受ける。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

⑭-1 R5-14 総合評価の技術点評価に恣意性が介入するリスク（**指摘事項 3-8**）

盛岡市の総合評価における技術評価点の評価方法には「標準型」、「簡易型」、「特別簡易型」の 3 種類が存在する。

総合評価落札方式は、地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 第 1 項で一般競争入札により支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から最低価格落札制度又は低入札価格調査制度及び最低制限価格制度の規定により難いものであるときは、これらの規定に関わらず予定価格の制限の範囲内の価格をもって申し込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とすることができるという制度である。

地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 第 1 項

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項 本文又は前条の規定により難いものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の

条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

普通地方公共団体における支出の原因となる契約の落札者決定方式は、原則として最低価格落札方式であり、この総合評価競争入札は最低価格落札方式の例外の一つである。この総合評価落札方式の例外として、低入札価格調査制度との併用が認められている。

地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 第 2 項

普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適当であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとつて最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

総合評価競争入札の例外として設けられている地方自治法施行令第 167 条の 10 の 2 第 2 項は、いわゆる低入札価格調査制度である。これは低価入札をした者が完全な履行をしないこと等により、結果的に地方公共団体が損害を蒙るおそれがあることから、これを避けることを目的としたものであり、同様のおそれは総合評価競争入札においても考えられる。地方自治法施行令の趣旨からいって、総合評価競争入札と最低制限価格制度との併用は認められていないというのが通説であり、政府による「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル」でも同様の記述がされている。

最低制限価格制度は、一定の最低制限価格を下回る入札者を落札者としない制度であるが、総合評価競争入札は、「安くても技術的に優れた工事」か否かを評価できるという点で優れている。従って、低い入札を一律にカットしてしまう最低制限価格制度ではなく低入札価格調査制度との併用のみが認められている。

もっとも、「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル」では、「低入札価格調査と価格による失格基準を併用することにより、最低制限価格と同様のダンピング排除の効果を得ることが可能であり、その活用を図っていくことが重要です」とされており、一定の価格を最低基準にするということそのものは否定されていない。それについては「低入札価格調査においては、一定の価格を下回る入札について、契約の内容に適合した履歴が確保できない蓋然性が高いものとして、低入札価格調査を実施せずに総合評価の評価値が次順位の者を落札者とすることができる価格による失格基準を設定することが可能です」としている。

価格による失格基準の具体的な設定方法については、各地方公共団体の状況に応じる

とされている。盛岡市においては、通常の最低制限価格を決定する方法で、当該失格基準を決定していると捉えることが可能である。しかし、低入札価格調査のみが併用を認められている以上、制度の建付けを見直す必要はある。

盛岡市が採用している最低制限価格の設定方法(平成 24 年度まで)は、「工事請負契約に係る低入札価格調査基準中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」に準じており、下記の通りである。

最低制限価格 ＝直接工事費の 95%＋共通仮設費の 90%＋現場管理費の 80%＋一般管理費の 30%

総合評価競争入札において低入札価格調査制度を採用した場合の、失格基準の算定基準を設定する必要がある。

⑭-2 R5-14 総合評価の技術点評価に恣意性が介入するリスク（指摘事項 3-9）

総合評価競争入札では、単純に価格のみによって判断する最低制限価格制度と異なり、市にとって「最も有利なもの」を評価しなければならない。従って、その評価方法及び評価結果については、通常の入札以上に客観性の確保が要求される。

総合評価競争入札は、「価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申し込みをした者を落札者とする」方式であるが、価格その他の条件が当該地方公共団体にとって最も有利なものであるか否かの判断が恣意的になっては、競争入札の公平性を損なうことになる。また、価格のみに着目すれば、より高い価格での入札者が落札者となりうる方式であることから、通常の入札以上に客観性の確保が要求される。従って、客観的に判断できるような基準を設けておくことが必要であり、普通地方公共団体の長は、総合評価競争入札を行おうとするときは、あらかじめ当該総合評価競争入札に係る申し込みのうちその価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準、すなわち落札者決定基準をさだめなければならない。 ＜逐条地方自治法　第 6 版　松本英昭著＞

ここでいう客観性とは、評価を下した過程や理由を説明することが可能であると換言することができる。技術的な問題であることからブラックボックスということでは客観性があるとはいい難く、技術的な知識のない第三者に対しても評価結果について説明できるような資料を整備する必要があるのではないだろうか。

盛岡市において簡易型で評価する場合には、評価の結果について、内部的な審査機関である判定委員会、及び学識経験者に諮る必要性は原則としていないが、技術評価点として 10 点を割り当てられている「技術提案評価項目 C」の内訳は下表の通りとなっており、高度に技術的な評価ということができる。

評価項目	評価内容	評価基準	評価点
施工管理	1 工期設定と実施手順の適切性（工程管理）	実施手順を踏まえた全体の工程管理が適切で、根拠を伴う工期短縮のための工夫が提案されている。	4.0
		実施手順を踏まえた全体の工期計画が適切である。	2.0
		発注条件を踏まえた工期設定が行われていない、又は実施手順の検討が不適切である。	0.0
	評価点小計 A		4.0
	2 品質等を高めるための技術提案を求める（個別の提案課題を記載）	現地の状況や工事の特性を踏まえた、裏づけを伴う任意の工夫があり、確実な効果が期待できる。	6.0
		現地の状況や工事の特性を踏まえた、任意の工夫があり、ある程度の効果が期待できる。	4.0
		工事内容を踏まえた任意の工夫が適切である。	2.0
		工夫の検討がなされていない、又は不適切である。	0.0
	評価点小計 B		6.0
評価点合計	A 4.0 + B 6.0		10.0

盛岡市の総合評価点は加算方式であり、価格評価点は[100×(1 - 予定価格／入札価格)]という計算になる。すなわち、予定価格の 90%の価格で入札した場合の価格評価点は 10 点である。複数の入札者が予定価格の付近での入札をした場合、技術評価点の採点次第で落札者が決定される。「地方公共団体向け総合評価実施マニュアル」には、「価格評価点と技術評価点の比率については 9:1 から 1:1 の範囲で決定している例があります」とされている。盛岡市の場合、簡易型であっても技術評価点は最高 20 点である一方、価格評価点は概ね 10 点から 20 点の範囲になることから、技術評価点の割合が高いということができる。従って、技術評価の結果に係る過程や理由などについて、客観性を確保することの重要性は特に高いものと考えられる。

評価に当たってはその過程や評価した理由などが、第三者でも理解できることが客観性の確保のために重要であると考えられるが、個別の評価について、その理由などを詳細に記載した個表等を確認できなかった。個別の提案に対し、評価基準に沿ってどのように評価したのかが、第三者でも分かるように、個表等を契約に関する書類として適切に保管すべきである。

⑭-3 R5-14 総合評価の技術点評価に恣意性が介入するリスク（意見 3-8）

盛岡市財務規則には総合評価落札方式競争入札に関する規定がないが、総合評価落札方式競争入札は、最低価格による入札者を落札者とすべしという原則に対して例外的にとることができる方法である。そのため、これを採用する場合には財務規則のような上位の規則で宣言することの要否について検討することが望ましいと考える。

地方自治法施行令

（普通地方公共団体の規則への委任）

第百七十三条の二　この政令及びこれに基づく総務省令に規定するものを除くほか、普通地方公共団体の財務に関し必要な事項は、規則でこれを定める。

盛岡市財務規則

（趣旨）

第１条　この規則は，地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「政令」という。）第 173 条の２の規定に基づき，財務に関し必要な事項を定めるものとする。

⑮R5-15 総合評価の計算ミスが生じるリスク（意見 3-9）

総合評価落札方式競争入札における技術評価点の計算、価格評価点の計算、及び総合評価点の計算において、表計算ソフトが使用されている。表計算ソフトの使用は、その変更等に係る操作がシステムを使用する場合における操作と比して容易であり、統制手続の自動化とはいえないため、その使用の際には注意が必要である。

総合評価落札方式競争入札の技術評価点、価格評価点、総合評価点を計算する方法が、エクセルを使用する方法によっている。エクセルの使用によることによってリスクが相当高いというわけではないが、表計算ソフトを用いることは自動化とは異なり様々なリスクが存在するため留意が必要である。リスクを回避し、業務の効率性、統制手続の有効性に資するために、システムを作成することなどの対応が考えられる。

以下、表計算ソフトによる統制手続に係る問題点（と対応策）

- 入力できるセルを限定するために、入力用セル以外を編集不能にする。入力できないセルの編集を可能とするためのパスワードを設定する。
- 数式など重要な編集は実際に使用する者以外が編集するようにし、パスワードを用い他の者が編集不能なように管理する。
- エクセルでの計算は、システムを利用した自動化とは異なり、慎重を期すために、計算結果を他の者が計算合わせをする必要がある場合がある。

⑯R5-16 随意契約において、業者の選定に恣意性が介入するリスク（意見 3-10）

130 万円以上の予定価格の契約において、特定業者のみに見積り提出を求める場合における随意契約の件数はそれほど多くはないが、存在する。その根拠は地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号であるが、当該法令が抽象的であるため、これのみによって随意契約の是非を判断することが果たして妥当であるか問題となる。

随意契約を選択する際の根拠が、抽象的な規定である地方自治法施行令のみによって

いることは先に述べた通りである。更には、随意契約における業者の選定について、随意契約とせざるを得ないケースは、当初建設先に、その後の改修工事などをさせるといった場合が多く、業者との付き合いが長期間に渡ってしまい、馴れ合いや癒着などが生じてしまうのではないかという懸念が生じてしまう。

やむを得ない理由で随意契約を採る場合であっても、事後的にその客観性を示す必要があると考えられる。随意契約で特定の業者を指名する理由について、盛岡市入札等監視委員会にかけるなどの事後的なチェックを要するようにするということが、恣意性を排除するために重要である。

⑰R5-17 随意契約において、価格決定で競争性が阻害されるリスク（意見 3-11）

随意契約においては、特定の業者からだけ見積りを徴取することから価格の競争がなされないため、契約価格が高くなってしまうというリスクがある。

随意契約の際の予定価格は、工事担当課が設計価格を設定し、契約検査課が予定価格の決定、見積りの徴取などを行う。盛岡市では随意契約において、見積通知書に記載の回数(通常 3 回)に渡り、予定価格を下回る見積りを徴取できるまで見積りの徴取を行うこともあり落札率は高い傾向にある。

この件について、平成 24 年度第 4 回盛岡市入札等監視委員会でも話題に上っている。そこではクリーンセンターのように高度に専門的な設備である場合、その改修工事であっても、盛岡市の職員が適切な設計・積算をすることは能力的に困難ではないのかという指摘がされている。設計・積算を外部委託することの適当性や、外部委託すべき要件などを検討する必要があるのではないかと考えられる。

予定価格の設定や、落札の決定においては、如何に公平性、競争性を確保するかが課題であることから、事後のモニタリングにて十分な説明をできるようにするなどして、リスクを低減するということが重要であると判断される。

【課内契約プロセス(P6)】

130 万円未満の工事については、課内契約(随意契約)の対象となっている。

業務名称	業務内容
課内契約	工事担当課では、業者を選定し見積書を徴取する。予定価格を下回り、かつ最も低い見積りを提出した業者を契約先として選定する。工事担当課では、「契約書」と稟議書を作成し、必要書類を添付し、上長者承認を受ける。

①R6-1 入札にかけるべき契約が課内契約となるリスク（意見 3-12）

課内契約は、契約書の作成等、すべての手続が担当課内にて実施される。課内におけ

るチェックについても相当ではあるが、他の独立した課において、課内契約とすべきことが妥当であるか目を通せないことについては、リスクの重要性から鑑み、リスクを十分に回避できるかどうかが問題である。

130 万円未満の工事請負契約に関しては、契約の全権を担当課が持っている。契約に係る課内での承認に係る統制手続は厳格ではあるが、内部統制の限界を考えると、課内契約とすべきでない契約が課内契約とされてしまうリスクを防止するために、他の課の権限を持って事後的にでもチェックされることが必要と考えられる。

また、課内契約であっても、現在はホームページ上でその詳細情報が開示されることになっており、開示の過程でチェックすることが可能ではあるが、業務の効率性を鑑みれば、誤謬・不正の発見はなるべく早期にされることが望ましいと考えられる。

従って、担当課において承認すべき 130 万円以下の契約であっても、その契約が課内契約に付すことが適当かどうかのチェックについては、業務の有効性及び効率性の観点から、契約後速やかに担当課以外の権限を有する課でのチェックが必要である。尚、課内契約についての全件を契約検査課に報告する手続は平成 25 年から開始されている。

（予定価格の限度額）

第 118 条　政令第 167 条の 2 第 1 項第 1 号に規定する規則で定める額は，次の各号に掲げる契約の種類に応じ，当該各号に定める額とする。

（1）　工事又は製造の請負　130 万円

（2）　財産の買入れ　80 万円

（3）　物件の借入れ　40 万円

（4）　財産の売払い　30 万円

（5）　物件の貸付け　30 万円

（6）　前各号に掲げるもの以外のもの　50 万円

②R6-2 業者の選定に恣意性が介入するリスク

契約伺いに、見積りを依頼する業者及びその選定理由を記載し、課内の上長者の承認を得るという手続きが取られる。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

③R6-3 見積りの結果が操作されるリスク

見積りの経過については、見積書と、見積書をもとに作成される見積経過表が一緒に承認対象とされるため、見積りの結果を操作するのは難しいと考えられる。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

④R6-4 決定金額と契約金額が乖離するリスク

課内契約では、契約書は担当にて作成される。契約書の決裁を受ける際には、「市営工事に係る契約の締結について(伺い)」に予定価格決定書、見積書、見積経過表などを添付して、課長はこれらの一致を確認の上承認を行う。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

⑤R6-5 分割発注により入札を免れるリスク（意見 3-13）

工事請負契約の場合、予定価格が 130 万円未満の契約に関しては担当課の権限により契約を締結することができるが、もともと予定価格が 130 万円以上の契約を故意に分割することによって本来契約検査課が取り仕切り入札を行うべき契約を課内契約とするというリスクが考えられる。

分割発注の問題に関しては多くの自治体で問題にされている。盛岡市では、現在、このリスクに対する対応は、担当課によるチェックによりなされている。市職員による収賄事件をきっかけに、課内契約に係る課内でのチェック体制については見直しがされ、十分に整備されている。しかしながら、内部統制には限界があるということを鑑みれば、そのリスクを十分に回避するために、他の責任のある課に報告をするということが業務の有効性の観点から望ましいといえる。

尚、ホームページにおいて公表することにより不正・誤謬が発見されるという可能性はあるが、事前に適時に発見・防止するという効果は期待できない。なにより、公表する前に組織において不正・誤謬を発見・防止するべきである。

従って、R6-1 と同様に、課内契約であっても、その課内契約にすることが妥当であると判断したという報告を契約検査課へ上げることがより望ましいと考えられる。尚、平成 25 年度からは、課内契約に関して契約後直ちに契約検査課へ報告が義務付けられており、分割発注の観点からのチェックも行われているとのことである。

【工事着工プロセス(P7)】

工事の着工は、受注者からの工事着工届等の届出により始まる。

業務名称	業務内容
工事着工届受理	受注者は「工事着工届」、「工事工程表届」を作成し、担当課へ送付する。担当課では「工事に係る工事着工届等の受理について(伺い)」を作成し、上長者の供覧を受ける。
下請負管理	受注者が下請負を行う際には「下請負届」、「下請負調書」等を提出させる。担当課では「下請負届の送付について(供覧)」を作成し上長者の供覧を受ける。

①R7-1 契約された工事が着工されないリスク（意見 3-14）

工事の着工は、受注者からの「工事着工届」の到着がきっかけとなる。ここで、「工事着工届」が到着しない場合への対応が問題となる。工事の着工は、受注者からの工事着工届が届くことをきっかけに工事着工稟議が作成され、承認を得るという統制手続によって、その正確性が担保されている。

しかしながら、工事着工届が出てこない場合における、工事が着工されないという網羅性に係るリスクを担保する統制手続について、その存在が明確ではない。そのようなことは起こり得ないという担当課の感覚は理解でき得るが、首長にとって、網羅性を担保する統制手続が不明であることは、誤謬・不正の可能性を残すこととなり、これに対応する統制手続を整備することの重要性は高いといえる。そのため、工事の進捗状況を一覧で管理するシステムの導入を検討すべきである。

②R7-2 契約されない工事が着工されるリスク

工事着工の際に受注者から提出される工事着工届には、工事の名称などが明記される。工事着工届の内容については、「工事に係る工事着手届等の受理について(伺い)」に記載され、工事着工届と共に回覧され、課内上長者の決裁を受ける。当該リスクに関して特段指摘すべき事項はない。

③R7-3 契約内容と異なる工事が着工されるリスク（意見 3-15）

工事の着工は、受注者からの「工事着工届」を受理し、「工事に係る工事着工届等の受理について(伺い)」によって、上長者がその妥当性について確認することでなされる。ここで、工事開始直後の監督者による現場の確認に関しては、工事着工に係るプロセスに含まれない。

通常の工事の立会や、工事の準備段階における監督者による現場視察によって、契約内容と異なる工事が着工されるというリスクを低減されると考えられるが、それらの手続が当該リスクを十分に低減し得るものであるか否か、リスク対応手続として位置付けを明確に整理することが必要と考える。

④R7-4 下請け業者による工事の管理が甘くなるリスク

請負者から提出される「下請届」により、下請け業者が工事に適正かどうかの判断が可能である。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

⑤R7-5 いわゆる工事の丸投げがなされるリスク

建設業法第 22 条により、一括下請負が禁止されている。これは、発注者に対する信頼を裏切る行為であり、また、施工責任が曖昧になることで、手抜き工事や労働条件の悪化に繋がるおそれがあるからでる。

盛岡市では下請負届を受理し、「一括下請負の点検チェックリスト」を用い、問題がないか担当者が確認の後、「下請負届の提出について(供覧)」により上長者の供覧を受ける。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

【前払金支払プロセス(P8)】

前払金の支払いに係るプロセスである。

業務名称	業務内容
前払金支払い	支払プロセスと同様の手続である。限度額の計算については、担当課でのチェックの後、会計課で確認を受ける。

①R8-1 架空の工事に対して前払金が支払われるリスク

前払金の支払いは、契約時に財務会計システムに登録される「支出負担行為書」の情報に紐付けられる。当該リスクに関して特段指摘すべき事項はない。

②R8-2 前払金の決定に不正が生じるリスク

前払金の決定は、工事担当課での計算の後、会計課でのチェック・確認を経て行われる。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

③R8-3 決定額と異なる前払金の支払いが行われるリスク

前払金の支払いに係る統制手続は通常の支払に係るものと同様である。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

【契約変更プロセス(P9)】

土木工事の場合、工事を施工して初めて判明する事項や、追加で必要となる事項などが生じる場合が多く、盛岡市の場合、約７割～８割の割合で設計変更になるという調査結果である。元市職員による詐欺事件では、設計変更・契約変更の時のチェックの不徹底の隙を狙われるということから生じた。現在では、事務が改善され、契約変更の際でも、当初契約と変わらない程度の厳しいチェックが課されている。

業務名称	業務内容
設計変更要否検討	担当課と受注者により、設計変更の要否が検討される。担当課では「工事打合簿」に協議の内容を記入し、課内上長の承認を求める。第１回変更設計内容検討会を開催し、課内での検討を加える。
設計変更設計図書、積算	技術担当者は設計図書として「仕様書」「設計図」「設計書」「数量計算書」等を作成する。これらは精算者(担当者以外の係の者)により精算される。

業務名称	業務内容
	第 2 回変更設計内容検討会を開催し、設計図書が正しく作成されているかどうか検討が加えられる。
契約承認	工事担当課にて「工事変更契約依頼書」、「契約変更調書」、「設計金額等調書」「変更工事設計書」を作成し、契約検査課へ回付する。工事検査室による審査を経て、契約検査課では「工事請負契約の変更契約について(伺い)」を作成し、設計図書等を添付し、上長の確認を得た上で承認を受ける。
工事指導検査室検査	工事指導検査室では工事担当課が作成した設計図書を審査する。審査が終了後、「審査結果表」を作成し、契約検査課へ回付する。
変更契約書作成	契約検査課では契約稟議を元に「工事請負変更契約書」を作成し、受注者へ渡すとともに、工事担当課へ回付する。 工事担当課では「工事請負変更契約の締結について」を作成し「工事請負変更契約書」を添付し上長者の確認を受ける。

①R9-1 変更されるべき契約が変更されないリスク

「設計変更」は「市営建設工事設計等事務取扱要領」に従って、必要に応じ行われる。また「設計変更」が生じた場合には、一定の場合を除いて契約変更を行うこととされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

②R9-2 変更すべきでない契約が変更されるリスク

市職員による詐欺事件をきっかけに実施された調査により、契約を変更する根拠となる、受注者との協議の履歴が残されていない場合があることなどが指摘された。

盛岡市の場合、土木工事であれば、7～8 割の工事が変更契約になるという調査結果がでている。建設工事と違い、道路の舗装工事の場合には、実際に掘って見て当初の計画になかった事態が生じ仕様を変更せざるを得ない状況が多いからである。しかしながら、変更は当然という意識がそのチェックを甘くし、市職員による詐欺事件が起きるきっかけとなってしまった要因となった。

現在では「市営建設工事設計変更等事務取扱要領」に従い受注者に指示や、受注者との協議をした場合の履歴の書類を契約変更の際の伺いに添付し、契約変更の経緯や原因などについて、上長者がチェックすることを可能にしている。また、契約変更の際の課内における複数担当によるチェックや検討会の開催、工事指導検査室の審査など、当初契約の際のチェック並みに厳しい課内チェックがされる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

③R9-3 故意により水増し変更契約がなされるリスク

現在では、変更契約における課内チェック、工事指導検査室の審査が当初契約と同様の厳しさでなされている。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

④R9-4 設計や図面違いにより積算価格が過大又は過少となるリスク

R9-3 と同様である。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑤R9-5 積算価格と契約価格が乖離するリスク

契約変更の場合においても、積算価格が契約書の契約価格と一致することを確かめる手続は当初契約と変わらない。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

⑥R9-6 別工事とすべき契約が契約変更によって実施されるリスク

元市職員による詐欺事件では、本来であれば別契約として契約開始をするべき工事が変更契約によって施工されるということが起こった。特定業者に利益をもたらすという目的の下、契約変更であれば、入札等の手続による必要がなく目的を果たせるという誘因があった。「不正のトライアングル理論」における、「機会」が存在する状況であった。

現在では、契約変更においても、当初契約と同様の厳しい課内チェック、及び工事指導検査室による設計・積算の審査が行われる過程によって、別工事とすべき契約を変更契約により施工するということのチェックが行われる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

【課内契約変更プロセス(P10)】

課内契約に係る契約の変更を行うプロセスである。

①R10-1 正規の変更プロセスによるべき変更契約が課内で行われるリスク（意見 3-16）

変更により契約金額が 130 万円を超える工事については、契約検査課が担当になる。しかし、工事担当課の権限で契約変更できるか否かに係る判断は、現状、工事担当課が行っているため、その妥当性に関するチェックを契約検査課への報告によって実施すべきか否かについては、「①R6-1 入札にかけるべき契約が課内契約となるリスク」で述べた通りである。

②R10-2 故意により水増し変更契約がなされるリスク

課内契約に係る設計変更においても、副担当によるチェックや検討会開催による検討が行われる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

③R10-3 設計や図面違いにより積算価格が過大又は過少となるリスク

課内契約に係る設計変更においても、副担当によるチェックや検討会開催による検討

が行われる。当該リスクに対して特段指摘する事項はない。

④R10-4 積算価格と契約価格が乖離するリスク

積算価格は、設計金額等調書にまとめられ、契約稟議とともに課内上長者の確認を受ける。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

⑤R10-5 別工事とすべき契約が契約変更によって実施されるリスク

課内契約に係る変更においても、契約変更の際には副担当者による精算及び検討会での検討、契約稟議による上長者承認を要する。当該リスクに関し特段指摘する事項はない。

【工事検査プロセス(P11)】

すべての工事に対して、その完了の際には検査が義務付けられている。

業務名称	業務内容
工事検査依頼	工事担当課では、受注者から「工事完成届」を入手する。その後、「工事完成検査の依頼について(伺い)」、「工事検査依頼書」を作成し上長の承認を受ける。「工事検査依頼書」等を工事指導検査室へ回付する。
工事指導検査室検査	工事指導検査室では、検査を任命された職員が工事の検査を実施する。検査の結果を「審査結果表」に記載し、不合格であった場合には、受注者に対し是正を指示し、再検査を行う。
工事完成検査完了通知	検査に合格後、工事指導検査室では「完成検査完了通知書」、「工事検査調書」、「工事成績評定書」等を作成する。後、稟議として「工事完成検査完了の通知について(伺い)」を作成し、上記書類を添付し、契約検査課、財政部上長の承認を受ける。 関係書類は工事担当課へ回付され、工事担当課で「工事完成検査の完了及び完成検査完了通知書の送付について(伺い)」を作成し、上長者承認を受ける。その後、「完成検査完了通知書」を受注者へ送付する。

①R11-1 工事完了したにも関わらず検査が行われないリスク（指摘事項 3-10）

工事検査は、工事担当課が「工事検査依頼書」を作成し、契約検査課へ回付されるのをきっかけに開始される。この際、工事が完了したにも関わらず何らかの理由で「工事検査依頼書」が届かなかった場合等に、工事検査のプロセスが開始しないという可能性があり、このリスクを回避するための統制手続が問題となる。

工事担当課による「工事完成届」の受理や「工事検査依頼書」の作成及び回付等は、工期が到来したなら速やかに実施されるべきである。従って、工期が到来しているにも

関わらず「工事検査依頼書」が到達していない工事のリストを適時に作成し、常にモニタリングをすることによって、工事完成から検査に至る際の遺漏を防止できる。

内部統制上、当該チェックを誰が責任を持って行うかという職務分掌を決めておくということが肝要である。また、「適時」に「見える」を実現するために、IT を利用したシステムの導入を検討すべきである。

②R11-2 検査が行われず工事が完了するリスク

「工事検査調書」や「工事検査完了通知書」等、検査が終了した証拠がなければ、財政部における工事完了の手続に進めない。そのため、当該リスクに対して特段指摘すべき事項はない。

③R11-3 検査が架空となるリスク

工事検査の依頼があると、工事指導検査室では検査員を任命し、工事検査通知書を作成し工事担当課へ回付する。検査員は工事検査調書等を作成し、「工事完成検査完了の通知について(伺い)」を作成、財政部上長者の承認を受ける。当該リスクに関し特段指摘する事項はない。

④R11-4 検査により手抜き工事、不正による水増しが発見されないリスク

工事検査は、工事指導検査室の職員が実施するが、担当課の職員及び、受注者の現場代理人の立合いの下に実施される。当該リスクに関して特段指摘する事項はない。

【支払プロセス(P12)】

完了した工事に関する支払のプロセスである。

業務名称	業務内容
支出命令作成・登録	工事完了後、受注者から「請求書」が送付される。工事担当課では、支出負担行為の範囲内で請求書を基に「支出命令」を財務会計システムに登録し、プリントアウトする。また、請求書をＰＤＦにして財務会計システムへ登録する。その後、支出命令を財務会計システム上で決済し契約関係書類を会計課へ回付する。
支出負担行為作成・登録	契約プロセスを経て契約が成立後、担当課では「支出負担行為」をシステム登録しプリントアウトする。担当課で「支出負担行為」が正しいことを契約関係書類と照合することによって確認する。
会計課支払チェック	工事担当課から「契約関係書類」等が紙で、、「支出命令書」が財務会計システムでが回付されてくる。会計課の担当者がチェックし、係長が確認する。 工事請負契約に関しては、会計管理者が支出に関する審査権限

業務名称	業務内容
	を有し、決裁を行う。
前払金・出来高等支払	前払金や出来高払いが生じている場合は、支出負担行為額からこれを差し引いた金額が、システム上管理されている。
支払	支払登録はシステムによって行われる。【会計課支払チェック】を経た支払情報は、支払希望日のみが変更可能である。

①R12-1 完了した工事契約の支払がなされないリスク（指摘事項 3-11）

工事契約の支払いは、工事担当課において、請求書等に基づき財務会計システムに「支出命令書」を登録することをきっかけに開始される。ここで、完了した工事に関して、支払が遅延するということは約定上大きな問題であり、完了した工事契約の支払いがなされないというリスクに対してどのような対応をとるかが問題となる。

現在、盛岡市では、年度末に支出負担行為と支出済額に差が生じているものについて、予算担当課の財政課から支出担当課への確認を行っているが、問題が生じてすぐに対応できることが効率性の面から重要である。工事担当課による支出命令書の作成及び登録は、工事が完了し請求書が到来したなら速やかに実施されるべきである。従って、工事をしているにも関わらず「支払命令書」が登録されていない工事のリストを適時に作成し、常にモニタリングすることにより、工事完了から支払に至る際の遺漏を防止できる。

内部統制上、当該チェックを誰が責任を持って行うかという職務分掌を決めておくということが肝要である。また、「適時」に「見える」を実現するために、IT を利用したシステムの導入を検討すべきである。

②R12-2 完了しない工事契約の支払がされるリスク

「支出命令書」は、「請求書」が到着した後に登録される。これらの書類は、工事担当課でのチェックを経た後、会計課に回付されチェックを受ける。当該リスクに関して特段指摘すべき事項はない。

③R12-3 契約金額と異なる支払がされるリスク

契約金額は、契約時に財務会計システムに登録され、登録結果は「支出負担行為書」としてプリントアウトされ、その他の契約関連の文書と共に一致を確認の上、承認を得る手続となっている。支払の際は、「支出命令書」を作成する。「支出負担行為書」と「支出命令書」は財務会計システムで繋がっている。更に、支出命令書は、契約関係の文書と共に会計課のチェックを受ける。そのため、契約金額と異なる支払がされるリスクは相当に低いものと判断されるため、特段指摘すべき事項はない。

④R12-4 前払金が支払金額に正しく反映されないリスク

工事毎に支払の履歴はシステム上、紐付けられており、前払金の支払いが最終的な支払に正しく反映されないというリスクは低く、特段指摘すべき事項はない。

⑤R12-5 正しくない先への支払がなされるリスク（指摘事項 3-12）

支払先の口座の変更等は、会計課の権限でシステム登録される。その際、変更の根拠となるのは請求書である。支払先口座という重要なマスター情報の登録に当たり、根拠資料となる請求書等の書類は必ず原本を提出させるなど、慎重な取り扱いをすべきことに注意が必要である。

支払先の口座変更は、会計課によって行われる。その際には、請求書の情報を基に変更が行われる。口座先の登録は、基となる請求書の改ざんにより不正に利用されるケースが考えられる。また、継続的に利用される情報であるマスター情報であるため、その登録や変更には慎重な統制手続が重要となる。

従って、財務会計システムへの請求書の登録を PDF で行う場合があるが、口座の変更などのマスター情報の変更を伴うような場合は必ず請求書等の原本を会計課に提出させるなど根拠資料の改ざん防止策が、業務の有効性にとって重要であると考えられる。

【工事台帳計上プロセス(P13)】

工事契約に関しては、工事に関する情報を工事台帳に登録することが求められる

業務名称	業務内容
工事台帳作成	工事担当課はエクセルで工事台帳を作成する。工事台帳には工事No.、工事名、受注者、担当者、起案年月日、入札日、落札方式、契約金額、工期、変更履歴、完成日等、工事に関する情報を網羅する。

①R13-1 工事契約が工事台帳に計上されないリスク（指摘事項 3-13）

工事台帳はすべての工事について作成されるべきであるが、網羅的な作成を担保する仕組みについては不明である。工事台帳は契約手続開始前のすべての予定される工事の一覧から始まるべきである。

工事請負契約の開始から終了までの間には様々な手続が複雑に関わっており、しかも、複数の課をまたぐ業務であり、かつ、受注者との文書のやり取りも頻繁にされることから、業務の有効性及び効率性を鑑みると、工事の進捗管理は非常に重要性が高いと考えられる。

それぞれの業務の一つ一つは前行程からもたらされる文書や情報をきっかけとして開始されるという特徴がある。ここで、前行程から回付されるべき文書や情報が来なかっ

た場合、業務に滞留が生じる可能性が考えられるが、内部統制上、「来るべき文書が来なかった場合」の統制手続に遺漏があると判断される。これは、網羅性の問題である。また、業務が滞留せずに円滑に流れることを担保する統制手続は、この網羅性を確保する手続と重複すると考えられる。従って、工事の進捗管理を一元化するということは、業務の有効性及び効率性に資する統制手続である。

②R13-2 工事台帳への計上が誤るリスク（指摘事項 3-14）

工事台帳については、作成されていることが確認できたが、計上誤りを防止する手続に関しては、確認することができなかった。工事台帳の重要性を考慮して、これを正しく作成するための規則等の整備及び、運用方法を確立するべきである。

また、表計算、いわゆるスプレッドシートを用いた業務に関して、内部統制上生じる問題については、先に述べた通りである。また、工事台帳の内容を自動化することにより、業務の効率性高めることができると考えられる。工事管理のシステムを作成して、データベースを構築し、工事台帳を手作業で作成する手間を省き、同時に、工事台帳の作成自動化により、常に正確な工事台帳が作成される仕組みの構築を検討する必要がある。

③R13-3 架空の工事が工事台帳に計上される（指摘事項 3-15）

架空の工事が工事台帳に計上されることを防止する手続に関しては、確認できなかった。「②R13-2 工事台帳への計上が誤るリスク」と、同様である。

第 4.結びに

1. 保育園、及び幼稚園

少子高齢化の進行により、世代構成が高齢者中心に遷移していくことを想定すると社会における諸活動の不活発化、年金問題、介護問題などの懸念事項が先ず想起されてくる。少子化に至っている要因としては、従前の条件とは異なる子育て環境、例えば、景気・景況感の停滞・悪化、未婚・晩婚化、核家族化、女性の社会進出化、男性による育児慣習の未成熟など複数の状況が考えられる。また、先進国においては、医療技術の発達などにより高齢者の増加は自然な形ともいえ、少子高齢化の趨勢は継続することが見込まれる。

長寿化社会、成熟化社会としての側面をみれば社会としては望ましい面も想定することができるが、社会の維持あるいは集団規模の維持という長期的な側面を勘案すれば相対的には上述の懸念事項の比重が大きいと思われる。少子高齢化は社会規模の縮小・不活発化に繋がり、集団により維持されるものが減衰し、社会の継続性問題に発展するおそれがある。社会としては年齢構成に偏りのない人口を維持し社会の活発化を図り成長していくことが、集団社会としても、その財政的能力の維持・向上の観点からも望ましいと考えられる。

盛岡市においても地域の維持・発展のためにはバランスのとれた人口を維持し、活力のある地域社会を形成していくことが目指すべき方向性と考えられるため、少子高齢化問題については解決すべき課題として捉え対策を講じていくことが期待される。その一環として、保育園での待機児童問題の解消、幼稚園の利用環境の整備が考えられ、本監査のテーマとしている「保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行について」の監査結果が有効に活用されることが期待される。

2. 内部統制

盛岡市では職員の逮捕事案を受けて、不正再発の防止により、行政の公正性に対する信頼を回復するため、内部統制を整備・構築し適正に統制手続を運用していくことが必要となっている。

有効な内部統制の整備に当たっては、その体系性を明確に意識し、すべてのリスクについて費用対効果を勘案しながら網羅的に進めて行くことが肝要である。また、リスクは変動性を有するものであることを認識し、随時、リスク及び内部統制の見直しを行い、統制手続に遺漏・不足のないように対応していくことが必要となる。重ねて、内部統制

の限界である、担当者の不注意や共謀などに対応するため内部監査などを活用するなど、内部統制があるため不正・誤謬は起こらないという固定観念を持たないよう留意する必要がある。

本監査でテーマとした「工事執行に係る内部統制の整備状況」において、指摘事項あるいは意見とした事項については有効に活用されることが期待されるが、リスク及び内部統制の性質上、最低限のものとして捉え、今後も継続的にリスク・内部統制の整備・運用についての向上を図っていくことが望まれる。

以上