

平成24年度

包括外部監査の結果報告書

過去の包括外部監査の措置状況について

奈良市包括外部監査人

公認会計士 玉 置 寿 子

目次

I. 包括外部監査の概要	1
1. 監査の種類.....	1
2. 選定した特定の事件.....	1
3. 事件を選定した理由.....	1
4. 監査の視点.....	2
5. 主な監査手続.....	2
6. 監査対象.....	2
7. 監査実施期間.....	3
8. 外部監査人及び補助者.....	3
9. 利害関係.....	3
10. 監査の結果と意見について.....	3
11. その他.....	4
II. 市の包括外部監査	5
1. 外部監査制度の種類.....	5
2. 市の包括外部監査の実施状況.....	5
3. 市の結果及び意見に対する措置状況.....	6
4. 過年度における市の包括外部監査のテーマ及び措置状況.....	8
5. 措置に関する全般的な問題点（全体意見）.....	10
III. 文化の振興に関する施設の管理・運営について（平成 14 年度）	17
1. 過去の監査の概要.....	17
2. 監査の結果及び意見並びに市の取組状況.....	17
3. 個別監査結果及び意見.....	18
IV. 奈良市環境清美部ごみ処理事業の財務に関する事務の執行について（平成 14 年度）	19
1. 過去の監査の概要.....	19
2. 監査の結果及び意見並びに市の取組状況.....	19
3. 個別監査結果及び意見.....	21
V. 水道事業会計の財務事務及び経営に係る事務管理について（平成 15 年度）	39
1. 過去の監査の概要.....	39
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況.....	39
3. 個別監査結果及び意見.....	44
VI. 土地の取得及び売却の処理手続きならびに保有土地の管理状況について（平成 15 年度）	52
1. 過去の監査の概要.....	52

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	52
3. 個別監査結果及び意見	59
VII. 補助金等に関する事務執行状況について（平成 16 年度）	72
1. 過去の監査の概要	72
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	72
3. 個別監査結果及び意見	75
VIII. 財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について（平成 17 年度）	104
1. 過去の監査の概要	104
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	104
3. 個別監査結果及び意見	106
IX. 下水道事業の経営管理について（平成 18 年度）	110
1. 過去の監査の概要	110
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	110
3. 個別監査結果及び意見	112
X. 医療保険事業及び介護保険事業の経営管理について（平成 18 年度）	120
1. 過去の監査の概要	120
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	120
3. 個別監査結果及び意見	122
XI. 出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について（平成 19 年度）	130
1. 過去の監査の概要	130
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	130
3. 個別監査結果及び意見	133
XII. 公営住宅の財務事務について（平成 20 年度）	138
1. 過去の監査の概要	138
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	138
3. 市の公営住宅事業の概要	140
4. 個別監査結果及び意見	144
XIII. 少子高齢化に関する財務事務について（平成 21 年度）	152
1. 過去の監査の概要	152
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	152
3. 個別監査結果及び意見	155
XIV. 市税の賦課及び徴収に関する事務の執行について（平成 22 年度）	173
1. 過去の監査の概要	173
2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況	173
3. 個別監査結果及び意見	176

I. 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査及び奈良市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件

過去の包括外部監査の措置状況について

3. 事件を選定した理由

包括外部監査とは、地方自治体の長が毎年度、弁護士、公認会計士等の個人と包括外部監査契約を締結し、当該包括外部監査人が特定のテーマについて地方自治体や関連団体に対して行う監査であり、我が国では平成 11 年度より都道府県・政令市・中核市に対して義務付けられている。

奈良市（以下、「市」という。）では、中核市に移行した平成14年度以降実施されており、その間、包括外部監査人から様々な結果や意見に関する報告を受けている。地方自治法によると、監査の結果に関する報告が提出された場合、提出を受けた包括外部監査対象団体の長等は、当該監査の結果に基づき、または当該監査の結果を参考として措置を講じたときは、その旨を監査委員に通知すること、監査委員は当該通知に係る事項を公表することが義務付けられている（第252条の38第6項）。

市でも、包括外部監査の措置状況を市ホームページ及び公報で公表しているが、監査の結果及び意見についてその全てが措置済となっているわけではない。検討中の結果及び意見も存在するため、当該理由及び合理性を明らかにすることは意義があると考えられる。

一方で、包括外部監査には、

- ・監査委員監査との住み分けが不明確
- ・包括外部監査人の専門性の欠如
- ・個人契約のため、組織的に監査するには体制が不十分

といった課題も指摘されている。「地方自治法抜本改正についての考え方（平成 22 年）」（総務省 平成 23 年 1 月）では、「～外部監査制度をめぐる諸課題は、現行制度そのものに内在する課題であり、制度の運用のみでは根本的な解決が困難であると考えられる。したがって、現行の監査委員制度・外部監査制度については、廃止を含め、ゼロベースで制度を見直す」ことが提言されている。

市で包括外部監査が導入されて10年が経過し、包括外部監査制度の見直しが検討されている中、改めて包括外部監査制度の有効性を検証する意味でも、過去の包括外部監査の措置状況を確認することは意義があると考えられる。ひいては、これまでの包括外部監査制度における課題や今後向かうべき方向性を浮き彫りにすることが出来ればと考えている。

具体的には、過去の監査結果に対する市の措置や検討状況に着目し、

- ・措置されていないものについて当該理由に合理性があるかどうか
- ・措置が現状に即して困難または不可能な場合に新たな方向性を示す必要があるかどうか
- ・措置済とされたものについて当該措置が妥当かどうか

等を検証する。このような事後的な検証は、結果的に行政運営の透明性を高めることにも資すると考えられるため、本年度における包括外部監査の特定の事件として選定した。なお、監査の結果及び意見が付された当時と市の現状とを比較して、施策を再考するべきであると判断した事項について新たに結果及び意見を付しているものもある。

4. 監査の視点

- ・ 包括外部監査に関する規程やマニュアルの有無
- ・ 包括外部監査の結果及び意見に対する措置の考え方
- ・ 措置済となる場合の基準の有無及びその妥当性
- ・ 措置を講じない場合の基準の有無及びその合理性
- ・ 措置済として対応するまでの期間の妥当性
- ・ 結果や意見の全てに対して措置として対応しているかどうかの網羅性
- ・ 未措置としている場合には当該理由の合理性
- ・ 措置に関する市民への公表方法

5. 主な監査手続

- ・ 外部監査制度の意義と措置の概念について地方自治法等をもとに検討した。
- ・ 市で包括外部監査を担当している総合政策部行政経営課、監査委員事務局に対して包括外部監査に係る一連の業務手続のヒアリングを実施した。
- ・ 平成14年度から平成22年度までの包括外部監査の結果及び意見に対する措置状況について行政経営課が作成した資料、監査委員が公表した措置に関する資料等を閲覧し、総合的な措置状況等について検証した。
- ・ 行政経営課等が作成した平成14年度から平成22年度までの各年度における個別の監査結果及び意見に対する措置状況一覧表を閲覧して、措置済かどうか及びその対応の妥当性について検証した。
- ・ 措置状況一覧表をもとに、関係部署に質問するとともに、措置内容の裏付け資料を閲覧し、措置の妥当性等を検証した。
- ・ 過年度の監査の結果及び意見対象の周辺論点についてヒアリングを実施し、新たな問題点等がないか検証した。

6. 監査対象

平成14年度から平成22年度までの監査の結果及び意見

7. 監査実施期間

平成 24 年 7 月 4 日から平成 25 年 3 月 28 日

8. 外部監査人及び補助者

包括外部監査人	公認会計士	玉置寿子
補助者	公認会計士	清水万里夫
補助者	公認会計士	本田真二郎
補助者	公認会計士	増田享弘
補助者	公認会計士	駒井健二郎
補助者	公認会計士	佐野嘉宣
補助者	準会員	黒澤香

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 に規定する利害関係はない。

10. 監査の結果と意見について

本報告書において記載した監査の「結果」及び「意見」の内容について、次のように定義を明確にした。

(1) 監査の「結果」と「意見」

①結果

- ・ 是正すべき事項（法令、条例、規則や行政実務上必要なもの）の指摘と改善方法
- ・ 現行制度の下での運用上改善することが必要な事項の指摘と改善方法
- ・ 改善することが必要だが、条例及び組織体制の変更または会計慣行（ルール）の変更が必要な事項の指摘と暫定的改善方法
- ・ 帳簿・台帳証憑の記載不足、不存在、会計帳簿の記載をめぐる是正事項の指摘と改善方法（これらにより事実が正しく把握できない場合は、財務書類の整備を含め他の方法による事実の解明ができたかも指摘する。）

②意見

- ・ 事実調査により不正不当とまで判断しないが、説明責任上対応することが望ましいもの
- ・ 将来のために改善・改良していくことがより良いと思われる行政組織システムの整備にかかる事項
- ・ 適法性や有効性、効率性、経済性の観点から不当とまで断定しないが、あるべき姿を提言
- ・ 行政当局、関係部門へ合理化のための参考となる見識ないし提言

- ・ 監査にあたって行政当局の対応その他要望事項

(2) 表記の方法

監査の「結果」と「意見」は、段落を設け、冒頭に結果または意見として表示し、記載している。

1 1. その他

- ・ 本報告書のグラフ及び表中の数値は、原則として単位未満切捨てで表示している。
- ・ 監査の結果及び一覧に記載されている対象部及び対象課は現在の名称である。

Ⅱ．市の包括外部監査

1．外部監査制度の種類

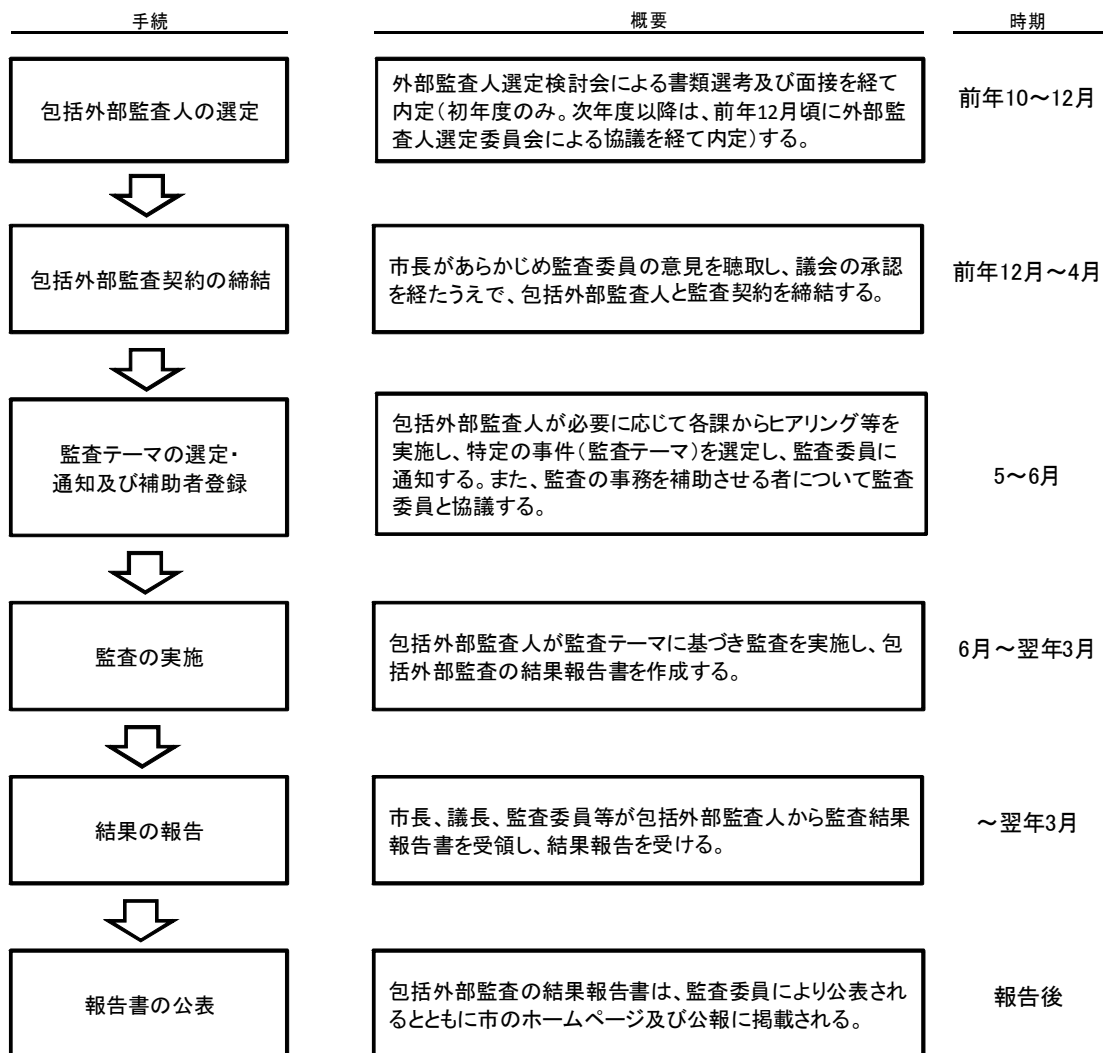
地方自治体の外部監査には包括外部監査と個別外部監査があり、いずれも地方自治法で定められている。

種類	根拠条文	対象となる自治体	目的	契約期間
包括外部監査	地方自治法第252条の27第1項、第2項	都道府県、政令指定都市、中核市、その他条例で包括外部監査を受けることを定めた市町村	①その事務を処理するに当たって、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるため。 ②組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図るため。	三年を超えて同一の者と契約してはならない。
個別外部監査	地方自治法第252条の27第1項、3項	都道府県及び市町村	以下の請求または要求により、請求または要求された事項に係る監査を実施する。 ①選挙権を有する者からの事務監査請求 ②議会からの監査請求 ③長からの監査要求 ④長からの財政援助団体等の監査の要求 ⑤住民監査請求	請求または要求があるごとに個別に契約。

個別外部監査は住民等からの請求または要求に基づき、特定の請求または要求事項に係る監査を実施するのに対し、包括外部監査は対象団体の財務に関する事務の執行及び対象団体の経営に係る事業の管理のうち、上記の①及び②の目的に合致する限りは何を特定の事件（テーマ）にしてもよい点で両者は異なる。

2．市の包括外部監査の実施状況

市は、中核市に移行した平成14年度以降包括外部監査を受けている。市の包括外部監査の契約手続や日程調整等を行う窓口となっている課は、平成14年度から平成20年度までは財政課、平成21年度以降は行政経営課である。市の包括外部監査人の選定から監査結果報告書の公表までの流れは以下のとおりである。



3. 市の結果及び意見に対する措置状況

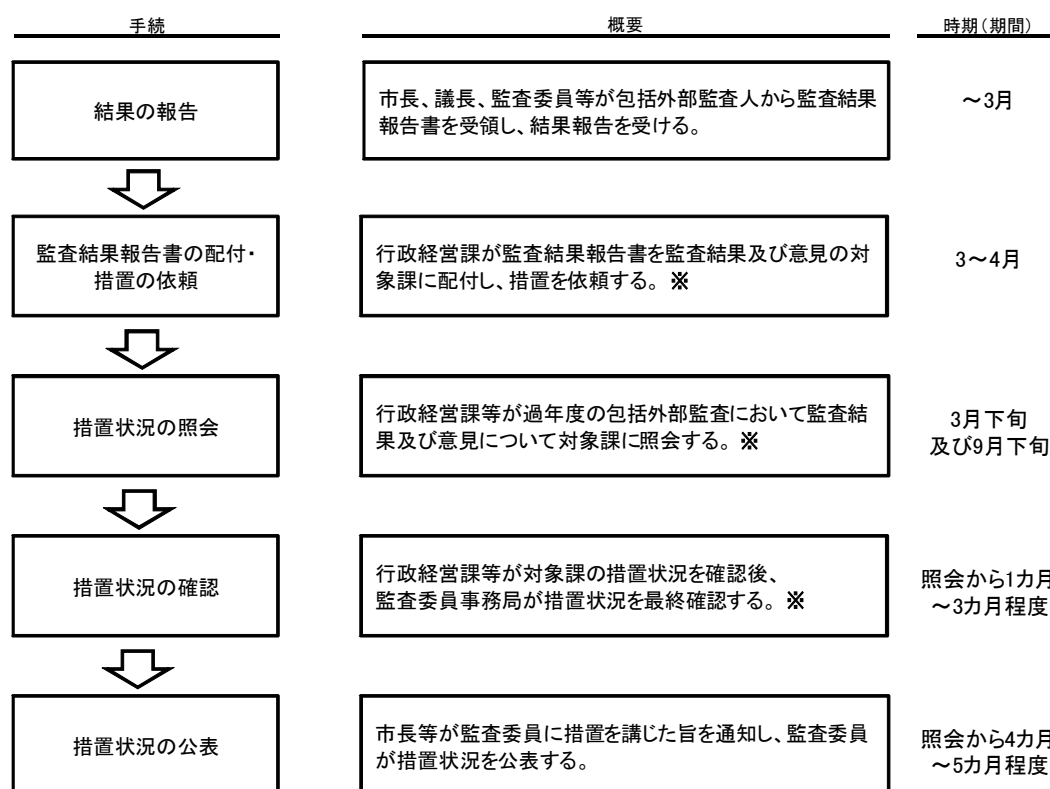
地方自治法によると、包括外部監査人から監査の結果に関する報告の提出があった場合には、当該監査の結果に関する報告の提出を受けた議会、市長等は、当該監査の結果に基づき、または当該監査の結果を参考として措置を講じたときはその旨を監査委員に通知するものとされ、監査委員は当該通知に係る事項を公表しなければならない(第252条の38第6項)。当該条文を文言通り読むと、あくまで措置を講じたときのみ公表を求めており、措置自体は強制されていない。そのため、包括外部監査を受けた自治体が措置するか否かは任意であり、措置しない場合は公表しなくてよいことになる。

また、包括外部監査では、監査の結果の他に意見が付されることが多いが、これは、地方自治法に「包括外部監査人は、監査の結果に基づいて必要があると認めるときは、当該包括外部監査対象団体の組織及び運営の合理化に資するため、監査の結果に関する報告に

添えてその意見を提出することができる。」（第252条の38第2項）と定められていることによる。

監査の「結果」（「指摘」とも言われる。）と「意見」の違いについて明確に定義付けられたものはないが、一般的には、「結果」が法令や規則違反、不正不当と考えられる事項で、「意見」は不正不当とまでは言えないが、経済性・効率性・有効性の観点から検討を促す事項と言われている。そのため、「結果」について措置をしないことは、法令や規則違反を黙認することになるため、各自治体は少なくとも「結果」については措置を講じている。

市は、従来より「結果」及び「意見」の両方について措置を講じて、その内容を公表している。市の措置公表までの流れは以下のとおりである。



※ 市長部局については、行政経営課が取りまとめ、内容確認を一次的に行うが、教育委員会や水道局等、市長部局以外を対象にした結果及び意見については、それぞれの所管課が内容確認、監査委員事務局への報告を行う。

市では現在、市長部局については行政経営課が中心となって、報告書をもとに措置状況の確認表を作成し、年2回3月末と9月末を基準日として結果及び意見の対象となった課から報告を受けている。

その後、措置済と報告を受けた結果及び意見については、行政経営課が監査委員に報告する前にその状況を監査委員事務局が最終確認し、措置したと認められた場合に監査委員

を通じて公表される。また、平成 21 年度までは前年度実施の監査について実際は検討中である結果及び意見についても、「措置の内容」として「検討している」といった趣旨の公表をしていたが、平成 22 年度以降は措置した結果及び意見に限り公表している。

4. 過年度における市の包括外部監査のテーマ及び措置状況

過去の外部監査のテーマは以下のとおりである。

年度	テーマ
14	・文化の振興に関する施設の管理・運営について ・ごみ処理事業について
15	・土地の取得および売却の処理手続ならびに保有土地の管理状況について ・水道事業会計の財務事務及び経営に係る事業管理について
16	補助金等に関する事務執行状況について
17	財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について
18	・下水道事業の経営管理について ・国民健康保険事業、老人保健事業および介護保険事業の経営管理について
19	出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について
20	公営住宅の財務事務について
21	少子高齢化に関する財務事務について
22	市税の賦課及び徴収に関する事務の執行について
23	公有財産（不動産）に係る事務執行について

また、各年度の結果及び意見に対する措置状況は以下のとおりである。

【結果】		(平成24年3月末現在)					
年度	テーマ	結果	措置済	顛末	不可能	検討中	結果についての進捗
14	文化振興施設の管理運営について	30	30	0	0	0	100%
	ごみ処理事業について	11	10	0	0	1	91%
15	水道事業会計の財務事務及び経営に係る事業管理について	20	17	0	0	3	85%
	土地の取得および売却の処理手続ならびに保有土地の管理状況について	37	22	4	1	10	59%
16	補助金等に関する事務執行状況について	46	45	0	0	1	98%
17	財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について	2	1	0	0	1	50%
18	下水道事業の経営管理について	4	0	0	0	4	0%
	医療保険事業及び介護保険事業の経営管理について	1	0	0	0	1	0%
19	出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について	3	3	0	0	0	100%
20	公営住宅の財務事務について	15	10	0	0	5	67%
21	少子高齢化に関する財務事務について	7	4	0	0	3	57%
22	市税の賦課及び徴収に関する事務の執行について	23	16	0	0	7	70%
23	公有財産（不動産）に係る事務執行について ※	19	0	0	0	19	0%
合計		218	158	4	1	55	72%

※ 平成23年度は報告書受領直後であるため、措置が未着手である。

【意見】		(平成24年3月末現在)					
年度	テーマ	意見	措置済	顛末	現行通り	検討中	意見についての進捗
14	文化振興施設の管理運営について	13	13	0	0	0	100%
	ごみ処理事業について	4	2	0	0	2	50%
15	水道事業会計の財務事務及び経営に係る事業管理について	16	7	0	4	5	44%
	土地の取得および売却の処理手続ならびに保有土地の管理状況について	16	7	2	0	7	44%
16	補助金等に関する事務執行状況について	37	31	0	0	6	84%
17	財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について	8	8	0	0	0	100%
18	下水道事業の経営管理について	5	0	0	0	5	0%
	医療保険事業及び介護保険事業の経営管理について	6	6	0	0	0	100%
19	出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について	6	6	0	0	0	100%
20	公営住宅の財務事務について	42	25	0	0	17	60%
21	少子高齢化に関する財務事務について	36	23	0	0	13	64%
22	市税の賦課及び徴収に関する事務の執行について	28	9	0	0	19	32%
23	公有財産（不動産）に係る事務執行について ※	110	0	0	0	110	0%
合計		327	137	2	4	184	42%

※ 平成23年度は報告書受領直後であるため、措置が未着手である。

市は、監査結果及び意見を真摯に受け止め、原則として全ての結果及び意見について措置すべきであるという姿勢で包括外部監査を受けている。そのため、原則として「措置済」または「検討中」という2つの分類を使用して結果及び意見の措置状況を管理している。ただし、現実的に対応が困難であるような結果及び意見が提出された場合には、例外的に「不可能」という区分を使用している。

なお、「顛末」とは、結果及び意見について措置していないものの、事業の廃止等の理由で結果及び意見の対象が消滅したために措置する必要がなくなったことを表すと考えられるが、明確な定義は存在しない。しかしながら、「顛末」と区分された結果及び意見を今回調査した結果、措置済であると判断されるものがあつた。

また、「現行通り」とは、平成 15 年度の水道事業会計を対象にした監査で独自に使用された区分であり、意見に対して措置する必要がないと判断したものである。

5. 措置に関する全般的な問題点（全体意見）

市の包括外部監査に関する一連の事務処理手続及び個別の結果及び意見に係る措置状況を検証した結果、おおむね真摯に対応していると考えられるものの、以下のような問題点も検出された。

（1）措置基準、判断記録等の不存在

何をもって措置済とするか、また措置不可能とするための判定基準を定めていないため、所管課もしくは対象事項ごとに対応にばらつきが生じていた。また、所管課の対応について、行政経営課等でどのような検証を行った結果、措置済であると認めたか等の記録が存在しない。

監査の結果及び意見

【意見】

措置済か否か、措置不可能か否か、措置しないことが妥当か、といった判断が必要となる部分について、各課や担当者によってばらつきが生じる場合、実質的に措置されていない結果及び意見について措置済として公表されたり、措置しうるのに措置不可能と誤って判断されたりする可能性がある。包括外部監査の実効性を高めるために、監査に携わっている監査委員事務局、行政経営課、教育総務課等で何をもって措置済とするかの目安となる基準を定めるなどして、全庁的に展開すべきである。

（2）「措置しない」という区分がない。

過去の外部監査報告書の表現が具体性を欠いていたり、監査人がほぼ実現不可能な結果及び意見を記載したために、所管課がどのように対応すれば措置済とするのか困惑し、結果及び意見と措置内容との間にズレが生じたまま措置済として公表したり、都合の良い解釈により措置済としてしまっているケース、検討中のまま停滞しているケースが見受けられた。

また、時間の経過とともに当時の結果及び意見のとおり措置することが不合理であると考えられる場合でも同様に、措置内容に状況等を記載して措置済としたり、検討中とし

ているケースがあった。

監査の結果及び意見

【意見】

実現不可能な結果及び意見、または時間の経過とともに措置することが合理的でない結果及び意見について無理に措置しようとすることは、無駄な市税の投入等にもつながるため、できる限り防止すべきである。そのため、新たに「措置しない」という区分を設け、当該理由とともに公表し、市民の理解を得るべきである。ただし、実際には措置すべきである結果及び意見について安易に「措置しない」という区分が使用されないように、合理的な理由のある場合のみの区分であると、（１）で述べた基準に定められたい。

また、「顛末」について今後も使用するのであれば、明確に定義付けし、使用する場合を定められたい。

例えば、包括外部監査に関して先進的な取組みをしていることで知られる青森市では、以下のように、「監査人との見解の相違」という対応区分を設けているため参考にされたい。

・青森市の包括外部監査に係る対応区分

対応の区分	対応の内容
個別改善	担当部局固有の問題として、当該部局においてより適切な事務執行のための改善策が既に整理済み又は今回整理され、当該改善策に基づいて今後の事務を行うもの
全庁改善	全庁的な問題として、関係部局においてより適切な事務執行のための改善策が既に整理済み又は今回整理され、当該改善策に基づいて今後の事務を行うもの
個別改善検討	今後改善策を整理するに当たり、担当部局固有の問題として、当該部局においてその検討を行うもの
全庁改善検討	今後改善策を整理するに当たり、部局横断的な課題があることから、全庁的にその検討を行うもの
監査人の認識との相違	包括外部監査人の認識とは異なり、市では適切な処理であったと認識しているもの

【意見】

確かに報告書は監査人が作成、提出するため、事実を誤認していたり、報告書の表現が不明確であったり、非現実的な結果及び意見が付される可能性は今後もありうる。しかし、監査人との意見調整時に趣旨を十分に理解し、表現等について協議することは可能である。包括外部監査の実効性を高めるためにも、監査人は自らの主張が十分に伝わるように趣旨をなるべく具体的・明示的に監査結果及び意見に盛り込み、説明責任を果たすことが求められる。一方、市は趣旨、表現が不明確な報告書が作成、提出されないように、事前に監査人と協議を重ね、双方が納得した上で報告書の提出を受けるよう努められたい。

具体的には、（５）で述べるように当時の意見交換の議事録を保管し、随時確認することが効果的であると考える。

なお、措置不可能な内容の結果や意見が出る場合には、包括外部監査人への説明の経過を文書として残すとともに、なぜ措置できないかの説明責任を明らかにしたうえで、措置困難として市民に公表されたい。

ただし、監査対象となった自治体に措置が不可能であったとしても、監査の過程で判明した問題点を公表することには意義があるかもしれない。その際には参考意見として記載されるよう、十分に監査人と協議されたい。

(3) 措置までの期間が長い、措置されているのに公表されていない。

検討中の結果及び意見について、当該状況が妥当であるかどうかの検証が行われていないため、長期間検討中のまま停滞している。例えば、平成14年度の排出者負担の原則によるごみ搬入手数料の見直しや収集業務の委託の検討については、約10年を経過しているにもかかわらずいまだに検討中である。

また、平成16年度の政務調査費に係る結果及び意見のように、措置されているのに所管課が報告を失念していたために、検討中の状態のまま放置されている結果及び意見があった。

監査の結果及び意見

【意見】

所管課は結果及び意見が付された場合には早期に対応するとともに、措置した場合には行政経営課等からの措置状況についての照会時に速やかに行政経営課等に報告されたい。また、検討中である場合には、当該状態が妥当であるのかを行政経営課等は検証し、妥当と認められない場合には早期に対応するように要請すべきである。

なお、後述する検討中の状況を市民に公表することも措置遅延、公表遅れに対する一定の牽制になり得ると考える。

(4) 水平展開されていない。

監査人は対象課への監査を通じて市全体として対応すべき事項を全体結果及び意見として報告している。しかし、これらの全体結果及び意見が措置対象とされていないため、対象課のみ対応したことをもって措置済として、全庁的に展開されていない。

例えば、平成16年度の補助金をテーマとした監査結果報告書では、全般事項として補助目的が明確でない事業への補助、収支決算書のチェックの甘さ、繰越金が多額にある団体への補助等が問題として取り上げられているにもかかわらず、個別に結果及び意見の対象となった課以外の課に対しては、措置を求めたかどうかは確認できなかった。

監査の結果及び意見

【意見】

市全体として対応すべき結果及び意見については、対象課のみならず全課を対象として措置を依頼されたい。なお、(2) で述べた青森市では、「個別改善」、「全庁改善」と明確に区分を設けて対応しているため参考にされたい。

(5) その場限りの対応

結果及び意見を受けた当時は、対応して措置済と判断したものの、時間の経過とともに担当者が交代し、交代時の引継ぎが十分に行われなかったために、再度検証すると当時措置済とした内容を十分に実施しきれていない事項が存在した。

監査の結果及び意見

【意見】

過去の包括外部監査時の結果及び意見、措置状況等の記録を保管し、担当者が交代した際にこれらの事項が適切に引き継がれるように努められたい。

例えば、各課で実際に監査の対応に当たった担当者及び当時の監査人の氏名、結果及び意見の内容、監査人の意図等を議事録として残し、そこにその後の措置状況等を加筆してファイリングし、それを引き継いでいくような方法が考えられる。

(6) 行政経営課等と監査委員事務局との二重チェック

市では、奈良市行政組織規則第6条第6項で行政経営課の分掌事務として、「包括外部監査に関すること。」が定められていることから、当該年度の包括外部監査の契約事務や監査人との各種調整、過去の監査について市長部局を対象とした結果及び意見に係る措置内容の確認、取りまとめ等を行っている。

また、教育総務課も教育委員会を対象に過去の監査について措置内容の確認、取りまとめ等を実施している。議会総務課、水道局経理課も同様である。

一方、地方自治法上は、監査の結果に対して措置を講じた場合には監査委員が公表する必要があることから、監査委員事務局も包括外部監査の結果及び意見の措置状況の最終的な内容確認を行っている。

そのため、行政経営課等と監査委員事務局で見解の相違があり、行政経営課等が措置済であると判断した後に監査委員事務局と協議しても、同事務局で検証した結果措置されていないと判断され、所管課まで差し戻される結果及び意見もあるとのことである。

ヒアリングを実施したところ、行政経営課は差し戻しをされた場合には、対象課に措置の再検討や資料の再提出を依頼することになり、事務負担をかけている現状を懸念している。

これに対し、監査委員事務局は、措置状況の確認も本来は行政経営課等が行うべきであるが、監査委員名で公表するので内容の確認を実施しているとのことである。

市を含む中核市の包括外部監査に係る職務に関しては、市のように市長部局のみが対応

している中核市、監査（委員）事務局のみで対応している中核市、または両方が対応している中核市がある。その対応方法はばらついており、各市にとって一番効果的かつ効率的と考えられる方法を採用しているようである。

監査の結果及び意見

【意見】

異なる視点での検証は実効性の高い措置のために有用であるものの、対象課に差し戻して再検討を依頼することにより過度に事務負担をかけるとともに、内容確認が二重になっているため、措置までに余計な時間がかかる可能性も否定できない。また、市民への適時の情報開示の点からも望ましくない。

最終的な公表は監査委員名で行う以上、①監査委員事務局に措置状況の確認を一本化する、あるいは②対象課に措置を依頼する前に両課で意見交換を行い、何をもって措置済とするかについて協議する等の対応をとるよう努められたい。

その協議のなかで包括外部監査について、市全体として効果的かつ効率的に実施できるように、監査委員事務局、行政経営課、教育総務課等で検討を行うべきである。

（７）検討中の結果及び意見の取扱い

市では所管課が検討中である場合には、たとえその期間が長期に及んでも、市民に検討中の理由や状況等を公表していない。そのため、市民は現時点でどの結果及び意見が未措置として残っているか、また検討中の結果及び意見について何が障害となって措置できていないのか、検討中とした市の回答が妥当か否かといった情報を入手することができない。

また、検討が長期に及ぶ場合には、包括外部監査の結果や意見が、時の経過とともに効果的でなくなったり、時代遅れとなったりするおそれがある。さらに、長期間検討中となる結果や意見は、市にとって重要な問題を含んでいることが多く、市民の関心も強い。

なお、平成 21 年度までは、検討中であっても「措置の内容」という形で公表されており、措置されていないにもかかわらず措置済であるかのような市民の誤解を招く公表が行われていた。

監査の結果及び意見

【意見】

確かに地方自治法上は未措置や検討中の結果及び意見の公表義務はないが、これらの状況は包括外部監査に対する市の取組状況を市民が知る上で有用な情報であるため、措置内容の公表時にあわせて検討中である旨を明示して開示するように努められたい。また、検討中の期間が長期に及ぶ場合には、ホームページ等で、検討が終了する目途を明らかにし、検討中の理由や検討の経過等を詳細に記載したうえで、市民に公表されたい。

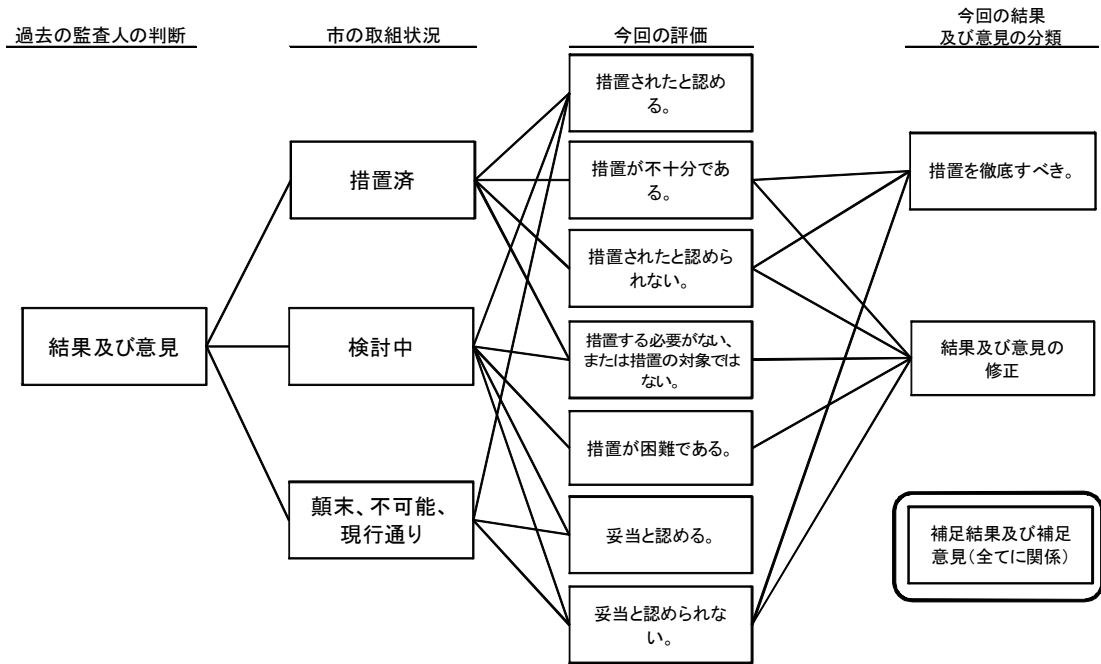
例えば、新潟市では、以下のように特定の結果または意見について、最初の公表時に当

年度分を検討中または方針決定とした場合には、その後の年度で過年度の公表内容を並列して記載し、一覧にすることにより措置の進捗状況がわかるように工夫しているため、参考にされたい。

・新潟市が措置を講じたときの公表資料の類型

報告書 頁	監査対象	監査結果の概要	結果に対する措置		
			平成○年度	平成（○+1） 年度	平成（○+2） 年度
〇〇	〇〇〇〇	〇〇〇〇	【検討中】 〇〇	【検討中】 〇〇 【方針決定】 〇〇	【方針決定】 〇〇 【措置済】 〇〇
〇〇	〇〇〇〇	〇〇〇〇	【方針決定】 〇〇	【措置済】 〇〇	—
〇〇	〇〇〇〇	〇〇〇〇	【措置済】 〇〇	—	—

以降の章では、平成 14 年度から平成 22 年度までの包括外部監査の結果及び意見に対する措置状況を検証している。措置状況を分類すると以下のようになる。



また、以降の章の個別監査結果及び意見の記載順序は以下のとおりである。

①概要（記載していない場合もある。）

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見	過年度の監査の結果及び意見を要約して記載している。
過年度報告書における記載ページ	過年度の監査結果報告書における記載ページ
措置済か否か	市の措置状況を記載している。分類は以下のとおりである。 ・措置済 ・検討中 ・顛末 ・不可能 ・現行通り
措置内容または検討内容	監査委員により公表された内容、または内部資料による検討内容を記載している。
公表日	公表された日付を記載している（未公表のものについては未記載）。

③今回の調査における評価及び根拠

今回の調査結果を記載している。評価の分類は以下のとおりである。

分類	説明
措置されたと認める。	過去の監査人が意図したとおりに措置されたと判断したもの。監査人が提案した方法でなくても、実質的に対応、改善されているものを含む。今回の調査では原則として記載していないが、補足結果及び意見を付している場合には記載している。
措置が不十分である。	部分的に措置されているが、過去の監査人が意図したとおりに、十分に対応、改善されたと認めるとまでは判断できないもの。
措置されたと認められない。	過去の監査人が意図したとおりに措置されていないと判断したもの。
措置する必要がない、または措置の対象ではない。	過去の監査人の意図が不明確であったり、結果及び意見が付された当時と状況が変化していること等により、措置することがかえって状況を悪化させる可能性があるため措置が不要であると判断したもの、または単に所感を述べただけで結果及び意見として措置を求めていると判断したもの。
措置が困難である。	市が措置することが現実的に不可能に近いため、措置が困難であると判断したもの。
妥当と認める。	検討中や過去の監査人の意図通りに措置しなかったことを妥当であると判断したもの。
妥当と認められない。	検討が停滞していたり、検討期間が長期にわたっているため、検討中であることが妥当と認められないもの。

Ⅲ. 文化の振興に関する施設の管理・運営について（平成 14 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

奈良市は世界遺産をもつ歴史的、文化的風土に恵まれた国際文化観光都市であり、2001年3月に策定された奈良市第3次総合計画において施策の大綱の1つとして「人権の尊重、文化の創造、教育の充実を進めるまちづくり」が掲げられている。

この施策目的を実現するための事業の1つとして、各種文化施設が設置されており、それらにかかる管理運営予算が毎年度相当の額となっている。市が厳しい財政状況の下で財政運営を行っている中で、これら文化施設の管理・運営が適切に行われているか否かはもとより、財務内容についても利用者・納税者である市民にとって大きな関心事と考えられるため。

（2）監査の視点

- ・文化の振興に関する施設にかかる財務事務は、関係法令等に準拠して適切に行われているか。
- ・委託先である財団法人等の文化施設に関する管理運営業務が関係法令等に準拠しているか。
- ・財団で使用している財産の管理は適正に行われているか。
- ・施設の設置目的及びコスト面を踏まえて、管理運営が経済的・効率的に行われているか。
- ・各施設は文化の振興に寄与しているか。

（3）監査対象

企画部文化振興課、経済部観光課・商工労政課・世界遺産室、及び教育委員会社会教育部社会教育課・文化財課が所管する施設及び出資法人の財務事務

2. 監査の結果及び意見並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	30	件数	13
うち、措置済の件数	30	うち、措置済の件数	13
うち、未措置の件数	0	うち、未措置の件数	0

（2）市の取組状況

平成14年度の監査当時、市の施設の多くは、外郭団体が随意契約により管理運営を委託されていたが、平成15年の地方自治法改正により、民間事業者等を指定して管理運営を行わせることができるようになった。そのため、市では「奈良市公の施設における指定管理

者の指定の手續等に関する条例」及び「公の施設における指定管理者制度に関する基本方針」を定め、これらに基づき指定管理者制度を導入・運用してきた。しかし、依然として多くの施設で非公募により市の外郭団体が指定管理者になっていた。市の施設の管理運営を市場に開放せず、外郭団体が継続的に請け負っている場合、競争性の確保や非効率の排除、民間ノウハウを活かした効果の拡大など、社会や法が希求する民間活用による利点が生かし切れない可能性がある。

その後、外郭団体については、平成23年に「奈良市外郭団体の統廃合に関する指針」が策定され、それを受けて7つの外郭団体が「奈良市総合財団」に統合され、平成24年4月から事業を開始している。

その他、多くの施設で指摘された備品管理については、備品台帳の作成や定期的な棚卸により改善が図られている。また、同じく多くの施設で指摘された随意契約による清掃業務等の委託については、可能な範囲で一般競争入札に切り替えられて改善されている。

なお、報告書に記載されていた施設のうち、奈良市史跡文化センター及びなら奈良館については、それぞれ平成16年及び平成23年に閉鎖された。

3. 個別監査結果及び意見

個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検討した結果、すべて措置されたと認める。

IV. 奈良市環境清美部ごみ処理事業の財務に関する事務の執行について(平成 14 年度)

1. 過去の監査の概要

(1) 選定理由【要約】

奈良市環境清美部の事業のうち、ごみ処理事業については市民生活に密接に関係する事業であるうえ、環境問題については市民の関心も高いと考えられること、また、平成13年度の市の一般会計予算に対する環境清美部予算の占める割合は7.6%と高いことから、ごみ処理事業に係る財務に関する事務の執行上、問題がないか否かについて明らかにしていくことが有用であると考えたため。

(2) 監査の視点

- ・給料・手当について法令等及び事実に基づき正しく支給されているか。
- ・経費等の支払について法令等及び事実に基づき正しく支出されているか。
- ・ごみ処理手数料の設定が法令等及び事実に基づき適切になされているか。
- ・ごみ処理手数料等の徴収システムが有効に機能し、法令等及び事実に基づき正しく徴収されているか。

(3) 監査対象

奈良市環境清美部ごみ処理事業の財務事務

2. 監査の結果及び意見並びに市の取組状況

(1) 監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	11	件数	4
うち、措置済の件数	10	うち、措置済の件数	2
うち、未措置の件数	1	うち、未措置の件数	2

(2) 市の取組状況

①特殊勤務手当

監査で多く指摘された各種特殊勤務手当は、平成18年度の条例改正により一部廃止されたものの、本来の特殊勤務手当の制度的趣旨、市民感覚、市の財政状況等からみた各手当の適切性や妥当性は再検証されずにいた。その後、平成24年3月に、環境部にかかる手当について、その支給単価を一律50%カットする内容の条例改正案が議会に提出された。その際に、「環境部のみが対象となる根拠を示していない」、「労組が反対しており拙速」、「業務改善などと一体的に見直すべき」などの理由から本条例改正案は否決された。

このことを踏まえ、特殊勤務手当の可否を市全体で検証すべく、奈良市特殊勤務手当

検討委員会が設置され、同年7月に提出された同委員会の報告書では、環境部に係る特殊勤務手当に関して以下のように提言され、当該内容を織り込んだ条例の改正案が同年9月に市議会で可決されている。環境清美部（現環境部）で支給されていた特殊勤務手当の判定は以下のとおりである。

特殊勤務手当の名称	課	判定	理由
清掃勤務手当	企画総務課 リサイクル推進課 収集課 まち美化推進課 環境清美工場 土地改良清美事務所	廃止	通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
し尿処理作業手当	企画総務課(衛生浄化センター)	廃止	衛生上特別配慮すべき事情は見受けられなかったことから、通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
美化清掃業務手当	まち美化推進課	廃止	通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
廃棄物等処理作業手当	リサイクル推進課 収集課 環境清美工場 土地改良清美事務所	廃止	通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
大型ごみ業務手当	まち美化推進課	廃止	ノルマ制を敷き、ノルマを超える作業について支給しているが、そのこと自体が特殊勤務手当の制度的趣旨に合致しないとともに、通常業務を超えた特殊性があるとは言えない。
廃棄物等現場指導業務手当	企画総務課 環境清美工場	存続	検査・指導のための展開検査は危険であり、業者への指導に際しても相当のストレスがかかると考えられる。
動物死体収集作業手当	収集課	存続	業務自体が著しく不快であり、特殊勤務手当の制度的趣旨に合致している。
大型特殊自動車等運転手当	リサイクル推進課 環境清美工場 土地改良清美事務所	廃止	通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
夜間業務手当	環境清美工場	廃止	超過勤務手当と重複支給となっていることと併せて、通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。
過重作業手当	リサイクル推進課 収集課 まち美化推進課 環境清美工場 土地改良清美事務所	廃止	リサイクル推進課、収集課、まち美化推進課については、ノルマ制を敷き、ノルマを超える作業について支給しているが、そのこと自体が特殊勤務手当の制度的趣旨に合致しないとともに、通常業務を超えた特殊性があるとは言えない。環境清美工場及び土地改良清美事務所については、その業務の内容から過重作業手当としては廃止すべき。
年末年始勤務手当	企画総務課 リサイクル推進課 収集課 まち美化推進課 環境清美工場 土地改良清美事務所 施設課	廃止	超過勤務手当と重複支給となっていることと併せて、通常業務の範囲を超えた特殊性があるとは言えない。

②ごみ有料化の検討

監査結果及び意見を受けて、平成 17 年度に市は清掃業務審議会に諮問を行っている。清掃業務審議会はごみ有料化検討部会を設置し審議を開始、平成 20 年度に市長へ答申を行った。しかし、その後有料化の検討は停滞しており、実施時期等は未定である。

③収集業務の委託の検討

従来から部分的に委託を拡大している。また、平成24年度には環境部、総務部、総合政策部からなる庁内プロジェクトチームを発足させ、民間委託化に係る検討を行った結果、平成25年度より民間委託地区のさらなる拡大を図ることとなったが、委託先はいずれも市が100%株式を保有する株式会社奈良市清美公社である。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の概要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
総務部	人事課	(1) 病 気、負傷等 による休 暇の趣旨 徹底と制 度改善	結果	病気休暇の取得割合が他の市長部局と比較して高い。 長期にわたる場合には職員の勤務状況・健康管理に努める必要がある。 また、例えば断続的な病気休暇取得者に対しては、取得日数に制限を設けること等の改善が必要である。	措置済	措置が不十分である。	措置を徹底すべき。	21
環境部	土地改良清美事務所	(2) 埋立 事業に関 する土地 賃借料増 額割合の 適正化	結果	覚書には賃借料について「3年ごとに10%の増額を基本として双方協議」とあるが、更新ごとに10%増額されるのは明らかに不合理である。当初の覚書は考慮するものの、少なくとも毎年度、地価を勘案した適正な賃借料の検討を行なうべきである。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	23
環境部	企画総務課	(4) 排出 者負担の 原則によ るごみ搬 入手数料 の見直し	結果	市のごみ処理手数料単価の設定根拠が不明である。また、可燃ごみと不燃ごみの区別もされていない。 ごみ処理原価を基礎として適切に反映したごみ処理手数料の設定が検討されなければならない。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	34
環境部及び総務部	環境清美工場及び人事課	(5) 環境 清美工場 管理第一 係及び施 設第五係 の勤務時 間について	意見	これらの係の勤務時間を午前7時30分から午後4時15分までと午前8時30分から午後5時15分までの2班制とすることにより廃棄物搬入時間に係る時間外勤務は解消可能であり、勤務時間を再検討することによって時間外勤務手当を削減すべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	36
環境部	収集課	(6) 収集 業務委託 化の検討	意見	収集業務に限らず、あらゆる工程での委託化について検討する必要がある。 また、委託を行うにあたっては、直営で行う場合との比較検討を十分に行ううえで意思決定する必要がある。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	37

3. 個別監査結果及び意見

(1) 病気、負傷等による休暇の趣旨徹底と制度改善

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	病休（私傷病）の取得割合が、他の市長部局と比べてリサイクル推進課、環境清美第一事務所、第二事務所が高くなっている。休暇が多くなっているのは、ごみ収集作業はかなりの重労働であることが原因と考えられるが、病休（私傷病）の場合、制度上、連続して90日以上とならない限り休職とならないため、病休を助長している可能性は否めない。 病休の承認に関しては、各所属長がその趣旨の徹底を図るとともに、負傷または疾病の状況等を十分把握して判断することとし、特に長期にわたる場合については、職員の自宅訪問を行うなど職員の勤務状況・健康管理に努める必要がある。 一方、病休（私傷病）、休職の運用については、例えば、断続的な病休取得者に対しては、その取得日数に制限を設けることや休職処分に関して国の制度などを参考にし、改善に向けて早急に着手する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成14年度奈良市包括外部監査報告書【ごみ処理事業について】19ページ
措置済か否か	措置済
検討内容及び措置内容	職員の病気休暇制度の不適正な運用による不祥事の発生により制度の運用を見直した。所属長及び職員の責務の整備などを行い、病気休暇の適正な運用を図ることとした。
公表日	平成19年4月26日

②今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分である。理由は以下のとおりである。

従前は1つの疾病に対して最長90日の病気休暇が認められていたが、平成18年12月に市長公室長から所属長宛てに「病気休暇等の取扱いについて（通知）」が出され、その中で、病気休暇の期間を通算して1年につき90日を限度とすると改められている。また、所属長に月1回病気休暇者に対し、自宅や病院の訪問を義務付け、統括安全衛生管理者に所定の報告書を提出することにより、職員の病状を的確に把握するとともに人事管理と健康管理を適正に行うことを求めている。

その後、平成19年12月に公表された環境清美部管理・業務体制再生検討委員会の報告書を受けて、病気休暇の承認決裁者を所属長から所属部長に変更するとともに、平成20年3月に従来、病気休暇期間が一か月を超えた場合に必要であった療養報告書の提出を20日を超えた場合に改めている。

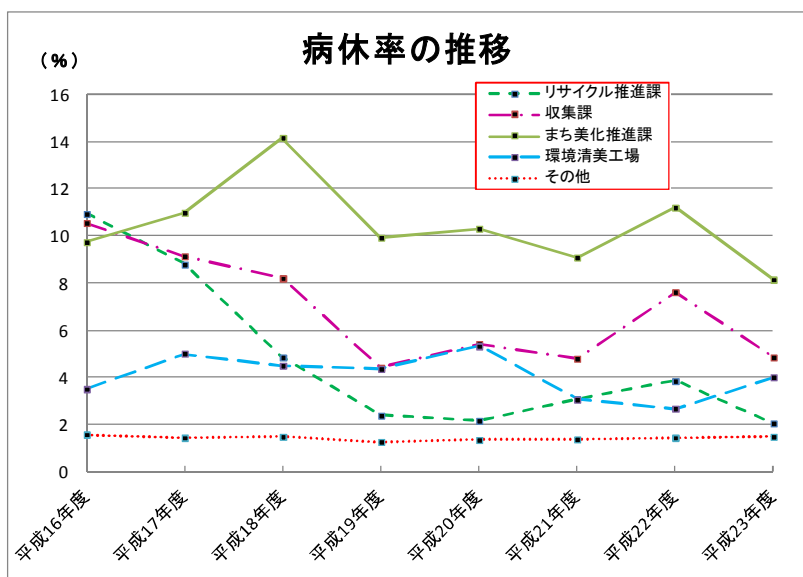
その後、市は平成24年1月に奈良市病休問題検討委員会を設置し、病休の原因分析や他市との病休率の取得割合の比較を実施している。同委員会の報告書によると、他の中核市と

の比較では、概してごみ収集担当職員の病休頻度が高い傾向にあること、30日以上 の病休 取得者の平均提出診断書枚数が目立って多い傾向にあることが指摘されている。

また、平成19年の再生検討委員会の報告書で求められていた長期にわたる病気休暇を許すような「労務、人事面における従前の慣行」の見直しについては、効果的な改善がなされたとは言い難い状況にあるとのことである。

以上より、病休率は以下のようにおおむね低下傾向にあると認められるが、依然として他の市長部局と比較して高い状態にあるため、措置が不十分であると判断した。

【平成16年度以降の病休率の推移】



(注1) 病休率は各課の人員ごとの「病休日数／勤務日数」を総合計して計算している。

(注2) その他は他の市長部局で、水道・消防・教員は含まない。

(注3) 収集課及びまち美化推進課は、平成17年度以前はそれぞれ環境清美第一事務所及び環境清美第二事務所という名称であった。

監査の結果及び意見

【意見】

依然として他の市長部局と比較して高い状態にある。

ごみ収集等の業務は肉体労働であり、デスクワークが中心である他の市長部局と比較して高くなるのはやむを得ない側面はあるものの、過去に数々の不祥事があったことを鑑み、職場風土の改善、配置換え、病気予防策の徹底等の対策を講じて引き続き病休率の低下に努められたい。

(2) 埋立事業に関する土地賃借料増額割合の適正化

①概要

一般廃棄物最終処分場は奈良市米谷町にある焼却灰の埋立を行う施設であり、中ノ川及

び奈良阪周辺の最終処分場の利用終了に伴い昭和56年より利用を開始された。第一工区と第二工区からなり、平成12年度に第一工区の利用を終了した後は第二工区を利用し、現在に至る。現在の年間埋立量を基準に利用可能年数を試算すると、あと40年以上は利用可能な施設である。また、各工区には水質検査を行い、埋立地を通った雨水を浄化して川に流すための処理施設も設置されている。



< 第一工区 >



< 第二工区 >



< 第二工区の水処理施設 >

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	一般廃棄物最終処分場は、大半の土地を地元住民から借り受けており、土地賃借料に関しては、平成8年4月に締結された市と米谷町自治会とで締結された覚書に「平成10年度以降の賃借料については、3年ごとに10%の増額を基本として双方協議の上、定めるものとする」と記載されている。 しかし、昨今の経済情勢からみても、更新ごとに10%増額されるのは明らかに不合理である。賃借料はその土地の地価を勘案しながら決められるのが通常であるため、少なくとも毎年度、地価を勘案した適正な賃借料の検討を行なうべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成14年度奈良市包括外部監査報告書【ごみ処理事業について】22ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	平成18年度以降の賃借料については、その地元協議の中で、一般廃棄物最終処分場は一般の公共施設とは異なり、特別交付税の算定基礎となっているいわゆる迷惑施設（清掃施設・火葬場等）とされている生活関連施設として地元住民の理解と協力が不可欠であり、特別な財政上の配慮が必要であることも踏まえ、賃借料の決定に向けて検討協議を重ねた結果、経済状況、地価の動向等を踏まえた改定協議することで合意に達した。
公表日	平成18年5月2日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

平成18年4月1日に締結された覚書では、「賃借料の額については、平成17年度を基準として、この覚書の交換年から3年ごとに、経済情勢及び地価を総合的に勘案して、甲乙協議の上定めるものとする。」（第4項）、「前項の賃借料の額は、経済情勢及び地価の著しい変動等特別の事情があると認められるときは、甲乙協議するものとする。」（第5項）と合意され、17年度以前の契約であった「平成10年度以降の賃借料については、3年ごとに10%の増額」という文言はなくなった。実際、平成18年度以降の賃借料は、前年度と同額で据え置きされている。監査意見に対応した措置により、恒久的な増額が停止したことから、一定の成果はあったと認める。

しかし、「経済情勢及び地価の著しい変動」に応じた改訂が行われているかどうかは明らかでないため、改めて次の意見を付す。

監査の結果及び意見

【意見】

平成18年以前の賃借料は平成10年以降、3年ごとに増額してきた結果であり、周辺地価とは既にかい離していたと考えられる。その後、平成17年度と賃借料が継続的に同額であることも、社会情勢や地価動向に比して、適正な賃借料として市民が許容できる範囲であるかどうか明らかではない。

平成18年度及び平成21年度の覚書に記載されている平成18年度から平成23年度までの地目ごとの年間賃料は以下のとおりである。

年度		平成18年度 から 平成20年度	平成21年度 から 平成23年度
区分		円／㎡	円／㎡
田・溜池	地目別	367	367
	一律	216	216
	計	583	583
畑	地目別	661	661
	一律	216	216
	計	877	877
山林・原野	地目別	257	257
	一律	216	216
	計	473	473

「地目別」及び「一律」の区分単価の算定根拠を所管課の担当者にヒアリングしたが、明確な回答は得られなかった。

調査のため、平成24年奈良県地価調査基準値価格一覧（林地）を見ると、以下のとおりであった。

基準値番号	基準値の所在・地番	基準値の価格 (円/10㍍ ²)	対前年変動率 (%)	基準値の地積	基準値の利用の現況	基準値の周辺の土地の利用の現況	交通接近条件				公法上の規制	地域の特性
							基準地から搬出地点までの搬出方法・距離	搬出地点の道路の状況	最寄り駅及び距離	最寄集落及び距離		
奈良（林）－1	吉野郡上北山村大字河合592番	20,400	△ 5.1	95,206	雑木林地（クスギ）	標高700m、約30度の北東向傾斜の雑木の自然林地域	公道隣接0m	林道3.5m	大和上市48km	河合3.5km	「都計外」地森計	山林奥地林地
奈良（林）－2	生駒郡平群町大字梨本807番2	2,430,000	△ 4.0	2,786	雑木林地（松）	松、雑木が混在する自然林地域	公道隣接0m	町道2.5m	元山上口1.4km	上庄台900m	「調区」地森計	都市近郊林地
奈良（林）－3	宇陀市榛原長峰676番1	215,000	△ 5.7	12,570	用材林地（杉）	90年生の杉、30～40年生の檜の人口林地域	公道隣接0m	市道2.5m	榛原2.5km	長峰300m	「調区」地森計保安林	農村林地
奈良（林）－4	吉野郡東吉野村大字杉谷218番外	38,700	△ 6.1	40,065	用材林地（杉）	60年生前後の杉の人工林地域	林道隣接0m	林道4m	榛原22.5km	杉谷300m	「都計外」地森計	林業本場林地
奈良（林）－5	奈良市月ヶ瀬月瀬814番	210,000	△ 4.5	3,458	雑木林地（檜）	農地に接し、檜・杉・竹・雑木等が混生する林地	公道隣接0m	市道3.5m	月ヶ瀬口15km	月瀬500m	「都計外」地森計	農村林地

地域及び現況等が異なるため、単純に比較することはできないが、例えば、「奈良（林）－5」の奈良市月ヶ瀬地区の林地の基準地価格は210円／㎡であり、上記米谷町の山林・原

野の単価473円／㎡よりも安い。基準地価格は所有権の対価として決定されていることを考慮すると、処分場の底地の賃料はかなり高く設定されていると考えられる。

地元補償の側面が強いとはいえ、特定の市民に支払う多額の賃借料が納税者にとって許容されうるレベルであるかどうか、市民に情報提供し、理解を求められたい。

(3) 事業推進及び環境保全対策助成金（米谷町）

（注）平成16年度の意見であるが、上記と関連する意見であるのでまとめて記載している。

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	(a) 助成金の中にも、事業推進助成金、環境保全対策助成金、さらには個別の事業に対する助成金と3種類存在し、当初は助成金の目的を明確にした上で支給されていたと考えられる。特に環境保全対策助成金は、不法投棄の監視など環境を保全する活動に対して支出される助成金であるため、助成団体の活動実績を把握しつつ助成金の有効活用を促すことが必要である。そのためには、助成金を生かした地域の活性化支援も併せて視野に入れ、地域の指導力の育成、向上が求められると考えられる。 (b) 米谷町の助成金は平成18年度に契約の更新を迎え、助成金支給開始から30年を迎える。基本計画には20年という期間を設けているものの、助成金の受益者、処分場の使用状況等を勘案したうえで、助成金額と期間を見直すべきである。なお、処分場は協定を更新し続けるのではなく、地元の合意を得ながら残存稼働年数を設定する必要があると考えられる。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書57ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	・平成19年9月（公表済） (a) 本事業は一般廃棄物最終処分場という、性質上地元住民には受け入れ難い施設であり、その事業推進には、地権者並びに近隣自治会及び住民の大きな理解と協力無しには推進できない事業である。 本監査で意見のあった、環境保全対策助成金は、地元自治会と本市が最終処分場として適正な処理を行っていくうえでの信頼関係を保つ最も有効な手段として実施している不法投棄等の監視事業への助成であり、これにより今後も事業の持続推進が図られるものと考えている。意見内容を踏まえ、その活動に対しての実績の報告を求め、より有効な手法がないか検討を行っている。 (b) 本事業は一般廃棄物最終処分場という、性質上地元住民には受け入れ難い施設であり、その事業推進には、地権者並びに近隣自治会及び住民の大きな理解と協力無しには推進できない事業である。 本監査で意見のあった、金額と期間については、平成18年度に新たに協定書を交わし、実情に応じた額の助成を行っている。 また、残存稼働年数については、ごみの多様化・処理技術の進歩等を総合的に勘案し、今後設定する方向で検討する必要があると考えている。 ・平成23年9月及び24年3月（未公表） 一般廃棄物最終処分場は一般の公共施設とは異なり、清掃施設・火葬場等いわゆる迷惑施設とされている生活関連施設として、地元住民の理解と協力が不可欠であり、特別な財政上の配慮が必要である。 また、今後40年以上は埋立可能であると考えられることから事業継続のため助成金は必要であるが現在の経済、財政状況等から見直しを図る協議を検討したい。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

助成金により実施された小川及びその周辺の整備状況を視察したが、写真にもあるように滝や川底をコンクリートで固定する等の工事は必要性があるとは考えにくく、助成金が有効に活用されているとは認められない。

当時の監査人は、助成金という名目で地元補償のために無制限に市税が投入されるのを防ぐために、助成金の受益者、処分場の使用状況等を勘案したうえで、助成金額と期間を見直すべきとしている。しかし、平成18年度の協定改定後、助成金の金額はむしろ増加しており、また使途も上記の必要性があると考えにくい工事等であり、実情に応じた額とは認められない。また、平成23年9月及び24年3月の検討内容は、「見直しを図る協議を検討したい。」と具体性に欠け、何をどのように検討しているか不明確である。

監査人の趣旨に沿った措置がされているわけではなく、検討中の内容が不明確であるため、妥当とは認められない。

遡れる範囲で調査した昭和61年度以降の南部土地改良清美事業に関連した市の周辺住民に対する支出の内訳は以下のとおりである。

年度	米谷町				精華地区	興隆寺町	天理市岩屋地区		合計
	助成金	賃料	更新料	米谷町合計			助成金	和解金	
	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円	千円
昭和61年	4,800	36,030	40,000	80,830	0				80,830
昭和62年	4,800	39,057		43,857	2,000				45,857
昭和63年	4,800	42,104		46,904	2,000				48,904
平成元年	5,800	47,200		53,000	2,000				55,000
平成2年	5,800	47,200		53,000	2,000				55,000
平成3年	5,800	47,200		53,000	2,000				55,000
平成4年	5,800	53,276		59,076	2,000				61,076
平成5年	5,800	53,686		59,486	2,000				61,486
平成6年	5,800	53,686		59,486	2,000				61,486
平成7年	5,800	60,352		66,152	2,000				68,152
平成8年	8,000	60,352	100,000	168,352	2,500				170,852
平成9年	8,000	60,352		68,352	2,500	3,000			73,852
平成10年	8,000	67,817		75,817	2,500				78,317
平成11年	8,000	67,817		75,817	2,500			120,000	198,317
平成12年	18,000	67,817		85,817	2,500		6,700		95,017
平成13年	8,000	76,330		84,330	3,000		6,700		94,030
平成14年	8,000	76,330		84,330	3,000		6,700		94,030
平成15年	11,200	76,330		87,530	3,000	3,000	7,140		100,670
平成16年	8,000	83,948		91,948	3,000		7,140		102,088
平成17年	8,000	83,948		91,948	3,000		7,140		102,088
平成18年	10,000	83,905	100,000	193,905	3,500		7,580		204,985
平成19年	18,000	83,905		101,905	3,500		7,580		112,985
平成20年	18,000	83,905		101,905	3,500	4,500	7,580		117,485
平成21年	13,000	83,905		96,905	3,500		8,020		108,425
平成22年	10,000	83,905		93,905	3,500		8,020		105,425
平成23年	10,000	83,905	50,000	143,905	4,000		8,020		155,925
合計	227,200	1,704,262	290,000	2,221,462	67,000	10,500	88,320	120,000	2,507,282

(a) 米谷町

・助成金

南部土地改良清美事業対策助成金と環境保全対策助成金の合計額。昭和50年度以降市と自治会との協定に基づき、奈良市南部土地改良清美事業推進協議会に対して支出している。同協議会の平成23年度の決算書は以下のとおりである。

科目	金額（千円）	備考
【収入の部】	11,257	
市助成金	10,000	事業対策助成金7,700千円、環境保全対策助成金2,300千円
米谷町負担金	1,257	自治会、農家組合の負担金
【支出の部】	11,257	
会議費	307	会議出席手当、会議賄い費
交通費	37	事業推進活動に要する交通費
出工費	767	事業、道路等関係立会出工費
役員手当	500	会長他6役員7名の年間手当
環境清美促進費	2,500	地域環境清美活動を行う7団体への助成等
高橋山協力費	250	高橋山管理維持助成金
地域活性化対策費	2,000	町の活性化方策を講じるための地域振興推進活動経費
環境保全対策費	2,300	不法投棄監視員2名の手当等
景観環境清美費	1,700	白山神社周辺地域整備費
集会所維持管理費	459	什器備品費等を含む集会所の維持管理に要する経費
事務費	437	事務用品・コピー機購入費等

市では、当該助成金の実質的に地元補償であることから、決算書の内容について詳細に検討しておらず、具体的にどのような支出であるかは不明である。

なお、28ページの表の平成12年度の助成金のうち10,000千円は第一工区埋立地仮整備経費、平成15年度の助成金のうち3,200千円は共同墓地の修復工事費、平成19年度の助成金のうち8,000千円は集荷場兼集会所の改修工事費、平成20年度の助成金のうち8,000千円は滝の整備費、平成21年度の助成金のうち3,000千円は川上流周辺整備費である。このうち、平成19年度に改修された集荷場兼集会所と平成20年度及び21年度に整備された滝および川上流周辺を視察した。

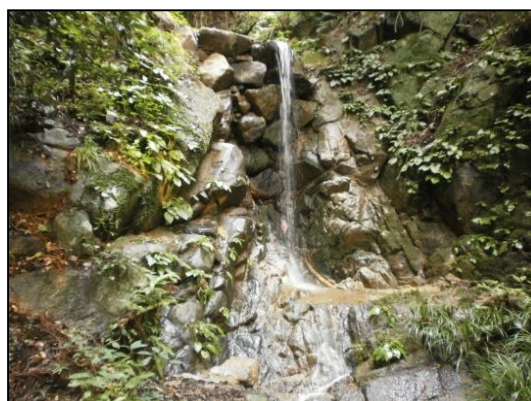


＜集荷場及び集会所＞

一階部分が出荷場で二階部分が集会所である。



＜川底＞



＜滝＞

いずれもコンクリートで固定されていた。

・賃料

第一工区及び第二工区の底地所有者に対して支払っている賃料である。賃料交渉は自治会と行っているが、賃貸借契約は底地所有者個人と締結している。地権者は43人で、地権者を米谷町の世帯数で除すると米谷町の世帯数の約9割と契約していることになる。平成18年度に締結された協定書に基づき、3年に一度賃料を見直すことになっているが、平成21年度の交渉時は据え置かれている。

・更新料

協定書更新に伴う地元補償であり、米谷町自治会に対して昭和61年度に40百万円、平成8年度に100百万円、平成18年度に100百万円、平成23年度に50百万円支払っている。自治会に対して更新料という名目で支払っているため、市はその用途について関知していない。

(b) 精華地区

処理施設で浄化された水を流す川の下流地域にある中畑町、興隆寺町、南椿尾町、北椿尾町、菩提山町、高樋町、虚空蔵町で構成する奈良市精華地区南部土地改良清美事業対策協議会に対して支払っている運営交付金である。昭和62年度より年間2百万円ずつ支払っていたが、平成8年に同協議会から提出された要望書に基づき、投棄が完了するまで5年ごとに年500千円ずつ増額され、平成23年度では年4百万円支払っている。仮に投棄が完了するのが40年後であると仮定すると、平成24年度以降の支払総額は234百万円と試算される。

(c) 興隆寺町

平成10年に土地改良清美事業の実施地域の直下流に位置する興隆寺町との間で交わした確認書及び覚書に基づき、町内で保有している文化財等の維持管理費として支払われている。平成20年1月に改定された覚書によると、平成10年度から平成19年度までの10年間は年間600千円であったが、平成20年度から平成29年度までの10年間の支払額は年間900千円で、平成20年度から平成24年度までの5年分を平成20年度に前払いしている。

また、平成29年度以降の年額について協議が整わなかった場合には年間900千円に5割を増額した金額を支払う約定である。

(d) 天理市岩屋町

昭和52年6月に、市と処理水を流す高瀬川の下流流域に位置する天理市が南部土地改良清美事業に伴う環境及び水質の保全並びに災害防止に関する覚書を締結したことに伴い、天理市岩屋地区の住民が十分な了解を得ないまま当該覚書が締結されたとして、昭和56年3月、奈良県の公害審査会に市と天理市を被申請人とする調整申請を行った。その後、平成5年に調停が成立し、同年に市と岩屋地区との間で締結した覚書では、市が平成12年3月に和解金として120百万円を岩屋地区に支払うとともに、平成12年度の第二工区埋立開始に伴い南部土地改良清美事業対策助成金及び環境保全対策運営助成金を交付することで合意している。当初、市は覚書に基づき両助成金を合わせて年間6,700千円を支払っていたが、3年ごとに440千円増額する約定であったため、平成23年度では年間8,020千円支払っている。

監査の結果及び意見

【意見】

市が支払っている助成金や更新料等は、いわゆる迷惑施設を近隣に設置したことに対する地元補償の側面が強い。市民にとって必要不可欠な施設であるものの周辺住民にとっては受け入れが困難な施設であるため、常識的な範囲での補償はやむを得ないと考えられる。しかし、住民の要望書等を閲覧すると、助成金の増額、公民館の増改築、道路改修、グラウンドの設置等要望が多岐にわたっている。また、環境汚染に関する法律の要件を満たす水準まで処理したうえで、処理水を川に流しているにもかかわらず、当該川の下流域の特

定の住民に対して毎年多額の助成金を支払うのも公平性の観点から問題がある。

平成23年度の包括外部監査報告書でも記載したように、長期にわたり土地を使用し、かつ返還が困難と予想される事業を実施するに際しては、買取りを前提にすべきであり、底地を賃借して事業を開始した市の責任は重大である。ただし、底地を買い取ったとしても地元補償の問題は依然として残る。今後も当該事業に関しては継続的に多額の税金を投入しなければならない。市は説明責任を果たす必要がある。

市民のごみを処理するための支出には上記の助成金が含まれているのであるから、今後も地元補償として助成金を支払い続けるのであれば、最終処分場を現在の場所で維持し続けることの要否、またそのためにどのような対価をどれだけ支払っているのかについて市民に情報開示する必要がある。さらに決算書についても詳細に検証を行い、助成金の使途として適切かどうかを判断した上で公表し、市民の理解を得るべきである。

(4) 排出者負担の原則によるごみ搬入手数料の見直し

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	市では家庭系ごみについては原則として市が直接収集し、事業系ごみの大半の収集運搬業務を許可業者に委ねている。収集・処分原価は徴収する処理手数料算定の基礎とすべきものであることから、ごみ収集・処分に係る適切な原価の把握が必要である。 また、市のごみ搬入手数料は可燃ごみと不燃ごみの区別なく、一律100円/10kgとなっていることは明らかに不合理である。特にごみ全体の40%以上を占めている事業系ごみについては、ごみ処理原価を基礎として適切に反映したごみ処理手数料の設定が検討されなければならないと考える。
過年度報告書における記載ページ	平成14年度奈良市包括外部監査報告書【ごみ処理事業について】23ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	・平成15年10月（公表済） ごみ処理搬入手数料については、排出者負担の原則に鑑み、奈良市清掃業務審議会に諮問中であり、現在、同審議会において見直しについての検討を行っています。 ・平成23年9月及び平成24年3月（未公表） 排出者負担の原則によるごみ搬入手数料の見直しについては、平成21年3月、奈良市清掃業務審議会から「奈良市の家庭ごみ有料化について答申」を受け、家庭系ごみの処理手数料と事業系ごみの処理手数料との整合性が図れるよう、最適なあり方を検討し、実施していかなければならないと考えております。しかし、市民への新たな家計負担となる東日本大震災復興関連増税等が国会で議論されている現状も踏まえ、更なる家計負担となる家庭ごみ有料化の実施時期については、慎重に検討を進めていきます。
公表日	平成15年10月28日

③今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

当時の監査人の意見は、家庭系ごみ、事業系ごみの収集・処分に係る原価を把握した後、可燃ごみと不燃ごみともに一律100円/10kgとした事業系ごみの搬入手数料を排出者負担の原則により見直すべきであるとするのに対し、市は清掃業務審議会で見直しについて検討を行っているということで検討中としている。

しかし、同審議会及びごみ有料化検討部会では、もっぱら収集される家庭系ごみの有料

化の検討が行われており、ごみの搬入手数料についての検討は不十分であったため、監査結果について対応を検討中であるとは言えないと判断した。

監査の結果及び意見

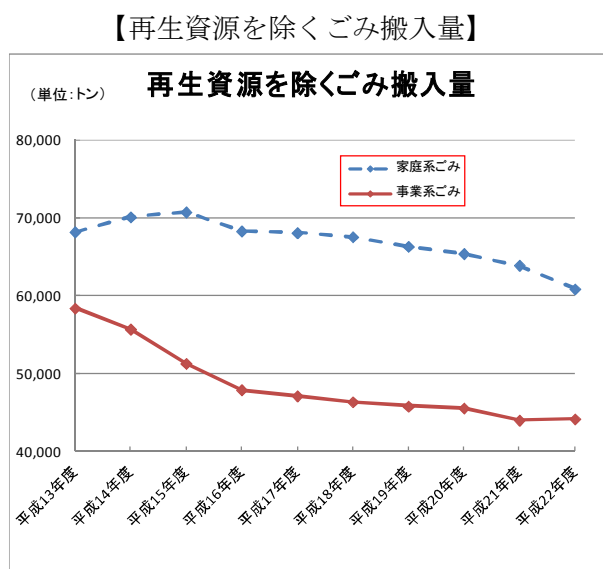
【意見】

ごみの排出抑制を促すためにも、環境省が示している「一般廃棄物会計基準」等の手法により、市の処理方法に応じた適切なごみ処理原価を把握し、近隣市町村との整合性を図りながら事業系の可燃ごみ及び不燃ごみの搬入手数料を適切に設定することを検討されたい。

なお、家庭系ごみ有料化の問題については、補足として次の意見を提出する。

【意見】

当該答申では家庭系ごみ有料化の目的として第一にごみ減量の促進をあげているが、市が収集するごみの量は以下のように既に減少傾向にあり、監査時の平成14年度と平成22年度を比較すると、家庭系ごみは約13%、事業系ごみは約20%減少している。



有料化は更なるごみ減少を促す可能性はあるが、市民にとっては直接の負担増となるため、市は有料化を躊躇している状況である。

この点、有料化以前にまず市が努力すべきことがある。例えば環境清美部の元職員の不祥事によるイメージの悪化を払しょくするべく、二度とこのようなことが起こらないよう体制を改善すること、ごみ搬入量の6割を占める家庭系ごみを直営で収集しているが、収集業務を委託することによってより効率化出来ないかの検討を行うこと、ごみの処分地にかかる多額な地元補償をごみの減量によって減らすことが出来るのか等様々な問題について

市が自ら努力し、その結果を市民に十分説明したうえで、それでもなお足りない部分について負担してもらうことの理解を求めるべきである。

(5) 環境清美工場管理第一係及び施設第五係の勤務時間について

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	環境清美工場に勤務する職員（焼却炉勤務職員を除く）の勤務時間は、「奈良市職員服務規程」により「午前8時30分から午後5時15分まで」とされているが、午前7時30分から午後4時30分までの廃棄物搬入時間に対応するため、毎日1～3名が午前7時30分から勤務し、1時間分の時間外手当を支給されている。しかしながら、これらの係の勤務時間を午前7時30分から午後4時15分までと午前8時30分から午後5時15分までの2班制とすることにより上記時間外勤務は解消可能であり、勤務時間を再検討することによって時間外勤務手当を削減すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成14年度奈良市包括外部監査報告書【ごみ処理事業について】28ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	職員の勤務条件の変更にすることであり、改善に向けて従業員労働組合と協議してまいります。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

当時の監査人の意見の趣旨は、残業を減らせばそれで良いというのではなく、日常的に当然に実施すべき業務は、出勤時間をシフトするなどして勤務時間内に対応出来るよう、勤務時間帯を変えて2班制にするなどで、サービスの低下を招かずに、この原因による時間外勤務をなくすよう勧奨しているものであると考えられる。

この点、市は平成19年11月に上記検討内容が公表された後、課内で平成22年度に業務内容を見直し、施設第5係及び管理第1係の時間外勤務については、必要最小限の人員で対応することとし、早朝の時間外勤務時間の縮減を図っている。

しかし、廃棄物搬入時間が7:30～4:30である場合、早朝の1時間に対応できる人員を減らすことが、市民サービスの向上につながっているのかは不明である。そもそも搬入時間と勤務時間を完全に合わせるかどうか十分に検討が行われたかが不明であるため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

同様の事例で、勤務時間をシフトとするなど、超過勤務が発生しないようコスト管理を徹底するような対応が他の自治体でも行われているところであり、市においても同様に努力が求められる。

もちろん、この意見を採用するか否かは自治体の判断であるが、採用しない場合はその旨を明記し、かつ措置しないことについての具体的な理由を付して、市民に説明責任を果たすべきである。

(6) 収集業務委託化の検討

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	市のごみ処理事業に係る委託割合はかなり低い。収集業務に限らず、あらゆる工程での委託化について検討する必要がある。 なお、現在市では市出資のA公社に収集作業の一部を委託しているが、監査人の試算結果では、市直営で収集を行うよりも14,516千円の追加コストが発生していることとなる。委託を行うにあたっては、直営で行う場合との比較検討を十分に行ったうえで意思決定する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成14年度奈良市包括外部監査報告書【ごみ処理事業について】28ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	- 平成19年11月（公表済） 合併に伴い月ヶ瀬・都祁地区を平成17年4月1日より委託を実施している。その他については、環境清美部管理・業務体制再生検討委員会で改善案を平成19年度に作成する。 - 平成22年9月の検討状況（未公表） 平城第一団地・第二団地を平成22年度中に委託を実施した。その他については、管理・業務体制再生検討委員会から、改善すべき事項として示されたことについて、業務改善課と協議を行い改善を進めていく。 - 平成23年3月の検討状況（未公表） 平成23年度に在宅医療廃棄物の委託実施を計画している。その他については、管理・業務体制再生検討委員会から、改善すべき事項として示されたことについて、業務改善課と協議を行い改善を進めていく。
公表日	平成19年 11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

平成19年12月に公表された環境清美部管理・業務体制再生検討委員会の報告書では、「直営又は奈良市が株主でもある奈良市清美公社への委託及び民間委託のそれぞれに長所、短所が存在するが、本委員会で検討を尽くした内容ではないので、今後、奈良市において十分論議されることを望むとともに、当面の課題である直営事業の再編整備にあたっては、地域経営という観点からコスト意識を念頭においた検討」すべきとされている。

市は、平成17年度及び平成22年度に収集業務の一部を委託しているが、いずれも市が100%株式を保有している株式会社奈良市清美公社に対する委託であり、純粋な民間業者への委託ではない。また、平成25年度も委託業務の拡大を予定しているが、当該委託先も清美公社である。

平成25年度の委託については、類似都市の事例を収集、調査、比較したうえで、委託単価を決定しようとしており、コスト意識を念頭において検討されている。しかし、当該委託単価はあくまでも平成25年度の委託業務についてのみ適用され、既存の委託部分については従来通りの委託単価での発注を予定している。

以上より、部分的にしかコスト意識を念頭において検討されていないため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

民間委託するに当たっては、事業の性質上、安定性や継続性も多分に考慮すべきところ、民間業者は零細企業が多く、業務の安定性や継続性が懸念されることから、市が100%株式を保有し、かつ長年の実績がある随意契約により清美公社への委託を継続しているとのことである。

随意契約は一般的に価格が高止まりする問題点を指摘されている一方で、100%民間業者に委託してしまうと、民間業者が結託等することによりかえって収集コストが増大してしまう危険性もある。しかし、当該危険性については小規模分割発注等の方法を採用することで低減が可能である。清美公社のみならず、民間業者への委託も視野に入れて現在の委託方法を改善する余地がないか検討すべきである。

なお、現状のまま、市直営と清美公社への委託のみで収集業務を実施するのであれば、今後の委託単価のみならず、既存の委託部分に係る単価についても見直しを図られたい。

V. 水道事業会計の財務事務及び経営に係る事務管理について（平成 15 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

水道事業は、市民生活に必要不可欠なサービスを提供するものであり、供給の安定性、品質の良否、料金の多寡につき市民の関心は高い。また、同事業は地方公営企業法により独立採算制の原則が要求されており、水道事業に係る経費は水道料金で回収する必要がある。

一方、水道普及率の上昇やダム水利権の取得に伴い、企業債の償還や割賦負担金の償還を今後に控えている。こうした状況から、財務の状況、経営管理の状況を調査し、問題点や課題があればこれを明らかにすることが水道料金の適正化に資することとなり、水道事業ひいては市民生活の安定のために有用であると考え、特定の事件として選定した。

（2）監査の視点

- ・運営は諸規程などに則して適切に執行されているか。
- ・業務処理は効率的に行われているか。
- ・会計処理は地方公営企業法などの基準に準拠しているか。
- ・財政状態は健全であるか。

（3）監査対象

市の水道事業会計の財務事務（具体的は以下の内容）

- ・水道事業会計の経営分析
- ・平成 14 年度の決算書の会計処理
- ・給与や退職金の支給方法の適切性、支給金額の正確性・妥当性、会計処理の適正性等
- ・固定資産・量水器などに係る事務の執行
- ・契約に係る事務の執行
- ・料金などの徴収と債権管理
- ・金銭管理

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	20 件	件数	16 件
うち、措置済の件数	17 件	うち、措置済の件数	11 件
うち、未措置の件数	3 件	うち、未措置の件数	5 件

（注）意見の措置済には、現行通りで良いと判断した 4 件を含む。

（２）市の取組状況

水道事業は、地方公営企業法第 17 条の 2 および地方財政法第 6 条により特別会計を設けて経理を行う必要がある。また、水道料金などの収入をもって充てることが適当でない経費などを除くすべての経費は、当該企業の経営に伴う収入をもってこれに充てるという独立採算制の原則が要求される。

しかし、奈良市水道局では、退職給与金など過去に負担すべき費用を先送りする等、適正とはいえない会計処理を行っていた。その理由は、適正な会計処理を行ってしまうことで、水道料金を算定する場合に住民福祉の観点から生活用水はより安くという方針が維持できなくなってしまうからである。

大半の会計処理については、既に措置済となっており、重要な未措置のテーマは水道料金の設定方法のみとなっている。今後、奈良市水道局は、水道料金の設定方法について、(社)日本水道協会で改正を検討されている水道料金算定要領に留意し、水道事業等料金審議会等の提言を尊重するとともに、費用削減の効果及び努力等の経営効率化計画について、量的に具体的な数値目標額を設定し、より慎重に料金原価を算定して議会等に審議をゆだねていきたいとしているが、措置には至っていない。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
水道局	経営管理課	(1)(a) 退職給与金の繰延処理	結果	現在すでに計上されている退職給与金の資産性には疑義があるため、早期に費用処理すべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	44
水道局	経営管理課	(1)(b) 退職給与引当金の計上の必要性	結果	退職給与引当金を計上すべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	44
水道局	経営管理課	(1)(c) 退職給与引当金繰入額の資本的支出への配賦	結果	退職給与引当金繰入額について、営業部門と建設部門の職員に係る人件費に分類し、かつ、資本的支出へ配賦された退職給与引当金繰入額は、有形固定資産の取得価額に含めるべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	44
水道局	経理課	(2) 入札参加業者の指名	意見	一部の工事物件だけではなく、他の委託業務にもできる限り一般競争入札を導入すべきである。 現行の制限付一般競争入札制度についても改善すべきである。	現行通り	措置されたと認める。	補足意見	46
水道局	経理課	(3) 施設管理運営業務の委託	意見	(a) 施設管理運営業務の委託について、工事物件と同様の一般競争入札に移行する等の対策を講じるべきである。 (b) 奈良市水道局庁舎の保守管理についても個々の業務ごとに一般競争入札を行うなどコストの削減について検討すべきである。	現行通り	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。 補足意見	47
水道局	経理課	(4) 工事関係の契約方法	意見	工事設計書（金額あり）の決裁は、工事施行決定の決裁権者と合わせるべきである。	現行通り	措置されたと認める。	補足意見	51

(4) 市の水道事業の概要

市は、従来から水源に恵まれず、水源の確保のための投資を継続してきた。平成14年に第6期拡張事業の東部地域等水道整備事業を実施し、上水道給水区域を市全域（旧月ヶ瀬村及び都祁村を除く）に拡張する事業が完了した。なお、市は平成17年度に旧月ヶ瀬村及び都祁村と合併しており、両地域は地方公営企業法適用外の簡易水道事業となっている。

平成21年度には、木津浄水場の増補改築工事が行われ、現在は緑ヶ丘浄水場から西部地域へ送水する大渕幹線のバックアップとなる大渕第2幹線を耐震管で布設中である。

水源は、自己水源である木津川、布目川、白砂川及び奈良県営水道からの受水である。貯水施設は、奈良市水道局建設の須川ダム及び、独立行政法人水資源機構建設の布目ダム・比奈知ダムである。浄水場は、木津浄水場及び緑ヶ丘浄水場の2つある。

水道料金表は、平成15年度から変更がなく、以下のとおりである。

口径等	基本水量	基本料金	従量料金	
			水量	1 m ³ につき
13mm	8 m ³ まで	730 円	11～20 m ³ 21～50 m ³ 51 m ³ 以上	155 円 200 円 215 円
	10 m ³ まで	930 円		
20mm	8 m ³ まで	1,250 円		
	10 m ³ まで	1,640 円		
25mm	8 m ³ まで	1,760 円		
	10 m ³ まで	2,350 円		
40mm	－	5,900 円	1,000 m ³ まで 1,001 m ³ 以上	230 円 255 円
50mm	－	9,400 円		
75mm	－	22,700 円		
100mm	－	41,000 円		
150mm	－	84,000 円		
200mm	－	136,000 円		
250mm	管理者が定める額			
共用栓	8 m ³ まで	430 円	9 m ³ 以上	97 円
公衆浴場	－	－	－	77 円
共同浴場	－	－	－	50 円
その他臨時用	－	－	－	500 円

事業実績は以下のとおりである。年間の有収水量は平成 15 年度 44,175 千 m^3 から平成 23 年度 41,719 千 m^3 と約 6%減少している。給水収益も平成 15 年度 8,003 百万円から平成 23 年度 7,579 百万円と約 5%減少している。

	単位	H10 年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度
行政区域内人口	人	365,991	367,689	367,745	367,284	366,492	366,295	364,932
給水人口	人	358,209	360,002	360,182	361,380	363,451	365,254	363,963
導送配水管延長	千 m	1,535	1,547	1,564	1,681	1,790	1,839	1,844
施設能力	$\text{m}^3/\text{日}$	223,200	223,200	223,200	223,200	223,200	223,200	223,200
年間給水量	千 m^3	51,249	51,406	51,412	50,425	50,119	49,093	49,549
年間有収水量	千 m^3	46,380	46,453	46,470	45,377	44,903	44,175	44,364
1 日最大給水量	m^3	175,220	175,450	174,170	175,080	158,160	163,720	165,760
職員数	人	221	217	214	211	203	197	192
給水収益	千円	7,516,272	8,386,904	8,464,150	8,254,818	8,148,063	8,003,192	8,051,100

	単位	H17 年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度
行政区域内人口	人	372,195	370,852	369,708	368,592	368,097	367,717	366,429
給水人口	人	362,773	361,659	360,642	359,643	359,296	359,111	357,987
導送配水管延長	千 m	1,854	1,863	1,868	1,878	1,873	1,880	1,886
施設能力	$\text{m}^3/\text{日}$	223,200	223,200	223,200	223,200	249,100	249,100	249,100
年間給水量	千 m^3	49,254	48,585	48,828	47,990	47,151	46,781	46,285
年間有収水量	千 m^3	43,834	43,561	43,296	42,684	42,089	42,350	41,719
1 日最大給水量	m^3	166,160	162,120	160,660	159,620	152,730	154,300	151,070
職員数	人	192	193	193	191	191	190	186
給水収益	千円	7,954,783	7,913,934	7,865,994	7,759,467	7,640,580	7,706,922	7,579,443

3. 個別監査結果及び意見

(1) 水道事業会計について

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(a) 退職給与金の繰延処理 退職給与金とは、職員に対する退職金が将来の事業年度に影響する場合に、退職金の支払額の全額を当年度の費用とせず、一旦、資産として計上しておき、翌年度以降に徐々に費用処理していくために設定される繰延勘定である（地方公営企業法施行令第26条第2項）。 退職給与金が計上できる場合は、「職制もしくは定数の改廃又は予算の減少その他経営上やむを得ない事由による退職職員が多く、これに伴い退職金の支給額が多額であって当年度において負担することができないと認められる場合」（地方公営企業法および同法施行に関する命令の実施についての依命通達 第三 九(一)3）である。しかし、市の水道事業では、平成 10 年度から平成14 年度の退職者数の推移に著しい増減はなく、退職金の支給額が多額に発生したこともない。また、世代間負担の観点からしても、すでに退職している職員の退職金を、繰延期間中の受益者が水道料金として負担することも望ましくない。 よって、退職給与金を計上するのは上記規定の拡大解釈であり、現在すでに計上されている退職給与金880,637 千円の資産性には疑義があるため、早期に費用処理することが必要である。 (b) 退職給与引当金の計上の必要性 上記の退職給与金とあいまって、将来、職員に対する退職金が発生する可能性が高い場合にその支払いに当てるため、退職給与引当金を計上する必要がある。 (c) 退職給与引当金繰入額の資本的支出への配賦 上記に従い、退職給与引当金制度へ移行した場合には、営業部門と建設部門の職員に係る人件費に分類し、かつ、資本的支出へ配賦された退職給与引当金繰入額は、有形固定資産の取得価額に含めるべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書33ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	退職給与引当金処理に変更する場合、経過措置を含め費用負担の増加が多に上り財政状況に大きく影響します。監査結果にある退職給与金に係る会計処理については、急激な料金へのはねかえりを避けながら、今後実施に向けて検討します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

平成 24 年度に繰延勘定を一括償却させ、平成 25 年度から退職給与引当金処理に変更することであり、約 9 年を経て、ようやく措置済となる予定である。

措置までに約 9 年を要した理由としては、これまでは、布目ダム及び比奈知ダム建設に伴う水資源機構に対する建設事業割賦負担金の支払利息負担が大きく、退職給与引当金に変更することに伴う費用負担の増加に対応できなかったためであるが、検討期間があまりに長期に及ぶため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【結果】

退職者数や繰延勘定残高の推移は、以下のとおりである。平成 20 年度以降は、各年度で退職金よりも繰延勘定償却の方が大きく、職員の退職費用に関して、過去の費用が現在の受益者の負担となってしまっている。

(単位：千円)

	H10 年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度
退職者数	8 名	2 名	10 名	10 名	14 名	12 名	8 名
退職金	201,064	58,649	245,186	324,884	409,952	347,381	206,161
繰延勘定償却 (営業外費用)	180,702	175,543	150,253	178,361	193,565	247,946	277,209
繰延勘定残高 (資産)	539,688	422,794	517,727	664,250	880,637	980,072	909,024

	H17 年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度
退職者数	8 名	10 名	22 名	9 名	3 名	6 名	10 名
退職金	182,090	284,470	566,389	241,301	113,268	192,564	219,069
繰延勘定償却 (営業外費用)	306,712	294,092	286,014	317,300	293,616	270,568	298,337
繰延勘定残高 (資産)	784,402	774,780	1,055,155	966,815	764,132	686,128	606,860

当時の包括外部監査人も指摘するように、退職給与金の繰延処理は、費用の先送りであり、過去の水道受益者が負担すべきものを将来世代の受益者が負担していることとなり、妥当ではなく、早期に会計処理を改めるべきであった。建設事業割賦負担金の支払利息負担が大きいことと適正な会計処理を行うことは、まったく別の問題である。水道事業会計が赤字にならないようにするため、適正な会計処理を行わないことは、水道事業会計の問題の本質を隠匿している。まずは適正な会計処理を行ったうえで、水道事業会計が赤字

となるのであれば、水道料金の見直しや費用の削減等の議論を行うというのが、本来あるべき姿である。水道料金を算定する場合に住民福祉の観点から生活用水はより安くという方針を否定するわけではないが、将来世代に負担を先送りしながら現在の水道料金を維持することは、必ずしも住民福祉に寄与しないため、早期に対応されたい。

(2) 入札参加業者の指名

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	平成 14 年11 月1 日に入札制度の改正が行われ、土木、建築、送・配水管工事、舗装、造園の工事については、指名競争入札から制限付一般競争入札へ移行している。制限付一般競争入札とは、登録業者を経営事項審査結果などによって業種別に格付けし、請負金額に応じて定められた格付けにランクされている業者間で競争入札を行うものである。 当該入札制度に改正したことにより落札率が低下したことを考えるならば、一部の工事物件だけではなく、他の委託業務にもできる限り一般競争入札を導入することが望まれる。 なお、現行の制限付一般競争入札は、一つの企業は「土木・建築・舗装」、「送・配水管工事」、「造園」のいずれかの業種にしか登録できない、一つの等級に対して請負対象金額の範囲が一つに限定されているなどの制限があり、競争原理を醸成するためにも検討すべき点がある。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書48ページ
措置済か否か	現行通り
内容	市の入札制度との整合性を図りながら、入札の適正化及び公平性を確保するため、請負対象金額（発注金額）を設定しています。また、送・配水管工事には高度な技術力を必要とし、公共工事の品質確保を図る必要があるため、登録業種に制限を設けています。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

所管課は、市の入札制度との整合性を図りながら、継続的に入札制度を改善している。

ただし、現行通りとしているにもかかわらず、「措置の内容」として上記の内容を公表している点については、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

（３）施設管理運営業務の委託

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	(a) 施設管理運営業務のうち、金額の大きい須川ダム、木津浄水場、緑ヶ丘浄水場、奈良市水道局庁舎の管理業務委託について、落札率が高い、ほとんどの業務で落札業者のみが入札書比較価格を下回って応札していた、5年度全て落札業者が同一であるという事実が判明した。 このことから施設管理運営業務の委託についても、工事物件と同様の一般競争入札に移行する等の対策を講じることが必要であると思われる。 (b) 奈良市水道局庁舎の保守管理は一括して委託されているが、再委託されていることが委託料を押し上げる要因と考えられる。したがって、個々の業務ごとに一般競争入札を行うなどコストの削減について検討すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書50ページ
措置済か否か	現行通り
内容	(a) 委託業務については、建設工事のように客観的な総合評点がなく、入札参加者の適格性を判断することが難しいため、一般競争入札には適さないと考えています。 (b) 再委託業務の分離発注について検討した結果、現在の委託方法がより経済的かつ効率的であると考えています。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

(a) 所管課は現行通りの対応で良いと考えるため、現行通りとしている。しかし、所管課の考えに対して、妥当性の検討が行われていないため、現行通りとする根拠の検証に乏しい。また、今回の入札結果の検証でも、改善すべき点があったため。

(b) 所管課は、奈良市水道局庁舎の保守管理は一括管理が経済的かつ効率的として、現行どおりに運用していた。しかし、平成24年度から当該施設の保守管理のうち、エレベータ及び冷温水機の保守業務をそれぞれ分離して委託しており上記見解と相違しているため。

監査の結果及び意見

【意見】

今回、改めて、施設管理運営業務のうち、金額の大きい須川ダム、木津浄水場、緑ヶ丘浄水場、奈良市水道局庁舎の管理業務委託について検討した。検討結果は、以下のとおりである。緑ヶ丘浄水場を除いて、同一の企業が86.9%～100%という比較的高い落札率で落札していた。このような結果となっている理由は、業務内容が限定されており、新たな指名願登録業者が少なかったため、指名業者が固定化しているためとのことである。

なお、平成21年度からそれまでの年額を月額に変更して入札したために、前回までの落札金額より少額になっている。須川ダム・木津浄水場・緑ヶ丘浄水場の施設管理業務委託は7月（6月までは長期継続契約）から入札を実施し、奈良市水道局庁舎管理業務委託（別発注していた清掃業務と電話交換業務を加えて一体化）は、5月（4月までは長期継続契約）から入札を実施している。

・須川ダム

（単位：千円）

年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度
方法	随意契約	随意契約	指名競争入札	随意契約	随意契約	指名競争入札	随意契約
業者	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社
金額	55,692	52,542	48,038	50,274	47,376	47,418	45,045
予定価格			45,183			43,813	
落札価格			43,890			43,428	
落札率			97.14%			99.12%	
年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	
方法	随意契約	指名競争入札（3 か年）			指名競争入札（3 か年）		
業者	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	
金額	45,045	44,620	44,478	44,478	44,195	44,100	
予定価格		34,554			4,181		
落札価格		33,359			3,675		
落札率		96.54%			87.90%		

・木津浄水場

(単位：千円)

年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度
方法	随意契約	随意契約	指名競争入札	随意契約	随意契約	指名競争入札	随意契約
業者	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社
金額	57,330	54,117	50,484	52,542	48,825	48,678	46,242
予定価格			47,222			44,617	
落札価格			46,200			44,583	
落札率			97.84%			99.92%	
年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	
方法	随意契約	指名競争入札 (3 か年)			指名競争入札 (3 か年)		
業者	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	J 社	
金額	46,242	45,770	45,612	45,612	45,423	45,360	
予定価格		35,168			4,350		
落札価格		34,209			3,780		
落札率		97.27%			86.90%		

・緑ヶ丘浄水場

(単位：千円)

年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度
方法	平成 13 年 11 月 12 日より業務委託開始		指名競争入札	指名競争入札	指名競争入札	随意契約	随意契約
業者			T 社	T 社	T 社	T 社	T 社
金額			9,555	57,750	62,790	59,430	59,220
予定価格			9,868	58,294	59,960		
落札価格			9,555	57,750	57,981		
落札率			96.83%	99.07%	96.70%		
年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	
方法	指名競争入札	随意契約	随意契約	指名競争入札 (3 か年)			
業者	T 社	T 社	T 社	T&M 社	M 社	M 社	
金額	59,661	60,165	60,165	45,171	40,200	40,200	
予定価格	47,649			5,273			
落札価格	44,699			3,350			
落札率	93.81%			63.53%			

・奈良市水道局庁舎

(単位：千円)

年度	H11 年度	H12 年度	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度	H17 年度
方法	随意契約	随意契約	随意契約	随意契約	指名競争入札	随意契約	随意契約
業者	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社
金額	20, 129	20, 313	20, 220	20, 220	19, 026	12, 786	18, 259
予定価格					17, 455		
落札価格					17, 441		
落札率					99. 92%		
年度	H18 年度	H19 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	
方法	指名競争入札	随意契約	随意契約	指名競争入札 (3 か年)			
業者	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	Z 社	
金額	18, 259	18, 259	18, 259	35, 627	35, 772	35, 772	
予定価格	17, 433			2, 981			
落札価格	16, 738			2, 981			
落札率	96. 01%			100. 00%			

包括外部監査人の意見の趣旨は、高い落札率で推移しており、競争性が損なわれているおそれがあるので、競争性を確保すべきであるということにある。今回再度同様の調査を実施したところ、前述のとおり緑ヶ丘浄水場を除いて、同一の業者が 86. 9%～100%という比較的高い落札率で落札していた。委託業務については、建設工事のように客観的な総合評点がなく、入札参加者の適格性を判断することが難しいため、一般競争入札には適さないかもしれないが、競争性が損なわれているおそれがあるので、競争性が確保できるような対策を講じられたい。

【意見】

全体意見の (2) を参照されたい。

(4) 工事関係の契約方法

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	工事設計書（金額あり）の決裁権者については特に規定がないが、奈良市水道局内で統一して、全ての工事の決裁権者は課長としている。しかし、設計金額は入札時の予定価格に直結するものであることから、工事設計書（金額あり）の決裁は、工事施行決定の決裁権者と合わせるべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書55ページ
措置済か否か	現行通り
内容	工事施行決定の決裁権者は事務専決規程に明記されており、工事設計書はその際の資料であり、現行通り課長専決でよいと考えています。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである

工事設計書は工事施工決定の際に資料として添付されており、工事設計書（金額あり）の決裁権者を現行通り課長専決としても、内部統制上問題ないため。

ただし、現行通りとしているにもかかわらず、「措置の内容」として上記の内容を公表している点については、妥当と認められない。

【意見】

全体意見の（2）を参照されたい。

VI. 土地の取得及び売却の処理手続きならびに保有土地の管理状況について（平成 15 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

市が所有する土地は市民から付託された財産であり、それを適切に管理し、有効に活用していくことが求められている。また、市が取得および売却ならびに保有する土地は多額であり、歳入規模と比較しても市の財政に与える影響は極めて大きいものである。したがって、宅地造成事業費特別会計および奈良市土地開発公社を中心に、土地の取得および売却の処理手続きならびに保有土地の管理状況を調査し、問題点や課題があればこれを明らかにすることが、土地の適切な取得、売却ならびに保有に資するものであり、市民の関心が高いものと判断し、特定の事件として選定した。

（2）監査の視点

- ・土地の取得および売却の処理手続きは諸規程などに則して執行されているか。
- ・保有土地は適切に管理されているか。
- ・宅地造成事業費特別会計は地方公営企業法の基準に準拠しているか（ただし、財務規定のみ）。
- ・奈良市土地開発公社の事務は諸規程などに則して執行されているか。

（3）監査対象

土地の取得、売却、保有等に係る財務事務（具体的には以下の内容）

- ・土地の取得および売却の処理手続き
- ・保有土地の管理状況
- ・市及び土地開発公社における資料の保管、開示の状況
- ・土地開発公社の業務運営
- ・宅地造成事業費特別会計及び土地開発公社の会計処理

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	37 件	件数	16 件
うち、措置済の件数	26 件	うち、措置済の件数	9 件
うち、未措置の件数	11 件	うち、未措置の件数	7 件

（注）結果の措置済には顛末 4 件、意見の措置済には顛末 2 件、結果の未措置には不可能 1 件を含む。

なお、顛末の内容は以下のとおりである。

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	顛末の理由
建設部	土木管理課	中ノ川造成事業用地	結果	宅地造成事業費特別会計において、売却価額が帳簿価額を下回る場合に、原価の振替処理をすべきではない。	平成 22 年 10 月に宅地造成事業費特別会計が廃止されたため。
		退職給与引当金	結果	宅地造成事業費特別会計に所属していた職員の退職時には、計上されている退職給与引当金を取り崩して退職金支払にあてなければならない。	
		長期保有土地（秋篠町）	結果	一般会計と特別会計の区分を適正化すべきである。土地簿価を評価減すべきである。	
		長期保有土地（青山六丁目）	結果	土地簿価を評価減すべきである。	
		書類の保管状況について	意見	現在保有している土地については取得の経過や取引価額を確認できる資料を保管しておく必要がある。また、保有土地の台帳に金額、現況なども記載することが望ましい。	
		宅地造成事業費特別会計の今後のあり方について	意見	これ以上事態を悪化させないために、宅地造成事業費特別会計保有土地のうち、土地簿価を売却可能価額まで引き下げを行ったうえで、売却できるものは売却し、宅地造成事業費特別会計を清算することが最善の選択肢と考えられる。	

（２）市の取組状況

宅地造成事業費特別会計に関する結果及び意見はほとんどが措置済であるが、閉鎖されたため、一部は顛末の報告となっている。また、土地開発公社に関する結果及び意見は検討中のものが多いが、平成 25 年 3 月末を目途に解散される予定であるため、今後市に引き継がれる結果及び意見もある。

また、宅地造成事業費特別会計や土地開発公社が存在しなくなったとしても、これらが保有していた土地は今後も市の公有財産として保有され続け、市の財政健全化を阻む可能性がある。

そのためにも、一刻も早く市全体のアセットマネジメントを統括するような部署を設け、当該部署が中心となって、当該土地の有効活用や処分等を検討すべきである。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
都市整備部	都市計画課	(1) JR奈良駅周辺整備事業	結果	駐車場建設事業用地について、目的変更を行ったうえで民間に売却し、利息負担を軽減すべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果の修正	59
建設部	土木管理課	(2) 中ノ川造成事業	結果	奈良県及び民間企業とのリスク分担を明確にしておくべきであった。	不可能	妥当と認められない。	補足意見	60
都市整備部	公園緑地課	(3) 公園建設事業	結果	駐車場用地については早急に事業化すべきである。 土地の先行取得に当たっては財源も含めた綿密かつ確実な事業計画を作成すべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果の修正 補足意見	62
都市整備部	公園緑地課	(4) 西ふれあい広場建設事業	結果	必要性を勘案しつつ早急に事業計画を明確化すべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果の修正 補足意見	63
市民活動部	文化振興課	(5) 国際交流センター建設事業	結果	事業計画の見直しとともに有効利用の検討を早急に行うべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果の修正	64
市民活動部	文化振興課	(6) ならまち駐車場建設事業	結果	ならまち駐車場としての利便性についての市場調査等も実施した上で事業計画を見直すべきである。	検討中	妥当と認められない。		65
保健福祉部	福祉政策課	(7) 史跡文化センター駐車場事業	結果	(a) 事業計画を見直すべきである。 (b) 目的変更と買戻し手続きを実施すべきである。 (c) 社会福祉協議会の使用に関して賃借料を徴収すべきである。	(a) (c) 措置済 (b) 検討中	(a) (c) については措置されたと認める。 (b) 妥当と認められない。	結果の修正	66
建設部	土木管理課	(8) 長期保有土地(秋篠町、青山)	結果	現在の帳簿価額は実勢価額と乖離している。財政状態を適正に表示するために、土地の帳簿価額を販売可能となる時価まで評価減すべきである。	顛末	措置されたと認める。	補足意見	67
建設部	土木管理課	(9) 書類の保管状況	意見	保有している土地については取得の経過や取引価額を確認できる資料を保管しておく必要がある。	顛末	措置されたと認める。	補足意見	68
建設部	土木管理課	(10) 宅地造成事業費特別会計	意見	宅地造成事業費特別会計保有土地のうち、土地簿価を売却可能価額まで引き下げを行った上で、売却できるものは売却し、宅地造成事業費特別会計を清算すべきである。	顛末	措置されたと認める。	補足意見	69
総合政策部	総合政策課	(11) 土地開発公社の長期保有土地	意見	長期保有土地の利用および売却を促進すべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	71

(4) 市及び土地開発公社の土地保有状況

平成 15 年度の「市勢要覧」によれば、平成 14 年度末現在で市の保有する土地は、行政財産 4,611 千㎡、普通財産 339 千㎡となっている。特別会計のうち宅地造成事業費特別会計で保有する土地が 273 千㎡、土地開発公社が保有する土地が 384 千㎡となっており、いずれも普通財産と同規模の土地を有している。

金額面では、昭和 44 年度から平成 14 年度までの奈良市普通会計用地取得費決算額の合計が 184,557 百万円であるのに対し、宅地造成事業費特別会計の保有額が 4,432 百万円、土地開発公社の保有額が 34,671 百万円となっている。

これに対して平成 23 年度は、市の保有する土地は、行政財産 5,442 千㎡、普通財産 625 千㎡となっており、土地開発公社が保有する土地は、275 千㎡となっている。

金額面では、昭和 44 年度から平成 22 年度までの奈良市普通会計用地取得費決算額の合計が 218,354 百万円であるのに対し、土地開発公社の保有額が 18,653 百万円となっている。

なお、宅地造成事業費特別会計は、平成 22 年度において、「第三セクター等改革推進債」（以下、「三セク債」という。）により一般会計から宅地造成事業費特別会計への繰出が実行され、同年度内において閉鎖された。また、土地開発公社も、平成 23 年 8 月 18 日の奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会において、市として三セク債を活用して公社を解散するという基本方針が確認され、平成 25 年 3 月末を目途に解散される予定である。

・市及び土地開発公社、宅地造成事業費特別会計の土地保有状況

	平成 14 年度末		平成 23 年度末	
	面積（千㎡）	金額（百万円）	面積（千㎡）	金額（百万円）
土地開発公社	384	34,671	275	18,653
普通財産	339	(注 1) 184,557	625	(注 2) 218,354
行政財産	4,611		5,442	
宅地造成事業費特別会計	273	4,432	—	—

(注 1) 昭和 44 年度から平成 14 年度まで普通会計用地取得費決算額の合計である。

(注 2) 昭和 44 年度から平成 22 年度まで普通会計用地取得費決算額の合計である。

(5) 旧宅地造成事業費特別会計の保有していた土地の状況

平成 15 年度の包括外部監査において調査対象となった宅地造成事業費特別会計から一般会計が引き受けた、平成 24 年度の完成土地及び未成土地の状況は以下のとおりである。なお、現在は管財課が所管している。

引き受けた土地のうち簿価 2,744 百万円（65.6%）、面積 257 千㎡（98.3%）が売却等できていない。なお、クリーンセンターの最終移転候補地の一つとなっている中ノ川を除いた場合は、簿価 573 百万円（28.4%）、面積 2 千㎡（34.4%）が売却等できていない。

平成24年3月末時点の旧宅地造成事業費特別会計の保有していた土地の状況

状況	全体				中ノ川の土地を除く合計			
	簿価	割合	面積	割合	簿価	割合	面積	割合
	百万円	%	m ²	%	百万円	%	m ²	%
売却・交換済	1,441	34.4	4,461	1.7	1,441	71.6	4,461	65.6
未売却等	2,744	65.6	257,829	98.3	573	28.4	2,344	34.4
合計	4,186	100	262,290	100	2,015	100	6,805	100

土地の所在地別明細

平成15年度の監査結果報告書より抜粋							平成23年度末現在までの状況		
町名	地番	取得年月日	地目	面積	契約金額	簿価	売却等の時期	価格 (注1)	状況
				m ²	千円	千円		千円	
秋篠町	1180-63	平成3年6月12日	宅地	269	48,885	138,395	平成18年12月25日	19,849	売却
秋篠町	1180-64	平成3年6月12日	宅地	260	47,360	134,077	平成19年2月5日	19,412	売却
秋篠町	1180-65	平成3年6月12日	宅地	259	47,113	133,376	-	15,400	未売却
秋篠町	1180-66	平成3年6月12日	宅地	252	45,802	129,667	平成16年6月23日	22,322	売却
秋篠町	1180-67	平成3年6月12日	宅地	245	44,530	126,065	平成24年2月20日	13,580	売却
秋篠町	1180-68	平成3年6月12日	宅地	230	41,936	118,723	平成24年2月20日	13,630	売却
秋篠町	1180-69	平成3年6月12日	宅地	227	41,385	117,162	平成24年2月20日	13,420	売却
秋篠町	1180-70	平成3年6月12日	宅地	226	41,212	116,672	平成18年12月15日	16,054	売却
秋篠町	1180-71	平成3年6月12日	宅地	230	41,796	118,326	平成18年12月25日	17,131	売却
石木町	563-8他	平成3年12月13日	宅地	2,344	-	491,298	平成20年7月10日	107,031	交換
青山6	3-12	平成1年12月15日	宅地	253	24,812	45,021	-	18,300	未売却
青山6	3-18	平成1年12月15日	宅地	260	25,445	46,170	-	20,100	未売却
青山6	3-19	平成1年12月15日	宅地	263	25,786	46,789	-	20,000	未売却
青山6	3-21	平成1年12月15日	宅地	283	27,758	50,366	-	20,000	未売却
富雄川西2	1122	平成13年5月1日	宅地	236	20,133	39,778	-	24,800	未売却
富雄川西2	1123	平成13年5月1日	宅地	180	15,341	30,311	-	19,100	未売却
富雄川西2	1127	平成13年5月1日	宅地	181	15,436	30,498	-	19,200	未売却
富雄川西2	1140	平成13年5月1日	宅地	202	17,276	34,135	平成19年9月20日	34,821	売却
富雄川西2	1142	平成13年5月1日	宅地	203	17,282	34,145	-	22,300	未売却
富雄川西2	1146	平成13年5月1日	宅地	202	17,266	34,115	平成21年1月28日	27,542	売却
中ノ川 (注2)	-	-	-	255,485	-	2,171,030	-	5,300	未売却

(注1) 中ノ川以外の未売却物件については、最低入札価格を記載している。

(注2) 中ノ川とは、川上町、芝辻町（飛び地）、中ノ川町、中ノ川造成事業用地（中ノ川町・芝辻町）の合計である。

（6）土地開発公社の状況

土地開発公社は、公有地の拡大の推進に関する法律第10条の規定にもとづき、昭和49年3月28日に奈良市の全額出資により設立された特別法人であり、公共用地、公用地等の取得、管理、処分等を行うことにより、奈良市の秩序ある整備と市民の福祉の増進に寄与することを目的としている。

土地開発公社が保有している土地の中には、取得後の社会経済情勢の変化や市の厳しい財政状況等の諸般の事情により、保有期間が長期化している土地や土地開発公社からの取得の方法・時期が明確でない土地がある。このことは、土地開発公社の経営のみならず、将来の市の財政運営に大きな影響を及ぼすことから、早急に対応策を講ずる必要があるため、平成22年9月に「奈良市土地開発公社経営検討委員会」が設置され、抜本的な経営改

革の検討が進められた。その結果、市は、平成 23 年 8 月 18 日の奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会において、三セク債を活用して土地開発公社を解散するという基本方針を確認した。

三セク債の活用スキーム及び解散の方針は以下のとおりである。

市は、平成 24 年 10 月末時点における土地開発公社の借入金残高 178 億円のうち、土地開発公社が自ら返済する 4 億円を除いた 173 億円を三セク債（償還期間 20 年、利率 0.592%）で調達し、金融機関に代位弁済した。同日、土地開発公社に対して求償権を行使したところ、土地開発公社から代物弁済の申し出があったためこれを受領し、土地開発公社の全保有土地 12 億円の代物弁済を受けた。残り 160 億円の債権については、平成 25 年 3 月議会で債権放棄の議決を経て、同年 3 月末をめどに土地開発公社を解散するというものである。

平成 15 年度の包括外部監査時及び平成 23 年度末の土地開発公社の状況は、以下のとおりである。事業規模の縮小に伴って借入金の残高や支払利息は減少傾向にある。また、J R 奈良駅南特定土地区画整理事業等、いくつかの事業に関する土地については、事業の進捗に応じて、保有面積が大きく減少している。ただし、中ノ川造成事業、公園建設事業、教育施設関連事業等については、依然として土地の保有面積が大きいままである。これらの土地については、土地開発公社の問題として取り上げられることは今後なくなるが、これらの土地をどうするのかという問題は市に引き継がれることになる。

土地開発公社の土地保有状況

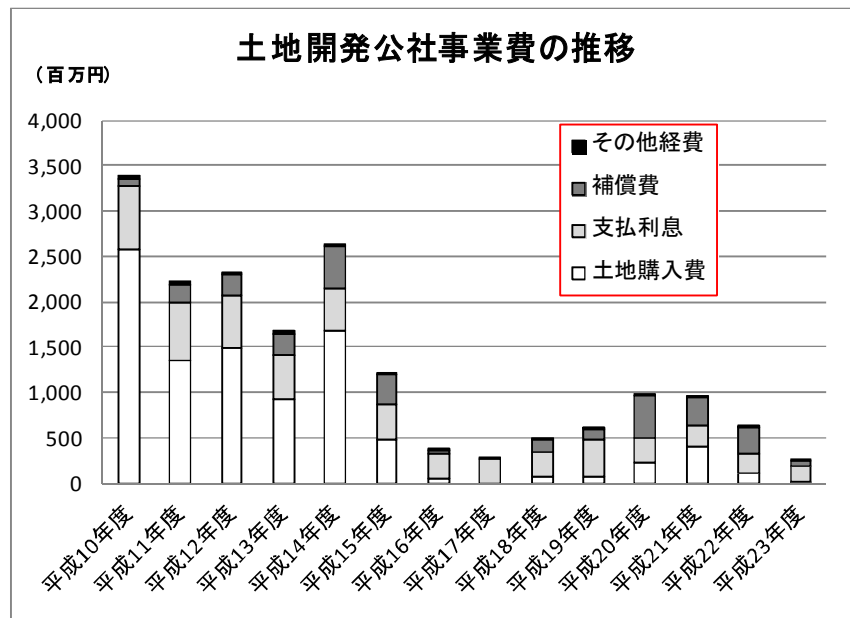
保有期間 (注)	平成14年度末				平成23年度末			
	件数	面積	簿価	簿価単価	件数	面積	簿価	簿価単価
		千㎡	百万円	(千円/㎡)		千㎡	百万円	(千円/㎡)
10年以上	36	164	18,362	111.45	70	271	17,858	65.78
5年以上 10年未満	56	161	10,659	65.83	4	1	276	146.49
5年未満	40	57	5,649	98.25	8	2	518	219
合計	132	384	34,671	90.25	82	275	18,653	67.65

(注) 保有期間はそれぞれの年度から起算してカウントしている。

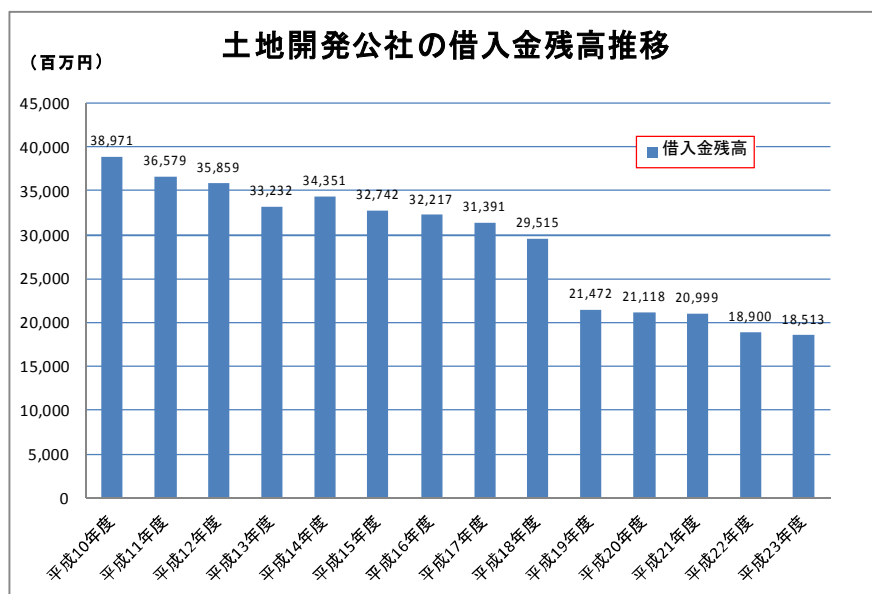
事業別の保有土地一覧

	平成14年度末			平成23年度末		
	10年以上	5年以上 10年未満	5年未満	10年以上	5年以上 10年未満	5年未満
	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円
J R奈良駅周辺整備事業	7,731	2,300	-	2,652	-	-
中ノ川造成事業	7,330	564	-	8,279	-	-
公園建設事業	458	2,473	1,869	2,791	-	-
ならまち整備事業	1,970	647	-	746	-	-
都市計画街路事業	-	598	1,632	-	-	416
J R奈良駅南特定土地区画整理事業	159	450	889	-	-	-
教育施設関連事業	109	763	32	459	-	-
文化施設整備事業 (現観光施設整備事業)	-	730	32	37	-	-
市営住宅建替事業	-	689	-	-	-	-
市道改良事業	91	24	552	65	-	103
福祉関連建設事業	114	449	95	1,877	-	-
J R奈良駅付近連続立体交差事業	233	-	337	-	-	-
人権施策関連事業 (現人権施設関連事業)	-	414	151	453	49	-
商店街共同施設設置事業	-	434	-	500	-	-
駐輪場建設事業	167	77	-	-	-	-
庁舎等施設整備事業	-	46	59	-	-	-
駅前広場整備事業	-	-	-	-	227	-
合計	18,363	10,659	5,649	17,859	276	519

(注) 保有期間はそれぞれの年度から起算してカウントしている。



(注) その他経費は人件費、手数料、委託料、その他諸経費の合計額である。



3. 個別監査結果及び意見

(1) JR 奈良駅周辺整備事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	当該土地については、駐車場建設事業用地として購入しているが、当初より具体性のない事業であり、土地自体も明らかに宅地である。宅地であることが明確である以上、目的変更を行ったうえで周辺の保留地と同様に民間に売却することにより、一刻も早く資金化し、奈良市土地開発公社が払い続けている利息負担を軽減すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書55ページ
措置済か否か	検討中
措置内容	出来るだけ早く公共事業用地として活用できるように再検討を行う。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

奈良市土地開発公社経営検討委員会の最終報告書（平成23年3月28日）によれば、土地取得の目的は、JR奈良駅周辺地区新都市拠点整備事業（昭和63年3月10日に総合整備計画大臣承認）の一環として、駐車場建設事業用の土地とされているが、調査の結果、具体的な事業計画に係る資料として保管されていたものはほとんどなく、計画についての詳細は確認できていないとのことである。また、駐車場の必要性を調査する等の予算措置もなされていない。

また、当該土地を取得した平成6年度から約18年、包括外部監査の結果が報告されてか

ら約8年が経過しており、事業計画の検討期間が長期に及んでおり、事業の必要性が疑われる。

監査の結果及び意見

【意見】

当該土地を取得した平成6年度から約18年、包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しているが、現在も所管課は公共事業用地として活用できないか検討している。前回の包括外部監査人も指摘しているように、当初より具体性のない事業であり、宅地であることが明確である以上、目的変更を行ったうえで周辺の保留地と同様に民間に売却することが妥当である。ただし、JR奈良駅周辺という好立地に存在するため、所管課の考えも尊重すべきである。よって、平成23年度の「公有財産（不動産）に係る事務執行について」の監査対象とはなっていないが、現在土地開発公社保有の土地についても、市全体のアセットマネジメントを統括するような部署が中心となって、当該土地の有効活用や処分等を検討すべきである。

【意見】

全体意見の（3）及び（7）を参照されたい。

（2）中ノ川造成事業

①概要

関西学術研究都市構想の一環として史跡朱雀大路および二条大路復元計画が立てられたところ、対象土地の一部が民間企業A社奈良工場用地となっていたため、工場の移転用地として取得したものである。しかし、景気の長期低迷による投資余力の減退によりA社から移転中止の申し入れがあり、平成12年3月に工場の移転中止が決定した。その後「市民憩いの森」として整備する方針となったものの、相当な財政負担となることから、事業化手法検討のため当面の間事業を凍結することが決定された。

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	根本的な問題は、当初の計画開始時点で奈良県およびA社とのリスク分担に関する取り決めを行っていなかったことであり、この結果、土地取得に係る借入金の利息および地価下落による損失は最終的に市がほぼ全て負担する結果となった。A社から633百万円の寄附を受けているものの、これは計画中止に伴う経費部分の負担である。土地の実勢価額約20億円のわずか3割程度の負担にとどまっており、土地取得費用に係る借入金利息や地価下落による損失については全く考慮されていない。さらに、昭和58年当初の覚書では奈良県と市の立場は同等であるのに、奈良県が計画中止による損失を何ら負担していないことは、衡平を欠くとも思われる。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書63ページ
措置済か否か	不可能
内容	工場移転計画の交渉について過去の資料を精査したところ、A社側は現工場の買収額内での移転が条件であったが、当時の市の方針もあり市の移転土地買収額が非常に高くなり、A社側はこのことを交渉当初から問題にしていたが、市が強引に進めていった経緯があった。 よって、上記の事情を考慮すると県に対して一概に責任の追及をすることはできない。

③今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

上記の検討内容は、監査年度に調査をし、当時の包括外部監査人に説明すべき内容である。当時の包括外部監査人に説明されたかどうかは不明であるが、当該内容で包括外部監査人が納得すれば、結果とはなっていないはずであり、不可能とする根拠に乏しい。

なお、奈良市土地開発公社経営検討委員会の最終報告書によると、当該土地の取得に関しては、「明らかに作為的に高額に設定された買取価額になっていた可能性を否定できない」とのことである。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

(3) 公園建設事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	アーチェリー場用地について既に平成6年度に都市計画申請を行っており、未着手のまま別用地について都市計画申請しがたいことから、当該用地は既に駐車場として整備可能な状態であるにもかかわらず都市計画申請は行っておらず、あくまでアーチェリー場整備後に着手するものとされている。しかしながら、鴻ノ池運動公園利用者の利便性の観点からも、遊休地としておくことは合理性を欠くものと思われる。当該駐車場用地については早急に事業化すべきである。なお、取得から10年以上経過しているにもかかわらず、先行するアーチェリー場の用地の一部が買収できていないことから考えると、当初事業計画の見通しが甘かったと判断される。10年間手付かずの状態であることから、急を要する事業であったとも思われず、土地の先行取得に当たっては財源も含めた綿密かつ確実な事業計画が必須であることを再度認識する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書66ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	国庫補助事業として至急に事業化することは困難な状況であることから、検討委員会において土地利用目的の見直しや暫定利用など、今後の対応策を検討中であります。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

当該土地を取得した平成4年度から約20年、包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しており、事業計画の検討期間が長期に及んでおり、事業の必要性が疑われる。

また、奈良市土地開発公社経営検討委員会の最終報告書によれば、「本件土地取得の目的は、既設の『鴻ノ池運動公園』の駐車場収容能力が不足していたところ、同公園に新たにアーチェリー場を整備する計画が立てられ、アーチェリー場のオープンにあわせて公園の駐車場用地を拡大するものということである。もっとも、調査の結果、具体的に駐車場の整備を予定して事業が進められていたことが判明する資料は確認できておらず、実際にも整備事業は全く進展していない。」とのみ記載され、検討委員会で当該土地の利用目的の見直しや暫定利用等の今後の対応策が検討された形跡はない。進捗状況や具体的に何を検討しているのか等が不明確であり、検討中の説明文書として不十分であるため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

当該土地を取得した平成4年度から約20年、包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しているが、現在も所管課は何らかの公共事業用地として活用できないか検討している。また、当時の包括外部監査人も早期の事業化を要求している。しかし、土地取得から長期にわたって未利用であり、所管課による有効活用策の検討は期待できない。平成23年度の奈良市包括外部監査の結果報告書「公有財産（不動産）に係る事務執行について」において取り上げたとおり、市全体のアセットマネジメントを統括するような部署を設け、当該部署が中心となって公有財産の有効活用や処分等を検討すべきである。

【意見】

全体意見の（3）及び（7）を参照されたい。

（4）西ふれあい広場建設事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	西ふれあい広場より優先的に着手すべき古市公園の用地ですら未だ市による買戻しは行われておらず、西ふれあい広場建設事業が早期に着工される見通しは極めて低い。他の目的での利用も検討されているとのことであるが、必要性を勘案しつつ早急に事業計画を明確化する必要がある。なお、古市公園の用地取得は平成5年度から平成9年度にかけて行われており、時期的に西ふれあい広場建設事業と同時期もしくはそれより早い段階で取得が行われている。しかしながら、平成5年度には既に地価の下落が始まっていたことを考えると、当該土地の先行取得は拙速であったのではないかと考えられる。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書67ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	土地利用の見直し又暫定利用等について、検討委員会で対応策を検討中であります。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

当該土地を取得した平成5年度から約19年、包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しており、事業計画の検討期間が長期に及んでおり、事業の必要性が疑われる。

また、奈良市土地開発公社経営検討委員会の最終報告書によれば、「平成5年度から、土地が公社によって取得されている。ここでは、近隣住民の高齢化に対応するため、高齢者

の憩いの場「西ふれあい広場」として、いわゆる多目的公園を整備・建設することを目的として事業が立案されたものとされている。但し、調査の結果、具体的な事業計画に係る資料として保管されていたのは公園の概略図のみであり、詳細は確認できていない。」とのみ記載され、検討委員会で当該土地の利用目的の見直しや暫定利用等の今後の対応策が検討された形跡はない。進捗状況や具体的に何を検討しているのか等が不明確であり、行政経営課等への検討中の説明文書として不十分であるため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

当該土地を取得した平成5年度から約19年、包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しているが、現在も所管課は何らかの公共事業用地として活用できないか検討している。また、当時の包括外部監査人も早期の事業化を要求している。しかし、土地取得から長期にわたって未利用であり、所管課による有効活用策の検討は期待できない。平成23年度の奈良市包括外部監査の結果報告書「公有財産（不動産）に係る事務執行について」において取り上げたとおり、奈良市全体のアセットマネジメントを統括するような部署を設け、当該部署が中心となって公有財産の有効活用や処分等を検討すべきである。

【意見】

全体意見の（3）及び（7）を参照されたい。

（5）国際交流センター建設事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	立地条件、資金計画およびスケジュールなどを定めた事業実施計画が当初より作成されておらず、また、奈良市による土地の買戻しがストップした平成5年度以降、事業は全く進行していない。隣の市所有地を合わせれば、市道に面した2,631.90㎡の広さを持つ土地となるが、現在は分断されているうえ、市道側の市所有地は駐車場としてもほとんど使用されていない。このように、現在の利用方法が望ましいとは思われないが、何らの対策もなされず放置されている。事業計画の見直しとともに有効利用の検討を早急に行うべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書69ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	ならまち振興館用地・駐車場用地・国際交流センター用地を一体で、ならまち観光の南の玄関口としての活用を検討していきます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

所管課によると、国際交流センター予定地はならまち振興館と一体で、ならまちの観光振興に活用するため観光バス乗降場、観光案内所として利用を含めて、観光を中心に利用方法の検討・協議を行っているとのことである。しかし、観光バス乗降場は県営高畑観光自動車駐車場等すでにあり、近隣の交通事情からしても観光バス乗降場としては不適切であり、市の電車等の交通機関の利用を推進している方針とも合致しない。活用方法の検討が十分になされているとは言えないため、妥当と認められない。

(6) ならまち駐車場建設事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	事業計画策定から8年以上が経過しているが、ならまち駐車場としてどの程度のニーズがあるのか疑問である。ならまち駐車場としての利便性についての市場調査なども実施したうえで事業を進めるべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書72ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	ならまち全体の活性化の取り組みの中で当該地の活用を検討していきます。

②監査人の評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

市が取得してから20年近く経過するが、いまだに活用方法が見つかっていない。

監査の結果及び意見

【意見】

国際交流センター建設予定地、ならまち駐車場建設予定地を含め、ならまち周辺に市が保有する未利用の土地は、3,500㎡もある。利用方法については、それぞれの土地のみで検討するのではなく、ならまち振興館の利用法も含めてならまち全体をどのようにしていくのかについて、市全体のアセットマネジメントの問題として検討すべきである。

なお、平成23年度の監査を受けて、市は平成24年度に、国際交流センター予定地について、隣接する土地とともに一体整備・活用についての事業計画等の策定業者を選定する公募型プロポーザルを実施し、事業者選定のうえ平成25年度中の整備事業着工を目指して事業計画等の作成を行っている。

(7) 史跡文化センター駐車場事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(a) 事業計画の見直し 土地取得の事業計画等に関する資料がない状況は管理が不適切であると言わざるをえない。駐車場を建設しないまま平成16年3月に史跡文化センターが閉館しており、残された土地の処遇を早急に検討する必要がある。 (b) 目的変更と買戻し手続きの実施 平成9年度から現在に至るまで社会福祉法人奈良市社会福祉協議会が当該用地に建っている建物を使用し続けている。奈良市土地開発公社の有効利用の範疇を明らかに超えているため、事業用地の目的替えをしたうえで早急に市が買戻さなければならない。 また、他団体の使用について奈良市土地開発公社は関知していなかった。奈良市土地開発公社業務方法書によれば、財産の管理は奈良市公有財産規則に準ずるものとされており、奈良市土地開発公社所有地の使用にあたっては使用許可申請を行う必要がある。規則にしたがって手続を行わなければならない。 (c) 賃借料の請求 社会福祉協議会の使用に関しては、事業の目的替えと買戻しの他に、賃借料を徴収する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書74ページ
措置済か否か	措置済 (a) 事業計画の見直し (c) 賃借料の請求 検討中 (b) 目的変更と買戻し手続きの実施
措置内容及び検討内容	措置内容 (a) 当用地の事業目的については、「福祉総務課分室整備事業」に変更する旨の手続きを行ないました。 (c) 平成20年度から社会福祉協議会に、土地の使用許可を与えて、賃借料を徴収することにいたしました。 検討内容 (b) 当該建物は、昭和45年建築で老朽化が進んでおり、現在の耐震基準を満たしていない状況である。奈良市社会福祉協議会が、旧辰市人権文化センターへの移転を検討しています。
公表日	平成16年9月21日

②今回の調査における評価及び根拠

(a) (c) については措置されたと認める。一方、(b) については妥当と認められない。

理由は以下のとおりである。

当該建物は、昭和45年建築で老朽化が進んでおり、現在の耐震基準を満たしていないため、奈良市社会福祉協議会は旧辰市人権文化センターの建物へ移転することが計画されており、移転後は再度未利用となるため、改めて土地の利用計画を策定する必要がある。

監査の結果及び意見

【意見】

当該土地及び建物が再度未利用となるため、平成23年度の包括外部監査の結果報告書「公有財産（不動産）に係る事務執行について」において取り上げたとおり、市全体のアセットマネジメントを統括するような部署を設け、当該部署が中心となって公有財産の有効活用や処分等を検討すべきである。

（８）長期保有土地（秋篠町、青山）

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	現在の帳簿価額は実勢価額と乖離している。財政状態を適正に表示するために、土地の帳簿価額を販売可能となる時価まで評価減すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書19及び22ページ
措置済か否か	顛末
内容	平成22年10月29日付の会計閉鎖時に簿価を減損し、実勢価格で担当課に引き継ぎを行いました。
公表日	平成23年9月15日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

当時の監査人が土地について実勢価額まで評価減を求めていることに対して、平成22年度に宅地造成事業費特別会計の清算時ではあるものの、引継ぎにあたり、実勢価額まで評価減しているため、結果として措置されたものと判断する。

ただし、平成15年度の監査意見に対して、平成22年度の清算時に評価減しており、措置に時間を要し過ぎている。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）及び（３）を参照されたい。

(9) 書類の保管状況

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	保有土地の取得・売却に関する資料の一部が適切に保管されておらず、所在が不明であった。取得年度が相当に古い物件もあり、担当者が異動しているためと思われるが、少なくとも現在保有している土地については取得の経過や取引価額を確認できる資料を保管しておく必要がある。また、保有土地の台帳として宅地造成資産明細台帳が作成されているが、金額、現況なども一覧できる台帳とすることが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書18ページ
措置済か否か	顛末
内容	平成22年10月29日付での会計廃止に伴い、過去に作成した台帳を参考に保有地ごとに新たな台帳を作成し、各担当課に引継ぎを行いました。
公表日	平成23年9月15日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

当時の監査人が保有土地について取得時資料の保管や金額や現況を記載した台帳の整備を求めていることに対して、平成22年度に宅地造成事業費特別会計の清算時ではあるものの、台帳を作成し、清算後の所管課に台帳の引継ぎを行っているため、結果として措置されたものと判断する。

ただし、平成15年度の監査意見に対して、平成22年度の清算に伴い整備しており、措置に時間を要し過ぎている。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の(2)及び(3)を参照されたい。

(10) 宅地造成事業費特別会計

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	・ 宅地造成事業費特別会計の存在意義 昭和43年に奈良市宅地造成事業の設置等に関する条例が制定されて以来、相当の期間が経過しており、現在では実体をなしていない。過去10年間でも、土地の取得及び宅地の売却実績はほとんどない。しかも、公共事業用地の代替地として取得したにもかかわらず代替地の需要がなく、結局一般公募で売却しており、当該事業に市が関与する根拠は極めて乏しくなっている。 ・ 地価の下落 市内の地価は下落を続けており下げ止まりの気配は見られない。周辺住民への配慮や損失発生回避のために売出し価額の引き下げを行っていない物件があるが、一刻も早く売却しなければ市の負担を益々重くするばかりである。 ・ 宅地造成事業費特別会計の財政状態 宅地造成事業費特別会計は保有土地の間で原価の付け替えを行って損失を先送りしている状況である。主要な4 物件で1,376,487千円の含み損が発生しているのに対し、宅地造成事業費特別会計内で欠損の処理にあてられる剰余金は平成14年度末で440,971千円であり、含み損を処理するためには金額的に不十分である。 したがって、一般会計または他の特別会計から補助を行うか、もしくは宅地造成事業費特別会計を閉鎖して清算するほかに選択肢はないと思われる。これ以上事態を悪化させないために、宅地造成事業費特別会計保有土地のうち、土地簿価を売却可能価額まで引き下げを行ったうえで、売却できるものは売却し、宅地造成事業費特別会計を清算することが最善の選択肢と考えられる。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書26ページ
措置済か否か	顛末
内容	監査において指摘があったことも考慮にいれ、平成22年10月29日付で当会計を廃止しました。会計廃止にあたり、保有地の簿価の減損処理を行い、実勢価格に見直し適切な担当課に引き継ぎを行いました。 完成土地については、新年度より新担当課において早期に売却の手続きを進めていきます。また、未成土地についても現時点から引き続き各保有地の有効利用計画をたて、起債の早期返還を行います。
公表日	平成23年9月15日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

当時の監査人の清算することが最善の選択肢であるという意見に対して、平成22年度に清算しているため。

ただし、平成15年度の監査意見に対して、実際に清算されたのが平成22年度であり、約6年も経過しており、措置に時間を要し過ぎている。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）及び（３）を参照されたい。

【意見】

宅地造成事業費特別会計は清算されたが、前述のとおり、平成15年度の包括外部監査において調査対象となった宅地造成事業費特別会計から一般会計が引き受けた完成土地及び未成土地のうち、平成23年度末時点で簿価2,744百万円（65.6%）、面積257千㎡（98.3%）が、売却等できていない。

宅地造成事業費特別会計の経営健全化計画完了報告によれば、今後の残保有地の活用による起債の償還方針は、以下のとおりである。

- ・ 宅地造成事業費特別会計については、平成22年10月29日付けで閉鎖したことから、当会計の残保有地については一般会計への引継ぎを行った。
- ・ 保有する完成土地については、販売価格等の見直しを行い、新たに計画を立て直して積極的な販売活動を早期に行う。未成土地については、一部は販売計画を練って早急に売却を進める。
- ・ 土地の処分による収入が得られた場合には、第三セクター等改革推進債の繰上償還もしくは減債基金積立等の措置を講じる。

しかし、約2年経過した現在においても、完売に至っていない。また、一般会計となったため、売却の進捗状況が不透明である。前述のアセットマネジメントを統括するような部署が中心となって売却または事業化に至るまでの計画を策定し、每期、当該計画と実績との比較を行われたい。また、他の地方公共団体の土地の売却に対する取り組み等を研究され、土地の売却に関して創意工夫されたい。

(11) 土地開発公社の長期保有土地

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	既に明確な事業実施計画があるものについては早期に買戻しを行うことが望ましい。一方、事業実施計画での位置付けが不明確な土地については担当部署のみで土地の有効利用を検討している例が多いが、全市的に情報を共有化することにより、他部署における土地の有効利用の道を拓く必要がある。そのため、転用可能な土地情報を管財課が集約し、土地取得の必要な部署がいつでも情報を参照できる仕組みが有効と考える。
過年度報告書における記載ページ	平成15年度奈良市包括外部監査報告書78ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	「土地開発公社の経営の健全化に関する計画」について各課への通知並びに市ホームページでの公表に加え、奈良市土地開発公社経営健全化対策検討委員会におきまして、社会経済環境の変化等により事業計画の見直しが必要と思われる長期保有土地について、全市的な対応としての有効活用等の検討を進めております。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

包括外部監査の結果が報告されてから約8年が経過しているが、その間で特筆すべき成果は、土地開発公社の解散を決定したという点のみである。JR奈良駅南特定土地地区画整理事業等、いくつかの事業に関する土地については、事業の進捗に応じて、保有面積が大きく減少しているが、中ノ川造成事業、公園建設事業、教育施設関連事業等については、前述のとおり、以前として土地の保有面積が大きいままであり、利用及び売却の推進が図られていない。

また、当時の包括外部監査人は、いくつかの例示を示して、転用可能な土地情報を管財課が集約し、土地取得の必要な部署がいつでも情報を参照できる仕組みが有効と指摘しているが、市では当該仕組みはできていない。

監査の結果及び意見

【意見】

長期保有土地の利用および売却の促進が図られていないため、平成23年度の包括外部監査報告書「公有財産（不動産）に係る事務執行について」において取り上げたとおり、市全体のアセットマネジメントを統括するような部署を設け、当該部署が中心となって公有財産の有効活用や処分等を検討すべきである。

Ⅶ. 補助金等に関する事務執行状況について（平成 16 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

市は、各種団体等に対して多額の補助金を支出しており、平成15年度一般会計歳出決算における負担金、補助金及び交付金の一般会計歳出決算額に占める割合は4.4%となっている。

市の財政状況が景気の低迷等を背景に厳しい状況にあり、今後も市税等歳入の伸び悩みが予測され三位一体改革が推進される中で、補助金の財政事務の執行が適正に行われているかを監査することは重要であると判断したため。

（2）監査の視点

- ・ 補助金等が公益上必要と認められるものだけを対象としているか
- ・ 申請者からの申請手続の検証
- ・ 補助事業等の検証
- ・ 補助事業者等の管理・監督の検証

（3）監査対象

補助金等に係る財務事務（具体的に以下の内容）

- ・ 総額が25百万円以上の補助金等
- ・ 補助金等に複数の補助事業者等がある場合、1件5百万円以上の補助対象先
- ・ 委託費と負担金・補助金の関係を明らかにするために、委託費を支払っている外郭団体にかかる補助金等
- ・ 市単独の補助事業等のうち、20年以上継続して拠出している補助金等
- ・ 質的に重要と考えた少額の補助金等
- ・ その他、監査人が必要と認めた補助金等

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	46 件	件数	37 件
うち、措置済の件数	45 件	うち、措置済の件数	31 件
うち、未措置の件数	1 件	うち、未措置の件数	6 件

（2）市の取組状況

監査対象年度の平成 15 年度の一般会計の「負担金補助及び交付金」の決算額は 4,659 百万円であるのに対して、平成 23 年度の同決算額は 6,730 百万円である。単純に比較すると

2,071 百万円増加しているが、平成 23 年度決算額には平成 15 年度にはなかった後期高齢者医療療養給付費負担金 2,636 百万円が含まれているため、当該影響を除くと 4,093 百万円となり、約 12%減少している。

また、補助金の執行に関して、市は平成 20 年 3 月に補助金の公正かつ効率的な執行に努めるため、各所管課において要領を定めること、補助金交付チェックシートによる自己診断を行うことを決めた。

その後、平成 21 年度の予算要求に関しては、5 万円未満の団体補助金については原則廃止すること、5 万円以上 10 万円未満の団体補助金について、翌年度 5 万円を基本的な補助額とすること、その他の補助金については当該団体の収入における補助金の位置づけや繰越金の多寡等を勘案し、精査することを要請している。

しかし、補助金交付チェックシートにおける自己診断については、今回調査した限りでは形式的に留まっているものが多く、每期厳密にチェックを行い、金額及び範囲について見直しが図られているとは言い難い状況である。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	今回の検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
市民生活部	男女共同参画課	(1) 女性団体運営補助金	結果	(a) 補助対象事業の明確化 (b) 外部証憑たる領収書を入手すべきである。	措置済	(a) (b) 措置されたと認める。	(a) 補足意見 (b) -	75
保健福祉部	福祉政策課	(2) 奈良市社会福祉協議会補助金	結果	(a) 収支決算書の不備 (b) 社会福祉協議会の統括管理の必要性 (c) 音楽療法士以外の庶務に係る人件費を委託費とすべきである。	措置済	(a) (b) 措置されたと認められない。 (c) 措置されたと認める。	(a) (b) 措置を徹底すべき。	77
市民活動部	スポーツ振興課	(3) 奈良市体育協会加盟団体等への運営補助金	結果	(a) 原則として全ての経費項目について領収書を入手及び保管するように指導すべきである。 (b) 一部会員の個人負担がある場合には、会員負担額などの収入項目を設けるとともに、支出額を適切に計上すべきである。 (c) 経費項目ごとに処理すべきルールを作り、それに沿って決算書の作成を依頼すべきである。	措置済	(a) 措置されたと認められない。 (b) (c) 措置されたと認める。	(a) 措置を徹底すべき。	78

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済 か否か	今回の検証 結果	今回記載した結果及び 意見の種類	記載 ページ
総合政策部	秘書課	(4) 奈良 県市 長会 負担金	意見	(a) 決算書の速やかな検証が必要 (b) 負担金額の見直しが必要	措置済	(a) 措置が不十分である。 (a) 措置されたと認められない。	(a) (b) 措置を徹底すべき。	80
観光経済部	観光戦略課	(5) 国際 交 流 協 会 補助金	意見	補助金額の必要性につき検討が必要	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	82
市民活動部	文化振興課	(6) (財) 奈良市文化 振興センタ ー(奈良市美術館)運営補助金	意見	有料展覧会のありかたについて収入を阻害する要因等と詳細に分析し、補助金の削減を検討すべき。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	83
保健福祉部	障がい福祉課	(7) 少額 補助金	意見	そもそも補助金の性格に馴染まず、活動奨励報奨金などという性格もあることから、補助金という支給形態にこだわらずに、総合的に補助金を見直す必要がある。	措置済	措置されたと認められない。	補足意見	85
環境部	清美事務所 土地改良	(3) 事業推 進及び環境 保全対策助 成金(米谷町)	意見	(a) 助成金を生かした地域の活性化支援を視野に入れ、地域の指導力の育成、向上が求められる。 (b) 助成金額と期間を見直すべきである。	検討中	(a) (b) 妥当と認められない。	(a) (b) 補足意見	28
観光経済部	観光振興課	(8) 柳生 観 光 協 会 補助金	意見	補助対象経費の中に慰労会費等が含まれているため、要綱等で補助対象経費を明確に規定するとともに、精査すべきである。 事務局長に支払うべき人件費から社会保険、厚生年金などの掛け金分を事業費に不正流用されていたため、指導及び決算書の十分な審査が必要である。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	87
観光経済部	観光振興課	(9) 奈良の 鹿保護育成 補助金	意見	観光課の補助金と農林の補助金が2重に農家組合に支給されている可能性があるため、補助金の一本化について検討の余地がある。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	88
観光経済部	農林課	(9) 鹿害 防 止 対 策 事 業 補 助 金	意見	・施設・設備の内容や使途目的に応じて目安となる使用年数を定めておくことが有用である。 ・各地区の見積書について、業者決定方法、単価の妥当性等を厳密に審査すべきである。 ・被害状況を十分に把握し、詳細に分析することにより効果を検証すべきである。	措置済	措置されたと認める。措置が不十分である。	補足意見	88
観光経済部	観光振興課	(10) なら・観光ボランティアガイドの会補助金	意見	補助対象経費と補助率を明確に設定し、活動規模に応じた補助金額を支出することが望ましい。	措置済	措置が不十分である。	補足意見	95
観光経済部	商工労政課	(11) 財団法人奈良市勤労者福祉サービスセンター運営補助金	意見	目標値を設定し、補助金を削減するよう検討する必要がある。会員数の増加策等を織り込んだ計画を策定すべきである。	措置済	措置が不十分である。	補足意見	96

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	今回の検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
観光経済部	商工労政課	(12)(社) 奈良市商店街振興会事業補助金	意見	補助金の支給目的に適合しない支出があったため、支出の実態を勘案して支給の是非を十分検討すべきである。	措置済	措置が不十分である。	措置を徹底すべき。 補足意見	97
観光経済部	農林課	(13)大和高原国営農用地開発事業負担金	意見	当初の計画から大きく後退した当該事業に対する国の責任は大きいと、国に対して説明責任を求めていくことが重要である。	措置済	措置の対象ではない。	—	99
議会事務局	議会総務課	(14)政務調査費	結果及び意見	【結果】 会計帳簿や証拠書類を十分に整理したうえで収支報告書の作成が行われているかを検証するための手立てを講じる必要がある。 【意見】 (a) 使途基準の記載内容で解釈の分かれるところは、十分な取り決めを行い、その範囲内での支出を各会派が行うように十分に留意すべきである。 (b) 交通費については、入手可能な領収書は入手すべきである。また、宿泊費や日当の金額は、規程に明記することが望ましい。 (c) 積極的に使途状況を公開することが望まれる。 (d) 収支報告書の内容を十分に把握していなかったことから、現在の市の管理体制を見直す必要があると考える。 (e) 領収書の提出、を義務付ける等より厳格に運用することが望まれる。	【結果】 検討中 【意見】 措置済	【結果】 措置されたと認める。 【意見】 措置されたと認める。	補足結果 補足意見	101

3. 個別監査結果及び意見

(1) 女性団体運営補助金

①概要

女性団体運営補助金は、男女共同参画課が所管している9女性団体のうち、団体会費だけでは運営が成り立たない4団体に対して支給されている。平成16年当時は5団体に対して補助金が支給されていたが、1団体が廃止され、現在に至っている。最も多く補助金を支給されている団体は奈良市地域婦人団体連絡協議会であり、補助金総額のうち、約75%が当該団体に支給されている。補助金支給の目的は、女性の自立、青少年の健全育成の助長を図るとともに、会員の資質の向上と福祉の増進を図り、男女共同参画社会の形成を推進するためである。

平成19年度以降の女性団体及び奈良市婦人団体連絡協議会への補助金支給額は以下のとおりである。

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
	千円	千円	千円	千円	千円
支給総額	2,843	2,427	2,252	2,200	2,200
うち、奈良市地域婦人団体連絡協議会	2,160	1,836	1,700	1,700	1,700

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(a) 事業費に会員の福利厚生的な費用が含まれており、補助金の目的からして補助対象とすべきでない項目で、除外すべきである。 (b) 会計証憑として提出された領収書にメンバー（会長、会計担当者等）が自分で作成しているものが数多く含まれていた。外部証憑たる領収書を入手して精算すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書38ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	(a) 補助対象事業経費を確認し、対象外となる経費については、決算時に補助対象外経費として明示、除外するよう指導。平成16年度分については、再度精査をやり直し、対象外となる経費を除外した。 (b) 以前から領収書の添付は基本原則であったが、団体規模が小さいこともあり役員個人宅において実費で立て替えたケースや活動上において交通機関を利用した等でやむをえず支払先からの領収書を入手出来ないケースについては、代表者による支払い明細証明を添付するよう指導し、精算を行った。
措置公表日	平成17年10月31日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

平成16年度以降、領収書等を確認して補助対象経費に該当するかどうかをチェックしているため。

なお、当該補助金については、補足として次の意見を付す。

監査の結果及び意見

【意見】

所管課にヒアリングしたところ、奈良市地域婦人団体連絡協議会は会員の高齢化が進行するとともに会員数が減少し、男女共同参画課のサポートがないと自主的な運営が困難になっているとのことである。また、新規の入会者も少ないことから、連絡協議会の社会的

意義や必要性、つまり社会的需要が年々低減しているか、少なくとも認知されていないとすることができる。そのような団体に、広く市民から集めた税金を補助金として支出し続けることが妥当なのか、検討する必要がある。

当該団体の平成23年度の事業内容を見ても模擬店、フリーマーケット等をメインとするふれあいフェスティバルの開催や、クリーン・ポイ捨て防止キャンペーンという活動が中心である。男女共同参画社会の形成という目的にどの程度合致し、効果があるか検証されておらず、補助金支給の目的と直接結びついているか不明確である。

補助金の金額は減少傾向にあるものの、既得権益化している感は否めないため、補助金支給の必要性について改めて検討されたい。また、補助金を支給しなくても会を自主的に運営できるように、会員を指導し、自立を促すように求められたい。

(2) 奈良市社会福祉協議会補助金

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(a) 市補助金関係部分を抜粋した収支決算書を入手しているが、収支決算書の適正性の判断等を行うにあたり不十分であり、補助対象事業である法人運営事業全体が記載された収支決算書を入手すべきである。その上で、補助金割合の推移等の分析により補助の必要性、公平性等を見直す必要がある。 (b) 社会福祉協議会には、福祉総務課のほかに、障がい福祉課など異なる課が補助金を支出している。各課は自課に係る事業のみを検証しているだけであるので、福祉総務課が統括して社会福祉協議会の決算書を十分に検証する必要がある。 (c) 音楽療法推進事業の音楽療法士に係る人件費は委託費として市から社会福祉協議会に支給されているが、音楽療法士以外の庶務に係る人件費は、法人運営事業の実支出額全額を補助金として支給している。しかし、補助金の弾力的な運用を防ぐためにも、委託費として支払うべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書39ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	・法人運営事業全体を記載した収支決算書を入手した。今後、全体の決算書により法人全般の支出科目を見た上で、補助を行う。 ・平成16年度収支決算書は全体のものを入手し、法人運営事業の補助を行っている福祉総務課が法人全体の決算書の検証を行いました。今後、このように対応をしてまいります。 ・平成17年度から音楽療法事業に係る人件費は、すべて委託費とした。
措置公表日	平成17年10月31日

②今回の調査における評価及び根拠

(a) 及び (b) 措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

平成16年度は法人運営事業全体を記載した収支決算書を入手していたようであるが、現在の状況を確認したところ、平成23年度では全体を記載した決算書は入手していなかった。その理由を担当者に質問すると、当年度から福祉政策課に配属され、当該事項について引き継ぎがなかったため入手する必要性を特に認識していなかったとのことである。

(c) 措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

平成17年度から平成21年度まで、音楽療法事業に係る人件費はすべて委託費に含まれていることを確認した。

なお、音楽療法事業は平成21年度の事業仕分けで、市が過大な予算を投入して当該事業を推進する意義について討論され、不要と判断された。その後、平成22年度以降は奈良市社会福祉協議会が自主事業として規模を縮小して実施し、それに対して市が人件費及び事務費を補助金として交付している。

監査の結果及び意見

【意見】

上記 (a) から (c) の監査人の意見は、いずれも市から奈良市社会福祉協議会への補助金が広範囲かつ多額に支給されている事実を鑑みて、補助金額及び補助対象経費の妥当性を慎重に判断する必要がある、そのためには提出された収支決算書等を事後的に検証することにより、補助対象経費の重複を防止するとともに、補助対象範囲を明確化すべきという趣旨である。しかし、監査意見を受けた後も、継続的に全体の資料を入手するということはされておらず、措置はその場限りの対応であったと言わざるを得ない。

現在は福祉政策課のみが運営補助金及び事業補助金を支給しているが、福祉政策課だけでなく、他の課からも多数の事業委託が行われていることを勘案すると、事業間の経理の入繰りや混同が行われていないかの事後的な検証、市からどれだけの補助金を支給しているのか、どれだけの事業を委託しているのかの把握は不可欠である。

改めて各課が支給している補助金、委託している事業を把握し、そのうえで奈良市社会福祉協議会全体の決算書を検証し、補助事業及び事業委託の範囲及び金額が全体として妥当かという観点で奈良市社会福祉協議会全体の決算書を每期検討されたい。

(3) 奈良市体育協会加盟団体等への運営補助金

①概要

市内の体育・スポーツの発展を図り、市民の体位向上及び闊達明朗なる気風の醸成に寄与するため、奈良市体育協会およびその下部団体である各スポーツ協会に対する補助金である。

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(a) 領収書が入手していない経費項目があったため、謝礼を含め原則として全ての経費項目について領収書を入手及び保管するように指導すべきである。 (b) 一部会員の個人負担がある場合には、会員負担額などの収入項目を設けるとともに、支出額を適切に計上すべきである。 (c) 同じような支出でも、団体によって決算書で表示される経費項目が異なっていたため、各経費項目ごとに処理すべきルールを作り、それに沿って決算書の作成を依頼すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書84ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	(a) 各協会に領収書入手・保管するよう指導を行った。また、16年度決算報告の提出を求め、証憑類が添付されているのかの確認を行った。 (b) 個人負担を行った場合には、収入項目を設けるとともに、支出額を適切に計上するよう指導を行った。 (c) 各経費項目ごとに処理すべきルール作りを行い経費項目の表示を統一した。
公表日	平成17年10月31日

③今回の調査における評価及び根拠

(a) 措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

サンプルとして平成23年度の奈良市ソフトテニス協会の事業補助金に係る事業収支決算書及び領収書の検証を行った。形式的には領収書は入手及び保管されていたが、会員の個人名のみが記載された領収書、酷似した筆跡で書かれた別の会員の領収書、個人立替分で使途及び計算金額が不明瞭な領収書、店舗名が記載されているが係印がない領収書が散見された。そのため、措置されたと認められない。

(b) 措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

個人負担を行った場合には、収入項目を設けて支出額を適切に計上していることを確認した。

(c) 措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

経費項目の表示を統一したルールの存在を確認した。

監査の結果及び意見

【結果】

当時の監査結果の趣旨は、補助金支給対象団体の補助対象経費の範囲を明確化し、補助額が適正かを事後的に妥当性を検証することができるように領収書の入手及び保管を求めたものである。当該趣旨からすると、単に領収書を入手及び保管するだけではなく、その内容まで詳細に検証すべきところ、今回調査した限りでは当該領収書の金額と事業収支決算書との金額を照合するにとどまっていた。また、証憑として添付されている領収書を閲覧したところ、宛先が団体ではなく個人名である領収書、誰でも入手できる市販の用紙に酷似した筆跡で書かれている領収書、個人の立替分で使途及び計算金額が不明瞭な領収書、店舗名が記載されているが社印や係印がない領収書などの事例があり、領収書の内容まで踏み込んで調査されておらず、また補助金交付チェックシートも記載されていなかった。所管課の担当者に質問したところ、他の団体にも不明瞭な領収書の存在や領収書の添付漏れがあるとのことである。

市が実施すべき事業を一部実施しているため補助金を支給するという本来の趣旨に立ち返り、各団体の領収書の内容を詳細に検証するとともに、今後支出金額及び支出先が明確な領収書のみ補助対象経費に係る証憑として認める等の方針を策定、周知徹底し、各団体を指導監督されたい。

（４）奈良県市長会負担金

①概要

奈良県市長会負担金は、近畿市長会および奈良県下各市相互の連絡協調を図り、市政の円滑な運営と進展に資するために奈良県下12市で組織される「奈良県市長会」の経費にあてるため、同市長会に支出している負担金である。平成19年度以降の当該負担金の金額は以下のとおりである。

年度	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23
	千円	千円	千円	千円	千円
金額	12,447	7,915	6,562	5,155	5,152

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	(a) 平成15年度の決算書・実績報告書が総会で承認されるのは、平成16年11月である。総会の実施が11月というのは慣例化しているとのことだが、できるだけ早期に決算書を入手し審査する必要がある。 (b) 奈良県市長会決算書によると繰越金が多額になっており、予算消化できていない面もあることから、負担金の減額見直しを行うべきと考える。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書26ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	(a) 奈良県市長会に対して、速やかな決算の実施を働きかけているところであります。平成17年度決算においては、平成18年8月11日に監事による帳簿及び証書類の監査を行い、平成18年9月1日の定例会にて監査結果の承認を得ています。 (b) 奈良県市長会に対して、繰越金が多額となっている現状についての再検討、及び市長会負担金の減額を働きかけているところあります。 平成19年度市長会負担金額においては、奈良市分は12,447千円であり、平成15年度の15,106千円と比較して減額しております。
措置公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

(a) 措置が不十分である。理由は以下のとおりである。

平成18年度以降の決算書は、いずれも8月で承認されている。しかし、当時の監査結果報告書の前段に記載されている「市長会の決算書をもとに無駄な事業費が支出されていないか精査する必要がある」、及び「構成自治体の市長が監事を行うのは妥当とはいいい難く、構成市長以外の者が監査を行うことが望ましい。」という意見については措置していない。

(b) 措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

平成15年度から平成18年度までは負担金は据え置きであり、平成19年度に一部減額しているものの高止まりの状態が続いている。

監査の結果及び意見

【意見】

奈良県市長会負担金は、支出の根拠が明確ではなく、その用途は主に奈良県市町村会館の維持管理費、市長会職員の人件費である。市町村会館の使用頻度は高くなく、有効に利

用されているとは言い難い。また会合等についてはその都度市役所の会議室、民間の貸会議室を使用すれば足りる。自治体職員向けの研修も実施されているとのことであるが、各市は他にも施設を多数保有しているため、それらの施設を利用すれば足りる。

繰越金が減少すれば監査人が指摘した状況が改善されたということではなく、その趣旨は、負担金を支出するに見合う効果を市は得ているか、負担金が有効に、経済的に使われているかを検討して、そうでなければ負担金を支出し続ける意義はあるのかを検討する必要がある。

（５）国際交流協会補助金

①概要

国際交流協会補助金は、市と国際交流都市（姉妹・友好提携都市含む）との市民相互の友好交流を密接にするため、奈良市国際交流協会が実施する事業について支出する補助金である。当該団体に対する直近5年度の補助金額は以下のとおりである。

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
	千円	千円	千円	千円	千円
補助金額	700	500	500	300	300

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	奈良市国際交流協会の活動状況や多くの繰越残高、また、会費収入の見直しを図ることにより、総合的な観点から補助金を見直す必要がある
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書27ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	奈良市国際交流協会に対する補助金は、平成15年度においては2,821千円（対支出比70.6%）でしたが、同協会の団体運営に対する補助を廃止し、事業に対する補助についても補助対象を精査した結果、平成20年度においては500千円（対支出比14.3%）となりました。 今後も引き続き、同協会が行う奈良市の海外友好・姉妹都市との交流事業の内容、これらの事業に対する補助の必要性等をその都度検討し、補助金交付の可否及び補助金額を決定していきます。
措置公表日	平成21年11月26日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

確かに補助金支給額自体は減少傾向にあるものの、奈良市国際交流協会の次年度繰越金は平成23年度末で2,239千円存在する。監査人の意図は補助金の総額そのものの抑制にもあるが、より本質的には、補助金の必要性の有無の検討、有効に使われているかどうかを検討し、補助金の水準を適正にする（0も含む）ことである。

補助金交付チェックシートには「団体の事業決算における繰越金又は剰余金が、補助金の額を超える場合にあっては、特別の理由がない限り補助金の交付について再検討しているか。」という項目があるが、具体的にどのような再検討が行われているか不明である。

また、会員数も伸び悩み、平成23年度の事業報告を見ても総会を除く事業の実施期間は10日程度であり、活発な活動が行われていないという状況は平成16年当時と変わらない。さらに、事務局が市観光戦略課内に設けられ、市職員が事務手続を実施している。

当該団体の「事業、活動の目的や内容が社会経済情勢に合致しているか」は疑問である。

監査の結果及び意見

【意見】

平成16年度の監査結果報告書にもあるように、補助金額を上回る繰越残高が存在する状況は現在でも変わっておらず、補助金がなくとも会費収入だけで当面は運営することが可能である。補助金支給の要否及び金額について再度検証されたい。

（６）（財）奈良市文化振興センター（奈良市美術館）運営補助金

①概要

奈良市美術館は、市庁舎に近接するショッピングセンターの5階に位置し、観賞・創造・学習の三つを柱に市民の美術鑑賞と創作活動の活性化に寄与し、豊かな市民文化の形成を図る目的で設置された。当該建物はもともと百貨店であったが、平成12年に当該百貨店が経営破たんした。その後、平成15年7月に現ショッピングセンターが開業、奈良市美術館は同年10月に開設されている。

以前は、財団法人奈良市文化振興センターが市から委託され美術館を運営管理していたが、平成18年より同センターが指定管理者として指定された。その後、平成24年に同センターが他の外郭団体とともに一般財団法人奈良市総合財団に統合されたため、現在は奈良市総合財団が指定管理者として美術館の管理運営を行っている。

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	自主企画展の開催にあたり、予算実績分析を十分に行い、入場者数や観覧料収入など具体的な数値目標を掲げて、できるだけ補助金の削減を検討すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書32ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	施設管理者が行う自主企画の展覧会に対しては、その事業目的、事業内容及び収支予算計画等を実績も踏まえ十分精査するとともに、事業費の助成についても削減を図っている。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

自主企画の展覧会等について、事業内容等を確認していたことから措置されたと認める。

なお、現在自主事業に係る補助金は支給されていない。

当該補助金については、補足として次の意見を付す。

監査の結果及び意見

【意見】

当該建物は、ショッピングセンターの運営会社が所有しているため、市は美術館のために建物の一画を賃借している。

平成19年度から平成23年度までに市が指定管理者に支払った指定管理料及び市が運営会社に支払った建物の賃借料は以下のとおりである。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
	千円	千円	千円	千円	千円
指定管理料	33,882	33,527	34,105	30,626	30,254
賃借料	24,569	24,569	24,569	24,569	24,569

平成23年度では、市は指定管理料30百万円の他に建物賃借料を24百万円支払っており、市所有の建物で美術館を運営する場合と比較して、24百万円余計にコストが発生している。

奈良市美術館は、美術館というものの常設展示は行っておらず、年一回市主催の展覧会が実施されている程度である。美術館のほぼ全体が展示スペースであり、個人や団体が個展や作品展を実施するに際して有料で利用している。平成19年度から平成23年度までの当該利用料収入は以下のとおりである。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
利用料収入(千円)	5,185	5,110	4,500	5,104	4,105

貸館の稼働率は約7割ということであるが、7割稼働しても貸館収入は平成23年度で4,105千円であり、賃借料の1/6程度である。その他年数回自主事業も行っているが、自主事業収入と貸館収入を合計しても賃借料には遠く及ばない。

市は他にも、なら100年会館、ならまちセンター、奈良市写真美術館等展示スペースを有する多数の会館をしており、ショッピングセンターの一面を賃借してまで当該場所に展示スペースを確保する必要性は乏しいと考えられる。この点、賃借料を支払って当該場所に美術館を設置する意義について所管課から明確な回答はなかった。

現在、複数の外郭団体が奈良市総合財団に統合された関係で、市所有の文化施設の多くは奈良市総合財団が指定管理者として管理している。奈良市総合財団の今後の運営方針にも多分に左右されるが、それらの施設に奈良市美術館を移転し、一体として運営する方法もある。

平成23年度の包括外部監査報告書にも記載しているように、市の財政状況が厳しいなか施設の取捨選択は不可欠である。奈良市美術館は、平成21年度に市が実施した事業仕分けでも不要と判定されておらず、市民から一定の有用性があると認識されているようであるが、多額の賃借料を支払っている事実を勘案して、少なくとも市所有建物への移転を検討されたい。

(7) 少額補助金

①概要

市は複数の障がい者団体に対して少額の補助金を支給している。

これらの補助金については、平成22年度をめどに廃止も含めた検討がなされていたが、市として再検討の結果、継続されることとなった。意見の対象になっていたのは6団体で合計590千円であったが、平成19年度以降に障がい福祉課で支給した少額補助金を合計すると以下ようになる。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
団体数	12	12	11	12	13
金額(千円)	1,234	1,114	864	884	904

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	各障害者団体との友好を維持するためにも、たとえ少額であっても支出する意義はあると考える。しかしながら、市の補助金が各団体の収入合計に占める比率を考えると、各団体への貢献度合いは低いと言わざるを得ず、また、繰越金額が多額になっている団体もあることや、そもそも補助金の性格に馴染まず、活動奨励報奨金などという性格もあることから、補助金という支給形態にこだわらずに、総合的に補助金を見直す必要があると考える。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書47ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	各障がい者団体が、障がい者の自立及び社会参加の促進にあたり果たしている役割は多大であり、行政として活動を助成することについては意義あることと認識しております。 活動奨励報奨金といった性格の強いものであることから、以前から関係各課と協議を行ってまいりましたが、現在の市の予算執行科目及び支給方法について適切な執行科目がなく、現在も補助金として執行しております。各障がい者団体とは、毎年、補助金の使用目的や金額等について協議を行い必要最小限の助成を行っており、外部監査においても障がい者団体との友好を維持するためには、少額であっても支出する意義はあるというご意見をいただいていることから、本市では、今後も障がい者の自立活動の促進につながる支援活動を行う各障がい者団体への助成を継続してまいります。
公表日	平成22年5月28日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

監査人は、補助金として支給しているものの、活動奨励金という性格を有していることから、他の科目での執行も視野に入れて補助金を見直すべきと主張している。これに対して市は、現在の市の予算執行科目及び支給方法について適切な執行科目がなく、現在も補助金として執行していることをもって措置済としているため、措置されていないと判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

(8) 柳生観光協会補助金

①概要

柳生観光協会補助金は、柳生地区の観光振興を目的として柳生観光協会に対し支出している運営補助金であり、協会事務局長の人件費をもとに補助金額を決定している。また、市は従前より、市が保有している柳生の里観光施設の管理運営を同協会に委託していたが、平成18年度以降は指定管理者として同協会が観光施設を運営している。平成19年度以降の当該補助金の交付額は以下のとおりである。

	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
交付金額（千円）	3,380	3,380	3,380	3,380	3,380

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	補助対象経費の中に慰労会や渉外費名目で香料が計上されていることが判明、補助の対象としては合理的とは考えられない。要綱等で補助対象経費を明確に規定するとともに、それに適した支出がなされているか精査をしなければならない。 また、市からの事業補助金のうち事務局長に支払うべき人件費から社会保険、厚生年金などの掛け金分を事業費に不正流用されていた事実が発覚した。当協会への奈良市の補助金は事務局長の人件費をもとに算出されているが、要綱などで補助対象経費が人件費と定められているわけではない。厳密には流用とは言いがたいが、協会として当然支出すべき保険や年金の掛け金が支出されていなかったことについては、実績報告の中で担当課が把握し指導する必要があったといえる。このことから、補助対象経費の明確化と、決算書の十分な審査が必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書61ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	外部監査の意見等を受けて、当観光協会の補助対象経費について精査し、補助対象として適さないものについては計上されていません。 また、補助金の使途についての要綱の作成はしておりませんが、交付目的に沿って適正に執行されているか定期的に確認しています。
措置公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

補助対象経費の精査方法について担当者に質問したところ、柳生観光協会の収入支出決算書は確認しているが、経費の計上根拠となる領収書等のチェックまでは行っていないとのことであった。補助対象経費であるかどうかの検討が十分に実施されているとは言い難いため、措置されたと認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

監査人が要綱等で補助対象経費を規定すべきであるとした趣旨は、補助対象経費の範囲を明確化して適正な補助金を支給するとともに、担当者変更等の場合でも、業務を円滑に引き継ぐことができるようにするためであると考えられる。

この点、市は「要綱を作成していないものの、交付目的に沿って適正に執行されているか定期的に確認している」として措置済としている。その後、平成20年度から要綱を作成し施行しているが、証憑のチェックまでは行っていない。それでは補助対象として適さない経費が支出されているかどうか判別が困難であると考えられ、チェック体制としては不十分である。今後は収支決算書と根拠となる証憑類を吟味することも含め、補助対象経費として適しているかどうかを検証すべきである。

(9) 奈良の鹿保護育成補助金及び鹿害防止対策事業補助金

①概要

奈良の鹿保護育成補助金は、奈良の鹿の保護育成を目的として、奈良の鹿の保護や鹿害対策等を実施する（財）奈良の鹿愛護会に対する補助金であり、市のほか、奈良県や春日大社も同様の補助金を交付している。平成21年度以降は、愛護会への補助金ではなく、市、奈良県、春日大社等が構成する奈良の鹿保護育成事業実行委員会への負担金として交付している。平成19年度以降の市の交付金額は以下のとおりである。

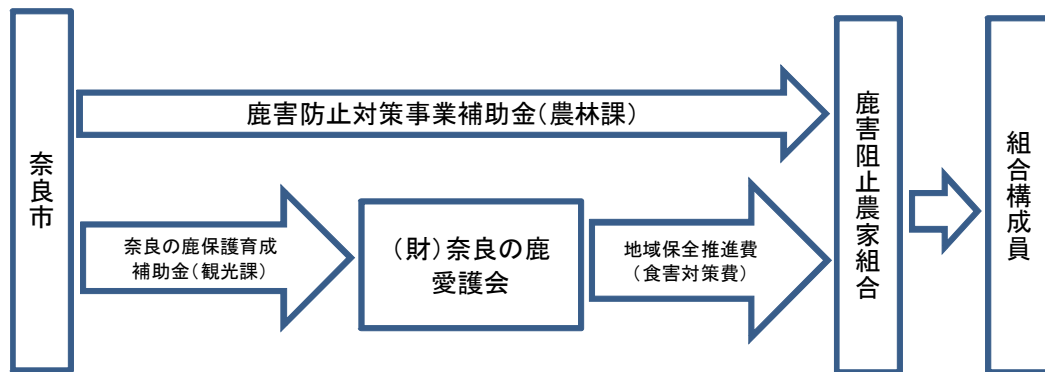
年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
交付金額（千円）	12,000	13,750	13,750	13,750	13,750

また、奈良の鹿に関しては、別途農林課からも鹿害防止対策事業補助金が支給されている。

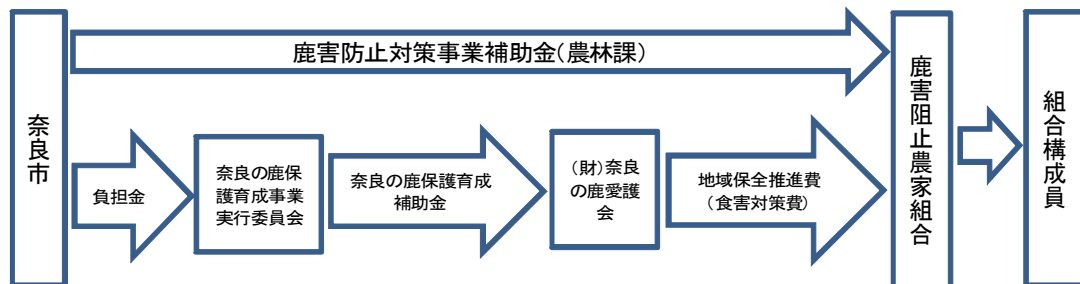
鹿害防止対策事業補助金は、農林家の営農生産意欲の向上を図るため、鹿害阻止農家組合が鹿害防止対策を講じるために交付される補助金であり、鹿害防止柵の設置、その他目的達成に必要と考えられる事業を対象とした補助金である。平成19年度以降の補助金額は以下のとおりである。

	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
交付金額（千円）	9,700	9,700	9,700	9,700	9,700

平成19年度までの各課から（財）奈良の鹿愛護会及び鹿害阻止農家組合に交付されている補助金の流れを図に表すと以下のようになる。



一方、現在の負担金及び補助金の流れを図に表すと以下のようになる。



奈良の鹿は、昭和32年に生息地域を定めずに国の天然記念物に指定された。その後、昭和39年に鹿害に悩む周辺農家が鹿害阻止農家組合を作った。昭和54年には組合員ではない周辺農家12名が原告となり、宗教法人春日大社及び財団法人奈良の鹿愛護会を被告として、奈良地裁に損害賠償請求訴訟を提起した。当該裁判は昭和58年に結審し、原告勝訴となった。その判決理由では昭和51年以降鹿害が顕著になっているのを被告らは認識しており、鹿害防止のため常時適正頭数を保つべき義務、公園外への逸脱を防ぐ被害発生防止注意義務があるとされた。

また、昭和56年には別の農家7人が春日大社と奈良の鹿愛護会に加え、新たに国と奈良市をも共同被告として農作物の損害賠償請求訴訟を提起した。当該訴訟については、奈良地裁は和解を勧告し、昭和60年に和解が成立した。原告と春日大社、愛護会、市との和解内容は、

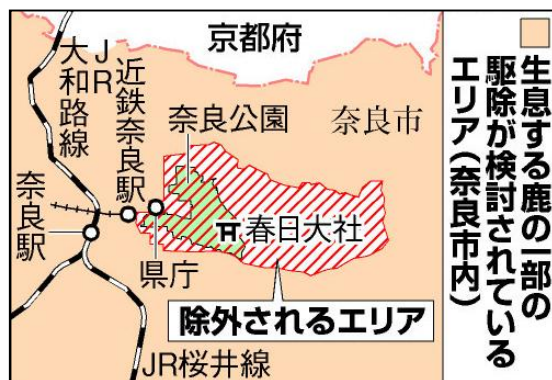
1. 被告財団法人奈良の鹿愛護会は、国の指導に従い、利害関係人奈良県及び被告奈良市の援助を得て、天然記念物「奈良のシカ」の保護育成、鹿害の防止並びに鹿害が発生した場合における対策に努めるものとする。
2. 愛護会は、解決金として金230万円を原告に支払う。
3. 利害関係人奈良県及び被告奈良市は、天然記念物「奈良のシカ」の保護育成並びに鹿害の対策について、被告愛護会に対し援助、協力するものとする。

というものであった。

このような経緯を経て、市は愛護会に対して鹿の保護育成事業補助金を支給し続けるとともに、鹿害阻止農家組合に対して鹿害防止対策事業補助金を支給し続けてきた。

愛護会の調査結果によると、春日原始林、奈良公園内の鹿の頭数は、ここ数十年1,000頭から1,200頭を推移しているとのことである。しかし、鹿害阻止農家組合によると、奈良公園等から脱走し、近くの里山や荒地に住み野性化した鹿がかなり生息しており、これらの鹿による被害も多いようである。また、奈良公園内で鹿が人間と共生できる理想の頭数は700頭から800頭とも考えられている。

最近では、平成24年11月に奈良県等が奈良公園を離れて農作物を食べる鹿の一部を駆除する検討を始め、平成25年度中に第三者委員会で鹿の保護計画を策定し、文化庁に許可を求める方針であったが、奈良県に全国から苦情が多数寄せられたため、検討が中断している。



(朝日新聞より転載)

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

(a) 奈良の鹿保護育成補助金

監査の結果及び意見【意見の要約】	(財) 奈良の鹿愛護会の補助金はその使途目的、基準が明確に決まっていないため、一部が鹿害阻止農家組合に食害対策費として支給されていることは否めない。 この食害対策費として支給されているものは、過去の経緯から見舞金としての性格を有しており、使途基準は決まっていない。よって農林課が支出している鹿害防止柵の設置に係る補助金とは性質の違うものである。 しかし、補助金の使途については、鹿害を防ぐという目的は同じであるため、今後、農林課と連携を深め鹿害対策費の全体像を把握しつつ、補助金の一本化について検討の余地があると考ええる。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書62ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	国の天然記念物である奈良の鹿の保護活動をしている(財) 奈良の鹿愛護会の団体運営に対して、当会の運営が健全に進められるように、観光課では補助しています。奈良の鹿愛護会の事業の一部に、食害対策費として鹿害阻止農家組合に支給されていますが、過去の経緯から見舞金としての性格を有しており、農林課が補助している鹿害防止柵とは、性質の違うものであり、一本化しにくいものと考えています。
公表日	平成19年11月9日

(b) 鹿害防止対策事業補助金

監査の結果及び意見【意見の要約】	・「農林水産事業補助金等取扱基準」はあるが鹿害防止柵等の施設・設備に関する使用年数が決められていない。交付条件のなかに当該施設・設備の内容や使途目的に応じて、目安となる使用年数を定めておくのも有用である。 ・補助金支給は鹿害阻止農家組合に対し1口座となっているが、当該組合は12地区で構成され、それぞれが施設・設備の発注を行っている。各地区の見積書については、農林課でも十分検討を行い、業者の決定方法、単価の妥当性などについても厳密に審査を行うべきである。 ・鹿害防止柵等の設置が主な補助事業の内容になっているが、その効果を数値として把握する必要がある。今後も被害状況を十分に把握し、地域別、柵の種類別など、詳細に分析することによって効果の検証を行うことが求められる。その結果、効果がないと考えられる地域等では、鹿害阻止農家組合とも十分に協議して、補助金等の支給の是非や、その使途基準について十分に検討を行う必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書72ページ
措置済か否か	いずれも措置済
措置内容	・鹿害防止施設・設備の使用年数の取り決めについては、主に設置している防止柵等の施設は恒久的でかなりの耐用年数になる。また、過去に設置した支柱等の補修や点検も定期的の実施され管理も行き届いている。電気柵等の防止設備については、農業資産の減価償却年限を基礎に使用年数を指導している。 ・鹿害防止柵設置に係る見積り内容については、農林課において見積先、単価の妥当性等など審査を行い、年度末には各地区の竣工届により、施設・設備の設置箇所ごとに踏査し、施設設置延長、設備検査、設置状況等を検査及び確認をしている。 ・毎年度、事業効果を検証するために、地域別に農作物被害状況や問題等を調査致しております。鹿害防止柵等を設置した場所は、農作物等の被害も少なく明らかに効果があります。しかしながら、翌年には鹿害防止施設が設置されていない場所に農作物被害が拡大し、結果としては、減らない現状にあります。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

(a) (財) 奈良の鹿愛護会の補助金

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

当時の監査人の意見は、観光課から(財)奈良の鹿愛護会に対して支給されている運営補助金の一部が食害対策費として鹿害阻止農家組合に支給されている一方で、農林課が支給する鹿害防止対策事業補助金があることから、ほぼ同様の目的で、農家組合に対して、直接的、間接的の違いはあるにせよ、二重に補助金が支払われている可能性も否定できないため、透明性を高めるために各課でそれぞれ補助金を支給するのではなく、両課が連携して補助金を一本化すべきというものである。

これに対し、市は(財)奈良の鹿愛護会の食害対策費は実質的には見舞金であり、鹿害防止柵の設置のための補助金とは性質が異なるとして、一本化は困難であるとの見解である。

上記の和解内容によると、愛護会は、国の指導に従い、奈良県及び市の援助を得て奈良の鹿の保護育成、鹿害の防止並びに鹿害が発生した場合における対策に努めるとされている。見舞金は鹿害が発生した場合における対策に含まれると考えられ、和解内容に基づいた愛護会への援助(補助金支給)であるため、一本化は難しいという市の見解は妥当と判断する。

(b) 鹿害防止対策事業補助金

・柵の使用年限に対する意見については、措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

使用年数は定められていないが、意図的に早期に除却したり、補助金の不正受給につながっているという事実がない限り、使用年限を定めなくても、定期的な補修・点検による管理及び、農業資産の減価償却年限を目安に使用年数を指導しているとする市の対応を措置済として特段問題はない。

・鹿害防止柵設置に係る見積りに対する意見については措置されたと認める。

・柵設置の効果検証に関する意見については、措置が不十分であると判断する。理由は以下のとおりである。

平成19年度以降の柵の設置実績及び平成20年度以降の農作物被害状況は以下のとおりである。

【柵の設置実績】

	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
設置実績(m)	1,136	1,805	1,667	1,533	1,854
交付金額(千円)	9,700	9,700	9,700	9,700	9,700

【鹿による農作物被害】

	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
被害面積（a）	2,040	2,266	2,072	2,023
被害戸数（戸）	516	484	411	453
被害量（kg）	57,200	39,190	53,620	46,788

平成19年度以降、毎年約1,100～約1,800m柵を延長しているにもかかわらず、農作物の被害量は約39,000～57,000kgと年によって増減はあるものの被害が減少していない。

その原因は主に、

- ・道路や川に柵を設置することができないため、農地を完全に囲ってしまうことが不可能であること
- ・柵を設置した地区の鹿害は減少するが、鹿が他の地区に移動して農作物を食べるため、全体としての被害は大幅に減少しないこと

である。

柵の設置実績と農作物の被害状況を把握し、事業の効果を検証している点では措置していると認める。しかし、効果検証の結果、「効果がないと考えられる地域等では、鹿害阻止農家組合とも十分に協議して、補助金等の支給の是非や、その使途基準について十分に検討を行う必要がある。」という点については、上記のように事業の効果が十分ではないことが判明しているため、措置が不十分であると判断する。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

【意見】

奈良の鹿は天然記念物の指定をされた際に生息地域が定められていないため、奈良公園を離れて農作物を食べる鹿も農家は自由に駆除することができない。また、市の補助により柵を作っても他の地区の農作物を食べるため、いつまでたっても鹿害が減少することはない。一方で、奈良県などが計画的な駆除により適正と考えられる個体数まで減少させる検討を始めると、全国からかわいそうという苦情を寄せられるとのことである。

現状のまま、同様の方法で税金を投入し続けても効果はないことは明らかであるから、生息区域を定めることによって天然記念物として保護すべき責任範囲を限定するなど、税金を投入する対象を明確にする義務がある。平成16年度監査意見は、市の補助金を取り上げて、その効果や存続の是非を問うているが、市だけでは解決できないため、県及び国にその旨働きかけるべきである。そのうえで、解決できない障害があれば、その旨明らかにしたうえで、措置不能とし、市民にその措置の是非を問うべきである。

(10) なら・観光ボランティアガイドの会補助金

①概要

なら・観光ボランティアガイドの会補助金は、観光ボランティアガイドの養成及び運営やガイド事業をするための特定非営利活動法人なら・観光ボランティアガイドの会への運営補助金及び事業補助金である。平成19年度以降の当該補助金の金額は以下のとおりである。

	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
交付金額（千円）	2,430	2,187	2,187	2,200	2,400

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	奈良の文化財が世界遺産に登録されるのを契機として、有料ガイドだけでなく、ボランティアガイドを養成しようと当該補助制度が創設され、現在に至っている。ガイド件数や観光客数が増加しているのに、毎年度一定額しか支給しない補助金は不合理と考えられる。 市がこの会の活動の必要性や効果を十分に認識するならば、会の活動内容を制限しないためにも、補助対象経費と補助率を明確に設定し、活動規模に応じた補助金額を支出することが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書63ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	補助金の助成金額は、団体からの要望に基づいて、その運営、活動の内容に対して補助を行っており、補助率の設定は敢えてする必要はないと考えている。今後も予算の範囲内で、引き続き団体の健全な運営、活動が行えるよう補助・指導を行っていきます。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分であると判断する。理由は以下のとおりである。

当時の監査人の意見は、活動規模に応じた補助金額を交付するために補助対象経費と補助率を設定するべきであるというものである。これに対し、市は、補助金は団体からの要望に基づいて事業費及び運営費の不足分を補助しているとの立場であり、補助率の設定は不要であるとの見解である。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

（１１）財団法人奈良市勤労者福祉サービスセンター運営補助金

①概要

財団法人奈良市勤労者福祉サービスセンターに対して、中小企業における労働者福祉の増進を図るため、国庫補助金と合わせて管理費相当額を補助している。同センターの入会資格は、市内の中小企業（従業員300人以下）に従事する勤労者、その事業主または市民で市外の中小企業に勤務する勤労者である。また、主な事業は、福利厚生事業、給付事業、健康管理事業、貸付斡旋事業等である。なお、平成24年に同センターが他の外郭団体とともに一般財団法人奈良市総合財団に統合されたため、現在は奈良市総合財団が当該事業を実施している。

平成19年度以降の会員数及び補助金額は以下のとおりである。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
会員数（人）	3,863	3,893	3,926	3,758	3,777
補助金額（千円）	49,000	49,600	39,700	35,000	35,000

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	組織の自助努力を促すべく自己負担部分の目標値を設定することで、短期間の到達は困難でも、補助金の削減が可能と考えられるため、会員数の増加策が当面の課題と考えられる。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書64ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	財団は平成17年度から厚生労働省の所管する中小企業勤労者総合福祉推進事業に係る自立化推進事業対象団体の指定を受け、勤労者福祉サービスセンター自立化推進事業実施計画書を作成し、自己負担部分の目標値を設定ということも含め自立化を目指し、会員募集強調月間をもうけて精力的に企業を廻り勧誘するなどして会員の増加を図っている。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分である。理由は以下のとおりである。

会員数の増加により会費収入を増加させ、自立した経営を行うことにより、補助金額を

減額すべきという監査人の意見に対して、会員数は増加していないものの、市派遣職員の引き上げ、プロパー職員の減少等に伴い補助金額は通減傾向にあるため、一定の努力は認められる。しかし、経費削減だけで自立を目指すには限界があり、会員数の増加や会費の引上げは不可避であると考えられるため、措置が不十分であると判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

自立というからには、最終目標は補助金なしの運営である。この点、自立化推進事業実施計画書を見ても、当該年度の収支予算や達成目標が記載されているものの、会員数が何人になれば、また会費がいくらであれば、自立した経営が可能になるか等は記載されておらず、最終的に補助金なしの運営を目指しているかが不明確である。

人口減少、少子高齢化が進行し、今後も大幅な会員の増加は見込めないなか、一般総合財団への統合に伴う管理費の削減、同センター事業を県単位で実施し、対象者を拡大することによる会員数の増加、会費の引上げ等様々な施策を検討し、引き続き自立経営に向けて努力されたい。

(12) (社) 奈良市商店街振興会事業補助金

①概要

(社) 奈良市商店街振興会は、市内の各商店街の振興と豊かな消費生活の実現を目的に設立された団体で、市内31の商店街が加入している。市は、平成16年度まで同振興会の商店街活性化事業及び高度情報化事業に対して補助金を支給していたが、現在は商店街活性化事業とおもてなし運動事業に補助金を支給している。両事業は主に商店街振興会が実施するイベントに対する補助金である。また、平成24年度にはプレミアム商品券発行事業に対して別途20,000千円の補助金が予算計上されている。

平成19年度以降の両補助金の合計額は以下のとおりである。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
補助金額(千円)	6,500	6,310	6,310	6,000	5,400

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	補助金支給対象の商店街活性化事業の事業費に含まれている招待旅行関連費用は実態からすると、商店街の活性化を図るという目的からは適合していない面もあるため補助支出の実態を勘案して、補助金支給の是非を十分検討すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書68ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	大型商業施設の出店、地域経済の停滞等で厳しい状況下にある商店街全体の魅力、活性化等を図るためには商店街振興会の事業補助は必要不可欠である。また、招待旅行関連費用については、協議を重ね廃止することで合意に達した。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分である。理由は以下のとおりである。

意見の対象となった招待旅行関連費用については、振興会の招待旅行が廃止され、補助対象外となっていることから措置されたと認める。しかし、監査人の意見の趣旨は、招待旅行関連費用に限らず、他にも対象経費として不適切である支出はないか、補助が必要な団体かどうかを総合的に勘案して、補助金支給の是非を検討すべきであるということである。これに対し、市は振興会のような大きな団体については、自ら全てをチェックすることは困難であり、また決算書に監事の監査報告が添付されていることから一定の信頼性は担保されているとして計上の根拠となる領収書等の提示を求めている。

しかし、監査報告を信頼するからには監事監査の実施方法や監事の独立性等の検証が必要であるが、当該検証を実施していないため措置は不十分であると判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

平成23年度の同振興会の商店街活性化事業収支決算書を見ると、対象事業経費は地域密着化事業等9,476千円と記載されているが、当該決算書ではその詳細な使途を検証することは不可能である。補助対象経費の範囲通りに使用されているかを検証するために、事業経費の明細及びその根拠となる領収書等の提示を求めるべきである。

なお、監事監査の結果を市自らのチェックに代替する方法は、監事監査の実施方法や監事の独立性等を検証し、自らチェックする場合と同等の信頼性があると判断した場合のみとされたい。

【意見】

市が商店街振興会の実施事業に対して補助金を支給するからには、事業を実施し、商店街が活性化することにより、その効果が市及び市民全体に波及し、市民生活がより改善されなければ支給の効果があったとは言えない。そのような検証が十分に行われていない以上、広く市民に税金の使途に関して説明責任を果たしているとは言い難い。

また、同振興会の平成23年度の貸借対照表を見ると、同振興会は多額の現金を有しており、補助金支給がないと運営できない状況にもない。改めて補助金支給額の妥当性の検証及び支給の是非について検討し、市民への説明責任を果たすよう努力されたい。

(13) 大和高原国営農用地開発事業負担金

①概要

大和高原国営農用地開発事業は、奈良県の茶作地帯である大和高原北部で、地域の山林等を開墾し、農地造成を行うとともに、不整形な既成水田の区画整理を合わせて実施することにより、経営規模の拡大と農地の集団化によって生産性の向上を図り、農業経営の安定化を図る事業であり、当該負担金は国営事業に対する市の負担分である。

当該国営事業の主な内容は、農地造成事業、区画整理事業、かんがい排水事業の3つであった。総事業費は737億円であり、平成15年に完了しているものの、かんがい排水事業については幹線水路の設置に留まったため、畑地へのスプリンクラーによる自動散水施設及び、それに必要な末端パイプラインは未整備のままである。そのため、これを補完するため、平成19年度より新たに県営畑地帯総合整備事業が導入されているが、農家の減少、高齢化、コスト負担の問題もあり実際に着手されているのは月ヶ瀬桃香野地区のみで、その他の地域は未整備のままである。平成19年度以降の県営事業に対する負担金額は以下のとおりである。

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
負担金額（千円）	10,666	32,001	31,916	17,041	35,680

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	着工から21年が経過し、その間の社会情勢の変化等に伴い、計画が2回にわたり大幅に変更された。当該変更により、工事費が高騰するとともに、受益面積の減少に伴い負担金が急増している。また、21年という長い年月を経たため、受益者である農家の高齢化が進み、農業の担い手が減少しつつある。 当初の計画から大きく後退した当事業に対する国の責任は大きいと言わざるを得ないが、今後の農政のあり方、国と地方とのあり方を考える上でも、国営事業でもその負担者となっている地方は国に対して説明責任を求めていくことが重要と考える。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書74ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	国営事業によるところの、畑地へのスプリンクラーによる自動散水施設及び、それに必要な末端パイプラインは未整備のままであり、暫定的に拠点的な位置に設置された給水スタンドよりのかんがい施設となっている。そうしたことからこれを補完する新たな事業として県営畑地帯総合整備事業の導入により、国営事業で計画されていた茶畑への末端水利施設の整備を図って行く取り組みを行っており、平成19年度より一部の地域ではあるが事業実施の計画も立っている。また、当初計画から大きく後退した事業に対する国の責任について説明を求めることは難しい。
公表日	平成19年11月9日

③今回の調査における評価及び根拠

措置の対象ではないと判断した。理由は以下のとおりである。

当時の監査人は「当該事業に対する所感」としているため、措置を求めたものではないと考えられる。しかし、当該事業に投入してきた、またこれから投入するであろう税金の額、事業にかける年月、その効果を見る時、果たして過去を踏襲して負担金の支出を継続してよいのかという点に疑問を投げかけ、「国に対する説明責任を求めていくことが重要」としたのである。

市は、措置を求められていないものの、事業の費用対効果を再検討し、負担金の支出を継続する場合は、積極的に住民に説明責任を果たしていく姿勢が望まれる。その際に、国の方針を確認するため、説明責任を求めていくことにつながるであろう。

(14) 政務調査費

①概要

政務調査費は、市議会議員の市政に関する調査研究に資するため必要な経費の一部を交付するものであり、奈良市議会政務調査費の交付に関する条例に基づき支払われている。平成22年度までは、議員一人につき8万円／月であったが、平成23年度からは議員一人につき7万円／月に減額されている。従前は、主に各会派に対して所属する議員分の政務調査費をまとめて支給していたが、現在では原則として議員個人に直接支給するように変更されている。

平成19年度以降の政務調査費の執行額及び執行率は以下のとおりである。

年度	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年
金額（千円）	33,597	28,178	26,700	24,144	25,178
執行率（％）	77.7	68.2	69.5	64.4	67.2

（注）執行率とは、政務調査費の当初予算に対して実際に使用された金額の割合である。

②過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果及び意見の要約】	【結果の要約】 会計帳簿や証拠書類を十分に整理したうえで、収支報告書の作成が行われているかを検証するための手立てを講じる必要がある。 【意見の要約】 (a) 使途基準の厳格な運用 政務調査費の使途基準は、奈良市議会政務調査費の交付に関する規程に明記されているが、使途基準の記載内容で解釈の分かれるところは、十分な取り決めを行い、その範囲内での支出を各会派が行うように十分に留意すべきである。 (b) 旅費の精算方法について 交通費については、入手可能な領収書は必ず会計帳簿の裏づけとしておく必要がある。また、宿泊費や日当の金額は、奈良市議会政務調査費の交付に関する規程に明記することが望ましい。 (c) 支出状況の積極的な公開 他団体の議員の例を見習って、積極的に使途状況を公開することが望まれる。また、先進地視察で得られた成果については視察報告書だけに留まらずわかりやすくまとめた結果を広く公開すべきと考える。 (d) 市の管理体制の強化 市として、収支報告書の内容を十分に把握していなかったことから、現在の市の管理体制を見直す必要があると考える。 (e) 他団体での見直し状況を参考にすべき 他団体においては、政務調査費の運用に関して盛んに見直しが行われている。これらの状況を参考にしつつ、より厳格に運用することが望まれる。
過年度報告書における記載ページ	平成16年度奈良市包括外部監査報告書87ページ
措置済か否か	【結果】検討中 【意見】措置済
検討内容及び措置内容	【結果】監査結果を踏まえ検討中であります。 【意見】 (a) (b) (c) (e)

	平成19年9月21日に設置した議会制度等検討協議会において検討を重ね政務調査費の透明性の確保を図るため、条例・規程等の所要の改正を行ない、平成20年4月1日以降に交付する政務調査費について、収支報告書に領収書等の写しの添付を義務づけることとしました。 また、政務調査費の使途基準に係る運用指針など執行の手引きについて、現在、同検討協議会で検討中です。 (d) 政務調査費の透明性の確保を図るため、平成20年4月1日以降に交付する政務調査費について、条例等の所要の改正を行ない、収支報告書に領収書等の写しの添付を義務づけることとされた。このことから、市の管理体制の強化を図ることとなった。
公表日	【結果】平成17年10月31日 【意見】 (a) (b) (c) (e) 平成20年4月18日 (d) 平成20年5月19日

③今回の調査における評価及び根拠

- ・結果については措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

従前は各会派の収支報告書のみを入手するのみであったが、条例の改正により、原則として議員個人に対して収支報告書及び領収書等の証拠書類の提出を義務付けており、収支報告書が証拠書類に基づき作成されているかを検証している。そのため、当該結果に対する措置は公表されていないものの、措置されたものと判断する。

- ・意見については措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

(a) 平成22年4月に制定された「奈良市議会政務調査費執行の手引」には、政務調査費の使途基準や使途基準に係る運用指針が定められており、政務調査費に係る運用指針の役割を果たしている。そのため、措置が公表された平成20年4月には措置されていなかったと判断するが、現時点では措置されたと認める。

(b) (a) と同様に「奈良市議会政務調査費執行の手引」に宿泊費等の金額や交通費の取扱いが明記されているため、措置が公表された平成20年4月には措置されていなかったと判断するが、現時点では措置されたと認める。

(c) 監査人はHP等による積極的な公開も検討すべきとしているが、平成20年の条例改正により収支報告書に加えて領収書等の添付を義務付けたことで、市民は情報公開請求の手続により各議員の使途状況を確認することが可能である。そのため、監査人の意見どおりではないものの、実質的に措置されていると判断した。

(d) (e) 他団体の事例も参考にして平成20年の条例改正により収支報告書に加えて領収書等の添付を義務付けているため、措置されたと認める。

監査の結果及び意見

【結果】

上記結果に対しては、平成17年10月に「監査結果を踏まえ検討中であります。」と公表したのみである。また、上記意見に対しては、平成20年4月及び5月に措置結果に対する措置が公表されているが、その中で「政務調査費の使途基準に係る運用指針など執行の手引きについて、現在、同検討協議会で検討中です。」と一部は検討中であるとしている。その後、これらの結果及び意見については、いずれも措置状況が公表されていない。

結果及び意見の対象となった所管課は、措置を講じたか否か、講じた場合に行政経営課等、監査委員事務局に報告したか否かをチェックするとともに、行政経営課等、監査委員事務局は措置状況の確認を厳密に行い、確認漏れがないように注意されたい。

【意見】

全体意見の（３）を参照されたい。

VIII. 財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況について(平成17年度)

1. 過去の監査の概要

(1) 選定理由【要約】

市では、他の多くの地方公共団体と同様に、財政再建が重要な課題とされている。このような状況においては、全般的財務管理事務が地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されることが特に重要である。

地方公共団体の支出は予算により統制されるので、財政が収支均衡の原則、財政構造弾力性確保の原則等の財政諸原則に則って適切に運営されるためには、予算の調製に関する事務が、地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されることが必要である。

また、財政が財政諸原則に則って適切に運営されるためには、決算において財政状況が適切に測定されることも重要である。

さらに行政経費は行政サービスの受益者か納税者のいずれかが負担するため、予算の概要、決算の概要及び財政状況等の財政情報が住民に対して開示され、わかりやすく説明されなければならない。

以上より、財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況を調査することは重要と考え、当該テーマを選定した。

(2) 監査の視点

- ・ 予算の調製に関する事務が、地方自治法及び関連諸法令に則って適切に執行されているか
- ・ 決算において財政状況が適切に測定されているか
- ・ 財政情報が行政経費の負担者である住民に対して開示され、わかりやすく説明されているか

(3) 監査対象

財務管理事務の執行状況と財務管理組織の整備状況（具体的は以下の内容）

- ・ 市の財政状況
- ・ 予算調製事務の執行状況
- ・ 決算調製事務の執行状況
- ・ 住民に対する財政情報の開示義務の執行状況

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

(1) 監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	2 件	件数	8 件
うち、措置済の件数	1 件	うち、措置済の件数	8 件
うち、未措置の件数	1 件	うち、未措置の件数	0 件

(2) 市の取組状況

市は、平成 18 年 5 月に公表された新地方公会計制度研究会報告書に基づいて、平成 21 年度より総務省方式改訂モデルの財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書）の作成・開示を行っている。また、広報及びホームページにおいても、他市等を参考に、財務指標や市債残高、及びそれらの市民 1 人当たり予算額等を開示する等、決算及び財政情報の開示について積極的な取り組みを行っている。また、予算編成の基本方針として「奈良市行財政改革大綱」及び「奈良市行財政改革実施計画」の作成を行い、実施計画の進捗状況については各年度の進捗状況を報告している。

このように、平成 17 年度の監査に対しては概ね適切な対応がなされているが、「一般会計・特別会計結合決算書」の作成及び開示など、監査人が意図した措置状況となっていない項目が見受けられた。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の概要	措置済みか否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
建設部 総合政策部	下水道総務課 行政経営課	(1) 赤字事業の事業資金	結果	赤字事業の事業資金を有利子負債で調達するのは不健全である。	検討中	妥当と認められない。	補足意見	106
総合政策部	行政経営課	(2) 「一般会計・特別会計結合決算書」の作成及び開示	意見	「一般会計・特別会計結合決算書」を作成し、開示すべきである。	措置済み	措置されたと認められない。	補足意見	108

3. 個別監査結果及び意見

(1) 赤字事業の事業資金

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	市の下水道事業は、その事業資金の多くが市債によって調達されており、平成16年度末の下水道事業に係る市債残高は500億円を超えている。一方で市の下水道事業は、支払利息控除後の「当年度事業収支」のみならず支払利息控除前事業収支も赤字であった可能性が高い。 赤字事業は支払利息を事業収入によって賄うことができないから、赤字事業の事業資金を有利子負債によって調達するならば、利息負担の増大がさらに赤字を増大させるという悪循環に陥り、不健全である。 市は、下水道事業に対して自己資本を投入することにより、下水道事業に係る市債残高を減少させる必要がある。また赤字を減少させるためには、下水道使用料の値上げかまたは事業経費の削減（あるいは両方）が必要である。いずれにしても抜本的な経営及び財務改善計画を策定することが必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成17年度奈良市包括外部監査報告書 47 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	一般会計からの繰出金を削減するため、下水道使用料の見直し等を検討している。
公表日	平成18年10月4日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

奈良市下水道事業費特別会計歳入歳出決算書における平成19年度以降の市債残高及び支払利息の金額は以下のとおりである。

	平成19 年度末	平成20 年度末	平成21 年度末	平成22 年度末	平成23 年度末
	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円
下水道使用料収入（A）	3,526	3,459	3,456	3,512	3,477
支払利息（B）	1,807	1,596	1,424	1,298	1,233
下水道事業債発行収入（C）	4,334	5,319	3,587	2,362	2,162
下水道事業債元金償還金（D）	4,765	5,636	4,373	2,994	3,054
総収入（E）	12,180	13,146	10,868	9,803	9,458
下水道事業債残高（F）	55,182	54,865	54,097	53,446	52,554
平均利率（B/F）	3.27%	2.90%	2.63%	2.43%	2.35%
下水道事業債残高/下水道使用料倍率（F/A）	15.6倍	15.8倍	15.7倍	15.2倍	15.1倍
下水道事業債依存度（C/E）	35.5%	40.4%	33.0%	24.1%	22.9%
公債費/総収入比率（D/E）	39.1%	42.8%	40.2%	30.5%	32.3%

市債残高については緩やかに減少しているものの、平成23年度末の未償還残高は、525億円にも上っている。また、支払利息についても、平成19年度から平成21年度までの3年間で利率6.0%以上の地方債（公的資金）の補償金免除の繰上償還を行ったことにより平均利率が低下しているものの、平成22年度の支払利息は約13億円と使用料収入35億円の約4割弱にも上っている。

今後は、下水道事業の修繕・保守等の増加が見込まれるため、より一層市債残高及び支払利息の管理を行い、平成26年度の企業会計導入後は、自己資本利益率を下回るように借入金利率を抑える必要がある。そうでなければ、利息負担により赤字が増大することとなり、増大した赤字を結局は納税者及び受益者が負担せざる負えないからである。

この点、市は平成24年1月に奈良市下水道事業経営改善検討委員会を設置し、同年8月に同委員会から提言を受領した。その後、同年12月の市議会で下水道料金の約30%の値上げを盛り込んだ条例改正案が可決され、平成25年度下期からの料金改定が予定されている。当該値上げにより、一定の赤字削減効果が期待できるため一部は措置されたものと判断する。

しかし、現時点では抜本的な経営及び財務改善計画は策定されていないため、妥当と認められないと判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（7）を参照されたい。

(2) 「一般会計・特別会計結合決算書」の作成及び開示

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	市の財政状況を適確かつ体系的に把握するためには、一般会計のみならず、特別会計として区分経理されている各公営企業会計及び公営事業会計の財政状況についても知る必要がある。そのため、各公営企業会計及び公営事業会計を含めた、すべての会計の財政状況を要約的に一覧できる「一般会計・特別会計結合決算書」を作成して開示することが望ましい。 また、「一般会計・特別会計結合決算書」では、歳入及び歳出のみならず、経常収支や当年度事業収支をも明示することが望ましい。 さらに、負債や純資産等のストック情報も合わせて開示すれば、財政状況をより適確に理解することが可能になる。
過年度報告書における記載ページ	平成 17 年度奈良市包括外部監査報告書 54 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	従前からの歳入歳出決算書では、資産等のストック情報やコスト情報に乏しく、特に公営事業等の特別会計における経営状況の実態が分かりにくい。最近では、地方公共団体の公会計改革の中で、企業会計を考慮した財務諸表の作成や市民への開示が求められている。そこで、本市においても、国の行革推進の指針に基づき、平成 21 年度までには、連結ベースの財務諸表を整備する準備を進めているところです。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

総務省では、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」第 62 条 2 項に基づき、各地方公共団体に新地方公会計モデル（基準モデル及び総務省方式改訂モデル）を用いた連結財務書類の作成を要請している。

市では、平成 21 年度より総務省方式改訂モデルに基づいて財務書類を作成、公表しているが連結行政コスト計算書上では目的別にコストの開示は行っているが、「一般会計・特別会計結合決算書」のような各事業の「当年度事業収支」が分かる資料は作成されていない。

そもそも、総務省が連結財務書類を作成することとした目的は、地方公共団体の行政サービスは多様な関係団体によって実施されており、地方公共団体とその関係団体を連結してひとつの行政サービス実施主体としてとらえ、公的資金等によって形成された資産の状況、その財源とされた負債・純資産の状況さらには行政サービス提供に要したコストや資

金収支の状況などを総合的に明らかにすることが、地方公共団体のより一層の財務情報の透明性の向上、住民への説明責任を果たす考えられたためであり、各事業個別の決算書の開示までを要求していない。よって、市の対応も、市民だより等で別途開示することも考えられるが、現在はそこまでの必要性がないと判断し、開示を行っていない。

しかし、佐野市や伊佐市等では、連結行政コスト計算書の内訳表という形で、各事業の行政コストが把握できるような開示となっている。市としても、連結情報を作成する全段階に各事業の行政コストを把握しているのであるから、印刷しないまでも、必要とする市民が見ようとすればいつでも閲覧できるよう、ホームページで開示することは出来るはずである。開示しないのであれば、開示しない合理的な理由を措置状況として市民に公表しなければならないが、この件に関して合理的な理由は現状のところ判然としない。

監査の結果及び意見

【意見】

「本市においても、国の行革推進の指針に基づき、平成21年度までには、連結ベースの財務書類を整備する準備を進めているところです」という、検討段階の情報開示をもって措置済とする対応では十分ではない。当該結果に対して、市が行っている検討内容を改めて開示する必要がある。

IX. 下水道事業の経営管理について（平成 18 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

昨年度（平成 17 年度）の包括外部監査において、平成 16 年度の奈良市下水道事業の当年度事業収支の赤字額がおよそ 30 億円と推定され、下水道事業が市の財政を著しく悪化させていることがわかった。このことは、市の下水道事業が地方財政法第 6 条に定める独立採算原則に則って経営されていないのではないかという疑いを抱かせる。また、奈良市の下水道事業が不採算事業であるとすれば、そのような不採算事業の事業資金を借金で賄うことは不健全であり、地方財政法第 4 条第 1 項に抵触する可能性もある。

そこで、市の財政に与える負の影響が一番大きい下水道事業が、地方財政法第 6 条および第 4 条に則って効率的、経済的に経営管理されているかどうかについて監査する。

（2）監査の視点

- ・奈良市公共下水道事業が地方財政法第 6 条（独立採算原則）に則って経営されているか
- ・奈良市下水道事業の諸経費が、地方財政法第 4 条第 1 項（経済性原則）に則って支出されているか

（3）監査対象

下水道事業（公共下水道事業および農業集落排水事業）の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	4 件	件数	5 件
うち、措置済の件数	0 件	うち、措置済の件数	0 件
うち、未措置の件数	4 件	うち、未措置の件数	5 件

（2）市の取組状況

市は下水道事業が住民生活に不可欠なサービスを安定的に供給し続けるためには、経営の健全化・効率化・経理内容の明確化に努めなければならないと考え、平成 26 年度からの企業会計方式への移行を検討している。

また、下水道事業の採算性を検討し、他自治体より原価の回収率が低いことも鑑み、平成 25 年度下期から下水道料金を約 30%値上げすることを決定した。このことにより、下水道事業の採算は改善することが期待される。

上記のように長期的に安定した事業運営を実施するための施策は実施しているものの、平成 18 年度に意見を受けたという状況を鑑みると、迅速な対応になっているとは言えない。

さらに、事業計画が不明確であることや、多額の市債を有していること等の問題点もあり、企業会計方式への移行をしたうえで、実現可能な具体的な数値目標を示した事業計画の作成を行い、今後市としての下水道事業が長期安定的に運営されるよう努力する必要があると考える。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の概要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
建設部	下水道総務課	(1) 下水道事業の採算性	結果	下水道事業の事業計画においては採算性が十分には考慮されていない。	検討中	妥当と認められない。	補足意見	112
建設部	下水道総務課	(2) 下水道事業は赤字である。	結果	実際に下水道事業の財政は赤字である。	検討中	妥当と認められない。	補足意見	113
総合政策部	財政課	(3) 地方財政法第6条	結果	一般会計等からの基準外繰入額は地方財政法第6条に抵触する可能性がある。	検討中	措置されたと認める。	補足意見	114
建設部 総合政策部	下水道総務課 行政経営課	(4) 借金に依存した経営	結果	下水道事業は財政赤字であるにもかかわらず、借金に依存した経営が行われているのは不健全である。	検討中	妥当と認められない。	補足意見	115
総合政策部	財政課	(5) 資金調達	意見	事業採算を考慮した資金調達を行うこと	検討中	妥当と認められない。	補足意見	116
建設部	下水道総務課	(6) 下水道使用料	意見	下水道使用料の適正化	検討中	妥当と認める。	補足意見	117

3. 個別監査結果及び意見

(1) 下水道事業の採算性

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	奈良市公共下水道事業の平成22年までの中期事業計画においては、独立採算原則に基づく下水道使用料の決定、地方債残高の増加に伴う将来負担、事業赤字見通しなどの試算は行われていないため、採算性を十分に考慮した下水道事業経営が行われているとは言えない。 また、会計年度ごとの利益計画が策定されておらず、したがって、年度利益計画を達成するための予算統制も行われていない。
過年度報告書における記載ページ	平成 18 年度奈良市包括外部監査報告書 29 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	公共下水道による整備が目的達成の主眼とし、採算性については考慮していませんでした。このことから使用料の改定については準備を進めており、また経営の効率化、健全化に努める必要があるため平成22年度以降に公営企業会計方式への移行に向けて積極的に取り組みます。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

現在、市の公共下水道事業は、経営の健全化・効率化・経理内容の明確化に努めるためにも、平成26年度からの企業会計導入に向けて、資産台帳の整備等を行っている。

しかし、平成18年度の包括外部監査の結果をうけた後も、公共下水道事業に公営企業法が非適用であること等を理由として事業計画の作成は行われず、地方債残高の増加に伴う将来負担、事業赤字見通しの試算は行われず、事業計画の採算性については考慮されてこなかった。

所管課は公営企業移行後に、より精度の高い計画の策定を検討しているとのことであるが、迅速な対応とは言えないため妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

早期の企業会計導入を目指すことは、経営の健全化・効率化・経理内容の明確化に努めるためにも必要であるが、企業会計が導入される事により経営実態を高めるため、市としては、具体的な数値目標（例えば経費回収率をどの程度まで引き上げるか等）を示した事業計画の策定を行い、事業面のみではなく財政面を含めた市としての取り組みを明確にする

べきである。

(2) 下水道事業は赤字である。

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	包括外部監査人が奈良市公共下水道事業の損益計算書を推計したところ、平成17年度において支払利息控除前の営業損益ベースで9億円の赤字、経常損益は26億円の赤字、当期純損益は15億円の赤字となっている。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書29ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	特別会計において収支は均衡していると考えています。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

公共下水道事業は、地方財政法上の公営企業である。その経理は、「特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入（第5条の規定による地方債による収入を含む。）をもつてこれに充てなければならない。」とされており、「特別会計による経理」と一般会計との間の適正な経費負担区分を前提とした「独立採算制」による運営が義務づけられている（地方財政法第6条）。

一方、市の公共下水道事業は、使用料収入等の収益だけでは経費のすべてを賄えず、不足が生じる費用については、総務省通知の「地方公営企業の繰出金について」の繰出基準によらない繰出金を、一般会計から特別会計に対して充当することではじめて収支が均衡した状態となっている。

当該基準外繰出金については、違法ではないものの、当該繰出金によって、実質収支額が0円となっているため、健全な経営とは言えない。

監査の結果及び意見

【意見】

所管課は、特別会計において収支は均衡しているが、公営企業会計移行後の想定では、収支が赤字となることから、使用料の適正化を進めていると考えており、収支が均衡するような方策を検討されたい。

(3) 地方財政法第6条

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	一般会計等からの繰入額のうち、下記のもの(平成17年度で6億7,500万円)が基準内繰入額である。 ▪ 雨水処理経費に充てるもの(全額) ▪ 水質規制費に充てるもの(全額) ▪ 水洗便所設置促進費に充てるもの(2分の1) ▪ 高度処理費に充てるもの(2分の1) これらは、「繰出基準」に掲げられている経費であり、かつ「下水道使用料改定資料」として、過年度に議会の議決を経たものであるため、地方財政法第6条但書に定められた繰入金(基準内繰入金)に該当するものと思われる。 これら以外の繰入金については、「繰出基準」に掲げられている繰入金とは解し得ない。よって、それら基準外の繰入金(平成17年度で10億5,800万円)は、地方財政法第6条に抵触する可能性がある。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書29ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	公共下水道事業は、独立採算を原則としているが、極めて公共性が高く、生活環境の保全、河川環境の保護のため、事業を実施している状態であり、一般会計からの基準外繰入金をもって財源補てんすることは、望ましい状態ではないが、違法ではないと考える。今後も、基準外繰入金を軽減するため、経営の合理化に努めます。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

平成22年8月24日付けで「公共下水道事業の独立採算違反について」に関する住民監査請求があった。監査委員はこれに対し、市の下水道普及率が類似都市(中核市)平均と比較しても高い水準にあること、及び、基準内繰入金、基準外繰入金のいずれも、公共性の要請があるため「独立採算制の原則を維持しながら」所要経費を賄うことが客観的に困難又は不適当な場合と見ることが妥当であり、地方財政法第6条ただし書に定められた「その他特別の事由」がある場合に当たるものと考えられるため、一般会計からの基準外繰入金については地方財政法第6条に違反するとは言えないと判断し、市の見解が認められたため、実質的に措置されたと判断する。

ただし、当時の監査委員は以下のように要望している。

下水道事業費特別会計に対する繰出金について（要望）

平成22年8月24日付けで提出のあった、奈良市下水道事業費特別会計に対する奈良市の一般会計からの繰出金に関する住民監査請求については、地方財政法第6条に違反するとは言えないと判断した。しかしながら、本市の極めて厳しい財政状況において、一般会計からの基準外繰出金に依存した経営は適切ではないため、これの是正に鋭意取り組まれない。

そして、平成21年7月8日付け総務省自治財政局公営企業課長他通知「公営企業の経営に当たっての留意事項について」にあるように経営の健全化に努めるよう、また、地方公営企業法適用化については、奈良市公共下水道事業等地方公営企業会計移行基本計画どおり平成26年度に実施できるよう併せて要望するものである。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（7）を参照されたい。

（4）借金に依存した経営

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	市の下水道事業は、多額の有利子負債を抱えている一方、支払利息を差引く前の営業損益ベースでも赤字であった。 営業損益ベースで赤字であれば支払利息を賄うことができず、赤字事業の事業資金を有利子負債によって調達するならば、利息負担の増大がさらに赤字を増大させる（経常損益ベースでの赤字の拡大）という悪循環に陥るので不健全である。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書30ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	下水道事業における市債については、建設費の財源となるものであり、その施設により将来便益を受けることとなる住民世代で公平に負担するためにも必要なものですが、その市債の返済に充てるための一般会計からの繰入金については、削減を図るため下水道使用料の見直し等を検討しています。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は、106ページ「3.（1）赤字事業の事業資金」を参照され

たい。

監査の結果及び意見

【意見】

市の市債残高管理については明確な数値目標はないが、市債残高の管理を行わず、市債残高がむやみに増加すると、当然ながら支払利息の増加をまねき、結果、下水道事業の業績を悪化させる要因となる。一方で、市債の返済原資となるのは、下水道料金及び基準内繰入金より構成される歳入から、職員給与等の歳出を差し引いた残高である。よって下水道事業の健全経営のためにも、収益面のみではなく財政面にも焦点をあてた経営計画を策定されたい。

(5) 資金調達

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	地方公営企業法を適用し企業会計を採用したと仮定した場合、奈良市下水道事業の営業損益および経常損益は赤字になることが判明した。このような財政状況のもとで借金を重ねて事業を推進していくことは、支払利息の増加を通じて経常損益赤字の増加を招き、納税者の負担を増大させていく結果となる。 現状の組織体制を前提とした場合には、財政当局は公共下水道事業の採算性を把握し、採算がとれることを確認したうえで、企業債による資金調達方法を前提とした事業推進を行う予算措置を認めるべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書35ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	公共下水道事業は、独立採算を原則としているが、極めて公共性が高く、生活環境の保全、河川環境の保護のため、事業を実施している状態である。また、下水道事業における市債については、建設費の財源となるものであり、その施設により将来便益を受けることとなる住民世代で公平に負担するためにも必要なものです。 今後、納税者の負担である一般会計からの繰入金の削減を図り、地方公営企業法の適用に向け、下水道使用料の見直し等を検討します。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

市の公共下水道事業は企業としての経済性よりも、社会基盤整備の推進、サービスの量的拡大という公共性に重きを置いて、事業が推し進められてきた。また、現在の公共下水道事業は特別会計として官公庁会計を適用し、現金の歳入・歳出のみで経理されており、そこでは借入を現金収入とする歳入と歳出は必ず均衡するため、どれほどの料金を設定すれば採算が取れるのかなど、経営的側面から必要な財政状態の把握が困難な状況にある。公共性があるとはいえ、将来世代への負担がどれほどまでであれば、将来の修繕費や施設更新も考慮に入れたうえで、いつ頃までに収支がバランスするようになるのかなど、財政規律を守り、計画的に節度ある投資が行われる必要がある。

この点、前述の通り、平成25年度下期から下水道料金の値上げを予定しているため、採算性を考慮しているという点は評価できる。

しかし、市は公営企業会計の適用を目的としているかにみえる。適用すればすなわち採算がとれるわけでもなく、平成18年度の監査結果に対する措置としては、公営企業会計の適用もあまりにも遅いため、妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（３）及び（７）を参照されたい。

（６）下水道使用料

①措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	奈良市公共下水道事業の下水道使用料単価は、地方公営企業法を適用している県庁所在中核市の下水道使用料単価と比較して著しく低い。これに対して汚水処理原価はそれほど低いわけではなく、その結果、使用料回収率は著しく低い。したがって、赤字を削減するためには奈良市公共下水道事業の使用料回収率を適正化することが必要であろうと思われる。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書36ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	使用料の回収率を高めるように検討を行い、使用料の改定について、関係機関との情報を整理し、改定に向けて検討します。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認める。理由は以下のとおりである。

平成22年度の実績では、市の汚水処理原価は類似の事業体の平均経費を約7%下回ってい

るものの、使用料単価については約21%下回っており、その結果、使用料による経費回収率は類似の事業体を大きく下回っている。平成18年度以降の経費回収率については、以下の表のとおりである。

総務省：「下水道事業経営指標・下水道使用料の概要」 【税込表示】より

	年度	使用料 単価 ※ 1	汚水処理原価 ※ 2			経費 回収率 ※ 3
			(合計)	(維持管理費)	(資本費)	
		円/m ³	円/m ³	円/m ³	円/m ³	%
奈良市	平成 18 年	90.00	126.98	80.78	46.20	70.9
	平成 19 年	90.66	124.18	83.04	41.14	73.0
	平成 20 年	89.65	120.52	82.51	38.01	74.4
	平成 21 年	89.94	119.98	82.38	37.60	75.0
	平成 22 年	89.94	119.73	82.81	36.93	75.1
類型平均	平成 18 年	117.84	146.50	58.87	87.63	80.4
	平成 19 年(70 市)	113.02	137.62	57.34	80.28	82.1
	平成 20 年(68 市)	113.70	131.05	59.11	71.94	86.8
	平成 21 年(69 市)	114.07	128.03	58.11	69.91	89.1
	平成 22 年(73 市)	114.28	129.00	58.73	70.27	88.6
全国平均	平成 18 年	133.25	168.69	65.91	102.78	79.0
	平成 19 年	133.72	164.64	65.36	99.28	81.2
	平成 20 年	134.22	155.25	66.32	88.93	86.5
	平成 21 年	134.20	151.52	65.34	86.19	88.6
	平成 22 年	134.97	147.64	64.95	82.69	91.4

※ 1：使用料単価：下水道使用料÷年間有収水量

※ 2：汚水処理原価：汚水処理費÷年間有収水量

汚水処理費：維持管理費+資本費

維持管理費：（管渠費、ポンプ場費、処理場費、その他）

資本費：（地方公営企業法適用事業：汚水に係る企業債利息及び減価償却費、地方公営企業法非適用事業：汚水に係る地方債等利息及び地方債償還金）

※ 3：経費回収率：使用料単価÷汚水処理原価

このように経費回収率は他の地方自治体と比較して低い状況にあったにもかかわらず、平成9年以降下水道使用料の改定はなされていなかった。理由としては、これまでの料金改定の考え方は、奈良県に支払う流域下水道維持管理等負担金が値上げになると、市の料金も併せて改定されてきた経緯がある。今日まで長期にわたり料金の見直しが進まなかった要因として、流域下水道維持管理等負担金の動向のみを重視してきたこともあるが、本来独立採算によるべき下水道事業において基準外繰入に依存する経営を行ってきた行政にも責任がある。

当該状況下で、平成24年1月に、現状の下水道事業経営の問題点を明らかにし、今後の下水道事業の経営基盤強化に向けた抜本的な経営改善策の検討を行うために、奈良市下水道事業経営改善検討委員会を設置し、同年8月に経営健全化に向けて料金の値上げなどの提言を受けた。その後、同年12月の市議会で条例改正案が可決され、平成25年1月に平成25年度下期から下水道使用料を改定する旨の公表がなされている。改定後の料金は以下のとおりである。

	一般排水（一般家庭等）の使用料（税込）
現行料金	86円/㎥
新料金	113円/㎥

市は従来下水道使用料を約3割増額する予定であるが、上記の市の平成22年度実績をもとに、使用料単価を3割増額させて経費回収率を算定すると97.7%となり、概ね現在の汚水処理原価を回収できるような料金設定となっているため、検討内容は妥当と判断する。

監査の結果及び意見

【意見】

市は平成26年度により公営企業会計の適用を予定しているが、適用後も経費回収率が100%前後を維持できるかは不透明である。今後の適正料金の設定については、流域下水道維持管理等負担金の単価や当該年度の収支だけではなく、将来の元利償還や老朽化に備えた設備費用などについて長期的な計画に基づいた経営に配慮したうえで、経費回収が可能となる料金を設定されたい。

X. 医療保険事業及び介護保険事業の経営管理について（平成 18 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

少子高齢化の進行とともに、国民健康保険等事業会計や介護保険事業会計の財政状況が悪化しつつあり、医療保険等制度（国民健康保険制度および老人保健制度）や介護保険制度の持続可能性が懸念されている。

医療保険等事業会計や介護保険事業会計の財政状況を改善する方法には、消費税の増税や社会保障給付費の削減以外に、保険料率の引き上げや保険料率と保険給付率との関係を見直すことも選択可能な方法である。

これら保険事業の保険者たる市町村は、現行制度の枠内で保険事業の経営を改革することにより、医療保険等事業会計や介護保険事業会計の財政状況を大幅に改善することが可能ではないかという視点から、市の医療保険等事業（国民健康保険事業および老人保健事業）と介護保険事業の経営管理について監査した。

（2）監査の視点

医療保険事業と介護保険事業が国民健康保険法または老人保健法あるいは介護保険法または老人保健法および地方財政法、地方自治法等に則って合理的に経営されているか

（3）監査対象

- ・医療保険等事業（国民健康保険事業・老人保健事業）の財務事務
- ・介護保険事業の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	1 件	件数	6 件
うち、措置済の件数	0 件	うち、措置済の件数	6 件
うち、未措置の件数	1 件	うち、未措置の件数	0 件

（2）市の取組状況

当時の監査人は監査の結果、市の医療保険事業および介護保険事業は、国民健康保険法または老人保健法（現在は、後期高齢者医療制度等へと移行している）あるいは介護保険法および地方財政法、地方自治法等に基づき、概ね適法に施行されていたとの結論に至っている。

そして、監査人の意見は、社会保険（健康保険や介護保険）の保険料率が現在および将来の保険給付に見合う合理的な対価となっていない等、法制度そのものに言及する意見と

なっており、市として対応不可能な意見が多い。

一方、滞納保険料の徴収を徹底すべきだという監査人の結果については、市として施策は講じているものの、成果として現れていない。また、公表済みの検討内容については監査結果に対する直接の回答にはなっていない。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の概要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
市民生活部	国保年金課	(1) 滞納保険料	結果	滞納保険料の徴収を徹底すべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	122
市民生活部	国保年金課	(2) 国民健康保険の保険料率の算定基準	意見	現在の国民健康保険の保険料率は、保険給付に見合う合理的な対価であるとは考えにくい。	措置済	措置の対象ではない。	補足意見	124
保健福祉部	介護福祉課	(3) 介護保険料率の算定基準等	意見	(a) 介護保険の保険料率の算定基準見直しが必要である。 (b) 保険料率に対価性があれば保険事業は維持できる。	措置済	措置が困難である。	補足意見	126
保健福祉部 総合政策部	行政経営課 介護福祉課	(4) 介護保険事業の継続性等	意見	(a) 介護保険事業は会計年度ごとに独立した収支会計では捉えきれない？ (b) 介護保険事業が複数の会計年度にまたがる事業だとすれば、現在の第2号被保険者が将来に第1号被保険者となった時に給付すべき保険給付額を、会計年度末には負債として認識すべきである。 (c) 介護保険事業会計の貸借対照表と損益計算書を作成・公表すべきである。	措置済	措置が困難である。	補足意見	128

3. 個別監査結果及び意見

(1) 滞納保険料

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	現状では、滞納者が法令等に基づいた不利益を受けることを理由に、積極的に徴収を行っているとは言えないが、たとえば滞納保険料の徴収に当たっては、負担能力があると認められる者に対して、財産の差し押さえ、延滞金の徴収等を行うべきである。 また、徴収事務効率化の観点からは、保険料と税金、各種料金や使用料等の徴収部門を統合することも検討すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書20ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	滞納保険料を生み出す要因は全て現年度保険料が未納になった結果であり、現年度保険料の収納率が高ければ高いほど滞納繰越額が減少しますので、次年度へできるだけ繰り越すことのないよう現年度収納の向上を図る必要があります。保険料は所得がなくても均等割や平等割が掛かりますので、低所得世帯においては、一旦滞納すると、現年分に加えて滞納繰越分を納付することが困難な状況にあります。しかし、負担能力がありながら滞納している世帯には、負担の公平性を維持する立場から滞納処分等の実施を検討してまいります。
公表日	平成19年11月9日

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

平成19年11月の公表内容は、滞納保険料と延滞金の同時徴収及び財産の差し押さえ、保険料以外の税金、公的料金、使用料等の徴収部門の統合、という監査結果に対する直接の回答にはなっておらず、現年度滞納保険料の徴収努力をしていく、という報告にすぎず、監査意見に沿った検討が進んでいるとは見られない。また、平成19年11月から平成24年度現在に至るまで、進捗しているという報告もなされていない。監査結果に対応する改善努力は経過を市民に公表すべきである。

実際市では以下のような対応を行っている。

まず、平成22年度に、公的債権徴収事務の効率化等を目的として債権整理課を設置し、一定の要件（現在は50万円以上の債権）に該当する債権を債権整理課に移管し滞納処分の強化に努めている。

また、毎年実施している「国保呼びかけセンター」では、滞納発生早期における高額滞納者に対する納付勧奨に努めている。

さらに、平成24年6月より滞納繰越に対する施策として、滞納者に対して未納金額と納付計画を記載した「債務承認及び分納誓約書」を記載させ、納付への促し及び未納付の状況がいかにより不利益を受けるかについての再確認を行っている。しかし、制度開始後間もないこともあり、普及率（滞納者から「債務承認および分納誓約書」を回収できたことを指す）は1割程度となっている。

このように施策は行っているものの、下記の年度別収納率等のおり平成18年度より保険料収納率は改善しておらず、現状、保険料の徴収は適時に行うという目的を達成または改善できているとは言い難い。また、奈良市国民健康保険条例第19条に延滞者には延滞金を課す旨が記載されているものの、市のコンピュータシステムに、延滞金を算定するプログラムが組み込まれていないこともあり、延滞者に対して延滞金を課した実績もない。

よって、徴収事務の効率化等一定の施策は講じているものの、徴収率は改善していないため、妥当と認められない。

【年度別収納率等】

年 度	区分	調定額 (千円)	収納額 (千円)	収納率 (%)	不納欠損額 (千円)	未収額 (千円)
平成18	現年度	11,669,388	10,451,418	89.56	0	1,217,969
	滞納繰越	2,283,091	245,965	10.77	848,161	1,188,964
	計	13,952,479	10,697,384	76.67	848,161	2,406,933
平成19	現年度	12,285,867	10,946,879	89.10	0	1,338,988
	滞納繰越	2,361,782	275,477	11.66	894,452	1,191,852
	計	14,647,650	11,222,356	76.62	894,452	2,530,841
平成20	現年度	10,012,035	8,587,915	85.78	0	1,424,120
	滞納繰越	2,466,143	290,450	11.78	851,579	1,324,114
	計	12,478,179	8,878,365	71.15	851,579	2,748,234
平成21	現年度	9,712,880	8,339,590	85.86	0	1,373,289
	滞納繰越	2,651,995	290,003	10.94	878,882	1,483,109
	計	12,364,875	8,629,593	69.79	878,882	2,856,398
平成22	現年度	9,352,893	8,111,777	86.73	0	1,241,116
	滞納繰越	2,763,393	293,113	10.61	943,670	1,526,609
	計	12,116,287	8,404,890	69.37	943,670	2,767,725
平成23	現年度	9,315,360	8,166,376	87.67	0	1,148,984
	滞納繰越	2,643,936	280,485	10.61	971,534	1,391,916
	計	11,959,296	8,446,861	70.63	971,534	2,540,900

監査の結果及び意見

【結果】

保険料の滞納に延滞金を徴収しないということは、納付期限までに納付しない世帯主になんら不利益がないことになり、納期限までに納付した者と納付しない者に対し同じ取扱をすることになり公平を欠くものである。このことは、納付期限までに保険料を納付しなければならぬという意欲を低下させ、保険料の徴収事務にとってマイナスに作用すると考えられる。

今後は、奈良市国民健康保険条例第19条に基づき保険料に係る延滞金を徴収すべきであるし、やむを得ない事情がある場合には、市長による減免の手続を検討する必要がある。

(2) 国民健康保険の保険料率の算定基準

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	国民健康保険法及び同施行令は、市町村が被保険者に対して賦課すべき国民健康保険の保険料率の算定基準を、所得割、資産割、被保険者均等割、世帯別平等割を組み合わせることにより算定すべきものとして定めている。しかし個人が医療を必要とする確率ないし個人の医療費の期待値は、加齢とともに高まる傾向があるとは想定できるが、所得や資産の多寡によって高まるとは思えないし、被保険者や世帯について均等であるわけでもないでもない。現在の国民健康保険の保険料率は、保険給付に見合う合理的な対価であるとは考えにくい。								
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書22ページ								
措置済か否か	措置済								
措置内容	国民健康保険料は、「国民健康保険に要する費用」に充てるため賦課するものであり、一般被保険者に係る保険料の標準賦課総額は、<u>当該年度の初日における一般被保険者に係る療養の給付並びに特定療養費及び療養費の支給に要する費用の総額の見込額から、当該療養の給付についての一部負担金の総額の見込額を控除した額の100分の65に相当する額</u>とされています。 <table> <tr> <td>所得割</td><td>100分の40</td></tr> <tr> <td>資産割</td><td>100分の10</td></tr> <tr> <td>均等割</td><td>100分の35</td></tr> <tr> <td>平等割</td><td>100分の15</td></tr> </table>	所得割	100分の40	資産割	100分の10	均等割	100分の35	平等割	100分の15
所得割	100分の40								
資産割	100分の10								
均等割	100分の35								
平等割	100分の15								
公表日	平成19年11月9日								

②今回の調査における評価及び根拠

措置の対象ではないと判断する。理由は以下のとおりである。

国民健康保険法及び同施行令は、市町村が被保険者に対して賦課すべき国民健康保険の保険料率の算定基準を、以下のように所得割、資産割、被保険者均等割及び世帯別平等割を組み合わせることにより算定すべきものと定めている。

所得割総額、資産割総額、被保険者均等割総額及び世帯別平等割総額	所得割総額	100 分の 40
	資産割総額	100 分の 10
	被保険者均等割総額	100 分の 35
	世帯別平等割総額	100 分の 15
所得割総額、被保険者均等割総額及び世帯別平等割総額	所得割総額	100 分の 50
	被保険者均等割総額	100 分の 35
	世帯別平等割総額	100 分の 15
所得割総額及び被保険者均等割総額	所得割総額	100 分の 50
	被保険者均等割総額	100 分の 50

これに対し、当時の監査人は、算定基準の所得割、資産割、被保険者均等割、世帯別平等割が保険給付に見合っていないと提言しているが、法令で定められている方法以外に保険料の算定を行うことは実務上不可能であるとともに、市に対して何らかの改善を求めている訳でもない。

そのため、当該意見は監査人の所感を述べたものであり、措置の対象ではないと判断した。

ただし、措置済とした市の対応にも問題がある。国民健康保険料の基礎賦課総額は、国民健康保険法施行令第29条の7第2項第1号によると、当該年度における療養の給付に要する費用の額から当該給付にかかる一部負担金に相当する額を控除した額、療養費等の合算額の見込額から、収入の額の合算額を控除した額を基準として算定した額とされている。上記の措置内容の下線部分は、地方税法第703条の4第3項に定められている国民健康保険税の標準基礎課税総額の算定方法であり、保険料方式を採用している市には関係がない。

外部監査人の意見の不明確さ、市の措置に対する困惑及び事実誤認、措置内容に係る市のチェック機能の欠如といった様々な原因により上記のような公表が行われてしまったと考えられる。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

(3) 介護保険料率の算定基準等

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	(a) 介護保険の保険料率の算定基準 介護保険法及び同施行令における第1号被保険者（注）の介護保険料率の算定基準によると、第2号被保険者（注）が納付する介護納付金のうち第2号被保険者に対する給付として使用された額以外の部分は、第1号被保険者の保険料率を算定する際の保険料収納必要額の控除項目となっている。このことは、第2号被保険者が納付する介護納付金の大部分が、第1号被保険者に対する保険給付に充当されることを意味している。 介護保険事業会計は、第2号被保険者が納付する介護納付金を原資とする介護給付費交付金収入に大きく依存しており、その分、第1号被保険者の保険料率は、介護保険給付に対する対価としては著しく低い（1/3程度）。したがって、介護保険法施行令第38条に定められた算定基準に従って設定された介護保険料率も、介護保険給付に対する合理的な対価であるとは考えにくい。						
	(注)	<table><tr><th>被保険者の区分</th><th>説明</th></tr><tr><td>第1号</td><td>満65歳以上</td></tr><tr><td>第2号</td><td>40歳から65歳未満の医療保険加入者</td></tr></table>	被保険者の区分	説明	第1号	満65歳以上	第2号
被保険者の区分	説明						
第1号	満65歳以上						
第2号	40歳から65歳未満の医療保険加入者						
	(b) 保険料率の対価性 国民健康保険や介護保険の保険料率の算定基準は、保険料率が保険給付に対する合理的な対価となるようには規定されていない。しかも、これらの保険料が強制的に徴収されるものなので、「国民健康保険や介護保険の保険料の性格が保険料なのか税なのか」をかなり曖昧なものにしている。 このことは、市町村の保険者としての経営責任をも曖昧なものにしていると思う。なぜならば、保険料率を保険給付の合理的な対価として設定できなければ、市町村が保険事業の経営に責任を負うことは困難だろうからである。						
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書22ページ						
措置済か否か	措置済						
措置内容	介護保険の保険料率の算定基準は、介護保険法施行令第38条により定められ、本市の介護保険料についてもその規定に基づき算定しています。 また、介護保険法第117条に、市町村は3年を1期とする介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施に関する計画として、要介護者の人数、要介護者等の介護給付等対象サービスの利用に関する意向その他の事情を勘案して、介護保険事業計画を作成することとなっています。この3年毎の計画作成時において要介護者数、サービス量、標準給付費見込額等を推計し、第1号被保険者の保険料を見直して算定しており、今後もより一層介護保険事業の安定した事業経営を図っていきたいと考えています。						
公表日	平成22年5月28日						

②今回の調査における評価及び根拠

措置が困難であると判断する。理由は以下のとおりである。

現在、市は平成24年度から平成26年度までの3ヶ年を計画期間として、「奈良市老人福祉計画及び第5期介護保険事業計画」を策定し、第1号被保険者の介護保険料を決定しており、第1号被保険者が負担する介護保険法及び同施行令に則った算定となっている。また、第2号被保険者の負担率については、「介護保険の国庫負担金の算定等に関する政

令」で定められている。第1号及び第2号被保険者の負担率は以下のとおりである。

負担割合 時期	公費負担	保険料負担	
		第1号被保険者	第2号被保険者
平成12年4月～	50%	17%	33%
平成15年4月～	50%	18%	32%
平成18年4月～	50%	19%	31%
平成21年4月～	50%	20%	30%
平成24年4月～	50%	21%	29%

なお、公費のうち、前期高齢者と後期高齢者の割合及び高齢者の市町村間の所得格差を調整するために調整交付金（標準は5%）であり、市の場合は平均より裕福な高齢者が多いことから約3.5%の給付しかなく、5%から足りない1.5%は第1号被保険者が賄うこととなっている。

意見の趣旨は現状の介護保険法及び介護保険法施行令に従って設定された保険料率は、将来の保険給付に見合う合理的な対価であるとは考えにくいというものであるが、市としては法に則った方法以外に保険料の算定を行うことは、実務上不可能であるため、当該意見に対する措置は困難である。

ただし、措置済とした市の対応にも問題がある。なぜ措置できないかの説明責任を果たしたうえで、措置困難として市民に公表すべきであった。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（2）を参照されたい。

(4) 介護保険事業の継続性等

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	・介護保険事業は会計年度ごとに独立した収支会計では捉えきれない？ 介護保険事業は複数の会計年度にまたがる事業であるため、会計年度ごとに独立した収支会計である官庁会計のみによって整理するだけでは、その財政状況を適切に測定することはできず、負債を収容するための貸借対照表と、負債を認識することに伴う費用または損失を収容するための損益計算書が必要である。 ・介護保険事業が複数の会計年度にまたがる事業だとすれば、現在の第2号被保険者が将来に第1号被保険者となった時に給付すべき保険給付額を、会計年度末には負債として認識すべきである。 ・介護保険事業は企業会計方式（貸借対照表と損益計算書）によって会計整理する方が、その財政状況を適切に測定し表示することができるとと思われる。介護保険法には会計を企業会計方式によって整理してはならないとは規定されていないので、企業会計方式により整理した介護保険事業会計の貸借対照表と損益計算書を作成し公表することにより、介護保険事業の財政状態とその変動を納税者に明らかにすべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成18年度奈良市包括外部監査報告書24ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	本市では新地方公会計制度の導入に伴って、平成20年度より財務書類を公表しました。この財務書類（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書）は、企業会計の考え方を取り入れ、一年間の現金の動きだけでなく、資産・負債の状態やその増減、発生するコストを認識し、現役世代の便益と将来世代の負担などを明らかにするもので、総務省方式改訂モデルの財務書類作成要領に基づいて作成しています。 また、地方公共団体の行政活動は、一般会計、普通会計だけでなく、その他の特別会計、自治体と連携して行政サービスを提供している公営企業や法人、外郭団体等を連結し、一つの行政サービス実施主体とみなして連結財務書類を作成しており、介護保険事業も連結財務書類に含まれています。財務書類を公表することで、行政運営の透明性を高め、介護保険事業のみならず行政全般の財政状況を明らかにし、より一層、健全な行政経営を行っていきたいと考えています。
公表日	平成22年5月28日

②今回の調査における評価及び根拠

措置が困難であると判断する。理由は以下のとおりである。

現在、市は総務省方式改定モデルで財務書類を作成しており、介護保険事業会計単体の貸借対照表と損益計算書は存在する。ただし、総務省方式では、現在の第2号被保険者が将来に第1号被保険者となった時に給付すべき保険給付額を、会計年度末に負債認識することは求めているため、監査人の意図した趣旨で作成されているとはいえない。また、連結財務書類は開示されているが、事業ごとの財務書類は開示されていないため、介護保険事業会計単体の業績も開示されていない。

一方で、過去の監査意見のとおり、市の介護保険事業に対して企業会計に準じた会計処理を行い公表するためには、多大な労力を要する。また、その結果、大幅な負債超過であるとの実態が判明したとしても市として何ら施策を打てるわけではない。市の介護保険事業については介護保険法及び介護保険法施行令に則って実施する必要があるからである。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

XI. 出資団体に関する奈良市の財務事務の執行状況について（平成 19 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

奈良市土地開発公社については市が295億円の債務保証を、財団法人奈良市駐車場公社については市が9億円強の損失補償を行っており、これらは将来の奈良市の財政に及ぼす影響が小さくないと思われるため。

（2）監査の視点

- ・ 市の出資団体に対する出資による権利、出資団体に貸与あるいは預託されている財産等
の出資団体に係る奈良市の財産が、地方財政法第8条に則って効率的に管理運用されているかどうか。
- ・ 市の出資団体に対する債権が、地方自治法第240条に則って適法に保全されているかどうか。
- ・ 市の土地開発公社に対する借入金の元本又は利子の支払についての保証契約、あるいは
他の出資団体に対する損失補償契約が、諸法令に則って適法に行われているかどうか。
- ・ 市は、自らが借入金の元本又は利子の支払を保証している土地開発公社の財政状況を、
あるいは損失の補償を行っている出資団体の経営状況を常時監視するとともに、地方財
政法第4条第1項に則って債務保証契約または損失補償契約の履行に伴う損失を最少にす
るために、適切な措置を講じているかどうか。

（3）監査対象

奈良市土地開発公社の財務事務
奈良市駐車場公社の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	3 件	件数	6 件
うち、措置済の件数	3 件	うち、措置済の件数	6 件
うち、未措置の件数	0 件	うち、未措置の件数	0 件

（2）市の取組状況

出資団体を管理監督する部署を設置すべきとの監査人の主張に対しては、平成 21 年度に総合政策部内に行政経営課を新たに設置し、出資団体を管理監督している。平成 23 年から平成 24 年にかけては、行政経営課が中心となって経営合理化の観点から 7 つの外郭団体を統合して奈良市総合財団を設立していることから効果があったと認められる。

また市政全体の最適化を目指す連結経営を行う必要があるとの主張に対しても、行政経営課が中心となり、連結財務書類を作成、公表しており、措置していると認められる。

なお、個別に結果及び意見の対象となった団体については以下のとおりである。

①奈良市土地開発公社

56 ページに記載のとおり、検討委員会からの報告書を受けて平成 25 年 3 月末を目途に土地開発公社を解散する予定である。

②奈良市駐車場公社

監査結果報告書の受領と前後して、公社は平成19年11月から事業を休止し1億円を借り入れて駐車場の平面化工事を行い、平成20年4月に収容台数132台の平面式駐車場としてリニューアルオープンした。この平面化により、全ての車種に対応可能になるとともに維持管理経費が大幅に削減されたが、平面化後も借入金利息の全てを市が補助金として支給しないと事業運営が成り立たない状況であった。

その後、平成23年7月に奈良市駐車場公社経営検討委員会が設置され、同年12月に受領した報告書では、「公社については、交通混雑の緩和や駐車場不足の解消のための駐車場運営という設立当初の目的を否定するものではないが、駐車場運営を行政が行わなければならない業務とは考えにくい。“民間にできることは民間に”という流れもあるように、駐車場運営についても経営効率を高めるため、積極的に民間事業者に任せるべきである。このことから、駐車場運営のみを目的とする公社を存続させる理由は見当たらない。」と指摘された。

この報告書を受けて市は、平成25年度までの時限措置で創設された三セク債を活用して駐車場公社を解散することを決議し、平成25年3月末で解散することが予定されている。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
都市整備部	交通政策課	(1) 奈良市駐車場公社	結果	駐車場公社に係る奈良市の財産（出資及び無償貸与している駐車場用地）は地方財政法第8条に則って運用されているとは言い難い。	措置済	措置されたと認める。	－	133
建設部 総合政策部	財政課 行政経営課 土木管理課	(2) 奈良市土地開発公社	結果	土地開発公社が土地を取得した日以降の当該土地の保有に伴う利息の支払は、地方財政法第4条第1項が禁止している「目的を達成するために必要かつ最小の限度を超える支出」に該当する可能性がある。	措置済	措置されたと認める。	－	135
総合政策部	財政課	(3) 負のトライアングル	意見	市の財政を蝕む負のトライアングル	措置済	措置する必要がある。	－	136
総合政策部	財政課	(4) 予算決定方式	意見	財政改革のためには予算決定方式の改革が必要である。	措置済	措置する必要がある。	補足意見	137

3. 個別監査結果及び意見

(1) 奈良市駐車場公社

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	地方財政法第8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定している。ところが駐車場公社の経営状況は芳しくなく、その財政状態は7億円を超える債務超過である。さらに、市は駐車場公社に対して駐車場用地を無償貸与しており、そのうえこれまでに利子補給、人件費補助等の財政援助を行ってきた。駐車場公社に対する奈良市の財政援助の総額は、駐車場公社の借入金に係る損失補償額をも含めて26億円にも上ると推計されるが、駐車場公社の財政状態が悪いので当該金額を回収できる可能性は低い。したがって、市の財産である駐車場用地及び駐車場公社への出資による権利が、地方財政法第8条に則って効率的に運用されているとは言い難い。
過年度報告書における記載ページ	平成19年度奈良市包括外部監査報告書53ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	市として奈良市駐車場公社に対して100%の出資、並びに駐車場用地として市有地の無料使用を認めております。これは、公社の事業内容が観光地周辺の駐車場対策等公共性が高いことから、市として配慮しておりますが、ご指摘のとおり駐車場運営当初から、市の出資及び駐車場用地無償貸与に見合う駐車場公社の経営が効率的にはなされておられません。このため平成19年度に抜本的な経営改善として機械式駐車場から平面式駐車場に形態を変更し効率化に努め、改善後3ヶ月が経過しましたが、公社の経営は徐々に改善方向に向かっております。今後も出来るだけ多くの方に駐車場を利用していただくよう、また、駐車場公社の運営経費につきましても削減に努めるよう公社に対し指導していきたいと考えております。
措置公表日	平成20年10月17日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

平成19年度に経営改善として機械式駐車場から平面式駐車場に形態を変更し、経営が徐々に改善方向に向かっているとの措置内容が平成20年度に公表されている。

市は、平面式駐車場への変更後、25年間をかけて借入金を返済する計画を策定していた。しかし、平成20年度の公益法人制度改革により、債務超過の財団法人は存続できないこととされたため、計画の抜本的な見直しが必要となった。その後、平成21年度になり、三セク債の利用が可能となったが、利用するに当たっては、経営検討委員会を設置し、過去の経営悪化の原因分析と改革案の検討が必要であった。

そのため、市は平成23年7月に「奈良市駐車場公社経営検討委員会」を設置し、同年12月に当該委員会から最終報告書を受領し、同報告書の「積極的に民間事業者に任せるべき」という提言を受けて市は、平成25年3月末に三セク債の活用による公社解散と、駐車場運営の民間委託という措置を講じた。

同報告書の中では、「平面化工事（平成19年度）以降の公社の経営状況は、市からの運営補助金を加えると、単年度の収支では約4,000万円の黒字となっており、そこから新た

な返済計画に基づき、借入金を毎年4,000万円ずつ（平成20年度は3,000万円）返済している。このように、平成20年度以降は借入金縮減の方向に向かっているが、借入金の利息約2,600万円～2,900万円については、その全てを市からの補助金により返済しており、財務状況が好転しているわけではない。公社は市からの補助金が削減された場合又は市有地の無償貸与が中止された場合、経営が破綻すると考えられる。」と記載されている。

以上を総合的に勘案すると、当初の平面式駐車場への移行をもっても財務状況が好転したわけではないため、公表時点では措置済ではなかったが、平成25年3月末の公社解散と駐車場の民間委託をもって最終的に措置されたと判断した。

なお、当時の監査結果の趣旨を斟酌すると、駐車場は受益者負担が求めやすい施設であるから、運営に係る経費をカバーできる水準に利用料を設定する必要があるし、それが近隣の駐車場と比べて利用者に敬遠されるほど高い料金になるのであれば、市が駐車場を運営する必要はなく、例えば民間の供給に任せる等の判断もあり得たと考えられる。

しかし、当時の監査結果では、具体的にどのように改善すればいいのかが記載されていなかったため、監査結果を受領した市では、現状より状況がやや好転しただけで措置済としたが、駐車場を平面化した後も利息は補助金で返済しており、抜本的な改善には至っていなかった。結局は4年後に公社を解散するという決定をしており、設立時から解散時まで一貫して市財産の「効率的な運用」がなされていたとは言い難い状況であった。

この事例以外でも見られるように、監査結果を活用すべき市において、監査結果が抽象的に捉えられ、措置しやすい対応に終始する恐れがある。そのため、監査人は監査結果によって具体的にどのような改善がなされることを意図しているのか、どのようになれば達成されたと言えるのか、その趣旨をなるべく具体的・明示的に監査結果及び意見に盛り込むことが望まれる。

もちろん、施策決定や施策の方向性の誘導は監査の役割ではない。しかし、現状の何が良くないのか、どのような改善を意図しているのかは、年月を経て市の担当者が代わっても曲解や誤解のないように、文章に表現しておく必要がある。

(2) 奈良市土地開発公社

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	土地開発公社が土地を取得して以降、地価は大幅に下落している。それにもかかわらず、土地開発公社はその後借入金の金利を負担しながら土地を保有し続けている。当該金利負担は債務保証契約により市の負担となるが、そのコストを上回る便益がないので合理性がない。したがって、少なくとも土地開発公社が土地を取得した日以降に支払った利息62億円は、地方財政法第4条第1項が禁止している「目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えた支出」に該当する可能性がある。
過年度報告書における記載ページ	平成19年度奈良市包括外部監査報告書53ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	土地開発公社の土地取得は、市との契約に基づいて、一定の期間内に買取することを予定して行われており、同公社の取得資金としての金融機関からの借入に伴う利子支払いは法の範囲内としています。 しかしながら、予定期間に用地の買取ができなくなったことで、利子支払いによる簿価の拡大が生じているものもあり、これらについては、総務省の土地開発公社経営健全化対策による買取の特例や、利子補給等の方策により早期健全化を進めているところです。
公表日	平成20年10月17日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

駐車場公社と同様に、市は買取の特例や補助金による利子補給等の当面の対策を実施したことをもって措置済としている。ただし、56ページに記載のとおり最終的には平成25年3月をもって土地開発公社を解散するという決定をしたため、最終的には措置されたと判断した。

なお、土地開発公社はすでに解散することが決定しているものの、市が買い戻した土地をどうするかという問題については依然として残るため、59ページ以降で記載している意見を参考にして対応されたい。

(3) 負のトライアングル

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	市の財政を蝕んでいる要因は、下水道事業の赤字、社会保険事業会計の赤字、借金による土地の取得及び施設の建設等である。 市の財政状況を考えるならば、債務保証額を含む有利子負債を大幅に削減して財政再建をはかることが緊急の最重要課題だと思われる。なぜならば、赤字事業の事業資金を起債により調達することや、地価上昇が見込めないのに借金したまま土地を保有し続けることは、利息の支払に見合う便益があるとは考えにくいからである。
過年度報告書における記載ページ	平成19年度奈良市包括外部監査報告書55ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	本市の財政構造の問題点として指摘されている下水道事業への操出金については、公営企業法の適用と使用料改定の準備を進めており、国民健康保険事業等については、保険料の収納率の向上をめざして健全化を進めています。 土地の取得等に関連する借入金の利子が財政負担を拡大していることについては、負担抑制のために利子相当額の補給や国の健全化対策にのっとり、土地の買取促進等の方策を逐次着手しています。
公表日	平成20年10月17日

②今回の調査における評価及び根拠

措置する必要がないと判断した。理由は以下のとおりである。

当時の監査人は市の財政を圧迫している要因として、下水道事業の赤字、社会保険事業会計の赤字、借金による土地の取得及び施設の建設等の削減の3つを挙げ、続けて債務保証額を含む有利子負債を大幅に削減して財政再建をはかることが緊急の最重要課題であるとしている。

しかし、監査人が措置として何を求めているか、上記3要因のみの改善を求めているのか、最終的に有利子負債の大幅な削減を求めているが不明確である。

仮に前者だとすると、下水道事業、社会保険事業会計、土地の取得については過年度の包括外部監査ですでに取り上げられて、措置が求められている。当時の監査人と異なる措置を求めるのであれば、新たな結果及び意見を具体的に付す必要がある。

一方、後者であるならば、上記3要因を改善すると市の有利子負債を大幅に削減可能というからには試算結果を提示すべきであり、当該試算がない以上、論拠に乏しいと考えられる。また、市全体の財政再建については、後述する予算策定段階についての意見でも触れている。

以上より、当該部分は監査人の所感を記載したものであり、措置する必要がないと判断した。

(4) 予算決定方式

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	通常の予算調整プロセスにより作成される予算案とは別に、有利子負債残高の削減のために事業費及び事務費の予算を大幅に削減する抜本的な財政改革案を、市長のリーダーシップにより事務局に作成させて、市長及び市議会が両者を比較検討のうえ選択するような予算決定方式を構築すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成19年度奈良市包括外部監査報告書57ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	予算編成は、準備段階から長の決定により取り組んでおり、財源確保や予算配分は方針を定めて行っています。 意見に述べられている有利子負債残高の削減の方策についても、公的資金の繰り上げ償還、土地開発公社経営健全化計画等も、市民サービスの維持向上の諸施策と共に確保される財源の範囲内で、総合的に判断を行い、予算を決定をしています。今後も、意見の主旨に沿って取り組みを強化し、将来負担の軽減に努めていく考えです。
公表日	平成20年10月17日

②今回の調査における評価及び根拠

措置する必要がないと判断した。理由は以下のとおりである。

監査人は通常の予算と抜本的な財政改革のための予算を策定し、市長及び市議会が両者を比較検討し、選択するような予算決定方式を構築すべきとしているが、単に予算策定方式に関する意見であるのか、それとも抜本的な財政改革に関する意見であるのかが不明確である。

予算策定方式に関する意見であると仮定すると、当該プロセスを採用しても市長及び市議会が財政改革予算に反対すれば、財政改革は実行されない。また、予算を毎期2案作成することにより、市職員の負荷が増大し、残業代等が増加することでかえって財政を悪化させる可能性もある。

以上より、監査人の意見があくまで予算策定方式を対象にしたものであると仮定すると、措置する必要がないと判断した。

【意見】

全体意見の(2)を参照されたい。

XII. 公営住宅の財務事務について（平成 20 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

市の公営住宅には、市営住宅、改良住宅、コミュニティ住宅がある。これらの住宅の多くは築 40～50 年が経過し、維持管理だけでなく建替え等による更新が目前に迫っている。また、住宅使用料の未収額は年々増加し続け、平成 19 年度末時点では、627 百万円と 1 年分の住宅使用料を超える額となっており、使用料の徴収事務に問題があると思われる。このように、解決すべき課題がある状況下において、市が管理運営する住宅の財務事務が、関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、住民の福祉の増進に努め、最小の経費で最大の効果を挙げるように努めているかについて監査を実施するのが有用であると考え、監査テーマとして選定した。

（2）監査の視点

- ・国及び県の住生活基本計画に連携して、奈良市の公営住宅に関する計画が策定されているか。
- ・公営住宅の計画に準拠して市営住宅事業が進められているか。
- ・公営住宅に係る収入・支出に関する事務手続きが関係諸法令等に基づいて適正に執行されているか。
- ・建設にかかわる事務が関係諸法令に基づいて適正に執行されているか。
- ・公営住宅の維持管理事務が関係諸法令等に基づいて適正に執行されているか。

（3）監査対象

公営住宅の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	15 件	件数	42 件
うち、措置済の件数	10 件	うち、措置済の件数	25 件
うち、未措置の件数	5 件	うち、未措置の件数	17 件

（2）市の取組状況

市は、平成 20 年度から市民負担の公平性及び財源の確保を図り、債権の管理の徹底と滞納の未然防止、債権回収の取組を強化し、収入未済額を縮減することを目的として、税外債権を対象とした債権回収対策本部を設置している。その後、平成 23 年度には「奈良市債権管理マニュアル」を策定し、債権回収にかかる全庁的な統一基準化を行うための周知を

図り、奈良市営住宅家賃滞納整理方針及び奈良市営家賃滞納処理要領を施行した。また、平成 24 年度には、「奈良市債権管理マニュアル」に基づく各債権別の管理マニュアル・業務フローを策定し、私債権に係る回収業務の一部外部委託を実施している。さらに、債権管理条例を 3 月議会に提案する予定であるなど、着実に債権管理に対して、改善を進めている。また、書類上の誤り等、市の対応だけで措置済となるものについては、ほぼ措置済としている。

一方で、市は、市営住宅を提供することによって、市の低額所得者等のセーフティネットとなるという目的も達成する必要がある、包括外部監査人の指摘する事項を即座に措置済とできない事情もある。今回、検討中でありながら、我々が妥当と認めているものの多くは、このような即座に措置済とできない事情を考慮した上での判断である。

当然、以前のような、低所得者等のセーフティネットの拡大解釈は許されないが、今後とも着実に改善が行われることを期待する。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
建設部	住宅課	(1) 市営住宅事業の計画	意見	住宅施策は、公営住宅を保有せずに実施することも検討すべきである。	検討中	妥当と認められない。	意見の修正	144
建設部	住宅課	(2) 住宅使用料(家賃)の決定	意見	収入申告の無申告者が減少するように指導を徹底するべきである。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	145
建設部	住宅課	(3) 住宅使用料(家賃)の徴収	意見	住宅使用料(家賃)の徴収について、収納率が著しく低いので、回収改善への取組みが求められる。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	146
建設部	住宅課	(4) 滞納家賃の請求	意見	退去者に対する滞納家賃の請求は行っておらず、また転居先の把握等もほとんどできていない状態であり、改善が求められる。	検討中	妥当と認められない。	補足意見	148
建設部	住宅課	(5) 敷金	意見	歳入歳出外現金を決算書で開示することが望ましい。	検討中	妥当と認められない。	意見の修正	149
建設部	住宅課	(6) 公営住宅の管理業務の立て直し	意見	ロードマップを作成すべきである。	検討中	妥当と認められない。	意見の修正	150

3. 市の公営住宅事業の概要

(1) 人口状況

市の人口と世帯数は、以下のとおりである。包括外部監査が実施された、平成 20 年度当時から大きな変化はない。

基準日	世帯数	人口
	世帯	人
平成 15 年 4 月 1 日	141,614	366,492
平成 16 年 4 月 1 日	143,052	366,295
平成 17 年 4 月 1 日	146,589	373,574
平成 18 年 4 月 1 日	147,888	371,910
平成 19 年 4 月 1 日	149,230	370,852
平成 20 年 4 月 1 日	150,626	369,708
平成 21 年 4 月 1 日	151,965	368,592
平成 22 年 4 月 1 日	153,361	368,097
平成 23 年 4 月 1 日	154,902	367,717
平成 24 年 4 月 1 日	155,968	366,429

(2) 住宅の種類と相違点

市の管理運営する住宅の概要を、当時の包括外部監査人の報告書より抜粋する。

市が管理運営する住宅は、大きく「市営住宅」「改良住宅」「コミュニティ住宅」の 3 つに分類される。その違いを表にすると以下のとおりである。

	市営住宅	改良住宅	コミュニティ住宅
目的	国及び地方公共団体が協力して、健康で文化的な生活を営むに足る住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸し、又は転貸する	住宅地区改良事業の施行に伴いその居住する住宅に困窮する従前の居住者のための代替住宅	密集住宅市街地整備促進事業の施行に伴い、その居住する住宅を失うことにより、住宅に困窮すると認められる者に賃貸する
根拠法令	公営住宅法 公営住宅法施行令	住宅地区改良法 住宅地区改良法施行令	—
条例、規則	奈良市営住宅条例 奈良市営住宅条例施行規則	奈良市改良住宅条例 奈良市改良住宅条例施行規則	奈良市コミュニティ住宅条例 奈良市コミュニティ住宅条例施行規則

市営住宅はさらに、一般向市営住宅と地域改善向市営住宅に分類される。地域改善向市営住宅の整備は、同和対策の一環として進められてきたが、平成 9 年に地域改善対策特定事業に係わる国の特別措置に関する法律が見直され、平成 13 年度末で特別措置法が失効し、同和対策事業は終了している。改良住宅の整備も、地域改善向市営住宅と同じく同和対策の一環として進められてきたものである。地域改善向市営住宅は住宅に困窮する低所得者へ供給する住宅で、改良住宅は、住宅地区改良事業等の施行に伴い事業実施地区内の従前居住者の居住の安定を図る住宅である点で、設置目的及び入居対象者は異なっ

ている。また、両者は現在家賃制度が異なっている。地域改善向市営住宅は応能応益家賃、改良住宅は限度額内定額制家賃を採っている。この家賃制度の違いについて、平成 19 年 3 月に「奈良市改良住宅家賃等検討委員会」を発足させ、1 年間の審議を経て平成 20 年 3 月に「提言」が出されている。

今回改めて、提言内容の実行状況について、市の現状を質問し以下のような回答を得た。

No	検討事項	提言内容	市の現状
1	改良住宅等の家賃に関する事	住宅地区改良法による限度額の範囲内で応能応益的家賃を採用することが適当である。	6,500 円～16,500 円の定額家賃となっている。応能応益的家賃制度への移行に向けて平成 21、22 年度に居住実態調査を行い現在名義整理中である。
2	改良住宅等及び（旧）地域改善向公営住宅の入居者の募集に関する事	速やかに一般公募をされたい。	（旧）地域改善向公営住宅については、平成 21 年度から一般公募を行っている。改良住宅については、平成 18 年度から地区内募集を停止しており、今後移行する応能応益的家賃制度に併せて一般公募を行っていく予定である。
3	改良住宅等及び（旧）地域改善向公営住宅の駐車場の管理に関する事	特別措置法が失効している現在では、入居者の公平負担の観点から、一般の市営住宅と同様にできるだけ速やかに駐車場使用料を徴収されたい。	地元自治会から行政財産の一時使用申請を受け全額減免をして使用許可をしている。したがって駐車場使用料は徴収していない。一方、一般住宅は徴収しており均衡を失っていることから、徴収に向けて準備中である。
4	改良住宅等及び（旧）地域改善向公営住宅の共益費に関する事	特別措置法が失効している現在では、入居者の公平負担の観点から、一般の市営住宅と同様にできるだけ速やかに管理体制を整えて有料化されたい。	共益費は市で負担しており、入居者からは徴収していない。一方、一般住宅は地元自治会等が入居者から徴収し負担しており均衡を失っていることから、徴収に向けて準備中である。
5	改良住宅等及び（旧）地域改善向公営住宅の管理に関する事	公平・公正性の確保から、一般の市営住宅と同様な措置（明け渡し訴訟等）を講じられたい。	家賃滞納者及び不正入居者に対しては、家賃支払い及び明け渡し請求を行っており、応じない者については、訴訟を行っている。また、高額所得者に対しては、明け渡し請求を行っており、応じない者については、訴訟を行っていく。

(3) 市営住宅の管理戸数と空家状況

市営住宅の管理戸数及び空室戸数は、以下のとおりである。包括外部監査が実施された平成 20 年度当時からすると、空室率は増加傾向にある。

(単位：戸)

項目		平成 17	平成 18	平成 19	平成 20	平成 21	平成 22	平成 23
市 営 住 宅	一般向管理戸数	751	749	747	731	731	729	729
	空室	30	40	45	41	35	51	56
	空室率	4.0%	5.3%	6.0%	5.6%	4.8%	7.0%	7.7%
	地域改善向管理戸数	753	773	773	773	773	773	751
	空室	94	92	95	106	112	119	104
	空室率	12.5%	11.9%	12.3%	13.7%	14.5%	15.4%	13.8%
	市営住宅合計	1,504	1,522	1,520	1,504	1,504	1,502	1,480
	空室	124	132	140	147	147	170	160
	空室率	8.2%	8.7%	9.2%	9.8%	9.8%	11.3%	10.8%
改良住宅管理戸数		605	605	605	605	605	605	605
空室		12	14	19	22	26	28	43
空室率		2.0%	2.3%	3.1%	3.6%	4.3%	4.6%	7.1%
コミュニティ住宅管理戸数		220	220	220	220	220	220	220
空室		7	9	7	10	11	14	18
空室率		3.2%	4.1%	3.2%	4.5%	5.0%	6.4%	8.2%
公営住宅合計		2,329	2,347	2,345	2,329	2,329	2,327	2,305
空室		143	155	166	179	184	212	221
空室率		6.1%	6.6%	7.1%	7.7%	7.9%	9.1%	9.6%

(4) 収支・コスト状況

市営住宅に係る収支は、以下のとおりである。包括外部監査が実施された平成 20 年度当時と比較すると、使用料及び手数料の調定額や収入済額に大きな変化はないが、住宅管理費や公営住宅整備事業費は増加傾向にあり、人件費は減少傾向にある。そのため、収支は悪化傾向にある。なお、歳出の「公営住宅整備事業費」の中には、今後数十年に渡って使用する公営住宅建設費が含まれている。

項目 \ 年度		平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23
【歳入】		百万円	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円	百万円
使用料及び手数料	調定額	935	1,004	1,046	1,067	1,085	1,094	1,081
	収入済額	379	404	418	419	410	419	413
国庫支出金		291	193	70	52	88	170	112
諸収入	調定額	20	22	10	3	4	2	9
	収入済額	20	12	6	1	2	0	0
【歳入合計】	調定額	1,247	1,220	1,126	1,124	1,178	1,267	1,203
	収入済額	691	610	495	473	500	589	526
【歳出】								
土木総務費	支出済額	2	19	0	0	0	4	5
住宅管理費	支出済額	191	209	175	191	190	188	272
公営住宅整備事業費	支出済額	407	207	190	138	243	380	354
人件費	支出済額	238	221	210	198	202	175	177
【歳出合計】	支出済額	839	657	576	528	636	750	810
【収支】		-147	-47	-80	-54	-135	-160	-283

(5) 市の債権管理の状況

市の債権管理の改善状況は、以下のとおりである。

年度	改善状況
平成 20 年度	市民負担の公平性及び財源の確保を図るため、債権の管理の徹底と滞納の未然防止、債権回収の取組を強化し、収入未済額を縮減することを目的として、税外債権を対象とした債権回収対策本部を設置した。
平成 23 年度	「奈良市債権管理マニュアル」を策定し、債権回収にかかる全庁的な統一基準化を行うための周知を図った。 - 債権整理方策の検討を弁護士の共同体に委託し、その報告書の提出を受けた。 - 奈良市営住宅家賃滞納整理方針及び奈良市営家賃滞納処理要領を施行した。
平成 24 年度	「奈良市債権管理マニュアル」に基づく各債権別の管理マニュアル・業務フローを策定した。 - 私債権に係る回収業務の外部委託を実施した。 - 管理条例を 3 月議会に提案予定。

4. 個別監査結果及び意見

(1) 市営住宅事業の計画

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	市には住宅ストックが十分にあるため、新規に公営住宅を建設する必要はないと考えられる。また、現在使用している公営住宅は適切に維持管理して使用しなければならない。さらに、家賃収入の管理を行うには、家賃の入金確認、督促書の発送、催告状の発送、電話催告、債務者宅の訪問、裁判などを体系立てて実施する必要がある、相応のコストが発生する。 将来的には、公営住宅を市が保有しなくても、民間住宅に居住している低額所得者に市が家賃補助を行うことに転換することで、住宅施策の目的は十分達成することが可能であると考えられる。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書16ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	家賃補助制度は財源の確保など課題も多いため、国や他市の動向も見極めながら諸問題を調査・研究しているところです。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

家賃補助制度は財源の確保等の課題も多く、国の制度として確立されてはいない。また、全国的にも家賃補助している地方公共団体の数は75団体と少数である（平成22年5月国土交通省調べ）。

市は、住宅施策を講じるうえで、公営住宅制度、借上公営住宅制度等の各種制度の利用を検討し、現段階で最良と考えられる施策を講じている。その過程において、家賃補助制度も検討している。

しかし、検討期間が長期に及ぶため妥当と認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

市は、住宅施策を講じるうえで、公営住宅制度、借上公営住宅制度等の各種制度の利用を検討し、現段階で最良と考えられる施策を講じており、当該意見を長期間にわたって検討中とする意義に乏しい。また、家賃補助制度は、過去の監査人が指摘するようなメリットがある反面、財政負担、適正な運営のための事務処理体制等、整理すべき課題も多く、全国的に制度として確立されたといえる状況ではない。よって、平成25年度頃に新たな奈良市住宅マスタープランのようなものを策定予定であるため、当該策定過程において家賃

補助制度も検討の上、措置済とされたい。

【意見】

全体意見の（７）を参照されたい。

（２）住宅使用料（家賃）の決定

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	無申告者は減少しているものの、依然一定の数の無申告者が存在する。収入申告は、市営住宅政策の基礎であり、入居者の義務でもある。適切な収入申告がなされるように指導を徹底されたい。無申告者はペナルティとして、近傍同種家賃額を賦課されることになっているが、滞納家賃の管理ができていないため、実質的なペナルティとして機能しているとは言い難い。無申告者に対する滞納家賃を含む家賃徴収管理については、一層の適切な管理が必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書20ページ
措置済か否か	措置済
措置済	収入申告の未提出者に対しては文書で、当該年度の開始までの間、3回程度提出を指導しています。平成21年9月からは、さらに電話や自宅訪問等による指導も行っています。
公表日	平成21年11月26日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

所管課は包括外部監査人の監査意見を受けて上記のような改善を行っている。公表時には数的根拠が開示されなかったが、今回、滞納家賃の管理について、以下のように調査した結果、数的に改善が確認できたため措置されたと判断する。

監査の結果及び意見

【意見】

無申告者に対する滞納家賃を含む家賃徴収管理について、一層の適切な管理措置を求める意見であるが、数的根拠が把握可能なものについては、数的根拠を明らかにしたうえで措置済とされたい。また、第三者からみて、当該数的根拠から判断して改善が図られている場合にのみ措置済とされたい。

なお、所管課に無申告者数の推移を質問し、以下のような回答を得た。市では、無申告者に3回申告の督促を実施しており、6か月滞納した者には明渡し請求も実施している。数

的根拠から判断して改善が図られている。

項目	単位	平成15年度	平成16年度	平成17年度	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
市営住宅管理戸数	(戸)	1,404	1,381	1,508	1,504	1,502	1,504	1,504	1,501	1,480
入居戸数	(戸)	1,329	1,318	1,361	1,381	1,371	1,357	1,358	1,331	1,320
申告済数	(人)	1,247	1,248	1,290	1,322	1,322	1,281	1,299	1,290	1,280
うち収入超過者		95	83	87	97	74	51	48	50	31
うち高額所得者		31	21	21	24	23	18	16	4	7
無申告者	(人)	82	70	71	59	49	76	59	41	40
うち滞納者		76	70	71	50	49	52	46	34	25

(3) 住宅使用料(家賃)の徴収

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	平成19年度の調定額1,026百万円のうち、623百万円が回収できていない。回収率は39.2%にすぎず、著しく低いと言える。当年度家賃分に限ってみても、430百万円の調定額のうち、358百万円の徴収であり、回収率は83.2%に留まっている。公営住宅は、収入に応じた家賃あるいは低廉な定額家賃であり、さらには収入が著しく低額である場合には、家賃の減免制度も用意されていることを鑑みれば、制度上は100%の収納率が可能である。市の収納取り組みに問題があることは明らかである。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書21ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	滞納家賃の回収の強化を図るべく、平成23年度から収納係を設置し、平成23年7月20日市長専決処分により3人、平成24年1月27日市長専決処分により50人の市営住宅明渡し及び滞納家賃等の支払請求に関する訴えを提起し、平成24年3月22日奈良市営住宅家賃滞納整理方針の3整理方針(1)に基づき180人に滞納家賃の支払い請求を通知し、収納率のアップ及び滞納入居者への対応を行っています。
公表日	平成24年7月30日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

所管課は包括外部監査人の監査意見を受けて上記のような改善を行っている。公表時には数的根拠が開示されなかったが、今回、滞納家賃の回収状況について、以下のように調査した結果、数的に改善が確認できたため措置されたと判断する。

監査の結果及び意見

【意見】

滞納家賃の回収の強化を求める意見であり、数的根拠が把握可能なものについては、第三者からみても当該数的根拠から判断して改善が図られている場合にのみ、措置済とされたい。

・滞納金額

(単位：千円)

滞納月数による区分	滞納金額総計			②-①	③-①
	H19①	H23 (H23. 10) ②	H24 (H24. 1) ③		
1、2 カ月滞納者	6, 515	5, 818	6, 073	-697	-442
～6 か月滞納者	8, 817	6, 897	5, 753	-1, 920	-3, 064
～3 年滞納者	87, 157	86, 157	86, 038	-1, 000	-1, 119
～5 年滞納者	107, 821	87, 039	89, 337	-20, 782	-18, 484
～10 年滞納者	285, 966	278, 491	270, 583	-7, 475	-15, 383
10 年超滞納者	136, 304	186, 290	186, 154	49, 986	49, 850
総計	632, 579	650, 692	643, 938	18, 113	11, 359

・滞納住戸数

滞納月数による区分	住戸数 (人)			②-①	③-①
	H19①	H23 (H23. 10) ②	H24 (H24. 1) ③		
1、2 カ月滞納者	315	311	321	-4	6
～6 か月滞納者	112	83	79	-29	-33
～3 年滞納者	258	187	183	-71	-75
～5 年滞納者	92	79	78	-13	-14
～10 年滞納者	114	113	111	-1	-3
10 年超滞納者	47	49	49	2	2
総計	938	822	821	-116	-117

・住宅種別滞納額

(単位：千円)

住宅種別	滞納金額総計			②-①	③-①
	H19①	H23 (H23. 10) ②	H24 (H24. 1) ③		
一般向市営住宅	107, 088	102, 263	100, 414	-4, 825	-6, 674
地域改善向市営住宅	411, 533	428, 509	426, 307	16, 976	14, 774
改良住宅	72, 696	72, 560	72, 496	-136	-200
コミュニティ	41, 261	47, 360	44, 721	6, 099	3, 460
総計	632, 579	650, 692	643, 938	18, 113	11, 359

・回収状況

年度	現年度				過年度				計			
	調定額	収納額	未収額	収納率	調定額	収納額	未収額	収納率	調定額	収納額	未収額	収納率
11	346	269	76	77.8%	154	17	137	11.3%	500	286	214	57.3%
12	372	305	67	82.0%	212	27	185	12.9%	585	333	252	56.9%
13	391	315	76	80.5%	250	19	231	7.8%	642	334	307	52.1%
14	407	327	79	80.4%	306	19	287	6.4%	714	346	367	48.6%
15	423	340	83	80.4%	364	32	331	9.0%	788	373	414	47.4%
16	426	338	87	79.4%	414	19	395	4.7%	841	358	483	42.6%
17	435	344	91	79.0%	481	20	461	4.2%	916	364	552	39.7%
18	432	345	87	79.8%	552	43	508	7.8%	984	388	596	39.4%
19	430	358	72	83.3%	596	44	551	7.5%	1,026	402	623	39.2%
20	424	361	62	85.2%	623	42	581	6.8%	1,048	403	644	38.5%
21	421	366	54	87.0%	644	28	616	4.4%	1,065	394	670	37.0%
22	403	369	33	91.7%	670	33	637	5.0%	1,074	403	670	37.6%
23	392	365	26	93.1%	669	33	636	5.0%	1,061	398	663	37.5%

(4) 滞納家賃の請求

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	現在市では、退去者に対する滞納家賃の請求は行っておらず、また転居先の把握等もほとんどできていない状態であり、改善が求められる。このような状態を続けておくことは好ましくない。例えば、退去者にかかる滞納家賃については、分割回収中のもの、定期的に退去者と連絡がつくもの、転居先が判明しているもの等に区分の上、今後の必要な調査及び回収に係る事務コスト並びに回収の可能性その他の事情を勘案して、これまでの退去者に対する滞納家賃の取扱い方針並びに今後の退去者に対する対応方法を決定する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書25ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	死亡等の理由による退去以外は、立ち会い時点で分納誓約書を取って支払いを誓約させているが、履行状態を十分に確認していく体制づくりをしなければならず、取り扱い方針の策定についても検討します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

検討中としている理由は、これまでの退去者に対する滞納家賃の取扱い方針並びに今後の退去者に対する対応方法の決定については、全庁的に取り組む必要があるためである。

市は、平成 23 年 4 月に滞納分の役割を担う収納係を設置し、管理係が、現年家賃管理を早期に認識し、滞納金額が小額のうちに徴収できる仕組みを構築し、また、「奈良市営住宅家賃滞納処理要領」を策定しており、着実に債権管理業務を改善している。不納欠損処分については、実施していないが、債権整理課において債権管理条例を今年度中に議会に提出予定である。

このように、市では、平成20年度から債権管理に関する取り組みが進められているが、当該文章では、進捗状況や具体的に何を検討しているのか等不明確であり、検討中の説明文書としても、不十分である。また、仮に検討中の内容を市民に公表する場合にも不十分である。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（７）を参照されたい。

（５）敷金

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	敷金は歳入歳出外現金として定期預金で運用されている。歳入歳出外現金は決算書で開示されていないが、敷金は市民からの預かり金であるため、決算書の参考情報として開示することが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書39ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	敷金の管理の適正化を図り、運用状況など敷金を報告できるよう検討します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

他の滞納等の問題と比較すると重要性に乏しく、所管課において、本格的な検討が行われていない。

監査の結果及び意見

【意見】

敷金に関する開示を求めるもので、交渉等を必要としない。包括外部監査報告書が提出されてからすでに３年以上が経過しており、奈良県等の状況を調査のうえ、早急に開示するのかしないのか判断されたい。

なお、措置しない場合には当該理由及び経緯等を開示して、市民の理解を求めることが必要である。

（６）公営住宅の管理業務の立て直し

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	今後の公営住宅の管理業務の立て直しには、住宅課を中心としながらも、住宅課のみで対応できるものではないため、各部署から人員・ノウハウを総動員する必要がある。また管理業務の立て直しは、少なくとも２、３年の期間が必要となると思われるので、実施すべき工程表（ロードマップ）を作成すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成20年度奈良市包括外部監査報告書49ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	公営住宅の管理業務には行政組織の強化、人員の充足が必要ですが他の関係部署とも連携をしていくことも検討しています。併せて、業務の立て直しのための工程表の作成についても他の専門的意見も取り入れて策定していきます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

ロードマップをスタート時点で作成すべきとの認識はあったが、ロードマップが独り歩きして、市民に誤解や不安を与えてしまう恐れがある、全庁的な問題や解決が困難な問題が多すぎてロードマップを作成しにくい、管理業務が広範すぎてロードマップを作成しにくいといった理由があり、作成できていない。

監査の結果及び意見

【意見】

市は、平成 23 年 4 月に滞納分の役割を担う収納係を設置し、管理係が、現年家賃管理を早期に認識し、滞納金額が小額のうちに徴収できる仕組みを構築し、また、「奈良市営住宅家賃滞納処理要領（平成 23 年 10 月 26 日施行）」を策定しており、着実に債権管理業務を改善している。

また、所管課はロードマップを作成してはいないが、解決可能な問題から解決していき
ており、ロードマップがなくても着実に公営住宅の管理業務を立て直している。

そもそもロードマップは、問題点を網羅的に解決するために、スタート時点で作成され
るべきものであり、措置済または措置不可能とされたい。なお、その際には、公営住宅の
管理業務について改善した点や今後の改善の方向性等を詳細に記載されたい。

XIII. 少子高齢化に関する財務事務について（平成 21 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

市の人口は、国勢調査によると平成 12 年をピークに減少に転じている。また、65 歳以上の高齢者人口の割合が急速に上昇するとともに、0～14 歳の年少人口の割合は低下傾向にある。

このような状況から、市の少子高齢化は、今後も急速に進むと考えられる。

少子高齢化の進行は市にとって、納税者の減少、高齢者サービスの増加をもたらす。そのため、何も対策を行わないまま放置すれば歳入の減少と歳出の増加が同時に進行し、財政の悪化要因になると考えられる。

このように、市の財政に大きな影響を与える少子高齢化の進行に対応するために市がどのような事業を行っているのか、また、それらの財務事務が、関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、住民の福祉の増進に努め、最小の経費で最大の効果を挙げるように努めているかについて監査を実施するのが有用であると考え、監査テーマとして選定した。

（2）監査の視点

- ・国及び県と連携して、奈良市の少子高齢化対策に関する計画が策定されているか
- ・少子高齢化対策の計画に準拠して少子高齢化に関する事業が進められているか
- ・少子高齢化対策に係る事業の収入・支出に関する事務手続きが関係諸法令等に基づいて適正に執行されているか。
- ・少子高齢化対策に係る事業の財務事務が経済的、効率的、有効的であるか。
- ・市税の賦課及び徴収が経済的、効率的、有効的であるか。
- ・市税の賦課及び徴収が公平に行われているか。

（3）監査対象

子ども育成課、子ども政策課、子育て相談課、地域教育課、長寿福祉課、保育課、その他少子高齢化に関する財務事務に関して必要な事務の一部を担当していると包括外部監査人が判断する部署（管財課及び債権整理課）の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	7 件	件数	36 件
うち、措置済の件数	4 件	うち、措置済の件数	23 件
うち、未措置の件数	3 件	うち、未措置の件数	13 件

（２）市の取組状況

監査人の結果及び意見の中で、要綱の作成を求められているものについては、平成 24 年度の段階で作成が完了している、もしくは、完了目前であり、結果及び意見に沿った形の措置が行われていると認められる。

また、市では、平成 23 年 12 月より有識者や公募市民で構成する「奈良市幼保再編検討委員会」を設置し、今後の幼稚園・保育所及び認定こども園のあり方について検討が進められている。

認可保育事業の保育料については、①保育所から市への振込みは毎月実施するよう指導すべきである、②保育料は原則として市が直接徴収すべきである、という監査人の結果及び意見を受けて、平成 23 年 10 月より保育料の徴収を市の直接収納を実施しており、措置されたと認める。しかし一方で、保育料の引き上げについて検討すべきである、という意見に対しては、平成 24 年度まで引き上げについて具体的な検討作業を行っていない。

さらに、措置済となっている、定期的に保育所の財務分析を行って運営指導に活かすべきである、という意見に対しては、措置内容に記載されている内容は、私立保育所のことであり、公立保育所に関しては未措置であることが判明した。

万年青年クラブ等活動補助事業のあり方を検討する必要がある、という監査人の意見については、市は、検討の結果補助事業を継続するとして措置済にしていたが、今回の監査において、万年青年クラブの加入率は平成 21 年度に比べ平成 23 年度はさらに下がっており、再度、万年青年クラブに対する補助事業のあり方を検討する必要がある。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

(3) 監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済 か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載 ページ
教育総務部	地域教育課	(1) 放課後児童健全育成事業施設	結果	放課後児童健全育成事業施設について、減免の開始月を要綱に定め明文化すべきである。	検討中	措置されたと認める。	補足意見	155
子ども未来部	子ども政策課	(2) 次世代育成支援行動計画の課題の洗い出し	意見	次世代育成支援行動計画について、後期計画へつながる課題の洗い出しを行うべきである。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	156
子ども未来部	子ども政策課	(3) 次世代育成支援行動計画の指標の設定	意見	次世代育成支援行動計画について、数値目標には費用対効果を測ることができる指標を設定すべきである。	検討中	措置が困難である。	意見の修正 補足意見	157
子ども未来部	保育課	(4) 保育所の財務分析	意見	定期的に保育所の財務分析を行って運営指導に活かすべきである。	措置済	措置が不十分である。	措置を徹底すべき。 補足意見	159
子ども未来部	保育課	(5) 公立保育所の耐震化等	意見	(a) 保育所施設の耐震化・耐震診断を実施すべきである。 (b) 保育所施設の老朽化について計画的に整備を図るべきである。	検討中	(a) 妥当と認める。 (b) 措置が困難である。	—	162
子ども未来部	保育課	(6) 保育料の引き上げ	意見	認可保育事業の保育料について、保育料の引き上げについて検討すべきである。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	163
総務部	管財課	(7) 公有財産新規取得に係る事務手続	意見	公有財産新規取得に係る事務手続について、当年度中に公有財産を取得したときは当年度の取得として台帳に登録すべきである。	検討中	妥当と認める。	補足意見	165
子ども未来部	子育て相談課	(8) 母子及び寡婦福祉資金特別会計	意見	母子及び寡婦福祉資金特別会計について、貸付制度に代わって市独自の助成制度の導入を検討すべきである。	措置済	措置されたと認める。	補足意見	166
保健福祉部	長寿福祉課	(9) 老春手帳優遇措置事業	意見	入浴料の扶助事業について (a) 回収した入浴券は再利用できないようにすることが望ましい。 (b) 対象者の見直しを行うことが望ましい。 (c) 入浴料の扶助事業の必要性を検討することが望ましい。 (d) 入浴券の管理体制を整備することが望ましい。	検討中	(a) (d) については措置されたと認める。 (b) (c) については妥当と認められない。	(b) (c) 補足意見	168

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
保健福祉部	長寿福祉課	(10) 万年青年クラブ等活動補助事業	意見	万年青年クラブ等活動補助事業について、補助事業のあり方を検討する必要がある。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	169
保健福祉部	長寿福祉課	(11) 老春の家運営管理事業	意見	老人福祉センター運営管理事業について、入浴料の有料化の検討が必要である。	検討中	妥当と認められない。	措置を徹底すべき。	171

3. 個別監査結果及び意見

(1) 放課後児童健全育成事業施設

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	減免の開始月を要綱に定め明文化すべきである。 児童育成料についても保育料同様、減免の対象者は生活が困難となったもの等であり、減免基準表や減免期間が設けられている（バンビーホームにおける児童育成料の減免取扱基準より）。しかし、減免による児童育成料の賦課がいつなのかについては明記されていないため、開始月の判断基準を設けることが必要である。なお、減免の要件は「取扱基準」として定められているが、「要綱」として定めて公表すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 58 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	減免の開始月の明文化について、引き続き検討しています。

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められる。理由は以下のとおりである。

結果の趣旨としては、減免による児童育成料の賦課がいつから開始されるのかを明確にしておくべきということである。この趣旨に基づくと、現在、バンビーホーム入所案内において、減免による児童育成料の賦課月が「申請月」と明示されており、減免要件も同案内書によりいつでも市民が確認できる状態になっているため、措置済であると判断した。

さらに、放課後児童健全育成事業の児童育成料について、補足として次の意見を付す。

監査の結果及び意見

【意見】

奈良市放課後児童健全育成事業施設条例施行規則第5条第1項第3号には、児童育成料の減免要件及び減免の率として、「児童の保護者が災害その他の特別の事情により児童育成料の納付が困難であると教育委員会が認めた場合 教育委員会が定める率」と記載されている。さらに、「バンビーホームにおける児童育成料の減免取扱基準」には、上記第3号の特別の事情に関する詳細な要件及び減免率が記載されている。

しかしながら、バンビーホーム入所案内には、児童育成料の同施行規則第5条第1項第1号及び第2号に該当する生活保護世帯又は中国残留邦人等支援給付の受給世帯及び市民税非課税世帯に関する減免しか記載されていない。

さらに、児童育成料減免申請書には、減免理由として、

- | |
|--|
| 1. 生活保護又は中国残留邦人等支援給付を受けている受給世帯
2. 市民税非課税世帯
3. その他（理由を詳しく記入してください。） |
|--|

と記載されているが、申請書の3. その他（理由を詳しく記入してください。）だけでは、詳細が不明であり、減免に該当する利用者がいても利用できていない可能性がある。

したがって、入所案内に上記第3号の要件を追加記載し、放課後児童健全育成事業の利用者に周知すべきである。

（２）次世代育成支援行動計画の課題の洗い出し

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	次世代支援行動計画の後期計画は平成22年度から開始されることから、平成21年度中に策定することが必要であるが、平成21年10月現在において、課題は何であり後期計画ではどのように織り込むべきか等、一覧にして共有できる資料は作成されておらず、後期計画案もない状態である。 今後は推進本部が主導し、計画の進捗に応じて判明した課題はその都度、統一した様式に集約し、全庁的に常時、共有できるよう対処すべきである。また、その結果は、行動計画に基づく措置の実施の状況とともに公表することが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成21年度奈良市包括外部監査報告書30ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	後期行動計画の策定にあたり、子育て世代にニーズ調査を実施したうえで前期計画を見直し課題の洗い出しを行い後期行動計画の策定を行った。
公表日	平成23年3月3日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

奈良市次世代育成支援行動計画は、前期と後期に区切って計画策定しており、前期は平成 17 年度～平成 21 年度、後期は平成 22 年度～平成 26 年度までのそれぞれ 5 年間である。当時の監査人は「平成 21 年 10 月監査現在において、課題は何であり後期計画ではどのように織り込むべきか等、一覧にして共有できる資料は作成されておらず、後期計画案もない状態である」と記載している。

しかしながら、今回、担当者にヒアリング及び資料確認を行ったところ、平成 21 年 8 月 25 日において、「奈良市少子化対策推進本部 平成 21 年度第 2 回作業部会」の中で、後期計画へつながる課題の洗い出しは行われており、前期の課題を一覧にまとめた「次世代育成支援行動計画 施策別検証シート」も作成されていた。

以上より、過去の監査人の意見には事実誤認が含まれている。原因は明らかではないが、資料が適時に提出されていなかったことからこのような意見が付されたと考えられる。

監査の結果及び意見

【意見】

全体意見の（２）を参照されたい。

（３）次世代育成支援行動計画の指標の設定

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	次世代育成支援行動計画の策定指針では、「各施策の目標設定に当たっては、利用者等のニーズを踏まえて、可能な限り定量的に示す等具体的な目標を設定することが必要である」としている（策定指針五 1）。これに基づき、市では前期計画において、施策ごとに実施回数、参加者数、設置箇所数等の数値目標を設定した。しかし、市としての責務は、許容できるコストの範囲内で、最善の市民サービスを提供することである。したがって、今後は、事業と財源(収入)を関連付けて把握するとともに、費用対効果を測ることができる指標を設定し、点検・評価することが有用である。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 31 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	次期計画策定時においては、目標の設定を行う場合、可能な限り費用対効果を測れる指標を設定するよう努めます。

②今回の調査における評価及び根拠

措置が困難であると判断する。理由は以下のとおりである。

「奈良市次世代育成支援行動計画 後期」の目標値一覧には、平成 26 年度目標の欄に費用について記載をしている事業はなかった。行政の行う事業において費用対効果を測ることができる指標を設定することは非常に困難であり、平成 21 年度中に策定しなければならなかった後期計画の中に、平成 21 年度 3 月末に提出された上記監査意見を反映することは実質的に不可能であったと考えられる。

意見の趣旨を推測すると、目標を設定するだけでなく、目標を達成するための費用を明確にし、施策を実施するにあたっての市民の負担を明らかにすべき、ということである。

したがって、年に 1 回行われている次世代育成支援行動計画の進捗状況の報告において、実施した事業にかかる費用を記載することで、事業ごとの費用対効果が明確になり、意見に対する措置として認められると考えられる。

監査の結果及び意見

【意見】

平成 21 年度における包括外部監査人の意見の趣旨である、目標を達成するための費用を明確にし、施策を実施するにあたっての市民の負担を明らかにすべき、ということを実現するために、年に 1 回行われている進捗状況の報告において、実施した事業にかかる費用を記載することを検討されたい。

さらに、次世代育成支援行動計画について以下の補足意見を付す。

【意見】

市は次世代育成支援行動計画において以下の事業を設定し、平成 26 年度までの目標を設定している。

事業	平成 26 年度目標（方向性）
保育所のサービス評価の実施	県内に第三者評価機関が設立されるのに併せて実施します。

そして、目標に対する進捗状況を以下のように報告している。

事業名	事業の概要	平成 22 年度 （事業実績）	平成 23 年度 （事業実績）	担当課
保育所のサービス評価の実施	保育所に第三者評価を導入し、保育サービスの質の向上を目的として、これまでに提供してきた保育内容や保育の質を、保護者や子どもの視点から見直し改善します。	未実施	未実施	保育課

担当者に未実施の理由をヒアリングしたところ、平成 21 年度に目標を設定した段階においては、県内に第三者評価機関が設立される予定であったことから、このことを目標とし

て掲げていたが、状況が変わり、現時点において県内に第三者評価機関が設立される計画はなく、長期にわたり「未実施」とされていたとの回答を得た。

しかし、県の機関が設立されるか否かにかかわらず、市として「保育所に第三者評価を導入し、保育サービスの質の向上を目的として、これまでに提供してきた保育内容や保育の質を、保護者や子どもの視点から見直し改善」という目標は達成する必要があると考えられるため、他にどのような代替案があるのか再検討すべきである。

(4) 保育所の財務分析

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	保育課では公立保育所及び私立保育所の財政収支の詳細な分析は行っていない。純資産比率、職員一人当たり人件費、園児一人当たり人件費支出等の指標を用いて定期的に保育所の財務分析を行って運営指導に活かすべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 41 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	社会福祉法人の指導監査の担当課である福祉総務課と共に年度ごとの指導監査を実施し、財務状況を把握し、指導をしているところではありますが、今後はなお一層の内容精査をし、適切な運営指導をしていきます。
公表日	平成 23 年 3 月 3 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分であると判断した。理由は以下のとおりである。

措置内容に記載されている内容は私立保育所のことであり、公立保育所に関しては財務的な観点からの分析及び運営指導を行っていないため。

監査の結果及び意見

【意見】

市では、私立保育所の財務分析を行っているが、公立保育所の財務分析は行っていないため、公立保育所も分析と対象とし、運営の効率化に役立てる資料として活用されたい。

平成 23 年度のデータをもとに公立の保育園について分析を行った結果は以下のとおりである。

指標名	園児 1 人当たり 人件費支出	園児 1 人当たり 事業費	園児 1 人当たり 収支差額	市の負担率
指標の意味	効率性	効率性	採算性	採算性
計算式	人件費支出÷ 期中平均園児数	事業費支出÷ 期中平均園児数	収支差額÷ 期中平均園児数	収支差額÷ 歳出計
優位性（▼は低い方が優位を示す）	－	▼	▼	▼
平成 20 年度	1,564	157	-1,514	88.0%
平成 23 年度	1,252	150	-1,210	89.0%

※ 事業費は、保育事業に必要な歳出(ただし、人件費を除く)及び減価償却費の合計とした。
減価償却費は監査人が試算した。園舎について取得年度の翌年度より償却開始するものとし、残存価額ゼロ、耐用年数は「総務省方式改訂モデル」で採用されている保育所の耐用年数 30 年を用いた。
収支差額は、市が歳出した人件費及び事務費から、保育料を控除して算出した。

平成 23 年度の園児 1 人あたり人件費支出及び事業費、収支差額はいずれも平成 20 年度と比べ、改善されており、保育所運営について効率化されていると評価出来る。一方で、市の負担率は、平成 20 年度と比べ平成 23 年度は 1%増加している。保育所運営について、どの程度市が負担するのかを明確し、保育料の引き上げについて検討することが必要である。(保育料引き上げについては、後述する。)

今回の分析は、公立保育所の全体で分析を行っているが、それぞれの保育所ごとに財務分析を行い、幼保再編における具体的な再編計画の参考資料として活用されたい。

さらに、公立保育所ごとの給食材料費の分析する中で発見された事項があり、以下の補足意見を付す。

【意見】

現状、公立保育所の給食材料費は、食材の種類ごとに固定業者から納入しているが、個々の保育園ごとに納入業者が異なっている。

業者ごとの平成 23 年度の給食材料費支払は以下の図のとおりである。

(単位：円)

業者名	金額	業者名	金額
A	31,554,114	L	2,364,854
B	26,736,782	M	2,144,383
C	14,068,453	N	2,127,030
D	7,822,581	O	1,746,236
E	6,782,433	P	1,717,720
F	5,581,046	Q	1,512,325
G	4,722,695	R	1,456,348
H	4,472,650	S	1,422,717
I	3,900,718	T	1,294,029
J	3,448,308	その他 (33 社)	8,682,504
J	2,785,932	合計	136,343,858

市は現在、これらの業者に対する一回の発注における請求書の金額が 50 万円を超えて

いないため、「奈良市契約規則第 21 条」契約が省略できる場合の「(1) 金額が少額であるもの」に基づき、契約書を締結していない。したがって、契約を締結していないことは条例上、特に問題はない。

しかし、現場での問題点として、納入業者から品質の劣化した食材が納入され、保育所と納入業者との間でトラブルが発生している。過去、大きな事故にはつながった事例はないが、現状のままでは、児童の食の安全に対して懸念があり、今後、万が一事故が発生した場合、市と食品納入業者のリスク分担が明確なされていないために、事故責任の所在が曖昧になってしまう可能性がある。

したがって、食品納入業者との間で、リスクの分担についての合意事項を書面に残しておくべきである。

【意見】

現状、公立保育所では、1 ヶ月分のメニューを市の管理栄養士が作成し、給食材料は、週単位で個々の保育所ごとに発注・納入を行っている。

児童一人当たりに換算した保育園ごとの給食材料費及び牛乳費を比較すると、以下の表のようになる。

保育所名	平成 23 年度平均児童数	給食材料費	児童 1 人当たり給食材料費	牛乳費	児童 1 人当たり牛乳費	お米を保育所が負担する園
	人	千円	円	千円	円	
都南保育園	77.5	4,710	60,779	612	7,897	○
三笠保育園	115.5	6,756	58,498	1,083	9,378	○
認定こども園 都祁保育園	123.5	7,215	58,424	781	6,326	
辰市保育園	141	8,141	57,744	1,174	8,328	○
高円保育園	132	7,541	57,133	1,090	8,263	○
柳生保育園	27	1,533	56,809	231	8,567	
若草保育園	83	4,662	56,181	559	6,743	○
朱雀保育園	145.5	8,116	55,782	1,212	8,334	
春日保育園	215	11,890	55,304	1,569	7,299	
帯解保育園	122	6,723	55,113	957	7,846	
右京保育園	215.5	11,474	53,247	1,908	8,855	
布目保育園 (注)	31.5	1,664	52,837			
月ヶ瀬保育園 (注)	35	1,825	52,168			○
神功保育園	114.5	5,946	51,931	914	7,986	
学園南保育園	191.5	9,491	49,561	1,413	7,380	
富雄保育園	173.5	8,532	49,181	1,294	7,458	
大宮保育園	231.5	11,268	48,676	1,640	7,085	
京西保育園	172	8,268	48,073	1,456	8,467	
伏見保育園	227.5	10,578	46,501	1,490	6,550	
合計	2,574.5	136,343	52,959			

(注) 給食材料費に含まれているため個別の金額は不明。

上記表を見ると、1人当たり給食材料費が最も高いところでは60千円、最も安いところでは46千円とばらつきがあることがわかる。ばらつきの主な要因としては、主食のお米を自ら負担している保育所があることや保育園児の年齢によって必要な給食材料が異なるということが挙げられる。しかしながら、1人当たり牛乳費をみても、最も高いところでは9千円、最も安いところでは6千円と3千円も差異があることがわかる。納入する業者により同じ材料でも大幅に異なる価額で納入されている可能性は否定できない。

公立小学校の給食材料では学校給食会を通じて一括納入契約を行っているが保育所には同様の機能を有する団体がないこと、保育所の給食材料の納入は1日で使い切る量を当日に仕入れるという国の通知により行われていること、一括納入を行うためには契約の段階で年間消費量について決定しなければならないとのこともあり、保育所の全ての給食材料費について、一括納入を導入することは困難があるかもしれない。しかし、国の通知は生鮮食品に限定されており、また一括納入するメリットとして、業者と個別に対応するより納入単価が安くなること、納入が効率的になること、品質が安定すること、そして、食材の取り換えの場合に交渉しやすいこと等が挙げられる。したがって、米や牛乳のように年間消費量の予測が可能で、かつメリットが大きいと考えられる場合は、原則一括納入契約することを検討されたい。

(5) 公立保育所の耐震化等

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	耐震化については市全体でみて優先順位の高いものから順次、行う予定である。しかし、保育所では自力で避難することが難しい乳幼児がいることを考慮すると、耐震性の劣ると判明したところは速やかに耐震工事を実施し、耐震診断自体が未実施のところも速やかに診断を実施することが望ましい。 また、公立保育所では定期的な修繕計画も存在しない。一般的に、大規模修繕を10年～20年の間隔で実施することが施設の長期的な維持につながるとされている。公立保育所の施設では30年以上も経過しているところも公立保育所もあるため、今後、優先順位を付けて定期的な大規模修繕を行うべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成21年度奈良市包括外部監査報告書 46 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	保育所施設の耐震化については、「奈良市有特定建築物耐震化事業計画」に基づき、順次保育施設の耐震診断を行っているところであり、今後も引き続き耐震化に向けて進めてまいります。また、保育施設の老朽化対策については、市の厳しい財政状況の下、可能な範囲での施設整備を進めているところであり、今後も効率的、効果的な老朽化対策を検討してまいります。

②今回の調査における評価及び根拠

(a) 耐震化

妥当と認める。理由は以下のとおりである。

耐震化については、「奈良市特定建設物耐震化事業計画」に基づいて、昭和 56 年 5 月以前に建築された保育所につき、順次、耐震診断、耐震設計、耐震工事を行っている。また、昭和 56 年 6 月以降に建築された保育所については、改正後の建築基準法施行令に基づく耐震基準を満たしており、耐震性に問題はないとの認識である。

旧耐震基準の公立保育所の耐震化の進捗状況は以下のとおりである。

耐震工事を予定している保育所	2
耐震設計を予定している保育所	6
耐震診断の結果、耐震性があると判断した保育所	2
合計	10

(b) 老朽化

措置が困難であると判断する。理由は以下のとおりである。

老朽化については、平成 18 年度より公立保育所の施設整備費の国庫補助金が廃止され一般財源化されているため、予算要求は行っているものの、予算措置が困難であり、平成 24 年 9 月の段階では、未だ大規模修繕は行われていない。

担当者に対するヒアリングにおいても、大規模修繕については、現状の厳しい財政状況において、投資的経費である保育所の大規模修繕にかかる予算がつくことは非常に困難であるとのことであった。

したがって、老朽化については、現時点では措置は困難であると判断する。

(6) 保育料の引き上げ

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	保育料の引き上げについて検討すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 54 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	適正な受益者負担比率になるよう検討していきます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

担当者にヒアリングを行ったところ、保育料の引き上げについては、国の施策に多分に左右されるため、現状は国や他市の動向を確認するのみで、検討会等を設置しての具体的

な検討は行われていないとのことであった。

保育料の引き上げには規則改正が必要であり、相当程度時間は必要であるが、平成 21 年度に上記意見が提出されてから 2 年以上経過している点、保育料の引き上げについて具体的な検討がなされていない点を考慮し、妥当と認められないと判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

最新のデータに基づいて、保護者が負担する保育料について、市、国及び中核市の比較と近隣自治体及び国の平均保育料の比較を行ったところ、以下の表のとおりとなった。

・国の第 6 階層(所得税額 25.8 万円が含まれる階層)における保育料の比較

(単位：円)

	平成 23 年度	平成 24 年度
国	61,000	61,000
奈良市	47,500	47,500
中核市平均	49,820	50,010
中核市のうち最上位の自己負担額	62,100	62,100
中核市のうち最下位の自己負担額	34,200	34,200

・近隣自治体の平成 24 年度平均保育料

(単位：円)

	3 歳児未 満児平均	3 歳児 平均	4 歳以上児 平均	全年齢の 平均保育料
国基準	43,500	40,875	40,875	41,750
奈良市	26,480	14,640	13,870	18,330
A	28,255	18,165	16,310	20,910
B	33,350	14,280	13,200	20,277
C	35,273	19,000	17,125	23,799
D	29,067	13,286	13,286	18,546
E	26,930	14,714	13,980	18,541
F	26,790	15,175	12,814	18,260
G	32,525	13,420	12,420	19,455
H	32,493	12,890	12,890	19,424
I	34,800	17,600	13,500	21,967

国の第 6 階層における保育料の比較をみると、市は平成 23 年、24 年の両年度において

中核市平均を下回っている。また、近隣自治体 10 団体の平成 24 年度平均保育料と比較しても、3 歳未満児の平均では最も低い金額であり、全年齢の平均保育料は 10 団体中下から 2 番目の保育料水準である。

保育料の引き上げには、規則改正が必要であるが、早急に引き上げ検討作業に入るべきである。

(7) 公有財産新規取得に係る事務手続

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	西大寺北バンビーホーム建設事業について、平成 20 年度の予算執行であるにもかかわらず、公有財産台帳の取得年月日は、年度をまたいだ平成 21 年 4 月 1 日として登録されていた。管財課では、公有財産台帳へ登録を行った日を取得日としていると思われるが、本来は検収完了した日をもって取得日とするべきであり、特に決算日直前の検収完了物件については留意することが必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 60 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	公有財産となるべき土地を取得したとき又は、建物、工作物等の新築若しくは増築等に関する工事が完了したときは、公有財産引継書を作成し、直ちに台帳登録を行うこととなっています。しかし、年度末等で書類の提出に時間を要した場合、翌年度の登録になることがあります。今後新公会計システムに移行する際には、事務引継ぎ等の手続きも見直し取得年度に登録するよう努めます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認める。理由は以下のとおりである。

公有財産台帳への登録は、まず営繕課が公有財産新規取得に係る公有財産引継書（以下、「引継書」という）を作成し、管財課に送付する、管財課は引継書に基づいて、公有財産システムに必要事項を記入し、公有財産台帳への登録が完了する、という流れである。

上記意見は、年度末に完成した固定資産についての引継書が、年度末の公有財産システム登録期間を過ぎて営繕課から管財課に到着したために、平成 20 年度での登録ができず、平成 21 年度の登録になってしまったものである。

監査の結果及び意見

【意見】

市は、平成 26 年度において、固定資産システムの登録作業の効率化のために、新しい公有財産システムの導入を予定している。そしてその際に、現在の公有財産新規取得に係る事務手続を変更し、営繕課が直接、固定資産のシステム登録を行い、管財課が承認するという業務の流れに変更し、登録遅れを防止するとのことである。（予算の関係で期間はさらに延びる可能性がある。）

しかしながら、新システムが稼働しても、引継書の到着遅れや承認遅れによる、固定資産システムへの登録遅れが発生する可能性がある。したがって、管財課は営繕課から、年度末付近の公有財産の新規取得の有無と明細を入手するなどしてチェックし、登録遅れを防止する仕組みを工夫されたい。

（８）母子及び寡婦福祉資金特別会計

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	母子寡婦福祉資金貸付制度は国から無利子で借り入れることで財源を補填することができ、特別会計で剰余金に余裕があれば償還をすることで足りるため、市にとって財政面で一定のメリットがある。しかし、市には負担になるが、子育て支援策として子を持つ母がより安心して子育てができる環境づくりを推進するため、滞納額が膨らむ一方の貸付制度ではなく、助成制度に転換することが必要であると考え。例えば、助成内容についてはニーズの高い種別に絞ったうえ、父子家庭も対象にすることが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 63 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	母子寡婦福祉資金貸付制度は、国の制度であり、市独自の助成制度への転換は、検討の結果、現在の市の財政状況では困難との結論に達しました。また、対象者についても、国の制度で母子、寡婦に限られているため、市独自の変更はできませんが、国に対して対象者に父子を加えるよう働きかけを行っていきます。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認める。理由は以下のとおりである。

監査人からの意見に対し、検討の結果、市独自の助成制度ではなく国の制度を継続するという結論に達し、当該事項を措置内容に記載しているため措置されたと認める。

さらに、母子及び寡婦福祉資金特別会計について、以下の補足意見を付す。

監査の結果及び意見

【意見】

母子及び寡婦福祉資金特別会計について、「奈良市母子福祉資金及び寡婦福祉資金の償還の免除に関する条例」に照らし、滞納債権整理を行うべきである。

平成 20 年度から平成 23 年度までの貸付額、貸付残高、滞納額は以下のとおりである。

・母子福祉資金

(単位：千円)

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
貸付額	13,641	18,000	17,049	18,703
貸付残高	284,094	271,450	256,809	245,952
滞納額	56,480	60,513	65,169	68,335

・寡婦福祉資金

(単位：千円)

	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
貸付額	1,824	1,216	1,124	360
貸付残高	22,832	21,598	19,923	17,624
滞納額	5,029	5,017	4,805	4,986

滞納者滞納額に関しては、平成 20 年度と比して寡婦福祉資金は微減しているものの、母子福祉資金はさらに増加している。これらの滞納額について、市は平成 23 年度より滞納者リストを作成しており、滞納債権管理をしようとしている点は評価できる。

しかしながら、奈良市母子福祉資金及び寡婦福祉資金の償還の免除に関する条例第 2 条において、「市長は、貸付金の貸付けを受けた者が死亡したとき、又は精神若しくは身体に著しい障害を受けたため、当該貸付金を償還することができなくなったと認めるときは、当該貸付金の償還未済額の全部又は一部の償還を免除することができる。」という免除制度があるにもかかわらず、今まで免除をしたことがない。

支払能力のあるものに対し安易に債務を免除することは、モラルハザードを生む可能性があり、また納税者に対しても回収義務を果たしていないことになるため、みだりに行っ
てはならないが、回収見込みの全くない債権についてまで永遠に債権管理を続けていくこ
とは事務コストの増加にもつながる。免除制度は、滞納者からの申請がないと適用できな
い制度であるが、今後、滞納者リストを利用して、回収見込みを判定し、必要な場合には、
条例に照らして滞納債権の整理を行うべきである。

(9) 老春手帳優遇措置事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	入浴料の扶助事業について (a) 回収した入浴券は再利用できないようにすることが望ましい。 (b) 対象者の見直しを行うことが望ましい。 満 70 歳以上の市民を対象にしているが、他市では、自宅に入浴設備がないものや、一人暮らしを対象に実施しているところがあった。さらに入浴の優遇措置自体行っていない自治体もあるため、対象者の見直しの検討を行うことが望ましい。 (c) 入浴料の扶助事業の必要性を検討することが望ましい。 地域的偏在及び未受取者が 7 割を超えるという現状に鑑みると、今後入浴料の扶助事業のあり方（扶助対象の変更、継続・廃止等）について検討することが望ましい。 (d) 入浴券の管理体制を整備することが望ましい。 入浴券は換金性があるため、盗難、紛失、横領のリスクがあると考えられる。残数だけでなく、引き渡し枚数の管理も行い、前月残数から引き渡し枚数を引いた当月残数と現物を突合するか連番管理することが望ましい。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 86 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	(a) 指摘後、再利用防止の為、回収した入浴券をパンチで穴をあけ、綴るように変更し、再利用できないようにしています。 (b) 対象者の見直しについては、引き続き、検討中です。 (c) 外出支援・社会参加・生きがいの観点から必要であると考えています。 (d) 指摘後、月に一度、本庁・出張所・連絡所より残枚数の報告をもらい、発行枚数と合致しているかチェックをする体制を整備し、引き続きその体制を維持しています。

②今回の調査における評価及び根拠

(a) (d) については措置されたと認めるが、(b) (c) については妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

(a) 指摘後、再利用防止の為、回収した入浴券をパンチで穴をあけ、綴るように変更し、再利用できないようにしている。

(d) 月に一度、本庁・出張所・連絡所より残枚数の報告をもらい、発行枚数と合致しているかチェックをする体制を整備し、引き続きその体制を維持している。

(b) (c) 市では平成 25 年度から要綱改正作業を行い、平成 26 年度より入浴料の扶助事業の大幅な見直しを予定しているとしている。しかし、当該見直しについては、外部には公表されておらず、市民から個別に問い合わせがあったときも、現状のまま継続予定と回答しているとのことである。当該見直しについて現時点で具体的にどのような検討が行われているのか不明であり、平成 26 年度からの実施可能性も疑問が残る。

監査の結果及び意見

【意見】

公衆浴場自体の需要が減少傾向にあるなか、希望する満 70 才以上の市民全員に入浴券を配布する必要があるか再検討が必要である。未受取者が 7 割を超える状態を勘案すると、福祉の一事業というよりもむしろ、特定の市民に対する優遇措置に該当する可能性がある。

平成 26 年度からの見直しの実施を予定しているのであれば、見直しに当たっての障害、見直しまでに要する期間の妥当性等、具体的な検討事項について市民に公表し、理解を求められたい。

(10) 万年青年クラブ等活動補助事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	万年青年クラブへの加入は任意であり、平成 20 年度の加入率は 20%に過ぎない。これは、他市でも同様の傾向である。このような現状において、万年青年クラブ等活動補助金の交付が地方自治法上の「公益上必要ある場合は補助することができる」に該当するかどうか、はなはだ疑問である。 補助するのであれば、老人福祉法の趣旨に基づき、高齢者の福祉施策のなかで万年青年クラブ等の団体に補助するのではなく、万年青年大会、スポーツ大会など連合会が実施している市全体の事業そのものに補助する仕組みを検討する必要がある。 また、補助金交付額よりも次年度繰越金の方が多いクラブが、371 クラブのうち 50（連合会含む）ある。この次年度繰越金は自己収入部分が原資となっているが、このようなクラブについて果たして補助金を必要としているかどうかの問題もある。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 96 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	超高齢者社会を迎え、高齢者が高齢者を支える社会づくりが不可欠という状況を踏まえて検討した結果、国庫補助対象に該当することから、事業そのものに補助するのではなく、市万年青年連合会及び地区万年青年連合会、単位クラブへの補助事業の継続としました。 補助対象事業から趣味・教養講座を除外し、社会活動を地域福祉活動に資する事業へと転換しました。
公表日	平成 23 年 3 月 3 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

措置の公表は平成 23 年 3 月 3 日に行われている。この根拠として万年青年クラブの加入率が平成 20 年において 20.2%であり、これからさらに高齢者の人口が増加していく中で、必要な事業であると市が判断したからである。

しかしながら、平成 23 年において加入率は 15.4%まで下がっており、国庫補助対象事業とはいえ、国からの補助は 3 分の 1 であり、市は残りの 3 分の 2 を支出しなければならない。したがって、再度、万年青年クラブに対する補助事業のあり方を検討する必要がある。

監査の結果及び意見

【意見】

万年青年クラブ数、加入数、加入率の推移及び万年青年クラブに対する市の補助額の推移は以下のとおりである。

万年青年クラブ数、加入数、加入率、補助金額の推移

年度	クラブ数	会員数 (人)	60 歳以上 人口(人)	加入率(%)	単位に対する補 助金額(千円)
平成 20 年	371	21,572	106,817	20.2%	19,142
平成 21 年	368	21,271	111,489	19.1%	18,889
平成 22 年	356	19,977	115,584	17.3%	19,410
平成 23 年	336	18,219	118,639	15.4%	18,017

会員数及び加入率は平成 20 年から右肩下がりになっており、平成 23 年にはそれぞれ 18,219 人、15.4%となっている。

60 歳以上人口が増加しているにもかかわらず、会員数が減少しているということは、このような形態のクラブのニーズが市民にとって低下しているからである。このような状況が続けば、ニーズと異なるところに税金を投入し続けることになる。万年青年クラブに対する補助の方法や、事業継続の可否を含め、再度検討をする必要がある。

(11) 老春の家運営管理事業

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	平成 20 年度における浴室使用に係る原価を試算した結果、一人当たりコストは東で 529 円、西で 363 円、北では 296 円となっている。現在、浴室利用は無料であるが、老春手帳優遇措置事業の 1 つである市内の公衆浴場の入浴料は有料であることから、応分の受益者負担をもとめることが必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成 21 年度奈良市包括外部監査報告書 105 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	老人福祉センター内に設置されている浴室の受益者負担となる有料化については、引き続き検討中です。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

所管課にヒアリングしたところ、徴収員の人件費等のコストがかかり、有料化しても赤字になる可能性が高いこと、及び老春手帳保有者への入浴料補助事業の見直しを優先していることから、老春の家の浴室有料化の検討は進んでいないとのことである。

監査の結果及び意見

【意見】

有料化による入浴料収入及び追加でかかる費用につき試算した。なお、試算の前提として、入浴料は便宜的に 100 円／回、人件費は、管理運営を実施している奈良市社会福祉協議会で臨時職員を雇用した場合の時給が概ね 700～800 円／時間であるとのことから、「750 円/時間×4 時間＝3,000 円/日」と試算している。

監査人による入浴料有料化に伴う試算

	東老春の家	西老春の家	北老春の家	南老春の家
有料化に伴う追加的な人件費（千円）（注）	624	624	624	624
人件費を回収するための入浴者数（人） （入浴料は 1 回 100 円）	6,240	6,240	6,240	6,240
平成 23 年度 入浴者数（人）	20,500	29,597	23,609	15,175

（注） 全ての老春の家で、入浴は週 4 回、正午から午後 4 時までである。

人件費は 1 日 3,000 円、1 年を 52 週間として計算した。

試算の結果、全ての老春の家において平成 23 年度の入浴者数の実績は、有料化に伴う追加的な人件費を回収するための入浴者数を大幅に上回っている。有料化に伴い入浴者数の

減少が見込まれるが、上記試算によると少なくとも年間 6,240 人以上が利用すれば現状の赤字幅を削減できる可能性がある。

したがって、老人福祉センターの入浴料有料化の検討を行うべきである。

XIV. 市税の賦課及び徴収に関する事務の執行について（平成 22 年度）

1. 過去の監査の概要

（1）選定理由【要約】

平成 21 年度決算では、市税は 526 億円で、一般会計歳入の 41.1%を占めている。また、市の地方税徴収率（現年分と滞納繰越分を合わせたもの）は、中核市平均より 3%程度低い状況にある。

一方、市の経常収支比率（減収補てん債（特例分）及び臨時財政対策債除く）は、平成 16 年度以降は、ほぼ 100%以上となっており、極めて厳しい状況であると言える。

このような状況からは、市の歳入が適切に確保されているのかという視点が非常に重要となる。したがって、市の歳入の根幹である市税の賦課及び徴収に関する事務が関係諸法令に準拠して適正に執行されているか、最少の経費で最大の効果を挙げるように努めているかについて監査を実施するのが有用であると考え、監査テーマとして選定した。

（2）監査の視点

- ・市税の賦課及び徴収が関係諸法令等に基づいて適正に執行されているか。
- ・市税の賦課及び徴収が経済的、効率的、有効的であるか。
- ・市税の賦課及び徴収が公平に行われているか。

（3）監査対象

税務室の市民税課、資産税課、納税課、滞納整理課。その他、市税の賦課及び徴収に関する事務の執行に関して必要な事務の一部を担当していると包括外部監査人が判断する部署（人事課及び情報政策課）の財務事務

2. 監査の結果及び意見の概要並びに市の取組状況

（1）監査の結果及び意見の件数

結果		意見	
件数	23	件数	28
うち、措置済の件数	16	うち、措置済の件数	9
うち、検討中の件数	7	うち、検討中の件数	19

（2）市の取組状況

市の地方税徴収率（現年分と滞納繰越分を合わせたもの）は、平成 23 年度には 91.3%となり、監査対象となった 21 年度より改善傾向にあるが、中核市平均（市を除く）は平成 23 年度には 93.2%であり、市は中核市平均（市を除く）より市税の徴収率が約 2%程度低い状況にある。平成 23 年 3 月に監査結果報告書が提出されてからまだ日も浅いため、徴収率が著しく向上するなど、決算上実績数値としての効果は見えていないとは言えない。

しかし、市はその後、税込確保を目指して、債権回収のため裁判所への法的措置（支払督促・強制執行等）を行う、平成 24 年 4 月から 1 年間「協働徴収事業」として奈良県から職員 2 人の派遣を受けて、個人住民税を中心とした地方税の滞納整理のため、財産調査の上、滞納処分を強化する、平成 25～27 年度には 5 人程度、税理士や金融機関で債権回収に経験の深い専門家を徴収業務指導員として任期付職員の採用試験を実施するなどして、市税回収率の向上に取り組んでいる。また、回収債権の管理をより効率的・効果的に行うため、システム改修にも取り組んでいる。

監査により、固定資産税の減免や非課税措置について、不適正と思われる処理が発見されている。指摘された事例についてはその後現地調査等を行い、減免等にあたらない場合は、平成 24 年度より課税を開始している。これらは地方税法に定められた現地調査を十分に行っていなかったために長期にわたり発見されなかった。

現地調査については、平成 24 年度より取り組み始めているが、件数が多いために十分に調査できていない状況である。また、償却資産についても内部統制の整備、現地調査への取り組みは不十分である。

以下、個別の監査結果及び意見に対する市の措置状況について検証した。検討の結果、特に意見を付すものについては後述している。

（３）監査の結果及び意見の一覧

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の概要	措置済か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載ページ
総務部	資産税課	（１）固定資産税の減免	結果	固定資産税の減免に係る申請書及び決裁書が一部保管されていなかった。申請書及び決裁書は適切に保存しておくべきである。	措置済	措置が不十分である。	措置を徹底すべき。 補足結果 補足意見	176
総務部	資産税課	（２）固定資産税の非課税	結果	その他非課税（土地）に係る申告書及び決裁書が一部保管されていなかった。申告書及び決裁書は適切に保存しておくべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。 補足意見	179
総務部	資産税課	（３）固定資産税に係る実地調査	結果	償却資産について、実際に現場を確認すべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果の修正 補足意見	180
総務部	滞納整理課	（４）徴収猶予及び換価猶予に係る担保	結果	徴収猶予処分に当たって担保を徴すべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	182
総務部	滞納整理課	（５）納税指導	結果	適切に納税指導を実施すべきである。	検討中	妥当と認められない	措置を徹底すべき。	183

対象部	対象課	結果及び意見対象	分類	当時の結果及び意見の摘要	措置済 か否か	検証結果	今回記載した結果及び意見の種類	記載 ページ
総務部	滞納整理課	(6) 時効 管理	結果	時効管理を徹底するべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	184
総務部	市民税課	(7) 税額 の修正	意見	税額の減額修正についてチェック体制を整備すべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	186
総務部	市民税課	(8) 過年度 税額の減免	意見	過年度税額の減免を行うべきではない。	検討中	措置する必要がない。	—	188
総務部	人事課	(9) 人員 体制	意見	人員体制の見直しが必要である。	検討中	措置する必要がない。	—	189
総務部	資産税課	(1 0) 固定 資産税の 明細書	意見	市が保有している償却資産の明細書と現物との整合性を定期的に確認すべきである。	検討中	妥当と認められない。	意見の修正	190
総務部	資産税課	(1 1) 課 税漏れ	意見	課税漏れがあると想定できる事業者に対しては、実地調査をすべきである。	検討中	妥当と認められない。	結果及び意見の修正	191
総務部	資産税課	(1 2) 課 税資料	意見	税務署の課税資料を活用できるようにすべきである。	措置済	措置されたと認められない。	措置を徹底すべき。	192
総務部	資産税課	(1 3) 催 告書	意見	償却資産について催告書発送基準を見直すべきである。	検討中	妥当と認める。	補足意見	193
総務部	滞納整理課	(1 4) 不 納欠損	意見	徴収見込のない滞納税等については適時に不納欠損処分すべきである。	検討中	妥当と認められない。	意見の修正	195
総務部	人事課	(1 5) 職 員配置	意見	業務量を考慮した職員配置を検討すべきである。	検討中	措置する必要がない。	—	197

3. 個別監査結果及び意見

(1) 固定資産税の減免

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(固定資産税の) 減免の申請書及び決裁書を確認したところ、20件中7件に申請書及び決裁書が見受けられなかった。いずれも歴史的風土特別保存地区に基づく減免であり、条例上は申請書及び決裁書が必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成22年度奈良市包括外部監査報告書45ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	当該事案については、昭和52年の庁舎移転時に紛失したものと推測されます。今後は奈良市文書取扱規程に基づき、適正に永久保存いたします。
公表日	平成24年7月31日

②今回の調査における評価及び根拠

措置が不十分であると判断する。理由は以下のとおりである。

固定資産税の減免を受けるためには、減免を受けようとする者が減免の申請書を提出し市の承認を受けることが必要である(奈良市税条例第79条)。一方、固定資産税を非課税とするには非課税の適用を受けようとする者が必要な内容を記載した申告書を市に提出し、市の確認を受けることが必要となる(第61条から第64条の2)。この規定により、減免は毎年申請する必要がある、非課税は一度申告書を提出すれば、その後は状況が変化しない限り何もする必要がない。

平成22年度監査で固定資産税の減免の申請書及び決裁書が保管されていないと指摘された7件について、市は現地調査を行った。

その結果、1件は課税対象であることが判明したが、いつの時点から減免にあたっていなかったのかが不明であるとして、過去に遡及せず、平成24年度から課税している。このようなケースがあることからいっても、現地調査は必要な手続きである。

また、その他6件は減免することについて問題がなかったことを確認したため、市は平成22年度包括外部監査をうけて適正に申請を行うよう指導し、現年度及び過年度の減免については申請書を提出させることなく、また、決裁を行うこともなく、引き続き減免を行った。上記6件については、減免された年度についての申請書が提出されていないため、条例にのっとりた手続が行われているとは言い難い。

そもそも、市が毎年の減免許可手続きにおいて、本人の申請書なく減免の許可を与えていたことは、内部統制上大きな問題である。なぜこのような不適正な減免許可が毎年継続していたか、現在では不明である。

平成24年度に新規で減免許可を与えている物件について申請の有無及び要件を全件確認したところ、すべての案件において減免要件を満たしており、申請書及び決裁書が保管されていたことを確認しており、直近の新規申請分については申請書及び決裁書が適切に保管されていた。

ただし、平成24年度に減免の許可を与えているすべての物件について、現年度の申請書及び決裁書が存在しているわけではなかったため、措置が不十分であると判断した。

さらに、申請書の様式、受領時の手続について問題が検出されたため、新たな結果及び意見を付す。

監査の結果及び意見

【結果】

固定資産税の減免を受けるためには、減免を受けようとする者が減免の申請書を提出し市の承認を受けることが必要である（奈良市税条例第 79 条）。この規定により、減免は毎年申請を行わなければならないが、過去から減免を行っているもの、非課税から減免に変更したものなど、現年度許可を与えているものであっても、減免の申請書のない案件が散見された。

条例では、現時点で減免を許可している案件については、毎年全件申請書を提出させ、改めて決裁を行う必要がある。過去に減免を許可した時点から、状況変化があるかもしれないからである。現時点で減免を許可するためには、現地調査を行い、現在の状況を確認する必要がある。そのうえで、改めて許可・不許可の判断を行い、現地調査の確認結果も含めて、許可の判断過程を決裁書に残すべきである。速やかに改善されたい。

【意見】

過去に、施設誘致した際の緑地設置に対する減免について、相手方と市の協議書が存在し、決裁も受けていたが、いつの時点からか、緑地ではなく月極駐車場となっているにもかかわらず、引き続き減免としていた案件があった。奈良市税条例第 79 条「固定資産税の減免を受けた者は、その事由が消滅した場合においては、直ちにその旨を市長に申告しなければならない。」と定められているが、減免対象者からは申告されていなかった。このように、継続的に減免または非課税としている物件であっても、その後の状況変化により要件を満たさなくなる場合がある。

減免や非課税のような特別に利益を与える措置については、定期的に現地確認を行う必要がある。

【結果】

減免の申請書と決裁書を奈良市文書取扱規程に基づき、適正に保存するという措置状況を確認するために、平成 24 年度における固定資産税の減免に係る申請書を全件閲覧したと

ころ、申請書に受付印も申請日の記載も無く、申請書のみでは、納期限前 7 日までに提出されたかを確認できないものがあった。

減免に係る申請書は、納期限前 7 日までに提出する必要がある。申請書には、市が受け取った際の「受付（日付）印」を押すことになっており、市の申請書受付日を記録することができる。

平成 24 年度の申請書は、監査を実施した平成 24 年 8 月 13 日時点で 24 件あったが、そのうち 5 件は受付印がなかった。更に、5 件のうち 1 件は、受付印が無いだけでなく、申請日の記入もなかった。

本件においては、当該申請書以外の書類を閲覧することによって、当該申請が期限までに提出されたことを確認できたが、当該申請書には受付印も申請日の記載も無いため、当該申請書のみでは、納期限前 7 日までに提出されたかを確認できない。

申請書が納期限前 7 日までに提出されたことを明確に記録するために、固定資産税の減免に係る申請書には、市担当者は漏れなく受付印を押下するとともに、申請者に対して申請日を記入してもらうよう指導することが求められる。今後、同様の誤りが発生しないよう、減免決定過程で、受付した担当者とは別の者が、当該減免申請が減免要件を満たしているかの確認とともに受付日も確認するなどの内部統制の仕組みを構築されたい。

【意見】

減免の申請書と決裁書を奈良市文書取扱規程に基づき、適正に保存するという措置状況を確認するために、平成 24 年度における固定資産税の減免に係る申請書を全件閲覧したところ、申請書に記載すべき内容は網羅されていたが、その様式が統一されていなかった。

平成 24 年度の申請書は、監査を実施した平成 24 年 8 月 13 日時点で 24 件あったが、申請書の様式がまちまちであり、古い様式の申請書も混在していた。様式が統一されていない要因は、課内の担当者ごとに異なる様式のひな形ファイルを所有し、担当者によって異なる様式を申請者に渡していたためである。

様式がまちまちであると、間違いが発生しやすい等、問題の起こる可能性がある。申請内容の確認作業の効率化をはかるため、申請書の様式は統一すべきである。

そのためには、まず課内の共有フォルダ等に最新の様式を格納して、申請者に申請書の様式を渡す際には、共有フォルダ等に格納された最新の様式を渡すなど、混乱がないよう徹底する必要がある。申請者にも、最新の様式で申請するよう協力を求めていることが望まれる。

（２）固定資産税の非課税

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	非課税の申告書及び決裁書を確認したところ、30 件中 10 件に申告書及び決裁書がなく、3 件については、申告書はあるが、決裁書はなかった。後日確認できるように、申告書及び決裁書は適切に保存しておくべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 52 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	奈良市文書取扱規程に基づき、今後は適正に保存いたします。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

平成 22 年度監査で、固定資産税の非課税の申告書と決裁書が保管されていないと指摘された 10 件について、市は現地調査を行った。また、非課税の申告書はあるが決裁書が保管されていないと指摘された 3 件についても、市は現地調査を行った。その結果、1 件は課税対象であることが判明したため、課税要件を満たすことが確認できた平成 24 年度から課税している。また、その他 12 件は非課税対象とすることに問題がなかったことを確認している。

この 12 件については非課税とすることに問題がなかったことから、非課税の申告書のない物件についても改めて申告書の提出を受けることなく、また、決裁をとることなく、引き続き固定資産税の非課税を認めている。

固定資産税を非課税とするには非課税の適用を受けようとする者が必要な内容を記載した申告書を市に提出し、市の確認を受けることが必要となる（奈良市税条例第 61 条から第 64 条の 2）。しかし、上記 12 件については市の決裁書が存在しないため、形式上市は本件について確認していないことになり、何ら意思決定を行っていないことになるため、措置されたと認められない。

監査の結果及び意見

【結果】

奈良市税条例第 61 条から第 64 条の 2 では、非課税の適用を受けようとする者が申告書を市に提出することが必要であると規定している。当該申告書の提出を受けることなく、また市内部の決裁を受けることなく非課税を実施していることは条例にのっとりた処理であるとは認められない。

上記 12 件について固定資産税を非課税とするのであれば、非課税の申告書が未提出の案

件については申告書を提出させるとともに、各案件について非課税とすることに問題がないかどうか、決裁を行うべきである。

【意見】

非課税の申告書と決裁書を奈良市文書取扱規程に基づき適正に保存するという措置状況を確認するために、平成 23 年度における固定資産税の非課税に係る申告書を全件閲覧したところ、申請書に記載すべき内容は網羅されていたが、その様式が統一されていなかった。

平成 23 年度の申告書は、37 件あったが、申告書の様式がまちまちであり、古い様式の申告書も混在していた。様式が統一されていない要因は、課内の担当者ごとに異なる様式のひな形ファイルを所有し、担当者によって異なる様式を申告者に渡していたためである。

様式がまちまちであると、間違いが発生しやすい等、問題の起こる可能性がある。申告内容の確認作業の効率化をはかるため、申告書の様式は統一すべきである。

そのためには、まず課内の共有フォルダ等に最新の様式を格納して、申告者に申告書の様式を渡す際には、共有フォルダ等に格納された最新の様式を渡すなど、混乱がないよう徹底する必要がある。申告者にも、最新の様式で申告するよう協力を求めていくことが望まれる。

(3) 固定資産税に係る実地調査

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	市では、毎年度、特定の業種を対象に実地調査をしているとのことであるが、課税時の償却資産のリストと調査時に事業所から入手する固定資産台帳及び減価償却明細書(償却資産以外を含む)との突合・調査する、書面による調査のことを「実地調査」と称していた。そのため償却資産の課税対象外か課税対象内かのチェックにとどまっており、資産の増減があるか否かは把握できていない。 資産の増減があった場合には、固定資産税(償却資産)が不適切に計算されることになるため、事業所から固定資産台帳及び減価償却明細書を入手するとともに実地調査を行い、現場で償却資産の課税漏れがないかを確認するべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 56 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	現職員数では直ちに現場調査に着手できないのが実情です。人事当局に増員を要求し、今後は計画的に調査を行い、適正な課税に努めます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

資産税課は、市内の全ての事業者の全ての償却資産を毎年現地調査することを計画し、それが可能となる人員を確保してから現地調査を行う予定である。しかし、市内の全ての償却資産を毎年現地調査することは、たとえ人員が増加したとしても困難である。

資産税課は現実的な措置を検討するべきであり、平成 22 年度監査報告書の内容を以下の内容に修正する。

監査の結果及び意見

【結果】

地方税法 408 条において、現場における償却資産の状況の確認、いわゆる実地調査を毎年少なくとも 1 回実施することが規定されている。しかしながら、資産税課は、償却資産の専従者の人員が少ない状況のため、現地に行き調査を行うことは困難であると述べている。

実地調査によって、償却資産の計上漏れを発見することは、税収の確保及び課税の公平性を確保する視点から、極めて重要な業務であるといえる。この観点から言うと、市内の全ての償却資産や、ある事業者の有する全ての償却資産を対象とするなどの悉皆調査が人員の制約から実施不能であることを理由に実地調査を全く行わないよりも、市民に影響の大きい、例えば 1 件当たり金額が大きい償却資産が固定資産台帳へ記載されていないなどの課税漏れ案件を検出することを主たる目的とするなど、計画を策定して、毎年実地調査を実施すべきである。

金額的に重要な償却資産の課税漏れを検出するためには、法人税申告書の貸借対照表や償却資産明細等の書面を吟味し、課税漏れが発生している可能性がある事業所を絞り込むなど適切な抽出を行うなどして、実際の現場で償却資産の状況を確認すべきである。

なお、人員数が限られていることから、人員数を鑑みた現実的な水準の年間実地調査目標数を計画し、実行に移していくことが望まれる。

【意見】

法人税申告書の固定資産計上額と、償却資産課税台帳の残高とは、一般的に整合しない。これは、償却資産課税台帳の残高は市内の資産のみ集計されているのに対し、法人税申告書の固定資産計上額は、市内・市外の全ての資産が集計されているためである。また、法人税と固定資産税との間で減価償却方法に相違があることによって、差異が生じる。

しかし、資産の取得・除却といった残高の増減の傾向は、法人税申告書も償却資産課税台帳も近似すると考えられる。したがって、例えば法人税申告書上の固定資産計上額が急増しているにもかかわらず、償却資産課税台帳の残高が増加していない場合、償却資産課税台帳の残高が適切に更新されていない可能性がある。

このような視点で法人税申告書の固定資産計上額と、償却資産課税台帳の残高とを照合し、償却資産課税台帳に明らかな問題が存在しているか確認し、間違いが起きている可能性の程度やリスクを把握したうえで現場確認するなど、課税の適正性を担保する体制を整備すべきである。

(4) 徴収猶予及び換価猶予に係る担保

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	(滞納者の申請に基づき一定期間納税の猶予を図る) 徴収猶予又は(滞納者の申請に基づかず職権で、その差押物件の売却を猶予する) 換価猶予をする場合には、猶予に係る金額が 50 万円以下である場合又は担保を徴することができない特別の事情がある場合を除いて一定の担保を徴することが必要である(地方税法第 16 条第 1 項)。 平成 21 年度における徴収猶予案件及び換価猶予案件すべてについてその内容を確認したところ、猶予金額 682 千円の案件について担保を徴することができない特別な事情がないにもかかわらず担保が徴されていなかった。法令に従って適切な対応を行う必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 63 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	担保が徴収されていなかった当事案は、事業不振により納期限内の納付が困難なため徴収猶予を適用し、その間、分割納付の約束をしたが、履行されなかったため、徴収猶予を解除している。今後は、徴収猶予処分にあたって担保を徴し、法に基づき適切に処理します。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

これだけでは措置済ではなく、経過報告であるので、今後も結果に対応する措置を継続する必要がある。「担保を徴することができない特別な事情がないにもかかわらず担保が徴され」ないということがどのような原因で生じ、今後再発を防止するためにはどのような策を講じればよいかの根本的な問題に対応する必要がある。

監査の結果及び意見

【意見】

徴収猶予案件については、本事案の発生以前から「奈良市事務専決規程」にしたがって、管理職が全件確認することになっており、本事案も管理職が確認を行っている。しかし、

本税が 50 万円に達していないことから、当該管理職は担保を徴する必要がないと誤って判断し、担保を徴していない点を看過した。

本事案について、徴収猶予を解除したことにより、担保を徴する必要なくなったため、滞納整理課は個別に措置済となったと判断している。しかし、そもそも本事案がなぜ発生したのか、その防止策はどうすべきなのかを解明することが本質的な措置である。しかし、「担保を徴することができない特別な事情がないにもかかわらず、担保を徴することなく徴収猶予処分としてしまうような事案」を防止するための再発防止策が、具体的には記載されていなかった。

監査意見の趣旨に応えるためには、意見の対象となった猶予金額 682 千円の案件について、なぜ長期にわたり改善が出来ないのか、事実を明確にして、市民に示す必要がある。

また、「奈良市事務専決規程」は管理職による全件確認において、徴収猶予の妥当性を決裁することを目的としている。本事案のような「担保を徴することなく徴収猶予処分する」などの不適正な事例を防止し、事務の適切な遂行を図るために、内部統制を適切に運用されたい。決裁において何を確認すべきなのか、項目を列挙しておくなど、分かりやすい工夫が望まれる。

（５）納税指導

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	サンプルを抽出した平成 22 年 7 月 22 日時点における F 氏の滞納税額は 57,172 千円であったが、滞納支援システムに登録されている抽出サンプルの詳細記録を出力した 10 月 22 日時点では 11,616 千円に減少している。これは、平成 17 年 5 月 11 日の交付要求取り下げから 5 年経過したことによる滞納税金の時効消滅が原因である（時効消滅による不納欠損処理は平成 23 年 3 月に実施されるが、システム上の租税債権は 9 月の時点で抹消されている）。 事案の概要にも記載しているとおり、F 氏については催告書を送付するのみで徴税のための交渉が実質的に行われていない状況にある。課税の公平性を確保する観点から適時に納税指導を行って滞納税金を徴収する必要があると考える。 (なお、平成 22 年 11 月 26 日に不動産を差押したとのことである。)
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 71 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	F 滞納者については、最終催告書を発送するが、接触して納税交渉ができないため、平成 22 年 11 月 26 日に不動産を差押えし滞納債権の保全を行った。今後は、接触に努め、納税交渉を進め納税を慫慂(しょうよう)する。 高額及び長期滞納案件については、適時に納税交渉が行えるよう管理表の作成を検討します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

適時に納税指導を行うべき、という監査意見に対し、滞納管理システムに管理表作成機能を追加することを検討しており、措置に時間を要している。

しかし監査意見の趣旨は、本件は「催告状を送付するのみで、徴税のための交渉が実質的に行われていない」ため、「課税の公平性を確保する観点から適時に納税指導を行って滞納税金を徴収する必要がある」という点である。この点、検討中の内容は直接の対応になっていない。

監査の結果及び意見

【意見】

監査意見の趣旨は、本件は「催告状を送付するのみで、徴税のための交渉が実質的に行われていない」ため、「課税の公平性を確保する観点から適時に納税指導を行って滞納税金を徴収する必要がある」という点である。この点、検討中の内容は直接の対応になっていない。

ルールに則った処理がなされず、特殊な判断、例外的な措置を行う場合は、市民への説明責任を果たすため、文書にて、経緯や意思決定過程を残す必要がある。これらは昨今、他自治体でも行われてきている取り扱いである。

(6) 時効管理

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【結果の要約】	平成 11 年 4 期から平成 16 年 4 期までの租税債権 12,725,300 円について平成 22 年 7 月 2 日にシステム上時効消滅の処理が行われている(23 年 3 月期に不納欠損処理される)。そもそも当該債権は平成 16 年 12 月 28 日に実施した交付要求の対象とされていたが、システム上平成 17 年 5 月 16 日に上記交付要求の「取下」処理を行ったためそこから 5 年経過した平成 22 年に時効が完成したことになっている。 しかしながら平成 16 年 12 月 28 日に実施した交付要求はそもそも名義人が誤っていた無効なものであるため、「取下」処理ではなく「抹消」処理をすべきものであった(滞納整理課担当者によると平成 16 年 12 月に滞納支援システムを導入して入力に不慣れであったこと、「抹消」処理すると対象債権の記録がなくなってしまうため敢えて「取下」処理したと思われる、とのことであった)。時効の完成は不納欠損という会計処理に直接影響するため、その管理を徹底する必要があると考える。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 74 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	滞納処分等に係る処理内容をケース毎に精査し、滞納管理システムによる時効処理を再確認することで時効管理を徹底し、適正な不納欠損処理を行うようにいたしました。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

平成 12 年納期限の債権について、平成 16 年に交付要求を行い、平成 17 年に「取下」を行った場合、「取下」の時から時効期間が再び進行することになるため、平成 22 年に時効が完成することになる。

これに対して、「抹消」は、交付要求自体が無効で、時効期間は当初の納期限から進行していることになる。平成 12 年納期限の債権について、平成 16 年に交付要求を行い、平成 17 年に「抹消」した場合、当初の納期限から時効が進行していることになるため、平成 17 年に時効が完成することになる。

本件においては、平成 16 年 12 月実施の交付要求は、無効なものであるため、「抹消」処理をすべきであったが、「取下」処理を行った。

仮に「抹消」処理をすれば、本件の租税債権は、各納期限から 5 年 1 月経過後、つまり平成 17 年から平成 21 年までの間に、順次時効が完成していたはずである。時効が完成すれば、不納欠損（債権を消滅させること）を行うことになる。

しかし、本件では「取下」処理を行ったため、全債権が平成 22 年に時効が完成することになり、本来時効が完成し不納欠損を行っておくべきだった債権が、システム上、時効が完成していないことになっていたのである。

本事案は「抹消」処理すべきところ、誤って「取下」処理したため、時効の完成時期が相違したという事案である。本事案の租税債権の時効は、いずれにせよ完成していることから、現時点では遡って措置することができない。したがって、今後の再発防止策を十分に講じることが求められる。

本事案の再発防止策を確認したところ、上記の措置内容に記載されているように、普段の業務の中で滞納処分等に係る処理内容を精査することで、再発を防止する方針である。しかし、本事案のようなケースを念頭に置いた再発防止策が講じられておらず、措置済とは認められないと判断した。

監査の結果及び意見

【意見】

本監査結果は、滞納整理課の担当者が、抹消処理すべき交付要求を、誤って取下処理したことに對して出されたものである。

これに對して滞納整理課は、当事案は通常ほとんど発生しないイレギュラーな事案であり、今後問題になることはほとんどないとして、この事案に對して特に再発防止策を講じていない。

しかしながら、発生確率が低い事象ほど、当該事象への対応に習熟していないことから、次回発生した際に、今回と同様の処理誤りを起こす可能性が高いと考えられる。

また現在、滞納整理課の職員は、3年から5年で異動していることから、今回の事案の経緯を経験している職員も将来的には異動し、滞納整理課から当事案に関するノウハウが失われてしまう恐れがある。例えば、現在滞納整理課が整備を進めている「徴収マニュアル」に、本事案のような処理誤りの事例を記載するなど、当事案を文書化し、ノウハウを組織に蓄積できるような方策を実施されたい。

(7) 税額の修正

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	税額の修正は、課税システムに修正データを入力後「市民税・県民税の変更決定について（伺い）」が紙で出力され上席者の決裁を受ける。税額が修正された納付書は、システムデータに基づいて作成される。したがって、修正後の納付書を作成する前に、決裁文書と課税システム内のデータが整合しているかを確かめなければ、決裁されていない税額の修正が行われるリスクがあるが、市は決裁文書と課税システム内のデータの整合性を確認していない。 税額修正の件数が多数あるため、修正の全件について確認することは実務上困難であるとしても、税額が減額修正された案件を任意に抽出して「市民税・県民税の変更決定について（伺い）」と課税システム内のデータの照合を定期的実施する等、牽制機能を発揮できるチェック体制を整備するべきであるとする。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 34 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	決裁文書と課税システム内のデータの整合性を確認するため、月例入力が完了し、課税マスターの税額が確定した後、定期的に税額が減額となった納税義務者のリストを打ち出し、同リストと決裁文書「市民税県民税の変更決定について（伺い）」を管理職が照合するチェック体制を整備することといたしました。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

市民税課は、税額が減額となった納税義務者のリストと決裁文書を照合するチェック体制を整備したとして措置済とした。しかし、整合性チェックの状況を確認したところ、実際には十分なチェックが実施されているとは認められなかったため、措置されていないものと判断する。

監査の結果及び意見

【意見】

税額の減額修正について、納付書を作成するための決裁文書と課税システム内のデータの整合性をチェックし、納付書の正確性をチェックする体制を整備すべき、という監査意見に対して、市民税課は、決裁文書と減額修正の入力後システムから出力される「市県民税 減額処理整合性リスト」とを照合するチェック体制を整備したため、措置済であるとしている。

これを受けて、平成 24 年度の市民税課による整合性チェックの状況を確認したところ、以下のような状況であった。

まず、6 月の減額修正の入力件数が非常に多く実務上困難であるとして、市民税課担当者は、平成 24 年度 6 月は当該整合性チェック業務を実施していない。6 月の減額修正の入力件数が多いのは、3 月から 5 月までは当初課税事務の繁忙期であることから減額修正の入力を行っておらず、3 月から 6 月に識別した減額修正を 6 月にまとめて入力しているためである。

また、7 月以降は入力件数が 6 月に比べて少ないことから、チェックを実施しているが、チェックは入力の都度実施しているわけではなく、1 ヶ月に 4 回実施している税額修正の入力のうち、1 回を選定し抜き打ちで整合性をチェックしているのみである。市民税課は、1 ヶ月に 1 回のチェックにより十分な牽制効果があり、この頻度で問題ないと主張している。

しかし、入力件数の多い 6 月は、処理誤り等の可能性が他の月よりも高いともいえ、チェック対象とならなかった 3～6 月分と、7 月以降の月 4 回の入力のうち 3 回分の税額修正は、「市県民税 減額処理整合性リスト」との確認が全く行われなことになるが、納付書を作成する際の税額の正確性のチェックは、基本的に全件実施することが望ましい。

毎月 4 回とも全件チェックすることが現状の業務量から見て困難であれば、合計で整合性チェックを行う等効率的なチェック方法を考案する、または、4 回のうち 1 回は全件チェックし、残り 3 回は抽出したサンプルについてチェックするというようにチェック内容に軽重をつけるなど、現実的な方策を検討されたい。

【意見】

税額の減額修正について、決裁文書と課税システム内のデータの整合性をチェックする体制を整備すべき、という監査意見に対して、市民税課は、決裁文書と課税システム内のデータを出力した「市県民税 減額処理整合性リスト」とを照合するチェック体制を整備することで、措置済であるとしている。

しかしながら、この業務は口頭で指示されているのみで、文書化されていないため、人事異動などにより消滅するおそれがあり、体制を整備したとは言えない。

当チェック業務を、課内マニュアルに追記するなどの方法により文書化されたい。

(8) 過年度税額の減免

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	市税の減免を受けるには納期限到来前に申請書を提出する必要がある。平成 21 年度の申請書の中には、平成 21 年度に生活保護受給者になった後、平成 20 年度分として課税される所得の申告があり、これを認めて減免しているものが 1 件あった。 平成 21 年度に所得の申告がなされ、平成 21 年度に調定されており、納期限到来前に申請するという条件は満たしている。このため手続に問題はなく減免を適用できることになる。しかし、生活保護受給者となったのは平成 21 年度であり、平成 20 年度に賦課していれば減免の対象にならなかったものである。このような過年度の税額の減免は課税の公平の観点から行うべきではないと考える。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 35 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	過年度税額の減免については、申告要件を満たすものは対象として処理が可能と考えていますが、課税の公平性の観点から減免適用の可否について検討してまいります。

②今回の調査における評価及び根拠

措置する必要がないと判断した。理由は以下のとおりである。

当事例における事実関係は以下のとおりである。

- ・A 氏は、平成 19 年 1 月から 12 月までの所得に係る市民税の申告を、平成 20 年に行わなかった。
- ・A 氏は、平成 21 年に生活保護となった。
- ・生活保護となったため、A 氏の平成 20 年 1 月から 12 月までの所得に係る市民税は減免となった。
- ・また、生活保護を理由として、平成 19 年 1 月から 12 月までの所得に係る市民税も減免となった。

平成 22 年度の監査意見は、上記における平成 19 年度 1 月から 12 月までの所得に係る市民税を、平成 21 年において減免すべきではないと主張するものである。

地方税法には、市町村の条例の定めるところにより「貧困に因り生活のため公私の扶助を受ける者」に係る市町村民税を減免することができると規定されている。また、生活保護の申請に際しては、十分な面談と所得・資産調査が行われ、受給資格の判断がなされる。市条例では生活保護となった年度の納付期限の税額は減免できる（または前年度の市民税も減免してよい）という規定になっており、平成 20 年度 21 年度の市民税は減免されることに問題はない。

当時の監査人は、生活保護中は徴収不能であったとしても、自立化したのち徴収が可能になるかもしれないため、20年度の市民税を直ちに減免すべきではないというかもしれない。しかし、それも市の判断に依るため、適正な決裁手続きを経て、減免しているのであれば問題ない。

本事例での最大の問題は、まず、市民税が適時に申告されていなかったということである。仮に平成19年の所得が平成20年に申告されておれば、減免されることがなかった。（「市民税の適時な申告」については、「申告漏れ調査の管理を徹底すべきである」の監査結果で触れられており、既に措置済であるため、本項目では取り上げない。）

平成22年度の監査意見は、過年度税額の減免を行うべきではないという意見である。しかし、生活保護などの減免要件を満たしておれば、それが過年度分であったとしても、減免することに法的な問題はない。逆に、減免しないとする場合に、法的問題が発生すると思われる。

本事例は課税の公平の観点から問題を含んでいるが、それは申告を適時に行わせることにより措置すべきであり、過年度税額の減免を禁止することによって措置すべきではない。

上述のとおり、申告を適時に行わせるという点は措置済であるため、本項目はもはや措置する必要がないものと判断した。

（９）人員体制

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	地方税法第408条では、市町村長は、固定資産評価員又は固定資産評価補助員に当該市町村所在の固定資産の状況を毎年少なくとも一回実地に調査させなければならないと規定している。しかし、土地・家屋・償却資産のいずれも現場視察が十分に行われていない。この要因のひとつに、現在の人員体制では日常の課税業務が優先し、現場視察の時間が十分に確保できない状態にあることが見受けられる。 課税の公平性を確保するため、担当職員を増やすなどの人員体制の見直しの検討が必要である。
過年度報告書における記載ページ	平成22年度奈良市包括外部監査報告書 54 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	職員数については、現在の社会情勢下では、増員することは困難な状況となっておりますが、税務経験のある再任用職員を配置するとともに、平成23年度には、職務経験者採用枠の新規採用者のうち債権整理業務の経験者の配属や非常勤嘱託職員の任用も行ったところであります。 職員数については、定員適正化計画を策定し、より一層の職員定数の適正化を図ることとしている状況下では、増員することは困難な状況ですが、平成24年度の人事異動においては、平成23年度職員数を確保することに努めたところです。

②今回の調査における評価及び根拠

措置する必要がないと判断する。理由は以下のとおりである。

市の職員数の総数を削減している中、資産税課の職員数のみを増加させることにより本監査意見を措置することは非常に困難である

既に人事課は、再任用職員の配置、非常勤嘱託職員の任用を行うとともに、資産税課職員数を削減せず平成 23 年度水準を維持している。このように現時点で実施可能で、資産税課の業務処理のために有効な措置を実施している。また、税システムの更新により、業務の効率化が予想されることから、本意見に関して、これ以上の措置は不要であると判断する。

(10) 固定資産税の明細書

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	現場視察を行い、市が保有している明細書（駐車場システムの）1 件だけ記載されていたと現物（駐車場設備）の整合性は不明であった。償却資産の所有者にヒアリングをして、一致していることを確認し、課税漏れがないようにすべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 57 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	現職員数では直ちに実施できないのが実情です。人事当局に増員を要求し、今後は市の明細書と事業者の現物とを定期的に確認します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

本監査意見において指摘されていた駐車場設備に関する、市保有の償却資産の明細書と、所有者から提出された償却資産申告書とを照合し、また当該駐車場設備に関する現地の状況を質問によって確認したところ、整合性がとれていないと判断することはできなかった。したがって、本監査意見における駐車場設備については、これ以上の調査は不要であると判断する。

しかし、市保有の償却資産の明細書と、現物との整合性を確認することは重要である。この点に関しては、180 ページ「(3) 固定資産税に係る実地調査について」で意見として取り上げているため、参照されたい。

(11) 課税漏れ

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	平成 21 年度には推計課税を 12 の事業者(又は個人)に対して行っているが、任意に、市が保有している課税リストである種類別明細書と税務署資料を突合したところ、課税漏れがあると想定できる事業者があった。 課税漏れがあると想定できる事業者に対しては、事業所から固定資産台帳及び減価償却明細書を入手するとともに実地調査をして、課税すべき償却資産を把握すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 57 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	実地調査には事業者の協力が不可欠です。協力を促す文書をたびたび送付しておりますが、未だ協力を得られない状況です。今後、粘り強く交渉し、実地調査できるよう努めます。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

平成 22 年度監査意見で掲げた事例について、資産税課は調査できていないため、妥当と認められない。地方税法上、市町村の徴税吏員には強い権限が付与されていることから、特に悪質な調査忌避業者に対しては、地方税法上の罰則を適用することも検討すべきである。

監査の結果及び意見

【意見】

当時の包括外部監査人は、課税漏れがあると見込まれる事業者から、固定資産台帳及び減価償却明細書を入手するとともに、実地調査を行い、課税すべき償却資産を把握することを求めている。

これに対して、資産税課は、事業者に対して協力を要請しているが、協力を得られない状況であるとしており、今後は、粘り強く交渉し、実地調査できるよう努める方針であるとしている。

そもそも、市町村の徴税吏員は、地方税法第 353 条により、「固定資産税の賦課徴収に関する調査のために必要がある場合」には、「質問」をし、「帳簿書類」を検査することができるとされている。これを拒んだ者は、地方税法第 354 条により、「一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金」に処されるとされている。

多額の資産があると推定されているにもかかわらず、必要な帳簿書類を提出せず、現地調査にも協力しないような、特に悪質な調査忌避業者に対しては、課税の公平性を期すた

め、地方税法上の罰則の適用を含め、強い姿勢で臨まれない。

(12) 課税資料

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	償却資産税申告書未提出者についての情報を得るため、奈良税務署が保有する所得税、法人税の申告書を、地方税法第 354 条の 2 に基づき、市が閲覧し記録をとることは許されている。しかし、市と奈良税務署との協議の結果、所得税、法人税の申告書を、償却資産税の課税資料として利用することが奈良税務署によって禁止されていた。 しかし、大阪市、京都市、神戸市では所轄税務署と協議を行い、所得税、法人税の申告書を償却資産税の課税資料として利用することが許されている。市では、推計課税は行っているものの、適正な金額と一致しているとは限らず、適正課税の観点から所得税、法人税の課税資料として利用できるように、奈良税務署と再協議すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 57 ページ
措置済か否か	措置済
措置内容	奈良税務署と再度協議を行い、所得税、法人税の申告書を課税資料として活用できるよう平成 24 年 3 月に許可を得ました。
公表日	平成 24 年 7 月 31 日

②今回の調査における評価及び根拠

措置されたと認められない。理由は以下のとおりである。

資産税課は、奈良税務署から許可を得て、所得税、法人税の申告書を課税資料として活用できるようになったことで措置済としている。

しかし、現在までその情報を固定資産税の課税に実際に利用した事例はない。所得税、法人税の申告書を課税資料として活用することができる状態にするだけでなく、課税実務の中で、所得税、法人税の申告書を課税資料として実際に活用することが求められると考えられるため、措置済とは認められない。

監査の結果及び意見

【意見】

市は監査で指示されたように税務署との協議を行い、利用許可を得たことをもって措置済としたが、本来監査が意図したものは税務署との協議ではなく、当該資料を業務改善に活かすことにある。しかし、償却資産税の課税・徴収業務において、所得税、法人税の申告書等をどのように活用すればよいのかが課内で明確になっていないこと、税務署の申告

書等の資料について、閲覧のみの許可が与えられており、複写の許可を得ていないことから、平成 24 年 3 月以降 11 月までの間、税務署の申告書等の書類の利用実績はない。

平成 22 年度の監査報告において、税務当局の資料をどのように活用するかは明確に指示されていないが、別の箇所に、「(監査人が) 任意に、市が保有している課税リストである種類別明細書と税務署資料を突合したところ、課税漏れがあると想定できる事業者があった。建築資材の製造を行う事業所の種類別明細書では、最後に取得した償却資産は昭和 58 年 2 月であり、取得価額合計は 44 百万円であった。しかし、税務署に提出された固定資産台帳によると、昭和 58 年 2 月以降、多々の資産が取得されており、期末取得価額(土地を除く)は 1,934 百万円にもなり、課税漏れがあると想定できる。」等の記述がある。このように法人税の課税資料と市の持つ償却資産台帳を突き合わせることによって、数値の著しい相違から、新規取得資産の申告漏れを発見できる可能性がある。

税務署が所有する課税資料を閲覧できる状態にただで措置済とするのではなく、監査意見を業務改善に活かすよう、税務署所有の課税資料を市の行う固定資産税課税に実質的に活用する方法を検討することが望ましい。

(13) 催告書

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	過去 5 年間の①申告書発送件数、②未回収件数、③催告書発送件数を確認した結果、約 3 割が未回収であり、またそのうち催告書の発送割合は約 4%と低い。 例えば 21 年度①6,808 件に対し②未回収件数 2,175 件、③催告書発送件数(1 回目)は 78 件である。②のうち催告書を発送する対象は、免税点をを超えていないと思われる新規事業者は外しているとのことであるが、新規事業者でも免税点をを超える可能性はあり、これを含めるなど、発送基準を見直すべきである。なお、催告書発送の決裁文書には、発送基準を明記しておくべきであると考え。 また催告書(1 回目)発送先からの未回収(44 件)については、そのうち不達やその後申告書の提出があったものを除いた 19 件について 2 回目の催告書を発送しているとのことであるが、上記同様、2 回目の催告書発送の決裁文書についても、発送基準を見直すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 58 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	免税点を越えると思われる新規業者も催告の対象にするなど催告書発送基準を見直すとともに、発送基準を決裁文書に明記します。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認める。理由は以下のとおりである。

償却資産について催告書発送基準を見直すべきであるとする平成 22 年度監査意見に対して、資産税課は催告書の発送基準を検討した。

その結果、当年度未申告の相手先のうち、前年度申告があり、資産に変動がなければ免税点 150 万円を超えると推定される相手先に対しては、全件催告書を発送することにした。新設の病院・診療所・医院等の医療機関や薬局に対しては、前年度の申告がないことから資産の状況が把握できないが、免税点を超えると推定されることから、全件催告書を発送することにした。

また、前年度申告があり、資産に変動がなければ免税点を下回ると考えられる相手先に対しても、全件「お願い文書」（申告書の提出を要請する書面）を発送することにした。

まず平成 24 年 6 月に上記の基準で各文書を発送し、未回答の相手先に対しては、全件平成 24 年 9 月に再度発送している。

年度	未申告	1 回目 発送	1 回目 申告有	1 回目 未申告	2 回目 発送	2 回目 申告有
	件	件	件	件	件	件
平成 21	2, 175	78	34	44	19	3
平成 22	1, 319	73	33	33	32	9
平成 23	1, 516	62	31	31	31	10
平成 24 (免税点超)	1, 586	54	26	28	28	4
平成 24 (免税点未満)		402	113	289	289	39

上表によると、24 年度については、未申告であった 1, 586 件のうち、前年度申告があり、資産に変動がなければ当年度も免税点を超えていると推定されるすべての相手先 54 件に催告書を発送している。また、前年度申告があり、資産に変動がなければ免税点を下回ると推定されるすべての相手先には、（申告の）お願い文書 402 件を発送している。1 回目の発送でそれぞれ 26 件（催告書送付の 5 割）と 113 件（文書送付の 3 割）の申告がなされた。1 回目の発送で申告がなかった全件について、再度文書を発送したところ、それぞれ 4 件と 39 件の申告があった。

上表によると、免税点を超えていると推定される相手先 54 件のうち 24 件は結局申告がないままであるが、無申告の件数を今後減少させることが求められる。そのためにも、催告書等の発送基準・発送方法について、更に検討を深める必要がある。

また、前年度からの追加取得資産がなければ免税点未満である 402 件にもお願い文書を送っている。これは前監査人の意見に対応したものであるが、こういった手続きによって、課税逃れ等の不適正事例が発見された率を調査し、効果測定すべきである。

平成 24 年度の発送基準について、効果が見えてくるのは 25 年以降である。未申告件数を減らすこと、適正課税を行うことを目的として、効果が表れるかを見ながら、発送基準の調整など、手段については引き続き検討する必要がある。

また、上記の発送基準について、平成 24 年 11 月 8 日現在では決裁文書等に明文化されていない。今後も継続して当該業務を確実に実施することが求められることから、平成 22 年度監査意見にも記載されているように決裁文書等における明文化を検討されたい。

監査の結果及び意見

【意見】

資産税課は固定資産税の未申告の相手方に対して、催告書や（申告の）お願い文書を送付し、申告を要請している。この発送に要するコスト（郵送費や封筒代、人件費など）と、発送の結果新たに提出された申告書により得られた税収を比較し、催告書や（申告の）お願い文書の発送の効果がどの程度あるのかを検討されたい。この効果測定の結果に基づき、次年度の発送基準を再考することが望ましい。

（１４）不納欠損

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	差押物件の公売を何度も行ったが応札がなく換価見込みがまったく立っていない。当該物件は、最低落札価額がすでに同市が課している固定資産税の水準にあり、これ以上価格を引き下げるとは事実上困難である。 滞納整理課担当者によると、「市が自ら差押している不動産があるため『滞納処分をすることができる財産がないとき（地方税法第 15 条の 7）』に該当せず、差押を解除するための執行停止処分は難しい。差押財産をなんとか換価して滞納税等を少しでも回収したい」とのことであった。しかしながら、当該事案の滞納税等は約 10 億円になるにもかかわらず、仮に差押物件を換価できたとしても回収できるのは数百万円にすぎない。むしろ実質的に回収困難な租税債権を毎年滞納繰越調定し続けることのほうが問題である（調定している本税部分約 3.5 億円と差押物件の評価額数百万円との差額はいずれ不納欠損処理されることは明らかであり、市の対応は損失の先送りに他ならない）。 当該事案については換価の目処が立たない以上、実質的に財産がないものとして（差押を解除する等の）執行停止処分を行い、適時に不納欠損処分すべきである。
過年度報告書における記載ページ	平成 22 年度奈良市包括外部監査報告書 67 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	再度、公売をし落札しない場合は、不納欠損処分を検討します。当該事案については、一部執行停止を検討しています。なお、優先する抵当権の設定があり、徴収の見込みのない差し押さえた不動産については、精査のうえ、順次、換価価値が無いものとして執行停止処分を行っています。

②今回の調査における評価及び根拠

妥当と認められない。理由は以下のとおりである。

滞納整理課は、上記案件に関する債権についての差押担保の土地を公売にかけている。平成 19 年 1 月、平成 20 年 8 月、平成 21 年 1 月、平成 21 年 5 月、平成 21 年 12 月、平成 22 年 1 月、平成 22 年 9 月、平成 24 年 10 月の、8 回公売を行い、平成 24 年 10 月に公売予定の土地 16 筆のうちの 1 筆を 302,000 円で売却することができた。

滞納整理課は、担保の土地を売却し、滞納者に対する債権を回収した後で、残額を不納欠損処分する予定である。

しかし、債権が発生した平成 5 年度以降、19 年経過しており、その間に要した滞納整理課の事務コストが多くなっていることと、金額が 3 億円を超え市の損失額を早期に確定すべき状況となっていることから、滞納者に対する債権を早期に不納欠損処分することが望まれる。不納欠損処分を行うためには、担保を売却するか、執行停止処分を行うことが必要である。

本事案における担保土地は、過去の公売の実績と立地条件を鑑みて、そもそも売却することが困難であり、たとえ売却できたとしても高値で売却することは困難であると考えられる。したがって、まずは公売にかける際の見積価額を見直して早期に売却先を確保することが必要である。

また、検討中の内容には、精査のうえ換価価値がなければ順次執行停止処分にする、とあるが、その意味は、(換価価値がないとしても)税金の滞納者に資産を無償で戻すことに他ならない。

監査の結果及び意見

【意見】

換価価値がないとしても差押解除することの合理性については十分な根拠がなければならぬため、市民への説明責任を果たせるよう、執行停止に際しては判断の合理性を証する書類を備え、決裁規定に則った決裁を行ったうえで適切に処置されたい。

(15) 職員配置

①過年度の監査の結果及び意見並びに市の措置状況

監査の結果及び意見【意見の要約】	税務室の課別超過勤務時間をみると、市民税課と納税課では職員1人当たりの年間平均超過勤務時間数に大きな隔たりがある。特定の課や職員に負担がかたよりすぎると業務の効率性・有効性が低下する恐れがある。それぞれの職務において要求される知識や経験が異なるという面もあると思われるが、税の賦課及び徴収は行政経営の根幹となる業務であることからすれば、繁忙期に職員を融通する等税務室全体としてのパフォーマンスの向上という点も加味して柔軟に職員配置を決定することが望ましいと考える。 次に、他の中核市と比較してみると、低いコストと少ない徴税職員数で市税の事務を執行しているといえる。一方で、市税の徴収率は、他の中核市と比較して低い。つまり、コストを低く抑えることに重きを置きすぎて人員を必要以上に削減し、必要な事務を充分に行えない体制となっている結果、徴収率が低くなっているのではないかと疑念が生じる。 また、超過勤務手当が中核市平均の2倍程度ある。徴税職員の年齢構成によってある程度は差が出ることも考えられるが、労働環境はあまりよくないと考えられる。 滞納になっている市税も平成21年度末現在で48億円にも上っており、この回収を促進するためにも徴税職員の増員を検討する必要がある。
過年度報告書における記載ページ	平成22年度奈良市包括外部監査報告書 80 ページ
措置済か否か	検討中
検討内容	繁忙期の負担軽減のため職員を融通する制度として平成22年10月から奈良市部内事務従事制度を導入しています。 また、職員数については、現在の社会情勢下では、増員することは困難な状況となっておりますが、税務経験のある再任用職員を配置するとともに、平成23年度には、職務経験者採用枠の新規採用者のうち債権整理業務の経験者の配属や非常勤嘱託職員の任用も行ったところであります。

②今回の調査における評価及び根拠

措置する必要がないと判断した。理由は以下のとおりである。

市の職員数の総数を削減している中、税務室の職員数のみを増加させることにより本監査意見を措置することは非常に困難である。既に人事課は、再任用職員の配置、非常勤嘱託職員の任用を行うとともに、税務室職員数を削減せず平成23年度水準を維持している。このように現時点で実施可能で、税務室の業務処理のために有効な措置を実施している。また、税システムの更新により、業務の効率化が予想されることから、本意見に関して、これ以上の措置は不要であると判断する。

以 上