

第1部 平成18年度包括外部監査について

<目次>

第1章 包括外部監査とは何か

第2章 平成18年度の監査テーマ選定の理由

第3章 監査実施者並びに実施した監査の概要

第 1 部 平成 18 年度包括外部監査について

第 1 章 包括外部監査とは何か

包括外部監査とは（地方自治法より関係部分抜粋）

包括外部監査制度は平成 9 年 6 月の地方自治法の改正により制度化された。今回、平成 18 年度の監査で 8 回目となる。地方公共団体に対する第三者の専門家による外部監査制度であり、各地方公共団体が内部的な監査制度として設置している監査委員制度とはその役割や効果が機能的に全く異なる。

包括外部監査の役割や効果について地方自治法が定める要旨は次の通りである。

（包括外部監査人の監査）

第 252 条の 37 包括外部監査人は、浜松市の財務に関する事務の執行及び浜松市の経営に係る事業の管理のうち、第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする。

2 包括外部監査人は、前項の規定による監査をするに当たっては、浜松市の財務に関する事務の執行及び浜松市の経営に係る事業の管理が第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨にのっとってなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。

第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定は次のようになっている。

（地方公共団体の法人格、事務、自治行政の基本原則）

第 2 条 14 項 浜松市は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15 項 浜松市は、常にその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らなければならない。

このように浜松市の行政が①最小の経費で最大の効果を挙げているか、②常に組織及び運営の合理化に努めているかという観点に立って監査を行うことになっている。そのため包括外部監査は、監査の本来の目的である、収入や支出の合法性と合規性を監査するだけでなく、それらの経済性、効率性、有効性をも監査するという特色がある。

包括外部監査にはもう一つ特色がある。浜松市の行政活動は極めて広範囲に及ぶ。こうした活動について一度に全てを監査することは膨大な監査体制とコストを要する。そのため一度に広範囲を監査するという仕組みは止めて、包括外部監査人に公正な第三者の立場で自由に監査テーマを選定してもらい、そのテーマに対して徹底的に監査するという方法を採用している。こうして選ばれたテーマを上記の法律では特定の事件と呼んでいる。

このような特定の事件として、過去 7 回の包括外部監査では次のようなテーマについて監査がされた。

第 1 回目 平成 11 年度

- (1) 浜松市の土地開発公社平成 10 年度決算
- (2) 財団法人浜松市建設公社平成 10 年度決算
- (3) 小型自動車競走事業（特別会計）の財務状況について

第 2 回目 平成 12 年度

- (1) 浜松市下水道事業の平成 11 年度決算並びに管理運営について
- (2) 県西部浜松医療センターの平成 11 年度決算並びに管理運営について

第 3 回目 平成 13 年度

補助金の制度、運用について

（平成 12 年度実績で一般会計歳出総額の 9%、177 億円）

第4回目 平成14年度

委託料に係る制度、運用について

(平成13年度実績で一般会計歳出総額の9%、169億円)

第5回目 平成15年度

工事請負費に係る制度・運用について

(平成14年実績で一般会計歳出総額の10.4%、193億円)

第6回目 平成16年度

外郭団体等における出納その他市民負担にかかわる管理について

(対象にした外郭団体等 : アクトシティー浜松運営財団、浜松市フラワー・フルーツパーク、浜松市体育協会、浜松市文化協会、浜松市建設公社、浜松市社会福祉事業団、静岡県小型自動車競走会、浜松市社会福祉協議会、浜松市清掃公社の9団体)

第7回目 平成17年度

浜松市における人件費支出の適正性について

第2章 平成18年度の監査テーマ選定の理由

平成18年度包括外部監査は当然に過去7回の監査テーマを見比べて検討され、なおかつ行政コストに占める重要度を勘案し、「浜松市における水道並びに下水道に関わる事業について（これら事業に類似する農業集落排水事業、簡易水道事業及び財団法人浜松市清掃公社などを含む）」に決定した。

このテーマから読み取れるように、今回の監査に当たっては、「水」に焦点を当てている。即ち、浜松市民の上水から下水までの生活用水の流れに伴って発生する行政コストに着目したものである。選定理由となった項目は次の通りであり、こうした項目を公正かつ客観的な立場からチェックすることは重要かつ喫緊の課題と考えるからである。

1 選定の理由

① 包括外部監査2回目の平成12年度に、「浜松市下水道事業の平成11年度決算並びに管理運営について」というテーマで下水道事業について包括外部監査が実施されている。この時の監査では水道事業が含まれていないので、水道事業会計及び下水道事業が企業会計の目的に適った経営がされているかどうかを主な監査テーマとした。また、平成17年7月1日の12市町村の合併によって、水道事業は一つの組織に統合されたので合併前と後の経営状況の違いにも留意している。

② 平成15年4月に公営企業の経営健全化を図っていく必要性から、それまで別々に経営されていた水道事業と下水道事業は組織的に統合された。統合の趣旨について、平成14年9月の市議会定例会において、当時の水道事業及び下水道事業管理者は次のような内容の答弁をしている。

近年、行政を取り巻く環境が大きく変化しており、これまで以上に簡素で効率的な行財政システムの確立や良好な水環境の創造が求められている。このため、水道事業と下水道事業の統合を行うことにより公営企業としてさらなる経営健全化を図っていくことが必要との結論に達し、平成14年度からの行政経営計画における新規取り組み事項として位置づけた。

具体的には、第1段階として、まず平成15年4月に組織改正を行い、現在の水道部と下水道部を、仮称、上下水道部とする。第2段階として平成16年4月に市役所西別館にある下水道部の部署を住吉庁舎に移転することにより、実質的な統合を図る。また、組織体制については、業務内容が共通している管理部門の整理を図るとともに、市民の皆様の第1次的な窓口となる、仮称、お客様サービス課を設置し、来庁者や電話問い合わせなどに対し迅速に対応する体制を整えていく。さらに、水道料金や下水道使用料の徴収業務、管渠等の建設と維持業務、ポンプ場と処理場の維持管理業務をそれぞれ同一部署で行うこととし、統合の目的である市民サービスの向上や業務の合理化、効率化を図っていく。

このたびの統合においても、単なる組織の統合にとどまらず、事務事業全般にわたる見直し、また効率的な企業運営のための組織の簡素化や再編が必要である。水道事業及び下水道事業の会計は引き続き独立して企業会計方式で行うが、それぞれの会計の中で法の趣旨を生かし、必要とされるサービスをいかに合理的に提供していくかを考えていく。

このため、統合に当たっては、組織再編による業務改善に加え、経営のより一層の効率化に向け検針業務、料金や使用料の徴収業務、施設の維持管理業務などにおいて事務事業の見直しを行っていく。一方、市民に対し公営企業の経営状況等に関する幅広い情報提供を行い、経営健全化について理解を得ることも重要であり、統合を機に情報誌やホームページなどの情報提供の充実を図っていく。さらに、経営の健全化を進めるためには、職員一人一人の意識改革を進め、企業意識の徹底を図るとともに、積極的なサービス精神と広い視野に立った経営感覚を養うことが重要なことと考えている。

今回の包括外部監査では、こうした統合の効果がどのように実現しているかをチェックするためにも水道事業と共に、下水道事業も監査テーマに含めることが重要と判断された。

また、平成12年度に実施された「浜松市下水道事業の平成11年度決算並びに管理運営について」で指摘された監査結果や意見を再度見直すとともに、改善すべき事項が適切に業務に反映しているかどうかのチェックも必要である。

なお、平成17年7月1日の12市町村の合併によって、下水道事業は一つの組織に統合されたので合併前と後の経営状況の違いにも留意する。

③ 水道事業及び下水道事業管理者の②の答弁にあるように、水道下水道事業に関しては良好な水環境の創造が求められている。浜松市において、こうした水環境の創造という観点から、水に係わる類似的な事業を決算書の中から求めると、会計的に次のような事業が識別できる。

- イ 企業会計 水道事業会計
下水道事業会計
- ロ 特別会計 農業集落排水事業特別会計
簡易水道事業特別会計

ハ 一般会計予算書から抽出した水環境創造に関する支出<単位：千円>

				18年予算 当初予算	17年補予算 8月補正	
4衛生費	3清掃費	1清掃総務費	9し尿処理関係一般経費	10,679	16,561	
		8浜北クリーンセンター費		134,880	108,235	
		9天竜環境事業所費	し尿処理費	55,292	57,870	
		11引佐環境事業所費	し尿処理費	167,504	214,408	
	4環境費	1環境総務費	6川や湖をきれいにする運動の推進費		2,984	517
			7天竜川・浜名湖環境共生事業を推進するための経費		1,436	0
			10浄化槽の適正使用監視・指導		6,176	984
			11環境基本計画の推進、環境審議会運営経費		298	0
			12浄化槽設置者に対する補助金		278,190	183,360
			16各種負担金		10,928	312
		3環境保全調査指導費	5河川、地下水の環境保全対策経費	27,621	13,994	
			6大気汚染や水質汚濁を測定する経費	12,825	3,447	
		7佐鳴湖浄化対策事業に係る経費	8,754	0		
		10中小企業実施の環境にやさしい事業活動推進補助金	2,317	733		
	12（新規）公共用水域データ管理システムリース経費	1,000	0			
5飲料水供給費	1飲料水供給施設費		118,227	129,649		
6公営企業会計支出金	2水道会計支出金	水道事業会計に対する負担金	-	45,838		
7水道整備事業費	1水道整備事業費	簡易水道事業特別会計への繰出金	206,064	113,881		
6農林水産業費	1農業集落排水費	1農業集落排水事業費	農業集落排水事業特別会計繰出金	128,369	99,401	
8土木費	2道路橋梁費	3道路新設改良費	8市内一円の道路改良、側溝改良事業費	1,905,639	1,086,229	
		6交通安全施設等整備事業費	5市内一円の交通安全施設等整備修繕費			
		(2)側溝ふた掛け事業費	292,196	7,521		
	6都市計画費	21都市下水路費		328,127	533,279	
10公営企業会計支出金	1下水道会計支出金	下水道会計に対する出資金	30,880	0		
		下水道会計に対する負担金	7,138,069	8,643,185		

ニ 公益法人会計 財団法人浜松市清掃公社（浜松市の外郭団体）

良好な水環境の創造という観点から、飲料水並びに汚水に関する支出を見ると上のようになる。これを要約すると、水道管が埋設された区域は水道事業として営まれるが、水道管が埋設されていない区域ではロの簡易水道又はハの飲料水供給施設として事業が営まれる。下水道事業も同様に下水管が埋設されたところでは下水道事業であるが、それ以外のところではロの農業集落排水事業やハのし尿処理それにニの清掃公社の事業となる。さらに、ハの一般会計ではこうした事業や会計への繰出金などとして事業の一部を担っている。このように水環境の創造という視点から浜松市の行政コストを検証しようとする、浜松市が用意しているすべての会計制度、即ち、企業会計、特別会計、一般会計それに公益法人会計の4つにわたっている、浜松市の会計を横断的に従って全体的に見ることができ、監査の有益性が著しく高まるものと考えられる。

④ 監査に当たっては、民間とのコスト比較を行い、収入及び支出の適正性を検証する。民間とのコスト比較は主に工事原価に含まれる諸コストとサービスコストについて実施する。行政コストは民間に比較して高すぎるのではないかという疑問が常に問われるところである。しかし感覚的な疑問でとどまってしまう場合が多いと思われる。今回の監査では可能な限り、実証的な比較を行って、金額的にいくら高いのか、何%高いのかといった具体的な比較数値を示したいと考えている。ただし平成17年度の包括外部監査のテーマとした人件費そのものは民間比較の対象にしていない。

以上、監査テーマ選定の理由である。

第3章 監査実施者並びに実施した監査の概要

1 監査実施者

包括外部監査人	公認会計士	松島知次
包括外部監査人補助者	弁護士	安間龍彦氏
	公認会計士	大場佳久氏
	公認会計士	田畑隆久氏
	公認会計士	岡本周二氏
	税理士	鈴木孝行氏
	税理士	新村辰三氏

2 監査期間

平成18年6月7日から平成19年2月8日

3 監査の法令根拠

地方自治法第252条の27第2項の規定に基づいて実施する包括外部監査

4 包括外部監査人と浜松市との利害関係

包括外部監査人は、包括外部監査の対象とした事件について、地方自治法第252条の29に定める、浜松市との利害関係は有しない。

5 監査の概要

(1) 監査の範囲

監査テーマの選定理由で述べたとおり、飲料水並びに汚水に係わる事業に伴う、収入と支出の適正性を監査の目的としている。また、浜松市における「水環境の創造」という観点から、汚水を処理した後の排水の水質検査データの比較分析を行って、排水に伴う問題も監査の対象とした。事業の種類は次の通りである。

①水道事業、②下水道事業、並びにこれら事業に類似する③簡易水道事業、④農業集落排水事業、⑤財団法人浜松市清掃公社、⑥飲料水供給施設、⑦環境部が管轄している下水道に接続していない汚水処理に係る汚水処理事業（浄化槽及び衛生処理施設）、⑧汚水処理後の水質検査データの比較分析。監査の範囲は以上の8区分に分類される。

(2) 監査の目標又は着眼点

監査を実施するに際しての監査目標又は着眼点は以下の点にある。

① 浜松市は飲料水の供給、並びに飲料水を供給した結果排出される汚水処理に関して、(1)の監査範囲で述べたように概ね8区分される事業や行政を執り行っている。これら概ね8区分の事業や行政について、区分ごとの総コストを算出し、分析することで、事業が抱える問題点を明らかにすること

② 水道及び下水道並びに財団法人浜松市清掃公社について、支出内容を詳細に監査し、支出内容に問題がないかを監査する。水道、下水道及び浜松市清掃公社以外の事業では、多額な支出について抽出して行う。

③ 8事業の委託費について、委託内容や入札手続を監査し、妥当性を検証すること。

④ 8事業の工事費について、入札手続を監査し、入札手続の妥当性をチェックすること。

⑤ 8事業について、利用料、負担金及びその他収入の内容と入金状況を監査し、適切に入金されているかを検証する。

⑥ 水道及び下水道事業の主要なコストについて、民間の類似事業者とコスト比較を行い、事業や行政執行に要するコストが高すぎたりしていないかどうかをチェックする

⑦ 平成17年7月1日、合併によって新浜松市が誕生した。12市町村が合併して成立した。平成18年度の包括外部監査は平成17年度の決算書をたたき台にして行われる。これは監査実施の時期では、18年度の会計期間は未だ進行中で決算途上であるためである。このため、今回の監査では合併によって消滅した11市町村とそれに浜松市の12の決算書を基にすることになった。監査に当たっては、合併前と合併後の決算数値の一貫性や整合性について、問題がないかどうかをチェックする。

⑧ 飲料水を供給した結果排出される汚水は下水道敷設区域では下水道を通して汚水処理場で処理される。他方、下水道が敷設されていない区域などでは、各家庭や事業所が設置した浄化槽で一次処理され、残滓などはし尿処理運搬業者が衛生工場に運搬して、衛生工場で汚水処理される。汚水処理された水は河川に放流される。このように飲料水の利用は、当然のことであるけれども、最終的には河川や地下水に戻って、自然環境に大きな影響を及ぼすことになる。この自然環境に関して、浜松市は平成 17 年 7 月 1 日の 12 市町村合併に際し、「環境方針」を宣言した。

浜松市環境方針

1. 基本理念

浜松市は、天竜川や浜名湖をはじめ、遠州灘、北部の山々など、水と緑に囲まれた豊かな自然環境に恵まれ、進取の気性のもと、先人たちのたゆまぬ努力により、静岡県西部地域の中核都市として発展してきました。

本市は、市のビジョン「技術と文化の世界都市・浜松」の実現に向けて、豊かで美しい自然環境と、市民主体の活発な経済・文化・社会活動が共生する都市「環境と共生するクラスター型政令指定都市」を目指します。

そのために、浜松市環境基本計画を策定し、これを実行する手段として、環境マネジメントシステムを導入し継続的に改善します。

これにより、持続的発展が可能な社会を目指し、環境保全活動はもとより、環境汚染の予防並びに環境法規制や約束した事項を守ることを、地域社会の中で率先して推進します。

また、事務・事業活動の計画及び予算化から執行に到る全ての段階において、環境への影響を把握し、著しく影響を与えるものを優先的に管理することにより、環境を配慮した市民への行政サービス向上に努めます。

2. 行動指針

(1) 地球環境の保全と環境負荷の低減

二酸化炭素等の地球温暖化ガスの排出抑制、フロンガス放出によるオゾン層破壊の抑制、化石燃料使用の抑制、自然エネルギーの利用促進、有害物質の発生・排出抑制に努めます。

(2) 資源循環型社会構築への貢献

省資源と物の再利用、廃棄物の削減と適正処理・リサイクル化、グリーン購入・調達の推進に努めます。

(3) 地域の自然環境・都市環境の保全と創造

生活にうるおいと安らぎを与えてくれる音・かおり・光を資源として保全し、快適な生活環境を創造していくとともに、川や湖の浄化、森林や里山の保全、希少動植物の保護、公園緑地の増加等に努めます。

(4) 環境教育・環境学習の推進

環境教育推進による職員の環境意識向上、子供から大人までの市民を対象にした環境学習等の実施に努めます。

(5) コミュニケーションの推進

環境問題に関する情報を積極的に収集し、速やかに公表します。

こうした環境方針を踏まえ、汚水への取組の現状を分析する。具体的には、下水道が敷設されていない地域での汚水処理や、放流水が定期的に水質検査が行われるので、放流水質を比較分析し、適切かどうかの検討を行う。

なお、基本理念の中で触れられている浜松市環境基本計画は平成 11 年 3 月に作成されたもの。第 2 次の環境基本計画は国際航業に委託され、平成 17 年度に着手し、3 年かけて 20 年 3 月に完成の予定になっている。

(3) 監査の主な手続

上に述べた監査目標を達成し又は着眼点を解明するために必要な監査手続を実施した。即ち、関係部署のヒヤリング、証拠文書や資料（合併前後の 12 市町村の各種の決算書、契約書、入札に関する資料、支払命令書、入金に関する資料、規定など）の閲覧・照合、現場視察である。しかし、監査にかかる総時間には限度があるので、予定した総監査時間の中で実施できる手続に限られる。従って、監査目標の達成にしても、着眼点の解明にしても、自ずから、達成・解明できる範囲に限られることは止むを得ないことである。