

定期監査(財務監査)・行政監査結果に関する報告

第1 監査の基準

この監査は、浜松市監査基準(令和2年浜松市監査委員告示第2号)に準拠して実施した。

第2 監査の対象

次のとおりである。

対象とする部等	対象とする課等	
1 政策補佐官	—	
2 危機管理監	危機管理課	—
3 総務部	秘書課	人事課
	政策法務課	職員厚生課
	文書行政課	—
4 財務部	財政課	アセットマネジメント推進課
	公共建築課	調達課
	技術監理課	税務総務課
	市民税課	資産税課
	収納対策課	—
5 市民部	文化財課	—
6 産業部	産業振興課	企業立地推進課
	スタートアップ推進課	観光・シティプロモーション課
	農業水産課	中央卸売市場
	食肉地方卸売市場	農業振興課
	農地整備課	農地利用課
	林業振興課	—
7 カーボンニュートラル推進事業本部	—	
8 会計管理者	会計課	—
9 消防	消防総務課	予防課
	警防課	情報指令課
	中消防署	東消防署
	西消防署	南消防署
	北消防署	浜北消防署
	天竜消防署	—
10 市選挙管理委員会事務局	—	
11 人事委員会事務局	—	
12 農業委員会事務局	—	
13 議会事務局	議会総務課	議事課
	調査法制課	—

第3 監査の期間

令和4年8月1日から令和5年2月17日まで

第4 監査の着眼点及び実施内容

事務の執行及び経営に係る事業の管理について、合規性、正確性、経済性、効率性及び有効性の観点から適正に行われているかを着眼点とし、検証した。

監査手続については、監査対象部局から提出された資料及び諸帳簿等関係書類を抽出調査するとともに、関係職員から説明を聴取し、関係法令等に基づき適正に執行されているかについて監査を行った。

第5 監査の結果等

1 監査の結果

事務の執行及び経営に係る事業の管理について、令和3年度及び令和4年度に関する収入事務、業務委託契約事務、補助金・負担金等交付事務、減免措置事務及び物品管理事務を主眼に合規性、正確性、経済性、効率性及び有効性の観点から調査した結果、これらの事務及び事業はおおむね適正に処理されていると認められた。

2 監査の結果に基づく意見

地方自治法第199条第10項の規定に基づき、監査の結果に関する報告に添えて、意見を次のとおり提出する。

(1) 総務部

文書行政課

浜松市情報公開条例に基づく令和3年度の公文書の公開請求は、情報公開制度が開始された平成9年度と比較して約117倍となる2,220件まで増加している。

これまで「何人」に対しても無料で公文書公開を行ってきた同制度の利用者は、極めて少数の者に偏っているという事実が明らかになっており、同様の傾向にある他都市においては、行政コストと適切な受益者負担を考慮した有料化の動きも見られている。

本市の請求件数の約6割を占めてきた金入り設計書については、令和3年10月に「浜松市設計書情報提供サービス」※の開始により、オンラインでの入手が可能となった。しかし、公文書公開請求の利用も一定数残っていることから、当該サービスの充実と周知について関係課と連携するなかで、他の情報提供の仕組みを設けた場合の情報公開制度との調整についての検討も求められる。

同制度の開始から26年が経過し、オープンデータの普及やデジタル化の進展など社会経済情勢が大きく変化するなか、同制度を所管する文書行政課は、引き続き「市民の市政についての知る権利」を尊重しながら、公平、効率的で時代に合った制度や運用方法となるよう調査研究に努められたい。

※浜松市設計書情報提供サービス：

市が発注した工事及び工事関連業務委託等の金入り設計書情報を無料で提供するサービス。利用者がオンラインで利用でき、受付日翌日に提供されるもの。

(2) 財務部

ア 財政課

財政課では、平成 19 年に補助金見直しに係るガイドラインを制定し、以来、改正を重ねながら補助制度の適正化に努めてきた。部局に裁量を委ねる枠配分方式と比べ、財政課の責任、労力がともに大きくなる一件査定方式による予算編成を採用している本市においては、各課に対し事前に詳細な方針を示すことは特に重要であることから、同ガイドラインの更なる充実と不断の見直しが求められる。

財政課は、各課が責任をもって補助制度を設計し、運用が行えるよう、政策の到達目標、補助対象者の属性及び数、政策目的達成までの年数及び総事業費などの明確化や、事業効果の分析及び検証を各課に求めるなど、引き続き補助制度の適正化に努められたい。

また、過去に補助金から委託料や負担金など市が直接責任を負う事業実施形態に変更したものについても、同ガイドラインにおいて必要に応じて事業のあり方を見直すとしているが、政策目的達成の手法として、金銭的給付を行う補助制度以外にも、手数料等の徴収、義務付け等の規制など、より広い選択肢の中から最適な手法を検討するよう各課への意識付けを図られたい。

さらに、補助事業により取得した財産等の処分の制限期間や承認基準の設定は、各課の判断に委ねていることから、市としての統一した取扱いについて検討されたい。

イ アセットマネジメント推進課

指定管理者制度は、平成 15 年の地方自治法の改正後、新たな制度として定着するなか、全国的に課題が顕在化している。本市においても、制度導入から 17 年が経過し、近年では、指定管理者更新時の公募件数の半数以上が 1 者のみの応募で、約 7 割の施設で指定管理者の変更がないなど、指定管理者が固定化しつつある状況がみられる。この要因として、指定管理の制度所管課であるアセットマネジメント推進課は、市が公開している施設管理に要する経費の詳細や管理運営の重要事項等に関する情報不足等を挙げているが、これには指定管理業務の収支に関する市の考え方が影響していると考ええる。

市では、指定管理業務を収支均衡となるよう積算し、自主事業の利益をインセンティブとしている。しかし、指定管理業務の利益を計上する余地がないため収支報告書の内容が分かりにくく、特に自主事業の実施が困難な施設への新規参入が難しい状況となっている。

この他の課題として、指定管理期間について、アセットマネジメント推進課は、多くの事業者が応募できるようにするためには漫然と長い期間を設定することは好まし

くないとしており、現状では85%の施設が5年であり、5年を超えるものは2施設のみとなっている。市外からの利用者の多い広域施設など投資を行えばより多くの集客を図ることが見込まれる施設においては、5年間では投資を回収することが困難な場合もある。

民間活力の導入により、質の高い施設サービスを適切な対価で提供するための指定管理者制度には、指定管理者にとっての魅力、すなわち利益が必要である。利益があるところに競争が生まれ、競争によってサービスの質が向上する、という好循環は、利用者、指定管理者及び市の三方を利するものである。

アセットマネジメント推進課は、指定管理業務に係る収支を市が正確に把握した上で、適正な利益を確保できる仕組みの導入を研究するとともに、一部の施設においては、指定管理者が施設・設備に対し投資を可能とするための指定管理期間の長期化に向けて検討することで、競争原理が働く環境づくりを進められたい。

ウ 調達課

長期継続契約は債務負担行為によらずに複数年契約が締結できる制度であり、その対象は地方自治法で厳格に定められていたが、平成16年の同法の一部改正により「翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすようなもの」に限り、条例で定めるところにより対象の拡大が可能となった。

調達課では、マニュアルの整備や契約事務説明会等により制度の周知や活用の推奨に努めてきたが、各課が行う契約に関し、制度の適用時の関与をしておらず、適用状況の把握も行っていない。

調達課は、契約事務の制度所管課として、業務の円滑化と契約事務の効率化を図るとともに、議会の債務負担行為に係る議決権を侵すような契約が締結されることのないよう、各課の状況を適切に把握できるルール作りに取り組みたい。

(3) 市民部、総務部、財務部

文化財課、人事課、調達課

令和3年度の物品検査において判明した浜松市博物館の歴史資料の紛失と、その後の調査において判明した職員の虚偽報告を受けて、市は、浜松市博物館資料紛失再調査委員会を設置した。令和4年12月に提出された調査報告書では、浜松市博物館を所管する文化財課のほか、人事・組織や物品管理の制度所管課を対象として、再発防止に向けた提言がなされている。これらの提言に対して、真摯、かつ着実な対応が望まれる。

また、このような不祥事の発生は、公務に対する信頼を大きく損なうものである。このため、以下に述べる内容について特に留意するとともに、提言への対応にあたっては、関係する3課で連携を図りながら、文化財課が中心となり進捗管理を行われたい。

文化財課においては、資料の全点確認と優先順位付けはもとより、確認したデータの電子台帳化を図るなどの適切な資料管理に向けた取組を着実に進めるとともに、浜松市

博物館の資料のような金銭評価になじまず特殊かつ大量の物品の管理ルールや検査体制の整備、収蔵スペースの確保等についても、美術館、中央図書館等と連携して取り組まれない。

人事課は、専門職を配置する職場における人員配置について、引き続き、一部の専門職や事務職が固定化しない人員配置や人事管理に努め、職場の新陳代謝を図ることで、職場を活性化し、不祥事のリスクを避けるよう努められたい。また、専門職においても、公務員として求められる予算、法律、会計事務などの基礎的な知識、能力の育成にも取り組まれたい。

調達課は、物品管理の制度所管課として、浜松市博物館の資料のような特殊かつ大量の物品の管理・検査が適切に行われるよう、所管課への指導・助言を充実させ、不祥事の再発防止に努められたい。

(4) 産業部

ア 産業振興課

本市では、市長が認定した市内中小企業者等が開発した新商品等について、随意契約で調達できるとした地方自治法施行令の制度を活用し、令和4年度からトライアル発注認定事業を実施している。その運用を定めた浜松市トライアル発注認定事業実施要綱によれば、市は新商品等の普及促進を図るための公表、広報活動、積極的な調達に努めるとしている。広報活動としては、庁内掲示板への通知掲載、市ホームページへの掲出、報道発表、関係団体の会員メールマガジンへの掲載等を行っており、今後、同令の規定の趣旨を実現するための庁内での優先調達を促す仕組み作りや、認定後の普及促進を図るための更なる支援が求められる。

産業振興課は、同要綱の目指す認定商品等の普及促進に向けて、浜松商工会議所や公益財団法人浜松地域イノベーション推進機構等の関係団体の更なる協力を得て、新商品等の周知方法の見直しや具体的な支援策を検討されたい。また、庁内優先調達に向け、事業実施による効果を検証しつつ、予算措置を含めた庁内への施策誘導の方法を検討するなど、同要綱の目的の達成に資するよう事業全体の充実を図られたい。

さらに、県が行っているトライアル発注推進事業による認定を受けた市内中小企業者の新商品等について、本市の事業としても認定し、支援することにより、新商品等の開発意欲を一段と高め、新産業の創出への動きにつながることを期待できる。このため、県の認定を受けた者に対し本市の事業への申請手続を簡略化するなど、事業者の支援に取り組まれたい。

イ スタートアップ推進課

本市では、全国のスタートアップを対象に、本市を実施場所とした実証実験プロジェクトを支援する「実証実験サポート事業」を令和元年度から実施している。

この事業は、プロジェクトの公募、計画のブラッシュアップ、支援先の調整、実証実験後の本市への定着を働きかける委託による支援業務と、実証実験に係るスタート

アップへの資金補助を行うものである。令和4年度までに採択した市外21社のうち実証実験後も本市に定着したのは5社にとどまっている。

スタートアップ推進課は、地理的多様性に富み、政令指定都市として多くの権限を有する本市の魅力を最大限に引き出すため、規制に関わる部署との調整、浜松商工会議所、公益財団法人浜松地域イノベーション推進機構などの関係団体や地元企業等との連携、協力を図りながら、引き続き伴走型の支援に取り組まれない。実証実験後の出口戦略のための事業についても、産業部内をはじめ、庁内関係部局との連携を図ることで、スタートアップの立地や育成の成果が確実に地域に還元されるよう努められたい。

また、令和3年度の支援業務の支払額が2,458万円と、補助金額の計453万円に比して高額で、かつ、各年度とも同様の傾向となっている。支援業務の成果は実証実験の補助金額の実績のみで評価できるものではないものの、委託料は補助実績とは連動しない定額とする契約となっている。スタートアップ推進課は、支援業務に関し、契約の考え方、委託料の設計等について丁寧な説明を行うとともに、実証実験による本市への波及効果や、実証実験後の本市への立地、市が行う出口支援策へのつなぎなども考慮した成果指標と、その達成状況に応じて委託料の金額が変わる成果連動型委託契約の導入について調査研究するなど、経費の効果的な活用に努められたい。

ウ 農地整備課

豪雨や地震等により、各地で農業用ため池の決壊等が相次いでいる。農業用ため池は、築造時期が江戸時代以前又は不明なものも多く、老朽化が進んでいるとされ、また、相続による権利関係の複雑化や管理組織の弱体化等により、各地で日常の管理不全が顕在化している。これらを背景として、所有者、管理者及び行政機関の役割分担の明確化や、適正な管理及び保全体制の整備を目的として、令和元年7月に、農業用ため池の管理及び保全に関する法律が施行された。

本市では、市の所有しない農業用ため池も加えて市を管理者として県に届出を行い、現在は市内34箇所の農業用ため池を農地整備課が所管している。市は、管理者又は所有者として、適正な管理及び保全に関する重い責任を負うこととなった。豪雨や地震等のリスクが高まるなか、適正な管理及び保全に向けての体制整備に取り組むことが喫緊の課題である。

これまでのところ、災害に備えた受益者や地元自治会等との連携等による情報の収集、伝達体制が未整備となっている。このため、農地整備課は、大雨等による災害に備え、職員による農業用ため池の点検能力の向上を図るとともに、部内における体制整備はもとより、危機管理課、土木部等の庁内の関係部局、受益者や地元自治会等とも連携し、避難等に関する情報の収集、伝達等の体制を早急に構築し、市民の安全を守るよう努められたい。

また、各々の農業用ため池が実際に利用されているかを把握したうえで、受益者がいない場合には、調整池などの他の公益目的の有無を確認し、廃止や移管を含めた今

後の在り方についても整理を行い、市の方針や計画などとして明示されたい。

さらに、施設の操作、点検、修繕や草刈り等について、市と水利組合等の受益者との役割分担が明確になっていないことから、受益者負担の考え方、役割分担、管理手法等を検討し、適正な管理及び保全に努められたい。

エ 林業振興課

森林環境譲与税は、その総額を、森林の整備に関する施策、森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材利用の促進等の森林の整備の促進に関する施策に充てることとされており、令和元年度から、都道府県や市町村に対する譲与が開始された。本市では、令和3年3月に策定した「森林環境譲与税活用方針及び活用計画」に基づき、森林・林道整備、木材利用促進等の各種事業に活用している。

この計画では、新規・拡充事業に積極的に活用する方針が示されているが、現時点では、既存の補助事業の財源を同税に置き換える例が多い。恒久的な安定財源を手にした本市にとっては、量的な拡充だけではなく、生産から流通までのあらゆる過程において、本市の林業の競争力を高めるための質的な充実を図る好材料となっている。林業振興課は、林業の自立に向け最終的な出口戦略を見据えた長期的視点に立ち、新規事業の立案・実施等を含め、森林・林業施策の推進や課題への対応に資するよう事業の見直しを検討されたい。

また、静岡県は、「森林(もり)づくり県民税」を財源とした森の力再生事業により荒廃した森林の整備等を全県を対象として実施しているが、人口や私有人工林面積の県内シェアが大きい本市には、これらに比例した事業費が充てられていない。これは、本市の森林が適切に管理保全されているためとも考えられるが、努力してきた者が報われるよう、本市における県事業の拡充を県に要望するなど、本市の森林整備等の更なる促進を図られたい。

(5) 消防

ア 消防総務課

消防団は、消火・防火活動のみならず大規模災害時においても重要な役割を果たすことが期待された、地域防災力の中核を担う地域に根差した組織である。しかし、近年、消防団員数の減少が続いており、団員の確保とともに組織・体制の充実強化が課題となっている。

消防総務課は、団員確保のため、イベント開催時の広報活動や消防団協力事業所表示制度の実施により事業所への協力依頼を行うとともに、令和2年度から新たにプロモーション動画を制作し、テレビCMやSNSへの広告配信を始めるなど、アイデアを凝らした加入促進活動に取り組んでいる。団員総数は減少しているものの、このような活動を背景として女性や学生の団員数が増加するなどその取組は評価できる。

しかし、消防団員の選出母体となる生産年齢人口は、2000年の国勢調査後から減少

の一途をたどり、団員確保の環境はますます厳しくなっている。また、就業者に占める雇用者の割合は、戦後一貫して増加を続けており、昼間は勤務のため多くの市民が居住地を離れる状況を考慮すると、昼間の消防力を強化し大規模災害時に備えることも重要である。

消防総務課は、必要とされる地域防災力を維持するため、これまで行ってきた地域住民や自治会の理解を得るための活動に努めるとともに、団員が手薄になる昼間の活動に備えるための地元企業等との更なる連携や、活動効率化のためのICTの活用など持続可能な消防団の新たな在り方についても調査・研究を進められたい。

イ 警防課

警防課が所管する消防ヘリコプター「はまかぜ」は、機動性を活かした迅速で効果的な救急搬送や救助、消火及び災害応急活動により、広大な市域全体における総合的な消防力の強化を図るため、平成 21 年度に導入された。本市が消防ヘリコプターを運用することで、救急搬送については、通常の救急車に比べて大幅に搬送に要する時間が短縮されることから、傷病者の重篤化のリスク低減や負担軽減に効果を発揮している。また、年間約 70 件の救急搬送のうち約 9 割が天竜区内の事案となっていることから、中山間地域の救急搬送における消防力の向上に寄与している。

一方、消防ヘリコプターの運用には多額の費用を要し、その一部については普通交付税の基準財政需要額に算入されるものの、その負担は重い。このため、今後の運用に際しては、搬送に係る人件費も含め、救急車による搬送との経費と効果の比較を行うとともに、業務全般に関して見える化を図り、消防ヘリコプターの費用と効果について市民へ分かりやすく示すことが求められる。

また、本市は、静岡県及び静岡市と静岡県内航空消防相互応援協定を締結し、県内の航空消防体制に空白が生じないよう運航スケジュール等の調整を行っている。協定に基づきヘリコプターを運航する場合には、全国航空消防防災協議会の例により、応援側が運航経費を負担することとしている。このため、本市の消防ヘリコプターが応援のため県に代わって県内他市町に運航する場合にまで本市が経費の負担をすることとなっている。警防課は、市民への説明責任を果たすため、経費負担の妥当性を含め、その在り方について、十分研究、検討されたい。