

地方公共団体個別外部監査の事例

平成19年3月28日
日本公認会計士協会

目次

はじめに	1
個別外部監査の概要	1
地方自治法第252条の40第1項 議会からの監査の請求	2
【1】「組織機構及び人事行政上の問題点」(平成15年度)	2
地方自治法第252条の41第1項 長からの監査の要求	3
【2】「病院事業会計における内部留保資金等(有価証券)の運用取引実態の財務監査」(平成11年度)	3
【3】「図書館事業」(平成15年度)	4
【4】「保育事業」(平成16年度)	6
【5】「ごみ収集事業」(平成17年度)	7
地方自治法第252条の42第1項 長からの財政援助団体等の監査の要求	8
【6】「財団法人 区スポーツ振興財団」(平成14年度)	8
地方自治法第252条の43第2項 住民からの監査の請求	10
【7】「学校給食調理業務委託料」(平成12年度)	10
【8】「株式会社」(輸出入貨物会社)(平成12年度)	11
【9】「株式会社」(コンテナターミナル会社)(平成14年度)	13
【10】「迎賓館・整備事業」(平成13年度)	15
【11】「事業」(観光振興事業)(平成13年度)	16
【12】「海外労働事情調査団」(平成12年度)	17
【13】「用地買収と移転補償費」(平成13年度)	17
【14】「社団法人 県建設技術センター及び社団法人 県土地区画整理協会への委託契約」(平成11年度)	18
【15】「土地の所有権移転登記の職務違反による損害賠償」(平成12年度)	20

はじめに

平成9年6月に地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）が改正され地方公共団体に外部監査制度が導入された。この外部監査制度は包括外部監査と個別外部監査の二つの類型に区分される。包括外部監査が一定規模以上の地方公共団体に義務付けられているのに対し、個別外部監査には義務付けられている地方公共団体はなく、条例で定めることによりすべての地方公共団体が個別外部監査を受けることができるのが特徴となっている。また、包括外部監査が特定の事件（テーマ）を外部監査人自ら選定するのに対し、個別外部監査は要求（請求）による監査であることから、要求事項、請求事項によりあらかじめ監査事項が決定されているのも特徴である。

個別外部監査は条例で定めたとしても必ず実施されるものではなく、住民、議会又は長から要求（請求）があった場合に議会の議決又は監査委員の判断により実施されるものであるため、包括外部監査ほど実例はないが、外部監査制度が導入されてから8年以上経過し、個別外部監査の累積件数も着実に増加している。

本研究報告は、個別外部監査の実例が増加している実態にかんがみ、会員の参考に供することを目的として、これらの個別外部監査報告書を分析し、要約したものであり、個別外部監査の品質の向上に役立つことが期待されるものである。

個別外部監査の概要

1．個別外部監査契約の締結

住民、議会又は長は、次の場合に監査委員に対して監査を要求又は請求することができる。この場合、監査委員の監査に代えて個別外部監査によることを求めることができる。

選挙権を有する者からの事務監査請求（地方自治法第252条の39）

議会からの監査の請求（同法第252条の40）

長からの監査の要求（同法第252条の41）

長からの財政援助団体等の監査の要求（同法第252条の42）

住民からの監査の請求（同法第252条の43）

地方公共団体は適格な自然人と個別外部監査契約を締結することができる。個別外部監査は個別外部監査契約に基づく監査である。個別外部監査契約とは、個別外部監査人の監査を受けるとともに監査の結果に関する報告の提出を受けることを内容とする契約をいう。要求あるいは請求ごとに、異なる個別外部監査人との契約、また、包括外部監査人との契約も可能である。

2．個別外部監査契約に基づく監査

個別外部監査契約の締結手続、個別外部監査人の権限・義務等は、包括外部監査に準じる。住民監査請求の場合には、その結果に不満があるときには住民訴訟を提起することができることとされており特別の規定を置いている。

3. 議会の決議

個別外部監査契約に基づく監査によるかどうかは、議会の議決により決定されるものであるが、住民監査請求の場合は議会ではなく監査委員が判断する。これは、住民監査請求は一人でも比較的簡単にできるために議会では対応しきれないことから、監査委員の機動的な判断によることとされたためである。

4. 住民監査請求における監査委員の判断

請求に理由があるか否かは監査委員が判断する。また、監査委員が、個別外部監査の結果報告を受けて、自らの判断で勧告を行う。

5. 本報告書のまとめ方の方針について

個別外部監査の事例を大きく二つに分類して整理した。

議会からの監査の請求（地方自治法第252条の40）、長からの監査の要求（同法第252条の41）、長からの財政援助団体等の監査の要求（同法第252条の42）

研究報告第11号及び第13号の「地方公共団体包括外部監査に関する監査手続事例」と同様に、「監査の視点」、「監査の要点（着眼点）」に沿って監査の方法（監査手続）、「結果」の記載、「意見」の記載、参照条文等を整理した。

住民からの監査の請求（地方自治法第252条の43）

監査委員の決定、監査請求の要旨、県・市の主張、監査人の判断等を整理した。

なお、個別外部監査契約に基づく監査によることの理由としては、一般的に、同法第252条の43第1項の規定によって監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることが求められたので、これを監査委員が相当と認めたためとしている。

地方自治法第252条の40第1項 議会からの監査の請求

【1】「組織機構及び人事行政上の問題点」（平成15年度）

1. 監査請求の背景

職員による生活保護費詐取、横領、修繕工事代金詐取、ひき逃げ事件など、職員の不正事件等が多発しているため、その有効な対策を求める。

2. 監査の視点

職員による不正事件や不祥事の多発に対して、防止策が有効に機能していない。事務執行のチェック機関が適切に機能していない組織構造及び人事に係る構造的な問題がある。再発防止策を講じるために、外部監査を行う。

3. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点 (着眼点)	1. 組織機構及び人事行政上の問題点
監査の方法 (監査手続)	(1) 過去の事件の検証 (2) 事件後の対応の検証 (3) 事務執行手続の検討
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全般的な指摘として、事件の原因追及が不十分、事件の総括が不十分、業務の抜本的な見直しがなされていない、対応策の実施状況の検証が不十分、規定遵守を軽視する体質がある、統制機能を整備するという視点が乏しい、例外規定に対する検証手続が不明確である、事務事業執行管理マニュアルに不適切な面がある、という点が挙げられる。 ・ 各事件についての指摘事項として、チェック機能のモニタリング、管理ノウハウの組織的な蓄積、業務のマニュアル化、有効な決裁手続などがある。 ・ 内部統制の問題点として、リスクマネジメントが十分でない、本部組織が周知されていない、市長のリーダーシップが発揮できないことがある。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 法令遵守の組織の構築を目指す必要がある。法令遵守の対象の明確化、行動規範の策定、トップのコミットメントなどが必要である。 ・ 内部統制組織の充実策として、内部監査、リスクマネジメント、内部相談・告発制度の設置がある。
参照条文等	-

地方自治法第 252 条の 41 第 1 項 長からの監査の要求

【 2 】「病院事業会計における内部留保資金等（有価証券）の運用取引実態の財務監査」 (平成 11 年度)

1. 監査の視点

病院事業会計における内部留保資金等（有価証券）の運用取引実態について、次の事項に関する財務監査を行う。

長期間にわたり多額の有価証券取引がなされた経緯

有価証券取引は法令及び内部規定に従っているか。

会計処理が適正か。

不正な取引はないか。

2. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点 (着眼点)	1. 病院事業会計における内部留保資金等（有価証券）の運用取引実態の財務監査
監査の方法	(1) 長期間にわたり多額の有価証券取引がなされた経緯

(監査手続)	(2) 有価証券取引は法令及び内部規定に従っているか。 (3) 会計処理が適正か。 (4) 不正な取引はないか。
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有価証券の取得、売却はすべて経理係長一人が行っており、内部統制・牽制は機能していない。事後的に「支出負担行為兼支払調書」により取引内容が分かるが、取引停止等の指示がなされなかった。 ・ 資金運用の基本方針を策定し、事前承認を原則とした内部統制制度を確立するよう改善措置を講じる必要がある。 ・ 会計処理の誤りが見られた。 ・ 簿外となっているような不正取引はない。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

【3】「図書館事業」(平成15年度)

1. 監査の視点

図書館事業について、事業の経済性、効率性、有効性の視点から監査を行う。

図書館事業の効率性追求とサービス水準等向上策の関連性

図書館事業の有効性追求手法の検証

区民の情報収集手段の多様性と図書館の役割に対する見直しの適時・適切性

2. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点 (着眼点)	1. 図書館事業の効率性追求とサービス水準等向上策の関連性
監査の方法 (監査手続)	<p>(1) コスト把握の目的合理性、一人当たりコスト分析により、効率性の評価を行う。</p> <p>(2) 図書館の業務ごとのコストを把握し、各業務の効率性を分析する。</p>
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政コストの把握については、図書館運営のコスト計算書を作成しているが、活用の度合いが高くない。共通経費の配賦方法を均等配分から発生態様に合わせた方法に組み替え、より正確なコストを計算した。 ・ 各業務の効率性を測定するために、サービス系の業務を、利用者カード登録、保存庫図書請求、リクエストサービス事務、未返却図書督促事務に分類し、その時間と単価を計算した。 ・ 利用者アンケート結果にかんがみると、館内整理日(第3木曜日)の開館と日曜日の開館時間の延長を検討すべきである。 ・ 視聴覚ホールの利用率が低く、学習室(有料)への期間的転用も検討する価値がある。 ・ レファレンス業務の見直しに関して、レファレンス概念の明確化、インターネットによるレファレンス業務の質・量の把握、職員の

	<p>専門性の向上が求められる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 司書制度のあり方について、専門性の向上とマンネリ化防止の方法を検討すべきである。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

監査の要点 (着眼点)	2. 図書館事業の有効性追求手法の検証
監査の方法 (監査手続)	<p>(1) 図書館事業の活動指標と成果指標を把握し、区民満足度の向上にとって有効な指標であるかどうかを検証する。</p> <p>(2) 新本購入率と利用率との相関関係を検証する。</p> <p>(3) CS (利用者満足度) 調査の実施と業務改善への活用を検証する。</p>
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 図書館事業の活動指標と成果指標の妥当性について、事務事業の区分が妥当でない、成果指標と活動指標が目的達成のための有効な指標として設定されていない、成果指標と活動指標に相当の因果関係が存在しないという問題点がある。 ・ その対策として、戦略目標、成果指標、活動指標の設定が必要となる。 ・ 図書館利用率低下傾向の対策として、貸出冊数制限の緩和、団体貸出の増加、ブックトップでの宣伝、私立学校への図書館バックの配布、職業体験などがある。 ・ 利用率向上の方策として、新刊書の購入比率を高めることも効果がある。 ・ CS 調査は継続的、具体的な設問で行うべきである。独自のCS 調査を実施し、その結果を示した。 ・ 司書へのアンケートを実施し、その結果について図書館長の見解を載せている。また、今後の方向性を考える上で、利用者ニーズ、図書館員の感じていることを反映することが必要である。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

監査の要点 (着眼点)	3. 住民の情報収集手段の多様性と図書館の役割に対する見直しの適時・適切性
監査の方法 (監査手続)	<p>(1) 図書館の役割が、住民要望を反映して適時・適切に見直されているか、ヒアリング等により把握、分析する。</p> <p>(2) 利用率指標の減少傾向の分析と対応を検討する。</p> <p>(3) 新規建設による供給過剰のおそれと、整備計画が住民要望や利用実態を反映しているかを検証する。</p>
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 図書館の整備水準は、政令市や他の特別区と比較すると、ストックレ

	<p>ベルは高く個人貸出数も高い水準にあるが、他方、登録率は低い。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 図書館建設計画の妥当性について、住民ニーズ、利用実績等から判断して、未整備の2館をそのまま建設する積極的な理由はなく、住民ニーズの発掘と併せて検討する必要がある。 ・ 今後の整備の方向性として、インターネット予約への対応、カード保有率の向上がある。 ・ 蔵書の管理に関して、コンピュータ上の在庫数との不一致への対応、不明図書対策、ICタグ導入の検討、蔵書点検が必要である。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

【4】「保育事業」(平成16年度)

1. 監査の視点

保育事業について、「区行政評価報告書」(平成16年1月)を基に、事務事業評価、政策・施策評価の検証を行うとともに、経済性、効率性、有効性の観点から監査を行う。

2. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点 (着眼点)	1. 保育事業について、「区行政評価報告書」(平成16年1月)を基に、事務事業評価、政策・施策評価の検証を行うとともに、経済性、効率性、有効性の観点から監査を行う。
監査の方法 (監査手続)	<p>(1) 経済性の観点から、総事業費の吟味と経済的な資源調達の余地の検証</p> <p>(2) 効率性の観点から、活動指標の適切性の検証</p> <p>(3) 有効性の観点から、成果指標の適切性の検証</p> <p>(4) 現場視察</p>
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育園のコストと比較して家庭保育支援のコストは非常に低く、大きな格差がある。小学校入学前児童のいる家庭に対して保育ニーズの調査をする必要がある。 ・ 待機児童ゼロ政策において、待機児童のとらえ方について実質的な判断をする必要がある。 ・ 負担の公平を図るために、保育料の引上げをすべきである。 ・ 区立保育園の公費負担を少なくするために、指定管理者制度による公設民営、認証保育所等の民間活用を進めるべきである。 ・ 区立保育園のコストは民間保育園の1.7倍もかかっており、その理由は人件費の違いである。過剰配置の是正や、区立保育園のベテラン保育士の経験を家庭内保育や無認可保育事業への支援に活用することをすべきである。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 入所要件の調査が不十分な面がある。 ・ 保育料の滞納対策を進めるべきである。 ・ 給食のコストが高いため、委託方式等によるコスト削減策を検討すべきである。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

【5】「ごみ収集事業」(平成17年度)

1. 監査の視点

ごみ収集事業に関して次の内容について、主として経済性、効率性、有効性の観点から監査を行う。

ごみ収集事業の事務事業評価及び政策・施策評価の検証

ごみ収集のコスト分析、効率性、サービス水準

資源リサイクルの事業とコスト

集団回収支援の費用対効果

今後の方向性

2. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点 (着眼点)	1. ごみ収集事業の事務事業評価及び政策・施策評価の検証
監査の方法 (監査手続)	(1) 行政評価表の閲覧
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 省資源施設の確保を進めるべきである。 ・ 資源ごみの対象品目の拡大と実施年度の検討をすべきである。 ・ 集団回収支援活動の励みになることを導入すべきである。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現業部門職員の安全対策として研修の参加率を向上させるべきである。
参照条文等	-

監査の要点 (着眼点)	2. ごみ収集のコスト分析、効率性、サービス水準
監査の方法 (監査手続)	(1) 行政コスト分析 (2) 業務分析 (3) 現場視察 (4) 契約事務の合理性、契約金額の経済性・効率性 (5) 集団回収支援の費用対効果
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 点検業務は随意契約から競争入札への変更を検討すべきである。 ・ 資源回収事業の雇上委託の単価を見直すべきである。 ・ 予定価格の積算見積りを精査すべきである。

	<ul style="list-style-type: none"> 資源回収では民間委託が経済的である。ただし、余剰人員の受入先の確保などの対策を検討する必要がある。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> 管理可能な人件費の削減策として業務委託化の検討が必要である。 一部事務組合への負担金の方法の見直し、有料化を検討すべきである。 東京都派遣職員の退職金の取扱いを区として検討すべきである。また、移管後の業務配置を検討する必要がある。 直営車のコスト分析から、収集作業員の人件費が民間比較で高い、保有台数が過大、3人乗車体制の必要性などの問題について検討する必要がある。
参照条文等	-

監査の要点 (着眼点)	3. ごみ有料化導入の検討
監査の方法 (監査手続)	(1) 有料化のシミュレーション (2) メリット・デメリット
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> 戸別収集の導入の可否を区として検討すべきである。 2人乗車体制への変更を検討すべきである。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> 有料化は、23区全体ではなく、区の政策判断として検討すべきである。 先行事例からは有料化によるごみ減量効果があり、検討する価値がある。 戸別収集に関して、モデル地区の選定など実態調査が有用である。
参照条文等	-

地方自治法第 252 条の 42 第 1 項 長からの財政援助団体等の監査の要求

【6】「財団法人 区スポーツ振興財団」(平成 14 年度)

1. 監査の視点

財団法人 区スポーツ振興財団について、「公社等経営評価」を基に、補助金の妥当性の検証を行うとともに、経済性、効率性、有効性の観点から監査を行う。

「公社等経営評価」の検証

区からの補助金等の妥当性

運営の効率性

事業等のあり方

受益者負担のあり方や収益構造、維持費、補助金の使われ方などの検証

2. 監査の要点、方法、結果、意見、参照条文等

監査の要点	1. 「公社等経営評価」の検証
-------	-----------------

（着眼点）	
監査の方法 （監査手続）	(1) 公社等団体経営評価（1次評価）、所管部課経営評価（2次評価）、総合経営評価（3次評価）に対する評価
「結果」の記載	・ 財団の経営評価に、施設の維持管理業務に対する評価（経営効率等）が含まれていない。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

監査の要点 （着眼点）	2. 区からの補助金等の妥当性
監査の方法 （監査手続）	(1) 補助金・受託金の法的根拠 (2) 算定方法
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区から財団に対するスポーツ振興事業等の補助金と、施設の維持管理等に対する受託金の対象範囲が明確でない。 ・ 補助金はスポーツ振興の目的、受託金は施設の維持管理の目的として区分すべきであり、受託金には施設管理の人件費を含めるべきである。 ・ 「利用料金制度」と「定額補助制度」が導入されたが、補助金の余剰分は区へ返還されており、財団の経営努力が反映される仕組みになっていない。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

監査の要点 （着眼点）	3. 運営の効率化
監査の方法 （監査手続）	(1) 効率性の検討 (2) 職員採用基準の見直し
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事務局は派遣職員で構成されており、特段効率化されていない。 ・ 施設運営については、補助職員の利用、一部外部委託もされているが、更なる方策が必要である。 ・ 職員採用基準は、区の経験者が優遇されており、合理性に欠ける。経験や能力に基づく採用、昇進を行うべきである。
「意見」の記載	・ 施設職員と本部職員、派遣職員と固有職員について、勤務体制の見直しをし、最小限の人数で管理できるように検討すべきである。
参照条文等	-

監査の要点 （着眼点）	4. 事業等のあり方
監査の方法	(1) 財団の事業運営の意義

(監査手続)	(2) 人事制度 (3) 自主的・自立的経営
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「定額補助制度」が実質的に機能しておらず、自主的な運営が困難である。 ・ 補助金と受託金を明確に区分し、補助金の目的と算定方法を明確にすべきである。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区と財団の事業区分について、実施主体を明確化し、業務内容の重複がないようにすべきである。 ・ ニュースポーツの普及活動について、指導者不足と参加者減少が見られるため、施設の有効利用の方策を検討すべきである。
参照条文等	-

監査の要点 (着眼点)	5. 受益者負担のあり方や収益構造、維持費、補助金の使われ方などの検証
監査の方法 (監査手続)	(1) 体育施設利用料金算定方法の再検討 (2) 登録団体利用料の再検討
「結果」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 体育施設の利用料金は、平成9年度以降見直しが行われていないが、負担割合をルール化し、料金の見直し(値上げ)を再検討すべきである。 ・ 登録団体の利用料は2分の1に減免されているが、予約面で優遇されており、減免制度の見直しが必要である。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車場料金は一部有料化されているが費用を賄えておらず、無料のところについては有料化を検討すべきである。 ・ スポーツ教室参加料算定方法について、直接的な開催費用は参加者(受益者)に負担を求めることが、公平な負担である。
参照条文等	-

地方自治法第252条の43第2項 住民からの監査の請求

【7】「学校給食調理業務委託料」(平成12年度)

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して請求に理由がないものと認め棄却する(理由は以下参照)。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

市長は、平成11年度及び12年度における学校給食調理業務委託に関する契約は「自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材又は材料若しくは資材により、業務を処理すること」が必要であるにもかかわらず、そのようになっておらず、市に損害を与えた。また、単に労働力を提供するだけの内容であり、労

働者派遣法に違反した契約であり、破棄するように勧告すること。

(2) 市の主張

市が設備や食材等の費用を負担し、その費用を受託者に請求しないことは、民法、地方自治法の法規制に反せず、市が費用を負担することはその裁量権の範囲内のことである。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 学校給食調理業務において、受託業者が「自己の責任と負担で準備し、調達する機械、設備若しくは器材又は材料若しくは資材により、業務を処理」したとはいえない。 (2) 学校給食調理業務の外部委託は業者の独立性に問題があり、労働者派遣法に違反する。
「結果」の記載	(1) 結論：請求事項について違法又は不当な事実は認められなかった。 (2) 理由 <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校給食調理業務委託契約において、給食調理場及び調理機器の無償使用を認めていることは、財産等の本来の目的のために使用しているのであるから、使用料を徴収しないことは裁量権の逸脱ではない。 ・ 食材費及び水道光熱費を市が負担することは、学校給食法の目標に反せず、また、同法第4条、第5条に反することではない。 ・ 労務管理及び事業経営の点から、受託業者は委託業者である市とは独立性を有しており、派遣に該当しない。また、労働者保護に欠けるところもない。したがって、労働者派遣法の適用対象に該当しない。 (3) 終わりに <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校給食を外部委託とするか直営とするかは政策の問題である。外部委託の目的は、より効率的な運営を行い、コストを縮減し、より良質な給食の提供を図ることにある。 ・ 安全性の確保、教育理念の実現にも配慮すべきことはいうまでもない。
「意見」の記載	なし
参照条文等	地方自治法第238条の4（行政財産）、第239条（物品）、学校給食法第2条、第4条、第5条、労働者派遣法、労働省告示

【8】「株式会社」（輸出入貨物会社）（平成12年度）

1. 監査委員の決定

(1) 株式会社は、「輸入の促進及び対内投資事業の円滑化に関する臨時措置法」（以下「FAZ法」という。）の趣旨に違背し公益性を欠如しているか。

現在及び将来保税倉庫として利用するテナントは延べ床面積の70%を超えており、将来輸入品を取り扱う潜在能力があり、また物流センターとしての公益性も臨海部の活性化や雇用の創出などの効果が期待できることから、公益性が欠如しているとはいえないと判断する。

(2) 会社の損益見通し

会社の損益予測について、企業会計に係る高度の専門的知識を有する個別外部監査人の報告書の内容は妥当なものと判断する。

(3) 地代の免除、固定資産税の減額が、公益上必要がある場合の要件を満たしているか。

公益上の必要性は多くの判例を見ても一般的な基準というものは見出し難く、具体的な事案ごとに総合的に判断せざるを得ない。このたびの支援措置が公益上必要かどうかの判断に関して、個別外部監査人は公益上必要がある場合の要件を満たさないとはいえないとしており、その内容は妥当なものと判断する。

以上の結果、請求人の主張は理由がないものと判断した。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

株式会社は、国内貨物の取引が輸入に比べて著しく大きく、F A Z法の設置目的（貿易不均衡の是正のため輸入を拡大する。）に違背し、公益性を欠如している。

市の支援にもかかわらず、平成18年3月期において債務超過に陥るものと推計され、単年度黒字に転換する可能性は全くない。

地代の免除、固定資産税・都市計画税の減額は、市条例に定める「公益上の必要がある場合」の要件を満たしていない。よって、減免措置は差し止められるべきである。

(2) 市の主張

輸出入と国内貨物とは物流形態が異なり、取扱数量のみで単純比較できない。入居企業12社中10社は輸出入貨物を取り扱い、保税倉庫の床面積は賃貸面積の70%強であり、今年度中には80%になる予定である。この点から見ても、物流センターは輸出入促進基盤施設としての役割を果たしている。

年内には入居率100%を達成できる見込みである。同社の長期収支計画によれば、債務超過に陥ることなく、平成15年度には単年度黒字を計上する見込みである。

会社は、事業主体として支援制度が受けられるなど、物流センターを最も効率的に管理運営でき、市の経済・産業の発展に欠かせない第3セクターであり、公益性の高い存在である。市として、貸付料の免除、固定資産税・都市計画税の減免の支援を実施するものである。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 株式会社はF A Z法の趣旨に違背し、公益性を欠如しているか。 (2) 会社の損益見通し (3) 地代の免除、固定資産税の減額が、公益上必要がある場合の要件を満たしているか。
「結果」の記載	(1) F A Z事業は、 F A Z法及び運輸省、通商産業省の支援に基づく

	<p>国家的事業であること、市議会の正式な承認を得ていること、国庫補助金を受けていることなどから、公益性がないとはいえない。</p> <p>(2) 損益予測については、将来債務超過になる可能性が高いが、支払利息の軽減、賃貸料の改定等を考慮すると、単年度黒字に転換する可能性が全くないとはいえない。</p> <p>(3) 地代の免除や固定資産税の減免は議会の議決も経ており違法性はない。また、公益上必要がある場合の要件を満たさないとはいえない。</p>
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 土地の権利金の未回収分と利息について、市の債権保全措置がなされていないので、早急に確定させるべきである。 ・ 市の支援について、出資比率31.9%から見て市の負担が過重であり、他の株主や金融機関にも応分の負担を求める必要がある。 ・ 市が金融機関に提出している経営指導念書は、損失補償等の責任を認めるものではないと合意しているが、不測の損害をもたらすおそれのあるものを提出することは望ましくない。 ・ 長期損益・収支見通しについて、その前提条件には、賃貸収入の単純な引上げ、利率の上昇を見込んでいない、施設の更新計画がない、など疑問点が多く、より詳細な検討が必要である。 ・ 市長等の役員兼務は、市が経営支配権を有しているかのごとく誤認されるおそれがあり、望ましくない。
参照条文等	地方自治法第232条の2（寄付、補助）、第367条（固定資産の減免）、FAZ法

【9】「株式会社」（コンテナターミナル会社）（平成14年度）

1. 監査委員の決定

(1) 株式会社が実質的に破綻しているか。

監査結果報告書は、株式会社の実態について、「実質的に破綻している会社」を「長期間債務超過が継続し、今後相当の期間において、債務の返済が困難な会社」と定義するならば、株式会社は「実質的に破綻している会社」に該当していると述べている。株式会社の経営状況に関する認識の点で、個別外部監査人の判断と監査委員のそれはおおむね一致している。

(2) 株式会社は会社更生法等の法的手段を適用すべきか。

監査結果報告書は、株式会社に対し法的手段を適用すべきかどうか、財産の管理を怠る事実があるかどうかについて、株式会社の経営実態面や法律的側面などから多岐にわたる検討を行っている。結果として、市に対しては現在直ちに会社整理又は会社更生手続開始の申立てを行うべき義務を認めることはできないとしながらも、株式会社が金融機関からの継続融資を途絶された場合など、状況の変化によっては市に会社整理又は会社更生手続開始の申立てを行う義務を認める余地があり得るとし、その判断時期については、金融機関による契約更新が実施されるか否かが問題となる平成15年5月末日、あるいは遅くとも現行の緊急措

置計画が終了する平成16年3月末日等が一つの目安であり、熟慮期間としての受忍限度を超える問題の先送りは許されないとしている。これらの判断は、法律面や企業経営に関して高度で専門的知識を有する個別外部監査人及び補助者が、関係書類を精査、分析した結果導き出されたものであり、監査委員は、その内容は妥当なものであると判断した。

(3) 「財産の管理を怠る事実」に該当するか。

株式会社について会社更生手続開始等の申立てを行わないことは財産の管理を怠る事実と該当するとの請求人の主張は、理由がないものと判断した。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

株式会社は、赤字体質の改善は不可能で早期の倒産を免れない。

市は、筆頭株主（50.8%）として会社整理又は会社更生手続開始の申立てを行うべきである。

この申立てを行わないことは、地方自治法第242条「財産の管理を怠る事実」に該当し、その是正を求める。

(2) 市の主張

株式会社の経営は極めて厳しいが、貨物取扱量や経営状況は緊急措置計画の達成に向けて進んでいる。

会社整理や会社更生には関係者の合意が必要であるが、現段階での成立の可能性はなく、港コンテナターミナル機能の維持、ユーザー、取引先に対する信義からも適切な対応とはいえない。

株式会社への出資目的は地域産業の振興発展と特色あるターミナル運営の実現であり、資産運用ではない。したがって、財産の管理を怠る事実はない。

(3) 監査人の判断

争点	<p>(1) 株式会社が実質的に破綻しているか。</p> <p>(2) 株式会社は会社更生法等の法的手段を適用すべきか。</p> <p>(3) 「財産の管理を怠る事実」に該当するか。</p>
「結果」の記載	<p>(1) 長期間債務超過が継続し、今後相当の期間において、債務の返済が困難な会社に該当する。実質的に破綻している会社をそのように定義すればこれに該当する。</p> <p>(2) 会社整理の申立てをするか否かについて、会社の財務状態のみで判断すべきものではなく、整理の見込みがあるかどうかも踏まえて判断すべきものであり、会社が倒産状態にあるからといって、その会社の取締役が直ちに会社整理や会社更生手続開始の申立てを行う義務はない。市が事実上の主宰者等として株式会社の取締役と同等の責任を負う立場にあったとしても、直ちに会社整理や会社更生手続開始の申立てを行うべき義務は認められない。</p> <p>(3) 現時点で市に会社整理や会社更生手続開始の申立てを行うべき義務</p>

	は認められないため、市が「財産（株式会社株式）の管理を怠る事実」は存在しない。
「意見」の記載	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市との取引について、市よりの受託収入の積算は合理的な根拠に基づくべきであり、埠頭用地管理収入の算定も合理性に欠ける。 ・ 設備投資の適正性に関して、評価損の検討、遊休資産の処分の可否を検討すべきである。 ・ ソフトウェアの除却処理が必要であった。 ・ 経営指導念書の発行は自治体に不測の損害をもたらすおそれがあり、望ましくない。 ・ セグメント（事業）別管理を実施する必要がある。 ・ 株式会社の決算は、議会に対するアカウントビリティを果たす目的からも、適正に作成する必要がある。 ・ 第3セクターに対する指導の必要性がある。 ・ 第3セクターの経営には市の行政責任もあるので、第3セクターの経営の健全性にも注意を払う必要がある。
参照条文等	商法第381条第1項、会社更生法第30条第2項、民法第70条、地方自治法第242条

【10】「 迎賓館・ 整備事業」(平成13年度)

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して請求の理由がないものと認め棄却する（理由は以下参照）。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

市は、 迎賓館・ 整備事業として建物及び庭園土地を借り上げて、賃料、建物維持保全費用を支出しているが、この建物賃貸借契約は、本来、債務負担行為として議会の議決を得るべきものであったにもかかわらずなされておらず（平成13年3月30日付け包括外部監査人の指摘）、地方自治法第214条に違反している。議決を得ないでなされた契約は、同法第96条第1項に違反し、違法・無効である。この行為は、形式上、同法第234条の3（長期継続契約）に該当するかのようになっているが、脱法行為である。

したがって、市長は、既に支出した金員全額を市に返還し、今後の支出を一切してはならない。

(2) 市の主張

賃貸借契約書には、「賃借料の支払義務は各年度の予算の範囲内とする。」と規定しており、契約解除権が留保されていると考えている。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 本件建物賃貸借契約が長期継続契約又は債務負担行為に当たるか否か。
----	--------------------------------------

	(2) 支出された公金及び今後支出されるであろう公金が妥当か否か。
「結果」の記載	(1) 市と貸主は、契約解除権の留保を了承している。一方、多額の投資を行っており、契約の解除をすると多額の費用が発生する可能性がある。しかしながら、本契約の解除権の留保を否定することができないことから、長期継続契約に該当するといえる。 (2) 請求人の請求には理由がなく、公金支出は妥当である。
「意見」の記載	・ 契約に解除権が留保されていても、解除により莫大な投資は無駄になり、市の財政に大きな損害を与える可能性がある。このような重要な案件は、債務負担行為による議会承認と同様の配慮が必要である。 ・ 明確な契約文書を作成すべきである。
参照条文等	地方自治法第96条第1項、第214条、第234条の3（長期継続契約）

【11】「 事業」(観光振興事業)(平成13年度)

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して請求の理由がないものと認め棄却する(理由は以下参照)

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

市長は、 事業として、 店5階フロアーを借り上げ、敷金名目で××万円を支出した。しかし、この内××万円は、店舗区画フロアーの内装工事費相当分であり、契約終了時に返還されない(平成13年3月30日付け包括外部監査人の指摘)。これは、本来、市の内装工事費として正式な手続を経て支出されるべきところを、敷金と偽って支出したものである。

したがって、市長は、この工事費用相当額を市に返還すべきである。

(2) 市の主張

建物所有者からの申出で、内装工事は市の負担で行うこととして敷金の中に内装工事代金を含めて、契約終了時にその分を差し引いて返還する旨の契約をした。内装工事代金額の妥当性は検討しており、もしも相見積りを取るなどの手続をしていれば半年オープンが遅れていた。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 本件フロアーの内装工事費用を敷金に含めて支出したことが違法・不当であるか否か。 (2) 工事価格の妥当性の検討をせずに特定業者に高値発注を行った疑いがあり違法・不当であるか否か。 (3) 市長に工事費用相当分、支出手続担当者に金員全額を返還させることを勧告するか否か。
「結果」の記載	(1) 敷引きの約定を含む敷金契約を伴う賃貸借契約は違法ではない。 (2) 工事代金について不当であるとは認められない。請求人の主張するような事実、すなわち、市が特定業者に高値発注を行うためにこのよ

	うな処理を行ったという事実は認められない。 (3) この処理は違法・不当とはいえないので、請求人の請求に理由がない。
「意見」の記載	・ 市が施主となって請負契約をし、入札を行うことが不可能ではなかった。機動性よりも適正な手続を踏むことを重視すべきである。
参照条文等	-

【12】「海外労働事情調査団」(平成12年度)

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して請求の理由がないものと認め棄却する(理由は以下参照)。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

県は、平成11年4月「第23次海外労働事情調査団」に対して補助金××万円を支出した。しかし、これは特定の労働組合に対して援助利益を与えるものであり、労使関係に対する不当な支配介入につながり違法である。また、旅行内容も観光がほとんどを占め、「公益上の必要性がある場合」に該当せず違法である。経費の精算書に請求書等の添付もなく、県会計規則等に違反している。したがって、違法不当な支出を是正すべきである。

(2) 市の主張

この事業は昭和52年から開始されたが、当時は労使紛争が多く労働者の労使関係の認識を高めるという効果が期待できた。今日、労使ともに安定的な雇用の創出という効果への期待に変わってきているが、労使関係の安定促進という目的の達成が期待できる。視察報告書は各所属労働組合において公表説明することによって調査結果を広く知らしめている。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 本件補助金の公益性 (2) 調査団の構成員の選定及び精算手続における違法性、不当性
「結果」の記載	(1) 補助金支出は労働行政の施策として認め得る範囲内であり、支出目的に公益性がないとはいえない。また、旅行の日程・内容も上記目的に反したものではない。なお、調査結果の普及に努めることが必要である。 (2) 補助金の支出先及び調査団の構成に違法性、不当性は認められない。精算手続は会計規則に従って行われており違法ではない。
「意見」の記載	なし
参照条文等	-

【13】「用地買収と移転補償費」(平成13年度)

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して請求の理由がないものと認め棄却する（理由は以下参照）。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

市が、株式会社から買収した土地に関して、鑑定評価は「宅地化の影響を受けた林地」としているが、採石場跡地を正しくとらえたものとはいえない。また、買収時点で既に採石を廃止していたために、その土地の上にある物件は株式会社の責任と費用で除去すべきものであり、移転補償費は不当な支出である。

(2) 市の主張

フィールドミュージアム構想（平成4年度）基本構想（平成9年度）株式会社の公害問題の認識（平成12年度）から、公園用地として本件用地を取得する必要性があった。用地取得交渉に当たり住民説明会の開催（平成11年度）を行った。用地買収価格及び移転料算定のため、不動産鑑定士に依頼した。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 用地買収の違法・不当性 (2) 移転補償費の違法・不当性
「結果」の記載	(1) 本件買収用地は市が取得する必要のない土地とはいえず、また買収価格も不動産鑑定士に鑑定の依頼をしており、その鑑定内容も不当とはいえない。 (2) 移転補償費は法令等に照らして適切に計算されており、不当な公金支出とはいえない。
「意見」の記載	・ 都市計画決定等に際して、住民の合意形成の促進、住民参加の機会の拡大等に十分に留意すべきである。
参照条文等	都市計画法第16条、第66条

【14】「社団法人 県建設技術センター及び社団法人 県土地区画整理協会への委託契約」（平成11年度）

1. 監査委員の決定

県に損害は認められないものの、違法な契約の締結（随意契約の要件を欠くもの、二人以上から契約の見積書を徴していないもの）及び契約の不履行（無届再委託）については、今後同様なことがないように是正措置を講ずること。

不適正積算に係る契約については、損害額を精査の上、返還等所要の措置を講ずること。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

社団法人 県建設技術センター及び社団法人 県土地区画整理協会への委託契約は、競争入札に比較して「8%程度の価格の有利性」があるとの判断から、地方自治法施行令第167条の2第1項第5号に該当するとして随意契約をしてい

るが、違法である。

財務規則第172条は、随意契約の場合二人以上から見積書を徴さなければなら
ないとしているが、これを徴していないから違法である。

両法人に一括再委託の禁止規定違反がある。

無届再委託の禁止の規定があるにもかかわらず、県は黙認してきた。

受注額と再委託額との差額が県の被った損害である。損害の補填を求める。

(2) 県の主張

随意契約による場合の理由に該当する（100万円以下、競争入札に適さない、
緊急、競争入札にすると不利と認められる、時価に比して著しく有利な価格で契
約を締結できる）。

契約内容の特殊性により相手が特定される工事請負の場合は一人でも可として
いる。

受注者は業務の実施に実質的に関与している。

本契約は請負契約ではないので、無届再委託の禁止規定違反ではない。

建設省の積算基準を基にしている。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 随意契約の違法性 (2) 財務規則第172条第1項違反 (3) 一括再委託の禁止 (4) 無届再委託の禁止 (5) 県の損害
「結果」の記載	(1) 随意契約とした理由は、設計価格を競争入札より約8%低くできると価格の有利性を主張しているが、価格の有利性は一見明白に安価である場合に限定すべきであり、一部契約は違法な締結であったものといわざるを得ない。 (2) 特殊性のある場合を除き、二人以上から見積書を徴していなかったことは見積書の徴取義務違反といわざるを得ない。 (3) 再委託の相当部分は、一括再委託の禁止条項に反するおそれがある。しかし、直ちに契約違反により無効をもたらすものではない。県には監督義務がある。 (4) 県は無届再委託の状態を放置していたといわざるを得ない。 (5) 県の設計価格はおおむね適正であり、県に損害を与えたとはいえない。しかし、不適正積算業務のもの（××円）は、県に損害が発生したと認められる。
「意見」の記載	・ 業務委託契約の執行に当たっては、財務関係法令等の運用基準の統一と法令の理解遵守を徹底すべきである。
参照条文等	地方自治法施行令第167条の2第1項、建設業法第22条、 県財務規則

4. 措置の状況

8%程度の価格の有利性では、随意契約を行わないこととした。
 財務規則の解釈を厳格にし、二人以上から見積書を提出させるようにした。
 設計価格の過大積算分は、既に支出した分については利息を含めて返納させ（××円及び××円）、また、支出されていない分については変更契約を行った（××円減額）。

【15】「土地の所有権移転登記の職務違反による損害賠償」（平成12年度）

1. 監査委員の決定

監査結果を考慮して理由がないものと認め棄却する（理由は以下参照）。

2. 個別外部監査契約に基づく監査の結果

(1) 監査請求の要旨

市長は、昭和59年2月2日から平成3年6月9日までの期間、公園用地の土地の所有権を市に移転登記すべき職務上の責任を負っていたにもかかわらず、これを怠ったことにより、市に××万円の損害を与えた。市は、元市長・関係職員に対して損害賠償を求めること。

(2) 市の主張

事実を認める。

(3) 監査人の判断

争点	(1) 市の損害発生の有無、額、因果関係 (2) 元市長等の責任 (3) 土地の所有権移転登記の職務違反による損害賠償
「結果」の記載	(1) 登記を怠り又は遅延したことと本件損害の間には因果関係が認定できる。 (2) 元市長らは、個々の登記事項に関して、決裁又は指揮監督する立場になく、個人としての過失責任を問うことはできない。 (3) 長期間の開発行為の中で、登記事務において遺漏、遅れが発生したが、意図的なものとは認められない。したがって、土地の所有権移転登記について、これを怠ったとする元市長及び関係職員に過失責任を問うことはできない。
「意見」の記載	・ マニュアルの整備 ・ 不動産登記に関する不慣れ ・ 公園の位置変更願いに対する取扱い変更の不合理性
参照条文等	建設省開発行為関係通達、市開発行為指導基準

以上