

平成 27 年度包括外部監査結果報告書

【要約版】

青森県包括外部監査人
倉成 美納里

第 1 外部監査の概要

1. 選定した特定の事件（テーマ）及び監査方針

（1） 特定の事件（テーマ）

青森県の専門的人財を育成するための施策及び出先機関における財務事務の執行について

（2） 特定の事件（テーマ）を選定した理由

青森県初の県内開業した女性公認会計士として、主に 4 つの理由から本テーマを選定した。

- ①青森県の基本計画「未来を変える挑戦」の主要施策は人財育成であること。
- ②国の成長戦略として職業教育が重要視されていること。
- ③本庁から離れた出先機関における財務事務であること。
- ④男女平等社会、女性活躍社会に向けて、女性の職業専門家の立場から意見を述べること。

（3） 外部監査の基本方針及び監査要点

外部監査人による包括外部監査の最大の目的は、県の財務事務の法規等準拠性監査である。同様に、地方自治法第 2 条に定められた、最小の経費で最大の効果を目的とした事務の経済性、効率性、有効性の監査である。これらの監査は、出先機関における事務全般を監査することにより、適法性等に関する監査結果及び意見が表明できるものであるため、財務事務として行われるべき事務についても、十分に意識をした監査を行った。更には、総務省において、地方自治体の内部統制に関する議論が進んでいる現状を踏まえ、本庁及び出先機関における内部統制の視点を加えた監査を行った。

2. 外部監査対象期間

原則として平成 26 年度、必要に応じて過年度に遡及または平成 27 年度の執行も対象とした。

第2 外部監査の対象

監査の対象とした所管課、出先機関は、下表のとおり、3課7機関である。記載したPは、監査報告書本文の掲載ページを示しており、以下も同様である。

所管課	出先機関の名称	報告書第5部の掲載ページ
商工労働部 労政・能力開発課	青森高等技術専門学校	P.43～P.119
	弘前高等技術専門学校	
	八戸工科学院	
	むつ高等技術専門学校	
	障害者職業訓練校	
農林水産部 構造政策課	青森県営農大学校	P.120～P.160
総務部 防災消防課	青森県消防学校	P.161～P.178

第3 外部監査の結果及び意見

検出された監査の結果及び意見の出先機関別の項目数を下表に記載した。指摘事項が43項目、意見が74項目となり、数多くの問題点が明らかになった。指摘事項には、明らかな法令等違反事務として監査人が特に重要と判断した8項目の内容が含まれている。県から独立した外部の会計・監査の専門家からの報告であることを、厳粛かつ重く受け止めて、再発防止策を講じる必要がある。また、監査報告書は5部178ページの構成となっているが、出先機関ごとの個別の監査結果を第5部に記載したので、是非とも参照願いたい。

(単位：項目数)

出先機関の別	監査の結果及び意見				(3) 参考事項
	(1) 指摘事項			(2) 意見	
	①不当事項	②その他の指摘事項	合計		
高等技術専門学校及び障害者職業訓練校	3	20	23	35	2
営農大学校	5	8	13	24	1
消防学校	0	7	7	15	0
合計	8	35	43	74	3

(上表の説明)

上表に示した監査の結果及び意見等の区分については、以下のとおりである。

- (1) 【指摘事項】は、法令等の準拠性に関する問題点であり、県は速やかに措置を講ずるべきものである。その中でも、明らかな法令等違反事務で特に重要と考えられる事項、県の決算数値に金銭的な影響を与える事項については、【不当事項】として表示している。
- (2) 【意見】は、事業の有効性、経済性、効率性の観点から、また、内部統制の観点から、事務の改善を提案する内容を表示している。
- (3) 【参考事項】は、県の財務事務に対する意見として記載できない、私費会計に関する報告事項である。

1. 指摘事項

(1) 不当事項

不当事項 8 項目の概要を以下に記載する。

出先機関 の名称	財務事務 の区分	不当事項の内容	監査の結果
青森高等 技術専門 校 (P.85)	障害者委 託訓練事 業	国の障害者委託訓練事業 について、委託先の中小企 業への該当要件を誤って 判断していた。	県は委託先を中小企業として判定し、1人当 たり 9 万円の委託費を支払っていたが、中小 企業とはならないため、1人当たり 6 万円の委託 費が正当である。この差額 18 万円について過 大な支払いとなっているため、委託先に返還 を求め、国の特別会計に返還するべきである。
むつ高等 技術専門 校 (P.89)	歳入事務	寮生から徴収した光熱水 費相当額が、本来徴収す べき金額より過少である。	平成 17 年 3 月にむつ校の寮が建て替えられて 以降、徴収取扱要領を改定して徴収額を増額 改定するべきであったが、改定が行われてい ないため、徴収額が過少である。要領の改定 と適正な運用を行うべきである。
弘前高等 技術専門 校 (P.98)	歳入事務 (授業料 等)	授業料免除審査における 徴収資料の確認を誤った ことで、不当な授業料減免 事務が行われていた。	本来は通常の授業料 (118,800 円) を徴収す べきであったが、誤って全額を減免しているた め、該当する訓練生から授業料の納入を求め るべきである。
営農大学 校(P.141)	財産収入 事務	生産物(野菜等)の販売事 務が、販売契約書の条件と 異なる内容で行われていた。	販売契約条件に準拠した販売行為を行い、取 引の事実を示す正当な外部証拠資料、内部根 拠資料を基に、調定事務を行うべきである。 歳入金額に合致させるために、内部資料を操 作する作成事務は、コスト意識に欠けた、つ じつま合わせの不適正な事務である。
営農大学 校(P.142)	財産収入 事務	生産物(野菜等)の販売事 務において、農場現場担 当者が独断で取引先に依頼 して、連年に亘って歳入年 度を調整していた。	財産収入予算の安定化のために、歳入年度を 調整する事務は不当である。出荷後すみやか に物品処分調書を作成して総務課の調定事務 を行い、正しい年度に収入計上するべきであ る。
営農大学 校(P.143)	財産収入 事務・出納 事務	校内において生産物(野菜 等)の販売代金として收受 した現金が、1か月の長期 間に亘って保管されている。 また、その実在性を確認・ 検証するための内部管理 体制が不十分である。	形式的に学生自治会を通じた販売としてい るが、経済実態は県が消費者に販売する取引 形態だと判断される。財務規則上、現金を長 期間保管する事務は原則として認められてい ないため、速やかに銀行に預け入れするべき である。また、出納員以外の職員が現金を取 り扱える管理体制を改善するべきである。
営農大学 校(P.144)	財産収入 事務・出納 事務	生産物(野菜等)の販売代 金について現金を、財務規 則に準拠して厳格に管理 するための内部統制が存在 していない。	生産物の出荷管理、在庫管理、販売管理、出 納管理すべてについて、内部統制が存在して おらず、不正行為の防止策の構築が急務であ る。事務のフロー、ルール周知について、 所管課のモニタリング体制、出先機関にお ける指導教育体制を確立するべきである。
営農大学 校(P.145)	財産収入 事務	肉牛の委託販売について、 販売契約書がなくても販 売取引を行っている。	肉牛の販売ルールの遵守と、組織の内部統制 の観点から、家畜せり売り委託契約書にお いて取引条件を定め、内部決裁を受けてから 販売するべきである。

(2) その他の指摘事項

その他の指摘事項 35 項目の内、特に重要と判断した内容を以下に記載する。

出先機関 の名称	指摘事項 の番号	指摘事項の内容	監査の結果
高等技術 専門校 及び 障害者職 業訓練校	指摘事項① (P.63)	国に対する職業転換訓練費 交付金及び離職者等職業訓 練費交付金の実績報告の記 載誤りが発見された。	県が作成、国に提出した左記交付金の実績 報告書において、訓練生数等の記載誤りが 発見された。交付金額への影響はないもの の、複数体制による確認業務が必要である。
	指摘事項 ②③④ (P.69,P.70 ,P.80)	離職者等再就職訓練事業の 事務手続き上の誤りが発見 された。	各技専校において、委託訓練に関する予定 価格の積算、実績確認手続き、事業評価上 の集計の誤りが散見された。また、委託事 業者が死亡した事案（弘前校）では、県の 法的対応事務が不十分である。また、複数 の委託事業が同時期に一つの委託先で行わ れた事実を検査確認事務において発見でき ない事案（八戸工科学院）が検出された。 委託先の「時間の管理」、「訓練内容の管理」、 「達成度の管理」を十分に行う必要がある。
	指摘事項⑤ (P.87)	障害者在職者訓練の運用方 法が、実施要領上の連年受講 制限を考慮しておらず、公平 性の観点から不適切である。	障害者在職者訓練について、ほぼ同一科目 及び内容の訓練受講を、連年に亘り許容し ている事案が検出された。必ずしも法令等 違反事務ではないとする国の解釈が示され たとは言え、国民の税の使い方の点、国費 事業の機会の公平性の点で、改善が必要で ある。
	指摘事項⑧ (P.92)	無償による施設の使用許可 が、公益性の観点から不適切 である。	青森校において、民間企業が販売促進を目 的として行うセミナーについて、無償によ る使用を校長判断で許可した事案が発見さ れた。公益事業ではない事業に対する使用 許可は、有償による事務手続きを行う必要 がある。
	指摘事項⑨ (P.93)	職務専念義務の免除を受け ない職員による関係団体の 事務局業務の実施は、認めら れない。	関連する任意団体の事務局業務が、技専校 の事務として行われていることについて、 職務に専念する義務の免除手続きを経るこ となく、任意団体の金銭を公務時間中に職 員が取り扱っている実態を踏まえると、不 正行為の防止の観点から改善が必要であ る。
	指摘事項⑩ (P.95)	校別運営コストの把握がで きない会計方法は、改善が必 要である。	弘前校と障害者校は平成 24 年度から併設 となり、校長は別々に任命されている。校 舎の維持管理費（光熱水費、清掃費等）は 弘前校が全額負担しているが、校別の運営 コストを把握するためには、各校ごとの会 計処理を行う必要がある。
	指摘事項⑭ (P.112)	職員の時間外勤務時間の申 請漏れが発見された。	在職者訓練の担当教官の時間外勤務時間の 申請が漏れており、時間外手当の支給漏れ が発見された。申請漏れリスクに対応す るための確認事務を徹底する必要がある。

	指摘事項⑱⑲ (P.115)	委託契約手続き上の誤りが発見された。	青森校の委託契約事務において、平成 26 年度の予定価格を消費税率 5%で算出した事案、契約書の押印が不十分な事案が発見された。定められたルールに従った契約事務を行う必要がある。
営農大学 校	指摘事項① (P.131)	授業料等の減免に関する諸規程・基準が遵守されていない。	授業料の減免事務において、徴取すべき書類が不足している事案、徴取すべき書類が定められていない事案が発見された。実務上、県立高等学校における諸規程を準用し、必要書類を徴取しているが、営農大学の諸規程・基準を十分に整備する必要がある。
	指摘事項④ (P.148)	所在が不明の備品があることが明らかとなった。	備品について現物確認した結果、所在不明若しくは廃棄済みの備品が備品一覧表に記載されていた。現状の原因の究明を行い、適切な廃棄処理を行う必要がある。
	指摘事項⑤ (P.151)	劇薬、劇物の管理が不十分である。	劇薬、劇物については、厚生省薬務局長通知により、厳格な管理措置を講じなければならない。しかし、保管区分、保管方法の点で、ルールが遵守されていなかったため、管理事務の改善が必要である。
	指摘事項⑥ (P.153)	県職員の時間外勤務時間の重複計上等が発見された。	職員の時間外勤務時間の重複申請等が発見された。この結果、過大な時間外手当が支払われた。入力された情報を承認する手続きにおいて、人的なチェックを徹底する他、システム上のチェック機能も対応する必要がある。
消防学校	指摘事項③ (P.166)	県職員分の給食費の単価が、材料費単価分のみで徴収されている。	県職員が校内の食堂を利用する際の食費は、寮生と同じ 1 食 405 円である。しかし、県費負担している人件費相当額を加えた額を給食単価に設定して徴収する必要がある。
	指摘事項⑤ (P.173)	県職員の時間外勤務時間の申請漏れが発見された。	職員の時間外勤務時間の申請が漏れている事案が発見された。申請漏れは時間外手当の支給漏れに直結するため、申請漏れリスクに対応するための確認事務を徹底する必要がある。
	指摘事項⑥ (P.175)	給食材料単価の改定経緯が不明であり、決定根拠に関する文書の保存がされていない。	給食材料単価は平成 27 年 4 月に改訂されているが、それ以前は平成 9 年が最後であり、いずれもその単価に決定した経緯が内部文書において不明である。委託業者との契約書記載事項であるため、その単価の根拠となる数値情報を保存しておく必要がある。
	指摘事項⑦ (P.177)	外来講師の旅費支払額の誤りが発見された。	外来講師に支払った旅費の算定額が、最も経済的な通常の経路及び方法により計算された額になっていない事案が発見された。旅費条例により計算された規定額で支払いが行われるよう、確認手続きを十分に行う必要がある。

2. 監査の結果に添えて提出する意見

(1) 内部統制の脆弱性

総務省の研究会報告は、地方公共団体における内部統制を「首長が、地方公共団体の事務の処理の適正さを確保する上でのリスクを評価して、自らコントロールする取組み」と定義して、首長に整備及び運用責任があることを明確化することと、取組みの段階的な発展に向けた設計案を示している。この中で、最低限評価するリスクとすべき項目は財務事務執行リスクであり、①法令等違反リスク、②決算の信頼性を阻害するリスク、③財産の保全を阻害するリスクの3つの項目に分かれる。内部統制の目的は、「業務の有効性及び効率性」、「財務報告の信頼性」、「事業活動に係る法令等の遵守」、「資産の保全」の4つである。この外部監査の視点の一つとして、内部統制の整備及び運用面からの意見を提言することとしたが、結果的に、数多くの問題点が浮かび上がった。これらの問題点は、第4部の1-2. 内部統制の監査(P.21)において詳述しており、リスクの主な原因には、①行き過ぎた前例(前年)踏襲、②不十分な引継ぎ、③人事の固定化(チェック不十分)、④予算の使いきり意識、⑤(他課との)消極的権限争い、⑥外部からの不当要求の6項目が掲げられている。これらのリスクの原因が現行実務に内在している実態についても、報告書のP.28~P.29に具体的に記載しているが、総合意見として、内部統制の脆弱性は明らかであった。県は、首長の責任の下で、この意見を県の事務の弱点に対する指導的意見として前向きに捉え、改善に向けた施策を講じることを切望する。

(2) 会計の目的と有効活用

現行の公会計制度の枠組みの中では、施設運営の予算に対する実績を把握することが会計の主たる存在意義となっており、出先機関の経営状況を的確に把握することは難しいのが実情である。実際、単式簿記会計による出納事務だけでは、事務の裏付けとなる計数値の記録に止まり、組織の長(首長、部の長、出先機関の長など)それぞれの経営者としての業績評価の情報を把握することはできていない。

他方で、上記の内部統制の重要性を含む、近年の公会計の制度、機能、役割に関する議論が、民間的な思想に追従する方向性で進む中、県はバランスシート及び行政コスト計算書を作成し、一部の公の施設について施設別の情報を長年に亘って公表している。近い将来には、公会計制度の抜本改革が予定されている現状において、監査人は、出先機関別のストック情報と損益情報を作成し、報告書に織り込んだ。また、一部の出先機関の経営状況が悪化している実態、寮の有効活用度や受益者負担金の妥当性について、監査人が利用者1人当たりのコスト情報、部門別課程別の収支状況、寮の運営経費の試算を行い、施策や事業の方向性や改善策に関して、その結果に基づく意見を表明した。

その目的及び理由の一つは、「会計は、利用目的に応じて、他の機関、経年変化等の様々な形で、比較検討する基本情報となるべきものであり、外部環境、内部環境の変化に応じた各層それぞれの立場での迅速な意思決定の判断材料になるべきものである」と考えているからである。会計は過去情報としてのみ存在意義を有するものではないはずであり、経営改善や行政改革の目的に対して、会計を前向きかつ創造的に活用する民間企業的な姿勢が、地方自治体においても必要だと考えるのである。

(3) 受益者負担金のあり方と私費会計

出先機関においては、入校経費等について、県の歳入とはならない私費会計を設定し、受益者負担金を徴収して事業活動に充当する事務が行われている。そのこと自体が不適切なことではないものの、この受益者負担金は、特定の目的に充てられる実費弁償的性質を有する負担金であり、受益のない残金は、内部留保することなく返金するのが基本的な考え方に基づく会計手法だと考える。また、同一の徴収内容であっても、各出先機関における会計処理が歳入処理、私費会計処理で異なっている実態も認められた。合わせて、当初予定していた目的通りに支出されていない事案、公費負担との区分が明確ではない事案、本来返金すべき金額を返金していない事案などが見られたことから、私費会計について、例えば県教育委員会の県立高等学校に対する指導事項などを参考にして、一定のルール化による会計の透明化を図る必要があると判断された。このようなルール化とその遵守によって、私費会計における不正発生リスクを、相当程度軽減することが可能だと考える。また、私費会計の徴収内容を、所管課及び出先機関において再検討し、県の歳入とすることが妥当と判断されたものについては、できる限り歳入処理するための制度化を図ることが、地方自治法第 210 条の総計予算主義の原則の理念に沿うものであり、会計の比較分析機能の有効化、監査機能の活用の点からも望ましいと考える。

(4) 青森県の人財育成施策の展開

人口減少傾向が進んでいる本県の将来を展望するとき、次世代を担う人財が職業を選択するにあたって、本県において生業を持つことに魅力を感じることは、人口減少を食い止めることにも繋がるであろう、県行政及び県民の願いでもあると思われる。職業開発（中でも、ものづくり業種）、農業、防災・救急といった専門分野において、これから職業専門家として社会に貢献することを目指す県民にとって、社会の入り口に位置する専門校の存在は、職業観を支え、繋いでいくものとして、魅力的なものでなければならない。そのためには、前年踏襲型の運営に固執することなく、組織の長のリーダーシップと創意工夫を生かした目標志向型の経営が待ち望まれるところである。特に、女性活躍社会の早期実現が、国の成長戦略において要望される現時において、女性が学び、資格を取得し、職業を選択し、生計を立て、家庭を持ち、子どもを産み育て、自らの知見を基に経済社会に貢献していくライフサイクルの中で、入口に位置する人財育成施設の運営は、極めて重要な施策である。前述したように、利用目的に応じた会計の一つとして、資産の老朽度を算出した結果、相当に老朽化した施設と設備の整備状況にあることが分かった本県の人財育成施設とは言え、施設の長寿命化施策の下で、女性が専門的職業を選択するにあたって、何らの不利益を感じることなく、平等に競争できる環境を実現できるよう、男女平等の理念に基づいた人財育成施策の展開を切望したい。

以上