

第1章 包括外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項に規定する包括外部監査契約に基づく監査

2. 選定した特定の事件

(1) 外部監査のテーマ

特別会計における事務の執行及び事業の管理について

(2) 監査対象期間

原則として、平成23年度（平成23年4月1日から平成24年3月31日まで）。

ただし、必要に応じ過去の年度についても監査の対象とし、また、現況を明らかにするため、平成24年度に基づき制度説明している部分もあり、直近の管理状況を確認した部分もある。

3. 特定の事件を選定した理由

特別会計は、地方公共団体が特定の事業を行う場合、特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを設置するものであり、地方自治法の規定に基づき、一般会計と同様に予算、決算手続き等が実施されているが、一般会計に比べると市民の関心も低く、わかりにくい分野であることから、その実態を市民に開示することは有意義である。また、特別会計の財政規模については一般会計と合わせた会計全体の歳入合計、歳出合計ともに34%超とその占める割合も高い。

さらに、特別会計の歳入の中には、一般会計からの繰入金が含まれており、特別会計の歳入歳出の分析、一般会計からの繰入金の内容を検討する必要性を認めたため「特別会計における事務の執行及び事業の管理について」をテーマとして選定した。

4. 実施した監査の方法及び対象範囲

(1) 監査対象

平成23年度時点で特別会計（公営企業会計を除く。）は、国民健康保険事業、葬儀事業、競輪事業、農業集落排水事業、卸売市場事業、財産区、駐車場事業、介護保険事業、堅田駅西口土地区画整理事業、後期高齢者医療事業、母子寡婦福祉資金貸付事業の合計11事業あった。

その中で、葬儀事業及び競輪事業は平成23年度で特別会計が廃止されたため、この2事業については監査を行っても、平成24年度以降で改善措置等が実施できないため監査対象から除外した。また、農業集落排水事業については歳入歳出規模が約32百万円程度と全体の財政規模からみると少額であるため今回は監査対象から除外した。

今回、監査対象とした特別会計及びその担当部課は以下のとおりである。

特別会計	担当部課
国民健康保険事業	健康保険部 保険年金課
卸売市場事業	産業観光部 公設地方卸売市場
財産区	総務部 管財課
駐車場事業	建設部 道路管理課
介護保険事業	健康保険部 介護保険課、健康長寿課
堅田駅西口土地区画整理事業	都市計画部 堅田駅西口土地区画整理事務所
後期高齢者医療事業	健康保険部 保険年金課
母子寡婦福祉資金貸付事業	福祉子ども部 子ども家庭課

(2) 監査の要点

特別会計に係わる事務の執行及び事業の管理の法令等への合规性、経済性・効率性及び有効性の観点から以下の項目に留意して監査を実施した。

- ①特別会計における経理処理は適切か
- ②一般会計との区分経理は適切か
- ③特定の歳入をもって、特定の歳出に充てられているか
- ④一般会計からの繰入金の内容、金額は適切か
- ⑤特別会計の事業は適切に運営されているか

(3) 実施した監査手続

- ①平成 23 年度歳入歳出決算書を閲覧した。
- ②主要関連法規を閲覧した。
- ③関係資料を閲覧し担当部局にヒアリングを実施した。
- ④債権管理に共通する事項として債権管理室にヒアリングを実施した。
- ⑤その他各特別会計に固有の手続きは特別会計ごとに記載する。

5. 報告書の記載方法

本報告書は、第 2 章で全般的な特別会計の説明を行い、第 3 章から第 10 章において個別の特別会計別の「概要」を説明し、次に実施した監査手続きを記載し、監査上の問題点等の指摘事項について、「監査結果」と「意見」とに区分して述べている。

「監査結果」は、一連の事務手続きの中で、法令、規則、条例等に違反している場合、あるいは違反ではないが社会通念上適当でないと考えられる場合に該当する事項を記載している。

「意見」は、一連の事務手続きの中で、組織及び運営の面で合理化に役立つものとして専門的見地から改善を提言する事項、又は法令等違反ではないが改善が望まれる事項を記載している。

6. 補助者について

監査業務を補助するため、大津市監査委員の協議を経て下記の者を監査補助者に選任した。

公認会計士	3名	奥村祥乃・藤崇之・松尾宏文
税理士	1名	今井正人

7. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、包括外部監査人及び補助者は、いずれも地方自治法第252条の29の規定に基づき記載すべき利害関係はない。

8. 金額の表示について

本報告書の数値は、原則として単位未満の端数を切り捨てて表示している。そのため、文中や表中における内訳金額を加減した場合、合計金額と一致しない場合がある。また、公表されている統計資料等を使用している場合には、原則としてその数値をそのまま使用している。そのため、端数処理が不明確な場合もある。

第2章 特別会計の概要及び共通事項

I. 特別会計の概要

1. 特別会計の設置状況

特別会計については地方自治法第209条において次のように規定されている。

[地方自治法]

(会計の区分)

第209条 普通地方公共団体の会計は、一般会計と特別会計とする。

2 特別会計は、普通地方公共団体が特定の事業を行う場合その他特定の歳入をもって特定の歳出に充て一般会計の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合において、条例でこれを定めることができる。

大津市では、地方自治法の規定により「大津市特別会計条例」を下記のとおり定め、特別会計が設置されている。ただし、葬儀事業特別会計と競輪事業特別会計は平成23年度末をもって廃止されている。

[大津市特別会計条例]

(設置)

第1条 地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第209条第2項の規定により、次の各号に掲げる特別会計を、当該各号に定める目的のため、設置する。

- (1) 国民健康保険事業特別会計 国民健康保険事業
- (2) 葬儀事業特別会計 葬儀事業(斎場事業を含む。)
- (3) 競輪事業特別会計 競輪事業
- (4) 農業集落排水事業特別会計 農業集落排水事業
- (5) 卸売市場事業特別会計 卸売市場事業
- (6) 財産区特別会計 財産区財産管理事業
- (7) 駐車場事業特別会計 駐車場事業
- (8) 介護保険事業特別会計 介護保険事業
- (9) 堅田駅西口土地区画整理事業特別会計 堅田駅西口土地区画整理事業
- (10) 後期高齢者医療事業特別会計 後期高齢者医療事業
- (11) 母子寡婦福祉資金貸付事業特別会計 母子寡婦福祉資金貸付事業

特別会計は、法律で特別会計とすることが決められているものと法律の定めはないが大津市が独自に設置しているものに大別することができる。

法律で特別会計とすることが決められている特別会計及びその根拠となる法令は次のとおりである。

特別会計	根拠法令
国民健康保険事業特別会計	国民健康保険法第 10 条
後期高齢者医療事業特別会計	高齢者の医療の確保に関する法律第 49 条
介護保険事業特別会計	介護保険法第 3 条
母子寡婦福祉資金貸付事業特別会計	母子及び寡婦福祉法第 36 条

上記以外の特別会計は大津市が独自に設置しているものである。

2. 大津市特別会計の歳入歳出決算状況

平成 23 年度の大津市の特別会計の歳入歳出決算状況は下記のとおりである。

平成 23 年度 特別会計の歳入歳出決算状況

(単位:千円)

区 分	歳 入	歳 出	形式収支	実質収支	単年度収支
国民健康保険事業 (事業勘定)	30,035,187	29,415,367	619,819	619,819	△497,486
国民健康保険事業 (直営診療施設勘定)	26,782	25,737	1,045	1,045	308
葬儀事業	287,882	287,882	—	—	△5,124
競輪事業	913,830	913,830	—	—	△1,601
農業集落排水事業	32,635	32,044	591	591	△62
卸売市場事業	428,190	425,391	2,798	2,798	△2,850
財産区	351,509	341,660	9,848	9,848	3,245
駐車場事業	537,845	533,660	4,184	4,184	1,621
介護保険事業	19,132,757	19,078,434	54,322	54,322	28,947
堅田駅西口土地区画 整理事業	818,034	747,804	70,229	66,895	60,191
後期高齢者医療事業	2,710,706	2,666,276	44,430	44,430	31,945
母子寡婦福祉資金貸 付事業	93,569	58,466	35,102	35,102	△10,886
特別会計合計①	55,368,932	54,526,557	842,375	839,040	△391,753
特別会計の比率 (①÷③)	34.4%	34.4%	34.2%	35.6%	—
一般会計②	105,384,573	103,762,016	1,622,557	1,514,963	912,329
合計③ (①+②)	160,753,506	158,288,574	2,464,932	2,354,003	520,576

形式収支から翌年度へ繰り越すべき財源を引くと実質収支になるが、翌年度へ繰り越すべき財源は特別会計では堅田駅西口土地区画整理事業の 3,335 千円のみであり、一般会計では 107,594 千円ある。

特別会計の形式収支は、全会計黒字であり、総額で 842,375 千円の黒字となっている。この中には平成 22 年度実質収支額 1,230,793 千円が含まれ、この金額を控除した単年度収支額は特別会計全額で 391,753 千円の赤字となっている。

また、歳入には一般会計からの繰入金 6,227,661 千円も含まれている。一般会計からの繰入金は特別会計を設置することを定めた各々の根拠法令に定められているものもあるが、特別会計の赤字を補填する意味合いも有しているものもあるため、実質的に特別会計の収支が黒字であるか赤字であるかは、一般会計からの繰入金の内容を分析する必要がある。

II. 各特別会計に共通する事項

1. 一般会計繰入金の状況

(1) 一般会計繰入金の推移

平成 21 年度から平成 23 年度の一般会計からの繰入金は次のようになっている。

一般会計から特別会計へ繰入れられた金額 (単位：千円)

	平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
国民健康保険事業	1,586,722	1,655,157	1,626,773
葬儀事業	190,000	174,000	161,703
競輪事業	—	2,787,000	689,150
下水道事業 (公共下水道事業)	4,376,000	—	—
農業集落排水事業	20,800	20,300	19,500
卸売市場事業	38,500	41,500	104,000
雄琴駅周辺土地区画整理事業	213,468	1,233,318	—
駐車場事業	222,000	214,000	270,000
介護保険事業	2,508,584	2,626,826	2,796,869
堅田駅西口土地区画整理事業	107,400	138,000	122,000
後期高齢者医療事業	393,468	411,270	432,770
母子寡婦福祉資金貸付事業	34,000	12,700	4,893
合計 (A)	9,690,945	9,314,072	6,227,661
一般会計歳出総額 (B)	103,617,737	107,777,392	103,762,016
構成比 (A) / (B) × 100	9.4%	8.6%	6.0%

平成 23 年度の繰入金額の合計は 6,227,661 千円であり、平成 22 年度と比べると 3,086,411 千円の減少となっている。これは、雄琴駅周辺土地区画整理事業が平成 22 年度で事業廃止となっていることと、競輪事業も平成 22 年度で事業は終了 (平成 23 年度も事業終結のための支出は発生) しているためである。

下水道事業(公共下水道事業)特別会計については、平成 22 年度から地方公営企業法適用に移行している。

(2) 一般会計繰入金の内容（平成 23 年度）

特別会計の設置自体が法律で定められているものについては、一般会計からの繰入金についても定めがある。設置が法律で定められていない特別会計については総務省等の通知によりある程度の目安があるものもあれば、大津市が独自に繰入を行っているものもある。詳細は第 3 章以降で検討を行っているが、概略は下記のとおりである。

国民健康保険事業の法定繰入の主なものは、保険料の軽減相当額を公費で負担している「保険基盤安定分」が 799,483 千円である。その他、法定に準ずる扱いとして保険年金課の職員給与費、一般管理費等 368,778 千円がある。大津市が独自に行っているのは、保険料減免に関する負担金 10,000 千円、福祉医療の波及分 36,129 千円、直営診療所に対する補助金 13,356 千円である。

介護保険事業の繰入の主なものは、介護給付費のうち法律で定められた大津市の負担分であり、介護給付費に係わるもの 2,259,032 千円と地域支援事業費に係わるもの 82,767 千円である。

後期高齢者医療事業の繰入の主なものは、保険料の軽減相当額を公費で負担する「保険基盤安定分」371,483 千円である。

母子寡婦福祉資金貸付事業の繰入は、貸付金の財源となるものであり、法律の定めに基づくものである。

卸売市場事業の繰入は、総務省通知はあるもの大津市が独自に行っているものである。

駐車場事業の繰入は、総務省通知はあるもの大津市が独自に行っているものである。

堅田駅西口土地区画整理事業の繰入は、大津市が独自に行っているものである。

(3) 一般会計繰入金の各特別会計の歳入に占める割合

各特別会計の歳入合計額に占める一般会計からの繰入金の占める割合は、下表のとおりである。

(単位：千円)

		平成 21 年度	平成 22 年度	平成 23 年度
国民健康保険事業 特別会計 (事業勘定)	歳入合計	28,211,308	29,819,035	30,035,187
	うち一般会計繰入金	1,586,722	1,655,157	1,626,774
	一般会計繰入金の占める割合	5.6%	5.6%	5.4%
卸売市場事業 特別会計	歳入合計	519,324	438,763	428,190
	うち一般会計繰入金	38,500	41,500	104,000
	一般会計繰入金の占める割合	7.4%	9.5%	24.3%
駐車場事業 特別会計	歳入合計	499,426	497,486	537,845
	うち一般会計繰入金	222,000	214,000	270,000
	一般会計繰入金の占める割合	44.5%	43.0%	50.2%
介護保険事業 特別会計	歳入合計	17,094,979	17,898,937	19,132,757
	うち一般会計繰入金	2,508,584	2,626,826	2,796,869
	一般会計繰入金の占める割合	14.7%	14.7%	14.6%
堅田駅西口土地区 画整理事業 特別会計	歳入合計	929,863	452,978	818,034
	うち一般会計繰入金	107,400	138,000	122,000
	一般会計繰入金の占める割合	11.6%	30.5%	14.9%
後期高齢者医療事業 特別会計	歳入合計	2,535,795	2,635,734	2,710,706
	うち一般会計繰入金	393,468	411,270	432,770
	一般会計繰入金の占める割合	15.5%	15.6%	16.0%
母子寡婦福祉資金 貸付事業特別会計	歳入合計	122,153	116,356	93,569
	うち一般会計繰入金	34,000	12,700	4,893
	一般会計繰入金の占める割合	27.8%	10.9%	5.2%

一般会計繰入金の占める割合が高い特別会計は駐車場事業特別会計であり、過去 3 年間でも 40%超の状態がつづき、平成 23 年度においては歳入合計の 50%超にまでなっている。次に高いものは卸売市場事業特別会計であり、平成 23 年度に著しく増加している。

介護保険事業特別会計は、制度の仕組みから給付費に対して大津市の負担割合が一定部分の計上されるため歳入に対する割合もほぼ一定率となっている。

国民健康保険事業特別会計と後期高齢者医療事業特別会計の主たるものは保険料軽減を行うための財源であり、歳入に対しても一定割合を占める結果となっている。

2. 債権管理に関する横断的総括組織

各々の特別会計は、各担当部局で債権の管理を行っているが、大津市では債権を管理する横断的組織として債権管理室がある。

平成 21 年の包括外部監査報告書にて、収納・督促・滞納整理事務等の集約一元化による情報の共有化、事務の効率化と利用者からみた利便性の向上の検討、未収金管理についての全庁的取り組みの組織化について指摘されていたが、このほどようやく平成 24 年 4 月に総務部内に債権管理室が設置された。

大津市行政組織規則によれば債権管理室の事務分掌は

- ① 市の債権（市税を除く）の管理に係る支援、企画立案、調査研究に関すること
- ② 市の債権の管理に係る研修に関すること
- ③ 債権管理連絡会議に関すること
- ④ 市税及び国民健康保険料の徴収事務のうち、主に高額滞納案件に関すること
- ⑤ 室の一般庶務に関すること

となっており、室長 1 名、次長 1 名の計 2 名の専任職員が配置されている。

実際の債権管理室の業務も事務分掌に基づき、研修会の開催、各課へのヒアリング及び支援と、市税・国民健康保険料の滞納管理システムの稼働に向けての協議、構築が行われ、当該システムは平成 24 年 11 月に稼働を開始した。

しかし、職員が 2 名と限定的なこともあり、大津市債権の適正な管理・回収事務についての全庁的横断的な支援を行っているものの、現段階では指導力を発揮できる権限や、組織体制が整ってないことから、直接的滞納整理事務は行っておらず、各課の収納率向上等実績評価については、研修受講後の職員の資質向上と事務処理能力の発揮によるところとなっている。

3. 過年度指摘事項の改善状況

今回、特別会計の事業に関する監査を行う中で債権の管理に関する部分は平成 21 年度の包括外部監査のテーマである未収金、貸付金の管理の部分と重なる部分もあり、特別会計ごとに平成 21 年度改善状況についても確認を行った。

その結果、適切に対応された事項がある反面、下記の 3 点については、対応が不十分であったため今回も指摘をすることになった。

1. 介護保険事業特別会計 「電話督促及び戸別訪問について」（監査結果）
2. 国民健康保険事業特別会計 「不納欠損処理について」（意見）
3. 母子寡婦福祉資金貸付事業特別会計 「債権管理システムの不具合」（意見）

指摘事項の内容については、次章以降で詳述しているが、早期に対応することによって事務が合理的に行えるようになったと思われる事項もあり、適切かつ適時な対応が望まれる。

Ⅲ. 監査結果

記載すべき事項はない。

Ⅳ. 意見

1. 債権管理に関する横断的総括組織について

平成24年4月に、前1年間の債権回収準備室での準備期間を経て、市の債権管理を支援する目的で債権管理室が設置された。準備室段階では、市の債権回収事務の一元化を目的として、その「債権管理に係る調査、研究及び指導」を行うこととされていた。しかし、平成24年4月設置の債権管理室は「市の債権の管理に係る支援、企画立案、調査研究」を行うこととなっており、市税、国民健康保険料の高額滞納案件以外については、各課への支援という消極的な位置づけである。今後、当管理室がより有効に機能するために、大津市の債権管理・回収における司令塔として、より積極的に全庁的な収納体制の確立に努められたい。