

大阪府 包括外部監査人選定委員会 御中

平成30年11月28日

弁護士 松葉知幸
(平成30年度包括外部監査人)

包括外部監査の状況について

1 本年4月2日から現在までの包括外部監査の状況

(1) 監査に対する考え方、基本的視点

- ① 包括外部監査は、地方公共団体内の職制等から離れ、利害関係を持たない立場にある弁護士又は公認会計士等が行うところに、制度の意義がある（外部性）とされる。監査テーマについても、住民や議会の請求による特定の監査テーマを対象とする個別監査ではなく、監査人の問題意識に基づいて監査テーマを選択できる（包括性）ところに特色がある。

しかし、外部であるがゆえに、地方公共団体の財務事務の執行の実態を把握するまでに、時間と労力を要する面がある。一方、内部にいる職員や関係者にとっては当然のこととなっている事柄や、ルーティンワークとなっている事務執行の仕組み等を、外部の視点で、基本的な法令、準則、契約関係等のルールや事柄にさかのぼって、改めて確認する作業をとおして課題、問題点が把握される場面があり、外部監査の意義もあると考えている。

- ② 本年度も、選定した監査対象の財務事務の執行について、以下の基本的視点から監査を実施している。

ア 適法性（地方自治法第2条第16項）、経済性、効率性、有効性（地方自治法第2条第14項）

イ 住民の福祉に寄与するものであるか（地方自治法第2条第14項）

ウ 組織及び運営の合理化がはかられているか（地方自治法第2条第15項）

エ PDCAサイクルの観点から、財務事務の執行が適切になされているか

(2) 監査テーマの選定と監査手法

- ① 監査の対象（監査テーマ）

都市整備部の交通・道路事業を中心とした財務事務の執行について

- ② 監査の対象を選定した理由

ア 都市整備部は、道路、鉄道、公園、河川、下水道及び港湾等のいわゆるインフラ整備を担う部局である。同部の事業内容は、府民の生活に直結するものであり、社会的影響は極めて大きい。また、府の財政の中でも予算規模が大きく、重要な位置を占めている。府の財政は極めて厳しい状況にあるが、インフラは

府民の生活及び安全の基盤をなすものであり、維持管理を緩めることは基本的に許されない。したがって、予算の適切な分配の下、都市整備部の事業が将来に亘って適正に実施され続けることが、大阪府にとって不可欠である。

なお、都市整備部の事業は道路以外にも河川、下水道、港湾など多岐にわたっており、そのすべてを監査対象とすることは有効な監査が困難になると考えられ、過去の監査や、監査委員監査の状況を踏まえ、対象を絞る必要があると考えた。

イ 都市整備部の交通・道路事業は、本庁の職員だけでなく、各土木事務所をはじめとする出先機関との分担により実施されている。また、大阪府道路公社、大阪府土地開発公社、大阪高速鉄道株式会社等の指定出資法人も、府内の交通・道路インフラ整備や維持管理の一翼を担っている。このため、どのような形で職務分掌や業務分担を行うことが効率的であるか、府の資金が投入されている各指定出資法人の財務事務が適切に行われているか、という点にも配慮する必要がある。

ウ 都市整備部の事業は、その性質上、かなりの業務を民間企業等に外注せざるを得ないため、入札方式によるか否かを問わず、多くの契約事務を伴う。契約の際は、契約内容が適正妥当なものであるか否かにとどまらず、契約の相手方の選定方式など、手続面での公正さも厳しく問われるところである。

エ 都市整備部の事業については、過去の包括外部監査において、平成 13 年度に道路事業、平成 15 年度に下水道事業、平成 19 年度に港湾事業及び河川事業が対象とされた。そこで、こうした過去の状況や本年度の監査委員監査の状況なども考慮し、本年度の包括外部監査においては、大阪モノレールを含む交通・道路事業を中心として監査を実施することとした。

上記のとおり、道路事業については平成 13 年度の包括外部監査の対象とされたが、その後、17 年の歳月が経過して社会情勢は著しく変化しているため、再び監査の対象とすることには十分な意義があるものと思われる。また、平成 13 年度の包括外部監査において示された意見が、現在の事業においてどのように活かされているかという点についても検証することとした。

③ 主な監査手法

監査手続は概ね以下の手法で行った。

ア 4 月から 6 月にかけての予備調査段階で、府が公開している情報を収集するとともに、都市整備部に対し質問表を提出し、ヒアリングを行い、また茨木土木事務所を案内してもらった。府には 7 つの土木事務所があり、その管轄エリアの特性による差異があると考えられた。そこで当初は北部、中部、南部の各地域から一か所の 3 土木事務所を具体的な往査対象としたいと考えていた。しかし、6 月 18 日の大阪北部地震や、豪雨、さらには複数の台風など天災が連続し、各土木事務所も都市整備部もその対応に追われることとなりスケジュール変更や往査対象の変更をせざるを得なかった。

イ 具体的に監査対象とし、往査を行った組織は、本庁都市整備部、八尾土木事務所、鳳土木事務所、指定出資法人の大阪府土地開発公社、大阪府道路公社、大阪高速鉄道株式会社である。これらについてはいずれも事前に質問表を提出し、資料の提供を受けるとともに、往査し、ヒアリングを行った。資料が多い場合は、資料閲覧の日時を別途設定した。なお、都市整備部を通じて往査対象とならなかった5土木事務所にも各種資料の提供や質問を行った。

ウ これらの作業は主に6月から10月にかけて行ったが、11月に追加の往査等を行ったところもある。

エ 現在は、各部署に対する追加質問等を行いつつ、監査の結果や意見の集約と監査報告書の作成作業を行っている。

(3) 監査体制等

① 監査人補助者・・・弁護士5名、公認会計士1名の6名

② 監査対象部署が複数あるため、都市整備部本庁、土木事務所、指定出資法人の各部門を主に担当する3班体制をとりつつ、全員参加の議論の場を数多く設け、緊密な連携のもと監査を実行している。

2 今後の予定

(1) 検出された監査の結果や意見の案に対する関係部署からの意見聴取を、12月中旬には終え、本年中に監査結果報告書の概要を取りまとめる予定である。最終の報告書提出は平成31年2月初旬までに行いたいと考えている。

(2) 現時点で検討中の監査の結果・意見の概要

監査の結果や意見の実質的な名宛人は大阪府（都市整備部）、各土木事務所、大阪府土地開発公社、大阪府道路公社、大阪高速鉄道株式会社となる見込みである。今のところ監査の結果、意見それぞれ数十項目になる見込みである。

都市整備部（本庁）については、所管の契約や補助金等の個別の財務事務の執行状況を検討するとともに、広範に及ぶ交通・道路事業に関し、都市計画その他計画に基づく事業の進捗管理の状況などの点について、事業評価手法を含むPDCAサイクルが十分に機能しているかという視点から、監査結果や意見を検討している。

土木事務所は組織上都市整備部所属の出先機関であるが、相当独立性があり、業務執行のさまざまな面（たとえば、道路管理パトロールの管理システム、資材・備品の管理、道路占有許可の実情、会議録等の有無・記載の方式、資料管理のルールなど）で本庁と、あるいは土木事務所ごとに異なる取り扱いが見られる。ある程度統一的な仕組み、方式が検討される必要がある。また、交通・道路事業についての土木事務所の事務の多くは、道路などの整備、維持管理の業務であり、多くは民間事業者との様々な契約とその履行管理である。入札や随意契約などの方式の選択や、契約内容の適切さは府の財政に直接関係するもので、上記の基本

的視点から検討される必要がある。

大阪府道路公社は有料道路事業を行ってきたが、箕面有料道路の早期移管及び鳥飼仁和寺大橋の料金徴収期間の終了により、あと8年ほどでその役割を終えることが予定されている。大阪府道路公社は府（土木事務所）から事業委託を受けるとともに自ら事業者に対して業務発注を行う立場にある。府と事業者の両面の関係において適切な業務委託手続きが行われているか、また、緊張感をもって財務事務の執行が行われているかを確認、検討している。

大阪府土地開発公社は、主に大阪府の道路用地の先行取得等を担ってきている。実際の用地取得交渉は各土木事務所のある建物に設置された公社の支所で行われているが、当初計画から長期間進行していない事業もあり、過去の監査においてもその問題が指摘されている。用地取得が困難と思われる状況もあるが、収用手続きに移行した例は少ない。交渉終了を判断する基準の策定や運用改善の必要性などの課題の検討、あるいは、先行取得に伴う所有権移転登記のあり方や、先行取得方式と交渉受託方式との比較なども検討している。

大阪高速鉄道株式会社は大阪モノレールの運行を行っている。モノレールは概ね軌道部分までのインフラ部が府の所有であり、その他の設備や車両等のインフラ外部が同社の所有である。大阪高速鉄道株式会社の経営は近時黒字で推移しているが、インフラ部の建設コストは府の負担であることから会社の財務諸表には表れない。また、軌道の使用について、同社は占有料を負担していない。同社の過半数の株式を保有する府として、今後、老朽化対策のコストを含むインフラ部の長期に及ぶ維持管理費用の見通しと、利用者数の動向予測などから、費用便益分析を行うなどの検討をする必要がある。このような観点も含めつつ、問題点を検討している。

以上