

指 摘 事 項

一、新公会計制度の活用について

1.地域の方向性を住民主体で決定する「地域主権」の考えから公会計制度の重要性があらためて認識され、企業会計的手法の活用による発生主義、複式簿記導入による財務諸表が作成された。

琴浦町は、総務省改定モデルを採用、平成 22 年決算数値で財務諸表が作成された。(22 年度～23 年度及びソフト立ち上げと保守費用として 1,200 万円を要する) これにより、現金主義、単式簿記会計では見えなかった①年度末時点で自治体が保有する土地や建物、貯金等の“財産”借金や既に支払い義務が発生している退職手当等々の“将来負担”を一覧にした「貸借対照表」②行政活動で発生する人件費や社会保障給付などの行政コストから、住民票の発行手数料や施設の利用料金などの直接的利用料金を差し引き、税金や地方交付税等で賄うべきコストを表す「行政コスト計算書」③これまでの世代の負担で形成された資産(純資産)の増減を表す「純資産変動計算書」④1年間の現金の増減を性質の違う3つの区分(<経常的収支><公共資産収支><投資・財務的収支>)に分けて表す「資金収支計算書」。又、これに加え、水道、土地開発公社なども含めた「連結財務諸表」が広告された。

しかし、日常の行政活動に伴う「日計表作成」等の実務的な複式会計処理を経ず、単式会計による決算数値を単に複式簿記会計に転嫁したものだから、これまで見えなかった「貸借対照表」や「行政コスト」などは明らかとなったが、予算取扱者である行政職員の「現金主義・官庁会計」感覚はそのままであり、企業経営的視点での行財政運営は手がかりもない状態にある。

2.発生主義・複式簿記による財務諸表の作成は、行政職員は勿論、出資者(納税者)である町民に財政状況の説明責任を果たし予算編成と予算執行に了解を得ながら、次年度の行政政策と予算配分について意見を聞くことにある。

この一連の作業が実行されるには、新公会計による「財務諸表の公表」が重要である、が「町民に分かる公表方法(行政としての説明方法)」や「町民の意見を集約し行政サービスや予算措置に繋ぐプロセス」の制度化が必要である。

3. 以上のように、行政職員の企業的経営感覚、町民に対する分かりやすい財務諸表の公表と意見聴取の方法等は欠かせない課題となる。よって庁内に「<新公会計>複式簿記活用研究会(仮称)」を発足させ新公会計制度の導入の有効な活用と、行政財政改革の更なる効率化に取り組むことができるよう検討が必要である。

又、新会計制度は、財政健全化法の算定指標とリンクさせながら相互に活用する視点をもつことも欠かせない。勿論、現金主義による管理下において発生主義による財政情報を活用しなければならない動機付けは難しいとしても、資産や負債のストック情報を予算編成に反映させたり、行政コストと成果を対応させた評価に活用することや、資産管理や負債管理への活用視点等を検討し実際の政策経費や予算措置への活用開発が望まれる。

二、土地改良に係わる債務負担行為について

1、平成24年度決算審査に於ける「単町による当年度補助金」総額は230,714千円である。その内「土地改良」に対する補助金をみると「県営ほ場整備幹線道路」に伴う62,254千円をはじめ6事業105,732千円である。

この補助金の発生理由は、東伯改良区（加勢蛇東地区289名、加勢蛇西地区164名、加勢蛇西地区Ⅱ地区164名）、赤碕改良区189名、大栄改良区関係47名、ともに「土地改良区を通じ、受益者が本来支払うべき負担金（畑かん事業費の15%）」を免除し町費で賄う事により、借入利息を含め生じたものである。

2、県営畑地帯総合土地改良事業地元負担軽減事業としての債務負担行為額は平成16年の合併に伴い発生したもので総額1,684,193千円（元金1,429,718千円、利子254,465千円）から始まり平成24年度末までの支払済額は1,339,383千円（元金1,146,728千円、利子192,665千円）である。債務負担が終了するまでの未払額は344,800千円（元金283,000千円、利子61,800千円）である。

注：財源は、東伯、赤碕の改良区が金融機関から借受け、それぞれの分担金を鳥取県に支払っている。土地改良区が償還すべき金融機関への元利を琴浦町の債務負担行為で全額支払っているものである。

①以上は、財政難のおり債務負担行為の発生理由や、その積算根拠などを不問として「監査委員」としての役割が問われかねない課題として、資料提出や聞き取りなどで判明した部分である。

当該事業は、国営も絡む県営事業でもあり、かなりの期間を経ている上、複雑に絡み合った事業費や、様々な背景による行政判断の結果である事は承知の上であるが、問い直すべき課題として提起するものである。

②補助金土地改良法第3条に規定する「資格者」から土地改良に係わる分担金の徴収は、琴浦町の「分担金徴収条例」（平成16年9月1日施行、条例第156号）第2条で定め、同条例第3条で、分担金の額は受益者の受ける利益の程度による率とし、第4条で分担金は年度内に1回徴収すると規定している。

このように85%（国50%、県25%、町10%）に及ぶ巨額な税金を投入し、受益者負担は僅か15%としている理由は、農業は食を生む「生命産業」であり、その上「環境保全上」からも極めて重要な存在ではあるが、生産労働（自然環境との闘いを含めて）の苦勞に比し収益に乏しい産業であるが故に、農業者の高齢化と共に、担い手が不足し残念ながら衰退の一途である。この現状を踏まえ農業を希望産業に育て保護し支援し持続のための重要施策が当該事業である。

③だが、農業関係事業に関する補助金といえども、その交付原則は、例外な

く「公益上の必要性が客観的に認められなければならない。その上、事業費の85%は税金の投入であるから、受益者負担である15%は困窮する財政上もやむなきもの。ましてや、土地改良事業は農家の私的財産である農地の利用関係等に影響を及ぼす事や、農家の費用負担があることから「受益者農家の申請と同意」（耕作者の3分の2）の下に実施されたものである。

④問題は、平成16年の合併に伴う県営畑地滞総合整備事業に係わる「受益者負担金」の扱いである。合併以前には、東伯地区の受益農業者は、当然ながら15%を負担分していたが、赤碕地区においては、全額「受益者負担分」を町費で支出していたらしい。

これら、両町の扱いの違いを合併時点でバランスをとることを前提に赤碕地区の受益者負担金15%を復活することなく、東伯地区受益者負担金をゼロとしたのである。これにより、平成16年の合併から債務負担行為が発生したのである、合併を理由にバランスをとる事によって「公益性」が発生するのであろうか。

⑤「県営ほ場整備事業」は、受益者の生産手段である農用地の生産の高度化、資産価値を高める事となるのだから15%程度の負担は自然なことである（農道の利用は一般人も利用するから共用部分として公費負担分の85%に入っている。また、区画整理、末端施設の事業費については受益者が個々で負担している。問題は、畑かん事業部分<支線水路、枝線水路の設置に伴う受益者負担分の取り扱いである>）。

そもそも当該事業には、事業効果の内外部効果である「社会的便益部分は公費負担」とする一方、「私的便益部分は受益者負担」とする枠組みとなっている。この土地改良事業の原則からも受益者負担を町が肩代わりしなければならない合理性はない、町負担に公益性があれば「工事条件に受益者負担制度」を設けるべきではなかろう。

この債務負担行為は、「便益部分ゼロの町民」からの税金をつぎ込むことであるから、補助金交付の的確性についても議論の価値はあるのではなかろうか。財政的窮乏による厳しい事業選択を迫られている今日、せめて、これを「行政事業の教訓」とすべきことを指摘する。

尚、大栄町土地改良区の受益者（農業者）は畑かん総事業費の15%は分担金として支払い単町補助金はゼロである。

三、業務委託費の積算基準の明確化及び

受託者における「厚生年金法」などの法的遵守について

1、決算審査に於いて、比較的委託費の大きいものを特別抽出し、事業運営が「適正で適法」なものとなっているか等を中心に提出された資料により検証した。

一般の株式会社企業は、出資者が株主であり保有株に応じて権利・権限を有するが、委託事業の場合、委託費の出資者は町民であり町民がチェックと発言権を有する株主である。「行政監査人」は株主たる町民を代表し委託側である行政施策を審査し、判明した問題点を指摘し是正方向を示すのが役目である。

2、当該委託事業に関しての、平成 24 年度の委託契約金額（随意契約）46,798 千円である。

一方、「販売費及び一般管理費」は合計 78,285 千円となっている。これを見ると当事業者は、行政の受託事業以外の事業も受託していることが伺える。売上粗利益から「販売費及び一般管理費」を控除した額が営業利益となるから当費用の見積もりは委託費積算の要となり重要である。しかし、合算された「販売費及び管理費」では、積算根拠や費目毎の分担率に基づいた具体的金額を割出すのは無理である。そこで、単純に総額から行政委託額の割合を見れば、行政約 60%、以外からは約 40%となる。

当事業者が行政以外から事業受託し収益を上げているとすれば、これに要した人件費や車両燃料費、減価償却費、修繕費などの諸費用の分担率において、その負担すべき実質金額を明確にすべきである。例えば、従業員給与で言えば「販売費及び一般管理費」で示されている 16,466 千円の 60%「987,960 千円」を行政が分担し 40%を行政以外の管理費の構成とすべきものなどである。

また、役員報酬は 21,120 千円となっているが、この報酬額は総額に占める割合は 27%、行政委託の積算根拠としている「設計金額」46,800 千円では 45.1%にもなる。これら実費となるものの受け持つ分担率の割り出し、分担責任額を定めるべきである。

更に、「設計金額」一つを構成する人件費 26,175 千円は役員報酬を含むものか否かも分からず、加えて「販売費及び一般管理費」では従業員給与が 16,466 千円となっており、設計金額との差となる 9,729 千円の行方は不明である。

業務委託は、行政直営による事業運営に比し、外部委託の方が「質的・効率的」に優れるものとの判断において実施されるものであるから、その委託事業による「できあがりの品質や効率性の評価」が的確に費用対効果の比較検証できる仕組みを備えていなくてはならない。

その「対比の欠かせぬ資料の一つである〈積算根拠〉」等を改めて明確にし、

年度更新時における委託料決定の検討材料とすべきである。

又、積算根拠で示した行政の意志にそぐわぬ実態があれば受託者に対し「改善の指導」を行うのが原則である。

3、「販売費及び一般管理費」での「従業員給与」と「役員報酬」の比較においても説得力を欠く。従業員給与や役員報酬の値段はあくまでも「ノーワークノーペイ」「労働の対価」が原則であり、発注者として、その原則相当の給与・報酬額を積算し委託額決定の根拠の一つとすべきである。その委託費の積算根拠を参考としながら、従業員給与については「労働契約法」第三条及び「労基法」第二条の原則に基づき「労使対等の立場に於ける合意」により決定すべきものである。

又、役員報酬は、会社への貢献度に応じて決定するものであろう。当該事業は、委託費（固定収益）を中心とした事業だから、社会の経済動向や景気状況等に左右されるリスクは少なく、役員による営業努力での利益率増加の幅は小さい。これらから、従業員 7 人の平均年収を 5 人の役員報酬が 2 倍以上も上回る相当性の説明が必要であらう。

役員報酬は、行政委託費以外の「委託事業収益」等により、「その応分の対価としての報酬額だ」と主張するならば前述のとおり「行政委託費」と「外部委託収益」のそれぞれの収益率を割り出し「役員の取分である“分担報酬額”」を明確にすべきものである。

4、社会保険は、健康を維持し、あるいは老後の生活を保障するものとして極めて重要である。

(1) 当該事業所は、法人であるから、従業員 1 人でも、また社長 1 人でも法律上の「社会保険の強制加入事業所」であり加入義務がある。仮に個人事業所であっても、厚生年金保険法第 6 条で定める事業所で、常時 5 人以上の従業員を使用しているから「強制適用事業所」となる。

だが、法定福利費のうち「雇用保険と労災保険」は加入しているが、社会保険の「健康保険&厚生年金」は未加入であり法的違反にあたる。(提出資料<一般管理費>法定福利費 258 千円は少額で疑問が浮上)

注：任意適用事業所の場合は従業員の四分の三以上の同意があれば、適用事業所でなくなることができるが、強制適用事業所には関係ない。

当該受託事業所は、社会保険に未加入であることは明らかである。委託側の行政として、社会保険の法的違反状態を看過し、このまま委託契約を継続するのは法的違反を是認するに等しく直ちに是正勧告と行政指導をすべきである。更に、法的違反状態の継続期間を確かめ、これによって生じた従業員が被る不利益の弁償責任を果たすよう指導すべきである。

(2)「就業規則」の作成と届出は、常時 10 人以上の労働者を使用する使用者の

義務となっているが、労基法第 15 条（労働条件の明示）は全ての使用者の義務である。

当該事業者が作成し明示した労務管理上の「就業規則」の存在は評価できるが施行日が不明であるし、肝心の「年次有給休暇」や「退職金」等の明示もなく改定を要する、これらは、委託発注者側が指摘し受託業者の労務管理上の改善を求めるべき課題である。

(3) 就業規則（施行日は定かでない）は、始業＝午前 7 時 50 分、終業＝午後 17 時 00 分、休憩＝80 分、休日＝土曜日隔週及び日曜日としているので、所定労働時間（拘束時間に休憩時間など差引いた実労働時間）は 470 分であり労働時間の面に於いても、全従業員は、強制（当然）被保険資格者である。

仮に、業務の繁閑に応じて労働時間の配慮があるとしても、就業規則によれば当該事業所は日給制でも、時間給制でもなく「定額賃金（完全月給制）」であり、賃金は一定で、労働時間の配慮によって左右されることはない。使用者が社会保険の「折半分」の負担を逃れるため、労働時間の操作が有効であれば日本の年金機構は成立しない。

(4) 前述のように、当該事業所が「強制適用事業所」となった年月日は定かではないが、社会保険料＝「健康保険料」は標準報酬月額の 4.990%＜折半＞「介護保険」は標準報酬月額額の 5.765%＜折半＞「厚生年金保険料」は一般保険料として標準報酬月額額の 8.383%＜折半＞であるから、未加入期間×対象者数×各保険料折半分が事業者の「未払総額」となる。

注：各保険料％は日本保険機構＜倉吉＞（平成 24 年 9 月年度版より）

注：＜折半＞とは使用者、従業員、それぞれが上記の％から算出した額を「同額ずつ負担」することである。例、標準報酬月額額の 8.383%＜折半＞は両者合計全額 16.766%となる。介護保険は 40 才未満、40 才以上 65 才未満で異なる。

(5) 厚生年金法第 92 条は、保険料徴収金の権利と、その還付を受ける権利を定め、2 年間を経過したときは時効によって消滅するとしている。これは、未加入期間 2 年間を埋めることができる規定である。遡及しての厚生年金の適用可能な方法の検討をすべきである。（日本保険機構による手続きを要する）

又、次年度からの業務委託契約に於いては、厳重に「社会保険加入＜厚生年金 & 健康保険＞」を委託契約条件とすべきことは当然である。

(6) 重ねて指摘すれば、委託費決定の積算に於いては、労働基準法などの法律遵守を前提とした積算を行い、発注者の意志を盛り込み、その意志に反する事実があれば、委託費の返還や委託契約の解除などを前提とした厳しいものとすべきである。現行の業務委託契約書は「法律遵守規定」がない。行政直営に変わる委託事業だから、法的にも社会的にも合理的な事業実施を求めた契約書の見直しが必要である。

(7) 社会保険料は、従業員と使用者の折半としても、低賃金の中での保険料の天引きは、直接従業員の家計に影響する。現行委託費（為の委託費引上は許されないのは前述のとおりである）の中で、保険料に見合う従業員給与の上げを工夫し「家計への影響の緩和」を検討するなど「法定福利」の実行を行政施策として配慮し、指導すべきである。

(8) 当然ながら、社会保険の加入期間や保険料の負担額により厚生年金の受給額は左右される。当該問題は長期間の未加入により還付額（受給額）が不利（少額）となることは明らかであるし、まさかの時の「傷病手当」、「遺族年金」なども支給されない等、被害は甚大である。厚生年金法第 182 条には罰則規定があり 6 ヶ月以下の懲役または 50 万円以下の罰金である。厚生労働省は未加入摘発を強め厳罰化の方針と聞く。摘発対象とならないうちに、行政の指導責任と使用者の法的義務を踏まえ直ちに加入することは勿論、役員報酬等を見直し捻出した財源を従業員給与アップに配分するなど上記 (7) の実現に全力を挙げるべきである。

5、社会保険（厚生年金&健康保険）の加入を条件に委託料の引上を行ってはない。それは、①強制適用事業所に「経営収益による加入条件」などはなく、加入は強制適用事業所の理屈抜きの法的義務であること。②社会保険加入を理由に新たに委託費を上げれば、未加入であった原因は社会保険の費用積算が欠けていた理由となり法的違反は全て行政の責任となること。③一般の中小企業は、社会保険加入を理由に顧客に「折半分の値上げ」をネダル（強請）ことはしないこと。④長期間の未加入により折半分の負担を免れた金額を加入財源に充てるべきであること。

発注側として、配慮を考えるとすれば、加入以前と加入後の「損益計算書」を対比し経常利益が赤字に転じ、その原因が保険料の「折半分」と明確となった段階で検討すべであらう、平成 24 年度の損益計算書では経常利益 5,372 千円である折半費用は十分賄える。

（委託費の人件費積算額は 26,175 千円である、実際の「従業員給与」と「役員報酬額」を合算し「販売費及び一般管理費」の分担率に基づく“給与と報酬”の持分を算出すれば、現行の委託費で十分賄えることが判断できる。）

6、未加入問題は、加入開始によって長期間にわたる過去の違反が免罪されるものではない。それは社会保険未加入により、従業員達は退職後における生活被害を生涯にわたり被るからである。事業者（使用者）は、従業員への弁償として、未加入により支出を免れた金額を未加入期間に乗じて算出し「損害賠償」としてこれを支払うなど過ちの責任を果たすべきであり、今日まで、社会保険の未加入を不問としてきた行政責任の重大性を認識した指導が特に注目される。