

監査公表第 555 号

平成 19 年 3 月 26 日付けで包括外部監査人から提出された地方自治法第 252 条の 37 第 5 項の規定に基づく平成 18 年度包括外部監査の結果報告書について、同法第 252 条の 38 第 3 項の規定により、次のとおり公表します。

平成 19 年 3 月 29 日

京都市監査委員	青	木	善	男
同	久	保	省	二
同	江	草	哲	史
同	藤	井		昭

平成18年度

包括外部監査の結果報告書

京都市国民健康保険事業特別会計について

平成19年3月

京都市包括外部監査人

平岡 彰 信

目 次

第1 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件（監査テーマ）	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 外部監査の方法	1
5. 監査対象期間	2
6. 監査実施期間	2
7. 包括外部監査の補助者	2
8. 利害関係	2
第2 京都市の国民健康保険事業の概要	3
1. 事業の概要	3
2. 事務組織	6
3. 被保険者の状況	8
4. 収支の状況	11
5. 保険料の状況	15
6. 徴収率の状況	18
7. 滞納額の状況	19
8. 不納欠損の状況	19
9. 一般会計繰入金の状況	19
10. 国民健康保険事業運営安定化計画の概要	20
第3 外部監査の結果	22
I 保険料賦課事務	22
1. 保険料賦課の網羅性	22
2. 保険料の減額（法定減額制度）	25
3. 保険料の減免（条例減免制度）	27
4. 二重加入及び加入漏れの防止策	28
II 保険料徴収事務	29
1. 口座振替推進について	29
2. 徴収嘱託員について	31
3. 滞納整理について	35
4. 不納欠損について	38
5. 短期証の交付、資格証明書の交付	40
6. 延滞金について	44
III 保険給付事務	45

1. 高額療養費支給申請について.....	45
2. レセプト審査手数料（政令指定都市比較）.....	47
3. 第三者行為傷病による損害賠償請求.....	49
IV 区役所の事務処理状況.....	50
1. 概要.....	50
2. 納入通知書の発送事務.....	52
3. 戻り納入通知書の処理について.....	54
4. 資格異動処理について.....	55
5. 保険証の交付について.....	56
6. 保険証の保管状況について.....	57
7. 2割減額申請について.....	58
8. 徴収業務について.....	59
9. 不納欠損処理について.....	61
10. 不現住調査について.....	62
V 保険財政について.....	63
1. 京都市の保険財政の特殊性.....	63
2. 安定化計画について.....	69
3. 一般会計繰入金について.....	72

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件（監査テーマ）

国民健康保険事業特別会計について

3. 事件を選定した理由

「平成18年度当初予算財源配分方針」において、今後の予算編成に向けた取組の一つとして、「市政改革実行プラン」、「財政健全化プラン」に基づき、市税等の徴収率の一層の向上に努めるとともに、保有資産の有効活用などを進め、歳入の確保を図るとされている。

その「京都市財政健全化プラン（平成16年7月）」においては「市税徴収率の向上」として、次の数値目標が掲げられている。

市	税	96.5%	（平成14年度決算	94.8%）			
公営住宅使用料		97.6%	（平成14年度決算	96.7%）			
保	育	料	98.5%	（平成14年度決算	96.8%）		
国民健康保険料		92.0%	（平成14年度決算	91.2%）			
介	護	保	険	料	98.5%	（平成14年度決算	98.0%）

徴収方法の相違は別として、これらのうち、国民健康保険料の徴収率が最も低い状況にある。

国民健康保険料の徴収率は他の自治体も低いようであるが、歳入の確保のためには、徴収率向上は避けて通れない。

また、国民健康保険事業特別会計の歳入歳出差引歳入不足額は、平成16年度は約106億円、平成17年度は約95億円となっている。この原因は、徴収率にも一因がある。

国民健康保険事業が京都市の財政にどのような影響を与えるのかを、外部からの視点で監査することは市民にとって有益であると判断して、監査テーマに選定した。

4. 外部監査の方法

保険料の賦課及び徴収に関しては、関係法令への合規性、賦課及び徴収の効率性、公平性の観点からも監査する。

(1) 保険料の賦課・徴収が法令等に準拠して行われているか。

(2) 保険料の賦課・徴収が効率的に行われているか。

(3) 保険料の賦課・徴収が網羅的に行われており、公平性が確保されているか。

5. 監査対象期間

平成 17 年度。但し、必要に応じて平成 16 年度以前の年度も監査対象とした。

6. 監査実施期間

平成 18 年 8 月 2 日から平成 19 年 3 月 19 日まで

7. 包括外部監査の補助者

公認会計士 中野雄介

公認会計士 宮岸雅英

税理士 林 徹郎

8. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件に関し、包括外部監査人及び補助者と京都市との間には地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

第2 京都市の国民健康保険事業の概要

1. 事業の概要

(1) 国民健康保険事業の位置づけ

国民健康保険事業は、社会保障制度の一環としての位置づけにより行われるものであり、日頃から加入者が収入に応じて保険料を出し合い、そこから医療費を支出しようという相互扶助の医療保険制度の1つである。

国民健康保険法（以下、「国保法」という。）は、国民健康保険事業の健全な運営を確保し、もって社会保障及び国民保健の向上に寄与することを目的として、全面的に改正され、昭和33年12月に公布、昭和34年1月に施行された。これにより、市町村への国民健康保険事業の実施が義務付けられ、被保険者資格が明確に法定化された。

その後、昭和36年4月には国民皆保険が達成され、職域保険の対象に該当しない自営業者、農業従事者、退職者、無職者等を対象とする国民健康保険は国民皆保険の基盤といえ、実質的にはセーフティーネットとしての役割も果たしているといえる。

【図表2-1-1. 国民健康保険事業の位置づけ】

社 会 保 険	医 療 保 険 制 度	国民健康保険	国民健康保険法	市町村保険、国民健康保険組合
		職域保険	健康保険法	政府管掌健康保険（社会保険）、健康保険組合、日雇健康保険
船員保険法	船員健康保険			
共済組合法	国家公務員、地方公務員、私学教職員			
保 険	年金保険制度	厚生年金保険法、国民年金法、各種共済組合法等		
	介護保険制度	介護保険法		
	失業保険制度	雇用保険法		
	災害補償制度	労働者災害補償保険法等		

(2) 国民健康保険事業の仕組み

国民健康保険事業の保険者は市町村であり、被保険者は他の公的医療保険加入者やその被扶養者、生活保護受給世帯に属する者等を除く当該市町村の区域内に住所を有する者が対象となる。

被保険者は保険者に対して保険料を納付する一方で、保険者は被保険者に対し

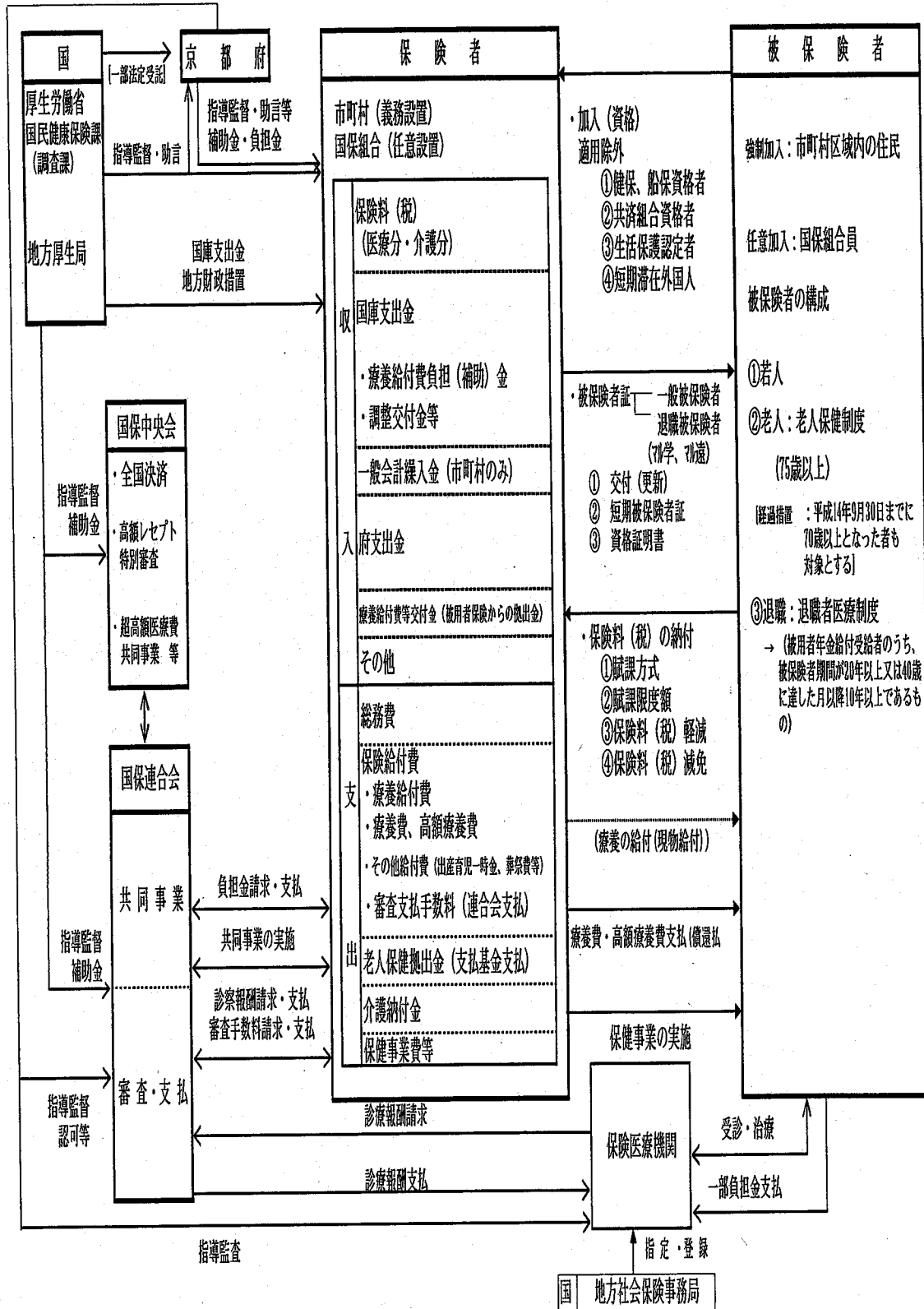
て保険証の交付を行い、被保険者は保険証を保険医療機関に提示することにより、一部の負担金を支払うことで受診・治療を受けることができる。

被保険者への医療行為を行った保険医療機関は国民健康保険団体連合会(以下、「国保連」という。)へ診療報酬の請求を行い、国保連は保険者からの委託を受けて診療報酬の審査、支払を行う。

また、保険者である京都市は国民健康保険事業の財源確保のため、国や京都府からの国庫支出金、補助金、負担金の交付を受け、その運営に関して指導監督、助言を受けている。

なお、国保連とは、保険者が共同してその目的を達成するために区域内の全ての保険者が会員となり知事の認可により設立された組織であり、現在、都道府県を単位として全都道府県に設立されており、保険者事務の共同処理事務、診療報酬請求書の審査及び診療報酬の支払、国民健康保険に関する広報・研修等の事業を行う組織である。

【図表 2-1-2. 国民健康保険事業の仕組み】



2. 事務組織

国民健康保険事業における組織は京都市長をトップとして運営され、京都市役所の事務局として保健福祉局がある。担当課は保険年金課でありその担当事務は、

- ① 財政や保健事業業務等を担当する管理担当
- ② 被保険者の資格管理、保険料の賦課、医療の給付といった業務の統括を担当する指導担当
- ③ 保険料の徴収、滞納整理業務の統括を担当する収納担当
- ④ レセプト点検業務等を担当する審査担当
- ⑤ 国民年金・老人保健の統括業務を担当する年金老人保健担当

に分類して配置されている。

また、市民の直接の窓口となる現場である区役所では、

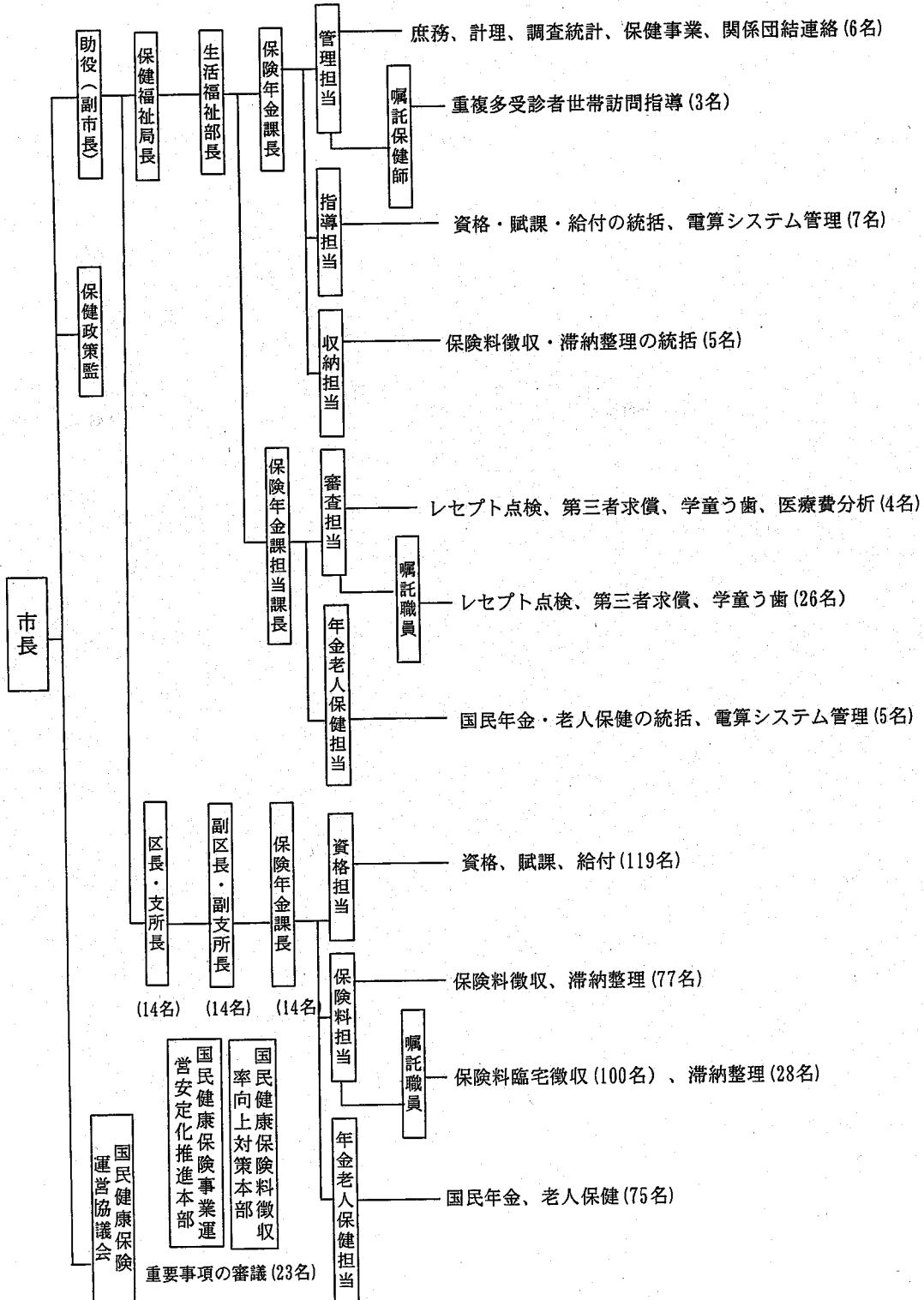
- ① 被保険者の資格管理、保険料の賦課、保険給付業務を担当する資格担当
- ② 保険料の徴収、滞納整理業務を担当する保険料担当
- ③ 国民年金・老人保健業務を担当する年金老人保健担当

に分類して人員が配置されている。

市役所、区役所以外の組織として、国民健康保険事業の運営の適正化を図るため被保険者、療養担当者、一般市民それぞれの立場を調整して事業を円滑に進めることを目的に、国民健康保険運営協議会が設けられている。市長の諮問機関としての性格を有し、被保険者を代表する委員、保険医・保険薬剤師を代表する委員、公益を代表する委員からそれぞれ同数の委員で構成される。京都市では、各代表委員がそれぞれ7名と被用者保険等保険者代表2名の計23名で構成している（平成18年4月1日現在）。なお、平成17年度から被保険者の参加を幅広く促すため、2名を市民公募により選出している。

【図表 2-2. 国民健康保険の事務組織図】

(平成 18 年 4 月 1 日現在)



3. 被保険者の状況

(1) 被保険者数、加入率の状況

国民健康保険の被保険者数（加入者数）は平成 17 年度において 492 千人、加入率は 33.5% であり、京都市民約 1,470 千人のうち約 3 人に 1 人が加入している状況である。最近 5 年間の被保険者数は若干の増加傾向にあるが、ここ 3 年間については経済好転等に伴い国民健康保険から社会保険への移行者が増加していることから被保険者数、加入率の伸びは鈍化している。

【図表 2-3-1. 加入率等の推移】

項目	平成 13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
京都市総人口（人）	1,462,487	1,462,083	1,461,971	1,466,418	1,470,593
被保険者数（人）	454,911	478,443	487,833	489,749	492,256
被保険者加入率	31.1%	32.7%	33.4%	33.4%	33.5%
総世帯数（世帯）	626,032	633,141	640,424	647,984	654,675
加入世帯数（世帯）	249,361	258,876	267,117	271,384	277,953
世帯加入率	39.8%	40.9%	41.7%	41.9%	42.5%

※各会計年度の 3 月末現在の数値である。

(2) 被保険者の構成割合の状況

平成 17 年度における被保険者数 492 千人の構成割合は、若人分 299 千人（60.7%）、退職者等分 73 千人（14.7%）、老人保健分 121 千人（24.6%）であり、最近 5 年間の構成割合の状況としては、若人分が 1.6 ポイント減少、退職者等分が 4.2 ポイント増加、老人保健分が 2.6 ポイント減少している。

他政令指定都市との比較では、平成 17 年度において老人保健分の構成割合が 25.0% と政令指定都市中、第 2 位であり（図表 2-3-3 参照）、老人保健分の構成割合が高い状況にある。

【図表 2-3-2. 加入者の構成割合の推移】

項目	平成 13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
若人分（人）	283,628	293,023	299,067	298,113	298,717
退職者等分（人）	47,673	53,703	60,372	67,337	72,620
老人保健分（人）	123,610	131,717	128,394	124,299	120,919
若人分	62.3%	61.3%	61.3%	60.9%	60.7%
退職者等分	10.5%	11.2%	12.4%	13.7%	14.7%
老人保健分	27.2%	27.5%	26.3%	25.4%	24.6%

※若人分・・・老人保健及び退職者等に該当しない人

※退職者等分・・・老人保健医療の対象になっておらず、厚生年金や各種共済組合などの老
 齢年金を受給している人で加入期間が20年間以上又は40歳以降に10年間以上ある人

※老人保健分・・・75歳以上の人及び65歳以上75歳未満で寝たきり等一定の障害のある人

【図表2-3-3. 老人保健分の加入者構成割合の政令指定都市比較】

(単位：%)

	平成13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
京都	27.53	③	28.00	③	26.87	③	25.82	③	25.00	②
札幌	27.52	④	27.91	④	26.80	④	25.58	④	24.57	④
仙台	25.63	⑥	25.93	⑥	24.80	⑥	23.75	⑥	22.81	⑦
さいたま	-		23.92	⑧	22.88	⑩	21.78	⑩	20.43	⑪
千葉	20.73	⑫	20.94	⑬	19.77	⑬	18.64	⑬	17.73	⑮
川崎	20.74	⑪	21.16	⑫	20.27	⑫	19.28	⑫	18.47	⑭
横浜	24.33	⑧	24.78	⑨	23.66	⑧	22.58	⑧	21.80	⑨
静岡	-		-		-		-		24.46	⑤
名古屋	24.81	⑦	25.30	⑦	24.43	⑦	23.41	⑦	22.47	⑧
大阪	21.46	⑩	21.91	⑪	21.04	⑪	20.17	⑪	19.54	⑫
堺	-		-		-		-		19.20	⑬
神戸	27.87	②	28.28	②	27.15	②	25.94	②	24.90	③
広島	27.29	⑤	27.32	⑤	26.05	⑤	24.93	⑤	24.03	⑥
北九州	30.87	①	31.51	①	30.31	①	29.07	①	27.96	①
福岡	23.56	⑨	23.89	⑩	22.96	⑨	21.80	⑨	20.88	⑩

※○内の数字は、順位を示している（以下同様）。

(3) 被保険者の医療費の状況

平成17年度における総医療費は、218,750百万円であり、1人当たり医療費は、
 全体で443千円、構成別では若人分220千円、退職者等分417千円、老人保健分
 999千円となっている。

最近5年間の状況としては、平成14年度において一時減少したものの、その後
 は増加し続け、総医療費で15.0%、1人当たり医療費で7.5%の増加となっている。
 なお、平成14年度の減少は、国からの指示による対象期間の変更により一時的に
 平成14年度のみ11カ月分となったためであり、実質的には増加している。

他政令指定都市との比較では、1人当たり医療費は、医療費の高い老人保健分の構成割合が高いことから、第4位の状況にある（図表2-3-5参照）。

【図表2-3-4. 総医療費及び1人当たり医療費の推移】

項 目		平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
総医療費(百万円)		190,224	185,770	199,876	208,110	218,750
1人当たり 医療費 (円)	全体	411,843	391,525	411,444	423,461	442,840
	若人	194,171	172,472	199,194	207,166	219,967
	退職者等	389,912	349,469	382,792	394,260	416,521
	老人保健	910,853	887,294	908,727	949,922	998,975

【図表2-3-5. 1人当たり医療費の政令指定都市比較】

(単位：円)

	平成13年度		14年度		15年度		16年度		17年度	
京都	411,843	④	391,525	④	411,444	④	423,461	④	442,840	④
札幌	480,094	②	452,766	②	474,688	②	482,918	②	498,828	②
仙台	348,230	⑨	329,555	⑨	347,808	⑨	354,628	⑨	370,975	⑩
さいたま	-		299,871	⑪	316,130	⑫	324,302	⑪	335,309	⑭
千葉	299,996	⑫	277,082	⑬	295,398	⑬	301,256	⑬	315,419	⑮
川崎	317,952	⑪	297,713	⑫	316,629	⑪	322,936	⑫	340,524	⑬
横浜	330,991	⑩	313,703	⑩	327,610	⑩	335,090	⑩	350,411	⑫
静岡	-		-		-		-		361,294	⑪
名古屋	382,503	⑧	359,596	⑧	375,968	⑧	379,312	⑧	391,524	⑨
大阪	389,414	⑦	364,890	⑦	385,578	⑦	392,084	⑦	407,171	⑦
堺	-		-		-		-		394,928	⑧
神戸	406,034	⑤	378,917	⑥	399,889	⑥	409,406	⑥	424,717	⑥
広島	452,141	③	425,026	③	445,520	③	453,342	③	470,409	③
北九州	493,233	①	465,641	①	486,146	①	498,578	①	521,046	①
福岡	405,288	⑥	384,060	⑤	402,622	⑤	413,221	⑤	433,440	⑤

4. 収支の状況

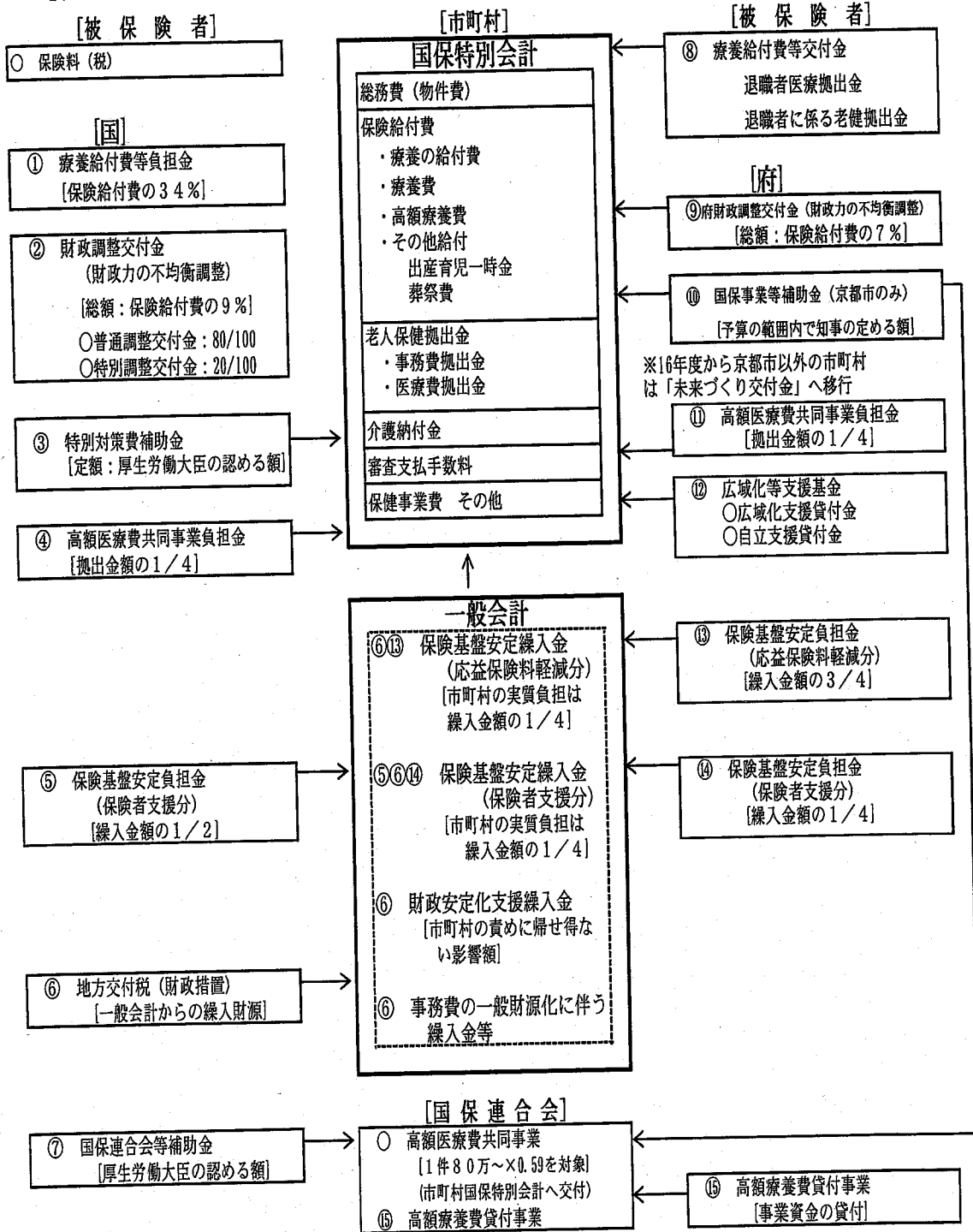
(1) 平成 17 年度収支決算の状況

主な歳入項目としては、国民健康保険料及び国民健康保険税（平成 17 年 4 月 1 日に保険税方式を採る京北町と合併したため）38,517 百万円（31.3%）、国庫支出金 39,676 百万円（32.2%）、療養給付費交付金 21,661 百万円（17.6%）、繰入金 15,458 百万円（12.6%）であり、その他の歳入を含め歳入合計 123,109 百万円である（図表 2-4-2 参照）。なお、府支出金が、平成 16 年度 729 百万円から平成 17 年度 4,674 百万円へと大幅に増加しているのは、平成 17 年度より国と地方の三位一体改革によって、国負担の一部が府負担へ移行したためである（図表 2-4-3 参照）。

一方、主な歳出項目としては、事務費 3,360 百万円（2.5%）、保険給付費 118,557 百万円（89.4%）、前年度繰上充用金 10,630 百万円（8.0%）である。

形式単年度収支は、1,172 百万円の黒字であるが、形式累積収支は 9,458 百万円の赤字の状況ある。累積収支は平成 10 年度より赤字に転じ、その後、増加の一途を辿っている。平成 17 年度の単年度収支は平成 15 年度 1,183 百万円の赤字、平成 16 年度 124 百万円の黒字から大幅に黒字化している。これは、保険料算定方式の見直しや「京都市国民健康保険料徴収率向上対策本部」の下での取組みの成果に起因する徴収率の向上による保険料収入の増加等によるものである。

【図表 2-4-1. 国民健康保険事業特別会計の概要】



「歳出」

(単位：百万円)

科目	平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
事務費	3,362	3,651	3,354	3,303	3,360
保険給付費	98,578	98,633	110,020	112,767	118,557
公債費	30	24	24	37	20
予備費	-	-	-	-	-
歳出合計	101,970	102,308	113,398	116,107	121,937
単年度収支	643	△819	△1,183	124	1,172
前年度繰越充用金	△9,395	△8,752	△9,571	△10,754	△10,630
累積収支	△8,752	△9,571	△10,754	△10,630	△9,458

【図表2-4-4. 単年度収支及び累積収支の推移】

(単位：百万円)

年度	平成8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
単年度収支	△2,744	△1,402	△4,775	△2,569	△2,070
累積収支	1,421	19	△4,756	△7,325	△9,395

年度	平成13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
単年度収支	643	△819	△1,183	124	1,172
累積収支	△8,752	△9,571	△10,754	△10,630	△9,458

(2) 区役所別状況

保険料収入、保険給付費支出、事務費支出の最も規模の大きな区は伏見区であり、最も規模の小さな区は、東山区である。

【図表 2-4-5. 平成 17 年度収支の区役所別状況】

(単位：千円)

	国民健康保険料(税)収入		
	一般	退職者等	計
北	3,016,597	519,733	3,536,329
上京	1,910,843	342,966	2,253,809
左京	3,864,079	911,103	4,775,182
中京	2,339,115	459,665	2,798,779
東山	1,143,143	179,342	1,322,485
山科	2,774,081	723,544	3,497,625
下京	1,697,689	313,316	2,011,005
南	2,020,224	426,423	2,446,648
右京	3,779,819	1,058,862	4,838,681
西京	2,974,468	990,233	3,964,701
伏見	5,399,889	1,478,847	6,878,736
京北	160,307	32,713	193,020
区計	31,080,253	7,436,748	38,517,001

※西京区には洛西支所を、伏見区には深草及び醍醐支所を含んでいる。

5. 保険料の状況

京都市に住所を有する者は、すべて京都市国民健康保険の被保険者となる（国保法第5条）。ただし、被用者保険の被保険者及びその家族、生活保護法による保護を受けている世帯に属する者などは、他の制度の適用を受けるため適用除外となる（国保法第6条）。また、国民健康保険の被保険者のうち、厚生年金保険法の退職老齢年金の受給権者等で一定のものは、退職被保険者とされ（国保法第8条の2）それ以外の被保険者が一般被保険者とされる。

京都市の1年分の医療分保険料は下記の算式により算定され、平等割額・均等割額・所得割額の合計額となっており、算定結果が530,000円を超える場合は530,000円が最高限度額となる。

【図表 2-5-1. 平成 17 年度医療分保険料の算定方法】

平等割額	1世帯当たりの額	24,700円
均等割額	世帯の加入者数に応じて計算される額	1人について36,690円
所得割額	世帯の所得に応じて計算される額	世帯員各々の「16年中の基礎控除後の総所得金額等」の合計×10.48%

なお、平成 17 年度より保険料の算定方法に変更があったので、参考までに平成 16 年度の算定方法を記載する。

【図表 2-5-2. 平成 16 年度医療分保険料の算定方法】

平等割額	1世帯当たりの額	24,200円
均等割額	世帯の加入者数に応じて計算される額	1人について35,500円
所得割額	世帯の所得に応じて計算される額	世帯員各々の「当該年度市府民税額」の合計×669%

所得割については、従来、当年度住民税額に比例して賦課されていたが、被保険者に対して広く浅く保険料を負担させるため、平成 17 年度から所得金額に比例して賦課することとし、保険料算定方式を変更した（図表 2-5-3 参照）。政令指定都市（京都市、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、静岡市、名古屋市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市）の中では 5 都市（京都市、さいたま市、千葉市、静岡市、堺市）が所得金額に比例した保険料算定方式を採用している。

比較的規模の近い 4 都市（川崎市・神戸市・北九州市・福岡市）との比較では、1 人当たり医療分保険料が 72,778 円で第 3 位、介護分保険料が 20,119 円で第 2 位の状況にある（図表 2-5-4 参照）。

【図表 2-5-3. 保険料の状況の推移】

(単位：円)

項目		平成 13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
医療分	平等割	24,850	24,780	24,660	24,200	24,700
	均等割	34,880	35,380	35,550	35,500	36,690
	所得割	当該年度 市府民税 ×535%	当該年度 市府民税 ×572%	当該年度 市府民税 ×596%	当該年度 市府民税 ×669%	前年所得 等(※) ×10.48%
	最高限度額	530,000	530,000	530,000	530,000	530,000
	一般 1 人当たり保険料	71,199	69,968	68,322	69,860	72,778
介護分(参考)	平等割	3,600	3,620	3,910	4,520	4,870
	均等割	7,000	7,070	7,700	8,880	9,680
	所得割	当該年度 市府民税 ×60%	当該年度 市府民税 ×68%	当該年度 市府民税 ×78%	当該年度 市府民税 ×126%	前年所得 等(※) ×2.41%
	最高限度額	70,000	70,000	80,000	80,000	80,000
	一般 1 人当たり保険料	14,535	14,455	15,541	18,256	20,119

※ 前年中の世帯員各々の基礎控除後の総所得金額等の合計

【図表 2-5-4. 平成 17 年度保険料の状況の政令指定都市比較】

(単位：円)

項目		京都		川崎		神戸		北九州		福岡	
医療分	平等割	24,700	③	23,440	⑤	30,410	②	23,990	④	32,562	①
	均等割	36,690	①	17,270	⑤	27,320	④	35,130	②	29,738	③
	所得割	前年所得 等(※) ×10.48%		当該年度 市県民税 ×268%		当該年度 市県民税 ×505%		当該年度 市県民税 ×445%		当該年度 市民税額 ×793%	
	最高限度額	530,000		530,000		530,000		530,000		530,000	
	一般 1 人 当たり保険料	72,778	③	79,683	①	65,773	④	61,934	⑤	73,067	②
介護分(参考)	平等割	4,870	⑤	4,931	④	6,320	②	5,570	③	6,484	①
	均等割	9,680	②	5,096	⑤	7,410	④	10,730	①	8,006	③
	所得割	前年所得 等(※) ×2.41%		当該年度 市県民税 ×67%		当該年度 市県民税 ×97%		当該年度 市県民税 ×445%		当該年度 市民税額 ×124%	
	最高限度額	80,000		80,000		80,000		80,000		80,000	
	一般 1 人 当たり保険料	20,119	②	25,148	①	17,364	⑤	18,366	④	18,692	③

※ 前年中の世帯員各々の基礎控除後の総所得金額等の合計

6. 徴収率の状況

現年分の徴収率は、平成8年度以降、低下傾向にあったが、平成17年度では、保険料算定方式の変更により、被保険者に広く浅く負担させ中間所得層への負担を軽減したことや「京都市国民健康保険料徴収率向上対策本部」の下での取組みの成果もあり、92.28%と前年度よりも1.74ポイント増加している。

滞納繰越分の徴収率は、平成17年度では11.81%と前年度よりも1.29ポイント増加している。

他政令指定都市との比較では、平成17年度の現年分の徴収率は92.28%と第2位であり、平均値88.40%よりも3.88ポイント上回っており、高い水準にある。

【図表2-6-1. 徴収率の推移】

	平成8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
現年分	93.21%	92.96%	92.43%	91.59%	91.65%
滞納繰越分	15.05%	11.98%	11.82%	11.01%	13.29%

項目	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
現年分	91.15%	91.17%	91.17%	90.54%	92.28%
滞納繰越分	14.64%	12.70%	10.63%	10.52%	11.81%

※医療分及び介護分全体の徴収率である。

【図表2-6-2. 平成17年度徴収率の政令指定都市別比較】

現年分	京都		札幌		仙台		さいたま		千葉	
	92.28%	②	83.44%	⑭	85.72%	⑬	87.11%	⑪	88.68%	⑦
現年分	川崎		横浜		静岡		名古屋		大阪	
	88.54%	⑧	88.75%	⑥	91.62%	④	91.78%	③	83.07%	⑮
現年分	堺		神戸		広島		北九州		福岡	
	88.14%	⑨	90.57%	⑤	87.33%	⑩	92.69%	①	86.23%	⑫

※医療分及び介護分全体の徴収率である。

7. 滞納額の状況

滞納額は、平成 17 年度決算において 7,203 百万円、滞納世帯数は 52 千世帯であり、滞納世帯 1 世帯当たりの滞納額は約 137 千円となっている。

滞納世帯数の推移については、平成 14 年度から年々増加しているが、滞納金額は平成 16 年度から減少傾向である。

【図表 2-7. 滞納世帯数及び金額の推移】

	平成 14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
世帯数 (世帯)	47,375	49,898	50,717	52,410
滞納金額 (百万円)	7,245	7,652	7,432	7,203
1 世帯当たり (円)	152,938	153,360	146,557	137,437

8. 不納欠損の状況

不納欠損とは、既に納付義務が消滅した保険料を徴収簿等から除去し、翌年度へ繰り越さない会計上の内部手続きである。

不納欠損額は、平成 17 年度では 2,401 百万円、不納欠損処理件数は 125 千件であり、同年度の保険料調定額の 5.0% に及んでいる。

平成 13 年度と比較すると、金額で 879 百万円の増加 (57.8% 増)、件数は 36,028 件増加 (40.3% 増)、割合では 1.4 ポイント増加となっている。

【図表 2-8. 不納欠損額等の推移】

(単位：百万円)

	平成 13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
不納欠損額 (A)	1,522	1,709	1,949	2,934	2,401
不納欠損件数	89,383	96,815	102,969	151,600	125,441
保険料調定額 (B)	42,071	43,113	43,935	45,981	48,072
割合 (A/B)	3.6%	4.0%	4.4%	6.4%	5.0%

9. 一般会計繰入金の状況

一般会計繰入金とは、自治体の一般会計から国民健康保険事業特別会計に対する繰入金であり、法定繰入である義務費枠としての保険基盤安定繰入と、任意繰入である局単位の裁量枠としての保険給付費等繰入がある。

一般会計繰入金額は、平成 17 年度においては、保険基盤安定繰入額が 8,328

百万円、保険給付費等繰入額が 7,078 百万円で、合計 15,406 百万円であり、平成 16 年度に比べ、保険基盤安定繰入金が 412 百万円増加（5.2%増）、保険給付費等繰入金が 392 百万円増加（5.8%増）し、合計で 804 百万円増加（5.5%増）している。これは、平成 17 年度は△16 億円の収支不足が見込まれたため、保険料改定（+2.63%）の実施による被保険者の保険料負担と一般会計からの支援である繰入金を折半によりそれぞれ約 8 億円ずつ増額したことによるものである。

【図表 2-9. 一般会計繰入金の推移】

（単位：百万円）

		平成 13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
一般会 計繰入 金	保険給付費等繰入	7,985	7,530	6,912	6,686	7,078
	保険基盤安定繰入	5,510	5,965	7,678	7,916	8,328
	計	13,495	13,495	14,590	14,602	15,406

10. 国民健康保険事業運営安定化計画の概要

国民健康保険事業運営安定化計画（以下、「安定化計画」という。）は、国保法による高医療費市町村の指定を国から受けた場合に、事業の運営安定化のため策定が義務付けられる。

京都市では、国からの指定は受けていないものの、①老人医療費を中心に高医療費の状況にあること、②高齢者や低所得者の加入割合が高く、財政基盤が極めて脆弱であること、③計画に掲げた保健、医療、福祉の諸施策は一定期間継続することにより効果が期待できることから、自主的に策定している。

安定化計画の基本方針としては、平成 13 年策定の「京都市基本計画」、「行政区別計画」を踏まえ、「京都市健康づくりプラン」、「京都市民長寿すこやかプラン」などとの連携により、医療給付費の適正化、特に重点的に老人医療費の適正化に取り組むこととしている。

平成 17 年度においては、当該基本方針に基づき、老人医療費を中心とした高医療費の状況、財政基盤の脆弱さと危機的な収支状況を踏まえ、以下の 10 項目の取り組みを行うことによって、医療給付費の適正化、国民健康保険事業運営の安定化を図ることとしている。

①市民の健康づくり

「健康日本 21」の地方計画「京都市民健康づくりプラン」に基づき、生活習慣の見直しと改善等

②医療費請求の適正化

レセプト点検、第三者求償事務

③成人・老人保健対策

老人保健法等に基づく各種保健事業

④精神保健及び認知症高齢者福祉対策

精神障害者退院推進支援事業、「こころの健康増進センター」、「長寿すこやかセンター」運営等

⑤高齢者の在宅看護・在宅福祉対策

介護保険居宅サービスの充実、在宅保健福祉対策

⑥高齢者の施設対策

特別養護老人ホーム、老人保健施設等の整備

⑦高齢者の社会参加促進

市民すこやかフェア開催事業、高齢者仲間づくり支援事業等

⑧地域の保健福祉に係るネットワークづくり

地域型在宅介護支援センターの運営、基幹型在宅支援センターの設置等

⑨保健・医療・福祉の総合的な推進

「京都市長寿すこやかプラン」、「京都市障害者施策推進プラン」、「京・地域福祉推進プラン」

⑩国民健康保険料の適正な賦課徴収等

資格適用の適正化、保険料徴収率向上対策、保険料改定の実施と賦課方式の見直し等

第3 外部監査の結果

1 保険料賦課事務

1. 保険料賦課の網羅性

(1) 現状

保険料賦課の事務フローは下記のとおりであり、原則として平成7年度から導入された国保オンラインシステムが使用されている。

まず、異動届から資格得喪情報が端末入力され、バッチ処理により賦課マスターへ登録される。これより平等割額及び均等割額の算定が行われる。所得割額については市民税マスターの税・所得情報から住民基本台帳を介して賦課マスターへ登録される。また、世帯賦課連絡票をもとに軽減・減免情報が端末から入力され、同様に反映される。市民税の申告のない世帯については申告書の提出により、賦課資料票を作成し、委託業者によるパンチ処理を通じて賦課マスターへ反映される。これに基づき処理翌月の中旬には納入通知書、納入変更通知書、資格兼賦課台帳が出力され、端末からは賦課情報が表示確認できる状態となる。

第1期目の納期は京都市国民健康保険条例第16条第1項により6月10日から6月30日とされており、納入通知書等の世帯への発送は毎年6月中旬に実施されている。

(2) 問題点・結論

①チェック体制

賦課決定の方法は国保電算システムと、住基・外国人登録システム、市民税システムが連動しており、これらのデータ処理が適正である限りにおいては保険料の誤謬は生じない仕組みが出来上がっている。また市民税の修正があった場合も自動的に保険料の更正がされるため、保険料算定上の適正性は担保されている。軽減措置についても市民税システムにより所得が把握されていることから基本的に問題はない。ただし、無防備に電算システムを信頼すると誤作動が生じたときなどのミスが発見の遅れによる混乱も招きかねない。

②所得申告書

所得不明世帯に対しては国保専用の所得申告書を送付し、前年所得の把握に努められているが、回収できない申告書も発生する。しかし、所得申告書の送付件数と回収件数の確認及び未回収の原因究明はされていない。回収できない者は所得がないものとして、平等割・均等割（応益割）のみの賦課となっている。所得申告書発送対象は既加入者のうち市民税の申告書のない者等所得が把握できない者を対象としているが、18歳未満の者は高校生以下の非労働者層が大半と考え発送していない。

実際に所得のある世帯に対して保険料の徴収が応益割部分のみとなり公平性にかけることや、所得のない世帯の応益割部分についての軽減措置適用の機会を逸してしまうなどの問題が指摘される。

③遡及賦課

また、平成7年度からは遡及賦課の完全実施を行い適正賦課による保険料の確保に努めていることは一定の評価ができる。

【図表 3-1-2. 国民健康保険料遡及による賦課の件数】

	平成 15 年度	16 年度	17 年度
1 年未満	10,094 件	9,312 件	9,654 件
1 年以上 2 年以下	1,415 件	1,400 件	1,337 件

(3) 改善を求める事項

①チェック体制

現在のチェック体制はシステム変更時のみとなっており、逐次個別のチェック

はなされていない。すべてがシステム上で管理され、個別チェックを実施しないと、たとえ軽微な誤謬であっても、その対応に膨大なコストが発生する危険性もある。一定のルールを定め、ルールに従ったデータの抜き取り確認をするよう早期に体制を整えるべきである。

②所得申告書

国民皆保険制度を前提とする以上、所得不明世帯の所得調査は徹底されるべきである。所得申告書の発送、回収件数を把握し、所得申告書が未回収になった原因を分析し、早期に所得の完全捕捉が実現できるような取組が期待される。

2. 保険料の減額（法定減額制度）

(1) 現状

一定の低所得世帯については国の制度として保険料の法定減額（軽減）制度が設けられている。軽減の種類として①7割減額、②5割減額、③2割減額の3種類があり、詳細は図表3-1-3のとおりである。軽減の対象は保険料のうち応益割（平等割、均等割）の部分であり、所得割は対象外となっている。①の7割減額及び②の5割減額については世帯全員の所得が把握されていて基準に該当する場合は自動的に適用され、減額後の保険料で計算した保険料納入通知書を被保険者へ送付している。しかし、③の2割減額制度については進行年度の所得に著しい増加が見込まれる場合などが適用除外とされている関係上、被保険者の申請が軽減の要件となっているため自動的に軽減されていない。2割減額の申請の期限は8月31日までとなっている。これらを、国民健康保険料減額申請書（2割減額申請書）と国民健康保険資格兼賦課台帳の軽減額欄と資格台帳との突合せにより確認した。

【図表 3-1-3. 軽減基準】

	要件	平成 17 年度適用額
7 割減額	平成 16 年中の軽減基準所得額が 33 万円以下の場合	6,211 百万円
5 割減額	平成 16 年中の軽減基準所得額が 〔33 万円 + (24.5 万円 × 世帯主を除く被保険者数)〕 以下の場合	679 百万円
2 割減額	平成 16 年中の軽減基準所得額が 〔33 万円 + (35 万円 × 被保険者数)〕 以下の場合 ただし、平成 17 年中の所得が著しく増加する見込み などのときは減額されないことがある。	516 百万円
計		7,406 百万円
適用率		61.1%

(2) 問題点・結論

賦課及び軽減の計算は基本的に市民税のデータをそのまま用いており、税の賦課に誤りのない限り漏れや誤謬はないものと考えられる。したがって市民税データの捕捉ができていない被保険者の 7 割減額と 5 割減額については通常適切に実施されている。しかし、市民税データのない被保険者については申告書の提出がない限り、軽減適用は受けられない。これについては、所得金額を網羅的に捕捉できる仕組みを確立する必要がある。

また、2 割減額の制度については申請主義によることから、2 割減額対象者に対して申請を勧奨するための案内を郵送により実施しているが、今回確認したところによると、勧奨案内世帯を上回る世帯数が申請しており、2 割減額の制度の周知がある程度はかられていると思われる。また、世帯所得は市民税データから判明することから 2 割軽減を申請方式にすることに大きな意義は見出せない。これらを考えると、申請勧奨という余分な行政コストが発生しているとも考えられる。

(3) 改善を求める事項

行政コストの削減という観点及び、申請件数実態から見て 2 割減額制度については申請方式を見直し、7 割減額、5 割減額と同様の仕組みとすることが望ましい。

行政執行上の問題というより制度的な問題であり、早期の改善は困難なもの、京都市から国に対しての要請として実態報告や、他の自治体との調整を図りながら、積極的に制度の見直しも提言していくことが望まれる。

3. 保険料の減免（条例減免制度）

(1) 現状

京都市国民健康保険条例第20条（保険料の減免）によると、市長は災害その他特別の理由により、保険料及び延滞金（以下「保険料等」という）を納付することが困難であると認められる納付義務者に対し、保険料等を減免し、又はその徴収を猶予することができる。従って被保険者は保険料の納付が困難で下表の基準に該当するときは、申請により保険料の減額、徴収猶予が受けられる。例えば、所得減少低所得者及び高齢退職倒産世帯の減免申請件数は、20,563件、約36億円に対し承認件数は、20,252件であり、約14億円にのぼる。そこで、区役所において国民健康保険料減額・免除・徴収猶予申請書と添付書類（所得等のわかるもの）を確認し適正性を確認した。

【図表3-1-4. 平成17年度基準】

一般減額	平成16年中の所得が（480万円＋地方税法第314条の2第2項に規定する控除の額×世帯主（擬制世帯を除く）を含む被保険者数）未満の世帯で、平成17年中の所得見込みが〔33万円＋（35万円×被保険者数）〕以下の場合、又は平成16年中の所得に比べて、平成17年中の所得見込みが大幅に減少する場合。
災害減免	火事や風水害などの天災により、家屋やその他財産に被害を受けた場合
被爆者減額	原爆被爆者健康手帳を持っている方

（出典：国保ペアガイド平成17年10月改訂版）

(2) 問題点・結論

添付書類等との確認から減額申請及び承認は適切に行われている。また減額不承認決定書も発行されており、不承認となった者への説明義務も果たしている。

一方、局・区との連絡調整等の経過から考察すると、条例減免に一部得喪があった場合の取扱が各区不統一となっており、同じ市内であるにもかかわらず区によって不公平を生じている。「京都市国民健康保険料及び延滞金の減免、徴収猶予の取扱いについて」（依命通達）では明確な基準が設けられているにもかかわらず、全市的に統一的な取扱がされていない。

(3) 改善を求める事項

条例減免の取扱が不統一であることが、局・区との連絡調整等の経過から明らかになった。研修活動等を通じて早期に統一的な取扱がなされるよう、改善を求める。

4. 二重加入及び加入漏れの防止策

(1) 現状

国民健康保険は被用者保険等の被保険者以外の者が対象となっており、国民皆保険制度の受け皿的な位置づけとなっている。したがって、他の制度のいずれにも属さない者について網羅的に拾い上げる必要がある。

① 社会保険加入調査

被用者保険の被保険者は企業などが社会保険加入手続きを行うが、国民健康保険の資格喪失手続きは被保険者自らが行わなければならないため、両者の二重加入となっている場合もある。二重加入となっているかどうかは制度上京都市で把握困難な状態である。京都市では前年度所得が給与である者で保険料が未納の被保険者を電算出力し加入照会を行うことにより脱退手続きの勧奨を行っている。

② 所得不明調査

税の申告義務がない等で市民税データのない被保険者（所得不明者）については年4回国保独自の所得申告書の提出勧奨をしている。所得不明世帯調書に基づき昨年データを参照して申告書の送付をしており、提出があったものについては消し込みをされていく。また、「国保ペアガイド」や「こくほだより」に所得申告勧奨の広報が掲載されている。

③ 不現住調査

徴収嘱託員による現地調査及び関係者への照会等により所在確認に努めている。そこで、所得不明世帯調書から、二重加入防止や加入漏れがないか確認した。

(2) 問題点・結論

二重加入や加入漏れなどは、現場での地道な調査だけでは限界があり、システムの見直しを行わなければ網羅性を担保することはできず、国民皆保険制度の原則を崩す可能性がある。京都市では京都府及び厚生労働省を通じて社会保険庁へ情報提供を求めているが、社会保険事務所への問い合わせ等については、社会保険事務所側が社会保険庁からの通達で問い合わせに応じないよう徹底している様子であり、個人情報保護の観点からも非常に難しくなっている。

(3) 改善を求める事項

国レベルの問題であり改善には時間を要するものの、京都市として積極的に社会保険事務所や他の保険制度との連携による情報交換システムを国として構築さ

れるよう提言を行い、保険制度全体の効率性の確保と信頼性を強固にすべきである。

II 保険料徴収事務

1. 口座振替推進について

(1) 現状

口座振替の利用促進施策としては、従来から新規加入時等における窓口勧奨や当初ブッキング納付書への依頼書の編纂などの取組を実施するとともに、平成 14 年度からは往復はがきによる郵送勧奨を実施している。また、徴収嘱託員による臨戸訪問時での勧奨も行っている。往復はがきによる口座振替勧奨については、平成 14 年度は新規加入世帯と徴収率の悪い単身世帯を対象に実施している。その結果、あまり効果がなかったことから、平成 15 年度は新規加入世帯及び 2 人以上世帯へと勧奨対象を変更し、平成 16 年度以降は新規加入世帯を対象に実施している。そのため勧奨対象は大幅に減少したが、申込率は上昇した。なお、平成 18 年度は納付書納付完了世帯も加え勧奨を実施している。

【図表 3-2-1. 国保加入世帯、口座振替利用世帯及び口座振替利用率】

	平成 16 年度 10 期		17 年度 10 期	
	実数	対前年度	実数	対前年度
国保加入世帯数	271,555	4,398	277,924	6,369
口座振替利用世帯数	145,254	1,823	147,636	2,382
口座振替利用率 (%)	53.4	△0.2	53.1	△0.3

【図表 3-2-2. 往復はがきによる口座振替勧奨結果】

	平成 15 年度	16 年度	17 年度
勧奨対象世帯数	52,176	19,650	20,337
申込件数	2,323	1,412	1,615
申込率 (%)	4.45	7.19	7.94

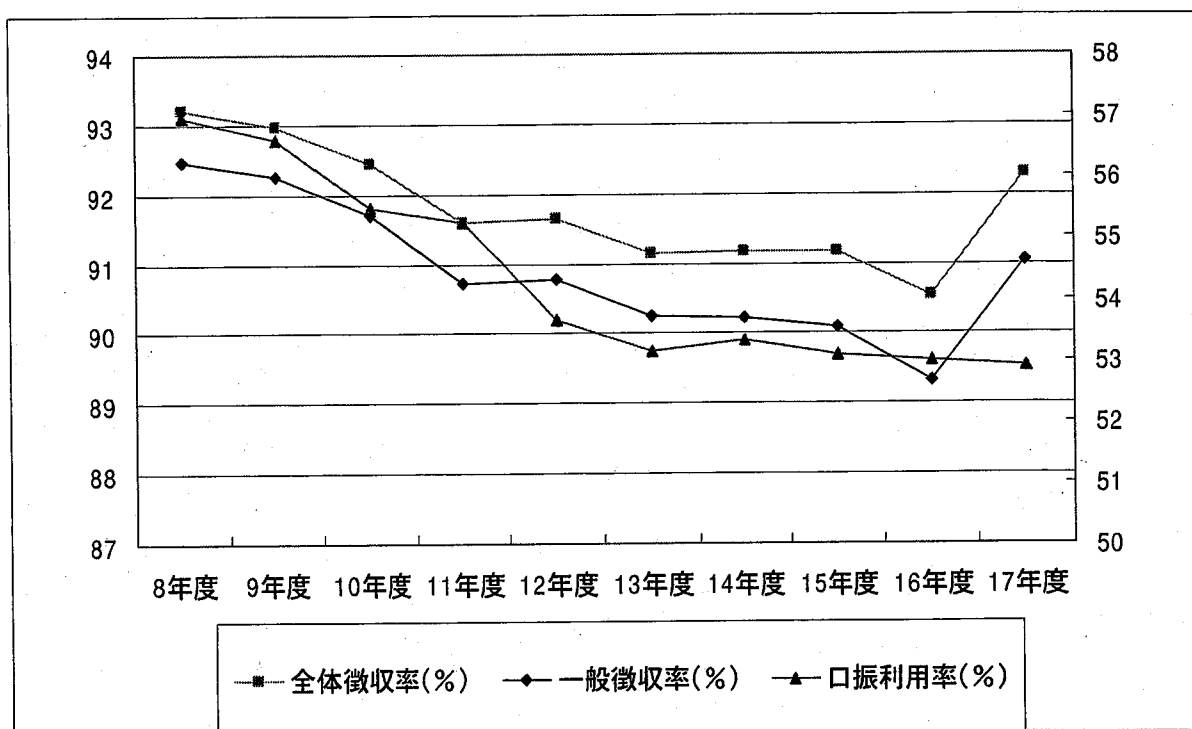
【図表 3-2-3. 保険料徴収率と口座振替利用率の推移】

	平成 8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
現年全体分 徴収率(%)	93.21	92.96	92.43	91.59	91.65	91.15	91.17	91.17	90.54	92.28
現年一般分 徴収率(%)	92.48	92.26	91.70	90.72	90.77	90.24	90.23	90.10	89.32	91.04
口座振替 利用率(%)	56.97	56.6	55.50	55.26	53.65	53.15	53.32	53.07	52.99	52.89

※徴収率は医療分及び介護分の全体

※全体分は一般分及び退職者等分

※口座振替利用率は各年度1期の数値



(2) 問題点・結論

口座振替利用率は平成8年度以降低下傾向にあり、平成17年度では52%台にとどまっておられ、徴収率の向上の観点から徴収漏れの少ない口座振替の利用者をもっと増やすべきである。

政令指定都市の第1位の徴収率を誇る北九州市では口座振替を行っていない全世帯に対し口座振替の勧奨はがきの送付を年2回実施しており、平成17年5月末で67.7%と口座振替利用率が高率である。

(3) 改善を求める事項

現年分徴収率の一定以上の確保は普通調整交付金を減額されないための条件となっており、口座振替利用率を向上させることは極めて重要である。また、保険料負担の公平性の観点から、口座振替により現年分徴収率をアップさせ、徴収嘱託員は滞納繰越分の徴収に注力することが、市民の不公平感をなくし国民健康保険事業への信頼度が増すことにつながると考えられる。

例えば口座振替以外にもコンビニエンスストアでの納付を可能にすることや、クレジットカード、インターネットバンキングの利用も検討し、市民の利便性向上につなげることも必要である。個人地方税の電子納税システムが導入された暁には、保険料の納付もあわせて行えるよう、現段階から国に要請しておくことも有効である。

2. 徴収嘱託員について

(1) 現状

徴収嘱託員の任用期間は1年間であり、毎日1回区役所に出勤し、未納世帯に対する保険料の納付指導や徴収、さらには自主納付の推進等の業務を行っている。徴収活動の概要は「国民健康保険料徴収事跡報告書」にまとめられ、毎日報告され、必要に応じて、「処分整理票」にその状況が記載される。

徴収嘱託員が保険料を徴収した場合には、領収調書を職員が確認した上で、収納機関に払い込まれる。領収調書は3枚複写となっており、領収調書は納付者に手渡され、控えのうち1部は収納機関（京都市指定金融機関）へ、そして最後の1部は領収調書綴りに残され、領収調書綴りが使い切られると領収調書綴りごと保管される。

徴収嘱託員による保険料徴収額をはじめとする納入方法別収入額は以下のとおりである。徴収嘱託員による保険料徴収額は年々低下しており、平成17年度の徴収嘱託員による保険料徴収額は合計1,094百万円（現年分1,061百万円、滞納繰越分33百万円）であり、収入割合も3%を下回っている。

【図表 3-2-4. 納入方法別収入額の状況】

(現年分収入)

(単位：百万円)

	平成 14 年度		平成 15 年度		平成 16 年度		平成 17 年度	
	収入額	割合%	収入額	割合%	収入額	割合%	収入額	割合%
口座振替	19,376	58.1	19,482	58.0	20,196	58.0	22,246	59.2
納付書	11,961	35.9	12,267	36.5	12,950	37.2	13,755	36.6
徴収嘱託員	1,371	4.1	1,234	3.7	1,131	3.2	1,061	2.8
直納等	616	1.9	594	1.8	545	1.6	540	1.4
合計	33,324	100.0	33,577	100.0	34,822	100.0	37,602	100.0

(滞納繰越分収入)

(単位：百万円)

	平成 14 年度		平成 15 年度		平成 16 年度		平成 17 年度	
	収入額	割合%	収入額	割合%	収入額	割合%	収入額	割合%
口座振替	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
納付書	644	77.2	575	76.0	632	79.8	692	80.0
徴収嘱託員	51	6.1	46	6.1	38	4.8	33	3.8
直納等	139	16.7	135	17.9	122	15.4	140	16.2
合計	834	100.0	756	100.0	792	100.0	865	100.0

① 就業及び報酬

徴収嘱託員の報酬は、「京都市非常勤嘱託員就業要綱」(以下、「就業要綱」という。)及び「京都市国民健康保険第1種嘱託員基礎報酬支給要領」(以下、「報酬支給要領」という。)により規定されている。

当該就業要綱によると、徴収嘱託員を含む嘱託員には、勤務初年度から最長20日間の年次休暇が与えられており、また、市の一般職員を退職して嘱託員に任用された者で一定の要件を充たした者については、一般退職時の年次休暇を繰り越すことができるようになっている。さらに、出産、結婚、服喪、ボランティア休暇等の特別休暇とは別に病気休暇として最長40日間、夏期休暇として最長5日間の取得が可能である。

当該報酬支給要領によると基本報酬と能率報酬に区分されており、基本報酬は月額172,000円又は175,000円となっている。能率報酬は、現年度分、過年度分、滞納繰越分、応援分及び調整分に分けられている。現年度分は各徴収嘱託員の個

別担当地域における徴収率（徴収額累計を調定額累計で除して得た割合）と基準徴収率（概ね前々年度及び前年度の徴収率の平均）との差に応じて増減する仕組みとなっている。一方、過年度分、滞納繰越分及び応援分は、徴収嘱託員本人の徴収額に連動する仕組みとなっている。

②配属

平成18年5月末現在の徴収嘱託員の状況は次のとおりである。

【図表3-2-5. 区別徴収嘱託員数】

	北	上	左	中	東	山	下	南	右	西	洛	伏	深	醍	合
		京	京	京	山	科	京		京	京	西	見	草	醐	計
人数(名)	8	6	11	7	5	10	6	7	13	5	3	11	4	4	100
平均勤続期間(年)	8	9	8	6	6	11	8	3	7	8	1	8	10	13	
平均年齢(歳)	62	59	63	61	60	62	61	60	61	59	58	60	59	67	

【図表3-2-6. 年齢別徴収嘱託員数】

年齢	～39歳	40～49歳	50～59歳	60～65歳	66歳以上	合計
人数(名)	0	2	39	37	22	100

【図表3-2-7. 勤続年数別徴収嘱託員数】

勤続年数(年)	～2年未満	2～5年未満	5～10年未満	10～15年未満	15～20年未満	20年以上	合計
人数(名)	17	16	32	23	8	4	100

徴収嘱託員総数は100名であり、そのうち50歳未満は2名、66歳以上の徴収嘱託員が22名在籍している。また、平均年齢は、すべての区で58歳以上となっており、勤続年数構成を見ると6年以上15年未満が55名となっており、勤続20年以上が4名在籍している。

(2)問題点・結論

①就業および報酬

徴収嘱託員の報酬は、各徴収嘱託員の担当地域の徴収率によって増額、減額される能率報酬を一部採用している。しかし、各個別担当地域の徴収率の向上と徴収嘱託員の活動との間に直接的かつ強い因果関係があるとは考えにくい。

②配属

平成10年度以降徴収嘱託員総数は100名と変わらず、かつ、区ごとの徴収嘱託員数も変動がない。また、徴収嘱託員は区ごとの配置となっており同一区内での担当区域換えはあるものの区外への配置換えは行っていない。

(3)改善を求める事項

①就業および報酬

能率報酬を設定している趣旨が、各徴収嘱託員のモチベーションを向上させ、より効果的かつ効率的に徴収活動を遂行することにあるならば、より直接的かつ具体的な係数をもって徴収嘱託員の活動の成果を評価するべきであろう。

②配属

有効かつ効率的な徴収活動を実施するために徴収嘱託員の総数及び区ごとの人数については、滞納状況や徴収率に応じて適時に再検討すべきである。そして徴収活動の馴れ合いを防止する意味からも区外への配置換えを含めて、徴収嘱託員の最適配置を検討すべきである。

③徴収嘱託員制度そのものの見直し

徴収嘱託員の役割が未納保険料の徴収のみではなく自主納付の推進にあるとしても、徴収嘱託員による保険料徴収額が年々低下し、その収入割合も3%を下回っていることを考えると、その原因を分析する必要がある。

現状では徴収嘱託員の役割が徴収のみでないため、徴収嘱託員の活動の成果を定量的に把握できる有効な基礎データがとりにくい状況にある。しかし、その活動成果を適正に評価できるデータを何らかの形で収集すべきである。そして、その活動を適正に評価した上で、場合によっては徴収嘱託員制度を見直し、他の方法による徴収活動も検討すべきである。たとえば、京都市税の徴収率の実績は平成12年度94.3%、平成13年度94.5%、平成14年度94.8%、平成15年度95.5%、平成16年度95.9%であり、いずれの年度も保険料の徴収率を上回っている。市税と国民健康保険料の徴収活動にはそれぞれ異なる事情があるため、一概に徴収率を比較することは必ずしも適当ではないかもしれない。しかし、徴収嘱託員を有しない市税に比して徴収嘱託員を擁する保険料の徴収率が低いというのは厳然たる事実であるため、制度上の障害があるかもしれないが、理財局と保健福祉局がタイアップした形で徴収率向上策を模索するのも一案である。

3. 滞納整理について

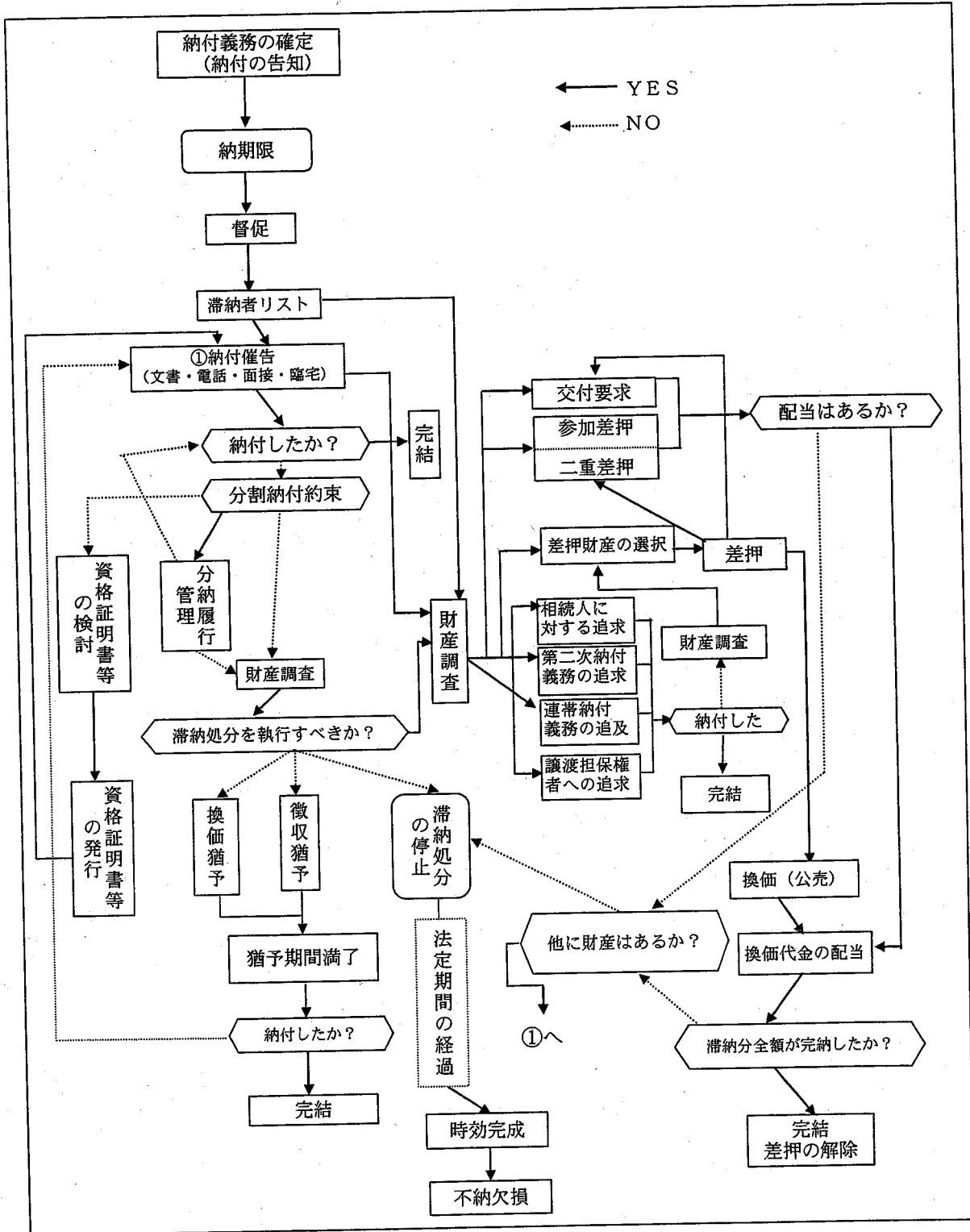
(1) 現状

保険料の滞納が発生した場合、まず局保険年金課でリストアップされた対象者について督促状が作成され、各区役所へ送付される。区役所で納付状況の確認後、未納者について督促状が発送される。この督促状の発送は消滅時効の中断事由となる。督促状の指定期限までに納付されない場合は、差押等の滞納処分を実施することができる」とされている。滞納整理の全体図は次のとおりである。

【図 3-2-8. 滞納整理・処分事務フロー図】

滞納整理・処分事務 フロー図

徴収事務の全体図



滞納整理は大別して納付催告、納付折衝等から自主納付を促すものと差押やそれに伴う換価手続きなど強制徴収権を執行する滞納処分がある。

滞納整理はまず、督促状が発付され、それでも納付されない場合は、電話や文書による催告、納付折衝等が行われ、滞納処分へ進んでいく。また、滞納状況により短期証や資格証明書が発行される。

また、局保険年金課では、「京都市国民健康保険料分割納付に関する指針（平成18年8月制定）」や京都市国民健康保険収納マニュアルを定め、また、滞納整理研修会を定期的を開催して、徴収にあたっての権限、方針、基準や事務手続を周知している。

(2) 問題点・結論

① 滞納原因

平成17年度における滞納額は約72億円であるが（「第2京都市の国民健康保険事業の概要7.滞納額の状況」（18ページ）参照）、その滞納原因については、滞納者への納付折衝により把握可能であるものの、マニュアル等による統一的な滞納原因の区分等がなく、そのような記録を残すルールともなっていないことから、滞納原因の十分なデータ収集、分析が行えていない。

② 滞納整理の進め方

滞納処分を実施する場合には、財産調査を経て財産が判明すれば差押等の処分を執行することになっているが、差押える財産がない場合には、「財産なし」の認定を受けた上で法定期間経過後、不納欠損となる。現実的には、すべての不納欠損事案について財産調査を実施することは困難であるが、財産調査が実施されていない不納欠損事案についてはその理由を把握しておく必要はある。現状では、一定期間の財産調査件数や年間の滞納処分件数を局保険年金課で集計しているものの、財産調査が実施されていない不納欠損事案の割合及びその理由を局保険年金課で把握できていない。

③ 徴収嘱託員からの情報

納付折衝をはじめとする徴収嘱託員の活動は滞納整理の初期段階の業務にすぎないとしても、徴収嘱託員の活動にもとづく情報は滞納整理をしていく上で重要な判断材料となっている。しかし、この情報は徴収嘱託員の能力や経験に依存するところが大きい。

(3) 改善を求める事項

①滞納状況の原因分析

滞納整理をする上で、納付折衝は滞納者の滞納原因、納付意思等を確認することができるため、その後の滞納整理の方針に関して有力な判断材料となるものであり一定の意義が認められる。しかし、現状では当該折衝から得られた情報を統一的な滞納原因別の区分等に記録を残すルールとはなっていないことから、統計的に集計、分析できる状態にはなっていない。今後の徴収施策に生かすためにも納付折衝から得られた滞納原因の調査結果を原因別等に集約化できる仕組みを構築すべきである。

②滞納整理の進め方

不納欠損となるまでの手続きの適正性を確保するために不納欠損事案について財産調査実施の有無をはじめ、その手続きの経過を把握しておく必要がある。また、適正性を確保するという意味では、納付折衝や分割納付誓約から滞納処分への移行基準や短期証発行基準をさらに明確化し、その基準を遵守すべきである。そして、その方針を区役所任せにするのではなく、局保険年金課も一体となって協議・対応していくべきである。

国民健康保険料の時効が2年であることに鑑みれば、滞納者に対する対応に関しては、納付折衝による自主納付の可能性の有無を早期に判断し、自主納付が見込めない相手に対しては財産調査、滞納処分の手続きを速やかに進めるべきである。

③徴収嘱託員と職員の連携

徴収嘱託員の活動は報告書により管理されているとはいうものの、訪問先の選定等の活動方法はその大部分が徴収嘱託員の裁量によっている。活動方法を徴収嘱託員に任せてしまうと滞納整理の重要な判断材料が偏った情報となりかねない。そうならないよう、徴収嘱託員以外からの情報も職員が積極的に収集していくことにより徴収活動に関する情報のより一層の共有化を図るべきである。

4. 不納欠損について

(1) 現状

不納欠損とは、既に納付義務が消滅した保険料を徴収簿等から除去し、翌年度へ繰り越さない会計上の内部手続きである。不納欠損の対象は、国保法第110条により消滅時効が完成した場合すなわち、保険料の納期限後2年間、時効中断措

置を取らなかった場合である。時効の判定日は、督促状の発付後、指定納期限の翌日から起算して2年を経過した日となる。

地方自治法第231条の3第1項に「普通地方公共団体の歳入を納期限までに納付しない者があるときは、普通地方公共団体の長は、期日を指定してこれを督促しなければならない。」とされており、滞納処分の手続きとしてまず、督促状の発付がある。この行為は本来の納付を促すことはもちろんのこと、他には差押えの要件となること、保険料の消滅時効の中断事由となることの法的効果が生じる。他に差押、交付要求、徴収猶予などが中断事由となる。

また、国保法第79条の2によると、市町村が徴収する保険料その他この法律の規定による徴収金は、地方自治法第231条の3第3項に規定する法律に定める歳入となる。地方自治法第231条の3第3項には、「普通地方公共団体の長は、分担金、加入金、過料または法律で定める使用料その他の普通地方公共団体の歳入につき第1項の規定による督促を受けたものが同項の規定により指定された期限までにその納付すべき金額を納付しない時は、当該歳入並びに当該歳入に係る前項の手数料及び延滞金について、地方税の滞納処分の例により処分することができる。この場合におけるこれらの徴収金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぐものとする。」と規定されている。

不納欠損処理はまず、電算処理にて「不納欠損対象予定リスト」及び「不納欠損除外予定リスト」が作成され、区役所・支所へ送付される。区役所・支所ではそのリストから滞納者の管理票である「処分整理票」やその他の資料にもとづき、不納欠損となる対象の確認作業を行う。そして5月30日までに再度電算処理、内容点検、エラー修正、再連絡処理を実施し、「決定書」による部長承認を経て6月上旬に不納欠損保険料が最終確定し、不納欠損の対象名簿が作成される。

(2) 問題点・結論

不納欠損の状況については、【図表2-8 不納欠損額等の推移】(18ページ)でその状況について示しているが、平成13年度から平成16年度まで不納欠損額及び不納欠損件数とも増加しており、特に平成16年度は前年度から大きく増加(985百万円)している。

また、平成17年度は、不納欠損額及び不納欠損件数は減少しているが、保険料調定額の約5%を占める結果となっている。

(3) 改善を求める事項

保険料は差押等の中断措置を取ることなく2年を経過することにより時効が完成し、徴収権についても消滅し不納欠損処理に至る。滞納保険料を漫然と不納欠

損処理をすることなく、財産調査を強化し、その中で財産が判明したときは滞納処分を実施し、また、納付折衝により分納誓約を確実に取るなどで中断措置を取り徴収金の確保に努めるべきである。

5. 短期証の交付、資格証明書の交付

(1) 現状

【被保険者証】

市町村国保の被保険者の資格の取得及び喪失は、国保法第9条により世帯主の届出義務があるが、この届出によって被保険者資格が形成されるのではなく、事実の発生によって、当然に被保険者となり又は被保険者でなくなり、資格の得喪日も事実発生日となる。資格取得者には被保険者証が交付される。被保険者証は、国保の被保険者であることの証明書及び療養の給付を受ける受診券としての意義を持つ。

【短期被保険者証（以下、「短期証」という。）】

国保法施行規則第7条の2第2項によると、保険料を滞納している世帯主に係る被保険者証について、通例で定める期日より前の期日を定めることができることになっている。そしてこの交付の具体的基準については各保険者で定めることになっており、京都市では、「京都市国民健康保険料の滞納者に対する措置に関する要綱」（以下、「滞納者に対する要綱」という。）において規定している。短期証は通常の被保険者証に比して期限は短い、窓口での被保険者負担は通常どおりである。

「滞納者に対する要綱」

(短期証交付の対象)

- 第 3 条 保険料を滞納している世帯のうち、前年度に納付された保険料額が、納付すべき保険料額の 2 分の 1 に満たず、かつ、当該年度に納付された保険料額が、現年分保険料で納期が経過している額に概ね相当する額に満たない世帯主で、納付指導に応じて示された納付計画を各自に履行されないときは、3 ヶ月の有効期間を有する短期証を交付する。但し、1 ヶ月後に当該世帯にかかる状況を再確認する必要がある世帯主に対し、1 ヶ月の有効期間を有する短期証を交付することができる。
- 2 第 8 条第 1 項第 2 号並びに第 3 号及び同条第 2 項にもとづき被保険者証を交付する世帯主に対して、前項に準ずる短期証を交付することができる。
- 3 前 2 項に定めるもののほか、保険料の滞納がある世帯主に対して、第 1 項に準ずる短期証を交付することができる。

【被保険者資格証明書（以下、「資格証明書」）】

納期限から 1 年が経過するまでの間に保険料を納付しないもので、特別の事情があると認められない世帯主（組合員）を対象として被保険者証の返還が求められる。そして世帯主がこの返還請求に応じて被保険者証を返還したときは、国保法第 9 条第 6 項の規定により、資格証明書が交付される。ここで、特別の事情として国保法施行令第 1 条の 3 に下記のように定められている。

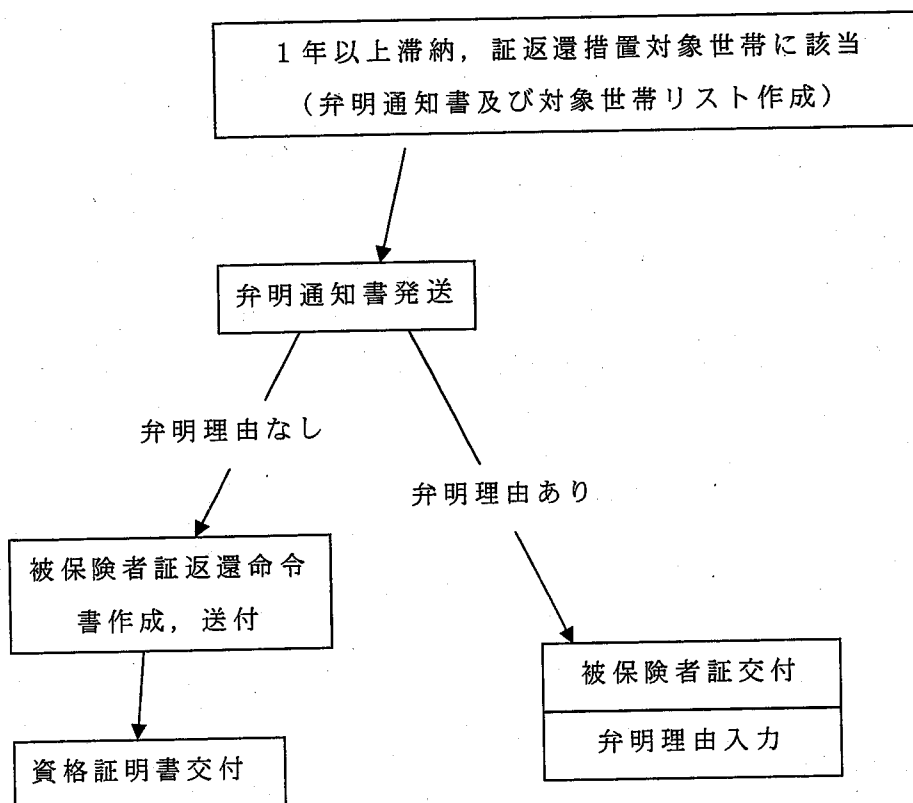
- ① 世帯主がその財産につき災害を受け、又は盗難にかかったこと
- ② 世帯主又はその者と生計を一にする親族が病気にかかり、又は負傷したこと
- ③ 世帯主がその事業を廃止し、又は休止したこと
- ④ 世帯主がその事業につき著しい損失を受けたこと
- ⑤ 前各号に類する事由があったこと

この資格証明書を交付された者は、窓口での被保険者負担は 10 割（全額）となり、保険者負担分の 7 割については、後に保険者から「特別療養費」として支給される。

ただし、老人保健医療及び公費負担医療等の対象者については、資格証明書交付対象除外者となる。従って、滞納世帯に老人保健該当者がいる場合には、その老人保健該当者のみ通常の被保険者証を交付し、その他の者は資格証明書を交付することとなる。

資格証明書が交付される手順は以下のとおりである。まず、納期限から1年が経過するまでの間に保険料を納付しない場合に、自動的に弁明通知書及び対象世帯リストが作成され、このリストにもとづき対象世帯に弁明通知書が発送される。弁明通知書発送後、弁明理由（特別な事情）がない場合に被保険者証返還命令書が作成され、対象世帯に送付される。そして被保険者証が返還されると資格証明書を交付することになる。一方、弁明理由がある場合には弁明理由がシステムに入力され被保険者証（期間が短い短期証を含む）を交付することになる。

【図表 3-2-9. 資格証明書・被保険者証の交付フロー】



平成 17 年度末の加入世帯数、弁明通知書作成世帯数及び資格証明書等の交付状況は次のとおりである。

【図表 3-2-10. 平成 17 年度被保険者世帯数・弁明通知書作成世帯数・資格証明書等の交付状況】

(単位：件)

	件数
(1) 加入世帯数	277,953
(2) 弁明通知書作成件数	25,083
(3) 資格証明書等交付件数①+②	21,615
① 資格証明書交付件数	3,967
② 短期証交付件数	17,648
(4) 被保険者証未更新件数	3,369
(5) 交付率	7.78%

(2) 問題点・結論

短期証の交付に関しては、「滞納者に対する要綱」でその基準が定められており、一定のルールがあるものの、「滞納者に対する要綱」第 3 条第 3 項によって結局、保険料の滞納があれば各区役所の判断により短期証を交付できる仕組みになっている。

一方、資格証明書の交付に関しては、特別の事情がない限り納期限から 1 年が経過するまでの間に保険料を納付しないときは被保険者証の返還が求められ、返還に応じた場合は資格証明書が交付されることになっている。本来、適正な納付者との公平性の観点からは、滞納が生じた場合には資格証明書を交付するという厳正な対応で十分なはずであるが、自主納付の勧奨、納付折衝の機会を増やして徴収の極大化を図るという観点から短期証の交付には一定の意義が認められる。しかし、短期証の交付基準は結局、各区役所の判断に委ねられているといっても過言ではなく、安易な短期証の交付が行われ、公平性を欠くことになりかねない。

(3) 改善を求める事項

少なくとも京都市としての短期証のより客観性のある交付基準に統一するべきであり、そのために事務マニュアルを作成し、各区役所に周知徹底する必要がある。

6. 延滞金について

(1) 現状

京都市国民健康保険条例第19条によると、保険料の納付義務者は、納期限後に保険料を納付する場合においては、当該納付金額に、その納期限の翌日から納付の日までの期間に応じ、当該金額が2,000円以上であるときは(1,000円未満の端数があるときは、これを切り捨てる。)、当該金額につき年10.95%の割合をもって計算した金額に相当する延滞金額を加算して納付しなければならない。ただし、延滞金額に100円未満の端数があるとき、又はその全額が1,000円未満であるときは、その端数金額又はその全額については、納付することを要しないと規定されている。

【図表3-1-5. 一般分延滞金の収入状況】

(単位：千円)

年 度	収 入 額
平成12年度	1,893
13年度	2,632
14年度	3,401
15年度	3,059
16年度	5,335
17年度	3,758

(2) 問題点・結論

条例では「納付義務者は、納期限後に保険料を納付する場合においては、～延滞金を加算して納付しなければならない」と規定されているが、延滞金の収入額が滞納繰越分の収入額からみて低額であるように思われる。

(3) 改善を求める事項

延滞金は、納期限に保険料を納付したものと納付しなかったものとの間で不均衡とならないよう、納付遅延に対する一種のペナルティーである。

期限内に納付している者との公平性、また納期内納付促進の観点からも徴収のあり方について再検討を求める。

III 保険給付事務

1. 高額療養費支給申請について

(1) 現状

国保法第57条の2によると、「保険者は、被保険者の療養に要した費用が著しく高額であるときは、世帯主又は組合員に対し高額療養費を支給する」とされている。高額療養費の支給方法については高額療養費償還払と高額療養費委任払の二つの制度がある。高額療養費償還払の方は、下記のとおり年齢70歳未満の者と70歳～74歳の前期高齢者で基準が異なる。

【図表3-3-1. 自己負担限度額（※平成18年10月改正前）】

・70歳未満の場合

区分	自己負担限度額
上位所得者	139,800円 + (医療費 - 466,000円) × 1%
一般	72,300円 + (医療費 - 241,000円) × 1%
市民税非課税	35,400円

※ 上位所得者とは同一世帯の全ての国保被保険者の基礎控除後の所得の合計額が670万円を超える世帯

※ 医療費とは被保険者負担と保険者負担を合算した総医療費

・70歳～74歳の場合（老健受給者除く）

区分	自己負担限度額	
	外来（個人単位）	入院（世帯単位）
一定以上所得者	40,200円	72,300円 + (医療費 - 361,500円) × 1%
一般	12,000円	40,200円
市民税非課税	Ⅱ	24,600円
	Ⅰ	15,000円

※ 一定以上所得者とは高齢受給者証2割（平成18年10月以降3割）

※ 一般とは高齢受給者証1割

※ 市民税非課税Ⅱとは市民税非課税世帯に属する者

※ 市民税非課税Ⅰとは市民税非課税の世帯で、世帯員の所得が一定基準に満たない者

この高額療養費償還払制度は世帯主が高額療養費支給申請書を提出してそれに基づいて支給されているが、京都市のサービスで高額療養費の支給が可能と思われる世帯主には通知をしている。

また、高額療養費委任払制度は、世帯主が医療機関の同意を得たうえで事前申

請を行うことにより、高額療養費が国保から医療機関に直接支払われるという京都市独自の制度で、被保険者の医療機関での窓口負担は、限度額までで済むことになる。

これは70歳未満の入院のみが対象となり、京都府内の特定の医療機関で、当該医療機関の同意を得た場合で、市民税非課税世帯か一部負担金が10万円を超え、かつ、保険料の滞納がないことが条件となる。

なお、平成19年4月から、70歳未満被保険者に対する入院時高額療養費の現物給付化が国の制度改正によって全国統一で施行されることになり、医療機関の窓口では限度額までの支払いで済むことになった。これに伴い、京都市独自の委任払制度は、経過措置期間を経て廃止されることになる。

国民健康保険高額療養費支給申請について（お知らせ）、国民健康保険高額療養費支給申請書兼決定書、診療報酬明細書（レセプト）を確認し、高額療養費の支給が適正に行われているか確認した。

(2) 問題点・結論

高額療養費償還払制度の受給資格者に対して申請届出の案内をし、受給を促している。この管理は非常に手間がかかり、また、案内漏れが生じると公平性の観点から望ましくない。

高額療養費については広報が国保ペアガイドを通して実施されているが、制度が複雑で一般被保険者の理解を得にくいところが多い。

また、高額療養費委任払制度の利用は、保険料の滞納がないことが条件であるが、制度上、いったん申請が受理されると、1年間は制度利用が可能であり、その間の保険料滞納の確認をしなければ、条件を満たさない場合でも利用可能な状態となる。これについてはその後の確認作業はされておらず、制度の不正利用がないとも限らない。

(3) 改善を求める事項

新たな滞納者が出れば高額療養費委任払の申請の有無を確認し、申請を受けている場合は取消しを行うような業務フローを確立し、不正受給の発生防止策を検討する必要がある。

2. レセプト審査手数料（政令指定都市比較）

(1) 現状

各都道府県の国保連内に設置された国民健康保険診療報酬審査委員会（以下、「審査委員会」という。）によって、レセプト審査は実施されている。審査委員会の構成は、レセプトの審査が適正に行われるよう保険者を代表する委員、審査を受ける側にある保険医などを代表する委員、中立的な立場にある公益を代表する委員の三者からなり、それぞれ同数の委員をもって組織される。レセプト審査の過程は以下のとおりである。

診療月の翌月 10 日までに各医療機関から国保連へレセプトが送付され、15 日までに形式的な不備についての事務的な点検が実施され、16 日から 18 日までの間に審査委員会による内容のチェックが行われる。そこで診療内容等に疑義があると判断されたレセプトは、減点又は医療機関への返戻の処理がなされる。

更に京都市においては、2 次審査として請求内容の点検を行っており、京都市が疑義があると判断したものは、国保連に再審査を依頼している。国保連の再審査部会が毎月 25 日に開催され、そこで「減点」、「返戻」、「原審どおり」のいずれかの決定がなされる。

保険者が国保連に支払う審査支払手数料は各都市の国保連の財政状態等の諸処の状況を勘案して国保連が独自に決定できる仕組みになっている。まず、運営特別部会で審議されたものが、理事会で審議され、最終的に総会において決議される。京都市を含む政令指定都市の審査支払手数料の状況は下表のとおりである。

【図表 3-3-3. 政令指定都市別審査手数料】 (単位：円)

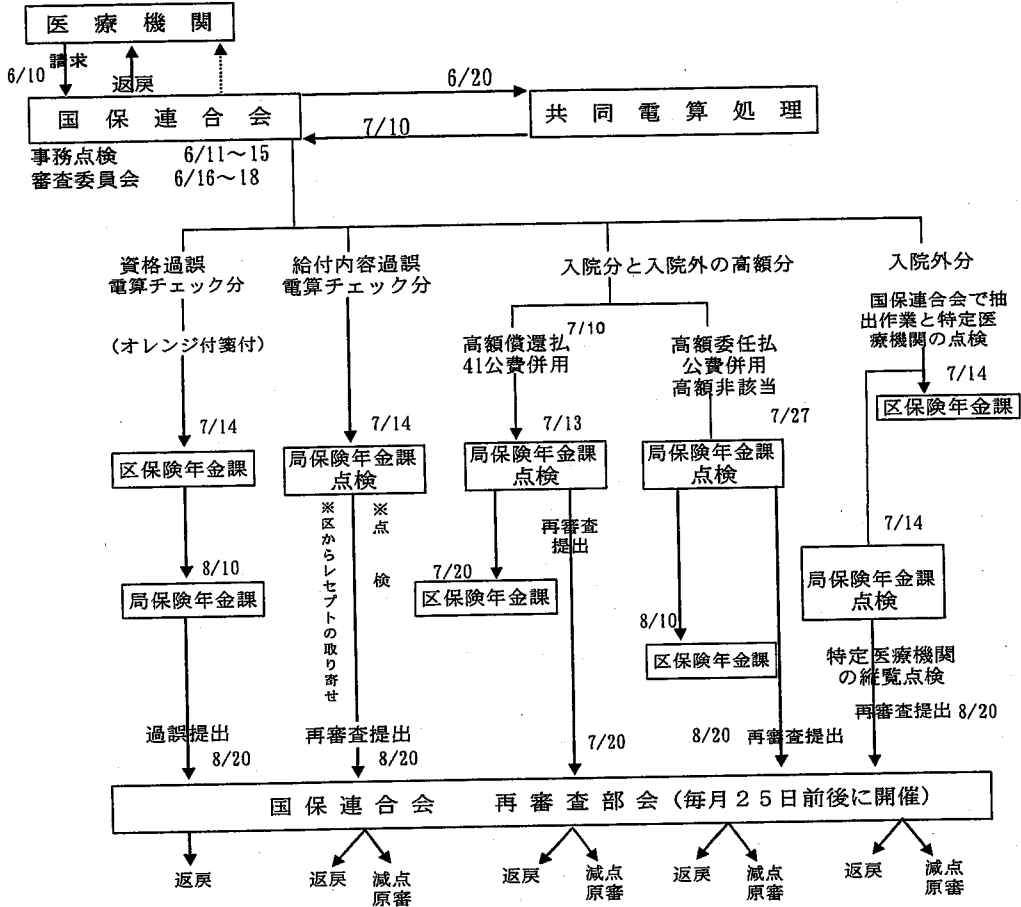
都市名	単価	都市名	単価	都市名	単価
京都市	60.00	川崎市	38.00	堺市	51.00
札幌市	44.00	横浜市	38.00	神戸市	42.52
仙台市	24.73	静岡市	50.00	広島市	46.20
さいたま市	46.20	名古屋市	33.86	北九州市	45.00
千葉市	56.00	大阪市	51.00	福岡市	45.00

【図表 3-3-2. 国保レセプト点検事務処理経路図】

国保レセプト点検（経常点検）事務処理経路図

5月診療分の場合（図中の日付は目安となる日である）

保険福祉局
保険年金課



※再審査提出されたレセプトは国保連合会において審査され、減点、返戻、原審どおり等が決定される。

※返戻、減点の決定がされた場合は翌月の診療報酬の支払いの時に相殺する。

※返戻レセプトは医療機関へ、減点、原審レセプトは保険年金課へ送付される。

(2) 問題点・結論

京都市を含む政令指定都市のレセプト審査の審査支払手数料の状況は先述のとおりであり、京都市の審査支払手数料単価は60円となっており、これは政令指定都市の中で最も高い水準である。他政令指定都市に比して京都市の審査支払手数料が高額になる明確な回答は得られなかった。

(3) 改善を求める事項

内容を精査の上、審査支払手数料の適正水準への引き下げを検討するよう、府内の市町村と連携し、国保連に要望すべきである。

3. 第三者行為傷病による損害賠償請求

(1) 現状

国保法 第64条

第1項 保険者は、給付事由が第三者の行為によって生じた場合において、保険給付を行ったときは、その給付の価額（当該保険給付が療養の給付であるときは、当該療養の給付に要する費用の額から当該療養の給付に関し被保険者が負担しなければならない一部負担金に相当する額を控除した額とする。次条第1項において同じ。）の限度において、被保険者が第三者に対して有する損害賠償の請求権を取得する。

第2項 前項の場合において、保険給付を受けるべき者が第三者から同一の事由について損害賠償を受けたときは、保険者は、その価額の限度において、保険給付を行う責を免れる。

第三者行為傷病による療養の給付は、原則第三者に請求すべきものであるが、一旦保険給付を行うことも可能である。この場合、保険者が第三者に対する損害賠償請求権を代位取得するので、保険者への届出が必要となる。届出提出から賠償額決定までのフローは次のとおりである。まず、「傷病届（第三者行為）」とともに「事故状況報告書」、「念書」が被保険者から提出される。これをもとに損害保険関係に精通した嘱託員が損害保険会社等と求償交渉を行い、判例タイムス等を参考に過失相殺割合を認定することによって、代位請求する損害賠償額を決定する。一般分に関する第三者行為傷病の損害賠償請求による調定・収入の状況は次のとおりである。

【図表 3-3-4. 第三者傷病の損害賠償請求による調定・収入の状況】

年度	調定額		収入額		収入未済		収納率
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	
平成	件	千円	件	千円	件	千円	
14年度	310	125,854	303	121,355	7	4,499	96%
15年度	310	136,821	302	131,507	8	5,314	96%
16年度	315	151,135	305	141,299	10	9,836	93%
17年度	283	138,935	280	136,299	3	2,637	98%

(2) 問題点・結論

第三者行為傷病による損害賠償請求は、被保険者からの届出に基づいて行うため、届出がない場合には、本来第三者が負担すべき費用を、保険者が負担したままとってしまう。現制度の枠組みの中では届出によってしか、第三者行為による傷病であるかどうかの把握ができない。実際には、国保連における審査の段階で第三者行為傷病と思われるレセプトは抽出されているため、レセプトが抽出されているにもかかわらず届出がないものに関しては、各区役所から電話連絡を行ったり、届出用紙（傷病届）を郵送するなどして届出を促している。今回の監査の過程で往査した3つの区役所について、平成17年度の第三者行為傷病に係る国保連のレセプト抽出件数及び傷病届出件数は以下のとおりである。

【図表 3-3-5. 平成17年度の第三者行為傷病に係る国保連合会のレセプト抽出件数及び傷病届出件数】

	抽出件数	届出件数
北 区	52	35
山 科 区	40	45
伏 見 区	56	60

北区については、抽出件数が届出件数を上回っているのに対し、山科区及び伏見区については、届出件数が抽出件数を上回っている。

(3) 改善を求める事項

抽出件数が上回っている北区については、抽出されているにもかかわらず届出されていない理由を検討し、未届者に対する届出を促進していく必要がある。

IV 区役所の事務処理状況

1. 概要

(1) 選定先及び選定理由

京都市内の行政区は11区役所、3支所から構成されている。京都市保険年金課では賦課・徴収・レセプトの管理は行っているが、実際にこれらを運営している部署が区役所となることから、各区役所での現場監査を行うことにより、実務面からの確認を行った。ただし、全区を確認することには時間的制約もあり現実的でないことから、保険料徴収率と規模に着目し、支所を除外した徴収率が上位の北区役所と下位の伏見区、山科区を選定した。

(2) 各区の特徴

① 北区

北区は京都市の北端に位置し、平成 17 年 10 月 1 日現在で面積 94.92 k m²あるが、3分の2ほどが北部の山間地域となっている。人口は 124,266 人、世帯数 55,982 世帯を数え、昭和 50 年を境に減少している。1 世帯当たりの人員は、核家族化の進行や学生の増加によって次第に減少しており、また、次代を担う子どもの数が減っていく少子化も進んでいる。区内には同年 10 月 1 日現在で 65 歳以上の高齢者の方が 23,671 人で区内全人口の約 19.0%となっている。この割合は全市の約 17.4%を上回っている上、学生人口が多いことを考慮すると、高齢化は数字以上に進んでいると言える。

国保加入率は 41.46%である。

北区保険年金課は、資格担当に 11 名、保険料担当に 6 名、年金老人保健担当に 4 名のほか嘱託員として 11 名を雇用している。

② 山科区

山科区は京都市の東端に位置し、平成 17 年 10 月 1 日現在で面積 28.78k m²、人口 136,670 人の区である。世帯数 56,429 世帯であり、人口は減っているが、核家族化少子化の影響なのか、世帯数は増える傾向にある。

国保加入率は平成 17 年 10 月 1 日現在で 46.63%であり、京都市で第 3 番目に加入率の高い地域である。

山科区保険年金課は平成 18 年 10 月現在で資格担当 12 名、保険料担当 7 名、年金老人保健担当 4 名の 3 担当のほか嘱託員として 13 名を雇用している。同課に設置されている窓口の数は職員数に比例して少なく常時 3~4 名が窓口対応している。

山科区独自の取組として、毎年保険料納入通知書が発送された直後の 6 月は減免申請等も多く、その対応については整理券を配り、申請等のための待合席を設置している。窓口受付前に書類等を確認し減免できる人と減免できない人を振り分け、窓口業務の効率化と来所者の待ち時間の短縮化が図られている。さらに、減免不適格者について、説明を求められるケースでは別のブースを設けて課長をはじめ 2 名体制で対応し、説明責任を果たすとともに、窓口の混雑緩和に力を入れている。なお、平成 17 年度は賦課方式の変更に伴い会議室に個別説明会場を設けて対応している。

③ 伏見区

伏見区は京都市の南東部に位置し、平成17年10月1日現在において面積61.62k㎡、人口285,419人、世帯数119,014世帯を擁し（深草及び醍醐支所を含む）、市内最大の人口を擁する行政区である。年齢別人口割合としては、65歳以上の割合が平成17年10月1日現在で18.07%と低く（市内11区中第2位）、逆に14歳以下の割合が平成17年10月1日現在で13.83%と高い（市内11区中第2位）といった特徴がある。

国保加入率は平成17年度において市内11区中では第4位（45.02%）、深草及び醍醐支所を除く単独では11区3支所中第6位（43.03%）となっている。

伏見区保険年金課の組織としては資格担当13名、保険料担当9名、年金老人保健担当5名の3担当のほか嘱託員として14名を雇用している。

2. 納入通知書の発送事務

(1) 現状

毎年5月15日付で本庁から各区役所へ「納入通知書及び納付書発行リスト」と合わせて納入通知書が送付される。区役所においては本庁から送付されたリストと納入通知書とを突き合わせ確認した後、おおむね6月中旬に被保険者へ郵送している。これらは全市統一されているわけではなく、区役所ごとに1、2日前後しているようである。郵送に1ヶ月ほどの期間があるが、突合せ作業にそれほどの時間を要する様子である。また、この間にも被保険者の異動があるため、発送の直前まで資格喪失世帯についての納入通知書抜き取り作業が行われている。

郵送済みの確認は特に行われておらず、「料金後納郵便物差出票」のみが証憑として残る。そこで、当該リストの納入通知書件数と郵送証憑である料金後納郵便差出票上の郵便件数との照合を行い、納入通知書が漏れなく発送されているかを検証した。

(2) 問題点・結論

① 発送管理

監査の結果、「料金後納郵便物差出票」とリストとの件数は一致しておらず、この差分件数は発送漏れによるものなのか、資格喪失世帯の抜き取りによるものなのかは明確でない。いずれの区役所でも差分件数は資格喪失世帯の抜き取りによるものとの回答であったが、抜き取り分のリストは作成されておらず、発送漏れないという保証はなく、不正利用、紛失などの事故時の対応に備えられていない。また、北区では「料金後納郵便物差出票」へは他の郵送物の記載もあり、どれが納入通知書の件数かも不明な状態であった。

【図表 3-4-1. 納入通知書発送管理状況】

	北区役所	伏見区役所	山科区役所
抜取分の記録	なし	なし	なし
抜取件数の確認 ができる証憑	郵便物差出票から発行 件数と発送件数の 差分で確認。 ただし、他の郵便物 との識別は容易でな く、実質的に記録な し。	郵便物差出票から発行 件数と発送件数の 差分で確認。 他の郵便物と伝票を 区別されているた め、発送件数は正確 に判明。 ただし、抜き取りが 個々に明記されたも のはなく、個々に確 認することはできな い。	郵便物差出票から発行 件数と発送件数の 差分で確認。 他の郵便物と伝票を 区別されているた め、発送件数は正確 に判明。 ただし、抜き取りが 個々に明記されたも のはなく、個々に確 認することはできな い。

②送付時期

納入通知書の送付日はいずれの区も第1期の納付開始日である6月10日を経過しており、事情によって納付困難な被保険者が存在する可能性もある。京都市国民健康保険条例第18条には、「保険料の額を決定したとき、またはその額を変更したときは、市長は、すみやかにこれを納付義務者に通知しなければならない。」とされており、この「すみやかに」通知については、地方税法713条の「納税通知書は、遅くとも、その納期限前10日までに納税者に交付しなければならない」という規定を解釈規定とする。

【図表 3-4-2. 各期保険料の納付期間】

期別	納期	期別	納期
第1期	6月10日～同月末日	第6期	11月1日～同月末日
第2期	7月1日～同月末日	第7期	12月1日～翌年1月4日
第3期	8月1日～同月末日	第8期	1月1日～同月末日
第4期	9月1日～同月末日	第9期	2月1日～同月末日
第5期	10月1日～同月末日	第10期	3月1日～同月末日

(3) 改善を求める事項

① 発送管理

発送ミス等があれば、納入通知書の届かない被保険者が発生する可能性もある。賦課漏れが起こったり、軽減適用の申請に間に合わない被保険者が発生すると、賦課の網羅性が担保されないだけでなく、被保険者に対する軽減申請の機会を失わせることとなる。抜き取り先のリストを作成し、納入通知書の抜き取り作業が適切かどうか確認作業を行うべきである。

② 発送時期

納入通知書の発送時期が納入開始日を経過していることについて、地方税法の解釈によるので、法令順守の観点からは問題ない。しかしながら、条例には納付開始日が明示されており、納付開始日時点において被保険者の手元に納入通知書がないことは、納入開始日を条例に規定する意義がなく、被保険者の利便性を考慮しても納付開始日までに納入通知書が送達されることが本来望ましい。

3. 戻り納入通知書の処理について

(1) 現状

相手先不在のため戻った郵戻り分の納入通知書があった場合については、各区職員の指示により徴収嘱託員が現地調査し、なお所在不明の場合には公示送達している。この公示送達の時期は全市統一されているわけではないが、山科区では1期分の納入期限までにされていた。納入通知書未達で郵戻りとなるものの原因としては、マンション等の集合住宅で単身赴任者や転出入によるものや納入通知書に方書きがないことも多いようである。

そこで、本庁でヒアリングののち、北区役所、伏見区役所、山科区役所を視察し、所在不明者調査票及び公示送達をサンプルチェックし、これらが適切に行われているかを確認した。また、区職員立会いのもと現場にて戻り納入通知書の保管状況を確認した。

(2) 問題点・結論

確認の結果、所在不明者についてはほぼ適切に公示送達が行われていた。ただし、伏見区では所在不明者調査票に結論が適切に記載できていない場合もあった。例えば、区役所窓口に被保険者が納入通知書・保険証を直接取りに来た事実があったとしても所在不明者調査票に反映できていない場合がある。

(3) 改善を求める事項

所在不明者調査に関する保険料担当と資格担当との連携・意思疎通が希薄であり、効率化と確実性の面で情報交換手段の統一的な運用が必須である。また、戻り納入通知書の保管状況については区役所内で統一的な管理は実施しておらず、個々の担当者による管理にとどまっている。戻り納入通知書の紛失や不正利用を避けるためにも、戻り納入通知書のリストを作成し、適切な保管を行うべきである。

4. 資格異動処理について

(1) 現状

来所被保険者より「国民健康保険被保険者資格異動届」が提出され、窓口担当者が保険証の回収、発行、端末入力まで行う。データの入力はパスワードによる制限が行われている。

作業チェックは翌日に別担当者が行い、さらに係長がチェックする。資格喪失の場合、戻り保険証は回収時に無効印を押印し、1年間保管し、毎年1回機密文書として廃棄処分する。1年間保管するのは不正受給があった場合などに対抗資料として提出するためである。廃棄時期は区ごとに定められており、全区ローテーションが組まれている。

そこで、資格異動処理が適切に行われているかについて「国民健康保険被保険者資格異動届」と「国保オンライン資格台帳」との照合を任意の数件について行った。

(2) 問題点・結論

照合の結果、異動届の内容は適切に国保オンライン資格台帳に反映されており、特段の問題は認められなかった。ただし、国保オンライン資格台帳へのデータ入力の原資となる「国民健康保険被保険者資格異動届」には「取得確認書類」、「喪失確認書類」、「納付方法」、「異動の種類」、「異動理由」等の種々の欄が設けられているが、担当者によっては記載を省略している場合もある。結果として問題は発見されなかったものの、業務の効率性の問題とともに誤謬発生の原因となることが指摘される。

なお、市内の転出入等異動状況は管理できているが、他市町村からの転出入情報がなく、市町村国保間のネットワークが確立していない。

(3) 改善を求める事項

所定の様式に記録を残す場合、業務の効率化、誤謬発生防止と発生時の責任の所在や対処方法の観点から、所定の様式に沿った記録を残すことが必要であり、個々の担当者に対し、ルール遵守の指導を徹底すべきである。

また、市町村国保間のネットワークが確立していないことから、資格取得届の漏れや二重加入が発生している可能性があり、国民健康保険が健康保険制度の最終受け皿となっていることからすると、国のシステムとして統一的なネットワークシステムが構築されるよう、京都市からも要望をあげることが望まれる。

5. 保険証の交付について

(1) 現状

保険証は毎年11月に全市一斉に郵便発送される。9月分までの異動を反映したリストである「国民健康保険証作成リスト(10月作成)」と保険証が10月中旬に本庁から各区役所に届き、納入通知書と同様、資格喪失世帯分など発送しないものを抜き取った上で各区役所から発送する。この保険証の封入作業及び発送作業については区役所職員が行っている(平成18年度からは封入については外部委託を行っている)。抜き取った保険証は翌年の一斉廃棄のタイミングで廃棄する。

紛失分保険証は新しい証を発行し旧証は無効公告をし、病院・診療所には広報誌を通じて不正利用のないよう通達されている。

これらを確認するために、国民健康保険証作成リスト(10月作成)と料金後納郵便物差出票とを突き合わせて保険証発送の網羅性を確認した。

(2) 問題点・結論

保険証についても発送件数の確認は納入通知書と同様に「料金後納郵便物差出票」の保管のみで特に管理はされていない。従って納入通知書の取扱と同様、後々のトラブルを生じさせないためや、トラブルが生じたときの原因追求を容易にするため抜き取り分のリストの作成と、そのリストに応じた保険証の保管が必要である。

保険証は身分証明に使用されるケースもあり、このような管理状態では被保険者による保険証紛失によるトラブルについての市への責任転嫁の可能性も考えられる。

(3) 改善を求める事項

悪用防止等に努めるため、保険証についても納入通知書同様、抜き取りリストを作成し管理すべきである。

6. 保険証の保管状況について

(1) 現状

11月の保険証一斉更新により郵送により送付された保険証のうち、所在不明等により郵戻りとなった保険証の取扱いについては、まず当該保険証に回収印を押印し、国保オンライン台帳に「郵戻」入力し、回収日の翌日に記号番号順に整理したうえで、1年間保管している。その後、年度代わりの4月に無効印を押印の上、京都市の運営するクリーンセンターへ直接持ち込み廃棄している（区によりその取扱いは異なっている）。

郵送以外に窓口で交付されるものについては、印字前の白紙保険証が用意されている。そこで、保険証の保管状況について倉庫内を視察した。

(2) 問題点・結論

いずれの区役所も館内の倉庫は終日鍵が掛けられず扉が開放されており、管理体制は嚴重とは言えない。また、保険証はダンボールに整理されて保管されるが、他の書類と同様に保管されており、特に保管リスト等によって管理しているわけではなく、個々の保険証がすぐに特定できる状態ではない。従って、紛失の確認もできない状態である。また、伏見区においては、本来廃棄されているはずの過年度のものも残っており、山科区では一定量が蓄積されるまで倉庫外のキャビネットに置かれていた。

(3) 改善を求める事項

保険証は身分証明書として利用されることもあり、紛失・盗難等により悪用されるケースもあり得ることから、少なくとも廃棄時において廃棄すべきものが漏れなく存在すること及び漏れなく廃棄されたことを確認すべきである。もしくは、嚴重な管理が保管スペースや事務コスト上、困難であれば、戻り保険証については直ちに廃棄し、その後は再発行により対応することも検討すべきである。

また、白紙保険証の残枚数のチェックはされていないことから、残数管理を行い、不正利用防止を心がける必要がある。誰でも白紙保険証を取り扱える状態は市民の不安を招くこととなる。一定のルールを策定し、適切な運営がされるよう強く望まれる。

7. 2 割減額申請について

(1) 現状

賦課情報をもとに減額勧奨対象者を抽出し、対象世帯へ減額申請書を郵送している。そのうち区役所に来所され申請のあったものについて、最終決裁の後、月末までに端末入力したものが翌月に反映される。

区役所では減額勧奨対象者リストをもとに減額申請の勧奨を行っている。当該リスト者には所得不明者はいないため、所得の著しい増加がなければ減額適用ができる。

そこで、減額申請者リスト、国民健康保険料減額申請書及び収入申告書、国保オンライン市府民税明細票、国民健康保険資格兼賦課台帳、試算明細書をサンプルチェックし、減額申請手続きの適正性を確認した。

(2) 問題点・結論

申請資料等から承認の可否が適切に行われていることを確認した。

2割減額制度については、前年所得基準のほか、窓口での本年度の所得に関する状況報告を受け、所得が著しく増加する見込みがある場合などは対象から除外されるのであるが、いずれにしても減額申請を勧奨し、その数を上回る減額承認が行われている事実からは、適用除外となる件数はさほどないように感じられる。

「Ⅱ 保険料賦課事務」の「2 保険料の減額（法定減額制度）」（23 ページ）でも記載したように、そもそも市民税賦課台帳から所得が把握できるものが多いことから、申請方式をとらず5割・7割減額と同様の取扱をすることで、市民に無駄な負担を与えることなく、また、行政コストの削減にも繋がるはずである。国保全体の制度の問題であるため、即京都市で対応できるものではないが、この方式を改めるよう国に要望すべきである。

平成17年度調査対象とした各区の2割減額の実績は以下のとおりである。いずれも勧奨件数を上回る申請があるが、申請件数には年度途中の異動分が含まれることも原因となっている。

【図表 3-4-3. 区別 2割減額の状況】

	北区	山科区	伏見区
勧奨件数	2,251	2,657	2,956
申請件数	2,331	2,777	3,208
申請件数／勧奨件数	103.5%	104.5%	108.5%

※ 勧奨件数については6月当初賦課時の一斉勧奨件数

※ 申請件数については、平成17年度末実績（年度途中異動分も含むため勧奨数より多くなる）

8. 徴収業務について

(1) 現状

調査対象区の現年分徴収率の状況は下記のとおりである。

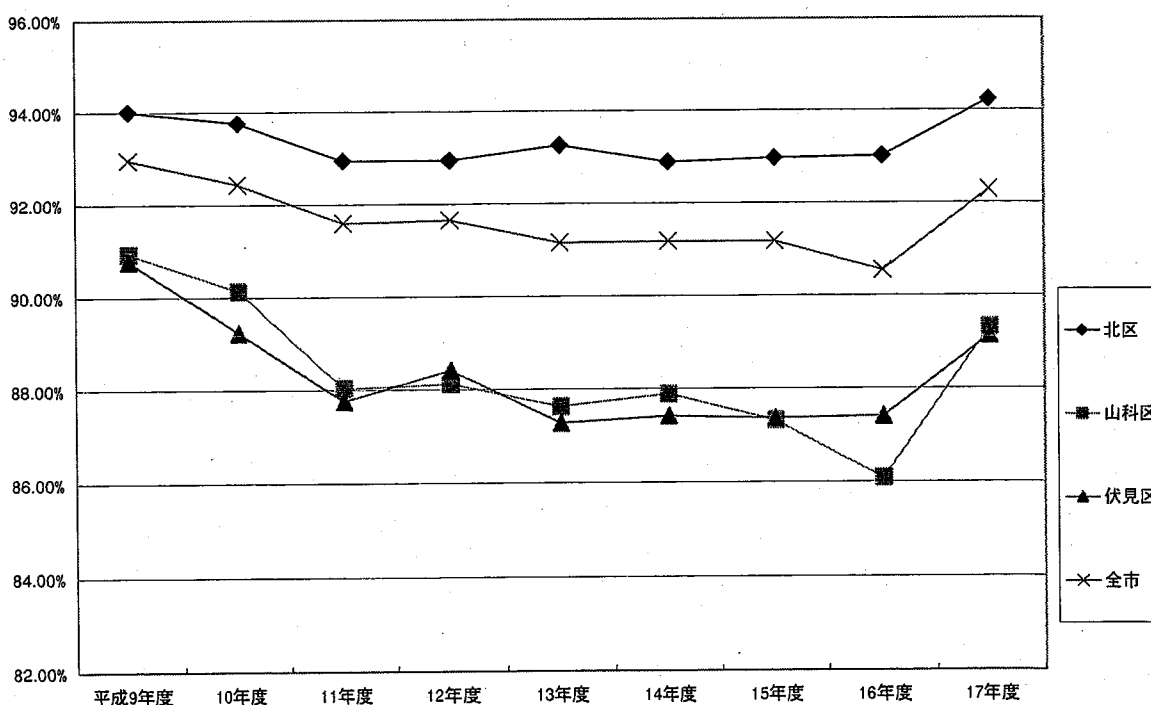
北区は全市の中でも徴収率は高く、現年分徴収率は上京区に次ぐ成績である。京都市全体の徴収率 92.28% もクリアされている。山科区は全市の中でも徴収率が低く、11年度以降 90% を切り続けている。現年分徴収率については京都市全体の現年分徴収率 92.28% を下回る 89.31% となっており、全市 11 区 3 支所中、下位 3 位に位置している。伏見区においても平成 10 年度を境に 90% を下回っており、平成 17 年度現年分徴収率は 89.13% と 11 区 3 支所中、下位 2 位となっている。

【図表 3-4-4. 区別徴収率の状況】

(単位：%)

	平成 9 年度	10 年度	11 年度	12 年度	13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
北区	94.01	93.76	92.94	92.94	93.26	92.89	92.97	93.01	94.23
山科区	90.93	90.13	88.03	88.12	87.63	87.89	87.32	86.09	89.31
伏見区	90.77	89.23	87.76	88.41	87.28	87.42	87.37	87.41	89.13
全市	92.96	92.43	91.59	91.65	91.15	91.17	91.17	90.54	92.28

※伏見区の数値は深草及び醍醐支所を含まない本所のみ数値である。



徴収嘱託員による徴収金は、職員がチェック後、収納機関に入金されている。領収調書は窓口用と徴収嘱託員用の2種類が用意され、また、4月、5月は新年度用と旧年度用の2種類の領収調書が使用されている。入金処理は徴収嘱託員が行い、区の職員が控えと突合せしている。徴収率の向上には口座振替勧奨が効果的であると考えられるが、口座振替勧奨は新規加入時に窓口勧奨するが窓口が混雑することも多く、勧奨時間の確保が困難なようである。

過誤納還付は5,000円以下の少額については、窓口払い又は徴収嘱託員が持参して支払いをしている。5,001円以上については、銀行口座への振込により支払をしている。

滞納者に対しては、「処分整理票」などで管理されている。また、督促状は本庁で作成されてから区役所での発送までに一定の期間を要するため、関係リストにより日々収入確認を行ったうえ、発送している。

北区では、滞納繰越分の徴収率は平成15年度9.84%、平成16年度14.33%、平成17年度19.07%と上昇している。

山科区では徴収嘱託員のモチベーションアップのために各人の徴収率を毎月公開している。学区別にエリア担当制を引いており学区間の担当者異動はほとんどない。

伏見区においては区独自の取り組みとして、9、10、11月の各1日間、夜間20:00までの窓口業務対応を行っている。また、口座振替率は、平成17年度は46.83%（京都市全体の口座振替率52.89%）と11区3支所中下位1位である。口座振替への取り組みとしては、窓口勧奨、商店街への垂れ幕設置や市民新聞への掲載を行っている。

そこで、徴収業務に関して処分整理票、滞納者に対する督促状の発送状況、徴収嘱託員の出勤簿、徴収事跡報告書、徴収嘱託員用の領収調書の保管状況及び領収調書管理簿のチェックを行った。

(2) 問題点・結論

滞納者への督促状発送に関しては、「督促状作成一覧表」から消込数を控除した上で「郵便送付集計表」を作成し、一覧表の件数と発送件数とのトータルチェックが行われており、適正に発送業務が行われていた。

滞納整理業務は、平成18年8月より滞納世帯検索システムが構築されたことから、今後はシステムを活用して様々な条件設定による滞納者を抽出することができるとのことである。

また、処分整理票を閲覧した結果、財産調査は高額滞納者を中心に実施しているが、一定のルールがあるわけではない。すべてを統一的に実施することが必ず

しも効率が良いとは限らないが、ある程度のルールを設定し、効率化を図ることにも検討の余地がある。

徴収嘱託員の出勤簿、徴収事跡報告書等については、特段の問題はなく適切に処理されていた。徴収嘱託員の領収調書についても、適切に管理、回収されていた。

9. 不納欠損処理について

(1) 現状

不納欠損処理は毎年、本庁から「不納欠損対象予定リスト」及び「不納欠損除外予定リスト」が区役所へ送付され、区役所では対象予定リストから滞納者の管理票である処分整理票を見てリストからの除外者を判断し、最終的にリストに残った欠損対象者について最終の不納欠損対象予定リストを確定させ、不納欠損処理を行っている。

【図表 3-4-5. 区別不納欠損・滞納額の状況】

(北区)

(単位：千円)

	平成 15 年度	16 年度	17 年度
不納欠損額	143,534	144,692	138,726
滞納額(現年分)	235,603	242,647	210,147

(山科区)

(単位：千円)

	平成 15 年度	16 年度	17 年度
不納欠損額	327,178	327,385	317,113
滞納額(現年分)	433,140	506,129	402,973

(伏見区)

(単位：千円)

	平成 15 年度	16 年度	17 年度
不納欠損額	86,745	620,463	372,623
滞納額(現年分)	495,108	510,891	469,817

そこで、「処分整理票」、「不納欠損対象予定リスト」及び「不納欠損除外予定リスト」のチェックを行った。

(2) 問題点・結論

伏見区においては、不納欠損処理額が平成15年度の86百万円に対して平成16年度は620百万円と大幅に増加している。これは、過去に不納欠損処理すべきものができていなかったためと考えられる。

また、不納欠損処理認定をするための「決定書」は、京都市公文書取扱規程によると、5年間の保存が義務付けられているが、現場監査を実施した各区役所では一部所在不明となっているものがあり、廃棄した可能性が高いとのことであった。

(3) 改善を求める事項

不納欠損金額は資金収支を伴わないため、決算上、一般企業におけるいわゆる貸倒損失等の科目として計上されるものではないが、結果的には被保険者からの徴収ができなかったという非常に重要なものである。

不納欠損処理により業務を完結させるのではなく、その後の原因分析を十分に行い、今後の徴収業務へとフィードバックできるよう、また、各区が統一的な基準・判断のもと不納欠損処理が行われるよう、研修、会議等による意思統一が必要である。

また、「決定書」は不納欠損処理を認定した書類であり、また、後に当該処理の適正性を立証するために重要な書類であるといえる。したがって、文書保存期間のルールを遵守することはもちろん、その保管体制も整備する必要がある。

10. 不現住調査について

(1) 現状

徴収嘱託員は納入通知書や保険証などの郵戻りがあれば、職員の指示により、現場へ赴き実態を調査し、「所在不明調査票」という所定の様式に調査結果を記載し報告する。実際に住所のない状態かどうか等を本庁での書類チェック等を経て確認し、不現住と認定する。不現住と認められたものについては調整交付金申請に使用する収納率算出時に、調定額から控除して申請すべきこととなっている。

(2) 問題点・結論

山科区役所においては、所在不明者調査票のなかに平成15年度に郵戻りとなり、その後平成17年まで滞納が確認され、2度の短期証発行に至ったもので、最初の郵戻りから不現住認定まで約2年半を経過したものがあつた。このケースの場合、郵戻りとなったと同時期に賃貸マンションから転居されたところであり、その間

放置されていたこととなる。不現住調査は、資格や賦課の適正化を図るものであるが、対応が遅いケースがある。納入通知書と同様、当然に情報漏えいに関する安全性の確保が必要となるが、不現住情報入手の民間業者委託も検討の余地がある。

(3) 改善を求める事項

実態として居住しておらず、本来被保険者であるべきでない者について調定がそのままになっていることは、財政の健全性や調整交付金確保の観点から問題があり、山科区の例のような不現住認定の遅延は上記の点からも、徴収嘱託員の労力、効果性、効率性の観点からも問題である。通達、教育等により早期に意思統一を図ることにより、不現住認定の遅延がないよう、早期に改善を求める。

V 保険財政について

1. 京都市の保険財政の特殊性

(1) 現状

① 単年度収支及び累積収支の状況

京都市の保険財政の概要については、「第2.京都市の国民健康保険事業の概要」の「4.収支の状況」(10ページ)に記載のとおりであるが、景気低迷による低所得世帯の増加という保険料収入の減少要因と高齢化の進展という医療費支出の増加要因により、単年度収支は、過去10年間では黒字の年度が平成13年度、平成16年度、平成17年度のみと赤字基調にあり、結果、累積収支は平成17年度において9,458百万円の赤字となっている(【図表2-4-4.単年度収支及び累積収支の推移】参照(13ページ))。他政令指定都市の状況と比較すると、平成17年度において累積収支が赤字となっているのは京都市、札幌市、さいたま市、大阪市、堺市、福岡市の6都市であり、その中でも大阪市に次いで2番目の累積赤字額となっている。ただし、自治体によっては当年度赤字額を一般会計から繰入れ、赤字額を累積させていない自治体もあり、自治体の方針により単年度収支及び累積収支は異なってくる。

【図表 3-5-1. 平成 17 年度単年度収支及び累積収支状況の政令指定都市比較】

(単位：百万円)

	単年度収支	累積収支
京都市	1,172	△ 9,458
札幌市	2,231	△ 734
仙台市	139	151
さいたま市	△ 806	△ 159
千葉市	-	-
川崎市	235	235
横浜市	4,369	4,669
静岡市	△ 443	2,377
名古屋市	△ 2,617	-
大阪市	△ 4,053	△ 36,061
堺市	69	△ 3,983
神戸市	-	-
広島市	△ 7	-
北九州市	△ 385	1,933
福岡市	△ 1,061	△ 5,995

②歳入の状況（保険料）

平成 17 年度における歳入合計に占める保険料の割合は 31.29%と政令指定都市中 8 位であり、平均値 31.73%より 0.44 ポイント低く、やや低い水準にある。京都市としては、保険料収入確保のため、徴収率向上対策本部のもと高額滞納案件に対する取組み強化や被保険者に対して広く浅く賦課する保険料率算定方式へと変更する（平成 17 年度より当年度住民税額比例方式から前年度所得金額比例方式に変更）等によって徴収率の向上を強化している。

【図表 3-5-2. 平成 17 年度歳入合計に占める保険料割合の政令指定都市比較】

(単位：百万円)

	保険料	歳入合計	割合	順位
京都市	38,517	123,109	31.29%	8
札幌市	41,912	177,108	23.66%	15
仙台市	24,227	71,995	33.65%	7
さいたま市	33,122	80,883	40.95%	1

千葉市	24,514	69,105	35.47%	5
川崎市	37,023	102,711	36.05%	4
横浜市	96,239	264,449	36.39%	3
静岡市	21,285	57,011	37.33%	2
名古屋市	58,057	187,623	30.94%	9
大阪市	71,795	279,887	25.65%	13
堺市	27,704	80,419	34.45%	6
神戸市	38,920	131,713	29.55%	10
広島市	27,590	101,109	27.29%	12
北九州市	25,892	103,241	25.08%	14
福岡市	32,600	115,784	28.16%	11

③歳出の状況（保険給付費）

また、平成17年度における歳出合計に占める保険給付費割合は64.30%と政令指定都市中14位であり、平均値66.12%より1.82ポイント低く、非常に低い水準にある。京都市としては、レセプト点検強化等によって全国的な医療費の推移に注視しつつ、医療費の適正化に取り組んでいる。

【図表3-5-3. 平成17年度歳出合計に占める保険給付費割合の政令指定都市比較】

（単位：百万円）

	保険給付費	歳出合計	割合	順位
京都市	78,401	121,936	64.30%	14
札幌市	109,521	174,877	62.63%	15
仙台市	47,303	71,855	65.83%	9
さいたま市	53,727	81,690	65.77%	10
千葉市	45,818	69,105	66.30%	8
川崎市	68,130	102,711	66.33%	7
横浜市	175,710	260,079	67.56%	3
静岡市	38,733	57,454	67.42%	4
名古屋市	124,805	190,240	65.60%	11
大阪市	184,680	283,940	65.04%	12
堺市	53,677	80,350	66.80%	5
神戸市	89,393	131,713	67.87%	2
広島市	67,200	101,116	66.46%	6

北九州市	71,465	103,626	68.96%	1
福岡市	75,812	116,845	64.88%	13

④歳出の状況（事務費）

また、平成17年度における事務費は3,063百万円であり、平成13年度よりほぼ横ばいの状況である。

事務費の主な項目としては役務費、委託料、使用料等があるが、役務費については、歳出予算整理簿（一般企業でいうところの会計帳簿）をチェックし、決算書との整合性を確かめ、共同電算レセプト処理手数料について決定書（いわゆる稟議書）、請求書との照合を行った。委託料については、歳出予算整理簿をチェックし、決算書との整合性を確かめ、1件当たり5,000千円以上の項目について決定書、見積書、契約書との照合を行った。使用料については、歳出予算整理簿をチェックし、決算書との整合性を確かめ、1件当たり1,000千円以上の項目について決定書、見積書、契約書との照合を行った。

【図表3-5-4. 事務費の内訳及び推移】

（単位：百万円）

項目	平成 13年	14年	15年	16年	17年
1. 事務費	3,084	3,367	3,068	3,023	3,063
①報酬	492	519	498	497	510
②給料	850	823	796	797	776
③職員手当等	611	602	570	552	554
④共済費	372	378	368	370	362
⑤賃金	30	35	41	46	45
⑥旅費	0	0	0	0	0
⑦需用費	93	75	81	73	81
⑧役務費	229	238	251	256	276
⑨委託料	98	151	161	127	143
⑩使用料	179	184	183	181	175
⑪備品購入費	4	1	1	1	0
⑫負担金補助	27	28	29	29	30
⑬補償補填賠償金	0	0	-	-	0
⑭償還金利子	97	332	88	93	109

⑮公課費	38	-	0	-	0
2. 特別対策事業費	277	283	286	279	297
計	3,362	3,651	3,354	3,303	3,360

【図表 3-5-5. 役務費、委託料、使用料の内訳】

役務費

(単位：千円)

内容	相手先	金額
共同電算レセプト処理手数料	京都府国民健康保険団体連合会	190,296
被保険者異動処理費	京都府国民健康保険団体連合会	1,540
保険料算定方式変更ポスター	京都市公益企業管理者	1,141
区役所における郵送料等		70,030
その他		13,124
計		276,131

委託料

(単位：千円)

内容	相手先	金額
国民健康保険電算システム（口座振替）開発	日本電気株式会社	15,592
国民健康保険システム賦課方式変更 2次開発	日本電気株式会社	16,222
国民健康保険高額月報に係るシステム改修	日本電気株式会社	7,560
国民健康保険電算システム（滞納世帯検索）開発	日本電気株式会社	18,585
区支所における国民健康保険料納入相談に伴う 市民対応	オムロンパーソナル 株式会社	12,040
国民健康保険料電算処理	株式会社 UFJ 銀行	37,463
その他		36,038
計		143,500

使用料

(単位：千円)

内容	相手先	金額
端末その他付属機器	日本電子計算機株式会社	48,588
磁気ディスク装置他	日本電子計算機株式会社	77,505
端末その他付属機器（京北出張所分）	日本電子計算機株式会社	1,071
京都市システム負担料	情報政策課	47,253
その他		97
計		174,514

(2) 問題点・結論

① 単年度収支の黒字化

京都市国民健康保険事業特別会計の財政は、景気低迷による低所得世帯の増加という保険料収入の減少要因と高齢化の進展という医療費支出の増加要因によって、平成 17 年度決算における累積収支は 9,458 百万円の赤字という危機的な状況にある。

そこで、京都市では、収入確保の観点から、徴収率向上対策本部を設け徴収率の向上を目指し、支出抑制の観点から、レセプト点検強化等の医療費の適正化に取り組んでおり、ここ 2 年間では単年度収支は黒字化しており、この点では非常に評価できる。

② 競争入札及び随意契約

役務費、委託料、使用料等の業者選定にあたっての競争入札については、情報政策課のアドバイスを受けて決定しているが、ルールとしてではなく各担当者の任意でアドバイスを受けている状況であり、業者との交渉過程が分かる資料は担当者レベルで完結させており、特に決定書に添付したり、保管することはしていない。

また、契約方式が競争入札に適さない場合において、特例政令第 10 条第 1 項もしくはは地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定により、競争入札を行わずに随意契約とすることができ、国民健康保険システムを当初構築したシステム業者がその後も継続して当該システム関連の業務に随意契約として携わっているが、見積もり内容の検討が不十分であった。

(3) 改善を求める事項

① 経費の削減施策

「(2) 問題点・結論①単年度収支の黒字化」に記述のとおり、現状では保険料、保険給付費に着目した財政改革が行われている。事務費については、平成 10 年度から一般財源化（交付税措置化）されており、直ちに国民健康保険事業財政への影響があるわけではないが、京都市全体の財政を考えた場合には、経費削減という着眼点からも大いに取り組むべきである。経費削減にあたっては、具体的な削減目標数値を掲げ、本庁、区役所のスタッフがコスト削減意識を共有化し、事前計画と事後結果との評価を行う必要がある。また、特別チームを編成することも有効な手段と考える。

② 価額交渉過程の資料保管及び価額交渉の手法

競争入札はコスト削減の1つの有効な手段であるが、現状では、「(2) 問題点・結論② 競争入札及び随意契約」に記述のとおり、担当者レベルでアドバイスの授受や価額交渉過程の資料の保管が行われている。適正な価額決定が行われる仕組み作りとして、アドバイザーの設置や決定の経過を書類として残す等のルールを設け、担当者によって価額交渉の質に相違がないようにすべきである。

また、随意契約先の業者に関しては、当然にオリジナルのシステムである以上は、当該システムを開発した同一業者が携わるべきであるが、業者の言い値を鵜呑みにしてしまうことのないよう、見積もり段階での価額交渉に競業業者の専門家をアドバイザーとして同席させる等によって、価額決定に十分な牽制が働くような仕組みにしておくべきである。

2. 安定化計画について

(1) 現状

安定化計画の概要については、「第2. 京都市の国民健康保険事業の概要」の「10. 国民健康保険事業運営安定化計画の概要」(19 ページ)に記載のとおりであるが、平成17年度安定化計画に関して平成18年8月に実施結果報告書を京都市保健福祉局生活福祉部が取りまとめ、京都府保健福祉部に対して報告を行っている。

当該実施結果報告書の報告事項は、「1. 安定化計画実施結果の総合評価」、「2. 安定化計画の実施体制」、「3. レセプト点検の充実強化」、「4. 保健事業等の推進」、「5. 病院、診療所、老人保健施設、社会福祉施設等の適正配置」、「6. 在宅福祉サービス」、「7. 保険料(税)の賦課徴収等収入確保対策の強化」、「8. 保健事業における他の市町村及び他の医療保険制度保険者等との連携・協力」の8項目からなっている。

「1. 安定化計画実施結果の総合評価」としては、1人当たりの診療費(平成17年度383,160円、前年度比3.8%増)や医療費総額(平成17年度218,750百万円、前年度比5.1%増)が増加傾向にあり、医療費の適正化に取り組む必要があるとしている。

「2. 安定化計画の実施体制」としては、担当課だけでなく副市長を本部長とする京都市国民健康保険事業運営安定化推進本部及び幹事会を設置し、安定化計画の作成及び目標達成につき協議を行い、また、京都市国民健康保険運営協議会や国保連等の関係団体、京都府から意見聴取、協議、助言を受けている。また、他都市との情報交換を行っている。

「3. レセプト点検の充実強化」としては、レセプト点検を医療費適正化対策の柱として位置づけ、実施結果の評価として、縦覧点検担当嘱託職員研修の実施、老人分に重点を置いた特定医療機関の縦覧点検の実施、内科・外科・歯科などの診療科目ごとの嘱託医師の配置などにより充実強化に努め、結果、1,250百万円の財政効果があったとしている。

「7. 保険料（税）の賦課徴収等収入確保対策の強化」としては、高額滞納案件に対する取組等徴収対策を強化したこと、保険料算定方式の変更により中間所得者層の負担を軽減したこと等により、保険料徴収率が、平成16年度90.54%から平成17年度92.28%と1.74ポイント改善した。その他、副市長を本部長とする徴収率向上対策本部の設置、夜間及び休日の実態調査や電話催告等を行う徴収強化月間及び特別徴収対策期間の設定等の対応を行っている。

「8. 保健事業における他の市町村及び他の医療保険制度保険者等との連携・協力」としては、他都市との医療費適正化や保険事業の実施等に関する情報交換や、社会保険事務所長や健康保険組合理事を京都市国民健康保険運営協議会の委員に迎えることによる社会保険事務所、健康保険組合等の保険者との連携、1日人間ドック助成事業についての京都市健康保険組合との情報交換等を行っている。

(2) 問題点・結論

① 安定化計画及び安定化計画実施結果報告書

安定化計画は、国民健康保険法による高医療費市町村の指定を国から受けた場合に、事業運営安定化のため策定が義務付けられるものであるが、京都市では、国からの指定は受けていないものの、医療費の適正化、特に老人医療費の適正化に重点を置き、自主的に策定している点では非常に評価できる。

ただし、安定化計画実施結果報告書全体としては、実施結果が文章で記載されているが、事実がそのまま記載されている場合が多く、計画に対する結果として保険者自身がどう評価しているのかの記載が不十分に思われた。

② レセプト点検

医療費適正化の柱としてレセプト点検の充実強化を掲げており、実施結果報告書ではその財政効果総額目標を1,584百万円、実施結果1,250百万円としている。また、財政効果の前年度比較として若人分・退職者等分が4.0%増、老人分が8.1%減で全体として2.7%の減少（平成16年度1,284百万円、平成17年度1,250百万円）としている。

レセプト点検実施結果の評価としては、誤った診療報酬請求額の発見という財政効果がひとつの指標となるが、一方でレセプト点検の実施には専門的な知識を

有する点検員の確保、育成するためのコストも発生することから、本来はレセプト点検に要したコストも加味した上で評価を行う必要がある。財政効果のみに着目してしまうと安易にコストをかけてレセプト点検体制を強化してしまうリスクがある。

③保険料賦課方式の変更

保険料徴収率については、平成17年度から保険料賦課方式を従来の当年度住民税額比例方式から前年度所得金額比例方式へと変更しており、徴収率向上に寄与しているものと考えられ、賦課方式の変更という大きな変更に踏み切った点で評価できる。

(3)改善を求める事項

①安定化計画実施結果に対する評価

「(2)問題点・結論①安定化計画及び安定化計画実施結果報告書」に記述のとおり、安定化計画実施結果報告書には、実施結果の事実が文章で記載されているが、計画に対する結果を項目別にポイント評価する等し、計画に対して効果のあった事項、効果のなかった事項、取組みが不十分であった事項等を点数化する等の報告書フォームも検討し、保険者自身が自らを評価する機会を設け、文書化することも今後の施策を勘案していく上では有効であると考えられる。

②レセプト点検実施体制の最適値の検討

「(2)問題点・結論②レセプト点検」に記述のとおり、レセプト点検実施結果の評価としては、財政効果だけでなくレセプト点検実施体制の維持コストも加味する必要がある。レセプト点検現場を見た限りでは、点検員は限られた人員の中で非常に膨大な枚数のレセプトを点検している印象を受けたが、レセプト点検体制が疎かにならないよう、また逆に過度なレセプト点検体制とならないよう、財政効果及びコストの両面からレセプト点検体制の最適値を検討しておくべきである。

また、医療事務現場におけるレセプト申請時の精度を上げることで申請前の水際でのレセプト誤りを防止する施策も考えられるが、医療機関に対する診療報酬改定時の説明会は社会保険事務局と都道府県が共同で行っているとのことであるから、京都市としては実際のレセプト点検結果から誤りの多い事例等を列挙し、医療事務現場職員に対する研修会の開催等を積極的に要望していくべきであると考えられる。

3. 一般会計繰入金について

(1) 現状

収支決算書上の繰入金には、一般会計繰入金と基金特別会計繰入金があり、一般会計繰入金とは、自治体の一般会計から国民健康保険事業に対する繰入金であり、基金特別会計繰入金とは、京都市国民健康保険事業基金の運用益等である。

本来は、被保険者から徴収する保険料と国や京都府から交付される国庫支出金等により運営することとなるが、被保険者に高齢者や低所得者の占める割合が多く、国民皆保険のためのセーフティーネットとしての役割を果たしており、財政基盤が脆弱であるため、自治体の一般会計から国民健康保険事業へ一般会計繰入金として財源の繰り入れを行っている。

一般会計繰入金については、法定繰入である義務費枠としての保険基盤安定繰入と、任意繰入である局単位の裁量枠としての保険給付費等繰入がある。

保険基盤安定繰入は、低所得者に対する保険料軽減相当額を京都市が政令で定めるところにより一般会計から国民健康保険事業特別会計に繰り入れることとなる。

保険給付費等繰入は、一般会計繰入金が総額で確保されていることから、その総額から保険基盤安定繰入金を控除した額が繰り入れられる。

一般会計繰入金額は、平成17年度において保険基盤安定繰入額が8,328百万円、保険給付費等繰入額が7,078百万円であり、合わせて15,406百万円となっている。

【図表3-5-6. 一般会計繰入金の過去10年間の推移】

(単位：百万円)

		平成 8年度	9年度	10年度	11年度	12年度
一般会 計繰入 金	保険給付費等繰入	6,602	6,691	6,686	6,579	5,988
	保険基盤安定繰入	2,590	3,103	3,368	3,816	4,407
	計	9,192	9,794	10,055	10,395	10,395
		13年度	14年度	15年度	16年度	17年度
一般会 計繰入 金	保険給付費等繰入	7,985	7,530	6,912	6,686	7,078
	保険基盤安定繰入	5,510	5,965	7,678	7,916	8,328
	計	13,495	13,495	14,590	14,602	15,406

【図表 3-5-7. 一般会計繰入金と給付費関係歳入合計との割合の推移】

		平成 8 年度	9 年度	10 年度	11 年度	12 年度
一般会 計繰入 金	保険給付費等繰入	10.86%	10.72%	10.43%	9.31%	8.14%
	保険基盤安定繰入	4.26%	4.97%	5.25%	5.40%	5.99%
	計	15.13%	15.69%	15.68%	14.71%	14.14%
		13 年度	14 年度	15 年度	16 年度	17 年度
一般会 計繰入 金	保険給付費等繰入	10.16%	9.68%	8.00%	7.39%	7.55%
	保険基盤安定繰入	7.01%	7.67%	8.88%	8.74%	8.89%
	計	17.17%	17.34%	16.88%	16.13%	16.44%

【図表 3-5-8. 平成 17 年度一般会計繰入金と給付費関係歳入合計との割合の他
【政令指定都市比較】

(単位：百万円)

	一般会計繰入金	給付費関係歳入計	割合	順位
京都市	15,406	93,720	16.44%	7
札幌市	26,593	123,674	21.50%	3
仙台市	8,153	57,807	14.10%	10
さいたま市	7,303	70,670	10.33%	14
千葉市	7,576	56,926	13.31%	11
川崎市	14,000	83,863	16.69%	6
横浜市	34,348	219,522	15.65%	8
静岡市	4,996	48,032	10.40%	13
名古屋市	27,896	145,926	19.12%	5
大阪市	48,800	193,774	25.18%	1
堺市	6,667	64,739	10.30%	15
神戸市	14,966	101,886	14.69%	9
広島市	9,577	77,743	12.32%	12
北九州市	15,544	73,310	21.20%	4
福岡市	18,276	84,214	21.70%	2

(2) 問題点・結論

国民健康保険事業は、国民皆保険のためのセーフティーネットとしての役割はあるものの、本来は、被保険者から徴収する保険料と国や京都府から交付される国庫支出金等により運営すべきものである。京都市の一般会計からの繰入れが生じるということは、国民健康保険に加入していない京都市民に対しても負担を強いているということであり、必ずしも京都市の財源が潤沢ではないことから、それが京都市の財政悪化に繋がれば、京都市民全体の不利益となってしまう。

それにもかかわらず、一般会計繰入額は年々増加しつづけており、平成8年度の90億円台から平成17年度には150億円台に突入し、ここ10年間に約60億円増加している。これは、京都市の国民健康保険は、低所得者や高齢者の加入割合が高く、財政基盤が脆弱であることから、一般会計からの繰入額が多額になっている。

(3) 改善を求める事項

国民健康保険制度には、低所得者についても受け入れるというセーフティーネット機能を果たす必要があり、必然的に財政基盤が脆弱になることから、自治体の一般会計からの繰入金もそれに応じて多額になってしまうという構造的な問題がある。

そこで、国民健康保険財政の安定化を図るため、他の医療保険制度との負担の公平化を図り、制度が長期的に安定するよう医療保険制度との一本化を早期に実現することや国庫負担率の引き上げ、財政基盤強化策の拡充等の要望を国に対して行っていくべきである。

また、京都市としても国民健康保険制度内において、不納欠損となることのないよう滞納額の減少に努め、低所得者層に対しては法定減額制度、条例減免制度の啓蒙に努め、また、効率的な業務の遂行により経費削減に努め、財政健全化に最大限の努力を行う必要がある。

平成18年度

包括外部監査の結果報告書

建設局所管の一般会計に係る財務事務の執行について

平成19年3月

京都市包括外部監査人

平岡 彰 信

目 次

第1 外部監査の概要	1
1. 外部監査の種類	1
2. 選定した特定の事件（監査テーマ）	1
3. 事件を選定した理由	1
4. 外部監査の方法	1
5. 監査対象期間	2
6. 監査実施期間	2
7. 包括外部監査の補助者	2
8. 利害関係	2
第2 建設局の概況等	3
1. 建設局の組織と事務の概要	3
2. 京都市における建設局歳出予算の状況	5
3. 「京都市財政健全化プラン」における建設局の位置づけ	7
第3 外部監査の結果	10
I 公共施設の維持管理のあり方	10
1. 現状	10
2. 問題点・結論	16
3. 改善を求める事項	17
II. 公共事業新規採択時評価の本格導入について	18
1. 現状	18
2. 問題点・結論	20
3. 改善を求める事項	20
III. 公共事業再評価制度について	21
1. 現状	21
2. 問題点・結論	24
3. 改善を求める事項	24
IV. 公共工事のコスト縮減対策	25
1. 現状	25
2. 問題点・結論	25
3. 改善を求める事項	27
V 随意契約について	29
1. 工事契約の概要	29
2. 随意契約の概要	32
3. 道路建設課の随意契約について	32

(1) 現状	32
(2) 問題点・結論	35
(3) 改善を求める事項	38
4. 街路建設課の随意契約について	39
(1) 現状	39
(2) 問題点・結論	41
(3) 改善を求める事項	43
5. 10万円以下の物品購入について	43
(1) 現状	43
(2) 問題点・結論	44
(3) 改善を求める事項	44
VI 先行用地取得の厳正化	46
1. 現状	46
2. 問題点・結論	51
VII 土木工事等の監理及び検査	58
1. 概要	58
2. 大型工事におけるチェック体制	59
(1) 現状	59
(2) 問題点・結論	62
(3) 改善を求める事項	62
3. 中間検査及び完成検査	65
(1) 現状	65
(2) 問題点・結論	66
(3) 改善を求める事項	67
VIII 財務会計管理	67
1. 現状	67
2. 問題点・結論	68
3. 改善を求める事項	68

第1 外部監査の概要

1. 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件（監査テーマ）

建設局所管の一般会計に係る財務事務の執行について

3. 事件を選定した理由

京都市の「平成18年度当初予算財源枠配分方針」において、今後の予算編成に向けた取り組みの一つとして、「市政改革実行プラン」、「財政健全化プラン」に基づき、公共工事のコスト縮減など、聖域なき改革を実行し、義務費等枠の縮減を図るとされている。

その「京都市財政健全化プラン（平成16年7月）」においては「投資的経費の抑制」として、次の取組内容が掲げられている。

- ◆ 既にある施設の有効活用の促進
- ◆ 公共事業新規採択時評価の本格導入
- ◆ 公共事業再評価の有効活用
- ◆ 公共工事のコスト縮減
- ◆ 入札制度の改善
- ◆ 先行用地取得の厳正化
- ◆ 市債の局別マネジメント

これらの取り組みの多くは建設局に係わる事項であり、これらの取り組み状況を外部からの視点で監査をすることは市民にとっても有益であると判断して、監査テーマに選定した。

4. 外部監査の方法

監査テーマ選定の基本的理由は上記のとおりであるが、具体的な監査に当たっては、建設局の業務範囲は多岐にわたっているため、上記の取り組みと関係が多い部署を対象とした。すなわち、建設局における監査対象を管理部監理検査課、道路部道路建設課、街路部街路建設課を中心にした。その上で、上記の取り組みのうち建設局に関連する項目を検討した。その詳細は「第2 建設局の概要 3京都市財政健全化プランにおける建設局の位置づけ」に記載している。

これ以外に、土木工事の監理及び検査体制、工事に関する財務事務についても取引を抽出して監査した。

5. 監査対象期間

平成 17 年度。但し、必要に応じて平成 16 年度以前の年度も監査対象とした。

6. 監査実施期間

平成 18 年 8 月 2 日から平成 19 年 3 月 19 日まで

7. 包括外部監査の補助者

公認会計士 千代田邦夫

公認会計士 村尾慎哉

公認会計士 小西一成

8. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件に関し、包括外部監査人および補助者と京都市との間には地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

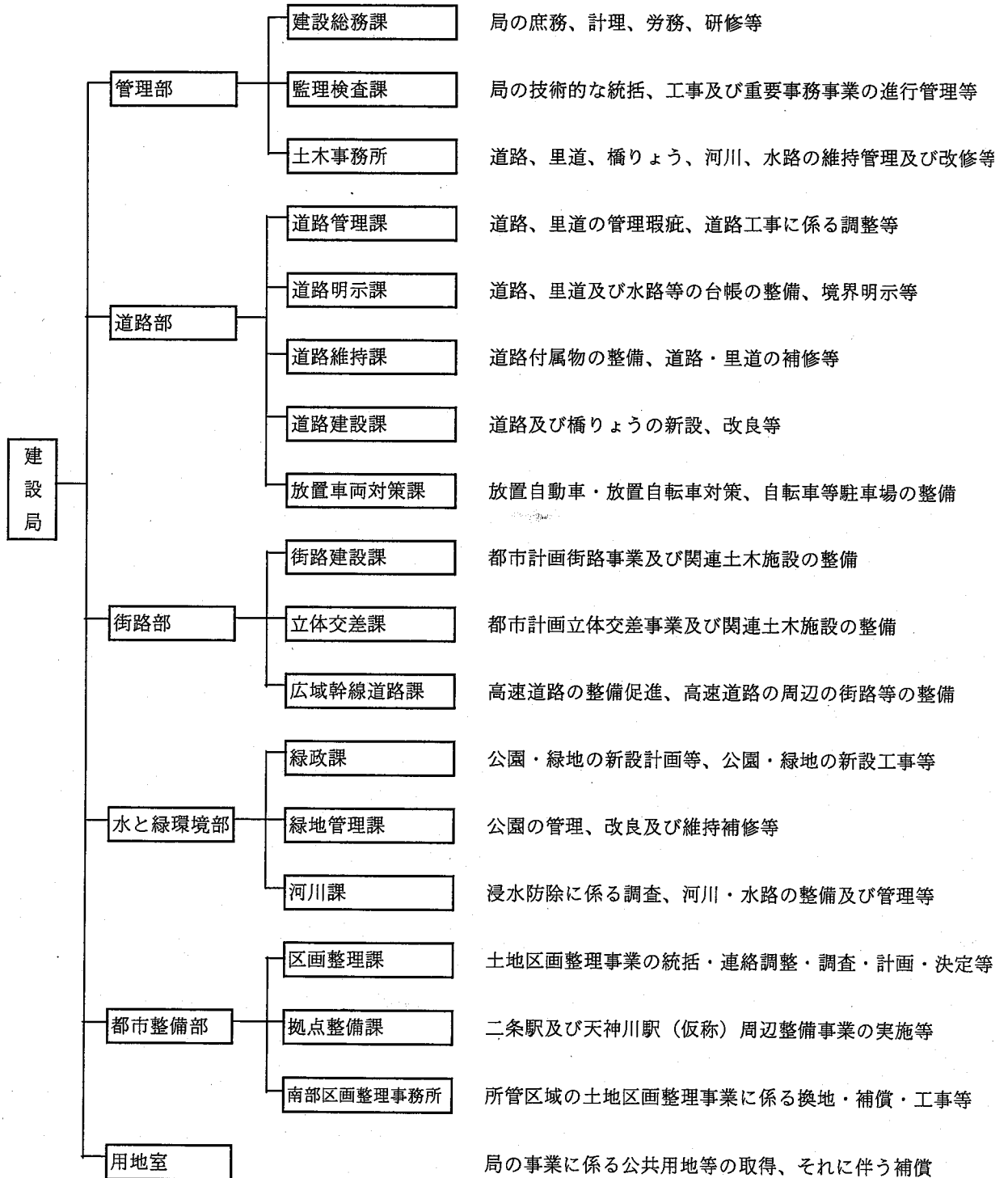
第2 建設局の概況等

1. 建設局の組織と事務の概要

(1) 組織と事務概要

建設局の組織と事務の概要は図表2-1のとおりである。

【図表2-1 組織図】



建設局の組織と事務概要は上記のとおりであるが、監査の対象とした部課は、管理部監理検査課、道路部道路建設課、街路部街路建設課を中心とした。

(2)職員数（平成 18 年 6 月 1 日現在）

建設局の平成 18 年 6 月 1 日現在の職員数は図表 2 - 2 のとおりである。

【図表 2 - 2 職員数】

(人)

		事務	技術	技労	合計
管 理	建設総務課	25	7	0	32
	監理検査課	4	18	1	23
	北部土木事務所	3	14	14	31
	左京土木事務所	3	15	19	37
	東部土木事務所	3	13	16	32
	南部土木事務所	3	12	15	30
	西部土木事務所	3	15	15	33
	西京土木事務所	3	14	13	30
	伏見土木事務所	3	17	14	34
道 路	道路管理課	14	9	1	24
	道路明示課	4	37	4	45
	道路維持課	4	20	2	26
	道路建設課	4	37	3	44
	放置車両対策課	8	1	3	12
街 路	街路建設課	3	26	2	31
	立体交差課	3	11	1	15
	広域幹線道路課	5	16	1	22
水 と 緑	緑政課	4	17	3	24
	緑地管理課	6	14	47	67
	河川課	7	37	3	47
都 整 備	区画整理課	15	18	1	34
	拠点整備課	10	14	0	24
	南部区画整理事務所	16	23	4	43
	用地室	34	5	2	41
	合計	187	410	184	781

平成 18 年 6 月 1 日現在の職員数は、781 名で技術職及び技能労務職が 76.1% を占めている。平成 17 年 6 月における職員数は 786 名であり昨年より 5 名減少している。

技術職とは、土木技術職、造園技術職、建築技術職、機械技術職等であり、技能労務職とは、業務技士、運転手である。

2. 京都市における建設局歳出予算の状況

(1)平成 17 年度の京都市の当初歳出予算（行政目的別）

平成 17 年度の京都市の当初歳出予算は図表 2-3 のとおりである。

【図表 2-3 平成 17 年度京都市当初歳出予算】

単位：千円

	予算額	構成比
社会福祉費	211,930,470	30.7%
保健福祉費	211,930,470	30.7%
保健衛生費	59,455,530	8.7%
保健福祉費	18,995,530	2.8%
環境費	40,460,000	5.9%
産業経済費	56,840,000	8.2%
産業観光費	56,839,000	8.2%
農林災害復旧費	1,000	0.0%
都市建設費	131,852,000	19.1%
総務費	1,853,000	0.3%
計画費	25,390,000	3.7%
土木費	56,123,000	8.1%
諸支出金	48,486,000	7.0%
教育文化費	62,997,854	9.1%
総務費	2,192,020	0.3%
文化市民費	7,438,834	1.1%
教育費	53,367,000	7.7%
消防費	28,504,000	4.1%
その他	53,051,616	7.7%
議会費	2,112,000	0.3%
総務費	35,102,450	5.1%
文化市民費	11,792,166	1.7%
諸支出金	3,530,000	0.5%
予備費	515,000	0.1%
公債費	85,528,530	12.4%
合計	690,160,000	100.0%

京都市の平成 17 年度の一般会計当初歳出予算は約 6,901 億円である。

このうち、建設局の予算は、土木費の約 561 億円である。歳出予算合計に占める建設局予算の割合は 8.1%である。

参考に平成 18 年度の一般会計当初歳出予算は約 6,957 億円であり、建設局の予算は 641 億円で 9.3%を占めている。

(2)平成 17 年度の建設局の当初歳出予算

建設局の平成 17 年度の当初歳出予算は図表 2 - 4 のとおりである。

【図表 2 - 4 平成 17 年度建設局当初歳出予算】

単位：千円

款	項	目	金額
土木費	土木総務費	土木総務費	6,440,061
		土木事業所費	172,242
		小計	6,612,303
	駐車場費	駐車場費	672,206
	道路橋りょう費	道路管理費	1,857,866
		道路維持補修費	1,651,769
		交通安全施設整備費	525,000
		道路改良費	1,569,000
		橋りょう改修費	468,100
		駐車場事業特別会計繰出金	1,442,000
		小計	7,513,735
	道路特別整備費	事務費	253,600
		道路橋りょう整備費	10,627,000
		交通安全施設整備費	578,400
		国直轄事業負担金	2,390,000
		小計	13,849,000
	河川排水路費	河川改修費	938,766
		排水路改修費	760,944
		小計	1,699,710
	都市河川整備費	都市河川費	1,139,564
	緑化推進費	公園緑地維持費	1,373,437
		大宮交通公園運営費	30,000
		公園緑地整備費	122,310
		公共施設整備費	1,797,400
		小計	3,323,147
	街路費	幹線街路費	4,014,500
		高速道路整備費	1,187,000
		小計	5,201,500
	重要幹線街路費	事務費	182,216
		幹線街路整備費	7,995,784
小計		8,178,000	
土地区画整理費	土地区画整理費	75,635	
	区画整理幹線街路費	386,314	
	公共団体区画整理補助事業費	2,102,000	
	組合区画整理補助事業費	495,000	
	小計	3,058,949	
市街地再開発費	市街地再開発事業費	443,886	
	市街地再開発事業特別会計繰出金	570,000	
	小計	1,013,886	
受託工事費	受託工事費	3,861,000	
	合計	56,123,000	

監査の対象とした事業の予算は、道路部の「道路橋りょう費」の「道路改良費」、
「道路特別整備費」の「道路橋りょう整備費」と街路部の「街路費」の「幹線街
路費」、「重要幹線街路費」の「幹線街路整備費」である。予算額は約 242 億円で
あり、建設局当初歳出予算の 43.1%となる。

3. 「京都市財政健全化プラン」における建設局の位置づけ

京都市では、平成 16 年 7 月に「京都市財政健全化プラン」を策定した。その中
の「Ⅳ 財政健全化に向けた行動計画と具体的な取組方策」において「行動計画 3
聖域なき改革を断行し、歳出構造を転換」するとして、投資的経費の抑制が掲げ
られている。その内容は次のとおりである。

投資的経費の抑制〔平成 16 年度以降実施〕

〔取組〕

◆ 既にある施設の有効活用の促進〔継続実施〕

公共建築物の保全計画を策定し、これまでからの公共建築物長寿命化の取組をさらに進
めます。施設の設計段階での長寿命化技術の導入を推進するとともに新規の施設等の「整
備・建設」に重点を置く従来型の公共工事の在り方を改め、既存施設等の「計画的修繕」
を推進し、施設の延命化、長寿命化を目指します。また、財政非常事態の下であっても、
多様化する市民ニーズや時代の要請に的確に対応するため、既存施設の転用など、その有
効活用に努めます。

◆ 公共事業新規採択時評価の本格導入〔平成 16 年度から実施〕

平成 16 年度から公共事業の新規採択時評価を本格的に導入します。事業の妥当性や優
先度について費用対効果分析などを用いて総合的に評価することにより、財政非常事態の
下での事業採択の透明性の向上を図ります。

◆ 公共事業再評価の有効活用〔継続実施〕

事業計画決定後、一定の時間を経過しても未着手や継続中の事業を対象に事業継続の妥
当性を検討する公共事業再評価を一層厳格に運用します。財政非常事態の下、新たな視点
で長期未着手事業等の思い切った見直しを行うことにより、限られた財源の効率的・重点
的配分を目指します。

◆ 公共工事のコスト縮減〔平成 16 年度以降実施〕

「京都市公共工事コスト縮減に関する新行動計画」に基づく取組を一層推進します。平
成 19 年度までに、設計の見直し等により公共工事コストを平成 8 年度の水準から 7%縮減
し、120 億円の経費を節減します。

◆ 入札制度の改善〔平成16年度以降実施〕

入札に関する不正行為に対する処分の厳格化や、平成17年度から順次導入する電子入札システムの稼動に併せ、入札制度の抜本的な改善を実施し、入札者間の競争の促進や適正価格での契約確保などを図ります。

これまでから、公正な競争の確保、透明性の確保、不正行為の排除の徹底、適正な履行の確保という4つの基本方針の下、様々な入札制度の改善を行い、できるだけ安価で良質な行政サービスの提供に取り組んできましたが、今後もさらに改善を続けます。

◆ 先行用地取得の厳正化〔平成16年度から実施〕

平成16年4月に発表した「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について」に基づき、先行取得依頼の厳正化を図り、事業着手までの期間が長期化することに伴い発生する金利負担など公共事業コストの無駄を抑制します。

◆ 市債の局別マネジメント〔平成17年度以降実施〕

公共事業の事業計画においては、後年度負担についての意識が薄れがちになるとの反省の下、平成17年度から市債の残高等を各局別に把握することなどを通じ、職員の事業コストや財源に対する意識改革を図ります。

また、既存施設の有効活用への転換を促進するため、財源配分とも連携した市債の局別マネジメントについて検討を進めます。

これらの事項のうち建設局に係わる取り組み事項として、次の事項を検討対象とした。

◆ 公共施設の維持管理のあり方

公共建築物については、都市計画局の所管であり、既にある施設の有効活用の促進において、既存施設等の「計画的修繕」を推進し、施設等の延命化、長寿命化を目指すことが求められている。建設局においては道路、橋りょう等の修繕・維持管理による長寿命化等が求められており、修繕・維持管理の状況につき検討した。

なお、施設の有効活用については、その所管は他局が中心となるため検討外とした。

◆ 公共事業新規採択時評価の本格導入について

建設局において、平成16年度から導入されており、その実施状況について検討した。

◆ 公共事業再評価制度について

建設局において、平成10年度から導入されており、その実施状況について検討した。

◆ 公共工事のコスト縮減対策

建設局においても対策が採られており、その状況について検討した。

◆ 随意契約について

入札制度の改善として、平成 17 年度から電子入札システムの導入が順次行われている。この所管は理財局財務部調度課であり、工事契約関係で建設局が主体的に行う契約は随意契約であり、これについて検討した。

◆ 先行用地取得の厳正化

京都市土地開発公社が所有する土地に占める建設局所管の土地は道路予定地が大部分である。これらの土地の状況につき検討した。

◆ 検討外とした項目

市債の局別マネジメントについては、局別に市債の残高の把握等がなされたところであり、具体的な局別マネジメントが実施されるところまでいっていないため検討外とした。

以上は、財政健全化プランとの関連での検討項目であるが、これ以外に監理検査課が行う土木工事等の監理及び検査の実施状況、工事に係る財務会計の管理状況につき検討した。

第3 外部監査の結果

I 公共施設の維持管理のあり方

1. 現状

「京都市財政健全化プラン」(平成16年7月)は、「投資的経費の抑制」のうち「既にある施設の有効活用の促進[継続実施]」について、次のように記述している。

「公共建築物の保全計画を策定し、これまでからの公共建築物長寿命化の取組を更に進めます。施設の設計段階での長寿命化技術の導入を推進するとともに、新規の施設等の『整備・建設』に重点を置く従来型の公共工事の在り方を改め、既存施設等の『計画的修繕』を推進し、施設等の延命化、長寿命化を目指します。また、財政非常事態の下にあっても、多様化する市民ニーズや時代の要請に的確に対応するため、既存施設の転用など、その有効活用に努めます。」

京都市では、市役所、区役所等の庁舎や学校、福祉施設などの構築物、クリーンセンター、道路、河川、公園、高速鉄道、上下水道等、生活に必要な公共サービスを提供し、産業を支える様々な公共施設を建設、維持管理している。

上記の「京都市財政健全化プラン」の「投資的経費の抑制」のうち「既にある施設の有効活用の促進」の内容は住宅等の公共建築物を指しており、その主管は、都市計画局である。一方、建設局は、道路、河川、公園について所管している。

平成16年6月2日に開催された「京都市技術管理委員会」(委員長：副市長、各局長等で構成)において、「公共施設の維持管理のあり方—公共施設の最適維持管理への挑戦(アセットマネジメントの実現に向けて)」が報告された。これは、「京都市財政健全化プラン」の主張する「保全計画」や「計画的修繕」に密接に関係する。

(1)「公共施設の維持管理のあり方—公共施設の最適維持管理への挑戦(アセットマネジメントの実現に向けて)」について

この「公共施設の維持管理のあり方」は、①公共施設の適正な維持管理の実施、②既存施設更新費用の平準化(限られた財源で新規施設の整備を行いながら物理的な寿命、社会的な寿命に対応し施設を更新するためには、更新費用が集中しないように、施設全体の更新費用の平準化を図る必要があること)、③施設のライフサイクルコストの低減・最小化(新設、維持管理、更新という施設の一生、ライフサイクルで費用が最小となるように、維持管理内容を予め考慮した施設の性能、仕様を規定し、整備する必要があること)の3つの目的を達成するために、以下の4つのステップを示した(下線は文書に示されている)。

ステップ1 現状把握

ステップ1では、最適な維持管理実施への準備作業として以下の2点に取り組む。

ア 資産状況の把握

一口に公共施設といっても、施設の種別毎に劣化の進み具合、維持管理手法は異なるため、最適な維持管理を行うための大前提として、公共建築、橋梁、舗装、公園、水道管といった施設の種別毎に検討する必要がある。

まず、施設の総量及び施設全体の劣化の程度の把握が必要であり、必ず把握することとする。

ただし、全数調査を行うには、多大な費用と期間を要すること、施設の種別、性質によって必ずしも一律に高い精度（何をどの程度把握するのか）のデータを得る必要はないことなどから、費用対効果を勘案しつつ、今後の更新費用の程度が大きいものを重点に、各施設に応じた調査を行い把握することとする。

イ 将来費用の予測

資産状況を前提に、今後必要となる経年的な維持管理・更新費用の予測を行う。

これにより、必要な費用のピークに向けた準備として、費用の平準化の対策を行うことが重要である。また、施設種別毎の予測の比較は、どの施設の対策を優先的に行うべきかを判定する材料ともなる。

公共施設には法定耐用年数が定められている施設もあるが、自然条件、交通条件、メンテナンスの状況等によって、同様に劣化が進むわけではないため、単純に総量と法定耐用年数のみで将来予測を行うと、実用に耐えない誤差を含んでしまう場合もあるため注意が必要である。

ステップ2 プログラム化

ステップ1の成果を基に、対象施設を設定し、当該施設の長期的な維持管理・更新計画を作成する。

なお、維持管理・更新計画には以下の事項を定めることとする。

ア 対象施設

ステップ1の成果を基に各局所管施設のうち、管理に係る費用の多寡や安全上の重要度等により対象施設の種別を設定する。

イ 手法

アで定めた対象施設の最適な維持管理を行うために必要な手法等について検討し、定める。

なお、当初から手法の完成度は望めないため、PDCAサイクルのなかで高めていくこととするが、以下については、必須の検討、設定事項とする。

① 維持管理データ

最適な維持管理に必要な維持管理データの内容、データ整備の方法について以下の点に配慮する。

- ・ 必要かつ十分なデータの蓄積を図ること。
- ・ 出来る限り、通常業務のなかで、低コストで収集できる方法を検討すること。
- ・ 施設の安全性、防災面等の重要度、更新費用の規模等から詳細な健全度を把握する必要がある場合はコストをかけて十分な現地調査を行うこと。

② 優先度判定手法の設定

維持管理データに基づき、補修や長寿命化などの対策の優先度判定を行う手法について決定する。

③ ライフサイクルコスト最小化

個々の施設種別に対して、ライフサイクルコスト最小化の取り組み方針を定め、当面実施可能な施策を設定する。

④ 維持管理水準

補修や修繕等を行う必要性判断の基準となる劣化の度合いを、管理水準として設定する。

ウ 優先順位及び実施スケジュールの決定

施策実施の優先順位を設定する。最適維持管理に取り組む対象施設が複数ある場合は対象施設種別及び対策の優先順位を設定の上、実施スケジュールを設定する。

ステップ3 実践

維持管理・更新計画に基づき維持管理を実践する。実践段階においては、維持管理データの蓄積に努めながら、劣化状況の予測の正確性について検証するものとする。

ステップ4 見直し

実践段階の検証に基づき、現状把握データを見直し、維持管理・更新計画を修正する。

この「公共施設の維持管理のあり方—公共施設の最適維持管理への挑戦（アセットマネジメントの実現に向けて）」は、現状の問題点と将来計画を描いているので適切であると判断する。しかし、最大の問題点は、各ステップを何時までに完成しようとするのか、具体的な計画が明らかにされていない、ということである。

(2)建設局では、「この文書は、標準的な進め方を表現しており、実作業としては、施設種別により、施設規模、管理形態、施設データ状況等が異なるため、施設に適した維持管理の方法を検討することが必要である。現状では、概ね既存施設の現状把握のためのマニュアルを作成するとともに、施設データの収集に取り組み始めたところである」とのことである。

その後、平成18年12月、建設局監理検査課から、舗装、橋梁、公園、河川（排水機）に係る図表3-1-1のような目標年次計画が示された。

【図表3-1-1 目標年次計画】

舗装

実施項目	具体的な項目	目標年次					
		H17	H18	H19	H20	H21	H22以降
既存情報の整理	掘削規制図・要望箇所	→					
点検マニュアルの作成	点検マニュアルの作成	→					
管理水準の設定	評価手法・優先度判定手法の検討		→				
点検マニュアルに基づく点検開始	職員による点検の実施		→	→	→	→	→
機能管理のためのデータベース構築	工事履歴情報等の蓄積(GIS)		→	→	→	→	→
LCC最小化の検討、管理計画の作成	蓄積データの分析				→	→	→

橋梁

実施項目	具体的な項目	目標年次					
		H17	H18	H19	H20	H21	H22以降
既存情報の整理	整備済						
点検マニュアルの作成	コンサル委託で作成	→					
管理水準の設定		→					
点検マニュアルに基づく点検開始	①コンサル委託 ②職員		→		→	→	→
機能管理のためのデータベース構築	データは蓄積中・管理システムの構築		→	→	→	→	→
LCC最小化の検討、管理計画の作成	管理水準の見直し				→	→	→

公園

実施項目	具体的な項目	目標年次					
		H17	H18	H19	H20	H21	H22 以降
既存情報の整理		→					
点検マニュアルの作成	管理マニュアル整備済 (補完修正)	→	→				
管理水準の設定	既存の管理水準の暫定 運用		→	→			
点検マニュアルに基づく 点検開始	研修の実施, 点検体制 の確立	→	→	→	→	→	→
機能管理のためのデー タベース構築	データは既に蓄積中	→	→	→	→	→	→
LCC最小化の検討, 管理計画の作成			→	→	→	→	→

河川(排水機)

実施項目	具体的な項目	目標年次					
		H17	H18	H19	H20	H21	H22 以降
既存情報の整理	排水機場台帳(カルテ) の整備	→	→				
点検マニュアルの作成	点検・運転マニュアル の作成	→	→				
管理水準の設定	管理水準の見直し		→	→			
点検マニュアルに基づ く点検開始				→	→	→	→
機能管理のためのデー タベース構築	データ蓄積中	→	→	→	→	→	→
LCC最小化の検討, 管理計画の作成				→	→	→	→

この目標年次計画は、各事業課が「アセットマネジメント」に関する計画を作成し、建設局監理検査課がとりまとめたものである。

これによると、舗装、橋梁、公園は、平成18年度から点検マニュアルに基づく点検が開始され、河川(排水機)も平成19年度から点検が開始される予定である。

(3) 「平成18年度京都市建設局運営方針」

建設局は、平成18年5月、「平成18年度京都市建設局運営方針」を発表した。その「(5)適切に維持管理されたまちをつくります」の「エ 公共施設の最適維持管理手法(アセットマネジメント)の検討」において、次のように述べている。

「道路、河川などの社会資本が増え続ける中、適切な維持管理を怠ると、構造物の寿命を縮め、当初の想定より早い時期に更新をしなければならない場合が出てきますが、適切な時期に適切な補修を行うことで、耐久性の向上と延命化が図られ、更新を含めたライフサイクルコストを低減することが可能となります。

建設局では、今後の社会資本整備を進めるうえで重要となる最適な維持管理の

実施と延命化等による更新費用の平準化を目的とした最適維持管理手法（アセットマネジメント）の検討を進めており、年次計画を立てて積極的に取り組めます。」

そして、平成17年度の取組実績として、①舗装点検マニュアルの作成、②橋梁点検マニュアルの作成、③公園台帳の電算化に着手、の3点を報告した。

以下、これら3つの取り組み実績を簡単に検討する。

① 舗装点検マニュアルの作成

舗装点検マニュアル(案)(京都市建設局、平成18年4月)は、以下のよう
な項目について解説する32頁から成るものである。

- ・舗装点検の標準的な手順
- ・点検一点検の目的、点検の頻度、通常点検(実施方法、点検対象測定方法)、追跡点検、臨時点検
- ・点検結果の保存
- ・アスファルト舗装の路面性状に関する破損とその影響
- ・参考資料編(舗装点検の実施について一ひび割れ率を算出する際の注意点、事例14件を含む18頁)

本マニュアルは、舗装の損傷度のデータを収集するに当たり、点検項目や点検方法を策定することにより、より客観的データを得るための実務上の手引きとして作成されたものである。この点検マニュアルは、これまでの建設局の経験をベースに学術的な文献等も利用しながら編集し、写真や図表も掲載されている。必要に応じて見直しや補足されなければならないが、大いに参考とすべき資料である。

② 橋梁点検マニュアルの作成

橋梁点検マニュアル(案)(京都市建設局、平成18年3月17日)は、以下
のような項目について解説する43頁から成るものである。

- ・橋梁点検(点検の定義、点検の流れ、点検の手法)
- ・橋梁点検のポイントと対策—鋼部材の主な損傷、コンクリート部材の主な損傷、下部構造、基礎の主な損傷、支承の主な損傷、路面の主な損傷
- ・参考資料—橋梁の長期併用に向けて、橋梁の損傷特性、点検結果の記録方法、詳細調査の実施例、被害を受けた橋梁の点検方法、被害を受けた橋梁の調査例

本マニュアルは、各ケースに応じた損傷の状況、損傷程度の評価、対策、桃山高架橋や北大路橋の事例等が写真入りで具体的に示している。参考資料には学術的な資料も紹介されており、程度の高い資料といえる。

③ 公園台帳の電算化に着手

公園台帳には、公園種別、公園番号、公園名、行政区、所在地、担当事務所、土木事務所、小学校区、設置年月日、経過年数、開園面積、用地取得原因、事業認可、総事業費（うち用地費用）、建ぺい率、避難地指定、防火水槽、公園愛護協会（構成数、構成人数）、公園清掃委託、手洗い水栓数、ちびっ子プール、ポンプ・井戸、便所、便所台帳、照明灯台帳、遊具台帳、植栽台帳などが記載される。

平成17年3月末現在開園している771公園の基本データの輸入は完了している。現在、写真等の入力作業を行っているところであり、概ね80%程度の進捗状況である。

公園の整備（電算化）が概ね80%の進捗状況であることは評価できる。

2. 問題点・結論

平成16年度のワーキングで出された公共施設の維持管理の課題は、次のようなものであった。

- ① 施設台帳に、維持管理のための補修履歴等を記載するとともに、現地調査を行い、健全度の判断をする必要がある。
- ② 現在までの維持管理（補修）履歴を確立し、今後の維持管理にフィードバックしていく必要がある。
- ③ 道路では、パトロールも行っているが、市民の通報に頼っている部分も多いため、台帳を整備し、状態を適切に把握していく必要がある。
- ④ 施設の劣化状況に応じた補修等の必要性和内容を判断し、また補修の優先順位を決めるため、管理水準の設定が必要である。
- ⑤ 現在は、限られた予算の中で補修のやりくりに苦心している。
- ⑥ 現状の施設保全是、事後的な保全となりがちである。
- ⑦ 対処療法的な修繕では、結果的に多くの費用を要することになる。

施設の健全性や補修履歴を含む施設情報なしには、最適な維持管理はありえない。

予算が限られているとはいえ、管理費用を適切に確保しないと安全確保もできない。対処療法的な補修から、計画的な修繕、管理に移行する必要がある。そのベースは、施設情報の整備にある。それによっではじめて、維持管理の計画化、その予算化が可能となる。

また、適切な補修実施時期、内容等を決定し、計画的な修繕等を行うためには、管理水準の設定が必要である。

以上のような課題が、京都市建設局の所管する公共施設の維持管理に関する平成16年度ワーキング時点での課題であった。

3. 改善を求める事項

「公共施設の維持管理のあり方」によると、これまでの中心であった危険な部分への通報等に加え、これまでは少なかった不快レベルの要望が増えるなど、市民要望の多様化が見られるという。また、施設のサービス水準の維持に加え、市民ニーズの変化に対応した機能の向上が求められる施設があるという。そして、計画段階などへの市民参加により、市民の維持管理への理解や主体的な参加を得ることも重要であるという。それは確かだとしても、主体は建設局にある。

- ① 「平成18年度京都市建設局運営方針」は、「建設局では、今後の社会資本整備を進めるうえで重要となる最適な維持管理の実施と延命化等による更新費用の平準化を目的とした最適維持管理手法（アセットマネジメント）の検討を進めており、年次計画を立てて積極的に取り組みます（下線は監査人）。」と述べている。なによりも、各事業課は施設情報の現状把握に取り組みなければならない。そして、そのスピードアップが要求される。
- ② 目標年次計画については、「計画」の持つ重要性を再認識し、より確かな計画を策定すべきである。
- ③ 目標年次計画に示された実施状況を毎年チェックすることが不可欠である。

Ⅱ. 公共事業新規採択時評価の本格導入について

1. 現状

公共事業新規採択時評価制度は、平成16年度から本格的に導入された制度である。これは、京都市が実施する公共事業のうち、対象となる事業について新規採択時評価を行うこと、すなわち、事業の妥当性や優先度について費用対効果分析などを用いて総合的に評価することにより、公共事業の効率性の向上と事業採択の透明性の向上を図るための制度である。

「京都市公共事業新規採択時評価実施要綱」により対象となる公共工事は、以下のいずれかに該当する公共事業である。

- ① 新たに事業費の予算要求をしようとする総事業費10億円以上の公共事業。
ただし、維持管理に属する事業及び災害復旧事業を除く。
- ② 着工準備に要する費用を予算要求しようとする総事業費10億円以上の公共事業。ただし、次に掲げる事業で、事業採択前の準備・計画段階で着工時の個別事業箇所（事業を実施する場所をいう。）が明確なものに限る。
 - a. 廃棄物処理施設に係る事業
 - b. 地域高規格道路に係る事業、連続立体交差事業で大規模なもの
 - c. 高速鉄道事業

この公共事業新規採択時評価は京都市全体としての制度であり、建設局だけの制度ではない。対象事業を実施する局が、必要な要綱を定めた上で当該局内に「各局評価委員会」を設置することになっている。

各局評価委員会は、評価調書等や各局の財政状況等を十分考慮し、新たに事業費を予算要求することの妥当性や事業の優先性等について、次の各号に基づき評価し、対応方針を作成する。

- ① 京都市基本計画その他の上位計画における位置付けと、その方向性に沿った事業効果（事業の妥当性）
- ② 事業を巡る社会経済情勢等（事業の必要性）
- ③ 費用対効果分析等（事業の効率性）
- ④ 環境及び景観への配慮と、市民とのパートナーシップ

また、市長は、対象事業が採択されたときは、速やかに当該対象事業に係る新規採択時評価の内容を公表することとされている。

建設局ではどのような形で公共事業新規採択時評価を行っているのかについて管理部監理検査課に確認した。それに対し、「京都市建設局公共事業庁内評価委員会設置要綱」に基づき内容の説明を受けた。

その結果、建設局では、建設局長を委員長、建設局理事を副委員長とし、管理部部長、管理部担当部長、道路部長、街路部長、水と緑環境部長、都市整備部長、

用地室長、管理部建設総務課長、管理部監理検査課長の計9名の委員により、「京都市建設局公共事業庁内評価委員会」が組織されており、新規採択時評価案件があれば、管理部監理検査課が「開催通知」「会議次第」を会議前に送付し、会議が開催されているとのことである。ちなみに平成17年度の開催は1回であった。ただし、建設局内の会議ということであるので、議事録は作成されておらず、当然、議事の内容は公開されていない。京都市のホームページには、予算化された年度に新規採択時評価の結果が公表されている。

会議の内容については、各課の担当者が定型フォームに、該当する事業に関する事項を記載し、約20分のプレゼンテーションの後、質疑応答を行うということである。

評価結果はAからDの4区分であり、それぞれ以下のような定義になっている。

A：緊急かつ戦略的な整備が必要な事業

B：計画的に順次整備される事業

C：他の整備手法等を調査し一層コスト縮減策なども検討する必要がある事業

D：事業の見直し

現在のところ、新規採択時評価でA評価以外は出ていない。

これまでの新規採択時評価の評価結果は以下のとおりである。

【図表3-2-1 平成17年度予算化事業（採択は平成16年度）】

事業種別	番号	事業名	総事業費（億円）	評価
道路	1	主要地方道 京都広河原美山線 二ノ瀬バイパス	45	A
道路	2	一般国道162号線 栗尾バイパス	100	A
街路	3	I・Ⅲ・14 葛野大路 (太子道通～丸太町通)	53	A
街路	4	Ⅱ・Ⅱ・28 大津宇治線	17	A
街路	5	Ⅱ・Ⅱ・29 桃山石田線	14	A

【図表3-2-2 平成18年度予算化事業（採択は平成17年度）】

事業種別	番号	事業名	総事業費（億円）	評価
街路	1	油小路線（斜久世橋工区）	270	A
防災水利整備事業（消防局）	2	文化財とその周辺を守る防災水利モデル整備	10	A

2. 問題点・結論

公共事業新規採択時評価制度自体は意義のある制度であると思うが、制度ができてまだ日が浅いため、その運用に関して以下の問題点があると考ええる。

- ① 京都市建設局公共事業庁内評価委員会の議事録が作成されていない。
- ② 予算化された事業についての新規採択時評価結果をホームページで公表しているのみで、京都市建設局公共事業庁内評価委員会での会議の過程や結果が公表されていない。
- ③ 全体計画との整合性や事業の優先性等が議論されているのかわからない。

3. 改善を求める事項

①について、会議を行う以上、議事録を作成するということは一般的なことであると思われる。しかも、単なる内部のミーティングではなく、京都市としてのオフィシャルな会議であるので、その会議での結論や議事の過程もオフィシャルなものであるはずである。したがって、会議での結論や議事の過程を議事録として第三者が見てもわかるように記録しておく必要があると考える。また、議事録は会議の出席者にとっての備忘録の意味や、認識違いを防ぐ意味があるので、ぜひとも作成すべきである。

②について、事業が予算化されるのは新規採択時評価を行った後のことであり、予算化されてから公表するというのはタイムリーな開示とはいえない。また、京都市建設局公共事業庁内評価委員会での会議の過程や結果は公表されず、予算化された事業の新規採択時評価結果のみを公表するのは情報量としては不十分と考える。どのような事業が京都市建設局公共事業庁内評価委員会で検討され、その結果どうであったのかを公表することこそ、当該制度の趣旨に合致すると考える。当然、その前提として①で述べた議事録の作成は必要である。

③について、京都市建設局公共事業庁内評価委員会では現在のところ、建設局全体計画との整合性については議論されているのかわからない。本来、建設局全体の計画があり、その方向性に沿って、個々の事業の優先性等の議論の内容がわかるようにすべきであると考え。現状では、個々の事業で評価を行い、新規採択されたとしても、その事業よりも緊急かつ戦略的整備が必要な事業が他にあるかもしれないという疑念が払拭されないだろう。

Ⅲ. 公共事業再評価制度について

1. 現状

公共事業再評価制度とは、公共事業実施の過程における各段階において、事業の効率性、実施過程の透明性の一層の向上を図るため、平成10年度から導入された制度であり、事業着手後一定期間を経過した事業について評価を行い、有識者からなる第三者機関（「京都市公共事業再評価委員会」）の意見を聞いたうえで対応方針を定め、結果が京都市のホームページ上で公表されている。また、再評価を行った事業のうち、継続中の事業については再評価後毎年その進捗状況、社会経済情勢の変化その他必要と認める事項は委員会に報告されている。これも建設局だけの制度ではなく、京都市全体としての制度である。

建設局での公共事業再評価の実施状況について、京都市のホームページ上に公表されている各種資料を閲覧するとともに、管理部監理検査課に確認した。

その結果、京都市公共事業再評価委員会は年に4回開催されており、第1回目は前年度のフォローアップを行う。議事録は毎回作成されており、京都市のホームページ上に公表されている。

「京都市公共事業再評価実施要綱」によると、再評価対象事業は以下のとおりである。

- ① 事業採択後5年間を経過した時点で未着工の事業
- ② 事業採択後10年間（環境衛生施設整備事業については、5年間）を経過した時点で継続中の事業
- ③ 再評価の実施後5年間（下水道事業については、10年間）を経過した時点で継続中の事業
- ④ 前3号に定めるもののほか、社会経済情勢等の急激な変化、技術革新等により再評価を実施することが必要であると認められる事業

各課から対象事業の申告を受け、委員会に諮っている。

京都市公共事業再評価委員会について、「京都市公共事業再評価委員会設置要綱」によると、「委員は8人以内で学識経験のある者、特定事業者その他市長が適当と認める者のうちから市長が委嘱する」と規定している。

これについて、平成10年度からの委員の就任状況表を閲覧した結果、規定どおり、学識経験者、経済界、マスコミ、市民団体から毎年7名か8名の委員が選出されていた。したがって、第三者機関としての前提は満たしていると考えられる。

また、京都市公共事業再評価委員会の開催回数が年4回ということについては、委員全員が他に職をもった第三者であることを考慮すれば、妥当な回数である。

さらに、議事録を閲覧するかぎり、実際に活発な質疑応答が行われていることが推察される。

過去3年間の再評価対象事業一覧は以下のとおりである（京都市ホームページより）。

【図表3-3-1 平成17年度再評価対象事業一覧】

再評価対象事業の該当条件

- ① 事業採択後5年間を経過した時点で未着工の事業
- ② 事業採択後10年間（環境衛生施設整備事業については、5年間）を経過した時点で継続中の事業
- ③ 再評価の実施後5年間（下水道事業については、10年間）を経過した時点で継続中の事業
- ④ 社会経済情勢の急激な変化、技術革新等により再評価を実施することが必要であると認められる事業

種別	番号	事業名	採択年度	該当条件	経過年数	対応方針
街路事業	1	幡枝葵森線	H3	③	15	「事業継続」
	2	国鉄嵯峨駅北通	H3	③	15	「事業継続」
	3	山陰街道	H2	③	16	「事業継続」
	4	向日町上鳥羽線（第二工区）	H8	②	10	「事業継続」
	5	深草疎水通	H8	②	10	「事業継続」
事業 道路	6	主要地方道 大原花背線（北部周辺地域整備事業）	S54	③	27	「事業継続」
整理 事業 土 地区 画	7	伏見西部第二地区	S44	③	37	「事業継続」
	8	上鳥羽南部地区	S46	③	35	「事業継続」
	9	竹田地区	S49	③	32	「事業継続」
設 整備 事業 廃 棄 物 処 理 施	10	北部クリーンセンター建替え整備事業	H13	②	5	「事業継続」

【図表 3 - 3 - 2 平成 16 年度再評価対象事業一覧】

種別	番号	事業名	採択 年度	該当 条件	経過 年数	対応方針	
道路 事業	1	一般国道 477 号 (大布施拡幅)	H2	③	15	「事業継続」	
	2	宝が池通 (狐坂工区)	H15 (S55)	③	2 (25)	「事業継続」	
街路 事業	3	向日町上鳥羽線	H1	③	16	「事業継続」	
	4	葛野西通	H2	③	15	「事業継続」	
	5	大原通	S59	③	21	「事業継続」	
	6	新十条通 (伏見工区)	H7	②	10	「事業継続」	
	7	新十条通 (山科工区)	H7	②	10	「事業継続」	
事業 河川	8	新川	H7	②	10	「事業継続」	
	9	旧安祥寺川	H2	③	15	「事業継続」	
整理 事業	土地 地区 画	10	洛北第二地区	S53	③	27	「事業継続」

【図表 3 - 3 - 3 平成 15 年度再評価対象事業一覧】

種別	番号	事業名	採択 年度	該当 条件	経過 年数	対応方針	
園 事業	都市 公	1	桂川緑地	S45	③	34	「事業継続」
整理 事業	土地 地区 画	2	二条駅地区	S63	③	16	「事業継続」
		3	伏見西部第三地区	S60	③	19	「事業継続」
		4	伏見西部第四地区	S63	③	16	「事業継続」
事業 街路	5	深草大津線	S62	③	17	「事業継続」	
事業 河川	6	瀬戸川	S63	③	16	「事業中止」	
	7	白川	S63	③	16	「事業継続」	
改良 事業	住宅 地区	8	崇仁北部第三地区	S58	③	21	「事業継続」
		9	崇仁北部第四地区	S60	③	19	「事業継続」

2. 問題点・結論

図表3-3-3に記載されているように、平成15年度では「事業中止」となった事業があり、また、過年度においては継続になったものの条件がついた事業もある。したがって、この公共事業再評価制度は有効に機能しているといえる。

また、再評価対象事業として議論されること自体、一定の牽制機能があると考ええる。

しかし、公共事業再評価制度をさらに意義のある制度とするためには、以下の問題点があると考ええる。

- ① 再評価対象事業の抽出は、各事業課が「京都市公共事業再評価実施要綱」の基準に基づいて申告を行っているが、その網羅性を客観的に確認できる資料がない。

そもそも、各事業課にとっては、再評価対象事業として申告すると作業量が増加するはずである。したがって、再評価対象事業として申告したくないという潜在的欲求があることが予想される。それ故に再評価対象事業の網羅性を客観的に確認できなければ、公共事業再評価制度の意義が半減すると考えられる。

- ② 京都市公共事業再評価委員会の委員の選定基準について、「京都市公共事業再評価委員会設置要綱」では「委員は、8人以内で学識経験のある者、特定事業者その他市長が適当と認める者のうちから、市長が委嘱する」と規定しているが、具体的ではない。

3. 改善を求める事項

①の再評価対象事業の抽出について、現状のように各事業課からの申告だけに基づくのではなく、その網羅性を確認する作業を、各事業課から独立した課である監理検査課が行うようにすべきである。監理検査課は、各事業課から、抽出のために使用した資料を収集し、網羅性を確かめるか、もしくは独自に網羅性を確認するデータを集計するように改善すべきである。

②について、現状の委員の構成は問題ないと思うが、今後委員を選任する際に、どのような分野から何人選出するのかという具体的基準がないため、分野ごとの人数比率に偏りが生じる可能性がある。あまり厳密に規定する必要はないと思うが、「委員は8人以内で学識経験のある者、特定事業者その他市長が適当と認める者のうちから市長が委嘱する」という規定よりは具体的な方針を決めておいたほうが良い。

Ⅳ. 公共工事のコスト縮減対策

1. 現状

公共工事のコスト縮減対策とは、限られた財源を有効に活用し、効率的な事業の推進を通じて社会資本整備を着実に進めるために、平成13年3月に策定した「京都市公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」に基づき、公共工事の総合的なコストを縮減するための京都市全体としての制度である。

「京都市公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」の実施状況の検証については、「公共工事コスト縮減対策検討専門部会」に設置された「建設副産物対策部会」、「土木部会」、「建築部会」、「契約部会」及び「埋蔵文化財部会」の各部会において、年度ごとにフォローアップを行うことになっている。公共工事コスト縮減対策検討専門部会の事務局は建設局管理部監理検査課が担当しており、毎年度の実績の集計や総合的なコスト縮減対策についての情報収集等を行っている。

取組期間は平成12年度から平成20年度末までである。また、平成17年度末において取組の確認を行い、必要に応じて見直しを図ることになっている。これは実際に既に行われており、各部会で検討を行った結果、コスト縮減の取組については、引き続き「京都市公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」に基づき行うとの結論が出されている。

数値目標としては、「新行動計画」に基づき平成8年度の標準的な公共工事コストに対して、7%以上縮減することとしており、さらに「財政健全化プラン」等の目標である平成16年度から平成19年度までの間に合計120億円の工事コストを縮減することとしている。

各年度の公共工事コスト縮減の実績については、京都市のホームページ上で建設局から公表されている。公表内容は以下のとおりである。

- ① 各年度の実施状況のまとめ
- ② 主な取組事例
- ③ 今後の取組について

平成17年度の実施状況については、京都市のホームページ上の「京都市における公共工事コスト縮減対策に関する平成17年度の実績について」によると、コスト縮減率は平成16年度実績を0.6ポイント上回り6.3%、コスト縮減額は約41億円となったとのことである。

2. 問題点・結論

- ① コスト縮減を数値化する際に、基準年度を決めて算定する方法は国をはじめとして他の自治体でも採用されている。しかし、京都市では平成8年度の標準的な公共工事コストを基準にしており、平成17年度からみれば10年前

であり、古すぎるのではないかとと思われる。総額 120 億円のコストを削減することとしている目標年次と、国の現行の取組期間がともに平成 19 年度末までとなっていることから、今後の国の動向を踏まえて新たな行動計画を策定するべく見直そうとしているところであるが、現在の新行動計画における算定方法において、コスト削減の主な内容は、新工法の発見、開発、改良であると考えられる。10 年前と工法の比較を行えば、効率化しているのは事実であり、古い年度を基準年度にすることにより、コスト削減額やコスト削減率が大きくなるため、市民に誤解を与えるおそれがある。他の自治体で使用している基準年度としては平成 14 年度、平成 15 年度が多いようであり、他の自治体との比較可能性は確保されていないと思われる。

他の政令指定都市のコスト削減の基準年度は以下のとおりである(建設局資料より)。

【図表 3 - 4 - 1 政令指定都市コスト削減基準年度】

政令指定都市	コスト削減基準年度
仙台市	平成 14 年度
千葉市	平成 14 年度
横浜市	平成 14 年度
静岡市	平成 16 年度
名古屋市	平成 14 年度
大阪市	平成 15 年度
神戸市	平成 14 年度
広島市	平成 14 年度
北九州市	平成 14 年度
福岡市	平成 15 年度

(政令指定都市のうち、札幌市、さいたま市、川崎市及び堺市は不明)

② 数値目標として、コスト削減率 7%を掲げているが、平成 17 年度は 6.3%であり未達成である。未達成であった原因の分析については、削減を工夫できる要素がほとんどない小規模な工事が多くあることが影響していると思われるが、達成するための方策等の検討が不十分であると考えられる。すなわち、コスト削減率 7%という目標を掲げながら、局内の各事業課で目標と実績の対比及びそれをもとにした新たな各事業課ごとの目標の設定がされていないように思う。

3. 改善を求める事項

現行の数値目標の算定方法では、特定の年度（京都市の場合平成8年度）の標準的な公共工事コストを基準としているため、特に京都市がコスト縮減努力をしなくても、市場で効率的な工法が開発されると、結果的にコスト縮減額やコスト縮減率として表現されることになる。したがって、コスト縮減額やコスト縮減率は京都市のコスト縮減努力をストレートに表しているものとは言い難い。現在、事業ごとの原価台帳は作成されていないが、もし本当の意味でのコスト縮減を行おうとするのであれば、本来、事業ごとの原価台帳が年度にまたがって作成されてなければならない。なぜなら、ほとんどの公共事業は複数年にわたって実施されるものであり、ひとつの事業においてコストを減らそうと思えば、単年度で行うことは困難であり、事業期間にわたって検討しなければならないことだからである。

しかし、コスト縮減努力を客観的に表す数値を探すのは困難であることを考慮すると、現状の算定方法でも、全くコスト縮減努力を表さないものではないため、現状のコスト縮減の数値目標は一定の意味を持っている。特に基準年度を統一すれば、他の自治体との比較可能性を確保できるため、より意味のあるものになると考える。

したがって、今後、他の自治体よりも古い年度を基準年度にするのではなく、他の自治体とできるだけ同じ基準年度を使用すべきであると考えます。

このように、コスト縮減額やコスト縮減率はコスト縮減の指標として、限界はあるものの一定の意味があるからこそ京都市を含めた各自治体で算定されているのであり、上記問題点②で記載したように、7%という数値目標が未達成であったのなら、原因の分析、達成するための方策等の検討を十分行う必要があったと考える。そもそも原因を分析しようとするれば、各事業課に目標数値を落とし込んだうえで、結果を各事業課ごとに目標と比較分析しなければならない。つまり、Plan、Do、Check、Actionという管理がなされていないと考える。

したがって、コスト縮減の数値目標を各事業課の目標として落とし込み(Plan)、その年度の結果を各事業課ごとに集計し(Do)、各事業課で目標と実績の比較分析を行い(Check)、その分析に基づきさらなるコスト縮減のための方策を検討する(Action)必要があると考える。

なお、制度としての「公共工事のコスト縮減対策」から離れて、コストの意味を大きく捉えるならば、京都市職員の人件費や投下資金の金利も公共工事にかかるコストと考えられる。これらをコストとして認識すれば、工期が長期にわたることはコストアップ要因になる。しかし、現状ではこれらは公共工事のコストとは考えられていない。

京都市だけの問題ではないため、京都市に対して改善を求めるものではないが、今後、職員の人件費や投下資金の金利等のコストも含めた事業ごとのコストを、年度に関係なく横断的に把握し、広い意味でのコスト縮減を国全体として検討できるようになるのが望ましいと考える。

V 随意契約について

1. 工事契約の概要

地方自治法第234条第1項では「売買、賃貸、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」とされている。「京都市契約事務の手引」によれば、各契約につき下記のように説明されている。

(1) 一般競争入札

一般競争入札とは、契約に関する公告をし、不特定多数の希望者を競争に参加させ、地方公共団体にとって最も有利な条件を提示した者との間に契約を締結する方式である。地方自治法上、契約締結方法の原則的な方式であるとされており、これ以外の方法は、政令で定める要件に該当する場合に限られている。

【長所】

- ・参加機会が均等で、参加者の選定が公正であること。
- ・競争により、経済性が確保できること。

【短所】

- ・不特定多数の者に公開して行うため、不信用、不誠実な者が入札に参加して公正な競争の執行を妨げるおそれや、契約の履行の確保ができないおそれがあること。
- ・他の契約方式に比べて公告費その他について経費を要し、不特定多数の参加者に対する説明等、事務の手数がかかること。

このため、実際には、この一般競争入札は、大規模工事や高額の物品の購入などの場合に適用している。

(2) 指名競争入札

指名競争入札とは、契約の履行について必要な資力、信用その他について適当であると認められた者を選んで競争させ、地方公共団体に最も有利な条件を提示した者との間に契約を締結する方式である。

【長所】

- ・一般競争入札に比べて、不信用、不誠実な者を排除することができること。
- ・入札手続が簡単で経費を節約できること。

【短所】

- ・入札参加者の選定方法が適切でないと競争参加者が一部の者に片寄りがちになり、その結果、真の競争ができないこととなるおそれがあること。

手続が簡単で、競争性も高いことから、実務上では、契約方法の主流となっている。

(3) 随意契約

随意契約とは、地方公共団体が契約の相手方を選定するのに競争の方法によることなく、任意に特定の者を選んで契約を締結する方式である。いわゆる「見積合わせ」と呼ばれる契約方法は、この随意契約の一種である。

【長所】

- ・競争に関する手続の全部又は一部を省略することができるので、手続が最も容易で経費面の負担も少なく、資力、信用及び能力の確実な者を選べること。

【短所】

- ・相手方が固定化しやすく、公正を欠くおそれが多いこと。
- ・その結果、地方公共団体にとって不利な契約がなされる危険性があること。

なお、特定の者でしか供給できない特殊な物品を調達するような場合を除き、少額を理由として随意契約を行う場合は、できる限り競争の原理を採り入れるべきことから、複数の者から見積書を徴する「見積合わせ」という方法によることが必要となる。

【図表3-5-1 工事契約事務の流れ（京都市契約事務の手引より）】

対象契約

工事請負契約 土木、建築、設備、舗装、造園、橋梁、道路保安設備等

委託契約 測量、設計、地質調査、施工監理等



(注) 平成18年度より4億円以上となっている。

2. 随意契約の概要

従来は理財局財務部調度課が全ての契約を締結していたが、平成16年4月より随意契約は各局でできるように変更された。建設局が行うことができる契約は随意契約のみである。

随意契約を適用している工事は、特命により特定の業者との契約が必要とされる次のような場合のみに限定している。

【京都市工事の請負に係る随意契約ガイドラインの一部抜粋】

- (1) その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき
 - ① 特定の1者しか履行できないもの
 - ② 契約の目的をより効果的かつ効率的に達成するために、主として価格以外の要素（契約の目的物の性能、技術その他の履行の内容等）における競争（コンペ、プロポーザル）によって契約の相手方を選定する必要があるもの
- (2) 災害又は設備等の故障に伴う緊急復旧に伴う工事のほか、緊急の必要により競争入札に付することができないとき
- (3) 競争入札に付することが不利と認められるとき
- (4) 競争入札に付し入札者若しくは落札者がいないとき（指名競争入札において入札者が1名であって入札が成立しないときを含む）又は落札者が契約を締結しないとき

【京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドラインの一部抜粋】

- (1) 少額の契約をするとき
- (2) その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき
- (3) 社会福祉施設又はベンチャー企業の支援を目的とする契約をするとき
- (4) 緊急の必要により入札に付すことができない契約をするとき
- (5) 競争入札に付することが不利と認められるとき、及び著しく有利な価格で契約を出来る見込みのある契約をするとき

また、京都市契約事務規則第27条では「随意契約により契約を締結しようとするときは、2人以上の者から見積書を徴さなければならない」と規定し、複数業者からの見積もりを原則としている。

3. 道路建設課の随意契約について

(1) 現状

道路建設課の平成17年度、16年度、15年度の随意契約は以下のとおりである。

【図表3-5-2 随意契約明細書（平成17年度）道路橋りょう費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
川東3・4号橋新設(その3)工事	17.5.17	2,069	2,186	特命	1	A建設㈱
被災斜面観測業務委託(その2)	17.8.10	1,785	1,916	特命	1	Pコンサルタント㈱
被災斜面観測業務委託(その1)	17.9.6	567	678	特命	1	N工営㈱
用地測量業務委託	17.9.6	2,150	2,346	特命	1	㈱I
久我橋架替工事に伴う張芝工事	17.8.10	1,133	1,205	特命	1	Tロテック㈱
国道162号栗尾バイパス道路予備設計等業務委託	(17.9.20) (18.6.19) 18.8.25	(27,825) 32,682	(28,283) 32,221	プロポーザル特命	1	Cコンサルタント㈱
(主)京都広河原美山線(二ノ瀬バイパス)道路予備設計等業務委託	(17.11.15) 18.9.25	29,820	29,925	プロポーザル特命	1	Pコンサルタント㈱
業績計画書策定業務	17.11.21	4,148	4,335	特命	1	(社)S科学研究所
上桂川2号橋新設(その4)工事	17.11.16	2,940	3,000	特命	1	㈱N建設
小山大宅線設計業務	(17.12.21) 18.8.25	14,490	14,910	特命	1	Tコンサルタント㈱
災害復旧応急業務委託	17.12.26	4,235	4,305	特命	1	㈱H組
九条跨線橋補修設計業務に係る奈良線東福寺構内33K505m付近(上)橋梁調査に伴う保安業務	18.3.1	169	169	特命	1	N鉄道㈱
用地実測図作成業務委託	18.3.10	735	784	特命	1	S測量設計㈱

【図表3-5-3 随意契約明細書（平成17年度）道路特別整備費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
北大路橋橋梁補修(その3)工事	18.3.24	53,970	81,900	特命	1	㈱IS
二条停車場嵐山線(高速鉄道東西線二条～天神川間)整備事業業務委託	17.6.17	6,976,000	6,976,000	特命	1	K市公営企業管理者
<市>深草線149号線(南野田橋)設計業務委託	17.5.23	15,000	15,000	特命	1	K鉄道㈱
<市>深草線149号線(南野田橋)耐震補強工事	18.3.28	108,600	108,600	特命	1	K鉄道㈱
名神高速道路と交差する京都市道山科大塚経17号線高岩橋及び同30号線天神橋に係る跨道橋耐震補強工事に関する17年度協定	17.4.1	19,444	19,444	特命	1	N公団

【図表3-5-4 随意契約明細書（平成16年度）道路橋りょう費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
名神高速道路と交差する京都市道山科大塚経17号線高岩橋及び同30号線天神橋に係る跨道橋耐震補強工事	(16.6.10) 17.3.17	(49,272) 48,774	(49,272) 48,774	特命	1	N公団関西支社
東海道新幹線米原～京都大塚跨線橋ほか2橋橋梁耐震補強詳細設計に係る調査	(16.6.18) 17.3.10	(398) 1,258	(398) 1,258	特命	1	T鉄道㈱関西支社
東高瀬川境界画定図作成業務委託	16.8.12	798	1,448	特命	1	Y測量設計㈱
上花山跨線橋緊急補修工事	16.10.7	15,120	15,402	特命	1	K建設㈱
業績計画書策定業務	16.10.21	9,660	9,755	特命	1	(社)S科学研究所
七間堀橋緊急調査業務委託	16.11.29	3,938	3,990	特命	1	㈱Fエンジニアリング
工事現場管理業務委託	(16.12.28) 17.3.28	(914) 1,176	(931) 1,199	特命	1	Y建設工業㈱
清滝トンネル補強・補修調査業務委託	(17.1.6) 17.3.17	17,924	18,627	簡易プロポーザル方式	1	㈱Oコンサルタント
災害防除工事	17.1.4	1,300	1,386	特命	1	U建設工業㈱
道路改良工事	(17.1.24) 17.4.11	(6,773) 7,335	(6,825) 7,413	特命	1	㈱S建設
道路改良(その5)公共関連	17.3.31	5,795	5,795	特命	1	Z組・O組建設工事JV

【図表 3-5-5 随意契約明細書（平成 16 年度）道路特別整備費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
一般国道162号(川東拡幅)トンネル修正設計業務委託	17.2.22	11,970	11,999	特命	1	Nコンサルタント㈱
二条停車場嵐山線(高速鉄道東西線二条～天神川間)整備事業業務委託	(16.6.11)	(6,010,000)	(6,010,000)	特命	1	K市公営企業管理者
	(16.11.2)	(5,976,000)	(5,976,000)			
	17.3.31	5,976,500	5,976,500			
双ヶ丘高架橋耐震補強工事	(16.7.12)	(49,035)	(49,035)	特命	1	N鉄道㈱
	17.2.28	48,099	48,099			
西中之郷橋耐震補強工事	(16.7.12)	(236,997)	(236,997)	特命	1	K建設㈱
	17.10.25	238,000	238,000			

【図表 3-5-6 随意契約明細書（平成 15 年度）道路橋りょう費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
道路整備基準策定業務委託	15.7.17	9,975	10,163	見積合わせ	4	㈱Oコンサルタント
北大路橋改修に係るデザイン検討委員会運営業務	15.10.29	1,998	1,998	見積合わせ	3	㈱C
市道宝が池通(狐坂)起工式運営委託	(15.10.22)	(3,000)	(3,000)	見積合わせ	3	㈱N
	15.12.7	2,959	2,959			
緊急地方道路整備事業業績計画書策定業務委託	15.12.8	977	977	見積合わせ	3	(社)S科学研究所
JR奈良線・JR藤森間長岡踏切拡幅工事	(15.10.31)	(61,576)	(61,576)	特命	1	N鉄道㈱
	16.3.31	58,072	58,072			
市道観月橋横大路線(桃山高架橋)騒音・振動・環境調査業務	16.3.18	6,930	7,350	見積合わせ	5	Dコンサルタント㈱
橋梁基本調査(その4)業務委託	16.3.30	17,850	17,997	見積合わせ	9	㈱Fエンジニアリング

【図表 3-5-7 随意契約明細書（平成 15 年度）道路特別整備費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
二条停車場嵐山線(高速鉄道東西線二条～天神川間)整備事業業務委託	15.5.26	2,141,000	2,141,000	特命	1	K市公営企業管理者
一般国道162号道路改良工事(その1・2)川東	(16.3.12)	(15,855)	(20,499)	特命	1	㈱O組
	16.5.19	16,388	21,189			

特命契約であるが業者の選定をプロポーザル方式で行っているものがある。プロポーザル方式とは、業務の基本構想が固まる前の段階で、提案を求め、提案者の発想、解決方法等の提案を評価し、提案者を選定する方法であり、主に設計委託などで課題に対する提案の優劣で委託者を決定するものである。

設計委託やコンサルタント業務の場合、業務成果の良否が建設コストや維持管理コストに大きく作用するため、品質確保を図ることが重要となる。プロポーザル方式は課題に対する提案の優劣で業者を選定する方法であり、同方式の採用は、品質確保の趣旨から評価されるべきものと考えられる。ただ、プロポーザル方式の場合、価額の競争原理が働かないという短所がある。

平成 17 年 8 月 26 日に閣議決定された「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針について」においては、公共工事の品質確保を図るための主要な取組として、価格に加えて技術提案の優劣を総合的に

評価して落札者を決定する総合評価方式が示された。

京都市建設局でも平成 18 年 10 月に「京都市建設局総合評価方式施行ガイドライン」により、総合評価方式を適用する意義を示すとともに、京都市建設局での総合評価方式の活用促進を図っている。なお、17 年度中に総合評価方式を採用したものはない。

(2) 問題点・結論

3 年間の契約相手先を見る限り、特定の業者に集中して契約していることはないと判断される。

監査対象年度である平成 17 年度の 1 千万円以上の契約につき検討した。

① 国道 162 号栗尾バイパス道路予備設計等業務委託

当業務はその内容を勘案し、豊富な知識や高い技術力を背景として、総合的視野にたった検討を必要とするため、プロポーザル方式により業者を選定している。「国道 162 号栗尾バイパス道路予備設計等業務の業務受託候補者選定に係る審査基準」において資格要件、審査項目、審査方法、数値化の基準が定められている。審査項目は以下となっている。

- a. 技術職員の所属状況（技術者数、有資格者数）
- b. 予定技術者（管理技術者、主任技術者）の実績（経験年数、件数）等
- c. 予定技術者の現時点の手持ち業務
- d. 専門技術力の確認
- e. 本業務に対する理解度
- f. 提案内容の的確性

当業務につき「公募型プロポーザル仕様書等」を交付した業者は 23 社であり、そのうち 13 社から「技術提案書」の提出があった。一次審査評点上位 5 社につき二次審査が実施され、二次審査における評価点の合計と一次審査における評点の合計が最大となる者を受託候補者として選定している。審査の評価項目、評点等につき審査書類を通査した結果、業者の選定は審査基準に基づき適切に実施されていると判断した。

ところで、当業務は履行期間の延長のための契約改定が一度行われているが、それとは別に契約金額につき当初契約金額 27,825 千円から 32,682 千円に 4,857 千円の増額改定されている。増額改定の理由は以下の通りである。

当業務は、地質調査を実施するとともに地域との合意形成を図りながら最適なバイパスルートを決めることを目的としたものであり、業務で行った地質調査は、栗尾峠のトンネル計画区間を中心として、地中の地質構造を推定していくための作業であり、本業務で行う地質調査が栗尾バイパス整備事業におけ

る最初の現地調査であること、及び、当初契約時に京都市が想定したルートが、地域との合意形成の中で変更される可能性があるため、その場合も想定した地質調査を行う必要があることから、地質調査範囲について、当初想定範囲よりも広く設定して踏査することが望ましい旨、受注者から当初の打合せ段階で提案があり、了承していたものである。

すなわち、当契約は当初の地質調査範囲を超えて調査が行われたものに対して、事後的に改定されたものである。

② 京都広河原美山線（二ノ瀬バイパス）道路予備設計等業務委託

本業務も栗尾バイパスと同様に、委託業務の内容を勘案し、豊富な知識や高い技術力を背景として、総合的視野にたった検討を必要とするため、プロポーザル方式により業者を選定している。

当業務につき「公募型プロポーザル仕様書等」を交付した業者は25社でありそのうち11社から「技術提案書」の提出があった。一次審査評点上位5社につき二次審査が実施され二次審査における評価点の合計と一次審査における評点の合計が最大となる者を受託候補者として選定している。審査の評価項目、評点等につき通査した結果、業者の選定は審査基準に基づき適切に実施されていると思われる。

工期延長の契約改定がなされているが、特に問題となる事項はないと判断される。

③ 小山大宅線設計業務

本業務は国土交通省委託業務箇所と隣接し、工事が一連のものとなるため、国土交通省が委託している同一業者による履行が最も円滑に行えることによる特命随意契約である。

工期延長の契約改定がなされているが、特に問題となる事項はないと判断される。

④ 北大路橋橋梁補修（その3）工事

元契約工事（北大路橋橋梁補修その2）と同一箇所での腐食部分の補修工事であり、同一業者と契約することにより既存の設備等を利用できることから効率よく作業ができるとともに、経費を抑えることができることによる特命随意契約である。

「その2工事」は公募型指名競争入札であり、「その3工事」は「その2工事」の入札時の請負率で契約しているため予算額81,900千円に対し契約額53,970

千円となっており、請負率は約 66%と非常に低い価額で契約できている。

特に問題となる事項はないと判断される。

⑤ 二条停車場嵐山線（高速鉄道東西線二条～天神川間）整備事業業務委託

京都市が行っている地下鉄整備事業であり、K市公営企業管理者（K市交通局）との特命契約である。特定の1者しか履行できない契約であり随意契約となっている。

⑥ 深草緯149号線（南野田橋）設計業務委託及び深草緯149号線（南野田橋）耐震補強工事

いずれもK電気鉄道㈱の軌道上の事業であり、K電気鉄道㈱の1者しか履行できないため特命随意契約になっている。

当業務は鉄道路線にかかる南野田橋の耐震補強工事等であるため、契約の相手先は当該鉄道事業者となる。鉄道事業者が工事を行う場合の工事等の内容や費用等は一般的に透明性が確保しづらく、当件についても契約金額の適正性を検証できる資料等が入手できていない。17年度より過去3年間の契約実績をみても、鉄道事業者との契約はいずれも予算額の100%で契約されており、コスト見直しや効率的に事業が実施されているかは不明である。

平成16年7月に近畿地方整備局より「都市・地域整備局、河川局、道路局所管公共事業において鉄道事業者が工事を行う場合の費用等の透明性の確保について」の通知がなされている。その内容は、都市・地域整備局・河川局及び道路局所管の公共事業において、鉄道事業者との協定に基づく工事を行う場合は、下記により工事等の内容及び費用等について十分に協議、把握することとし、公共事業の実施主体として、当該工事の内容及び費用等に関しての透明性を確保されたいとするものである。

記

1. 都市・地域整備局、河川局、道路局所管公共事業において鉄道事業者が行う工事（以下「当該工事」という）に係る工事施工協定の締結時において、工事内容及び費用（算定方法を含む）について協議、把握すること
2. 当該工事に係る年度協定の締結時において、事業の工程、負担額について協議、把握すること
3. 当該工事において鉄道事業者が請負契約を行う場合には、請負契約の契約締結後及び当該工事の精算時に請負契約の内容を確認し、当該工事の精算時には、合わせて管理費の内訳の確認を行うこと

4. 上記に基づき協議、確認等を行う内容については、別添資料（例）と同等の内容とすること

別添資料（例）

工事施工協定締結時の資料例

- (1) 工事施工協定における計画予算の様式例

年度協定締結時の資料例

- (1) 平成〇年度 事業の内容（協定にかかる事業の概要）
- (2) 平成〇年度 事業工程表（原則として工区・工種別ごとの工程）
- (3) 平成〇年度 事業費負担額調整書

請負契約締結時及び精算時の資料例

- (1) 請負契約一覧
- (2) 工事注文書、工事注文請書
- (3) 請負金額内訳書
- (4) 請負金額内訳明細書
- (5) 請求書
- (6) 第〇回 出来形調書
- (7) 第〇回出来形検査 数量計算書、出来形数量総括表
- (8) 管理費の内訳（平成〇年度実績表）

⑦ 名神高速道路と交差する京都市道山科大塚経 17 号線高岩橋及び同 30 号線天神橋に係る跨道橋耐震補強工事に関する 17 年度協定

日本道路公団に委託している事業であるが、これらは名神高速道路と交差する事業であり、特定の 1 者しか履行できない契約であるため特命随意契約になっている。

(3)改善を求める事項

① 民法では「承諾」の意思表示により、契約が成立することとなるが、地方公共団体の場合、契約書を作成する場合は、双方が契約書に記名押印しなければ確定しないものとするとしている。従って、契約締結前に「承諾」の意思表示をもって業者が業務を実施することは、契約内容等の諸条件が未確定の状態であり、業者との間で事後的に問題（トラブル）が発生する可能性もあり、好ましくないと判断される。

現状では、業務効率を高めるため、双方で協議を行い、文書を作成し確認した上で、各業務を実施し、その後規模を取りまとめ、変更契約しているものが(2)①の他にもあるとのことである。実務上、現場の状況、時間的制約、事務

手続きに要する日数等から契約することが困難な場合もあると考えられるが、事後的にとりまとめて変更契約することはできる限り避けるべきであると考ええる。

② K電気鉄道(株)に委託した(2)⑥については当該鉄道事業者との概算事業費明細書、鉄道事業者とその請負業者との一部の契約書及び見積書等がある程度で、費用等の透明性が確保されているとはいえない。当件について「京都市としても当該事業の必要性や事業効果とコストの観点についての説明責任を果たすため、工事等の内容及び費用について十分に協議、把握するとともに、その透明性の確保に努めなければならないと考えている。そのため、今後下記の書類等を提出させる予定である」との報告を受けている。

- ・ 請負契約一覧及び請負契約書（写）
- ・ 工事注文書、工事注文請書（写）
- ・ 請負金額内訳書
- ・ 請負金額内訳明細書
- ・ 請求書（写）
- ・ 出来形調書、数量計算書、出来形数量総括表
- ・ 管理費の内訳

今後、透明性確保のための手続きが整備、運用されることを期待する。

4. 街路建設課の随意契約について

(1)現状

街路建設課の平成17年度、16年度、15年度の随意契約は以下のとおりである。

【図表3-5-8 随意契約明細書(17年度)街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
資材単価調査業務委託	17.10.21	500	500	特命	1	(財) K調査会
向日町上鳥羽線樹木調査業務委託	17.10.28	1,000	1,000	特命	1	K樹木医会
向日町上鳥羽線橋梁上部工(その1-1)工事	17.12.13	11,610	12,390	特命	1	S重機機工業(株)
向日町上鳥羽線橋梁上部工(その2-1)工事	17.12.13	10,753	11,603	特命	1	(株)T鉄骨橋梁
向日町上鳥羽線橋梁下部工(その3-2)工事	18.2.7	34,650	39,269	特命	1	(株)A組
	18.3.6	38,109	43,190			
	18.9.14					
公共事業再評価及び事業効果把握調査委託	17.7.20	4,725	4,763	特命	1	(社) S科学研究所
久世梅津北野線(桂川橋梁)交通解析業務委託	17.8.10	6,300	6,350	特命	1	(社) S科学研究所
交付金アウトカム及び成果指標調査業務委託	17.9.7	3,098	3,120	特命	1	(社) S科学研究所

【図表3-5-9 随意契約明細書(17年度)重要幹線街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
向日町上鳥羽線橋梁下部工(その1)工事	18.2.7	39,900	42,421	特命	1	㈱A組
	18.3.6	44,336	47,139			
	18.9.14					
伏見向日町線道路新築工事に伴う長岡京跡埋蔵文化財発掘調査(その2)委託	17.6.9 18.3.2	199,500	199,500	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
中山石見線道路新築工事に伴う上里北ノ町遺跡埋蔵文化財発掘調査委託	17.10.12	6,300	6,300	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	18.1.17	2,814	2,814			
街路事業における成果指標の検討調査	17.11.22	4,200	4,200	特命	1	(社)N協会

【図表3-5-10 随意契約明細書(16年度)街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
葛野大路道路改築(その8)工事	17.2.28	9,534	10,553	特命	1	M建設工業㈱
葛野大路道路完成式典運営業務委託	17.1.20	2,200	2,200	見積合わせ	3	㈱F
	17.3.18	2,489	2,489			
伏見向日町線道路改築(その1-2)工事	17.1.31 17.3.7	9,870	10,435	特命	1	㈱S建設
向日町上鳥羽線仮称第二久世橋に係るデザイン等検討委員会運営業務委託	17.3.15	2,499	2,499	見積合わせ	3	㈱Tコンサルタント
将来交通量推計及び公共事業再評価事業等に係る費用便益分析業務委託	16.6.30	5,796	4,896	特命	1	(財)S科学研究所
御陵六地蔵線(第2工区)道路新築工事に伴う中臣遺跡埋蔵文化財発掘調査委託	16.11.24	4,988	4,988	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	17.3.31	3,329	3,329			
	17.6.8					

【図表3-5-11 随意契約明細書(16年度)重要幹線街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
中山石見線道路新築工事に伴う長岡京遺跡埋蔵文化財発掘調査委託	16.7.20	67,200	67,200	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	17.1.11	79,800	79,800			
街路事業の事後評価に係る計測・評価に関する検討調査	16.10.6	4,200	4,200	特命	1	(社)N協会
幡枝葵森線道路改築工事に伴う準備工事	16.6.7	998	998	特命	1	N建設㈱
葛野大路道路事業の施工に伴う嵐山本線葛野大路交差点改良工事委託	16.11.30	35,000	35,000	特命	1	K鉄道㈱

【図表3-5-12 随意契約明細書(15年度)街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
14大都市道路整備促進方策検討業務委託	15.5.9	4,914	4,914	特命	1	(財)N研究所
久世梅津北野線沿道整備街路事業の適用可能性検討調査	15.10.23	1,491	1,491	特命	1	(社)N協会
久世高田地区(JR新駅)関連公共施設の都市計画決定に係る調査業務委託	15.10.28	4,998	4,998	特命	1	Jコンサルタント㈱
	16.3.23	3,921	3,921			
	16.11.29					
竹田久我線交通量調査検討業務委託	15.11.26	998	998	見積り合せ	3	Pコンサルタント㈱
京都市における街路事業のアウトカムプラン策定業務委託	15.8.19	1,838	1,225	特命	1	(財)S科学研究所

【図表 35-13 随意契約明細書(15年度) 重要幹線街路費】

事業名	契約日	契約金額(千円)	予算額(千円)	契約の種類	参加企業数	契約相手
伏見向日町線他道路改築工事に伴う長岡京跡・上里遺跡埋蔵文化財発掘調査委託	15.5.16	12,999	12,999	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	15.8.27	19,699	19,699			
葛野大道路路事業に伴う嵐山本線の軌道下横断電線類地中化工事委託	15.9.29	33,852	33,852	特命	1	K鉄道㈱
	16.3.24					
葛野大路交差点拡幅に伴う嵐山本線電柱移設工事委託	15.12.8	13,792	13,792	特命	1	K鉄道㈱
葛野大道路路改築工事に伴う平安京跡埋蔵文化財発掘調査委託	16.1.15	20,265	20,265	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	16.3.24	23,373	23,373			
葛野大道路路改築工事に伴う平安京跡埋蔵文化財発掘調査委託	15.10.2	42,525	42,525	特命	1	(財)K市埋蔵文化財研究所
	16.3.24	35,270	35,270			
向日町上鳥羽線環境調査等業務委託	15.6.23	14,994	14,994	プロポーザル方式	6	Pコンサルタント㈱
	16.3.23	17,934	17,934			
	16.4.21					
向日町上鳥羽線オオサンショウウオ調査業務委託	15.10.3	1,901	1,901	特命	1	Pコンサルタント㈱

(2)問題点・結論

監査対象年度である平成 17 年度の 1 千万円以上の契約につき検討した。

① 向日町上鳥羽線橋梁上部工(その1-1)工事及び向日町上鳥羽線橋梁上部工(その2-1)工事

本業務の内容は橋桁の工場塗装工事であり、契約の相手先はいずれも本体工事(橋桁製作工事)の請負業者であり、特命で契約している。選定理由は橋桁の塗装を別の業者とすると、運搬費用等のコストが余計に発生するため、競争入札に付することが不利と認められるとともに、入札すれば時間も要するためとのことである。通常、工事入札時に塗装が生じることは明確であるため、当初契約に含めて契約すれば随意契約する必要はないと考えられるが、本件については下記のような予算措置の関係で別契約となったものである。

向日町上鳥羽線の全体工程を平成 16 年度半ばに見直したことから当初予算措置がなかった国庫補助費である本体工事については他路線からの流用により予算確保したが、京都市単独費となる橋桁塗装工事については予算確保が不可能だったため一括契約できなかつたものである。一括契約をするために京都市単独費の確保が可能な平成 17 年度に一括発注することは本体工事を遅らせることとなり、向日町上鳥羽線の全体工程が遅れることとなると判断し、本体工事を平成 16 年度に発注したものである。

本工事は随意契約により契約されているが、本体工事(その1、その2)との経費調整を行うとともに、本体工事の請負率を適用して契約を行っているため同時期に発注した場合とほぼ同一のコストで契約できているものと考えられる。

② 向日町上鳥羽線橋梁下部工（その3-2）工事及び高架部下部工（その1）工事

本工事はいずれも本体工事を請負っている㈱A組に発注されている。本体工事は競争入札により同社が落札したものであるが、前述と同様の理由により、競争入札に付すことが不利と認められるため随意契約をしたとのことである。契約金額も本体工事の請負率を適用している。

本工事はいずれも契約日より約1ヵ月後に工期延長の変更契約がなされ、また、約半年後に契約金額の増額改定がなされている。契約変更理由は次の通りである。

工期延期については、本工事は当初から相当期間の工期が必要であったが予算の繰越制度上、当初契約時において年度をまたがる契約ができなかったため、繰越手続完了後（2月市会での承認）の3月に工期延長の変更契約を行うこととなり、短期間で工期延期の契約を行ったものである。また、契約金額の増額については、堤防道路を橋梁工事（第二久世橋の橋台）により嵩上げしたことから、見通しが以前より悪くなり、また、車両の接触事故も起きているため、警察から早急に改善するよう指示を受け、堤防道路の拡幅を行うため、高架部の橋台工及び擁壁工、階段工などを整備したことによる。警察からの改善指示は口頭によるものとのことで、事実関係は確認できていないが、想定外に発生した追加工事による増額改訂ということで、問題はないと判断した。

③ 伏見向日町線道路新築工事に伴う長岡京跡埋蔵文化財発掘調査（その2）委託

埋蔵文化財発掘調査委託は、平成15年から17年までの随意契約明細書でも解るように、全て(財)K市埋蔵文化財研究所に特命で発注されている。

(財)K市埋蔵文化財研究所は京都市が100%出えんして設立された法人であり、埋蔵文化財の調査、研究、保護を行い、京都市民の文化財保護に関する理解を深め、もって市民の文化的生活の向上と地域文化の振興に寄与することを目的に設立されたものである。(財)K市埋蔵文化財研究所の公表されている平成18年3月31日現在の貸借対照表によれば、正味財産は△349,625千円であり、いわゆる債務超過の状況となっている。

ところで、京都市と(財)K市埋蔵文化財研究所との契約は、全て予算額と契約金額、精算額が一致している。すなわち、委託案件につき価格に対する競争原理が働かず、(財)K市埋蔵文化財研究所の積算見積により価額が決定するものと推察される。委託業務の完了後、街路建設課が検査を実施し、「委

託業務検査調書」等を作成している。同資料によると、精算される諸費用の金額の妥当性が検討されているとの心証は得られなかった。街路建設課は当件について、「(財)K埋蔵文化財研究所は半公共的な機関であることから原価算定は妥当と判断している。ただ、埋蔵文化財調査は専門的で特殊なものであることから、当課が原価算定の妥当性を判断することに苦慮しているのも実態である。」とコメントしている。

(財)K市埋蔵文化財研究所との随意契約は特定の1者でなければ提供できない役務に係る契約に該当すると思われるが、平成15年10月23日理財局長決定「京都市物品等の調達に係る随意契約ガイドライン」における特定の1者でなければ提供できない役務に係る契約の運用上の留意点においては、「埋蔵文化財その他の調査においては他に有する者がない専門的な知識、技術等を要する場合を除き、必要に応じ実績要件その他の入札参加条件を付して競争入札に付すこと。」としている。

(3)改善を求める事項

(財)K市埋蔵文化財研究所は債務超過の京都市の外郭団体であるがゆえに、京都市が赤字を補填しているような誤解も与えかねない。取引の透明性を確保するためにも、可能な限り競争原理の働く入札による契約を検討するとともに、随意契約の場合でも過去の積算データを蓄積し、分析することにより、先方見積額の妥当性を検討し、よりコストダウンが図れるような対応をすべきである。

5. 10万円以下の物品購入について

(1)現状

京都市契約事務規則第27条では「随意契約により契約を締結するときは、2人以上の者から見積書を徴さなければならない。」と規定し、複数業者からの見積りを原則としている。しかし、同条ただし書により、1件の予定価格が10万円以下の少額なものはこの限りではないとしている。これは事務の簡素化、効率化を図るため、一定金額以下の案件につき手続きを簡略化しているものと考えられる。

京都市においても局長等専決規定により、各局の庶務担当課長は10万円以下の物品購入の契約締結権限を有している。

ところで、京都市契約事務の手引「契約事務の心得」においては、契約担当者の処理する事務は、業者の選定等発注に関して大きな影響を与えるものであるが、継続、反復する事務の速やかな事務処理を優先するあまり、形ばかりの安易な事務処理に流されることも往々にして見受けられるが、契約担当者は、速やかな事務の処理と慎重かつ公正な手続きという矛盾する要請を調和させて、事務事業の

円滑化を図ることが責務とされ、また、担当者の恣意によってその取扱いが変わることのないようにしなければならないとしている。

(2)問題点・結論

街路建設課、道路建設課の物品購入随意契約ファイルを通査したところ事務用品やカラーコピー等の購入につき、同一の相手先に対し、同一日のものも含め10万円以下の購買取引が散見された。一例を挙げれば、道路建設課における(株)A社に対するフルカラーコピー等の取引は平成17年4月から平成18年3月までの1年間で10万円以下の取引が91回(同一日付のものも有)あり、合計金額764万円の支出があった。これらの取引は1件ごとに「京都市契約事務規則の施行に関する要綱」に定められている「支出負担行為書」(いわゆる決済稟議書)を作成することになる。「支出負担行為書」は、担当部課の係員、係長、課長の査閲承認印及び総務課の係員、係長、課長の査閲承認印も押印されることになり、書類の作成時間、査閲承認時間等を考えると1件ごとの事務処理量も非常に多くなっていると考えられる。

(3)改善を求める事項

反復継続して同種の取引が行われる場合は、合理的に選定された業者と単価契約を交わし、月締めにより支払を行えば、単価の透明性が図れるとともに、事務処理も相当に合理化されると思われる。道路建設課でも「年間を通して使用頻度が高く、使用数量が見込めるものに限られているが、既に事前に単価契約を行ったうえで、履行後に総価契約を行う契約を行なっている。」旨のコメントを受けている。前記の(株)A社に対するフルカラーコピー等の取引も平成18年度からは単価契約にて実施しているとのことである。

前述のような同一日付のものもある10万円以下に小分けされた取引は、1納品(納品書)1件が10万円以下であれば規定と照らし特命契約で問題ないとの判断によるものと考えられる。当件について道路建設課より、「事務用品については買い置きせず必要に応じて最低限の数量しか購入していないため、結果的に10万円以下に小分けされた購入となっており、納品書が同一日になっているものについては、別々に起案した経費支出決定書の決定日が偶然同一日になったため、業者への発注・納品まで同一日になってしまったものである。」とのコメントを受けた。ただ、担当者が別々に起案したとしても10万円以下の購入権限は課長権限であることより、課単位で同一業者に同一日に発注・納品された額が10万円を超える場合は前述した趣旨からすれば適切なものとは言えないと考える。当指摘について道路建設課より、「少なくとも同一業者に同時期に発注予定のものについては、課

単位で一定期間分を集約し発注する方が合理的であり、調度入札により経費を安くできる可能性もあることから、今後検討していきたい。」との報告を受けている。

契約ルールの遵守により、担当者の恣意性を排除するため、また、コスト削減・事務処理の合理化の観点より、一層の改善に期待する。

Ⅵ 先行用地取得の厳正化

1. 現状

「京都市財政健全化プラン」(平成16年7月)は、「投資的経費の抑制」のうち「先行用地取得の厳正化」について、次のように記述している。

「平成16年4月に発表した『京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について』に基づき、先行取得依頼の厳正化をはかり、事業着手までの期間が長期化することに伴い発生する金利負担など公共事業コストの無駄を抑制します。」

この「先行用地取得の厳正化」に関連し、以下のような公式文書が発表された。

(1) 「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について」

京都市理財局は、平成16年4月、「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について」を発表した。それは以下のようなものである。

「京都市土地開発公社(以下「公社」という。)の長期保有地(取得後5年以上保有している土地)の縮減対策について、次のとおり新たな総合的対策を実施する。

1 保有地の分類及び類型ごとの対策

公社の全保有地(88事業 計29.4ha。宅地開発要綱等により取得した土地0.2haを除く。平成15年3月末現在)について、「別紙」のとおり、分類のうえ、それぞれの類型ごとの対策を実施する。

2 長期保有地の発生抑制策

- ① 公社への先行取得依頼内容についての市側におけるチェック体制の更なる強化を図る。具体的には、主計課及び財産監理課によるダブルチェック体制を敷く。
- ② 先行取得依頼局に対し、未買戻用地の保有額(簿価)等についての現状認識を徹底することにより、買戻しの促進及び新規先行取得依頼の厳正化を図る。
- ③ 戦略的予算編成システムの実施により、各局における事業の選択と集中が促進され、必要性、緊急度の低い事業に対する用地取得の抑制効果が見込める。

3 保有地の有効活用のチェック

後記A用地、A-II用地及びB用地の暫定的な有効活用について、理財局が、厳格に進捗管理を行うとともに、先行取得依頼局に対して積極的な活用を促す。

4 資金調達コストの改善

現行は、協調融資団制度により公社の資金調達を行っており、年間約 15 億円（平成 14 年度）の利息を金融機関に支払っているが、平成 16 年度には、現行の協調融資団制度に加え、新たに発行が可能となった市場公募による公社債の発行等の方法により、資金調達コストの圧縮を図る。

そして、「保有地の分類及び類型ごとの対策」（別紙）として、以下を示している。

保有地の分類及び類型ごとの対策

類型	分類の考え方	類型ごとの対策	事業数	面積	簿価
A	当初目的どおり処理するもの	1 所管局において事業の進捗を図り、順次買い戻していく。 2 本来の目的に供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図る。	62事業	14.4ha	632 億 300 万円
A-Ⅱ	当初目的どおり処理するものであるが、当面その事業の実施が見込めず、又は事実上中断しているもの	1 事業化までに長期間を要し、直ちに事業化できないが、金利負担の軽減を図るため、平成 18 年度から毎年度一定額の予算措置を講じることにより、計画的に買い戻す。 2 本来の目的に供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図る。	11事業	8.0ha	53 億 8,100 万円
B	利用目的の見直しにより、新たな目的が既に確定し、又は確定の方向にあるもの	見直し後の新たな利用目的（公共的目的）に供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図る。	7事業	4.2ha	229 億 7,800 万円
C	本市以外への処分を検討するもの	1 原則として、平成 17 年度末までに、本市以外の公的機関や民間への売却処分を検討する。 2 具体的には、次の方針により売却処分を行う。 (1) 本市の指示に基づき、公社が直接売却処分する。 (2) 売却額は、時価とし、売却により発生する時価と簿価との差額は、公社の「準備金」（平成 14 年度末現在約 51 億円、利益の積立金であり、公社に損失を生じたときは、これを減額して充当することとなる。）をもって補填する。 (3) 売却方法は、競争入札又は随意契約によることとする。 このうち、随意契約による売却は、隣接地所有者へ売却する場合、公共の福祉の増進を図るため競争入札によらないことが合理的と認められる場合、その他本市の例に準じ随意契約によることが認められると本市が判断した場合に限るものとする。	10事業	2.8ha	78 億 2,700 万円
合 計			90事業	29.4ha	993 億 8,900 万円

注 1事業の土地でA用地とB用地を含むものが2事業ある。

(2)京都市土地開発公社への先行取得依頼等について

理財局長（担当 財務部財産監理課）は、平成 16 年 7 月 7 日、各局長及び教育長に以下の文書を宛てた。

京都市土地開発公社への先行取得依頼等について

京都市土地開発公社（以下「公社」という。）の保有地については、平成 15 年度末現在、面積にして 28.4 ha、保有額（簿価）では 926 億円に上っております。

現在の状況を放置すれば、金利負担の累増を招き、本市が買い戻す際の財政負担を

増加させるなど、一層の状況悪化が見込まれることから、先般の長期保有地（先行取得後5年以上公社が保有している土地）の縮減対策について新たな総合的対策を策定しました（周知済み）。

この「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策」については、本年3月31日付けにて市長決定を得、同年4月26日に〔京都市議会〕財政総務委員会に報告したところですが、長期保有地の本市以外の公的機関や民間への売却等保有地の分類及び累計ごとの対策に加え、特に長期保有地の発生抑制策として、

①先行取得依頼局に対し、未買戻用地の保有額（簿価）等についての現状認識を徹底することにより、買戻しの促進及び新規先行取得依頼の厳正化を図る。

②今後の公社への先行取得依頼内容については、理財局財務部主計課及び財産監理課によるダブルチェック体制を敷く。

こと等を挙げております。

これらについて下記のとおり必要な措置を講じることとしますので、よろしくお取り計らいください。

記

- 1 上記①につきましては、局等別土地開発公社保有地について別紙1及び別紙2として添付しております。各局等におきましては、常にこの状況及び推移を把握し、買戻しの推移及び先行取得依頼の厳正化に努めてください。
- 2 上記②につきましては、公社への先行取得依頼に係る決定書案には新たに別記様式の調書を添付いただき、これまでの主計課に加え財産監理課にも合議してください。
- 3 財産監理課においては、次のことに留意しながら、新たな長期保有地の発生抑制に努めていくものとします。
 - (1) 提出された調書に基づき、買戻し計画の確実性、特に事業計画の具体的進捗状況等について厳正なチェックを行い、不確実な先行取得依頼を防止するものとする。
 - (2) 公社における保有期間が5年以上となる可能性が高い新規事業については、原則として公社による先行取得は認めないものとする。保有期間が5年未満の新規事業についても、事業の規模、事業説明会等地元での取組や関係機関との協議の状況、更には都市計画事業の認可の状況等総合的に判断し、長期保有地に至らないと明らかに認められる場合以外は、公社による先行取得依頼は認めないものとする。したがって、公有地拡大推進法に基づく先買いの申出等のみの理由では認めないこととする。

(3) 公社における保有期間が既に5年以上経過している継続事業又は今後5年以上経過することが明らかな継続事業については、当初から長期的な取組が見込まれる大規模な整備事業その他やむを得ない事由が認められる場合以外は、原則として公社による先行取得は認めないものとする。

このように、(1)「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について」と(2)「京都市土地開発公社への先行取得依頼等について」は、長期保有地の発生抑制策として、以下の2点を提示した。

- ① 公社への先行取得依頼内容についての市側におけるチェック体制の更なる強化を図る。具体的には、主計課及び財産監理課によるダブルチェック体制を敷く。
- ② 先行取得依頼局に対し、未買戻用地の保有額（簿価）等についての現状認識を徹底することにより、買戻しの促進及び新規先行取得依頼の厳正化を図る。

また、保有地の有効活用のチェックとして、以下を提示した。

- ③ A用地、A-II用地及びB用地の暫定的な有効活用について、理財局が、厳格に進捗管理を行うとともに、先行取得依頼局に対して積極的な活用を促す。

そして、④資金調達コストの改善、資金調達コストの圧縮を図ることを明らかにした。

(3) 上記に係る建設局関係の資料

以下は、建設局が関連する資料である。

- ① 平成17年度末現在、土地開発公社保有地に占める建設局の関係分は、図表3-6-1のとおりである。

【図表3-6-1 建設局分保有地】

関係局	全保有地		長期保有地			
	面積 (㎡)	保有額(千円)	面積 (㎡)	全保有地に対する割合	保有額(千円)	全保有地に対する割合
建設局(a)	122,931.36	29,040,209	106,167.05	86.4%	21,268,411	73.2%
(a)/(b)	52.0%	39.9%	58.2%		39.1%	
その他	113,539.69	43,709,243	76,214.98	67.1%	33,069,600	75.7%
合計(b)	236,471.05	72,749,452	182,382.03	77.1%	54,338,011	74.7%

注1 長期保有地とは、先行取得後5年以上公社が保有している土地をいう。

注2 保有額については、千円未満切捨てで計上している。

このように、建設局の土地開発公社保有地に占める割合は、全保有地の保有額の39.9%、長期保有地は金額にして212億円、全体の39.1%を占める。

② 平成17年度末現在、土地開発公社保有地のうち、建設局関係分の明細は、図表3-6-2のとおりである。

【図表3-6-2 建設局分保有地明細（平成17年度末）】

分類	事業名	取得年月	全保有地		長期保有地			
			面積(m ²)	保有額(千円)	面積(m ²)	全保有地に対する割合	保有額(千円)	全保有地に対する割合
A	外環状線	S48.4	28.00	5,873	28.00	100.0%	5,873	100.0%
A	羽束師墨染線	S54.12	585.54	200,321	585.54	100.0%	199,535	99.6%
A	十条通関連(北川染工)	S60.7	3,016.70	1,128,836	3,016.70	100.0%	1,128,836	100.0%
A	大薮児童公園	H4.6	714.22	407,943	714.22	100.0%	407,241	99.8%
A	国鉄嵯峨駅北通	H5.4	1,565.39	1,346,645	1,036.18	66.2%	909,587	67.5%
A	京都高速道路関連(いすゞ)	H5.7	5,211.00	2,264,621	5,211.00	100.0%	2,264,388	100.0%
A	鴨川東岸線	H6.10	263.26	189,551	186.56	70.9%	153,312	80.9%
A	小山大宅線	H8.2	702.42	158,149	702.42	100.0%	158,149	100.0%
A	新十条通	H8.2	11,384.43	4,636,951	5,637.81	49.5%	1,942,654	41.9%
A	葛野西通	H8.7	1,111.04	990,178	367.32	33.1%	369,364	37.3%
A	南部土木事務所資材置場拡張	H8.8	141.67	77,913	141.67	100.0%	77,880	100.0%
A	南部土木事務所(菅田町)	H9.3	3,235.46	1,284,603	3,235.46	100.0%	1,284,603	100.0%
A	大原花背線	H9.3	12,274.78	40,043	12,274.78	100.0%	40,043	100.0%
A	十条通(残地)	H9.2	16.26	5,170	16.26	100.0%	5,170	100.0%
A	十条通関連代替地	H10.5	709.51	221,027	709.51	100.0%	220,492	99.8%
A	市道小川通	H11.10	382.04	93,689	244.14	63.9%	49,938	53.3%
A	京都広河原美山線	H13.2	125.19	3,716	125.19	100.0%	3,716	100.0%
A	久世地区南北通	H13.5	321.88	84,293	0.00	0.0%	0	0.0%
A	大山崎大枝線	H14.3	823.94	183,385	0.00	0.0%	0	0.0%
A	竹田街道	H14.4	1,650.54	627,392	0.00	0.0%	0	0.0%
A	京都貴船線	H14.9	425.24	397,836	0.00	0.0%	0	0.0%
A	西小路通	H14.3	488.35	292,457	0.00	0.0%	0	0.0%
A	川田児童公園	H14.2	219.02	87,935	0.00	0.0%	0	0.0%
A	改進黨南宮道	H15.5	825.83	352,549	0.00	0.0%	0	0.0%
A	久世橋線	H15.5	172.89	145,956	0.00	0.0%	0	0.0%
A	淀城跡公園整備	H15.3	2,382.31	1,003,511	0.00	0.0%	0	0.0%
A	羽束師橋関連道路	H16.1	671.07	108,476	0.00	0.0%	0	0.0%
A	久世地区東西通	H16.1	41.91	26,845	0.00	0.0%	0	0.0%
A	大原通	H17.7	57.18	18,903	0.00	0.0%	0	0.0%
A	二条駅地区土地	H17.7	1,450.00	582,703	0.00	0.0%	0	0.0%
A-II	大津淀線残地	S39.3	2,378.86	27,926	2,378.86	100.0%	22,642	81.1%
A-II	梅津太秦線	S48.3	463.13	245,536	463.13	100.0%	245,263	99.9%
A-II	西野山大宅線	S48.7	747.43	228,486	747.43	100.0%	228,486	100.0%
A-II	久世梅津北野線	S48.10	2,473.26	984,465	2,473.26	100.0%	984,465	100.0%
A-II	伏見向日線	S48.11	2,032.72	563,565	2,032.72	100.0%	560,212	99.4%
A-II	久我工業専用地域関連	S63.7	3,088.00	519,205	3,088.00	100.0%	517,629	99.7%
A-II	北部周辺整備	H3.2	44,317.00	124,072	44,317.00	100.0%	124,072	100.0%
A-II	久我御旅町	H3.10	2,788.45	500,230	2,788.45	100.0%	499,373	99.8%
A-II	西木屋町通	H6.3	260.82	1,741,033	260.82	100.0%	1,741,033	100.0%
A-II	久世橋通関連	H12.5	227.03	73,748	227.03	100.0%	73,639	99.9%
A-II	久世橋通関連	H12.5	2,033.15	1,291,946	2,033.15	100.0%	1,291,946	100.0%
B	五条橋東六丁目	S57.6	2,033.15	1,291,946	2,033.15	100.0%	1,291,946	100.0%
B	宝ヶ池公園	S63.7	369.38	297,182	369.38	100.0%	297,182	100.0%
B	太秦安井公園	H4.10	6,397.35	4,023,568	6,397.35	100.0%	4,013,780	99.8%
B	岩倉東公園	H5.7	2,224.35	1,023,749	2,224.35	100.0%	1,023,749	100.0%
B	宝ヶ池公園(代行用地)	H8.7	286.00	44,857	286.00	100.0%	44,857	100.0%
C	醍醐上山町	S49.7	1,847.36	383,171	1,847.36	100.0%	379,302	99.0%
	合計		122,931.36	29,040,209	106,167.05	86.4%	21,268,411	73.2%

注1 分類欄の記号の意味は、次のとおりとする。

A 当初の目的どおり処理するもの。

A-II 当初の目的どおり処理するものであるが、当面その事業の実施が見込めず、又は事実上中断しているもの。

B 利用目的の見直しにより、新たな目的が既に確定し、又は確定の方向にあるもの。

C 本市以外への処分を検討するもの。

注2 取得年月日欄には、取得時期が複数あるときは、最も古いものを掲げている。

注3 保有額については、千円未満切捨てで計上している。

そして、昭和の時代に取得した物件は、図表3-6-3のとおりである。

【図表3-6-3 昭和時代の取得分】

分類	事業名	取得年月	全保有地		長期保有地			
			面積 (㎡)	保有額(千円)	面積 (㎡)	全保有地に対する割合	保有額(千円)	全保有地に対する割合
A	外環状線	S48.4	28.00	5,873	28.00	100.0%	5,873	100.0%
A	羽束師墨染線	S54.12	585.54	200,321	585.54	100.0%	199,535	99.6%
A	十条通関連(北川染工)	S60.7	3,016.70	1,128,836	3,016.70	100.0%	1,128,836	100.0%
A-II	大津淀線残地	S39.3	2,378.86	27,926	2,378.86	100.0%	22,642	81.1%
A-II	梅津太秦線	S48.3	463.13	245,536	463.13	100.0%	245,263	99.9%
A-II	西野山大宅線	S48.7	747.43	228,486	747.43	100.0%	228,486	100.0%
A-II	久世梅津北野線	S48.10	2,473.26	984,465	2,473.26	100.0%	984,465	100.0%
A-II	伏見向日線	S48.11	2,032.72	563,565	2,032.72	100.0%	560,212	99.4%
A-II	久我工業専用地域関連	S63.7	3,088.00	519,205	3,088.00	100.0%	517,629	99.7%
B	五条橋東六丁目	S57.6	2,033.15	1,291,946	2,033.15	100.0%	1,291,946	100.0%
B	宝ヶ池公園	S63.7	369.38	297,182	369.38	100.0%	297,182	100.0%
C	醍醐上ノ山町	S49.7	1,847.36	383,171	1,847.36	100.0%	379,302	99.0%
合計			19,063.53	5,876,512	19,063.53	100.0%	5,861,371	99.7%

2. 問題点・結論

(1)建設局関係の長期保有地(先行取得後5年以上公社が保有)の直近3年間比較
建設局関係の長期保有地を直近3年間比較すると、図表3-6-4のとおりである。

【図表3-6-4 建設局分長期保有地3年間比較】

分類	平成15年度		平成16年度		平成17年度	
	面積 (㎡)	保有額(千円)	面積 (㎡)	保有額(千円)	面積 (㎡)	保有額(千円)
A	42,627.10	13,679,448	40,730.38	12,095,474	34,232.76	9,220,781
A-II	58,549.67	4,817,234	58,549.67	4,863,549	58,776.70	4,996,814
B	9,022.98	4,444,435	6,937.89	3,549,020	11,310.23	6,671,514
C	5,830.35	1,825,155	3,551.02	685,939	1,847.36	379,302
合計	116,030.10	24,766,272	109,768.96	21,193,982	106,167.05	21,268,411

(2)分析

以下、図表3-6-4を分析する。

① A分類の土地

A分類の土地は、当初の目的どおり処理するものである。その対策としては、(a)所管局において事業の進捗を図り順次買い戻していく、(b)本来の目的の供するまでの間、できる限り暫定的な有効活用を図ることである。

A分類の土地は、平成17年度においては平成15年度に比し、保有額で44億5,800万円減少している。

上記対策(a)により、平成15年度末現在の以下の長期保有地は、平成17年度末までに建設局により買戻された。

	取得年月	面積 m ²	保有額(千円)
・岩倉上賀茂線	平成 5 年 6 月	242.48	72,934
・大原通	平成 8 年 10 月	54.48	25,070

また、A分類の土地のうち、以下の事業については移動が見られ、事業が年度継続していることが裏付けられる。

		面積 m ²	保有額(千円)
・国鉄嵯峨駅北通	平成 15 年度末	2,341.84	1,904,243
	平成 16 年度末	2,477.91	2,121,956
	平成 17 年度末	1,565.39	1,346,645
・京都高速道路関連	平成 15 年度末	10,484.43	4,221,669
	平成 16 年度末	10,484.43	4,272,342
	平成 17 年度末	5,211.00	2,264,621
・葛野西通	平成 15 年度末	685.04	730,382
	平成 16 年度末	1,073.04	913,130
	平成 17 年度末	1,111.04	990,178

さらに、A分類の土地のうち平成 17 年度末において、全保有地が長期保有地となっている建設局関係の長期保有地は、図表 3-6-5 のとおりである。

【図表 3-6-5】

事業名	取得年月	全保有地		長期保有地			
		面積(m ²)	保有額(千円)	面積(m ²)	全保有地に対する割合	保有額(千円)	全保有地に対する割合
外環状線	S48.4	28.00	5,873	28.00	100.0%	5,873	100.0%
羽東師墨染線	S54.12	585.54	200,321	585.54	100.0%	199,535	99.6%
十条通関連(北川染工)	S60.7	3,016.70	1,128,836	3,016.70	100.0%	1,128,836	100.0%
大森児童公園	H4.6	714.22	407,943	714.22	100.0%	407,241	99.8%
京都高速鉄道関連(いすゞ)	H5.7	5,211.00	2,264,621	5,211.00	100.0%	2,264,388	100.0%
小山大宅線	H8.2	702.42	158,149	702.42	100.0%	158,149	100.0%
南部土木事務所資材置場拡張	H8.8	141.67	77,913	141.67	100.0%	77,880	100.0%
南部土木事務所(菅田町)	H9.3	3,235.46	1,284,603	3,235.46	100.0%	1,284,603	100.0%
大原花背線	H9.3	12,274.78	40,043	12,274.78	100.0%	40,043	100.0%
十条通(残地)	H9.2	16.26	5,170	16.26	100.0%	5,170	100.0%
十条通関連代替地	H10.5	709.51	221,027	709.51	100.0%	220,492	99.8%
京都広河原美山線	H13.2	125.19	3,716	125.19	100.0%	3,716	100.0%
合計		26,760.75	5,798,215	26,760.75	100.0%	5,795,926	100.0%

② A-II 分類の土地

A-II 分類の土地は、当初の目的どおり処理するものであるが、当面その事業の実施が見込めず、又は事実上中断しているものである。その対策としては、

(a) 事業化までに長期間を要し、直ちに事業化できないが、金利負担の軽減を図るため、平成18年度から毎年度一定額の予算措置を講じることにより、計画的に買い戻す、(b)本来の目的の供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図ることである。

しかし、A-II分類の土地はまったく動きはない（保有額の増加は毎年の事務手数料と利息である）。これについては、「平成18年度から毎年度一定額の予算措置を講じることにより、計画的に買い戻す」ので、やむをえない事情はある。また、上記対策(b)の「本来の目的の供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図る」については、例えば「十条通関連（北川染工）」については、自転車保管場所（土地開発公社から京都市への賃貸で年間賃貸料は10,771,096円である。）として活用されているが、必ずしもすべてが十分に実施されていない。

また、A-II分類の土地のうち平成17年度末において、全保有地が長期保有地となっている建設局関係の土地は、図表3-6-6のとおりである。

【図表3-6-6】

事業名	取得年月	全保有地		長期保有地			
		面積 (㎡)	保有額(千円)	面積 (㎡)	全保有地に対する割合	保有額(千円)	全保有地に対する割合
大津淀線残地	S39.3	2,378.86	27,926	2,378.86	100.0%	22,642	81.1%
梅津太秦線	S48.3	463.13	245,536	463.13	100.0%	245,263	99.9%
西野山大宅線	S48.7	747.43	228,486	747.43	100.0%	228,486	100.0%
久世梅津北野線	S48.10	2,473.26	984,465	2,473.26	100.0%	984,465	100.0%
伏見向日線	S48.11	2,032.72	563,565	2,032.72	100.0%	560,212	99.4%
久世工業専用地域関連	S63.7	3,088.00	519,205	3,088.00	100.0%	517,629	99.7%
北部周辺整備	H3.2	44,317.00	124,072	44,317.00	100.0%	124,072	100.0%
久我御旅町	H3.10	2,788.45	500,230	2,788.45	100.0%	499,373	99.8%
西木屋町通	H6.3	260.82	1,741,033	260.82	100.0%	1,741,033	100.0%
久世橋通関連	H12.5	227.03	73,748	227.03	100.0%	73,639	99.9%
合計		58,776.70	5,008,266	58,776.70	100.0%	4,996,814	99.8%

③ B分類の土地

B分類の土地は、利用目的の見直しにより、新たな目的が既に確定し、又は確定の方向にあるものである。その対策は、(a)見直し後の新たな利用目的（公共的目的）に供するまでの間、できる限り、暫定的な有効活用を図ることである。

B分類の土地は、平成17年度においては平成15年度に比し、26億円増加している。これは、主として平成16年度に太秦安井公園が増設されたからである。その他のB分類の土地については、有効活用は図られていない。

また、B分類の土地のうち平成17年度末において、全保有地が長期保有地となっている建設局関係の土地は、図表3-6-7のとおりである。

【図表 3 - 6 - 7】

事業名	取得年月	全 保 有 地		長 期 保 有 地			
		面積 (㎡)	保有額 (千円)	面積 (㎡)	全保有地に 対する割合	保有額 (千円)	全保有地に 対する割合
五条橋東六丁目	S57.6	2,033.15	1,291,946	2,033.15	100.0%	1,291,946	100.0%
宝ヶ池公園	S63.7	369.38	297,182	369.38	100.0%	297,182	100.0%
太秦安井公園	H4.10	6,397.35	4,023,568	6,397.35	100.0%	4,013,780	99.8%
岩倉東公園	H5.7	2,224.35	1,023,749	2,224.35	100.0%	1,023,749	100.0%
宝ヶ池公園(代行用地)	H8.7	286.00	44,857	286.00	100.0%	44,857	100.0%
合計		11,310.23	6,681,302	11,310.23	100.0%	6,671,514	99.9%

④ C分類の土地

C分類の土地は、本市以外への処分を検討するものである。その対策は、(a)原則として、平成17年度までに、本市以外の公的機関や民間への売却処分を実施する、具体的には、(1)本市の指示に基づき、公社が直接売却処分する、(2)売価額は時価とし、売却により発生する時価と簿価との差額は、公社の「準備金」(平成14年度末現在約51億円。利益の積立金であり、公社に損失を生じたときは、これを減額して充当することとなる。)をもって補填する、(3)売却方法は、競争入札又は随意契約によることとする、このうち、随意契約による売却は、隣接地所有者へ売却する場合、公共の福祉の増進を図るため競争入札によらないことが合理的と認められる場合、その他本市の例に準じ随意契約によることが認められると本市が判断した場合に限るものとすることである。

C分類の土地は、平成17年度においては平成15年度末に比べ、14億4,500万円減少している。

平成15年度末現在の長期保有地の「C」に分類されていた建設局所管の図表3-6-8の物件は平成17年度末までに売却処分された。

4件のうち1件を除き売却損が発生している。特に、JR花園駅前広場の売却損6億1,000万円は巨額であり、竹田向代町の売却損1億3,300万円も多額である。

【図表 3 - 6 - 8】

西ノ京星池町	取得年月；昭和46年8月 面積 1,687㎡ 保有額 314,748千円	処分年月；平成17年10月 処分先；国土交通省 処分金額 329,623千円	売却益 14,875千円
竹田向代町	取得年月；昭和53年2月 面積 495㎡ 保有額 206,941千円	処分年月；平成17年3月 処分先；S社 処分金額 73,500千円	売却損 ▲133,441千円

JR 花園駅前広場	取得年月；平成 7 年 3 月 面積 1,726m ² 保有額 943,989 千円	処分年月；平成 16 年 6 月 処分先；I 医院 処分金額 334,217 千円	売却損 ▲609,772 千円
十条通	取得年月；平成 9 年 2 月 面積 74m ² 保有額 24,117 千円	処分年月；平成 16 年 10 月 処分先；京都市 処分金額 20,142 千円 事業用地として 58.02 m ² は 買戻し、残りは十条通残地 に計上	売却損 ▲3,975 千円

また、C 分類の土地のうち平成 17 年度末において、全保有地が長期保有地となっている建設局関係の土地は、図表 3-6-9 のとおりである。

【図表 3-6-9】

事業名	取得年月	全保有地		長期保有地			
		面積 (m ²)	保有額(千円)	面積 (m ²)	全保有地に 対する割合	保有額(千円)	全保有地に 対する割合
醍醐上ノ山町	S49.7	1,847.36	383,171	1,847.36	100.0%	379,302	99.0%

(3)京都市土地開発公社執行額、保有額、その差額の例示

図表 3-6-10 は、取得以来動きのない主な物件の京都市土地開発公社執行額、保有額、その差額（維持管理費及び支払利息）の一覧である。

【図表 3-6-10】

分類	事業名	取得年月	全保有地		公社執行額(用地費、補償費計)(千円)	差額(千円)		
			面積 (m ²)	保有額(千円)		維持管理費	利息	合計
A	外環状線	S48.4	28.00	5,873	1,386	1	4,486	4,487
A	羽東節墨染線	S54.12	585.54	200,321	60,250	7,184	132,887	140,071
A	国鉄嵯峨駅北通	H5.4	1,565.39	1,346,645	1,137,181	709	208,756	209,464
A	京都貴船線	H14.9	425.24	397,836	388,114	1,768	7,954	9,722
A	西小路通	H14.3	488.35	292,457	279,931	6,037	6,490	12,527
A	羽東節橋関連道路	H16.1	671.07	108,476	105,127	2,113	1,236	3,349
A	大原通	H17.7	57.18	18,903	17,328	1,562	13	1,575
A	大津淀線残地	S39.3	2,378.86	27,926	1,586	15,550	10,790	28,340
A-II	西野山大宅線	S48.7	747.43	228,486	45,219	608	182,659	183,267
A-II	久世梅津北野線	S48.10	2,473.26	984,465	197,755	2,403	784,307	786,710
A-II	伏見向日線	S48.11	2,032.72	563,565	111,800	15,508	436,257	451,765
A-II	西木屋町通	H6.3	260.82	1,741,033	1,309,463	313	431,257	431,570
A-II	久我御旅町	H3.10	2,788.45	500,230	329,037	6,808	164,385	171,193
A-II	醍醐上ノ山町	S49.7	1,847.36	383,171	79,990	9,176	294,005	303,181
C	醍醐上ノ山町	S49.7	1,847.36	383,171	4,064,166	69,739	2,665,482	2,735,221
合計			16,349.67	6,799,387				

このように、上記 14 物件の京都市土地開発公社執行額 40 億 6,400 万円に対して、維持管理費 6,900 万円と銀行への支払利息 26 億 6,500 万円、合計 27 億 3,500 万円の費用がかかっている。

また、維持管理費・利息が公社執行額を上回っている物件が散見される。

(4) 公社への先行取得依頼内容についての理財局財務部主計課及び財産監理課によるダブルチェック体制

公社への先行取得依頼内容についての理財局財務部主計課及び財産監理課によるダブルチェック体制についての文書を再度引用すると、以下のとおりである。

「公社への先行取得依頼に係る決定書案には新たに別記様式の調書を添付いただき、これまでの主計課に加え財産監理課にも合議してください。

財産監理課においては、次のことに留意しながら、新たな長期保有地の発生抑制に努めていくものとします。

- (1) 提出された調書に基づき、買戻し計画の確実性、特に事業計画の具体的進捗状況等について厳正なチェックを行い、不確実な先行取得依頼を防止するものとする。
- (2) 公社における保有期間が5年以上となる可能性が高い新規事業については、原則として公社による先行取得は認めないものとする。保有期間が5年未満の新規事業についても、事業の規模、事業説明会等地元での取組や関係機関との協議の状況、更には都市計画事業の認可の状況等総合的に判断し、長期保有地に至らないと明らかに認められる場合以外は、公社による先行取得依頼は認めないものとする。したがって、公有地拡大推進法に基づく先買いの申出等のみの理由では認めないこととする。
- (3) 公社における保有期間が既に5年以上経過している継続事業又は今後5年以降経過することが明らかな継続事業については、当初から長期的な取組が見込まれる大規模な整備事業その他やむを得ない事由が認められる場合以外は、原則として公社による先行取得は認めないものとする。

この要請は、相当厳しいものと評価する。この文章が公表された平成17年7月以降は、先行取得が減少していることから明らかである。

そして、現在、例えば、「一般国道478号京都第二外環状道路」新設に係る先行依頼書の提出についての『決定書』において、財務部長、主計課長、財産監理課長、予算第二係長、管理係長の押印が見られる。合議の結果と理解する。

(5) 資金調達コストの改善、資金調達コストの圧縮

京都市土地開発公社の銀行借入金とそれに対する支払利息(全部局に係るもの)の推移は、以下のとおりである。

	<u>借入金</u>	<u>支払利息</u>
平成 14 年度	約 956 億円	約 15 億円
平成 15 年度	約 893 億円	約 14 億円
平成 16 年度	約 805 億円	約 9 億 9 千万円
平成 17 年度	約 709 億円	約 8 億 8 千万円

京都市が買い戻すことによって、「京都市土地開発公社」の負担する銀行借入金に対する利息が減少することは事実である。しかし、建設局が買い戻した土地の当初目的の達成やその有効活用を図らなければ、市民の税金が寝てしまっていることも事実である。

Ⅶ 土木工事等の監理及び検査

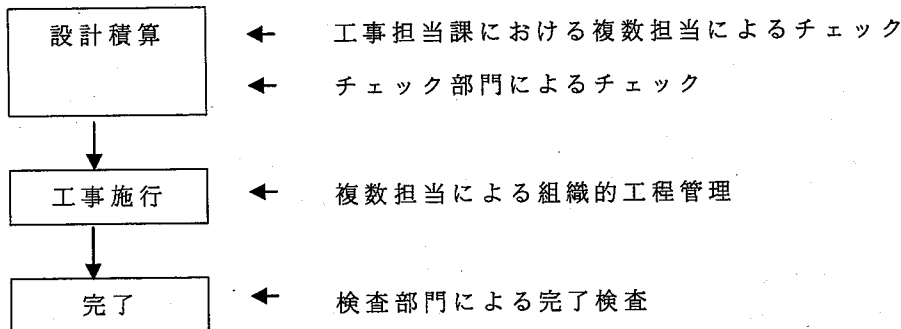
1. 概要

京都市では過去において大型工事におけるチェック機能が十分に働いていなかったとの反省を踏まえ、平成10年11月より技術管理制度の整備が図られた。

京都市の「技術管理制度の整備について」では、大型工事におけるチェック体制の確立を挙げており、下記のように記載されている。

基本的な考え方

工事の流れと各段階における管理体制



大型工事や、設計変更や追加工事について、工事担当課において、これまで以上に厳重なチェックを行うことはもとより、工事担当課以外の課が工程管理に加わり、設計変更や追加工事に疑惑が生じないように二重のチェックが働く体制を構築する。また、大型工事の完了検査については、工事担当課が直接実施することのないようにする。

対策

(1) 大型工事の二重チェックについて

再発防止を目的とする新規の取組の一環として、大型工事については、工事担当課において実施する通常のチェックに加えて、工事担当課を離れた立場から、工事の設計積算について点検を加える二重チェックを制度化する。当初の設計段階では、主たる工種の決定理由や単価などをチェックする。設計変更や追加工事設計段階では、変更等に至った経過や理由を確実に把握し、工法、工期、費用等を当初の設計と比較検討してチェックする。

チェックのねらいとしては、

ア 工事計画が適切であるかどうかを市民の目線から見てもわかりやすくなることを目指す。

イ チェックする側とされる側がコミュニケーションを深めることによってお互いに工法等の技術情報を蓄積し京都市の技術力の向上を目指す。

ウ 工事計画においてコスト感覚を醸成することを目指す。

エ 比較検討の幅を広げ工事計画の妥当性の向上を図る。

これらを通じて、不祥事の再発防止を図っていく。

また、大型工事の完了検査については、工事担当課が直接実施することがないようにする。

(2)対象

- ア 当初設計金額が5億円以上の大型工事については、全数を二重チェックの対象とし、これらの大型工事に係る設計変更や追加工事についても全数を二重チェックする。
- イ 当初設計工事金額が5億円未満の工事についても、できる限り二重チェックを行うものとするが、体制上の制約から抽出チェックとし、1億円以上の工事からチェック対象を抽出する。
- ウ 工事金額が、1億円以上となる設計変更や追加工事は、全数を二重チェックの対象とする。
- エ 工事金額が、1億円未満の設計変更や追加工事については、抽出チェックを行う。

(3)方法

手続きとしては、チェックの対象とする工事の設計積算段階において、工事担当課がチェック部門に事前協議を行うものとし、抽出を行う場合は、均等な抽出に留意しながら、新工法・新技術を伴う特殊な工事などに重点を置く。

(4)完了検査

大型工事の完了検査については、工事担当課が直接実施することのないようにする。大型工事以外の工事の完了検査についても、工事金額に応じた検査分担を明らかにして、できるだけ工事担当課が直接実施することがないようにする。

(注)平成18年度より金額基準が5億円から4億円に変更されている。(以下同様)

2. 大型工事におけるチェック体制

(1)現状

上記に基づき建設局においても建設局大型工事等チェック要領（以下「チェック要領」という。）が定められている。チェック要領の目的は、建設局が発注する工事について、技術情報の蓄積による技術力の向上及び工事計画におけるコスト感覚の醸成を図り、適正な業務執行を確保し、もって大型工事等の設計段階におけるチェック体制を充実することとされている。

この要領において、「大型工事等」とは次のいずれかに該当する工事をいい、京都市が委託する工事を除くとされている。

- ア 工事請負契約1件当たりの工事費（設計額をいう。以下同じ。）が5億円以上の工事
- イ アの工事に係る設計変更による工事（工事請負変更契約による工事をいう。以下同じ。）及びアの工事に係る追加工事（新たな工事請負契約による工事をいう。以下同じ。）
- ウ 工事請負契約1件当たりの工事費が1億円以上5億円未満の工事

エ 設計変更による工事の工事費の増加額又は追加工事の工事費が1億円以上の工事

オ 設計変更による工事の工事費の増加額又は追加工事の工事費が1億円未満の工事

また、「大型工事等のチェック」とは工事の施工が決定される前に監理検査課が下記に掲げる事項をチェックすることとされている。

監理検査課がチェックすべき項目

- ・ 工事の概要（工事名、工事箇所、工期及び工事規模の確認）
- ・ 工事を実施する必要性及び理由
- ・ 主たる工法の決定理由
- ・ 主たる工種の単価（単位当たりの単価）
- ・ 新技術、新工法等の有無
- ・ コスト縮減対策
- ・ 工法、工期及び費用

チェックの対象とする工事は、上記ア・イ及びエについては全数ウ及びオについては監理検査課が任意に抽出した工事となっている。

平成17年度、16年度、15年度で監理検査課が実施した大型工事二重チェックの対象工事は以下のとおりとなっている（建設局資料より一部抜粋）。

平成17年度 大型工事二重チェック一覧表

種別	工事名	工事箇所
当初	天神川駅（仮称）自転車駐車場整備	太秦東部地区 右京区太秦下刑部町
当初	道路改良	一般国道162号 右京区京北周山町
当初	上桂川2号橋新設（その3）	一般国道477号 左京区花脊大布施町
当初	Ⅱ・Ⅲ・114 幡枝葵森線道路改築（その3）	Ⅱ・Ⅲ・114 幡枝葵森線 左京区静市市原町他
当初	道路改良（トンネル新設）	一般国道162号 右京区梅ヶ畑川東
当初	伏見西部第五地区排水機場新設	伏見区納所北城堀
当初	電線共同溝新設	一般国道今出川通 上京区玄武町他
当初	堀川水辺環境整備	堀川 上京区南船橋他

当初 8件

平成 16 年度 大型工事二重チェック一覧表

種別	工事名	工事箇所
当初	Ⅱ・Ⅱ・12 御陵六地藏線（第 2 工区）道路改築	Ⅱ・Ⅱ・12 御陵六地藏線山科区勸修寺来栖野町他
当初	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁下部工（その 3）	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線南区久世築山町
当初	宝ヶ池通橋梁新設（その 3）	一般市道宝ヶ池通左京区松ヶ崎東池ノ内町他
当初	伏見西部第四地区承水路築造	伏見西部第四地区承水路伏見区横大路 1 本木
当初	都市基盤河川改修事業七瀬川改修	一級河川七瀬川伏見区深草泓ノ壺町他
当初	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁上部工（その 1）	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁 南区吉祥院中ノ島町他
当初	都市基盤河川改修事業新瀬川改修	一級河川新川 西京区下津林前泓町他
変更	1.4.3 新十条通（伏見工区）道路改良	1.4.4 新十条通 東山区下高松町他
変更	道路改良（その 3）	一般国道 162 号 右京区梅ヶ畑川東
変更	I・Ⅱ・Ⅲ 伏見向日線他 1 路線道路改築（その 1）	I・Ⅱ・Ⅲ 伏見向日線他 1 路線 西京区大原野石見町
変更	I・Ⅲ 47 向日町上鳥羽線橋梁下部工（その 2）	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁 南区吉祥院中ノ島町他
変更	I・Ⅲ・37 久世北茶屋線道路改築	I・Ⅲ・38 久世北茶屋線久世上久世町他

当初 7 件

変更 5 件

平成 15 年度 大型工事二重チェック一覧表

種別	工事名	工事箇所
当初	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁下部工（その 2）	I・Ⅲ・47 向日町上鳥羽線橋梁 南区吉祥院中ノ島町他
当初	1.4.3 新十条通（伏見工区）道路改良	1.4.4 新十条通 東山区下高松町他
当初	電線共同溝新設（その 1）	一般国道 367 号 北区小山下総町他
当初	川東 3・4 号橋新設（その 1）	一般国道 162 号 右京区梅ヶ畑川東
当初	道路改良（その 3）	一般国道 162 号 右京区梅ヶ畑川東
当初	都市基盤河川改修事業 白川改修（今出川分水路）	一級河川白川 左京区田中関田町他

当初	都市基盤河川改修事業 七瀬改修	一級河川七瀬川伏見区深草新門丈町他
当初	宝ヶ池通橋梁新設（その1）	一般市道宝ヶ池通 左京区松ヶ崎東池ノ内町他
当初	荒木川河川改良	普通河川荒木川西京区御陵南荒木町他
当初	I・II・III伏見向日線他1路線道路改築（その1）	I・II・III伏見向日線他1路線 西京区大原野石見町
当初	久我橋架替（その27）	一般府道伏見向日線 伏見区久我本町
当初	河川改良（畑川）	普通河川畑川 伏見区小来栖石川町他
当初	都市基盤河川改修事業 新川改修	一級河川新川 西京区下津林前泓町他
当初	電線共同溝新設	市道東堀川 中京区丸太町他
当初	電線共同溝新設	主要市道鹿ヶ谷嵐山線 上京区光り堂町他
変更	都市基盤河川改修事業 七瀬川改修（その2）	一級河川新川 西京区下津林前泓町他

当初 15件

変更 1件

(2)問題点・結論

平成17年度に実施された大型工事の二重チェックのうち、「天神川駅（仮称）自転車駐車場整備」、「道路改良」及び「伏見西部第五地区排水機場新設」につき、「大型工事等協議カード」、「大型チェックの質疑事項に対する回答」等の資料を通読した。その結果、大型工事の二重チェックはチェック要領に基づき適切に実施されており、有効に機能しているものと判断された。

(3)改善を求める事項

大型工事二重チェックにつき、今後改善を要する事項は以下の通りである。

- ① チェック要領は、建設局の発注する工事について、設計段階におけるチェック体制の充実を図る目的としているため、金額基準で5億円を超える工事でもJR等への委託工事はチェック対象となっていない。大型工事の二重チェックがもともと不祥事の再発防止を図ることよりスタートしており、委託工事を対象外とする考え方も理解できるが、チェックのねらいとして工事計画が工法等の技術やコスト面等において適切であるかが市民の目線から見ても分かりやすくなることを目指すのであれば、委託工事も大型工事のチェック対象に含めチェック可能な項目は監理検査課による質問や協議が行われる

べきである。

平成17年度のチェック対象となっていない5億円以上の委託工事は以下の通りである。(建設局資料より一部抜粋)

発注課	工事名	工事場所	設計金額 (単位：千円)	契約種別	備考
立体交差課	京阪本線淀駅周辺 整備事業高架工事	京都市伏見区納 所下野～京都市 伏見区淀木津町	1,268,000	随意契約	京阪委託
南部区画整 理事務所	伏見西部第五地区 樋門建設工事	京都市伏見区納 所北城堀	1,165,000	随意契約	国土交通省 委託
街路建設課	I・Ⅲ・37久世北茶 屋線 JR交差部 工事	I・Ⅲ・37久世北 茶屋線京都市南 区久世町他	900,000	随意契約	JR委託
立体交差課	JR山陰本線(花園 ～太秦間)複線高 架化工事	京都市右京区太 秦一ノ井町他	877,000	随意契約	JR委託

鉄道事業者等へ委託している工事は、軌道敷内や近接工事の施工等を行なうものであり、道路と鉄道が交差する部分などは鉄道側の技術基準等に適合する設計や施工を必要とするため、道路側と鉄道側が協定を結び鉄道側に工事を委託しているということである。

また、伏見西部第五地区の樋門建設工事は、一級河川桂川(直轄河川)区域及びその保全区域内で施工される工事であり、桂川の管理者である国土交通省に委託しているということである。

しかし、鉄道事業者が工事を行なう場合の費用等の透明性の確保については、随意契約において取組むべき課題のひとつであると考えられ、その意味においても、工事担当課を離れた立場から監理検査課がチェックすることは有意義と思われる、少なくとも民間に対する委託工事については、チェック手続を検討され、大型工事二重チェックの対象とするよう改善が望まれる。

② チェック要領に基づき、監理検査課では工事請負契約1件当たりの工事費が1億円以上5億円未満の工事及び設計変更による工事の工事費の増加額又は追加工事の工事費が1億円未満の工事について任意に抽出した工事の工事

チェックを実施している。

平成 17 年度に任意に抽出されチェックされた工事は以下の 5 件となっている。(建設局資料より一部抜粋)

発注課	工事名	工事場所	主な 工種	設計金額 (単位:千円)	契約 種別
街路建設課	Ⅱ・Ⅲ・114 幡枝葵森線 道路改築(その3)工事	Ⅱ・Ⅲ・114 幡枝葵森線 京都市左京区静海市原 町他	土木	250,000	指名競争入札
河川課	堀川水辺環境整備(そ の3)工事	京都市上京区南舟橋他 地内	土木	250,000	指名競争入札
道路建設課	上桂川2号橋新設(そ の3)工事	一般国道477号 京都 市左京区花脊大布施町	橋梁	225,000	指名競争入札
道路維持課	電線共同溝新設工事	市道 今出川通 京都 市上京区玄武町他	土木	210,000	指名競争入札
道路建設課	道路改良(周山道路) 工事	一般国道162号 京都 市右京区京北周山町	土木	200,000	指名競争入札

抽出チェック対象工事は均等な抽出に注意しながら、新工法・新技術を伴う特殊な工事などに重点を置き選定されており、抽出に当たっては、年度当初の工事発注予定表から工事担当課が主要工種、新工法の有無を確認し対象工事を合議して決定している。平成 17 年度の実績を見ても、抽出された工事に特別の片寄りや不合理は認められず、妥当なもの判断される。

ただ、将来的には、担当者による恣意的な抽出が出来ないような、具体的な抽出ルールを定め対応されることが望まれる。

③ 監理検査課では、チェック要領に定められたチェックすべき項目を担当職員が工事担当課にヒアリング形式でチェックするとともに担当職員から上級職員へ説明を行い、発注する工事の妥当性を点検している。

上級職員へ説明する必要があるため、ヒアリングで確認した事項は適宜質問事項書等のメモを残している。質問事項書等を通読したが、極めて専門的、技術的事項を協議されており、換言すれば、担当職員の技術的経験や洞察力が要求され、二重チェックのレベルは担当者の個人的能力に依拠する面も否定できないと感じた。

監理検査課より、「チェックレベルについては上級職員への説明等の過程を踏むため一定に保たれていると考えているが、今後、「質問事項確認書等」を統一するなど協議形式の整理を検討する。」旨のコメントを受けている。

3. 中間検査及び完成検査

(1) 現状

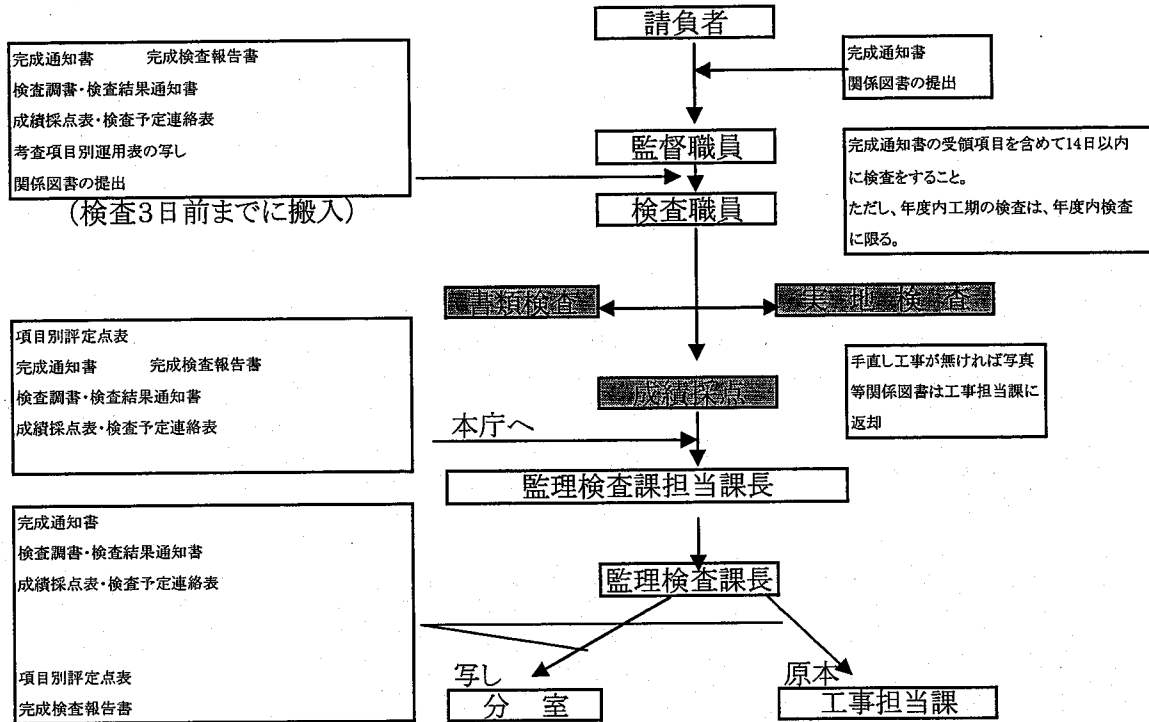
建設局所管の土木工事等の適切かつ厳正な施工を確保するため、工事監督課から独立した監理検査課が検査を担当している。担当している検査は、土木工事等の成果を契約書、設計図面その他の書類と照合して請負者の義務履行を確認し、工事目的物の完成を確認するための完成検査、部分払の出来形を確認するための既済部分検査、完成時に検査が困難な中間段階に行う工場等派遣中間検査及び現場中間検査である。

検査実績（事務事業概要 平成18年度より）

区分		平成15年度		平成16年度		平成17年度	
		件数	金額 (百万円)	件数	金額 (百万円)	件数	金額 (百万円)
完成検査 (5百万円超)	補助事業	69	6,093	61	6,012	52	5,107
	単独事業	174	4,974	168	5,118	143	4,400
完成検査 (5百万円以下)	補助事業	4	9	9	28	19	46
	単独事業	170	425	190	423	151	366
計		417	11,501	428	11,581	365	9,919
既済検査 (5百万円超)	補助事業	11	1,896	8	1,768	7	1,273
	単独事業	19	450	8	699	7	337
既済検査 (5百万円以下)	補助事業	0	0	0	0	0	0
	単独事業	0	0	0	0	0	0
計		30	2,346	16	2,467	14	1,610
現場中間検査 (5百万円超)	補助事業	27		62		30	
	単独事業	1		6		1	
計		28		68		31	
工場等派遣中間検査 (5百万円超)	補助事業	22		18		20	
	単独事業	8		4		9	
計		30		22		29	
検査件数合計		505		534		439	

検査に当たっては、土木請負工事必携及び土木請負工事監督・検査諸規定に基づいて実施しており、検査業務の流れは以下の通りである。

検査業務のフロー（建設局資料より）



土木請負工事監督検査要綱（以下「監督検査要綱」という。）においては、検査職員となるべき職員を以下のように定めている。

- ① 工事費が 500 万円以下の工事・・・各所属長
- ② 工事費が 500 万円を超える工事・・・監理検査課長及び監理検査課職員

(2)問題点・結論

工事検査業務が監督検査要綱等に基づき実施されているか諸資料を調査した結果、検査業務は適正に実施されているという心証を得た。

ところで、完成検査は 3 月に集中する傾向があり、17 年度においては 3 月 28 日に最も集中していた。完成検査担当職員は 4 名であるが、集中日は検査担当者のみでは人手が足りず、完成検査担当職員以外の職員の応援を得て、実施している。

それらの者の実施した完成検査につき「完成検査の成績採点表」及び「工事採点表の考査項目の考査項目別運用表」（以下「考査項目別運用表」という。）を調査したが、特段の不備等は認められず適切な完成検査が実施されているものと考えられる。

(3) 改善を求める事項

① 考査項目別運用表は検査対象の物件により評価対象項目が異なり、検査職員は評価対象項目を取捨選別し採点していくことになるが、物件の内容等に精通しておかなければ項目の取捨選択を誤り結果的に成績採点を誤る可能性があるのではないかと考える。特に検査担当職員以外の監理検査課職員の応援を受ける場合は、評価対象項目をあらかじめ検査担当職員が特定しておくとか、評価対象外となる項目の標準書（マニュアル）の作成等により、誤採点防止のための対処が必要である。

なお、監理検査課からは当件につき、「削除担当者の判定及び標準書はないが、完成検査応援者と事前打合せをしており、検査担当者は設計図面、検査資料より削除項目を判断している。」旨のコメントを受けている。

② 平成 17 年度の大型工事の中間検査・完成検査についての担当職員等については、監督職員となるべき職員、検査職員となるべき職員は監督検査要綱に基づき適切に選任されていると判断される。

ただ、同一の工事につき、中間検査・完成検査のいずれも同じ検査職員が担当する場合もあれば、異なる検査職員が担当する場合もある。内部牽制の観点から判断すれば、大型工事については、検査担当者が片寄ることなく割当てられ、また、中間検査と完成検査は別々の担当者が実施することができるよう検討すべきである。

Ⅷ 財務会計管理

1. 現状

建設局では、歳入歳出決算書の基礎となる決算説明資料を作成している。この決算説明資料において道路工事別の予算・決算の歳出額が記載されている。

決算歳出額は、委託料、工事請負費、用地費、補償費等の支出費目別に記載されている。各費目別の詳細な内訳については京都市の財務会計システムにより歳出予算整理簿が作成されている。歳出予算整理簿は道路別に費目別に予算額、支出決定額、支出命令額などが記載されている。また、平成 17 年度より、財務会計システム（契約管理）の中で契約ごとの工事台帳が作成されている。

また、各課で担当者が控えとして、各道路工事別に工事費の集計表を作成している。

工事等の契約書については、競争入札の場合、理財局調度課が保管している。建設局には競争入札の結果が事務連絡表で回ってくるのみである。随意契約の場

合は、建設局で契約書を保管している。

2. 問題点・結論

各道路工事別の工事期間を通した工事額を年度別及び累計としてまとめた工事台帳は作成されていない。そのために、過去の工事の金額や累計額を調べるには、過年度の複数の資料を集計することになっている。

また、控えとして作成されている各道路工事別の工事費の集計表は、各課によって作成様式等が異なっている。補助簿としての機能を持たせる必要がある。

3. 改善を求める事項

各道路工事別の工事期間を通した工事台帳を作成することが望まれる。これは自治体のバランスシートを作成するときにも利用できる。

また、各道路工事別の集計表は、道路別の工事内容（金額面）に一覧性を持たせるために必要性があり作成されているが、財務会計システムで作成できないか検討することが望まれる。