

「平成17年度包括外部監査結果報告書」の概要について
(保育所事業に関する財務事務の執行について)

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（テーマ）

保育所事業に関する財務事務の執行について

(3) 外部監査実施期間

平成17年7月16日から平成18年1月15日まで

なお、平成17年4月1日から平成17年7月15日までは、事件の選定を行うとともに、補助者の選定を行った。

2 監査実施の概要

保育所事業は、現在自治体にとって二つの側面で重要な問題を抱えている。一つは財政的側面である。平成15年度（平成15年4月1日～平成16年3月31日）の広島市の行政コスト計算書によると、保育所の行政コストは147億円であり行政コスト総額に占める割合は3.4%であるが、行政コストのうち「人にかかるコスト」即ち人件費関連コストに限ると、広島市の総額850億円に対して保育所のコストは108億円であり、実に12.7%を占めており、財政再建上避けては通れない分野である。

もう一つは、少子化対策として保育所事業に対するニーズの拡大への対応が社会的レベルで期待されていることである（少子化社会対策大綱 平成16年6月4日閣議決定）。

広島市は既に行政改革計画（平成16年度～平成19年度）において、市立保育園のあり方の検討、幼保連携の推進に係る検討、私立保育園職務奨励費の見直し等をテーマに掲げ、平成17年度の社会局長重点施策では、市立保育園の民間移管を取組課題としている。

保育水準を維持しつつ、コストの増大を抑えながらニーズの拡大に対応していくという二律背反的課題は、広島市の行政にとって喫緊の課題であると考えられるが、保育所事業の現状について包括外部監査による分析はこれまで行われていないため、詳細な検討を行う必要性が極めて高いと考え、テーマとして選定したものである。

保育所事業に関する財務事務の執行が、関係諸法規に従って経済的・効率的・有効的に行われているかを検証するために、以下の着眼点に基づき監査を行った。

(1) 保育料について

- ア 保育料の設定が適正に行われているか。
- イ 入所申込みの受付事務が適正に行われているか。
- ウ 保育料の調定事務が適正に行われているか。
- エ 保育料の滞納整理事務が適正に行われているか。

(2) 人員配置及び施設設置の基準について

- ア 保育士の人員配置は、国及び広島市の基準を充たしているか。
- イ 保育園の施設面積等は、国及び広島市の基準を充たしているか。

(3) 人件費について

- ア 給与の算定や支給手続は適正に行われているか。
- イ 職員の採用及び配置は、業務内容や必要性を考慮し、適正に行われているか。

(4) 市立保育園の運営経費（給食用物資購入経費、需用費、委託料など）について

- ア 契約の方式決定及び相手先の選定が適法かつ妥当であるか。
- イ 契約までの手続及びその内容は妥当か。
- ウ 支払事務は適正に行われているか。

(5) 運営費（私立保育園）について

- ア 私立保育園への運営費の支弁額は適正に算定されているか。
- イ 運営費の支弁手続は妥当か。
- ウ 運営費に係る国庫負担金受入額は妥当か。

(6) 特別保育事業等に係る補助金について

- ア 補助金の申請、決定、交付等の手続は定められた手順によっているか。
- イ 補助金額は適正に算定されているか。

3 監査の結果の概要

(1) 保育料

ア 保育料の徴収事務

平成16年度末現在、滞納保育料の残高は4億8,062万円(4,652人)であり、毎年4,000万円程度の不納欠損が発生している。保育園の保育料の徴収は市立、私立を問わず各区役所の収納課が行っている。

一部の区において保育料滞納金額上位20件の事績簿を閲覧したところ、保育料の収納折衝が長期間(100日以上)行われていない例が散見された。

区 分	件数 (件)	滞納額 (円)
保育料滞納額 上位20件 (A)	20	20,308,430
うち長期間未折衝 (B)	13	12,076,240
(B) ÷ (A)	65.0%	59.5%

件数で65.0%、金額にして59.5%について、長期間未折衝であった。

この内、一年以上未折衝は3件(金額2,775,480円)である。

未折衝の間に消滅時効の期限が到来したものが3件(金額4,119,580円)あった。

一部の区において保育料の徴収事務は、十分に行われているとはいえない状況であった。

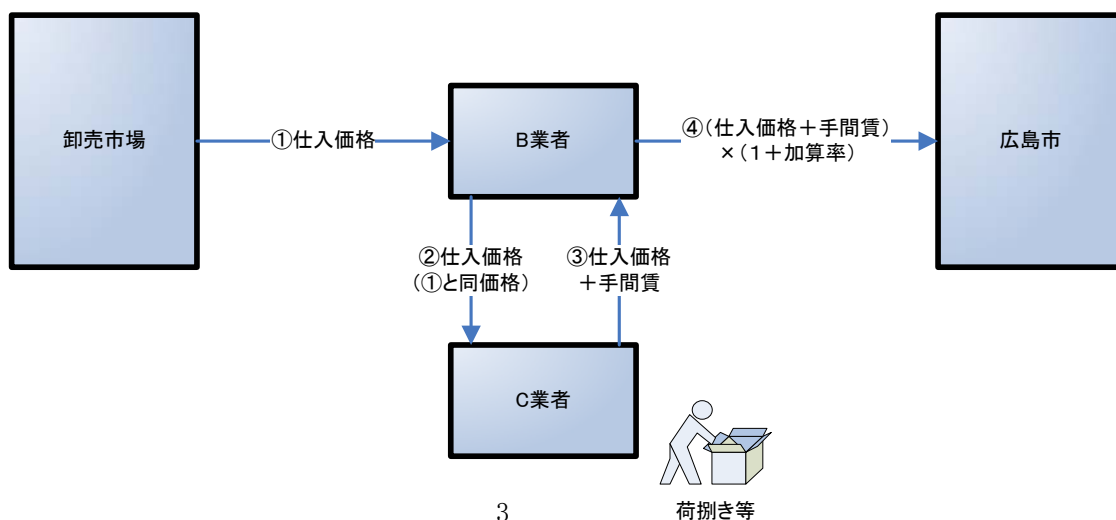
(2) 市立保育園運営経費

ア 市立保育園給食用物資の一括購入経費

(7) 生鮮品の一部に係る購入価格の妥当性(平成17年度)

広島市では、市立保育園の給食用物資のうち主要な物資は、同一の業者から一括購入している(平成16年度実績約4億6千万円)。平成16年度まではA業者と随意契約を行ってきたが、平成17年度から指名競争入札が行われた結果、B業者と契約した。契約では広島市の購入価格＝業者の仕入価格×(1+加算率)となっている。

監査の結果、生鮮品の一部については、実際の取引は以下の図のとおり行われていることが判明した。



前頁の図から分かるとおり、本来、B業者は「仕入価格×(1+加算率)」で広島市に請求すべきところを、C業者の手間賃を含めた「(仕入価格+手間賃)×(1+加算率)」で請求を行っている。これはB業者の過大請求であり、両者の差額「手間賃×(1+加算率)」は広島市側が過大支払をしている。

このような問題は、B業者からの請求書類をチェックすれば気づくはずであり、広島市のチェックが不足しているといえる。

なお、平成17年4月から本件発見時(平成17年9月)までに発生した過大請求金額は16,990,391円(月平均約280万円)である。その後、この過大請求額は、B業者から返還され、現在では改善されている。

入札制度等の問題点は「監査の意見の概要」に記載した。

イ 委託料

(7) 清掃業務事業費の契約価格の設定のあり方について

契約価格の設定について妥当性を検討するために、社団法人広島市シルバー人材センター(以下「シルバーセンター」という。)のホームページ掲載の一般価格及び私立保育園の他事例と比較した。

- ① シルバーセンターホームページのビル・マンション清掃単価
1時間当たり700円+事務費35円(5%相当)+交通費実費
- ② 某私立保育園とシルバーセンターとの契約単価(平成16年度、平成17年度)
1時間当たり800円+事務費40円(5%相当)+交通費実費
- ③ 児童福祉課とシルバーセンターとの契約単価(平成16年度)
1時間当たり1,109.85円(事務費交通費込み)

②と③を比較すると、同じシルバーセンターでありながら私立保育園と市立保育園で価格設定が異なっている。

③の内訳については、作業費820円+事務費82円(10%)+交通費相当207.85円=1109.85円であった。ここでは、交通費を時間当たり207.85円としているが、交通費が作業時間単価に含まれるのは透明性を欠いている。1日当たりの金額設定が相当である。平成17年度は1時間当たり1,082.55円に下がっているので、支出の削減努力は何えるが、特に相手先が広島市の関係団体であり、随意契約を継続している以上、価格についてより厳格に他事例との比較検討等を行うべきと考える。

なお平成17年度に単価を下げているが、内訳は交通費が207.85円から180.55円に減少したものである。交通費が単価変動の要因になるのも理解しにくいところである。

仮に上記②(私立保育園の事例)と同じ契約単価で試算すると、交通費の負担の問題はあるが、現状より減少する結果になる。

4 監査の意見の概要

(1) 保育料

ア 保育料の設定

保育料については具体的な保育料徴収基準額は広島市が決定する。

運営費国庫負担金の精算基準である保育料の国徴収基準額と比較した場合、広島市の保育料徴収額は国徴収基準額の72.3%（軽減率 27.7%）である。

保育料の水準については、それぞれの立場でさまざまな意見があり、保育料のあり方について一概に論じることは難しいが、現在の広島市の保育料徴収基準額は、平成10年度に国徴収基準額が改定された際に、それに合わせて改定され、その後変更がなされていない。市立保育園運営費の一般財源化という大きな環境変化に対応する保育料体系の見直しが必要ではないかと考える。

なお、受益者負担の観点から今後検討を要する点をあげれば、以下の事項が考えられよう。

所得階層区分 の上限引上げ	保育サービスに対する利用者負担の適正化を図るため、所得階層区分の上限引上げを検討する余地があるのではないかと考える。 ① 現状の保育料は保育コストの一部しか賄っていないが、高所得者は負担能力があることから、応分の負担をしているといえるか検討する余地がある。 ② 他政令指定都市（平成16年度）との比較をみても、広島市の所得階層上限（所得税額40万8千円）より低い都市は仙台市（所得税額40万6千円）のみである。
年齢別保育料 のあり方	現状、3歳未満児と3歳以上児の2区分であるが、保育に係るコストは年齢によって随分異なることを考慮し（低年齢児ほど配置保育士が多く必要）、年齢別保育料のあり方について検討する余地があるのではないかと考える。

イ 保育料の徴収事務

不納欠損になったものの多くは、納付意思はあるが財産がなく納付資力が乏しい者であるが、今後は折衝を密にして滞納原因等の細かな分析を十分行い、早期に時効中断や執行停止の措置をとるなど、時効分を減少させる取り組みが必要である。

保育料については、平成16年度末で4億8,062万円の収入未済額があり、また、毎年4,000万円程度の多額の未納欠損を計上している。現状、整理係職員1人当たり市税等を含む滞納者数が全区平均で1,300人を超えており、その体制の下で効率的に滞納整理事務を行うためには、滞納原因の把握とそれに基づく効果的・効率的な事務が必要と考える。

(2) 人員配置及び施設設置の基準

ア 施設設置と最低基準

市立保育園と私立保育園各3園を選定し、人員配置及び施設設置の基準を調査した結果では、人員及び施設面積ともに私立保育園の方が余裕のあることが判明した。

現在、広島市は吸収余力があると思われる私立保育園の定員増加を進めているところであるが、現実的な方策であり更に推進していく必要があると考える。

(3) 市立保育園運営経費

ア 市立保育園給食用物資の一括購入経費

(ア) 規格品の購入価格の決定方法について

現在、広島市が一括購入業者から購入する給食用物資の価格は、生鮮品、規格品問わず、以下の式によって決定される。

$$\text{広島市の購入価格} = \text{業者の仕入価格} \times (1 + \text{加算率})$$

なお生鮮品とは「青果等の生鮮食料品」をいい、規格品とは「乾物、調味料、缶詰、乳児用調整粉乳、ベビーフード、飲料類」をいう。

このような価格決定方法が有効なのは、業者間の仕入価格に差がない場合である（卸売市場で取引される生鮮品等の場合）。しかし、規格品は、業者によって仕入価格が異なるのが通常であって、「仕入価格 × (1 + 加算率)」によって購入価格を決定することは合理性に乏しい。

なお、A業者（平成16年度までの購入業者）とB業者（平成17年度の購入業者）において、広島市の購入価格の比較を行ったところ、B業者の方が加算率は低いですが、最終的な広島市の購入価格はどちらが低いか一概には言えないところである。

すべての給食用物資について加算率により調達価格を決定するという契約方法では、購入価格を合理的に下げることができないであろう。

広島市ではこのような状況が把握されておらず、物資の購入管理としては不十分である。

(イ) 過去（平成16年度以前）の加算率について

広島市では、市立保育園の給食用物資について、平成16年度まで長期間にわたり単独の業者（A業者）と随意契約をしていた。平成17年度から業者2社の指名競争入札となり別のB業者が落札したため、加算率は9.8%から4.8%と大幅に下がっている。

入札制度に変更した途端に、A業者の加算率が9.8%から5.9%に低下したことからすると、A業者の過去の加算率（平成16年度まで）は長期間高い水準にあった可能性もある。

(ウ) 入札参加条件について

保育園の給食用物資を1業者から一括購入するため、業者選定条件及び価格の決定

方法が制約されている。

広島市の業者選定条件では、青果の仲卸業者であり、かつ青果物以外の食材も一括して取り扱うことができる業者を前提にしているため、入札に参加できる業者は、AとBの2社のみであり、十分な競争が行われにくい。

また、生鮮品と規格品は調達経路が異なるため、同一の価格決定方法を適用することは合理的でない。

以上のとおり、市立保育園の給食物資一括購入契約については、入札参加条件、価格の決定方法について検討する必要がある。例えば、生鮮品と規格品の取扱業者を分ける等の改善が考えられる。

イ 委託料

(ア) 保育園施設補修費の随意契約について

市立保育園で日常的に発生する建物や設備の維持修繕は財団法人広島市都市整備公社（以下「整備公社」という。）が受託している。

年間補修件数 約2,000件、平成16年度支出額 1億4,067万円

整備公社との契約は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定による随意契約（特命随意契約）である。特命随意契約の理由は「整備公社は、広島市の計画に即して、市行政との有機的連携の下、各種都市施設の建設管理の事業を行い、市民福祉の増進と市の発展に資することを目的とした団体であり、本業務を委託した場合、市が実施した場合と同等の成果を期待できるため」とされている。「市が実施した場合と同等の成果を期待できるため」というのは、特命随意契約をする理由としては、十分ではない。広島市自体で行えばよいという意見も当然出てくるであろう。整備公社は本来、広島市が行うべき発注、業者管理、検収業務等を代行しており、更に業務を外注業者に発注しているから、事実上広島市の一部機関として機能していると思われる。このような場合に整備公社に委託するメリットを明確に理由として記載する必要があると考える。