



島根県報

平成22年12月3日（金）

号外 第 198 号

（毎週火・金曜日発行）

<http://www.pref.shimane.lg.jp/>

目 次

【監査公表】

平成21年度包括外部監査の結果に基づき講じた措置

2

監 査 委 員 公 表**島根県監査委員公表第9号**

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の38第6項の規定により、島根県知事及び島根県教育委員会委員長から平成21年度包括外部監査の結果に基づき講じた措置について通知があったので、同項の規定により次のとおり公表する。

平成22年12月3日

島根県監査委員 井 田 徳 義

同 和 田 章 一 郎

同 法 正 良 一

同 山 川 博 司

平成21年度包括外部監査結果報告書における指摘事項・意見について

項目 内容	措置状況を求める部局長（課、室）委員会等
報告書中 第2編 債権の管理・回収について	
第1章 看護学生等に対する修学資金における貸付金管理事務の不適切事案をめぐって 第2 不適切事案についての包括外部監査人の評価及び再発防止にむけての意見等 2 「医学生等貸付金」について （3）事務の引継ぎに関する問題点と改善策 ① 事務分掌表の記載について ア. 医療対策課の事務分掌表では、医師確保修学資金に関して、 平成13年4月分「看護婦・OT・PTの補助金・修学資金に関すること」 平成14年4月分「医師・看護師・OT・PTの補助金・修学資金に関すること」 と記載されている。 平成13年度分分掌表には医師の修学資金に関することが含まれていないが、これは「医学生等貸付金」では既に貸付業務が終了しており、債権管理業務のみが残っているだけだったからだと思われる。 これに対して、平成14年度には新規貸付事業として医学生に対する「へき地医療奨学金貸付金」が開始されたので、事務分掌表に医師の修学資金に関する事務を記載したと思われる。 イ. しかし、貸付金事業は貸付実行をして終わり、ではない。 当該制度は、原則免除を予定してはいるものの、免除要件が充足されなければ返還を求めらるのであるから、	

「貸付実行」後も、免除が確定するか返還が終了するまで、当然に、債権を管理しなくてはならない。「貸付実行」後も事務がなくなるわけではなく、債権管理事務（免除要件確認、免除手続き、債権者の状況のフォロー等）を継続して行う必要がある。

したがって、貸付実行事務は終了していても、医師の修学資金に関することを、事務分掌表に記載すべきであった。

さらに言えば、事務分掌表の記載を「補助金・修学資金に関すること」という抽象的な記載ではなく、「貸付」「免除決定」「回収」など、ある程度具体的な記載とすべきである。

② 事務分掌表にはなくとも類似事業の担当者において気づくことができたこと、気づくべきであったことについて

後述のように、『債権現在額報告書』には「へき地医療奨学金貸付金」と並んで「医学生等貸付金」が記載されており、債権が残っていることが記載されている。これを見れば、「医学生等貸付金」事業が完遂していないこと、何らかの対応をとる必要があることに気づくのが普通である。

そして平成14年度に始まった「へき地医療奨学金貸付金」と不適切事案が発生した「医学生等貸付金」は、いずれも医師確保のための修学資金であり、趣旨、制度設計等、きわめて類似している。

それにもかかわらず、平成14年度以後、「へき地医療奨学金貸付金」担当者は、「医学生等貸付金」欄に残高があるのを見て、「医学生等貸付金」という同種の貸付事業が完遂していないこと、誰もその事務を行っていないことに気がつかなかったのだろうか。それとも、気づいていても何もしなかったのだろうか。

気づくことができるのに気づかなかったのならそれも問題であるが、仮に気づいても自分の担当ではないから何ら対応しなかったのなら、そのような仕事のあり方は問題である。

事務分掌表に記載されている、されていない、にかかわらず、気づいたのであれば対応すべきであろう。

③ 上記事務分掌表の記載の点、また、業務に対するあり方の点は、当該事案が発生した部課に特異な状況として片づけるべきではない。

後述する看護学生等に対する修学資金における指摘事項と同様に、全庁としての事務業務全般の業務改善策と

【医療政策課】

平成22年度からは、当該貸付金・奨学金業務に関することを事務分掌表に明記することとした。

【政策企画監室・人事課】

本県では、基本的に不適切事案については以下のような対応を行っている。

- ① 知事をトップとし、各部局長で構成する「業務点検委員会」を設置。（全庁的組織）
- ② また、「業務点検委員会」の下部組織として政策企画監、人事課長、財政課長、広聴広報課長等で構成する「業務点検委員会作業部会」を設置。
- ③ さらに、各部局においても部局内に業務点検委員会を設置。
- ④ 不適切事案が発生した場合は、知事の指示のもとに「業務点検委員会」及び「業務点検委員会作業部

して取扱い、検討する必要があると考える。

(4) チェック体制に関する問題点と改善策 ～上司の管理を中心として～

① 『改善措置』では問題点として、チェック体制が不十分(課内、部内、県庁内)だったことを挙げ、改善策としてチェック体制の構築を挙げている。

その内容は

●複数担当者による事務処理、他のグループによる定期的なチェック等が行えるよう組織と事務分掌を見直す

●上司による、定期的な貸付金管理の状況等の確認

●決算時における債権管理状況の検査・確認である。

② 改善策として、まず、管理職による業務管理の在りかたの見直しが行われるべきであることについて

ア. 未処理の状況が長期間、放置された最大の要因は、管理職の業務管理の在り方にあると考えられることについて

ところで、当該不適切事案は、担当者が債権残高に長年変動がないことを不審に思い、台帳やファイルなどの書類調査を実施したことから発見されたとのことである(ヒアリング結果)。

債権残高の異常は、本来は実務経験の少ない担当者より、むしろ実務経験豊富な上司が発見すべきと考えるが、実際は上司は16年間、債権残高の異常に気がつかなかつた(あるいは気がついても問題視しなかつた)。

これは、上司が債権管理業務を管理するために必要な書類の確認等をしていなかったか、書類を確認しても異常であるということに気がつくことができなかつたか、ということであり、すなわち、管理職が適切に業務管理を行っていなかったということである。

そして管理職が業務管理を適切に行っていなかったことが、未処理の状況が長期間、放置されたことの最大の要因であると考ええる。

したがって、改善策においては、むしろ、この「管理職による業務管理」の在り方を見直しが重要であると考ええる。

イ. ところが、県においては、「管理監督責任」に関して課長以上の処分はなされてはいるが、管理監督のあり方についての議論には至っていない。ヒアリングをしていても管理職による業務管理の在り方の改善が必要であるとの意識は希薄であるように感じた。

県が掲げる上記改善策も「不適切な事務(未処理等)が発生しないようにするための貸付金管理事務のあり

会」で、事案の調査・原因の究明・再発防止策の検討を行うと共に、不適切事案発生部局にとどまらず全庁的に情報を共有し、同種の事務を持つ部局にも注意喚起を行うこととしている。

監査意見のあった「医学生等修学資金貸付金」についても、不適切な事案があったことから、県では自ら「業務点検委員会」においてその原因を究明すると共に改善策を講じ、現在、実施している。

このような事案が発生した原因と対策については、「平成21年度包括外部監査報告書」第2編第1章第2の2(4)においても記載されているが、

「業務点検委員会」においては

① 担当者の不適切な事務処理

② 不十分な事務引き継ぎ(担当から部のトップまでの各レベル)

③ チェック体制の不十分さ(課内、部内、県庁内)

④ 組織としての連絡体制(報告、連絡、相談)の不十分さ などを問題点・課題と考え、

① 事務処理マニュアルの整備と共有化

(担当者以外でもカバーできる事務処理体制の構築、適切な引き継ぎと上司による引き継ぎの確認など)

② チェック体制の構築

(上司による確認、複数担当者による事務処理など)

③ 組織の連絡体制の強化

などの改善策を講じることとしたうえで、

こうした対策に不適切事案が発生した所属だけでなく全庁的に取り組んでいるところである。

したがって、今回、指摘・意見をいただいた、

「気づくことができるのに気づかなかつたのならそれも問題であるが、仮に気づいても自分の担当ではないから何ら対応しなかつたのならば、そのような仕事のあり方は問題である。」

「上記事務分掌表の記載の点、また、業務に対するあり方の点は、当該事案が発生した部課に特異な状況として片づけるべきではない。」

後述する看護学生等に対する修学資金における指摘事項と同様に、全庁としての事務業務全般の業務改善策として取扱い、検討する必要があると考える。」

ということは、当然のことであると考えており、既に当該事務に限らず適切な引き継ぎや事務のチェック体制

方」に特化している。これは、そもそも不適切事案が「貸付金管理事務」に係るものであることからして、やむをえないことかもしれない。

しかし、今回の不適切事案において未処理の状況が長期間、放置されたことの最大の要因は管理職の業務管理の在り方であると考えられる以上、県においても、管理職による業務管理の在り方についての見直し、さらには、改善策を講じなくてはならないと考える。

ウ. 債権管理業務の場合、どの書類を見、どのような値であれば異常か、という点につきある程度の知識が必要ともいえるので、管理職になる職員については、何らかの形でこれを身につける必要があるだろう。

ヒアリングでのやりとりの中で、例えば、管理職研修において、債権管理についての研修を1コマ実施して、債権管理業務のシミュレーションを行うということも考えられるとの県職員からの意見があったが、それは、管理職が、債権管理業務の業務管理の「ツボ」を獲得する意味で有効ではないだろうか。

③ 管理職業務の在り方の見直しは、全庁的な取組みとすべきと考えられることについて

ア. 管理職業務のあり方の問題は、今回の事案の起きた部課に限ったことではなく、県庁の業務全般に共通する課題なのではないだろうか。

そうであれば、管理職業務についての改善策は、上記事務の引継ぎにおける改善策と同じく、不適切事案の対策に限るのではなく、全庁としての管理業務全般の業務改善策として取扱い、検討する必要があると考える。

イ. 管理職による管理業務のあり方の改善策としては、管理職研修が重要ではないかと考える。

管理職による管理業務を適切に行うために必要なスキルを管理職となる職員が獲得できるよう、管理職研修のあり方を見直すべきではないか。

(5) 担当部署、権限を明確にし、改善策の「実行管理」が確実に行われるようにすべきことについて

上記『改善措置』では、改善策の実行管理を行う部署は明確に示されておらず、『改善措置』を作成した業務点検委員会が実行管理を行うものともされていない。

業務点検委員会以外では、改善策の実行管理を担うことが期待されるのは『島根県債権管理連絡会議』であろうが、同連絡会議の本会議は1回しか開催されておらず、しかもその議論の主眼は、実行管理の点にはない（「第3 2 島根県債権管理連絡会議について」参

の構築などに取り組んでいるところである。

【人事課、政策企画監室】

「業務点検委員会」で策定した改善策には、管理職に限らずチェック体制の充実を図ったり、組織の連絡体制を強化するなど、業務管理の見直しも含んでいる。

【人事課、政策企画監室】

「業務点検委員会」では、本不適切事案に対する改善策のほか全庁における今後の取り組みも策定している。その中のチェック体制の充実などは貸付金事務に限ったものではなく、その他の事務にも共通する事項である。

【人事課】

管理職として必要な危機管理能力や、人材育成をはじめ、リーダーとして取り組むべき組織と業務の総合的な管理監督能力を高めることを目的に「新任課長研修」を実施している。平成21年度からは「公務員倫理」をカリキュラムに加えたところだが、今後も必要に応じて研修内容の充実を図っていく。

照)。

一方、出納局において

●『債権管理チェック項目(自主点検用)』を利用した自己点検の要請と結果のとりまとめ

●会計検査

等が行われているものの、出納局に『改善措置』記載の改善策の全てを管理監督する権限が明確にあるわけではない。

改善策を実行し、確実に業務改善が行われるようにするには、実行管理を行う組織を設置するか、または既存の部課、組織に明確に実行管理のための権限を付与すべきである。

(6) 『債権現在額報告書』について

① 今回の事案は、平成6年度から平成20年度までの長期間にわたって事務処理が行われなかった事案であるため、当初、包括外部監査人は、「医学生等貸付金」は、『債権現在額報告書』に記載されていないのだろうと考えた。なぜなら『債権現在額報告書』に記載があれば、残高が数年間増減していないことがわかり、『おかしい』とすぐに気づくはずだからである。

しかし、実際には「医学生等貸付金」は『債権現在額報告書』に記載されており、包括外部監査人が確認した保管文書によれば、平成6年度の前年度末現在額から平成20年度の前年度末現在額まで同額(48,010千円)が記載されていた。

同報告書には、「医学生等貸付金」だけでなく、医療対策課の他の貸付金も同じく記載されており、同報告書を作成する担当者、グループリーダー、課長が閲覧することになっている。

事務が分掌表等に記載されていないと、前任者から事務引継ぎがされなければ後任者には当該事務について何もわからない、その事務があることもわからない、ということはあるかもしれない。しかし、このように『債権現在額報告書』に記載がある以上、たとえ、明確な引継ぎが行われなくとも、貸付金の存在は明白であり、長期間にわたって同額の残高が記載されていることは何らかの問題があると認識されてしかるべきものである。

② しかし、健康福祉総務課と人事課の行った関係者事情聴取の記録を閲覧したところ、過年度の担当係長の中には「医学生等修学資金の存在を正直知らなかった。」と回答している者もある。

【出納局・人事課】

この度、債権管理に関する重要事項を全庁的な観点から審査・協議を行う機関として新たに「島根県債権管理会議」を本年7月に設置(会長=副知事、委員=各部局長、専門部会=関係各課長)したところである。

この「島根県債権管理会議」において、改善策の実行管理など債権管理の適正を期すための全庁的な取組に努めていく。

なお、改善策の実行は、各部、各課の責任において行うが、今後、債権管理事務が適正に執行されるよう、出納局が会計検査等により点検及び指導していく。

考えられないことであり、気がつかないこと自体に大きな問題がある。

この点からしても、上記、「チェック体制の構築（上司の管理を中心として）について」記載の事項と同様に、管理業務そのものに問題があるといわざるを得ない。

管理者は「気がつく」ことができるスキルを持つべきであるし、「気がつく」ことができるように、管理職研修等を組み立てて行うべきである。

3 「看護学生等貸付金」について

(3) 「医学生等修学資金」事案と異なる点について

③ 人員配置等の環境を再度検討する必要があることについて

ア. これらの事実を並べてみると、「看護学生等貸付金」については、要因の根本は担当者の職務怠慢という属人的なものではなく、例えば担当者の業務過多といった業務のあり方や人員体制そのものの問題ではないか、と思われるのである。

今年度の監査における医療対策課のヒアリングにおいて同課の職員の業務量が非常に多く、大変であることをひしひしと感じただけに余計にその感がある。

イ. 不適切事案に対する改善措置のひとつとして「チェック体制の構築」があげられており、その中に、複数担当者による事務処理が挙げられている。

しかし、複数担当者による事務処理は、単純に考えれば担当課全体の業務量が増加するということである。不適切事案の発生の要因のひとつに、担当者の業務過多といった業務のあり方や人員体制の問題があるとすれば、そこに手当て（業務の見直しや人員体制の強化）をせず、チェック体制を強化するために複数担当者による事務処理をするということになれば、別の形でしわ寄せ、業務の歪みが生じる可能性がある。

その場合、数年後に今回と同じような事案が発生する可能性があるのではないだろうか。

人員が不足し物理的に「無理」ということはないか、等を含め、人員配置等の環境を再度検討し、必要ならば、業務配分の見直し等も実施することも、改善措置として考えるべきであろう。

(4) 事務の引継ぎについて

① 事務の引継ぎに関する県の改善措置

『改善措置』には課題・問題点として「不十分な事務

【人事課】

管理監督者が「気がつく」ことができるスキルを持つことは重要であり、管理監督者を対象とした研修等においても、「気づき」の視点を入れて実施しているところである。

【人事課】

人員配置については、毎年度、組織・人員体制を決定する中で、検証、見直しを行っている。定員削減を進める中であっても必要な部署への人員配置については、基本的に各部署局長に裁量権を与えるなど、柔軟に対応できるよう努めているところである。

参考：医療政策課（旧医療対策課）の体制

○H21：業務分担の見直しを行い、1室2グループ1

引継ぎ（担当から部のトップまでの各レベル）」が挙げられている。

そして、その改善策として、事務処理マニュアルの整備と共有化があげられ、その一項目として「人事異動等により担当者が交代する場合の適切な引継ぎと上司による引継ぎ完了の確認」を必要としている。

② 「適切な引き継ぎ」について

ア．繰り返しになるが包括外部監査人が入手可能であった平成13年4月以降の事務分掌表には、修学資金に関する記載があるのである（平成13年4月分には「看護婦・O・P・Tの補助金・修学資金に関すること」と記載されている。）

分掌表等に記載されない事務の引継ぎは、前任者が引継ぎしなければ分からないこともあると言えるが、事務分掌表に記載されている事務については、引き継ぎがなされなければ後任者の方から引継ぎを要請する義務がある。後任者が「前任者が引き継ぎをしなかったから自分には責任は無い」と言えることではない。

分掌表に記載がある事務につき引き継ぎがなされない場合、後任者は、当然に、引き継ぎを求めるべきである。

イ．事務分掌表には正担当者と副担当者の記載があり、事務の引継ぎは両者が受けるものと考えられるが（同時ではなく正担当者が副担当者に説明する形でもいいと考えられるが、最終的には副担当者も事務内容については知っておかなければいけないことになっている）、副担当者については「改善措置」では全く触れられていない。

副担当者も事務内容を了知できるよう、引き継ぎがされるべきである。

ウ．現在の事務の引継ぎについては特に定めはなく、個々独自に行われているとのことである。確かに業務はそれぞれ異なるため、統一した事務引継ぎ方法で引き継ぎをすることは困難だと思うが、最低限実施すべき事項（例えば、事務分掌表に記載のある事務についての引き継ぎの確認等）についての定めはあってしかるべきと考える。

引き継ぎに関する状況は、健康福祉部の該当課に特異のものではなく、全庁に共通のものと思われる。

引き継ぎに関する当改善策については、不適切事案の対策に限ったものとするのではなく、全庁としての事務業務全般の業務改善策として取扱い、検討する必要がある

スタッフから1室3グループ2スタッフに再編するとともに2名（島大派遣を1名含む。）の増員を実施。

OH22：ドクターヘリ導入に向けた取組や、地域医療再生計画の着実な実施など、医療を取り巻く諸課題に対して積極的に取り組む体制を強化するため、5名の増員を実施。

また、債権管理事務にあたる嘱託職員1名を配置。

【政策企画監室、人事課】

引き継ぎに関する改善策についても、健康福祉部の不適切事案に限らず、全庁的に様々な事務について取り組むよう平成21年度に開催した業務点検委員会において、

ると考える。

③ なお、事務引き継ぎに関連する医療対策課内の再発防止策として、貸付金管理についての事務分掌の明確化が挙げられていることについては、迅速な対応として評価できる。

(5) 『債権現在額報告書』について

① 「看護学生修学資金貸付金」「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」はいずれも『債権現在額報告書』に記載されている。

ただし両貸付金事業は現在も継続している事業であって、「看護学生修学資金貸付金」は現在まで、「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」は平成18年度まで、貸付が実施されており債権現在額は毎年増減している。したがって、「医学生等貸付金」のように全く増減がなく一見して異常、という状況ではない。

② しかし、注意深く見れば、基本的には返還免除がなされる貸付金であるにもかかわらず、入手した平成13年度から平成15年度まで減少額の項目の「不納欠損額・免除額など」に金額の記載が無く（平成16年度においても「看護学生修学資金貸付金」の「免除額など」の記載金額は378千円と少額である）、この点から、異常性に気がつくべきである。

③ 更に言えば、平成17年度に債権管理簿の調査を実施したにもかかわらず、平成18年度において再び業務を放置した状況も、平成17年度では「免除額など」が「看護学生修学資金貸付金」で14,360千円、「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」で12,096千円、記載されているにもかかわらず、平成18年度では記載されていないことを見れば、明らかではないと思われる。

これらについての問題点の指摘内容は前述の「医学生等貸付金」における指摘と同様である。

④ 欠損処理は正式な稟議決裁を経るべきであることについて

なお、平成20年度において、調査結果の電算情報と債権現在額の当年度末現在額が一致せず、その原因が不明であったことから、差額を「不納欠損額・免除額など」欄で調整しているという事実があった。

『債権現在額報告書』は会計規則に作成が義務付けられている報告書であり、その報告書の過去の数字が誤っていることについて訂正する以上、その決裁については、相応の手続きが必要であると考えられる。

知事から各部局長に対し取り組みを徹底するよう指示しているところである。

当該欠損処理については、『債権現在額報告書』の出納局への提出後に調査結果の電算情報によって差異が判明し、『債権現在額報告書』を出納局に再提出した際に説明資料が作成され、当該説明資料によって出納局会計課及び部内のとりまとめを行っている健康福祉総務課への説明がなされてはいるが、決裁についてはグループリーダーの稟議決裁で処理され、課長以上の決裁で処理されてはいない。

会計規則上義務付けられている書類の数値の訂正の手續きとしては不十分であると考える。

現在のところ、このような差額を処理する際の統一的な規則がないので、今後、運用上の規則を定める必要があると考える。

4 貸付金管理回収業務の担当課について

(3) 部単位で、さらには、県全体で、貸付金事業を見ると、相当数の貸付金がある。

これらの多数の貸付事業における管理回収業務を、各部の総務課（予算主管課）で一括して行なうならば、各担当課がそれぞれ管理回収業務を行うよりも効率的でもあり、また、ノウハウも蓄積できるのではないか。

『改善措置』の改善策に記載されている「チェック体制の構築」も重要であるが、業務改善のひとつとして、例えば部ごとに「貸付金管理回収業務」を一括して総務課（予算主管課）で行うなど、担当課の抜本的な見直しも検討すべきであると考える。

5 類似した貸付金についての管理手法の集約について（全庁での対応）

(1) 4. において記述しているとおり、管理業務そのものを集約することが望ましいものと考えるが、これが困難である場合、もしくは、管理業務の集約ができるまでに時間がかかる場合、類似した貸付金ごとに管理手法のノウハウを集めて、関係部課の担当者がそれを学ぶことが有効であると考える。

(2) 当不適切事案についていえば、共通の特徴として、制度趣旨から返還が免除される場合が望ましく、返還される場合は制度目的が達成されない場合であること、があげられる。

そこで、監査対象とした他の部局において、そのような貸付金を見たところ、農林水産部において、いくつか

【出納局】

修正報告をする場合も課長決裁で行うよう指導したところである。

なお、他の所属にも同様な誤りのないよう周知した。

また、各部局長に対し、各部局の責任者として債権管理の状況を掌握するよう要請したところである。

【政策企画監室、人事課、各部局主管課】

貸付金はそれぞれが個別の政策目的を持ち、また、貸与者・被貸与者や貸与の基準等も千差万別であることから、「貸付業務」と「回収業務」を分離し、「回収業務」のみを一括して行うことは業務の実態に即しておらず、必ずしも適当・効率的ではないと考えているので、担当課の抜本的な見直しは現在予定していない。

しかしながら、貸付金の回収を適切に行うことは極めて重要なので、島根県債権管理会議において、

① 債権管理マニュアルの策定・見直し

・各所属において個々の業務に即したマニュアルを策定 など

② 債権管理業務の一部の外部委託化 など

実効性のあがる方策を検討しているところである。

の貸付金が存在していた（貸付金の概要及び監査結果については第2編第2章第1～第4を参照）。

その中で、特に今回の事案に近いのは「農業大学校奨学資金貸付金」である。

当貸付金の返還免除の規定は、卒業後直ぐに農業に従事し、かつ3年間農業に従事した場合である。そして、返還免除までの期間についての確認は、債務が無くなるまで毎年4月末に就業状況報告書を農業大学校長に提出させることによって行うことになっている。

このような手続きが実施されていれば「医学生等貸付金」のように、貸付業務終了後、長期間貸付金管理業務の存在そのものが分からなかったということにはならないものと思われる。

同様のノウハウを類似貸付金の担当者に周知し、共有すべきである。

(3) 「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」における改善措置

① なお、「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」については、平成21年度に規則改正により年1回の就業状況届出が制度化された。

就業状況届出は「看護学生修学資金貸付金」では元々制度化されていたが、運用に問題があった（届出の提出管理が実施されていなかった）。

「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」における就業状況届出の制度化は、不適切事案の発生を受けての改善のための迅速な対応として、評価できる。

② 上記のような債権管理業務における改善は、不適切事案の発生した医療対策課に止まらず、全庁的に行われるべきである。

一部課による業務改善を全庁的に共有化するために、それらを取りまとめる部署の設置もしくは既存の部署への権限付与がなされることが望ましいものとする。

第3 不適切事案を受けて県が行った対応について

2 県の実施した調査について

3 業務点検委員会における再発防止策

(1) 業務点検委員会（政策企画局政策企画監室所管）は、不適切な事案や改善を要する事案が発生した場合に、全庁的な情報の共有を行ったり改善措置を講じるための組織であり、今回の不適切事案の発生に際して上記『改善措置』を取りまとめ、再発防止策を検討した。

ところで、再発防止策の検討には、当事者からの聴き

【出納局、政策企画監室】

適正な管理がなされている所属の事例や他県の参考例を積極的に情報提供するなど、職員の情報共有に努めていきたいと考えている。

なお、出納局では債権管理に係る会計検査を実施するとともに、債権管理の法律的・実務的な観点から弁護士を講師に招いて職員研修を開催したところである。

【出納局、政策企画監室、人事課】

この度、債権管理に関する重要事項を全庁的な観点から審査・協議を行う機関として新たな「島根県債権管理会議」を本年7月に設置（会長＝副知事、委員＝各部局長、専門部会＝関係各課長）したところである。

今後、この「島根県債権管理会議」において、御指摘のあった業務改善の共有化を含め、債権管理の適正を期すための全庁的な取組に努めていく。

取りが不可欠である。

なぜなら、具体的に再発防止策を検討するには、前提として、事故発生当時の状況について、まずは事実関係、さらには、その状況を当時の関係者はどう認識し、それについてどのような考え方で行動したか、が具体的にわかっていなくてはならないからである。

担当者がどのように考えていたから事故が発生したか、何がどこにあったから事故が発生したか、それらのことがらをリアルにつかんだ上で検討するのでなければ、有効な再発防止策は取りえないことは、日常的な経験からも実感できるはずである。

そして、それらのことは、当時の文書と関係者からの聴き取りによってのみ知り得るからである。特に、関係者からの聴き取りは不可欠である。

(2) しかし「業務点検委員会」は再発防止策の検討の際に、聴き取り調査を実施していない。健康福祉総務課と人事課の行った聴き取り調査の結果である「事情聴取録」も用いていない。

監査人としては、当該「事情聴取録」が聴き取り結果を文書化したものとして、今回の事案の原因分析、対応策検討の出発点となるとの考えから、これを詳細に検討し、さらに「事情聴取録」の内容を時系列にしたがって整理してみた。

そのことによって、当時の担当課内の状況がリアルに把握できた。

そこには、当時担当課で切実に必要とされていた「手だて」が記録され、再発防止策の多くのヒントが見られる。

前述の、貸付事務に慣れた他部門に、貸付金債権の管理は任せたがよいとの考え方もそこに記載されていたものである。

さらに、担当課の極めて繁忙な仕事の状況と、悲鳴とも思える切実な訴えも記載されている。

これらのリアルな状況を知った上で検討して初めて有効な再発防止策が見いだせるのではないか。

(3) 監査人としては、この「事情聴取録」を検討せずして、具体的で有効な再発防止策は打ち出せないと考えており、この「事情聴取録」の検討がなされずして今回示された再発防止策は、そのことだけをみても実効性に疑問を持たざるを得ない。

当該「事情聴取録」を検討の上、再発防止策が再度検討されるべきと考える。

【政策企画監室、人事課】

業務点検委員会においては、指摘のあったとおり、再発防止策の検討にあたり人事課が行った（作成した）「事情聴取録」は使用していない。

しかしながら、業務点検委員会においては人事課の事情聴取とは別に、事案の概要等をとりまとめるため、事案発覚時の担当課長、担当グループリーダー等から聞き取りを行った。

(4) 人事課からは、当該「事情聴取録」は、当時の担当者やその上司の処分を検討する上で事実確認等を行ったものであり、再発防止策の検討のために用いるとなると、当初の作成目的と異なる使用になるとの説明があった。

目的外使用の問題があるという説明はわからなくはない。

しかし、目的外だからといって始めから再発防止策の検討に用いないというのは、不合理であろう。

被聴取者に同意を求める等も含め、目的外使用のためにルールを定める必要があればそれをした上で、再発防止策検討のために「事情聴取録」を用いるべきである。

4 島根県債権管理連絡会議について

(2) 連絡会議の実施状況

① しかし、平成21年1月の設置以降包括外部監査実施中の平成21年11月30日現在までの間に、連絡会議の本会議が開催されたのは、平成21年2月4日の1回である。

この際の会議には、副会長である財政課長は欠席、会長副会長以外の委員11名のうち7名が代理出席であった。

1月の連絡会議設置後、平成21年2月4日と、日を置かずには緊急に会議を開いたことは評価できるものの、委員の過半数以上が欠席または代理出席であることからすると、連絡会議自体のあり方に疑問を持たざるを得ない。

また、当該連絡会議を重要な会議と位置づけるのであれば、その後、開催されていないのはなぜだろうか。

② また、記録として残されていた議事内容の要旨を閲覧したところ、当該連絡会議の設置要綱等の説明の他は「債権放棄のあり方」など債権管理の運用上の個々具体的な問題点の議論になっており、県における債権管理全般の方向性についての議論はなされていない。

多くの他自治体でも債権管理に関する連絡会議が設置されているが、その内容を見ると自治体として債権管理の重要性を認識した上で、債権管理連絡会議において自治体の全体的な債権管理のあり方についての方向性を決定し、その方向性に沿った債権管理を実現しようとしている。連絡会議の組織構成や権限もそれが可能なものとなっている。

債権管理の重要性、適正な債権管理の必要性に鑑み

事案発覚時の担当課長や担当グループリーダーは当然、現状はもとより、過去の状況やこれまでの経過を踏まえた上でこの聞き取りに対応している。

したがって、「職員の処分」という点については人事課の「事情聴取録」によらざるを得ないが、「事案が発生した原因」や「再発防止のために何が必要か」について検討するうえでは、この聞き取りは必要かつ十分なものであったと考えている。

また、業務点検委員会（作業部会）には「事情聴取録」を作成した人事課を所管する総務部長（作業部会においては人事課長）も構成員として参画している。

以上のようなことから、再発防止策の策定は実態を踏まえ、適切に行われたと考えている。

よって、業務点検委員会が策定した再発防止策が「実効性に疑問があるもの」とは考えていないので「事情聴取録を用いなかったこと」を理由として再発防止策を再検討する考えはない。

今後とも、万一、不適切事案が発生した場合は適時・適切な手法で状況や原因の把握を行ったうえで、再発防止策を検討していきたいと考えている。

そのうえで、今後の「事情聴取録」の活用については慎重に検討して行きたいと考えている。

なお、これまでに述べてきた「事務処理マニュアルの整備」、「チェック体制の強化」などの再発防止策のほか、医療対策課については、地域医療を取り巻く諸課題に積極的に対応するため、裁量権を持った役職者のリーダーシップのもと、平成22年度から課の名称を「医療政策課」に改称するとともに職員5名、債権管理のための嘱託1名の増員を行うなど体制の整備も図っているところである。

【出納局、関係課（島根県債権管理会議構成課）】

債権管理の重要性等に鑑み、債権管理に関する重要事

ば、島根県においても、当該連絡会議を、このような組織として位置付け、設置・運営することが望まれる。

5 債権管理マニュアル

(1) 債権管理に関する問題意識から、出納局会計課が『債権管理マニュアル』を作成していた。そこで、不適切事案に対する対処の調査に併せて、『債権管理マニュアル』の内容も確認することとした。

債権管理の事故を防ぐ手立てのひとつとして、管理上必要な手続き、アクションを可能な範囲で、具体的にマニュアル化することがある。

この点、出納局会計課作成の『債権管理マニュアル』は、債権管理における事故発生時のマニュアルとしては詳細で、きちんと作られていた。

しかし、同『債権管理マニュアル』は、扱う債権の解説、緊急時の法的対応の記述が中心となっており、平時の管理のためのマニュアルとしては不十分である。

事故が起きたときにはどうするか、ではなく、事故が起きないようにするにはどうしたらいいか、という『平時のマニュアル』が必要だと考える。

本報告書の指摘を含め、債権管理において事故を防ぐために、今日何をするか、1月に一度は何をするか、1年に一回は何をするか、具体的にマニュアル化がされることが望ましいと考える。

その際、債権管理のために特別な文書や仕掛けを新たに作る前に、既存の通常の管理のためのツールを使うことが考えられる。

(2) 緊急時において重要なこと

債権管理において本当に「事故」が発生したとき、担当課が最速で行うべきは、しかるべき対応ができる課に事故の発生を伝えることである。

「事故」の場合には、各担当課が自課で対応することではなく、しかるべき課が対応するか、さらには、弁護士等の専門家に依頼して裁判所の手続きを取らないといけない場合もありうる。

とすれば、緊急時の対応としてあらかじめ検討し、マニュアル化しておくべきことは、

●専門の担当課に持ち込むべきか 自分のところですかの見極めの基準要件タイミング

●その際に、整理して伝達すべき情報は何か

そのためにあらかじめ課内でどのような情報を整理収集しておくべきかといった点ではないか。

項を全庁的な観点から審査・協議を行う機関として新たに「島根県債権管理会議」を本年7月に設置（会長＝副知事、委員＝各部局長、専門部会＝関係各課長）したところである。

今後、この「島根県債権管理会議」において、債権管理の適正を期すための全庁的な取組に努めていく。

なお、7月30日には第1回会議を開催し、課題解決に向けた検討を始めている。

【出納局】

各債権に共通する平時の管理業務は、今後、出納局作成の「債権管理マニュアル」に明記することとしている。

また、個別の債権管理マニュアルを策定していない所属にあつては、平時の管理業務を含め、個々の業務に即したマニュアルを必ず策定するよう指導したところで。今後、会計検査を通じて徹底を図っていく。

なお、個別のマニュアルを策定している所属にあつては、平時の管理業務を中心として見直しをするよう指導したところである。

【出納局】

指摘のあったことについては、今後、個別マニュアルに明記するよう要請していく。

緊急時の対応そのものを各課の担当者が知っておくことは、その次でよいと考える。

6 各課の対応

(1) 包括外部監査では、各部に対して、当該不適切事案を受けて、各部局において事務執行について何らかの見直しを行ったか、事務執行について何らかの見直しを行ったとすれば、具体的にどの様な見直しを行ったかを質問したところ、概ねの部局の回答は、債権管理マニュアル等の徹底をはかったという内容であった。

(2) 農林水産部の取組について

その中で、農林水産部では、各課での貸付業務の事務内容を分析したうえで、実施すべき事務の内容とその事務の期限を記した詳細なチェックリストが作成されて、担当、上司2名の3回チェックするようになっていた(本章末尾 資料2)。

この農林水産部の試みは、事務を具体的に把握している点、日常平時の債権管理としてすぐに使える点、複数チェックができるようになっている点、で高く評価できる。

これらの点は、不適切事案の再発防止策として県があげ、適切な事務引き継ぎやチェック体制の強化を、現実的に実行する上で重要なことであると考え。

他の部局においてもそれぞれの部課の貸付事務の事務事業の内容に適する形で、類似の試みがなされるべきではないだろうか。

さらに、貸付事務にとどまらず、全事務について、できるかぎりこのような試みがなされるべきではないだろうか。

第4 既存の文書の債権管理のための利活用や改善について

- 1 県が定める債権管理簿について
- 2 「債権現在額報告書」について

(1) 本庁等及び部局の長は、その所掌に属する管理簿記載債権について、毎年3月31日現在における債権現在額報告書(様式第71号)を作成し、出納局長に提出しなければならないこととなっている(島根県会計規則第105条の11)。

債権現在額報告書は、債権別に

- ① 債権の名称

【政策企画監室】

業務点検委員会は全庁のほか、各部局にも部局毎に設置している。

不適切事案が発生した場合は、全庁の業務点検委員会において情報を共有すると共に、類似事務がある部局には注意喚起を行っていく。

また、各部局の業務点検委員会においても適宜、業務の点検を行っているところである。

② 前年度末現在額

③ 当該年度中の増減額（増加額、減少額、差引増減額）

④ 当該年度末現在額

を記載するものであり、これを集計することによって債権の全般的な管理が可能となる。しかし、現況では、債権の全般的な管理のために十分に活用されているとはいえない。

出納局会計課において、債権管理のためのツールとして一層活用していくべきであるとともに、出納局会計課だけではなく、各部課、特に各部の予算主幹課においても債権管理のツールとして用いるべく、工夫がなされるべきである。

（2）債権現在額報告書の作成方法等について

① 債権現在額報告書は、一般的に、管理簿記載債権を有する各課の担当者がこれを作成する。

そして、作成された債権現在額報告書を上席者、各課の課長、が確認の上、各部等の総務課がとりまとめる、という確認方法がとられている。

② 実地監査において債権現在額報告書の作成方法と確認方法を確認したところ、債権現在額報告書を作成する際に、どの帳票のどの数字を用いるかは必ずしも明確になっておらず、担当者毎に異なっていた。

また、債権現在額報告書作成にあたってどの帳票のどの数字を用いたかがわかるようになっていない。さらには、その帳票等が残っているかどうかもわからないという状態であった。

このような状態では、上席者以降が債権現在額報告書を見ても、そこに記載された数字が正しいかどうかを上席者以降のところで事後的に確認することはできない。

③ 債権現在額報告書を作成するにあたってどの帳票等のどの数字を用いたかを明らかにしておくこと、その帳票等を残しておくこと、により、上席者以降のところで、債権現在額報告書の数字が正しいかどうかを確認できるようにしておく必要がある。

3 出納局会計課、監査委員監査、財政課における債権に関する報告書類

（1）現在、債権に関する報告書類として、

a 出納局会計課に提出する債権現在額報告書

【出納局、関係課（各部局主管課、島根県債権管理会議構成課）】

県全体の債権現在額及び未収金の状況を取りまとめ、その結果を「島根県債権管理会議」に報告し、部局長が債権の現状と課題について共通理解を深め、適正化に取り組むための資料として活用していくこととしている。

【各部局主管課】

債権現在額報告書の作成にあたっては、債権管理簿等の関係資料を添付し、数字の根拠や管理状況等を明確にした上で上司の決裁を求めることとする。

- b 監査委員監査の際に提出する資料
- c 財政課に提出する決算統計の基礎資料

の3種類の文書が作成されている。

これらはいずれも、出納局会計課、監査委員監査、財政課の3部門が必要とする情報を得るためにそれぞれの書式で作成することを担当課に求めているものである。

これらの文書はいずれも、債権管理のためのツールとして利用できる。

すなわち、債権管理という視点でこれらの書類を再度検討し、必要な数値を改めて定めることで、債権管理に利用できると考える。

(2) その際、3種類の文書の統合化をすべきと考える。

現在は、担当課は、基礎数値を足したり引いたりして処理して、似たような、しかし、微妙に異なる数値を出して3種類の文書を作成しているものであり、業務量が増えることにもなっている。

確かに提出先における報告書の利用目的は異なり、必要な情報も異なることは理解できるが、必要情報の相当部分は共通しているため、何らかの形式による統合化が可能ではないかと考える。

担当課は共通に必要な基礎数値を記入し、出納、財政、監査各部門においてそれを処理してそれぞれ必要な情報を作成する、もしくは、担当課が基礎数値を入力すれば出納、財政、監査各部門が必要とする数値がどこかに出るようなテンプレートを工夫するなどして、何らかの形式による統合化を考えるべきではないだろうか。

第5 過年度の包括外部監査の措置状況

- 1 過年度の包括外部監査結果は活用されたか
- 2 包括外部監査の結果に基づく措置等について。

(4) 措置状況の確認によって言えること

① 全ての措置状況を確認したわけではないが、確認した範囲では、監査結果として指摘された事項に関して、該当の所管課では可能な限りの対応がなされていると言える。

一方、全庁的な対応については、次項3)で記載のとおり、県が講じるとした措置等の内容に記載された事項が、全く実施されていない。

これは、包括外部監査の結果に対する対応を責任を持って所管する部署が明確になっていないためであると考

【出納局、財政課、監査委員事務局】

今回、ご指摘の点を踏まえ、出納局が求める「債権現在額報告書」と財政課が求める「決算統計資料」との数値の共通化を図っている。

える。

包括外部監査人としては、平成12年度包括外部監査の契約を所管していた人事課が、監査結果に対する全般的な責任を持っていると考えていたが、そうではないようである。

監査結果に対する全般的な責任を持つ部署を明確にすべきである。

② また、監査結果に基づいて措置を講じたときは、監査委員に通知し、監査委員は当該通知にかかる事項を公表しなければならないことになっていることから、措置等の内容が実施されているかについて監査委員監査の過程の中で確認して頂きたいと考える。

③ なお、監査委員監査では、包括外部監査の監査結果を踏まえて、次年度以降の監査委員監査の重点項目に取上げる等して、包括外部監査を活用されていることを付記しておく。

④ 包括外部監査結果の指摘を全て受け入れて対応すべき、とは考えない。

指摘を検討した上で県としては措置しないという結論となることは、当然、あるだろう。

しかし、措置しないのなら、「講じた措置」においては、措置しない理由を明らかにした上で、「措置しない」とすべきである。

そうすることで県民は、包括外部監査の指摘に対する県の考え方を知ることができ、それに対して判断することができる。

包括外部監査の意義のひとつは、県民が、県政はどうなっているか、県は〇〇についてどう考えているか、を知ることができるところにある。措置するとしていて、実際はしない、のでは、その趣旨が没却される。

【政策企画監室】

監査における指摘や意見は重く受け止め、適切に対応すべきと考えている。

このため、平成21年度から政策企画局が中心となって各部局と連携しながら監査で受けた指摘や意見への対応を総合的に行うこととしたところである。

また、指摘や意見のあった事柄に対する対応が滞ることのないようにするため、平成21年度より監査における意見や指摘事項に対するフォローアップを政策企画局政策企画監室が監査委員事務局とも連携しながら行っているところである。

【監査委員（事務局）】

監査委員監査の過程において関連する事項については、必要に応じその内容を確認したい。

【政策企画監室】

これまでも指摘や意見のあった項目について、措置することが県として困難であると考えた項目については理由を付してその旨を措置状況報告に記載するよう努めているところである。

3 平成12年度包括外部監査の措置状況に関する質問と回答に関して

(1) ところで、平成12年度の包括外部監査は、全庁的な債権管理のための組織に関して、「4. その他（他意見）（5）債権管理を強化するための全庁的な連携」として

『債権管理を強化するためには、全庁的に連携を図ることが必要である。債権管理に関して類似の業務を実施している部署間で情報交換の機会を持つべきである。』
ことを指摘している。

そして当該指摘に対し、県は、措置として、

『関係課による「債権管理事務検討会」（仮称）を設置し、定期的な勉強会などを開催することにより、ノウハウを蓄積し、改善に努めることとした。』（「島根県報 号外六〇号 包括外部監査の結果に基づき講じた措置」における回答）。

としている。

(2) そこで、債権管理に関する全庁的組織につき、政策企画監室に対して以下の質問をし、回答を得た。

(3) 上記回答は、以下の点で問題であると考える。

① 平成12年度の包括外部監査の指摘事項について対応がなされていないこと

ア. 関係課による債権管理に関する検討会を設置するとの上記措置状況が公表されたのは、平成14年4月19日である。

一方、回答にある「業務点検委員会」が設置されたのは平成20年5月27日であり、出納局会計課が「島根県債権管理マニュアル（税外債権管理マニュアル）」を策定したのも、平成20年度である。

そして、当該「業務点検委員会」は、平成20年度に発生した「採血器具の不適正使用について検討」するために設置されたものであり、また「島根県債権管理マニュアル（税外債権管理マニュアル）」も平成20年になってから作成作業が始められたものである。

したがって、「業務点検委員会」も、「島根県債権管理マニュアル（税外債権管理マニュアル）」も、いずれも、平成12年度の包括外部監査報告書の指摘に対する措置ではないことは明らかである。

すなわち、平成12年度の包括外部監査の指摘にも関わらず、県は、債権管理に関して具体的な対応を行っておらず、平成20年になって債権管理に関する対応を行った、ということである。

イ. 業務点検委員会の報告である「貸付金管理事務に係る不適切事案についての改善措置」には、不適切事案の問題点と改善策として「事務処理マニュアルの整備と共有化、チェック体制の構築、組織の連絡体制（報告、連絡、相談）の強化」が挙げられている。

これは、まさに、平成12年度の包括外部監査における指摘事項とそれに対して県自身が措置するとした事項である。すなわち、現時点で県が考えている改善策はすでに平成12年度の包括外部監査において指摘されていたということである。

とすれば、もし、当該包括外部監査の指摘を受けて適切に対応がなされていれば、今回の貸付金の不適切事案は防止または早期発見できたのではないかと考えられる。

ウ. 措置状況で『関係課による「債権管理事務検討会」（仮称）を設置し』とあるにもかかわらず、実際には設置していなかったことは、問題である。

さらに、包括外部監査は委託料を支出して実施されている。その指摘事項が活かされずに問題が発生したのであれば、県費が活かされていないことにもなる。

② 問いに対する回答として不適切であることについて

上記包括外部監査人の質問は、あくまで「平成12年度包括外部監査の措置状況」を具体的にどのように実施したか、という趣旨であることは、明らかである。

そして上記示した事実からすれば、県は、措置状況に記載した対応を実施していない。

そうであれば、実施していない旨の回答がなされるべきであり、その点、今回の県の回答は不適切である。

（４）一部の部課では平成12年度の包括外部監査の報告を受けて対応がなされたこと、しかし、その取組は全庁で共有されていないことについて

ところで、平成12年度の包括外部監査では、母子寡婦貸付金に取り上げられた。

そして報告書の提出後、母子寡婦貸付金を所管する青少年家庭課では、報告書の指摘を受けて回収専従職員を置いた。それにより当該年度の回収実績が向上するとともに、職員の回収業務にかかる負担は軽減された。

もし、債権管理について全庁的な取組がなされ、連絡会議もしくは勉強会が実施されていれば、このような実績をあげた取組を全庁的に共有することができた。その場合、今回の不適切事案の発生を防げた可能性はあるの

【政策企画監室】

平成12年度包括外部監査の指摘事項に対する対応が行われなかったことは指摘のとおりであり、誠に遺憾である。

今後、このようなことがないよう政策企画局政策企画監室が監査委員事務局とも連携しながら、監査における指摘事項に対するフォローアップを平成21年度から開始したところである。

ではないか。

第2章 各債権の管理・回収

第1 農林水産部 農業経営課所管の債権

〔2〕農業参入意向企業調査研究支援資金

〔財務監査の視点から〕

1 免除申請について

(2) ただし、ここで問題となるのは、そもそも、「引き続き1年間農業を継続」という免除要件を満たしているにもかかわらず、例えば上記の場合に農林振興センター長が免除は妥当でないとの意見を付したとして、県の裁量で免除しないことはできるのか、という点である。

そこで、県の裁量で免除しないことができるという規定があるのか、確認したところ、ない、ということであった（農業経営課回答）。根拠規定がないならば、形式的に免除要件を満たしてさえいれば、県の裁量で免除しないことはできないことになる。

(3) しかし、事実関係などから判断して、免除することが制度趣旨に沿わない場合には免除しないとすべきである、という考えかたもあるだろう。

ただ、一方で、企業は「引き続き1年間農業を継続」という免除要件さえ満たせば返還が免除されることを前提に試行に入るのであるから、予想と異なる扱いをすることは問題である。

事実関係などから判断して免除することが制度趣旨に沿わない場合には免除しないとするかどうか、を再度検討すべきであるし、仮に、その場合には「引き続き1年間農業を継続」の要件を満たしても免除しないとすれば、どのような場合に免除しないのかを規定で具体的に定めるべきである。

〔平時の管理の視点から〕

1 免除の際、「引き続き1年間農業を継続」という免除要件を満たしているかの確認が重要となる。

これについては免除申請がなされると、農林振興センターが、現場の状況を示す写真等や会社の経営資料の提出を求め、それによって、確認をしている。

2 実地監査の際に債権管理台帳を確認したところ、申請期間を過ぎてから返還免除申請書が提出されているにも関わらず、免除がなされた事例があった。

その理由を質問したところ、債権管理台帳の農業参入の時期が誤記載（農業経営課文書回答）であり、実際

【農業経営課】

※当該資金については、平成21年11月20日をもって償還免除の手続きを全て終了し、関係する業務は全て終了した。また、当該資金にかかる債権はない。よって、以下の措置状況は、今後同様の制度を創設する場合の対応である。

【農業経営課】

免除することが制度趣旨に沿わない場合には免除しないとするかどうかを再検討し、その場合には、どのような場合には免除しないのかを規定で具体的に定めるよう改善する。

は、提出期限を過ぎていなかったとのことであった。

この他にも1件実績報告の提出日の誤記載と親関連企業の業種についての誤記載等があったとのことである（農業経営課回答）。

債権管理台帳の正確な管理・運用が求められる。

【制度についての検討】

3 貸付を受ける企業の「確実性」について

(1) 「農業参入の意思がある程度以上確実な企業」の判断基準のあり方の問題

すなわち、参入意思の「確実性」は、ヒアリングなどの運用によって判断してきており、法令上（要綱、規則等）の規定はないということである。

② 農業参入意思の確実性の判断をヒアリングなどの運用によってのみ行う場合、判断者の判断に左右される可能性があることは一般的に言えることである。

確かに、細かい規定を置くことで企業が「手を挙げる」ことを控えるようになってはいけない、という懸念がある。

ただ、「確実性」を判断するための事情を規則等に例示列挙する等により、できるだけ判断者の判断に左右されないようにすることは可能である。

そのような工夫がなされるべきと考える。

(2) 制度趣旨からしてそもそも農業参入意思の確実性は必要か、確実性を求めないことでより制度目的を達成し得たのではないか、という点について

① 『規則』に示される当該制度の『制度の目的』を見ると、「調査研究費用」を貸し付けることによって、より多くの企業に農業への参入を「検討」してもらい、結果的に農業参入する企業が増えることを期待する、という構造になっているようである。

だとすれば、貸付時点では、「確実性」による選別をせず、求めがあった企業に幅広く資金を貸与することが、より、制度設計に適う運用なのではないかと思う。

また、結果的に農業参入しなかった場合には貸付金を返還するという点で、農業参入意思の確実性はある程度のところまでは担保しうるのではないかと思う。

そして、結果的に農業参入しなかった場合には貸付金を返還することになっていること、また、貸付金額が200万円から150万円と企業にとって返還がとりわけ困難な額でもないこと、からしても、求めがあった企業には貸与するという運用は可能であると考えられる。

【農業経営課】

複数の職員によるチェックを行う等、再発防止策を講ずる。

【農業経営課】

新たに同様の制度を創設する場合には、判断するための事情を規則等に例示列挙する等、改善する。

② しかし実際は運用上、参入意思が確実かどうか、が相当程度重視されていたようである。

しかし、それは実は、参入のための「調査研究」の資金を貸与するという制度設計とどうしても齟齬を生じることになるのではないか。

なぜなら、そのような企業は今更、当該貸付金を利用して調査研究する必要はないからである。さらに、すでに参入がほぼ決まっている企業に貸し付けるよりは、他の未知数の企業に貸し付けた方が結果的に参入企業が増えるかもしれないのであり、当該制度は規則の文言を素直に解釈すれば、そのように設計されているからである。

4 「参入後」もしくは「参入決定後」の企業に貸与されたということはないか

5 『農業経営計画書』について

『農業経営計画書』は事業計画に準じるものとして、県としては、これをもって、企業が今後、農業経営をやっているかどうかを判断し、必要とあれば経営指導をする際の資料としうるものである。

企業に『農業経営計画書』を求めるのであれば、このような判断資料とできるものを求めるべきである。

提出時期（作成時期）も判断資料とすることを考慮して設定すべきだし、数値に基づいた説明書を求めることも必要なのではないか。

6 当該制度の目的は達成されたか

～ 農業参入への「動機づけ」となったか～

(3) 制度目的を達成し得たかを事後検証することができるようしておく必要があることについて

① 一定の行政目的をもって制度設計をし、実施をしたら、当初の行政目的が当該制度によって達成されたのか、を検証することは常に必要である。そうでなければ、効果のない、無駄な制度を継続して行うことになりかねない。

当該制度でいえば、それを判断するには、

●企業は農業参入を検討するためにどのような調査研究を行ったのか

●その結果、どのような検討を経て、いつ、農業参入（もしくは参入しない）という結論を出したのか がわかるようにしておく必要がある。

② 企業に提出を求める『調査研究支援事業実績報告

【農業経営課】

『農業経営計画書』の様式は、数値に基づいた説明項目も含んでおり、経営指導をする際の判断資料としてもある程度機能するものと考えているが、さらに改善する。

【農業経営課】

指摘のとおり「企業は農業参入を検討するためにどの

書』に適切な書式を定めるなどして、上記の各点がわかるような形で報告を求めべきである。それが適切になされていれば、調査研究と農業参入の結果との因果関係を事後的に検証することは可能である。

(4) 『調査研究支援事業実績報告書』のあり方について

① ところで、上記A社の場合、上記のように、同報告書における「160万円」の予定と大きくかけはなれた予算規模で事業を実施した。

自己資金によるものであっても、企業が「実施計画に記載されていない調査研究」を行うのであれば、その理由や経緯を県に報告すべきであるし、県としては企業にその報告書を求めるべきである。その報告は、『調査研究支援事業実績報告書』に残されるべきである。

② 事業の全体像を示す「数値」を求めるべきであることについて

提出されている『調査研究支援事業実績報告書』を読んでも、なぜ1,000万円もの規模の苗木の購入が必要だったのか、それはどのように調査研究に資したのか、が一向にわからず、結局、所管課からの説明を受けてようやく事業の状況がわかった。

経営計画や実施事業についての報告を求める際には、「数値」に基づいて計画や事業の全体像を示すように求めるべきである。

報告のための報告を課したり、過大な作業量を要する数値の報告を求めて、企業に負担を強いることはすべきではない。

しかし、事業の全体像を数値によって示すことは、農業に限らず経営上、必須である。

事業の全体像を数値に基づき報告することを求め、それを検証することによって、参入企業の計数管理能力をある程度判断することもできる。

適切な数値を示すことができないようであれば、経営が立ち行かなくなる危険性があるということであり、早期にそれがわかれば、県としても必要な経営指導することもできると考える。

(5) 事後検証を前提として記録、結果を残すことが考慮されるべきであることについて

当該制度に限らず、各制度についての事後検証は必要である。

事後検証は、県自らが実施するだけでなく、監査やコンサルティングの専門家等、第三者に託される場合もあ

ような調査研究を行ったのか」「その結果、どのような検討を経て、いつ、農業参入（もしくは参入しない）という結論を出したのか」を事後検証できるようにしておくことは重要と考えている。適切な書式により報告を求める等、改善する。

【農業経営課】

一般に実績報告書は当該事業部分に関する報告として徴するものと考えているが、当該制度の目的に鑑み、独自実施分を含めた調査研究の全体を記録として把握できるよう改善する。

【農業経営課】

企業に負担を強くないよう工夫しながら、数値に基づいた全体像を求めるよう改善する。

る。その際に、元となる資料、それも判断に必要な要素が含まれている適切な資料がなければ事後検証ができず、判断ができない。

当該制度に限らず、第三者の事後検証が可能な形を意識して記録、結果を残すことを考えるべきである。

7 『農業経営計画書』に誤りがあった事例について

B社では、『調査研究実施計画書』の実施計画期間の初年度と『農業経営計画書』の農業経営計画の初年度が重複していた。

そのため、実施計画期間と農業経営計画が同時にスタートしたのではないか、それでは農業経営をしている企業に対して貸付をしたことになるのではないか、と思いい、その点を確認したところ、農業経営計画書の記載に誤りがあり、実際には農業経営計画の二年度目が、農業経営期間の初年度であることが判明した。

この記載誤りについては県も承知していたが、県としても事実確認ができており、問題ないと判断した結果、あえて農業経営計画書の差し替えまでは求めなかったとのことであった。

しかし、その当時に文書の差替えを求めなかった結果、今回事後的に検証するにあたって誤解を生じることとなったのである。

県が、企業側に計画書の差し替えまで求めないと判断したのであれば、県が実質判断をしたことが事後的にも分かるように、記録を残しておくべきであった。

8 法令等の作成にあたって留意すべきことについて

(1) 当該制度の監査の過程で、文言を素直に読むとこうなるが、説明を受けるとそれとは違う趣旨であったということがあった。

県が企業にある程度以上の参入意思の「確実性」を求めていることは、法令（要領、規則）の文言上は認められず、制度設計当時の予算査定資料をひっぱりだしてもらい、説明を受けて初めてわかったことであるし、法令ではないが、「（対象）農業参入が確実な者」（上記「2 当該貸付金制度の制度趣旨」）という言葉も同様である。

しかし、文書や法令の文言はそうであってはならないと考える。

制度を直接に運用する所管課以外は、貸付を受ける側の企業も県民も、議会、他部課の県職員も、通常、経過

【農業経営課】

事後検証を前提として、元となる資料や記録を残すよう改善する。

【農業経営課】

判断事項を記録に残すよう改善する。

説明も補足説明もなしに、法令の文言のみに基づいて、制度についての判断をするのだから、法令（法令名、要綱、規則）の文言は、

- それを読めば制度の趣旨や目的が正確にわかる
- 法令の文言から制度が想定する射程が判断できる
- 誰が読んでも意味内容が共通理解できる

ものであるべきである。

法令ではない一般の文書であっても、公文書として利用される以上、同様である。

(2) 例えば、貸与規則において「農業」の定義として「耕作又は養畜の業務（これに付随する業務を含む。）」と記載されている。

「これに付随する業務を含む」とあることで「農業」にあらゆるものが含まれるように読めてしまう。「これに付随する業務を含む」という文言があることで、かえって、当該規則が予定している制度の内容が誤って伝わることになるのであれば、むしろ、当該文言を削除した方がよいと考えられる。

「これに付随する業務を含む」という文言を残すのであれば、「要領」に「付随する業務」の例示を具体的に示して当該規則が予定している制度の内容をより正しく伝えるようにすべきであると考える。

(3) 法令には制度趣旨、目的等、必要な事項を言葉で盛り込むべきことについて

制度趣旨、目的、そのためにどのような企業を対象とするか、等は、法令を作った際には、それまで協議を重ねてきた関係者にとっては当然なものとして共有されていることなのかもしれない。しかし、それらは、時間がたっても、誰が読んでも、共通に理解できる「言葉」にして、法令に書きこんでおかない限り、失われていく可能性がある。

ある制度に関して、何かトラブルが生じた場合にも、法令の文言そのものを解釈し、対応していくことになることからしても、法令を見れば制度が想定する射程が判断できるようにしておく必要があるといえる。

[3] 農業大学校奨学金貸付金

[財務監査の視点から]

[平時の管理の視点から]

1 債権の貸付から回収までの期間が長期間に渡るといって、看護学生等貸付金の不適切事案と条件が似ており、類似の不適切な事務が発生しうる。

【農業経営課】

法令が予定している制度の内容がより正しく伝わるよう文言に留意する。

【農業経営課 総務部総務課】

法令に制度趣旨、目的等、必要な事項を言葉で盛り込み、制度が想定する射程が判断できるよう留意する。

注意しながら制度を運用すべきである。

2 個別の債権管理を出先機関に任せている点について

③ しかし、当該貸付には毎年貸付と償還があっても健康福祉部のような不適切事案が発生する可能性は存在する。所管課は農業大学校を管理する立場として、一定のルールのもとでのチェックをすることで、適切な業務管理をすべきである。

[4] 若い農業者就農促進対策事業研修費貸付金 〔財務監査の視点から〕

2 貸付制度と補助金制度のどちらが適切か

(2) 監査人として、補助金と貸付金のどちらが効果的かを直ちに結論づけることはできない。

今後も、貸付制度が良いのか補助金制度が良いのかをその都度検討していただきたい。

[5] 新規就農者経営安定資金貸付金 〔平時の管理の視点から〕

2 債権管理簿を確認すると、管理している債権は相当な件数であった。

これだけの数の債権を、貸付から免除が決定する5年目まで最長7年間、就農状況の確認を含めて、緊張感を持って管理するには、相当な人的エネルギーが必要だと思われる。

今後も貸与件数が増加するのであれば、何らかの電算システムを導入する必要もあるのではないだろうか。

[7] 農業法人等雇用就農資金貸付金 〔平時の管理の視点から〕

2 県が直接貸付けるか、公社を通して貸付けるかの判断基準

(1) 公社を通じて貸し付けるか県が直接貸し付けるかの判断基準を質問したところ、一つは、公社の本来業務にあるかという点であるとのことであった。

例えば、新規就農対策は県でも行うが、貸付に相談業務等を伴う場合、公社がそれらを行っているのであれば、県は貸付のみ、相談業務は公社、というよりは、公社を通じて貸付をした方が効率的である。

しかし、公社の既存業務にはないものについても、公社でやるべきだと県が判断した場合にはケースバイケースで公社に最初から委託する場合もあるとの説明であった。

【農業経営課】

農業大学校における債権管理の状況について四半期毎に報告を求めることとし、所管課としてもチェックするよう改善した。

【農業経営課】

適切な制度をその都度検討する。

【農業経営課】

当該貸付金について、新規貸付は平成20年度末で終了しており、管理している債権は平成21年度末時点で23件となった。このため、電算システム導入の必要性はない。

(2) 以上からすると、県で行う場合と外に委託する場合の明確な判断基準はなくその都度の状況で判断しているようである。

事務の量や質から公社の方で、受託しない場合もあると思うが、県内部で行う場合と公社に委託する場合の一定の判断指針はあっても良いのではないだろうか。

第2 農林水産部 水産課所管の債権

[2] 新規自営漁業者定着支援資金

[財務監査の視点から]

1 当該貸付は市町村を通じて行われるため、事業者の資力がない事が明らかな場合には、県として債権放棄をする可能性があるのかを確認したところ、新規自営漁業者定着支援資金は、償還が決定すれば（すなわち免除にならないことが決定すれば）、規則上は、市町村は県に返還しなければいけないこととされているが、過去に事例もなく県と市町村の負担のあり方等も含め検討が必要、との認識であった。

どのような場合は市町村に請求し、どのような場合は市町村に請求しないのかの基準を県は明確にすべきと考える。

2 債権現在額報告書における誤りについて

(3) すなわち、課内の債権の網羅情報が一元管理されていないということであり、債権管理のあり方として問題である。

課内の債権の一覧表を作成するなど、債権の網羅情報の一元管理をすべきである。

第3 農林水産部 農畜産振興課所管の債権

[2] 島根県獣医修学資金貸付金

2 貸付の事業主体の変更にもなう債権譲渡手続きについて

[平時の管理の視点から]

当該貸付は、貸付けてから免除するまで最大9年間と動きがない期間が長期に渡るが、その動きのない期間の債権の管理はどのようにしているか確認したところ、毎年4月1日現在の勤務先を勤務先の管理職の確認印付で提出させ、またその期間に氏名・住所の変更があれば変更手続きを出させて把握する、とのことであった。

しかし、当該猶予期間中の手続きに関する事項は契約書にしか記載がなく、実施要領及び事務規程に記載がなかった。

【農業経営課】

制度それぞれで目的、背景が異なり、その都度判断することが適当と考えているが、一定の判断指針として、原則として県が直接実施、公社委託が効率的な場合等は委託、という方向で検討する。

【農林水産総務課、水産課】

庁内の島根県債権管理会議において債権の放棄の基準の作成について検討されているところであり、その検討結果を踏まえるとともに、類似の資金制度をもつ関係課の事例を共有することにより基準を明確化する。

【水産課】

債権現在額報告書に記載する債権残高等の基礎となる資料等からなる債権の一覧表を作成し、一元管理する。

【食料安全推進課】

返還を猶予するための要件に関連する事項なのであれば、契約書だけではなく要領及び事務規程に定めるべきではないか。

第4 農林水産部 林業課所管の債権

[2] 林業就業促進資金貸付金

[財務監査の視点から]

1 債権が返還されないケースがあるのか確認したところ、認定事業体である会社が倒産したケースが1件ある、との事である。この場合には県として債権放棄の手続きになる、との回答であった。

当該貸付金は形式的には県が公社に貸付けているため、どのような制度に則り処理するのか確認したところ、特別な規程や要領ではなく県の債権管理マニュアルという県全体の基準に沿って処理する方向で出納局会計課と協議をしている、との認識であった。

2 当該貸付金同様に債権放棄の手続きが必要となっている『若い農業者就農促進対策事業研修費貸付金』『新規自営漁業者定着支援資金』におけるそれぞれの所管課の回答を見ると、債権放棄する際の処理についての認識は、部課によって異なるようである。

債権管理の各段階のうち、債権放棄につき、県統一の基準、方法を整備すべきではないかと考える。

[平時の管理の視点から]

第6 健康福祉部 青少年家庭課所管の債権

[2] 母子福祉資金貸付金・寡婦福祉資金貸付金

[財務監査の視点から]

1 債権管理の電算システムについて

(2) 『母子寡婦福祉資金システム』の問題点

当該システムは、個人別の債権管理に主眼が置かれており、県全体の債権管理のためのシステムとしては構築されていない。

そのため、例えば、ある時点での個人別残高は見られるが貸付金残高の合計額を出すことが出来ない。

システムの改良には数百万円程度かかるとの事であるが、全庁的な債権管理のためには、個人の債権残高や当月償還額等を一時点で合計する機能は必須である。

『母子寡婦福祉資金システム』の改良を検討する必要があると考える。

[平時の管理の視点から]

1 債権管理の状況

[改善点]

返還猶予期間中に提出される「診療業務従事状況届」は契約書に定められており、遅滞なく提出されていたが、要領及び事務規定に定めるべきであったと考える。

ただし、平成21年度に債権管理していた2名は、いずれも平成22年3月31日をもって返還免除となり本事業は完了したので、今回改めて定めることはしない。

【出納局】

権利の放棄については、議会の議決を要することから、現在、「島根県債権管理会議」において、議会提案の基準案を検討しているところである。

【青少年家庭課】

現行のシステムを債権全体を把握する機能を有するシステムへ平成22年度中に改修する。

1 青少年家庭課が管理する個人別の債権情報が多い
ため、債権残高報告の度に、相当な作業量が必要とな
る。

現在は、出納局会計課、財政課、監査委員事務局から
それぞれ少しずつ異なる数値を求められるが、それによ
り、大きな作業が必要となっている。

庁内での債権残高報告に関する報告様式をある程度統
一することで、作業量を減らすことができると考える。
このことは青少年家庭課でも既に認識されているところ
であるが、その実現においては、全庁的な取組が前提と
なる。

『母子寡婦福祉資金システム』から債権残高を随時機
械的に出力できるようにシステムの改良がなされると作
業量が相当減るのではないかと考える。

2 債権放棄処理や不納欠損処理が進んでおらず、債
権放棄や不納欠損の処理をするべき債権が、資産として
残っている。

債権放棄処理や不納欠損処理は、県の資産である「債
権」を失くすということなので、現場の個々の職員の判
断だけでは行えない。

債権放棄処理や不納欠損処理を進めるには、このよう
な条件、要件に当てはまる場合には、債権放棄処理もし
くは不納欠損処理をするという明確な基準が必要であ
る。

県の資産を失くすための基準であるから、基準の設定
に際しては議会の承認を要することも考えられる。

したがって、上記趣旨を実現すべく、各部部長等、裁
量権を持つ役職者において検討の上、明確な基準を整備
する必要がある。

【出納局、財政課、監査委員事務局】

今回、指摘のあった点を踏まえ、出納局が求める「債
権現在額報告書」と財政課が求める「決算統計資料」と
の数値の共通化を図っていく。

【出納局、関係課（各部局主管課、島根県債権管理会議
構成課）】

権利の放棄については、議会の議決を要することか
ら、議会提案の基準案として、現在、副知事を会長と
し、関係部局長を委員とする「島根県債権管理会議」に
おいて検討している。また、不納欠損については、法令
の規定により県の債権が存在しなくなったときに行う会
計上の処理であることから、同会議において整理基準と
して取りまとめている。

第7 教育委員会 高校教育課所管の債権

[2] 島根県立高等学校の授業料未納債権

[財務監査の視点から]

1 出納局会計課実施の会計検査において、各高等学
校における債権管理簿などの管理

文書が統一されていないとの指摘がなされている。

出納局と調整のうえ、会計規則との整合性や様式整理
を含め、要領を見直す必要がある。

【高校教育課】

様式整理など、出納局と調整のうえ要領の見直しを行
う。

2 高校教育課は、各高校において要領にしたがった適切な事務執行がなされているかを文書報告や定期的な検査などによって確認することはしていない。

現場での個別の債権管理とともに、高校教育課による合理的な管理の方法を工夫すべきである。

3 各高校からは、毎年度 6 月 1 日現在の滞納状況につき、件数、金額とあわせ滞納理由及び対応状況の報告がなされている。

高校教育課では、これらの情報を元に、滞納増加の原因分析、それにもとづいた対応の検討も、債権管理の一環として行うべきである。

[平時の管理の視点から]

1 授業料未収債権は膨大なので、各高校の管理担当者の労力も大きい。

したがって、管理手法の効率化、省力化の努力と並行して、高校、高校教育課、教育委員会総務課など、授業料未収債権に携わる関連部署全体で合理的な事務の配分を考える必要があるのではないかと思う。

2 現在の授業料未収債権の管理方法

3 改善にむけての提案

(1) 類似する「小口多数」の未収金の回収方法について

障害者福祉課では、心身障害者扶養共済制度に係る掛金の口座振替制度を三年前に導入したところ、この制度では金融機関に県が引落日データを送り、引落日ができなかった場合にはそのリストが通知され、再度納入通知を送る仕組みになっているとのことである。

高校の授業料は業務規模も大きいので、金融機関に同様の取扱を委託する事も考えられるのではないか。

(2) 授業料未収金と、「小口多数」の未収金の回収という面で、似たような状況にある貸付金債権は他にもある。

そのような貸付金債権を管理している他課の工夫などの情報を全庁から収集して参考にすることも考えられる。

(3) 現在の仕組みを変更するには、電算システム導入、変更のための人役等のコストがかかる。

それを現在の方法での担当者の作業コスト（人役）と比較した上で、仕組みの変更を検討すべきである。

4 管理文書様式の統一

(1) 現状では、高校ごとに管理文書の様式が異なっている。

【高校教育課】

未納に至る原因、状況は生徒（保護者）ごとに様々であり、要領による統一的な対応を基本としながらも、事例毎に随時相談しながら、学校現場において地道に対応せざるをえないと考える。

【高校教育課】

滞納増加の原因については、各高校からの状況報告をもとに把握に努めているところであるが、未納に至る原因、状況は生徒（保護者）ごとに様々であり、要領による統一的な対応を基本としながらも、事例毎に随時相談しながら、学校現場において地道に対応せざるをえないと考える。

【教育庁総務課】

授業料未収債権の管理には多大な労力を要することから、具体的な対応手法を明示した要領の策定により一定の合理化を図っているが、未納に至る状況は様々であり、個別の事例毎に学校現場でのきめ細やかな対応が求められるものと考えてるので、関連部署全体での事務配分の見直しといったことは現時点では予定していない。

【高校教育課】

今年度から国において実施されている、いわゆる「公立高校授業料無償化施策」により、今後新たな授業料債権が発生することは基本的になくなり、それに伴い授業料の口座振替も不要となったところである。

新たな債権が発生しないことから、担当者の作業コストも今後逡減していくことが見込まれるので、現在の仕組みを変更することなく、過去の未収授業料について従来どおり地道に取り組んでいきたいと考えている。

また、類似の貸付金債権を管理している他課の工夫ということに関しては、可能な範囲で情報共有を図り、改善可能な点について参考にしていきたい。

これだと高校教育課でのチェックが行いにくく、労力も要するし、チェックミスが発生する可能性は高くなる。

債権管理ツールは、管理者の労力を最小限にし、かつミスが起りにくくするために、「シンプル」かつ「統一的」で「複数の目に付く」ことが必要である。

この点から、債権管理簿の様式は統一することが望ましい。

(2) 現在、各学校での債権管理簿が統一されていないなど管理文書の不徹底につき、出納局によって問題点の指摘がなされており、指導が行われているところである。

効率化という趣旨だけではなく、ミスを減らし、迅速にチェックすることができるようにするためにも、文書様式の統一は必須であると考える。

[3] 高等学校定時制課程及び通信制課程修学奨励資金貸付金

[財務監査の視点から]

貸与規模は小さい。

平成20年度の貸付の実績はない。

債権残額があり、管理している対象者は7人、滞納者は1人とのことである。

今後も利用者が増加する見込みはないとの予測である。

卒業すると返還債務が免除されるため、大半が免除になるとのことだが、高等学校を退学すると直ぐに返還義務が生じるため、被貸与者が卒業又は退学等した時点の把握を確実にを行うことが重要である。

[平時の管理の視点]

1 件数も少ないため、担当者のパソコンの表計算ソフトで管理しているとのことである。

2 滞納者に対しては担当者が直接回収作業をしているとの事であるが、債権回収業務には県の他業務とは異なる難しさがある。

青少年家庭課など、恒常的に債権回収業務を行っている他の部課と、回収業務について意見交換をするなども必要かと思う。

第8 教育委員会 人権同和教育課所管の債権

[3] 高等学校奨学資金

[財務監査の視点から]

【高校教育課】

様式について、出納局と調整のうえ要領の見直しにより統一を行う。

【高校教育課】

様式について、出納局と調整のうえ要領の見直しにより統一を行う。

【高校教育課】

学校現場との連携を密にし、確実な状況把握に努めていく。

教育委員会奨学資金貸付金のようなサブシステムは無い
ため、表計算ソフトにより管理を行っている。

現在は、県は、債権の回収のみを行っている。

県が債権管理を行う貸付は今後増えることはない。

それらの債権につき、適切な債権管理を行うとともに、回収不能が増えないよう、方法を検討する必要がある。

【平時の管理の視点から】

2 今後は償還が増え、管理が大変になると思われるので、教育委員会奨学資金貸付金と同様のサブシステムの導入を検討しているとのことである。

新しいシステムを導入する際には、個別の債権の管理だけでなく、トータルでの債権管理（残高合計、ソート等）ができるように、それに必要な機能を付加する必要があるのではないか。

【人権同和教育課】

効率的で確実な債権管理を行うため、平成23年度からサブシステムを導入する予定であるが、当該システムの導入に際しては、滞納初期の発見を可能とする債権管理一覧表を作成する機能を加え、滞納初期段階への対応を強化することで、回収不能の未然防止を図っていく。

なお、システム導入までの対応として、現在項目毎にファイル整理されている異動状況や調定・納入状況などを、債権者毎にファイル整理することで、債権者情報と納入状況を個々の債権者ごとに一元管理できるように改めた。

また、システムの設計については現在開発部局である情報政策課と協議中であるが、調定額、収入済額、未調定残額及び滞納額などの情報について、トータルでの把握が容易な仕様とする予定である。

第3編 山陰本線高速化募金事業

第4 債権としての適格性および資産計上における問題点

2 募金委員会は「法人格なき団体」か

(2) 組織上、募金委員会の独立性が認められないことについて

ところで、募金委員会における経費中の賃金（表②）に関する質問に対する回答によれば、募金委員会に関しては以下の事情がある。

●平成13年度から平成17年度まで募金委員会の募金管理、連絡調整、その他事務局業務を遂行するため専任スタッフとして嘱託職員を採用したこと

●募金委員会事務局長は県の交通対策課長であること

●募金委員会の事務についての実際の指揮監督は、募金委員会事務局長である交通対策課長が行っていたこと

●事務局員は、県の交通対策課の職員2名であったこと

●嘱託職員の賃金は県の募金委員会に対する補助金の中から支出されていたこと

●募金委員会事務局は県庁交通対策課内におかれ、そこで嘱託職員は職務を遂行していたこと

上記事情からすると、募金管理等の募金委員会の日常業務は、県職員の指揮監督下で、県庁舎内において、県職員及び県が人件費を負担した嘱託職員が遂行してい

監査人の個々の指摘・意見に対する回答の前に、そもそも山陰本線高速化事業がどのようなものであったか、また現在のスキームに至った経緯を説明する。

1 高速化事業の取組経緯

(1) 事業の公益性

「山陰本線の高速化・活性化の促進」は島根県長期計画（H6～H22）の戦略的プロジェクトとして位置づけられ、21世紀初頭までに益田市・松江市間をおおむね2時間（最短）とすることを整備目標とした重要施策であった。そのため、島根県では、東西に長い分散型県土をより緊密に一体化させ、より快適でより利便性を高めることを目的として、山陰本線の高速化事業に取り組んだ結果、平成13年7月に安来～益田間が開業し、利便性と快適性の向上が図られ、経済、文化、観光など県内全域に大きな効果をもたらしている。

◇総事業費117億35百万円（地上設備費90億円、車両費27億35百万円）地上設備費90億円の内、募金による負担金22億17百万円

◇工事期間 平成11年8月～平成13年7月

◇効果 松江～益田間 2時間35分→約2時間5分

(2) 事業費の構成(スキーム)決定に至った経過

○平成5年度から始めた県とJRとでの山陰本線高速化に向けた協議の中で、JRからは投資に見合う収支

た、と考えられる。

これでは、募金委員会を独立した団体と見ることはできないのではないかと。

(3) 上記のように、募金委員会を独立した団体と見ることはできないのであれば、募金委員会を、法人格なき団体と解することには無理がある。

3 募金委員会を「法人格なき団体」と解し得ないならば、民法上の組合と解して、委員への履行請求をするのか

4 募金計画の妥当性について

(1) ところで、当該貸付金は、募金委員会の集める募金によって償還される予定であるが、募金計画は今後、達成されるのだろうか。

.....

しかし、これらの回答及びヒアリング結果の中には、平成26年度以降も償還計画どおり、毎年1億円の募金が集まるとしうる具体的根拠は何ら示されていない。

イ. これまでの募金計画との差異の原因分析がなされていないことについて

このような募金計画と実績との差異について、その原因や今後の対応について質問したが、具体的な回答はなされなかった。

ウ. 募金を集める上でのマイナス要因

エ. 上記ア～ウを勘案すると、募金委員会が想定する募金を今後、集めることができることに疑問がある。

(2) 募金計画そのものに妥当性があったかについて

② 募金計画の根拠が薄弱であることについて

ア. 募金計画の根拠として県は、以前、くにびき国体の際に、3年間で3億3000円の募金を集めた実績があることをあげ、したがって、25年間で22億円は無理のない募金計画である、とする(回答(2))。

しかし、3年間募金を集めることと25年間募金を集め続けることを同じに考えるわけにはいかない。

また、総額3億円と総額22億円も大違いである。3億円までは集められるかもしれないが、その後は募金獲

が見込めないことから地上設備費について地元負担を求められ、最終的には約3/4を負担することとなった。

○これを受けて、地上設備費を県と沿線自治体で負担するスキームを構築したかったが、当時は、自治省の行政指導(国鉄改革法に基づき創設されたJRは地方財政再建促進特別措置法第24条の寄付金等支出規制の「公団等」ではなくなったが、法改正時の国会付帯決議に基づいた通達があった。)により、地方公共団体からJRに対する寄付金等支出は1/2までとする強い規制が掛けられ、現在のようなスキームとし、事業に着手した。

(注) ①島根県は、高速化事業に取り組むに当たり必要な経費負担ができるよう、平成8～10年度、寄付金等支出にかかる規制緩和を国に対し求めたが認められなかった。

②募金を含むスキームは、津山線高速化事業などの例があった。

③平成13年度総務省通知により、完全民営化するJRは、この規制の対象から除外された。JR西日本は、平成16年3月、政府保有株式が完全売却され、完全民営化している。

2 山陰本線高速化募金委員会による募金活動と県貸付金返済

(1) 設立から募金・返済状況

○平成11年3月、民間からの募金を募るため、募金委員会を設立

○募金計画は過去の募金実績等から妥当なものであったが、目標額達成まで長期を要し、目標額達成を待って事業費負担をするのでは事業の早期着工・早期完成により受益効果を速やかに及ぼすことができないことから、県は、上記募金委員会負担金額の貸付を行い、募金委員会は、平成12年10月、JRに支払済

○平成13年度から平成35年度までの募金・返済計画 毎年1億円の募金を募り、集まった資金で借入金の返済(前納返済可)

○平成13年度から平成21年度まで、13億5930万円を集め返済

返済計画の平成25年度分まで前納により返済(26年度償還分も約6千万円前納済)

(2) 最近の状況

得が難しくなる。

イ. 計画と実績が大きく乖離していることについて

募金計画では約3,000社から募金を集めることを想定していたが、実際は合計300社に満たない。

10倍の差は「見込み違い」というよりも、むしろ、当初から、計画に現実性がなかったということだと考えられるのではないか。

ウ. 以上からして、募金計画の妥当性そのものに疑問がある。

5 債権としての適格性および資産計上における問題点について

(1) 法律上の債権として扱えるのか

上記1のように、法律上の債権たりうるためには責任財産や債務者が確定していなければならないが、上記の事情からすると、山陰本線高速化募金委員会への貸付金債権に関しては、責任財産や債務者が確定しているとは言いがたい。

さらに、上記のように、募金委員会事務局長は県の交通対策課長であること、事務局員は県の交通対策課の職員2名であったこと、募金管理等の募金委員会の日常業務が、県職員の直接の指揮監督下で、県庁舎内において、県が人件費を負担した嘱託職員によって遂行されていたと考えられる状況の下では、債務者たる募金委員会が実質的には債権者たる県の一部ないし県と同一であると解される余地が生じる。

その場合には債権者と債務者が同一ということになり、もはや、債権債務関係そのものが成立しないとも考えられる。

以上からすれば、募金委員会への貸付金は、法律上、債権としての適格性を欠くと考える。

(2) 会計上、資産として計上するにあたっての問題点

募金計画を達成することは困難と考えられ、募金を元に貸付金を償還することは極めて困難である。

貸付金を回収するには、募金委員会を民法上の組合と

○平成19年度からは大口寄付がなくなり、世界的な景気停滞の影響等もあり、企業からの寄付も計画どおりには進んでおらず、最近の募金実績は、19年度3千円、20年度34千円、平成21年度22千円。

【交通対策課】

経済情勢の変化などから募金額が激減しており、遺憾ながら、結果的に償還計画の達成が危惧される状況になっているが、事業開始当時においては、募金計画は過去の募金実績の例や大口寄付者もあったこと、償還額年1億円は3000社が1社平均3~4万円程度の寄付で達成可能なものであることなどから相応の妥当性があるものと判断したものの。

【交通対策課】

債務者は、法人格無き社団である山陰本線高速化募金委員会であり、責任財産は、同委員会の総有財産である。

また、募金委員会自体は民間経済団体や沿線市町村の代表者によって構成されており、県は同委員会の構成員にはなっておらず、事務局を設けているのみ。

事務局設置については、山陰本線高速化事業そのものが極めて公共性の高い事業であること、高速化事業の負担スキームについて県が当時の自治省やJR等と協議し、提案した経緯があること、企業等に募金をお願いする際に事業の概要、目的、寄付の必要性等実務的な説明をする必要があることなどから、ある程度、同委員会と県とは関わりを持つ必要あると考えたことによる。

従って、債権者と債務者が同一であるとは考えていないが、県と募金委員会の関係を外形的により明確に区分するため、本来有るべき姿として、ご指摘のあったこと

解して各構成員に履行請求をするか、担保供出を求める等するしかないが、県には、その意思はない（上記3（2））。

とすれば、募金委員会への貸付金は、極めて回収可能性が低いということになる。

極めて回収可能性の低い債権については県のバランスシート上、貸倒引当金の計上が必要である。

第5 募金委員会への貸付金をめぐるその他の問題

1 県が債権保全策をとってこなかったことが地方自治法上の問題となり得ることについて

（1）地方自治法では、県は債権者として、債権の保全のために必要な措置をとることが義務づけられている（地方自治法240条2項）。

したがって、募金委員会への「貸付金」が債権としての適格性を欠くかどうかはともかくとして、当該「貸付金」を債権として考えるのであれば、県は、当該債権につき、保全策をとらなければならない。

（2）この点、募金委員会には募金以外に見るべき資産はなく、同委員会が債権の償還原資を得る手段は募金活動だけなのだから、この場合、県としては債権の保全のための措置として、少なくとも、募金活動や募金実績をチェックしなくてはならないだろう。

しかし、県は、募金活動は募金委員会が行うものであり、県が募金実績について募金委員会に報告を求めるなどして実績を把握する必要はないとするのであって（回答（2））、県は、償還原資となる募金につき、監視をしていない。

（3）償還原資の唯一の獲得手段である募金活動の状況把握すらしていないのであれば、県のとってきた債権の保全措置は極めて不十分と言わざるを得ない。

この点については、地方自治法上の違法性が問題となり得ると考える。

2 募金委員会を「外部」と考えた場合の問題点

募金委員会の事務局長は県の交通対策課課長であり、交通対策課員2名が事務局を担当していた。

仮に募金委員会を「外部」の団体であると考えた場合には、県と別組織の事務を、県職員が担当していることになり、問題となる。

3 募金委員会に独立性が認められず、県と同一と見た場合の問題点

～ 募金委員会への事務費補助金支出は妥当か ～

を踏まえ、事務局の持ち方について募金委員会と協議しており、委員長の所属する島根県商工会議所連合会へ移管する方向で調整を行っている。

【財政課、交通対策課】

島根県のバランスシートについては、平成21年度（平成20年度決算分）から、「総務省方式改訂モデル」に基づき作成しているところである。

これによると「貸倒引当金」については「回収不能見込額」として計上することとなっており、現在、県税についてのみ計上している。

県税以外の債権について、「回収不能見込額」を計上するためには、これらの回収可能性をどのように見込むかといった基準を検討する必要がある。

今後、指摘のあった点について、総務省新地方公会計制度研究会の報告や他県の動向、庁内における債権管理についての検討状況等を踏まえ、どのような基準で回収可能性を判断し、「回収不能見込額」を算定することが適切か研究していく。

【交通対策課】

山陰本線高速化募金委員会において、委員長を先頭に募金活動が行われ、その実績により県に償還が行われている。

貸付契約中の償還計画では、平成13年度から毎年度1億円ずつ償還し、23回で完済することとされている（当初契約では24回だったものを平成13年3月26日付けで変更）が、前納又は繰り上げ償還ができることとしている。これまでの実績において「前納」が採用され、平成21年度末現在13億5930万円償還され、平成25年度分までの償還を終えており、こうしたことから、現時点では県として特段の債権保全措置を講ずる必要性はなかった。

募金委員会では、県職員である事務局長、担当者2名の他に、嘱託職員が雇用されている。

当該嘱託職員は、募金委員会事務局を担当している県職員の指揮監督下で県庁内で事務を行っていた。

そして、当該嘱託職員の人件費は、外部に対して支出する「補助金」として予算化され、支出されていた。

しかし県職員の指揮監督下で県庁内で事務を行っている人の人件費は、県の人件費なので、「人件費」として予算化され、支出されなくてはならない。

「人件費」として予算化され支出されなくてはならないものが、「補助金」として予算化され、支出されていたことは問題である。

4 利益相反状態となることについて

債務者たる募金委員会が、実質的には債権者たる県の一部ないし県と同一であるということは、利益相反を生じる。

事実、所管課である交通対策課課長及び担当者は、債権者（＝県）として募金委員会に募金活動を活発に行つて募金獲得に努めるよう促す立場にありながら、募金委員会の事務局としては逆に募金獲得が進まない場合には募金活動をより活発に行うように募金委員会委員長から指揮監督権限を行使される立場になる。

5 公権力による寄付の禁止に触れるのではないか

募金委員会が実質的には県と同一であるとする、募金委員会が募金活動を行うことは、県が募金活動を行うことに他ならないことになる。

しかし、地方財政法4条の5は、国は地方公共団体又はその住民に対し、地方公共団体は他の地方公共団体又は住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、寄附金（これに相当する物品等を含む。）を割り当てて強制的に徴収（これに相当する行為を含む。）するようなことをしてはならないと規定している。

その趣旨は、租税法主義の原則に反して法定外の公租公課を徴収すると同じことになる可能性があること、また、寄付を寄せた特定の団体個人と公権力が結びつきを強めることになることのへの警戒、と考えられる。

とすれば、募金委員会が実質的には県と同一であるとする、募金委員会が募金活動を行うことは地方公共団体の募金活動として、違法となるおそれがある。

第6 結論

当該貸付金は、債権としての適格性を欠くものと考え
る。

【交通対策課】

募金委員会の運営経費に対して、県補助を行っている。

平成13年度から平成17年度まで、募金委員会の募金管理、連絡調整、その他事務局業務を遂行するため、専任スタッフとして、嘱託職員を配置されており、これに係る賃金も県補助金を財源として支出していた。

嘱託職員は山陰本線高速化募金委員会で採用された職員で、発令は山陰本線高速化募金委員会委員長である。

県の職員ではないので、人件費として予算化する必要はなかった。

【交通対策課】

第4の5で述べたとおり募金委員会は県と同一ではないと考えているが、事務局については、島根県商工会議所連合会へ移管する方向で調整中。

【交通対策課】

県は事業の公益性に鑑み募金委員会の事務局を所掌しているが、募金委員会自体は民間経済団体及び沿線市町

したがって、不納欠損処理も考えなくてはならない。

不納欠損処理に際しては、同「貸付金」についての適法性を吟味したうえで、議会の議決を経る必要がある。

県から募金委員会に新たに補助金支出をした上で、同補助金をもって「貸付金」を返還してもらおう方法をとるとしても「公益性」の判断が必要になる。

第7 「真正面からの」制度設計がなされるべきではないか ということについて

1 県が本貸付を行った趣旨は、県自身が極めて公益性の強い事業として位置づけた山陰本線高速化事業を、県として推進したい、というところにある。

その際の形として、募金委員会への無担保無保証の貸付、という形式をとったのである。

しかし、その募金委員会は独立性が認められず、県と同一といわざるを得ないものであり、そこに、幾多のひずみ（債務者が債権者と同じになってしまうことから債権としての適格性を欠くことになる問題、利益相反の問題、寄付禁止の問題等）が生じている。

さらに、募金計画の妥当性には疑問があるにもかかわらず、募金による償還を想定して貸付がなされた点にも問題がある。

これらのひずみや問題を補正しようとするならば、さかのぼっての検討や場合によっては議会の議決も必要となるだろうが、それには多大なエネルギーを要する。

2 募金委員会への貸付という形式をとるにあたっては、私企業であるJR西日本に過大な県費を支出することの問題性を考慮した可能性もある。しかし、募金委員会を経由したとしても、少なくとも貸付時点では、実質的に私企業に県費が支出されたという事実がなくなるわけではない。

とすれば、これだけの公益性があるからこれだけの県費支出をするのだという、県費支出の根拠を明確に示した上で、山陰本線高速化事業を実施する私企業に対して県費を支出することにつき、条例を制定して、当該事業を進めていくべきであったと考える。

さらに、山陰本線高速化事業に対して支出した県費を、県内の個人や企業から寄付を集めて回収するのであれば、その点についても条例を制定して寄付過程の透明性を確保できる手続きを定めて、行うべきであったと考える。

もし、山陰本線高速化事業を実施する私企業に対して

村の代表者によって構成されている。県は募金委員会の構成員ではなく、募金委員会は県と同一ではない。従って、募金委員会への貸付金は債権としての適格性を有すると考えている。

また、平成25年度分まで前納で償還されており、直ちに措置が必要であるとは考えていないが、現在の経済状況から厳しい状況であることも事実であり、ご指摘のことや募金委員会の意向も確認しながら、これ以上返済の見込みがないと判断するに至った際には、議会に諮った上で、県として適切に対応する。

【交通対策課】

交通体系の維持など公益性がある場合は、地域振興や産業振興の観点から政策的な判断で私企業に対しても、県費補助金等を支出することは可能である。山陰本線高速化事業においても、県から直接JR西日本に対し、工事費負担金を支出している。

しかしながら、上記で述べたとおり、国鉄から転換した特殊な会社であるJR西日本に対して、地方公共団体が費用負担することについては、当時自治省が強い規制をかけていた。

県としては、自治省に対しこの規制緩和を何度も要望し、粘り強く交渉したが、最終的には44億円までしか県

県費を支出する条例、寄付によって支出した県費を回収する条例に国法上の問題があると国がするのであれば、島根県としての正当性を国に対して正面から主張していくべきだったのではないか。

の負担は認められず、現在の負担スキームとなった。募金委員会への貸付金の使途がJRに対する山陰本線高速化事業負担金であることを示した上で県議会の議決を経て予算支出され、山陰本線の高速化事業は平成13年度に完成したところである。

現在のスキームでなければ早期着工・早期完成はなかったものと考えており、山陰本線高速化の早期完成により県民に大きな受益をもたらしている。

第4編 終わりにあたって

1 免除を予定している債権についても、適切な債権管理がなされるべきことについて

いずれ免除されるということで、厳格な債権管理まではしなくてもよいだろうという意識が潜在的にあるのではないかと感じた。

免除要件が満たされない場合には政策目的が果たされないものとして、返済を求めることになる以上、免除を予定する貸付金も、要件の達成を判断する時期まで、適切に債権管理がなされるべきである。

「貸付金」は返済を免除されれば、実質的に補助金に等しいことから、免除を内在させた貸付金に関しては、より以上の緊張感をもって管理がなされなければならない。

2 裁量権を持った役職者のアクションが求められていることについて

(1) 監査の中のいくつかの場面で、裁量権を持った役職者のアクションが必要であることを強く感じた。

(2) 県全体の事務事業を見た上での事務分担

① ひとつは事務分担の見直しに関して、である。

今回、医療対策課等の健康福祉部の各課からのヒアリングを重ねる中で、医療対策課が、「いっぱい、いっぱい」だと強く感じた。

同課では医師確保の業務の他に、医療機関における問題への対応業務を担当している。さらに、インフルエンザ等の感染症対策に関しても、直接の担当は他課が行うとしても、対応のために医療対策課も一緒に業務を行うことになる。

これらの業務は危機管理であり、県民の命、健康に直結するものであって、「待ったなし」である。加えて、それぞれに報道機関への適切な対応も求められる。

その上、「医師確保」業務の一環としてとはいえ、さらに、「医学生等修学資金貸付金」事業にかかる「債権

管理」業務を担うことは非常に重い負担である。

この状況を見たときに、同課自身が「債権管理」の事務を担うことが果たして最善の方法なのか、むしろ、「債権管理」事務を切り離して他課が担当するようにするなど、事務分担の大きな見直しが必要なのではないかと考える。

同様に、教育委員会高校教育課においても、県立学校の債権管理を徹底して行うとすると事務量が多く、負担が大きくなることがヒアリングを通じてわかった。

② 事務分担を大きく見直そうとすれば、組織改編や人員配置の変更も考えなくてはならない。

それぞれの担当課において、適切な事務執行のために、改善の努力、工夫がなされることはもちろんではあるが、組織改編や人員配置の変更は現場ではいかんともしがたい。

このような場面こそ、裁量権を持った役職者が、県全体を横断的に見て、組織、人員、予算配分を考え、適正な配置をしなければならないのではないかと強く感じる。

そのためには、必要な資料、情報、というものがあ
る。裁量権を持つ役職者は、それらを積極的に求めてい
かななくてはならないのではないか。この点、今回の不適
切事案における第一次資料である「事情聴取録」は必須
と考える。

そして、それら必要な資料、情報が常に裁量権を持つ
役職者の手元にあがるような仕組みが整えられなければ
ならないのではないだろうか。

(3) 電算システムの整備

「債権管理」事務の改善のために「電算システムの整備」はひとつの方法であるが、それには大きな予算を要する。

同時に、「電算システムの整備」に関しては、個々の部課でそれぞれ行った方がよいのか、県庁全体で統一的な変更をした方がいいのか、という点の判断が必要になる。

その判断をし、必要とあれば予算化し、実行することが
できるのは、裁量権を有する役職者ということにな
る。

すなわち、「債権管理」を含めて「電算システムの整
備」には、裁量権を有する役職者の対応が不可欠であ
る。

【人事課】

「事情聴取録」については、現時点では、他用途への利用は考えていないが、組織内で情報等が迅速かつ正確に伝わることは非常に重要なことであると認識している。今回の事案に対する改善策にも「組織の連絡体制（報告、連絡、相談）の強化」を掲げ、その徹底が図られるよう努めているところである。

【財政課】

今回、債権管理が適切に行われていなかった医学生等貸付金については、平成22年度当初予算において、債権管理等のシステム開発に係る予算措置を行ったところである。今後も、債権管理事務の改善のため、費用対効果の点も含め、システム整備が必要と認められるものについてはその導入を検討していく。

この点に鑑み、裁量権を有する役職者において、「債権管理」事務の改善のために「電算システムの整備」が必要かの判断を含めて、対応がとられるべきである。

(4) 不納欠損処理の基準策定について

「債権管理」において、不納欠損処理に関する基準が明確でないため、現場の担当者が不納欠損処理を進める上で困難を感じているという状況がある。

速やかに、不納欠損処理に関する基準が策定されるべきと考える。

不納欠損処理の基準を策定するにあたっては、議会の議決を要する部分があるところ、必要な議案提案を迅速適正に行うためにも裁量権を有する役職者のアクションが必要である。

3 山陰本線高速化募金委員会への貸付事業

第3編で指摘したように、山陰本線高速化募金委員会への貸付事業においてとられているスキームは、様々な問題を含んでいる。

その結果、現場の所管課は、県自身の立場と募金委員会の立場の利益相反にもなるような状態に置かれ、結果、強いストレスを抱える状態にあると思われる。

同箇所で指摘したその他の事項も、現場の所管課で対応、改善するような性質のものではなく、スキームそのものの問題である。

これらの点は、今後の制度設計において、裁量権を持つ役職者において留意していただきたいところである。

【出納局】

「島根県債権管理会議」において、不納欠損整理の基準を取りまとめたところである。

【交通対策課】

今後の制度設計においては、指摘のあった点についても十分留意したい。