平成 21 年度

包括外部監査結果報告書

● 債権の管理・回収について

● 山陰本線高速化募金事業

平成 22 年 3 月 26 日

島 根 県 包 括 外 部 監 査 人

熱 田 雅 夫

目　　次

第１編　総　　論…… 2
第１章　監査の概要…… 2
第２章　テーマ選定の理由…… 3
　第１　債権の管理・回収について…… 3
　第２　山陰本線高速化募金事業…… 5
第３章　監査の視点・包括外部監査人の有する問題意識…… 6
第４章　監査結果、監査意見の概要…… 9

第２編　債権の管理・回収について…… 11
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…… 11
　第１　視点…… 11
　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…… 11
　第３　不適切事案を受けて県が行った対応について…… 21
　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…… 25
　第５　過年度の包括外部監査の措置状況…… 27
第２章　各債権の管理・回収…… 44
　第１　農林水産部　農業経営課所管の債権…… 44
　第２　農林水産部　水産課所管の債権…… 59
　第３　農林水産部　農畜産振興課所管の債権…… 61
　第４　農林水産部　林業課所管の債権…… 62
　第５　地域振興部　交通対策課所管の債権…… 64
　第６　健康福祉部　青少年家庭課所管の債権…… 66
　第７　教育委員会　高校教育課所管の債権…… 70
　第８　教育委員会　人権同和教育課所管の債権…… 75

第３編　山陰本線高速化募金事業…… 77
　第１　テーマ選定の理由…… 77
　第２　監査の概要…… 78
　第３　山陰本線高速化募金委員会への貸付事業（山陰本線高速化募金事業）の概要…… 78
　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…… 80
　第５　募金委員会への貸付金をめぐるその他の問題…… 85
　第６　結論…… 87
　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…… 87

第４編　終わりにあたって…… 91
　●平成 21 年度包括外部監査の日程について…… 94

第１編　総論

第１章　監査の概要

１　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　監査の対象とした特定の事件

（1）債権の管理・回収について

（2）山陰本線高速化募金事業

３　監査の期間

平成 21 年 4 月～平成 22 年 3 月

４　監査の体制

監査委員との協議を経て、下記の者を補助者とした。

今岡　正一　（公認会計士）
遠藤　清二　（税理士）
竹下　一郎　（弁護士）

５　利害関係

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は地方自治法 252 条の 29 に規定する利害関係はない。

６　ヒアリングまたは文書照会を行った事項

なお、監査の対象とする特定の事件を定めるにあたって、以下の事項につきヒアリングまたは文書による照会を行った。

- 出資比率（連結バランスシートにおける連結の範囲）
- 都道府県負担金（公共事業関係を除く）
- ブランド推進事業
- 農業関係補助金
- 県有財産処分
- 県施設等の修繕・保全（耐震・アスベスト対策）
- 医師確保対策事業
- 少子化対策事業

第２章　テーマ選定の理由

第１　債権の管理・回収について

１　債権管理をテーマとした理由

（１）自明のことであるが、「貸付金」は返済されることが予定されている。

したがって、「貸付金」は原則、回収されなければならず、そのためには、「貸付」時点から回収完了までの期間において、適切な「債権管理」が行われなければならない。

不納欠損処理[1]もしくは免除となる場合であっても、それまでの間は、同様に適切な「債権管理」が行われなければならない。

また、「貸付金」は会計上、県の「資産」として把握されており、「資産管理」という意味でも、適正な「債権管理」がなされなければならない。

（２）さらに、島根県では、平成 20 年 10 月初め、健康福祉部長から知事に「看護学生修学資金貸付金」及び「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」にかかる不適切事案発生が報告され、平成 21 年 2 月に「医学生等修学資金貸付金」にかかる不適切事案が報告された。

すなわち、「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」「医学生等修学資金貸付金」の管理事務が適切に行われておらず、免除手続がとられていないなど、未処理の状態であることがわかったのである。

このように、「債権管理」の分野において不適切事案が発生していることからも、島根県における「債権管理」がどのように行われているのか、そして、それは適切か、を確認する必要があると考えた。

（３）ところで、「貸付金」については、島根県の包括外部監査が平成 12 年度にテーマとしている。

そこではいくつかの「貸付金」をとりあげて監査した上で、島根県における「債権管理」にかかる問題点を指摘し、その問題の解決に向けて、意見・提言が述べられた。同報告書に付された「別表 4　貸付業務における債権管理、リスク管理のために必要な事項と現状の問題点および問題点の改善への堤言」は、フローチャートを使って、貸付から回収完了（もしくは、不納欠損処理）までの各段階における債権管理上の課題を示し、それに関しての島根県の現状の問題点及び問題点の改善のための提言を系統だてて、きわめて具体的に示している。

８年も前に具体的な改善提案がなされていながら、なぜ「債権管理」に関して今回の不適切事案が発生したのだろうか。

包括外部監査人は、平成 12 年度の包括外部監査の際、補助者として同報告書の作成に関わり、その時点で具体的な改善提案がなされたことを知っているだけに、今回の事案が発生したことに、大きな問題性を感じた。

この点からも、テーマとして「債権管理」をとりあげることとした。

1　不納欠損処理

「不納欠損（法第 96 条第 1 項第 10 号、会計規則第 29 条）

不納欠損とは、県の債権が法令の規定により消滅し、若しくは債権を放棄した場合又は地方自治法第 96 条第 1 項第 10 号により、議会の議決があった場合に決算上不納欠損額として処理することをいう。」（『島根県債権管理マニュアル（税外債権管理マニュアル）』より）

２　監査の際に意識した点

（１）「債権管理」の監査を進める上で、「債権管理」が適切になされているか、に加えて次の点を意識した。

（２）県全体を見渡した視点からの、事務事業の統括がなされているか

①　県全体を見渡すことの必要性

県政においては、ひとつひとつの事業を個々にみるだけでなく、「県全体を見渡す」という視点が重要である。

ひとつには、バランスのとれた県政を実現するためである。どんなに県民にとって良い、必要だと思われる事業であっても、一極に集中し、バランスを欠いては、県民の福祉という点で問題である。全体を見なくてはバランスをとることはできない。

施策や事業に「優先順位」をつけるためにも全体を見渡すことが必要だ。

県が行っている各事業に意義のないものはないはずであり、それぞれ個々の事業だけを見ていたのでは、優先順位をつけることはできない。

全体を見渡して初めて、こちら「より」こちらを優先させる、という判断が可能になり、有限の県の資源（人・もの・お金）を配分することができるようになる。

また、同種の事業で共同して外注委託すればすむところを個々に外注するなどの「無駄」も、全体を見渡すことで発見できる。

したがって、誰かが、どこかが、全体を見渡す、という視点から、県政のあらゆる場面を見る必要がある。

県政が、県全体を見渡した視点のもとにすすめられなくてはならないということは、包括外部監査初年度の平成 11 年度の包括外部監査報告書からも見て取れるし、さらに、その後の包括外部監査でも繰り返し繰り返し指摘されてもきた。

②　裁量権のある役職者が県全体を見渡すことが必要であること

日々の県政において「県全体を見渡す」役目を担っているのは、事務執行、予算執行に裁量権ある役職者であろう。

裁量権ある役職者が、県全体を見渡そうとし、その視点にたって県政の各場面を見、そして動くことが求められるのだと考える。

そこで、今年度は、「債権管理」の事務執行の場面での状況を見ることで、裁量権のある役職者が「県全体を見渡した視点」での統括をしているか、を見たいと考えた。

（３）過去の包括外部監査の結果に対して、適切な措置がなされているか

包括外部監査は、県費支出をともなう委託である。この県費支出は、包括外部監査報告が県政に活かされることを前提としていると考える。

ところが、冒頭に述べたように、平成 12 年度包括外部監査報告書で「貸付金」に関して債権管理についての指摘がなされていたにもかかわらず今回の事案が発生しており、包括外部監査の結果が果たして活かされているのか、疑問が生じた。

「債権管理」の監査の中で、今回の事案の発生原因を検証し、整理し、平成 12 年度の包括外部監査結果に対する県の対応を明らかにする必要があると考えた。

（４）不適切事案に対してどのように対応がなされたか

不適切事案が発生した場合には、発生原因を明らかにするとともに、それを適切に分析し

た上で再発防止のための対応がとられなくてはならない。

この点、今回の不適切事案の発生を受けて、県がどのような対応をとったかを明らかにする必要があると考えた。

第２　山陰本線高速化募金事業

「債権管理」の監査を進める中で、山陰本線高速化募金委員会への貸付についてヒアリングを実施した。

そのヒアリング結果から、当該貸付金を債権として考えてよいのか、という点に疑問を持った。

仮に当該貸付金を債権とはできないとすれば、「債権」の中に、性質の異なるものが混じっていることになり、問題である。

当該貸付金は「債権」として資産計上できる性質のものなのかという点の監査は、債権管理がどのようになされているか、という「債権管理」の問題とは異なる。

したがって、「債権管理」とは別の独立のテーマとした。

第３章　監査の視点・包括外部監査人の有する問題意識

第２章に述べた点を意識しつつ、「債権管理」及び「山陰本線高速化募金委員会への貸付事業」をテーマとして監査を行った。

監査にあたっての、包括外部監査人の具体的な問題意識、ポイントと考えた事項を以下、列挙する。

１　債権の選定

（１）今回取り上げた債権は、主に、

①　小口多数のもの

②　要件を満たした場合に免除を予定しているもの

である。

（２）小口多数の債権

大口貸付でも数が少なければ、一般的に管理はし易いと思われる。一方、小口多数の債権は普通、管理が大変であろうし、少なくとも電算システムが必要であろう。

県において、小口多数の債権の管理をどのように行っているか見たいと考えた。

（３）免除予定の債権

①　免除予定の債権も適切な債権管理が必要であることについて

今回の不適切事案である「医学生等修学資金貸付金」等は、政策目的（例えば「医学生等修学資金貸付金」であれば、医師確保）に応じた免除要件を設定（県内で医師として勤務する等）し、免除要件が満たされた際、すなわち政策目的が果たされた場合は、返済を免除するように制度設計がなされている。

免除要件を満たすかどうかの判断は一定期間が経過した後のことであり、その時点で、免除要件が満たされてい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。

したがって、これらの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なければならない。

②「貸付金」は返済を免除されれば、実質的に補助金に等しい。

「補助金」であれば、最初の時点で県費支出の是非に関して厳格なチェックがなされるが、「貸付金」は返還を前提とするので、「入口」でのチェックは補助金と比べれば緩い。

とすれば、免除を内在させた貸付金に関しては、当該貸付事業の目的が実現されるよう、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といえる。

また、この種の貸付事業は、免除要件の判断時期までの期間が長いケースが多いことから、債権管理を要する期間も長くなり、配慮を要する。

今回の不適切事案も、このような状況の中で発生したものと考えられた。

このような観点から、免除を予定する債権について特に見ることとした。

２　債権管理事務の現況の確認

監査対象とした債権ごとに重点の置き方は異なるものの、概ね以下のポイントに沿って監査を行った。

（１）貸付事業の制度、制度目的、制度目的達成のための要件、手続きにのっとった貸付がなさ

れているか
（2）免除・放棄は適正になされているか
（3）適正に債権管理が行われるために、誰によって、どのような事務執行の管理が、なされているか

直接担当者がどのように事務執行をしているかを、上司がどのように把握し、管理しているか、を見るという観点から、ヒアリングを行い、資料提出を求めた。

3　事務執行の管理

事業開始後、制度に定めた事務手続に沿って事務執行がなされるのは当然であるが、人が行うことである以上、落ち、過ちが起きる可能性があることも当然である。したがって、適正な事務執行が行われているかを管理する必要がある。

「落ち、過ち」の発生を織り込んだ上で、事業運営に重大な支障が起きないような事業執行の管理がなされているか。

4　包括外部監査の措置状況

平成12年度の「貸付金」についての包括外部監査報告書は使われているか。

報告書に対してどのような措置がなされたか。

5　健康福祉部の不適切事案について

（1）「医学生等修学資金貸付金」における予見可能性

今回の「不適切事案」のうち「医学生等修学資金貸付金」について、上司、他の部署において予見可能性は、あったか。

上司、他の部署においては不適切事案の発生を知り得ない状況であったのか。

（2）フィードバック

①　事故案件は、原因を分析してフィードバックし、事務事業の見直しにつなげていかなくてはならない。

この点、今回の「不適切事案」に関して、どのようなフィードバックがなされたか。

事務事業の見直しにつなげるという観点でのフィードバックや対応はなされたか。

②　不適切事案の発生の原因を分析し、再発防止を考える出発点となるのは、関係者の「事情聴取録」である。

「事情聴取録」を、誰（どの部署）が読み、原因分析およびフィードバックのためにどのように使ったか。

③　具体的な指示、指摘でなければ、業務改善はできない。個々人もしくは組織が何をすればいいかがわかり、動けるような具体的な改善案、指示がなされたか。

④　不適切事案を受けて、各部、各課はどのように対応したか。

6　「債権管理」のためのツール

「債権管理」のツールとして現在、島根県にはどういうものがあるか。

それは、どのように用いられているか。

これまで「債権管理」のツールとしては使われていないもので、「債権管理」のツールとして活用できるものがあるか。

7　「債権管理マニュアル」

「債権管理マニュアル」で重要なのは、「平時」の管理（「平時」における債権または債務者についての情報の管理）である。

島根県は「平時」の債権管理のマニュアルを持っているか。

8　共有化

経験事例が他部門に紹介され、情報の共有化がなされているか。

9　山陰本線高速化事業募金委員会への貸付金

（1）「債権」としての適格性があるか。

（2）法令上問題となる点はないか。

第４章　監査結果、監査意見の概要

１　債権管理事務の現況の確認及び問題点、改善への提言

各事業の項でそれぞれ述べる（第２編）。

２　事務執行の管理

各担当者がそれぞれ法令を順守していれば、問題は起きないはずであるとの認識が感じられた。

しかし、人がすることである以上、落ち、過ちは起こり得る。

「落ち、過ち」の発生を織り込んだ上で、事業運営に重大な支障が起きないようにするには、二重チェックや、上司による適切な業務管理が必要となるが、その部分について意識された事務運営はなされてこなかったと考える。

「事故」にならないためには、事務執行の状況に関して、適切な管理、チェックがなされるよう事務の改善が求められる。

３　包括外部監査の措置状況

（１）平成 12 年度包括外部監査報告書に対して島根県は、平成 13 年に、「『債権管理事務検討会』（仮称）」を設置する旨の措置報告を行った。

しかし、実際は債権管理に関する組織は設置されず、債権管理についての対応はなされなかった。

措置するとしたことを措置せずに放置したことは、問題である。

（２）平成 12 年度の包括外部監査で取り上げた各貸付金については、それぞれの所管課において報告書の指摘を受けて対応がとられ、一定の成果をあげた。

しかし、それら「成果」は全庁に共有化されなかった。研修の際に紹介する等によって、共有化すべきである。

４　健康福祉部の不適切事案について

（１）「医学生等修学資金貸付金」における予見可能性

以下の事実からすると、予見可能性は十分にあった。

①　「債権現在額報告書」

「債権現在額報告書」には当該「医学生等修学資金貸付金」の残高記載があり、それは数年にわたって金額が変わっていない。

これを見れば、返還されるべきものが返還されていないことに気がつくことができるし、気がつかなくてはならない。

②　「事務分掌表」「引継書」等に、当該貸付金事業が記載されている。

それを見れば、この事業はどうなっているか、を確認すべきである。

（２）フィードバック

①　「事情聴取録」

「事情聴取録」は、人事課において処分を検討する上で事実確認を行うための資料として使われたのみであり、他の形では使われていない。

事務事業を所管する、裁量権のある役職者が、制度改善、組織等も念頭において、この「事情聴取録」を用い、現在の事務事業の在り方を点検し、改善に取り組むべきである。

② 具体的指示、改善案の提示

各部各課が具体的な事務事業の改善のアクションがとれるような流れとなっていない。

当該不適切事案の再発防止策を検討した、業務点検委員会も、実質的な活動をしているとは言い難い。同委員会での議論も抽象的なレベルにとどまっており、発せられた『貸付金管理事務に関わる不適切事案についての改善措置』の内容も抽象的である。

全庁的な債権管理のために設置された債権連絡会議も、統括的な活動をしているとは言い難い。

裁量権のある役職者のリーダーシップのもとに、組織固めをして、活動すべきである。その際、一定の部署に必要な権限を付与して、実行管理を行うべきである。

③ 各部課の対応

農林水産部では、不適切事案を受けて、債権管理業務に関するチェックリストを作成し、それにもとづいて担当、上司２名の３回チェックするようにして、業務のチェックを徹底するようにした。

すなわち、具体的な改善のためのアクションが実行されたということである。

しかし、それは、全庁的な連絡会議や、全庁的な仕掛けがないために、同部内にとどまり、共有されていない。

④ 事務事業を所管する、裁量権のある役職者がリーダーシップをとり、不適切事案を契機として、事務事業の改善にとりくむべきである。

5　ツール

『債権現在額報告書』は、債権管理のツールとして利用することができる。

しかしこれまでは、債権管理のツールとして十分に使いこなされていない。

工夫することによって、債権管理のツールとしてさらに活用されることが望まれる。

6　債権管理マニュアル

出納局会計課において「債権管理マニュアル」が作成されているが、「事故時」の対応に重点が置かれ、「平時」の管理にかかる部分は薄い。

事故時の対応は、県専門部署もしくは外部専門家において行うことになるのだから、平時の管理の部分をより充実させるべきと考える。

7　山陰本線高速化事業募金委員会への貸付金

（１）山陰本線高速化事業募金委員会への貸付金は、法律上、「債権」としての適格性はないと考える。

（２）同「貸付金」の回収可能性は、現時点では極めて低い。

（３）利益相反や募金活動等、法令上問題となる可能性がある。

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１　視点

１　冒頭でも述べたように今回の監査テーマの端緒は、「健康福祉部不適切事案」であった。本章では当該「不適切事案」についての監査結果を述べる。

監査にあたっては、以下の視点を念頭においた。

２　視点

（１）債権管理

不適切事案が発生した当時、債権管理はどのように行われていたか

なぜ貸付金管理事務の遅延等の不適切な状況が発生したか

再発防止のためにはどのようなことが必要か

（２）県は「不適切事案」にどう対応したか

不適切事案のような事故案件が発生した場合に大事なことは、

●適切な調査によって事実関係を明らかにすること

●調査結果にもとづいて的確に原因分析がなされること

●原因分析にもとづいて具体的で実効性のある再発防止のための手立てがとられること

である。

これらのプロセスが適切に実施されなければ数年後にまた同じことが繰り返されかねない。

そしてさらに、

●当該事故事案の分析にもとづいて、事故が発生した分野だけではなく、全庁的に事故事案から学べることを学ぶこと

もすべきと考える。

この点、今回の「不適切事案」につき、県はどのような調査、原因分析、再発防止策をとったのか。それは適切であったか。

また、他分野についても不適切事案にもとづく見直しがなされたのか。

（３）債権管理に関する過去の包括外部監査結果は利用されなかったのか

過去の包括外部監査で債権管理について指摘がなされているにもかかわらず、債権管理において不適切事案が発生したのはなぜか。

県は債権管理に関する過去の包括外部監査結果に対して、どのような措置をとっていたか。

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

１　概要

（１）平成20年10月初め、健康福祉部長から知事に「看護学生修学資金貸付金」及び「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」にかかる不適切事案発生が報告され、平成21年２月に「医学生等修学資金貸付金」の不適切事案について知事への報告が行われた。

当該不適切事案は、健康福祉部が所管している

●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

●医学生等修学資金貸付金

において貸付金管理事務が適切に行われていなかったため、長期間にわたり返還免除等が未処理の案件が多数あることが判明したというものである。

報告を受けて知事は、早期事務処理、原因究明の徹底、対応策の報告を指示し、業務点検委員会[1]が平成21年3月5日に『貸付金管理事務に関わる不適切事案についての改善措置』（以下『改善措置』という。）をとりまとめ、公表した。

『改善措置』では「事案の内容」「課題・問題点」「改善策」「全庁における債権管理の状況と今後の取組」についてまとめられているが、それを一読するだけでは返還免除等が未処理という状況が長期にわたり放置されてきたことの理由が明確にはならず、よって『改善措置』が示す改善策等が今後の防止策として充分であるか判断できないと考えた。

そこで、当該不適切事案を詳細に検討することとし、以下、その結果を踏まえ、上記業務点検委員会の改善措置における県の改善策に触れながら、不適切事案についての包括外部監査人の認識及び再発防止にむけての意見を述べる。

（２）「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」（あわせて以下「看護学生等貸付金」という。）、「医学生等修学資金貸付金」（以下「医学生等貸付金」という。）の制度の概要は、それぞれ本章末尾添付の資料１『改善措置』別紙１、２のとおりである。

両制度は共に県内の看護師等や医師の確保を目的とした制度であり、目的が達成された場合には返還が免除されるという点で共通している[2]。そのためか、上記業務点検委員会による『改善措置』では、不適切事案の発生原因に関しては両制度別々に扱っているが[3]、課題・問題点や改善策等は両制度に共通のものとして記載している。

しかし、包括外部監査では、両貸付金事業の不適切事案をそれぞれ別個に検討し、両事業における不適切事案について、共通点と相違点を明らかにすることとした。

２ 「医学生等貸付金」について

（１）事案の内容と県の改善策

『改善措置』に記載されている事案の内容は以下のとおりである。

『平成６年度以降、返還猶予、免除決定等の手続が行われておらず、その件数は14件であった。

その要因は、現在調査中。』

『改善措置』では「その要因は、現在調査中」となっていたが、外部監査において業務点検委員会の報告以降の調査結果を確認したところ、「原因は担当者の職務怠慢が主たる原因」であり、かつ、「後任者に対しても適切に引継ぎがなされなかった」、「管理、監督する立場の上司（課長、担当ＧＬ等）のチェックが不十分であった」ということであった（業務点検委員

1　業務点検委員会：平成20年5月27日に医療機関の採血器具の不適切な使用問題などを踏まえて設置された。

2　目的が達成されることを前提とするものの、返還が免除されることを制度の中核に据えている点は、一般的な貸付金と異なる。

3　『改善措置』では「医学生等貸付金」の発生原因は「現在調査中」と記載されている。

会の事務局である、政策企画局に対する照会に対する回答（平成21年10月15日付））。

さらに、同回答は、「医学生等貸付金」に関しては、「新規貸付は昭和53年度で終了し、継続分貸付も昭和59年度で終了しており、現在は当該事務処理を行っていない」こと、全庁的な取組みについては『改善措置』に記載する内容と同様であること、から改善策は示さない、としている。

（２）当該事案の要因と改善策についての考え方

①　当該不適切事案については、明確に「２段階」に分けて要因を考えるべきである。

（ア）平成６年度以降、返還猶予、免除決定等の手続事務が行われなかった原因

（イ）手続事務が行われない状態が長期にわたって発見されず、平成６年度から平成20年度までの14年間、未処理の状態が放置された原因

である。

②　医療対策課の説明及び健康福祉総務課と総務部人事課が行った関係者事情聴取録を閲覧した結果からすると、（ア）の原因が発生当初の担当者の職務怠慢であることは疑問の余地が無い。

しかし、それはあくまでも最初の発生原因（ア）であって、「未処理」の状態が長期間見過ごされたままとなっていたことの要因（イ）ではない。

職員の職務怠慢はあってはならないことではあるが、人が行うことである以上、常にその可能性はある。最も大事なことは仮に担当者の職務怠慢等によって未処理という「事故状況」が発生したとしても、それが長期間放置されないこと、である。

③　では今回の事案において、「未処理」状況が長期間放置された要因（イ）は何か。

『改善措置』は不適切事案の要因を、

●不十分な事務引継ぎ（担当から部のトップまでの各レベル）

●チェック体制が不十分（課内、部内、県庁内）

であるとする。

医療対策課に対するヒアリングでも『今回の不適切事案の原因は、担当者が処理を放置したという属人的要素と、債権管理のシステムの不備という組織的要素の複合』であるとの回答があった。

以下、上記回答に言う要因を含め、不適切事案の要因及び改善策につき検討する。

（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[4]。

平成13年度分事務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。

4　包括外部監査人が入手できた平成13年度以後の事務分掌表につき検討した。

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ば、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った（あるいは気がついても問題視しなかった）。

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ったか、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」の在り方の見直しが重要であると考える。

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　４　島根県債権管理連絡会議について」参照）。

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、ということはありえるかもしれない。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。

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

（1）『改善措置』に記載されている事案の内容は以下のとおりである。

『平成13年度から平成18年度にかけて貸付金管理事務が適切に行われていなかった（「貸与期間や猶予期間満了後における被貸与者の現状把握が不十分」、「返還猶予や返還免除などの申請を受けたまま、その後の事務処理を放置」など）ため、返還猶予、返還免除、返還決定等が未処理の案件が多数発生した。』

（2）当該事案の要因

医療対策課の説明及び健康福祉総務課と人事課が行った関係者事情聴取録の閲覧の結果によれば、問題発覚当時の状況を作り出した主たる要因は『改善措置』に記載のとおり、

●「貸与期間や猶予期間満了後における被貸与者の現況把握が不十分」だったこと

●「返還猶予や返還免除などの申請を受けたまま、その後の事務処理を放置」したこと

と考える。

ところで、多数の「未処理」がある状況であることは、既に平成10年当時において担当係長までには認識されていた。それにもかかわらず、平成13年度から平成18年度にかけて、不適切な管理事務が発生した。

とすれば、下記に述べるように「看護学生等貸付金」の場合、根本的な要因は業務のあり方や人員体制にあるのではないだろうか。

（3）「医学生等修学資金」事案と異なる点について

① 早期から「未処理」状況が認識されていたことについて

「医学生等修学資金」事案は前述のとおり、平成6年度以降、返還猶予、免除決定等の手続が行われなかったというものだが、同修学資金では、昭和59年以降貸付業務が発生していない。すなわち、昭和60年度以後は、債権管理・回収（免除を含め）業務が残っているだけであり、しかも、返還開始までは数年のブランクがある場合もある、という状態であった。すなわち、貸付業務を行わず、免除・返還にかかる業務も行わない年度が続いていた。したがって、未処理の状況は発見されにくいということはいえる。

一方、「看護学生等貸付金」では、現在に至るまで貸付業務が継続しており[5]、各年度の担当者は「看護学生等貸付金」の業務を当然認識していること、かつ、継続事業であるため債権管理簿を上司が閲覧する機会も多いこと、から、業務遅延・放棄の事実は、発見されやすいといえる。

事実、（2）に記載のとおり、既に平成10年当時において担当上司が未処理案件があるこ

---

5 「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」は、平成18年度で貸付業務は終了した。

とを認識していたこと、そして、今回の不適切事案で直接原因とされている平成13年度の担当者による業務遅延の事実が平成16年度と比較的早期に発見されたこと、からもわかるように、「看護学生等貸付金」の問題は、相当前から認識されていた。

② 問題が認識されながら対応が不十分であったことについて

しかし、平成16年度に問題として認識され、平成17年度にかけて過年度の調査、免除手続きの実施及び債権管理簿の整備が進められたにもかかわらず、平成18年度には再び処理の放置がなされた。

この間の人員配置をみると、平成17年度には2人体制であったものが、平成18年度は再び1人体制となっている。

そして、平成19年5月の担当者（平成19年度に担当者が代わっている）から課長への説明がなされ課長が問題状況を認識した時点から、当事案が全庁的に問題として認識された平成20年10月（健康福祉部長から知事に事案発生の報告）まで、さらに、1年以上が経過している。

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）をせずに、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。

人員が足らず物理的に「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・ＯＴ・ＰＴ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ろう。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、明らかではないかと思われる。

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続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

（1）貸付金事業の事務は、「貸付実行」「貸付実行後の債権管理」の２段階に分けて考えられる。

現在は、医療対策課に限らず、全ての部課において、貸付実行の担当課が、貸付金管理回収業務も行っている。

それ自身が必ずしも問題であるとは言えないが、今回の不適切事案が発生した原因である担当者の職務怠慢は、「債権管理」より優先度が高い業務が他にあることにより「債権管理業務」が後回しになり、後回しにされた結果、ますます行われなくなるという悪循環が招いたものともいえる。

（2）貸付が必要な人に対して貸付をすることは担当課の他の業務とのつながりが深いが、貸付の後の貸付金管理回収業務は、担当課の他業務と比べるとかなり異質である。このことからも担当課が、貸付金管理回収業務も行うことには相当のストレスを伴うのではないかと思われる。

健康福祉総務課と人事課が行った、関係者事情聴取の記録を閲覧したところ、債権管理のあるべき体制について『債権管理自体は看護師確保対策とは事務の内容が違うので、債権管理マニュアルやノウハウのない未熟な事業課がやるよりは、ノウハウのある部署が一括管理したほうが良い』との意見もあった。

（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、それらをと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考える。

第3　不適切事案を受けて県が行った対応について

1　不適切事案のような事故案件が発生した場合に大事なことは、的確に原因を分析してフィードバックし、事務事業の見直し、再発防止につなげることである。

そしてその前提として、適切な調査がなされることが必要である。

この点、県はどのように当該不適切事案を調査し、どのように原因分析、再発防止策をと

ったか。

具体的な指示、指摘でなければ、業務改善はできない。それを見れば、個々人もしくは組織が何をすればいいかがわかり、動けるような具体的な改善案、指示がなされなくては再発防止策としては不十分である。

これらの点を念頭に置き、県が不適切事案の発生を受けて行った対応について検討する。

2　県の実施した調査について

今回の不適切事案に関しては健康福祉総務課と人事課が調査を行い、当時の担当者及び上司からの聴き取りをし、その聴き取り結果を「事情聴取録」として、文書化し、保存している。

直接の調査は当該調査のみである。

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』をとりまとめ、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。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。

（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

（１）設置の経緯

① 上記看護学生等修学資金貸付金などにおける不適切事案の発生を受けて、全庁における債権管理の取組が必要であるとの認識の元に、平成 21 年１月に「島根県債権管理連絡会議」（以下、「連絡会議」という。）が設置された。

同設置要綱によれば同連絡会議の設置目的は、「県の債権（県税及び企業会計に係る債権を除く）の適正な管理を期すため」であり、所掌事務は、

(1) 県が有する債権の状況把握に関すること

(2) 債権管理の適正を期するための取組に関すること

(3) 債権管理の研修に関すること

等となっている。

連絡会議の組織は、会長に出納局長、副会長に財政課長、会計課長が任命され、委員には総務部総務課長のほか債権を有する担当課課長が任命されている。

② 不適切事案の発生を契機として、県が、債権管理についての全庁的な組織を設置した点は、評価しうる。

（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れば、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、月に一度は何をするか、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　自分のところですべきかの見極めの基準
　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。

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る、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る。

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

島根県会計規則第105条の10において本庁等及び部局の長は、その所掌に属する同条の各号に記載の債権（以下「管理簿記載債権」という。）について管理の状況を明らかにするため、債権管理簿を備えることになっている。

債権管理簿には一定の様式が定められているが（様式第70号)、実際のところは、管理簿記載債権を有する各課の債権管理簿の様式は様々であり、必ずしも様式第70号に記載されている要件全てが満たされているわけではない。

現在、出納局会計課において債権管理の状況を全庁的に確認しているところであり、各部課に対して、規則等の求める内容を充足した債権管理簿を作成するよう、求めていくとのことである。

＜管理簿記載債権＞～島根県会計規則第105条の10第1項各号～

（1）収入の属する会計年度が、債権が発生し、又は県に帰属した日の属する会計年度の翌年度以降である債権　当該債権が発生し、又は県に帰属したとき。

（2）債権が発生し、又は県に帰属した日の属する会計年度の翌年度の5月31日までに履行されなかった債権（前号に該当する債権を除く。）　当該会計年度の翌年度の6月1日

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

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。

様式第 71 号（第 105 条の 11 関係）

債権現在額報告書

（　　　　年度末現在）

債権の名称	前年度末現在額	当該年度中の増減額			当該年度末現在額
		増加額	減少額	差引増減額	

（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

　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ので、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となる基礎数値を記入し、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

　平成12年度包括外部監査のテーマは「貸付金」であり、当然に債権の回収を含めた債権管理は監査の観点のひとつであった。包括外部監査人は、そこでの指摘がありながら、なぜ今回、債権管理の分野で不適切事案が発生したかという点につき、確認すべきと考えた。

　そこで、過去の債権管理に関する包括外部監査結果を県がどのように活用したか、を確認した。

2　包括外部監査の結果に基づく措置等について.

（1）地方自治法では、包括外部監査人から監査の結果に関する報告の提出があった場合において、知事等が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。

　本県では、例年3月ころに包括外部監査報告書が知事に提出され、その「監査の結果に基づき講じた措置」が知事から監査委員に通知され、次年度中に「島根県報」において公表されている。

（2）債権管理に関する過年度の包括外部監査について

① 本年度の監査テーマは「債権管理」であるところ、過年度の包括外部監査のテーマとして取上げられた項目に、関連があるものがいくつか見られる。

平成 12 年度「貸付金」

平成 18 年度「県税の賦課徴収事務について」

平成 19 年度「商工労働部における補助金及び貸付金について」

である。

これらの包括外部監査結果の指摘には、本年度の監査に通じる項目がある。

そこでこれらの監査結果に対して「監査の結果に基づき講じた措置」において、県はどのような措置を講じるとしたか、及び、実際にどのような措置をとったかを確認することとした。

なお、上記テーマのうち、「県税」は、本年度の「債権管理」の監査において「債権」の範囲から除いているため、除くこととした。

② 確認は、主に、各年度の包括外部監査における指摘に対して県がどのような措置をとったかについて、関係各課に質問をし、回答を得て行った。

なお、措置状況の確認は県が講じた措置の記載事項の全てではなく、本年度の包括外部監査に関連すると思われる事項を選んで行った。

（３）措置内容及び実際の措置の状況

① 平成 12 年度「貸付金」の包括外部監査について

ア．貸付金のうち、具体的な監査対象は

●中小企業高度化・設備近代化資金 （商工労働部経営指導課所管）

●農業改良資金 （農林水産部農業振興課所管）

●母子寡婦福祉資金 （健康福祉部青少年家庭課所管）

（※所管課は包括外部監査当時の名称）

に絞り込まれているが、「債権管理」と「リスク管理」が適切に行われているか、を観点として、監査が実施されている。

以下、関連部分を抜粋する。

～「平成 12 年度　包括外部監査結果報告書　報告の要点　２．本年度包括外部監査の観点」から抜粋～

『（２）確実な、「資金回収」のためには何が必要かといえば、それは①貸付審査から資金回収までの過程で適切な「債権管理」を行うこと、と②償還遅滞、償還不能のリスクを認識し、それに対応する「リスク管理」を行うことである。・・・・

（３）「債権管理」「リスク管理」を適切に行うには、高度の専門性と膨大な量の事務処理が必要である。

現在、島根県の「貸付」業務において、適切な「債権管理」「リスク管理」が行われるため、それに必要な高度の専門性と膨大な量の事務処理能力をそなえた人的、物的なシステムが整備されているだろうか。

さらに、実際にそれらのシステムを効率的に利用して適切な「債権管理」が行われているのだろうか。』

イ．包括外部監査の指摘に対する県が講じるとした措置の内容及び実際の措置状況

以下の表は、包括外部監査の指摘に対する県が講じるとした措置の内容及び実際の措置状況をまとめたものである。

表中の項目の趣旨は次のとおりである。

「1　報告書における指摘事項」は、報告書において指摘された事項である。

項目番号は、報告書における項目番号のとおり。

「2　監査の結果に基づき県が講じた措置（抜粋）」

県が公表した「監査の結果に基づき講じた措置」の内容。

「3　実際の状況」

今回、各課への質問により確認した、県が実際に行った措置の内容、「2　監査の結果に基づき県が講じた措置（抜粋）」の実際の措置状況。

●商工労働部経営指導課所管貸付金		
1　報告書における指摘事項	**2　監査の結果に基づき講じた措置（抜粋）**	**3　実際の状況**
2．問題点 （1）債権管理全般 （4）回収段階	 ●債権管理全般に関しての主な改善措置として平成14年度において中小企業近代化資金システムの改良を行うこと ●平成14年度から債権管理について嘱託員を配置すること	 現在、実施されている。（※1） 現在、実施されている。
3．改善への提言（意見） （1）台帳の整備－全体像の把握 （3）電算システムの利活用－飛躍的な効率性の向上について		 システムの改良（上記※1）により実施されている システムの改良（上記※1）により実施されている
4．その他（他意見） （3）事後的検証の必要性		平成15年度に「中小企業高度化資金債権管理マニュアル」が制定され、随時改正されている。（※2）
●農林水産部農業振興課所管貸付金		
2．問題点 （1）債権管理全般		措置等の内容に記載のとおり、従来県独自にパソコンで作成していた帳票については、協会が作成することとなり、ＣＤ－ＲＯＭによるデータ配付が行われるようになり、県が必要な情報をいつでも加工、修正して使用できるようになったとの回答であった。
3．改善への提言 （意見） （3）電算システムの利活用－飛躍的な効率性の向上		電算システム開発を行った㈳全国農業改良普及支援資金協会において、毎年1回、各都道府県の資金担当者の代表が出席する帳票改善ブロック代表県会議を実施しており、システムの改善を図っているとの回答があり、毎年改善が行われている。

4．その他（他意見） （3）事後的検証の必要性		償還不能等の事案については、その原因を究明し、債権管理ノウハウの蓄積に努めているとの回答であった。 なお、実地監査において、監査結果の措置状況に関して、特に指摘すべき事項は発見されなかった（「第2章　第1～第4」 農林水産部の債権　参照）。
●健康福祉部青少年家庭課所管貸付金		
2．問題点 （1）債権管理全般 （4）回収段階		●債権管理全般に関しては、措置等の内容に記載のとおり、システムの見直しが行われた等の回答であった。 ●回収段階に関しては、同上のシステムの見直し及び償還指導については滞納者に対する指導を強化するため、平成14年度より母子寡婦福祉資金償還指導員を設置することになったとの回答であり、設置されている。
3．改善への提言 （意見） （1）台帳の整備－全体像の把握から （3）電算システムの利活用－飛躍的な効率性の向上		上記記載のとおりシステムの見直しが行われ、母子寡婦福祉資金貸付事務の手引きが改正され必要に応じて運用マニュアル等が整備されている。
4．その他（他意見） （3）事後的検証の必要性		償還不能等の事案については、その都度原因究明に努めている、また、滞納が生じた場合の早期の住所照会など様々な債権管理ノウハウの蓄積に鋭意務めているとの回答であった。なお、実地監査において、監査結果の措置状況に関して、特に指摘すべき事項は発見されなかった（「第2章　第6」健康福祉部の債権　参照）
4）全庁的な指摘事項		
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		（措置等の内容については経営指導課、農業振興課、青少年家庭課の連名で記載されているが、表題のとおり全庁的な事項の指摘であるため、人事課に確認した） 措置等の内容に記載された「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。」については、全く実施されていなかった。

② 平成19年度「商工労働部における補助金及び貸付金について」について

ア．テーマのとおり商工労働部所管の貸付金が監査対象とされており、適切な債権管理が重要であるとの着眼点で監査が行われている。

以下、関連部分を抜粋する。

～「平成19年度　包括外部監査結果報告書　第5　特定の事件を選定した理由　Ⅱ.なぜ「補助金・貸付金」なのか　2. 質的な視点」から抜粋～

『貸付金は、貸付先への金銭の支出を伴い、貸し付けた金銭の返還を受けてこれを繰り返し利用することが前提となっている点で他の費目とは異質のものといえる。このような特質があることから、貸付金については、回収不能となる貸付を最小限に抑えるべく適切な債権管理を行う必要がある。

この債権管理が適切に行われないと、回収不能貸付が増加して無駄な公金の流出を生むことになり、この点で他の費目に比して質的に重要な費目であるといえる。』

イ．包括外部監査の指摘に対する県が講じるとした措置の内容及び実際の措置状況

Ⅱ．貸付金 ○伝統工芸雇用就業資金貸付金及び ○中小企業高度化資金貸付金		伝統工芸雇用就業資金貸付金に関しては、「伝統工芸雇用就業資金運用について」が定められ、現在、実施されている。 中小企業高度化資金貸付金に関しては、上記※2に記載のとおり「中小企業高度化資金債権管理マニュアル」が随時改正され、指摘事項が反映されている。

（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○○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。

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○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。

（質問）

1　「平成12年度包括外部監査の結果に基づき措置した内容等について」（島根県報号外第60号）に記載されている以下の監査結果の措置等の内容について、具体的な資料を提示の上、お示しください。

①「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」について
（措置等の内容については経営指導課、農業振興課、青少年家庭課の連名で記載されていますが、表題のとおり全庁的な事項の指摘であるため、人事課に確認しています）

（回答）

不適切な事案や改善を要する事案が発生した場合は、「業務点検委員会」（政策企画局政策企画監室所管）において全庁的な情報を共有を行ったり改善措置を講じることとしている。

貸付金の管理については、看護学生修学資金貸付金などで不適切事案が発生したことから「業務点検委員会」で当該事案を全庁的な課題として捉え、債権管理事務の適正化に向けた改善方策を検討した。

また、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、これに基づき各部局において適切に債権管理が行われるよう体制を整備した。

～以下省略～

（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。

そうであれは、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、母子寡婦貸付金が取り上げられた。

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ではないか。

資料１

貸付金管理事務に係る不適切事案についての改善措置

平成21年3月5日

島　　根　　県

業務点検委員会

はじめに

健康福祉部で判明した貸付金（※）の管理事務における不適切事案について、その内容と対応状況を検証するとともに、あわせて、当該事案を全庁的な課題と捉え、債権管理事務の適正化に向けた改善方策を検討した。

※　別紙１：「看護学生修学資金貸付金」及び「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」
　　別紙２：「医学生等修学資金貸付金」

Ⅰ　事案の内容

１「看護学生修学資金貸付金」及び「理学療法士及び作業療法士修学資金貸付金」

平成１３年度から平成１８年度にかけて貸付金管理事務が適切に行われていなかった（「貸与期間や猶予期間満了後における被貸与者の現況把握が不十分」、「返還猶予や返還免除などの申請を受けたまま、その後の事務処理を放置」など）ため、返還猶予、返還免除、返還決定等が未処理の案件が多数発生した。

その未処理件数は、平成２０年１１月現在で１７８件であったが、その後処理手続き等を進め、現在は下記の状況となっている。

《現時点の状況》

・要返還	５１件	４９，３５９千円
・返還免除	１２８件	１３０，４１３千円
〔内一部免除（再掲）	７件	４，１９７千円〕
・返還猶予	５件	５，０７６千円
・進路照会中	１件	５０４千円

２「医学生等修学資金貸付金」

平成６年度以降、返還猶予、免除決定等の手続きが行われておらず、その件数は１４件であった。

その要因は、現在調査中。

《現時点の状況》

・要返還	３件	４，１００千円
・返還免除	１４件	４３，９１０千円
〔内一部免除（再掲）	３件	４，９５０千円〕

Ⅱ　課題・問題点

（1）　担当者等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）　管理台帳等の整備が不十分

（4）　チェック体制が不十分（課内、部内、県庁内）

（5）　被貸与者への説明が不十分

（6）　組織としての連絡体制（報告、連絡、相談）が不十分

Ⅲ　改善策

（1）　事務処理マニュアルの整備と共有化

・　貸付金の管理台帳などの帳簿類や一連の事務処理を定めるマニュアルの作成
・　担当者・上司はもとより関係する職員の貸与制度に対する理解を深め、担当者以外の職員でも対応、カバーできる処理体制の構築
・　グループ内、課内で制度・手続き等についての説明会（研修会等）の実施
・　人事異動等により担当者が交替する場合の適切な引き継ぎと上司による引継ぎ完了の確認

（2）　チェック体制の構築

・　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

（3）　被貸与者に対する説明

・　当該貸与制度や一連の貸付金管理手続きをわかりやすく説明したガイドブックの作成と被貸与者への配布
・　電話などでの問い合わせに分かりやすい説明ができるよう、想定Ｑ＆Ａの準備（よくある質問等は、ガイドブックにも掲載）

（4）　組織の連絡体制（報告、連絡、相談）の強化

Ⅳ　全庁における債権管理の状況と今後の取組

1　債権の管理状況

（１）この問題を契機として、全部局で自己点検を行った。

（２）各部局の自己点検の結果

・　他の債権については、本事案のように未処理のまま放置するようなものはなかった。

・　ただ一部の債権で、管理簿手入れの不備や債務者行方不明による収入調定の遅れ、督促状発行の遅れなどが見受けられたが、その後これらの債権については適切に処理されている。

2　今後の取組

（1）　職員の意識向上に向けた取組

・　島根県債権管理連絡会議の開催…債権を所管している部局を対象
・　管理債権に係る職員研修の実施…本庁・地方機関会計職員を対象

（2）　チェック体制の充実

・　債権所管所属による自主点検の実施
・　複数によるチェック体制の構築
・　予算、決算時における財政・出納・担当部局相互のチェック
・　出納局による会計検査の強化

（3）　「島根県債権管理マニュアル（H20．12．8策定）」による適切な管理

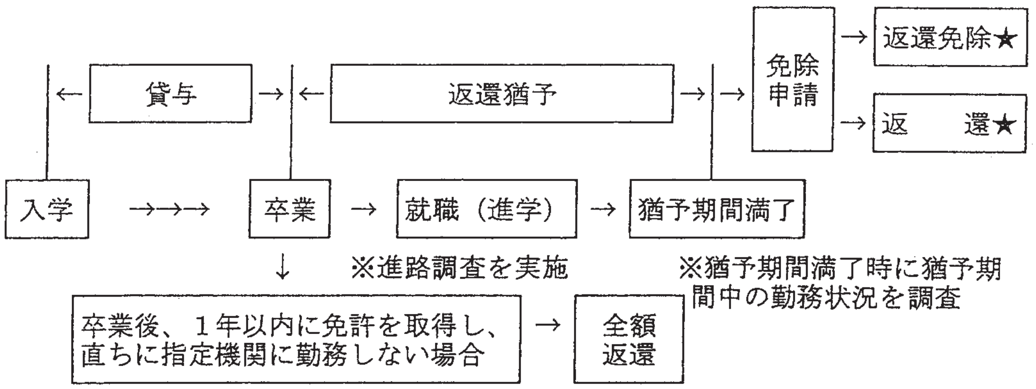
・　管理の徹底…債権管理簿の整備により適正に管理
　　　　　　　　情勢の変化に対応した債務者の状況把握
・　債権の保全等…貸付金等の規則要綱等に基づく手続きの徹底等
・　債権回収の徹底…所在調査を行い、勤務先、連絡先等を把握

《別紙１》

修学資金制度の概要

資金名	看護学生修学資金 （昭和３７年度～）	理学療法士及び作業療法士修学資金 （昭和５２年度～平成１５年度）
目　　的	修学資金を貸与し、修学を容易にすることにより、県内の看護職員（理学療法士・作業療法士）の確保と質の向上を図る。	
対象者	看護師等学校養成所の在学者等で、卒業後に県内の医療施設等（指定機関）で看護職として勤務する意思のあるもの	県内に住所を有する理学療法士・　作業療法士養成学校の在学者で、卒業後に県内の医療施設等（指定機関）で療法士として勤務する意思のあるもの
貸与金額	公立看護師養成施設　月額３２千円 民間看護師養成施設　月額３６千円 民間准看護養成施設　月額２１千円	理学療法士・作業療法士養成施設 月額３６千円
貸与期間	貸与決定の月から学校等を卒業する月まで（初年度は４月開始）	
返還免除	卒業後に、県内の医療機関等に引き続き一定期間（３年間～７年間※制度の変遷有）看護職員（理学療法士・作業療法士）の仕事に従事した場合に返還を免除	
現　　状	新規貸与人数 Ｈ１７年度　２０名 Ｈ１８年度　２９名 Ｈ１９年度　４０名 Ｈ２０年度　４０名	・新規貸与はＨ１５年度で終了 ・継続分貸与はＨ１８年度で終了 ・現在は債権管理のみ

《修学資金貸与の流れ》



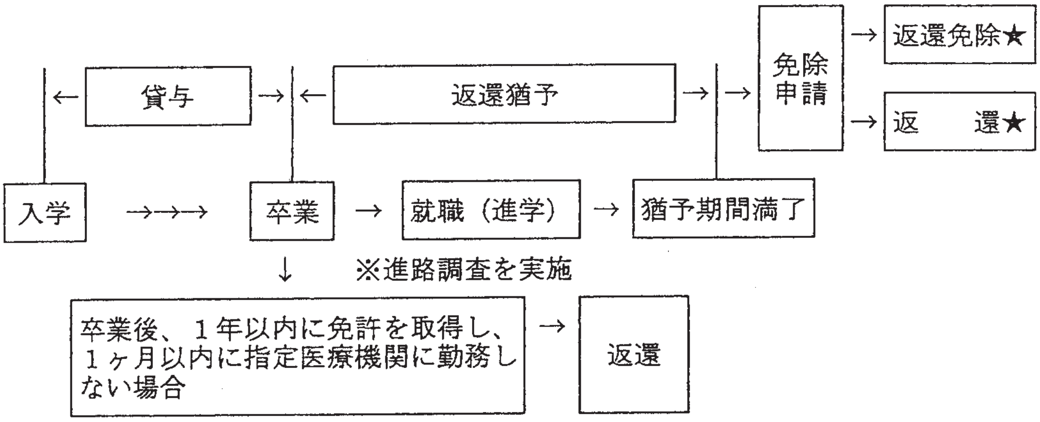
★義務年限の期間を看護職員の業務に従事した場合は全額返還免除、従事しなかった場合はその期間に応じて一部返還免除または全額返還

《別紙２》

医学生等修学資金貸付制度の概要について

実施年度	昭和４４年度～平成３年度（昭和５４年度以降は新規貸与実績はなし）
目　　的	将来、島根県内の指定医療機関に勤務しようとする医学生等に対し、修学資金を貸与することにより、県内の医師及び歯科医師の確保及び充実を図る
対 象 者	指定医療機関で、将来、医師または歯科医師の業務に従事しようとする医学生等
貸与金額	月額　５０千円
貸与期間	貸与決定の月から大学を卒業する月まで（上限：７年）
返還免除	大学を卒業した日から１年以内に医師免許等を取得した後、１ヶ月以内に指定医療機関の職員になり、貸与期間の１．５倍の期間在職した場合に免除
猶予条件	以下の事由に該当する場合には、その事由が継続する期間、返還猶予ができる ・　指定医療機関に在職している時 ・　指定医療機関以外の医療機関で臨床研修中（２年以内） ・　大学院在学、大学等に在籍して医学研究に従事している場合で知事が認める時（６年以内）など
現　　状	・　新規貸与は昭和５３年度で終了 ・　継続分貸与は昭和５９年度で終了 ・　現在は債権管理のみ 《総貸与実績》　７４人　１８９，９８０千円

《修学資金貸与の流れ》



★義務年限の期間在職した場合は全額返還免除。年限に満たない場合はその期間に応じて一部返還免除又は全額返還

資料２

特定業務に関するチェックリスト

金融・団体Ｇ

１．業務の名称　　農業経営改善促進資金貸付事務

２．業務の概要

・農業経営改善促進資金融通事業実施要綱（以下「実施要綱」）及び島根県農業経営改善促進資金融通事業実施要項（以下「実施要項」）に基づき農業経営改善促進資金を島根県農業信用基金協会（以下「基金協会」）に貸付、戻入、償還する業務。

・貸付、戻入は原則年４回（４月、７月、１０月、１月）処理。ただし、特別の事情により新規貸付が発生した場合は貸付予定の４０日前に協議を受ける。

・償還は３月３１日。

【関連業務】

・実施要綱の改正にあわせて、実施要項の改正を要する。

・基金協会より四半期ごとに「農業経営改善促進資金低利預託基金預託等状況報告書(以下「状況報告書」)」の提出を受け、中国四国農政局に提出する。

３．処理の状況

	（期　限）	（チェック）担当	一次	二次
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	４月　５日	□	□	□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	５月　５日	□	□	□
・第２四半期貸付予定目標額の変更照会（当課→融資機関）	５月１５日	□	□	□
・前年度第４四半期の実況報告書の提出（基金協会→当課→中国四国農政局）	５月２０日	□	□	□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	６月　５日	□	□	□
・第２四半期貸付予定目標額の設定（当課→基金協会・融資機関・中国四国農政局）	６月１０日	□	□	□
・変更貸付契約の締結・支出（戻入）の執行伺い（変更貸付契約の締結日は７月１日）	６月２０日	□	□	□
・変更支出負担行為票の起票・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	６月２０日	□	□	□
・支出命令（戻入）票の起案・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	６月２５日	□	□	□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	７月　５日	□	□	□
・第１四半期の実況報告書の提出（基金協会→当課→中国四国農政局）	７月２０日	□	□	□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	８月　５日	□	□	□
・第３四半期貸付予定目標額の変更照会（当課→融資機関）	８月１０日	□	□	□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）	９月　５日	□	□	□
・第３四半期貸付予定目標額の設定	９月１０日	□	□	□

（当課→基金協会・融資機関・中国四国農政局）
・変更貸付契約の締結・支出（戻入）の執行伺い　９月２０日　□　□　□
（変更貸付契約の締結日は１０月１日）
・変更支出負担行為票の起票・出納機関への回議　９月２０日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）
・支出命令（戻入）票の起案・出納機関への回議　９月２５日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　１０月　５日　□　□　□
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　１１月　５日　□　□　□
・第４四半期貸付予定目標額の変更照会　１１月１５日　□　□　□
（融資機関→当課）
・第２四半期の実況報告書の提出　１１月２０日　□　□　□
（基金協会→当課→中国四国農政局）
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　１２月　５日　□　□　□
・第４四半期貸付予定目標額の設定　１２月１０日　□　□　□
（当課→基金協会・融資機関・中国四国農政局）
・次年度の貸付予定目標額の照会(当課→融資機関)　１２月１５日　□　□　□
・変更貸付契約の締結・支出（戻入）の執行伺い　１２月１５日　□　□　□
（変更貸付契約の締結日は１月４日）
・変更支出負担行為票の起票・出納機関への回議　１２月１５日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）
・支出命令（戻入）票の起案・出納機関への回議　１２月２０日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　１月　５日　□　□　□
・次年度の貸付予定目標額の協議　１月２０日　□　□　□
（当課→中国四国農政局）
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　２月　５日　□　□　□
・次年度の貸付予定目標額の再照会　２月１０日　□　□　□
（当課→融資機関）
・第３四半期の実況報告書の提出　２月２０日　□　□　□
（基金協会→当課→中国四国農政局）
・預託額の月例報告（当課→出納局審査課）　３月　５日　□　□　□
・次年度の貸付予定目標額の設定　３月１０日　□　□　□
（当課→基金協会・融資機関・中国四国農政局）
・次年度貸付契約の締結・支出の執行伺い　３月１５日　□　□　□
（貸付契約の締結日は４月１日）
・支出負担行為票の起票・出納機関への回議　３月１５日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）
・貸付金の償還（当課→主管課→当課→基金協会）　３月１５日　□　□　□
・支出命令票の起案・出納機関への回議　３月２０日　□　□　□
（当課→主管課→出納局）

特定業務に関するチェックリスト

金融・団体G

１．業務の名称　　島根県緊急農業経営対策資金資金貸付事務

２．業務の概要

・島根県緊急農業経営対策資金貸付要綱及び島根県緊急農業経営対策資金事務処理要項に基づき、平成２０年度の約定償還に支障が見込まれる農業制度資金等の元金相当分を島根県緊急農業経営対策資金（以下「対策資金」）として貸し付けることにより、農業制度資金等の償還の円滑化を図ることで、経営の安定を図ることを目的とする。

・県は対策資金として融資残高を協調倍率で除して得た額を融資機関に預託する。

・預託は年２回（４月、１０月）処理（毎年２月末の融資残高に応じて４月１日に預託し、８月末の融資残高に応じて１０月１日に調整する。）。

・償還は３月３１日。

３．処理の状況

	（期　限）	（チェック）担当	一次	二次
・上期（８月末）融資残高照会（当課→県信連）	９月１０日	□	□	□
・変更預託契約の締結・支出（戻入）の執行伺い（変更預託契約の締結日は１０月１日）	９月２０日	□	□	□
・変更支出負担行為票の起票・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	９月２０日	□	□	□
・支出命令（戻入）票の起案・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	９月２５日	□	□	□
・下期（２月末）融資残高照会(当課→県信連)	３月１０日	□	□	□
・次年度預託契約の締結・支出の執行伺い（預託契約の締結日は４月１日）	３月１５日	□	□	□
・支出負担行為票の起票・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	３月１５日	□	□	□
・預託金の償還（当課→主管課→当課→県信連）	３月１５日	□	□	□
・支出命令票の起案・出納機関への回議（当課→主管課→出納局）	３月２０日	□	□	□

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

［１］監査の概要

実地監査を実施し（平成 21 年 10 月 20 日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

［２］農業参入意向企業調査研究支援資金

〔目的〕

農業参入を希望する企業に対し、農業参入に当たって必要な調査研究を行うための資金を貸与することにより、農業参入の環境を整備し、もって農業の担い手となる企業を育成確保することを目的とする。（規則より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　4,773,000 円

〔概要〕

・農業参入を希望する企業を支援することを目的に、企業が参入前に市場調査等する際の費用を 300 万円の 1/2 を上限に貸付ける。
・事業実施期間は 1 年とし、ただし知事が特別に必要があると認める場合には 2 年以内とする。
・調査研究期間終了までに農業参入をし、引き続き 1 年間農業を継続すれば、返還免除となる。
・免除とならない場合は一括返済。
・就農状況の確認方法
調査研究期間終了後、県の出先である 3 つの機関（隠岐支所・東部・西部農林振興センター）で現地を確認する。
・参入前の、実績のない企業を対象としているため、補助金を出すことはできないこと、補助金だと一時点のチェックだけになってしまうが、貸付だと県が求める要件を満たすかどうかを、一定期間、事業の内容を観察して判断することができることから、類似の制度を参考に、補助金とはせずに、貸付制度とされている。

〔財務監査の視点から〕

１　免除申請について

（１）免除申請の期限は、参入後１年を経過する日から１か月以内であるが農業参入意向企業調査研究支援資金事務取扱要領）、実地監査の際に債権管理台帳を確認したところ、参入後１年を経過した平成 21 年 7 月 1 日から既に 4 カ月近く経過した実地監査日現在において、免除申請書が提出されていないという事例があった。

その理由を尋ねたところ、企業からは免除申請期限内の 7 月 28 日付で農林振興センターに免除申請書が提出されたが、当該企業は内部的に懸案事項が発生していたため、免除申請書を県に提出する際にセンター長が意見を付すにあたって慎重に検討する必要があると判断し、農林振興センター長が免除申請書を留め置いている、最終的には 10 月 29 日付けで農林

振興センターから県庁に申請書を提出するとのことであった。

一定の理解はできる対応ではある。

（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るのならば、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〕

１　問題意識の出発点　　～　当該制度の制度趣旨は何か　～

（１）『農業参入意向企業調査研究支援資金』という制度名及び「農業参入を希望する企業に対し、農業参入に当たって必要な調査研究を行うための資金を貸与する」という同貸付金事業の規則の文言を素直に読む限り、当該貸付制度の制度目的は、まだ農業に参入していない企業が農業参入を検討するために行う調査研究を支援することであり、対象企業は、まだ農業に参入していない企業、となるだろう。

（2）ところが、監査を進める中で、『調査研究支援事業実施計画書』においては、パイプハウス面積194㎡、苗木購入100株160万円となっているものが、調査研究支援事業実施計画書に係る調査研究支援事業実績報告書添付の領収証等の証憑書類によると、苗木購入10,000株約1,000万円となっているという事例が見受けられた。1,000万円の苗木購入代金の一部には、同貸付金事業の貸付金が充てられていた（同報告書添付の領収証等の証憑書類による）。

「苗木購入10,000株約1,000万円」という規模は、参入前に、参入を検討するための試験研究栽培にしては非常に大きい。

同貸付金事業では、農業経営計画の1／2以上の規模に達した時点をもって農業参入と判断することとしているが、上記規模からすると、貸付の時点ですでにこの企業は「農業参入」したと判断される状態だったのではないか、すなわち、当該事例では、「農業参入を希望する企業」ではなく、既に農業参入している企業に対して貸付が行われたのではないかと思われた。

一方、当該貸付金を受けた企業は、「調査研究」の結果、全ての企業が農業参入し、その結果、全ての企業が当該貸付金の免除を受けていた。

（3）上記（2）の事実は、監査人としては、法令等の文言から得られた当該制度の制度目的の理解（(1)）にそぐわないと考えられた。

そこで、まず、県は、当該貸付金事業をどのように制度設計したのか（そもそもどのような制度目的をもって、どのような企業を対象としているか等）を確認し、その上で、当該制度につき、検討することとした。

2　当該貸付金制度の制度趣旨

（1）制度設計当時の予算査定資料には、

（対象）農業参入が確実と認められる者

（原則1年以内～最長2年以内に農業参入）

との記述がある。

また、ヒアリングの中で当該制度に関し、県の次のような認識が述べられた。

●一般企業にとって、新分野進出はゼロからのスタートであり、その調査に要する経費は大きな負担となるため、貸付制度を設けている。

●企業にとって農業への参入は、労働単価の差や利益率、投資額の回収に時間を要するなど、当該企業がこれまで行ってきた事業内容とは大幅に異なる点が多いことから、県としては企業に対して、しっかりと事前調査を実施した上で参入を判断し、決して安易な気持ちで参入することがないよう指導している。

●十分な事前調査を行って農業に参入する動機付けとして、貸付金に償還免除制度を設け、より利用しやすい形を取っている。

●償還免除制度により、単に調査に終わらず、農業に参入しようとする強いインセンティブ（動機づけ）を与える効果がある。

（2）当該制度の制度趣旨、対象企業についての県の考え方

①　（1）からすると、次のことが言える。

●対象企業はあくまでも「参入前」の企業である

●参入前の「事前調査」に要する費用を貸し付ける

●参入前の調査費用を貸し付けることにより、農業の担い手となる企業を育成確保することを目的とする

●農業参入の強いインセンティブとするために、償還免除制度を設ける

② ところで、上記予算査定資料の「(対象) 農業参入が確実と認められる者」は素直に読めば、「農業参入することが既に確実な企業」という意味となる。しかし、農業参入が既に確実ならば、参入を検討するための調査研究は不要なのだから、調査費用を貸し付けることによって農業の担い手企業を育成する、という制度の目的と矛盾することとなってしまう。

しかし、県によれば、この文言は、「農業参入する意思」が確実にあり、参入を検討している企業、という意味であるとのことである（農業経営課回答)。

とすると、上記①に加え、

●県としては、当初から「農業参入の意思がある程度以上確実な企業」を対象としようとしていた

ということが言える。

以下、この理解にたって、当該制度につき検討する。

③ なお、上記「(対象) 農業参入が確実と認められる者」は誤解を生む表現であり、改善の余地があると考える（後記「8　法令等の作成にあたって留意すべきことについて」)。

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

① では、県はどうやって企業の農業参入意思の確実性を判断し、貸付をするかしないか判断してきたのだろうか。

この点について質問したところ、制度設計当時の上記査定資料を元に、次の回答がなされた（農業経営課回答)。

●調査研究資金は、ソフト事業として制度創設したものであり、ソフト事業の場合事業の主旨に反しない限りは、事業実施主体（この場合は参入意向企業）の自由意志を尊重して策定された計画を承認することになるため、詳細な規定は設けなかった。

●担当者が、企業とのヒアリングなどを通じて、計画の妥当性や参入意思が確実かどうかを判断していたようである。

●詳細なヒアリングをした結果、貸付をしなかった企業もある。

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、という懸念があろう。

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ことで、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

（１）「参入後」もしくは「参入決定後」の企業への貸付は、当該制度の制度趣旨に反すると考えられることから、確認することとした。

（２）時間の制約上、当該制度の貸付を受けた企業27社の事業全てを詳細に確認することはせず、いくつかの事業を抽出し確認したところ、貸付実行時に、農業に参入していた企業、もしくは、既に農業参入を決定していた企業に対して貸付を行ったという事実は見られなかった。

（３）Ａ社の事例

当該制度を取り上げる契機となったＡ社の事例（「１　問題意識の出発点」で既出の企業の事例）では、当初の栽培規模が調査研究のためのものとしては、規模が大きく、すでに農業参入していたのではないかが疑問であった。そこでＡ社について県の内部資料や当時の担当者から話を聞くなどして当時の状況を確認してもらったところ、

●当初の調査研究の段階から、当該貸付金を受けて行う実施計画とは別に、自己資金で相当程度の予算規模での事業を開始していたようである。

●当該貸付金と自己資金で、苗木を約1,000万円で購入したのは、企業が早期の農業参入を試みるための市場調査にあたって、出荷まで時間がかかる小苗を育成するのではなく、割高ではあるが出荷製品に近い状態の苗木を購入したために仕入が高額となったものである。

との説明であり、監査人としては、1,000万円の苗木購入はあくまでも試作のためであり、農業経営のための直接的な材料費として貸付金が充てられたわけではないだろう、との心

証を得た。

ただし、文書の形での具体的な根拠資料はなく、間接的な説明から得た心証である。

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け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～

（1）何をもって当該制度の目的が達成されたとみるか

繰り返すことになるが、当該制度では、「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、という制度設計がなされている。

だとすれば、結果として「農業参入」企業が増えたというだけでは、当該制度の目的を達成したとはできない。

当該貸付を受けて「調査研究」を実施し、その結果として、企業が農業参入を決定した場合に、当該貸付金が農業参入の動機づけとなったと評価しうるのであり、当該制度の制度目的が達成された、といえるのである。

（2）現状では、当該制度の制度目的が達成できたかを事後検証できないことについて

① A社の事例における検討

では、実際に、貸付金は実際にどのように役に立ったのか、当該制度は農業参入への動機づけになったのか。

この点を、A社の事例で確認しようと試みた。

しかし、『調査研究支援事業実績報告書』には、支出先や金額など表面的な報告しかなされておらず、当該資金がどのような調査研究に使われたか、またどのような調査研究結果が得られたのか、が明らかでなかった。

そのため、制度目的が達成できたかを判断することができなかった。

② 企業が農業参入を決めた時期がわからないことについて

調査研究期間終了、農業参入という順序であれば、農業参入が調査研究の結果であると推定できる。

しかし、当該制度では調査研究期間中に農業参入することになっており、その場合には、農業参入が調査研究の結果なのか否かを判断することができない。

（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に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の報告を求めるべきである。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を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、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２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

〔目的〕

島根県立農業大学校の養成部門に在学する者に対して奨学金を貸与することにより、県内における農業後継者及び農村地域において指導的役割を担う者の確保及び充実を図ることを目的とする。（規則より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　4,140,000 円

〔概要〕

・農業大学校は大田市にあり、養成部門と研修部門がある。そのうち、2 年間の養成部門が対象の奨学金の貸付をしている。

・月額 2 万円を無利子で貸与し、通常は貸与決定から卒業まで貸付け、終了時点から償還が始まる。

・返還猶予がある。

・引き続き在学する場合、県内で農業に従事する、又は農業の実務研修をする場合等は返還を猶予する。

・貸付金の返還債務の免除に関する条例に返還免除の規定がある。

・卒業後直ぐに県内において農業に従事し、かつ 3 年間農業に従事した場合（研修の猶予期間も従事期間に算入する。）は免除となる。

その期間の確認については、債務が無くなるまで毎年 4 月末に就業状況報告書を校長に提出させている。

・債権管理は大学校で行っている。

〔財務監査の視点から〕

返還免除の申請手続きは、貸与規則ではなく、事務取扱要領に記載されている。

その理由を確認したところ、県の条例に貸付金の返還債務の免除に関する規則があるので、貸付金の償還債務の免除は、当該条例で包括的に運用している、当該条例の中に事務取扱要領と同じ規定がされている、との回答であった。

特に問題はないものと考える。

〔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う点で、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。

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

（1）個別の債権管理に関しては大学校がチェックし、所管課ではチェックをしていない、所管課としては予算で管理しているとのことであった。

つまり所管課としては貸付があり償還があれば、それで確認できるため、個別の債権の管理はしていない、との回答であった。

（2）今回の包括外部監査では、免除手続き等の事務が行われないままに放置された場合に対応ができるか、という問題意識を持っている。この点、平時の債権管理を全て出先機関である農業大学校に任せていると、免除手続き等の事務が行われていなくとも所管課がそれを確認できないのではないか、が気になった。

そこで、この点につき確認したところ、

・当初所管課で行っていた決裁を、事務の効率化を図るために、債権のチェックを含めて校長が行うようにした。それをまた所管課で管理するとなると作業が重複し、また決裁権者（＝校長）を超えて管理することになる。

・受任者（大学校）がチェックしたものを委任者（県）が再チェックするという考え方はあるが、当該債権について現在はそこまでしなくても良いと考える

との回答であった。

（3）出先機関のみがチェックをすることの是非について

①　県本体が事務を他所に委任する場合、受任者がチェックしたものを委任者である県（所管課）自身が重ねてチェックすべきか否かは、県と受任者である団体の関係（外部なのか県と一体と見てよいのか）、さらには、貸付の内容にもかかってくることであって、一律にどちらにすべき、とは言えない。

完全な「外部」への委任の場合に、県（所管課）自身がチェックをしないのは問題であろうが、農業大学校は県立の機関なので、県（所管課）自身がチェックをしないことが直ちに重大な問題であるとはならない。

②　実質面にみても、当該貸付は毎年貸付と償還があるので、事務が行われないという事故は起きにくいとの考え方もあろう。

また、免除要件は「農業に従事し、かつ３年間農業に従事した場合」であるところ、島根県の場合は実際に誰が農業をしているかは良く把握しているとの印象がある。農業普及員もおり、市町村も間に入っているので、貸付けて終わり、あとは債務者がどうしているかわからない、知らない、ということになりにくい。

その面からも手続きが放置される可能性は低いだろう。

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

〔目的〕

県内において自ら農業を専従として就農を希望する者が、農畜産物の生産技術や販売技術、あるいは農業経営技術を習得するために行う研修に対して研修費を貸し付けることにより、本県農業を担う優秀な若い農業専業後継者を幅広く育成確保する。（概要説明書より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　750,000円

〔概要〕

・対象者

年齢が40歳以下で、農業専従経営をめざす意欲と能力を有しており、かつ、農業生産基盤が不十分な者

・貸与制度は平成2年度から平成7年度までで、平成8年度以降は補助金制度に変更された。

その後、再び、貸付制度に戻っている。

・研修資金の流れ

県から市町村に貸付け、市町村が同額を上乗せし農協等に貸し付ける。そして農協等を通して事業対象者に貸し付ける。

・返還の免除

研修後、直ちに県内において農業に従事し、かつ5年間農業をした場合に免除になる。

・貸与要領に返還免除の記載があり、市町村は免除を受ける際には農業委員会の継続就農証明書を添付して提出する。

・研修途中で離農したケースや研修後就農しないケースもある。その場合には返還を受ける。

〔財務監査の視点から〕

1　貸付けた47件のうち40件は免除となっており、免除しなかった6人は全員が全額返済している。

残り1件につき、貸付債権の放棄をすれば当該事業そのものは完結する。

2　貸付制度と補助金制度のどちらが適切か

（1）当該制度は、当初貸付制度であったものが補助金制度となり、再び貸付金制度となっている。

当該制度については、貸付制度と補助金制度のどちらが効果的か。

そのような問題意識から、所管課に質問をしたところ、次のような回答であった。

●免除期間の5年について

農業での自立は難しいため、1、2年で直ぐに営農したと判断する事は難しい。とすると、

営農したかを見極めるには、5年間は必要となる。

●その間の債権管理をどうするか

研修を中止した場合など変更があった場合には、変更届出を出すなどで管理をする。

貸付金だと補助金に比べて管理が大変である。

期間も5年と長く、完了するまで管理する手間が必要となる。

●貸付金と補助金のどちらが効果的か

当初貸付金であったものが、平成8年度に補助金に変更となり、その後また貸付金に戻った。

補助金はもらった時に緊張感が薄れてしまう。

貸付金の方が借りた人に主体性を持たせる効果がある。

（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。

3　回収不能となった場合の手続

（1）回収不能になった1件につき、その理由を質問したところ、就農後の経営不振のため、との事であった。

その後、県としても調査した結果、今後も回収が難しいと判断したため、現在債権放棄に必要な書類を、当該貸付を行った市町村に対して請求しているとの説明であった。

（2）当該貸付金は、県が市町村に貸し、市町村が農協に貸し、農協が本人に貸す仕組みとなっている。この場合に、県の債権につき、県に対する返済の責任はどこにあるのか、を質問したところ、返済の責任は一次的には市町村にあるが、市町村から転貸して個人に貸付けることを前提とした制度であるため、最終的には個人にあるとの回答であった。

（3）実質的に県に対する返済の責任は個人にあるが、形式的には県が市町村に貸付けているため、県は市町村に対して返還を求めるのかどうかを確認したところ、

●現在県としても取扱いを確認中ではあるが、県が市町村に返還を請求し、更に市町村が農協に対して返還請求をした場合に、地方自治体が貸付をした最終的な利用者が返還出来ない事情にあると認められた場合は、

地方自治法施行令第171条の6（5）の履行延期の特約

同令第171条7の履行延期となった債権の免除

の規定から回収は難しいと考えている。

●市町村に対する請求は行っているが、上記の理由から回収は難しいと思われ、債権放棄の検討を行っている。

との説明であった。

〔平時の管理の視点から〕

1　債権管理の現状

（1）当該貸付は貸付期間が5年と長いことから担当者の異動も考えられるので、引継ぎの際に工夫していることはあるかを質問したところ、現在は共有のサーバで電子データとして債権を管理しているので、担当者のパソコンのみで管理していた頃より管理しやすくなったとの

ことであった。

具体的には、表計算ソフトで作成した一覧表での管理であり、債権管理システムなどの特別なプログラムで管理しているわけではないとのことであった。つまり今月、免除の手続きをしなくてはならない個人を一覧データから抽出することは可能だが、個人ごとの債務残高の『名寄せ』をするためには加工作業を行う必要があるとのことであった。

（2）一方、認定就農者の情報はデータ管理ソフトで作成したデータベースで管理しているため、この年度の就農者を個人ごとに指定してデータを検索することはできるとのことであった。

（3）紙ベースでの債権管理簿は個別の貸付を追加していく様式で作成されており、個人別、年度別にまとめられている資料ではなかった。

2　医療対策課の不適切事案を受けた業務改善について

医療対策課の不適切事案を受け、農林水産部において業務の見直しを行ったところ、それまでは当該貸付金の管理を一人の担当で管理していたため、医療対策課と同様に償還免除のチェック漏れが起きる可能性があることがわかった。

そこでそのリスクを防ぐために、どの時点で、どのような業務を、誰がチェックするのか、を業務ごとにチェックリストにして管理する仕組みを作り、平成21年1月末から運用している、との事であった。

このチェックリストによる業務管理は、債権管理に限らず、業務全般について、実施しているとのことであった。

［5］新規就農者経営安定資金貸付金

〔目的〕

新規就農者に早期経営安定を図るための資金の貸付けを行う市町村に対し、当該貸付けに必要な資金を貸与することにより、本県の区域内の農業の担い手を育成確保することを目的とする。（規則から転記）

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　50,820,000円

〔概要〕

・新たに県内において自営就農を目指す新規就農者に対して、就農初期段階において必要となる早期経営安定化を図るための初期投資等に係る運転資金を無利子で貸付け、引き続いて5年間就農したときは償還を免除する。

・貸付方法

平成12から14年までは県が直接貸付けていたが、平成15年からしまね農業振興公社に一括貸付けをして、公社から貸付けをしている。

・若い農業者就農促進対策事業研修費貸付金が就農前の研修費の貸付けであるのに対し、当該貸付金は就農する時期になってから2年間の貸付けである。

・若い農業者就農促進対策事業研修費貸付金と異なり、貸付に際して農協等を通さない仕組みになっている。

〔平時の管理の視点から〕

1　農業経営課が管理する貸付金の中で、金額、件数が最も多い制度である。

そのため他の貸付金と管理の仕方が違うのかを確認したところ、他の貸付金と同様表計算ソフトで作成した一覧表で管理をしており、特別に債権管理システムを構築しているわけではないとのことであった。

紙ベースの債権管理簿は個別の貸付を追加していく様式で作成されており、個人別、年度別にまとめられている資料ではなかった。

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。

［6］青年農業者初期経営安定資金貸付金

〔目的〕

青年農業者に初期経営の安定を図るための資金の貸付を行う市町村に対し、当該貸付けに必要な資金を貸付けることにより、本県の区域内の農業の担い手を育成確保することを目的とする。（規則から転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　22,620,000 円

〔概要〕

・市町村を通じて貸付ける方法は新規就農者経営安定資金貸付金などと同様だが、内容の違いは貸付対象者の年令を 40 歳未満の青年農業者に限定していることである。

・５年間専業的に農業に従事した場合は償還を免除する。

貸与も２年に渡って行うが償還免除も２年に渡って行う。

またＩターン者に加算をしている。

〔財務監査の視点から〕

対象者は平成 19 年 3 月 31 日までに認定を受けた者であり、平成 20 年以後は新規の貸付けは行われていない。現在は以前に貸付けた債権について償還・免除の管理をするだけの業務となっている。

〔平時の管理の視点から〕

他の貸付金と同様表計算ソフトで作成した一覧表で管理をしており、特別に債権管理システムを構築しているわけではない。

また紙ベースでの債権管理簿は個別の貸付を追加していく様式で作成されており、個人別、年度別にまとめられている資料ではなかった。

［7］農業法人等雇用就農資金貸付金

〔目的〕

新たに県内において就農しようとする者を農業従事者として雇用する認定事業者に対し、当該雇用者の研修教育を行うための資金の貸付けを行う財団法人しまね農業振興公社に対して、当該貸付けに必要な資金を貸与することにより、県内の農業の担い手を育成確保することを目的とする。（要領より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　0円

〔概要〕

・新たに農業従事者を雇用する認定事業者に対し、当該雇用就農者の研修教育を行うための資金を無利子で貸付け、雇用開始後引き続いて雇用した場合には1年毎に償還を免除する。

・県内の農業法人等であって、知事の認定を受けた認定事業者が対象で新規の認定は平成15年度で終了し、平成16年度の新規雇用者をもって終了し、平成18年度は継続貸付けのみとしている。

〔財務監査の視点から〕

平成17年度及び平成18年度の貸付分について平成19年5月に債務免除を行い、現在債権残高はない。

〔平時の管理の視点から〕

1　しまね農業振興公社を通じての貸付であることに関して

（1）当該貸付は、しまね農業振興公社を通じて認定事業者に貸付けられる。

新規就農者経営安定資金貸付金と同様に、このように公社を通じて貸付を行う貸付金に対する県のスタンスを確認したところ、公社には貸付事務を委託している、公社に貸付事務を委託をすることで県の事務量を減らすことを趣旨として行っているということであった。

つまり債権の管理は県が行うということである。

（2）しまね農業振興公社は、県の出先機関である農業大学校とは異なり、県とは別組織であるものの、日頃から県と共同して事業を行っているため、密接なつながりがある団体である。

そこで当該貸付に関するチェック体制はどうなっているのか、を確認したところ、

●貸付事務のチェックは、公社において、公社内のチェック体制で行っている。

●形式的には県が公社に貸付をする形になっているため、免除申請は認定業者から公社に提出される。県はそれらの書類の写しを提出させ、認定業者からの届出を確認した上で免除をしている。

との回答であった。

（3）このように免除手続きに関しては、公社と県それぞれにおいて確認がされるようになっているので、不適切な事務は起りにくいと思われる。

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。

（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

［1］監査の概要

実地監査を実施し（平成21年10月20日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

［2］新規自営漁業者定着支援資金

〔目的〕

新規自営漁業者に漁業への定着を支援するための資金の貸付けを行う市町村に対し、当該貸付に必要な資金を貸与することにより、県内の漁業の担い手を確保育成することを目的とする。（規則より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　7,800,000円

〔概要〕

・貸付方法は県が市町村に貸与し、市町村が自営漁業者に貸与する。
・対象者は、県の補助を受けて行う漁労技術研修を12ヶ月以上受け、研修終了時の年齢が50歳未満の新たに自ら専業で漁業をする者。
・貸与期間は1年間で、償還は9年間以内で返済する（5年以内の据置期間を含む）。
・免除規定として5年間漁業に定着すれば免除となる。つまり据え置き期間を通じて漁業をすれば、5年間経った時点で申請し免除となる。

〔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

（１）当該貸付金の貸付実績は平成18年度からだが、債権現在額報告書を確認したところ、増減が全て平成20年度分に計上されていた。

そこで、その理由を確認したところ、毎年債権現在額報告書を作成する際に、前の年度の書類を見て変動があった部分だけを直して記載しているが、当時の担当者が計上漏れをしており、それに平成20年度まで気付かず、平成20年度末に初めて計上した、との説明であった。

そこで、なぜ平成18年度、平成19年度の債権現在額報告書作成の際に、計上漏れが起きたかを確認したところ、当該貸付金の担当者が誰であったかが明確でなかったために、当該担当者にその年度の聴き取りをして作成することをしなかった、との説明であった。

（２）では、現在、どのようなチェック体制をとっているかを質問したところ、現在も、債権現在額報告書を作成するための特別なマニュアルはないが、定期監査の調書を作成する際に、財務会計オンラインシステムを通るので、電算資料と突合すれば、漏れることはまずない、との回答であった。

（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。

〔平時の管理の視点から〕

1　当該貸付金は、平成18年4月1日に貸付が開始し、平成23年4月1日から最初の償還が始まる。

今後数年間、償還などの動きはないが、償還などの動きがない時期がある債権の管理について工夫しているところがあるのか確認したところ、

・現在水産事務所や、隠岐支所の普及員が直接貸与者の着業状況を確認している。
・今年の４月１日から市町村課から着業状況の証明書を出してもらうようになった。
・従来から県が市町村に貸付けている制度上、市町村に報告をしてもらう仕組みになっている、その上で、市町村の報告を補完する形で県の水産事務所等の普及員が確認している。

との説明であった。

すなわち、県は、毎年市町村から着業状況の報告を受ける仕組みになっており、債権が放置されるような状態にはならない仕組みになっている。

2　また、貸付条件を満たした新規着業者となる対象者自体が少なく、貸与者も延べ12名しかいないうえ、普及員も貸与者と日常的な業務で顔を合わせているため、十分相手を把握している中で債権管理を行うことができるものと推測される。

しかし、当該貸付を回収するのは、すなわち、本人が漁業を離れたという状態であり、回

収が容易ではないことが予測される。

仮に、普及員が回収を担当する場合、今まで日常的に助言や援助といった形での関わりであったものが、貸金の返還を求めるという関わりとなるわけで、これまでの関わりがある分、回収業務のストレスは大きい事が予想される。

第３　農林水産部　農畜産振興課所管の債権

［１］監査の概要

実地監査を実施し（平成 21 年 10 月 20 日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

［２］島根県獣医修学資金貸付金

〔目的〕

県内の産業動物診療獣医師の絶対数が不足し、本県農業の基幹的作目である畜産の振興を図る上で阻害要因となっているため、将来県内において産業動物獣医師として活躍しようと志している獣医学を専攻する学生に修学資金を貸付けて、高水準の技術を有する産業動物診療獣医師の育成と確保を図り、県内の産業動物獣医師を安定的に確保し、その定着化を推進することを目的とする。（要領より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　19,440,000 円

〔概要〕

・全国で 16 校程度の獣医系の大学があり、毎年 1000 人程度卒業するが、公務員の獣医師や産業動物獣医師の担い手がなく、大半が小動物志向である。
・家畜診療所の獣医師や県の獣医師の確保が難しいため、平成 4 年度から奨学制度を始めた。基本的には県と農業共済連合会が主として活動している。
・貸付期間は最長で１年生から獣医師国家試験受験資格を取得するまでの６年間とする。
・６年間修学資金の貸与を受けた場合、その修学資金貸付期間の２分の３の期間である９年間、県内で産業獣医師をすれば免除となる。
・また返還猶予があるが、今年度中に猶予期間が終わり、すべての事業が終わる。

〔財務監査の視点から〕

１　健康福祉部の貸付金不適切事案とほぼ同様のスキームによる貸付けであるため、当該不適切事案を受けて何かしらの対応をとったのかを確認したところ、ほとんど変更はない、とのことであった。

しかし、簿冊を閲覧したところ、課としても複数の目でチェックがなされるようになっていた。

契約書も、学生の住所などに変更が生じた場合には、県に対して届出書を提出させることを義務付けており、異動があっても継続して学生の状況を把握できる工夫がなされていた。

また、担当者だけでなく上司（室長）が、制度の理解の元に、根本資料である簿冊そのものを確認しているとのことである。

全体として、管理がしっかりなされているという心証を得た。

2　貸付の事業主体の変更にともなう債権譲渡手続きについて

（1）当該貸付の事業主体は『島根県畜産会』となっているため、理由を確認したところ、
・平成4年に制度が出来た際に事務一切を島根県畜産会に委託し、先方で実施されており、平成7年度からは新規募集を打ち切り、貸付けも平成11年度に終了している。
・平成14年3月に『島根県畜産会』が色々な団体と統合し、現在の『島根県畜産振興協会』になった。
・統合に併せ、平成14年度以降の返還や返還猶予の事務手続きは、県で行うことになった。
との説明であった。

（2）その結果、現在、貸付の契約書の債権者名は貸付当時のまま、『島根県畜産会』となっているが、個人からの返済は県が受けている。

そこで、債権を県が引き継いだことを債務者に対抗するための通知または承諾があるかを確認した（債権譲渡の対抗要件の確認）。

その結果、各債務者から県に対して『島根県畜産会』に対する返還金を今後は県に対して支払う旨の承諾書の提出がされていた。

当該承諾書をもって、債権譲渡の対抗要件を満たしていると考えられる。

〔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。

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

［1］監査の概要

実地監査を実施し（平成21年10月20日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

［2］林業就業促進資金貸付金

〔目的〕

林業労働力の確保の促進に関する法律に基づき、新たに林業に就業しようとする者が円滑に就業できるよう研修への参加をはじめ、事前の現地調査、移転等就業の準備に要する経費について、新規参入者の負担を軽減する措置として創設された無利子の資金制度である。

（概要報告書より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　131,932,830 円

〔概要〕

・元は国の法律の制度に基づくもので、平成 8 年にできた制度である。
・今林業は比較的注目されているが、当時は厳しい 3 K職場で人不足であり、雇用状態も日雇いが中心だったため、雇用状況を改善する目的で平成 9 年度から国と県の補助金を特別会計に出資して無利子貸付を実施している。
・県の直貸しではなく、林業労働力確保支援センターを各県一つ設置指定して実施する。島根県では島根県林業公社を支援センターに指定して就業したい個人や受け入れたい認定事業主に無利子で貸付ける。
・資金には就業準備資金と研修資金の二通りがある。
・県と支援センターとの間では、施行令で据え置き 5 年以内を含む償還期間 21 年以内とし、支援センターと借主の契約は 1 年短く据え置き 4 年以内を含む 20 年以内で貸与する。
・県は 5 年目から償還が始まるが、条例で林業に就業していれば 1 年間の約定償還分を免除する。この免除制度は県単独で設けているものである。
10 年目には残り全額を免除する。つまり 10 年間務めれば全額返還しなくても良いという制度である。しかし就業を止めた場合には一括償還となる。

〔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、どの様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〕

1　所管課において、個別の債務者のデータをどのように管理しているのか確認したところ、貸付ける責任は公社にあるが、公社から個別の貸与者のデータの提出を受け、償還や免除について確認を行っているとの事である。

2　当該貸付金については、林業公社以外に島根県みどりの担い手育成基金が支援センターの候補にあがっていたとの事であったため、最終的に公社が支援センターになった理由を確認したところ、当該支援センターは貸付業務以外に就業窓口としての役割があり、相談や研修も役割としてあり、また相当程度の事務量も想定していたため、支援センターの業務を総合的に判断して公社になった、との説明であった。

島根県みどりの担い手育成基金は専属職員がいないため、公社の方が事業主体として完結性があるという判断は理解できる。

3　島根県林業公社を通じての貸付であることに関して

（1）林業課が管理する債権のうち、林業課で直接貸付ける場合と公社など外部を通じて貸付けるものとの振り分けはどのような基準で行っているかを確認したところ、

●個別の事業者に対して複数年度にわたって貸付される制度は、林業就業促進資金貸付金、林業・木材改善資金貸付金である。

●林業・木材改善資金貸付金も国の制度に基づく貸付金であり、林業及び木材産業の経営改善等に資するための貸付で、対象は林業事業体、従事者、森林組合、木材産業に属する事業を営む者などとしている。

貸付方法は、県が直貸しする場合のみで、一部県の森林組合連合会や木材協同組合連合会に貸付け事務を委託している。

●林業就業促進資金貸付金は、国の法律が支援センターを通じて貸付けることを前提にしているため、県が支援センターに指定した公社を通じて貸付けるが、林業・木材改善資金貸付金はすべて県の直貸しとなっている。

との回答であった。

（2）公社を通すことでの債権管理がしにくい面がないか確認をしたところ、支援センターである公社のアドバイザーを通じて制度を運用した方が、きめ細かくかつ地域的にも広範なフォローが可能である、県が直接貸付をする形はなじまず、支援センターを介した方が機能的である、との認識であった。

確かに県としても公社と役割分担ができるメリットがある。

また運用実態を見ても、県は書類による報告を確認するだけではなく、滞納者の回収業務に同行したり、返還が滞ったりした際の対応相談など、詳細な情報の連携が出来ているとの心証を得た。

第5　地域振興部　交通対策課所管の債権

［1］監査の概要

実地監査を実施し（平成21年12月4日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

［2］隠岐汽船株式会社造船資金貸付金

〔目的〕

離島である隠岐地域の振興及び住民生活の安定、向上を図るためには、基幹的交通手段

である海上交通を支える隠岐汽船株式会社の安定した経営基盤を確立することが必要不可欠である。そのため、隠岐汽船株式会社の造船資金について貸付を行う。(要綱より転記)

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　264,800,000 円

〔概要〕

・隠岐汽船株式会社のフェリーのうち、「くにが」を建造する際に、必要資金の 50%を、県と隠岐島内町村の広域連合が協調して、隠岐汽船株式会社に対して、利息の軽減を図るために無利子で貸付けた。

・平成 10 年に契約締結、償還は平成 13 年から平成 25 年までの元金均等償還。

・平成 18 年に隠岐汽船株式会社が経営危機に陥った際は、返済を猶予する予定であったが、結果的には、平成 18 年も返済がなされた。

・その後も何度か変更契約はしているが、現在まで、滞りなく返済されている。

1　債権管理の面において、特に問題は発見されなかった。

2　無利子貸付とすることで、隠岐汽船株式会社に対する支援がなされている。

そこで、その他にも県が隠岐汽船株式会社に援助している事があるのか確認したところ、平成 18 年の経営危機の際にフェリー「おき」を県と地元市町村で構成する隠岐広域連合が買取り、それを隠岐汽船に無償で貸付ける形で負担軽減をしているとのことであった。

また、港湾使用料の減免などの形で間接的な補助をしている、とのことであった。

いずれも、特に問題はないものと考える。

［3］山陰本線高速化事業車両新製資金貸付金

〔目的〕

山陰本線の高速化事業は、本県の東西に長い分散型県土をより緊密に一体化させ、県民により快適でより利便性の高い移動条件を提供することを目的とした極めて公益性の強い事業であり、この高速化事業に係る車両整備資金について貸付を行う（要領より転記)。

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　1,560,000,000 円

〔概要〕

・山陰本線高速化事業において、西日本旅客鉄道株式会社が整備する新型車両（特急用 14 両、快速用 10 両）の新製資金を県が無利子で融資する。

・契約締結は平成 13 年で償還は平成 19 年から平成 25 年までの元金均等償還。

債権管理の面において、特に問題は発見されなかった。

［4］山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付金

〔目的〕

山陰本線の高速化事業は、本県の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の高い移動条件を提供することを目的とした極めて公益性の強い事業である。島根県、山陰本線高速化募金委員会、西日本旅客鉄道株式会社ではこれに必要な財源を確保し、この事業の早期実現に向けた取り組みを展開することとしており、特に山陰本線高速化募金委員会では県内外企業等からの募金等によりその財源を確保することとしている。しかし、山陰本線高速化募金委員会では山陰本線高速化事業の事業主体である西日本旅客鉄道株式会社に対して負担金を一括納付するためにその支払い資金が必要であること等からこの貸付を行う。（要領より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　858,000,000 円

〔概要〕

・山陰本線高速化事業においては、必要な資金を県、募金委員会、西日本旅客鉄道株式会社で負担することになった。
・募金委員会は、負担分を県内外の企業等から募金で確保するものであり、事業実施にあたっては、先に県からの無利子融資を受け、負担金を西日本旅客鉄道株式会社に一括納付し、後から募金によって資金を集め、県からの融資を償還する、という形をとっている。
・平成 13 年契約締結で、償還期間は平成 14 年から平成 36 年まで、元金均等償還である。
・集まった募金額に応じて、前納で償還を行っている。

山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付金に関する事項は独立してテーマとしているので、第 3 編でまとめて詳述する。

第６　健康福祉部　青少年家庭課所管の債権

［1］監査の概要

実地監査を実施した（平成 21 年 9 月 16 日）。

［2］母子福祉資金貸付金・寡婦福祉資金貸付金

〔目的〕

母子家庭及び寡婦の経済的な自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進するために貸付ける制度である。（H12 年度報告書より転用）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額	母子福祉資金貸付金	1,509,297,635 円
	寡婦福祉資金貸付金	58,194,818 円

〔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

（1）債権管理簿

『母子寡婦福祉資金システム』から出力される資金貸付台帳により管理している。

また当該資金貸付台帳を債権管理簿としている。

債権現在額報告書は、母子寡婦福祉資金システムの情報と財務情報などから作成している。

（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。

（3）その他気づいた点

①　平成19年度の債権現在額報告書において、本来記載すべき時効の援用による不納欠損が漏れていたため、平成20年度の報告書に含めて報告した。

システムに債権残高の合計が表示される機能があれば、報告書との不一致を確認することができた。

②　出納局から毎年、過年度収入未済額の調定別一覧表が配られ、内容を確認するよう要請される。しかし、個別情報は膨大な量なので、詳細を確認することはできず、月別償還状況表に基づいた大まかな確認をするにとどまっている。

③　回収指導員が集金の際に持参する領収書綴りを確認したところ、特に不適切な記載方法等は見あたらなかった。

領収書は県の統一様式のもので連番は印刷されておらず、手書きで記載されていた。

〔平時の管理の視点から〕

1　債権管理の状況

（1）管理のための電算システムについて

貸付件数が多いため、平成の初期から『母子寡婦福祉資金システム』により管理している。

システムの概要についての説明は、次のとおりであった。

・職員認証機能により職員ＩＤ／ユーザ名／パスワードの入力が必要であり、特定の職員でないとログインができないようになっている。

・「年次帳票印刷」では

●資金種別償還金内訳書

●調定年度別収入状況表

●調定年度別償還免除・不納欠損状況表

などが印刷できる。

・ＣＳＶデータへ作成が可能であり、表計算ソフトなどでの二次加工ができる。

・入力ミスなどのチェックが可能なシステムである。
人的にもダブルチェックの形を取っている。
・時効中断や破産、免責など、必要に応じて項目を随時追加していっている。
・母子･寡婦福祉資金貸付台帳では、「資金区分」で母子 10 と寡婦 20 を区分し、貸付番号で修学資金、生活資金などで区分している。
このように、項目を明確に分けてそれぞれに番号を振ってあると、あとから誰が見てもわかるし、上司のチェックも行いやすい。

（2）延滞の場合の対応

延滞が発生した場合には、延滞者のリストを添付して上司へ報告する。

特に新規延滞者の情報を重視している。

延滞が発生した場合にも、いきなり集金するのではなく、福祉的視点から、まず延滞となった事情の把握に務め、就労支援なども行っている。

（3）その他債権管理にあたっての工夫等に関して、次の説明があった。

・回収の専属指導員も同じシステムを見て、情報を共有している。
・専属指導員からは簡単な日報を受けている。

（4）様々な工夫によって制度趣旨にそった運用がなされていることについて

①　母子寡婦福祉資金は、貸付金の性質上、小口で膨大な債権の管理が必要となるところ、電算システムを使うことで、個別情報を一元管理することができている。

また、担当者の個別の債権に対する意識は高い。

②　債権管理には、電算システムなどの管理ツールと、管理や回収にあたる『人』の両方がきちんと機能することが必要である。

この点、管理ツールとしての電算システムについては、項目が整理され、趣旨、目的に応じてその都度改良が加えられるなど工夫がなされている。

人的側面でも、債権回収のための専門員を雇用し、必要な人的体制を整えており、配慮と工夫がみられる。

両貸付金は、平成 12 年度の包括外部監査において取り上げられ、指摘を受けているが、同課では当該指摘の趣旨をよく理解し、適切な改善措置がとられたと考える。

③　全体として、生活困窮者に対する福祉的な経済支援という当該貸付制度の趣旨がよく反映された債権管理の体制がとられ、運用がなされていると感じた。

〔改善点〕

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。

〔平成 12 年度の監査結果に対する措置状況〕

平成 12 年度の包括外部監査は母子福祉資金貸付金と寡婦福祉資金貸付金の両貸付金を取り上げ、指摘をしていることから、それらに対して、同課においてどのような措置、対応がとられたかを確認した。結果は、次のとおりである。

それぞれの指摘に対して適切な措置が実行され、その結果、債権管理の状況が改善されたと考える。

「監査結果に対する措置状況」の確認質問についての回答

２．問題点（１）債権管理全般

指摘：ほとんど使用されていない滞納者名簿を出力することは無駄であり、根本的なシステムを見直す必要が有る。少なくとも必要に応じた出力でよいと考える。
センターごとのパソコン等での管理は事務作業が非効率であり、情報共有が図れず、個人情報が漏洩する可能性がある。資金システム外での借主情報の取扱いは慎重に行う必要が有る。

措置：滞納者名簿は現在3ヶ月に一度帳票発行し、青少年家庭課と地域福祉課石見スタッフで管理している。
滞納者名簿に限らず債権管理は資金システムを利用し、業務に携わる職員全員が情報の共有を図り、適切な債権管理及び効率的な償還指導に努めている。

２．問題点（４）回収段階

指摘①：債権者が転居した場合に転居前後両方のセンターの連携が欠かせない。

措置①：現在東部を青少年家庭課、西部を地域福祉課石見スタッフで分担しているが、担当地区を跨いだ住所変更があった際には担当を変更して管理している。引継ぎ等は『母子寡婦福祉資金システム』によりスムーズに行われている。

指摘②：回収業務への指導員の関与は二律背反の板挟みになり職員の心的葛藤をもたらすだけでなく、債権管理の合理的な運営を害する。

措置②：現在償還指導については、担当職員と母子寡婦福祉資金償還指導員が担当し、直接訪問、電話督促などを行っているところである。平成 15 年度に母子相談員から名称を変えた母子自立支援員は全市町村に福祉事務所が設置され市町村の職員になったことから直接償還指導業務を担当することはないが、生活指導と関連する部分も多いため、償還に関する協力を依頼することはある。

指摘④：連帯保証人に対する請求の徹底と現況把握の必要性

措置④：平成 13 年より貸付決定前の借主の面接に保証人を同席させ保証能力の確認と保証人としての意識の徹底を図っている。

延滞が生じた場合は、連帯保証人からの借主への指導の依頼、直接請求などを行っている。

滞納のある貸付資金については、連帯保証人を含めた当事者全員に年に 1 回償還状況通知書を送付することにより、滞納状況の把握をさせることとしている。

指摘⑤：連帯債務者及び連帯保証人に対する請求のマニュアル化

措置⑤：滞納発生から経過期間に応じてどのような対応をすべきかを明確にした。

指摘⑥：不納欠損処理について手続きが厳格すぎる。

措置⑥：長期滞納者の現況把握に努め、継続的な償還指導を行っている。

指摘⑦：貸付担当者と母子相談員の適正配置ができていない。センターごとに各 1 名の配置のため都市部では滞納者対応が十分出来ていない。

措置⑦：現在は措置①のとおりの体制で貸付償還事務を行っている。

滞納者に対する償還指導を強化するため平成 14 年度から償還指導員を青少年家庭課に 2 名、地域福祉課石見スタッフに 2 名の計 4 名が配置されている。

第 7　教育委員会　高校教育課所管の債権

［1］監査の概要

ヒアリングを実施した（平成 21 年 9 月 25 日）。

［2］島根県立高等学校の授業料未納債権

〔目的〕

島根県立高等学校における未納授業料のある生徒及び保護者に対する未納授業料の徴収事務の取り扱いを定め、未納授業料を円滑に徴収することを目的とする（取扱要領より）。

〔債権現在額報告書〕

なし

島根県会計規則の運用について（通知）によれば「第 105 条の 10 第 2 号に掲げる債権であって歳入に係るものについては、決算により把握できるため、報告書に記載する必要はない。」とあるため、債権現在額報告書には記載されていない。

〔概要〕

・平成18年に未収債権に関する要領を取りきめ、当該要領の徴収事務の流れにしたがって事務を執行している。
・県は、授業料は、強制的に徴収できない債権（滞納処分出来ない債権）であるとしている。
民法上の取り扱いで督促をしている。
・最終的には登校停止処分があるが（島根県立高等学校規程第39条第5項)、今まで処分をしたことはない。
・回収は、事務職員や教職員が行っている。

〔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。

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

（1）授業料の収入調定[1]は、高校ごとに合計金額で調定する（集合調定)。

口座引落しができず未収が発生した場合、県の収入を処理するための『口座』に入金される額は、その高校の集合調定の額とは、未収分だけ違うということになる。

1　調定：収入の調定とは、地方公共団体の歳入を徴収しようとする場合において、地方公共団体の長がその歳入の内容を調査して収入金額を決定する行為、すなわち、徴収に関する地方公共団体の内部的意思決定行為をいう。（出典：地方税財政用語辞典　帝国地方行政学会　発行）

引落しができずに未納となった場合には、後日現金で高校に持参して支払ってもらい、高校が県の銀行口座に入金する。県の銀行口座に預け入れることによって財務電算システムにおいて未済分が回収されたことが把握されることとなっている。

高校教育課では、未収額を正確に把握するため、財務電算システムに基づく7,000件程度の授業料に関する電算データを月ごとに高校別に組替え、それと高校から報告される『未収リスト』[2]の未収件数を突合する、ということを行っている。

電算データと『未収リスト』の未収にかかる内容は、本来一致するはずであるが、各高校においては紙ベースや各人のパソコンなどで授業料未収債権の管理を行っているためか、差異が生じることもしばしばである。

差異が生じた場合には、高校教育課において、その原因を調べ、正確な未収額を把握しようとしている。

（2）しかし、口座引落しができなかった者のリストは高校に届くのであるし、また、誰について何月に未納が発生し、いつ支払われたかという個別の情報は、高校において、管理簿で管理している。つまり、最終的な個別の未収状況は、高校でないとわからないので、差異の原因を調べるとしても結局、各高校に尋ねるしかない。

とすると、現在のように、高校教育課が電算データと『未収リスト』を突合して、未収額を把握することが果たして合理的か、疑問を感じる。

（3）高校教育課において、正確な未収残高を把握することはもちろん必要である。

しかし、この点、現在、各高校及び高校教育課で行われている未収の授業料の管理の方法には、改善しうる点、より合理化しうる点があるように思われる。

以下、ヒアリングにおいて担当課から示された考えも含めて、改善案を提示する。

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3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しデータを送り、引落し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。

2　全体の未収額の推移と個人ごとの未収額を把握するため、各高校から提出させているものである。

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。

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、かつミスが起こ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

〔目的〕

高等学校（中等教育学校の後期課程を含む。）の定時制課程又は通信制課程に在学する勤労青少年に対し、修学資金を貸与することにより高等学校の定時制課程等への修学を促進し、教育の機会均等を保障することを目的とする。(規則から転記)

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　828,000 円

〔概要〕

・貸付の件数も少なく、貸付から回収まですべて県で実施している。

・修学資金は月額 14,000 円を毎月交付する。
　ただし知事が特に必要があると認めるときは数ヶ月分を併せて交付することができる。

・貸与期間は 4 年を限度に卒業する月までとする。

・基本的には返済することが前提だが、被貸与者が高等学校の定時制課程等を卒業した場合又は文部科学大臣がこれと同様の学力があると認めた場合は、貸与を受けた修学資金の返済債務の全額を免除する。

・被貸与者が死亡し、又は心身に重度の障害を有することになったことにより、修学資金を返還する事が出来なくなった場合は、修学資金の返還債務の全部又は一部を免除することができる。

〔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。

［4］島根中央高校通学支援資金（県立学校統合再編成通学支援資金）

〔目的〕

県立学校の統合再編成の実施に伴い、遠距離通学又は自宅外からの通学が必要となる生徒に対して通学費等を貸与することにより、その経済的負担を軽減し、もって教育の機会均等に資することを目的とする。（規則より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成 20 年度末現在額　　2,484,000 円

〔概要〕

・川本高校と邑智高校が統合しできた島根中央高等学校に、遠距離通学する生徒のための貸付金。
・通学支援資金として月額 18,000 円又は 9,000 円を毎月交付する（無利子貸付）。
・貸与期間は貸与を決定した日の属する年度の 4 月から貸与を受ける者が指定学校を卒業する日の属する月まで。
・被貸与者の死亡などを除いて原則返還の免除規定はない。
・返還の免除は貸付金の返還免除に関する条例（昭和 59 年島根県条例 12 号）に基づいて免除の申請を行う。
・被貸与者が大学等に在学する場合には返還の猶予の規定がある。
・返済期間は最長で月額 18,000 円の場合が 9 年間、月額 9,000 円の場合は 6 年間で返還する。

〔財務監査の視点から〕

対象者は 7 名であり、滞納者はいない。

大学等に進学すると猶予期間が生じるため、返還期間を含めると貸付から回収までが 16 年間程度と長期間に渡る。

〔平時の管理の視点から〕

件数も少ないため、管理は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。

第８　教育委員会　人権同和教育課所管の債権

［1］監査の概要

ヒアリングを実施した（平成21年9月25日）。

［2］島根県教育委員会奨学資金貸付金

〔目的〕

高等学校等又は大学等に進学する能力をもちながら、経済的な理由により修学することが困難な同和関係の子弟に対し、資金を貸与することにより、その進学を奨励し、もって有為な人材を育成する。（規則より転記）

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　195,581,549円

〔概要〕

・昭和44年からの「同和対策事業特別措置法」などに基づく特別対策として実施されていたもので、平成13年度に終了（平成14年度〜15年度は経過措置）した。

・当初は給付だったが大学が昭和57年、高校が昭和62年から貸付になった。

・返還免除規定があり、死亡や重度障害になった時は全額、生活困難者は貸与額の5／20の額（５年分）が免除される。

〔財務監査の視点から〕

財務電算システムと連携している県のサブシステムで、債権を管理している。

財務データを取り込むだけで入金情報が入るため、効率的である。

免除要件を満たしているかは所得証明に基づいて判断している、とのことだが、所得証明が取れない場合もある。

〔平時の管理の視点から〕

1　サブシステムには、個別のデータを集計したり、項目ごとにソートするなどの機能はないので、データを切り出したり手作業で集計しなければならないときには使いづらい。

しかし、債権の消し込みをするには、効果的なシステムであるとのことである。

2　保証人である保護者が返済するケースが多いが、保護者が返済できないときには、債務者本人に返済を請求することになる。

ところが、本貸付金については、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づく特別対策として実施されているという趣旨を本人が知らないでいる場合がある。一律に趣旨を説明して返済を求めるわけにはいかず、対応に苦慮するとのことである。

昨年度来、市町村や県内の団体の協力を得ながら、借りた本人に返済を求められるように取り組んでいるとのことである。

回収のための特別の嘱託職員はいないため、市町や団体の協力を受けながら人権同和教育

課で回収を行っているが、なかなか進んでいないとのことである。

［3］高等学校奨学資金

〔目的〕

保護者が島根県内に住所を有する者で、高等学校等で勉学する意欲がありながら経済的な理由によって修学することが困難なものに奨学資金を貸与することにより、その修学を支援し、もって教育の機会均等に資することを目的とする。(規則より転記)

〔債権現在額報告書〕

平成20年度末現在額　　204,379,544円

〔概要〕

・「2　島根県教育委員会奨学資金貸付金」を引き継ぐ形で平成14年度から始まった。対象者は同和関係者に限定されない。

・死亡・重度障害のみ免除規定がある。

・現在、未収額が増えている。

・貸付は平成16年度で終了（平成17年度～20年度は経過措置）している。

〔財務監査の視点から〕

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〕

1　表計算ソフトの方がデータの加工がしやすいということはいえるが、返還データの入力に時間がかかり、電算データとの突合には労力を要する。

そのため2ヶ月に一度の頻度で電算データとの突合をしている、とのことである。

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はなく、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。

第３編　山陰本線高速化募金事業

第１　テーマ選定の理由

１　本年度の包括外部監査のテーマである『債権管理』について監査を進める中で、地域振興部交通対策課の貸付金に関してヒアリングを実施した。

その結果、同課において『山陰本線高速化募金委員会』への貸付金が債権として計上されていることがわかった（『山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付金』。事業名は『山陰本線高速化募金委員会への貸付事業（山陰本線高速化募金事業）』）。

さらにヒアリングを進めたところ、

●上記債権は『山陰本線高速化募金委員会』が集める、企業や個人などからの募金によって償還することが想定されていること

●その募金の実績は平成19年度以降激減していること（下表①）

がわかった。

一方で、

●同債権の債務者が誰なのか、また、責任財産は何か、が判然としなかった。

これらのことから、『山陰本線高速化募金委員会』への貸付金の債権としての適格性に疑問を感じた。

そのため、同「貸付金」について詳細に検討する必要があると考えた。

２　山陰本線高速化募金委員会の決算報告を見たところ、賃金として毎年200万円程度が計上されていた（下表②）。

「貸付金」の債権としての適格性を検討するにあたっては、山陰本線高速化募金事業そのものについても、より詳細に把握する必要があることから、募金事業に関わる当該賃金に関して、誰の、いかなる内容の人件費なのか、などを明らかにする必要があると考えた。

３　本年度のテーマは『債権管理』であるが、上記１、２の内容は債権管理の在り方を越えて、『山陰本線高速化貸付委員会負担資金貸付金』、ひいては山陰本線高速化募金事業に対する県の関与についての監査となる。

そのため『山陰本線高速化募金委員会への貸付事業（山陰本線高速化募金事業）』そのものを、『債権管理』のテーマとは別に、追加テーマとすることとした。

４　なお、本テーマは、あくまで、貸付金債権に関する事項の監査であって、山陰本線高速化事業及び同事業への県の関与につき、その是非等を検討するものではない。

【山陰本線募金委員会―事業・決算報告の要約（単位：千円・数)】

表①　募金提供者種別募金金額

	企業・事業所等		県人会等		県・市町村職員		企業・団体職員		個人･街頭募金等（人数は個人分のみ）		合計
	金額	事業所	金額	団体	金額	自治体	金額	事業所	金額	人	金額
平成13年	297,485	117	980	7	16,868	45	1,619	19	777	73	317,729

平成 14 年	222,155	43	700	2	64	1	1,032	22	143	5	224,094
平成 15 年	215,700	6			93	2	165	2	42		216,000
平成 16 年	200,600	4					6	2			200,606
平成 17 年	200,400	3			4	2	1	1			200,405
平成 18 年	200,400	3					4	2			200,404
平成 19 年					3	2					3
平成 20 年					11	2	12	1	11		34

表②　募金委員会における経費

	賃金		その他事務費		会議費		事業費（活動用品・印刷物等）				合計
平成 12 年			420		34		3,046				3,500
平成 13 年	2,346		425		4		2,226				5,001
平成 14 年	2,326		455		39		926				3,746
平成 15 年	2,299		350		52		1,119				3,820
平成 16 年	1,809		115		0		451				2,375
平成 17 年	1,796		63		0		0				1,859
平成 18 年			36								36
平成 19 年			34				100				134
平成 20 年			35								35

第２　監査の概要

地域振興部交通対策課に対して実地監査を実施し（平成 21 年 12 月 4 日）、さらに、文書照会、ヒアリングを実施した。

第３　山陰本線高速化募金委員会への貸付事業（山陰本線高速化募金事業）の概要

１　山陰本線高速化事業

山陰本線高速化事業は、西日本旅客鉄道株式会社（以下「ＪＲ西日本」と呼ぶ）が事業主体となり、県内東西間の時間距離を短縮し、地域間の交流の促進を図り、県東部・西部の都市圏の形成を促進するため、山陰本線の線路の改良と特急及び快速の新型車両の導入により、従来特急で 2 時間 30 分を要していた益田市から松江市までを 30 分短縮し 2 時間で結ぶ事業であり、平成 12 年度に開始し、平成 13 年 7 月 7 日に完了し開業した。

総事業費は約 120 億円とされ、工事費の地元負担分は約 68 億円、そのうち約 44 億円は自治体が負担し、残る 24 億円は民間募金で賄うこととされた。

県は、ＪＲ西日本及び山陰本線高速化募金委員会とともに、事業の早期実現に向けた取組みを展開し、事業に必要な財源の確保に取り組んだ。

２　山陰本線高速化募金委員会

同事業を推進するため、平成 12 年、島根県商工会議所連合会会頭、山陰本線沿線の商工会

会長及び市町村長等を構成委員とする、山陰本線高速化募金委員会が設立された（山陰本線高速化募金委員会規約４条）。

同委員会は、山陰本線高速化事業に必要な経費を募金活動等により調達することなどを目的とし（同会規約２条）、調達した募金を負担金としてＪＲ西日本に納付することとなった。

３　山陰本線高速化募金委員会への貸付事業（山陰本線高速化募金事業）

島根県は、当該山陰本線高速化募金委員会に対して22億円余を貸付け、同委員会が集めた募金で当該貸付金の償還がなされることとなった。

当該貸付事業の目的は、以下の通りである。

> 山陰本線の高速化事業は、本県の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の高い移動条件を提供することを目的とした極めて公益性の強い事業である。島根県、山陰本線高速化募金委員会、西日本旅客鉄道株式会社ではこれに必要な財源を確保し、この事業の早期実現に向けた取り組みを展開することとしており、特に山陰本線高速化募金委員会では県内外企業等からの募金等によりその財源を確保することとしている。しかし、山陰本線高速化募金委員会では山陰本線高速化事業の事業主体である西日本旅客鉄道株式会社に対して負担金を一括納付するためにその支払い資金が必要であること等からこの貸付を行う。（貸付要綱より転記）

以下、この「山陰本線高速化募金委員会への貸付事業の貸付金債権」について検討する。

なお、以下、山陰本線高速化事業を「高速化事業」、山陰本線高速化募金委員会への貸付事業を「募金事業」、山陰本線高速化募金委員会を「募金委員会」と言う。

４　県から募金委員会への貸付金の内容

（１）募金委員会の負担金については、県が募金委員会に貸付を行い、それを支払い資金として、募金委員会がＪＲ西日本に対して負担金を一括納付し、その後、募金委員会が県内外企業等からの募金等を集め、それを原資として県からの借入金を返済することとなった。

以上の経緯から、平成12年に、県から22億1700万円が募金委員会に貸付けられた。

（２）当該貸付の条件は、次のとおりである。

貸付利率：無利子

償還期間：１年据置きの25年間　（※貸付金額が当初より下回ったため、実際の償還計画は、平成13年度から　平成35年度まで）

償還方法：元金均等
（但し、単年度１億円、最終年度は１億円未満の端数を調整した金額）

償還時期：毎年３月25日
（平成12年度山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付要綱３条より）。

（３）償還の状況

募金委員会の募金活動により、平成12年度から平成20年度までの間に、累計で約13億5900万円の募金が集められ、これを返済原資として上記貸付けに対する返済がなされた結

果、平成20年度末時点において、貸付残高は8億5800万円となった。

県は、平成20年度の財務報告において、この貸付残高について、「山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付金」との名称を付した債権として計上している。

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

１　問題意識

債権とは、特定人（債権者）が特定の義務者（債務者）に対して一定の給付を請求し、債務者のなす給付を受領し保持すること（給付の持つ利益ないし価値を自己に帰属させること）が法認されている地位ないし権利、財産権の一つであって、ある人（債権者）が他の人（債務者）に対し一定の給付を請求し、これを実行させることを内容とする権利であるなどと定義されている。

そして、債権たりうるためには、当該権利の実現のために引き当てとなる財産である責任財産や債務者が確定していなければならない。

しかるに、前述のように、地域振興部交通対策課にヒアリングをした結果、同債権について県は、担保も連帯保証人も設定しておらず、責任財産が何か、債務者が誰か、などが必ずしも明確になっていないように見受けられた。

そこで当該事業を詳細に検討し、同「貸付金」を法律上の債権として扱えるのか、資産として計上することに問題はないか、を検討する必要があるのではないかと考えた。

このような問題意識から、地域振興部交通対策課に対して質問をし、回答を得た（本編末尾　別紙）。

この質問と回答及び地域振興部交通対策課に対するヒアリング結果を元に、以下、「山陰本線高速化募金委員会負担資金貸付金」の債権としての適格性について検討する。

２　募金委員会は「法人格なき団体」か

（１）県は、募金委員会を「法人格なき団体」としている（回答1）。

そして、募金委員会が「法人格なき団体」であることを前提として、同委員会を構成する委員である県内経済団体代表者等それぞれは債務を負担せず責任も負わないとしている。

ところで、法人格なき団体（権利能力なき社団）とは、実質的には社団法人[1]と同様の実態を持ちながら法人格のない団体（権利義務の主体とはならない団体）をいう。

これを募金委員会についてみると、確かに、募金委員会は、定款としての山陰本線高速化募金委員会規約を定めていること、山陰本線高速化事業に必要な経費を募金活動等により調達することなどを目的としていること（山陰本線高速化募金委員会規約２条）、島根県商工会議所連合会会頭、山陰本線沿線の商工会会長及び市町村長等を構成委員とするものとされていること（同４条）、最高議決機関として総会を設置していること（同８条、９条、10条）な

1　社団法人とは、一定目的のために結合した人の集団を基礎として作られる法人であって、構成員である社員の存在が不可欠であり（民法37条6項、68条2項2号）、設立にあたってはこれらの社員が定款を定めなければならず、最高議決機関として社員総会を置くもの（民法60条乃至64条）とされている。社団法人には、民法上の公益社団法人（公益法人）と会社法の適用を受ける営利社団法人（会社）とがあるところ（民法34条、35条、会社法3条）、一般に社団法人といえば前者を指す。

どからすると形式的には法人格なき団体と解しうる余地がないではない。

しかし、募金委員会を法人格なき団体と見るには、当該団体に独立性がなければならないのではないだろうか。

（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。

（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

（1）募金委員会を法人格なき団体と解し得ないならば、募金委員会を民法上の組合と解するのか。

組合とは、数人が金銭その他の財産・労務などの出資をして、共同の事業を営むことを約する契約をいう（民法 667 条乃至 688 条）。

民法上の組合には法人格はないが、組合員全員の名において対外的な法律行為を行うことができ（民事訴訟法 29 条、最判昭和 37・12・18 民集 16・12・2422）、組合財産は総組合員の共有（合有）に属するものとされる一方で（民法 668 条）、組合債務については、組合財産が担保となるだけではなく、各組合員も個人的責任を負う。

募金委員会を民法上の組合と解するのであれば、組合員は、募金委員会規約に定める構成員である島根県内諸団体の長等であり、これら組合員間で、募金委員会規約を定めることで、それぞれ労務を提供し、山陰本線高速化事業に必要な経費を募金活動等により調達する事業を行うことなどを目的とする共同の事業を営むことを契約した、と考えることになる。

そして、その場合、組合員たる委員会構成員は、組合たる募金委員会の債務について個人的責任を負うことになるから、県は、貸付金について、募金委員会のほか委員会構成員に対しても履行の請求ができることになる。

（2）しかし、県は、「募金委員会の債務は、募金委員会の総有財産だけがその責任範囲であり、委員会構成員各自は､島根県に対し､個人的債務ないし責任を負わないと考える。」(回答（1）) とし、委員への履行請求をしない考えである。

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。

①　これまでの募金実績

ア．募金提供者種別募金金額（前掲の表①）からは、

●平成13年度から平成18年度まで毎年約3億1000万円から2億円の募金が集められたが、その大部分は企業・事業所からの募金である。

●平成15年度以降は5社ないし3社のいわゆる大口の特定企業からの募金しか集められていない。

●平成19年度及び20年度は、それらの大口の企業からの募金はなくなり、合計でわずか3000円から3万4000円の募金しか集められていない。

ことがわかる。

そして、

●これまでの募金のうち相当額の募金をしてきた大口企業からは、今後同じように多額の募金が見込めないと思われる。

募金計画が達成されるには、平成21年度以降も、毎年1億円近い募金を集めなければならないわけだが、上記のように募金金額が著しく減る中で、平成21年度以後も平成18年度までの実績と同様の募金が集まるのだろうか。

この点に関する質問に対して県は、

「これまで「前納」を採用し、13億5900万円償還され、平成25年度分までの償還を終えている。従って、極論すれば平成25年度までの間は償還無しでも良い状況。」

「募金委員会は、引き続き募金活動を行っており、償還計画に沿った償還が行われると考えている。」

「償還計画に基づく償還を行うよう、現在も募金活動は継続されている。」

などとして、今後も、募金委員会の活動により、償還計画に沿った償還が行われる見通しであるとする。

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

募金計画では「県内企業約3,000社を対象に募金活動をして集める」こととなっていたが､実際には､募金をした企業数は合計300社に満たない上､平成15年度以降は大口の3社ないし5社からしか募金を集めることができていない（表①「募金提供者種別募金金額」)。

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

一方で次のようなマイナス要因が考えられる。

●経済状況による全般的な業績悪化

●県内企業は近時、別の募金を求められており、高速化事業のための募金をするほど資金的余裕がない企業が増加していること

●企業が行う寄付が事業上の正当性を欠く場合、株主代表訴訟により責任を追求される場合があり、企業は寄付（募金）を行うについて、慎重な経営判断を求められていること（貸付金総額22億1700万円のうち、県内の大企業からの募金が約12億円、大企業以外の県内企業からの募金が約10億円、と募金の大部分はいずれも企業からの寄付が想定されている）

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とすることには疑問がある。

オ．ところで、募金計画どおりの募金が集まらないのではないか、という点に関し、県は、償還計画と募金計画は異なるものだとし、平成25年度分まで前納されているという事実をもとに、償還計画はあくまで計画通りである、むしろ現時点では計画を上回っている、とする（回答（1）（3））。

しかし、現状において募金委員会には募金活動以外に資金を得る道はなく、償還原資は集められた募金だけである。そして、募金によって集めた資金を運用することも、リスクの高さを考えれば、許されないであろう。

とすれば、募金計画と償還計画は実質的に同じであって、募金計画が達成されなければ、当然に償還計画は達成されないことは自明である。

にもかかわらず、「償還計画と募金計画は異なる」「償還計画はあくまで計画通りである、むしろ現時点では計画を上回っている」とする回答は、正直、理解に苦しむ。

（2）募金計画そのものに妥当性があったかについて

①　上記（1）において、募金委員会が今後募金計画を達成できるとすることには疑問がある、としたが、それは、現時点で、これまでの状況、これまでの実績、を見、現在の経済状況等を勘案しての評価である。

では、募金委員会設立段階では、募金計画は達成可能なものであり、それが経済情勢の変化等の事後的な事情により、達成が難しくなった事情であろうか。

それともそもそも当初から計画に妥当性がなかったのだろうか。

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ついて

募金計画では約3000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難い。

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。

6　県が担保や連帯保証人を何ら設定せずに22億円余りもの金員の貸付をしたことの正当化根拠があるか

県は、

「法人格無き団体」の債務は、その団体の構成員全体に1個の義務として総有的に帰属するとともに、団体の財産を限度とする有限責任を負うにとどまり、構成員各自は直接的な債務または責任を負わないとする最高裁判例や、募金委員会へ担保や連帯保証人無しでの貸付についても償還計画の妥当性が認められれば問題なしとする法律専門家の意見を参考に、覚書を締結し、貸付を行っている。従って、募金委員会の債務は、募金委員会の総有財産だけがその責任範囲であり、委員会構成員各自は、島根県に対し、個人的債務ないし責任を負わないと考える。

とする（回答（1））。

つまり、償還計画に妥当性があることを前提として、募金委員会へ担保や連帯保証人無しでの貸付が許容されるということである。

しかし、上記のように、募金計画の妥当性には疑問があるので（上記４）、県の回答に言う「償還計画の妥当性」は認められない。

とすれば、募金委員会に対し、担保や連帯保証人無しで22億円の貸付をなしたことについても、疑問が残る。

７　不納欠損処理などの処理について

（１）同「貸付金」の回収可能性が極めて低いとすると、不納欠損処理も考えなければならなくなる。

事後的事情で募金獲得能力を失った結果、償還ができなくなったのであれば、どのように事情が変わったかが厳密に検討された上で、議会の議決を経て、不納欠損処理をすることになろう。

しかし、上記のように、そもそも募金計画の妥当性には疑問があるのだから、当該「貸付金」は貸付金を支出した時点からすでに債権としての適格性に疑問があることになる。その場合、当初の貸付金支出そのものについての適法性、違法性が議会において吟味される必要がある。

（２）募金委員会に補助金を支出してその上で償還を求める方法も考えられる。

補助金支出には「公益性」を要するわけだが、現時点で募金委員会に補助金を支出することによる新たな公益獲得は考えられないので、現時点での補助金支出に直ちに公益性ありとすることはできない。

当該補助金支出が公益性ありとされるには、少なくとも、「高速化事業」に補助金を支出することに「公益性」があったと言えなくてはならない。それには、高速化事業そのものの県民へのメリット、さらにはメリットがあることは当然として支出した金額と県民への費用対効果、が厳密に検討される必要がある。

ただ、過去にさかのぼって事業全体を評価して補助金支出に必要な「公益性」の判断をすることが、法律上、許容されることなのか、は、疑問が残るところである。

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　～

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っ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と、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、租税法定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と、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。

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。

別紙

地域振興部交通対策課に対して行った質問とその回答

質問⑴

貴課は、債権として、募金委員会への貸付を計上しておられるところ、同債権の債務者は誰であると認識しておられますか。仮に同債権の回収を行うという状況に至った場合、誰の財産に対して回収を求めていくのか、つまり、同債権に係る返済義務の引き当てとなる責任財産は何かともあわせてご回答下さい。

具体的には、同委員会の委員（市長、町長などの地方公共団体の長や商工会の会長、商工会議所の会頭等）が所有する個人財産、あるいはその委員が所属する地方公共団体、商工会、商工会議所等の所有する財産を責任財産と考えておられるのか、あるいはそれとは別の財産を責任財産と考えておられるのかをあわせてご回答下さい。なお、責任財産が何かが明確ではない場合、上記債権について、法的意味での債権としての適格性に疑義が生じます。もし責任財産が不明確である場合は、この点についての貴課のご見解もご回答下さい。

回答⑴

山陰本線高速化募金委員会の債務と構成員の責任の範囲について、事業を始めるにあたって、検討を行っている。「法人格無き団体」の債務は、その団体の構成員全体に1個の義務として総有的に帰属するとともに、団体の財産を限度とする有限責任を負うにとどまり、構成員各自は直接的な債務または責任を負わないとする最高裁判例や、募金委員会へ担保や連帯保証人無しでの貸付についても償還計画の妥当性が認められれば問題なしとする法律専門家の意見を参考に、覚書を締結し、貸付を行っている。従って、募金委員会の債務は、募金委員会の総有財産だけがその責任範囲であり、委員会構成員各自は、島根県に対し、個人的債務ないし責任を負わないと考える。

なお、償還計画では、総額22億1700万円について、平成34年度まで毎年1億円ずつ、平成35年度に残額1700万円償還される計画としているが、平成20年度末までに13億5900万円償還され、計画上の平成25年度分まで償還を終えている（前倒し）ことになる。募金委員会は、引き続き募金活動を行っており、償還計画に沿った償還が行われると考えている。

質問⑵「山陰本線高速化募金委員会に対する貸付金」事業における償還計画ついて

① 当該事業については、償還計画の妥当性が認められれば問題なしとする法律専門家の意見を参考にしたとの回答をいただきましたが、当該事業において償還計画の妥当性が認められると考えられた根拠を具体的にご回答下さい。

② 当初の償還計画と実際の募金実績とにどの程度の差異があり、その差異の原因は何かについてご回答下さい。

③ 平成15年から平成18年までは5社ないし3社の企業からの募金が当該年度の募金総額の大部分を占めていますが、このことは当初の募金計画の段階から予定されていたことなのかご回答下さい（平成13年度及び平成14年度については、相当数の企業・団体等から募金を得ていますが、平成13年度から平成18年度まで一貫して、特定の企業から大口の募金を得ているようにも見受けられます）。

回答(2)
貸付決定は、平成 12 年 10 月知事決裁により行われていて、その決定までの間、法律専門家や国の意見を伺い、また、過去の募金・寄付実績を調べ、その結果から、償還することは可能と判断されている。
具体的には、募金委員会の募金計画においては、県内企業約 3000 社を対象に募金活動をして集めることとされており、くにびき国体開催時など過去の募金活動の実績などから 24 年間で 24 億円を集めることは可能と判断されている。
募金は、募金委員会の委員長はじめ委員を中心とし、これに県が協力して取り組んでおり、その結果として、大口の募金も実現されている。
償還は、前納ということで、既に平成 25 年度分まで償還されている。これは、募金活動の結果として順調に募金が集まったが、手元に保管するといったことはせずに、「前納」として県に償還されていることによる。

なお、上記回答を受けた後に行ったヒアリングにおいて、県が償還計画が妥当であると判断していた根拠が、くにびき国体開催時の募金活動で 3 年間で約 3 億 3000 万円（1 年間約 1 億円）を集めた実績があること、県内の大企業数社から合計約 12 億円、中小企業から合計約 10 億円、その他一般企業及び一般県民から約 1 億円の募金を獲得することができると考えていたことにあることが明らかになった。
また、同ヒアリングにおいて、募金計画と償還計画は異なるものである、募金活動は募金委員会が行うものであり、県は、募金により償還を受ける立場であって、計画を上回る償還が行われている中で、督促を行ったり、募金の実績を求めることは行っていないし、行うことも考えていない、上記前納がなされている以上、貸付金債権の回収可能性について検討する必要はない、との趣旨の回答がなされた。

質問(3)
平成 19 年度及び平成 20 年度は平成 18 年度までの募金実績に比べ著しく減っていますが、今後も平成 18 年度までの実績と同様の募金がなされることが予定されているのかご回答下さい。予定されている場合には具体的な計画とその根拠をお示し下さい。
回答(3)
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（山陰本線高速化募金委員会負担金資金金銭消費貸借契約証書）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おり、これまで「前納」を採用し、1,359 百万円償還され、平成 25 年度分までの償還を終えている。従って、極論すれば平成 25 年度までの間は償還無しでも良い状況。
なお、償還計画に基づく償還を行うよう、現在も募金活動は継続されている。

質問⑷
　回答⑴では「法律専門家の意見を参考に、覚書を締結し、貸し付けを行っている。」とのことですが、当該覚書をご提示下さい。
回答⑷
　別紙のとおり。
　なお、上記覚書は、平成11年3月24日付で島根県知事と募金委員会委員長との間で締結され、高速化事業の実施に伴い募金委員会がＪＲ西日本に対して負担する地上設備に係る経費について、24億3900万円の範囲内で、県が募金委員会に対し貸付等必要な支援を行うことなどが規定されている。

質問⑸
　同委員会の決算の概要を示す「山陰本線募金委員会　事業・決算報告の要約」（前掲の表①②）において、賃金として、平成13年に234万6千円、平成14年に232万6千円、平成15年に229万9千円、平成16年に180万9千円、平成17年に179万6千円が計上されています。これらの賃金について、誰のいかなる内容の人件費なのかをご説明下さい。なお、誰の人件費なのかについては、個人名ではなく、職名で結構です。
回答⑸
　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年度までには、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、嘱託職員を配置している。これに係る賃金も県補助金の中から支出されている。

質問⑹
　「山陰本線募金委員会　事業･決算報告の要約」における賃金の発生原因となっている専任スタッフたる嘱託職員について、どこで職務を行っているのか、その職務は交通対策課の指揮監督下にあるのか、もしそうでなければ、誰の指揮監督下にあるのかをご回答下さい。
回答⑹
　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、職務を行っていた場所は、島根県庁交通対策課内の山陰本線高速化募金委員会事務局。発令は山陰本線高速化募金委員会委員長であるが、実際の指揮監督は、山陰本線高速化募金委員会事務局長である交通対策課長が行っていた。
　なお、嘱託職員の採用は平成17年度限りで、現在は採用されていない。

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。

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。

4　県としての判断、考え方を示していただきたいことについて

（1）監査とは、予算執行、行政事務の適法性、妥当性を、法規範や基準に照らして判断し、それを報告書に記載し、さらに意見があれば付す、ということであろう。

そして、包括外部監査は、包括外部監査人自身も、県民、有権者の一人として、県の施策、予算執行、事務等あらゆることについて、見たり、聞いたりして、その都度疑問があれば聞き直し、という形で県職員との問答を繰り返していくことだと思っている。

さらにその問答の内容を報告書においてできるだけ明らかにして、県民と共有していくこと、そして、それをその後の県民有権者としての行動、意見表明に生かしてもらうことが大切だと考えて、監査を進めている。

監査報告書を県職員に読んでもらい、今後の県政に生かしてもらう必要があることは、もちろんであるとしても、県民にも公表されるのは、問答の過程を県民に読んでもらって、今

後の有権者としての活動に生かしてもらうということの意義も大きい。

（2）包括外部監査は、包括外部監査人が県民のひとりとして県と行う「問答」だとすると、報告書において監査人が発した問いに対しては、県として一つ一つ答えて欲しい。

報告書の問いに対する「答え」は、議会における答弁であったり、記者会見であったりする場合もあるだろうが、最大のものは、外部監査報告に対する「措置」である。

県の政策判断によっては、監査人が行った評価や監査人の意見と異なることもあろう。

しかし異なる場合にも、県として、監査人の考えとは異なる理由を、具体的に示すべきである。そうやってさらに包括外部監査人との間で「問答」を行ってそれを県民にオープンにしていくことによって、県民としては、「問答」によって明らかになった問題の所在を理解し、有権者としてどのように行動していくべきかの参考にしていくことができる。

（3）包括外部監査人と県との「問答」は、現場の担当者との問答というよりも、裁量権をもった、部局長、副知事、そして知事との「問答」だと考えている。

裁量権のある役職者であればあるほど県政を広く見られるし、監査人の考えについても、より広い観点から検討できる。

また監査人の意見を是とできるのであれば、その意見を実行していくこともより可能である。

平成 21 年度包括外部監査の日程について

日　　時		内　　　容
4 月 28 日	午前	●政策企画監室からのヒアリング ●内部協議
4 月 30 日	午前	●人事課からのヒアリング ●内部協議
5 月　8 日	午後	●健康福祉総務課、医療対策課、人事課、政策企画監室からのヒアリング ●内部協議
5 月 12 日	午前	●教育委員会総務課、健康福祉総務課からのヒアリング ●内部協議
5 月 22 日	午後	●病院局、医療対策課、出納局会計課からのヒアリング
5 月 26 日	午前	●健康福祉総務課、健康推進課、青少年家庭課、人事課からのヒアリング
6 月 12 日	午後	●農林水産総務課からのヒアリング ●内部協議
6 月 19 日	午前	●管財課からのヒアリング ●内部協議
6 月 25 日	午前	●しまねブランド推進課、商工政策課、農林水産総務課からのヒアリング ●内部協議
7 月　3 日	午後	●内部協議
7 月 10 日	午前	●出納局会計課からのヒアリング ●内部協議
7 月 15 日	全日	●内部協議
7 月 23 日	午後	●内部協議
7 月 30 日	全日	●内部協議
8 月　7 日	午前	●出納局会計課からのヒアリング ●内部協議
8 月 18 日	午前	●財政課からのヒアリング ●内部協議
8 月 26 日	午後	●内部協議
9 月　2 日	午前	●内部協議
9 月 10 日	全日	●出納局会計課　実地監査 ●内部協議
9 月 16 日	全日	●青少年家庭課　実地監査 ●内部協議
9 月 25 日	全日	●交通対策課、教育委員会総務課、同高校教育課、同人権同和教育課からのヒアリング ●内部協議
9 月 30 日	全日	●医療対策課　実地監査 ●内部協議
10 月　7 日	全日	●人事課　実地監査 ●内部協議
10 月 16 日	午後	●内部協議
10 月 20 日	全日	●農林水産総務課、農業経営課、水産課、農畜産振興課、林業課　実地監査

日　　時		内　　　容
10 月 29 日	全日	●内部協議 ●報告書案の作成
11 月　4 日	午後	●農業経営課　実地監査 ●内部協議
11 月 11 日	午後	●内部協議
11 月 14 日	午後	●内部協議
11 月 20 日	全日	●内部協議 ●報告書案の作成
11 月 21 日	午後	●内部協議 ●報告書案の作成
11 月 26 日	全日	●報告書案の作成
12 月　4 日	全日	●交通対策課　実地監査 ●内部協議
12 月　5 日	午後	●報告書案の作成
12 月　8 日	全日	●農業経営課からのヒアリング ●内部協議 ●報告書案の作成
12 月 12 日	午後	●報告書案の作成
12 月 16 日	全日	●農業経営課からのヒアリング ●内部協議 ●報告書案の作成
12 月 22 日	午後	●内部協議 ●報告書案の作成
12 月 26 日	午前	●内部協議 ●報告書案の作成
1 月　6 日	午後	●内部協議 ●報告書案の作成
1 月 12 日	午後	●農業経営課からのヒアリング ●内部協議 ●報告書案の作成
1 月 15 日	午前	●報告書案の作成
1 月 22 日	午後	●報告書案の作成
1 月 28 日	午後	●農業経営課、水産課、出納局会計課からのヒアリング ●報告書案の作成
1 月 30 日	午後	●内部協議 ●報告書案の作成
2 月　4 日	午後	●政策企画監室からのヒアリング ●報告書案の作成
3 月　7 日	午後	●報告書案の作成
3 月 17 日	午後	●監査委員協議
3 月 26 日	全日	●知事報告 ●議長報告