

公共事業等事務費の適正化に向けて

(案)

平成20年12月

公共事業等事務費適正化委員会

目 次

1	はじめに	1
2	会計検査院実地検査の結果	1
(1)	実地検査の状況	1
(2)	検査結果（指摘事項）の概要	2
(3)	今後の措置	3
3	自主点検の実施	3
(1)	自主点検の状況	3
(2)	自主点検の結果	3
4	現状と課題	5
(1)	年度区分等に関する課題	5
(2)	補助・単独の区分に関する課題	8
5	再発防止に向けて	10
(1)	再発防止の基本的な方向	10
(2)	再発防止策	10
①	年度区分等の適正化	10
②	補助・単独の区分経理の明確化	13
(3)	国に対する提案・要望	14

1 はじめに

平成20年3月、会計検査院第5局特別検査課の現地検査が行われ、国庫補助事業に係る事務費の執行について、一部に不適正な会計処理があったとの指摘を受けた。

この検査は、平成14年度から平成18年度までの農林水産省・国土交通省所管の国庫補助事業に係る事務費の執行状況について、全国12道府県において実施されたものであるが、全ての道府県が指摘を受けることとなった。

京都府に対する現地検査の結果、公費による支出自体が不適切とされたものはないが、需用費について年度区分を誤ったものや、旅費について補助事業と単独事業の区分経理が不明確であったものなどを指摘されていることを真摯に受け止め、早急に再発防止と財務会計事務の適正化に取り組むため、「公共事業等事務費適正化委員会」を設置した。

この委員会には、会計の専門的な見地からも意見をいただくため、外部から特別委員として、中野淑夫氏（特別委員会議座長：公認会計士）、林正氏（税理士）、明致親吾氏（オムロン株式会社特別顧問）に参画いただき、こうした事案が発生した原因や制度上の課題などを調査・分析するとともに、民間企業における事例なども踏まえた指導を得て、今後の再発防止策などの検討を行い、このほど「公共事業等事務費の適正化に向けて（案）」を取りまとめた。

府民の信頼を回復するためには、財務会計事務の適正化を図るとともに、予算執行の更なる効率化を進めることが重要であるが、そのためにも再発防止に全庁をあげて取り組むことが必要である。

2 会計検査院現地検査の結果

(1) 現地検査の状況

- ・ 検査対象 平成14年度～平成18年度
農林水産省及び国土交通省所管補助事業に係る事務費
- ・ 検査期間 平成20年3月10日（月）～3月14日（金）
- ・ 検査者 会計検査院第5局特別検査課 総括副長ほか調査官6名

平成19年度に現地検査を受検した道府県（12道府県）

北海道、青森県、岩手県、福島県、栃木県、群馬県、長野県、愛知県、岐阜県、京都府、和歌山県、大分県

(2) 検査結果（指摘事項）の概要

平成20年11月7日、会計検査院から内閣に「平成19年度決算検査報告」が送付されたが、京都府に関する補助事業事務費の現地検査に係る検査結果の概要は、次のとおりである。

会計検査院現地検査における検査結果（概要）

（単位：円）

		不適正とされた国庫補助金		
		農水省所管分	国交省所管分	計
需用費 (消耗品)	翌年度納入（*1）	4,526,473	3,145,236	7,671,709
	前年度納入（*2）	8,517	39,038	47,555
	差替え（*3）	27,501	37,497	64,998
	預け金（*4）	2,880	34,687	37,567
旅費	補助対象外の出張に 国費充当	8,439,906	32,994,486	41,434,392
合計		13,005,277	36,250,944	49,256,221

（*1）翌年度納入・・・物品が翌年度に納入されていたのに、現年度に納入されたこととして購入代金を支払っていたもの

（*2）前年度納入・・・前年度に納入されていた物品が現年度に納入されたこととして購入代金を支払っていたもの

（*3）差替え・・・契約した物品とは異なる物品に差し替えて納入させていたもの

（*4）預け金・・・支出金を業者に預け金として保有させ、後日、これを利用して契約した物品と異なる物品を納入させるなどしていたもの

（京都府の事例については、不正を図るために故意に業者に預けたものではなく、地方振興局の再編や担当職員の病気・死亡等の特殊な状況が要因であり、いわゆる「裏金」ではないことについて会計検査院の理解を得ている。）

①「需用費（消耗品）」については、物品調達が年度末に集中する中で、翌年度に納入された物品を現年度に納入されたこととして購入代金を支払っていたものなどである。

②「旅費」については、国庫補助事業とは直接関係のない用務で出張した職員に対して国庫補助事務費から旅費を支払っていたものや、補助事業と単独事業の複数用務で出張した場合に単独事業に係る用務内容のみを出張命令（旅行命令）等に記載していたため補助対象とみなされなかったものなど、補助事業と単独事業の区分経理が不明確であったものである。

(3) 今後の措置

農林水産省及び国土交通省と京都府の間で、旅費の取扱いについて調整を行っており、その整理が行われた後、国庫補助金の返還を求められることとなる。

3 自主点検の実施

今回の会計検査院による実地検査の検査対象が平成14年度から平成18年度までの農林水産省及び国土交通省所管の補助事業に係る事務費であったことから、独自に、対象外の平成19年度執行に係る同省所管の補助事業に係る事務費について自主点検を実施した。

(1) 自主点検の状況

- ・ 点検の対象 平成19年度
農林水産省及び国土交通省所管補助事業に係る事務費
＜支出科目＞ 需用費（消耗品）、旅費、賃金
- ・ 点検の方法 関係所属において、点検対象の支出について自主点検を行い、その結果について「適正化委員会」に設置したワーキンググループ及び出納機関の職員が確認（受注業者における納品伝票等の確認を含む）を行った。
- ・ 点検の内容 会計処理（年度区分誤り、預け金、差替えなど）
補助事業と単独事業の区分

(2) 自主点検の結果

自主点検の結果、次のとおり不適正・国庫補助対象外と考えられる事例が確認された。

なお、各都道府県が自主的に実施する調査・点検の結果については、後日、会計検査院に対する報告を求められている。

自主点検結果の概要

(単位：円)

		不適正・補助対象外と考えられる国庫補助金		
		農水省所管分	国交省所管分	計
需用費 (消耗品)	翌年度納入	2,939,287	530,422	3,469,709
	前年度納入	—	57,565	57,565
	差替え	—	—	—
	預け金	—	—	—
旅費	補助対象外の出張に 国費充当	2,691,819	6,401,389	9,093,208
賃金	雇用実態のない賃金 に国費充当	—	—	—
合計		5,631,106	6,989,376	12,620,482

(注) 需用費(消耗品)の区分は、会計検査院の検査結果に同じ。

①「需用費(消耗品)」については、「差替え」や「預け金」の事例はなかったが、年度区分の誤りが確認された。なお、本庁執行分には不適正な事例はなく、公所執行分において確認されたものである。(会計検査院の現地検査においては、本庁執行分についても不適正な処理を指摘されている。)

これは、本庁から公所への予算配当が年度末に集中して行われたことが主たる要因と考えられるほか、平成19年度から「物品調達システム」が稼働し、本庁調達分についてはその大半がシステムを活用して処理されたことから、結果的に改善に繋がったものの、公所執行分については、当該システムで取り扱っていない調達など、直接調達が多いことも起因して「会計年度所属区分の誤り」が是正できなかったものと考えられる。

②「旅費」については、平成14年度から平成18年度までと同様、補助事業と単独事業の区分経理が明確に行われていない事例を確認した。

4 現状と課題

不適正な事務処理が生じたことを真摯に受け止め、その再発防止・適正化に加え効率的・効果的な財務会計運営を図るため、こうした事例が発生した原因や制度上の課題などについて分析を行った。その結果は次のとおりである。

(1) 年度区分等に関する課題

ア 予算執行上の課題

<事務費執行の年度末集中>

不測の事態に備えて年度末まで一定の予算額の執行を留保せざるを得ないこと、国庫補助金の交付決定が年度後半にずれ込み、事務費の執行が遅れることなどもあり、事務費の計画的な執行ができておらず、年度末に集中する傾向がある。

特に、広域振興局については、予算の配当が本庁各部局から行われるため、全体の配当見込額の把握が困難なほか、会計公所に対する予算の配当が年度末に集中して行われ、年度内に執行する時間的な余裕がない場合もある。

<繰越・債務負担行為の制度活用が不十分>

公会計制度においては、企業会計と異なり、「会計年度独立の原則（単年度予算主義）」のもとに、地方自治法において「各年度は4月1日に始まり翌年3月31日に終わる。」こととされ、当該年度の経費は出納整理期間中まで（5月31日まで）には支出を終えなければならない。

一方、地方自治体の事務・事業は、必ずしも、年度で切れ目が生じるものばかりでなく、年度を超えて継続して実施すべきものも多い実情にあり、往々にして、「単年度予算主義」が事務・事業の効率的な執行を妨げることになりかねない。

このため、地方自治法においては、「単年度予算主義」の例外として、「予算の繰越」や「債務負担行為」の設定などの特例措置が定められているが、これらの制度を事務費に適用する上では課題もあり、ほとんど活用されていない。

イ 物品調達事務における課題

<納品書の添付がなく納入日の確認が困難>

「会計規則の運用通知」において、「支出に関する添付書類」を定めているが、「納品書」の添付を必要とせず、支出時や事後の検査時に納入日の確認ができない状況にある。

「支出に関する添付資料（消耗品の場合）」

- ・ 150万円以上・・・ 請求書、明細書、履行確認調書
- ・ 150万円未満・・・ 請求書、明細書（「請求書」上に確認印押印）

＜物品調達システムの活用が不十分＞

平成19年度から稼働した「物品調達システム」に接続する端末機を保有しない零細な受注業者が多い各広域振興局管内では、システムを活用して調達する品目の範囲が狭いため、各公所において直接調達を行うケースが多く、システムを十分活用できていない状況にある。

ウ 職員の意識等に関する課題

＜予算の使い切り意識＞

予算の執行留保や経費節減の結果、事務費の予算に残額が生じた場合、最終補正予算での減額又は決算上の不用額の計上を行うこととなるが、職員の間には、心理的な面から、予算の減額や不用額の計上を行うことに、消極的な風潮が残っている。

また、予算の減額を行うよりもこれを有効に執行したいとする意識もあり、特に国庫補助事業の場合、できるだけ国庫補助金を取り込もうとする意識が強く働くあまり、いわゆる「使い切り意識」も生じていたと考えられる。

＜財務会計事務が複雑＞

財務会計事務が多岐にわたり、かつ複雑な仕組みとなっている中で、実務経験が少ないことなどから、正確に処理できていない状況もみられる。

エ 補助制度運用上の課題

＜年度途中の減額申請や補助金返納が事実上困難＞

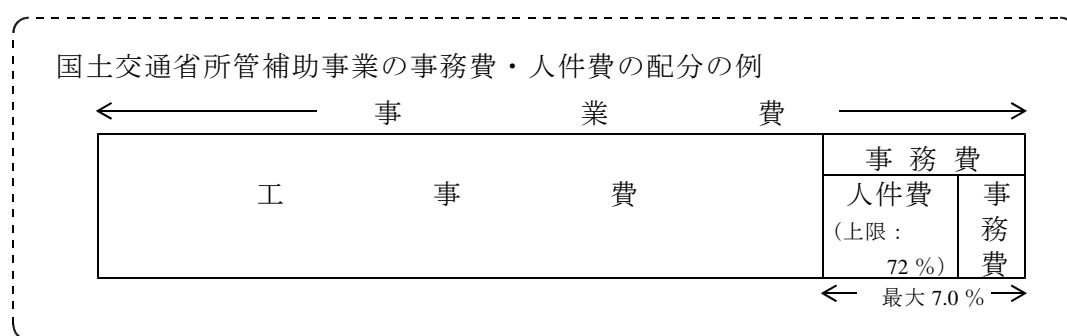
国庫補助金の交付決定（内定）以降において補助事業を減額する必要が生じた場合や、国庫補助金の受入れ後において不用が生じた場合であっても、事実上、減額申請が受け付けられにくい実情や、概算交付を受けた補助金は、その額を全て受入れざるを得ない実態にある。

＜補助金交付決定時期の遅れ＞

補助事業によっては、内示や交付決定時期が年度後半にずれ込むものもあり、補助事業の着手が遅れるが、これに伴って付帯する事務費の計画的な執行にも影響を及ぼしている。

＜事務費と人件費の配分比率の弾力的な取扱いが困難＞

国庫補助事業に係る事務費のうち、人件費への充当が可能な比率に上限（一般的に72%）が定められ、実質的に事務費として使用できる範囲が限定されているため、事務費と人件費の配分を弾力的に取り扱うことができない。



オ 情報公開の取組みにおける課題

＜事務費の情報公開の取組みの遅れ＞

事務費の執行状況等を府民に公開し、その透明性を確保する取組が遅れている状況にある。

カ 財務会計執行体制の課題

＜組織体制の見直しが必要＞

財務会計事務を執行する上で生じる新たな課題の整理を行い、事務処理の適正化を図るとともに、庶務の集約化等、現在進めている経営改革の取組みを点検し更に推進するためにも、組織のあり方などについて、抜本的な見直しを行う必要がある。

＜財務会計事務に関するノウハウの不足＞

財務会計事務に関するノウハウの蓄積が不十分な所属や、相談・指導にあたる職員体制が十分整っていない所属も多い。

＜出納員による確認の不足＞

会計公所における予算の執行は公所長に委任され、配当を受けた予算の範囲内で支出負担行為や支出命令を行うこととされており、その確認の事務（牽制機能）は、公所出納員に委任されている。

大半の公所においては、出納員が、出納機関の業務のほか、支出命令側の業務を兼ねて担当しており、実質的に牽制機能を発揮し難い状況のもとで、出納員による会計事務処理の確認も十分行われていない。

(2) 補助・単独の区分に関する課題

ア 補助制度運用上の課題

＜補助・単独の区分が現実的に困難＞

事務費は、その性質上、補助事業・単独事業に区分すること自体が現実的に困難である場合が多く、また、補助事業に係る付帯事務費にあつては、事務費を執行することが目的ではなく工事などを適切に施行することが主たる目的で、事務費はその円滑な推進を図るために必要な経費である。

このことから考えても、用途を制限し、補助・単独を区分することが必ずしも合理的・効率的でなく、また、実際に区分が難しい場合もあるが、敢えて区分経理を行わざるを得ない補助制度の制約がある。

「補助・単独を区分することが現実的でない事務費の事例」

- 旅 費 : 一度の出張で補助事業と単独事業の用務を行う場合、補助・単独を厳密に区分することは困難。
- コピー用紙 : 1台のコピー機のみを設置している場合、補助事業・単独事業ごとに、枚数を区分することは事実上困難。
- 筆記具等 : 補助事業・単独事業で使い分けることは現実的でない。

＜補助対象範囲が不明確＞

補助事業は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」において基本的な事項が定められ、「法令の定めや補助目的に沿って誠実に事業を行うよう努める」とされており、補助事業の用途基準など補助対象範囲は、各事業ごとに補助要綱等において定められている。

補助事業事務費に関しては、一般的に、「補助事業の施行に直接必要な経費」などとされているが、その対象範囲が、必ずしも明確に示され

ている状況ではなく、補助事業を所管する国の部署によって補助対象経費の取扱いに相違も見られる中で、経理区分を誤って執行していた傾向が見られる。

「河川局所管補助事業事務提要」における「旅費」の使途基準

補助事業施行のため直接必要な旅費で次の用務に該当する場合のみ対象

- 設計審査 : 補助事業実施承認審査、設計審査、交付申請等の用務
- 工法協議 : 工法協議及び現地調査の用務
- 用地交渉 : 用地買収交渉又は物件移転等の補償交渉のための用務
- 検 査 : 中間検査、竣工検査、精算事務等のための用務
- そ の 他 : 上記に掲げる用務の遂行上必要な次のような会議等については、内容により補助対象とすることができる。
 - ・ 他県の事業実施状況調査等のための用務
 - ・ 全国又はブロックにおける主管課長会議等出席
 - ・ 全国建設技術協会等主催講習会参加

イ 補助金事務執行上の課題

＜旅行命令等の記載が不備＞

補助事業と単独事業の複数の用務で出張する場合、単独事業の用務のみを出張命令（旅行命令）に記載したため、補助対象と見なされないケースがある。

＜旅費システムによる適切な旅行命令入力の徹底が不十分＞

平成19年度以降は、旅費システムによって旅費の精算事務等を行っており、個々の職員が旅行命令を入力するに当たって、用務ごとに補助・単独を区分し、適切に入力を行う必要があるが、その徹底が十分図られていない。

＜統合財務システムによる事業別管理の運用が不十分＞

平成19年度に導入した「統合財務システム」は「事項別」に予算の執行管理を行うことを基本としているが、補助事業と単独事業が混在する「事項」にあっては、「事業別」に管理できるにも関わらず、その機能が十分活用されていなかったため、補助・単独の区分経理を行っていないものがあった。

補助・単独が混在する「事項」の例

事項名：○○○○事業費 …… 事項ごと一括して執行管理
内訳 — □□□事業（補助事業）
 △△△事業（単独事業）

5 再発防止に向けて

(1) 再発防止の基本的な方向

再発防止と財務会計事務の適正化を進めるに当たっては、会計検査院から指摘を受けた不適正な会計処理を「繰り返さない」という視点はもとより、これに止まることなく、財務会計事務を執行する上で、現に抱えている諸課題を併せて解決する方向を示すものであるとともに、これを契機として、京都府の行政改革・業務改革を一層推進する視点が重要である。

また、公金の執行に当たっては、無駄を省き、府民のために最大限有効に使用されなければならないこと、透明性を確保し、府民に対する説明責任を十分果たさなければならないことを、全ての職員が改めて認識する必要がある。

その上で、再発防止策は、机上の空論に終わることなく、財務会計事務の現場に生かされ、実行されるものでなければならず、そのためには、それぞれの再発防止策が、真に具体化できるかどうかを事前に検討するとともに、実施段階においても、その実施状況を適時検証することが重要である。

(2) 再発防止策

① 年度区分等の適正化

年度区分の適正化を図るためには、年度末に集中している事務費執行を平準化することが不可欠であり、「年度を通じた計画的な予算執行」とそのための「予算の早期配当」が特に重要である。

ア 予算執行に関する改善

<年間執行計画の策定>

年度末における事務費の集中執行を回避し、計画的な執行を確保するため、各所属において、年度当初に「年間事務費執行計画」を策定し、定期的（四半期ごと）にその点検を行う。

＜事務費予算の早期配当＞

本庁各部局から各種の予算配当が行われる広域振興局における事務費の計画的執行を確保するため、年度当初に「広域振興局予算調整会議（仮称）」を開催し、広域振興局から年間所要額を聴取した上で、各部局の配分額を整理し、早期に予算配当を行う。

また、こうした仕組みが定着し、より充実するよう、その執行状況を定期的に検証し、翌年度に反映させるなど、PDCAサイクルによる進行管理を徹底する。

＜繰越・債務負担行為の活用＞

経費節減や執行留保によって残額が生じた予算を使い切らず、翌年度の需要に備えて繰り越すことや、年度当初に必要な物品等を速やかに調達するために債務負担行為を設定することなどを検討し、年度による切れ目のないスムーズな執行が行える環境を整える。

イ 物品調達事務の改善

＜納品書添付の義務付けと受注業者への納入事実確認＞

履行確認を厳格に行うとともに、支出伝票の審査や事後の検査において納品日が確認できるよう、「会計規則の運用通知」を改正し、「支出に関する添付書類」として「納品書」の添付を制度化するとともに、必要に応じ、受注業者の納品伝票等により納入事実の確認ができるよう、事前に協力要請を行うものとする。

＜物品調達システムの活用＞

「物品調達システム」を活用した調達を一層推進するため、システムに接続する端末機を保有しない零細な受注業者等に配慮しながら、可能な限り、システムによる取扱品目の拡大を図り、年度を超えた納品などの不適正な調達を防止・排除する。

ウ 意識改革と知識の向上

＜使い切り意識をなくす仕組みづくり＞

経費節減等により予算に残額が生じた場合、補助事業事務費にあつては減額変更等の弾力的な取扱いを要望する。また、府単独事務費については、従来から、減額補正又は決算上の不用額を計上した結果、翌年度以降の予算措置に何ら悪影響を及ぼすものでないことを周知してきたが、これを更に徹底するとともに、事務費執行の平準化を行い、

繰越・債務負担行為の弾力的な運用を検討するなど、予算を使い切る必要が生じない仕組みづくりを進める。

＜職員研修の強化等＞

経理担当者などが地域や民間の取り組みに学び、公金が府民から託された貴重な財産であるとの「公金意識」を高めるための研修・研究の場を設けるほか、事務費をはじめ予算を「不執行」とすることについて、職員の間浸透している「責任」意識を転換し、「無駄を省く取組」や「経費節減策」などの優良事例を広く紹介し、職員への浸透を図る。

また、複雑・多岐にわたる会計事務について、職員が必要とする都度、参照できる「簡便な手引」の作成、職場研修や会計専門研修等を通じ、職員理解の促進を図る。

エ 透明性の確保

＜情報公開の促進＞

各所属において年度当初に策定する「年間事務費執行計画」と併せて、月別の執行状況等を京都府のホームページで公開することによって、透明性のある予算執行に努めるとともに、府民監視のもとで事務費等の計画的・適正な執行を図る。

オ 財務会計執行体制の強化

＜組織体制のあり方の検討＞

「財務会計あり方検討会議（仮称）」を設置し、経理業務や契約事務の集約化、各部局の事務費の集中化、出納機関による牽制機能の強化、自律的・自浄的な内部統制の仕組みづくりなど、財務会計事務を取り巻く新たな課題に適切に対応できる組織体制のあり方を検討する。

＜財務指導職員の設置＞

会計事務担当者が、財務会計制度全般について身近に相談を行えるほか、執行機関内部の指導・助言や検査などを強化するため、「財務指導員（仮称）」を設置し、出納機関による牽制機能と役割分担を行いながら、財務会計事務全体の適正化を進める。

＜確認・検査の強化＞

平成20年度から試行的に実施している、出納員自身による会計事務処理状況の再確認の取組を強化するとともに、本庁職員が行う「査察的検査」など会計実地検査を充実・強化する。

② 補助・単独の区分経理の明確化

ア 補助制度の運用上の対応

＜職員の補助制度に対する理解の促進＞

国庫補助事業に従事する職員が、補助事業に係る制度内容や補助対象経費などに一層精通するよう、研修等を強化し、制度の周知を図る。

＜補助対象外経費の府費による予算措置＞

厳しい財政状況下にあつて、事務費等の執行に当たっては、徹底的に無駄を省き、経費節減に努めることを前提として、国庫補助対象外と考えられる経費については、必要な範囲内で府単費による予算措置を講じることも必要である。

イ 補助金事務の執行上の対応

＜旅行命令等の補助・単独の明確化＞

職員が出張する際、まず、その用務内容が補助事業に係る用務か単独事業に係る用務かを明確にし、補助事業と単独事業の複数用務で出張する場合は、補助事業の用務内容を「旅行命令」や「出張報告書」に明記するよう周知徹底を図る。

＜旅費システムによる区分経理＞

「旅費システム」に出張命令（旅行命令）を入力する場合、用務内容に応じた妥当な支出科目が選択できるよう、国庫補助事業の範囲などを示し、適切な入力の手引き徹底を図るとともに、システム的な機能の付加も検討する。

＜統合財務システムによる区分経理＞

「統合財務システム」において、補助事業と単独事業が混在する「事項」にあつては、「事業別」に細分化するなど、システムの機能を十分活用することにより、補助・単独の区分を明確にする。

(3) 国に対する提案・要望

国庫補助事業に係る課題は、全国的に共通するものと考えられることから、京都府として取組むべき再発防止策のほか、補助制度のあり方を含め、より効率的・効果的な制度運用が図られるよう、他の都道府県とも連携して、国に提案・要望することが必要である。

ア 事務費等財源の移譲

<地方の裁量による柔軟な事務費の執行>

補助事業に係る事務費は、その性質上、単独事業の事務費と区分経理することが必ずしも合理的・効率的でないため、透明性を確保することを前提として、地方の裁量による柔軟で効率的な執行が行えるよう地方への財源移譲や実質的な「交付金化」が望まれる。

イ 「交付金化」等までの間の措置

<事務費の使途基準の拡大>

「交付金化」等が実現されるまでの間は、使途基準を限定する方向でなく、補助事業を実施する上で不可欠な「補助事業に密接に関連する業務」や「補助事業に関する一連の手続き業務」について、補助対象範囲に加えるなど、事務費のより柔軟な運用が図れるよう見直されるべきである。

その上で、具体的な事例を掲げるなどによって、使途基準を明示するとともに、省庁や部署による運用の統一が図られるべきである。

また、国庫補助事業に係る事務費のうち、人件費への充当が可能な比率（一般的に72%）の弾力的な運用によって、人件費への充当に幅を持たせることが望まれる。

<補助金の減額変更等の弾力的な運用>

国庫補助金の交付決定後において、補助事業費を減額する必要が生じた場合、変更申請が容易に認められ、また、国費受入れ後においても、補助事業の進捗に応じた過不足の精算が容易に行えるよう弾力的な取扱いを図るべきである。

<交付決定事務の迅速化>

年度当初から補助事業に着手し、年間を通じて事務費執行の平準化が図られるよう、早期に内示や交付決定手続きを行うべきである。