

第3 重点監査事項

1 テーマ

行政財産の目的外使用許可について

2 監査対象

平成19年度の行政財産の目的外使用許可に係る事務を対象としました。

ただし、道路法、河川法、都市公園法等の他の法令に基づいて使用・占有を許可しているものについては除きました。

3 監査目的

地方公共団体が所有する公有財産のうち、地方公共団体が公用又は公共用に使用する行政財産はその行政目的の達成のために使われるべきものですが、地方自治法第238条の4第4項の規定により、本来の用途又は目的を妨げない限度において目的外の使用を認めることができるとされています。

このような行政財産の目的外使用許可の件数は、土地と建物を合わせて年間に約3,300件ありますが、過去の定期監査ではその事務処理が適切でないものが散見されました。

このため、本年度の定期監査においては、行政財産の目的外使用許可の手続きが適正に行なわれているか、使用許可に係る光熱水費等の管理経費の算定が正確で確実に徴収されているかなどについて重点的に監査を実施し、今後の事務の適正化・合理化に資することを目的としました。

4 監査結果

重点監査事項に関する指摘事項はありませんでしたが、指導事項に該当したものは6件あり、「第2監査の結果」にまとめて記載しました。当該事項については、監査実施機関に対し、文書により指導し改善を促すとともに、処理状況の回答を求めました。

なお、指導事項に係る機関以外においては、おおむね適正に事務が執行されていたと認められました。

(1) 行政財産の状況

行政財産の区分別の面積

(平成20年3月31日現在)

区 分	土 地 (㎡)	建 物 (㎡)
本庁舎	39,914.97	67,282.02
その他の行政機関	2,314,876.25	427,730.56
公共用財産(学校、県営住宅、公園等)	10,861,774.68	2,786,327.36
山林	88,441,448.00	0
その他(宅地、田畑)	1,397.65	2,430.41
合 計	101,659,411.55	3,283,770.35

(2) 行政財産目的外使用許可の状況

使用許可の件数と使用料等

区 分	許可件数 (件)			使用料 (千円)			管理経費 (千円)
	徴 収	免 除	合 計	徴 収	減 免	合 計	
土 地	1,415	760	2,175	56,267	126,088	182,355	0
建 物	489	644	1,133	35,510	164,749	200,259	98,768
合 計	1,904	1,404	3,308	91,777	290,837	382,614	98,768

(注) 1 一時的な使用許可(時間又は日を単位として短期間の使用許可をすること)に係るものについては、除いてあります。

2 使用料を一部減額したものの件数は、徴収件数に含めてあります。

3 管理経費とは、電気・ガス・水道等の料金です。

全体の許可件数は3,308件です。このうち全額免除しているものは1,404件(42.4%)です。使用料を免除している主なものは、他の地方公共団体等が公用・公共用に使用するもの(上下水道管の敷設、避難所標識の設置など)、土地開発公社、(財)農業開発公社、高等学校の同窓会などの公共的団体が庁舎や高等学校の一部を事務室として使用するもの、行政財産を使用する職員・学生等が福利厚生施設として利用する売店などです。

使用許可の相手方及び用途別の件数

(単位: 件)

用 途 使用者	土 地	駐 車 場	建 物					合 計
			事務室	食 堂	売 店	自 動 販 売 機	その他	
地方公共団体	488	2	6	0	0	2	21	519
公共的団体	272	90	390	6	5	6	62	831
公益事業者	1,069	0	0	0	0	0	39	1,108
民間事業者	155	0	0	22	129	323	23	652
県の機関	46	0	0	0	0	0	18	64
そ の 他	52	1	20	10	7	14	30	134
合 計	2,082	93	416	38	141	345	193	3,308

(注) 1 「公共的団体」とは、農業協同組合、商工会議所、交通安全協会、土地改良連合会、PTA、同窓会等をいいます。

2 「公益事業者」とは、水道事業・電気事業・ガス事業等に係る事業者をいいます。

3 土地の上に設置してある自動販売機は土地の件数に含まれています。

4 「県の機関」の欄には、行政財産を他の機関に使用させたときの「使用承認」の件数を記載しています。

土地の使用者のうち最も多いのは公益事業者で、主に電柱等を設置するためのものです。

建物の使用では、公共的団体が事務室として使用するもの、民間事業者(企業、個人)が主に自動販売機、売店等を設置するためのものが多くなっています。「売店」の件数には高等学校の昼食時のパン・弁当等の販売が含まれています。

使用者のうちの「その他」は、国の機関、国立大学法人、生協等です。

一時使用許可の件数と使用料等

許可件数 (件)			使用料 (千円)			管理経費 (千円)
徴収	免除	合計	徴収	減免	合計	
577	1,082	1,659	3,678	63,505	67,183	4,640

一時使用許可の件数は1,659件で、このうち1,082件(65.2%)の使用料を免除しています。一時使用の主な目的は、関連する団体が庁舎を研修会や会議のために使用するもの、各種のスポーツのために高等学校等のグラウンドや体育館を使用するものなどです。

(3) 許可事務における不適切事項等の状況

不適切事項の内容と件数

分類	事 項	件 数
目的外使用許可 の 手 続 に 関 する も の	・目的外使用許可の申請に対して手続きを行っていなかったもの ・目的外使用許可の手続きの一部を行っていなかったもの	4件
	・目的外使用許可の使用料の算定に誤りがあったもの ・平成19年4月1日の評価替え後の評価額を用いていなかったもの	6件
	・使用料の調定の時期が遅れていたもの	6件
	・目的外使用許可証の記載に不備があったもの (減免の額の記載方法、行政事件訴訟法の教示等)	16件
	・団体による庁舎の使用について所属長の意見が添付されていなかったもの	1件
管理経費に 関するもの	・管理経費を徴収していなかったもの ・管理経費の調定の時期が遅れていたもの	2件

(注) 上記の件数には、1件の指導事項で複数の事項に該当するものや許可証の記載についての不備など比較的軽微な事項も含まれていますので、「第2 監査の結果」に記載の指導事項の件数とは一致しません。

このほかに行政財産(一時)使用許可簿が整備されていなかったもの、使用料を減免する際に誤った減免基準を適用していたものなどがありました。

5 総括

行政財産の目的外使用許可の事務処理について監査した結果、行政財産の本来の用途や目的を妨げるようなものはありませんでした。

また、事務処理もおおむね適正に行われているものと認められましたが、前記のとおり、一部の事務処理について不適切な取扱いも見受けられました。

今後の事務処理に当たっては、次の点に留意し、行政財産の目的外使用許可の事務に誤りがないようにしてください。

- (1) 事務処理が不適切と思われる事例の件数は、全体の目的外使用許可の件数に比べれば多いとは言えませんが、定期監査で毎年同じような事例が指導事項や口頭での注意事項とされています。

これは、目的外使用許可の事務処理が複雑で規則等の改正も度々あるため、異動で事務担当者が変わった場合などに改正内容等を熟知しないまま年度当初の事務を行っていることが一因であると思われます。

したがって、次のような対策を講ずるよう検討してください。

[管財課]

ア 現在は財産事務の研修会を年に1回開催していますが、初任者を中心にした行政財産の目的外使用許可の研修をさらに充実させ、内容の周知を図ってください。

イ 財産関係の事務処理の手順等が記載されている「財産事務の手引き」は平成11年度に作成されたもので、それ以降、新しい手引きは印刷されていません。（「財産事務の手引き」と同様の内容は情報ステーション長野（J S N）の法令検索システムに掲載されていますので、常にその内容を参照していれば正確な事務を行うことは可能になっています。）

新しく手引きを印刷することは費用がかかることや今後も規定等の改正が予想されることから合理的ではないと思われますが、初任者にも分かりやすいQ&Aやチェックシートを作成するなど、誤りをさらに少なくする方策を検討してください。

- (2) 行政財産の目的外使用は使用料を徴収するのが原則であり、例外として使用料を減免できることになっています。しかしながら、次のような事例が見られましたので、公平性を保つとともに財源を確保する点から、真に減免を必要とするかどうかを過去の例にとらわれず再度点検してください。

また、同様の団体等について取扱いが統一されていない場合はその取扱いを統一してください。

ア 事務室を同種の団体に貸しているにもかかわらず、徴収している機関と減免している機関等がありました。

イ 一時使用で、減免する理由がないと思われる相手に対して減免している例がありました。

ウ 高等学校などでは実用英語技能検定、簿記検定試験、珠算能力検定試験、危険物取扱者試験、情報処理技術者試験など各種の試験会場として一時使用を認めていますが、試験毎に取扱いに差があり、同じ試験であっても使用料を減免しているものとしていないもの、また、管理経費についても徴収しているものとしていないものなどが混在しています。

これらの試験で個人から受験料を徴収しているものについては特に減免をする理由は見当りませんので、応分の負担を求めるのが原則と思われます。

[高校教育課、管財課]

- (3) 自動販売機は建物内に設置してあるものだけでも約350台あります。この自動販売機の設置に対する使用料の計算は、土地・建物の固定資産評価額を基準として6.3/100（土地は6/100）及び使用許可面積を乗じて算出しています。しかし、計算方法が複雑で誤りが生じやすく、例えば個々の建物の評価額を用いることになっているにもかかわらず建物全体の評価額で計算した例などがありました。

土地・建物を貸与するということではその評価額を基準に算定する現在の方法に合理性は認められますが、都市部と農村部では土地の評価額に大きな差があり、また、新しい非木造家屋と古い木造家屋では、同じ面積の自動販売機でも使用料に大きな差が出るため、自動販売機自体の効用に着目すると疑問があります。

全国的にも7府県で設置場所にかかわらず「自動販売機の面積×単価」等の定額制による使用料を設定しています（平成19年度北海道による全国調査）。事務の省力化や計算誤りの防止等のために本県においても「自動販売機の面積×土地・建物別の単価」等による使用料の設定を検討してください。

〔管財課〕

- (4) 自動販売機で販売されている製品の単価についてはそれぞれの機関によって相当の差があります。自動販売機の設置はその行政財産を使用する者のための「厚生施設」として許可されるものであり、使用目的のみではなく内容的にも良質なものを低廉な価格で提供することが求められます。

許可に当たっては設置希望者の提案等を精査し、相手方と内容や価格について交渉するなど、使用許可の本来の趣旨に沿い、その効用が十分発揮される契約を締結するよう努力してください。

第4 工事監査

1 実施方針

県が行う建設工事及び建設工事に係る業務委託（以下「工事等」という。）を対象として実施しました。

監査の実施に当たっては、工事等の各段階において、技術的な視点も踏まえて当該工事等が法令等に則って適正に行われているかという観点のもとより、経済性、効率性及び有効性の観点にも留意して実施しました。

2 対象年度及び重点監査項目

公共及び県単独事業に係る工事等のうち、平成19年度執行分を基本とし、必要に応じて他の年度執行分についても対象としました。

また、本年度は、次の2項目を重点監査項目と位置付けて実施しました。

- ・ 重点監査項目1：「変更契約」の発生状況、理由、財源、時期、施工状況など
- ・ 重点監査項目2：「入札不調*及び入札中止」（以下「不調等」という。）の発生状況、時期、その後の対応など

※「不調」とは、入札等において応札者がいない又は応札はあったが落札者がいないことをいう。

3 対象機関及び実施期間

環境部、農政部、林務部、建設部及び企業局の37機関について、平成20年6月17日から11月11日までの間に実施しました。

4 実施状況

対象箇所の中から、下記のとおり建設工事1,171件、業務委託562件、合計1,733件、476億余円を抽出して（抽出件数率：10.2%、抽出金額率：31.3%）実施しました。

また、重点監査項目1として、工事で①変更増額500万円超、②変更増額率30%超、③工期延長日数90日以上（ただし②③は変更増額が250万円以下は除く。）の変更、委託で変更増額100万円超の変更（以下「大型変更」という。）を行った箇所の合計620件について実施しました。

重点監査項目2として、「不調等」があった箇所315件について実施しました。

区分	対象箇所	件数	金額(百万円)	重点監査項目の実施箇所(内数)	
工事	対象箇所全体	12,195	125,001		
	監査実施箇所	1,171	43,129	大型変更 483 件	不調等 260 件
委託	対象箇所全体	4,732	27,032		
	監査実施箇所	562	4,504	大型変更 137 件	不調等 55 件
合計	対象箇所全体	16,927	152,033		
	監査実施箇所	1,733	47,633	大型変更 620 件	不調等 315 件
	抽出率(%)	10.2 %	31.3 %	発生率 3.7 %	発生率 1.9 %

5 監査結果

監査の結果、指摘事項はありませんでした。

また、指導事項は8件あり、「第2 監査の結果」でまとめて記載しました。当該事項については、監査実施機関に対し、文書により指導し改善を促すとともに、処理状況の回答を求めました。

なお、指導事項に係る機関以外においては、工事等に関する事務がおおむね適正に執行されたものと認められました。

6 重点監査項目1：「変更契約」について

(1) 大型変更の件数工事については、「変更増額が500万円を超える箇所」が395件と最多で、次に「工期延長日数が90日以上箇所」が225件、「変更増額率が30%を超える箇所」が126件となっていて、重複を除いた工事全体では483件（発生率4.0%）となっていました。

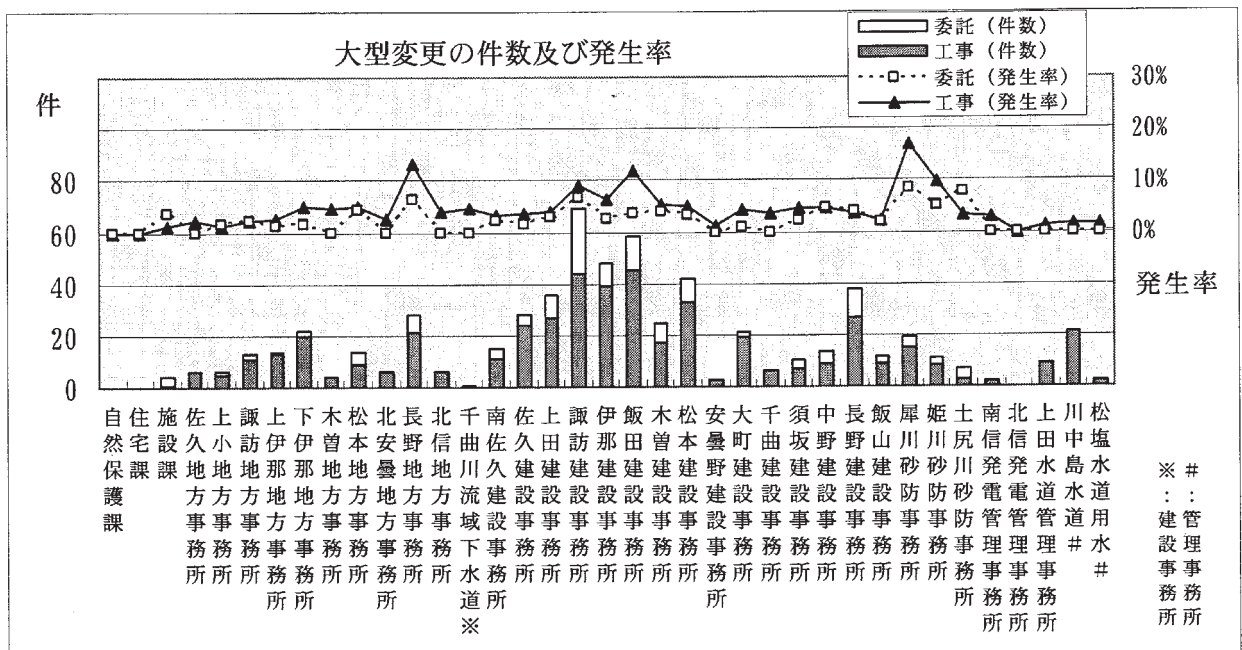
委託については、「変更増額が100万円を超える箇所」が137件（発生率2.9%）となっていました。

区分	大型変更の内容	件数	発生率(%)
工事 (対象:12,195件)	①変更増額が500万円を超える箇所	395	3.2
	②変更増額率が30%を超える箇所（①を除く）	126(29)	1.0(0.2)
	③工期延長日数が90日以上箇所（①②を除く）	225(59)	1.8(0.5)
	合計（重複箇所を除く）	746(483)	6.1(4.0)
委託 (対象:4,732件)	変更増額が100万円を超える箇所	137	2.9

(2) 機関別の状況

大型変更が行われた機関別の状況を確認したところ、件数の多い機関としては、大規模な災害復旧事業が多かった諏訪及び伊那建設事務所、三遠南信自動車道の供用開始に関連した工事が多かった飯田建設事務所などで、発生率の高い機関としては、件数の多かった前記の3所に加え、地形地質等の変更要因が多かった長野地方事務所、犀川及び姫川砂防事務所などとなっていました。

(3) 変更契約の理由



変更契約の主な理由について、契約約款の該当条項を確認したところ、工事、委託とも最も多いのは、「発注者が必要と認めたことによる変更」（契約約款第19条該当）が268件で、このうち、変更増額率が30%を超える箇所が70件あり、これに係る変更増額の総額は5億8,426万余円でした。

次に多いのは、「自然条件に予期せぬ特別な状態が発生」（同第18条第1項第5号該当）が133件、「設計図書の自然条件が現場と不一致」（同条同項第4号該当）が114件などで、このうち、文書による施工協議が適時・適切に行われていないものが若干見受けられました。

(単位：件)

変更契約の主な理由 (契約約款の該当条項)	工 事	委 託	合 計
設計図書の内容不一致 (第18条第1項第1号)	0	0	0
設計図書の誤謬又は脱漏 (第18条第1項第2号)	3	1	4
設計図書の表示が不明確 (第18条第1項第3号)	0	0	0
設計図書の自然条件が現場と不一致 (第18条第1項第4号)	91	23	114
設計図書の人為条件が現場と不一致 (第18条第1項第4号)	50	3	53
自然条件に予期せぬ特別な状態が発生 (第18条第1項第5号)	109	24	133
人為条件に予期せぬ特別な状態が発生 (第18条第1項第5号)	42	5	47
発注者が必要と認めたことによる変更 (第19条)	187	81	268
特定の工事材料の価格が著しく変動 (第25条)	1	0	1
合 計	483	137	620

(4) 変更契約の財源

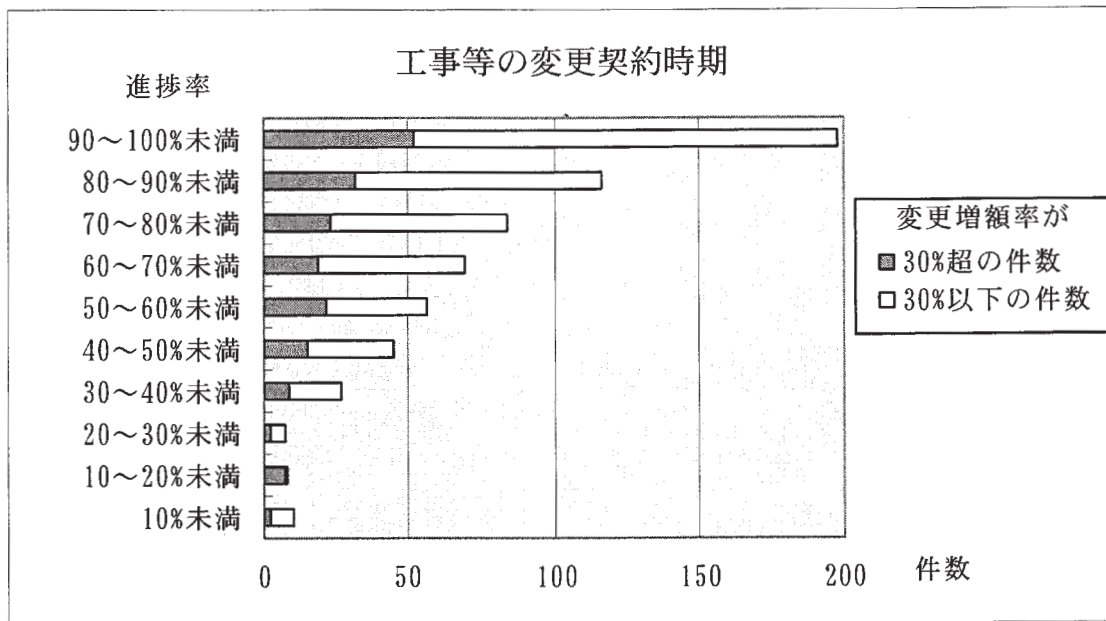
変更契約の主な財源について確認したところ、工事、委託とも最も多いのは「入札差金を活用」が288件で、このうち、工期延長により平成19年度に繰越施工している箇所が100件ありました。次に多いのは、「平成18年度繰越工事で、19年度予算を活用」が141件、「配当予算残額を活用」が92件などになっていました。

(単位：件)

変更契約の主な財源	工 事	委 託	合 計
入札差金を活用	221	67	288
配当予算残額を活用	66	26	92
他箇所の予算を流用して活用	54	15	69
他事業の予算を合併して活用	22	2	24
平成18年度の繰越工事で、19年度予算を活用	115	26	141
その他	5	1	6
合 計	483	137	620

(5) 変更契約の時期

変更契約が工事進捗のどの時点で行われたかを確認したところ、変更増額率の大小にかかわらず、工事の進捗に伴って漸増する傾向となっていました。現場精査等を理由とした軽微な変更が工期末に集中することはやむを得ませんが、変更増額率が30%を超える箇所についても変更契約時期の遅いものが見受けられました。

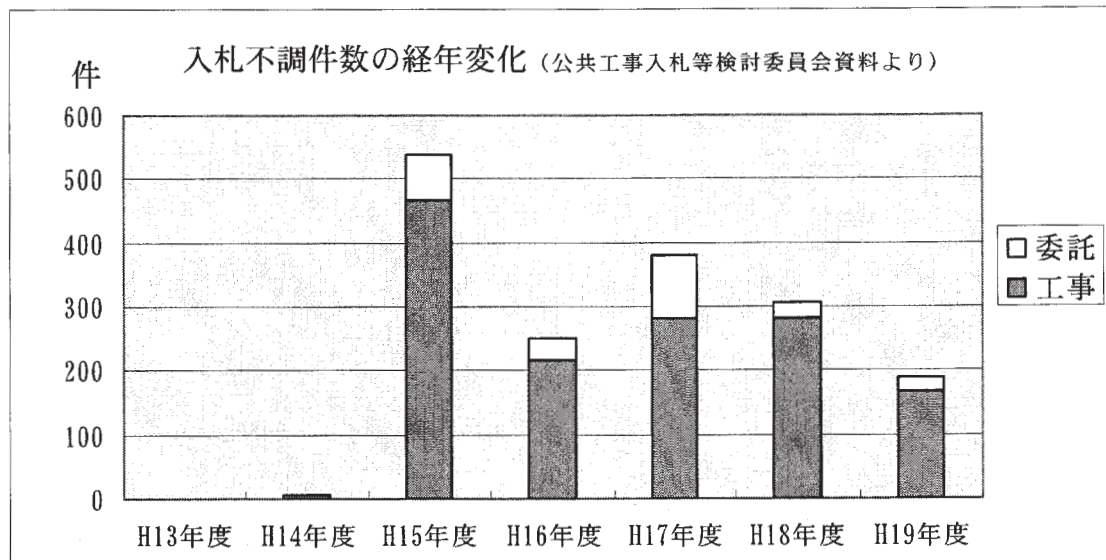


7 重点監査項目2：「入札不調及び入札中止」について

(1) 不調等の件数

公共工事入札等検討委員会の資料によれば、入札不調は、指名競争入札が主流であった平成14年度まではほとんど見られませんが、受注希望型競争入札が本格的に開始された平成15年度に激増しています。これは、公共事業の減少の中で、低価格入札による不採算工事や条件の悪い工事等が敬遠されたことなどが原因と思われます。

また、平成16年度以降については基本的に漸減傾向となっており、発注機関における積算精度の向上や要件設定の適正化等の取組によるものと思われます。



今回、参加希望型競争入札等を含めた全ての入札方式における「不調等」の案件を調査したところ、次表のとおりとなりました。

入札不調は全体で234件あり、内訳は「応札なし」が最多の145件で、特に予定価格500万円未満の小規模工事が86件と多数を占めていました。次に多いのは、「全者予定価格超」が61件で、特に建築一式工事は、不調等15件のうち9件がこれに該当し高い割合となっていました。

また、応札した全者が失格となったために有効応札者がなくなり不調となった「失格不調」は、全体で28件あり、このうち「失格基準価格未達の失格による不調」が23件、「複数工事の受注制限に伴う失格による不調」が5件ありました。

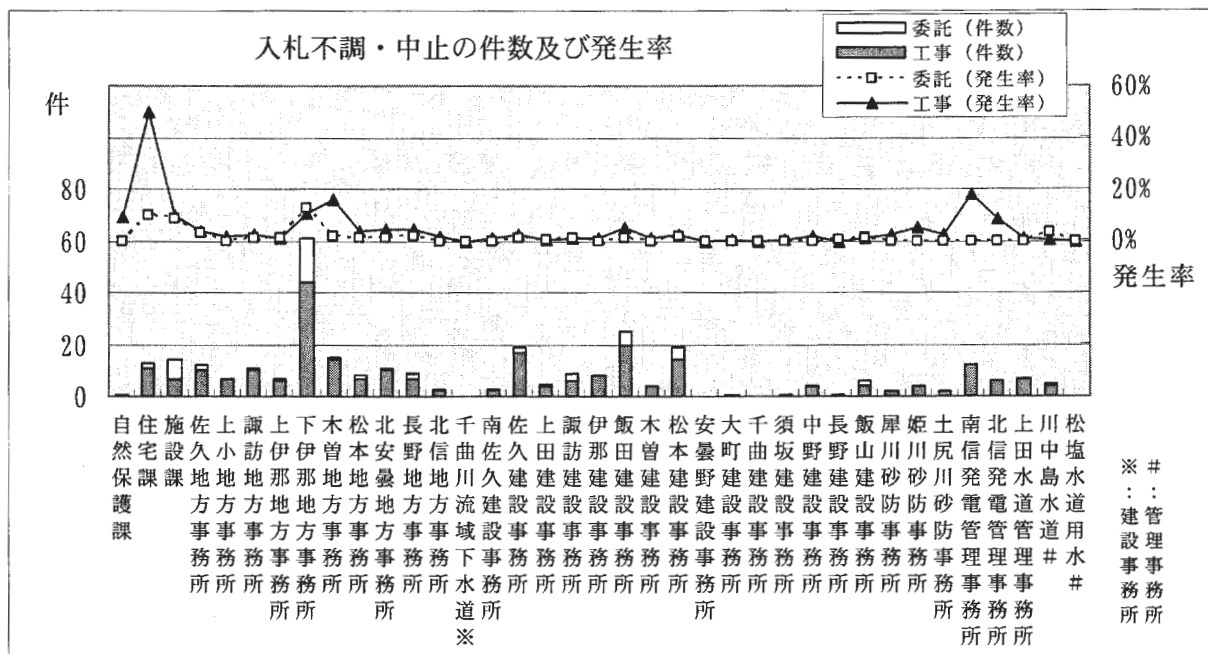
次に、入札中止は全体で80件あり、内訳は「積算ミス」による中止が最多の33件、「公告表記ミス」が15件、「設計図書不適切」が14件などの順になっており、そのほとんどが応札者からの指摘により判明していました。

(単位：件)

不調等の種別		工事	委託	小計	計
入札不調	応札なし	123	22	145	234
	全者予定価格超	57	4	61	
	失格不調	24	4	28	
入札中止	入札中止(開札前)	28	16	44	80
	入札中止(開札後)	27	9	36	
その他	2者随意契約不成立	1	0	1	1
合計		260	55	315	315

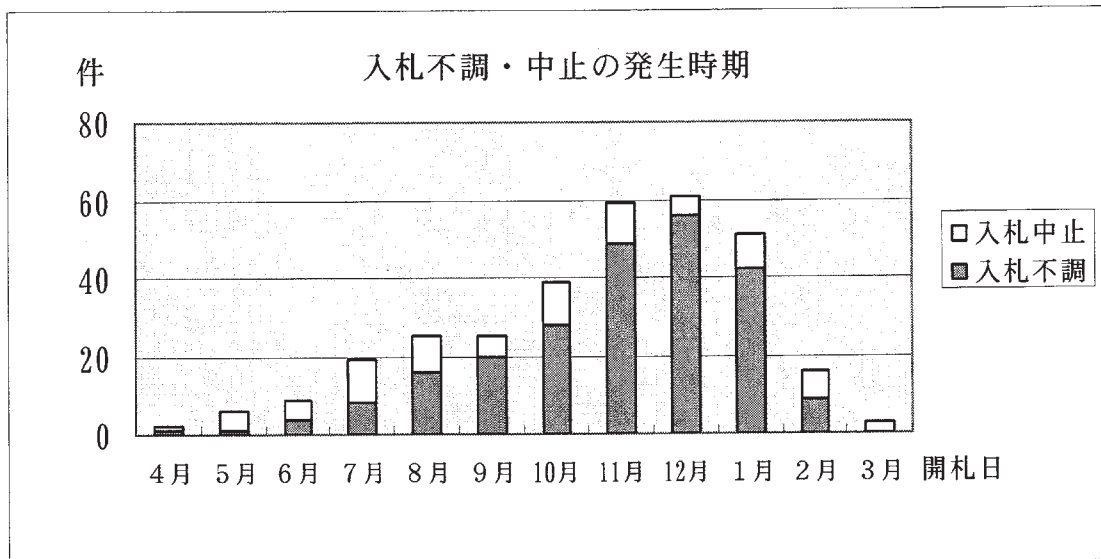
(2) 機関別の状況

不調等が発生した機関別の状況を確認したところ、件数の多い機関としては、山間地での小規模な災害復旧工事の多かった下伊那地方事務所、災害復旧工事に加え三遠南信自動車道の供用開始に関連した工事が集中した飯田建設事務所などで、発生率の高い機関としては、予定価格の設定に特殊性、専門性が求められる住宅課、南信発電管理事務所などになっていました。



(3) 不調等の発生時期

不調等が発生した月別の状況を確認したところ、入札中止は、年間を通じて大きな変化は見られませんが、入札不調はほとんどが11月から1月に掛けて発生していました。平成19年7月の災害の発生に加え、年度末に工事発注が集中したこと、冬期に適さない工事が敬遠されたことなどが原因と考えられます。



(4) 不調等の対応

不調等315件の対応として、再発注の結果を確認したところ、232件(73.7%)が落札・契約となっていました。これらについて、再度入札に当たって考慮した点(複数回答可)では、「工事内容・数量の見直し」52件、「積算単価・歩掛の見直し」49件、「発注ランクの拡大」38件、「入札方式の変更」36件などの順で所要の見直しが行われていました。

一方、再び不調となった箇所は51件(16.2%)あり、これらのうち、21件については、所要の見直しをせずと同じ内容で入札を繰り返していました。

また、不調等に伴い必要となった再度入札までの所要日数は、11日から30日以下がほとんどですが、61日以上を要しているものもあり、平均では28.9日の遅れとなっていました。

結果	工事	委託	計(件)	率(%)
落札・契約	191	41	232	73.7
再び不調	47	4	51	16.2
発注取止め	22	10	32	10.2
合計	260	55	315	100.0

