

平成 30 年度 包括外部監査報告書

金融資産の管理について

江東区包括外部監査人
公認会計士 作本 遠

(本報告書における記載内容等の注意事項)

1. 端数処理

本報告書中の数値の単位未満の端数処理については四捨五入または切捨ての場合がある。また同じく端数処理の関係で、表中の合計額と内訳の合計が一致しない場合がある。

2. 報告書の数値等の出所

報告書の数値等のうち、江東区以外が公表している資料、または監査対象部局から入手した資料以外の数値等を用いたものについては、原則として、その出所を明示している。

江東区が公表している資料、または監査対象部局から入手した資料を用いた数値等については、出所を明示しない場合がある。

3. 指摘事項と意見事項

本報告書では、監査の結論を指摘事項と意見事項に分けて記載する。指摘事項と意見事項の内容は以下のとおりである。

項目	説明
指摘事項	事務事業の執行が予算及び議決並びに法令等に違反していると認められる事項で、改善措置を求めるもの。 不適正、不経済、非効率な会計処理や事態と認められるもので、その種類、程度を総合的に勘案し、改善措置を求めるもの。
意見事項	指摘事項には該当しないが、関係法令、条例、規則、要綱、要領、基準、契約書（仕様書）等（以下「関係法令等」という。）に基づき、より適切な事務事業の執行を求めるもの。 不適正な事態が、関係法令等に起因している場合で、当該法令等に関して、意見・要望し、改善及び見直し等の処理を求めるもの。 経営に係る事業の管理の視点、予算執行の効果、事業の評価、経済性、効率性、有効性の見地から、上記2項目に該当しないものについて、改善及び見直し等を求めるものまたは広く問題を提起するもの。

第1部 包括外部監査の概要	1
Ⅰ. 外部監査の種類	1
Ⅱ. 監査のテーマ	1
Ⅲ. 外部監査の対象年度	1
Ⅳ. 外部監査の対象部局	1
Ⅴ. 外部監査の契約期間	2
Ⅵ. 包括外部監査人及び補助者	2
Ⅶ. 利害関係	2
Ⅷ. 外部監査の基本的な視点	2
第2部 監査対象の概要及び監査の視点	3
Ⅰ. 会計管理室における資産	3
Ⅱ. 保護第一課及び保護第二課における現金	6
Ⅲ. 現金及び金庫	7
Ⅳ. 有価証券	11
Ⅴ. 出資による権利	12
Ⅵ. 債権(貸付金)	13
第3部 包括外部監査の総括	14
第4部 包括外部監査の結果	19
Ⅰ. 会計管理室における資産の管理	19
1. 会計管理室の所掌する出納事務	19
＜意見事項1＞差戻し件数を減らすために所管ごとの件数や内容を公表する必要性(会計管理室)	25
＜意見事項2＞残高確認を行った証跡を残す必要性(会計管理室)	26
＜意見事項3＞債権者登録にあたりチェック機能を持たせる必要性(会計管理室)	26
＜指摘事項1＞未収金の各主管課へ適時に連絡する必要性(会計管理室)	26
＜指摘事項2＞出納員に対し、引継報告書の提出を求める必要性(会計管理室)	27
＜意見事項4＞資金前渡受者への調査を行う必要性(会計管理室)	27
＜意見事項5＞つり銭・両替金の合議決裁文書を管理する必要性(会計管理室)	28
2. 会計管理室における公金の管理及び運用	28
＜意見事項6＞資金予定表の見通し期間の見直し等により、資金運用方法を効率化する必要性(会計管理室)	35
＜意見事項7＞金融機関等の分析内容について検討する必要性(会計管理室)	35
＜意見事項8＞運用先金融機関の選定基準を現状に合った基準に改める必要性(会計管理室)	36
＜意見事項9＞公金管理運用委員会へ外部専門家を出席させる必要性(会計管理室)	37
＜意見事項10＞公金運用計画の定める上限を大幅に超えた定期預金の預け入れを改める必要性(会計管理室)	38
＜意見事項11＞実態に見合った公金管理計画を策定する必要性(会計管理室)	38
Ⅱ. 保護第一課及び保護第二課における現金の管理	40
1. 保護第一課及び保護第二課の現金	40
2. 金銭管理等事務取扱マニュアルの運用状況	42
＜意見事項12＞金銭管理マニュアルを日常業務において確認する必要性(保護第二課)	44

＜指摘事項3＞金銭管理マニュアル別紙様式の見直しをする必要性(保護第二課)	44
＜意見事項 13＞金銭管理マニュアルにない事務手続を追加する必要性(保護第二課)	45
＜意見事項 14＞本人以外に生活扶助費を送金する場合のルールを改める必要性(保護第二課)	46
＜指摘事項4＞現金書留送金にあたり庶務系の確認を受ける必要性(保護第二課)	46
＜意見事項 15＞金銭管理マニュアルの基本的な事務を統一する必要性(保護第一課及び保護第二課)	46
3. 保護費	47
＜意見事項 16＞保護費の受け払いをした CW を明確にする必要性(保護第二課)	49
＜指摘事項5＞個人別支払い計算書への転記漏れを防止する必要性(保護第二課)	50
＜指摘事項6＞世帯番号の記載誤りを改める必要性(保護第二課)	50
＜意見事項 17＞現金監査集計表を預かり品一覧表として作成・管理する必要性(保護第一課及び保護第二課)	50
＜意見事項 18＞現金監査実施要領に具体性を持たせる必要性(保護第一課及び保護第二課)	50
＜指摘事項7＞監査時点の帳簿残高と現金を照合する必要性(保護第二課)	51
＜指摘事項8＞すべての預かり現金について現金監査を実施する必要性(保護第二課)	51
＜指摘事項9＞現金監査時点の現金残高を現金管理簿に記載し、監査証跡を残す必要性(保護第一課)	52
＜指摘事項 10＞現金監査の記録をもとに現金監査報告書を作成する必要性(保護第二課)	52
＜指摘事項 11＞個人別支払い計算書の金額を実際の現金有り高に修正する必要性(保護第二課)	53
4. 単身被保護者の遺留金	54
＜意見事項 19＞遺留金を預金口座で保管する必要性(保護第一課及び保護第二課)	55
＜意見事項 20＞迅速な遺留金の処理の必要性(保護第二課)	55
5. 行旅死亡人等遺留金	56
＜意見事項 21＞行旅死亡人等遺留金を預金口座で保管する必要性(保護第一課及び保護第二課)	57
＜意見事項 22＞行旅死亡人等遺留金の取り扱い方針を定める必要性(保護第一課及び保護第二課)	57
6. 緊急窓口払い用現金	58
＜意見事項 23＞現金支払いの妥当性の検討に関する規定を整備する必要性(保護第一課及び保護第二課)	59
＜意見事項 24＞検証可能な現金出納簿を作成する必要性(保護第一課及び保護第二課)	59
＜指摘事項 12＞現金を大金庫または手提げ金庫に保管する必要性(保護第二課)	60
7. 緊急援護給付金	60
＜指摘事項 13＞給付限度額を超過した支払いについて、社会福祉協議会と協議を行う必要性(保護第一課及び保護第二課)	61
8. 弁償金	61
＜意見事項 25＞遡及年金受給手続の代行を速やかに情報共有する必要性(保護第一課及び保護第二課)	63
＜意見事項 26＞事務処理誤りによる第 63 条返還金発生の抑制の必要性(保護第一課及び保	

護第二課)	63
＜意見事項 27＞ 返還金や徴収金の原因分析を把握する必要性(保護第一課及び保護第二課)	64
＜指摘事項 14＞ 江東区会計事務規則に従った金銭管理マニュアルに改訂する必要性(保護第二課)	64
9. 保護第二課で発生した現金事故の検証	65
＜指摘事項 15＞ 金銭出納員や現金取扱員でない職員の現金取り扱いを禁止する必要性(保護第二課)	66
＜指摘事項 16＞ すべての現金を帳簿管理し、預かり証等を交付し控えを保管する必要性(保護第二課)	67
＜意見事項 28＞ 返還金等を再分納または一部入金により納付処理する必要性(保護第二課)	67
＜指摘事項 17＞ CWによる返還金の受け取りを可能にする金銭管理マニュアルの記載を改める必要性(保護第二課)	71
＜意見事項 29＞ CWが被保護者の返還金を預からない旨の周知徹底(保護第二課)	72
＜意見事項 30＞ 2年ごとにCWの担当地区を変更するルールを徹底する必要性(保護第二課)	72
＜意見事項 31＞ ケース記録票に査察指導員等の査察日を記載する必要性(保護第一課及び保護第二課)	73
＜意見事項 32＞ 査察指導員向けのメンタルヘルスケア研修の実施の必要性(保護第一課及び保護第二課)	73
＜意見事項 33＞ 職員の意識と組織風土の改革のための定期研修の実施の必要性(保護第一課及び保護第二課)	73
＜指摘事項 18＞ 生活保護システムの仕様書やマニュアルを保存する必要性(保護第一課及び保護第二課)	74
＜意見事項 34＞ 次期生活保護システムの導入に伴う業務プロセス及び不正防止策(保護第一課及び保護第二課)	74
Ⅲ. 現金及び金庫の管理	76
1. 「金庫と現金の管理方法に関するアンケート」の実施	76
＜意見事項 35＞ 金庫の管理を総括的に指導する主管課を定める必要性(会計管理室)	80
＜指摘事項 19＞ 金庫の管理ルールを明文化し、各部署に遵守させる必要性(会計管理室)	80
＜意見事項 36＞ 金庫で預かる第三者の所有物についてルールを定める必要性(会計管理室)	81
＜意見事項 37＞ 現金出納簿の決裁を行いその証跡を残す必要性(会計管理室)	83
＜指摘事項 20＞ 現金過不足につき江東区の処理方法を定める必要性(会計管理室)	83
＜意見事項 38＞ 職員の旅費の精算を口座振替による必要性(会計管理室)	85
2. 教育委員会における現金の管理	85
＜指摘事項 21＞ 会計単位ごとに預金口座と金銭出納簿、決算報告書を作成するよう私費会計の手引きに定める必要性(庶務課)	86
＜指摘事項 22＞ 私費会計の手引きにおいて現金を金銭出納簿に記入するよう求める必要性(庶務課)	86
＜指摘事項 23＞ 現金と預金で分けた金銭出納簿を作成する必要性(庶務課)	87

＜意見事項 39＞現金徴収の領収書に要件を定める必要性(庶務課)	87
＜指摘事項 24＞保護者からの個人的な金銭の預かりを禁止する必要性(庶務課)	87
＜意見事項 40＞より実務に即した決算報告書の雛型を定める必要性(庶務課)	88
＜意見事項 41＞会計間の流用禁止の順守と余裕を持った資金計画と徴収の必要性(庶務課、第二亀戸小学校)	88
＜意見事項 42＞金銭出納簿の決裁にあたり自己点検を行う必要性(庶務課、第二亀戸小学校)	88
＜意見事項 43＞金銭出納簿の残高の欄を預金と現金に区分する必要性(学務課)	89
＜意見事項 44＞現金徴収の領収書の要件を定める必要性(学務課)	90
＜指摘事項 25＞金銭出納簿の現金徴収額と入金額の差異の調査の必要性(学務課、第二亀戸小学校)	90
IV. 有価証券の管理	91
＜意見事項 45＞出資団体への継続的なモニタリング業務の明確化の必要性(会計管理室)	91
＜指摘事項 26＞出資根拠に関する決裁文書の保管(情報システム課)	93
＜意見事項 46＞株主総会の委任状提出にあたり、議決権行使の意思を含めた決裁をする必要性(企画課)	95
＜意見事項 47＞財政状態等のモニタリング結果を報告する必要性(企画課)	95
＜意見事項 48＞株主住所に江東区役所の住所を記載する必要性(企画課)	96
V. 出資による権利の管理	97
＜意見事項 49＞出資後の出資団体に対するモニタリング業務の明確化(会計管理室)	100
＜指摘事項 27＞出資根拠に関する決裁文書の保管(文化観光課、建築課、道路課)	100
＜指摘事項 28＞(公財)江東区文化コミュニティ財団の出資金と同財団の指定正味財産計上額との差異の解消の必要性(文化観光課)	101
＜意見事項 50＞(公財)江東区文化コミュニティ財団と(公財)江東区健康スポーツ公社について、江東区行財政改革計画における運営経費の見直しの根拠を明らかにする必要性(文化観光課、スポーツ振興課)	101
＜意見事項 51＞(公財)江東区文化コミュニティ財団の旧経営改善計画の達成状況の確認と新たな経営改善計画策定の必要性(文化観光課)	102
＜意見事項 52＞(公財)江東区文化コミュニティ財団と(公財)江東区健康スポーツ公社について、専門家の活用により、財務分析を行う必要性(文化観光課、スポーツ振興課)	102
VI. 債権(貸付金)の管理	104
＜指摘事項 29＞江東区私債権の管理に関する条例に従った督促状の発布の必要性(保護第一課、保護第二課、庶務課)	109
＜意見事項 53＞奨学資金貸付金の貸付基準を満たしているかどうか審査する必要性(庶務課)	109
＜意見事項 54＞奨学資金貸付金につき就学者以外のすべての者に課税(非課税)証明書の提出を求める必要性(庶務課)	110
＜意見事項 55＞民営化介護保険施設運営法人貸付金の具体的な減額計画による早期貸付終了の必要性(長寿応援課)	110

第1部 包括外部監査の概要

I. 外部監査の種類

地方自治法第252条の27第2項及び江東区外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

II. 監査のテーマ

1. 選定した監査テーマ

金融資産の管理について

2. 監査テーマを選定した理由

地方自治体においては、現金は適切に管理されている必要があり、現金を受け入れ、あるいは払い出す場合には出納事務を適切に執行する必要がある。資金管理業務の基本となる流動性の高い有価物のみならず、その他の金融資産も同様に適切な管理及び出納事務の執行が求められる。平成28年度の「財産に関する調書」によると、江東区は、現金・預金以外にも有価証券や出資による権利、債権や基金などの金融資産を保有している。

地方財政法第8条は、地方自治体の財産について、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならないと定めている。また、平成17年12月に閣議決定された「行政改革の重要方針」において、国は地方自治体に対し、資産・債務の実態把握、管理体制状況を総点検するとともに改革の方向と具体的施策を明確にすることを求めている。

江東区の財政は、平成21年度以降拡大を続けていたが、平成30年度の当初予算は前年度比120億円縮小し2,913億円となった。50万人都市としての多様な行政需要に対応し、未来へ財産を残していくためには持続可能で強固な財政基盤の構築が必要である。このためには、現金をはじめとする金融資産が適切に管理されており、有効に使われていることが重要である。また、出納事務自体の効率性、経済性に関してもより一層の配慮が求められる。

以上のことから、江東区における金融資産の管理について合规性、経済性、効率性及び有効性の観点から検討することは、江東区の行財政運営にとって有益であると判断し、監査テーマとして選定した。

III. 外部監査の対象年度

平成29年度の執行分

必要に応じて平成28年度以前または平成30年度の執行分を含む。

IV. 外部監査の対象部局

平成29年度に出納事務を執行し、または金融資産を保有している部局

V. 外部監査の契約期間

平成30年7月2日から平成31年3月31日まで

VI. 包括外部監査人及び補助者

区分	氏名	資格等
1. 包括外部監査人	作本 遠	公認会計士
2. 補助者	牛久 元太	公認会計士
3. 補助者	金子 良太	公認会計士・学識者
4. 補助者	寺村 航	公認会計士
5. 補助者	遠山 高英	公認会計士試験合格者
6. 補助者	幡田 宏樹	弁護士・公認会計士
7. 補助者	東山 豊樹	公認会計士
8. 補助者	古山 正文	公認会計士
9. 補助者	大和 寿子	公認会計士

VII. 利害関係

外部監査の対象としたテーマにつき、包括外部監査人及び補助者は、地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

VIII. 外部監査の基本的な視点

(1) 合規性

事業に係る財務事務の執行や手続等が、関連する法律・条例・規則等に準拠しているかどうか、あるいは社会通念上著しく適性を欠き不当と判断される事項はないか検証する。

(2) 有効性

事業の成果が十分に発揮されているかどうか検証する。区が事業の成果実績を適切に評価し、その結果を将来の事業にフィードバックし、PDCA (PLAN、DO、CHECK、ACTION) サイクルが運用されているかどうか重要である。

(3) 経済性・効率性

最小の経費で最大の効果を上げる観点から、事業を効率的に実施することによりコストの削減とサービスの向上が達成されているかどうか、つまり費用対効果が向上しているかどうかを検証する。

第2部 監査対象の概要及び監査の視点

I. 会計管理室における資産

1. 監査対象の概要

①会計管理室の概要

地方自治法第170条第1項では、地方自治体の会計事務は原則として会計管理者がつかさどるとしている。会計管理者は、地方自治法第168条において、地方公共団体に1人置かれ、長の補助機関である職員のうちから、長が命ずるとされており、江東区では会計管理室長が会計管理者となっている。

また、地方自治法は第171条第5項により、地方公共団体の長は会計管理者の権限に属する事務を処理させるため、規則で、必要な組織を設けることができるとされている。この規定を受けて江東区では、江東区組織規則第7条及び第20条を定め、会計管理室を会計管理者の権限に属する事務を処理する組織と規定し、審査係と出納係が構成組織となっている。審査係及び出納係の担当業務は、以下のとおりである。

区分	担当事務
審査係	○有価証券(公有財産または基金に属するものを含む)並びに担保物の出納及び保管に関すること ○調定の確認及び支出命令書の審査に関すること ○支出負担行為の確認に関すること ○指定金融機関に関すること ○金銭会計事務の指導に関すること ○室内他の係に属さないこと
出納係	○現金(現金に代えて納付される証券及び基金に属する現金を含む)の出納及び保管に関すること ○支出命令の執行に関すること ○小切手の振出しに関すること ○調定及び支出命令の記録管理に関すること ○資金管理に関すること ○決算の調製に関すること ○物品の出納及び保管(使用中の物品に係る保管を除く)に関すること ○財産の記録管理に関すること ○物品会計事務の指導に関すること ○用品調達の事務執行に関すること

②江東区の管理する基金

地方自治法第241条第1項では、条例の定めにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、または定額の運用をするために基金を設けることができるとしている。

各基金については、各主管課が資金計画を策定し、これを受けて会計管理室が管理、運用を行っている。江東区では、以下の基金を設けている。

江東区の管理する基金

No	基金の種類	平成 28 年度末残高	平成 29 年度末残高
1.	財政調整基金	31,948,597 千円	31,945,064 千円
2.	減債基金	6,168,612 千円	5,774,926 千円
3.	公共施設建設基金	35,051,610 千円	41,248,608 千円
4.	東京オリンピック・パラリンピック基金	266,693 千円	467,630 千円
5.	文化・スポーツ振興基金	3,204 千円	2,115 千円
6.	防災基金	3,708,525 千円	3,554,012 千円
7.	介護給付費準備基金	1,790,931 千円	3,396,004 千円
8.	みどり・温暖化対策基金	301,772 千円	381,857 千円
9.	エコ・リサイクル基金	1,410,523 千円	1,163,128 千円
10.	区営住宅整備基金	1,425,405 千円	1,486,688 千円
11.	地下鉄8号線建設基金	3,000,000 千円	4,000,000 千円
12.	学校施設改築等基金	11,065,221 千円	12,779,820 千円
13.	用地取得基金	6,000,000 千円	6,000,000 千円
14.	中小企業融資基金	4,200,000 千円	4,200,000 千円
15.	国民健康保険高額療養費資金貸付基金	70,000 千円	70,000 千円
16.	国民健康保険出産費資金貸付基金	10,000 千円	10,000 千円
17.	私立保育所等施設整備資金融資基金	100,000 千円	100,000 千円
18.	住宅修築資金融資基金	90,000 千円	—
19.	公共料金支払基金	400,000 千円	400,000 千円
20.	用品調達基金	15,000 千円	15,000 千円
21.	私立幼稚園施設整備資金融資基金	20,000 千円	20,000 千円
合計		107,046,098 千円	117,014,857 千円

2. 監査委員監査との連携

①例月現金出納検査

江東区では、地方自治法第 235 条の 2 第 1 項に基づき、毎月例日を定めて各会計の現金の出納について毎月の計数を照合し確認するとともに、区の財政収支の動態を把握する例月現金出納検査を実施している。

包括外部監査の実施にあたっては、監査事務局との打ち合わせを行い、平成 29 年度の出納事務に関する例月現金出納検査については、法令等に従い、適正かつ効率的に執行または処理されており、指摘事項はなかったことを確認した。

②定期監査

江東区では、地方自治法第 199 条第 1 項及び第 4 項に基づき、財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理が、法令に沿って適正に行われているか、最小の経費で最

大の効果を挙げているか等について、定期的なチェックを行っている。包括外部監査の実施にあたっては、監査事務局と打ち合わせを行い、過去数年間における定期監査の内容及び結果について説明を受けた。現金及び預金の管理については、過去においては支出事務に遅れが生じている等の指摘事項があったものの、その後、適切に措置されていることを確かめた。

③監査委員監査と包括外部監査の連携・分担

平成 29 年度に関わる定期監査の結果、現金及び預金の管理について重要な指摘事項がなかったことから、監査の重複を回避するため、包括外部監査の実施にあたっては、支出命令書に係る監査を省略する。

また、平成 30 年度の第 2 回定期監査における監査対象は、平成 29 年度の各会計の歳入歳出予算の執行状況であり、監査にあたっては、関係職員の説明を聴取しつつ、関係書類及び帳簿との照査突合等、必要と認められる監査手続を実施している。また、平成 30 年度は、現金取り扱い事務を重点監査項目としている。現金取り扱い事務に関する監査の実施にあたっては、各主管課の作成した現金出納簿に基づき、これらの裏付資料である納入通知書兼領収証書(以下、「納付書」という。)等を点検し、現金が遅滞なく金融機関に預け入れられているかどうかを確認している。このことから、包括外部監査の実施にあたっては、すべての収入及び支出が現金出納簿に記載されているかどうかの網羅性を中心に確認することとする。

このため、現金の監査については、江東区が区民等の第三者に現金を受け取りまたは支払ってから現金出納簿に記録するまで及び現金そのもの、すなわち現物の管理を包括外部監査が、現金出納簿に記録してから預金に預け入れるまでを監査委員監査が実施するという分担を行った。

また、第 2 回定期監査は包括外部監査の実施期間中である平成 30 年 8 月 31 日に監査を終了し、11 月 15 日にその結果が区長に報告されていることから、第 2 回定期監査における指摘事項と、その時点において包括外部監査で検出された現金に関する事項についての情報共有を行った。なお第 2 回定期監査における指摘事項については、本報告書上、必要に応じて引用している。

3. 監査対象となる業務

会計管理室の業務のうち、以下の業務を監査対象とする。

係名	担当業務
審査係	○有価証券並びに担保物の出納及び保管に関すること ○指定金融機関に関すること ○金銭会計事務の指導に関すること
出納係	○現金の出納及び保管に関すること ○小切手の振り出しに関すること ○資金管理に関すること ○財産の記録管理に関すること

4. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 出納員の事務引継ぎは適正に行われているか。
- (2) 歳入歳出外現金の取り扱いが適正か。
- (3) 出納事務の内容・進め方に不効率が生じていないか、また事務処理の組織及び手続に改善の余地はないか。
- (4) 資金の運用は効率的に行われているか。

Ⅱ. 保護第一課及び保護第二課における現金

1. 監査対象の概要

(1) 保護第一課及び保護第二課で管理する現金

生活保護事業を行う課は、生活支援部の保護第一課と保護第二課であり、各課で地域を分担し、同じシステムを用いて同じ事業を実施している。しかし、それぞれが現金取り扱いに関する事務マニュアル等を持っていることから、保護第一課と保護第二課の事務手続を比較し、現金の管理について監査を実施した。

保護第一課及び保護第二課では、歳入歳出に係る現金の他に、生活保護の被保護者の現金や預金通帳、印鑑等の個人の資産を、事業の一環として預かっている。当該預かり現金は、監査委員による定期監査の対象外であることから、包括外部監査においては、重点的に監査を実施する。

(2) 保護第二課における現金の事故

保護第二課では、平成 29 年度から平成 30 年度にかけて、過去に勤務していた職員（以下、「元職員」という）による 2 件の現金事故が発覚している。当該現金事故は元職員が 2 名の被保護者から受け取った現金を自宅に持ち帰って着服していたものであり、平成 28 年度に 2 回、平成 29 年度に 2 回の計 4 回にわたり発生し、金額は合計 1,609,144 円である。最初の事故の発生から発覚までの間、保護第二課では少なくとも 2 回、預かり金の現金監査を実施しているが、現金監査によって事故が発覚することはなかった。

現金の事故は、まず平成 30 年 1 月の担当者の交代にあたり発覚した。保護第二課では事実関係を調査し、他にも同様の事案がないことを確かめたうえで、3 月に保護第一課及び保護第二課の共同作業により、福祉事務所における不正事案再発防止策（以下「再発防止策」という。）を策定した。しかし、元職員の退職後の 8 月、再び他の被保護者の預かり金に関する現金事故が発覚した。このため、保護第二課は再び事実関係を調査し、同様の事案が他にもないことを確認した。

包括外部監査では、当該現金事故が保護第二課において未然に防止あるいは適時に発見されなかった事実を踏まえて、当該現金事故を包括外部監査の観点から検証すると同時に、作成された再発防止策が必要かつ十分であり、策定後適切に運用されているかどうかを検討した。

なお、監査の実施にあたっては、不正のトライアングル理論による分析に基づき、監査を実施する。不正のトライアングル理論は、不正行為は、「不正リスクの 3 要素」である不正の

機会、不正に至る動機及び正当化の理由がすべて揃った時に生起するとされる。米国の犯罪学者 D.R.クレッシー(1919 年-1987 年)の研究によるもので、日本監査研究学会の発行する機関誌「現代監査 No.20(2010.3)」等で紹介されている。

2. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 現金の取り扱いは、会計管理室の定める江東区会計事務規則や金銭管理事務の手引き、各課の定める金銭管理事務の手引きに準拠しているか。
- (2) 歳計現金と被保護者からの預かり現金は明確に区別されているか。
- (3) 被保護者からの預かり金は適切に管理されているか。
- (4) 保護第一課と保護第二課で、現金の取り扱い事務について、大きな差異は生じていないか。

Ⅲ. 現金及び金庫

1. 監査対象の概要

現金を管理するすべての課、局等(以下「主管課」という。)を監査対象とし、すべての主管課に対して現金の管理及び金庫の管理に関するアンケートを実施した。その上で、現金を多く扱っていると考えられる主管課及び任意の主管課について個別の監査を実施した。また、過年度に実施された包括外部監査で指摘事項または意見事項が挙げられている河川公園課(平成 28 年度)、保健所(平成 27 年度)、納税課及び医療保険課(平成 26 年度)、教育委員会(平成 23 年度)についてはその後の改善状況と同時に現在の状況を確認した。また、江東区では平成 29 年 12 月に金庫管理チェックシート及び金庫内容物確認表による緊急検査を行っていることから、当該検査の実施状況等も確認した。

アンケートを実施した部署の数は 76、アンケートの回答をもとに個別に監査を実施した主管課の数は 10(学校を含む)あり、その概要は以下のとおりである。

アンケートの実施状況及び個別の監査を実施した主管課の一覧

区分	アンケート実施対象の主管課	監査実施対象
政策経営部	企画課、財政課、広報広聴課、情報システム課	—
オリンピック・パラリンピック開催準備室	オリンピック・パラリンピック開催準備課	—
総務部	総務課、職員課、経理課、営繕課、人権推進課、男女共同参画推進センター、危機管理課、防災課	—
地域振興部	地域振興課、経済課、文化観光課、スポーツ振興課、青少年課	—
区民部	区民課(出張所 7 か所を含む)、豊洲特別出張所、課税課、納税課	納税課 区民課亀戸出張所
福祉部	福祉課、長寿応援課、地域ケア推進課、介護保険課、障害者支援課、塩浜福祉園	介護保険課
生活支援部	医療保険課、保護第一課、保護第二課	医療保険課※

第2部 監査対象の概要及び監査の視点

区分	アンケート実施対象の主管課	監査実施対象
保健所	健康推進課、生活衛生課、保健予防課、城東保健相談所、深川保健相談所、深川南部保健相談所、城東南部保健相談所	健康推進課
こども未来部	子育て支援課、保育計画課、保育課	保育課
環境清掃部	温暖化対策課、環境保全課、清掃リサイクル課、清掃事務所	清掃事務所
都市整備部	都市計画課、まちづくり推進課、住宅課、建築課、建築調整課、地域整備課	—
土木部	管理課、道路課、河川公園課、施設保全課、交通対策課	—
会計管理室	会計管理室	※
教育委員会事務局	庶務課、学校施設課、学務課、指導室、学校支援課、放課後支援課、教育センター、江東図書館、深川図書館	第二亀戸小学校 深川第三中学校 教育センター
選挙管理委員会事務局	選挙管理委員会事務局	—
監査事務局	監査事務局	—
区議会事務局	区議会事務局	—
合計	76	10

※生活支援部保護第一課、保護第二課及び会計管理室は当初より監査対象としていることから、表中には含めていない。

アンケートの内容は以下のとおりである。

①金庫の管理方法	
項目	質問
1.	どのような金庫を使用していますか？ ア. 設置型の耐火金庫(以下、「大金庫」という。) イ. 手提げ金庫 (何個ありますか？) (どのような単位で使っていますか？) (何に使っていますか？) ウ. その他(具体的に)
2.	平成 29 年 12 月 15 日総務課通知の自主点検シート「金庫管理チェックシート」は、どのように活用していますか？ ア. 1 回だけ点検を実施した。 イ. 定期的にまたは複数回点検を実施した。 ウ. 点検を実施していない。
3.	総務課通知の参考資料「金庫内容物確認」リストは、いつ確認しましたか？ ア. 1 回だけ確認した。 イ. 定期的に複数回確認した。 ウ. 確認していない。

4.	金庫の管理についてのルールやマニュアルはありますか？ ア. ある(文書名:) イ. ない
5.	大金庫の鍵の管理者はいますか？ ア. いる(どなたですか？) イ. いない
6.	大金庫の中には区所管の現金の他に何が入っていますか？ ア. 預金通帳 イ. 郵券・ゴミ処理券 ウ. 手提げ金庫 エ. その他(具体的に)
7.	大金庫はどうやって鍵を開けるタイプですか？ ア. 鍵 イ. ダイヤル番号または暗証番号入力式 (ダイヤル番号・暗証番号はどんなタイミングで変更しますか？) ウ. 鍵とダイヤル番号または暗証番号入力式 (ダイヤル番号・暗証番号はどんなタイミングで変更しますか？)
8.	どなたが金庫を開けることができますか？ ア. 課長が単独で開けられる。 イ. 庶務担当係長が単独で開けられる。 ウ. 課長と庶務担当係長が揃って初めて開けられる。 エ. その他(具体的に)
9.	どんな時に金庫を開けますか？ ア. 出勤時と退庁時(執務開始時と執務終了時) イ. 必要の都度 ウ. その他(具体的に)
10.	手提げ金庫は、執務終了後大金庫に収納していますか？ ア. はい イ. いいえ
11.	金庫鍵については、金庫鍵受領簿等により管理していますか？ ア. はい イ. いいえ
12.	執務時間中、金庫は鍵をかけていますか？ ア. はい イ. いいえ
13.	執務時間中、金庫の鍵はどなたが持っていますか？ ア. 課長が持っている。 イ. 庶務担当係長が持っている。 ウ. 鍵のかかる引き出し等に保管している。 (その引き出し等の鍵は執務時間中どうしていますか？) エ. その他(具体的に)

14.	退庁時、金庫の鍵はどうしていますか？ ア. 課長が自宅に持ち帰る。 イ. 庶務担当係長が自宅に持ち帰る。 ウ. 鍵のかかる引き出し等に保管する。(その鍵はどのように管理していますか？)
15.	退庁時に金庫が施錠されていることを施錠者以外の者が確認し、記録を残していますか？ ア. はい イ. いいえ
②現金の管理方法について	
項目	質問
1.	どのような種類の現金を扱っていますか？ ア. 前渡金・旅費の支払い・精算 イ. 前渡金・旅費以外の歳出にかかる現金(具体的に) ウ. 歳入にかかる現金(具体的に) エ. 現金を扱っていない。
2.	現金出納簿を作成していますか？ ア. 作成している。 イ. 作成していない。 ウ. 現金を扱っていないので作成していない。
3.	1. でア. またはエ. とお答えいただいた方、アンケートはこれで終了です。 ご協力ありがとうございました。
4.	現金の管理についての貴課独自のルールやマニュアルはありますか？ ア. ある(文書名:) イ. ない
5.	以下は、複数種類の現金を扱っている課に対する質問です。 現金出納簿は何種類作成していますか？ ア. 1 種類 イ. 複数種類(現金出納簿の管理単位を教えてください。)
6.	窓口業務での金銭の受け取りはありますか？ ア. はい イ. いいえ
7.	6. でア. とお答えいただいた方、どのように入金管理をしていますか？ ア. レジシステム イ. 手集計(エクセル等)
8.	7. でイ. とお答えいただいた方、現金残高の正確性・網羅性をどのように確かめていますか？
9.	7. でアとお答えいただいた方、レジスターの集計結果と現金残高の照合を行っていますか？ ア. はい(誰が、いつ、どのタイミングで照合していますか？) イ. いいえ
10.	現金残高について、金種表を作成していますか？ ア. はい イ. いいえ

11.	金種表を作成している場合、現金出納簿と照合していますか？ ア. はい イ. いいえ
12.	窓口以外での現金の受領(職員による訪問徴収等)はありますか？ ア. はい イ. いいえ
13.	つり銭の保有限度額(会計管理者による事前の合議)は毎年行なっていますか？ ア. はい(いくらですか？) イ. いいえ(直近で合議されたのはいつですか？)
14.	現金の金融機関への持ち込みは、どなたが行いますか？ ア. 出納担当者 イ. 出納責任者の指名する者 ウ. 特に決まっていない。 エ. その他()
15.	現金の金融機関への持ち込みのタイミングはいつですか？ ア. 午後3時 イ. 翌日朝 ウ. 午後3時と翌日朝 エ. その他(いつですか？)

2. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 金庫は、金庫管理チェックシート及び金庫内容物確認表に沿って管理されているかどうか。
- (2) 大金庫は安全な場所に設置され、手提げ金庫は適切に管理されているか。
- (3) 領収書の受け払い及び保管整理状況、現金出納簿等の整理状況は適切か。
- (4) 現金出納簿は江東区会計事務規則等、江東区の定める様式に従って、適切に作成され、責任者による決裁を受けているか。
- (5) 江東区の定める現金出納簿の様式は、会計の専門的な知識を有しない者にとっても作成可能なわかりやすい様式であり、またマニュアル等は実践可能であり、過度な事務負担を要するものでないか。

IV. 有価証券

1. 監査対象の概要

江東区の公有財産には有価証券が計上されている。地方自治法第238条第1項6号において公有財産の範囲として規定されている、「株式、社債(特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。)、地方債及び国債その他これらに準ずる権利」が有価証券に含まれていると考えられる。

金融商品取引法第2条第1項に有価証券の範囲が定義されているが、地方自治法による有価証券の範囲はこれより限定されたものとなっている。

江東区が所有する有価証券は以下のとおり、株式会社の発行する株式2件である。

江東区が保有する有価証券

区分	所管課	区持ち株比率	持ち株数	区出資額
東京ベイネットワーク(株)	政策経営部情報システム課	1.06%	360株	18,000千円
(株)東京臨海ホールディングス	政策経営部企画課	0.33%	3,744株	240,000千円

表記の順は平成29年度江東区財産に関する調書に合わせている。

2. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 出資目的及び出資金額などは妥当か。
- (2) 株券等の保管は良好か。
- (3) 出資者としての権利行使は適切に行われているか。
- (4) 出資団体の経営成績及び財政状態を十分把握し、適切な指導監督を行っているか。

V. 出資による権利

1. 監査対象の概要

江東区の公有財産には、地方自治法第238条第1項第7号における出資による権利が計上されており、これらはすべて出捐金である。出捐金は、寄附としての性格を持ち、株式のように経営参加権や残余財産分配請求権、剰余金配当請求権等の権利を有さない出資である。

江東区が出資による権利として管理しているものは以下のとおりである。

No.	団体名	所管課	区の出資比率	区出資額
1.	(公財)リバーフロント研究所	土木部河川公園課	0.18%	1,000千円
2.	(公財)江東区文化コミュニティ財団	地域振興部文化観光課	100.00%	310,000千円
3.	(公財)暴力団追放運動推進都民センター	総務部総務課	0.50%	15,217千円
4.	江東区土地開発公社	総務部経理課	100.00%	10,000千円
5.	(公財)東京しごと財団	福祉部長寿応援課	1.01%	5,000千円
6.	(公財)東京都防災・建築まちづくりセンター	都市整備部建築課	0.15%	2,000千円
7.	(一財)道路管理センター	土木部道路課	0.39%	2,056千円
8.	(公財)江東区健康スポーツ公社	地域振興部スポーツ振興課	100.00%	300,000千円
9.	地方公共団体金融機構	政策経営部財政課	0.09%	16,000千円
合計				661,273千円

表記の順は平成29年度江東区財産に関する調書に合わせている。

2. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 出資目的及び出資金額などは妥当か。
- (2) 出資団体の経営成績及び財政状態を十分に把握し、適切な指導監督を行っているか。

VI. 債権(貸付金)

1. 監査対象の概要

江東区が管理している債権は下記のとおりである。なお、下記債権の金額は、返済期限が到来済みの貸付金及び期中残高がないものの毎年度貸し付けている貸付金を含んでおり、江東区各会計歳入歳出決算書及び決算の附属資料並びに各基金運用状況調書に添付されている財産に関する調書の記載されている債権の額とは異なる。

江東区の債権の状況

No	債権の名称	所管課	未償還金額
1.	女性福祉資金貸付金	生活支援部保護第一課及び保護第二課	67,541 千円
2.	介護福祉士等奨学資金貸付金	福祉部福祉課	5,814 千円
3.	奨学資金貸付金	教育委員会庶務課	457,804 千円
4.	災害援護資金	福祉部福祉課	6,938 千円
5.	災害援護貸付金	福祉部福祉課	3,557 千円
6.	私立保育所運営法人貸付金	こども未来部子育て支援課	109,000 千円
7.	小規模企業従業員福利厚生資金貸付金	地域振興部経済課	551 千円
8.	民営化介護保険施設運営法人貸付金	福祉部長寿対応課	0 千円
9.	生業資金貸付金	福祉部福祉課	33,695 千円
合計			684,901 千円

表記の順は平成 29 年度江東区財産に関する調書に合わせている。

2. 監査の視点

監査の実施にあたっては、以下について留意する。

- (1) 貸付は法令等の目的に合致するものであるか。
- (2) 貸付目的に合致した仕様がなされたかどうかを確認しているか。
- (3) 返済は条件どおりに行われているか。
- (4) 貸付を行うことの効果は表れているか。

第3部 包括外部監査の総括

I. 指摘事項及び意見事項の総数と分布

包括外部監査の結果、検出された指摘事項は29件、意見事項は55件であった。また、複数の課に対して同一の指摘事項や意見事項を述べる場合は、まとめているため、課ごとに分けると指摘事項は35件、意見事項は72件であり、各課別の内訳は以下のとおりである。

課別検出事項一覧

部局	指摘事項	意見事項	合計
会計管理室	4件	17件	21件
企画課	0件	3件	3件
情報システム課	1件	0件	1件
文化観光課	2件	3件	5件
スポーツ振興課	0件	2件	2件
長寿応援課	0件	1件	1件
保護第一課	4件	15件	19件
保護第二課	16件	23件	39件
建築課	1件	0件	1件
道路課	1件	0件	1件
庶務課	5件	4件	9件
庶務課、第二亀戸小学校	0件	2件	2件
学務課	0件	2件	2件
学務課、第二亀戸小学校	1件	0件	1件
合計	35件	72件	107件

II. 項目ごとの指摘事項及び意見事項

1. 会計管理室における資産の管理事務に関する指摘事項、意見事項

会計管理室の公金管理事務における指摘事項は2件、意見事項は11件である。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
法律、法令、規則等公表されているルールに準拠していないもの	1、2	4、5
公表されていないマニュアルや計画、協定等に準拠していないもの	—	6、7、8、10
適切な管理のため、マニュアルを作成または改訂する必要があるもの	—	11
有効性、及び経済性・効率性の観点から改善を要するもの	—	9
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	—	1、2、3
合計数	2件	11件

指摘事項のうちの 1 件は江東区会計事務規則に違反するものであるが、これは過去に江東区会計事務規則を改訂した際に削除することを失念していた条文である可能性もあるため、意見事項とすることも考えたが、条文を遵守しても問題はなく、公に宣言した以上は遵守する必要があるため、指摘事項とした。

また、公表されていないマニュアルや計画、協定等の内規に準拠していないものは、江東区公金管理運用委員会で承認された公金運用に関する計画等の不遵守であるが、当該計画は毎年度策定されているものの、平成 28 年度から平成 30 年度までの 3 年間の年度計画を比較すると、年度と日付以外はほぼ内容が同じである。また、その内容は平成 14 年に金融機関のペイオフが解禁された当初に策定されたものをそのまま使用している感がある。当初の年度計画作成後 16 年間に経済情勢は大きく変化し、当時の年度計画が実態にそぐわないものとなったため、会計管理室の判断により実際の事務が変更されたものの、年度計画を抜本的に見直さなかったため、年度計画と実際の運用に乖離が生じた可能性がある。

また、正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するものの中には、監査の過程で、少なくとも監査対象となった主管課については規則に従った事務を行っていることがわかったが、証跡が残されていないため、会計管理室として適正な運用の事実を立証できなかったものである。

2. 保護第一課及び保護第二課の生活保護事業等における指摘事項、意見事項

保護第一課及び保護第二課の生活保護事業等に対する指摘事項及び意見事項は、指摘事項が 16 件、意見事項が 23 件ある。指摘事項が多いが、これは業務の性質上日常的に多額の現金を保有していること、現金の事故が既に発生していることから、現金の管理体制が脆弱な面があることによるものである。指摘事項、意見事項の概要は以下のとおりである。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
法律、法令、規則等公表されているルールに準拠していないもの	4、14、15、18	—
公表されていないマニュアルや計画、協定等に準拠していないもの	13	
適切な管理のため、マニュアルを作成または改訂する必要があるもの	—	13、14、15 18、22、23
有効性、経済性・効率性の観点から改善を要するもの	—	27、28、34
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	—	17、26、31
現金等の事故の発生する可能性が高いか、既に発生している可能性があるもの	5、7、8、 9、11、16	—
現金等の事故は発生原因となる管理体制の不備を改める必要があるものの	3、5、10、 12、17	12、16、19 20、21、24 25、29、30 32、33
合計数	16 件	23 件

江東区では、生活保護事業を担う課が2か所あり、保護第一課が区役所内で、保護第二課が江東区総合区民センター内で事務を行っているが、それぞれ独立の課として対等に存在し、組織風土は大きく異なる。保護第二課に対する指摘事項や意見事項が多いが、これは保護第一課では歳計現金の取り扱いが少ないことが要因の一つとなっている。

保護第一課と保護第二課では、それぞれが現金の管理に関するルールを持ち、ルール変更にあたっては互いのルールが乖離しないように協議しているとのことであるが、保護第二課のマニュアルや運用が法令や規則に合致していないものがあつた。歳計現金については、監査委員からの指摘はあるものの、概ね適切に管理されていた。しかし、監査委員による定期監査の対象外である区民等からの預かり金については、簿外の現金が存在する等現物の管理が適切でなく、かつ帳簿も正確に作成されておらず、現金監査が適切に実施されていないことから、監査時点で現金が帳簿どおりに存在していたのかどうかの心証を得ることができなかった。

また、今回の包括外部監査では、関係各課との協議により、現金事故とその再発防止策を直接の監査対象とすることとした。事故については、当時の関係者からの聞き取りにより、事故を起こした職員の上席者が異変に気付いて管理職に報告し、当該職員に適時に指導を行って私生活を含めた相談にのり、体調不良については専門機関の受診を勧めるほか、可能な限り管理・監督を行い、関係各所に相談を求めたものの、その時点では既に事故が発生しており、事故を防ぎきれなかった事情が浮かび上がってきた。監査当初は職員の適切な配置が行われていなかった可能性も検討したが、担当職員は保護第二課に配属された当初は適材適所な人事異動であり、その後事態が一変したものの、保護第二課には現金を扱わず、広く区民の相談対応を行わないといったリスクが低い業務は存在しないため、課内での適切な配置替えができなかった。また、仮に途中で当該職員を他課に異動させるにしても受け入れ課がなければ異動は成立しない。働き方改革や労働者のメンタルケアが課題となっている現在の社会においては、すべての課が自分の問題として受け止め、区全体で対策を講じる必要性を強く感じた。

3. 現金及び金庫の管理における指摘事項、意見事項

現金及び金庫の管理について、指摘事項は7件、意見事項は10件である。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
公表されていないマニュアルや計画、協定等に準拠していないもの	—	41、42
適切な管理のため、マニュアルを作成または改訂する必要があるもの	19、21、22 23、24	35、36、40 43、44
有効性、経済性・効率性の観点から改善を要するもの	—	38
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	—	37
現金等の事故の発生する可能性が高いか、既に発生している可能性があるもの	20、25	—
現金等の事故は発生原因となる管理体制の不備を改める必要があるもの	—	39
合計数	7件	10件

金庫の管理について、最も課題となるのは、金庫を管理する者が定められていないことである。一般的に金庫は会計事務の指導統括を担う部署が管理するが、江東区には明文の定めがなく、金庫を設置する各課の判断で運用されているため、運用には大きな差がある。江東区会計事務規則の定める自己点検や、不適切な金庫の管理が判明した際の対応は、暫定的に総務課が行っている。

教育委員会の指摘事項及び意見事項の対象となっている現金は保護者から預かった私会計に関する現金であり、学校での現金の取り扱いが不適切であったり、教育委員会事務局が定めるルールに従っていないことによるものである。しかし、原因は金銭出納簿の書式が、実際に帳簿を作成する教員や栄養士にとって理解することが難しすぎたためではないかと思慮する。なお、監査の対象とした二つの学校では、教材費に関する決算報告書をルールどおりに作成していなかったが、ルールどおりに作成することは、現実的に困難であった可能性が高いため、指摘事項や意見事項とはしていない。

4. 有価証券の管理における指摘事項、意見事項

有価証券の管理については、指摘事項は1件、意見事項が4件で、以下のように分類される。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
法律、法令、規則等公表されているルールに準拠していないもの	26	—
適切な管理のため、マニュアルを作成または改訂する必要があるもの	—	45
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	—	46、47、48
合計数	1件	4件

有価証券における指摘事項は、保存すべき文書が保存されていなかったことに対する指摘であり、保管すべき文書は既に存在しないため、具体的な措置が可能なものではない。また、金庫と同様に、有価証券について一括して管理をするか定められていないが、江東区が所有するすべての有価証券とその所管課や金額を把握できる立場にあるのは、財産に関する調書を作成する会計管理室であり、会計管理室は会計事務を指導統括する立場にあることから、措置すべき者を、会計管理室とした。

5. 出資による権利の管理における指摘事項、意見事項

出資による権利の管理は、以下のとおり指摘事項が2件、意見事項が4件である。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
法律、法令、規則等公表されているルールに準拠していないもの	27	—
適切な管理のため、マニュアルを作成または改訂する必要があるもの	—	49
有効性、経済性・効率性の観点から改善を要するもの	—	51、52
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	28	50
合計数	2件	4件

指摘事項は、保存すべき文書が保存されていなかったことに対する指摘と、会計処理に関する指摘である。会計処理に関する指摘については、所管課と出資先で出資金額と受入金額が異なること等によるもので、どちらの処理が正しいのかは保存すべき文書が保存されていないため断定はしない。当時江東区が発行した書誌によると、出資金という名称の経費が存在している。このため、江東区が出資金として処理し、出資を受けた団体が経費として処理した可能性が高い。

6. 債権(貸付金)の管理における指摘事項、意見事項

債権の管理については、以下のとおり、指摘事項が1件、意見事項が3件である。

指摘事項または意見事項の内容	指摘事項	意見事項
法律、法令、規則等公表されているルールに準拠していないもの	29	—
公表されていないマニュアルや計画、協定等に準拠していないもの	—	53
正確性、検証可能性、説明責任(公平性)の観点から改善を要するもの	—	54、55
合計	1件	3件

一般に金融機関から貸付を受けることが困難なものに対する貸付については、これまでも多くの債権が不納欠損処理されていることから、その処理は定められたルールに従い、当該貸付目的を達成できるかどうか、区民に説明できるようにしておく必要がある。また、条例によらない特定の者に対する貸付については公平性の観点からも早期に回収する必要がある。

第4部 包括外部監査の結果

I. 会計管理室における資産の管理

1. 会計管理室の所掌する出納事務

(1) 事業の概要

①会計管理室における出納事務

会計管理室では、各主管課より財務会計システムにより申請された支出命令書の執行処理や入金処理を行っている。財務会計システムとは、江東区が行う財務会計に関する事務を電子計算組織によって処理する情報処理システムをいう。会計管理室では、日次で歳出入額の照合をし、残高の確認を行っている。支出命令書の執行にあたっては、支出負担行為が法令または予算に違反していないこと、当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認した上でなければ、支出することはできない。このため、契約関係の支出については、各主管課より電子データにより提出を受けた請書兼請求書や履行確認書、完了届によって納品や完了を確認している。また、支出負担行為兼支出命令書で支出する場合は、請求書にて内容を確認し支出している。

支出命令書の執行にあたっては、差戻しや振替不能が発生することがある。差戻しとは提出された資料の内容等に不備があるため、主管課等へ起案されたものを差戻すことである。主な要因は日付の相違である。振替不能は、支出命令書の執行を行ったものの、金融機関での振替ができなかったものであり、助成金等の支払いをする際に区民が記入する申請書の振込口座内容の記載ミスや、職員によるデータ作成の際の入力ミスによるもの等が挙げられる。なお会計管理室では、支払いの際の差戻しや振替不能の件数は統計を取っているが、年間の収入取り扱い件数や支払い件数は集計していない。

以下は平成 28 年度及び平成 29 年度における差戻し件数及び振替不能件数である。

差戻し件数及び振替不能件数

区分	差戻し件数	振替不能件数
平成 28 年度	4, 670 件	1, 381 件
平成 29 年度	4, 397 件	1, 807 件

会計管理室では、差戻しによる支払いの遅延や振替不能の件数を減らすために、職員向けの金銭会計事務研修を年 1 回実施している。この研修の内容は、金銭会計事務の流れや収入に関する基礎知識の説明、支出に関する流れや注意点の説明、出納事務の流れ、備品処理についてである。平成 30 年度の研修参加者は 51 名であった。

また、毎年 3 月には係長に昇任する職員を対象に、審議者としてのポイントを伝えるための課務担当係長昇任時研修を行っており、平成 29 年度は、受講該当者 33 名のうち 20 名が参加した。なお、未受講者 13 名については翌年度以降に受講予定である。

②会計事務の指導統括及び調査、自己検査

江東区会計事務規則では、会計事務について指導統括及び調査、自己検査について、以下のとおり定めている。なお、表中の江東区会計事務規則第132条の自己検査は、実施主体が区長となっており、主管課が明確になっていないことから、現在は暫定的に総務課が実施している。

項目	業務内容
会計事務の指導統括 (江東区会計事務規則第3条)	第1項 会計事務の指導統括に関する事務は、会計管理者が行う。 第2項 会計管理者は、会計事務に関して必要があるときは、報告を徴し、または調査することができる。
前渡金の交付及び管理 (江東区会計事務規則第82条)	会計管理者は、資金前渡受者に対して、預金通帳、証拠書類もしくは現金出納簿について随時調査し、または現金の出納もしくは保管の状況について報告を求めることができる。
自己検査 (江東区会計事務規則第132条)	区長は、職員のうちから検査員を命じて、毎年度1回以上、出納員、現金取扱員及び資金前渡受者の取り扱いに係る会計事務について、検査させなければならない。
会計管理者の調査 (江東区会計事務規則第138条)	第1項 会計管理者は第3条第2項の規定により、会計事務について調査しようとするときは、所属の職員のうちから調査員を命じ、その日時、場所、対象及び項目並びに調査員の職、氏名をあらかじめ所管の部長に通知しなければならない。 第2項 前条の規定は、前項の調査員による調査の結果報告についてこれを準用する。この場合、同条中「区長」とあるのは、「会計管理者」と読み替えるものとする。

③指定金融機関に対する検査

江東区の指定金融機関は、江東区の指定金融機関の指定について(平成14年4月1日告示第81号)により、みずほ銀行と定められている。また、公金収納取り扱い店は、東京都指定金融機関及び東京都公金収納取り扱い店である。

江東区会計事務規則第139条から第143条では、毎年6月及び12月に指定金融機関の検査を行わなければならないとしている。平成29年度実施された指定金融機関に対する検査では、2回とも事故や不備は検出されていない。

④金銭出納員の設置

江東区会計事務規則第7条では、区長は別に定めるところにより、金銭出納員を指定するとされ、指定された金銭出納員は、各主管課にてそれぞれで現金を管理している。第

8 条では、区長は、別に定めるところにより、現金取扱員を指定するとし、指定された現金取扱員は、所属の金銭出納員の命を受けて、その出納事務の一部を取り扱うとされている。

江東区は金銭出納員及び現金取扱員については、「江東区金銭出納員、現金取扱員、給与取扱者、分任給与取扱者、物品出納員及び検査員の任命または指定について」(以下、「金銭出納員等規程」という。)において定めている。

金銭出納員等規程によると、江東区の金銭出納員は以下のとおりである。また、現金取扱員は金銭出納員の所属する課や係に所属する職員で金銭出納員以外の者をいう。

金銭出納員一覧

職務名	担任区分
政策経営部企画課企画担当係長 (庶務を担当する者に限る。)	政策経営部(別に定めるものを除く。)
政策経営部財政課予算担当係長 (庶務を担当する者に限る。)	政策経営部財政課
政策経営部広報広聴課広報係長	政策経営部広報広聴課
政策経営部情報システム課管理係長	政策経営部情報システム課
オリンピック・パラリンピック開催準備室オリンピック・パラリンピック開催準備課オリンピック・パラリンピック開催準備係長	オリンピック・パラリンピック開催準備室
総務部総務課総務係長	総務部(別に定めるものを除く。)
総務部職員課給与厚生係長	総務部職員課
総務部経理課管財係長	総務部経理課
総務部経理課契約係長	総務部経理課契約係
総務部営繕課計画係長	総務部営繕課
総務部人権推進課人権推進担当係長	総務部人権推進課
男女共同参画推進センター管理係長	男女共同参画推進センター
総務部危機管理課危機管理係長	総務部危機管理課
総務部防災課防災計画係長	総務部防災課
地域振興部地域振興課地域振興係長	地域振興部(別に定めるものを除く。)
地域振興部経済課融資相談係長	地域振興部経済課
消費者センター所長	消費者センター
地域振興部文化観光課観光推進係長	地域振興部文化観光課
地域振興部スポーツ振興課スポーツ振興係長	地域振興部スポーツ振興課
地域振興部青少年課青少年係長	地域振興部青少年課

第4部 包括外部監査の結果

職務名	担任区分
区民部区民課区民係長	区民部(別に定めるものを除く。)
出張所長(豊洲特別出張所長を除く。)	当該出張所
豊洲特別出張所管理係長	豊洲特別出張所
区民部課税課税務係長	区民部課税課
区民部課税課課税第二係長	区民部課税課課税第二係
区民部納税課長	区民部納税課
区民部納税課納税管理係長	区民部納税課
区民部納税課収納推進係長	区民部納税課収納推進係
区民部納税課徴収第一係長	区民部納税課徴収第一係
区民部納税課徴収第二係長	区民部納税課徴収第二係
福祉部福祉課福祉管理係長	福祉部(別に定めるものを除く。)
福祉部長寿応援課長寿応援係長	福祉部長寿応援課
福祉部地域ケア推進課包括推進係長	福祉部地域ケア推進課
福祉会館長	当該福祉会館
福祉部介護保険課庶務係長	福祉部介護保険課
福祉部障害者支援課障害者支援係長	福祉部障害者支援課
塩浜福祉園管理係長	塩浜福祉園
生活支援部医療保険課庶務係長	生活支援部(別に定めるものを除く。)
生活支援部保護第一課庶務係長	生活支援部保護第一課
生活支援部保護第二課庶務係長	生活支援部保護第二課
保健所健康推進課庶務係長	保健所(別に定めるものを除く。)
保健所生活衛生課生活衛生係長	保健所生活衛生課
保健所保健予防課保健係長	保健所保健予防課
保健相談所管理係長	当該保健相談所
こども未来部子育て支援課庶務係長	こども未来部(別に定めるものを除く。)
こども未来部保育計画課保育計画係長	こども未来部保育計画課
こども未来部保育課保育管理係長	こども未来部保育課
こども未来部保育課入園係長	こども未来部保育課入園係
環境清掃部温暖化対策課環境調整係長	環境清掃部(別に定めるものを除く。)
環境清掃部温暖化対策課環境学習情報館長	環境学習情報館
環境清掃部環境保全課環境美化係長	環境清掃部環境保全課

第4部 包括外部監査の結果

職務名	担任区分
環境清掃部清掃リサイクル課清掃リサイクル係長	環境清掃部清掃リサイクル課
清掃事務所管理係長	清掃事務所
都市整備部都市計画課都市計画担当係長(庶務を担当する者に限る。)	都市整備部(別に定めるものを除く。)
都市整備部まちづくり推進課まちづくり担当係長(庶務を担当する者に限る。)	都市整備部まちづくり推進課
都市整備部住宅課住宅管理係長	都市整備部住宅課
都市整備部建築課管理係長	都市整備部建築課
都市整備部建築調整課建築防災係長	都市整備部建築調整課
都市整備部地域整備課不燃化推進係長	都市整備部地域整備課
土木部管理課管理係長	土木部(別に定めるものを除く。)
土木部道路課工務係長	土木部道路課
土木部道路課道路占用係長	土木部道路課道路占用係
土木部河川公園課工務係長	土木部河川公園課
土木部施設保全課庶務係長	土木部施設保全課
水辺と緑の事務所長	水辺と緑の事務所
土木部交通対策課交通係長	土木部交通対策課
会計管理室審査係長	会計管理室
教育委員会事務局庶務課庶務係長	教育委員会事務局(別に定めるものを除く。)
教育委員会事務局学校施設課施設管理係長	教育委員会事務局学校施設課
教育委員会事務局学務課学事係長	教育委員会事務局学務課
教育委員会事務局指導室事務係長	教育委員会事務局指導室
教育センター管理係長	教育センター
教育委員会事務局学校支援課学校支援係長	教育委員会事務局学校支援課
教育委員会事務局放課後支援課育成係長	教育委員会事務局放課後支援課
教育委員会事務局放課後支援課支援係長	教育委員会事務局放課後支援課支援係
児童会館長	児童会館
児童館長	当該児童館
江東図書館管理係長	江東図書館
深川図書館次長	深川図書館

職務名	担任区分
図書館(江東図書館及び深川図書館を除く。)	当該図書館
選挙管理委員会事務局庶務係長	選挙管理委員会事務局
監査事務局監査担当係長(庶務を担当する者に限る。)	監査事務局
区議会事務局庶務係長	区議会事務局

⑤つり銭・両替金の留め置き

江東区会計事務規則第 33 条によると、歳入を収納する場合において、つり銭を準備する必要がある時は、会計管理者の定める金額の範囲内において、必要な現金を留め置くことができるとしている。また、会計管理室の定めた金銭会計事務の手引きによると、つり銭または両替金を留め置く必要が生じた場合には、会計管理者と事前に合議して金額を決めることとされており、この合議は年度ごとに必要とされる。

会計管理者は、政策経営部・区民部・地域振興部・福祉部・生活支援部・こども未来部・環境清掃部・保健所の 24 係で以下のとおり、合計 1,523 千円の現金をつり銭として留め置いている。

平成 29 年度つり銭の留め置き一覧

No.	配置	金額	用途
1.	政策経営部広報広聴課広報係	30,000 円	書籍等の有償頒布代金のつり銭
2.	政策経営部広報広聴課 情報公開個人情報保護担当	8,000 円	電子複写機の使用料及び公文書の写し交付代金のつり銭
3.	区民部区民課 住民記録係	50,000 円	通知カード再交付手数料のつり銭
4.	区民部区民課 証明係	300,000 円	記載事項証明書等戸籍関係証明手数料のつり銭
5.	区民部区民課 白河出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
6.	区民部区民課 富岡出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
7.	区民部区民課 小松橋出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
8.	区民部区民課 亀戸出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
9.	区民部区民課 大島出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
10.	区民部区民課 砂町出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
11.	区民部区民課 南砂出張所	50,000 円	証明書発行手数料や区民税、国保料のつり銭
12.	区民部豊洲特別出張所管理係	50,000 円	証明書発行手数料のつり銭
13.	区民部納税課 納税管理係	100,000 円	区税の窓口収納及び徴収員収納のつり銭
14.	区民部納税課 収納推進係	105,000 円	区税の窓口収納及び徴収員収納のつり銭
15.	区民部納税課 徴収第一係	40,000 円	区税の窓口収納及び徴収員収納のつり銭
16.	地域振興部地域振興課 地域振興係	20,000 円	区民交通傷害保険収納事務に伴うつり銭 (平成 30 年 2 月 1 日から平成 30 年 3 月 30 日のみ)
17.	福祉部介護保険課 庶務係	50,000 円	介護保険料の徴収のつり銭

第4部 包括外部監査の結果

No.	配置	金額	用途
18.	生活支援部医療保険課 保険料係	200,000 円	医療保険課保険料係窓口において保険料を徴収するにあたり、つり銭が必要となるため
19.	保健所生活衛生課 生活衛生係	40,000 円	食品衛生営業許可手数料収入の徴収につり銭が必要のため
20.	こども未来部保育課 管理係	80,000 円	南砂第五保育園における非定型一時保育を実施するにあたり、利用料を徴収してから納入するまでの間の一定額の留め置き及び利用者へのつり銭の用意のため(利用料)
21.	こども未来部保育課 管理係	20,000 円	南砂第五保育園における非定型一時保育を実施するにあたり、利用料を徴収してから納入するまでの間の一定額の留め置き及び利用者へのつり銭の用意のため(つり銭)
22.	こども未来部保育課 入園係	50,000 円	江東区保育費用徴収要綱に基づく保育費の徴収にあたり、つり銭が必要となるため
23.	環境清掃部清掃リサイクル課 清掃リサイクル係	10,000 円	有料ごみ処理券販売の際のつり銭
24.	環境清掃部江東区清掃事務所 管理係	20,000 円	有料ごみ処理券販売の際のつり銭

(2)実施した監査手続

①業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じ担当者へ質問を行った。

- 江東区会計事務規則
- 金銭会計事務の手引き
- 事務処理フロー
- 金融機関発行の残高証明書
- 平成 29 年度決算審査資料

②業務の概要を把握した上で、会計管理室の管理する金庫及び小切手の実物検査を行った。

(3)監査の結果

＜意見事項1＞差戻し件数を減らすために所管ごとの件数や内容を公表する必要性(会計管理室)

差戻しは、内容等に不備があるため、各主管課等へ起案されたものを差戻すものである。差戻し件数は、平成 28 年度が 4,670 件、平成 29 年度が 4,397 件となっている。会計管理室では、差戻し件数を減らして支払いの遅延を防止するために、書類審査の際に個別指導を行うとともに、金銭会計事務について毎年度、会計契約研修を行うなど、差戻し件数の減少に努めている。

しかし、会計管理室の努力にも関わらず、年間 4,000 件以上の差戻し件数が発生している。具体的には、平成 28 年度の営業日数は 245 日であるから 1 日平均 19 件、平成 29 年度の営業日は 246 日であるから 1 日平均 18 件の差戻しが発生している。

事務負担の軽減や業務を効率化させるために、差戻し理由等に応じて研修内容を見直したり、主管課ごとの差戻し件数や、差戻し理由を公表することにより、更なる差戻し件数の減少に努める必要がある。

＜意見事項2＞残高確認を行った証跡を残す必要性(会計管理室)

会計管理室では、毎月末に預金や証券等について、金融機関から取り寄せた残高証明書と財務会計システム上の残高を突き合わせて残高確認を行うこととなっている。しかし、預金の残高証明書については、残高確認を行った証跡が残されていないため、各基金や歳計現金等の残高がどの金融機関の預金残高に対応するのか明らかでなく、確認を行ったことを確かめることができなかった。目視で残高を確認し、財務会計システムの残高を突き合わせているものと推察されるが、残高を確認したという証跡を残高証明書にも残しておかなければ、残高確認を行った事実を後に証明できない。

よって、金融機関からの残高証明書に残高確認を行ったことがわかるように、財務会計システムとの関係を明らかにする等により証跡を残しておく必要がある。

＜意見事項3＞債権者登録にあたりチェック機能を持たせる必要性(会計管理室)

契約を伴う一般債権者及び源泉徴収対象者の債権者登録は、各主管課が支払い先から徴収した債権者登録書兼支払金口座振替依頼書を、出納係の職員が紙媒体で受け取り、財務会計システムに登録することにより行われている。しかし財務会計システムに登録する際に、責任者等によるチェックが行われていないため、口座番号入力間違いによる振替不能が発生する可能性もある。

よって、債権者登録を行うにあたり、例えば支払い先口座の入力画面を印刷し、これを印刷したものを、責任者かあるいは少なくとも債権者登録を行った職員とは別の職員がチェックをすることにより、チェック機能を持たせる必要がある。

＜指摘事項1＞未収金の各主管課へ適時に連絡する必要性(会計管理室)

江東区会計事務規則第 24 条第 1 項では、会計管理者は、歳入徴収者が行った調定の記録に基づき、当該調定による歳入金の収納状況を確認し、納入期限を超過した未収納の歳入金(以下「未収金」という。)を把握しなければならないとし、さらに第 2 項によると、会計管理者は、未収金を確認したときは、速やかに歳入徴収者に対し、未収納状況を解消させなければならない。歳入金が既に収納されたもので、調定が記録されていないものについても同様とするとしている。

しかし、実際には、未収金の管理は各主管課で行い、会計管理室は決算時をのぞき把握した未収金を各主管課に通知しておらず、未収納状況の解消を求めているはいない。

したがって、江東区会計事務規則に従って、未収金を把握し、各主管課に対し未収納状

況を解消させるよう通知する必要がある。

なお、未収金の把握と各主管課に対する未収納状況の解消の要請に関する当該規定は、江戸川区や墨田区、台東区等、他区の会計事務規則には定められていない。会計管理室が把握した収納状況を財務会計システムに速やかに反映させることができ、かつ各主管課において未収金の管理を適切に行う体制が整っている現状を鑑みると、当該定めが必要かどうかを検討することも一つの方法である。

＜指摘事項2＞出納員に対し、引継報告書の提出を求める必要性(会計管理室)

江東区会計事務規則第 129 条及び金銭会計事務の手引き第7章1. (6)には、金銭出納員が人事異動等で異動したときは、異動の日から 10 日以内に前任者はその事務を後任者に引き継がなければならないとしている。また、引継をするときは、双方立ち会いの上、帳簿及び関係書類と現金、有価証券の照合を行い、引継年月日及び引継完了の旨を帳簿の最終頁に記入し、双方連署する。引継完了後は、引継報告書を作成し、会計管理者へ提出するとの記載がある。

しかし、会計管理室は、金銭出納員からの引継報告書を受領していない。その理由を、会計管理室は、江東区会計事務規則第 129 条に規定されている出納員には、金銭出納員は含まれていないためとしている。

しかしながら、金銭出納員の設置は江東区会計事務規則第 7 条に基づき行われ、同条において金銭出納員のことを「出納員」と定義しているのであるから、同規則第129条の「出納員」は、別意に解すべき根拠や理由がある場合を除き、第 7 条で定義された出納員、つまり金銭出納員を意味するものと解するのが自然である。

したがって、江東区会計事務規則第 129 条及び金銭会計事務の手引き第7章1. (6)に基づき、金銭出納員の異動があった場合には、引継報告書の作成及びその提出を求める必要がある。

仮に、江東区会計事務規則第 7 条に定める出納員と、第 129 条に定める出納員の意味が異なると判断するのであれば、江東区会計事務規則においてその旨を明らかにした上で当該出納員に対し、引継報告書の提出を求める必要がある。

＜意見事項4＞資金前渡受者への調査を行う必要性(会計管理室)

江東区会計事務規則第 82 条第 5 項によると、会計管理者は、資金前渡受者に対して、預金通帳、証拠書類もしくは現金出納簿について随時調査し、または現金の出納もしくは保管の状況について報告を求めることができる。

資金前渡受者に対する調査の実績について会計管理室に質問したところ、会計管理室では、これらの調査を行っておらず、総務課より各帳簿等の自己検査の実施依頼がされている、とのことであった。しかし、総務課による自己検査は同規則第 132 条に基づき区長が実施する自己検査であり、会計管理室の実施すべき調査とは異なるものである。

よって、会計管理室は、資金前渡者等に対し、必要な調査を実施し、または報告を求める必要がある。

なお、同規則 138 条第 2 項では、自己検査の検査報告書については、会計管理室の調査員による調査の結果報告に準用することとしていることから、自己検査の検査報告書を分析し、必要と認める資金前渡受者に対して調査を行い、または報告を求めることも一つの方法である。

＜意見事項5＞つり銭・両替金の合議決裁文書を管理する必要性(会計管理室)

つり銭または両替金を留め置く必要が生じた場合には、会計管理者に事前に合議して金額を決めることとされており、この合議は年度ごと必要とされている。合議にあたっては、年 1 度、各主管課から電子決裁システムを通じて申請を受けて承認を行っている。この他に 3 か月に一度、金額の変更の有無について紙面により合議を行っている。しかし、会計管理室は、全ての主管課が申請を行っているかどうか確認を行っていない。

会計管理室は、少なくとも年 1 回の電子決済システムによる合議については、つり銭または両替金を留め置く全ての主管課が合議決裁を受けていることを確かめる必要がある。

2. 会計管理室における公金の管理及び運用

(1) 会計管理室の取り扱う公金の管理及び運用

①会計管理室の取り扱う資産の種類

会計管理室では、江東区の歳計現金等及び基金を取り扱っている。歳計現金等とは、一般会計及び特別会計と歳入歳出外現金に属する現金であり、基金とは、条例の定めにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、または定額の運用をするためのもので、地方自治法第 241 条第 1 項に定められている。

また、会計管理室では、有価証券並びに担保物の出納保管に関する事務を行っているため、江東区の所有する有価証券のうち、株券を発行する東京ベイネットワーク(株)の株券を管理している。なお、株券は指定金融機関の保護預かりとなっており、会計管理室は預かり証を保管している。

②公金の管理及び運用方針と公金管理計画

1) 江東区における公金管理の方針

江東区では、江東区における公金管理のあり方を平成 14 年 4 月 1 日に施行し、平成 25 年 7 月 1 日より江東区における公金管理の方針と名称を改め運用している。江東区における公金管理の方針第 3 条では、会計管理者は、毎年度公金管理計画を策定すると定められていることから、これに基づいて、年度ごとに江東区公金管理計画を策定している。

2) 江東区公金管理運用委員会

江東区公金管理計画は江東区公金管理運用委員会により決定され、この決定のもと会計管理室が管理・運用を行っている。

江東区公金管理運用委員会設置要領によると、公金管理運用委員会では、以下の事項について調査及び審議することとなっている。

○公金管理運用方針等の策定に関すること

- 金融機関の選別に関すること
- 金融商品の選択に関すること
- 金融機関破たん時の危機管理に関すること
- その他公金の管理運用に関すること

また、定期預金の選定方法は、経営状況の良好な金融機関の選定基準に該当する金融機関の中から金利の提示を受け、金利を提示した金融機関の中で有利なものを選定することになっている。

3) 平成 29 年度江東区公金管理計画

平成 29 年度江東区公金管理計画によると、歳計現金等については、第一に支払いに支障をきたさないよう細心の注意を払い、第二に可能な限り有利に保管することを目指していく、としている。具体的には、原則として流動性預金(普通預金)で保管するが、効率性を追求するため、一定期間の収支の見通しを立てた上で、余裕資金については定期性預金で保管するとしている。また、基金については運用期間が数か月から1年以内の場合は普通預金、定期性預金、譲渡性預金、国庫短期証券で、1年を超える場合は定期性預金、国債、政府保証債、地方債等で運用することとしている。これは、地方自治法第 241 条においては、基金について、最も確実かつ有利な方法で、確実かつ効率的に運用すると定めているためである。

また、会計事務規則第 18 条によると、会計管理者は、各主管課が財務会計システムに入力した毎月の収支予定額を基に各月の資金収支計画を作成しなければならないとされている。会計管理室は、資金需要額等の確認を行うため収支予定表を作成している。

4) 運用先の経営状況の監視

平成 29 年度江東区公金管理計画では、預金先の金融機関や債券発行体の経営状況の把握に努め、株価や債券利回り等に不審な動きが見られる場合は、江東区公金管理運用委員会の意見を聴き、速やかに預金の引き揚げ等、資金の保全策を講じるとしている。

会計管理室では、金融機関の経営状況の把握にあたっては、江東区、江戸川区、葛飾区、墨田区、足立区で構成される墨東 5 区の共同公金運用管理協議会へ出席することによって情報を収集し、その結果を江東区公金管理運用委員会に報告している。なお、共同公金運用管理協議会の議題は例年、公金運用についての情報交換と墨東 5 区内の金融機関について、直近 3 年間の財務情報をもとに分析を行っている。当該金融機関の分析にあたっては、調査対象となった金融機関の財務諸表の基礎数値、財務比率等、格付、株価及び従業員数等の詳細な比較表を作成している。その上で、健全性、流動性、収益性及び効率性については、以下の内容で金融機関分析一覧表を作成し、情報交換を行っている。

金融機関分析内容

調査対象金融機関	分析指標
都市銀行(4行) 地方銀行、第二地方銀行(4行) 信用金庫(11庫) 信用組合(2組合) その他(2団体)	○健全性 自己資本比率、不良債権比率 ○流動性 預貸比率、預証比率 ○収益性・効率性 業務純益、経費比率

③会計管理室の管理する預金残高

1)平成 29 年度末の預金残高

江東区では、保有する預金を三つに区分して管理し、歳計現金については、一般会計・特別会計等を合同運用口として、基金を特定目的基金と定額運用基金に分けている。

平成 28 年度末及び平成 29 年度末の管理運用別の預金残高は以下のとおりであり、平成 28 年度から平成 29 年度にかけて 56 億円預金残高が増加している。そのうちの 45 億円は合同運用口の増加である。特定目的基金及び定額運用基金に属する預金の残高については、大きな変動はない。

江東区預金残高推移

区分	合同運用口	特定目的基金	定額運用基金	合計
平成 28 年度末残高	315 億円	635 億円	106 億円	1,057 億円
平成 29 年度末残高	360 億円	646 億円	106 億円	1,113 億円
増加・減少額	45 億円	11 億円	0 億円	56 億円

2)預金残高の内訳

平成 29 年度末の江東区の金融機関別・預金別残高は以下のとおりである。

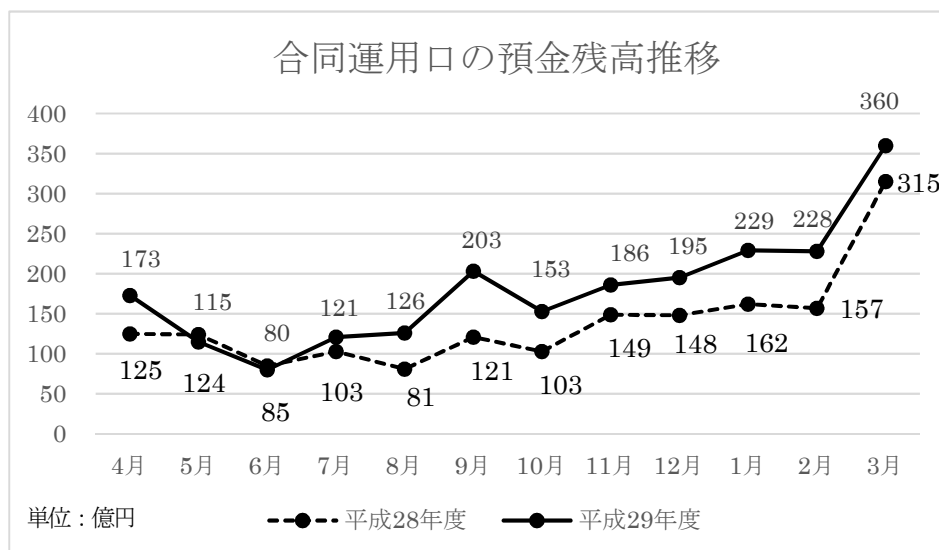
平成 29 年度末預金残高の内訳

金融機関種類	預金種別	金額	金利	割合
指定金融機関等	普通預金	103,461,454 千円	—	92.9%
指定金融機関等	普通預金(決済用預金)	3,546,000 千円	—	3.2%
指定金融機関	当座預金	400 千円	—	0.0%
A 信用金庫	定期預金	2,480,000 千円	0.075%~0.160%	3.9%
B 信用金庫	定期預金	1,900,000 千円		
	合計	111,387,854 千円	—	100.0%

3) 合同運用口の預金残高の推移

江東区の合同運用口の平成 28 年度から平成 29 年度の各月末の残高の推移は以下のとおりである。

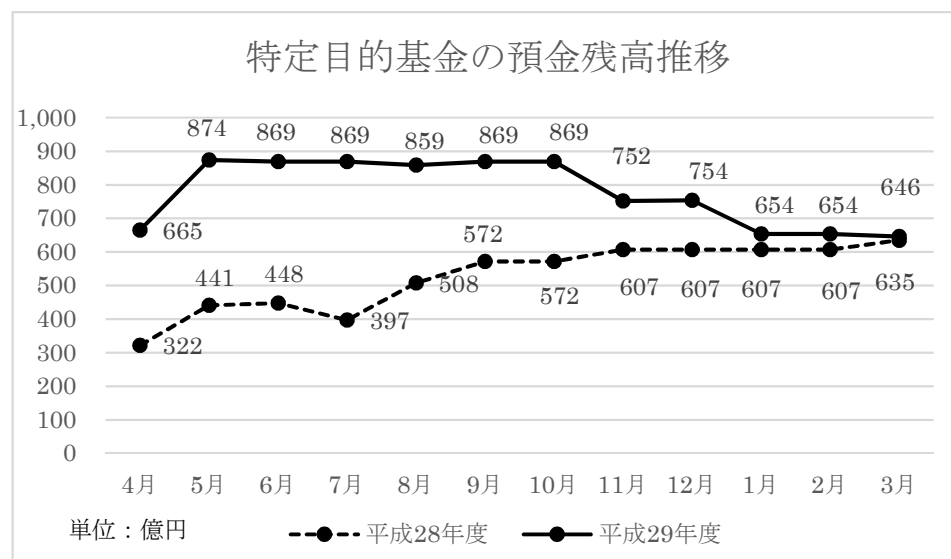
平成 28 年度及び 29 年度は、4 月末から 6 月末にかけて、及び 9 月末から 10 月末にかけての月末残高は減少局面にあり、6 月末から 9 月末、及び 10 月末から 3 月末にかけては増加局面にある。また、年間を通じての各月末の残高は最低でも 80 億円を超えている。



4) 特定目的基金の預金残高の推移

江東区の特定目的基金の平成 28 年度から平成 29 年度の各月末の残高の推移は以下のとおりである。

平成 28 年度及び平成 29 年度ともに 4 月末から 5 月末にかけて残高が大きく増加している。平成 29 年度は 5 月末から 10 月末までは横ばいであるが、11 月に 118 億円、1 月に 100 億円の債券を購入したことにより、10 月から 1 月にかけて残高が減少している。



④江東区の設置する基金

江東区は平成 29 年度末現在、20の基金を設置しており、これらの基金は、特定の目的につき将来の需要に備えるなどのため積み立てる特定目的基金と、一定額を積み立て融資や貸付の担保あるいは支払いのための回転資金とする定額運用基金に分けられる。

1)特定目的基金の概要

特定目的基金の概要及び平成 29 年度末基金残高

特定目的基金の種類	区分	平成 29 年度末 残高	各基金条例による基金の目的
財政調整基金	現金	15,292,626 千円	年度間の財源調整を行い、財政の健全な運営を図るため
	債券	16,652,438 千円	
減債基金	現金	1,312,385 千円	特別区債の償還に必要な財源を確保し、財政の健全な運営に資するため
	債券	4,462,541 千円	
公共施設建設基金	現金	23,448,658 千円	公共施設の建設資金に充てるため
	債券	17,799,950 千円	
東京オリンピック・パラリンピック基金	現金	467,630 千円	2020 年東京オリンピック・パラリンピック開催に伴う事業に要する経費の財源に充てるため
文化・スポーツ振興基金	現金	2,115 千円	文化及びスポーツに関する活動の功績をたたえ、もって区民の心身の健全な発達と意識の高揚に寄与することを目的とする事業の財源に充てるため
防災基金	現金	3,554,012 千円	災害の予防、応急対策及び復旧に要する経費の財源に充てるため
介護給付費準備基金	現金	3,396,004 千円	介護保険法に規定する計画期間における財政の均衡を保つため
みどり・温暖化対策基金	現金	381,857 千円	水と緑豊かな地球環境にやさしいまちを目指し、緑化の推進及び温暖化対策等に寄与する事業の財源に充てるため
エコ・リサイクル基金	現金	673,428 千円	環境共生型社会の構築を目指し、資源循環型社会の推進及び都市生態系の保全に寄与する事業の財源に充てるため
	債券	489,700 千円	
区営住宅整備基金	現金	70,388 千円	江東区営住宅の修繕または環境整備に要する経費の財源に充てるため
	債券	1,416,300 千円	
地下鉄 8 号線建設基金	現金	4,000,000 千円	地下鉄 8 号線の建設に要する経費の財源に充てるため
学校施設改築等基金	現金	12,079,820 千円	江東区立小学校、中学校及び義務教育学校の改築及び大規模改修に要する経費の財源に充てるため
	債券	700,000 千円	
合計		106,199,857 千円	

特定目的基金の運用状況

区分	平成 28 年度末残高	平成 29 年度末残高	増減	備考
現金	63,530,712 千円	64,678,928 千円	1,148,216 千円	運用収入 20,135 千円 運用利回り 0.02%
債券	32,610,386 千円	41,520,929 千円	8,910,543 千円	
合計	96,141,098 千円	106,199,857 千円	10,058,759 千円	

平成 28 年度末から平成 29 年度にかけて基金残高は 10,058,759 千円増加している。平成 29 年度の運用収入は 20,135 千円で、運用利回りは 0.02% であった。また平成 29 年度末現在江東区が保有している債券は、政府保証債、地方債及び財投機関債である。

2) 定額運用基金の概要

各定額運用基金の概要及び運用状況は以下のとおりである。

定額運用基金の概要及び平成 29 年度末基金残高

定額運用基金の種類	区分	平成 29 年度末残高	各基金条例による基金の目的
用地取得基金	現金	6,000,000 千円	公用もしくは公共用に供する土地または公共の利益のために取得する必要がある土地をあらかじめ取得することにより、事業の円滑な執行を図るため
中小企業融資基金	預託金	4,200,000 千円	江東区内の中小企業者に対し、事業経営上必要な資金の融資を円滑かつ効率的に行うため
国民健康保険高額療養費資金貸付基金	現金	68,596 千円	高額療養費の支給対象となる療養を受けた場合において、高額療養費が支給されるまでの間、療養に要する費用のうち高額療養費に相当する療養資金を貸し付けることにより、国民健康保険の被保険者の療養を確保し、もって福祉の増進を図るため
	貸付金	1,404 千円	
国民健康保険出産費資金貸付基金	現金	7,130 千円	出産育児一時金の支給対象となる出産に要する費用を支払うために必要な資金を貸し付けることにより、被保険者の福祉の向上を図るため
	貸付金	2,870 千円	
私立保育所等施設整備資金融資基金	預託金	100,000 千円	児童福祉法による認可を受け、江東区内に私立保育所を設置し、または設置を予定している法人に対し、私立保育所等の新築、増築及び改築に要する資金の融資を円滑かつ効率的に行うため
公共料金支払基金	支払い口座	400,000 千円	公共料金の支払い事務を円滑かつ効率的に行うため
用品調達基金	現金	14,989 千円	用品の集中購買を実施することにより、用品の取得及び管理に関する事務を円滑かつ効率的に行うため
	物品	11 千円	
私立幼稚園施設整備資金融資基金	預託金	20,000 千円	学校教育法による認可を受け、江東区内に設置されている私立幼稚園に対し、幼稚園の新築、増築、改築及び修繕に要する資金の融資を円滑かつ効率的に行うため
合 計		10,815,000 千円	

江東区財産に関する調書における定額運用基金の運用状況

区分	平成 28 年度末残高	平成 29 年度末残高	増減	備考
現金	6,088,965 千円	6,090,715 千円	1,750 千円	
支払い口座	400,000 千円	400,000 千円	0 千円	一般会計からの未補充の 158,338 千円を含む
貸付金	6,010 千円	4,274 千円	△1,736 千円	
物品	25 千円	11 千円	△14 千円	
預託金	4,410,000 千円	4,320,000 千円	△90,000 千円	預金口座に預け入れ
合計	10,905,000 千円	10,815,000 千円	△90,000 千円	運用収入 70 千円 運用利回り 0.0006%

定額運用基金は、融資や貸付の担保あるいは支払いのための回転資金であることから、長期性預金や債券による運用は行っておらず、普通預金に預け入れているため、若干の利息収入がある。また平成 28 年度から平成 29 年度にかけて 90,000 千円が減少しているが、これは、平成 29 年 4 月 1 日施行の江東区住宅修築資金融資基金条例を廃止する条例により、預託金 90,000 千円が取り崩されたことによる。

また、各定額運用基金の回転状況は以下のとおりである。

定額運用基金の回転状況

区分	基金残高	支出金額等	回転数
用地取得基金	6,000,000 千円	— 千円	0.000 回
中小企業融資基金	4,200,000 千円	4,200,000 千円	1.000 回
国民健康保険高額療養費資金貸付基金	70,000 千円	517 千円	0.007 回
国民健康保険出産費資金貸付基金	10,000 千円	200 千円	0.020 回
私立保育所等施設整備資金融資基金	100,000 千円	100,000 千円	1.000 回
公共料金支払基金	400,000 千円	1,742,545 千円	4.356 回
用品調達基金	15,000 千円	409,591 千円	27.306 回
私立幼稚園施設整備資金融資基金	20,000 千円	20,000 千円	1.000 回
合計	10,815,000 千円	6,472,853 千円	0.599 回

(2) 実施した監査手続

①業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じ担当者へ質問を行った。

- 江東区会計事務規則
- 金銭会計事務の手引き
- 事務処理フロー
- 江東区における公金管理の方針
- 江東区公金管理計画
- 江東区公金管理運用委員会設置要領
- 江東区公金管理運用委員会の議事録

②平成 28 年度及び平成 29 年度の預金残高の増減分析を行い、その内容の検討を行った。

(3) 監査の結果

＜意見事項6＞資金予定表の見通し期間の見直し等により、資金運用方法を効率化する必要性(会計管理室)

江東区会計事務規則第 18 条によると、会計管理者は、各所管が財務会計システムに記録した毎月の収支予定額をもとに、各月の資金収支計画を作成しなければならない。また、平成 29 年度江東区公金管理計画によると、歳計現金等は原則として流動性預金(普通預金)で保管するが、効率性を追求するため、一定期間の収支の見通しを立てた上で、余裕資金については定期性預金で保管することになっている。

しかしながら、会計管理室が作成している収支予定表は翌月分までである。2 か月分の収支計画では余裕資金があるかどうかの見通しは立たないため、よって余裕資金を定期性預金で保管することはできない。

なお、平成 29 年度の江東区の歳計現金である合同運用口の預金推移を見ると、最低額が平成 29 年 6 月末の 80 億円であり、最高額は平成 30 年 3 月末の 360 億円であり、平均額は 181 億円であり、年間を通じて資金に余剰が生じている状態である。

よって、江東区は、余裕資金を効率的に保管するために、年度ごとの江東区公金管理計画の策定にあたっては、年度末までの収支予定表を策定して余裕資金を把握し、平成 29 年度公金管理計画にあるように、余裕資金を定期性預金で運用する必要がある。

＜意見事項7＞金融機関等の分析内容について検討する必要性(会計管理室)

江東区における公金管理の方針第 10 によると、預金を行う金融機関の経営状況の把握には、適時、決算資料等からの経営指標により経営状況を把握しなければならないとされている。また、経営状況の把握は経営指標による他、有価証券報告書・投資格付調査機関による評価・経済金融専門誌等による評価・金融機関の経営状況の監督官庁による調査報告・その他の調査により行くとされている。

平成 30 年 3 月 28 日に開催された公金管理運用委員会では、主要金融機関の分析の結果が議題の一つとなっており、金融機関分析一覧表として、墨東 5 区の共同公金運用管理協議会の資料を使用している。江東区による公金管理の方針第 10 に定める事項は、墨東 5 区による金融機関分析一覧表と一部内容が重複しているため、当該分析結果に異常がない場合は、その部分についての一覧表の作成は不要と考えられる。江東区が定めた、江東区における公金管理の方針による調査事項と墨東 5 区による金融機関分析一覧表の重複の状況を比較すると以下のとおりである。

江東区の公金管理の方針による調査事項と墨東5区の金融機関分析一覧表の重複の状況

江東区における公金管理の方針	墨東5区分析事項	一覧表作成 省略の可否
第10 1		
1) 自己資本比率	あり	可
2) 不良債権比率	あり	可
3) 期間損益	あり	可
4) 預金量の推移	あり	不可
5) 金利	なし	不可
第10 2		
1) 有価証券報告書	なし	不可
2) 投資格付調査機関による評価	あり	不可
3) 経済・金融専門誌等による評価	なし	不可
4) 金融機関の経営状況の監督官庁による調査報告	なし	不可

「あり」は重複のある調査項目で、「なし」は江東区の調査項目である。

上記によると、江東区は、表の「第10 1」4)から5)までと、「第10 2」の1)から4)までは別途一覧表を作成する必要がある。

よって、江東区における公金管理の方針第10に従って、墨東5区による金融機関分析一覧表に記載されていない項目については、別途一覧表を作成して分析し、その結果を江東区公金管理運用委員会に示す必要がある。

なお、会計管理室では、日本経済新聞を購読しており、金融機関や監督官庁に新しい動きがあれば、タイムリーに情報を把握することが可能な状態にある。このため、江東区における公金管理の方針「第10 2」に定められた調査は、金融機関の経営状況等に関する重大な報道がなされたときや、江東区公金管理運用委員会より要請があった場合等、必要と判断した時に調査すれば足りるとも考えられる。その場合は江東区における公金管理の方針にその旨を記載しておく必要がある。

<意見事項8>運用先金融機関の選定基準を現状に合った基準に改める必要性(会計管理室)

平成29年度江東区公金管理計画では、指定金融機関外へ預け入れをする場合は、経営状況の良好な金融機関の選定基準に該当する金融機関の中から決定するとしている。金融機関の選定基準は以下のとおりであるが、江東区は預け入れに際し、預け入れ金融機関が当該基準に合致しているかの検討を行っていない。

運用先金融機関の選定基準

項目	基準
自己資本比率	原則として国際統一基準適用金融機関は8%以上、国内基準適用金融機関は4%以上であること。
不良債権比率	原則として10%以下で、かつ、自己資本比率の範囲内であること。
総資本利益率	同一業態の金融機関の当該指数に比べて著しく劣っていないこと。
株主資本利益率	
経費比率	
総資金利鞘	
預貸比率	
預証比率	
格付け	格付け会社の格付けを取得している場合は、その格付けがトリプル B 以上であること。
その他	特別区内に本、支店または営業拠点があること。 会計管理者が定める条件に応じられること。

江東区が預け入れ金融機関について、上記基準に合致しているかどうか検討していない理由の一つとして、当該基準の調査に係る事務負担が重すぎて実践できないのではないかと考えられる。具体的には、上記表の中の総資本利益率、株主資本利益率、総資金利鞘、格付けは、金融機関分析一覧表に含まれていないため、別途一覧表を作成する必要があり、更にそれについて同一業態の金融機関の指数よりも著しく劣っていないことを確認するために金融機関から同様の情報を入手して分析し、一覧表を作成する必要がある。一方で、総資本利益率や株主資本利益率は、自己資本比率や業務純益に連動するため、自己資本比率が要件を満たしており、業務純益が2期連続黒字である等の条件に置き換えれば、預け入れをするに良好な経営状況かどうかは判断できるとも考えられる。

よって、江東区は、運用先金融機関の選定基準の各調査項目について、現状に合った実践可能な調査項目を定め、預金の預け入れにあたっては、当該基準に合致しているかどうかの調査を行う必要がある。

＜意見事項9＞公金管理運用委員会へ外部専門家を出席させる必要性(会計管理室)

公金管理運用委員会は基金を所管する課の課長と会計管理室長の17名により構成されている。公金管理運用委員会の調査・審議事項である金融機関や金融商品の選択には金融に関する専門的な知識が必要であることから、江東区公金管理運用委員会設置要領では、必要があるときは委員以外の者に出席を求め、意見を聴くことができとしているが、実際には意見を聴いていない。運用商品の選定についても、また金融商品の情報についても必ずしも議論を尽くしたとは言えない。

安全で利回りの良い債券や良い条件で預け入れが可能な金融機関は自治体の間でも人気があることから、他自治体等から有利な情報を入手することは困難である。

平成 29 年度の包括外部監査の意見事項にもあるとおり、より専門的な見地から金利の動向や金融機関等の経営状況を調査し、より多くの情報源を確保するためには、江東区は公的金融の専門家を活用することが望ましい。

＜意見事項 10＞公金運用計画の定める上限を大幅に超えた定期預金の預け入れを改める必要性(会計管理室)

平成 29 年度公金管理計画では、三大メガバンクを除く金融機関への預金は、当該金融機関の総預金量の 0.1%程度を上限とすると定めている。

平成 29 年度末現在、江東区は 2 庫の信用金庫に合計 4,380 百万円を定期性預金として預け入れている。そのうちの A 信用金庫について、平成 28 年 3 月末から平成 30 年 3 月末までの総預金量とそれにもとづく公金運用計画による預金限度額と江東区の預け入れ状況は以下のとおりである。

A 信用金庫の総預金量と江東区の預金限度額

区分	平成 28 年 3 月末	平成 29 年 3 月末	平成 30 年 3 月末
総預金量	1,735,557 百万円	1,785,228 百万円	1,828,479 百万円
限度額(総預金量×0.1%)	1,736 百万円	1,785 百万円	1,828 百万円

江東区の A 信用金庫預け入れ額と預金限度額

預け入れ日	預け入れ額	江東区預金額	預け入れ限度額	限度超過額	超過率
平成 29 年 1 月 30 日	780 百万円	780 百万円	1,736 百万円	—	—
平成 29 年 5 月 18 日	1,000 百万円	1,780 百万円	1,785 百万円	—	—
平成 29 年 9 月 20 日	700 百万円	2,480 百万円	1,828 百万円	652 百万円	35.6%

以上のとおり、江東区は平成 29 年の 1 月と 5 月、9 月の 3 回にわたって A 信用金庫の定期性預金へ預け入れているが、5 月 18 日に預け入れた時点で A 信用金庫への定期性預金の額は限度額ぎりぎりとなっている。しかし、その後も 9 月に更に定期性預金を預け入れたため、預金限度額 1,828 百万円を大幅に上回るようになった。

よって、江東区は、預金の預け入れに際しては、江東区公金管理計画の預け入れ限度額を遵守した運用を行う必要がある。

＜意見事項 11＞実態に見合った公金管理計画を策定する必要性(会計管理室)

平成 29 年度公金管理計画では、三大メガバンクを除く金融機関への預金は、当該金融機関の総預金量の 0.1%程度を上限とすると定めている。＜意見事項 10＞公金運用計画の定める上限を大幅に超えた定期預金の預け入れを改める必要性(上記)で述べるように、平成 29 年度末で当該上限額は守られていないが、平成 30 年度の公金管理計画も平成 29 年度のものと同じ内容で、預金限度額も総預金量の 0.1%程度と定められている。

一方で、平成 30 年 5 月に江東区が大口定期預金への預け入れを検討する際に使用し

た資料には、預金限度額として総預金量の0.1%の他に、0.13%、0.15%及び0.175%とした、公金管理計画で定める限度額を大幅に超過するシミュレーションを行っていた。

公金管理計画は、毎年策定されることになっており、景気や金利情勢等に応じて変更することが可能であるのだから、他区における預金の預け入れ限度額の設定方法等を考慮しつつ、江東区の公金運用の実態に合った、遵守可能な公金管理計画を策定する必要がある。また、公金管理計画に定めた限度額は総預金量 0.1%程度とあるが、この「程度」の水準に対する考え方は人によって異なるため、総預金量の 0.1%を超えた預け入れをする可能性がある場合には、江東区公金管理運用委員会において年度の公金管理計画の承認を受ける際に、どの程度超過する可能性があるのかを説明し、出席する各委員の了解を得て、その旨を会議の議事録に残しておく必要がある。

Ⅱ. 保護第一課及び保護第二課における現金の管理

1. 保護第一課及び保護第二課の現金

(1) 組織概要

保護第一課及び保護第二課は生活保護法に基づく生活困窮世帯への保護、母子・父子・婦人・家庭相談業務、入院助産の実施、行旅死・病人取り扱い等の事業を行っており、各所管地域は以下のとおり、保護第一課が深川地区全域と城東地区の一部を担当し、保護第二課は城東地区のうち保護第一課が所管しない地区を担当している。また区役所は深川地区に位置するため、保護第一課は区役所内にあり、保護第二課は城東地区の総合区民センター内にある。

所管地域

区分	主な所管	地区
保護第一課	深川地区	清澄、常盤、新大橋、森下、平野、三好、白河、高橋、佐賀、永代、福住、深川、冬木、門前仲町、富岡、牡丹、古石場、越中島、塩浜、枝川、豊洲、東雲、有明、辰巳、潮見、青海、千石、石島、千田、海辺、扇橋、猿江、住吉、毛利、木場、東陽、東砂6～8丁目、南砂、新砂
保護第二課	城東地区	亀戸、大島、北砂、東砂1～5丁目、新木場、夢の島、若洲

また、保護第一課及び保護第二課は総勢 148 名体制となっており、係別の分掌事務は以下のとおりである。担当事務の所管係に違いがあるものの、受験生チャレンジ支援貸付相談事業を除くすべての事業について、保護第一課と保護第二課ではそれぞれの担当地区において、同一の事業を行っている。

担当事務一覧

	係	担当事務
保護第一課	庶務係	課の庶務事務、行旅死亡人取り扱い、貸付金償還
	相談係	生活相談、母子及び父子相談、家庭相談、婦人相談
	保護第一係～保護第四係	生活保護世帯に対する個別援護
	自立支援担当	就労促進事業、生活自立支援事業、母子家庭等自立支援事業、生活困窮者自立相談等支援事業、まなびサポート事業、受験生チャレンジ支援貸付相談事業
	事業調整担当	中国残留邦人生活支援事業、年金受給資格調査事業
保護第二課	庶務係	課の庶務事務、行旅死亡人取り扱い、貸付金償還
	相談係	生活相談、母子及び父子相談、家庭相談、婦人相談、年金受給資格調査事業
	保護第一係～保護第四係	生活保護世帯に対する個別援護
	自立支援担当	就労促進事業、生活自立支援事業、生活困窮者自立相談等支援事業、まなびサポート事業、母子家庭等自立支援事業、中国残留邦人生活支援事業、

(2) 保護第一課及び保護第二課における保護の状況

平成30年3月末現在の保護世帯は7,753世帯、保護人数は9,841人であり、これらの生活保護世帯に対する個別援護事業に8人の査察指導員と71人のケースワーカー（以下、「CW」という。）が従事している。CW一人が受け持つ担当者世帯数の推移は以下のとおりである。

なお、査察指導員とは社会福祉法の規定により福祉事務所に置かれる、指導監督を行う職員で、江東区では生活保護世帯に対する個別援護を行う保護第一係から保護第四係までの係長が担っている。CWとは、生活保護行政では保護申請時の調査、保護の決定、生活指導等を行う職員の総称であるが、江東区では査察指導員の下で生活保護世帯に対する個別援護を行う職員をいう。

CW一人が受け持つ担当者世帯数の推移

区分	平成28年4月			平成29年4月			平成30年4月		
	CW数	保護世帯	平均担当数	CW数	保護世帯	平均担当数	CW数	保護世帯	平均担当数
保護第一課	36人	4,066	112.9	34人	4,077	119.9	36人	4,071	113.1
保護第二課	35人	3,729	106.5	36人	3,712	103.1	35人	3,682	105.2
計	71人	7,795	109.8	70人	7,789	111.3	71人	7,753	109.2

(3) 保護第一課及び保護第二課で取り扱う現金の種類

保護第一課と保護第二課では基本的に同じ事業を行っているが、保護第一課は区役所内にあり、7階に指定金融機関の出張所があることから、窓口現金の扱いを行っていない。また、保護第二課は総合区民センターにあり、金融機関を併設していないことから窓口現金を扱っている。各種現金の保護第一課及び保護第二課における取り扱い状況は以下のとおりである。

	現金の種類	内容	保護第一課	保護第二課
歳入に係る現金	女性福祉資金貸付金返還金収入	女性福祉資金の元本の返還金	—	取り扱う
	女性福祉資金貸付金利子収入	女性福祉資金の利子の返還金	—	取り扱う
	弁償金	生活保護法第63条・第78条に基づく返還金	—	取り扱う
	情報公開文書作成費収入	情報公開に係る文書作成費	取り扱う	取り扱う
	雑入	雑入	—	取り扱う
歳出に係る現金	生活保護費緊急払い	保護開始時等、定例では間に合わない場合に生活保護費を随時緊急払いするための現金	取り扱う	取り扱う
	生活保護費窓口払い	生活保護費の定例払いが窓口払いとなっているものの現金	取り扱う	取り扱う

	現金の種類	内容	保護 第一課	保護 第二課
	生活保護事務タクシー代	出張時等にタクシーを利用する際の現金	取り扱う	取り扱う
	婦人相談タクシー代	出張時等にタクシーを利用する際の現金	取り扱う	取り扱う
	会議室使用料	総合区民センター会議室使用料に充当する現金	—	取り扱う
	修繕料	自転車修理等に使用する現金	—	取り扱う
その他	生活保護費預かり金	受給中の被保護者の金銭管理のための現金、死亡廃止等に伴う遺留金等	取り扱う	取り扱う
	行旅死亡人等遺留金	行旅死亡人等の死亡時の遺留金	取り扱う	取り扱う
	緊急援護給付金	生活保護法外で緊急に援護が必要な場合に支給する現金(社会福祉法人江東区社会福祉協議会より委託されている)	取り扱う	取り扱う

2. 金銭管理等事務取扱マニュアルの運用状況

(1) 金銭管理等事務取扱マニュアルにおける現金の管理

①金銭管理等事務取扱マニュアルの概要

保護第一課及び保護第二課では、生活保護事業を行うにあたり多額かつ多岐に渡る現金を管理する必要があることから、それぞれの課で金銭管理等事務取扱マニュアル(以下、「金銭管理マニュアル」という。)を策定し、金銭管理業務の指針としている。

金銭管理マニュアルは、保護第一課と保護第二課で協議の上、事務内容に大きな差異がないように調整した上で、各課が独自のルール等を設け、また様式等を作成して運用することとなっている。金銭管理マニュアルの構成は、以下のとおりとなっている、マニュアル本文で使用する様式が別紙として添付されている。

金銭管理マニュアルの構成

区分	項目
1.	マニュアル策定の主旨
2.	方針
3.	事務所払い
4.	住宅扶助費及び介護保険料の代理納付について
5.	送金払いについて
6.	財団払いについて
7.	単身被保護者の遺留金について
8.	各係金庫の管理について
9.	法第 63 条・法第 78 条及び保護費過払金の未収入分に係る督促等管理について
10.	ケース記録等の確認
11.	地区担当員について

②保護第一課及び保護第二課の金銭管理マニュアルの比較

金銭管理マニュアルの保護第一課及び保護第二課での事務手続を比較したところ、両者の手続上の違いとその運用状況は以下のとおりであった。

保護第一課及び保護第二課の金銭管理マニュアルの差異

項目	保護第一課のマニュアル	保護第二課のマニュアル	実際の運用上の差異
1.現金書留による保護費の送金の際の庶務係による確認	CWが現金書留封筒に現金を入れ、査察指導員及び庶務係長が確認する。	CWが現金書留封筒に現金を入れ、査察指導員が確認する。	保護第二課では、現金書留で送金する現金について庶務係は確認していない。
2.保護費を送金払いする際の振込支払明細書の送付	交付先へ振込支払明細書を毎月送付している。	規定なし。	保護第二課では、学校給食費及び病院への送金は振込支払明細書を送付しているが、家主への送金にあたっては送付しない。
3.生活扶助費を送金(交付)できる対象者	地域密着型介護老人福祉施設もしくは介護老人福祉施設の長または介護老人保健施設もしくは介護療養型医療施設の管理者に対して交付することができる。	被保護者が入院している病院の管理者に対して交付することができる。	保護第一課では、被保護者が病院へ入院している場合は被保護者に支払っている。保護第二課では介護老人福祉施設の管理者等には交付していない。
4.地区担当員による被保護者の印鑑の管理の定め	真にやむを得ない事情がある場合は各査察指導員の管理とする。	規定なし。	保護第二課でも印鑑を預かり、各係の手提げ金庫で管理している。

(2)実施した監査手続

①業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者に質問等を行った。

○金銭管理マニュアル

○福祉事務所における不正事案再発防止策

○生活支援部保護第一・第二課 事業概要

②実際に CW が使用している管理資料をサンプルで入手し、記載事項の正確性や内容の妥当性について検討した。

③保護第一課及び保護第二課の実務現場に赴き、現金管理状況等を視察した。

(3) 監査の結果

＜意見事項 12＞金銭管理マニュアルを日常業務において確認する必要性(保護第二課)

包括外部監査の実施時である平成 30 年 8 月時点で有効な金銭管理マニュアルは平成 30 年 3 月 22 日に改正された平成 30 年 3 月改定版であるが、監査対象年度は平成 29 年度であることから、平成 29 年度現在有効な金銭管理マニュアルの提出を依頼したところ、「前回の改定は長い年月が経過しているため探さないと提出できない」という回答があった。その後、平成 21 年 3 月に改定された金銭管理マニュアルの提出を受けたが、最終的には平成 29 年度現在有効な金銭管理マニュアルとして平成 25 年版が存在することが判明した。

金銭管理マニュアルは業務マニュアルであり、職員が業務を行うにあたり指針となる手続をまとめたものであるため、本来であればすぐ手に取れる場所に備え置く必要がある。しかし、半年前まで有効であったマニュアルがどれかわからない状況であれば、そもそもマニュアル自体を見ておらずマニュアルどおりに事務を行っていないのではないかという疑念が生じる。金銭管理マニュアルは、金銭管理を行う職員がすぐに手の届く場所に保管し、日常業務において確認しながら事務を行う必要がある。

＜指摘事項3＞金銭管理マニュアル別紙様式の見直しをする必要性(保護第二課)

保護第二課へ現場視察を行い、実際に CW が使用している帳票をサンプルで閲覧した結果、平成 30 年 3 月改定版あるいはそれ以前の金銭管理マニュアルに添付されている別紙の様式とは異なるものが多くあった。保護第二課の金銭管理マニュアルの様式の使用状況は下表のとおりである。

金銭管理マニュアルの様式の使用状況

区分	庶務係	相談係	第一係	第二係	第三係	第四係
別紙 1 生活保護費私有明細書件領収書	△	×	○	×	×	×
別紙 2 生活保護費支給明細書(緊急払い)	△	×	△	×	×	×
別紙 3 領収書	△	×	△	×	○	×
別紙 4 保護費(日払い等)調査票	×	×	×	×	×	×
別紙 5 預かり証	×	×	○	○	△	△
別紙 6 個人払い計算書	×	×	×	○	○	×
別紙 7 被保護世帯預かり金 受渡し確認簿	○	○	○	○	○	○
別紙 8 支払い証明書	△	×	○	○	○	×
別紙 9 現金書留	△	△	△	○	○	×
別紙 10 債権者登録書兼支払金口座振替依頼書	○	○	○	○	○	○
別紙 11 生活保護受給者の振込について	×	×	×	×	×	×
別紙 12 措置費精算内訳書	△	×	×	×	×	×
別紙 13 遺留金品確認書	×	×	○	×	○	△
別紙 14 納入通知書	○	○	○	○	○	○

区分	庶務係	相談係	第一係	第二係	第三係	第四係
別紙 15 分納誓約書(第 78 条)	△	×	△	△	×	△
別紙 16「生活保護費」返還の督促	△	×	△	×	×	×
別紙 17 督促状対象者一覧	○	○	○	○	○	○
別紙 18 入院患者調査票	×	△	○	○	○	△
別紙 19 救護施設入所者調査票	×	△	○	○	○	△
別紙 20 生活保護決定調書	△	△	△	△	○	△
別紙 21 援助方針の見直し	△	△	△	△	○	△
別紙 22 生活保護世帯引継ぎ一覧	△	△	△	○	○	×

○:マニュアルにある様式を使用しているもの。

×:マニュアルにある様式を現在使用していないもの。

△:マニュアルと異なる様式を使用しているもの。

22 枚の別紙のうち、保護第二課全体でマニュアルにある様式を使用していたものは 4 様式(別紙 7、10、14、17)のみであり、これらはシステムからの出力である等の理由により担当者の判断では変更できないものである。また、現在は使用していないものが 3 様式(別紙 4、11)で、マニュアルと異なる様式を使用しているものが 14 様式であった。

また、別紙 5 預かり証について、金銭管理マニュアルでは本文に「CW が被保護者から現金を預かった時は、必ず CW と査察指導員の連名で『預かり書』*別紙 5 を発行する。」としているが、添付されている別紙 5 の預かり書様式には、係長と金銭出納員が捺印することとなっており、本文と別紙の整合性が取れていない。なお、当該様式は控えがないため、被保護者に実際に預かり証を渡しているのか確かめることができなかった。

つまり、金銭管理マニュアル自体が形骸化しており実質的な CW の行動規範になっていない。定められた様式の使い勝手が良くない等の理由により、各担当者がより現実に即した書式に修正して使用することにより、長い年月を経て実際に使用している書式が金銭管理マニュアルに定められた様式と乖離したものと思われる。

よって、保護第二課は、別紙の様式を見直し、現状使用されている様式の中から、あるいはこれらを必要に応じて修正する等により、保護第二課として使用する様式を定めるとともに、使用しない様式は削除する必要がある。

<意見事項 13> 金銭管理マニュアルにない事務手続を追加する必要性(保護第二課)

保護第一課と保護第二課では、ともに被保護者から印鑑を預かって管理しているが、保護第二課の金銭管理マニュアルには、被保護者から印鑑を預かることを認める旨の定めがない。また、保護費を送金払いする際に振込支払い明細書を送付する旨の定めが保護第二課にはない。このため、金銭管理マニュアルにおいて、被保護者から印鑑を預かる場合とその場合における管理方法、及び送金払いにあたり振込支払明細書を送付する旨及び送付の対象を明らかにしておく必要がある。

＜意見事項 14＞本人以外に生活扶助費を送金する場合のルールを改める必要性(保護第二課)

生活保護法第31条第3項では、保護費のうち生活扶助費については、世帯主またはこれに準ずる者に交付するものとし、それ以外の者に対し送金できる場合は同条第4項で定める施設にて介護を受ける被保護者であって本人に交付することが適当でない場合としている。同条第4項で定める施設とは、介護保険法に規定される地域密着型介護老人福祉施設、介護老人福祉施設、介護老人保健施設または介護医療院であって、生活保護法により指定を受けた者または指定を受けた者とみなされた者である。また、厚生労働省の発出した事務処理基準の一つである生活保護手帳別冊問答集 2018 年度版では、限定的ではあるが、病院管理者への日用品費の支払が認められている。

保護第二課の金銭管理マニュアルでは、生活扶助費を送金できる者を病院の管理者としているが、病院管理者に送金できるのは例外的なケースである。

保護第二課の金銭管理マニュアルにおける生活扶助費の送金対象となる施設管理者は、平成21年度版では、生活保護法第31条第4項の定めと一致していたが、平成25年度の改定以降、何らかの理由により病院の管理者に変更されている。

したがって、金銭管理マニュアルにおいて、本人以外に生活扶助費の送金ができる施設の管理者を生活保護法第31条第4項に定められた施設と改め、病院管理者に送金できる場合を、病院管理者が被保護者本人宛の現金送金の受け取りを拒否した等やむを得ない場合に限定する必要がある。

＜指摘事項4＞現金書留送金にあたり庶務係の確認を受ける必要性(保護第二課)

保護第二課の金銭管理マニュアルによると、保護費を現金書留により送金する場合、CW と査察指導員のみが事務を行うこととなっており、実際の運用においても庶務係は関与していない。その理由としては、現金書留による送金件数が多いためとのことである。現金書留による送金件数は、保護第一課では毎月130件前後であるのに対し、保護第二課では毎月150件から170件程度とのことであり、保護第二課のほうが送金件数が多い。

しかしながら、江東区から被保護者への保護費の支払いは江東区の歳出に係る事務であり、江東区会計事務規則に従う必要がある。江東区会計事務規則は例外的に現金取扱員や金銭出納員以外の者が現金を扱うことを認めていないため、金銭管理マニュアルによって実務的な作業をCWや査察指導員の事務とするとしても、最終的には金銭出納員や現金取扱員による確認が必要である。よって、金銭管理マニュアルにおいて、庶務係による確認を要する旨を定めて運用する必要がある。

＜意見事項 15＞金銭管理マニュアルの基本的な事務を統一する必要性(保護第一課及び保護第二課)

現在、金銭管理マニュアルが、保護第一課と保護第二課で別々に作成されており、その内容も同一ではなく課によって異なっている。これは各課で独自の管理方法や地域性のある問題に対処する必要があることから、必要に応じて記載事項を変えているためとのことで

ある。しかし、同じ江東区で同じ生活保護事業に係る金銭管理事務であるにも関わらず、マニュアルが大きく異なることは不自然であり、事務レベルに差が生じる可能性があるため好ましくない。個々の事例や様式等の細かい部分について差が生じることには問題はないが、**<意見事項 14> 本人以外に生活扶助費を送金する場合のルールを改める必要性(保護第二課)(46 ページ)**等にあるような、原則的な処理については、実質的な事務レベルの差異が生じないように、金銭管理マニュアルを改定する際には、保護第一課と保護第二課で内容の擦り合わせを行い、基本的な事務については実質的な統一を図る必要がある。

3. 保護費

(1) 保護費の概要

① 現金払いされた保護費の預かり

保護費は、原則として会計管理室を通じて、銀行振込により被保護者に支払うこととなっている。しかし、預金口座を開設していない等、やむを得ない事情がある場合は、現金により支払っている。保護費の支払いは原則として毎月 1 回であり、被保護者に支払われた保護費は各被保護者が管理する。しかし、被保護者に金銭管理能力がない等、やむを得ない事情がある場合には、既に支払われた保護費のうち当面使用しない現金や印鑑、預金通帳を保護第一課及び保護第二課で預かることがある。この場合、被保護者は必要の都度、福祉事務所に出向いて担当の CW から預けている現金等を受け取っている。これらの保護費や印鑑、預金通帳は各係の手提げ金庫で保管されており、その主な管理方法は以下のとおりである。

預かった保護費の管理方法

項目	保護第一課	保護第二課
現金の預かり	預かり日、預かり金額を記載した預かり証を発行する。	預かり日、預かり金額を記載した預かり証を発行する。
	預かった金額と日付を個人別の現金管理簿に記録する。	預かった金額と日付を個人別支払い計算書に記録する。
預かり金の支払い	被保護者から所定の様式による署名済みの領収書を受領する。	被保護世帯預かり金受け渡し確認簿に支払い金額を記載し、被保護者の捺印を受ける。
	個人別の現金管理簿に支払った金額と日付を記録する。	個人別支払い計算書に支払った金額と日付を記録する。
現金監査	年 2 回、現金監査を受ける。	年 2 回、現金監査を受ける。

② 現金監査の概要

金銭管理マニュアルは、年 2 回、被保護者から預かった保護費等の現金について、現金監査を行うことを求めている。これは、保護費は既に江東区から被保護者に支払い済みであり、歳計現金または歳計外現金ではないことから、監査委員による定期監査の対象外であるためである。

現金監査の実施にあたっては、保護第一課では課長、庶務係長及び査察指導員が、保護第二課では課長と査察指導員が立ち会うこととされている。

各課が作成する現金監査実施要領の記載事項と担当者からの説明や提出を受けた資料をもとに監査人が作成した各課における実際の現金監査の手順は以下のとおりである。

現金監査実施要領の記載事項

項目	保護第一課	保護第二課
1. 趣旨	・CW が金庫で預かっている現金、通帳や印鑑などの確認とその妥当性を再確認する。 ・手提げ金庫内の整理	CW が金庫で預かっている現金等を監査し、その妥当性を確認する。
2. 準備物品	【CW】現金管理表・現金管理簿・現金・通帳・カード・印鑑・鍵など 通帳は、可能な限り監査直前に記帳を行い、現在残高を確認して現金管理表に転記する。 なお、不要な小銭は現金管理前に必ず逆両替をすること。 【査察】現金監査集計表・現金の管理状況調査票	【CW】簿記・現金管理表・現金等 【査察】現金監査集計表
3. 手順	現金管理表の内容を順次確認し、現金管理簿等と現金を照合する。	現金管理表の内容について順次確認し、簿記と現金等を照合する。
4. 監査時間	1人あたり10分程度	1人あたり10分程度

現金監査の手順

手順		使用書類	
		保護第一課	保護第二課
ステップ1	庶務係において現金監査時日を決定し、査察指導員とCWに周知する。	—	—
ステップ2	現金監査実施日に向けて、CWは基礎資料をもとに担当する被保護者の預かり品の一覧表を作成して、個人別の基礎資料から現金残高を転記し、合わせて現金以外の預かり品の状況を記録する。	(基礎資料) 現金管理簿 (作成資料) 現金管理表	(基礎資料) 個人別支払い 計算書 (作成資料) 現金管理表
ステップ3	ステップ2で作成した資料を査察指導員に提出する。	(提出資料) 現金管理簿 現金管理表	(提出資料) 現金管理表
ステップ4	査察指導員は、CWから提出を受けた一覧表をもとに、CW別の預かり現金、その他の預かり品の集計表を作成する。	(作成資料) 現金監査集計表 現金の管理状況 調査票	(作成資料) 現金監査集計表

手順		使用書類	
		保護第一課	保護第二課
ステップ 5	現金監査実施日に査察指導員は庶務係に係関係資料を提出する。	(提出資料) 現金管理表 現金管理簿 現金監査集計表	(提出資料) 現金管理表 現金監査集計表
ステップ 6	庶務係が査察指導員より提出を受けた資料と手 提げ金庫の現金とを照合する。課長、庶務係長 及び担当査察指導員が立ち会う。	(照合資料) 現金管理表 現金管理簿	(照合資料) 現金管理表
ステップ 7	庶務係は各査察指導員から提出を受けた係別 の現金監査集計表をもとに、課全体の現金監査 集計表を作成する。 庶務係は課全体の現金監査集計表をもとに現 金監査の結果報告書を作成し、決裁を受ける。	(基礎資料) 現金監査集計表 (作成資料) 現金監査の 結果報告書	(基礎資料) 現金監査集計表 (作成資料) 現金監査の 結果報告書

③実施した監査手続

1) 業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者に質問等を行った。

○金銭管理マニュアル、現金監査実施要領

○福祉事務所における不正事案再発防止策

2) 年 2 回実施される現金監査の結果報告書(以下、「現金監査報告書」という)とその添付資料を入手・通査し、記載事項の正確性や内容の妥当性について検討した。

3) CW が実際に使用している管理資料のサンプルを入手し、当該資料の記載事項の正確性や内容の妥当性を検討した。

4) 保護第一課及び保護第二課の実務現場に赴き、現金管理状況を視察した。

④監査の結果

<意見事項 16> 保護費の受け払いをした CW を明確にする必要性(保護第二課)

平成 28 年 1 月 27 日より保護費の預かりを開始した、担当 CW が職員 A となっている被保護者の個人別支払い計算書について、平成 28 年 1 月 30 日以降に、保護費の受け払いを行った際の CW 確認印の欄が空欄となっており、対応した CW が不明の状態となっている。査察指導員の説明によると、職員 A は過去に当該被保護者の担当であったが、その後配置換えになり、現在の担当は職員 B であるとのことであった。しかし、個人別支払い計算書に職員 B の氏名は記載されておらず、書類上は職員 A の担当として統一されている。

担当 CW が変更された場合は、個人別支払い計算書の担当 CW の情報を更新し、保護費の日々の受け払いを担当した CW 名を記録して、対応した CW を特定できるようにしておく必要がある。また、金銭管理マニュアルには査察指導員が現金管理状況を毎月把握できるようにすることが定められていることから、査察指導員は、定期的に個人別支払い計算書を確認する必要がある。

＜指摘事項5＞個人別支払い計算書への転記漏れを防止する必要性(保護第二課)

保護第二課では、被保護者に保護費を支払った場合には、被保護世帯預かり金受け渡し確認簿に支払い金額を記載し、当該金額を個人別支払い計算書に転記している。任意の1件の被保護者につき、被保護世帯預かり金受け渡し確認簿と個人別支払い計算書を照合したところ、被保護世帯預かり金受け渡し確認簿に記載されている平成30年5月10日付の預かり金が、個人別支払い計算書に転記されていなかった。

このため、個人別支払い計算書と被保護者からの預かり金は同額だけ差異が生じている。また、預かり金は被保護者の生活費であるから、個人別支払い計算書が正確でない場合、被保護者は本来受け取るべき生活費とは異なる金額をCWから受け取ることになり、被保護者の実生活に重要な影響を与える。

預かり金の受け払いにあたっては、被保護世帯預かり金受け渡し確認簿から個人別支払い計算書に参照番号を付して関連付ける等により、個人別支払い計算書の転記漏れを防止する必要がある。

＜指摘事項6＞世帯番号の記載誤りを改める必要性(保護第二課)

保護第二課において、被保護世帯預かり金受け渡し確認簿と個人別支払い計算書を照合したところ、各帳簿に記載されている世帯番号が一致しないものが1件あった。

被保護者世帯預かり金受け渡し確認簿は手書きで作成されているため、単純な記入ミスであると思われるが、世帯番号の誤りは帳簿間の残高管理を誤らせる可能性があるため、両者が一致していることを確認する必要がある。

＜意見事項 17＞現金監査集計表を預かり品一覧表として作成・管理する必要性(保護第一課及び保護第二課)

被保護者から預かった現金や印鑑、預金通帳等は、各CWが保護第一課では現金管理簿、保護第二課では個人別支払い計算書で管理しているが、江東区としてあるいは課全体で何をどれだけ預かっているのかを明らかにする預かり品の一覧表は作成していないとのことである。預かり品は江東区の所有物ではないが、預かっている以上は管理責任があるため、預かっているものの種類と金額や数は把握しておく必要がある。

預かり金については、年2回現金監査を実施し、その際に庶務係が係別、CW別の預かり現金の合計額、印鑑と預金通帳の数を集計している。このため、当該現金監査集計表を預かり品一覧表に改め、現金監査の添付資料としてだけでなく、課別の預かり状況の把握に使用することが望まれる。

＜意見事項 18＞現金監査実施要領に具体性を持たせる必要性(保護第一課及び保護第二課)

現在作成されている現金監査実施要領は、CWと査察指導員が準備する物品が記載され、照合する資料と対象物が記載されている。

しかし、現金監査実施の一連の流れが記載されていないため、誰が現金監査の実施日時を決定するのか、それを誰がどのような手段でCWや査察指導員に周知するのか、現金

監査時に現金の照合を誰が実施するのか、現金以外の預かった印鑑、通帳すべての現物を確認する必要があるのか不明である。＜指摘事項7＞監査時点の帳簿残高と現金を照合する必要性(保護第二課)(下記)や＜指摘事項9＞現金監査時点の現金残高を現金管理簿に記載し、監査証跡を残す必要性(保護第一課)(52 ページ)にあるように、CW の作成した現金管理表や査察指導員の作成した現金監査集計表はともに基礎資料との間に差異が生じているが、現金監査実施要領には作成された資料のチェックに関する定めがないため、チェックしていない可能性もある。また、保護第二課では現金監査にあたり簿記を準備することになっているが、簿記という名称の書類が存在するわけではない。

よって、実際に現金監査を実施する際の手順を具体的にわかりやすく記載する必要がある。なお、保護第二課の金銭管理マニュアルによると、庶務係長は現金監査に立ち会わないこととなっているが、実際には毎回立ち会うことになっているため、金銭管理マニュアルにもその旨を記載しておく必要がある。

＜指摘事項7＞監査時点の帳簿残高と現金を照合する必要性(保護第二課)

保護第二課では、現金監査に向けて、事前に現金管理表を準備していることから、現金管理表に記載される現金残高は、現金管理表の作成時つまり現金監査実施日以前の金額となる。このため、その間に現金の預かりや支払いがあった場合に現金管理表を修正しなければ現金監査の実施時の現金有り高と現金管理表の金額はその分だけ差異が生じる。

CW が日々作成している保護費の管理簿は、保護第二課では個人別支払い計算書であるから、現金監査にあたっては、当該管理簿のその日の残高と現金の実際有り高を照合する必要がある。これにより査察指導員や庶務係も CW が実際に作成している金銭管理簿の管理状況を把握することが可能である。また、現金管理表を別途作成する場合は、現金監査実施時点の現金管理表を作成し、実際の現金有り高を現金管理表の金額に一致させる必要がある。

＜指摘事項8＞すべての預かり現金について現金監査を実施する必要性(保護第二課)

保護第二課の平成 29 年度第 2 回現金監査における現金監査集計表と現金管理表に生じた差額には、現金管理表に記載されている特定の被保護者からの預かり金 10,000 円が、現金監査集計表には未記載となっているものが含まれている。当該預かり金は、監査実施時の平成 30 年 3 月 16 日時点で実際に現金を預かっており、平成 30 年 4 月 3 日に生活保護法第 63 条返還金として納付を受ける見通しであったとのことである。

被保護者から預かった現金は、その全額について江東区が責任を負うのであるから、理由を問わずその一部を現金監査の対象から除外することは認められない。監査対象外とされた現金は、適切に管理していなくてもそれが是正されることはないため、事故につながりやすく、仮に事故があってもそれを適時に発見することは困難である。

現金監査は現金を管理しているすべての帳簿の残高と実際有り高の一致を確かめることにより、現金が適正に管理されているかを確かめる作業であるから、実際に金庫に保管しているすべての現金を監査対象とする必要がある。

＜指摘事項9＞現金監査時点の現金残高を現金管理簿に記載し、監査証跡を残す必要性（保護第一課）

保護第一課で平成 30 年 1 月 15 日から 17 日までの間に実施された平成 29 年度第 2 回現金監査の資料を確認したところ、現金監査報告書の基礎資料となる現金管理表と各 CW が作成している現金管理簿に以下のとおり差額が生じていた。

現金管理表と現金管理簿の差異

世帯番号	現金管理表	現金管理簿	差額
1	98,516 円	98,416 円	100 円

なお、現金管理表は、現金監査の実施時に手書き修正がされている。この修正は、現金管理表の作成時点が現金監査実施時とは異なるため、その間に現金の受け払いがあったことによる修正とのことである。このため、当該修正自体が 100 円過大であったのか、現金監査が終了してからその日の執務時間が終了するまでの間に被保護者に 100 円を支払ったため監査実施日における現金管理簿の最終残高と現金管理表に差異が生じたのか、またはそれ以外の理由によるものなのかは不明である。

いずれにしても、当該差額が生じる原因は、現金監査実施にあたり、現金有り高をどの資料のどの金額と照合したのか監査証跡がなく、現金監査時点の現金残高が現金管理簿に記載されていないことによる。

よって、現金監査の実施にあたっては、現金管理簿において現金監査実施時の現金残高を明らかにして、当該金額を査察指導員と庶務係が確認し、監査を受けた旨がわかるように監査証跡を残しておく必要がある。

＜指摘事項 10＞現金監査の記録をもとに現金監査報告書を作成する必要性（保護第二課）

庶務係は現金監査報告書を作成する際に現金監査集計表を使用している。しかし現金監査において庶務係が手提げ金庫の中の現金等と照合しているのは現金管理表であるため、現金監査集計表は未監査である。このため、保護第二課において平成 30 年 3 月 16 日に実施された平成 29 年度第 2 回の現金監査報告書は、下表のように保護第二係を除くすべての係で現金管理表との間に差額が生じていた。

現金監査集計表と現金管理表の差異

担当係	現金監査集計表	現金管理表	差額
保護第一係	141,479 円	445,444 円	△303,965 円
保護第二係	112,150 円	112,150 円	—
保護第三係	200,100 円	496,005 円	△295,905 円
保護第四係	474,551 円	544,351 円	△69,800 円
合計	928,280 円	1,597,950 円	△669,670 円

このように、未監査の現金監査集計表をもとに現金監査報告書を作成すると、現金監査集計表の内容が監査済みの現金管理表と異なる場合、実際に監査した内容とは異なる現金監査報告書が作成されることになる。また、当該現金監査集計表には、CW別の預かり状況が記載されているが、現金の他に通帳とカードを1件ずつ、計3件の預かりが記録されているCWについて、当該CWの現金管理表には現金の預かりが2件のみとなっている等、現金管理表と現金監査集計表には多くの不整合が見られた。

よって、現金監査報告書の作成にあたっては、実際に監査で照合した現金管理表を使用する必要がある。なお、現金監査にあたり、現金監査集計表と実際の現金を照合することも一つの方法であるが、その場合、庶務係は現金管理表等により現金監査集計表の正確性を確かめる必要がある。

＜指摘事項 11＞個人別支払い計算書の金額を実際の現金有り高に修正する必要性(保護第二課)

保護第二課では、現金監査にあたり、CWが各被保護者の個人別支払い計算書の残高を現金管理表に転記しているが、平成29年度第2回現金監査における現金管理表について、任意の4件を抽出して照合した結果が以下のとおり、金額が不一致のものが1件あった。

世帯番号	個人別支払い計算書	現金管理表	差額
2	30,000 円	30,000 円	—
3	131,447 円	131,447 円	—
4	92,000 円	92,000 円	—
5	59,991 円	60,386 円	395 円

個人別支払い計算書と現金管理表が一致していないことは、CWが現金管理表を正確に作成しておらず、査察指導員が内容の確認を行っておらず、現金監査時には現金管理表と個人別支払い計算書の照合を十分に行っていない可能性が高い。また、現金監査は現金管理表をもとに行われること、現金管理表と現金有り高に差異が報告されていないことから、実際の現金有り高は個人別支払い計算書の残高よりも多かったことになる。このため、個人別支払い計算書の摘要欄に現金監査時において認識した差額であることを明確にし、残高を実際の現金有り高である現金管理表に合わせる必要がある。なお、このことは、帳簿上認識している被保護者の預かり金が59,991円から395円増えたことを意味するため、被保護者に対してその旨を説明し、理解を得ておく必要がある。

4. 単身被保護者の遺留金

(1) 事業の概要

① 遺留金の内容

単身で生活していた被保護者が死亡した場合の遺留金については、金銭管理マニュアルに取り扱いが定められている。

死亡した被保護者に遺留金があった場合、課長名義の預金口座に一時入金して速やかに処理し、金額は保護台帳に記録されることとなっている。遺留金は被保護者の相続人に相続されるが、被保護者に相続人がいない場合や相続放棄される場合があり、この場合の遺留金の取り扱いは江東区福祉事務所遺留金取扱基準に定められており、遺留金の金額の過多により以下のように分類される。

1) 葬祭費等に充当した後、なお残金があった場合

福祉事務所長は生活保護法施行規則第 22 条第 2 項の規定により、家庭裁判所長に相続財産管理人選任の申し立てをし、選任された相続財産管理人に遺留金品の引継ぎをする。その後、相続財産管理人選任の公告、相続債権者・受遺者に対する請求申出の公告、相続人搜索の公告を経て、相続人の不存在が確定した場合は国庫に返還する。

2) 相続財産管理人の選任手続が必要な金額に満たない遺留金

金額が僅少な場合、公費を出して相続財産管理人選任の申し立てをすることに区民の理解が得られないことから、選任申し立てを行わず、庶務係で 6 か月間保管した後、社会福祉法人江東区社会福祉協議会（以下、「社会福祉協議会」という。）に寄付する。相続人がいないか、または相続放棄がなされた場合、遺留金は保護担当の各係から庶務係に引継がれ、江東区の預金口座に入金される。引継ぎに際しては、被保護者遺留金等取扱経過記録票が作成され、その後社会福祉協議会に寄付される。

② 遺留金の発生状況

平成 30 年 9 月時点における単身被保護者の遺留金残高のうち銀行預け入れ分は以下のとおりである。

発生年度	保護第一課		保護第二課	
	件数	金額	件数	金額
平成 27 年度	—	—	1 件	459,088 円
平成 28 年度	—	—	4 件	683,227 円
平成 29 年度	9 件	1,031,812 円	5 件	5,566,185 円
平成 30 年度	20 件	1,844,810 円	2 件	60,053 円
合計	29 件	2,876,622 円	12 件	6,768,553 円

また、平成 27 年度から 29 年度までの過去 3 年間の社会福祉協議会への寄付実績は以下のとおりである。

発生年度	保護第一課		保護第二課	
	件数	金額	件数	金額
平成27年度	11件	1,337,970円	18件	1,465,320円
平成28年度	7件	603,531円	6件	1,620,992円
平成29年度	3件	987,946円	—	—
合計	21件	2,929,447円	24件	3,086,312円

(2)実施した監査手続

- ①関連する取扱基準、マニュアルを入手して内容の検討を行った。
- ②業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。
- 遺留金の発生状況確認
- 被保護者遺留金等取扱経過記録票の閲覧

(3)監査の結果

<意見事項 19> 遺留金を預金口座で保管する必要性(保護第一課及び保護第二課)

金銭管理マニュアルによると、現金の一時保管は課長名義の預金口座に一時入金し速やかに処理すると記載され、手提げ金庫で一時保管することは認められていない。しかし、実際には単身被保護者の遺留金は相続人の調査が完了するまで各係の手提げ金庫に保管され、葬祭費に充当されている。

単身被保護者の場合、葬祭費の精算を各係の CW が行う必要があるためとのことだが、精算が必要な都度、庶務係を通じて行えば足りる。

金銭管理マニュアルでは、保管する現金は必要最低限とし、他の現金は庶務係へ預けるとも記載されていることから、現状のように遺留金を現金で各係の金庫に分散して保管することは紛失や盗難のリスクを高めることになる。

金銭管理マニュアルの手続を遵守し、遺留金は庶務係で一括管理し、精算の都度出金する必要がある。

<意見事項 20> 迅速な遺留金の処理の必要性(保護第二課)

江東区福祉事務所遺留金取扱基準では遺留金が相続財産管理人の経費に満たない場合、庶務係で6か月保管後、社会福祉協議会に寄付するとされているが、保護第二課では平成27年から平成28年に発生し、1年から3年を経過している遺留金が保管されている。

戸籍調査や親族の意思確認に時間を要したため長期保管となったとのことであるが、進行情況を管理するなどにより迅速に事務処理が行えるようにし、長期に保管されないようにする必要がある。

5. 行旅死亡人等遺留金

(1) 事業の概要

① 遺留金の内容

行旅死亡人の取り扱いとは行旅病人及行旅死亡人取扱法及び江東区行旅病人及行旅死亡人取扱法施行規則に定められている。

行旅死亡人とは、身元が判明せず遺体の引き取り手がいない者である。また、住居にて遺体が発見された場合や、遺体の所持品として身分証明書があった場合でも、死体の埋葬または火葬を行う者がいないときまたは判明しないとき、つまり引き取り手のいない場合は墓地埋葬法第9条に基づき、行旅死亡人と同じ取り扱いとなる。例として身寄りのない独居者などが該当する。行旅死亡人等遺留金はその死亡人が所持していた現金である。

行旅死亡人は発見された所在地の市区町村が埋葬または火葬をなすべしとされ、行旅死亡人を埋葬または火葬したときは、遅滞なく扶養義務者または同居の親族に対し通知するが、扶養義務者等がいないときは江東区が遺体を火葬した後、遺骨を保管し、官報の公告で引き取り手を待つことになる。

火葬等の費用は、行旅死亡人等遺留品に現金などが含まれていればそれを充当するが、不足する場合は市町村が立て替えるが、江東区では東京都に計算書を付して立て替えた費用を請求している。

このように行旅死亡人等遺留金は火葬等費用に充当されるが、葬祭後の残余遺留金処理については明確な規定がないため、相続人がいない場合は民法の規定に基づき、家庭裁判所が選任した相続財産管理人により処分手続が行われ、最終的に国庫に返還される。

しかし、遺留金が相続財産管理人の選任手続に必要な金額に満たない場合、各市区町村としては、公費を出して申立てをするということには住民の理解が得られないということになるため、結果として市区町村が遺留金を預かり金として保管することになる。

② 遺留金の状況

1) 保護第一課の状況

行旅死亡人等遺留金は個人別に管理個票を添付した封筒に入れ、大金庫で保管されている。管理個票には、管理番号、死亡者氏名、担当者、遺留金の入出金状況が記載されている。平成30年9月現在の保有残高は下記のとおりである。

平成22年以前の残高は無いが、従前は火葬等の費用に充当すると遺留金は零になるかまたは不足していたかであるが、全国的な傾向としては単身高齢者の増加に伴い遺留金が増加傾向にある。

平成30年9月現在の保有残高

発生年度	件数	金額
平成22年度	2件	623,348円
平成24年度	1件	238,774円
平成29年度	3件	785,650円
平成30年度	4件	481,543円
合計	10件	2,129,315円

遺留金については出納の都度の確認と各種調査時の不定期な確認を行っているとのことだが、定期的な残高確認は行っていない。また、確認日、確認者のサイン等の確認時の記録は残されていなかった。

2) 保護第二課の状況

行旅死亡人等遺留金は個人別に封筒に入れ、管理番号と名前を記載して大金庫内で保管するとともに、個人別記録の一部として遺留金入出金データを作成している。

平成 30 年 9 月現在の保有残高

発生年度	件数	金額
平成 29 年度	2 件	2,125,331 円

なお、平成 26 年に 1 件 243,453 円が発生したが、社会福祉協議会に寄付している。

(2) 実施した監査手続

- ① 関連する取り扱い基準、マニュアルを入手して内容の検討を行った。
- ② 業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。
 - 遺留金の発生状況
 - 遺留金の入出金記録や保管状況

(3) 監査の結果

<意見事項 21> 行旅死亡人等遺留金を預金口座で保管する必要性(保護第一課及び保護第二課)

平成 30 年 10 月現在、保護第一課で 2,129,315 円、保護第二課で 2,125,331 円の遺留金があるが、全額が金庫に保管されている。速やかに預金口座に預け入れ、必要に応じて引き出すようにし、盗難等の事故リスクを低減する必要がある。

<意見事項 22> 行旅死亡人等遺留金の取り扱い方針を定める必要性(保護第一課及び保護第二課)

相続人がおらず預かり金となった行旅死亡人等遺留金は、現状その処理方針が明確ではなく当面は自治体で預かることになるが、自治体によっては単身高齢者数の増加に伴い、遺留金の額も増加傾向にあるため、平成 29 年 5 月 23 日に指定都市市長会から、独居死亡人の遺留金の取り扱いに関する根拠法を国の責任において早急に整備すること等の要請が発表されている。

高齢化に伴い、今後江東区の実行旅死亡人等遺留金が増加する可能性があり、実際、保護第二課では平成 29 年に 1 件 100 万円を超える事例があり、当該遺留金を預金口座に預け入れている。

しかし、江東区における行旅死亡人等遺留金の取り扱いについて具体的な手続に関する定めはなく、管理帳票や方法が保護第一課と保護第二課で異なる。また、保護第二課では平成26年に発生した遺留金1件243,453円を社会福祉協議会に寄付しているが、社会福祉協議会への寄付は単身被保護者遺留金の取り扱いである。よって行旅死亡人等遺留金を社会福祉協議会に寄付することは現状では認められていない。

これらの状況を踏まえ、預金口座での保管や残高の確認、処分に関する定めや、必要に応じて相続財産管理人を選定することができる等の具体的な取り扱いを定める必要がある。

6. 緊急窓口払い用現金

(1) 事業の概要

① 事業の目的

被保護者に毎月支給される保護費には、生活費として必要なものがすべて含まれているが、一時的な需要に応じるための扶助として、転居、入退院、肉親の葬式に行く交通費などの移送費、入学準備金、転居する場合の敷金・礼金や、新しく保護を開始するにあたって初回の保護費支給までの生活費がない場合など、緊急に保護費が必要であり、振込では対応できない場合に、窓口で支払うための現金が緊急窓口払い用現金である。

② 緊急窓口払い用現金残高

平成29年度の扶助費予算199億円から緊急払いのため、原則として月初に保護第一課では3千万円、保護第二課では4千万円が支払い窓口である課長名義の預金口座に入金され、月末に未使用残高が一般会計に戻入され、新たに月次予算金額3千万円または4千万円が預金口座に入金される。

このうち、緊急窓口払い用に現金で保有する限度額は、江東区会計事務規則第82条第3項に基づき、会計管理者と協議の上定められており、平成29年度は保護第一課では880万5千円、保護第二課では800万円となっている。

③ 支払い事務の流れ

緊急窓口払い用現金の事務は金銭管理マニュアルに定められており、その概要は以下のとおりである。

支払い事務の流れ

ステップ1	CWが起案し、係長・課長により決裁されると、庶務係員は生活保護システムに必要事項を入力し、緊急を要する生活保護費の支給案内書を出力する。
ステップ2	支給案内書にはCWが起案した金額が記載されており、支給案内書の領収書部分を切り取って被保護者に署名、捺印させる。
ステップ3	庶務係長は現金を用意し領収書と引き替えにCWに現金を渡し、CWから被保護者へ支給される。

(2) 実施した監査手続

①業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○金銭管理マニュアル

○現金出納簿

○緊急払い領収書発行済み一覧

②緊急払い領収書発行済み一覧より、取り引きを選び請求書等を閲覧し、支払い内容の検討を行った。

(3) 監査の結果

＜意見事項 23＞現金支払いの妥当性の検討に関する規定を整備する必要性(保護第一課及び保護第二課)

緊急窓口払いの支払い金額が大きなものとしては、住宅借入の更新や転居のための資金があり、敷金等で一回につき数十万円の費用を現金で支払っている。しかし、紛失の恐れや現金管理の煩雑さを考えると、可能な限り口座振込や江東区による直接振込を進める必要がある。

実際の支払いにあたっては、銀行振込等が可能かどうか検討した上で現金を支給しているとのことであるが、金銭管理マニュアルに定められた緊急窓口払いの手続は現金支払い手続についての記載のみであり、振込が可能か検討することに関する定めはない。

緊急用に保有している現金はかなりの残高であることから、緊急度合いや現金支払いの必要性の検討手続を含めた金銭管理マニュアルや申請書を整備することで緊急払いのための現金保有高を減らし、現金管理事務を減らすよう努める必要がある。

＜意見事項 24＞検証可能な現金出納簿を作成する必要性(保護第一課及び保護第二課)

緊急窓口払いの管理簿は現金出納簿がその役割を担っており、日々入出金と残高が記載されている。しかし、出金内容については、例えば「江東花子 他 19 件 ○○円」と記載されており、明細を知るためには、まず生活保護システムから緊急払い領収書発行済一覧を確認する必要がある。さらに緊急払い領収書発行済一覧には、支給日、担当員コード、保護世帯番号、世帯主名、支払い金額は記載されているものの、支払い内容の記載はないため、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、臨時扶助等の扶助内容を確認するためには、担当 CW が管理している各被保護者の個人別の保護台帳を見る必要があり、支給の根拠となる請求書等も保護台帳に保管されている。

このように、現状のシステムから出力される帳票や現金出納簿では緊急窓口払いがどのような目的で行われたかを把握することができず、個別の保護台帳まで辿っていかなければならない。しかし、現金出納簿は金額のみならず取り引きの内容を記載することが必要であり、そこからシステムを辿り、さらに個別の保護台帳までさかのぼって請求書等の原票を見ないと内容がわからない状態では管理簿とはいえず、緊急窓口払い用現金による扶助内容の別が把握できない。

よって、緊急窓口払い用現金について、現金出納簿を管理簿として使用する場合は、現金出納簿またはその添付資料等により扶助内容を明らかにする必要がある。また、これにはシステムの改修が必要となる可能性が高いが、江東区では現在、生活保護を管理する新しいシステムの導入を計画していることから、新しい生活保護システムでは緊急窓口払い用現金の管理ができる仕様とすることが望まれる。

＜指摘事項 12＞現金を大金庫または手提げ金庫に保管する必要性(保護第二課)

今回の監査において現場視察に行った際、職員が席を外している机の上に大量の紙幣がむき出しの状態で見捨てられていた事例があった。

現金は支払いの都度、大金庫から取り出し、手提げ金庫の管理を徹底する等、現金管理を徹底することが必要である。

7. 緊急援護給付金

(1)事業の概要

江東区では、江東区社会福祉協議会緊急援護給付金に関する規程に基づき、社会福祉協議会より給付原資 8 万円を受け、保護第一課及び保護第二課を窓口として緊急に資金を必要とする者に少額の給付金を交付している。

給付対象者及び給付限度額は以下のとおりである。

緊急援護給付金の給付対象者及び限度額

給付対象者	給付限度額
江東区民であって災害、疾病、その他の理由により緊急に資金を必要とし、他から借り受けることが困難であるもの	3,000 円以内
住所の定まらない生活困窮者	1,500 円以内

実際に給付対象となるのは、生活保護の審査から決定までの約 2 週間の間の生活費を賄えない場合における給付であって、江東区では、生活保護費支給の際に返済を受けている。また、生活保護受給中であるが保護費を使い切った場合に生活指導を行った上で次回支給までの貸付として給付する場合や、例は多くないが 200 円を限度に交通費を給付する場合もある。保護第一課及び保護第二課とも、それぞれ、エクセルで緊急援護給付金の現金出納簿を作成している。

支払い事務の流れ

ステップ 1	「緊急援護給付金の支給について」という書面に、願出人の住所、氏名、申請金額、理由等を記載し、係員、係長、課長の承認を得る。
ステップ 2	承認されると、金銭と引き替えに受領書を受ける。
ステップ 3	後日、給付金が返還されると、返還金と引き替えに領収書を発行し渡す。

(2)実施した監査手続

①業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○江東区社会福祉協議会緊急援護給付金に関する規程

○管理台帳

○起案書

②関連する契約書等の支出決裁書類を入手して内容の検討を行った。

(3)監査の結果

＜指摘事項 13＞ 給付限度額を超過した支払いについて、社会福祉協議会と協議を行う必要性(保護第一課及び保護第二課)

江東区社会福祉協議会緊急援護給付金に関する規程における給付金の限度額は、江東区民の場合は 3,000 円、住所の定まらない生活困窮者の場合は 1,500 円となっている。しかし、給付金の現金受払簿を閲覧したところ、一回につき 3,000 円以上の支払いが散見され、内容としては生活保護の申請があったが、保護費の初回支給日までの生活費がない場合の給付とのことであった。支払い内容は規程の目的には合致しているものの、限度額を超過しており、規程に準じた運用がされていない。

限度額を超過した給付があることについては、江東区は毎年度末に社会福祉協議会へ残金を返金する際にこれらの申請書と現金受払簿を提出しているため、理解されていると考えているとのことであるが、規程内容とは異なる運用について、例えば書面等での社会福祉協議会からの承認はないとのことであった。

当該事業は社会福祉協議会の事業であるから、社会福祉協議会の承諾なしに、規程に定められた限度額を超過した給付を行うことは認められない。現実問題として、規程を超えた給付が必要と判断するのであれば、社会福祉協議会と協議の上、規程を改訂し、規程に則った支給を行う必要がある。

8. 弁償金

(1)事業の概要

弁償金とは、生活保護法第 63 条返還金、第 78 条徴収金、地方自治法施行令第 159 条及び第 160 条に基づく清算金からなる。弁償金を現金で受け取った場合、保護第二課の金銭管理マニュアルによると、資金前渡受者口座で保管することとなっている。一方で、江東区会計事務規則によると、弁償金は即日(即日払い込むことができない場合には、金融機関の翌営業日に)納付書により金融機関に払い込むことが求められている。

なお監査員による平成 30 年度第 2 回定期監査の結果、保護第二課では多額の弁償金が長期間にわたり金融機関に払い込まれず、資金前渡受者口座でも保管されず、現金で金庫に保管されていたことが指摘されている。

なお、保護第一課では弁償金を扱っていないため、このようなルールはない。

①生活保護法第 63 条に基づく返還金

生活保護法第 63 条では、「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、保護に要する費用を支弁した都道府県または市町村に対して、すみやかに、その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない。」としている。これは、実施機関が、被保護者に資力があることを認識しながらも、緊迫の事由があったことにより扶助費を支給した場合の事後調整の手段である。なお、当該返還金(以下、「第 63 条返還金」という。)は、基本的に生活保護費と相殺することは認められない。

第 63 条返還金が発生するのは、次のような場合である。

- 被保護者に不当に受給しようとする意思がなかったことが立証される場合で、届出または申告を速やかに行わなかったことについてやむを得ない理由が認められるとき。
- 実施機関及び被保護者が予想しなかったような収入があったことが事後になって判明したとき。

②生活保護法第 78 条に基づく徴収金

生活保護法第 78 条では、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け、または他人をして受けさせた者があるときは、保護費を支弁した都道府県または市町村の長は、その費用の全部または一部を、その者から徴収することができる。」としている。法改正により、悪質性の度合いに応じて加算金を徴収できることとなった。また継続して生活保護を受給している場合には、当該徴収金(以下、「第 78 条徴収金」という。)を保護費から差し引くことも認められている。ただし、差し引くことが認められるのは最低生活費の 10 分の 1 までである。

③第 63 条返還金と第 78 条徴収金の区分

第 63 条返還金と第 78 条徴収金は生活保護法では明確に区分されているが、実務上その線引きは難しい。しかし、第 78 条徴収金は、先述のとおり徴収にあたり保護費から差し引くことが認められており、更に平成 26 年の生活保護法の改正によって徴収金額の 40%を上限とした加算金を徴収することができることとなったため、第 78 条徴収金の適用は厳格に行う必要がある。

江東区では加算金の取り扱いについて、加算措置取扱要領を平成 30 年 3 月に策定しているが、加算措置取扱要領が策定されるまでは、課長や査察指導員等で構成されるケース診断会議を開催して、個々の事情に応じて、加算なしか、加算する場合は一律加算 40%という二者択一となっていた。加算措置取扱要領の策定後は、平成 26 年 4 月 1 日社保援発 0401 第 1 号生活保護に関する不正事案への対応で示されている告訴等を検討する際の判断基準を参考に、ポイント制による加算判定表を創設し、悪質性の度合いに応じて 0%から 40%の間で段階ごとに判断している。

④地方自治法施行令第159条及び第160条に基づく清算金

保護内容の変更や算定の誤り等により年度に発生した生活保護費の過払いが生じた時は、江東区は、被保護者に対し返還を求める必要がある。この場合、地方自治法施行令第159条に従って、その年度の収入の手続の例によって、当該支出した経費に戻入しなければならない。また、年度末までに当該返還金や徴収金が支払われない場合は、地方自治法施行令第160条の未収債権となる。

(2)実施した監査手続

①生活保護にかかる業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

- 生活保護の返還金残高を示す表
- 生活保護返還金督促一覧表
- 金銭管理マニュアル
- ケース診断会議及び加算額算定表
- 保護台帳

②関連する契約書等の支出決裁書類を入手して内容の検討を行った。

(3)監査の結果

<意見事項 25> 遡及年金受給手続の代行を速やかに情報共有する必要性(保護第一課及び保護第二課)

遡及年金等が被保護者に対して支払われた場合には、被保護者の資力が確保されたのであり、第63条返還金として返還を求めることとなる。

遡及年金受給に係る返還金の未納の中には、江東区が自ら遡及年金受給の手続を代行したにも関わらず、被保護者の遡及年金受給の振込の事実を適時に把握できず、200万円以上が未納となった事例があった。

江東区では、年金調査員が年金の受給資格の調査を行い、遡及年金等の受給権がある被保護者に対して、年金受給手続を代行している。江東区が自ら年金受給手続を代行した場合は、相応の時期に被保護者の預金口座に年金が振り込まれることがわかっているから、年金調査員は速やかに担当の査察指導員や CW に対し、その旨を報告する体制を確立する必要がある。

なお、平成30年より、資産調査員作成の年金進捗状況リストや被保護者ごとに確認表が査察指導員や CW に毎月配布され、さらにエクセルデータで一元管理することになり、資産調査員が代行申請した年金について情報共有を図っている。

<意見事項 26> 事務処理誤りによる第63条返還金発生の抑制の必要性(保護第一課及び保護第二課)

江東区より提出を受けた任意の183名の返還金督促一覧表によると、そのうち16名に対する未納残額の合計786,774円は、江東区の手事務処理誤りにより返還金が発生したものであった。事務処理誤りの内容としては、介護保険料の変更等があり、介護保険課よりその旨

の連絡を受けたものの、速やかに処理を行わなかったため、生活保護費による調整が可能な3か月を経過し、第63条返還金として被保護者に請求することになったものが多いとのことである。介護保険料の変更決定がなされる時期は決まっているのであるから、該当する可能性のある被保護者については、情報を入手したのちに速やかに処理をし、第63条返還金の発生を抑制する必要がある。

＜意見事項 27＞返還金や徴収金の原因分析を把握する必要性(保護第一課及び保護第二課)

江東区の場合、第63条返還金や第78条徴収金について返還金督促一覧表により状況を確認できるのは、被保護者の氏名や返還金または徴収金の種類、納付残額や決定日、決定理由であるが、返還金または徴収金が生じた理由のほとんどが「その他の理由のため」となっており、発生理由が不明である。また、CWによっては、備考欄に手書きで発生理由をメモ書きしている場合もあるが、集計可能な状態ではない。返還金や徴収金の発生原因を分析し、保護第一課及び保護第二課で情報を共有することにより、返還金や徴収金の発生を未然に防止するための対策を検討することが可能となる。よって、返還金督促一覧表の決定理由を具体的に記載することにより、返還金や徴収金の原因を把握し、その結果を踏まえ、返還金や徴収金の発生の抑制に役立てることが望ましい。

＜指摘事項 14＞江東区会計事務規則に従った金銭管理マニュアルに改訂する必要性(保護第二課)

弁償金を現金で受け取った場合は、金銭管理マニュアルによると、資金前渡受者口座で保管することとなっている。弁償金は歳計現金であるから、江東区会計事務規則に従う必要があり、即日納付書により金融機関に払い込む必要がある。資金前渡受者口座で保管することは認められないため、金銭管理マニュアルを改める必要がある。

9. 保護第二課で発生した現金事故の検証

(1) 保護第二課における現金事故

① 現金事故の概要と事故の背景

1) 事故の概要

平成 29 年度から平成 30 年度にかけて、保護第二課では過去に CW として勤務していた元職員による現金の事故が発覚している。事故の概要は以下のとおりである。

現金事故の概要

区分	事案1	事案2
公表資料	29 江生二第 2107 号 平成 30 年 3 月 9 日報告	30 江生二第 984 号 平成 30 年 8 月 27 日報告
概要	元職員が必要であるから入院先の病院で第 63 条返還金として預かった現金を自宅に持ち帰り、費消した。	被保護者が第 63 条返還金として福祉事務所に持参した現金を預かり、そのまま自宅に持ち帰った。
対象金額 発生日	合計 1,259,648 円 内訳: 平成 28 年 11 月 9 日 600,000 円 平成 29 年 2 月 9 日 600,000 円 平成 29 年 4 月 13 日 59,648 円	合計 349,496 円 内訳: 平成 29 年 4 月 5 日 349,496 円
発覚の経緯	担当者の交代にあたり、後任の職員が被保護者の預金照会取引明細を照会したところ、遡及年金の振込及びその後多額の引き出しがあったことが判明した。	退職した元職員の机の雑物を整理した際に、返還金の計算過程と思われる数式が記載された紙片が発見された。

2) 事故の背景

元職員は平成 25 年度より保護第二課に勤務する優秀な CW であったが、平成 26 年度頃から病気等により休みがちになり、業務処理量が他の CW に比して極端に低くなった。このため、保護第二課では元職員に対しては継続的な指導を行うと同時に元職員の負荷を減らすために担当する業務の量を減らし、平成 28 年夏から 12 月にかけて通常の 50% 程度、平成 29 年度末には通常の 25% 程度まで減らしていた。

平成 29 年度に人事異動があり、新しく着任した査察指導員が課長に対し、元職員についてたびたび「酒臭い」と報告している。このため、保護第二課では元職員に対し数回個別面談を行い、また定期の人事面談でも元職員への指導を行ってきた。しかし、元職員は平成 29 年 11 月下旬以降、足の火傷を理由に出勤しなくなった。その後、元職員は医療機関より鬱の診断を受けている。

なお、平成 28 年度以前の査察指導員は元職員が「酒臭い」とは報告していないが、前任の査察指導員も休みがちであったことから元職員の変化に気が付かなかった可能性もあり、詳細は不明である。

② 事故の対象となった現金の位置付けと簿外現金の概要

包括外部監査の対象とした現金の事故は、元職員が被保護者から預かった現金、第 63 条返還金が事故の対象となった。元職員は CW であったため、CW として被保護者から第 63 条返還金を受け取ったことになる。

CW が被保護者から受け取ることができるのは預かり金であり、江東区の公表資料や、保護第二課での調査記録でも元職員が現金を「預かった」としている。事故を受けて保護第二課では預かり金の管理を徹底するために、再発防止策を策定し、不正事案再発防止検討会議を開催している。

一方で、当該現金は第 63 条返還金でもある。第 63 条返還金は歳計現金であるため預かり金ではなく納入金であり、金銭出納員や現金取扱者に指定されている庶務係の所管であって CW の所管ではない。

このため、事故の対象となった現金は預かり金なのか、歳計現金なのかという問題が生じる。預かり金であれば保護第二課のみの問題であるが、歳計現金であれば会計管理室や監査事務局でも対策が必要となる。

しかし、監査を進めていく中で、保護第二課には、預かり金と歳計現金のいずれにも属さない、もう一つの現金、いわゆる簿外現金が日常的に存在することが明らかとなった。監査の実施にあたり、査察指導員を通じて行った簿外現金の状況調査の結果は、以下のとおりである。

簿外現金の調査結果(事故対象現金を除く)

項目		件数	金額
1.	簿外現金の総数と総額	31 件	8,535,262 円
2.	被保護者への預かり証の発行が確認できないもの	27 件	8,408,736 円
3.	現金受領記録が保護台帳にないもの	28 件	6,499,548 円
4.	2.預かり証と 3.保護台帳記録の両方が確認できないもの	24 件	6,373,022 円
5.	現金受領日が不明なもの	12 件	1,358,832 円
6.	5.以外で簿外処理されていた期間	平均 105 日(6 日から 276 日)	

③実施した監査手続

1) 業務の概要及び現金事故の内容を把握した上で、次の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○現金事故の調査記録及び関連資料

○金銭管理マニュアル

○元職員の出勤簿、病欠時の診断書

○ケース記録票平均

○近接地内旅行命令簿及び近接地内旅費請求内訳書兼領収書

2) 以下の資料の作成を依頼して、関連する資料を閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○平成 29 年度以降監査実施時点までの訪問先及び福祉事務所内での現金受領事例

④監査の結果

<指摘事項 15> 金銭出納員や現金取扱員でない職員の現金取り扱いを禁止する必要性(保護第二課)

保護第二課では被保護者が返還金等を納付するために現金を持参した際は、担当 CW が被保護者から納付書と現金を受け取り、これらを現金取扱員である庶務係の席まで持参して処理を依頼し、その結果を被保護者に手渡すことが慣例となっている。

しかし、金銭出納員等規程によると、保護第二課で現金を取り扱うことができるのは、金銭出納員に指定された庶務係長と、現金取扱員に指定された庶務係職員に限定されている。

また、江東区会計事務規則や金銭出納員等規程では所管課の判断で金銭出納員や現金取扱員の業務をその他の者に委任することを認めていないため、保護第二課の判断でCWに現金の取り扱いを任せることは認められない。

よって江東区は、保護第二課における金銭出納員及び現金取扱員とその業務や役割を再認識し、返還金等を被保護者から直接受け取る必要がある。

＜指摘事項 16＞すべての現金を帳簿管理し、預かり証等を交付し控えを保管する必要性（保護第二課）

保護第二課では、被保護者から納付書の金額に満たない金額の返還金等を、現金で受け取った場合、当該現金が納付書の金額に達するまでの期間、簿外処理する慣習が古くから存在している。また、臨時収入等のあった被保護者が当該収入にかかる現金を福祉事務所に持参した場合も同様で、後日納付書を発行するまでの期間は簿外処理される。当該預かり現金は納付書の金額に達し、あるいは納付書が作成された時にCWを通じて庶務係に納付され、現金出納簿に記載されて江東区の歳入となるとのことである。

平成29年度は判明しているだけで31件8,535,262円の返還金等の受け取りが発生している。また、簿外現金の7割以上に当たる24件、6,373,022円については、預かり証の控えも保護台帳への記録もなかった。当該24件についてはCWの記憶の中だけで管理されていることになる。

被保護者から受け取ったすべての現金は、必ず預かり金と歳計現金のどちらかに分類し、現金出納帳等、預かりの事実と顛末がわかる帳簿を作成して管理する必要がある。また、被保護者から現金を受け取る場合は、必ず預かり書または領収書を発行し、その控えを保管すると同時に保護台帳に記録する必要がある。

＜意見事項 28＞返還金等を再分納または一部入金により納付処理する必要性（保護第二課）

返還金等は一括納付が原則であるが、一括納付が困難な被保護者は分割納付をすることができる。分割納付の処理や分割納付書の作成は生活保護システムにより作成される。保護第二課では、分割納付処理を行って債権を分割した場合、当該分割債権を更に分割した納付書を作成することや、被保護者が持参した金額に応じて一部入金処理のための納付書を作成することができないと考えていた。しかし、同じシステムを利用する保護第一課では、再分納の対応事例は多く、一部入金の取り扱い事例はあまり多くないとのことである。

よって、保護第二課でも、被保護者が納付書の額面に満たない現金を持参した場合には、原則として再分納にて対応し、あるいは持参金額が多額であった場合は一部入金の処理をすることにより、受け取った現金は速やかに納付処理をする必要がある。

(2)再発防止策

①再発防止策の概要

1)再発防止策の策定

江東区では、平成30年3月9日報告の事案1の発覚を受けて、平成30年3月12日に、生活支援部長を長とし、保護第一課及び保護第二課の職員で構成する、「福祉事務所における不正事案再発防止検討会議」（以下、「検討会議」という。）を設置し、検討会議において、平成30年3月22日に再発防止策を策定した。

再発防止策は、1. 生活保護業務における現金取り扱いに係る問題、2. 組織のチェック機能に係る問題、3. 職員の倫理意識醸成に係る問題の三つの視点から検討され、具体策を定めた。これらを不正のトライアングル理論に基づく、不正リスクの3要素と関連付けると、以下のとおりとなる。

不正リスクの3要素と再発防止策の関係

区分	リスクの説明	再発防止策の視点	主な具体策
不正の機会	不正行為の実行を可能ないし容易にする客観的環境、つまり不正行為を行おうと思えばいつでもできるような職場環境	生活保護業務における現金取り扱いに係る問題 組織のチェック機能に係る問題	○現金の取り扱いに関するルールを明示 ○査察指導員による進捗管理体制の強化
不正の動機	不正行為を実行することを欲する主観的事情、つまり自己の望みや悩みを解決するためには不正行為を実行するしかないと考えに至った心情	職員の倫理意識醸成に係る問題	職員の倫理意識の向上
正当化の理由	不正行為の実行を積極的に是認しようとする主観的事情のこと。つまり、自分に都合の良い理由をこじつけて、不正行為を行う時に感じる良心の呵責を乗り越えること		

2)具体策の概要

○現金の取り扱いに関するルールを明示

・金銭管理マニュアルの改訂

金銭管理マニュアルを改訂し、マニュアルの冒頭の方針において、CWは直接現金を取り扱わないこと、返還金については、納付書による納付とすることとし、債務者の依頼であっても訪問先などでの現金受領は行わないことを明示した。

・生活保護のしおりの改訂

被保護者に対し、CWが現金の取り扱いができないことを周知するために、生活保護の受給開始にあたり被保護者に手渡す生活保護のしおりを改訂し、CWが自宅や入院入所先への保護費の持参ができないこと、CWが返還金を預かることができないことを明示した。その上で、改訂したしおりについては、受給中の被保護者についてはCWが説明を行っている。

○査察指導員による進捗管理体制の強化

・ CW の引継ぎの確実な実施

保護第二課では2年ごとにCWの担当地区を変更するルールが定められ、例外はやむを得ない事情がある場合に限定され、その場合であっても課長と係長の協議が必要である。しかし、実際には特に理由がなくてもCWが希望すれば、特段の手続や決裁を行うことなく、長期間同一の被保護者を担当することができた。このため不正が発生しても発見が遅れ、不正を行おうとするCWに「不正を行ってもばれないだろう」という気持ちを起こさせてしまう。

そこで、再発防止策ではCWの同一地区の担当は、2年を超えないように計画的に配置することとした。更に、従来CW間で取り交わされていた生活保護事務引継書を、今後は査察指導員にも提出させることとした。

・ 保護指導台帳における記載事項の迅速な処理の徹底

CWが定期訪問を実施した場合等は、その事実をケース記録に記録することになっているが、今後は48時間以内に回付することとした。さらに、保護第二課では、平成30年10月から訪問日報を導入し、台帳への記録日とそれが48時間を超過していないか査察指導員が点検するチェック欄を設けた。また、年金受給手続の進捗状況等についても査察台帳で確認できるように書式を改正して進捗管理を行うこととした。

・ 保護指導台帳による管理の徹底

ケース記録に記載すべき事項は、個々の被保護者の事情により異なるため、いかなる場合にケース記録を作成するか細かく定めることは必ずしも適切ではなく、従来はCWの判断に委ねられていた。しかしCWによって判断が大きく分かれることを防止するために、再発防止策では、ケース記録票に記録する場合の例として、定期訪問を実施した場合、資産申告書等を徴した場合、その他関係機関からの情報提供を受けた場合を挙げている。

・ 各種該当者リストの活用

被保護者が年金裁定請求を行った場合、その後被保護者に遡及年金収入がある可能性が高い。しかし、従来、資産調査員はその事実を担当CWに対してのみ報告し、査察指導員には報告していなかった。このため、CWがケース記録において適切な報告をしなければ、査察指導員もその事実を知り得ないため、管理できない。事案1は、被保護者が遡及年金を受け取ったことによる保護費の返還であった。

再発防止策では、年金進捗状況等について定期的にリストを作成し、査察指導員に配布し、進捗状況の管理を依頼することとした。

○職員の倫理意識の向上

これまで実施してきた研修は実務的な研修が中心であり、異動者及び新規採用職員に対してもOJT研修などが中心で現金取り扱いを含めた倫理面に関する研修は行われてい

なかった。このため、生活保護事業に従事するすべての職員を対象に、CW の心構えや職業倫理等に関する研修を実施する。具体的には、全ての職員に対して不正事案再発防止研修を実施する。更に、東京都や厚生労働省において実施される査察指導員向けの研修を積極的に受講し、スキルの向上を図る。

3)生活保護システム

生活保護システムの導入目的の一つに業務の効率化があるが、システムがその機能によっては管理監督を効率的に行うことができるため、不正防止にも資するものである。現行の生活保護事業では、システムによる事務と紙媒体やエクセル等を用いて行う事務とがあり、その区分は以下のとおりである。

生活保護システムによって行う事務と手作業で行う事務

区分	システムによる処理	手作業による処理
保護申請・開始時	面接記録表の作成 要否判定計算表の作成 保護の開始決定 法 29 条調査 扶養照会 戸籍照会 検診命令 他課、民生委員等関係機関への通知	世帯台帳(生活歴、扶養義務者及び資産状況等)の作成 開始時記録の作成 開始時援助方針の策定 自立支援事業検討票の作成 年金加入状況調書の作成
保護受給期間	保護の変更決定 生活保護受給証明書の交付 返還金及び徴収金の決定 進学準備給付金の決定 医療券、介護券、施術券及び意見書等の発券 保護指示書の交付 法 29 条調査、照会等	ケース記録(訪問記録、状況記録及び保護の決定に関する記録等)の作成 援助方針の見直し
(停止)保護廃止時	保護の廃止(停止)決定 就労自立給付金の決定・支給 返還金及び徴収金の債権管理 他課、民生委員等関係機関への通知	廃止(停止)時記録の作成 保護の要否判定 廃止世帯引継ぎ表の作成 相続人への通知・照会等
組織的管理	福祉行政報告例の作成 生活保護実施状況調書の作成 医療及び経理等の統計処理	年間訪問計画表※ 査察指導台帳※ 就労・求職管理台帳 資産保有台帳 廃止台帳 課税リスト突合調査 年金受給権調査 生活保護受給歴照会一覧
※年間訪問計画表や査察指導台帳は、システムに機能はあるが加工ができないため登録された被保護者のデータを抽出し、手作業で管理しているとのことであった。		

②実施した監査手続

1) 現金事故の内容を把握した上で、次の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○現行の生活保護のしおり(以下「しおり」という。)

○平成 30 年 9 月 20 日 保護第二課クリーンアップPT 訪問状況の把握及び個人情報の管理について

○平成 30 年 10 月運用開始の訪問台帳、査察指導台帳の新旧比較、生活保護世帯引継一覧のサンプル

○年金加入状況調書の様式(各種該当者リストの一例)

○事案再発防止策研修実績 平成 30 年 4 月 25 日更新

○平成 30 年度保護第一課・第二課新任職員研修資料

○平成 30 年度における東京都保護課主催実務研修への受講実績

○平成 30 年 6 月 14 日 不正事案再発防止検討会議の概要報告

○現行の生活保護システムに関するヒアリング資料(手作業との切り分けなど)

○次期の生活保護システムに関する検討資料

2) 以下の資料の作成を依頼して、関連する資料の閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○平成 29 年度及び平成 30 年度における保護第二課の同一 CW が 2 年超の担当を行っていた世帯のリスト

③監査の結果

＜指摘事項 17＞CW による返還金の受け取りを可能にする金銭管理マニュアルの記載を改める必要性(保護第二課)

改訂後の金銭管理マニュアルでは CW による返還金の受け取りを禁止すると定められているが、以下のとおり例外の存在を示唆する定めや CW が返還金を受け取ることができることを前提とした事務が含まれている。

○冒頭において CW が直接現金を取り扱わないと明記しているが、直接でなければ可能とも解される。直接と直接でない場合はそれぞれどのような事例を想定しているのか不明である。

○CW による返還金の取り扱いを禁止し、返還金は納付書によると定めているが、CW に代わって誰が現金を取り扱うのかは記載されていない。

○訪問先などでの CW による現金受領の禁止を定めているが、この「など」に福祉事務所は含まれないとのことであり、CW が福祉事務所内で返還金を扱うことを認めており、このことは金銭出納員等規程に違反する。

○弁償金の未収入分に係る督促等管理に関するルールは、CW と庶務系の業務が分けて記載されているが、CW の業務において、「現金保管は査察指導員に報告」する旨が記載されており、CW が弁償金を扱うことができる前提となっている。

○別紙 5 に預かり証の様式が掲載されているが、ただし書き欄が空欄となっており、何の名

目で現金を預かったのかを記載することとなっている。CW が被保護者から預かることができるのは、保護費のうち当面使わないであろう現金のみであり、預かり証はそれ以外の名目で使用されるべきではない。預かり証の名目欄を自由に記載できるようにすると、返還金の預かりのために利用される可能性がある。

よって、金銭管理マニュアルにおいて、CW が取り扱う現金と取り扱わない現金の線引きを明確にし、返還金は庶務係が取り扱うことを明確にし、金銭出納員等規程に従って福祉事務所内であっても CW は返還金を扱うことができないと改め、CW は弁償金を扱わないことを前提としたマニュアルに改める必要がある。

＜意見事項 29＞CW が被保護者の返還金を預からない旨の周知徹底(保護第二課)

平成 30 年度において、CW は返還金を預かることができない旨を被保護者に周知するため、保護第二課では、再発防止策ではしおりに CW が返還金を預かることができない旨を明示し、被保護者に説明を行っている。しかし、被保護者にとって江東区の窓口は CW であるから、CW が預からないならば誰に預ければよいのか被保護者にはわからないため、CW が返還金を預からざるを得ない状況が発生する可能性がある。

よって、返還金を CW が預からないことの周知を徹底し、その実効性を確保するためには、福祉事務所内、例えば相談室にもその旨の掲示を行う必要がある。また、持参した返還金は庶務係に預けるよう明記する必要がある。また、庶務係に預けるためにはどうしたらよいのか、例えば福祉事務所の受付でその旨を申し出るのか、CW に伝えて庶務係を呼んでもらうのか、庶務係が CW に立ち会うのか等の周知を行い、ルールの変更について被保護者に不安を抱かせないようにする必要がある。

＜意見事項 30＞2 年ごとに CW の担当地区を変更するルールを徹底する必要性(保護第二課)

平成 29 年度において、CW が同一の被保護者を 2 年超担当している事例が 15 件あり、そのうちの 2 件は担当期間が 3 年で、引継ぎ処理中の案件を終わらせてから引継ぎたいためとのことであったが、処理中の案件を終わらせるために次の任期の 2 分の 1 が経過している。中には 5 年間同一の CW が担当した事例もある。江東区の職員の異動は 5 年が基準であるため、当該 CW は保護第二課在職中の全期間にわたり同一の被保護者を担当していたことになる。また、平成 30 年度 10 月末現在、2 年を超えて同一の CW が担当している事例は以下の 1 件である。

平成 30 年度 10 月末現在、2 年を超えて同一の CW が担当している事例

区分	世帯番号	担当 開始日	監査実施時点 までの担当期間	継続理由
事例 1	6	平成 28 年 4 月 1 日	2 年 7 か月	処理中の案件を終わらせてから 引継ぎたいため。

2年ごとにCWの担当地区を変更する趣旨は、CWが同一の被保護者を2年超担当することがないようにするためである。したがって、2年超継続してよい理由は被保護者の都合によるものかどうかは問わないはずである。事例にある処理中の案件は次の任期を7か月超過しても処理が終了していない。

よって、2年ごとにCWの担当地区を変更するルール of 趣旨を踏まえてCWが同じ被保護者を2年超担当することのないよう担当換えを行い、処理中の案件がある場合、その処理が長期化することが予想される時は当該案件を生活保護事務引継書により後任のCWに引継ぐ必要がある。

<意見事項 31> ケース記録票に査察指導員等の査察日を記載する必要性(保護第一課及び保護第二課)

CWは被保護者宅を訪問した場合等は、ケース記録票にその事実を記載し48時間以内に回付することとなっている。これは、ケース記録票を迅速に処理することにより、査察指導員による進捗管理を徹底するためである。しかし、進捗管理の徹底のためには、CWがケース記録票を48時間以内に回付するだけでなく、それを査察指導員等が速やかに確認する必要がある。

しかし、ケース記録票には査察指導員等の査察日が記録されていないため、回付されたケース記録票が査察指導員等により速やかに査察されたかどうかわからなかった。よって、ケース記録票には、査察指導員等の査察日を記録しておく必要がある。

<意見事項 32> 査察指導員向けのメンタルヘルスケア研修の実施の必要性(保護第一課及び保護第二課)

今回の現金の事故は平成28年11月以降に発生しているが、(1)保護第二課における現金事故①現金事故の概要と事故の背景1)事故の概要(65ページ)によると、これは元職員が病気等により業務処理量が低くなった時期と重なっている。職員の心身の状態やバランスは、不正の動機や正当化に一定の影響を与えられられる。

現状では、CWのメンタルヘルスを良好に保つという観点での取り組みは特にされていない。このため、CWに不正の機会を与えないように業務を管理監督するという視点だけでなく、職員のメンタルヘルスを良好に保ち、異変があった場合に適切に対応できるようにするために、査察指導員向けに職員のメンタルヘルスケアという観点での研修を実施することも有益である。

<意見事項 33> 職員の意識と組織風土の改革のための定期研修の実施の必要性(保護第一課及び保護第二課)

生活保護事業における不正については、平成21年3月9日に厚生労働省から出された「現業員等による生活保護費の詐取等の不正防止等について」の通知からわかるように、新しい話ではなく、また江東区だけの問題ではない。

先述のように、保護第二課では歳計現金を扱ったり、現金を簿外処理する等、規則やマ

マニュアルとは異なる処理をする習慣がある。また、保護第二課では、過去に保護第二課に在籍した職員が再び保護第二課に配属されるケースも多い。保護第二課では過去に現金監査に立ち会った課長が現金の簿外処理を発見し、納付書を作成して歳入として処理するように指示している。しかし、指示を受けた職員は、これを現金監査実施時に手提げ金庫に保管されていた簿外現金に限定した指示であると解釈し、簿外現金一般に対する指示であるとは捉えなかった。

このようなことから、金銭管理マニュアルを改訂し、一度研修を行っただけで CW による返還金の受け取りがなくなることは期待できず、また、仮に改善されたとしても時の経過とともにルールが守られなくなる可能性が高い。よって、すべての職員に対し年に一度は倫理研修や不正防止研修、庶務係と CW の扱う現金の違いの理解や金銭管理マニュアルの理解のための研修を行う必要がある。

なお、保護第一課及び保護第二課では、平成 30 年 4 月に再発防止策を研修資料として、全職員を対象にした研修を行っている。

＜指摘事項 18＞生活保護システムの仕様書やマニュアルを保存する必要性(保護第一課及び保護第二課)

生活保護システムの仕様書やマニュアル等の文書が保管されておらず、所在が不明となっている。また、システムの更改についても当時在籍していた職員がおらず、確認できなかった。システムの仕様書等は、江東区文書管理規則によると第 36 条第 1 項第 1 号における「公有財産の取得及び処分に関するもの」に該当し、「長期」保存するものとされている。このため、少なくとも当該システムを利用している間はこれらの書類を保存しておく必要があった。

現行の生活保護システムは、平成 33 年 3 月末をもって運用を終了し、新しい生活保護システムが導入される予定とのことである。新システムの導入にあたっての仕様書やマニュアルは廃棄せずに保管しておく必要がある。

＜意見事項 34＞次期生活保護システムの導入に伴う業務プロセス及び不正防止策(保護第一課及び保護第二課)

現在の生活保護システムでは、保護申請・開始時の調査や金銭等の管理など庶務係や相談係の業務を効率的に行うことができるが、CW の主な業務は手作業となっており、CW が被保護者を訪問した場合のケース記録票は紙面で管理されている。また訪問の際は出張申請を行い、旅費が発生する場合は旅費の申請も必要であるが、これらはすべて手作業でありケース記録票とはリンクしていない。

事案 1 では訪問先で現金の事故が発生しているが、元職員は 3 回の訪問にあたり、毎回近接地内旅費請求内訳書による旅費請求を行っているにも関わらず、1 回もケース記録票を作成していない。

仮にケース記録票や CW のスケジュールの管理や旅費請求、また各種の決裁等がシステムで管理可能であれば、これらを相互リンクすることにより、ケース記録の漏れを防止でき、査察指導員等による監督管理も効率的に行うことができるため、不正の発生を未然に

防止し、仮に発生しても適時に発見できる可能性が高い。

予算上の制約や技術的な課題もあると思うが、次期生活保護システムの導入にあたっては、可能な限り電子化による効率的な管理ができるようにすることが望ましい。

Ⅲ. 現金及び金庫の管理

1. 「金庫と現金の管理方法に関するアンケート」の実施

(1) アンケートの趣旨

① 江東区における金庫の管理

江東区では、原則としてすべての課、局等及び各出張所(以下、「部署」という。)に設置型の耐火金庫(以下、「大金庫」という。)が一つ設置され、必要に応じて手提げ金庫が使用されている。しかし、これらの金庫の管理者が定められておらず、管理方法に関する明示的なルールはない。実務的には、毎日の業務終了後に職員が手提げ金庫を大金庫の中に格納し、大金庫を施錠してから帰宅することとなっている。

平成 29 年度において、職員が朝出勤したところ、大金庫が施錠されていなかった事例があったことから、12 月に総務課が各部署に対し、金庫管理チェックシートを用いた金庫の緊急点検の実施依頼をしている。緊急点検の結果は、各部の責任者に報告されることとなっている。

金庫管理チェックシートのチェック項目は以下のとおりであり、手提げ金庫についても、これに準じたチェックを行うこととしている。したがって、これらのチェック項目が事実上の金庫の管理ルールであるといえる。

金庫管理チェックシートのチェック項目

No.	チェック項目
1.	金庫はシリンダー錠、ダイヤル錠ともに常時施錠されている。
2.	金庫の鍵は厳重に保管し、常に責任者が管理している。
3.	金庫の開閉については取り扱い者を限定している。
4.	金庫の鍵の管理者は、経理担当者とは別の者としている。
5.	退庁時には金庫のダイヤル錠の目盛を「0」に戻し、シリンダー錠の鍵は机等の鍵のかかる引き出しで保管している。
6.	複数の部署で金庫を共有している場合、金庫の管理を行う部署(1箇所)を決めている。
7.	金庫の内容物を一覧表により把握している。
8.	定期的に金庫の内容物と一覧表の突合をしている。
9.	金庫に私物を保管していない。
10.	金庫の中は常に整理整頓されている。
11.	現金、つり銭等、事務室等で保管する現金は、業務終了後は金庫に保管している。
12.	各種の現金を混同せずに保管し、個々の現金の限度額を超過して、他の現金を使用していない。
13.	金庫に保管されている現金等の現在高は、管理簿冊等に記載されている現在高と一致している。

② アンケートの目的

包括外部監査の実施にあたっては、各部署の緊急点検の状況を把握し、また、金庫と現金の保管方法について、全体の傾向を把握分析し、問題点を把握するために、アンケートを実施することとした。

また、現金の保管状況を監査し、すべての収入または支払いが現金出納簿に記載され

ていることを確かめるためには、金庫及び現金の保管状況を確認する必要があるが、扱っている現金の種類は各部署によって異なる。資金前渡金等特定の少額な現金のみを扱う部署で、過去の包括外部監査において特段の指摘事項や意見事項が報告されていない場合は、個別に監査を実施する必要性は低く、不特定多数の者より受入れた多額の現金を扱う課等については、個別に監査を実施する必要性は高いと考える。このため、当該アンケートの結果により、個別の監査実施対象部署の絞り込みを行う。

(2) アンケートの概要

アンケートの概要は以下のとおりである。

アンケートの概要

項目	内容
実施日等	10月1日から10月10日まで
部署	すべての課、局等及び各出張所、計76部署
対象とした事務	金庫の管理状況 緊急点検や定期点検の実施状況 金庫の鍵の管理状況 つり銭の管理及び会計管理者への合議の状況 現金の管理状況
方法	対象項目ごとに「ア」、「イ」、「ウ」等から選択肢、必要に応じて「その他」を記入する方法

なお、質問項目によっては複数回答、該当なしと回答あるいは無回答の部署があるため、合計回答数はアンケート対象部署76に一致しない。

(3) 金庫の管理に関するアンケートの結果及び分析

① アンケートの結果及び分析

金庫の管理について、アンケートの結果は以下のとおりである。

1) 金庫の管理のアンケート結果の概要

アンケートの主な結果は以下のとおりである。

アンケートの主な結果

質問内容	選択肢	回答数
どのような金庫を使用していますか。	大金庫	52
	手提げ金庫	44
	その他	12
大金庫の鍵の管理者はいますか？	いる	53
	いない	23

質問内容	選択肢	回答数
大金庫はどうやって鍵を開けるタイプですか？	鍵	8
	ダイヤル番号または暗証番号	1
	鍵とダイヤル番号または暗証番号	46
どなたが金庫を開けることができますか？	課長が単独で開けられる	5
	庶務担当係長が単独で開けられる	24
	その他	53
執務時間中、金庫は鍵をかけていますか？	はい	49
	いいえ	22
執務時間中、金庫の鍵はどなたが持っていますか？	庶務担当係長が持っている。	31
	鍵のかかる引き出し等に保管している	37
	その他(金庫がない、ダイヤルのみ等)	7
退庁時、金庫の鍵はどうしていますか？	鍵のかかる引き出し等に保管する	69
	その他	7
退庁時に金庫が施錠されていることを施錠者以外の者が確認し、記録を残していますか？	はい	15
	いいえ	57

76 部署のうち 52 部署が大金庫を設置しており、24 部署は大金庫を設置していない。また、多くの部署が手提げ金庫を保有している。大金庫を設置していない部署は、手提げ金庫を他部署の金庫に預け入れるか、鍵の付いたキャビネットを金庫代わりに使用している。

金庫の多くは、鍵とダイヤルあるいは暗証番号の両方により施錠するタイプの金庫であるが、そのうち 27 部署ではダイヤル番号または暗証番号の変更実績がない。

また、大金庫を開錠できる職員が庶務担当係長である部署は 24 あるが、その他と回答した部署は 53 あり、その多くは庶務担当係長及び職員であるが、14 の部署が所属職員全員と回答し、職員以外の委託先業者も開錠できると回答した部署が 1 部署あった。さらに、執務時間中に大金庫の鍵をかけていない部署が 22 ある。そのうち、10 部署は常時多額の現金を扱っている。また、執務時間中に金庫の鍵を庶務担当等の担当者が所持している部署は 31、鍵のかかる引き出し等に保管している部署は 37 である。

大金庫があるものの鍵の管理者がいない部署が 1 部署ある。また、退庁時にはほとんどの部署は金庫の鍵を、別の鍵のかかる引き出し等に保管しているが、鍵のかからない引き出しに保管している部署が 1 部署あった。この他に退庁時に金庫が施錠されていることを施錠者以外の者が確認し、記録を残している部署が 15 あった。

2) 金庫の緊急点検の状況

金庫の緊急点検の実施状況は以下のとおりである。

金庫の緊急点検の実施状況

質問内容	選択肢	回答数
平成 29 年 12 月 15 日総務課通知の、自主点検シート「金庫管理チェックシート」はどのように活用していますか？	1 回だけ点検を実施した	32
	定期的に複数回点検した	42
	点検を実施していない	2
総務課通知の参考資料「金庫内容物確認」リストはいつ確認しましたか？	1 回だけ確認した	35
	定期的に複数回確認した	40
	確認していない	1

平成 29 年の総務課による金庫の緊急点検の依頼について、点検を実施しなかった部署は 2 部署、そのうち金庫の内容物確認リストを確認しなかった部署は 1 部署であり、ともに大金庫を設置していない部署である。また過半数にあたる 40 以上の部署が緊急点検ののち、複数回の自主点検を実施している。

②実施した監査手続

- 1) アンケートの結果を分析し、問題点を抽出した。
- 2) 以下の部署について、金庫の保管物及び保管状況を確認し、必要に応じて質問を行った。また、過年度の包括外部監査において金庫の管理に関して報告された指摘事項及び意見事項の、その後の措置状況を確認した。

各部署に対する監査の実施状況

区分	監査実施対象部署	監査実施日
区民部	納税課	11 月 8 日
	区民課 亀戸出張所	11 月 9 日
福祉部	介護保険課	11 月 6 日
生活支援部	保護第一課	※
	保護第二課	※
	医療保険課	10 月 24 日
保健所	健康推進課	11 月 6 日
こども未来部	保育課	11 月 1 日
環境清掃部	清掃事務所	10 月 24 日
教育委員会事務局	第二亀戸小学校	10 月 31 日
	深川第三中学校	10 月 31 日
	教育センター	10 月 29 日

※保護第一課及び保護第二課については、アンケートの実施とは別に監査対象課としていることから、アンケート結果に基づく監査は実施していない。

③監査の結果

＜意見事項 35＞金庫の管理を総括的に指導する主管課を定める必要性(会計管理室)

すべての部署が大金庫または手提げ金庫を保有している状況にあつては、金庫の中の保管物に関する事故を未然に防止するためには、金庫の管理を総括的に指導する主管課を定め、金庫の管理方法を江東区として統一する必要がある。

現在、江東区では金庫の保管物の一つである現金の管理については会計管理室が定めているが、金庫の管理を総括的に指導する主管課がないため、暫定的に総務課が自主点検等を実施している。金庫の中には現金や預金通帳の他に、個人情報記録された磁気媒体等も保管されている。

過去の包括外部監査においては、監査対象となった事業について、現金や金庫に関する監査が行われ、その都度必要な措置を取っているが、過去に監査対象となった経験の有無によって管理水準にばらつきが生じるのは好ましくない。また金庫の管理方法だけでなく、

＜意見事項 36＞金庫で預かる第三者の所有物についてルールを定める必要性(81 ページ)にあるように、金庫に保管すべき対象物や第三者所有の貴重品の預かりの可否について、江東区としての方針がどうなのかをどの部署に相談すればよいかわからない状態も好ましくない。このため、江東区は金庫の管理を総括的に指導する主管課を定め、金庫の管理方法を江東区として統一する必要がある。

＜指摘事項 19＞金庫の管理ルールを明文化し、各部署に遵守させる必要性(会計管理室)

金庫管理チェックシートによる金庫の点検は、平成 29 年 12 月の緊急点検の他に、平成 30 年 5 月には江東区会計事務規則第 132 条に基づく会計事務の自己検査でも実施されている。包括外部監査のアンケートを実施したのは平成 30 年 10 月であるから、それまでに少なくとも 2 回は金庫管理チェックシートによる確認をする機会があった。

しかしながら、金庫管理チェックシートに従って執務時間中の金庫を施錠していない部署が 22 あり、金庫の鍵を管理者が管理せずに管理者の机以外の引き出し等に入れている部署が半数近い 37 となっている。また、金庫の開閉に担当者を限定していない部署については、全員開閉可能が 14 あり、また庶務担当の係長及び職員全員としている部署は 23 ある。金庫管理チェックシートによると金庫の鍵の管理者と経理担当者を別の者とする事になっているが、経理担当者は庶務担当係に所属しているため、これらの部署では金庫の管理者と経理担当者が重複していることになる。

金庫管理チェックシートによる確認を行った趣旨は、これらの項目をすべて満たした管理を行うことを要請する意図があつたが、アンケートの結果を鑑みると、実際に確認を行う部署では、「各項目の要件を満たしているか否か」の確認作業と捉え、満たしていない項目は「満たしていない旨」を報告すればよいと考えている可能性が高い。

金庫管理チェックシートの項目は、民間企業等の金庫の管理方法と比して厳格過ぎるものではなく一般的な管理方法であり、江東区の金庫管理方法として遵守可能な内容であると考えられる。このため、江東区は、金庫の管理についてルールを明文化し、各部署に対しこれを遵守させる必要がある。

＜意見事項 36＞金庫で預かる第三者の所有物についてルールを定める必要性(会計管理室)

金庫管理チェックシートには、「金庫に私物を保管していない」かどうかのチェック項目があり、これは金庫に私物を保管することは認められないことを意味する。また、私物とは何かの定義がなされていないが、職員の私物を意味すると仮定するならば、江東区の物でない、第三者の所有物をどこまで保管することができるのか、明らかでない。

アンケート項目「大金庫の中には区所管の現金の他に何が入っていますか？」では、区所管の現金以外に金庫に入っているものとして、公印、預金通帳、郵券・ゴミ処理券及び手提げ金庫等があるが、その他に以下の保管物が金庫に保管されている。

金庫に保管されている江東区以外の第三者の所有物

所管課	保管物
総務課、江東図書館及び深川図書館	拾得物(現金、個人情報記載物件)
職員課	江東区職員互助会の手提げ金庫
豊洲特別出張所	連合町会運営経費の一部
白河出張所	青少年対策白河委員会事業費、白河管内連合町会事業費
富岡出張所	地域振興担当が取り扱う地区対策等の管理金及び町会等から受領した募金・義援金・社会福祉協議会の会費等
長寿応援課及び地域ケア推進課	養護老人ホーム死亡者や要保護者の私物等
障害者支援課	障害者団体が運営する区役所売店の手提げ金庫
その他複数の課	職員の親睦会の会費(職員の懇親会費や庁舎内で使用するお茶の購入に充てるもの)

この他、アンケートの回答にはなかったが、保護第一課や保護第二課では被保護者から預かった印鑑や預金通帳を、経理課では外郭団体である土地開発公社の預金通帳を保管していると考えられる。

拾得物の管理や江東区職員互助会や土地開発公社の管理事務は区の業務であるが、親睦会費の管理は区の業務ではなく、職員が勤務時間外に行っているものである。また、豊洲特別出張所や白河出張所で保管している区民団体の事業費等、障害者支援課で保管する売店の手提げ金庫については、江東区とは別団体の保管物であり、区職員が出納・管理事務を行うものではない。

江東区では、現在、拾得物を除いて、これらの現金や金庫等の預かりサービスに関するルールはない。このため、豊洲特別出張所と白河出張所以外の出張所で各区民団体からの町会費等の預かり要請があった場合、各出張所がそれに応じなければ公平を欠くことになる。また、預かり品について事故があった場合の江東区の責任の範囲は明らかでない。

したがって、江東区は金庫の中に江東区以外の第三者の所有物を保管する場合について、一定のルールを定める必要がある。

(4) 現金の管理に関するアンケートの結果及び分析

① アンケートの結果及び分析

現金の管理について、アンケートの結果は以下のとおりであり、すべての部署で現金を扱っており、会計単位ごとに現金出納簿を作成していた。

現金の管理に関するアンケートの結果の概要

質問内容	選択肢	回答数
どのような種類の現金を扱っていますか？	前渡金・旅費	76
	前渡金・旅費以外の歳出にかかる現金	8
	歳入にかかる現金(具体的に)	39
窓口業務での金銭の受け取りはありますか？	はい	35
	いいえ	4

すべての部署が前渡金・旅費を管理しており、それ以外の歳出に係る現金を扱っているのは、男女共同参画推進センターにおける還付金、長寿応援課及び地域ケア推進課における老人クラブ参加事業費等の8部署である。また歳入に係る現金を扱っている部署は39あるが、そのうち医療保険課の保険料や、納税課の区民税、各出張所での各種手数料等35部署で窓口収納を行っている。以下は、窓口収納を行っている35部署の状況である。

窓口収納を行っている部署からのアンケート結果の概要

質問内容	選択肢	回答数
現金の管理についての貴課独自のルールやマニュアルはありますか？	文書化されたマニュアルがある	4
	文書化されていないルールがある	4
	ない	27
どのように入金管理をしていますか？ (歳入項目ごとに複数回答あり)	レジシステム	16
	手集計(エクセル等)	25
レジシステムの集計結果と現金残高の照合を行っていますか？	一日1回行っている	10
	一日複数回行っている	6
手集計の場合、現金残高の正確性・網羅性をどのように確かめていますか？	領収書等と照合	10
	複数人で確認	3
	目視で確認他	12
窓口以外での現金の受領(職員による訪問徴収等)はありますか？	はい	5
	いいえ	30
現金の金融機関への持ち込みのタイミングはいつですか？	午後3時	2
	翌日朝	15
	午後3時と翌日朝(その都度を含む)	10
	一定額以上になったときの翌開庁日	2
	その他	6

現金の管理方法や現金出納簿の記入方法等については、会計管理室主催の金銭会計事務研修や会計管理室作成の金銭会計事務の手引きや事務所フロー等によっているが、多額の現金を扱う納税課、保護第一課及び保護第二課では独自のマニュアルを作成している。

窓口以外での現金の受領については、納税課の現金書留による受領、介護保険課や医療保険課の徴収嘱託員が受領した介護保険料や国民健康保険料等がある。また、納税課や出張所の中には、レジシステムの現金を一日 3 回照合し、残高の正確性を確認している。

②実施した監査手続

1) アンケートの結果を分析し、問題点を抽出した。

2) (3)金庫の管理に関するアンケートの結果及び分析②実施した監査手続の2) (79 ページ)に挙げた部署について、現金出納簿を閲覧し、管理状況を確認し、必要に応じて質問を行った。また、過年度の包括外部監査において金庫の管理に関して報告された指摘事項及び意見事項の、その後の措置状況を確認した。

③監査の結果

<意見事項 37> 現金出納簿の決裁を行いその証跡を残す必要性(会計管理室)

現金及び金庫に関するアンケートに基づき抽出された任意の部署の現金出納簿を閲覧した結果、多くの部署において現金出納簿に決裁印等がなく、作成者、決裁者等責任を負うべき者が誰なのか不明の状態となっている。現金出納簿は年度が終了し、帳簿を締めた後に作成者と決裁者が捺印等することにより責任の所在を明らかにし、決裁を受けた証跡を残す必要がある。

<指摘事項 20> 現金過不足につき江東区の処理方法を定める必要性(会計管理室)

1) 現金過不足とその処理方法

平成 27 年度の包括外部監査の報告書において、以下のとおり現金過不足による簿外現金が発生していることが報告されている。

平成 27 年度包括外部監査報告書(142 ページ)

② 現金過不足の処理について

城東保健相談所において、つり金を保管している手提げ金庫内容を確認したところ、つり金金額以外に、980 円の現金が小ビニール袋に分別保管されていた。その内容は、平成 27 年 5 月に、保健所使用料として受領した現金とレシート金額を照合した際に発生した、過入金部分であるとのことであり、返納先が不明であるために、歳入とせず、分別管理しているものであった。また、生活衛生課においても、レジ内において、つり金とは別区分された状態で 403 円が保管されていた。発生原因は不明であるとのことであるが、長年の現金過不足から生じたと想定されるとのことである。

現金過不足とは、何らかの理由で、金庫の中に実際にある現金と現金出納簿に記載された現金の金額が一致しない場合があるが、この両者の差額を現金過不足という。

現金過不足が存在する場合、現金出納簿上の現金の金額を実際のカン額と調整することが必要となるが、このときの処理で重要なことは現金出納簿のカン額を実際のカン額に合わせるということである。現金の過不足原因が判明した際は、その現金と内容を調査するが、決算までに原因が判明しなかったときは、雑損または雑益で処理する。

2) 江東区における現状の現金過不足の処理方法

現金過不足は現金を扱う金融機関や小売店等、多くの現金取り引きを扱う場合はほとんどの組織で生じるため、企業会計では予め処理方法が定められている。しかし、区では現金過不足の処理方法が定められていないため、監査にあたり、実際に現金過不足が生じた場合の処理方法をヒアリングした。

先述のとおり、現金過不足が発生した場合、現金出納簿のカン額を実際のカン額に合わせるが、区では現金過不足に関する定めがないため、現金出納簿のカン額に実際の現金のカン額を合わせる処理を行っているとのことである。具体的には、実際にある現金が過大となった場合は、過大となった現金につき簿外処理をして、現金出納簿記載の現金と分けて、封筒等に入れて金庫の中に保管している。また、実際にある現金が過少となった場合は当該簿外現金の中から随時補填し、簿外現金で賄いきれない場合や簿外現金が存在しない場合は職員等の自己負担により補填している。

また、平成 27 年度の包括外部監査の措置にあたっては、現金超過分は返納先が不明な現金として保管し、5 年の時効経過後に雑部金収入とすることとなった。しかし、当該指摘事項や措置に関する情報は会計管理室に報告されなかったため、江東区としての方針は現時点では存在しない。

3) 問題点及び改善策

現金出納簿に記載された現金のカン額と金庫の中に実際にある現金のカン額が一致しない場合は、実際のカン額に合わせる必要がある。

現金が超過した場合に簿外処理をすることは、簿外現金が存在することになるため、現金の事故の発生可能性を増大させる。また、職員等が自己負担により補填すると現金の事故が発生しても、その発生自体に気が付かず、大きな現金事故につながる可能性がある。いずれの場合であっても現金過不足について江東区として管理不能となる。

さらに、現金が不足した場合、その原因が職員の過失によるものであっても、現金の管理体制によってはそのリスクは江東区が負うべきものと思われ、職員にも責任がある場合でも、過失相殺などを根拠として江東区も一定程度当該リスクを負う性質のものと思われる。そのため、現金の不足を職員等が自己負担するという運用自体が、結果として、職員に法的義務のないことを強いることになるという問題を有している。

このため、現金出納簿の管理にあたり、現金過不足が生じた場合における江東区としての処理方法を定める必要がある。

＜意見事項 38＞職員の旅費の精算を口座振替による必要性(会計管理室)

江東区では、職員が出張にあたりバスや電車を使用し、運賃等の旅費を立て替え払いした場合には、その都度近接地内旅費請求内訳書により精算を行っている。旅費の精算にあたっては、①各所管課が財務会計システムを通じて会計管理室に申請し、②会計管理室は当該旅費の請求金額を会計管理室の管理する預金口座から各所管課の課長名義の前渡金口座に振り替え、③各所管課が預金を引き出し、④旅費を立て替えた職員に現金で支払う方法で精算している。

しかし、この方法は複数の口座で資金移動があり、また現金の引き出しを伴うため、事務的に複雑で事務的に負担が大きい。現在公的機関や民間企業等の多くの組織では、旅費の精算は、毎月一定の日を決めて、定期的に立て替えた職員の預金口座に直接振り込む方法を採用しており、現金による精算は行っていない。

各所管課の旅費の精算に伴う事務負担と現金保有に伴うリスクを軽減するため、旅費の精算は各職員の預金口座に直接振り込むことが望ましい。

2. 教育委員会における現金の管理

(1)教育委員会で取り扱う現金の種類

教育委員会では、前渡金や後述の奨学資金貸付金の返還金、教育委員会の所管する施設の利用料等の現金及び預金を扱っている。また、小中学校では学校運営等に係る経費である公費の他に、学校徴収金を扱っている。学校徴収金は、児童及び生徒の保護者から預かった教材費及び修学旅行等の校外学習費と児童や生徒、教職員から預かった給食費を扱っている。このうち最も多額の現金を扱っているのは、学校徴収金を扱う小中学校である。

学校徴収金の事務は、江東区立学校徴収金事務取扱要領(以下「要領」という。)により定められ、教材費及び校外学習費については私費として、私費会計にかかる事務処理の手引き(江東区教育委員会 平成25年1月発行)(以下「私費会計の手引き」という。)により処理し、給食費については、教育委員会学務課の作成した手引き書である「給食費の取扱いについて」(以下、「給食費会計の手引き」という。)により処理することになっている。

(2)私費(教材費及び校外学習費の積立金)

①私費の概要

私費は教材費及び校外学習費の積立金からなる。教材費にはすべての児童や生徒が購入する副教材と、その都度希望者のみが購入する辞書・楽器・図工用具等に係る費用がある。積立金は修学旅行等の校外学習の代金に充てるために、毎月一定額の負担を保護者に求めるものである。

私費の徴収業務は学校ごとに行われ、原則として自動振替により保護者の預金口座から各学校の預金口座に入金される。しかし、希望者のみ購入する教材費、児童や生徒の転入・転出に伴う精算等、やむを得ない場合は現金により徴収をすることがあり、その場合は領収書を発行することとなっている。また、教材費の納入業者に対する支払いは原則として銀行振込によっているが、一部の納入業者に対して現金払いとなっている。

②実施した監査手続

1) 第二亀戸小学校及び深川第三中学校において、私費会計にかかる業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。なお、第二亀戸小学校では平成29年度は金銭出納簿を作成していないため、平成30年度分のみを監査対象とした。

- 保護者に送付している学校納入金のお知らせ(平成29年度分、平成30年度分)
 - 保護者に送付している私費会計にかかる会計報告(平成29年度分、平成30年度分)
 - 金銭出納簿(平成29年度分、平成30年度分)
 - 私費会計の手引き
- 2) 関連する契約書・領収証の支出決裁書類や預金通帳を入手して内容の検討を行った。

③監査の結果

＜指摘事項 21＞会計単位ごとに預金口座と金銭出納簿、決算報告書を作成するよう私費会計の手引きに定める必要性(庶務課)

私費には教材費と積立金があるが、保護者からの徴収にあたっては、使途目的・内容を分けて説明し、会計単位ごとに決算報告を行っている。一方で、要領や私費会計の手引きでは、教材費と積立金の預金口座や金銭出納簿を分けて管理することは求めている。今回監査対象となった小中学校のうち、深川第三中学校では、教材費と積立金の預金口座及び金銭出納簿を分けて管理し、それぞれについて決算報告を行っていたが、第二亀戸小学校では、教材費と積立金を同一預金口座で管理し、教材費のみについて金銭出納簿を作成し、教材費と積立金は別にして会計報告を行っていた。このため、第二亀戸小学校の金銭出納簿の預金残高は計算上の値であって預金通帳の残高とは一致しない。なお、積立金の現金の移動については、教材費の金銭出納簿の欄外に注釈を記載する形で管理されている。

会計単位ごとに金銭出納簿を作成し、預金口座の残高を照合するためには、預金口座も会計単位ごとに作成する必要があるが、また積立金についても、該当のない学年についての作成は不要であるが、該当のある学年については作成をする必要があるため、このことについて、私費会計の手引きに定めておく必要がある。

＜指摘事項 22＞私費会計の手引きにおいて現金を金銭出納簿に記入するよう求める必要性(庶務課)

私費会計の手引きによると、保護者から現金により徴収した場合で、やむを得ず現金で保管するときは、収入確認書の備考欄にその旨を記載することとしているが、当該事実を金銭出納簿に記載することは求めている。

しかし、第二亀戸小学校の金庫に保管されていた、専科の担当者が保護者から預かった現金について、他の児童に係る教材費を預金口座から引き出した時に、これと合わせて納入業者に代金を支払い、納入業者から受け取った領収書を、金銭出納簿を作成する会計担当職員に渡すことになっているとの説明を受けた。

しかし、当該処理によると金銭出納簿上、預かった現金は入金処理されないが、支出は

当該預かり金の額を含む領収書をもとに処理されるため、金銭出納簿の収支は入金処理されなかった現金の額だけ差が生じることになる。

よって、私費会計の手引きにおいて、保護者から現金で預かった私費をそのまま現金で保管する場合であっても、金銭出納簿に記載するよう求める必要がある。

＜指摘事項 23＞現金と預金で分けた金銭出納簿を作成する必要性(庶務課)

教材費は保護者から口座振替により学校の預金口座に入金されるが、現金で徴収することもある。また、納入業者への支払いは現金による場合と預金による場合がある。一方で私費会計の手引きで定められている金銭出納簿では収入と支出は現金と預金に分けられておらず、残高のみを現金と預金に分けることとなっている。

このため、収入と支出は現金取り引きと預金取り引きとが混在しており、現金と預金の残高がどのように計算されたのかを確かめるには件名等の欄をもとにその都度計算する必要があり、件名欄に現金による入出金かの記載がなければ、そもそも計算できない。よって、金銭出納簿の収入欄及び支出欄は現金取り引きと預金取り引きを区別する必要がある、私費会計の手引き上も、そのような雛型を作成して各学校に提示する必要がある。

＜意見事項 39＞現金徴収の領収書に要件を定める必要性(庶務課)

私費会計の手引きでは、保護者から現金を預かった場合は必ず領収書を発行することとしている。領収書についての定めはなく、市販の領収書を用いることとなっている。

しかしながら、今回の監査では領収書等に金銭を受け取った職員個人の氏名のみを記載しているケースや本人に手渡した領収書等と控えとで記載内容が異なると考えられる控え等が多くみられた。

このため、私費会計の手引きにおいて、領収書において最低限の要件を定める必要がある。具体的には、複写式の領収書によること、金銭を受け取った日にち、学校名、金銭を受け取った職員の氏名及び、金額等が挙げられる。

＜指摘事項 24＞保護者からの個人的な金銭の預かりを禁止する必要性(庶務課)

第二亀戸小学校の金庫を視察したところ、巾着袋の中に、教職員が保護者から預かったと思われる現金が入った封筒が11袋あり、封筒には教職員または保護者の氏名、あるいは現金の用途等が記載されていた。そのうちの一つの封筒について質問したところ、教職員が保護者から教材費を個人的に預かったものであるため、金銭出納簿には記載しないとのことであった。しかし、学校徴収金の徴収は、教職員を通じて行われるため、教職員が個人的に預かったのか学校として預かったのかは、領収書や預かり書がなければ外見的には分からない。このため、教職員が「個人的に保護者から現金を預かった。」と考えていても、現金を預けた保護者は「学校に現金を支払った。」と考えている可能性が高く、また当該現金に事故があった場合、責任を負うのは学校である。

したがって、区は私費会計の手引きにおいて、教職員が保護者から教材費等として現金を預かる場合は、学校として預かることを明記し、教職員との個人的な金銭のやり取りを禁

止する必要がある。なお、保護者と教職員の個人的なやり取りにより発生する現金は、当該教職員個人の私金となるため、学校の金庫に保管することが認められないことに留意する必要がある。

＜意見事項 40＞より実務に即した決算報告書の雛型を定める必要性(庶務課)

私費会計の決算報告書は、各学年・会計ごとに作成することになっており、その様式は私費会計の手引きに定められている。具体的には、収支合計として、総収入額と総支出額、これらを差し引いた残額を開示し、合わせて個人別の内訳を教科ごとに記載し、校長の決裁の後に、副校長及び職員以外の者から会計監査を受けることが求められている。

一方で、第二亀戸小学校の決算報告書には、収入金額として各学年の全児童に係る収入総額を記載し、支出金額は品目ごとの単価、購入数量つまり購入した児童の数と金額を記載している。また、深川第三中学校では、1年間を通じて在籍し、かつすべての行事に参加した生徒に係る決算報告書を作成している。これは、年度の途中で転入したり、行事に欠席した児童や生徒は、1年を通じて在籍し、かつすべての行事に参加した児童や生徒と個人別の内訳が異なることから、参加した行事の組み合わせ等により無数の決算報告書のパターンがあり、そのすべての決算報告書を作成して校内監査を受けることが物理的に困難であるためである。

よって、区は各学年全体としての決算報告書の雛型を、購入内訳等の用途がわかるような形式で作成し、当該決算報告書に対して校内監査をするよう、各学校に求める必要がある。

＜意見事項 41＞会計間の流用禁止の順守と余裕を持った資金計画と徴収の必要性(庶務課、第二亀戸小学校)

私費会計の手引きでは、私費会計事務の処理の原則として、会計間の流用を禁止し、私費会計の種類ごとに会計を立てることとしている。また、各学校では年度の初めに予算書兼基本計画書において月ごとの徴収計画及び執行計画を策定し、計画的に保護者から徴収することになっている。しかし、第二亀戸小学校では、年度中に教材費の支払い金額が不足し、積立金会計から補填している例があった。徴収計画及び執行計画の策定にあたっては教材の購入時期と支払い時期を適切に見積もり、他会計から補填することのないようにする必要がある。

＜意見事項 42＞金銭出納簿の決裁にあたり自己点検を行う必要性(庶務課、第二亀戸小学校)

私費会計の手引きでは、月に1回自己点検を実施し、金銭出納簿等の定期的な照合・確認を行い、校長までの決裁を受けるものとしている。チェック項目としては以下の4点が挙げられている。

○現金・預金残高は出納簿と一致しているか。

○すべての収支において関係書類が作成されているか。また、決裁を行っているか。

- 出納簿と領収書等関係書類の日付・金額は一致しているか。
- 収入と支払いの目的は一致しているか。

第二亀戸小学校において金銭出納簿を閲覧したところ、校長までの決裁はあるものの、チェックがなされておらず、金銭出納簿の収入・支出項目に日付が記載されていないものがあつた。

金銭出納簿の決裁にあたっては、自己点検により金銭出納簿が正しく作成されていることを確かめる必要がある。

(3)給食費

①給食費の概要

江東区では、学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費並びに学校給食の運営に要する経費のうち、食材費については給食費として保護者等が負担することとなっている。

給食費は、自動振替により保護者の預金口座から各学校の預金口座に入金される。教職員の給食費についても自動振替となっている。しかし、毎月の給食費が異なる非常勤職員に係る給食費や保護者から現金による支払いを受けた場合等、やむを得ず現金で徴収する場合は領収書を発行し、その控えを保管することとなっている。給食費の支払いはすべて口座振込により行っており、現金による支払いは行わないこととなっている。

②実施した監査手続

1) 第二亀戸小学校と深川第三中学校において、給食費会計にかかる業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。なお、第二亀戸小学校については平成 29 年度に金銭出納簿を作成していないことから、平成 30 年度を監査対象とした。

- 保護者に送付している学校納入金のお知らせ(平成 29 年度分)
- 保護者に送付している給食費会計にかかる会計報告(平成 29 年度分)
- 金銭出納簿(平成 29 年度、平成 30 年度)
- 給食費会計の手引き

2) 関連する契約書・領収証の支出決裁書類や預金通帳を入手して内容の検討を行った。

③監査の結果

<意見事項 43> 金銭出納簿の残高の欄を預金と現金に区分する必要性(学務課)

給食費の金銭出納簿については、給食費会計の手引きでは、月ごとに校長の検印を受け、金銭出納簿上の金額と預金額が一致していることを確認すると同時に、手持ちの現金がある場合は必ず金銭出納簿の現金欄に記帳し、金額の一致を確かめるとしている。

しかしながら、一方で、給食費会計の手引きでは金銭出納簿の記入例において、現金で給食費を徴収した場合は収入現金の欄に記録し、残高は記入しないとしていることから、金銭出納簿の残高欄は現金と預金に分かれていない。また、現金収入のみがあつた日の金

金銭出納簿の残高には、残高欄は金額が記載されておらず、該当欄はバー(—)が記載されている。

したがって、現状では現金の残高があっても金銭出納簿に記録することができず、残高の照合ができない。また現金収入のみがあった日の預金残高は「該当がない」ことになる。

江東区は、給食費会計の手引きにおいて、給食費の金銭出納簿の残高欄を現金と預金に区分し、現金残高の照合が可能な雛形を作成する必要がある。また、預金の移動がなくても、現金収入により金銭出納簿を更新した日には、現金と預金の両方の残高を記入する必要がある。

＜意見事項 44＞現金徴収の領収書の要件を定める必要性(学務課)

給食費会計の手引きでは、現金で給食費を徴収した場合は領収書を発行することとしている。また、その場合の入金消込にあたっては、領収書の控え等をもとに給食費徴収原簿に記載するとし、領収書の作成にあたっては控えを残すことが前提となっている。領収書についてはその他の定めはなく、市販の領収書を用いることとなっている。

しかしながら、今回の監査では領収書等に金銭を受け取った職員個人の氏名のみを記載しているケースや本人に手渡した領収書等と控えとで記載内容が異なると考えられる控え等が多く見られた。

このため、給食費会計の手引きにおいては、領収書において最低限の要件を定める必要がある。具体的には、複写式の領収書によること、金銭を受け取った日にち、学校名、金銭を受け取った職員の氏名及び、金額等が挙げられる。

＜指摘事項 25＞金銭出納簿の現金徴収額と入金額の差異の調査の必要性(学務課、第二亀戸小学校)

第二亀戸小学校の平成30年9月の金銭出納簿によると、9月6日に学務課給食保健係献立作成会として3,300円を、7日に非常勤講師から1,100円を現金で受け取ったことが記録されている。12日には現金徴収分として4,950円が預金に入金された記録があるため、この入金4,950円の内訳には、前述の3,300円と1,100円の合計額4,400円が含まれると推察されるが、差額550円の内容が不明である。同様に、9月12日から20日にかけて職員や給食試食会等で5件計10,400円の現金収入を記録し、27日に現金徴収分として預金に入金しているが、入金額は9,900円となっており、差額の500円がどうなったのか不明である。

よって、第二亀戸小学校は、これらの差額を調査してその結果を金銭出納簿に反映させ、保護者に説明できるようにしておく必要がある。

IV. 有価証券の管理

1. 総論

(1) 有価証券の概要

江東区が公有財産として保有する有価証券は、その保有目的に応じて所管する課が異なり、議決権の行使や事業報告書の受領等は所管課で行い、株券等の現物の出納や保管は会計管理室が行っている。

江東区が所有する有価証券は、株式会社の発行する非上場株式2件であり、ともに定款において、株式を譲渡するときは取締役会の承認を要すると定めている。このうち、東京ベイネットワーク(株)は株券を発行しているが、江東区は当該株券をみずほ銀行の保護預かりとしている。(株)東京臨海ホールディングスは株券不発行となっている。これらの有価証券の発行会社の財政状態等の概要は以下のとおりである。

江東区が保有する有価証券の財政状態等 (単位:百万円)

会社名	平成30年3月31日 貸借対照表価額			区持ち 株比率	持ち株 数	実質 価額	区 出資額	評価 差損益
	資産総額	負債総額	株主資本					
東京ベイネットワーク(株)	3,619	1,692	1,927	1.06%	360株	20	18	2
(株)東京臨海ホールディングス	382,309	154,268	228,041	0.33%	3,744株	752	240	512

(2) 実施した監査手続

江東区の保有する有価証券の概要を把握した上で、江東区公有財産規則等関連する規則等を確認した。

(3) 監査の結果

<意見事項 45> 出資団体への継続的なモニタリング業務の明確化の必要性(会計管理室)

江東区公有財産管理規則第17条及び第18条では、有価証券の取得にあたっては、所定の事項を記載した有価証券台帳を作成し、備えおくことを定めているが、出資後のモニタリングや議決権行使のあり方等については定めていない。

出資後の出資団体へのモニタリングは、株主総会への出席と決算書や事業報告の入手などを通じて各所管課で行っているが、包括外部監査においてヒアリング等を行ったところ、所管課によって異なっていた。その際に、会計に関する知識が不足しているため、モニタリングの方法が分からず手探りで行っている、財政状態を把握して有価証券の価値が毀損していないか確かめたいが、決算書の見方が分からず、現在のモニタリングの方法やその結果が妥当なのか、または過不足があるのかどうかは所管課では判断しかねるとの意見もあった。

地方自治体による出資には、一定の政策目的が必要であるから、出資後は継続的な

モニタリングを実施し、政策目的に沿った事業運営が実施され、その効果を発揮しているかどうか、出資先がそのための継続的な事業運営をするに十分な財務基盤を有しているかどうか等を把握する必要がある。これによって出資の継続や株主としての権利行使等の判断を適切に行うことができる。

このため、江東区においては、会計事務を指導統括する会計管理室が各主管課に対し、出資目的や地方自治体としての公益性を踏まえた上で議決権行使を行うことができるように、出資団体の定量・定性的な事業成果や収支状況、財政状況等を継続的にモニタリングし報告する方法について指導する必要がある。

2. 東京ベイネットワーク(株)

(1)概要

①事業の概要

東京ベイネットワーク(株)は、平成4年に(株)こうとうケーブルテレビジョン、ベイケーブルテレビ(株)、セントラルケーブルテレビジョン(株)の経営統合によって、旧江東ケーブルテレビ(株)が設立され、その後社名変更し現在の名称となった。江東区における難視聴問題の抜本的解決や災害対策等を念頭に区内全域をカバーする都市型ケーブルテレビを構築すること等を通じて、江東区の情報環境の向上に資することを目的として設立された。

現在の主な事業は、①放送法による一般放送、②放送番組、録音、録画物の制作・放送ならびに販売、③一般放送施設を利用した電気通信事業法による電気通信事業(インターネット及びIP電話)、④地域に特化したネットワークを活用した音声並びに映像情報の提供などがあり、江東区と中央区にサービスを提供している。

直近2期の業績は下表のとおり黒字経営となっている。なお、前期比で利益が減少している要因は、前期に計上した臨時的な収益の影響であり経営状況悪化によるものではない。なお、当会社は会社法に基づき会計監査人による監査を受けている。

東京ベイネットワーク(株)の財務情報概要

	平成28年度	平成29年度	前期比(△は減少)
売上高	2,839 百万円	2,953 百万円	114 百万円
当期純利益	136 百万円	61 百万円	△75 百万円
総資産	3,712 百万円	3,619 百万円	△93 百万円
純資産	2,028 百万円	1,927 百万円	△101 百万円

②出資目的及び出資比率

江東区は、区民のニーズに対応する「明るく住みよい、活気と賑わいのある魅力に満ちたまち」を実現するための一つの方策として、「江東区地域情報化基本計画」を策定し、その推進を図るための事業パートナーとして、東京ベイネットワーク(株)への出資を行っている。設立当時の江東区の株式保有比率については、「江東区CATV事業に関する株主間協定書」(以下、「協定書」という。)において1%とされ、その後は増資等がある都度、この比率をおおむね維持するように割り当てを受けている。

東京ベイネットワーク(株)の株主上位 5 名

株主名	持株数	持株比率
(株)TOKAI ホールディングス	30,728 株	90.19%
東京東信用金庫	1,268 株	3.72%
(株)東京ドーム	680 株	2.00%
江東区	360 株	1.06%
中央区	360 株	1.06%

また、協定書では株主を 7%以上の株式を保有する中核株主、3%以上の株式を保有する準中核株主、地方公共団体と一般株主に分類している。中核株主は経営の中核となる役割を果たし、常勤役員を派遣する権利や新株の優先割当を受ける権利を有している。準中核株主は中核株主を助けて会社経営に参画する会社とされ、非常勤役員を派遣する権利等を有している。これに対して江東区は、原則として 1 名の非常勤役員を派遣する権利を有している。なお、江東区は平成 30 年 10 月現在、同社に非常勤役員を派遣していないが、OB が社外監査役に就任している。

(2)実施した監査手続

業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

- 出資時の稟議書及び添付書類
- 出資先の決算書、事業報告書等
- 出資先法人のモニタリング資料
- 議決権行使に関する稟議書及び添付書類
- 株主総会出席記録資料

(3)監査の結果

<指摘事項 26> 出資根拠に関する決裁文書の保管(情報システム課)

江東区から東京ベイネットワーク(株)への出資は、平成元年以降、過去 5 回(平成 4 年、平成 5 年、平成 6 年、平成 7 年、平成 9 年)行われているが、このうち平成 4 年、平成 5 年、平成 9 年の増資の際の稟議決裁文書が保存されていなかった。

出資時の決裁文書等の保存期間は江東区文書管理規則で定められており、第 36 条第 1 項第 1 号における「公有財産の取得及び処分に関するもの」に該当し、「長期」保存するものとされている。

出資時の稟議決裁文書や添付書類が残されていない場合、出資の経緯が不明となり、当初の出資やその後の追加出資の目的や、期待していた出資の効果等が曖昧になり、出資団体が出資目的に沿った事業活動を行っているかどうか、期待した効果を充足しているかどうか等のモニタリングを適切に行うことが困難になる可能性がある。

このため、出資時の決裁文書等は、少なくとも有価証券として保有する限りは保管しておく必要がある。

3. (株)東京臨海ホールディングス

(1)概要

①事業の概要

(株)東京臨海ホールディングスの株式は、江東区が平成16年から平成18年にかけて取得した(株)ゆりかもめの株式を、平成19年に行われた株式交換により取得したものである。(株)東京臨海ホールディングスは東京臨海熱供給(株)、(株)東京テレポートセンター、(株)東京ビッグサイト、東京港埠頭(株)を傘下企業として有している持株会社である。

江東区が当初出資していた(株)ゆりかもめは、昭和63年に東京臨海新交通(株)として東京都の都市計画事業の一環で設立され、現在では新橋駅から豊洲駅までを結ぶ東京臨海新交通臨海線(愛称:ゆりかもめ)を運営している。

ゆりかもめは、臨海副都心地域の開発や築地市場の豊洲移転等の要因により、年間利用者数が増加しており、一日平均利用者数は江東区が出資した平成16年度当初の8.8万人から平成29年度では12万人に増加している。

(株)東京臨海ホールディングスの直近2期の業績は下表のとおり黒字経営となっている。前期比で利益が減少している要因は熱供給事業と展示会事業の減収によるものである。なお、当会社は会社法に基づき会計監査人による監査を受けている。

(株)東京臨海ホールディングスの連結財務情報概要

区分	平成28年度	平成29年度	前期比(△は減少)
営業利益	72,986 百万円	72,095 百万円	△891 百万円
当期純利益(親株主帰属)	9,287 百万円	8,455 百万円	△832 百万円
総資産	383,156 百万円	382,309 百万円	△847 百万円
純資産	217,303 百万円	228,041 百万円	10,738 百万円

②出資目的及び出資比率

江東区は(株)ゆりかもめから、豊洲までの路線延伸に伴う増資の出資依頼を受け、臨海副都心における江東区の地位向上に寄与すること等からこれを了承し、平成16年から平成18年の3か年で出資している。その後、株式交換により、(株)東京臨海ホールディングス株を3,744株取得し、出資比率は0.33%であるが、これは、同様にゆりかもめが通る港区と同じ持株比率である。東京都が85%以上株式を保有しており、筆頭株主になっている。

なお、株式交換前のゆりかもめ株を有していた時は、監査役として江東区から職員を派遣していたが、現在では派遣していない。

(株)東京臨海ホールディングスの大株主上位4名と江東区の状況

株主名	持株数	持株比率
東京都	960,136 株	85.12%
(株)みずほ銀行	36,362 株	3.22%
(株)日本政策投資銀行	20,800 株	1.84%
東京電力エナジーパートナー(株)	20,640 株	1.83%
江東区	3,744 株	0.33%

(2)実施した監査手続

業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

- 出資時の稟議書及び添付書類
- 出資先の決算書、事業報告書等
- 出資先法人のモニタリング資料
- 議決権行使に関する稟議書及び添付書類
- 株主総会出席記録資料

(3)監査の結果

＜意見事項 46＞株主総会の委任状提出にあたり、議決権行使の意思を含めた決裁をする必要性(企画課)

当会社の定時株主総会の招集通知によると、株主総会に出席する場合は委任状を会場受付に提出することとなっている。江東区では、株主総会には原則として毎年度出席しており、当該委任状については、日時や場所、会議の目的や代理出席予定の職員を明らかにし、議案の内容を添付して決裁を受けている。当会社の平成30年6月の定時株主総会を招集にあたっては、江東区は区議会定例会の日程と重なったことから欠席しており、株主総会に出席する場合と同様に会議の目的等を明らかにし、白紙委任状を当会社に提出する旨の決裁をしている。

これまでの株主総会に代理出席する場合の委任状の決裁は、株主総会の議案への賛否や、株主総会で質問し意見を述べるかどうか等、江東区としての意思が明らかでない。当会社から送付される委任状には議案ごとに賛否の欄が設けられていないため、代理出席者の判断で議決権の行使ができることになり、江東区の本来の考えと異なる議決権行使がされるリスクがある。

よって、株主総会の委任状の決裁にあたっては、議案への賛否等、議決権をどのように行使するか、意見を述べるのかも含めて決裁を受ける必要がある。また、株主総会に欠席し、賛成の意図をもって白紙委任状を提出する場合であっても、全ての議案に賛成であり、意見をのべる事項もない旨を明らかにしておくことが望まれる。

なお、江東区として株主総会への出席が不可能であるにも関わらず議案に反対である場合には、江東区的意思に従った議決権行使が確実になされるべく、議案に対する賛否も明示した委任状を作成する対応をとる必要がある。

＜意見事項 47＞財政状態等のモニタリング結果を報告する必要性(企画課)

江東区では、当会社の財政状態等をモニタリングするにあたっては、株主総会において事業の報告を受けた後、担当者が決算状況を確認すると同時に、株式の実質価額を算定するほか、東京都の実施する地方自治法第199条第7項に基づく財政援助団体の監査の報告書を入手して内容を確認し、監査結果に指摘事項が付されている場合等は必要に応じて出資団体に電話等による確認を行っているが、その報告を行っていないため、当該モニタリング結果を報告する必要がある。なお、報告にあたっては、＜

意見事項 46＞株主総会の委任状提出にあたり、議決権行使の意思を含めた決裁をする必要性(95 ページ)における決裁の資料に、議決権行使の判断の参考資料として、当該モニタリングの結果を添付する形で報告することが望まれる。

＜意見事項 48＞株主住所に江東区役所の住所を記載する必要性(企画課)

江東区では、平成30年6月期に開催された当会社の株主総会を欠席したことから、同社に議決権行使に関する委任状を送付している。株主名に江東区と区長名を記入しているが、株主住所として個人の住所を記載している。江東区の住所は江東区役所の所在地であることや、個人情報の保護の観点から、江東区役所の住所を記載する必要がある。

V. 出資による権利の管理

1. 江東区の管理する出資による権利

(1) 出資による権利の概要

江東区の管理する出資による権利は 9 団体あり、出資比率の観点から分類すると、江東区民のための事業を行うことを直接の目的として、区が全額を出資して設立された外郭団体が 3 団体と、何らかの政策目的をもって都内または全国的に活動する団体であって、所轄の官庁の要請等に基づいて出資した、出資比率が僅少な団体が 6 団体とに分けられる。

江東区の出資する団体の財政状態は以下のとおりである。平成 30 年 3 月 31 日現在、江東区の出資額よりも実質価額が下回っているのは、(公財)江東区文化コミュニティ財団と(公財)江東区健康スポーツ公社の 2 団体である。

江東区が出資している団体の財政状態等

(単位:千円)

No.	団体名	平成 30 年 3 月 31 日貸借対照表価額			区出資 比率(%)	実質 価額	区出資額	評価差損益 (△は損失)
		資産総額	負債総額	正味財産				
1.	(公財)リバーフロント 研究所	1,942,420	307,856	1,634,563	0.18	3,014	1,000	2,014
2.	(公財)江東区文化 コミュニティ財団	1,172,554	1,119,753	52,801	100.00	52,801	310,000	△257,199
3.	(公財)暴力団追放運動 推進都民センター	3,245,017	3,238	3,241,778	0.50	16,169	15,217	952
4.	江東区土地開発公社	10,407	0	10,407	100.00	10,407	10,000	407
5.	(公財)東京しごと財団	5,470,387	4,920,050	550,336	1.01	5,557	5,000	557
6.	(公財)東京都防災・建築 まちづくりセンター	3,806,734	472,028	3,334,706	0.15	5,002	2,000	3,002
7.	(一財)道路管理センター	3,618,728	1,829,867	1,788,860	0.39	7,061	2,056	5,005
8.	(公財)江東区健康 スポーツ公社	911,119	803,786	107,332	100.00	107,332	300,000	△192,668
9.	地方公共団体金融機構	24,755,829,000	24,488,401,000	267,427,000	0.09	257,729	16,000	241,729

(2) 各出資団体の概要と出資目的

①(公財)リバーフロント研究所

(公財)リバーフロント研究所は、水辺空間のあり方、保全と利用、整備等水辺空間に関する技術開発及び調査研究を総合的に実施し、かつ、その成果を幅広く社会に活用して安全で豊かな潤いのある国土の建設に資することを目的に、東京都主導のもと昭和 62 年に設立された。

江東区は、水辺空間の整備を進めるためには行政サイドのみの発想ではなく地域、民間からの発想を取り入れるために、水辺空間に関する専門の調査研究機関である同研究所を活用する必要があると判断し、同研究所の設立に賛同し設立資金として出捐金を支出した。出捐金額は、設立時の依頼に基づいている。江東区は同研究所と平成 11 年度に 9,975 千円の業務委託契約を締結しているが、それ以降の取り引きはない。

②(公財)江東区文化コミュニティ財団

(公財)江東区文化コミュニティ財団は、江東区文化センターの運営を通してコミュニティ並びに文化振興のための事業を行い、地域社会の発展と豊かな区民生活の形成に寄与することを目的として江東区によって昭和57年に(財)江東区地域振興会として設立された。同財団に対する出捐は、設立時に基本財産として100,000千円、運用財産として10,000千円、また受託施設の拡大により昭和60年度に200,000千円を支出している。現在は江東区の文化施設の指定管理者に指定されている。同財団は地方自治法第199条第7項の規定に基づき、江東区による財政援助団体等監査を受けている。

③(公財)暴力団追放運動推進都民センター

(公財)暴力団追放運動推進都民センターは、東京都民の暴力団排除意識の高揚、資金源の遮断及び社会環境の浄化を図り、暴力団の存在基盤の根絶を目的として、都などによって平成4年に設立された。

出捐金額3,000百万円のうち350百万円を23区で負担し、特別区長会総会で1区あたり15,217千円(各区均等)と決定された金額を支出している。

④江東区土地開発公社

江東区土地開発公社は「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づく特別法人である。江東区の行政施策の遂行上必要な公共用地及び公用地等の取得、管理及び処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備と区民福祉の増進に寄与することを目的として、江東区が100%出資して平成元年に設立された。同公社の事務運営は経理課管財係が担っている。出資金は定期預金に預け入れており、土地取得の案件があると取得資金を金融機関から借り入れしている。最近は土地取得の実績がないため、借り入れや土地の残高はない。

⑤(公財)東京しごと財団

(公財)東京しごと財団は、働く意欲を持つ都民のために、その経験や能力を生かした雇用・就業を支援するとともに、東京の産業の振興に必要な人材の育成を図ることにより、豊かな職業生活の実現と活力ある地域社会づくりに寄与することを目的として、昭和50年に設立された。区のシルバー人材センター事業を主宰している。東京都と東京の市区町村が出捐しており、23区は一律5,000千円を出捐している。

⑥(公財)東京都防災・建築まちづくりセンター

(公財)東京都防災・建築まちづくりセンターは、まち、住まい、建物の安全・安心を推進する防災・まちづくりに関する事業を通して、都民にとって快適で災害に強い地域社会の形成を目指すとともに、東京の生活文化・都市活動の永続的な発展と継承に貢献することを目的として、昭和58年に前身である旧(財)東京建築防災センターが設立され、その後合併等により現在に至る。

江東区としては、国の指導による特殊建築物の定期調査報告制度の推進を図るため、

同センターを通じて定期調査報告事業が円滑に行われることを期待して、2,000 千円を出捐している。

⑦(公財)道路管理センター

(公財)道路管理センターは、「道路管理システム(ROADIS)」を構築・開発し、道路管理者および公益事業者が行う道路管理業務を支援する目的で、昭和 61 年に設立された。

江東区は、以前まで書面で行っていた道路占用許可関係事務や全国の工事状況把握などを同センターが提供するシステム上で効率的に実施する目的で、同団体に 2,056 千円を出捐している。

⑧(公財)江東区健康スポーツ公社

(公財)江東区健康スポーツ公社は、江東区民の健康と体力づくりに関する事業を行うことを目的として、江東区が 300,000 千円 100%出資して設立された。江東区の屋内スポーツ施設の指定管理者に指定されている。同財団は地方自治法第 199 条第 7 項の規定に基づき、江東区による財政援助団体等監査を受けている。

⑨地方公共団体金融機構

地方公共団体金融機構は、地方公共団体による資本市場からの資金調達を効率的かつ効果的に補完するため、地方公共団体に対しその地方債につき長期かつ低利の資金を融通するとともに、地方公共団体の資本市場からの資金調達に関して支援を行い、地方公共団体の財政の健全な運営及び住民の福祉の増進に寄与することを目的として、平成 20 年に設立された。設立資金としての出捐金額は、平成 19 年 11 月の全国市長会にて決定されており、「標準財政規模」と「公庫貸付残高」をもとに算出されており、江東区は 16,000 千円を出資している。

江東区は平成 30 年度末現在、同機構から 3,828,079 千円を借り入れている。

2. 実施した監査手続

(1)江東区の保有する出資による権利の概要を把握した上で、江東区公有財産規則等関連する規則等確かめた。

(2)業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧・検討を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○出資による権利台帳

○出資した際の稟議書及び添付書類

○出資先の決算書、事業報告書等

3. 監査の結果

<意見事項 49> 出資後の出資団体に対するモニタリング業務の明確化(会計管理室)

江東区公有財産規則第17条及び第18条では、出資による権利の取得にあたっては、所定の事項を記載した出資による権利台帳を作成し、備えおくことを定めているが、出資後のモニタリングのあり方等については定めていない。

出資後の出資団体に対するモニタリングは、決算書や事業報告の入手などを通じて各所管課で行うことになっているが、包括外部監査においてヒアリング等を行ったところ、モニタリングの状況は所管課によって異なり、中にはモニタリングを行っていないと思われる所管課もあった。その理由としては、決算書の見方が分からない、またはモニタリングの方法が分からない、そもそもモニタリングとは何か分からない、といった事情があるように見受けられた。

地方自治体による出資には、一定の政策目的が必要であるから、出資後は継続的なモニタリングを実施し、政策目的に沿った事業運営が実施され、その効果を発揮しているかどうか、出資先がそのための継続的な事業運営をするに十分な財務基盤を有しているかどうか等を把握する必要がある。

このため、江東区においては、会計事務を指導統括する会計管理室が各主管課に対し、出資団体の定量・定性的な事業成果や収支状況、財政状況等を継続的にモニタリングし報告する方法について指導する必要がある。

なお、武蔵野市では、武蔵野市財政援助出資団体に対する指導監督の基本方針に基づき、武蔵野市財政援助出資団体指導事務要綱を設けているので、内容を参考にすることも一つの方法である。

<指摘事項 27> 出資根拠に関する決裁文書の保管(文化観光課、建築課、道路課)

(公財)江東区文化コミュニティ財団、(公財)東京都防災・建築まちづくりセンター、(一財)道路管理センターに関する出資時の決裁文書等が保管されていなかった。

出資時の決裁文書等の保存期間は江東区文書管理規則で定められており、第36条第1項第1号における「公有財産の取得及び処分に関するもの」に該当し、「長期」保存するものとされている。

出資時の稟議決裁文書や添付書類が残されていない場合、出資の経緯が不明となり、当初の出資やその後の追加出資の目的や、期待していた出資の効果等が曖昧になり、出資団体が出資目的に沿った事業活動を行っているかどうか、期待した効果を充足しているかどうか等のモニタリングを適切に行うことが困難になる可能性がある。

このため、出資時の決裁文書等は、少なくとも当該出資を継続する限りは保管しておく必要がある。

＜指摘事項 28＞(公財)江東区文化コミュニティ財団の出資金と同財団の指定正味財産計上額との差異の解消の必要性(文化観光課)

出資による権利台帳によると(公財)江東区文化コミュニティ財団に対する出資金は 310 百万円となっている。しかし、同財団の貸借対照表に計上されている指定正味財産の金額は 300 百万円であり、10 百万円の差異が生じている。

同財団に対する出資については、＜指摘事項 27＞出資根拠に関する決裁文書の保管(文化観光課)(100 ページ)にあるとおり、支出根拠に関する決裁文書が保管されていないため、詳細は不明であるが、昭和 57 年に江東区が発行した書誌である事務概説の第 8 章財団法人江東区地域振興会には、以下の記載がある。

区は、設立にあたり基本財産として 1 億円を出資した。昭和 57 年度の法人に対する経費は、管理運営委託料 245,633 千円、運用財産出資金 10,000 千円、補助金 44,367 千円である。

出資による権利台帳によると、昭和 57 年 4 月に 10 百万円の出捐金増資が記録されていることから、10 百万円の差額は昭和 57 年度の法人に対する経費のうちの運用財産出資金を江東区が出資による権利として計上した可能性が高い。

また、江東区が昭和 56 年度に東京都に提出した、(財)江東区地域振興会設立許可申請書には、寄付書と同財団の予算書等が添付されている。寄付書によると、同財団の設立後は江東区が運用財産として、10 百万円を寄付するとしており、同財団の予算書には昭和 57 年度に寄付金収入として運用財産指定寄付金 10 百万円が計上されている。つまり、江東区は、昭和 57 年度に支出した寄付金 10 百万円を出資取引として処理し、一方で、当該寄付金を受け取った同財団は出資取引とはせずに、収益取引として計上していることになる。

よって、江東区は、昭和 57 年度の寄付金の処理の整合性について検討するとともに、出資による権利の額と同財団の出資の受け入れ額である指定正味財産との差異を解消する必要がある。

＜意見事項 50＞(公財)江東区文化コミュニティ財団と(公財)江東区健康スポーツ公社について、江東区行財政改革計画における運営経費の見直しの根拠を明らかにする必要性(文化観光課、スポーツ振興課)

江東区が毎年度公表している江東区行財政改革計画(後期)平成 29 年度実績版によると、(公財)文化コミュニティ財団は平成 29 年度の経営改善の実績として、運営経費削減の取り組みを行ったとしているが、平成 29 年度の同財団の経常費用は 5 百万円増加している。これについては、改修工事のため休館していた森下文化センターが平成 29 年度から通年開館したことが経常費用に影響を与えているとのことである。

また、(公財)江東区健康スポーツ公社も同様に運営経費の見直しとして深川北スポーツセンターの省エネ化を実施したとしているが、省エネ化を実施した結果が運営経費にどの

ような影響を与えたのかが不明である。

江東区は、両財団について、経営改善の実績として運営経費の見直しを行ったとする以上は、見直しを行った結果どうだったのか、その根拠を明らかにする必要がある。また、施設の開館や休館、大規模修繕等の特別な要因によって経常費用が増加した場合は、これらを考慮した結果、前年度よりも効率的な経営がなされていると判断した場合は、その旨を明らかにし、区民に説明できるようにしておく必要がある。

＜意見事項 51＞（公財）江東区文化コミュニティ財団の旧経営改善計画の達成状況の確認と新たな経営改善計画策定の必要性（文化観光課）

（公財）江東区文化コミュニティ財団は平成 19 年度決算から赤字となり、平成 21 年度決算以降は同財団の正味財産の額が江東区の出資額を下回り、欠損が生じている。同財団は平成 23 年度に経営改善計画を策定しており、当該計画の計画期間は平成 23 年度から 26 年度までの 4 年間であるが、同財団は計画期間終了後も同計画の見直しをせずに、当初の経営改善実施計画進捗状況を一覧表にし、1 年ずつ引き延ばして使用している。

なお、この一覧表によると、光熱水費の削減については、平成 26 年度以降の目標は毎年度、平成 21 年度比で使用料 7%減となっており、平成 28 年度及び 29 年度の実績は空欄となっていた。これは記載漏れであって実際の実績は平成 28 年度が 23.8%減、平成 29 年度が 21%減とのことである。また、自主・利用グループ支援策の充実及び区民企画講座の実施については平成 27 年度以降、毎年目標を下回っている。これについて、同財団では、自主・利用グループ支援策については平成 28 年度より、区民企画講座については平成 30 年度より企画採用の要件を変更し、支援の充実を図っているとのことである。

江東区は同財団に対し、平成 23 年度の経営改善計画の達成状況を明らかにし、PDCA サイクルの活用により、財務内容を改善するための新たな経営改善計画を策定するよう指導する必要がある。なお、経営改善実施計画進捗状況の把握にあたり、特別な事情により目標を達成できなかった場合は、その理由を記載して区民に説明できるようにしておく必要がある。

＜意見事項 52＞（公財）江東区文化コミュニティ財団と（公財）江東区健康スポーツ公社について、専門家の活用により、財務分析を行う必要性（文化観光課、スポーツ振興課）

（公財）江東区文化コミュニティ財団の正味財産の額は、下表のとおり毎年 20 百万円から 30 百万円ずつ減少している。同財団の指定正味財産の額は 300 百万円であるが、退職給付引当資産の積立不足等により、平成 29 年度末には 82%減の 52 百万円となっている。

（公財）江東区文化コミュニティ財団の正味財産の額の推移

	平成 25 年度	平成 26 年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度
正味財産の額	150,198 千円	131,031 千円	106,334 千円	77,004 千円	52,801 千円
前年度比	—	△19,167 千円	△24,686 千円	△29,340 千円	△24,203 千円

同様に、(公財)江東区健康スポーツ公社の正味財産の額は、設立当初は300百万円であったが、次表のとおり、金額は安定していないが、平均すると毎年約16百万円ずつ減少している。同財団の正味財産の額は設立当初は300百万円であったが、平成29年度末には64%減の107百万円となっている。

(公財)健康スポーツ公社の正味財産の額の推移

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
正味財産の額	171,447 千円	155,238 千円	150,703 千円	124,227 千円	107,332 千円
前年度比	—	△16,209 千円	△4,535 千円	△26,476 千円	△16,895 千円

(公財)江東区文化コミュニティ財団の経営改善計画では、経営改善のための取り組みとして、職員人件費の削減と、経費の削減・収入の確保、事業の充実・サービスの向上を挙げているが、経費の削減については光熱水費についてしか触れられていない。その光熱水費は、経営改善計画の策定年度である平成23年度は195百万円であったのに対し、平成29年度194百万円であり、ほとんど改善されていないように見える。光熱水費を含む経費は、利用率に連動する要素を含むため、経費が減少していなくてもこれが同財団の努力不足を示すとは限らず、これ以上の削減が困難な水準に経費が抑制されている可能性もあり、詳細な分析がなされていないため不明である。

(公財)健康スポーツ公社の経営改善計画においてもコスト管理は光熱水費や契約事務の一元化による経費の削減に限定されているが、削減すべきコストの分析がなされていない。

財務体質の改善には、事業別に削減可能なコストを選別し、削減水準と委託料の更なる分析や検討が必要である。また、これには財務や経営等に対する専門的な知識が必要である。両財団では、従来より江東区内の税理士会の支部長が監事に、また、公益法人会計等に精通する公認会計士が財務アドバイザーに就任し、適宜助言や指導を受けている。江東区は、両財団に対し、これらの専門家を積極的に活用することにより、財務体質の更なる改善に努めるよう促す必要がある。

VI. 債権(貸付金)の管理

1. 江東区の所有する債権

(1) 債権の概要

江東区の所有する債権は 9 種類あり、その根拠ごとに分類すると、条例に基づく貸付金が 5 種類、要綱に基づく貸付金が 2 種類、金銭消費貸借契約による貸付金が 2 種類ある。また、貸付先別に分類すると、一定の要件を満たす不特定多数の区民に対する貸付が 7 種類、特定の団体に対する貸付が 2 種類となっている。また、現在廃止され、新規の貸付を行っていない債権が 4 種類ある。

平成 29 年度中に貸付を行っている江東区の貸付金の未償還額は次のとおりである。

江東区の所有する債権の一覧

No	貸付金名称	根拠条文等	未償還額
1.	女性福祉資金貸付金	江東区女性福祉資金貸付条例 (平成 29 年 3 月末をもって廃止)	67,541 千円
2.	介護福祉士等奨学資金貸付金	江東区介護福祉士等奨学資金貸付条例 (平成 18 年 3 月末をもって廃止)	5,814 千円
3.	奨学資金貸付金	江東区奨学資金貸付条例	457,804 千円
4.	災害援護資金	江東区災害弔慰金の支給等に関する条例	6,938 千円
5.	災害援護貸付金	江東区災害援護貸付金貸付事業実施要綱	3,557 千円
6.	私立保育所運営法人貸付金	—	109,000 千円
7.	小規模企業従業員福利厚生資金貸付金	江東区小規模企業従業員福利厚生資金貸付条例(平成 3 年 3 月 24 日をもって廃止)	551 千円
8.	民営化介護保険施設運営法人貸付金	—	※0 千円
9.	生業資金貸付金	江東区生業資金貸付条例 (平成 18 年 3 月末をもって廃止)	33,695 千円
合計			684,901 千円

※期末に残高はないが、毎年度貸付を行っており、平成 29 年度の貸付額は 465,000 千円である。

(2) 債権の管理

江東区では平成 27 年に江東区私債権の管理に関する条例及び同施行規則、江東区私債権事務処理マニュアル(以下、私債権管理条例等)を作成し、貸付金の適切な管理に努めている。

私債権管理条例等では、各貸付金について、債権管理台帳を整備し、貸付時の情報や返済に関する事項を記録することになっている。

滞納が発生した場合は、原則として納付期限経過後 20 日以内に督促状を発行し、その督促の日から 15 日以内に納付期限を指定すると定められている。督促状の送付によっても履行期限までに納付がなされない場合は、催告によって納付を促す。また、督促をした後相当の期間を経過しても履行されない時は、強制執行等の措置を取ることが定められている。また、返済できる財産があるのに返済しない場合は、弁護士による財産調査や債権回収を行う。

(3)各債権の概要と貸付目的

①女性福祉資金貸付金

女性福祉資金は、配偶者がいないか、もしくは配偶者がいても事情によりその扶養を受けられない女性が経済的に自立して、社会的に安定した生活をおくるために資金を貸付ける制度である。当該貸付制度は、東京都母子及び父子福祉資金の制度拡充に伴い、平成28年度末で終了している。このため、現在は新規の申込みは受付けておらず、貸付中の者へ債権回収を継続している。

女性福祉資金の多くは、修学資金の貸付であり、江東区は、債務者の地域により保護第一課及び保護第二課で区分して管理している。

女性福祉資金の平成29年度の状況は以下のとおりである。

女性福祉資金貸付金の残高

項目	平成28年度末残高	増減	平成29年度末残高
未償還額	76,430 千円	△8,889 千円	67,541 千円

現在、女性福祉資金貸付金の返済滞納者に対しては、滞納の状況や連絡の有無等を勘案して以下のとおり、3段階の対応を取っている。

区分	区の対応
第1段階 (督促状の送付)	1年に2回のタイミング(6月と12月)で、その前月以前に未納のある債務者に対して督促状による支払い請求を実施
第2段階 (催告状の送付)	督促状を送付してもなお未納の状態にある債務者に対して、1年に2回のタイミング(8月、2月)で、催告状による支払い請求を実施
第3段階 (弁護士へ委託)	再三の督促、催告にも関わらず、滞納を続ける債務者に対しては、弁護士へ債権回収業務を委託し、法的な手続を実施

②介護福祉士等奨学資金貸付金

当貸付金は、江東区内の福祉施設や医療施設等で介護福祉士等の職種に従事しようとする者に、修学金、入学準備金、就業資金を無利子で貸し付けるもので、江東区内の福祉・医療施設等において、引き続き3年以上介護業務等に従事した時等、一定の条件を満たした時は償還金の免除を受けることができる。当貸付制度は平成18年3月末で終了し、現在は新規の貸付は行っていない。

介護福祉士等奨学資金貸付金の平成29年度の状況は以下のとおりであり、すべての残高が滞納状態である。

介護福祉士等奨学資金貸付金の残高

項目	平成28年度末残高	増減	平成29年度末残高
未償還額	6,454 千円	△640 千円	5,814 千円
貸付件数	7 件	—	7 件

滞納中の貸付金 7 件のうち 4 件については、私債権管理条例等に基づき、平成 28 年度に債権回収業務を弁護士に委託した。平成 29 年度中に償還を受けた 640 千円のうち 490 千円は弁護士により回収されたものである。

③奨学資金貸付金

奨学資金貸付金は、学校教育法第 1 条に定める高等学校等に在学する江東区民で、学業優秀、心身ともに健全で、生計上の事由により修学困難な者に対し、修学上必要な奨学資金を貸付け、有用な人材を育成するために学資金及び入学準備金の貸付を行う制度である。

上記の目的を果たすため、申込みには以下の条件を満たす必要がある。

- (ア)江東区に 1 年以上居住していること
- (イ)都内または隣接県内に所在する学校へ進学すること
- (ウ)同種の貸付金を他から借り受けていないこと
- (エ)勉強意欲があり、成績がおおむね平均以上であること
- (オ)経済的理由により修学が困難であること

なお、「成績がおおむね平均以上」というのは、3 年間の在学期間を通して全教科の平均が 3.0 以上であることとし、「経済的理由により修学が困難」は生活保護の基準を目安にしている。

奨学資金貸付金の残高

項目	平成 28 年度末残高	増減	平成 29 年度末残高
未償還額	501,543 千円	△43,739 千円	457,804 千円
貸付対象者数	1,014 人	△87 人	927 人
滞納金額※	99,958 千円	—	94,827 千円

※平成 28 年度末残高は平成 28 年度当初の過年度分調定額であり、平成 29 年度末残高は当該過年度分調定額と平成 29 年度現年度分調定額のうち返済されなかった金額である。

④災害援護資金

当資金は、災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付に関する法律(昭和 48 年法律第 82 号)を受けて制定された江東区災害弔慰金の支給等に関する条例により、東日本大震災により家屋の半壊など被害を受けた世帯に対し、生活の再建支援をするための資金を貸付けるものである。

平成 29 年度中に償還開始となった 3 件のうち、2 件 162 千円の返済を受けた。平成 29 年度末現在、滞納は生じていない。

災害援護資金の残高の推移

項目	平成 28 年度末残高	増減	平成 29 年度末残高
未償還額	7,100 千円	△162 千円	6,938 千円
貸付件数	4 件	—	4 件

⑤災害援護貸付金

当貸付金は、④災害援護資金の貸付を受けたものの、当該資金の限度額を超えて更に貸付金が必要な者に対して貸付を行うものであり、東京都災害援護資金貸付事業実施要綱を受けて制定された江東区災害援護貸付金貸付事業実施要綱に基づいている。

平成 29 年度中に償還開始となった 3 件のうち、2 件 143 千円の返済を受けた。平成 29 年度末現在、滞納は生じていない。

災害援護貸付金の残高

項目	平成 28 年度末残高	増減	平成 29 年度末残高
未償還額	3,700 千円	△143 千円	3,557 千円
貸付件数	3 件	—	3 件

⑥土地開発公社用地取得資金貸付金

江東区土地開発公社が江東区の依頼を受けて取得した公共用地等を、江東区が公社から取得するまでの間、公社が一時的に必要とする資金を、江東区が貸付けることによって、公社の事業運用の円滑な推進を図ることを目的としている。

平成 28 年度で貸付金はすべて返済された後、新たな貸付はなく、平成 29 年度末の期末残高はない。

⑦私立保育所運営法人貸付金

当貸付金は、平成 28 年度に、漏水事故の被害を受け保育事業の継続が困難となった私立保育所に対して、事業継続のための原状復旧工事等に必要な資金を、江東区が政策的な判断により貸付けたものである。

平成 28 年 6 月に社会福祉法人が運営する子ども家庭支援センターにおいて発生した漏水事故によって、同一の施設の階下に入居する当該私立保育所に損害が発生し、保育事業の継続が困難となった。当該漏水事故の補償については現在係争中であり、解決には相当期間を要すると考えられる。このため、江東区は、当該私立保育所に対し、事業継続に必要な修繕工事と仮設園舎の建設に要する費用 130 百万円のうち、119 百万円を無利息で貸し付けている。当該貸付金は、平成 29 年度より毎年 10 百万円ずつ返済を受け、返済期間は 12 年を予定しているが、係争事件につき和解成立または民事訴訟の確定判決が出され、私立保育所が被害の補償を受けた場合には、貸付金の残額を一括返済することとなっている。

平成 29 年度における当該貸付金の状況は以下のとおりである。

私立保育所運営法人貸付金の状況

項目	平成 28 年度末残高	増減	平成 29 年度末残高
未償還額	119,000 千円	△10,000 千円	109,000 千円
貸付件数	1 件	—	1 件

⑧小規模企業従業員福利厚生資金貸付金

当貸付金は、江東区内の小規模企業に勤務する、もしくは江東区民で区外の小規模企業に勤務する従業員に対し、生活の安定と福祉の増進を図るために生活に必要な資金を貸付けるものである。

当貸付制度は平成3年3月で終了し、現在は新規の貸付は行っておらず、すべての未償還残高が滞納状態にある。現在残っている貸付は30年以上前に行われていたものであり、債務者や連帯保証人が死亡し、あるいは区外に転居している。現在はこのうち1件について、所在地の判明した債務者の相続人等と交渉を行っている。

小規模企業従業員福利厚生資金貸付金

項目	平成28年度末残高	増減	平成29年度末残高
未償還額	551 千円	—	551 千円
滞納件数	3 件	—	3 件

⑨民営化介護保険施設運営法人貸付金

当貸付金は、平成17年度に民営化した介護保険施設(特別養護老人ホーム、高齢者在宅サービスセンター等)に対して民営化当初に必要な資金、すなわち民営化後、最初の保険未収入金が入金されるまでの3か月分の運転資金を無利息で貸付けたものである。翌年度からは前年度貸付額を上限として同条件で貸付を行っている。貸付期間は1年であり、毎年度出納整理期間内に返済されるが、その数日後に新たに貸付けている。平成28年度の貸付額は480,000千円、平成29年度の貸付額は465,000千円である。

なお、当貸付金は、平成26年度の行政評価システムにおいて見直し(廃止)事業に位置づけられており、平成27年3月に江東区は民営化介護保険施設運営法人貸付金の貸付先2団体に対し、当該貸付金につき返済計画の提出を求めた。その結果、貸付金のうち1件は、平成32年度をもって終了することとなったが、もう1件については返済の目途が立っていない。

⑩生業資金貸付金

当貸付金は、一般金融機関から融資を受けることが困難な小規模の事業主に対して事業開始等に必要な資金を貸付けるものである。当貸付制度は平成18年3月末で終了し、現在は新規の貸付は行っていない。

生業資金貸付金の平成29年度の状況は以下のとおりであり、すべての未償還残高が滞納状態にある。連絡の取れない債務者については、平成27年度より弁護士へ回収業務を委託しており、平成29年度に完済された貸付金のうち3件は弁護士による回収である。

生業資金貸付金の残高

項目	平成28年度末残高	増減	平成29年度末残高
未償還額	39,055 千円	5,360 千円	33,695 千円
貸付件数	52 件	△6 件	46 件

2. 実施した監査手続

(1)業務の概要を把握した上で、以下の資料を入手して閲覧を行い、必要に応じて担当者へ質問等を行った。

○貸付金額の平成 29 年度期首残高及び期末残高の概要

○平成 29 年度所属別科目別歳入一覧表

○平成 29 年度所属別事業別歳出一覧表

○貸付の根拠条例

(2)当該貸付金の内容と回収状況について質問し、必要に応じて証憑類と照合し金額の検証を行った。

(3)必要に応じて貸付金の管理システムを閲覧し、担当者へ質問等を行った。

3. 監査の結果

＜指摘事項 29＞江東区私債権の管理に関する条例に従った督促状の発布の必要性(保護第一課、保護第二課、庶務課)

江東区私債権の管理に関する条例第 6 条では、私債権について、履行期限までに履行しないものがある時は、期限を指定してこれを督促しなければならないとしている。また、同施行規則第 4 条によると、期限とは、原則として期限経過後 20 日以内に督促を発するとし、督促に指定する期限は発した日から 15 日以内において定めるとしている。

実際の女性福祉資金貸付金は、期限までに返済しなかった者に対して 6 月と 12 月の年 2 回、奨学資金貸付金では、3 か月に 1 回程度の頻度で一斉に督促状を送付し、それでもなお返済しない者に対しては不定期に催告状を送付している。

施行規則では原則として期限経過後 20 日以内に督促を発すると定められていることから、納付期限経過後 20 日以内に発しないことについて、合理的な理由がなければ、原則どおり、20 日以内に発することが必要である。また、返済期限が経過しても督促がない場合、時の経過とともに債務者の返済意欲が低下していくことから、督促状の発送は、納付期限経過後 20 日以内に発する必要がある。

＜意見事項 53＞奨学資金貸付金の貸付基準を満たしているかどうか審査する必要性(庶務課)

奨学資金貸付金の奨学生の採用にあたっては、江東区奨学資金貸付条例施行規則第 18 条の定めにより、審査会による審査が行われている。同規則第 5 条には、健康状態、人物、学資状態、学業成績についての貸付の基準が設けられているが、これらの基準は、申請者の優先順位付けをするためにのみに用いられている。平成 29 年度に募集がなされた奨学生の採用予定は 70 名であったのに対して申請者は 26 名であり、そのうち 3 名が辞退したため、最終的な応募者は 23 名となった。このため、応募が定員に満たなかったことにより、貸付基準の結果に関わらず、応募者全員が採用されている。

当貸付制度の目的は、江東区奨学資金貸付条例に定められているとおり、学業成績優秀、心身ともに健全で生計上の事由により修学困難な者に対し、貸付がなされることであり、

応募人数が定員を下回っていれば全員を採用してよいという意味ではない。

例えば、平成 29 年度に採用された奨学生の中には、出席すべき日数 207 日のうち 3 分の 1 以上に当たる 79 日を病気のため欠席している者がいる。東京都教育相談センターによると、都立の高等学校の進級に必要な出席日数は、各学校にもよるが、ほとんどの場合 3 分の 1 から 4 分の 1 以上となっているとのことである。したがって、当該奨学生が将来長く修学に堪える健康状態であるかどうか、検討が必要であったと考える。

したがって、審査会の審査にあたっては、申請者の優先順位ではなく、当該申請者が貸付の基準を満たしているかどうかを審査する必要がある。

＜意見事項 54＞奨学資金貸付金につき就学者以外のすべての者に課税(非課税)証明書の提出を求める必要性(庶務課)

奨学資金貸付金の奨学生の申込みの資格として、経済的理由により修学が困難であることが必要である。このため、申請者と生計を同じくする家族のうち、収入のあるもの全員に対し、課税(非課税)証明書の提出を求めている。その上で、課税(非課税)証明書を提出した人は収入があり、提出しなかった人は収入がないと判定している。このため、収入があっても課税(非課税)証明書を提出しなければ、収入がないと判定され、当該申請者の世帯収入を少なく見せることができる。

よって、奨学資金貸付金の申請にあたっては、就学していないすべての者について課税(非課税)証明書の提出を求める必要がある。

＜意見事項 55＞民営化介護保険施設運営法人貸付金の具体的な減額計画による早期貸付終了の必要性(長寿応援課)

江東区は、平成 27 年 3 月に貸付先団体に対し、同貸付金の減額計画の提出を求めている。しかし当該貸付金の大部分を占める社会福祉法人が提出した減額計画には、平成 28 年度から 30 年度までの 3 年間の減額予定額と、平成 31 年度以降は「毎年度 1,000 万円を超える額とし、具体的な金額については貴区と協議の上決定する。」とのみ記載されており、具体的な計画がなく、金額の根拠も不明である。なお、平成 31 年度以降の 3 年間の貸付額は 1,100 万円ずつ減額することであるが、現在のペースで 3 年おきに百万円ずつ減額貸付を行うとする場合、平成 59 年度に貸付が終了する計算となる。

また、同団体の事業活動計算書によると、本来の貸付対象となっている民営化事業により得られる介護保険事業収益は、貸付金算定根拠となった平成 15 年度に 1,852 百万円であったところ、平成 29 年度は 2,295 百万円と 443 百万円増加している。また、サービス活動及びサービス外活動による収益と費用の差である経常増減差額は、374 百万円の黒字となっている。しかし、江東区は平成 17 年 4 月から 6 月までの 3 か月間の介護報酬を穴埋めするための繋ぎ資金は現在も事業継続に必要であると判断している。よって、江東区は、平成 26 年度の行政評価システムの結果を尊重し、同団体に対して民営化介護保険施設に関する事業計画と当該貸付金の具体的な減額計画の提出を求め、民営化介護保険施設の運営実態に照らして妥当かどうかを確かめ、早期の貸付終了を求める必要がある。