

平成 18 年 2 月 24 日

各 位

包括外部監査人 岩 崎 和 文

包括外部監査(神戸市道路公社の財務に関する事務の執行
及び経営に係る事業の管理)の結果の概要について

「平成 17 年度包括外部監査の結果報告書」の概要は下記のとおりです。

記

1. 包括外部監査の概要

(1) 包括外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び第 4 項並びに神戸市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

(2) 選定した特定の事件(テーマ)

神戸市道路公社の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理

(3) 包括外部監査の実施期間

平成 17 年 7 月 13 日より平成 18 年 2 月 7 日まで

なお、監査の実施に先立ち特定の事件選定のための資料収集、各局からのヒア
リングを実施しました。また、監査に当たっては補助者 4 名を使用しています。

2. 包括外部監査結果報告書の概要

神戸市道路公社は神戸市の 100%出資の外郭団体であり、独立単体の事業を展開して
いることから、一事業体として経営管理を行っているという観点より、検証レベルを
< 全社レベル > と < 業務レベル > に分けて行いました。

なお、本報告書においては項目毎に結果及び意見について記載しております。この概要書においては、「<結果>」印が結果報告書中において結果の欄にて記載した部分を、「<意見>」印が報告書中において意見の欄にて記載した部分を、それぞれ表しております。

< 全社レベルの検証事項についての結果及び意見 > (報告書 23 頁 ~ 70 頁)

. 交通量推計の方法 (報告書 23 頁 ~ 28 頁)

< 意見 > 神戸市道路公社の事業である有料道路事業 3 路線 (新神戸トンネル有料道路、西神戸有料道路、六甲・六甲北・六甲北 2 期有料道路) については、交通量の推計が将来の公社の資金収支を予測する上で重要な要素です。神戸市道路公社では、国が算出した伸び率を用いて交通量を算出しています。ここでは、事業計画時に算出した交通量ではなく、毎年前年度実績を反映して公社が算出した交通量について、その算出方法が無理のないものかどうか、算出過程に誤りがないかどうかという観点で検証しました。

検証のため、監査人として神戸市道路公社の最近 6 年間における実績値を基礎に統計学的手法 (最小自乗法) により将来予測を行いました。

その結果算出された推計値と公社の算出数値とを比較したところ、3 路線とも公社の算出数値の方が監査人の推計値より交通量が多いとの結果が出ております (詳細な結果は包括外部監査の結果報告書 P28 にて記載)。これは、将来の交通量の動向に対する考えの違いに起因しています。公社の前提として (国が示した伸び率を使用するため、結果として) 平成 32 年までの交通量を逡増傾向としているのに対し、監査人の前提として保守的に考え将来の交通量の動向を逡減傾向と読んでいることが主因です。

. 有料道路事業に関する債務の償還可能性及び償還に関する提案 (報告書 28 頁 ~ 39 頁)

< 意見 > 神戸市道路公社の算出した料金徴収期限時における収支 (償還準備金 - 道路資産額) が 3 路線合計で 608 億円となり、償還満了時の収支差の補てんを目的とする道路事業損失補てん引当金が料金徴収期限時で 461 億円となるため、

差額 146 億円 (= 608 + 461) について、出資金総額 467 億円の一部を充当しなければならぬ可能性があるととなっております。これに対し、監査人の . にて算出した交通量推計に基づき算出した結果、料金徴収期限時における収支算出差 (償還準備金 - 道路資産額) が 3 路線合計で 801 億円となり、道路事業損失補てん引当金が料金徴収期限時で 423 億円となるため、差額 377 億円 (= 801 + 423) について、出資金総額 467 億円の一部を充当しなければならぬ可能性があるとされており、公社算出値より多く出資金の一部充当が起こると推計しております。この結果を受け、監査人として一層検討をすることが望まれる事項として 4 つの提案をいたしました。

市議会等において通行料金値下げの議論がある中で、その是非について市民が判断できるよう公社現状について十分な情報開示を行うこと

神戸市の支援策の検討 (無利子貸付等)

新神戸トンネル有料道路の阪神高速道路株式会社への移管

上記 の移管との整合性を勘案しながら、西神戸有料道路と新神戸トンネル有料道路との料金プール制の検討

(具体的事項は包括外部監査の結果報告書 P38 にて記載)

. 事業資産 (道路、道路建設仮勘定他) の会計処理の状況 (報告書 39 頁 ~ 50 頁)
< 結果 > 平成 16 事業年度の財務諸表附属明細書のうち、道路建設仮勘定明細表について一部その基となる総勘定元帳と相違しているものがありました。調査の結果、同勘定の明細間 (「工事費」と「測量及び試験費」の節) で伝票処理を誤った結果、総勘定元帳の総額数値は誤りないのですが項目別で数値が誤っていた (23 百万円の入り繰り) ことが判明しました。修正が必要です。なお、附属明細書はあるべき節にて表示されており結果としては適正表示されておりました。

< 意見 > 新神戸トンネル有料道路 (期) 工事の事業費については、現在事業許可申請時から新神戸トンネル有料道路 期事業として行われている関係もありすべて新神戸トンネル有料道路の事業費としてとらえられています。一方路線を見ますと、生田川周辺からの進入路については一部西神戸有料道路の利用者も利用する構造となっております (出口部分は新神戸トンネル有料道路利用者のみ)。

道路公社は道路利用収益から当該道路事業費を返済するという本来的命題から見ますと、すべての事業費を新神戸トンネル有料道路ととらえることが妥当かどうか検討することが望まれます。なお、これは「第3章 2. 有料道路事業に関する債務の償還可能性及び償還に関する提案」(包括外部監査の結果報告書P38)にて記載しております(監査人の4つの提案事項の1つである)西神戸有料道路と新神戸トンネル有料道路とのプール制の検討とも関連すると思われま

す。

<参考> 神戸市道路公社において採用されている「償還準備金積立方式」について簡単に説明を行い、この会計処理の長所(無料開放に至るまでの償還状況のみを把握するのは容易)と短所(すでに処分した資産も資産に計上されたままとなる、減価償却がないため資産の会計上の簿価が不明)を示したうえで、一定の前提(*)の上でシミュレーションを行い、平成17年3月末時での積み立てられておくべき償還準備金と同時点における神戸市道路公社にて計上されている償還準備金残高を比較し、積み立てられている金額が充分かどうか検証をしました。好調な西神戸有料道路を除き、全ての路線・駐車場において積立が不十分という結果が出ております。なお、その補填材料として道路事業損失補てん引当金がありますが、これも路線別に見ますと西神戸有料道路以外は不足している状況となっており、西神戸有料道路だけの償還準備金、損失補てん引当金で他の路線の不足分をカバーしている状態です。

(*) (前提) 償還準備金について最終的に積み立てるべき金額(=総返済予定借入等額)を供用開始(=料金徴収開始時)から償還期間満了時(=料金徴収期限到来時)まで期間として償還期間に定期的に積み立てる。

・事業資産以外の会計処理基準と財務諸表項目の状況(報告書50頁~56頁)

全般事項

神戸市道路公社の会計処理は「神戸市道路公社 会計規程」にて原則的に発生主義に基づく会計処理を行うこととなっています。

<結果> ソフトウェアの会計処理

現在までのところ、神戸市道路公社においては無形固定資産たるソフトウェアに該当するものへの支出があった年度においてすべて当該年度に費用処理しております。これらは一定金額以上のもの場合無形固定資産にてソフトウェアとして処理し、以降の年度において償却することが必要です。以後の取得する分については注意が必要です。なお、過年度における当該経費処理額は約 39 百万円ありました。

< 意見 > 支払利息の期間配分

公営企業の経理処理によれば、現金主義によることも許容できるようですが、全般事項で述べたように発生主義による会計処理を前提とする場合、支払利息は期間の経過により発生するという考え方に立ち、期間按分計上する必要があります。神戸市道路公社の場合では利息は後払いのため、期末において未払利息を計上し未だ支払っていないが時の経過に基づき利息として認識すべき部分を支払利息として会計処理することが望まれます。ちなみに平成 17 年 3 月末において未払利息に該当する金額は 63 百万円でした。

< 意見 > 一年以内返済予定分の借入金等の表示方法

借入金等の表示方法として流動負債、固定負債に分けて記載することが表示として望ましい形です。神戸市道路公社においては、すべて固定負債の長期借入金、公社債券で表示されており、期末日以降一年以内に返済される分がどの程度あるかわからない状況です。明瞭表示の観点からは一年以内返済分を流動負債にて表示することが望まれます。

・コンピュータシステムのシステム ID やパスワード管理に関して

(報告書 56 頁 ~ 60 頁)

< 意見 > 情報セキュリティの基準としては、神戸市道路公社では「神戸市情報セキュリティポリシー」を準用しています。この「神戸市情報セキュリティポリシー」は啓蒙的な表現に終始しており、具体的な対策は別に定める必要がありますが、神戸市道路公社においては現在これを具体化した規程等がないとのこと。必要な規程等の整備が必要と考えられます。

<意見> ID、パスワードに関しては個人に貸与されているPCの立ち上げの際必要なものであり、ホストへアクセスするには各担当者しか知らないコード情報でアクセスコントロールを図るほか外部からのアクセスに対してはファイアーウォールを設定しており、ホームページへのブロックもかかっているとのことですので、担当者以外による情報改竄等のおそれは少ないものと思われます。しかし、データ持ち出しについてはシステム的にブロックがかかっておらず個人のモラル(良心)に依っている点でデータ管理上弱い点があると思われます。対策としてはシステム改定が考えられますが多額の資金が必要となる可能性があることから実現可能性は低いと思われますので、内部研修等において個人モラルを高い次元で維持する努力が必要と考えられます。

. 規程等の整備状況について（報告書 60 頁～63 頁）

<結果> “役員報酬等の定め方”ですが、「神戸市道路公社役員給与規程」において、役員報酬及び役員手当については、理事長が別に定める旨規定されており、規程上では理事長への一任の状態となっております。ただし実際の支給においては「神戸市外郭団体役員報酬基準」に基づき支給されておりますので問題はないと思われますが、規程上での明文化が必要です。

<結果> 神戸市道路公社の規程において「別に定める」とあるものについて、ほとんどが何らかの別の規程が作成ないし準用されていますが、特に固定資産管理及び回数券の管理については業務にとって必要不可欠であるにもかかわらずその規程、細則、要綱等が定められていない状況です。このほかにも必要と思われるものについては早急に規程等の整備が必要です。

. 法人の管理体制について（報告書 63 頁～70 頁）

決裁文書の整理方法について

<結果> 「文書管理規程」第 23 条の 2 において「所管課長は、保存期間が 1 年以上の文書について、文書が完結した日の属する年度の翌年度の 7 月末までに、文書の名称その他の必要な事項を記載した台帳（以下「文書管理台帳」という。）を作成し、所管課に備え置かなければならない。」となっておりますが、現状この

規程に則っておりません。平成 13 年版まで文書管理台帳は作成されていることは確認しておりますが、その後作成更新されていません。規程に準拠して文書管理台帳の整理が必要です。

議事録の作成について

< 意見 > 神戸市道路公社の最高意思決定機関である理事会については適切に議事録が作成され、保管されていることは確認しております。これに対して、日常での課題に関して毎週開催される“幹部会”(メンバーは課長以上の方で常勤のみ)及び予算に絡んでの行動指針の検討の場として“政策会議”に関しては、議題、提出された資料に関しては保管されていますが、議事録は作成されておりません。これらの会は単なる報告会ではないことは聞いており、実質的にその後の業務等へ影響を及ぼすことも想定されることから、意思決定を明瞭にしておく意味からもその議事録を作成し残すことが望まれます。

役員(理事・監事)の業務及び内部監査組織について

< 結果 > ここでは特に監事について記載しております。監事に関しては「定款」第 7 条第 4 項において「監事は、この道路公社の業務を監査する。」とあり、監事が行うべき業務が業務監査であることは規定されていますが、「定款」のほかには特に規程が作成されておりません。このため監査に関して実施事項、実施方法は監事に一任されている状態となっております。監事監査の状況を拝見しますと、每期提出されています監事監査報告書を拝見した限りでは、監査の概要に監査事項として“財務諸表及び決算報告書監査”とあり、実施内容は財務監査となっております。定款にて規定されている「業務を監査」することについては、監査調書等がないことから資料からは実施の有無を含め判然としておりません。監事監査規程(仮称)等、監事監査に関して必要と思われる事項(監査計画、監査調書、監査への協力、監査報告書等)に関する規程の整備を行い、それに基づく業務監査の実施をした上で必要な記録を残すことが必要です。

< 意見 > 内部管理体制の確立が必要です。その一つの機能として内部管理体制が機能していることをチェックする役目を担う内部監査組織が必要です。この内部監査組織となりうるのが現在では監事以外見あたらない状況ですが、監事のみで

カバーすることは自ずと限界があります。内部監査の重要性を認識し、内部管理体制の確立のため内部監査組織の設置が求められます。その際、内部監査組織に関しては規程等の整備が必要です。

建設事業外部評価委員会について
特にお伝えすべき事項はありません。

<業務レベルの検証事項についての結果及び意見> (報告書 71 頁 ~ 113 頁)

. 契約事務の執行状況 (報告書 71 頁 ~ 73 頁)

<結果> 落札率(予定価格に比して実際落札価格の比率)が90%以上、契約金額200万円以上の契約案件を平成14年度、平成15年度、平成16年度の3カ年について全件抽出したところ、3例を除き90%超であり、95%超も見受けられます(包括外部監査の結果報告書 P73 図より)。一般に落札率が高水準で推移している場合、談合の疑いがあると言われていますが、神戸市道路公社は経営改善のため管理費削減に取り組んでおり、結果として毎年委託費用の削減が進められていることが確認できるため、このような観点における指摘事項はないものと判断しました。

. 回数通行券等の管理について (報告書 73 頁 ~ 78 頁)

<結果> 基本的に適切に管理されていますが、「白券」と呼ばれる領収書に相当する券について、道路料金事務所における実査において実際カウントせず帳簿残をそのまま実残と記載している例が見受けられました。「白券」は“領収書”であることを認識の上、他の回数券等と同様厳密に管理する必要があります。

<意見> 現在の回数券の種類は117種類あります。これだけ種類が増えたのは道路利用者へのサービス提供からと聞いておりますが、これだけ種類が増えると現場での事務管理コストをかけてまで持つ必要があるのかどうか疑問な点があります。利用頻度からすると種類も絞れるのではないかと思います。ETCの普及との兼ね合いも考慮しつつ、廃止も含め回数券の種類を抑えて事務労力の軽減に努められることが望まれます。

す。

・現金、預金、金券等の管理について（報告書 78 頁～81 頁）

<結果> 現金については本社金庫内の現金を帳簿と比較したところ、神戸市道路公社のものではない現金が金庫内にあります。これらは職員等個人に帰すべき現金であり公社が管理すべき現金でないことは確認しております。原則としては公社金庫外での保管管理が望まれますが、やむを得ず金庫内で保管する場合には、出納簿をつけて神戸市道路公社の現金との峻別を図ることが必要です。

<意見> 金券の内、収入印紙については、現在ほとんど使用されていないと聞いています（平成 7 年が最終使用年度）。実査時においては、現時点保管分は¥700 だけ（¥200 と ¥500 の 2 枚）でした。なお受払管理簿はあります。このように利用状況が低いのであれば還付してしまった方が、管理するべき対象からもはずれて事務コスト（事務手続き）の低減が図られることから望ましいと思われれます。

・道路台帳の整備に関して（報告書 81 頁～82 頁）

<意見> 道路台帳、実延長調書及び各路線の平面図の保管は道路法等の規定に基づき、神戸市にて保管管理されております。法趣旨からすると適法と思われれます。ただ、神戸市道路公社においては管理図として各路線の平面図だけが道路管理センターに保管されているだけであり、本社には保管されていません。管理上の観点からは、現場である道路管理センターの他本社においても保管しておくことが望まれます。なお、神戸市道路公社本社と道路管理センターが、箕谷で統合することが検討されていると聞いており、上記事項は解消されると考えます。

・固定資産管理について（報告書 82 頁～84 頁）

<結果> 神戸市道路公社会計規程第 71 条において「物品及び不動産の取得及び処分並びに保管又は維持及び保存に関する手続その他事項については、この規程に定めるほか、別に定める。」とあるように、固定資産管理については別の規程

が整備されることが想定されていますが、これをうけるべき規程が存在しておりません。固定資産の管理に関しては、「固定資産台帳」を調製・保管管理していることは確認していますが、これら管理業務について法的根拠がない状態となっております。固定資産の管理に関する規程として「固定資産管理規程」を制定し、ここで会計規程第 71 条をうける規程として、固定資産の管理に関する詳細を規定することが必要です。

< 結果 > 固定資産管理状況において、「固定資産台帳」の提示を受け閲覧したところ、固定資産番号が制定されていないため、「固定資産台帳」と固定資産現物の一致を検証しようとしても同一性が認識出来ない状態となっております。また「固定資産台帳」の实在性・網羅性検証のため必要な手続として固定資産実査がありますが、現在のところ神戸市道路公社においては定期的に固定資産実査が行われていないと聞いております。毎年度定期的に固定資産実査を実施して「固定資産台帳」との一致を確保することが必要です。「固定資産台帳」において“固定資産番号”を各々定め、各固定資産現物にステッカー等を貼付する若しくは見取り図に資産の位置を記す(固定資産番号を附記)等して固定資産台帳記載の資産が“固定資産番号”により認識出来るようにし、毎年定期的に“固定資産番号”をキーとして固定資産実査を行うことを通じて「固定資産台帳」と固定資産現物の一致を確かめることが必要です。

・ 委託業務完了確認について (報告書 84 頁 ~ 86 頁)

< 結果 > 任意抽出の 3 件委託契約の履行確認が適正に行われているかを確認したところ、契約台帳一覧表記載の金額が誤っているものがありました(一覧表記載の金額は¥696,780、正しくは¥709,380)。原因は、ソフトウェアとハードウェアの金額の足し算を誤ったためとのことですので、今後注意頂くと共に、「契約台帳一覧表」の記載金額を訂正しておくことが必要です。

・ 料金徴収業務委託について (報告書 86 頁 ~ 88 頁)

特にお伝えするべき事項はありません。

・派遣職員に関する適法性について（報告書 88 頁～90 頁）

特にお伝えすべき事項はありません。

・退職手当引当金について（報告書 90 頁～91 頁）

特にお伝えすべき事項はありません。

・遊休地について（報告書 91 頁）

特にお伝えすべき事項はありません。

・物品（備品）管理について（報告書 92 頁～93 頁）

<結果> 神戸市道路公社では、神戸市道路公社会計規程第 8 章第 71 条より神戸市物品会計規則及び（神戸市）物品会計規則事務取扱要領に依拠しているとのこと。また神戸市道路公社会計規程第 31 条第 4 項とあわせると、物品としての現物管理が必要なものは 2 万円以上 10 万円未満となっております。しかし、上記規程等に比して物品管理の現状は、ここ 1,2 年の近々のものについては備品管理台帳への記載管理はできていることは確認しておりますが、過去のものについてはできていないため、全体として備品管理台帳で物品の管理ができない状態となっております。本社移動も検討されていることから備品整理も必要であり、備品管理台帳の調整・整備が必要と思われます。また、每期一定の時期に定期的な実査を行い、備品管理台帳の整備が行われるべきです。

・元職員に対する未収金の会計処理について（報告書 93 頁～96 頁）

<意見> 過去において、神戸市道路公社の元職員による回数券販売収入金の横領事件があり、それに伴う元職員への未回収金（平成 17 年 3 月末現在、26,372,158 円）が未収金に計上されています。刑事事件としての裁判の他民事事件としての

裁判も結審しており、損害賠償責任が被告（元職員）にあることが確認されています。

一般に公正妥当な会計処理によれば、このような場合毎年債権について回収可能性を見積り、回収不能見込額を貸倒引当金として認識することとなっております。

これについては、地方公営企業法関係では貸倒引当金の設定は不可能である旨の行政実例が出ていることは確認しており、法令規則上では貸倒引当金の設定は困難であるようにも解釈されているようですが、会計実務上疑念が残ります。また貸倒引当金を設定し債権を適正評価する方が表示の明瞭性からも市民への情報開示が適正になるメリットがあります。貸倒引当金を会計上設定することを検討するか、もしくは、必要な手続を行った上で期末における回収不能見込額を貸倒損失として落とす等検討されることが望ましいと思われま

．神戸市道路公社借入金等に対する神戸市の債務保証について（報告書 96 頁～97 頁）

< 結果 > 神戸市が債務保証する債務保証額について、事業概要において「債務保証額」として保証額が記載されていますが、どの借入金の分なのかは判然としておりません。また、財務諸表附属明細表において、長期借入金については、債券と同様に神戸市の保証が付保されているにもかかわらず、表示上その旨が記載されていないため、わかりにくい表示となっています。保証債務は実際神戸市道路公社が返済不能に陥った際に神戸市として債務が発生するものであり、一般会計に及ぼす影響も起こりえる事象であり、市民にとって感心の高い項目と思われま

．駐車場事業特有の課題について（報告書 98 頁～113 頁）

< 結果 > 荒田公園駐車場、大倉山駐車場の両駐車場は、事業を継続すればするほど償還に要する資金の額が増加している状況に陥っています。一方、両駐車場の周辺にある民間駐車場には大規模なものが無いことから、両駐車場の閉鎖により違法駐車を含む路上駐車が増加するようでは、駐車場経営の効率性・経済性では

片付けられない有効性に影を落とすこととなります。このように、赤字なので廃止すべきといった単純なものではありませんが、神戸市道路公社における駐車場・道路事業全体を眺めても、両駐車場のみが償還準備金の繰入がマイナスになっている事実を直視し、指定管理者制度の準用などの経営改善努力の効果や経営環境の変化を見極めた上で、事業継続の要否の見極めを検討すべきです。

<意見> 公社の財務体質の改善、収支実績を少しでも計画に近づけるためには、料金設定の弾力性の確保が必要な要素であり、1日上限料金の設定などの社会実験は功を奏しています。しかしながら、周辺の民間駐車場の経営を圧迫するようになってしまえば、公設・公営駐車場の存在意義そのものをも問われかねません。今後とも、周辺の民間駐車場の駐車料金の水準に留意しつつ料金設定を行うことが必要と考えます。一方、民間駐車場の24時間営業化が広がる中において、指定管理者の提案により24時間営業に至った神戸駅南駐車場同様、他の駐車場においても24時間営業化の可能性をより積極的に探ることが望まれます。民業圧迫とならぬように図る一方で、サービス水準の向上においては民間駐車場との競争を目指すことは、市民、利用者にとって好ましいことであろうと考えます。

なお、収益の伸びを期待して導入した1日上限料金の設定により、逆に恒常的な満車状態となり利用者の利便性が減退していることに加え、収益増加を阻んでいる例もでてきていることから、駐車場別に1日上限料金の料金水準の見直しが必要と考えます。

以 上