

監査公表第 611 号

市長の要求に基づく監査結果及び住民監査請求に基づく監査結果公表
地方自治法第 199 条第 6 項及び第 242 条第 4 項の規定により、標記の監査を行
ったので、同法第 199 条第 9 項及び第 242 条第 4 項の規定により、監査の結
果を次のとおり公表します。

平成 21 年 6 月 17 日

京都市監査委員	内 海 貴 夫
同	日 置 文 章
同	不 室 嘉 和
同	出 口 康 雄

京都市長に対する監査結果通知文

監 第 39-1 号
平成 21 年 6 月 17 日

京都市長 門川 大作 様

京都市監査委員	内 海 貴 夫
同	日 置 文 章
同	不 室 嘉 和
同	出 口 康 雄

市長の要求に基づく監査及び住民監査請求に基づく監査の結果につ
いて（通知）

平成 21 年 2 月 25 日付け総総総第 74 号による地方自治法（以下「法」という。）
第 199 条第 6 項の規定による市長の要求に基づき、監査を実施したので、下記
第 1 のとおり、同条第 9 項の規定により監査の結果を報告するとともに、同条
第 10 項の規定により意見を提出します。

併せて、同年 4 月 14 日付けで提出された法第 242 条第 1 項の規定による住民
監査請求（以下「本件住民監査請求」という。）について、上記の監査の結果に
基づき、同条第 4 項の規定により、下記第 2 4 のとおり措置されるよう勧告
します。

この監査の結果又は勧告に基づき講じた措置については、法第 199 条第 12 項
又は第 242 条第 9 項の規定により、監査委員に通知してください。

第 1 市長の要求に基づく監査の結果

1 市長からの監査要求事項

- (1) 平成 10 年度から平成 20 年度までの間に京都市（以下「市」という。）
が社団法人京都市保育園連盟（以下「連盟」という。）に対して執行した

民間社会福祉施設援護費のうち通勤手当助成費、嘱託医手当助成費、定員割れ対策費、定員弾力化対策費、定員削減対策費、夜間保育対策費及び障害児統合保育対策費（以下「通勤手当助成費等」という。）に係る事務の執行の適否について

- (2) 連盟に生じた通勤手当助成費等の余剰金についての平成 10 年度から平成 20 年度までの間の取扱いに対する市の関与に係る事実関係及び事務の執行の適否について
- (3) 市の連盟に対する京都市中央斎場待合室接遇業務委託に係る事実関係及び事務の執行（特に、契約の相手方の選定、委託料の算定及び当該委託業務の履行状況）の適否について
- (4) 平成 19 年度及び平成 20 年度に市が連盟に対して執行した民間社会福祉施設援護費（通勤手当助成費等を除く。）及び保育所運営費に係る財務に関する事務の執行の適否について
- (5) 平成 19 年度及び平成 20 年度における市の連盟に対する障害児統合保育に関する助言指導及び研修事業等委託及び給食業務相談等事業委託に係る財務に関する事務の執行の適否について
- (6) 平成 19 年度及び平成 20 年度に市が連盟に対して執行した京都保育研究所事業補助金、看護学修得事業補助金及び八瀬野外保育センター運営補助金に係る財務に関する事務の執行の適否について
- (7) 上記(6)の補助金に係る連盟の出納その他の事務の執行の適否について

2 監査の実施

- (1) 監査の実施根拠

法第 199 条第 6 項

- (2) 監査の範囲

上記 1 に掲げる事項。ただし、本報告においては、上記 1 (1), (2)及び(4)に掲げる事項についてのみ報告し、同(3), (5), (6)及び(7)に掲げる事項については、別途報告する。

- (3) 監査の期間

平成 21 年 3 月 4 日から同年 6 月 12 日まで

- (4) 監査の方法

ア 書類調査

保健福祉局に対し、支出関係書類その他決定書などの関係書類の提出を求め、当該支出の支出根拠の調査等を行った。

イ 質問調査

保健福祉局子育て支援部保育課長ほか関係職員への質問調査を行った。

ウ 理事者質疑

保健福祉局長ほかに対し、保健福祉局としての問題認識等について、質疑を行った。

エ 関係人調査

法第 199 条第 8 項に基づき、関係人に対し、次のとおり調査を行った。

(7) 帳簿、書類その他の記録の調査

連盟に対し、帳簿、書類その他の記録の提出を求め、市から支出された経費に係る連盟での事務処理状況等について調査を行った。

(4) 事情の聴取

保健福祉局子育て支援部保育課（以下「保育課」という。）の元職員等並びに連盟の役員及び元役員から、事情を聴取した。

3 監査の結果

(1) 監査の対象となる経費の概要

ア 民間保育所の運営に要する経費の全体構成

市では、民間保育所（以下「保育園」という。）の運営に要する費用として、主に児童福祉法に基づく保育所運営費と民間社会福祉施設援護費を支出している。平成 19 年度における、これらの支出の全体構成を表 1 に記載しているが、その概要は次のとおりである。

(7) 児童福祉法に基づく保育所運営費

児童福祉法では、保育に欠ける児童についての保育の実施は市町村の事務とされ、これに要する費用は市町村が支弁するものとされている。市町村は、保育園での保育の実施に要する費用を、原則として、扶助費として各保育園に支出する。この費用については、児童福祉法において、保護者の所得に応じて市町村が保護者から保育料を徴収し、残額は国が 1/2、都道府県が 1/4、市町村が 1/4（政令指定都市においては、都道府県負担はなく、市が 1/2）を負担することとされており、国は、この国庫負担額の算定の基礎となる保育所運営費を、同法第 45 条に基づき厚生労働省令で定める児童福祉施設最低基準（以下「国が定める最低基準」という。）を維持するための費用として定めている。各市町村はこの額を、児童福祉法に基づく保育所運営費（以下「国基準運営費」という。）として支弁することとなる。

(4) 民間社会福祉施設援護費

民間社会福祉施設援護費（以下「援護費」という。）は、市が定めた京都市民間保育園援護費支出要綱（以下「援護費要綱」という。）、京都市民間保育園援護費支出要綱細則（以下「援護費要綱細則」という。）、京都市民間保育園障害児統合保育対策費支給要綱（以下「障害児対策費要綱」という。）及び京都市民間保育園障害児統合保育対策費支給細則（以下「障害児対策費細則」という。）（これらの要綱等を総称して、以下「本件要綱等」という。）に基づき支出するものである。

この経費の支出目的については、援護費要綱及び障害児対策費要綱の上では明確になっていないが、保健福祉局の説明によると、国基準運営費は、国が定める最低基準を維持するために必要な費用として国が定めた最低基準額であり、援護費は、保育士の配置基準の引き上げや保育園職員の給与水準をはじめとした処遇の向上など、国が定める最低基準を上回る保育の水準を確保するために、国基準運営費の上乗せとして、市が独自に支出するものであるとされている。

イ 監査の対象とする援護費及び国基準運営費

本件監査においては、本件要綱等に基づき支出する援護費のうち、連盟に対して支出するものすべてを監査の対象としている。

この中には、連盟において全市統一の給与基準と職員配置基準により、保育園職員の人件費を保育園に再配分するシステムであるプール制の財源となる援護費（以下「プール制支援分の援護費」という。）と、それ以外の援護費（以下「プール制支援分以外の援護費」という。）がある。

なお、市長からの監査要求事項において通勤手当助成費等とされているものが、このプール制支援分以外の援護費に当たるものである。

また、監査の対象とする国基準運営費は、国基準運営費のうち連盟に対して支出されるもので、民間施設給与等改善費の人件費加算、事務職員雇上費加算、主任保育士専任加算及び夜間保育所加算（以下「民改費人件費加算等」という。）である。

(表1) 保育園の運営に要する主な経費 (平成19年度)

項目		支出根拠	支出額 (円)	支出費目	支出先
国基準運営費	本体分 (事業費, 人件費, 管理費)	児童福祉法	20,279,098,442	児童福祉費 措置費 扶助費	各 保育園
	施設機能強化推進費				
	民改費管理費加算		1,373,260,240		
	民改費人件費加算				
	事務職員雇上費加算				
	主任保育士専任加算				
	夜間保育所加算				
計		21,652,358,682			
民間社会福祉施設援護費	プール制支援分	職員処遇改善費	372,060,739	保健福祉総務費 民生事業費 扶助費	連盟
		保育士加配対策費	1,189,892,670		
		休憩保育士対策費	741,936,311		
		給食業務改善費	526,075,707		
		特例保育対策費	1,048,933,250		
		労働時間短縮対策費	561,360,716		
		年休代替要員費	89,865,060		
		小計	4,530,124,453		
	プール制支援分以外	給食業務改善費 (給食センター利用分)	12,750,000	保健福祉総務費 民生事業費 扶助費	連盟
		通勤手当助成費	162,808,416		
		嘱託医手当助成費	55,822,620		
		定員割れ対策費	7,128,079		
		定員弾力化対策費	178,715,500	児童福祉費 措置費 扶助費	
		定員削減対策費	2,510,000	保健福祉総務費 民生事業費 扶助費	
		夜間保育対策費	7,814,312	児童福祉費 母子福祉事業費 扶助費	
		障害児統合保育対策費	349,895,880		
		小計	777,444,807		
		施設振興費	京都市民間 保育園援護 費支出要綱	369,555,000	
	再計		1,146,999,807		
	計		5,677,124,260		
合計		27,329,482,942			

ウ 扶助費の性格

援護費と国基準運営費は、ともに扶助費として支出されているが、この扶助費の性格について、以下に整理する。

(ア) 扶助費の意義

扶助費とは、社会保障制度の一環として、地方公共団体が各種の法令、すなわち生活保護法や児童福祉法、老人福祉法等に基づき、被扶助者に対してその生活を維持するために支出する経費、及び地方公共団体が単独で行う各種扶助の経費をいう。

(イ) 扶助費としての保育所運営費の性格

国基準運営費は、児童福祉法に基づき、児童福祉施設である保育園で保育に欠ける児童を保育するための費用を負担するものであり、保育の実施の対価としての性格を有するものである。また、援護費は、保健福祉局の説明によると、市として国が定める最低基準を上回る保育の水準を確保するために支出するもので、保育の実施に要する費用として支出することは、国基準運営費と同じ性格を持つとされている。これらはいずれも、扶助費として支出されている。

この考え方によると、扶助費は、各保育園における保育の実施の対価として、市が国又は市の定める基準に従い支出するものであり、委託費的な性格を持つこととなる。このため、各保育園において人件費や光熱水費等実際に要した経費が、市からの扶助費の額を下回っていたとしても、その余剰金については、直ちに市に返還すべき性質のものではない。この実経費による精算の不要な点が、一般的な補助金とは性格を異にする点である。

一方、扶助費の支出は、実際の保育人員や職員の配置の状況等、保育業務の実施実績に基づいて行う必要がある。これらの概数に基づき算定した額で支出したとしても、最終的には業務の実績による精算を行うべきこととなる。これは、一般的な委託料が、実際の委託業務の履行状況に応じて支出することと同様であり、これを省略すれば、結果的に実体のない業務に対する経費支出につながる可能性がある。

エ 本件要綱等の規定内容

(ア) 援護費要綱

援護費要綱は、市の保育園に対する援護費の支出について定めることを目的とし、昭和53年4月1日から適用するものとして、当時の民生局で制定された。

援護費要綱では、市が援護費を支出するに当たって、その種別を定め、それぞれの内容を規定している。この援護費の種別は、昭和53年度の制定以後、変遷を経てきている。援護費の種別ごとの支出額の算定方法は、援護費要綱細則にゆだねられている。

援護費の支出先は、施設振興費（平成 20 年度は福祉施設人材確保・サービス向上補助金）を除き、連盟とされている。ただし、援護費要綱は、市の保育園に対する援護費の支出について定めるものであるため、連盟に支出された援護費は、援護費要綱の定める内容に沿って、最終的に各保育園に配分されることが想定されていると解される。

また、市から援護費の支出を受けた連盟が、各保育園にこれを支出する際は、市長と協議するものとされ、市長は、その支出について連盟に指示することができることとされている。

さらに、援護費の支出を受けたものは、これを適正に使用し、収支を明らかにしておくべきこととされ、援護費要綱の規定に違反した場合、支出額の取消しや返還請求をすることができることとされている。

(イ) 援護費要綱細則

援護費要綱細則は、援護費要綱を受けて、援護費の種別ごとの市からの支出額の算定方法について規定している。基本的には、国基準運営費に含まれる人件費その他の職員の処遇を、市の独自基準へと引き上げることを目的とし、援護費の種別ごとに一定の単価を設定し、保育人員や職員数などの対象数を乗じて支出額を算定することとされている。

この対象数については、援護費の種別によっては、予算査定上の数値を用いると規定しているものがあるほか、どの時点の数値を用いるかが明確でないものがある。また、支出額について、予算に定めがある場合はその範囲内で支出すると規定されているものもある。

なお、連盟から各保育園への具体的な支出金額の算定方法や時期等については、規定されていない。

(ウ) 障害児対策費要綱

障害児対策費要綱は、市の保育園における障害児統合保育に係る保育士加配対策費（障害児統合保育対策費）の支給について必要な事項を定めることを目的とし、昭和 52 年 10 月 1 日から施行するものとして、当時の民生局で制定された。

障害児対策費要綱では、対象施設や対象児等について定められているが、対象児の決定は、保育園長の報告に基づき、市長が行うものとされている。

支給額については、所管部長が別に定めるものとされ、障害児対策費細則にゆだねられている。

障害児統合保育対策費の支出先は、連盟とされている。ただし、援護費支出要綱と同様に、連盟に支出された障害児統合保育対策費は、その目的に従い、最終的に各保育園に配分されることが想定さ

れていると解される。

また、連盟から各保育園への支出の際の市長の関与や、障害児統合保育対策費の支出を受けたものの義務及び違反の際の返還等に係る定めは、援護費要綱と同様である。

(エ) 障害児対策費細則

障害児対策費細則は、障害児対策費要綱を受けて、市からの支出額の算定方法について規定している。基本的には、児童1人当たりの単価を設定し、在園する対象児童数を乗じて支給額を算定している。

なお、連盟から各保育園への具体的な支出金額の算定方法や時期等については、規定されていない。

(2) プール制支援分以外の援護費に係る事務の執行について

ア 事務の概要

(ア) 市から連盟への支出手続

監査対象期間におけるプール制支援分以外の援護費は、本件要綱等に掲げる援護費の種別のうち、通勤手当助成費、嘱託医手当助成費、定員割れ対策費、定員弾力化対策費、定員削減対策費、夜間保育対策費、夏期休暇対策費（平成15年度以前）、給食業務改善費のうち給食センター利用分及び障害児統合保育対策費である。このうち、夏期休暇対策費（平成15年度以前）及び給食業務改善費のうちの給食センター利用分については、市長からの監査要求事項には含まれていないが、同様に支出されているものであるため、本件監査の対象に含めた。これらの援護費に係る市から連盟への支出手続について見たところ、次のとおりであった。

なお、監査の対象期間は、平成10年度から平成20年度までであるが、経費支出に関連する書類の保存年限が5年間となっている関係もあり、平成14年度以前の具体的な支出事務に関しては、書類による確認ができなかった。

a 支出額の決定と通知

平成19年度の事務を見ると、各援護費の第1回支払日の前に、1年間の支出予定額についてまとめて経費支出を決定し、連盟に対して支給額決定通知を送付していた。

この支給額は、本件要綱等に基づき、単価に対象施設数や対象職員数などの対象数を乗じて算定していた。

この支出額の算定に用いられる対象数に関して、本件要綱等では予算査定上の数値を用いるとしているものや、どの時点の数値を用いるか明確になっていないものがあるが、実際の算定においては、定員削減対策費と障害児統合保育対策費以外の援護費について、予算の積算に用いた数値（以下「予算積算数値」という。）

が対象数として用いられており、当初の支出額が確定額として決定されていた。

定員削減対策費は、実際の定員削減数を基に算定されていた。また、障害児統合保育対策費は、当初は概算児童数で概算払がされ、年度末に精算されていたが、この精算に用いる児童数は実績に基づく数値ではなかった。

支出関係書類が保存されている平成 15 年度から平成 20 年度までの事務について確認したところ、支出額の算定は、平成 19 年度と同様の方法により行われていた。

b 支出方法

援護費要綱細則に各援護費の支出時期について定めがあり、この内容を見ると、定員削減対策費は 5 月に、給食業務改善費（給食センター利用分）、通勤手当助成費、嘱託医手当助成費及び夜間保育対策費は年 4 回に分けて 5 月（給食業務改善費（給食センター利用分）は 4 月）、7 月、10 月、1 月に、定員割れ対策費は 9 月に、定員弾力化対策費は出納整理期間の翌年 4 月に支給することとされている。これについて書類の確認ができる平成 15 年度から平成 20 年度までの実際の事務を見ると、年度により援護費要綱細則に定める時期と多少のずれはあるものの、おおむね定められたとおりの時期に支出されていた。ただし、平成 20 年度の定員弾力化対策費については、それまでと異なり、当該年度中に 4 回に分けて支出されていたが、援護費要綱細則の規定は変更されていなかった。

また、障害児統合保育対策費については、障害児対策費細則には支出時期の定めがなく、平成 19 年度においては、6 月、7 月、10 月、1 月の年 4 回に分けて概算払により支出され、出納整理期間である翌年の 5 月に精算が行われていた。書類の確認ができる平成 15 年度から平成 18 年度までについても、同様の方法により支出されていた。

(4) 連盟から各保育園等への支出手続

市が連盟に支出した援護費のうち、給食業務改善費の給食センター利用分については、市から受け入れた援護費の額と同額が、連盟から株式会社クッキングキョート（平成 18 年度以前は、京都友禅協同組合給食センター）へ支出されていた。このほかの援護費については、連盟から各保育園に支出されているが、この支出手続のうちの大部分の事務を、保育課の職員が直接行い、連盟には、保育課で内容を記載した各保育園への振込用紙が提供され、振込による最終的な支払事務だけが依頼されていた。また、連盟には、この振込用紙の控えしか残されておらず、連盟の経費としての支出決定など

の手續は行われていなかった。これらの具体的な支出手続の詳細は、次のとおりであった。

なお、監査の対象期間は、平成 10 年度から平成 20 年度までであるが、保育課においては、これに関する書類は平成 15 年度以後のものしか保存されておらず、平成 14 年度以前については書類による確認はできなかった。ただし、連盟に残されていた昭和 57 年度以後の振込用紙の控え等の資料のほか、平成 10 年度以後の保育課の職員や連盟の前常務理事などからの聴取内容から、平成 14 年度以前の監査対象期間においても、基本的に同様の事務処理がされてきたものと推認される。

a 各保育園からの申請

連盟から各保育園への援護費の支出に当たり、保育課では、支出額の算定のために必要な申請書と添付資料を、各保育園から保育課に対して直接提出させていた。

保育課は、毎年度 4 月に各保育園を対象として保育園運営説明会を開催しており、その場で、これらの援護費の内容説明や、保育課への申請書の提出依頼を行っており、各保育園は、これに従い、申請書を保育課に提出していた。

なお、平成 19 年度の申請書様式を見たところ、申請のあて先は記載されていなかった。

b 保育課での支出額の算定

(a) 事務手續

保育課では、提出された援護費の申請書等の記載内容を各種電算数値やプール制登録職員数などの資料を基に確認するなどの必要な調査を行い、連盟から各保育園への支出額を算定し、その額を連盟の銀行口座から各保育園に支出することを、保育課長が文書により決定していた。一部決定書が見当たらなかった支出もあるが、基本的に平成 15 年度から平成 20 年度までの決定書が確認できた。平成 14 年度以前の監査対象期間については、書類が廃棄されており書類による確認はできなかったが、保育課の元職員からの聴取内容から、同様の方法により決定行為が行われていたと推認される。

(b) 算定方法

連盟から各保育園への支出額の算定方法については、援護費要綱細則及び障害児対策費細則には規定がないが、各年度の保育園運営説明会で、保育課が配布する資料にその方法が明記されている。平成 19 年度における、連盟から各保育園への支出額の具体的な算定方法は、市から連盟に対する支出額の算定方法と併せて表 2 に記載したとおりである。

その内容を見ると、援護費の種類ごとに、基本的には単価に対象数を乗じて支出額を算定することとされている。このうち、定員削減対策費及び障害児統合保育対策費については、本件要綱等に基づく算定方法が採られていたが、これ以外の援護費については、算定方法が異なっていた。

また、算定に用いられる対象施設数や職員数などの対象数について見ると、いずれの援護費についても、実績数値が用いられており、市から連盟への支出で、予算積算数値が用いられていた状況とは異なっていた。

平成14年度以前については、連盟からの支出額の算定方法についての書類等が残されておらず、確認はできなかったが、後述するように、毎年度連盟において援護費の収支差額が発生している状況から見れば、平成15年度以後と同様に、市から連盟への支出額の算定方法と異なる算定方法が採られていたものと推認される。

c 連盟における支出手続

連盟から各保育園に援護費を支出するに当たり、保育課では、連盟が依頼人となる振込用紙に金額等の必要事項を記入したうえで連盟に提供し、振込日を指定して、最終的な支払事務のみを連盟に依頼していた。連盟の銀行口座から各保育園への支出を決定する平成15年度以後の保育課での決定書に、この振込用紙の写しが添付されていたほか、連盟の事務局に、昭和57年度以後の控えが保管されていた。

連盟で行われていた支出手続は、この最終的な振込のみであり、連盟内での支出の決定行為などの手続は行われていなかった。

(表2) プール制支援分以外の援護費の支出額算定方法の比較 (平成19年度)

種別	内容																				
	市から連盟への支出額算定方法	連盟から各保育園への支出額算定方法																			
通勤手当助成費	通勤手当改善に要する経費																				
	国基準職員 $45,216 \text{ 円/年} \times \text{職員数} \times 95\%$ 市加配職員 $72,000 \text{ 円/年} \times \text{職員数} \times 95\%$	支給額： 助成基準額－保育所運営費に含まれる通勤手当 助成基準： <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th colspan="2">区分</th> <th>助成基準月額</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">交通機関を利用の場合</td> <td>月額45,000円まで</td> <td>6ヶ月定期代の1ヶ月分</td> </tr> <tr> <td>月額45,000円を超える場合</td> <td>45,000円＋45,000円を超える額×1/2(限度額50,000円)</td> </tr> <tr> <td rowspan="5">通勤距離2km以上 交通用具を利用の場合</td> <td>片道1km以上5km未満</td> <td>2,000円</td> </tr> <tr> <td>片道5km以上10km未満</td> <td>4,100円</td> </tr> <tr> <td>片道10km以上15km未満</td> <td>6,500円</td> </tr> <tr> <td>片道15km以上20km未満</td> <td>8,900円</td> </tr> <tr> <td>片道20km以上</td> <td>11,300円</td> </tr> </tbody> </table> ※ なお、一定の条件に当てはまる非常勤職員には、上記によらず月額3,000円を助成	区分		助成基準月額	交通機関を利用の場合	月額45,000円まで	6ヶ月定期代の1ヶ月分	月額45,000円を超える場合	45,000円＋45,000円を超える額×1/2(限度額50,000円)	通勤距離2km以上 交通用具を利用の場合	片道1km以上5km未満	2,000円	片道5km以上10km未満	4,100円	片道10km以上15km未満	6,500円	片道15km以上20km未満	8,900円	片道20km以上	11,300円
	区分		助成基準月額																		
交通機関を利用の場合	月額45,000円まで	6ヶ月定期代の1ヶ月分																			
	月額45,000円を超える場合	45,000円＋45,000円を超える額×1/2(限度額50,000円)																			
通勤距離2km以上 交通用具を利用の場合	片道1km以上5km未満	2,000円																			
	片道5km以上10km未満	4,100円																			
	片道10km以上15km未満	6,500円																			
	片道15km以上20km未満	8,900円																			
	片道20km以上	11,300円																			
職員数は予算積算上のもの	職員数は申請に基づき把握するプール制登録常勤職員(施設長を除く)の実数																				
夜間保育対策費	夜間保育の実施に伴う付加経費を充足する経費																				
	光熱水費 $3 \text{ 歳未満児童数} \times 898 \text{ 円/月}$ $3 \text{ 歳以上児童数} \times 608 \text{ 円/月}$ 夜間業務手当 $\text{常勤保育士数} \times 5,000 \text{ 円/月}$ 通勤経費 $\text{対象保育士数} \times 9,600 \text{ 円/月}$	光熱水費 $220,000 \text{ 円} \times \text{夜間保育施設数}$ 夜間業務手当 $60,000 \text{ 円} \times \text{職員数}$ 深夜勤務通勤費 $115,200 \text{ 円} \times \text{職員数}$																			
	児童数及び職員数は予算積算上のもの	職員数は夜間保育の実施保育所における4月現在のプール制認定保育士数																			
嘱託医手当助成費	嘱託医手当改善に要する経費																				
	$175,500 \text{ 円/年} \times \text{施設数} + 398 \text{ 円/人} \times (\text{乳児数} \times 12 \text{ 回} + \text{幼児数} \times 2 \text{ 回}) - 176,410 \text{ 円/年} \times \text{施設数}$	支給額：助成基準×児童数 助成基準： <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th colspan="2">区分</th> <th>助成単価</th> <th>助成回数</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">内科検診</td> <td>3歳児未満</td> <td rowspan="2">400円/人</td> <td>年間12回</td> </tr> <tr> <td>3歳児以上</td> <td>年間2回</td> </tr> <tr> <td>歯科検診</td> <td>2歳児以上</td> <td>785円/人</td> <td>年間1回</td> </tr> <tr> <td colspan="2">その他検診</td> <td>400円/人</td> <td>一検診1回</td> </tr> </tbody> </table> ※眼・耳鼻科は3歳児以上、検尿は220円/人	区分		助成単価	助成回数	内科検診	3歳児未満	400円/人	年間12回	3歳児以上	年間2回	歯科検診	2歳児以上	785円/人	年間1回	その他検診		400円/人	一検診1回	
	区分		助成単価	助成回数																	
内科検診	3歳児未満	400円/人	年間12回																		
	3歳児以上		年間2回																		
歯科検診	2歳児以上	785円/人	年間1回																		
その他検診		400円/人	一検診1回																		
児童数(幼児・乳児)は予算積算上のもの	検診回数は検診計画書に基づく回数、また児童数は10月1日現在の入所児童数(ただし、入所前健診実施施設は、400円/人×5月1日以降の途中入所児童数を上限に加算)																				

種別	内容																																														
	市から連盟への支出額積算方法	連盟から各保育園への支出積算方法																																													
定員割れ対策費	定員割れにより発生する定数配置職員人件費不足分を補てんする経費																																														
	定員 45 人以下 14,860,580 円/年× $1/12 \times \text{定員割れ数} / \text{定員}$ 定員 46 人以上 18,570,122 円/年× $1/12 \times \text{定員割れ数} / \text{定員}$ ※要綱上予算の定める範囲内で支出することとされている。	支給額： $\text{助成基準単価} \times \text{定員割れ延べ数} \div \text{定員}$ 助成基準： <table border="1"> <thead> <tr> <th>定員区分</th> <th>助成基準単価(*未設置)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>45人まで</td> <td>1,125,802円 (686,939円)</td> </tr> <tr> <td>46人以上90人まで</td> <td>1,406,827円 (967,965円)</td> </tr> <tr> <td>91人以上</td> <td>1,063,013円 (624,151円)</td> </tr> </tbody> </table> *()内は、保育所運営費が施設長未設置単価で支弁されている保育所の単価	定員区分	助成基準単価(*未設置)	45人まで	1,125,802円 (686,939円)	46人以上90人まで	1,406,827円 (967,965円)	91人以上	1,063,013円 (624,151円)																																					
定員区分	助成基準単価(*未設置)																																														
45人まで	1,125,802円 (686,939円)																																														
46人以上90人まで	1,406,827円 (967,965円)																																														
91人以上	1,063,013円 (624,151円)																																														
	定員割れ数は、予算積算上の4月～6月のもの(前年度実績)	定員割れ数は、4月から6月の定員割れ数実績(定員の5%以上割れている場合に対象)																																													
定員削減対策費	定員削減後5年間削減定員に対する施設振興費相当額を保障する経費																																														
	公設民営 10,000 円/人×削減数 民設民営 17,000 円/人×削減数	公設民営 10,000 円×削減数 民設民営 17,000 円×削減数																																													
	削減数は、過去5年間に定員削減した園の実際の数 (平成19年度以降に定員削減する園は対象外)	削減数は、過去5年間に定員削減した園の実際の数 (平成19年度以降に定員削減する園は対象外)																																													
定員弾力化対策費	定員弾力化実施に伴う国(運営費)基準を上回る保育士配置に要する経費																																														
	助成基準単価×定員外入所延べ児童数 助成基準単価 <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">年齢</th> <th colspan="2">年額単価</th> </tr> <tr> <th>通常保育助成</th> <th>特例保育助成</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0歳児</td> <td>—</td> <td>250,000円/人</td> </tr> <tr> <td>1歳児</td> <td>80,000円/人</td> <td>150,000円/人</td> </tr> <tr> <td>2歳児</td> <td>—</td> <td>125,000円/人</td> </tr> <tr> <td>3歳児</td> <td>40,000円/人</td> <td>50,000円/人</td> </tr> <tr> <td>4歳児</td> <td>40,000円/人</td> <td>37,500円/人</td> </tr> <tr> <td>5歳児</td> <td>16,000円/人</td> <td>30,000円/人</td> </tr> </tbody> </table> ※要綱上予算の定める範囲内で支出することとされている。	年齢	年額単価		通常保育助成	特例保育助成	0歳児	—	250,000円/人	1歳児	80,000円/人	150,000円/人	2歳児	—	125,000円/人	3歳児	40,000円/人	50,000円/人	4歳児	40,000円/人	37,500円/人	5歳児	16,000円/人	30,000円/人	支給額： $\text{助成基準単価} \times \text{年間定員外入所延べ児童数}$ 助成基準単価 <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">年齢</th> <th colspan="2">月額単価</th> </tr> <tr> <th>通常保育助成</th> <th>特例保育助成</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0歳児</td> <td>—</td> <td>20,830円/人</td> </tr> <tr> <td>1歳児</td> <td>6,670円/人</td> <td>12,500円/人</td> </tr> <tr> <td>2歳児</td> <td>—</td> <td>10,420円/人</td> </tr> <tr> <td>3歳児</td> <td>3,330円/人</td> <td>4,170円/人</td> </tr> <tr> <td>4歳児</td> <td>3,330円/人</td> <td>3,130円/人</td> </tr> <tr> <td>5歳児</td> <td>1,330円/人</td> <td>2,500円/人</td> </tr> </tbody> </table>	年齢	月額単価		通常保育助成	特例保育助成	0歳児	—	20,830円/人	1歳児	6,670円/人	12,500円/人	2歳児	—	10,420円/人	3歳児	3,330円/人	4,170円/人	4歳児	3,330円/人	3,130円/人	5歳児	1,330円/人
年齢	年額単価																																														
	通常保育助成	特例保育助成																																													
0歳児	—	250,000円/人																																													
1歳児	80,000円/人	150,000円/人																																													
2歳児	—	125,000円/人																																													
3歳児	40,000円/人	50,000円/人																																													
4歳児	40,000円/人	37,500円/人																																													
5歳児	16,000円/人	30,000円/人																																													
年齢	月額単価																																														
	通常保育助成	特例保育助成																																													
0歳児	—	20,830円/人																																													
1歳児	6,670円/人	12,500円/人																																													
2歳児	—	10,420円/人																																													
3歳児	3,330円/人	4,170円/人																																													
4歳児	3,330円/人	3,130円/人																																													
5歳児	1,330円/人	2,500円/人																																													
	児童数は予算積算上のもの	児童数は前年度の定員外入所児童数(延べ数)																																													
障害児統合保育対策費	障害児統合保育に係る保育士加配対策費																																														
	特別児童扶養手当支給対象児 73,620 円/月×児童数 その他 40,000 円/月×児童数	特別児童扶養手当支給対象児 73,620 円/月×児童数 その他 40,000 円/月×児童数																																													
	児童数については、5月に概算、翌年3月に実績数値を用いることとしているが、実際の申請による児童数とは別の数値を用いて算定している。	児童数については、5月末までの申請に基づき認定した数値を用いて算定																																													

(ウ) プール制以外の援護費を管理する銀行口座

連盟においては、プール制の収支を管理するために、三井信託銀行（現中央三井信託銀行）京都支店に銀行口座（以下「A口座」という。）が設けられていたが、この銀行口座とは別に、プール制支援分以外の援護費を市から受け入れ、各保育園に支出するために、銀行口座が設けられていた。その取扱いについては、次のとおりであった。

a 複数の銀行口座の使用

監査対象期間のうち、平成10年度及び平成11年度は、以前から開設されていた三和銀行（現三菱東京UFJ銀行）西陣支店の銀行口座（以下「B口座」という。）を通じて、この援護費の受入れと支払が行われていたが、平成11年4月から平成12年2月までの通勤手当助成費と障害児統合保育対策費の受入れと支払については、A口座で行われていた。

その後、平成12年3月に、三井信託銀行（現中央三井信託銀行）京都支店にもう1つの銀行口座（以下「C口座」という。）が設けられ、以後、平成19年度まではこの銀行口座で受入れと支払が行われた。また、平成20年度はA口座で受入れと支払が行われるようになった。

b 簿外処理と余剰金の累積

これらの連盟の銀行口座のうち、B口座とC口座は、連盟の決算書等に記載のない、簿外口座となっていた。また市からの受入額と、各保育園への支出額との差額が累積した結果として、多額の余剰金が存在していた。

保育課は、簿外であること及び多額の余剰金が存在することを把握していたが、長年の間是正指導等は行ってこなかった。

c 入出金に関する保育課の依頼や了承

B口座及びC口座は、連盟の名義ではあるものの、長年の間保育課からの依頼や了承の下に入金や出金が行われてきた。また、連盟の事務局職員から聴取したところでは、長年の間、連盟の資金であるというよりも保育課の預り金として取扱ってきたとのことであった。

(エ) 支出の実績

監査対象期間中の、市から連盟に執行された援護費の額及び連盟から各保育園に支出された額について、保健福祉局からの提出資料及び連盟の銀行口座の通帳等の資料を調査した結果は、表3のとおりである。

市から連盟への支出額については、平成15年度から平成20年度までの間は、支出関係書類が保存されており、援護費の種別ごとの内訳についても確認することができたが、平成10年度から平成14

年度までの間については、支出関係書類は保存されておらず、連盟の銀行口座の通帳から各年度の支出総額については確認できるものの、個別の内訳については、保育課のその他の資料等から把握せざるを得ず、内訳が一部明確とならないものがあった。

一方、連盟から各保育園への支出については、正式な連盟内での支出決定や帳簿等がなく、保育課で作成された保育課長決定による決定書等の書類と、連盟での振込用紙の控えや集計資料等を基に把握することとなった。

なお、援護費のうちの定員弾力化対策費については、平成11年度から平成18年度までの間、市から連盟へ支出された援護費はその翌年度に連盟から各保育園へ支出されており、支出時期に年度間のずれが生じていた。連盟における収支の差額を明らかにする上では、各年度の収入に対応する支出を把握する必要があることから、連盟から各保育園への支出は、市から連盟に支出された年度分としてなされたものとみなして実績を把握した。また、この定員弾力化対策費は、平成20年度は、市から連盟への執行と同年度に各保育園に配分するように取扱いが変更されたため、平成19年度に市から連盟に支出された額は、各保育園に配分されずに銀行口座に残されていた。

前に述べたとおり、連盟が各保育園に支出する額は、対象数の取り方など、その算定方法が、市から連盟に支出する際の算定方法と異なるものが多くあるため、各年度の市からの受入額と各保育園への支出額とに差額が生じており、平成10年度から平成20年度までの累計では、2億6,296万円の余剰が生じている。

(表3) プール制支援分以外の援護費の執行状況

(単位：円)

項目	B口座で収支 ←			→ C口座で収支											→ A口座で収支	
	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	計				
通勤手当 助成費	(A)市→連盟支出額	635,600,906	269,993,184	273,927,248	152,976,326	152,499,715	152,983,440	158,950,656	159,722,208	162,808,416	172,526,961	2,291,989,060				
	(B)連盟→各園支出額	210,976,720	227,550,680	224,473,380	204,552,155	187,095,975	189,744,980	179,156,970	183,711,355	181,970,000	179,792,000	2,520,134,635				
	(A)－(B)差引余剰額	—	84,490,486	42,442,504	49,453,868	48,424,171	68,403,740	79,826,680	79,793,686	70,010,853	80,998,000	92,734,661	17,858,425			
嘱託医手 当助成費	(A)市→連盟支出額	—	62,052,336	62,104,239	62,381,000	62,664,550	62,684,550	55,387,180	56,641,740	55,822,620	57,241,824	591,828,449				
	(B)連盟→各園支出額	42,454,009	44,502,553	47,205,246	49,097,557	50,700,662	53,991,690	52,002,656	52,968,719	53,769,928	53,484,036	552,202,850				
	(A)－(B)差引余剰額	—	17,549,783	14,898,993	13,283,443	11,963,888	8,672,860	3,384,524	3,673,021	2,052,692	3,757,788	82,079,608				
夏期休暇 対策費	(A)市→連盟支出額	—	123,217,222	126,177,907	131,176,950	131,716,455	131,755,975	—	—	—	—	644,044,509				
	(B)連盟→各園支出額	118,470,800	125,315,360	131,146,440	132,396,800	129,763,900	—	—	—	—	—	763,059,640				
	(A)－(B)差引余剰額	—	2,098,138	211,567	30,510	680,345	1,992,075	—	—	—	—	△ 544,331				
定員割れ 対策費	(A)市→連盟支出額	—	20,602,000	14,325,401	9,023,448	10,455,547	8,501,093	6,153,368	4,801,240	7,128,079	7,125,672	97,265,342				
	(B)連盟→各園支出額	18,803,600	19,880,200	11,814,700	11,421,200	11,301,300	12,319,900	7,637,200	8,518,800	8,221,600	9,495,800	130,808,900				
	(A)－(B)差引余剰額	—	721,800	2,510,701	△ 2,397,752	△ 845,753	△ 3,818,807	△ 2,245,106	△ 1,483,832	△ 3,717,560	△ 1,093,521	△ 14,739,958				
定員削減 対策費	(A)市→連盟支出額	—	5,070,000	4,920,000	4,350,000	4,020,000	3,930,000	2,060,000	2,960,000	2,510,000	2,000,000	33,950,000				
	(B)連盟→各園支出額	1,050,000	2,700,000	2,475,000	3,000,000	3,420,000	3,480,000	2,180,000	3,080,000	2,510,000	2,000,000	28,025,000				
	(A)－(B)差引余剰額	—	2,370,000	2,445,000	1,350,000	600,000	450,000	△ 120,000	△ 120,000	△ 120,000	—	6,975,000				
夜間保育 対策費	(A)市→連盟支出額	—	8,233,808	8,243,191	8,245,225	8,420,425	8,245,225	7,159,955	7,607,764	7,814,312	7,817,795	79,489,852				
	(B)連盟→各園支出額	7,936,000	6,220,000	7,321,600	6,620,800	6,620,800	6,796,000	6,270,400	6,270,400	6,270,400	5,920,000	72,516,800				
	(A)－(B)差引余剰額	—	2,013,808	921,591	1,624,425	1,799,625	1,449,225	1,431,754	889,555	1,337,364	1,543,912	14,909,052				
定員弾力 化対策費	(A)市→連盟支出額	—	25,703,122	75,673,476	94,044,052	138,536,402	170,005,484	223,482,945	173,482,500	178,715,500	197,531,500	1,487,978,065				
	(B)連盟→各園支出額	—	30,428,100	61,019,580	84,214,050	118,057,070	172,932,970	186,801,630	169,341,990	—	180,246,040	1,196,450,640				
	(A)－(B)差引余剰額	—	△ 4,724,978	14,653,896	9,830,002	20,479,332	△ 2,927,486	17,383,874	36,681,315	4,140,510	178,715,500	291,527,425				
障害児 統合保育 対策費	(A)市→連盟支出額	—	—	371,849,691	341,568,232	342,694,340	344,601,820	389,212,800	342,303,620	349,895,880	343,896,130	3,166,076,873				
	(B)連盟→各園支出額	332,596,570	—	316,437,200	359,476,260	342,694,340	351,801,820	394,651,200	387,375,855	413,421,380	429,416,130	3,688,085,115				
	(A)－(B)差引余剰額	—	—	55,412,491	△ 17,908,028	—	△ 7,200,000	△ 20,160,000	△ 5,438,400	△ 45,072,235	△ 63,525,500	△ 189,411,672				
給食業務 改善費 (給食センター 利用分)	(A)＝(B)	—	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	12,750,000	140,250,000				
	(A)市→連盟執行額	834,377,045	893,229,392	946,037,089	937,466,155	864,234,045	894,953,862	790,440,942	760,269,072	777,444,807	800,889,882	9,354,499,195				
	(B)連盟→各園執行額	745,037,699	792,906,633	812,540,346	882,199,687	882,493,127	930,932,255	827,939,344	824,017,119	678,913,308	873,104,006	9,091,533,580				
合計	—	89,339,346	100,322,759	133,496,743	55,266,468	△ 18,259,082	△ 35,978,393	△ 37,498,402	△ 63,748,047	98,531,499	△ 72,214,124	262,965,615				

注1 平成10年度の(A)市→連盟支出額の費目別内訳については不明であるため合計のみ記載

注2 平成11年度通勤手当助成費と障害児統合保育対策費の内訳が不明であるため、通勤手当助成費にまとめて記載

イ 問題点

(ア) 経費の性格に照らした問題点

この援護費は、各保育園における保育の実施に要する費用として、国基準運営費を上回る部分の額を扶助費で支出しており、前に述べたとおり保育の実施の対価としての性格を有するものである。したがって、この援護費は、各保育園に対し、実施される保育の内容に応じてあらかじめ市が定めた合理的な支出額の算定基準に基づき、保育の実施実績に応じて算定した額を過不足なく支払う必要がある。

この経費の性格に照らし、本件要綱等の規定内容を含め、事務の執行に係る問題点は次のとおりである。

a 連盟を経由した支出

保育の実施は飽くまで各保育園が行っており、市が負担すべき保育の実施の対価である援護費の正当な支出先は各保育園であるが、実際の事務執行においては、連盟が市の直接的な支出先となり、連盟は、市から受け入れた援護費を各保育園に配分している。このように通常とは異なる支出方法を取ることにについて、市、連盟及び各保育園との三者で文書による代理受領などの正式な取決めは交わされていない。

市が負担すべき費用を正当な債権者へ過不足なく支出するための手続については、当然に市が責任をもって行うべきものであり、いったん市が連盟に支出し、連盟が各保育園への支出額を再度算定して支出することについて、その必要性は認められないばかりか、市が負担する経費の性格を曖昧にするものでもあり、適切さを欠くものである。

b 市から連盟への支出についての精算の不実施

援護費の支出については、市から連盟への支出額の算定に当たり、単価に乗ずる児童数や職員数等の対象数について、予算査定上の数値を用いるとされているものもあり、対象数の実績による支出額の精算が行われていない。

援護費を保育の実施に要する費用として、委託費的な性格のものとして支出するのであれば、実際の保育の実施実績に応じて支出する必要があり、国基準運営費と同様にこの実績に応じた精算の必要がある。

保育課はこれまで、扶助費の性格上、予算積算に基づく支出については問題ないものであり、弾力的な予算執行として認められる範囲のものであるとしてこの執行方法を取ってきたが、保育の実施実績による精算を省略することは、その経費支出が結果的に実体のない業務に対するものとなる可能性があり、不適切である。

実際の連盟から各保育園への支出については、実績に応じて算

定された額が支出されており、さらに、この算定は保育課が全面的に事務を行っていたことから、保育課は連盟から各保育園に支出される現実の所要額を把握しながら、連盟へ予算積算に基づき算定した額で支出をしてきたこととなる。保育課は、その差額が連盟に残ることを知りながら支出してきたものであり、不適切であるといわざるを得ない。

c 連盟から各保育園への支出額の算定方法と市から連盟への支出額の算定方法との相違

連盟から各保育園への支出額は、市から連盟への支出額の算定方法と異なる方法により算定されている。また、その結果として、これらの支出額には差が生じ、余剰金が発生している。

連盟から各保育園への支出については、援護費要綱細則及び障害児対策費細則において、連盟は各保育園への支出について市長に協議するものとし、市長は連盟に支出を指示することができることと規定しているにとどまり、連盟が各保育園に対して支出する額の算定方法は直接規定されていない。

しかしながら、市は援護費を、各保育園での保育の実施の対価としての扶助費として支出しており、市が連盟に支出した援護費は、最終的にはその同額が保育園に支出されるべきものである。連盟が各保育園へ支出する額の算定方法と、市が連盟へ支出する額の算定方法とが異なることは不適切である。

このように、市から連盟への支出と、連盟から各保育園への支出とに異なる算定方法が用いられていることについて、保育課は、弾力的な予算執行を確保するために認められる範囲のものであるとの考え方を採ってきたが、余剰金の発生が予定されている予算執行の仕組みであるとも捉えられかねないものであり、このような支出方法を正当なものと評価すべき合理的な理由は認められず、支出する経費の性格上、不適切であるといわざるを得ない。

(4) その他の問題点

経費の性格に照らした問題点のほかに、市が行う事務として以下の事項が不適切であると考えられる。

a 連盟が行うとされていた事務の代行

連盟が市から受け入れた援護費を各保育園へ支出するに当たり、各保育園からの申請書の受理、申請内容の審査、支給額の算定及び通知や、連盟が依頼人となる各保育園への振込用紙の作成を、保育課が連盟に代わって行ったうえで、連盟には振込用紙を提供し、銀行口座からの実際の出金と振込のみを依頼していた。

市として既に連盟に対する支出を終え、連盟の資金となったものについて、なお市の公金であるかのごとく、連盟に代わって直

接的に各保育園への配分に係る手続を行うことは、連盟における経費支出の事務に対する責任の所在を不明確にするものである。このことが、連盟に対し、この資金は保育課の預り金であるかのような印象を与え、簿外処理など連盟内での不適切な事務処理を引き起こす一因となったことは否定できない。

b 連盟での簿外処理の容認

連盟では、市からの援護費の受入れ及び支出について帳簿処理等が行われず、決算書にも記載されない簿外処理となっていた。

簿外処理は、会計処理の一般原則から外れる不適切な行為であり、特に市の公金の受入れに当たって簿外処理がなされていることを、保育課が把握しながら、具体的な是正指導等を行わず、結果として容認していたことは、極めて不適切である。

剰金の発生自体は問題ではないとの考え方を採ってきた。また、予算外経費への支出についても、援護費の支出を受けた側が、余剰金を保育の費用の範囲内で使用することは、制度の想定するところであり、援護費要綱及び障害児対策費要綱に定める経費以外に使われても、直ちに妥当性を欠くわけではないとしてきた。

このような考え方の下、保育課は、連盟への支出額の算定方法と連盟から各保育園への支出額の算定方法を一致させるなどの見直しを行ってこなかった。

(4) 余剰金の発生が始まった時期

この余剰金の発生が始まった時期について調査したところ、次のことが確認できた。

a 保育課への調査により確認できた事項

保育課には、平成9年5月以後のB口座及び平成12年3月の開設時からのC口座の通帳の入出金の記録があり、以後の余剰金の存在を確認することができた。これ以前に、余剰金がいつから発生していたのかについて、保育課の職員や平成10年度以後の元職員に質問調査を行ったが、その経緯について具体的な内容を知っている者はおらず、明らかにならなかった。

b 連盟への調査により確認できた事項

(a) 昭和57年度以後の取扱い

連盟に書類等の調査や質問調査を行ったところ、連盟の事務局において過去の資料が存在し、少なくとも昭和57年度から市が連盟に支出し、保育課の依頼により連盟から各保育園の銀行口座に支出する方法が取られていたことが確認できた。同年度は、連盟が実施主体となっているプール制において、各保育園がプール制配分金の受取銀行口座を指定し、連盟からの総合振込により受け取る仕組みが始まった年度であり、これと同じ銀行口座に連盟からプール制支援分以外の援護費を入金する取扱いとする旨の、連盟名での各保育園に対する通知文書が残されていた。

また、この年度の収支を総括した資料があり、この資料によると、この当時から連盟に対する支出額と、連盟から各保育園への支出額が異なることや、市予算で計上されていない育児時間保障費が支出されていること、更にその結果として5,832万円の余剰金が発生していることが記載されていた。

このことから、少なくとも昭和57年度からは、余剰金が発生し、かつこれを財源とした予算外経費の支出も行われていたことになる。また、昭和57年度の連盟の決算書の貸借対照表に計上された普通預金の額は、この余剰金未満の額であることから、

昭和 57 年度には簿外となっていたと推認される。

(b) 昭和 56 年度以前の取扱い

昭和 56 年度以前の状況がどのようなものであったかについては、連盟にも資料は現存しなかった。

連盟の関係者への質問調査などによると、昭和 56 年度以前は、市が連盟の前身である当時の京都市保育園長会（以下「園長会」という。）の B 口座に入金したうえで、当時の保育第一課の職員が、園長会事務局に出向き、預金小切手を作成して各保育園に交付する方法により、援護費を配分していたとのことであった。しかしながら、どのような理由により、いつからこのような方法を取ったのかは、明らかにはならなかった。

B 口座自体の開設時期については、連盟が金融機関に確認したところ、園長会時代の昭和 51 年度に開設されたものであるとの回答を得ているが、この口座がどのような目的で設けられたものであるのか、また当時から簿外であったのかについて、明らかになる資料はなかった。

なお、市が園長会に対して援護費を支出し、園長会から各保育園に支出される仕組みは、B 口座が開設された昭和 51 年度以後に始められた可能性があると考えられるが、プール制支援分以外の援護費の制度自体は、保育課の資料によると昭和 43 年度から開始されており、当時からこのような扱いがなされていた可能性もあり、事実は明らかにはならなかった。

(ウ) 余剰金の発生経過

プール制支援分以外の援護費について生じた余剰金の具体的な発生経過については、次のとおりである。

a 平成 9 年度末までの状況

前に述べたとおり、昭和 57 年度の資料において、5,832 万円の余剰金が発生したことが記載されていたが、当時の B 口座の通帳は現存していない。また、同年度以後は、連盟から各保育園への支出に関しては、振込用紙の控えが残されていたものの、市から連盟に入金された額に関する資料はなく、各年度でどれだけの余剰金が発生してきたのかは不明である。

B 口座の通帳については、昭和 63 年 1 月からのものが連盟に現存し、これによると、昭和 62 年度末では、8,036 万円の預金残高が確認できた。その後預金残高は累増し、平成 9 年度末には、6 億 2,805 万円の残高が通帳で確認できた。昭和 63 年 1 月以後の通帳の資金の動きを確認した範囲においては、基本的には市からの入金額と各保育園への支出額との差額が累積していることが見受けられることから、この残高は援護費についての余剰金であると

推認されるが、年度が古く市からの具体的な入金内訳が不明であることもあり、どの援護費のどの年度の余剰金が累積した結果であるかについては、明らかにならなかった。

b 平成 10 年度以後の状況

(a) 平成 10 年度

以前から開設されていた B 口座に市からの援護費が入金され、この口座から各保育園への援護費の支出が行われており、平成 10 年度においては、B 口座に 8,933 万円の余剰金が生じた。

(b) 平成 11 年度

通勤手当助成費と障害児統合保育対策費は、平成 11 年 4 月から平成 12 年 2 月までの間、市から入金される口座が従来の B 口座から A 口座に変更され、この A 口座から各保育園へ支出されていた。この期間の両援護費に係る収支差額は 1 億 2,349 万円であった。この収支差額は、平成 12 年 3 月の C 口座の開設と同時に C 口座へ移され、その後、この C 口座では 4 月に平成 11 年度分の最終の両援護費に係る市からの入金と各保育園への支出があり、これに関しては 3,900 万円の不足が生じたことから、結果的に、平成 11 年度の両援護費については、C 口座において 8,449 万円の余剰金が生じた。

このほかの援護費は、前年度と同様に B 口座で収支されており、平成 11 年度においては、B 口座に 1,583 万円の余剰金が生じた。

したがって、平成 11 年度において、B 口座及び C 口座の合計で、1 億 32 万円の余剰金が生じたことになる。

(c) 平成 12 年度から平成 19 年度まで

市からの援護費は C 口座に入金され、この C 口座から各保育園に支出されていた。

平成 12 年度、平成 13 年度、平成 17 年度及び平成 19 年度に余剰金が生じており、その額は合計で 3 億 100 万円であった。一方、平成 14 年度、平成 15 年度、平成 16 年度及び平成 18 年度については、収支に不足額が生じており、その額は合計で 1 億 5,548 万円であった。

よって、これらの余剰金と不足額を考慮した場合の、この期間に生じた実質的な余剰金は、1 億 4,551 万円となる。

(d) 平成 20 年度

市から A 口座に援護費が入金され、ここから各保育園に支出される取扱いに変更された。

平成 20 年度においては、収支差額はマイナスとなっており、A 口座において 7,221 万円の不足額が生じた。

c 余剰金の一部の返還

保育課と連盟の前常務理事との協議により、平成 20 年 5 月 28 日に C 口座から 1 億 9,000 万円が出金され、市に納入されていた。これについては、C 口座に累積した余剰金（平成 11 年度の通勤手当助成費及び障害児統合保育対策費の余剰金である 8,449 万円と、平成 12 年度から平成 19 年度までの余剰金 1 億 4,551 万円の合計 2 億 3,000 万円）の一部が実質的に返還されたものと見ることができる。

(エ) 銀行口座における援護費以外の資金の動き

以上のような経過で余剰金が発生する一方、銀行口座では予算に計上された援護費以外の各種の収支（以下「予算外の収支」という。）があったため、発生した余剰金の額がそのまま銀行口座に累積している状況にはない。

銀行口座における援護費以外の資金の動きは次のとおりである。

a 平成 10 年度

B 口座で援護費が収支されていたが、この援護費以外に、収入面では、預金利息収入があった。一方、支出面では、後に述べる予算外の援護費をはじめとした保育課の依頼による支出があり、援護費以外のこれらの収支を見ると、6,369 万円の支出超過となっていた。

b 平成 11 年度

C 口座には、通勤手当助成費と障害児統合保育対策費の余剰金が入金された以外に、5 万円の収入があった。これは書類調査等の結果から、この 2 つの援護費が A 口座で管理された期間に係る預金利息相当分として入金されたものであると考えられる。

一方、この 2 つの援護費以外の援護費の収支が行われていた B 口座では、平成 10 年度と同様、収入面では預金利息が、また支出面では保育課の依頼による支出があった。B 口座でのこれらの収支を見ると、5,541 万円の支出超過となっていた。

c 平成 12 年度から平成 19 年度まで

C 口座においては原則として当年度の援護費とそれに関連する振込手数料及び預金利息のみが収支されていた。ただし、平成 18 年度に、保育課の依頼による支出が 1 件行われていた。この収支を見ると 326 万円の支出超過となっていた。

B 口座では、収入面では、これまでと同様預金利息収入はあったものの、市からの援護費の収入はなくなった。一方、支出面では、これまでに累積してきた余剰金等を財源として、援護費以外の保育課の依頼による支出や、連盟の経費としての支出などが行われていた。この収支を見ると、5 億 1,106 万円の支出超過となっ

ていた。

d 平成 20 年度

援護費の収支はA口座で行われ、B口座及びC口座については閉鎖されていた。

(a) B口座

平成 20 年 7 月 4 日に受取利息等の 19 万円の収入があり、前年度末の残高である 1 億 304 万円と合わせた残金 1 億 323 万円をA口座に移し、閉鎖されていた。

(b) C口座

平成 20 年 7 月 4 日に、残金 3,674 万円をA口座に移して閉鎖されていた。

(c) A口座

A口座には、平成 20 年 7 月 4 日に、B口座及びC口座の残金計 1 億 3,998 万円が移された。これは、余剰金の残高を減少させるために、平成 20 年度の市から連盟への援護費の支出額を、連盟から各保育園への支出額よりも少なくしていた関係上、これにより生じる収支の不足額を補うための財源とされたものである。

なお、平成 20 年度の予算外経費の支出は 3,587 万円あったため、この収支を合計すると、1 億 410 万円の収入超過となっていた。

(オ) 余剰金の発生額、累積額及び残存額の状況

以上のような余剰金の発生、返還及び予算外の収支の状況経過を整理すると、余剰金の発生額及び一部返還後の累積額（未返還額）並びに予算外の収支を反映した連盟における残存額については、次のとおりとなり、まとめると平成 19 年度以前については表 4 の、平成 20 年度については表 5 のとおりとなる。

さらに、一連の資金の動きを踏まえた銀行口座の残高の推移をまとめると、表 6 のとおりとなる。

a 監査対象期間中の余剰金の発生額

平成 10 年度から平成 20 年度までの間に生じた実質的な余剰金の額は、2 億 6,296 万円であり、このうち、B口座において生じた余剰金は平成 10 年度及び平成 11 年度に 1 億 517 万円、C口座において生じた余剰金は平成 11 年度から平成 19 年度までの間で 2 億 3,000 万円、A口座において生じた不足額は平成 20 年度の 7,221 万円であると認められる。

b 平成 19 年度末のB口座における余剰金の累積額及び残存額

B口座の平成 9 年度末の残高である 6 億 2,805 万円は、同年度末までに累積した余剰金であることが出来るから、B口座

の平成19年度末における余剰金の累積額は、これと監査対象期間中の発生額1億517万円の合計7億3,322万円であると認められる。

一方、予算外の収支は6億3,017万円の支出超過であり、これを反映した、平成19年度末での余剰金の残存額（B口座の預金残高）は、1億304万円である。

c 平成19年度末のC口座における余剰金の累積額（未返還額）及び残存額

C口座においては、監査対象期間のうち、平成19年度末までに生じた余剰金の累計額は、2億3,000万円と認められる。

そして、ここから市へ1億9,000万円が返還された結果、C口座における余剰金の累積額（未返還額）は、平成19年度に生じた余剰金9,853万円の一部である4,000万円であると認めることができる。

一方、C口座における予算外の収支は、326万円の支出超過であり、これを反映した、平成19年度末での余剰金の残存額（C口座の預金残高）は、3,674万円である。

d 平成20年度末のA口座における余剰金の累積額及び残存額

平成20年7月に、B口座及びC口座は閉鎖され、閉鎖時に収入のあった預金利息19万円を含めたB口座の余剰金の残存額1億323万円と、C口座の余剰金の残存額3,674万円が、A口座に振り替えられた。

平成20年度においては、援護費の収支に不足が生じ、また予算外経費の支出が行われたため、累積した余剰金がこれらの財源に充てられていた。

まず、援護費の収支における不足額は、B口座で生じた余剰金から充当されたと解され、その充当後の余剰金の累積額は、6億6,101万円であると認められる。また、この余剰金の残存額も同様に減少し、その額は3,102万円と認められる。

また、同年度に予算外経費の支出が3,587万円あったため、B口座で生じた余剰金の残存額3,102万円の全額が費消され、C口座で生じた余剰金の残存額3,674万円からも485万円が費消されたと解される。

その結果、平成20年度末での余剰金の残存額は、C口座で生じた余剰金の3,189万円と認められる。

(表4) 平成19年度以前の余剰金の発生状況と銀行預金残高の状況

(単位：円)

項目	平成9年度 以前	平成10年度	平成11年度		平成12年度 ～19年度	計
銀行口座	B口座			C口座		
収支内容	全援護費	全援護費	右記2 援護 費を除く援 護費	通勤手当助 成費, 障害 児統合保育 対策費	全援護費	
余剰金発生額 (A) (平成9年度末B 口座残高を含む)	628,053,015 (平成9年度末 B口座残高)	89,339,346	15,832,273	84,490,486	145,517,634	
			100,322,759			
			335,179,739			
	733,224,634			230,008,120		
市への返還額 (B)	-			190,000,000		190,000,000
返還額勘案後 平成19年度末 累積余剰金 (C)=(A)-(B)	733,224,634			40,008,120		773,232,754
予算外の収支 (D)	△630,176,803			△3,260,166		△633,436,969
収入	預金利息等	2,005,334		348,107		2,353,441
支出	保育課支出 依頼経費	533,698,444		2,184,788		535,883,232
	連盟経費	97,730,843		-		97,730,843
	振込手数料	752,850		1,423,485		2,176,335
予算外収支後 平成19年度末 残存余剰金 (C)+(D)	103,047,831			36,747,954		139,795,785

(表5) 平成20年度のA口座における余剰金の累積額と残存額の状況

(単位：円)

項目		B口座で 生じたもの	C口座で 生じたもの	計
B, C口座からの残金振 替時の余剰金の状況	累積額 (A)	733, 224, 634	40, 008, 120	773, 232, 754
	残存額 (B)	103, 238, 683	36, 747, 954	139, 986, 637
援護費の収支の不足額 (C)		72, 214, 124	-	72, 214, 124
平成20年度援護費収支 の不足額充当後の余剰 金の状況	累積額 (D=A-C)	661, 010, 510	40, 008, 120	701, 018, 630
	残存額 (E=B-C)	31, 024, 559	36, 747, 954	67, 772, 513
予算外経費支出額 (F)		31, 024, 559	4, 854, 441	35, 879, 000
平成20年度末の 余剰金の状況	累積額 (D)	661, 010, 510	40, 008, 120	701, 018, 630
	残存額 (E-F)	-	31, 893, 513	31, 893, 513

(表6) プール制支援分以外の援護費を管理する連盟の銀行口座の残高の推移

(単位：円)

項目	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	計
年度当初預金残高	628,053,015	653,695,530	729,083,705	826,403,706	849,292,379	755,766,654	735,413,968	672,703,158	634,674,970	450,826,697	329,795,785	—
収入	834,377,045	893,229,392	946,037,089	937,466,155	864,234,045	894,953,862	790,440,942	855,156,904	841,476,759	777,444,807	800,889,882	9,354,499,195
支出	745,037,699	762,478,533	781,948,866	859,005,217	848,650,107	876,056,355	807,463,104	848,057,636	841,476,759	848,255,298	873,104,006	9,091,533,580
単年度収支	89,339,346	130,750,859	164,088,223	78,460,938	15,583,938	18,897,507	△ 17,022,162	7,099,268	△ 81,207,687	△ 70,810,491	△ 72,214,124	262,965,615
収入	634,999	349,694	602,114	238,067	60,160	7,194	7,467	2,864	121,007	274,553	—	2,298,119
支出	—	55,322	—	—	—	—	—	—	—	—	190,852	246,174
市の依頼による支出	64,331,830	55,767,700	41,789,271	36,007,332	93,926,756	38,858,582	38,364,800	36,070,224	93,855,858	36,910,879	35,879,000	571,762,232
連盟経費として支出	—	—	25,581,065	19,803,000	15,243,067	300,000	7,247,000	8,472,201	8,216,410	12,868,100	—	97,730,843
振込手数料	—	—	—	—	—	98,805	84,315	587,895	689,325	715,995	—	2,176,335
単年度収支	△ 63,696,831	△ 55,362,684	△ 66,768,222	△ 55,572,265	△ 109,109,663	△ 39,250,193	△ 45,688,648	△ 45,127,456	△ 102,640,586	△ 50,220,421	△ 35,688,148	△ 669,125,117
市への返還金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	190,000,000	190,000,000
年度末預金残高	653,695,530	729,083,705	826,403,706	849,292,379	755,766,654	735,413,968	672,703,158	634,674,970	450,826,697	329,795,785	31,893,513	—
A口座	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	31,893,513	—
B口座	653,695,530	644,537,897	547,181,158	491,527,051	382,374,376	343,120,819	297,428,021	252,682,555	152,736,322	103,047,831	—	—
C口座	—	84,545,808	279,222,548	357,765,328	373,392,278	392,293,149	375,275,137	381,992,415	298,090,375	226,747,954	—	—

注1 定員弾力化対策費の連盟から各保育園への支出が市から受入れた翌年度に行われているため、各年度の予算内収支の単年度収支は、この年度のずれを補正した収支を記載したものである。表3の収支とは一致しない。

注2 A口座の預金残高は、プール制支援分以外の単費援護費の収支に関するもののみを示す。

<参考> 連盟から各保育園等への支出額について、定員弾力化対策費の連盟から各保育園への支出時期が翌年度にわたっていることによる年度間補正を行った場合の数値

連盟から各保育園への執行	745,037,699	762,478,533	781,948,866	859,005,217	848,650,107	876,056,355	807,463,104	848,057,636	841,476,759	848,255,298	873,104,006	9,091,533,580
定員弾力化(翌年度から)の補正	—	30,428,100	61,019,580	84,214,050	118,057,070	172,932,970	193,409,210	186,801,630	169,341,990	—	—	—
化(前年度への)の補正	—	—	△ 30,428,100	△ 61,019,580	△ 84,214,050	△ 118,057,070	△ 172,932,970	△ 193,409,210	△ 186,801,630	△ 169,341,990	—	—
a+b+c	745,037,699	792,906,633	812,540,346	882,199,687	882,493,127	930,932,255	827,939,344	841,450,056	824,017,119	678,913,308	873,104,006	9,091,533,580
=表3の合計(B)												

(カ) 銀行口座の取扱いが変更された経緯

a C口座の新設

前に述べたとおり、平成12年3月にC口座が新たに設けられ、以後は、このC口座で市からの援護費の受入れと支出が行われ、以前からあったB口座では、それまでに累積した余剰金を財源とした予算外経費の支出が主に行われるようになった。

この取扱いの変更の経過を調査したところ、連盟での平成11年度のプール制の決算に当たり、この通勤手当助成費と障害児統合保育対策費の収支の処理方法について、連盟のプール制三役と保育課が話し合いを持ったことについて、連盟事務局職員が作成したメモが、具体的な日時、場所、出席者が記載された形で連盟に存在していた。それによると、後日、保育課からの回答により、今後は新しい口座で収支を引き継ぐことになったと、前常務理事が事務局職員に伝えたことが記載されていた。

一方、保育課の元職員に対して、この銀行口座の取扱変更について事情聴取を行ったところ、ペイオフへの対策の必要性について連盟に助言した結果、その後、連盟で新たに銀行口座を開設したとの報告を受けたとしている。

このように、本件については、保育課の元職員と、連盟側とで説明が食い違っており、どこまで市が関与して行われたのか、事実は明らかにならなかった。

b B口座及びC口座の閉鎖等

平成20年度に、市からの援護費が入金される銀行口座が、従来のC口座からA口座へと変更された。これは、プール制の収支を管理するA口座は、公認会計士立会いのもとで連盟の監事の監査を受けているものであるため、透明性を向上させる観点から、保育課が指示して行われたものである。

これに併せて、従来使われてきたB口座及びC口座については、同じく保育課の指示により閉鎖され、閉鎖時の残金については、A口座へ移されていた。

イ 余剰金を財源とした予算外経費の支出の状況

連盟の銀行口座に累積した余剰金については、原則として保育課の依頼により、又は了承を経たうえで、予算外経費に使用されていた。この具体的な内容等については、以下のとおりである。

(ア) 余剰金を財源とした支出が始まった時期

前に述べたとおり、少なくとも昭和57年度以後は、市が連盟に対して支出し、保育課の依頼により連盟から各保育園の銀行口座に支出する方法が取られていたことが確認できたが、この年度から、市予算に計上されていない育児時間保障費が支出されていることが、

この年度の収支を総括した資料に記載されていた。また、翌年度の昭和 58 年度には、同様に妊婦勤務緩和対策費が支出されていることが確認された。

昭和 56 年度以前については、書類等が残っていなかったため、余剰金を財源とした予算外経費の支出が行われていたかは明らかでなく、このような支出が始まった時期は明らかにならなかった。

(イ) 余剰金を財源とした支出の内容

連盟に生じた余剰金を財源として、様々な予算外経費が支出されていた。これらは、保育課の依頼により支出されたものと、連盟の前常務理事が保育課の了承を得て連盟の経費として支出したものとに大別される。それぞれの支出の内容は、次のとおりである。

a 保育課の依頼により支出されたもの

保育課が連盟に支出を依頼していたもので、その概要は次のとおりであり、監査対象期間中の支出状況及び支出の具体的な内容は、それぞれ表 7 及び表 8 のとおりである。

(a) 予算外の援護費

予算には計上していないが、援護費と同様に、すべての保育園を対象として、保育課が一定の基準に基づいて支出額を算定し、連盟に支出を依頼したもので、直近の平成 20 年度には、妊婦勤務緩和対策費、育児時間保障費及び障害児保育促進助成が支出されていた。また、監査対象期間である平成 10 年度からの経過を見ると、このほかに平成 10 年度には土曜保育対策費、平成 10 年度及び平成 11 年度には年度途中入所援護費、平成 12 年度及び平成 16 年度には定員調整対策費という名称の予算外の援護費が支出されていたことが見受けられたが、これらの経費の具体的な内容については、平成 16 年度の定員調整対策費を除いては書類が残っておらず、明らかにならなかった。

監査対象期間中にこれらの予算外の援護費として支出された額の合計額は、4 億 2,957 万円であった。

なお、保健福祉局は、平成 20 年度を最後にこれらの予算外の援護費は廃止した。

(b) 個別の保育園の課題に対応するための経費

個別の保育園の課題に対応するための経費として、保育課が連盟に、特定の保育園に対して支出するよう依頼したものであり、特別管理費などの名称で呼ばれていた。具体的には、旧公設民営保育園の園庭確保に要する経費、国庫補助対象とならない宗教法人立保育園へのアスベスト改修に係る助成や、旧公設民営保育園土地整理関係経費などを、保育課で支出額を決定し、連盟に支出を依頼していた。

監査対象期間中にこれらの個別の保育園の課題に対応するための経費として支出された額の合計額は、2,578万円であった。

(c) その他の保育関連事業に要する経費

これまでに述べたもののほか、保育課が、本来は市予算に計上し、市が直接支出すべき経費について、連盟に支出を依頼していたものがあった。

具体的には保育フェスタの費用の一部、保育園への配布資料作成費の一部や、国基準運営費の一部である主任保育士専任加算、一時保育事業の補助金、プール制の赤字見込額の補てんなどであった。

監査対象期間中にこれらの経費として支出された額の合計額は、1億1,639万円であった。

(d) 予算に計上した援護費の年度間調整

各年度の市から連盟への援護費の支出については、基本的に予算積算等により支出し、精算をすることとしていない一方、連盟から各保育園への援護費の支出については、申請された対象児童数などの実績に基づき算定した額が支出されている。このため、収支差額が生じることとなるが、マイナスの収支差額が生じた場合も、当年度としてはこれに対応する追加での支出を行わないため、この不足分については、それまでに累積した余剰金が充てられていた。

b 連盟の経費として支出されたもの

保育課に連盟の前常務理事から連絡があり、保育課が了承したうえで、連盟の経費として支出されたものがあった。これに関して保育課が把握していた内容を取りまとめたものが表9であるが、これによると、連盟の前常務理事が就任した翌年度である平成12年度からこのような支出が始まっており、大きなものでは、連盟のプール制に係る事務を電算処理するためのシステムの改修費用や、八瀬野外保育センターの大規模改修事業、連盟50周年事業などへ支出したとされていた。

監査対象期間中にこれらの連盟の経費として支出されたとされる額の合計額は、9,773万円である。

なお、連盟が平成19年9月から、税務署による税務調査を受け、この連盟の経費としての支出とされているものについて、保育課の把握していなかった内容が明らかになった。この連盟の経費としての使用の実態については、後に述べる。

c その他のもの

このほかの予算外経費として支出されたものに、振込手数料があった。これは連盟が援護費や予算外経費を各保育園等に振り込

む際に必要となったもので、監査対象期間中に、合計で 217 万円が支出されていた。

(表7) 保育課の依頼により支出された予算外経費の推移

		(単位：円)												
項目	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	計		
① 予算外の 支援 護 費	妊婦勤務緩和対策費	2,637,180	1,813,620	2,151,581	2,702,246	1,683,022	3,594,500	3,973,500	2,828,500	3,664,050	3,626,000	31,873,699		
	育児時間保障費	8,678,000	6,474,000	6,034,000	5,082,000	5,236,000	3,762,000	3,558,000	4,855,000	2,916,000	5,664,000	56,047,000		
	障害児保育促進助成	-	25,830,000	25,830,000	25,983,000	26,577,000	26,106,000	26,220,000	26,166,000	26,825,000	26,589,000	262,715,000		
	年度途中入所支援費	27,577,650	19,796,080	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,373,730	
	土曜保育対策費	23,585,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,585,000	
	定員調整対策費	-	-	4,715,700	-	-	-	3,267,300	-	-	-	-	7,983,000	
	小計	62,477,830	53,913,700	38,731,281	33,767,246	33,496,022	33,462,500	36,474,800	33,697,500	34,508,500	33,169,050	35,879,000	429,577,429	
	② 個別 保 育 園 課 題 対 応 経 費	1,854,000	1,854,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	-	18,828,000	
	ア スペース対策	-	-	-	-	-	-	-	-	3,906,000	-	-	3,906,000	
	旧公設民営保育所土地整理関係経費	-	-	-	-	-	-	-	390,450	-	-	-	390,450	
旧公設民営保育所建物賃借料	-	-	-	-	-	-	-	-	2,184,788	-	-	2,184,788		
遠距離通園児交通費補助	-	-	-	-	-	-	-	-	-	478,629	-	478,629		
小計	1,854,000	1,854,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	1,890,000	2,280,450	7,980,788	2,368,629	-	25,787,867		
③ その他の 保 育 園 連 関 連 事 業 に 要 す る 経 費	-	-	-	-	-	-	-	-	262,800	1,373,200	-	1,636,000		
主任保育士専任加算	-	-	-	-	58,036,130	3,094,800	-	-	-	-	-	61,130,930		
保育フェスタ	-	-	1,167,990	350,086	504,604	411,282	-	-	3,770	-	-	2,437,732		
保育園配布資料	-	-	-	-	-	-	-	92,274	-	-	-	92,274		
プール制拠出	-	-	-	-	-	-	-	-	49,000,000	-	-	49,000,000		
ア スペース調査関係	-	-	-	-	-	-	-	-	2,100,000	-	-	2,100,000		
小計	-	-	1,167,990	350,086	58,540,734	3,506,082	-	92,274	51,366,570	1,373,200	-	116,396,936		
計	64,331,830	55,767,700	41,789,271	36,007,332	93,926,756	38,858,582	38,364,800	36,070,224	93,855,858	36,910,879	35,879,000	571,762,232		

(表8) 保育課の依頼により支出された予算外経費の概要(平成10年度以後)

① 予算外の援護費

項目	支出年度	概要	支出額の算定方法 (直近の支出確認年度のもの)
妊婦勤務 緩和対策費	平成10年度 ～20年度	妊娠中の常勤職員の勤務時間の緩和に要する経費(昭和58年度からの支出を確認)	プール制登録の常勤職員を対象に、該当職員が妊娠してから産前休暇を開始するまでの期間について 1,000円/時間×適用時間(96時間以内)
育児時間 保障費	平成10年度 ～20年度	育児中の常勤職員の育児時間保障に要する経費(昭和57年度からの支出を確認)	プール制登録の常勤職員を対象に、該当職員の産後休暇又は育児休暇が終了してから該当児童が満1歳になる前日までの期間につき 2,000円/日×適用日数
障害児保育 促進助成	平成11年度 ～20年度	障害児の保育を促進するための助成経費	すべての民間保育園を対象とし、次により算定した額 一律補助 60,000円 定員補助 600円×定員数
定員調整 対策費	平成12年度 平成16年度	定員割れによる運営費不足分を補てんするための助成経費	年度当初から1区分下の定員区分まで定員割れをしている保育所について、定員割れ対策費と同様の方法により算定した額
年度途中 入所援護費	平成10年度 平成11年度	詳細不明	詳細不明
土曜保育 対策費	平成10年度	詳細不明	詳細不明

② 個別保育園課題対応経費

項目	支出年度	概要
旧公設民営保育所 園庭確保経費	平成10年度 ～19年度	特定保育園に対して、園庭として使用する建物屋上の賃借料を支出(昭和58年度から支出)
アスベスト対策	平成18年度	特定保育園に対して、アスベスト対策改修に要する経費として支出
旧公設民営保育所 土地整理関係経費	平成17年度	特定保育園に対して、園庭用地として隣接地を購入するに当たり要した不動産鑑定や測量などの経費を支出
旧公設民営保育所 建物賃借料	平成18年度	特定保育園に対して、市が有償で貸与している保育園建物の賃借料に相当する額を支出
遠距離通園児交通 費補助	平成19年度	特定保育園に対して、交通機関を利用して通園する園児に対する交通費補助として支出

③ その他の保育関連事業に要する経費

項目	支出年度	概要
臨時一時保育経費	平成18年度 平成19年度	特定保育園が平成18年度に実施した一時保育事業に対する補助として支出
主任保育士専任加算	平成14年度 平成15年度	国基準運営費で加算制度が設けられた際に、市予算での予算化がなかった部分についての額を支出
保育フェスタ	平成12～15年度 平成18年度	市と連盟の共催事業である保育フェスタに要する費用の一部として支出
保育園配布資料	平成17年度	市が保育園に配付する資料に要する費用として支出
プール制抛出	平成18年度	平成18年度に見込まれたプール制の収支不足に対する補てんとして連盟に支出
アスベスト調査関係	平成18年度	各保育園が実施するアスベスト対策改修のための、工事費の積算などに関するアドバイザー委託の経費として支出

(表9) 連盟の経費として連盟の前常務理事が保育課に連絡の上で執行したもの(保育課が把握していた内容)

項目	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	計	内容等
電算関係	25,341,065 (-)	14,803,000 (903,000)	2,200,483 (2,200,483)	300,000 (-)	5,550,000 (2,400,000)			1,300,000 (1,300,000)	49,494,548 (6,803,483)	プール制の制度改正等による電算システム の改修費用の一部
八瀬整備関係		5,000,000 (1,300,000)	12,042,584 (-)		1,697,000 (502,000)	2,728,250 (2,334,250)	1,445,900 (1,445,900)		22,913,734 (5,582,150)	八瀬野外保育センターの大規模計画改 修費用の一部
連盟50周年						3,343,951 (1,947,464)			3,343,951 (1,947,464)	平成17年11月に実施した連盟設立50周 年記念事業費用の一部
人件費						2,400,000 (2,400,000)	4,700,000 (4,246,087)	4,900,000 (4,900,000)	12,000,000 (11,546,087)	パソコンでの事務処理の各保育園から の相談対応を担当する職員に要する費 用の一部
追徴課税納付								6,668,100	6,668,100	税務調査による源泉徴収税の追徴課税 及び延滞税等の納付
その他	240,000 (-)		1,000,000 (1,000,000)				2,070,510 (1,450,000)		3,310,510 (2,450,000)	
	全国保育協議 会近畿プロッ ク協議会		日韓研修							送迎バス自動 車税・取得 税・諸費用, 互礼会等
計	25,581,065 (-)	19,803,000 (2,203,000)	15,243,067 (3,200,483)	300,000 (-)	7,247,000 (2,902,000)	8,472,201 (6,681,714)	8,216,410 (7,141,987)	12,868,100 (6,200,000)	97,730,843 (28,329,184)	
<参考> 調査費とされ る額(賞与認定 額の内数)		1,300,000			2,400,000	3,900,000	5,400,000	6,200,000	19,200,000	前常務理事の説明で、前理事長に調査 費として渡したとされる額

注 各項目の各年度下段括弧書きは、計上額のうち平成19年度の税務調査で領収書等がなく前常務理事の賞与として認定された額 (単位:円)

(ウ) 余剰金を財源とした支出の事務手続

a 予算外の援護費

予算外の援護費として支出するよう保育課が連盟に依頼したもののについては、予算に計上された援護費と全く同様の支出手続により支出していた。具体的には、毎年度4月に開催する保育園運営説明会において、通勤手当助成費等のプール制支援分以外の援護費と併せて、予算外の援護費の内容説明や保育課への申請書の提出依頼を行っていた。保育課は申請を受け、事実確認等必要な調査を行ったうえで、各保育園への支出額を算定し、連盟の銀行口座から各保育園へ支出することを、保育課長が文書により決定していた。連盟には保育課で振込内容を記載した振込用紙を提供し、最終的な支払事務を依頼していた。

連盟には昭和57年度以後の振込用紙の控えや、各保育園への配分内訳資料などが残っていたことから、当時から同様の支出手続が行われていたものと推認される。

b 個別の保育園の課題に対応するための経費等

保育課が個別の保育園の課題に対応するため、又はその他の保育関連事業のため連盟に支出を依頼したもののについては、他の予算外の援護費と同様、連盟からの支出先と支出金額を、保育課長が文書により決定しているものがあつた。ただし、このような決定を行っていないものも多数あり、それらについては、何ら書類は残っておらず、支出金額の算定内容や、だれがどのような理由により支出することを決定したのかは、明らかにならなかつた。

c 連盟の経費としての支出

(a) 保育課の了承等

連盟の経費として支出したとされているものについては、連盟の前常務理事から保育課に連絡があり、余剰金の使途について保育課が了承をしていたが、細かい支出金額や支出時期などについて、その都度確認はしておらず、年度末に連盟の銀行口座の通帳のコピーを入手し、それぞれの具体的な出金の使途をメモとして記載したうえで、保育課長まで供覧するにとどまっていた。連盟の前常務理事からの連絡は、保育課の担当係長又は担当課長が主に受けており、案件に応じて担当係長が判断するものから、担当課長、保育課長、部長まで諮られ、判断されるものがあつた。

この連盟の前常務理事の保育課への連絡は主に口頭によるものであり、かつその内容が基本的にはおおまかな使途程度にすぎず、金額の詳細や具体的な支出時期などを、保育課は確認していなかつたこと、また連盟にもこれらに関する書類はほとん

ど残されていないことなどから、保育課に残されている記録は、連盟の前常務理事が支出した実際の使途や金額と一致しているという確証は得られない状況にあるが、連盟の経費としての具体的な使途を示す資料として残されているものは、この記録しか存在しない状況であった。

(b) 連盟内での具体的な事務処理

余剰金を財源として連盟の経費として使用されたものについては、その事務手続を前常務理事が取り扱っていた。

通常、連盟が経費を支出する場合には、連盟が定める経理規程に基づいた処理が行われるべきであるが、そもそもこの余剰金が簿外であったこともあり、銀行口座から直接的に業者等の相手先に支払われ、何らの帳簿処理も行われていないものがほとんどであった。また、中には銀行口座からの出金分をいったん連盟の会計内の銀行口座にその他補助金という名目で受け入れ、連盟の会計から支出していたものがあつた。さらに、連盟の会計からの支出と全く同じ内容での出金を確認されたが、これに見合う連盟の会計での受入処理はなされておらず、二重出金となって使途が明らかでないものもあつた。

(エ) 連盟の経費としての具体的な使用実態

保育課の記録による具体的な連盟の経費としての支出の状況は、表9のとおりであるが、その使用の実態については、次のような事項が明らかになった。

a 税務署の税務調査から明らかになった事項

平成19年の9月から、消費税の納税義務が免除される課税売上額が3,000万円以下から1,000万円以下に引き下げられたことに伴い、連盟に対し税務署による税務調査が行われ、B口座から連盟の経費として支出されたとされているものの中に、連盟の前常務理事の個人の銀行口座へ入金され、かつ領収書等の使途を証明するものがなかったものがあり、この合計額2,832万円が前常務理事の賞与として認定された。この賞与として認定された額について、源泉徴収義務者である連盟に源泉所得税の追徴課税が行われ、その額は加算税額及び延納利息を含めて666万円であった。

b 連盟の補助金問題調査委員会の調査から明らかになった事項

連盟では、補助金問題調査委員会（以下「調査委員会」という。）が立ち上げられ、連盟の経費としての具体的な使用実態について、特に前常務理事の個人流用の有無に関して、調査が行われた。この調査から明らかになった主な事項等については、次のとおりである。

(a) 前常務理事の個人の銀行口座への入金と使途不明金

連盟関係として支出されたもののうち、前常務理事の個人の銀行口座に入金されたものがあり、これは平成14年3月から平成19年9月にかけて、計40件合計額3,659万円であったとしている。

このうち、領収書等の使途を証明するものがないなどにより、計33件合計額2,658万円を使途不明と認定している。

(b) その他の使途不明金等

連盟関係として支出されたもののうち、前常務理事の個人の銀行口座に入金されたもの以外のものは、計19件合計額6,764万円であったとしている。

このうち、3件合計3,140万円については、調査したが不明であるため、引き続き連盟において調査が必要であるとし、また、4件合計265万円は、領収書等の使途を証明するものがなく、使途不明と認定している。

さらに、2件合計666万円は、税務署の賞与認定により追徴を受けた源泉所得税の本税及び加算税等の納付のための支出額であり、不正使用額であるとしている。

(c) 前理事長への調査費等

前常務理事は、個人の銀行口座に入金した額の一部を、前理事長への調査費として、前理事長が就任した翌年度である平成12年頃から平成20年5月まで月々20万円ないし30万円を支払っていたとしているが、前理事長からの領収書など、この支出を証明する書類は得られなかったうえ、確認された個人の銀行口座からの出金状況は、前常務理事の説明と整合性を欠くものであり、このような事実があったとは認定できないとしている。

なお、連盟の一般会計からも平成12年度から平成17年度までの間、前理事長へ調査費として支払われたものがあるが、これについては、前理事長に渡されたことは推定できるとしている。

(d) 前常務理事による個人的費消の認定と返還請求

前常務理事が個人の銀行口座に入金し、出金したもののうち、領収書等の支出を証明する書類がないものについては、個人的に費消したものと考えざるを得ないと結論付け、この額は2,923万円に上るとしている。これに、追徴課税に関連する負担である666万円を加えた合計額3,590万円の出金は、全くもって認められない行為であり、民事上の不法行為として、連盟に対して同額の返還義務を負うとしている。

c その他書類調査等により明らかになった事項

連盟への書類調査や関係人への事情聴取などを行ったところ、

調査委員会で明らかにされた内容に加えて、主に次のようなことが明らかになった。

(a) 連盟の会計への収入処理

B口座から支出された額が、連盟の本部会計にその他補助金として受け入れられ、連盟の正規の経費として支出されたものがあつた。具体的には八瀬野外保育センターの整備に係る経費として平成14年度に支出された860万円であり、連盟の本部会計の決算書に補助金収入の一部として計上されていた。当該決算書は連盟監事による決算監査を受けていたが、この不自然な収入について、結果として見過ごされた形となっていた。

(b) 連盟の会計からの同様の支出の存在

連盟の一般会計及び特別会計の総勘定元帳等を調査した結果、調査委員会において、領収書等の支出の証拠となる書類があり、正当な支出と認められるとされたものの一部について、これと全く同じ内容の支出が連盟の会計内から行われていたものが2件計257万円あつた。これに対応する連盟の会計への収入処理はなされておらず、出金のみが重複して行われた形となっており、この支出額の使途は、明らかではない。

(c) 保育課への虚偽の連絡

前常務理事は、B口座から個人の銀行口座へ入金し、そこから出金した一部について、前理事長へ調査費等として渡していたと主張しているが、これらについて、保育課には別の名目で報告しており、調査費とは一切伝えていなかった。

調査費として使ったとしているものについては、具体的には、八瀬整備関連経費、電算関係経費、人件費などとして報告されており、前常務理事の主張はこれまでの保育課に行っていた説明とつじつまが合わず、保育課には使途について虚偽の連絡をしていたことになる。

d 連盟の経費としての支出の実態

これらの一連の調査結果を踏まえると、連盟の経費としての支出実態について、保育課で把握している内容と、実際の使用実態との間には、相当の乖離がある可能性がある。多くの場合に領収書等の支出の証拠となる書類が存在しておらず、前常務理事の個人の銀行口座への入金や、連盟会計内からの同内容の支出があつたことなどを考慮すると、そもそも、実際に連盟の経費として使われた額自体、明らかでないといわざるを得ない。

ウ 問題点

(ア) 多額の余剰金の発生

前に述べたとおり、この余剰金は、市から連盟への支出額の算定

方法と連盟から各保育園への支出額の算定方法とが相違していることと、予算積算等により支出し精算を実施していないものがあることから、連盟の銀行口座において収入額と支出額に差額が生じ、累積したものである。

保育課は援護費について、扶助費であるという経費の性質上、市が必要と認める保育の実施に要する費用として既に支出したものであり、余剰が出たとしても直ちに市に返還を要するものではないとの立場を取り、これまで、余剰金の発生自体は問題ではないとの考え方を採ってきた。

しかしながら、本来、援護費は、保育園での保育の実施の対価として支払われるものであり、連盟へは各保育園に支出することを前提として支出していると解するべきものである。このため、市が支出した目的の経費に使用しなかった額である余剰金については、適正に使用することを定めた本件要綱等の趣旨に基づき、保育課は連盟に対して返還を請求すべきであった。

なお、この余剰金に係る市の連盟に対する返還請求権の存否及びこれについて必要とされる取扱いについては、後に述べる。

(イ) 余剰金の発生過程への保育課の関与

保育課はこの余剰金について、連盟の銀行口座の通帳の写しを各年度確認するなど、余剰金の額を明確に把握しながら容認してきた。また、連盟において発生する各年度の収支差額に関しては、その収入額及び支出額のどちらについても、保育課が実質的にその金額を決定しているため、毎年度の余剰金の発生額が、保育課の関与の下で決まってきたことになる。

このように、余剰金は、結果として発生したものではあるが、その発生過程に、保育課が深く関与していた。

(ウ) 多額の予算外経費への流用と保育課の関与

連盟の銀行口座に累積した余剰金は、市が支出した予算で定められた援護費以外の用途に多くの額が支出されていた。

保育課は、予算外経費への支出について、援護費の支出を受けた側が、余剰金を保育の実施に要する費用の範囲内で使用することは制度の想定内であり、直ちに妥当性を欠くわけではないとの考えを取ってきた。

しかしながら、市が支出を決定した経費は、飽くまで予算に計上された本件要綱等に基づく援護費のみであり、支出された経費の全額が、本件要綱等に基づく援護費として連盟から各保育園に支出されることが前提とされていたと解される。したがって、連盟がこれ以外の経費として支出することは、市の経費支出決定の趣旨に沿わないものである。

また、保育課は、この予算外経費への流用に関して、連盟の前常務理事が連盟の経費として使用することを了承していたほか、多くのものについては、支出の依頼を自ら行っていた。特に予算外の援護費といわれるものについては、予算に計上された援護費と同様に一連の事務を行い、連盟に支払を依頼していた。

(エ) 連盟における組織的なチェックの欠如

連盟においては、B口座及びC口座の管理を、前常務理事が全面的に行っていたが、簿外とされていたこともあり、経費の支出決定なども行わず、他の役員等には知らせていなかった。連盟関係者への調査においても、他の役員にはこの銀行口座の存在自体も知らされていなかったとされており、このように連盟での事務処理に関して組織的にチェックが行われなかったことが、結果的に不適切な経理処理が放置される一因でもあったと考えることができる。

一方で、この事務取扱は少なくとも昭和57年度から同様に行われ、この年度には連盟が各保育園に対して、連盟名でこの事務取扱についての通知文書を出していたほか、連盟の役員である常務理事を兼ねる事務局長が事務を取り扱い、事務局の職員も、この事務を行ってきたこと、また、各保育園にはこれらの援護費は、連盟名で振り込まれており、プール制配分金以外のものが連盟から入金されていることは、客観的にも明らかであることなどから、連盟の役員等は、プール制を管理するA口座以外の銀行口座が存在していたことを十分に知り得る状況にあったはずであり、これを知らないことは、連盟の組織運営上、問題があったと考えざるを得ない。連盟の前常務理事による個人の不正使用を疑わせる使途不明金の発生という許されない事案は、このような状況の下で発生している。

余剰金の発生と連盟の経費を除く予算外経費への流用については、保育課が深く関与しており、その責任は大変重いといわざるを得ないが、また一方で、連盟においても組織的なチェックが欠如していた実態があるといわざるを得ない。

エ 余剰金の返還等の取扱い

連盟の銀行口座に生じた余剰金の返還等において生じる問題及びその取扱いについては、次のように考える。

(ア) B口座に生じた余剰金

- a B口座において生じた余剰金の累積額は、平成19年度末で7億3,322万円であり、平成20年度のプール制支援分以外の援護費に7,221万円の不足が生じたことで、平成20年度末では、6億6,101万円となっている。

この余剰金は、平成11年度以前に市が連盟に対して支出した援護費について生じたものであるから、これについての市の連盟に

対する援護費の返還請求権は、法第 236 条第 1 項に基づき、時効により既に消滅していると考えられるうえ、平成 20 年度までになされた予算外経費への充当により、連盟においても、上記金額の全額が残存していない状況にある。

- b ところで、上記金額が充当された予算外経費のうち、妊婦勤務緩和対策費等、予算外の援護費として支出されたものについては、保育課と各保育園との間において、予算に計上された援護費と同様の手続により処理されていた事実が見られ、その他の保育課の依頼に基づき支出された経費についても、個別の保育園における課題の解決や、その他の保育関連事業に要する経費への充当など、市における保育の向上という保育行政の目的に合致すると評価する余地のある使途のために、余剰金が用いられた事実が見られる。そして、市の意思としてこれを積極的に評価する場合には、これのために充当された余剰金は、市における損失と評価せず、市として、これを回収しないとの方針を採る余地がある。

一方、余剰金が費消された予算外経費の中には、連盟の調査委員会の調査において、連盟の前常務理事による個人的費消などと認定されたものなど、上記のように、市の損失と評価しない余地が認められないことが明らかなものが存在し、その他の連盟の経費とされているものも、具体的な使用実態が明らかでないことは、既に述べたとおりである。

以上のような事情を考慮すると、予算外経費に充当された余剰金については、その回収の要否を含め、市がどのように処理すべきかを慎重に検討する必要があるといえる。そして、これを検討するに当たっては、予算外経費に充当されるに至った経緯や、その使途について、一定の評価を定める必要があるが、これは、政策上何らの位置付けも与えられていない個別具体の予算外経費の支出内容に対し、政策的な評価を加えることにほかならないから、政策上の意思決定の権限を有しない監査委員が、本件監査において、これを行うべきではない。

よって、市長は、本件監査において明らかにした事実も参考にしつつ、予算外経費への充当に係る経緯や使途を総合的かつ慎重に勘案したうえ、実質的に市の損失と認めるべきものを特定し、それについて、損失の補てんのために必要な措置を講じるべきものとする。

なお、上記の検討の結果、市として余剰金の一部を回収しないこととする場合には、そのような方針を採ることについて、個別の理由を明らかにし、市会、市民等に対して十分な説明を行い、その理解を得ることが必要であることは、いうまでもない。

(イ) C口座に生じた余剰金

C口座における余剰金の累積額（未返還額）である4,000万円（平成19年度に生じた余剰金である9,853万円の一部）については、市が連盟に対し、援護費の返還請求権を取得していると認められるから、市は、連盟に対し、当該金額の返還を請求する必要がある。

なお、この間に、C口座における予算外の収支の結果326万円の支出超過があるため、平成19年度末での余剰金の残存額は、3,674万円となっており、さらに、平成20年度における予算外の収支により、現在の余剰金は、A口座に3,189万円残存しているが、これらの予算外の収支の結果が、連盟に対する援護費の返還請求権の金額に影響を及ぼすものとは認められないから、上記の認定は左右されない。

(4) プール制の財源となる援護費及び国基準運営費に係る事務の執行について

ア プール制について

(7) 制度の概要

プール制とは、連盟で定めた「京都市民間保育園職員給与等運用実施要綱」に基づき連盟が主体となって実施するもので、各保育園に支払われた国基準運営費の中の人件費と、市の援護費を財源として、全市統一の給与基準及び全市統一の職員配置基準に基づいて、各保育園に再配分するシステムであるとされている。

各保育園に配分される国基準運営費では、職員給与費は一律固定のものとなっており、保育園ごとには定期昇給付きの給与体系が確保しにくい仕組みとなっているほか、保育士の配置基準は国が定める最低基準と京都市公営保育所の基準に差があるなど、制度面において、これらの点で公民格差が生じるものとなっている。

このことから、保育園統一の給与表を確保し、給与の体系化、定期昇給を保障することと、保育士の配置基準を国が定める最低基準から、京都市公営保育所の基準に改善することを目的として、このプール制が運営されてきた。

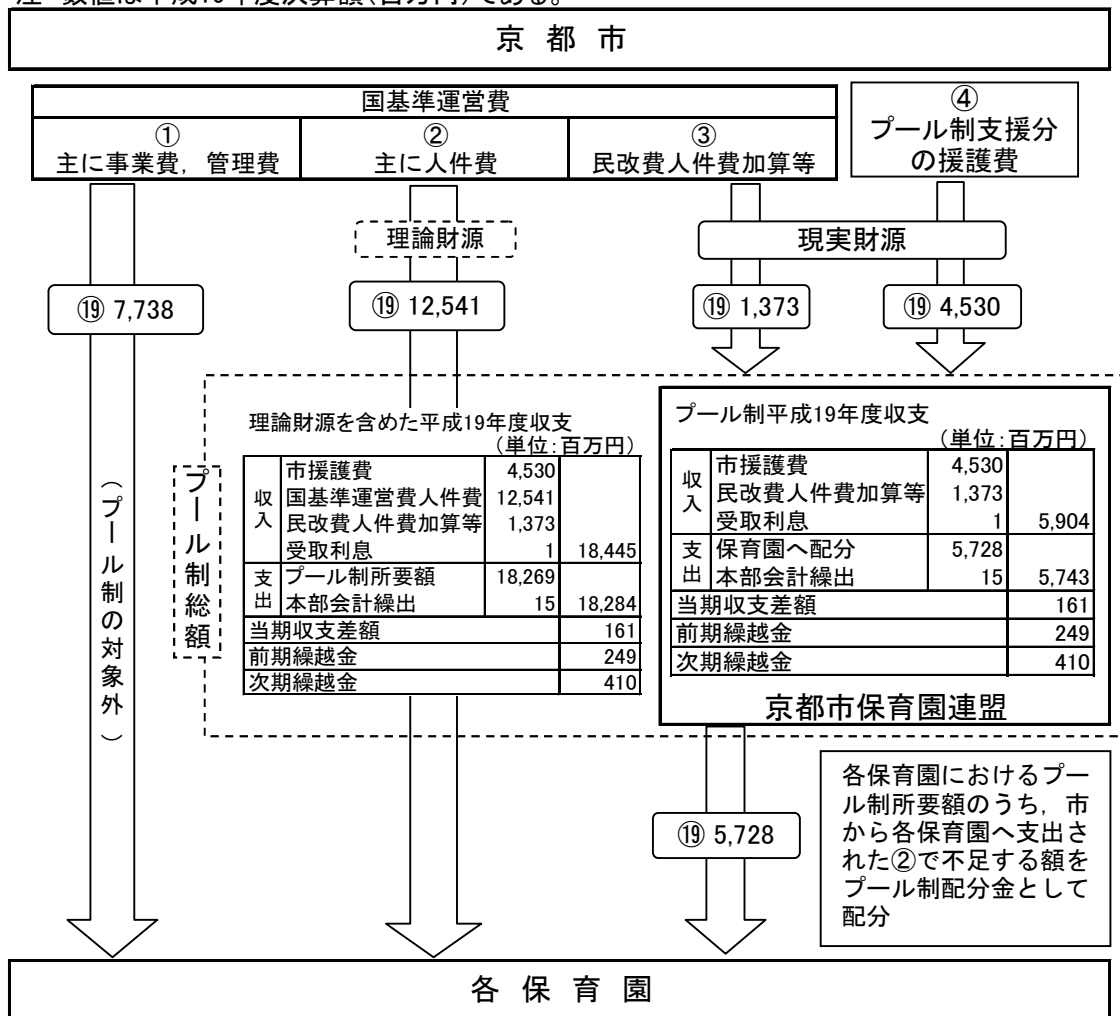
この制度の資金の流れをまとめると、図2のとおりであるが、国基準運営費は民改費人件費加算等を除いては、市から連盟に支出されるのではなく、直接各保育園に支出されている。市の独自施策である援護費と、国基準運営費のうちの民改費人件費加算等が連盟に対して支出されている。連盟は、全保育園統一の基準により、各保育園の人件費所要額をプール制所要額として算定し、その額が市から直接支払われた国基準運営費の人件費分を上回る差額について、プール制配分金として各保育園に支出している。

(イ) プール制の財源

市はプール制の財源として、援護費要綱に掲げる援護費の種別のうち、職員処遇改善費、年休代替要員費、労働時間短縮対策費、保育士加配対策費、休憩保育士対策費、給食業務改善費（給食センター利用分を除く。）及び特例保育対策費を支出している。また、国基準運営費のうち、民改費人件費加算等（民間施設給与等改善費の人件費加算、事務職員雇上費加算、主任保育士専任加算及び夜間保育所加算）についても、プール制の財源として支出している。

(図2) プール制に関連する資金の流れ

注 数値は平成19年度決算額(百万円)である。



イ 事務の概要

(ア) 市から連盟への支出手続

a プール制支援分の援護費

平成19年度の事務を見ると、プール制支援分の援護費は、5月に1年間の支出額をまとめて経費支出を決定し、連盟に対して支給額決定通知を送付している。

この支給額は、援護費要綱細則に基づき、支出額の単価に職員数などの対象数を乗じて算定されている。この対象数については、同細則では、休憩保育士対策費、特例保育対策費及び給食業務改善費は予算査定上の数値を用いるものとされており、また、その他の種別の対象数については、どの時点の数値を用いるか明確になっていないが、実際の支出額の決定に当たっては、すべての種別の援護費について、予算積算上の数値を用いて算定されていた。これらの援護費の具体的な支出額の算定方法については、表 10 に記載のとおりである。

なお、平成 19 年度においては、人事院及び市人事委員会の給与に関する勧告の内容を踏まえて給与単価を変更し、年度末に支出決定額の変更を行っている。この単価は援護費要綱細則に定められているものであるため、本来的には援護費要綱細則の改正が必要であるが、改正はされていなかった。

支出時期については、援護費要綱細則に 4 月、7 月、10 月及び 1 月と定められているが、平成 19 年度においては、5 月、7 月、9 月、1 月にいずれも確定額として通常払いを行い、給与単価の変更による年度末の支出決定額の変更に伴う支出を翌年 4 月に行っていた。

(表 10) プール制支援分の援護費の連盟への支出額の算定方法 (平成 19 年度)

種別	内容	援護費要綱細則に定める支出額の算定方法
職員処遇	職員処遇改善費	主任保育士(国基準) 115,983 円/年×職員数 保育士(市加配) 397,312 円/年×職員数 調理員(市加配) 324,754 円/年×職員数
	年休代替要員費	①保育士(市加配) 118,400 円/年×職員数 ②保育士(休憩保育士対策費対象) 56,240 円/年×職員数 ③調理員(市加配) 106,400 円/年×職員数
	労働時間短縮対策費	①保育士(国基準) 100,381 円/年×職員数 ②調理員(国基準) 63,960 円/年×職員数 ③保育士(市加配) 386,081 円/年×職員数 ④調理員(市加配) 340,600 円/年×職員数
業務体制	保育士加配対策費	国基準運営費を上回る保育士配置に要する経費 保育士(市加配) 4,125,769 円/年×職員数(年齢加配分)
	休憩保育士対策費	①保育士(市加配基本分) 2,793,769 円/年(91 人以上各園 1 園あたり) ②保育士(市加配特例保育分) 4,125,769 円/年×職員数 ※数値は予算査定上の数値を採ることとされている。
	特例保育対策費	①保育士(市加配特例保育分) 4,125,769 円/年×職員数(特例保育分) ②施設管理(市加配) 100 円/月×定員数×特例率×12 月 ※数値は予算査定上の数値を採ることとされている。
	給食業務改善費	①調理員(市加配) 3,372,311 円/年×職員数 ②調理員(非常勤市加配) 1,965,000 円/年×職員数 ※人員数の内訳は予算査定上の数値を採ることとされている。

b 国基準運営費

(a) プール制の財源となる国基準運営費 (民改費人件費加算等) の概要

国基準運営費は、児童福祉法に基づいて、保育園の定員や入所児童の年齢区分ごとに定められた入所児童 1 人当たりの単価に基づいて支弁されるものであるが、この単価に基づき算定される運営費に加える各種の加算額が規定されている。このうち、民間施設給与等改善費のうちの人件費加算、事務職員雇上費加算、主任保育士専任加算及び夜間保育所加算について、人件費に相当するものであるとの考え方により、市はプール制の財源として、連盟に支出している。

これらの加算額は、本来は他の国基準運営費と同様に各保育園に市が直接支弁すべきものと考えられる。市が連盟に直接支出することについて、市、連盟及び各保育園との三者で文書による代理受領などの正式な取決めは交わされていなかった。

(b) 支出方法

平成 19 年度においては、5 月、6 月、8 月、10 月、11 月及び翌年 2 月の計 6 回に分けて、2 箇月分ずつの概算払いにより連盟に支出していた。支出額については、前月末現在での保育所入所実績から、その後 2 箇月間の概算所要額を算定していた。また、翌年 4 月に、最終的に確定した年間の入所児童数を基に確定所要額を算定し、精算を行っていた。

(4) 連盟から保育園への支出手続

連盟から各保育園への支出については、連盟が定める京都市民間保育園職員給与等運用実施要綱及び職員配置基準に関する運用細則に基づき、プール制所要額を算定し、各保育園が市から直接受け取る国基準運営費の人件費分との差額を配分していた。

平成 19 年度におけるこのプール制所要額の算定の考え方は、次のとおりとなっていた。

a 職員配置基準による常勤職員数の認定

連盟は各保育園から職員配置基準申請書等の書類により申請を受け、プール制登録職員の認定作業を行っている。この配置基準は、表 11 のとおりであるが、児童の在籍年令基準数に応じ、国が定める最低基準を上回る水準で市が設定している公営保育所の職員配置基準と同じ基準で算出した保育士数と、休憩保育士対策数及び特例保育対策基準数を合計して、常勤職員数を算定している。

また、調理員については、保育園の入所定員に応じた共通基準人数を算定し、これに一定の条件に当てはまる場合は加算を行って常勤職員数を算定している。

なお、市から連盟に対しては、業務体制に係る援護費として、保育士加配対策費、休憩保育士対策費、特例保育対策費及び給食業務改善費を支出しているが、連盟で定めている職員配置基準は、援護費要綱に定めるこれらの援護費の支出目的に沿ったものとなっている。

b プール制所要額の算定

プール制所要額の算定項目と具体的な算定方法は、表 12 のとおりであるが、大きくは常勤職員分の給与と加算額の 2 項目に分類される。

常勤職員分の給与は、職員配置基準に基づき算定された常勤職員数の範囲内で、各保育園で実際に雇用されている職員を、その経験年数等に応じて、連盟で定める京都市民間保育園職員給与表に格付けして算定している。この給与表は、市の公営保育所職員の給料表と同じ給与水準を確保するものとして連盟で定めたものであり、初任給の格付けや、昇給の基準などの運用についても、

基本的には市職員と同様の水準を確保している。ただし、この常勤職員として算定される職員数のうち1割相当分は、フリー経費定数として、実際の経験年数等にかかわらず、一律の給与単価で算定することとしている。

加算額は、労働条件改善費、運営条件改善費、給食業務改善費など、職員定数や入所児童の定員により一定の基準に基づいて算定される運営改善費の加算や、常勤職員数算定の際に生じた職員定数の端数相当分に対応する給与額の加算などが算定されている。

c 支出方法

平成19年度においては、6月、8月、10月及び12月の年4回に分けて概算払いを行った上、3月に精算払いを行っていた。支出の決定については、連盟のプール制委員会を開催して行っていた。各保育園はプール制配分金を受け入れるための銀行口座を登録し、連盟はこの口座に総合振込により支払っている。

(表 11) プール制常勤職員配置基準 (平成 19 年度)

項目		配置基準						
保育士	在籍年令基準数		0 歳	1 歳	2 歳	3 歳	4 歳	5 歳
		国基準	3 : 1	6 : 1		20 : 1	30 : 1	
		市基準	3 : 1	5 : 1	6 : 1	15 : 1	20 : 1	25 : 1
	休憩保育士対策数	2 名または 1 名						
特例保育対策基準数	在籍年令基準数により算出した保育士数の 3 割相当数							
調理員	共通基準数	60 人定員以上 2 名 59 人定員以下 1 名						
	調理員加配基準数	一定の条件に当てはまる場合, 1 名を加配						

(表 12) プール制所要額の算定方法 (平成 19 年度)

項目		算定方法	
常勤職員分給与	基本給	給与表より算出	
	社会保険料等事業主負担分	(基本給+期末・勤勉手当) × 0.1330	
	期末・勤勉手当	6 月 基本給×2.125 以内 12 月 基本給×2.325 以内	
	業務手当	保育士・看護師・保健師 月額 2,500 円 調理員・用務員・その他職員 月額 1,500 円	
	主任保育士手当	認定保育士数(フリー経費定数含む) 10 人以下 9,000 円 11~15 人 12,000 円 16 人以上 15,000 円	
加算額	端数換算相当額	(保育士端数) × (単価) ※平成 19 年度当初の単価…京都市行政職 1 級 1 号の給料月額 (130,200 円)	
	運営改善費	労働条件改善費	職員定数とフリー経費定数の合計が 9 人以下 1,440,000 円 10 人~14 人 2,124,000 円 15 人~19 人 2,484,000 円 20 人以上 2,880,000 円
		運営条件改善費	定員が 60 人以下 600,000 円 91 人~120 人 1,200,000 円 61 人~90 人 900,000 円 121 人以上 1,500,000 円
		給食業務改善費	給食センター外部委託非利用園 (0 歳児在園) 定員が 90 人以上 1,440,000 円 89 人以下 720,000 円 夜間園 360,000 円
		経営改善費	連盟で算出
	相殺調整額	現員保障	現員保障がされている場合, フリー経費定数で相殺調整 フリー経費定数の保有がなければ, 保障 1 名につき, フリー経費定数相当額/月額 を差引調整 (定員外受入れによる現員保障は行わない)
		休憩保育士対策	休憩保育士対策数が 1 未満又は定員の 30%未満で休憩保育士対策数が 2 名の場合は, フリー経費定数で相殺調整。フリー経費定数の保有がなければ, フリー経費定数相当額/月額 を差引調整
フリー経費定数緩和対策費	(1-フリー経費定数端数) × (単価) ※平成 19 年度当初の単価…フリー経費定数相当額 (210,780 円)		

(ウ) 連盟での経理処理等

a 経理処理

連盟では、職員処遇改善費会計という会計を設け、一定の帳簿処理を行って、毎年度決算を明らかにしており、連盟の監事による監査を受けている。

なお、この職員処遇改善費会計は、連盟の特別会計とは位置付けられておらず、連盟の貸借対照表や正味財産増減計算書などには計上されていない。また、連盟の経理規程の適用外になっているほか、収支予算についても定められていなかった。

b 事務費の支出

プール制の実施に当たっては、各保育園からの職員配置基準の申請書の受理や、これに基づく常勤職員給与の算定など、連盟には大きな事務負担が発生し、この事務処理に必要な人件費や、電算処理のための費用が連盟において発生している。

これらの費用については、連盟の一般会計で支出されており、その財源として、職員処遇改善費会計から平成 19 年度は 1,529 万円が支出され、本部会計で他会計からの繰入額として収入した後、一般会計に繰出していた。平成 15 年度以前については、このような事務費に係る財源は、プール制の資金を運用することによって得られる受取利息収入を充てることとされ、その収入の範囲内で事務費の繰出しを行っており、市からの援護費が充てられることはなかったが、平成 16 年度以降は、この受取利息収入に加えて、連盟と保育課との協議により、市から支出を受けた援護費の一定割合を事務費に充てる取扱いとしていた。平成 19 年度においては、それまで 0.1 パーセントとされていたこの割合が 0.3 パーセントとされ、前年度の 510 万円と比較して、大きく増加していた。

c 収支不足見込額の補てん

監査対象期間からは外れるが、プール制支援分以外の援護費の事務執行を監査する過程で、平成 18 年度に、B 口座の余剰金からプール制へ 4,900 万円の拠出が行われていたことが判明した。

この経緯について関係者から聴取したところ、プール制の収支の赤字が見込まれていたことから、この収支対策として、保育課の依頼により B 口座から A 口座へ振り替えられたとのことであった。ただし、このことに関する決定書類などはなかった。

平成 18 年度の職員処遇改善費会計の経理処理を見ると、この 4,900 万円は、市から民改費人件費加算等を受け入れたとして帳簿処理の上、決算書に計上されており、市が連盟に対して支出した民改費人件費加算等の決算額とは、この額だけずれが生じていた。通帳からは連盟の銀行口座からの振替であることが明確に読み取

れ、帳簿の記載と不整合であったにもかかわらず、このような決算が調製されていた。

(エ) 支出の実績

平成19年度の市から連盟に対する援護費の決算額は、45億3,012万円となっていた。また、民改費人件費加算等の決算額は、13億7,326万円となっていた。

一方、連盟の職員処遇改善費会計の決算書によると、平成19年度及び平成20年度の収支状況は表13のとおりであり、平成19年度には1億6,116万円の当期収支差額が発生し、次期繰越金は、4億1,025万円となっていた。また、平成20年度には3億4,538万円の当期収支差額が発生し、次期繰越金は、7億5,564万円となっていた。

(表13) 連盟の職員処遇改善費会計の収支状況

(単位：円)

項目		平成19年度	平成20年度
収入	市援護費	4,530,124,453	4,512,034,287
	民改費人件費加算等	1,373,260,240	1,399,580,840
	受取利息	1,148,202	821,038
	計	5,904,532,895	5,912,436,165
支出	職員処遇改善費	5,728,081,000	5,551,261,000
	本部会計繰入金支出	15,290,022	15,789,403
	計	5,743,371,022	5,567,050,403
当期収支差額		161,161,873	345,385,762
前期繰越金		249,094,033	410,255,906
次期繰越金		410,255,906	755,641,668

ウ 問題点

(7) 支出する経費の位置付け

プール制支援分の援護費は、援護費要綱等に基づき、市が支弁すべき各保育園の保育の実施に要する費用の一部として扶助費で支出していた。

連盟から各保育園への支出を見ると、プール制の基準により人件費や運営改善費として配分されていた。このプール制の基準は、連盟が人件費の再配分をするための基準として定めたものであり、市が想定する業務体制の確保は図られているものの、市が要綱で定める援護費の種別や算定方法とは異なる基準であり、市が定めた基準により算定された援護費の額が各保育園に配分されていなかった。市が支出した援護費は、その種別にかかわらず、連盟の事業であ

るプール制の財源としてまとめて充てられていた。

これらの状況からは、市の支出した経費は、市が支弁すべき保育の実施に要する費用の一部というよりも、プール制という連盟の事業に対する法第 232 条の 2 の規定による補助金であると考えることが、より実態に即した捉え方であるといえる。

(イ) 制度設計

市がプール制支援分の援護費として支出したものは、その実態は連盟のプール制への補助であると考えられるところ、補助金として支出する場合は、その支出根拠として、補助の目的、対象等が明確にされている必要があるが、プール制支援分の援護費については、扶助費として支出されていることとの関係上、補助の目的、対象等が明確にされているとはいえない状況にある。

この点については、今後、補助制度としての適切な制度設計が必要であることはいうまでもないが、監査対象期間である平成 19 年度及び平成 20 年度においては、連盟において、プール制及びその関連経費のために支出されており、プール制と全く無関係といえるような経費に充当された事実は見受けられなかった。

(ウ) 余剰金の発生等

連盟の職員処遇改善費会計においては、次期繰越金が平成 19 年度決算で 4 億 1,025 万円、平成 20 年度決算で 7 億 5,564 万円となっており、これは、各年度の援護費及び民改費人件費加算等とプール制配分金との差額が累積し、余剰を生じたものである。民改費人件費等は国基準運営費の一部であるという性格から、その全額が各保育園に配分されたと見るべきものであり、次期繰越金は、援護費についての余剰金の累積額に相当するものであると見ることができる。

この援護費は連盟が実施主体となっているプール制という連盟の事業に対する補助金と捉えられるものであり、事業実施に要した額を上回る補助金の額を受け入れることは適切でない。たとえ継続的な事業実施が予定されるものであっても、法第 208 条に定める会計年度独立の原則からも認められるものではない。したがって、余剰金が出た場合には、当年度としては市へ返還されるべきものである。

保育課は、予測が困難な毎年度の支出に柔軟に対応し、保育園運営を円滑かつ継続的に実施していくことが求められることから、この余剰金の繰越についてはやむを得ないものであるとしてきたが、そのような保育園の運営の円滑を図るための施策が必要であれば、別途施策として検討されるべきものであり、余剰金の繰越が認められる理由にはならない。

(エ) 連盟における会計処理

連盟におけるプール制に係る会計処理については、職員処遇改善

費会計として他の連盟の事業とは区分して経理されており、監事による監査を経て決算を明らかにしている。

しかしながら、職員処遇改善費会計は、連盟の特別会計とは位置付けられておらず、貸借対照表や正味財産増減計算書などの公益法人会計基準に基づく財務諸表には計上されていなかったほか、連盟で定めている経理規程の適用外となっており、収支予算も作成されていなかった。

多額の公金を財源として行われている連盟の事業であり、特別会計として位置付け、経理規程も適用される経理処理が行われるべきであると考えられる。

(5) 結論

以上の判断に基づき、市長に対し、次のとおり措置を求める。

ア プール制支援分以外の援護費に係る事務の執行について

- (ア) プール制支援分以外の援護費については、連盟を経由せず、市が直接保育園に支出する方法へと改められたい。
- (イ) プール制支援分以外の援護費に係る支出額の算定に使用する保育人員等の対象数については、予算積算上の数値から、実績数値へと改められたい。
- (ウ) 要綱は、支出目的、支出対象、支出額などの支出根拠について明確に定めるなど、適切に整備されたい。

イ プール制支援分以外の援護費について生じた余剰金について

- (ア) 平成9年度以前に連盟に対して支出したプール制支援分以外の援護費に係る平成10年度当初における余剰金の残額、同年度に同様に支出したプール制支援分以外の援護費に係る余剰金及び平成11年度に同様に支出したプール制支援分以外の援護費（通勤手当助成費及び障害児統合保育対策費を除く。）に係る余剰金の累積額661,010,510円については、費消されるに至った経緯、その用途等を総合的かつ慎重に勘案のうえ、実質的に市の損失と認められるものについて、その補てんのために必要な措置を講じられたい。

なお、上記のうち、実質的に市の損失と認めず、その補てんのための措置を講じないこととするものがある場合は、そのような方針を採ることについて、個別の理由を明らかにし、市会、市民等に対し、十分な説明を行い、理解を得るよう取り組まれたい。

- (イ) 平成19年度に連盟に対して支出したプール制支援分以外の援護費のうち嘱託医手当助成費、定員弾力化対策費及び夜間保育対策費について連盟に生じている余剰金のうち、市に返還されていない40,008,120円について、連盟に対し、返還を請求されたい。

ウ プール制支援分の援護費に係る事務の執行について

- (ア) 連盟に対して支出したプール制支援分の援護費は、実質的に連盟

が運営するプール制に対する法第 232 条の 2 の規定による補助であると解すべきであるから、現在のように、連盟が運営するプール制に対して経費を支出するのであれば、経費の性格に応じた適切な制度となるよう、補助の目的、対象、金額等を検討のうえ、関連規程の整備を含め、事務の執行を改善されたい。

- (イ) 連盟に対して支出したプール制支援分の援護費のうち、連盟の職員処遇改善費会計において生じている余剰金について、解消するよう措置されたい。

4 法第 199 条第 10 項の規定による意見

本件監査の結果に基づき、市長に対し、次のとおり意見を提出する。

(1) 財務会計上の原則の徹底

本件における、プール制支援分以外の援護費及びプール制支援分の援護費に共通する問題の一つは、経費の性格や支出方法に関する独自の解釈及び運用が局内部で形成され、踏襲されてきたという点である。これは、扶助費という、他の部局では支出されることの少ない社会保障分野に独特の経費であるために生じた問題であるともいえるが、そのような解釈及び運用が、連盟における多額の余剰金の累積を可能にしたものである。

市全体として、財務会計上の原則に照らし許容されないような解釈及び運用が行われたり、踏襲されたりすることのないよう、再度徹底されたい。

(2) 幹部職員のコンプライアンスの徹底

本件のような、連盟における多額の余剰金の累積、大規模な予算外の経費等への流用は、個々の職員が単独で行い得るような性格のものではなく、所属長等の幹部職員の関与又は了解の下でなければ、なし得ない性格のものである。本件については、所管の部長や所属長を含め、適切でないことを一定認識しながら、保育園の円滑な運営の確保のためやむを得ないとの理解の下で、問題のある事務執行に関与していた。指導的な立場にある幹部職員が、強い意思を持って法令の遵守及び適切な事務の執行を徹底し、問題の解決に尽力していれば、本件の問題は、もっと早期に解決を見ていたはずである。

財政的、業務的な厳しさが増す環境にある中では、あってはならないことであるが、本件のような問題が発生するリスクは存在していると認識すべきであり、そのような認識の下で、市の内部統制の在り方を検討しなければならない。そして、部局の外部の立場からの点検を充実させることも重要であるが、部局の内部において指導的立場にある幹部職員に対するコンプライアンスの徹底が、問題の防止及び早期解決のためには肝要であるといわなければならない。

市においては、既に内部統制を充実させる取組に着手しているところ

であるが、今後も、本件の事案から得られる教訓を活かし、更に取り組を推進されたい。

(3) 同種の扶助費等に係る点検

本件において問題となった多額の余剰金は、市からの援護費の直接の支出先である連盟において発生し、累積していたものである。

援護費の支出科目とされた扶助費は、法第 199 条第 7 項に規定する財政的援助等に当たらないため、経費の支出先の団体に対する監査委員の監査は行われず、また、本件は、援護費が各保育園に配分される前段階の連盟における問題であったため、保健福祉局保健福祉部監査指導課が行う社会福祉施設の監査の対象ともされていなかった。これにより、連盟における援護費に係る事務については、外部からのチェックが入りにくい状況が生じており、そのような状況の下で、本件の問題が発生したものである。このように、本来は最終的な受領者に対して直接支出されるべき性格の経費について、中間的な段階を設けることは、内部統制上、重大な欠陥が生じる場合があるため、そのような公金の流れが本当に必要なものかを十分に検討し、仮にそれを行う場合には、併せて、中間段階に対するチェックを確実にを行う体制を構築しておく必要がある。

扶助費については、保育園以外の社会福祉施設に対しても支出されているが、市においては、本件と同様の問題が生じていないか、事務の執行等に係る点検を行われたい。また、市が支出する他の経費についても、同様の問題がないか、監査の結果を参考に、点検を行うことを検討されたい。

(4) 連盟等に対する指導等

本件における問題の一つに、市の公金の支出先である連盟においても、資金の管理に対する内部統制が十分ではなかった点がある。

プール制支援分の援護費について見れば、連盟では、プール制に係る経費について、職員処遇改善費会計において一定の帳簿処理がされたうえで、連盟の監事による監査を経て、決算書が明らかにされていたが、公益法人会計基準に定める貸借対照表や正味財産増減計算書などの財務諸表には計上されておらず、連盟で定める経理規程の適用対象外とされ、収支予算も作成されないなど、連盟の特別会計としては位置付けられていなかった。極めて多額の公金が充てられている連盟の事業としては、連盟の特別会計として明確に位置付けたうえで、ルールに則った経理処理が行われることが望ましい。

また、プール制支援分以外の援護費については、上述のように、連盟における資金の管理に対する市の監査が及ばなかったことと併せ、連盟内部においても多額の資金の簿外処理が看過されてきたことが、重大な問題を引き起こした一因となっている。これについては、連盟の調査委員会の報告書においても、問題が指摘されているところである。

連盟については、市の支援の下でプール制を維持する限り、今後も多

額の公金を財源とする資金を扱うこととなるため、その管理について、適切な指導又は助言を行われたい。また、他の公金の支出先である団体についても、公金を財源とする資金の管理について、同様に適切な指導等に努められたい。

5 最後に

市においては、子育て支援の充実を市政の最重点分野の一つに位置付け、政策の推進に当たってきた。保育行政は、その中でも最も重要な施策の一つである。

市の保育所は、平成 20 年 4 月 1 日現在で、施設数は 256 箇所、定員は 24,420 人となっている。待機児童数は 99 人と、政令指定都市の中では 6 番目に少ない人数となっているほか、保育所定員の推計就学前児童数に対しての割合である設置割合は、35.9 パーセントと、政令指定都市の中で第 2 位の水準にあり、充実した保育の受入体制を確保している。

この受入体制の確保をはじめとした市の保育施策の充実に当たり、民間保育所は大きな役割を果たしてきたと考えられる。このことは、保育所定員総数に対する民間保育所定員の割合が 89.8 パーセントと、他の政令指定都市と比較しても非常に高い割合となっていることから、見て取ることができる。

国が定める最低基準を確保するための国基準運営費を補うものとして、市が独自に支出する民間社会福祉施設援護費は、市の保育の実施において重要な役割を担う民間保育所の運営の充実を図っていく上で、また、ひいては市の保育の充実を図っていく上で、欠くことのできない施策として、長年の間実施されてきたものであると考えられる。

このような施策に関して、これまで述べたような不適切な事務執行が長年の間なされてきたことについては、誠に遺憾であり、行政と連盟に対する保育園職員や保護者、市民の信頼を損なったことは重大であるといわざるを得ない。

関係者は、一刻も早い信頼回復に努める必要がある。

本事案は、特に扶助費という市民から見えづらい経費支出にかかわって発生したものである。いうまでもないが、この民間社会福祉施設援護費は、市、連盟及び保育園の三者だけのものではなく、公金を財源として支出されているものであり、市民の理解を得ることが必要である。透明性を最大限に確保し、丁寧に説明責任を果たすことは、信頼回復に向けての前提条件であるといえる。

また、市では、不祥事の根絶に向けて各分野で精力的な取組を行ってきた中で、今回の事案が発生するに至り、連盟側の関係者が市の元職員であったことも、市民の大きな不信感につながっている。

市長をはじめ関係者においては、市民の信頼を回復するため、監査の結果も踏まえ、しかるべき措置、対応を取られることを求めるものである。

第2 住民監査請求に基づく監査の結果

1 住民監査請求の要旨

- (1) 市は、連盟に対し、保育園の職員の通勤手当等の名目で、毎年約8億円の補助金を支出していたが、この補助金について、毎年多額の余剰金が発生していた。連盟は本来返還すべきこの余剰金を返還せず、連盟名義の銀行口座に保管していた。
- (2) 連盟は、市において予算化されていない妊婦勤務緩和対策費等の独自の事業を設け、これらに対し、上記の余剰金から年間3,300万円から3,400万円を支出することで、余剰金を不正に流用した。また、連盟の常務理事は、この余剰金のうち、平成12年度から平成19年度までの8年間で約2,800万円を、自らが管理する銀行口座に移し替え、もって余剰金を不正に流用した。
- (3) 保育課の職員は、連盟において余剰金が生じている事実を把握しながら、そのまま連盟の口座に保管させたうえ、この余剰金を上記(2)の独自の事業へ流用することを指示したほか、補助金の不正流用がないよう監督する立場にあるにもかかわらず、漫然とこれを怠って、常務理事による個人的な不正流用を見逃し、もって本来連盟から市に返還させるべき余剰金を返還させることを怠った。また、市長は、これらの余剰金が生じている事実及び不正流用の事実を知り得る立場にありながら、連盟に余剰金を返還させることを怠った。
- (4) よって、市長及び保育課の職員が違法又は不当に連盟に上記の余剰金を返還させることを怠る事実があるから、当該怠る事実を改めるために必要な措置を講じるよう求める。

2 監査の実施

(1) 監査の実施根拠

法第242条第4項

(2) 監査の範囲

平成12年度から平成19年度までの間に市が連盟に対して支出したプール制支援分以外の援護費について連盟に生じた余剰金の返還の請求を市長及び保育課職員が違法又は不当に怠る事実の有無

(3) 監査の方法

上記第1の監査の実施による。

(4) 住民監査請求の請求人の陳述及び新たな証拠の提出

本件住民監査請求については、請求人から、法第242条第6項の規定による陳述を行わない旨の申出があったため、陳述の聴取は行わなかった。

また、請求人は、新たな証拠の提出を行わなかった。

3 本件住民監査請求に対する判断

上記第1 3(3)ア及びエ(イ)において認定したとおり、平成12年度から

平成19年度までの間に市が連盟に対して支出したプール制支援分以外の援護費について連盟に生じた余剰金については、市が連盟に対してその返還請求権を取得していると認められるところ、当該余剰金のうち平成19年度に生じた余剰金の一部である40,008,120円が、いまだ市に返還されていない。市長が連盟に対して当該金額の返還を請求しないことは、違法に財産の管理を怠るものと評価せざるを得ず、本件住民監査請求における請求人の主張は、上記金額の返還の請求を違法に怠る事実があるとする限度において、理由がある。

4 勧告

以上の判断により、本件請求には、一部理由があると認められるので、法第242条第4項の規定により、市長に対し、次のとおり勧告する。

勧 告

平成19年度に社団法人京都市保育園連盟に対して支出した民間社会福祉施設援護費のうち嘱託医手当助成費、定員弾力化対策費及び夜間保育対策費について同連盟に生じている余剰金のうち、市に返還されていない40,008,120円について、同連盟に対し、返還を請求されたい。

上記の措置は、平成21年9月30日までに講じられたい。

(監査事務局第一課、第二課及び第三課)