

平成 28 年度 包括外部監査の結果報告書 **概要版**

第 1 外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第 25 2 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について

3 特定の事件を選定した理由

将来人口減少による水需要予測の減少や水道施設の老朽化に伴う更新投資の増加等、水道事業をとりまく経営環境が厳しくなるものと推測され、政令指定都市で水道料金水準が高い仙台市(以下、「市」という。)の現状を考慮すると、水道事業の経営改善は喫緊の課題と考えられる。市では、仙台市行財政改革推進プラン 2016 の中で「水道施設の将来構想の推進」として、平成 31 年度までに主要施設の再構築計画を策定することを目標に掲げられている。

よって、水道事業に係る財務事務の執行や管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは、今後の行政運営にとって有意義と認識し、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

4 外部監査の方法

(1) 監査着眼点

- ① 水道事業の持続可能性 (主に長期的収支見通し)
- ② 組織運営の合理化・規模の適正化
- ③ 人件費
- ④ 契約
- ⑤ 公有財産の管理
- ⑥ 事業収入・債権の管理
- ⑦ 財務諸表の作成
- ⑧ 一般会計からの繰出の算定基準
- ⑨ 外郭団体の管理

(2) 実施した主な監査手続

- ① 予備調査
 - 水道事業の関連資料を入手、分析、質問により、当該事業の現状と課題を把握した。
- ② 本監査
 - 予備調査の結果に基づき、「(1) 監査着眼点」について経済性、効率性及び有効性 (3E) 並びに合規性の観点から検討を行った。検討に際しては、関連資料を閲覧し、必要に応じて関係部署に対する質問を行った。
 - 茂庭浄水場、国見浄水場、旧富田浄水場を現場視察した。

5 外部監査の実施期間

平成 28 年 6 月 16 日から平成 29 年 3 月 7 日まで

第2 外部監査の結果及び意見

I 個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）を「指摘」
- 監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第252条の38第2項）を「意見」と記載している。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
1 持続可能性・組織運営			
(1) 老朽化対策に係る管理指標の未設定	指摘	市水道事業における課題の優先度を考慮した場合、中期経営目標の指標に老朽化対策に関する指標が設定されていないのは不合理である。	老朽化対策に関する指標を新たに中期経営目標として設定し、PDCA サイクルによる進捗管理の実効性を確保する。
(2) 更新投資額の過小推計	意見	建設改良費の推計値に関する以下の点を考慮すると、更新投資額の過小推計が懸念される。 ■浄水場老朽化対策費の未反映 浄水場老朽化対策費が未反映なのは財政収支見通しの試算の前提として不合理である。 ■水道管路更新計画と実態の乖離 更新投資額から試算された管路更新率1.08%が市の実態に即した必要水準といえるか疑問である。	水道事業の持続可能性評価に際して、必要な更新投資額を適切に推計したうえで、財政収支見通しに反映させる。
(3) 受水費の過小推計	意見	広域水道事業における以下の問題より、市の財政収支見通し（試算）における受水費が過小推計されていないか懸念される。 ■市の財政収支見通し（試算）と比較し、計画期間が短い 市の財政収支見通し（試算）は平成48年度までの推計となっているが、宮城県企業局新経営計画の計画期間は10年（平成27～36年度）であり、平成37年度以降においても、現行と同程度の受水費で充分と判断できる根拠に乏しいと考えられる。 ■財務情報の適切な開示が行われていない 多額の会計処理誤りが内在している点を踏まえると、広域水道事業の財務内容の実態は厳しいものと推察され、将来的な受水費の増加が懸念される。	宮城県に対して、広域水道に係る財務情報の適正開示や市の経営戦略策定に資する情報公開を働きかけ、長期的な財政収支見通しや市が策定する経営戦略に反映させる。
(4) 代替性評価の検討不足	指摘	広域水道への切替による更新投資の削減余地がありながら、代替性評価の十分な検討が行われているといえるか疑問である。	主要施設の再構築計画の策定に際しては、広域水道受水に係る協定事項の見直しを含めて、代替性評価を適切に実施する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(5)PFI 導入の検討不足	意見	以下の点を考慮すると、現時点において仙台市PFI活用指針に基づく検討が不要といえるか疑問である。 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 中期経営計画に掲げられている「水道施設の将来構想の推進」を考慮すれば、現時点においてPFI手法導入に関する予備的検討があつて然るべきであること ✓ 仮にPFI導入した場合、市の人員計画に大きな影響を及ぼす可能性があるため、PFI導入の検討から導入方針の決定までに一定の期間が必要になり得ること 	施設整備の具体的計画がない段階とはいえ、PFI手法を導入する場合、市の人員計画に大きな影響を及ぼすリスクがあることを念頭に、PFI手法導入に関する事前検討を適時に実施する。
(6)持続可能性評価の不備	指摘	以下の点を考慮すると、「安定的な経営を維持できる見通しです。」の根拠に乏しく、水道事業の経営の見通しの実態を表したものは認められない。 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 水道事業の特性や事業を取り巻く経営環境（料金収入の減少、施設の老朽化等）を踏まえると、5年程度の計画期間では安定的な経営を維持できるかどうかを評価する期間として足りないと考えられること ✓ 財政収支見通し（試算）によると、平成42年度には累積資金剰余額がマイナスになるが、個別検出事項「更新投資額の過小推計」や「受水費の過小推計」を踏まえると、財政収支見通しの実態は更に厳しくなることが見込まれること 	事業の持続可能性の評価は、合理的な計画期間や推計を基礎とした収支計画にて実施する。合理的な根拠のない事項については、利害関係者の判断が誤らないよう、中期経営計画に記載しない。
2 人件費			
(1)人事交流職員に係る退職手当負担区分の不備	指摘	退職時に所属する会計が退職手当を全額負担する取扱いはあくまで例外的な方法であるという考え方に立てば、例外処理が許容される合理的な根拠について明確化されていない現状の運用は不適切であると言わざるを得ない。	退職手当に係る一般会計等との負担区分のあり方を検討のうえ、協定書等として文書化する。
(2)勤勉手当に係る成績率の一律適用	指摘	一律に適用された成績率を基礎とした勤勉手当の支給が行われている現状は、「職員が発揮した能率が十分に考慮されるものでなければならない」という企業職員の給与の基本原則の趣旨に反したものと考えられる。	企業職員の給与の基本原則の趣旨を踏まえた要綱の見直しを行う。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(3) 時間外労働の限度超過	意見	超過勤務時間の個人別分布状況を見ると、個人別ないし月別の繁閑差にばらつきが見受けられる。業務の平準化により限度時間の超過を削減する余地があるように思料され、超過勤務削減に向けた取組みが十分といえるか疑問が残る。	庁内通達「超過勤務縮減への取り組みについて」（平成 27 年 7 月 21 日 総務局）を踏まえ、超過勤務削減への取組みを進める。
(4) 36 協定違反	指摘	抽出したサンプルにおいて、休日（土曜日、日曜日）出勤 6 回全てにおいて、36 協定外の時間帯の勤務が発生しており、36 協定に反している。	労働時間を的確に把握・記録し、36 協定の遵守を徹底する。
	意見	抽出したサンプルにおいて、記録外の超勤時間が生じていないか懸念される。	
3 契約			
(1) 談合に伴う損害発生への懸念	意見	市が発注した薬品調達で、公正取引委員会による行政処分が行われている事案が発生しており、不当に高い金額で契約が行われていた可能性が推定される。 包括外部監査人が試算したところ、総額 90,992 千円の損害額の発生が懸念される。	本件談合に伴う損害額を精査のうえ、損害回復の措置を講じる。
(2) 1 者応札	指摘	委託業務の履行期間の設定が不適切な事案が検出された。この結果、実質的には特定者しか応札できない業務であったと推察され、競争入札自体が形骸化していたと認められる。	実質的な競争性を確保する観点から、入札公告から業務履行期限までの期間を合理的に設定する。
(3) 合理的理由を欠いた指名競争入札	指摘	不適格業者の排除は一般競争入札であっても入札参加資格を付すことにより対応可能であるから、指名競争入札とする合理的理由とは認められない。	指名競争入札の理由として「不適格業者の排除」を挙げる場合、入札参加条件の設定では対応できない事情を明確にする。
(4) 合理的理由を欠いた随意契約	指摘	市の水道事業における電力調達を随意契約とする理由が明らかではない。水道局庁舎や浄水場に係る電力調達は従来より特定者に限定されていないため、電力調達を随意契約とする合理的根拠は希薄である。	随意契約とする合理的理由がなければ、公平性・競争性を確保した契約方法に見直す。
(5) 不自然な入札結果への対応不備	指摘	提供された談合情報を確認するまでもなく、不自然な入札結果が継続していることは把握できるため、不自然な入札結果に対して、市が適切な検討を行っていたといえるか疑問である。	入札参加資格の条件緩和や業務仕様の見直し等、競争性を確保するための措置を検討する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
4 公有財産			
(1) 合理的理由を欠いた使用料減免	指摘	<p>使用料減免の理由が明らかでない事案が検出された。</p> <p>■貸付資産 ガス・水道事業用地としての利用であり、利用者が費用負担するものであるから、地方公営企業の事業に供されていることだけを理由に使用料を全額減免する合理的な根拠は希薄である。</p> <p>■無償使用 職員駐車場の使用に関する明確な基準が定められておらず、現行の無償使用の合理的根拠は希薄である。</p>	<p>使用許可時における使用料減免の審査を適切に行う。</p> <p>使用料を減免する合理的な根拠がなければ、適正な使用料を徴収する。</p>
(2) 廃止決定の遅延	意見	<p>休止浄水場には実質的なバックアップ機能を有しておらず、少なくとも平成27年度において廃止決定が遅延していた可能性が懸念される。</p>	<p>用途廃止の決定は利用見込みに応じて適時に行い、未利用財産の効率的な運用を行う。</p>
(3) 未利用水利	意見	<p>未利用水利89,100 m³/日に係る今後の利用計画について、財産の効率的運用の観点から十分な検討が行われているといえるか疑問である。</p>	<p>老朽化した浄水場の更新検討に際して、既存浄水場に係る未利用水利の活用による施設統廃合やダウンサイジングの可能性も検討する。</p>
5 会計			
(1) 固定資産減損の未計上	指摘	<p>遊休土地（郷六地内用地）や休止浄水場の正味売却価額が明らかでないため、減損損失の認識が不要である根拠を確認できない。</p> <p>また、富田浄水場は平成28年7月に用途廃止が行われているため、修正後発事象に該当すると認められ、平成27年度財務諸表において減損損失の計上もれがあったと考えられる。</p>	<p>金額的重要性のある遊休資産について、正味売却価額の評価を行う。</p> <p>正味売却価額が帳簿価額を下回る場合、当該差額を適時に減損損失として計上する。</p>
(2) 固定資産減損の検討不足	指摘	<p>以下のダムに係る水利権について、減損の兆候はないという会計上の見積り・判断の根拠付けが不十分であり、固定資産減損の検討不足と認められる。</p> <p>■釜房ダム（富田浄水場） 富田浄水場での使用を予定していた未利用水利 24,000 m³/日の今後の利用計画が明らかではなく、固定資産減損の兆候が認められる。</p> <p>■宮床ダム（福岡浄水場） 福岡浄水場の水源は七北田ダムと宮床ダムより取水しているが、七北田ダムの未利用水利が宮床ダムの水利権許可水量を超えているため、宮床ダムの水利権を帳簿価額以上で確保する必要性に乏しい印象は否めない。</p>	<p>水利権の固定資産減損に係る会計上の見積りの根拠付けを明確にする。</p>

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(3) 過年度減価償却費の計上不足	指摘	福岡浄水場のみ機械及び装置の耐用年数を58年としているが、当該耐用年数の根拠が明らかではなく、耐用年数の適用誤りと考えられる。耐用年数20年とした場合、過年度減価償却費の計上不足額が1,090百万円と試算された。	固定資産台帳に登録している耐用年数を修正するとともに、過年度減価償却費の計上不足額に関する過年度損益修正処理を行う。
(4) 実態と乖離した償却限度額の設定	意見	市が除却する償却資産の大半は処分価値を有しないのが実態にも関わらず、償却限度額を一律95%としていることから、償却限度額の設定と実態が乖離している。 実態と乖離した償却限度額の設定により、減価償却費の期間計算が歪む弊害が大きいものと思料され、費用の年度所属区分として不適切である。	市の実態に即した償却限度額を設定する。制度上の制約がない限り、帳簿価額1円までの償却限度額とするのが合理的である。
(5) 長期前受金の振替処理もれ	指摘	長期前受金残高と管理台帳の差異58,620千円は資本剰余金から長期前受金への振替処理もれである、との説明を受けた。	決算時に会計記録と管理台帳の照合を行い、不明な差異がないことを確かめる。
(6) キャッシュ・フロー計算書の表示誤り	指摘	「投資活動によるキャッシュ・フロー」及び「財務活動によるキャッシュ・フロー」の表示が地方公営企業法施行規則の様式に準じているとは認められない。	「投資活動によるキャッシュ・フロー」及び「財務活動によるキャッシュ・フロー」は直接法で作成する。

II 経営形態のあり方と市民への説明責任

1 現状認識

今回の包括外部監査の個別検出事項より、包括外部監査人の現状認識を整理すると以下のとおりである。

包括外部監査人の現状認識	個別検出事項
財政収支見通し（試算）によると、平成42年度以降に累積資金剰余額がマイナスに転じており、また、更新投資額や受水費の過小推計が懸念されるため、水道事業の持続可能性を確認できない。	更新投資額の過小推計 受水費の過小推計
抜本的な改革等の取組の一例である広域化やPFI導入の検討が不足しており、中期的な経営課題に対する危機意識が希薄な印象を受ける。	代替性評価の検討不足 PFI導入の検討不足
現行の経営形態である市単独経営で予見されるリスク情報が明らかにされておらず、市民に対する説明責任を果たしているとは認められない。	持続可能性評価の不備

地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない（地方自治法第2条第15号）。

市は抜本的な改革の取組みとして「実施済」の現状認識だが、現行の広域的な水道整備計画が想定している事業統合は有力な選択肢と思料され、市として水道事業の経営形態のあり方を含めた検討が求められているのは当然といえよう。

2 市が取り組むべき課題

市民に対する説明責任を果たすため、市は水道事業の単独経営と広域化の代替性評価や広域化メリットを發揮するための経営形態のあり方に関する情報開示を適切に行う必要があると考える。

	経営区域	顧客	代替性評価の視点（市が取り組むべき課題）
単独経営	市の行政区域	行政区域の住民（仙台市民）	広域化効果の検証 ガバナンス上の不整合の解消 経営能力を發揮するための人的体制の充実化
広域化	最も合理的に安全・安心な水の供給を継続できる経営区域	経営区域の地域住民（仙台市民を含む）	

(1) 広域化効果の検証（意見）

単独経営の前提で経費削減や投資の効率化の余地はあるものの、市では定量的な評価を行っておらず、どの程度の経営改善効果が期待できるか明らかではない。また、水道料金引き上げによる財政収支の改善策も考えられるが、現在の水道料金が主要都市と比較し高水準にあることを考慮すると、より一層の経営努力なく、水道利用者の十分な理解を得られるか疑問である。

装置産業ともいわれる水道事業では、最適な設備投資の意思決定が財政収支に大きな影響を及ぼすと思料される。市においては特に以下の効果を定量的に評価し、広域化効果の検証が必要と考える。

- ✓ 水需要が減少傾向にある経営環境下では、広域水道圏全体の更新投資計画の最適化を図る観点から、施設統廃合やダウンサイジングを行うことが可能であること
- ✓ 水道事業の広域化を推進させる交付金制度（水道事業運営基盤強化推進事業）の活用による財政的メリットの可能性があること

(2)ガバナンス上の不整合の解消（意見）

広域水道からの受水コストが市の高い水道料金水準に影響していると考えられる。市から見た場合、受水費負担という形で事業リスクを負いながら、事業主体でないことによる情報開示上の制約があり、市民への説明責任を果たせないガバナンス上の不整合のリスクを有していると考えられる。

	宮城県	仙台市（受水市町）
事業リスク	事業主体であるが、事業費は基本的に受水市町からの受水費で賄われるため、財政負担は生じない。	事業コストを受水費として負担するが、事業主体ではないため、負担額に関する管理可能な範囲は限られる。
説明責任	事業主体として財務報告を行う。 なお、水道用水供給事業会計に多額の会計処理誤りの可能性がある点は個別検出事項「受水費の過小推計」に記載のとおりである。	受水費も料金コストに反映されるため、水道利用者（市民）に対する説明責任が求められる。

もとより、宮城県が実施する水道用水供給事業について、期待された役割を終えつつあるとの問題提起も見受けられる。

ガバナンス上の不整合により生じる不利益は受水市町側にあることから、市として垂直統合によるガバナンス上の不整合の解消が合理的と考える。

(3)経営能力を発揮するための人的体制の充実化（意見）

地方公営企業の制度上の建前が「行政と経営の分離」でありながら、市における実際の運用を見ると、企業一般に通ずる経営原則としての合理性と能率性を発揮するための十分な人的体制といえるか疑問である。

経営環境への変化に対応するためには、以下のような視点で人的体制の見直しが必要との認識のもと、水道に関する専門集団である企業団による人材確保・育成が効果的と考える。

	従来	現在
経営環境	水需要の増加 施設の新設・拡張 事業増加に対応した職員配置	水需要の減少 施設の老朽化・更新投資の増加 技術職員の減少
経営上の課題	施設の布設による需要への対応 水源開発	ダウンサイジング 組織運営の合理化・規模の適正化
求められる経営能力	新設や拡張に主眼を置いた効率的な事業経営	独立採算性の確保が厳しい条件下での効率的な事業経営
人的体制	他の公共事業（インフラ整備）と大きな違いはなく、市長部局との人事交流で対応可能。	事業特性を理解し、他の事業者と連携しながら事業目的を達成する体制（＝水道経営のプロ化の必要性）