

包括外部監査の結果報告書要旨（平成26年度）

札幌市包括外部監査人 久保 英樹

第1 外部監査の概要

1.1 外部監査の種類 地方自治法第252条の37第1項の規定に基づく包括外部監査

1.2 外部監査のテーマ

I 選定したテーマ 札幌市立大学について

II テーマの選定理由

公立大学法人札幌市立大学（以下札幌市立大学という）は、平成18年4月に、札幌市立高等専門学校（デザイン系）と札幌市立高等看護学院（看護系）の両校を母体として、より高度な教育研究に取り組むため、これまでの施設・設備を活用して設置開学されたものである。

開学時の基本理念には、「国際的視野を持ちつつ地域社会への貢献を果たす」、「人間重視を根幹とした世界に通用する人材の育成」の二つを掲げ、具体的には札幌市民に開かれた大学として地域に貢献し、大学の本来の目的とされる人材教育・人材育成を行うべき研究機関としての役割を担うこととしている。

一方で、大学を取り巻く環境は、地域社会が壊滅的なダメージを受けると言われているほどの少子化の影響や学部定員の増加による大学間競争などの状況にある。更に、大学の設立団体である札幌市においては歳入が伸び悩み、歳出は社会保障費などによる増加が避けられない財政状況であり、主要な財源を設立団体（札幌市）からの交付金で賄われている大学にとっては、今後の運営が厳しくなるものと考えられる。札幌市立大学は、地方独立行政法人であり、法人運営については一定の主体性が認められてはいる。一方で札幌市から交付金が支出されており、その交付金が有効に活用され、さらに効率的な大学運営がなされているかどうか、経済性、効率性、有効性の観点から監査することは有用であると考え、この事件を選定した。

Ⅲ 監査の着眼点

大学運営には、通常、一定規模の学校施設などの物的資本及び教育・研究を行うための人的資本が必要である。これらの資本が効率的、経済的に使用され、そのうえで有効な成果が生み出されているかが今回の外部監査の目的のひとつである。大学の規模及び学生1人あたりに対しての札幌市立大学の設備や投下されたコストの状況を全国の公立大学と比較して、その状況を比較した分析を行った。その結果、札幌市立大学は、学生数こそ多いほうではないが、公立大学のなかでは学生1人当たり施設面積、学校土地面積、学校経費では上位に位置しており、教育環境は充実していると思われる。札幌市立大学はこのような教育環境を十分に活用できているか、また札幌市立大学の運営について効率的で効果的運営がなされているかなどが今回の監査のポイントである。

1.3 外部監査の実施期間

平成26年8月4日から平成27年2月10日まで

なお、監査対象期間は、原則として平成25年度とするが、必要に応じて過年度にも遡及するとともに、平成26年度以降の予算等についても言及している。

1.4 外部監査の方法

I 監査の要点

以下の点を中心に監査を行った。

- ・開学から8年が経過し、第2期中期計画を実行中であるが、その大学運営が財務的視点からみて効率的、効果的になされているかどうか。
- ・運営費交付金が適切な執行となっているかどうか。
- ・大学の財産の取得・管理の状況は適正かどうか。

II 監査の範囲

運営費交付金の執行者である札幌市市長政策室政策企画部企画課及び公立大学法人札幌市立大学。その他必要に応じて札幌市の機関を対象とする。なお、公立大学法人札幌市立

大学における共同研究、受託研究、科学研究費等補助金等の外部資金そのものについては制度上包括外部監査の対象とならないものではあるが、当該外部資金を大学において管理しており、その研究の実施に際しては大学が大きく関与しているとともに、特に科研費についてはこれまで多くの他大学において不正な事務処理が指摘された分野であることから、その関与に関わる分野については今回の監査において確認し、その結果を記載した。

Ⅲ 監査の手続き

1 関係書類の閲覧及び分析

大学が公表している情報及び提出依頼した資料の分析を行う。

2 関係者への質問

現地へ赴き、担当者及び関係者へのヒアリングや資料分析した結果について聞き取り調査を行う。

3 各施設への現場視察

現地での視察、調査依頼したものの現物確認及び実査を行う。

4 監査により抽出された問題点についての改善策等の検討

各種調査した内容から問題点を抽出し、改善策などの検討を行う。

5 往査日時

平成26年10月1日から10月10日まで 芸術の森キャンパス及び桑園キャンパス

平成26年8月27日 サテライトキャンパス

1.5 包括外部監査人及び補助者の氏名・資格

I 包括外部監査人 税理士 久保 英樹

II 外部監査補助者 税理士 楠本 哲朗、税理士 上田 陽介、弁護士 平松 桂樹

第2 監査対象の概要

札幌市立大学では、その運営方式として地方独立行政法人制度を採用している。

2.1 地方独立行政法人制度の概要

I 趣 旨

この制度創設の趣旨は、試験研究機関、公立大学、公立病院等の地方公営企業や特別養護老人ホーム運営など地方公共団体が直接行っている事務・事業のうち一定のものについて、地方公共団体（設立団体）とは別の法人格を持つ法人を設立し、この法人にその事務・事業を行わせることにより、より効果的・効率的な行政サービスの提供を目指すことであるとされている。

II 財政的基礎

地方独立行政法人を設立し、事務・事業の運営を開始するためには、その元手となる財務的基盤が必要となる。その基盤となる資本金の出資については、その設立団体である地方公共団体が出資者となる。

III 運営費交付金について

地方独立行政法人の運営方法については、独立採算制が採用されるものと独立採算制を前提としないものがある。地方独立行政法人である公立大学法人の場合は、独立採算制を前提としていない。その場合には業務を行うにあたってその財源として地方公共団体から運営費交付金が交付できることになっている。

IV 運営方法

地方独立行政法人の運営方法については、一定の期間において達成すべき目標（中期目標）を設定し、その目標を達成のために一定の期間内にやるべき計画（中期計画）を策定し、その計画について、評価を行う評価委員会を設置し、一年度ごとにその達成度合いを

評価し、その計画期間を終了した段階で総合評価を行い、その地方独立行政法人の事業を継続すべきかどうか決定することになる。

地方独立行政法人では、地方独立行政法人会計基準（以下、地独会計基準という）が採用され、その会計基準は、複式簿記及び発生主義に基づく利益計算を行うものであり、その会計制度は、いわゆる官庁会計の収支計算とは大きく異なるものである。

V 運営の責任者

地方独立行政法人である公立大学法人においては、経営者である理事長と教学の長である学長が一体であることを原則としているが、理事長と学長を分離して設置することも可能となっている。

VI 公立大学法人の財務的評価について

計画に基づき活動を行った結果の評価については、財務諸表をもとに設立団体である地方公共団体が事後チェック機能と考えられる大学運営の妥当性について経営努力がなされたかどうか、いわゆる経営努力認定についての判定が行われる。

地独会計基準に規定する経営努力が認定される場合とは、地方独立行政法人が主体性を発揮して運営した結果、その運営により生み出された収益の増加としての利益、又は効率的な運営を心がけ費用削減の結果としての利益が算出されたときを指すものである。単に業務をしなかったことにより残余して残った利益は該当しない旨が明示されており、認定されなかった利益がある場合には最終的に設立団体である地方公共団体に返還納付される。

2.2 大学を取り巻く外部環境について

I 18歳人口の推移

文部科学省の統計では、平成4年に全国で205万人とピークを迎えた18歳人口がその後減少し、札幌市立大学が開学した平成18年には全国で130万人までの状況となっている。更にその後の推移を見ると、減少幅は緩やかなものとなっていくが、減少はほぼ止まらず平成40年には100万人まで落ち込むとしている。

II 学部の設置状況の特徴として

最近の大学における学部設置状況の特徴として、多くの大学で看護学科の増設が進んでいる。民間の教育情報機関の調べでは昭和 50 年にはわずか 10 大学、入学定員 340 人に過ぎなかった看護学科は、この 20 数年間で大学数では 20 倍にまでとなったとされる。

III 国公立大学に対する補助金の交付状況

札幌市立大学の運営方法は、国立大学を参照しているとされる。具体的には経営努力認定の基準や、理事長及び学長一体による運営に関する意思決定の方法などである。但し、運営費交付金の算定方法は、大きく異なっている。国立大学においては、運営費交付金の算出においては、毎年度、効率化係数等をもとに減額されることが前提とされており、実際、国立大学全体の運営費交付金は減少している。

公立大学全体の状況については、平成 24 年度でみると運営費交付金を含めた地方公共団体の負担額である設置者負担額はほぼ横ばいであるが、それぞれの大学の自己収入とされる大学収入は全国的に毎年増加傾向にある。これは大学運営について自主的収入の獲得において努力した結果であると考えられる。

V 公立大学法人の経営組織

公立学校法人では、公立大学法人の理事長が当該公立大学法人の設置する大学の学長になることになっている。ただし、定款で定めるところにより、当該公立大学法人が設置する大学の全部または一部について、学長を理事長と別に任命することも可能である。このため、公立大学法人にあっては、理事長と学長を一体化させる「理事長・学長一体型」の場合とそれぞれ別に設置する「理事長・学長分離型」のいずれかの採用することになる。

2.3 公立大学法人札幌市立大学の概要

I 札幌市立大学設置の経緯

札幌市立大学は、高い資質と能力を持った職業人の育成と高等教育機関の設置を目指し、従前から運営していた札幌市立高等看護学院と札幌市立高等専門学校を統合し、平成 18

年4月に開学した。

学生の状況（平成25年5月1日現在）

学生総数	824人
デザイン学部	374人
看護学部	348人
デザイン研究科	32人
看護学研究科	60人
助産学専攻科	10人

施設

校地・校舎、講義室・演習室等の面積

（平成26年3月31日現在）

区分	校地・校舎		講義室・演習室等	
	校地面積(m ²)	校舎面積(m ²)	総数	面積(m ²)
芸術の森キャンパス	167,617	23,087	53	5,696
桑園キャンパス	18,152	12,367	30	3,132
サテライトキャンパス	178	178	2	152
合計	185,947	35,632	85	8,980

サテライトキャンパスの利用状況

利用目的	学内利用件数	計
セミナー	38	38
会議	94	94 (内訳 会議(学内者のみ) 26 産学連携・会議(学外者を含む) 68)
教育・研究 (研究会・学会を含む)	214	214
その他	57	57
合計	403	403

附属図書館

概要

施設規模

芸術の森キャンパス・ライブラリー … 延べ床面積／1,500 m²

桑園キャンパス・ライブラリー …… 延べ床面積／500 m²

教職員数 (平成 26 年 3 月 31 日現在)

学部別教員数 (単位：名)

学 長	1
副 学 長	1
デザイン学部	36
看護学部	41
合計	79

職位別職員数 (単位：名)

		教授	准教授	講師	助教	助手	計	非常勤講師
デザイン 学部	男	19	4	6	3	0	32	27
	女	0	2	3	0	0	5	12
看護学部	男	1	1	0	0	2	4	32
	女	11	8	10	5	4	38	18
合計		31	15	19	8	6	79	89

職員数 (単位：名)

	事務系	技術・技能系	医療系	その他	計
男	24	2	0	0	26
女	51	3	0	0	54
合計	75	5	0	0	80

第3 外部監査の結果

3.1 指摘事項及び意見の基準について

今回の監査の結果については、指摘事項と意見及び結果として特に指摘すべき事項がないものの3つの区分している。指摘については重大な違法性があるかまたは不当なものが該当する。この不当なものには著しく3Eの視点から問題があるものや発生主義会計から見て早急に是正すべきものが含まれる。

意見に該当するものは、著しく違法性や不当なものとはまでは言えないが、その管理の仕方やその内容について改善すべき点があるものを取り上げている。

最後に特に指摘すべき事項がないものとは、今回の監査を行った範囲においては特に指摘事項として述べるべき点が発見されなかったものが該当する。

3.2 札幌市市長政策室政策企画部企画課

札幌市は、札幌市立大学の設立団体であり、その運営に深く関わりを持っている。具体的には、運営費交付金及び施設整備補助金の交付決定並びに大学の中期目標の設定・評価と大学の経営努力認定を行っているが、これらの札幌市の大学への関与については次のような監査の結果となった。

- ①【意見】 第1期中期目標期間内において、想定した教員等の人数が満たなかった年度が複数あり、そのため多額の剰余金が生じる結果となった。経営認定を行う場合の基準には業績評価としての年度評価や中期計画評価だけでなく、財務的数値をもとにした費用対効果測定の基準についても採用すべきである。
- ②【意見】 退職金引当額として、第1期中期目標期間終了時において積立金と処理された額について、第2期中期目標期間内において支出される退職金以外で使用されないよう情報開示を行うなどの措置を検討すべきである。
- ③【意見】 運営費交付金として交付される金額のなかに地域貢献推進事業費としてサテライトキャンパスに対する賃料及び管理費が支出されている。この事業費はシーリングの対象となっておらず、サテライトキャンパスの利用状況をみれば、学

内会議及びその他が多数あり公開講座などの直接的な地域貢献事業の割合が10%程度に満たないものである。この事業に対する交付金の査定の仕方を改善すべきである。

3.3 公立大学法人 札幌市立大学

I 財務管理

札幌市立大学の全体的な運営に関する点について、監査を行った結果は次のとおりである。

- ④【意見】札幌市立大学は、効率的、効果的な業務運営を行うために、地方独立行政法人会計基準を導入して財務諸表を作成しているのであるから、これらの財務情報をもとに学部別損益や予算・実績対比管理などの経営管理に活用すべきである。
- ⑤【意見】今後の大学のガバナンス改革を踏まえ、札幌市立大学としてもチェック機能として常勤監事の設置及び内部監査体制の強化を検討すべきである。常勤監事の設置が当面難しい場合には、内部監査体制の強化を行うべきである。

II 資産管理

3E 監査の観点から大学が保有する資産関係を中心に個別に監査を行った。その結果は次のとおりである。

- ①【指摘事項】固定資産について、固定資産管理規程に規定されている実査が行われていなかった。今後は計画的に実査を行い適正な現物管理を行うべきである。
- ②【指摘事項】教員の研究室に所蔵されている図書の蔵書点検を開学以来、一度も実施していない点については是正すべきである。
- ⑥【意見】固定資産管理規程及び固定資産台帳を整備し、次のようなポイントを踏まえ施設管理に利用すべきである。
 - i 固定資産管理規程に関連して、不明確な点等があるため是正すべきである。

- ii 固定資産台帳に記載されている資産について適用すべき耐用年数を適正にすべきである。
- iii 固定資産台帳に記載されている固定資産について除却があった場合には、帳簿上も固定資産除却損を計上すべきである。
- iv 固定資産台帳を保有する資産のライフサイクルコスト管理のためにも活用できるようにすべきである。
- v 美術品・収蔵品管理に関する規程を整備すべきである。

⑦【意見】利用頻度の低い電子ジャーナルについて、経済性の観点も含め、今後、検討し是正すべきである。

⑧【意見】不要な在庫、未使用の備品消耗品等の圧縮の目的を含め、たな卸資産管理規程を設けることを検討すべきである。

Ⅲ 入札手続き

大学は営利企業ではないため、コストの管理意識が働きにくい面がある。什器備品や役務提供の調達などが迅速かつ経済的に行われているか、また、その手続きが妥当なものかどうか入札手続き関係について監査を行った結果は次のとおりである。

⑨【意見】札幌市立大学は規程上、一般競争入札が原則となっており、事務処理等を考慮のうえ、一般競争入札の範囲を拡大すべきである。

⑩【意見】入札業者の情報漏えい防止の目的のためには、入札参加資格の審査について、事後審査型を徹底すべきである。

⑪【意見】予定価格の基礎資料となる積算情報は秘密情報として指定し、例えばアクセスした際にはそのアクセス者及び日時等が記録に残るよう管理すべきである。

⑫【意見】入札希望者間の事前話し合い防止を目的として、入札方法として、郵送入札等の採用を検討すべきである。

- ⑬【意見】入札結果は一般競争入札・指名競争入札問わず公表すべきである。その際、公表事項としては予定価格と落札額、各業者の入札額、及び落札率も記載すべきである。
- ⑭【意見】プロポーザル方式を採用する場合には、価格以外の諸要素の評価が恣意的と解される余地が生じないように、例えば結果に大きく影響する評価方法の変更をする場合には事前にその理由を残しておくべきである。
- ⑮【意見】相見積もりにおいては見積りを依頼する業者を固定せず、競争原理が働くよう配慮すべきである。
- ⑯【意見】特定随意契約とする場合には根拠規定及びその該当事由を適切且つ明確に記載すべきである。

IV 奨学金及び減免

大学の特有の制度として、入学者に対する奨学金及び減免の制度がある。その手続きの妥当性について監査を行った結果は次のとおりである。

- ③【指摘事項】平成25年度後期の授業料の減額免除の審査時の家計評価額の算定に複数の誤りがあったことから、そのチェック体制については是正すべきである。また、授業料の減額免除の審査手続きの根幹を成す授業料減額免除に関する選考基準を定める細則の文言の定義や解釈を網羅した「授業料減免審査マニュアル」を整備すべきである。

V 労務管理

大学運営には多くの人的資源を必要としている。その人的資源が有効に活用されているか、また、管理上問題が無いかどうか監査した結果は次のとおりである。

- ④【指摘事項】時間外労働時間が36協定及び労災認定基準に照らして過大な職員が散見される。

- ⑤ **【指摘事項】** 3 6 協定及び労災認定基準を大きく超過した残業命令が発せられている。
- ⑰ **【意見】** 労働時間を適正に把握するために、タイムレコーダ及びタイムカード、又はこれと同等の客観的な労働時間把握システムを導入するべきである。
- ⑱ **【意見】** 過大な時間外労働の解消のため、職員を雇用するなど人員の増強を検討する必要がある。
- ⑲ **【意見】** 自動車通勤者の通勤手当の算定に誤りがあったことから、給与計算全体のチェック体制については是正すべきである。
- ⑳ **【意見】** 研究費で学生を研究補助者とする場合の募集方法について、採用条件を公開するなどして、透明性の高い方法とするように検討すべきである。
- ㉑ **【意見】** 教職員が外部委員やセミナー等の講師で得た謝金の取扱いなどを定めた規程が整備されていない点について今後改善すべきである。
- ㉒ **【意見】** 桑園キャンパスの平成23年度以前のタクシーの利用に係る領収証が破棄されていたので、札幌市立大学全体の統一したルールによる保存管理をすべきである。また、タクシーチケットの使用管理についても統一した規程による管理をすべきと考える。

VI 知的財産関係

大学の競争力の源のひとつである知的財産について、それを生み出すための方策及びその管理に関する点について監査を行った。その結果は次のとおりである。

- ⑥ **【指摘事項】** 札幌市立大学知的財産規程において発明等のうち特許以外のものについて補償金規定がないため、かかる規定を設けるべきである。
- ㉓ **【意見】** 職務発明等を個人帰属とする場合の判断基準を明確化し、個人帰属とした場合

の判断過程及び理由は記録化しておくべきである。

- ②【意見】札幌市立大学知的財産規程における補償金規定を適正な権利保障及び活動意欲の向上を十分図ることが出来るものとするべきである。

VII 研究費について

大学が管理する研究費について、その支出及び手続き、その管理状況について監査を行った結果は次のとおりである。

- ⑦【指摘事項】研究補助者との契約について下記のような問題点があったため、改善すべきである。
- i 雇用契約か否かが明確ではなく、労働法規の適用の有無が不明瞭である。
 - ii 使用者が大学か教員が不明確である。
 - iii 雇用契約に基づく給与かそれ以外の報酬かにより、源泉徴収の税率が異なることから契約の性質に応じた源泉徴収事務を行う必要がある。
- ⑫【意見】研究費から支出されるアルバイト等の時間管理について、タイムレコーダ及びタイムカードを導入するなどし、より適切な出退勤及び出退勤時刻の管理をするべきである。
- ⑬【意見】学会等の出張においては、学会等のプログラム等の写し添付を義務化するべきである。
- ⑭【意見】学会等の出張に際し宿泊施設を利用した際は当該施設の領収書の添付を義務づけるべきである。
- ⑮【意見】研究補助者との契約の性質が雇用契約である場合は、1日8時間を超える労働時間については割増賃金の支払を行うべきであるが、それに対応した賃金体系である旨が不明確である。

VIII 情報セキュリティについて

札幌市立大学では、情報セキュリティポリシーを規定している。大学における情報セキュリティの管理状況について監査を行った。その結果は次のとおりである。

- ②⑨【意見】情報を重要度に応じて適切に区分し、その区分に応じた管理をするべきである。
- ③⑩【意見】USBメモリなどの携帯が容易な記録媒体（以下「USBメモリ等」という）を使用する場面は、その必要性が高い場合に限定し、使用するUSBメモリ等は原則としてパスワードロック及び指紋認証等が付されたものとするべきである。
- ③⑪【意見】情報の不正利用や漏洩者に対する懲戒を明示した規定を設けるべきである。

第4 監査結果を踏まえて

I 今後の課題として

札幌市立大学が抱える課題は多い。近々の課題としては、第2期中期計画内において、3分の2以上の教員が退職時期を迎え、再任用される者もいるので一時期にすべてが退職者となるわけではないであろうが、その後の教員の採用についてをどのように考えていくのか。更には退職教員の退職金の必要額は計画的に計上されてはいるが、教員採用については教員の新規採用年度と交付された運営費交付金の交付年度のずれが生じると、経営努力認定の考えた方において問題提起した第1期中期計画期間内に生じたような多額の剰余金が生じるようなことになりかねない。

また、第3期中期計画内においては、開学時の大学校舎について耐用年数の期限を視野に建て替えの議論を始めることになろう。平成26年3月期の財務諸表を見ると平成26年3月末での建物帳簿価格は約56億27百万円であり、建物の減価償却費は年間約3億16百万円となっている。単純にこの減価償却費で建物帳簿価格を割ると約18年となり、これは会計上、今後18年で建物の耐用年数に達することを意味している。

これらの課題について議論を始めるに当たっては、18歳人口が大幅減少していく少子化について大学が対応していくかの基本的方針の確立が必要である。それは札幌市が少子化問題にどう取り組むかという行政側の課題にも関連している。札幌市は、昭和49年に約2.5万人であった出生数が平成24年には1.4万人まで減少している。また、札幌市の合計特殊出生率（15歳から49歳までの女性の年齢別出生率の合計）は、平成23年

では 1.09 となっており、全国平均の 1.39 を大きく下回っている。更にこの出生率 1.09 は政令指定都市では最低であり、政令指定都市のなかで最も出生率が高い北九州市では 1.53 となっており、全国平均を大きく下回っている点を見ると札幌市の少子化対策がどのような効果がでているのか検討の余地がある。

いずれにせよ札幌市立大学は地方独立行政法人として運営を行っており、どのような方針で先にすすむのか、その舵取りについては大学も自ら検討していくことが求められると考えられる。

II ウェルネス×協奏型地域社会の担い手育成「学び舎」事業について

札幌市立大学は札幌市と連携して文部科学省の「地（知）の拠点整備事業」に申請し、平成 25 年 8 月に事業の採択を受けている。この事業は全国から応募が 319 件あり、そのうち 52 件が採択されている。この事業のタイトルを札幌市立大学では、ウェルネス×協奏型地域社会の担い手育成「学び舎」事業と名づけ、平成 25 年から平成 29 年までの 5 年間にわたり札幌市全域を視野に入れつつ、札幌市南区を中心に、多目的に活用される南区の旧真駒内緑小学校を活動拠点としてさまざまな活動を計画している。その主な事業内容は、教育機関である大学が地域の核として、地域を支える多世代・多分野の人々の「学び合い」の場づくりとその効果の活用を目的とし、多様な人々の参画を促し、暮らしやすさ（ウェルネス）を高め、まちの持続的発展の担い手を大学、行政、地域社会が共同で育てあうことである。具体的には旧真駒内緑小学校をキャンパスとして利用し、そこで大学の教員・学生、札幌市職員や地域住民が連携してそれぞれの才能や能力を活かしあう交流を行うことであり、更にそのなかで地域を活性化させる担い手の育成を行っていくことまでが含まれている。これはまさに地域社会が抱える人口の高齢化と少子化問題の解決につながる糸口をさがすことであり、上記の大学が抱える基本的課題の解決に自らが主体性を持って取り組むことにもつながるものであると考えられる。今後その事業の成果が待たれるところであり、その成果が札幌市の政策にも反映されることを期待して、この報告書の終わりとしたい。