

3.3 公立大学法人 札幌市立大学

I 財務管理

1 大学の会計について

(1) 概要

① 財務分析

札幌市立大学について、公表財務諸表のうち、損益計算書、貸借対照表、行政サービス実施コスト計算書について3年分を比較し、年度ごとに勘定科目ごとの全体構成比を示し、分析を行った結果は次のとおりである。今回の分析手法は、一般企業において経営分析に使用される比率を参照にしながら、大学運営において重要であると考えられる比率をもとに分析を行った。

【3-3-I-図表1 過去3年間の経常費用の比較及び構成比・分析比率】

損益計算書	平成23年度 (平成23年4月1日～ 平成24年3月31日)	平成24年度 (平成24年4月1日～ 平成25年3月31日)	平成25年度 (平成25年4月1日～ 平成26年3月31日)	合計
経常費用	(単位:千円)			(単位:千円)
業務費	(単位:千円)			(単位:千円)
教育経費	282,545 14.1%	281,616 14.1%	283,557 13.5%	847,718 13.9%
研究経費	104,914 5.2%	103,890 5.2%	118,100 5.6%	326,903 5.3%
教育研修支援経費	77,148 3.9%	66,724 3.3%	89,741 4.3%	233,613 3.8%
受託研究費	14,410 0.7%	17,052 0.9%	30,709 1.5%	62,170 1.0%
受託事業費	0.0%	450 0.0%	5,424 0.3%	5,874 0.1%
役員人件費	44,223 2.2%	33,887 1.7%	34,860 1.7%	112,970 1.8%
教員人件費	0.0%	0.0%	0.0%	0 0.0%
常勤教員	709,141 35.4%	728,900 36.4%	776,942 36.9%	2,214,984 36.2%
非常勤教員	31,949 1.6%	54,618 2.7%	49,493 2.4%	136,060 2.2%
職員人件費				
常勤職員	267,796 13.4%	254,370 12.7%	253,694 12.0%	775,860 12.7%
非常勤職員	123,695 6.2%	127,221 6.4%	132,137 6.3%	383,053 6.3%
一般管理費	339,983 17.0%	327,718 16.4%	326,927 15.5%	994,628 16.3%
財務費用				
支払利息	7,015 0.4%	5,810 0.3%	4,022 0.2%	16,847 0.3%
雑損			32 0.0%	32 0.0%
経常費用合計	2,002,818 100.0%	2,002,255 100.0%	2,105,637 100.0%	6,110,711 100.0%

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
人件費対 経常費用比率 $\left(\frac{\text{人件費}}{\text{経常費用}}\right)$	58.8%	59.9%	59.2%

一般管理費対 経常費用比率	$\left(\frac{\text{一般管理費}}{\text{経常費用}}\right)$	17.0%	16.4%	15.5%
------------------	---	-------	-------	-------

経常費用とは、大学を運営するための経常的な経費であり、大学を維持するために必要なコストである。そのなかで最も多いのは人件費であり、その人件費が対経常費用においてどの程度で抑えられているか重要な指標である。札幌市立大学では、過去3年間では1%弱増加しており、今後、目標比率を算出しコントロールする必要がある。また、一般管理費は大学運営の間接費的要素であり、これもコスト削減の視点では減らしていく必要がある。過去3年間の推移としては減少傾向にあり、その努力が窺える。

【3-3-I-図表2 過去3年間の経常収益の比較及び構成比・分析比率】

損益計算書	平成23年度 (平成23年4月1日～ 平成24年3月31日)	平成24年度 (平成24年4月1日～ 平成25年3月31日)	平成25年度 (平成25年4月1日～ 平成26年3月31日)	合計
経常収益	(単位:千円)	(単位:千円)	(単位:千円)	(単位:千円)
運営費交付金収益	1,442,454 70.9%	1,432,582 70.7%	1,439,208 68.3%	4,314,244 69.9%
授業料収益	419,079 20.6%	426,818 21.1%	425,803 20.2%	1,271,701 20.6%
入学金収益	51,747 2.5%	48,405 2.4%	47,531 2.3%	147,683 2.4%
検定料収益	14,208 0.7%	13,073 0.6%	12,748 0.6%	40,029 0.6%
受託研究等収益	0.0%	0.0%	0.0%	0 0.0%
国又は地方公共団体からの受託研究等収益	12,718 0.6%	11,365 0.6%	26,425 1.3%	50,508 0.8%
国又は地方公共団体以外からの受託研究等収益	3,289 0.2%	8,506 0.4%	8,498 0.4%	20,292 0.3%
受託事業等収益				0 0.0%
国又は地方公共団体以外からの受託事業等収益	0.0%	495 0.0%	5,579 0.3%	6,074 0.1%
施設費収益				0 0.0%
補助金等収益	15,524 0.8%	8,278 0.4%	45,575 2.2%	69,377 1.1%
寄附金収益	515 0.0%	616 0.0%	3,404 0.2%	4,534 0.1%
資産見返負債戻入				0 0.0%
資産見返運営費交付金等戻入	34,861 1.7%	36,706 1.8%	41,379 2.0%	112,947 1.8%
資産見返補助金等戻入	2,832 0.1%	3,018 0.1%	3,362 0.2%	9,212 0.1%
資産見返寄附金戻入	4,540 0.2%	4,974 0.2%	4,220 0.2%	13,734 0.2%
資産見返物品受贈額戻入	16,835 0.8%	15,735 0.8%	15,725 0.7%	48,296 0.8%
財務収益				
受取利息	159 0.0%	125 0.0%	113 0.0%	397 0.0%
雑益				
科学研究費補助金等間接経費収益	8,338 0.4%	8,374 0.4%	12,824 0.6%	29,537 0.5%
大学入試センター試験実施経費収入	908 0.0%	1,133 0.1%	8,043 0.4%	10,084 0.2%
財産貸付料収入	103 0.0%	144 0.0%	202 0.0%	449 0.0%
講習料収益	1,540 0.1%	2,400 0.1%	2,950 0.1%	6,890 0.1%
文献複写料	157 0.0%	189 0.0%	266 0.0%	612 0.0%
公開講座収益	125 0.0%	125 0.0%	134 0.0%	384 0.0%
その他の雑益	4,151 0.2%	4,074 0.2%	4,524 0.2%	12,750 0.2%
経常収益合計	2,034,084 100.0%	2,027,137 100.0%	2,108,515 100.0%	6,169,735 100.0%

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
自己収入割合 $\left(\frac{\text{自己収入}}{\text{経常収益}}\right)$	25.2%	25.8%	26.1%

経常収益は、大学運営を維持するために最も重要なものである。そのなかで大学の運営努力の指標として重要なのは経常収益に占める自己収入の割合である。この割合が高いことは大学が主体的な運営を目指しているものと言える。過去3年間においてこの割合が増加傾向にあり、受託研究等の獲得について積極性が認められる。

【3-3-I-図表3 過去3年間の経常損益比較及び分析比率】 (単位：千円)

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	合計
経常費用	2,002,818	2,002,255	2,105,637	6,110,711
経常収益	2,034,084	2,027,137	2,108,515	6,169,735
経常利益	31,266	24,881	2,877	59,024

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
経常費用前年度 比増加率 $\left(\frac{\text{当年経常収益}}{\text{前年経常費用}}\right)$	—	100.0%	105.2%
経常収益前年度 比増加率 $\left(\frac{\text{当年経常収益}}{\text{前年経常収益}}\right)$	—	99.7%	104.0%
経常利益率 $\left(\frac{\text{経常利益}}{\text{経常収益}}\right)$	1.5%	1.2%	0.1%

この経常損益状況は運営状況のバランスを表している。経常費用及び経常収益とも増加傾向にあるが、経常利益率の減少は課題として残る。最小コストで最大効果の視点で運営を見ていく必要がある。

【3-3-I-図表4 過去3年間の資産内容比較及び構成比・分析比率】

貸借対照表	平成23年度 (平成24年3月31日)		平成24年度 (平成25年3月31日)		平成25年度 (平成26年3月31日)	
	(単位:千円)		(単位:千円)		(単位:千円)	
資産の部						
I 固定資産						
1 有形固定資産						
土地	1,702,000	17.9%	1,702,000	18.8%	1,702,000	19.6%
建物	6,220,228	65.4%	5,935,478	65.4%	5,627,603	64.7%
構築物	200,190	2.1%	198,352	2.2%	185,856	2.1%
工具器具備品	452,219	4.8%	339,187	3.7%	248,801	2.9%
図書	410,447	4.3%	424,985	4.7%	438,743	5.0%
美術品・收藏品	17	0.0%	17	0.0%	17	0.0%
車両運搬具	1,185	0.0%	567	0.0%	3,055	0.0%
建設仮勘定			1,260	0.0%	6,290	0.1%
有形固定資産合計	8,986,286	94.5%	8,601,845	94.8%	8,212,364	94.4%
2 無形固定資産						
ソフトウェア	18,515	0.2%	25,962	0.3%	22,200	0.3%
ソフトウェア仮勘定						
無形固定資産合計	18,515		25,962	0.3%	22,200	0.3%
3 投資その他の資産						
長期前払費用					12	0.0%
投資その他の資産合計					12	0.0%
固定資産合計	9,004,801	94.7%	8,627,806	95.1%	8,234,577	94.6%
II 流動資産						
現金及び預金	485,216	5.1%	409,532	4.5%	427,249	4.9%
前払費用	2,297	0.0%	2,443	0.0%	3,357	0.0%
未収収益						
未収入金	11,967	0.1%	30,995	0.3%	38,654	0.4%
未収入消費税等						
流動資産合計	499,480	5.3%	442,970	4.9%	469,261	5.4%
資産合計	9,504,281	100.0%	9,070,777	100.0%	8,703,837	100.0%

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
流動比率 $\left(\frac{\text{流動資産}}{\text{流動負債}}\right)$	129.1%	148.0%	144.6%

流動比率は一般的企業では100%以上が必要であると理解されている。札幌市立大学においても100%を超えており、運営上の財務的安全性は確保されている。

【3-3-I-図表5 過去3年間の負債・純資産内容比較及び構成比・分析比率】

貸借対照表	平成23年度 (平成24年3月31日)		平成24年度 (平成25年3月31日)		平成25年度 (平成26年3月31日)	
	(単位:千円)		(単位:千円)		(単位:千円)	
負債の部						
I 固定負債						
資産見返負債						
資産見返運営費交付金等	393,344	4.1%	407,321	4.5%	402,667	4.6%
資産見返補助金等	10,267	0.1%	9,784	0.1%	8,281	0.1%
資産見返寄附金	13,046	0.1%	20,255	0.2%	18,593	0.2%
資産見返物品受贈額	445,459	4.7%	429,724	4.7%	413,999	4.8%
建設仮勘定見返運営費交付金			1,260	0.0%	2,132	0.0%
建設仮勘定見返施設費				0.0%	4,158	0.0%
長期寄附金債務	18,000	0.2%	16,000	0.2%	15,100	0.2%
長期未払金	192,180	2.0%	123,694	1.4%	75,024	0.9%
固定負債合計	1,072,297	11.3%	1,008,037	11.1%	939,953	10.8%
II 流動負債						
運営費交付金債務			21,487	0.2%	26,839	0.3%
預り補助金等	3,036	0.0%	1,680	0.0%	6,751	0.1%
寄附金債務	9,561	0.1%	13,017	0.1%	12,844	0.1%
未払金	339,574	3.6%	225,825	2.5%	229,380	2.6%
未払消費税等	409	0.0%	496	0.0%	1,209	0.0%
前受金	1,787	0.0%	1,886	0.0%	2,320	0.0%
預り金	32,635	0.3%	34,819	0.4%	45,267	0.5%
流動負債合計	387,001	4.1%	299,211	3.3%	324,610	3.7%
負債合計	1,459,299	15.4%	1,307,248	14.4%	1,264,563	14.5%
純資産の部						
I 資本金						
地方公共団体出資金	8,210,400	86.4%	8,210,400	90.5%	8,210,400	94.3%
資本金合計	8,210,400	86.4%	8,210,400	90.5%	8,210,400	94.3%
II 資本剰余金						
資本剰余金	1,217,424	12.8%	1,236,324	13.6%	1,236,324	14.2%
損益外減価償却累計額	△ 1,561,478	-16.4%	△ 1,886,714	-20.8%	△ 2,213,651	-25.4%
資本剰余金	△ 344,054	-3.6%	△ 650,390	-7.2%	△ 977,328	-11.2%
III 利益剰余金						
教育研究の質の向上及び 組織運営の改善積立金	25,340	0.3%				
前期中期目標期間繰越積立金			178,637	2.0%	174,960	2.0%
当期末未処分利益	153,297	1.6%	24,881	0.3%	31,243	0.4%
(うち当期純利益)	153,297	1.6%	24,881	0.3%	31,243	0.4%
利益剰余金合計	178,637	1.9%	203,519	2.2%	206,203	2.4%
純資産合計	8,044,983	84.6%	7,763,529	85.6%	7,439,275	85.5%
負債純資産合計	9,504,281	100.0%	9,070,777	100.0%	8,703,837	100.0%

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度
自己資本比率 $\left(\frac{\text{自己資本}}{\text{負債} + \text{自己資本}}\right)$	84.6%	85.6%	85.5%
固定長期 適合比率 $\left(\frac{\text{固定資産}}{\text{自己資本} + \text{固定負債}}\right)$	98.8%	98.4%	98.3%

一般的な企業において自己資本比率は、その企業の存続性を表す重要な指標である。札幌市立大学においては、札幌市からの財政負担が保障されているので存続性について当面問題はないが、今後、この指標が大きく低下しないよう経年比較が必要である。

大学運営で重要な資産は固定資産であるが、その固定資産をどのような資金で調達したかを示す指標がこの固定長期適合比率である。よって、この比率は一般的企業においては100%以下であれば、自己資本または長期的負債によって調達した資金によって運営され

ているので安定的であると判断される。札幌市立大学においても 100%以下であり、資金調達の面では安定している。

② 学部別経費の試算

【3-3-I-図表6 過去3年間の学部別運営コストの状況（試算）】

(単位:千円)

年度		平成23年度			
項目名	学部等区分	看護	デザイン	本部・図書館 その他	合計
	消費的 支出	a人件費合計	319,626	294,419	364,310
b教育研究費合計		172,159	173,773	67,261	413,193
c管理費合計		0	0	299,783	299,783
d補助活動事業費合計		2,376	1,876	1,800	6,052
e所定支払金合計		76,041	60,334	64,977	201,352
1 その他の消費的支出		4,009	4,009		8,018
合計		574,211	534,411	798,131	1,906,753
学部人数		417	416	833	833
1人当たりの平均		1,377	1,285	958	2,289

(単位:千円)

年度		平成24年度			
項目名	学部等区分	看護	デザイン	本部・図書館 その他	合計
	消費的 支出	a人件費合計	341,643	305,926	357,738
b教育研究費合計		168,627	175,737	57,608	401,972
c管理費合計		0	0	290,899	290,899
d補助活動事業費合計		2,241	1,733	1,716	5,690
e所定支払金合計		74,451	64,048	57,704	196,203
1 その他の消費的支出		3,868	3,867		7,735
合計		590,830	551,311	765,665	1,907,806
学部人数		427	411	838	838
1人当たりの平均		1,384	1,341	914	2,277

(単位:千円)

年度		平成25年度			
項目名	学部等区分	看護	デザイン	本部・図書館 その他	合計
	消費的 支出	a人件費合計	355,696	317,151	361,717
b教育研究費合計		174,271	201,290	77,809	453,370
c管理費合計		0	0	286,032	286,032
d補助活動事業費合計		2,752	2,376	531	5,659
e所定支払金合計		85,013	75,080	59,244	219,337
1 その他の消費的支出		3,482	3,483		6,965
合計		621,214	599,380	785,333	2,005,927
学部人数		427	418	845	845
1人当たりの平均		1,455	1,434	929	2,374

(包括外部監査人作成資料)

(単位:千円)

年度	デザイン学部			看護学部		
	一人あたり 直接費	一人あたり 共通費	一人あたり コスト	一人あたり 直接費	一人あたり 共通費	一人あたり コスト
23年度	1,285	958	2,243	1,377	958	2,335
24年度	1,341	914	2,255	1,384	914	2,297
25年度	1,434	929	2,363	1,455	929	2,384

(包括外部監査人作成資料)

札幌市立大学においては、学部別損益や学部別コストの把握は行っていない。札幌市立大学は、デザイン学部と看護学部の併設というユニークな大学である。それぞれの研究領域や学習方法が大きく異なり、それに応じて、投下されるコストも異なっている。そのため、学部別のコスト把握は重要である。包括外部監査人は文部科学省で行っている学校基本調査のデータをもとに学部別の運営コストの試算を行った。学校基本調査のデータである消費的支出を運営コストとみなし、それを学部別の消費的支出を直接費と本部・図書館その他の消費的支出を共通費に区分し、さらにそれをそれぞれの学部ごとの学生数で割って学生1人当たりの運営コストを算出した。その結果、学部別の直接費においては、看護学部の方が運営コストは高かった。共通費を学生数で割った結果、過去3年間の推移はほぼ横ばいであった。学部別の学生1人当たりの直接費と共通費の合計額は上記のとおりである。学生の総人数で割ったため共通費はデザイン学部も看護学部も同じとなり、学生1人当たり総コストは看護学部の方が高いこととなっている。このように、大学の総運営コストを単純にすべての学生数で割って学生1人当たりコストを算出した場合とは異なる結果となる。これは、コストの性質（直接費と共通費）による点に着目して算出を行ったためであり、学部ごとの学生1人当たり運営コストを認識することで、今後の学生数の変化や設備投資の状況によって変化に伴うコスト把握につながり、大学の運営に役立つ情報を提供できるのである。今回の結果はあくまで試算でありコスト把握の方法も多様であるが、札幌市立大学は学部別コストの把握に努めるべきである。

③ 市民負担の視点

【3-3-I-図表7 過去3年間の行政サービス実施コスト比較・分析比率】

行政サービス実施コスト計算書	平成23年度	平成24年度	平成25年度	合計
I 業務費用	(単位:千円)	(単位:千円)	(単位:千円)	(単位:千円)
(1)損益計算書上の費用				
業務費	1,655,821	1,668,727	1,774,657	5,099,205
一般管理費	339,983	327,718	326,927	994,628
財務費用	7,015	5,810	4,022	16,847
雑損失			32	32
臨時損失			193	193
(2)(控除)自己収入等				
授業料収益	△ 419,079	△ 426,818	△ 425,803	△ 1,271,701
入学者料収益	△ 51,747	△ 48,405	△ 47,531	△ 147,683
検定料収益	△ 14,208	△ 13,073	△ 12,748	△ 40,029
受託研究等収益	△ 16,006	△ 19,871	△ 34,923	△ 70,800
受託事業等収益		△ 495	△ 5,579	△ 6,074
寄附金収益	△ 515	△ 616	△ 3,404	△ 4,534
資産見返寄附金戻入	△ 4,540	△ 4,974	△ 4,220	△ 13,734
財務収益	△ 159	△ 125	△ 113	△ 397
雑益	△ 6,985	△ 8,065	△ 16,120	△ 31,169
業務費用合計	1,489,579	1,479,813	1,555,391	4,524,783
II 損益外減価償却相当額				
損益外減価償却相当額	320,376	325,236	326,938	972,549
III 損益外除売却差額相当額	4,052			4,052
IV 引当外賞与増加見積額	△ 1,761	2,538	88	865
V 引当外退職給付増加見積額	△ 21,304	56,842	25,112	60,650
VI 機会費用				
国又は、地方公共団体の無償又 札幌市出資等の機会費用	77,462	42,289	46,344	166,095
VII 行政サービス実施コスト	1,868,414	1,906,718	1,953,873	5,729,004

(包括外部監査人作成資料)

年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度
コスト前年度 増加比率 $\left(\frac{\text{当年コスト}}{\text{前年コスト}}\right)$	—	102.1%	102.5%

過去3年間の運営交付金交付内訳

(単位:千円)

区分	平成23年度	平成24年度	平成25年度	合計
運営費交付金	1,521,328	1,502,012	1,482,157	4,505,497

過去3年間の札幌市からの施設整備補助金内訳

(単位:千円)

区分	平成23年度	平成24年度	平成25年度	合計
施設整備補助金	0	18,900	4,158	23,058

行政サービス実施コストは大学運営における住民負担額の計算書である。運営交付金も住民の負担額であるが、この行政サービス実施コストの概念は交付金という金銭負担にとどまらず、大学の損益計算書には計上されない減価償却費や引当外退職給付増加見積額も含まれ、その額は毎年度 19 億円程度となっている。特に、損益計算書において計上されていない損益外減価償却相当額と引当外退職給付増加見積額のチェックは重要である。損益外減価償却相当額とは、市民が実質的に所有し、大学が使用している固定資産に対する減価償却額のことである。この減価償却額は計算書に計上されている段階では、将来支出が想定されるコストであり、現在はまだ資金が支出していないが、将来的に耐用年数の経過後、減価償却累積額が建替え時に負担額として支出されるものである。引当外退職給付増加額も減価償却額と同様に将来に確実に資金の支出が発生するものである。大学運営で意識しなければならない削減目標とすべきターゲットコストはこの計算書のコストであり、毎年度増加傾向となっているこのコスト削減に向けて効率的で効果的運営を心がける必要がある。

(2) 監査の内容

札幌市立大学の財務状況について過去 3 年分の財務分析を行い、大学で行っている財務管理、特に会計数値を管理にどのように役立てているかをヒアリング及び提出された資料により検討を行った。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学では、毎年度の経営認定及び中期目標期間終了時における剰余金の繰越承認について、札幌市へ毎年度提出している年度計画評価及び中期計画評価によって評価委員会及び札幌市へ進捗状況など詳細な説明を行い、認定されているとしている。しかし、包括外部監査人がその認定の基礎となる会計数値について大学側へ説明資料を求めたところ

ろ、過去一度も大学内において予算・実績を対比し、分析した資料や利益増減について分析した資料を作成したことがないとの回答であった。一方で札幌市立大学は、毎年度、運営交付金の予算査定のため、財務データをもとに予算関連資料が作成され、札幌市と折衝が行われている。つまり、予算折衝のためには財務情報を利用しているが、大学内においては経営管理のために財務情報が活用されていないのである。これは、札幌市との関係において事前関与により決定された交付金に基づき運営を行う限り適正なものであるとの前提があるためと考えられる。

地方独立行政法人と設立団体である札幌市との関係は、地方独立行政法人法によると地方独立行政法人は主体性をもって運営し、その運営が適正かどうかを設立団体が事後チェックを行う規定になっている。主体性をもって運営するためには財務情報の活用は必須である。予算・実績対比管理のほか、学部別損益や利益増減の分析などを作成し、経営管理に役立たせることを検討すべきである。

また、経営認定を受けたとしても、行政サービス実施コスト計算書によると、運営交付金を含め年間19億円程度の市民負担が生じている。大学においてもその市民負担の内容について、最小コストで最大効果を行っているかどうかの説明責任を負っている。特に、上記の損益計算書において、コストとして計上されていない施設にかかる減価償却費（通常の維持管理を行っていても価値の減少や使用することによって生じる減耗コスト）や大学職員の退職金の必要額や機会費用も市民負担となるのである。単に運営交付金の余剰額として利益が計上され経営認定されたとしても、多額の市民負担も毎年生じているのであるから、財務情報を活用してコスト削減に取り組むべきである。

2 法人の監査体制について

(1) 概要

① 大学のガバナンス改革の議論と監査制度

昨今の外部環境の著しい変化に対応するために、大学運営について文部科学省の中央教育審議会大学分科会において大学のガバナンス改革の議論が進んでいる。その議論の内容は、主に国立大学のガバナンス改革についてはあるが、学長のリーダーシップのあり方から教授会の運営位置づけ、大学の経営組織及び教学組織との関係性や監事の権限強化など多岐にわたっている。その中で学長のリーダーシップ及び予算配分とそのチェック機能としての監査体制の関係については、次のようなとりまとめ案が公表されている。

「大学で行うべきガバナンス改革と国が行うべき改革支援について」

	大学で行うべきガバナンス改革	国が行うべき改革への支援
学長のリーダーシップの確立	【補佐体制】 ・総括副学長等の設置、全学機構の活用、若手等の起用、高度専門職の創設、SD・IRの強化	・プロボストに相当する総括副学長の設置、IR や入試、教務、学生支援、人事や財務、広報等各分野に精通した高度専門職の設置や恒常的な大学事務職員のスキル向上のためのSDの義務化など、法令改正を含め検討
	【人事】 ・ポストの再配分、専攻の適正性の確保、業績評価に応じた給与制度、年俸制の導入、若手ポストの拡充	・学長が自由に使える裁量経費を拡充 ・競争的資金の間接経費を拡充（原則3割の間接経費を措置すべき） ・プロジェクト型予算の拡充
	【予算】 ・学長のビジョンに沿ったメリハリのある予算編成・配分、学長裁量経費・全学経費の確保	・大学のガバナンス改革を含む教育研究活動を支援 ・補助事業等の要件とし一定のガバナンス改革を求めるなど、間接的にガバナンス改革を促進

	<p>【組織編制】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大学の強みを活かす組織の拡充・縮小、改組・新設 	<ul style="list-style-type: none"> ・学長のリーダーシップの下で組織再編成など全学的な取組を行う大学について、国立大学法人運営費交付金の重点的配分等を通じて支援
監事の役割の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ガバナンスの監査、常勤化 	<ul style="list-style-type: none"> ・教学監査や大学運営全般についての確かな監査が可能となるよう検討を実施 ・監査報告書の提出や関係機関への報告義務などの法令の整備 ・常勤監事の配置について、監査の実態や大学の規模等を踏まえて必要に応じて法令改正を含めて検討

(中央教育審議会大学分科会組織運営部会 資料抜粋)

大学がガバナンス改革を成功させるためには、学長のリーダーシップが最も大切であるとされる。しかし、改革を実行するにあたっては、教学組織と経営組織に適用される法律制度の違いや、サポートすべき体制としての事務組織の在り方、予算策定上固定的経費が多く裁量要素が少ないなどの課題が多い。その解決の方向性として上記のような補佐体制から組織編制までのポイントを取りまとめ案では掲げている。公立大学法人においては、基本的なガバナンスの在り方として、理事長と学長の一体型かまたは分離型か、いずれを選択するかで大学のガバナンス形態が大きく変わる点も重要である。

学長が教学についてリーダーシップを発揮するためには、理事長と分離することもコスト面を考慮しつつ検討すべきである。学長が大学内の人事から予算配分まで主体的行うためには、それを集中して行える体制作りが必要となる。また、より積極的な大学運営を進めるうえで重要なのは経営のチェック機能の強化であり、この取りまとめ案でもその点について提言されている。リーダーシップの確立とチェック機能の強化とは表裏の関係にあり、できるだけ常勤監事の設置が求められている。

②監査制度の分類

現行制度としての公立大学法人の一般的な監査制度については、監査の実施者別に分類すると、内部監査人監査、監事監査、会計監査人監査の三つに分類される。各監査制度の異同点は、「公立大学法人の制度と会計制度設計編」(関口恭三、手島貴弘、藤原道夫著、朝陽社2014年148頁)では次の図のように整理されている。

【3-3-I-図表8 各監査制度の異同点】

実施者による分類	内部監査人監査	監事監査	会計監査人監査
監査を実施する者	法人内部で任命された内部監査人（職員） ただし、外部委嘱もありうる	法人の監事（役員）	公認会計士または監査法人
任命（選任）権者	理事長	設立団体の長	設立団体の長
所属分類	内部監査	内部監査	外部監査
独立性	学内の各組織から独立（理事長に直属）	法人に所属するが、任命権者は理事長ではなく設立団体の長	法人外部
実施根拠による分類	任意監査	法定監査	法定監査
実施根拠条文等	法人の内規	地独法第13条4項	地独法第35条
監査の受益者	法人の経営者	利害関係者（住民）	利害関係者（住民）
監査の領域	業務監査・会計監査	業務監査・会計監査	会計監査
監査の目的・役割	経営者が運営方針や理念、経営戦略等に基づき監査の目的を任意に決定（経営に資する目的）	役員業務執行状況及び財務諸表の内容（財産の状況）等を通じて、法人の業務全般の妥当性や適法性を確認	財務諸表の適正性等を確認し、信頼性を付与する

上図のとおり、各監査については根拠法・目的・役割等が異なるものの、監査の領域が重複しているため、「効果的かつ効率的な監査を実現するためには、これらの監査が適時・適切に連携することが重要である」（関口恭三、手島貴弘、藤原道夫著「公立大学法人の制度と会計制度設計編」朝陽社2014年149頁）とされる。

③内部監査人監査

公立大学法人における内部監査人監査は法律で義務付けられているものではないが、札幌市立大学では内部監査規程を設けて内部監査を行っている。内部監査規程では目的等に

ついて次のように規定している。

第2条（内部監査の目的）

内部監査は、法人の運営の状況を適法性及び妥当性の観点から公正かつ客観的に検討し、及び評価するとともに、当該検討及び評価に係る結果に基づいて、法人の運営の状況を改善することを目的とする。

第3条（内部監査の区分）

内部監査の区分は、次に掲げるとおりとする。

- （1）業務監査 法人の運営が法令及び法人の諸規程、目標、計画等に基づいて正しく行われているかについての監査
- （2）会計監査 会計処理の適否、会計記録の正否及び財産保全状況の適否についての監査

第4条（内部監査の種類）

内部監査の種類は、次に掲げるとおりとする。

- （1）定期監査あらかじめ第7条の規定により定められた内部監査計画に基づき定期的実施する監査
- （2）随時監査理事長が特に命じた事項について臨時に実施する監査

第6条（内部監査の実施体制）

内部監査は、法人の事務局の経営企画課がこれを担当するものとする。

- 2 前項の規定にかかわらず、理事長は、内部監査の実施上必要があると認めるときは、経営企画課の職員以外の職員に内部監査を担当させることができる。

第10条（他の監査機関との連携）

経営企画課は、監事及び外部の監査人と連携し、的確かつ効率的な内部監査の実施に努めなければならない。

札幌市立大学では、内部監査規程に従って、毎年定期監査を行っている。また、必要に応じて随時監査を行っている年度もある。過去4年間における定期監査、随時監査の実施状況は次のとおりである。

【3-3-I-図表9 過去4年間の内部監査実施状況】

年度	監査種類	監査項目
25	定期監査	出勤簿、休暇簿、時間外勤務票の取扱事務
24	定期監査	（1）金券類の使用、取扱い及び保管事務（大学独自の項目）

		(2) 定期監査指摘事項等の確認 (平成24年度札幌市後期内部監査の共通監査項目)
23	定期監査	金券類の使用、取扱い及び保管事務
22	定期監査	基本的事務一般の確認 (物品の購入・出納及び管理事務、支出事務、公金等の管理、不祥事防止に向けた取組)
22	随時監査	札幌市監査委員が実施している定期監査等の指摘事項等の中から、全庁的に注意すべき事項を抽出した自主点検リストに基づいた事務の自主点検

(外部監査人作成資料)

④ 監事監査

公立大学法人における監事の職務及び権限、任命に関して地方独立行政法人法では次のとおり規定している。

地独法 13条第4項 (役員の職務及び権限)

監事は、地方独立行政法人の業務を監査する。

地独法 13条第5項 (役員の職務及び権限)

監事は、監査の結果に基づき、必要があると認めるときは、理事長又は設立団体の長に意見を提出することができる。

地独法 14条第2項 (役員の任命)

監事は、財務管理、経営管理その他地方独立行政法人が行う事務又は事業の運営に関し優れた識見を有する者であって、弁護士、公認会計士、税理士その他監査に関する実務に精通しているもののうちから、設立団体の長が任命する。

札幌市立大学では、設立以来、弁護士1名、会計士1名の合計2名が監事に就任し監査を行っている。また、各年度における監査報告書についてはホームページにて情報公開されている。

⑤ 会計監査人監査

公立大学法人における会計監査人の監査、選任、資格について地方独立行政法人法では次のとおり規定している。

地独法 35条 (会計監査人の監査)

地方独立行政法人（その資本の額その他の経営の規模が政令で定める基準に達しない地方独立行政法人を除く。）は、財務諸表、事業報告書（会計に関する部分に限る。）及び決算報告書について、監事の監査のほか、会計監査人の監査を受けなければならない。

地独法 36 条（会計監査人の選任）

会計監査人は、設立団体の長が選任する。

地独法 37 条（会計監査人の資格）

会計監査人は公認会計士又は監査法人でなければならない。

2 公認会計士法の規定により、財務諸表について監査することができない者は、会計監査人となることができない。

また、地方独立行政法人法施行令では、法第 35 条における政令で定める基準について次のように規定している。

地独法令 5 条（資本の額その他の経営の規模の基準）

法第 35 条に規定する政令で定める基準は、次の各号のいずれかに該当することとする。

一 法第 35 条に規定する財務諸表、事業報告書（会計に関する部分に限る。）及び決算報告書に係る事業年度の開始の日における資本金の額が百億円以上であること。

二 法第 34 条第 1 項の規定により設立団体の長の承認を受けた最終の貸借対照表（以下この号において「最終の貸借対照表」という。）の負債の部に計上した金額の合計額（新たに設立された地方独立行政法人（法第 2 条第 1 項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）であって最終の貸借対照表がないものにあつては、当該地方独立行政法人の負債の金額に相当する金額として設立団体の長が定める額）が二百億円以上であること。

札幌市立大学では設立以来資本金の額が 100 億円以上、貸借対照表の負債の部に計上した金額の合計額が 200 億円以上になったことがないため、法定の会計監査人の監査を受ける必要はなかったが、任意で会計監査人による監査を受けている。

（2） 監査内容

過去 3 年分の監査報告書等を査閲し、大学における内部統制とチェック機能としての内部監査状況についてヒアリングを行った。

（3） 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

常勤監事設置の必要性については概要部分で記載した通りである。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が求められるが、内部監査には次の点ような課題が考えられる。

- i 内部監査部門の独立性の担保。
- ii 内部監査担当者の監査に対するトレーニング体制。
- iii 監査計画に中長期的な視点の必要性。

一般的に内部監査の目的としては、組織体の経営目標の効果的な達成に役立つこと、法令順守の観点から公平で独立性があり、ガバナンスやリスク管理に関連する経営活動の状況を評価し、これに基づいて客観的な立場から意見、助言や勧告を行うこととされており、公立大学法人の内部監査体制も、この目的に沿って監査を実施する必要がある。それぞれの課題と札幌市立大学の現状については次のような点に注意が必要である。

i 内部監査部門の独立性について

札幌市立大学では、内部監査規程第6条第1項で、「内部監査は、法人の事務局の経営企画課がこれを担当するものとする。」と規定し、同条第2項で「前項の規定にかかわらず、理事長は、内部監査の実施上必要があると認めるときは、経営企画課の職員以外の職員に内部監査を担当させることができる。」と規定しているため、経営企画課が監査計画を作成し、理事長の承認を得た上で、実際の監査実務はA課がB課を、B課がC課を、C課がA課を監査するといった各課が相互に監査を実施する形で行われている。事務局に属する経営企画課が監査を担当する場合、事務局内の監査では独立性を担保するための措置が必要である。

ii 内部監査担当者の監査に対するトレーニング体制について

札幌市立大学では前述のように実際の監査実務は各課が相互に監査する形で行って

いるため、監査の質を保とうとすれば各課に十分な知識とそれを行えるためのトレーニング体制が求められることになる。

現状の内部監査体制についてサンプリングとして平成22年度の臨時内部監査の内容について確認したところ次のような問題点が明らかとなった。

この臨時監査は、札幌市監査委員が実施している定期監査指摘事項等の中から全庁的に注意すべき事項を抽出した自主点検リストの確認を札幌市立大学では臨時内部監査として実施したものである。当該監査に用いた自主点検リストに下図のようなチェック項目があった。

【3-3-I-図表10 定期監査指摘事項等の自主点検リスト】

確認項目	チェック欄	
3 備品の管理について		
(1) 備品を購入した場合、備品出納簿に記載し、備品使用簿で管理しているか？	<input type="checkbox"/> 良好	<input type="checkbox"/> 改善が必要
(2) 備品出納簿と備品使用簿で備品の数量が一致しているか？	<input type="checkbox"/> 良好	<input type="checkbox"/> 改善が必要
(3) 備品出納簿と備品使用簿で備品番号が異なっていないか、また、異なる備品に同一の番号を付番していないか？	<input type="checkbox"/> 良好	<input type="checkbox"/> 改善が必要
(4) 備品出納簿では廃棄となっているが、備品使用簿では記載されたままとなっていないか？	<input type="checkbox"/> 良好	<input type="checkbox"/> 改善が必要

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

札幌市立大学には備品出納簿、備品使用簿がそもそも存在しない。したがって、上記自主点検リストを用いて内部監査を行った場合には、監査結果は「該当なし」になるはずである。しかし、総務課、桑園担当課の自主点検リストには「良好」にチェックが付けられていた。経営企画課、地域連携課、学生課についてはチェック欄の横に「該当なし」とコメントが付されていた。経営企画課では理事長に対して、監査報告書を下図のような集計結果を添付の上、報告している。

【3-3-I-図表 11 自主点検リスト集計結果】

確認項目	総務課	経営企 画課	地域連 携課	学生課	桑園担 当課
3 備品の管理について					
(1) 備品を購入した場合、備品出納簿に記載し、備品使用簿で管理しているか？	○	—	—	—	○
(2) 備品出納簿と備品使用簿で備品の数量が一致しているか？	○	—	—	—	○
(3) 備品出納簿と備品使用簿で備品番号が異なっていないか、また、異なる備品に同一の番号を付番していないか？	○	—	—	—	○
(4) 備品出納簿では廃棄となっているが、備品使用簿では記載されたままとなっているか？	○	—	—	—	○

○：良好 △：改善が必要 —：該当なし

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

「良好」の内容に関して質問を行ったところ「大学で内部監査を行う際に、札幌市で作成したチェックリストを参考にしたが、札幌市で備えている備品出納簿や備品管理簿のチェック項目をそのまま削除せずに使用したことにより生じたもの」「実態はチェックリストの項目の一部に不要な項目があったもの」との回答があった。しかし、前述の通り、平成22年の臨時内部監査は、札幌市監査委員が実施している定期監査の指摘事項等の中から全庁的に注意すべき事項を抽出した自主点検リストを使用している。つまり、「不要」ではなく「必要」な監査項目である。札幌市で使用している確認項目が札幌市立大学の実態に合わないのであれば、趣旨を踏まえた上で実態に合った形に確認項目を見直すべきであり、この点、内部監査を行う者に対して十分なトレーニングの必要性を示した事例といえる。

iii 監査計画に中長期的な視点が求められる点について

札幌市立大学では、各年度の監査計画の策定にあたり、その年度において札幌市において行っている内部監査項目を参考にしているとのことであるが、より主体性をもって監査を実施するため、中長期的な監査基本方針を策定し、それに基づいて各年度の監査計画を策定すべきである。また、基本方針・監査計画策定の際には監査業務の重複を最小限に抑えるために、会計監査人、監事との連携を考慮すべきである。

このように札幌市立大学において、内部監査体制を確立するためには課題もあり、できるだけ早期に常勤監事を設置するように検討すべきである。

II 資産管理

1 固定資産管理

(1) 概要

① 施設の概要等

札幌市立大学の校地・校舎等の面積は平成25年度の年報で次のように掲載されている。

【3-3-II-図表1 校地・校舎、講義室、演習室等の面積】

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
合計	185,769	35,454	82	8,828
サテライトキャンパス	178	178	2	152

(札幌市立大学作成資料)

札幌市立大学の平成25年度末における図書を除く固定資産の貸借対照表残高は次のとおりとなっている。

【3-3-II-図表2 平成25年度末における固定資産貸借対照表残高】

(単位：千円。千円未満の端数は四捨五入)

科目	金額	左の固定資産台帳登録件数
土地	1,702,000	2件
建物	5,627,603	136件
構築物	185,856	19件
工具器具備品	248,801	286件
美術品・収蔵品	17	25件
車両運搬具	3,055	1件
建設仮勘定	6,290	3件

ソフトウェア	22,200	14 件
合計	7,795,822	486 件

(包括外部監査人作成資料)

また、過去3年間の図書を除く固定資産の増加額は次のとおりとなっている。

【3-3-II-図表3 過去3年間の固定資産増加額】

(単位：千円。千円未満の端数は四捨五入)

年度	固定資産増加額	左の固定資産台帳登録件数
平成23年度	425,330	74 件
平成24年度	95,210	31 件
平成25年度	82,578	21 件

(包括外部監査人作成資料)

札幌市立大学では、開学時に札幌市から、土地・建物等の現物出資及び工具器具備品等の無償譲与(承継)を受けており、以後、大学院棟の新築、備品の購入その他の設備投資を行っている。開学以降の主な設備投資の状況は次のとおりである。

【3-3-II-図表4 開学以降の主な設備投資の状況】

(単位：千円。千円未満の端数四捨五入。)

年度	設備投資額 (固定資産台帳の 取得価額)	主な設備投資の内容(キャンパス名)
18	8,567,003	札幌市からの現物出資・承継(芸術の森、桑園)他
19	80,116	C棟教室内装改修工事(芸術の森) 管理棟実習室等改修工事(桑園)他
20	111,681	C棟冷房装置設置工事(芸術の森) 中央監視装置更新工事(桑園)他
21	206,569	基幹ネットワークシステムリース(芸術の森)、運動場改修 工事(芸術の森)、受変電設備改修工事(芸術の森)他
22	1,122,175	大学院棟新築工事(芸術の森) 大学院棟新築工事(桑園)他
23	425,330	増築棟工事(桑園) コンピュータ室システム(芸術の森)他

24	95,210	共用部照明LED交換工事（芸術の森・桑園）、遠隔講義及び遠隔会議システム（芸術の森）他
25	82,578	コンピュータ室システム（芸術の森）他

（包括外部監査人作成資料）

②固定資産管理規程

札幌市立大学では、会計規則第35条の規定に基づき、固定資産及び物品の管理に関し必要な事項を定めた固定資産管理規程を設けている。詳細については省略するが、定義等を規定した総則の他に、取得、管理、固定資産会計、実査などについて規定されている。

③会計処理

札幌市立大学では、1個または1組の取得価額が50万円以上で1年以上の使用が予定されている有形固定資産、無形固定資産を固定資産として貸借対照表に計上し、減価償却を行っている。1個または1組の取得価額が10万円以上50万円未満で1年以上の使用が予定されている有形固定資産、無形固定資産については経費処理されるが、物品として固定資産台帳に登録し管理している。

また、平成25年度財務諸表においては減価償却の会計処理方法について次のとおり注記されている。

2. 減価償却の会計処理方法

(1) 有形固定資産

定額法を採用しています。

耐用年数については、法人税法上の耐用年数を基準としています。なお、受託研究収入により購入した償却資産については、当該受託研究期間を耐用年数としています。

主な資産の耐用年数は以下のとおりです。

建物 7年～47年

構築物 8年～45年

工具器具備品 2年～15年

また、特定の償却資産（地方独立行政法人会計基準第85）の減価償却相当額について

は、損益外減価償却累計額として資本剰余金から控除しています。

(2) 無形固定資産

定額法を採用しています。

なお、法人内利用のソフトウェアについては、法人内における利用可能期間（5年）に基づいて償却しています。

(2) 監査内容

固定資産管理については、取得時、保有時、減少時の管理に分類することができるため、それぞれについて監査を行った。

①取得時

入札手続き完了後の契約の締結から財務会計システムへの登録に至るまでの一連の処理手順について資料の提出を受けた上で、工具器具備品の中から金額的に重要性が高い1件（芸術の森キャンパスカラー印刷機取得価額 4,099,410円）を抽出し、手続きが適正になされているかを確認した。監査の結果、抽出した1件については適正に処理されていることが確認できた。

なお、固定資産の取得時における入札手続きの監査結果については本報告書で別途記載しているため、ここでは省略する。

②保有時

保有する固定資産・物品について、固定資産管理規程に従った管理が行われているかを中心に確認を行った。

③減少時

固定資産を除却処理するまでの一連の処理手順について資料の提出を受けた上で、過年度の改修工事をサンプリングし、改修に伴って撤去されたであろう資産が帳簿上適正に除却処理されているかどうかの確認を行った。

(3) 監査結果及び理由

【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。

【理由】

監査の結果、固定資産管理規程第25条に規定する固定資産・物品・美術品等の実査が開学以来一度も行われたことがないことが判った。

固定資産管理規程第25条、第26条では、固定資産の実査と差異の処理について次のように規定している。

第25条（実査）

資産管理責任者は、職員を指定して、自らが所管する固定資産について定期的及び随時
に実査を実施させるものとする。

2 前項の規定により指定された職員は、固定資産台帳と固定資産を照合し、帳簿記録の
正否及び固定資産の管理状況の適否を確認するものとする。

第26条（差異の処理）

前条第1項の規定により指定された職員は、固定資産台帳と固定資産を照合した結果、
差異を認めた場合は、その原因を調査し、資産管理責任者に報告するものとする。

2 資産管理責任者は、再発の防止のための措置を講じなければならない。

札幌市立大学では、固定資産が総資産に占める割合（図書を除く）は平成25年度末において約90%となっており、固定資産の貸借対照表残高も前述のとおり平成25年度末において約78億円となっているため会計上の重要性は極めて高いと言える。

固定資産・物品については、一般的に換金性の高い現金・預金・郵券等と異なり、盗難・横領されるリスクは相対的に低い一方、金額的に重要性があるものが多く、そのためにも現物の実査、現場視察等の管理が必要とされる。

また、固定資産の定期的な保守や修繕を怠った場合、想定していた性能が発揮されない、耐用年数経過前に使用不能になるなどのリスクが発生する。公立大学法人の運営にあたっては運営費交付金をはじめとする公金が投入されており、固定資産・物品の管理が適正に行われなかったことに基因する損害は最終的には住民コストに結びつく。よって、以下、監査期間中に気が付いた問題点についての内容等を列挙するが、固定資産・物品を可能な

限り長く効率的に使うためにも固定資産管理の適正化を早急に図る必要がある。

① i 科研費購入分を除き、固定資産管理規程第25条に規定する固定資産・物品・美術品等の実査が開学以来一度も行われたことがない。

固定資産管理規程第25条、第26条は、固定資産の実査と差異の処理について次のように規定している。

第25条（実査）

資産管理責任者は、職員を指定して、自らが所管する固定資産について定期的及び随時の実査を実施させるものとする。

2 前項の規定により指定された職員は、固定資産台帳と固定資産を照合し、帳簿記録の正否及び固定資産の管理状況の適否を確認するものとする。

第26条（差異の処理）

前条第1項の規定により指定された職員は、固定資産台帳と固定資産を照合した結果、差異を認めた場合は、その原因を調査し、資産管理責任者に報告するものとする。

2 資産管理責任者は、再発の防止のための措置を講じなければならない。

本来であれば、固定資産の移動、廃棄、売却等が行われた場合には、各部署から管理部門に報告書等が提出され、固定資産台帳は正確に保たれるはずである。しかし、報告書の提出もれや、固定資産の紛失・盗難などのおそれ等があるため、定期的な固定資産の実査が必要とされる。実際、往査期間中に行ったサンプリング検査でも固定資産台帳への登録が二重になっている事例、固定資産の所在場所・管理者が変更されているにも関わらず固定資産台帳への登録変更がない事例などが散見された。

固定資産の実査には、実在性、網羅性、評価の妥当性（固定資産が適切に維持、管理、保管され価値が保持されているか）を確認する目的等があるが、これを行っていない場合には、除却すべき資産の除却処理が漏れる、減価償却の計算が適正に行われず等による財務諸表の虚偽表示が発生するリスク、仮に固定資産の流用・窃盗等があった場合に不正を見逃すリスク、固定資産の適正な維持管理ができないリスク等が発生する。公立大学法人の運営にあたっては運営費交付金をはじめとする公金が投入されており、固定資産・物品の管理が適正に行われなかったことに基因する損害は最終的には住民コストに結びつく。

また、このような状況が放置されてきた点については、札幌市においてはいわゆる単式簿記の採用によって資金の収支の管理が中心であるが、その資金管理重視の影響を大学の会計担当者も受けて発生主義会計における資産負債の管理意識が低いではないかと思われ

る。通常、発生主義会計が採用されている一般企業においては、貸借対照表に計上された資産負債についてはその帳簿の内容の確認と同時に現物の管理がセットとなっている。少なくとも決算時には帳簿残高と現物のたな卸しによりチェックが行われ、保有している資産の必要性の判断までを視野にいれて管理を行っている。

よってこのような点を踏まえると、本指摘を受けて改善予定とのことであるが、早急に固定資産管理規程に定める実査を定期的に行う体制を整える必要がある。

【意見】 固定資産管理規程及び固定資産台帳を整備し、施設管理に役立たせるべきである（①、②、③、④、⑤に区分）。

① 固定資産管理規程に関連して、次のような不明確な点等があるため是正すべきである。

【理由】

- ・ 固定資産管理規程第2条（5）における物品の定義が不明確である。
- ・ 固定資産管理規程第27条（ファイナンスリース）の条項が不明確である。
- ・ 固定資産管理規程第6条第2項に規定する管理計画が定められていない。

固定資産管理規程第2条では固定資産、有形固定資産、無形固定資産、物品について次のように定義している。（下線は外部監査人追加）

第2条（定義）

この規程における次に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- （1） 固定資産 有形固定資産及び無形固定資産をいう。
- （2） 有形固定資産 土地、建物、建物附属設備、構築物、機械及び装置並びにその他の附属設備、工具、器具及び備品、図書、美術品及び収蔵品、船舶及び水上運搬具、車両その他の陸上運搬具、建設仮勘定並びにその他の有形資産で流動資産又は投資その他の資産に属しないものをいう。
- （3） 無形固定資産 特許権、借地権、地上権、商標権、実用新案権、意匠権、鉱業権、漁業権、ソフトウェアその他これらに準ずる資産をいう。
- （5） 物品 固定資産以外の資産のうち、取得価額が10万円以上50万円未満のもので、1年以上の使用が予定されているものをいう。

ここで、（5）の物品の定義における「固定資産」を（1）で定義される「有形固定資産

及び無形固定資産」に読み替えると次のようになる。

物品とは、有形固定資産及び無形固定資産以外の資産のうち、取得価額が10万円以上50万円未満のもので、1年以上の使用が予定されているものをいう。

つまり、固定資産管理規程の定義における物品の範囲からは、有形固定資産（工具、器具及び備品など）や無形固定資産（ソフトウェアなど）は除かれることになる。これに対して札幌市立大学では、有形固定資産及び無形固定資産のうち10万円以上50万円未満のもので1年以上使用が予定されるものを物品として取扱っているため、固定資産管理規程と実際の処理とが相違していることになる。物品については、基準、注解、実務指針に定義規定はないが、「資産計上しない場合でも、物品の適正管理の観点から、一定額（例えば10万円）以上の物品については、「準資産」として扱い、物品管理シールを貼付し、台帳管理する実務が行われています。」（関口恭三・手島貴弘・藤原道夫著「公立大学法人の制度と会計財務会計編」朝陽社2013年41頁）とされる。よって、札幌市立大学で現在行われている物品の取扱いについては問題がないため、固定資産管理規程における物品の定義を見直す必要がある。

また、札幌市立大学では、ファイナンスリース取引により資産を取得した場合には、企業会計基準適用指針第16号リース取引に関する会計基準の適用指針に従い、リース料総額が300万円以上の場合には通常の売買処理に係る方法に準じた会計処理（資産計上）を行っている。

ここで、学内規程である固定資産管理規程第27条ではファイナンスリースについて次のように規定している。

（ファイナンスリース）

第27条 ファイナンスリース契約により受け入れる資産の管理については、この規程に定める固定資産の管理に準じた取扱いをするものとする。

固定資産管理規程第3条では「1個又は1組の取得価額が50万円以上のものを固定資産として計上する」旨が規定されており、リース資産についても第3条に準じた扱いをすると50万円以上が資産計上基準になるのではないかという誤解が生じかねない。よって、固定資産管理規程第27条の条項を誤解が生じないように見直す必要がある。

他に固定資産管理規程に関連して固定資産管理規程第6条第2項には「資産管理責任者は、所掌する固定資産のうち土地、建物、建物附属設備及び構築物について、管理の方法及び管理区域ごとの使用者を明らかにした管理計画を定めなければならない」旨が規定されているが、実際には管理計画が定められていないため改善する必要がある。

② 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。

【理由】

札幌市立大学では財務諸表において有形固定資産の減価償却の計算における耐用年数については、法人税法上の耐用年数を基準とする旨注記している。建物の耐用年数について確認を行ったところ、平成24年3月に増築された桑園キャンパス E棟(取得価額 73,605千円)について、(鉄骨)鉄筋コンクリート造の耐用年数47年が適用されていた。同建物の構造は鉄骨造であり、法人税法における耐用年数は34年である。したがって、34年の耐用年数を適用した場合と比較して行政サービス実施コスト計算書における損益外減価償却相当額が下図のとおり累計で約110万円過少に計上されている。行政サービス実施コスト計算書における行政サービス実施コストは、地方独立行政法人の業務運営に関して住民等の負担に帰せられるコストを意味する(基準第23)。よって、住民の行政サービスに対する評価・判断を誤らせないためにも計算については適正に行う必要がある。

【3-3-II-図表5 法人税法上の耐用年数及び償却率】

細目	鉄骨鉄筋コンクリート造又は鉄筋コンクリート造のもの(定額法償却率)	金属造のもの(骨格材の肉厚4mmを超えるものに限り)(定額法償却率)
事務所用又は美術館用のもの及び下記以外のもの	50年(0.020)	38年(0.027)
住宅用、寄宿舍用、宿泊所用、学校用又は体育館用のもの	<u>47年(0.022)</u>	<u>34年(0.030)</u>

(包括外部監査人作成資料)

【3-3-II-図表6 桑園キャンパスE棟の損益外減価償却相当額の計算】

(単位：千円。千円未満端数は四捨五入)

年度	平成24年度	平成25年度	合計
耐用年数 (償却率)			

47年(0.022) ※大学適用	1,619 (73,605×0.022)	1,619 (73,605×0.022)	3,239
34年(0.030) ※正しい年数適用	2,208 (73,605×0.030)	2,208 (73,605×0.030)	4,416
差額(償却不足額)	△589	△589	△1,177

(包括外部監査人作成資料)

- ③ 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。

【理由】

固定資産管理規程第20条では固定資産の除却等について次のように規定している。

第20条(移築及び改築)

固定資産のうち建物、建物附属設備及び構築物を移築し、又は改築した場合は、取り壊した部分の価額を固定資産台帳から減じた上で、使用した古材の評価額に移築又は改築に要した費用を加えた価額をもって登録するものとする。

また、施行規則第1条では「地方独立行政法人の会計については、この省令に定めるところにより、この省令に定めのないものについては、一般に公正妥当と認められる企業会計の基準に従うものとする」と規定され、固定資産除却損については注解第64損益計算書の様式における臨時損失の区分にも記載されている。よって、除却があった場合には、除却部分の帳簿価額について固定資産除却損を計上する必要がある。

監査期間中に過去の除却内容の確認依頼を行ったが、作業量が多く調べることが困難との回答があったため、平成24年度の桑園キャンパスにおける学生ロッカーから学生ラウンジへの改修工事をサンプリングし、その際撤去された壁等の帳簿価額が除却損として計上されているかどうかの確認を行ったが当該改修工事において除却損の計上は確認できなかった。撤去された固定資産については物的給付能力を失っているのであるから、固定資産除却損を計上せずに減価償却を続けることは適正な処理とは言えない。したがって、この事例に限らず固定資産の除却があった場合には、除却した部分の帳簿価額を合理的な方法により算定した上で、固定資産除却損を計上すべきである。

- ④ 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。

【理由】

札幌市立大学では、大学建物設備の管理業務を外部委託している。その委託の内容は芸術の森校舎及び桑園校舎とも同様であり、次のようなものである。

総括管理業務の内容

- ・受託者は各業務について統括管理を行う業務統括管理者をおく。
- ・業務統括管理者は、設備保守業務の責任者を兼任し、清掃業、警備業との調整を行ない業務全体の統括・管理をする。また、それぞれの業務について委託者との協議の上、配置人員、体制の適正化を図らなければならない。
- ・業務統括管理者指揮の下、受託者全体で **Computer Aided Facility Management**（施設管理支援システム：以降 **CAFM** と記す）を利用して統合管理を行い、品質管理と建物価値保全を図らなければならない。
- ・それぞれの業務は業務の品質の指標を設定し、一定期間ごとの指標達成をチェックし、業務改善を図る。長期（5年間）、中期（各年度）、短期（四半期、各月）委託者と打ち合わせて調整する。
- ・**CAFM** を通して施設分析を行い、建物メンテナンスなどの支出を見直す管理ビルのコスト削減施策の展開や、空調、衛生設備の最適な改修計画、修繕計画、管理計画等の大学の維持管理の最適化について、報告書を作成し事務局へ助言する。また、建物価値保全の観点から中期的な視点で大学をとらえ、長寿命化が実現できるよう維持管理及び予防保全を行う。
- ・防災を重視した安全の確保、建物や設備の突発的な故障や災害に対しても、すばやく対処できる危機管理体制を構築する。
- ・各業務について業務マニュアルを作成し、成果物として委託者として提出しなければならない。

また、その芸術の森校舎を例にとると委託の対象となる建物と管理委託の対象となる附属設備は次のとおりである。

【3-3-II-図表7 委託対象建物の延べ床面積、委託対象となる附属設備(芸術の森)】

建築年 (竣工)	1991年 (H3)	1991年 (H3)	1993年 (H5)	1993年 (H5)	1996年 (H8)	2006年 (H18)	1992年 (H4)	1992年 (H4)
棟名	本部棟	一般 教育棟	A棟	B棟	専攻科棟	C棟	学生会館	図書館
面積	4,892		2,268	2,960	1,794	3,975	931	1,540
建築年 (竣工)	1991年 (H3)		1991年 (H3)	2006年 (H18)	2010年 (H22)	2010年 (H22)		
棟名	体育館・エントランス		スカイ ウェイ	C棟渡り 廊下	大学院棟	大学院棟 渡り廊下	計	
面積	2,301		712	188	973	48	22,583 m ²	

ボイラー設備	設置場所	電熱			メーカー	型式
		Kcal/h	面積	数量		
①真空式温水 ボイラー (天然ガス)	体育館	800,000	13.9 m ²	1基	タクマ	GSL-800CZ
	本部棟 NO1	800,000	13.9 m ²	1基	タクマ	GSL-800BZ
	本部棟 NO2	800,000	13.9 m ²	1基	タクマ	GSL-800AZ
	専攻棟	400,000	9.9 m ²	1基	タクマ	GSL-400CT
	C棟	300,000	6.1 m ²	2基	タクマ	HGFL-300BN
	本部棟給湯	160,000	4.9 m ²	1基	タクマ	GSAN-160WT
給水設備	設置場所	容量		数量	メーカー	型式
①上水道						
②受水道	本部棟	40t		1基		
	体育館棟	4t		1基		
	C棟	20t		1基		
	③給水加圧ポンプ	本部棟		1基	川本	80SKF655P7.5
	専攻棟		1基	川本	KF2-40P3.7	
	体育館棟		1基	川本	65SK50P3.7	
	C棟		1基	テラル キョクトウ	SX503-3.7	

給湯設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
①貯湯槽 (第二種圧力容器)	本部棟	2.5t	1基	イトミック	
	体育館棟	1.5t	1基		
	C棟	1.5t	1基		
	専攻棟	0.5t	1基		
②循環ポンプ			10基		
③膨張タンク (第二種圧力容器)			5基		
④電気貯湯式温水器 電気温水器	給湯室他		8基	TOTO	
	トイレ他		3基		
排水設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
①雑排水トラップ設備			12基		
②雑排水ポンプ設備			12基		
③汚物スクリーン 設備			1基		
④汚水ポンプ設備			4基		
冷暖房設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
①冷暖房方式-AHU 外気冷房/マルチ エアコン PAC型エアコン/ ビルマルチ方AC	大学院棟	室内機	64台	東芝製、 三菱製	
		室外機	26台		
②GHPマルチ 冷暖房機	大学院棟	室内機	21基	三洋製	
		室外機	2基		
③暖房方式 -集中暖房方式 温水式パネル ヒーター 温水式床暖房	既設		一式		
	既設				

電気式パネル ヒーター	既設		21 台	トヨタミ製、 インターセントラル製	
	大学院棟		14 台	ディンプレックス・ ジャパン製	
ファンコイル ユニット	既設		42 台		
熱源ポンプ	既設		45 台		
膨張タンク	既設		12 台		
給排気設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
	既設		34 台		
換気設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
全熱交換型換気扇	既設		94 台	三菱製	
全熱交換型換気扇	大学院棟		14 台		
全熱交換型換気扇	大学院棟		2 台		
消火設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
屋内消火栓設備 防災複合機	既設		5 基 一式		
排煙設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
排煙機	地下通路		1 基	エバラ	モータ量 駆動型 1.5KW
自動制御設備及び 中央監視装置	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
分散型デジタル 制御方式			一式	山武製	
中央監視設備	管理センター		一式		
ガス設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
都市ガス 13A		引込み	4 箇所		
		RH 設備	3 基		
		厨房設備	1 箇所		
		床暖房	1 基		
受変電設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式

受電設備		6600V-405KW		高岳製作所他
高圧変電室			4箇所	
変圧器			13台	
受動電盤数			32台	
動力／電力盤面数			27／	
直流電源装置			107台	
			1台	
発電設備	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
マイクロガス	C棟	28KW	1台	タクマ TCO30LH
タービン設備				
太陽光発電設備		5.5KW	1台	
外灯設備	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
		既設		
		大学院棟		
電気時計設備	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
			5台	
融雪設備	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
ガスローディング	本部棟		1台	
設備	専攻棟		1台	
	大学院棟		1台	パロマ CPR-15S
電気ローディング			7台	
設備				
テレビ共調設備	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
			一式	
コージェネ	設置場所	容量	数量	メーカー 型式
レーション設備				
マイクロガス			1台	
タービン設備				
蓄熱槽設備			1台	
エコノマイザー			1台	
設備				

避雷針設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
	既設		4基		
	大学院棟		1基		
エレベーター設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
	既設		9基		
	大学院棟		1基		
その他設備	設置場所	容量	数量	メーカー	型式
障害者トイレ緊急	既設		6基		
インターホン設備	大学院棟		2基		

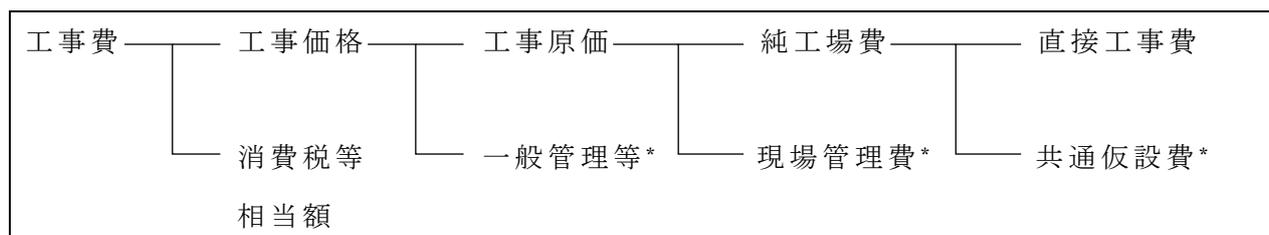
(包括外部監査人作成資料)

一方で、固定資産台帳において、減価償却対象となる資産の区分としては、会計における勘定科目ごとに工事全体の金額によって計上されており、委託対象の設備ごとの取得価額や帳簿価格は算出されておらず、保守管理対象となっている設備について取得価額の計上から保守管理及び除却までの設備ごとのライフサイクルコストの把握が困難な状況である。今後は、保守管理の対象となっている主要な設備ごとに取得価額や帳簿価格を区分し、取得から除却までにおいて、保守管理の対象となる資産の価格を把握したうえでその資産に対し、どの程度までの保有コストをかけるべきかのライフサイクルコストの管理を行えるような固定資産台帳の管理方法を検討すべきである。

資産ごとに算出すべき取得価格については、工事完了後に工事明細書をもとに次のような分類を行い、固定資産台帳への計上を行う方法が考えられる。

施設にかかる工事費は、通常、次のように工事明細書の内容が構成されており、主要な資産に対する直接工事費に対し、その直接工事費にかかる共通費（例えば、現場作業費や共通仮設費や共通運搬費など）を按分して配賦する方法により各資産の取得価額を算出することができる。

工事明細書の構成



工事価格（取得価額）の算出

個々の資産の取得価額 = (その資産に係る直接工事費) + (直接工事費の価額に応じて按分配賦される共通費等)

⑤美術品・収蔵品管理に関する規程を整備すべきである。

札幌市立大学では、平成25年度末現在25点の美術品・収蔵品を固定資産台帳に登録しており（帳簿価額は17,024円）、規程上、固定資産管理規程に基づいて管理を行うことになっている。監査期間中に美術品・収蔵品について実査を行った結果、次のような状況が見受けられた。

i 桑園キャンパスに展示されている解剖模型等のうち22点については美術品・収蔵品として固定資産台帳への登録がされていたが、登録がない模型等が19点展示されていた。

ii 芸術の森キャンパスライブラリーにおいて、アメリカ映画のポスター57点が保存・管理されていた。

札幌市立大学では固定資産管理規程に基づいて美術品・収蔵品の管理を行うことになっていることは前述の通りであるが、固定資産管理規程には、美術品・収蔵品に関する定義規定が存在しない。また、法・基準・注解においても同様に定義規定は存在しない。したがって、上記i iiが美術品・収蔵品に該当するかどうかの整理もできない状況である。したがって、美術品・収蔵品の定義及び維持補修、有効活用等に関する規程を整備すべきである。ここで、「国立大学法人会計基準注解」に関する実務指針のうち美術品、収蔵品の定義に関する部分を紹介するので規程整備の際に参考にされたい。

Q10-1 次の表示科目は、具体的にはどのようなものか。

(6) 美術品・収蔵品（標本を含む。）

A 具体的な科目の判断、耐用年数の決定に当たっては、実務上法人税法の取扱いを参考に行うこととなる。

(6) 美術品・収蔵品（標本を含む。）

美術品とは、建造物、絵画、彫刻、書籍、典籍、古文書その他の有形の文化的所産で、我が国にとって芸術上価値が高く、希少価値を有するものである。また、収蔵品とは、教育・研究の対象として供されるために収蔵された化石、鉱石、標本等の物のうち美術品を除くものをいう。

また、美術品、収蔵品として整理した場合、芸術的価値の維持、教育・研究対象として

の効用を維持するために相応の維持管理コストを必要とする。したがって、現在、美術品・収蔵品として整理している25点がそれに値するものなのかどうか整理の際の検討対象とすべきと考える。

2 図書管理

(1) 概要

札幌市立大学附属図書館は、芸術の森キャンパス・ライブラリーと桑園キャンパス・ライブラリーが設置され、その目的は札幌市立大学附属図書館規則に下記のとおり、定められている。

札幌市立大学附属図書館規則 第2条（目的）

図書館は、本学における教育及び研究に必要な図書、逐次刊行物、視聴覚資料その他の図書館資料（以下「図書等」という。）を収集し、管理し、教職員及び学生等の利用に供することを目的とする。

また、学生や教職員以外にも支障のない範囲で学外者（市民や卒業生）にも利用の機会を提供している。

札幌市立大学附属図書館の開館時間および休館日は下記のとおりである。

【3-3-II-図表8 札幌市立大学附属図書館の開館時間および休館日】

	月 ～ 金曜日	土曜日
通常期間	9:00 ～ 22:00	10:00 ～ 16:00
春期・夏期・冬期休業期間	9:00 ～ 17:00	休館
休館日	日曜日・祝祭日・年末年始・蔵書点検期間	

※ 札幌市立大学附属図書館 図書館利用案内を包括外部監査人一部加筆。

札幌市立大学図書管理細則では、その管理について下記のように規定している。

札幌市立大学図書管理細則

第5条（登録）

図書は、図書番号を付して図書台帳に登録するものとする。

2 図書台帳は、図書館長が管理するものとする。

第6条（整理）

前条により登録した図書は、所定の方法により整理するものとする。

第7条（保管）

整理が終了した図書は、所定の場所に保管する。

第9条（蔵書点検）

図書の蔵書点検は、定期的に行い、その結果を図書館長へ報告しなければならない。

- 2 蔵書点検の実施に当たり貸出中の図書は、必要に応じ一時その返却を求めることができる。

平成25年度の開架および書庫の蔵書点検結果は下記のとおりである。

【3-3-II-図表9 平成25年度開架および書庫の蔵書点検結果】（単位：冊・点）

	書架区分	蔵書数	点検数	備考		
				貸出中	不明	紛失率
芸術の森	開架	55,453	55,158	282	13	
	書庫	13,961	13,947	13	1	
	その他	1,010	1,009	0	1	
	合計	70,424	70,114	295	15	0.02%
桑園	開架	27,875	27,522	341	12	
	書庫	3,200	3,200	0	0	
	その他	17	17	0	0	
	合計	31,092	30,739	341	12	0.04%

※ 蔵書点検は芸術の森は H25.8.26～30、桑園は H25.8.12～16 に実施。

※ 札幌市立大学 平成25年度 蔵書点検結果報告書を包括外部監査人一部加工。

（2）監査内容

札幌市立大学図書管理細則に基づき、蔵書点検が適正に行われているか。また、3Eの観点から電子ジャーナルの利用状況について監査した。

(3) 監査結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学図書管理細則第9条に規定されている図書の蔵書点検は定期的を実施することになっている。芸術の森キャンパス・ライブラリーと桑園キャンパス・ライブラリーは8月にそれぞれ開架および書庫の実査が行われ、その紛失率も0.02%~0.04%とかなり低いものとなっている。しかし、教員の研究室に所蔵されている蔵書の点検は開学以来一度も実施されていないことは明らかに問題である。また、各教員への蔵書リストの提供もないことは教員の自主管理や自己点検の動機づけの機会すらない。今後は、改善予定とのことだが、早急な研究室の蔵書点検をすべきである。

この指摘は固定資産管理規程における指摘と同様であるが、ここでも発生主義会計に基づく資産負債管理が疎かにされている事例と言える。

【意見】 利用頻度の低い電子ジャーナルについて、購入の廃止を含め、今後検討し是正すべきである。

【理由】

電子ジャーナルの利用頻度のヒアリングを実施し、平成25年度に契約していた44タイトルのアクセスログの資料の提供を受けた。

【3-3-II-図表10 電子ジャーナルのアクセス状況】

① 平成24~25年度のアクセス回数が10回未満	20タイトル
② 平成25年度のアクセス回数が6回未満	23タイトル
③ 購入金額(税込) ÷ 平成25年度のアクセス数 = 50,000円以上	15タイトル (5タイトル)
④ 上記①~③のすべてに該当	12タイトル

() は1アクセスあたり100,000円以上

(包括外部監査人作成資料)

上記の図表より、利用頻度のかなり低い電子ジャーナルが複数あり、海外の電子ジャーナルは円安による為替の影響を受けやすいことや利用度及び経済性の観点から今後の購入の廃止を含め、是正すべきである。

3 棚卸資産管理

(1) 概要

①会計基準

地方独立行政法人会計基準は、たな卸資産について次のように規定している。

基準第13 流動資産

次に掲げる資産は、流動資産に属するものとする。

- (5) 製品、副産物及び作業くず
- (6) 半製品
- (7) 原料及び材料（購入部分品を含む。）
- (8) 仕掛品及び半成工事
- (9) 商品
- (10) 消耗品、消耗工具、器具及び備品その他の貯蔵品で相当価額以上のもの

基準第53 資産の表示科目

4 流動資産に属する資産は、次に掲げる項目の区分に従い、当該資産を示す名称を付した科目をもって表示しなければならない。

- (5) たな卸資産（「第13 流動資産」(5) から(10)までに掲げる資産をいう。以下同じ。）

基準では、たな卸資産のうち貯蔵品の資産計上基準について相当価額以上のものという基準が示されているが、具体的な金額基準は示されていない。この相当価額については「各法人で実態に即して自主的に決定するもの」（関口恭三、手島貴弘、藤原道夫著「公立大学法人の制度と会計 財務会計編」朝陽社2013年62頁）とされている。

②札幌市立大学におけるたな資産の管理状況

札幌市立大学におけるたな卸資産に対する考え方を担当者にインタビューしたところ次のような回答を得た。

本学においては、開学当初に監査法人へ相談し、相当価額は資産管理の基準（10万円）と同様に考え、これ以上の残高となる消耗品があるようなら、たな卸資産への計上を検討すべきとの回答を得、この考え方を採用しています。

本学では個別10万円以上の物品については備品として計上し固定資産に準じるものとして現物管理しているほか、未使用のまま貯蔵されているものはありません。

また、販売目的の製品・原材料・商品等はございません。

金券については、購入費に費用計上し、決算整理時の残高により監査法人に相談のうえたな卸資産への計上を都度判断しているところであり、現在までたな卸資産への計上は行っておりません。

札幌市立大学には、たな卸資産に関する管理規程はないものの、切手の受け払いについては、切手受払簿を用いて管理を行っている。

③他大学における事例

札幌市立大学にはたな卸資産管理規程がないため、他の公立大学法人で情報公開しているたな卸資産管理規程を2例紹介する。

【3-3-II-図表11 棚卸管理規程の例】

	公立大学法人下関市立大学	公立大学法人山梨県立大学
名称	公立大学法人下関市立大学たな卸資産管理規程	公立大学法人山梨県立大学たな卸資産管理規程
目的（一部省略）	この規程は、会計規程第33条の規定に基づき、法人におけるたな卸資産の取扱い及び評価方法等について必要な事項を定め、たな卸資産の適正な管理を図ることを目的とする。	この規程は、会計規則第36条の規定に基づき、法人におけるたな卸資産の取扱い及び評価方法等について必要な事項を定め、たな卸資産の適正な管理を図ることを目的とする。
たな卸資産のうち貯蔵品の	たな卸資産のうち「貯蔵品」の範囲は、次の各号のいずれかに該当するもの	たな卸資産のうち、「貯蔵品」の範囲は、次の各号のいずれかに該当

<p>範囲</p>	<p>とする。</p> <p>(1) 郵便切手、収入印紙、金券その他法人が認めた証紙その他これに準じる現金等価物</p> <p>(2) 1品目の年度末残高が20万円以上で貯蔵中のもの</p> <p>(3) その他必要と認められるもの</p>	<p>するものとする。</p> <p>(1) 切手その他これに準ずる現金等価物</p> <p>(2) 耐用年数1年未満又は耐用年数1年以上で1品目50万円未満の工具、器具及び備品で貯蔵中のもの</p> <p>(3) その他必要と認められるもの</p>
<p>たな卸資産の受払い及び残高記録(一部省略)</p>	<p>出納管理者は、たな卸資産を同じ種類ごとに区分するとともに、入庫及び出庫並びに残高に関する数量及び金額を継続して記録した管理簿を作成するものとする。</p>	<p>たな卸資産管理責任者は、たな卸資産を同じ種類ごとに区分するとともに、入庫及び出庫並びに残高に関する数量及び金額を継続して記録したたな卸資産台帳を作成するものとする。</p>
<p>実地たな卸(一部省略)</p>	<p>出納管理者は、毎事業年度毎に、現品と管理簿とを照合して、実地たな卸を行わなければならない。</p>	<p>たな卸資産管理責任者は、毎事業年度末に現品と管理簿とを照合して実地たな卸を行い、棚卸の対象外となる預り品、廃棄予定品等は、正規の在庫品と厳に整理区別しなければならない。</p>

(包括外部監査人作成資料)

平成25年度末において下関市立大学は83,658円、山梨県立大学は148,337円を貯蔵品勘定として貸借対照表に計上している。

(2) 監査内容

平成25年度の切手受払簿、エクスパック受払簿を入手し、受入・払出・残高の状況の確認を行った。また、たな卸資産計上にあたっての考え方について質問を行った。

芸術の森キャンパス事務局で管理している切手受払簿を確認したところ、次のとおり期末在庫数が年間の払出数を大幅に超過している券種があった。

【3-3-II-図表 12 芸術の森キャンパス事務局切手受払簿の抜粋（平成25年度）】

券種	期首在庫数	年間受入数	年間払出数	期末在庫数
10円切手	553	0	63	490
100円切手	281	0	56	225
120円切手	50	200	38	212
50円切手	544	0	64	480

（包括外部監査人作成資料）

また、平成25年度末における切手受払簿、エクスパック受払簿の残高は芸術の森キャンパス 143,390 円、桑園キャンパス 19,270 円、合計 162,660 円となっていた。

（3）監査結果及び理由

【意見】 たな卸資産管理規程を設けることを検討すべきである。

【理由】

上述の通り、平成25年度末の郵券の残高は10万円を超えていたが、貸借対照表にたな卸資産の計上がない。現状、開学当時に監査法人に照会した10万円を資産計上の基準にしているようであるが、規程化されておらず、基準においても明確な金額基準を示していないため直ちにこれを不適正とすることはできないが、不要な在庫の圧縮、未使用の備品・消耗品購入による予算消化等を牽制する意味からもたな卸資産管理規程を設けることを検討すべきと考える。

Ⅲ 入札手続について

1 競争入札手続について

(1) 概要

大学に限らず事業を運営するには什器備品及び不動産の調達並びに役務提供を受けることが必要であるが、他方で事業運営予算は限られており、必要な品質のものを迅速且つ経済的に調達できるよう調達手法を適切に選択する必要がある。

① 物品購入手法について

物品購入手法と長所短所について簡単に説明のうえ、札幌市立大学において望ましい物品及び役務等の調達方法を検討する。

i 競争入札

契約を結ぶことを希望する多数の者の間で競争させ、そのうち契約当事者にとって最も有利な条件を提供する者を相手方として締結する契約を競争契約といい、競争契約による場合に、競争に加わる者に文書によって契約内容を表示させることを入札という。競争入札のうち、入札に加わる者を限定しない場合を一般競争入札といい、これを限定する場合を指名競争入札という(金子宏ほか編「法律学小辞典」〈第三版〉有斐閣 214, 915頁)。

ii 随意契約

競争契約に対する概念として、随意契約がある。随意契約とは、入札・競り売りの競争の方法によらず、適当と思われる相手方と契約を締結する方法をいう(金子宏ほか編「法律学小辞典」〈第三版〉有斐閣 648頁)。随意契約のうち複数人から見積書を徴する場合を一般に見積もり合わせ又は相見見積もり(以下では「相見見積もり」という)といい、一人からのみ見積書を徴して当該者と契約をする場合を一般に特定随意契約(又は特命随意契約)という。

iii 各契約のメリット及びデメリット

a 一般競争入札

これら契約形式のうち、公正、機会均等、及び経済性の確保という見地からは、一般競争入札が最も優れているといえる。その理由は、一般競争入札では、入札者に制限がないことから談合や馴れ合いが生じる可能性が低く、落札を目指した競争原理が働くことにより、より廉価の入札が期待されるからといわれている。地方自治法においても一般競争入札が原則とされている（地方自治法234条1項2項）。

しかし、一般競争入札を採用した場合、入札者の範囲が広く、それゆえ不信用又は不誠実な者が参加し落札するおそれがある。また、手続が煩瑣となるため、契約の対価によっては費用対効果が維持できないことになる。

b 指名競争入札

指名競争入札は、入札できる者を事前に特定する点が一般競争入札と異なる。

指名された者の間では自由競争原理が働くはずであり、一般競争入札には及ばないものの、これに準じる経済性が確保されるはずである。

しかし、特定の者がいつも指名される事態や、いつも指名されない事態が生じるなど、業者の指名又は選別方法に恣意が入る余地がある。また、指名された者の情報が事前に知れると、これらの者の間で入札額等の協議が可能な状態が生じるため、談合や馴れ合い等により、公正と機会均等が確保されないおそれがある。

c 随意契約

随意契約は、手続は簡便であるが、指名競争入札同様、業者の指名又は選別方法に恣意が入る余地があり、公正と機会均等が確保されないおそれがある。その結果、競争原理が十分に機能せず、談合や馴れ合いによって割高な入札や見積書の提出がなされ、その結果通常よりも対価が高額となる可能性がある。

iv 各契約の選択方法

一般競争入札、指名競争入札、随意契約にはそれぞれ長所及び短所があるため、これを契約の規模に応じて適切に選択することで公正、機会均等、及び経済性のバランスを図る必要がある。

② 札幌市立大学での契約形態の選択

札幌市立大学での契約形態は、札幌市立大学会計規則、同会計実施規程、及び同契約規程に定められており、これを簡単に整理すると以下のとおりとなる。

【3-3-III-図表1 札幌市立大学における契約形態】

区分／予定価格	20万未満	20万以上	500万超	2700万以上(*1)
契約手続	随意契約		指名競争入札	一般競争入札
指名数	1社でも可 (*2)	2社以上 (*3)	3社以上	指名しない

*1 建設サービス及び建設コンサルタントサービスの場合は5000万円超となる。

*2 特定随意契約である。

*3 相見積もりである。

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

上記のとおり、一般競争入札は公正で機会均等が図れ、且つ経済性の確保に資するものであるが、他方で手続が煩雑であり小規模の契約においてこれを導入すると費用対効果の見地から経済性が損なわれるおそれがある。

よって、札幌市立大学では、規定上は一般競争入札を原則的契約形態と定めているものの、建設以外の物品役務は2700万円未満、建築については5000万円以下の契約は一般競争入札を採用しなくてもよいとしている。その結果、一般競争入札が採用されたのは、平成23年度で3件、平成24年度で2件、平成25年度で1件にとどまっており、その余は全て指名競争入札又は随意契約とされている。

③ 札幌市立大学における競争入札の落札率について

上記のとおり一般競争入札は最も経済性に優れた契約締結方式のはずであり、また、指

名競争入札も、一般競争入札ほどではないものの、適切に指名業者が指名されれば、一般競争入札に準じる経済性を発揮できるはずである。

また、一般競争入札及び指名競争入札は、上記のとおり契約の規模が比較的大きい場合に用いられるものであり、かかる契約に経済性を発揮する方法を選択することは、経費の大幅削減につながるはずである。

そこで、札幌市立大学の競争入札において経済性が十分に確保されているか監査した。その際、落札率に着目した。

落札率とは、入札の結果としての落札額を、予定価格で除することで算出されるパーセンテージのことであり(全入札件数のうち何パーセントが落札されたのかという意味ではない)、予定価格とは、要するに契約代金の上限額であり、これを超える金額での入札があっても契約を締結しないものとする基準額である。

落札率が高いということは、落札された金額が契約代金の上限額に近いということであり、経済性が十分に確保されていないということになる。逆に、落札率が低いということは、割安で契約が締結できたといえ、経済性が十分確保されたといえる。

そこで、札幌市立大学において平成23年度から平成25年度までに実施された一般競争入札及び指名競争入札の落札率を一覧化したのが、下記「平均落札率計算書」である。

【3-3-III-図表2 平均落札率計算表】

落札率:%			
	平成23年度	平成24年度	平成25年度
1	98.9	99.1	92.5
2	96.5	98.9	99.4
3	87.7	96.3	99.2
4	100.0	93.6	96.4
5	94.6	96.6	
6	79.1	92.8	
7	99.0	94.8	
8	99.8	92.7	
9	91.3		
10	95.7		
11	94.3		
12	96.5		
13	96.0		
14	100.0		
15	96.1		
16	98.0		
17	95.2		
18	97.1		
落札率合計	1,715.8	764.8	387.5
入札件数	18	8	4
平均落札率	95.3	95.6	96.9

三か年平均	2,868.1
	30
	95.6

* 網掛けは一般競争入札, その余は指名競争入札。

(包括外部監査人作成資料)

これによると、平成23年度から平成25年度の平均落札率は95.6%であることがわかる。

この落札率からは、札幌市立大学の競争入札において経済性が十分に確保されているとはいえない。理由は以下のとおりである。

④ 適切な落札率とその効果について

i 落札率の目安

全国市民オンブズマン連絡会議によると、落札率95%以上の入札は「談合の疑いがきわめて強い」、落札率90%以上の入札は「談合の疑いがある」とされている。そして、適切な入札が行われると、落札率は80%台以下になるとされている。

全国市民オンブズマン連絡会議 談合問題分科会ホームページより

(<http://www.ombudsman.jp/dangou/>)

「談合疑惑度

全国市民オンブズマン連絡会議では、過去の談合訴訟や、公正取引委員会の審判、さらに全国落札率調査をふまえ、落札率95%以上を「談合の疑いがきわめて強い」、落札率90%以上を「談合の疑いがある」としています。全国調査の結果を見ると、真の競争入札（一般競争入札）が行われると落札率が80%台以下になると考えています。」

談合の有無は別論として、同連絡会議の基準によると、落札率が90%以上である場合は経済性が十分に確保されていないという評価になる。

実際に、札幌市下水道局において発生した平成15年から平成17年までの官製談合では、その落札率が92～97%であったとのことであり、このことに鑑みれば、平均95%超である札幌市立大学の競争入札は経済性が十分確保されているとは言い難い。

また、札幌市立大学の出資者である札幌市は、入札改革を毎年継続して実施している。その結果、平成14年度の工事関係の平均落札率は93.91%であったが、平成21年には84.54%まで下がり、業務関係についても同じく82.78%から74.33%へと落札率が下がっている。なお、その後平成24年度からは徐々に落札率が高くなっているが、平成26年度6月末現在の落札率はそれぞれ工事関係が90.56%、業務関係が76.70%である。よって、やはり札幌市立大学の平均入札率は高く、経済性が十分

確保されているとは言い難い。

ii 落札率低下による効果

札幌市立大学の平成23年度から平成25年度の競争入札落札額総額は以下のとおり11億1499万6240円である。よって、仮に競争入札における落札率が10%低下して85.6%となれば、3年間で約1億1149万円の経費が節減できたことになる。よって、落札率が下がった場合の効果は非常に大きい。

【3-3-III-図表3 平成23～25年度落札額計算表】

単位:円

平成23年度		平成24年度		平成25年度	
1	87,820,000	1	340,000,000	1	41,409,600
2	74,701,440	2	217,500,000	2	3,960,000
3	29,796,000	3	14,900,000	3	3,600,000
4	26,880,000	4	5,300,000	4	7,291,200
5	12,600,000	5	10,400,000	計	56,260,800
6	21,696,000	6	4,300,000		
7	16,800,000	7	19,969,200		
8	45,800,000	8	9,404,400		
9	7,000,000	計	621,773,600		
10	7,200,000				
11	16,970,000				
12	6,200,000				
13	7,094,400				
14	25,440,000				
15	12,450,000				
16	5,172,000				
17	22,620,000				
18	10,722,000				
計	436,961,840				

3か年合計
1,114,996,240

(包括外部監査人作成資料)

⑤ 一般競争入札と落札率について

札幌市は、毎年、多種多様な入札改革を実施しているため、入札改革の手法のうち、どの手法が最も効果的であったのかを明確に分析することは容易ではない。

しかし、工事契約及び業務契約双方の入札の落札率が継続して減少し始めたのは平成18年度であり、札幌市はこの年度から制限付き一般競争入札の拡大を開始している。また、

平成20年度には制限付き一般競争入札を原則化して250万円超の工事及び100万円超の業務について一般競争入札を採用した。そして同年度及び翌平成21年度も落札率は低下している。

よって、一般競争入札の対象を拡大したことが落札率の低下に影響を及ぼしたものと考えることができる。

一般競争入札の対象を拡大すると落札率が下がるのは、指名競争入札において他の指名業者が判明すると、当該業者の入札傾向や技術力及び繁忙状況を勘案しながら当該業者の入札額がある程度予想されるからではないかと思われる。

他方で、一般競争入札では、このような予測をすることが極めて困難である。なぜなら、指名競争入札と異なり入札可能性のある業者が十分に絞りきれず、いくら予測をしても想定外の業者が廉価で入札してくる可能性があり、結局、落札を目指すのであれば企業体としてなし得る限りの努力をした価格で入札するほかないからである。

以上、公正及び機会均等が十分に確保される一般競争入札が理論上は経済性の確保に最も効果的であるはずであること、札幌市において一般競争入札の範囲を拡大したことが落札率の低下に影響を及ぼしていると思われること、指名競争入札では競合他社の動向が推測しうる余地が生じると思われることから、一般競争入札の適用対象を拡大することが落札率低下に寄与するものと解される。

⑥ 入札手続と落札率について

上記のとおり、指名競争入札において他の指名業者が判明すると、一定の予測を立てることが可能となり、競争原理が十分に働かないおそれがあると解される。

ところで、札幌市立大学では指名競争入札において指名業者を事前に公表しているわけではない。よって、そもそも他の指名業者を知ること自体が困難なはずである。にもかかわらず、指名競争入札において落札率は高い。指名競争入札よりも落札率が低くなるはずの一般競争入札の落札率も1件を除き90%超となっている（図表2参照）。

よって、落札率を低下させ経済性を確保するためには、入札手続の概要を把握した上で、指名業者又は入札希望者が他の業者に判明しないよう、念のため工夫をしておくことが有益であると思われる。

また、札幌市立大学の入札においては談合の事実は把握されていないが、この点についても念のために、談合をなしうる環境があるのならば、これを改善しておくことが有益であると思われる。

ただ、札幌市立大学は学生数 8 1 0 人（札幌市立大学の平成 2 5 年度年報 1 7 1 頁）、全 2 学部という小規模の大学であり、政令指定都市である札幌市とは規模も入札の対象となる契約数も大きく異なる。そのため、同市のように多種多様な入札改革を次々に行うことは人的にも費用的にも不可能である。

よって、以下では札幌市立大学における入札手続の流れを踏まえて、同大学の規模等も勘案し、監査人の見解とその理由を述べることにする。

なお、参考として札幌市立大学における入札の手順を以下に挙げておく。

【3-3-III-図表 4 札幌市立大学における入札の手順】

一般競争入札の手順	指名競争入札の手順
1 仕様の決定 どのような工事を依頼するか決定。	
2 積算 価格調査、参考見積もり徴取。	
3 契約方法の決定 一般競争入札を選択。	3 契約方法の決定 指名競争入札を選択。
(参加者の選考・指名なし)	4 参加者の選考 3名以上を指名。
5 一次伺い 決裁区分等の決定	
6 公告 入札する内容、入札日時・場所、参加資格等を公告。	6 指名通知 参加者に対し、入札する内容、入札日時・場所等を通知。
7 予定価格の設定 積算額をもとに予定価格調書を作成し封緘・封印。	
8 入札実施、落札者の決定	

(包括外部監査人作成資料)

(2) 監査内容

平成 2 3 年度から平成 2 5 年度に行われた入札案件の簿冊等の資料の査閲、及び札幌市立大学ホームページの情報開示状況を閲覧確認し、札幌市立大学担当者から運用及び取扱いをヒアリングした。

(3) 監査の結果及び理由

① 一般競争入札制度を用いる基準についての結果及び理由

【意見】 一般競争入札の範囲を拡大すべきである。

【理由】

札幌市立大学では上記のとおり契約金額が5000万円を超える工事又は契約金額が2700万円以上の物品又は役務提供に係る契約については一般競争入札が用いられ、その余の契約については指名競争入札又は随意契約が用いられている。

しかし、あくまでも札幌市立大学の規程上は一般競争入札が原則であり、5000万円以下の工事又は契約金額が2700万円未満の物品又は役務提供に係る契約について一般競争入札を用いても問題はない。

札幌市立大学では、5000万円以下の工事又は契約金額が2700万円未満の物品又は役務提供に係る契約については十分に一般競争入札が用いられているとまではいえず、これは一般競争入札が契約方式の原則であることを尊重した取り扱いとは言い難い。

また、上記のとおり、札幌市において一般競争入札の適用範囲を250万円超の工事及び100万円超の業務にまで拡大することで一定の成果を上げていと解されることに鑑みると、札幌市立大学においても事務処理に無理のない範囲で一般競争入札の対象を拡大するのが妥当と考える。

② 入札参加資格の事前審査についての監査の結果及び理由

【意見】 入札参加資格の審査については、事後審査型を徹底すべきである。

【理由】

一般競争入札であっても、業務内容等に応じて、札幌市の例により入札参加資格に一定の制限が設けられる（札幌市立大学契約規程第3条）。

札幌市立大学契約規程第3条 一般競争入札に加わろうとする者（以下「競争入札参加者」という。）の資格については、札幌市の例による。

（2項略）

それ自体は適切な業務遂行を担保するためのものであり、過度の制限で無い限り問題と

はならないと考える（ただし、例えば加重的な資格制限により入札に参加可能な業者が極めて限定され、これにより実質的に指名競争入札と変わらないといえる場合などは問題となるであろう。）。

しかし、この入札参加資格を入札の開札前に確認すると、結局は開札日前に入札参加希望業者が入札担当職員に明らかとなり、当該業者の情報が第三者に漏洩する可能性が理論上は生じうる。

入札参加資格の審査は、落札者が決定してから当該落札者について実施することで足り、万が一、当該落札者が入札参加資格を欠く場合はこれを失格とした上で、次点の者を改めて落札者とすることで足りる。

よって、事前審査をする必要性は乏しい。

札幌市立大学職員からのヒアリングでも、事前審査型を採用する必要性は特段ないとのことであった。

札幌市立大学においては、監査人が調査したところ1件のみではあるが、入札参加資格を開札日前に事前審査しているケースが見受けられた。

入札参加資格の審査については、事後審査型を徹底すべきである。

③ 積算情報の管理方法についての監査の結果及び理由

【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。

【理由】

仮に入札参加希望業者に予定価格又はその算定資料が漏れて談合が生じた場合、落札者は予定価格に出来る限り近い金額（あまりに近接すると談合が疑われるため一定程度落札率を下げることもありうるがここでは考慮しない）で落札し、利益を確保しようとするものと思われる。

そのため、予定価格算出の基礎資料となる積算情報等に担当者以外の者が接することがないように厳重に管理する必要がある。

この点、札幌市立大学では、予定価格は、入札日の1～2日程度前に積算資料をもとに当該契約の決裁権者が確定し、それを予定価格調書に手書きの上で直ちに封緘して第三者の接触が極めて困難な場所に保管するという取扱をしているとのことである。

このように予定価格調書の取扱は厳重であるが、他方で、予定価格の基となる積算資料

については、そこまでの嚴重な対応がなされていなかった。

そこで、例えば当該積算資料がデータファイルの場合は同ファイルにパスワードロックをかけた上でこれにアクセスした場合にはアクセスログが残るよう設定するなど、担当者以外のアクセスが出来ず、仮にアクセスをした場合はそれが記録として残るよう適切な措置を執るべきである。

なお、大学担当者を通じて札幌市立大学を担当するシステムエンジニアに確認をしたところ、かかる設定をすることは可能とのことであった（ただし詳細なログを残すには100万円ほどするソフトの購入が必要とのことである。）。

④ 入札方法についての監査の結果及び理由

【意見】 入札方法として、郵送入札等の採用を検討するべきである。

【理由】

札幌市立大学の入札方法は、入札者が入札書を持参のうえ指定日時に大学に来訪し、大学内の所定の会場で入札のうえ直ちに開札し、落札者を決定するというものである（以下、このような入札方法を「持参入札」という。）。

しかし、誰が参加するのかを開札まで不明としておくことが入札希望業者間の話し合いの可能性を可及的に防止するためには必要であり、開札直前であったとしても、入札参加希望者が一堂に会することは避けるべきである。

そこで、例えば私書箱を設定して当該私書箱宛てに配達証明郵便で送付してもらうことや、配達日指定郵便により札幌市立大学宛てに送付するといった郵送入札の採用を検討するべきである。

費用が許せば電子入札制度が望ましいが、札幌市立大学の規模等に鑑みると、郵送入札が適当ではないかと考える。

⑤ 入札結果の公表内容についての監査の結果及び理由

【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るべきである。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るべきである。

【理由】

入札結果の公表は、手続の透明性の確保のほか、仮に談合がなされていれば不自然な落札率や入札額の公表につながることから、談合抑制的な効果が期待でき有用と考える。

札幌市立大学では入札結果をホームページで開示しており、この点は適切と考える。

しかし、開示されているのは一般競争入札についてのみであり、指名競争入札の結果は公表されていない。

一般競争入札よりも指名競争入札の方が入札希望業者間で話し合い等を行うことが理論上容易であることは既に述べたとおりであり、これに対する抑止という見地から、指名競争入札においても入札結果を公表すべきである。

また、札幌市立大学のホームページを見る限り、開示事項が統一されておらず、若干ではあるが、各入札者の名称及び入札額、予定価格の記載がないものがあり、また、落札率の記載がないものが散見された。

手続の透明性確保及び談合抑制的な効果を期待するために、予定価格、落札額、入札参加者、各参加者の入札金額、及び落札率まで公表することが妥当と考える。

2 プロポーザル方式について

(1) 概要

① プロポーザルの意義と札幌市立大学における取扱について

プロポーザル方式とは、簡単に言えば、価格競争による契約相手方の選定ではなく、応募者の企画提案を総合的に評価して契約当事者を選定する方式である。

札幌市立大学では、毎年、監査法人による監査、及び平成21年度に公式ホームページリニューアル等業務について、プロポーザル方式が用いられている。

プロポーザル方式は札幌市立大学の規程に直接規定されているわけではない。しかし、同方式では、価格のほか、その他の要素（例えば業務経歴、実績、業務処理体制、業務についての考え方、表現力、企画力、提案力、構成力、訴求力、業務計画、業務手法など）を考慮した競争が実施され、その結果、契約当事者1名を選定し契約締結に至ることに鑑みれば、契約方式としては、1人から見積書を徴しその見積書提出者と契約を締結する特定随意契約といえる。

なお、札幌市立大学では、予定価格が500万円を超える場合は随意契約ではなく指名

競争入札が、20万円以上の場合には相見積もりが必要となるが（図表1）、札幌市立大学会計規則第39条1項において、契約の性質又は目的が一般競争入札又は指名競争入札（以下「競争入札」という）に適さないときは「随意契約によることができる」と定められ、さらに札幌市立大学契約規程31条、同第46条、札幌市物品・役務等事務取扱要領第91条1項により一定の場合に特定随意契約によることが認められている。

札幌市立大学会計規程 第39条 契約が次の各号のいずれかに該当するときは、随意契約によることができる。

- (1) 契約の性質又は目的が一般競争入札又は指名競争入札（以下「競争入札」という。）に適さないとき。
- （2項以下略）

札幌市立大学契約規程 第31条 随意契約によろうとするときは、第3条の資格を有する者のうち、2人以上から見積書を徴するものとする。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、1人から見積書を徴することで足りる。

- (1) 予定価格が20万円未満のとき。
- (2) 機械、見本品、美術品等で他に求め難い物件の購入のとき。
- 2 次の各号のいずれかに該当する場合は、見積書を徴しないことができる。
 - (1) 国、地方公共団体その他公法人与契約をするとき。
 - (2) 法令に料金又は価格が定められているものについて契約をするとき。
 - (3) 消耗品等で、1件1万円未満のものを購入するとき。
 - (4) 緊急を要するとき、その他特別の事情があるとき。

同第46条 法人における契約に関し、この規程に定めのない事項については、札幌市の例による。

札幌市物品・役務等事務取扱要領第48条 前2条の規定にかかわらず、次の表の説明欄に掲げる場合には、特定者から見積書を徴することができる。この場合には、一次伺書において、次の表に掲げる表示（その他の項に掲げる場合にあっては、当該表示及び該当する施行令の規定）を記載するものとする。

表示説明	説明
その他	上記のほか、施行令第167条の2第1項

	第2号から第9号までの規定の一に該当する場合
--	------------------------

(表示説明が小額及び特定販売品の場合及び2項以下略)

同第91条 次のいずれかに該当する場合は、特定者から見積書を徴することができる。

予定価格	内容
100万円超のとき	施行令第167条の2第1項第2号から第9号までの規定のいずれかに該当する場合

(100万円以下の場合及び2項以下略)

地方自治法施行令 第六十七條の二 地方自治法第二百三十四條第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

(一号略)

二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

三 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成十七年法律第二百二十三号）第五条第十一項に規定する障害者支援施設（以下この号において「障害者支援施設」という。）、同条第二十五項に規定する地域活動支援センター（以下この号において「地域活動支援センター」という。）、同条第一項に規定する障害福祉サービス事業（同条第七項に規定する生活介護、同条第十三項に規定する就労移行支援又は同条第十四項に規定する就労継続支援を行う事業に限る。以下この号において「障害福祉サービス事業」という。）を行う施設若しくは小規模作業所（障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第二条第一号に規定する障害者の地域社会における作業活動の場として同法第十八条第三項の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。以下この号において同じ。）若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和四十六年法律第六十八号）第

四十一条第一項 に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第二項 に規定するシルバー人材センター若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和三十九年法律第百二十九号）第六条第六項 に規定する母子・父子福祉団体若しくはこれに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者（以下この号において「母子・父子福祉団体等」という。）が行う事業でその事業に使用される者が主として同項 に規定する配偶者のない者で現に児童を扶養しているもの及び同条第四項 に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子・父子福祉団体等から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。

四 新商品の生産により新たな事業分野の開拓を図る者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が新商品として生産する物品を、普通地方公共団体の規則で定める手続により、買い入れる契約をするとき。

五 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

六 競争入札に付することが不利と認められるとき。

七 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

八 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。

九 落札者が契約を締結しないとき。

本件の監査法人による監査及び公式ホームページリニューアル等業務は、それぞれ監査の安定性や方針等、及びホームページリニューアル等に求められる高度のデザイン性が求められること等から、契約の性質及び目的からみて競争入札に適さないといえる。よって、プロポーザル方式を採用すること自体に問題はないと考える。

② プロポーザルにおける留意点について

プロポーザル方式が許される場合、価格という客観的な要素以外の諸要素を勘案して契約の相手方を選定することになるため、恣意的な選定と疑われないよう当該諸要素の考慮方法に十分配慮すべきである。

かかる視点から札幌市立大学のプロポーザル方式について監査を実施した。

(2) 監査内容

平成23年度から平成25年度に実施されたプロポーザル案件の簿冊（ただし必要に応じて平成22年度以前の簿冊）を査閲のうえ、プロポーザル方式採用の理由及び運用につき札幌市立大学担当者からヒアリングした。

(3) 監査の結果及び理由

① 監査法人のプロポーザル方式についての監査の結果及び理由

【意見】 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。

【理由】

札幌市立大学では任意監査人選定のプロポーザルにおいて、実績、体制、業務内容及び経費（価格）を考慮している。そのうち業務内容においては本件業務の実施体制、監査計画、監査実施手法を考慮しており、その中で監査日数も考慮要素となる。

札幌市立大学では、平成19年度から平成26年度まで、A監査法人を任意監査人とする監査契約を締結しているところ、平成21年度から平成24年度のプロポーザルには、当該A監査法人とB監査法人の2名が参加していた。

札幌市立大学は、平成21、22、及び24年度のプロポーザルでは、監査日数を相対評価し、監査日数が考慮される項目で、その日数が多いB監査法人に高得点を付した。

しかし、平成23年度のプロポーザルでは、監査日数を比較した相対評価ではなく絶対評価を行い、同項目についてプロポーザルに参加したA監査法人及びB監査法人の双方とも同じ点数を与えた。なお、この年度でも同日数はB監査法人の方が多かった。

そのため、仮に平成23年度のプロポーザルにおいて他の年度（平成21、22及び24年）と同様の相対評価をした場合、監査日数を考慮要素とする項目ではB監査法人に高得点が付され、平成23年度の任意監査人には過年度とは異なりB監査法人が選任されていた余地がある。

考慮する諸要素及び当該諸要素の評価方法はその時々札幌市立大学の方針や検討により変化することは当然あり得るとしても、上記のとおり連続する年度のうちある特定の年

度だけ評価方法を変え、それが結果に影響を与えた可能性がある場合は、恣意的なものとの疑義が生じかねない。

よって、上記のとおり意見する。

② ホームページリニューアル等業務のプロポーザルについての監査の結果及び理由

【結果】 特に指摘すべき事項はない。

【理由】

本件業務は、美的感覚やデザインに関するものであるため、競争入札よりもプロポーザルによる特定随意契約が適切である。選考方法も、企業の実績及び安定性を重視した第一次審査、及びデザイン等の表現力を重視しつつ多数の参加者による順位点方式を取り入れた第二次審査の二段階で行われている。これら各審査の目的はそれぞれ明確で、審査員も第一次審査は4名、デザインという主観的要素が重視される第二次審査では25名という多数が参加することで、恣意性が排除されるようになっていた。評価項目にも不合理な点はみあたらなかった。よって、本件業務を相見積もりとせずプロポーザル方式を採用したこと、及びプロポーザルの実施方法の双方とも適正と考える。

3 相見積もりについて

(1) 概要

既に述べているとおり、札幌市立大学では、随意契約において予定価格が20万円以上500万円未満の場合には相見積もりをする必要がある。

相見積もりをする趣旨は、競争原理を働かせ、より低額で物品等を入手するためである。よって、その趣旨を損なうような相見積もりの方法は避けるべきである。例えば、相見積もり先を固定することは不適切である。なぜなら、常に一方が相見積もりに勝利している（より低額な見積もりを出している）場合には競争原理が十分に機能しているといえるか疑問であるし、相手方が固定化すると相見積もりにおける参加会社が容易に推測できるため、見積額が高止まりするおそれが生じ、競争原理が十分に機能しない可能性があるからである。

そこで札幌市立大学における相見積もり状況を監査した。

(2) 監査内容

平成22年度から平成25年度の相見積もり実施状況に関する資料を査閲のうえ、札幌市立大学担当者からヒアリングをした。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学では、デジタル印刷機について4年連続同じ業者2社（A社及びB社とする）に相見積もりをし、A社が4年連続で契約当事者となっているケースが見受けられた。

札幌市立大学担当者によると、当該デジタル印刷機を扱う業者は札幌圏内にA社B社のほかC社の3社あるとのことであった。よって、相見積もり先を2社に固定する必要はない。また、現状では上記A社及びB社のうち契約締結をしたA社が、上記C社に保守管理を委託しているとのことであった。そうであればC社を相見積もりの対象とすることで、より廉価の契約を締結できた可能性は少なくないと思われる。

このような例が確認されたのは1件のみであったが、先に述べた理由により、相見積もり先が固定化しないよう配慮すべきである。

4 特定随意契約について

(1) 概要

特定随意契約とは、契約の相手方を選定するのに競争の方法によることなく、任意に特定の者を選んで契約する方式のうち、複数の者から見積書を徴するのではなく、特定の者から見積書を徴するものをいう。

競争原理による経済性確保のため契約については一般競争入札が原則とされており、随意契約とする場合は相見積もりをして競争原理を働かせることが望ましい。それゆえ、

特定随意契約を用いることができるのは、以下のとおり、札幌市立大学契約規程第31条所定の場合のほか、札幌市立大学契約規程46条により準用される札幌市物品・役務等事務取扱要領の第48条1項及び第91条1項に規定のある地方自治法施行令第167条の2第1項第2号から第9号までの規定の一に該当する場合とされている(条文は上記で紹介済みである)。

そこで、特定随意契約ができる場合を限定した趣旨が守られているかを監査した。

(2) 監査内容

平成25年度における業務委託契約のうち特定随意契約となっているものとして札幌市立大学から提供を受けたリスト、当該契約の簿冊を査閲のうえ、札幌市立大学担当者からヒアリングした。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

調査の結果、学生の健康診断について「本学内において受診が可能で、受診日程についても事前調整が図られる。」「(当該業者は)200以上の学校・施設の健康診断業務を受託している。このことから、安全で、かつ、確実な業務の履行が見込まれる。」との理由で特定随意契約を締結しているケースに接した。

また、職員の健康診断についても、「札幌市が札幌市職員に対して実施している健康診断に準じた内容の健康診断を実施できること」「学生に対する健康診断も委託しており、他の医療機関で一般検診として受診する場合と比較し、業務効率化が図られること」「前年度以前の健康診断も委託していることから、職員の健康管理について経年変化を見ることができ、診断や指導が行いやすいこと」という理由で、特定随意契約を締結しているケースに接した。

しかし、これらの契約が、特定随意契約を認めるいずれの条項のどの要件に該当したのかが判然としない。後者は根拠規定として札幌市立大学契約規程第28条4項を挙げているが、同条項はあくまでも「随意契約」とすることを認める規定にすぎず、「特定随意契

約」とすることまでは認めていないのであり、特定随意契約が認められる事由が存したのかが判然としない。

札幌市立大学契約規程第28条 会計規則第39条第9号の規定により随意契約に
よることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- (1) 予定価格が500万円を超えない契約をするとき。
- (2) 国又は地方公共団体と契約をするとき。
- (3) 外国で契約をするとき。
- (4) 前各号に定めるもののほか、随意契約とする必要がある特別の事由があるとき。

特定随意契約は競争原理が働かないため認められる場合が限定されていることは既に述べたとおりである。そのため、特定随意契約とする場合はその根拠規定を確認し、その規定の該当事由の有無を適切に確認する必要がある、その担保として適切な記録化を行うべきである。

IV 奨学金及び減免

1 概要

経済的理由等により、入学金および授業料の納付が困難である者を対象に修学の継続を容易にし、教育を受ける機会を確保することを目的に、札幌市立大学では入学金・授業料の減免制度を設け、また、奨学金制度の斡旋を実施している。

(1) 入学料・授業料

法人法では、その業務に関して料金を徴収する際は、下記の規定を設けている。

法人法 第二十三条（料金）

地方独立行政法人は、その業務に関して料金を徴収するときは、あらかじめ、料金の上限を定め、設立団体の長の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

2 設立団体の長は、前項の認可をしようとするときは、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。

札幌市では、上記の規定に基づき、平成18年4月4日に札幌市立大学が定める料金の上限について、議会の議決を経て、下記の料金の上限が認可された。

【3-3-IV-図表1 札幌市立大学が定める料金の上限(大学)】 (単位:円)

区 分	入学検定料	入学料		授業料
		札幌市内居住者	札幌市外居住者	
学部生	17,000	141,000	282,000	年額 535,800
科目等履修生等	9,800	14,100	28,200	1単位 14,800
研究生	9,800	42,300	84,600	月額 29,700

また、平成22年4月の大学院の開設に向けて、平成21年2月25日に札幌市立大学が定める料金の上限について、議会の議決を経て、下記の料金の上限が認可された。

【3-3-IV-図表2 札幌市立大学が定める料金の上限(大学院)】

(単位:円)

区 分	入学検定料	入学料		授業料
		札幌市内居住者	札幌市外居住者	
大学院生	30,000	141,000	282,000	年額 535,800
科目等履修生等	9,800	14,100	28,200	1単位 14,800
研究生	9,800	42,300	84,600	月額 29,700

なお、上記の入学料および授業料の改定は、開校以来されていない。

(2) 奨学金制度

奨学金には日本学生支援機構の制度のほか、札幌市を含む地方公共団体や民間の奨学団体が実施する制度がある。これらの募集は奨学団体が直接募集するもののほか、大学経由で募集する日本学生支援機構の奨学金については大学の掲示等で学生に広報する方法が採られ、札幌市立大学では4月中旬に学生説明会を実施している。

日本学生支援機構の奨学金は利息の付かない第一種奨学金と利息の付く第二種奨学金のほか、これらとあわせて入学時の一時金として貸与する入学時特別増額貸与奨学金がある。なお、これらの奨学金は大学卒業または大学院終了後に返還の義務を負うことになる。

日本学生支援機構の奨学金の貸与額は下記のとおりである。

【3-3-IV-図表3 日本学生支援機構の奨学金の貸与額】

学部生	第一種	自宅通学	月額 30,000 円・45,000 円から選択
		自宅外通学	月額 30,000 円・51,000 円から選択
	第二種※	自宅・自宅外共通	月額 30,000 円・50,000 円・80,000 円・100,000 円・120,000 円から選択
大学院生	第一種	博士前期課程	月額 50,000 円・88,000 円から選択
		博士後期課程	月額 80,000 円・122,000 円から選択
	第二種※	前期・後期課程 共通	月額 50,000 円・80,000 円・100,000 円・130,000 円・150,000 円から選択
入学時特別増額貸与奨学金※			100,000 円・200,000 円・300,000 円・400,000 円・500,000 円

第二種奨学金は年利3.0%が上限とされ、入学時特別増額貸与奨学金は年利3.2%が上限となっている（在学中は無利息）。

（札幌市立大学ホームページより、包括外部監査人一部加筆）

また、平成26年3月31日現在の奨学金の貸与状況は下記のとおりである。

【3-3-IV-図表4 奨学金の貸与状況】（単位：名）

学 年	日本学生支援機構		その他	計
	第一種	第二種		
1 学年	42	45	2	89
2 学年	42	54	1	97
3 学年	46	51	4	101
4 学年	46	49	1	96
助産学専攻科	1	2	2	5
大学院1年生	5	1	0	6
大学院2年生	6	3	6	15
合計①	188	205	16	409
① / 学生数 824 名※	22.8%	24.9%	1.9%	49.6%

※ 平成25年5月1日現在の学生数は札幌市立大学年報 平成25年度 P171より

（札幌市立大学年報 平成25年度 P172を包括外部監査人一部加筆）

上記3-3-IV-図表4より、学生数の約半数が各種奨学金の貸与または給付を受けている実態がわかる。

（3） 減額免除制度

札幌市立大学では、ひっ迫した家計の事情または風水害等の災害のため、入学料や授業料の納付が著しく困難な学生で、かつ、学業優秀と認められる場合に、一定の授業料または入学料の免除を受けようとする学生は申請を行い、選考の上、減額免除が必要と認められる場合には、入学料や前期分または後期分の授業料の全額あるいは半額を減額免除する制度を設けている。

授業料等に関する規則 第11条（授業料等の免除等）

第8条に定める場合のほか、授業料等の免除、徴収猶予等については、別に定める。

授業料及び入学料の免除等に関する規程

第2条（授業料の減額又は免除）

学長は、次の各号のいずれかに該当する者に対して、授業料を減額し、又は免除することができる。

- (1) 経済的理由によって納付が困難であり、かつ、学業優秀と認められる者
- (2) 授業料等規則において定められた授業料の前期及び後期の納付月前6月以内（新たに入学する者に対する当該入学する日の属する期に係る減額又は免除の場合は、1年以内）において、学資を主として負担している者（以下「学資負担者」という。）が死亡し、又は本人若しくは学資負担者が風水害等の災害を受け、納付が著しく困難であると認められる者
- (3) 学長が前号に準ずる事由があると認めた者

2 前項第2号又は第3号に該当する者に対する減額又は免除は、同項第2号又は第3号に定める事由の発生日の属する期の翌期に納付すべき授業料について行うものとする。ただし、当該事由の発生日が同日の属する期に係る授業料の納付期限前であり、かつ、当該期に係る授業料を納付していない場合は、当該期に係る授業料を減額し、又は免除することができる。

3 授業料の免除の額は、各期分の授業料の全額又は半額（その額に1円未満の端数がある場合は、これを切り捨てるものとする。）とする。

第9条（入学料の減額又は免除）

学長は、次の各号のいずれかに該当する者に対して、入学料を減額し、又は免除することができる。

- (1) 入学前1年以内において、学資負担者が死亡し、又は本人若しくは学資負担者が風水害等の災害を受け、納付が著しく困難であると認められる者
- (2) 学長が前号に準ずる事由があると認めた者

具体的条件としては、授業料及び入学料の免除等に関する規程の第2条1項（1）で経済的理由によって納付が困難であり、かつ、学業優秀と認められる者についての規定があ

り、授業料減額免除に関する選考基準を定める細則については下記の規定がある。

授業料減額免除に関する選考基準を定める細則

第8条（家計基準）

家計基準においては、総所得金額が別表第2-1、別表第2-2及び別表第2-3に定める半額免除に係る収入基準額以下の者を対象者とする。減額免除の選考は次に掲げる家計評価額により判定するものとする。

(1) 家計評価額の算出は、次の式のとおりとする。

$$\text{家計評価額} = \text{総所得金額} - (\text{半額免除に係る}) \text{収入基準額}$$

(2) 前項に規定する総所得金額は、次に掲げる算式により算定する。

$$\text{総所得金額} = \text{総収入金額} - \text{必要経費} - \text{特別控除額}$$

- 2 上記に規定する総所得金額とは、申請者の属する世帯の金銭、物品などの前年1年間（前年1月～12月）の総収入金額から、必要経費及び特別控除を差し引いた金額をいう。総所得金額の算定において、各人の所得金額の千円未満は切捨てて適用する。また、後期分授業料の減額免除に係る総所得金額の算定にも、前年1年間（1月～12月）の収入金額を基礎として算定する。

第11条（学力基準）

規程第2条第1号に規定する「学業優秀と認められる者」とは、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

(1) 学部生、専攻科生

ア 1年次生

入学試験に合格したという結果をもって学業優秀とする。1年次後期分については、(1年次)1セメスターの必修科目の単位をすべて修得している者とする。

イ 2年次生以上

当該期の前セメスターまでの必修科目の単位をすべて修得している者で、標準修得単位を修得していることをもって学業優秀と認めることとする。標準修得単位とは、卒業に必要な単位数を8セメスターで割ったものをもって、1セメスターの標準修得単位とする。(少数点以下は四捨五入する。)

ウ 前記ア、イに限らず特別な事由があると認められる場合には、減額免除の対象とすることができる。

(2) 大学院生

ア 1年次生

入学試験に合格したという結果をもって学業優秀とする。1年次後期分については、(1年次) 1セメスターの学業成績の順位がおおむね上位2分の1以内の者とする。

イ 2年次生以上

当該期の前セメスターまでの必修科目の単位をすべて修得している者で、標準修得単位を修得し、学業成績の順位がおおむね上位2分の1以内の者とする。

標準修得単位とは、卒業に必要な単位数を4セメスターで割ったものをもって、1セメスターの標準修得単位とする。(少数点以下は四捨五入する。)

ウ 前記ア、イに限らず特別な事由があると認められる場合には、指導教員の推薦をもって、減額免除の対象とすることができる。

また、札幌市立大学の授業料の減額免除の実施可能額として、授業料収入予定額の5%に相当する額を範囲内と定め、減額免除の選考方法は下記のように定めている。

授業料減額免除に関する選考基準を定める細則

第6条 (減額免除実施可能額)

減額免除実施可能額は、授業料収入予定額の5%に相当する額の範囲内とする。上記に定める授業料収入予定額は、1学年の定員に授業料(年額)の2分の1に相当する額を乗じて得た額とする。ただし、天災による災害によって授業料の納入が著しく困難であると認められる者が多数生じた場合は、この限りでない。

第7条 (減額免除選考方法)

減額免除実施可能額により算定された減額免除実施額内で、半額免除の家計基準額に該当する者を家計評価額のマイナスの多い順に半額免除とする。学力基準による順位付けは行わない。また、半額免除を優先とし、減額免除実施額に余剰がある場合、全額免除を申請した者のうち、別表第1-1、別表第1-2及び別表第1-3の全額免除の家計基準額に該当する者で、半額免除の家計評価額のマイナスの多い順に、特別な事情がある者を全額免除とすることができる。

過年度の授業料の減額免除の選考結果は、下記のとおりである。

【3-3-IV-図表5 授業料の減額免除の選考結果】

(単位：人)

	学期	申請者 数	要件 除外※ ¹	不許可 ※ ²	全額 減免者	半額 減免者	減額免除者 計
平成18年度	前期	8	0	0	0	8	8
	後期	10	1	0	2	7	9
平成19年度	前期	14	0	0	0	14	14
	後期	16	0	0	0	16	16
平成20年度	前期	31	0	0	0	31	31
	後期	37	0	0	0	37	37
平成21年度	前期	50	0	0	0	50	50
	後期	58	1	0	0	57	57
平成22年度	前期	58	2	0	0	56	56
	後期	61	2	0	0	59	59
平成23年度	前期	64	4	0	(5)	60	65(5)
	後期	60	0	0	(6)	60	66(6)
平成24年度	前期	77	0	0	(4)	77	81(4)
	後期	85	0	7	(5)	78	83(5)
平成25年度	前期	83	1	4	0	78	78
	後期	90	2	10	0	78	78

※1 要件除外とは家計基準または学力基準で要件を満たしていない者

※2 不許可とは減額免除実施可能額超過のための許可されなかった者

() は特別措置として実施した東日本大震災の被災に伴う全額免除者数

(包括外部監査人作成資料)

上記3-3-IV-図表5より、平成25年度前期及び後期では学生数824名(平成25年5月1日現在)のうち、約1割の学生が減額免除を受けている状況である。

また、平成24年度後期の減額免除の審査時から、減額免除実施可能額が超過するため、減額免除の選考基準を満たしながら不許可となる学生(平成24年度後期7名、平成25年度前期4名、後期10名)がいることがわかる。

2 監査内容

監査は、授業料の減額免除が札幌市立大学の規程や細則に従って、審査が実施されているかの確認をした。具体的には、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および解釈の確認並びに減額免除に係る申請書の記載項目の確認を実施した。

また、直近の平成25年度後期の授業料の減額免除申請数90名のうち、9件をランダムに抽出し、家計評価額の算定が適正に計算されているかを検証した。

3 監査結果及び理由

【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。

【理由】

① 平成25年度後期の授業料の減額免除審査資料をランダムに9件抽出し、その家計評価額の算定が適正に計算されているかを検証したところ、家計基準の特例計算及び通学区分（自宅または自宅外）の計算で計2件の誤りを確認した。現在のチェック体制は芸術の森キャンパスと桑園キャンパスの担当者が3回の突合せ作業を実施しているとの回答であったが、そのような厳重なチェック体制下でなぜそのような計算チェック漏れがあったのか検証すべきである。授業料の減額免除申請者は経済的理由により、授業料の納付が困難な者であることから、その審査は慎重に行うべきものであり誤りは許されるものでない。二度とこのような誤りが発生しないようにするためにチェック体制の強化が必要である。

なお、札幌市立大学より今回の指摘により家計評価額の再計算を行ったが、その結果、授業料減額免除対象者に影響はなかったとの回答があり、また過去の事例に関して同様の確認を行ったところ授業料減額免除対象者に影響が生じなかったとのことであった。

② 授業料減額免除に関する選考基準を定める細則第8条2項には「総所得金額とは、申請者の属する世帯の金銭、物品などの前年1年間（前年1月～12月）の総収入金額から、必要経費及び特別控除を差し引いた金額をいう。」とされているが、申請者の属す

る世帯に申請者本人を含めるか否かの規程が存在していない。また、退職金や保険金などは総収入金額に含めないものとして審査処理がされているが、申請者に提出させる授業料減額免除申請書の家族及び所得の記載欄に給与以外の所得金額として退職金や保険金など記載する欄があり、かつ、臨時的所得の場合には支払い証明書の提出を求めるなどとしており臨時的所得の取扱いについて一貫性がない。

- ③ 授業料減額免除に関する選考基準を定める細則第9条に「学生本人が受けている奨学金の取扱いは、選考時の参考指標として取扱う」と規定されていて、授業料減額免除申請のしおりの中にも申請者本人の前年度（前年4月から今年3月の間）の奨学金を記載させる欄がある。しかし、札幌市立大学では奨学金の取扱いについて「今までの授業料減額免除の審査過程で具体的に活用したことはない」との回答を得たが、細則に記載されているとおりの運用がされていないのは問題である。また、「今後は減額免除制度や奨学金制度の趣旨を踏まえ、札幌市立大学の減額免除制度の見直し検討を行うこととなっており、貸与型奨学金受給者（申請者含む）を対象とする方向になっている。」との回答で減額免除の申請要件に貸与型奨学金の申請を新たに加えるようであるが、見直し検討を行うのであれば給付型奨学金受給者の中の貸与型併用受給者の取扱いをどうするかも含めるべきであり、出来れば給付型奨学金受給者が実際に受けた前年度1年間の奨学金の取扱いについても細則に加えるべきである。
- ④ よって、授業料減額免除に関する選考基準を定める細則を整備し、家計評価額を算定するうえでの細かなルールを網羅した「授業料減額免除審査マニュアル」を作成すべきである。

V 労務管理

1 労働時間について

(1) 時間外労働の量について

① 概要

札幌市立大学は平成26年3月31日現在、教員（教授、准教授、講師、助教、助手）79名及び職員（事務局職員）80名の合計159名（なお、別途非常勤講師89名）がその業務に従事している（札幌市立大学の平成25年度年報169頁）。

札幌市立大学では、中期目標（第二期）、第二期中期計画、第二期経営戦略、近時の年度計画のいずれにおいても、業務の改善合理化及びワーク・ライフ・バランスを図ることが記載されている。具体的には、中期目標（第二期）においては「事務の効率化・合理化に関する目標」として「業務処理方法の改善や執行体制の見直しに努め、一層の効率化・合理化を推進する。」とあり（同目標第4、2）、これを受けた札幌市立大学第二期中期計画では、上記目標を達成するための措置として、「業務分析を踏まえた事務の効率化・合理化を推進する。また、超過勤務縮減、休暇取得促進などによりワーク・ライフ・バランスに配慮する。※指標：超過勤務時間の削減 平成24年度前年度比▲5%、25年度以降前年度比減」とされている（同計画第4、2）。そしてこれらの計画を受けて年度計画が策定されている。

札幌市立大学の事務局職員（正職員及び期限付職員）の時間外勤務時間は下記のとおりであり、全体としての時間外労働時間は減少し、第2期中期計画の指標は達成している。

【3-3-V-図表1 事務局職員（正職員及び期限付職員）の時間外労働時間一覧】

（単位：時間）

	平成23年度	平成24年度	平成25年度
4月	1,771	1,616	1,500
5月	1,516	1,467	1,129
6月	1,304	935	911
7月	1,113	993	906

8月	1,278	836	588
9月	1,479	1,112	1,166
10月	1,426	1,404	1,219
11月	1,410	1,320	1,053
12月	842	901	919
1月	1,105	1,149	1,259
2月	1,498	1,307	1,225
3月	2,072	1,801	1,718
合計	16,814	14,841	13,593
前年度比	—	▲11.73%	▲8.41%

(包括外部監査人作成資料)

札幌市地方独立行政法人評価委員会が平成25年8月に発表した札幌市立大学の平成24事業年度の業務実績に関する評価結果では「業務運営の改善及び効率化に関する項目別評価」において業務運営の改善及び効率化は計画通り進捗していると評価されている。

しかし、上記評価は全体の時間外労働時間の前年度比減を評価したものである。

時間外労働時間が過大な職員の有無は、全体としてのほか、個別に確認する必要がある。また、札幌市立大学はキャンパスが2箇所に分離しているという特殊性から、会議一つとっても移動に時間を要する状況にあり（テレビ会議システムはあるが、対面で一堂に会して議論する方がよいのは自明と考える）、また、札幌市立大学は比較的小規模な大学であり、少数の職員において大学一般に求められる多種多様な業務を要求水準において処理する必要がある。よって、容易に労働時間が減少しない状況にあるように思われる。

上記評価委員会においても、業務運営の改善及び効率化は計画どおり進捗しているとしながらも、意見として「ワーク・ライフ・バランスは、人間が人間らしく活躍するために重要であり、その実現に向けて、積極的に取り組んでいく必要がある」旨述べられているところであり、判例でも最高裁平成12年3月24日判決は、加重労働により労働者がうつ病となり縊死した事案につき、「使用者は、その雇用する労働者に従事させる業務を定めてこれを管理するに際し、業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうことがないよう注意する義務を負うと解するのが相当であり、使用者に代わって労働者に対し業務上の指揮監督を行う権限を有する者は、使用者の右注意義務の内容に従って、その権限を行使すべきである。」と判示し、使用者が労働者の心身の健

康を損なうことがないように注意する義務があるとした（なお、過労死事案の賠償額は数千万から1億超となることもある。上記判決に係る事案では和解金が1億6800万円である旨報じられている（2000年6月23日付け日本経済新聞夕刊4版）。）。同判決以降、下記に述べるような過労死等及び精神障害に関する労災認定基準が厚生労働省により定められ、さらには精神障害の労災認定件数が平成22年度から平成24年度まで3年連続過去最高を更新するなど増加したことをうけ、労働者に対するストレスチェック制度等を含む労働安全衛生法の一部を改正する法律が平成26年6月25日公布となった。加えて過労死等の防止対策推進のための調査研究等を定めた過労死等防止対策推進法が同月27日に公布されている。

このように、超過勤務等による労働者への過重な負荷に大きな関心が払われている。

札幌市立大学も、平成23年度に外部機関に対し事務局の組織及び業務の分析・改善提案を求めており、この点に大きな関心を有しているものといえる。

よって、札幌市立大学における個別の職員の超過勤務時間の状況及び把握方法を監査した。

② 監査内容

札幌市立大学では、教員については裁量労働時間制が取られており、また、職員のうち課長クラス以上の管理監督者については超過勤務時間の把握がなされていない。そのため、監査の対象は労働時間管理がなされている係長クラス以下の職員とし（以下、この監査対象職員についても特に必要がない限り単に「職員」といい、特に区別する場合は「監査対象職員」という。）、これら職員の個々の時間外労働時間（以下では、休日労働を含めて単に「時間外労働」「時間外労働時間」などという）を集計したものを平成23年度から平成25年度の3年分確認した。また、必要に応じて個別職員の日々の労働時間が記載された勤務票を査閲のうえ、札幌市立大学担当者からヒアリングし、これら職員の労働時間が各種法令及び基準に照らして適切であるかを検討した。

③ 監査の結果

【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。

【理由】

i 労働基準法をはじめとする関係法規の適用について

札幌市立大学は一般地方独立行政法人であり、同法人の職員には、労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法等が全面適用されることとされている（「地方独立行政法人に対する労働基準関係法令の適用について」平成16年3月31日基監発第0331001号「二（二）」）。

地方独立行政法人に対する労働基準関係法令の適用について」平成16年3月31日基監発第0331001号「二（二）」

一般地方独立行政法人の職員については、労働基準法、最低賃金法、じん肺法、労働安全衛生法等が全面的に適用される。

よって、労働基準法等の労働関係法規のほか労災認定基準等を参考にして検討する。

ii 個々の職員の月次労働時間について

札幌市立大学職員の平成23年度から平成25年度までの全体の労働時間は以下に示す図表2乃至4のとおりである。

時間外労働時間に着目するため、1か月あたりの時間外労働時間が100時間超となっている箇所を濃い網掛けの上で太枠とし、80時間超100時間未満の箇所は網掛けのうえ点線枠で囲み、60時間超80時間未満の箇所は薄い網掛けを書けることで、時間外労働時間の状況を視覚化した。

但し、下記の図の時間外労働時間は、札幌市立大学の職員の所定労働時間は1週間38時間45分、1日につき7時間45分を基準に計算されている（札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程第3条1項）。そのため、時間外労働時間の過大性を検討する際には、札幌市立大学の所定労働時間が1週間40時間に若干満たないものであることを割り引く必要がある。

札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程 第3条 教職員の勤務時間（休憩時間を除く。以下同じ。）は、1週間につき38時間45分とし、1日につき7時間45分とする。

（2項以下略）

なお、図表2乃至4の職員番号は年度ごとに割り付けており、各年度の枝番1が同一人物というわけではない（例えば、職員番号H23-1の職員と職員番号H24-1の職員は同一人物を意味するわけではない。但し番号付けの結果偶然に同一となることはありうる。）。

【3-3-V-図表2 平成23年度 時間外・休日勤務時間一覧】

職員番号	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	残業時間 合計	45時間超 の月数
H23-1	88	141	98	96	65		60	82	60	112	78	146	1,057	11
H23-2	60	65	70	69	66	78	52	90		56	100	136	885	11
H23-3	70	66	66	76	64	71	65	96		68	98	99	874	11
H23-4	85	50	59	55	61	60	80	57			63	94	733	10
H23-5	71		66		62	53	60	89	46		95	73	727	9
H23-6	69	54	66	50	50	54	66	78	49		68	84	727	11
H23-7	91	50	51							59	79	123	680	6
H23-8	52	55	62	52	54	54	51	55		52	53	93	676	11
H23-9	103	150			95	66	59						676	5
H23-10	77		56	49		77		75			62	80	672	7
H23-11	57		68			102	48	78			89	56	657	7
H23-12	82				54	58	85	54			72	83	651	7
H23-13	75	62	85	72	104							96	621	6
H23-14						58	76	58	61		76	74	607	6
H23-15	74	61	53				55			58		89	604	6
H23-16	51					81		63			84	74	588	5
H23-17	65			47		51	62	64			55	79	577	7
H23-18	89	154			93		47						540	4
H23-19						58	73	67				76	517	4
H23-20	50					59		58				98	501	4
H23-21	66	55					58			52			475	4
H23-22													425	0
H23-23	97					52						99	403	3
H23-24	58											57	396	2
H23-25	56	63	72	50		66							372	5
H23-26								49			48	69	324	3
H23-27								48					254	1
H23-28													241	0
H23-29													231	0
H23-30		102											123	1
	1,771	1,516	1,304	1,113	1,278	1,479	1,426	1,410	842	1,105	1,498	2,072	16,814	

 100時間超
 80時間超
 45時間超
 白は45時間以下

残業時間合計の網掛け部分は36協定年間限度時間750時間超の場合。

45時間超の月数の網掛けは36協定の特別延長の回数超過の場合。

札幌市立大学作成資料に一部加除

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

【3-3-V-図表3 平成24年度 時間外・休日勤務時間一覧】

職員番号	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	残業時間 合計	45時間超 の月数
H24-1	137	88	64	75		75	83	91	83	83	90	105	1017	11
H24-2	99	178	73	76	65	47	71	58	70	69	78	83	967	12
H24-3	130	81	64	82		86	85	72		66	77	98	923	10
H24-4	56	133				57	97	57	46	58	72	101	791	9
H24-5	68	77	60	62	53	50	102	65		56	56	75	768	11
H24-6	68				63	57	82	94	70	65	67	109	764	9
H24-7		124				59	83	55	58	74	75	100	759	8
H24-8	67			49	49	62	81	67		55	61	96	696	9
H24-9	69		54	56	61	46	52	64	50	53	57	79	684	11
H24-10	66		53	53		49	77	58		50	67	78	663	9
H24-11	70	69	60	65			63	72	48			89	659	8
H24-12	94	58					64	79				74	607	5
H24-13	66	52				69		62		72	72	68	599	7
H24-14	69			51		64	55	52		46	64	68	592	8
H24-15		47					46		56	56	49	75	572	6
H24-16						46	57	66		46		76	463	5
H24-17						46					50	65	448	3
H24-18	67	49									46	73	446	4
H24-19	62			48		54				48			420	4
H24-20							51					48	354	2
H24-21	91	49					48	70					348	4
H24-22	70	46											247	2
H24-23													247	0
H24-24												63	209	1
H24-25		55											203	1
H24-26													196	0
H24-27													174	0
H24-28													25	0
	1,616	1,467	935	993	836	1,112	1,404	1,320	901	1,149	1,307	1,801	14,841	

■ 100時間超 ■ 80時間超 ■ 45時間超 白は45時間以下

残業時間合計の網掛け部分は36協定年間限度時間750時間超の場合。

45時間超の月数の網掛けは36協定の特別延長の回数超過の場合。

札幌市立大学作成資料に一部加除

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

【3-3-V-図表4 平成25年度 時間外・休日勤務時間一覧】

職員番号	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	残業時間合計	45時間超の月数
H25-1	109.3	126.8				64.8	62.5	65.8		108.5	106.3	72.0	877	8
H25-2	96.0		56.0	72.8		71.8	64.3	75.5	75.8	112.5	69.8	83.3	867	10
H25-3	102.8	46.3		59.8		67.5	64.8	60.0		74.8	74.3	127.8	798	9
H25-4	52.5				45.5	94.0	67.0	58.0		131.8	115.8	92.5	768	8
H25-5	80.0	99.5				67.8		56.0	84.5	99.3	59.8	69.5	749	8
H25-6	68.5	63.0				72.5	79.5			65.8	70.5	100.5	730	7
H25-7	77.8		56.0				77.3		53.0		56.8	88.3	654	6
H25-8	53.5									53.0	93.3	102.5	613	4
H25-9	73.5	50.0	46.5	67.0								52.5	594	5
H25-10										52.8	51.0	82.3	576	3
H25-11	62.8						73.8	54.8	45.5			70.8	564	5
H25-12	75.8						59.8	47.8			53.8	70.0	563	5
H25-13	66.0			49.0		49.5	48.0					51.5	508	5
H25-14	47.5									46.5	68.0	71.0	490	4
H25-15	105.3	100.3					55.8						482	3
H25-16	97.8							47.3				50.0	473	3
H25-17	52.0						57.5		46.8			58.3	470	4
H25-18	51.5										51.5	70.0	467	3
H25-19	46.0									46.3		55.5	414	3
H25-20	63.5	48.0										78.0	404	3
H25-21													380	0
H25-22												60.3	313	1
H25-23													249	0
H25-24						56.0						56.5	231	2
H25-25													163	0
H25-26													94	0
H25-27													27	0
H25-28													21	0
	1,500.0	1,128.8	911.0	905.5	588.5	1,166.0	1,219.0	996.8	918.8	1,258.8	1,225.3	1,717.8	13,536	

■ 100時間超 ▨ 80時間超 ■ 45時間超 □ 45時間以下

残業時間合計の網掛け部分は36協定年間限度時間750時間超の場合。

45時間超の月数の網掛けは36協定の特別延長の回数超過の場合。

札幌市立大学作成資料に一部加除

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

iii 札幌市立大学の36協定について

a 36協定の意義について

36（サンロク又はサブロク）協定とは労働基準法36条1項に定められた時間外又は休日の労働に関する使用者と労働者（労働者の過半数で組織する労働組合か、当該労働組

合がない場合は労働者の過半数を代表する者)との書面による協定のことである。

労働基準法 第三十六条 使用者は、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者との書面による協定をし、これを行政官庁に届け出た場合においては、第三十二条から第三十二条の五まで若しくは第四十条の労働時間（以下この条において「労働時間」という。）又は前条の休日（以下この項において「休日」という。）に関する規定にかかわらず、その協定で定めるところによつて労働時間を延長し、又は休日に労働させることができる。ただし、坑内労働その他厚生労働省令で定める健康上特に有害な業務の労働時間の延長は、一日について二時間を超えてはならない。

2 厚生労働大臣は、労働時間の延長を適正なものとするため、前項の協定で定める労働時間の延長の限度、当該労働時間の延長に係る割増賃金の率その他の必要な事項について、労働者の福祉、時間外労働の動向その他の事情を考慮して基準を定めることができる。

3 第一項の協定をする使用者及び労働組合又は労働者の過半数を代表する者は、当該協定で労働時間の延長を定めるに当たり、当該協定の内容が前項の基準に適合したものとなるようにしなければならない。

4 行政官庁は、第二項の基準に関し、第一項の協定をする使用者及び労働組合又は労働者の過半数を代表する者に対し、必要な助言及び指導を行うことができる。

この協定が締結され所轄労働基準監督署長に届出した場合、使用者はその枠内で就業規則等に基づき時間外労働命令を発することができ、協定の枠内であれば1日8時間、1週40時間、週休制（労働基準法32条、同35条）を超える労働も基準違反の責任を問われない。

労働基準法 第三十二条 使用者は、労働者に、休憩時間を除き一週間について四十時間を超えて、労働させてはならない。

2 使用者は、一週間の各日については、労働者に、休憩時間を除き一日について八時間を超えて、労働させてはならない。

同第三十五条 使用者は、労働者に対して、毎週少なくとも一回の休日を与えなけれ

ばならない。

2 前項の規定は、四週間を通じ四日以上の休日を与える使用者については適用しない。

他方で協定違反の時間外労働命令は違法無効であり、36協定の上限を超える時間外労働は労働基準法32条又は同35条違反となる。

b 札幌市立大学の36協定の内容

札幌市立大学では芸森キャンパス及び桑園キャンパスの両事業場において毎年36協定が締結されている。その協定内容は両事業場で同一であり、概要は以下のとおりであった。

- ・時間外労働は、原則として1日6時間、1か月45時間、1年360時間を限度とする。
- ・例外として、1か月80時間までの時間外労働を年6回まで認める（特別延長）。この特別延長を活用した場合における1年間の時間外勤務時間は750時間以内とする。
- ・1か月60時間を超える部分についての割増賃金率は50%とする。

c 平成23乃至25年度の労働時間と36協定違反

36協定では特別延長を用いた場合でも1か月あたり80時間までしか時間外労働は認めていないが、上記図2乃至4のとおり80時間を超えて1か月あたり100時間超となっている箇所が散見される。

また、特別延長として1か月45時間超の時間外労働が許されるのは年6回までであるが、上記図2乃至4によると、1か月の時間外労働時間が45時間超となっている月が6月を超えている者は、平成23年度で11名、平成24年度で13名、平成25年度で6名となる。

さらに、特別延長を利用した場合の1年あたりの時間外労働時間は750時間を超えて

はならないが、この時間を超えた時間外労働をしている者が平成23年度で3名、平成24年度で7名、平成25年度で4名となる。

以上から、札幌市立大学で36協定が遵守されているとは言い難く、労働基準法32条及び35条に違反していると解される。

d 脳・心臓疾患の労災認定基準について

厚生労働省により、平成13年に、「脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く）の認定基準」（平成13年12月12日・基発第1063号）が定められている（以下「脳・心臓疾患の労災認定基準」という）。

脳・心臓疾患の労災認定基準の基本的な考え方は、同認定基準の第1に以下のとおり記載されている。

脳・心臓疾患の労災認定基準 第1 基本的な考え方

脳血管疾患及び虚血性心疾患等（負傷に起因するものを除く。以下「脳・心臓疾患」という。）は、その発症の基礎となる動脈硬化等による血管病変又は動脈瘤、心筋変性等の基礎的病態（以下「血管病変等」という。）が長い年月の生活の営みの中で形成され、それが徐々に進行し、増悪するといった自然経過をたどり発症に至るものとされている。

しかしながら、業務による明らかな過重負荷が加わることによって、血管病変等がその自然経過を超えて著しく増悪し、脳・心臓疾患が発症する場合があります、そのような経過をたどり発症した脳・心臓疾患は、その発症に当たって、業務が相対的に有力な原因であると判断し、業務に起因することの明らかな疾病として取り扱うものである。

このような脳・心臓疾患の発症に影響を及ぼす業務による明らかな過重負荷として、発症に近接した時期における負荷のほか、長期間にわたる疲労の蓄積も考慮することとした。

また、業務の過重性の評価に当たっては、労働時間、勤務形態、作業環境、精神的緊張の状態等を具体的かつ客観的に把握、検討し、総合的に判断する必要がある。

そして、同基準では、概ね45時間を超えて時間外労働時間が長くなるほど業務と発症の関連性が徐々に強まると評価できるとし、さらに発症前1か月間に概ね100時間又は

発症前2か月ないし6か月間にわたって1か月あたりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は業務と発症との関連性が強いと評価できるとしている。但し、同基準でいう時間外労働は1週間あたり40時間を超えて労働した時間数を指している（同基準の第4、2(3)エ(i)）。

脳・心臓疾患の労災認定基準 第4、2(3)エ(i)

業務の過重性の具体的な評価に当たっては、疲労の蓄積の観点から、労働時間のほか前記(2)のウの(ウ)のbからgまでに示した負荷要因について十分検討すること。

その際、疲労の蓄積をもたらす最も重要な要因と考えられる労働時間に着目すると、その時間が長いほど、業務の過重性が増すところであり、具体的には、発症日を起点とした1か月単位の連続した期間をみて、

① 発症前1か月間ないし6か月間にわたって、1か月あたりおおむね45時間を超える時間外労働が認められない場合は、業務と発症との関連性が弱いがおおむね45時間を超えて時間外労働時間が長くなるほど、業務と発症との関連性が徐々に強まると評価できること

② 発症前1か月間におおむね100時間又は発症前2か月間ないし6か月間にわたって、1か月あたりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できることを踏まえて判断すること。

ここでいう時間外労働時間数は、1週間あたり40時間を超えて労働した時間数である。

また、休日のない連続勤務が長く続くほど業務と発症との関連性をより強めるものであり、逆に、休日が十分確保されている場合は、疲労は回復ないし回復傾向を示すものである。

上記のとおり、札幌市立大学での1週間あたりの所定労働時間は38時間45分であるから、40時間とは1時間15分=75分の差異がある。よって、札幌市立大学に上記基準をあてはめる場合には、1か月あたり75分÷7日(1週)×30~31日=321~332分=約5.5時間程度割り引いて検討する必要がある。

いずれにせよ、1か月80時間を超える労働時間がどの程度連続しているのかという実態を知るには各職員別に過去3年間程度の労働時間を通年にて整理する必要があると考え整理したのが図表5である。

れている。

同基準では、様々な心理的負荷を強・中・弱に分類し、強に該当する場合、業務以外の心理的負荷の評価や、個体的要因の評価において一定の出来事や要因がないのであれば、労災認定がなされる可能性が高いといえるところ、以下のような長時間労働がある場合は、そのみで心理的負荷が強と認定されることとされている。

- ・発病直前の1か月におおむね160時間以上の時間外労働を行った場合。
- ・発病直前の3週間におおむね120時間以上の時間外労働を行った場合。
- ・発病直前の2か月連続して1か月あたりおおむね120時間以上の時間外労働を行った場合。
- ・発病直前の3か月間連続して1か月あたりおおむね100時間以上の時間外労働を行った場合。
- ・1か月以上にわたって連続勤務を行った場合。
- ・2週間（12日）以上にわたって連続勤務を行い、その間、連日、深夜時間帯に及ぶ時間外労働を行った場合。

また、恒常的な長時間労働（月100時間程度となる時間外労働）が認められる場合には、他に心理的負荷があり、その程度が中又は弱であっても、一定の基準により総合評価として心理的負荷を強と認定するものとされている。

結局、恒常的な長時間労働をしている際に精神疾患を発病した場合、他の要因との総合評価ではあるものの労災と認定される可能性が高いといえることから、同基準に該当するような長時間労働を課すことは、職員を健康障害のリスクに晒しているといえる。

札幌市立大学では、上記図表5のとおり、1か月に160時間超の時間外労働が過去3年間に1回認められる。この時間数は178時間であるから、上記約5.5時間の割引を考慮しても、心理的負荷が強となる時間外労働時間数160時間を超えている。

さらに、3か月連続して1か月あたりおおむね100時間以上の時間外労働がなされたケースも散見される。例えば以下のとおりである。

- ・番号11番の平成25年3月～5月。
- ・番号13番の平成23年5月～7月、平成24年3月～5月。
- ・番号14番の平成25年3月～5月。
- ・番号21番の平成24年2月～4月、平成25年2月～4月。
- ・番号25番の平成26年1月～3月。

・番号 27 番の平成 24 年 2 月～4 月。

札幌市立大学においては、同基準でいう時間外労働は、脳・心臓疾患の労災認定基準と同様に、1 週間あたり 40 時間を超えて労働した時間数を指している（精神障害の労災認定基準の第 4、2(4)）ことから、1 か月あたり約 5.5 時間程度割り引いて検討するとしても、職員に精神疾患が生じた場合には、業務に起因して精神疾患が発症したと認められてもおかしくないほどの時間外労働がなされている。職員の健康及びワーク・ライフ・バランスを考えれば、当該状況は速やかに是正されるべきである。

(2) 残業命令の発令方法について

① 概要

札幌市立大学では、出退勤は出退簿に押印することで管理されている（札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程 14 条）。

札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程 第 14 条 教職員は、定刻までに出勤し、自ら出勤簿に押印し、又はタイムレコーダーを押打しなければならない。

また、理事長は業務の都合上必要があると認める場合には、教職員に時間外勤務又は休日出勤を命ずることができると規定されている（札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇に関する規程第 7 条 1 項）。

札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇に関する規程 第 7 条 理事長は、業務の都合上必要があると認める場合には、教職員に時間外勤務又は休日勤務を命ずることができる。

(2 項以下略)

これは課長の専決事項とされている（札幌市立大学事務専決規程第 5 条、別表（2）の 10 項）。そのため、札幌市立大学では課長等がその部下に対して残業命令を発している。

札幌市立大学事務専決規程 第5条 理事、事務局長、部長、課長及び係長が専決する事務は、別表に掲げるところによる。

別表（2）（但し1～9項は略）

番号	専決事項	理事	事務局長	部長		課長	
				事項	特定専決権者	事項	特定専決権者
10	時間外勤務及び休日勤務の命令					すべてのもの	

札幌市立大学では、先に示した図表2乃至5のとおり、過大な時間外労働が生じているケースが散見されるため、残業命令の発令方法を監査した。

② 監査内容

札幌市立大学で使用されている職員個々人の時間外勤務票を査閲し、その記載方法及び具体的な残業命令発令方法について札幌市立大学担当者からヒアリングした。

③ 監査の結果及び理由

【指摘事項】 3.6協定及び上記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。

【理由】

札幌市立大学では、時間外労働時間は「時間外勤務・休日勤務・夜間勤務票」（以下「時間外勤務票」という）により管理されている。時間外勤務票の記載手順は以下とのものである。

- i 職員が残業前に、時間外勤務票に業務の内容（用務）と必要な時間外労働時間を記載して課長等に提出する。
- ii 課長等がこれを承認する。これが時間外労働命令と解される。
- iii 職員は、時間外労働命令により時間外労働を行い、これを終えたら、実際の時間外労働

働時間と休憩時間を記載し、併せて当月における時間外労働時間の累計も記載する。このとき、時間外労働命令が発せられた労働時間よりも長い労働をすることがある。

- iv 翌日（翌営業日）出勤後、ii iiiの記載をした時間外勤務票を課長等に提出する。
- v 課長等がこれを承認し、時間外勤務票の現認欄及び所属長欄に押印する。

これらのことから以下のことが分かる。

- ・ 時間外勤務票には現認欄があり、課長等は職員からこれを提出された際に同欄に押印するが、実際に課長等が職員の時間外労働を語義どおり「現認」しているわけではない。
- ・ 予定された時間外労働時間である残業命令時間と、実際の時間外労働時間は異なりうる。
- ・ 残業命令を発する際に当月の時間外労働の累計時間が記載されており課長等はこれを確認してから残業命令の適否を判断できる状況にある。

例えば、当月の適宜の日における時間外労働時間が累計80時間の場合、時間外勤務票には当月における累計時間外労働時間の欄に「80」と記載されているから、課長等は職員から残業の事前申請を受けた際にこれを容易に認識しうるものといえる。

この場合、課長等としては、当該職員の健康管理や36協定の特別延長を超える時間外労働抑制のため、例えば他の職員若しくは自分に業務を分担し、又は緊急やむを得ない事項に限り残業を承認するなどの適確な措置を取ることが求められるといえる。

しかし、過去3年間で1か月あたりの時間外労働が最も多い178時間が記録された図表5の職員13番・平成24年5月の時間外勤務票を確認したところ、当月1日から平日1日6時間ペースで残業を行い同15日には当該月の累計時間外労働が82時間となっていたが、その後も時間外労働命令が発令され、月末には時間外労働が170時間に達していた（なお、図表5では当月の時間外労働は178時間とあるが時間外勤務票では170時間とあった。）。

また、同月、深夜に及ぶ時間外労働を含む12日連続勤務がなされていた。これは上記精神疾患の労災認定基準で心理的負荷が「強」とされるものであり、少なくとも12日目の残業命令は避けるのが適切といえるが、当該職員に対しては12日目に4時間45分の残業命令が発令され、当該職員は9時間30分の時間外労働（所定労働時間7時間45分と合わせて1日18時間15分労働）をしていた。

さらに、現実に行われた時間外労働時間とは別に、課長等から発令された時間外労働命

令の労働時間をカウントしたところ合計104時間であった。札幌市立大学における1か月約5.5時間の控除を考慮しても、36協定の特別延長時間、脳・心臓疾患の労災認定基準において業務起因性を認める「1か月100時間」の時間外労働時間に近接したものとなっている。加えて、図表5のとおり、当該職員はこの前月は99時間、前々月は146時間の時間外労働をしていた。

このように、職員の当月及び近時の時間外労働時間、36協定、及び労災認定基準等を大きく超過した時間外労働命令が発令されており、かかる状況は直ちに是正されるべきである。

(3) 労働時間の把握の方法について

① 概要

上記で述べたとおり、時間外労働の削減は設立団体である札幌市が運営方針を定めた第二期中期目標に明示されており、札幌市立大学は第二期中期計画及び各年の年度計画でこれを具体化して実行し、その達成度は外部機関である札幌市地方独立行政法人評価委員会の評価対象となる。

この「目標・計画・実行・評価」という一連のプロセスにより競争原理の働かない大学事業のガバナンスが図られることが予定されている。この仕組みは札幌市立大学の運営を規律する地方独立行政法人法によるものである（地独法25乃至30条）。

それゆえ、札幌市立大学において札幌市が策定する中期目標及びこれを具体化した中期計画等を達成することが強く求められるものといえ、それが職員への事実上の圧力となっている可能性がありうると思われ、その場合職員による適切な労働時間の申告が阻害されることも皆無ではなく、上記のとおり課長等による現認ではなく手書きの時間外勤務票により労働時間を把握している現状が適切か検討の余地がある。

そこで札幌市立大学における労働時間の把握方法を監査した。

② 監査内容

札幌市立大学担当者から労働時間把握方法についてヒアリングし、関係法令等に当てはめて検討した。

② 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

厚生労働省は、「労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準について」（平成13年4月6日・基発339号）（以下「労働時間適正把握基準」という）を策定しているので、労働時間管理についてはこれを参考にすべきである。

労働時間適正把握基準は、始業・終業時刻確認方法として以下のとおり定めている。

労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置に関する基準について

2 労働時間の適正な把握のために使用者が講ずべき措置

(1) 始業・終業時刻の確認及び記録

使用者は、労働時間を適正に管理するため、労働者の労働日ごとの始業・終業時刻を確認し、これを記録すること。

(2) 始業・終業時刻の確認及び記録の原則的な方法

使用者が始業・終業時刻を確認し、記録する方法としては、原則として次のいずれかの方法によること。

ア 使用者が、自ら現認することにより確認し、記録すること。

イ タイムカード、ICカード等の客観的な記録を基礎として確認し、記録すること。

(3) 自己申告制により始業・終業時刻の確認及び記録を行う場合の措置

上記(2)の方法によることなく、自己申告制によりこれを行わざるを得ない場合、使用者は次の措置を講ずること。

ア 自己申告制を導入する前に、その対象となる労働者に対して、労働時間の実態を正しく記録し、適正に自己申告を行うことなどについて十分な説明を行うこと。

イ 自己申告により把握した労働時間が実際の労働時間と合致しているか否かについて、必要に応じて実態調査を実施すること。

ウ 労働者の労働時間の適正な申告を阻害する目的で時間外労働時間数の上限を設

定するなどの措置を講じないこと。また、時間外労働時間の削減のための社内通達や時間外労働手当の定額払等労働時間に係る事業場の措置が、労働者の労働時間の適正な申告を阻害する要因となっていないかについて確認するとともに、当該要因となっている場合においては、改善のための措置を講ずること。

このように、原則として使用者の現認やタイムカード等による労働時間の確認及び記録が求められており、自己申告はこれらの取り扱いができない場合に限られることとされている。札幌市立大学ではタイムカード等により労働時間を客観的に記録することは各課にこれを備置すれば足り、容易と思われる。

札幌市立大学担当者からヒアリングしたところによると、札幌市立大学としてはタイムレコーダの使用を全く想定していなかったとのことであるが、札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程第14条には、タイムレコーダによる労働時間管理を予定しているように読むことができる（念のため再掲する）。

札幌市立大学教職員の勤務時間、休日及び休暇等に関する規程 第14条 教職員は、定刻までに出勤し、自ら出勤簿に押印し、又はタイムレコーダーを押打しなければならない。

なお、タイムレコーダ等の導入後においては、記録の客観性をより高めるため、例えば時間外労働が多い職員についてはパソコンのログイン・ログオフの記録等による抽出検査をし、タイムレコーダの時刻とログオフ記録との整合性を確認することなども考えられる。

また、管理監督者である課長職以上の職員についても出退勤時刻の記録化は行うべきと考える。健康管理の視点からは勿論であるが、労働基準法上は管理監督者にも深夜割増賃金の支払いが必要とされており、それゆえ深夜労働の有無及び時間を把握する必要があるからである。

（４） 人員体制について

① 概要

上記のとおり時間外労働は過大であるため、残業代の支払いも過大となっていると思われる、かかる視点から大学運営のための人員体制を改善する余地がないか検討した。

② 監査内容

札幌市立大学において予定されていた残業代と実際に支出した残業代について資料提出を受け査閲した。

③ 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学の平成23年から平成25年までの時間外手当支給額は、それぞれ39,011,866円、33,263,499円、及び30,526,139円となっている。このうち直近の平成25年度の残業代予算額は16,907,000円であったとのことであるから、同年度は13,619,139円が予算超過額となる。

この額からすると、過大な時間外労働の抑制のため、正規・非正規職員の雇用又は業務委託等を積極的に活用することも一つの選択肢となりうると考える。

2 給与関係

(1) 給与計算

① 概要

総務課で計算される毎月の給与計算のフローの概要は下記のとおりである。なお、給与計算は平成25年3月以前まではアウトソーシングにより計算されていたが、平成25年4月以降は総務課で計算をしている。

【3-3-V-図表6 給与計算のフロー】

毎 月	給 与 計 算 の 内 容
1 日	各課でチェックした臨時職員の前月出勤簿のコピーが届く。異動がある者の給与関係ファイルの更新作業。
4 日	非常勤講師の前月出勤簿が届く。非常勤職員（時給）の前月出勤簿が届く。給与チェック項目の確認をし、給与作業台帳の作成。
6 日	時間外手当を計算し、次長・総務課長・庶務係長にメール報告。
13～18日	給与ソフトに各データを入力。給与支給の起案書および給与作業メモを作成し、起案書の決裁を受ける。起案書の決裁がおりたら、給与明細を印刷する。
21日の3営業日前	FBデータを作成し、経理へ渡す。給与明細の配布。財形などの控除の払込を経理へ依頼する。
21日	給与支給。財務会計データの作成。
26日	社会保険料の納付の起案書を作成。
30日	給与に係る源泉所得税、住民税の納付の起案書と各納付書の作成。

（包括外部監査人作成資料）

通勤手当の計算および支給については、教職員から提出を受けた通勤届を総務課でチェックをして、給与支給時に併せて支給している。

通勤手当は、教職員が通勤に使用する交通機関や交通用具の区分に応じて、下記のとおり支給される。

【3-3-V-図表7 通勤手当の額】

区 分		通勤手当の額
交通機関の場合		交通機関の運賃に依じる（上限 55,000 円）
交 通 用 具 （ 車 等 ） の 場 合	片道 5 km 未満	2,400 円
	片道 5 km 以上 10km 未満	4,500 円
	片道 10 km 以上 15km 未満	6,900 円
	片道 15 km 以上 20km 未満	9,300 円
	片道 20 km 以上 25km 未満	11,700 円
	片道 25 km 以上 30km 未満	14,100 円
	片道 30 km 以上 35km 未満	16,500 円
	片道 35 km 以上 40km 未満	18,900 円
	片道 40 km 以上 45km 未満	21,300 円
	片道 45 km 以上 50km 未満	22,200 円
	片道 50 km 以上 55km 未満	23,100 円
	片道 55 km 以上 60km 未満	24,000 円
片道 60 km 以上	24,900 円	

（包括外部監査人作成資料）

なお、所得税法施行令第 20 条の 2 で、所得税が課税されないとされる通勤手当の金額は下記のとおりである。

【3-3-V-図表 8 所得税が課税されない通勤手当の額】

区 分		通勤手当の額	
		平成 26 年 3 月 31 日 以前	平成 26 年 4 月 1 日 以後
交通機関又は有料道路を 利用している場合		1ヶ月当たりの合理的な運賃等の額 (最高金額 100,000 円)	
交通用具 (車等) の場合	片道 2 km 未満	(全額課税)	(全額課税)
	片道 2 km 以上 10km 未満	4,100 円	4,200 円
	片道 10 km 以上 15km 未満	6,500 円	7,100 円
	片道 15 km 以上 25km 未満	11,300 円	12,900 円
	片道 25 km 以上 35km 未満	16,100 円	18,700 円
	片道 35 km 以上 45km 未満	20,900 円	24,400 円
	片道 45 km 以上 55km 未満	24,500 円	28,000 円
	片道 55 km 以上		31,600 円

(国税庁ホームページより、包括外部監査人一部加筆)

この結果、自動車通勤をする教職員に支給される通勤手当の一部について、所得税が課税されることになる。

② 監査内容

給与台帳および源泉徴収簿を確認し、給与計算が適正に処理されているかを検証した。また、自動車通勤者の通勤届をランダムに 15 件抽出し、申請した通勤距離が適正な距離となっているかの検証をした。

また、学生を研究補助者とする場合の募集方法に公平性が確保されているかヒアリングにより確認した。

③ 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

自動車通勤者の通勤届をランダムに15件抽出し、申請した通勤距離が適正な距離となっているかを検証したところ、1件で過大な距離の申請がされ、かつ、申請に基づいて支給した通勤手当の金額も誤っていた事例が見つかった。

【3-3-V-図表9 通勤手当の算定が誤っていた事例】

平成18年4月～19年5月	距離	通勤手当	過払い額の合計
申請された通勤届	47.0 km	22,000 円 (22,200 円)	110,600 円
外部監査人の算定 ¹	28.0～29.6 km	14,100 円	

() は申請された距離に基づく適正な通勤手当の金額。

¹ 2件のインターネットの距離検索サイトで距離を算定。

(札幌市立大学より提供された資料より、外部監査人作成)

現在の自動車通勤者の距離算定は複数のインターネットの距離検索サイトで確認をしているとの回答を得たが、誤った支給をした場合には受給者本人や大学に負担をかけることになるため、給与計算のチェック体制を複数の担当で実施し、かつ、そのうちのひとりには期限付職員や臨時職員ではなく正職員が担当し、その責任が明確になるような体制を構築すべきである。

【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。

【理由】

学生を研究補助者とする場合の募集方法を確認したところ、掲示板などに募集する形態の公募の形ではなく、教員自らが学生を採用しているとの回答であった。このような採用方法では、採用の条件を満たす学生への機会が公平に与えられていないことになりかねない。よって、その募集から採用までのプロセスをオープンな形態に改善し、透明性の高いものにすべきである。

(2) 教職員の兼業手続について

① 概要

教職員の兼業については、札幌市立大学教職員就業規則に下記の規程がされている。

札幌市立大学教職員就業規則

第43条（兼業）

教職員は、法人以外の団体の役職員の職を兼ね、又は自ら営利事業を営むことはできない。ただし、理事長が許可した場合は、この限りでない。

2 前項に定めるもののほか、教職員の兼業に関し必要な事項は、別に定める。

② 監査内容

教職員が外部委員やセミナー等の講師をした場合の手続きが適正に処理及び管理がされているかについて、委員就任依頼書や講師派遣依頼書並びに札幌市立大学が交付した回答書により確認した。

③ 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

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について、札幌市立大学の対応は、その謝金は教職員に帰属するものとして一切の管理や関与はしていないとの回答であった。そして、その取扱いなどを定めた規程が存在していない。しかし、札幌市立大学教職員就業規則第43条2項には、「前項に定めるもののほか、教職員の兼業に関し必要な事項は、別に定める。」と規定されていることから、謝金の取扱いなどを定めた規程の作成は必要である。

3 タクシーについての職員の利用状況

(1) 概要

芸術の森キャンパスは最寄りの地下鉄までの距離が約7kmあり、バスの移動に関しても郊外のため、アクセスの良い状況とは言えない。また、キャンパスが芸術の森と桑園の2ヶ所のため、委員会などの会議の開催などでは時間的な制約からタクシーを使用する状況が想定される。

平成25年度のタクシー会社から請求された金額は下記のとおりである。

【3-3-V-図表10 タクシー会社からの請求金額】 (単位：円)

請 求 日	芸術の森キャンパス	桑園キャンパス
平成25年4月20日	55,530	41,600
平成25年5月20日	42,610	56,310
平成25年6月20日	71,080	115,110
平成25年7月20日	56,840	184,940
平成25年8月20日	22,240	60,550
平成25年9月20日	29,520	96,080
平成25年10月20日	70,530	109,230
平成25年11月20日	68,600	101,740
平成25年12月20日	71,960	88,880
平成26年1月20日	91,350	53,130
平成26年2月20日	58,470	65,390
平成26年3月20日	76,730	50,120
合 計	715,460	1,023,080

(包括外部監査人作成資料)

なお、札幌市立大学ではタクシーの利用に係る明確な利用規定は存在していないが、研究費執行の手引きにはタクシーの利用に関し、下記の記載がある。

札幌市立大学 研究費執行の手引き 2014 (H26) 年度版

P 1 3

⑤ 交通費

5 タクシーの流れ

*原則、公共交通機関を利用してください。時間的な制約、公共交通機関の状況、運搬する荷物の状況等やむを得ない場合のみタクシーの利用が可能です。

(2) 監査内容

芸術の森キャンパスおよび桑園キャンパスで利用したタクシー会社の3年分の請求書の確認やタクシーチケットの簿冊や領収証の管理状況をヒアリングや資料により確認した。

(3) 監査結果及び理由

【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。

【理由】

桑園キャンパスで領収証の確認をした結果、平成23年度以前の領収証について、破棄されているとの回答があった。札幌市立大学公文書管理規則には下記の記載がある。

札幌市立大学公文書管理規則

第7条（簿冊等の分類、名称及び保存期間等）

職員は、別に定める基準に従い、簿冊等を分類するとともに、名称を付し、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

2 前項の名称は、当該簿冊等に係る事務及び事業の性質、内容等を分かりやすく示すものでなければならない。

3 第1項の保存期間は、簿冊にまとめられた公文書の内容（単独で管理する公文書にあっては、その内容）に応じ、別表のとおりとする。

4 前項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる簿冊等の保存期間は、当該各号に定める期間とする。

(1) 法令等に保存期間の定めのある公文書若しくは時効が完成するまでの間証拠として保存する必要がある公文書又はこれらがまとめられた簿冊
当該法令等に定める期間又は当該時効の期間を考慮して文書管理責任者が定める期間

(2) 軽易な公文書であって1年以上の保存期間を定める必要がないもの又

はこれらがまとめられた簿冊 当該簿冊等に係る事案を遂行する上で保存する必要があると文書管理責任者が認める期間

5 前2項の規定にかかわらず、文書管理責任者は、簿冊等が、その保存期間の満了の際に、次の各号のいずれかに該当する場合は、当該各号に定める期間が経過する日までの間保存期間を延長しなければならない。この場合において、当該簿冊等が他の号にも該当するときは、それぞれの期間が経過する日のいずれか遅い日までの間保存するものとする。

(1) 現に監査、検査等の対象となっているもの 当該監査、検査等が終了するまでの期間

(2) 現に係属している訴訟に係るもの 当該訴訟（当該訴訟の上訴を含む。）が終結するまでの期間

(3) 不服申立てがなされた事案に係るもので当該不服申立てに対する裁決又は決定の日の翌日から起算して1年を経過していないもの 当該裁決又は決定の日の翌日から起算して1年間

(4) 札幌市情報公開条例（平成11年条例第41号）第5条の規定による公開又は札幌市個人情報保護条例（平成16年条例第35号）第14条第1項、第26条第1項若しくは第33条第1項の規定による開示、訂正若しくは利用停止の請求があったもの 当該請求に対する諾否の決定の日の翌日から起算して1年間

(5) その他職務の遂行上保存期間の延長が必要であると認められるもの 当該職務の遂行上必要とする期間

別表

保存期間	30年	10年	5年	1年
------	-----	-----	----	----

<p>該当する公文書</p>	<p>(1) 理事長選考会議の会議録 (2) 中期目標及び中期計画に関する公文書 (3) 次に掲げる公文書であって、10年を超えて業務に使用する必要があるもの ア 学則、規則、規程、細則その他例規の制定改廃に関する公文書 イ 訴訟及び不服申立てに関する公文書 ウ 契約書、工事設計書等関係書類 (4) 決算報告書及び財務諸表 (5) 教育研究組織等の設置及び改廃に関する公文書 (6) その他10年を超えて業務に使用する必要があると認める公文書</p>	<p>(1) 学則、規則、規程、細則その他例規の制定改廃に関する公文書(30年の欄第3号に該当するものを除く。) (2) 役員会、経営審議会及び教育研究審議会の会議録 (3) 年度計画に関する公文書 (4) 職員の人事に関する公文書 (5) 予算に関する公文書 (6) 財務会計・経理に関する公文書であって5年を超えて業務に使用する必要があるもの (7) 理事長の事務引継に関する公文書 (8) 次に掲げる公文書であって、5年を超えて業務に使用する必要があるもの(30年の欄第3号に該当するものを除く。) ア 訴訟及び不服申立てに関する公文書 イ 契約書、工事設計書等関係書類 (9) その他5年を超えて業務に使用する必要があると認める公文書(30年の欄に該当するものを除く。)</p>	<p>(1) 財務会計・経理に関する公文書(10年の欄第6号に該当するものを除く。) (2) その他1年を超えて業務に使用する必要があると認める公文書</p>	<p>(1) 文書の収受並びに公文書の受付及び発送に関する公文書 (2) 軽易な諸願届及び関係する公文書 (3) その他1年を超えて業務に使用する必要があると認める公文書</p>
----------------	--	---	--	---

※上表に定めるもののほか、公文書のうち法人が保有する「学籍簿」「学位に授与に関する公文書」については、常用文書として管理する。

よって、タクシーの利用に係る領収証の保存が配布を受けた部署でバラバラな対応がないように統一したルールで保存管理されるべきである。

また、タクシーチケットの簿冊の交付を受けた部署のタクシーチケット使用簿の管理をした一覧表の様式もバラバラで、タクシーチケットの利用日、利用区間、利用金額が記載されていないものもあり、管理がされている体制とは言い難い状況であった。なお、地域連携課では平成22年8月から作成した簿冊の利用状況を管理したタクシーチケット使用簿による厳格な管理が実施されているが、このような様式が簿冊の交付を受けた他の部署で実施されていないことは管理意識の欠如であり、タクシーチケットは金券と同等の管理が必要であることを認識する必要がある。

タクシーの利用基準の有無について確認したところ、明確な取扱規定はない。これでは、タクシーチケットを交付する者の判断に委ねられ、その交付も恣意性を含んだ状況ではないかと推察される。よって、その利用基準を明確にしたタクシー利用に係る事務取扱規定の作成を早急に作成すべきである。

なお、札幌市にはタクシーチケットの使用基準等について、下記の規程が整備されている。

札幌市営業車、地下鉄等の使用に関する事務取扱要領

第8条（チケットの使用基準等）

チケットは、次の各号に該当する場合でなければ使用してはならない。

- (1) 公務による会議、調査、検査、工事監督、交渉、行事、視察等で緊急を要し、又は勤務の態様からみてやむを得ないと認められる場合
- (2) 公用車の配車が得られない場合
- (3) 通常の交通機関を利用しては、円滑な公務遂行に支障がある場合

2 前項の基準に該当する場合であっても、チケットの使用に当たっては、次の各号に掲げる事項を順守しなければならない。

- (1) チケットは、原則として本市の区域内において営業車を使用する場合に使用すること。
- (2) 地下鉄、バス等通常の交通機関を利用できる場合で、用務地が遠距離のときは、可能な限り当該交通機関の最寄りの駅又は停留所から営業車に乗り継ぐこと。
- (3) チケットの使用は、原則として勤務時間内に行うものとし、時間外勤

務等により深夜又は早朝の通勤に使用する場合は、通常の交通機関を利用できないとき又は利用できない区間に限ること。

- 3 用務地内容の変更等により、交付を受けたチケットを使用して営業車に乗車する必要がなくなったときは、直ちに所属係長に当該チケット及びチケット控を返納しなければならない。

上記の札幌市の規程は非常に参考になるもので、この使用基準規程に札幌市立大学の特質性を加え、かつ、タクシーチケットの交付・管理する者やそのタクシーの利用や料金が適正であったかどうかをチェックすることまでの内容を網羅した使用管理規程とすべきである。

VI 知的財産関係

1 職務発明の帰属について

(1) 概要

① 知的財産権及びその保護の必要性

知的財産法とは、発明やデザインといった知的産物を保護する法律の総称であり、かかる法律により保護される権利を知的財産権という。知的財産権には、特許法で保護される発明、実用新案法で保護される考案、意匠法で保護される意匠、商標法で保護される商標、著作権法で保護される著作権などがある（以下、これらをまとめて「発明等」という）。

知的財産権は時間と費用をかけて開発されるものであり、動産や不動産と同様に一定の保護に値する。また、保護をしなければ、知的財産権を創出するインセンティブが働かず、技術開発への意欲を低下させ、ひいては研究活動の停滞を招くことになりかねない。

それゆえ、上記の知的財産法により保護されている。

② 職務発明の取り扱いについて

職務発明とは、例えば企業の従業員が、企業の業務範囲に属し、且つ、その発明をするに至った行為が会社における当該従業員の現在又は過去の職務に属する発明等をいう（特許法35条1項、実用新案法11条3項、意匠法15条3項）（以下では、発明以外の考案、意匠などの場合も含めて単に「職務発明等」という）。

特許法 第35条 使用者、法人、国又は地方公共団体（以下「使用者等」という。）は、従業者、法人の役員、国家公務員又は地方公務員（以下「従業者等」という。）がその性質上当該使用者等の業務範囲に属し、かつ、その発明をするに至った行為がその使用者等における従業者等の現在又は過去の職務に属する発明（以下「職務発明」という。）について特許を受けたとき、又は職務発明について特許を受ける権利を承継した者がその発明について特許を受けたときは、その特許権について通常実施権を有する。（2項以下略）

実用新案法 第11条（1、2項略）3 特許法第三十五条（仮専用実施権に係る部分を除く。）（職務発明）の規定は、従業者、法人の役員又は国家公務員若しくは地方公務員がした考案に準用する。

意匠法 第15条（1、2項略）3 特許法第三十五条（仮専用実施権に係る部分を除く。）（職務発明）の規定は、従業者、法人の役員又は国家公務員若しくは地方公務員がした意匠の創作に準用する。

職務発明等を企業に譲渡すると規定するか否かは自由であるが、多くの企業では就業規則により当該発明等に係る権利（特許を受ける権利、又は特許権など）は一定の対価の支払いにより当該企業に譲渡される旨規定されている。この場合、法律上は当該対価の決定規定の制定プロセスが適正であれば、それが不合理でない限り従業者は当該規定が定める対価のほかに追加の対価を求めることができないこととされている（特許法35条4項）。

特許法 第35条（1～3項略）4 契約、勤務規則その他の定めにおいて前項の対価について定める場合には、対価を決定するための基準の策定に際して使用者等と従業者等との間で行われる協議の状況、策定された当該基準の開示の状況、対価の額の算定について行われる従業者等からの意見の聴取の状況等を考慮して、その定めるところにより対価を支払うことが不合理と認められるものであつてはならない。（5項略）

この規定の趣旨は、職務発明のために資本投下をした企業の利益と、発明等を創作した発明者の利益を調整したものであり、要するに何が適切な対価かを適切に定めることが困難であるため、手続を重視して対価の妥当性を担保したものと解される。

しかし、従業者に過大な対価を与えると企業の負担が重くなり、研究への投資意欲が減退する。他方で僅少な対価とすると従業者の発明等に対する意欲が減退する。そのため、その組織に応じた適切な対価が定められることが要請される。

大学においても、各教員（以下では教職員ではなく教員について述べる）の研究活動により発明等が創出されることがある。これが職務発明等に該当する場合は、やはり適切な対価の支払いを行うのが妥当である。

この点について、札幌市立大学では、教職員等につき発明等を行った者の権利を保障し

て活動意欲の向上を図るとともに、知的財産の維持、管理及び活用を図るため、札幌市立大学知的財産ポリシーのほか、知的財産の取り扱いを定めた札幌市立大学知的財産規程及び同規定施行細則制定している。

これらの規程等では、職務発明等は原則大学帰属とし、その対価として出願補償金、登録補償金、及び実施補償金を支払う旨を定めている。発明等は特許庁に出願・登録されることで権利化され、実施されることで価値が生じることから、そのそれぞれのプロセスにおいて教員に対価を与えたものといえる。

③ 札幌市立大学の職務発明の帰属に関する規定の内容、及び実際の帰属状況について

札幌市立大学では、教職員等（役員、教職員など）は発明等をした場合は速やかに理事長に届け出なければならないとされている（札幌市立大学知的財産規程4条）。届出があった発明等については、大学に設置されている知的財産委員会において、職務発明等該当性の判断、及び職務発明の大学帰属の是非の決定を行うこととされている（同5条）。職務発明等と認定された発明等は原則札幌市立大学がその権利を承継する。承継されないのは権利を承継する必要がないと認められた場合に限られている（同3条）。

札幌市立大学知的財産規程 第3条 職務発明等であると認定された発明等に係る知的財産権は、法人がその権利を承継するものとする。ただし、理事長が当該権利を承継する必要がないと認めたときは、この限りでない。

第4条 教職員等は、発明等を行ったときは、速やかに理事長に届け出なければならない。

第5条 理事長は、届出のあった発明等について、職務発明等に該当する発明等であるかどうかの認定及び法人が当該発明等に係る知的財産権を承継するかどうかの決定を速やかに行い、当該教職員等に通知しなければならない。

2 前項の認定及び決定は、知的財産委員会（以下「委員会」という。）の議を経て行うものとする。

ここで、札幌市立大学の開学から平成26年10月10日までに届出のあった職務発明等及びその権利の帰属状況は以下のとおりであり、職務発明等であるが個人帰属とされたものが散見される。

【3-3-VI-図表1 職務発明等帰属状況一覧】

名称	種類	申請者	発生年度	帰属
移乗補助装置	発明	田中敏明	H 1 9	個人帰属
脳波計	意匠	城間祥之	H 1 9	大学帰属後、一時活用、その後に権利放棄。
脳波計（の表示画面）	意匠	城間祥之	H 1 9	同上。
わが子のひつぎ	発明	多賀昌江	H 2 3	個人帰属
わが子のひつぎ	商標	多賀昌江	H 2 3	個人帰属
ITを活用した看護モデル “E-KANGO”システム	発明	スーディ・K・和代	H 2 3	大学帰属
複数部位・複数症状を入力可能な画面	意匠	スーディ・K・和代	H 2 3	大学帰属
E-KANGO	商標	スーディ・K・和代	H 2 3	大学帰属
知育用メカトロ融合型木製積木	発明	三谷篤史	H 2 3	大学帰属（出願中）
スノーダンプ(固定タイプ)	発明	杉哲夫	H 2 3	大学帰属（出願中）
スノーダンプ（摺動タイプ）	発明	杉哲夫	H 2 3	大学帰属（出願中）
手指外傷予防具	発明	山田典子	H 2 3	前任校での発明であるため、札幌市立大学との関係では職務発明等に該当せず。

(札幌市立大学作成資料に一部加除)

本件監査では、職務発明等を大学帰属とする際の判断プロセスと、実施補償金の額に着目した。その理由は、大学の研究環境や研究資金等を用いて創作された発明等は適切に大学に帰属させるべきであり例外として教員帰属とする際の審査は慎重さと透明性が求めら

れること、及び発明等の実施又は譲渡で多額の利益が生じた場合における適切な対価が規定されていることが大学と教員との利益調整及びインセンティブ確保に必要と考えたからである。

なお、往査時までの間、札幌市立大学において職務発明により多額の利益が生じたことはないとのことであるが、かかる場合に備えて事前に上記プロセス及び額に関する規定の妥当性を確認しておくのが適切と考えた。

(2) 監査内容

札幌市立大学の各種規程のほか、札幌市立大学知的財産委員会議事録、公開されている他大学の実施補償金規程等を査閲のうえ、札幌市立大学担当者からヒアリングした。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

上記のとおり、札幌市立大学では職務発明は原則大学帰属と規定されている。しかし、その具体的な判断基準や運用指針は定められていない。この点、職務発明等の該当性及びその帰属判断を行う知的財産委員会において判断基準が検討されていたが、その検討は平成23年第6回知的財産委員会が最終のものであり、現在も検討中とされている。

上記のとおり札幌市立大学では少なくない数の職務発明等がなされていることから、慎重且つ透明性のある帰属判断のため、早期に判断基準、又は考慮要素の整理をすることが望ましい。

また、個人帰属としたもののうち、移乗補助装置については、その理由が記載されておらず、「協議の結果、この発明は職務発明であるが、大学はその権利を承継せず」とあるだけで、例外的判断をした理由が明らかにされていない（札幌市立大学2007年度第1回知的財産委員会議事録）。これでは検討過程が不透明であり、帰属判断の透明性が確保されておらず、慎重な検討がなされたことについても担保されていない。

例外判断をした場合は基本的には議事録にその理由を詳細に残しておくべきと考える。

なお、判断基準の策定にあたり、上記平成23年度第6回知的財産委員会の資料による

と、以下の判断基準を用いることが検討されている。

- ・ 産業上の利用可能性が高いこと（この場合に大学帰属とする）。
- ・ 権利行使が可能なこと（この場合に大学帰属とする）。
- ・ 札幌市立大学のブランド価値を高める技術であること（この場合に大学帰属とする）。
- ・ 権利関係が複雑でないこと（この場合に大学帰属とする）。
- ・ 研究者として出願が必要な場合は大学帰属とはしないこと。
- ・ 科研費等公的外部資金が投入されている場合は原則として大学帰属とすること。

これらの判断基準に係る検討要素自体に問題はないが、職務発明等は原則大学帰属であることからすると、「産業上の利用可能性が高いこと」とまでいう必要は無く、特許たり得る産業上の利用可能性があれば足りるように思われる。というのは、発明等がなされた当初は産業上の利用可能性を適確に判断することは難しいと思われるからである。

また、判断基準には札幌市立大学のブランド価値を高める技術であることが挙げられている。しかし、上記のような判断基準の規定ぶりだと「ブランド価値を高めるか否かが判然としない技術」は大学帰属としない方向で検討することになり、上記の産業上の利用可能性において述べたのと同様に、職務発明を原則大学帰属とした札幌市立大学知的財産規程第3条の趣旨にそぐわないものと思われる。

さらに、上記知的財産委員会では、研究者としての出願が必要な場合は大学帰属とはしないこととしているが、既に述べたとおり発明等は多額の利益を生むことがあり、それゆえその帰属判断には慎重さと透明性が求められることから、その必要性及び許容性は慎重に検討すべきことを明記することが望ましいと考える。

2 実施補償金の規程について

(1) 概要

実施補償金とは、知的財産権の運用による収入を得たときにその収入実績に応じて教員等に支払う補償金である（札幌市立大学知的財産規程13条）。

札幌市立大学知的財産規程 第13条 理事長は、承継した特許を受ける権利又は特許権の運用により収入を得たときは、発明を行った教職員等に対し、毎年1月1日から12月31日までの間における収入の実績に応じて、その収入を次の表の左欄に掲げる部分に区分し、それぞれ同表の右欄に掲げる率を乗じて得た額の合計額を実施補償金として支払うものとする。

300,000円までの部分	100分の50
300,000円を超え500,000円までの部分	100分の30
500,000円を超え1,000,000円までの部分	100分の20
1,000,000円を超える部分	100分の10

なお、ここでいう収入実績とは、大学が得た収入から経費を控除した残額のこととされている（札幌市立大学知的財産規程施行細則15条1項）。

札幌市立大学知的財産施行細則 第15条 規程第13条の収入の実績（以下この条において「収入実績」という。）は、知的財産権の実施等により法人が現に得た収入の総額から経費を控除した残額とする。（2項略）

既に述べたとおり、知的財産権には特許、考案、意匠など各種のものがある。

札幌市立大学では、知的財産規程では、特許について規定を定め、他の知的財産権については別途定めるとしている（札幌市立大学知的財産規程14条）。

札幌市立大学知的財産規程第14条 前3条の規定は、考案について別途定める。
 2 前3条の規定は、意匠及び商標について別途定める。
 3 前条の規定は、プログラム等の創作について別途定める。

（2） 監査の内容

札幌市立大学実施補償金規程の不備の有無につき同規程及び同施行細則を査閲し、札幌市立大学担当者からヒアリングした。

（3） 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

監査時の札幌市立大学知的財産規程及び同施行細則を確認したところ、上記のとおり意匠、商標、プログラム等の創作について別途定めると規定しているが、当該別途定められた規定が見あたらないため、かかる規定を設けるべきである。

なお、札幌市立大学には看護学科のほかにデザイン学科があるため、特許、考案等のほかに意匠について実施補償金を定めておく必要性は高く、実際に意匠についても職務発明（職務意匠）がなされていることから、早急な対応が求められるといえる。

3 実施補償金の額について

(1) 概要

札幌市立大学では特許権以外の知的財産権の実施補償金規定がないことは上記のとおりであるが、特許権については毎年暦年（1月1日から12月31日）の収入実績に応じて以下のとおり実施補償金を支払うものとしている（札幌市立大学知的財産規程13条・再掲）。

札幌市立大学知的財産規程 第13条 理事長は、承継した特許を受ける権利又は特許権の運用により収入を得たときは、発明を行った教職員等に対し、毎年1月1日から12月31日までの間における収入の実績に応じて、その収入を次の表の左欄に掲げる部分に区分し、それぞれ同表の右欄に掲げる率を乗じて得た額の合計額を実施補償金として支払うものとする。

300,000円までの部分	100分の50
300,000円を超え500,000円までの部分	100分の30
500,000円を超え1,000,000円までの部分	100分の20
1,000,000円を超える部分	100分の10

上記のとおり、実施補償金の額は大学と教員等との利益調整及びインセンティブの確保のために重要であり、その妥当性を確認する必要があると考えた。

(2) 監査内容

札幌市立大学知的財産規程及び同施行細則のほか、公開されている他大学の実施補償金規程を査閲した。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学の上記規程の妥当性を検討するにあたり、北海道大学、東北大学、東京大学、大阪大学、京都大学、名古屋大学、九州大学及び公立大学として首都圏及び政令指定都市にあるもののうち首都大学東京、大阪市立大学の規定を調査した。

その結果は以下のとおりである。

① 北海道大学

国立大学法人北海道大学職務発明規程第13条、同大学発明補償金支払規程第4条には以下のとおり規定されている。

国立大学法人北海道大学職務発明規程 第13条 本学は、次に掲げる場合には、当該発明者に対し、審査会の議を経て、補償金を支払うものとする。

(1) 本学が職務発明等を出願したとき。

(2) 本学が出願した発明等について、登録等により法令で定められた知的財産権を得たとき。

2 本学は、その所有する知的財産権の実施又は処分により収益を得たときは、審査会の議を経て、当該発明者に対し、補償金を支払うものとする。

3 前2項に規定する補償金は、その対象となる発明者が2人以上あるときは、

それぞれの持分に応じて支払うものとする。

4 前項に定めるもののほか、補償金の支払いに関し必要な事項は別に定める。

北海道大学発明補償金支払規程 第4条 発明規程第13条第2項の規定により本学が収益を得たときの補償金の額は、当該収益から本学が出願又は維持に要した費用を控除した額(以下「純収益」という。)について、年度毎に、次の各号の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める配分の割合により算出した額とする。

(1) 100万円以下の部分 50%

(2) 100万円を超え1,000万円以下の部分 40%

(3) 1,000万円を超える部分 30%

(2項以下略)

② 東北大学

東北大学産学連携推進本部FAQのQ11には以下のように記載されている。

Q11. 特許実施の対価は、どのような手順で発明者にいくら支払われるのか？

A11. その特許を活用して、大学が収入を得た場合、対価等支払細則の定めに従って知的財産部から発明者に通知し振込み口座を連絡してもらい、その口座に振り込むこととなります。

収入金額から評価費用、出願費用(特許事務所等)、TLOの市場開拓費用などを差し引いた後に、発明者個人に30%、発明者の研究室に30%、大学本部に40%の比率で配分します。発明者個人分を一部または全部を研究室に配分することもできます。また、大学へ配分された収入は、他の特許の出願・維持費用や産学連携の運営経費に充てられたり、基礎研究部門等へも還元されたりして使われます。なお、支払い時期は年2回程度を考えています。

③ 東京大学

東京大学知的財産関連補償金支払細則第5条では以下のとおり規定されている。

(実施補償金)

第5条 大学法人は、大学法人が知的財産関連規則に定める知的財産権を承継又

は譲り受け、当該知的財産権の実施又は処分等により収入を得た場合において、各規則の定める補償金の権利者に対し、大学が負担した必要経費を控除した額の40%の額の補償金を支払うものとする。(2項以下略)

④ 大阪大学

大阪大学産学連携推進本部HPのFAQのQ9には以下のとおり記載されている。

Q.9 ライセンス収入があった場合、発明者にどのように補償金が支払われますか。

A.9 本学が特許権若しくは特許を受ける権利等の運用又は処分により収入を得たときは、収入から出願・維持・活用等に係る経費の実費を控除した金額の3分の1が教職員等に補償金として支払われ、6分の1が教職員等の研究室に還元されます。

⑤ 名古屋大学

名古屋大学学術研究産学官連携推進本部HPの「大学に発明を譲渡したときの取扱（補償金）」には以下のとおり記載されている。

新規定（平成26年4月以降）

- 1 出願補償金を廃止する。
- 2 特許収入の配分

発明者配分の任意部分を研究室に配分できる。

年度ごとに、特許収入のうち100万円まで

発明者 = 70%

大学本部 = 30%

100万円を超えた部分

発明者 = 55%

大学本部 = 45%

出願経費控除を排除し、最初に特許収入があったときから配分を開始。

⑥ 京都大学

京都大学発明規程第 22 条 1 項には以下のとおり規定されている。

(実施補償)

京都大学発明規程 第 22 条 本学が、この規程に基づき承継した特許権等又は特許等を受ける権利についての実施権の設定、実施許諾、譲渡等により収入を得た場合、当該特許権等の出願、登録及び維持等に要した費用を差し引いた額の取扱いについては、1,000 万円までは、発明者に 2 分の 1、部局及び大学に各 4 分の 1 ずつ配分し、1,000 万円を超える額については、発明者、部局及び大学に各 3 分の 1 ずつ配分する。

⑦ 九州大学

九州大学知的財産取扱規則第 13 条 2 項には以下のとおり規定されている。

九州大学知的財産取扱規則 第 13 条 (1 項略) 2 本学は、技術移転に伴い実施収入があった場合、実施収入から諸経費を差し引いた残りのうち、50%を
実施補償金として当該発明者へ、25%を発明者が所属する部局等へ、25%を
本学へ配分するものとする。

(3 項以下略)

⑧ 首都大学東京

公立大学法人首都大学東京知的財産取扱規則第 8 条 (平 23 規則 59・一部改正後のもの)には以下のとおり規定されている。

公立大学法人首都大学東京知的財産取扱規則 第 8 条 当該特許等を受ける権利の法人への譲渡対価として、当該発明者に対し、出願時補償及び実施時補償(以下「発明補償」という。)を次のとおり行うものとする。

(1) (略)

(2) 実施時補償金は、当該知的財産権について、実施料収入及び譲渡収入等として法人が受け入れた金額の 50%とする(発明者等が複数いる場合は、発明等の貢献度により按分する。)(2 項以下略)

⑨ 大阪市立大学

公立大学法人大阪市立大学知的財産取扱規程第13条3項別表には以下のとおり規定されている。

(補償金の支払い)

公立大学法人大阪市立大学知的財産取扱規程 第13条 法人は、法人が承継した特許権等について、当該発明者に補償金を支払う。

2 前項の補償金の区分は、次の各号に掲げるとおりとする。

- (1) 出願等の際に支払う出願補償金
- (2) 特許権等の登録時に支払う登録補償金
- (3) 特許権等の実施により法人が収入を得た場合の実施補償金
- (4) 特許権等の譲渡により法人が得た場合に支払う譲渡補償金

3 前項の補償金の額及び配分比率は、別表のとおりとする。(4項略)

別表

出願時補償額	登録時補償額	活用収益補償比率
5,000円	10,000円	法人が承継した発明等に基づき収入を得た場合、その収入額から当該発明等に係る出願、維持、活用等に要した経費を控除した金額を発明者1/2、発明者が所属する部局1/4、法人1/4の割合で分配する。

備考 発明者が複数の場合、発明等への貢献度により按分する。

以上のように、実施補償金は実績収入の30%とする大学もあるが、研究者及び研究室への配分を併せて考えると、概ね50%以上とされている。

これに比較すると札幌市立大学の実施補償金の比率は高いとはいえない。特に札幌市立大学では100万円を超える実績収入がある場合の実施補償金は実績収入の僅か10%にすぎない。

如何なる割合が大学と教員の利益調整及びインセンティブ確保に適切かは明確ではないが、他大学に比べて極端に実施補償金が少ない場合、教員の研究に対するインセンティブが低下し、研究者が他大学に流出する可能性も否定できない。

よって、実施補償金の実施収益における配分率を他大学と遜色ないものとするべきである。

Ⅶ 研究費について

1 研究費の支出手続及び使途確認方法について

(1) 概要

① 研究費とその管理の必要性

大学は、学術の中心として広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とし、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとされている（学校教育法第83条）。

学校教育法 第八十三条 大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。

2 大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。

このように、研究は大学の設置目的を実現するための重要事項である。札幌市立大学は、教員に対し研究費を割り当て、研究を金銭面から支えている。国も科学技術振興の一環として文部科学省及び独立行政法人日本学術振興会の科学研究補助金等の競争的資金を配分している。

これら研究費は税金等を原資とするものであり、当然、適切な管理されなければならない。

しかしながら、巷間において研究費の不正使用は数多く見受けられる。例えば、「公的研究費の不適切な経理に関する調査結果について（第2報）」（文部科学省・平成25年4月26日付け）では、平成20年度から平成23年度（平成23年度については7月31日まで）の間に、合計19機関で約1億7200万円の不適切な経理があった旨報告されている。

札幌市立大学において不正使用が確認されたことはないとのことであるが、研究費の管理については十分注意を払う必要がある。

② 研究費の不正使用の具体例

研究費の不正利用例としては以下のようなものが挙げられる。

まず、物品費に関連する例として、預け金や架空発注、私的流用がある。

預け金とは、研究期間内に使い切れなかった研究費で物品を購入したことにするが、実際にはこれを購入しておらず、代金相当額を業者に預け、翌期の研究等のためにこれを使用することをいう。研究費は原則として当該期の研究に使わなければならないが、翌期に持ち越すことは原則としては認められないため、このような手法が用いられる。

架空発注とは、その名のとおり、現実に発注していない商品を発注したこととし、その架空発注した研究費を他の目的に使用することである。

私的流用も、その名のとおり、購入した商品を研究に用いず私的に用いることである。

旅費に関連する例としては、出張をしていないのに出張をした旨の報告をして当該出張費を取得すること（カラ出張）や、格安パック航空券を購入したのに正規の価格の航空券を購入したとして、その差額を取得することなどが挙げられる。

人件費に関連する例としては、アルバイトに人件費を支払ったとしながら実際にはアルバイトを雇用しておらず当該人件費を取得することや、人件費を支出しながらこれを教員に環流させることなどが挙げられる。

③ 札幌市立大学の管理状況

i 担当課及びマニュアルの整備

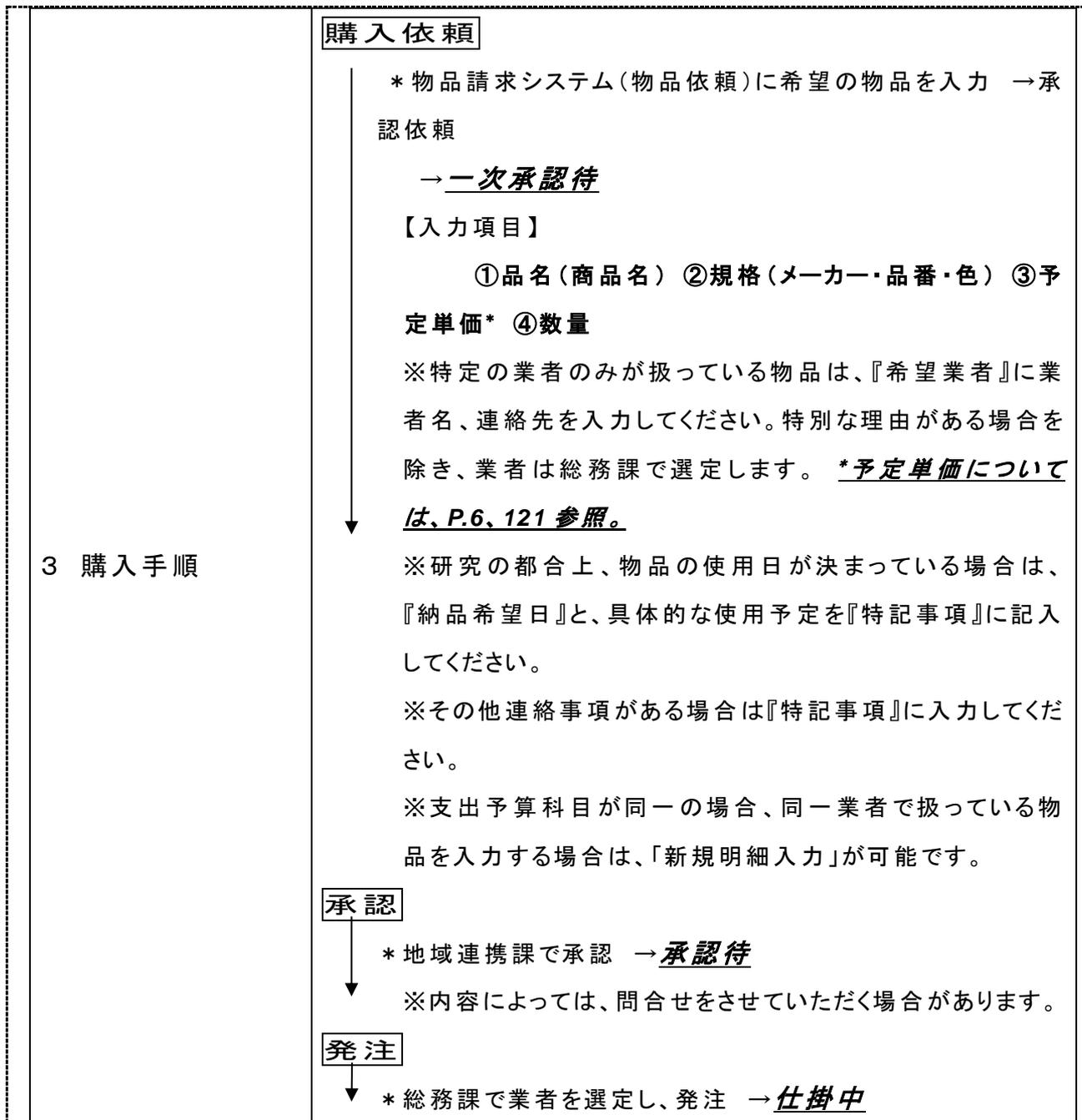
札幌市立大学では研究費使用の承認は地域連携課が担当し、業者選定等の具体的購入行為は総務課が担当している。また、地域連携課は適正な研究費の執行のために「研究費執行の手引き」（以下、単に「手引き」という）を作成し教員に配布している。

手引きは、例えば物品購入につき購入可能な物品と不可能な物品を具体的に列挙し、教員に対してわかりやすく注意喚起をしており、購入不可能な物品として、ビジネスバッグ、ペンケース、高額なブランド品、掃除機、ヒーター、色柄のついた白衣などが挙げられている。

ii 物品の購入手順

物品の購入手順は手引きによると以下のとおりとなっている。なお、発注と納品時の検収業務は事務局が行っており、教員が地域連携課及び総務課を経ずに業者に発注すること、及び教員が業者から直接納品を受けることは無いとのことである。

【3-3-VII-図表1 物品購入の手順】



	<p>納品</p> <p>* 納品場所：芸術の森キャンパス：総務課で納品検査→教員へ 桑園キャンパス：桑園事務室で納品検査→教員へ</p> <p>▼ <注意！！></p> <p>事務局による納品検査が必要なため、業者から直接納品を受けることは避けてください。業者から納品を受けた場合は、総務課又は桑園事務室に連絡し、納品検査を受けてください。</p> <p>支払</p> <p>* 総務課で、入力された予算から差し引き、支払→完了</p>
--	--

(札幌市立大学作成資料)

iii 旅費の支払手順

出張旅費は、教員が自ら航空券等を購入し、領収書等を旅程表等と共に地域連携課に提出し、同課がこれを承認することで旅費が支払われることとされている。すなわち、航空券等の購入自体に事務局は関与していない。また、宿泊施設への宿泊の有無を事務局は確認していない。出張の目的である学会等のパンフレットの提出を教員に求めているものの、徹底されているわけではない。

iv 謝金等人件費の支払い手順

データ入力など研究の補助的業務全般に対する謝礼は、事前に研究補助者についての氏名、住所、連絡先等を記載した登録データを、その後に当該研究補助者への依頼期間、業務内容、時給、業務依頼理由及び研究補助者選定理由を記載した謝金支出伺いを、地域連携課に提出する。

研究補助者は、1日の業務終了毎に業務開始時刻及び終了時刻を、研究補助業務従事簿に記載の上、押印する。

研究補助者の作業時間管理は教員が管理しており、大学事務局は関与していない。

④ 検収体制の整備と内部監査の実施について

先に物品費に関連する研究費の不正利用の例として、預け金、架空発注、不正流用を挙げた。このうち前二者（預け金及び架空発注）は、教員と業者が直接接触しなければ実行が困難な不正類型といえる。

札幌市立大学では上記のとおり、物品の発注、納品時の検収双方について必ず事務局が関与している点で適切な管理体制が整備されている。よって、預け金や架空発注といった不正が起こる可能性は少ないものと思われる。

また、札幌市立大学では、平成24年度において、平成19年2月15日付け文部科学大臣決定「研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン（実施基準）」に基づき、平成23年度科学研究費補助金の交付を受けている補助事業に係る内部監査が実施されたところ、補助金の執行は適正公正であり適正に証拠書類を保管していることが認められている。

このように、物品の検収については適切な体制が整備されており、且つ、近時の内部監査において適正との判断がなされていることから、本監査では、物品についての不正流用のほか、業者から教員が直接購入している航空券の取扱、宿泊の有無の確認状況、学会等への出席を証するパンフレットの提出状況を監査することにした。

なお、監査の過程で、人件費及び謝金の支払いの前提となる研究補助者との契約について、その主体が大学か教員か、また、契約の性質が雇用契約、準委任契約、請負契約のいずれであるのか（又はいずれでもないのか）という性質決定について検討すべき点が見受けられたため、これについても監査した。

（2）監査内容

札幌市立大学の手引き、業務従事簿、平成26年度旅費契約決議書、教員が研究費で購入した物品等の簿冊及びデータなどを査閲し、担当者からヒアリングをした。

（3）監査の結果及び理由

① 物品購入時における購入備品の私的流用についての監査の結果及び理由

【結果】 特に指摘すべき事項はない。

【理由】

札幌市立大学の「手引き」では購入不可能な物品として「ビジネスバッグ、ペンケース、高額なブランド品、掃除機、ヒーター、色柄のついた白衣」が挙げられている。そこで、教員が研究費により購入した物品等の補助元帳の提出を受け、そのうち平成25年度のものから上記購入不可能物品について、当該用語をそのまま、又は一部分（例えば「ビジネスバッグ」のうち「バッグ」など）をデータ検索し、ヒットしたものの購入理由を確認する、という方法を用いた。

その結果、コンピュータバッグ、ルンバ（掃除機）、サーモヒーターの購入履歴、及び検索途中でミネラルウォーターの購入も偶々目に入った。

しかし、コンピュータバッグは携帯型パソコンを屋外に多数運搬する際に用いるものであること、ルンバは形状を把握・研究するためにデザイン学科の教員が購入したこと、サーモヒーターは薬剤を一定温度に維持するためのものであること、ミネラルウォーターは水道水を用いることがフィルターに悪影響を及ぼすため必要であったことが判明した。

いずれも研究目的の購入といえ、私的流用ではないといえる。

以上、物品購入に関する管理体制に特に問題点は見あたらない。

② 航空費についての監査の結果及び理由

【結果】特に指摘すべき事項はない。

【理由】

航空費を利用した研究費の不正利用は、上記のとおり、例えばカラ出張や、格安パックを利用した差額取得などが挙げられる。よって、不正利用防止のためには、航空券の購入の事実、及び当該購入した航空券を実際に利用していることの確認、並びに、当該航空券の購入価格の確認が必要となる。この点は、科研費ハンドブックでも「旅費の事実確認の例」として「航空券の半券等を徴収する」ことが例としてあげられており（科研費ハンドブック2014の100頁）、確実な確認が求められる。

監査の結果、航空券の半券、半券が無い場合は搭乗券（以下、両者を併せて「半券等」という）が漏れなく添付されていた。併せて、航空券の領収書のほか、多くの場合に旅程表が添付されていた。また、札幌市立大学担当者によると、半券等に記載されている記号番号から航空券が正規の値段のものか、或いは割引のものか、割引のものであれば如何な

る割引が適用されているものかを判別することができ、これをもとにインターネットで各種航空会社のHPで検索すると、航空券の代金が調査できるとのことであった。そして、領収書を見る前に半券等から航空券の代金を割り出し、その額と領収書の額とを照合し、額が一致するかを確認しているとのことであった。

なお、ビジネスパックなど航空券と宿泊費用が一体であり航空券のみの代金が判然としない場合は、教員に半券等の外に旅程表の提出を求め、間違いなく半券に係る航空機に搭乗したか否かを調査するなどし、代金の適正さが確認できるまで調査するとのことであった。

試査として、監査人補助者が使用した航空券の半券を提出して航空券の代金の調査を依頼したところ、適切な回答が得られた。

以上、航空費の管理に特に問題点は見あたらない。

③ アルバイト等に対する人件費・謝金についての監査の結果及び理由

【意見】 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。

【理由】

上記のとおり、研究費の不正受給としては人件費が用いられる場合は、架空の出勤による人件費等の取得や、支給した人件費等の研究者への環流が挙げられる。

この点は、科研費ハンドブック2014の100頁においても、「人件費・謝金の事実確認の例」として「出勤簿を事務局で管理し、勤務状況等を被雇用者との面談により確認する」と挙げられていることから、これと同様又はこれに準じる管理が必要と言える。

そこで、札幌市立大学における出勤簿の管理状況を確認したところ、上記のとおり、出勤簿は事務局ではなく教員が管理しており、出退勤の有無並びに出勤時刻及び退勤時刻の管理に事務局は関与していなかった。

札幌市立大学担当者に事務局の関与がない理由を確認したところ、事務局は午前8時45分から午後5時15分まで開いているが、研究補助者は当該時間外に出退勤することがあるため、事務局での管理が不可能であるとのことであった。他方で、不正防止のため、提出された従事簿（出勤簿）の内容につき適宜、教員及び研究補助者に確認し、不正の無いよう努めているとのことであった。

このように、一定程度の不正防止の方策を採っているものの、研究補助者の勤怠管理に

外部の目が入らないため、架空の出退勤又は業務時間が創出される可能性がないとはいえない。研究費の管理に慎重さが求められることから、今少し不正防止のための方策が検討されて良いように思われる。

他方で、従事者や教員に過度の負担を課すことは避けるべきである。

そこで、事務局にタイムレコーダ（タイムカードに打刻する機械）を備置し、従事者に大学所定のタイムカードを交付してこれに打刻させることが考えられる。事務局が開いていない時間には事務局前にタイムレコーダを備置することで、架空の出退勤の創出は相当程度抑止できると考える。

札幌市立大学においてはそのような事例には接していないが、より適切な出退勤及び出退勤時刻の管理が必要と考える。

④ 出張における学会等出席の事実確認方法についての監査の結果及び理由

【意見】 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。

【理由】

上記のとおり、旅費の不正受給の一形態として、架空出張及び宿泊費の不正取得が考えられる。科研費ハンドブック2014の100頁には、「旅費の事実確認の例」として、「学会発表等に参加する場合は、プログラム等を添付する」「事実関係の検証が可能な出張報告書を作成する」との記載がなされている。

札幌市立大学で、科研費の平成25年度直接経費額上位3名の教員についての研究費支出資料がまとめられた簿冊を確認したところ、学会のパンフレットが添付されていないものが散見された（但し出張報告書は添付されており当該報告書に学会出席等の事実が記載されていた）。

他方で、個人研究費による出張旅費については教員毎にファイルされておらず、旅費契約決議書という名称のファイルに多数の教員の旅費支出記録がまとめて綴じられていたため、監査人往査時の最新の簿冊（平成26年度旅費契約決議書④）の提出を受け、表紙から見て遠隔地に出張しているといえる10件を調査したところ、10件中3件にプログラム等の添付が無かった。

学会等への出席を端的かつ簡易に確認できるのは、プログラム等を添付することであり、これを求めても教員に対する過度の負担とはならないと思われ、また、札幌市立大学では出張報告書の下部に「学会等に参加した場合には、学会の開催日時、場所、スケジュール

のいったプログラムの写しも添付すること」との記載がなされている。よって、出張においては、学会等のプログラム等があれば、その写しの添付を義務とするべきである。

なお、上記出張報告書下部の記載は、日常使用する書式に小さなフォントの不動文字として記載されており、教員の注意が及んでいないものと思われる。よって、この点に下線を引く、或いはフォントをゴシック体にするなど、教員の目に入りやすいよう工夫するべきである。加えて、教員が研究費の執行の際に参照している「手引き」にも、プログラム等の写しを添付するよう記載を追加することが望ましいと考える。

なお、札幌市立大学から、本件外部監査の往査後に、上記プログラム等の提出を義務化したとの報告を受けた。今後、適切な運用がなされることを期待する。

⑤ 宿泊の事実確認方法についての監査の結果及び理由

【意見】 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。

【理由】

出張に際し、宿泊先がホテル及び旅館以外である場合（例えば実家・親戚宅・友人宅などに宿泊した場合）、宿泊費は支給対象とならないとされている（手引き30頁）。

（手引き30頁より抜粋）

※宿泊先がホテル・旅館以外（実家・親戚宅・友人宅など）の場合、宿泊費は支給対象となりませんので、日程入力の宿泊区分で「家族・知人宅」を選択し、「打切支給」欄に「実家宿泊のため宿泊費不支給」などと記載してください。

教員から札幌市立大学に提出されている旅行日程等を確認したところ、宿泊区分欄に宿泊の有無及び宿泊の種類を記載する欄があり、ここに「家族・知人宅」と記載された場合は、宿泊費が支給されないことになる。

ところで、この記載は教員の自己申告に頼っているとのことであり、実際には家族・知人宅に宿泊したとしても、その旨の記載がなされなければ、宿泊費は支給されることになる。また、札幌市立大学は教員にホテル及び旅館等の領収書の提出は求めておらず、ホテル及び旅館等に対して宿泊の事実を聴取するための承諾書の取り付けは行っていないことから、教員の宿泊先は自己申告以外に確認方法がない。よって、万が一、実家・親戚宅、

友人宅に宿泊したにもかかわらずホテル等に宿泊したと申告されると、不正に宿泊費が支出されるおそれがある。

他方で、教員に宿泊施設の領収書の提出を求めても過度の負担になるとは思われない。

以上から、宿泊施設の領収書の提出を義務化するべきである。その際には、上記プログラム等の添付と同様に、「手引き」にその旨記載するべきである。

2 研究補助者との契約の性質決定について

(1) 概要

上記のとおり、教員は研究補助者に対して研究費から人件費又は謝金を支払い、自己の研究を補助させることがある。その際、法律的には、研究補助者は、大学又は教員と、何らかの契約を締結し、これに基づき人件費や謝金を受領することになる。

しかし、札幌市立大学においては、研究補助者は誰と契約しているのか（大学と契約しているのか、それとも教員と契約しているのか）、研究補助者と大学又は教員との契約の性質はどのようなものであるのか（雇用契約、準委任契約、請負契約、又はその他の契約なのか）が明らかでない。

ところで、労働契約（雇用契約）は、労働者が使用者に使用されて労働し、使用者がこれに対して賃金を支払うことについて、労働者及び使用者が合意することによって成立する（労働契約法6条）。

労働契約法 第6条 労働契約は、労働者が使用者に使用されて労働し、使用者がこれに対して賃金を支払うことについて、労働者及び使用者が合意することによって成立する。

よって教員に対する研究補助業務も労働契約に該当するるのであり、その場合にはアルバイトであっても労災保険及び雇用期間や労働時間に応じて雇用保険といった労働保険のほか、健康保険及び厚生年金保険といった社会保険への加入が必要となり得るのであり、また、労働基準法、労働安全衛生法等の各種労働法規の適用を受けることになる。

このように、研究補助者との契約が労働契約に該当するか否かで大きく取扱が変わることになるため、契約の性質決定は重要であり、また、労務提供を受けるだけでなく、使用者には上記のとおり労働保険への加入などの責任が生じるのであるから、契約主体の確定も

重要である。

労働契約に該当するか否かは、指揮監督下の労務提供に対する賃金の支払いであるか否かという使用従属性を中心に判断される。その判断はいずれも業務内容に応じた個別判断であるが、上記のとおり労働契約か否かで大きく取扱いが異なることに鑑みると、少なくとも雇用契約か否かを明確にして契約を締結する必要がある。

(2) 監査内容

研究補助者を受け入れる際の札幌市立大学作成書類及び研究補助者からの提出書類等を査閲のうえ、担当者からのヒアリングをもとに札幌市立大学の取り扱いを把握し、労働契約法等の労働法規に当てはめて検討した。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

- 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。

【理由】

大学の取扱いは以下のとおりであった。

- ・ 研究補助者との間で明確な契約書を取り交わしていない。
- ・ 研究補助者との契約関係（労働・委任・請負・その他を問わない）の当事者が、教員個人か大学か曖昧である。
- ・ 大学が当事者として人件費等を支払っているのか、教員が当事者であって大学は教員の事務代行として支払業務を行っているだけであるのかが判然としない。
- ・ 大学も教員も、研究補助者に関する労働保険・社会保険等を十分には意識しておらず、これら保険の加入の要否の検討・判断が十分になされていない。
- ・ 雇用契約の割増賃金の支払いの要否が検討されていない。

教員が参照している「手引き」においても、謝金の種類としては「研究補助①（A又はB）」「研究補助②（A又はB）」「研究協力」「ゲストスピーカー、講師、話題提供者(体験談等)」「専門知識の提供」といった区分がなされており、それぞれについての事務処理手続についての記載はあるが、契約の性質を明確にするべきことや、契約当事者が誰か、割増賃金の取扱等については、明示的には触れられていない（一部に労働基準法の引用があり、その限りにおいて雇用契約であることが前提になっているように読むことが一応可能であるが、実際の取扱いは上記のとおり判然としない。）。

このように札幌市立大学では研究補助者との契約主体が大学か教員か、また、その契約の性質が雇用契約か否かが明確ではなく、特に労働法規の適用の有無が不明確になっている。

また、雇用契約に基づく給与か、それ以外の報酬かによって、税法上の源泉徴収の税率及び額が異なる。具体的には、報酬であれば原則として10.21%（源泉所得税10%及び復興特別所得税0.21%の合計）となるが、給与であれば給与額や扶養親族等の数によって税率や控除額が異なるため、報酬と給与とでは源泉徴収額に違いが生じる（さらにいえば、報酬の種類により控除の有無や同一人に一度に支払われる報酬の額により税率が変わることがある）（所得税法204条、205条）。

所得税法 第二百四条 居住者に対し国内において次に掲げる報酬若しくは料金、契約金又は賞金の支払をする者は、その支払の際、その報酬若しくは料金、契約金又は賞金について所得税を徴収し、その徴収の日の属する月の翌月十日までに、これを国に納付しなければならない。

- 一 原稿、さし絵、作曲、レコード吹込み又はデザインの報酬、放送謝金、著作権（著作権隣接権を含む。）又は工業所有権の使用料及び講演料並びにこれらに類するもので政令で定める報酬又は料金
- 二 弁護士（外国法事務弁護士を含む。）、司法書士、土地家屋調査士、公認会計士、税理士、社会保険労務士、弁理士、海事代理士、測量士、建築士、不動産鑑定士、技術士その他これらに類する者で政令で定めるものの業務に関する報酬又は料金
- 三 社会保険診療報酬支払基金法（昭和三十二年法律第二百二十九号）の規定により支払われる診療報酬
- 四 職業野球の選手、職業拳闘家、競馬の騎手、モデル、外交員、集金人、電力量計の検針人その他これらに類する者で政令で定めるものの業務に関する報酬又は料金

五 映画、演劇その他政令で定める芸能又はラジオ放送若しくはテレビジョン放送に係る出演若しくは演出（指揮、監督その他政令で定めるものを含む。）又は企画の報酬又は料金その他政令で定める芸能人の役務の提供を内容とする事業に係る当該役務の提供に関する報酬又は料金（これらのうち不特定多数の者から受けるものを除く。）

六 キャバレー、ナイトクラブ、バーその他これらに類する施設でフロアにおいて客にダンスをさせ又は客に接待をして遊興若しくは飲食をさせるものにおいて客に侍してその接待をすることを業務とするホステスその他の者（以下この条において「ホステス等」という。）のその業務に関する報酬又は料金

七 役務の提供を約することにより一時に取得する契約金で政令で定めるもの

八 広告宣伝のための賞金又は馬主が受ける競馬の賞金で政令で定めるもの

2 前項の規定は、次に掲げるものについては、適用しない。

一 前項に規定する報酬若しくは料金、契約金又は賞金のうち、第二十八条第一項（給与所得）に規定する給与等（次号において「給与等」という。）又は第三十条第一項（退職所得）に規定する退職手当等に該当するもの

二 前項第一号から第五号まで並びに第七号及び第八号に掲げる報酬若しくは料金、契約金又は賞金のうち、第百八十三条第一項（給与所得に係る源泉徴収義務）の規定により給与等につき所得税を徴収して納付すべき個人以外の個人から支払われるもの

三 前項第六号に掲げる報酬又は料金のうち、同号に規定する施設の経営者（以下この条において「バー等の経営者」という。）以外の者から支払われるもの（バー等の経営者を通じて支払われるものを除く。）

3 第一項第六号に掲げる報酬又は料金のうちに、客からバー等の経営者を通じてホステス等に支払われるものがある場合には、当該報酬又は料金については、当該バー等の経営者を当該報酬又は料金に係る同項に規定する支払をする者とみなし、当該報酬又は料金をホステス等に交付した時にその支払があつたものとみなして、同項の規定を適用する。

第二百五条 前条第一項の規定により徴収すべき所得税の額は、次の各号の区分に応じ当該各号に掲げる金額とする。

一 前条第一項第一号、第二号、第四号若しくは第五号又は第七号に掲げる報酬若しくは料金又は契約金（次号に掲げる報酬及び料金を除く。） その金額に百分の十（同一人に対し一回に支払われる金額が百万円を超える場合には、その超える部分の金額につい

ては、百分の二十)の税率を乗じて計算した金額

二 前条第一項第二号に掲げる司法書士、土地家屋調査士若しくは海事代理士の業務に関する報酬若しくは料金、同項第三号に掲げる診療報酬、同項第四号に掲げる職業拳闘家、外交員、集金人若しくは電力量計の検針人の業務に関する報酬若しくは料金、同項第六号に掲げる報酬若しくは料金又は同項第八号に掲げる賞金 その金額(当該賞金が金銭以外のもので支払われる場合には、その支払の時ににおける価額として政令で定めるところにより計算した金額)から政令で定める金額を控除した残額に百分の十の税率を乗じて計算した金額

よって、適正な税務処理という見地からも、契約の性質決定を適切に行うべきであり、これらの点について早急に改善するべきである。

なお、契約主体について科研費ハンドブックでは、「研究協力者を雇用する場合には、研究代表者ではなく研究機関が当事者となり、採用時に面談や勤務条件の説明を行った上で、勤務内容や勤務時間等を明確にした雇用契約を締結してください。」(同100頁)との記載があり、研究機関が当事者となるよう明確に規定されている(但し2014年度から明確に規定されたものと思われる。同3頁。)

また、契約の性質決定における労働者性の判断基準として労働基準法研究会報告「労働基準法の『労働者』の判断基準について」(昭和60年12月19日)がある。

なお、明治大学の研究費等に関する使用マニュアル(2014年度)44頁には、「(ア)仕事の遂行に当たり個々の作業について、研究者が指揮監督をする。(イ)材料、作業用具を研究者が用意する」との要件を満たす必要があり、「それ以外の場合には業務請負となります(以下略)」と記載されている。

以上は性質決定の判断に参考になるとと思われる。

3 研究補助者との契約が雇用契約となる場合の割増賃金について

(1) 概要

雇用契約であれば、1日8時間、週40時間を超える労働をする場合、及び深夜労働をする場合等には、割増賃金の支払いが必要となる。

この点、札幌市立大学では、研究補助者については、以下のような賃金額が用いられている(研究補助①という区分の場合。「謝金支出伺(研究補助①)」から引用した。)

	～17:15	17:15～22:00	～22:00
区分A	860円/H	1075円/H	1290円/H
区分B	1069円/H	1337円/H	1604円/H

(2) 監査内容

上記賃金の定めが用いられた経緯及びその運用について札幌市立大学担当者からヒアリングし、労働法規に当てはめて検討した。

(3) 監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学によると、区分Bは研究補助者の業務内容の専門性が高い場合に用いられるものであり、それ以外の場合は区分Aになる。また、上記以外に時間外割増賃金は別途支払っていないとのことである。

上記賃金体系を見ると、～17:15が基本賃金であり、これを1.25倍した額が17:15～22:00、これを1.5倍した額が22:00～の賃金額となっている。よって、おそらくは、時間外割増賃金を加味した上で上記賃金額が定められたものと思われる。

しかし、上記賃金に時間外割増賃金が含まれていることは明記されていない。そのため、これでは例えば21時から22時までに8～9時間目の労働をした場合、この1時間については1075円×1.25の賃金を支払う必要があるようにも読める（労働基準法37条1項、労働基準法第三十七条第一項の時間外及び休日の割増賃金に係る率の最低限度を定める政令）。

労働基準法 第三十七条 使用者が、第三十三条又は前条第一項の規定により労働時間

を延長し、又は休日に労働させた場合においては、その時間又はその日の労働については、通常の労働時間又は労働日の賃金の計算額の二割五分以上五割以下の範囲内でそれぞれ政令で定める率以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならない。ただし、当該延長して労働させた時間が一箇月について六十時間を超えた場合においては、その超えた時間の労働については、通常の労働時間の賃金の計算額の五割以上の率で計算した割増賃金を支払わなければならない。

(2項以下略)

労働基準法第三十七条第一項の時間外及び休日の割増賃金に係る率の最低限度を定める政令 労働基準法第三十七条第一項 の政令で定める率は、同法第三十三条 又は第三十六条第一項の規定により延長した労働時間の労働については二割五分とし、これらの規定により労働させた休日の労働については三割五分とする。

よって、この点が明確になるよう内容を改める必要があるものとする。

VIII 情報セキュリティについて

1 概要

情報セキュリティの重要性は札幌市立大学情報セキュリティポリシーの基本方針に以下のとおり記載されているとおりである。

札幌市立大学情報セキュリティポリシーの基本方針（抜粋）

「高度情報社会において、公立大学法人札幌市立大学（以下「本学」という。）の学生、教職員等が教育や研究、社会活動、大学運営を安全に行うためには、大学の情報資産の安全性を確保することが重要である。本学の学生、教職員のすべてが、情報資産の価値を認識することが肝要であり、自身の情報を守るだけでなく、他者の情報資産も侵してはならないものとして行動しなければならない。（以下略）」

大学は、教職員の人事情報、学生の成績情報、未公開の知的財産に係る情報、受験生の合否情報、今後実施予定の入試に係る試験問題、取引先の入札又は相見積もりなどの取引情報、公開講座参加者の個人情報など、多種多様な情報を有している。そのため、これが不正に外部に流出した場合には、個人情報漏洩や知的財産権の権利性喪失、適正な入札手続の困難、関係者に多大な被害又は迷惑をかけることになるほか、札幌市立大学に対する否定的な評価や評判が広まり信用やブランド価値が低下するおそれがある。

そこで、札幌市立大学の情報セキュリティの管理状況について監査した。

2 監査内容

札幌市立大学では、情報管理に関する規則として、札幌市立大学情報倫理規程、これを受けて規定されている札幌市立大学情報倫理運用内規のほか札幌市立大学情報セキュリティポリシー基本方針及び同実施基準が定められているため、これらを査閲し、実際の運用について同大学担当者からヒアリングをした。

3 監査の結果及び理由

(1) 情報自体の重要性の区分についての監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学においては、入試情報、学生情報、人事情報、財務情報、情報セキュリティに係る情報については、サーバのアクセス権や文書保管庫の施錠により取り扱い可能な職員を制限しているとのことであるが、その他の情報については重要度に応じた格付け区分はしていないとのことであった。

しかし、入札手続の箇所で述べたとおり、例えば入札の予定価格の基礎となる積算情報は入札終了時までは入札担当者以外に漏れてはならない情報であり、このような情報については他の情報と区別した厳重な管理が必要であるが、入札手続の箇所で述べたとおり、必ずしもそのような管理にはなっていない。

よって、積算情報のような高い機密性があり情報については、アクセス制限がある記録媒体又は記録領域において保管し、且つ、当該情報へのアクセスログが残るようにするなど、適切な管理が必要であると考えます。

(2) USBメモリの使用について監査の結果及び理由

【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。

【理由】

札幌市立大学では現在、画像などを含むデータ量の多いデータを外部に提供する必要がある場合や、他の職員のアクセスを可及的に防止する必要がある機密性の高い情報の一時保管のため、USBメモリ等が使われることが多いとのことであるが、USB等を利用する場合の基準やルールなどは無いとのことであった。

USBメモリ等はそれ自体小さく携帯に便利であるが、反面、紛失及び盗難のリスクがある。USBメモリ等には大量のデータが記録できるため、記録されていたデータが機密情報を含む場合に紛失等した場合、そのリスクは大きい。

よって、USBメモリ等を使用するのは必要性が高い場合に限定するべきであり、また、重要度の高いデータであれば勿論、重要度は高くないと認識されているデータの中にも個

人情報等が含まれている可能性は往々にしてあるため、使用する USB メモリ等は、パスワードロック又は指紋認証など、担当者以外は使用困難なものとするべきである。

なお、機密性の高い情報の一時保管に USB メモリ等を用いることは、紛失や盗難のリスクに鑑み避けるべきであり、かかる情報については既に述べたとおり情報の重要度に応じたアクセス制限とアクセスログの記録により対応するべきと考える。

また、USB メモリ等使用後はデータの消去をするなど、必要がないのに USB メモリ等にデータが残存しないようにするべきである。

(3) 情報管理と懲戒事由について監査の結果及び理由

【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。

【理由】

上記のとおり情報漏洩は利害関係者や札幌市立大学に重大な影響を及ぼすものであり、これを事前に抑止するためには情報漏洩等を懲戒事由として明示のうえ教職員に周知することが望ましい。

しかし、札幌市立大学の就業規則では、普通解雇及び懲戒解雇のいずれにおいても、情報漏洩等が懲戒事由になることが明示されているとはいえない。就業規則においては、札幌市立大学の各規程に違反した場合が懲戒事由であることは規定されているが、このような包括的な規定ぶりでは教職員に対する周知及び警告としては十分とはいえない。

よって、包括的な規定のほかに、個別に情報漏洩等が懲戒事由である旨を規定し、教職員に対する情報セキュリティに対する意識がより高まるようにするべきである。