

平成 29 年度
包括外部監査結果報告書
【概要版】

- (1) 出資団体の財務事務の執行及び経営管理について
- (2) 八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について

平成 30 年 2 月
八戸市包括外部監査人
公認会計士 加藤 聡

目 次

I	監査の概要	1
II	監査の基本的な方針	2
III	監査の結果及び意見の総括	4
	1. 出資団体の財務事務の執行及び経営管理について	
	(1) 資産管理に関する事項	4
	(2) 出納管理及び経理処理に関する事項	5
	(3) 事業の有効性に関する事項	6
	(4) 出資団体の方向性について	7
	2. 八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について	
	(1) 適正な資産管理の必要性	8
	(2) 利用率向上策について	9
	(3) 人員・組織体制	10
	(4) 契約及びその履行状況について	11
	(5) 事業の経済性について	11

《凡例》

本文中で使用する法令等の略語は次のとおり。

地方自治法	⇒	自治法
地方自治法施行令	⇒	自治令
八戸市財務規則	⇒	財務規則

I 監査の概要

1. 選定した特定の事件（監査テーマ）

- (1) 出資団体の財務事務の執行及び経営管理について
- (2) 八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について

2. 特定の事件（監査テーマ）として選定した理由

八戸市は平成 28 年度から包括外部監査を導入し、当年度は 2 回目の包括外部監査となる。包括外部監査人としては、1 年目及び 2 年目を通じて八戸市の財務事務の管理状況が全般的に検証できるような特定の事件(テーマ)を選定したいと考えている。

そこで、当年度、2 回目である平成 29 年度包括外部監査は、前年度では触れられなかった市庁外における市の財務事務にかかる管理状況を検証したいと考え、「出資団体の財務事務の執行及び経営管理について」及び「八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について」を監査テーマとして選定した。

3. 監査の対象期間

原則として平成 28 年度(平成 28 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日まで)
ただし、必要に応じて平成 27 年度以前及び平成 29 年度の執行分を含む。

4. 監査の実施期間

平成 29 年 7 月 6 日から平成 30 年 2 月 22 日まで

5. 監査従事者の資格及び氏名

包括外部監査人	公認会計士	加藤 聡
監査補助者	公認会計士	石崎 一登
	公認会計士	木下 哲
	公認会計士	谷川 淳
	公認会計士	宮本 和之
	公認会計士	柳原 匠巳
	公認会計士	山崎 愛子

II 監査の基本的な方針

1. 出資団体の財務事務の執行及び経営管理について

(1) 資産管理、出納管理及び経理処理について

出資団体の監査においては、当該団体における資産管理、出納管理及び経理処理が適切に行われているかという点について確認することが重要なポイントとなる。

出資団体は、地方公共団体から独立した法人であり、その事務については団体が自らルールを整備し、これを遵守しなければならない。監査の実施においては、当該ルールが適切に整備されているか、また、団体の事務が当該ルールに則って行われているかを検証する。

(2) 人件費及び人員構成について

出資団体の人員構成のいびつさが人件費等を通じて当該団体のコスト高の原因になっている場合、そのような人員構成を維持することによる団体の事業への効果を勘案してもなお将来の市民負担への影響が無視できないならば、これは監査における指摘事項とせざるを得ないとする。そこで、監査においては、出資団体の組織・人員構成についても検証対象とする。

(3) 事業の有効性・経済性・効率性について

出資団体は、ある一定の目的のために設置されたものである。したがって、団体を実施している個々の事業は、その目的を果たすことに役立つことが前提であり、監査上も団体が実施している事業の有効性について検証する必要がある。

また、事業を行う際、同様の効果を期待するものについては、より経済的な方法が選択されるべきである。したがって、監査においては、事業における事務の執行状況に非効率な部分がないか、あるいは事業が最も経済的な方法で実施されているかを検証する。

(4) 市と出資団体の関係について

出資団体は、補助金、委託、貸付、債務保証等、使用料等の減免により、市からの財政的援助を受けている場合がある。この場合には、その必要性及び価格等の設定根拠の妥当性について検証することは当然である。

また、債務保証等については、顕在化していない将来の市民負担の可能性とそれについての十分な情報開示が、市民に対して行われているかについても検証する。

2. 八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について

(1) 資産管理、出納管理及び支出手続について

公の施設の監査においては、施設における資産管理、出納管理及び支出手続が適切に行われているかについて確認することを第一義とする。

さらに、民間企業等で通常に用いられている資産管理及び出納管理の方法などを参考にして、施設における資産管理及び出納管理の方法の妥当性を検証する。

(2) 事業の有効性について

公の施設は、ある一定の目的のために市庁舎とは別に設備を構えたものである。したがって、施設が実施している個々の事業は、当該目的の達成に資することが前提である。仮に、施設が実施している事業が有効でない、あるいは目的と整合的でない場合には、施設の存在自体が過重な市民負担になりかねない。このような観点から、施設が実施している事業の有効性を検証する。

(3) 事業の経済性・効率性について

事業を行う際、同様の効果を期待するものについては、より経済的な方法が選択されるべきである。したがって、監査においては、事業における事務の執行状況に非効率な部分がないか、あるいは事業が最も経済的な方法で実施されているかを検証する。

Ⅲ 監査の結果及び意見の総括

包括外部監査人は、監査の基本的な方針を定め、それに基づいて監査要点を抽出し、各監査要点について監査手続を実施した。その結果及び意見の総括は、次に示すとおりである。

※【監査の結果】

今後、市において措置することが必要であると判断した事項。主に、合规性に関すること(法令、条例、規則、規程、要綱等に抵触する事項)のほか、一部、社会通念上著しく適正性を欠いていると判断される場合について記載。

※【意見】

【監査の結果】には該当しないが、経済性・効率性・有効性の視点から、施策や事業の運営合理化のために、包括外部監査人として改善を要望するもの。

1. 出資団体の財務事務の執行及び経営管理について

【監査の結果】及び【意見】の項目数

項目	監査の結果	意見
(1) 資産管理に関する事項	2	2
(2) 出納管理及び経理処理に関する事項	6	8
(3) 事業の有効性に関する事項	—	3
(4) 出資団体の方向性について	—	6
その他	—	4
合計	8	23

(1) 資産管理に関する事項

資産の管理に関することとしては、設備や備品等の現物管理に関する事項で監査上指摘すべきものは見られなかった。

一方で、資産の現物そのものの管理ではないが、これに関連する事項としては、以下のものがあつた。

『【結果1】償却資産の申告漏れについて』(健診センター)では、平成28年度の償却資産の申告において、20万円以上の償却資産については適正に申告されていたが、10万円以上20万円未満の資産について、取得があるにもかかわらず申告されていない事実を指摘した。該当する資産の調査を行い、適正に申告しなければならない。

また、『【結果 6】宿泊室の社長室としての使用について』(なんごうプラザ株式会社)では、グリーンプラザなんごうにある一般貸出用の洋室 1 室を社長室として使用していることについて指摘した。指定管理者制度導入施設である公の施設の一部について一般利用を制限するものである以上、その用途が指定管理業務を遂行するにあたり使用する必要があるものに限定する必要がある。

さらに、設備の老朽化についても論及した。『【意見 9】施設の安全性対策について(いちい寮)』(社会福祉事業団)においては、社会福祉事業団が管理するいちい寮(及びうみねこ学園)が、施設全体に老朽化が見られることから、個別箇所の改良・修繕といった対応ではなく、施設の建替えという選択肢も考慮する必要があるという意見を記載した。社会福祉事業団は早急に施設の建替え等、入所者の安全性や快適性の向上に向け、財源確保策等について、十分に検討する必要がある。市としても、市民の福祉の向上のため、各施設が継続的に福祉サービスを提供できるよう、様々な手法等を検討する必要がある。

本編第4章 【結果 1、6】、【意見 1、9】参照

(2) 出納管理及び経理処理に関する事項

出納管理及び経理処理に関する事項では、賞与引当金の計上について、ユートリー、健診センター及び社会福祉事業団の項で記載した。ただし、資産や負債の規模に比して賞与引当金として計上すべき金額が僅少である場合についてまで計上を義務とすることは事務処理上の負担と開示される情報の価値が釣り合わないおそれもある。この点は、各出資団体がその重要性を勘案して計上の要否を検討すべきである。

また、今般の監査における結果や意見で出納管理及び経理処理に関するものでは、特に現金収入や現金支出を伴う取引にかかる処理を指摘したものは少なく、上記のような引当金や表示項目、あるいは本表以外の開示である注記等にかかるものが多かった。その中で、『【結果 2】貸倒引当金の計上について』(健診センター)では、貸倒引当金の計上について指摘した。

健診センターでは、貸倒引当金は独自の引当率を期末債権残高に乗じて計算する方法を採っているが、少なくとも平成 28 年度においては引当金の金額が過大であった。明快な根拠があって、かつ現実的な引当率としては、期末債権残高に対する貸倒損失額の割合(貸倒実績率)が用いられ、過去 3 事業年度の平均値を使うことが多い。健診センターにおいても、引当率を貸倒実績率として適正に計算すべきである。

さらに注記や附属明細書に関する事項として以下のことを指摘した。

『【結果 7】個別注記表等の作成について』(なんごうプラザ株式会社)では、計算書類の一部である個別注記表が作成されていない。今後、貸借対照表、損益計算書及び株主資本等変動計算書とともに個別注記表を作成し、株主総会での承認を得ることが必要である。

本編第4章 【結果 2、3、4、5、7、8】、【意見 2、3、4、5、6、10、11、19】参照

(3) 事業の有効性に関する事項

事業の有効性に関する事項としては、ユートリーとグリーンプラザなんごうについて記載した。これらはいずれも宿泊事業を運営している施設であるが、どちらの宿泊設備も稼働率は低い水準である。稼働率が低い直接の理由はそれぞれ異なるが、施設への需要が低下していることは確かである。それでは、需要がなくなったのは何故か。他の宿泊施設への代替が進んだからであろうか、それとも交通網が整備され、そこで宿泊する必要がなくなったからであろうか。こういったことを考えることは漠然としたことではあるが、今後の施設運営上は非常に重要なことである。

なお、下記に記載した内容は、監査人が自らの考えで記載したものであり、市がもっと効果的な方法を考えたならばそれも実施していくことを望むものである。

『【意見 21】宿泊事業について』(ユートリー)では、以下のように記載している。

八戸駅周辺には JR 東日本系をはじめ 3 つのビジネスホテルチェーンが進出している。厳しい競争環境のもと、ユートリーの宿泊室利用率は 35.0%であり、全国平均の 62.9%、青森県の 50.2%と比較しても低水準である(平成 28 年 1 月から 12 月)。

収益事業としての宿泊事業を伸ばそうと努力すれば民業圧迫との批判を受けかねないが、公益目的での宿泊利用を伸ばすことはユートリーならではの取組みであるから、そこでの営業努力が望まれる。

また、『【意見 14】宿泊施設の稼働率の向上策について』(なんごうプラザ株式会社)でも以下のように記載した。

平成 28 年度におけるグリーンプラザなんごうの使用許可件数及び総稼働室数から算出した年間の平均稼働率は 15.6%であり、非常に低い水準である。

グリーンプラザなんごうの宿泊施設は、必ずしも観光需要から設置されたものではなく、南郷地区住民の家族の里帰り時の利用や、近隣での工事関係者の宿泊施設としての利用が主体となっているが、稼働率を向上させるためには、これまで割合として少なかった観光利用や隣接する南郷スポーツ施設「カッコーの森エコーランド」を利用する合宿利用等に、より一層の利用促進を図ることが望まれる。

本編第4章 【意見 12、14、21】参照

(4) 出資団体の方向性について

監査報告書においては、出資団体が自らの将来的な方向性や計画について立案することの重要性について意見を記載している。

平成も 30 年になろうとする現在においては行政サービスへの需要は多岐にわたっており、このことによって市が実施すべき行政サービスの内容は複雑になっている。言うなれば、市が大きな網で市民の考えていることをすくおうとしてもすくいきれない状況が一部ではあるのではないかと考えられる。そして、こういう状況であればこそ、出資団体が本領を發揮できるのではないかと考えるのである。

確かに、出資団体は特定の行政目的のために市が作った団体とよいうものがほとんどである。したがって、出資団体やそれが管理する施設の運営においては市の意向が先にあるのであって、出資団体が主体的に自らのあり方や事業計画を考える必要はないとも考えられる。しかし、それでは、折角設立した出資団体を上手に使いこなしていないと批判されるであろう。

出資団体は、市民の需要に近い現場にて事業を実施しており、市民から求められる行政サービスの内容を把握することは難しくない。また、市と異なり組織規模が小さいためネットワークも軽く、多岐にわたる行政サービスに対する需要にもフレキシブルに対応できる。

出資団体が管理する施設や実施する事業に対する需要がなくなったならば、その出資団体は解散させればいいのか、あるいは需要のなくなった事業を延々実施させ続ければいいのか、あるいはもっと出資団体に出来ることがないのか模索し、試行錯誤していくべきか、いずれを選択すべきかは自明と思われる。そのためにも出資団体が主体的、かつ能動的に将来絵図を描いておくことは市民の利益に資するのではないかと考える。

本編第4章 【意見 8、13、15、18、22、23】参照

2. 八戸市立図書館及び八戸市博物館にかかる財務事務の執行について

【監査の結果】及び【意見】の項目数

項目	監査の結果	意見
(1) 適正な資産管理の必要性	7	4
(2) 利用率向上策について	—	10
(3) 人員・組織体制	—	3
(4) 契約及びその履行状況について	9	4
(5) 事業の経済性について	—	4
その他	2	1
合計	18	26

(1) 適正な資産管理の必要性

図書館及び博物館は、建物等の設備以外にも蔵書や展示品等の固有の資産を有し、これらを市民に見てもらおうサービスを提供する施設である。これらの蔵書や展示品等は言うまでもなく図書館及び博物館の資産であり、両施設には適正な管理が求められる。また、これら固有の資産以外にも備品等の事務用品があり、これらについても適正に管理されていなければならない。

今般の監査においては、この資産管理にかかる結果や意見が多く見受けられた。市の会計が現金主義会計であることから、購入や取得等において予算執行した時点で市としての手続が完了してしまうことが少なからず関係していると考えられる。しかし、実際には資産を取得した時点で手続が完了してしまうわけではなく、その資産はその後も何年間かに亘って施設で利用される。したがって、これらを適正に管理していなければ、設置場所がわからず重複して購入したり、古いものと間違えて未だ使えるのに廃棄するなど、後々まで無駄が発生する原因を作ってしまう。

また、このような資産管理の問題について多くの施設などで監査していると気づくことがある。それは管理事務が非常に属人的になっている点である。すなわち、几帳面に事務を行う職員が資産管理の担当になると適正な管理が行われるが、そうでない職員が担当になると管理が杜撰になることがある。このようにならないようにするためには、簡便なものでいいのでマニュアルを作成しておくこと、そして引継ぎをしっかりと行うことである。資産は取得後何年間、又は何十年間にも亘って利用するので、杜撰な職員が担当になっていた時期の情報がすっぱり抜け落ちてしまい、ずっと後の後輩が非常に困るというケースが少なからずある。そうならないように事務を行っていただきたい。

本編第4章 【結果 9、10、11、13、14、15、26】、【意見 24、33、36、38】参照

(2) 利用率向上策について

図書館及び博物館は公の施設であり、基本的に来館した市民に対してのみ行政サービスの提供が可能である。そのためか、両施設においては市民が施設を利用してくれるかどうかについて敏感であり、利用者数の推移を非常に重視している。

しかし、それでも様々なデータや施設の認知度などについてもっと向上させる方法がないかと考える点もある。

『【意見 26】蔵書回転率について』(図書館)では、2016年における全国の市区立図書館全体での蔵書回転率が193.4%である一方、八戸市においては図書館本館、移動図書館、分室及び南郷図書館でこれを下回っていることについて記載した。特に移動図書館と分室は100%未満でかつ低下傾向がみられる。

この傾向に歯止めをかけるには何らかの対策が必要である。例えば、特に蔵書回転率の低下が著しい分室については、図書館本館との間で蔵書の入れ替えを頻繁に行って新鮮味を高めたり、分室長・奉仕会との協議により運営方法を見直したりするなどして、分室の利用促進を図ることが考えられる。また、インターネット予約システムを利用する場合の受け渡しは現状図書館本館・南郷図書館・図書情報センターで可能となっているが、これを移動図書館と分室に広げることも検討の余地がある。

博物館、南郷歴史民俗資料館及び史跡根城の広場については、利用者数は微増ないし例年並みの水準を維持しているが、これには別の側面もある。すなわち、博物館、南郷歴史民俗資料館及び史跡根城の広場は教育施設でもあるため、ただ単に利用者が増加すればいいという施設ではない。元来、博物館は図書館よりはもっと様々なイベントや企画を行うことで集客することが可能な施設なのであるが、それだけが本業ではないことに一定の縛りがある。他方、やはりこれらの施設こそ八戸市を紹介するには最も相応しい施設であることも確かである。そこで、以下のような意見を記載した。

『【意見 42】史跡根城の広場の来場者への対応について』(博物館)では、史跡根城の広場における単独券での入場者が伸びていることから、史跡根城の広場は訪れたが隣接する博物館には立ち寄らない利用者が増えているのではないかということについて記載している。史跡根城の広場に入場した利用者を博物館に呼び込むことが重要である。

『【意見 43】古民家の取り扱いについて』(南郷歴史民俗資料館)では、南郷歴史民俗資料館の隣にある南郷民具展示館(古民家)について、その存在が対外的に十分にPRされていないのではないかということについて記載している。南郷歴史民俗資料館をPRするにあたっての古民家の位置づけを改めて検討することが望ましい。

『【意見 44】PR活動の取り扱いについて』(史跡根城の広場)では、協定書に史跡

根城の広場を PR するにあたって指定管理者がどのような責任を有するのか、市もその責任を有するのかが明確となっていないことについて記載した。市は、史跡根城の広場の PR のあり方についての方針を明確化して、その方針に基づき、市と指定管理者の役割や責任の範囲を定め、PR が効率的、効果的に行えるよう、指定管理者とともに対応していく必要がある。

本編第4章 【意見 26、29、30、42、43、44、45、46、47、48】参照

(3) 人員・組織体制

人員・組織体制に関する意見は図書館についてのみ記載したが、主な意見は以下のとおりである。

『【意見 27】職員の専門性向上策の検討について』(図書館)では、次のような意見を付した。

「本館への指定管理者制度導入に対する検討結果について」(平成 24 年 12 月 25 日八戸市教育委員会)には図書館本館を直営とする理由が記載されており、また、そこには、図書館本館が期待される役割を果たす前提として、図書館職員に求められる専門性が、指定管理者制度では期待できない趣旨が述べられている。

しかし、平成 28 年度に配置された職員について、図書館業務経験年数の平均値を試算すると、図書館本館正職員 4.67 年、図書館本館嘱託員 5.36 年であり、合計で 5.00 年であった。一方、指定管理者制度が導入されている南郷図書館は 4.00 年、図書館情報センターは 6.14 年であり、合計で 5.15 年であった。

また、司書資格を保有している職員数で見ても、図書館本館正職員 2 人、図書館本館嘱託員 3 人の計 5 人に対して、指定管理者制度が導入されている南郷図書館は 3 人、図書館情報センター 5 人の計 8 人となっている。

図書館本館を市直営とする理由として挙げた項目については理解できるものであるが、その根拠とするところが、現実の職員配置や人事制度との間に乖離があるのではないかと危惧される。まずは、市直営の図書館職員に求められる専門性や経験の程度を明確にし、そのような職員を育成するために、どのように職員を育成していく必要があるのか、図書館として整理することが必要なものと考えられる。

本編第4章 【意見 25、27、28】参照

(4) 契約及びその履行状況について

契約とその履行状況にかかる事項は、契約行為の事務処理にかかる指摘である。個々の結果及び意見については、契約事務が適正に行われていないと判断したのもあり、これらについては適正に処理することを望むものである。

一方、契約事務が形式的には適正であるが、実態として改善の余地があるのではないかという事案もある。

『【結果 18】 契約の分割について（空調機等保守点検作業委託）』（博物館）では、契約のパッケージの妥当性について指摘している。

八戸市博物館空調機等保守点検作業委託は、大別すると冷暖房等設備保守業務とエレベーター等保守業務に区分される。委託業者の選定は、指名競争入札によっているが、指名条件は、冷暖房等設備保守、または、エレベーター等保守の区分で市に登録している業者としている。

しかし、この指名方法は、業務の一部を再委託することを前提とした業者選定方法である。実際に平成 28 年度においては、エレベーター等保守の業者が選定されたが、冷暖房等設備保守については、別業者に再委託をしている。契約書上、再委託が原則禁止であることに鑑みると、再委託を前提とした現在の業者指名方法は適切ではない。

また、予定価格積算額ベースでの比較であるが、冷暖房等設備保守が 78%、エレベーター等保守が 22%の割合である。つまり、平成 28 年度は受託業者が 22%、再委託業者が 78%の業務を実施している計算となり、業務の大半を再委託している結果となる。この点からも、適切ではない。

当該委託契約は、冷暖房等設備保守点検作業とエレベーター等保守点検作業とに分割して、それぞれ専門業者に委託することが必要である。

本編第4章 【結果 16、18、19、20、21、22、23、24、25】、【意見 34、35、40、41】参照

(5) 事業の経済性について

事業の経済性に関する事項としては、現状の実施方法より安価にできる可能性の検討だけでなく、事業そのものの経済的合理性の観点からもあるべき論を記載した。

『【意見 31】 八戸市立図書館雑誌スポンサー制度の見直しについて』（図書館）では、次のような意見を記載している。

八戸市立図書館雑誌スポンサー制度は、図書館が購入する雑誌の代金を事業者が負担することにより、当該雑誌を利用して事業者の事業にかかる広告を行う制度である。

しかし、平成 27 年度までは利用実績があったものの、平成 28 年度からスポンサーとして名乗りを上げる事業者がない状況である。制度を見直し、より広告効果の上がる手

法を検討するとともに、あらためて事業者への一層の周知を図ることが望ましい。

『【意見 37】指定管理業務における燃料費の精算について』(南郷図書館及び図書情報センター)では、平成 27 年度及び平成 28 年度の予算と決算の差異分析から、以下の点について意見を述べている。

燃料費については、特別な要因により燃料油の国内価格に著しい変動が生じた場合は「指定管理者燃料費負担金運用基準」により、その増加負担分を一定の基準により指定管理者から市に請求できる規定がある。一方、燃料費予算が余った場合でも他の費用と同様に、指定管理料の精算は行う必要はない。すなわち、燃料費の予算超過が生じた場合には赤字分の請求はできるのに対し、予算が余った場合には、そのまま指定管理者の収入になっている。このような非対称な対応は是正し、燃料費については精算項目とすることが望ましい。

『【意見 39】博物館事業基金の取り扱いについて』(博物館)では、博物館事業基金が平成 23 年度以降、特に何に供されるでもなく、ただ利息を積み立てているだけの状態が続いていることを記載した。平成 29 年 3 月末現在においては、博物館事業基金の残高は 10,126,028 円であり、平成 28 年度の利息収入は 7,609 円である。

基金は元金にかかる利息収入を原資として事業を行うのが本来の形であるとするれば、現在のような金利状況では基金を設置する積極的な理由は見当たらない。さらに、元金を取り崩して事業に当てる用途もないならば、博物館事業基金は廃止し、他の財源に充当することも検討すべきである。

『【意見 49】経費の共通化について』(史跡根城の広場)では、委託契約の方法について記載している。

指定管理者は、史跡根城の広場の維持管理業務のうち、防火設備点検業務と警備業務を第三者に委託しているが、本業務については博物館も外部に委託している。

史跡根城の広場は博物館に隣接していることを踏まえると、防火設備点検業務と警備業務は指定管理業務から除外し、市が博物館の業務と一括して外部業者と委託契約を締結し、指定管理料もその分減額する方がトータルのコストが安くなる可能性も考えられる。

本編第4章 【意見 31、37、39、49】参照