

平成 29 年度 包括外部監査の結果報告書の要約

(群馬県包括外部監査人)

第 1 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件 (テーマ)

(1) 監査テーマ

生活文化スポーツ部が所管する公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について

(2) 監査の対象期間

原則として平成 28 年度

(3) 監査対象の範囲

生活文化スポーツ部が所管する全ての公の施設 (14 施設)

3. 事件を選定した理由

公の施設は、その建設・取得に多額の支出を要し、その運営費や建物自体の長寿命化のために見積もられる費用も多額で継続的な支出となることが避け難いものである。そのため、その事務の執行が適正になされているかということは重要な検討課題である。もっとも、過去に相当数の施設が外部監査の対象となっていることを踏まえ、全庁的な広く浅い監査を行うのではなく、特定の部が所管する施設を対象として取り上げ、深い監査を行うこととした。

生活文化スポーツ部は、近年、他の部局から多数の施設の移管を受けて、その権限は拡大の一途を辿っている。そして、同部の施策の重要部分は同部が所管する公の施設において行われている。また、同部の平成 28 年度予算の内訳をみると、文化振興費が 56.47%、スポーツ振興費が 24.31%、人権男女・多文化共生費が 7.59%、消費生活費が 4.20% というように、文化やスポーツの振興の分野 (県民生活の質的豊かさの追求) と人権や消費生活の分野 (県民の生活支援) の間で大きくウェイトを異にしていたり、直営施設 (9 施設) と指定管理施設 (5 施設) が混在するなど、興味深い特徴を示している。

そこで、生活文化スポーツ部が所管する全ての公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行を監査テーマとして選定した。

<群馬県の歳出合計に占める生活文化スポーツ費の割合> (単位:百万円)

決算額	歳出合計 (一般会計歳出決算額)	生活文化スポーツ費	占める割合
平成 26 年度	684,744	5,541	0.81%
平成 27 年度	736,823	6,372	0.86%
平成 28 年度	716,439	4,776	0.67%

注) 生活文化スポーツ部が所管する公の施設の総工費の合計は 471 億 9300 万円であり、平成 28 年度の生活文化スポーツ費の決算額と比較すると、その約

9. 9倍となる。

<投資的経費・その他経費に対する生活文化スポーツ費の比率> (単位:百万円)

決算額	投資的経費・その他経費	生活文化スポーツ費	比率
平成26年度	336,134	5,541	1.65%
平成27年度	383,815	6,372	1.66%
平成28年度	361,857	4,776	1.32%

注) 投資的経費・その他経費は、一般会計歳出決算額から義務的経費(人件費、扶助費、公債費)を除いた額である。義務的経費は県の裁量で動かし難いので、それを除いた歳出に対する生活文化スポーツ費の比率を示した。他方、生活文化スポーツ費の中には投資的経費に属する支出も含まれ得ると考えられるので、除外しなかった。

<生活文化スポーツ費(平成28年度)の内訳> (単位:百万円)

費目	予算現額	構成比	支出済額	構成比
県民生活費	228	4.62%	224	4.70%
県民センター費	139	2.80%	138	2.88%
消費生活費	207	4.20%	206	4.30%
人権男女・多文化共生費	375	7.59%	370	7.74%
文化振興費	2,790	56.47%	2,733	57.22%
スポーツ振興費	1,201	24.31%	1,106	23.16%
合計	4,941	100%	4,776	100%

4. 監査の視点

(1) 施設の概要と近年の施設の状況

過去5年度の各施設の利用者数・収入(歳入)・支出(歳出)の推移、利用者1人当たりの県の歳出超過額、長期保全計画の策定状況などを確かめ、長期保全計画については、建物の総工費の何倍の費用発生が見込まれているのか、従前の積み残しはどの程度あるのかという点に特に留意した。

(2) 目標設定と実績管理

各施設の管理運営の良し悪しを測る尺度として、収支以外に設定されている指標を探り、その指標把握の正確性、指標達成のための取組の実施状況などを確かめた。また、収支が事業別に区分されているか、収支計画が細分化して設定されているかについても重きをおいて監査した。

(3) 収入の管理と利用促進等

各施設の料金体系、予約の受付・管理、収入に関する手続、料金の滞納と督促などを確かめると共に、各施設が裁量の範囲内においていかに創意工夫して利用促進を図っているかについても確かめた。

(4) 契約実務と支出の管理

支出とその発生原因となる契約実務について、特に、改修と修繕、委託契約等、保険加入(付保)状況の3点に着目して問題がないか確かめた。

(5) 物品の管理

備品管理に焦点を当て、生活文化スポーツ部所管の全施設に監査人が出向き、管理状況、現物実査の実施状況、備品整理票（備品シール）の貼付状況、備品の持出し・貸出し手続の適否を、サンプリングチェックも行いながら、確かめた。

(6) 労務管理

各施設で、特に勤怠管理、時間外勤務、振替休日、年次有給休暇の消化状況などを確かめた。直営施設ではいずれもタイムカードが存在せず、時間外勤務は管理職が事前命令し、実施後に自らシステムに入力するか、報告書などに記載し、管理職が事後確認を行う方式となっているため、実際には時間外勤務をしているのに本人が実績を報告せず（できず）、相当程度サービス残業等が生じているのではないかという視点で監査した。

(7) 各施設固有の項目

消費生活課と人権男女・多文化共生課が所管する施設では、相談業務を中心に取り上げた。

残る文化振興課とスポーツ振興課の所管の施設のうち、直営施設はすべて文化振興課所管でいずれも博物館法の適用を受ける施設であり、そこでは研究・展示のために保存する収蔵品の管理が重要な業務となるので、収蔵品管理を取り上げた。

それ以外の施設は、いずれも指定管理施設であるので、指定管理者の選定・評価等を固有の項目として取り上げた。

(8) 過年度の外部監査結果への対応

本県では平成13年度に公の施設、平成20年度に指定管理者制度、平成22年度に公有財産の管理、平成26年度に県が出資する団体がテーマとされており、対象となった施設や団体に対する監査結果の中には今回の監査の視点と重なり合い、参考とすべき点も少なくなかったため、それらに対する措置状況を改めて確かめた。

5. 主な監査手続

生活文化スポーツ部が所管する公の施設14施設全てに対して現地視察・往査をし、他の都道府県の過年度の監査結果報告書の類似施設に対する記載から抽出するなどして作成したチェックリストに沿って、ヒアリング・原資料閲覧・突合・現物実査などを行った。さらに、正規と嘱託の職員の労務管理、指定管理者制度の利活用、ファシリティマネジメントなど全庁的な取り決めに基づいて実施されている項目に関するヒアリング・資料の閲覧・現地往査の結果との整合性確認・比較検討などを行った。

6. 監査の実施期間

平成29年6月13日から同30年2月20日まで

7. 包括外部監査人及び補助者

(1) 包括外部監査人

公認会計士・弁護士 竹原 正貴

(2) 補助者

公認会計士・税理士 北原 陽子

公認会計士・税理士 中村 健一

公認会計士・税理士 武藤 善行

弁護士 大川 容子

弁護士 村越 芳美

弁護士 平賀 真明

弁護士 中林 勇也

8. 利害関係

群馬県と包括外部監査人及び補助者との間には、地方自治法第252条の29に定める利害関係はない。

9. 参考文献

他の地方公共団体の過年度の監査結果報告書その他、『自治体財務の実務と理論—違法・不当といわれなかったために』（橋本勇著、株式会社ぎょうせい、平成27年10月10日発行）を参考にした。

10. その他

本報告書における「指摘事項」は、主として法令や規則等に違反しているか、又は著しく適切さを欠くと判断されたものであり、県に是正・改善が必要と認められた事項とする。これに対し、「意見」は、不当とまでは判断しないが、改善が望まれるとされたものであり、県に是正・改善について検討を求める事項とする。

第2 監査対象の概要

1. 公の施設について

公の施設とは、住民の福祉を増進させるために設けられた住民の利用に供するための施設であり（地方自治法第244条第1項）、施設ごとに設置管理条例が定められることとなっており（地方自治法第244条の2）、利用拒否や差別的取扱いの禁止（地方自治法第244条第2項及び第3項）、条例で定めた使用料を徴収できること（地方自治法第227条、第228条）使用料の滞納者への督促の義務・滞納処分の権限（地方自治法第231条の3）が設けられている。

公の施設には、多額の建設費に加え、建設後の管理運営に多額の経費が必要となるため、設置目的に対する施設の有効性を常に検証し、その時々住民のニーズに応じていかなければ、大きな批判に晒される虞を孕んでいる。特に、今回監査対象とした公の施設は、県民生活に直接関わる開放型・専用品・役務一体型施設であり、利用者数や満足度に留意する必要性が高いという特徴を有している。

2. 生活文化スポーツ部について

群馬県では、平成20年度に、既存の各部局から県民生活及び文化振興に関する業務の移管を受けて「生活文化部」が発足した。県民の消費生活や人権擁護・

男女共同参画社会の実現に関する業務を総務部から引き継ぎ、消費生活課や人権男女共同参画課（現在は「人権男女・多文化共生課」）が、文化振興行政と文化施設の管理運営に関する業務を教育委員会及び観光局から移管、一元化し、文化振興課が新設された。

さらに、平成25年度に、教育委員会から3つのスポーツ施設の管理運営に関する業務が生活文化部に移管されることとなり、同部の名称が「生活文化スポーツ部」に変更されると共に同部内にスポーツ振興課が新設され、それらの施設の管理運営に当たることとなった。

3. 監査対象とした施設

生活文化スポーツ部が所管する公の施設全てであり、監査対象施設を、担当課と直営・指定管理の区分によって分類すると、以下のようになる。

	直営施設	指定管理者制度導入施設
消費生活課	①群馬県消費生活センター	該当なし。
人権男女・多文化共生課	①ぐんま男女共同参画センター、②群馬県女性相談所、③三山寮	該当なし。
文化振興課	①群馬県立近代美術館、②群馬県立館林美術館、③群馬県立歴史博物館、④群馬県立自然史博物館、⑤群馬県立土屋文明記念文学館	①群馬県民会館（ベイシア文化ホール）、②群馬県立自然史博物館附帯ホール（富岡市かぶら文化ホール）
スポーツ振興課	該当なし。	①群馬県総合スポーツセンター（ALSOKぐんま総合スポーツセンター等）、②群馬県総合スポーツセンター伊香保リンク、③群馬県ライフル射撃場

第3 施設ごとの指摘事項ないし意見の分布

以下に、指摘事項ないし意見の件数を示す。ただし、複数の分類に関連する指摘事項ないし意見は最も関連が深いと考えられる項目の指摘事項ないし意見とした。

施設名\内容	指摘事項						意見						
	目標設定・実績管理	収入管理・利用促進等	労務管理	契約実務・支出管理	物品管理	計	施設のあり方・運営全般	目標設定・実績管理	収入管理・利用促進等	労務管理	契約実務・支出管理	物品管理	計
各施設共通の課題					1	1	2	1		1	1		5
群馬県消費生活センター			1			1		1	1		2		4
ぐんま男女共同参画センター							1	2	6			3	12
群馬県女性相談所・三山寮				1	1	2			1	1	3	3	8
近代美術館					4	4		1	3		2	7	13
館林美術館			1			1	3		5		2	3	13
歴史博物館					2	2	1		1		3	7	12
自然史博物館					2	2						6	6
土屋文明記念文学館					2	2		1	2		2	7	12
群馬県民会館		1	1		3	5		1	5	3	5	1	15
自然史博物館附帯ホール	1	4		2	1	8		4	4		2	1	11
総合スポーツセンター											2	2	4
伊香保リンク												2	2
群馬県ライフル射撃場							4						4
合計	1	5	3	3	16	28	11	11	28	5	24	42	121

第4 今年度の指摘事項ないし意見の傾向等

1. 施設のあり方・運営全般

施設のあり方・運営全般に関する意見の具体例としては、まず、各施設共通の課題として、限られたリソースで十分な管理を施すためには、県が保有し、管理・運営する施設の数や規模を適正化する必要があるという意見（意見1）や、施設の老朽化や機能的な陳腐化（スポーツのルール変更や学説の変更など）への対応の遅れを解消すべきであるという意見（意見2）を述べた。特に、施設自体が老朽化し、また、最新の競技ルールの設備面への対応の遅れが見られる群馬県ライフル射撃場に対しては、それらへの対応を求める意見（意見118、意見119、意見120）などを述べた。

維持・管理費用が県財政の多大な負担となっている館林美術館に対しては、地域住民との連携協力による事業の一層の拡充の必要性に関する意見（意見51）のほか、同施設の移管・譲渡等に関する館林市との協議の実施（意見54）を意見として示した。

施設の危機管理対策として、水滴染み事故を起こし、再発防止策として危機管理マニュアルを作成した群馬県立歴史博物館に対して、実地訓練を勧告した意見（意見56）を述べた。

2. 目標設定・実績管理

各施設共通の課題として、事業別セグメントを設定することにより事業ごとの収支を把握、分析し、適切な予実管理を行うべきであるとする意見（意見3）を述べた。

個別施設に対する指摘事項として、指定管理者制度を導入している群馬県立自然史博物館附帯ホールに対し、自主事業と指定管理事業の経費支出を明確に区分すべきとしたもの（指摘事項21）がある。

個別施設に対する意見として、施設の本来の目的と異なる会議での貸室や利用頻度が低い夜間開館を行っているぐんま男女共同参画センターの貸館事業の損益管理を行うべきであるという意見（意見10）を述べた。また、施設の特色に応じた意見としては、美術館・文学館等の文化施設に対し、来場者の意見を取り入れた運営を行うためにアンケートの回収率を上げる工夫をする必要があるという意見（意見30、意見74、意見86）を述べた。他方、相談業務を実施する施設に対しては、相談対応の平均処理期間の統計を作成すべきであるという意見（意見9）を述べた。

3. 収入管理・利用促進等

収入管理に関しては、まず、不正のリスクが高い現金の管理について、群馬県女性相談所に対して、入所者預り金の使途に関する支払報告書の訂正方法の是正を求める意見（意見29）、歴史博物館に対して、現金実査記録と金庫の鍵の管理簿の整備を求める意見（意見57）、群馬県民会館に対して手元現金の保管上限額を定めることを求める意見（意見90）を述べた。

収入管理のうち、現金管理以外の問題点については、貸室業務を行う施設に対

する指摘事項ないし意見が比較的目立った。指摘事項の例としては、群馬県民会館の仮予約の取扱いが取扱要領に反していることを問題とする指摘事項（指摘事項16）、自然史博物館附帯ホールにおいて、仕様書に記載されている、電子申請等システムを利用した予約受付が行われていないことを問題とする指摘事項（指摘事項22）を示した。意見の例としては、ぐんま男女共同参画センターの施設の使用承認基準の規定と運用の乖離や営利目的か否かの判断基準の曖昧さの是正を求めた意見（意見14、意見15）や、群馬県民会館で貸室に付随する附属備品の貸出に関して、当日貸出しも行う実態に合わせて規定を改定することやまちまちである料金徴収の手順・マニュアルの統一化を求めた意見（意見88、意見89）などを述べた。展示型文化施設に対するものとしては、館林美術館に対して、観覧者数を正確に把握すべきであるという意見（意見44）に加え、無料観覧者の割合が半数を超える状況を改善させるための方策を検討することを求める意見（意見43）を述べた。

利用促進に関しては、貸室事業を行う施設である、ぐんま男女共同参画センターに対して、貸室の利用促進のため、群馬県域公共施設予約システムへ搭載すべきとする意見（意見16）を述べた。展示型文化施設の中では、土屋文明記念文学館に対して他館との連携割引サービスの根拠となる規程の整備を求める意見（意見75）を述べた。

その他、費用対効果の観点から、ぐんま男女共同参画センターにおいて、利用頻度が極めて低い夜間の貸室の必要性が本当にあるのか再検討を求める意見（意見17）を述べた。

4. 労務管理

労務管理については、指摘事項も意見も少数に留まったが、指摘事項はいずれも強行法規である労働基準法等への抵触が懸念され、改善の必要性が高いと認められるケースであった。後述する個別施設に対する指摘事項・意見を踏まえ、全庁的な取り組みが必要と考える事項を各施設共通の課題として、労務コンプライアンスの確立に向けた取り組みを促す意見を述べた（意見5）。

指摘事項としては、群馬県消費生活センターにおいて、相談業務に従事する非常勤嘱託職員の勤怠管理について、確認と適正な記録による勤務時間管理を徹底すべきであるという指摘事項（指摘事項2）、館林美術館において、短時間ではあるものの、正規職員のサービス残業が生ずる仕組みとなっていることを問題とする指摘事項（指摘事項9）、指定管理者制度を導入している群馬県民会館において、就業規則上、契約社員について1か月単位の変形労働時間制を採用したが、その要件を満たさない運用を行って違法状態を継続させたことを問題とする指摘事項（指摘事項20）がある。

また、意見の例としては、群馬県民会館における年次有給休暇の取得の在り方や一部の職種の消化率の低さを問題とする意見（意見97、意見99）がある。

5. 契約実務・支出管理

各施設共通の課題として、資産の価値保全のためには保険を利用しない現状を

危惧し、付保に関するこうした取り扱いを近代美術館・歴史博物館・土屋文明記念文学館などにある高額な収蔵品にまで及ぼしたままでよいのか疑問視し、高額な収蔵品などに付保するかどうか、保険料の見積もりを得た上での具体的な検討などを求めた意見（意見４、意見３５、意見６０、意見７８）を述べた。

個別施設に対する指摘事項としては、自然史博物館附帯ホールにおける業務委託契約の手続の不備や派遣技術者選任承認日と書類提出日の先後関係に関するものがある（指摘事項２６、指摘事項２７）。

個別施設に対する意見としては、群馬県消費生活センターの法律相談業務の委託契約について見積合せの実施を求めた意見（意見８）、群馬県民会館において、県と指定管理者の間で費用負担の問題が生じる修繕工事の判断基準の明確化を求める意見（意見９３）、総合スポーツセンターにおいて、プロポーザル方式を実施する場合の応募期間の設定や審査基準・審査方法の明確性に関する意見（意見１１２、意見１１３）がある。

6 物品・収蔵品管理

備品・収蔵品に対して、群馬県財務規則上要求されている現物実査が不十分なケースが多数検出され、個々の施設や直接担当する課だけでは対処しきれない例外規定の整備などの問題も含まれるので、各施設共通の課題としても挙げた（指摘事項１）。特に備品・収蔵品の点数が多数に上る近代美術館、歴史博物館、自然史博物館、土屋文明記念文学館の４館で収蔵品の現物実査・棚卸が不十分であり、指摘事項とした（指摘事項８、指摘事項１１、指摘事項１３、指摘事項１５）。

収蔵品のデータベースの管理に課題が見られた近代美術館、館林美術館、歴史博物館、自然史博物館、土屋文明記念文学館に対しては、改善提案として意見を述べた（意見３９、意見４０、意見４８、意見４９、意見６２乃至６５、意見７１、意見７２、意見８１、意見８２）。

また、群馬県財務規則で要求される備品シールについても、不備が著しく、同規則に抵触すると認められるケースが群馬県女性相談所・三山寮、近代美術館、歴史博物館、土屋文明記念文学館、群馬県民会館、自然史博物館附帯ホールで検出されたので、指摘事項とした（指摘事項４乃至７、指摘事項１０、指摘事項１９、指摘事項２８）。備品シールについては、剥がれ落ちているケースが多く見られた総合スポーツセンターと同伊香保リンクに対しては、剥がれ落ちない工夫を求める意見（意見１１４、意見１１７）を述べた。

以上