

第1 包括外部監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第252条の37第1項に基づく包括外部監査である。

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（必要に応じて同29年度及び同27以前の年度）を対象とする。

（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、住民福祉の向上など行政目的の実現のために必要不可欠なものではあるが、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く、歳入と歳出の不均衡を一定範囲内に抑えるためのモニタリングの必要性も高い。また、多額の支出を伴う施設であるからこそ、その効率的な活用のために、指定管理者制度も存在するのであって、その事務の執行が適正になされているかということも重要な検討課題である。

もっとも、過去の群馬県包括外部監査のテーマとして、公の施設や指定管理者制度が取り上げられたり、また、県の出資団体がテーマとなり、公の施設の指定管理者でもある公益財団法人が監査対象となったことがあるのも確かである。過去に、相当数の施設が外部監査の対象となり、そのうちの一部の施設は往査の対象となったことからすると、全庁的に公の施設全般について広く浅い監査を行うよりも、特定の部が所管する施設を対象として取り上げて深い監査を行う方が有益であろうと判断した。

そこで、どの部を対象とするかであるが、生活文化スポーツ部は、近年、教育委員会など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おり、県民の幅広い活動を支援し、生活の質的豊かさを求める県民のニーズに応える役割がさらに大きくなっているといえる。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。

以上のような状況から、生活文化スポーツ部が所管する公の施設の管理運営が効果的・効率的になされているか否かについては、県民の関心も高いものと考えられることから、合規性のみならず経済性・効率性・有効性の観点から総合的に検討することに意義があると判断し、生活文化スポーツ部が所管する公の施設全て（14施設）を対象として、それぞれに往査を伴う監査を行うべきであると考え、監査テーマとして選定した次第である。

＜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

各施設の名称、所在地、設置目的、施設内容、開館時期、総工費などを明らかにした。また、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、建物の長寿命化のための長期保全計画の策定状況なども確かめた。利用者1人当たりの県の歳出超過額は当該施設を利用する者1人につきランニングコスト面で県の財政的負担がどの程度あるのかを示す指標である。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目標設定・利用者数の把握・利用者アンケート及び要望調査・収支の事業別区分・収支計画の策定がどのようになされているかを明らかにした。公の施設は収入の得られる事業に供されていることが少なくないが、公益目的で設置されているため、収支をプラスにすることは期待できないのが実情である。そうすると、各施設の管理運営の良し悪しを測る尺度としては、収支以外にどのような指標が想定されているのかを探り、仮に、それがどれだけ多くの人に利用されたのかを示す利用者数なのだとしたら、その把握は正確か、利用促進のためにどのような取り組みがなされているのかが重要であるとの見地から監査を行った。また、収支を事業別に区分することは、収支改善の目標と実績を管理するだけでなく、民間の類似のサービスと比較した場合に県民がどの程度公の施設から恩恵を受けているのか客観的に示すことができるという効用もある。収支計画も季節的変動などを考慮し、科目別・月別に細分化して設定されていることが望ましいので、どのように細分化されているかを確かめることに重きを置いた。

(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、料金の減免など利用促進をいかに図っているかについても確かめた。各施設は設置管理条例で利用料金等の上限額や減免できる場合が定められており、直営施設なら県の担当部署が、指定管理施設なら指定管理者がその範囲内で設定するので、施設側にそれほど裁量があるわけではないが、その中でもいかに創意工夫されているか注視することにした。

(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（県の会計では、前者は工事請負費、後者は需用費（修繕料）に計上される。）、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。物品の購

入も金額の大きいものは改修と修繕、委託契約等に付随して行われることが多いことから、視点としては上記の3点に絞り、物品の購入はそれに付随して見ることにした。

まず、施設の改修と修繕に関しては、一般競争入札・指名競争入札・随意契約の3通りがあり、一般競争入札に関しては、群馬県財務規則（平成3年3月25日群馬県規則第18号。以下「財務規則」という。）第169条から第179条までに、指名競争入札に関しては、財務規則第180条から第187条までに、随意契約に関しては、財務規則第188条から第190条までに規定されている。なお、工事に関しては250万円以下なら随意契約によることができる（財務規則第188条第1号）。随意契約による場合は、なるべく三人以上の者から見積書を徴さなければならない（財務規則第190条第1項）とされており、予定価格が3万円未満の契約をする場合は見積書の徴求は不要で契約の相手方を選定できることになっている（財務規則第190条第3項第1号）。これらのルールは各施設の監査結果で頻繁に使用するので財務規則の条文を以下に掲記しておく。

（随意契約によることができる場合の限度額）

第188条 政令第167条の2第1項第1号の普通地方公共団体の規則で定める額は、次の各号に掲げる契約の種類に応じ、当該各号に掲げる額とする。

- 一 工事又は製造の請負 250万円
- 二 財産の買入れ 160万円
- 三 物件の借入れ 80万円
- 四 財産の売払い 50万円
- 五 物件の貸付け 30万円
- 六 前各号に掲げるもの以外のもの 100万円

（見積合せ）

第190条 契約担当者は、随意契約をしようとするときは、次の各号のいずれかに該当するときを除くほか、第184条の規定に準じ、なるべく3人以上の者から見積書を徴さなければならない。

- 一 予定価格が10万円（工事及び修繕にあっては、30万円）未満の契約をするとき。
- 二 その性質又は目的により、契約の相手方が特定されているとき。
- 三 災害その他の緊急の必要により、他の者から見積書を徴するいとまがないとき。

2 契約担当者は、前項の規定により見積書を徴した者の中から、契約の相手方を選定しなければならない。

3 前2項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、見積書を徴さないで契約の相手方を選定することができる。

- 一 予定価格が3万円未満の契約をするとき。

- 二 価格を定めて払下げをするとき。
- 三 相手方が官公署であるとき。
- 四 価格が一定しており、見積書を徴する必要がないとき。
- 五 その他見積書を徴することが困難又は不相当と認められるとき。

次に、委託契約等については、上記に加え、価格だけでなく契約相手の専門性・独創性・芸術性・能力等も評価すべき場合の選定手続の透明化のために好ましい反面、互いに時間と経費の負担が重いために、審査過程が形骸化しやすいプロポーザル方式や馴れ合いが生じやすい個人との委託契約などに特に注意して監査を実施した。本県では、「プロポーザル方式や企画コンペ方式による随意契約とは、発注者（県）が複数の者から提出された企画提案について審査を行い、目的に合致し最も優れた企画提案（者）を選定、その提案者から見積書を徴し、契約する方法をいう。」（会計事務の手引160頁）と定義される。応募期間の適否や複数の参加者を確保できているかなどに留意して監査を実施した。

最後に、付保の状況についても、リスク管理の適否という観点から吟味した。

（5）物品の管理

物品の管理としては、備品管理に焦点を当て、博物館・美術館・文学館に固有の収蔵品管理は後述の（7）の視点で取り上げることとした。今回の監査では、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、確かめることとした。備品管理の前提となる規則の概要等は以下のとおりである。

財務規則は、第210条において備品に関し、会計別を明らかにして管理するものとしている。備品の分類については、第210条第2項において分類の基準を別に定めるものとし、「物品の分類及び重要物品の指定（昭和52年5月1日訓令乙第4号）」は、第1項において備品につき、「形状又は性質を変えることなく長期間の使用に耐えるもので、取得価格又は評価額が3万円以上のもの」と規定する。備品管理に関し、財務規則第213条は、「物品管理者は、物品を受領し、若しくは払い出し、又は第215条に規定する分類換をしたときは、備品については備品管理台帳に…記録しておかなければならない」と規定する。備品管理台帳は、紙媒体では保管しておらず、県の管理する群馬県財務会計システムに入力し、データとして備品管理台帳としている。物品購入等回議書により稟議を行う方法によって購入された備品に関しては、新たに財務会計システムに登録される。財務会計システムは、県で一括管理されているものであり、備品は県の通し番号で整理されている。

物品管理者は、その管理する備品に形状又は性質に応じて備品整理票その他適当な方法により品目、番号及び所属名を表示しなければならない（財務規則第214条）。物品には、備品整理票（備品シール）（様式第153号）を貼り

付ける。シールが貼り付けられない場合は、「適宜これに応じて作成することとし、「品目、備品番号、取得年月日、所属名等」を表示しておく（会計事務の手引197頁）」。形状又は性状を変えずに長期間の使用に耐えるもので、取得価格又は評価額が3万円以上のものが備品として扱われている（物品の分類及び重要物品の指定（昭和52年群馬県訓令乙第4号））。備品はすべて、財務会計システムに登録し、管理を行っている。また、自動車及び取得価格等が100万円以上のものは、備品の中でも「重要物品」として財務会計システムに登録されている（同訓令）。

現物実査について、財務規則第231条は、「物品管理者は、原則として毎年8月中に、物品について記録してある数量と現物との照合を行い、その一致を確認した上、必要がなくなった物品については、管理換又は不用の決定をしなければならない。」と規定されている。

（6）労務管理

労務管理については、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。指定管理施設については、各指定管理者の就業規則等によるが、直営施設の職員については、正規職員、非常勤嘱託職員それぞれにつき全庁的な取り決めがあるので、それに従っているかを中心に確かめることにした。

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。そのため、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。

なお、非常勤嘱託職員の時間外勤務や手当の問題は、平成32年4月1日から施行される地方公務員法の一部改正で創設された会計年度任用職員制度によってかなりの部分が解消される可能性もあるが、今回の監査では現行制度下の問題点を提示することを目的としている。

全庁的な正規職員と非常勤嘱託職員の現行の労務管理の枠組みは以下のとおりである。

正規職員の出勤簿等は総務事務システムによって県で一括して管理されている。時間外勤務に関しては、管理職が事前に職員から提出された時間外勤務命令簿により、時間外勤務の要否を判断した上で命令をしている。そして、実施後に、時間外勤務を実施した職員自身が総務事務システムにより実績を報告し、管理職が事後確認を行う取り扱いである。正規職員の勤務時間は、休憩時間を除き、4週間を超えない期間につき、一週間当たり38時間45分であり（群馬県職員の勤務時間、休暇等に関する条例第2条）、その管理は、総務事務システム（システム内に出勤簿、週休日振替簿、休暇簿、職務専念義務免除簿の画面がある。データ管理。）により行われている（群馬県処務規程第74条）。

職務専念義務免除簿は、人間ドックや研修など勤務時間内に職務が免除される時間を管理するものである（上司による電子決裁）。なお、裁判員となった場合の出頭は特別休暇事由となる。振替休日の取得は、システム上の「振替・代休」の欄に、週休日の振替により出勤した日に「通常勤務」、振替休日に「休日」と記載され、管理されている。年次休暇は、「休暇等」の欄に「年休」と記載される。時間外勤務・休日振替も総務事務システムにて管理している。時間外勤務の限度時間は、通常の土日完全週休二日制の場合には1か月につき45時間、交替制勤務職員について、毎月30時間とされており、上記を超える時間外勤務が発生した場合には、「時間外勤務等に関する基本協定書（または確認書）第5条」に基づき、所属長と職場代表が特別延長に関する確認書を締結し、その確認書を担当課に提出するという取り扱いである。

非常勤職員の勤怠管理方法は、管理職等の現認により行われ、出勤した職員が時刻等の記入欄のない出勤簿に判子を押すという仕組みを採っている。非常勤嘱託職員の人件費も、出勤簿や休暇簿といった紙の管理簿を用いて所属部署の予算で所属長が管理している。非常勤嘱託職員については、休憩時間を除き、1週間当たり29時間以内とし、1日の勤務時間は7時間45分を超えないとされており（群馬県非常勤嘱託職員就業要領）、その管理は、出勤簿や休暇簿（紙ベース）により行われている（群馬県処務規程）。

（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は、それらの設置目的からして、トラブルや差別で困っている社会的弱者に手を差し伸べる側面があり、相談窓口となることが重要な役割を持つので、相談業務を中心に挙げた。

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あり、いずれも博物館法の適用を受ける施設（博物館・美術館・文学館）である。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。指定管理施設は平成20年度に本県の包括外部監査のテーマとして取り上げられ、当時の往査対象施設6つのうち、今回重なったのは群馬県総合スポーツセンターのみであったが、往査対象施設以外についても、指定管理者制度のよりよい運用のための指摘事項と意見が多数出ていたので、その措置状況の確認を中心に監査を実施した。

（8）過年度の外部監査結果への対応

本県の包括外部監査の歴史の中で、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、それぞれの視点から監査が実施され、監査結果が報

告されている。それらの視点は今回の監査と必ずしも同じものではないが、対象となった施設や団体に対する監査結果の中には重なり合い、参考とすべき点も少なくなかったので、それらに対する措置状況を改めて確かめた。

ただし、公益財団法人群馬県教育文化事業団と公益財団法人群馬県スポーツ協会に対する平成26年度の監査結果（指摘事項と意見）に対する改善方針は、平成28年2月5日に公表されたばかりであり、現在取り組み中のものがほとんどであったので、記載を省略した。また、指定管理者制度の運用に関する点は（7）で取り上げたので、（8）での記載は省略した。

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（ただし、説明の便宜上、管理者を同じくする女性相談所と三山寮は一つの項に監査結果を記載した。）、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。それと前後して、群馬県庁において、担当課を通じて施設に対する管理監督に関する追加調査を行った他、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。

往査場所	往査人数	往査回数
群馬県庁（本庁舎）	1人～5人	38回
群馬県消費生活センター（昭和庁舎）	1人～2人	3回
ぐんま男女共同参画センター	1人～3人	6回
群馬県女性相談所・三山寮	3人～7人	3回
群馬県立近代美術館	2人～6人	4回
群馬県立館林美術館	1人～4人	5回
群馬県立歴史博物館	2人～6人	5回
群馬県立自然史博物館	1人～4人	5回
群馬県立土屋文明記念文学館	2人～7人	5回
群馬県民会館（ベイシア文化ホール）	2人～5人	5回
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）	1人～4人	4回
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）	1人～4人	6回
群馬県総合スポーツセンター伊香保リンク	2人～4人	2回
渋川市役所（平成28年度まで伊香保リンクの指定管理者）	1人	1回
群馬県ライフル射撃場	1人～3人	3回

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、法第252条の29に定める利害関係はない。

9. 参考文献

法の解釈や監査の視点の設定に当たっては、各都道府県の過年度の監査結果報告書の他、『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

この報告書は、法第252条の37第5項に規定する「監査の結果として報告」するものであるが、「意見」として掲げられている事項は、法第252条の38第2項に規定する「監査の結果に関する報告に添える意見」として提出するものである。

本報告書における「指摘事項」と「意見」の区分の方法は、以下のとおりである。「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。

報告書中の表の内訳金額については、端数処理の関係で合計金額と一致しない場合がある。また、文中に数値を引用した場合にも端数処理の関係で金額が一致しない場合がある。

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（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（法第244条の2）、利用拒否や差別的取扱いの禁止（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（法第227条、第228条）使用料の滞納者への督促の義務・滞納処分の特権（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され、建設費は国の補助金や起債に頼ることができたとしても、管理運営費は一般財源で賄わなくてはならない。そのため、設置目的に対する施設の有効性を常に検証し、その時々々の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、前述のように、県民生活に直接関わる、いわゆる“B to C”（Business to Consumer）の開放型・専用型・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、「知事の基本政策実現に向けて、幅広い政策課題に積極的に対応するとともに、県民から見てわかりやすく機能的な組織となる」ことを目的として、組織改正が行われた。その際、「県民の生活を重視した行政の推進、文化や伝統等を核とした誇りある群馬づくりを推進するため」の部として「生活文化部」が新設され、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発足した。このとき、移管を受けた主な業務は、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」）が設けられた。また、文化振興行政と美術館・博物館・文学館等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、それまで教育委員会にあった生涯スポーツや競技スポーツに関する業務が移管されたことに伴い、体育施設の管理運営に関する業務のうち、ライフル射撃場・群馬県総合スポーツセンター・同伊香保リンク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、上記3つのスポーツ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、県の直営施設であるか指

定管理者制度導入施設であるかを問わず、全て対象に含め、往査を実施した。生活文化スポーツ部の課で、公の施設を担当している課が4つある。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