

平成21年度

京都府包括外部監査報告書(概要版)

監査テーマ	
1	商工関連試験研究機関等の成果と課題について
2	府民利用施設の運営について

平成22年3月

京都府包括外部監査人
公認会計士 土江田 雅史

京都府包括外部監査の結果及び意見の概要

1 商工関連試験研究機関等の成果と課題について

テーマの選定理由

京都府においては、健康福祉、商工、農林水産の各所管のもとに各種試験研究機関が設置され、それぞれの専門分野での試験研究が行われているが、その成果がどのような形で府民に還元されているのか、なかなか見えてこない部分がある。

とりわけ商工関連においては、今日の成熟したわが国経済社会において、各企業が、生き残りを賭けて新しい分野への進出を模索しているが、一企業のシーズでできることには自ずと限界がある。その意味で、地元企業にとって、公的試験研究機関が行う新技術・新製品の開発や試験研究は欠くことのできない存在である。特に、大きな成長が困難な状況が続いているため、より付加価値の高いものが求められている。そのためには、多種多様な知識の協働が不可欠であり、公的試験研究機関への期待は高い。このような社会情勢のもと、府民のニーズに合った公的試験研究機関としてふさわしい役割がなされているかを検証する必要があると思料し、本テーマを選定した。

外部監査の方法(監査の要点)

- (1) 収納事務、支出事務及び請負、委託契約に関する事務が関係法令、規則等に準拠しているか。
- (2) 研究用設備・機器の管理が諸規程に準拠して適正に実施されているか。
- (3) 試験研究内容は、社会情勢の変化や府民のニーズを反映して適切に見直され、その成果は地域産業に有益に還元されているか。
- (4) 特許等知的財産権も含めた財産の管理は適切に行われているか。
- (5) 運営や事業は効果的・効率的なものとなっているか。

1. 京都府中小企業技術センター(中技セン)

(1) 委託契約事務

①【随意契約】 平成20年度における中技センの委託契約の98.5%は随意契約によっていた。機器の購入、システムの開発、建物の建設等の契約に絡んだ業者が、ほとんどの場合、その後のそれぞれの保守管理についても、競争もなく半ば自動的に契約締結に至っている。購入・保守一括契約の発想が望まれる。

②【予定価格と契約価格の一致】 随意契約によったもののうち、予定価格と契約価格が一致したものは95.5%であった。なお、この中には会計規則上、見積書徴取を要しない契約が含まれている。予定価格については、積算による正確な積み上げ、また専門的、特殊なものは複数の業者から参考見積書を徴取するなどして適正な時価を把握し、公正妥当な価格を設定することが求められているが、その趣旨が疎かにされている。

(2) 物品管理

京都府物品管理規程に定められている毎年1回以上の現有物品についての点検は行われていない。特に中丹技術支援室は平成19年に開所したばかりであるにもかかわらず管理台帳と現物が一致しないものがあつた。本所での1年以上未稼働機器は18台、中丹技術支援室でも既に6ヶ月以上未稼働機器は16台にも上る。

中技セン、中丹技術支援室、京都府織物・機械金属振興センターで重複して保有している機器の中に稼働率の鈍いものがある。特に中丹技術支援室のCNC三次元測定機(17百万円)は平成20年度において1社の利用、貸付時間も12時間しかない。購入時、企業ニーズのより正確な把握による厳選が望まれる。

(3) 試験研究テーマと今後の課題

研究テーマについては、最終的には中技セン内だけで決定されているが、府内企業のニーズに合った研究テーマを選定していることを明確にするためにも、外部評価制度の導入等、外部の目からみた検証が必要と考える。

今後の運営上の課題についても、中期事業指針懇談会から出た意見、即ちナレッジマネジメントを含め、長期的視野に立った組織的・継続的な取り組みが求められる。

2. 京都府織物・機械金属振興センター

(1) 委託契約事務

織金センターの契約事務については、全体として好印象であった。ただ、中技セン同様、予定価格と契約価格の一致する随意契約があった。相手方が1人に限られる場合まで、予定価格を定める際に参考徴取した仮見積書を正式な見積書に流用することは、制度の趣旨に沿わない。また地域特性から、見積書を1社の業者からしか徴取できないことも決して少なくないと思われるが、契約に至った経緯、事情をしっかりと書面にしておき、法令順守の責任を果たしたことを記録する必要がある。

(2) 物品管理

織金センターでは物品管理についても、全体として好印象であった。ただし、1年以上不稼働である織物関連機器が8機器あった。丹後地域における織物産業という特殊性もあり、これら機器の存在意義は確認できたが、織金センターの機能的役割を十分に理解し、決して博物館的運営にならないよう、注意が必要である。

(3) 保有機器の一元管理

丹後・知恵のものづくりパークに設置している機器は、織金センターと京都産業21がそれぞれ所有、管理している。1つの拠点で2つの組織が事業を実施しているため不効率な事務手続になっている側面がある。

3. 財団法人京都産業21

(1) 管理体制について

京都を代表する首長や企業の社長等が顧問や理事長・理事に名を連ねており、それぞれの立場からの積極的な意見・提案等の提出が期待されている。しかし、あまりにも重厚な布陣で出席率の悪い役員等もいて、直接議論に参加される役員等を選任しないと、新公益法人制度の求めるガバナンスを満たさない恐れがある。

(2) 会計上の問題点

公益法人会計基準で求められているキャッシュ・フロー計算書が作成されていない、他、単純ミスと思われる間違いが散見された。また、貸倒引当金計上不足

があった。貸倒引当金の設定について、京都産業 21 では、(財)全国中小企業設備貸与機関協会の指導内容どおりに計上している、と主張する。貸倒引当金は見積科目であるため、恣意性が介入しないよう貸倒引当金計上基準が必要とされる。

以上、いずれも公益法人会計基準や公益法人制度改革の理解不足から生じたもので、(1)の問題も含め、早急に精通者の指導を受けることが望まれる。

(3) 支出事務

指名競争入札の方法を具体的に規定する「指名競争入札参加者指名基準」が明文化されていなかった。更に、ややずさんな随意契約事務、規定の拡大解釈、予定価格を設定していない、等々が散見され、1円でも予算を無駄にしない、という姿勢が感じられず、対策が必要である。

(4) 物品管理

まず、物品管理規程がなく、早急に物品管理規程を作成すべきである。また、北部支援センターでは機器の利用状況が悪く、地域の経済規模が大きくないことを考慮しても、数千万円もの最新機器もあり、購入の際に、市場ニーズを正確に吸い上げる仕組みの実を上げなければならない。

(5) 設備貸与事業

案件の実行の可否を判断する審査委員会の議事録が作成されていない。判断の同一性、透明性を担保する観点から、議事録作成は不可避である。また、当該事業遂行において、リスクを負担する一方で採算性をとることは困難な命題ではあるが、制度目的達成のために真摯に取り組むことが必要となる。

(6) 会員制度

京都産業 21 が単なる補助金等の執行機関としてではなく、官と民が相互に知恵を出し合って寄付行為の目的を達成する組織として機能するためには、任意的組織である会員制度を充実することが必要である。会員の減少に危機感をもって臨み、会員増強活動に一層真剣に取り組むことが求められる。

(7) 補助金等について

類似した名称の補助事業が数多くあり、補助金の交付が所管する組織・事業者団体ごとに縦割りの的に行われるほか、同種の補助金等が国、都道府県、市町

村から重畳的に交付され、その結果性格や効果において類似した事業が細分化し、府民にとってわかりにくく、補助効果の検証も実行しがたい。

4. 社団法人京都経営・技術研究会(KMT)

・管理体制の不備

予算超過支出、予算の科目間流用を放置したまま、監査報告がなされ、理事会承認、総会承認が決議されている。また、総会決議を経ていない予算に基づく出納その他の事務が執行されたことになる。定款違反と言わざるを得ない。

5. 結びに

以上、4つの組織を対象とした。それぞれの組織に沿革や歴史があり、一定の役割があるのは承知しているが、どうしてもこれだけの数の組織を、現状のまま維持しなければならない必然性は見いだせなかった。より一層事業内容等を検証・改善し、最小のコストで、最大の行政サービスが提供できる組織を目指すことが喫緊の課題である。

テーマの選定理由

京都府においては、府民の様々なニーズに対応すべく、各部局において府民が利用する施設を管理、運営している。府民が直接、接する施設だけに、関心も高いことが想定される。過去の包括外部監査においても、管理する財団や社団からの切り口や、指定管理者制度導入施設の指定管理者の運用状況という観点から監査テーマに選定されているが、今回は施設そのものの運営状況を監査テーマに選定することは、意義のあることと思料し、下記の4つの施設を選んだ。

京都府立植物園は、日本最大級の温室を擁し、多い時は年間140万人以上が来園(近時は70万人前後)し、年間予算6億円を費やす国内でも有数の植物園である。Webサイトの充実や、イベントや夜間開園にも力を入れ、マスコミ登場回数も増加している。

京都府立図書館は、最初の公立の公開図書閲覧施設と言われ、80万冊以上の蔵書を有し、年間30万人あまりの人が利用する。平成13年には60億円以上をかけて新築し、自動化書庫を導入するなど、充実させた。年間予算は5億円を超え、インターネットでの検索や、障害者への対応、他の図書館等との資料の相互貸借を連絡協力車で配送して利用できる等々のサービスが充実してきている。

京都府立の郷土資料館としては、北部の丹後郷土資料館と南部の山城郷土資料館の2つがある。前者は開館後40年を経過、後者は30年近く経過し、建物や設備の老朽化等の課題を抱えている。

外部監査の方法(監査の要点)

- (1) 収納事務、支出事務及び請負、委託契約に関する事務が関係法令、規則等に準拠しているか。
- (2) 資産の管理が諸規程に準拠して適正に実施されているか。
- (3) 府民利用を前提に、社会情勢の変化や府民のニーズを反映して適切に見直され、

府民の文化活動や心豊かな生活に十分な貢献をしているか、とともに、その運営成果は地域住民に有益に還元されているか。

外部監査の結果及び意見

1. 府立植物園関係

(1) 監査の視点

府立植物園は府民の貴重な財産であり、府には今後もこれを維持・発展させる義務がある。府立植物園の存在価値については、多種多様な植物の栽培展示というアカデミックな側面に意義をみいだす人もいるであろうし、一方、みどり豊かな憩いの場というエンターテイメント的な側面を支持する人もいるであろう。しかし、府立植物園が国内外に誇る「栽培技術」の継承が近い将来、途切れる可能性があるという。このような現状を生み出した原因の一つは「戦略」の不明確さであり、もう一つは「管理(マネジメント)」の不存在である、と監査人は考える。このような切口から、府立植物園が、効果的・効率的に運営されているかについて検討してみた。

(2) 収支の状況

府立植物園の直近5年間の収支は、1億円の収入に対し、6億円の支出、差引5億円の支出超過の状態が継続している(施設の減価償却費や退職給付引当金、設備資金の機会費用を加えると、概ね7億5千万円の行政コストがかかっている)。その金額的妥当性(いくらつぎ込めば社会的貢献度に見合うか)が測れない以上、自分たちの努力と創意工夫により、一層の収入確保を図るため、府立植物園を更に魅力あるものとして府民に理解してもらうための諸施策を推進するという考え方、つまり「収支差額の改善」に意識を変革すべきではないだろうか。

(3) 事業の運営(戦略)について

「夢プラン」にしても「施設整備計画」にしても主に外部の有識者の意見により策定されている。園長は定期的に交代し、担当部局の担当者も定期的に異動する。植物園を適正に運営し成長させ府民にその成果を十分に還元するためには、明確な戦略とそれに基づいた中長期的な事業計画が必要である。植物園の将来を担保するものは文書化された戦略と中期計画以外にない。これは外部の有識者だけではなく、植物園が責任をもって策定しなければならないものであると考える。

(4) 業務の管理について

①【栽培技術の管理】 府立植物園には、植物園としての栽培技術の管理システムが存在しない。このままでは、現在の栽培管理技術は維持・発展されないし継承すら困難である。「世界的に認められる高度な栽培管理技術と展示力」を誇るが、それらは新品種・貴重品種の育成・栽培の成功や、世界的な草花審査会(AAS、FS)からの栽培依頼、国内最多の植物種類保有数などの結果から評価されたもので、植物園自体が有する栽培技術・展示技術の管理システムから導き出されたものではない。つまり、府立植物園が保有(維持・発展)すべき栽培技術・展示技術とはなにかという定義、それを将来的に維持・発展させるための方法・仕組み、そのための中長期的な目標の設定、それを実現するためのアクションプラン、職員個人の目標への落とし込み、そしてこれらがどのような状況にあるのかを定期的に監視するモニタリングなど、品質を管理するための制度(PDCAサイクル)が存在しない。高度な栽培・展示技術を後世に伝えるための管理システムの構築こそが喫緊の課題である。

②【業務委託契約】 平成20年度の支出額のうち、人件費の次に高額であるのが委託費で、支出額は1億円である。委託契約の明細をレビューすると、全67契約のうち3契約を除いてすべて随意契約であった。これらの契約のほとんどは契約金額が少額であり、府会計規則に照らしても適正であると判断できる。ただし、委託費の半分以上の金額が随意契約により(財)京都府立植物園協力会(以下、協力会という)に支出されている。50年に及ぶ両者の関係を考えると協力会が果たしてきた貢献は相当のものがある。しかし、協力会は府のOB・職員も理事・職員の構成メンバーになっている団体であり、府のOBに報酬等が支払われていることを考えると、当該委託事業の随意契約や他の事業者が施設を利用した収益事業に参画できていないことにつき、早急に見直しを図らなければならないのではないかと考える。

2. 京都府立図書館

(1) 書籍等の選定及び購入手続き

①【購入(契約)手続き】 府立図書館では、主に2書店から購入しており、年間購入額も2書店ともほぼ同額であることから、年間購入額も概ね年度当初に把握できる。しかし、1回当たりの発注額は50万円を超える金額がない。この50万円は予定価格調書の作成を省略し購入できる簡易な手続きである。これを偶然

と見るのは合理的でない。

②【予定価格】 府立図書館では、書籍は原則定価と考えて購入予定額が定価以内であれば予定価格内と判断している。図書館は再販売価格維持制度の例外と位置づけられているため、書店によって購入価格は異なると解すべきである。他の書店との適正な競争が行われれば、市場原理により、より安価な価格にて商品を購入できた可能性を排除しきれない。書籍等の購入手続きは再考を要すると言わざるを得ない。

③【2書店への発注について】 どうして2書店に限り毎年当然のごとく発注し、その大半につきいわゆる装備を書店が行うことを条件に僅かな値引きで購入し続けているのか、合理的理由がなく、他の書店と比較して検証する必要がある。

④【購入予算と執行】 過年度の予算額と実際の購入金額とを比較してみると、平成16年度から平成20年度までで毎年予算差額が数百円程度しか生じていない。図書資料としての予算が十分でなく購入すべき書籍が大量にあるため毎年予算内で最大限努力して図書資料を購入していると評価できなくもないが、利用者に即座に図書資料が提供されているのか、効率的な予算執行による購入となっているのか、利用者への効率的で迅速なサービスに努めることが必要である。

⑤【装備の委託に関して】 書店からの購入にあたり、実質は値引き相当分があるにもかかわらず、装備を付加することで書籍の値引き相当分と相殺して処理している。要するに装備品込みの図書を購入していることとなる。つまり装備業務を必要な手続きによることなく委託していたことになる。この金額が妥当か否かその確認手続きをとらなければならない。

(2) 図書館の現状

①【コスト】 府立図書館は都道府県図書館平均よりやや規模が大きく、図書資料等の予算は、平成13年度から20年度まで、いずれの年度においても全国平均を下回っている。また、都道府県別に支出経費(人件費支出を含む消費支出、土地建物等の取得を含む資本的支出の合計に人件費が占める割合が、京都府はほぼ全国並みとなっている。それでも行政コストは毎年8億円と計算される。

②【人件費分析】 人件費は支出経費の6割強を占め、その性質上、下方硬直

性が表れている。反面図書資料等は支出経費の1割にも充たない。平成19年度地方公務員の平均年収は728万円となるが、府立図書館の場合、平均年齢は地方公務員のそれより3歳高く、平均年収は761万円となる。

③【担当制から脱却】 限られた予算の中で図書館運営を発展させるためには、現在の担当業務を超えた業務の再編によりさらなる効率化が必要である。職務分掌化されている個人の担当業務について年間通じて均等に発生しているはずもなく、忙と閑の差がある。具体的には、民間などでは細分化されている業務を1人が複数こなすという方法が挙げられる。そうした事業改善が組織内部から起こらなければ、ただ漫然と過去の方法を踏襲するだけでは効率化は達成できない。図書館は必要な図書資料の提供及びレファレンス業務の拡充が必要であるが、年間5億円以上の支出、2億円以上もの建設に伴う府債の償還があるにもかかわらず、5千万円程度しか図書資料を購入できず、概ね3億円程度人件費の支払いに充てていることを鑑みれば、効率化は喫緊の課題であり、今後、業務の見直しを検討する必要がある。

④【館長の役割】 府立図書館では館長が非常勤であり、かつ非常勤の参与が2名(いずれも元職員であり定年後再就職。一定の役割があることは聞き及んだが、更なる時間短縮等の効率化も可能)配置され、さらには副館長まで配置されている。非常勤職員も含めて40数名の体制において、非常勤館長、常勤副館長、非常勤参与2名というのは組織のポストを考える上で相当重厚なポスト配置であると思料する。人件費の削減と相まって上層部の再編を検討すべきである。

⑤【管理運営形態の考え方】 近年、図書館の管理運営に指定管理者制度を導入する地方公共団体も一部で見られる。行政内部だけでデメリットのみを強調するのではなく、民間の声も取り入れた形で少なくとも検討はすべきであろう。最小のコストで、最大の行政サービスを提供できる組織を目指さなければならない。

3. 京都府立郷土資料館

(1) 館収蔵資料等の収集及び選別

監査人が現地を確認した結果、特に丹後郷土資料館において一部の館収蔵資料

等の管理について問題がある。そもそも館収蔵資料は、郷土資料館が府として保存すべき考古資料、民俗資料及び歴史資料と認識して収集した物品のはずであるが、特に民俗資料が散在しており、一見すると保存というよりは放置という方が妥当である。こうした中、丹後郷土資料館では、収集しても置き場所がなくて困るという意見を現場で聞いている。今の資料館に求められる適切な収蔵資料の保管とは、府内に空きスペースを確保し資料等の保存を行うなど際限なく収集することではなく、資料整理のために一定期間、休館にするなどして、管内の市町と連携して収蔵資料等を整理し、適切な保管環境を整えることにあると思料する。

(2) 館収蔵資料等の展示

いずれの郷土資料館においても常設展と企画展及び特別展を年に6～7回程度行っているが、収蔵している資料の大半が展示されることなく収蔵庫に眠っている。館に収蔵される貴重な資料は、資料の収集方針と収蔵資料の選別(整理)の進捗に基づいた、収蔵品の展示活用に係る方針や計画等が適切に策定され適切に保管・管理し、後世に伝えるべきものである。市町村が行うべきことと、府の施設として行うべきことについて検討した上で、役割分担を明確にする必要があると思われる。また、その際第一義的には市町村が行うべきとされたことであっても府の施設として保持する高い技術や知識経験に基づいて支援を行っていくことが重要であろう。

(3) 郷土資料館の方向性

いずれの郷土資料館においても、友の会等のボランティアによる積極的な参加によって、地域が一体となって郷土資料館を支えているとも考えられる。今後、新たな事業リスクとしては、地域住民による友の会及びボランティアの減少により、郷土資料館の企画展等の開催が減少又は縮小並びに入館者等の減少も予想され、政策効果が問われることとなることが危惧される。それぞれの郷土資料館が開館後30年から40年が経過し、郷土資料の保存設備が十分でない状況を鑑みると、新たな建物を建設するよりも、たとえば京都府立総合資料館等や市町村への一部の機能の移転等を含め、郷土資料館のもつ役割や文化財の適正な保存、活用について今一度検討すべきであろう。