

平成 20 年度 包括外部監査の結果報告書

仙台市包括外部監査人 公認会計士 尾町雅文

<第 1 テーマ>「出資団体に係る財務事務の執行及び管理の状況について」 **概要版**

第 1 外部監査の概要

1 特定の事件を選定した理由

出資団体の実施する事業は公共サービスを補完・代替しているものが多く、市民生活と密接な関係を有している。その一方で、指定管理者制度や平成 20 年 12 月 1 日施行の公益法人制度改革関連三法等、仙台市の出資団体を取り巻く経営環境は大きな転換期を迎えている。

よって、出資団体に係る財務事務や管理の状況について検討を加えることは、今後の行政運営にとって有益であり、市民の関心にも沿うものと判断した。

第 2 外部監査の対象の概要

1 監査対象の出資団体

平成 19 年度における市の出資団体は 38 団体であるが、今回の包括外部監査における監査対象は、市との財政的関与の重要性に着目し、平成 19 年度における財政的関与の金額が 10 億円以上（ただし補助金については 1 億円以上）の団体を選定した。

（単位：百万円）

	出資団体名	資本金 基本財産	出資比 率(%)	補助金	委託料	その他の財政的関与
1	仙台市土地開発公社	20	100.0	90	—	債務保証 5,849 貸付金 20,259
2	(財)仙台国際交流協会	100	100.0	127	372	
3	(財)仙台ひと・まち交流財団	100	100.0	98	3,829	
4	(財)仙台市スポーツ振興事業団	100	100.0	163	1,290	
5	(財)仙台市市民文化事業団	1,724	100.0	316	1,474	
6	(財)仙台フィルハーモニー管弦楽団	1,202	83.2	312	54	
7	(財)仙台市健康福祉事業団	200	100.0	175	857	
8	(財)仙台市医療センター	10	60.0	624	—	
9	(株)仙台市環境整備公社	100	50.0	—	1,334	
10	(財)仙台市産業振興事業団	100	100.0	421	242	出えん金（出資事業）410
11	(財)仙台観光コンベンション協会	229	34.9	210	55	貸付金 6
12	(財)仙台市建設公社	100	50.0	6	1,439	損失補償 3,383
13	仙台交通(株)	75	100.0	—	1,202	
14	仙台ガスエンジニアリング(株)	250	50.0	—	1,086	

第3 外部監査の結果及び意見

個別指摘事項

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
1 補助金	公益上の必要性（指摘 1 件、意見 1 件）	<p>公益上の必要性が不明確である</p> <p>指摘： 仙台フィルハーモニー管弦楽団運営補助金</p> <p>補助対象経費の 1 項目として、「事務局職員のうち、市 OB 職員・派遣職員の給与等」と限定する根拠がない。</p> <p>意見： せんだいメディアテーク指定管理者自主事業補助金</p> <p>自主事業は本来的に補助対象事業になじむか疑問である。</p>	補助金交付要綱の規定を見直し、補助対象事業経費は公益上の必要性が認められるものに限定する。
	補助対象事業経費の範囲（指摘 6 件、意見 3 件）	<p>補助対象事業経費の範囲に不備がある。</p> <p>指摘：（財）仙台ひと・まち交流財団運営補助金、（財）仙台市スポーツ振興事業団補助金</p> <p>法人管理部門に係る全ての費用を補助対象としているが、指定管理者事業に見合う業務に係る費用は対象外とすべきである。</p> <p>指摘： 仙台オープン病院改築支援事業補助、仙台市医療センター公衆衛生事業補助</p> <p>改築事業費の負担割合は政策医療を基本とした負担割合とすべきところ建替え前の建設費の負担割合としており、公衆衛生事業補助には役員の人件費が含まれ、補助対象事業経費の範囲の考え方が不適切である。</p> <p>指摘： 仙台市産業振興総合支援補助金</p> <p>当団体が派遣職員人件費を負担する根拠に不明確な部分が見受けられる。</p> <p>指摘：（財）仙台観光コンベンション協会運営費等補助金</p> <p>法人管理部門に係る全ての費用を補助対象としているが、自主財源及び指定管理者事業に見合う業務に係る費用は対象外とすべきである。</p> <p>意見： 仙台市土地開発公社運営費補助金、（財）仙台国際交流協会運営費等補助金、仙台市健康福祉事業団運営費補助金</p> <p>これら団体の事業のうち、補助対象事業とすべき事業の範囲を明確にしないまま、法人管理部門に係る全ての費用を補助対象としている。</p>	補助対象事業経費の範囲に係る庁内共通の方針を決定し、補助対象事業経費の範囲を明確にする。

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
	後年度負担の適否(指摘1件)	市の負担額を明確にしないまま、実質的に後年度にわたって補助金を支出するのは、補助金の交付として不適切である。 指摘：茂庭台豊齡ホーム建設費償還金 平成19年度及び平成20年度の補助金支出額からすれば、市の負担額が一定している外観がある。	今後、後年度負担が生じる可能性のある契約を締結する際は、当該後年度負担の金額を明確にし、債務負担行為を設定する。
2 指定管理者	非公募理由の合理性(指摘3件、意見4件)	非公募指定の理由に合理性を欠いている。 指摘：児童館・児童センター(75施設)、仙台市体育館・区拠点館等、仙台市営住宅一部の業務に公募による指定管理者を選定しており、その他業務を非公募とする合理的根拠に乏しい。 意見：市民センター(59施設)、仙台市太白区文化センター、仙台市若林区文化センター、仙台市広瀬文化センター 暫定措置として非公募としているが早期に結論を出すべきである。	非公募指定の理由に係る調査・確認・記録を行い、非公募指定の根拠を明確にする。 また、非公募指定とする合理的根拠のない業務について、公募指定を推進する。
3 業務委託	随意契約理由の合理性(指摘1件、意見2件)	業務の履行が特定者(人)に限定される等、競争になじまないと判断できない随意契約がある。 指摘：自転車等駐車場の運営に関する業務及び利用料徴収(財)仙台市建設公社) 平成16年度から4箇所につき民間事業者への委託に切り替えており、随意契約する理由に合理性を欠く。 意見：缶・びん・ペットボトル・廃乾電池類収集運搬(株)仙台市環境整備公社)、缶・びん・ペットボトル・廃乾電池類選別(株)仙台市環境整備公社) 委託条件次第では他の民間事業者が参入できることから、競争性を確保した契約方法の検討が必要である。	契約の相手方以外に業務の履行が可能な者の有無について調査・確認・記録することにより、随意契約の根拠を明確にする。 また、随意契約とする合理的根拠のない業務について、競争入札の実施等、競争性・公平性を高めた契約方法に見直す。
	委託売却の適否(意見1件)	資源化物の売却代金は市の歳入としているが、売却契約は直接市と売却先で締結していない。 意見：(株)仙台市環境整備公社 契約の透明性の観点から、委託売却として市の財務規則の適用が及ばない契約とすることには慎重な判断を要する。	資源有価物は市に帰属するものであるから、特段の事情がなければ、資源有価物の売却先との契約は市との直接契約とする。
4 先行取得事業	先行取得契約の不備(指摘1件)	仙台市土地開発公社の公共用地等のうち、平成12年度以前取得分について、引取予定時期が経過しているが、先行取得契約が変更されていない。 指摘：仙台市土地開発公社 先行取得依頼の前提となる事業の実現可能性が乏しく、現時点では先行取得土地の引取予定が不明確である。	事務処理要綱に基づき、取得計画及び契約書の変更を行う。

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
	債務負担行為の設定(意見1件)	<p>仙台市土地開発公社の公共用地等のうち、平成12年度以前取得分について、債務負担行為の設定が行われていない。</p> <p>意見： 仙台市土地開発公社 引取予定時期に係る契約見直しの際に、債務負担行為として明確にする。</p>	<p>先行取得契約の不備を解消するための契約変更の際、債務負担行為を設定する。</p>
	後年度負担の適否(意見1件)	<p>先行取得事業(青葉山公園整備事業)に係る市の買い戻しが遅れている。</p> <p>意見： (財)仙台市建設公社 「覚書」の約定どおりに市の買い戻しが行われていないのは、「債務負担行為の運用について」の趣旨に照らして不適切である。</p>	<p>市財政運営の健全性確保の見地から、財源確保のみを理由とした債務負担行為の設定を行わない。</p>
	先行取得事業の経済性(意見1件)	<p>先行取得事業(学校の先行建設)のうち2施設について、国庫補助基準の資格の発生予定時期に不確定要素が含まれている。</p> <p>意見： (財)仙台市建設公社 先行取得事業(学校の先行建設)の経済的メリットの検証に留意が必要である。</p>	<p>国庫補助基準の資格を得る見込がない部分が生じた場合、金利負担軽減の観点から早期に買取るのが合理的である。</p>
5 金融上の支援	損失補償契約(意見1件)	<p>市が締結している契約は実質的に保証契約と変わらない。</p> <p>意見： (財)仙台市建設公社 財政援助制限法の規制を潜脱するおそれがあるものと考えられ、当該契約を締結すること自体疑問がある。</p>	<p>契約内容が債務保証であるか損失補償であるかを整理し、必要な場合は契約を見直す。</p>
6 使用料	使用料減免理由の合理性(指摘4件)	<p>使用料減免・無償貸付とする理由に合理性を欠く。</p> <p>指摘： 仙台オープン病院用地、茂庭台豊齢ホーム用地((財)仙台市医療センター)、青葉山観光駐車場((財)仙台観光コンベンション協会)、国分町庁舎((財)仙台市建設公社)</p> <p>使用料減免等についての具体的取扱いを定めた「処理基準」における適用上の根拠が不明確である。</p>	<p>使用料減免ないし無償貸付とする合理的根拠がなければ、減免措置の解消ないし適正な貸付料に基づいた契約に見直す。</p>
	使用料の算定方法(指摘1件)	<p>算定基準の特例を適用するにあたり個別の駐車場ごとに判断していない。</p> <p>指摘： 仙台交通株 事業採算性の要因を精査せず、「特別な事情」があると判断するのは不合理である。</p>	<p>使用料の算定基準について、特例を適用する「特別な事情」がなければ、本則の算定基準を適用する。</p>

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
7 出資 団体決 算の開 示	出資団体決 算の会計処理 (指摘9件)	出資団体決算(平成19年度)に修正事項がある。 指摘: 仙台土地開発公社、(財)仙台国際交流協会、(財)仙台ひと・まち交流財団、(財)仙台市スポーツ振興事業団、(財)仙台市医療センター、(株)仙台市環境整備公社、(財)仙台市産業振興事業団、(財)仙台観光コンベンション協会、(財)仙台市建設公社 修正事項は本文参照。	公益法人会計基準等に基づいた会計処理を行うよう、出資団体に対する指導監督を徹底する。
	区分経理と 管理費の按分 (指摘4件)	区分経理が適切に行われていない。 指摘: (財)仙台ひと・まち交流財団、(財)仙台市スポーツ振興事業団、(財)仙台市市民文化事業団、(財)仙台観光コンベンション協会 法人管理運営費をすべて一般会計で負担せず、合理的配賦基準により区分経理する。	法人管理運営費に金額的重要性がある場合、合理的な配賦基準により区分計算する。
	決算開示上 の不備(指摘5 件)	法人類型に応じた会計基準によらず決算開示している。 指摘: (財)仙台市スポーツ振興事業団、(財)仙台市市民文化事業団、(財)仙台市医療センター、(財)仙台市建設公社、仙台ガスエンジニアリング(株) 出資団体の経営状況を報告する様式等を明確に定める。	会計基準に準拠して決算開示書類を作成・開示するよう、出資団体に対する指導監督を徹底する。
	変更登記と 決算公告の不 備(指摘2件)	変更登記ないし決算公告に不備がある。 指摘: (財)仙台ひと・まち交流財団、(株)仙台市環境整備公社 適時に変更登記ないし決算公告を行う。	法令等に準拠して変更登記、決算公告を行うよう、出資団体に対する指導監督を徹底する。
8 出資 団体に 対する 指導監 督	基本財産の 運用管理(指摘 1件)	基本財産の運用管理が寄附行為の規定に反している。 指摘: (財)仙台市市民文化事業団 基本財産の運用管理を適切に行う。	寄附行為等に定める手続に基づき資産の運用管理を行う。
	理事会承認 手続の不備(指 摘1件)	資金の借入に関する理事会の議決がない。 指摘: (財)仙台市建設公社 寄付行為に基づき手続きを行う。	寄附行為に準拠して、借入実行前に理事会の議決を経る。
	事業収支の 帰属(意見1 件)	事業収支を実行委員会に帰属させる根拠が不明確である。 意見: (財)仙台市市民文化事業団 出資団体決算の透明性の観点から不適切である。	共同事業を行う場合、主催者間で役割と責任の分担関係を明確にした協定(契約)書を締結する。

出資団体の概要と仙台市の課題(意見)

本文参照。

事務事業の抜本的な精査と市民への説明責任(総括意見)

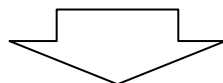
包括外部監査の対象に係る主な問題点と解決の方向性を要約すると、以下のとおりである。

	主な問題点	解決の方向性
個別指摘事項	補助金の対象範囲が不明確であり、団体補助になっている。	補助対象事業経費の範囲の明確化。
	指定管理者の非公募指定や業務委託の随意契約の理由が不明確である。	指定管理者制度や契約方法の厳正な運用。
	出資団体決算の適切な情報開示が行われていない。	出資団体決算の会計監査強化。
出資団体の概要と仙台市の課題	出資団体が現在担っている事業のうち、市の関与の必要性に乏しい事業がある。	市の関与のあり方の見直し。

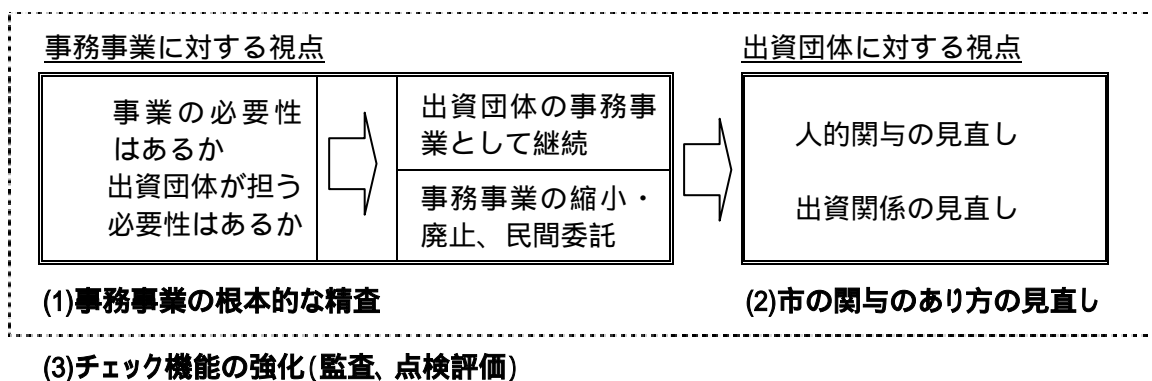
個別の内容については、「個別指摘事項」を参照されたいが、現状認識及び仙台市が取り組むべき課題を包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりである。

<現状認識>

- 出資団体の事務事業の中には、出資団体が担う必要性を説明づける根拠に乏しいものが含まれている。これを市からみれば、出資団体に対する合理的説明の困難な財政的関与という形で表れている。
- この問題は、市や出資団体が行政に求められている役割の変化への対応が遅れていることや、事務事業の点検評価が十分に行われていないことが背景にあると推測される。
- 合理的説明の困難な財政的関与を継続することは、説明責任の観点のみならず、市民から潜在的なメリット（行政サービス向上、効率的な行政運営等）の機会を奪うものであり、市民の理解を得られるものではない。



<仙台市が取り組むべき課題>



1 出資団体が担っている事務事業の現状分析

出資団体が担っている事業(現状)は正常に運営されているが、今回の監査対象出資団体(出資割合50%未満を除く)の主要な事務事業について、「出資団体が担う必要性」と「市への財政依存度」を軸に包括外部監査人の視点で整理すると、以下のように図示される。

		市への財政依存度	
		低	高
出資団体が担う必要性	高	不整合型	行政補完型 仙台国際交流協会 仙台市市民文化事業団(公募受託事業以外) 仙台フィルハーモニー管弦楽団 仙台市健康福祉事業団 仙台市医療センター(救急医療) 仙台市産業振興事業団 仙台交通 仙台ガスエンジニアリング
	低	民間活用型 仙台ひと・まち交流財団(公募受託事業) 仙台市スポーツ振興事業団(公募受託事業) 仙台市市民文化事業団(公募受託事業) 仙台市医療センター(介護事業)	過渡期型 仙台市土地開発公社 仙台ひと・まち交流財団(公募受託事業以外) 仙台市スポーツ振興事業団(公募受託事業以外) 仙台市環境整備公社 仙台市建設公社

2 仙台市が取り組むべき課題

(1) 事務事業の根本的な精査

出資団体が担っている事務事業の現状分析を踏まえると、出資団体が担う必要性の乏しいものが含まれている等の問題を有している。このような問題に対処するためには、それぞれの事務事業の意義に立ち返ったうえで、事務事業を根本的に精査する(「そもそも論」で検討する)ことが重要である。

(2) 出資団体に対する市の関与のあり方の見直し

行政目的を達成するための手段として出資団体の活用が相応しいというケースは、今後とも考えられるところである。その一方で、出資団体は独立した事業主体であり、その経営責任は当該団体の経営者にあるため、仙台市は、次の観点から出資団体に対する関与のあり方を見直す必要がある。

人的関与の見直し

仙台市は出資団体に対して継続的な財政的関与(補助金、委託料等の支出)を行っているため、以下のような一種の利益相反の外観を有すると考えられる。

- 出資団体では市からの補助金や委託料等を財源に市派遣職員や市OBの人件費を支出している。
- 市は出資団体に対し指導・監督を行う立場にあるとともに、その一方で、市派遣職員が出資団体の経営執行の業務に従事している。

独立した事業主体である出資団体における経営活動が期待通り発揮されるためには、出資団体に対する市の人的関与（市OBの関与を含む）はこの利益相反の外観に配慮して行う必要があり、限定的にならざるをえない。

出資関係の見直し

市は出資者の立場として、出資時のみならず現在においても、「出資目的及び出資金額は依然として妥当か」について説明責任が求められる。社会経済情勢の変化等により、出資を継続する必要性が乏しくなった場合、市の財産である出資の毀損や不測の損失負担等の事業リスクを遮断するため、出資の解消を含む出資関係の見直しが必要である。

「出資を継続する必要性」とは、具体的には以下の視点での検討が必要と考える。

- 出資団体の適正規模
- 他の事業手法との比較検討
- 法人類型の選択

(3)チェック機能の強化

監査体制の充実化

市及び出資団体において下表の想定されるリスクを考慮すれば、「独立的評価」の役割が重要であり、具体的には以下のような監査体制の充実化が必要と考える。

区分	想定されるリスク	解決の方向性
市と出資団体の財政的関与	不適切な取引が行われ、市の財務事務に不備が生じる可能性	監査委員監査の一層の厳正な運用
出資団体の事業運営	不適切な取引が行われ、出資団体の財務事務に不備が生じる可能性	外部専門家の活用による監事監査の充実化
出資団体の決算	適正な決算報告がなされない可能性	会計監査の充実化

点検評価の厳正な運用と情報開示

今回の包括外部監査において識別された現状の問題点を考慮すれば、形式的に計画やマニュアルが整備されている段階から脱却しておらず、点検評価が有効に運用されているか疑問が残る。

市は出資団体の点検評価の厳正な運用を行うとともに、点検評価結果を公開し、市民への説明責任を果たすことが求められている。

第1 外部監査の概要

1 特定の事件を選定した理由

人材の有効活用を通じた公民の適切な連携協力による諸施策の推進のため、仙台市では外郭団体等を中心に職員派遣が行われている。職員派遣については、「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」（以下、「派遣法」という。）等により、その適正化及び手続等の透明化が図られている。

仙台市では、市と派遣先の間で財政的関与がある場合が見受けられることを鑑みれば、職員派遣に係る財務事務や管理の状況について検討を加えることは、今後の行政運営にとって有益であると判断した。

第2 外部監査の対象の概要

1 職員派遣の状況

平成19年度における市職員の派遣先は28団体（派遣人数104名）であるが、今回の包括外部監査における監査対象は20団体を選定した。その他、仙台市担当課に事務局を置き、仙台市職員が団体の業務の一部または全部に従事している団体から2団体を選定した。

第3 外部監査の結果及び意見

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
1 職務専念義務の免除	手続上の不備(指摘3件)	市担当課において、必要な申請がもれなく行われているかの管理が十分に行われておらず、手続上の不備が確認された。 指摘関係先：(財)仙台フィルハーモニー管弦楽団、(株)仙台市環境整備公社、仙台市職員互助会	申請処理もれがないことを定期的に確認する。
	適用上の不備(指摘5件、意見3件)	職務専念義務免除の適用不備が生じている。 指摘関係先：(財)仙台ひと・まち交流財団、(財)仙台市市民文化事業団、仙台市職員互助会 意見関係先：仙台市学校給食会	団体の事務は当団体の職員が行うことを原則とする。 また、例外的に市職員が当団体の業務に従事する場合、当該内容が市の職務と同一視できる等の特段の事情があるかどうかを慎重に判断する。

大項目	中項目	現状の問題点	解決の方向性
2 職員派遣	補助金等による人件費負担の合理性(指摘1件)	市派遣職員の人件費の財源でありながら当該財政的関与の必要性に不備が認められることから、給与支給容認規定適用の判断を行っていないのは不適切である。 指摘関係先：(財)仙台フィルハーモニー管弦楽団	補助金や委託料であっても、市派遣職員の人件費を実質的に市が全額負担する場合、給与支給容認規定(派遣法第6条第2項)が適用されるものに限定する。
	派遣要請手続の不備(意見3件)	派遣要請の決裁文書に不備があることから、「本市の職員の派遣については、必要最小限のものとする」と定めた市の指針に沿った運用が行われていると判断できなかった。 意見関係先：(財)仙台市スポーツ振興事業団、(財)仙台フィルハーモニー管弦楽団、(財)仙台観光コンベンション協会	出資団体の派遣要請に係る決裁が職員派遣の必要性判断のうえで重要な記録であることを認識したうえで、出資団体における当該記録の整備、保管に不備がないよう指導する。
3 財政的関与の適否	補助金に係る公益上の必要性(意見1件)	近隣の地方公共団体においての職員互助会に対する公費負担がゼロというケースも見受けられる中で、仙台市職員互助会においては公益上の必要性と社会的相当性の均衡を保つことが肝要と思量する。 意見関係先：仙台市職員互助会	福利厚生事業の内容については、時代の変化を踏まえて、その必要性や妥当性について常に見直し、市民の理解が得られるよう制度設計と運用について慎重に対応する。
	補助対象事業経費の範囲(指摘1件)	仙台市職員互助会に対する補助金に、補助対象事業経費の範囲として不適切なものが含まれている。 指摘関係先：仙台市職員互助会	条例に基づかない給与支給と疑義の生じるような補助金の支出を解消する。
	内部留保の水準(意見1件)	仙台市職員互助会における内部留保の必要性や適正水準についての検討が不十分なまま補助金を交付するのは不適切である。 意見関係先：仙台市職員互助会	互助会事業として適正な内部留保水準を明確にする。過大な内部留保がある場合、早期解消するための適切な措置を講じる。
	使用料の減免(指摘1件)	行政財産目的外使用許可の指定用途に反しており、これを前提とした使用料減免は不適切である。 指摘関係先：仙台市職員互助会	使用実態と整合した内容で行政財産目的外使用許可の手続を行う。
	総計予算主義(意見1件)	市と仙台市学校給食会に財政的関与がないとする市の財務処理は、地方自治法に定めた総計予算主義の観点からの説明付けが困難である。 意見関係先：仙台市学校給食会	学校給食費の位置付けを明確にしたうえで、市の歳入歳出外とする合理的根拠がなければ、総計予算主義の観点から学校給食費を市の歳入歳出と扱う。