

平成 27 年度

包括外部監査の結果報告書の概要

八木山動物公園に係る

財務事務の執行と管理運営について

平成 28 年 3 月

仙台市包括外部監査人

公認会計士 齋藤 憲 芳

包括外部監査の結果報告書

本結果報告書の概要は、「平成 27 年度 包括外部監査の結果報告書」の内容を簡単に要約したものである。

I. 外部監査の概要

1. 選定した特定の事件

八木山動物公園に係る財務事務の執行と管理運営について

2. 監査対象となる事件の所管等

仙台市建設局八木山動物公園(第一種公所)及び関連部署

注 第一種公所とは、仙台市事務分掌規則第 30 条第 2 項に規定されている、本庁以外に設置されている「部」相当の施設をいい、八木山動物公園以外には、東京事務所(総務局)、衛生研究所(健康福祉局)、児童相談所(子供未来局)、及び中央卸売市場(経済局)がある。

3. 特定の事件を選定した理由

八木山動物公園は、平成 27 年 10 月に、現在の八木山に移転(昭和 40 年 10 月)し、新しい動物公園として開園してから 50 年を迎える。

この間、昭和 53 年の 635 千人の入園者数をピークとして、入園者数は減少傾向にあり、平成 25 年度の入園者数は 480 千人にとどまっている。

平成 17 年度に実施した利用者のアンケートを基に、「基本理念」及び「基本方針」を策定し、長期的な観点からの計画的取組がなされているものの、目標とする入園者数「百万人」とは乖離が大きい。

八木山動物公園運営方針については、平成 25 年 8 月に改定がなされており、また、平成 27 年 12 月に地下鉄東西線の開業が予定されていることから、これを契機として、八木山動物公園の財務事務の執行及び契約事務等の管理運営に関して検討することにより、仙台市の財政の健全化に寄与することを目的として監査するものである。

注 地下鉄東西線は、平成 27 年 12 月 6 日に開業した。

4. 外部監査の実施者

包括外部監査人	公認会計士	齋	藤	憲	芳
包括外部監査人補助者	公認会計士	渡	邊	雅	章
同上	公認会計士	小	川	高	広
同上	公認会計士	高	橋	衣	美

II. 監査の結果と意見

1. 本年度の包括外部監査における「監査の結果」と、「監査の結果に添えて提出する意見」に関する事項は、「指摘」及び「意見」とし、それぞれ次のような考え方により区分している。

なお、「指摘」又は「意見」に該当するものではないが、他の動物園を視察したことを参考にして、「所感」として取り纏めている。

指摘・・・財務に関する事務の執行等において、違法又は著しく不当と判断されるので改善すべきもの。

(地方自治法第 252 条の 37 第 5 項の規定に基づく「監査の結果」)

意見・・・組織及び運営の合理化の観点から改善が望まれるもの。

(地方自治法第 252 条の 38 第 2 項の規定に基づく、「監査の結果に添えて提出する意見」)

所感・・・地方自治法上求められているものではないが、他の動物園を視察したことにより、八木山動物公園の優れている点や、改善が望まれる点について「所感」として取り上げた。これは、財務事務の執行等に直接関係するものではないため、別途「所感」として取り纏めたものである。

以下の一覧は、報告書本体のⅡからⅢにおいて、仙台市八木山動物公園に関連して取り上げた内容を要約したものであり、「本体頁」とは、報告書本体における「指摘」又は「意見」が記載されている該当頁を示している。その他、Ⅳにおいて、八木山動物公園他の動物園を視察して監査人が感じたことを「所感」としてまとめたものである。

よって、詳細については、報告書本体を参照されたい。

No	本体頁	区分	内 容
II. 外部監査の対象の概要			
建設局の第一種公所(部相当)である八木山動物公園(以下、「動物公園」という。)は、開園 50 周年を迎える節目の年であると同時に、平成 27 年 12 月 6 日には、地下鉄東西線も開業し、インフラ上も追い風になった。 然しながら、組織上の動物公園の職員は、平成 10 年度に外部の財団法人に移った後、4 年後の平成 14 年度には再度市の第一種公所として位置づけられたことにより、規則等における不明瞭さが認められた。			

II-6. 動物園と法律について			
1	P55	意見 1	(動物園条例の制定について) 動物公園を第一種公所として位置づけている事等を考慮すれば、一般の都市公園とは異なる役割が認められ、都市公園条例とは別に動物園条例とすることが設置目的を明確にできるものと思慮する。
II-7. 動物公園に係る規程について			
2	P61	指摘 1	(動物公園への財産管理主任設置について) 財産管理主任は、課又は公所に設置することになっているが、第一種公所である動物公園には設置されていない。現物管理を適時・適切に行うためには、改善が求められる。
3	P64	意見 2	(仙台市事務分掌規則における動物公園の整備に関する規程について) 動物公園以外の公園の整備については公園名を明示して規定しているが、第一種動物公園については明示されていない。規程のバランス上からは明示すべきである。
4	P68	指摘 2	(管理規程やマニュアルの整備について) 現在の動物公園の管理は、法律に基づいて管理している状況であるが、業務の引継や、日常業務の明確化の観点から、最低限の管理規程等の整備が必要である。
5	P70	意見 3	(動物公園独自の財源確保の手段について) 自主財源を確保する観点から、動物公園独自でも、ネーミングライツやサポーター制度の積極的な活用が望まれる。
III. 動物公園の管理運営			
動物公園の管理運営については、動物園という特殊性もあり、事業評価は難しい面がある。しかしながら、一般会計で運営している他の動物園でも事業評価			

を行って、効率的・効果的な運営を目指しているが、動物公園の場合、事業評価への取組みが欠けていると認められた。

また、入園者の増加対策についても、現状の動物公園の敷地等の制約や、関連法令等の制約も踏まえながら、今後の「動物公園のあり方」について検討する必要がある。

Ⅲ-1. 歳入・歳出			
6	P74	指摘 3	(動物公園年報における経常経費の開示の在り方について) 現在の年報では、動物公園職員の人件費を除いて開示しているが、人件費も含めた実態を開示すべきである。
7	P77	指摘 4	(減免要件の確認について) 使用料免除申請書の該当の有無のチェック漏れが散見されるため、いかなる減免条件に合致するのか明確に記載する必要がある。
8	P79	指摘 5	(公園施行規則における施設使用料の区分について) 「森の食堂」の施設使用料区分について、「レストラン」ではなく、「公園施設の管理 その他の施設」が適用されているが、見直しが必要である。
9	P80	意見 4	(自動販売機設置場所の使用料について) 自動販売機の設置場所の使用料は、「公園施設の設置にかかる使用料」を適用しているが、動物公園内の管理事務所内に福利厚生用として設置する場合は、販売額に比例しており、検討が望まれる。
10	P81	意見 5	(駐車場の有効利用について) 地下鉄東西線の開業に伴い、八木山動物公園駅駐車場が開業したため、動物公園駐車場(ゾウ、キリン)の利用状況を把握し、利用状況によっては有効利用に留意が求められる。

Ⅲ-3. 動物管理			
11	P89	指摘 6	(貸付品整理簿の作成について) 会計規則上、物品の貸付には「貸付品整理簿」を作成して管理することを求められているが、動物(備品として位置づけられる)の貸出については作成されておらず、改善が必要である。
12	P89	意見 6	(取得価格 20,000 円未満である動物の取扱いについて) 取得価額 20,000 円未満の物品は消耗品として扱われるが、動物の場合、消耗品とするか全て備品として扱うかのルール化が望まれる。
13	P90	意見 7	(購入以外の場合の動物の価格について) 会計規則上は、物品は原則として価格(時価による見積価格を含む。)を付して整理することを求められている。現状では、購入以外の動物には価格を付していないが、売買取引が規制されているような場合の他、価格を付さない場合の範囲や条件を明確化することが望ましい。
14	P91	指摘 7	(動物管理台帳と会計帳簿の相違について) 「動物管理台帳」から「備品出納簿(備品出納総括簿)」等への転記に際しての、記載漏れや誤りを防止するために、作成者以外の者による検証を実施し、会計帳簿の正確性を確保する体制を設けるべきである。
15	P92	意見 8	(動物公園年報での開示内容と動物管理台帳の相違について) 記載内容の相違は、転記の誤り等が考えられるが、担当者が作成した記載内容の適切性の検証手続きが取られていないため、上長による検証・承認等により正確性を確保する体制整備が求められる。

Ⅲ-4. 動産・不動産の管理			
16	P94	指摘 8	(土地の利用の実態調査について) 動物公園の敷地のうち、越路 19-9 については、公園台帳上「現地不祥」と記述されている。土地の現状調査は確実に実施して、明瞭にしておく必要がある。
17	P95	指摘 9	(過去の包括外部監査の結果の共有化による市の効率的・経済的運営について) 公有財産の管理に関しては、平成 22 年度の包括外部監査の事件としてとりあげられ、結果の報告も受けている。監査の対象にならなかった場合でも、結果の共有化をはかり、改善を図るべきである。そうした対応をすることにより、地方自治法の趣旨を活かすことになる。
18	P95	意見 9	(仙台法務局の図面の是正依頼について) 前述の越路 19-9 に関する土地の仙台法務局の図面は、八木山本町一丁目 43 番の図面にも記載されていると推測されるため、法務局に調査・確認を依頼することが必要である。
19	P95	指摘 10	(公園台帳と動物公園年報との整合性について) 動物公園年報は、土地の記載上も公園台帳と相違しており、正しい情報の開示や提供が必要である。
20	P97	指摘 11	(建物台帳(公園台帳)の不備について) 公園課の建物台帳上、(旧)八木山動物園管理事務所が記載されているが、管理担当者も該当物件が分からない状況であった。現在は「八木山市民センター」として教育局に所管替えとなっているが、現物が特定できるような台帳記載とすべきである。

21	P99	指摘 12	(台帳間の整合性の確認について) 財政局は地方自治法に基づき公有財産台帳を作成する必要があるが、公園課の公園台帳との間には大きな差異が発生しており、正しい台帳を整備しておく必要がある。
22	P100	意見 10	(車両の管理について) 無償譲渡された乗用車が備品出納簿には記載されていない。評価額が 20,000 円未満であっても、車検等の管理が必要であるため、備忘記録等として掲載するべきである。なお、評価の記録はない。
23	P102	指摘 13	(備品出納簿について) 備品である「携帯無線機」の備品出納簿は現物と相違したまま、別途、明細を作成して管理している。備品出納簿の正確な記帳と、現物管理が必要である。
24	P102	指摘 14	(部門間の情報の共有化について) 動物病院関連の備品については、管理課の担当者は所管が異なるとして認識しているが、動物公園の施設管理の事務分掌の責任者は管理課であるため、情報の共有化と適切な管理が必要である。
25	P103	指摘 15	(医薬品等の管理について) 毒劇薬・毒劇物 101 種のうち 29 品の現物数量を照合したところ 1 種について残高の相違があった。麻薬だけでなく、医薬品についても帳簿記録と定期的な棚卸をすることにより、使用期限管理等の効率的な購入や、適正な使用に資すべきである。
26	P104	意見 11	(使用しない医薬品の整理について) 管理されている毒劇薬・毒劇物の中には例えば、昭和 61 年に購入された試薬がある。現在殆ど使用されておらず、施錠管理されているとはいえ、処分等をすべきである。

27	P104	意見 12	(帳簿、日報等のバックアップについて) 動物病院の麻薬にかかる帳簿、医薬品等の受払いや使用記録は、パソコンにおいて記録・保管されているが、バックアップデータもパソコン本体に隣接するハードディスクに保存されており、地震や火災時のデータ消滅リスクがあるため管理事務所等他の施設に保存する等の対応が必要である。
Ⅲ-5. 契約管理			
28	P109	意見 13	(随意契約することの合理性について) 動物公園の管理業務及び使用料徴収等事務業務は、公益財団法人仙台市公園緑地協会との随意契約になっているが、案内、清掃、樹木管理及び使用料徴収等事務という内容からして、同協会の <u>み</u> が本業務を効率的かつ適正に実施できるとは言えないため、検討が必要である。
Ⅲ-6. 人員について			
29	P116	意見 14	(動物公園に求める役割と管理運営の在り方について) 動物公園の人員については、動物園に求められる4つの役割のどこに目的を置くかによっても変わるため、「環境省動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会」の検討内容を踏まえながら、市民の意見や市の財政を踏まえながら方向性を検討する必要がある。
Ⅲ-7. 指定管理者制度に関する検討			
30	P122	意見 15	(動物公園の運営方針について) 東京都や横浜市及び広島市が運営する動物園では指定管理者制度を採用している。動物公園の場合、動物の飼育・展示という専門業務は市職員が行っているが、将来的に種の保存や調査・研究といった専門領域を考えた場合には、今後も市職員が従事するかどうか、市としての方針を明確にする必要がある。

Ⅲ-8. 評価とアンケート調査について			
31	P131	指摘 16	(アンケートの実施と事業評価について) 自治体の事業評価を適正に実施することは、現在当然のような流れであり、一般会計で運営されている動物公園の場合も、アンケート等を基礎として定期的な事業評価を実施すべきである。
Ⅲ-9. 地下鉄東西線の開業と入園者について			
32	P135	意見 16	(入園者増加のための努力について) 地下鉄東西線の開業により、現時点では入園者は増加しているものの、これはインフラの整備によるものであり、本質的な入園者の増加は、動物公園独自の魅力向上にかかっており、これからの動物公園の更なる努力が必要である。
Ⅲ-10. パンダの誘致について			
33	P139	意見 17	(ジャイアントパンダの導入計画について) ジャイアントパンダの導入は、過去の事例を見ると大幅な入園者の増加につながっているが、純粋に、繁殖を目的とした本格的な取組を実施する覚悟がなければ、導入すべきではないと考える。 現状の敷地では、来園者の安全や動物の福祉、及び市の財政面からも慎重になることが望ましい。

[所感]

優れている点	
①	野生シジュウカラガンの羽数回復事業と環境大臣賞の受賞
②	繁殖賞の受賞 (公益社団法人日本動物園水族館協会より)
③	動物公園内の完全禁煙の実施
改善を望む点	
①	動物公園の作業車両の通行時の安全対策について
②	駐車時の安全対策について
③	立入禁止と南京錠の施錠について
④	強風時等の安全対策について
⑤	案内図における AED の設置場所の明示について

⑥	授乳室について
⑦	休憩場所の確保と椅子について
⑧	食堂・売店の冬場の閉店について
⑨	施設の補修工事のタイミング等について
⑩	動物公園内で配布されているパンフレット等について
⑪	公園案内図について
⑫	ボランティア活動について

2. まとめ

動物公園は、平成 26 年度の年間総入園者数 491 千人の動物園である。平成 26 年度の公益社団法人日本動物園水族館協会(JAZA)に登録している動物園 88 園のうち、民間経営等を除く地方自治体の経営する 70 動物園の平均入園者数は 447 千人である。動物公園は 23 番目の入園者数となっており、日本有数の動物園といえる。

現在の動物公園の経営は、他の殆どの自治体同様、一般会計に含まれているが、その歳入総額 126 百万円に対して、歳出額は、経常支出である運営管理費 647 百万円、及び施設整備事業及び動物園魅力アップ事業である臨時支出 115 百万円となっており、差引 636 百万円の支出超過となっている。(内、運営管理費分としては、521 百万円の超過。)

施設整備事業は、建設局における政策的投資であり、現在進められている「ふれあい広場」の整備等に係るものであるが、運営管理費分は、現状では、動物公園を経営する限り、毎年同程度の金額を、一般会計の中で負担していかなければならない。

各自治体では、受益者負担という側面から、入園料の見直しを行っている動物園もあり、仙台市においても現在検討のための準備が進められている。

こうした動物園であるが、現在の動物園は、博物館法に基づく「博物館相当施設」であると同時に、都市公園法及び仙台市都市公園条例に基づく施設の二面性がある。

このような法体制の中で、動物園には、「環境教育」「レクリエーション」「自然保護(種の保存)」「調査・研究」という 4 つ役割がもとめられている。従来の動物園は、健全で安全なレクリエーション施設(即ち、都市公園法的な視点が強い。)として運営されてきたのが実態である。しかしながら、上記の 4 つ

の役割が求められる動物園には、今後、動物の福祉の視点も踏まえて、生きている動物をどのように扱っていくか、即ち、博物館相当施設としての役割をどのように果たしていくかが重要になってくると考える。

両者は、相対するような性格があり、市民の健全で安全なレクリエーションとしての役割を主目的とするならば、今後の人口減少が見込まれている状況下に置いては、国は勿論、市の財政面も将来的にますます厳しくなることが予想されるため、相応の受益者負担を入園者をお願いせざるを得ない。極論は、全額入園者、即ち受益者に負担してもらうことになる。

他方、環境教育や、自然保護(種の保存)、及び調査・研究という役割を第一義的な目的に据えて自治体として運営して行くという方針であるならば、採算を全面に出すことは難しいと考える。この場合の極論は、入園料は無料とし、仙台市は、種の保存等と市民の教育と福祉のために財政支出することになる。

従って、現在、環境省自然環境局が進めている「動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会」の進捗状況に留意するとともに、今回の包括外部監査の結果等を踏まえて、仙台市民(等)に親しまれている「仙台市八木山動物公園」の将来のあるべき姿を検討していくことを望むものである。