

平成13年2月 6日付け 包括外部監査の結果報告書に添えて提出する意見書

「平成12年度包括外部監査の結果報告書」にかかわる包括外部監査の実施過程において、地方自治法第2条第14項及び第15項の規定の趣旨から、私が重要であると思う運営管理上の諸点についても検討をしたので、結果報告書に加えて以下のとおり意見を申し述べる。

(本意見書記載事項につきお断り事項)

1. 出所を記載した各表は何らの検討も実施していない。
2. 意見書中の表の金額単位以下は特記以外は切捨てているので、合計は総額と一致しない。

1 財団法人霞ヶ浦振興公社の設立経緯

四日市市が競輪事業を開催するにあたり、競技の不正を防止するために選手を外部から隔離し、宿舍とする施設を備えることが要件とされている。この選手用宿舍の運営を、かつては霞ヶ浦荘として、前身の霞ヶ浦運営協議会に委ねていたが、建物の老朽化に伴い建替えが必要となり、財団法人車輛競技公益資金記念財団より交付される建設費補助金（市当局以外の法人を対象とする補助金）の受け皿として、平成5年に基本財産50,000千円にて設立されたものである。

従って当公社が優先しておこなう業務は、競輪選手の宿泊施設の運営管理であり、四日市市の競輪事業の一部を担うものである。しかし、競輪の開催は年24回72日であり、競輪用に固定されない期間、施設を有効に活用しなければならず、設立趣意書のとおり、建設された霞ヶ浦会館を霞ヶ浦緑地内の基幹施設として運用することにより、公益の増進に貢献することを目的とするものである。

なお、霞ヶ浦会館は平成7年2月に完成した。建設資金は上記記念財団より300,000千円、四日市市より387,890千円の建設補助金を受け、他は借入金によったが、四日市市競輪事業特別会計より借入金元金返済額と利子の総額967,920千円を補助金として6年間に亘って受け、平成11年度には借入金を完済している。さらに、霞ヶ浦会館の運営費補助として、平成5年の設立以降総額180,978千円を収受している。

財団法人霞ヶ浦振興公社設立趣意書

四日市市霞ヶ浦緑地は、四日市市の北部に位置し、伊勢湾に面する緑豊かな優れた景観の総面積41ヘクタールにおよぶ総合公園であります。

公園内には、霞ヶ浦競輪場のほか野球場、サッカー場、体育館、弓道場、舟艇場などのスポーツ施設が整備され、スポーツ愛好者の拠点であるとともに、市民の憩いの場として芝生広場、オーストラリア記念館、遊泳プールなど家族連れで楽しめる施設もあり、各種のイベントにも多く利用されておりますが、さらにこれら施設と広大な緑地を生かすべく、より幅広い市民層に活用されることを期待されています。

今日の市民生活は、労働時間の短縮に伴う余暇時間の増加と、平均余命の伸長が進む一方、市民間の「ふれあい」の希薄化もみられるところであります。このような状況のもとで、有効な余暇活動の振興と、心身両面にわたる健康の維持増進は重要な課題といえます。

このような課題に対処するため、緑地内にスポーツ振興のための基幹施設の整備を図り、スポ

一つ振興の拠点のみならず、市民の健康増進の場として、或は市民の憩いと交流の場とすることは意義あることと考えます。

このため、恵まれた立地条件を生かし、市民に一層親しまれる霞ヶ浦緑地とすべく、このほど財団法人霞ヶ浦振興公社を設立いたし、

- (1) 霞ヶ浦緑地運動施設利用者の宿泊施設
- (2) 市民の文化、コミュニティ活動の拠点となる研修会議施設
- (3) 幅広い市民層の健康体力づくりの需要に応えるアスレチックジム

を包含した「霞ヶ浦会館」を、現在、スポーツ施設利用者の宿泊施設として利用されている老朽化した霞ヶ浦荘に代えて、同緑地内の基幹施設として建設を行い、その有効な活用を図ってまいりたいと存じます。

当財団は、この霞ヶ浦会館を核として、同緑地内の各種施設の有機的な活用により、積極的な事業運営にあたり、もって公益の増進に貢献することを目的とするものであります。

2 財団法人霞ヶ浦振興公社の事業の現状

事業の内容は宿泊、食事、貸室等、霞ヶ浦会館の運営管理、並びに競輪施設の管理運営業務の受託である。事業収入のすべてが収益事業であり、平成11年度事業計画にある「霞ヶ浦会館の活用による市民活動の交流推進」として掲げられている自主的な事業は未だ活発ではない。

(平成11年度事業計画)

2 事業内容

(1) 霞ヶ浦会館の運営管理

霞ヶ浦緑地諸運動施設利用者の合宿及び競輪参加選手の宿泊に供すると共に、広く各種団体等の宿泊研修、会議の場として地域振興に役立てる。

(2) 霞ヶ浦会館の活用による市民活動の交流推進

ア 市民のコミュニティ活動の推進

会議室、大ホール、和室等を利用して、市民の余暇活動及びコミュニティ活動を推進する。

イ 教育文化の向上

視聴覚施設を有する大ホールにおいて、各種講演会、研修会の開催を推進し、教育文化の向上に資する。

(3) 競輪施設の管理運営業務の受託

四日市市及び松阪市の実施する競輪業務に対して、管理運営業務の一部を受託する。

会館は、競輪選手の宿泊施設に供することを目的の一つとして建設されたものであり、この点では四日市市の開催する競輪事業の一部を担う公益事業といえる。

競輪用に使用されず、一般向けに開放可能な日数は 245日であり、この期間における上記設立の趣旨、事業計画に沿った有効利用が望ましいが、宿泊施設の稼働率は年26%弱（表1）に止まり、貸室の利用率（表2）も非常に低いのが現状である。また、アスレチックジム設備については、民間企業との競合を避け、また専門の指導員がいないため、競輪選手及びアマチュア競技者の利用（平成11年度利用者数は 163人）がみられるが、一般市民には開放されていない。

第1会議室					43	600	800	1,000
あさけプラザ 大ホール	809	3,000	4,300	5,700				
第1展示会議室					24	300	500	600
(財) 陸上スポーツ振興センター 一般研修室	113	5,250	6,830	6,830				
特別会議室					44	3,150	4,200	4,200

平成9年度末までは、食堂、喫茶部門を民間の業者に委託していたが、当該業者の事業破綻のため契約を解除し、平成10年4月から直営となり現在にいたっている。民間業者との競合による問題は生じていない。

以上より、不特定の市民を対象として安価に施設を利用されており、公益性が無いとはしないが、住民福祉の増大を目的として、市民への広報等により施設稼働率の向上に努めるとともに、「市民活動の交流推進」のための事業を積極的に推進し、より公益性を高めなければならない。

3 運営費補助金について

運営費補助金として平成11年度は、26,519千円が、四日市市より補助されているが、この補助金額の査定は特定の経費を対象とするものではなく、収支予算不足額を補填する意味で支出されている。

競輪選手の宿泊事業は、市の役割を補完する公共性の高い事業と認められ、従って競輪選手宿泊事業部門の不足金を補填する補助は認められるものの、他の事業についてまで補助する必要性はない。

選手宿泊費は食事代込みで1泊7,000円うち宿泊費2,379円と低額におさえられているので、例えば一般宿泊者の料金4,300円との差額1,921円を補助対象とすれば、補助金は12,634千円とほぼ半額となる。

事業収支を事業の種類別に分類し、その収支状況を見るために、表4を作成した。食事・売店及び喫茶部門の収支不足額は少額に止まっており、経営努力により改善可能な範囲であるといえるので、補助金の対象外とすることが出来よう。

また、退職給与引当預金への繰入支出についても、補助対象外とすべきである。

収益事業としての採算は、公社独自の企業努力によるべきであるから、運営費補助は公益性の認められる部分に限るべきであり、単純に予算不足そのものを補助金とすることなく、支出の内容を吟味した上での補助金査定でなければならない。

表4 事業別収支

(単位：千円)

事業 科目	宿 泊			食 事 ・ 売 店			喫 茶		
	10年度	11年度	増減	10年度	11年度	増減	10年度	11年度	増減
(収 入)	31,133	30,553	▲ 630	62,555	60,665	▲ 1,890	8,105	7,301	▲ 804
(事業費)									
給 料 手 当	3,767	4,037	270	7,558	8,016	458	979	964	▲ 15
賃 金	9,354	9,150	▲ 204	11,906	11,731	▲ 175	3,632	4,257	625
福 利 厚 生 費	832	813	▲ 19	1,669	1,615	▲ 54	216	194	▲ 22

消耗品費	1,859	2,110	251	1,118	589	▲	529	356	141	▲	215
燃料費	1,032	1,150	58				0				0
光熱水費	14,234	14,244	10				0				0
修繕料	634	988	354	180	98	▲	82	8		▲	8
役員費	2,252	2,399	147	40	31	▲	9				0
委託料	10,244	8,391	▲ 1,853	189	189		0				0
使用料・賃借料	1,990	1,704	▲ 286				0	90		▲	90
公課費	72	2,654	2,582				0				0
報償費			0	12,029	12,560		531				0
材料費			0	28,787	27,691	▲	1,096	3,555	3,216	▲	339
負担金	24	24	0	50	50		0				0
工事請負金	1,110		▲ 1,110	451		▲	451	152		▲	152
備品購入費		812	812				0				0
計	47,469	48,482	1,013	63,980	62,573	▲	1,407	8,990	8,774	▲	216
(差引)	▲16,286	▲17,929	▲ 1,643	▲ 1,425	▲ 1,908	▲	483	▲ 885	▲ 1,473	▲	588

(公社提供資料より作成)

(注) 給料手当、福利厚生費は収入金額により按分しておりますが、按分基準不明のものについては、全額宿泊部門に含めております。

4 固定資産の管理について

(1) 什器備品については、現物に品名記入のラベルの添付はあるが、固定資産台帳との整合性がないため、台帳と現物との一品対応ができていない。

現物へ添付のラベルには台帳番号と同じ資産番号を記載し、当該資産の廃棄等処分時には、ラベル記載の番号に基づいて、資産の減少を把握できるよう手当することが望ましい。

(2) 什器備品の移管及び除却等については、経理規程により理事長の決裁を受けることになっている。オーストラリア館へコピー機が一台貸与されているが、移管及び除去に伴う決裁書の書式自体が定められていないので、理事長決裁も実施されていない。

(3) 修繕料及び工事請負費については、請求書・見積書等により取引内容を調査したところ、固定資産に計上すべきもの、あるいは消耗品費として消耗品台帳ないしは簿外資産台帳に記載すべきと考えられるものとの混乱が、若干認められた。今後、資産の寿命を延長あるいは価値を増加する改良・改修等に伴って支出する資本的支出については、資産計上することとし、費用処理するものとの区分基準を明確にする必要がある。

5 競輪施設管理事業受託収入について

競輪施設管理事業受託収入59,582千円は、四日市市及び松阪市との契約により派遣職員の給与に相当する額とすべきところ、予算により年間の派遣料金を定めているため、公社にて支給した給与実額55,875千円との差額が生じ、3,707千円受託収入金額が多くなっている。

これについては、予算の見直しにより可能な限り公社の支出金額に近づけるか、あるいは期末に精算する等の調整をされるよう改善措置を講じられたい。

なお、上記差額が大きい場合には、この受託収入につき消費税の課税関係が問題とされる虞が生ずるので注意されたい。

6 宿泊事業費のうち材料費の管理及び委託料について

宿泊事業費のうち、材料の仕入れについては食堂調理人にすべてがまかされているため、発注、受入、検収、受払い記録等の管理が不十分である。

宿泊事業収入に対する材料費の占める割合は31.4%と高く、重要な項目といえるので、購入に当たって、市場価格との乖離はないか、購入時の品質、数量、単価等の検収に複数人が関することはできないか、購入後生鮮食料品を除く材料について受け払いによる数量管理はできないか等を検討のうえ、経済的な購入ができるよう改善措置を講じられたい。

平成11年度の委託料のうち、清掃業務の費用は入札の結果、前年度より大幅な減少となった。他の費用についても、従来どおりの契約によらず、技術的な事情を考慮しながら入札によれば、清掃費と同様に経費の節減が可能ではないかと考える。

7 時間外手当について

事業の特殊性から土曜・日曜日の勤務が多く、平成11年度は時間外手当を21,679千円支出しており、給与総額のうち22%強にも上る。

就業規則を四日市市の規則に準じたものから、公社の特性に応じたものに改め、休日を競輪開催日以外の平日とすることにより、時間外手当の圧縮が可能と考える。検討されたい。

8 商工農水部事業課による公社の指導監督について

公社は独立した法人であるから、自らが経営の見直しを行い健全な経営に努めなければならない。一方、市の行政を補完する位置に置かれているから、市としても適切な指導監督をしなければならない。

商工農水部事業課の行う競輪事業の業績推移をみると、平成4年度以降平成9年度を除いて、車券売上金額は逡減傾向にあり、単年度収益金は平成8年度以降毎年不足し、従って次年度繰越金は平成3年度の3,214,681千円をピークに、平成11年度は832,928千円まで減少している。このため四日市市への繰出金も50,000千円にとどまっている。

競輪を含む公営5競技の売上減少は全国的な減少であり、今後急激な回復は見込まれず、前年比2～5%の減少は当分続くことと予想されている。

このような状況下において、競輪事業から公社への補助はできる限り抑制することが要請され、公社の経営改善により自立を進めるための指導監督は重要となろう。

四日市競輪の推移 (平成元年度～平成11年度)

(単位：千円)

年度	入場人員 (人)	車券売上金額	一開催平均 車券売上金額	指数 前年度を 100とし た場合	施行者収益金		
					四日市市		
					繰出金	単年度収益金	次年度繰越金
元	353,417	19,448,219	1,555,857	109	300,000	621,783	2,732,464
2	372,053	22,027,212	1,835,601	118	800,000	229,763	2,962,228

3	385,523	23,387,010	1,948,917	106	1,500,000	252,453	3,214,681
4	377,268	22,799,678	1,899,973	97	1,500,000	▲ 737,328	2,477,352
5	360,685	21,742,215	1,811,851	95	1,500,000	▲ 1,198,445	1,278,907
6	347,908	20,705,461	1,725,455	95	300,000	▲ 183,606	1,095,300
7	318,100	20,238,033	1,686,502	98	-	254,005	1,349,306
8	304,229	17,799,425	1,483,285	88	50,000	▲ 208,080	1,141,226
9	305,322	18,085,682	1,507,140	101.6	20,000	▲ 172,222	969,003
10	283,049	16,637,329	1,386,444	92.0	50,000	▲ 7,436	961,567
11	255,861	15,898,012	1,324,834	95.6	50,000	▲ 128,639	832,928

(商工農水部事業課提供資料より)

商工農水部事業課より出資団体に対する指導監督の状況について、「きちっとした指導監督の機会
は設定していないが、商工農水部競輪事業担当理事及び事業課長の両名が、それぞれ当社の常務理
事、評議員として経営に参画し、理事会や評議員会等機会あるごとに経営状況や事業計画の内容を精
査するとともに、日頃より巡回による実地指導も重要と定期的に巡回指導、監督している。」と回答
を得ている。

公社は競輪事業の一部門としての性格が強いので、上記の回答のとおり事業課と一体としての指導
は認められるが、独立した法人として補助金に頼ることなく自立出来るよう、経営的な面での指導に
より改善目標を掲げ、達成状況を監督し効果をあげることが望まれる。

9 公益法人の指導監督基準への対応

公益法人については、次の基準が定められている。

「公益法人の設立許可及び指導監督基準」(平成8年9月閣議決定 以下「指導監督基準」)

「公益法人の設立許可及び指導監督基準の運用指針」(同年12月関係閣僚会議幹事会申合せ 以下
「運用指針」)

「指導監督基準」及び「運用指針」は、公益法人の設立認可権限を有する国あるいは都道府県を対
象に定められたものであるが、公益法人として独自にこれらへの対応を計る必要があるので、以下に
該当する部分を検討する。

(1) 事業の内容

公益法人の事業につき、「指導監督基準」は次のように制約を設けている。

公益法人の事業(付随的に行う収益を目的とする事業を除く)は、次の事項のすべてに適
合していなければならない。また、これらの事項に適合する事業の規模は、可能な限り総支
出額の2分の1以上であるようにする。

- ① 当該法人の目的に照らし、適切な内容の事業であること。
- ② 事業内容が、定款又は寄付行為上具体的に明確にされていること。
- ③ 営利事業として行うことが適当と認められる性格、内容の事業を主とするものでないこ
と。

当公社の行う事業のうち食堂及び喫茶については、寄付行為上明確には記載されていない。

霞ヶ浦会館の運営に当たって、宿泊事業に付随する事業として食堂・喫茶の営業を避けることは出来ないが、収入・支出ともに付随する事業が大きな部分を占めている。

平成11年度 事業収入・支出

(単位：千円)

種 類	収 入		支 出	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
宿 泊	30,553	19.0%	48,482	27.8%
食事・売店	60,665	37.7	63,930	40.1
喫 茶	8,105	5.0	8,774	5.0
貸 室	1,917	1.2	0	0.0
受託事業	59,582	37.0	53,345	30.6
合 計	160,822	100.0	174,531	100.0

食堂・喫茶事業は平成10年4月から開始したが、新しい事業を行おうとする場合には、目的の範囲内のものであるかを確認し、寄付行為に新しい事業を追加する必要がある。

また、本来の事業である宿泊及び受託事業による支出は、可能な限り総支出額（支出合計額＋次期繰越収支差額）の2分の1以上である必要がある。すなわち、

平成11年度支出合計額 365,367千円

同年度次期繰越収支差額 21,591千円

一時的な支出（借入金返済） ▲179,200千円

合計 207,758千円 の2分の1、103,879千円に

僅かではあるが満たない状況にある。従って、公益法人本来の事業を拡大、または本来の事業ではない付随事業への支出を削減するように指導する必要がある。

さらに付随的に収益を目的として行う事業について、「運用指針」は「そもそも法人の目的以外の事業であり、行ってはならないとする考えもあるが、公益法人の目的を実現するための事業という趣旨を広く解釈すれば、法人運営の実態から見て、あくまで付随的な活動として行うことは認められているところである。」が、「その規模は過大なものであってはならず、その支出規模は可能な限り総支出額の2分の1以下にとどめるべきである。これは、収益事業に比重がかかり過ぎれば、公益事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫するおそれがあり、さらに収益事業経営が悪化すれば、公益法人の運営自体が困難になる危険性をはらんでいるためである。」とし、

「収益事業として行っている事業が恒常的に赤字となる場合には、その事業を中止すべきである。」とまで警告している。

(2) 役員の構成

会社の役員構成は、理事8名中現市職員6名、評議員9名中6名が現市職員であり役員の過半数を市職員が占めている。

「指導監督基準」によれば、理事の構成として次のように定めている。

公益法人の機関は、当該法人の健全かつ継続的な管理運営を可能とするとの観点から、少なくとも次の事項に適合していなければならない。

(1) 理事及び理事会

- ⑤ 理事のうち、同一の親族、特定の企業の関係者、所管する官庁の出身者が占める割合は、それぞれ理事現在数の3分の1以下とすること。

上記規定の趣旨は、「法人の運営がこれらの者の利益、又はこれらの者と関係を有する特定の団体等の利益のために行われるおそれがある。そこで、このような特別の利害関係にある者の数は、理事会を実質的に支配できないと予想される程度にとどめる必要がある」ためであり、「所管する官庁の出身者についても、これらの者が公益法人の理事の多数を占めることにより、当該公益法人が所管する官庁と一体となって活動し、実質的な行政機関として機能するおそれがあるため、一定の割合以下にとどめる必要がある。」としている（運用指針）。

公益法人は国あるいは都道府県の所管であり、形式的には市町村の出身者は所管官庁出身者ではないが、「指導監督基準」の趣旨から考えれば、市出身の理事が多い場合についても同様の規制がかけられるべきであろう。

公社が市に依存した受身体質から、自主的な経営に対する意識を高めるために、役員の構成を見直す必要があると思われる。