

## 第1章 外部監査の概要

### 1. 外部監査の種類

地方自治法で規定している外部監査には個別外部監査と包括外部監査があるが、この外部監査は第 252 条の 37 第 1 項の規定による包括外部監査である。

地方自治法 第 252 条の 37 第 1 項

包括外部監査人は、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理のうち、第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件について監査するものとする。

### 2. 選定した特定の事件(テーマ)と選定した理由

#### (1) 選定した特定の事件(テーマ)

札幌市円山動物園をテーマとして選定した。

#### (2) 選定した理由

##### ① 入園者数の推移

札幌市円山動物園は昭和 26 年 5 月に札幌市円山児童遊戯施設として、収容動物 3 種 4 点で開設され、同年 9 月に円山動物園に改称された。昭和 26 年度の入園者数は 275 千人であり、その後、昭和 30 年度からは 500 千人を超え、札幌市の人口増加に歩調を合わせるように順調に増加してきたものの、レクリエーションが多様化してきた影響や施設及び展示方法の陳腐化などで、昭和 49 年度に 1,247 千人の入園者をピークに減少傾向に転じ、昭和 54 年度の 1,005 千人を最後に入園者が 100 万人を割り込んだ状態が続いており、平成 16 年度でついに 499 千人と 50 万人を割り込み、翌平成 17 年度には 490 千人と更に減少した。平成 18 年度に 611 千人と 60 万人台に回復し、平成 20 年度に 70 万人台、翌平成 21 年度に 90 万人台と増加傾向であったが、平成 22 年度以降再び減少に転じてしまった。

入園者数ピークの昭和 49 年度、昭和 30 年度以降最低だった平成 17 年度、そして最近 5 年度の入園者数・札幌市の人口(各年 10 月 1 日現在)の推移は以下のとおりである。

(単位:人)

項目\年度	S49 年度	H17 年度	H20 年度	H21 年度	H22 年度	H23 年度	H24 年度
有料入園者数	552,125	235,533	365,266	529,977	424,162	429,119	374,731
無料入園者数	695,270	255,381	335,292	393,526	408,257	362,635	373,590
入園者数合計	1,247,395	490,914	700,558	923,503	832,419	791,754	748,321
札幌市の人口	1,201,408	1,880,875	1,898,473	1,904,278	1,914,434	1,922,824	1,928,776

昭和 49 年度には札幌市の人口を上回る入園者があったが、平成 17 年度には入園者が人口の約 4 分の 1 まで落ち込み、平成 20 年度以降は平成 21 年度に 5 割近くまで回復したが、他の年度は 4 割前後に留まっている。

## ②収支の状況

円山動物園の収支の状況について臨時費を除いた経常収支で見ると、動物園開設以降昭和53年度まではほぼ毎年度収入が支出を超過している収入超過状態であるが、昭和54年度以降は全ての年度で支出が収入を超過している支出超過状態になっている。ここでいう収支には遊戯施設を運営していた平成22年度まではその関連の収入と支出が入っており、昭和46年度から平成6年度までは円山公園駐車場の収支が入っている。

昭和54年度以降入園料改定は、それまで300円だった普通入園料が昭和55年度から400円に、昭和59年度から500円に、平成4年度から600円にと3回行われて現在に至っている。なお、平成17年度からは、購入日または初回入園日以降1年間有効なパスポートを1,000円で販売している。

これらの改定があるものの有料入園者数の伸び悩みと、支出の増加により支出超過が常態化している。経常支出額は昭和54年度には266,674千円だったが、翌年度に3億円を超え、昭和60年度には4億円を超え、平成3年度から平成12年度まで5億円台を継続し、平成13年度から現在までは4億円台になっているものの5億円に近い年度が続いている。

平成7年度から駐車場特別会計が設けられ駐車場の収支が区別され、動物園事業に係る収支が明らかになった。ただし平成22年度までは遊戯施設「キッドランド」に係る収支が含まれている。

平成7年度以降経常支出超過額が3億円を超えた年度は以下のとおりである。

(単位:千円)

項目\年度	H9年度	H10年度	H11年度	H12年度	H14年度	H16年度	H17年度
経常収入	213,955	209,073	188,360	196,561	195,167	166,609	158,531
経常支出	539,229	528,424	512,031	506,860	497,462	482,080	471,166
収支差	△325,274	△319,351	△323,671	△310,299	△302,295	△315,471	△312,635

なお、上記経常支出額には動物園に勤務する正職員の時間外勤務手当・特殊勤務手当以外の人件費は含まれていない。したがって、これを加味すると収支差のマイナスは更に拡大することになる。

## ③行政監査と基本構想・基本計画

入園者数の減少や収支の悪化が長期間継続してきたにも関わらず、半世紀にわたる運営形態の常態化が続き、抜本的な経営改善は行われて来なかった。しかし、ある事件をきっかけに円山動物園は大きく変革することになる。

すなわち、平成17年7月に寄附された飼料を職員が持ち帰るという事件が発生し、これを機に札幌市監査委員による地方自治法第199条第2項に基づく行政監査が行われ、この監査結果を受けて改革が始まったのである。

地方自治法 第199条第2項(抄)

2 監査委員は必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務の執行について監査をすることができる。

行政監査報告書は平成18年4月に提出され、その中で「問題の所在と意見」として、組織としての機能不全、構想と計画の不存在、経営的視点の欠如など厳しい指摘と問題提起があった。

この報告を受けて、円山動物園では平成18年6月に「円山動物園リスタート委員会」を設置し、この委員会における半年にわたる議論を経た提言を受けて、平成19年3月に「札幌市円山動物園基本構想」を策定した。

この中では、円山動物園の現状とこれからの動物園の役割、札幌市としての円山動物園の役割、基本理念・行動指針などが明らかにされ、また、基本構想の実現に向けた考え方もソフト面(事業展開の考え方)、ハード面(展示・施設の考え方)そしてマネジメント面(持続可能な経営の考え方)からそれぞれ示された。

そしてこれらの考え方の取組期間は、平成19年度は基本計画及び実施計画の策定とその先行取組期間、平成20年度から動物園開園60周年にあたる平成23年度までを集中取組期間とすることになった。

この基本構想を実現するために策定されたのが「札幌市円山動物園基本計画」であり、平成20年8月に公表された。この基本計画は、施設整備に関しては概ね10年間の長期計画であるが、平成23年度までの5年間の集中取組期間については実施計画を兼ねたより詳細なものになっている。そして、今後の経済環境や社会環境の変化に応じた実現可能性の検証によって修正されるべきものであるとされている。

このため、集中取組期間が終了し、達成状況を検討した結果、平成25年3月に「札幌市円山動物園基本計画(改訂版)」が策定され、平成28年度までの新たな実施計画が示された。

なお、「円山動物園リスタート委員会」は平成19年3月に発展的に解散し、平成19年8月に、基本構想に沿った計画が適切に進んでいるかどうかをチェックする外部委員会とし「市民動物園会議」が設置され現在も定期的開催されている。

#### ④結論

以上のように、円山動物園は入園者数の減少や慢性的な収支不足など長期的な不振が続くなか、行政監査の結果を受け基本構想を策定し、これに基づいて具体的計画を立てて改革・改善に取り組んでいる。まさに円山動物園は平成19年度以降、開園以来の歴史的変化を遂げていると言える。

こうした中で、包括外部監査人として公認会計士の視点で、経営状況の分析、業務内容の分析、収支(損益)・入園者の分析などを行うことで、今後の運営において改善すべき事項などの提言ができると考え、今年度の包括外部監査のテーマとして円山動物園を選定した。

なお、円山動物園は、平成20年度の包括外部監査「公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務執行について」において取り上げられているが、この時の報告内容は札幌市が運営する公の施設の一つとして、管理状況・収支状況などを概括的に調査したものである。今回の監査では円山動物園における業務全般をより幅広くかつ深く調査した。

### 3. 監査対象部局、監査対象業務及び監査対象期間

#### (1) 監査対象部局

上記特定の事件(テーマ)に関連する部局、すなわち札幌市環境局円山動物園(経営管理課・飼育展示課)を対象とした。

#### (2) 監査対象業務

円山動物園では動物園に関する業務の他に、円山公園駐車場業務の管理・運営及び整備も管轄しているが、今回の監査では駐車場業務は対象とせず、動物園に直接関係する業務や収支を監査対象とした。

#### (3) 監査対象期間

主として平成 24 年度(平成 24 年 4 月 1 日から平成 25 年 3 月 31 日まで)を対象としたが、必要に応じて過去の年度や平成 25 年度も監査対象期間とした。

### 4. 監査実施要領

#### (1) 監査の要点

地方自治法第 252 条の 37 第 2 項の規定により、包括外部監査人は監査をするに当たって、包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が地方自治法第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨に則ってなされているかどうかについて、特に留意すべきことになっている。

そのため、円山動物園における財務に関する事務執行及び経営に係る事業の管理が適切になされているかどうかを、主に3Eの視点すなわち経済性(Economy)、効率性(Efficiency)及び有効性(Effectiveness)に重点を置き、さらに適法性・真実性の観点を加えて監査を実施した。

地方自治法 第 2 条第 14 項・第 15 項

14 地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。

地方自治法 第 252 条の 37 第 2 項

2 包括外部監査人は、前項の規定による監査をするに当たっては、当該包括外部監査対象団体の財務に関する事務の執行及び当該包括外部監査対象団体の経営に係る事業の管理が第 2 条第 14 項及び第 15 項の規定の趣旨にのつとつてなされているかどうか、特に、意を用いなければならない。

#### (2) 監査の方法

円山動物園(主として経営管理課)の業務担当者からのヒアリング、ウォークスルー(その業務が本当にそのとおりに実施されているかどうかを確かめること)、提供された資料の閲覧、予算や決算数値の分析、入園者数の分析、動物園の現場視察などにより監査を行った。

## ① 概要把握

札幌市円山動物園における業務を所管する部署である経営管理課及び飼育展示課の業務担当者から、円山動物園全般の事業概要について資料に基づき説明を受けた。

内容は、沿革、施設概要、主な行事、機構及び業務分担、入園者状況、予算と決算、展示動物の概要、基本構想及び基本計画などである。

## ② 主な入手資料・閲覧資料

監査にあたり入手した主な資料は、円山動物園の事業概要(平成 24 年度版及び平成 25 年度版)・パンフレット・機構図・事務分掌表・基本構想・基本計画、札幌市環境局実施プランなどである。

また、閲覧した主な資料は、経営管理課及び飼育展示課が保管している収入日報・月報、調定書、支出負担行為伺書、寄附受理簿、委託業務に係る仕様書・契約書、賃金支給調書、固定資産台帳、動物総合台帳、備品出納簿、医薬品受払簿、円山動物園リスタート委員会及び市民動物園会議の会議録などである。

## ③ 円山動物園での実地調査

札幌市円山動物園は札幌市中央区宮ヶ丘の円山公園内にあり、そこに円山動物園経営管理課と飼育展示課がある。動物園で行われている業務のうち、入園料計上・材料費計上・人件費計上・固定資産管理・棚卸資産管理・委託契約などについて、実際の業務の内容を帳票やパソコンの操作画面を確かめながらウォークスルーを実施した。また円山動物園の園内を視察し、資産管理状況・施設利用状況なども確かめた。

## ④ 報告書作成

上記の手續の結果得られた情報により、札幌市円山動物園の概要、改善が必要と思われる事項などを報告書としてまとめた。報告書作成の過程で生じた新たな疑問や必要になった新たなデータについては、その都度経営管理課の担当者を通じて回答などを得た。

### (3) 監査の実施者

今回の包括外部監査に従事した監査人とその補助者の氏名、資格及び公認会計士登録番号は以下のとおりである。

区 分	氏 名	資 格	登録番号
包括外部監査人	坂 野 健 弥	公認会計士	第 8663 号
同 補 助 者	松 浦 浩 一 郎	同上	第 10485 号
同上	小 泉 修 一	同上	第 20326 号
同上	熊 谷 真 吾	同上	第 25196 号

### (4) 監査の実施期間

包括外部監査の契約期間は平成 25 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日までであるが、監査対象の選定から報告書の作成を含めて監査を実施した期間は平成 25 年 5 月 20 日か

ら平成 26 年 3 月 3 日までである。

その後、報告書の主要な内容を要約した概要版を作成し、原稿の最終確認、印刷製本を経て、本報告書を札幌市議会議長、札幌市長及び札幌市監査委員へ提出するものである。

なお、監査人と補助者が監査に要した日数は 1 日 7 時間換算で概ね延 160 日である。

## (5) 監査の参考書籍等

この報告書を作成するにあたり参考にした主な書籍等は、「日本動物園水族館年報」(平成 24 年度:公益社団法人日本動物園水族館協会)、「円山動物園」(さっぽろ文庫:札幌市教育委員会編)、「動物園マネジメント 動物園から見えてくる経営学」(学文社:児玉敏一・佐々木利廣・東俊之・山口良雄著)、「円山動物園 “おもてなし日本一”への挑戦 新しい公共のビジネスモデル」(財界さっぽろ:三木一哉著)、「生まれ変わる動物園 その新しい役割と楽しみ方」(化学同人:田中正之著)などである。

## 5. 特定の事件についての監査の制限

地方自治法第 252 条の 29 の規定により、包括外部監査人は監査契約の期間において、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件または自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができないことになっている。

今回監査対象として取り上げた事件(テーマ)は監査契約の期間において、包括外部監査人及び上記の者らの一身上に関するものではなく、また、包括外部監査人及び上記の者らが従事する業務に直接の利害関係のあるものでもない。このことは、今回の包括外部監査に補助者として従事した3名の公認会計士についても同様である。

したがって、監査の制限を受ける特定の事件には該当しない。

地方自治法 第 252 条の 29 (一部省略)

包括外部監査人(普通地方公共団体と包括外部監査契約を締結し、かつ、包括外部監査契約の期間(包括外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。)内にある者をいう。)又は個別外部監査人(普通地方公共団体と個別外部監査契約を締結し、かつ、個別外部監査契約の期間(個別外部監査契約に基づく監査を行い、監査の結果に関する報告を提出すべき期間をいう。)内にある者をいう。)は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身上に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。

## 6. 用語の定義及び金額表示

第 3 章の各項の最後と、第 4 章から第 6 章までの各章の最後に、改善すべき事項を指摘事項と意見事項に分けて記載しているが、指摘事項とは財務に関する事務の執行等において違法または不当があったと判断したものであり、意見事項とは組織及び運営の合理化の観点から改善が望まれると判断したものである。このほか、今後の業務改善のために考えた方策について、第 4 章に「7.増収と経費節減に向けた提案」として記載した。

なお、本報告書に記載されている金額や割合などは特に記載がない限り、単位未満を切り捨てて表示している。