

包括外部監査結果報告書
及びこれに添えて提出する意見
(平成 25 年度)

札幌市円山動物園について
概要版

平成 26 年 3 月

札幌市包括外部監査人
坂野 健 弥

目 次

1. 選定した特定の事件(テーマ)と選定理由	1
2. 監査対象部局、監査対象業務及び監査対象期間	2
3. 監査実施要領	2
4. 報告書の構成と記載内容	3
5. 指摘事項の概要	3
6. 意見事項の概要	4
7. 増収と経費節減に向けた提案	7
8. おわりに	8

1. 選定した特定の事件(テーマ)と選定理由

(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

入園者数が最高だった昭和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年度の入園者数と札幌市の人口(各年10月1日現在)、人口に占める入園者数の割合は以下のとおりである。

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人	235,533人	365,266人	529,977	424,162人	429,119人	374,731人
無料入園者数	695,270人	255,381人	335,292人	393,526	408,257人	362,635人	373,590人
入園者数合計	1,247,395人	490,914人	700,558人	923,503	832,419人	791,754人	748,321人
札幌市の人口	1,201,408人	1,880,875人	1,898,473人	1,904,278	1,914,434人	1,922,824人	1,928,776人
人口割合	103.8%	26.1%	36.9%	48.5%	43.5%	41.2%	38.8%

②収支の状況

収支の状況について臨時費を除いた経常収支で見ると、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

平成17年7月に寄附された飼料を職員が持ち帰るといった事件が発生し、これを機に札幌市監査委員による行政監査が行われた。この時の行政監査報告書において、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り、この報告を受けて、平成19年3月に「札幌市円山動物園基本構想」を策定した。

この基本構想では、札幌市としての円山動物園の役割や基本理念・行動指針、構想実現に向けた考え方などが示され、平成23年度までの5年間で集中取組期間とされた。

また、この基本構想を実現するための具体的実施計画として平成20年8月に「札幌市円山動物園基本計画」が策定され、集中取組期間が終了した現在は、平成28年度までの新たな実施計画である「札幌市円山動物園基本計画(改訂版)」により、基本構想の実現に向けて取り組んでいる。

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。

2. 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。

3. 監査実施要領

(1) 監査の要点

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。

(2) 監査の方法

円山動物園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。

(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、資格は以下のとおり。

<u>区分</u>	<u>氏名</u>	<u>資格</u>
包括外部監査人	坂野健弥	公認会計士
同補助者	松浦浩一郎	同上
同上	小泉修一	同上
同上	熊谷真吾	同上

(4) 監査の実施期間

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、この概要版を作成し、印刷製本等を経て、本報告書を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。

4. 報告書の構成と記載内容

章とタイトル	主な内容
第1章 外部監査の概要	テーマ選定理由、監査の実施概要、利害関係の有無などを記載した。
第2章 円山動物園の概要	動物園の目的・法的位置付け、沿革、施設・営業概要、組織・人員体制、収支・入園者数、教育活動などを記載した。
第3章 業務分析	動物園における業務から、重要と思われる入園料・固定資産・委託業務・材料費・人件費・医薬品管理を選定して分析した。
第4章 収支(損益)分析	歳入歳出の費目別、予実分析、月別推移分析、収支均衡分析などを行った。
第5章 入園者数及び入園料収入分析	月別日別分析、曜日別分析、期間分析、入園者数分析、入園料分析、他の動物園との比較分析などを行った。
第6章 経営改善への取り組み	基本構想に基づいて策定された基本計画の実施状況を分析し、基本計画(改訂版)における取り組みについて記載した。
第7章 おわりに	以上の報告内容と最近の状況から、今後の円山動物園の課題と札幌市への要望等を記載した。

なお、「改善すべき事項」として「指摘事項」及び「意見事項」を記載した。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「増収と経費節減に向けた提案」として記載した。

5. 指摘事項の概要

指摘事項の概要は以下のとおりである。詳細については報告書本編の第3章各項の最後に記載している。

(1)入園券の受払簿が正しく記載されていない。(第3章第1項。報告書P24掲載)

入園券の受払簿では廃棄済みとの記載があるにも関わらず、実際には廃棄手続きがなされておらず、上長の決裁を得ていたものがあつた。

また、動物園の入園券販売窓口から年度切り替えのために返却された入園券について、受払簿に記載がない事例もあり、さらに販売を委託している札幌市内のホテルから返却された入園券についても同様であつた。

受払簿は札幌市会計規則に従い適切に記載して、上長の決裁を得る必要がある。

(2)「円山動物園動物管理事務取扱要綱」が適時に改正更新されていない。(第3章第2項。報告書P32掲載)

この要綱は、昭和44年に制定されたものであるが、必要な改正が行われていないため、規定が動物園の現状と合わなくなっている。

動物の出納保管等に関する事務の取扱いを定めたものであり、重要な規程であることから、適時に現状に即した内容に改正すべきである。

(3) 固定資産について定期的な現物確認・記録が行われていない。(第3章第2項。報告書 P34 掲載)

備品について、登録(台帳への記載)時の確認後、定期的な現物確認が行われていない。紛失及び滅失、さらに概要資料作成時の誤記載の可能性もあるため、定期的な現物確認を行うべきである。

また、公有財産については、少なくとも年1回以上は現地調査を行い、公有財産実地管理記録調書に記録することとなっているが、平成24年度から記録されていない。記録は適正に行わなければならない。

(4) 備品出納簿、建物台帳及び工作物台帳が正しく記載されていない。(第3章第2項。報告書 P34 掲載)

札幌市会計規則で定める備品出納簿中の「現在高」欄には、備品の受入・払出を反映した「現時点における数量」を記載すべきところ、現在までの累計数を記載しているため、実在数量と乖離した全く意味のないものになっている。累計残高ではなく現在残高を記載するようにして、出納簿を有効に利用すべきである。

また、建物台帳及び工作物台帳については、増設に係る記載がもれている場合があり、このためシステム登録した建物一覧表及び工作物一覧表と不一致が生じているので、正しく記載する必要がある。

(5) 「成分分析表」の入手が適切になされていない。(第3章第4項。報告書 P45 掲載)

乾燥牧草の仕様書において、年に一度または業者が変更になったときは「成分分析表」を業者から入手することとなっているが、業者が変更した場合にしか入手しておらず、仕様書どおりの運用がされていない。

仕様書は、調達内容を詳細に記載した書面であり、重要なものであることから、仕様書どおりに業務がなされるように適切に運用すべきである。

(6) 期限切れの医薬品の廃棄が適時になされていない。(第3章第6項。報告書 P56 掲載)

毎月末に医薬品の棚卸を実施し、数量と使用期限を確かめ、使用期限が到来しているものについては廃棄することになっているが、円山動物園では適時に廃棄することなく、しばらく保管している。円山動物園で作成した管理標準作業書では「～期限経過後直ちに廃棄処分する」ことになっていることから、管理標準作業書に則して期限経過後直ちに廃棄処理する必要がある。

6. 意見事項の概要

意見事項の概要は以下のとおりである。詳細については報告書本編の第3章各項(第4項を除く)の最後、第4章から第6章までの各章の最後に記載している。

(1) 廃棄すべき入園券が適時に廃棄されていない。(第3章第1項。報告書 P24 掲載)

入園券の保管ロッカーを視察したところ、過去の年度分の入園券が廃棄されずに保管されていた。不正使用のリスクを防止するため、不必要になった入園券については速やかに廃棄または無効印を押印するなど使用不可能な状態にすべきである。

(2) 動物交換単価の確認資料を具備すべきである。(第3章第2項。報告書 P34 掲載)

動物等価交換の起案文書には、現状、動物業者からの見積書の添付しかない。他社の価格状況などを調査して、交換単価が著しく不合理でないことを説明すべきであることから、交換単価の検討過程を起案文書に記載すべきである。

(3) 内容が重複している台帳については、システム連携などを行って効率化すべきである。(第3章第2項。報告書 P35 掲載)

動物園では、動物の管理を目的として動物園業務システムを利用しているほか、手書きで動物園独自様式の「動物総合台帳」を作成している。

さらにこの「動物総合台帳」に加え、札幌市会計規則において作成を義務付けている備品出納簿や消耗品出納簿に動物をあてはめた「備品動物出納簿」や「消耗品動物出納簿」を作成しているためこれも重複していることから事務の効率化について検討すべきである。

(4) 事業概要を作成する時は記載内容の正否をチェックすべきである。(第3章第2項。報告書P35掲載)

毎年度作成している事業概要において既に除却されている施設が記載されていたり、増設部分が抜けていたりしているので、今後は作成者以外の第三者もチェックすべきである。

(5) 伺書及びその添付資料に記載不足があった。(第3章第3項。報告書P41掲載)

飼料管理等業務において、指名競争入札参加者選考調書の指名理由の欄に、「建物設備保守管理業務の登録業者を選考」とだけあり、ランクや過去の実績等の考慮の必要性についての記載がされていなかった。記載不足・説明不足のないように留意する必要がある。

(6) 積算価格算定の基礎資料が添付されていないものがあつた。(第3章第3項。報告書P41掲載)

委託業務に係る労務単価について、その根拠を確認できる資料が一部添付されていないものがあつた。積算価格算定の基礎が分かるように資料を添付すべきである。

(7) 金額や支出科目等の記載がない伺書の決裁がされていた。(第3章第3項。報告書P41掲載)

委託業務において、「支出負担行為伺書」上、別添決裁済の押印があるが、第2次伺の「契約締結伺」において、金額や支出科目等の記載がないまま決裁がされていたものがあつた。契約締結伺において支出負担行為伺を兼ねる場合には、金額や支出科目等経費の支出についても伺う必要があるため、適切な承認手続きとは言えない。

(8) 飼育専門職の採用を検討するとともに、研修機会の充実を図るべきである。(第3章第5項。報告書P51掲載)

飼育展示業務の質を高めるためには、清掃業務や飼料準備などは単純な労務作業ではなく、健康管理・衛生管理・繁殖準備・エンリッチメント計画と一体として実施することが重要となっている。このように飼育員が行っている業務の質が変化・向上してきており、専門職を採用したりや研修機会を充実したりすることで、限られる人件費を最大限有効に活用し魅力ある動物園を創造することができると思う。

(9) 人件費に関する分析を行うべきである。(第3章第5項。報告書P51掲載)

人件費に関しても効率や効果という観点での分析を行い、限られる人件費を最大限有効に活用する視点での改善を検討すべきである。他の動物園と比較すると円山動物園の場合、入園者一人あたり人件費及び職員一人あたり人件費の数値改善を図っていく必要がある。

(10) 廃棄している医薬品が数多くあるので、対策を講じるべきである。(第3章第6項。報告書P57掲載)

使用期限切れにより廃棄している医薬品が数多くあるが、これは円山動物園単独で医薬品の購入をしていることも一因であると考えられる。北海道内の他の動物園でも同様の状況であると推測される。

まずは、円山動物園のみで対応できる策がないか検討することが第一であるが、難しい場合は、例えば、道内の他の動物園のほか、獣医学部を有する北海道大学等と連携することにより、医薬品の廃棄を減らす方法がないかも検討すべきである。

この共同購入については、医薬品に限らず、エサ・医療用消耗品等の購入においても導入できないか検討すべきである。

なお、使用した分だけを支払う方法も、購入単価は上がるかもしれないが、廃棄のことを考慮するとトータルでは安いかもしれないので、当該方法の導入が可能か検討すべきである。

(11) 寄附金収入等の増加に向けて、更なる策を講じるべきである。(第4章。報告書 P76 掲載)

平成24年度の収入分析をしたところ、歳入全体に占める寄附金の割合が9.2%であることから、寄附金の増加に向けた取り組みは非常に重要であると考えます。

寄附金増収の強化に向けては、寄附者について園内にプレート銘板を設置する、自治体に対する寄附金に係る税の優遇措置について積極的にアピールする、多くの企業からイベント等への協賛(寄附)を得られるようにするなどの取り組みが考えられる。

このほか、円山地区は、商業施設や飲食店等が多数存在するため、一定量の売れ残りが発生する商業施設や飲食店等に対して売れ残り野菜等の寄附を依頼するなど、現物寄附の増加に向けた取り組みが考えられる。

(12) エネルギーの削減や二酸化炭素排出抑制の効果を毎年度作成している事業概要の中で開示すべきである。(第4章。報告書 P76 掲載)

札幌市では、円山動物園を次世代エネルギーパークと位置付けて整備を進めてきており、新エネルギーなどの採用を積極的に行っている。

民間大手企業では「環境報告書」を発行して、環境問題への取り組み(新エネルギーの採用・資源の再利用・ゴミの削減・二酸化炭素量の排出削減・エコカーの導入など)を開示していることから、円山動物園でも、これらの開示をして環境問題への取り組みをアピールすべきであると考えます。

(13) 入園料の見直しについて検討する必要がある。(第5章。報告書 P118 掲載)

円山動物園の財政状況を考えると、受益者負担の観点、来園者数への影響等を総合的に勘案しながら入園料のあり方について検証を進めなければならない。

一般的には、入園料の引き下げた場合には来客数増加の効果が期待できるが、動物園来園のインセンティブは、入園料の安さよりも展示動物の数や種類が充実しているかどうかが大きいと想定されるため、見直しの方向としては、充実に向けて要する費用の負担、すなわち値上げの検討になると考える。これは受益者負担の観点とも合致する。

入園料の改定については、①年間パスポートの金額設定の見直し、②市民料金の新設、③市内在住高齢者の料金免除対象年齢の引き上げ、④中学生以下の料金無料について市内在住の者に限定するなどの考え方ができる。

なお、料金改定に向けた考え方については、報告書 P118 において詳細を掲載しているので、参照していただきたい。また、入園料の引き下げにより入園者数を増やし増収に結び付けるという考え方も全く否定できないため、報告書にはその場合の考え方をあわせて記載した。

(14) 入園者数増加について更なる策を講じるべきである。(第5章。報告書 P119 掲載)

収支均衡に向けては入園料の増収策が極めて重要であるが、そのためには、まずは入園者数を増やすことが必要である。

入園者数を増加させるには、動物園の魅力を高めるとともに、多くの人に知らしめることが最も重要であり、ポイントカードや回数券の導入、札幌市が運営する有料施設や他の類似施設(例えば、北海道大学植物園、サンピアザ水族館)との連携、札幌市内各施設(ホテル等)と連携して入園券・年間パスポートの販売箇所をもっと増やすといった取り組みを積み重ねるなど継続的な対応が必要である。

(15) 休園日の設定について検討すべきである。(第5章。報告書 P119 掲載)

北海道及び東北地方にある動物園の休園日と比較すると、円山動物園は休園日が極端に少ない状況である。

動物のストレス解消、職員の勤務状態改善、建設工事・修繕工事の集中効率化による工事費の削減、料金収納・案内・清掃・警備など委託費の削減、水道光熱費の削減などのメリットがあるため、冬期間だけ毎週決まった曜日(学校が休日の場合はその翌日)や期間を休園日に設定するなど、休園日の増加を検討すべきである。

(16) 環境変化に応じて計画の適時な見直しを行うべきである。(第6章。報告書 P133 掲載)

現在の基本計画は、中長期計画と詳細な実施計画(アクションプラン)を兼ね備えていることから、環境変化に応じて適時見直しが必要な場合でも、柔軟な見直しが行われにくいと考えられる。

このため、中長期計画は大きな目標を掲げ、これとは別に年度計画または実施計画(アクションプラン)を設けることにより、中長期計画は個々の状況変化では変更せず、実施計画(年度計画)を柔軟に見直すことで対応すべきである。

(17) 投資等に係る効果の試算を行い、投資等の効果を測定すべきである。(第6章。報告書 P133 掲載)

費用支出や設備投資は目的をもって行うものであり、計画時の効果試算数値と実績管理時の効果実績数値を比較することで、施設への投資、イベントへの支出がどれだけ入園者数などにつながったのかの評価を行うべきである。例えば、新エネルギー等への投資でどのくらい節電できたのかを算定することは意義があると考えられる。

(18) 目標設定は具体的な裏付けのある算定根拠に基づくべきである。(第6章。報告書 P133 掲載)

基本計画で掲げている収入・支出の目標のうち、特定科目に係る目標については金額的裏付けが乏しく、全体の目標金額に沿うように設定されていた。

全体の目標金額への整合性もさることながら、数字は実現可能性を考慮し、ある程度裏付けをもった算定根拠を設定すべきである。

(19) 単年度での進捗度管理を適時に行うべきである。(第6章。報告書 P133 掲載)

年度単位での進捗度(実績)管理が行われず、さらに中長期の期間で基本計画を定めていることとも相俟って前期5年間の結果をまとめるのに2年近い作業を要している。

PDCA サイクル(Plan 計画・Do 実行・Check 評価・Action 改善)による点検・見直しを適時に行うために単年度での進捗度管理、それも次年度の後半ではなく年度当初のような早いタイミングで行うべきである。

7. 増収と経費節減に向けた提案

増収と経費節減に向けて講じるべき策として何点か考えたので報告書 P75 に記載した。事業の拡大に関すること、人員・施設の有効活用に関すること、業務の見直しに関することについてそれぞれ数項目記載してあるので、参照していただきたい。なお、提案の具体例としては、次のとおりである。

(事業の拡大に関すること)

- 円山動物園だけの特徴づくりのため、経営資源(すなわち投資)の傾斜配分に特に意を用いるべきである。例えば北海道に生息する希少生物であるオオワシやシマフクロウ、絶滅危惧種であるホッキョクグマ、ユキヒョウ、レッサーパンダなどに重点的に投資する。

(人員・施設の有効活用に関すること)

- 園内のステージ・イベント広場を貸し出すなど財産活用策を検討する。

(業務の見直しに関すること)

- 冬期間は正門か西門のどちらかを閉鎖する。料金収納・案内業務など委託料の削減になるので検討が必要な事項であると考え。また、季節を反映した人員配置・勤務シフトも検討すべきである。

8. おわりに

(1)円山動物園の近況

平成 25 年度に入ってからの入園者数は、10 月 20 日時点で 748,819 人に達し、昨年度の年間入園者数 748,321 人を上回った。いろいろな集客イベントを行ったことに加え、平成 24 年 12 月に生まれ昨年 3 月から公開された双子のホッキョクグマ人気と、一昨年 12 月からオープンした「わくわくアジアゾーン」が相乗効果を生んだ結果であると思われる。入園者数は 2 月末時点において 913,791 人であり、円山動物園で入園者が 100 万人を超えた場合は、昭和 54 年度以来実に 35 年振りのことであるが、毎年 3 月の入園者数は 5 万人に満たないことを考えると、平成 26 年度の到達目標である 100 万人に前倒しで到達するのは難しいと思われる。人気の双子のホッキョクグマが道外の動物園に預けられることになり、3 月 2 日午後から展示場が閉鎖されることもマイナス要因である。

(2)まとめ ～札幌市に対して求めること

この報告書は、札幌市円山動物園が行っている事業の主に平成 24 年度における業務内容や経営実態を中心に調査した結果をまとめたものである。

円山動物園は、都心に近いにも係わらず円山原生林に隣接していることから、人と動物と環境の絆をつくる動物園、環境教育施設として重要な役割を担っている。動物園の目的(使命)の一つであるレクリエーション機能は重要ではあるものの、希少動物などの種の保存、地球環境への取り組みなどの重要性が高まっていると考えられる。

監査を進めていくうちに、入園者数 100 万人の目標到達にこだわるあまり非効率な面・不経済な面も多いか、入園者数 100 万人を達成しても基礎収支の均衡は到底困難だとかいう印象をもったが、一つ一つ目標に近づいているのは確かであり、基本計画(改訂版)に引き継がれた新たな数値目標、平成 26 年度までに入園者数 100 万人、平成 28 年度までに基礎収支均衡が達成できることを願っている。

また、円山動物園が行っている様々な活動の中には、数値には表れにくいものの、動物福祉への取り組み、環境教育活動、癒し効果の演出などは目を瞠るものがあった。

包括外部監査を通して、札幌市円山動物園が市民社会にとってなくてはならない施設であると感じた。それゆえに、動物園を取り巻く環境が非常に厳しい中、この施設を将来世代に引き継ぐことが札幌市に課せられた重大な責務であり、この報告書が、円山動物園が行っている事業における業務や収支の改善に役立つことを強く願ってやまない。

今年度は、包括外部監査人として3年目となる最後の年度である。札幌市においては、市民のための行政執行を実施するために、監査報告書を活用しながらこれまでの行政の枠にとらわれることなく、不断の努力により行財政改革を進めることを強く求めて、この報告書の結語とする。

以上