

## 第4章 文化・観光関係の監査

### A. 社団法人 青森県産業振興協会

- 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）
- 第2. 社団法人 青森県産業振興協会の概要
- 第3. 管理施設：青森県観光物産館「アスパム」の概要
- 第4. 所管課：県商工観光労働部「文化観光推進課」の概要

### B. 青森県立図書館

- 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）
- 第2. 県立図書館の概要

### C. 三内丸山遺跡

- 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）
- 第2. 三内丸山遺跡の概要

### D. 白神山地ビジターセンター

- 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）
- 第2. 白神山地ビジターセンターの概要

### E. 青森県立郷土館

- 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）
- 第2. 青森県立郷土館の概要

## A. 社団法人 青森県産業振興協会

第1. 監査の結果及び改善提案（意見）

第2. 社団法人 青森県産業振興協会の概要

第3. 管理施設：青森県観光物産館「アスパム」の概要

第4. 所管課：県商工観光労働部「文化観光推進課」の概要

## 第1. 監査の結果及び改善提案（意見）

### 1. 適法な登記手続の要請 ■ 登記すべき事項の長年にわたる未登記

#### (1) 登記の概要

公益法人では、登記事項に変更が生じた場合、その事実の生じた日より2週間以内に変更登記が必要である。民法34条法人が設立時において登記すべき事項は次の通りである。（民法46条）

- ① 目的 ② 名称 ③ 事務所 ④ 設立許可の年月日 ⑤ 資産の総額
- ⑥ 理事の氏名・住所

設立後これらに変更があれば、全て変更登記が必要である。

一般的に「資産の総額」は、日々変わっており、これをその都度登記することは出来ないため、事業年度終了後変更登記すればよいことになっている。（昭和32年6月15日, 民事甲第1, 182号, 民事局長回答）

また、民法上は各理事に代表権がある（民法53条）ため、定款や寄付行為で会長・理事長のみが公益法人を代表する旨を定めた場合であっても、登記上は「理事全員の氏名、住所」を登記することになっている。従って、理事に変更が生じた場合には変更登記が必要となる。

#### (2) 監査の結果

① 振興協会は、設立以来「資産総額」はゼロのまま、変更登記がなされていない。「資産の総額」は毎年増減しており、事実と異なっている。ちなみに「資産総額」とは、積極財産（資産総額）から消極財産（負債総額）を控除した額をいい、つまり、純財産をいう。

② 平成14年6月30日に副知事であった理事が副知事退任とともに辞任しているが、2週間以内にすべき変更登記が平成14年9月26日現在未登記となっている。

## 2. 理事会機能と理事会議事録 ■議事録のない理事会の存在

### (1) 理事会及び理事会議事録の概要

社団法人において理事は不可欠の機関であるが（民法52条）、理事長及び理事会については民法上特に定めはない。実務的には、定款の定めにより、理事を複数置く場合には特定の理事（理事長）に法人の日常的事務の処理権限を与え、また、法人の機関として理事会を設置するのが一般的である。

振興協会の定款によれば、理事長1名、専務理事1名、理事19人以上25人以内、監事2名となっており、理事長は、理事の互選により選ばれる（定款11条）。会議は総会と理事会からなり（同17条）、理事会は、① 総会に付議すべき事項 ② 総会の議決した事項の執行に関する事項 ③ その他総会の議決を要しない業務の執行に関する事項を決定することになっている（同19条）。議決は、理事の過半数が出席し、出席者の過半数の同意をもって決せられる（同22条）。理事会の議事録には、会議の日時、場所、出席理事の氏名、議決事項、議事の経過等を記載することとなっている（同24条）。

### (2) 監査の結果

我々が平成9年度から平成13年度迄の5年間において、理事会の開催の事実を招集通知控、委任状等により確認できたのは平成13年1月31日における理事会（前理事長死亡に伴う新理事長の選任議案）だけであり、他の理事会については、開催の事実を何らかの資料により確認することは出来なかった。

振興協会事務局によれば年一回総会の開催日に理事会が開催され、総会に係わる議案と理事会の議案が同じであるため理事会議事録を作成していないというが、定款ではその作成が義務づけられている。現状では、理事会が果たして開催されているのかどうか、又、開催されているとしても理事の過半数が出席し、出席した理事の過半数の議決により適法に成立したのかどうか、いかなる議案が討議されたのか不明であり、議事録の作成は不可欠である。

また、理事会は総会に付すべき議案だけではなく、定款第19条2項、3項に定めるように法人の業務の執行についても意思決定機関として機能することとなっている。しかしながら、事業年度中途においては開催されておらず、専務理事以下の決裁規程はあるが、理事会の具体的な審議事項等は明確ではなく、形骸化しているように思われる。

振興協会の運営上の根幹に係わる問題であり、今後の運営に十分配慮する必要がある。

### 3. 基本金の法的根拠 ■根拠の不明な基本金

#### (1) 基本金の概要

公益法人のうち財団法人は、一定の目的のために拘束された財産の集合体であるから法人設立時に法人の寄付行為に基本財産に関する規程を設ける必要があり、これによって基本金の額が決定される。

これに対し、社団法人は人の集合体であるから、定款上基本財産に関する規程は必ずしも必要はない。ただし、法人の定款上基本財産に関する規定を設け、それに該当する財産がある場合には基本財産として計上することとなる。

#### (2) 監査の結果

振興協会の基本財産及び基本金は、1,950万円であり、これは県内市町村を始めとする109団体正会員の出資金額である。しかし、定款には基本財産及び基本金に関する定めはなく、或いは理事会及び社員総会における決定等も議事録により確認できなかった。

又、振興協会には正社員の他に賛助会員制があり、設立時において189団体等の賛助会員より一口5万円、合計945万円の出資があったが、これは基本財産になっておらず、従って、基本金にも計上されていない。出資金でありながら寄付金として使用されている。

#### (3) 改善提案（意見）

公益法人の基本金は民間企業の資本金と異なり、拠出後は出資者のものではなく、単に受託資金の管理運営責任を明確にするために、基本金（＝基本財産）として貸借対照表に表示するにすぎない。何れにしても公益法人会計基準第6第4項2号は「基本金は、当該法人が基本財産と定めた資産の合計額をいう。」としており、基本金の設定プロセスの法的根拠（定款記載）を明確にしておく必要がある。

#### 4. 業務委託に係わる契約方法の選定 ■随契にする理由の合理性

##### (1) 財務規程の内容

振興協会の財務規程では、一般競争入札、指名競争入札、または随意契約の方法によるものとされる請負契約について、2,500千円を超えない契約は随意契約によることができることとなっている。

##### (2) 監査の結果

平成13年度の除雪業務の委託契約方法の選定は、予定価格2,900千円、契約金額2,793千円で、2,500千円を超えるにもかかわらず三者からの相見積もりによる随意契約によっている。

決裁文書による随意契約選定の理由は、財務規程40条第1項第4号(競争入札に付することが不利と認められるとき)と記されており、それ以外のことは明確にされていない。

契約事務の公正性を確保するためには、契約方法の選定に関する権限責任者の十分な検討と適切な承認、決裁に資する具体的な理由が文書上で明らかにされている必要があり、また、それに基づいた検討、承認、決裁がなければならぬ。

なお、具体的な理由は、降雪時期になってからの契約事務となり時間的制約があったからとのことだが、時間的な制約が随意契約選定の理由として十分であったかどうか等、検討された証跡はない。

「競争入札に付することが不利」な場合、又、「競争入札に適しない」場合は、過去の判例においてかなり厳格に考慮されており（例えば、最高裁昭和62年3月20日判決一価格の有利性を犠牲にする結果となってもなお、契約の目的、種類、内容、相手方の資力、技術、経験等を勘案し、究極的に利益の増進につながるものとして契約される場合などが想定されている。）、したがって、時間的制約だけでは、十分な理由とは言えないと考える。

## 5. 指名競争入札の参加者資格要件 ■コスト削減機会を狭める仕組み

### (1) 財務規程の内容

振興協会の財務規程第55条によると、指名競争入札に参加するものについて、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ必要な資格を定めるものとされている。また、同規程第56条では、なるべく5人以上の入札者を指名するものとしている。

### (2) 監査の結果

当法人の最近三事業年度の役務提供に係る業務委託契約における指名競争入札の入札者指名状況は次のとおりである。

委託業務名	指名者数			慣行としての資格要件
	平11年度	平12年度	平13年度	
清掃	3者	5者	5者	青森市内に本社のある、 青森県競争入札参加資格 者名簿の等級格付Aの者
設備管理	3者	5者	5者	
警備・駐車場管理	4者	随意契約	6者	

入札が公正に行われるためには、入札参加者の資格要件が適切に定められ、これが遵守されていることが権限責任者によって確かめられていることが必要であるが、当法人ではその資格要件が文書化されておらず、慣行としてあるのみである。契約の種類及び金額に応じ資格要件を明確化する必要がある。

また、資格要件の明確化にあたっては、十分な競争原理が働くように、相当数の指名者が確保できる配慮をすることが望まれる。

具体的には、契約の種類にかかわらず「青森市内に本社のある」を資格要件とするのは適切か、金額の大小にかかわらず「青森県競争入札参加資格者名簿の等級格付Aの者」とするの適切か等を検討する必要がある。

なお、平成12年度の警備・駐車場管理業務が随意契約になっているのは、夜間警備の機械化への切り替えにより、この年度だけ機械警備業務の委託契約先とセットでの契約になり、「青森市内に本社のある青森県競争入札参加資格者名簿の等級格付Aの者」という資格要件を満たし、かつ、警備・駐車場管理業務と機械警備業務の両方を行うことができるのは1社のみだったからとのことである。すなわち、慣行となっている入札参加資格要件のために競争入札者を複数確保できず、また、相見積りも行っていないため、予定価格による管理のみで、競争原理が働かない契約事務が行われていたことになる。

6. 入札手続における参考見積の徴収 ■参考見積徴収業者が落札者

監査の結果

役務提供に係る業務委託契約の指名競争入札の結果は以下のとおりである。

<清掃業務>

項 目	平成11年度	平成12年度	平成13年度
① 落札決定者	A社	A社	A社
② 参考見積徴求業者	なし	A社	A社
③ 参考見積金額	—	31,333,718円	31,028,640円
④ 予定価格	31,050,000円	30,490,000円	31,600,000円
⑤ 落札決定価格	31,045,000円	30,480,000円	31,000,000円
⑥ (⑤/④)×100%	99.98%	99.97%	98.10%

<設備管理業務>

項 目	平成11年度	平成12年度	平成13年度
① 落札決定者	B社	B社	B社
② 参考見積徴求業者	なし	B社	B社
③ 参考見積金額	—	27,014,400円	26,504,100円
④ 予定価格	26,750,000円	26,260,000円	26,800,000円
⑤ 落札決定価格	26,737,200円	26,245,800円	26,504,100円
⑥ (⑤/④)×100%	99.95%	99.95%	98.90%

<警備・駐車場管理業務>

項 目	平成11年度	平成12年度	平成13年度
① 落札決定者	C社	随 意 契 約	D社
② 参考見積徴求業者	なし		D社
③ 参考見積金額	—		33,324,312円
④ 予定価格	29,160,000円		33,500,000円
⑤ 落札決定価格	29,150,000円		33,324,312円
⑥ (⑤/④)×100%	99.97%		99.48%

このように、一者のみから参考見積を徴求し（表の②）、その後に予定価格を決定して競争入札を実施すると、参考見積を提出した業者が予定価格をある程度想定できることになり、競争入札の公平性が損なわれる可能性がある。

実際、参考見積を提出した者が落札決定者（表の①）になっており、この者のみが予定価格を下回る入札を行っている。予定価格決定の参考となる積算額等は、参考見積の徴求なしでも計算可能な場合が多く、また、参考見積の徴求が必要なときには、指名業者の全てから徴求する等公平性を保つことが必要と思われるので、現行の入札手続を改める必要があると考える。



## 7. 入札結果検証制度の整備 ■競争原理の機能の確保

### (1) 監査の結果

振興協会の業務委託契約における指名競争入札の結果をみると、特別の事情がある場合を除いて、特定の業者が長期間にわたって落札しており、また、その落札金額は予定価格に非常に近いものであり、さらに、予定価格以下で入札するのは、当該落札者の一者のみという状況が続いている。

### (2) 改善提案（意見）

契約事務における入札制度が適切に行われるためには、入札事務に関する規程、基準が定められ、契約方法の選定、予定価格の管理、入札参加者の資格審査、落札者の決定が公正な手続のもとに実施されていることが確かめられていることが必要である。また、談合情報や不正情報の処理マニュアル等の公正性を確保するための手続とその調査組織が定められていることも必要である。

しかし、入札に関するこれらの基準、手続、組織が定められ、そのとおりに運用されても、実質的に競争原理が働かずに契約金額の縮減に至らないケースは多いと思われる。

こういった状況を打破し、競争入札制度の目的が達成されて契約金額の縮減が実現していくための対応策として、入札結果における競争原理の程度を検証する制度を整備して運用していくことを検討する必要がある。たとえ不芳な情報がなく、かつ、入札手続が適切に行われていることが確認されても、結果から判断して、実質的に競争入札制度の機能である競争原理が働いていないと認められるような場合には、その判断基準、対応マニュアル、対応組織等を定めて運用していくことを提案したい。

尚、入札制度全般に関する改革事例と改善策については、P 49～51を参考にしたい。

## 8. 収益事業への人件費等の配賦基準 ■論理的な配賦基準による配賦の必要性

### (1) 費用の区分経理の概要

公益法人が営む収益事業については法人税等が課せられることから、適正な所得計算が要求される（「収益事業を営むものは、収益事業から生ずる所得に関する経理と収益事業以外から生ずる所得に関する経理とをそれぞれ区分して行わなければならない」法人税法施行令第6条）。

また、収益事業と収益事業以外の事業を営んでいる場合における費用又は損失の区分経理については、次によるものとされている。（法人税法基本通達15-2-5）

a) 収益事業に直接要した費用は収益事業の費用とする。

b) 共通費用は合理的な基準で配賦して区分経理する。

つまり、人件費等の経費については、実態に即した適切な按分（配賦）基準を設定し、総額を一般会計と特別会計に直課または配賦しなければならない。この場合、その配賦に使用する基準は、それぞれに費用の性質等に応じて、例えば資産の使用割合、従業員の従事割合、面積割合、収入金額割合等の基準を定め、継続して適用する必要がある。

### (2) 監査の結果

振興協会では、特定の職員の人件費をすべて直課する方法（つまり a のみを採用している）によっている。13年度については事務局次長、営業兼企画担当係長、主事、文化観光推進委員の計4名の人件費総額28,729,984円（給料12,649,200円、手当8,583,149円、福利厚生費2,261,331円、退職金5,236,304円）が特別会計に計上されている。

振興協会の特別会計の収入は駐車場収入と物品販売収入であるが、駐車場管理業務は外部に委託されており、物品販売業務についても振興協会専属の販売員がいるわけでもない。実態上は役職員全員が非収益・収益事業の如何を問わず従事している状況である。

事務局次長をはじめとする4名全員が勤務時間の全てを駐車場業務と物品販売業務に携わっている筈はなく、従って、現行の処理は先ず、理論的に正しいとはいえないし、又、裏付けのある調査結果に基づいているわけではないので、4人の人件費が収益事業の費用として、結果として正しいかどうかは明らかではない。このように考えるとき、適切な配賦基準を求めるため実態調査（例えば勤務時間を配賦基準とする時は特定期間の勤務時間の内容）や、配賦基準の検討を十分行うことが必要と考える。

例えば、配賦基準決定後の配賦額は、次のように配分される。

(配賦処理例)

科目	決算額	直接配賦		共通費	共通費配賦		計 (A+B)
		非収益事業	収益事業(A)		非収益事業	収益事業(B)	
給料	100	0	0	100	80	20	20
保険料	20	18	2	0	0	0	2
交際費	10	0	0	10	9	1	1
減価償却費	400	200	200	0	0	0	200

## 9. テナント・会議室貸付と収益事業課税 ■税務上の取扱の再検討

### 監査の結果

振興協会は県より無償でアスパムを借受、民間業者にテナント貸しや会議室として有料貸付を行っている。これらの貸付事業による収入は一般会計の収入として認識されており（事業の状況 P 130～131参照）、税務申告の対象とはしていない。

公益法人の定款上の目的に該当する事業であっても、法人税施行令5条に規定する33業種の収益事業に該当する場合には課税対象となり、税務申告が必要である（法人税法4条1項）。法人税施行令5条1項5号は33業種の一つとして「不動産貸付業」を規定しており、一般的にはテナントや会議室の貸付は収益事業に該当する。一般会計の各事業について、税務上の観点より再検討することが必要と思われる。

## 10. テナント入居の届出 ■県の承認手続きの欠如

### 監査の結果

青森県と社団法人青森県産業振興協会との平成9年7月1日付使用貸借契約書第6条では、新規にテナントが入る場合には事前に県知事の承認が必要とされている。しかしながら、平成11年3月末を最後として、各年度末のテナントの報告をした正式文書は残されていない。アスパムの重要性を考慮すると定期的にテナント名及び使用面積等を県に対して報告することが必要である。

## 1 1. アスパムを通じた観光促進コストと成果

■ 県負担アスパムのコストは1人142円

### 監査の結果

13年度収支差額は350万円のマイナス（P135）であるが、アスパムの単独損益は約23百万円の損失である。この他、県は建物を無償提供している関係で過去の建物の取得に係わる償却負担並びに駐車場の無償提供に係わる得べかりし利益（駐車場収入）は県の負担となっており、その負担額は下表の通り年間1億円を超えている。（発生主義コストについてはP39参照）

#### (1) アスパム単独損益

（単位：千円）

	一般会計	特別会計	10億基金	合計
利用料収入等 (b)	297,981	(※)50,317	1,698	349,996
事業費 人件費	54,886	28,729	0	83,615
物件費	140,266	24,128	8,322	172,716
その他	93,804	3,744	1,695	99,243
事業費計 (c)	288,959	56,603	10,017	355,579
(d) 備品費調整				▲ 710
(e) 減価償却費 展示物				11,483
(f) 備品				5,926
(g) 退職給与要支給額発生額				1,020
(h)=(c+d+e+f+g) 振興協会発生主義コスト計				373,298
(i)=(b-h) 事業損失				▲ 23,302

#### (2) 県負担のコスト（公設準民営による負担額 P131・133参照）

建物減価償却費	58,635
駐車場無償貸付機会損失 (※)	50,317
(j) 県コスト合計	108,952
(k) 活動コスト合計(i+j)	132,254

● アスパム利用者数（観光客等） 765,600人 (a)

● 利用者1人当たり純コスト (k) / (a) 173円  
 (そのうち県負担分 (j) / (a) 142円 )

#### 減価償却費

種類	(取得価額)	金額
建物	3,257,540×0.9×0.020 (50年) =	58,635
建物付属設備	950,366 (耐用年数15年経過済)	0
構築物 備品	153,813 (耐用年数15年経過済) 計算明細省	0
展示物	計算明細省略 (34件)	11,483
	計算明細省略 (61件)	5,926

(注) 建物、付属設備、構築物は県有財産であり、展示物と備品のみ振興協会のものである。

## 12. 情報公開に関する準備 ■指導監督基準による情報公開への不適合

### (1) 情報公開の概要

公益法人の指導監督基準について、スポーツ関係監査においてその経過について説明してあるが（P67参照）、同基準等によれば「公益法人は、不特定多数の者の利益の実現を目的とする非営利の法人であり、社会経済において重要な役割を担うとともに、相応の社会的責任を有していることから自らの業務及び財務等に関する情報を自主的に開示する必要がある」との観点から、情報公開について次のように規定している。

- ① 公益法人は、次の業務及び財務等に関する資料を主たる事務所に備え置き、原則として、一般の閲覧に供すること。

a. 定款	b. 役員名簿	c. 社員名簿	d. 事業報告書
e. 収支計算書	f. 正味財産増減計算書	g. 貸借対照表	
h. 財産目録	i. 事業計画書	j. 収支計算書	

- ② 所管官庁においては、(1)に規定する資料を備え置き、これらについて閲覧の請求があった場合には、原則として、これを閲覧させるものとする。

### (2) 監査の結果

情報公開については、平成10年1月以降に開始される事業年度より公開が義務づけられているが、振興協会においては何等準備がなされていない。

早急に情報公開規程を作成し、閲覧申請書、閲覧受付簿、質疑応答記録簿等の準備をする必要がある。

事業報告書の記載事項についてスポーツ関係の指摘事項において触れている。（P67参照）