平成 27 年度
下関市包括外部監査結果報告書

「産業振興施策に関する財務事務の執行について」

（概要版）

平成 28 年3月

下関市包括外部監査人

公認会計士　　黒木　賢一郎

目　次

I　外部監査の概要 1
1　外部監査の種類 1
2　選定した特定の事件 1
（1） 選定した特定の事件(監査テーマ) 1
（2） 外部監査の対象期間 1
（3） 選定の理由 1
II　主な監査手続及び監査の範囲 3
1　監査の視点 3
2　監査の方法 3
3　監査結果の記載 3
III　下関市の産業振興施策の概要 4
1　下関市の産業構造 4
2　各種計画の概要 4
3　下関市総合計画における産業振興 5
（1） 基本構想及び前期基本計画 5
（2） 後期基本計画における重点プロジェクト 5
4　補助金等の見直しに係る取り組み 5
5　行政評価の取り組み 6
IV　総合意見 9
1　監査の結果(意見) 9
（1） 指標の設定について 9
V　各論 14
1　農林水産業の振興 14
（1） 農林水産業の振興に関するビジョン 14
（2） 監査の結果 15
2　商工業の振興 22
（1） 商工業の振興に関するビジョン 22
（2） 監査の結果 22
3　就業支援策の強化 29
（1） 就業支援策の強化に関するビジョン 29
（2） 監査の結果 30

報告書の数値は、原則として千円単位（切捨て）で表記を行っている。ただし、出所等の関係で百万円単位で表記を行っている箇所もある。また、小数点については、原則として小数点以下第2位を四捨五入し、小数点以下第1位まで表記している。そのため、本報告書の本文、図表に記載されている合計数値は、その内訳の単純合計と一致しない場合がある。

Ⅰ　外部監査の概要

1　外部監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第1項、第2項及び第4項の規定に基づく包括外部監査

2　選定した特定の事件

（1）選定した特定の事件(監査テーマ)

産業振興施策に関する財務事務の執行について

（2）外部監査の対象期間

平成 26 年度

ただし、必要に応じて他の年度についても監査の対象とした。

（3）選定の理由

下関市は、200 海里規制や食文化の変化、水産資源の減少に伴い年々の漁獲量は減少し、平成 25 年度には最盛期の 10.8%にまで減少、造船業についてもオイルショック、造船需要の減少、中国や韓国企業の台頭等により、取り巻く経営環境は厳しい状況にある。また、農業においても、消費量及び生産量の減少、消費者ニーズの多様化、生産農家の減少や高齢化など、取り巻く事業環境は厳しい状況にある。小売業の販売額についても、都市間の競争の激化、郊外型大型店舗の進出、インターネット経由販売の利用者増加などの影響により、2000 年代に入り減少傾向にある。また、市の人口は、昭和 60 年以降は減少傾向となっており、平成26年には270 千人にまで減少している。このような社会経済情勢の変化を踏まえ、市は「下関市総合計画後期基本計画」において6つの重点プロジェクトを設け、その中で「循環型経済推進プロジェクト」や「都市力創造プロジェクト」等の重点テーマを設定している。また、「将来に希望をもって意欲的に働ける自立したまち(産業振興)」を個別の施策として掲げ、市の特色や可能性を活かした各種産業の振興に積極的に取り組むことを表明している。

このような観点から、「下関市総合計画後期基本計画」における農林水産業及び商工業の振興並びに就業支援策の強化として掲げられた事業に焦点を当て、関連する財務事務の執行について、法令等に対する合規性及び経済性、効率性、有効性の観点から、以下の部課における産業振興施策を監査テーマとして選定した。

- 産業振興部産業振興課
- 産業振興部産業立地・就業支援課

- 農林水産振興部農業振興課
- 農林水産振興部農林整備課
- 農林水産振興部水産課

なお、産業振興に関連する他の部課においても必要に応じて質問を行った。

II　主な監査手続及び監査の範囲

1　監査の視点

- 産業振興に関する事業内容が適切か。事業として見直し又は整理すべき事業はないか。
- 産業振興に関する補助対象は適切か。公益上の必要性はあるか。
- 産業振興に関する補助金、委託料等の申請、決定、交付等の手続は適正か。
- 産業振興に関する補助金、委託料等の算定及び交付時期は適切か。
- 産業振興に関する補助対象事業と交付先が行うその他の事業との区別が明確になっているか。
- 産業振興に関する補助対象事業、委託対象事業について、交付先等からの実績報告は適切か。効果測定及びそのフィードバックは適切か。

2　監査の方法

- 産業振興に関する補助金、委託料等について、概要の聴取及び質問に対する回答の内容分析。
- 産業振興に関する補助金、委託料等について、関係帳簿及び書類の閲覧並びに書類間の照合等。
- 産業振興に関する補助金、委託料等について、事業の評価に関する内容聴取及び書類の閲覧等。
- その他必要と認めた監査手続。

監査対象とした補助金、委託料等は平成 26 年度決算額において、市の支出が 1,000 千円以上のものである。ただし、必要に応じて、市以外の財源を含むもの、また市の支出が 1,000 千円未満のものに関しても確認している。

3　監査結果の記載

監査の結果に関しては、「指摘事項」及び「意見」に区分して記載している。本報告書において、両者は以下のように定義している。

指摘事項	地方自治法第 252 条の 37 第5項に定められている「監査の結果に関する報告」であり、法令又は規則等に照らして改善を要する必要があると判断したもの。
意　　見	地方自治法第 252 条の 38 第2項に定められている「監査の結果に添えて提出する意見」であり、将来のために改善・改良していくことが望ましいと判断したもの。

III 下関市の産業振興施策の概要

1　下関市の産業構造

下関市における産業構造は、平成20年度から平成24年度までで大きな変動はないが、第二次産業が微増、代わって第三次産業は微減となっている。

また、山口県及び下関市における平成24年度の産業区分別の構成比を確認すると、水産業、金融・保険業が県下でも高い水準にある一方、林業及び情報通信業は低い水準にあることが分かる。

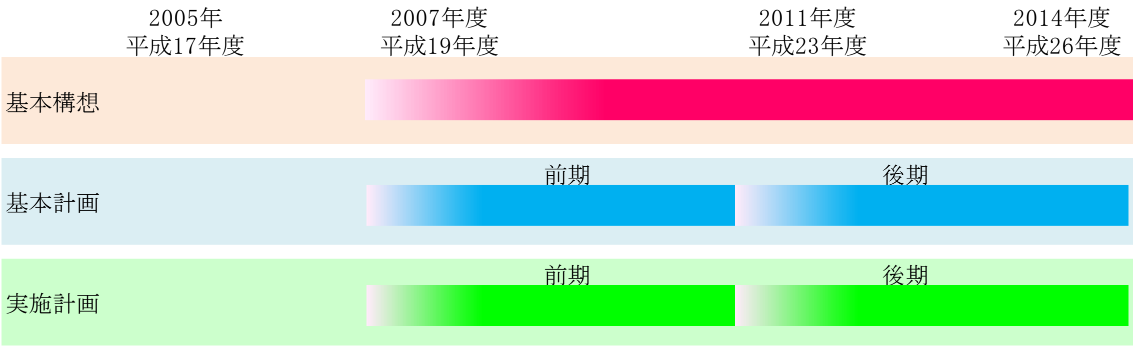
更に、下関市は男性の専門的・技術的職業や事務系の職種の雇用や女性の事務系の職種の雇用が全国平均と比較しても少ない状況にあり、特に大学卒業者の就職先・職種が限られている状況となっている。

2　各種計画の概要

下関市は、平成18年度に、合併後の新しいまちづくりに向けて「下関市総合計画」及び「前期基本計画」を策定している。下関市総合計画は、合併協議の中で策定した「新市建設計画」を基本としつつ、下関市が将来に目指す市民生活や地域社会の姿をわかりやすく示し、その実現に当たって必要な施策を定めたものとなっている。

当該計画は、基本構想と基本計画の2層で構成されており、基本構想は平成 19 年度から平成 26 年度までを構想期間とし、基本計画はそのうち平成 19 年度から平成 22 年度までを(前期)計画期間としている。その後、市は前期基本計画が終了する平成 22 年度に、平成 23 年度から平成 26 年度までを計画期間とした「後期基本計画」を策定している。

また、基本計画を計画的に推進するために、事業計画を具体的に示すものとして「実施計画」を作成している。



なお、現在は平成 27 年度以降の 10 年間を見通す新たな行政経営の基礎となる「第二次下関市総合計画」が策定されており、当該総合計画がまちづくりの方針として利用されている。

3　下関市総合計画における産業振興

（1） 基本構想及び前期基本計画

下関市では、まちづくりの基本理念である「自然と歴史と人が織りなす交流都市」の実現に向けて、7つの将来像を設定している。

それら7つの将来像の中に、産業振興に関連した「将来に希望をもって意欲的に働ける自立したまち」が掲げられており、①農林水産業の振興　②商工業の振興　③就業支援策の強化　④貿易の振興、が4つの基本的な施策とされていた。

また、前期基本計画では基本構想で示された産業振興に係る4つの施策を展開するために具体的な事業を掲げており、平成 22 年度まで実施されていた。

（2） 後期基本計画における重点プロジェクト

後期基本計画は、前期基本計画と同様、7つの将来像に向けての基本計画であるが、月日の経過とともに、地域を取り巻く環境の変化や新たな課題が浮き彫りになってきていたことから、6つの重点プロジェクトを新たに設定している。

4　補助金等の見直しに係る取り組み

市は平成 24 年9月に財政健全化プロジェクト(第Ⅰ期計画)を策定し、歳出改革の推進の取り組みとして、補助金・負担金の見直しを掲げている。また、平成 24 年度の包括外部監査「一般会計における補助金及び交付金の事務の執行について」ではいくつかの指摘等も受けている。このような中で、市は「補助金等の見直しに係る指針」を試行として平成 25 年 10 月に策定し、平成 26 年度からの3年間ですべての補助金の見直しを行い、個々の補助金の内容を把握した上で、平成 28 年度に新たに「補助金ガイドライン(仮称)」を策定する予定としている。

様々な分野の様々な形式の補助金が存在しているため、市は、「補助金等の見直しに係る指針」を基本としつつ、内容確認の手法、見直しの手順などは毎年度見直しているが、平成 26 年度については、補助金の公益性や適格性を検証するために「補助金チェックシート」を定め、客観的な根拠に基づく評価を行い、補助金の有用性を検討している。

補助金チェックシートに基づき、補助金を所管する各課において当初予算編成までに検証を行い、予算要求時に補助金チェックシートを提出、予算内示後の毎年2月に金額等の修正を行ったものを再提出している(ただし、平成 27 年度予算からは、財政課が予算編成作業を行う上で必要な情報を「補助金調書」にて把握し、補助金チェックシートは別途行政管理課が前年度2月に各所管課から提出を求めるように変更されている。)。

市は、約 300 件の補助金のすべてを平成 26 年度から3年をかけて見直すこととしており、具体的な見直し作業は以下の手順に従って実施されている。

i.　補助金チェックシートの提出を受けて、個々の補助金の内容及び問題点等の洗い出しを行う。

ii.　行政管理課による所管課長及び担当者のヒアリングを実施する。

iii. 行政管理課において、補助金の公益性、適格性の検証をもとに補助金見直し案を策定し、外部有識者から構成される下関市補助金検討委員会に諮問する。

iv. 下関市補助金検討委員会の答申を踏まえて、庁内の補助金検討委員会で最終方針を決定し、各所管課に通知する。

なお、平成 26 年度では 51 件、平成 27 年度では 142 件の補助金の見直し作業が行われている。

5 行政評価の取り組み

市は、平成18年度に「下関市総合計画」を策定し、平成19年度から平成26年度を基本構想期間としている。

当該計画では、主要指標として人口、世帯数、就業人口、交流人口を掲げており、平成 27 年での想定指標は以下のようになっている。

図表 3－5－1 下関市総合計画想定指標

主要指標	平成 27 年想定	備考
人口	300 千人	目標人口として設定
世帯数	約 13 万5千世帯	一世帯当たり人員の予想から想定
就業人口	約 143千人	平成 12 年の就業率を維持するとして想定
交流人口	約 5,600 千人	過去最高の観光客数である平成3年の 5,508 千人を超えることを目標として想定

(出所:下関市総合計画)

また、下関市総合計画後期基本計画の推進に当たっては、行政活動を一定の指標を使って客観的に評価することとしている。当該評価は、総合計画の施策体系に基づく進捗管理と今後の方向性の検討を行うための「施策評価」と、施策を構成する事務事業を評価する「事務事業評価」の2つに区分されている。両者の概要は以下のとおりとなっている。

図表 3－5－2 施策評価と事務事業評価

	施策評価	事務事業評価
定義	成果指標による確認と市民実感調査による市民ニーズの把握により、施策の目的がどこまで達成されたのか、総合計画の施策体系に基づく進捗管理と今後の方向性の検討を行うもの	施策を構成する事務事業について、成果指標につながる活動指標を設定し、施策の進捗に及ぼす効果を見て事務事業の振り返りを行うとともに、今後の方向性を示して、実施計画事業及び主要な事業について評価を行うもの
指標	成果指標 活動の結果、市民にもたらされる市民	活動指標 事務事業が生み出す行政サービスの

	の便益、満足度の度合いであって、どれだけの効果がもたらされるのかを数値化したもの	大きさであり、どれだけのことをするのかを数値化したもの
評価責任者	部長	課長

施策評価は下関市総合計画の中で体系づけられている7つの将来像(7つの施策の柱)(章)に掲げられている合計 40 の施策(節)を対象に評価が行われている。また、事務事業評価は 40 の施策を構成する事務事業について評価されており、平成 26 年度評価実施分から「主要な施策の成果を説明する資料」(＝決算における政策説明資料)と統一化が図られ、評価対象事業は平成 25 年度当初予算及び補正予算時における政策予算説明資料に掲載されている事業となっている。

行政評価は平成 19 年度から実施しているが、下関市総合計画前期基本計画が平成 22 年度までを計画期間としていたことを受けて、その事後評価を行う平成 23 年度の行政評価までを一つの区切りとしている。平成 24 年度以降も行政評価に関しては毎年見直しを行っており、主な見直し内容及び施策評価、事務事業評価の評価数は以下のようになっている。

図表 3－5－3 行政評価の主な見直し内容と施策評価数、事務事業評価数

実施年度	主な変更点	施策評価数	事務事業評価数
平成 24 年	● 事後評価から事中評価へ変更 ● 成果指標、活動指標の設定 ● 施策評価を部単位で実施 ● 基本計画・実施計画掲載事業及び目標指標設定事業(いわゆる任意的事業)を評価対象事業として位置づけ、事務事業評価を実施	68	541
平成 25 年	● 評価対象事業を実施計画掲載事業に変更	66	194
平成 26 年	● 事務事業評価を「主要な施策の成果を説明する資料」と統一	66	140

また、市は下関総合計画後期基本計画を推進するに当たり、施策の実施状況やまちづくりの方向性などについて、市民の生活実感に基づいた評価や考え方を聴くことによって、市民ニーズや市民満足度を把握し、今後の施策展開や市政経営の方向性を検討するための基礎資料とするために市民実感調査（アンケート）を行っている。当該調査は、基本計画の「節」である 40 施策について、調査対象の市民に日常の生活実感に基づいて重要度と達成度をそれぞれ 6 段階で回答してもらう設問と市政の総合満足度や重点施策を問うものから構成されたもの（Aタイプ）と、当該基本計画の施策体系に基づいて各施策に係る市民の評価を尋ね、施策評価の成果指標の実績値として活用するもの（Bタイプ）の2種類で構成されている。

平成 26 年度の行政評価としては、平成 26 年2月に実施された市民実感調査(アンケート)を受けて、同年9月に「平成 25 年度決算　主要な施策の成果について」として事務事業評価が、同

年12月には施策評価が公表されている。また、平成27年9月には平成25年度3月補正予算時及び平成 25 年度当初予算並びに補正予算時における政策予算説明資料に掲載されている137事業を対象にした平成26年度の決算について評価した「平成26年度決算　主要な施策の成果について」が公表されている。

図表　3－5－4　総合計画対象期間と平成26年及び平成27年行政評価実施時期

総合計画	行政評価
平成19年4月 前期基本計画 対象期間 平成23年3月	
平成23年4月 後期基本計画 対象期間 平成27年3月	市民実感調査(アンケート)　平成26年2月 平成26年度事務事業評価　※1　平成26年9月 平成26年度施策評価　平成26年9月
平成27年4月 第二次下関市総合 計画対象期間 平成37年3月	平成27年度事務事業評価　※2　平成27年9月

※1　平成25年度の決算及び平成26年度の予算を基にした事中評価

※2　平成26年度の決算及び平成27年度の予算を基にした事中評価

Ⅳ 総合意見

1　監査の結果(意見)

（1）指標の設定について

平成26年度行政評価及び平成26年度の決算を対象とした平成27年度事務事業評価のうち、産業振興に関するものは以下のとおりである。

図表　4－1－1　行政評価における成果指標及び目標指標(活動指標)

平成 26 年度施策評価	平成 26 年度事務事業評価(平成 25 年度実施事業対象)		平成 27 年度事務事業評価(平成 26 年度実施事業対象)	
成果指標	事業名	目標指標(活動指標)	事業名	目標指標(活動指標)
第1節　農林水産業の振興				
【施策の目的と描く将来像】 農・林業においては、農業の持続的発展に向けた人材育成及びニーズに対応した高付加価値品の生産、地産地消推進、生産流通基盤整備に取り組むとともに関連施設の整備を進め、管理コスト低減、効率向上に努める。また、組織営農による事業者の体質強化によって経営規模の拡大を図り、土地改良事業における受益者負担の軽減を図る。水産業においては、各施策により、将来に希望をもって意欲的に働ける環境を整備する。				
下関市の振興作物の作付面積	中山間地域等直接支払推進事業	中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる集落協定の農用地面積	中山間地域等直接支払推進事業	中山間地域等直接支払制度に取り組んでいる集落協定の農用地面積
担い手経営体数(認定農業者等)	有害鳥獣捕獲業務	市内でのイノシシ・シカによる農林作物被害額	有害鳥獣捕獲業務	市内でのイノシシ・シカによる農林作物被害額
【市民実感調査】農山漁村との交流活動により農山漁村地域に行く機会が増えたと思う市民の割合	くじら文化発信事業	下関市内の鯨肉流通量(推定)	くじら文化発信事業	下関市内の鯨肉流通量(推定)
【市民実感調査】安心・安全で消費者のニーズに沿った地元の農林水産物を購入している市民の割合	園芸産地育成事業	事業規模	農地集積支援事業	担い手経営体の農地集積面積
【市民実感調査】生産基盤の整備が進み、地域農林業の持続的な展開が期待できると思う市民の割合	農業者振興団体育成事業(6次産業化推進事業)	本事業に取り組んだ農業者団体の数	多面的機能支援事業	多面的機能支援事業に取り組んでいる活動組織の交付対象面積
漁業経営体の水揚げ所得	団体営ため池等整備工事	目標指標の設定は行われていない。	下関漁港整備事業	下関漁港における水揚量
－	ジビエ有効活用推進業務	ジビエセンターに搬入される捕獲個体数	漁業生産基盤整備事業	目標指標の設定は行われていない。
	栽培漁業センター整備事業	目標指標の設定は行われていない。	－	

<table>
<tr><th>平成 26 年度施策評価</th><th colspan="2">平成 26 年度事務事業評価</th><th colspan="2">平成 27 年度事務事業評価</th></tr>
<tr><th>成果指標</th><th>事業名</th><th>目標指標(活動指標)</th><th>事業名</th><th>目標指標(活動指標)</th></tr>
<tr><td colspan="5">第2節　商工業の振興</td></tr>
<tr><td colspan="5">【施策の目的と描く将来像】
商工業の各種振興施策を実施することにより、市内商工業の振興及び地域経済の活性化を図ることを目的としている。将来的には、市民が回遊する活気のあるまち、及び、将来に希望をもって意欲的に働ける自立したまちを目指す。</td></tr>
<tr><td>(企業の誘致)企業立地促進奨励金の交付件数</td><td>中心市街地空き店店舗対策業務</td><td>指定空き店店舗入居件数</td><td>企業誘致アクションプラン策定業務</td><td>下関市企業誘致アクションプランの策定</td></tr>
<tr><td>(新産業、新規創業等の支援)インキュベーター施設の入居者数</td><td colspan="2">―</td><td>再生可能エネルギー賦存量等調査業務</td><td>再生可能エネルギー賦存量調査の実施</td></tr>
<tr><td>地域産品の個数</td><td colspan="2">―</td><td>地域資源活用促進事業</td><td>地域資源活用促進事業による新商品開発件数</td></tr>
<tr><td>(企業経営の安定化、体質強化)市内企業倒産件数</td><td colspan="2">―</td><td>商店街等競争力強化事業</td><td>初期運営経費対象事業件数</td></tr>
<tr><td>(民間団体等の育成、支援)商工会議所及び商工会の会員数</td><td colspan="2">―</td><td>小売商業消費拡大支援事業</td><td>経済波及効果(元気アップ事業の応募枚数からの推測値)</td></tr>
<tr><td>(商店街の活性化)市内主要商店街の歩行者通行量</td><td colspan="2">―</td><td colspan="2">―</td></tr>
<tr><td colspan="5">第3節　就業支援策の強化</td></tr>
<tr><td colspan="5">【施策の目的と描く将来像】
少子高齢化への対応及び若者の定住や女性の社会参画を図るため、地元への就業支援として、求人・求職情報の提供、学卒者、若年層、高齢者、障害者等の就労機会の確保、女性の雇用機会の確保に努める。</td></tr>
<tr><td>有効求人倍率</td><td>雇用のミスマッチ対策業務</td><td>未来を生きる力を育むセミナー実施回数</td><td>キャリア教育推進事業</td><td>未来を生きる力を育むセミナー実施回数</td></tr>
<tr><td>―</td><td>就業促進・職場環境改善支援事業</td><td>就業支援アドバイザーによる企業、学校訪問回数</td><td>緊急雇用創出事業(地域人づくり事業)</td><td>新規に雇用する失業者の人数</td></tr>
</table>

(出所:平成 26 年度　施策評価、平成 25 年度決算　主要な施策の成果について、平成 26 年度決算　主要な施策の成果について)

市の指標は上記のとおりであるが以下の見直しを行うことでより活用度が高まると考えられる。

① 施策評価における成果指標に関して

市においては、施策評価は成果指標による成果の確認と市民実感調査による市民ニーズの把握をもって総合計画の施策体系に基づく施策の進捗管理と今後の方向性の検討を行うツールとして利用されているが、本来、施策評価は事業を行った複合的な目標であるべきであり、事務事業評価とは異なるものであるべきと考える。そのため、商工業の振興において、新産業、新規創業等の支援に対して「インキュベーター施設入居者数」を成果指標としているが、当該指標は事務事業評価において設定されるべき目標指標とするのが妥当で、施策評価の成果指標としては異なる指標を設定することが望ましいと考える。

また、就業支援策の強化においては「有効求人倍率」のみが成果指標として掲げられているが、後述の図表 5－3－1に示されているとおり、有効求人倍率の推移は日本全体の景気変動に大きく影響を受けるため、市の推移も全国平均、山口県平均と概ね連動関係にある。このような指標は市の取り組みによって直接的にコントロールすることは難しいため、就業支援策の強化としては施策効果が測定可能な指標を設定すべきであると考える。

さらに、平成 26 年度の施策評価において、農林水産業の振興に関しては市民実感調査の結果が成果指標に含まれているが、商工業の振興と就業支援策の強化に関しては成果指標に含まれていない。一方で、市民実感調査結果からは、商工業の振興と就業支援策の強化は市民生活の実感に基づく重要度と達成度のギャップが大きく、市民生活の実感に基づく重要度と達成度の乖離率が 41 の施策で1位と2位となっており、成果指標に市民実感調査結果を含めることで、市民ニーズに即した施策を行うことが可能になると考える。

② 事務事業評価における目標指標(活動指標)に関して

前述のように、事務事業評価については、平成26年度から下関市議会基本条例第10条に基づく「主要な施策の成果を説明する書類」と統一化が図られており、決算を議会の認定に付するに当たって、その活用度を高める取り組みが行われている。しかし、事務事業評価の対象となる事業が政策予算説明資料に記載されている事業のみに限定されている。政策説明資料は、議会基本条例第 10 条に基づき、予算時においても作成することとされているため、もともと総合計画において設定した各施策の具体的な推進状況を図る観点からも、予算時、さらには実施計画策定に係る事業選定時から指標の考え方や経過が分かるように工夫し、シームレスな関係に基づいて設定した目標指標が達成できたのかどうかを報告すべきと考える。また、指標の設定に当たっては、容易に達成できるようなものではなく、当該施策の推進、事業の活動に寄与すべきものであるか仕組みを検証することが必要と考えられる。さらには、市のホームページでは財政課において決算資料として公表されているものの、市の行政改革・行政評価のページでは閲覧できず、検索しなければ閲覧できない状態である

ため、市民への情報公開、説明責任、透明性を高める観点からホームページへの掲載に当たっては工夫されたい。

その結果、事務事業評価の指標が毎年のように変更されると、事業の評価を継続的に判断することが難しくなる。したがって、少なくとも前年度に事務事業評価を行った事業に関しては、設定した目標指標が達成できたのかどうか報告の対象とすべきと考える。

また、商工業の振興においては目標指標として下関市企業誘致アクションプランの策定や再生可能エネルギー賦存量調査の実施といった指標が掲げられているが、これらの指標は市として業務を行うことで容易に達成できるものであるため、目標指標には適さないと考えられる。指標として設定するからには、業務を行った結果の目標となり得る姿を反映する指標にすべきと考える。

③　指標の決定と施策評価方法に関して

現在の成果指標、目標指標は市全体で設定しているものであるが、上記に述べたように指標として再検討を要するものも含まれている。施策効果を測定可能な指標設定とするために、市役所内で十分に検討することはもちろん、外部有識者の意見等を参考にすることも有用と考える。さらに、事後に施策評価を実施する際にも、市役所内だけで評価を完結するのでなく、外部有識者の意見も参考にすることが望まれる。

V 各論

1 農林水産業の振興

（1）農林水産業の振興に関するビジョン

① 農林水産業の振興に関する現状と課題

下関市の平成 24 年度における産業生産額は 900,378 百万円であり、そのうち第一次産業の生産額は 9,943 百万円(構成比 1.1%)となっている。また、市の平成 22 年の就業者数は 128,223 人で、そのうち第一次産業の構成比は 5.0%となっており、その比率は平成 12 年に比較し、1.3 ポイントの減少となっている。

農業においては、総農家数が減少傾向にあり、平成 22 年現在で 5,368 戸となっている。平成 22 年の内訳は販売農家(経営耕地面積が 30a以上又は1年間の農生産物販売金額が 50 万円以上の農家)が 4,206 戸、自給的農家(経営耕地面積が 30a未満で、かつ、1年間の農生産物販売金額が 50 万円未満の農家)が 1,162 戸となっている。販売農家は専業農家が 1,264 戸、兼業農家が 2,942 戸で、全体の約 70%を兼業農家が占めている。

また、農家では高齢化も進んでおり、平成 27 年の農林業センサスによれば、基幹的農業従事者(農業就業人口のうち、ふだん仕事として主に農家に従事している者)の平均年齢は 69.1 歳であり、60 歳以上の割合が高くなってきている。

このような農家を取り巻く環境の下、また、生産物の価格も低迷している中で、農業従事者は多様化する消費者や市場のニーズに対応し、下関市の特性と新しい時代に即した強い体質の農業生産体制を確立することが課題となっている。

さらに、下関市は中山間地域が多いことから、野生鳥獣による農林業被害も深刻化しており、有害鳥獣の被害防止対策の徹底を図ることも重要な課題となっている。

林業は、木材等の生産活動を通じて森林の有する多面的機能の発揮に寄与する一方、算出額は昭和 55 年をピークに減少傾向であり、木材需要の低迷等による木材価格の下落、人件費等の高騰により、林業生産活動が停滞している。また、農業と同様に林業労働力の減少・高齢化が進んでいることから、担い手の育成や林内道路網の整備を行い生産性の向上を図るとともに、林業生産活動を活発にしていくことが重要になっている。

下関漁港は、全国に 13 港ある特定第三種漁港(その利用範囲が全国的なもの)の1つであり、本港及び分港(南風泊)からなっている。本港は、古くから遠洋・沖合漁業の基地として利用され、分港は主に「ふく」の水揚げ港として利用されてきている。

下関漁港は、昭和 41 年に年間水揚量約 285 千トンを記録し、年間水揚量全国一を誇っていた。しかし、資源枯渇、漁獲制限、需要減退といった漁業全体を取り巻く情勢の悪化及

び陸上交通網の発達に伴い、当漁港の水揚港としての優位性が相対的に低下したことなどから、水揚げ量が暫減している。一方、ブランド化等の取り組みにより一部の魚価の向上が見られる。

水産業においても農林業と同様に就業者の減少や高齢化が急速に進んでおり、60 歳以上の割合が非常に高くなっている。

下関市では、全国有数の知名度を誇る「ふく」をはじめ、下関市の特産海産物である「うに」、「くじら」、「あんこう」、「いか」等の販売促進を図り、新しいブランド価値を再構築することによって、地域経済全体に波及効果をもたらし、新たな担い手を生み出す取り組みが求められている。

（2）監査の結果

①　生産流通基盤の整備

①-A　農業生産流通基盤の整備

a.　生産・流通基盤整備事業(農林水産振興部農業振興課)

（ア）園芸産地育成事業

当該事業は、野菜等の産地化を一層加速させるため、産地育成や生産拡大に必要となる機械・施設等の整備に要する経費の一部を助成する事業である。

【監査結果】－指摘－

農産園芸関係振興対策事業補助金遂行状況報告書の提出について

事業実施主体は、補助事業の遂行状況報告を行うために、農産園芸関係振興対策事業補助金遂行状況報告書(様式第3号)を作成し、別に定める期日までに当該報告書を市長に提出する必要がある(下関市農産園芸関係振興対策事業補助金交付要綱第 10 条)。

しかし、実際には、現場での立会などによって適宜遂行状況を把握しているとの理由から、事業実施主体から当該遂行状況報告書の提出を受けていなかった。

現場での立会などにより、実質的に遂行状況を把握していたとしても、上記要綱の定めに従って、補助金の交付を受けた事業実施主体から当該遂行状況報告書の提出を受ける必要がある。

同様の指摘は、畜産振興一般業務(農林水産振興部農業振興課)の畜産一般振興業務共進会開催業務、家畜防疫対策業務における下関市畜産振興総合対策事業補助金遂行状況報告書でも見られた。

② 多様な担い手の育成、支援

a. 沿岸漁業対策業務(農林水産振興部水産課)

（ア）ニューフィッシャー確保育成推進事業

当該事業は、漁業経験がなく経営基盤が脆弱な新規就業希望者に対して一定期間の研修を行い、漁業経営を開始する際に必要な漁業技術、知識等の習得を支援する事業である。また、独立後、漁業技術が未熟で水揚げが少ない新規漁業就業者の経営の立ち上がりも支援している。

● 経営自立化支援事業補助金

【監査結果】 －意見－

発生経費の確認について

補助金事業の完成に際して提出する事業実績報告書等には、補助金申請者が作成した収支精算書が添付されているが、具体的な費用の内訳が記載されていない。

補助金の対象要件は「漁業経営の自立化に係る経費」と制限されているため、市が発生経費の具体的内容についても確認できるよう内訳の記載とともに関連資料の提示を求めるべきと考える。

● 新規漁業就業者定着支援事業研修補助金

【監査結果】 －意見－

補助金額の内容について

当研修の補助金額は、「漁業経営を開始する際に必要な漁業技術、知識等の習得を支援するために必要な経費額の 1/2以内」と規定されているが、長期漁業技術研修受講者は、研修期間中は漁業権を有しておらず、水揚による収入が得られないため、実質的には生活資金の補助となっている。

当該補助金の必要性を検討するとともに、必要であると判断するのであれば、補助対象経費を明確にするべきと考える。

③ 経営基盤の安定化

a. 遠洋漁業対策業務(農林水産振興部水産課)

（ア）遠洋漁業対策業務

市は、中小遠洋漁業者の経営に必要な運転資金の融通を円滑にし、経営基盤の強化を図るため、その原資を融資機関に預託している。また、国際漁場における安全操業の確保を図るとともに、下関漁港の水揚げ増進を図るために集荷対策、水産物輸入対策、厚生施設の運営支援等に要する費用の一部を補助している。

● 遠洋漁業対策業務補助金

【監査結果】 －意見－

補助対象経費の範囲について

当該補助金の目的は、国際漁場における操業秩序の確保並びに下関漁港における集荷対策、輸入対策等を推進することにある。

現在の下関市水産業振興対策事業費補助金交付要綱別表第1では、経費の範囲を「市長の承認を得た者が事業種目に掲げる事業を行うのに要する費用のうち市長が認める経費」と定めているのみで、明確な範囲については記載されていない。

補助金として支出するに当たっては、補助対象となる費用についてその範囲を明確に定め、一定の判断基準に基づいて確認できるようにする必要があると考える。

支出内容の適切性に関する確認について

下関水産振興協会が作成した平成 26 年度における遠洋漁業振興対策事業支出精算書には個別費用の内訳等が記載、添付等されていないため、個々の支出について内容を確認することができない。遠洋漁業振興に関連する費用として適切な補助金の対象であることを確認するために個々の支出の内容を確認し、国際漁場における操業秩序の確保並びに下関漁港における集荷対策、輸入対策等を推進することに関連する支出であるかどうか確認できるようにする必要があると考える。

b. 水産加工業対策業務(農林水産振興部水産課)

（ア）水産加工業対策業務

市は、水産加工品の消費者への普及啓発及び水産加工品の品質・技術の向上を目的として開催される山口県水産加工展に係る経費の一部を補助している。また、水産加工業者等から発生する魚さいの運搬処理に要する経費等の一部を助成し、市内における魚さいの円滑な処理システムを確保している。

【監査結果】 －意見－

魚さいの運搬処理単価の調査について

市は、他市における運搬処理単価の調査を過去に平成7年、平成 11 年、平成 16 年、平成 21 年と概ね4年ないしは5年ごとに実施しているが、平成 22 年以降は実施されていない。前回の調査から6年が経過しているので、平成28年には単価の妥当性の検証のための調査を実施することが望まれる。

④　生産振興対策の推進

④-A　有害鳥獣被害防止対策等の推進

a.　有害鳥獣捕獲事業(農林水産振興部農林整備課)

近年、全国的に、中山間地域などにおいて、シカ、イノシシ、サルなどの野生鳥獣による農林水産業被害が深刻化・広域化している。そのため、国は平成 19 年 12 月に、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」を成立させ、市町村が中心となって、様々な被害を防止するための総合的な取り組みを主体的に行うこととしている。

下関市は中山間地が多いことから、野生鳥獣による被害が特に深刻な問題となっている。

【監査結果】－意見－

有害鳥獣対策全体の見直し

下関市鳥獣被害防止計画では、平成 28 年度にイノシシ 1,500 頭、シカ 1,500 頭などの捕獲計画を策定している。しかし、平成 26 年度の有害鳥獣捕獲事業補助金は、捕獲された鳥獣のすべてに対して補助できていない状況である。同防止計画に掲げられている捕獲目標計画を達成した場合には補助金額として 23,880 千円が必要となる。

しかし、厳しい市の財政状況の中で当該予算の総額を増加させることは困難であると考えられるため、例えば以下のような取り組みを行うことで、予算総額を増額させずに、補助金額を同防止計画に掲げている目標と整合させるよう検討することが望まれる。

・鳥獣害防止柵等設置事業補助金は市長が年度ごとに定める補助基準額又は補助対象経費のいずれか低い額の3/4以内となっており、比較的補助率が高い水準にある。市としては、極力農家同士で協力して広範囲に柵を設置してほしいという趣旨から、一部が事業者負担としているが、補助率を引き下げることにより国の鳥獣被害防止総合対策支援事業を利用する農家が増加するとともに、市の補助金総額を減額させることができると考えられる。

・有害鳥獣捕獲対策協議会負担金は毎年度 2,400 千円が交付されており、市町合併以来見直されていない。市は鳥獣被害防止計画の実施促進及びその達成に十分に貢献しているとの判断から現状維持としているが、有害鳥獣対策事業全体と補助金、交付金の額とを勘案した上で、必要であれば減額を検討することも考えられる。

⑤　魅力ある農山漁村づくりの推進

a.　農山村等振興対策事業(農林水産振興部農業振興課)

（ア）中山間地域等直接支払推進事業

中山間地域においては、農業生産条件が不利な状況が多いため、耕作放棄地の増加等により多面的機能の低下が懸念されている。農業の多面的機能とは、国土の保全、水源の涵養(かんよう)、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給機能以外の多面にわたる機能のことである。当該事業は、生産条件の不利性を直接的に補正することにより、適正な農業生産活動を維持し、多面的機能を確保することを目的とした事業である。

【監査結果】－意見－

取組期間を超えて保有する積立額について

当該制度は、平成 12 年度から5年間ごとに取組期間が設定されており、平成 26 年度は第3期対策期間(平成 22 年度から平成 26 年度)の最終年度となっている。

市が中山間農業集落の代表者に対して交付した各管内の補助金の総額等は以下のとおりである。

図表　5－1－1 平成 26 年度中山間地域等直接支払補助金交付内訳

管内区分	支出先	交付対象面積(㎡)	交付金額(千円)
下関	26 協定	2,871,985	44,523
菊川	14 協定	3,993,261	41,614
豊田	37 協定	7,768,109	77,995
豊浦	8 協定	1,544,927	25,847
豊北	40 協定	5,774,773	51,591
合計	125 協定	21,953,055	241,572

上記の支出先のうち、各管内で最も多額の交付を受けた協定について、当該補助金に係る関係書類(支払命令書、補助金交付申請書、集落協定書、実績報告書等の文書)を確認した結果は以下のとおりである。

図表　5－1－2 平成 26 年度確認協定一覧

（単位：千円）

管内区分	協定	交付金額	交付実績内訳		積立残高（注）
			共同取組活動	個人への配分	
下関	川久保集落	5,842	4,550	1,291	110
菊川	久野集落	9,583	6,018	3,565	－
豊田	稲光集落	6,728	3,407	3,320	1,849
豊浦	上小野集落	5,547	2,884	2,662	－

豊北	上畑集落	6,380	3,190	3,190	600

(注)平成 26 年度の補助金のうち、費消されずに積み立てられた額の残高(平成 27 年度以降に支出が予定されているもの)。

これらの補助金交付に関して農村集落からの実績報告書を確認したところ、制度取組期間中に交付された補助金の中から、トラクターの機械備品購入のための支出など、農業促進に資する事業に備えるための積み立てがなされていた。市担当者は平成 26 年度が第3期取組期間の最終年度であることから、各管内における合計積立残高の把握及び平成 27 年度以降の使途などについて聴取を行っている。

平成27年度以降の支出予定を示した平成26年度末における積立金の残高は以下のとおりである。

図表 5－1－3 積立金残高の年度別支出予定額

（単位：千円）

支出予定年度	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	平成 31 年度	積立残高
支出予定額	36,714	11,296	4,809	－	4,102	56,923

中山間地域等直接支払下関市基本方針の「7 交付金の使用方法」では支出対象として「交付金の積立・繰越」が掲げられており、その積立計画や使途計画を明記することとされ、補助金の対象経費となる複数年度に亘って費消することが認められている。

しかし、制度としての取組期間（平成 22 年度～平成 26 年度）を越えて繰り越すことについては明記されていない。この点、当該制度に係る実務運用上の国の見解は、交付金の使用方法を集落協定締結段階で明確にした上で農業生産活動等に取り組み、交付金を計画的に単年度毎に使用することが望ましいとしつつも、目的が明確であれば5年間の適当な時期や5年目以降に共同利用機械の購入や農産物加工施設の整備等に使用しても差し支えないとのことであり、これについては、集落協定に明記することが求められている。

当該制度が耕作放棄の発生を防止し、多面的機能の確保を図るために実施されている趣旨から、交付された資金はあくまでも制度の取組期間内で使用することが前提であるものの、資金の実質的な使途に着目して取組期間を超えての使用を認めている点、市が集落における当該交付資金の管理が適切になされているか、協定内容に沿った支出が適切になされているかについては複数年度の執行管理の必要性が認められる。

国の見解においても協定期間終了後も積立・繰越金がある場合は、集落における交付金の適正な管理及び使用を促す観点から、市町村は収支報告書等を用いて交付金の支出状況を把握することが望ましいとしていることから、市は一定の様式を示して、該当する集落から積立・繰越金に係る状況について適時に報告できるようにすべきである。

なお、市は補助金の実績報告に基づいた書面及び現地への確認作業を行っているが、平成 26 年度末現在の積立残高について当初計画されていた使途どおりの支出が実際になされているか確認する必要がある。

2　商工業の振興

(1) 商工業の振興に関するビジョン

①　商工業の振興に関する現状と課題

市の工業は、平成 25 年度において、事業所数(従業員4名以上の事業所)、従業員数は県内トップであり、製造品出荷額等も県内有数の規模を誇っている。業種も、旧下関市を中心に輸送用機械器具(造船)やゴム(タイヤ関連等)、非鉄金属等の特徴的な業種の大企業が立地しているほか、各地域にも多彩な業種の中小企業が集積、立地している。

平成 25 年度の業種別の事業所数と従業員数は食料が最大となっており、また製造品出荷額等は輸送用機械器具が最大となっている。また、ゴムや非鉄金属の製造品出荷額が大きくなっていることも市の特徴となっている。

製造品出荷額等は昭和 60 年の水準を上回っているものの、事業所数、従業員数は減少しており、市内経済の活性化に向けて、企業誘致を進めるとともに、産業立地の基盤整備についても促進を図り、既存産業の振興、新産業の育成・振興を図る必要がある。

また、市の商業は、都市間の競争の激化、郊外型大型店舗の立地、インターネット販売の利用者増加などの影響により厳しい環境にあり、小売業の商店数、従業員数ともに減少しており、多くの商店街で空き店舗が発生している。そのため、地域のニーズに対応した商店街の魅力アップにつながる店舗誘致の取り組みが必要となっている。

(2) 監査の結果

①　商店街の活性化

a.　中小企業近代化高度化促進業務(産業振興部産業振興課)

(ア) あきんど活性化支援事業

当該事業は、市内において、新たに小売業、飲食業、サービス業を始める新規創業(予定)者の初期投資費用等の負担を軽減するため、店舗賃借料、店舗改装費等の一部を補助することで、スムーズな事業展開を図るとともに、商業の活性化を目的として実施されている。

【監査結果】 －意見-

補助対象者について

あきんど活性化支援事業補助金の主要な目的は、空き店舗の解消の促進であるため、現状では、補助対象者は新たに小売業、飲食業又はサービス業を始めようとする小規模事業者又は個人に限られており、すでに小売業、飲食業又はサービス業を行っている小規模事業者や個人については、当該補助金を受けることができない制度にな

っている。

しかし、既存の小規模事業者等の事業拡大の場合を補助金の対象に含めたとしても、空き店舗の解消を促進するとともに、新陳代謝を図り、円滑な事業展開を支援して商業の振興を図るという目的とは矛盾しないと考えられる。

また、本補助金の実績額は、平成24年度以降減少傾向にあり、平成26年度には予算額6,970千円に対して実績額は2,341千円と平成24年度実績の半分以下となっている。また、補助件数についても平成24年度は16件であったが、平成26年度は10件に減少しており、特に中心市街地での補助件数が平成24年度の11件から平成26年度は4件と減少している。今後も減少傾向が続くようであれば、補助金の存在意義自体が問われる可能性があり、ひいては当該補助金の目的を達成できない恐れもある。

したがって、今後、補助金の対象者、要件、金額等について検討し、必要に応じて要綱を改訂するなど、中小事業者等のニーズに対応しつつ、補助金の目的を最大限達成できる制度設計を検討されたい。

b.　中心市街地活性化促進業務(産業振興部産業振興課)

（ア）中心市街地歩行者等通行量調査業務

下関市中心市街地活性化基本計画では、目標数値を設定し、実施される事業効果を測定することが必須とされている。当該業務は、同計画で中心市街地区域内における回遊性の向上を図る指標として歩行者等通行量が設定されているため、活性化を推進している区域における歩行者等の通行量を調査する業務である。

【監査結果】－意見－

随意契約について

通行量調査業務に関する委託契約は一般財団法人下関21世紀協会と随意契約を締結している。市は、同協会が「まちづくりセンター」としての機能を有する組織であり、下関市における中心市街地整備推進機構に指定されている同協会に委託し、毎年継続して調査することにより、同協会が中心市街地区域内の状況を熟知でき、まちづくりに関する提案能力の育成が期待でき、今後、有効な提案を受けられることにより効果的なまちづくりの推進が可能となるとの見解をもとに、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号等に基づいて契約の性質又は目的が競争入札に適さないとして随意契約としている。

同協会は、中心市街地整備推進機構の一員として下関市に様々な提言をしており、提言に当たっては中心市街地区域内の状況を熟知する必要はある。しかし、必ずしも同協会が自ら歩行者等通行量を調査する必要はなく、他の団体や企業等の調査機関が実施した歩行者等通行量の結果について検討していくことでも中心市街地区域内

の歩行者等の状況は十分に把握可能と考えられる。また、当該歩行者等通行量の調査結果は、区域内の回遊性の向上を図る指標として利用されていることから、過去に中心市街地整備について提言してきた同協会が実施するよりも、他の団体や企業等が実施した方が、調査データの客観性を担保できるというメリットも考えられる。

したがって、本契約については競争入札とすることが適当であり、随意契約としていることについては改めるべきと考える。

② 企業の誘致

a. 企業誘致業務(産業振興部産業立地・就業支援課)

(ア) 中心市街地空オフィス対策事業

市では、中心市街地の空オフィス対策のため、中心市街地に事業所進出する企業や新規雇用を創出する企業を支援することにより中心市街地の拡充を進めている。

<u>【監査結果】 －意見-</u>

<u>イニシャルコストに対する補助について</u>

当該補助金は、制度開始以後4年間利用実績がなく、利用者のニーズに合致していないと考えられる。また、ランニングコストである賃借料や給与に対する補助は可能であるが、設備整備に必要となるイニシャルコストに対しては補助対象となっていない。イニシャルコストに対する補助金としては、後述する下関市企業投資促進補助金が存在するが、対象要件を満たすためには投下固定資産総額が少なくとも 50,000 千円以上必要であるため、小規模事業所には適用できず、また、対象事業体も異なっている。

一方で、現在の市内には多くの空き事業用施設が存在するが、建物の老朽化が進んでおり、賃貸オフィスに求められる OA フロア化、外部ネット環境、セキュリティなどの情報系設備や個別空調など、参入事業者のニーズを満たす設備が十分に整っている施設は少ない状況にあり、イニシャルコストが負担になっていると考えられる。

そのため、あらゆる事業者に対し事業開始時の初期投資の調達に係る困難性を排除し、雇用機会の創出に寄与するためにも、ランニングコストを補助する市中心市街地事務所立地促進補助金制度とともに、小規模事業者に対するイニシャルコストを補助する新たな制度設計について検討されたい。

b. 工業振興対策業務(産業振興部産業立地・就業支援課)

(ア) 企業立地促進奨励金

市は事業所等を設置し、また、新たな雇用を創出しようとする者に対して、事業所設置奨励金・雇用奨励金等を交付することにより下関市産業の振興と雇用機会の拡大を図ることを目的としている。

【監査結果】 －意見-

事業の承継について

下関市企業立地促進条例施行規則第 13 条では、「条例第9条の規定により指定事業者から当該事業の承継を受けた者は、事業承継届により、承継の日から 10 日以内に市長に届け出なければならない。」と規定され、必要関連書類として法人登記簿謄本、会社定款、事業承継を証する書類、その他参考情報の提示を求めている。

適切な事業者に対して奨励金を付与し、下関市企業立地促進条例の目的を達成するためには、事業承継者についても指定事業者と同様の資料の提示を受け、確認を行うことについて検討されたい。

③　新産業、新規創業等の支援

a.　工業振興対策業務(産業振興部産業振興課/産業立地・就業支援課)

（ア）下関ブランド発信事業

市は、下関ブランドなどの特産品の販売に関して、専門家による的確なアドバイスを行い、販路拡大を目指している中小企業者の支援を目的として実施している。

【監査結果】 －指摘-

再委託について

委託契約書第6条では、あらかじめ下関市の書面による承認を受けたときを除き、業務の第三者への再委託を禁止している。一方で、受託先である下関ブランド推進協議会は、下関市ブランド認定品紹介ページの管理運営業務、催事等における認定品 PR 業務、講演会・セミナーの開催、講師の派遣、情報発信コーナーの設置などの業務を第三者の一般民間企業等に再委託している。これらの再委託業務のうち、下関市ブランド認定品紹介ページの管理運営業務、催事等における認定品 PR 業務については、あらかじめ市の承認を受けているものの、その他の業務については、市の事前の承認を受けていない。

委託契約書において、再委託についてはあらかじめ市の書面による承認を受けることが明記されているため、再委託に際しては、必ず書面の提出を求め、承認を受けるよう徹底する必要がある。

（イ）創業支援施設運営事業

市は、産業振興、雇用創出のため企業家を育成し、一つでも多くの成功事例や新産業の創出を目的に、創業支援施設(貸事務所3室)を下関市商工業振興センター1階に設置し、平成 15 年度から供用を開始、平成 26 年度までに 12 社が利用している。

また、創業支援施設の運営について協議し、施設の円滑な運営を通じて新規創業

を支援するため、市内産業関係者、学識経験者、関係行政機関の職員を含む下関市創業支援施設運営協議会(委員 10 名)を設置している。

【監査結果】 －指摘－

超過使用期間の許可について

創業支援施設の利用は2年以内とされているが、市長が必要と認めるときは、1年に限り延長することができるとされている(下関市創業支援施設の設置等に関する条例第5条第4項)。

使用期間を延長するには、使用期間延長許可申請書に当該期間の延長理由を説明する書類、その他市長が必要と認める書類を添えて市長宛に申請し(同施行規則第4条)、下関市創業支援施設運営協議会の審査を受ける必要がある(下関市創業支援施設運営協議会設置要綱第2条第1項第3号)。

しかし、サンプルで当該手続を確認したところ、平成 23 年7月から入居しているBO社は、当初からの使用期間が平成 23 年7月1日から平成 26 年6月 30 日までとなっており、条例で定める期間を超過して使用許可がなされていた。

当該事案は、手続上の処理誤りにより発生したものであると市担当者より回答を受けているが、本来であれば運営協議会等による確認により発見され是正措置が図られるべきである。

また、当該事案は入居後2年経過時点でいったん判明しているものの、当初の許可申請時に3年間で承認しているため、改めて期間延長に係る審査は実施されていない。

当案件以外については適切に処理されているが、公平性の観点も含め、下関市創業支援施設の設置等に関する条例及び同施行規則に基づき、使用期間が2年経過した段階での期間の延長について再度運営協議会による審査を行う必要があったと考える。

【監査結果】 －意見－

施策評価について

創業支援施設に係る平成 26 年度施策評価は、年度当初におけるインキュベーター施設への入居数を目標値に掲げている。

創業支援施設を設置した目的は、新規の事業を展開しようとしている創業者を育成し、新たな雇用を確保するとともに、特色のある事業の創出及び地域産業の発展に資することにある。そのため、創業支援施設の利用率を高めることも重要であるが、創業支援施設を設置した目的を重視すれば、創業支援施設退去後に創出した事業数や雇用人数等で評価することについても検討されたい。

事業の報告について

創業支援施設利用者は市長に対して事業年度終了後1月以内に事業についての報告を行う必要があるが(下関市創業支援施設の設置等に関する条例施行規則第8条)、創業支援施設退去後は特段の報告が求められていない。

創業支援施設を設置した目的を鑑みると、退去後一定期間に亘り事業の報告を求めて退去後の事業の経営状況を把握し、創出した事業の状況又は雇用人数等も把握するなどについても検討されたい。

④　地産地消、地元発注、地元調達の推進

a.　小売商業消費拡大支援事業(産業振興部産業振興課)

（ア）小売商業消費拡大支援事業費補助金

当該事業は、「やっぱり地元・大好き！下関運動」の一環として商工会議所が実施する元気アップ事業を支援し、消費需要を喚起するとともに、市内小売店の売上増進を促し、市内商業の活性化による好循環の実現を図ることを目的としている。

【監査結果】－意見－

目標指標について

小売商業消費拡大支援事業は、市内小売店の売上増進を促すことによって市内商業の活性化を図ることを目的とし、具体的な実施施策としては、加盟事業者において買い物をした消費者からの応募に対して抽選で景品を提供することとしている。

当該事業に関する事務事業評価の目標指標(活動指標)は、元気アップ事業への応募枚数からの推測値としているが、当該推測値は加盟事業者数の増減等によっても変動することから、有識者等の見解を踏まえるなどして有用な指標を検討されたい。

⑤　下関港新港地区国際物流ターミナル整備事業（港湾局）

【監査結果】－意見－

下関港新港地区国際物流ターミナル整備事業について

下関港で取り扱う貨物の仕向け先は関西・関東が多く、その輸送手段であるトラック輸送ではドライバーが不足している一方、鉄道輸送においては、大量の輸送が可能であること、低コストであること、環境負荷が低い等の利点があり、今後の利用ニーズも非常に高いと考えられるため、下関貨物駅より利便性の高い幡生貨物ターミナル駅の整備が待たれるところである。長州出島を国際物流拠点として活用するためには、企業誘致の前提となる交通インフラ整備が不可欠であり、JR貨物との協議を積極的に進めることが望まれ、それによって幡

生貨物ターミナル駅と長州出島を結ぶ新たな運輸物流システムの構築が図られる。また、長州出島の有効活用のためには港湾関連用地にどのような業種の企業を誘致すべきか、輸送インフラ整備の状況等も勘案し検討していく必要があると考える。

施策評価について

港湾局では、港湾の整備に関する平成 26 年度の施策評価として4つの成果指標を掲げているが、そのうち「港湾施設の整備率（あるかぽーと地区・岬之町地区）」の実績等については、以下のとおりとなっている。

図表 5－2－1 「港湾施設の整備率（あるかぽーと地区・岬之町地区）」に係る成果指標の推移

（単位：％）

区分	平成 23 年度	平成 24 年度	平成 25 年度	平成 26 年度
目標値	52	52	52	52
実績値	52	52	52	52
達成率	100	100	100	100

当該事業は下関港ウォーターフロント開発地区（岬之町～あるかぽーと地区）の整備目標面積 13.5ha について平成 10 年度より整備を開始し、平成 22 年度までに 7.0ha（約 52%）が完了した。しかし、その後は当該事業計画に対して民間事業者等による具体的な整備計画等の提案がなかったため、平成 23 年度から平成 26 年度までの成果指標として目標値及び実績値ともに同数値を記入し、目標指標に進展はなかった。成果指標は事業計画目標に対して実際にどれだけ進捗したかを表すものであるため、具体的な事業計画が存在しない平成 23 年度以降は、当該指標を成果指標として掲げるのは不適切であったと考える。

なお、整備未実施の残存面積については、平成 27 年度以降に有識者の意見を聴取したうえで事業計画を策定する予定であると伺っている。

3　就業支援策の強化

（1）就業支援策の強化に関するビジョン

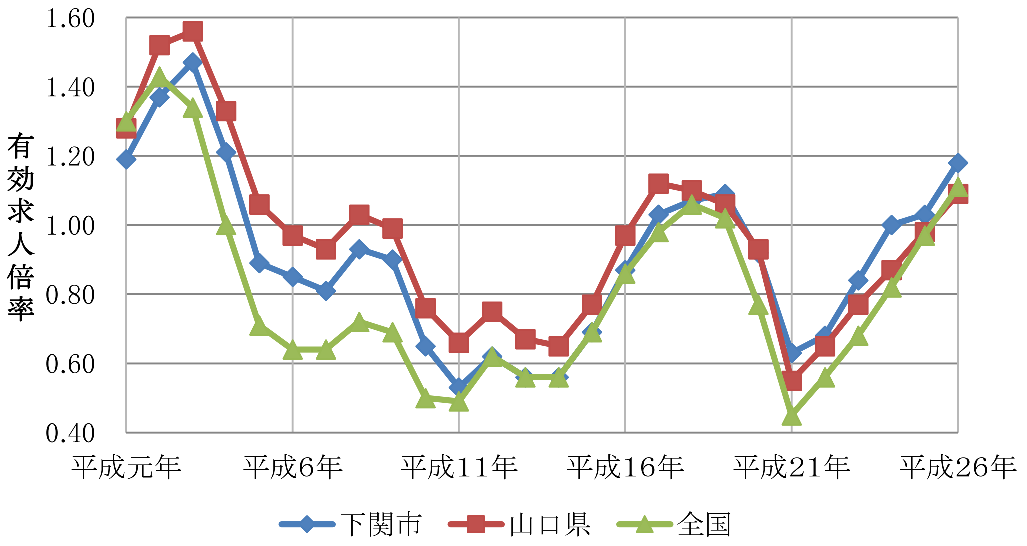
①　就業支援策の強化に関する現状と課題

市の定住人口は減少傾向にあり、今後人口を増加させていくためには、雇用をいかに創出していくかが喫緊の課題となっている。

このような環境下、平成 21 年度からは建設業を中心に求人数が増加していること、またサービス業、卸売・小売業、飲食店等における勤務形態が変化し、フルタイム求人が伸び悩む一方でパートタイム求人が大幅に増加していることにより、全国的には有効求人倍率は増加傾向にある。

この傾向は下関市においても同様であり、近年は全国平均よりも高い水準で有効求人倍率を維持し続けている。

図表 5－3－1　有効求人倍率の推移



（出所：産業振興部産業立地・就業支援課提示資料）

このように有効求人倍率は回復傾向にあるものの、今後、労働人口が減少していく中で、持続的な経済成長を実現していくためには、女性、若者や高齢者の力を最大限活用することが重要となってくる。

こうした中、今後も市は国・県・関係機関と連携して、企業誘致や新たな成長産業の育成、創業支援等を図る必要がある。また、若者から高齢者、障害者、U ターン者等、就業意欲のある人が安心して地元で働くことのできる雇用の場を創出し、仕事と家庭が両立できる職業環境の実現や就業者の健康の増進を図る必要がある。さらに、勤労者の意識、価値観が多様化する中で、新たなニーズに対応した勤労者福祉施設の運営や勤労者福祉施策の充実も求められている。

（2）監査の結果

①　就業の場の創出

市は、就業の場の創出に向け、企業誘致、新たな成長産業の育成、創業支援等を行い、地元での新たな雇用の場を創出することを施策として掲げている。

a.　就業促進・雇用対策事業(産業振興部産業立地・就業支援課)

（ア）キャリア教育推進事業

市は、発育段階の課題に応じたセミナー等の実施や仕事(職種等)を知ることにより、職業意識・職業観を早い段階から高め、若者の社会的・職業的自立や学校から社会・職業への円滑な移行に向けた支援としてキャリア教育を推進している。

各中学校でのセミナーの実施については、事前に下関市立中学校(22 校)に実施希望の有無・実施時期・対象学年、人数・コマ数等を調査し希望校に対してセミナー等を実施している。

平成 26 年度には、市内 22 校中 17 校に対して 58 コマ(1コマ 50 分)の「未来を生きる力を育むセミナー」の実施や、ビジネスフェア見学体験として「しんきん合同ビジネスフェア」の出展企業の見学を行っている。

【監査結果】－意見－

セミナー実施回数について

当該事業の業務仕様書では、セミナー事業に関しては、事前に下関市立中学校(22 校)に実施希望の有無・実施時期・対象学年、人員・コマ数等を調査し、調査結果に基づきセミナーを実施することとなっているのみで、セミナー実施コマ数に関する指定は行われていない。一方で、市が作成した予定価格算出調書や特定非営利活動法人ライフワーク支援機構が作成した見積書では合計 60 回のセミナーを行うことを前提に契約金額が決定されている。

当該事業は、最終的に受入先の中学校の意向もあり、平成 26 年度はセミナーを 58 回実施しており、当初の予定価格、見積価格算出時よりも、実施回数が少なくなっている。しかし、現在の契約では、セミナー実施回数に関しての規定がないため、セミナー実施回数が当初想定よりも少なくなった場合であっても、契約金額の支払が必要となっている。そのため、契約上セミナー実施回数の下限を定め、当該範囲外であれば契約額を減額する条項を設けるなど、結果に応じた契約額となるよう契約内容の見直しについて検討されたい。

事業の目標指標の見直しについて

平成 26 年度の事務事業評価の目標指標は、「未来を生きる力を育むセミナー実施回数」となっているが、セミナーは市立中学校に実施希望の有無を確認して決定され

ており、日程等の調整が困難なために実施されていない中学校もある。

一方で、当該事業の目的は、職業意識・職業観を早い段階から高め、若者の社会的・職業的自立や学校から社会・職業への円滑な移行に向けた支援をすることにある。

当該事業に関する受託者からの実施報告書等を閲覧すると、生徒からのアンケート結果からも高い評価を受けていることが見受けられるため、事業の目的に適している事業と考えられるが、その目的適合性については事務事業評価の本来的な目標指標と整合していないと考えられる。そのため、例えば、アンケートに含まれる内容や結果を目標指標にするなど、本来の事業目的と整合した目標指標を設定することについて検討されたい。

② 勤労者福祉の向上

a. 労働団体育成業務(産業振興部産業立地・就業支援課)

（ア）労働団体育成業務

市は、勤労者の生活向上と勤労福祉の向上を目的として、メーデー祭等各種事業を行う労働団体の健全な育成と発展を図るため労働団体へ補助金を交付している。

【監査結果】－意見－

補助金制度及び予算金額算定方法の見直しについて

下関市労働団体事務費補助金交付要綱第5条では、補助金の申請書が提出された場合、その内容を審査し、適当と認められるときは、予算の範囲内において、補助金の交付を決定するとされている。

しかし、市の担当者への質問では、交付補助金予算額は前年度の実績をベースに策定されており、実際の補助金の交付申請は予算額と同額で申請されている。当該補助金制度開始の昭和48年時点における金額算定について記録が残っていないため、どのような根拠によって補助金額が策定されたか確認できない状況にある。

一方で、対象労働団体の決算書には相当額の繰越金が計上されていることから、現状では市が補助する必要性が乏しくなってきていると考えられる。後述の補助対象経費の明確化とともに、前年度の実績にかかわらず、補助金制度の目的に照らして補助金額を検討すべきと考える。

補助対象経費の明確化について

下関市労働団体事務費補助金交付要綱第1条では、補助対象事業を、メーデー開催事業及び構成員である勤労者の知識を深め、又は福利厚生の充実を目的とした事業とされているのみで、具体的な補助対象経費は明確にされていない。

そのため、補助金収支決算書上も諸経費として支出されているものがあり、費用の具

体的な内容が確認できていないまま補助金が交付されている。市として補助経費の対象を明確にし、補助が真に必要な費用であるか判断する必要があると考える。

補助対象経費の見直しについて

下関市労働団体事務費補助金交付要綱第10条では、労働団体は補助事業が完了したときは、実績報告書の他に補助事業の成果を記載した書類、補助金に係る収支決算書、その他市長が必要と認める書類を市に提出することが求められている。

補助金対象2団体の補助金収支決算書を確認したところ、いずれも補助金及び受取利息の合計額と同額の支出となっているが、収入・支出決算額が同額になって差異が生じないことは通常考えられず、各団体における総支出額を補助金対象分とそれ以外に振り分けて収支相償にしているのではないかと考えられる。市として領収書等の証憑書類もチェックした上で、補助金収支決算書の正確性を確認すべきと考える。

b.　労働福祉施設(産業振興部産業立地・就業支援課)

（ア）下関市豊浦勤労青少年ホーム管理

市は、勤労青少年福祉法に基づき、勤労青少年の教養及び余暇活動のための文化講座等を実施するとともに、ホームの円滑な管理運営を行い、勤労青少年の福祉の増進を図ることを目的として、市は2ケ所の勤労青少年ホーム（下関市勤労青少年ホーム及び下関市豊浦勤労青少年ホーム）を管理している。

【監査結果】－意見－

隣接する黒井公民館との統合について

下関市豊浦勤労青少年ホームの近隣には黒井公民館があり、黒井公民館は教育委員会生涯学習課が管理している。黒井公民館と下関市豊浦勤労青少年ホームの所管は異なるため、個々に運営管理業務がなされているが、両施設は研修室や集会所等、同様の設備を提供しており、また、利用料も同額の設定となっている。

平成 26 年4月に総務省から公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画(公共施設等総合管理計画)の策定が要請されており、現在下関市でも、公共建築物のほか、道路、橋梁、上下水道等の全ての公共施設を総合的かつ計画的に管理する計画を策定中である。

上記施設はいずれも集会機能を持つ類似施設であるため、地理状況、施設の利用状況や老朽度等を勘案しながら集約するほか、廃止を含めた施設総量の縮減を検討すべきと考える。

（イ）勤労婦人センター管理

市は、男女雇用機会均等法に基づき、勤労婦人及び勤労者家族の主婦の教養及び余暇活動のための文化講座等を実施するとともに、センターの円滑な管理運営を行い、勤労婦人等の福祉の増進を図ることを目的として、勤労婦人センター（フォンテやまのた）を管理している。

【監査結果】－意見－

併設する北部公民館との統合について

勤労婦人センターと同一施設内には北部公民館が併設されており、教育委員会生涯学習課が管理している。北部公民館と下関市勤労婦人センターの所管は異なるため、個々に運営管理業務がなされているが、両施設は研修室や集会所等、同様の設備を提供しており、また、利用料も近似した金額設定となっている。

平成 26 年4月に総務省から公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画(公共施設等総合管理計画)の策定が要請されており、現在下関市でも、公共建築物のほか、道路、橋梁、上下水道等の全ての公共施設を総合的かつ計画的に管理する計画を策定中である。

上記施設はいずれも集会機能を持つ類似施設であるため、地理状況、施設の利用状況や老朽度等を勘案しながら集約するほか、廃止を含めた施設総量の縮減を検討すべきと考える。

以上