

平成 27 年度 包括外部監査の結果報告書

- 環境政策に関する事業の管理及び
財務事務の施行について
- 愛媛県の策定する諸計画及び許
認可とそれらに関連する事務につ
いて

愛 媛 県 包 括 外 部 監 査 人
大 西 聰 一

目次

第 1 章 監査の概要	1
1. 監査の種類	1
2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）の名称	1
3. 選定した理由	1
4. 包括外部監査の対象期間	2
5. 監査の着眼点	2
6. 監査対象部署	3
7. 実施した監査手続	3
8. 補助者の選任	3
9. 包括外部監査の実施期間	3
10. 利害関係	4
11. その他	4
第 2 章 環境政策に関する事業の管理及び財務事務の執行について	5
1. えひめ環境基本計画策定の趣旨	5
2. えひめ環境基本計画の性格と役割	5
3. えひめ環境基本計画の期間	8
4. 対象とする施策の範囲	8
5. 県民環境部の組織	10
6. 県民環境部予算の推移（一般会計）	10
7. 環境行政に関する出資団体（概要及び監査結果）	13
第 3 章 愛媛県の策定する諸計画及び許認可とそれらに関連する事務について	17
○愛媛県の諸計画について	17
1. 計画に関連して実施した施策とその効果・実績について	17
2. 公開している計画の実績について	17
3. 計画の改訂について①	17

4. 計画の内容の改訂について②	17
5. 計画の維持管理	18
○愛媛県の許認可事務について	18
第1節 法人における許認可事務	19
1. 学校法人：私学文書課、子育て支援課	19
(1) 制度概要	19
(2) 愛媛県の許認可法人数	20
(3) 法令上の許認可項目	20
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	21
2. 公益法人等：私学文書課	25
(1) 制度概要	25
(2) 愛媛県の認定又は認可法人数	26
(3) 法令上の許認可項目	28
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	29
3. 特定非営利活動法人：男女参画・県民協働課	32
(1) 法人の概要	32
(2) 愛媛県内の認証法人数	32
(3) 法令上の認証等項目	33
(4) 認証後の県の役割（指導監督権限等）	33
4. 消費生活協同組合：県民生活課、地方局総務県民課	36
(1) 制度の概要	36
(2) 愛媛県の許認可法人数	36
(3) 法令上の許認可項目	36
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	37
5. 中小企業団体（事業協同組合 企業組合 協業組合 協同組合連合会 商工組合 中小企業団体中央会）、商店街振興組合連合会：経営支援課、地 方局商工観光室	43
(1) 制度概要	43

(2) 愛媛県の許認可法人数	44
(3) 法令上の許認可項目	44
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	46
6. 土地区画整理組合：都市計画課	49
(1) 制度の概要	49
(2) 愛媛県の許認可法人数	49
(3) 法令上の許認可項目	49
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	50
7. 宗教法人：私学文書課	53
(1) 制度の概要	53
(2) 愛媛県内の許認可法人数	53
(3) 法令上の許認可項目	53
(4) 許認可後の県の役割（指導監督権限等）	54
第2節 法人以外の計画と許認可事務	56
1. 行政財産目的外使用許可：総務管理課	56
2. 愛媛県イメージアップキャラクターみきゃん使用許可：広報広聴課	61
3. 自然公園 公園計画：自然保護課	63
4. 第11次鳥獣保護管理事業計画、第3次愛媛県イノシシ適正管理計画、 第2次愛媛県ニホンジカ適正管理計画：自然保護課	68
5. 特定希少野生動植物捕獲許可：自然保護課	73
6. 計量に関する検定・検査 計量検定所	75
7. 高等技術専門校入校許可・授業料減免：労政雇用課	78
8. 松山港地域物流マネジメント計画：産業政策課	82
9. 企業立地促進法に基づく基本計画：企業立地課	84
10. 事業高度化計画・企業立地計画の承認：企業立地課	88
11. 松山地域雇用開発計画：雇用対策室	90
12. 宇和島地域雇用開発計画：雇用対策室	92

13.	認定職業訓練：労政雇用課	93
14.	指導員免許の交付：労政雇用課	95
15.	訓練手当の給付決定：労政雇用課	97
16.	障害者就業・生活支援センター指定：雇用対策室	98
17.	旅行業者・旅行業者代理業者登録等：観光物産課	100
18.	愛媛県観光振興基本計画：観光物産課	102
19.	えひめ国際化推進基本指針：国際交流課	105
20.	外客来訪促進計画：国際交流課	107
21.	土地収用事業認定：用地課	111
22.	愛媛県子ども読書活動推進計画：生涯学習課	115
23.	館外貸出及び特別利用の許可：美術館、生涯学習センター、総合科学博物館、歴史文化博物館	118
24.	美術品として価値のある銃砲刀剣類の登録：文化財保護課	132
25.	国指定「史跡名勝天然記念物」の現状変更等の許可：文化財保護課	137
26.	美術館施設の使用許可：美術館	139
27.	愛媛県学力向上5か年計画：義務教育課	141
28.	狩猟免許及び登録：地方局森林林業課	143
29.	県立自然公園特別地域内における許可：地方局総務県民課	147
30.	有害鳥獣捕獲許可：自然保護課（地方局森林林業課）	149

第 1 章 監査の概要

1. 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 条第 1 項に基づく包括外部監査

2. 選定した特定の事件（監査のテーマ）の名称

- その 1. 「環境政策に関する事業の管理及び財務事務の施行について」
- その 2. 「愛媛県の策定する諸計画及び許認可とそれらに関連する事務について」

3. 選定した理由

その 1. 環境政策に関する事業の管理及び財務事務の施行について

平成 12 年に循環型社会形成推進基本法が制定されて以来 10 年余りが経過し、国民一人ひとりの環境意識の向上や企業による技術開発、システム見直しを通じた全国的な循環型社会づくりへの取組みが進んだことで、廃棄物の排出量等は大幅に減少した。愛媛県においても廃棄物の排出量、最終処分量は大幅に減少したが、循環型社会の構築をより一層推進していくためには、廃棄物の発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）という 3R の取組みを引き続き充実させていくとともに、どうしても循環利用できない廃棄物については適正処理することが基本となる。そのため、従来の大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会に対する反省の意識が定着した今日、「持続可能な開発・発展」という未来の人々に対する責任を果たしていくために、私たち一人ひとりが資源循環を基調とする生活スタイルをより広く実践していくとともに、事業活動においても廃棄物の発生を抑制しつつ、環境に配慮した製品・サービスの提供や、更には排出者責任・拡大生産者責任などを踏まえた廃棄物の適正処理など、環境への配慮を進めなければならない。また、廃棄物を資源として循環させていくためには、循環型社会ビジネスの育成や新たな技術・システムの開発・導入を促進するとともに、地域の特性や循環資源の性質に応じて最適な規模での循環システムを形成することが重要である。そのため、地域で循環可能な資源は地域で循環させ、困難なものは広域的に対応していく「地域循環圏」の考え方に基づいて、リサイクル及び適正処理の体制を整備し、環境への負荷が少ない循環型社会の構築を目指す必要がある。

このような状況の中で、愛媛県の環境行政が、県民生活を守るため予算執行において適正かつ効率的に行われているかどうかは、県民の深く関心を寄せるところであると考え、本事件を選定することとした。

その 2. 愛媛県の策定する諸計画及び許認可とそれらに関連する事務について

(1) 愛媛県の策定する諸計画及びそれらに関連する事務

愛媛県においては、さまざまな計画が策定されている。県は、政策を実施するにあたり、計画を策定し、それに沿って事業を実施することが多い。そ

して、計画は重要な施策につき策定されるべきものである。このため、県が策定する計画は、行財政を含む県政にとって重要な位置を占め、計画の実施は、県民の生活に対する影響も大きいと考えられる。

県が策定する計画は、各種様々で、①政策全般について定めたもの、②法令等により、国の指針等に基づく策定が求められるもの、③具体的に業務を実施するための実施計画などに分けられる。①についても、計画に基づき実施される事業があり、なかでも、広報・啓発・イベントなどは、成果の測りにくい事業である。②については、国の指針と県の現状に齟齬がないように策定される。③については、業務自体の性格が計画を策定した当初と異なっている場合への対応についても、注意が必要である。

実施主体が市町等であったり、県であっても計画策定部署と異なる場合に、計画は実施者の意見を踏まえて策定される。この場合、計画自体の有効性を保ちつつ策定されることは、相当に困難であると推測する。

また、計画の目標達成などのために、事業実施自体が目的化しないよう、留意が必要である。

このように、県の策定する計画とその実施には様々な課題があると思われる。

(2) 愛媛県で行う許認可とそれに関連する事務

許認可事務は、県で行う事務の中でも重要な位置を占めている。許認可対象や内容は、相当の必要性に基づき定められるものである。このような許認可に関する事務は、法令等に基づき実施され、許認可の結果は、県民の諸活動にも重要な影響を与える。

それに加え、県の許認可を受けることにより、許認可された者は県民から一定の信頼を受けると考えられる。さらに、許認可を受けることにより、何らかの公的支援を得たり、税制上の優遇を受けることができる場合もある。

(3) 共通

計画と許認可事務は、相互に関連する部分もあると思われる。このため、監査の実施にあたってはそれぞれ検討することを基本としつつ、テーマとしては1つのものとして選定することとした。

4. 包括外部監査の対象期間

平成26年度（自平成26年4月1日 至平成27年3月31日）

但し、必要に応じて過年度及び平成27年度の一部についても対象とする。

5. 監査の着眼点

その1. 環境政策に関する事業の管理及び財務事務の施行について

- ・関係法令に基づき適正に行われているか
- ・地方自治法第2条第14項の趣旨に則り、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求めて行われているか
- ・地方自治法第2条第15項の趣旨に則り、組織及び運営の合理化に努めて行われているかに留意し、経済性、効率性、有効性の観点を重視して監査を実施する。

その2. 愛媛県の策定する諸計画及び許認可とそれらに関連する事務について

(1) 諸計画

- ・計画の策定は、計画の目的に沿って適切に行われたか。
- ・役割が重複する計画が策定されていないか。
さらに、それらの計画間での齟齬はないか。
- ・計画に対する実施結果は定期的に、かつ適切に検証されているか。
- ・計画に沿って実施される業務は、計画の目的に沿っているか。
- ・現在のところ計画等は策定されていないが、計画策定が望ましい業務はないか。

(2) 許認可

- ・許認可事務は許認可を必要とする目的に沿うように実施されているか。
- ・許認可事務は、法令等に沿って、一律に実施されているか。
- ・許認可されなかった申請者に対し、説明責任を果たしているか。
- ・許認可事務相互に重複はないか。申請者に過重の負担を担わせていないか。
- ・必要に応じて、許認可後の状況について把握しているか。

(3) 共通

- ・法令等に沿って実施されているか。
- ・経済性に留意して実施されているか。
- ・重要な決定事項につき、その過程が説明可能な状態で記録・保管されているか。
- ・上記の文書あるいはその概要は、適時適切に県民に開示されているか。

6. 監査対象部署

県民環境部及びその他の知事部局、教育委員会、公安委員会の策定した（あるいは策定が望まれる）計画のうち、廃止されていないもの。ただし、平成27年度中に見直し中の計画については、原則として対象外とする。
同じく、これらの部署が実施する許認可及びそれに関する事務。

7. 実施した監査手続

ヒアリングのほか、文書等の閲覧・吟味・照合、視察、アンケート、分析、再実施などを必要に応じて実施した。

8. 補助者の選任

組織的な監査を実施するため、補助者として次の者を選任した。

公 認 会 計 士	石 川 千 晶
公 認 会 計 士	宮 本 豪
公 認 会 計 士	武 田 真由美
弁 護 士	勝 丸 充 啓

9. 包括外部監査の実施期間

自 平成27年4月1日 至 平成28年3月20日

10. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件について、地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

11. その他

(1) 語句の説明

「指摘事項」・・・一連の事務手続き等の中で、法令、規則、条例等に違反している場合、或いは違法ではないが社会通念上適当でないと考えられる場合に該当する事項について記載している。

「意見」・・・一連の事務手続き等の中で、組織及び運営の面で合理化等に役立つものとして専門的見地から改善を提言する事項について記載している。

(2) 計算数値

本報告書の各表に表示されている数値は、原則として、表示単位未満を四捨五入しているが、端数処理の関係で合計と一致しない場合がある。

第 2 章 環境政策に関する事業の管理及び財務事務の執行について

1. えひめ環境基本計画策定の趣旨

本県では、複雑多様化する環境問題に対処し、健全で恵み豊かな環境を次世代に引き継いでいくため、公害対策はもとより、自然環境の保全や快適環境の創造等の諸施策を積極的に展開するとともに、県民、事業者、行政がそれぞれの役割を認識し、互いに協力して環境に配慮した取組を積極的に進める必要があるとの観点から、環境の保全と創造に関する県民、事業者、行政の共通の目標や方針等を総合的に示し、「環境にやさしい愛媛づくり」を目指す本県版の環境基本計画である「えひめ環境保全指針」を平成 7 年 5 月に策定するとともに、平成 8 年 3 月に「愛媛県環境基本条例」（平成 8 年 3 月 19 日条例第 5 号）を制定して、環境の保全に関する施策の総合的・計画的な推進に努めてきた。一方、国においては、環境基本法（平成 5 年 11 月 19 日法律第 91 号）第 15 条に基づき、政府が定める環境の保全に関する基本的な計画である環境基本計画について、平成 18 年 4 月に「第三次環境基本計画－環境から拓く新たなゆたかさへの道－」（平成 18 年 4 月 7 日閣議決定）を策定し、今後の環境政策について、次のような方向性を示して施策の展開に努めている。

「国の今後の環境政策の展開方向」

- (1) 環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な向上
- (2) 環境保全上の観点から持続可能な国土・自然の形成
- (3) 技術開発・研究の充実と不確実性を踏まえた取組
- (4) 国、地方公共団体、国民の新たな役割と参画・協働の推進
- (5) 国際的な戦略を持った取組の強化
- (6) 長期的な視野からの政策形成

しかしながら、近年の環境行政を巡る社会経済情勢は、低炭素社会の実現、循環型社会の構築、生物多様性の保全など、年々、広域化・多様化するとともに、ますます重要性を増してきており、これらの新たな課題への的確な対応が必要となっている。また、これら課題への対応に当たっては、県民、事業者、環境活動団体（環境保全活動を行っている NPO 等）、行政の各主体が、環境とのつながりの中で、目標を共有し、それぞれの役割分担と応分の負担の下で、自発的かつ主体的に環境の保全に取り組むことが一層求められる。このような環境行政を取り巻く情勢の変化などを踏まえ、これからの本県の環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、持続的に発展が可能な社会を実現していくため、「えひめ環境保全指針」を全面的に見直した。

2. えひめ環境基本計画の性格と役割

この計画は、愛媛県環境基本条例第 10 条に規定する環境の保全に関する基本的な計画と位置付けている。この計画では、愛媛県環境基本条例に示された基本理念を踏まえ、愛媛県が目指す姿を示すとともに、その実現に向け

て県が行う環境に関する施策の方向性と、県民、事業者、環境活動団体、行政の各主体の役割などを示している。この計画は、平成 12 年 3 月に策定した県政全般についての長期的、総合的な計画である「第五次愛媛県長期計画」、平成 18 年 3 月に策定した同計画の「後期実施計画」の推進に関する環境分野の基本計画としても位置付けられるものである。したがって、本県の環境に関する個別の計画等は、この計画が示す基本的な方向に沿って策定、推進されることになる。また、県政の各分野の個別の計画等においては、この計画との整合に留意するとともに、相互に連携し、環境の保全に向けて一体となって施策を推進している。さらに、この計画は、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律（環境保全活動・環境教育推進法）」（平成 15 年 7 月 25 日法律第 130 号）も踏まえたものであり、環境保全活動や環境教育・環境学習の推進に関する部分は、同法第 8 条に規定する県の計画にも該当する。

愛媛県環境基本条例（抜粋）

（環境の保全に関する基本的な計画）

第 10 条 知事は、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保全に関する基本的な計画を定めなければならない。

2 前項の計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

（1）環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱

（2）前号に掲げるもののほか、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律（抜粋）

（都道府県及び市町村の方針、計画等）

第 8 条 都道府県及び市町村は、基本方針を勘案して、その都道府県又は市町村の区域の自然的社会的条件に応じた環境保全の意欲の増進及び環境教育の推進に関する方針、計画等を作成し、及び公表するよう努めるものとする。

えひめ環境基本計画の構成

