

平成 2 0 年度

包括外部監査結果報告書

概要版

平成 2 1 年 3 月

東大阪市包括外部監査人

西 野 裕 久

(注) 以下は極めて簡単な概要版です。内容理解については「包括外部監査結果報告書」の本文をご一読することをお願い致します。

包括外部監査結果報告書 **概要版** 目次

「公の施設の管理について」

第1．包括外部監査の概要	1
1．監査の種類	1
2．選定した特定の事件	1
3．事件を選定した理由	1
4．包括外部監査の方法	2
5．包括外部監査の実施期間	2
6．包括外部監査人を補助した者	2
7．利害関係	2
第2．監査の対象とした公の施設	3
1．選定方法	3
2．選定結果	3
第3．監査の結果及び意見	4
1．指定管理者制度についての意見	4
2．暫定直営についての意見	6
3．物品管理	7
4．監査の対象とした公の施設	9
第4．総括意見	24
1．施設の老朽化と再整備に関する中長期計画の必要性	24
2．指定管理者制度の導入について	25
3．利用の公平性について	26

第 1 . 包括外部監査の概要

1 . 監査の種類

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項及び第 2 項に基づく包括外部監査である。

2 . 選定した特定の事件

(1) 包括外部監査対象

公の施設の管理について監査の対象とした。ただし公の施設に類似する施設の一部についても監査の対象とした。

(2) 包括外部監査対象期間

平成 19 年度 (自平成 19 年 4 月 1 日 至平成 20 年 3 月 31 日)

ただし、必要に応じて過年度及び平成 20 年度の一部についても監査対象とした。

3 . 事件を選定した理由

公の施設は、「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するため」に設けられた施設であり (地方自治法第 244 条第 1 項)、東大阪市 (以下、「市」という。) は多くの公の施設を保有している。公の施設の概要を把握した上で、住民の福祉の増進が図られているかについて、複数の観点から検討することは有用である。

また、平成 15 年 6 月に地方自治法第 244 条の 2 が改正され「公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるとき」は、指定管理者に当該公の施設の管理を行わせることができることとされた (指定管理者制度)。市においても、平成 18 年度より一部の公の施設に関し、指定管理者制度を導入しており、公の施設の管理形態は、直営、指定管理者制度に分類できる状況となっている。そこで、それぞれの管理形態のメリット、デメリットを整理した上で、施設毎の管理形態について、設置の目的を効果的に達成するものであるかについて検討するのにも有用と考える。

さらに、地方公共団体は、事務を処理するにあたっては、住民の福祉の増進に務めるとともに、「最少の経費で最大の効果を挙げる」こと (同法第 2 条第 14 項)、組織運営の合理化と規模の適正化 (同条第 15 項)、法令の遵守 (同条第 16 項) が求められており、公の施設の管理運営についても例外ではない。

このような観点から、公の施設の管理について、施設の必要性も含め、有効性、効率性、経済性、法令適合性の観点から監査を行うことが有用であると判断しテーマとして選定した。

4．包括外部監査の方法

(1) 監査対象機関

公の施設を管理する各所管部署、財務部管財課、調度課、出納室及び経営企画部行財政改革室（具体的な監査対象施設は、「第 2 ．監査の対象とした公の施設」参照。）

(2) 監査要点

公の施設が有効に利用されているかどうか

公の施設の設置目的を達成しているかどうか

公の施設が経済的に運営されているかどうか

受益者負担が適正かどうか

(3) 主な監査手続

公の施設の内容、目標の達成状況等の聴取

公の施設の整備状況、稼働状況等に関する聴取、現場視察

公の施設に関する収支状況の分析

指定管理者制度の導入状況等の聴取

5．包括外部監査の実施期間

自 平成 20 年 4 月 14 日 至 平成 21 年 3 月 27 日

6．包括外部監査人を補助した者

公認会計士 蒲生武志、坂倉貴久子、中川美雪

弁 護 士 岸本佳浩

税 理 士 日瀧一郎

そ の 他 吉持豪人、川端謙太

7．利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、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。

第 2 . 監査の対象とした公の施設

1 . 選定方法

市が設置したすべての公の施設の中から、施設の規模、質問を中心とした事前調査の結果を勘案し、以下の選定基準により現地調査対象施設を選定している。

- ・ 歳出規模に金額的重要性が認められる施設
- ・ 利用率や設置目的から今後の施設のあり方を検討する必要があると思われる施設
- ・ 同種、同目的の施設が複数存在するものについては代表的な施設

2 . 選定結果

選定の結果、以下の 29 施設を現地調査対象施設としている。

No	施設名	No	施設名
1	長瀬共同浴場	16	総合体育館
2	長瀬人権文化センター	17	文化会館
3	日下市民プラザ	18	市民会館
4	荒本 産業施設	19	花園図書館
5	蛇草 産業施設	20	永和図書館
6	荒本老人センター	21	永和図書館大連分室
7	西保健センター	22	長瀬青少年運動広場
8	荒本斎場	23	荒本青少年運動広場
9	長瀬斎場	24	荒本青少年センター
10	長瀬墓地	25	社会教育センター
11	東診療所	26	中公民館
12	花園中央公園	27	盾津鴻池公民分館
13	児童文化スポーツセンター	28	青少年女性センター
14	郷土博物館	29	青少年女性センター加納分館
15	埋蔵文化財センター		

第 3 . 監査の結果及び意見

1 . 指定管理者制度についての意見

(1) 指定管理者制度対象施設の選定

市では、平成 15 年の地方自治法改正前の管理委託制度を採用していた施設については、指定管理者制度の導入をしているが、それ以外の施設については指定管理者制度の導入はしていない。

指定管理者制度導入の要件は、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の「公の施設の設置の目的を効果的に達するために必要があると認められるとき」に該当する状況が存在していることであるから、従来管理委託制度を採用していない公の施設についても制度導入の検討を行うべきである。先にも述べたが、指定管理者制度導入の趣旨・目的は「多様化する住民のニーズにより、効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の活力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」にあるので、住民サービスの向上、経費の節減を図ることが具体的な要件になる。

市直営あるいは指定管理者制度を導入するかの検討に当たって、実施主体別にサービス及びコストの両面から官民比較の検討をし、事業の性質及び内容を踏まえた上で住民サービスの向上と経費の節減等を総合的に判断することが必要である。

市では、従来管理委託制度を採用していた施設につき、指定管理者制度を導入しているが、直営施設についても指定管理者制度導入の検討が必要である。

ア) 市直営の場合

- ・十分な住民サービスが図られているか
- ・経費の節減が図られているか

イ) 民間の場合

- ・一層の住民サービス向上が期待できるか
- ・一層の経費の節減を期待できるか

(2) 指定管理者の選定方法

市では、平成 20 年度において指定管理者により管理している 41 施設のうち、公募により選定した施設は 7 施設で、残りの 34 施設を非公募により選定していた。平成 21 年度においては、公募 3 施設、非公募 37 施設の予定となっている。

区分	平成 20 年度	平成 21 年度 (予定)
公募	7	3
非公募	34	37
合計	41	40

平成 21 年度に 37 施設を非公募とした理由は以下の表のとおりであった。非公募による場合は、具体的かつ明確な理由が必要であり、特に公の施設の設置目的を効果的に達成するという指定管理者制度の趣旨からして、住民サービスの向上が図られているか、施設の効用が最大限に発揮されているか、管理経費の縮減が図られているかの検討は必要である。また、非公募とする理由については、指定管理者制度導入前の状態を単に継続することを前提とした理由であってはならず、施設毎に非公募とした理由及び特定の者を選定した理由についての説明責任を果たすことが必要である。

下記のウ)を非公募の理由とする施設については、経過措置期間終了後に速やかに公募に移行できるように準備すべきである。その際、業務の継続性や専門性の確保等の見地から、現在従事している外郭団体の職員について、新管理者による雇用の継続もあわせて検討が必要である。

非公募理由	施設数
ア) 公募によって選定することにより、公の施設の設置目的や管理運営に支障が出るおそれがある場合	22
イ) 地域住民が専ら使用している施設であり、市民活動を促進する観点から地域住民で組織する団体に管理を委ねる場合	4
ウ) 外郭団体の統廃合等に向けて、経過期間として非公募とすることが円滑な統廃合等に寄与すると考えられる場合	11
合計	37

2. 暫定直営についての意見

平成 20 年 3 月議会で指定管理者の指定議案が否決されたことにより、次の施設は暫定的に直営となっている。

施設名	業務委託先
産業技術支援センター	(財)東大阪市中小企業振興会
総合体育館	(財)東大阪市公園協会
東体育館	(財)東大阪市公園協会
児童文化スポーツセンター	(財)東大阪市施設利用サービス協会
市民プラザ(7施設)	(財)東大阪市施設利用サービス協会
男女共同参画センター	(財)東大阪市施設利用サービス協会
市民会館	(財)東大阪市施設利用サービス協会

これらの公の施設は、平成 19 年度までは指定管理者制度を導入していたが、指定管理者の指定議案が議会で否決されたことに伴い、平成 20 年度においては、暫定的に市の直営施設となっている。いずれも使用許可権限を持つ市職員が一人配置され、残りの管理業務は外部に業務委託する方法によっている。委託先は従前の指定管理者が選定されていた。議会の否決から業務開始日までの期間が短かったことから、委託先の選定方法は随意契約によっているが、本来的には入札による選定を行うべきである。随意契約による場合でも、長期にわたる業務委託先については、その妥当性についての検討は十分に行うべきである。

暫定直営という用語は、市の方針によるものであり、監査人による価値判断は含まない。

3. 物品管理

(1) 現在高調査の運用面の不備(結果)

各施設の物品については毎年度末に現在高調査を行う旨、東大阪市財務規則において規定されている。しかし、施設調査に際してヒアリングを実施したところ、日下市民プラザ、西保健センター、東診療所、総合体育館、文化会館、永和図書館、青少年女性センターにおいては現在高調査が実施されていない状況であった。この点は規則違反に該当するため、定められた規定に従い現在高調査を実施しなければならない。

また、これらの施設において備品管理システム上の備品台帳と現物との突合を実施した結果、以下のような不一致項目が見受けられた。

施設名	不一致項目等
日下市民プラザ	現物なし2件、登録内容誤り2件、数量相違2件
永和図書館	現物なし2件、登録内容誤り2件、現物の特定困難1件
青少年女性センター	現物なし3件

このように、備品台帳と現物の状況が整合していない状態では有効な現物管理が行えていないとはいえず、現在高調査を適切に行う必要がある。

現在高調査が適切に運用されていない原因の1つとして、調査実施の周知不足が挙げられる。財務部長名で各部等の長に対して通知が行われているが、その指示が現場レベルにまで周知されていない状況であった。

以上の点を考慮すると、現在高調査を有効に運用するためには、現在高調査の実施についてより一層の周知徹底を図るとともに、調査の実施要綱・手続書を作成し、具体的な調査手順を明確にする必要があると考える。その上で、実効性を担保するためにも、調査職員・立会人による調査実施の証跡を残す、上席者の承認を受ける等、調査が有効に運用されていることをチェックする体制の構築が望まれる。

(2) 購入・廃棄時のタイムリーな台帳登録手続の実施(結果)

備品の新規購入、売却及び廃棄を行った際には、備品管理システムに適時に台帳登録処理を行う必要がある(「財務会計システムによる財務事務処理要領」第8章)が、施設調査に際し、以下のような状況が散見された。

- ・ 現物は既に廃棄済みであるにも関わらず、台帳上、廃棄処理がされていない。
- ・ 備品の買い替えを行っているが、旧備品から新備品へ台帳が更新されていない。

このような状況に対しては、適切な時期に台帳登録がなされるよう周知していくとともに、未登録の備品があればそれが検出できるような体制の構築が必要である。その意味でも、現物調査を有効に運用していくことが重要であると考えられる。

(3) 備品管理シールによる現物管理(結果)

備品については、備品整理票の貼付等の方法により、品名、整理番号を表示しなければならない。ただし、表示することができないもの又は表示することが困難なものについては、表示を省略することができる(東大阪市財務規則第193条)と定められている。

紙台帳から備品管理システムへの移管に際して備品整理番号を更新したため、備品管理シールを新たに貼付し直すこととしているが、施設調査に際し、各施設数件程度の備品について任意に抽出し、台帳との突合を実施したところ、花園中央公園野球場を除く全ての施設において備品管理シールが貼付されていなかった。

その結果、実際に現物との突合を行う際にも台帳上の物品から現物を特定できないものが多く、このことは、現場での有効な備品管理を行う上でも支障をきたす要因となるため問題である。

現場での現物調査を効果的・効率的に実施するためにも、備品管理シールの貼付により品名、整理番号を表示し、現物の特定を容易に行えるようにすべきである。

4. 監査の対象とした公の施設

(1) 長瀬共同浴場

施設のあり方（意見）

共同浴場施設整備事業は同和対策事業の一環として実施されてきたが、平成8年度をもって大阪府の補助金は廃止されている。以後市の独自財源により共同浴場を維持管理している。

現時点においては、長瀬地区における公営住宅の自家風呂普及率は約30%と低い水準にあり、長瀬共同浴場の果たす役割は大きい。

しかし、これ以上浴槽のない住宅の増加が想定できないことから、利用者数は横ばいもしくは年々減少していくことが予想される。したがって、中長期的には周辺住宅環境の改善及び近隣の民間公衆浴場への誘導により、施設の廃止に向けた方策を検討していく必要がある。

(2) 長瀬人権文化センター

東大阪市人権長瀬地域協議会の経費負担（結果）

当施設の1階の一部については、東大阪市人権長瀬地域協議会（以下、協議会という。）が市から行政財産の目的外使用許可を受けて使用している。許可理由は、協議会は公共的団体で一切の収益を目的としない団体であること、当施設が地域住民の自主的・組織的活動と一体関係にあり、同和問題をはじめとする人権行政の促進を図る窓口団体との一体的な管理運営が必要であることであり、市が地方自治法第238条の4第7項に基づき、施設の「用途又は目的を妨げない限度」において、目的外使用の許可を行ったものである。なお使用料は免除している。このような関係は、協議会が設置された昭和58年から約25年間継続している。

しかし、使用許可にあたり、光熱水費等の必要経費は使用者が負担しなければならないことを条件としているが、現実には、経費の分類算出が困難であることを理由として、使用者からの徴収は実施されていない。これは使用許可条件違反の状態になっているので、概算額を算出した上で使用者からの徴収を実施するなどの措置を講ずるべきである。

部落解放同盟支部への転貸（結果）

協議会は、目的外使用許可を受けた施設について、その一部を部落解放同盟支部（以下、解放同盟という。）へ転貸をしている。市は解放同盟への使用許可を、昭和 39 年の開館当初から行っており、協議会が設置されてからは、協議会経由の転貸状況が続いている。

市の協議会に対する目的外使用許可においては、使用許可財産の全部又は一部を転貸してはならないことが条件とされており、現状は使用許可条件違反の状態になっている。地方自治法第 238 条の 4 第 9 項は「許可の条件に違反する行為があると認められるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。」と定められている。市は、協議会による解放同盟への転貸している状態を放置すべきではなく、速やかに解消すべきである。

（ 3 ） 荒本老人センター

指定管理者制度への移行（意見）

利用者数は多く、高齢者の健康づくり、生き甲斐づくり、友達づくりの場として、また高齢者と地域の青少年との交流の場として、非常に有効に機能している。

同施設は直営により運営しているが、その運営方法によっては、施設の特徴を生かしつつ、組織運営の効率性を発揮することが十分可能と考えられる。指定管理者制度に移行することにより、業務の合理化が自ずと進み、大幅なコスト低減が見込める余地のある施設であると考えられる。指定管理者制度への移行を早急に検討する必要がある。

寄贈品の管理（結果）

荒本老人センターでは、利用者からテーブルやいすなどの備品の寄贈を受ける場合がある。東大阪市財務規則によると、各部等の長は、寄附により（中略）物品を取得しようとするときは、これを物品取得決定書により決定しなければならない（同規則第 176 条）とされており、その後は市が購入した物品と同様の管理が必要である。

しかし、同施設では、寄贈の申込みを受けた際、物品取得決定書を作成しておらず、寄贈後、市の物品としての管理もなされていない。この点は同規則に反している。また、

寄贈後の管理手続きもあいまいで、寄贈者が寄付物品を持ち帰ることもあるとのことである。廃棄等の場合、寄贈者とトラブルになることも考えられる。

寄贈を受ける際は寄贈者と寄贈の意思を明らかにするため「寄附申込書」を入手し、その後の所有権は市に帰属し保管責任は市にあること、廃棄等の判断は市に一任する旨について了承を得ておく必要がある。その上で、市において同規則に則って物品取得決定書を作成し、購入物品と同様の管理を行う必要がある。

民間事業者の利用（結果）

北駐車場のうち2区画は、近隣の民間事業者が既得権として無償で利用しており、市も暗黙のうちに利用を認めている。

しかし、同土地は行政財産（普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した財産をいう。地方自治法第238条第4項）である。

行政財産については、東大阪市財務規則第149条第1項によると、地方自治法第238条の4第7項の規定に基づき、「市長が特にその必要があると認めるとき」（第4号）等に該当する場合に限り、その用途又は目的を妨げない限度において本市以外の者にその使用を許可することができる」とされている。市は、土地買収の際に、「売買代金には、土地代、地上物の補償料、離作補償料、その他一切の補償料を含むもの」として支払っており、賃借権等の負担を抹消することは売主の義務として約定されている。市が民間事業者に引き続き駐車場を使用させる義務を負担することは不適切であり、「市長が特にその必要があると認めるとき」には該当しない。

また、行政財産の使用の許可を受けようとする者は、許可申請書を提出することとなっているが（同条第3項）、許可申請書の提出はなく、市が地方自治法第238条の4第7項に定める使用許可処分を行ったとの事実は認められない。

以上より、同民間事業者に北駐車場の2区画を無償で使用させることは、地方自治法第238条の4第7項、東大阪市財務規則第149条第1項及び第3項に反している。

行政財産の使用の公平性を欠いており、民間事業者には、早急に駐車場の利用が認められないことを説明し、今後の使用を差し止めるなどの是正措置を講ずる必要がある。

(4) 西保健センター

建物の耐震性（意見）

昭和 58 年に大阪府から施設の移管を受けた西保健センターは、昭和 25 年建築であり、築年数は 58 年となっている。施設の老朽化も進んでおり、平成 20 年 7 月に耐震調査を実施している。なお、調査日現在では、耐震調査の結果は出ていない状況であった。

地域住民の健康と福祉の維持と向上を目指すという事業の性質上、健康相談、保健指導、乳幼児健診、老成人検診等の住民サービスは今後も継続して実施すべきであるが、当面は耐震結果に対し、整備計画の策定などの適切な対応を行い、将来的には建替あるいは耐震補強を実施する必要があると考える。

(5) 荒本斎場、長瀬斎場

葬儀場の必要性（意見）

荒本斎場における葬儀場の利用件数は、平成 17 年度 14 件、平成 18 年度 1 件、平成 19 年度 0 件と利用頻度は減少している。

どの地域の火葬場を利用するか、官民いずれの葬儀場を利用するかは市民の選択によるものであり、今日、住民の意識及び価値観が大きく変化する中、荒本葬儀場に対する住民ニーズが希薄になっていることも原因と考えられる。このような社会情勢にあって、公の施設の設置目的である「住民の福祉を増進する」ことに効果的に寄与するものとは言い難い。

施設の廃止を含め検討すべきである。

市営火葬場のあり方（意見）

火葬場の利用率は、楠根斎場で 105.7%と高いものもあるが、長瀬斎場では 44.9%となっており、開きがある。

市営火葬場の特徴として、小規模の斎場が住宅密集地に分散した状態で存在していることがあげられる。各火葬場には、2 名体制を基本にして職員を配置しているが、1 名体制の火葬場もあり、施設を集約することにより、職員体制の効率化を図ることが期待される。施設能力の維持に配慮しつつ、市営斎場の統合についての検討が必要である。

(6) 東診療所

施設のあり方（意見）

公的病院には高度先進医療、救急等不採算医療、へき地医療などのセーフティネットとしての機能が求められるが、同診療所では、公的病院に求められるセーフティネットの機能が市において求められておらず、公害認定の診療や東保健センターの健診業務のうち一部を実施しているものの、高度先進医療、救急等不採算医療、へき地医療等を実施していない。そのため、民間診療所の機能と重複・競合しており、民間診療所が多数存在する現在の医療環境の中で、公立診療所として二次的・補完的機能を発揮する余地が乏しい現状にある。

一方、同診療所の建物は昭和 46 年に建設されており、老朽化が激しい。平成 20 年度に耐震調査を行い、調査結果はまだ出ていないが、耐震性に問題がある可能性もあり、耐震補強のための投資が必要となる可能性もある。

公的病院に求められるセーフティネットとしての機能、二次的・補完的機能を発揮しておらず、年間約 1 億 2,000 万円もの赤字を公費で負担する意義も低い。建物自体の耐震性も疑問視される中、さらなる公費を投入してまで存続させる必要があるか、廃止を含めた議論が必要であると考える。

(7) 郷土博物館

収蔵品の管理について（結果）

収蔵品倉庫において収蔵品の現物確認を実施したところ、その管理状況に以下のような問題があった。

ア) 収蔵品の増加が台帳に反映されていない。

イ) 現物確認が実施されていない。

ウ) 資産番号が統一されていない。

エ) 収蔵品の現状を記録した台帳がない。

オ) 収蔵品の管理規程がない。

今後は、収蔵品台帳の整備、定期的な現物確認の実施により、収蔵品の保存状態を確認し、必要な処置がとれるようにするべきであるが、予算上の制約から直ちに実施することは困難と考えられるため、まずは、数年間にわたる計画を作成した上で、順次実行に移す必要がある。さらに、同時並行で管理規程の整備を進め、規程に準拠した管理体制を構築する必要がある。

(8) 総合体育館

指定管理者制度（意見）

平成 19 年度までは(財)東大阪市公園協会を指定管理者としていたが、公募による指定管理者の選定につき議会で否決されたことに伴い、平成 20 年度においては、暫定的に市の直営施設となっている。

議会の否決理由は、平成 18 年 3 月に策定された外郭団体見直し方針に基づく見直し作業が進展していないこと等によるものであり、指定管理者制度から直営に変更すること自体が法律違反になることはない。ただし、暫定直営状態は応急措置的な部分もあり、従前の指定管理者に業務委託しており実態は変わらないこと、体育館の管理運営業務であること、民間であればより一層のスポーツ促進及び健康維持のためのサービス向上が期待できることから、公募による指定管理者制度への移行を検討すべきである。

(9) 文化会館

施設のあり方（意見）

文化会館は特定建築物に該当し、法が規定する耐震改修診断が必要である。平成 11 年 3 月の第 1 次診断に係る耐震診断報告書では、耐震補強が必要であると判断されている。

しかし、これまで耐震補強設計のための第 2 次診断は実施されていない。これは、市民会館の建替を前提として文化会館のあり方が検討されてきたため、市民会館の建替論議に進捗がない中で、文化会館の耐震問題が放置されてきたためである。

旧庁舎があった時代には、旧庁舎と機能的一体性をもって一定の文化的役割を果たしていたと考えられるが、庁舎が移転した後は、役割が大きく低下したと言わざるを得ない。そのことは、近年の稼働率の低迷から見ても明らかである。

また、施設の耐震強度不足や老朽化に対して何ら抜本的な対策が取られない現状において、施設を今後も使用し続けることは利用者の安全面から問題である。

利用ニーズの低下及び耐震強度不足が明らかな現状からすれば、早急に文化会館の廃止を検討すべきである。

(10) 市民会館

建替計画の具体化（意見）

平成 12 年 3 月に実施された第 1 次耐震性能診断の結果から、市民会館の耐震性能に重大な欠陥があることは明らかであり、また、平成 18 年 6 月に実施された第 2 次耐震性能診断の結果からもわかるように、現状の市民会館のまま耐震補強工事を行うことは財政的に、また補強後に施設機能の著しい低下が予想されることから非現実的である。

一方、市民会館の建替には、約 70 億円の莫大な財源が必要になるとされており、現在の市の厳しい財政事情からすれば、市民会館の建替計画が容易に進捗しないことは理解できる。しかし、市民会館の建替計画は、老朽化著しい永和図書館の移転計画や文化会館の今後のあり方と密接に関係している。また、1,500 席を有する大ホールは市内において他になく、市民の文化教養の向上の観点からも有用な施設であることは疑いのないところである。

市においては、1 日も早く市民会館の建替論議に決着を付け、建替に向けて具体的に動き出すことが望まれる。

現在、市民会館の使用は続けられているが、耐震性能に重大な欠陥のある市民会館を、耐震補強工事も行わない状態で建替までの間使用し続けることが、利用者の安全上許されるのかという問題がある。市として当該問題点を把握しながら、以前と変わらず市民の利用に供していることは憂慮すべき状況である。施設の有用性は理解できるが、何よりも安全上の観点から、建替までの間、施設全体の使用を中止することも検討すべきである。確かに市民サービスの一時的な低下は避けられないが、市民の安全を守るという見地から、致し方ないものとする。

(11) 花園図書館

指定管理者制度採用の検討（意見）

東大阪市には、市立図書館が3館2分室存在するが、現在、管理・運営は市職員が直営で行っている。全国的に見ても、公の施設の中で図書館の管理・運営を指定管理者に委任している地方自治体はごく少数である。政令指定都市では北九州市、仙台市、浜松市、広島市、神戸市、大阪府下の市町村では大東市、大阪狭山市があるだけで、東大阪市を含めた中核市に指定管理者制度を採用しているところは確認できていない。

これは、図書館法第17条が入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価の徴収をも禁じていることから、公立図書館の指定管理者制度実施により経済的な利益を期待することは難しいと考えられ、その結果、民間事業者等による施設の管理・運営に適さないと判断されていることにも原因がある。また、市場に利用料金を徴収せず同様のサービスを提供している民間事業者等が存在しないことからノウハウの蓄積がないという批判や、指定管理者制度実施後の事業の継続性、他の公立図書館との連携、ノウハウの公開等の観点から、指定管理者制度の採用を疑問視する向きもある。

しかし、指定管理委託料が適正な水準にある限り、図書館の利用が無料であったとしても、指定管理者となった民間事業者等は十分に利益を確保することが可能であり、図書館法第17条は指定管理者制度の採用を拒む理由とはならない。また、それ以外の批判については、他の公の施設にも共通する部分があり、図書館固有の問題とは言えない。むしろ、指定管理者制度を導入することにより、接遇面でサービスの向上が期待できる。

いずれにしても、他の地方自治体の事例を分析・評価し、東大阪市において、図書館の管理・運営に指定管理者制度を採用することの可否について、検討すべきである。また、検討の結果、指定管理者制度を採用せず市職員による直営を継続することになったとしても、窓口業務や移動図書館の運営等について業務委託の可能性を検討することにより、人件費等経費の削減に努めるべきである。

(12) 永和図書館

施設の使用停止（意見）

永和図書館は特定建築物に該当せず、法が規定する耐震改修診断は必要とされていない。

しかし、永和図書館は広く市民に利用されており（平成19年度貸出人数76,720人（内児童13,422人））、耐震補強調査が行われていないまま市民の利用に供している現状は極めて問題である。

また、財源不足から、必要な修繕費用が予算化されず、外壁の剥落、屋上防水塗装の剥離、雨漏り、土地の隆起・陥没等の問題に対し、抜本的対策が取られないでいる。

以上より、同館の可及的速やかな使用停止の検討が求められる。現状を放置することは、同館を利用する市民及び同館で働く職員の安全上、問題である。なお、市民サービスの空白期間をできる限り短くするためにも、仮設図書館の設置や他施設の利用も含めた建替工事計画の検討を進めていくことが重要である。

(13) 長瀬青少年運動広場

利用者間の公平性（意見）

同野球場については、住民に広く開放されるべき公の施設でありながら、オーパスに加入していないうえ、市の公式ホームページにも公開されていない。そのため、事実上、住民の使用許可申請の機会が著しく制約されている。また、市が「野球教室」として大会等を除く全開場日を予約した結果、一般住民が利用しようにも利用できない状況となっており平等原則の趣旨に抵触する恐れがある。

さらに、野球場を特定の地元少年野球チームに独占的に使用させた結果、野球チームが購入すべきものでありながら、市が購入した設備が存在し、他方で、公の施設でありながら、施設内に野球チームの私物が存在するという状況となっている。

このように、利用者と利用が排除される者との間に著しい不公平が生じており、利用者間で不当な差別的取扱いの規定に抵触する恐れがある。

また、特定の地元野球チームによる野球場の独占的な使用が常態化している状況からすれば、野球場の維持管理及び運営に年間運営費に4,500万円前後もの公費を投入することに住民の理解を得られるか甚だ疑問が生じる。

以上より、当該状況は地方自治法第10条第2項、第244条第3項に抵触する恐れがあり、野球場の使用については、他の住民への不当な差別的な取扱いや使用制限とならないよう、是正措置を講ずることが求められる。

使用の開放（意見）

設立当初は、同和地区における青少年の人権意識の向上や健康増進、健全育成を目的とし設立され、主として地元少年野球チームに使用させてきた。

地对財特法が失効し条例改正された現在、地元少年野球チームに公の施設である運動広場を独占使用させる理由に乏しい。

これまで優先的に使用させてきた経緯もあるため、急に他施設と全く同等の扱いをすることは困難であろうから、経過措置を設けるなど激変緩和措置を講じつつ、徐々に同施設の目的である青少年に向けた一般開放を行うべきである。また、最終的には、オーパスその他の方法を導入し、利用機会の公平性、選定手続の透明性、選定基準の客観性を確保すべきである。

青少年運動広場運営委員会の開催（結果）

東大阪市立青少年運動広場条例第10条で、青少年運動広場運営委員会を設置（同条第1項）し、青少年運動広場の運営に関する重要事項について、調査審議する（同条第2項）こととされている。しかし、平成7年度以降、委員を任期ごとに任命しているにもかかわらず委員会を開催していない。

条例改正により同青少年運動広場の目的が変更され、平成15年4月1日より一般に開放されるようになったことや、毎年の運営方針の決定は、同条例第10条第2項で規定する重要事項に該当すると考えられ、同規定に反していると考えられる。

今後は定期的開催し、運営に関する重要事項について、調査審議を行う必要がある。

(14) 荒本青少年運動広場

照明設備使用料の徴収（結果）

運動広場の使用料は無料であるが、照明施設に係る使用料は1時間4,000円となっており（東大阪市立青少年運動広場条例第6条第1項）、利用者は照明設備使用料を使用前に前納することとなっている（同条第2項）。また、条例上減免措置についての規定は定められていない。

しかし地元少年野球チームについては、照明設備使用料を徴収していない。同チームに対しては、照明がいつでも自由に利用できる「照明設備利用全灯カード」を貸与している。

同チームから照明設備使用料を徴収しないのは東大阪市立青少年運動広場条例第6条に反するため、照明設備使用料を徴収する必要がある。

使用の開放（意見）

荒本青少年運動広場についても、地元の少年野球チーム優先で使用させているが、空き時間について一般開放を行っている。

使用にあたっては、いったん希望者から使用の申し込みを受け、利用前月の第3木曜日に抽選により使用者を確定している。しかし、特定の地元少年野球チームについては優先的に使用できることとなっており、チームが利用しない空時間帯のみ一般利用者の申し込みを受け付けている。

しかし、地元少年野球チームに優先的に使用させているため、他の少年野球チームは練習で使用することができない状況である。地对財特法が失効し条例改正された現在、地元少年野球チームに公の施設である運動広場を優先使用させる理由に乏しい。

これまで地元野球チームに優先的に使用させてきた経緯もあるため、急に他と同等の扱いをすることは困難であろうから、経過措置を設けるなど激変緩和措置を講じつつ、同施設の目的である青少年に向けた一般開放を行うべきである。また、最終的には、オーパスその他の方法を導入し、利用機会の公平性、選定手続の透明性、選定基準の客観性を確保すべきである。

(15) 荒本青少年センター

施設のあり方（意見）

センターで実施している事業は、非常に有意義なものであるが、センターのある小学校区とない小学校校区において、学童保育サービスに著しい不公平が生じている。他校区の学童保育（児童育成クラブ）では小学校の校舎を利用しており、センターの実施する事業の大部分は、同校区の小学校の校舎で代替実施が可能と考えられる。

センターは、同和地区における青少年の人権意識や教育文化の向上を目指し設立された経緯があるが、現在は近隣マンションが建ち、年々他地区の登録者が増え同和地区の登録者と他地区の登録者は約半々となっており、設立当初とは状況が大きく変化している。

また施設は建設から 35 年ほど経過しており、非常に老朽化が目立つ。利用者間の公平性、外部環境の変化による利用者層の変化、施設の老朽化の面から、センターで実施している事業の児童育成クラブ事業への移管について検討を行うべきである。

(16) 公民館、公民分館

中公民館のあり方（意見）

近隣に類似貸館施設が多く、建設から 40 年経過し、利便性、快適性の面で劣ること、文化会館と併設であり、存在自体わかりにくいことから、利用の向上にも限界があると考えられる。また、経済性も低く、建物の安全面でも問題がある。

さらに、中央館である社会教育センターの地区館としての位置づけがわかりにくく、分館との連絡調整のための組織であるなら、地区館を廃止し、中央館である社会教育センターから直接、分館を管理しても支障ないものと考えられる。

以上のことから、中公民館について廃止も含めた検討を行うべきである。

公民分館のあり方（意見）

公民分館全体に関して次の問題点が指摘される。

一つは、公民分館または分室を集会場所として利用している自治会が6つあると先に述べたが、それ以外の自治会に存在する30の公民分館または5つの分室は、地域の公民館類似施設と重複して利用されているということである。自治会をまたがる集会の実施や、公民館類似施設の混雑回避、選挙等の公的な行事の実施場所として適切であるなどの利点はあると考えられるが、機能の重複は否めない。

二つ目に、公民分館及び分室の運営費は市が担っており、その総額は132百万円（平成19年度）、1分館あたり平均3,797千円であるが、一方公民館類似施設の運営費は自主財源によっているため市の負担はなく、公民分館または分室を主たる集会場所として利用する自治会と、公民館類似施設を集会場所としている自治会とで運営費の負担について不公平が生じているということである。

公民分館及び分室と公民館類似施設の重複を解消するとともに、自治会の集会所として利用されている公民分館及び分室については、住民間の不公平を解消することを検討する必要がある。

社会教育センター、公民館、公民分館のあり方（意見）

広義の意味では全て公民館である、社会教育センター、公民館、公民分館それぞれの役割分担について検討する。

まず、施設としては、文化会館内にある中公民館の会議室は、無料であるのに利用率は平成19年度で23%であり、有料である文化会館の会議室の利用率よりも低い水準となっていた。東公民館の公民館の利用率は平成19年度で60%であるが、実質的には東体育館内であり、別施設にする必要はないと考える。西公民館はそもそも施設を持たない組織であった。従って、いずれも施設設置の必要性は低いと判断する。

次に地区館と位置づけられる公民館は、公民分館の取りまとめなどの連絡調整業務を行っているが、中央館である社会教育センターが30の公民分館のとりまとめを行うことが可能であり、中央館は地区館が担っている役割を十分に果たせるのではないかと考える。3つの地区館に人員を配置してまで、同種の業務を行うことは効率性の観点から

は疑問であるため、中央館と地区館との役割分担を整理した上で、地区館たる公民館の廃止の検討を行うべきである。

続いて、公民分館について検討する。公民分館は中学校校区に1つずつ配置し、地域住民の集会の場として利用している。そのうち、自治会が自治会館として利用している公民分館が6つ存在しており、これについては自治会所有の自治会館と機能的に類似しているため、市が関与する妥当性について検討すべきである。

他の近隣都市と公民館設置数について比較したのが下表のとおりで、東大阪市の公民館設置数は39施設（社会教育センターを含む。）と他都市に比べて多いことがわかる。

	公民館	分館	分室	公民館合計
東大阪市	4	30	5	39
八尾市	8	-	-	8
柏原市	1	2	-	3
大東市	1	-	-	1

東大阪市の公民館数4には、社会教育センターを含む。

市の公民館の配置については、他都市と比べて多いから廃止とはいえないが、市民の利用状況、維持コスト、地域性等を鑑みて、長期的には、中央館である社会教育センターを存続させて地区館である公民館の廃止を検討することや、公民分館について市直営の必要性などを検討することが必要である。

(17) 青少年女性センター

施設のあり方（意見）

文部科学省の学校基本調査によると、同センター設立時の昭和47年における大学・短期大学進学率は男性35.7%、女性23.7%であったが、平成元年から女性の進学率は男性を上回るほどとなり、平成20年度は男女とも過去最高でほぼ同じ進学率の50%台半ばとなっている。また、大学及び大学院の女子学生の総学生数に占める割合は毎年最高記録を更新しており、平成20年度は過去最高の約40%となっている。女性の高学歴化により、現在は、男女の学歴の格差はなくなっていると考えられ、同センターの「女性の教養を高める」という目的は時代遅れの感が否めない。

時代の流れとともに、ライフスタイルが変化した結果、青少年の利用は設立当初に比べると激減しており、近年は設立目的とは異なる60代以上の男性の利用者が増加し、

生涯学習の場という面が強くなってきている。近年の青少年の利用人数の減少から鑑みると、青少年の利用ニーズが現在どの程度あるのか疑問である。

以上より、女性と青少年に限定した同センターの目的は、時代のニーズに合致しなくなったのではないかと考えられる。したがって、施設の目的を変更してより広い層を対象とする公の施設として、今後の方向性について検討すべきである。

また、同センターでは、教養講座の実施によるグループ間の交流を目指しているが、社会教育センターや公民館等でも同様の講座が実施されているため、教養講座については市全体として開催方法や各施設の役割分担を再検討する必要があるのではないかと考える。

(18) 青少年女性センター加納分館

施設のあり方（意見）

加納分館は、加納地区の旧河内市が青少年センターとして設立したものである。設立当初は、近隣に他の施設がなかったこともあり、稼働率は高かったが、平成4年に加納地区の自治会館が建設されてから、基本的に自治会の利用がなくなり、また、施設の老朽化も相まって、稼働率が減少傾向にある。

現在は、利用団体として8グループが登録しているだけであり、結果的に利用者が限定された形となっている。そして、1階の大集会室のみ利用され、2階には3室あるが、基本的には利用に供していない。

施設は2階建の木造モルタル建築で、築46年経過しており、耐震調査は行っていないものの、耐震性に問題ありというのは想像するに難くない。

以上のとおり、加納分館については、稼働率が非常に低く、また、耐震性に問題があると考えられる。さらに、青少年女性センターと同様、同分館の目的は時代のニーズに合致しなくなっており、市が借地料を支払ってまで施設を維持すべき理由はなく、廃止を含めた議論が必要であると考えられる。

第4．総括意見

1．施設の老朽化と再整備に関する中長期計画の必要性

今回監査対象とした施設の中には、老朽化し雨漏り等の不具合が発生した施設や、新しい耐震基準を満たさないとと思われる施設が多くみられ、できるだけ早く修繕や耐震工事、建て替え等の対策を行うべきと思われる施設もあった。東大阪市だけでなく、多くの自治体において、高度経済成長期を中心に建設した公の施設等の維持管理や建て替えは、現状の厳しい財政状況の中で大きな問題となっている。

東大阪市においても、老朽化や耐震性の問題は認識しながらも財政状況を理由に対応がなされていない施設が多い。また日常の維持管理、特に修繕についても、非常に限られた予算の範囲内で緊急を要する部分に限って実施している場合が多い。

こうした状況を改善するためには、個々の施設の必要性や今後のあり方を整理したうえで、東大阪市の公の施設全体の今後の再整備について検討を行う必要がある。すなわち、施設の建て替えや耐震化が必要な施設について、施設のニーズや財政状況を十分考慮した上で、施設ごとの今後の再整備方針をまとめ、施設の複合化や統合、施設の廃止と跡地の売却、東大阪市が保有する未利用地の有効活用等を包含する中長期計画を策定する必要がある。

現在の厳しい財政状況を鑑みれば、現存する施設をすべて維持、建て替えることは困難であると考えられ、施設の必要性に応じて、一部を廃止し、より必要性の高い施設の維持や建て替えを優先することもやむを得ないとする。

今回監査の対象とした公の施設のうち、いくつかの施設について廃止を含めた方向性を検討すべきという意見を述べたが、もちろん、そうした施設においても、与えられた役割をきちんと果たそうと努力されていることは十分に伝わってきた。

しかしながら、第三者の視点から見ると、施設の設置時点から現在までに時代背景や社会の要請が大きく変化していたり、費用対効果の観点から判断すると、施設や事業のあり方を見直すべきであろうと考えられるものがある。

現存する行政サービスには必ず受益者がおられ、当事者にとってはそのサービスが有益であることは間違いない。財源が潤沢であればすべてのサービスを維持する選択肢もあるかもしれないが、現状の厳しい財政状況の中では、施設の必要性に優先順位をつけて、比較的低い施設については廃止することもやむを得ないとする。

なお、報告書において「今後のあり方を検討すべき」という意見を記載した施設は次の表の通りである。そのうち、実施している事業が時代のニーズに合致しなくなったこと等により事業の廃止を検討すべきもの（事業の廃止）と、施設の耐震性の問題や事業の廃止の検討に伴い施設の廃止を検討すべきもの（施設の廃止）の双方が含まれており、内訳を示すと、次のようになる。

No	施設名	事業の廃止	施設の廃止
1	長瀬共同浴場	✓	✓
7	西保健センター		✓
11	東診療所	✓	✓
17	文化会館	✓	✓
18	市民会館		✓
20	永和図書館		✓
24	荒本青少年センター		✓
26	中公民館	✓	✓
28	青少年女性センター	✓	
29	青少年女性センター加納分館	✓	✓

（注）詳細な内容については、本文を参照。

2. 指定管理者制度の導入について

市では、平成 15 年度の地方自治法改正前の管理委託制度を採用していた施設については、指定管理者制度の導入を行っているが、それ以外の市直営施設については、指定管理者制度の導入は行っていない。

しかし、荒本老人センターや図書館のように、現在の市直営施設の中でも指定管理者制度を導入することによって、住民サービスの向上や経費の節減の余地があると思われる施設が見受けられるので、こうした施設について指定管理者制度の導入を検討すべきである。

また、指定管理者制度を導入している施設の中には、市の「平成 21 年度に向けた指定管理者選定指針」に定められた理由に基づき、非公募により選定しているものが数多くある。非公募とした理由と指定管理者を選定した理由については、十分な説明責任を果たす必要がある。また、外郭団体の統廃合に向けて経過期間として非公募とすること妥当と判断した施設については、経過期間経過後には公募に移行すべきである。なお、その際に最も課題となるのは、外郭団体固有職員の処遇であると思われるが、指定管理者に職員の雇用継続を応募条件とするなどの対応により課題の解決を図る必要がある。

最後に、指定管理者制度導入の効果については、数回調査を行っているが、市において導入効果のうちサービス向上について客観的な方法が定まっていない。指定管理者制度の現状をより良く把握し、今後より効果的に適用するために、所管部署以外の管理部門による評価や外部の第三者による評価の導入等、さらなる評価方法の改善が望まれる。

3．利用の公平性について

公の施設は、住民が公平に利用できることが求められるにもかかわらず、一部の公の施設については、過去からの経緯により特定の利用者に優先的に使用させているものがある。しかし、このような状態は公の施設の設置目的に反するため、経過措置の期間を設けつつ、一般開放に向けた取り組みを早急に行うべきである。

以上