

令和2年度

包括外部監査結果報告書
【概要版】

八尾市包括外部監査人

田 上 智 子

<目次>

第1	包括外部監査の概要	- 3 -
1	外部監査の種類	- 3 -
2	選定した特定の事件（監査テーマ）	- 3 -
3	監査テーマの選定理由	- 3 -
4	監査対象期間	- 4 -
5	監査対象施設及びその所管課の一覧	- 4 -
6	監査対象部局	- 6 -
7	監査の視点	- 6 -
8	監査の方法（主な監査手続）	- 7 -
9	補助者	- 9 -
10	利害関係の有無	- 10 -
11	結果と意見の書き分け等	- 10 -
12	その他	- 10 -
第2	総論	- 11 -
1	「公の施設」の定義	- 11 -
2	八尾市における「公の施設」を含む公共施設の数など	- 11 -
3	八尾市における「公の施設」を取り巻く状況	- 14 -
4	市民の利用状況	- 15 -
5	市の行財政改革との関係	- 16 -
6	指定管理者制度	- 19 -
7	関係する八尾市の例規	- 21 -
8	八尾市「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」の内容	- 22 -
9	指定管理者指定の手続等	- 24 -
10	八尾市における指定管理者制度導入施設	- 27 -
11	八尾市における公共施設の所管等	- 28 -
第3	包括外部監査による監査の結果及び意見（共通事項）	- 29 -
1	自主事業の制度設計	- 29 -
2	自主事業の収支報告	- 29 -
3	第三者委託の承諾のあり方	- 29 -
4	第三者委託における暴力団排除措置について（誓約書の取得ほか）	- 29 -
5	維持修繕に関するリスク分担、精算の仕組みと物品の市への帰属について	- 30 -
6	収支報告書における指定管理料の精算の記載	- 30 -
7	指定管理業務専用の口座の使用を求める運用について	- 30 -
8	基本協定書の記載内容の統一化	- 30 -
第4	包括外部監査による監査の結果及び意見（各施設）	- 31 -
1	八尾市文化会館	- 31 -

2	八尾市立共同浴場錦温泉	- 31 -
3	八尾市立障害者総合福祉センター及び八尾市立デイサービスセンター	- 32 -
4	八尾市立福祉型児童発達支援センター	- 33 -
5-1	八尾市自転車駐車場（近鉄山本駅東自転車駐車場）	- 33 -
5-2	八尾市自転車駐車場（JR久宝寺駅南自転車駐車場）	- 33 -
5-3	八尾市自転車駐車場（志紀駅前自転車駐車場）	- 34 -
6	八尾市生涯学習センター	- 34 -
7	八尾市立総合体育館	- 35 -
8	八尾市立屋内プール	- 36 -
9	八尾市立山本球場	- 36 -
10-1	八尾市立小阪合テニス場	- 36 -
10-2	八尾市立志紀テニス場	- 36 -
11-1	八尾市立市民運動広場（曙町）	- 36 -
11-2	八尾市立市民運動広場（福万寺町）	- 36 -
11-3	八尾市立市民運動広場（新家町）	- 36 -
12	八尾市立青少年運動広場	- 36 -
13	八尾市立大畑山青少年野外活動センター	- 36 -
14	八尾市立歴史民俗資料館	- 37 -
15	八尾市立埋蔵文化財調査センター	- 37 -
16	八尾市立しおんじやま古墳学習館	- 38 -
17	八尾市立くらし学習館	- 38 -
18	安中新田会所跡旧植田家住宅	- 38 -
19	八尾市立南木の本防災体育館	- 39 -
20	八尾市立南木の本防災公園	- 39 -
21	八尾市立リサイクルセンター学習プラザ	- 39 -
22	八尾市まちなみセンター	- 39 -
23	八尾市立龍華図書館	- 40 -
24	八尾市営住宅（西郡，安中，萱振，大正）等	- 40 -

第1 包括外部監査の概要

1 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び包括外部監査契約に基づく特定の事件に関する監査

2 選定した特定の事件（監査テーマ）

公の施設のうち「指定管理者」が管理運営を行うものに関する事務の執行について

3 監査テーマの選定理由

八尾市の施策としての重要度、財政への影響度、八尾市民の関心の高さ、過去の包括外部監査のテーマとの重複の有無などを考慮し、上記監査テーマを選定した。

- (1) 公の施設は、住民福祉の向上など行政目的の実現のために必要不可欠なものであるが、その建設・取得に多額の支出を要し、その運営費や、建物自体の長寿命化のために見積もられる維持管理費用も多額で継続的な支出となることが避け難く、効率的な管理運営がなされているか確認するためのモニタリングの必要性も高い。また、多額の支出を伴う施設であるからこそ、民間活力の導入により、その効率的かつ効果的な活用を進め、施設の効用の最大化を図るため「指定管理者制度」が導入されているところ、その事務の執行が適正になされているかということは重要な検討課題である。
- (2) 八尾市では、現在、公の施設のうち35施設について「指定管理者」による管理運営が行われており、レクリエーション・スポーツ施設、文教施設、生活基盤施設、社会福祉施設と広い範囲に及んでいる。また、その財務規模についてみても、令和元年度における「指定管理者」に対する市の委託料（指定管理料）合計は約14.1億円に及び、その額は当該年度における市の一般会計歳出の約1.41%を占める。「指定管理者」による公の施設の管理運営の適正さが市の財政に対する影響は軽視できないものがある上、多くの施設において採用されている利用料金制による利用料金の合計額を加えると、その規模は更に拡大することになる。
- (3) 更に、「指定管理者」による管理が行われている施設についての市民の関心の高さについてみても、これらの施設が市民の身近な施設や、生活に関係する施設が多いことから、

複数の市民意識調査等において、その関心の高さが示されている。

- (4) 加えて、過去の包括外部監査の実施状況をみると、八尾市では、平成17年度に「公の施設の管理運営」をテーマとする包括外部監査が行われているが、当該監査から既に15年が経過しているうえ、同監査は「指定管理者制度」の導入直前に行われたもので「指定管理者制度」の運用状況については監査対象としていなかったことから、「指定管理者制度」を対象とした包括外部監査はこれまで行われていない。
- (5) 「指定管理者制度」が八尾市において導入されてから既に20年近くが経過しており、その成果と課題を検証すべき時期が到来していると考えられるところ、「指定管理者」による公の施設の管理運営の適法性、経済性・効率性・有効性等の検証を行うことは重要であると思料された。

4 監査対象期間

令和元年度（平成31年4月1日から令和2年3月31日まで）

ただし、必要に応じて、令和元年度以前の各年度及び令和2年度についても対象とした。

5 監査対象施設及びその所管課の一覧

下記の表に記載された35の施設のうち、昨年度監査の対象とした施設を除外した30の施設を対象とした。各施設の所管課は下記一覧表に記載したとおりである。監査対象から除外した施設は、備考欄に「除外」と注記している。

【八尾市における指定管理者制度導入施設等一覧表】

No.	施設名	所管課	備考
1	八尾市文化会館	人権文化ふれあい部 文化国際課	
2	八尾市立社会福祉会館	地域福祉部 地域福祉政策課	除 外
3	八尾市立共同浴場錦温泉		
4	八尾市在宅福祉サービスネットワークセンター		除 外
5	八尾市立養護老人ホーム	地域福祉部高齢介護課	除 外
6	八尾市立障害者総合福祉センター	地域福祉部障がい福祉課	

7	八尾市立デイサービスセンター			
8	八尾市立福祉型児童発達支援センター			
9	八尾市自転車 駐車場	近鉄山本駅東自転車駐車場	都市整備部交通対策課 (現・同部都市交通課)	
10		志紀駅前自転車駐車場		
11		J R久宝寺駅南自転車駐車場		
12	八尾市生涯学習センター		教育総務部 生涯学習スポーツ課	
13	八尾市立屋内プール			
14	八尾市立山本球場			
15	八尾市立小阪合テニス場			
16	八尾市立志紀テニス場			
17	八尾市立総合体育館			
18	八尾市立福万寺町市民運動広場			
19	八尾市立新家町市民運動広場			
20	八尾市立曙町市民運動広場			
21	八尾市立青少年運動広場			
22	八尾市立大畑山青少年野外活動センター			
23	八尾市立歴史民俗資料館		教育総務部文化財課	
24	八尾市立埋蔵文化財調査センター			
25	八尾市立しおんじやま古墳学習館			
26	八尾市立くらし学習館		教育総務部 生涯学習スポーツ課	
27	安中新田会所跡旧植田家住宅		教育総務部文化財課	
28	八尾市立老人 福祉センター	桂老人福祉センター	地域福祉部高齢介護課	除 外
29		安中老人福祉センター		
30	八尾市立南木の本防災体育館		教育総務部 生涯学習スポーツ課	
31	八尾市立南木の本防災公園		都市整備部みどり課	
32	八尾市立リサイクルセンター学習プラザ		経済環境部環境施設課	
33	八尾市まちなみセンター		都市整備部都市政策課	
34	八尾市立龍華図書館		教育総務部八尾図書館	
35	八尾市営住宅(西郡, 安中, 萱振, 大正)等		建築部住宅管理課	

(備考) 八尾市立社会福祉会館, 八尾市在宅福祉サービスネットワークセンター, 八尾市立養護老人ホーム, 八尾市立老人福祉センターについては, 令和元年度における外部監査において監査対象とした施設であるため, 除外した。

6 監査対象部局

- (1) 公の施設のうち「指定管理者」による管理運営が行われている施設の所管課，及び「指定管理者制度」の一般事項を所管する政策企画部行政改革課を，監査対象部局とした。
- (2) また，必要に応じて，その他公の施設の管理運営にかかる事務の所管課を監査対象部局とした。
- (3) なお，八尾市外部監査契約に基づく監査に関する条例では，指定管理者の「出納その他の事務の執行で当該管理の業務に係るもの」について監査を行うことが可能（同条例第2条第5号）とされており，これに基づき，指定管理者側の事務についても監査を行った部分がある。

7 監査の視点

(1) 包括外部監査における基本的視点

- ① 合規性（地方自治法第2条第16項）
- ② 経済性，効率性，有効性（同法第2条第14項）
- ③ 住民の福祉に寄与するものであるか（同法第2条第14項）
- ④ 組織及び運営の合理化が図られているか（同法第2条第15項）

(2) 監査にあたり特に意識した点

上記（1）の包括外部監査における基本的視点の下で，具体的には，特に以下の観点からの監査を行った。

ア 広義の合規性

- ・市と指定管理者との間において，管理運営の委託に関する法律関係が十分に整理されているか（基本協定書，年度協定書，仕様書等）
- ・指定管理者が管理運営業務を進めるにあたってのリスク分担等は適切か。

イ 3E監査（経済性・効率性・有効性）

・経済性(Economy)

市から指定管理者に支払われる支出である「指定管理料」を中心に，公金の「使われ方」等が適切なものとなっているか。

・効率性(Efficiency)，有効性(Effctiveness)

指定管理者は、公の施設の管理運営業務を通じて、市民にサービスを提供するにあたり、成果のあがる効率的な方法を用いているか。また、市は、指定管理者による管理運営業務が、そのような効率的なものとなるような制度設計を行っているか。指定管理者は裁量（自由な工夫・努力）によって、施設の効果を高めることが出来ているか。

ウ 特に意識した事項

上記のような監査の視点に基づき、各施設の監査に着手したところ、今回は、以下の点は特に問題点が多いのではないかと考え、早期に、問題意識を共有して、監査を進めた。

- ・指定管理者が「管理運営業務」を第三者にさらに委託（八尾市では「第三者委託」と称される。）を行っている場合に、リスクはないか。また、3Eの観点から問題となるところはないか。
- ・指定管理者が行う業務（「自主事業」を含む。）については、市は、そのヒト・モノ・カネに関して、的確に情報を把握し、適切な「関与」を行えているか。

8 監査の方法（主な監査手続）

（1）予備調査（初期における問題点の把握）

八尾市においては、行政改革課が、指定管理者制度の一般事項に関する制度所管課となっている。そのため、テーマ選定後、早期の段階では、行政改革課からヒアリングを行う形で全体像の把握に着手した。具体的には、八尾市における「公の施設」の全体像、施設ごとの指定管理者制度の導入状況、八尾市において制定されている「基本指針」に基づく指定管理者制度の運用状況を把握した。また、公の施設や外郭団体に関係する部分で、市の内部で行われている行財政改革の状況についても、把握に努めた。

八尾市では、すでに多くの施設で指定管理者制度が導入されていること、また、公募による指定管理者の選定が導入されている施設が多いことを特徴¹として捉えた。そこで、監査の視点としては、指定管理者が様々な施設を運営するなかでの、会計的リスク・法的リスクは

¹ 八尾市では、非公募による選定となっているのは4施設にとどまっている（詳細は第2・10参照）。総務省が令和元年5月17日付けで公表している『公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果』では、指定都市以外の市区町村においては、公募の実施率は44.9%である。

ないのかという点を軸として監査を進めることとした。また、指定管理者が、公の施設の管理運営を長年にわたり継続しているなかで、所謂「指定管理者任せ」になるような現象が見受けられないのか、市は、指定管理者が行う管理運営業務を十分に把握、検証、連携を行えているのかについても、監査を行っている。

なお、監査対象とする公の施設の数については、抽出により限定する方法も検討したが、全体の施設数が約30前後であることから、その全てを監査対象とすることが可能であると考えた。また、可能な限り、指定管理者制度を導入している施設の「全体」を監査対象とすることにより、横たわる共通の問題点を適切に把握することができると考えたものである。

そのため、特定の施設を抽出するのではなく、最終的には（前年度の監査対象となった高齢者福祉関係の公共施設を除き）指定管理者が管理運営する施設の全てを対象とした。

（２）本調査で用いた手法等

本調査では、まず、各施設の所管課に、施設毎のヒアリングシートの作成を求めた。その基礎的な情報に基づき、各施設の概要を把握するとともに、監査対象施設全体を俯瞰してみた場合の当該施設の特徴を把握し、募集要項・基本協定書・年度協定書・事業報告書・モニタリング関係資料等の読み込みを進めた。その他、必要に応じて、公募関係資料や、個別の稟議資料を点検したものもある。その上で、上記記載の視点で、監査を進めた。

（３）本調査のうち特に実地調査について

ア 現地訪問先

監査人及び補助者においては、令和2年9月29日及び同月30日に、抽出した次の4施設について、現地訪問（実地調査）を行った。

- | | |
|------------------|-----------|
| ①八尾市立埋蔵文化財調査センター | （9月29日午後） |
| ②志紀駅前自転車駐車場 | （同上） |
| ③八尾市立総合体育館〈ウイング〉 | （9月30日午前） |
| ④八尾市立屋内プール〈しぶき〉 | （9月30日午後） |

イ 現地調査を上記4施設に抽出した理由

監査人としては、可能な限り多くの施設を現地訪問したいところであるが、稼働可能な日数等を考慮し、上記4施設につき現地調査を行うこととした。

上記①の施設は、非公募で市の外郭団体が長期に及んで指定管理者を担っている施設であること、また、資料（埋蔵文化財等）の保管スペースの不足問題があるとの問題意識から、現地にて実際に資料の保管状況を確認する必要性が高いと感じたことが抽出の理由である。上記②の施設は、様々な施設の中で、日々の現金の出入が多い（駐輪料金等、頻繁に小口現金を扱う）という性質が特に顕著であったことが理由である。上記③④の施設については、八尾市を代表する大型公共施設であり、市民サービスに直結するものであること、また、共同企業体による運営がなされていることが理由である。

ウ 現地調査における手法

現地調査では、各施設内において、指定管理者の実務担当者からヒアリングを行い、施設の管理運営の実情をヒアリングした。また、併せて、現金・備品監査も行った。

（4）共通の指摘事項の取りまとめ

全施設に共通的に見直しが行われることが妥当と思われる事項については、早期に論点を把握し、全体的事項として記載することを心掛けた。監査の途上で特定の1施設における問題として発見されたものであっても、背後に全庁的に事務処理を見直すべきところ（統一的な解決や、底上げ的な改善）が必要と思われた部分は、複数、見受けられた。こうした点については、指定管理者制度全般を所管する行政改革課が統括的な役割を行い、言わば、旗振り役となって、全体的な底上げの見直しが進むことを期待しているものである。

9 補助者

弁護士 木 虎 孝 之

弁護士 福 岡 智 彦

弁護士 稲 辺 大 志

弁護士 木 岡 昌 裕

公認会計士 玉 置 寿 子

公認会計士 長谷川 史世

公認会計士 増田 千春

10 利害関係の有無

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に規定されている利害関係はない。

11 結果と意見の書き分け等

監査の結果については、原則として次のとおり書き分けている。

【結果】 適法性、合規性の観点から是正・改善を求めるもの。

【意見】 経済性、効率性、有効性（同法第2条第14項）、住民の福祉に寄与するものであるか（同法第2条第14項）、組織及び運営の合理化が図られているか（同法第2条第15項）の観点から、是正・改善を求め、又は意見を述べるもの。

なお、本監査結果報告書に記載した金額等の数値の多くは概数であるため、合計した数値がその内訳と一致しない場合があることにご留意いただきたい。

12 その他

監査対象年度（令和元年度）のうち、令和2年2月及び3月においては、新型コロナウイルス感染症対策として、八尾市の公共施設においても、休館などの対応が取られていた時期に該当する。本報告書では、過去5年分を比較した統計を掲載しているが、直近の年度について、たとえば利用者数が減少していたり、利用料金収入が減少したりしているのは上記の理由に基づくことが多い。その点を留意して、各統計を参照して頂きたい。

第2 総論

1 「公の施設」の定義

地方自治法第244条第1項は「普通地方公共団体は、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の施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」と定めている。

「公の施設」に該当するための要件は、

- ① 住民の「利用」に供するための施設であること
- ② 「当該地方公共団体の住民」の利用に供するものであること
- ③ 住民の福祉を増進する「目的」をもって設けるものであること
- ④ 「地方公共団体」が設けるものであること
- ⑤ 「施設」であること

が必要であると解されている。一般的に、公の施設にあたるものとしては、学校、公民館、図書館、病院、公園、上下水道、公営住宅などがある。

2 八尾市における「公の施設」を含む公共施設の数など

八尾市では、市の「公共施設」として271の施設が存在すると整理されている（平成27年8月に、八尾市が「公共施設マネジメント基本方針」を改訂した際の施設リストに基づく。ただし、このリストでは、市役所庁舎等も含まれており、地方自治法上の「公の施設」概念と一致するものではない）。

このうち、指定管理者が管理運営する「公の施設」は44施設である²。小中学校や消防庁舎等、指定管理者が管理運営することができない、又はなじまない施設を除くと³、市民サービスにかかわる多くの公共施設で、指定管理者の手で、施設の管理運営なされている。

市民向けの公共施設のうち、いわゆる直営（指定管理者制度が導入されていないもの）で

² 建物（＝ハコ）としての施設数を数えた結果、44施設となる。上記第1・5で35施設と集計している記載とは、数え方が異なることに留意されたい。

³ 総務省通知（平成15年7月17日付け総行第87号通知）では、「道路法、河川法、学校教育法等個別の法律において公の施設の管理主体が限定される場合には、指定管理者制度を採ることができない」とされている。ただし、関係各省庁からの通知等により、一部の管理の事務等（主に事実上の行為）について指定管理者に委ねることができることとされている場合がある。

運営されているものとしては、コミュニティセンター（市内10施設）、人権コミュニティセンター（市内2施設）、教育センター、青少年会館（市内2施設）、八尾図書館・山本図書館・志紀図書館、環境衛生施設・消防施設、斎場等がある。

施設分類	市の公共施設		指定管理者が管理運営する施設		指定管理者が管理運営する施設の内訳
	施設数	%			
コミュニティ施設	34	12.5%	1	2.9%	■龍華図書館 ※龍華コミュニティセンター内施設（龍華コミュニティセンターは直営）
学校教育施設	67	24.7%	0	0.0%	
子育て支援施設	37	13.7%	0	0.0%	
福祉施設	10	3.7%	7	70.0%	■社会福祉会館, ■錦温泉, ■サポートやお（在宅福祉サービスネットワークセンター+介護老人ホーム）, ■障害者総合福祉センター+デイサービスセンター, ■福祉型児童発達支援センター, ■桂老人福祉センター, ■安中老人福祉センター
生涯学習施設	6	2.2%	2	33.3%	■生涯学習センター, ■くらし学習館
文化施設	7	2.6%	5	71.4%	■文化会館, ■歴史民俗資料館, ■埋蔵文化財調査センター, ■しおんじやま古墳学習館, ■安田新田会所跡旧植田家住宅
スポーツ施設	7	2.6%	7	100.0%	■屋内プール, ■山本球場, ■総合体育館, ■青少年運動広場, ■市民運動広場, ■志紀テニス場（クラブハウス）, ■南木の本防災体育館
市営住宅	16	5.9%	16	100.0%	■市営住宅 ※ 敷地内の建物もすべて含む
庁舎等	5	1.8%	0	0.0%	
病院施設	1	0.4%	0	0.0%	
環境衛生施設	8	3.0%	1	12.5%	■リサイクルセンター学習プラザ
交通施設	3	1.1%	3	100.0%	■志紀駅前自転車駐車場, ■JR久宝寺駅南自転車駐車場, ■近鉄山本駅東自転車駐車場
消防施設	26	9.6%	0	0.0%	
墓地/斎場等	5	1.8%	0	0.0%	
防災施設	26	9.6%	0	0.0%	
その他	13	4.8%	2	15.4%	■大畑山青少年野外活動センター, ■まちなみセンター
総計	271	-	44	-	

(注) この表では、■印ごとに1施設として、建物としての「施設」の数を計算したものであり、同一の建物に2施設が存在する場合、建物としては1個であることに着目して、1施設と計算している。

次に、市の公共施設全体の延べ床面積が64.93万㎡であるが（平成27年8月に、八尾市が「公共施設マネジメント基本方針」を改訂した際の施設リストに基づく）、このうちの22.08万㎡（全体の34.0%）の部分指定管理者が管理運営していることになる。

施設分類	市の公共施設		指定管理者が管理運営する施設		指定管理者が管理運営する施設の内訳
	㎡	%			
コミュニティ施設	19,423.3	3.0%	1,381.7	7.1%	■龍華図書館 ※龍華コミュニティセンターの内、龍華図書館の延床面積を記載している。
学校教育施設	334,404.9	51.5%	0	0%	
子育て支援施設	17,937.3	2.8%	0	0%	
福祉施設	18,197.1	2.8%	16,995.3	93.4%	■社会福祉会館, ■共同浴場錦温泉, ■サポートやお（在宅福祉サービスネットワークセンター・養護老人ホーム）, ■障害者総合福祉センター・デイサービスセンター, ■福祉型児童発達支援センター, ■桂老人福祉センター, ■安中老人福祉センター
生涯学習施設	16,963.8	2.6%	10,254.7	60.5%	■生涯学習センター, ■くらし学習館
文化施設	19,065.9	2.9%	18,861.6	98.9%	■文化会館, ■歴史民俗資料館, ■埋蔵文化財調査センター, ■しおんじやま古墳学習館, ■安田新田会所跡旧植田家住宅
スポーツ施設	23,319.5	3.6%	23,319.5	100%	■屋内プール, ■山本球場, ■総合体育館, ■青少年運動広場, ■市民運動広場, ■志紀テニス場(クラブハウス), ■南木の本防災体育館
市営住宅	137,101.1	21.1%	137,101.1	100%	■市営住宅（敷地内の集会所等建物を含む）
庁舎等	27,985.4	4.3%	0	0%	
病院施設	1,494.8	0.2%	0	0%	
環境衛生施設	12,407.1	1.9%	6,387.3	51.5%	■リサイクルセンター学習プラザ
交通施設	4,839.6	0.7%	4,839.6	100%	■志紀駅前自転車駐車場, ■JR久宝寺駅南自転車駐車場, ■近鉄山本駅東自転車駐車場

消防施設	5,120.1	0.8%	0	0%	
墓地/斎場等	3,640.6	0.6%	0	0%	
防災施設	1,536.5	0.2%	0	0%	
その他	5,891.1	0.9%	1,649.6	28.0%	■大畑山青少年野外活動センター, ■まちなみセンター
総計	649,328.1	—	220,790.4	—	

(注) 平成27年8月に、八尾市が「公共施設マネジメント基本方針」を改訂した際の施設リストから、市全体の公共施設の延床面積等の数字を引用した⁴。

3 八尾市における「公の施設」を取り巻く状況

八尾市における公共施設を取り巻く状況としては、以下のとおりのことを挙げることができる。

① 八尾市第5次総合計画の「想定人口」において八尾市の人口は、令和42年には15万5千人にまで減少することが見込まれている（具体的な人口推計等については、平成28年3月策定「八尾市人口ビジョン・総合戦略」参照）。

② 市が管理する公共施設は、スポーツ施設、庁舎等、生涯学習施設、福祉施設のように面積が大きい建物棟の割合が高い施設分類から、公園施設や防災施設（備蓄倉庫）のように大半が小規模な建物棟等で構成される施設分類まで、その内実は多岐にわたっているが、施設の多くが昭和41年～昭和55年の15年間に集中しており、その期間までに延床面積の約6割におよぶ建物が整備されている（この時期に、特に学校教育施設と市営住宅が多く整備されている。）。このため、市としては、建物の長期保全やサービス適正化を検討していきながら、将来における市の支出の多くは、こうした施設の維持修繕費に充てる必要がある。

③ こうした点も踏まえ、また、八尾市の財政状況を考えると、今後、公共施設の新設等を進めるよりも、現状の施設を適切に保全し、有効活用することが求められている。

八尾市において、指定管理者制度をさらに活用していくにあたっては、上記の見地を踏ま

⁴ 龍華図書館については、共用となる龍華コミュニティセンターが平成27年8月以後に移築されているため、龍華図書館のみ現在の延べ床面積となるよう、一部編集している。また、当該表内の施設分類については、方針策定当時の施設リストの分類に基づいて掲載している。

えたものである必要がある。

4 市民の利用状況

八尾市では、令和元年度に「八尾市民意識調査」がなされ、令和2年3月に「八尾市民意識調査報告書」としてまとめられている（詳細は、当該報告書の下記の部分参照）。

第2章 調査結果

7 公共施設の今後のあり方について

(1) 公共施設の利用状況について

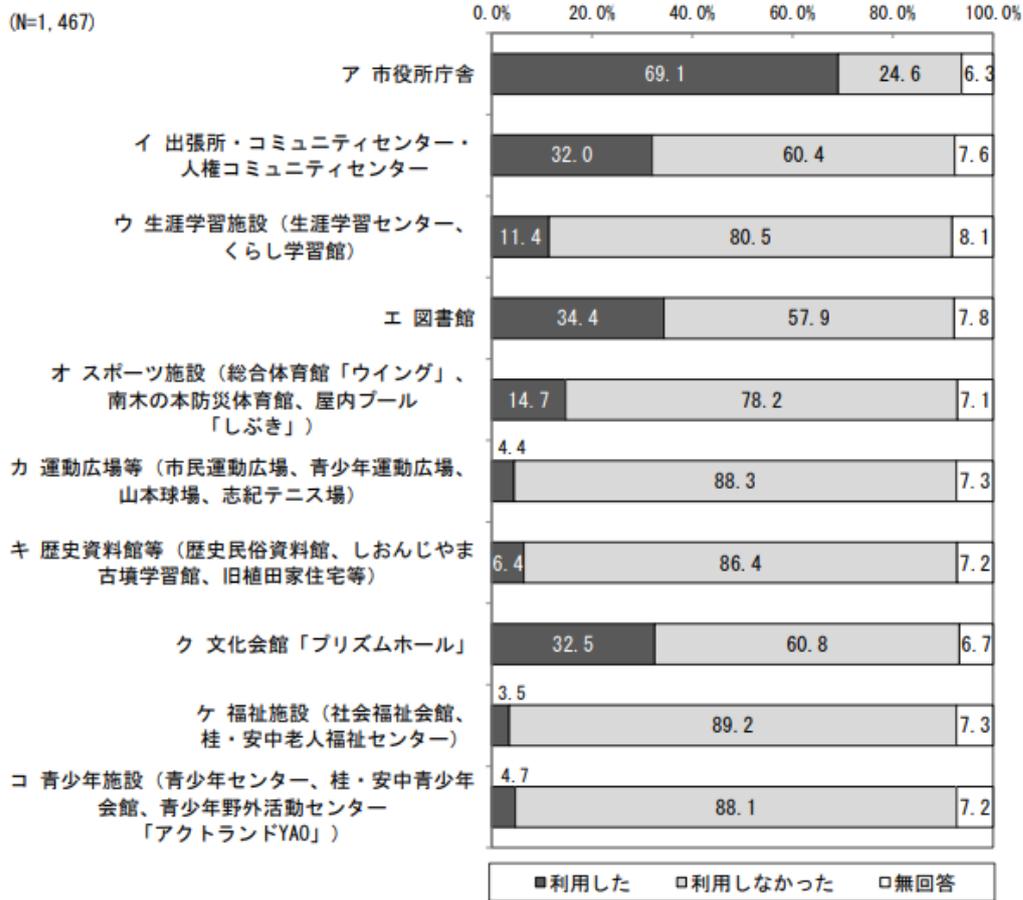
(1-1) 年間の利用回数について

(1-2) 利用しなかった場合の理由について

(2) 今後の公共施設の維持管理について

これによると、①図書館や文化会館<プリズムホール>は調査対象者の30%以上が利用したと回答する等、広く市民全体の利用に供されていること、②生涯学習施設やスポーツ施設は上記よりも数字は低いものの、調査対象者の10%以上が利用したと回答する等、相応の利用率を示していることが分かり、市が市民に提供している行政サービスの重要な一角を占めていることがわかる（なお、市営住宅は、広く市民全体の利用に供されている施設というより、公営住宅法が定める要件を満たす者のための住宅という性格を持つ施設であるため、この調査における利用回数等の調査の対象にはなっていない。）。

図 公共施設の利用状況について



【令和2年3月「八尾市民意識調査報告書」119ページ。「あなたは、八尾市の公共施設をこの1年間でどれだけ利用しましたか。」といった形で、市民に質問が行われたもの。】

5 市の行財政改革との関係

(1) 「新やお改革プラン」

八尾市では、令和元年11月、行財政改革に取り組む方針を整理したものとして、「新やお改革プラン」が策定された。特に、市民に対する意識調査において「健全な財政運営」を求めている市民が多く、「時代のニーズや将来の見通しなどに応じた、事業の見直し（改変・縮小・廃止）」が求められているという観点に立ち、行財政改革を進めて行くものとされた。また、そこでは5つの方向性が示されている。

1	さらなる選択と集中とスクラップ&ビルド ⁵	(1) 社会状況の変化等を踏まえた事業の廃止・縮小等 (2) 公の施設・インフラ整備の見直し
2	様々な主体との協働による事業の推進	(1) 公民協働の推進 (2) 広域連携による事務処理の効率化 (3) 外郭団体の見直し
3	固定的な経費の縮減	(1) 施設の管理運営コストの縮減 (2) 公債費等の義務的経費の縮減
4	職員が能力を発揮できる環境整備と効率的な体制の構築	(1) 新たな技術の活用等による生産性等の向上 (2) 効率的な組織体制の構築と組織力の強化
5	新たな歳入の創出	(1) 新たな歳入の創出 (2) 市有資産の整理・売却・貸付等

(2) 「新やお改革プラン実行計画」

「新やお改革プラン」に基づき、実際に、令和元年度から令和4年度までに改革を進めて行く計画として、「新やお改革プラン実行計画」が策定されている。今回の監査テーマに関連するものを、抜粋すると、以下のとおりである。

【取り組みの名称】	【主担課】	【取り組みの内容等】
公共施設マネジメント ⁶ の推進	政策推進課	公共施設マネジメント実施計画に基づき、劣化の進んでいる施設を対象として優先的に長寿命化を実施し、長期的にかかる改修・建替えコストの縮減を図る。
文化会館の改修内容の見直し	文化国際課	開館後30年以上が経過し、施設・設備の老朽化、劣化等が進む文化会館について、安全対策やバリアフリー対応、老朽化した設備の更新などの優先実施により改修内

⁵ 【用語解説】-スクラップアンドビルド-「新やお改革プラン」においては「新しい組織や事業を立ち上げる際に、同等の既存組織や事業を廃止すること」の意味で用いられている。

⁶ 【用語解説】-公共施設マネジメント-公共施設について、今後予測される人口構成などの社会情勢や財政環境の変化、市民の価値観やニーズの多様化等を踏まえ、総合的に企画・管理・活用すること

		容の精査を図るとともに、補助金等の活用により財政負担の軽減を図る。
山本・志紀図書館の指定管理者制度導入	八尾図書館	山本・志紀図書館の指定管理者制度の導入について、龍華図書館における指定管理者による管理運営状況や導入により見込まれる効果について検証し、効果が見込まれる場合に指定管理者制度の導入を行う。
(公財)八尾市文化財調査研究会のあり方見直し	文化財課	埋蔵文化財の大規模調査が減少している現状を踏まえ、市と団体との役割を整理するなど、あり方の見直しを行う。
公共施設の包括管理業務委託の導入	政策推進課 教育政策課 公共建築課	複数の公共施設の維持管理にかかる保守、点検業務等を包括的に委託することにより、業務水準の向上と効率化等を図る。
文化会館の指定管理業務の見直し	文化国際課	次期指定管理者の選定にあたり、管理運営経費の精査等見直しを行う。
リサイクルセンター学習プラザの管理運営方法のあり方見直し	環境施設課	リサイクルセンター学習プラザの管理運営方法について、施設の利用状況等を踏まえ、開館日時等、今後のあり方について見直しを行う。

(3) 八尾市における公共施設マネジメント

八尾市では、平成25年6月に「公共施設マネジメント基本方針」が策定され、平成27年8月にその改訂版が発行されている。また、この基本方針に沿って、平成29年6月に「八尾市公共施設マネジメント実施計画」が策定され、その後、令和2年6月に、その改訂版が発行されている。

6 指定管理者制度

(1) 指定管理者制度とは

地方自治法が、平成15年6月に改正され、公の施設の管理について、地方公共団体の出資団体等に限定して委託することが可能であった管理委託制度が廃止され、地方公共団体が指定する「法人その他の団体」に管理を代行させる指定管理者制度が導入された（地方自治法第244条の2）。この制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、指定管理者は、施設の管理運営業務を担うなかで、行政処分に該当する、施設の使用許可も行うことができることとなる。また、指定管理者の範囲についても特段の制約を設けず、「法人その他の団体」であればよく、出資団体に限られない民間事業者等も、議会における指定の議決を経て指定管理者となることができる。

(2) 指定管理者制度の導入目的

指定管理者制度は、多様化する住民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能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ることをその目的としている（「地方自治法の一部を改正する法律の公布について」平成15年7月17日付け総行第87号総務省自治行政局長通知・「第2 公の施設の管理に関する事項」）。指定管理者制度が導入されることにより、直営や地方公共団体の出資法人による管理を行ってきた公の施設について、その管理のあり方を見直す良い機会にもなる（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」165ページ）とされている。

具体的には、公の施設の管理に民間事業者等の手法を活用することにより、管理に要する経費を縮減することが可能となり、その結果、公の施設の利用料の低料金化又は地方公共団体から指定管理者に対する支出金の低減が図られるというメリットが期待される。また、利用者の満足度を上げ、より多くの利用者確保しようとする民間経営者の発想を取り入れることで、利用者に対するサービスの向上が期待できるというメリットも期待される（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」90ページ）。

(3) 指定管理者制度を導入後の「公の施設」の適正な管理の確保の必要性

地方自治法は、地方公共団体の指定管理者に対するチェック体制として、次のような規定を置いている。

① 指定管理者は、毎年度終了後、事業報告書を作成し提出すること（地方自治法第244条の2第7項）。

② 地方公共団体の長又は委員会は、指定管理者に対して、管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができること（地方自治法第244条の2第10項）。

③ 監査委員又は外部監査人が、指定管理者が行う公の施設の管理の業務に係る出納関連の事務について監査を行うことができ、その結果については公表することとされていること（地方自治法第199条7項、第252条の37第4項、第252条の42第1項）。（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」129ページ）。

これらの規定は、民間事業者等が指定管理者となったとしても、地方公共団体による一定のコントロールの下、当該公の施設の適正な管理を確保する必要があることから置かれたものであると解される（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」91ページ参照）。

（４）公の施設を用いて民間事業者等が営利活動を行うことの当否について

指定管理者制度は、多様化する住民ニーズに対し、効果的・効率的に対応するために民間事業者の有するノウハウを活用することを可能とするものであり、あくまで公の施設を通じて住民に行政サービスを提供するための手法である。公の施設の効率的な管理を実現する観点からは、より低いコストで高いサービスを確保できるのであれば、指定管理者に事業努力をするインセンティブを与えるためにも、指定管理者たる民間事業者が当該公の施設の管理を通じ適正な利潤を上げることも想定されている（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」93ページ）。

（５）指定管理者の選定における「透明性」「公正性」の確保

公の施設の指定管理者は、よりよい行政サービスを提供するため、最も効率的かつ効果的に公の施設の管理業務を行うことができる団体を選定することが望ましいと考えられる。また、公の施設は、住民等の付託を受けて地方公共団体がこれを設置し管理しているため、公の施設の管理業務を地方公共団体以外の者に行わせようとする場合、住民等のコンセンサスを得ることが重要である。

したがって、指定管理者の選定に際しては、「公正」かつ「透明性」が確保されている手

続等によることが求められており、具体的な方法として複数の者から事業計画書を提出されることが望ましい。ただし、指定管理者として特定の者しか公の施設の管理を最も効率的かつ効果的に行うことができないと地方公共団体が認める場合などは、住民や議会の理解を得つつ、複数の者から選定することなく指定管理者を指定することも法令上妨げられるものではない（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」102ページ）。

なお、複数の公の施設をまとめて一つの指定管理者を指定する場合がある。指定管理者は、公の施設ごとに指定されなければならないものではなく、複数の公の施設についてまとめて一つの指定管理者を選定することは可能である。それぞれの公の施設の目的や実情等を検証し、これらに共通性が認められ、一つの指定管理者により管理を行えば、効果的・効率的な管理が可能と考えられる場合も十分にあり得るところである（成田頼明監修「指定管理者制度のすべて（改訂版）」114ページ）。

7 関係する八尾市の例規

条例及び規則としては、以下のものが存在する。

条例	・八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例
規則（及び教育委員会規則）	・八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例施行規則 ・八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例の施行に関する教育委員会規則 ・八尾市指定管理者選定委員会規則 ・八尾市教育委員会指定管理者選定委員会規則

八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例（以下、この段落で「条例」という。）では、以下の内容が定められている。

- ・公募の原則
- ・選定に関する手続（公募の場合の選定方法，非公募の場合の選定方法）
- ・指定管理者が選定されない場合の市長による管理
- ・議会の議決を経た後に，締結する協定書

- ・ 附属機関⁷としての選定委員会の設置
- ・ 事業報告書の作成及び提出
- ・ 業務報告の聴取等
- ・ 指定の取消し等
- ・ 原状回復義務
- ・ 損害賠償義務
- ・ 個人情報の取扱い等

以上のほか、八尾市では、後記第5の施設ごとに、「(1)基本データ」「ア 施設の概要等」に次の例のとおり記載しているような、施設の設置管理に関する条例と、その条例施行規則が制定されている。

(例) 八尾市文化会館の場合

条例・規則	八尾市文化会館条例
	八尾市文化会館条例施行規則

8 八尾市「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」の内容

(1) 基本指針の策定及び改訂

八尾市では、平成16年8月に「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」を策定し、以後、数度にわたり改正されて、現在に至っている（過去に7回の改訂を経ている。改訂の時期は、平成20年3月、同年6月、平成21年2月、同年8月、平成25年4月、平成26年7月、平成30年5月である。）

(2) 現在の内容

現在の基本指針では、以下の内容が定められている。

⁷ 【用語解説】-附属機関-首長等の執行機関に附属し、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関（地方自治法第202条の3第1項）

- 第1 はじめに
- 第2 基本的事項
 - 1. 公の施設の管理について
 - 2. 指定管理者制度の導入について
 - (1) 直営か指定管理者制度かの選択判断
 - (2) 指定管理者の業務範囲について
 - (3) 複合施設について
- 第3 指定管理者の募集に関する事項
 - 1. 募集方法
 - (1) 公募の原則
 - (2) 非公募による場合の事由
 - 2. 申請者の資格要件
 - (1) 全般的事項
 - (2) 欠格事由
 - (3) 代表者等の交代に伴う報告手続並びに法人格の変更への対応
 - 3. 共同企業体の取り扱いについて
 - (1) 共同企業体について
 - (2) 共同企業体の取り扱い上の留意事項
 - 4. 募集期間について
 - 5. 指定期間について
 - 6. 施設利用料について
 - 7. 市と指定管理者のリスク分担について
 - 8. 本市外郭団体のプロパー職員の雇用対応について
 - 9. 指定管理者が交代したときの引継ぎ義務の明確化
- 第4 指定管理者の募集要項等に関する事項
 - 1. 募集要項に記載する事項
 - (1) 募集要項への記載事項
 - (2) その他留意事項
- 第5 指定管理者の選定に関する事項
 - 1. 指定管理者選定委員会について
 - (1) 選定委員会
 - (2) 選定委員会の構成及び人数
 - (3) 応募団体と利害関係を有する者に対する留意
 - 2. 選定の方法について
 - (1) 選定基準および評価得点の配分の考え方
 - (2) 評価基準の考え方
 - (3) 選定の方法
 - (4) 非公募による場合の選定について
 - (5) 1団体しか応募がない場合の選定について
 - 3. 選定過程等に係る情報の公開について

第6 指定管理者との協定に関する事項

1. 協定事項について
 - (1) 基本協定の締結
 - (2) 年度別協定の締結
2. 個人情報等の取扱いについて
3. 指定管理料の取扱いについて

第7 指定管理者の業務監視等に関する事項

1. モニタリングについて
 - (1) 定期的な確認
 - (2) 臨時的な確認
 - (3) 指定管理者の業績の適切な評価

第8 その他事項

1. 推進体制について
2. その他の留意事項について
 - (1) 指定の取消し等をしようとする場合の手續について
 - (2) 事業計画書等の内容変更及び重要事項の変更をする場合の手續きについて
 - (3) 指定期間の延長について
 - (4) 本基本指針（改正版）の適用時期について

第9 資料編

1. 募集要項の記載事項の例【参考資料1】
2. 共同企業体協定書の記載事項の例【参考資料2】
3. 基本協定書の記載事項の例【参考資料3】
4. 八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手續等に関する条例
5. 八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手續等に関する条例施行規則
6. 八尾市指定管理者選定委員会規則
7. 八尾市教育委員会指定管理者選定委員会規則

9 指定管理者指定の手續等

(1) 公募及び非公募

ア 公募

八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手續等に関する条例では、「市長は、指定管理者に公の施設の管理を行わせようとするときは、（中略）指定管理者になろうとする法人その他の団体（以下「団体」という。）を公募するものとする。」と定め、原則的に公募を行うことを示している（同条例第2条）。公募に際しては、指定管理者選定委員会が、募集要項や選定基準の策定の段階から関与し、また、実際の候補者の選定も、その会議体で行われる。

イ 非公募

八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例では、「公の施設の性質、規模、機能等を考慮し、設置目的を効果的かつ効率的に達成するため、地域等の活力を積極的に活用した管理を行うことにより事業効果が相当程度期待できると思慮するときその他公募を行わないことに合理的な理由があるとき」は、公募によらない形で、指定管理者の候補者の選定を行うことができる（同条例第5条1項）。ただし、この方法で候補者の選定を行うのは、市が出資している法人又は公共団体若しくは公共的団体に限られる。

これを受けて「基本指針」では、公募によらない具体的な場合として、以下の場合が、あげられている。

- ① 施設の管理上緊急に指定管理者を指定しなければならないとき。
- ② コミュニティ施設などにおいて、地域の特定団体が運営することにより、地域の人材活用等、地域の連携が図られ、自治の高揚等、地域分権の推進が活用できるとき。
- ③ P F I 法⁸の活用により一定期間、施設の管理運営をするものを指定するとき。
- ④ 法令並びに通知その他国の指導等により施設の指定管理者となる団体が特定されるとき。
- ⑤ 福祉施設において、施設の設置目的に照らし、利用者との長期にわたる安定的な関係や人的信頼関係が担保されることが必要であり、施設の運営主体の変更が、入所者や通所者に与える影響が大きいと想定されるとき。

なお、非公募とする場合、公募する場合に比べて、指定管理者となる団体が同じ団体で固定化する傾向が想定され、指定管理者の業務内容がその指定管理者のみにしか理解できないものとなってしまうケース（業務内容のブラックボックス化）に留意しなければならない。また、同一の団体が指定管理者として固定された場合、自主事業の積極的な提案や経費節減努力が失われるなど、指定管理者制度の導入効果が得られにくくなる点についても留意が必要となる。

⁸ （正式名称）民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律

(2) 選定及び指定に関する手続

ア 公募・非公募の決定

庁内での議論を経て、決定される。上記のとおり、条例上、公募が原則とされており、非公募による場合には条例所定の要件（同条例第5条第1項）を充たす場合に限られる。

イ 候補者の選定に関する手続

(ア) 公募の場合の選定手続

公募を行い、指定管理者の指定を受けようとする団体からの申請（同条例第3条1項）を受け、条例所定の基準（同条例第4条第1項）に基づき、候補者の選定を行うこととされている。

(イ) 非公募の場合の選定手続

非公募の形で選定しようとする団体からの申請（同条例第5条第2項）を受け、条例所定の基準（同条例第4条第1項）に基づき、候補者の選定を行うこととされている。

ウ 指定管理者選定委員会の関与

上記の「選定」は、市長部局が所管する公の施設にあつては市長が行い、教育委員会が所管する公の施設にあつては教育委員会が行う。前者の場合は「八尾市指定管理者選定委員会」の意見を聴いて、選定が行われる（同条例第15条第1項）。後者の場合は、「八尾市教育委員会指定管理者選定委員会」の意見を聴いて、選定が行われる（同条例第16条）。選定委員会は、学識経験者、公認会計士、市の職員などで構成される（八尾市指定管理者選定委員会規則第3条）。

エ 指定に関する手続

「選定」の手続を経た後、議会の議決（地方自治法第244条の2第6項）を経て、市長が、指定管理者の指定を行う（条例第7条第1項）。指定がなされた場合、市長の告示がなされる（同条第2項）。この後、市長と指定管理者とは、協定を締結する（条例第8条第1項）。教育委員会が所管する公の施設にあつては、これらの手続は、教育委員会が行う。

(3) 指定期間

「基本指針」では、同一の指定管理者に、管理を行わせる期間については、「概ね5年間（新たに指定管理者制度を導入する施設は、導入効果の検証が必要なため、概ね3年間。事業の環境変化のリスクが高い施設についても、同様に概ね3年間とする。）を標準的な指定

期間と定める」とされている。

10 八尾市における指定管理者制度導入施設

八尾市においては、既存の公の施設の多くは、平成18年度までに指定管理者制度の導入が進んだ。

その後、行財政改革に関する検討の進捗に伴って指定管理者制度の導入が進んだもの（たとえば「八尾市営住宅」など）と、施設の新設（たとえば「安中新田会所跡旧植田家住宅」など）がなされたもの等があり、指定管理者により管理運営される施設は、増加し、今日に至っている。

【八尾市における各施設の指定管理導入状況】

（枠内の数字は、公募が行われた際の、応募者数を指す。）

施設名	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R 1
1:文化会館			非公募			公募:応募 ²			公募:応募 ¹							
2:社会福祉会			非公募			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹			非公募				
3:錦温泉			非公募			公募:応募 ¹		公募:応募 ¹		公募:応募 ¹		公募:応募 ¹				
4:在宅福祉サ			非公募			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
5:養護老人ホ			非公募			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
6:障害者総合	公募:応募 ³					公募:応募 ¹			公募:応募 ²			公募:応募 ¹				
7:デイサービス																
8:児童発達支			非公募			公募:応募 ¹			公募:応募 ²			公募:応募 ¹				
9:自転車(近鉄山本)			非公募			公募:応募 ³			公募:応募 ²			公募:応募 ³				
9:自転車(久宝寺)			公募:応募 ³			公募:応募 ⁴			公募:応募 ³			公募:応募 ⁴				
9:自転車(志紀)			非公募			公募:応募 ³			公募:応募 ¹			公募:応募 ³				
10:生涯学習セ			非公募			公募:応募 ¹			公募:応募 ⁴							
11:屋内プール			非公募			公募:応募 ⁴			公募:応募 ⁴			公募:応募 ¹				
12:山本球場			(平成18年以後、総合体育館の推移に同じ)													
13:テニスコ			(平成18年以後、総合体育館の推移に同じ)													
14:総合体育館			非公募			公募:応募 ³			公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
15:市民運動広			(平成18年以後、総合体育館の推移に同じ)													
16:青少年運動			(平成18年以後、総合体育館の推移に同じ)													

施設名	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R 1
17:青少年野外			非公募		公募:応募 ³				公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
18:歴史民俗資			非公募		公募:応募 ²				公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
19:埋蔵文化財			非公募		非公募				非公募			非公募				
20:しおんじやま		公募:応募 ⁷		公募:応募 ³				公募:応募 ²			公募:応募 ¹					
21:くらし学習						公募:応募 ¹		公募:応募 ¹			非公募					
22:旧植田家						公募:応募 ²		公募:応募 ²			公募:応募 ²					
23:桂老人福祉セ							公募:応募 ²		公募:応募 ²			公募:応募 ¹				
23:安中老人福祉セ							公募:応募 ¹		公募:応募 ¹			公募:応募 ¹				
24:防災体育館								公募:応募 ⁷		公募:応募 ¹			公募:応募 ¹			
25:防災公園								公募:応募 ⁷		公募:応募 ¹			公募:応募 ¹			
26:リサイクル								公募:応募 ³		公募:応募 ³						
27:まちなみセ								公募:応募 ¹		非公募						
28:龍華図書館								公募:応募 ²		公募:応募 ¹						
29:市営住宅								公募:応募 ²								

1 1 八尾市における公共施設の所管等

(1) 施設ごとの所管

八尾市では、第1・5（監査対象施設及びその所管課の一覧）に記載したとおりの、市長部局及び教育委員会の各課が、それぞれの公の施設を所管している（この報告書では、これらの課を「施設所管課」又は単に「所管課」と呼ぶことがある）。

(2) 指定管理者制度についての所管

八尾市では、政策企画部行政改革課が、指定管理者制度についての一般事項を所管している（市長部局の所管施設、教育委員会の所管施設のいずれも含む。）。具体的には、「八尾市公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」や、「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」の運用に関する事、その他、全庁的に指定管理者が管理運営する「公の施設」についての事務運用の統一に関する事項等を所掌している。また、指定管理者制度庁内連絡調整会議（各施設所管課との情報共有等の場）が開催されている。

(3) 行財政改革推進本部

八尾市では、「直営または指定管理者制度の導入並びに公募によらず指定管理者を指定す

る必要がある場合の可否の最終的な決定」については、行財政改革推進本部⁹において行うとされている。

(4) 選定委員会

指定管理者の候補者を選定するにあたっては、八尾市指定管理者選定委員会が、附属機関として置かれることになり、その意見を聞いた上で選定がなされる。その場合の選定委員会の庶務は、各施設所管課が担うことになる。

第3 包括外部監査による監査の結果及び意見（共通事項）

1 自主事業の制度設計

[意見1] 指定管理者が行う「自主事業」について、義務的な事業か任意的な事業かの観点から、事業の位置づけを整理されたい。

2 自主事業の収支報告

[意見2] 自主事業の収入及び支出を、指定管理者が市に報告することを義務付けるようにされたい。

3 第三者委託の承諾のあり方

[意見3] 第三者委託の承諾に関する手続を行う際は、書面を必ず作成するように統一されたい。

[意見4] 第三者委託の承諾の判断材料として、指定管理者から、委託先業者の具体的情報等を義務的に提出させるよう、統一されたい。

[意見5] 第三者委託において、入札等排除措置を受けた者等も含め、排除対象者をより明確にし、それを統一されたい。

4 第三者委託における暴力団排除措置について（誓約書の取得ほか）

⁹ 市長を本部長、副市長を副本部長とし、本部委員は、病院事業管理者、水道事業管理者、教育長、政策企画部長、総務部長、人事担当部長、財政部長、副教育長、その他本部長が出席を命じた者により構成される。

[意見6] 第三者委託の委託先事業者において、暴力団員等の排除を行うにあたっては、八尾市の条例・規則に即した正確な定義づけに統一されたい。

[結果1] 第三者委託の委託先事業者からの誓約書の取り付けについて、全ての基本協定書で、誓約書の取り付け義務が明記されたものに統一されたい。

[結果2] 第三者委託を行う際に、委託先事業者から誓約書を取得するよう、徹底されたい。

[意見7] 金額が500万円以下となる第三者委託について、誓約書の提出を「必要がない」と判断することについて、庁内で考え方を整理されたい。

5 維持修繕に関するリスク分担、精算の仕組みと物品の市への帰属について

[意見8] 現在の基本協定書に記載された「リスク分担」について、発注者区分に関する取り決めとして整理されたい。また、修繕費については、老朽化等への対応は、修繕の場合と、再調達の場合があるため、修繕・再調達費として整理されたい。

[意見9] 市が実質的に費用を負担して指定管理者が調達した物品の所有権は市に帰属するという考え方を踏まえて、各施設固有の事情に基づく修正の可否を検討したうえ、処理ルールを整理されたい。

6 収支報告書における指定管理料の精算の記載

[意見10] 指定管理者が作成する収支報告書には、指定管理料の精算がなされた場合、精算の有無、及び金額が記載される形に統一されたい。

7 指定管理業務専用の口座の使用を求める運用について

[意見11] 指定管理者に、一律に、専用の銀行口座の使用を義務付ける必要性が無いと思われることから、実務運用を見直されたい。

8 基本協定書の記載内容の統一化

[意見12] 各施設の基本協定書の文言の統一が望ましいため、統一されているべき箇所についてチェックリスト方式等を用いて、統一化を図られたい。

第4 包括外部監査による監査の結果及び意見（各施設）

1 八尾市文化会館

[意見13] 障がい者団体向けの利用料金の割引については、これを継続する場合、市又は指定管理者において何らかの方法で周知されたい。

2 八尾市立共同浴場錦温泉

[結果3] 施設の開業時に備え付けた物品や、リース期間満了により所有権を取得した備品についても、備品として管理すべきである。

[意見14] 指定管理料の精算については、算式の根拠となる一定の基準を踏まえ、これに基づき算出していることが理解できるような形で行い、また、基準が理解できる形で記録化をされたい。その際、リスク分担表の関連箇所についても、基準と適合する内容とされたい。

[意見15] 「危機管理マニュアル」の作成については、必要であれば、市において、危機管理に関して従業員に周知すべき事項や、設備等を設置すべき事項についての指示や作成の指導等をして、作成を促されたい。

[意見16] 指定管理者による研修については、市が、指定管理者に必要な研修の内容などについては、具体的な指示をされたい。研修を義務付ける必要性等が乏しいのであれば、仕様書の改定も検討されたい。

[結果4] 今後、施設の収支決算と指定管理者自身の決算とに相違が生じる場合、相違については、その理由を指定管理者において確認し、なお不明な点があれば市において確認することにより、施設の収支決算書について疑義が生じないようにすべきである。

[意見17] 錦温泉については、近隣の市営住宅の風呂設置率等も踏まえ、維持すべきかを検討し、施設のあり方そのものについての選択肢を含め検討されたい。また、

市の負担を抑え、また、民間の公衆浴場と錦温泉を比較して公平な形での対策も検討されたい。

3 八尾市立障害者総合福祉センター及び八尾市立デイサービスセンター

[意見18] 基本協定書の文言については、用語の定義付けを行い、明確に判別できるよう修正すべきである。

[意見19] 現行の基本協定書を前提とする限り、指定管理者による備品購入については、原則として、取得時の承認及び指定期間の終了時に市に所有権を移転する手続を取り、承認の事実は記録化されたい。

[意見20] リースによる車両等の備品の整備については、指定管理料による備品購入に準じた取り扱いをすべき場合があるところ、その判断のため、リースによる取得状況及び契約内容の概要（特に、所有権の最終的な帰属の有無）について報告を求められたい。

[意見21] 精算対象となる修繕費については、現行の協定書を前提とする限り、市の所有物の価値を維持する費用に限定されたい。

[意見22] 喫茶スペースの位置づけを整理し、これを施設の管理運営の収支に含め、指定管理者からの報告の対象とされたい。

[結果5] 本施設の指定管理料は、消費税の非課税取引であることを基礎として、指定管理料の決定に向けたプロセスを進めるべきであった。また、既に支払った令和元年度の指定管理料のうちの消費税等相当額についても、事実関係を調査確定した上で、その取扱いについて、検討すべきである。他の事業においても同様の誤りが生じていないか点検すべきである。

[意見23] 利用料金等収入から生じた剰余金について、指定管理者と協議の上、精算や、将来の指定管理料の減額等を検討されたい。また、今後、指定管理料を年度ごとに見直す旨の基本協定上の規定等を設けることや、施設管理に関する業務とサービス提供業務を分離する方式とすることを検討されたい。

4 八尾市立福祉型児童発達支援センター

[意見24] 基本協定書の文言については、用語の定義付けを行い、明確に判別できるように修正すべきである。

[意見25] 精算対象となる修繕費については、現行の協定書を前提とする限り、市の所有物の価値を維持する費用に限定されたい。

[意見26] 備品の更新については、原則として、指定管理料による備品購入の手続きを取るべきであり、指定管理者の自費による購入か否かは、指定管理者からの報告を踏まえ市において検討されたい。

[意見27] 土地に付合する動産等については、遅くとも指定期間の満了までに、所有権を市に帰属させる手続きをとり、市においてその数量等を管理することとし、市の財産台帳等に、受入れ等の事実を反映されたい。

[意見28] リースによる車両等の備品の整備については、指定管理料による備品購入に準じた取り扱いをすべき場合があるところ、その判断のため、リースによる取得状況及び契約内容の概要（特に、所有権の最終的な帰属の有無）について報告を求められたい。

[結果6] 本施設の指定管理料は、消費税の非課税取引であることを基礎として、指定管理料の決定に向けたプロセスを進めるべきであった。また、既に支払った令和元年度の指定管理料のうちの消費税等相当額についても、事実関係を調査・確定した上で、その取り扱いについて、検討すべきである。他の事業においても同様の誤りが生じていないか点検すべきである。

5-1 八尾市自転車駐車場（近鉄山本駅東自転車駐車場）

（自転車駐車場に関する共通項目について、下記5-3参照）

5-2 八尾市自転車駐車場（JR久宝寺駅南自転車駐車場）

[結果7] 基本協定書に定められた、修繕に関するリスク分担（20万円未満の工事を指

定管理者の負担とする項目)の内容の周知を徹底し、適正な運用を行うべきである。

(その他の自転車駐車場に関する共通項目について、下記5-3参照)

5-3 八尾市自転車駐車場(志紀駅前自転車駐車場)

[結果8] 現在の基本協定書の、指定管理業務の範囲を定める条項の文言を改めるべきである。

[意見29] 2箇所の自転車駐車場に設置されている「ラック」の、備品としての取扱いの可否について、その考え方を整理されたい。

[意見30] 自主事業としてのレンタサイクル事業の位置づけ、特にその指定管理者への義務付けの可否や方法・程度、法的な位置づけについて考え方を整理されたい。

[意見31] 自主事業が、指定管理者の自己の費用によって行われるべきものであることに照らし、自主事業としてのレンタサイクル事業の経費負担について、特に地代、人件費、光熱費等の固定費の計算と納付の考え方を検討されたい。

[意見32] 自転車駐車場の定期利用に関し定期駐車券の連番管理を行うなど、不正発行を事前に防止することが可能な、より厳格な策を検討されたい。

[意見33] 備品の使用状況を把握し、使用していない貸与備品については、除却処理を行わせたり、或いは他の施設での転用を検討する等、その処理を適切に行うようにされたい。

6 八尾市生涯学習センター

[意見34] 現行の基本協定書の、利用予約のキャンセルが発生した場合の利用料金の返還・還付を定める条項の文言の一部について、より趣旨が明確になる文言への改訂を検討されたい。

[意見35] 現行の基本協定書の、利用料金収入に関する条項の文言について、より趣旨

が明確になる文言への改訂を検討されたい。

[意見36] 指定管理者交代時の引き継ぎに関する書類の一部に記載漏れがあったため、記載漏れがあった業務については引継ぎが完了しているか念の為確認をされたい。また、業務の最終的な完了報告を行う書類については、事後特に留意し、過誤を防ぐようにされたい。

7 八尾市立総合体育館

[意見37] 新規事業者の参入を促進し、競争性を向上させることにつながるよう、公募方法を工夫されたい。また、仕様書の変更にあたりは、競争性の向上やサービス水準の向上のための具体的なニーズの把握を行い、変更点についても効果を検証し次回の応募へつなげる体制を整備されたい。

[意見38] 公募の際に、新規事業者が提案するにあたり必要性の高い情報は、既存事業者との間で情報格差が生じないように留意し、一定の範囲内で情報開示に努められたい。

[意見39] 協定書及び仕様書で一定の条件のもとに実施を求めている自主事業の収支については、事業報告にて報告が必要な旨を明確にすべきである。また、自主事業も含めた管理運営に係る収支の実態を把握し、次期以降の公募条件の検討材料として有効に活用されたい。

[意見40] 指定管理者の法人本部の事務所スペースについて、無条件に使用料を全部免除することについては再検討されたい。また、売店スペースについては、使用料の減免の可否および減免率について検討されたい。

[意見41] 共同企業体協定書の覚書を入手し、指定管理料の配分や経費負担割合が業務分担に応じて妥当なものになっているかを確認すべきである。

[意見42] 指定管理料の支払時期及び期別配分額については、指定管理者の資金計画を確認した上で必要性を検討し、指定管理者と協議されたい。

[意見43] 修繕費の精算確認手続については、最終的な請求金額と一致していることを確認し、取引の実在性及び金額の正確性を検証されたい。

[意見44] 体育館、プールのフィットネス機器は、現状のサービス維持を期待する以上、必須の機器となることから、募集時の公平性を保つため、市の所有と位置付けること、あるいは不公平とならないような別途の解決策を検討されたい。

[意見45] 市からの貸与備品については、定期的の実査を行い、毎年度終了後、必ず、市へ適時に報告するよう、改善されたい。市側としては、実査を的確に行うよう業務手順を見直されたい。

8 八尾市立屋内プール

[意見46] 指定管理者が自主事業で使用している「多目的室」について、無条件に無償使用を認めるのではなく一定の対価を徴収することを含めて検討されたい。また、施設を有効活用できるよう市民に開放することを検討されたい。

[意見47] 市からの貸与備品については、実際の物理的な「廃棄」の有無に関わらず、使用状況の変化も含めて、適時に市へ報告するよう、改善されたい。

9 八尾市立山本球場

10-1 八尾市立小阪合テニス場

10-2 八尾市立志紀テニス場

11-1 八尾市立市民運動広場（曙町）

11-2 八尾市立市民運動広場（福万寺町）

11-3 八尾市立市民運動広場（新家町）

12 八尾市立青少年運動広場

（体育館他9施設としての共通事項に関しては、上記7参照。他は特になし。）

13 八尾市立大畑山青少年野外活動センター

[意見48] 現行の基本協定書の備品の区別に関する文言について、他施設の基本協定書の記載も参考にしつつ、より明確になるように文言を改訂されたい。

[意見49] 指定管理者から提出された「防災マニュアル」について、その不足項目の追記を求められたい。

[結果9] 基本協定書に定める、個人情報保護責任者の届け出を指定管理者に求めるべきである。また、基本協定書に定める通り、新規の従事者の雇い入れの際に、事前に個人情報の保護に関する研修を実施し、その実施を行った旨の誓約書の取付を行わせるべきである。

[意見50] 現行の基本協定書の、利用予約のキャンセルが発生した場合の利用料金の返還・還付を定める条項の文言の一部について、より趣旨が明確になる文言への改訂を検討されたい。

1 4 八尾市立歴史民俗資料館

[意見51] 指定管理者を公募するにあたっての「学芸員」の要件については、施設の役割・特徴と、実際の指定管理者の参入可能性を考慮した形で、次の公募において、検討されたい。

[意見52] 八尾市立歴史民俗資料館は展示スペースが狭小であるという問題点があり、アウトリーチ的な機能強化といった、それを克服する方法を、模索されたい。

1 5 八尾市立埋蔵文化財調査センター

[意見53] 八尾市立埋蔵文化財調査センターでは、文化財等が、多数、収集保管されており、保管場所不足の問題が生じていることについて、解決策を見出されたい。

[意見54] 指定管理者が担っている文化財の収集保管業務につき、市は業務遂行状況を定期的に把握することが望ましい。

[意見55] 施設における成果の発信（ホームページ掲載）について、一部、適切な時期に、各成果物が掲載されることが望ましい。

[意見56] 施設における成果の発信方法の業務水準について、抽象的ではない形で定まっていることが望ましく、業務水準を固定化し、共通認識を持つようにされた

い。

[意見57] 指定管理者が、法人固有の業務と施設の管理運営業務の両方を行っている場合の、人件費の計上方法を見直されたい。

[意見58] 指定管理者と市の担当で備品実査を行い、備品台帳の登録状況、備品シールの添付状況等の全体的な点検を行われたい。

1 6 八尾市立しおんじやま古墳学習館

[意見59] 指定管理者が独自に作成した「キャラクター」の権利関係については、市と指定管理者との間で整理されておくことが望ましい。

1 7 八尾市立くらし学習館

[意見60] 施設の一部を、指定管理事業者等の本体の事務所として利用させることについて、その目的外使用許可の要件としての「特に必要と認める」事由を、決裁手続の過程でもより具体的に明記されたい。

[結果10] 基本協定書の定め通り、月例の管理運営報告書で「毎月の修繕・改修の実施状況等」を記載させるよう、指導すべきである。

[結果11] 収支報告書の収入の欄に記載されている「講座材料費等」という項目について、その内容を確認し、会計上の位置づけを整理した上で、その記載や手続について指導を行うべきである。

[意見61] 基本協定書に定める防火（防災）訓練の実施について、その履行確認の趣旨で、事業報告書にその記載を行わせるように指導されたい。

1 8 安中新田会所跡旧植田家住宅

[意見62] 指定管理者が定める管理運営規約のうち、利用の目的に言及する部分につき、より分かりやすい形に改められたい。

[意見63] 指定管理者が定める管理運営規約のうち、営利目的による利用に関する部分

につき、より分かりやすい形に改められたい。

19 八尾市立南木の本防災体育館

20 八尾市立南木の本防災公園

(体育館他9施設としての共通事項に関しては、上記7参照。他は特になし。)

21 八尾市立リサイクルセンター学習プラザ

[意見64] 基本協定書に定める通り、新規の従事者の雇い入れの際に、事前に個人情報の保護に関する研修を実施し、研修を受けた旨、及び関係法令を遵守する旨の誓約書の取付を行わせるべきである。

[意見65] 施設の修繕の際に、基本協定書の定め通り八尾市が承認を行ったことの記録を、客観的な資料として残しておくべきである。

[意見66] 仕様書に記載されていた「業務用冷凍空調機器の簡易点検」作業について、その定期的な履行を確認すべきである。

22 八尾市まちなみセンター

[結果12] 指定管理業務の用に供する備品は、的確に備品台帳に登載されたい。

[意見67] 仕様書と内容との間に齟齬がなく、意図した内容となるよう規定内容を十分に確認した基本協定書を、指定管理者との間で締結されたい。

[意見68] 精算すべきとされている費目について、毎年度の精算は正確に行われたい。

[意見69] 消費税率引き上げによる場合も含め、利用料金の変更をなす場合、予め市長の承認手続きを経るよう徹底されたい。

[意見70] 施設の主たる位置づけ・指定管理業務の主たる目的が、久宝寺寺内町における歴史的遺産の承継・発信にあることを改めて明確化し、そのような目的に即した成果指標を設定し、継続的な業務の改善を目指されたい。

2 3 八尾市立龍華図書館

[意見71] 提案書は内容が一義的に読み取れる記載とするよう求め、意味内容が不明確な記載は質疑を通じその趣旨を明確にするよう努められたい。

[意見72] 市立図書館4館の内に、直営館と指定管理者運営館とを併存させ、双方でサービスを競い合うハイブリッド型での運営を検討されたい。

2 4 八尾市営住宅（西郡，安中，萱振，大正）等

[意見73] 指定管理業務の仕様を定めるにあたっては、指定管理者の創意工夫の余地を過度に制限している部分がないか、改めて仕様内容を精査されたい。

[結果13] 第三者委託に対する市長名での承諾書を発する際には、適切な稟議・決裁手続きを経られたい。

[結果14] 契約事務の際には、契約条項で引用されている、別紙、別表などの編綴漏れがないよう、的確に事務処理をされたい。

[意見74] 「一般・緊急修繕」の報告内容は余りにも簡略であり、より詳細な報告を求められたい。また、市と指定管理者で協議した事項は、記録して保管し、修繕の適正性についても確認・指導を行われたい。

[結果15] 指定期間終了後（令和元年度末）に作成されるべき「工事管理台帳」が作成されておらず、作成・提出を求められたい。

[意見75] 「空家修繕」について、市は、工事内容の実際と書類上の工事明細、金額を照らし合わせていないため、的確に内容を把握するとともに、工事の発注業務がより効果的・効率的になされるようチェックをし、また、発注方法につき、一定の競争性を取り入れることも、指定管理者と協議をし、検討されたい。

[意見76] 住み替え誘導は、時期を区切って進め、それでもなお、住み替えが実現しない場合、法的手続きも視野に入れた対応も検討されたい。

[意見77] 指定管理者の公募手続きの際には、応募者に、事業者のノウハウにわたらない限度において積極的に情報提供し、質疑の手続きには十分な時間を確保し的確に回答されたい。

以上