

平成 17 年度

包括外部監査の結果及び意見の概要

平成 18 年 1 月

八尾市包括外部監査人

森 下 利 一

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、第 2 項及び第 4 項並びに八尾市外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条に基づく包括外部監査

2 . 選定した特定の事件

(1) 包括外部監査対象

「公の施設」の管理運営について

(2) 包括外部監査対象期間

原則として平成 16 年度とし、必要に応じて過年度及び平成 17 年度の一部も含めた。

3 . 事件を選定した理由

平成 15 年 9 月の地方自治法の改正により、効率的かつ効果的な管理を実現するため指定管理者制度が導入され、地方公共団体が管理する「公の施設」については、平成 18 年 9 月までに、直営とするか、それとも法人その他の団体に当該地方公共団体の指定する指定管理者に管理運営を行わせるか、早急な検討が求められている。

八尾市（以下、「市」という。）は「八尾市財政健全化基本方針」を策定し、その具体的方策の中で公共施設について、施設設置の必要性、市民サービスの維持向上、運営の効率化などの観点から抜本的な見直しを実施しているところであり、市の今後の財政に与える影響を考えていく上で、これらを踏まえた施設運営が実施できているかどうかを検討することは重要であると考えます。

さらに、老朽化した施設の修繕、管理コストの増大等、施設を維持していくコストを利用者といかに分担していくかという適正な受益者負担のあり方についても検討する必要がある。

これらの点を踏まえ、「公の施設」の管理運営について、事業の経済性と公共の福祉の観点から、その利用状況や管理状況について監査することは時宜に適った事件であると判断した。

4 . 包括外部監査の方法

(1) 監査対象機関

公の施設及びその所管部署並びに公の施設の管理運営団体

(2) 主な監査要点

当初の施設の利用見込みと実績との比較分析ができているか

将来の経営計画が合理的な需要予測等に基づいて設定され、施設の管理運営に活かされているか、また、歳入歳出の予算実績比較が適切に行われ、原因分析の結果が翌年度に効果的にフィードバックされているか

受益者負担の観点から、料金設定は適切に行われているか

経営改善のための対策がとられているか

市の施設の管理運営団体に対する指導監督が適切に行われているか

施設整備に関する長期計画が適切に立てられているか

5 . 包括外部監査の実施期間

自 平成 17 年 4 月 1 日 至 平成 18 年 1 月 24 日

第 2 . 市における「公の施設」の概要と監査対象機関

市は、公の施設について「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」に基づき、指定管理者制度導入について検討した結果、管理委託施設については当該制度を導入し、直営施設については当該基本指針に示されている「外部委託のガイドライン」に基づき、現時点ではいったん直営との判断を行っている。

平成 16 年度末における公の施設のうち、包括外部監査の対象施設は、直営 17 施設、管理委託 18 施設及び既に指定管理者制度が導入されている 3 施設である。これらの内、現地調査対象施設及び調査対象とした管理委託先は以下のとおりであり、それ以外の施設については、ヒアリングを実施した。

選定した現地 調査対象施設	直営施設	八尾市立衛生処理場及び八尾市立図書館
	管理委託施設	八尾市文化会館、八尾市生涯学習センター、八尾市立屋内プール及び八尾市立総合体育館
調査対象とした管理委託先		財団法人八尾市文化振興事業団（以下、「事業団」という）及び財団法人八尾体育振興会（以下、「振興会」という）

第3 監査の結果及び意見

監査手続の結果、共通事項として総括すべき事項を1～5に、現地調査の対象とした施設特有の事項を6に、現地調査の対象外ではあるが、全般的事項のヒアリングの結果、特に留意すべき施設に関する事項を7に、監査の結果及び意見として記載した。

1. 「公の施設」を含む公共施設の評価と更新について

市が実施した調査は、「公の施設」を含む公共施設の評価制度の確立や、維持管理、改修・更新に関するルール化により経費を削減するための試行であるということであるが、今後も継続して調査及び課題への対処を行い、これらの施設の有効性評価及び更新・改修の制度化に役立てることが期待される。但し、市が行った「公の施設」を含む公共施設の調査に関しては、以下の課題があると考えられる。

(1) 管理体制の構築の必要性（意見）

包括外部監査において、当初利用予定者数や予定ランニングコスト等に関する資料を要求したが、多くの施設で保存されていない等の理由から、確認することができなかった。

「公の施設」を含む公共施設の設置目的はその施設に対する住民ニーズや時代・環境の変化によって、見直していくことが必要となるため、施設の有効利用の観点から、総合計画や政策分野別の部門別計画との関係や施設が持つ機能、費用対効果等を適時に検討する体制を構築し、評価することが望まれる。

(2) 横断的な分析の必要性（意見）

今後、施設の評価を実施し、施設の更新を検討する際には、設置目的や市全体の施設の設置状況等を検証し、サービスの重複により利用者が分散し、利用率が低下する可能性や、複数の場所で類似の講座を開催することによるコストが増加する可能性を勘案した上で、施設の改修・更新だけでなく、施設の適正配置の基準を検討すべきである。

(3) 「公の施設」を含む公共施設の有効利用に関する検討（意見）

市は、稼働率の低い公共施設を保有しているのみならず、過去に取得し、一定期間利用した後、建物の老朽化等により、取得時の目的で利用されず倉庫等として暫定的に利用されている建物や土地（八尾市立病院跡地、第二別館等）も保有している。

これらの建物や土地については、有効な活用方法の検討は行われているものの、一時的な保管場所として取り壊されないまま現在に至っているものである。

本来、施設の移転・統廃合等を行う場合、対象となる施設の活用方法・跡地の有効利用や管理・処分に関するコストも含めて事前に検討すべきである。

2. 受益者負担のあり方について

(1) 受益者負担の状況（意見）

受益者負担を明確にする上で認識すべきコストは、施設の維持管理に要するコスト以外に、その建設に要したコストや有利子の資金調達に関するコスト及び管理運営に関する人件費等をもとに算定すべきと考える。

公益性の観点から、発生するコストの全てを利用料でまかなうことは困難であるが、全体として適切な受益者負担のあり方、人件費を含めたコストの削減、コストを加味した料金制度の導入を検討すべきである。

(2) コストの把握の必要性（意見）

条例上、利用料金を徴収しない施設についても、現状を把握し、コスト削減のための計画立案や、将来の投資意思決定に役立てるため、受益者負担額の算定に用いたものと同様の考え方によるコストの把握が必要である。

減価償却費や支払利息といったコストは、現在、所管課が把握していないが、施設の設置やその後の運営方針を検討する際には、施設の設置から更新・廃止までのトータルコストを勘案する必要がある。また、施設の効率性や効果を評価する際の判断基準のひとつとして、所管部署が認識しておく必要がある。

(3) A B C (Activity-Based Costing: 活動基準原価計算) の必要性（意見）

業務区分サービスごとのコストや行政サービスの実施にかかっているコストを明確する手法として A B C (活動基準原価計算) がある。これにより、業務改善やサービスの民間委託などを考える際の判断材料になるメリットがあるため、市の直営施設についても、サービスの有料化やコスト削減の方策を探っていくためには必要に応じて A B C を行い、サービスごとのコストを正確に把握した上で、効率的・効果的な運営を行っていくことが望まれる。

3. 指定管理者制度導入に関する課題

(1) 条例改正における課題（意見）

「公の施設の指定管理者制度に関する基本指針」（以下、「基本指針」という。）においては、候補者の選定は原則公募となっているが、平成17年12月議会における条例改正により、現在、管理委託を実施している施設の指定管理者の選定方法については、最初の指定期間が3年以内のものに限って、従来から公の施設の管理を受託している団体を指定管理者の候補者として選定することが可能となった。

これに拠れば、市及び外郭団体において抱えている様々な課題に対する改善計画が先送りになってしまう危険性を孕んでいるため、3年後、公募による選定となった場合に備え、施設運営上の課題を整理し、その改善計画を策定し、早急に行っていくことが重要である。

また、基本指針上、非公募による場合が例示されているが、当該指針を拡大解釈し、十分な議論がされないまま実質的に外郭団体が公募によらず指定管理者として選定されることがないように留意し、公募制によって健全な競争原理が導入され、市民が享受するサービスの質が確保され、適正なコスト負担が達成できるよう制度の運用が行われることが期待される。

(2) 長期的戦略の構築（意見）

収入の多くを市からの施設管理受託業務に依存している外郭団体にとって、指定管理者に選定されない場合には当該団体の存続可能性が問題となる。

今後、外郭団体においては、3年後に公募によって指定管理者が選定される場合に備え、様々な取組みが考えられるが、指定管理者として選定されなかった場合も視野にいれ、指定管理者となった団体との事業上の協力関係が築けるような独自のノウハウをもつことが重要である。

一方、市においては、指定管理者に担わせるべき公の施設の管理運営の範囲を協定事項として定める必要があることから、公の施設の特徴及び外郭団体を実施してきたこれまでの施設の管理運営を十分に把握するとともに、市としての役割と責任の範囲を明確にするため、公の施設の管理を行う所管課を中心に具体的検討を実施していく必要がある。

(3) 人員確保の必要性(意見)

現在、管理委託先である外郭団体には、市の職員が一部事務従事として複数出向し、共同して業務を行っており、生涯学習センター等、市の職員の占める割合が非常に高い場合がある。

指定管理者制度に移行するにあたり、外郭団体は自らの職員により団体におけるすべての業務を行う必要があり、団体運営を適正に行いうよう、市の職員が現在担っている業務をたな卸しし、しかるべき人材を外部から調達するなど、近い将来に必ず直面する短期的な課題として人材確保を早急に行うべきである。

(4) 管理コストの適正化(意見)

市は施設の管理受託先である外郭団体に対し、業務の品質を確保しつつ、できる限りコストの削減を図ることを求めてきたが、サービスの内容によっては限界にきている。

今後、市は外郭団体における実際の施設管理に係る業務内容を精査し、施設管理に関して指定管理者に担わせるべき業務の範囲を的確に定め、それらに係るコストの水準を把握した上で、指定管理者の選定にあたる必要があると考える。

(5) 外郭団体独自の給与体系の確立(意見)

指定管理者制度が導入されるのを契機に公の施設を管理運営している外郭団体においてはコスト削減に関する検討をしており、今回調査を行った事業団においては、そのひとつとして「給与体系の見直し」を考えているところであるが、当該団体のみならず、すべての外郭団体においても業種業態に応じた適正な給与体系を確立すべきである。

(6) 外郭団体の自主事業に係る人件費の負担のあり方(意見)

外郭団体における自主事業については、公益的観点からできる限り多くの市民が利用できるよう低料金に設定していることから、市がこれらの事業に係る人件費を負担することにより、経費補填している状況である。

しかし、本来、自主事業は外郭団体の経営努力のもとで行うべきものであり、採算性を適切に把握した上で当該事業の方向性を考えていくべきである。

(7) 利用料金の検討 (意見)

指定管理者制度の導入を行った場合、料金体系についても指定管理者による設定が可能となる。まず、それには、他団体・他施設との比較を行い、現状を分析した上で、適正なコスト水準を把握し、それをもとに、市は市内の各地域における市場価格等を参考に指定管理者制度により設定する利用料の範囲を決定する必要がある。

(8) 施設の維持・修繕費用 (意見)

市の公の施設は竣工してから相当年数を経ており、今後ますます維持修繕コストが発生することが予想されることから、指定管理者制度の導入により、指定管理者との協定事項としてこれらの負担関係を明確にすることが必要である。今後は、市全体として公の施設の維持・修繕計画を管理することによって計画的な施設の維持管理を行うと共に、突発的な事故や修繕に対処できるような体制を構築し、それらに基づいた予算措置を行うことが望まれる。

既存施設の当初計画の策定過程における課題を認識した上で、当該施設の必要性を十分に検討し、機能維持のために要するコストの中長期的にわたる試算及びより効果的な利用形態等を市全体で考える必要がある。

(9) 外郭団体における今後の契約のあり方 (意見)

これまで、外郭団体は市の契約方法に準じた契約規程に基づき取引を行ってきたが、指定管理者制度導入により民間団体との競争が前提となることから、民間における契約方法のあり方を調査・研究し、質の劣化のなきようコストダウンにつながる契約方法を探っていく時期に来ていると言える。

外郭団体については、今後、指定管理者として市の監督下におかれることとなり、自立した運営を一層求められることとなるが、取引の透明性を確保し、コストダウンにつながる契約のあり方について検討する必要がある。

(10) 複合施設に関する管理のあり方 (意見)

指定管理者制度においては、指定管理者が担うべき管理の範囲を明確にし、協定事項として定める必要があるため、複合施設における管理の範囲が曖昧な事項（施設全体にかかる経費のコントロールや施設の使用許可に関する責任等）については、公の施設を管理する所管課及びこれまで管理運営に従事してきた外郭団体との間で十分に協議し、管理の範

困を明確にする必要がある（例えば、山本コミュニティセンター内に設置されている山本図書館や生涯学習センター内における健康プラザ等）。

4．生涯学習施設のあり方

（１）八尾市生涯学習振興計画（以下、「学習計画」という）と生涯学習施設（意見）

基本計画「生涯学習推進体制の整備」に関して

監査の対象とした施設の大半は、生涯学習施設として位置付けられているものであり、それら施設の利用率は、学習計画が効果的に推進されているかどうかによっても左右されるともいえる。

現地調査対象施設において、学習計画を意識した事業展開がされていないような印象を受けたため、学習計画全体をコントロールする機能をもつと推察される「八尾市生涯学習推進本部」の活動について聴取したところ、当該本部は設置されたが活動はされておらず、生涯学習の視点による各課事務事業の見直しを行い、市民の生涯学習の総合的な推進を図るという機能が十分に発揮されていないことが判明した。

現在、第二次八尾市生涯学習振興計画の策定作業が進められているが、これまでの学習計画の達成状況を十分に検討し、施設間における重複事業の必要性や事業体系にそった施設の役割分担を明確にする必要がある。

実施事業に関して

学習計画において生涯学習施設として位置づけられている施設の内、今回監査の対象とした施設で実施されている生涯学習事業は、一部の施設を除き、一定のジャンルに固定化している。その内容は民間カルチャーセンターが実施する講座内容とほぼ同様のものである。複数の生涯学習施設での類似事業の実施は、市内における各地域の住民ニーズに応えるものであるとの見解もあるが、一方で市としての生涯学習施策の効果を客観的に評価することなく実施している感も拭えない。

各施設の当初の設置目的はそれぞれ異なるが、それぞれの施設の特徴を活かしながら、重点的に実施すべき事業の位置づけを明確にすることにより、市全体としての生涯学習機能のさらなる発揮が望まれる。

施設の利用状況に関して

それぞれの施設においては、事業が長期にわたって定着しているという点で一定の効果をあげているようにも思われるが、実施事業への参加者が固定化する傾向にあり、施設の利用者が限定されている側面も否めない。

各施設については、市民にとってその利用に関して公平性が十分に保障されているかどうかという観点から、施設の役割を十分に果たしているかどうかを評価し、今後の生涯学習推進と施設の有効利用を検討する必要がある。その際、公の施設は「何のためにあるのか」という根本的課題を問い、初期の目的が達成されたならば、廃止も含め他への転用を考えるべきである。

5. 契約事務について

現地調査を実施した6施設については、契約事務手続のうち、特に全ての施設で共通して発生する業務である警備業務、清掃業務及び設備保守業務を中心として検証を行った。また、それ以外の業務についても必要に応じ検証した。

(1) 入札について(意見)

市場価格の把握

市は建設工事や物品購入以外の業務委託の入札を実施する際には、標準的な単価に関する指標がないということから、業務委託金額(予定価格)の積算を行っていない場合が多い。このことは、事業団においても同様であり、市場価格の把握は行われていなかった。

コストの削減度合いを把握するためには、適正な市場価格の把握が必要であり、今後、入札手続を採用する場合は、予定価格を適正に算出した上で、入札手続を実施することが望まれる。

入札の形骸化の可能性

文化会館及び生涯学習センターにおける入札結果から、不調となった1回目の入札で最低入札価格を提示した業者が、結果的には、2回目以降で落札するか、3回とも不調となった後に随意契約の契約締結業者となっている。予定価格については、規程上、事前・事後とも非公表となっている。

これらの内、予定価格内での入札業者は1社のみであり、予定価格内での実質的な価格競争がないに等しく、また、すべての入札において同一の業者が常に最低価格を投じるのは、予め入札参加業者間において契約業者が決まっており、それ以外の業者は受託意思もなく入札するかのような印象を受ける。

そこで、現在の契約規程を前提とするならば、今後とも、談合及び癒着を防止し、公正な価格競争を促進するため、入札参加条件の緩和を含む入札参加業者数の拡大、予定価格の事前公表、現場説明会の廃止、公正取引委員会への不自然な入札事例の報告などすぐにも実施可能な措置を速やかに講じ、ひいては、国が推進する電子入札システムの導入を図るべきである。

入札の効果

市が直接運営する施設については、平成16年度の途中において「グループ入札」を実施し、現地調査を実施した施設の契約金額を下げる事ができた。

設備保守や清掃など同種の業務でも管理主体によっては、競争入札でなく随意契約で行っている場合が多いが、今後は、業務内容や金額の重要性を勘案し、入札によるコスト削減や業者の入札参加の公平性を検討する必要があると思われる。

また、事業団においては10者程度の限られた業者のみが入札に参加している（一般競争入札）。入札情報の周知方法を検討し、入札参加業者を増やすことで、入札不調の場合、直ちに随意契約に移行するのではなく、業者を入れ替え、再入札を実施することなどを検討する必要がある。

(2) 随意契約について（意見）

現地調査を実施した施設の随意契約手続きについて以下の問題が発見された。

随意契約の合理的理由がない

随意契約に付された業務の選定理由を確認したところ、事業団及び振興会の契約の多くで、「契約の性質又は目的が競争入札による方法に適しない契約をするとき」とされていた。その契約業者をみると、過去に実施した入札での落札者に継続して発注し、なかには、施設の開館以来、継続して同一業者に委託している場合がみられた。

長期継続契約については、地方自治法の平成16年11月改正を受け、リース契約等特定の業務を対象として平成17年4月1日施行の条例により認められたが、平成16年度に

おける契約当時は、市及び市の外郭団体の財務規則や契約規程には何らの定めもなかった。したがって、同一業者との間で随意契約を更新するという方法により、実質的な長期継続契約を締結することは、契約事務手続上問題である。

現行の契約規程を前提とするならば、公正かつ有利な契約を締結するため、市及び市の外郭団体は、安易な随意契約理由の適用を改め、競争入札を採用するなど、厳格な運用が求められる。そして、入札翌年度以降に同一業者と随意契約を繰り返す場合には、随意契約理由についての事後的な検証を可能とするため、経済的合理性の観点から有利と判断した具体的な考慮事情や検討経過を記録し保存するとともに、少なくとも3年に1回の頻度で入札を実施するのが望ましい。

比較見積書をとっていない

随意契約においても、実質的な価格競争を確保することにより、公正かつ有利な契約を締結するため、安易な例外規定の適用を改め、比較見積書を徴取するという原則的な運用を厳格に適用することが望まれる。

比較見積が形骸化している可能性

八尾市立図書館及び八尾市立衛生処理場の契約書類を閲覧したところ、形式的には2者以上の比較見積書を徴しているが、同一業者が毎年随意契約を締結しており、比較見積りが形骸化していると推測される場合がある。

特定の業者にしかできない業務であれば、比較見積書を省略する理由を明確にしたうえで承認を得て契約を締結し、他方、他業者による代替可能性のある一般的な業務であれば、実質的な価格競争を伴う方法により比較見積書を徴取したうえで、随意契約を締結すべきである。

また、比較見積書の提出を求める業者の選定基準が明確でない。契約記録を閲覧したが、契約担当者が、いかなるプロセスを経て、比較見積書提出業者を選定し、比較見積書を徴取したかを確認しようとしても、入手過程についての記録が全く編綴されていなかった。そこで、契約締結事務の公正さを確保するため、契約締結に至るプロセスを時系列的に記録化するなど、より一層の透明性を高め、事後的な検証が可能となる措置を講ずることが望まれる。

6. 現地調査対象施設特有の事項

(1) 八尾市立衛生処理場（結果及び意見）

施設の稼働状況（意見）

今後ますます下水道の普及が進むなど、し尿及び浄化槽汚泥の搬入量が減少することが想定されるため、余剰設備をいかに有効活用するかを検討することが望まれる。例えば、他市町村において現有設備では賄いきれない部分を八尾市で請け負う等の対応を行うなどにより、設備の有効利用を促進するなどである。

今後の廃棄物の処理方法（意見）

現在、受入貯留設備である「し尿貯留槽」及び「浄化槽汚泥貯留槽」において発生するきょう雑物の海洋投入処分は5年間の適用猶予の後、平成19年1月末までに禁止することとされた。このため、経過措置の期間内に現在海洋投入処分されているし尿及び浄化槽汚泥の陸上処理体制が整うよう、施設整備を着実かつ計画的に行うことが急務となっている。

市においては、上記の課題について今後検討していく必要があるが、市単独での対応ではコスト負担が多額になり、また、大阪府下に同種の施設が重複設置されるような事態が想定されるため、大阪府全体として早急に取り組むべき案件として捉えるべきものであり、早期の協議が必要である。

浄化槽汚泥の搬入料金（意見）

現在、衛生処理施設に浄化槽汚泥を搬入する際に業者から徴収する料金水準については、近隣自治体における料金設定やコスト負担との対応関係等を総合的に比較検討して妥当かどうか判断する必要があり、これらを勘案して業者から徴収すべき料金を決定すべきである。

衛生処理に関する受益者負担率（意見）

衛生処理場の搬入業者のうち、し尿については、市の外郭団体である（財）八尾市清協公社が搬入している。同公社に対しては、市は、し尿収集運搬及び手数料の集金事務を委託しており、市が支出する「委託料（A）」と「し尿取扱手数料（B）」の比率「負担率（B/A）%」の推移をみると、平成12年度28.6%、平成13年度27.3%、平成14年度

25.9%、平成 15 年度 25.2%及び平成 16 年度 23.4%となった。なお、同公社から徴収すべき衛生処理場の使用料は市との契約により無料となっている。

衛生処理に係るコストに関する受益者負担のあり方を考える上で、上記負担率が下落傾向にある現状について、委託料の積算内容の精査やし尿取扱手数料等の設定水準の検討等様々な角度からの分析が必要である。

さらに、衛生処理施設の管理運営にかかるコストは、施設の減価償却費及び支払利息についても含めるべきであり、上記委託料を加えた額を衛生処理に係るコストととらえ、し尿等取扱手数料額の妥当性を検討する必要がある。

施設の維持管理をするにあたっては、搬入量に関わらず一定の経費は発生するが、受益者と市との負担関係のあり方を検討し、適正な手数料水準を探っていくべきである。

(2) 八尾市立図書館（意見）

図書館システム整備のための数値基準と八尾市の実態

「公立図書館の任務と目標」（日本図書館協会図書館政策特別委員会）によれば、図書館システム整備のための数値基準が示されている。これを参考に、市の 2003 年度末人口を前提として「望ましい基準（A）」と「平成 15 年度実績（B）」を比較すると「基準達成度（B/A）」は、延床面積 45.4%、蔵書冊数 68.5%、視聴覚資料点数 61.4%、資料費 70.1%、貸出点数 74.8%、職員数 56.7%及び図書館数 55.5%となった（移動図書館等を含むデータ）。

望ましい基準については、それに達していないからといって直ちに改善すべきものではないが、市が独自で実施している利用者アンケート調査により、利用者ニーズを把握し、図書館サービスの改善につなげていくべきであろう。

八尾図書館の施設の現状

八尾図書館について現場視察を実施したところ、施設の古さ、階段や段差の多さ及び図書の保管状況の環境の悪さが気になった。当該図書館は、昭和 36 年に八尾市農業協同組合（現 大阪中河内農業協同組合）の施設として建てられ、築 40 年以上を経過している。

「公の施設」を含む公共施設に対する市の調査結果を受け、現在進められている施設の更新に関する検討では、利用者の安全性や利便性の確保が求められているが、さらなる研究、具体的措置についての検討が望まれる。

(3) 八尾市文化会館 (意見)

施設の稼働状況

八尾市文化会館の各施設の平成 14 年度から平成 16 年度の利用率の推移を検討した結果、特定目的の大ホールや練習室等は利用率が低い傾向にある。

従来、文化会館の管理運営を委託されている市の外郭団体である事業団は、限られた予算の範囲内で施設の利用率向上の取組みや施設の修繕を行ってきたが、市の財政状況等に制限される面は否めないものといえる。指定管理者制度導入にあたり、市は文化会館の特徴を十分にふまえ、指定管理者の業務の範囲等を詳細に決定する必要があり、施設の管理運営にとどまらず、例えば、利用率向上のための方策等、それ以外の業務の範囲を明確に示す必要がある。

市の文化会館が市民の意見を尊重し建設された経緯に鑑み、現在の市民ニーズが建設当初のそれと変化がないかどうかを確かめ、施設が有効利用されるような仕組み作りが必要である。

文化振興施設の管理運営

事業団が「個性豊かな市民文化の創造」を目的に設立された団体であり、「企画・制作機能」が最も重要な機能であるが、それは事業の実施、いわゆる「ソフト面」に関する機能である。指定管理者制度においては、施設の管理運営に関して指定管理者を選定するものであるが、このような公共文化施設に関しては、業務の範囲を明確にして、指定管理者を募集する必要がある。

指定管理者制度導入に際しては、この点を十分にふまえ、現行の施設の維持管理及び事業展開におけるメリット・デメリットを十分に検討した上で、指定業者の選考を行う必要がある。

(4) 八尾市生涯学習センター (意見)

施設の稼働状況

八尾市生涯学習センターの平成 14 年度から平成 16 年度の施設別利用率が平均 40% 未満の施設の内、料理室や試食室、和室など極端に利用率の低いものがある。利用者ニーズにあった講座の開催等により、利用率を向上させる方法を検討すべきである。

貸室及び設備等の有効利用

生涯学習センター内を視察した結果、当初の使用目的どおりに利用されていない設備が散見された（例えば、情報プラザの「かがやきインフォメーション」や「CD-ROM ブース」、編集室ライブラリーの「ビデオ編集機器等」等）

いずれの設備も利用方法が限定されるため、改造しなければ他の目的に利用できない。建設計画策定時において、設備の利用に関する長期的な観点からの検討が十分にされていなかったと言わざるを得ない。今後、施設の利用目的を再検討し、設備の要・不要の検討を実施し、必要と思われるものについては、適切な修繕及び管理を実施することが望まれる。

目的外使用施設

健康プラザでは、生涯学習センターの一部を毎年の申請に基づく目的外使用許可により、（社）八尾市医師会、（社）八尾市歯科医師会、（社）八尾市薬剤師会の3団体が利用している。

これらの団体は、市の保健福祉行政各般にわたり協力し、地域医療に大きく寄与している公共的性格を有する団体であり、また、健康管理課と連絡・調整を迅速かつ緊密に行なう必要があるため、生涯学習センターの一部に使用許可を与え、八尾市公有財産及び物品条例第6条第2項の規定により使用料を免除している。

しかしながら、これらの団体は、市民のために公益的業務を行っているが、業務の大半は所属会員のための団体固有の業務と考えられるため、長期間にわたる目的外使用許可及び使用料免除許可を出すことに対しては、市民の目から見て公平性に疑問を戴かせるものであり、今後、施設の使用料を徴収することを含め、目的外使用許可のあり方について見直しが求められる。

経費の按分（健康プラザ）

生涯学習センターは、所管課が生涯学習課の学習プラザ及び健康管理課の健康プラザの2つの課によって利用される複合施設であるが、当施設全体の運営管理及びその予算の執行についても生涯学習課で行っている。

このような複合施設においては、コスト負担部署と利用部署とが異なるため、コストを削減するには、コストの適切な管理やコストに対する職員の意識を高めることが重要であり、そのための工夫を講じることが求められる。

また、健康プラザに関しては、健康管理課の庁舎機能を有しており、指定管理者制度の導入時に、直接運営するか、現在と同様に委託するかを選択が必要である。その場合も、適切な管理コストを把握した上で、効率的な行財政運営をめざし、検討することが求められる。

7. 現地調査対象外施設に関する事項

(1) 八尾市自転車駐車場（意見）

八尾市自転車駐車場（2施設）は、市の外郭団体である八尾シティネット株式会社（市出資比率53.3%、以下、シティネットという）が管理運営している。

シティネットの過去3年間のそれぞれ決算はいずれも黒字となっているが、市が管理委託している市営の2施設にかかる委託収支差額を除くと当期利益は平成16年度を除き赤字となり、シティネットの経営上、管理委託している市営の2施設の収支差額の影響が大きいことが伺える。さらに、借入金の償還財源への懸念も少なからず生じることが予想される。

シティネットは市の外郭団体ではあるが、株式会社形態をとる以上、採算性を重視した経営を行わなければならない。特に、指定管理者制度導入により、採算性の阻害要因となっている事項についての対策、例えば、料金設定に関する自由裁量性の確保、市の資本的関与の程度、最適な人件費水準確保のための人事制度の見直し等を検討し、法人運営に係る影響を十分に検討する必要がある。

以 上