

令和5年度包括外部監査結果報告書(概要版)

包括外部監査人 公認会計士 横田 慎一

1 対象事件 【報告書本編P.1】

公共施設マネジメント及び直営施設の管理等に係る財務事務の執行について

2 選定理由 【報告書本編P.1】

- ・ 枚方市(以下、「市」という。)では、昭和40年代から50年代にかけて集中的に整備した公共施設の多くが老朽化し、大規模改修や更新の時期を迎えようとしている。そこで市では、枚方市市有建築物保全計画、市有財産等の有効活用に関する基本方針、枚方市公共施設マネジメント推進計画や個別施設計画(総合編)を策定・更新するなど公共施設の最適化を進めている。
- ・ 市の保有資産の状況に関して、地方公会計に基づく財務分析によると、有形固定資産減価償却率は高く、公共施設の老朽化対策が特に重要となる。加えて、公共施設マネジメントの推進のためには、財務・経営的視点だけでなく、技術職による建築・設備等の専門的観点と事務職による企画・財政等の観点を融合的に捉えることが重要。
- ・ この点、市では公共施設マネジメントに関する部署が多岐にわたるため、公共施設マネジメントの考え方について、各部署と連携を図りながら、定着させていくことが課題になる。
- ・ そこで、市の公共施設マネジメント及び市職員が直接かかわる直営施設の管理等に係る財務事務が適切に行われているかについて、合規性・経済性・効率性・有効性等の観点から調査報告する。

公共施設マネジメントの概念 【報告書本編P.1～4】

- ・ 公共施設に関わる①企画、②管理、③活用に際して、各部署の有機的な連携が求められる。
 - ・ 公共施設マネジメント(ファシリティマネジメント)における重要な概念として、建築・設備・土木系の技術的な観点に加え、財務の面も重要視し、これらのバランスを図りながらマネジメントを進める考えがある。
 - ・ 具体的には、公共施設の整備・維持管理において、①「品質」と②「供給」、③「財務」のバランスを図る、という考えであり、それらのバランスに最大限配慮することが重要(例:コスト(財務)に配慮しながら、デザイン性(品質)と施設面積(供給)を検討)。
- ① **ファシリティマネジメントにおける「品質」とは?**
施設のデザイン性(景観性)・耐久性・環境性能や、施設利用上の快適性・安全性など。
 - ② **ファシリティマネジメントにおける「供給」とは?**
施設の面積(過不足への対応)や離接利用度など。
 - ③ **ファシリティマネジメントにおける「財務」とは?**
施設の整備費や維持管理費などからなるライフサイクルコスト(施設の生涯費用)、施設の保全性(メンテナンスのしやすさ)など。

3 監査の要点 【報告書本編P.6～7】

- ① 公共施設マネジメントに関する組織体制が、必要に応じて適切に整備されているか。
- ② 公共施設マネジメントに関する各種計画の内容が、目的に照らして適切であるか。
- ③ 公共施設マネジメントに関する各種計画に記載された事項が適切に実行されているか。
- ④ 施設カルテや地方公会計など施設に関する各種情報が、公共施設マネジメントに効果的・効率的に整備・活用されているか。
- ⑤ 未利用地や遊休施設等の活用方法や処分等について、適時・適切に検討、実行されているか。
- ⑥ 公共施設のあり方について、利用状況や老朽化の状況に基づき、具体的な検討が実施されているか。
- ⑦ 目的外使用許可、貸与等の事務手続きが、法令又は条例・規則等に従い適切に実施されているか。
- ⑧ 公共施設の日常的な維持管理が適切に実施されているか。特に、利用者の安全性を阻害する不具合や、施設のライフサイクルコストを阻害する事象が生じていないか。
- ⑨ 公平な施設利用等に配慮しながら、利用者の増加や利便性向上など、施設の利活用が検討されているか。
- ⑩ そのほか、歳入増加や歳出削減への取組みが十分に検討されているか。

4-1 公共施設マネジメントに関する監査の結果及び意見の総括 【報告書本編P.18～29】

- ・ **公共施設の真の「マネジメント」の実施に向けて**
公共施設の真の「マネジメント」の実施に向けて、個々の公共施設の管理やマネジメントは各施設所管課が担うとしつつも、各施設所管課が着実に取組みを進められるように、全庁的な基本方針の策定だけでなく、人材育成(意識面、ノウハウ面)や進捗管理・サポートを含めた実行支援など、市の公共施設マネジメントの推進体制について十分に検討されたい。
- ・ **公共施設マネジメントに係る事務分掌及び関連委員会について**
今後、より一層の推進のため、公共施設マネジメントについてワンストップで取り組む組織・人員体制を構築するための事務分掌及び人員体制のあり方について検討されたい。その上で、各部・課の困りごとを全庁的に解決する、また、各課の好事例を全庁的に広めることを狙い、公共施設マネジメントに係る庁内委員会で議論を積み上げるなど、その運営方法についても工夫されたい。
- ・ **対応すべき課が現状、明確になっていない事項について**
事務分掌上、対応すべき課が明確になっていなかった事項について、公共施設マネジメントの推進という観点から、①「品質」と②「供給」、③「財務」のバランスを踏まえて、対応方法等を検討されたい。
 - 全庁的に利用者の安全性確保や時代に応じた利便性確保のため、公共施設に求める機能・役割の水準を明確化し、必要な事項については全庁的に対応することが望まれる。
 - 書庫や倉庫のスペース抑制に向け、書庫・倉庫等のたな卸しと適時の廃棄処理について各課施設所管課に対して方針を示し、各課施設所管課が今後、定期的に書庫や倉庫の見直しをするような仕組みを検討されたい。
 - すべての会議室をグループウェアに掲載するようにするなど、会議室の見える化について検討されたい。
 - 公共施設予約システム利用枠など、利便性向上に向けて検討されたい。今後の公共施設予約システムの改修の際には、公共施設マネジメント関係各課と連携を図り、施設のより一層の利活用に向けた検討をされたい。
 - 公共施設用地の所有権について登記や実態等を改めて確認し、所有権が不確かな可能性のある土地がある場合、地籍調査そのものの費用対効果を考慮しながらも、地籍調査の要否について検討されたい。

4-2 公共施設マネジメントに関する監査の結果及び意見(一部抜粋) 【報告書本編P.30～49】

- ・ 限られた予算の最適配分により一層配慮しながら、より納得感の高い予算編成のため、施設の保全に係る予算編成上の優先度を予算編成方針等において具体的に明記するよう検討されたい。【財政課】
- ・ 施設統廃合の具体的な推進に向けて、まずは、施設の利用状況を改善させる方策を検討し、それでも利用状況が低迷する場合には統廃合を進めるといった、一連の流れについて、より具体的な検討ルールを設定し、議会の理解を得ることが有用と考えられる。そこで、施設統廃合の具体的な推進手法を設定し、その合意形成を図る手順について検討されたい。【行革推進課】
- ・ 営利目的利用のあり方について全庁的に検討されたい。なお、営利目的利用を認める場合、使用料・利用料金は割増料金とするのが通常と考えられるため、使用料等の設定についても検討されたい。【行革推進課】
- ・ 公有財産台帳の記載誤りを防ぐような、また、仮に記載誤りが生じたとしても適時に発見できる体制について検討されたい。なお、市における公有財産台帳に類似する取組みとして、固定資産台帳や施設カルテの整備・更新があるため、関係各課と協議の上、市全体として最適な資産情報整備・更新方法及びその体制について検討されたい。【財産管理課】
- ・ 施設所管の担当職員が基本的な日常の施設管理のポイントとその重要性が理解できるように、日常の施設の実態や施設に関する相談内容等を踏まえて、施設自主点検マニュアル等に反映されたい。また、年に1回程度、各施設所管課向けの研修会を実施し、一層の理解促進を図られたい。【施設整備室各課】
- ・ 過去の事例などを参考に、ライフサイクルコストの最適化やメンテナンス性の確保に向けた設計思想の文書化について検討されたい。その上で、当該設計思想は設計委託業務の事業者選定時などにおいて、依るべき基準として公表し、かつ、事業者選定の際の評価基準に織り込むことを検討されたい。そして、過去の設計思想を策定した後においても、施設設計上の不具合を全くのゼロにすることは困難であると考えられるため、その都度発生した不具合を踏まえて、設計思想を随時改訂し、組織として自律的に学び、常により効果的・効率的な設計を目指すような、仕組みづくりを検討されたい。【施設整備室各課】

5-1 直営施設の管理等に関する監査の結果及び意見の総括 【報告書本編P.52】

- ・ **施設所管課職員の意識とノウハウの向上について**
施設の適正な管理や、利活用のより一層の推進に対する職員の意識やノウハウが十分とは言えない面が見受けられた(例:排水溝の清掃や消火器の管理が適正に行われていない、稼働率の低い施設など)。施設の適正な管理や、利活用のより一層の推進に係る、施設所管課職員の意識とノウハウの向上を図られたい。

鉄筋コンクリート造(RC造)における雨漏りの重大さ 【報告書本編P.52】

- 鉄筋コンクリート造(RC造)は、外壁や屋上等のコンクリートの中に鉄筋が入っており、中の鉄筋が錆びてしまうと次のような問題が生じるおそれがある(コンクリートが水の侵入を防ぐ役割を持っている)。
- 雨漏りにより、天井や壁にシミやカビができる(特に、カビはアレルギーや悪臭の原因となる)。
- 雨漏りによる水滴が機械・設備に落ちると、機械・設備のショート等の故障に繋がる。
- 鉄筋の錆びは建物の耐久性(寿命)を短くする。
- 鉄筋の錆びにより、鉄筋が膨張し、外壁等の欠落(落下)に繋がる。

5-2 監査対象施設 【報告書本編P.50～52】

- ・ 一般会計及び公営企業会計を除く特別会計の直営施設(令和4年度末時点において全225施設)のうち、令和4年度末時点で存在しており、かつ、令和5年度6月末時点において施設廃止の方向性が決まっていない施設から、下表の55施設を監査対象とした。
- ・ なお、監査対象施設の選定に際しては、一般的に老朽化等により修繕・改修費が増大してくるとされる、築15年以上の施設を中心に施設カルテに基づいて選定したが、設置年度以後において建替えや大規模改修等が行われている施設がある。

【直営施設の管理等に係る監査対象施設】

所管課	施設名称(カッコ内は複合施設名)
危機管理政策課	地域防災センター(輝きプラザきらら)
市民活動課	サプリ村野NPOセンター(サプリ村野)
地域サービス課	北部支所
総務管理課	本庁舎、サプリ村野(サプリ村野)、輝きプラザきらら(輝きプラザきらら)
商工振興課	公設市場サンパーク、地域活性化支援センター(輝きプラザきらら)
文化生涯学習課	生涯学習情報プラザ(輝きプラザきらら)
文化財課	旧田中家鋳物民俗資料館
スポーツ振興課	野外活動センター サプリ村野スポーツセンター(サプリ村野)
長寿・介護保険課	老人福祉センター楽寿荘 シルバー作業所
子ども青少年政策課	枚方公園青少年センター
公立保育幼稚園課	幼稚園(3園を選定)、楠葉野保育所
環境政策課	穂谷川清掃工場(環境政策課)
穂谷川資源循環センター	穂谷川清掃工場
希釈放流センター	希釈放流センター
教育政策課等	小学校(13校を選定)、中学校(3校を選定)
おいしい給食課	上記小学校に併設された単独調理場
放課後子ども課	上記小学校に併設された留守家庭児童会室
中央図書館	村野分室(サプリ村野) 中央図書館
教育研修課	教育文化センター

5-3 直営施設の管理等に関する監査の結果及び意見(一部抜粋) 【報告書本編P.53～167】

- ・ **ドレン(排水溝)の清掃について**
清掃が不十分な施設が散見された。排水溝の清掃に努められたい。また、今後、設計する施設については、ドレンの清掃のしやすさにも配慮されたい。【指摘数12件】
- ・ **公共施設内に設置された倉庫等の目的外使用許可等について**
行政財産の目的外使用の許可が確認できなかった施設が散見された。行政財産の目的外使用の可否や使用料徴収の要否の判断について適正にその記録を残されたい。【指摘数4件】
- ・ **施設利用者等の安全性確保について**
消防用設備等の適正な管理に係る意識やノウハウが一部、十分でない状態が散見。また、避難経路に物が置かれている状況も見受けられた。さらに、割れたガラスをテープで仮対応したままになっている箇所や、天井の剥離・落下のおそれがある箇所、木造建物の基礎と柱の間に隙間が見られた箇所など、施設利用者等の安全性を害するおそれのある事案が散見された。利用者の安全確保について、留意されたい。【指摘数多数】
- ・ **その他の主な監査の結果及び意見としては下表のとおり**

【その他の主な監査の結果及び意見】

所管課等	指摘の題名	指摘の内容
サプリ村野(複合施設)	営利目的利用のあり方等の検討について	営利目的の基準をわかりやすく示すとともに、今後、営利目的利用の制限緩和を行う場合、営利目的利用のあり方に係る基本方針の整理や、営利目的利用における使用料減免のあり方、割増料金の設定など、施設利用のより一層の活性化と使用料の適正化を検討されたい。
輝きプラザきらら(複合施設)	臨時対策本部の倉庫利用について	現状の使用方法が「臨時災害対策本部」としての部屋の利用が必要となった際に適時に利用できるかどうかを改めて検討し、適切な利用をされたい。
スポーツ振興課(野外活動センター)	施設使用時間の見直しについて 工事・修繕の適正な執行について	今後の本格的な冬季の宿泊利用に向けて条例改正の検討が望まれる。 野外活動センターにおいて、令和5年度に屋外トイレのうち一部のトイレの洋式化改修を修繕料(需用費)として執行している事例が見受けられた(契約件数1件、合計金額467,500円)。野外活動センターにおけるトイレの洋式化改修は、建物・設備等の形状を変更することとなり、工事請負費として執行すべきと考えられる。工事請負費と修繕料の区分に留意して、適切に予算執行されたい。
長寿・介護保険課(老人福祉センター楽寿荘)	楽寿荘の開館時間について	施設の稼働率を高める方策を講じるとともに、需要に応じて、枚方市立老人福祉センター楽寿荘条例の見直しも含め、開館時間の変更を検討することが望まれる。
子ども青少年政策課(枚方公園青少年センター)	課を超えた集会施設のあり方等の検討体制について	市全体としての施設運営の効率化や適正な使用料収入の確保のため、生涯学習市民センター等の機能の類似する施設(集会施設)を所管する文化生涯学習課等との間で、課を超えて、市全体としての集会施設設置のあり方や使用料の適正化について、定期的に協議・検討する体制を構築することが望まれる。
小中学校	学校施設開放事業の推進について	安全性に配慮しつつも、他団体の事例を研究したり、関係各所と協議を重ね、学校施設開放事業を進められたい。

おわりに 【報告書本編P.168】

公共施設マネジメントの重要な視点は、「必要十分な『品質』と『供給』とは何か」を施設整備の構想段階において、将来予測を含め、多角的にじっくりと考え、公共施設の整備・維持管理の持続可能性を図ることです。また、施設が完成した後も、①「品質」と②「供給」、③「財務」をより良くしていくことが不可欠であり、施設の適正な維持管理はもとより、当初の想定から利用度(稼働率など)が低下してきた場合に施設の利活用をより一層検討することが求められます。そして、既存の公共施設については、最適配置や最適管理など、マネジメントの検討を深めているものの、施設の建替え・新設工事の際には、過去の失敗を再び起こすということも地方公共団体一般においてよく見られます。枚方市においても過去の失敗から自律的に学び、改善していけるような組織づくりが望まれます。市の公共施設マネジメント及び直営施設の管理等の持続的な改善のため、今般の包括外部監査の結果及び意見に対して、市職員が議論を重ね、より良い措置が行われることを期待します。