

京都府包括外部監査報告書
(平成 15 年度)

[要約]

包括外部監査人
西田憲司

【監査対象】

- ・ 京都府住宅供給公社
- ・ 京都府下水道公社
- ・ 京都府が直接運営する京都府立総合資料館
- ・ 京都府が直接運営する京都府立体育館

【テーマ選定の理由と監査方針】

・ 監査方針と背景

1. 法令等改正による制度改革：「民にできることは民に」「民との競争」
指定管理者制度への移行
地方独立行政法人法の制定
2. 京都府における「外郭団体見直し指針」の公表と実施

・ 監査の重点事項

1. 合規性に関する事項
設置条例等の根拠法令への準拠性
各規則等への準拠性と業務実態について
出納手続・会計処理の適正性
工事等の発注形態(一般競争入札～単独随意契約)
耐震診断の実施とその後の改善状況
2. その他の事項
現地調査における管理の実態
会計システムの適正性(予算会計上，管理会計上)
行政評価制度導入への対応
3Eの観点
経済性，効率性，有効性
今後の方向づけへの提言

【監査の結果および意見】

[京都府住宅供給公社]

京都府住宅供給公社の運営実態は、合規性の点でも財務的な点でも特に重大な問題はなく、比較的健全に運営されている。特に一部の他公社において問題となっているような著しい不良資産はない。また、従来実施されてきた積立分譲住宅、一般分譲住宅、賃貸住宅の供給事業は、平成14年度でおおむね完了しており、新たな事業的展開の予定がないことから、現在の「地方住宅供給公社法」に基づく事業組織としては役割を完了している。したがって、現況組織の廃止、統合を含めた整理が望ましい。なお、現在も府営住宅の募集や相談業務など公的要素のある事業もあり、今後の公的住環境施策の展開に資する機能が明確になるならば、新しい公社としての展開が期待される。

1. 賃貸住宅事業

現行の堀川住宅は、十分な安全性と住環境を維持するため、適切な管理・修繕を行えるように家賃の適正水準の検討も含め抜本的な対策が望まれる。

現在は、問題が発生してから修繕行為をする対症療法的管理をおこなっているが、事前点検を重視した維持管理体制を強化し、長期的な計画修繕の実施が課題である。

耐震診断の結果を踏まえ、最優先の課題としてソフト的な防災対策を含めた対応を早急に決定する必要がある。

2. 不動産資産等

非事業用資産としての土地は、決算の資産明細に記載されない処理がなされている。また、将来的に処分が不明の用地は3,300㎡あり、情報開示とあわせて3,300㎡の処分に関して検討及び実行が必要である。

受託事業用地のうち、代行取得した552㎡の用地について、京都府の依頼文で先行取得している。今後、法的担保が明確になる対応を行う必要がある。

3. 運営体制について

分譲住宅事業、賃貸住宅建設事業等の供給事業及びたいあっぷ住宅事業が事

実上実施されていない現状では、今後の安定的な運営においては大胆な人事のスリム化や効率的な体制への移行を検討する必要がある。

4. 情報管理について

賃借人、住宅応募者等の情報は、内部的な善意を前提とした情報管理状況である。今後、個人情報に関する管理は不正コピー、不正発信のできない管理が必要である。また、部外者、時間外利用も想定した安全性の高い管理方法を検討すべきである。

5. 堀川団地の今後の構想について

堀川団地は、建設時期（S25～S28年）が古く耐震性にも劣ることから、再整備の検討がなされている。「中間報告（案）」を要約すると、「建て替えによる再整備」が現在抱える諸課題を解決する妥当な手法として望ましいとされている。しかし、基本的に住宅供給公社法の主旨に基づく事業は完了していると考ええると、多額な費用を伴う再開発的な再整備はリスクをかかえる事業展開となり、府民の支持も得られにくい。建物の耐震化や住環境の整備が緊急の課題であることを考慮すれば、むしろ、公社賃貸事業の解消に向かうべきである。そして、たとえば、堀川団地用地を公的住宅用地として活用するとか、新たな公社として高齢者向け等の時代の要請に対応した高質な住空間供給を目標とすべきである。

6. たいあっぷ住宅における今後の課題

「たいあっぷ住宅」制度は右肩上がりの経済状況とストックの住宅不足時代には合理的な住宅供給制度であったが、現在では「たいあっぷ住宅」制度の傾斜家賃は、古い団地ほど割高感が発生し、他の住宅への転居のニーズが高くなる。このため、空き家の発生は増えるし空き家への再入居も困難となる。したがって、現制度を前提とする限り、「たいあっぷ住宅」の事業は継続が困難であり、事業の廃止も視野に入れて事業廃止後のオーナー対策を検討すべきであろう。

7. 京都府住宅供給公社の今後のあり方について

派遣職員の受け入れと府営住宅募集業務等の受託事業は、適正化と効率化を図るべきである。

今後の住宅供給公社のあり方として、資産が健全なうちにスリム化し、現在の管理事業の収益性と適切な受託業務を収入源とした独立的な組織運営も考えられるが、住宅供給公社存続の公的意義が明確ではない。

これからは、高齢化社会、福祉社会の進展の中で特定機能を必要とする住宅ニーズが増大し、公的住宅政策として充実が求められる。こうした特定機能住宅と都市機能をセットにして、地域づくり、街づくりの視点から公的空間を供給する住空間供給が今後の街づくりには必要となる。公的な基盤整備と民間的な経営ノウハウを活かした街づくりとして、従来の住宅供給公社法とは異なった意義と位置づけを明確にして、新しい「住空間公社」といった機能が期待される。

[京都府下水道公社]

1. 木津川上流浄化センターにおける委託取引について

将来、酸素法がさらに普及し、これを扱う業者が増加した場合、指名競争入札方式に変更する必要がある。

2. 超過勤務手当の手続きについて

「時間外・休日勤務命令簿」について、用務等の記述をより明確にするとともに、規定にしたがい、事前命令欄は上席の管理者が記入するよう、さらに実績値の確実な把握に努めるよう、更なる指示の徹底が必要である。

3. 長期修繕計画の樹立について

長期的な視点で修繕計画を樹立し、それを実施していく必要がある。

4. 電力料について

より一層の電力料のコスト削減に取り組む必要がある。

5. 汚泥処理について

汚泥処理コスト削減、および下水汚泥の有効的活用に向けた更なる研究、情

報収集やその手法の活用方法を模索する必要がある。

6. 啓蒙活動について

ホームページを通じて、府民が下水道に対する興味をより高めることができるよう、その内容を豊富にするとともに、ホームページへのアクセス数が飛躍的に伸びるような仕掛けを探究し講じる必要がある。

7. リスク・マネジメントについて

京都府下においても、近い将来、兵庫県南部地震規模の地震が予想されており、早急な対応が必要と考えられる。

8. 環境会計および環境 ISO について

環境 ISO の認証取得、環境会計の導入を検討する必要がある。

9. 提言

近い将来、下水道事業の管理運営は、いわゆる包括的民間委託の手法によることがより現実的であると思慮する。従来下水道公社に対する管理の委託制度から、下水道公社以外の民間事業者を含む地方公共団体が指定する、いわゆる「指定管理者」による管理の代行制度への転換についても視野に入れて検討を行う必要がある。また、それぞれの下水道流域に存する市町村が、主体的に下水道の管理運営をする時期にきているものと考えられる。さらに、環境会計や環境 ISO へのとりくみについても、既に民間企業に蓄積されているノウハウの有効的活用が待たれるところである。

京都府においては下水道公社や流域下水道のあり方について、従来の既成概念の枠組みを越えて、流域下水道の市町村への移譲や、いわゆる完全な包括民間委託等を視野にいれつつ、ドラスティックに検討し直すべき時期に来ているのである。

[京都府立総合資料館]

1. 単独随意契約について

館内の複写サービスの単独随意契約は、京都府会計規則及び地方自治法の規定に照らして可とする要件を欠いている。また、建物付属設備の図面が完全ではなく、その影響で過去には経験のある業者との単独随意契約による改修・保守業務の外部委託取引が多い。それらを単独随意契約とする根拠は、京都府会計規則及び地方自治法の規定に照らして正当とはいえない。

2. 備品管理の実態について

美術品・工芸品を作者個人から直接購入する場合には、外部の評価人による評価額にて備品登録し、支払った金額を報償費としており、京都府会計規則に反する処理となっている。

一方、美術品・工芸品のうち登録額一点 100 万円以上の集計で約 23 億円となる高額現物資料が収蔵庫に保管されているが、その現物管理の実態は問題が多い。定められた「入庫者記録簿」や「資料出納簿」の作成すら怠っており、館長以下管理者は高額で希少な美術工芸品の現状を逐次掌握できていない。

3. 時間外勤務命令の状況について

「時間外・休日勤務命令簿」を閲覧したところ、事前命令制の徹底を期するため知事公室長通知で禁止されているはずの自己記入が多く、用務を具体的に書くべき欄には「古文書用務」や「庶務用務」等の具体性を欠く記載が多くみられた。早急に改善する必要がある

(監査の結果に付随する意見)

1. 業務内容と設置条例の整合性について

歴史資料課における古文書の翻刻研究・翻刻出版事業および府立大学との共同研究行為については、総合資料館の設置条例が「利用者の行為」として想定している「調査研究」領域に一步踏み込んでおり、このことにより第一義的に充実すべき収集・保存・展示業務（特に行政文書について）への影響が懸念される。条例には事業範囲を規定する条項がなく、業務の範囲が明確でない。

文献課の業務についても、約 35 万冊の蔵書の府立図書館への移管を含めて、過去から現在までの状況をみる限りにおいては業務の範囲が明確であるとは言いがたい。設置条例が規定する「調査研究等一般の利用に供するため」にはどのような図書が収集・蔵書されるべきかについては、再検討の余地がある。平成 13 年度の再開館後の利用者は大幅に減少していると推定され、業務量の低下に伴い人員・人件費の規模の正当性が問われる状況下にある。そのさなか、本来は司書として自ら対応すべき目録作成業務を完全外部委託しており、行政コスト意識と業務効率への配慮を欠いている。

業務の範囲を再検討する必要がある、場合によっては条例の改正も視野に入れるべきである。

2. 会計システムの問題点について

取引の内容を示す「摘要」が勘定元帳に相当する「支出業務入力明細表」に印字されないため、取引の事後管理が非常に困難である。事実上「帳簿」が存在しないといえる。また、本庁執行取引が公所の総支出集計に含まれないし、事務事業ごとの事項別管理集計もできず、細節科目が設定できるのは需用費だけであるなど、きめ細かい予算執行管理や予算策定のための事後取引分析、行政評価への対応などに別途手書帳簿や表計算帳簿の作成が必要となり、手間がかかる。システムをカスタマイズするなどの対応が必要ではなかろうか。

（提言）

総合資料館は、設立当初はイギリスの大英博物館を理想形としていた。博物館に図書館機能が付随していて、現物資料に接してすぐに文献で調べることができ、設置条例が示す「研究環境を提供する施設」として機能するよう、理にかなったコンセプトがあった。その観点からは、博物館・公文書館・図書館部門からなる複合的施設としての姿を保つことが要求され、保管庫の収容能力の問題が顕在化しつつある今、三つの機能を隣り合わせた施設群が最終的に北山界隈に完成するよう中長期計画を策定することがひとつの解であろう。

例えば、まだまだ堅牢であると思われる現在の建物から図書館部門を廃して今後充実させるべき公文書館専用とし、展示機能の優れた博物館棟を収蔵庫に隣接させる。さらに閲覧席が豊富な社会科学系専門の第二府立図書館を隣接させ、岡崎の府立図書館は自然科学系専門図書館として両館の機能分担を明確にする。また、図書館機能は近接する府立大学の大学図書館を兼ねる形で運営されることも検討に値する。しかし財政難の昨今にあっては、将来の理想像として夢想するに留まるのであろうか。

現実的には、まず図書館機能の規模が最大の検討課題である。府立図書館は新館となったばかりであり、過半に及ぶ約35万冊の総合資料館の蔵書が府立図書館へ移管されたことから、北山界限で大規模な図書館機能が府により提供されることの是非が問われよう。しかし蔵書が質・量とも満足するレベルであって閲覧室が豊富でレファレンスサービスが充実している限り、現物資料との相乗効果から来館研究者の利用度・満足度は相当期待でき、費用対効果の土俵に登場可能な企画が成立する可能性はあるものと考えられる。

一方、博物館機能が財団法人京都文化財団へ、図書館機能が府立図書館へと一部移転しており、複合的施設としての相乗効果が徐々に解体されてきた経緯の観点からは、設立当初の理想にこだわらずに総合資料館全体を「アーカイブ施設」と捉え、図書館部門の持っている「現役」である図書はすべて府立図書館へ移管し、機能を大幅に縮小する案が浮上してくる。「アーカイブ施設」とは歴史的価値を有するものの「墓碑」であり、「現役」図書文献は現役教育施設として位置づけるべき府立図書館で活躍すべきであり、「退役」図書文献のうち歴史的価値を有するもの、調査研究価値のあるもののみが「アーカイブ資料」として総合資料館に収集保管される方式である。

新府立図書館計画時に新聞発表された「総合資料館から約60万冊を移管計画」は、このような発想に近かったのではないかと推察される。この場合、総合資料館は歴史的価値を有する「公文書、博物資料および文献資料」からなる「歴史資料館」となろう。研究者への優れた研究環境の提供という観点からは

大きく後退してしまうが、施設のコンセプトは現状の中途半端な状況よりは明確になる。そしてこの場合には、総合資料館は法令により事業領域として調査研究行為が加えられるべき施設となるから、条例を改正して職員が歴史的価値を有する資料を自ら調査・研究する専門施設として変貌を遂げる方向性がでてくるものと思われる。

図書館機能の規模の解はいずれにあるか、住民の福祉の向上にも費用対効果にも優れたものはどちらであるかは火急の検討課題であり、さまざまな仮説をたてて検討し、府民の真のニーズとコスト感覚を十分に考慮して中長期計画を策定すべきである。

つぎに、現在の歴史資料課行政文書担当の機能は、後発で先進的な他の都道府県の文書館・公文書館と比べてかなり弱い。歴史資料課は古文書寄りに重心があり、古文書の翻刻研究や共同研究を推進して博物館的感性寄りの姿勢がみられ、その影響で行政文書アーカイブ施設としての機能が停滞する懸念がある。アーカイブ対象の範囲が狭く、毎年の収集簿冊数が比較的少なく、職員の収集・整理業務の負荷が非常に低く、保管庫の収蔵能力に余裕がない。総合資料館は公文書館機能をもつ施設として先駆者ではあったが、収集・選別・保管設備・職員の採用姿勢等の面でいまや先頭集団にはいない。将来に禍根を残しかねない問題となるまえに、あるべき業務規模を構築するべく行政文書アーカイブ機能を京都府として如何に位置づけるか再検討するべきであり、世代を超えて長期間にわたり安定した業務がなされるよう中長期計画を策定すべき時期にある。

最後に、博物館部門については、財団法人京都文化財団との関係が適切にコントロールされ、収集・整理・保管管理自体の年々のコストを投入するに値する評価を得て府民から支持されるためには、今後の収集方針と業務体制につき十分な検討が必要である。

[京都府立体育館]

1. 入札にかかる予定価格の見直しと委託業務の履行

設備・保安・清掃業務の入札制度における予定価格を見直し、適正な市場価格に設定されているかを十分に吟味すべきである。

予定価格は適正に設定されているものの、厳しい経済情勢から、落札業者が予定価格に対し著しく低い金額を提示し落札される場合がある。とくにこの場合は、落札業者が契約通りの業務を履行できているかどうか、現場の職員が徹底した監督を行い、適切な履行がなされなければ、契約に基づいた契約解除を視野にいれた検討を行う必要がある。

2. 改修工事の計画性

今後、高額な設備の整備に当たっては、その必要性のみならず効率性(投資額とその活用度合)を十分吟味しながら、検討を行う必要がある。

3. 耐震調査後の改修工事の未着手

体育館には多くの府民が集い利用することから、早急に改修工事を計画・実施する必要がある。

4. 収入に関する指摘および体育館の目的の堅持

諸事情を考察すると、現状における体育館における収益額の向上は、もはや見込めない。収支バランスの改善のためには、コスト削減が必要不可欠である。

5. 組織・人員配置の見直し

事業運営の効率性を向上させるため、常勤職員の配置にこだわることなく、業務の質や季節的繁閑等に応じ、臨時職員の採用や派遣労働者の受入を行う等、効率的かつ柔軟な組織体制への移行を進めるべきである。

管理職などのベテラン職員が多い反面、若い職員が少ないことから、人件費率が高くなっている。現在の直営システムの下で、収支の状況を改善するためには、行政経験の浅い若い職員の割合を増やす等の対策を施しつつ、大幅な人件費率の抑制に取り組む必要がある。

6. 備品管理の徹底

備品の管理が十分行われていない。より効率的な備品管理を行う必要がある。

7. 会計システムの改善

いわゆる総勘定元帳等の会計帳簿を作成し、経営成績(収支状況)をただちに把握しうるよう、システムをカスタマイズするなどの対応を図りつつ、会計システムのあり方を改善する必要がある。

8. 広報活動の強化

ホームページを通じて、府民が体育館やスポーツに対する興味をより高めることができるよう、その内容を豊富にするとともに、ホームページへのアクセス数が飛躍的に伸びるような仕掛けを探究し講じる必要がある。

9. 利用者の地域偏在性等にかかる調査の実施

利用者の地域偏在性等に関する情報の把握は、施設の経営を行っていくなかで、利用者のニーズを知り今後の事業計画をたてるうえでも非常に参考にもなるものであるため、経済的・効率的なデータ収集方法を検討したうえで調査を実施すべきである。今日では、インターネットの普及を通じて、従前より相当安価に、市場調査を行えるシステムが開発・提供されている。情報技術を駆使し、新たな時代における体育館のあり方を模索する時期に来ているのではなからうか。

10. 経営の効率性についての検討

毎年支出が収入を大きく上回り、著しく不採算な状態に陥っている。現在の財政状況を少しでも改善すべく、貸室収入の増加、スポーツ振興事業収入の増加、ネーミング・ライツ(施設命名権)の導入等による、収入の増加策を検討する必要がある。

11. 提言

毎年1.5億円に及ぶ支出超過(いわゆる「赤字」)の状態が継続しており、財政的に非常に厳しい状態が続いている。施設は建設から30年以上が経過し老朽化が相当進行しているため、修繕等の維持費も今後ますます増加し財政状態はさらに悪化するものと予見されるところである。そこで、京都府の関与のあり方を見直し、ニーズに合ったサービス提供ができるよう検討する必要がある。

体育館という施設そのものについては、京都府のスポーツ振興の拠点という

立場からも今後も残していくべきものであるが、その運営に関しては、広域行政主体たる京都府が今後も直営管理運営方式を続けていく必要はないのではなかろうか、と思慮するところである。京都市への移譲や、「指定管理者制度」その他の方法により民間(民間企業や NPO)への委託を早急に検討する必要がある。特に NPO 支援活動については「京都府社会貢献活動の促進に関する条例」の理念に沿って、社会貢献活動を一層促進する中で NPO を育成していくことが望まれる。

体育館においては、府民のニーズに合致した公共サービスを提供し続けるとともに、施設のランニングコストを節減し、累積債務および府からの管理運営費の補填増大をくい止めることができるような施設の運営方法の検討が強く望まれる。

以上