

## 包括外部監査結果報告書概要版

### 「善通寺市の公民館」の管理運営について

善通寺市包括外部監査人 中村 秀明

#### 1. 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 項及び善通寺市包括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（監査テーマ）

###### (1) 外部監査の対象

「善通寺市の公民館」の管理運営について

###### (2) 外部監査対象期間

平成 20 年度（必要に応じて、過年度及び平成 21 年度についても対象とした。）

##### 3. 特定の事件（監査テーマ）を選定した理由

高齢化社会に向って、生涯学習の要請が高まる今、その中心的拠点として公民館の果たす役割が重要となってきた。「善通寺市の公民館」が、その役割や機能を十分果たしているか、今後も十分果たしうるかという観点から、その管理運営について検討をすることは有意義であると判断し、特定の事件として選定した。

##### 4. 外部監査の方法

公民館の管理運営が、関連する法令、条例、規則等（以下「法令等」という。）に準拠して適正かつ公平に実施され、また、その事務手続は、効率的・効果的に行われているかどうかという視点から、次の監査要点について必要と認められた監査手続を実施した。

###### (1) 監査要点

事業は、法令等に準拠して適正に運営されているか。

組織や職員配置は、法令等の趣旨に則っているか。

利用状況及び利用者数の推移はどうなっているか。

広報事務は、効果的に実施されているか。

使用申請に関する事務は、法令等に準拠して適正に運営されているか。

収納事務は、法令等に準拠して適正に処理されているか。

施設の修繕及び保全是、計画的に適切に行われているか。

固定資産の管理は、適正にされているか。

契約事務は、法令等に準拠して適正に処理されるとともに、経済的かつ効率的に行われているか。

## (2) 主な監査手続

上記の監査要点に基づき、監査対象部署等の視察、並びに職員への質問及び説明聴取 関係資料の徴求及び閲覧 歳入簿と関係資料の突合 関係資料の吟味及び推移分析 関係資料よりサンプリング抽出し内容を検証及び検討した。

## 5. 外部監査の実施期間

平成 21 年 7 月 7 日から平成 22 年 2 月 20 日まで

## 6. 監査対象部署等

教育委員会 生涯学習課、地区公民館、善通寺市民会館、善通寺市美術館

## 7. 外部監査人の資格と氏名

外部監査人 公認会計士 中村 秀明

## 8. 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 37 第 1 項及び善通寺市包括外部監査契約に基づく監査に関する条例第 2 条の規定により記載すべき利害関係はない。

## ・ 監査の結果及び意見

### 1. 現在の公民館の組織等と運営について

#### (1) 実施された公民館の組織改革

公民館組織図（平成 20 年度前）では、教育委員会の下に諮問機関である「公民館運営審議会」が設置され、市民会館の中にある善通寺公民館をいわゆる親館として、ここに本郷通分館、生野分館、中央分館の分館を設け、9 つの地区公民館が、いわゆる子館として配置されていた。

ところが、善通寺市は、平成 20 年度から、民間による自由な管理運営の実現を図るため、善通寺市民会館について指定管理者制度を導入し、複合施設である善通寺公民館を市民会館に転用することにより廃止した。同時に、公民館運営審議会も廃止している。

#### (2) 公民館運営審議会

公民館は、事業として本来自ら企画した講座や講演会を実施し、地域住民に学習の場を提供する必要がある。こうした学習を企画立案するためには、職員が必要とされる。ところが、現在の善通寺市の公民館には、本来必要とされる館長、主事、その他必要な職員の配置がない。公民館は、管理職員のみを置く貸館事業が大部分であることから、公民館運営審議会は、置く必要がないと判断され廃止されたものと思われる。しかし、こういう状況で良いかどうかを諮問するのが公民館運営審議会の役割りでもあり、必置ではないが、公民館が社会教育施設であるためには、公民館運営審議会を置くことが望ましい。

#### (3) 公民館の管理及び事務の担当部署

従来は、親館である善通寺公民館が市民会館の事務とともに、地区公民館の管理及び事務処理も担当していた。善通寺公民館では、総勢 10 余名中 3 名位が公民館の事務をしていたようである。ところが、平成 20 年度から、地区公民館の管理及び事務は、組織改革に伴い生涯学習課が所管することになり、公民館担当者は 1 名で、平成 21 年度より補佐として派遣職員 1 名が使用申請に関する事務を手伝っている。生涯学習課の仕事は、多岐にわたり業務量が多く、常にあわただしそうであり、組織改革による地区公民館の管理及び事務の業務が上乘せとなったこともあり、十分な管理や事務ができる体制ではない。

#### (4) 公民館の職員

地区公民館においては、管理職員 1 人が、開館日に管理人として職に就いている。館長は、生涯学習課長が職制上兼務で地区公民館長となっており、公民館ごとに館長の人事配置はされていない。管理職員の身分は、嘱託職員又はパートタイマーであり、パートの場合、2 人配置されていても交代制での勤務である。管理職員は、退職後の第二の職場としての勤務であり、外に職員もいないため、組織として公民館の事業に取り組む体制ではない。

また、公民館には、社団法人仲善広域シルバー人材センターから派遣された清掃員が 1 人いて、「清掃業務」とともに「職員一時不在時における事務業務」いわゆる留守番業務をしている。

現在の善通寺市の公民館の職員の人員配置は、高齢者の雇用確保という面と経済性という財政の面からは一定の評価ができるが、企画したり、主催事業を行ったり

する職員がいるという“あるべき公民館”の人員配置には、まるでなっていない。本来の公民館の事業を展開していくためには、地区公民館ごとに、もう少し若い、専任の館長と職員を配置することが必要とされる。

#### (5) 公民館運営委員会

公民館運営委員会は、地域の実情に既した事業の推進を図るため置かれる。委員の任期は2年で、東公民館を除く8地区公民館に6人ずつ委嘱されている。委員は、自治会長、婦人会長、老人会長、PTA会長、学識経験者等から選ばれている。委員会は、「公民館まつり」の前と年度末の年2回開催している館が多いが、年1回の所も、3回以上の所も、また全然開催していない館もあった。

議事録は、作成している館と作成していない館があったが、作成するように公民館が指導するか、または管理職員が、事務局としてオブザーバー出席して作成するようにすべきである。公民館運営委員会が、活発に活動しているかどうかは、委員長のリーダーシップと委員の熱意にかかっている。

## 2. 公民館の事業及び利用状況について

### (1) 利用者数及び利用状況について

公民館全体での利用者数は、趨勢として年度ごとに少しずつ減少している。これは、善通寺市の人口が減少傾向にあり、高齢者の割合も全国レベルより高いためである。公民館の利用者は圧倒的に高齢者が多いが、更に高齢になると公民館にも来れなくなってしまう。善通寺市の高齢者のうち女性の割合は6割に近く、公民館の利用も男性より女性が多い。また、社会情勢の変化から自治会・婦人会等の組織率の低下も公民館利用者数の減少要因である。

ただ、利用状況を地区公民館ごとに年度別で分析してみると、利用者が横ばいで推移している館が2~3館ある。減少要因のあるなか利用者数を維持できている理由は、管理職員のパーソナリティ（親切、誠実、温厚な人柄等）と行動力（グループ活動への呼びかけ等）にあると思われるので、管理職員の人選は、重要である。

利用状況は、「公民館事業」と「施設提供」に区分されており、「公民館事業」の主な事業は、「グループ学習」と「公民館まつり」である。

### (2) 善通寺市の公民館の事業と利用状況

善通寺市の公民館の利用状況における「公民館事業」は主催事業であろうか。主として利用しているのは、グループ学習であるが、これはグループ活動の団体利用で、内容は、趣味の会やおけいこ事、カラオケ等である。公民館が、これらを企画し運営すれば主催事業であるが、現実には、料金を徴取してグループ活動団体に室を使用させている貸館事業である。したがって、グループ学習は、利用状況における「公民館事業」ではなく、「施設提供」の中に入れられるべきものである。

公民館は、本来社会教育施設であることから、自ら企画した講座や講演会を、地域住民の声を汲み取りながら実施し、学習の場を提供する必要がある。それをしなければ、単なる集会施設の提供ということになり、本来の目的を十分遂行できているとはいえない。善通寺市の公民館の事業は、主催事業は行っておらず、まさに公民館本来の目的を十分に遂行できていないといえる。

### (3) 公民館まつり

公民館まつりは、どの地区公民館においても花形の行事である。館により毎年大体同時期に1日又は2日間行われる。これに先立って、公民館運営委員会が開催さ

れ大枠が決定される。次に、公民館まつり実行委員会が組織され、準備のための会を何回か開催し、自治会、婦人会、老人会、グループ活動団体の長等多くの関係者が集まり、管理職員も参加して協議しながら進行していく。開催当日、公民館には、華道や書道作品が展示され、会場の一角には、婦人会によるバザーの飲食の屋台が出る。会場でプログラムが開催されると、カラオケ、演芸等の日頃のグループ活動での成果が披露される。公民館によっては、幼稚園児や小学生も楽器演奏等出演する。子供が出れば、おじいちゃんやおばあちゃんも見に来て家族総出で盛り上がり、近所の人との会話も、はずんでいる。来賓席には、地元選出の議員、学区の校長、園長、自治会長、婦人会長等の顔が見える。

このように、公民館まつりは、年に1度ではあるが、地域住民のコミュニケーションを円滑にし地域住民の連帯と結束を強めるのに良い役割を果たしている。

公民館が、地震・火災・風水害といった万一の災害時に避難場所として使用されることもあるが、このような場合に地域住民の連帯と結束は、必要不可欠である。

#### (4) 図書室

図書室の本は、当初購入された本ばかりで古くなっており、10年以上も前から新規の購入はない。寄贈による蔵書の増加が、館によって数年に1回あるかどうかという状況である。法には「図書、記録、模型、資料等を備え、その利用を図ること。」となっているが、善通寺市の公民館は、この役割は果たせていない。公民館の利用状況における図書利用の状況をもと、ほとんどの館が利用なしである。

図書室の現実の利用状況は、デスクと椅子があることから、洋室の会議室として使用したり、パソコン教室として使用されていた。

### 3. 公民館の広報事務について

公民館案内等のパンフレット類は、作成されていなかった。また、インターネットで善通寺市のホームページを検索したところ、善通寺市の地区公民館は載っていた。行事予定が、平成16年の内容で更新されていなかったため、リニューアルしておいた方がよい旨を口頭で伝え、6ヵ月後に再度、検索したところ、更新どころか、行事予定は全て削除されホームページから消えていた。

また、地区公民館に往査した際、書架に「平成8年度公民館・市民会館概要」という小冊子を発見した。当時、毎年度この小冊子は作成され、公民館等で自由に来館者の閲覧の用に供することができるようになっていたらしい。内容は、分かりやすく、かつ詳しく記載しており、公民館の情報開示に大いに寄与していた。財政の事情から、事務経費削減を理由に作成されなくなったようである。

このように、善通寺市の公民館に関する情報発信や広報事務は、昔より後退している。現状の公民館利用者が、グループ活動登録関係者、自治会、婦人会、老人会という特定の人達に片寄っていることから、支障は生じていないかも知れないが、やはり地域住民の多くの人々が利用したくなるような使い易い公民館であるためには、情報発信や広報は必要である。

### 4. 公民館における個別問題について

#### (1) 旧善通寺公民館（現 市民会館）

善通寺市民会館は、「善通寺公民館」「図書館」「老人福祉センター」「母子健康センター」で構成される複合施設として昭和53年10月に竣工した。総工事費は8億2,500万円で、うち善通寺公民館は3億9,619万円（うち国庫補助金6,000万円、

県費補助金 1,500 万円)であった。善通寺市は、市民会館を指定管理者制度へ移行する改革を行った際、善通寺公民館を組織上廃止し、その施設を市民会館へ移管した。平成 19 年度末に実施された移管であるが、施設の転用、市民会館の使用料金表、備品台帳、につき手続や事務が完了していないので、早急に着手して完了させなければならない。

#### 施設の転用

法第 38 条は、「国庫の補助金を受けた市は、公民館がその事業の全部若しくは一部を廃止したとき、法第 20 条（公民館の事業）に掲げる目的以外の用途に利用されるようになったとき、その受けた補助金を国庫に返還しなければならない。」と定めている。善通寺公民館の施設を市民会館へ移管したことは、転用に該当し、法令違反になっているのではないかという疑念が生じたため、質問をし、調査したところ、社会情勢の変化に伴い「公立社会教育施設整備費補助金に係る財産処分の承認等について」（文部科学省生涯学習局長裁定 平成 10 年 3 月 31 日、平成 18 年 10 月 2 日改正、以下「裁定」という。）が発出されているという回答を得た。

内容を検討したところ、この移管は、裁定に定める要件（財産処分がやむを得ない事情による、従前してきた社会教育活動を確保する、住民サービスの低下を招かない）と、転用の場合の条件（他の社会教育施設又は同種の事業を実施する類似施設として無償で転用し、かつ条例設置）を満しているようである。

ただし、申請書又は報告書は、原則として財産処分を行う前に提出しなければならないので、現状では法令違反状態であるので早急に財産処分報告書を、県教育委員会を經由して文部科学大臣へ提出しなければならない。

#### 市民会館の使用料金表

市ホームページ上の善通寺市民会館のページにおける市民会館の利用料金であるが、市民会館の使用料金・設備料金表の中に公民館として、講堂、大会議室、中会議室、小会議室、和室等が載っている。善通寺公民館が市民会館の中にあつたときの料金表が、訂正されずに現在も使用されているので、早急に区分欄の公民館を適切な名称に変更するべきである。

#### 備品台帳

備品台帳に、善通寺公民館のコードが残っており平成 20 年度末で 606 個の備品が載っている。備品を区分して、所属する市民会館及び地区公民館へ移管し、備品台帳のコードを早急に無くするようにしなければならない。

### (2) 東公民館（善通寺市美術館と併設）

東公民館の施設は、平成 11 年度に善通寺市美術館条例の適用とともに、同一施設を、元からあつた東公民館ともいうし、善通寺市美術館ともいう 2 つの呼称を持つ特異な存在となった。善通寺市地区公民館条例には、「和室」「講堂」「講義室」の 3 室が載っており、善通寺市美術館条例には「展示室 1」「展示室 2」の 2 室が載っている。「和室」は公民館の室であるが、その他は同一の室をそれぞれ別の名称で両方に載せている。

#### 施設・室数や利用者数のダブルカウント

施設は一つであるのに公民館である、美術館であると両方の施設数にカウントされている。また、公民館における「講堂」「講義室」と美術館の「展示室 1」「展示室 2」は、同一の室の条例上の別名であり、それぞれの室に数えられている。更に、

善通寺市統計書の利用状況では、東公民館はの利用者数として、東公民館の利用者数に善通寺市美術館の利用者数を合わせて公表している。

施設数や室数の重複カウントについては、是正すべきであり、重複して計上された利用者数についても、正しいものに訂正するべきである。

#### 施設の転用

東公民館は、昭和 60 年 3 月に総工事費 8,715 万円(うち国庫補助金 2,000 万円、県費補助金 250 万円)で竣工している。東公民館を廃止し美術館に転用すれば、法 38 条の補助金返還の問題に直面してしまうことになる。そこで、善通寺市は、これを避けるため公民館条例を何らの変更もせず、そのままの公民館の施設や室であるとしたままで、うち 2 室を同時に美術館条例上の美術館の 2 室としたのである。

したがって、極めてグレイではあるが、法令違反ではないと解されるため、当分の間、東公民館と善通寺市美術館という 2 つの条例上の位置を残し、現在のスッキリしない運営を続けていかなければならないことになる。

東公民館の平成 11 年度の美術館開設に際して改修した室は 1 室のみで、他はそのまま美術館の展示室設備は完備していたことから、善通寺市は、昭和 60 年の当初から本当に作りたかったのは美術館そのものを建設する目的があったのではないかと推測される。

### (3) 南部公民館

南部公民館においては、人に係わる問題が約 4 年程前に露呈し現在も引き続いていいる。4 年間に管理職員が、何回も辞め一時期不在となったり、清掃員が辞めた時期もあったようであるが、現在は、一応、管理職員として生涯学習課の職員が、半日勤務で週 3 回出向しており、清掃員も地元住民から 1 人定っている。

南部公民館の人に係わる問題は、管理人を自認する住民が、公民館に常時に近い頻度で駐在していることに起因している。この住民は、熱心さの余りに個性が強くでることもあり、そのため管理職員や清掃員がすぐに辞めてしまうようである。また、その影響から南部公民館は、一般の地元住民の利用がさほど見られず、特定のグループ活動団体の利用が中心となっている。

公民館は、公の施設であり、みんな = 民 のための館である。地域住民の人みんなが、公平に、利用し易い施設でなければならない。その意味で南部公民館の現在の運営は、適切に行なわれているとはいえ改善をする必要がある。

## 5. 公民館使用申請に関する事務について

「使用許可申請書」の提出がされていないにもかかわらず、実施表に使用実績があるものが、多数あった。また、「使用許可申請書」の申込者がした記入が不十分なままで、その記入内容を補完せずに綴ってあるものが数枚あった。

「使用許可申請書」の提出がない使用で、意見を付さなければならない内容は、大きく次の 3 つに分けられる。

### (1) グループ活動登録をした団体の使用

善通寺市は、「会議室及び体育施設等の使用料の減額又は免除の取扱基準」を設けている。継続的に活動を行う市内の趣味団体又はスポーツ団体等には、施設等に登録させ使用料も減額するというもの(減額後の金額:1回100円)で、登録の申請は、毎年度開始前までに行うことになっている。取扱基準では、申請を受理した施設管理者は、施設使用料減額登録簿に記載し、団体等には登録証を交付することになっている。

公民館では、公民館グループ活動実施基準に基づいて「グループ活動登録届出書」を添付書類を添えて地区公民館長に提出させ、これを保存し、グループ活動登録一覧表を作成しているが、施設使用料減額登録簿や登録証は作成していない。これは、顔ぶれが、毎年ほとんど変わらないため省略しているものと思われる。

生涯学習課は、グループ活動登録をした者への使用について、その都度の「使用許可申請書」の提出をさせていない。グループ活動登録届出書を受理した段階で、添付書類にある年間（月別日別）使用計画による使用を一括許可していると解しているようであるが、厳格に言えば条例どおりの運用をせずに、手続を省略する独自のやり方をしているといえる。

## (2) 公共団体及び自治会、子供会、PTAの使用

市や自治会、子供会、PTAが、公民館を使用している場合に「使用許可申請書」の提出がないものが、公民館によっては多くあった。中にはこれら団体の「使用許可申請書」をまったく受理していない公民館もあった。まったく受理していない公民館については、管理職員がこれらの団体は「使用許可申請書」など不用で、当然に公民館を使用できるものと思い込んでいた。

市や自治会、子供会、PTAは、取扱基準第7条の減免対象の団体に該当しているが、「使用許可申請書」には、有料、無料の記入欄があるので、これらの団体が使用する場合も、無料に印を付して提出してもらうべきである。「使用許可申請書」も無しで使用させるという運用は、手続を省略しており合規性の観点から適切ではない。

## (3) その他のケース

公民館によって程度の違いはあるが、「上記(2)の無料で、使用許可申請書無し」の対象先が拡大解釈され、多くの団体が「使用許可申請書」を提出することなく公民館を使用している。婦人会、老人会は、すべての公民館で「使用許可申請書」無しで無料で使用させている。

婦人会の使用であるが、どの公民館にも料理教室があり、使用料金表では他の室よりも高い料金設定がされている。しかし、すべて「使用許可申請書」無しで無料で使用されており、婦人会が、減免対象の団体であるとすれば、「使用許可申請書」を作成し、提出させるべきである。

また、老人会も減免対象の団体であるとすれば、同様にすべきである。公民館によってはパソコン教室やカラオケ同好会が、構成員が老人会の人達であるからとの理由で、継続的に「使用許可申請書」無しで無料で使用されていた。

その他、断酒会、グループ活動登録団体のおけいこ事の発表会前の練習等様々あるが、「使用許可申請書」無しで無料で使用させて良いケースばかりなのかどうかは疑問が残る。

公民館使用申請に関する事務についての問題点は、公民館使用の許可決裁権限がどこにあるかということである。使用許可申請書が提出されずに使用できるということは、教育委員会にある使用許可権限が、地区公民館の管理職員に移っている状態にあるといえる。そのケースは、様々であるが、ここでメリットを享受しているのは、地元住民の中で管理職員と顔なじみの人達ばかりである。利用者の負担の公平性の視点からも、合規性の点からも、適切な運営とはいえない。

## 6. 公民館使用料の収納について

### (1) 公民館使用料無料の取扱い

条例によれば、使用料は、減額又は免除することができるかとされており、「公民館使用料減免申請書」により教育委員会に申請しなければならないとしている。しかし、現実には、「公民館使用料減免申請書」は使用されていない。次に、内規である取扱基準には、使用料を免除する団体が列挙されており、施設管理者は、使用料を免除する団体を、年度施設使用料免除登録簿に記載し、年度施設使用料免除登録証を交付するものとするとしている。しかし、これらの帳票は作成されていない。善通寺市の公民館の現在の取り扱いは、取扱基準の趣旨をくみ取り、事務を簡素化したものと思われるが、特定の者に、「使用許可申請書」の提出無しで無料で使用を許しており、これらの者の中に、本来は有料とすべき者も混じっているように思われる。合規性の点からも、利用者の負担の公平性の視点からも見直しをするべきである。

## (2) 利用料の収納事務の遅れ

公民館を使用しようとする者は、「使用許可申請書」に現金を添えて、生涯学習課へ申し込むことになっている。ところが、歳入簿の収納日は、同日ではなく「使用許可申請書」の日付より1日～3日程遅いものが半数近くあった。

グループ活動登録をした団体の公民館使用料は、前年度末までにグループ活動登録届出書を年間使用料を添えて管理職員へ提出し、管理職員は、グループ活動登録一覧表を作成して年間使用料の合計額を、3月末までに生涯学習課へ持参している。ところが、歳入簿の収納日は、新年度の4月になってからである。平成20年度の収納日は、平成20年4月28日とかなり遅れて収納されている。

、 ともに収納事務の遅れであるが、その間、現金は預り金の状態で宙に浮いていることになり、現金管理上、安全性の見地から望ましくない。生涯学習課は、忙しいようであるが、現金の収納は、迅速に行われなければならない。

## (3) 東公民館（善通寺市美術館と併設）の収納

東公民館には実習室があり、善通寺陶の会が有料で定期的に使用していたが、条例の表には和室しかないため、和室を使用するという「使用許可申請書」が提出されていた。なぜ条例の使用料金表に実習室がないのか質問したところ、「元々公民館の事業実施のための室（作陶用の釜が室内に設置されている。）で、貸すためのものではなかったのではないか」という話を得た。それならば、事実を歪める「使用許可申請書」を使用者に作成させることなく、現在は、貸室としてしか使用していない実習室のしかるべき使用料を決め、条例の使用料金表に堂々と載せるべきである。

東公民館は、美術館の顔を併せ持つ特異な存在であることから、公民館使用料の収納においても、生涯学習課の担当者に事務ミスが起きていた。

「使用許可申請書」で有料としている和室の使用料が、平成20年度の下半期で4件、歳入簿の美術館使用料に誤って入力処理されていた。

## 7. 公民館施設の修繕及び修繕計画について

### (1) 修繕の現状

市は、公民館施設の修繕及び更新の将来の方針及び中長期計画を作成していない。地区公民館は昭和57年から昭和60年にかけてのほぼ同時期に、ほとんど同じ規模

で建築されており、築 25 年以上経過している。このため、老朽化が進んでおり、視察して目に付いたところも多くある。建物の本体については、錆や躯体のクラックが進行している。内部の造作については、ふすま紙の剥離や汚れ、障子の破れ、畳のすり切れや黄ばみ等が、多くの館で確認できた。修繕の現状については、管理職員から修繕の要望が上がってきても、予算の関係でなかなか実施できず、空調機の故障など緊急度の高いものから順に修繕に着手しているというのが現状である。

## (2) 施設の状況

公民館については、建築基準法第 12 条第 1 項の規定による定期調査が必要とされており、堀川建築設計室が委託を受け、定期調査を実施している。定期調査は、不特定多数の者の来訪のある公共施設を、建築基準法上の安全性の見地から調査するもので、報告書から施設の補修状況がよく分かる。平成 20 年度の調査結果の総評は、次のとおりである。

### 総評

- ・ 全体的に経年変化による汚れ（鉄部は錆）・躯体へのクラックが見られ、一部鉄筋錆が露出している箇所も有る。
- ・ サッシュの開閉不良部が見られる。利用しない窓も時には開閉する必要有。（ガスケットが熱伸びし、開閉しにくくなる。）
- ・ サッシュ取っ手が無い箇所有り。
- ・ 非常用照明のバッテリー切れがみられる。モニターランプの球切れしているものもあり、電池の有無がわかり憎くなっている器具も多く見られる。
- ・ 遮蔽物が避難通路を塞いでいる。

このように、施設の老朽化は進んでいる。公の施設である公民館を長く大切に使うためには、かなり多くの箇所の大規模な補修工事も必要な状況にある。このため、必要に迫られての現当りの修繕に終始することなく、中長期的視点からの修繕計画を作成し、これに基づく予算執行が望まれる。なお、耐震診断及び耐震改修については、市の小中学校の耐震化率がやっと 50% に達した状態であり、これの目途がついた後に公民館に取りかかる方針であるため、現在のところ着手できていない。安全性確保の観点から、耐震診断等の早急な実施が望まれる。

## 8. 館内の整理整頓と清掃について

### (1) 日常清掃

日常の清掃業務は、社団法人仲善広域シルバー人材センターに業務委託している。南部公民館については、同様内容で地元の梶イクエに業務委託している。業務委託料は、月額 81,500 円で業務の量の割にシルバーであることから安い。

### (2) 年 1 回の清掃

地区公民館は、年 1 回、窓ガラス部分の清掃及びタイル床面清掃（ポリッシャー清掃、ワックス仕上）を実施しており、中央公民館は企業組合善通寺中高年雇用福祉事業団へ、他の 7 館は株讚洋ビルサービスへ業務委託している。

この他年末大掃除を、管理職員、婦人会や自治会、グループ登録団体有志等の日常館を利用している人達が、協力して実施している館もあった。

### (3) 整理整頓

館内に整理整頓の貼紙がしてある館は、3 分の 1 位あった。ただ、現実にきれい

に整理整頓できていた館はその半分位であり、和室で使用する折りたたみ机が、普段は廊下に積み重ねられて置いてある館が多かった。この他、掃除道具が目につく所に出たままになっていたり、洗剤や雑巾がきれいに収納されていなかったりしている館もあった。

建物は、それを使う人をそのまま映すといわれる。グループ活動をする人、料理教室を使う人、そして、最終的には、清掃員の人と管理職員がきれい好きで、整理整頓が実践できていれば、館は整然と保たれる。

## 9. 備品の管理について

### (1) 備品台帳の整備と区分

備品台帳は、コンピュータで打出されて会計課から生涯学習課へ手渡されファイリングされる。ファイリングされた備品台帳の整備状況は悪かった。年度違いの所へ綴り込んでいたり、数十頁ファイル忘れて捜してもらって出てきたり、高額(100万円以上)備品だけを打出したページが区分されることなく混入していたりと、整理不十分のため大変に分りにくかった。

また、かつては、備品台帳を各公民館ごとに区分せず、備品を旧善通寺公民館のコードで台帳に載せる処理をしていたものが多数あることが判明した。

このように、備品の台帳区分は不十分であるので、各地区公民館の備品は、公民館別に区分し、移管する必要がある。

### (2) 備品の現物管理

善通寺市物品管理会計規則第 39 条には、物品取扱主任は、毎年 3 月末日現在における備品現在高調書と備品を照合し、その内容を確認しなければならないと定められている。ところが、現実には現物確認は、実施されていない。今後、誰が現物確認手続を実施するのかを取り決め、毎年度、現物照合を実施し、備品の実在性及び備品番号票の現品添付状況を確認する必要がある。

## 10. 業務委託の契約事務について

### (1) 主な業務委託契約

平成 20 年度における契約金額 40 万円以上の委託契約は、次のとおりである。

業務委託契約は、四国警備保障株式会社以外すべて随意契約であった。

(単位：千円)

業務内容	契約者	金額	契約方法
清掃業務	株式会社讃洋ビルサービス	498	随意契約
警備業務	総合警備保障株式会社	498	随意契約
	四国警備保障株式会社	1,631	競争入札
地区公民館管理業務	(社)仲善広域シルバー人材センター	7,324	随意契約
	梶イクエ	896	随意契約
特殊建築物定期調査業務	堀川建築設計室	420	随意契約

ここで、随意契約とは、地方公共団体が入札によらずに、任意に決定した相手と契約を締結することをいう。地方公共団体が行う契約は、入札によることが原則であり、随意契約は、法令の規定によって認められた場合のみ行うことができる。随

意契約によろうとする場合は、なるべく見積書を徴取すること、また、なるべく二以上の者から見積書を徴取することとされている。

随意契約は、競争入札に比べて手続が簡単であり、短期で契約締結することができるといった長所はあるが、競争原理が十分に働かず経済性、公平性及び透明性の点から問題が生じやすい。

## (2) 随意契約とする理由

### 株式会社讃洋ビルサービス

随意契約とする理由を、「地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号及び善通寺市契約規則第 18 条の規定による。」としている。理由としている善通寺市契約規則第 18 条は、競争入札の規定で最低価格の入札者以外の者を落札者とする場合を定めたものであり、ここで随意契約の理由とするのは誤りである。ただし現実には、三者から見積書を徴取して最低価格の者を決定していた。

### 総合警備保障株式会社

随意契約とする理由を、「善通寺市契約規則第 18 条の規定による。」としている。

競争入札の規定である善通寺市契約規則第 18 条を理由とするのは、誤りであり随意契約とする理由になっていない。随意契約する場合も、二以上の者から見積書を徴取して最廉価格の者と契約するべきである。

### (社)仲善広域シルバー人材センター

随意契約とする理由を、『シルバー人材センターは、高齢者が組織的に働くことを通じて、追加的収入を得るとともに、健康を保持し生きがいを持ち地域社会に貢献するという「自主・自立・共働・共助」の理念を基本とし設立され、収益を目的としない公益的・公共的団体である。また、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」第 41 条にて、定年退職者その他の高年齢退職者に対して就業に対する相談を実施し、希望に応じた就業機会を提供する団体として指定を受けたものであり、地方自治体はその団体を育成する措置を講ずる義務があり、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 3 号により契約を締結する。』としている。

随意契約とする理由は適切である。

### 梶イクエ

随意契約とする理由を、「従来 8 地区館は、(社)仲善広域シルバー人材センターと委託契約をしておりましたが、南部公民館は管理業務の時間が不規則なため拒否されました。そのため、自主自立を目指した地域自治区組織を前提に有償ボランティアで南部地区住民と契約いたします。」ということで「地方自治法施行令第 167 条の第 1 項第 2 号の規定による。」としている。実質は、市の側から、特別にお願いしている随意契約であり、また、委託料も(社)仲善広域シルバー人材センターと同単価であることからして、随意契約とする理由は適切である。

### 堀川建築設計室

随意契約とする理由を、「特殊建築物定期調査業者選定については、前年度も実績があり低価格で内容にも精通している堀川建築設計室と随意契約いたします。」ということで「善通寺市契約規則第 18 条の規定による。」としている。

競争入札の規定である善通寺市契約規則第 18 条を理由とするのは、誤りである。ただし、現実には、二者から見積書を徴取して最低価格の者を決定していた。

## 11. 公民館特区（地域自治区）構想について

善通寺市は、平成 17 年に自治基本条例を施行し、住民主導のまちづくりの理念を具現化する方策として公民館特区の構想を発表した。新聞によれば、特区認定に向け国の構造改革特別区域推進本部へ提案書を提出の後、平成 18 年度末には認定申請を行う予定としていた。ところが、その後話は立ち消えになっている。監査を進めていく中で、この情報を入手したので、公民館の今後に大きな影響を与える事象であることから検討した。

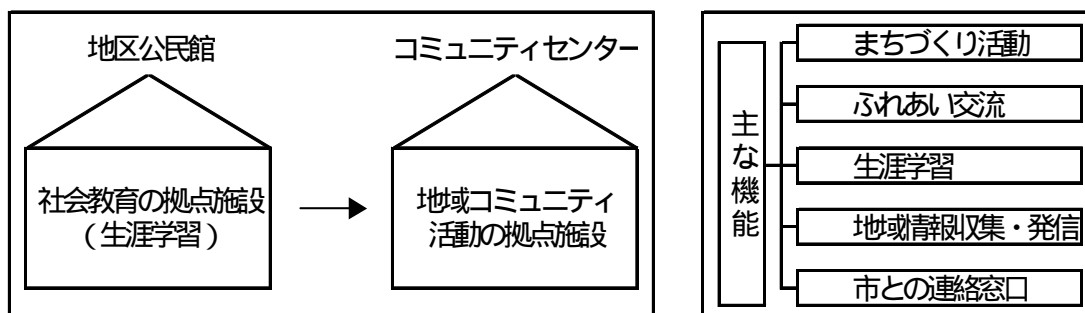
話が立ち消えになったのは、一気に改革を進めるには、多くの問題があり、まずモデルプランを立ち上げようとしたが、頓挫したためのものである。ただ、市は、継続して自治基本条例の具現化に向けて検討を続けており、企画課を事務局として、住民自治推進委員会を設けている。

### (1) 公民館から地域コミュニティセンターへ

公民館は、社会教育法上の社会教育施設である。ところが、地域自治区（地域コミュニティ）構想は、地域を学区でとらえ学区ごとにある公民館施設を利用して、地域住民が、住民自治をしていければ...という構想である。移行すれば、公民館は、社会教育施設から離れ、より広い地域自治活動の拠点施設となり、例えば、コミュニティセンターと名称を変えることになる。もはや、公民館ではなく施設の所管も、教育委員会から首長部局へ移ることになる。

### (2) コミュニティセンターの位置づけと機能

次の図から分るとおり、コミュニティセンターの機能は、社会教育施設であった公民館の学習機能（生涯学習が中心）を引き継ぎながら、公民館の機能よりもはるかに幅広いものとなる。したがって、現在の公民館のように、高齢者のパート職員や派遣職員での対応は無理である。専任のコミュニティセンター職員の配置が必要となる。



### (3) 市の地域自治区構想の概要

善通寺市の地域自治区構想は、概ね次のとおりである。

今日の時代や環境は少子高齢化や都市化の進展、価値観の多様化などにより、変化してきており、地域や家庭が本来持っている相互扶助の機能は、低下しつつある。そこで、福祉・環境・教育・防災・防犯など住民生活に直結する地域の様々な課題解決に向けて地域コミュニティの活性化を促すことが現在の大きな課題になってきている。また市の財政状況が厳しくなっているため、住民と行政が役割分担をし、地域のことは地域住民自らが決定して、責任を持つ

て実行するという地域分権型社会の実現に向けて、住民の自己責任、自己決定及び自己実現の考え方を促進し、地域と市がパートナーシップを築きながらまちづくりを進めていくことが求められていると考えられる。市は、現在、地域で各種団体がそれぞれ従来の縦割りの組織の中で活動をしているのではないかととらえている。そこで地域内の自治組織を網羅した地域自治区（地域コミュニティ）を組織していただき、この組織が、地域社会の担い手となって自主自立の精神のもと、手を携え、支えあい、助け合える社会の実現を市と協働で目指すことを目的に新たな地域コミュニティの構想をした。

#### (4) 地域コミュニティの組織化

地域自治区構想が、実現できるかどうかは、うまく地域コミュニティを組織化できるかどうかにかかっている。公民館というテーマからどんどん離れていくので、地域自治区構想への深入りは避けるが、地域コミュニティを組織化して、地域コミュニティの協議会を立ち上げ、自主運営へと進めていく上でのキーポイントは、「人」である。

「人選び」と「人材育成」が重要である。リーダーシップのある人で、より若い人、我田引水型ではなく公平に判断できる民主主義型運営のできる「人」であることが望ましい。そんな人を、それぞれの単位組織（自治会、婦人会、青年会、PTA、子供会、健康推進、食育改善、環境推進、防災...他多数の既存団体）から選出して、地域自治の理想を十分理解していただき地域コミュニティの協議会を立ち上げることができれば、公民館は名を変え、地域コミュニティセンターとして、今より存在感を増し、地域住民にとってなくてはならない施設として存続し続けていくことになるだろう。