

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	岡 田	妥 知
同	福 田	武 洋

令和 6 年度監査委員監査結果報告の提出について

(市設建築物〔中央卸売市場〕の経営戦略に基づく維持管理に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を以下のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

本監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査

地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

市設建築物（中央卸売市場）の経営戦略に基づく維持管理に関する事務
主に直近事業年度（令和 5 年度）を対象とした。

2 対象所属

中央卸売市場（本場、東部市場、南港市場）

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	監査の着眼点	監査の結果
(1) 経営戦略の内容が不十分なため、所管施設の維持管理が適切に実行されないリスク	ア 大阪市公共施設マネジメント基本方針に沿った、中長期的な維持管理計画を踏まえた、経営戦略が策定されているか。	—
	イ 施設の状況を踏まえた経営戦略が見直せる体制が整備されているか。	—
(2) 所管施設の現状把握が適切に行われず、施設の事故の予兆を見逃してしまうリスク 【現状把握】	ア 点検結果や修繕工事の履歴を記録、集約し、施設の現状把握が出来ているか。	—
	イ 所管施設の点検（法定点検、保守点検、日常点検）を着実に実施されているか。	指摘事項2 指摘事項3
(3) 中長期的な維持管理計画に基づく修繕計画が適切に策定されず、施設の機能維持が図られないリスク 【修繕計画作成】	ア 中長期的な維持管理計画に基づく修繕計画は、修繕の優先順位付けを基に作成されているか。	指摘事項1
	イ 中長期的な維持管理計画に基づく修繕計画は、財政負担の軽減・平準化、施設の安全確保・機能維持を考慮して作成されているか。	指摘事項1
(4) 所管施設において、修繕か状態監視の継続かの判断が適切に行われず、施設の長寿命化が図られないリスク 【修繕実施の判断】	ア 修繕か状態監視の継続かの判断を的確に行っているか。	指摘事項1
(5) 所管施設の修繕工事が確実に実施されず、施設で事故が発生するなど、市民の安全・安心が損なわれるリスク 【修繕工事の実施】	ア 実施判断した修繕工事を確実に実施されているか。	指摘事項1
(6) 過去に実施した監査で指摘した事項が措置・改善されず、業務が有効又は適正に遂行されないリスク	ア 過去に実施した監査で指摘した事項が措置・改善されているか。	指摘事項1

(注) 監査の結果欄の「—」の項目については、今回の監査の対象範囲において試査等により検証した限り、指摘に該当する事項が検出されなかったことを示すものである。

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせて実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は以下のとおりである。

1 消防用設備等の修繕の実施について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

消防法（昭和23年法律第186号）では、防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設（以下「消防用設備等」という。）について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準にしたがって、設置し、及び維持しなければならないとされている。そのため、点検により不良が認められた消防用設備等は速やかに修繕等を行い、不良状態を解消する必要がある。

また、中央卸売市場の修繕の緊急度の判断基準は、直ちに復旧しなければ市民の生命、身体、財産その他の利益に大きな影響を及ぼし、市場の運営に深刻な影響を与える場合を重視している。

[現状]

中央卸売市場の令和4年度、令和5年度の消防用設備等点検結果報告書を確認したところ不良箇所があり、そのうち、総務省消防庁が特に重要な消防用設備等として位置づけている、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、自動火災報知設備の不良箇所数は図表－1のとおりで、令和5年度は令和4年度に比べて増加していることが確認された。

図表－1 屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、自動火災報知設備の不良箇所数

	本 場	東部市場	南港市場
令和4年度	251 箇所	64 箇所 (注)	42 箇所
令和5年度	282 箇所	80 箇所 (注)	48 箇所

(注) 令和8年度供用廃止予定の東部市場加工食料品売場棟は除く。

[原因]

中央卸売市場の修繕計画は、修繕の緊急度を基準にしたものではなく、市場の円滑な流通活動を最優先にしており、流通活動に支障をきたす塵芥（じんかい）処理装置や特別高圧受変電設備等の修繕、更新は計画的に行うが、平常時の流通活動に支障をきたさない消防用設備等の不良の修繕を先送りにしていることが原因である。

[リスク]

消防用設備等の不良により、火災の発見や初期消火が遅れ、効果的な消防活動が行えないことにより火災が拡大し、市民の避難が阻害され、市民の安全が脅かされるリスク、市民の財産が失われるリスク。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項1]

中央卸売市場は、消防用設備等の不良箇所の状況を把握、管理し、判断基準にのっとり緊急度の高いものから早期に修繕を実施できるように、不良箇所を含めた市場施設全体の修繕計画を立て、着実に修繕に取り組める仕組みを構築されたい。

2 建築基準法による建築物の敷地及び構造の点検の実施について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

建築基準法（昭和25年法律第201号）では、建築物の所有者、管理者又は占有者は、その建築物の敷地、構造及び建築設備を常時適法な状態に維持するように努めなければならないとされている。また、建築主事を置く市町村が所有し、又は管理する特定建築物の管理者である市町村の機関の長又はその委任を受けた者は、当該特定建築物の敷地及び構造について、定期的に、損傷、腐食その他の劣化の状況の点検をさせなければならないとされている。

建築基準法による建築物の敷地及び構造の点検（以下「建築物等の点検」という。）は、初回は建物完成後6年以内、2回目以降は直近の点検から3年以内に実施する必要がある、点検手順と判定基準は、市設建築物定期点検マニュアル（大阪市都市整備局）（以下「定期点検マニュアル」という。）により行うこととしている。（図表－2参照）

図表－2 定期点検マニュアルの点検項目と判定基準（抜粋）

点 検 項 目			判 定 基 準
外 壁	躯体等	鉄筋コンクリート造の外壁躯体の劣化及び損傷の状況	柱・梁・壁等のコンクリート面に鉄筋露出又は著しい白華、ひび割れ、欠損等があること。
壁の室内に面する部分	躯体等	鉄筋コンクリート造の壁の室内に面する部分の躯体の劣化及び損傷の状況	
天 井	難燃材料又は準不燃材料を必要とする仕上の室内に面する部分	室内に面する部分の仕上の劣化及び損傷の状況	室内に面する部分の仕上に浮き、たわみ等の劣化若しくは損傷があること又は剥落等があること。

（注） 定期点検マニュアルを基に監査部で作成

[現状]

本場及び東部市場は点検対象建築物全棟を3グループに分け、毎年1グループを点検することにより、建築物等の点検を3年ごとに実施している。(図表－3参照)

なお、南港市場はグループ分けをせず、3年ごとに全棟の点検を実施している。

図表－3 建築物等の点検の実施年度別一覧

市場名称	令和3年度実施	令和4年度実施	令和5年度実施
本 場	業務管理棟、 関連棟、 買荷積込所	市場西棟、配送加工棟、 低温貯蔵庫、買荷積込所	市場東棟、飲食棟 関連事業者店舗棟、
東部市場	青果卸売場棟、 水産卸売場棟、 関連北棟	仲卸売場棟、 加工食料品売場棟、 配送加工センター棟、 青果買荷保管積込所、 水産買荷保管積込所、 特別高圧受変電所兼卸売場棟 塵芥圧縮処理設備棟2棟	大屋根1（水産西）棟、 大屋根2（水産東）棟、 大屋根3（青果）棟、 冷蔵庫棟、 関連棟西、関連棟東、 塵芥圧縮処理設備棟

今回の監査で、本場及び東部市場の建築物等の点検について、図表－4のとおり不適正な点を確認された。

図表－4 建築物等の点検結果報告書の不適正な点

不適正な点	市場名称	点検結果報告書の不適正な内容
判定基準が 不適正	本 場	点検結果報告書の特記事項や添付写真には、鉄筋コンクリート造の躯体に鉄筋の露筋等があったが、「指摘なし」と判定されていた。 令和5年度の点検対象建物を現地で視認したところ、鉄筋コンクリート造の躯体にコンクリート剥離や鉄筋の露筋、内部天井仕上げの損傷等があった。しかし、点検結果に特記事項や写真の添付はなく、「指摘なし」と判定されていた。
	東部市場	点検結果報告書の特記事項や添付写真に、鉄筋コンクリート造の内壁のクラック等があったが、「指摘なし」と判定されていた。
記載が 不適正	本 場	令和4年度点検結果報告書において、鉄筋コンクリート造の躯体にコンクリート剥離や鉄筋が露筋している写真の特記事項に「(H28 年度改修工事予定)」と記載されているが、実際は改修されておらず、写真と特記事項が一致していなかった。
	東部市場	特別高圧受変電所兼卸売場棟の屋上防水は、令和3年度に改修し、雨漏りを改善していた。しかし、令和4年度点検結果報告書の特記事項に、「劣化のため階下に漏水」と記載されており、添付されている写真の特記事項にも同内容が記載されていた。

本場及び東部市場では、建築物等の点検手順は定期点検マニュアルに基づいて実施されていた。しかし、「指摘なし」の判定は、建築物等の劣化状況を基準とする定期点検マニュアルに従わず、慣習的に流通活動の安全上、緊急対策が必要かどうかで判断していた。

また、建築物等の点検結果報告書は本場及び東部市場の各場長まで供覧していたが、点検結果報告書及び添付写真の特記事項の誤りは指摘されていなかった。

[原因]

建築物等の点検が建築物等を常時適法な状態に維持するためのものであるという認識が不十分であった。そのため、点検で支障が発見されても、流通活動に支障がない状態であれば「指摘なし」とする、誤った判定を慣習としていたことが原因である。

また、建築物等の点検結果報告書を確認する過程で、写真の特記事項の記載誤りなど、報告内容をチェックする機能が働いていないことも原因である。

[リスク]

点検の判定を適切に行っていないことにより建築物等の状況が明確に把握されず、適確な施設管理が出来ないリスク、事故等を未然に防ぐことが出来ないリスク。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項2]

本場及び東部市場は、建築基準法による点検の目的を再度認識し、適正な点検と結果報告書の作成を行い、それをチェックできる仕組みを構築されたい。

3 大気汚染防止法によるばい煙濃度の測定実施について改善を求めたもの

[ルール、あるべき状況等]

大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）（以下「大防法」という。）には、事業場における事業活動に伴うばい煙の排出等を規制することにより、大気汚染に関して、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全すると記載されている。また、ばい煙排出者は、当該施設に係るばい煙量又はばい煙濃度（以下「ばい煙濃度等」という。）を測定し、その結果を記録し、これを保存しなければならないと記載されている。

大気汚染防止法施行規則（昭和 46 年厚生省・通商産業省令第 1 号）には、窒素酸化物に係るばい煙濃度等の測定は、排出ガス量が毎時 4 万立方メートル未満のばい煙発生施設のうち焼却能力が 1 時間当たり 4 千キログラム未満のものは年 2 回以上（1 年間につき継続して休止する期間が 6 か月以上の施設に係る測定については、年 1 回以上）行うことと記載されている。

[現状]

南港市場のばい煙濃度等の測定実施状況を確認したところ、業務委託によりばい煙濃度の測定を行っており、測定対象施設であるガス吸収式冷温水発生機は冷房専用であることから、夏

期6か月未満の稼働を想定して年1回の測定実施としていた。しかし、実際は6か月を超えて稼働しており、測定の回数が大防法の基準に合致していなかった。

[原因]

業務委託発注時に、ガス吸収式冷温水発生機の過年度稼働実績を把握しておらず、大防法に基づく法定点検等についての業務委託仕様書の記載事項を確認していなかったことが原因である。

[リスク]

ばい煙濃度の測定を大防法に定められた回数で実施していないことにより、市民の信頼を損なうリスク。規定以上のばい煙の排出や機器の故障を未然に防ぐことができないリスク。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項3]

1. 南港市場は、ばい煙濃度の測定を、大防法に定められた回数で実施されたい。
2. 南港市場は、業務委託発注時に、仕様書等に記載の法定点検内容の適正について確認する仕組みを構築されたい。

第7 その他

留意すべき事項

平成25年度の中央卸売市場に対する定期監査では、消防用設備等の不良が修繕されていないことが指摘された。指摘を受けて、当時の不良部分は修繕されたが、今回の監査においても同様の不備が検出された。中央卸売市場としては、市場使用者の利便性を確保するために、流通活動に直接影響する設備を優先しており、消防用設備等の修繕が先送りになることが慣習化している。

しかしながら、消防法や建築基準法などの法令順守は、市民の生命、財産を守る上で基本であり、そのことを再認識の上、市場施設の維持管理を行われたい。

参考

1 大阪市公共施設マネジメント基本方針及び経営戦略について

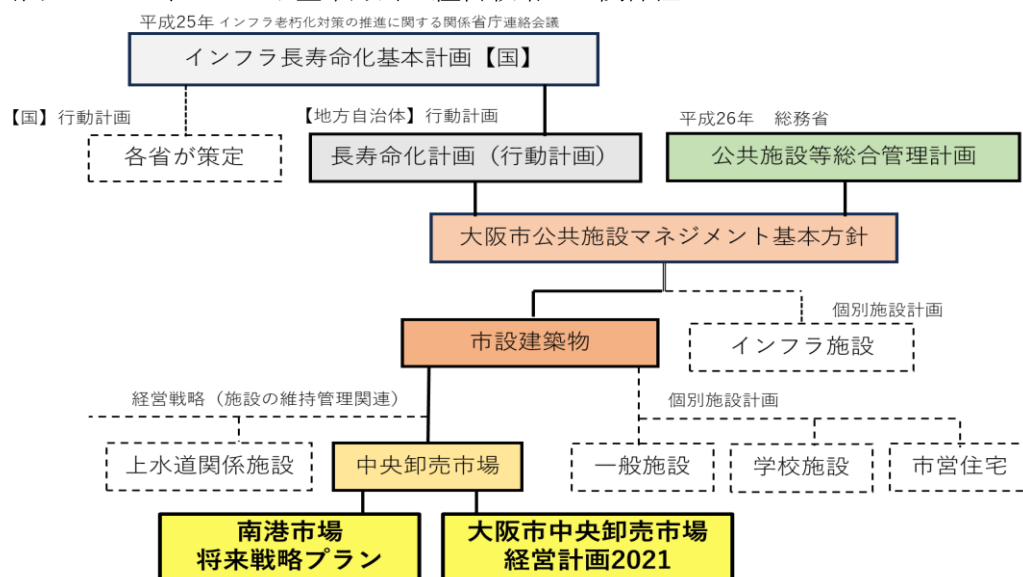
(1) 大阪市公共施設マネジメント基本方針について

平成 25 年に国がインフラ長寿命化基本計画を策定し、平成 26 年には総務省が公共施設等総合管理計画の策定に当たっての指針を示した。本市はそれを受け平成 27 年に、公共施設等総合管理計画であるとともにインフラ長寿命化基本計画に基づくインフラ長寿命化計画（行動計画）にあたる、大阪市公共施設マネジメント基本方針（以下、「マネジメント基本方針」という。）を策定した。

マネジメント基本方針では、市設建築物の総合的かつ計画的な管理に関する基本的な考え方として、施設の老朽化等の状況を的確に把握しつつ、耐震・環境性能・ユニバーサルデザイン等の社会的要求水準や、建物の構造躯体の物理的な耐用年数等も十分に考慮しながら、施設の長寿命化を進めていく必要があるとしている。

また、公営企業については、事業の特性、施設の老朽化状況、経営状況を踏まえて作成する経営戦略において、事業やサービスの供給を安定的に継続するために必要な施設・設備に対する投資を見込んでいくとしている。

図表ー5 マネジメント基本方針と経営戦略との関係性



(2) 公営企業の経営戦略について

公営企業は平成 26 年に総務省が通知した「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（以下「留意事項」という。）により、中長期的な経営の基本計画である経営戦略の策定が求められた。

留意事項では、経営戦略の中心となる投資・財政計画は、施設・設備に関する投資の見通しを試算した計画と、財源の見通しを試算した計画を構成要素とし、投資以外の経費も含めた上で、収入と支出が均衡するよう調整した中長期の収支計画であることが求められている。

また、合理化の具体的な手法として、予防保全型維持管理を含む適切な維持・管理等によ

る長寿命化が挙げられており、合理化に取り組んだ結果として、施設の規模や配置が適正化され、維持管理等の効率化につなげることが求められている。

なお、策定する経営戦略は、公共施設等総合管理計画との整合性にも留意することとされている。

(3) 中央卸売市場の経営戦略について

公営企業である中央卸売市場は、経営戦略として大阪市中心卸売市場経営計画 2021（令和 3 年 3 月）を策定し、マネジメント基本方針の趣旨に基づき、中長期的な視点に立って計画的な維持管理を進めることで、財政負担の軽減・平準化の下で、施設の安全確保・機能維持を図り、予防保全の考え方のもと定期的な保守・点検を行い、必要な修繕の実施や長寿命化を基本とした維持管理を行うとしている。

また、南港市場将来戦略プラン（平成 27 年 1 月、令和 3 年 3 月時点修正）では、既存施設の延命化に取り組むことにより新築施設の建設を抑えることを目指している。

(4) 本市公共施設での中央卸売市場の位置づけについて

本市の公共施設は図表－6 のとおり分類されており、特別会計施設は、上水道関係施設、駐車場関係施設、港湾関係施設、中央卸売市場となっている。

図表－6 本市の公共施設の分類

市設建築物	一般会計	一般施設
		学校施設
		市営住宅
	特別会計	上水道関係施設
		駐車場関係施設
		港湾関係施設
		中央卸売市場
インフラ施設	道路、水道、下水道など	

(注) マネジメント基本方針を基に監査部で作成

特別会計施設の施設別延床面積等は、図表－7 のとおりで、延床面積は中央卸売市場の割合が最も多く、全体の約 5 割を占めている。

図表－7 特別会計施設別の施設数及び延床面積

大分類	施設数	延床面積	延床面積割合
上水道関係施設	24	40, 176 m ²	4%
駐車場関係施設	14	91, 031 m ²	9%
港湾関係施設	112	362, 733 m ²	36%
中央卸売市場	3	513, 304 m²	51%
合計	153	1, 007, 244 m ²	100%

(注) 市設建築物ストックの現況（令和 5 年 4 月現在）を基に監査部で作成