

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	片 山	一 歩
同	明 石	直 樹

令和 3 年度監査委員監査結果報告の提出について

(指定管理者制度に関する事務)

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次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

指定管理者制度に関する事務に対する当該監査は、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

指定管理者制度に関する事務

- ・ 主に直近事業年度及び進行事業年度を対象とした。

2 対象所属

契約管財局、24 区役所、経済戦略局、市民局、福祉局、こども青少年局、環境局、都市整備局、建設局、大阪港湾局、消防局及び教育委員会事務局

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	着眼点	監査の結果
(1) 指定管理者の業務水準が担保されず、十分な市民サービスが提供できないリスク	ア 施設所管所属は、指定管理者の業務水準を十分に確認し、必要に応じて適切な指示を行っているか。	指摘事項1 指摘事項2 指摘事項3 指摘事項4
	イ 契約管財局は、指定管理者の業務水準に対する施設所管所属の監理状況を十分に把握し、必要に応じて適切な指示を行っているか。また、マニュアル整備やその周知等、制度運用上の課題解決を図っているか。	指摘事項5
(2) 指定管理者の選定に十分な競争性が確保されていない等により、業務代行料が適正ではなく、本市に不要な支出が生じるリスク	ア 施設所管所属は、指定管理者の選定に十分な競争性を確保しているか。	—
	イ 施設所管所属は、業務代行料を適正に決定しているか。	—
	ウ 契約管財局は、施設所管所属における指定管理者の選定や業務代行料の決定に関する状況を十分に把握し、必要に応じて適切な指示を行っているか。また、マニュアル整備やその周知等、制度運用上の課題解決を図っているか。	—

(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次のとおりである。

1 年度評価の公表については是正を求めたもの

【東淀川区役所、経済戦略局、福祉局、こども青少年局、環境局、建設局、大阪港湾局及び教育委員会事務局に対して】

契約管財局は、指定管理者制度の運用に係るモニタリング・評価マニュアル（以下「マニュアル」という。）を策定している。これは、指定管理者の管理運営や業務改善の状況、優れた取

組などを的確に評価することで指定管理者の取組意欲の向上を促しながら、PDCAサイクルのもと絶えず施設の管理運営の品質を向上させていくために、指定管理業務の状況について継続的な点検及び評価を行うために必要な手続等をまとめたものである。

このマニュアルによれば、施設を所管する本市の各所属（以下「施設所管所属」という。）は、1年間の指定管理者による管理運営を評価し、指定期間における管理運営の改善につなげることを目的として、年度評価を実施しなければならない。

具体的には、まず実地調査に基づく業務チェックシートの記載内容に加え、成果指標の達成状況や施設の管理運営における収支状況などから年度評価シートを作成し、各評価項目の1次評価を行う。次に、1次評価の結果及び指定管理者からの事業報告について、外部の専門家からの意見を聴取した上で各評価項目における最終評価及び各評価項目を通じた総合評価を決定する。施設所管所属は、年度評価の実施後、毎年、次年度8月中を目途に年度評価シートを契約管財局あて提出するとともに、当該施設所管所属ホームページにて事業報告書とともに年度評価シートを公表しなければならない。

指定管理者制度の制度所管所属である契約管財局は、施設所管所属が指定管理者に対するモニタリングに活用する業務チェックシートに公表期限も含めて年度評価の公表について記載するとともに、年度評価の公表及びその期限が次年度8月中であることについて研修や事務連絡で定期的に周知している。

しかし、今回の監査において、令和2年度の施設所管所属の年度評価公表状況を確認したところ、次のようなことが生じていた。

- ・ 施設所管所属 34 所属中 5 所属（東淀川区役所、経済戦略局、福祉局、建設局、大阪港湾局）で所管する全ての施設、3 所属（こども青少年局、環境局、教育委員会事務局）で所管する一部の施設について、公表期限である令和3年8月中に公表されていなかった。なお上記の施設のうち、東淀川区役所及び大阪港湾局が所管する施設においては、今回の監査の実施通知送付日（9月16日）までには公表されていた。
- ・ 上記の8所属について、過年度（平成29年度～令和元年度）の年度評価の公表状況について確認したところ、大阪港湾局以外の所属においては、過年度においても公表期限が遵守されていない年度があった。（図表－1参照）

新型コロナウイルス感染症拡大が少なからず影響している令和元年度分及び令和2年度分の年度評価を除いても公表期限からの遅れが生じているのは、事務の進捗管理が不十分であることに加えて、特に所管施設を多く抱える所属においては、外部の専門家からの意見を聴取した上で評価を決定し、それを取りまとめるまでに時間を要していることにある。さらに、一部の施設においては、年度評価を他所属と共同で行う必要があることも原因となっている。

現状では、指定管理業務の状況について継続的な点検及び評価を適時適切に行っていることを対外的に十分に説明することができないリスクがある。また、契約管財局では、評価結果に応じた次期指定管理者選定時のインセンティブ等の付与を検討しているところであるが、現状のままではスケジュールに沿った手続がなされず、インセンティブ等の付与に支障が生じるリ

スクもある。

図表－1 年度評価公表状況（平成29年度分～令和元年度分）

所属	平成29年度分	平成30年度分	令和元年度分	所管施設数
東淀川区役所	平成30年8月	令和元年9月	令和2年9月	1
経済戦略局	平成30年11月	令和元年10月	令和2年12月	69
福祉局 (老人福祉センター26館)	平成30年10月	令和2年2月	令和3年2月	37
福祉局 (上記除く。)	平成30年8月	令和元年9月	令和2年12月	
子ども青少年局 (長谷川羽曳野学園)	—	—	未公表	1(9)
環境局 (屋内プール3館のみ)	平成30年8月	令和元年11月	令和3年4月	3(26)
建設局 (駐車場21か所)	平成30年12月	令和元年10月	令和3年4月	154
建設局 (駐車場除く。)	平成30年10月	令和元年10月	令和3年4月	
大阪港湾局	平成30年8月	令和元年8月	令和2年8月	6
教育委員会事務局 (音楽堂のみ)	平成30年8月	令和元年8月	令和3年1月	1(5)

(注) 1 所管施設数は令和2年4月1日時点

2 今回の監査の実施通知送付時点（9月16日）の公表状況を記載している。

3 子ども青少年局、環境局及び教育委員会事務局の所管施設数の括弧内の数値は期限内に公表されている施設数を含む当該所属の所管施設全数

4 色掛けしている年度については、期限内に公表されている。

5 長谷川羽曳野学園は令和元年度から指定管理者制度が導入されている。年度評価は作成されていたが今回の監査実施通知送付時点において失念により公表が漏れていた。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項1]

施設所管所属は、公表を含めた年度評価の重要性を再認識し、マニュアルに定められた期限までに公表するための体制を早期に構築し、それにより実施されたい。

2 第三者委託の公表については是正を求めたもの

【北区役所、都島区役所、中央区役所、西区役所、大正区役所、浪速区役所、東成区役所、住吉区役所、平野区役所、経済戦略局、環境局及び教育委員会事務局に対して】

契約管財局は、指定管理者制度の運用に係るガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を策定している。これは、本市が設置する公の施設に係る指定管理者制度の導入及び運用に当たって想定される事務処理についての考え方及び標準的な取扱いを示すものである。

このガイドラインによれば、指定管理者から第三者に従たる業務を委託することは可能であるが、第三者委託の妥当性を明確にし、透明性のより一層の向上を図るため、第三者委託相手先等について、公表することとしている。公表時期・公表方法については、四半期ごとに取りまとめ、四半期ごとの翌月末日までに各施設所管所属のホームページ上において公表することを基本としている。

指定管理者制度の制度所管所属である契約管財局は、施設所管所属が指定管理者に対するモニタリングに活用する業務チェックシートに公表期限も含めて第三者委託に関する情報の公表について記載するとともに、研修等の場で第三者委託に関する情報の公表について周知している。

しかし、今回の監査において、施設所管所属の令和3年度第1四半期における第三者委託に関する情報の公表状況を確認したところ、次のようなことが生じていた。

- ・ 施設所管所属 34 所属中 12 所属（北区役所、都島区役所、中央区役所、西区役所、大正区役所、浪速区役所、東成区役所、住吉区役所、平野区役所、経済戦略局、環境局、教育委員会事務局）で所管する全ての施設について、ガイドラインで定められた期限である第1四半期の翌月である令和3年7月中に公表されておらず、今回の監査の実施通知送付日（9月16日）以降の公表となっていた。
- ・ 上記の12所属について、過年度（平成30年度～令和2年度）第1四半期における第三者委託に関する情報の公表状況について確認したところ、過年度においてもガイドラインで定められた期限が遵守されていなかった。（図表－2参照）

図表－2 第三者委託公表状況（第1四半期分、平成30年度～令和2年度）

所属名	平成30年度	令和元年度	令和2年度
北区役所	公表なし	公表なし	公表なし
都島区役所	平成30年5月	令和2年8月	令和2年8月
中央区役所	令和2年8月	令和2年8月	令和2年8月
西区役所	平成30年12月	令和2年8月	令和2年8月
大正区役所	平成31年4月	令和2年8月	公表なし
浪速区役所	令和2年8月	令和2年8月	令和2年8月
東成区役所	公表なし	公表なし	公表なし
住吉区役所	公表なし	公表なし	令和2年7月
平野区役所	公表なし	公表なし	公表なし
経済戦略局	令和3年2月	令和3年2月	令和3年2月
環境局	平成30年9月	令和2年4月	令和2年8月
教育委員会事務局	平成30年12月	令和元年7月	令和2年8月

- (注) 1 今回の監査の実施通知送付時点(9月16日)の公表状況を記載している。
- 2 色掛けしている年度については、期限内に公表されている。
- 3 西区役所の令和元年度、教育委員会事務局の平成30年度及び令和元年度については、所属からの回答では確認できなかったことから、国立国会図書館が収集した過去の本市ホームページ記載の掲載日付から監査部で推定して記載している。

これらはガイドラインや業務チェックシートにホームページ上への公表について記載があるにもかかわらず、施設所管所属において十分な進捗管理ができていないことが原因である。

現状では、第三者委託の妥当性を明確にし、透明性のより一層の向上を図ることができず、十分な説明責任が果たせないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項2]

施設所管所属は、第三者委託公表の重要性を再認識し、ガイドラインに定められた期限までに公表するための体制を早期に構築し、それにより実施されたい。

3 事業報告書提出延期の承認については是正を求めたもの

【東住吉区役所及び建設局に対して】

指定管理者制度が導入されているそれぞれの施設の設置条例施行規則では、指定管理者は、毎年度終了後2月以内に市長に事業報告書を提出しなければならないとしている。したがって、施設所管所属は、次年度5月中に指定管理者から事業報告書を提出させることが求められる。これは、契約管財局策定のマニュアルにも記載されている。

ただし、施設の設置条例施行規則では、やむを得ない理由により当該2月以内に事業報告書の提出をすることができない場合には、あらかじめ市長の承認を得て当該提出を延期することができるとしている。

しかし、今回の監査において、指定管理者の令和2年度分の事業報告書提出状況を確認したところ、次のようなことが生じていた。

- ・ 東住吉区役所が所管する東住吉会館の事業報告書の提出時期が期限を徒過した令和3年6月となっていたにもかかわらず、大阪市区役所附設会館条例施行規則(昭和40年規則第54号)第14条第2項但書の市長の承認を得ていなかった。東住吉区役所によれば、提出期限の徒過が予測できなかったためとのことであった。なお過年度(平成29年度分～令和元年度分)の当該施設に係る事業報告書提出状況について確認したところ、提出期限が遵守されていた。
- ・ 建設局が所管する駐車場のうち募集区分Aに属する十三駐車場、新大阪駅南駐車場、新大阪駅南第2駐車場、宮原地下駐車場の事業報告書の提出時期が期限を徒過した令和3年

7月となっていたにもかかわらず、大阪市立駐車場条例施行規則(昭和40年規則第98号)第11条第2項但書の市長の承認を得ていなかった。建設局によれば、新型コロナウイルス感染症拡大の影響に伴う優先的かつ緊急的な業務対応が必要であったため、承認を得る時機を逸してしまったためとのことであった。なお過年度(平成29年度分～令和元年度分)の当該施設に係る事業報告書提出状況について確認したところ、令和元年度分についても、事業報告書の提出が期限後である令和2年10月であるにもかかわらず、同様の理由から市長の承認を得ていなかった。

(注) いずれの事例も、施設所管所属によれば、新型コロナウイルス感染症拡大の影響等により指定管理者からの事業報告書の提出時期が期限を徒過したとのことである。

これらは施設所管所属が、指定管理者が行うべき事務も含めて、進捗管理を十分にできていないことが原因である。

現状では、事業報告書の提出以降に予定されている指定管理者に対する年度評価が遅延するリスク及び上記遅延の理由を対外的に十分な説明ができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項3]

東住吉区役所及び建設局は、提出の延期が必要な場合は施設の設置条例施行規則に従って市長の承認を得ることを含め、事業報告書の提出に係る事務の進捗管理を行うための体制を早期に構築し、それにより実施されたい。

4 次期指定管理者募集に向けた検証について是正を求めたもの

【こども青少年局に対して】

契約管財局策定のガイドラインによれば、次期指定管理者の募集を行うに当たり、より高い事業効果が得られるよう、指定期間中のモニタリングや年度評価等に基づき、指定管理者制度導入の効果や管理運営の結果を総括・検証し、募集要項等に反映させる必要があるとし、検証に当たっては、次期指定管理者募集に係る検証シートを利用することとしている。

また、検証の結果、施設運営手法の見直しなど設置条例の改正等が必要となる場合も考えられるため、検証については、次期指定管理者の募集を行う前年度(指定期間4年目)に実施すること、原則外の指定期間(5年以外)としている施設の検証実施時期については、契約管財局と事前に調整し、決定することとしている。

なおこの取扱いは令和2年4月からガイドラインで求められており、令和2年度末時点までに対象となっているのは令和3年度に次期指定期間の指定管理者を募集する次の施設である。

- ・弘済のぞみ園・弘済みらい園(こども青少年局所管)
- ・共同利用施設 8か所(環境局所管)
- ・港湾労働者休憩所 5か所(大阪港湾局所管)

しかし、今回の監査において、令和3年度に次期指定期間の指定管理者を募集する施設についての次期指定管理者募集に係る検証シート作成状況を確認したところ、こども青少年局所管の弘済みらい園・弘済のぞみ園につき、次期指定管理者募集に係る検証シートが作成されていなかった。

これは、ガイドラインの改正に伴い作成の必要が生じていたが、こども青少年局がそれを認識していなかったことが原因である。

現状では、前年度までの当該施設における指定管理者制度導入の効果や管理運営の結果の総括・検証の記録が残されず、結果として令和4年度以降の指定管理者を募集することになったことについて、十分な説明責任を果たせないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項4]

こども青少年局は、所管する他の施設を含めて、次期指定管理者募集に向けた検証の重要性を再認識し、ガイドラインに定められた次期指定管理者募集に係る検証シートを作成するための体制を早期に構築し、それにより実施されたい。

5 指定管理者制度に関する事務に係る契約管財局の取組について改善を求めたもの

【契約管財局に対して】

指定管理者制度に係る制度所管所属^(注)である契約管財局は、従来からガイドラインを策定し、本市が設置する公の施設に係る指定管理者制度の導入及び運用に当たって想定される事務処理についての考え方及び標準的な取扱いを示すとともに、施設所管所属担当者に対しての研修を実施してきた。また、ガイドラインは策定以降も制度運用改善のために必要に応じて改訂されてきた。

(注) 大阪事事務分掌規則(昭和24年規則第133号)第14条には、契約管財局管財部連絡調査課の事務分掌の1つとして、指定管理者制度に係る企画、調査及び連絡調整に関することが挙げられている。

しかし、平成28年度～平成30年度に実施した指定管理者制度導入施設に係る監査において、主に施設・設備・備品等の管理状況、ガイドライン及び協定書の遵守状況、業務代行料の適正性・妥当性の検証状況等について不備を指摘し、改善を求めることとなった。

これらは、それぞれの施設所管所属に対しての指摘であり、当該施設所管所属において再発防止を図る必要があるが、契約管財局においても、今後同様の指摘を受けることがないように、不動産鑑定士や公認会計士等学識経験者で構成される大阪市土地活用等評価委員会^(注)の審議も経ながら、制度所管所属としての責任の範囲内で改善策を講じてきた経緯がある。(図表-3参照)

(注) 市有不動産の適正管理及び有効活用並びに指定管理者制度の運用に関する事項の調査審議及び市長に対する意見の具申に関する事務を担当する市長の附属機関

図表－3 指定管理者制度導入施設に係る監査指摘への契約管財局の主な対応

<p>(1) 研修の充実</p>
<p>各施設所管所属の管理能力の底上げを図るため、契約管財局が施設所管所属担当者に対して行う研修内容を次のとおり改善した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 初任者研修にモニタリング及び評価に関する内容を追加 ・ 事務の進捗管理や指定管理者の運営状況の把握について、周知徹底 ・ 選定事務に特化した説明会を別途開催
<p>(2) モニタリングの実施</p>
<p>施設所管所属におけるガイドラインの遵守状況や指定管理者に対する管理体制について、契約管財局によるモニタリング（実地調査）を開始した。過年度の実績については、次のとおり。</p> <p>令和元年度：東淀川区民会館（東淀川区役所）、弘済院第1特別養護老人ホーム（福祉局） 令和2年度：阿倍野区民センター（阿倍野区役所）、韌テニスセンター・韌庭球場（経済戦略局）、共同利用施設（8か所・環境局）、港湾労働者休憩所（5か所・大阪港湾局）、</p>
<p>(3) ガイドラインの改正</p>
<p>監査での指摘・意見等やそれを受けての施設所管所属からの意見も踏まえ、説明に不足があったものや、ガイドラインへの記載がなかった項目について追記した。主な改正点は次のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 目的事業と自主事業の内容の精査について ・ 利益配分の考え方について ・ 職員配置基準について ・ リスク対応する保険への加入及び報告について ・ 施設・備品等の取扱いについて ・ 次期指定管理者の募集に向けた検証について
<p>(4) 業務チェックシートの策定</p>
<p>平成30年度監査委員監査総括報告書において、事業管理そのものが指定管理者任せとなり本市が委任者としての責務を果たしていないとされていることを踏まえ、業務チェックシートを策定した。目的及び項目は次のとおり。</p> <p><目的></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 施設所管所属による事務の進捗や施設の管理運営状況の的確な把握 ・ 施設所管所属および指定管理者による管理運営状況の自己把握 ・ 契約管財局が実施する施設所管所属へのモニタリングの適切かつ効率的な実施 <p><項目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公募から選定までの実務 ・ 指定後の施設管理に関する事務、モニタリング等 ・ 事業評価にかかる事務
<p>(5) モニタリング・評価マニュアルの策定</p>
<p>指定管理業務の状況について継続的な点検及び評価を行うため、施設所管所属が実施</p>

するモニタリング・評価の概要や実施方法を整理して策定した。主な内容は次のとおり。

- ・ モニタリング実施にかかる業務チェックシートの活用
- ・ モニタリングの実施方法
- ・ 施設所管所属の自己点検
- ・ 契約管財局が実施するモニタリング
- ・ 年度評価

(6) 指定管理者制度に係る検証

指定管理者制度の導入の効果、管理運営の結果を総括・検証するため、各施設において次期指定管理者を募集する前段階で、施設所管所属が検証を実施することとした。検証に当たっては、指定管理者制度の導入による効果・運営状況を振り返る検証シートを作成することで、指定管理者制度導入の効果を総括し、継続実施の有無や募集内容の見直しを図ることとしている。

このような改善策を講じてきた結果、施設所管所属における指定管理者の選定や業務代行料の決定に関しては、今回の監査において指摘に該当する事項は検出されなかった。一方で、指定管理者の業務水準に対する監理状況に関しては、先述した指摘事項のとおり、施設所管所属において、規則・ガイドライン等により定められたルールに違反する事例が、今回の監査でも多数検出された。

今回の監査におけるそれぞれの検出事例の主因は、施設所管所属における内部統制の不備にあり、施設所管所属において事務処理を改善し、適切な進捗管理等により再発防止を図る必要がある。

一方で、指定管理者制度の共通業務内部統制責任者が契約管財局長であることを鑑みると、契約管財局においても、現在までに講じてきた改善策が十分なものであったかを検証することが望ましい。

現状では、施設所管所属における指定管理者に関する事務が定められたルールに基づいて適切に実施されないリスクが未だにある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項5]

契約管財局は、制度所管所属として、今回の監査の検出事例を受けて、現在までに講じてきた改善策がその範囲や程度において十分なものであったか、定められたルールが施設所管所属に浸透しているかを検証し、必要に応じてさらなる改善策を講じられたい。

第7 その他

なし