

監査の対象:令和6年6月24日付け住民監査請求(令和6年8月23日付け大監第23号)

所 管 所 属 :経済戦略局

提 出 日 :令和6年11月20日

勧告・意見	講じた措置
(勧告) 市長は、3か月以内に次の措置を講じるよう、勧告する。 市長は、本監査対象所属における指定管理者制度の運用に関し、令和5年度に実施した施設等の修繕事案(大規模改修・大規模補修を含む)のうち、金額や事由を問わず、大阪市が費用を負担するものの指定管理者を施工主体と位置付けた全ての案件について、契約及び支出手続が適切に行われていたのかを改めて点検するとともに、本件と同様の不適切事務が今後起こらないよう、再発防止策を講じること。	Ⅰ 点検 令和6年8月23日付け大監第23号で勧告のありました、本監査対象所属(以下「本所属」といいます。)における令和5年度に実施した施設等の修繕事案(大規模改修・大規模補修を含みます。)のうち、金額や事由を問わず、大阪市が費用を負担するものの指定管理者を施工主体と位置付けた全ての案件(2課61件)について、別添のとおり、本所属総務課職員が、実施決裁から支出命令決裁にいたる全決裁を閲覧し、関係職員に質問を行うことで、契約及び支出手続が適切に行われていたのかの点検を行いました。 その結果、新たに適切な事務処理とは言えないものとして、①指定管理者への修繕を指示する文書の発出を前年度中に行った案件が4件判明しました。また、②指定管理者の構成員のⅠ者が代表構成員に提出しているものと、複数者見積先のⅠ者が、指定管理者の構成員あてに提出しているものとがあったという案件が2件判明しました。 ①指定管理者への修繕を指示する文書の発出を前年度に行った案件については、同一施設の他の工事の入札不調に伴い、当該工事と同時に修繕する計画であった案件を早期に実施することと決定した際、修繕実施時期を明記せず前年度に修繕を指示する文書を発出したものです。 本所属担当課及び指定管理者双方の合意では修繕実施は当年度であって、指定管理者から提出された工事実施計画も当年度から着手する計画により当年度から着工したことが確認できたものの、前年度からでなく当年度に実施するという本市の意図が誤って伝わりかねず、適切な事務処理とは言えないものであります。 ②指定管理者の構成員のⅠ者が代表構成員に提出しているものと、複数者見積先のⅠ者が、指定管理者の構成員あてに提出しているものとがあったという案件については、本市から特段指定がなかったため、指定管理者による見積徴取を指定管理者の構成員を含めた複数者へ行った際に生じていたものです。 指定管理者の構成員の見積書が先に代表構成員に提出されていたため、当該構成員が他者の見積を知りながら見積を行ったものではないことを確認できたものの、指定管理者による見積徴取の方法において見積事業者間の公平性を保つ観点において適切な事務処理とは言えないものであります。

(意見)

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、今後の事務に当たり留意すべき点等について以下のとおり付言する。本件事故への対応については、前述のとおり、種々の不適切な事務処理が確認されたところである。大阪市における指定管理者制度が適切に運用されるためにも、今後の事務遂行における以下の諸点について十分に検討されたい。

Ⅰ 指定管理者とのリスク分担に係る留意点

本件工事においては、大阪市と当該指定管理者が締結した各協定書の規定に基づき、工事の実施に緊急性を有するなど、やむを得ない事由がある場合として、施設に係る工事契約の締結を指定管理者が実施する一方で、大阪市がその工事費用を負担するといった方法を採用している。こうした方法を採用する場合には、指定管理者が見積徴収や業者選定を行うことから、大阪市の契約ルールに基づく入札等の契約手続は実施されない。よって、担当課において、公平性や透明性を担保するため、指定管理者が実施する工事内容の妥当性やその見積内容が適切なものとなっているか等、十分に確認した上で、その内容を精査することが必要である。

また、指定管理者による見積徴収の方法や業者選定においても、公平性、透明性が確保できるようなルールや仕組みを整えとともに、適正な事務処理が遂行されるよう、事務処理方法についてもあわせて検討されたい。

2 本件等にかかる再発防止策及び意見Ⅰに対する対応

本件及び新たに判明したような案件が今後起こらないよう、意見も踏まえ、次のとおり再発防止策を講じました。

本件における、本市の決裁、指定管理者による見積依頼、事業者による見積書等、口頭により行われた事務の文書化が速やかになされなかったことについては、本件が利用者の安全に直結する対応を緊急に行うものであって、通常と異なる手続きとなる場合に職員がとるべき手続きを明確に示していなかったことから生じたものです。

(緊急性に関する対策)

大阪市が直接工事を実施するか、指定管理者が工事を実施するか、状況に応じて適切に本所属の担当者が判断可能となるよう、協定書上指定管理者が工事を実施する基準である、不測の施設・設備の不具合により、「利用者の安全確保に支障が生じている場合」「施設の休館や休館に伴う代行業料の補填、利用者の通常の利用に支障が生じている場合」、また本件対象課に特有の「国際競技大会等の開催にあたり、施設・設備を規格等に対応させる必要がある場合」といった基準を業務フローに明記します。

次に、本件当初のような緊急に行った事案においては、まず、利用者の安全確保が担保できた段階までを基準とし、復旧方法の検討に期間を要することが判明した場合などは本所属総務課と協議することとします。この基準と手続きを明記した業務フローを作成することで、本所属の担当者がとるべき手続きを明確化します。

(書面化・確認に関する対策)

指定管理者に対しては見積依頼は書面で行い、本市と指定管理者との協議内容を記録した不具合等の報告に関する文書を速やかに作成し本所属担当課内決裁を行うとともに、当該文書を本所属総務課に速やかに提出することとします。また、指定管理者に対し見積事業者リストの作成を求め、見積依頼先が特定の業者に偏らないよう業者選定してもらうことや、各見積事業者に現場確認や同一の内容にて説明すること、新たに判明した②の案件に対応し見積依頼者・提出先は共同企業体の代表構成員とすることとし、これらを業務フローに記載します。さらに、指定管理者が実施する工事内容の妥当性やその見積内容が適切なものとなっているかの精査に対しては、見積内容が目的に見合ったものであることや、各見積の内訳が整合し不要な内容がないかを本市職員がその内容を精査することも明記します。

これらの対策により、指定管理者による見積徴収の方法や業者選定において競争性を高めるとともに、公平性、透明性を高める仕組みを整えます。

2 指定管理者が交代となった場合の契約手続等に係る留意点

本監査で確認された種々の不適切な事務処理は、令和6年1月24日に発生した事案であり、旧指定管理者の管理下で発生した事故への対応であったことから、指定管理者が交代した令和6年4月以降も引き続き旧指定管理者にその処理を求めることが出来るとの誤った理解が発端になっているとも解される。

本件工事の施工に関しては、年度を跨ぎ、かつ指定管理者の交代のタイミングであったことから、本来、その事務処理には細心の注意を払うべきであった。また、過去に同様の事例対応をしたことがなかったのであれば、契約事務及び指定管理者制度を所管する契約管財局に確認すべきであった。

その上で、年度内に完結する工事に関しては、旧指定管理者に工事契約を実施させ、年度が変わってからの工事に関しては、新指定管理者に指示を行う等、協定書や決裁による意思決定に基づく適切な事務運用がなされるべきであったと考える。

よって、今後同様の事案を発生させないよう、本件事故を契機に、改めて、指定管理者が交代する場合の事務手続を再確認し、関係法令や協定書等に沿った事務処理の適正化を図りたい。

3 施設の安全確保を図るための日常管理に係る留意点

本監査対象所属としては、本件事故を契機に、指定管理者による日常点検（日常管理基準表（建築）の見直し等）の充実を図っているとのことである。

しかしながら、より実効性のある安全管理体制を確保するためには、その施設の性質や構造等の実態に則した点検方法や基準を策定し、状況に応じて適宜更新していくことが必要である。

そのため、施設の所有者である大阪市としては、施設の日常管理の手法について指定管理者のノウハウを取り入れるとともに、施設の状況について指定管理者と十分な情報共有を図ることにより、施設の点検方法や基準の実効性を確保し、大阪市と指定管理者が一体となって事故発生の防止に取り組まれたい。

3 本件等にかかる再発防止策及び意見2に対する対応

指定管理者が交代となった場合の契約手続きや、今回新たに判明した①指定管理者への修繕を指示する文書の発出を前年度中に行ったことについては、指定管理者が交代した令和6年4月以降も引き続き旧指定管理者にその処理を求めることができるとの誤った理解が発端であることから、年度を跨ぐ際、指定管理者が交代する際、誤った理解が生じぬよう、関係法令や協定書等に沿った事務処理を明記した新旧指定管理者交代時の引継ぎチェックリストを作成します。

チェックリストには、施設・設備等の不具合等の懸案事項を引継事項として記載するとともに、指定期間最終年度内での修繕完了が見込まれない場合、新指定管理者において施工業者を選定・施工することが引き継がれていることを確認するよう、チェックリストに加え業務フローにも記載します。

これにより、指定管理者が交代する場合の事務処理の適正化を図ります。

4 本件にかかる再発防止策及び意見3に対する対応

本件事故を契機に、指定管理者の実施すべき日常管理基準表の見直し等、充実を図ったところですが、さらに日常管理の手法について指定管理者のノウハウを取り入れるため、たとえば、担当課の実施する全指定管理者との年3回の定例の連絡会議に加え、本市職員が各施設の点検状況を現地でヒアリングすることで、指定管理者と情報共有を図り点検方法や基準を適宜更新し、施設の状況について指定管理者と十分な情報共有を図ります。これにより、本市と指定管理者が一体となって施設の点検方法や基準の実効性を確保し、事故発生の防止に取り組みます。

以上の取り組みを本所属担当課から実施・周知徹底するとともに、他の類似の事業を有する本所属内他担当にも展開し周知徹底することで、今後、適切な事務執行を行ってまいります。

点検：総務課職員により、対象案件のあった文化課・スポーツ課の契約・支出手続にかかる全決裁の閲覧、関係職員への質問により実施
(管財・監理担当課長、総務課長代理、総務課担当係長により、10月3日、7日、22日に現地実施。対象は点検案件リストのとおり)

指摘① 口頭事務の文書化が速やかになされなかった

手法A 本市において他に口頭で決裁が行われていたかを質問により確認 ➡口頭決裁は本件以外行われていなかった

手法B 指定管理者が取得した見積書など金額が確認できる書類が存在するか、日付が不自然な日となっていないか書類の閲覧により確認
➡指定管理者が取得した見積書など金額が確認できる書類は存在し、適切な日付であった。

手法C 本市において作成された各決裁の資料で必要なものが作成され、作成日・決裁日等日付が適切であるか、書類の閲覧により確認
➡必要な決裁は作成されていた。しかしながら、決裁後、修繕を指示する文書を発出した日は前年度中であるが、当年度に実施してもらうという必要な指示内容が不足していた案件を4件検出した

指摘② 指定管理者交代後も旧指定管理者により事務が行われた

手法D 指定管理者交代後に事務を実施した案件が存在するか書類の閲覧により確認 ➡指定管理者交代後に事務を実施した案件はなかった

指摘③ R6復旧工事の「緊急性」の根拠に疑念がある

手法E 各案件の実施根拠について、「緊急性」の有無を書類の閲覧及び質問により確認
➡指定管理者が実施する緊急性はあった

指摘④ 本市負担・指定管理者施工の際、工事内容・業者選定などの指定管理者判断へ直接関与できないことは想定外リスクがあり、十分留意すべき

手法F 各案件について、どのように指定管理者が本市と協議し、工事を実施したのかの一連の流れを、決裁の閲覧及び質問により確認
➡不具合が生じた場合、たとえば、指定管理者からの修繕実施を伺う文書や見積書等が提出され、これらにより本市が協議を受け、見積内容を確認するとともに修繕の実施決裁をし、修繕実施を指示する文書を発出し覚書等を締結する。修繕実施に際しては指定管理者は施工完了の書類を作成、本市に提出し、本市職員が施工結果を確認していた。こういった一連の手順は、各課や各案件において、おおむねほぼ同様の流れであり、意思決定に必要な文書が作成されていたことを確認した。ただし、こういった手続を明記した業務フローなども作成されてはいた場合であっても、その記載内容では不適切な事務処理を防ぐには必ずしも十分なものとはいえず、担当課としても統一したものはなかったことを検出

手法G 各案件について、指定管理者が取得した見積書、修繕実施を伺う文書等に対し、工事内容・業者選定方法を書類の閲覧により確認
➡修繕対象設備の製造者などノウハウを有する特定の者しか実施できない案件などを除き、複数者の見積書が取得されていた。しかしながら、指定管理者の構成員の1者が代表構成員に提出しているものと、複数者見積先の1者が、指定管理者の構成員あてに提出しているものとがあったことを検出。なお、当該構成員が代表構成員に提出した見積書の日付は、複数者見積先の1者が当該構成員に提出した見積書より先日付であることを書類の閲覧により確認。見積書の提出先についての指示は担当課からはなされていないことを質問により検出

指摘⑤ 事故前の点検で事故を見抜けなかったか疑念

手法H 各案件の実施に至る前の過程で、不具合等が生じた経過を確認
➡経年劣化によるものが多いものの、不具合に至るまでは稼働していたこと、事故に至る前に不具合を発見し対策をとっていることを書類の閲覧及び質問により確認

点検対象案件リスト

担当課	案件名	点検により検出した事項
スポーツ課	令和５年度 大阪市立生野屋内プール男性更衣室天井ボード撤去工事	(監査結果参照)
スポーツ課	大阪市立生野屋内プール 採暖室ヒーター更新工事	なし
スポーツ課	大阪市立生野屋内プール トップライトメッシュシート取付及び換気扇取付工事	なし
スポーツ課	大阪市立生野屋内プール 監視（防犯）カメラ及び関係機器の更新及び新設工事	なし
スポーツ課	生野スポーツセンター 多目的更衣室設置工事	なし
スポーツ課	大阪市立大阪プール ろ過装置5方弁修繕	実施決裁後指示書を前年度に発出している。
スポーツ課	大阪市立大阪プール 飲料用受水槽修繕	実施決裁後指示書を前年度に発出している。
スポーツ課	大阪プール クーリングタワー電動三方弁修繕	なし
スポーツ課	大阪市立大阪プール ろ材定量供給装置修繕	実施決裁後指示書を前年度に発出している。
スポーツ課	大阪市立大阪プール 可動床水深調整設備修繕	実施決裁後指示書を前年度に発出している。
スポーツ課	大阪市立大阪プール ロビー3系統空調設備更新	なし
スポーツ課	大阪市立港スポーツセンター 空調設備(2F系統マルチエアコン)更新工事	なし
スポーツ課	大阪市立中央屋内プール 加圧給水ポンプユニット修繕	なし
スポーツ課	大阪市中央体育館メインアリーナ天井裏監視カメラ設置	指定管理者が徴取した見積書のうち、指定管理者の構成員が見積書を提出しているが、その構成員に対し別の1者が見積書を提出している。
スポーツ課	中央体育館 観客席更新	なし
スポーツ課	大阪市立千島体育館 LED取替工事	なし
スポーツ課	旭屋内プール 屋外ジャグジーウッドデッキ改修工事	なし
スポーツ課	旭屋内プール 昇温ポンプ交換	なし
スポーツ課	大阪市立旭屋内プールスタジオ空調設備更新工事	なし
スポーツ課	南港中央野球場人工芝等メンテナンス	なし
スポーツ課	靱テニスセンター コートサーフェス改修工事【納付金減額】	なし
スポーツ課	淀川スポーツセンター 3階事務所系統空調設備更新工事	なし
スポーツ課	大阪市立住吉スポーツセンター・大阪市立住吉屋内プール空調設備更新工事	なし

担当課	案件名	点検により検出した事項
スポーツ課	下福島プール 会議室1・2系統空調機更新	なし
スポーツ課	長居陸上競技場 ヤンマースタジアム空調機更新	なし
スポーツ課	長居陸上競技場 赤外線火災覚知装置用UPS更新	なし
スポーツ課	長居陸上競技場 電気室用空調機冷却水ポンプ	なし
スポーツ課	長居陸上競技場 サイドダッグアウト オーバーレイ	なし
スポーツ課	長居第2陸上競技場 陸上競技用写真判定装置の更新	なし
スポーツ課	長居第2陸上競技場 シャワー室給湯機修繕	なし
スポーツ課	長居第2陸上競技場 芝改修	なし
スポーツ課	長居第2陸上競技場 バックスタンド観客席更新	なし
スポーツ課	長居プール 自動扉修繕	なし
スポーツ課	長居プール ウォータースライダー修繕	なし
スポーツ課	長居プール プール槽塗装	なし
スポーツ課	長居プール 防犯カメラの更新	なし
スポーツ課	長居プール 入口通路舗装	なし
スポーツ課	大阪市立此花スポーツセンター 第1体育場LED照明更新工事	なし
スポーツ課	淀川屋内プール プール槽塗装	なし
スポーツ課	西成スポーツセンター 空調設備改修工事	なし
スポーツ課	真田山プール 50mプール環水槽更新工事	なし
スポーツ課	都島スポーツセンター パッシブセンサー一時撤去及び再設置	なし
スポーツ課	大正屋内プール 可動床昇降装置シリンダーオーバーホール	なし
スポーツ課	城東屋内プール プール系統エアー作動弁及びろ過ポンプ廻り主 導バルブ等更新工事	なし
スポーツ課	西淀川スポーツセンター 雨樋修繕	なし
スポーツ課	平野屋内プール 採暖室天井改修	指定管理者が徴取した見積書のうち、指定 管理者の構成員が見積書を提出している が、その構成員に対し別の1者が見積書を提 出している。
スポーツ課	港スポーツセンター 天井裏雨漏り調査	なし
スポーツ課	扇町プール オーバーフローろ過タンク	なし
スポーツ課	東淀川屋内プール 受変電設備改修工事	なし

担当課	案件名	点検により検出した事項
文化課	中央公会堂 大集会室オペラカーテン更新作業一式	なし
文化課	中央公会堂 事務所及び会議室系統LED化工事	なし
文化課	中央公会堂 飲料水用加圧給水ユニット更新	なし
文化課	中央公会堂 厨房用排水槽ばっ気ブロアポンプ更新	なし
文化課	中央公会堂 ロールスクリーン設置更新工事	なし
文化課	中央公会堂 監視カメラ増設工事	なし
文化課	中央公会堂 厨房用電力計子メーター取替修繕	なし
文化課	中央公会堂 特別室イス更新	なし
文化課	中央公会堂 小集会室イス更新	なし
文化課	芸術創造館大練習室吊り下げバトン更新	なし
文化課	旭複合施設冷却塔修繕	なし
文化課	旭複合施設エントランス天井内配管修繕	なし