

住民監査請求（生野屋内プールに関する天井工事に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和6年6月24日に提出された住民監査請求について、同年8月23日に請求人（1人）に監査結果を通知しました。（勧告、結果は同年同月22日決定）

第1 請求の要旨

- （1）生野区民プール2Fトイレの天井落下修理について、工事について、令和6年1月24日発生天井落下。
- （2）100万円以下の工事であれば管理会社の負担であるかといてきに370万円の税金を投込している。
落下物は1m×2m位のためその部分3m×5mであっても100万円以下の工事であるため
- （3）見積書では、3,700,400円であるため
- （4）関係職員が3,700,400円のベンサイをしてほしい。

※ A. 見積書の管理会社の名前

1月24日 新生ビルテクノ(株) 309,100－

4月1日 (株)COSPAウェルネス 3,391,300－

になっており日付等が問題。本当に2社と契約しており支払されているか？

2社競合といていたが、その確認して下さい。(COSPAウェルネス(株)は、トイレについては、関係ないと聞いている。)

上記違法な事が大阪市職員（スポーツ課）の指示によりおこなわれていた。

第2 監査の結果

1 判断

本件請求における請求人の主張の概要は、以下のとおりである。

本件プールの2階男子更衣室内トイレにおいて、令和6年1月24日に天井ボードが落下する事故が発生した。同天井の修復工事（以下、全体を総じて「本件工事」という。）に関して、その費用の額が100万円以下であれば同プールの指定管理者の負担となるどころ、大阪市は同工事において、合計で370万円を超える費用を負担している。

落下した天井ボードは1メートル×2メートル位の規模のものであるため、その修復にあたって本来は100万円以下の費用で済んだはずであるが、大阪市は意図的にその費用を増額し、合計370万400円の金額を負担するものとした。また、同工事に関しては、見積書の日付や施工業者の選定等、施工に至るまでの各手続においても不可解な点がある。

よって、本件工事に関与した関係職員は、370万400円に相当する損害を大阪市に与えたものであり、大阪市に対し、同額相当の損害賠償をさせるべきである。

(1) 請求人が主張する問題点について

前述のとおり、請求人は、本件工事において大阪市が総額として負担することとした合計 370 万 400 円につき、大阪市に損害を与えたものとして、同工事に関与した関係職員による大阪市への同額相当の損害賠償を求めている。

その理由として、請求人は、工事の必要性、工事費用の額の妥当性、工事の契約に係る手続上の疑義を、それぞれ主張していると解されるため、以下、上記 3 つの項目毎に、監査委員の判断を述べる。

ア 本件各工事の必要性について

本監査対象所属の説明並びに関係資料によれば、本件工事の全体像は下表のとおりであると認められる。

工事名称	施工日	工事内容	略称
令和 5 年度実施工事 (以下「本件応急工事」という。) (費用 309,100 円)	R6. 1. 24	トイレ内天井ボードの全面撤去	工事①
	R6. 2. 20	トイレ前通路上天井ボードの一部撤去及び仮復旧	工事②
令和 6 年度実施工事 (以下「本件復旧工事」という。) (費用 3,391,300 円)	R6. 4. 16	トイレ内天井の仮復旧	工事③
	R6. 5. 21	トイレ内及びトイレ前通路上天井の本格復旧	工事④
	R6. 6. 11		
	R6. 6. 18		

(注) 本監査対象所属からの提出資料等を基に作成

請求人は、本件工事としては、令和 6 年 1 月 24 日に落下した天井ボード部分だけの修繕工事で十分であり、トイレ内天井全面及びトイレ前通路の一部を含めた修繕工事は不要であったこと、上記のとおり、令和 6 年 4 月 16 日に仮復旧工事（工事③）を行いつつも、程なく同年 5 月 21 日には本格復旧工事（工事④）に着手していることから、そもそも、仮復旧工事は不要、あるいは、仮復旧工事のみで十分だった（本格復旧工事は不要）のではないかということを主張している。

この点、本監査対象所属による事故現場の点検結果等によれば、本件事故発生時点において、トイレの天井裏部分について相当な結露の状態であったことが認められる。また、本監査対象所属職員が令和 6 年 2 月 6 日に本件プールを点検した際の報告書によれば、トイレ前通路についても、壁面に結露が見られ、常時濡れている状況であり、天井ボードもかなりの水分を含み、打診棒で突くと容易に凹む状況であったとのことである。

よって、トイレのみならず、トイレ前通路の天井部分についても、相当な湿潤状態であったことが推測され、そのままの状態を放置すれば、本件事故により落下した部分に留まらず、トイレ内のその他の天井部分、及びトイレ前通路の天井部分についても、天井ボードが落下する危険性があったものと推測される。

したがって、本監査対象所属が、本件事故による天井ボードの落下部分に留まら

ず、トイレ内のその他の部分の天井裏についても相当の結露状態であり、また、トイレ前通路の部分についても、プール室からの湿気により相当な湿潤状態であるものと、それぞれ判断し、トイレ内の天井全面は勿論、トイレ前通路の一部天井部分も含めて、利用者に対する危険の回避の観点から、これら全体に及ぶ天井ボードの撤去を行ったこと自体には合理性が認められる。

また、本件復旧工事に関し、仮復旧工事（工事③）の施工後1か月程度で本格復旧工事（工事④）の着手に至っているとの点について、本監査対象所属の説明によれば、当該トイレの使用禁止期間が長引いており、施設利用者の利便性確保のため、早急に使用可能な状態にまで復旧する必要があったこと、一方で仮復旧を行った状態のみでは断熱効果が得られず、また、プール室からの湿気も防ぐことができずに、結露等により再度天井ボードが落下する危険性があったとのことであり、これらの説明には一定の合理性が認められる。

さらに、本件事故発生日からトイレの「仮」の天井復旧工事（工事③）の施工に至るまでに3か月近く期間を要した点について、本監査対象所属の説明によれば、本件事故の原因として天井裏に生じた結露によるものと推察されたところ、外気温の低い冬場の間は結露の改善が困難であり、結露の改善のないまま仮復旧として天井裏を覆うことで、仮設置した天井ボードが再度落下する危険性も想定されたため、3月末までは天井裏を露出させた状態により乾燥を促さざるを得なかったとのことであり、このような説明にも一定の合理性が認められる。

以上のことから、本件事故において、本件工事全体の必要性を否定すべき事情はないと考えられ、よって、大阪市が本件工事を必要なものとして実施したことにつき、特段、違法又は不当というべき点は認められない。

もっとも、本件工事の施工過程をみるに、事故発生当日の初動を除くと、総じて相応以上の時間を要しているとの印象を否めず、全体の工事計画を適切に立てた上で復旧を進めることが出来ていたのか、疑念を感じるところである。

イ 本件工事費用の妥当性について

（ア）各工事費用について

本監査対象所属の説明並びに関係資料によれば、大阪市は、指定管理者との間で締結した各協定書の規定に基づき、下表のとおり本件工事費用を負担することが認められる。

工事区分	工事費用	費用負担	根拠規定	支出状況
本件応急工事	30万9100円	大阪市	年度協定書（R5） 第3条第6項	支出済
本件復旧工事	339万1300円	大阪市	年度協定書（R6） 第3条第7・8項	今後 支出予定

（注）本監査対象所属からの提出資料等を基に作成。

請求人は、本件工事に係る上記合計額370万400円の大阪市による負担について、本来は100万円以下の金額に留まり、指定管理者による負担で足りるはずの

ところ、意図的に 300 万円を超える額を計上した上で大阪市の負担と扱っていること、また、令和 5 年度から同 6 年度にかけて施工されている本件各工事について、その施工業者には、本件プールの令和 5 年度までの旧指定管理者と関係のある業者（株式会社ニューウォール工務店、以下「本件施工業者」という。）が選定されており、かつ、同業者による見積りのみが提示されていることから、施工業者の選定が適法に為されていたのか、疑問があることを主張している。

この点、本監査対象所属の説明及び関係資料によれば、本件応急工事、本件復旧工事共に、実際に施工を行った本件施工業者のみならず、その他 2 業者を含めた合計 3 者により、各工事において工事費用の見積りの徴取が行われており、かつ、各工事において 3 者が提示した見積金額のうち最も安価な金額を提示した業者が、結果としては施工業者として選定され、各工事が施工されていることが認められる。そのため、本件応急工事の費用である 30 万 9100 円及び本件復旧工事の費用である 339 万 1300 円という、その金額そのものに特段の不合理的な点は認められない。

なお、本件施工業者 1 者による見積りのみが請求人に提示されているとの点について、本監査対象所属は、請求人からの依頼内容が、天井を全面撤去した事業者名と撤去費用（見積書）、及び天井（トイレ部分・廊下部分）の仮修理を施工した事業者と費用（見積書）を、それぞれ情報提供してほしいとの依頼であったことから実際に各工事の施工を行った本件施工業者の見積書のみを提供したと説明しており、この点についても特段不合理的な点は認められない。

よって、本件応急工事に係る費用 30 万 9100 円、及び本件復旧工事に係る費用 339 万 1300 円の金額については、一定の妥当性が保たれていると言えることから、大阪市による同金額の負担及び支出について、明らかに違法又は不当であるというべき点は認められない。

（イ）見積書の取得について

本監査により、本件各工事の費用に係る見積書に関して、大阪市が本件応急工事に係る見積書を実際に取得したのは令和 6 年 5 月 6 日であり、本件復旧工事に係る見積書を実際に取得したのは令和 6 年 5 月 7 日であって、それぞれ見積書上の日付が過去の時点に遡及して記載されていることが判明した。詳細は下表のとおりである。

工事区分	工事施工日	見積業者	見積書上の日付	実際の見積書取得日
本件 応急 工事	工事①： R6. 1. 24	業者 A (本件施工業者)	R6. 1. 24	R6. 5. 6
	工事②： R6. 2. 20	業者 B		
		業者 C		
本件 復旧	工事③： R6. 4. 16	業者 A (本件施工業者)	R6. 4. 1	R6. 5. 7

工事	工事④： R6. 5. 21～6. 18	業者B	R6. 4. 2	
		業者C	R6. 4. 5	

(注) 本監査対象所属からの提出資料等を基に作成。

本監査対象所属の説明によれば、本件各工事については本件事故発生当時、一連の工事として令和5年度内に一貫して行うことが想定されていたものであり、その見積りについては、本件事故発生当日に旧指定管理者が上記3者より口頭で徴取したものであったところ、令和5年度内での工事の完遂が困難となったことから、令和5年度の工事（本件応急工事）と令和6年度の工事（本件復旧工事）とに見積りを分割する必要性が生じたため、後日、2通に分割した見積書の作成を依頼するに至ったとのことである。

この点、見積金額そのものは本件事故発生当日に口頭で徴取しているとは言え、その内容を本監査対象所属は確認しておらず、その後、速やかに文書による見積書の取得も為されていなかったことは、適切な事務のあり方として疑念の残るところである。

(ウ) 業者選定について

本件工事の施工業者の選定にあたり、本件事故発生当日に実施した応急工事（工事①）について、当日対応可能な業者という観点から本件施工業者を選定したことはやむを得ないが、その後、令和6年2月20日に施工した工事（工事②）以降も、本件施工業者により工事が実施されているという点については、具体的な選定手続がなされておらず、その選定過程が不明瞭と言わざるを得ず、あたかも、本件施工業者ありきで工事が進められていたとの印象を払拭できない。

本件工事において、本監査対象所属は、結露の状態の経過観察が必要であると判断し、一連の工程を、年度を境に分けたにもかかわらず、本件事故発生当日に実施した緊急の工事（工事①）以外の工程も含めて一体として取り扱い、本件事故発生時の緊急性を理由に同一業者による施工を継続させているように伺える。この点については、後述のとおり、施工業者の選定に係る意思決定（決裁）が口頭のみで為され、一向に文書による意思決定の追完が為されなかったことで、業者の選定過程の検証が困難となったことも一因ではないかと推察される。

さらに、令和6年度に実施されている工事を大阪市自身が実施主体として担うこととすれば、一般競争入札等の手続によって施工業者の選定を行うこととなり、選定過程の透明性及び費用に係る競争性が確保できたのではないかと考えられる。

以上のことから、本件工事に関し、大阪市が合計370万400円という金額を負担し、支出することに、直ちに違法又は不当な点は認められないものの、見積書の取得方法や施工業者の選定といった、工事金額の決定に至る過程には、公費負担に伴う透明性、公平性の確保の観点から、疑義があると言わざるを得ない。

ウ 本件各工事における事務手続について

本監査対象所属の説明及び関係資料によれば、本件工事の施工について、少なく

とも形式上は、令和５年度に実施した本件応急工事については、旧指定管理者と本件施工業者間の契約により、令和６年度に実施した本件復旧工事については、現指定管理者と本件施工業者間の契約により、各々施工されているものと認められる。

一方、請求人は、この点に関して、下記の各事情を指摘した上で、本件各工事に係る大阪市による費用の負担、支出につき、契約に基づく適法な支払いが為されていないことを主張する。

- ・ 本件応急工事の費用に係る見積りについて、その見積書上、本件事故発生日（令和６年１月２４日）と同日付けにて、３０万９１００円の見積りが施工業者より提示されていること。
- ・ 本件復旧工事の費用に係る見積りについて、その見積書上、令和６年４月１日付けにて、３３９万１３００円の見積りが、指定期間の開始日当日の現指定管理者宛てに、同指定管理者とは何ら関係のない施工業者より提示されていること。

そこで、本件各工事に係る契約の締結等も含めた事務手続に関し、本監査に基づく調査を行った結果、以下の事実経過が判明した。

日時	事実
R6. 4. 15	・ 大阪市から旧指定管理者に対して、トイレの使用再開のため、トイレ内天井の仮復旧工事、トイレ内天井とトイレ前通路天井の復旧工事についても実施するよう依頼。 ・ 大阪市から現指定管理者に対し、トイレ内天井の仮復旧工事の実施について連絡。
R6. 4. 16	・ 旧指定管理者が依頼した本件施工業者が、トイレ内天井の仮復旧工事（工事③）を実施。
R6. 5. 2	・ 本件工事の見積書について、大阪市から旧指定管理者に対して、令和５年度分と令和６年度分を分離し、令和６年度分は現指定管理者宛ての見積書とするよう依頼。 ・ 旧指定管理者から各業者に対して、分離した見積書の作成を依頼。
R6. 5. 6	・ 大阪市が旧指定管理者から、Ｒ５年度分の見積書（３者分）を受領。
R6. 5. 7	・ 大阪市が旧指定管理者から、Ｒ６年度分の見積書（３者分）を受領。

（注）本監査対象所属からの提出資料等を基に作成。

また、本監査により、以下の経緯についても判明した。

- ① 本件事故発生当初、本監査対象所属は、本件応急工事と本件復旧工事とを一連の工事であると捉え、令和５年度内に本件工事を全て完遂することを想定していたこと
- ② その後、結露の状態に係る経過観察等の必要性から、令和５年度内に本件工事を完遂させることが困難な状況になる中、令和６年度以降、指定管理者が交代となるため、令和５年度に実施すべき工事と令和６年度に実施すべき工事との内容を整理した上で、両者に分けて改めて見積書を取得するに至ったこと

以上を踏まえ、本件各工事における事務手続に関して、請求人の主張につき検討した。

まず、本件各工事に係る見積書上の日付については、実際に当該各見積書を取得した日付ではなく、過去の日付が記載されているものである。

この点、「本件工事費用の妥当性」に係る項においても述べたとおり、このような取扱いが安易に行われることで、当該見積書を取り交わすに至った事実経過を後から把握することが困難となり、説明責任を果たせなくなると解されることから、適切な事務処理とは言えない。

次に、本監査対象所属の説明によれば、本件施工業者を除いた2者による、各工事の見積書に関しては、その見積り自体、本件施工業者の選定以降に、金額の妥当性を確認するために取得されたものであるとのことであつた。この点、結果としては、最も安価な金額の提示を行った本件施工業者が選定されている以上、本件施工業者と各指定管理者との工事施工に関する契約やそれに係る手続が違法であるとまでは言えないものの、あくまで、事後に他2者の見積りが取得されているのであるから、施工業者の選定に係る競争性確保の観点からは、十分なものではなかったと言わざるを得ない。

また、本件工事においては、各業者あての見積りの依頼が、旧指定管理者より全て口頭により行われているとのことであり、本監査対象所属にその理由を確認したところ、協定書（別紙仕様書）においてその方法等を特段指定していないとのことであつた。この点、口頭による見積依頼が直ちに違法な手続となるものではないが、口頭で依頼を行ったのみでは、後日、依頼の際の条件がどのようなものであり、同一内容であつたのか等、真に競争性が確保された選定であつたかの検証を困難とするものと考えられる。しかも、本件において、その依頼がその後に文書化された形跡がみられない点からも、適切な事務処理とは言えない。

さらに、令和6年4月以降は、現指定管理者が本件プールの運営主体となることから、この時点で旧指定管理者には本件プールの運営に係る権限はないはずである。にもかかわらず、本件では、令和6年4月以降に実施の本件復旧工事に関しても、施工業者による見積書を、旧指定管理者に取得させていることが認められる。これは、既に何ら権限を有しないはずの旧指定管理者に、実質的に施工業者を選定させているかのように解される。

この取扱いについて、本監査対象所属の説明によれば、現指定管理者の理解を得ていたとのことではあるが、現指定管理者との協議内容に関する資料は作成されておらず、また、本件復旧工事に係る責任の所在が不明確になるおそれもあり、不適切な事務処理と言わざるを得ない。

加えて、本監査対象所属における本件復旧工事の実施に係る決裁（令和6年4月15日付け）上、現指定管理者に対して本件復旧工事を実施させる旨の意思決定が為されているにもかかわらず、実際には本監査対象所属から旧指定管理者に対して、本件復旧工事を実施するよう依頼が為され、少なくとも令和6年4月16日のトイレ内天井の仮復旧工事（工事③）については、あたかも現指定管理者であるかのように事務を担当させていたことが判明した。すなわち、大阪市における意思決定の内

容と、実際に行われた行為との間に齟齬が生じていた。

この点、本監査対象所属に確認を行ったところ、同所属としては、本件工事は指定期間の満了に伴う原状回復の一環であり、また、本件落下事故が発生した令和5年度中に本格復旧までを含めた本件工事全体の指示を行っていることから、令和6年度となって以降も旧指定管理者が工事を実施し得ると認識していたとのことである。

しかしながら、本件工事は原状回復の一環とは言えず、また、令和6年度に実施する工事は、当然ながら令和6年度以降の現指定管理者に対して指示すべきものであるから、この点に関しても、不適切な事務処理と言わざるを得ない。

また、本件工事に関して、令和5年度実施の応急工事と令和6年度実施の復旧工事について、それぞれ公文書を作成のうえ意思決定されていたが、本監査対象所属への聴取の結果、実際には各工事を実施する時点では口頭による決裁のみで、本件工事内容等が全て確定した令和6年5月10日以降に、実質的に判断をした日まで遡って両工事に係る意思決定（決裁）を行っていたことが判明した。

この点、大阪市公文書管理条例等によれば、大阪市の機関は、意思決定をするに当たっては公文書を作成しなければならないとされているところ、意思決定と同時に公文書を作成することが困難であるときには、口頭による承認も認められているが、速やかに公文書を作成しなければならないとされている。

本件工事においては、事故発生当日の工事（工事①）について、口頭により意思決定を行ったことはやむを得ないが、その後速やかに公文書を作成しているとは言えず、後続の各工事についても、適時に公文書を作成したうえでの意思決定が行われていないことが認められる。このように、適時に公文書が作成されないことは、妥当な意思決定が為されないことの要因にもなるものであるから、適切な事務処理とは言えない。

以上のとおり、本件各工事の契約の締結等に係る事務に関して、数多くの不適切な点が認められた。

エ 結論

以上のとおり、本件工事の実施に関しては多数の不適切な事務手続が認められるものの、明らかに違法とまでいえるべき点は特段見当たらない。

また、令和6年6月18日を以て本件工事は完結し、結果として、当該トイレの使用禁止等、本件事故により生じた本件プールにおける利用上の不具合は全て解消されていると認められ、本件工事に関しても複数の見積書は取得されており、過大な経費が支出されているとも言いきれないことから、本件工事により大阪市に損害が生じているとは認められない。

よって、本件工事に関与した関係職員につき、大阪市への損害賠償を求めるとの請求人の主張には理由がない。

（２）その他本件に係る事務手続上の問題点について

本監査の過程において、請求人は直接言及していないものの、本件工事の施工に至

るまでの事務処理に関しては、複数の不適切な点が判明した。

以下、これらに係る監査委員の判断を述べる。

ア 本件復旧工事の「緊急性」について

本件プールに係る指定管理者制度における大阪市と指定管理者との間で締結されている各協定書（基本協定書、年度協定書（令和5年度及び令和6年度において適用されるもの全て））によれば、指定管理の対象施設における1件あたり300万円を超える大規模改修・大規模補修については、原則として大阪市が実施するものとする一方、「緊急性を有するなどやむを得ない事由がある場合」については、大阪市と指定管理者の間で協議のうえ、大阪市の負担で指定管理者に実施させることができるものと定めている。

この点、本監査対象所属の説明によれば、本件復旧工事における「やむを得ない事由」とは、年度協定書第3条第8項に規定の「建物施設等の破損又は不具合により、緊急に復旧しなければ利用者の利便性、安全性を損なう場合」に該当することである。

各業者からの見積書によれば、本件復旧工事は300万円を超える費用を要するものであるから、本来は大阪市自身がその工事を実施する必要があるところ、本件においては、上述の「緊急性」を理由として、大阪市が費用を負担するものの、工事自体は指定管理者が実施する、という方法が採られている。よって、本件復旧工事の施工業者についても、指定管理者の権限において選定がなされている。

以上を前提に、本件復旧工事を指定管理者に実施させることとしたことの適否について検討した。

本件復旧工事に先行する本件応急工事については、施設利用者の安全確保の観点から、落下した天井ボードの撤去、及び落下のおそれのある天井ボードの撤去等を行うものであるから、「緊急性」は一定認められる。

一方、本件復旧工事に関しては、そもそも、令和6年1月24日に本件事故が発生しているにもかかわらず、令和6年4月以降に本件復旧工事を実施するという整理が為されていることからして、「緊急性」を認めることができるのか、疑念が残る。

また、本件復旧工事の内容を詳細にみると、令和6年4月16日実施の仮復旧工事（工事③）と5月21日以降に実施の本格復旧工事（工事④）であるが、その実施に係る決裁において、「緊急性」の理由として以下の3点が示されている。

- ・当該工事を休館日に実施しなければならないこと
- ・仮復旧の状態から本格復旧までの期間を可能な限り短縮させる必要があること
- ・本市が直接実施するには相当の期間を要すること

しかしながら、本件事故発生日から既に約3か月の期間が経過していることに照らせば、この時点において休館日にしか施工が困難であるという事情は、「緊急性」の理由として十分とは言えない。また、「仮復旧」の状態から「本格復旧」までの時間短縮の必要性という点についても、「仮復旧」工事（工事③）の「緊急性」の理由とはなっておらず、さらに、「仮復旧」工事によりトイレ自体は使用可能にな

るため、「本格復旧」工事（工事④）の「緊急性」の理由にもなり難い。大阪市による施工では時間を要するという点も、「緊急性」があることの積極的な理由付けにはならないと考えられる。

以上のことから、令和6年度に実施された本件復旧工事については、少なくとも「緊急性」を根拠として指定管理者に実施させたことの正当性に疑義があり、原則どおり、大阪市が直接工事を実施することが適切であったと考えられる。

また、前述のとおり、大阪市が工事を実施することで、一般競争入札等の手続を採ることとなり、これにより、業者選定に係る透明性及び費用に係る競争性が確保できたのではないかと考えられる。

イ 本件工事におけるリスク分担の考え方について

前述のとおり、本件各工事の費用については、いずれも、本件プールに係る指定管理者制度における大阪市と指定管理者間の各協定に基づき、工事そのものは指定管理者が実施するものの、その費用を大阪市が負担する、という方法が採られている。詳細は下表のとおり。

工事区分	実施主体	費用負担	理由	根拠規定
本件応急工事	指定管理者	大阪市	施設の不具合等の原因が大阪市側にあるなど、指定管理者の負担で修繕等を実施させることが適当でない事由がある場合	年度協定書（R5） 第3条 第6項
本件復旧工事	指定管理者	大阪市	1件あたり300万円を超える大規模改修・大規模補修について、緊急性を有するなどやむを得ない事由がある場合	年度協定書（R6） 第3条 第7・8項

（注）本監査対象所属からの提出資料等を基に作成。

大阪市における指定管理者制度の仕組みや基本的な考え方については、同制度を所管する契約管財局により、同制度の運用に係るガイドライン、大阪市と指定管理者の間で締結すべき標準的な協定条項、また、大阪市と指定管理者間でのリスク分担の標準例が示されている。しかしながら、対象施設における施設、機器等の損傷へのリスク分担として、本件のように、大阪市が費用を負担し、指定管理者が工事を実施する等、実施主体と費用負担者とを分ける方法は、特段示されていない。

この点に関して契約管財局に確認を行ったところ、各所属での判断に委ねられるものであって、本件のような考え方自体を否定するものではないとのことであった。ただし、同局が示している協定条項やリスク分担の標準例を変更する場合には、原則として総務局による法的リスク審査を受ける必要が生じるところ、本監査対象所属によれば、本件に係る大阪市と指定管理者の間の協定書の内容については、平成28年2月に法的リスク審査を受けているとのことであった。しかしながら、指定管理者を工事の実施主体と位置付けることにより、実際の工事の内容や施工業者の選

定は実質的に指定管理者の判断に委ねられることになるため、大阪市としては、直接関与できない事項であるにもかかわらず、費用だけを負担をしなければならない立場に置かれ、想定しない費用の負担を求められるリスクが生じることが懸念される。

よって、上記のような方法をとることは、直ちに、違法又は不当であるとまでは解されないものの、こうしたリスク分担の運用には十分留意すべきである。

ウ 本件プールにおける日常管理の課題について

本件プールに係る指定管理者制度において、大阪市と指定管理者間で締結されている年度協定書（別紙仕様書項番7）には、建物及び設備の維持保全業務として日常点検の実施、報告について規定されており、プール・スポーツ施設天井等に係る日常点検の指標として、チェックリストも設けられている。これによると、プール施設に係る日常点検の項目としては、下記のとおり記載がされている。

○日常管理基準表（建築）【抜粋】

点検種別	部位	点検項目	点検周期	
			週	月
目視点検	天井	ボードのたわみや垂れ下がり、ボードとボードの間の段差がないか等	○	●
	結露等	結露等で天井ボードが濡れているような状況はないか等	○	●
	漏水	天井から雨漏りがしているところはないか等	○	●
触診点検	天井	天井ボードを手で触っても、柔らかくなっているところや浮いているところなどはないか等		◎
	天井裏	脚立程度で天井点検口から天井裏が覗ける部分や、点検歩廊などから天井裏に入れる場合は、天井裏に異常がないか		◎

（注） 1 本監査対象所属からの提出資料を基に作成。

2 点検周期の記載は以下のとおり。

- ・週欄○は屋内プール等を指し毎週1回点検すること
- ・月欄●はスポーツ施設天井を指し毎月2回点検すること
- ・月欄◎はスポーツ施設、屋内プール施設天井を指し毎月1回点検すること

本件事故発生前の点検状況に関して、本監査対象所属に確認を行ったところ、令和6年1月21日に実施した、本件事故直近の日常点検（目視点検）においては、本件事故発生現場の天井ボードに特段の不具合は認められなかったとのことであった。なお、本件事故現場での日常点検としては、天井の染み、ひび割れ、浮き、たわみ等について目視点検を行うことを主としており、触診点検までは行っていない（触診点検はプール室を主体に行っている。）とのことであった。

一方で、本件事故発生前の状況に関して、旧指定管理者に確認を行ったところ、冬季には外壁に面した壁に結露が生じていたことを事前に把握していたとのことであった。

また、令和6年2月6日に本監査対象所属職員が本件プールを点検した際の報告書によれば、令和6年1月24日に天井ボードを撤去して以降、トイレの床面は大量に濡れており、素足でなければ歩行できないような状況であった他、トイレ前の更衣室内通路の壁面にも結露が認められ、常時濡れているような状況にあり、同更衣室内通路の天井ボードを触診すると、かなりの水分を含んでいるため、容易にボードが凹む状態にあったとのことである。

以上の状況を踏まえると、本件事故発生前の直近の日常点検が目視による点検に留まっていたとは言え、トイレの天井部分における結露の状況を事前に発見することができなかったのか、疑念が残る。

また、本監査対象所属の説明によれば、本件プールについて、目視点検、触診点検を行う箇所を指定管理者との間で詳細に取り決めていなかったとのことであり、前述のとおり、本件事故現場においては日常、目視点検を行うに留まっていたとのことである。

本件事故発生直後には、本監査対象所属職員が同施設の外壁に面した室及び水回りの諸室について点検を実施し、他に異常がないことを確認しているとのことではある。しかしながら、本件事故現場は、比較的プール室にも近く、施設の利用者が常時自由に出入りできる場所でもあり、天井ボードの落下は、人命にも関わる重大な事故になる可能性もあったことから、そもそも、プール室そのものではないことを理由に、目視による点検に留めおく運用が適切であったのか、疑念が残る。

2 結論

前述のとおり、本件工事に関与した関係職員の大阪市に対する損害賠償を求める請求人の主張には理由がない。しかしながら、本監査の過程において、本件事故への対応に係る事務手続きにつき、不適切な事務の取扱いが判明した。

については、地方自治法第242条第5項の規定により、次のとおり勧告する。

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。

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。

(意見)

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。

1 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 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られたい。

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ない。