

住民監査請求（天王寺スポーツセンター等業務代行料に係る監査請求2）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和8年1月30日に提出された住民監査請求について、令和8年3月31日に請求人に監査結果を通知しました。（勧告、結果は令和8年3月26日決定）

第1 請求の要旨及び理由

大阪市（経済戦略局）が、指定管理者による管理を行っている天王寺スポーツセンター・真田山プール（以下「本件施設」という。）は、令和7年10月から令和8年3月にかけて、施設改修等の工事に伴い休館となる。同工事については令和7年2月28日付けで契約が締結されている。

しかしながら、令和7年4月1日付けで大阪市と指定管理者との間で締結された本件施設に係る管理運営業務年度協定書（令和7年度）（以下「本件年度協定書」という。）第4条によれば、令和7年7月、同年10月、令和8年1月にそれぞれ業務代行料が支払われるとされているところ、令和7年10月及び令和8年1月の支払金額について、休館前の令和7年7月の支払金額と同額の金額が支払われることとされている。これは違法行為である。

また、請求人が経済戦略局スポーツ課に対し、休館期間中（半年間）に指定管理者に支払われる業務代行料の返還に関する資料を求めたところ、「協議のうえ精算する」旨の回答を受けた。さらに、本件年度協定書第11条には指定管理者から提出された休館の影響額を基に大阪市及び指定管理者が協議の上決定し、精算する旨が規定されている。

しかしながら、請求人はこれまで同課に対し、本件施設の休館中に係る業務代行料の返還に係る資料の提示を要求しているものの、令和8年2月現在に至っても、上記「協議」をした旨の資料は示されず、「協議」をしたという説明もない。

そこで、同課職員と指定管理者が共同で上記休館中に係る業務代行料相当額（令和7年10月及び令和8年1月支払分）を返還することを求める。

第2 監査の結果（勧告）

1 判断

本件請求について次のように判断した。

本件請求に係る「請求の要旨及び理由」（第1）を踏まえると、請求人は、本件年度協定書において休館期間中も通常開館期間中と同額の業務代行料とされていること、休館期間中の業務代行料を支出するに際して本件年度協定書第11条の規定に定める「協議」が未だ行われていないことを、業務代行料の支出に係る違法又は不当事由として指摘し、これにより、大阪市に本件施設の休館期間中における業務代行料相当額の損害が発生していると主張しているものと解される。

この点、本件における休館期間中の業務代行料の支出の適否を判断するにあたっては、

(1) 本件年度協定書において業務代行料が適切に設定されているか否か、(2) 休館期間中の指定管理者の業務について適切に履行確認がなされているか否か、(3) 本件年度協定書第 11 条の規定に基づく「協議」及び「精算」が適切になされているか否かを検証する必要があると解される。

そこで、以下、上記(1)、(2)、(3)につき、それぞれ検証を行った。

なお、大阪市に係る住民監査請求は大阪市の行った財務会計上の行為を対象とするものであるから(地方自治法第 242 条第 1 項)、本件請求において請求人の求める措置の内容のうち、私企業である指定管理者に対して損害の回復を求める部分については、本監査の対象外とした。

(1) 本件年度協定書において業務代行料が適切に設定されているか

請求人は、本件年度協定書において、休館期間中であっても通常開館時と同額の業務代行料が設定されている旨主張するが、これは、休館に伴い、施設の維持管理に係る費用は減少するはずであるところ、通常開館時と同額の業務代行料を支出することは過大な支出であり、違法又は不当である旨を主張するものと解される。

そこで、本件施設における業務代行料の考え方を踏まえ、本件年度協定書における業務代行料の設定が適切であったか否かについて、検証した。

ア 本件施設における業務代行料の考え方について

本件施設は、大阪市(経済戦略局)が設置する施設であり、地方自治法第 244 条の 2 第 3 項の規定による指定管理者による管理が行われている施設である(大阪市立体育館条例第 10 条、大阪市立プール条例第 9 条)。

また、指定管理者による管理が行われている施設においては、地方自治法第 244 条の 2 第 8 項の規定により、施設の利用に係る料金を指定管理者の収入とする「利用料金制」を導入することができることとされている。本件施設においても「利用料金制」が導入されており(大阪市立体育館条例第 9 条第 1 項、大阪市立プール条例第 8 条第 1 項)、施設の利用料金及び指定管理者の自主事業の実施による収入等を指定管理者の収入とし、これらの収入と大阪市より指定管理者宛てに支出する業務代行料により、施設の管理経費等を賄うこととされている。

なお、利用料金収入・自主事業収入と業務代行料の額との合計額が、管理経費を上回る場合、その差額は指定管理者自身の収入となり、管理経費を下回った場合の損失(リスク)は指定管理者が負担することになる。

イ 休館期間中の業務代行料が減額となっていない点について

上記アで述べた本件施設に係る業務代行料の考え方からすれば、本件施設の全館休館に伴い、施設の管理費用として充てられるはずの利用料金収入等が減少する以上、休館期間中であっても、必ずしも業務代行料を減額することになるものとは限らず、休館期間中における具体的な収支の状況によっては、通常開館時の業務代行料と同額になることもあれば、増額となることも考えられる。

よって、本件施設の休館期間中の業務代行料が、通常開館時の業務代行料と同額に設

定されているという取扱いは、直ちに違法又は不当となるものではない。

ウ 業務代行料の設定に係る課題について

大阪市契約管財局が発出している、大阪市の指定管理者制度に係る基本的な取扱いを定めた「指定管理者制度の運用に係るガイドライン」によれば、指定管理者が実施する具体的な業務の細目に関しては、大阪市と指定管理者との間で協定を締結して定めておくこととされており、その協定については、本件のように令和6年4月1日を始期とするものについては、複数年度の管理期間（本件では5年間）を通じての業務細目等を定める「基本協定書」と、年度毎の業務細目等を定める「年度協定書」を締結することとされている。

また、大阪市契約管財局が発出している、これらの協定書の標準例の規定（基本協定書の標準例「利用料金施設・業務代行料有り」第3条第2項及び同条第3項）の内容に照らせば、大阪市における一般的な取扱いとして、そもそも指定管理者には、所定の期日までに次年度の事業計画書・収支計画書を大阪市に提出することが求められ、大阪市は、その提出された各計画書を基に、次年度の業務の詳細を協議し、その協議の結果を反映させた「年度協定書」を締結することが求められているものと解される。

これらのことから、大阪市における指定管理者制度においては、その管理運営において、複数年度にわたる一括した指定管理期間を想定しつつも、年度毎の実情を反映させた業務の細目等を、年度協定書において定めることを想定しているものと解される。

この点、対象所属の説明等によれば、本件において、大阪市は、少なくとも令和7年度の「年度協定書」の締結前に、全館休館を伴う工事の実施を想定していたにもかかわらず、指定管理者に対してその休館を想定した事業計画書及び収支計画書の作成及び提出を求めず、指定管理者との協議も行わなかった結果、休館中の業務の内容についての特定が行われていなかったと認められる。

さらに、本件施設の休館中の業務代行料について、過去の実績から業務代行料が増額になるものと想定し、最低限の金額であるとの認識で通常開館時と同額の業務代行料を設定していたものと認められる。

しかしながら、大阪市としては、半年間にわたる休館という、通常とは異なる取扱いを事前に把握している以上、その旨を反映させた令和7年度の事業計画書等の提出を指定管理者に対して求め、その提出された事業計画書等の内容を前提に、休館期間中の業務を含む令和7年度の業務の細目を定めた「年度協定書」を締結しておくべきであったのであり、そうでなければ、指定管理者に対して適切な業務を行わせることができず、不要な業務に対する不要な経費が生じるリスクがあったと言うべきである。

また、利用料金制を導入している本件施設においては、休館期間中であっても、具体的な収支の状況により、業務代行料の増減のいずれもが考えられることから、通常開館時と同額の業務代行料が最低限の金額になるとは限らない。

よって、令和7年度の「年度協定書」の締結前に、既に予期していた休館に伴う、指定管理者の業務の増減や、これに伴う業務代行料への影響額に関して、事前の事業計画書等への反映を求めず、また、何らの協議を行わなかったという大阪市の事務の進め方は、業務の実情に相応しない過大な業務代行料の支出につながる可能性を否定できず、

不当なものであったと言わざるを得ない。

(2) 休館期間中の指定管理者の業務について適切に履行確認がなされたか

本件において業務代行料を支出するにあたっては、大阪市により、指定管理者が当該期間における所定の業務を履行したことが適切に確認されることが必要になる（本件基本協定書第26条第2項及び第3項、本件年度協定書第4条第3項）。

そこで、以下、本件施設に係る令和7年度第3四半期（令和7年10月から同年12月まで）の業務代行料の支出に関し、その前提として、大阪市（対象所属）による適切な履行確認がなされたのかを検証した。

既述のとおり、本件基本協定書第26条及び本件年度協定書第4条の規定等によれば、本件施設に係る業務代行料の支出については、管理運営業務の履行確認ができた場合において、大阪市が指定管理者の請求に基づき支払いを行うこととされている。

よって、本件年度協定書第4条の規定による業務代行料の支出、及び本件年度協定書第11条の規定による本件工事による休館の影響額に係る精算の前提として、四半期毎の業務を指定管理者との間で正確に特定し、その特定した業務が当該期間中に履行されたのかを大阪市として適切に確認、検査を行う必要があり、これらの業務の特定並びに履行確認が適切に行われなければ、不要な業務、或いは履行されていない業務に対して過分に業務代行料が支出されるおそれがあるものと解される。

そこで、請求人も指摘する、本件施設の休館期間中に当たる令和7年度第3四半期分の業務代行料の支出について、まずは、休館期間中に指定管理者が実施すべき業務の特定が適切になされているのかの確認を行ったところ、休館期間中の業務の内容について、これまでの間に指定管理者との間で協議、調整等を行ったという事実は認められなかった。

しかしながら、今回の監査において、対象所属から、休館期間中の業務内容についての一定の説明はあったため、休館期間中の業務に係る履行確認が適切に行われているかについて、当該説明の内容と、対象所属から提出を受けた休館期間中を含む令和7年度の業務チェックシート（指定管理者の作成によるもの）の内容とを照合して確認したところ、休館期間中である令和7年度第3四半期の業務チェックシート上の「点検項目」について、通常開館中である令和7年度第2四半期の内容と同じであった他、対象所属がその説明において「休館中は不要となる業務」としていた業務（「消耗品の補充」等）であるにもかかわらず、その業務の「確認結果」として「○」が付されており、大阪市による検査においても、その点の疑義について確認を行った形跡がないまま、当該「確認結果」により業務の履行が完遂されたものと評価されていることが認められた。

よって、少なくとも、令和7年度第3四半期分（休館中）の業務代行料の支出に関してなされた大阪市による履行確認は、不要な業務代行料の支出につながる可能性を否定できず、不当なものであったと言わざるを得ない。

(3) 本件年度協定書第11条の規定に基づく「協議」及び「精算」が適切になされたか

本件年度協定書の規定及び対象所属の説明等によれば、令和7年度の本件施設に係る業務代行料の支出については、本件年度協定書第4条の規定に基づき、休館期間も含めて通常開館時と同等の額にて四半期毎の確定払いにより支払いを行い、その上で、同協定書第

11条の規定に基づき、指定管理者との間で、休館に伴う業務代行料への影響額について「協議」をし、別途「精算」を行うとのことであり、同条の規定に基づく「協議」及び「精算」は未だ行っておらず、年度末における令和7年度の業務実績の確定を待って行うとのことであった。

この点、本件年度協定書11条においては、特段「協議」及び「精算」の時期が明示されていないことから、本件請求時点で同条の規定に基づく「協議」及び「精算」がおこなわれていないとしても、同条の規定に違反するものではない。

よって、本件請求時点で、本件年度協定書第11条の規定に基づく「協議」が行われていないとしても、その取扱いが直ちに違法又は不当であるとまでは言えない。

2 結論

以上のとおり、本件施設における休館期間中の業務代行料の支出については、今後、令和7年度末の業務実績の確定の後に「精算」が行われるとのことであるから、現段階では、大阪市に損害が生じていると認めるには至らない。

よって、本件において、支出済みの休館期間中における業務代行料相当額の返還を認めることはできない。

しかしながら、本件においては、大阪市の指定管理者に対する業務代行料の支出の前提として、これまでの間、指定管理者との間で休館期間中の取扱いに係る協議、調整等が行われておらず、その結果、休館期間中の業務が特定されないまま指定管理者による業務が履行され、かつ、当該業務に対して適切な履行確認がなされていなかった。これらの事務の進め方は、大阪市に過大な支出をもたらすおそれがあるという点において、不当な事務処理であったと言わざるを得ない。

よって、休館期間中の業務代行料の支出にあたり、大阪市と指定管理者との間での協議の形跡がみられないとする点において、本件請求には一部理由がある。

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、令和8年5月末日までに次の措置を講じるよう、勧告する。

本件施設に係る令和7年度の指定管理者による業務は既に終了時期を迎えており、今から事前の協議、調整等を行うことは不可能であるため、市長は、第4四半期分の業務代行料の支払いに際し、当該期間中の業務の内容を双方で特定し、適切に履行確認を行うこと。

また、本件年度協定書第11条の規定に基づく令和7年度の業務代行料の精算に際しても、本件施設の休館中に指定管理者が行った業務の内容を双方で改めて確認した上で、業務の内容に見合った業務代行料を支払うこと。

そして、これらに係る協議内容及び結果について記録に残すこと。

本件請求に係る監査の結果は上述のとおりであるが、今後の事務にあ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)

本件施設に係る、指定管理者に対する休館期間中の業務代行料の支出については、前述のとおり、不当な事務処理が確認されたところである。

そこで、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、本件施設にとどまらず、対象所属が所管する他の同様の施設について、今後、以下の点を踏まえて適切な維持管理を行うようにされたい。

1 指定管理者との間で締結される協定書での業務代行料の設定について

本件施設を含め、今後、対象所属が所管する施設に関して、指定管理者制度に係る協定書を締結するにあたっては、契約管財局が示しているその時点で有効な標準例の規定を参照し、その趣旨を踏まえた上で、当該施設の管理運営に必要となる事項を漏れなく当該協定書に規定しておくべきである。

今後、同様に、対象所属が所管する施設において、年度協定書の締結前に工事に伴う休館が見込まれる場合には、前年度において、施設の実情（休館）を反映させた事業計画書、収支計画書を着実に指定管理者に提出させ、その内容を十分に協議して休館中の業務内容を特定するとともに、業務代行料が過分となっていないことを確認した上で適切に設定されるべきである。

また、年度協定書の締結後に工事に伴う休館の必要性を把握した場合にも、その時点で速やかに指定管理者との間で協議を行うべきである。

そして、これらに係る協議内容及び結果については、明確に記録に残す必要がある。

2 指定管理者に対する管理監督について

地方自治法第244条の2第10項は、普通地方公共団体の長において、指定管理者の管理する公の施設の管理の適正を期するため、指定管理者に対して、当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求め、実地について調査し、又は必要な指示をすることができる旨を規定している。

上記規定に照らせば、大阪市は、適宜、指定管理者との間で情報を共有する機会を設け、休館中の業務や具体的な収支の状況等について把握することにより、業務に見合った適切な業務代行料の設定を含め、施設の適正な管理を期するよう、設置者として必要に応じた監督を行うことが求められると解される。

したがって、本件施設を含め、同様の施設において、特に長期の休館という、通常とは異なる取扱いの中で業務代行料を精算するにあたっては、休館中に、当該期間中の業務や収支への影響について適宜指定管理者に対して情報の提供を求めた上で、実地で休館中の業務の状況も確認する等、休館時の施設の実情を把握されたい。