

## 都市公園内施設の運営管理に対する改善勧告にかかる措置報告

### 1 公正職務審査委員会からの勧告内容（平成24年7月24日付け）

- (1) 当該公園に関して、愛護会及び運営委員会の異同について、再度精査を行うとともに、運営委員会に対する公園施設の管理許可の見直しを行うこと。
- (2) 大阪市が所管する全ての公園について、所在区の区長の副申、公園施設の管理許可が適切に行われているかどうかを調査し、併せて「協力金」等の名目で実質的に使用料を徴収しているケースがないか確認すること。なお、この調査に関して問題が発見された場合には、速やかに是正すること。
- (3) 利用協力金等の位置付けについて早急に整理を行い、利用協力金を徴収している公園については、収支状況を把握するとともに、使用目的等についても精査を行い、余剰金が発生している場合には、これを解消させる措置を講ずること。

### 2 調査内容等

#### (1) 調査対象事項

- ア 各公園事務所において、都市公園法（以下「法」という。）第5条による公園施設管理許可（以下「許可」という。）に基づいた許可事務処理状況
- イ 施設管理運営団体（以下「被許可者」という。）による利用協力金の実態及び収支状況
- ウ 大阪市の許可なく広場等公園施設（以下「広場等」という。）の運営管理を行っている団体の存否
- エ 大阪市の許可なく広場等の運営管理を行い、かつ利用協力金を取り扱っている場合の収支状況等

#### (2) 調査方法

各公園事務所（東部方面公園事務所、真田山公園事務所、西部方面公園事務所、港・大正公園事務所、南部方面公園事務所、北部方面公園事務所、十三公園事務所、城北公園事務所、花博記念公園事務所、天王寺動植物公園事務所（現西南方面公園事務所））に対して調査し、必要に応じて、ヒアリングを行った。

#### (3) 調査内容

##### ①許可事案の抽出

平成24年7月から8月、各公園事務所で処理し保管している許可申請関係書類の中から、法第5条に基づく許可事案のうち都市公園内広場等の運営管理に関するものを全て抽出した。

##### ②利用協力金取扱い事実の確認

利用協力金の取扱い事実に関しては、同年同月、許可申請書への添付書類などにより確認した。

##### ③利用協力金の取扱い事実が確認された場合の収支状況の確認（支出内容・余剰金）

法第8条によって許可の際に付した条件に基づき、同年8月、各被許可者から提出のあつ

た収支報告を精査し、広場等の運営管理に直接関与しない支出及び余剰金を確認した。

なお、必要に応じてヒアリング等による追跡調査を行い、平成 25 年 4 月に、広場等の運営管理に直接関与しない支出及び余剰金を特定した。

#### (4) 調査結果

##### ①当該公園における愛護会と運営委員会の異同について

許可申請書に添付している当初の愛護会の構成員名簿から構成員を集計した結果、その構成員数は 15 名であり、役職数・種別は 1（会長）また、後に結成された運営委員会の構成員数は、同様に 20 名であり、役職数・種別は 4（委員長・副委員長・会計・相談員）であった。

なお、両団体の構成員名簿の氏名から、重複する人物の存否について確認した結果、運営委員会 20 名と愛護会 15 名の構成員のうち、両団体の構成員として 14 名が重複していた。

##### ②全ての都市公園における実態調査（別紙参照）

###### ア 公園管理者以外の者による広場等の運営管理が行われている公園等

平成 24 年 7 月 24 日現在、大阪市が管理する都市公園は 978 公園である。

###### i) 大阪市の許可を有するもの

平成 24 年度に大阪市に対して申請のあった広場等公園施設（以下「広場等」という。）に関する許可事案を抽出した結果、被許可者による運営管理（利用調整など）が行われていることが確認できた広場等を有する公園は、このうち 60 公園であった。

また、大阪市の許可を得て被許可者が運営管理を行っている 60 公園のうち 1 公園は、大阪市公園条例で定める有料施設であって、供用時間外において、被許可者による運営管理が行われていたことを確認した。

###### ii) 大阪市の許可を有しないもの

許可申請書類の確認のほか、関係先に対してヒアリングを行い、大阪市の許可なく広場等の運営管理（利用調整など）を行っていたことが確認できた公園は、23 公園であった。

以上のとおり、978 公園中計 83 公園が公園管理者以外の者が運営管理していることを確認した。

###### イ 利用協力金に関する事項

###### i) 取扱い事実が確認された公園

法第 5 条に基づく許可事案である 60 公園のうち、「利用協力金」を取り扱っていた公園は 34 公園であった。

また、許可なく運営管理を行っていた 23 公園のうち、当該の無許可である者が「利用協力金」を取り扱っていた公園は 4 公園であった。

以上のとおり、計 38 公園において公園管理者以外の者が「利用協力金」を取り扱っていたことを確認した。

###### ii) 各被許可者等の収支状況

利用協力金は、利用者それぞれが自らの判断に基づいて清掃・整地・運動用具などの購入、清掃・除草など施設の軽易な管理等を用途とした、各利用団体間で任意で取り引きさ

れているものであることを前提としながら、大阪市により被許可者等へ収支状況を確認したものであり、その支出内容については、次の基準により、適正なものであるか否かの判断を行った。

[判断基準]

支出内容が広場等の運営管理に直接関与しないと認められるもの

実例) 慶弔費などの個人給付

懇親会等の飲食費

広場等の運営管理にかかる団体等への助成・補助金

a) 広場等の運営管理に直接関与しない支出が認められた公園

法第5条に基づく許可による広場等の運営管理を行い、利用協力金を取り扱っていた34公園における被許可者の収支を確認した結果、上記実例のいずれかの支出が認められたのは9公園であった。

また、大阪市の許可なく利用協力金を取り扱っていた4公園（ただし、通報事案である公園を除く。以下、同じ）における団体の収支状況を確認した結果、広場等の運営管理に直接関与しない支出は認められなかった。

以上のとおり、計38公園のうち計9公園において広場等の運営管理に直接関与しない支出が認められた。

b) 余剰金の存在が認められた公園

法第5条に基づく許可による広場等の運営管理を行い、利用協力金を取り扱っていた34公園のうち24公園において余剰金が発生していた。

また、大阪市の許可なく利用協力金を取り扱っていた4公園のうち1公園において余剰金を確認された。

以上のとおり、計38公園のうち計25公園において余剰金を確認された。

なお、余剰金の内訳は、次のとおりであった。

積立金・・・フェンス等の改修、コート of 張り替えなど設備の修繕費用として計画的に積み立てているもの

繰越金・・・各年度の収支の残高を毎年繰り越しているもの

## (5) 改善措置

### ア 調査結果①への対応

愛護会と運営委員会は、その構成員総数が異なり、全く同一の人物により構成されているものではなく、また、役職数・種別等も異なるものであることから、同一の団体であるとまでは言えないものの、愛護会構成員15名のうち14名が運営委員会の構成員であること及び代表者が同一人物であることに鑑みると、愛護会と運営委員会は、愛護会から一定の業務を引き継いだ「実質的には同一性を有している」ものであると言わざるを得ない。

実際に、運営委員会の結成後の当該委員会業務の処理に関して、本件勧告までの間に、愛

護会の業務と一部を混同している事実が判明（愛護会名義の、広場等への看板の設置など）したため、次のとおり措置を行った。

i) 大阪市（天王寺動植物公園事務所）への直接管理への移行（平成25年7月～同12月）

平成24年7月25日、天王寺動植物公園事務所において、当該公園広場等（本件の場合にはテニスコート）の鍵の付け替えのほか、運営委員会から広場等予約簿の引き継ぎを受け、同公園事務所による直接管理とした。

ii) 新たに結成された団体への許可

平成24年12月、広場等利用者を中心に、新たに委員会体制・規約・広場等利用規程などが制定され、構成員等においても運営委員会とは異なる新たな団体が結成されたところであるが、大阪市としても当該団体の体制整備の状況から、今後、広場等の適正な管理を行うことができるものであると認め、平成24年12月25日付けで法第5条に基づく許可を行った。

## イ 調査結果② - ア - i) への対応

大阪市の許可を得て被許可者が運営管理を行っている60公園のうち1公園については、有料施設であるにもかかわらず、供用時間外において被許可者による運営管理が行われていたという事実については、有料施設の本来の利用形態等を再度整理のうえ処理することとした。

有料施設は、受益者負担の原則のもと、その利用に伴う利益を享受しようとする者が、施設の利用の対価として条例で定める一定の使用料を納付した場合に限って、施設を利用できるものであり、有料施設として利用者に提供するに足りる技術的な基準を満たすよう大阪府が直接維持管理すべきものである。

したがって、法第5条に基づく許可は、そもそも有料施設において適用することが適当ではないことから、次のとおり措置を行った。

[許可の終了]

継続して行っていた許可は平成25年3月31日をもって終了し、供用時間外に利用調整を行っている旨、現地に表記された周知看板についても、同年4月1日に撤去を完了した。

[定期的な巡視]

時間外に独占利用していないか巡視点検を実施。独占利用がないか定期的に確認している。

なお、有料施設の利用にあたって、次のとおり追跡調査を行い、該当する事例がないことを確認した。

- ・許可を与えて特定の団体が利用調整を行って使用している事例
- ・許可を与えていないが、特定の団体等が利用調整を行って使用している事例

## ウ 調査結果② - ア - ii) への対応

大阪市の許可なく広場等の運営管理（利用調整など）を行っていたことが確認できた23公園については、平成24年9月、次の基準により、公園管理者以外の者に対して新たな許可を行うか、自由使用施設として大阪府による直営管理に切り替えるかの判断を行った。

[広場等の運営管理にかかる許可（相手団体の認定を含む）の判断基準]

- ・広場等の利用にあたって、利用者に混乱が生じないよう何らかの調整が必要であること
- ・公園管理者以外の者が広場等の運営管理を行おうとする場合は、団体設置規程・体制、広場等利用規程などから適正に運営管理ができると認められる団体であること

結果、平成 24 年 10 月には、法第 5 条に基づく許可を行ったもののほか、上記基準を満たすことができなかつた施設を自由使用施設として大阪市による直営管理に切り替え、全ての措置を完了した。

## エ 調査結果② - イへの対応

### i) 利用協力金の取扱いの廃止

被許可者が、大阪市の広場等施設を利用して、施設利用者との間で利用協力金を取り扱うことは、本来、自由使用である都市公園の広場等において、使用の対価としての使用料を支払わなければ利用できないなど、施設利用者からの誤認を招くおそれがあったことから、平成 25 年 5 月以降継続して、このような利用協力金を取り扱っている被許可者（34 公園）に対して、速やかにこれを廃止するよう指導した。

### ii) 支出内容の改善

当初、大阪市の許可なく広場等を運営管理し、かつ利用協力金を取り扱っていた 4 公園については、全ての当該無許可である者に対して指導し、平成 24 年 7 月 31 日をもって利用協力金の取扱いを凍結させた。

これらの団体による利用協力金取扱いの結果として、38 公園中 9 公園（全て被許可者によるもの）において確認された、広場等の運営管理に直接関与しない支出については、平成 25 年 5 月以降継続して、速やかに被許可者の会計に戻入するなどして改善するよう指導してきた。

結果、他団体への団体協力費・補助金のほか、祝い金・助成金として支出した金銭（6 公園）に関しては、同団体から被許可者会計への戻入や、利用協力金提供者から使途についての同意を得たうえで適切な支出として全て処理を完了し、また、被許可者による飲食を伴う会議や懇親会等に支出されたもの（3 公園）に関しては、被許可者から施設利用団体への返金のほか、利用協力金提供者が会議及び懇親会等参加者と同一であったことから同提供者からの同意を得て、全て処理を完了した。

以上により、広場等の運営管理に直接関与しない支出であると認められた 9 公園全てにおいて改善された。

### iii) 余剰金の解消

余剰金は、前述のとおり、単に余剰が生じ毎年度繰越金として処理したものと、大阪市施設の修繕等を行うための積立金に分類される。

余剰金の解消については、施設利用団体への返金や、広場等の良好な管理のための用具（整地・清掃など）の購入及び土の補充などにより処理するよう指導した結果、被許可者によって同様に処理されたもののほか、余剰ではなく施設利用のため今後必要となる経費に充当す

るものとして利用協力金提供者の同意を得たことにより、全て処理を完了した。

## (6) 対応策の検討

### ア 従前の管理手法の問題点

利用協力金の取扱いが通報事案となった原因としては、大阪市が一部の団体に対して、広場等の包括的・長期的な運営管理を行わせることができる法第5条に基づく許可を与えていたことから、当該団体が広場等を一般市民に開放するにあたって、自身の権原に基づいて、施設の利用の対価となる使用料相当額を強制的に徴収してきたと誤認されたことにある。

事実確認の結果、利用協力金は、広場等の利用にあたって、各利用団体間が合意のうえ、その大部分が清掃用具・整地用具などの購入経費等（＝実費弁償金）に充当されていた。

しかしながら、当該団体が大阪市の土地・施設を包括的に運営管理しながら利用協力金を取り扱っている以上、大阪市としてもその使途・収支状況等を確認する必要があることは否定できない。

今後、このような事態が生じないよう許可手法を改める必要があるとの認識のもと、平成25年度内に、広場等の新たな管理手法の検討を行った。

### イ 新たな管理手法の内容

平成26年度以降、従前の法第5条による許可から、大阪市公園条例第4条に基づく許可に改めるため、平成25年度中の約1ヵ月間、同手法による試行実施を行った。これは、これまでのように法第5条に基づき特定の団体に対して包括的・長期的な許可を与える（大阪市と施設利用者との関係性は、特定の団体を介した間接的なものとなる）のではなく、個別的・一時的な許可をそれぞれの施設利用者に対して直接的に与えるものである。

試行実施の結果、本市が行う利用調整等利用の受付にあたって大きな混乱が生じることはなく、施設の利用に関してもスムーズに利用されており、今後も本市による施設の利用状況の確認には注意のうえ、この状態を維持できる限りは本件方法による本格実施は可能であると判断した。

したがって、法第5条に基づく被許可者に対する許可は、平成26年3月31日をもって終了し、平成26年度から新たな管理手法へと切り替えた。

上記のように、個別・一時的許可に改めることにより、従前のように包括的・長期的に運営管理を行う団体が、施設利用者と大阪市との中間に介在することがなくなり、必然的に利用協力金は発生しなくなったため、問題とした「施設利用者に施設の利用の対価であると誤認される」こともなくなった。

したがって、施設の利用の対価であると誤認されるような利用協力金の取扱いについては、平成26年3月31日をもって全て解消した。