

第12 堺市立農業公園（加工体験施設、交流施設）

施設の概要

堺市立農業公園は、加工体験施設及び交流施設により構成され、民間企業と一体的に運営している複合施設、堺・緑のミュージアム「ハーベストの丘」（以下「ハーベストの丘」という。）の中にある公の施設である。ハーベストの丘は、堺市南部丘陵地域に残された豊かな自然環境の保全と活用、農産物の生産・加工・流通を一体化させた都市型農業の発展により農業収益の拡大と雇用創出、都市市民が農業文化や自然に触れ、楽しむ場の提供を目的として、平成7年度に基本計画が策定され、平成12年4月に開園された。

ハーベストの丘は、街のエリアと村のエリア及び交流施設に分かれており、街のエリアは、民間企業である株式会社堺ファーム（出資割合は株式会社ファーム98%、堺市1%、堺市農業協同組合1%）が土地、建物等を所有し、陶芸工房、レストラン、遊具施設等を備えたアミューズメント公園として運営している。他方、村のエリアは、堺市が土地と加工体験施設をはじめとする建物等を所有し、ソーセージ・乳製品の加工見学工房、花畑、菜園、動物ふれあい広場などを備えている。また、交流施設は、堺市の農家が生産した野菜や果物、花を購入できる農産物の直売所や市内観光農園の情報提供、農家と市民の交流を深める研修室などを備えている。ハーベストの丘及び加工体験施設及び交流施設の概要は以下のとおりである。

所在地	堺市南区鉢ヶ峯寺2405番地
面積	33ヘクタール（駐車場を含む）
主要施設	堺市立農業公園

（加工体験施設）



- ・農産物加工工房（ミルクプラント、特産品加工工房）523.57㎡
- ・加工体験試食室、加工体験工房 716.92㎡
- ・ハーブ園 670㎡
- ・菜園、小動物ふれあい広場等

(交流施設)



- ・総合交流ターミナル（農産物直売所、研修室、他）516.67㎡

堺市立農業公園以外の部分

レストラン・バーベキューサイト、物販施設、地ビール工房、遊戯施設、野外ステージ、陶芸施設等

指定管理者制度の導入

- ・導入年度 平成18年度
- ・指定管理者 加工体験施設 株式会社堺ファーム
交流施設 堺市農業協同組合
- ・所管課 産業振興局 農政部 農水産課
- ・管理運営状況

○指定管理料について

利用料金制を採用し、すべての経費を利用料金で賄っているため、指定管理料は発生していない。

○利用料金収入について

加工体験施設については、利用料金として、入園料やその他の売上である。

売上高等の推移は次のとおりである。

(単位：千円)

年 度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
売 上 高	217,608	223,520	218,603	207,017
入 場 者 数	392,725人	393,548人	370,371人	349,978人

交流施設については、利用料金として、販売農家から受領する販売手数料等である。販売手数料等収入の推移は次のとおりである。

(単位：千円)

年 度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
収 入	105,028	100,599	100,202	110,283

監査の結果

1. 非公募理由の妥当性

1) 本施設設置の経緯と非公募理由

(1) 本施設の設置は、平成7年に策定された「ゆとりとふれあいの場構想」に基づき、平成10年2月4日、堺市と株式会社ファーム（愛媛が本拠の民間株式会社であり、同種施設の経営を行っている）が、堺市鉢ヶ峯寺地区及び泉田中地区に「(仮称) 緑のミュージアム」を協同して設置し、「農業をテーマとする健全で良質なリクリエーションの場を提供するとともに、地域の振興に資すること」を目的として、相互の協力のもとに事業を推進するという基本合意をしたことに始まる。

(2) この基本合意を受けて、平成10年11月23日、堺市と株式会社ファームが「(仮称) 緑のミュージアムの設備運営に関する基本協定」を締結し、事業計画、事業分担等を取り決めた。総事業費は100億円で、株式会社堺ファームが50億円（用地費20億円、施設建設費30億円）、堺市が50億円（用地費25億円、施設建設費25億円）を負担することとされた。なお、堺市の施設建設費の一部は農業構造改善事業の採択を受けており、堺市負担の建設費のうち、総合交流ターミナル（直売所）にかかる部分の50%、加工体験施設内、加工工房、キッチンハウスにかかる部分の40%について、国庫補助を受けている。

また、施設用地は民間部分も含め堺市が主に上神谷地区の農家から買収し、荒造成完了後、株式会社堺ファームに20億円で売却した。もっとも、売却代金

の3分の1は平成12年から3年据置の後、割賦支払の約定となっている。

- (3) 平成11年7月、堺市はこの公の施設の管理運営を行うための出資法人である堺農業公園株式会社を設立した（出資割合は堺市70%、株式会社ファーム15%、堺市農業協同組合15%）。一方、株式会社ファームも、同月、この施設の民間施設の経営を行うため、株式会社堺ファームを設立した（出資割合は株式会社ファーム98%、堺市1%、堺市農業協同組合1%）。
 - (4) そして、平成12年3月、工事が竣工し、同年4月14日に一般オープンされた。オープンに先立つ平成12年4月1日、堺市は設置条例として堺市立農業公園条例を施行するとともに、堺農業公園株式会社が平成17年度まで管理委託を受けた。なお、堺農業公園株式会社は、株式会社堺ファームと『「堺・緑のミュージアム」の管理運営に関する協定』を締結し、施設の維持管理に関する業務等の業務について株式会社堺ファームに業務の全部または一部を委託している。
 - (5) その後、平成15年の地方自治法改正により、管理委託制度に代わり指定管理者制度が設けられたことから、堺市は平成17年12月に堺市立農業公園条例を改正し、平成18年度より、加工体験施設の指定管理者を株式会社堺ファーム、交流施設の指定管理者を堺市農業協同組合に指定した。なお、平成18年3月に堺農業公園株式会社は解散している。
 - (6) なお、本施設の指定管理者制度については、平成21年4月1日から2期目に入っており、1期目と同様、加工体験施設の指定管理者として株式会社堺ファームが、交流施設の指定管理者として堺市農業協同組合が、いずれも非公募で指定されている。
- 2) 出資法人に限定しない公募方式による指定管理者の選定について（意見）
- (1) 農業公園の指定管理者の指定については、堺市立農業公園条例第19条第1項において、公の施設の管理運営に関する実績及び農業公園の特殊性を勘案し、堺市が出資する法人及び公共的団体のうちから適当と認めるものを指定するとしている。しかし、農業をテーマとする健全で良質なレクリエーションの場を提供するとともに地域の振興に資するという、ハーベストの丘の設置目的、また、ハーベストの丘が農業公園という一種のテーマパークであり、特に、加工体験施設については、エンターテインメントの要素が強いという実態をみると、まさに民間のノウハウを活用して管理することが適切な施設であり、指定管理者を出資法人、公共的団体に限定する合理性はない。
 - (2) また、交流施設についても、堺市は農産物直売所があり、地場産農産物の出荷及び地元農家を集められなければ運営が行き詰まると説明するが、そうであれば、指定管理者に求められるべきは、地場産農産物の出荷及び地元農家を集

めるノウハウであり、堺市の出資や団体の公共性ではない。

- (3) したがって、今後は、加工体験施設及び交流施設の双方について、出資法人に限定することなく、広く公募により指定管理者を選定すべきである。また、公の施設の管理運営に関する実績は重要であるが、特定の実績があることを要件とすることは指定管理者の固定化をまねき、指定管理者制度の趣旨に反することになりかねないので、過度に重視することは避けられるべきである。

3) 加工体験施設の指定管理者に株式会社堺ファームを選定した点について

- (1) 加工体験施設につき、株式会社堺ファームは平成18年4月より1期目、平成21年4月より2期目の指定管理者に選定されている。

しかし、各選定当時、株式会社堺ファームは、平成12年のハーベストの丘開園時に取得した吊り橋及び街エリアの園路・園路周辺の花壇、公園等につき、所有権の帰属について堺市と協議中であり、また、平成20年4月分以降、堺市に対し支払うべき土地割賦代金の未払いという債務不履行を継続している問題が判明した。このような状態にあって、株式会社堺ファームが非公募により指定管理者に選定されたことについては、今後、以下の必要があると考える。

- (2) 債務不履行状態の速やかな解消（指摘）

堺市より取得した土地の売買代金未払いという債務不履行は、指定取消しの対象となるといった評価もあり得る事柄である。加工体験施設2期目は、平成21年4月1日から平成26年3月31日までであるが、堺市が、株式会社堺ファームに指定管理業務を継続させる場合、債務不履行の状態を直ちに解消させることが必要である。

- (3) 指定管理者の選定及び評価の判断に必要な情報の選定委員会への開示について（指摘）

上記の未払いの土地割賦代金額は少額ではなく、それゆえ株式会社堺ファームの財政状態の重要な判断材料となる事情であった。それにもかかわらず、所管課の判断でこれらの事実が選定委員会に開示されなかったことは、選定手続の公正を著しく欠き不当である。したがって、今後、このような指定管理者の選定及び評価の判断に必要な情報については、適切に選定委員会に開示されるべきである。

- (4) 平成21年度管理運営業務評価の不相当（指摘）

加工体験施設については、平成21年度管理運営業務評価表中、収支の実績に関するA評価がなされているが、上記のような事情を踏まえたものであるならば、堺市は、直ちに適切な管理運営評価を行い得る人材を育成する必要がある。逆に、これらの事情を踏まえずに評価をしたものであれば、事前の選定手続、

事後の評価制度により支えられる指定管理者制度への信頼の根幹に関わる問題として、なぜこれらの事情が評価に当たって考慮されなかったのかにつき、原因を明らかにした上で、今後、同様の事態を生じさせないよう、対策が講じられるべきである。

2. 指定管理者による指定管理業務の適正性

1) 指定管理者の組織及び人員の状況

(1) 加工体験施設

ア 平成22年3月末現在の指定管理者である株式会社堺ファームの組織及び人員の状況（指定管理業務も含む）は<表12-1>のとおりである。

<表12-1>

(単位：人)

	管理部門	窓口	企画・広報	加工製造	販売部門	外食部門	施設管理	合計
社員	6	-	2	5	6	6	9	34
アルバイト	-	3	-	29	30	50	32	144
合計	6	3	2	34	36	56	41	178

なお、兼務している従業員がいるため、従業員数と合計金額とは一致しない。

イ 平成22年3月末現在の指定管理者の指定管理業務における組織及び人員の状況は<表12-2>のとおりである。

<表12-2>

(単位：人)

	管理部門	窓口	加工製造	販売部門	外食部門	施設管理	合計
社員	3	-	4	1	2	4	14
アルバイト	-	2	9	5	13	7	36
合計	3	2	13	6	15	11	50

(2) 交流施設

平成22年3月末現在の指定管理者である堺市農業協同組合の指定管理業務に関する組織及び人員の状況は<表12-3>のとおりである。

<表12-3>

(単位：人)

		担当業務
社員	4	施設管理総括責任者・直売所副責任者
アルバイト	23	販売係・レジ係・商品補給係
合計	27	

2) 指定管理業務の収支状況（加工体験施設）

(1) 開園当初から指定管理者制度導入以前のハーベストの丘の入場者数及び加

工体験施設の業績は<表12-4>のとおりである（農産物直売所を除く）。

<表12-4>

（単位：人、千円）

	H12年度	H13年度	H14年度	H15年度	H16年度	H17年度
入場者数	966,833	742,450	550,347	502,034	436,840	392,613
売上高	523,824	404,767	335,359	308,631	263,602	209,550
営業損益	指定管理制度導入以前であり、把握していない。					
当期損益						

(2) また、指定管理者制度導入開始時からの入場者数及び業績は<表12-5>のとおりである。なお、本施設については、指定管理者制度導入当初から、利用料金制が導入され、指定管理料を指定管理者に支払っておらず、利用料金やその他の売上で施設を運営している。

<表12-5>

（単位：人、千円）

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
入場者数	392,725	393,548	370,371	349,978
売上高				
入園料	109,701	107,045	101,683	100,034
加工工房	46,135	56,998	59,349	54,494
試食室	34,774	31,323	29,492	25,091
体験工房	19,204	20,413	21,215	20,492
動物	7,759	7,712	6,837	6,877
受取賃借料	32	27	25	27
計	217,608	223,520	218,603	207,017
売上原価	45,699	53,131	53,610	46,995
売上総利益	171,908	170,389	164,992	160,022
販売費及び一般管理費				
人件費	80,836	87,186	80,784	77,796
減価償却費	-	250	323	2,969
賃借料	2,391	2,100	2,018	8,169
水道光熱費	17,211	19,783	20,192	20,187
広告宣伝費	38,464	42,022	24,432	21,553
支払手数料	6,765	9,983	9,461	10,971
その他	23,778	15,074	21,528	17,669
計	169,448	176,400	158,742	159,317
営業利益	2,460	-6,011	6,250	705
営業外収益	38	112	76	21
営業外費用	-	129	-	-
経常利益	2,499	-6,028	6,327	726
法人税等	1,227	0	1,388	305
当期純利益	1,271	-6,028	4,939	421

(3) 以上の推移からもわかるとおり、入場者数は、開園当時をピークに右肩下がりの状態となっており、平成21年度は、平成12年度のピーク時の4割にまで落ち込んでいる。これに伴い、売上高及び当期利益も減少傾向にある。また、平成19年度は吊り橋付近の法面の崩落が発生し、補修にかかる費用1542万1000円うち771万円を指定管理業務で負担したことから、当期純損失が602万8000円となっている。

3) 指定管理業務での管理部門人件費の過度な負担について（意見）

今回の監査の結果、平成21年度の収支状況について、株式会社堺ファームの総務、経理などの管理部門の人員6名中、3名の人件費を指定管理業務で負担していることが判明した。人と担当業務との関係が明確な加工製造部門などは実際に指定管理業務に従事している人員の人件費を指定管理業務で負担しているが、管理部門の人員は、指定管理業務と株式会社堺ファームの業務の双方を担当しており、入園料を指定管理業務と株式会社堺ファームで折半していることから、管理部門の人件費も半分ずつ負担しているとのことである。

しかしながら、指定管理業務から発生する管理部門の業務は経理業務、電話対応、クレーム対応等であり、また、管理部門での業務のボリュームも株式会社堺ファームと比較すると少ないのは明らかであるため、入園料を折半しているからといって、管理部門の人件費負担も折半するのは実態とかけ離れており、妥当ではない。実際の業務量と整合するように指定管理業務に人件費を負担させるべきである。

4) 株式会社堺ファーム所有の固定資産に係る減価償却費及び固定資産税の負担について(指摘)

(1) 平成21年度の指定管理業務の収支計算書において、減価償却費が計上されている。減価償却費とは固定資産の取得に要した費用をその資産が使用できる期間にわたって費用配分した結果、各年度で負担する費用を指す。指定管理業務では、建物及び備品等は堺市から無償貸与されていることから、原則的には減価償却費は発生しないが、指定管理者である株式会社堺ファームが所有する吊り橋等に係る減価償却費相当額については、以下の理由から平成21年度より指定管理業務で負担している。

(2) すなわち、吊り橋は、株式会社堺ファームが土地・建物等を所有し事業展開している街のエリアから、堺市が土地・建物等所有している村のエリアへの最短の通行手段の要となる構築物であり、村のエリアへの通行のための独占的なものであることから、本来は堺市が所有すべきであるが、建設当時の予算や時間的な都合により、株式会社堺ファームが取得設置した。その後、堺市との協

議の結果、取得後9年が経過した平成21年度より、覚書を締結し、減価償却費相当額を指定管理業務で負担させている。

- (3) 同様に、吊り橋以外にも、株式会社堺ファームが事業展開している街のエリアにしか入場ゲートがないことから、入場ゲートから吊り橋につながる園路・園路周辺の花壇、公園等は公共的な施設と位置付け、平成21年度より、減価償却費相当額の半額を指定管理業務に負担させている。
- (4) その結果、吊り橋等に係る減価償却費相当額を、収支計算書上、減価償却費として296万9407円を計上している。
- (5) また、吊り橋の固定資産税相当額と、入場ゲートから吊り橋につながる園路・園路周辺の花壇、公園等の平成17年度から平成19年度の固定資産税相当額の半額を平成21年度の指定管理業務で負担させ、収支計算書上、賃借料として6,666,900円を計上している。上記の状況を踏まえ、以下の事項に問題があると考えます。

ア 経営及び財務上改善すべき事項

吊り橋は、開園当初の平成12年度から取得しているが、取得後9年も経過した平成21年度になって初めて指定管理者業務の収支において減価償却費相当額を計上している。また、固定資産税についても、平成17年度から平成19年度分の過年度の固定資産税相当額を平成21年度に計上している。このような経緯を踏まえると、堺市が独占的もしくは共有的に使用している資産について発生する費用を指定管理業務で負担することに一定の合理性があるとしても、過去の固定資産税や取得して9年も経過した資産の減価償却費を指定管理業務で負担することについては合理性がない。

イ 不適切な勘定科目

- ① 上記のとおり、減価償却費相当額につき、指定管理業務の収支計算書上、減価償却費として計上されているが、本来、指定管理業務の範囲内で取得した資産でないのであれば、指定管理業務以外の費用として計上すべきであるにもかかわらず、指定管理業務の収支計算書に減価償却費として計上するのは不適切である。
- ② また、固定資産税相当額も賃借料として計上されているが、賃借料とは、地代、家賃、リース料等賃借契約に基づき支払うものであり、賃借料として計上するのは不適切である。

5) 協定書に利益剰余金の取扱いを明記する必要性（意見）

加工体験施設につき、所管課は、1期目の指定管理者選定の際の選定委員会において、平成12年の施設オープン以来、建物、設備の経年変化があり、利益剰余

金の利用者還元方法としては施設の老朽化の補修や更新を行うために積立を行うことがふさわしいと説明している。しかるに、指定管理者との基本協定には利益剰余金の取扱いについて取り決めがなく、平成21年度年度協定書中に、利益剰余金の取扱いについては、堺市と指定管理者との間で協議の上、利用者還元に努めると取り決めるのみである。建物、設備の経年劣化に関する所管課の危惧はもつともであり、利益剰余金は毎年度末、堺市が引継を受けて積立を行うか、指定管理者に定期預金として積立させて指定管理終了の時点で引継を受けるなど、利益剰余金の留保の具体的方法に関する取り決めを協定で行うべきである。

6) 貸借対照表及び勘定科目内訳書の未提出（指摘）

堺市は、「堺市立農業公園『加工体験施設』指定管理者業務仕様書」において、指定管理者に対し、年次で事業報告書（利用実績、決算関係書類一式）を作成し、提出することを求めている。そして、決算関係書類一式として具体的に、貸借対照表、損益計算書、営業報告書、勘定科目内訳書他と明記しているのにも関わらず、貸借対照表及び勘定科目内訳書の提出がなされていないという義務違反があることが判明した。

貸借対照表は、年度末の資産、負債及び純資産の残高を把握する上で重要な書類であり、また勘定科目内訳表は貸借対照表及び損益計算書を構成する勘定科目についての詳細を示すものであることから、これらを手に入っていないということは、指定管理業務から発生する年度末の資産、負債及び純資産の残高を堺市が適切に把握しておらず、所管課の監督が不十分であるといわざるを得ない。当該指定管理業務は、加工体験施設の管理運営全般であり、利用料金徴収、加工品原材料仕入、加工品の販売など多岐にわたっており、多額の現金を扱うとともに、仕入債務や債権も発生する以上、堺市として適切に管理把握すべきである。

また、指定管理業務から発生した利益は剰余金として、指定管理者である株式会社堺ファームで留保し利用者に還元していく方針とのことであるから、預金等で適切に留保されているかも確認すべきである。

さらに、このような事態が生じたのは、堺市として確立したモニタリング体制がないことや、所管課に経営的な視点や会計処理に対する理解がないことも要因と考えられることから、早急にモニタリング手法を確立するとともに、所管課の管理能力を向上させるべきである。

7) 利益相反取引への対応（指摘）

株式会社堺ファームは、加工体験施設において、ソーセージ・乳製品等の加工販売を行っているが、これは、指定管理業務の一つとして加工品を製造したものを、全て同社が買い取った上で顧客に販売し、売上については指定管理業務外の

収益としている。ここで、原価の見積価格、株式会社堺ファームの買取価格、顧客への販売価格をどのように設定するかによって指定管理としての利益と株式会社堺ファームの自主事業の利益が大きく左右されるため、これらの価格の設定は極めて重要であると考えるが、それらについて、所管課によるチェックが行われていない。

実際、平成21年度の加工体験施設の売上高は<表12-6>のとおり、2億701万円ほどであるのに対し、株式会社堺ファームの平成21年度の売上高は8億6988万5324円であり、ここから指定管理業務の売上高を除外した金額も6億6286万7492円となっている。

<表 12-6> (単位：円)

売上高	207,017,832
(内訳)	
入園料	100,034,196
加工工房	54,494,361
試食室	25,091,993
体験工房	20,492,432
動物	6,877,600
受取賃料	27,250

ハーベストの丘への入園料は堺市と折半との約定であり、堺市と同額であるから、6億6286万7492円から、上記表中の入園料1億3万4196円を控除した5億6283万3296円が、株式会社ファームの飲食店、物品販売、乗り物利用料等の売上ということになる。同社の売上高の内訳毎の金額は、同社の内部事情を理由に回答を得られなかったが、売上高にこれだけの差があると、加工体験施設から買い取った製品を適切な価格で販売しているのか疑問が生じる。

本施設については、指定管理業務の会計事務についても指定管理業務の範囲となっており、株式会社堺ファームの経理担当者が指定管理業務の会計処理を担当していることから、会計事務や価格設定について所管課が積極的に関与するとともに、適切にモニタリングすべきである。

第13 鳳公園

施設の概要

(鳳公園)



平成18年に、東急車輛製造所の跡地を防災公園街区整備事業により、防災機能の兼ね備えた公園として開園された。平成19年度より、指定管理者制度を導入し、地域住民で構成された特定非営利活動法人クリーン鳳が非公募で指定管理者に選定された。現在、鳳公園は、指定管理者制度2期目であり、1期目と同様、特定非営利活動法人クリーン鳳が非公募で指定管理者に選定されている。

所在地 堺市西区鳳南町3丁

面積 20,800㎡

種別 近隣公園（周辺の鳳南、鳳、福泉上小学校区を誘致圏とする）

施設 地域の防災性を高めるための防災公園（一次避難地）として計画され、防災機能を発揮する独特の施設が整備されている。

主な施設 多目的広場（4,400㎡）、シンボル広場（400㎡）、トイレ・倉庫（53㎡）、防災パーゴラ（大小3カ所）井戸・手くみポンプ（1カ所）、非常用トイレ（7基分）、防災機能付き遊具（1式）、防災水槽（100トン）、ソーラー式照明灯（5カ所）、防災樹林（幅約10～20m、延長約300m）、芝生広場（2,200㎡）、健康遊具（3カ所）、健康歩道（1カ所）

指定管理者制度の導入

- ・導入年度 平成19年度
- ・指定管理者 特定非営利活動法人クリーン鳳

- ・所管課 建設局 公園緑地部 大浜公園事務所
- ・管理運営状況

○指定管理料について

指定管理料の推移は次のとおりである。

指定管理料の推移 (単位：円)

平成19年度	平成20年度	平成21年度
5,500,000	5,500,000	5,500,000

○利用料金収入について

無償施設であり、指定管理料以外の収入は自動販売機での販売収入である。

監査の結果

1. 非公募理由の妥当性

1) 非公募理由

住民福祉増進のために設置される公の施設の管理に、受益者である住民が関わることは、地方自治への住民参加の一手法として有用である。特に、近隣公園の場合、受益者は地元住民と明確であり、管理への関与を認め、これに伴う一定の責任を負担させることが公の施設の有効活用にも資する。したがって、堺市公園条例第27条第1項第2号、第3号で、非公募による選定手続と公募による選定手続を選択可能と定めたことには合理性がある。

本施設の指定管理者は、同項第2号に基づき、非公募により特定非営利活動法人クリーン鳳が選定されているが、鳳南、鳳、福泉上小学校区には連合自治会が形成されており、特定非営利活動法人クリーン鳳はその中心メンバーにより構成されているとのことであるから、本施設の受益者で構成される団体とすることができ、指定管理者としてふさわしい団体である。他方、上記小学校区内には、団体としての活動が可能な程度の組織を有する住民グループは他にないとのことであり、所管課が、非公募による選定手続を採用したことには合理性がある。地方自治への住民自治の観点からは、鳳南、鳳、福泉上小学校区の現在の住民自治の試みが次世代に引き継がれていくこと、また、同種住民グループが複数設立され、相互に作用しあい住民自治が深化していくことが望ましい。

なお、所管課は、次期以降公募による指定管理者選定手続を採る場合があることを否定しておらず、住民参加の成熟度に応じて、適宜、適切な指定管理者選定

方法が採用されることを期待する。

2. 指定管理者による指定管理業務の適正性

1) 指定管理者の組織及び人員の状況

平成21年度における特定非営利活動法人クリーン鳳の人員配置は、〈表13-1〉のとおりである。

〈表13-1〉

(単位：人)

理 事 長	1
副 理 事 長	3
事 務 局 ・ 会 計	2
そ の 他 職 員	80
合 計	86

2) 指定管理業務の収支状況

指定管理者の指定管理業務開始時からの指定管理業務に関する収支状況は〈表13-2〉のとおりである。指定管理料以外の収入は、公園内に設置している自動販売機の販売収入である。また、人件費は、公園内の清掃業務等を行っている指定管理者の職員と事務局・会計担当職員2名に支払われているものである。その他、消耗品、事務用品、水道光熱水費等が経費として計上されている。

〈表13-2〉

(単位：千円)

	平成19年度	平成20年度	平成21年度
収入			
指定管理料	5,500	5,500	5,500
その他収入	444	795	702
計	5,944	6,295	6,202
支出			
人件費	4,899	4,741	4,531
経費	948	862	1,263
計	5,848	5,604	5,794
収支差額	96	691	408

3) 防災公園としての機能を高める取組を充実させる必要性（意見）

鳳公園指定管理者仕様書には、鳳公園の状態として堺市が期待する事項、及びこれを達成するための管理方法の目安が示されている。想定される公の施設のあ

り方に基づき、管理者に対し管理の水準として希望する事項を明らかにし、具体的な管理手法の例を示す方法は、施設所有者としての堺市の責任を果たすものとして適切である。

しかしながら、防災公園としての機能を高める取組については、未だ不十分な点がある。すなわち、鳳公園指定管理者仕様書は、防災機能が発揮される公園づくりのために市が期待する事項として、防災訓練、防災に関する周知・啓発の他に、災害時の公園の活用方法、避難ルート、災害時における学校や大型商業施設等との連携体制について記載するが、これに対応する管理運営の方針は、堺市が期待する事項の具体化として不十分である。

堺市は、地域防災計画を的確かつ円滑に実施する義務を負うものとして、災害時、鳳南、鳳、福泉上小学校、その他公立学校施設と鳳公園のそれぞれをどのように活用するのか、避難時望ましい地域住民の移動はどのようなものか、大型商業施設等とどのような連携を行うかについて考え方を明らかにし、適切な役割分担を実施して、指定管理者の業務をさらに充実させる必要がある。

第14 堺市都市緑化センター

施設の概要

(都市緑化センター)



堺市都市緑化センター（以下「都市緑化センター」という。）は、昭和61年に大仙公園都市緑化植物園内の施設として開設された。堺市都市緑化センター規則によれば、都市緑化センターは、緑化の相談、指導及び啓発に関すること、緑化に係る各種植物の展示及び講習に関すること、その他市長が必要と認める事業に関することを行うとされている。施設の一部は都市公園事業（国庫補助事業）として採択されており、総整備費6億1286万9000円に対し、2億4870万円の国庫補助を受けている（補助率；用地3分の1、施設2分の1）。残額のうち2億675万円は起債で、1億5741万9000円が一般財源から支出された。園内には、花と緑にみちたうるおいある環境づくりをめざし、庭園見本園、花と緑の広場、実習温室、そして専門スタッフによる花と緑の相談コーナーなどを設置している。具体的な施設の概要は次のとおりである。

所在地 堺市堺区東上野芝町1丁4-3

面積 10,500㎡

主な施設

(センター棟)	953.32㎡	鉄筋コンクリート造瓦葺（一部アクリル複層板）
エントランスホール	63.72㎡	
オリエンテーションコーナー	64.80㎡	
緑の相談室	128.90㎡	
緑化ホール	149.85㎡	
パネル展示コーナー	37.10㎡	

	多目的室	152.67㎡
	その他（準備室・事務室・倉庫等）	356.28㎡
（温室棟）	229.0㎡ 鉄骨造平屋建 屋根・壁／アクリル複層板 温室 229.0㎡	
（回廊）	308.08㎡ 鉄骨造平屋建／銅板葺 回廊（渡り廊下） 308.08㎡	

指定管理者制度の導入

- ・導入年度 平成18年度
- ・指定管理者 財団法人堺市公園協会
- ・所管課 建設局 公園緑地部 公園緑地整備課
- ・管理運営状況

○指定管理料について

当初、定められた指定管理料と実際の管理経費との間に差異が生じた場合、協定書により精算することとしている。精算後の指定管理料の推移は次のとおりである。

指定管理料の推移 (単位：千円)

平成19年度	平成20年度	平成21年度
176,497	182,694	173,812

○利用料金収入について

無償施設であるため、指定管理料以外の収入はない。

監査の結果

1. 非公募理由の妥当性

1) 非公募理由

堺市公園条例第27条第1項各号は、堺市長の裁量によって非公募により指定管理者を選定できるようにも読めるが、公正性担保のために公募手続が優れている以上、新ガイドラインに従った条例の運用が望ましく、公募による指定を規定した第3号の適用が原則とされるべきである。都市緑化センターは、施設開設当初から財団法人堺市公園協会に管理委託されており、平成18年に本施設に指定管理者制度が導入された際、同協会が非公募で指定管理者に選定された。その後、平

成21年4月1日から2期目に入っているが、1期目と同様、財団法人堺市公園協会が非公募で指定管理者に選定されている。

財団法人堺市公園協会は、①昭和61年、都市緑化センター開設当初より管理運営を担ってきており実績とノウハウがある、②基金事業を進めるための地域住民との良好なパートナーシップについて実績があるとの理由で、堺市公園条例第27条第1項第1号に基づき非公募で指定管理者に選定されている。

2) 出資法人に限定しない公募方式による指定管理者の選定について（意見）

しかし、これらの理由は、新ガイドラインに記載される非公募による選定が認められる場合のいずれにも該当せず、非公募による指定管理者選定手続を選択する理由にならない。また、財団法人堺市公園協会は、過去に都市緑化センターの施設管理を受託していた当時から、指定管理業務2期目の現在まで、緑化にかかる業務の多くを第三者委託しており、その結果、同協会が行ってきた都市緑化センターの管理運営業務は、緑化にかかる専門性を要しない、いわゆる箱もの施設一般の管理運営業務と大差ないものとなっているものと思われる。したがって、同協会の過去の実績を考慮したとしても、非公募で同協会を選定する合理的理由は認められず、次期の指定管理者は、新ガイドラインに定める原則どおり、公募により選定されるべきである。

2. 指定管理者による指定管理業務の適正性

1) 指定管理者の組織及び人員の状況

平成21年度における都市緑化センターの指定管理業務遂行のための人員配置は<表14-1>のとおりである。

<表14-1>

役職	員数	採用形態	再任用・再雇用の別	備考
所長	1	固有		
参与	1	嘱託	再雇用	
所長代理	1	固有		
技術職員	2	固有		但し1名は公園協会本部事務所で業務に従事しており、人件費は、受託I管理費より支出されている。残余の1名は内勤、外勤いずれも行う。
嘱託職員	9	嘱託	再任用7名、再雇用1名、嘱託1名	内勤3名、外勤6名
臨時職員	6			うち4名が収益事業(施設内飲食店業務)に従事

2) 事業運営費の費用項目毎の計上（指摘）

今回の監査に当たって指定管理者から提出を受けた正味財産増減計算書によると、事業運営費として平成21年度に792万6610円を計上している。消耗品費、通信運搬費、印刷製本費、燃料費、手数料等をまとめて事業運営費として計上しているとのことであるが、他の特別会計では、適切に費用項目ごとに計上していることを鑑みると他の特別会計と同様に費用項目ごとに計上すべきである。

3) 実態と異なる人件費の費用計上（指摘）

正味財産増減計算書を確認したところ、指定管理業務である緑化推進事業の担当者として、業務課所属1名分の人件費が指定管理料に含まれているが、実際は、業務課ではなく、緑化推進事業と無関係の総務課所属1名分の人件費を指定管理料で負担していた。これによる人件費の負担金額に大差はないとのことであるが、実態と整合する形で費用負担すべきである。

4) 次期以降の指定管理業務の範囲を見直す必要性（意見）

協定書に添付された「堺市都市緑化センター指定管理者仕様書」（以下「仕様書」という。）には、施設の維持・運営のほか、堺市都市緑化基金事業（以下「基金事業」という。）及び緑化推進事業の各業務が指定管理業務に含まれている。

しかし、新ガイドラインでは、指定管理者に施設の管理運営に関する業務全般を行わせることができる旨を定めているのであり、基金事業、緑化推進事業とも、都市緑化センターの施設を使用せず、施設の管理運営とは性質が異なるといえる。

したがって、指定管理業務より緑化推進事業、基金事業にかかる業務を除外する方向で見直しを行う必要がある。これら業務について第三者に委託する場合は、堺市が、条例、政令の規定に従い、入札や随意契約等の然るべき選定手続を経て行うべきである。基金事業費、緑化推進事業費とも高額であり、指定管理業務として、堺市が入札を行わず、格別の随意契約理由の検証もないまま、財団法人堺市公園協会に行わせていることは公正を欠くものとする。

5) 人件費の精査、見直し及び指定管理料への反映の必要性（意見）

(1) 都市緑化センターの平成21年度の指定管理料の用途内訳金額は、〈表14-2〉のとおりである。なお、各項目の金額は、平成21年度事業報告書並びに決算報告書、公益事業会計Ⅰ、正味財産増減計算書、受託事業会計Ⅱ正味財産増減計算書による。

<表 14-2 >

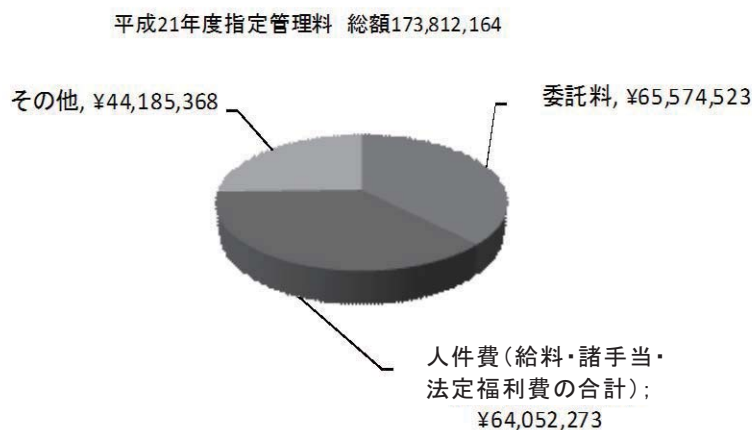
(単位：円)

科 目	金 額	指定管理料に 占める割合
平成 21 年度指定管理料	173,812,164	
1) 指定管理料 (緑化基金受託金収入)	27,118,204	15.6%
2) 指定管理料 (都市緑化センター運営等受託金収入)	146,693,960	84.4%
① 事業費	71,269,511	41.0%
a) 都市緑化センター運営事業費	32,829,275	18.9%
(内訳)		
修繕料	975,874	0.6%
光熱水費	4,719,114	2.7%
委託料	24,295,149	14.0%
屋内飾花費	2,839,138	1.6%
b) 緑化推進事業費	38,440,236	22.1%
(内訳)		
推進費	2,294,500	1.3%
フラワーベース管理費	21,273,972	12.2%
花壇管理費	14,871,764	8.6%
② 管理費	74,329,797	42.8%
(内訳)		
給料	37,554,862	21.6%
諸手当	18,662,786	10.7%
法定福利費	7,834,625	4.5%
福利厚生費	275,552	0.2%
減価償却費	749,362	0.4%
租税公課	1,326,000	0.8%
事業運営費	7,926,610	4.6%
③ 当期経常増減額	1,094,652	0.6%

- (2) 本報告書の第 4 監査の結果(総論) 8. 2) 及び 3) にも記載したとおり、指定管理者は、「堺市都市緑化センター指定管理者仕様書」に記載される業務の多くを第三者委託しており、残された業務は、施設の常駐の他、内勤者について、書類・伝票整理、第三者委託契約締結手続、外勤者について、高木、低木剪定、草花植替、除草、害虫駆除のうち、専門技術を要するために第三者に委託されているものを除く庭園内管理業務程度である。これらの業務に対し、指定管理料から、給料、諸手当として合計5621万7648円(指定管理料に占める割合32.3%)が、また、法定福利費、福利厚生費を併せると合計6432万7825円(指定管理料に占める割合36.8%)が、それぞれ支出されていることになる。
- (3) また、<表14-2>のうち、委託料、屋内飾花費、推進費、フラワーベース管理費、花壇管理費に記載される金額については、いずれも第三者への委託料支払額の合計であり、指定管理料全体に対する委託料と人件費が占める割合を

示すと<表14-3>のとおりとなるが、第三者への委託の後に残された業務に対し、これだけの人件費を要するか疑問がある。

<表14-3>



(4) なお、前述のとおり、都市緑化センターの指定管理業務には、施設管理運営と性質の異なる基金事業費27,118,204円、緑化推進事業費38,440,236円にかかる業務が含まれており、仮に、指定管理料から、基金事業費を除外して人件費比率をみれば<表14-4>のとおりとなる。

<表14-4>

(単位：円)

科 目	金 額	都市緑化センター運営等 受託金収入に占める割合
都市緑化センター運営等受託金収入 (基金事業費控除後)	146,693,960	
給料	37,554,862	25.6%
諸手当	18,662,786	12.7%
法定福利費	7,834,625	5.3%

さらに、基金事業費控除後の指定管理料から緑化推進事業費を控除して人件費比率を算出すると<表14-5>のとおりとなる。

<表14-5>

(単位：円)

科 目	金 額	都市緑化センター運営等 受託金収入に占める割合
都市緑化センター運営等受託金収入 (基金事業費及び緑化推進事業費控除後)	108,253,724	
給料	37,554,862	34.7%
諸手当	18,662,786	17.2%
法定福利費	7,834,625	7.2%

なお、基金事業費は、該当事業への資材の助成額と事務費の合計であり、緑化推進事業費は全額第三者への委託料となっているため、これら業務にどの程度の人員を要するか明らかでないが、都市緑化センターの管理・運營業務と無関係なこれら業務が指定管理業務に加えられることで、本来の指定管理業務に占める人件費率の評価が困難となっている。

- (5) したがって、堺市は、本施設の保有者として、前述したとおり、指定管理業務から、まず、緑化推進事業と基金事業にかかる業務を除外し、その後に残った施設管理・運營業務の中で、指定管理業務及び指定管理者が自ら行うべき業務を精査するとともに、内勤者、外勤者ともに業務量に見合った人員配置の見直しを行い、指定管理料に反映させるべきである。

第15 堺市霊園・堺市立霊堂

施設の概要

堺市霊園（以下「霊園」という。）及び堺市立霊堂（以下「霊堂」という。）は、堺市の中で貴重な自然が残された南部丘陵の鉢ヶ峯寺に、戦災に遭った市街地の寺院墓地が移転されたことに始まり、その後、自然と緑に親しまれるレクリエーションの拠点として、また、故人の安らぎの場として整備されてきた。48.9ヘクタールの広大な敷地に、1万5336区画の墓地と公園墓地のシンボルともいえる霊堂を始め、駐車場、休憩所などがあり、市民のふれあいの場となっている。施設の概要は以下のとおりである。

（霊園）



所在地 堺市南区鉢ヶ峯寺地内 総面積 489,000㎡
墓地区画数 15,336区画

（霊堂）



所在地 堺市南区鉢ヶ峯寺773番地

延床面積 5,529.799㎡

指定管理者制度の導入

- ・導入年度 平成18年度
- ・指定管理者 財団法人堺市公園協会
- ・所管課 建設局 公園緑地部 泉ヶ丘公園事務所
- ・管理運営状況

○指定管理料について

当初、定められた指定管理料と実際の管理経費との間に差異が生じた場合、協定書により精算することとしている。精算後の指定管理料の推移は次のとおりである。

指定管理料の推移 (単位：千円)

平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
144,449	143,004	144,433	149,003

○利用料金収入について

利用料金制は導入しておらず、堺市と指定管理者との間で随意契約により使用料の徴収委託がなされ、指定管理者が徴収を代行している。

監査の結果

1. 非公募理由の妥当性

1) 非公募理由

霊園及び霊堂の指定管理者の指定についてはそれぞれ堺市霊園条例第28条第1項及び堺市立霊堂条例第24条第1項で、いずれも公の施設の管理運営に関する実績及び各施設の特性等を勘案し、堺市が出資する法人のうちから適当と認めるものを指定するものとする規定している。そして、霊園及び霊堂については、平成18年度より指定管理者制度が導入され、財団法人堺市公園協会が非公募で指定管理者に選定された。平成21年4月1日から、霊園及び霊堂は、指定管理者2期目に入っており、1期目と同様、財団法人堺市公園協会が非公募で指定管理者に選定されている。

2) 出資法人に限定しない公募方式による指定管理者の選定について（意見）

しかし、以下のとおり、霊園及び霊堂の指定管理者を出資法人に限定する理由は見当たらない。すなわち、墓地及び霊堂の特性としては、永続性、非営利性、生活環境等の調和等が考えられ、この点、霊園及び霊堂は堺市が経営主体であり、このような墓地及び霊堂の特性への配慮は担保されているが、墓地及び埋葬等に関する法律や厚生省生活衛生局長通知（平成12年12月6日生衛発第1764号）による墓地の経営・管理の指針は、経営者が管理業務を民間事業者に委託することを否定するものではない。また、霊園及び霊堂については、個人情報への取扱いに慎重さが求められるが、指定管理者制度は、指定管理者が施設管理における地方自治体の代行者として個人情報を取り扱うことを本来的に予定しており、霊園及び霊堂に限って別扱いをしなければならない理由はない。さらに、従前、公の施設の管理委託が公共団体、公共的団体、出資法人に限って行われていた結果、さらなる管理経費節減、住民サービスに問題が生じ、指定管理制度が導入された経緯に鑑みれば、ことさら出資法人を重視すべきではない。

したがって、霊園及び霊堂についても、次期の指定管理者は、出資法人に限定せずに、新ガイドラインに定める原則どおり、公募により選定されるべきである。

2. 指定管理者による管理運営業務の適正性

1) 指定管理業務の収支状況

指定管理者の指定管理業務開始時からの指定管理業務に関する収支状況は〈表15-1〉のとおりである。本施設については、指定管理者へ指定管理料が支払われているが、協定書により、指定管理業務から発生する剰余金は協定期間満了時に、堺市に返納することとなっている。なお、堺市が収受している管理料及び使用料等は指定管理料を上回っている。

また、平成21年度末の時点で霊園墓地の使用率はほぼ100%（墓地区画数15,336区画）であり、返還された墓地についてのみ追加の募集を行っている。他方、霊堂の使用率は60%（霊堂2,663基中1,583基使用）となっている。

<表15-1>

(単位：千円)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
経常収益				
指定管理料	144,449	143,004	144,433	149,003
雑収益	—	—	116	—
計	144,449	143,004	144,549	149,003
経常費用				
事業費				
労務費	64,861	61,416	59,239	59,728
委託料	19,293	21,004	23,140	23,953
その他	2,523	3,351	2,275	2,435
管理費				
人件費	41,332	40,107	44,622	45,493
事業運営費	9,967	11,900	9,951	12,014
その他	6,251	5,925	5,728	2,456
計	144,229	143,706	144,957	146,081
当期経常増減額	220	-702	-407	2,921
経常外収益	—	—	—	—
経常外費用	9	—	—	—
当期一般正味財産増減額	210	-702	-407	2,921

2) 事業運営費の費用項目毎の計上（指摘）

指定管理者は、指定管理業務の収支状況を把握するため、正味財産増減計算書を作成しており、事業運営費として、平成21年度に1201万4146円を計上している。これは消耗品費、通信運搬費、印刷製本費、燃料費、手数料等をまとめて事業運営費として計上しているとのことであるが、本来的にはそれぞれの費用項目ごとに計上するのが原則であり、また、他の特別会計では、適切に費用項目毎に計上していることを鑑みると費用項目ごとに計上すべきである。

3) 実態と異なる人件費の費用計上（指摘）

平成21年度の組織図と人件費の負担関係を確認したところ、平成21年度において、受託事業、経理・総務業務を担当している堺市OBの嘱託職員1名の人件費を当該施設の指定管理料にて負担していることが判明した。これは、指定管理料の算定や受託金の予算要求の段階で、堺市OBの嘱託職員1名は、指定管理業務に従事する予定であったものの、実際には、受託事業、経理・総務業務を担当する部署の配属となったことから、該当1名分の人件費が受託事業にて予算確保できず、一方で、指定管理料は、すでに該当1名分の人件費を考慮して算定済みで

あったことから、実態とは異なるが指定管理料で、該当1名分の人件費を負担したとのことである。予算要求の段階と実際の配属が異なる理由は不明とのことであるが、この想定外の配属により、指定管理業務の人員が予定より1名減少し、それを補てんすべく新たにアルバイト社員2名を雇用しており、これに伴う人件費の増加分も指定管理料で負担している。その結果として、平成21年度は、指定管理業務を担当していない人員1名分の人件費負担と追加雇用したアルバイト社員2名分の人件費を負担しているため、実態と合致するよう改められるべきである。

4) 労務費支出の精査及び指定管理料の見直しに反映させる必要性(意見)

平成21年度、指定管理料より5972万8760円の労務費が支出されている。霊園内の樹木剪定等は、別途、第三者に委託されており、上記は霊園内共用部分の除草、清掃業務の対価として、財団法人堺市公園協会がアルバイトとして雇用した近隣住民に支払われている。近隣住民の雇用について、所管課は、霊園・霊堂土地提供者に対する離農対策の意味合いが強く、現在では、付近住民への迷惑対策の意味合いも付加していると説明する。当初90名程度の雇用からスタートして、その後、死亡や高齢等の理由で人数が減少し、平成21年度は現在68名の雇用であった。

離農対策、迷惑対策いずれにしる指定管理業務とは無関係であり、まず、共用部分についてどの程度の除草、清掃を行うかを確定した上で、業務量に見合った人員数の雇用に改め、指定管理料の見直しに反映させるべきである。