

令和2年第1回市議会（定例会）
外部監査人報告綴

堺市

外部監査人報告第 1 号

令和 2 年 1 月 24 日

堺市議会議長 三宅 達也 様

包括外部監査人 中務 正裕

包括外部監査結果報告

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項の規定に基づき監査を執行したので、同条第 5 項の規定により、その結果に関する報告を次のとおり提出する。

包 括 外 部 監 查 結 果 報 告 書

【本報告書の記載内容に関する留意事項】

1. 報告書中の試算・推計の数値・金額

報告書中の監査人による試算・推計の数値・金額は、監査人に提示のあった資料を基に行ったものであり、その数値・金額の正確性を保証するものではない。

2. 端数処理

数値を丸める場合は、一桁下の位の数値について四捨五入を原則とし、千円未満の金額については端数の切り捨て処理を行っており、本報告書の各表に表示されている合計数値又は百分率は、端数処理の関係上、その内訳の単純合計と一致しない場合がある。

目次

第1 包括外部監査の概要.....	1
1 監査の種類.....	1
2 選定した特定の事件及び監査対象期間.....	1
(1) 選定した特定の事件.....	1
(2) 包括外部監査対象期間.....	1
3 特定の事件を選定した理由.....	1
4 包括外部監査の方法.....	2
(1) 監査の視点.....	2
(2) 監査の要点.....	2
(3) 主な監査手続.....	3
(4) 監査対象部署.....	3
5 包括外部監査人及び補助者の氏名と資格.....	3
6 包括外部監査の実施期間.....	3
7 利害関係.....	3
8 報告書の構成及び記載方法.....	4
(1) 構成.....	4
(2) 監査の結果の書き分け.....	4
(3) 監査の結果の記載方法.....	4
9 監査の結果による意見等の項目一覧表.....	5
第2 堺市の文化・観光・スポーツ施策の概要.....	7
1 はじめに.....	7
2 堺市のまちづくりの総合計画と基本計画及び実施計画等.....	7
(1) マスタープランと後期実施計画.....	7
(2) 後期実施計画における文化・観光・スポーツと関連する施策.....	8
(3) その他文化・観光・スポーツ施策に関連する計画等.....	9
3 文化・観光・スポーツ施策に関連する部局の組織及び事務分掌.....	9
4 文化観光局の収支状況について.....	11
(1) 文化観光局の過去3年間の歳入費目別推移.....	11
(2) 文化観光局の過去3年間の歳出費目別推移.....	13
(3) 文化観光局所管の施設の建設の際に発行した市債に係る元利償還金.....	15
(4) 文化観光局の収支状況からみた留意点.....	16
5 指定管理者による運営管理がなされている文化・観光施設.....	17
(1) 堺市としての収支状況について.....	17
(2) 堺市が保有する主要施設についての収支状況【意見1】.....	19

第3 堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）の計画から運営まで.....	21
1 監査の視点.....	21
2 フェニーチェ堺の概要.....	22
(1) 施設概要.....	22
(2) フェニーチェ堺 施設建設の計画策定経緯及びコスト.....	23
(3) 設計・建設工事について.....	25
(4) 施設管理の方法.....	27
(5) 関連する各事業の概要.....	27
3 計画策定段階の検証.....	30
(1) はじめに.....	30
(2) 運営開始後の稼働率の算定.....	30
(3) 運営開始後の稼働率下振れの想定シミュレーション策定について【意見2】.....	33
(4) ホールの利用実態を把握するための適切な指標の設定について【意見3】.....	34
(5) 経費支出の算定と収支計画について.....	35
(6) チケット収入等が収支計画書における見込み値を下回った場合の対応について【意見4】.....	38
(7) 中長期的な維持管理計画の策定およびライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について【意見5】.....	39
4 計画実施段階（設計・建設工事）の検証.....	40
(1) はじめに.....	40
(2) 堺市における契約の相手方の選定方法について.....	40
(3) フェニーチェ堺の設計について.....	45
(4) 設計業務を公募型プロポーザル方式にて行う場合【要望1】.....	46
(5) フェニーチェ堺の建設工事等の入札手続について.....	47
(6) 入札関係書類（落札者以外からの工事費内訳書等）の保管について【指摘1】.....	47
(7) 入札価格同額並列案件について.....	48
(8) 入札価格が1,000円刻みで並ぶ案件について.....	52
(9) 予定価格からの逆算による最低制限価格の算出.....	53
(10) 最低制限価格での同額並列案件でくじとなる割合.....	55
(11) 一般競争入札における予定価格の事前公表の廃止【指摘2】.....	56
5 施設完成後の管理段階の検証.....	60
(1) はじめに.....	60
(2) 指定管理者制度活用について.....	60
(3) フェニーチェ堺の指定管理者の選定方法について（特命方式（非公募）による選定）.....	62
(4) 指定管理者である堺市文化振興財団について.....	64

(5) フェニーチェ堺の指定管理者について公募方式を検討すべきこと【意見 6】	67
第4 その他の主要な文化施設について	70
1 「さかい利晶の杜」について	70
(1) はじめに	70
(2) 概要および開館までの経過	70
(3) 管理運営の状況について	74
(4) 有料来館者数等の評価指標への追加について【意見 7】	77
(5) 事業運営コストについて	78
(6) 中長期にわたる修繕コストについて	80
(7) ライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について【意見 8】	80
(8) 施設の有効利用について【意見 9】	81
2 百舌鳥古墳群ガイダンス施設等整備事業について	82
(1) はじめに	82
(2) 百舌鳥古墳群に関連する事業について	82
(3) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設について	87
(4) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設における具体的な収支の検証【意見 10】	88
(5) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設見直しの場合における既払コストについて【意見 11】	89
(6) 入札価格同額並列案件について	90
(7) 入札手続の適正化について	92
3 堺市立文化館（堺 アルフォンス・ミュシャ館）について	93
(1) 概要	93
(2) 堺市立文化館の指定管理者について公募方式を検討すべきこと【意見 12】	96
(3) ミュシャ作品の観光面での有効活用について【意見 13】	97
(4) 美術品の展示にかかる外国語対応について【意見 14】	98
第5 スポーツ施設の整備および管理運営事業について	99
1 スポーツ関連事業について	99
(1) はじめに	99
(2) 監査の視点	99
2 スポーツ関連施設の概要および指定管理者について	99
(1) J-GREEN 堺（堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンター）	100
(2) 堺市立美原総合スポーツセンター	102
(3) 堺区（堺市立大浜体育館等）	104
(4) 北区（堺市金岡公園体育館等）	106
(5) 西区（堺市家原大池体育館等）	107
(6) 東区（堺市立初芝体育館等）	109

(7) 中区（堺市原池公園体育館等）	110
(8) 南区（堺市立鴨谷体育館等）	113
(9) 美原区（堺市立美原体育館等）	114
3 計画実施段階（契約選定手続等）における評価及び意見.....	116
(1) 入札における同額並列事案について	116
(2) 入札における希望業種制の見直しについて【意見 15】	117
(3) 独立行政法人都市再生機構との委託契約について【意見 16】	118
4 施設運営管理（指定管理者による運営等）に関する評価及び意見	119
(1) 指定管理者公募において複数候補者応募のための改善点【意見 17】	119
(2) 自主事業の実績及び収支計上の検証について【意見 18】	122
(3) 指定管理業務の対象となる施設の再検討について【意見 19】	125
(4) J-GREEN 堺の運営における経済的負担軽減について【意見 20】	127
(5) 堺市立美原総合スポーツセンターの過年度の指定管理者からの収支計画書について【意見 21】	129
(6) 堺市立美原総合スポーツセンターの指定管理者納付金について【意見 22】	131
第6 補助金・負担金の交付状況及びモニタリング体制について.....	133
1 補助金・負担金の交付状況に関する評価及び意見.....	133
(1) 補助金及び負担金の交付状況	133
(2) 監査対象	133
(3) 監査の視点	133
(4) 長期にわたり固定化している補助金・負担金についての見直し【意見 23】	134
(5) 団体運営費補助の見直し【意見 24】	136
(6) 全庁的な補助金の見直し（ガイドラインの策定）について【指摘 3】	139
2 モニタリングの体制について	140
(1) 堺市における事務事業のモニタリング体制について	140
(2) モニタリング体制の充実化について【意見 25】	140
3 その他	143
(1) 定義の明確化及び契約管理における契約選定手続の明記【意見 26】	143
第7 総括意見.....	145

第1 包括外部監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件及び監査対象期間

(1) 選定した特定の事件

文化・観光・スポーツ施策に関する事務の執行について

(2) 包括外部監査対象期間

原則として平成30年度（平成30年4月1日から平成31年3月31日まで）

ただし、必要に応じて平成29年度以前及び令和元年度の事務についても対象とした。

3 特定の事件を選定した理由

堺市は、市内に多数の古墳を有し、中世では自治都市を形成するなど歴史文化の魅力あふれた都市である。堺市マスタープランにおいてもリーディングプロジェクトである「堺・3つの挑戦」の一つとして「歴史文化のまち堺・魅力創造への挑戦！」を掲げるとともに、「歴史文化を活かしたまちづくりの推進」、「文化芸術活動の振興」など施策を推進し、豊かな歴史・文化資源を活かしたまちづくりを目指しており、「自由都市堺文化芸術推進計画」、「歴史文化のまち堺観光戦略プラン」などの計画に基づき、多くの具体的施策が実施、計画されている。とりわけ、本年においては、7月には百舌鳥・古市古墳群が世界文化遺産に登録され、10月には堺市民芸術文化ホール「フェニーチェ堺」がグランドオープンするなど、市内外において堺市の文化観光施策に対する注目度が高まることが見込まれる。

また、堺市では「スポーツタウン・堺」の実現を目指し、「第2次堺市スポーツ推進計画」に基づき、堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンター「J-GREEN堺」を始めとして、多くのスポーツ施設を運営し、施設整備を推進している。本年は、ラグビーワールドカップ2019が実施され、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を控え、スポーツについても市民の関心が高まり、施設の利用機会も増加することが見込まれる。

他方、これらの施策に伴う文化観光局の予算規模は、平成31年度の当初予算額において約127億円（一般会計）にのぼり、相当程度の財政支出となっている。また、文化観光面における主要施設の整備にかかるイニシャルコスト（稼働するまでの間に必要となる初期費用）についても、フェニーチェ堺については約157億円、（仮称）百舌鳥古墳群ガイドンス施設は約27億円、さかい利晶の杜が約34億円と高額なものとなっている。

文化観光施策により、市内の交流人口を増加させ、まちの賑わいを維持・向上させる取組は、堺市の魅力を増大させ、市民の満足度を向上させる点で住民福祉の増進に有意義な取組であるが、人口減少社会における税収減が懸念され、市民生活に直結するサービスがより強く求められる社会状況において、各施策に基づく事務が効率的かつ効果的に実施されている

か、メリハリの利いたものとなっているかを検証することは、これら文化観光施策の継続的な実施にとっても極めて重要であると考えられる。そのため、文化観光施策に関する事務が法令等に準拠して適正に行われ、経済性、効率性、有効性が確保されているか、十分な費用対効果が得られているかを検証し、課題や改善案を提示することは市民にとって有意義であり、かつ時機に適うものであると判断し、特定の事件として選定した。

4 包括外部監査の方法

(1) 監査の視点

監査においては、文化・観光・スポーツ施策に関する事務の執行についてを特定事件として選定しているが、かかる特定事件の事務の執行を切り口に、堺市の行政全般に通ずる問題についても、以下の視点に基づいて有益な意見を提言できるよう注力した。

- 視点1 堺市として将来世代への過度の負担をかけず、最小限のコストで最大限の効果を
得られる施策を実施するために**
- 視点2 より公正で透明な行政の実現するために**
- 視点3 真の民間活力の活用へ向けて**
- 視点4 PDCAサイクルをより有効に回し、施策に反映させるために**

(2) 監査の要点

文化観光局が所管する施策の事務の執行について、(i) 関連する法令及び条例・規則等に
従い適正に処理されているか、(ii) 経済性、効率性及び有効性を十分に考慮され、十分な費用対効果が得られているか、(iii) 適切なモニタリングが実施されているか、を念頭にし、具体的には主要な施策について以下の観点から監査を実施した。

- ① 具体的施策の計画の策定段階において
 - 将来を見越した予算組や収支計画が検討されているか
 - 効果測定のための指標立てが適切か
 - 他都市、他部局、民間との連携はできているか
 - 具体的施策において重複はないか
- ② 具体的施策の実施プロセス段階において
 - 外部との委託、工事、修繕、物品購入等の契約事務（入札、公募型プロポーザル、随意契約）が適切に行われているか
- ③ 指定管理者制度が適切に運営されているか
 - 指定管理者選定のプロセスは適切か
- ④ モニタリングの体制は整っているか
 - 事業の評価の仕方は適切か
 - 事業評価における指標は適切か

- ⑤ 外郭団体の役割と位置づけは適切か
- ⑥ 補助金・負担金は適切に交付されているか
 - 補助金の要否について検討がなされているか
- ⑦ 文化財の保管状況は適切か
- ⑧ 資産、負債の管理は適切か

(3) 主な監査手続

- ① 関係部局に網羅的かつ具体的な質問（第1回のヒアリングに際しては115項目の質問事項、第2回のヒアリングに際しては179項目の質問事項）及び追加質問を重ね、書面による回答及びヒアリングを実施した。
- ② ヒアリングに並行して関係書類・帳票類等の閲覧・突合を実施した。
- ③ 文化観光局が所管する文化・観光・スポーツ施設の現地視察、現地におけるヒアリングを実施した。

(4) 監査対象部署

- 文化観光局
- その他文化・観光・スポーツ施策に関して関係する部局（施設建設にかかる建築都市局、建設局の担当部課、入札契約にかかる財政局担当部課、モニタリングにかかる総務局行政部等）

5 包括外部監査人及び補助者の氏名と資格

包括外部監査人	弁護士	中務正裕
監査補助者	弁護士	久保井聡明
	弁護士	森脇雅典
	弁護士	山口心平
	弁護士	赤崎雄作
	弁護士	山越勇輝
	公認会計士	中川美雪
	公認会計士・税理士	見鳥信吉

6 包括外部監査の実施期間

自平成31年4月1日 至令和2年1月24日

7 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

8 報告書の構成及び記載方法

(1) 構成

第2以降において堺市の文化・観光・スポーツ施策の概要を記載したうえ、監査の結果を記載した。文化・観光・スポーツ施策は広範に及ぶが、主要施策は各施設の整備及び運営であり、なかでも本年10月にグランドオープンし、イニシャルコストが約157億円にのぼる堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）整備事業は、堺市の文化観光施策の中核に位置づけられる事業であり、その計画策定段階、実施段階における問題点を最初に取り上げている。その上で他の文化観光局所管の施設においても同様の検証を行い、最後に総論としての意見を記載することとした。基本的に、施策について計画策定段階、実施段階、モニタリング段階の問題をとりあげ、時間の流れにそって問題点を整理している。また、文化観光施策を切り口としているが、堺市の事務の執行全般に関わる点についても言及している。

監査の結果の冒頭においては監査結果に基づく意見等を挙げた項目の一覧表を記載した。

(2) 監査の結果の書き分け

本報告書においては、以下のとおり監査の結果として指摘事項、意見、要望の3区分に分けて記載している。

指摘事項	(1)法令、基準等に違反していると認められるもの (2)その他適正を欠く事項では是正する必要があると認められるもの
意見	(1)事務の執行、事業の管理状況等について、効率性、経済性又は有効性の観点から検討する必要があると認められるもの (2)その他法令、基準等には違反しないが、事務処理上改善する必要があると認められるもの
要望	(1)制度、組織等に関する課題のうち、特に要望する必要があると認められるもの

(3) 監査の結果の記載方法

監査の結果としての指摘事項、意見、要望についてはそれぞれにつき通し番号を付した。指摘事項、意見、要望につき、結論部分を明らかにするため、まず結論を簡潔に記載し、その後に理由を記載している。

なお、数値を丸める場合は、一桁下の位の数値について四捨五入を原則とし、1,000円未満の金額については端数の切り捨て処理を行っており、本報告書の各表に表示されている合計数値又は百分率は、端数処理の関係上、その内訳の単純合計と一致しない場合がある。

9 監査の結果による意見等の項目一覧表

監査の結果としての「指摘」、「意見」及び「要望」を挙げた項目は以下のとおりである。

	内容	区分			頁
		指摘	意見	要望	
文化・観光施設全般					
1.	堺市が保有する主要施設についての収支状況		○		19
フェニーチェ堺					
2.	運営開始後の稼働率下振れの想定シミュレーション策定について		○		33
3.	ホールの利用実態を把握するための適切な指標の設定について		○		34
4.	チケット収入等が収支計画書における見込み値を下回った場合の対応について		○		38
5.	中長期的な維持管理計画の策定およびライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について		○		39
6.	設計業務を公募型プロポーザル方式にて行う場合			○	46
7.	入札関係書類（落札者以外からの工事費内訳書等）の保管について	○			47
8.	一般競争入札における予定価格の事前公表の廃止	○			56
9.	フェニーチェ堺の指定管理者について公募方式を検討すべきこと		○		67
さかい利晶の杜					
10.	有料来館者数等の評価指標への追加について		○		77
11.	ライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について		○		80
12.	施設の有効利用について		○		81
（仮称）百舌鳥古墳群ガイダンス施設					
13.	（仮称）百舌鳥古墳群ガイダンス施設における具体的な収支の検証		○		88
14.	（仮称）百舌鳥古墳群ガイダンス施設見直しの場合における既払コストについて		○		89
堺市立文化館（堺 アルフォンス・ミュシャ館）					
15.	堺市立文化館の指定管理者について公募方式を検討す		○		96

	べきこと				
16.	ミュシャ作品の観光面での有効活用について		○		97
17.	美術品の展示にかかる外国語対応について		○		98
スポーツ関連施設					
18.	入札における希望業種制の見直しについて		○		117
19.	独立行政法人都市再生機構との委託契約について		○		118
20.	指定管理者公募において複数候補者応募のための改善点		○		119
21.	自主事業の実績及び収支計上の検証について		○		122
22.	指定管理業務の対象となる施設の再検討について		○		125
23.	J-GREEN 堺の運営における経済的負担軽減について		○		127
24.	堺市立美原総合スポーツセンターの過年度の指定管理者からの収支計画書について		○		129
25.	堺市立美原総合スポーツセンターの指定管理者納付金について		○		131
補助金・負担金					
26.	長期にわたり固定化している補助金・負担金についての見直し		○		134
27.	団体運営費補助の見直し		○		136
28.	全庁的な補助金の見直し（ガイドラインの策定）について	○			139
モニタリング体制					
29.	モニタリング体制の充実化について		○		140
契約手続					
30.	定義の明確化及び契約管理における契約選定手続の明記		○		143

第2 堺市の文化・観光・スポーツ施策の概要

1 はじめに

堺市の人口は、2012年の842,988人をピークに緩やかな減少傾向となっており、令和元年(2019年)8月1日現在、堺市の人口は828,555人であるものの、2040年には72.0万人にまで減少すると推計されている。とりわけ65歳以上の高齢者人口は増加傾向にあり、令和元年7月末日時点で233,339人(人口に占める割合が27.9%)であるが、2040年には24.2万人まで増加すると見込まれており、人口比割合で37.7%にまで上ることになる。このような就業可能人口の減少による税収減と高齢化の進展による社会保障費の増大は、我が国全体の課題であるが、基礎自治体である堺市の将来を考えるうえにおいても避けることのできない問題である。

文化観光施策は、堺市の魅力を増大させ、市民の満足度を向上させる点で住民福祉の増進に有意義な取組であり、市内の交流人口を増加させ、まちの賑わいを維持・向上することができれば、それによる経済効果も大いに見込まれる。ただし、人口減少社会における税収減と高齢化の進展により、市財政に余裕がなくなってくれば、市民生活に直結するサービスがより強く求められることになろう。そのような社会状況においては、市が行う文化観光事業であったとしても、採算性や効率性を度外視することはできず、各施策において、事前に収益性が十分に検討され、事業の運営に当たっても効率的かつ効果的に実施されるべきことが強く求められ、また、事後的にモニタリングして適宜見直しを行うことが肝要である。

文化観光施策の将来にわたる継続的な実施のためにも、市民にとって過負担とならないことが何より大切である。

以下、まず文化観光施策に関する計画及び施策、事務分掌と収支、指定管理者による運営管理がなされている施設について概説する。

2 堺市のまちづくりの総合計画と基本計画及び実施計画等

(1) マスタープランと後期実施計画

堺市では、平成13年2月に、まちづくりの長期的指針となる総合計画「堺21世紀・未来デザイン」を策定し、この基本構想のもと、平成23年3月、都市経営の基本戦略として、「堺市マスタープラン」が策定された。その後、平成28年2月、堺市マスタープラン策定後の社会経済情勢の変化や前期実施計画における取組実績などを踏まえ、平成28年度から令和2年度までの5年間で取り組む具体的な事務事業等を示し、中期的な行財政運営の具体的指針として、後期実施計画が策定された。

後期実施計画においては、マスタープランのリーディングプロジェクトである「堺・3つの挑戦」をはじめ、「市民が安心、元気なまちづくり」や「都市内分権の推進」に取り組むことが重点方針として掲げられ、7つの基本施策と37施策の政策・施策体系のもと、約1,000ある事務事業の中から199を主な事務事業と位置付けて取り組むことが示されている。

(2) 後期実施計画における文化・観光・スポーツと関連する施策

堺市マスタープラン後期実施計画の中で、文化・観光・スポーツと関係の深い基本政策・施策、その実現のための主たる事務事業とその所管部課は次のとおりである。

ア 基本政策 2 誰もが幸せで、暮らしの質の高いまちを実現します

① 施策 2-1 歴史文化を活かしたまちづくりの推進

(ア) 世界文化遺産登録推進事業（文化観光局世界文化遺産推進室）

(イ) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設等整備事業（文化観光局世界文化遺産推進室）

(ウ) 百舌鳥古墳群保存活用事業（文化観光局文化部文化財課）

② 施策 2-2 文化芸術活動の振興

(ア) 音楽文化推進事業（文化観光局文化部文化課）

(イ) アートを活用したまちの創造（文化観光局文化部文化課）

(ウ) 堺市民芸術文化ホール整備事業（市民会館建替え事業）（文化観光局文化部文化課）

③ 施策 2-4 スポーツと健康づくりの推進

(ア) J-GREEN 堺活用促進事業（文化観光局スポーツ部 ※本監査時点においては文化観光局スポーツ部スポーツ推進課）

(イ) 大浜体育館建替（武道館併設）事業（文化観光局スポーツ部スポーツ施設課）

(ウ) 野球場整備事業（文化観光局スポーツ部スポーツ施設課）

(エ) 本市を拠点として活動するトップレベルチームとの連携事業（競技・青少年スポーツ推進事業）（文化観光局スポーツ部スポーツ推進課）

イ 基本政策 6 まちの魅力向上と、賑わいと交流のまちづくりを進めます

① 施策 6-4 歴史・文化資源を活かしたまちの賑わいの創出

(ア) インバウンド推進事業（文化観光局観光部観光推進課 ※本監査時点においては、文化観光局観光部観光企画課）

(イ) さかい利品の杜管理運営事業（文化観光局観光部観光企画課 ※本監査時点においては、文化観光局観光部観光推進課）

(ウ) フィルムコミッションの推進（観光企画事業）（文化観光局観光部観光推進課）

(エ) 観光魅力創造事業（文化観光局観光部観光推進課）

(オ) 堺市民芸術文化ホール整備事業（市民会館建替え事業）（文化観光局文化部文化課）（施策 2-2 と共通）

(カ) フィールドミュージアム構想の推進（文化観光局文化部文化課）

(キ) 町家活用推進事業（文化観光局文化部文化財課）

- (ク) J-GREEN 堺活用促進事業（文化観光局スポーツ部）（施策 2-4 と共通）
- ② 施策 6-5 国際交流・国際協力の推進と多文化共生のまちづくり
 - (ア) 外国人生活支援の推進（文化観光局国際部国際課）
 - (イ) アジア諸国との交流事業（文化観光局国際部アセアン交流推進室）
 - (ウ) 姉妹・友好都市交流事業（文化観光局国際部国際課）

(3) その他文化・観光・スポーツ施策に関連する計画等

- ア 堺市歴史的風致維持向上計画（平成 25 年度～令和 4 年度（10 年間））
- イ 自由都市堺文化芸術推進計画（平成 28 年度～令和 2 年度（5 年間））
- ウ 歴史文化のまち堺観光戦略プラン（平成 29 年度～令和 2 年度（4 年間））
- エ 堺市国際化推進プラン（改訂版）・同追補版（平成 30 年度～令和 2 年度（3 年間））
- オ 第 2 次堺市スポーツ推進計画（平成 28 年度～令和 2 年度（5 年間））

3 文化・観光・スポーツ施策に関連する部局の組織及び事務分掌

文化・観光・スポーツ施策の推進や各事業の実施を担う文化観光局は、平成 31 年 4 月 1 日現在、局付・部付を除き 195 名の職員が担当しており、その事務分掌の概要は以下のとおりである。

【図表 2-3】文化観光局組織 平成 31 年 4 月 1 日現在

部・室	課・室	職員数(局付・部付を除く)	分掌事務
観光部	観光企画課	19	企画総務係：局の総合調整、観光推進に係る計画、広域観光に係る関係機関及び関係団体との連携等 経理係：局内の予算、決算その他の財務等
	観光推進課	9	推進係：観光施策の推進等 環境整備係：観光客の受入環境及び周遊環境の整備等
スポーツ部	スポーツ推進課	16	企画係：スポーツ推進施策に係る企画の総括等 推進係：スポーツの推進等
	スポーツ施設課	15	管理係：体育館その他のスポーツ施設（指定管理者に管理させるものを除く。）の管理運営等 施設係：体育館その他のスポーツ施設の計画等
国際部	国際課	17	外事係：外国との儀礼及び交際、国際化施策の推進及び調整（アセアン交流推進室の所管に属するものを除く。）等

部・室	課・室	職員数(局付・部付を除く)	分掌事務
			交流協力係：海外姉妹友好都市・国際交流・国際協力（アセアン交流推進室の所管に属するものを除く。）、多文化共生施策の推進、国際交流プラザ
	アセアン交流推進室	8	東南アジア諸国連合加盟国との国際交流及び国際協力に係る施策の企画及び推進等
文化部	文化課	30	企画係：文化施策の企画及び調整等 推進係：文化施策の推進等 施設整備係：文化施設の整備
	文化財課	31	文化財係：文化財の保護及び保存等 調査第一係：埋蔵文化財に係る知識の普及及び啓発等 調査第二係：埋蔵文化財及び埋蔵文化財資料の収集、整理及び保存並びに展示及び貸出し等
博物館	学芸課	28	管理係：堺市博物館（みはら歴史博物館を除く。以下同じ。）の施設、設備等の維持管理等 推進係：博物館事業の普及等 学芸係：堺市博物館、みはら歴史博物館、千利休茶の湯館及び与謝野晶子記念館で取り扱う資料の収集、整理、保管及び展示等
	みはら歴史博物館	7	館の庶務、施設、設備等の維持管理等
世界文化遺産推進室		15	百舌鳥古墳群の世界文化遺産への登録に係る企画及び調整等

※職員数は、常勤職員、任期付短時間勤務職員、再任用短時間勤務職員、再雇用職員、一般非常勤職員、短期臨時職員及び人材派遣の合計

4 文化観光局の収支状況について

文化観光局の過去3年間の歳出・歳入額の推移及び文化観光局所管の施設の建設にかかる市債の元利償還金の状況は以下のとおりである。

(1) 文化観光局の過去3年間の歳入費目別推移

【図表 2-4-1】

【過去3年度歳入費目別推移】

単位（百万円、百万円未満四捨五入）

会計	款	項	平成 28 年度決算		平成 29 年度決算		平成 30 年度決算	
				構成比		構成比		構成比
一般会計			4,070	97.7%	5,446	99.5%	11,835	100.0%
	17	使用料及び手数料	26	0.6%	24	0.4%	24	0.2%
	01	使用料	26	0.6%	24	0.4%	24	0.2%
	18	国庫支出金	720	17.3%	1,232	22.5%	1,853	15.7%
	02	国庫補助金	720	17.3%	1,232	22.5%	1,853	15.7%
	19	府支出金	0	0.0%	5	0.1%	12	0.1%
	02	府補助金	0	0.0%	5	0.1%	12	0.1%
	20	財産収入	103	2.5%	124	2.3%	122	1.0%
	01	財産運用収入	100	2.4%	119	2.2%	118	1.0%
	02	財産売払収入	3	0.1%	4	0.1%	4	0.0%
	21	寄附金	28	0.6%	129	2.4%	133	1.1%
	01	寄附金	28	0.6%	129	2.4%	133	1.1%
	22	繰入金	32	0.7%	72	1.3%	2,257	19.1%
	02	基金繰入金	32	0.7%	72	1.3%	2,257	19.1%
	24	諸収入	311	7.5%	316	5.8%	331	2.8%
	03	貸付金元利収入	24	0.6%	24	0.5%	24	0.2%
	06	雑入	286	6.9%	291	5.3%	306	2.6%
	25	市債	2,850	68.5%	3,545	64.8%	7,102	60.0%
	01	市債	2,850	68.5%	3,545	64.8%	7,102	60.0%
公共用地先行取得事業特別会計			94	2.3%	28	0.5%	—	—
	01	財産収入	60	1.4%	—	—	—	—
	01	財産売払収入	60	1.4%	—	—	—	—
	03	市債	34	0.9%	28	0.5%	—	—
	01	市債	34	0.9%	28	0.5%	—	—
総計			4,164	100.0%	5,474	100.0%	11,835	100.0%

過去3年度歳入金額は増加傾向にあり、主な収入費目は以下のとおりとなる。

- ア 堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）について国土交通省から社会資本整備総合交付金として3年間で合計2,842百万円が国庫補助金に計上されている。
- イ 金融機関等から文化施設整備事業債として3年間で合計10,242百万円が一般会計の市債に計上されている。
- ウ 平成30年度に、フェニーチェ堺芸術文化創造基金に充当するため、国際文化観光基金からの繰入金1,379百万円が基金繰入金に計上されている。また、堺市民芸術文化ホール整備に充当するため公共施設等特別整備基金からの繰入金823百万円が基金繰入金に計上されている。
- エ 原池公園整備事業に関して、金融機関等から公園整備事業債として3年間で合計712百万円が市債に、平成30年度に国土交通省から455百万円が国庫補助金に計上されている。
- オ 平成28年度、平成29年度に重要文化財保全整備のため文化庁から補助金として2年間で合計294百万円が国庫補助金に、百舌鳥古墳群周辺整備ないし保存のため金融機関等から整備事業債等として125百万円が市債に計上されている。

(2) 文化観光局の過去3年間の歳出費目別推移

【図表 2-4-2】

【過去3年度歳出費目別推移】

単位（百万円、百万円未満四捨五入）

会計	款	項	平成 28 年度決算		平成 29 年度決算		平成 30 年度決算	
				構成比		構成比		構成比
一般会計			8,026	98.8%	9,630	99.7%	16,000	100.0%
	02	総務費	6,645	81.8%	8,203	84.9%	13,750	85.9%
	01	総務管理費	5,431	66.9%	6,812	70.5%	12,312	77.0%
	07	自治振興費	3	0.0%	1	0.0%	—	—
	08	スポーツ費	1,211	14.9%	1,390	14.4%	1,438	8.9%
	07	商工費	577	7.1%	649	6.7%	656	4.1%
	01	商工費	577	7.1%	649	6.7%	656	4.1%
	08	土木費	213	2.6%	170	1.8%	1,213	7.6%
	02	道路橋りょう費	86	1.0%	22	0.2%	—	—
	04	都市計画費	127	1.6%	148	1.6%	1,213	7.6%
	10	教育費	591	7.3%	605	6.3%	374	2.4%
	07	社会教育費	591	7.3%	605	6.3%	374	2.4%
	12	諸支出金	—	—	3	0.0%	8	0.0%
	07	還付金	—	—	3	0.0%	8	0.0%
公共用地先行取得事業特別会計			94	1.2%	28	0.3%	—	—
	01	公共用地先行取得事業費	34	0.4%	28	0.3%	—	—
	01	公共用地先行取得事業費	34	0.4%	28	0.3%	—	—
	03	諸支出金	60	0.8%	—	—	—	—
	01	一般会計繰出	60	0.8%	—	—	—	—
総 計			8,119	100.0%	9,658	100.0%	16,000	100.0%

過去3年度歳出金額は増加傾向にあり、主な歳出項目は以下のとおりである。

ア 堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）建設支出として、3年間で14,920百万円（周辺工事368百万円含む）が総務管理費に計上されている。

イ 原池公園野球場建設工事支出として、1,205百万円が平成30年度に都市計画費に計上されている。

ウ 史跡公有化事業費として、411百万円が社会教育費に計上されている。

エ フェニーチェ堺芸術文化創造基金への積立金として、1,475百万円が平成30年度に総務管理費に計上されている。また、同年度に公益財団法人堺市文化振興財団（以下「堺市文化振興財団」と略称する場合がある。）に対する堺市民芸術文化ホールの管理運営

委託料 182 百万円が総務管理費に計上されている。

- オ そのほか、管理運営費支出として各体育館等の指定管理者へ 3 年間で合計 1,567 百万円（年平均約 522 百万円）がスポーツ費に計上されている。歴史文化にぎわいプラザ指定管理料支出として堺市立歴史文化にぎわいプラザ運営グループに 3 年間で 636 百万円（年平均約 212 百万円）が総務管理費に計上されている。さらに、補助金支出のうち堺観光コンベンション協会への補助金として 3 年間で 1,156 百万円が商工費に、堺市文化振興財団補助金として 3 年間で 469 百万円が総務管理費に計上されている。

(3) 文化観光局所管の施設の建設の際に発行した市債に係る元利償還金

文化観光局所管の施設（フェニーチェ堺、さかい利晶の杜、原池公園野球場）の建設の際に発行した市債に係る元利償還金は以下のとおりである。

【図表 2-4-3】文化観光局所管施設にかかる公債管理特別会計における元利償還金

単位（円）

年 度	フェニーチェ堺		さかい利晶の杜		原池公園野球場		総合計
	元金	利子	元金	利子	元金	利子	
R1	141,839,598	59,172,294	87,659,924	15,556,247	21,216,600	6,279,458	331,724,121
R2	298,160,506	60,209,535	87,659,924	17,153,004	21,216,600	6,280,254	490,679,823
R3	623,797,214	57,876,624	87,659,924	18,182,212	34,854,100	6,280,117	828,650,191
R4	623,797,214	54,448,124	87,001,667	17,744,297	34,854,100	6,279,571	824,124,973
R5	623,797,214	51,052,473	87,661,825	16,965,788	34,854,100	6,279,026	820,610,426
R6	623,797,214	47,692,139	87,661,827	16,768,751	34,854,100	6,278,480	817,052,511
R7	623,797,214	44,204,242	87,668,059	16,518,165	34,854,100	6,277,935	813,319,715
R8	694,931,086	40,804,733	87,668,059	16,109,487	34,854,100	6,277,389	880,644,854
R9	616,688,948	37,455,072	87,668,059	15,662,483	34,854,100	6,276,844	798,605,506
R10	616,688,948	33,825,381	87,668,059	15,215,479	34,854,100	6,276,298	794,528,265
R11	616,688,948	30,437,766	87,668,059	14,768,475	21,216,600	6,275,890	777,055,738
R12	616,688,948	27,070,291	87,668,059	14,321,471	21,216,600	6,275,890	773,241,259
R13	616,688,948	23,809,953	87,668,059	13,874,467	21,216,600	6,275,890	769,533,917
R14	616,688,948	20,265,439	87,668,059	13,427,463	21,216,600	6,275,890	765,542,399
R15	616,688,948	16,864,078	82,400,548	12,988,270	21,216,600	6,275,890	756,434,334
R16	616,692,360	13,448,748	79,739,436	14,253,417	21,216,600	6,275,890	751,626,451
R17	609,983,582	10,096,133	78,270,000	14,067,800	21,216,600	6,275,890	739,910,005
R18	610,016,194	6,707,969	78,270,000	13,415,480	21,216,600	6,275,890	735,902,133
R19	481,981,272	3,554,704	78,270,000	12,763,160	21,216,600	6,275,890	604,061,626
R20	325,675,964	1,212,041	78,270,000	12,110,840	21,216,600	6,275,890	444,761,335
R21			78,270,000	11,458,520	21,216,600	6,275,890	117,221,010
R22			78,270,000	3,126,200	21,216,600	6,275,890	108,888,690
R23			78,270,000	2,473,880	21,216,600	6,275,890	108,236,370
R24			78,270,000	1,821,560	21,216,600	6,275,890	107,584,050
R25			78,270,000	1,169,240	21,216,600	6,275,890	106,931,730
R26			60,000,000	590,000	21,216,600	6,275,890	88,082,490

R27					21,216,600	6,275,890	27,492,490
R28					21,216,600	6,275,890	27,492,490
R29					21,216,600	6,275,890	27,492,490
R30					21,218,600	6,275,890	27,494,490
合計	11,215,089,268	640,207,739	2,153,219,547	322,506,156	745,600,000	188,303,172	15,264,925,882

※償還期間中に借換を行うものもあるため、利子は最終の確定値と異なる場合がある。

※原池公園野球場については、平成30年度決算までに発行した市債のみを計上。土木債として建設局が発行した市債は含めていない。

※「公債管理特別会計」により支出するものであり、文化観光局の支出費目である「一般会計」の内、「総務費」での支出ではない

(4) 文化観光局の収支状況からみた留意点

- ア 文化観光局の過去3年間の歳出額は増加傾向にあり、それにあわせて歳入額も増加している。
- イ 文化観光局所管事業として、堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）をはじめ、大規模な施設を建設しており、フェニーチェ堺、さかい利晶の杜、原池公園野球場の3つの施設の市債の令和元年度における将来の元利金支払い合計額は約153億円に上っている。市債は、市の負債であり、元利金の返済が必要なところ、国からの交付税措置があるものの、令和3年度から令和18年度においては、毎年約7～8億円の償還が必要となるなど、毎年度の償還額が市財政の大きな負担となることが予想される。
- ウ 堺市において、各施設の運営費負担に加え、建設費償還分の負担を負うことを考慮すれば、各施設の運営に当たり、経済性、効率性な運営とコストの削減について十分に留意していく必要があり、本監査においてもその点を重視する。

5 指定管理者による運営管理がなされている文化・観光施設

(1) 堺市としての収支状況について

文化観光局が所管する文化・観光に関する主たる施設のうち、堺市博物館及びみはら歴史博物館を除く施設は指定管理者により管理運営がなされている。そして、各施設についての指定管理者の収支状況は、指定管理者の評価表にて明らかとなっている。しかしながら、当該施設管理運営のための堺市としての収支は開示されていない。そこで、指定管理者による管理運営がなされている文化・観光に関する施設について、直近5年間における堺市としての収支を調査した。同収支は以下表記載のとおりである。スポーツ関連施設については、後述【図表 5-4-3】参照。

【図表 2-5-1】文化観光施設の施設運営にかかる堺市としての収支（直近5年間）

単位（千円）

		歳入			歳出				歳入-歳出
		指定管理者納付金・精算金	その他（貸付料、寄附金等）	小計	指定管理料	施設修繕費、物品修繕費、工事請負費	その他（委託料、備品購入費）	小計	
フェニッチェ堺	30	2,971		2,971	182,109		497	182,606	-179,635
	29	2,349		2,349	98,000		2,583	100,583	-98,234
	28				46,400			46,400	-46,400
	27						146	146	-146
	計	5,320	—	5,320	326,509	—	3,226	329,735	-324,415
さかい利晶の杜	30		16,591	16,591	211,500	405		211,905	-195,314
	29	6,004	26,259	32,263	211,500	2,495	9,562	223,557	-191,294
	28	12,062	16,501	28,563	212,000	2,000		214,000	-185,437
	27	1,547	17,495	19,042	211,505	2,495		214,000	-194,958
	26		7,868	7,868	66,000			66,000	-58,132
	計	19,613	84,714	104,327	912,505	7,395	9,562	929,462	-825,135
堺市立文化館	30			—	79,600			79,600	-79,600
	29			—	80,763	21,820	2,032	104,615	-104,615
	28			—	80,366	13,700		94,066	-94,066
	27			—	79,482	1,137		80,619	-80,619
	26			—	77,587	5,239	7,655	90,481	-90,481
	計	—	—	—	397,798	41,896	9,687	449,381	-449,381

梅文化会館	30		19	19	90,820	15,233	126	106,179	-106,160
	29		19	19	90,846	1,663	3,398	95,907	-95,888
	28		19	19	90,873	3,368		94,241	-94,222
	27		19	19	90,900	2,019		92,919	-92,900
	26		19	19	99,572			99,572	-99,553
	計	—	95	95	463,011	22,283	3,524	488,818	-488,723
西文化会館	30			—	70,400		1,115	71,515	-71,515
	29			—	77,352	546	6,926	84,824	-84,824
	28			—	70,680	2,482	153	73,315	-73,315
	27			—	70,780	2,495	287	73,562	-73,562
	26			—	70,181			70,181	-70,181
	計	—	—	—	359,393	5,523	8,481	373,397	-373,397
東文化会館	30		184	184	114,148	2,884	435	117,467	-117,283
	29		184	184	116,168	3,987	219	120,374	-120,190
	28		213	213	114,988	3,196	989	119,173	-118,960
	27		213	213	116,416	38	379	116,833	-116,620
	26		213	213	130,358	223		130,581	-130,368
	計	—	1,007	1,007	592,078	10,328	2,022	604,428	-603,421
美原文化会館	30		29	29	87,270	9,431	981	97,682	-97,653
	29		29	29	87,300		4,022	91,322	-91,293
	28		29	29	87,300		409	87,709	-87,680
	27		29	29	86,695	73		86,768	-86,739
	26		29	29	95,534			95,534	-95,505
	計	—	145	145	444,099	9,504	5,412	459,015	-458,870

(堺市提出の資料から作成)

(2) 堺市が保有する主要施設についての収支状況【意見 1】

ア 結論

文化・観光・スポーツ関連施設（以下「文化観光施設」という。）には、フェニーチェ堺、さかい利晶の杜、J-GREEN 堺、体育館などの施設があるが、指定管理者による管理運営がなされている場合に指定管理者側の収支は開示されているものの、堺市としての収支は開示されていない。そこで、堺市が保有する主要な施設（特に文化観光施設。指定管理に係るものかどうかにかかわらず）について、堺市としての支出（指定管理料、施設修繕費等）を明らかにし、その収支（歳出入）状況も公表すべきである。加えて、当該施設における当初の建設費等が市債で賄われている場合には、市債の元利償還金の詳細、減価償却費も施設毎に公表すべきと考える。

イ 理由

- ① 【図表 2-5-1】及び【図表 5-4-3】から分かるとおり、指定管理者により管理運営がなされている各施設について、堺市における年度毎の収支は、支出が収入を大幅に上回っている。公共施設である以上、一定程度支出が収入を上回るのはやむを得ないものであり、指定管理者制度が取られていることにより経費の節減が図られている部分もあると思われるが、各施設の堺市としての収支状況は、指定管理者側の収支状況では明らかではない。各施設について堺市の財政上の負担がどの程度となっているかについては、市民として関心の高いところであり、運営事業の見直しを行うに際しても重要な要素となる。そこで、市政の透明化の観点から、堺市としては、保有する主要な施設（特に文化観光施設について。指定管理に係るものか否かにかかわらず）における堺市としての支出（指定管理料、施設修繕費等）を明らかにし、明確な形で公表すべきであると考えます。
- ② 各施設については、当初の建設費等の主たる部分を市債で賄っている場合が多く、この元利償還金についても明らかにすべきである。また、堺市保有施設については、減価償却費が計算されているところ、減価償却費は施設利用年度にわたるその施設の利用コストと捉えることが可能であるから、かかる減価償却費についても明らかにすることを検討すべきである。
- ③ 実際に施設ごとに自治体側の収支等を明示している自治体も少なくなく、代表的なものとして以下の例がある。
 - (ア) 大阪府：「公の施設の基本情報及び各施設の点検結果等一覧」に、各施設につき府としての予算、利用者数のほか、府の貸借対照表、コスト計算書、指定管理者の収支など過去 5 年分が開示されている¹。
 - (イ) 大阪市：「市民利用施設に係る受益者負担の在り方（案）」に基づき、市民利用施設ごとの受益者負担に係る関係データ一覧を公表している²。

¹ <http://www.pref.osaka.lg.jp/gyokaku/oyake/h29ichiran.html>

² <https://www.city.osaka.lg.jp/shiseikaikakushitsu/page/0000218350.html>

- (ウ) 横浜市：市民に身近な事業や施設を選定し、事業別行政コスト計算書を作成し、公表している³。
- (エ) 町田市：事業別行政評価シートにおいて、施設別のほか部署別、事業別の分析も行っており、行政コスト（収支）を計算し、その特徴、単位当たりコスト分析、貸借対照表、キャッシュフロー収支差額集計等のデータに基づき分析を行っている⁴。また、同種施設の比較分析も行っている⁵。なお、町田市でのかかる取組みは、複式簿記・発生主義の考え方を加えた新公会計制度を用いた取組みの一つとして行われている。同行政評価シートは、主要な施策の成果に関する説明書として市議会に提出され、決算審査で活用されているのが特徴的である。
- (オ) 吹田市：吹田市新公会計制度に基づく財務諸表として、施設のほか事業別収支も作成し、公表されている⁶。

³https://www.city.yokohama.lg.jp/citinfo/zaisei/jokyo/zaisejokyo/zaimusyorui.files/0138_20190129.pdf

⁴https://www.city.machida.tokyo.jp/smph/shisei/gyouzaisei/shin_kokaikei/kessan/2018_gyouseihyouka_zenhan.html

⁵https://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/gyouzaisei/shin_kokaikei/kessan/2018_gyouseihyouka_zenhan.files/2018kessann_031_doushu.pdf

⁶<https://www.city.suita.osaka.jp/home/soshiki/div-kaikei/kaikei/30zaimu.html>

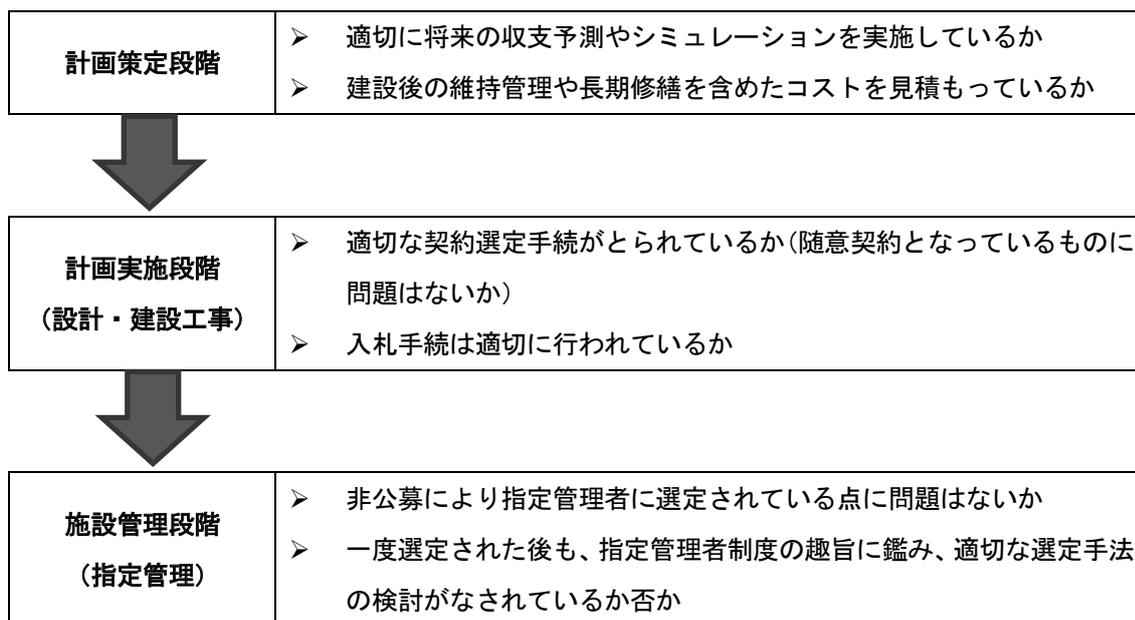
第3 堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）の計画から運営まで

1 監査の視点

第2で概観したとおり、文化・観光・スポーツ施策の中心は、文化観光局が所管する施設の整備と管理運営事業であり、それに多額の予算が使用されている。なかでもイニシャルコストが約157億円であり、令和元年10月にグランドオープンした堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）は、その中心的な施設である。このような大規模施設の整備事業は、いわゆる「箱物行政」として、計画・運用段階において、施設の採算性、機能性、定員数が十分に検討されないまま事業を進めた結果、整備された施設が有効に活用されないばかりか、維持管理の後年度負担が財政に悪影響を及ぼすといった懸念がある。そして、施設の収益だけでは運営できないため税金で補填され続け、最終的に施設が莫大な赤字を発生させた挙句に閉鎖される事例も少なからず認められるところである。そこで、フェニーチェ堺の整備事業（市民会館建替え事業）および同管理運営事業について着目し、「堺市として将来世代への過度の負担をかけず、最小限のコストで最大限の効果を得られる施策を実施しているか」という観点から、その計画段階から実施段階、運営段階までの手続、状況を精査し、その事務の執行状況を監査対象とした。

【監査の視点】

- ・適法性・適正性の観点（事務執行に法令上の問題はないか）
- ・経済性・効率性の観点（所期の目的をより低コストで実現できる仕組みになっているか）
- ・事後評価の観点（適切なモニタリングがなされているか）



2 フェニーチェ堺の概要

(1) 施設概要



1	施設名	堺市民芸術文化ホール及び堺市翁橋公園
2	所在地	堺市堺区翁橋町2丁
3	所轄部署	文化観光局 文化部 文化課
4	供用開始年月日	令和元年10月1日
5	設置目的	優れた舞台芸術を始め、多彩な芸術文化の鑑賞、創造、交流及び普及活動を促進することにより、市民文化の更なる向上を図るとともに、魅力及び活力のある地域社会の形成並びに都市魅力の創造及び発信に資すること
6	設置根拠条例	堺市民芸術文化ホール条例、同施行規則 堺市公園条例、同施行規則
7	主な施設種類	大ホール、小ホール、大スタジオ、 文化交流室（A・B・C）、多目的室、 小スタジオ（A・B・C）
8	面積	敷地面積：14,786.28 m ² 延床面積：19,815.77 m ²

9	金額（土地、建物、 負債、年間歳入・歳 出額）	建物：14,705,541,910 円
		歳入：182,143 千円
		歳出：176,183 千円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9:00～22：00
12	休館日	第1・第3月曜日（休日の場合は開館）、年末年始
13	料金	利用料金制を導入

(2) フェニーチェ堺 施設建設の計画策定経緯及びコスト

ア 計画策定の経過

時系列	内容
H24.1 ～ H24.10	昭和40年（1965年）に開館した旧市民会館の老朽化により、新たな施設への建替えを目的とした「堺市民会館整備計画」について、外部委員で構成された堺市民会館整備計画検討懇話会が全6回開催。平成24年10月に検討懇話会による意見が公表される。
H24.11	「堺市民会館整備計画」（案）を公表。
H25.1.3～ H25.2.3	「堺市民会館整備計画」（案）について、パブリックコメントを実施。
H25.6	「堺市民会館整備計画」を策定。
H26.3.19～ H26.4.2	新施設にかかる運営管理方針を策定するに当たり、公募型プロポーザルを実施。
H26.12	新施設にかかる運営管理方針（案）を策定し、説明会を開催するとともに、パブリックコメントを実施。
H27.2	新施設にかかる運営管理に関する堺市の方針や考え方を示した「（仮称）堺市民芸術文化ホール運営管理方針」を策定。

イ イニシャルコスト

当初の計画から最終の完工に至るまでのフェニーチェ堺の設立にかかるイニシャルコストは以下のとおり総額約 157 億円にのぼる。

項目	事業費（千円）
解体工事設計	7,644
解体工事	261,623
基本設計	85,212
実施設計費	248,184
本体工事費	14,705,542
外構等工事費	221,245
サイン工事	106,232
公園整備工事	40,400
合計	15,676,082

ウ 財源及び市債の償還

上記イニシャルコストの財源は以下のとおり、特定財源から約 151 億円、一般財源から約 6 億円が支出されている。特定財源のうち、約 112 億円（全財源のうちの 71%）が市債によって支出されていることになる。市債については、前述（第 2・4（3））の【図表 2-4-3】で記述したとおり、令和 20 年度まで続き、令和 3 年から令和 18 年まで約 6 億円の元利金償還となる。

項目	金額（千円）
【特定財源】	
国庫補助金 (社会資本整備総合交付金)	2,841,900
市債	11,228,500
寄附	54,700
基金繰入	951,500
小計	15,076,600
【一般財源】	599,482
合計	15,676,082

(3) 設計・建設工事について

ア 設計・建設工事の経緯

時系列	内容
H25.8.1	フェニーチェ堺の建設工事基本設計業務の受託者を、公募型プロポーザル方式により公募する旨を公告。
H25.12	公募型プロポーザルの結果、柳澤孝彦+TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所設計共同体と基本設計に関する契約を締結。
H26.3.31	旧市民会館が閉館。
H26.7	旧市民会館の解体工事開始。
H26.10	フェニーチェ堺の基本設計概要を公表。説明会を実施。 基本設計を行った柳澤孝彦+TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所設計共同体と実施設計に関する契約を締結。
H27.4	旧市民会館の解体工事完了。
H27.8	実施設計が完了。
H28.5.22	フェニーチェ堺の建設工事に関する住民説明会を実施。
H28.6	大成建設㈱により、フェニーチェ堺の建設工事が開始。
H31.2.20	フェニーチェ堺が竣工。
R1.7.5	イタリアンレストラン「TEATRO PONTE VECCHIO」がオープン。
R1.10.1	フェニーチェ堺グランドオープン。

イ 設計・建設工事の各契約先

	工事名称	契約相手方	契約当初金額 (税別) ※	選定方法
1	市民会館解体工事設計業務	㈱村上建築設計室	7,280 千円	一般競争入札
2	堺市民会館解体工事	日野建設工業㈱	235,388 千円	一般競争入札
3	堺市民会館解体工事外監理業務	㈱村上建築設計室	6,540 千円	一般競争入札
4	堺市民会館建設工事基本設計	柳澤孝彦+TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所設計共同体	78,900 千円	公募型 プロポーザル
5	堺市民会館建設工事实施設計	同上	229,800 千円	随意契約
6	堺市民芸術文化ホール建設工事(その2)	大成建設㈱	8,769,000 千円	一般競争入札(低入札価格調査制度)

7	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）外監理業務	柳澤孝彦＋TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所 設計共同体	143,000 千円	随意契約
8	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴うガス 設備工事	大阪瓦斯㈱	17,173 千円	随意契約
9	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う給排 水衛生設備工事	浦安・美和建設工事 共同企業体	475,000 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
10	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う空気 調和設備工事	サニコン・永安建設 工事共同企業体	1,119,414 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
11	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う電気 設備工事	三栄・西尾建設工事 共同企業体	970,100 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
12	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う舞台 音響設備工事	システムエンジニア リング・R a i n g 建設工事共同企 業体	437,609 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
13	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う舞台 機構設備工事	三精テクノロジー ズ・橋田舞台設備建 設工事共同企業体	786,000 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
14	堺市民芸術文化ホール建設 工事（その2）に伴う舞台 照明設備工事	中央・東陽建設工事 共同企業体	427,660 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
15	堺市民芸術文化ホール周辺 整備工事	二京・栄伸建設工事 共同企業体	193,980 千円	一般競争入札（低入 札価格調査制度）
16	堺市民芸術文化ホール周辺 整備工事に伴う植栽工事	(有)前田造園 ※46 社の抽選によ り選定	38,744 千円	一般競争入札（最低 制限価格制度）
17	堺市民芸術文化ホール館内 サインほか工事	(株)プロボ	67,250 千円	一般競争入札（最低 制限価格制度）
18	堺市民芸術文化ホール屋外 サイン設置工事	(株)フジキ	31,113 千円	一般競争入札（最低 制限価格制度）

※契約締結後、追加工事等で変更となっている場合がある。

(4) 施設管理の方法

施設管理について、指定管理者制度を導入している。指定管理者の概要は以下のとおりであり、指定管理者として、堺市文化振興財団を公募によらず選定している。

	内容
名称	公益財団法人堺市文化振興財団
指定期間	平成28年10月1日～令和6年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：923,082,000円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
業務内容	○貸館業務に係る事前受付やプレ事業、開館記念式典等への協力、備品購入への協力等開館準備に関すること ○貸館業務をはじめとする施設の管理運営に関すること ○ホールなどを活用した文化振興事業を行うこと ○レストランの管理運営に関すること
選定方法	非公募

(5) 関連する各事業の概要

ア 堺市民芸術文化ホール整備事業

事業内容	芸術文化の創造・交流・発信の拠点として建替え整備し、市民が国内外の優れた芸術文化を鑑賞し、自らも創造・発表する機会を提供する。			
根拠法令等	文化芸術基本法 劇場、音楽堂等の活性化に関する法律			
関連計画	暮らし・にぎわい再生事業計画 堺市中心市街地活性化基本計画 自由都市堺文化芸術推進計画			
事業費		平成28年度	平成29年度	平成30年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	454,645	1,037,779	1,349,476
	市債	2,432,500	2,813,800	6,168,530
	その他 ※1	0	26,000	27,600
	一般財源	274,817	308,315	745,779
	合計	3,161,962	4,185,894	8,291,385
人件費		33,650	33,650	33,650
総コスト		3,195,612	4,219,544	8,325,035
事業指標	堺市民芸術文化ホールの2019年秋の開館			
備考	※1 寄附金繰入			

イ 堺市民芸術文化ホール管理運営

事業内容	<p>施設の運営に当たって指定管理者制度を活用し、効率的かつ安定的な運営を行う。</p> <p>2016年10月から2019年秋予定のグランドオープンまでは、開館準備業務として、ホール貸出等の受付やホールのオープニング事業及びこけら落とし公演の開催準備、ホールのPR等を実施し、ホールのグランドオープン以降においては、こけら落とし公演やオープニング事業をはじめとする主催事業を実施するとともに、貸館業務や施設の維持管理に係る業務等を行う。</p> <p>また、2019年1月1日より堺市翁橋公園の管理運営を開始する。</p>			
根拠法令等	<p>堺市民芸術文化ホール条例、同施行規則</p> <p>堺市公園条例、同施行規則</p>			
関連計画	自由都市堺文化芸術推進計画			
事業費		平成28年度	平成29年度	平成30年度
財源内訳	一般財源	46,400	100,617	182,607
(千円)	合計	46,400	100,617	182,607
人件費		820	820	820
総コスト		47,220	101,437	183,427

ウ 堺市民芸術文化ホール機運醸成事業

事業内容	<p>○名所旧跡コンサートシリーズ 市内の名所旧跡でクラシック・ポップス・ジャズ・文楽公演を開催</p> <p>○プレコンサートシリーズ 商圈となる類似ホールで多彩なジャンルの公演を開催</p> <p>○カウントダウンイベント 堺東駅周辺（ホール敷地、市民交流広場、商店街等）で開館1年前を印象付けるカウントダウンイベントを開催</p> <p>○世界遺産劇場 世界遺産（暫定登録を含む）を会場に著名なアーティストを招聘し、公演を開催</p>			
根拠法令等	<p>文化芸術基本法 自由都市堺文化芸術まちづくり条例</p>			
関連計画	自由都市堺文化芸術推進計画			
事業費		平成28年度	平成29年度	平成30年度
財源内訳 (千円)	一般財源			58,795
	合計			58,795
人件費				820
総コスト				59,615

3 計画策定段階の検証

(1) はじめに

フェニーチェ堺は、イニシャルコスト約 157 億円の費用をかけて建築された大型施設である。そのため、運営費や維持費も多額に上ることが予想され、長期的な視点をもってその経費を算出し、市の負担を考慮していく必要がある。この点、平成 25 年度包括外部監査の意見 42 においても市民会館建替後の財政負担リスクについて、「過去の実績や競合する劇場の状況から鑑みると、2,000 席規模のホールに対して、相応の入場者率を確保することにリスクがあると考えられ、利用者収入が下振れするおそれがある。したがって、運営理念と一貫した精緻な事業計画を立てることにより、建替後の公費負担金額を算出する必要がある。」との意見が述べられている。

そこで、本項ではフェニーチェ堺の運営計画に当たり、どのような費用が発生すると見込み、その見込みは十分であったのか、また、将来建物を維持していくためにどのような費用が発生すると計画され、その計画は十分であったのかという視点から検証を行った。その結果、①運営開始後の稼働率、②経費の算出および将来計画の点において、留意し、改善すべき点が見受けられた。以下敷衍する。

(2) 運営開始後の稼働率の算定

ア 稼働率 80%の想定

平成 27 年 2 月に策定された「(仮称)堺市民芸術文化ホール運営管理方針」において、堺市は、フェニーチェ堺の想定施設稼働率を大ホール 80%、小ホール 80%、大スタジオ 80%、その他諸室 65%とし、来場者数の見込みを年間 478,785 人と想定している（内訳は以下のとおり）。なお、稼働率の算定は「稼働率＝稼働日数÷利用可能日数（小数点 2 位以下四捨五入）による。（※開館日数を年 300 日と設定）

(内訳)

室	想定施設稼働率	主な事業区分	年間利用日数(日)	想定入場者率(%)	来場者数の見込み(人)	旧市民会館の来場者数(人)(平成 25 年度)
大ホール	80%	自主事業・特別貸館	120	80~90	192,400	176,231
		一般貸館	120	50	120,000	
小ホール	80%	自主事業	24	80	5,520	32,252
		貸館事業	216	80	48,600	
大スタジオ	80%	貸館事業	240	70~100	21,200	98,689
その他諸室	65%	貸館事業	195	90~100	91,065	
合計					478,785	307,172

イ 稼働率 80%想定の根拠

堺市において、フェニーチェ堺の稼働率を 80%とした根拠は、要旨以下の理由による。

- ① 旧市民会館の大ホール稼働率は 72.6%、小ホール稼働率が 60.1%、全体稼働率（いずれかのホールが稼働している率）が 82.1%であり、来場者数は 307,172 人（いずれも平成 25 年度）であったところ、旧市民会館においてはプロモーター等による興行利用がほとんどない状況での大ホール稼働率が 72.6%であり、旧市民会館に比べて充実した舞台設備を設置したこと、集客力の高い公演を一般貸館よりも早い時期に貸し出しを行うことができる特別貸し館の制度を設けることなどから、稼働率のアップが見込まれること。
- ② 利用料金が、旧市民会館より高額（旧市民会館では平日入場料無料の場合大ホールの利用料金が 136,400 円であったのに対し、フェニーチェ堺においては平日入場料無料の場合大ホールの利用料金が 275,000 円であり、旧市民会館の約 2 倍）になった影響については、客席を 2,000 席に増加し 1 公演当たりの採算性が向上するとともに、南大阪で同規模ホールがないことや、舞台周りや舞台施設等の機能性が高いこと、さらに大ホールの興行利用時の施設使用料の上限が 99 万円となっており、近隣民間同規模ホールの施設使用料約 140 万円から 240 万円と比較すると、低い使用料となっていることから、新たな需要の掘り起こしを見込むことができ、稼働率には影響がないと判断されたこと。
- ③ 近隣の類似施設の運営について調査したところ、以下表【図表 3-3-2-イ】のとおり、兵庫県立芸術文化センター（平成 24 年度）の大ホール稼働率が 92.7%、年間入場者数が 743,411 人、滋賀県立芸術劇場びわ湖ホール（平成 22 年度）の稼働率が 77.0%、年間入場者数が 253,102 人となっていること。

【図表 3-3-2-イ】 フェニーチェ堺 類似施設調査結果

(管理運営比較)

比較項目	旧市民 会館 ※24年 度決算	フェニ ーチェ 堺 ※ 運営管 理方針 での想 定	兵庫県 立芸術 文化セ ンター ※24年 度決算	滋賀県 立芸術 劇場び わ湖ホ ール ※22年 度決算	横須賀 芸術劇 場 ※22年 度決算	まつも と市民 芸術館 ※24年 度決算	岸和田 市立浪 切ホー ル ※23年 度決算	八尾市 文化会 館(プ リズム ホー ル) ※24年 度決算	神戸文 化ホー ル ※22年 度決算
年間来場者 数(人)	311,733	約47.8 万人	743,411	253,102	270,648	232,516	541,804	—	495,263
建築延床面 積(m ²)	8,918	20,000	33,144	29,264	23,339	17,673	27,031	14,658	18,604
施設維持管 理費m ² 単価 (円/年)	16,941	15,000	20,923	12,574	17,997	18,264	8,293	13,585	13,811
大ホール年 間稼働率	74.6%	80.0%	92.7%	77.0%	61.2%	86.8%	41.4%	64.8%	76.8%
大ホール客 席数	1,395	2,000	2,141	1,848	1,806	1,800	1,544	1,440	2,043
ホール使用 料(円/ 日) ※平 日、入場料 無料	136,400	275,000	530,000	441,000	250,000	110,700	201,600	135,000	295,000
円/1席 当たり	97	137	247	238	138	61	130	93	144
管理運営団 体	(公財) 堺市文化 振興財団	(公財) 堺市文化 振興財団	(公財) 兵庫県芸 術文化協 会	(公財) びわ湖芸 術文化財 団	(公財) 横須賀芸 術文化財 団	(一財) 松本市芸 術文化振 興財団	南海・ TVKグ ループ	(公財) 八尾市文 化振興事 業団	(公財) 神戸市民 文化振興 財団

(3) 運営開始後の稼働率下振れの想定シミュレーション策定について【意見 2】

ア 結論

フェニーチェ堺は 80%の稼働率を想定して計画が策定されているが、近隣類似施設の現況を踏まえると、将来稼働率が下振れする可能性が十分にある。今後、フェニーチェ堺において稼働率が 80%を下回った場合（70%、60%、それ以下の場合）も想定し、堺市のコスト負担も念頭にした想定シミュレーションを行い、公表すべきである。

イ 理由

- ① フェニーチェ堺の稼働率を想定するため、堺市においては図表 3-3-2 イの 7つの施設について視察（4施設）・電話聞き取り（3施設）を実施し、比較対象としたほか、全国の政令指定都市における文化ホールの稼働率について調査を行っているが、各文化ホールにおける事業数や、鑑賞型、普及型、参加型かの事業区分、事業収支などについては触れられておらず、結論としてフェニーチェ堺の稼働率を 80%と想定した分析に関する検討書等は特に作成されていないため、稼働率 80%と想定するに至った過程が明らかではない。
- ② この点、稼働率 80%という数値は、上記比較対象施設のうち、高稼働率である兵庫県立芸術文化センター（平成 24 年度）の大ホール稼働率（92.7%）と滋賀県立芸術劇場びわ湖ホール（平成 22 年度）の稼働率（77.0%）を参考にしたものと思われるが、他方で、7施設の大ホールの平均稼働率は 71.5%に過ぎず、特に、大阪府下の近隣施設である岸和田市立浪切ホールの大ホール稼働率は 41.4%、八尾市文化会館（プリズムホール）の大ホール稼働率は 64.8%と大幅に 80%を下回っている点が指摘できる。（公社）全国公立文化施設協会による現況調査（平成 27 年度実績）⁷によれば、全国公立文化施設の 1,000 席以上の最大ホール平均稼働率は 58.3%とされていることからしても、想定稼働率 80%というのはかなりの希望的観測を含めた想定であり、運営当初はともかく、将来的にも稼働率 80%が維持される保証はない。
- ③ 上記比較対象のうち、高稼働率であった滋賀県立芸術劇場びわ湖ホールの所在する大津市には 2,000 席規模のホールは近隣地域に存しないが、堺市の隣接市である大阪市内にはフェスティバルホール（2,700 席）、オリックス劇場（2,400 席）、梅田芸術劇場（1,905 席）、ザ・シンフォニーホール（1,704 席）等の民間の大規模ホールが多数存在しているのであり、これらの民間施設との競合がある点も考慮すべきである。
- ④ 旧市民会館では平日入場料無料の場合大ホールの利用料金が 136,400 円であったのに対し、フェニーチェ堺においては平日入場料無料の場合大ホールの利用料金が 275,000 円（ただし、1・2 階のみを利用する場合（1,428 席）の利用料金は 193,000 円）であり、旧市民会館より相当程度高額となっている。この料金増加が、大ホールの稼働率に影響を及ぼすことも考慮すべきである。

⁷ 「劇場、音楽堂等の活動状況に関する調査報告書」（公益社団法人全国公立文化施設協会）（平成 28 年度）

- ⑤ フェニーチェ堺については、大ホールだけではなく、小ホールや大スタジオの全てについて稼働率を80%と想定している。しかしながら、旧市民会館での小ホールの稼働率の実績推移は下記のとおり80%を大きく下回っており、小ホールや大スタジオの稼働率を大ホールと同様の80%とした根拠も明らかではない。

【旧市民会館での小ホール稼働率推移】

年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度
稼働率	59.8%	59.9%	53.9%	57.8%	60.1%

- ⑥ 堺市の人口は減少局面に入っており、今後、生産年齢人口の減少による税収の減少や高齢化による扶助費の増加などによる財政支出の増大が想定される。かかる状況において、希望的観測を含めた想定稼働率を根拠に施設の運営に関する長期的な収支を予測することは、市民への誤解を招きかねないものである。したがって、稼働率が80%を下回った場合（70%、60%、それ以下の場合）も想定し、将来的な収支をシミュレーションすべきであると考ええる。

(4) ホールの利用実態を把握するための適切な指標の設定について【意見3】

ア 結論

ホールの利用実態を正確に把握するため、供用開始後においては、各事業についての収支に加え、入場者数、入場者数を総販売座席数で除した『利用率』等の指標を定め、その事業報告書において公表すべきである。

イ 理由

ホールの稼働率の算定は「稼働率＝稼働日数÷利用可能日数（小数点2位以下四捨五入）によるため、観客が極めて少数の場合であっても、また、練習等による利用についても稼働実数に含まれることになる。したがって、稼働率は貸館事業においては有意義な指標ではあるが、実際の各事業における利用実態を反映したものではない。そこで、ホールの利用実態を正確に把握するために、各事業の収支に加え、入場者数、入場者数を総販売座席数で除した『利用率』等の適切な指標を定め、事業報告書において市民に公表することが求められる（平成25年度包括外部監査意見においても同旨意見あり）。

(5) 経費支出の算定と収支計画について

ア 施設維持管理費

堺市は、平成27年2月に策定された「(仮称)堺市民芸術文化ホール運営管理方針」において、フェニーチェ堺について以下のような収支モデル(試算)(以下「運営管理方針収支モデル」という。)を行っている。

支出モデル	単位(億円)	
施設管理費	3.0	延床面積20,000 m ² ×15,000 円 * m ² 当たりの施設管理費 15,000 円
事業費	2.7	自主事業に係る経費
人件費	1.8	事業、広報・営業、技術、総務の各部門の合計人数30人程度の人件費
合計	7.5 (ア)	

収入モデル	単位(億円)	
利用料収入	1.4	貸館によって得られる収入1.2億円と 駐車場収入0.2億円の合計額
チケット収入	1.9	自主事業の実施によって得られるチ ケット収入の想定額
協賛・寄附収入	A	
合計	3.3+α (イ)	

上記収支モデル(試算)による市の年間負担額
(ア) - (イ) = 4.2 億円 - α

上記のうち、施設管理費については、一般財団法人地域創造による「公共ホールの計画づくりに関する調査研究」(平成11年)におけるアンケート調査において、人件費を除いた維持・管理費として延床面積1 m²当たり1万5,000円とされていることを根拠としている。

一般に、維持・管理費に含まれる主な費用は、人件費、光熱水費、外部委託費(清掃、警備、設備保守点検、舞台技術など)、消耗品費等であるが、設備機器の更新、建物修繕等の高額の費用を要するものは含まれていない。

また、施設の管理運営に係る光熱水費や保守管理に係る経費等については、指定管理者との協定上精算項目となっており、余剰金が生じた場合は年度末に指定管理者から堺市に返納されるが、不足額については請求できないとされている。

上記を踏まえ、堺市は、フェニーチェ堺の指定管理料について年間 429,300 千円と定めた（支出 759,300 千円－収入 330,000 千円＝429,300 千円）。

イ 収支計画

上記指定管理料に基づき、フェニーチェ堺の管理運営について堺市は指定管理者を選定したが、指定管理者である堺市文化振興財団から提出された収支計画書（平成 28 年度～平成 35 年度）は以下のとおりである。

【図表 3-3-5-イ】 フェニーチェ堺 堺市文化振興財団から提出された収支計画書

単位（千円）

収支計画書(平成 28 年度～平成 35 年度)

		28 年度	29 年度	30 年度	31 年度	32 年度	33 年度	34 年度	35 年度
収入合計(A)		46,400	154,600	646,248	895,663	900,863	905,996	911,185	916,318
項目	指定管理料	46,400	154,600	306,200	429,300	429,300	429,300	429,300	429,300
	ホール利用料金			70,000	141,036	141,036	141,036	141,036	141,036
	入場料／参加費 (文化芸術振興事業)			255,120	288,308	291,897	295,471	299,060	302,634
	レストランサービス提供による収入			2,700	5,400	5,400	5,400	5,400	5,400
	翁橋公園利用料金			0	90	90	90	90	90
	その他			12,228	31,529	33,140	34,699	36,299	37,858
	支出合計(B)		46,400	154,600	745,131	895,663	900,863	905,996	911,185
	人件費	26,450	142,100	180,000	173,173	173,173	173,173	173,173	173,173
	管理費	19,950	12,500	565,131	722,490	727,690	732,823	738,012	743,145
	旅費交通費	200	200	1,272	1,822	1,822	1,822	1,822	1,822
	会議費			248	444	444	444	444	444
	消耗品費	500	1,000	8,005	11,049	11,049	11,049	11,049	11,049
	印刷製本費	200	400	3,956	5,383	5,383	5,383	5,383	5,383

修繕料			3,000	5,050	5,050	5,050	5,050	5,050
燃料費			228	364	364	364	364	364
光熱水費	600	1,115	58,045	93,210	93,210	93,210	93,210	93,210
委託料	1,500		418,570	511,143	511,143	511,143	511,143	511,143
手数料			9,132	11,874	11,874	11,874	11,874	11,874
通信運搬費	300	800	5,741	23,400	28,600	28,733	28,922	29,055
広告料			12,161	13,004	13,004	18,004	23,004	28,004
賃借料	4,100	8,985	6,687	4,500	4,500	4,500	4,500	4,500
諸謝金			8,479	11,264	11,264	11,264	11,264	11,264
備品購入費	3,000		6,476	10,240	10,240	10,240	10,240	10,240
保険料			4,058	4,476	4,476	4,476	4,476	4,476
負担金	4,750		1,172	1,822	1,822	1,822	1,822	1,822
公租公課	1,300		17,901	13,445	13,445	13,445	13,445	13,445
事務所整備費	3,500							
収支(A)－(B)	0	0	△98,883	0	0	0	0	0

上記収支計画書における「管理費」とは、人件費を除く経費となり、運営管理方針収支モデルの経費では、309,300千円（施設維持管理費）＋270,000千円（事業費）＝579,300千円（約5.8億円）に当たる額が「管理費」となる。

上記収支計画書における管理費は、平成31年度以降は7.2億円を超過しており、上記収支計画書と運営管理方針収支モデルで管理費を比較すると、

$$\underline{7.2 \text{ 億円 (収支計画書)} - 5.8 \text{ 億円 (収支モデル)} = 1.4 \text{ 億円}}$$

となり、1.4億円「管理費」が増加していることになる。

支出に対応する収入として、運営管理方針収支モデルでは、1.9億円と試算されていたチケット収入が、上記収支報告書では、チケット収入その他収入につき約1.4億円増額されて、指定管理料は年間429,300千円を維持している。

(6) チケット収入等が収支計画書における見込み値を下回った場合の対応について【意見4】

ア 結論

指定管理者である堺市文化振興財団から提出された収支計画書における管理費は、当初の「(仮称)堺市民芸術文化ホール運営管理方針」の収支モデルにおける管理費よりも1.4億円増加し、そのためチケット等収入につき同額程度増加した収支計画書となっている。もっとも、管理費の増加分についてチケット収入等が増加するという見込みについては根拠に乏しいと言わざるを得ない。今後、チケット収入等が減少した場合においても、指定管理業務が効率的に行われ、堺市の財政負担が増加することのないよう、堺市として適切な指示を行っていくことが強く求められる。

イ 理由

- ① フェニーチェ堺の管理運営の指定管理料は、同運営管理方針の試算額に基づき、429,300千円(支出759,300千円－収入330,000千円＝429,300千円)と固定されているところ、支出額の想定が同金額よりも大幅に上回る場合には、想定していた指定管理料においては不足が生じることになる。この点、堺市において、「(仮称)堺市民芸術文化ホール運営管理方針」における収支モデル(運営管理方針収支モデル)に比して、堺市文化振興財団から提出された収支計画書では管理費が1.4億円増加するため、それに見合う収入としてチケット等の収入増加が見込まれている。しかしながら、運営管理方針収支モデルを作成した時点と収支計画書を作成した時点において、チケット収入等が大幅に増加する合理的根拠は特に認められない。そのため、収支計画書のとおりチケット等収入が見込まれない場合も十分に予測される。
- ② 収入が不足する場合、指定管理料を増額するか、それが困難な場合、指定管理者が自身で負担することとなるが、指定管理者が堺市の外郭団体である堺市文化振興財団であり、収入の75%が堺市からの補助金によって運営されている団体であることに鑑みると、同財団での自己負担が困難となった場合には、堺市の財政負担を増加させることに繋がりがねない。よって、今後、チケット収入等が減少した場合においても、指定管理業務が効率的に行われ、堺市の財政負担が増加することのないよう、堺市として適切な指示を行っていくことが強く求められる。

(7) 中長期的な維持管理計画の策定およびライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について【意見 5】

ア 結論

平成 28 年 8 月に堺市において策定された、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための「堺市公共施設等総合管理計画」および国が策定した「インフラ長寿命化基本計画」に基づき、フェニーチェ堺についても中長期的な改修・補修費等を踏まえた維持管理計画を策定すべきである。

さらに、修繕、耐用年数の経過により解体処分するまでを建物の生涯と定義して、その全期間に要する費用（ライフサイクルコスト）を想定し、その削減を図るための計画を策定すべきである。

イ 理由

- ① 堺市において想定されている維持管理費は、人件費、管理費（旅費交通費、会議費、消耗品費、印刷製本費、修繕料、燃料費、光熱水費、委託料、手数料、通信運搬費、広告料、賃借料、諸謝礼、備品購入費、保険料、負担金、公租公課）であり、この中には、改修工事費、維持補修費、機器更新費などの大規模な改修費用を含んでおらず、いわゆるランニングコストの全てが含まれるわけではない。すなわち、通常の経費は想定されているが、大規模修繕費等の臨時費用が想定されていない。
- ② 一般に、建造物を建設する場合には、中長期的維持管理計画にあわせて計画的に修繕積立金が積み立てられる。堺市においても、平成 28 年 8 月、長期的な視点から公共施設の更新費用の見通しや財政負担の平準化をはかるべく「堺市公共施設等総合管理計画」を策定していることから、フェニーチェ堺についても、今後発生するコストの見通しを含め、中長期的な維持管理計画を策定し、将来的な収支の見通しを立てることが必要である。
- ③ フェニーチェ堺の建設に当たっては、企画・計画段階の費用及び設計から修繕、耐用年数の経過により解体処分するまでのいわゆるライフサイクルコストを含めた全費用の算定は行われていなかった（ただし、堺市において令和 2 年度には中長期的な維持管理計画を策定予定とのことである。）。今後、メンテナンス費用の増大や、利用頻度、利用環境の見込み違い等により、将来的なコストが増大する可能性も十分あり、公共施設であることから、最終的には税金でまかなわれるという安易な対応ではなく、施設の収支計画について、緻密な分析とそのための準備をしておくこと、また、それによる結果を市民に公表することが必要であると考えらる。

4 計画実施段階（設計・建設工事）の検証

(1) はじめに

フェニーチェ堺整備の計画実施段階、すなわち施設の設計および建設等の関連工事については、堺市における契約選定手続に基づいてなされている。そこで、まず堺市における契約先選定手続について概説のうえ、フェニーチェ堺における具体的な契約選定手続について、公共工事の入札が適正な方法により履践されているか、経済性・効率性・有効性が担保される方法がとられているかという観点を中心に検証した。

(2) 堺市における契約の相手方の選定方法について

ア 選定方法の種別

地方自治法第 234 条において、地方公共団体が契約を締結する場合は以下の方法による旨が定められており、堺市においても同様の契約先選定手続がとられている。これらの方法のうち、一般競争入札が原則とされ、その他の方法は一定の要件の下で許されることとなる。

- ① 一般競争入札⁸：公告によって不特定多数の者を誘引して、入札により申込みをさせる方法により競争を行わせ、その申込みのうち、地方公共団体にとって最も有利な条件をもって申込みをした者を選定して、その者と契約を締結する方法（堺市においては、平成 24 年 4 月から、WTO 案件を除くすべての一般競争入札において電子入札がなされているが、WTO 案件は紙入札を認めている）。
- ② 指名競争入札：地方公共団体が資力、信用その他について適切と認める特定多数を通知によって指名し、その特定の参加者をして入札の方法によって競争させ、契約の相手方となる者を決定し、その者と契約を締結する方法。
- ③ 随意契約：地方公共団体が競争によらないで相手方を任意に選択し、その者と契約を締結する方法。随意契約は、さらに以下の 3 種類に分かれる。
 - ・ 特命（一者）随意契約：特定の一人からのみ見積書を徴して契約を締結する方式。
 - ・ 見積合わせ：複数の業者から見積書を取得し、最も有利な価格を提示した業者と契約を締結する方式。
 - ・ 公募型プロポーザル方式：一定の条件を満たす提案者から業務委託等にかかる企画・技術等の提案を受け、その中から価格及び意欲・実績・能力・実施体制等を総合的に評価し、企画内容として優秀で、地方公共団体にとって最も有利な提案をした業者を受託候補者に決定する方式。
- ④ せり売り：買い手に口頭で価格を競わせて、最も良い購入条件を提示した者と契約

⁸ 予定価格が地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令（平成 28 年政令第 88 号）の適用基準額（工事は 22 億 9,000 万円、工事関連業務は 2 億 2,000 万円）以上となる工事及び工事関連業務については、WTO 政府調達協定で定められた手続による一般競争入札が実施される。

を締結する方法。動産の売払いでせり売りに適しているものに限られる。

イ 指名競争入札及び随意契約の要件

① 指名競争入札の要件（地方自治法施行令第 167 条）は以下のとおり。

- 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき
- その性質又は目的により競争に加わるものの数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき
- 一般競争入札に付することが不利と認められるとき

② 随意契約の要件（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項各号）は以下のとおり。

適用条項	施行令第 167 条の 2 第 1 項各号の内容及び随意契約できる条件	
第 1 号	地方公共団体の規則で定める額を超えない契約をするとき ■堺市：随意契約によることができ契約に関する規則第 2 条	
	(1) 工事又は製造の請負	金 2,500,000 円
	(2) 財産の買入れ	金 1,600,000 円
	(3) 物件の借入れ	金 800,000 円
	(4) 財産の売払い	金 500,000 円
	(5) 物件の貸付	金 300,000 円
	(6) 前各号に掲げる以外のもの	金 1,000,000 円
第 2 号	契約の性質又は目的が競争入札に適さないとき (例)	
	(1) 契約の目的物が代替性のないものであるとき	
	(2) 国若しくは地方公共団体又はその他の公共団体と契約するとき	
	(3) 市の施設で生産された物品を売り払うとき	
	(4) 新聞、雑誌等への広告の掲載、ラジオ、テレビ等の放送の委託をするとき	
	(5) 外国で契約をするとき	
	(6) 学術又は技芸の保護奨励のため、必要な物件を売払い、又は貸し付けるとき	
	(7) 非常災害による被害者に必要な物件を売払い又は貸し付けるとき	
	(8) 図書、絵画等を購入するとき	
	(9) 契約の相手方が 1 人しかいないとき	

第3号	<ul style="list-style-type: none"> ・障がい者支援施設等において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買入れる契約をしようとするとき ・シルバー人材センター、母子福祉団体等から地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約をするとき
第4号	新商品として生産する物品を、地方公共団体の規則で定める手続により、買入れる契約をするとき等
第5号	緊急の必要により、競争入札に付することができないとき
第6号	競争入札に付することが不利と認められたとき
第7号	時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき
第8号	競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき
第9号	落札者が契約を締結しないとき

ウ 各契約先選定方法の長所・短所

(せり売りを除く)

種類	長所	短所
一般競争入札	<ul style="list-style-type: none"> ・公正性と機会均等の確保 ・競争による利益の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・不適格、不誠実業者が入札に参加するおそれがある。 ・入札審査等の事務量増 ・過当競争、ダンピングによる質の低下
指名競争入札	<ul style="list-style-type: none"> ・不適格、不誠実業者を排除し質の高い事業の確保可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・談合のリスクが高い。 ・恣意的な運用のおそれ
随意契約	<ul style="list-style-type: none"> ・手続が簡便。 ・信用、能力のある業者を任意に選定できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・運用を誤ると公正性欠如。

エ 競争入札にかかる落札者決定方式

堺市が算出した工事設計金額（予定価格）の制限の範囲内で最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするのが原則であるが、以下のとおり、政令の定めるところによりその例外が認められる。

① 総合評価落札方式（地方自治法施行令第167条の10の2）

入札における落札の決定において、価格のほかに価格以外の技術的な要素を評価の対象に加えて、品質や施行方法等を総合的に評価し、技術と価格の両面から見て最も優れた案を提示した者を落札者として決定する方式。

② 最低制限価格制度（地方自治法施行令第 167 条の 10 第 2 項）

契約内容に適合した履行を確保するため、あらかじめ最低制限価格を設けて、予定価格の範囲内で最低の価格をもって入札した者であっても、最低制限価格を下回る場合には、これを落札者とせず最低制限価格以上で最低の価格をもって入札した者を落札者として決定する方式。建設工事にかかる最低制限価格は、特に必要と認める場合を除き、堺市が算出した工事設計金額（予定価格）の各費目（直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費）に所定の係数を乗じて得た金額を合計して算出することとなる。

【堺市における対象】

- ・ 予定価格（税込）が 250 万円を超え 9000 万円未満の建設工事
- ・ 予定価格（税込）が 100 万円を超える工事関連業務

【堺市における最低制限価格の算定方法】

次に掲げる金額（1,000 円未満切捨て）以上であること。但し、その額が設定範囲の下限額に満たない場合はその下限額が、上限額を超える場合はその上限額が最低制限価格となる。

（算定式）

$$\text{直接工事費} \times 0.97 + \text{共通仮設費} \times 0.9 \\ + \text{現場管理費} \times 0.9 + \text{一般管理費} \times 0.55$$

（設定範囲）

- ・ 下限額…予定価格に 10 分の 7.5 を乗じて得た額（1,000 円未満切上）
- ・ 上限額…予定価格に 10 分の 9.3 を乗じて得た額（1,000 円未満切捨）

③ 低入札価格調査制度（地方自治法施行令第 167 条の 10 第 1 項）

予め設定した調査基準価格を下回る価格をもって入札した者があった場合、すぐに落札者を決定せず、当該契約の内容に適合した履行がなされないおそれがあるか調査を実施した上で落札者を決定する方式。

建設工事にかかる調査基準価格は、特に必要と認める場合を除き、堺市が算出した工事設計金額（予定価格）の各費目（直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費）に所定の係数を乗じて得た金額を合計して算出することとなる。

なお、堺市の低入札価格調査制度においては、調査基準価格だけでなく、一定の価格を下回る場合は一律に契約内容に適合した履行がなされないものとして落札を認めない失格基準価格を設けている（前述の最低制限価格と同様の機能を有する）。

オ 予定価格の事前公表

堺市においては、「堺市建設工事入札結果等の公表に関する要綱にかかる平成 10 年 7 月 1 日附則第 3 項において、総合評価落札方式による場合を除き、競争入札を行う場合において、当該入札を適正に行うため特に必要があると認めるときは、当分の間、予定価格を入札執行前に公表できる旨が定められている。実際の運用としては、総合評価落札方式を適用した建設工事及び工事関連業務について予定価格が事後公表されるが、その他の競争入札を実施した全ての案件について予定価格が事前公表されている。

カ 競争入札にかかる監視体制

外部委員で構成される堺市入札監視等委員会が、年に二回会議を開き、建設工事及び工事関連業務の契約にかかる入札及び契約手続の運用状況等に関する報告を受け、意見を具申する。また、同委員会の委員が任意で抽出した案件については、一般競争入札にかかる入札参加資格の設定の経緯（指名競争入札の場合は、当該入札にかかる指名の理由及び経緯）、落札決定の経過、随意契約の締結理由その他契約事務の執行について調査審議され、堺市入札監視等委員会から意見が具申される。

なお、堺市が競争入札にかかる手続について独自に調査を行う旨の規定・体制は、特に定められていない。

キ 随意契約にかかる堺市における審査体制

① 堺市建設工事入札参加資格等審査委員会

予定価格 250 万円を超える建設工事及び予定価格 100 万円を超える建設工事に関連する委託業務については、内部職員にて構成される堺市建設工事入札参加資格等審査委員会において、入札参加資格のほか、随意契約の妥当性等を審査している。

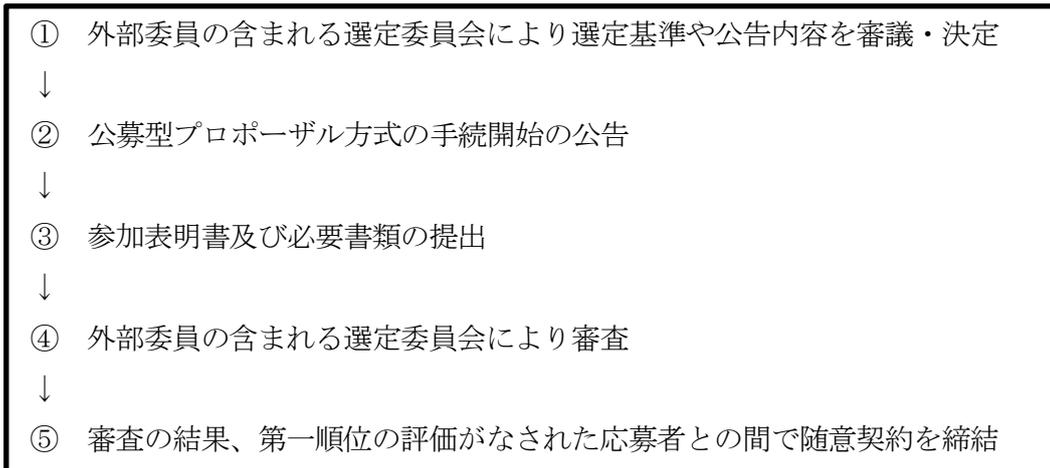
② 少額随意契約審査委員会

予定価格 250 万円以下の建設工事及び予定価格 100 万円以下の建設工事に関連する委託業務については、各局の内部職員にて構成される少額随意契約審査委員会において随意契約の妥当性等を審査し、妥当とされるものについては見積書の徴取により業者を選定している（予定価格が 30 万円以内でかつ別途定められる業者選定基準を満たす業者との契約については報告で足りることとされている。）。

文化観光局においても、文化観光局建設工事等にかかる少額随意契約審査委員会が設置されている。

(3) フェニーチェ堺の設計について

フェニーチェ堺の基本設計については公募型プロポーザル方式により、応募した 10 団体の中から最も評価の高かった「柳澤孝彦+TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所設計共同体」が契約先に選定された。公募型プロポーザル方式における契約先選定の流れは以下のとおりである。



その後、基本設計をもとに施工を進めるための実施設計については、設計の継続性の観点から、一貫した履行が技術的に必要とされる業務であるとし、「契約の性質又は目的が競争入札に適しない場合」（地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号）に該当するとして、公募によらず、基本設計と同じく「柳澤孝彦+TAK 建築研究所・MORI デザイン建築事務所設計共同体」との間で随意契約を締結した。

(4) 設計業務を公募型プロポーザル方式にて行う場合【要望 1】

ア 結論

設計業務について公募型プロポーザル方式により契約先を選定する場合、基本設計と実施設計を分離するのではなく、今後も引き続き一体として公募すべきである。

イ 理由

- ① フェニーチェ堺においては、基本設計の発注先を公募型プロポーザルにより選定し、実施設計は公募によらず、基本設計の受注先との間で随意契約を締結しており、基本設計の公募要件には、実施設計についても随意契約により発注するという点については記載されていなかった。この点、基本設計を公募型プロポーザルとして実施設計を随意契約とする手法につき問題となった平成 26 年度第 3 回堺市入札監視等委員会第 3 号審議案件において、堺市事務局は「基本設計の段階で、実施設計の予定額を公示していませんし、国の設計基準価格を基に予定価格を積算しています。それを基に、基本設計の状況を踏まえながら、妥当な範囲で業者側と協議する中で、双方合意の上で価格帯を決めていくという形を取っております。」との回答がなされている。
- ② しかしながら、かかる場合、基本設計の公募型プロポーザルに参加する業者としては、基本設計を受注した場合の実施設計の価格が高くなれば、基本設計を低価格で受注したとしても設計業務トータルとして利益額が大きくなることを想定し、基本設計についてあえて低価格での受注を行う懸念が生じる。その場合、結果として設計業務トータルの価格について合理的に抑制された価格とはならないことから、設計業務について公募型プロポーザル方式により契約先を選定する場合、基本設計と実施設計をまとめて公募型プロポーザルを行う、あるいは基本設計と実施設計を別個に発注するとしても堺市による実施設計の積算価格を基本設計段階において事前公表するなど、実施設計を含めた設計業務トータルの価格をできる限り抑えられる公募方法を検討すべきである。
- ③ この点、平成 29 年 9 月の堺市入札監視等委員会報告書によれば、同様の指摘を同委員会から受け、平成 27 年度に、公募型プロポーザル方式で発注した「(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設 建設工事基本設計業務」において、当該業務に関連する実施設計業務及び工事監理業務については、本市が適当と認めた場合、当該業務の受注者と当該業務の契約金額を考慮した金額で随意契約することがあると記載し、また、平成 29 年度に、公募型プロポーザル方式で発注した「(仮称) 堺市総合防災センター建設工事設計業務」において、基本設計業務・実施設計業務を併せて公募を行っているとのことである。引き続き、他の施設についても同様の対応が必要と考える。

(5) フェニーチェ堺の建設工事等の入札手続について

フェニーチェ堺の建設工事については、一般競争入札の手続により契約先選定が行われている。本監査においては、かかる入札手続が適切に実施されているかを調査するため、入札参加業者から提出のあった工事費内訳書の内容を検証することとしたが、堺市においては落札業者以外の入札参加業者から提出のあった工事費内訳書について保存文書として扱われておらず、保存されていないとのことであった。ただし、堺市では平成24年4月から、WTO 案件を除き全ての一般競争入札に関して電子入札を実施しており、入札参加業者から提出された工事費内訳書にかかる電子データについては事実上残されていた。また、指名競争入札の案件や WTO 案件については紙による入札のため、落札業者以外の入札参加業者から提出された工事費内訳書については保存されていなかった。そのため、電子入札により保存されていた入札参加業者が提出した工事費内訳書の調査を行った。

(6) 入札関係書類（落札者以外からの工事費内訳書等）の保管について【指摘1】

ア 結論

入札手続の適法性、適切性を検証するため、落札者のみならず、他の入札参加業者から提出のあった工事費内訳書等の入札関係書類についても、紙による入札、電子入札に限らず、保存文書として取り扱い、適切な保存管理ルールを策定すべきである。

イ 理由

- ① 堺市においては落札業者以外の入札参加業者から提出のあった工事費内訳書について保存文書として扱われていない。ただし、堺市では平成24年4月から、WTO 案件を除き全ての一般競争入札に関して電子入札を実施しており、入札参加業者から提出された工事費内訳書にかかる電子データについては事実上残されていたものの、これを保管するよう定めたルールはない。
- ② 入札における談合等の不正行為の有無を調査するためには、落札者のみならず、他の入札参加業者全員から提出のあった工事費内訳書の内容を検証することが必須であるが、他の入札参加業者からの書類が破棄されていれば、事後的な検証が不可能となる。また、電子入札の場合には、事実上、電子機器にデータが保管されていたものの、同データについて保存の義務はなく、消去、破棄されれば同じく事後的な検証は不可能となる。
- ③ したがって、入札手続の事後的な検証のため、入札参加業者から提出のあった工事費内訳書等の入札関係書類については全て保存文書として取り扱い、適切な保存管理ルールを策定すべきである。

(7) 入札価格同額並列案件について

ア 全参加業者において入札価格が同額かつ最低制限価格となっている入札

電子入札により、落札者以外の入札参加業者からの工事費内訳書のデータが残っていた入札案件を調査したところ、「堺市民芸術文化ホール周辺整備工事に伴う植栽工事」（入札公告日：平成30年8月1日）については、最低制限価格制度による一般競争入札が実施され（予定価格43,523千円については事前公表）、工事業者の選定がなされたが、入札参加業者48社のうち、辞退した2社を除く46社もの業者が最低制限価格と同額の38,744千円で入札を行っていた事実が判明した。

入札結果（工事費内訳含む）は以下表のとおりである。

【図表 3-4-7-ア】「堺市民芸術文化ホール周辺整備工事に伴う植栽工事」入札結果表

	入札額（合計額） 千円未満切捨	①直接工事費	②共通仮設費	③現場管理費	④一般管理費
堺市	工事設計書				
	43,523,000円	24,359,551円	2,759,000円	10,315,000円	6,089,449円
	最低制限価格を算出する係数を乗じた額				
	38,744,000円	23,628,764円	2,483,100円	9,283,500円	3,349,196円
1	38,744,000円	21,511,447円	2,467,000円	9,277,000円	5,488,553円
2	38,744,000円	24,359,435円	1,700,000円	8,000,000円	4,684,565円
3	38,744,000円	24,358,903円	2,363,000円	8,835,000円	3,187,097円
4	38,744,000円	23,720,256円	2,483,100円	9,283,500円	3,257,144円
5	38,744,000円	23,678,510円	2,400,000円	9,280,000円	3,385,490円
6	38,744,000円	24,416,680円	2,680,000円	8,811,000円	2,836,320円
7	38,744,000円	24,356,590円	2,070,957円	7,742,633円	4,573,820円
8	38,744,000円	23,794,007円	2,480,000円	9,200,000円	3,269,993円
9	38,744,000円	23,687,000円	2,495,000円	9,310,000円	3,252,000円
10	38,744,000円	24,358,419円	2,071,106円	7,743,191円	4,571,284円
11	38,744,000円	23,536,155円	2,500,000円	9,275,500円	3,432,345円
12	38,744,000円	23,794,007円	2,480,000円	9,200,000円	3,269,993円
13	38,744,000円	23,632,000円	2,480,000円	9,283,000円	3,349,000円
14	38,744,000円	23,628,000円	2,483,000円	9,284,000円	3,349,000円
15	38,744,000円	23,580,500円	2,490,000円	9,308,000円	3,365,500円
16	38,744,000円	23,648,181円	2,485,800円	9,289,800円	3,320,219円
17	38,744,000円	24,488,357円	2,400,000円	8,300,000円	3,555,643円
18	38,744,000円	23,794,007円	2,480,000円	9,200,000円	3,269,993円

19	38,744,000 円	24,243,794 円	2,500,000 円	8,500,000 円	3,500,206 円
20	38,744,000 円	24,359,405 円	2,920,000 円	8,180,000 円	3,284,595 円
21	38,744,000 円	23,574,977 円	3,180,000 円	9,600,000 円	2,389,023 円
22	38,744,000 円	23,628,000 円	2,483,000 円	9,284,000 円	3,349,000 円
23	38,744,000 円	24,359,435 円	1,750,000 円	8,100,000 円	4,534,565 円
24	38,744,000 円	23,823,000 円	2,595,000 円	9,104,000 円	3,222,000 円
25	38,744,000 円	23,708,600 円	2,489,000 円	9,300,000 円	3,246,400 円
26	38,744,000 円	24,359,435 円	1,700,000 円	8,000,000 円	4,684,565 円
27	38,744,000 円	23,646,062 円	2,970,000 円	9,190,000 円	2,937,938 円
28	38,744,000 円	24,329,090 円	2,610,000 円	8,740,000 円	3,064,910 円
29	38,744,000 円	24,172,507 円	2,870,000 円	9,150,000 円	2,551,493 円
30	38,744,000 円	24,359,435 円	1,680,000 円	8,010,000 円	4,694,565 円
31	38,744,000 円	23,798,500 円	2,449,500 円	9,459,000 円	3,037,000 円
32	38,744,000 円	23,720,256 円	2,483,100 円	9,283,500 円	3,257,144 円
33	38,744,000 円	23,627,905 円	2,483,100 円	9,283,500 円	3,349,495 円
34	38,744,000 円	23,628,057 円	2,483,100 円	9,283,500 円	3,349,343 円
35	38,744,000 円	23,581,700 円	2,491,000 円	9,307,800 円	3,363,500 円
36	38,744,000 円	23,531,865 円	2,280,000 円	9,480,000 円	3,452,135 円
37	38,744,000 円	23,569,605 円	2,542,395 円	9,283,000 円	3,349,000 円
38	38,744,000 円	23,435,441 円	3,000,000 円	9,300,000 円	3,008,559 円
39	38,744,000 円	23,620,050 円	2,492,000 円	9,308,700 円	3,323,250 円
40	38,744,000 円	23,757,800 円	2,493,000 円	9,230,000 円	3,263,200 円
41	38,744,000 円	21,511,447 円	2,467,000 円	9,277,000 円	5,488,553 円
42	38,744,000 円	23,794,007 円	2,480,000 円	9,200,000 円	3,269,993 円
43	38,744,000 円	23,720,400 円	2,450,000 円	9,200,000 円	3,373,600 円
44	38,744,000 円	23,592,275 円	2,400,000 円	9,300,000 円	3,451,725 円
45	38,744,000 円	24,359,435 円	1,700,000 円	8,000,000 円	4,684,565 円
46	38,744,000 円	23,794,007 円	2,480,000 円	9,200,000 円	3,269,993 円

イ 同額並列となる堺市の説明について

この点、堺市においては、入札参加者による入札額が最低制限価格で並ぶことについて当初要旨以下のとおり説明があった。以下、便宜上「積算能力向上説」という。

予定価格は入札段階で事前公表されるものの、その内訳となる①直接工事費、②共通仮設費、③現場管理費、④一般管理費の費目毎の金額まで開示されるものではないため、直ちに最低制限価格が算出されるものではない。しかし、予定価格の積算においては、市販されている『積算資料』（一般財団法人経済調査会発行）又は『建設物価』（一般財団法人建設物価調査会発行）等に記載されている単価をもとに、公表されている堺市の積算基準に当てはめて①直接工事費を算出し、②～④については直接工事費から所定の計算式に基づいて算出している。そのため、市販されている書籍に載っていない物品等については、個別に業者から見積をとるため金額が確定しないものの、書籍に載っている物品等については単価が明らかであるため、入札参加業者において正確に積算すれば、堺市の予定価格の内訳に辿り着くことができ、その結果、所定の係数を乗じることにより最低制限価格も算出できることとなる。近年は、入札参加業者の積算能力が向上しているため、最低制限価格で入札額が並ぶこともしばしば見られる。

本植栽工事については入札公告において植栽する樹種等が指定されており、各入札参加業者は、上記のとおり市販されている書籍に記載されている物品の単価から堺市の予定価格の内訳を導き出し、最低制限価格を予測できたため、大多数の業者の入札額が最低制限価格で並んだものと思われる。

ウ 同額並列となる堺市の説明に対する疑問点

上記積算能力向上説を前提とすれば、「積算資料」または「建設物価」により単価が判明すれば、堺市の積算基準に当てはめて直接工事費を算定し、そこから最低制限価格を算出することもできることになる。しかしながら、本植栽工事においては、単価が書籍には記載されておらず、堺市から個別に見積を取得した植栽物品等が、全 58 品目中下記のとおり 6 品目存在するとのことであるから、直接工事費を算定すること、またそこから最低制限価格を算出することは困難であると思われる。

記

品名	規格
シマトネリコ (株立)	H=6.0 , C=0.20-0.30 , W=3.0
樹名板 (幹巻型)	W168×h118,C<500mm
樹名板 (幹巻型)	W168×h118,500mm≤C<500mm
樹名板 (幹巻型)	W168×h118,1500mm≤C
樹名板 (吊下型)	W168×h118,C<500mm
樹名板 (立看板型)	W168×h118,h=800mm 矢羽根アンカー付

加えて、上記積算能力向上説を前提とすれば、直接工事費が算定できれば、そこから所定の計算式に基づき、②共通仮設費、③現場管理費、④一般管理費が算出されることになるため、直接工事費が同一価格となれば、そのような事態も想定されうるが、上記表からも明らかなおり、各入札参加業者の算定した直接工事費はまちまちであり、②共通仮設費、③現場管理費、④一般管理費も全く金額が異なっているが、結果としての合計金額のみ、1円も変わらず同一価格となっている。

46社による入札価格が、直接工事費が異なるにもかかわらず、合計金額の入札額が全く同一となり、かつ、それが最低制限価格と同一となることは、積算能力向上説では、合理的な説明が困難である。

(8) 入札価格が 1,000 円刻みで並ぶ案件について

ア 参加業者の入札額が 1,000 円刻みで並ぶ事例

「堺市民芸術文化ホール屋外サイン設置工事」（入札公告日：平成 30 年 5 月 1 日）についても、最低制限価格制度による一般競争入札が実施（予定価格 34,378 千円については事前公表）され、工事業者の選定がなされた。本件入札における最低制限価格は 31,105 千円であったが、前述の植栽工事のように入札参加業者の入札額が同額で並んでいるものではないものの、入札参加業者の入札金額は、以下の表のとおり、1,000 円刻みで並んでいる案件が見受けられた。

【図表 3-4-8-ア】「堺市民芸術文化ホール屋外サイン設置工事」入札結果表

	入札額（合計額） （千円未満切捨）	①直接工事費	②共通仮設費	③現場管理費	④一般管理費
堺市	工事設計書				
	34,378,000 円	24,530,430 円	1,127,666 円	4,285,372 円	4,434,532 円
	最低制限価格を算出する係数を乗じた額				
	31,105,000 円	23,794,517 円	1,014,899 円	3,856,834 円	2,438,992 円
1	31,113,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,613,000 円
2	31,114,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,614,000 円
3	31,115,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,615,000 円
4	31,116,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,616,000 円
5	31,117,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,617,000 円
6	31,119,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,438,000 円
7	31,119,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,438,000 円
8	31,120,000 円	24,001,000 円	822,000 円	3,857,000 円	2,440,000 円
9	31,120,000 円	24,500,000 円	1,000,000 円	4,000,000 円	1,620,000 円
10	31,121,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,440,000 円
11	31,121,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,440,000 円
12	31,121,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,440,000 円
13	31,121,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,440,000 円
14	31,121,000 円	23,986,000 円	906,000 円	3,789,000 円	2,440,000 円
15	31,121,000 円	24,743,000 円	913,000 円	3,286,000 円	2,179,000 円
16	31,122,000 円	24,050,000 円	820,000 円	3,831,000 円	2,421,000 円
17	31,123,000 円	24,050,000 円	820,000 円	3,831,000 円	2,422,000 円
18	31,523,000 円	23,841,000 円	1,243,000 円	4,650,000 円	1,789,000 円
19	34,333,000 円	29,135,000 円	500,000 円	2,100,000 円	2,598,000 円

イ 上記入札価格の不自然性

上記の入札額についても、直接工事費が異なるにもかかわらず、合計額が同額になっているものや、直接工事費が同額であるのに、入札額が 1,000 円刻みで並んでいるものがあり、同じく積算能力向上説では合理的な説明が困難である。

(9) 予定価格からの逆算による最低制限価格の算出

ア 予定価格からの最低制限価格の逆算

上記のとおり、多くの参加業者の入札金額について、直接工事費が異なるにもかかわらず同一価格で並ぶ案件（もしくは 1,000 円刻みで並ぶ案件）がある点につき、参加業者の積算能力の向上のみでは説明がつかないのではないかと指摘を行ったところ、堺市において事前公表している予定価格から積算式を逆算し、最低制限価格が算出可能であるとの説明がなされた。具体的には以下のとおりである。

- ① 直接工事費 (①) に一定の積算率（共通仮設費率・・・公表されている）を積算することにより共通仮設費 (②) を求めることができる（率計算で算出される部分）。ただし、共通仮設費に積算率を積算するだけでなく、現場状況により特殊機械の運搬や囲い工事など必要額の積み上げ費用を加算する場合もある（積上げ計算による部分）。これにより純工事費 (①+②) が算定され、純工事費に現場管理费率（公表されている）を積算することにより、現場管理費 (③) が算出される。直接工事費に共通仮設費、現場管理費を加算したものが工事原価 (①+②+③) となり、工事原価に一般管理费率（公表されている）を積算したものが、一般管理費 (④) となる。「予定価格=①+②+③+④」であるが、1,000 円未満は切り捨てられることになる。
- ② 上記の算定方法による場合、共通仮設費において積上げ計算による部分がなければ、公表されている積算率によってのみ予定価格が算定されることになるため、予定価格から逆算する算定式を用いれば、直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費が算定できることになり、最低制限価格はそれぞれについてパーセント率を掛けた数値であるから、最低制限価格の算定が可能となる。ただし、最終的に予定価格は 1,000 円未満について切り捨てられることから、最低制限価格に一定の幅はあるが、数値を変えて算定することにより、ほぼ最低制限価格は判明することになる。監査人にて調査したところ、実際に、予定価格から最低制限価格を算定するソフトウェアが一般にて販売されていることも確認できた。
- ③ したがって、共通仮設費について積上げ計算部分がある場合には、最低制限価格を確実に算定することは困難であるが、率計算のみで共通仮設費が算定される工事の場合には、上記逆算の算定式を利用している参加業者においてほぼ確実に最低制限価格を算定することが可能となり、入札で勘案される入札額を最低制限価格とし、直接工事費、共通仮設費、現場管理費、一般管理費等については、それぞれ適当に数値を当てはめることとなる。なお、共通仮設費が率計算によってのみ算定される工事であるの

か、もしくは積上げ部分もある工事であるかは、基本的に堺市が開示している入札申込書の書式の内訳記載により判断できる。

イ 上記の問題点

上記のとおり、予定価格から最低制限価格が算定可能であれば、共通仮設費について率計算のみで算定できる工事においては、入札参加業者において、入札額が最低制限価格で同額並列する事例も不自然ではなく、また、予定価格が 1,000 円未満で切り捨てられることや、最低制限価格の算定の中で数値を変えて、1,000 円刻みで入札額が並ぶ事例も想定されうるところである。前述の「堺市民芸術文化ホール周辺整備工事に伴う植栽工事」及び「市民芸術文化ホール屋外サイン設置工事」はいずれも共通仮設費について率計算のみで算定される工事であった。

しかしながら、入札額が最低制限価格の同額で並列する場合、落札者はくじで決まるため、適切な積算を行わずに入札を行った業者が受注することになり、技術力が不十分な工事業者が受注する可能性を排除できないうえ、工事業者の技術力や経営力による競争を損ねることとなり、一般競争入札の趣旨が没却される。国および地方公共団体の契約は原則として一般競争入札によらなければならない（会計法第 29 条の 3 第 1 項、地方自治法第 234 条第 2 項）とされているところ、そもそもくじによる落札となるのであれば、一般競争入札を行う意味がない。

(10) 最低制限価格での同額並列案件でくじとなる割合

上記問題点が判明したことから、平成 30 年度における堺市全般の一般競争入札工事（最低制限価格制度対象）において、最低制限価格による同額並列案件の件数、その割合を調査したところ、以下のとおりとなった。

【表 3-4-10】 平成 30 年度 最低制限価格同額並列案件

	業種	件数	くじ 件数	くじの 割合	最低制限価格同額くじ 並列件数	最低制限価格で並ぶく じの割合
1	土木工事	32	24	75.00%	23	71.88%
2	建築工事	40	1	2.50%	0	0.00%
3	電気工事	24	12	50.00%	10	41.67%
4	管工事	39	13	33.33%	12	30.77%
5	舗装工事	71	69	97.18%	69	97.18%
6	造園工事	9	9	100.00%	9	100.00%
7	その他工事 (とび・土工・コン クリート工事、塗装 工事等)	136	95	69.85%	95	69.85%
	合計	351	223	63.53%	218	62.11%

上記表から明らかなおり、一般競争入札が行われている工事（最低制限価格制度対象）全体で、最低制限価格で同額で並びくじとなる割合が約 62%に上り、とりわけ土木工事で約 72%、舗装工事で約 97%、造園工事で 100%、その他工事で約 70%と、極めて高い割合であることが判明した。

(11) 一般競争入札における予定価格の事前公表の廃止【指摘2】

ア 結論

堺市における公共工事の一般競争入札においては予定価格が事前公表されていることから、入札参加業者が予定価格から最低制限価格を逆算し、最低制限価格での入札をめざす状況となっており、平成30年度において、一般競争入札が行われている工事（最低制限価格制度対象）全体で、最低制限価格で同額並列となり、くじにより落札者を選定した割合が62%に上っている。しかしながら、これでは適切な積算を行わずに入札を行った業者が受注することになり、工事業者の技術力や経営力による競争を損ねることとなり、一般競争入札の趣旨が没却される。したがって、逆算を可能とする予定価格の事前公表を廃止し、事後公表に移行すべきであると考え。同時に、予定価格の事前公表の廃止による入札関係職員への最低制限価格の聞き出し接触など不正行為の抑止策を検討すべきである。

イ 理由

- ① 過去、堺市入札監視等委員会において、多くの入札参加者が最低制限価格と同じ金額で並んだことについて不自然であるとの指摘（平成24年度第12回堺市入札監視等委員会議事録第1号議案山本委員指摘；平成25年度第1回堺市入札監視等委員会議事録第2号議案宮下委員長指摘；平成25年度第3回堺市入札監視等委員会議事録第2号議案内野委員指摘）が複数回なされている。これに対し、堺市としては業者の積算能力向上等が理由と説明しているが、業者の積算能力向上では説明できない事例が存在する。堺市入札監視等委員会報告書（平成29年9月）においても、今後改善すべき事項として「建設工事において、最低制限価格の下限と同額で多数の入札が並んでいる案件や、最低制限価格の上限で入札が並んでいる案件があるが、これは予定価格が事前に公表されていることが起因していると考えられる。」と述べられており、事前公表制の問題点が指摘されている。
- ② 予定価格については、国は法律で事前公表することが禁止されているが、地方自治体は法令上の制約がないため各自自治体の判断に任せられているところ、平成23年8月9日に閣議決定された「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」においては、予定価格を入札前に公表すると、予定価格が目安となって競争が制限され、落札価格が高止まりになること、建設業者の見積努力を損なわせること、入札談合が容易に行われる可能性があること、低入札価格調査の基準価格又は最低制限価格を強く類推させ、これらを入札前に公表した場合と同様の弊害が生じかねないこと等の問題があることから、入札執行前に予定価格を公表しないものとされている。また、平成31年3月29日付総務省自治行政局長・国土交通省土地・建設産業局長通達においても、ダンピング対策の強化とともに調査基準価格等の公表時期の見直しについて指摘されており、「調査基準価格及び最低制限価格については、その事前公表により、当該近傍価格へ入札が誘導されるとともに、入札価格が同額の入札者のくじ引

きによる落札等が増加する結果、適切な積算を行わずに入札を行った建設業者が受注する事態が生じるなど、建設業者の真の技術力・経営力による競争を損ねる弊害が生じうること、地域の建設業の経営を巡る環境が極めて厳しい状況にあることにかんがみ、速やかに事前公表を取りやめること。予定価格についても、その事前公表によって同様の弊害が生じかねないこと等の問題があることから、事前公表の適否について十分に検討した上で、弊害が生じた場合には速やかに事前公表の取りやめ等の適切な対応を行うものとする。」とし、事後公表に移行することを推奨している。

- ③ 前述のとおり、堺市の文化観光施設に関連する工事の一般競争入札の結果を調べたところ、複数の案件において最低制限価格の同額で並列する案件が見受けられた（全入札応募者 46 社が最低制限価格で同額並列案件もあり）。平成 30 年度における堺市全般の一般競争入札工事（最低制限価格制度対象）にて確認したところ、最低制限価格同額並列でくじとなる割合が全体で約 62%、とりわけ土木工事で約 72%、舗装工事で約 97%、造園工事で 100%、その他工事で約 70%と、極めて高い割合で最低制限価格での同額並列案件があることが判明しており、これは、予定価格が事前公表されていることから、入札参加業者が予定価格から最低制限価格を逆算していることが理由と思われる。しかしながら、これでは適切な積算を行わずに入札を行った業者が受注することになり、まさに国が指摘するように、工事業者の技術力や経営力による競争を損ねることとなり、一般競争入札の趣旨が没却されることになる。国および地方公共団体の契約は原則として一般競争入札によらなければならない（会計法第 29 条の 3 第 1 項、地方自治法第 234 条第 2 項）とされている趣旨からしても、一般競争入札の趣旨を没却することとなる事前公表制の廃止が求められる。
- ④ この点、最低制限価格で入札額が並ぶのを回避するための実例として、複数の自治体では「変動型最低制限価格制度」⁹が採用されている。しかしながら、変動型最低制限価格制度については、前述の平成 31 年 3 月 29 日付通達において、多くの場合、その価格が「工事請負契約に係る低入札価格調査基準中央公共工事契約制度運用連絡協議会モデル」（中央公契連モデル）よりも低い基準となっており、ダンピング受注の防止に十分機能していないという批判もなされており、取り得る方策としては、やはり予定価格の事前公表の廃止が適切と考えられる。
- ⑤ もっとも、予定価格の事前公表を廃止した場合、入札前に入札関係職員から予定価格、最低制限価格を聞き出そうとする不正行為が発生する懸念もある。堺市においては、平成 22 年度から総合評価方式を適用する建設工事（予定価格 6 千万円以上が対象）について予定価格の事前公表を取りやめ、事後公表としているところ、かかる不正行為を抑止するため、入札・契約業務に係る問い合わせ等の記録・公表制度が取られている。一般競争入札にかかる工事について事前公表を廃止した場合にも同様の制度を適

⁹ 立川市、加古川市、宝塚市、奈良市、横須賀市等の地方自治体で、それぞれ異なる変動型最低制限価格制度が採用されている。

用するとともに、外部から入札関係職員に対する不当な働きかけや口利き行為が発生しにくい入札契約手続を導入する等、不正行為を抑止するための効果的な方策を検討すべきである。

- ⑥ 建設工事における予定価格公表時期について、他市等の状況は以下のとおりであり、政令指定都市において7つの自治体、大阪府及び大阪府下の市町村（政令指定都市除く）においても7つの自治体が事後公表のみとしていることを鑑みると、事前公表を廃止し、事後公表に移行することが異例な取扱いとは言えない。

(平成30年8月1日現在)

建設工事における予定価格公表時期（他市等状況）			
・政令市状況		・大阪府内市町村（政令市除く）	
発注機関名	予定価格公表時期	発注機関名	予定価格公表時期
札幌市	事後公表	岸和田市	事前公表
仙台市	事前事後併用	豊中市	事前公表
さいたま市	事前事後併用	池田市	事後公表
千葉市	事前事後併用	吹田市	事前公表
川崎市	事後公表	泉大津市	事前公表
横浜市	事前事後併用	高槻市	事前事後併用
相模原市	事前事後併用	貝塚市	事前事後併用
新潟市	事後公表	守口市	事後公表
静岡市	事前事後併用	枚方市	事後公表
浜松市	事後公表	茨木市	事前事後併用
名古屋市	事前公表	八尾市	事前公表
京都市	事前事後併用	泉佐野市	事前公表
大阪市	事後公表	富田林市	事前公表
堺市	事前事後併用	寝屋川市	事前公表
神戸市	事前事後併用	河内長野市	事前公表
岡山市	事後公表	松原市	事前公表
広島市	事後公表	大東市	事前公表
北九州市	事前公表	和泉市	事前公表
福岡市	事前公表	箕面市	事前事後併用
熊本市	事前公表	柏原市	事後公表
		羽曳野市	事前公表
		門真市	事前公表

(参考)

発注機関名	予定価格公表時期
大阪府	事後公表

・集計

政令市	
事前公表	4
事後公表	7
事前事後併用	9
大阪府内市町村（政令市除く）	
事前公表	28
事後公表	7
事前事後併用	6

摂津市	事前公表
高石市	事前公表
藤井寺市	事前公表
東大阪市	事前公表
泉南市	事後公表
四條畷市	事前公表
交野市	事前公表
大阪狭山市	事前事後併用
阪南市	事前公表
島本町	事後公表
豊能町	事前事後併用
能勢町	事前公表
忠岡町	事後公表
熊取町	事前公表
田尻町	事前公表
岬町	事前公表
太子町	事前公表
河南町	事前公表
千早赤阪村	事前公表

(注) 平成31年1月22日公表 入札契約適正化法等に基づく実施状況調査結果(国土交通省)から引用

5 施設完成後の管理段階の検証

(1) はじめに

フェニーチェ堺においては、施設の運営管理については指定管理者制度を採用し、指定管理者については非公募により指定管理者を選定している。そこで、まず指定管理者制度について概説したうえ、具体的な手続について検証する。

(2) 指定管理者制度活用について

ア 指定管理者制度とは

指定管理者制度とは、普通地方公共団体が、公の施設の設置目的を効果的に達成するため必要があると認める場合に、条例の定めるところにより、法人その他の団体であって当該普通地方公共団体が指定するもの（指定管理者）に、当該公の施設の管理を行わせる制度であり（地方自治法第244条の2第3項）、平成15年の地方自治法改正により設けられた制度である。公の施設とは、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設であり（地方自治法第244条第1項）、具体的には、体育施設、教育文化施設、社会福祉施設等が該当する。堺市においては、平成15年の地方自治法改正を受け、平成16年度に制度を導入し、平成31年3月末時点で210施設に導入されている。

イ 指定管理者制度活用のためのガイドライン

堺市では、指定管理者制度の適正かつ有効な導入・運用を進めるため、平成16年に「指定管理者制度活用のためのガイドライン」（以下、本項において「指定管理者ガイドライン」という。）を策定し、数回にわたる改訂を行い制度の推進と適切な運用を図ってきたところであり、直近では平成31年2月に改訂版が公表されている。その概要は以下のとおりである。

① 指定管理者制度の意義・目的等

指定管理者制度は、民間事業者間の競争原理や事業者が保有する施設管理のノウハウの活用による施設稼働率の向上や経費の削減、質の高い住民サービスの提供等を目的とするものであるが、一方で、公共サービスとしての信頼性や公益性を確保していくことも求められる。

指定管理者制度は、民間活力の導入により主として「施設の設置目的の達成（住民サービスの向上）」に加えて「経費の削減」をめざすものであり、制度運用に当たっては、「指定管理者によるマネジメント」が施設の設置目的を達成しつつ、経費の削減が図れるよう、バランスよく両立しているかどうかを確認される必要がある。

② 指定管理者制度の導入・運用手続の流れ

(ア) 指定管理者制度導入・運用手続の流れの概要は以下のとおりである。

○全体の流れ

PDCA	導入・運用手続	
<p>The diagram shows a vertical flow of boxes labeled P, D, C, and A. A dashed box 'P' is at the top, followed by a solid box 'P', then 'D', 'C', and 'A'. Arrows point downwards from each box to the next. A feedback arrow points from the 'A' box back up to the 'P' box.</p>	1. 事前の検討	施設のあり方 管理のあり方
	2. 事業条件の検討	指定管理者に行わせる業務の範囲 指定管理者の募集 使用許可権限
	3. 条例の整備	条例の整備 条例に定める事項
	4. 募集関係書類の作成	募集要項(又は申請要項)の作成 公募期間 指定期間 管理にかかる費用 責任とリスクの分担 損害賠償責任と施設賠償責任保険 自主事業 経理事務 個人情報保護 情報公開 文書管理 暴力団排除 業務の第三者への委託 緊急時対策等 適正な労働環境の確保 市の施策との整合・協力 業務仕様書の作成 選定基準の作成
	5. 指定管理者候補者の選定	指定管理者候補者選定委員会
	6. 議会への提案	議会への指定議案の提出 指定管理者の指定
	7. 協定の締結	協定の必要性
	8. 指定管理者の管理の実施	適正な管理業務の確保 管理規則等 基本事業計画書(指定期間中における共通計画) 年度事業計画書(年度ごとの事業計画) 料金の減免 施設設備及び器具備品の管理等 経理・会計処理 各種税の取扱い 法人格等変更時の対応
	9. 指定管理者に対する指導・監督の徹底	指導・監督の徹底 事業報告書の提出 定期報告書の提出 随時の報告 業務・経理状況の報告、実地調査の実施 経営状況の確認 納税状況調査 指定の取消し 管理業務の継続が困難になった場合の対応 定期会議の開催 モニタリング
	10. 評価	評価の概要 評価 評価結果の活用 評価結果の公表
	11. 引継ぎ	指定期間の終了と再指定 市・次期指定管理者への引継ぎ 原状回復

(指定管理者ガイドライン 12 頁より抜粋)

(イ) 指定管理者選定に当たっては公募方式が原則であること

指定管理者の選定に当たっては、以下の理由により、公募方式によることが原則とされている（指定管理者ガイドライン 15 頁）。

- 指定管理者候補の選定に対する透明性を確保し、堺市の説明責任を果たすのに最良の方法であるため
- 競争原理が働き、提案内容がより良いものになるため
- 行政の見込みを上回る様々な民間等の発想が得られるため

また、民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減を図るという指定管理者制度の意義から、プロポーザル方式による選定によることとされている。ただし、以下のような場合において、公の施設の適切かつ効率的な管理を行うに当たり、公募のメリットよりもデメリットが上回ることについて、合理的な説明ができる場合には、特定の団体を指名する特命方式（非公募）による選定も可能であるとされる。

- a. 地域の住民グループによる管理が施設の設置目的を効果的に達成できると考えられる場合
- b. 極めて高度の専門性を要する場合
- c. 利用者との関係性の維持が極めて重要である場合
- d. 施設の開所又は運営の継続について緊急性があり、公募による選定手続を行う時間がない場合
- e. その他、特別な事由があると認められる場合

なお、特定の団体を指名する特命方式（非公募）による選定とする場合は、その具体的理由（当該施設が非公募とした理由、当該団体が適切であるとした理由等）を十分に検討し、市ホームページ等で公開することとされている。

また、非公募による選定は例外的な取扱いであり、将来にわたり継続するものでなく次期の選定時まで、引き続き、適切な選定手法について検討することとされている。

(3) フェニーチェ堺の指定管理者の選定方法について（特命方式（非公募）による選定）

フェニーチェ堺の運営管理（堺市民芸術文化ホールおよび堺市翁橋公園の指定管理者）については、堺市の外郭団体である堺市文化振興財団が指定管理者として選定されているが、その選定方法は非公募による。

堺市文化観光局指定管理者候補者選定委員会に提出された資料において、非公募により、堺市文化振興財団を指定管理者とした理由として、以下の理由が記載されている（括弧内※は監査人コメント）。

(ア) 堺市の文化施策における中核を担う施設として、市民の文化力の向上及び魅力と活力のある地域社会の形成や都市魅力の創造・発信に繋げていくためには、劇場法や

その指針をしっかりと遵守し、公共ホールの使命を果たすことが重要である。また、平成27年3月に制定した「自由都市堺文化芸術まちづくり条例」に基づく、文化振興のまちづくりの観点や堺市の文化振興施策との整合性を図る必要がある。堺市文化振興財団ならば市と一体となって、公共ホールとしての使命を果たしつつ、実施する事業の質を担保し、採算性と公益性のバランスをとった運営が可能となるため。

(※堺市との一体的運営による、事業の質の担保、採算性と公益性のバランス)

- (イ) 中核文化施設として、優れた舞台芸術や多彩な公演を開催するためには、長期の企画・準備期間を要するものが珍しくなく、安定した運営を確保することが必要であり、また、専門人材の確保・育成の観点から長期的な視点が必要であるため。(※安定的運営、長期的視点の重視)
- (ウ) 堺市の文化施策を実施する場である芸術文化ホールにおいて、長期安定した運営によってもたらされる事業の企画・立案・実施や広報・営業等のノウハウを蓄積し、堺市の財産とするとともに後世に引き継いでいくため。(※堺市としてのノウハウの蓄積)
- (エ) 堺市翁橋公園は緑豊かな憩いの場及び来館者を迎え入れるアプローチ空間として一体的に整備する。堺市文化振興財団が公園とホールを一体的に運営管理することで効率的・効果的な維持管理だけでなく、そのスペースを活用した様々なイベントを主体的に速やかに実施することができ、機能的で有意義な空間活用が可能になるため。(※翁橋公園との一体的運営)

しかしながら、後述の意見において述べるとおり、上記の非公募理由については公募のメリットよりもデメリットが上回ることについて合理的な説明がなされているか疑問があり、フェニーチェ堺の運営にかかる指定管理については、次回の選定の際には公募方式を検討すべきであると考え。まず、非公募で選定された堺市文化振興財団の概要を説明する。

(4) 指定管理者である堺市文化振興財団について

ア 概要

フェニーチェ堺の指定管理者である堺市文化振興財団は堺市の外郭団体であり、その概要は以下のとおりである。

名称	公益財団法人堺市文化振興財団
所在地	〒590-0061 堺市堺区翁橋町 2-1-1
組織	<p>理事長：梅原利之</p> <p>理事：11名（平成30年7月1日現在）</p> <p>理事長1名、副理事長1名、常務理事1名、理事8名 （理事内訳）市OB職員2名 その他9名</p> <p>職員数：90名（うち常勤36名）（平成30年7月1日現在）</p> <p>（内訳）契約職員49名（うち常勤27名） 市OB職員2名（うち常勤1名） 短期臨時職員26名（うち常勤0名） 市派遣職員8名（うち常勤8名） 人材派遣職員5名（うち常勤0名）</p>
基本財産	300,000千円（堺市が出資）
目的 （定款）	文化活動の振興及び地域文化の創造に資する事業を行い、市民文化生活の向上と地域の発展に寄与することを目的とする。
主な 事業内容	クラシックからポップス・新進芸術家等の音楽、演劇古典芸能、映画等の各種ホール事業、堺市民芸術文化ホール（フェニーチェ堺）の管理運営等
沿革	平成6年4月1日 財団法人堺市文化振興財団設立 平成24年度 公益財団法人に移行

イ 収益について

堺市文化振興財団における平成27年度から平成29年度の3年間経常収益は、以下の表のとおりである（外郭団体経営評価シート（平成30年度）より抜粋）。

年度	経常収益（下段は経常収益に占める割合）			
	（下段：総収益）	堺市補助金・負担金	堺市委託料	堺市指定管理料
平成27年度決算	710,107千円 (710,107千円)	161,804千円 (22.8%)	0千円 (0.0%)	373,491千円 (52.6%)
平成28年度決算	766,630千円 (768,425千円)	178,675千円 (23.3%)	0千円 (0.0%)	419,926千円 (54.8%)
平成29年度決算	838,529千円 (838,529千円)	170,638千円 (20.3%)	0千円 (0.0%)	473,077千円 (56.4%)

いずれの年度においても、堺市補助金・負担金及び堺市指定管理料の割合が75%を上回っており、堺市からの収入がその多くを占めていることが分かる。

指定管理料に着目してみると、フェニーチェ堺の指定管理料が平成29年度に9,800万円であったところ、平成30年度は約1億8,200万円、令和元年度は約9億2,300万円となっており、フェニーチェ堺の開館後は、毎年約4億2,900万円の指定管理料が見込まれていることからすると、堺市文化振興財団の経常収益のうち、指定管理料の占める割合が高い水準で推移することが想定できる。

また、補助金に着目してみると、平成30年度においては、補助対象経費¹⁰においてその多くが補助金で賄われている。具体的には、補助対象経費の平成30年度決算額が205,407,996円であるところ、そのうち153,341,003円が補助金であり（平成30年度決算額）その割合は74.65%にもものぼる。

ウ 市からの派遣職員数及びOB職員数、人件費

- ① 平成30年7月1日時点における堺市文化振興財団の理事数は11名、職員数は90名（うち常勤36名）であるところ、市OBの理事が2名、市派遣職員は8名（うち常勤8名）、市OB職員は2名（うち常勤1名）である。市OBの理事の割合は約18%、市派遣職員及び市OB職員の割合は約11%となっているが、常勤職員に限定すると、市派遣職員及び市OB職員の割合は25%となる。
- ② 人件費については、市派遣職員分が堺市文化振興財団の人件費の24.0%、OB理事及びOB職員分が同6.4%となっている（詳細は後掲の表参照）。なお、市派遣職員分については、その人件費合計額82,598,578円のうち、約47%である39,031,822円が市負担となっている。
- ③ 堺市文化振興財団は、その収入のうち75%以上が堺市の支出（補助金及び指定管理料）による外郭団体であり、市派遣職員及び市のOBである役職員が相当数存在している外郭団体である。

¹⁰ 補助対象経費には、給与手当、福利厚生費、賃金、旅費交通費、会議費、消耗品費、印刷製本費、光熱水費、修繕料、燃料費、委託料、手数料、通信運搬費、広告宣伝費、使用料及賃借料、諸謝金、保険料、租税公課、負担金、退職給付引当金がある。

【図表 3-5-4-ウ】平成 30 年度堺市文化振興財団人件費合計に占める市派遣職員分の割合
単位（円）

人件費計(※短期臨時職員や人材派遣等を除く)	344,472,358
報酬	12,312,600
給与	238,904,649
手当	
福利厚生費	54,223,287
給与（市負担）※	27,245,700
手当（市負担）※	11,786,122
うち市派遣職員分	82,598,578
報酬	0
給与	31,697,719
手当	
福利厚生費	11,869,037
給与（市負担）※	27,245,700
手当（市負担）※	11,786,122
市派遣職員分の割合	24.0%

エ 指定管理料

フェニーチェ堺に関する指定管理料について、収支計画段階の計画値と実績値は以下の通りである。

単位（千円）

平成 (令和)	28年度	29年度	30年度	1年度	2年度	3年度	4年度	5年度
計画値	46,400	154,600	306,200	429,300	429,300	429,300	429,300	429,300
実績値	46,400	98,000	182,125	923,082				

なお、平成 31 年度（令和元年度）の指定管理料の実績値が当初の収支計画書における指定管理料の計画値を大きく上回っているが、これは、当初平成 30 年度秋に開業を予定しており、オープニング事業にかかる経費を同年度に支出する予定であったところ、開館が平成 31 年度（令和元年度）となったことにより、当該事業経費が平成 31 年度（令和元年度）の通常の指定管理料に追加されたことによる。

(5) フェニーチェ堺の指定管理者について公募方式を検討すべきこと【意見 6】

ア 結論

フェニーチェ堺の指定管理者は、現在、非公募による特命方式により、堺市文化振興財団が指定管理者に選定されているが、非公募とする理由において、公募のメリットよりもデメリットが上回ることにについて合理的な説明がなされているかについて疑問があり、次回以降の選定に当たっては、公募方式を検討すべきである。

イ 理由

① 指定管理者ガイドラインにおいては、公募が原則であり、非公募による選定は、例外的に、以下の事情が認められ、公の施設の適切かつ効率的な管理を行うに当たり、公募のメリットよりもデメリットが上回ることにについて、合理的な説明ができる場合に限られる。

- a. 地域の住民グループによる管理が施設の設置目的を効果的に達成できると考えられる場合
- b. 極めて高度の専門性を要する場合
- c. 利用者との関係性の維持が極めて重要である場合
- d. 施設の開所又は運営の継続について緊急性があり、公募による選定手続を行う時間がない場合
- e. その他、特別な事由があると認められる場合

このうち、フェニーチェ堺の選定について、上記 a～d の事情については該当するとは認められないことから、具体的には e「その他、特別な事由があると認められる場合」に該当するか、という点が問題となる。

堺市の挙げる理由は、前述のとおりであるが、※にまとめたとおり、要旨以下の点であるといえる。

- (ア) 堺市との一体的運営による、事業の質の担保、採算性と公益性のバランス
- (イ) 安定的運営、長期的視点の重視
- (ウ) 堺市としてのノウハウの蓄積
- (エ) 翁橋公園との一体的運営

② まず、(ア) 堺市との一体的運営による事業の質の担保、採算性と公益性のバランスであるが、指定管理者である堺市文化振興財団は堺市が 100%出資する外郭団体であり、堺市から 8 名の職員が派遣され、市 OB 2 名が職員として勤務する団体であることから、堺市との一体的運営という点はまさにその通りである。他方で、採算性と公益性のバランスという点については、堺市文化振興財団における経常収益において、前述のとおり、過去 3 年度分において、堺市からの補助金・負担金及び堺市からの指定管理料が収入の 75%以上を占めており、その運営は堺市から交付される資金に大きく依存している点が指摘できる。仮に、フェニーチェ堺の収益について、当初予想より悪

化した場合、その赤字補填分は指定管理者の負担となるが、その収益を堺市に依存している団体である以上、結局は堺市の財政から埋め合わせされる懸念もあり、採算性についてシビアな検討が成り立ちにくいという点が指摘できる。指定管理者制度が、民間活力の導入により主として「施設の設置目的の達成（住民サービスの向上）」に加えて「経費の削減」をも目指す制度であることからすれば、採算性の点において堺市文化振興財団を指定管理者とする点において合理的な理由があるかは疑問である。また、外郭団体でない民間企業であっても、市との協議を密にすることで、事業の質の担保を図っている他の自治体における文化会館も存在するのであるから、上記理由は、公募のメリットよりもデメリットが上回る理由として合理的な説明がなされているとは言いがたい。

- ③ 次に（イ）安定的運営、長期的視点の重視についても、経営基盤が安定し、信頼できる民間団体であっても十分に運営可能であり、堺市文化振興財団でないとは困難という理由にはならない。
- ④ （ウ）堺市としてのノウハウの蓄積については、民間団体において文化会館運営のノウハウを蓄積しているところはあるが、堺市との協議のうえ運営を行うなかで、堺市としては、自市の外郭団体よりは、むしろ民間から文化会館運営のノウハウについて学ぶところもあると思われ、堺市文化振興財団でないとは文化会館運営のノウハウの蓄積が困難という理由にはならない。
- ⑤ （エ）翁橋公園との一体的運営についても、公募による指定管理者が一体的運営を行うことは可能であり、堺市文化振興財団でないとは一体的運営が困難という理由にはならない。
- ⑥ 実際、以下のとおり、多数の自治体が文化会館運営の指定管理者を公募により選定し、運営を行っている。
 - 神奈川県川崎市 ミューザ川崎シンフォニーホール
 - 神奈川県鎌倉市 鎌倉芸術館
 - 愛知県岡崎市 岡崎市シビックセンター
 - 滋賀県彦根市 ひこね市文化プラザ
 - 大阪府岸和田市 岸和田市立浪切ホール
 - 大阪府豊中市 豊中市立文化芸術センター
 - 大阪府豊中市 豊中市立ローズ文化ホール
 - 大阪府門真市 門真市民文化会館（ルミエールホール）
 - 大阪府八尾市 八尾市文化会館（プリズムホール）
 - 兵庫県三田市 三田市総合文化センター（郷の音ホール）
 - 広島県東広島市 東広島芸術文化ホール（くらら）
- ⑦ 以上より、堺市による非公募理由は、いずれも公募のメリットよりもデメリットが上回ることについての合理的説明がなされているかについて疑問があるため、次回以降

の選定に当たっては、指定管理者選定の原則に従い、公募方式を検討すべきである
と考える。

第4 その他の主要な文化施設について

1 「さかい利晶の杜」について

(1) はじめに

堺市立歴史文化にぎわいプラザ（以下「さかい利晶の杜」という。）は、「堺市立歴史文化にぎわいプラザ条例」に基づき、「旧市立堺病院跡地において、堺の特色ある文化を振興し、観光集客に資するため、千利休屋敷跡に隣接し、また与謝野晶子生家跡に近接するという立地特性を生かした、千利休、与謝野晶子をテーマとする文化施設、及び堺観光の窓口としての観光案内施設や交通ターミナル機能などからなる文化観光拠点を形成する」とともに、「これらの施設を中核として、市域内の集客資源等を結ぶ堺観光ネットワークを構築し、市内周遊への誘導を図るとともに、まちの賑わい創出と都市活力の向上に寄与する」ことを目的に行われている。

さかい利晶の杜の開館は平成27年3月20日であり、既に4年以上の運営実績があることから、主として管理運営面における運営状況、コストについて検証を行うことにした。

(2) 概要および開館までの経過



ア 施設概要

1	施設名	堺市立歴史文化にぎわいプラザ
2	所在地	堺市堺区宿院町西2丁1-1
3	所轄部署	文化観光局 観光部 観光推進課
4	供用開始年月日	平成27年3月20日
5	設置目的	堺の歴史・文化資源の紹介を通じて、本市の魅力ある文化を発信し、及び振興することにより、都市魅力の向上及びまちのにぎわいの創出を図る。
6	設置根拠条例	堺市立歴史文化にぎわいプラザ条例
7	主な施設種類	千利休茶の湯館、与謝野晶子記念館、企画展示室、茶の湯体験施設、復元茶室、観光案内展示室、講座室、駐車場等
8	面積	<ul style="list-style-type: none"> ・敷地面積 8,275.21 m² (さかい利晶の杜 4,135.29 m²、駐車場 4,139.92 m²) ・建築面積 1,991.35 m² ・延床面積 3,405.67 m²
9	金額（土地、建物、負債、年間歳入・歳出額）	<ul style="list-style-type: none"> ・土地 0円（取得金額） ・建物 2,158,290,686円 ・負債 2,517,200,000円（起債額） ・年間歳入 255,095,637円（平成30年度） ・歳出額 257,904,051円（平成30年度）
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	<ul style="list-style-type: none"> ・千利休茶の湯館、与謝野晶子記念館、観光案内展示室 午前9時～午後6時（最終入館 午後5時30分） ・茶の湯体験施設 午前10時～午後5時（最終入席 午後4時45分） ・駐車場 24時間
12	休館日	<ul style="list-style-type: none"> ・千利休茶の湯館、与謝野晶子記念館、茶の湯体験施設 第3火曜日（祝日の場合は翌日）及び年末年始 ・観光案内展示室、駐車場 年末年始
13	料金	<p>観光案内展示室 無料</p> <p>千利休茶の湯館、与謝野晶子記念館 利用料金制を導入</p>

イ 開館までの経過

時系列	内容
H7年度 ～ H8年度	平成8年に市立堺病院が堺市堺区南安井町の新病棟に移転することから、跡地利用として「堺市芸術文化センター構想」が公表されていたが、当時の社会経済情勢や堺市の財政状況の悪化により、事業を休止し、更地の状態のまま推移してきた。
H17年度	堺市文化観光拠点建設検討懇話会を設置
H20年度	文化観光拠点の整備方針（案）を策定
H21年度	経済情勢悪化に伴い、民間事業者が施設建設を進める方式による事業者募集を見送る。
H22年度	堺市文化観光拠点整備事業整備方針〈基本構想〉を策定し、事業手法の転換を図る。
H23年度	「堺市文化観光拠点整備事業基本計画」を策定。展示設計業者・建設設計業者の選定。
H24年度	公共施設の展示・建築設計完了、来訪者サービス施設の民間事業者決定
H25年度	公共施設の設置条例制定、公共施設の建築・展示製作開始、愛称募集
H26年度	施設の愛称決定、指定管理者の指定、公共施設・来訪者サービス施設建築完了
H27.3	さかい利晶の杜オープン

ウ さかい利晶の杜整備にかかるイニシャルコスト

さかい利晶の杜整備にかかるイニシャルコスト（稼働するまでの間に必要となる初期費用）は、以下のとおり約34.4億円である。

項目	事業費（円）
展示設計・製作	598,391,550
建築設計・工事	2,424,641,677
駐車場設計・工事	160,639,380
植栽設計・工事	27,646,920
電線共同溝および周辺道路設計・工事	220,507,295
周辺案内標識設計・工事	13,275,390
合計	3,445,102,212

エ 財源及び市債の償還

上記イニシャルコストの財源は以下のとおり、特定財源から約 30.7 億円、一般財源から約 3.7 億円が支出されている。特定財源のうち、約 25 億円（全財源のうちの 73%）が市債によって支出されていることになる。市債については、前述（第 2・4（3））の【図表 2-4-3】で記述したとおり、令和 26 年度まで元利金償還が続き、令和 25 年度までは毎年 7,000 万円以上、令和 26 年度に 6,000 万円の元利金償還となる。

項目	金額（円）
【特定財源】	
建設工事等に係る国庫補助 (社会資本整備総合交付金)	557,985,000
建設工事等に係る市債	2,068,100,000
展示設計・製作にかかる市債	449,100,000
小計	3,075,185,000
【一般財源】	369,917,212
合計	3,445,102,212

(3) 管理運営の状況について

ア 管理運営の形態

さかい利晶の杜は、統括業務（予算の執行・管理等、助言、事業評価期間等の運営）、学芸業務（常設・企画展事業、資料の収集保存、調査研究、教育普及）については堺市が行い、施設の運営管理業務は指定管理者によりなされている。なお、このような学芸業務を自治体が行い、広報や運営・管理を指定管理者に行わせる業務分割方式は、「島根方式」（島根県立美術館において導入されたことから）と呼ばれ、博物館や美術館において他自治体においても採用されている方式である。

イ 運営管理部門（指定管理者）

さかい利晶の杜の運営管理にかかる指定管理者は、公募方式により、共同企業体である「堺市立歴史文化にぎわいプラザ運営グループ」（株式会社トータルメディア開発研究所（代表団体）、株式会社日本旅行、株式会社かんでんジョイナス、MID ファシリティマネジメント（現 関電ファシリティーズ株式会社）が選定されている（期間 5 年 6 ヶ月、平成 26 年 10 月 1 日～令和 2 年 3 月 31 日）。

	内容
名称	堺市立歴史文化にぎわいプラザ運営グループ ・株式会社トータルメディア開発研究所 ・株式会社日本旅行 ・株式会社かんでんジョイナス ・関電ファシリティーズ株式会社
指定期間	平成 26 年 10 月 1 日～令和 2 年 3 月 31 日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：214,000,000 円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
業務内容	○施設運営業務（千利休茶の湯館、茶の湯体験施設、与謝野晶子記念館、観光案内展示室、企画展示室、講座室等） ○集客・にぎわい創出業務 ○広報・プロモーション業務 ○施設維持管理業務
選定方法	公募

ウ 関連する各事業の概要

① さかい利晶の杜管理運営事業

事業内容	<p>○堺の歴史文化や先人の紹介、観光情報を提供し、堺観光への誘導を行う観光案内施設を運営する。</p> <p>○中世に国際交易都市として繁栄した堺のまちと千利休が大成した茶の湯文化を紹介し、国内外の人が気軽に茶の湯を体験できる千利休・茶の湯関連施設を運営する。</p> <p>○与謝野晶子の生涯や多彩な業績を顕彰するとともに、「ゆかりの地」や「ゆかりの人々」とのネットワークを構築することで、全国の晶子顕彰の拠点となる与謝野晶子顕彰施設を運営する。</p> <p>○観光バスや自家用車の駐車場を備え、市内周遊のパーク＆ライドの基点となる交通関連施設を運営する。</p> <p>○飲食、物販など、民間事業者による来訪者サービス施設と連携し、集客を図る。</p>			
根拠法令等				
関連計画	文化観光拠点整備事業基本計画			
事業費		平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	—	—	—
	市債	—	—	—
	その他 ※1	28,566	32,264	16,592
	一般財源	186,289	201,138	211,845
	合計	214,855	233,402	228,437
人件費		8,230	8,230	8,230
総コスト		223,085	241,632	236,667
事業指標	さかい利晶の杜（堺市立歴史文化にぎわいプラザ）年間延来館者数			
備考	※1 土地貸付料等			

② さかい利品の杜学芸系事業

事業内容	○千利休や与謝野晶子に関する常設展・企画展・パネル展等の開催 ○利休や晶子に関する資料の収集保存 ○同資料の調査研究と普及 ○観光部、指定管理者等との連携による観光誘客の推進			
根拠法令等	文化財保護法、博物館法、堺市立歴史文化にぎわいプラザ条例			
関連計画				
事業費		平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	—	—	—
	市債	—	—	—
	その他 ※1	0	418	0
	一般財源	22,672	20,745	24,650
	合計	22,672	21,163	24,650
人件費		16,070	18,240	21,860
総コスト		38,742	39,403	46,510
事業指標	企画展の開催回数、来館者数（企画展 1 日当たり）			
備考	※1 基金繰入金・物品売払収入			

エ 来館者数

平成 27 年度から平成 30 年度の来館者数と有料来館者数は以下のとおりである（各年度事業報告書より引用）。

単位（人）

	平成 27 年度	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
総来館者数	457,022	331,938	309,825	294,891
有料来館者数	142,306	92,914	86,370	72,620
有料来館者率	31.14%	27.99%	27.88%	24.63%

さかい利品の杜運営事業において、上記期間の年間来館者数の目標を 20 万人と設定していることから、上記総来館者数の数値はいずれもこれを大きく上回っていることになる。もっとも、総来館者数のカウントについて「無料施設を含みます施設全体の入館者のカウント方法といたしましては、3 カ所にある入り口におきまして、人感センサーを設置いたしまして、入館する方を一方向のみで計測をしております。また、有料施設の利用者のカウント方法につきましては、来館者や呈茶券の発券状況などをレジカウンターの記録などをもとにして集計をしております」（平成 27 年第 2 回定

例市議会 6 月 10 日文化観光局長回答) とされていることから、ダブルカウントやトリプルカウント(同じ人が同じ日に繰り返し出入りする)を排除できない数値となっていること、さかい利晶の杜の主たる施設である千利休・茶の湯関連施設、与謝野晶子記念館等は有料施設であり、それが上記のとおり総来館者数の 3 割に満たない数値となっていることを考慮すると、実際の来館者数は上記総来館者数よりも少ないものと見込まれる。また、総来館者数も有料来館者数もこの 3 年間において減少しており、特に有料来館者数は、平成 28 年度から翌年の平成 29 年度には約 6,500 人の減少(前年度比 93%)、その翌年の平成 30 年度は前年度よりも約 1 万 3,800 人(前年度比 84%)に減少していることから、利用者人数については減少している傾向がうかがわれる。

(4) 有料来館者数等の評価指標への追加について【意見 7】

ア 結論

さかい利晶の杜管理運営事業において、総来館者数以外に、有料来館者数及び有料来館者率も評価指標とし、事務事業総点検シートや指定管理者評価表に記載して公表すべきである。また、学芸部門の評価指標として、①展示活動、②教育普及活動、③調査研究活動、④作品の保存管理、⑤周知活動、⑥その他の項目に分類し、アンケート満足度等を主軸にそれぞれ細分化して指標を立てるなどの検討を行うべきである。

イ 理由

- ① 前述のとおり、さかい利晶の杜の総来館者数の計測については、3カ所ある出入り口での人感センサーに基づくため、同じ人が同じ日に繰り返し出入りするダブルカウントやトリプルカウントが排除できない数値となっており(これ自体はやむを得ないものとしても)、必ずしも当日に来訪した人数を正確に表すものではない。他方、有料来館者数は、チケットの発券状況から計測されているため、正確な数値である。
- ② 事務事業総点検シートにおいて、「さかい利晶の杜(堺市立歴史文化にぎわいプラザ)年間延来館者数」を指標として設定しているが、上記のとおり総来館者数の数値は実態と乖離している余地があり、施設の利用実態の把握、収益性の検討のためにも、有料来館者数について目標を定め、その成果について評価し、公表することが適切であると考える。
- ③ 加えて、現在、学芸部門の評価指標として、企画展の開催回数と来館者数(企画展 1 日当たり)のみを採用しているが、さかい利晶の杜の文化施設としての機能を考慮すれば、更に詳細な目標設定を行うことが考えられる。例えば、群馬県立近代美術館では、①展示活動、②教育普及活動、③調査研究活動、④作品の保存管理、⑤周知活動、⑥その他の項目に分類し、アンケート満足度等を主軸に、それぞれ細分化して指標を立てている。さかい利晶の杜についても、同様な目標設定を行うことについて検討を行うべきである。

(5) 事業運営コストについて

ア さかい利品の杜管理運営事業の事業コスト

さかい利品の杜管理運営事業の事業コスト（学芸系事業を除く）については、以下のとおりであり、運営費として堺市において年間約 2 億 3,000 万円のコストを要していることとなる。

単位（千円）

項目	H28 年度決算	H29 年度決算	H30 年度決算
事業費(a)	214,855	233,402	228,437
指定管理料	212,000	211,500	211,500
人件費(b)	8,230	8,230	8,230
総コスト (a)+(b)	223,085	241,632	236,667
財源（内訳）			
土地貸付料等	28,566	32,264	16,592
一般財源	186,289	201,138	211,845

イ 堺市としての収支

さらに、直近5年間における堺市としての収支は以下表のとおりであり、さかい利晶の杜の運営には、堺市職員の人件費を除き、支出が収入を年間約1億9,000万円上回っている。

単位（千円）

	年度	H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	7,868	19,042	28,563	32,263	16,591
	指定管理者 納付金		1,547	5,560	0	0
	指定管理料 精算金			6,502	6,004	
	土地・建物 貸付料	7,868	16,389	16,389	16,389	16,392
	目的外使用 料		105	106	108	113
	寄附金		1,000	0	9,600	0
	光熱水費等 徴収金		1	6	162	86
歳出	合計	66,000	214,000	214,000	223,557	211,905
	指定管理料	66,000	211,505	212,000	211,500	211,500
	施設修繕料					405
	物品修繕料					
	工事請負費		2,495	2,000	2,495	
	委託料					
	備品購入費				9,562	
歳入－ 歳出		▲ 58,132	▲ 194,958	▲ 185,437	▲ 191,294	▲ 195,314

(6) 中長期にわたる修繕コストについて

堺市においては、平成 30 年 8 月、建築監理課により、施設管理者に、維持管理計画策定の参考となる支援ツールとして、堺市保有建築物の主な建物部材や機器にかかる「中長期保全計画シミュレーション」データが配布されているが、同シミュレーションによれば、さかい利晶の杜について、2018 年から 2053 年までの 35 年間に於いて 8 億 7,600 万円の主な建物部材や機器更新費用（維持補修費含まず）が算出されており、1 億円を超えるものとして以下の年度に算出されている（百万円以下切り捨て）。

2029 年 253 百万円

2034 年 119 百万円

2044 年 461 百万円

なお、上記シミュレーションには、維持補修費は含まれておらず、今後、相当額の維持補修費については当然ながら必要と見込まれる。

(7) ライフサイクルコストの想定と削減を図るための計画策定について【意見 8】

ア 結論

さかい利晶の杜の各年度の運営費用においては、堺市として収入より支出が約 1 億 9,000 万円上回っている。また、施設建設費用等の市債残高は令和元年度において残元金約 21.5 億円であり、令和 26 年度まで毎年 6,000 万円以上の元利金償還をしていく必要がある。さらに、今後、機器更新費用等として 8 億 7,600 万円の費用が見積もられているうえ、相当程度の維持補修費も見込まれる。堺市では、現在、個別施設計画の策定が予定されているが、上記費用を含め、今後必要となるライフサイクルコストの想定を試算し、同施設のあり方を含め、トータルコストの削減を図るための方策等を明記すべきである。

イ 理由

- ① さかい利晶の杜は、学芸課による文化事業の側面もあるが、堺観光の窓口としての観光案内施設の位置づけも大きい。公共施設の運営については、収入より支出が上回る場合もあることはやむを得ないものの、かかる観光型の施設は、市民生活に直結する事業ではないことから、収支についてもシビアに検討すべきところ、毎年の運営費用において、堺市として収入より支出が約 1.9 億円上回っていることは懸念すべき事情であるといえる。今後、市債の償還が 20 年以上続くことや機器更新費、補修修繕費を考慮すれば、堺市の財政に大きな負担となることは明らかである。
- ② さかい利晶の杜については、総来館者数が目標値を上回っていること等から、事務事業総点検シートにおいても良好な評価を得ている。しかしながら、総来館者数は実態の来館者数を正確に反映しているとは言えない一方、有料来館者数はこの 3 年間で減少しており（平成 27 年度に比して、平成 30 年度は約 7 万人の減少）、今後、運営費においてさらなる支出超過が発生する懸念も十分にある。この点、平成 28 年

12月に公益財団法人堺都市政策研究所より、『『さかい利晶の杜』（公共施設及び民間施設）の施設整備と開設後約一年間における集客・管理運営による経済波及効果』の報告がなされ、堺市における「さかい利晶の杜」の経済波及効果（消費支出などによる効果）は約26億8,100万円とされているが、オープン当初（平成27年度）に比して、平成30年度は総来館者数で約65%となっていること、有料来館者数で51%となっていることを踏まえ、オープンから数年を経て、来館者数が大幅に減少している現時点における再検討が必要であると思われる。

- ③ よって、同施設の今後のあり方も含め、ライフサイクルコストの想定を行い、トータルコストの削減を図るための計画を策定することは、喫緊の課題であると考え。現在、堺市では、個別施設計画の策定が予定されているが、上記掲出した費用を含め、今後必要となるライフサイクルコストの想定を試算し、トータルコストの削減を図るための方策等を明記すべきである

(8) 施設の有効利用について【意見9】

ア 結論

さかい利晶の杜において、他の文化施設との連携・協力により、堺観光の拠点となるような集客性の高い利用を検討し、効率的・効果的な運営を行い、堺市の文化観光施設全体としての収支改善について具体的な検討を行うべきである。例えば、堺市は、多数のアルフォンス・ミュシャ作品やヒストリックカーを保有しており、これらを有効利用し、堺市立文化館等との共同による研究・展示の実施や、展示の巡回等を積極的に行うことによって、管理運営の効率化を図ることが可能と考える。

イ 理由

- ① 堺市は、多数のアルフォンス・ミュシャの美術作品やヒストリックカーを保有しており、これらを有効利用し、さかい利晶の杜と堺市立文化館等が共同で研究・展示を実施したり、展示の巡回等を積極的に行うことによって、より多くの観光客を呼び込むことが可能と思われる。
- ② さかい利晶の杜の運営費が大幅に支出が収入を上回っていることは前述のとおりであり、他の施設との連携・協力による効率的・効果的な運営を行い、堺市の文化観光施設全体としての収支改善について柔軟な検討を行うべきである。

2 百舌鳥古墳群ガイダンス施設等整備事業について

(1) はじめに

百舌鳥古墳群に関連する具体的施策については、後述のとおり5つの事業が関連している。このうち、百舌鳥古墳群ガイダンス施設等整備事業については、現在、建設には至っておらず、フェニーチェ堺で検証した諸点を中心に、主としてイニシャルコストや運営費用を適切に考慮しつつその計画がおこなわれたかという視点からの検証を行った。

(2) 百舌鳥古墳群に関連する事業について

ア 世界文化遺産登録推進事業

事業内容	大阪府、羽曳野市、藤井寺市と連携し、登録に向けた諸課題の検討を進める。また、「百舌鳥・古市古墳群の世界遺産登録を応援する堺市民の会」や民間企業とも連携し、世界遺産登録に向けた機運の醸成を進める。			
根拠法令等	なし			
関連計画	なし			
事業費		平成28年度	平成29年度	平成30年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	—	—	—
	受益者負担金	—	178	318
	市債	—	—	—
	その他	6,879	5,800	10,900
	一般財源	23,813	30,368	28,871
	合計	30,692	36,346	40,089
人件費		56,740	56,660	56,660
総コスト		87,432	93,006	96,749
事業指標	平成31年度（令和元年度）の百舌鳥・古市古墳群の世界文化遺産登録			

イ 百舌鳥古墳群ガイダンス施設等整備事業

事業内容	百舌鳥古墳群の雄大さなどを来訪者に体感していただくとともに、展示等を通じて、その歴史的意義や価値について知っていただくためのガイダンス施設や解説サインについても整備する。 ○スケジュール 平成 28 年～29 年度 建設工事基本設計・実施設計、展示設計 平成 30 年度秋頃 イコモス現地審査 ※イコモスの現地審査以降、可能な範囲で早期に着工する。			
根拠法令等	なし			
関連計画	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設基本計画			
事業費		平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	28,900	25,200	16,449
	受益者負担金	7	7	7
	市債	44,600	81,200	0
	その他	—	—	—
	一般財源	61,952	56,214	32,801
	合計	135,459	162,621	49,257
人件費		25,480	22,960	22,960
総コスト		160,939	185,581	72,217
事業指標	平成 32 年度（令和 2 年度）末のガイダンス施設開設 （H27：建設基本設計着手、H28：建設実施設計着手、H29：建設実施設計完了） アクセス道路 （H27：測量、H28：道路設計、H29：用地取得）			

ウ 百舌鳥古墳群保存活用事業

事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・ 史跡指定、および史跡整備をめざし、その基礎資料等を得るための確認調査を実施 ・ 普及啓発事業の実施による市民意識の醸成 ・ 世界文化遺産登録にむけた資産（各古墳）の条件整備を進め、登録早期実現に寄与する 			
根拠法令等	文化財保護法			
関連計画	堺市歴史風致維持向上計画 国史跡百舌鳥古墳群整備基本計画（第1期）			
事業費		平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	200,718	89,519	3,523
	受益者負担金	—	92	85
	市債	—	15,900	—
	その他 ※1	—	195	275
	一般財源	69,619	19,393	11,660
	合計	270,337	125,099	15,543
人件費		45,510	37,310	31,292
総コスト		315,847	162,409	46,835
事業指標	史跡百舌鳥古墳群等寺山南山古墳をはじめとする史跡の計画的な整備 史跡の公有化			
備考	※1 寄附金			

エ 世界文化遺産登録に向けた博物館展示事業

事業内容	<p>① 常設展示更新</p> <p>平成 30 年度秋に、世界文化遺産登録に係る諮問機関イコモスの現地調査が予定されていたため、本更新はそれに合わせて 8 月末までの工期で実施した。更新の範囲は常設展示場の古墳関連部分すべてを対象に業務委託で実施したところである。百舌鳥古墳群関連の展示について、世界文化遺産の構成資産となっている古墳に関する展示資料が少ない現状を改善するため、文化財課の発掘調査成果の蓄積を活かすとともに宮内庁の協力を得て、実物資料等を数多く展示している。</p> <p>② 企画展・特別展の開催</p> <p>登録年と前後合わせて 3 年にわたり百舌鳥古墳群とその時代に関連する企画展・特別展を実施する。平成 30 年度は「堺に窯がやってきたー古墳時代・やきものの技術革新ー」と題し、百舌鳥古墳群と同時代に日本に伝来し堺市南区の丘陵地帯で大規模に生産された須恵器をテーマとした企画展とした。令和元年度は日本全国の古墳との比較を通して、また、令和 2 年度は東アジアとの交流等の視点を踏まえたうえで、百舌鳥古墳群を考える特別展を開催する。</p>			
根拠法令等	博物館法・文化財保護法・堺市博物館条例			
関連計画	なし			
事業費		平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度
財源内訳	国・府支出金	—	—	—
(千円)	市債	—	—	—
	その他 ※1	—	—	5,249
	一般財源	—	—	5,920
	合計	—	—	11,169
人件費		0	0	9,040
総コスト		0	0	20,209
事業指標	わかりやすい展示			
備考	※1 基金繰入金			

オ 来訪者対策事業

事業内容	<ul style="list-style-type: none"> ・国内推薦以後の増加する来訪者の安全を確保するために人的警備を行う。 実施方法 大仙公園入口、仁徳天皇陵拝所前等に警備員を配置 スケジュール 4月から3月までの土、日、祝日（6、12、1、2月を除く。） ・ワンストップ窓口の設置 実施方法 来訪者への案内機能の充実を図り利便性の向上を図る。 ・来訪者予測基礎調査 実施方法 NTT等のビッグデータを活用し、来訪者対策の基礎データ収集に努める。 ・スマートフォン・タブレット向けARアプリの作成 実施方法 百舌鳥古墳群の価値や魅力、観光情報を発信し、周遊促進と地域の活性化を図る。 			
根拠法令等	なし			
関連計画	なし			
事業費		平成28年度	平成29年度	平成30年度
財源内訳 (千円)	国・府支出金	—	—	—
	市債	—	—	—
	一般財源	—	20,431	25,349
	合計	—	20,431	25,349
人件費		0	19,700	19,700
総コスト		0	40,131	45,049

(3) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設について

ア ガイダンス施設に関する計画策定及び契約締結の経過

時系列	内容
H27.6	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設基本計画(案)を公表。
H27.7.1 ～ H27.7.31	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設基本計画(案)について、パブリックコメントを実施。
H27.9	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設基本計画を策定。
H27.11	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設建設工事基本設計業務受託者を、公募型プロポーザル方式により公募する旨を公告。
H28.2	(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設展示設計業務受託者を、公募型プロポーザル方式により公募する旨を公告。
H28.3	公募型プロポーザルの結果、(株)新居千秋都市建築設計と(仮称)百舌鳥古墳群ガイダンス施設建設工事の基本設計に関する契約を締結。
H28.4	公募型プロポーザルの結果、(株)乃村工藝社と(仮称)百舌鳥古墳群ガイダンス施設展示設計業務に関する契約を締結。
H28.12	随意契約により、(株)新居千秋都市建築設計と実施設計に関する契約を締結。

イ イニシャルコスト

(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設整備にかかるイニシャルコストは以下の通りである。なお、建設工事、工事監理、展示制作・設置及び視聴覚室映像制作・設置の項目については、現状実施されておらず、実際の支出はなされていない（下記表のうち網掛け部分）。

項目	事業費
建設工事基本設計	29,452 千円
建設工事実施設計 ((仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設 建設工事修正設計業務を含む)	81,392 千円
展示設計	27,194 千円
建設工事	2,190,000 千円 (未実施)
工事監理	60,000 千円 (未実施)
展示製作・設置 (H31～H33)	290,000 千円 (未実施)
視聴覚室映像制作・設置 (H31～H33)	70,000 千円 (未実施)
合計	2,748,038 千円 (うち実施済み事業に関する実際の支出額合計 は 138,038 千円)

(4) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設における具体的な収支の検証【意見 10】

ア 結論

(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設については、既に中止が決定されているが、今後、新たに百舌鳥古墳群を紹介するガイダンス施設等の整備を行う場合には、かかる施設が実際に運営を開始した場合の具体的なシミュレーションに基づく収支モデル、中長期的な維持管理計画、ライフサイクルコストの想定を行い、堺市としての収支について十分な検証を行うべきである。

イ 理由

- ① (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設が建設された後の収支に関しては、堺市として具体的な施設維持管理費を算定していた事情は認められなかった。また、委託業者である(株) 乃村工藝社より平成 30 年 3 月付で納品された「(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設展示設計業務施設管理運営計画書」では、運営収支計画として、年間収支計画及び 5 年間の収支計画が記載されている。しかしながら、同資料においては、建物の修繕費等、ガイダンス施設の建物の維持管理に要する費用についての検証はなされていない。

- ② いわゆる施設整備による「箱物行政」について、十分な検討なく建設した場合、後に整備された施設が有効に活用されないばかりか、維持管理の後年度負担が財政に悪影響を及ぼすことにより、税金による補填がなされる事例は数多く見受けられるところであり、今後、新たにガイダンス施設等の建設を行うのであれば、計画・運用段階において、施設の採算性、収支について事前に十分な検討を行う必要がある。

(5) (仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設見直しの場合における既払コストについて【意見11】

ア 結論

(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設については、堺市において建設中止が決定されているが、ガイダンス施設の基本設計契約及び展示設計契約の対価として既に契約先に対して約 1 億 4,000 万円が支出されている。市政の透明化の観点から、かかる既払コストを明らかにしたうえ、今後、百舌鳥古墳群を紹介する新たなガイダンス施設整備等を検討する場合には、可能であればその成果物を活用するなど、できる限り効率化を図るべきである。

イ 理由

- ① 中止が決定された(仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設整備については、既に以下の設計契約が締結され、業務完了しており、堺市から契約代金約 1 億 4,000 万円が支払われている。

	工事名称	契約相手方	契約当初金額	選定方法
1	建設工事基本設計	(株)新居千秋都市建築設計	29,451,600 円	公募型プロポーザル
2	建設工事实施設設計 ((仮称) 百舌鳥古墳群ガイダンス施設建設工事修正設計業務を含む)	(株)新居千秋都市建築設計	81,392,040 円	随意契約
3	展示設計	(株)乃村工藝社	27,194,400 円	公募型プロポーザル

- ② 上記支出は堺市の支出であり、市民の税負担によって行われたものであるから、市政の透明化の観点から、かかる既払コストを明らかにしたうえ、今後、百舌鳥古墳群を紹介する新たなガイダンス施設整備等を検討する場合には、可能であればその成果物を活用するなど、できる限り効率化を図るべきである。

(6) 入札価格同額並列案件について

ア 最低制限価格と同額で並列した案件①

フェニーチェ堺での入札においても指摘したと同様、世界遺産登録に向けた環境整備に係る施策に関連する工事のひとつである「仁徳御陵駐車場改修工事」（入札公告日：平成30年11月1日）については、以下表のとおり、予定価格が57,671千円であり、最低制限価格制度による一般競争入札により工事業者の選定がなされたが、入札参加業者51社（うち7社辞退、2社未提出）のうち、半数を超える27社もの業者が最低制限価格と同額の51,235千円で入札を行っていた。

【図表 4-2-6-ア】「仁徳御陵駐車場改修工事」入札結果表

	入札額（合計額） 千円未満切捨	①直接工事費	②共通仮設費	③現場管理費	④一般管理費
堺市	工事設計書				
	57,671,000 円	32,642,067 円	3,541,000 円	13,049,000 円	8,438,933 円
	最低制限価格を算出する係数を乗じた額				
	51,235,000 円	31,662,804 円	3,186,900 円	11,744,100 円	4,641,413 円
1	51,235,000 円	36,757,415 円	5,010,000 円	5,888,000 円	3,579,585 円
2	51,235,000 円	30,958,716 円	3,212,000 円	11,744,100 円	5,320,184 円
3	51,235,000 円	35,473,007 円	3,600,000 円	8,588,000 円	3,573,993 円
4	51,235,000 円	34,759,907 円	3,600,000 円	8,888,000 円	3,987,093 円
5	51,235,000 円	32,642,389 円	2,630,341 円	9,694,118 円	6,268,152 円
6	51,235,000 円	31,316,090 円	2,812,307 円	10,382,251 円	6,724,352 円
7	51,235,000 円	33,595,030 円	3,637,000 円	9,388,000 円	4,614,970 円
8	51,235,000 円	27,524,684 円	3,322,000 円	12,356,000 円	8,032,316 円
9	51,235,000 円	35,423,307 円	3,088,000 円	6,800,000 円	5,923,693 円
10	51,235,000 円	34,851,291 円	3,100,000 円	9,900,000 円	3,383,709 円
11	51,235,000 円	31,669,190 円	3,185,000 円	11,744,000 円	4,636,810 円
12	51,235,000 円	31,616,298 円	3,186,000 円	11,744,000 円	4,688,702 円
13	51,235,000 円	34,783,167 円	3,880,000 円	6,580,000 円	5,991,833 円
14	51,235,000 円	31,316,090 円	2,812,307 円	10,382,251 円	6,724,352 円
15	51,235,000 円	35,172,107 円	3,885,000 円	6,880,000 円	5,297,893 円
16	51,235,000 円	32,551,764 円	3,531,000 円	11,014,000 円	4,138,236 円
17	51,235,000 円	32,859,194 円	3,563,000 円	9,128,000 円	5,684,806 円
18	51,235,000 円	33,439,685 円	3,619,000 円	10,334,000 円	3,842,315 円
19	51,235,000 円	33,155,541 円	3,593,000 円	10,232,000 円	4,254,459 円
20	51,235,000 円	33,468,102 円	3,625,000 円	10,320,000 円	3,821,898 円

21	51,235,000 円	31,663,004 円	3,186,900 円	11,744,100 円	4,640,996 円
22	51,235,000 円	31,600,000 円	3,186,000 円	11,740,000 円	4,709,000 円
23	51,235,000 円	32,119,524 円	3,485,000 円	10,862,000 円	4,768,476 円
24	51,235,000 円	34,804,307 円	3,588,000 円	6,880,000 円	5,962,693 円
25	51,235,000 円	31,316,090 円	2,812,307 円	10,382,251 円	6,724,352 円
26	51,235,000 円	32,642,389 円	2,630,341 円	9,693,118 円	6,269,152 円
27	51,235,000 円	28,116,147 円	3,000,000 円	13,000,000 円	7,118,853 円

上記仁徳御陵駐車場改修工事においては、単価が書籍には記載されていない物品等に関して個別に見積を取得したものが全 262 項目中 15 項目あり、その見積金額については、入札参加業者は把握できないものである。加えて、上記表から明らかなおり、直接工事費については、27,524,684 円（8 番の入札）から 36,757,415 円（1 番の入札）まで 900 万円以上の開きがあり、落札金額である 51,235,000 円と比べても、15%以上の差異があることになる。それにもかかわらず、27 社において、入札額は 51,235,000 円で一致しており、業者の積算能力向上説からは説明できない特異な状況が認められる。

イ 最低制限価格と同額で並列した案件②

世界遺産登録に向けた環境整備に係る施策に関連する工事のひとつである「大仙公園電気設備等改修工事」(入札公告日：平成31年1月4日)については、予定価格が41,440千円であり、最低制限価格制度による一般競争入札により工事業者の選定がなされたが、入札参加業者28社(うち6社辞退、5社未提出)のうち、6業者が最低制限価格と同額の36,731千円で入札を行っていた。

この点、大仙公園電気設備等改修工事においては、単価が書籍には記載されていない物品等に関して個別に見積を取得したものが全297項目中73項目あり、全項目の約4分の1の項目について、その見積金額を入札参加業者は把握できないはずである。

加えて、公表される予定価格から積算する場合には、入札価格が一致する各業者が提出する見積内訳は、その内訳が同一となるはずである。しかしながら、同工事について入札金額が並んだ6社の入札参加業者の提出した見積内容を確認したところ、以下の表のとおり一致していなかった。この案件も、業者の積算能力向上説のみからは説明が困難な特異な状況であると認められる。

【図表 4-2-6-イ】「大仙公園電気設備等改修工事」入札結果表

	入札額(合計額) (千円未満切捨)	①直接工事費	②共通仮設費	③現場管理費	④一般管理費
堺市	工事設計書				
	41,440,000円	23,740,997円	2,143,000円	9,196,000円	6,360,003円
	最低制限価格を算出する係数を乗じた額				
	36,731,000円	23,028,767円	1,928,700円	8,276,400円	3,498,001円
1	36,731,000円	23,331,319円	1,851,000円	8,274,000円	3,274,681円
2	36,731,000円	23,597,916円	1,736,000円	8,012,000円	3,385,084円
3	36,731,000円	23,088,574円	1,838,000円	8,317,000円	3,487,426円
4	36,731,000円	23,752,039円	1,628,000円	7,876,000円	3,474,961円
5	36,731,000円	19,310,378円	2,800,000円	7,800,000円	6,820,622円
6	36,731,000円	20,444,310円	1,840,000円	8,925,000円	5,521,690円

(7) 入札手続の適正化について

上記2事例は、既にフェニーチェ堺における植栽工事等においても複数見受けられた最低制限価格と同額並列案件と同様であり、いずれも共通仮設費について率計算のみで算定される入札案件であった。したがって、上記2事例においても、事前公表される予定価格から最低制限価格を逆算して算定したものと推測され、かかる入札手続の適正化には、【指摘2】において指摘したとおり、一般競争入札における予定価格の事前公表を廃止し、事後公表に移行する必要がある。

3 堺市立文化館（堺 アルフォンス・ミュシャ館）について

(1) 概要



ア 施設の概要

堺市立文化館には、フランスの 19 世紀末を彩ったアール・ヌーヴォー（19 世紀末から 20 世紀初頭にかけてヨーロッパを中心に開花した国際的な美術運動）を代表する芸術家アルフォンス・ミュシャの美術作品（以下「ミュシャ作品」）が展示されている堺 アルフォンス・ミュシャ館が存在する。

1	施設名	堺市立文化館
2	所在地	堺市堺区田出井町 1-2-200 ベルマージュ堺式番館
3	所轄部署	文化観光局文化部文化課
4	供用開始年月日	平成 12 年 4 月 7 日
5	設置目的	市民の芸術文化の振興に寄与すること
6	設置根拠条例	堺市立文化館条例
7	主な施設種類	堺 アルフォンス・ミュシャ館、ギャラリー
8	面積	敷地面積 639.55 m ²
		延床面積 2,431.03 m ²
9	金額（土地、建物、 負債、年間歳入・歳 出額）	土地：624,000 千円
		建物：822,990 千円
		年間歳入：91,320 千円（H30 決算）
		年間歳出：92,768 千円（H30 決算）
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	堺 アルフォンス・ミュシャ館 9:30-17:15
		ギャラリー 9:30-19:00
12	休館日	月曜日（休日の場合は開館）
		休日の翌日（翌日が土・日・休日の場合は開館）
		年末年始、展示替期間
13	料金	利用料金制を導入

イ 保管品について

堺市立文化館に所蔵されているミュシャ作品は合計で 479 点存在し、その合計評価額は 8 億 6,781 万 5,650 円にのぼる。このうち 1 点当たりの評価額が 100 万円を超えるものが 148 点存在し、堺市立文化館にて所蔵するミュシャ作品は極めて重要な価値を有するものであると言える。

これらの作品には、指定管理者である堺市文化振興財団によって所蔵全作品に保険として特定動産契約が掛けられており、保管中、輸送中及び貸出先での事故についても補償対象とされている。

ウ 施設管理運営の方法

施設管理について、指定管理者制度を導入している。指定管理者の概要は以下のとおりであり、指定管理者として、堺市文化振興財団を非公募で選定している。

	内容
名称	公益財団法人堺市文化振興財団
指定期間	平成31年4月1日～令和6年3月31日（5年間） なお、平成18年4月1日から非公募の随意契約で指定管理者に選定されており、4回目の指定期間となっている。
指定管理料	令和元年度の指定管理料：80,337,000円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
業務内容	<p>○施設の運営に関する業務 施設等貸出業務、利用料金の收受業務、人員の配置等に関すること、施設利用案内等に関する業務、サービスの向上及び苦情対応、広報業務</p> <p>○施設等の維持管理に関する業務 適正な維持管理、備品等の貸与及び購入、保守点検業務、施設及び備品の原状変更、現地調査、文書作成業務</p> <p>○堺 アルフォンス・ミュシャ館の管理運営に関する業務 企画展等の実施、所蔵作品の保管及び調査研究、所蔵作品等の貸出しに係る調整、所蔵作品の修復 など</p> <p>○その他 緊急時等への対応、市の主催事業への協力、市の広報業務への協力、規則・マニュアル等の作成、保険加入 など</p>
選定方法	非公募

エ 非公募の理由

堺市において指定管理者を非公募とした理由は概要以下のとおりである。

※印は監査人による。

- ① 本市の貴重な文化資源であるアルフォンス・ミュシャの美術作品、その他関連資料の展示を行うことにより、美術作品等の鑑賞機会を提供している。またギャラリーは、市民文化活動の発表の場となるなど、市民文化活動の振興を図る拠点施設として運営されている。（※（ア）市民文化活動の振興を図る拠点施設であること）
- ② 当施設の指定管理者には、各所蔵作品の特性や状態を熟知した上で作品を適切な状態で管理すること、及び作品を活用した効果的な事業展開により堺市の美術文化を内外に発信する役割が求められる。したがって、当施設の所蔵作品は個人所蔵時代から長

年にわたり展示利用されていることもあり、各作品について修復を行うべきタイミングをみきわめる技術など、作品に対する長期的かつ継続的な調査研究に基づく知識やノウハウが不可欠である。また、広く市民による美術作品等の鑑賞の機会や発表の場となる事業を行うなど、市の芸術文化施策と密接に結び付いた事業を展開する必要がある。(※ (イ) 作品に対する知見・ノウハウが必要)

- ③ 堺市文化振興財団は、本市の文化創造の推進母体として設立され、平成6年よりミュシャ作品の管理を行うとともに、平成12年の文化館開館以降、当施設を管理運営しており、学芸員による長期的かつ継続的な作品の研究調査に基づいた企画展の実施や、作品の状態や修復の優先順位をふまえた上での計画的な修復等を行ってきた。また、作品の貸借等を通じて構築した美術館同士のネットワークを活用し、幅広く情報発信や事業展開を実施している。(※ (ウ) 堺市での従来経験に基づく美術館同士のネットワーク)

(2) 堺市立文化館の指定管理者について公募方式を検討すべきこと【意見12】

ア 結論

堺市立文化館の指定管理者は、現在、非公募による特命方式により、堺市文化振興財団が指定管理者に選定されているが、非公募とする理由において、公募のメリットよりもデメリットが上回ることにについて合理的な説明がなされているか疑問があり、次回以降の選定に当たっては、公募方式を検討すべきである。

イ 理由

- ① 堺市として、非公募とする理由の(ア)市民文化活動の振興を図る拠点施設であるとする点は、非公募とする合理的理由となるか疑問である。実際、同じく文化観光の拠点施設と位置づけているさかい利品の杜は公募で指定管理者を選定している。
- ② 次に、(イ)作品に対する知見・ノウハウが必要であるとする点は、アルフォンス・ミュシャの専門画廊が存在することからも、同作品に対して知見・ノウハウを有する者を擁する事業者が堺市文化振興財団に限られるとは言えず、これも非公募とする合理的理由とするに疑問がある。
- ③ また、(ウ)堺市における従来経験に基づく美術館同士のネットワークを挙げる点についても、説得力のある理由とは言えない。ミュシャ作品については、2019年から2020年にかけて「みんなのミュシャ ミュシャからマンガへー線の魔術」として、全国6都市(東京、京都、札幌、名古屋、静岡、松本)での巡回展が開催される等、その企画方法如何によっては、非常に高い集客力を有するものである。そのようなミュシャ作品の性質を考えると、最初から一つの団体に限定して選定するのではなく、たとえばマスコミや広告代理店と関係性の深い民間団体も含め幅広く指定管理者を募り、その中からより適切な指定管理者を選定することも検討することは、同館の活性化につながるものと考えられる。

(3) ミュシャ作品の観光面での有効活用について【意見 13】

ア 結論

ミュシャ作品について、観光客誘致という観点等から、より有効活用ができるような施策を含め、堺市として堺市立文化館の支出超過を削減する方策を検討すべしである。

イ 理由

- ① ミュシャ作品の取扱いについて、平成 30 年 9 月 26 日付堺市文化観光局指定管理者候補者選定委員会会議において、学校教育における文化芸術活動の充実という観点から、学校教育との連携について不十分ではないかとの指摘がなされていた。これを受けて、①堺市立三国ヶ丘小学校を対象とする鑑賞教育会の開催（文化課主導）、②企画展開催前に全堺市立小中学校、全大阪府下高等学校（私立含む）、関西圏芸術関連専門学校・大学へのポスター・チラシの配送（配架依頼）、③学年単位・クラス単位・美術部の当館学芸員解説付きの団体鑑賞受け入れ（中学校、高等学校、専門学校、大学）、④近隣商店会主催フェスティバルにおける小学生向けワークショップの開催（消しゴムハンコづくり、ミュシャ作品ぬり絵）、⑤大阪府立弥生文化博物館での小学生向けワークショップの開催（ミュシャ作品のデザインシールづくり）、⑥大阪芸術大学での当館学芸員による講演などを実施している。かかる取り組みは高く評価されるものであり、引き続き行われるべきである。
- ② もっとも、堺市としての堺市立文化館に関する収支は以下のとおりであり、収入より支出が年間約 8,000 万円から 1 億円上回っている。同文化館が貴重なミュシャ作品の実物を多数保有していることからすれば、これらの美術品を観光面では有効活用できていないのではないかとと思われる。

【直近 5 年間における堺市としての収支】

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	0	0	0	0	0
歳出	合計	90,481	80,619	94,066	104,615	79,600
	指定管理料	77,587	79,482	80,366	80,763	79,600
	工事請負費	5,239	1,137	13,700	21,820	0
	委託料	7,129	0	0	2,032	0
	備品購入費	526	0	0	0	0
歳入－ 歳出		▲ 90,481	▲ 80,619	▲ 94,066	▲ 104,615	▲ 79,600

- ③ 現状では、堺市立文化館におけるミュシャ作品が広く全国に知られている状況とは言いがたく、また、同文化館は他の堺市の文化施設に近接した場所に所在しているものではないことから、堺市に訪れた観光客を誘致する拠点になっているとは言いがたい。今後、堺市立文化館での展示に限ることなく、全国的に観光客を誘致できる貴重な美術品について、堺市の他の文化施設ともタイアップして有効活用を図るべきであると考えます。

(4) 美術品の展示にかかる外国語対応について【意見 14】

ア 結論

堺市立文化館を含めた博物館等の文化施設においては、作品展示の外国語対応を推進すべきである。

イ 理由

堺市立文化館においては、作品について、キャプションについては日本語と英語が併記されているものの、説明文やタッチパネル等については、外国語対応がなされていない。今後、インバウンド対応の一環として、同館を含め、博物館等の文化施設において早期に外国語対応を推進すべきである。

第5 スポーツ施設の整備および管理運営事業について

1 スポーツ関連事業について

(1) はじめに

堺市においては、マスタープラン後期実施計画において、スポーツと健康づくりの推進施策を挙げ、市内のスポーツ関連施設の充実を図り、J-GREEN 堺活用促進事業、大浜体育館建替（武道館併設）事業、野球場整備事業を行うとともに、平成28年4月に第2次堺市スポーツ推進計画を策定し、市民がスポーツに親しむ環境を提供し、スポーツを通じた活力あるまち「スポーツタウン・堺」の実現を目指している。

(2) 監査の視点

堺市のスポーツ施設の管理運営については、いずれも指定管理者によって担われていることから、①選定手続が、法令に従い適正に処理されているか（適法性・適正性の視点）、②指定管理者による運営体制が経済性・効率性・有効性を考慮し、十分な費用対効果が得られているか（効率性の視点）、③適切なモニタリングが実施されているか（モニタリングの視点）、を中心に監査を実施した。

2 スポーツ関連施設の概要および指定管理者について

堺市においては、全市対象施設であるサッカー・ナショナルトレーニングセンター「J-GREEN 堺」及び「美原総合スポーツセンター」があり、それぞれ指定管理者が選定されているほか、7区ある各区に1箇所ずつ体育館が設置され、各区に指定管理者を一者選定し、同区内にあるスポーツ施設全般の管理運営を行っている。

各施設及び指定管理者の概要及び堺市としての5年間における収支（同施設に関して堺市としての歳出歳入）は以下のとおりである。

(1) J-GREEN 堺（堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンター）



ア 施設の概要

1	施設名	堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンター
2	所在地	堺区築港八幡町 138 番の 2、144 番 145 番、 146 番 1、149 番の 1
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	平成 22 年 4 月 1 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンター条例
7	主な施設種類	天然芝サッカーフィールド 5 面、 人工芝サッカーフィールド 11 面 フットサルフィールド 8 面
8	面積	43.1 ha
9	建設費	65 億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	7 時～23 時
12	休館日	無休
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	ジェイズパークグループ ・株式会社ジャパンフットボールマーチャンダイズ ・ユニバーサル株式会社 ・日本管財株式会社 ・一般社団法人大阪府サッカー協会
指定期間	平成27年4月1日～令和2年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：62,024,810円（取引に係る消費税及び地方消費税含む） （但し、指定管理業務は利用料金によって賄われ、上記指定管理料は管理施設の平成30年台風21号による被害に係る修繕費用として支払われる。）
納付金	・確定額として毎年度2,000万円以上（総額1億5,800万円） ・各年度の収入決算額が指定管理者提案による収入予算額を上回った場合は、その差額の2分の1
業務内容	堺市立サッカー・ナショナルトレーニングセンターの管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	—	56,890	43,287	43,866	45,771
	指定管理者 納付金		36,199	43,287	43,866	41,486
	助成金		20,691			4,285
歳出	合計	714,643	99,700	98,245	91,569	135,524
	指定管理料	0	0	0	0	41,284
	施設修繕料	714,643	99,700	98,245	91,569	94,240
歳入－ 歳出		▲ 714,643	▲ 42,810	▲ 54,958	▲ 47,703	▲ 89,753

(2) 堺市立美原総合スポーツセンター



ア 施設の概要

1	施設名	堺市立美原総合スポーツセンター
2	所在地	堺市美原区小平尾 1141-1
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	平成 21 年 10 月 5 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市立美原総合スポーツセンター条例
7	主な施設種類	プール、トレーニング室、スタジオ
8	面積	延床面積 2,954.14 m ²
9	建設費	14.6 億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9 時～21 時
12	休館日	12 月 29 日～1 月 4 日まで 毎週木曜日
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	コナミスポーツ・近鉄ビルサービスグループ ・コナミスポーツ株式会社 ・近鉄ビルサービス株式会社
指定期間	平成31年4月1日～令和6年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：2,523,148円（取引に係る消費税及び地方消費税含む） ただし、補修等に充当すべき修繕費等（枠内修繕費）
納付金	○各年度（令和元年度及び令和2年度を除く）における利用料金収入の実績額が、指定管理者から提出された収支計画に記載の金額を上回った場合は、上回った額の3割 ○以下の自主事業について毎年度所定の納付金を支払う。 ・広告掲載事業：R1年度0円、R2年度50,000円、R3年度50,000円、R4年度50,000円、R5年度50,000円 ・スポーツ用品販売事業及び飲料自動販売機設置事業 ：R1年度0円、R2年度50,000円、R3年度50,000円、R4年度50,000円、R5年度50,000円
業務内容	堺市立美原総合スポーツセンターの管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	2,174	1,253	1,253	1,253	1,253
	指定管理者 納付金	921				
	土地・建物 貸付料	1,253	1,253	1,253	1,253	1,253
歳出	合計	2,500	2,500	2,495	2,482	9,508
	指定管理料	2,500	2,500	2,495	2,482	2,498
	施設修繕料					7,010
歳入－ 歳出		▲ 326	▲ 1,247	▲ 1,242	▲ 1,229	▲ 8,255

(3) 堺区（堺市立大浜体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市立大浜体育館
2	所在地	堺区大浜北町5丁7番1号
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	昭和46年9月1日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市体育館条例
7	主な施設種類	大体育室、小体育室、柔道場、剣道場、研修室 トレーニング室
8	面積	延床面積 8,372 m ²
9	建設費	6億6,000万円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9時～21時
12	休館日	12月29日～1月4日まで 月1日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	大浜ライトグループ ・公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団 ・株式会社ルネサンス ・ヒューマンプランニング株式会社 ・医療法人いずみ会 ・株式会社東急コミュニティー
指定期間	平成31年4月1日～令和3年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：85,171,388円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	定めなし
業務内容	堺市立大浜体育館、堺市大浜公園野球場、堺市大浜公園テニスコート、堺市大浜公園相撲場、堺市三宝公園野球場、堺市浅香山公園野球場及び堺市土居川公園テニスコートの管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位 (千円)

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	0	75	75	75	88
	土地・建物 貸付料(公 園)	0	75	75	75	88
歳出	合計	87,683	108,838	81,513	85,600	95,461
	指定管理料	82,450	82,450	81,513	81,495	86,853
	施設修繕料	5,233	26,388		4,105	8,608
歳入－ 歳出		▲ 87,683	▲ 108,763	▲ 81,438	▲ 85,525	▲ 95,373

エ 大浜体育館建替整備運営事業 (PFI 事業)

大浜体育館については、老朽化のため建替えることとなり、堺市は「大浜体育館建替整備運営事業」に基づき「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づく PFI 事業として、平成 29 年 5 月、総合評価一般競争入札方式により、PFI 事業者を募集した。その結果、4 者が入札に参加し、平成 29 年 12 月、大和リース株式会社大阪本店を代表企業とする 8 社の企業グループが落札した。今後、PFI 事業により、令和 3 年 4 月に新体育館の供用開始が予定されている。

(4) 北区（堺市金岡公園体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市金岡公園体育館
2	所在地	堺市北区長曾根町 1179-18
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	平成元年 10 月 10 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市公園条例
7	主な施設種類	大体育室、小体育室、トレーニング室
8	面積	延床面積 8,770.51 m ²
9	建設費	36 億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9 時～21 時
12	休館日	12 月 29 日～1 月 4 日まで 月 1 日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	堺市教育スポーツ振興事業団・ミズノグループ ・公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団 ・美津濃株式会社
指定期間	平成 31 年 4 月 1 日～令和 6 年 3 月 31 日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：76,205,101 円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	自主事業である広告掲載事業の実施につき令和元年度～令和 5 年度まで毎年度 10,000 円
業務内容	堺市金岡公園体育館、堺市金岡公園陸上競技場、堺市金岡公園野球場及び堺市金岡公園テニスコートの管理業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	0	78	78	78	24,093
	土地・建物 貸付料(公 園)	0	78	78	78	93
	助成金					24,000
歳出	合計	95,992	112,071	98,760	187,050	307,301
	指定管理料	64,600	64,600	64,514	64,600	71,402
	施設修繕料	31,392	47,471	34,246	122,450	235,899
歳入－ 歳出	▲ 95,992	▲ 111,993	▲ 98,682	▲ 186,972	▲ 283,208	

(5) 西区（堺市家原大池体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市家原大池体育館
2	所在地	堺市西区家原寺町1丁8番1号
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	平成9年4月15日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市公園条例
7	主な施設種類	大アリーナ、小アリーナ、トレーニング室、研修室
8	面積	延床面積 6,454 m ²
9	建設費	47億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9時～21時
12	休館日	12月29日～1月4日まで 月1日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	シンコースポーツ・アズビル共同事業体 ・シンコースポーツ株式会社大阪支店 ・アズビル株式会社ビルシステムカンパニー関西支社
指定期間	平成27年4月1日～令和2年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料:107,739,616円(取引に係る消費税及び地方消費税含む)
納付金	定めなし
業務内容	堺市家原大池体育館、堺市みなと堺グリーンひろば憩いのひろば、堺市みなと堺グリーンひろば運動ひろば野球場、堺市みなと堺グリーンひろば芝生ひろば運動場及び堺市みなと堺グリーンひろば硬式野球場の管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位(千円)

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	1,663	79	53	39	40
	指定管理者 納付金	1,631				
	土地・建物 貸付料(公 園)	0	47	21	7	8
	土地・建物 貸付料	32	32	32	32	32
歳出	合計	130,207	96,641	194,198	213,758	125,092
	指定管理料	107,692	86,000	86,000	86,000	123,032
	施設修繕料	22,515	10,641	108,198	127,758	2,060
歳入－ 歳出		▲ 128,544	▲ 96,562	▲ 194,145	▲ 213,719	▲ 125,052

(6) 東区（堺市立初芝体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市立初芝体育館
2	所在地	堺市東区野尻町 221-4
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	昭和 61 年 10 月 1 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市体育館条例
7	主な施設種類	第 1 体育室、第 2 体育室、第 3 体育室、弓道場、トレーニング室、研修室
8	面積	延床面積 4,724 m ²
9	建設費	11 億 6,500 万円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9 時～21 時
12	休館日	12 月 29 日～1 月 4 日まで 月 1 日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	ミズノ・堺市教育スポーツ振興事業団グループ ・美津濃株式会社 ・公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団 ・大林ファシリティーズ株式会社大阪支店
指定期間	平成 28 年 4 月 1 日～令和 3 年 3 月 31 日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：52,690,398 円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	定めなし
業務内容	堺市立初芝体育館、堺市初芝野球場、堺市初芝テニスコート、堺市立初芝体育館 駐車場、堺市白鷺公園野球場、堺市白鷺公園運動広場の管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	32	32	176	183	195
	指定管理者 納付金			12	36	48
	土地・建物 貸付料	32	32	164	147	147
歳出	合計	48,544	45,395	55,252	53,815	86,891
	指定管理料	46,060	45,130	52,207	52,018	52,207
	施設修繕料	2,484	265	3,045	1,797	34,684
歳入－ 歳出		▲ 48,512	▲ 45,363	▲ 55,076	▲ 53,632	▲ 86,696

(7) 中区（堺市原池公園体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市原池公園体育館
2	所在地	堺市中区八田寺町 320
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	平成 19 年 4 月 1 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市公園条例
7	主な施設種類	大アリーナ、中アリーナ、小アリーナ、トレーニング室、 研修室
8	面積	延床面積 7000.48 m ²
9	建設費	28 億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9 時～21 時
12	休館日	12 月 29 日～1 月 4 日まで 月 1 日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	原池スポーツチャレンジ共同体 ・美津濃株式会社 ・ミズノスポーツサービス株式会社 ・大林ファシリティーズ株式会社大阪支店 ・利晃建設株式会社
指定期間	平成28年4月1日～令和3年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：56,736,518円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	定めなし
業務内容	堺市原池公園体育館、堺市原池公園スケートボードパーク、堺市陶器スポーツ広場（陶器野球場、陶器テニスコート）の管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	0	56	91	217	245
	指定管理者 納付金			30	100	120
	土地・建物 貸付料(公 園)	0	56	0	56	64
	土地・建物 貸付料			61	61	61
歳出	合計	49,816	59,689	61,831	242,766	239,688
	指定管理料	49,816	49,810	57,944	61,887	56,902
	施設修繕料		9,879	3,887	180,879	182,786
歳入－ 歳出		▲ 49,816	▲ 59,633	▲ 61,740	▲ 242,549	▲ 239,443

エ 原池公園に関する整備計画

- ① 堺市は、平成26年11月「原池公園第3期整備基本計画案及び（仮称）原池公園野球場基本計画案」を策定し、プロ野球公認規格を満たす本格的な野球場を整備し（野

球場事業・概算工事費約 30 億円)、健康・レクリエーション機能や広域避難地としての防災機能を充実させ、計画決定面積 17.5ha の運動公園 (公園事業・概算工事費約 30 億円) を完成させる計画となっている。

- ② 公園事業は建設局公園緑地部公園緑地整備課が所管し、野球場事業は文化観光局スポーツ部スポーツ施設課が所管することになり、令和元年度に野球場の完成が、令和 3 年度に公園の完成が予定されている。堺市として、パークマネジメントの観点を導入し、野球場整備後に公園内全ての施設と園地を一体的に管理運営する事業者として指定管理者として公募するとともに、Park-PFI (公募設置管理制度) 事業の導入を検討している。
- ③ 堺市は、原池公園 (第 3 期) 建設にかかる工事につき、独立行政法人都市再生機構に委託し、平成 28 年、随意契約の方式により、同法人との間で要旨以下の内容の基本協定を締結した。

事業費	5,756 百万円
委託内容	原池公園 (第 3 期) 建設工事
締結期間	平成 28 年度～平成 33 年度
契約相手方	独立行政法人都市再生機構 西日本支社
契約締結方法	随意契約
随意契約に基づく根拠法令	地方自治法第 234 条 2 項 同施行令第 167 条の 2 第 1 項第 2 号

- ④ 委託先である独立行政法人都市再生機構は、自ら建設工事を行うのではなく、堺市との年度実施協定に基づき、契約業務、工事監督管理業務、変更設計業務等につき、堺市の代替機関として工事にかかる業種ごとの一般競争入札事務を実施し、工事請負契約の締結等を行うことになる。

(8) 南区（堺市立鴨谷体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市立鴨谷体育館
2	所在地	堺市南区鴨谷台2丁4番1号
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	昭和60年6月1日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市体育館条例
7	主な施設種類	第1体育室、第2体育室、第3体育室、第4体育室、 トレーニング室、研修室
8	面積	延床面積 4,731 m ²
9	建設費	10億円
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9時～21時
12	休館日	12月29日～1月4日まで 月1日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	ミズノグループ ・美津濃株式会社 ・大林ファシリティーズ株式会社大阪支店
指定期間	平成27年4月1日～令和2年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：60,306,268円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	定めなし
業務内容	堺市立鴨谷体育館、堺市鴨谷野球場及び堺市荒山テニスコートの管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	19	1	20	20	20
	土地・建物 貸付料(公 園)	19	1	20	20	20
歳出	合計	109,155	61,208	200,055	93,629	74,711
	指定管理料	58,250	60,500	59,889	59,838	59,756
	施設修繕料	50,905	708	140,166	33,791	14,955
歳入－ 歳出		▲ 109,136	▲ 61,207	▲ 200,035	▲ 93,609	▲ 74,691

(9) 美原区（堺市立美原体育館等）

ア 主要施設の概要

1	施設名	堺市立美原体育館
2	所在地	堺市美原区多治井 878-1
3	所轄部署	文化観光局スポーツ部スポーツ施設課
4	供用開始年月日	昭和 54 年 4 月 1 日
5	設置目的	市民の体育、スポーツ及びレクリエーションの振興を図り、健康及び体力の増進に資するため。
6	設置根拠条例	堺市体育館条例
7	主な施設種類	第 1 体育室、第 2 体育室、卓球場、 トレーニング室、会議室
8	面積	延床面積 4,236.4 m ²
9	建設費	美原町時代に建設し、建設費不明
10	管理運営方法	指定管理
11	開館時間	9 時～21 時
12	休館日	12 月 29 日～1 月 4 日まで 月 1 日程度点検のため休館
13	料金	利用料金制を導入

イ 指定管理者概要

	内容
名称	特定非営利活動法人美原体育協会
指定期間	平成31年4月1日～令和6年3月31日
指定管理料	令和元年度の指定管理料：87,805,556円（取引に係る消費税及び地方消費税含む）
納付金	以下の自主事業について毎年度所定の納付金を支払う。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 広告掲載事業：R1年度19,000円、R2年度29,000円、R3年度30,000円、R4年度37,000円、R5年度42,000円 ・ スポーツ用品販売事業及び飲料自動販売機設置事業 : R1年度2,027,000円、R2年度2,031,000円、R3年度2,031,000円、R4年度2,042,000円、R5年度2,042,000円
業務内容	堺市立美原体育館、堺市美原多治井運動広場、堺市美原みの池運動広場、堺市美原さつき野運動広場及び堺市美原B&G海洋センターの管理運営業務
選定方法	公募

ウ 堺市としての収支

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	242	242	262	265	275
	土地・建物貸付料	242	242	262	265	275
歳出	合計	88,667	87,163	89,188	197,937	193,091
	指定管理料	84,706	84,706	85,632	86,123	89,339
	施設修繕料	3,961	2,457	3,556	111,814	103,752
歳入－歳出		▲ 88,425	▲ 86,921	▲ 88,926	▲ 197,672	▲ 192,816

3 計画実施段階（契約選定手続等）における評価及び意見

(1) 入札における同額並列事案について

スポーツ施設の関連工事の入札においても、以下のとおり最低制限価格による同額並列案件が認められたので、既に【指摘 2】において指摘したとおり、入札手続の適正化のため、予定価格の事前公表の廃止し、事後公表への移行が必要であると考えます。

「金岡公園テニスコート人工芝改修工事」（入札公告日：平成 30 年 4 月 2 日）について、最低制限価格制度による一般競争入札が実施され（予定価格 70,009 千円については事前公表）、工事業者の選定がなされたが、以下の表記載のとおり、入札参加業者 10 社のうち、辞退した 2 社及び最低制限価格を下回る入札をした 1 社を除く 6 社が最低制限価格と同額の 62,580 千円で、1 社が最低制限価格を 3 千円のみ上回る金額で入札が行われていた。

【図表 5-3-1】

「金岡公園テニスコート人工芝改修工事」入札結果表

	入札額（合計額） 千円未満切捨	①直接工事費	②共通仮設費	③現場管理費	④一般管理費
堺市	工事設計書				
	70,009,000 円	40,343,970 円	4,467,200 円	15,907,000 円	9,290,830 円
	最低制限価格を算出する係数を乗じた額				
	62,580,000 円	39,133,650 円	4,020,480 円	14,316,300 円	5,109,956 円
1	62,580,000 円	40,349,260 円	4,031,200 円	14,316,000 円	3,883,540 円
2	62,580,000 円	40,346,278 円	3,197,200 円	11,987,000 円	7,049,522 円
3	62,580,000 円	39,228,548 円	4,029,480 円	14,345,100 円	4,976,872 円
4	62,580,000 円	39,240,000 円	4,030,000 円	14,316,000 円	4,994,000 円
5	62,580,000 円	40,343,670 円	4,031,200 円	14,316,000 円	3,889,130 円
6	62,580,000 円	36,128,862 円	4,267,200 円	15,004,000 円	7,179,938 円
7	62,583,000 円	40,379,553 円	4,080,000 円	12,923,000 円	5,200,447 円

(2) 入札における希望業種制の見直しについて【意見 15】

ア 結論

建設工事等の一般競争入札の参加資格における希望業種制度について、受注機会の均等を図るというメリットはあるものの、同種工事における入札参加業者の固定化という問題も生じることから、希望業種について希望順位による順位制ではなく選択制とするなど競争性の確保を図る方法を検討すべきと考える。

イ 理由

- ① 堺市においては、堺市契約規則及び堺市建設工事等入札参加資格登録事務取扱要綱において、一般競争入札に参加する者に必要な資格を定めているところ、入札参加者の受注機会の均等を図るため「希望業種制」を採用しており、当該工事の種別について希望業種として登録している業者のみが入札の参加資格を有することになる。希望業種については、第2希望まで選択が可能となっている。
- ② かかる希望業種制は、大阪府など他の自治体においても採用されている制度であるが、受注機会の均等を図ることができるというメリットはあるものの、他方で、当該業種を登録している者のみが入札に参加できることになるため、入札参加業者の固定化という問題も生じうる。特に、希望順位による順位制を採用する場合、当該業種を第一希望とする業者については、毎回同じ入札参加業者が参加することになり、競争性が確保されないという問題のほか、参加業者間での意思疎通が容易となって、不正行為の温床となる懸念も指摘できる。
- ③ この点、J-GREEN 堺 S7 フィールド人工芝張替工事（平成 29 年）において、通常、人工芝張替工事に必要な建設業の許可は舗装工事業であるため、希望業種を舗装工事としている登録者を参加者として発注するのが本来であるが、履行実績のある 10 者中 8 者が入札参加停止となっていた事情があり、希望業種を舗装工事以外にも拡大して入札を実施したという経緯がある（平成 29 年度入札監視等委員会の第 1 回委員会（29.5.30 開催）会議録）（但し、翌年度以降は希望業種を舗装工事としている業者数が確保できる見込みであることから、希望業種を舗装工事に限定して入札を実施している。）これは、工事が特殊であるため履行実績を求めたが、舗装工事に登録している業者のうち、履行実績のある業者数が少ないうえ、公正取引委員会による処分によって複数の業者が入札参加停止となったことに原因があるが、一つの業種に登録している業者数が少ないことから発生した問題であるとも言え、そのために、本来の工事の業種である舗装工事以外に業種を拡大せざるを得ないことになったものと言える。
- ④ ついては、上記のような希望業種における業者数が少なく入札の競争性が図れない場合や、参加業者の固定化の問題を防ぐため、希望業種について希望順位による順位制ではなく選択制とするなど競争性の確保を図る方法を検討すべきと考える。

(3) 独立行政法人都市再生機構との委託契約について【意見 16】

ア 結論

堺市は、原池公園（第3期）建設にかかる工事につき、契約業務、工事監督管理業務等について独立行政法人都市再生機構に委託をしているが、本来、堺市において行うべき契約業務等を同法人に代替しているものであり、入札内容の調査や、特に随意契約について堺市の要件が満たされているか否かについて、同法人から報告を受け、堺市としてモニタリングを行うべきである。

イ 理由

- ① 堺市は、平成28年、原池公園（第3期）建設にかかる工事につき、独立行政法人都市再生機構との間で、契約業務、工事監督管理業務、変更設計業務等について随意契約の方式により委託契約を締結し、基本協定を締結している。委託先である独立行政法人都市再生機構は、自ら建設工事を行うのではなく、堺市との年度実施協定に基づき、堺市の代替機関として工事にかかる業種ごとの一般競争入札事務や随意契約による事務を実施し、工事請負契約の締結等を行うことになる。
- ② 独立行政法人都市再生機構は、地方公共団体からの委託に基づき、政令で定める規模（おおむね4ヘクタール）以上の都市公園の建設、設計および工事の管理監督を行うことを業務内容としており、堺市としては、原池公園の委託規模が約10.1ヘクタールであること、堺市における技術職員の確保が困難であること等を理由に、設計業務発注および設計業務の監督管理業務委託を行っている。さらに、契約業務、工事監督管理業務等についても、随意契約により同法人に業務委託している。しかしながら、契約業務等については、堺市が一般競争入札等により実施が可能なものであること、また、かかる契約選定手続については、堺市における規程、規則が直接適用されず、堺市の入札等監視委員会の対象案件から外れ、また、随意契約についてもその理由が明らかとされないという問題がある。したがって、入札内容の調査や、特に随意契約について堺市の要件が満たされているか否かについて、堺市として同法人から報告を受け、モニタリングを行うべきである。

4 施設運営管理（指定管理者による運営等）に関する評価及び意見

(1) 指定管理者公募において複数候補者応募のための改善点【意見 17】

ア 結論

指定管理者の公募において、新規参入を容易にし、複数候補者からの応募がなされる工夫として、公募開始時期を早める（公募期間の伸長）、従前の指定管理業務（自主事業を含む）における問題点・課題（堺市指定管理者制度懇話会の意見を踏まえた指定管理者評価の結果だけでなく、指定管理者と堺市との協議により浮き彫りになった是正すべき事項、堺市や指定管理者自身による問題点・課題、利用者の声等）を指定管理者募集の際に資料として公表することなどの工夫を検討すべきである。

イ 理由

前掲のスポーツ施設の指定管理者の選定は、平成 21 年度以降いずれも公募方式により行われており、指定管理者の候補者は、スポーツ施設条例第 15 条第 3 項、公園条例第 27 条第 3 項及び体育館条例第 16 条第 3 項に規定する指定の要件等を基本とし、別途定める選定基準に基づき、堺市文化観光局指定管理者候補者選定委員会において、応募書類の審査及び面接審査により指定管理者の選定が行われる。

しかるに、各スポーツ施設における過年度の指定管理者の選定状況及び応募者数は、次表記載のとおりであり、1 団体のみが応募しているケース、かつ、美原体育館、金岡公園体育館、初芝体育館など、従前と同じ団体が 2 期目、3 期目と継続して指定管理者に選定されているケースが多く見受けられる。かかる応募者寡少の問題は、外部有識者からの聴取意見（平成 30 年度第 4 回堺市指定管理者制度懇話会会議録、案件(3)まとめ、案件(4)総括）などでも指摘されている課題でもある。

【図表 5-4-1】 スポーツ施設の指定管理者応募状況

年度 平成(令和)	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5	
大浜体育館等	(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 (随意指定)			(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 1団体					堺市教育 スポーツ振興事業団 ・ミズノグループ 1団体					大浜リライトグループ 1団体					
新大浜体育館														つながりーナ大浜PFI(株) 4団体 ※～令和17年度					
金岡公園体育館等	(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 (随意指定)			(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 1団体					堺市教育 スポーツ振興事業団 ・ミズノグループ 1団体					堺市教育 スポーツ振興事業団 ・ミズノグループ 4団体					
家原大池体育館等	(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 1団体 (※平成18年9月～)			(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 3団体					シンコースポーツ・アズビル 共同事業体 3団体										
初芝体育館等	(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 (随意指定)		(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 3団体				ミズノ・堺市教育スポーツ 振興事業団グループ 3団体				ミズノ・堺市教育スポーツ 振興事業団グループ 1団体								
鴨谷体育館等	(財)堺市教育 スポーツ振興事業団 4団体 (※平成18年9月～)			ミズノグループ 4団体					ミズノグループ 1団体										
原池公園体育館等	ミズノウエルネス 5団体			ミズノグループ 2団体					原池スポーツチャレンジ 共同 2団体										
美原体育館等	(NPO) 美原体育協会 (随意指定)			(NPO)美原体育協会 1団体					(NPO)美原体育協会 1団体					(NPO)美原体育協会 1団体					
美原総合 スポーツセン ター				コナミスポーツ&ライフ ・近鉄ビルサービスグループ 1団体 (※平成21年6月～)					コナミスポーツ&ライフ ・近鉄ビルサービスグルー プ 1団体					コナミスポーツ ・近鉄ビルサービスグルー プ 2団体					
J-GREEN堺				ジェイズパークグループ 2団体 (※平成22年7月～)					ジェイズパークグループ 1団体										

- ① 上記のように、応募者が1団体のみであったり、同じ団体が継続して選定される理由の一つとして、従前指定管理者に選定されていた事業者の場合、業務の現場を経験していることから当該施設の利用者特性及びニーズを的確に理解していること、また、現場において生じた問題点や課題を把握していることから、これに対する対策を事業計画に盛り込み、説得的にアピールすることが可能である点が考えられる。すなわち、その点において、実際に指定管理業務を行っている候補者が有利であり、反面、新規参入の候補者の応募に消極的に作用しているのではないかと推測されるところである。
- ② そもそも指定管理者制度の趣旨は、民間事業者間の競争原理や事業者が保有する施設管理のノウハウの活用による施設稼働率の向上や経費の削減、質の高い住民サービス

の提供等であり、そのためには民間による市場メカニズムが働いていなければならない。すなわち、指定期間の成果が思わしくなければ、期間終了後の次の選定の際には交代させられてしまうかもしれないというプレッシャーによる潜在競争の存在が必要である。その意味で、既存管理者が有利であり、新規参入が困難であってはならず、そのためには、新規参入者が既存管理者とある程度同等の土俵で戦えるよう、募集者側での工夫が必要であると考えられる。具体的には、(i) 公募開始時期を早める（公募期間の伸長）、(ii) 従前の指定管理業務（自主事業を含む）における問題点・課題（堺市指定管理者制度懇話会の意見を踏まえた指定管理者評価の結果だけでなく、指定管理者と堺市との協議により浮き彫りになった是正すべき事項、堺市や指定管理者自身による問題点・課題、利用者の声等）を指定管理者募集の際に資料として公表することが有益であると考えられる。

(2) 自主事業の実績及び収支計上の検証について【意見 18】

ア 結論

スポーツ施設における指定管理料の適切な算定のために、指定管理者が行う自主事業について、適切に運営されているか、その実績及び収支計上が適切に行われているか、堺市においても検証を行うべきである。

イ 理由

- ① 過去3年間（平成28年度から平成30年度）における各スポーツ施設の指定管理業務及び自主事業における事業収支は次々頁の表【図表 5-4-2】の通りである。同表は、指定管理者の「事業報告書」記載の収支状況を整理したものであるが、同表における収入には、自主事業の収益分は含めずに、自主事業による収益欄を別途設けている。自主事業とは、指定管理者が各施設の設置目的の範囲内で、自らの費用で施設を使用して実施する事業のことをいい、予め市に企画提案し、その承認を受けて行うものである。自主事業には、①指定管理者が自ら企画提案して実施する事業（自主事業①）と、②市が施設の設置目的や特性等から必要と認める事業について、指定管理者に企画提案を求めて実施させる事業（自主事業②）の2種類がある。自主事業①の具体例は、スポーツ用品等の売店や自動販売機等、自主事業②の具体例はスポーツ教室等である。
- ② 【図表 5-4-2】をみると、J-GREEN 堺及び美原総合スポーツセンターを除いた体育館施設等では、利用料金収入が指定管理料を上回っている施設は、原池公園体育館（H30・H28）1施設のみであり、その他の6施設は指定管理料が利用料金収入を大幅に上回っていることが認められる。特に、美原体育館については、利用料金収入が約2,600万円に対して指定管理料約9,000万円と、利用料金収入の約3倍を超える額の指定管理料の支払いが行われている。この点からは、殆どの体育館等の施設においては、その運営経費の過半について指定管理料に依存していることが伺われる。
- ③ 次に、自主事業①は、指定管理者が自ら企画提案して実施する事業であるが、黒字経営となっている J-GREEN 堺及び美原総合スポーツセンターにおいて3年連続赤字となっているほか、大浜体育館、原池公園体育館等では2年連続の赤字、金岡公園体育館では3年連続の赤字となっている。自主事業①は、事業者自らが企画提案する事業であるところ、赤字が連続している事情について理解に苦しむところである。
- ④ また、自主事業②については、堺市から指定管理者に企画提案を求めて実施させる事業であるところ、指定管理業務において利用料金収入が経費を上回っている美原総合スポーツセンターで自主事業②の収益が赤字の年度があること、また、体育館施設では、大浜体育館、金岡公園体育館、家原大池体育館、原池公園体育館において3年連続赤字が続いている一方、初芝体育館、鴨谷体育館、美原体育館では3年連続して黒字を計上している。各区に1つ設置されている体育館において、かかる収益面でのバラツキの原因が、地域性や施設の差に因るものか、指定管理者の創意工夫の不足等に

よるものであるのかは不明であるが、黒字をあげている体育館施設は、昭和54年～61年に供用開始している施設であり、赤字となっている金岡公園体育館、家原大池体育館、原池公園体育館などよりも古いことを考慮すると、必ずしも施設設備の差に起因するものとも言えない。

- ⑤ 指定管理料の算定は、基本的に以下の算定によりなされている（なお、自主事業②において赤字となっても算定の対象外）。

$$\frac{\text{（必要経費＋修繕費）} - \text{（利用料金収入＋自主事業②における収益分）}}{\text{}} = \text{指定管理料}$$

上記算定によれば、自主事業②において経常的に収益があがれば、指定管理料が減額される関係にあるため、自主事業②において黒字にならない方がメリットがある、という考え方も成り立ち得ることになる。公共的施設である以上、支出が収入を上回ることはやむを得ないものとはいえ、その支出額も相当程度となっているものであるから、指定管理料の適切な算定のためにも、自主事業について、堺市として適切に運営されているか、その実績及び収支計上が適切に行われているか、検証を行う必要があると考える。

【図表 5-4-2】過去3年間（平成28年度から平成30年度）における各スポーツ施設の指定管理業務及び自主事業における事業収支

単位（千円）

年度	収入				支出				収入-支出		自主事業による収益	
	利用料金収入	指定管理料	その他	その他②	小計	人件費	運営管理費	納付金	小計	自主事業①	自主事業②	①+②
平成	370,408	41,284	95,857	303	507,854	125,706	326,635	41,486	493,827	-126	239	113
30	383,167	—	98,959	325	482,453	113,617	292,172	43,866	449,655	-147	-963	-1,111
29	375,395	—	104,434	345	480,175	118,924	292,461	43,287	454,672	-772	-674	-1,446
28	142,180	2,498	—	—	144,679	54,031	73,556	—	127,587	-1,921	1,262	-658
30	148,830	2,482	—	—	151,312	49,155	74,960	—	124,116	-1,652	-924	-2,576
29	154,693	2,495	—	—	157,189	51,988	75,427	—	127,415	-950	3,567	2,617
28	40,786	86,853	—	10	127,650	36,475	90,757	—	127,233	18	-4,562	-4,544
30	43,757	81,495	—	1	125,254	40,221	84,764	—	124,986	-30	-4,671	-4,702
29	43,376	81,513	—	1	124,891	39,162	79,913	—	119,076	-111	-4,939	-5,050
28	58,883	71,402	—	82	130,369	45,329	81,192	—	126,522	-91	-199	-291
30	61,761	64,600	—	—	126,361	47,078	73,577	—	120,655	-107	-621	-729
29	61,107	64,514	—	—	125,622	48,429	69,154	—	117,583	-49	-461	-510
28	46,253	123,032	—	21	169,306	37,101	117,460	—	154,562	817	-2,628	-1,811
30	47,044	86,000	—	5	133,050	36,371	82,100	—	118,471	1,371	-4,083	-2,711
29	46,220	85,917	—	17	132,155	40,745	85,447	—	126,192	1,340	-3,008	-1,668
28	46,577	52,207	—	5	98,790	41,425	59,179	—	100,605	977	2,071	3,048
30	48,760	52,018	—	6	100,785	41,174	57,356	—	98,531	1,444	1,136	2,581
29	50,580	52,207	—	—	102,787	41,810	58,194	—	100,004	1,158	2,764	3,923
28	64,492	56,902	—	75	121,471	47,019	71,673	—	118,693	-918	-5,186	-6,104
30	58,542	61,887	—	69	120,499	53,598	73,537	—	127,136	-494	-3,417	-3,912
29	68,714	57,944	—	90	126,749	57,640	71,616	—	129,256	1,815	-48	1,766
28	31,982	59,756	—	6	91,745	27,270	57,040	—	84,311	1,288	4,932	6,221
30	31,955	59,838	—	4	91,798	31,056	56,228	—	87,285	593	4,341	4,935
29	25,962	59,889	—	5	85,857	25,910	51,396	—	77,307	1,003	4,142	5,146
28	26,399	89,339	—	52	115,792	35,625	78,315	—	113,941	561	316	877
30	26,316	86,123	—	39	112,479	35,043	75,271	—	110,314	461	422	884
29	26,557	85,632	—	52	112,241	34,274	75,619	—	109,893	617	219	836
28												

（各事業報告書及び堺市提出の資料により作成）

(3) 指定管理業務の対象となる施設の再検討について【意見 19】

ア 結論

現在、体育館等のスポーツ施設について、J-GREEN 堺及び美原総合スポーツセンターを除き、区ごとに指定管理者が選定されているが、指定管理業務の対象となる施設について区ごとの割当てにこだわらず再検討を行い、スポーツ施設に対するトータルとしての指定管理料の削減を図り、効率的な運用を検討すべきである。

イ 理由

- ① スポーツ施設に関する堺市としての収支をまとめると次表【図表 5-4-3】のとおりとなり、指定管理料として年平均約 5 億円の支出がなされている。公共的施設である以上、支出が収入を上回ることはやむを得ないものであるとしても、かかる支出額について効率的に削減することが望ましいことは言うまでもない。
- ② 前述のとおり、各指定管理者において、指定管理業務の収支について、収益が 2,000 万円以上あがっているところもあれば、支出が収入を上回っている施設もあり、同種の体育館施設においてもその収益事情はまちまちとなっている。サッカー・ナショナルトレーニングセンターである J-GREEN 堺を除外したとしても、これらの施設を組み合わせ、指定管理業務対象として統合すれば、合計としての指定管理料を下げたとしても、なお魅力的な指定管理業務として応募はあり得ると考えられる。例えば、仮に同じ美原区にある美原総合スポーツセンターと美原体育館を同一の指定管理業務の対象とした場合、美原総合スポーツセンターにおいて収益性が高い分、美原体育館において収益性が低いとしても、なお、魅力的な指定管理業務となり得るものであり、体育施設においても、収益が多いところと少ない施設を組み合わせることにより、トータルとしての指定管理料の削減を図ることが可能と考えられる。
- ③ したがって、現状の体育施設等に関する指定管理業務について、対象範囲を区毎に画定することなく、柔軟に指定管理業務の対象となる施設を選定し、効率的な運用を行い、指定管理料の削減を図るべきと考える。

【図表 5-4-3】 スポーツ施設に関する堺市としての5年間の収支

単位(千円)

		歳入			歳出			歳入-歳出	
		指定管理者 納付金	その他(貸 付料、助成 金)	小計	指定管理料	施設修繕費	小計		
1	J-GREEN堺	30	41,486	4,285	45,771	41,284	94,240	135,524	-89,753
		29	43,866		43,866	0	91,569	91,569	-47,703
		28	43,287		43,287	0	98,245	98,245	-54,958
		27	36,199	20,691	56,890	0	99,700	99,700	-42,810
		26			0	0	714,643	714,643	-714,643
		164,838	24,976	189,814	41,284	1,098,397	1,139,681	-949,867	
2	美原総合 スポーツセ ンター	30		1,253	1,253	2,498	7,010	9,508	-8,255
		29		1,253	1,253	2,482		2,482	-1,229
		28		1,253	1,253	2,495		2,495	-1,242
		27		1,253	1,253	2,500		2,500	-1,247
		26	921	1,253	2,174	2,500		2,500	-326
		921	6,265	7,186	12,475	7,010	19,485	-12,299	
3	堺区 大浜体育館 等	30		88	88	86,853	8,608	95,461	-95,373
		29		75	75	81,495	4,105	85,600	-85,525
		28		75	75	81,513		81,513	-81,438
		27		75	75	82,450	26,388	108,838	-108,763
		26		0	0	82,450	5,233	87,683	-87,683
		0	313	313	414,761	44,334	459,095	-458,782	
4	北区 金岡公園体 育館等	30		24,093	24,093	71,402	235,899	307,301	-283,208
		29		78	78	64,600	122,450	187,050	-186,972
		28		78	78	64,514	34,246	98,760	-98,682
		27		78	78	64,600	47,471	112,071	-111,993
		26		0	0	64,600	31,392	95,992	-95,992
		0	24,327	24,327	329,716	471,458	801,174	-776,847	
5	西区 家原大池体 育館等	30		40	40	123,032	2,060	125,092	-125,052
		29		39	39	86,000	127,758	213,758	-213,719
		28		53	53	86,000	108,198	194,198	-194,145
		27		79	79	86,000	10,641	96,641	-96,562
		26	1,631	32	1,663	107,692	22,515	130,207	-128,544
		1,631	243	1,874	488,724	271,172	759,896	-758,022	
6	東区 初芝体育館 等	30	48	147	195	52,207	34,684	86,891	-86,696
		29	36	147	183	52,018	1,797	53,815	-53,632
		28	12	164	176	52,207	3,045	55,252	-55,076
		27		32	32	45,130	265	45,395	-45,363
		26		32	32	46,060	2,484	48,544	-48,512
		96	522	618	247,622	42,275	289,897	-289,279	
7	中区 原池公園体 育館等	30	120	125	245	56,902	182,786	239,688	-239,443
		29	100	117	217	61,887	180,879	242,766	-242,549
		28	30	61	91	57,944	3,887	61,831	-61,740
		27		56	56	49,810	9,879	59,689	-59,633
		26		0	0	49,816		49,816	-49,816
		250	359	609	276,359	377,431	653,790	-653,181	
8	東区 鴨谷体育館 等	30		20	20	59,756	14,955	74,711	-74,691
		29		20	20	59,838	33,791	93,629	-93,609
		28		20	20	59,889	140,166	200,055	-200,035
		27		1	1	60,500	708	61,208	-61,207
		26		19	19	58,250	50,905	109,155	-109,136
		0	80	80	298,233	240,525	538,758	-538,678	
9	美原区 美原体育館 等	30		275	275	89,339	103,752	193,091	-192,816
		29		265	265	86,123	111,814	197,937	-197,672
		28		262	262	85,632	3,556	89,188	-88,926
		27		242	242	84,706	2,457	87,163	-86,921
		26		242	242	84,706	3,961	88,667	-88,425
		0	1,286	1,286	430,506	225,540	656,046	-654,760	

(4) J-GREEN 堺の運営における経済的負担軽減について【意見 20】

ア 結論

J-GREEN 堺の運営において、堺市として収入より支出が年間約 5,000 万円上回っているところ、同施設がナショナルトレーニングセンターとして、国レベルのスポーツ施設であることを勘案し、堺市のみがその運営費を負担するのは相当ではなく、より広域である大阪府や国などからの公的資金の投入による支援（国・大阪府からの補助金、スポーツ振興くじからの助成金）、日本サッカー協会などの関連団体や一般民間企業からの経済的支援を募ること（寄附やスポンサー契約）、指定管理者による納付金の増額等、経済的負担を軽減する方策を検討すべきである。

イ 理由

- ① J-GREEN 堺においては、平成 22 年 4 月の供用開始から令和 2 年 4 月で 10 年が経過するが、平成 29 年 5 月に利用者数が 500 万人を達成し、年間約 80 万人が施設を利用し、収入面でも年間 3 億 7,000 万円（平成 30 年度）の利用料金収入（駐車場収入を合わせると約 5 億円）があり、運営は順調に推移している。他方で、耐用年数 7～8 年の人工芝等の張替時期に差し掛かっており、当施設に 11 面ある人工芝（フットサルコートを除く）の順次の張替えについては、人工芝 1 面当たり約 9,000 万円の張替費用が必要となり、その他天然芝のメンテナンス、施設等の補修など、年間約 1 億円の施設修繕費用を要している。
- ② 指定管理者による指定管理業務の収支は、平成 30 年度は約 1,400 万円、平成 29 年度は約 3,300 万円の黒字であり、施設の運営管理を行う指定管理者からは、納付金として 4,148 万円（平成 30 年度）、4,386 万円（平成 29 年度）が堺市に支払われるが、堺市としての収支は、下記表記載のとおり、毎年収入より支出が約 5,000 万円上回っている（平成 30 年度は台風 21 号被害による修繕費もあり収入より支出が約 9,000 万円上回っている）。

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	—	56,890	43,287	43,866	45,771
	指定管理者 納付金		36,199	43,287	43,866	41,486
	助成金		20,691			4,285
歳出	合計	714,643	99,700	98,245	91,569	135,524
	指定管理料	0	0	0	0	41,284
	施設修繕料	714,643	99,700	98,245	91,569	94,240
歳入－ 歳出		▲ 714,643	▲ 42,810	▲ 54,958	▲ 47,703	▲ 89,753

- ③ 同施設の総工費 65 億円のうち堺市が 40 億円を負担し、また、同施設の土地は、大阪ガス株式会社が保有しており、同社と堺市が使用貸借契約（賃料無償）を締結して施設を運営しているが、同土地に対する固定資産税及び都市計画税は「用途非課税」（地方税法第 348 条第 2 項第 1 号）により、非課税となっており、民間使用であれば想定される固定資産税約 2 億円／年についても堺市の収入となっていない。その意味では、J-GREEN 堺の施設としての運営状況は良好であるとしても、堺市の負担が過度に大きいのではないかと考えられる。
- ④ J-GREEN 堺は、堺市民のためのスポーツ施設と言うよりは、その規模や利用状況、更にはナショナルトレーニングセンターであるとの位置づけからも、サッカーを中心とした国レベルのスポーツ施設であり、同施設運営のための支出超過負担において、もっぱら堺市民のみが負担するのは相当ではなく、より広域である大阪府や国などからの公的資金の投入による支援（国・大阪府からの補助金、スポーツ振興くじからの助成金）、日本サッカー協会などの関連団体や一般民間企業からの経済的支援を募ること（寄附やスポンサー契約）、指定管理者による納付金の増額等、堺市の経済的負担を軽減する方策を検討すべきである。

(5) 堺市立美原総合スポーツセンターの過年度の指定管理者からの収支計画書について【意見 21】

ア 結論

堺市立美原総合スポーツセンターについては、平成 26 年度から平成 30 年度の指定管理期間において、指定管理者との基本協定書によれば、指定管理者は年度協定終了時における利用料金の総額が、指定管理者から提出された収支計画に記載の金額を超えた場合は、その差額の 3 割を返還することが定められているところ、平成 27 年度から平成 30 年度において返還金が全くない。指定管理者は、指定管理業務により、平成 30 年度は約 1,700 万円、平成 29 年度は約 2,700 万円と、他の体育施設に比して大幅に高額な収益をあげている一方、堺市としての収支は、平成 30 年度は約 800 万円、平成 29 年度以前は約 100 万円以上収入より支出が上回っていることからすれば、指定管理者より提出される収支計画書について承認する際の点検が甘かったものと言わざるを得ない。

この点、平成 29 年度に行われた公の施設の指定管理者監査においても同様の指摘がなされ、平成 30 年 5 月 30 日付で監査結果に基づく措置通知書が公表され、指定管理者からは平成 29 年度事業計画書について、前年度実績を踏まえ、収入予算額を修正し、堺市に再提出された経緯がある。これを受け、堺市も、過去の実績を確認し、収支計画の妥当性を十分確認する旨の対応を行うことが確認されているが、今後とも、指定管理者から提出される収支計画書における収益について、堺市への利益還元がなされるよう、従前の指定管理業務における収益状況を踏まえ、利用料金収入の増減要因を精査したうえで、厳正な点検を実施し、承認を行うべきである。

イ 理由

- ① 平成 26 年度～平成 30 年度における指定管理者(令和元年度からの指定管理者と同じ)の概要は以下のとおりである。納付金としての別個の規定はされていないが、利用料金の条項に下記のとおり、年度協定終了時における利用料金の総額が、指定管理者から提出された収支計画に記載の金額を超えた場合は、その差額の 3 割を支払う旨が規定されている(基本協定書第 41 条第 5 項)。

	内容
名称	コナミスポーツクラブ・近鉄ビルサービスグループ ・コナミスポーツ株式会社 ・近鉄ビルサービス株式会社
指定期間	平成26年4月1日～平成31年3月31日
指定管理料	平成30年度の指定管理料：2,500,000円（取引に係る消費税及び地方消費税含む） ただし、補修等に充当すべき修繕費等（枠内修繕費）
納付金	毎年度、年度協定終了時における利用料金の総額が、指定管理者から提出された収支計画に記載の金額を超えた場合は、その差額の3割（基本協定書第41条第5項）
業務内容	堺市立美原総合スポーツセンターの管理運営業務
選定方法	公募

- ② しかしながら、堺市としての堺市立美原総合スポーツセンターに関する5年間の収支は以下のとおりであり、平成26年度に921,000円の納付金があったのみであって、平成27年度以降は納付金が支払われていない。

単位（千円）

		H26	H27	H28	H29	H30
歳入	合計	2,174	1,253	1,253	1,253	1,253
	指定管理者 納付金	921				
	土地・建物 貸付料	1,253	1,253	1,253	1,253	1,253
歳出	合計	2,500	2,500	2,495	2,482	9,508
	指定管理料	2,500	2,500	2,495	2,482	2,498
	施設修繕料					7,010
歳入－ 歳出		▲ 326	▲ 1,247	▲ 1,242	▲ 1,229	▲ 8,255

- ③ 堺市立美原総合スポーツセンターの利用料金収入は、過去3年間においても以下のとおりであり、いずれも約1億5,000万円であって、かかる利用料金収入が収支計画の範囲内であれば納付金が支払われていないこととなるが、そうであれば、指定管理業務において高額の収益をあらかじめ認めたとうえで、指定管理料まで支払っている状態であると言え、堺市の収支について、毎年収入より支出が上回っていることを鑑みれ

ば、点検・承認が甘かったものと言わざるを得ない。

単位 (円)

	利用料金収入	収入-支出 (自主事業①②分を除く)
平成 30 年度	142,180,510	17,091,646
平成 29 年度	148,830,030	27,196,149
平成 28 年度	154,693,440	29,773,226

(6) 堺市立美原総合スポーツセンターの指定管理者納付金について【意見 22】

ア 結論

堺市立美原総合スポーツセンターについては、同施設の今後の運営状況に照らして、指定管理者に対し、指定期間を通しての固定額での指定管理者納付金や余剰利益の還元割合（現行 3 割）の増額見直しを行うなど、堺市への更なる利益還元の検討が必要であると考えます。

イ 理由

- ① 堺市立美原総合スポーツセンターは、平成 21 年設立の比較的新しいスポーツ施設であり、その設備や提供サービス内容は、民間事業者が行うスポーツジムと同様であるが、公共施設であることから利用料金は民間施設に比して低く設定され（堺市立美原総合スポーツセンター条例第 19 条第 2 項に規定する別表に定める額の範囲内）、無料送迎バスなども配備されるなど、利用者が多数見込める施設である。その結果、堺市における他のスポーツ施設に比べて指定管理者の利用料金収入が極めて大きく（H28:1 億 5,469 万円、H29:1 億 4,883 万円、H30:1 億 4,218 円）、指定管理業務に関する指定管理者の収支において大幅な黒字がでている（H28:2,977 万円、H29:2,719 万円、H30:1,709 万円）。他方で、同施設の指定管理者から、平成 26 年度を除き、上記大幅な収益について、堺市に対する利益の還元は行われていなかった。そのため、堺市としての収支としては前掲のとおり、平成 30 年度においては収入より支出が約 800 万円上回っている。
- ② 平成 31 年 4 月以降（第 3 期目）においては、納付金について以下のとおりと定められた（基本協定書）。
 - (i) 各年度（令和元年度及び令和 2 年度を除く）における利用料金収入の実績額が、指定管理者から提出された収支計画に記載の金額を上回った場合は、上回った額の 3 割
 - (ii) 以下の自主事業について毎年度所定の納付金を支払う。
 - 広告掲載事業：R1 年度 0 円、R2 年度 50,000 円、R3 年度 50,000 円、R4 年度 50,000 円、R5 年度 50,000 円
 - スポーツ用品販売事業及び飲料自動販売機設置事業：R1 年度 0 円、R2 年

度 50,000 円、R3 年度 50,000 円、R4 年度 50,000 円、R5 年度 50,000 円

- ③ もっとも、過去 3 年分の収支状況に照らせば、指定管理者には、今なお収益の余剰が期待できること、同施設は、民間事業者によるスポーツジムと同様の施設であって、体育館等のスポーツ施設に比して公共性・公益性が高いとは言えないこと、同様に利用料金収入が大きい J-GREEN 堺では、指定期間を通しての定額方式の納付金（5 年で 1 億 5,800 万円）が定められ（基本協定書第 42 条 2 項）、さらに、還元割合が 5 割の精算方式の納付金が定められていることを考慮すれば、収益（余剰）の有無にかかわらず、定額方式固定額の納付金の負担、及び余剰利益の還元割合など指定管理者の収益に対する還元方法（措置）について、再検討が行われるべきである。

第6 補助金・負担金の交付状況及びモニタリング体制について

本項においては、文化・観光・スポーツ施策全般を見渡し、補助金及び負担金の交付状況、契約選定手続、モニタリングの体制に関する監査の結果について述べる。

1 補助金・負担金の交付状況に関する評価及び意見

(1) 補助金及び負担金の交付状況

文化観光局が所管する事業の補助金及び負担金の交付状況は以下のとおりである。

単位（円）

細節	平成 28 年度		平成 29 年度		平成 30 年度	
	合計	件数	合計	件数	合計	件数
市単独で行う補助金	570,679,499	22	654,482,654	23	631,884,144	25
その他負担金	258,756,842	38	236,506,710	41	345,086,651	42
各種団体会費等	6,193,564	20	4,915,932	18	4,262,453	17
研修会等参加負担金	381,940	12	320,656	11	114,200	12
総計	836,011,845	92	896,225,952	93	981,347,448	96

(2) 監査対象

平成 30 年度の補助金上位 10 位（カバー率 98.8%）及び平成 30 年度負担金上位 10 位を対象（カバー率 71.9%）とした。

(3) 監査の視点

補助金について、以下の視点から監査を行った。負担金について、補助金に準じて確認するが、要綱がないため、団体等の規約や協定、精算報告書の確認を行った。

ア 補助の必要性

- ① 補助の目的・内容について、現時点でも明確な必要性が認められるか。
- ② 公共性や適切な官民の役割分担の観点から、行政が補助する必要があるか。

イ 補助の有効性

- ① 補助金額に見合う効果が十分に期待できるか。
- ② 他の手法でなく補助によることが施策目的の実現にとって最適か。

ウ 補助の妥当性

- ① 補助金額・補助率は適切かつ妥当であるか。
- ② 積算根拠が明確であるか。
- ③ 補助対象経費等は、適正かつ明確なものか。
- ④ 補助金実績報告書や関係資料は適切に入手されているか（実態のある補助金であ

るか)。

エ 補助の公平性

- ① 補助交付先の選定において、選定基準を明確に設定しているか。
- ② 募集・選定手続を公平・透明に実施しているか。
- ③ 補助交付先が特定団体に固定されていないか。

(4) 長期にわたり固定化している補助金・負担金についての見直し【意見 23】

ア 結論

下記補助金及び負担金（以下「補助金等」という。）については、長期にわたり固定化しており、その必要性や公平性に疑問があることから、その支給の必要性につき、ゼロベースでの見直しを行うべきである。

		名称	支給対象	補助金または負担金の目的	開始時期	金額(平成30年度)(円)	参加者数(人)	補助率
1	補助金	堺体育協会事業補助金	堺体育協会	競技力の向上とスポーツ精神の養成、市民の健康づくりの推進と体力向上	昭和44年	4,260,000	21,514	49%
2	補助金	堺市民芸術祭開催事業補助金	堺市文化団体連絡協議会	本市の文化の創造と振興	昭和41年	8,487,000	10,794	73%
3	補助金	堺市芸術文化創造発信事業補助金	堺シティオペラ(一社)	個性豊かで芸術性の高い都市文化・市民文化の創造及び発信	平成18年	7,500,000	1,160	23%
4	補助金	与謝野晶子倶楽部事業補助金	与謝野晶子倶楽部	市民の文化意識の一層の醸成と堺文化の発信	平成9年	1,500,000	100	73%
5	負担金	堺市民オリンピック開催負担金	堺市民オリンピック委員会	市民の健康と体力の向上、スポーツの普及振興	昭和50年	16,830,782	6,244	協賛金除く全額

※補助率は、対象事業における補助金の割合を示す。

イ 理由

- ① 堺市の人口が80万人を超えることを考慮すれば、上記補助金等により実施される事業等の利用者は少ないと言わざるを得ず、補助金等の交付が目的の達成に最良の方法であるか疑問がある。また、いずれの補助金等も非公募であり支給対象が長期にわたり固定化されているうえ、補助金等の目的は、文化の創造・発信、スポーツの普及振興等という一般的なものであり、実際に各分野において様々な団体が活動を行う中、上記団体に高い補助率での補助金等を交付することについて公平性の観点でも問題がある。したがって、その支給の必要性につき、ゼロベースで見直すべきであると考ええる。
- ② 他市事例として、大阪市の「補助金等のあり方に関するガイドライン」においては、長期補助金等の見直し基準として以下の点を挙げており、堺市における見直し基準においても参考となるものと考ええる。
 - (ア) 事業目的が達成されているものや社会情勢の変化により事業効果が薄れているものは、速やかに廃止する。
 - (イ) 今後、新規で補助事業を創設する際には、あわせて終期を設定する。
 - (ウ) 既存事業についても、原則として3年程度の終期を設定する。期限の到来は補助事業の自動的な終了を意味するものではないが、ゼロベースから見直す機会とし、延長する場合は市民に対しその必要性を十分説明する責任がある。

(5) 団体運営費補助の見直し【意見 24】

ア 結論

堺市の外郭団体に対し、実質的に団体運営費補助となっている補助金について見直し、委託等への切り替えを検討すべきである。補助金として支給するのであれば、対象となる事業の主体性に疑義が生じないように、補助割合については5割以下を目安とし、事業補助として実施すべきである。

イ 理由

- ① 下記の補助金は、事業対象の補助金ではあるが、以下にみるとおり、補助対象経費として団体の運営に係る経費と思われるものが多く含まれ、実質的に団体運営補助に相当するものと考えられる。

		名称	支給対象	補助金または負担金の目的	開始時期	金額(平成30年度)(円)
1	補助金	公益社団法人堺観光コンベンション協会事業補助金	公益社団法人堺観光コンベンション協会	本市における観光振興及びコンベンション事業の充実	昭和56年	403,443,000
2	補助金	公益財団法人堺市文化振興財団事業補助金	公益財団法人堺市文化振興財団	本市の個性豊かな都市文化・市民文化の創造	平成6年	153,341,003
3	補助金	公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団補助金	公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団	スポーツ・レクリエーションの振興、健康で人間性豊かな市民生活の形成	平成13年	39,395,573

それぞれの補助金における、具体的な補助事業の内容、補助対象経費及び補助割合は以下の通りである。

	公益社団法人堺観光コンベンション協会事業補助金	公益財団法人堺市文化振興財団事業補助金	公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団補助金
補助事業等	<p>①受入態勢整備に関する事業、観光客誘致に関する事業、都市交流促進に関する事業、都市魅力発信に関する事業及び堺まつりに関する事業並びにコンベンション誘致に関する事業とする。</p> <p>②その他市長が適当と認める事業とする。</p>	<p>①「質の高い芸術鑑賞機会等の提供」、「次代を担う芸術家の育成」、「文化資源の活用及び発信」、「創造的な文化活動の促進」、「都市魅力の向上に資する文化事業の展開」など、市の文化政策を実現し、文化都市・堺の進展に寄与する事業とする。</p> <p>②文化芸術情報の発信に係る事業とする。</p> <p>③前①及び②を行うに必要な財団の事務局運営とする。</p> <p>④その他市長が適当と認める事業とする。</p>	<p>①スポーツ指導者の養成及び活用事業</p> <p>②健康・スポーツに係る教室及び講習事業並びに啓発事業</p> <p>③ニュースポーツの普及事業</p> <p>④スポーツ活動指導者派遣事業</p> <p>⑤スポーツ情報の提供事業</p> <p>⑥公益財団法人堺市教育スポーツ振興事業団事務局運営事業</p> <p>⑦市民の体力・健康・生きがいがづくり支援のために行う事業</p>
補助対象経費	<p>①補助対象にかかる報酬、給与手当、賃金、福利厚生費、会議費、旅費交通費、通信運搬費、消耗品費、修繕費、印刷製本費、賃借料、保険料、広報宣伝費、諸謝金、負担金、委託料、備品購入費、光熱水費、手数料とする。</p> <p>②その他市長が適当と認める事業に要する経費とする。</p>	<p>①補助対象にかかる給与手当、福利厚生費、賃金、旅費交通費、会議費、消耗品費、印刷製本費、光熱水費、修繕料、燃料費、委託料、手数料、通信運搬費、広告宣伝費、使用料及賃借料、諸謝金、保険料、租税公課、負担金及び退職給付引当金とする。</p> <p>②その他市長が適当と認める経費</p>	<p>給与手当、福利厚生費、臨時雇賃金、旅費交通費、会議費、消耗品費、印刷製本費、燃料費、修繕費、通信運搬費、委託料、手数料、賃借料、保険料、諸謝金、租税公課、負担金支出、その他市長が適当と認める経費</p>
補助割合	93%	75%	98%

- ② 上記表からも明らかなとおり、いずれの補助金についても対象団体は堺市の外郭団体であるが、補助対象事業は特定の事業に限定されることなく抽象的な内容となっており、対象範囲は不特定かつ広範に渡っている。また、補助対象経費は、人件費、消耗品費、賃借料、保険料等団体の運営に係ると思われる経費を広くカバーしている。さらに、いずれの補助金も補助割合が極めて高い点が指摘できる。

補助金とは、一定の事業に対して実施の補助（サポート）をするために給付する資金を指すのであり、団体運営に係る経費を補助し、その補助割合が5割を超えるようなケースであれば、事業主体が補助されているのではなく、補助金を支出している側がもっぱら事業主体と捉えられるものである。上記補助金については、100%に近い補助割合もあり、本来、堺市が主体となって行うべき行政の代替としての性質を有していると考えられ、補助金として支出することの適切性が問題であり、必要な事業であれば、委託等への切り替え、補助割合を大幅に下げるとともに、事業補助として事業毎に個別に検討すべきであるとする。

補助金のなかには、補助金額が小さいにもかかわらず、申請から事業報告までに細かな記載事項を要する多数の書類が必要とされるものもあることを鑑みると、外郭団体への補助金については、その金額の大きさ及び補助対象経費が広範に及ぶこともあり、補助金支給要件が甘いと感じざるを得ない。

- ③ 前述の大阪市の「補助金等のあり方に関するガイドライン」においては、団体運営費補助について以下のような見直し基準を挙げており、堺市における見直し基準としても参考になるものとする。

(ア) 補助の目的及び対象の明確化を図るため、原則として事業費補助へ転換すべきである。

(イ) 補助は団体の支援であるという観点から、原則として補助率は補助対象経費の1/2を上限とし、見直しを図っていく。政策的な理由などから1/2を超える補助が必要となる場合については、特に市民に対しその妥当性を十分説明すべきである。

(ウ) 団体が行っている事業が、本来市が主体となって行うべき行政の代替としての性質を有している場合については、そもそも補助金等として支出していることが適切であったかという点で疑問があり、団体が行っている特定の事業に着目して委託事業等へ切り替えることも検討すべきである。

(エ) 各団体において、自主財源の確保及び効率的な運営を行う努力が十分になされていることの検証が必要である。

(6) 全庁的な補助金の見直し（ガイドラインの策定）について【指摘3】

ア 結論

堺市においても補助金の見直しガイドラインを策定し、全庁的に、抜本的な補助金の見直しを行うべきである。

イ 理由

- ① 堺市においては、行財政改革推進の一環として、事務事業の総点検を行っており、補助金事業についても対象とし、補助金の一部についてその削減を実現している。もともと、補助金の見直しに関する堺市としてのガイドラインが策定されているものではなく、見直しについての統一的な考え方、方針が示されていない。前述のように、補助金の交付において、長期間固定化されており、必要性、公平性に疑問があるものが存在し、また、100%近い実質的な団体運営費補助を継続している案件もあり、堺市として全庁的に、抜本的な補助金の見直しが必要であると考える。
- ② 他市事例として、前述のとおり大阪市においては平成19年3月「補助金等のあり方に関するガイドライン」を策定し、補助の必要性、妥当性、有効性、公平性を基本的な視点として運営費補助や事業費補助などの性質的な分類に基づき、全般的に見直しの基準を策定している。また、神戸市においても平成28年11月に補助金見直しガイドラインが策定され「団体運営費補助の原則廃止」を掲げている。補助金は、端的に市の支出に繋がるものであり、その必要性、有効性、公平性に留意し、全庁的な見直しをするため、まずは見直しのガイドラインを策定する必要がある。

2 モニタリングの体制について

(1) 堺市における事務事業のモニタリング体制について

ア 事務事業の総点検

堺市においては、行財政改革の一環として、平成 23 年度より、市が実施する事務事業について点検を行っており、事業の対象や目的、内容、コスト等を明確にし、その活動や成果を客観的数値による指標等を用いながら評価・分析を行うとともに、PDCA マネジメントサイクルを通じて費用対効果の向上や行政資源の有効配分など、事務事業の継続的な改善・見直しに活用している。

イ 総点検の具体的方法としては、以下の流れとなる。(平成 30 年度)

- ① 事業所管課による一次点検（自己点検）：毎年 6 月に当該年度（前年度からの継続事業および当該年度から開始する事務事業）のうち、事業としての性格を有しない庶務経費、特別会計への繰出金等のみで構成される事務事業等を除く約 1,000 事業を点検対象とする。
- ② 行革推進課による二次点検：6 月～7 月にかけて、一次点検のうち、任意に抽出した事業（平成 30 年度は 153 事業）を対象とし、行革推進課による二次点検を実施。
- ③ 外部有識者による二次点検：8 月～9 月にかけて、外部有識者による二次点検（意見聴取）を実施（事業所管課による一次点検内容及び評価内容に対する全般的な意見聴取）。
- ④ 総点検シートの公開：一次点検及び二次点検の結果を踏まえ、各局において必要に応じて総点検シートを修正したのち、堺市 HP 上において公開される。総点検シートに記載されている主な項目は以下のとおり。
 - (ア) 基本情報（事業の位置づけ、開始年度、経緯等）
 - (イ) 事業概要（事業目的、対象、内容等）
 - (ウ) 投入量（事業費内訳、財源内訳、人件費等を踏まえた総コスト）
 - (エ) 評価（測定・分析）（各事業についての指標（来館者数等）に基づく評価）
 - (オ) 点検（必要性・有効性・効率性の検討）
 - (カ) 今後の方向性（改善策、事業の方向性、公金投入の方向性）

(2) モニタリング体制の充実化について【意見 25】

ア 結論

堺市において、毎年度事務事業の総点検を行い、公表している点は評価できるが、現在の制度では、事業の拡大又は現状維持の枠内での振り返りが主眼となっており、必要性の乏しくなった事業の縮小、廃止へ繋がる仕組みとはなっていない。事務事業の総点検につき、(i)実施主体の妥当性、(ii)目標達成度（業績）、(iii)効率性（業績）等を踏まえながら、実際の予算編成に反映できる仕組みを整えることが望ましい。

イ 理由

- ① 住民福祉の充実のため、自治体が行う事業は多く、ニーズがあれば新しい事業をつくることについては比較的容易である（目的が合理的であれば反対は少ない）。他方、一度開始した事業を縮小、廃止するのは、既にそれによって事業が運営され、利害関係者が増えている以上、かなりの困難性を伴う。特に、営利企業の場合は不採算を理由に削減できるが、行政運営の場合、公共性の観点から採算性では割り切れない存続理由が存する。しかしながら、人口の減少や高齢化の進行により財源面や人員面での拡充が期待できないなかで、事務事業を増やすだけでなく、必要性や有効性が減少したものについて削減していかなければ、必要などころに必要な財源や人員を割くことができず、全体としての住民福祉の増進が阻害されることになるのも事実である。その意味で、堺市において毎年事務事業の総点検を実施していることは高く評価できるものである。
- ② ただし、一次点検については、事業所管課において自己点検されるものであるが、自ら所管する事業についてその必要性や有益性をマイナス評価することは期待しにくい。文化観光局が所管する事務事業総点検シート（平成 30 年度）において、公金投入の方向性についての評価は以下のとおりであり、ほとんどが現状維持又は拡大であり、縮小と記した事業は 67 事業中 2 事業しかない（約 3%）。

所管部	事業数	拡大	現状維持	縮小	ゼロ
観光部	7	1	6	0	0
スポーツ部	10	3	4	1	0
国際部	8	0	7	1	0
文化部	28	2	18	0	0
博物館	11	0	9	0	0
世界文化遺産 推進室	3	1	2	0	0

- ③ 行革推進課による二次点検であるが、総務局行革推進課の人員数は 6 名であり、マンパワー的に一次点検の全てを再点検することは困難であり、平成 30 年度においては、文化観光局の所管する 67 事業のうち、二次点検が実施されたのは 14 事業のみとなっている。また、二次点検においては、指標の立て方や記載の方法については改善意見を出すことは可能であるが、所管部ではないことから、今後の方向性等の実質的な事業の方向性についてまで意見を出すことは困難である。
- ④ 以上を鑑みると、事務事業の総点検作業を行い、市民にその内容を公表している点は高く評価できる。しかしながら、総点検作業は各所管部における振り返りに留ま

っており、厳しくその必要性や有効性が点検されているか否かについては疑問があり、具体的な事業の廃止や縮小に直接繋がっているものとは言いがたい。この点、他の自治体の例として、町田市では、議会の決算審査（必要性や有効性の点検）を経て、予算編成への活用を行っているし、京都市においては、平成15年度より、政策評価制度と事務事業評価制度からなる「京都市版行政評価システム」を活用した新たな予算編成手法を導入し、各事務事業について、(i)実施主体の妥当性評価（市民と行政の役割分担評価）、(ii)目標達成度評価（業績評価）、(iii)効率性評価（業績評価）を実施して、それぞれ数値化し、予算編成への活用の取組みを行っている。堺市においても、事務事業の総点検の結果を踏まえ、具体的な予算編成に反映できる形の仕組みを整えることが肝要であると考ええる。

3 その他

(1) 定義の明確化及び契約管理における契約選定手続の明記【意見 26】

ア 結論

建設工事、工事関連業務、業務委託の各用語について、明確に定義付を行う必要があると考える。

また、堺市が締結した契約の選定手続について、それぞれの契約の起案書等には記載されているものの、契約管理を行うデータベースにも明記しておくことが望ましい。

イ 理由

- ① 堺市において、随意契約を締結する場合の適否判断や随意契約の手続について策定されている主な規則・ガイドラインは以下のとおりであり、契約の種別ごとに随意契約の締結可否が判断されることになる。

No.	名称	内容
1	堺市契約規則	堺市において締結する売買、賃借、請負その他の契約手続について定めた規則。随意契約に関しては第 12 条、第 12 条の 2 に定められている。
2	随意契約によることができる契約に関する規則	地方自治法施行令(昭和 22 年政令第 16 号)第 167 条の 2 第 1 項第 1 号の規定により随意契約によることができる契約の種類及び額について定めた規則。
3	堺市物品調達契約事務取扱要綱	所定の物品についての調達契約事務の処理について定めた要綱。
4	堺市調達契約事務審査委員会要綱	予定価格 1 件 10,000,000 円以上又は予定総額 10,000,000 円以上の物品調達契約及び単価契約並びに委託契約を随意契約に付するときの見積人の選定に係る審査を行う委員会の運営等に関する要綱。
5	堺市建設工事等における随意契約のガイドライン	地方自治法・同施行令、堺市契約規則及び随意契約によることができる契約に関する規則に基づき、建設工事及び建設工事に関連する委託業務等を随意契約とする場合の適否判断とその手続を適正化するために策定されたガイドライン。
6	堺市随意契約ガイドライン(業務委託関係)	市が発注する委託業務(測量・建設コンサルタントを除く)について、随意契約締結の判断のポイントを具体的に示し、関係法令等の解釈について市全体で公正かつ統一的な事務運営を図ることを目的として策定されたガイドライン。

- ② しかしながら、特に建設工事、建設工事に関連する業務、それ以外の委託業務については、その定義がなされておらず、どの規程又はガイドラインによって随意契約が判断されているか、必ずしも明らかではなく、対象業務がどのカテゴリーに分類されるか直ちには分からない事例についての判断が困難である。したがって、建設工事については建設業法上の建設工事とする、建設工事に関連する業務については設計、測量等例示列挙するなどして、法令に準拠するなどして定義規定を設けるのが望ましい。
- ③ また、一般競争入札によるのか、随意契約によるのか等の契約選定手続について、それぞれの契約の起案書等には記載されているものの、契約管理を行うデータベースに明記されていない状況である。後の検証を容易にするためにも、契約を管理する際にデータベースに明記しておく必要があると考える。

第7 総括意見

報告書の最後に当たり、これまで述べてきた指摘、意見、要望について、冒頭の監査の視点において挙げた4つの視点に基づき、重要性の高いと考えたものについて、関連する意見等の番号を付したうえ総括意見としてまとめることとした。これらの諸点は、堺市の行政全般についても通ずるものと考えるので、本報告書が今後の堺市の市政運営に少しでも役立つことを願っている。

【視点1 堺市として将来世代への過度の負担をかけず、最小限のコストで最大限の効果を得られる施策を実施するために】

(1) 堺市が保有する主要な施設についての収支状況の公表【意見1】

文化・観光・スポーツ関連施設（以下「文化観光施設」という。）には、フェニーチェ堺、さかい利晶の杜、J-GREEN 堺、体育館等の施設があるが、指定管理者による管理運営がなされている場合に指定管理者側の収支は開示されているものの、堺市としての収支は開示されていない。文化観光施設について堺市としての年度毎収支を調査したところ、支出が収入を大幅に上回っていることが確認された。公共施設である以上、一定程度支出が収入を上回るのはやむを得ないものではあるが、各施設について堺市の財政上の負担がどの程度となっているかについては、市民として関心の高いところであり、運営事業の見直しを行うに際しても重要な要素となる。そこで、堺市が保有する主要な施設（特に文化観光施設。指定管理に係るものかどうかにかかわらず）について、堺市としての支出（指定管理料、施設修繕費等）を明らかにし、その収支（歳出入）状況も公表すべきである。加えて、当該施設における当初の建設費等が市債で賄われている場合には、市債の元利償還金の詳細、減価償却費も施設毎に公表すべきと考える。

(2) ライフサイクルコストの想定（特に計画段階における検討）【意見2, 4, 5, 8, 10】

フェニーチェ堺は80%の稼働率を想定して計画が策定されているが、近隣類似施設の現況を踏まえると、将来稼働率が下振れする可能性が十分にあるうえ、指定管理者からは、当初の収支モデルにおいて見込まれた管理費よりも1.4億円管理費が増加する収支計画が提出されており、収益が悪化する懸念が十分にある。また、さかい利晶の杜においても、各年度の運営費用において、堺市として収入より支出が約1.9億円上回っており、今後、相当程度の更新保守費用も必要と見込まれる。そこで、文化観光施設について、収益が悪化した場合の想定も含め、中長期的な維持管理計画の策定とともにライフサイクルコストを想定し、トータルコストの削減を図るための計画策定を行う必要がある。特に、今後、主要な施設を整備する場合には、計画段階においてライフサイクルコストの検討をすべきである。

(3) J-GREEN 堺の経済的負担軽減について【意見20】

J-GREEN 堺の運営において、堺市としては収入より支出が年間約 5,000 万円上回っているところ、同施設がナショナルトレーニングセンターとして国レベルのスポーツ施設であることを踏まえ、堺市のみがその運営費を負担するのは相当ではなく、より広域である大阪府や国などからの公的資金の投入による支援、関連団体や一般民間企業からの経済的支援を募ること（寄附やスポンサー契約）、指定管理者による納付金の増額等、経済的負担を軽減する方策を検討すべきである。

(4) 堺市立美原総合スポーツセンターの指定管理者納付金について【意見 21, 22】

堺市立美原総合スポーツセンターは、民間のスポーツジム施設と同様の施設であり、今後の運営状況に照らして、指定管理者に対し、固定額での指定管理者納付金や余剰利益の還元割合（現行 3 割）の増額見直しを行うなど、堺市への更なる利益還元の検討が必要であると考える。

(5) 施設・文化財の有効利用と外国語対応について【意見 9, 13, 14】

さかい利晶の杜の運営コストにおいて、堺市として収入より支出が約 1.9 億円上回っていることを鑑み、他の施設との連携・協力により、堺観光の拠点となるような集客性の高い利用を検討し効率的・効果的な運営を行い、堺市の文化観光施設全体としての収支改善について具体的な検討を行うべきである。例えば、堺市は、多数のミュージアム作品やヒストリックカーを保有しており、堺市立文化館等と共同による研究・展示の実施や、展示の巡回等の連携を積極的に行うことによって、管理運営の効率化を図るべきである。また、堺市立文化館や博物館等の文化施設においては、作品展示に関する外国語対応を推進すべきである。

【視点 2 より公正で透明な行政を実現するために】

(6) 入札関係書類（落札者以外からの工事費内訳書等）の保管について【指摘 1】

堺市においては落札業者以外の入札参加業者から提出のあった工事費内訳書について保存文書として扱われていない（ただし、堺市では平成 24 年 4 月から、WTO 案件を除き全ての一般競争入札に関して電子入札を実施しており、入札参加業者から提出された工事費内訳書にかかる電子データについては事実上残されていた）。入札における談合等の不正行為の有無を調査するためには、落札者のみならず、他の入札参加業者全員から提出のあった工事費内訳書の内容を検証することが必須であるが、他の入札参加業者からの書類が破棄されていけば、事後的な検証が不可能となる。そこで、入札手続の適法性、適切性を検証するため、落札者のみならず、他の入札参加業者から提出のあった工事費内訳書等の入札関係書類についても、紙入札、電子入札に限らず、保存文書として取り扱い、適切な保存管理ルールを策定すべきである。

(7) 一般競争入札における予定価格の事前公表の廃止【指摘2】

文化観光施設に関連する工事の一般競争入札の結果を調べたところ、複数の案件において最低制限価格の同額で並列する案件が見受けられた（全入札応募者 46 社が最低制限価格で同額並列案件もあり）。平成 30 年度における堺市全般の一般競争入札工事（最低制限価格制度対象）にて確認したところ、最低制限価格同額並列でくじとなる割合が土木工事で約 72%、舗装工事で約 97%、造園工事で 100%、その他工事で約 70%と、極めて高い割合で最低制限価格での同額並列案件があることが判明した。これは、予定価格が事前公表されていることから、入札参加業者が予定価格から最低制限価格を逆算していることが理由と思われる。しかしながら、これでは適切な積算を行わずに入札を行った業者が受注することになり、工事業者の技術力や経営力による競争を損ねることとなり、一般競争入札の趣旨が没却される。したがって、逆算を可能とする予定価格の事前公表を廃止すべきであると考え。同時に、予定価格の事前公表の廃止による入札関係職員への最低制限価格の聞き出し接触など不正行為の抑止策を検討すべきである。

(8) 入札における希望業種制の見直しについて【意見15】

堺市においては、建設工事等の一般競争入札の参加資格について「希望業種制」を採用しており、当該工事の種別について希望業種（第2希望まで可能）として登録している業者のみが入札の参加資格を有することになる。かかる希望業種制については、受注機会の均等を図るというメリットはあるものの、同種工事における入札参加業者の固定化という問題も生じることから、希望業種について希望順位による順位制ではなく選択制とし、競争性の確保を図るべきと考える。

【視点3 真の民間活力の活用に向けて】

(9) フェニーチェ堺及び堺市立文化館の指定管理者について公募方式を検討すべきこと【意見6, 12】

堺市の「指定管理者制度活用のためのガイドライン」において、指定管理者の選定に当たっては、公募方式によることが原則とされ、ただし、公の施設の適切かつ効率的な管理を行うに当たり、公募のメリットよりもデメリットが上回ることについて、合理的な説明ができる場合には、特定の団体を指名する特命方式（非公募）による選定も可能とされている。現在、フェニーチェ堺及び堺市立文化館の指定管理者は、それぞれ非公募による特命方式により、堺市文化振興財団が指定管理者に選定されているが、非公募とする理由について検討したところ、公募のメリットよりもデメリットが上回ることについて合理的な説明がなされているかについて疑問があった。また、自治体が整備する文化ホールにおいて、公募による指定管理者選定を行っている例も多くあることから、次回以降の選定に当たっては、公募方式を検討すべきである。

(10) 指定管理者公募における複数候補者応募のための改善点【意見 17】

堺市の各スポーツ施設における過年度の指定管理者の選定状況及び応募者数について調査したところ、1団体のみが応募しているケース、また、従前と同じ団体が2期目、3期目と継続して指定管理者に選定されているケースが多く見受けられた。応募者が1団体であると、民間事業者間の競争原理が働かなくなるため、好ましい状況とは言えない。そこで、スポーツ施設の指定管理者の公募において、新規参入を容易にし、複数候補者からの応募がなされる工夫として、公募開始時期を早める（公募期間の伸長）、従前の指定管理業務（自主事業を含む）における問題点・課題を指定管理者募集の際に資料として公表すること等を検討すべきである。

(11) 指定管理業務の対象となる施設の再検討について【意見 19】

現在、体育館等のスポーツ施設について、J-GREEN 堺及び堺市立美原総合スポーツセンターを除き、区ごとに指定管理者が選定されている。各指定管理者において、指定管理業務の収支について、収益が 2,000 万円以上あがっているところもあれば、支出が収入を上回っている施設もあり、同種の体育館施設においてもその収益事情はまちまちとなっている。これらの施設を組み合わせ、指定管理業務対象として統合すれば、合計としての指定管理料を下げたとしても、なお魅力的な指定管理業務として応募はあり得ると考えられる。そこで、指定管理業務の対象となる施設について区ごとの割当てにこだわらず再検討を行い、スポーツ施設に対するトータルとしての指定管理料の削減を図り、効率的な運用を検討すべきである。

【視点 4 PDCAサイクルをより有効に回し、施策に反映させるために】

(12) 補助金の見直しガイドラインの策定について【意見 23, 24、指摘 3】

文化観光局所管の補助金を調査したところ、補助金の交付において、長期間固定化されており、必要性、公平性に疑問があるものが存在し、また、100%近い団体運営費的な補助を継続している案件も複数見受けられた。堺市においては、行財政改革推進の一環として、事務事業の総点検を行っており、補助金事業についても対象とし、補助金の一部についてその削減を実現しているが、補助金の見直しに関する堺市としてのガイドラインが策定されているものではなく、見直しについての統一的な考え方、方針が示されているものではない。大阪市、神戸市では補助金の見直しガイドラインを策定し、補助金の見直しに統一的な考え方、方針を定めており、堺市としても補助金の見直しのガイドラインを策定し、全庁的に、抜本的な補助金の見直しが必要であると考えられる。

(13) モニタリング体制の充実化について【意見 7, 16, 18, 25】

住民福祉の充実のため、自治体が行う事業は多く、ニーズがあれば新しい事業をつくることについては比較的容易である（目的が合理的であれば反対は少ない）。他方、一度開始した事業を縮小、廃止するのは、既にそれによって事業が運営され、利害関係者が増えている以上、かなりの困難性を伴う。しかしながら、人口の減少や高齢化の進行により財源面や人員面での拡充が期待できないなかで、事務事業を増やすだけではなく、必要性や有効性が減少したものについて削減していかなければ、必要なところに必要な財源や人員を割くことができず、全体としての住民福祉の増進が阻害されることになるのも事実である。その意味で、堺市において毎年事務事業の総点検を実施していることは評価できるが、総点検作業は各所管部における振り返りに留まっており、厳しくその必要性や有効性が点検されているか否かについては疑問があり、具体的な事業の廃止や縮小に直接繋がっているものとは言いがたい。実際、文化観光局が所管する事務事業総点検シート（平成30年度）において、公金投入の方向性についての評価は、ほとんどが現状維持又は拡大であり、縮小と記した事業は67事業中2事業しかなかった。そこで、必要性の乏しくなった事業の縮小、廃止へ繋がるよう、事務事業の総点検につき、(i)実施主体の妥当性、(ii)目標達成度（業績）、(iii)効率性（業績）等を踏まえながら、実際の予算編成に反映できる仕組みを整えることが望ましい。また、事務事業の総点検以外にも、業務委託先からの報告や指定管理者の自主事業についても検証を行うなど、市におけるモニタリング体制のさらなる充実化を図ることが求められる。

おわりに

堺市は、市内に世界遺産に登録された百舌鳥・古市古墳群をはじめとし、古代、中世、近世にかけて魅力あふれる歴史文化遺産が存在し、また、フェニーチェ堺に代表される素晴らしい芸術文化施設やJ-GREEN堺のような充実したスポーツ施設を数多く保有する文化・観光・スポーツ面において秀でた都市であるといえる。一方で、人口減少社会における税収減が想定されるなか、市民生活に直結するサービスがより強く求められる社会状況においては、文化観光施策に関する財政支出に対して厳しい目が向けられることは避けられない。堺市における充実した文化観光施策を今後とも維持発展させていくためにも、これらの事務の執行について、適正性はもとより、経済性、効率性、有効性が何より重視される必要があると考え、その観点からの意見を種々提言させていただいた。監査対象部局として選定した文化観光局及び関連部局、監査の窓口となっていた行政管理局については、監査人からの膨大な資料要望や質問にも適宜適切に回答いただき、監査手続に多大なる協力をいただいた。改めて関係各位に感謝申し上げます。

以上

令和2年第1回市議会（定例会）外部監査人報告綴

令和2年2月 発行

編集・発行 堺市総務局行政部行政管理課
〒590-0078 堺市堺区南瓦町3番1号
Tel 072-233-1101

URL <http://www.city.sakai.lg.jp/>

印刷 協和印刷株式会社

配架資料番号

1-B2-19-0255



この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。