

尼崎市監査公表第4号

出資団体等監査の結果報告に対する措置の公表について

地方自治法第199条第9項の規定により提出した監査の結果報告に対して、市長部局から別紙のとおり措置を講じた旨の通知があったので、同条第14項の規定により公表します。

ただし、監査対象団体のうち「株式会社ハウズビルシステム」の組織管理体制については、その強化策の内容が中長期の計画として示されていることから、所管組織に対し進捗管理を十分行うよう指示すると共に、監査としては、次回監査でその実施状況を確認することとする。

令和4年3月22日

尼崎市監査委員	今	西	昭	文
同	藤	川	千	代
同	土	岐	良	二
同	安	浪	順	一

措置通知表【財政援助団体監査】

1 監査対象団体名	公益社団法人尼崎人権啓発協会
2 措置を講じた局又は団体	総合政策局
3 監査結果報告日	令和3年3月23日
4 措置通知日	令和4年3月22日
<p>5 監査結果の内容</p> <p><u>補助事業と委託事業の区分の明確化について</u></p> <p>本市では、公益社団法人尼崎人権啓発協会（以下「協会」という。）に対して、令和元年度決算において、補助金 3,645 万 3 千円、委託料 349 万 6 千円を支出している。</p> <p>この補助金の充当状況を確認すると、委託事業に係る人件費に対しても充当されていた。また、これに伴い、尼崎人権啓発協会補助金に係る事務事業シートでは、目標指標である研修会等の参加者数に、委託事業に係る実績が含まれていた。</p> <p>これについては、次の点で問題がある。</p> <p>(1) 市の補助事業と委託事業の在り方の検証について</p> <p>本件では、市の補助事業と委託事業のそもそもの実施主体の在り方について検証がなされていない。近年における人権問題の一層の多様化及び尼崎市人権文化いきづくまちづくり条例の制定等を踏まえ、各種の人権啓発事業を効果的かつ効率的に実施するために、実施主体の在り方について、これまでの実態を含めて、検証が必要である。</p> <p>(2) 委託料の適正な積算等について</p> <p>本件の委託料に人件費は積算されていないが、市が当該委託事業に係る人件費を補助金で交付した場合、外形上、委託料に加えて補助金を二重払いしたものと見え、不適切な事務処理と言わざるを得ない。</p> <p>補助金及び委託料の透明性の確保に向けて、委託事業については、市は委託料に人件費を積算した上で適正な委託契約を締結するとともに、補助事業については、補助要綱における補助対象事業の明確化を行い、委託事業に係る費用は補助対象としない旨を明記するなど、基本的な考え方を整理して明示する必要がある。</p> <p>(3) 事務事業シートの目標指標の在り方</p> <p>事務事業シートは事務事業ごとに作成されるものであり、補助金の事務事業シートの目標指標に、他の事務事業（協会への委託事業）に係る実績値を含めることはこの趣旨に反し、適切ではない。</p> <p style="text-align: right;">(ダイバーシティ推進課)</p> <p><措置を求める事項></p> <p>団体所管組織は、人権啓発事業の実施主体の在り方について十分に検証されていないことが本質的な問題であることを十分認識し、協会への補助事業と委託事業の在り方の検証、補助対象事業の明確化と委託料の適正な積算による補助金と委託料の透明性の確保、市補</p>	

助金に係る事務事業の適切な目標指標による評価について適切な対応を求める。

6 措置の内容

(1) 市の補助事業と委託事業の在り方の検証について

人権啓発に係る補助事業と委託事業の在り方について、尼崎市人権文化いきづくまちづくり条例及びその計画を踏まえ、人権施策を進めていくにあたり、市と公益社団法人尼崎人権啓発協会（以下「協会」という。）の担うべき役割を明確にする必要があるため、まずは、団体の在り方について、次のとおり検証した。

協会は人権問題の解決に寄与することを目的とした本市の外郭団体であり、人権施策を推進するにあたり市のパートナーとして密に連携し取組を進めてきた。さらに、これまでの人権啓発活動により培ってきた地域と顔の見える関係性や地域啓発におけるノウハウを有している。

本市の人権施策を推進するにあたっては、かつて協会が同和対策事業の受け皿となり、地域に根差した取組を進めてきたノウハウや、その中で得た地域におけるネットワークが必要であることから、市は、「人権施策の策定」を行い、協会は、「市の施策に基づき人権啓発を行うとともに、人権啓発団体としての社会的役割を高める」と改めて役割を整理したうえで、協会は、あらゆる人権問題の解決に向けた人権啓発を行う団体として、連携していくべき必要な団体である。

加えて、「外郭団体等への職員派遣及び職員OB斡旋等の考え方について（通知）（令和3年3月1日総務委員協議会資料）」において、「市の一定の関与のもと、市の政策を推進していく団体」として位置付けられている。

これらを踏まえて、市の諮問機関である尼崎市人権文化いきづくまちづくり審議会^{*1}に意見を求めたところ、「地域における人権啓発を進めるにあたっては、全てを市が担うのではなく、その一部を地域に密着した同和問題をはじめとした人権啓発活動に実績を有する団体が主体となり、地域の声を取り込みながら実施する方が良いことから、公益社団法人尼崎人権啓発協会については、市の政策に基づき人権啓発を行う団体として、その機能を最大限発揮すべきであり、尼崎市においては、協会がその機能を向上させ、社会的役割が高まるよう支援することを望む」旨の意見書が提出された。

団体所管組織の観点を踏まえると、協会がその役割を果たすためには、協会が人権啓発団体として事業の企画力・実行力を高める必要がある。市は、協会がその機能を向上させ、社会的役割が高まるように支援する必要がある。

次に、「委託事業」は、市が事業の主体となり、仕様書に基づき事業を実施することから、取組や責任の所在が明確化するものの、その仕様書に縛られ、協会の自主努力や柔軟な取組にはつながりにくい。一方で、「補助事業」は、人権施策が多様化する中、協会の専門性の向上、創意工夫につながる動機付けとなり、市の仕様書以上に柔軟かつ効果的な取組が期待できる。

上記を踏まえ、現状の協会に対する全ての補助事業及び委託事業の取組成果を改めて整理・確認したところ、協会が柔軟かつ効果的に活動し、更なる企画力・実行力を高めるためには、仕様書に縛られない補助事業の方がより効果的・効率的な人権施策の推進が図られることから、令和4年度においては、従来の委託事業を補助事業に整理し、事業展開を進めていくこととした。

その実施に際しては、市が協会へ委託している各人権啓発事業について、効果的な人権施策の推進を目指し、その事業の一部を市が担うといったパートナーシップの関係を維持しながら実施していくため、「協働契約^{*2}」による補助事業への転換を進めていく。

(2) 委託料の適正な積算等について

上述のとおり、委託事業を補助事業へ一本化することによって、人件費を補助金に含めて積算するため、補助要綱に沿った適切な支出が可能となった。

また、補助事業の執行状況については、その透明性の担保を図るために、市と協会とが協議する中で適宜進捗状況の把握を行い、加えて、毎年度、事業の進捗状況を協働契約における事業実施報告書等により確認及び適正に精算するとともに、審議会の意見を求める等、補助金の妥当性について検証を行っていく。

(3) 事務事業シートの目標指標の在り方

補助金の事務事業シートの目標指標に、他の事務事業（協会への委託事業）に係る実績値が含まれている件については、令和4年度予算から、従来の委託事業を補助事業へ一本化することに伴い、その事業費を全て尼崎人権啓発協会補助金へ転換したことから、令和5年度事務事業シート（令和4年度決算）から適正となる。

※1 尼崎市人権文化いきづつまちづくり審議会：人権施策の策定や人権文化いきづつまちづくり計画の策定などの人権文化いきづつまちづくりの推進に関して必要な事項を定めた「尼崎市人権文化いきづつまちづくり条例」（令和2年3月10日施行）に基づき、令和2年6月4日に設置された附属機関である。

※2 協働契約：市と相手方とが、互いの目標や施策の方向性を共有し、相互理解や対等な関係性、役割分担等を契約上で明らかにすることで、互いに協働しやすい環境をつくっていくためのもの。

<記載要領>

- ・ 監査結果報告日：監査の結果を市長に提出した日（事務局が記載する。）
- ・ 措置通知日：局が監査委員に措置の通知をした日（局が記載する。）

措置通知表【指定管理者監査】

1 監査対象団体名	特定非営利活動法人男女共同参画ネット尼崎
2 措置を講じた局又は団体	総合政策局
3 監査結果報告日	令和3年3月23日
4 措置通知日	令和4年3月22日
5 監査結果の内容	<p>「必ず実施を求める自主事業」の妥当性について</p> <p>尼崎市立女性・勤労婦人センター（以下「女性センター」という。）では指定管理者に「必ず実施を求める自主事業」として、就労に資するスキルアップ等の講座、その他尼崎市男女共同参画計画を推進するための事業、喫茶コーナーを活用した啓発・就業支援事業及び喫茶コーナーの運営の実施を求めている。</p> <p>自主事業については、地方自治法に定めはなく、指定管理事業との区分の考え方は、各自治体の自主性に委ねられている。そこで、本市の「指定管理者制度について（指針）」や「指定管理者制度の運用に係る関係資料集」から、自主事業の要件は、「条例で定める指定管理業務以外の事業」、「指定管理者の自主的な発意により計画し、市の承認を受け実施する事業」、「指定管理料を充当しない事業」、「指定管理者において採算性が確保できる事業」、「施設の管理者ではなく、利用者の立場で実施する事業」と考えられる。</p> <p>そのため、就労に資するスキルアップ等の講座、その他尼崎市男女共同参画計画を推進するための事業、喫茶コーナーを活用した啓発・就業支援事業は、上記の自主事業の要件には該当せず、明らかに指定管理事業である。</p> <p>一方、喫茶コーナーの運営は、自主事業としては適正であるものの、自主事業の要件である「指定管理者の主体的意思」を否定して、「採算確保が困難な事業」でありながら、必ず実施を求めるといった誤った運用が問題である。加えて、特に看過できない問題は、自主事業は指定管理者が費用を全額負担することが前提であるにもかかわらず、喫茶コーナーの調理に使用するガス代を除く光熱水費が指定管理料から賄われていることである。</p> <p>指定管理事業とした場合に生じる受講料の徴収委託ができないといった課題については、これまで監査委員において他の指定管理施設で同様の指摘を行ってきたところであるが、利用料金制度の導入等により解決が可能と考えられる。</p> <p>また、喫茶コーナーの運営については、自主事業として継続運営するためには、女性センターという施設の特質（DV相談等）に配慮した運営や採算性の確保ができるよう環境整備が求められるところであるが、これまでの経緯や環境変化を踏まえると、喫茶コーナーの継続は厳しいと考えられる。そのため、喫茶コーナーの在り方を含めて、極力早期に抜本的な検証が必要である。</p> <p style="text-align: right;">（ダイバーシティ推進課）</p>

<措置を求める事項>

受講料徴収や業者撤退等に伴う喫茶コーナーの運営などの個別課題に対処するために、指定管理事業・自主事業の枠組みそのものを否定することは、指定管理者制度の趣旨を踏まえない本末転倒の運用と言わざるを得ない。

同制度の指定管理事業・自主事業の在り方について改めて認識し、それぞれの個別課題について指定管理者と解決策を十分協議することで、極力早期に是正すること。

6 措 置 の 内 容

就労に資するスキルアップ等の講座、その他尼崎市男女共同参画計画を推進するための事業については、指定管理事業として整理する。

就労に資するスキルアップ等の講座については、これまでは資格取得やスキルアップを目的とし、女性なら誰でも受講可能としていた。しかし、コロナ禍において女性の非正規雇用の雇止めやDV・性暴力の深刻化など、より支援が必要な女性に向けた取組が求められている中で、指定管理事業として実施すべき事業について改めて検討を行った。女性全般を対象としたスキルアップ講座は他の機関（ハローワーク等）でも受講が可能であることもふまえ、母子家庭の母親や働きづらさに悩む女性など困難な状況を抱える女性等を対象に、就業に役立つスキルを学ぶだけでなく就労意欲と自尊感情を回復し自信をつけることに主眼を置いた講座を指定管理事業として実施する必要性が高いとの結論に至った。このように、就労に資する講座については対象が経済的に困難な女性であることから、受講料無料で実施することとする。

その他尼崎市男女共同参画計画を推進するための事業については、新たに実施すべき事業が生じる可能性があることから、柔軟に対応できるように自主事業①として位置付けていた。しかしながら、本来、当該計画を推進するための事業は女性センターの設置目的を達成するために実施する事業と合致することから、今後は事業が発生したら指定管理者と協議し、協定変更（仕様書の変更）で対応するなど、指定管理事業として実施する。

喫茶コーナーについては、仮に運営を再開したとしても採算確保が見込めないことから、喫茶の運営は見直すこととした。コロナ禍での女性の現状からみえる課題等を研究するとともに、今後の取組を模索する中で企画・実施したセミナーでの学びを通じ、上記に記載した困難な状況を抱える女性等については、就職面接用のスーツ等を購入することが経済的・心理的負担になっているということが分かった。そのため、就労支援策として、令和4年度から、困難を抱える女性を対象に就職面接用のスーツ等（入学や卒業の礼服等）の提供を行うなど、指定管理事業を実施するためのスペースとして効果的な活用を図っていくこととした。

喫茶コーナーを活用した啓発・就業支援事業については、喫茶の運営を前提とした事業であるため、今後は実施しない。

以上の内容で、令和3年度中に基本協定の変更を行うとともに、令和4年度に締結する年度協定に反映することとする。

<記載要領>

- ・ 監査結果報告日：監査の結果を市長に提出した日（事務局が記載する。）
- ・ 措置通知日：局が監査委員に措置の通知をした日（局が記載する。）

措置通知表【指定管理者監査】

1 監査対象団体名	株式会社ハウビルシステム
2 措置を講じた局又は団体	株式会社ハウビルシステム・総合政策局
3 監査結果報告日	令和3年3月23日
4 措置通知日	令和4年3月22日
5 監査結果の内容	<p><u>指定管理業務の履行の不備とモニタリングについて</u></p> <p>指定管理者は、基本協定書等の定めに基づき、指定管理業務を履行しなければならないが、地域総合センター塚口の指定管理業務において、以下のとおり多数の問題が見られた。</p> <p>(1) 収支報告書の誤り</p> <p>指定管理者は「管理経費の収支状況」（以下「収支報告書」という。）の作成・提出を義務付けられているが、令和元年度収支報告書において、正確性が求められているにもかかわらず、ほぼすべての収入・支出項目で多数の誤りがあった。</p> <p>(2) 人件費の収支余剰</p> <p>収支の計画と実績の把握は、公金である指定管理料の適正な運用管理を行うという施設所管組織の当然の責務であるが、施設所管組織は、平成29年4月末日に副責任者が退職した際に、業務面だけでなく収支面での検証を行う必要性を認識せず怠った。</p> <p>このため、その退職以後の人員配置は、平成26年度に提案された事業計画書で定める7人より少ない6人体制により運営が行われ、この副責任者の退職を主因に令和元年度において人件費の収支余剰1,643千円が生じていたことを把握していなかった。</p> <p>(3) 防火管理者選任・消防計画作成・消防訓練の未実施</p> <p>消防法上、防火管理者の選任・消防計画の作成・消防訓練の実施が定められているが、指定管理者は平成27年度からこれらの義務を履行せず、平成29年5月15日、令和2年6月11日の2回にわたり消防署から指摘を受けていたにもかかわらず、これらが行われていなかった。また、施設所管組織はこれらの状況を把握しておらず、履行状況の報告を定めていなかった。</p> <p>(4) 個人情報記載の書類の不適切な管理</p> <p>指定管理者は、個人情報の記載された登録団体の申請書のうち平成29年度以降受付分について、未整理のままクリアファイルに挟み込んだまま、段ボール箱に入れられ、鍵がない倉庫に保管されていた。</p> <p>(5) 施設使用料還付の遅延とその現金の不適切な保管</p> <p>指定管理者は、令和2年2月29日に施設利用の取消の申請を受けた際、還付金1,005円を申請者に渡し忘れたにもかかわらず、施設所管組織には還付したものとして報告していた。この現金は11月末まで金庫外で申請書類とともにクリアファイルで保管されていた。さらに、金庫の鍵はレターケースで保管し、どの職員でも使用できる状況であ</p>

った。

その他、事業報告書及び月例報告書の不備、業務の再委託に係る契約書（暴力団排除に係る特約に準じた覚書等）の写しの未提出、管理業務実施状況等の確認における指定管理者の対応の遅れ及び会社の組織体制図と異なる職員配置などの問題が見られた。

これらの問題事例の要因は、直接的には指定管理者の現場個別業務の管理の在り方、及び本社サイドの極めて脆弱な管理体制にあるが、問題の本質は、適切な施設運営を行うために施設所管組織が果たすべき管理面でのモニタリング機能が全く働いていなかったことにあると考えられる。

また、制度所管組織においては、今回の事例をはじめ、多くの問題が見られたことからモニタリング機能の強化に向けて、その役割を踏まえた対応が求められる。

当該指定管理者は、本市の複数の施設の管理業務を行っていることから、他施設においても同様の問題がないか、市においては実態把握など対策を講じる必要がある。

（株式会社ハウズビルシステム・地域総合センター担当・協働推進課）

<措置を求める事項>

指定管理者においては、施設管理における市の代行者であるという公務意識を再認識し、基本協定書等に定める指定管理業務の適正な履行に向け、業務全般にわたって執行体制の検証、発見された問題の是正に取り組むこと。

施設所管組織においては、指定管理者とのパートナーシップをより有効に機能させるため、今回の指摘を契機に指定管理者と踏み込んだ協議を行い、問題が生じた根本要因の分析とそれに基づく抜本的な改善に向けた取組を進めること。

制度所管組織においては、本市の全ての施設において今回の問題をはじめとする多数の問題事例を今後繰り返さないという決意のもと、指定管理者制度の根本的な理解及び経理面等を含めたモニタリング機能の重要性について、全ての施設所管課長に対して周知徹底を図るなど、その責任を果たすこと。

6 措置の内容

(1) 施設所管組織及び指定管理者の措置内容

ア 個別の問題への対応

総合政策局では、尼崎市立地域総合センター塚口の指定管理者である株式会社ハウズビルシステム（以下、「当該管理者」という。）の業務実態及びその報告内容等において多数の問題があったこと、並びにその事実を施設所管組織として認識できていなかったことを重く受け止め、当該管理者に対して文書による厳重注意（令和3年3月12日）を行い、改善が見られない場合には指定処分の取り消しを行うことも視野に入れた指導及び是正を行うこととした。そのことを踏まえて、今回指摘を受けた消防法の遵守をはじめとした個別具体的な現場管理業務に係る不備等については、当該管理者において令和2年度中に是正を完了するとともに、施設所管課確認のもとそれぞれの再発防止策についても継続して行っている。

<主な対応>

項 目	摘 要
(1) 収支報告書の誤り	<ul style="list-style-type: none"> ・元データからの精査により正しい報告書を作成 ・作成、確認が容易になるよう会計システムを改修
(2) 人件費の収支余剰	<ul style="list-style-type: none"> ・不足していた職員を補充（令和3年4月）
(3) 防火管理者選任・ 消防計画作成・消防 訓練の未実施	<ul style="list-style-type: none"> ・尼崎北消防署へ必要書類を提出（令和3年1月） ・消防訓練実施（令和3年1月、3月）
(4) 個人情報記載の書 類の不適切な管理	<ul style="list-style-type: none"> ・個人情報資料の簿冊を鍵付きキャビネットで管理 ・個人情報保護に関する研修を実施（令和3年7月）
(5) 施設使用料還付の 遅延とその現金の不 適切な保管	<ul style="list-style-type: none"> ・未返還金を速やかに返金処理（令和3年1月） ・金銭の管理は金庫保管とすることを徹底し、事務要領を整理

※ このほか、5に記載の他の問題への対応を含む一覧や、次のイに記載する対策などを含めて、当該管理者から是正措置報告を文書により収受した（令和4年3月4日）。

イ 根本要因の分析及び改善の取組

施設所管組織としてのモニタリング機能が働いていなかったことへの反省として、令和3年3月からは毎月1回、当該管理者の本社事務担当者及び現場責任者並びに施設所管課の三者で定例会を開催し、月々の業務報告書の確認や、情報の共有を行うとともに、現場に足を運んでの日常的なコミュニケーションの中でモニタリングを実施する体制で運用している。

さらに、当該管理者の役職者とも組織体制についての踏み込んだ協議を重ね、本事業の根本的な解決に向けた課題分析をともに行った。

その結果として、当該管理者では、組織の管理体制における課題を次の(ア)～(ウ)のとおり整理し対策を行っていることが施設所管課として確認できたため、今後はその考え方のもと適切に業務実施や組織運営がなされているかを日々のモニタリングの中で監視し、必要があれば随時、指導及び是正を行っていくこととする。

(ア) 組織対応力の脆弱化

本社では、指定期間開始時に配置されていた課長級職員が期間中に複数退職し組織の空洞化が発生していた。そのため、報告書の作成、監査対応、現場組織のバックアップといった業務の多くが経験の浅い担当者に一任された形で行われており、それを組織として指導、確認、統括する機能が働いていなかった。

現在では、既存の職員の昇格により実務を指揮監督する係長級職員を配置し、あわせて事務を執り行う担当職員を新規に補充したことにより、作業者と確認者を分けた業務フローを確立し、個人ではなく組織として業務を行う体制を確保している。また、引き続き計画的に人材を育成していくことで職員の経験や能力に応じた昇格及び昇給を行い、現在の指定期間中の令和6年10月までには実務を統括する課長級職員を複数名配置し、さらに後進の職員を育成するなど、より盤石な組織体制を目

指すとともに、人材の定着を図ることとしている。

(イ) 業務マニュアル等の不在

本社では、収支報告書の作成などについて、個々の担当者の能力に依存した事務処理を行っており、組織として一定の水準を保つためのマニュアルを備えていなかった。また現場では、公金の管理に係る要領が作成されていたが、十分に共有及び活用されていなかった。

現在では、これらの定型的かつ重要な業務に係るマニュアルを整備し、本社及び現場で共有している。

(ウ) 本社組織と現場組織との意思疎通の不全

現場では、副責任者にあたるものが欠員となっていたことで責任者に負担が偏り、多くの業務に係るチェック体制が不十分な状態となっていたが、職員の採用や配置を所掌する本社ではその影響を十分に把握していなかった。

現在では、前記のとおり定例会を毎月実施することにより、本社営業担当者が現場の状況を実見しながら現場責任者と情報を交換することで、現状を把握しバックアップできる体制で運用している。

※ このほか、上記業務を行う本社営業部及び各施設現場に対するバックアップとして、本社管理部による内部監査体制の構築（令和3年8月から）や、研修会を実施（令和3年7月から）し、指定管理者独自による再発防止に努めている。

(2) 制度所管組織としての措置内容

指定管理者制度の根本的な理解及び経理面等を含めたモニタリング機能の重要性の周知徹底のため、令和3年5月21日から6月1日にかけて、指定管理者制度を導入する全ての施設所管課（22所属）の所属長に対し、当該所属の企画管理課担当者同席の上、個別に周知を行った。また、令和3年1月に実施したモニタリング評価結果（中間評価）の内容を制度所管課において確認し、最終評価にあたっての留意事項を個別に伝達した。

今後においても、施設所管課による制度の趣旨及び内容の理解の促進のため、様々な機会を捉えて引き続き周知徹底に努めることとする。

なお、監査結果の周知については、各所属の担当者及び希望する指定管理者に対して実施する制度説明会においても、監査事務局の協力を得ながら行った。

その他の取組としては、今後各施設所管課において、より一層モニタリング機能が効果的に働くよう、指針に制度運用マニュアルの要素を加えた「尼崎市指定管理者制度運用ガイドライン」（令和4年4月1日運用開始予定）を策定している。同ガイドラインでは、これまでの監査指摘を踏まえつつ、指定事業と自主事業に係る考え方を明記するとともに、収支報告書のひな形を設置する。また、令和2年度モニタリング評価結果の分析や、監査指摘を踏まえて、新たなモニタリング評価表（令和4年4月1日運用開始予定）を策定するなど、制度所管課として様々な取組を行っている。

<記載要領>

- ・ 監査結果報告日：監査の結果を市長に提出した日（事務局が記載する。）
- ・ 措置通知日：局が監査委員に措置の通知をした日（局が記載する。）