

泉南市砂川小学校プール児童死亡事故調査報告書

平成23年12月26日

泉南市砂川小学校プール児童死亡事故調査委員会

目 次

序章	はじめに・・・本件調査の目的と経過	1
1	当委員会の任務	1
2	委員の構成	1
3	調査について	1
4	調査等の経過	2
5	報告書のまとめ	3
6	おわりに	3
第1章	本件事故をめぐる事実関係	4
第1	泉南市立砂川小学校プールの概要	4
第2	泉南市におけるプール一般開放の歴史	7
1	泉南市について	7
2	泉南市のプール一般開放について	7
第3	民間委託の経過	8
1	委託の経緯	8
2	民間委託の法的根拠	8
3	民間委託の理由	9
4	民間委託の推移	9
5	プール管理及び一般開放の委託料の明細の推移	10
6	平成22年度のプール一般開放の経過	11
7	委託料についてのAとKとのやりとり	11
第4	平成23年度におけるプール管理及び一般開放管理業務委託	12
1	プール管理及び一般開放管理業務委託	12
2	指名競争入札について	15
3	仕様書について	16
4	現場説明会	18
5	入札執行	18
6	委託契約の締結	18
7	事業終了時の処理	19
第5	ダイショウによる管理業務の遂行状況	19
1	ダイショウの概要	19

2	平成23年度におけるダイショウによる管理業務の遂行状況	19
第6	泉南市による管理状況	24
1	組織体制	24
2	委託業務契約に基づく業務の履行監督体制	24
3	平日の管理体制	25
4	休日の管理体制	25
第7	プール関係の苦情への対応	26
第8	本件事故当日の経過	26
1	本件事故当日の体制	26
2	本件事故当日のプール一般開放の予定	27
3	本件事故当日の気象状況	27
4	本件事故までの経過	28
5	いつから保苺築君は沈んでいたのか	31
6	本件事故後の泉南市の対応について	31
第2章	本件事故に関する問題点について	34
第1	本件の特質	34
1	関係者（市関係者・業者）の基本的認識	34
2	体制の問題点	34
3	安全性確保のシステムの機能不全	35
第2	本件事故から導きだされる問題点	35
1	責任者の不在	35
2	教育委員会について	36
	（1）主担の研修がなかったこと	36
	（2）主担と副担そして教育総務課内の連携不足	36
	（3）教育委員会内の課の相互の連携	37
3	委託業者の選定について	37
4	入札制度について	37
5	仕様書の改善について	37
6	現場説明会について	37
7	委託業務契約書について	38
8	監視・監督体制について	38
	（1）委託業者による監視体制について	38
	（2）泉南市による委託業者の監督体制について	38
	（3）研修について	38
	（4）報告やチェック体制について	38

9	プールについての情報提供の不十分	39
10	救急措置について	39
11	プール一般開放終了後の検査体制について	39
第3章	再発防止に向けての泉南市に対する提言	40
第1	基本的観点	40
第2	基本的な提言	40
1	学校プールの一般開放等に責任を負う組織の設置	40
2	安全性の観点からの予算措置の必要性	41
第3	教育委員会についての提言	41
第4	研修について	41
第5	仕様書のマニュアル化と内容の再検討	42
第6	委託業務契約書の再検討	42
第7	委託業者の選定方法の見直し	42
第8	管理業務の遂行状況の把握と対処	43
1	監視員確保の確認	43
2	一般開放中止の権限付与	43
3	委託業者について	43
4	泉南市について	44
第9	具体的な管理業務の改善	44
第10	プール一般開放終了後の体制整備	44
第11	地域再生の場として	44

資料編

資料 1	平成 2 3 年度泉南市プール管理業務委託契約書	5 3
資料 2	平成 2 3 年度泉南市プール管理業務仕様書	5 8
資料 3	プールの安全標準指針（文部科学省・国土交通省）	8 5
資料 4	意見募集市民アンケートの集計結果について	1 1 1
資料 5	意見募集市民アンケートの意見について	1 1 3
資料 6	泉南市砂川小学校プール児童死亡事故調査委員会設置要綱	1 2 9

序章 はじめに・・・調査の目的と経過

1 当委員会の任務

泉南市砂川小学校プール児童死亡事故調査委員会（以下「当委員会」という）は、平成23年7月31日に泉南市立砂川小学校プールの一般開放において発生した児童死亡事故（以下「本件事故」という）の原因の調査を行い、泉南市の設置する施設において事故の再発を防止するために、同年9月15日に設置されたものである（設置要綱1条）。

当委員会の任務は、①本件事故の原因、発生状況、経過に関する事項、②今後の事故防止に関する事項、③その他委員会において必要と認める事項について調査及び検討を行い（設置要綱2条）、調査及び検討の結果を市長に報告することである（設置要綱7条）。

2 当委員会の構成

当委員会は、学識経験者、市民代表、保護者代表、学校代表、市職員による委員により構成されており（設置要綱3条）、その具体的構成は以下のとおりである。

委員長	金子 武嗣	学識経験者	弁護士
副委員長	富山 浩三	学識経験者	大学教授
事務局長	松本 洋介	学識経験者	弁護士
委員	上中 喜美夫	市民代表	区長連絡協議会会長
委員	津田 純子	保護者代表	P T A協議会会長
委員	阪上 一彦	学校代表	小学校校長会副会長
委員	奥平 薫	市職員	副市長
委員	蔵野 博司	市職員	教育長
委員	竹中 勇人	市職員	総務部長

3 調査について

当委員会は、泉南市の設置要綱に基づいて設置されたものであるが、泉南市からは独立した第三者委員会である。また、その任務は、本件事故原因の調査と再発防止策の提言にあり、本件事故の関係者に対する責任追及ではない。そのため、短期間で精力的な調査を実施して、再発防止策について早期に具体的提言をする必要があった。

ただし、第三者委員会の調査であるため、捜査機関と異なり強制力はなく、あくまでも任意調査であって、調査対象者の協力が不可欠であった。しかも、本件事故については、大阪府警察本部及び泉南警察署において刑事事件として捜査されているという事情があった。そのため、当初は、捜査対象者となっている委託業者やその関係者、泉南市の関係者などからの事情聴取に困難が予想され、また、泉南市の関係資料が大量に押収されていたことから、事実関係の調査に困難を来

すおそれがあった。

しかし、後記のとおり、当委員会の目的を理解された関係者のご協力を得て調査は順調に推移し、また、捜査の終了により押収されていた泉南市の関係資料が還付されたことにより、短期間で相当程度事実関係が明らかとなった。ご協力いただいた方々に深く感謝をする次第である。

4 調査等の経過

当委員会の会合と調査の経過は以下のとおりである（いずれも平成23年）。

9月29日（木）	第1回調査委員会
10月25日（火）	第2回調査委員会 ダイショウの元社長から事情聴取
10月26日（水）	第3回調査委員会 管理者2名から事情聴取 教育部指導課指導主事から事情聴取 教育部次長から事情聴取
10月27日（木）	第4回調査委員会 教育部部長から事情聴取（弁護士立会）
11月 8日（火）	第5回調査委員会 発見者から事情聴取 教育総務課課長代理から事情聴取 （弁護士立会）
11月16日（水）	教育総務課総務係長から事情聴取 （弁護士立会） 監視員1名から事情聴取（電話）
11月17日（木）	教育総務課総務係主任から事情聴取 （弁護士立会） 教育総務課課長から事情聴取 （弁護士立会）
12月 6日（火）	第6回調査委員会
12月20日（火）	第7回調査委員会

12月26日（月） 報告書を市長へ提出

また、事情聴取のほかに、泉南市からの資料提供、捜査機関への照会、広く市民の意見を聞くためのアンケート調査、大阪府教育委員会への照会、プールの一般開放を実施している府下自治体への照会等により、回答や資料を得た。ご協力をいただいた関係諸機関には深く感謝をする。

5 報告書のまとめ

本報告書は、平成23年10月25日から同年11月17日までに実施した事情聴取と関係諸機関から提供を受けた資料や回答の結果を踏まえ、同年12月6日までに事実を確定し、同年12月6日と同月20日の調査委員会において、問題点と再発防止策等を検討し完成したものである。

なお、短期間かつ任意の調査のため、不十分であることは否めないところである。そのため、今後、捜査機関の捜査が終了し発表される内容と本報告書の内容に齟齬が生ずることも予想されるが、本報告書の目的が本件事故原因の調査と再発防止策の提言であることからみて、捜査結果と矛盾するものではないと考えるものである。

6 おわりに

本件事故は、小学校1年生という将来のある前途有望な児童が、一般開放された小学校のプールで溺死したという痛ましい事故である。

将来を断たれた保苺築君はもちろん、そのご両親そしてご家族の思いは如何ばかりかと察する次第である。

本件事故は、泉南市民のみならず、小さな子どもを持つ全国の市民に大きな衝撃を与えたものであり、早期の原因究明と再発防止策の徹底が求められるものであった。市民アンケート結果に見られるように、本件事故と当委員会の調査は、泉南市民の強い関心と注目の対象となっている。

このような中で、当委員会が約3ヶ月で報告書をまとめ、その役目を果たすことにより、再発防止に寄与できたものと考えている。

当委員会として、本報告にあたり、保苺築君のご冥福をお祈りするとともに、二度とこのような痛ましい事故が泉南市において起こることがないように祈願するものである。

平成23年12月26日

泉南市砂川小学校プール児童死亡事故調査委員会
委員長 金子武嗣

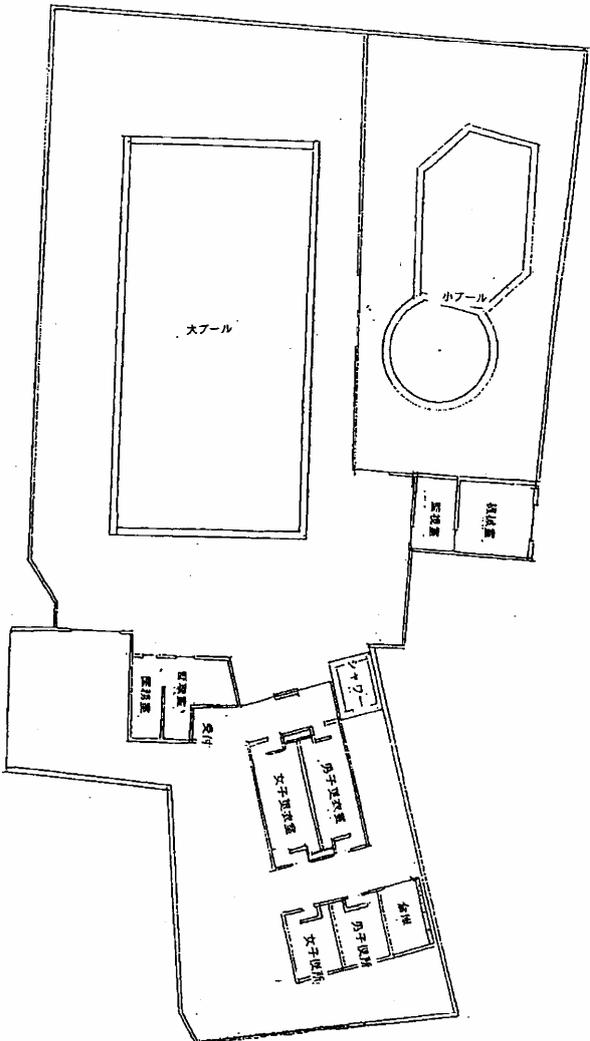
第1章 本件事故をめぐる事実関係

第1 泉南市立砂川小学校プールの概要

本件事故のあった泉南市立砂川小学校プールの概要は以下のとおりである。

- 1 所在地 泉南市信達市場450の6
- 2 開設年月日 昭和54年6月
- 3 敷地面積 2079.20㎡
- 4 建物①管理棟 補強コンクリートブロック造1階建
建設面積及び延床面積 184.226㎡
・管理室・医務室・トイレ（男・女）・更衣室（男・女）
・シャワー・足洗場
建物②機械棟 補強コンクリートブロック造1階建
建設面積及び延床面積 36.000㎡
・監視室・機械室
管理棟機械棟の合計面積 220.226㎡
- 5 プール ①大プール（6コース）
水深 最浅1.1m 最深1.3m
水面積 325.000㎡
②小プール
水深 円部分0.2m 六角形部分0.4m
水面積 102.033㎡
- 6 収容人数 120名
※特に定めていないが、利用者ロッカー数や利用実績から
- 7 使用料 一般1人（1回当たり） 200円
子ども（中学生以下）1人（1回当たり） 100円

施設名	砂川小学校プール
所在地	泉南市信達市場450-6



第2 泉南市におけるプール一般開放の歴史

1 泉南市について

泉南市の歴史は以下のとおりである。

昭和16年2月11日 信達村と東信達村が合併して信達町となる。

昭和31年9月30日 樽井町・信達町・鳴滝村・新家村・西信達村・雄信
達村が合併し、泉南郡泉南町となる。

昭和45年7月1日 泉南市となる。

2 泉南市のプール一般開放について

泉南市の施設におけるプール一般開放については以下のとおりである。

- (1) 泉南市は、泉南町の時代、昭和38年頃に町営プール（50m）を設置し、昭和39年にはこのプールで一般開放を実施している（このプールは昭和54年には廃止されている）。

昭和47年7月 鳴滝小学校プール

昭和53年7月 市営プール（双子川）・・・現在使用されていない

昭和54年6月 砂川小学校プール

昭和56年6月 西信達中学校プール

昭和57年6月 泉南中学校プール

昭和58年6月 新家東小学校プール

昭和59年6月 樽井小学校プール

昭和60年6月 新家小学校プール

平成元年8月 信達小学校プール

平成2年7月 雄信小学校プール

平成4年3月 一丘小学校プール

平成4年6月 東小学校プール

以上のとおり、プールの一般開放は、昭和40年代には市営プール1箇所（50m大プール）があり、市直営で一般開放を実施していただけであった。

学校プールの一般開放は、昭和47年に初めて鳴滝小学校にプールが設置され、その後昭和54年に砂川小学校プール、昭和56年から平成4年まで上記のとおり、他の小学校、中学校にプールが続いて設置された。

鳴滝小学校プールが昭和47年に設置されたときには、同時に学校プールでの一般開放も実施している（昭和47年当時、市営プールと鳴滝小学校プールの2か所）。

昭和54年に市営プール（50m）が廃止となったが、学校授業でのプールや

夏休みの一般開放を実施することができなくなるため、市内の小学校、中学校に順次プールを建設し、そこで学校授業、一般開放を実施していこうということになった。

このように、順次学校プールの一般開放がなされてきたが、管理は民間委託ではなく泉南市が管理していた。

(2) 平成23年度に一般開放された学校プールは10か所で、以下のとおりである。

西信達中学校プール（大プール・小プール）

砂川小学校プール（大プール・小プール）

樽井小学校プール（大プール）

信達小学校プール（大プール・小プール）

新家東小学校プール（大プール・小プール）

新家小学校プール（大プール）

雄信小学校プール（大プール）

一丘小学校プール（大プール）

東小学校プール（大プール）

鳴滝小学校プール（大プール・小プール）

(3) 大プールは、原則として身長120cm以上の小学生より遊泳可能であり、身長120cm未満の児童は、保護者同伴・監視の下で遊泳可能とされている。なお、この制限は、平成18年頃に教育委員会の教育総務課と指導課が協議をして決めたということである（教育総務課長 L）。ただし、砂川小学校と鳴滝小学校の大プールの最深部分は130cmであった。

第3 民間委託の経過

1 委託の経緯

平成13年度から、それまで泉南市自身が管理していた学校プールの管理業務が民間委託になった。

2 民間委託の法的根拠

地方公共団体、公の施設の管理は、①地方公共団体による直接管理と、②指定管理者による管理（地方自治法第244条の2）でなされている。民間委託は、①の管理業務を民間に委託するものである。地方自治法2条14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、

最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」としており、行財政改革大綱が根拠となっている。

3 民間委託の理由

民間委託の理由としては、地方公共団体にとっては、地方自治法2条14項の「最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」ことが基本であり、その実現のための合理的な方法として民間委託が選択される場合がある。

泉南市でのプール一般開放についての民間委託の契機は、泉南市で平成8年12月に行財政改革大綱（対象年度は平成9年度から平成11年度）が出され、その中で「学校プールの運営については、一般開放を含めてそのあり方について検討をする」とされたことにある。

泉南市は、平成12年10月に、第2次行財政改革大綱（対象年度は平成13年度から平成15年度）策定に伴う検討課題として、作業部会の中で事務事業の見直し、規制緩和の推進ということで「市営プール、学校プールの一般開放のあり方の見直しを行う」とされた。

このような検討経過の中から「民間でできることは民間で」という民間委託の流れがあった」ということから、平成13年度から民間委託に切り替えたものと考えられる。

4 民間委託の推移

平成13年度からの民間委託の推移は以下の表とおりである。

なお、受託業者は平成13年度は別の業者であったが、平成14年度以降は、すべてダイショウコーポレーション（以下「ダイショウ」という）が指名競争入札により受託している。

平成16年度までに開放日数は30日から21日に減っているものの、開放プール数は10か所であったが、平成17年度から平成20年度までは、開放日数は21日であるが開放プール数は5か所ずつ隔日となり、平成21年度は開放日数は18日で開放プール数は5か所ずつ隔日となり、平成22年度は開放日は20日になったが開放プール数は3・3・4か所ずつ3日に1日となり、平成23年度も同様となった。

学校プール年度別民間委託と利用状況

	開放日数	開放プール数	委託料算出金額 (消費税含む)	現実の委託料 (消費税含む)	利用状況	
					大人	子供
H13年度	30日	10箇所		15,697,500円	1,054人	12,175人
H14年度	31日	10箇所		15,225,000円	1,032人	12,405人
H15年度	24日	10箇所		14,175,000円	1,346人	13,663人
H16年度	21日	10箇所		11,550,000円	767人	7,939人
H17年度	21日	10箇所 (5箇所ずつ隔日) (4時間)	7,949,732円	7,350,000円	594人	6,579人
H18年度	21日	10箇所 (5箇所ずつ隔日) (4時間)	9,148,049円	7,299,600円	604人	7,117人
H19年度	21日	10箇所 (5箇所ずつ隔日) (4時間)	9,128,924円	7,316,400円	587人	7,124人
H20年度	21日	10箇所 (5箇所ずつ隔日) (4時間)	7,948,731円	7,140,000円	715人	7,062人
H21年度	18日	10箇所 (5箇所ずつ隔日) (4時間)	7,948,731円	6,675,900円	309人	5,365人
H22年度	20日	10箇所 (3・3・4箇所ずつ3日に1日) (3時間)	4,967,907円	4,231,500円	401人	5,509人
H23年度	21日	10箇所 (3・3・4箇所ずつ3日に1日) (3時間)	4,967,907円	4,226,250円		

5 プール管理及び一般開放の委託料の明細の推移

(1) 業務委託料の算出

泉南市での業務委託料の算出は、A「人件費」とB「諸経費」に区分され、A「人件費」は、監視員、管理者、管理責任者、法定教育費、保険料に区分され、B「諸経費」は消耗品雑費、損害賠償保険料、通信交通費、現場管理費に区分されて積算されている。

平成17年度からしか記録が残っていないが、これをまとめたものが、別表1ないし7(46頁から52頁)である。

これによると、監視員、管理者、管理責任者の人件費は時間給で定められており、その単価は平成17年度から19年度は監視員が840円、管理者が980円、管理責任者が1200円と同じであり、平成20年度からは監視員が900円、管理者が1080円、管理責任者が1280円と若干上がっている。

前記のとおり、委託料算出金額が平成22年度に減少しているが、人件費単価は変更がなく、開放時間の減少が主な理由といえる。

(2) 最低制限価格について

泉南市では、これまで指名競争入札により委託業者を選定してきた。この場合、低額による業務の不適切な遂行（例えば低賃金など）の弊害を防止するため最低制限価格を決定し、これを入札時に公表して、入札を実施してきた。この最低制限価格は、算定された業務委託料（予定価格）を参考に副市長が決定することとされている。

ところで、学校プール管理及び一般開放管理業務委託の指名競争入札では、競争の結果、落札価格が最低制限価格周辺になっていた。

前記のとおり、平成17年度からの予定価格と落札価格とを対比すると、落札価格は予定価格の約80%から90%となっており、結果的に最低制限価格が実際の委託料を決定する意味をもっている。

入札に参加する業者は、採算を十分に考慮して入札するはずではあるが、最低制限価格が受注した企業の業務遂行の質に影響を与えなかったとはいえない。

6 平成22年度のプール一般開放の経過

泉南市では、平成22年度の予算編成において予算額の一律5%シーリングが方針として出され、教育委員会でも検討課題とされた。

教育総務課でも検討がなされ、平成21年10月頃にプール一般開放の廃止を提案し、教育委員会として承認され、平成21年11月6日の当初予算要求はしなかった。

その後、平成22年1月28日及び29日の市長査定ヒアリングで、市長から担当部局に対して、事業廃止については1年かけて検討すべきであるとし、ニーズがある事業であり平成22年度は工夫して実施するよう指示があった。

これを受けて、教育総務課で再度検討し、プール一般開放を実施することにしたが、約500万円を限度として予算要求し、平成22年2月10日に予算調製がされ、平成22年度予算が編成された。ただし、予算面で制約があり、それまでどおりの日数、時間では実施困難なため、教育総務課で、プール一般開放の日数を短縮することとし、それまでの5か所ずつ隔日を3・3・4か所ずつ3日に1日とし、時間も4時間から3時間と短縮して実施された。

7 委託料についての A（ダイショウ代表取締役社長）と K（泉南市主担当）とのやりとり

委託料では採算があわないという報道について、ダイショウの A は、「市には普段から大なり小なりそのようなことは話していた。これではしんどいと話をした記憶がある。担当者の K さんに直接、立ち話や教育委員会の事務所に備品をも

らいにいった時に、何回かは言った。」と述べている。

教育総務課でプール一般開放の主担であった K は、A から話があったことは認めながら、平成 21 年と平成 22 年の入札前の話であるとし、「平成 21 年度は教育総務課に異動で配属されたばかりでピンとこなかった。また、平成 22 年度の入札では『委託金額は減ったので、事業の中味をよく見てから入札に参加して下さい』とあっており、ダイショウは平成 22 年度は入札しないのかと思っていたが、入札に参加した。」と述べている。

A と K とのやりとりは、教育総務課課長代理の H が立ち話でやりとりしていたのを聞いている。時期は明らかではない。H は、たいしたことではないとの認識で、「予算はありますよ。」と答えている。

H 以外にこのやりとりを聞いた者はおらず、K も上司には伝えておらず、教育総務課長の L や教育部長の F までは伝わっていなかった。

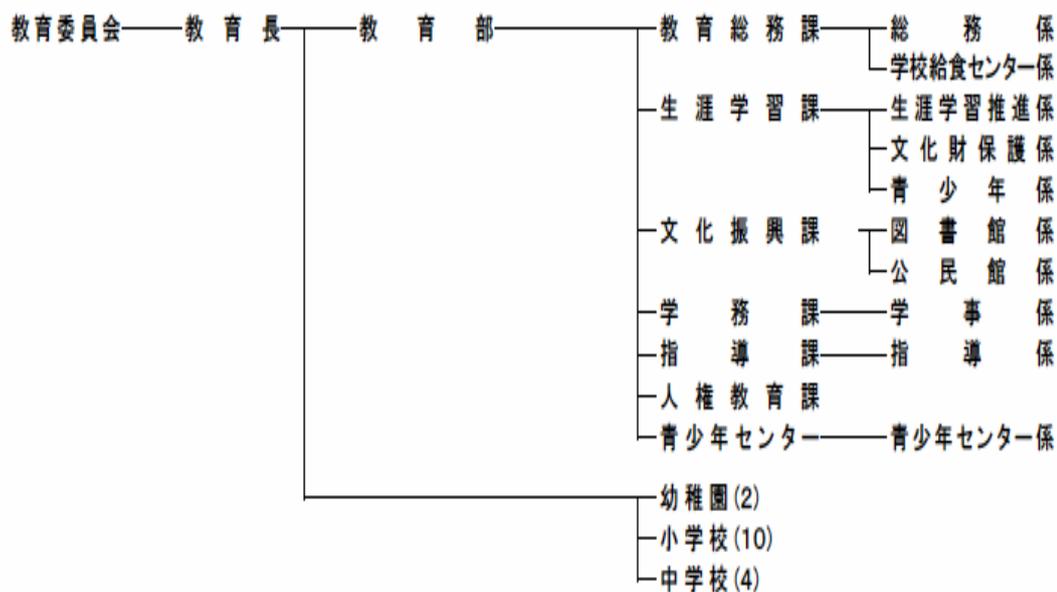
なお、A は、平成 22 年度（今年度とほぼ同じ委託料）で 20% の利益があったと述べており、ダイショウとして全くの赤字での受注ではなかったと推認される。

第 4 平成 23 年度におけるプール管理及び一般開放管理業務委託

1 プール管理及び一般開放管理業務委託

(1) 教育委員会の職務分掌

泉南市教育委員会事務分掌規則 2 条では以下のとおりとなっている。



平成23年度の教育委員会は以下のとおりである。

教育長 M

教育部長 F

教育部次長 E

その下に教育総務課が置かれている。

(2) 平成23年度の教育総務課について

学校プールの一般開放は、教育委員会の教育総務課の担当であった。

平成23年度の教育委員会の職員数は、132名（正職員83名、再任用3名、任期付46名）である。

教育総務課の職員数は9名であるが、

課長 L

課長代理 H

給食センター主幹兼係長 N

係長 I

主任 O

主任 K

任期付 P

の7名が本件事故当時は勤務していた。

給食センター係はNだけであり、同人は課には常駐していなかった。

なお、このほかに休職中の主幹と育休中の正職員がいたが、課長を除き実働では5名であった。

(3) プール関係業務の担当と決裁関係

教育総務課では、以下のとおり、それぞれの業務について主担と副担を決めており、2人ないし3人一組で担当することになっていた。

平成23年度教育総務課担当

項 目		H	I	O	K	P
教育委員会関係	定例会議の開催・議事		○	◎		△
	教育委員の連絡調整	△	○	◎		
	報酬等・その他事務	△	○	◎		
学校施設の維持管理	委任関係		○		◎	
プール関係	委任関係	○			◎	
	開設関係		○		◎	
	一般開放関係		○		◎	
	その他		○		◎	
学校施設計画・設置・廃止		◎		○		
交付金申請事務		○	◎			
委員会規則及び規程等の制定・改廃		○	◎			
教育審議事務			◎	○		
事務局職員の人事・服務			◎	○		
予算・決算関係		◎		○		
予算要求書作成		○		◎		
予算ごほうぎ事務	予算配分	◎	○			
	流用等	◎	○			
	配当	○	◎			
予算差引	支払事務等			○		◎
主要施策説明資料等			◎			
議会資料請求関係		○				
議会答弁書作成		○				
財政関係資料作成	交付金事業関係	○	◎			
	事業執行状況	○	◎			
政策推進関係資料作成		◎			○	
会議記録資料作成			○	◎		
その他庁内資料作成		◎		○		
大阪府照会文書回答・資料等作成			◎		○	
教育総務結果Mailの管理					○	◎
文書の受発					○	◎
趣意取りまとめ			○	◎		
出席旅費取りまとめ			○	◎		
タイムカードの管理					○	◎
事業関係	施設保全(修繕)	△	○		◎	
	鳴竜小学校大規模改修工事	◎	△			
	鳴竜小学校アスベスト除去・封入工	◎	○			
	西宮達中学校耐震補強工事	◎	○			
	くすのき幼稚園空室設備整備工事	◎	○			
	各小学校耐震診断・補強設計委託	○	◎			
その他	評価委員会				○	
	各幼稚園施設・備品処理	○		△	△	
	鳴竜第一小学校用地交渉	○		△		
	鳴竜第一小学校跡地処理	○		△	△	

◎:主担当 ○:副担当1 △:副担当2

プール関係については、K（主任）が主担であり、I（係長）が開設関係、一般開放関係及びその他の副担、H（課長代理）が委託関係の副担であった。

プール関係の事案の決裁は、Kが起案し、O（主任）、I（係長）、H（課長代理）、L（課長）、E（次長）、F（部長）、M（教育長）で終え、その後、Q（副市長）に確認を求めている。

2 指名競争入札について

地方公共団体の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとされている（地方自治法234条1項）。

泉南市のプール管理及び一般開放については、指名競争入札によってなされており、平成23年度の指名競争入札の経緯は以下のとおりであった。

（1）指名業者の選定

指名業者は、契約検査課に登録された業者のうち、市内に本店を置くプール管理業務希望業種登録業者全3社と市内に支店を置く2社の合計5社を選定した。

泉南市では、財務規則119条により、指名業者が最低5社以上あれば指名競争入札を執行することができることになっている。

（2）委託業務についての伺い

平成23年4月28日、主担のKが「平成23年度泉南市各プール管理及び一般開放管理業務委託について」（伺）を起案し、プール管理業務仕様書に基づく業務着手、指名競争入札の執行について伺を上げ、同年5月6日に決裁された。

この伺には、泉南市各プール管理業務仕様書（詳細は後記（3）のとおり、以下「仕様書」という）、指名業者一覧表（案）、入札要項、入札要領、契約書（案）が添付されていた。

委託料は、「委託料算出」シートにより算出された。

（3）予定価格・最低制限価格の決定

平成23年5月2日に予定価格・最低制限価格が決定された。

最低制限価格の決定者は副市長で、設計書などをもとに内容の変更などを確認し、前年度の落札金額を参考に価格を設定している。特に、人件費が最低賃金を下回らないかなどをチェックしたということである。

平成23年度の最低制限価格は、前年度から業務内容に変更がなく、その委託の価格で適正に事業が行われていたことを前提に、前年度と同等の額に設定したと思われる。

3 仕様書について

泉南市では、「泉南市各プール管理業務仕様書」を作成していた。

平成23年度のプール管理業務仕様書には、学校プール10か所と、管理期間、勤務時間などのほか、統括責任者（2名）、プール管理者（各プール1名）及び監視員（配置人数等）の業務内容が記載され、受託者がなすべき義務が記載されている。

その中で主なものは以下のとおりである。

(1) 監視員の留意事項として

- 1 監視員は、監視にあたる際は命を預かる仕事ということを十分に認識し、全神経を集中して監視にあたること。
- 2 監視員は、プール利用者の全体の監視員であるから、一部の利用者と話し込んだり遊んだりなど絶対にしないこと。
- 3 浮き輪等を付けている利用者には溺れないよう注意を喚起する。
- 4 気分の悪い利用者を発見したり、利用者から訴えがあった場合には、速やかに監視室及び管理室に連れて行き、プール管理者に報告・引継ぎをし、すぐに自分が配置されている監視場所に戻ることに。
- 5 監視中の携帯電話の所持は絶対に認めない。
- 6 統括責任者及びプール管理者の指示に従い、安全で良好なプール運営に努めること。

(2) プールの統括責任者及び各プール管理者について

- ・ 統括責任者はプールが健全に運営されるように各プールの管理者を指導していくこと。
- ・ 統括責任者は、プール開放中は常に市内各プールを巡回し必要な指導、管理をしていくこと。
- ・ 各プールの管理者は配置されたプールの責任者という自覚を持ち、良好なプール運営を行うこと。
- ・ 管理者はプールの施設の保全、衛生面及び大阪府遊泳場条例等に基づき水質等の管理を行い、市の指定する管理日誌に責任を持って記入すること。
- ・ 管理者は監視員を指揮して、事故の無いよう運営に努めること。
- ・ 管理者は万一事故が起こった場合には別紙に定める緊急時の対処法に応じて処置を行うこと。

(3) プール監視員について

- ・ 監視員は、必ず日本赤十字社等が行う水上安全法・救急法の訓練を受けたものとする。
- ・ 監視員は各プールに別表に定める人数及び配置図に従い必ず配置すること。
- ・ 監視員は管理者の指示に従い事故の無いよう業務に努めること。

- ・ 遊泳休憩時間中についてもプールサイド巡回を必ず行うこと。
- ・ 監視員は遊泳の監視だけでなく、遊泳者に準備体操、足洗い場でのシャワー等必ず行わせること。
- ・ 万が一事故等を発見した場合には、速やかに救助、処置等をして管理者に報告すること。
- ・ 監視員の服装は第三者が一目見て監視員とわかる服装（統一されたTシャツ、帽子等）を着用し名札をつけること。
- ・ 監視員は各学校プールを教育施設と十分認識し、業務に従事すること。

その他、仕様書別表①では、砂川小学校プールについては、プール管理者1名のほか、監視配置人数として、大プール4名、小プール1名、他諸業務3名が最低人数とされている。

(4) 一般開放の注意事項

さらに、一般開放の注意事項等として、次のように規定されている。

1. プール開放準備（プール管理者・監視員）
2. 監視員の持ち場ローテーションの決定（プール管理者・監視員）
プール開場までに、プール管理者はその日業務にあたる監視員を指揮し、配置のローテーションを決めておくこと。監視員は決まったローテーションをよく理解して持ち場の交代等を迅速に行えるようにしておくこと。
3. 受付業務（監視員）
4. 準備体操及びシャワー（監視員）
受付を終了し着替えを済ませた入場者に準備体操をさせること。営業開始時の準備体操は、その時点で入場している入場者全体及び監視員でラジオ体操第1を放送して行うが、それ以降に入場してきた者については準備体操の位置に配置されている監視員が随時準備体操をさせること。また、体操が終了したらシャワーに誘導し入念にシャワーを浴びさせてから入水させる。遊泳中にトイレに行った者についても再度入水するときはシャワーを必ず浴びさせること。遊泳を終えて帰る者にもシャワーを必ず浴びさせること。
5. プールへの入水及び休憩（監視員）
準備体操、シャワーが終了したら上記の時間割表に従ってプールへの入水を放送によって知らせる。プールへの入水の前に監視員は必ず2. で決めている指定された監視場所に配置が完了していること。入水及び休憩時の放送の内容は下記の通りとし、乱暴な言葉遣いは絶対しないこと。
休憩に入るときはプールを監視していた監視員は全員がプールから上がったことを確認し、監視台を倒してから引き上げること。休憩中についても最低1名がプールサイドを巡回し安全の確保を図ること。
6. 遊泳時の注意（プール管理者・監視員）
遊泳中監視員は事故のないように全神経を集中して監視にあたること。ま

た次の事項に注意し、利用者に必ず守らせるようにすること。また、注意するときには乱暴な言葉を使わずに注意すること。どうしても注意を聞かず、他の利用者の迷惑になるとプール管理者が判断した場合は退場させることもできることとする。退場させる場合は別ページの「入場料金について」に従って料金を返還し退場させること。

遊泳に関する注意事項

- ・ プールサイドを走らせない。
- ・ 他の利用者に迷惑になるような行動をさせない。
- ・ プールサイドでの飲食をさせない。
- ・ プールへの飛込みをさせない。
- ・ プールにおいて何者も裸足の徹底。

7. 入場者、入場料の集計（プール管理者）
8. 遊泳時間の終了（監視員）
9. 後片付け（プール管理者・監視員）
10. 業務の終了（プール管理者）

4 現場説明会

指名業者に対する現場説明会は、平成23年5月23日午前10時から泉南市役所で開催され、ダイショウら指名業者5社が出席した。

現場説明会において配布された資料は仕様書、委任状等であった。

現場説明会には、主担のKと副担のIとが出席し、実際の説明はKが担当した。その際、最低制限価格（402万5000円、税抜）も説明した。

5 入札執行

入札は平成23年5月30日午前10時から泉南市役所で開催され、指名業者5社が入札した。

入札結果は、最低制限価格での入札が2社あり、最高価格は600万円であった。

同額の入札業者があった場合、抽選により指名業者を決定することとされている。抽選は、10本の抽選棒を用い、予備抽選で本抽選の順番を決め、大きい数か小さい数のどちらを落札者にするか決め、本抽選を行う。

このように、最低制限価格で入札した2社で抽選した結果、ダイショウが落札業者となった。なお、抽選は入札参加した5社及び主担当のK、副担当のIの両名が立ち会って実施されており、特段の不正は認められない。

6 委託契約の締結

入札結果を受け、主担のKが委託契約締結について「伺い」を上げ、平成23年6月6日に決裁されたうえ、同年6月10日、委託業務契約書が泉南市とダイ

ショウとの間で締結された。

委託業務契約書第1条では「乙（ダイショウ）は甲（泉南市）から委託された業務を別紙仕様書により信義に従い期限内に誠実に完了しなければならない。」と定められており、仕様書が契約の内容となっている。

7 事業終了時の処理

今年度は、本件事故により中断したが、これまではプール一般開放が終了すると、教育総務課長名で検査調書が作成されている。

平成22年度は、平成22年8月18日付で、係長が検査員となり、業務完了期間が平成22年6月10日から8月20日までで、検査年月日が同年8月17日として、「検査の結果次の通り契約書に適合し、相違なく業務を完了したことを認めます」として教育総務課長名で作成されている。ただし、実際に検査があったとしても形式的なもので厳密なものではなかった。

第5 ダイショウによる管理業務の遂行状況

1 ダイショウの概要

(1) ダイショウは、平成10年11月17日、R（本件事故当時の代表取締役であったAのおじ）により設立された。

本店は、泉南市幡代3丁目265番地1に所在し、資本金の額は1000万円、本件事故当時の従業員は20名であった。

(2) ダイショウの商業登記簿上の目的は、道路及び道路に付帯する施設の保全管理並びに清掃、貯水槽の清掃及び設置工事、水質検査・管理、汚水処理及びこれらの施設管理業務、建築物の清掃業等であるが、実際の事業内容は一般廃棄物処理であり、Aによると、ここ数年は業績の約90%を占めているということである。

(3) ダイショウの本件事故当時の代表者はAであり、Aは、平成19年4月1日付で代表取締役に就任したが、本件事故後の平成23年8月31日付で代表取締役を退任し、取締役も辞任している。

(4) ダイショウは、泉南市のプール管理及び一般開放管理業務を平成14年度から受託しているが、泉南市以外での受託実績はない。

2 平成23年度におけるダイショウによる管理業務の遂行状況

(1) 入札への参加

① 現場説明会（平成23年5月23日）への出席

泉南市が実施した現場説明会には A 社長自らが出席した。他には指名業者 4 社が出席した。

現場説明会では、仕様書のほか、委任状及び入札書の書式、入札要領、入札要項等の資料が配布された。

また、泉南市の主担である K から、仕様書について、前年度との変更点について説明を受けた（なお、監視配置人数は前年度との変更点はなかった）。

② 入札（平成23年5月30日）への参加

ダイショウが入札するに際し、仕様書以外に入札価格の決定の参考にした資料はなかった。また、入札額 402 万 5000 円（税抜）を決定するに際し、特段の見積りをしておらず、積算根拠はなく、泉南市から公表された最低制限価格を入札額として入札した。

なお、この方針（最低制限価格での入札）は、平成21年度、平成22年度も同様であった。

③ 落札・委託契約締結（平成23年6月10日）

ダイショウは、同額で入札した業者との抽選の結果、落札した。

その後、社団法人日本アメニティ施設協会の修了証書（厚生労働省が定めた「遊泳用プールの衛生基準」に基づくプール衛生管理者講習会の課程を修了したことを証明するもの）の写し 2 通（A 及び S 一人分）を泉南市に提出し、平成23年6月10日付で委託業務契約書を締結した。

（2）プール管理者及び監視員の募集・採用

① ダイショウは、落札後、新聞の折込チラシとインターネット上の求人情報サイトにより、「プール管理者」、「プール監視員」の募集を開始した。

「プール管理者」の募集条件は、時給 1,000 円、仕事内容は、「6 月中旬から 7 月中旬にかけては、主に泉南市内の学校のプール施設の管理、水質等の管理」、「7 月中旬以降は、主に泉南市内のプール施設の監視員、アルバイトスタッフ達の指導、管理等」あるいは「プールの監視員（スタッフ）等をまとめて頂きます」とされ、「救急法・水上安全法など資格のある方優遇」「ただし未経験の方でも OK です」とされていた。

また、「プール監視員」の募集条件は、時給は一般 800 円、高校生 780 円であり、「未経験者大歓迎！」「☆高校生 OK！」とされていた。

なお、過去にダイショウでプール管理者のアルバイトをしたことのある者から直接会社に連絡があって採用するケースもあり、本件事故当時のプール管理者は 2 名ともこのケースによる採用であった。

- ② 募集の結果、ダイショウは、仕様書で規定された監視配置人数を満たすだけのプール管理者及び監視員を採用することができなかった。

なお、ダイショウが募集に際し利用した求人情報サイトの仕事内容には、「一つの施設で5名～6名程度になり」という記載があるが、仕様書上は、プール管理者を除く監視員の人数が5名とされているプールは2か所、6名とされているプールは3か所であり、残り5か所のプールは7名以上とされていることからすると、ダイショウが仕様書で規定された監視配置人数を明確に意識して、プール管理者や監視員の募集をしていたかは不明である。

(3) 管理業務の執行体制

管理業務は、統括責任者、プール管理者及び監視員によって執行されることとされていた。

① 統括管理者

仕様書上は全体で2名とされており、ダイショウのA及びSが担当した。ただし、Sは仕様書上統括管理者が2名とされていることから統括管理者とされたに過ぎず、実際の業務には関与していない。つまり、統括管理者は実質的にはAの1名体制であった。

② プール管理者

いずれも、上記の募集等により採用したアルバイトであった。ただし、大学生以上であった。

プール管理者は、学校プールの一般開放だけに関与するのではなく、6月中旬から始まる学校授業でのプール使用開始のころから、水質管理、施設管理等の業務を担当した。

③ 監視員

いずれも、上記の募集等により採用したアルバイトであり、高校生も含まれていた。

学校プールの一般開放開始時から業務が開始された。

(4) 採用したプール管理者及び監視員に対する教育・訓練

① プール管理者に対する教育・訓練

ダイショウのAが担当した。

具体的には、学校授業プールの開始初日に現場で口頭で実施したが、その内容等の記録は作成されていない。

プールの一般開放前の平成23年7月21日には、プール管理者8、9名を会社に集め、ミーティングが実施された。その際の資料として仕様書が2名に1部程度の割合で配布されたが、全頁ではなかった可能性がある。

また、仕様書についての詳細な説明はなく、注意点（身長制限、料金等）を口頭で説明したのみであった。その際、監視台の使用・不使用についての説明はなかった。

監視員に対する教育・訓練については、飛び込みの禁止やプールサイドを走らないことの注意等の徹底をしてくれ、という程度であった。

なお、プール管理者は、同月9日に泉南消防署で開催された消防法等の講習には参加が強制され、2時間程度、ビデオを見たり、心肺蘇生法やAEDの使用方法等の講習を受けたりした。

② 監視員に対する教育・訓練

ダイショウが監視員に対し直接教育・訓練する機会はなく、専らプール管理者に委ねられていた。

監視員に対しては仕様書は配布されなかった。なお、仕様書は各プールには設置されていた。

学校プールの一般開放開始前に監視員を含めた改めのミーティング等は実施されなかった。

なお、監視員は、7月9日に開催された上記泉南消防署での講習には参加した。

(5) 管理業務の実際の遂行状況

① 統括管理者

Aは、少なくとも1日1回、各プールを巡回するようにしていた。

その目的は、現場を確認し、プール管理者を含めた監視する者の数が不足していないかどうかを確認し、不足していると思われた場合はプール管理者に補充等を調整させていた。

なお、巡回時のプール管理者や監視員からの相談としては、身長制限についてのことが多かった。

② プール管理者

プール管理者としての本来の業務に加え、実際は監視員としての業務も担当していた。

A、B、Cの各学校のグループ分けはダイショウが決めており、プール管理者が自分のグループに所属した監視員と初めて会ったのはプール一般開放の初日であった。

服装はダイショウから無償供与された黄色のTシャツを着用することとされていた。

③ 監視員

持ち場のローテーションは、予め決めておくのではなく、その日に出勤し

た順番で、プール管理者の指示により適宜決めていた。

また、ローテーションは仕様書通りには実施されていなかった。

服装はプール管理者と同様、ダイショウから無償供与された黄色のTシャツを着用することとされていた。

④ 管理業務の遂行状況

ア 管理状況

平成23年7月21日からの各学校プールのプール管理者と監視員の配置状況は、ダイショウの報告によれば以下のとおりであり、ほとんどのプールで仕様書で規定された定員以下の人数しか配置していないという契約違反の状況が継続していた。

管理人・監視員出席表

		仕様書上監視員数	監視員実数	過不足
7月21日	一丘プール	6	4	△ 2
	東プール	5	4	△ 1
	新家プール	6	6	0
	樽井プール	5	7	2
7月22日	砂川プール	8	6	△ 2
	雄信プール	6	5	△ 1
	鳴滝プール	8	6	△ 2
7月23日	新家東プール	7	5	△ 2
	西信達プール	7	5	△ 2
	信達プール	8	6	△ 2
7月24日	一丘プール	6	4	△ 2
	東プール	5	4	△ 1
	新家プール	6	5	△ 1
	樽井プール	5	5	0
7月25日	砂川プール	8	6	△ 2
	雄信プール	6	5	△ 1
	鳴滝プール	8	5	△ 3
7月26日	新家東プール	7	5	△ 2
	西信達プール	7	5	△ 2
	信達プール	8	6	△ 2
7月27日	一丘プール	6	4	△ 2
	東プール	5	4	△ 1
	新家プール	6	5	△ 1
	樽井プール	5	5	0
7月28日	砂川プール	8	7	△ 1
	雄信プール	6	6	0
	鳴滝プール	8	7	△ 1
7月29日	新家東プール	7	5	△ 2
	西信達プール	7	5	△ 2
	信達プール	8	6	△ 2
7月30日	一丘プール	6	4	△ 2
	東プール	5	3	△ 2
	新家プール	6	5	△ 1
	樽井プール	5	4	△ 1
7月31日	砂川プール	8	6	△ 2
	雄信プール	6	5	△ 1
	鳴滝プール	8	7	△ 1

イ グループ構成

本件事故時に砂川小学校プールを担当していたプール管理者と監視員のグループは、基本的に固定されており、砂川小学校、新家小学校、新家東小学校で一つのグループとされていた。

このグループの構成は、当初は、プール管理者3名、監視員2名の合計5名であった。

平成23年7月22日の砂川小学校での初日のプール一般開放時も5名体制であったが、来場者が多かったため、プール管理者とAとの協議の結果、砂川小学校については次回の同月25日以降はプール管理者を1名増員し合計6名体制で実施することとなった。

同月28日、31日（本件事故当日）も6名体制であったが、31日はプール管理者2名、監視員4名の合計6名体制であった。この増員された1名の監視員は他のグループからの応援であり、Aが手配した。

ウ 身長制限の確認

大プール遊泳可能な身長120cmの確認は、受付の室内の赤い線で確認することとなっていたが、砂川小学校には身長制限のない小プールもあったため、必ずしも厳密にはなされていなかった。

第6 泉南市による管理状況

1 組織体制

前記第4・1（3）のとおり、教育総務課内での担当は、プール関係全般について、平成21年度からKが主担となり、そのうち委託関係の副担を課長代理のHが、開設関係、一般開放関係及びその他の副担を係長のIがしていた。

しかし、実質的には、ほぼKが単独で全てを担当していたといえる状況であった。

2 委託業務契約に基づく業務の履行監督体制

主担も副担も、指名競争入札により落札したダイショウとの委託業務契約締結後、学校プールの一般開放が開始する前に、ダイショウにおいて仕様書で規定された監視配置人数が確保されているか否かについて確認することはなかった。

また、契約期間終了後は、契約書に適合し相違なく業務を完了したか否かについて、検査員による検査を経て、教育総務課長名で検査調書が作成され、市長へ提出されることとなっているが、契約期間中に仕様書に基づく業務が遂行されているか否かのチェック体制が以下のようなものであったことからすると、特に監視配置人数が仕様書に規定されたとおりであったか否かを具体的に検査した可能性は低いと考えられる。

3 平日の管理体制

① 巡回監視

主担である K が各プールを巡回していた。

プールでは、プール管理者に当日の状況を聞き、プール全体をざっと見渡し、管理室で管理日誌（水質に関する項目）を確認していた。

一つのプールでの滞在時間は概ね 10 分前後であった。

巡回の際、K は、主に、プール管理者及び監視員に対する事故防止の徹底、水質の状況確認をポイントとしていたが、監視員の人数が仕様書で規定された監視配置人数を満たしているかどうかについては特に気にしていなかった。

また、監視員の人数については、巡回の際にプール管理者と話をした際に同人が大丈夫であると述べていたこと、プールサイドに人が立っていれば監視員であるというように認識していたことから、実感としても監視員の人数が不足しているとは考えていなかった。

② その他

主担である K は、プール管理業務は特殊な業務であり、ある程度は業者に任せなければならないものであると認識していた。

管理日誌には、仕様書で規定されたプール管理者及び監視員が実際に配置されているか否かについてチェックするような項目は設けられていなかった。

4 休日の管理体制

① 学校プール一般開放中の休日は、教育委員会の管理職 2 名が事務局常駐勤務と巡回勤務とに分かれて管理することとなっていた。

具体的には、教育総務課長が教育部の他の課へ応援を要請し、各管理職の日程調整を経て、実施されることとされていた。

② 応援要請に際しては、教育部内の決裁を経て確定の上、教育総務課長から庁内メールにより各担当者へ通知されたが、その通知には仕様書は含まれていなかった。

また、通知に際し送付された文書の中には、「業務内容及び対応」を「配布マニュアルにて行う」旨の記載があり、当該「配布マニュアル」の中には、「学校プール休日出勤の業務内容」と題する文書があり、その文書中には「巡回勤務」「事務局勤務」とあり、「巡回勤務」の具体的内容は、「各プール（3 及び 4 ケ所）を回り、プール監視員が適正に勤務しているか、何も異常は無いか確認するようお願いします。」と記載されているが、各プールの仕様書で規定された監視配置人数は記載されておらず、また、周知されていなかった。

さらに、巡回担当者用のチェックシートのような文書もなかった。

したがって、巡回担当者が具体的にどのような項目について確認すればよい

かが明確にはなっていなかった。

実際、本件事故当日に砂川小学校プールを巡回した指導課指導主事の D も監視員の人数については特に確認していなかった。

第7 プール関係の苦情への対応

1 平成23年7月中に少なくとも4回（うち1回が監視員の数に関するものであった）、住民からプール関係の苦情が寄せられ、主担の K が対応した。

7月25日午後3時過ぎには、砂川小学校プールについて、入場している父兄より、プールの監視員がプールから離れることが多いのできつく注意をしていたいただきたいとの苦情が寄せられた。

K は、すぐに砂川小学校のプールに電話をいれ、プール管理者の C に「プールの監視体制をきちんとするよう」に注意した。しかし、K は、当日、具体的に何名が配置されているのか等の具体的な情報の収集はしなかった。

また、K は教育総務課長の L へ口頭で報告した。

この報告を受けた L は、K において既に処理済みであるとのことだったため、他の教育総務課職員への周知等はしなかった。

K は、上記苦情の翌日以降、監視員の人数が仕様書で規定されたとおりに配置されているか否かについて、特に巡回の際に注意する等の確認強化等のフォローは行わなかった。

他方、K から連絡を受けたプール管理者の C は、同じ管理者の B と T にこれを連絡した。ただし、C も B も、監視員には直接これを伝えておらず、「T が伝えたのではないか。」と述べている。しかし、監視員に伝わったかどうかは確認できなかった。

後記のとおり、本件事故当日の監視員の行動を見るとき、伝わっていなかったか、伝わっていても十分ではなかったのではないかと推認される。

2 教育総務課における情報共有体制

教育総務課では、プール関係の苦情、クレームなどの情報について、どのような情報をどの範囲で共有するかについての明確なルールはなく、主担の K の裁量に委ねられていた。

第8 本件事故当日の経過

1 本件事故当日の体制

(1) 平成23年7月31日日曜日の砂川小学校プールの一般開放の管理体制は以下の6名であった。

プール管理者 2名 (B、C)

監視員 4名 (J、U、V、W)

なお、平成23年度のプール管理者と監視員のグループは、Wを除く5名であり、Wは他のグループの所属であり、当日は応援であった。

(2) 泉南市の仕様書上の体制は、プール管理者1名のほか、

監視員5名(大プール4名、小プール1名)、諸業務3名の8名であったが、当日は2名少なかった。

(3) また、泉南市教育委員会の管理体制は、日曜日のため、管理職の2名が担当し、1名が巡回、1名が事務局常駐勤務であった。

本件事故当日はD(指導課指導主事)とE(教育部次長兼人権教育課長)の担当であった。

そして、午後1時から午後3時の巡回がD、午後3時から午後5時の巡回がEとなっていた。

2 本件事故当日のプール一般開放の予定

本件事故当日のプール一般開放の予定は以下のとおりであった。

午後1時00分～午後1時10分	受け付け、開放準備
午後1時10分～午後1時15分	遊泳者ラジオ体操
午後1時15分～午後1時45分	1回目遊泳
午後1時45分～午後1時55分	遊泳者休憩
午後1時55分～午後2時25分	2回目遊泳
午後2時25分～午後2時35分	遊泳者休憩
午後2時35分～午後3時05分	3回目遊泳
午後3時05分～午後3時15分	遊泳者休憩
午後3時15分～午後3時45分	4回目遊泳
午後3時45分～午後4時00分	後片付け及び清掃

3 本件事故当日の気象状況

砂川小学校の平成23年7月31日午後1時から2時までの気象状況は、泉南市の気象データがなかったため、以下は近隣の大阪市及び関西空港のデータを記載している。ただし、晴天であり、30度をこえる真夏日で、風もあまり吹いていなかったことが推測される(気象庁データ)。

天候 晴れ

気温 (午後1時) 32、1℃(大阪市) 30、7℃(関西空港)

(午後2時) 32、5℃(大阪市) 30、8℃(関西空港)

降水量 (午後1時) 0、0 mm (大阪市) 0、0 mm (関西空港)
(午後2時) 0、0 mm (大阪市) 0、0 mm (関西空港)
風速 (午後1時) 北西 2 m/s (大阪市) 西 3 m/s (関西空港)
(午後2時) 北北西 1 m/s (大阪市) 西北西 4 m/s (関西空港)

4 本件事故までの経過

(1) 管理体制

本件事故当日は、午前10時頃にプール管理者のBとCが出勤し、プールの一般開放の準備(循環ろ過機の運転、点検及びプールサイド・トイレ・更衣室・ロッカーなどの清掃)をした。

監視員4名は午後1時に出勤する予定であった。

午後1時前から子どもたちが受付に並びはじめ、最初に出勤したのがVであり、その後午後1時頃にJとUとが出勤し、Wは午後1時をまわってラジオ体操の頃に出勤した。

Bは水質検査をしていたため、CとVが受付業務を担当し、Wが出勤してからはWに受付を引き継ぎ、Vはアナウンスの業務をし、Cはシャワー室の前で子どもの相手をしていた。

そして、Uが小プールの監視を、Jが大プールの監視をすることになった。これはプール管理者の指示ではなく、自然に任務分担ができたものであった。

なお、監視台は1基あったが、プールの一般開放当初の7月22日から使われることはなく、プールサイドに倒されたままであった。

大プールには身長120cm未満は保護者同伴という制限があり、受付に赤のテープが張ってあったが、砂川小学校では身長制限のない小プールもあったため、受付で厳密なチェックはなされていなかった。

(2) 遊泳中の状況

当日の入場者数は、約68名であった(ダイショウの報告)。大プールには約20名から30名ぐらいがいたと思われる(発見者)。

午後1時10分からラジオ体操が始まり、これが終わると、午後1時15分からVのアナウンスで第1回目の遊泳が始まった。

大プールは、ほとんどが子どもたち同士で来ており、大人は約2、3名と少なかった。

遊泳者は、プールの「ふち」に多く、中央部には少なかった。

大プールの監視員はJであったが、プールサイドが暑いという訴えがあったため、バケツを持ってプールから水を汲みプールサイドに散水をしながらプー

ルを一周した。

その後、巡回をしながら監視をしていたが、西側（小プール側）のプールサイドで子どもからロッカーの鍵と交換するための札についているゴム紐が切れたので直してほしいといわれ、その札のついたゴム紐をもって管理室に向かった。ちょうど休憩のアナウンスがされるころであった。

（3）Dの巡回

Dの巡回は、午後1時15分以降の第1回目遊泳中になされた。

Dは、管理室の前の大プールのプールサイドで、監視員が大プールのプールサイドに2名（CとJ）いてプールを見ており、サボっているようではなかったと現場の状況を確認した。

Dは、子どもたちの様子を見るのが巡回の目的であると考えており、委託業者が契約どおりの管理をしているかどうかという観点から巡回はしていなかった。また、休日の管理職による巡回に際しては、事前に「プール監視員が適正に勤務しているか」の確認要請はあったが、仕様書上の「監視予定人員」は知らされていなかった。

Dは、監視していた1名（C）と大プール北側（管理室側）のプールサイドで話をして、午後1時30分から40分頃に雄信小学校へ向かい、その後鳴滝小学校に向かった。

（4）休憩について

午後1時45分に、Vによって休憩のアナウンスがなされ、10分間の休憩に入り、遊泳者は、プールから上がり、プールサイドで休憩した。

休憩中の大プールでは、西側（小プール側）のプールサイドの方に人が多かった。

大プールでは休憩時間中も、浮き輪が流れたり、プールサイドで水をかけたり、賑やかな状況であった。

監視員は、プールから遊泳者が上がったことを確認して、全員が管理室に戻るようになっていた。ただし、ゴム紐の修理のため管理室に戻ろうとしていたJが遊泳者全員が上がったことを確認したかどうかは定かではない。また、大プールから遊泳者全員が上がったかどうかをプール管理者のB、Cは確認していない。

普段から、休憩時間中も監視員が遊泳者を監視しなければならないという指示はなかった。

休憩時間中は、遊泳者が水筒などロッカーに入っている物を取りに来るため、ロッカーの鍵と札とを交換するため受付は混雑していた。

Jは、管理室でゴム紐の修理をし、ちょうど休憩時間の終わりに修理を終え、子どものいるところへ持って行った。これが休憩時間が終わるか終わらない頃であった（はっきりしない）。

(5) 発見時の状況

午後1時55分頃に、第2回目の遊泳が開始された。

遊泳者はアナウンスがなされると一斉にプールに飛び込む。監視員が出てきてからはじめて遊泳が開始されるということではなかった。

発見者であるGは、4年生の長女と1年生の長男と一緒に、第1回目の遊泳時間中に砂川小学校のプールに来て、大プールの東側のふちのほうで泳いでいた。

休憩時間中は、東側（道路側）中央のプールサイドで休憩していた。東側にはGの家族のほかには2、3名程度しかおらず、反対側の西側に多くの人が出た。

Gは、第2回目の遊泳開始後、大プール東南部分で子どもたち2人と遊泳を始めた。

遊泳を始めてすぐ（2、3分）、Gは、もぐっている子どもを見つけた。周りに男の子がいっぱいたいたので、その子たちに「この子、もぐるのうまいなあ」と言ったところ、男の子たちが「友達ちがうで」と言ったので、Gがその子どもの肩を叩いたところ反応がなかった。Gは、溺れていると判断して、抱き上げたところ、既に意識はなかった。Gは、大きな声で「おぼれている」と言い大人を探したがおらず、監視員もいなかった。Gは、東側（道路側）のプールサイドに上がり、大きな声を出しながら、保莉築君を抱きかかえて、プールサイドを北側の管理室まで急いで行った。

監視員のJは、ゴム紐を直した札を、管理室から西側（小プール側）にいた子どものところへ持って行き渡した。その後、管理室に戻る途中に、後ろから溺れた子どもを抱えて男の人が東側（道路側）を走ってくるのが見えた。

管理室にはGとJは同じ頃に着いた。

(6) 事故後の救急措置

管理室で、CはGから保莉築君を受け取った。

医務室のベッドに横たえ、Cが人工呼吸をした。

Bの指示でJが救急車の手配をしてくれと言われ黒電話に行ったが分からなかったため管理室に戻り、自分の携帯で消防へ連絡した。連絡時間は午後1時59分であった。

午後2時4分に、救急車が現地に到着し、隊員がAED措置のための波形測

定を行ったが、適用外波形のためAED措置はされなかった。

救急車は、午後2時11分に砂川小学校を出発し、午後2時22分に泉州救急救命センターに到着した。

泉南警察署は、平成23年8月1日午前5時55分に死亡と発表した。

5 いつから保莉築君は沈んでいたのか

当委員会の泉南警察署への照会では、死因は「気道内異物（溺水）の閉塞による窒息」であり、溺死であった。保莉築君は大プールで溺死したことになる。

第2回の遊泳開始から発見まで、発見者やその子どもたち（特に4年生の長女）も保莉築君が溺れる光景は見していない。

発見者は、休憩時間中には既に沈んでいたのではないかと述べたが、それは、休憩時間中には沈んでいた近辺のプールサイドには子どもがいなかったこと、子どもたちは反対側の西側（小プール側）から泳いできたのを見ていたからである。

また、第2回の遊泳前から沈んでいたとすれば、休憩時間には誰も泳いでいないのであるから、通常であれば発見は容易に見えるが、プールサイドの多くの子どもたちが、足をバタバタさせたりして水面には波がたっており、休憩時間中にプールサイドから放り投げられた浮き輪も多く水面に浮いていたことから、休憩時間中のプールの水中は見にくい状態であり、発見できなくても無理はない。

なお、当委員会は、捜査中の泉南警察署に「死亡推定時刻」を照会したが、「捜査中」として回答がなされなかった。

いずれにしても、保莉築君は第2回の遊泳前に沈んでおり、溺れたのは休憩前であると推認される。

そして、第1回の遊泳時に溺れている状況を監視していれば助けられた可能性があったと推認される。

6 本件事故後の泉南市の対応について

(1) 7月31日

7月31日午後2時11分に救急車が砂川小学校を出発し、午後2時22分に泉州救急救命センターに到着した。

到着前の午後2時18分、消防署から指導課課長Xに「保護者連絡先を知りたい。」との連絡が入る。

午後2時22分頃、友人の保護者から保莉築君の母親へ連絡が入る。指導課課長Xから教育委員会と教育長M、砂川小学校校長Yへ連絡がされる。

午後2時31分に、ダイショウのAからKへ事故の一報が入り、Kから教育総務課課長Lへ報告した。

午後2時50分にDが砂川小学校プールの閉鎖を決定し、警察の捜査協力のため砂川小へ行く。同じころKが教育総務課課長Lの指示で教育委員会へ到着し砂川小学校へ行く。

午後3時20分に消防署より連絡があり、被害者の身元が保苺築君と判明し、保護者と連絡は取れているとの報告がある。

午後8時20分に泉南警察署より一緒にプールに行った児童から話を聞きたいのでと協力依頼があり、砂川小学校校長Yに連絡し、泉南警察署へ児童の情報を伝えてもらう。

午後8時50分に教育部部長F、教育部次長Eが救急救命センターへ行き、保苺築君の母親への謝罪を行なう。

(2) 8月1日

午前0時、泉南市の教育長M、教育部部長F、教育部次長E、教育総務課課長L、指導課課長X、学務課課長Zの打ち合わせを行い、これまでの経過を確認する。

午前7時55分にNHKニュースで死亡報道が流れる。

午前8時に泉南警察署へニュースの内容を確認すると8月1日午前5時55分に死亡とのが判明した。

午前8時05分に教育長M、教育部部長F、教育総務課課長L、指導課課長Xへ連絡、Xから砂川小学校校長Yへも伝えてもらう。

午前8時20分、大阪府教育委員会児童生徒支援課AA指導主事より確認が入る。

午前9時45分に教育長M、教育部部長F、教育部次長E、教育総務課課長L、指導課課長X、学務課課長Zの打ち合わせ。

午前11時20分に教育長M、教育部部長F、教育部次長Eが保苺宅へ弔問し、事故のお詫び、スクールカウンセラーの配置と登校日の対応について説明する。

(3) 8月3日

午前9時50分に、ダイショウのAから当日の監視体制についての聞き取り。

午前11時40分に教育部部長Fが記者会見する。

午後0時45分に大阪府警より家宅捜査を受け、関係書類を押収される。

午後3時15分にダイショウのAが再度説明に来る。

午後5時、記者会見、ダイショウのA同席。

午後8時の通夜に市長向井、教育委員長片木、教育長Mが参列する。

(4) 8月4日

午前10時、保苺築君の告別式に、教育委員長片木、教育長M、教育部部長Fが

参列する。

午後 5 時に臨時教育委員会が開催され、この間の経過報告を行なう。

第2章 本件事故に関する問題点について

第1 本件の特質

当委員会は、ここまで、痛ましい本件事故に関する事実関係を明らかにしてきた。

そこから明らかになった本件の特質は以下のとおりである。

1 関係者（市関係者・委託業者）の基本的認識

まず指摘できることは、すべての関係者（これは委託業者の関係者、そして泉南市の教育委員会の関係者である）のプール事故についての「危険性の認識の欠如」である。

関係者に、プール事故発生の危険性の認識が全くなかったということではない。頭では分かっていたのである。しかし、どれだけ頭で分かっているか、実感としては分かっていたか。このことは、監視員の人数を減らし、安全性確保より予算面を優先してきたという事実にも端的に現れている。

泉南市では、昭和47年から40年も学校プールの一般開放を実施しているが、確かに、この間死亡事故がなかった。上記のような実感のなさは、死亡事故がなかったという事実を支えられたものではあろう。しかし、このような信頼はすぐに崩れ去る。

特に、平成18年7月31日、埼玉県ふじみ野市で、子どもが遊泳中にプールの吸水口に吸い込まれて死亡するという痛ましい事故が発生し、この事故を契機として、平成19年3月に文部科学省・国土交通省から「プールの安全標準指針」（以下「安全標準指針」という）が公表された。この安全標準指針について、泉南市教育委員会では一般的な知識としては知っていたが、これを教材としては、日誌に「排水口の点検」という項目が追加されただけであり、泉南市では、ふじみ野市の痛ましい事故の経験が十分に活かされていたとはいえない。

このような、関係者（市関係者・委託業者）の実感として、危険性の認識がなく、安全についての認識がなかったことが本件の特質である。

2 体制の問題点

次に指摘できるのは、泉南市も委託業者も、組織として同じ構造であった、それは誰も責任を負っていなかったということである。

基本的には、泉南市は委託業者へ全面的に任せた。「きちんとやってくれるだろう」という信頼のもとにである。

そして、任せられた委託業者は、現場の監視体制をプール管理者に任せ、プール管理者は監視員に任せた。これも同じように「きちんとやってくれるだろう」という信頼のもとにである。

所管する泉南市の教育委員会では、①全体的な業務は教育総務課へ、教育総務課は、プール一般開放全体を担当者（実質的には主担の主任1人）に任せた。②現場の委託業者の監督体制についても、平日は主担に任せ、休日は他の課の管理

職に任せた。これも同じように、「きちんとやってくれるだろう」という信頼のもとにである。

信頼の連鎖であるが、その信頼は脆弱なものであった。

そして本件事故が起こったのである。

つまり、信頼の名のもとに、誰も責任を負っていなかった。

プールの一般開放を実施するか否か、実施するとしてその内容と程度、民間委託の是非、そして安全性確保についても、責任を持たない体制であった。

3 安全性確保のシステムの機能不全

プール事故は、監視システムが完全であれば防止できる。

ダイショウが初めてプール管理業務を受託した平成14年度に、信達小学校で、児童（幼稚園児）が大プールで溺れるという事故が発生した。その際、監視員の適切な対処により、児童はプールから引き上げられ人工呼吸で息を吹き返し、死亡には至らなかった。この場合は、監視システムが良好に作動した。

監視体制と意識の交差が、監視システムの問題点に凝縮するのである。

システムが形だけになっていたら、また、ハード（形）はあってもソフト（意識）が十分でなければ、システムは十分に作動しない。

平成23年度のダイショウの監視システムは、監視の組織（体制）も、それを支える者の意識も十分ではなかった。ダイショウによる監視体制は、末端の監視員の質（アルバイトの高校生）と量（仕様書上の定数）を考えただけでも不十分であって、ハード（形）すらできていなかった。

泉南市による委託業者の監督についても、仕様書を作成しただけで、その内容を徹底するための体制も意識もなかった。また、現場説明会や入札においても、説明が徹底されたかどうかは明らかではない。入札により落札した業者に当該業務の遂行能力や遂行意識があるかどうか（適格性）の確認もなされていない。本件事故の直前にあった市民からのクレームの処理も形式的であった。

つまり、泉南市の監督体制もハード（形）だけであり、委託業者に至ってはハード（形）すら十分ではなかった。

「脆弱な信頼のもとでの責任なき体制」であった。

本件事故の被害者は、保苅築君であったが、誰に起こっても不思議のない事故であった。

だからこそ、市民アンケートの結果に見られるような市民の高い関心と注目は、市民が本件事故の本質を肌で感じていたからに外ならない。

第2 本件事故から導きだされる問題点

1 責任者の不在

学校プールについては、一般開放を実施するかどうか、実施するとして、その範囲、程度をどうするかが問題となる。

また、プールの一般開放を実施するとして、その業務を民間委託するかどうか

を決めなければならない。

ところが、これらの基本的事項について、誰が責任を持って決めるのかが明らかでない。

プール一般開放の民間委託については、予算から開放の範囲、程度を決めている。

安全性の観点からではなく、最初に予算ありきの決め方であった。

2 教育委員会について

(1) 主担の研修がなかったこと

教育委員会として、プール一般開放の所管は教育総務課であり、教育総務係の主任の K がこれを主担していた。K は、プール管理の研修を受けたことがなく、プール管理についての資格・能力の担保がなかった。

ただし、これを補う機会がなかったとはいえない。大阪府教育委員会は、府下の教育委員会を対象に、平成23年6月1日に「平成23年度学校体育活動等における事故防止に関する研修会」を開催し、前記の文科省・国交省の「プールの安全標準指針」や、文科省スポーツ・青少年局長の「水泳等の事故防止について（通知）」を含めた研修を実施していたからである。しかし、泉南市教育委員会からは誰も出席していなかったし、主担の K に対して出席の指示もなかった。

(2) 主担と副担そして教育総務課内の連携不足

泉南市事務分掌規則では、職員は上司の指揮を受け、それぞれの事務に従事すること、職員の配置及び事務分担は、所属の部長が定めるとされ、それぞれの所属において主担、副担を含め個々の事務分担が定められている。

個々の事務について主担と副担を設けているのは、上司の指揮のもと当該事務の実施について責任を持って主体的に実施する主担と、主担の事務遂行を補佐、協力、補完する副担が機能的に連携することにより、確実かつ円滑に事務が遂行されることを期待したものと考えられる。

しかし、教育総務課では、学校プール一般開放については、主担が K（主任）、副担が I（係長）、H（課長代理）であったが、主担と副担の連携はあまりなかった。

また、教育総務課としての連携もほとんどなかった。

さらに、泉南市では数年ごとに異動があり、主担の K も平成21年度に健康福祉部鳴滝第1保育所主任から異動してきた。ちなみに、副担の I は、平成23年度に健康福祉部高齢障害介護課障害福祉係長から、同じく副担の H は平成22年度に財務部財政課財政係長から異動してきた。いずれも、全く畑違いの部署であるが、前任者からの引継ぎはほとんどなかった。K も担当業務である学校プール一般開放と民間委託に慣れるのに苦労している。

(3) 教育委員会内の課の相互の連携

教育委員会全体としても、意思疎通ができていたか疑問である。

教育委員会には教育部だけでも7課が存在している。

平成23年5月31日、文科省スポーツ・青少年局長は、各都道府県教育委員会宛に「水泳等の事故防止について（通知）」を出している。この通知は水泳等の事故防止について重要なものであったところ、教育委員会指導課が同年6月7日付で受理していたが、指導課は、この通知を、同じ部屋にあった所管の教育総務課へ伝達していなかったし、上司もチェックしていなかった。

また、同年7月25日には、砂川小プールの監視員がプールから離れることが多いとのクレームが市民から寄せられたが、主担のKがプール管理者に伝えて注意を促し、ただ教育総務課長に報告したのみで、教育総務課全体や休日に巡回を担当する他課（管理職）にも伝達していなかった。

このように、情報共有・処理体制が不十分であって、連携がとれていなかった。

3 委託業者の選定について

プール一般開放管理業務の委託業者の選定は指名競争入札によることとなっているが、入札に参加する業者に、安全性確保の観点から、はたしてその遂行能力と遂行意識があるかという適格性の確保ができていない。

4 入札制度について

プール一般開放管理業務委託契約は、教育委員会であらかじめ作成した仕様書をもとに、指名競争入札により最低価格を提示した業者と締結している。

この場合の委託料は、安全性の観点からは考えられていない。人件費は適正だったのか、少なくとも時間給が高ければ、いい人材が集まるはずである。

また、最低制限価格の事前公表が委託料の価格を下げている。

そして、何よりも、開放の範囲・程度（内容）と委託料が、予算から決定されており、安全性の観点から決定されて実施されたプール一般開放ではなかった。

5 仕様書の改善について

教育委員会は仕様書を作成し、これをプールの安全の確保の基本とした。ただし、例えば、120cmという身長制限の是非や、ロッカーの鍵を預けて札を渡すというシステムの是非などの検討課題があったが、仕様書の内容について検討する場がなく、仕様書の内容を改善することができなかった。

6 現場説明会について

指名競争入札前に実施される現場説明会では、仕様書の説明がなされるが、参加者に対し、仕様書の内容について周知徹底ができていたかは疑問である。

7 委託業務契約書について

委託業務契約書は、委託業者は委託業務を仕様書により信義に従い期限内に誠実に完了しなければならない旨を規定し（第1条）、業務内容の変更等については、泉南市において必要があるときは、変更又は一時中止することができる規定（第5条）があるほか、契約書に定めない事項又は契約に関する疑義が生じた事項については、必要に応じて協議して定める規定（第15条）が設けられている。

しかし、委託業者が契約内容を履行できない事態に対して、担当者レベルでの事業の一時中止等の権限に関する規定は設けられていない。

8 監視・監督体制について

(1) 委託業者による監視体制について

本件では、委託業者による安全性確保の観点からの監視体制ができていなかった。

仕様書で規定された監視配置人数よりも少ない人数での危険な監視体制が常態となっていた。

また、監視台があったが使用されていなかった。

プール管理者による監視員の指揮監督の徹底がなされていなかった。

そして、何よりも、監視員が監視以外の雑務に追われて十分に監視できていなかった。

(2) 泉南市による委託業者の監督体制について

泉南市による委託業者の監督ができていなかった。

そもそも、泉南市による委託業者の監督は、委託業者による監視体制が不十分である可能性があるという前提ではなされていなかった。仕様書の内容の厳格な周知徹底がなく、特に、プール管理者・監視員の実際の数と仕様書で規定された監視配置人数とが一致しているか否かの確認は、プール一般開放の開始前にも、実施中にも、業務終了後もなされなかった。その結果、仕様書で規定された監視配置人数よりも少ない人数での監視しかなされてないという実状を把握できていなかった。また、平日の主担による巡回監視における監視体制の確認は十分ではなかったし、休日の他課の管理職の応援による巡回監視の際も、確認すべき事項の徹底がなされていなかった。

(3) 研修について

プール管理者及び監視員の研修が十分できていたかについても疑問がある。

(4) 報告やチェック体制について

委託業者から泉南市に対する報告体制も徹底していなかった。

また、泉南市では、平日は主担が、休日は管理職が、毎日一般開放中のプールを巡回し委託業務の履行状況を確認していたが、確認は目視等により行われ、

確認した事項の記録はなく、確認すべき事項のチェックリスト等も作成していなかった。

9 プールについての情報提供の不十分

砂川小学校プールには、例えば最深部の水位が130cmであるなどという危険性についての表示がなく、利用者への情報提供が不十分であった。

10 救急措置について

砂川小学校プールの管理事務所には、救急の基本であるAEDの設置がなかった。

11 プール一般開放終了後の検査体制について

プール一般開放がすべて終了すると、教育総務課長名で検査調書が作成されていたが、形式的なもので厳密なものではなかった。

第3章 再発防止に向けての泉南市に対する提言

第1 基本的観点

当委員会は、本報告書第1章において事実関係を明らかにし、第2章において問題点を指摘した。本章では、これらを踏まえて、尊い犠牲をどのように行政に生かすか、今後の事故再発防止に向けて提言をとりまとめた。

まず、安全性が第一であるということ、これまでの「安全性の意識」を根本的に変えることである。安全性が確保できないなら、プールの一般開放を中止することである。

つまり、安全性確保の観点から、行政組織と安全性確保のシステムの改善が必要である。

第2 基本的な提言

1 学校プールの一般開放等に責任を負う組織の設置

泉南市には学校プールの一般開放等に責任を負う組織の設置が必要である。

泉南市には市営プールがないため、学校のプールを一般開放しているのだから、市全体でこれを支える体制が必要であるとの意見があった。

教育委員会だけでは不十分であり、教育委員会の一部局とせず、泉南市全体で検討する組織を設置することである。

その組織で、学校プールの一般開放の是非、是とする場合の範囲・程度や、民間委託の是非を検討すべきであろう。指定管理者制度を参考にしたり、プールの専門家に意見を聞いたりすることも必要である。

また、その組織には、利用者である市民、子どもの保護者及び学校の教職員など様々な人たちの参加が必要不可欠である。

本件事故を契機として、当委員会が泉南市民に対してアンケートを実施したところ、8510枚の配布に対し、約1か月足らずの短期間に3405枚（回答率40.0%）の回答があり、市民の関心の高さを示した。その中で、プール一般開放や民間委託について、様々な意見が寄せられている。

当委員会の市民代表の委員からは、監視員に高校生を採用することに問題があるのではないかという意見や、今後は、各地区に広く広報して関心を持ってもらうことや、監視員としてシルバー人材センターの利用や、泉南市が監視員を選した上で業務を民間委託したらどうか、すべての学校でのプールの一般開放の必要性を再検討し、校区外であればコミュニティバスを利用すべきであるなどの意見もあった。

泉南市は、これらの意見・提案を受け止め、安全なプール一般開放のありかたを検討すべきである。

このように、次年度の学校プールの一般開放等の検討のため、委員を含む市民の信頼に応える意味でも、責任を負う組織の設置が、早期に必要である。

2 安全性の観点からの予算措置及び委託料算定の必要性

プールの一般開放を実施する場合には、泉南市は、安全性の観点からの予算措置を取り、委託料を算定する必要がある。

業務の内容が市民の生命や安全に関わるものについては、委託業者の選定にあたり、価格だけでなく、安全対策をどのような方法で実現するかといった業務の質についても競争の対象とする選定方法を検討すべきである。この意味では、予定価格についての安全性の観点からの見直し、さらには最低制限価格制度の見直し（その事前公表を含む）が必要である。

また、人件費についての安全性の観点からの再検討、また、監視員の配置人数についても余剰人員の確保を含めた再検討が必要である。

さらに、委託料に関しては、委託業者にインセンティブを与えるために、プール利用者の満足度により利益が増えるような仕組みを検討してはどうかとの意見もあった。

第3 教育委員会についての提言

- 1 前記のような教育委員会の問題点を踏まえると、その組織運営において、事務分担を定めた本来の目的に照らせば、それぞれの組織内において、共有すべき情報はないか、業務の内容、目的を踏まえ見直すべきことはないか、上司に報告し判断を求めるべき重要事項がないかなど、日頃から議論や意思疎通が円滑に行える組織風土を醸成する手法を検討すべきである。

泉南市では、①職場状況チェックシートの導入、②課内でのジョブローテーション、③課内の情報共有化、④職場の業務マニュアル作成、⑤年間の業務計画表などでの業務内容の共有化などを推進すべきである。そして、そのためには、上司や同僚を含めより多くの職員が日常業務の中で指導、助言などを行う際に、職員の育成を意識したアプローチを行うことから取り組むべきである。

- 2 また、異動においても、プール一般開放のように市民の生命など安全に関わる事業においては、引継ぎの体制を十分するなどの配慮が必要である。

- 3 プール一般開放を教育委員会内の課で担当するとすれば、①主担についてプール管理の研修の機会を設け能力を担保すること、②主担と副担が十分に連携すること、③課として一体的に取り組むこと、④教育委員会内の各課相互の連携をとること、⑤苦情・クレームなどについての情報共有体制を構築することを提言する。

第4 研修について

- 1 プール管理者・監視員は、安全性の観点から適正かつ十分な能力を有する者が担当する必要がある。

高校生がそれだけで監視員に不適當であるとまでは言えないものの、能力の担保が必要である。

そのためには、泉南市（プール設置者）による直接のプール管理者・監視員の事前研修体制の確立、もしくは、委託業者を通じてのプール管理者・監視員の事前研修体制の確立が必要である。プールの構造設備及び維持管理、事故防止策、事故発生等の緊急時の措置と救護に関し、就業前に十分な教育及び訓練を行うことが必要である（安全標準指針3－6）。

2 また、泉南市によるプール一般開放に関わる職員について、専門的な研修が必要である。

民間業者への業務委託については、泉南市で幅広く行われており、契約書や仕様書の作成、委託業務の監督、検査など、適正な事務執行を図るうえで留意すべき事項も多いが、これらの実務面のノウハウを習得するための研修は実施されておらず、定期的に業務委託の担当者を対象とした研修を実施すべきである。

前任者からの引継ぎに加え、定期的に研修を受講することにより、契約制度の変更事項など実務上の知識を確実に習得することが可能となり、さらに契約制度の目的等をきちんと理解したうえで実務にあたることで契約の相手方にも正しい認識をもって業務に従事してもらうことが可能となる。その結果、事業の効果を十二分に引き出すことにつながるのではないかと考える。

第5 仕様書のマニュアル化と内容の再検討

泉南市では、仕様書がプール一般開放そして民間委託の基本となっていた。ただし、管理マニュアルとしては不十分であり、その整備が必要である（安全標準指針3－2）。

また、仕様書の内容については、検討する組織もなく、再検討が困難であった。例えば、管理事務の面からロッカー管理や、現実のプールの状況から120cmの身長制限の是非、リストバンドによる大小各プール利用者の区別など検討されるべき課題も多い。

これは新たな組織で検討されてもよいと思われる。

第6 委託業務契約書の再検討

委託業務契約書には、後記のとおり安全性の観点からの一般開放中止の権限などを規定すべきであるが、その他に業務委託料内訳書の提出、法令上の責任、監督職員、業務責任者等に係る規定がないが、規定すべき事項を整理検討すべきである。

第7 委託業者の選定方法の見直し

入札前に委託希望業者の適性（能力・意識）を確認する体制や落札後の業務遂行について検討できる体制を検討すべきである。

現場説明会では、入札参加予定業者に安全性の観点からの仕様書の内容の説明

と理解を求めるべきである。また、最低制限価格の公表は入札後とするなどの改善が必要である。

入札実施後（落札業者決定後）契約締結時もしくは業務開始までに、委託業者に委託業務の目的、目的の達成のために重要としている点を説明し理解を確実にすること、委託料内訳書や事業実施計画書の提出を求め、従事者への教育や処遇などをチェックし、業務が適正に実施されることを事前に確認することが必要である。

もし、確認の結果不十分であれば、改善を求め、改善がなされない場合には、委託契約の解除や再入札による新たな委託業者選定をなすべきである。

第8 管理業務の遂行状況の把握と対処

委託業務契約書や仕様書の作成、契約の相手方の選定が適切に行われても、その履行が完全に確保されなければ契約の目的は実現されず、特に市民の生命、安全に関わる業務にあっては、取り返しのつかない事故につながる。履行の確保をどのように行うかが極めて重要である。

1 監視員確保の確認

本件においては、委託業者が仕様書に規定する監視員の人数を確保していなかったことが明らかになっている。

委託業務契約締結からプール一般開放開始までの間に、監視員が仕様書の規定通りに確保されているか否かの確認をすることが必要である。確認できなかった場合には、その業者による事業を実施することについて再検討が必要である。

2 一般開放中止の権限付与

委託業者が契約内容を履行できない事態に対して、委託業務契約書において、事業の一時中止等の判断が迅速かつ確実に行える仕組みを構築すべきである。

また、泉南市において、仕様書の内容と現場とに齟齬がある場合（監視員の人数が確保されていない状況を把握した場合）、現場の担当者に一般開放を中止することのできる権限を付与すべきである。これは、事前（プール一般開放開始前）でも、事後（開始後にそのような状況が生じたとき）でも同様である。

3 委託業者について

管理日誌の様式を変更し、実際の監視員配置状況などについて仕様書との整合性をチェックできるようにして監視体制の報告をさせるべきである。報告は毎日させ、報告に問題があれば、その日のうちに対処し改善すべきである。また、終礼を実施し、確認マニュアルによる安全の確認、問題点、反省点、ヒヤリハットなどの報告の場を設けることを検討すべきである。

さらに、監視や利用指導及び緊急時の対応のため、監視員の適切な配置を行うとともに、プール内で起こる事故の原因や防止策、事故が発生した場合の対応方法等について十分な知識をもって業務にあたらせることが必要である（安全標準

指針3-4)。

4 泉南市について

委託業者に対する監督体制の徹底として、仕様書などの安全性確保に関する事項が確実に履行されているか否かを確実にかつ迅速に確認することが重要である。具体的には、確認マニュアルもしくはチェックリストを作成し、巡回監視中の指示など記録し、これを誰でもチェックできるようにしておくことが必要である。マニュアルもプール管理者用、監視員用など用途に分けて、簡素化するなどの工夫が必要である。

また、平日は主担だけでなく課全体での巡回監視体制を取ることや、休日は、他課の管理職の応援を仰ぐとしても、応援者に対する事前研修などを実施することにより、担当者のなすべき確認事項を徹底し、また、確認マニュアルによる巡回監視体制の徹底も必要である。

第9 具体的な管理業務の改善

現場での管理業務の改善も必要である。

①大プールと小プールがある場合、入口を厳格に分ける、②学校プールのロッカー管理事務の簡素化、③身長計による簡易な身長確認体制、④監視台の設置・使用の徹底、使用する場合の監視員の交替ルールの策定、⑤プール管理者による監視員の監視業務遂行の徹底、⑥十分に監視ができる人員による常時監視体制の整備、⑦休憩時間中も監視する体制などが必要である。

また、プール利用者に対して、危険箇所の表示や、注意・禁止事項、毎日の点検結果等を見やすい場所に見やすい大きさに掲示することも必要である（安全標準指針3-7）。

さらに、管理室内の医務室にAEDを設置する必要がある（安全標準指針2-1）。

第10 プール一般開放終了後の体制整備

検査は、委託業務が契約に従い適正に行われているか否かを契約書、仕様書等の関係書類に基づき確認するために実施するものである。

継続して実施する業務の場合などは、改善や工夫すべき点などをピックアップし、翌年以降の仕様書、契約書や事業計画に反映する取組みが必要である。

そのためには、日々の履行監督の記録を踏まえて、終了時に委託業者から報告書を提出させ、事業が仕様書、契約書に従いなされたか否かを確認し、改善点を検討するとともに、違反が認められた場合には次年度の入札参加を拒否できるようにすべきである。

第11 地域再生の場として

学校プール一般開放については、地域のコミュニケーションの場として、市民がもっと関心を持ち、参加してもらえるようにすれば、市民の目が届き、そして

市民から意見が泉南市に寄せられると思われる。そのような取組みが必要である。

別表 1

平成17年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	7,949,732
設計金額	7,571,173
消費税相当額	378,559

		A 人件費	平成17年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A・B各	直接人件費	71	4	11	840	2,624,160
市営	平日		8	4	0	840	0
市営	休日		8	8	0	840	0
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	8	22	980	1,724,800
学校	一般開放		5	8	22	980	862,400
市営	平日開放		1	6	0	980	0
	休日開放		1	9	0	980	0
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
学校		直接人件費	2	8	44	1,200	844,800
市営			1	8	0	1,200	0
		4 法定教育費	1式				111,815
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				33,924
		A 人件費計					6,201,899

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	354,898
7	損害賠償保険費	1式	27,808
8	通信交通費	1式	62,568
9	現場管理費	1式	462,000
10	一般管理費	1式	462,000
B 諸経費計			1,369,274
A+B 設計金額計			7,571,173
C 消費税相当額			378,559
A+B+C 合計			7,949,732

別表 2

平成18年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	9,148,049
設計金額	8,712,428
消費税相当額	435,621

		A 人件費	平成18年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A・B各	直接人件費	71	4	11	840	2,624,160
市営	平日		8	4	8	840	215,040
市営	休日		8	8	6	840	322,560
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	8	22	980	1,724,800
学校	一般開放		5	8	22	980	862,400
市営	平日開放		1	6	8	980	47,040
	休日開放		1	9	6	980	52,920
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
学校		直接人件費	2	8	44	1,200	844,800
市営			1	8	14	1,200	134,400
		4 法定教育費	1式				126,060
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				38,248
		A 人件費計					6,992,428

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	398,000
7	損害賠償保険費	1式	32,000
8	通信交通費	1式	72,000
9	現場管理費	1式	609,000
10	一般管理費	1式	609,000
B 諸経費計			1,720,000
A+B 設計金額計			8,712,428
C 消費税相当額			435,621
A+B+C 合計			9,148,049

平成19年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	9,128,924
設計金額	8,694,213
消費税相当額	434,711

		A 人件費	平成19年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A	直接人件費	39	4	10	840	1,310,400
	B		32	4	11	840	1,182,720
市営	平日		8	4	9	840	241,920
市営	休日		8	8	6	840	322,560
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	8	24	980	1,881,600
学校	一般開放		5	8	21	980	823,200
市営	平日開放		1	6	8	980	52,920
	休日開放		1	9	6	980	52,920
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
学校		直接人件費	2	8	45	1,200	864,000
市営			1	8	15	1,200	144,000
		4 法定教育費	1式				132,720
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				38,549
		A 人件費計					7,047,509

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	386,848
7	損害賠償保険費	1式	31,338
8	通信交通費	1式	70,518
9	現場管理費	1式	579,000
10	一般管理費	1式	579,000
B 諸経費計			1,646,704
A+B 設計金額計			8,694,213
C 消費税相当額			434,711
A+B+C 合計			9,128,924

別表 4

平成20年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	7,948,731
設計金額	7,570,220
消費税相当額	378,511

		A 人件費	平成20年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A	直接人件費	39	4	11	900	1,544,400
	B		32	4	11	900	1,267,200
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	6	20	1,080	1,296,000
学校	一般開放		5	8	22	1,080	950,400
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
学校		直接人件費	2	6	42	1,280	645,120
		4 法定教育費	1式				224,100
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				32,600
		A 人件費計					5,959,820

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	350,000
7	損害賠償保険費	1式	30,000
8	通信交通費	1式	50,400
9	現場管理費	1式	590,000
10	一般管理費	1式	590,000
B 諸経費計			1,610,400
A+B 設計金額計			7,570,220
C 消費税相当額			378,511
A+B+C 合計			7,948,731

平成21年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	7,948,731
設計金額	7,570,220
消費税相当額	378,511

		A 人件費	平成21年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A	直接人件費	39	4	11	900	1,544,400
	B		32	4	11	900	1,267,200
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	6	20	1,080	1,296,000
学校	一般開放		5	8	22	1,080	950,400
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
学校		直接人件費	2	6	42	1,280	645,120
		4 法定教育費	1式				224,100
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				32,600
		A 人件費計					5,959,820

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	350,000
7	損害賠償保険費	1式	30,000
8	通信交通費	1式	50,400
9	現場管理費	1式	590,000
10	一般管理費	1式	590,000
B 諸経費計			1,610,400
A+B 設計金額計			7,570,220
C 消費税相当額			378,511
A+B+C 合計			7,948,731

平成22年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	4,967,907
設計金額	4,731,340
消費税相当額	236,567

		A 人件費	平成22年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A	直接人件費	22	3	7	900	415,800
学校	C		22	3	7	900	415,800
学校	B		22	3	7	900	415,800
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	6	20	1,080	1,296,000
学校	一般開放		3	7	21	1,080	476,280
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
		直接人件費	2	6	41	1,280	629,760
		4 法定教育費	1式				224,100
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				27,400
		A 人件費計					3,900,940

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	150,000
7	損害賠償保険費	1式	30,000
8	通信交通費	1式	50,400
9	現場管理費	1式	300,000
10	一般管理費	1式	300,000
B 諸経費計			830,400
A+B 設計金額計			4,731,340
C 消費税相当額			236,567
A+B+C 合計			4,967,907

平成23年度泉南市学校プール管理及開放管理業務委託料算出

委託金額	4,967,907
設計金額	4,731,340
消費税相当額	236,567

		A 人件費	平成23年度				
		1 監視員	監視員人数	時間	日数	時間給	金額
学校	A	直接人件費	22	3	7	900	415,800
学校	C		22	3	7	900	415,800
学校	B		22	3	7	900	415,800
		2 管理者	管理人数	時間	日数	時間給	
学校	学校使用	直接人件費	10	6	20	1,080	1,296,000
学校	一般開放		3	7	21	1,080	476,280
		3 管理責任者	人数	時間	日数	時間給	
		直接人件費	2	6	41	1,280	629,760
		4 法定教育費	1式				224,100
		5 保険料					
		労災保険料	5.5/1000				27,400
		A 人件費計					3,900,940

B 諸経費			
6	消耗品雑材	1式	150,000
7	損害賠償保険費	1式	30,000
8	通信交通費	1式	50,400
9	現場管理費	1式	300,000
10	一般管理費	1式	300,000
B 諸経費計			830,400
A+B 設計金額計			4,731,340
C 消費税相当額			236,567
A+B+C 合計			4,967,907