

大阪市監査委員	新 田 孝
同	奥 野 正 美
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 18 年 7 月 14 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

### 記

#### 第 1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

##### (1) 社会福祉法人スワンなにわへの職員派遣

大阪市が正当な手続を経ずして、社会福祉法人スワンなにわ（以下「スワンなにわ」という。）に市の職員を常勤させ給与を支給していたことが、新聞報道で明らかになった。その期間は、法人設立直後の平成 8 年 7 月から当該職員が退職した平成 17 年 3 月まで約 8 年間にわたり、出張扱いとして市から給与全額を負担してきた。

職員の給与は、条例に基づき市の職務に従事した場合に支給されねばならない。社会福祉法人の仕事に専ら従事していたのであれば法人が給与を負担すべきである。

また、市からの出張扱いであれば出張命令に基づく手続により出張費・旅費等の支給が必要である。

いずれにしても市健康福祉局は所定の手続もとらないまま、市職員が社会福祉法人の理事として就任し、法人事務所へ出勤し事務局長として法人の給与管理や職員採用の仕事をしていたことを黙認してきたのである。市から給与を受けながら市の職務に従事せず法人の仕事に従事していたことは、職務専念義務違反であり違法不当に支出された給与により市は損害を被った。

市職員給与平均額の試算によれば、8 年間で約 8,000 万円に上ると報じられている。市長は、違法不当に支出された給与を返還させ市の損害を回復させる権限をもちながら現在まで行使を怠っている。

##### (2) 大阪市立飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

大阪市教育委員会は、社団法人大阪市人権協会（以下「市人権協会」という。）に市内青少年会館の宿直業務などを一括業務委託し、市内 12 の各地人権協会が人

件費を受給してきた。ところが大阪市飛鳥人権協会（以下「飛鳥人権協会」という。）は、実際には業務を行っていないにもかかわらず、大阪市立飛鳥青少年会館（以下「飛鳥青少年会館」という。）の宿直業務及び中学校の体育館清掃業務の件費を受給してきたことが平成18年6月21日の新聞報道で明らかになった。人件費は平成14～16年度の3年間で約1,800万円に上る。飛鳥人権協会会長は、平成17年3月の業務打ち切りまでの5年間、宿直員もおらず体育館の清掃作業も行ったことはないと言明し、市教育委員会も架空業務を認めている。これらの架空業務に支払った違法不当な委託料は市の損害であり市に返還されねばならないところ、現在まで放置されている。

(3) 大阪市立あすか保育所の宿日直業務に係る委託

飛鳥人権協会は、実際には行っていない大阪市立あすか保育所（以下「あすか保育所」という。）の夜間・休日の当直業務1人分の委託費を長年にわたり違法に受領してきた。また、市健康福祉局担当課長はこの違法支出を知らずながら平成16年度まで自ら虚偽の支出命令書を作成し収入役室へ提出し、支出を継続してきた。

平成16年度に支払われた218万円の委託料は実態のない違法な公金の支出である。市は長年にわたり違法な委託料の支出による損害を被っているが、現在までその回復・是正を怠ったままである。

(4) 請求事項

以上のことから、監査委員に対し下記についての勧告を求める。

ア 市長は、スワンなにわに常勤し、専ら法人の業務を行っていた市職員に違法不当に支払われた給与8年間分約8,000万円を関係者らに返還させるなど必要な措置を講じること。

イ 市長は、市教育委員会教育長に対し、実際には行っていない飛鳥青少年会館の宿直業務及び中学校体育館の清掃業務に違法不当に支払ってきた委託料3年分約1,800万円以上を関係者らに返還させるなど必要な措置を講じること。

ウ 市長は、あすか保育所の架空当直に市が違法不当に支出してきた委託料平成16年度分218万円以上を関係者らに返還させるなど必要な措置を講じること。

以上、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づき事実証明資料を添付して請求する。なお、住民監査請求要件の1年の制限を越えたことに関しては、一般に市民が知り得ない状況で支出されたものであり、また市の担当局は不正を知らずながらその是正を怠ってきたもので、期間徒過に正当な理由がある。

- 事実証明書
- ・平成18年6月12日、21日、7月12日付け読売新聞記事
  - ・飛鳥青少年会館宿直業務料不正取得について（市教育委員会事務局提供資料）
  - ・スワンなにわの法人調書
  - ・大阪市職員録の一部

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

## 2 請求の受理

### (1) 請求対象の特定

住民監査請求は、住民に対し、一定の財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）に限って監査を請求する権能を認めたもので、それ以上に一定の期間にわたる当該行為等を包含して、これを具体的に特定することなく監査を求めるなどの権能までを認めたものではない。

したがって、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものとされている（平成2年6月5日最高裁判決）。

また、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りるのであり、上記の程度を超えてまで当該行為等を個別的、具体的に摘示することを要するものではないというべきである。そして、この理は、当該行為等が複数である場合であっても異なるものではないとされている（平成16年11月25日最高裁判決）。

この点、本件請求におけるあすか保育所の宿日直業務に係る委託料支出について、請求人は16年度に支払われた218万円の委託料は履行実態の伴わない違法な公金の支出であり、市が16年度まで自ら虚偽の支出命令書を作成したと主張しているが、請求書には、16年度以外には特定の当該行為等について摘示しておらず、また、事実証明書においても履行実態の伴わなくなった始期が明確ではないことから、上記程度に摘示されているとは解することはできない。

### (2) 請求期間と正当な理由

本件請求における給与支出、委託料支出は、いずれも1年を経過している。

法第242条第2項において、住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した時は、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでないとされている。

正当な理由については、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか、できなかった場合には、特段の事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされている（平成14年9月12日最高裁判決）。

請求人は期間徒過の正当理由について、「一般に市民が知り得ない状況で支出されたものであり、また市の担当局は不正を知りながらその是正を怠ってきたもので、

期間徒過に正当な理由がある。」と疎明するように、請求内容については、後記のとおり、履行実態の伴わない委託業務に対し委託料が支出されており、また、正当な手続を経ずにスワンなにわの業務を行っていた市職員に給与を支出していたことは、住民が相当の注意力をもって調査したとしても、客観的にみて当該行為を知ることができなかつたものであると認められ、本件請求は、新聞報道で当該行為が取り上げられてから約1か月で提出されており、相当な期間内に監査請求がなされたと解される。

そうすると本件請求について、法第242条第2項ただし書に規定する期間徒過についての正当な理由はあるものと判断する。

### (3) 金銭債権の消滅時効

本件請求におけるスワンなにわへの職員派遣に係る給与支出について、請求人は平成8年7月分～17年3月分の約8年間の返還を求めているが、法第236条第1項により、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5年間これを行わないときは、時効により消滅するとされている。

そうすると、当該職員に対して本件給与が支出されてから5年以上経過しているものに係る返還請求権は時効により消滅していると解される。

以上により、支出後5年を経過していないスワンなにわへの職員派遣に係る給与支出、平成12～16年度の飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託料支出及び平成16年度のあすか保育所の宿日直業務に係る委託料支出について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

- (1) 支出後5年を経過していないスワンなにわへの職員派遣に係る給与支出
- (2) 平成12～16年度の飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託料支出
- (3) 平成16年度のあすか保育所の宿日直業務に係る委託料支出

上記(1)～(3)が請求人の主張する事由から、違法・不当な公金の支出に当たるか。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成18年8月11日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかったが、参考資料として大阪市内にある2社会福祉法人の法人調書が提出された。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・返還すべき給与の計算にあたっては厳しく見てほしい。

### 3 監査対象局の陳述

平成18年8月21日に、上記の(1)及び(3)については、健康福祉局を監査対

象とし、健康福祉局長ほか関係職員より、また、(2)については、教育委員会事務局を監査対象とし、教育委員会教育長ほか関係職員より陳述を聴取した。

#### 4 関係人調査

スワンなにわへの職員派遣について、法第199条第8項の規定に基づき、派遣されていた当該職員(既に市を退職)に対して調査事項書を送付し、関係人調査を実施した。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) スワンなにわへの職員派遣

##### ア 大阪市立中央授産場の概要

- (ア) 設 置 昭和14年4月(一般授産施設)
- (イ) 住 所 天王寺区東上町4-17
- (ウ) 職員数 20名(平成17年3月現在)
- (エ) 設置目的 身体及び知的障害者に対する社会就労に向けた作業指導等

##### イ 当該職員の事務分掌等

- (ア) 補職名 健康福祉局障害者施策部中央授産場担当係長
- (イ) 事務分掌 障害者就労支援事業等を行う社会福祉法人への指導等に関すること
- (ウ) 従事期間 平成8年7月1日~17年3月31日(8年9か月)

##### ウ スワンなにわの概要

- (ア) 法人認可日 平成8年6月20日
- (イ) 住 所 浪速区浪速東1-11-8
- (ウ) 職員数 119名(平成17年3月現在)
- (エ) 当該職員役職 理事(平成8年6月~17年3月)、事務局長(法人調書で確認できる限りでは、平成15、16年度)

##### (オ) 事 業

- 第2種社会福祉事業
  - 老人及び障害者デイサービスセンター、老人介護支援センター、老人及び障害者居宅介護等事業
- 公益事業
  - 食事サービスセンター事業、居宅介護支援事業等
- 収益事業
  - 障害者自立支援駐車場の経営

##### エ 勤務条件等の法令

##### (ア) 服務の根本基準等

地方公務員法(昭和25年法律第261号)第30条において、すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならないとされ、第35条において、職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がな

すべき責を有する職務にのみ従事しなければならないとされている。

法第 204 条の 2 において、普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かずには、これを支給することができないとされている。

また、職員の給与に関する条例（昭和 31 年大阪市条例第 29 号）第 3 条において、職員には、所定の勤務時間による勤務に対し、その者の職務と責任に応じて、給料を支給するとされ、第 8 条において、職員が所定の勤務日又は勤務時間中に勤務しないときは、その勤務しないことにつき任命権者の承認があった場合を除く外、その勤務しない 1 日又は 1 時間につき、勤務 1 日又は 1 時間当りの給料額をその者に支給すべき給料の額から減額するとされている。

#### (イ) 職員の派遣方法等

##### A 休職による方法

地方公務員法第 27 条第 2 項において、職員は、この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、若しくは免職されず、この法律又は条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して、休職されず、又、条例で定める事由による場合でなければ、その意に反して降給されることがないとされている。

職員の分限に関する条例（昭和 26 年大阪市条例第 88 号）第 3 条において、職員が、地方公務員法第 28 条第 2 項各号（第 1 号が、心身の故障のため、長期の休養を要する場合、第 2 号が、刑事事件に関し起訴された場合）のいずれかに該当する場合のほか、学校、研究所その他これらに準ずる公共的施設において、その職員の職務に関連があると認められる学術に関する事項の調査、研究又は指導に従事する場合においては、これを休職することができるとされている。

##### B 職務専念義務の免除による方法

地方公務員法第 35 条に基づき、職務に専念する義務の特例に関する条例（昭和 26 年大阪市条例第 22 号）第 2 条第 1 項において、職員は、次の各号の 1 に該当する場合においては、あらかじめ任命権者又は、その委任を受けた者の承認を得て、その職務に専念する義務を免除されることができるとされ、第 1 号が研修を受ける場合、第 2 号が厚生に関する事項についての計画の実施に参加する場合、第 3 号が、前 2 号に規定する場合を除く外、人事委員会規則の定める場合に該当する場合とされ、職務に専念する義務の特例に関する規則（昭和 26 年大阪市人事委員会規則第 6 号）において、職務に専念する義務の特例に関する条例第 2 条第 1 項第 3 号の規定に基づき、職員があらかじめ任命権者の承認を得て、職務に専念する義務を免除される場合は、職員が報酬を受けないで、国又は他の地方公共団体その他の公共団体若しくはその職務と関連を有する公益に関する団体の事業又は事務に従事する場合等とされている。

##### C 職務命令による方法

地方公務員法第 32 条において、職員は、その職務を遂行するに当つて、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならないとされ、職務上の命令は、職務の執行に直接関係する命令、例えば、公文書を起案する命令、出張の命令などがこれに当たるとされている。

D 公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成 12 年法律第 50 号。平成 14 年 4 月 1 日施行。）及び公益法人等への職員の派遣等に関する条例（平成 13 年大阪市条例第 79 号）による方法

公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律第 2 条において、任命権者は、次に掲げる団体のうち、その業務の全部又は一部が当該地方公共団体の事務又は事業と密接な関連を有するものであり、かつ、当該地方公共団体がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが必要であるものとして条例で定めるものとの間の取決めに基づき、当該公益法人等の業務にその役職員として専ら従事させるため、条例で定めるところにより、職員を派遣することができることとされ、公益法人等への職員の派遣等に関する条例第 2 条第 1 項において、任命権者は、公益法人等のうち次に掲げるものとの間の取決めに基づき、当該団体の業務にその役職員として専ら従事させるため、職員を派遣することができることとされ、第 1 号として、本市が基本金その他これに準ずるものを出資し、かつ、本市の区域内に主たる事務所を有する団体で市規則で定めるもの、第 2 号として、前号に掲げるもののほか、その業務の全部又は一部が本市の事務又は事業と密接な関連を有し、かつ、本市がその施策の推進を図るため人的援助を行うことが特に必要であるものとして市規則で定めるものとされている。

なお、スワンなにわは、公益法人等への職員の派遣等に関する条例施行規則（平成 14 年大阪市規則第 38 号）に定める法人ではない。

(ウ) 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）等

健康福祉局によると、地方公務員法の解釈によれば、公務員が社会福祉法人の理事、監事といった役員に就くことについての法律上の制限はないと考えられているが、社会福祉法第 61 条第 2 号において、国及び地方公共団体は、他の社会福祉事業を営む者に対し、その自主性を重んじ、不当な関与を行わないこととされ、社会福祉法人審査基準（平成 12 年 12 月 1 日厚生省関係局長連名通知）において、関係行政庁の職員が法人の役員となることは同法第 61 条に規定する公私分離の原則に照らし適当でないので、差し控えることとされているとのことである。

(2) 飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

ア 飛鳥青少年会館の概要

- |          |                             |
|----------|-----------------------------|
| (ア) 設 置  | 昭和 59 年 6 月                 |
| (イ) 住 所  | 東淀川区東中島 3-7-28              |
| (ウ) 職員数  | 15 名（平成 16 年 4 月 1 日現在）     |
| (エ) 設置目的 | 基本的人権尊重の精神に基づき、青少年の教養を高めるとも |

に健康の増進を図り、その健全な育成に資すること（青少年会館条例（昭和 53 年大阪市条例第 1 号）第 2 条）

イ 大阪市立中島中学校体育館の概要

- (ア) 設 置 昭和 54 年 3 月（建替）
- (イ) 住 所 東淀川区東中島 3-5-22

ウ 青少年会館施設業務委託契約

(ア) 業務委託契約内容

平成 12 年度の決裁は文書の保存期間（5 年）満了により廃棄されたため、内容は確認できないが、平成 13～15 年度においては、委託契約締結及び支出決議は教育委員会教育長により決裁され、平成 16 年度においては、指定管理者制度が導入され、財団法人大阪市教育振興公社が指定されたが、宿直業務委託については引き続き市人権協会に委託することとなり、予算手続として財政局長と教育委員会教育長との合議による支出決議を経た後、委託契約締結については平成 16 年 3 月 31 日付けで「平成 16 年度青少年会館施設業務委託の実施並びに委託契約の締結について」が起案され、教育委員会事務局総務部庶務課長により決裁されていた。委託契約内容は平成 13～16 年度ほぼ同様であるので、平成 16 年度の主な決裁内容を例示すると次のとおりである。

- A 事業名 青少年会館施設業務委託
- B 契約者 本市 大阪市教育委員会教育長  
相手方 社団法人 大阪市人権協会理事長
- C 契約期間 平成 16 年 4 月 1 日～平成 17 年 3 月 31 日
- D 契約金額 156,010,059 円（青少年会館 11 館分）、うち飛鳥青少年会館に係る金額は、青少年会館宿直分 4,565,700 円 体育施設清掃管理分 3,863,250 円

なお、平成 13～16 年度の飛鳥青少年会館施設業務委託料明細（当初契約分）は次のとおりである。

(単位：円)

年度	施設・内容	給 与			手 当 等				合計
		単価	日数	計	単価	日数	月数	計	
13	青少年会館・宿直	9,200	365	3,358,000	9,200	30	4.75	1,311,000	4,694,200
					4,200	6	—	25,200	
	体育施設・清掃管理	9,200	309	2,842,800	9,200	25	4.75	1,092,500	3,935,300
14	青少年会館・宿直	9,200	365	3,358,000	9,200	30	4.7	1,297,200	4,680,400
					4,200	6	—	25,200	
	体育施設・清掃管理	9,200	309	2,842,800	9,200	25	4.7	1,081,000	3,923,800
15	青少年会館・宿直	9,000	366	3,294,000	9,000	30	4.65	1,255,500	4,574,700
					4,200	6	—	25,200	
	体育施設・清掃管理	9,000	313	2,817,000	9,000	25	4.65	1,046,250	3,863,250
16	青少年会館・宿直	9,000	365	3,285,000	9,000	30	4.65	1,255,500	4,565,700
					4,200	6	—	25,200	
	体育施設・清掃管理	9,000	313	2,817,000	9,000	25	4.65	1,046,250	3,863,250

(注) 1 青少年会館・宿直、体育施設・清掃管理ともに積算人数は、1人である。

2 平成13～15年度においては、年度途中において業務委託料単価の改定等による一部変更契約を締結しているが、各青少年会館別の明細は添付されていない。

3 平成16年度においては、経費削減をはかったことから、実際の支払額は半額程度になっている。

#### (イ) 委託契約書

市が市人権協会に委託する業務は、施設の宿直業務、施設の清掃及び簡易な管理業務などとされている。市人権協会は委託を受けた業務が完了したときは、すみやかに、市に対して報告書及び精算書を提出しなければならない、市は、市人権協会が委託料を本契約の内容に違反し目的外に使用したときは、本契約を解除するとともに、委託料の全部または一部を返還させることができるとされている。

また、市人権協会は、業務委託の処理を他に委託し、又は請け負わせてはならない。ただし、書面により市の承諾を得たときは、この限りではないとされている。

#### (ウ) 特名理由

受託者は地元事情に精通しており、青少年会館の業務を円滑に遂行することができる。特に宿直業務等においては安全性が求められるが、地元の積極的な協力を得ることができる受託者が適している。また、青少年会館では人権

啓発が重要な課題であるが、受託者は人権問題にも精通している。これらの理由から市人権協会に事業を委託するとされている。

#### エ 精算報告書

平成 12 年度の精算報告書は、業務委託決裁とともに保存期間満了により廃棄のため、内容が確認できないが、精算報告書の内容は平成 13～16 年度ほぼ同様であるので、平成 16 年度の供覧文書を例示すると次のとおりである。

平成 17 年 4 月 1 日付けで市人権協会理事長から市教育委員会教育長あての精算報告書が添付され、同日付け起案で教育委員会事務局生涯学習部社会教育課長まで供覧されていた。

主な精算報告の内容は次のとおりである。（青少年会館 11 館分）

(ア) 委託金額	156,010,059 円
(イ) 精算金額	148,530,267 円
(ウ) 差引返納額	7,479,792 円

なお、平成 13～16 年度の委託金額等は次のとおりである。

(単位：円)

	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
委託金額	169,914,437	166,270,962	153,856,305	156,010,059
精算金額	168,893,669	160,635,358	152,786,168	148,530,267
差引返納額	1,020,768	5,635,604	1,070,137	7,479,792

(注) 各青少年会館の明細については、平成 14 年度分（飛鳥青少年会館・宿直分 4,695,086 円、体育施設・清掃分 3,963,745 円）を除き現存せず、確認できない。

### (3) あすか保育所の宿日直業務に係る委託

#### ア あすか保育所の概要

- (ア) 設置認可日 昭和 41 年 5 月 10 日
- (イ) 住 所 東淀川区東中島 3-14-13
- (ウ) 認可定員等 認可定員 120 人、運営定員 93 人、入所児童数 74 人  
(平成 16 年 4 月 1 日現在)
- (エ) 職員数 20 人 (平成 16 年 4 月 1 日現在)

#### イ 業務委託契約内容

平成 16 年 3 月 31 日付けで「平成 16 年度飛鳥地区保育所の夜間及び休日等の宿日直業務委託契約の締結並びに所要経費の支出について」が起案され、健康福祉局児童施策部長により決裁されていた。

同決裁による平成 16 年度の主な業務委託契約内容は次のとおりである。

- (ア) 事業名 飛鳥地区保育所の夜間及び休日等の宿日直業務
- (イ) 委託期間 平成 16 年 4 月 1 日～平成 17 年 3 月 31 日
- (ウ) 委託先 大阪市飛鳥人権協会
- (エ) 所要金額 2,180,000 円

#### 支出金額

宿日直手当 @5,000×365日=1,825,000円(税込)

日直手当 @5,000×71日=355,000円(税込)

#### 支払方法

第1四半期 540,000円 第2四半期 540,000円

第3四半期 560,000円 第4四半期 540,000円

#### (オ) 委託契約書

飛鳥人権協会は、契約書末尾に添付の仕様書に基づき、委託業務を完了しなければならない、飛鳥人権協会は、業務の全部を一括して、第三者に委任し、または請け負わせてはならないとされている。

飛鳥人権協会は、業務の一部を第三者に委任し、又は請け負わせようとするときは、あらかじめ書面により市の承諾を得なければならない、飛鳥人権協会は、契約の履行を完了したときは、遅滞なく市に対して実施報告を行い、市は報告を受けた後、業務実施報告書の提出をうけることとされている。

また、市は、飛鳥人権協会が、契約の締結又は履行について不正な行為があったとき等において、この契約の全部又は一部を解除し、飛鳥人権協会に対し委託料の全部または一部の返還を命じることができる。この場合に生じた市の損害は、飛鳥人権協会においてこれを賠償しなければならないとされている。

#### (カ) 仕様書

この仕様書は、事業の大要を示すものであるが、市が特に必要と認めた事業については、本仕様書に定められていない事項についても、誠意をもって夜間及び休日等における宿日直事業に当たるものとする。

夜間及び休日等における宿日直業務は、保育所開所日の開所時間外に実施し、保育所における警備に万全を期すようにしなければならない。

飛鳥人権協会は、夜間及び休日における宿日直業務員が病気や、その他の事由によりやむなく欠勤・退職したときは、保育事業に支障をきたさないよう最善の措置を、保育所と協議することとする。

夜間及び休日における宿日直業務員は、誠意をもって事業を実施するものとし、故意に職務上の責任を回避しないこととされている。

#### (キ) 特名理由書

飛鳥地区保育所の夜間及び休日の宿日直業務については、昭和48年度から開始し、当初に諸条件を検討した結果、保育所の円滑な運営を図るために、地元精通している大阪市同和事業促進飛鳥地区協議会（現 飛鳥人権協会）と委託契約を締結した。

警備内容は、地元精通者による宿日直警備を行っている。

飛鳥人権協会においては、昭和48年より上記警備を受託しており、30年を経過しているが、この間、特に問題も生じておらず、異常発生時においても迅速に適確に対応するなど、その確かな実績と信頼性があり、経験も豊富で

あり、地元に着している点においても、夜間及び休日の警備事業及び保育所運営の円滑な推進に欠くべからざるものと判断し、契約については法第 167 条の 2 第 1 項第 2 号の規定に基づき随意契約とし、飛鳥人権協会に特名するとされている。

#### ウ 実績報告書

平成 17 年 3 月 31 日付けで飛鳥人権協会会長から市健康福祉局長あての「あすか保育所における夜間及び休日等の宿日直業務の事業実績報告及び精算について」の事業実績報告書が添付され、平成 17 年 5 月 10 日付け起案で健康福祉局児童施策部保育運営課長まで供覧されていた。

主な実績報告の内容は次のとおりである。

- |            |  |
|------------|--|
| (ア) 受託事業名  | あすか保育所における夜間及び休日等の宿日直業務  |
| (イ) 受託期間   | 平成 16 年 4 月 1 日から平成 17 年 3 月 31 日まで  |
| (ウ) 受託者    | 飛鳥人権協会   |
| (エ) 受託事業内容 | あすか保育所における、保育所閉所後から翌日開所までの間及び日祝日並びに年末年始（12 月 29 日～1 月 3 日）の所内建物の管理並びに種々の連絡 |
| (オ) 精算金額   | 受託金額 2,180,000 円<br>精算金額 2,180,000 円<br>残額 0 円                             |
| (カ) 精算内訳   | 宿直@5,000×365 日=1,825,000 円<br>日直@5,000×71 日=355,000 円                      |

## 2 監査対象局の陳述内容

### (1) スワンなにわへの職員派遣

#### ア スワンなにわの概要と支援の経過

スワンなにわは浪速区に法人本部を置き、主として同和施策の対象地域であった浪速地区での事業展開を担ってきた社会福祉法人である。

同和地区の歴史的社会的経過を踏まえた福祉サービスの基盤整備を図りたいという熱意のもと、平成 8 年 6 月に設立された。

主な事業の展開は、障害者の就労自立支援事業に取り組むとともに、高齢者の介護支援として、在宅介護支援センターやデイサービス、居宅介護等事業、食事サービスなどの各種事業を実施している。また、平成 12 年 4 月からの介護保険制度への移行を経て、平成 14 年 4 月からは認知症高齢者に対応したデイサービス事業を実施している。

さらに、平成 15 年 4 月からの障害者支援費制度への移行に伴って、障害者のデイサービスや居宅介護等事業を開始し、様々な障害に対応した介護支援に取り組んでいる。また、平成 17 年 4 月からは、地域の利用ニーズに対応するため、認知症型デイサービスセンターを増設し、事業の充実に取り組んでいるところである。

スワンなにわに対する本市の支援は、平成 8 年 7 月から実施したが、当時は、

平成6年の新ゴールドプランや平成7年における障害者プランの策定、介護保険法（平成9年法律第123号）制定に向けた動きなどがあり、福祉サービスの充実について関心が高まっていた。

本市においては、障害者の自立や急速に進行する高齢化に対応した福祉サービスの拡充を図っていくことは、直営で対応することは困難であり、介護保険など制度の大きな改革を控え、民間の活力を積極的に活用する施策を進めることが重要な課題となっていた。

当時、福祉施策は基本的に市が主体となって進めることを原則としており地域では障害者授産施設の整備や高齢者介護支援事業の充実等について、市の責務のもと、直営での対応を図ることが要望されていたが、地域においても、すべてを行政に委ねるのではなく、社会福祉法人を立ち上げて地域の福祉ニーズに対応していくという自主的な機運が生じた。

こうした状況のもと、適切な人材を見出せない状況もあったため、本市に対する支援の要望が示されたが、支援を行うことによって、事業を直営で行うことによる人員増を回避でき、財政面でのメリットも大きく、なおかつ地域の状況に応じたきめ細やかな事業を実施できることも期待できることから、施策を効果的・効率的に推進するための一定有効な方策の一つになり得ると考え、支援を実施することとした。

#### イ スワンなにわに対する支援の目的と内容

スワンなにわに対する支援は、施策の動向等を踏まえ、地域において福祉サービスを安定的に提供するための基盤整備として位置づけ、特に当時は地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（昭和62年4月施行。平成14年3月31日失効。以下「地対財特法」という。）が施行されていたことから、地域の歴史的社会的な経過を踏まえ、市の責務として基盤整備を行うことを目的とし、市の業務として支援を実施することとした。

スワンなにわは、障害者の支援や高齢者の介護を中心とした事業を展開していくこととしており、特に、地域においては障害者の就労自立支援にも力を入れていきたいという意向があったため、障害者支援のノウハウを有する中央授産場に社会福祉法人に対する指導を行う係長級ポストを置いて支援を行った。

支援の内容は、法人の運営に関する業務処理についての指導助言、並びに障害者支援や高齢者介護の各種事業を実施するための指導助言と連絡調整を行うこととし、現場での指導が重要であるため、職員が法人に出張して支援にあたることとした。

#### ウ 支援の実施に係る出張手続の状況

当該職員が出張する場合は、中央授産場において市内出張簿による手続を行う必要があったが、適切に処理されておらず、休暇等を取得する場合に連絡するという方法により、中央授産場において出勤簿の処理を行っていた。

当該職員の職務がスワンなにわへの出張を前提とするものであり、また、実態として直行直帰の出張となっていたので、スワンなにわへの出張を出勤とみなし、手続面において市内出張の事務処理を省略したものと考えられるが、不適切な処

理であったと認識している。

#### エ スワンなにわに対する支援の具体的な内容

スワンなにわの立ち上げの段階においては、その運営にかかる業務フローや会計処理などの業務処理について指導助言を行うとともに、障害者の就労自立支援事業や高齢者の介護支援事業の実施に向けた指導助言を行い、平成 11 年度は高齢者のホームヘルプサービスに取り組むとともに、平成 12 年度からの介護保険法の施行に向けて、事業を円滑に移行させていく指導助言を行うことが重要であった。

平成 12 年度においては、社会福祉事業法（現在の社会福祉法）の改正を踏まえ、利用者保護の一環として法人における苦情解決の仕組みを構築するとともに、新しい会計基準に対応するための指導助言を行う必要があった。

こうした制度の改革も踏まえ、平成 13 年度末における地対財特法の期限終了を機に支援を終えることを目途としていたが、平成 15 年度からの障害者支援費制度に向けて、支援継続の要請もあり、デイサービスや居宅介護等事業を実施するための指導助言を行うこととし、さらには移行後の円滑な運営や更なる制度変更の方向性を見据えた対応について指導助言を行っていくこととした。

また、高齢者介護支援の充実にも取り組み、認知症高齢者に対応したデイサービスの実施やデイサービスセンターの増設など、事業の拡充について指導助言を行うことも必要であった。

こうした経過の中で、地域における自立した基盤整備を図り、ニーズに対応した福祉サービスを適切かつ円滑に提供できるようにしていくことが重要であると考える支援を継続し、平成 17 年 3 月に終了した。

#### オ 当該職員が法人業務に従事した状況

スワンなにわに対する支援は、福祉サービスの基盤整備として、法人の運営や事業の実施に関する指導助言等を行うことにあった。しかしながら、支援の実施において、当該職員は、勤務時間中、部分的に法人業務を行っており、その内容は、予算決算や理事会開催等の業務のほか、毎月の定例的な法人業務として職員の給与支給や経理関係等に従事していた。

当該職員としては、業務の期日が差し迫っていた場合など、法人の運営に支障が生じないようにするための対応であり、スワンなにわに対する支援が既成の法人に対する支援ではなく、法人の立ち上げからの支援であったこと、また、同和施策として本市の責務による安定的な運営を図り、事業を円滑に軌道に乗せていくことが重要な課題であったことから、支援の当初においては、一定やむを得ない状況もあったと考えている。

しかしながら、地対財特法の期限後においては、支援業務を行うにあたって、より適切に対応していくことが必要であった。

なお、当該職員はスワンなにわの理事等に就任していたが、本市の支援として役員に就任することは予定しておらず、むしろ法人を指導する立場にある職員が法人の役員となることは差し控えるべきところである。当該職員は、社会福祉法人が営利団体ではなく無報酬で活動することには問題がないと考え、本市に報告

することなく個人的な立場で役員等の受嘱を引き受けたところであるが、勤務時間中に理事会へ出席していた場合があった。

法人業務に従事していた部分は、給与の返還など然るべき対応を行う。

## (2) 飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

### ア 飛鳥青少年会館宿直業務等

飛鳥青少年会館の宿直業務については、平成 17 年 4 月に機械警備が導入されるまでの間、宿直業務を他館と合わせて、市人権協会の前身である、大阪市同和事業促進協議会の時から委託していた。

現飛鳥青少年会館の竣工は昭和 59 年であるが、同会館職員（飛鳥人権協会会長）によると竣工以前の仮設の建物であった当時は宿直業務が行われていたとしているものの、その事実を確認できる書類はない。

新聞報道では、飛鳥人権協会会長が平成 17 年 3 月の打ち切りまでの 5 年間、宿直者もおらず体育館の清掃作業も行ったことはないと言明したとある。現在、歴代館長等の関係者からヒアリング調査を行っているが、少なくとも平成 17 年 3 月以前の 5 年間について、宿直者はいなかったと回答を得ている。

中島中学校体育館は、昭和 54 年 3 月に竣工しているが、建設当初から飛鳥青少年会館の体育館を兼ねることとしたことから、その清掃業務を大阪市同和事業促進協議会に委託していたものであるが、歴代校長等に確認したところ、飛鳥青少年会館宿直者と同様に、少なくとも平成 17 年 3 月までの 5 年間について清掃業務は行われておらず、当該契約の存在自体を飛鳥青少年会館館長及び同校校長は知らなかったと回答を得ている。

### イ 契約締結の事務手続等

契約締結については、教育委員会事務局において、青少年会館 11 館及び中島中学校体育館等の委託業務をまとめて、市人権協会と契約書を交わすという事務の流れになっていたが、委託業務の実態については確認していなかった。

### ウ 委託料請求等の流れ

教育委員会と市人権協会との間で締結されている青少年会館施設業務委託契約に、当該の飛鳥青少年会館の宿直業務と中島中学校体育館の清掃業務が含まれている。委託料の支払いについては、当該委託契約をもとに四半期ごとに、全館の分をまとめて市から市人権協会に前金払いされ、市人権協会において、各地域の人権協会から毎月市人権協会に提出されていた事業報告（請求書）をもとに、支払われ、教育委員会には、年度末にまとめて精算報告が行われていた。

飛鳥青少年会館及び中島中学校体育館に係る事業報告については、飛鳥人権協会会長の決裁のうえ、事業報告を同会長名で市人権協会に提出していた。同会長は、前任者からの引継ぎにより同様の事務処理が行われていたことは認識していたが、その内容については十分な確認をしていなかったと回答を得ている。

委託料については、平成 14 年 6 月以前は市人権協会から飛鳥青少年会館の館長名義の口座に振り込まれていた。館長名義の口座に振り込まれていた額が、本件にかかる委託料全額であるかは、現在調査中であるが、振り込まれた金員の処理については、館長からのヒアリングによると、年末ごろにまとめて引き出して、

大阪市立飛鳥人権文化センター（以下「飛鳥人文センター」という。）の職員等に手渡したとしている。

平成 14 年 7 月分からは市人権協会からの振込先が青少年会館の館長名義の口座から飛鳥人権協会の会長名義の口座に変更され、館長名義の口座は使用されなくなり、平成 17 年 4 月の人事異動で館長が交替したことに伴い、青少年会館の館長名義の口座は解約され、通帳は破棄された。

#### エ 返還等手続

これまでの調査により、業務実態がなかった平成 14 年から 16 年度末にかけての金額については、市人権協会から、市に返還するとの意向が示されている。

なお、現在、平成 14 年以前に遡って、公文書や市人権協会への調査依頼や金融機関への照会などにより、金額を確定させるなどの確認作業を進めており、作業が終わり次第、ただちに必要な返還手続を講じていく。

### (3) あすか保育所の宿日直業務に係る委託

#### ア あすか保育所の宿日直業務委託

あすか保育所は施設の規模が大きく、また、施設の西側に墓地があるという環境にあったため、火災・盗難・その他不法行為を防止するとともに、財産の保全を図ることを目的として、保育所の夜間や休日に宿日直員を配置することとしたものである。昭和 48 年度から平成 16 年度まで、飛鳥人権協会（平成 13 年度までは、大阪市同和事業促進飛鳥地区協議会）に、その業務を委託してきたところであり、委託先については、委託業務の円滑な運営を図るため、施設や地域の状況に精通している宿日直者の確保が図ることができるとともに、地元住民の雇用を図るという目的もあり、特名随意契約により業務を委託してきた。

財団法人飛鳥会（以下「飛鳥会」という。）の事件発覚後、本市関係職員の聞き取り調査をしたところ、平成 4 年度以降、宿日直者が配置されず、本件業務委託の終了する平成 16 年度まで業務実態のないまま委託料が支払われてきたとのことである。

#### イ 契約締結の事務手続等

契約締結については、健康福祉局児童施策部保育運営課（以下「本課」という。）において、事業名、委託期間、委託先、契約書案、支出科目、支出金額及び支出内訳についての決裁を経た後、本課の地域担当職員が飛鳥人文センターの職員を通じて契約書に飛鳥人権協会の会長印を押印してもらい、飛鳥人権協会と契約を交わすという事務の流れになっていた。大阪市事務専決規程（昭和 38 年達第 3 号）に基づく決裁権者である部長及び契約に関する事務を行っていた本課の契約担当職員は、委託業務の実態については確認していなかったため、宿日直業務が実際には行われていないことを知らなかった。

#### ウ 委託料請求等の流れ

委託料の請求については、本課の契約担当職員が請求書を作成し、本課の地域担当職員が飛鳥人文センターの職員を通じて請求書に飛鳥人権協会の会長の住所及び氏名を記入、会長印を押印していた。委託料の支払いについては、平成 15 年度以前は窓口払いであり、本来は飛鳥人権協会の職員が収入役室の窓口で受領

しなければならなかったが、実際には、本課の地域担当職員が、飛鳥人文センターの職員を通じて飛鳥人権協会の会長印を押印した領収書を本課の契約担当職員が受けた後、収入役室の窓口へ提出して受領していた。

当該委託料は、本課の地域担当職員から飛鳥人文センターの職員を通じて、飛鳥会理事長が受け取っていた。

委託料の支払は、平成 16 年度は、飛鳥人権協会の会長名義の口座へ振込払いとなり、委託料は、飛鳥人文センターの職員により同口座から引き出され、飛鳥会理事長が受け取っていた。

#### エ 飛鳥人権協会の実地調査

平成 18 年 6 月 12 日に飛鳥人権協会会長に事情聴取したところ、この事業については、飛鳥会に任せているので、詳細を把握していないとのことであった。

#### オ 委託契約終了に至る経過

本課職員及び保育所長からの聴き取りによる事実経過は、次のとおりである。平成 11 年度に保育所に機械警備が飛鳥会によって導入されたものであるが、本課の地域担当職員は、地元により平成 11 年度に機械警備が導入されたことを知っていた。また、遅くとも平成 11 年度には宿日直者が配置されていなかったことを知り、飛鳥人文センターの職員に契約解除の打診をしたが、実現せず、契約の締結、委託料の請求手続等は続けられていた。

平成 16 年度になって、本課の地域担当職員から報告を受けた本課の担当課長が飛鳥人文センター職員を通じ飛鳥会理事長に改善を申し入れ、同年度末をもって契約が終了した。

#### カ 本市の損害に対する措置

本市の損害に対する措置について、専門家と相談のうえ契約の相手方である飛鳥人権協会に対して法律に基づいて損害賠償請求を行うこととする。

### (4) 追加説明

#### ア スワンなにわへの職員派遣

法人の重要な意思決定に参画すること、また、法人の確立された定期的・定例的な業務、恒常的な業務に直接従事することは、市の業務として位置づけることは適切でないと考えている。

当該職員が法人業務に従事した期間、割合等については、市の支援業務と厳密に区分することが困難な場合もあるが、給与の返還の考え方としては、部分的に従事した法人業務の標準的な業務期間を次のとおり整理し、基本的にその期間を法人業務に従事した期間として取り扱うこととする。

また、法人業務に従事した期間においても、当該職員は、市の支援業務として、日常的に法人の運営及び事業実施の状況を確認しながら、支援に関する課題の進捗を踏まえた指導助言、サービスの提供やトラブルの対処など業務に関する個別の指導助言等を行っており、こうした市の支援業務にかかる時間は最低限 1 時間 30 分ないし 2 時間以上要するが、法人業務に従事した時間について 1 日の所定勤務時間 7 時間 30 分のうち、概ね 6 時間程度と考える。

期 間	市の支援業務	法人業務
平成 13. 10～11	特に介護保険事業に重点を置いた法人の運営や事業の実施にかかる日常的な業務の指導助言	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 11 月は、予算決算中間報告作成業務、理事会及び評議会の開催業務
平成 13. 12～14. 3	認知症型デイサービス事業の実施に向けた指導助言 高齢者居宅介護等事業の 365 日稼働に向けた指導	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 2 月は、予算作成業務 3 月は、予算作成業務、理事会及び評議会の開催業務、契約関係書類作成業務
平成 14. 4～11	障害者支援費制度移行を見据えた事業展開の検討 障害者支援費制度に関する情報収集、事業実施に向けた課題整理	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 4 月は、決算整理業務、報告関係書類作成業務 5 月は、決算整理業務、理事会及び評議会の開催業務 11 月は、予算決算中間報告作成業務、理事会及び評議会の開催業務
平成 14. 12～15. 3	障害者デイサービスや居宅介護等事業実施の指導助言 障害者会館の運営と精神障害者ふれあい生活支援・訓練モデル事業受託の指導	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 2 月は、予算作成業務 3 月は、予算作成業務、理事会及び評議会の開催業務、契約関係書類作成業務
平成 15. 4～9	特に障害者介護支援事業に重点を置いた法人の運営や事業の実施にかかる日常的な業務の指導助言	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 4 月は、決算整理業務、報告関係書類作成業務 5 月は、決算整理業務、理事会及び評議会の開催業務
平成 15. 10～16. 3	住宅福祉推進モデル事業及び高齢者ケア付住宅生活援助員設置事業受託の指導 特別養護老人ホームの建設に向けた検討	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 11 月は、予算決算中間報告作成業務、理事会及び評議会の開催業務 2 月は、予算作成業務 3 月は、予算作成業務、理事会及び評議会の開催業務、契約関係書類作成業務
平成 16. 4～9	居宅介護等事業のエリア拡大のためのサテライト（中継）基地を開設し、事業拡充のための指	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 4 月は、決算整理業務、報告関係書類作成

	導助言 特別養護老人ホームの建設に向けた検討の具体化	業務 5月、決算整理業務、理事会及び評議会の開催業務 9月、臨時理事会及び評議会の開催業務
平成 16. 10～17. 3	利用ニーズを踏まえた認知症型 デイサービスセンターの増設の 指導 障害者自立支援法に関する情報 収集	各月上旬期を中心に、給与支給、退職採用、経理関係の定例的な法人業務 11月、予算決算中間報告作成業務、理事会及び評議会の開催業務 2月、予算作成業務 3月、予算作成業務、理事会及び評議会の開催業務、契約関係書類作成業務

すなわち、平成 13 年 10 月～17 年 3 月までの期間（42 か月：所定勤務日数 916 日：給与支給総額約 4,000 万円）において、平成 13 年 11 月、平成 14～15 年の 2～5 月、11 月、平成 16 年 2～5 月、9 月、11 月及び平成 17 年 2～3 月の期間（19 か月）以外の 23 か月間は、定例的な法人業務に各月 96 時間程度（法人の標準的な業務期間 16 日×概ね 1 日 6 時間程度）従事しており、約 2,208 時間従事したこととする。

また、上記の 19 か月間（所定勤務日数 406 日）については、この期間すべてにおいて概ね 1 日 6 時間程度法人業務に従事していたとみなし、約 2,436 時間従事したこととする。

その他は市の支援業務として、スワンなにわの運営に関する事務処理についての指導助言、障害者支援や高齢者介護の各種事業を実施するための指導助言と連絡調整を行ったものとみなすものとする。

以上から、当該期間の全体において法人業務に従事した時間は約 4,644 時間となり、所定勤務時間数 6,870 時間の概ね 6 割強に相当する。

#### イ 飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

本件業務委託に係る契約は、市内青少年会館 10 館あるいは 11 館分総額で契約されており、飛鳥青少年会館分の支出は、平成 12 年度について、支出決裁は廃棄されているが、金融機関への照会金額（前飛鳥青少年会館長の口座分）から推定は可能であり、また、平成 13～16 年度について、支出決裁、金融機関への照会金額、市人権協会に保存されている書類等から実際の契約変更等を織り込み、次のとおり算定は可能である。

	平成 12 年度	平成 13 年度	平成 14 年度	平成 15 年度	平成 16 年度
算定委託料 支出額	9,151,612 円	9,124,896 円	9,053,193 円	8,735,760 円	4,103,552 円
計	40,169,013 円				

なお、既に市人権協会から飛鳥人権協会に振り込みが確認された平成 14 年 7 月～17 年 3 月分の合計 18,139,440 円については、平成 18 年 9 月 1 日に市人権協会から本市に自主返納された。

#### ウ あすか保育所の宿日直業務に係る委託

平成 11 年度、あすか保育所に機械警備が飛鳥会によって導入されたことについて、保育所の西側に墓地があり、外部から人目につきにくい西、南側からの外部侵入に対する不安がある中で、機械警備の設置については、保安上有益なものであり、引き続き保育所の警備を継続する必要性があったと認められる。また、本件業務委託料の一部が機械警備費用に充足されていたと考えられる。

なお、飛鳥会に当該警備会社との契約書の提示を依頼したところ、飛鳥会から当初の契約書（写）が提示され、あすか保育所における契約料金（月額・税別）は、5 万円とされており、同内容で、契約時（平成 11 年 4 月 21 日）から平成 16 年度末まで、契約が更新されていたことが確認された。

### 3 関係人調査の結果

#### (1) 調査方法

スワンなにわへ派遣されていた当該職員に対し、スワンなにわでの理事や事務局長に就任した経過、本市の事務及び法人固有の業務内容、割合等について調査事項書を送付し、文書回答を求めた。

#### (2) 回答要旨

当該職員から得た主な回答内容は次のとおりである。

地元の依頼を受けて理事を引き受けたが、スワンなにわは、営利法人ではないので特に問題はなく、理事であることは指導性を発揮するのに役立つと考えていた。

また、法人から事務局長を依頼されたのは、法人が設立されて、総務部門を確立していく時であったので、全般的な事項についての指導的な立場という意味合いだったと思う。

スワンなにわが地域で担う役割も認識し、また、その運営を援助し、障害者や高齢者の福祉事業を実施できるように指導していくことが職務であると認識していた。毎年、事業の立ち上げ、拡大、制度改正があったので、それらに対応する必要がある。法人は様々な事業に取り組んできたので、人材がある程度育ち、運営が落ち着くのに 5 年余りかかり、障害者の介護など事業を安定して実施できるようにすることに力を注ぎ、人材の育成にも注意して援助を行った。

既存の法人に対する援助ではなく、法人の立ち上げから軌道に乗せ、地域の福祉を預かる社会福祉法人の運営に支障を生じさせないようにすることが何よりも大切であり、当初の段階は全般的なことに直接携わる状態から始まったが、最も重要なのは地域の中で福祉事業を実際に行えるようにすることであったので、法人の固有業務の割合としては、法人の意思を決定する理事会や確立した総務部門の事務などが該当すると思うが、当初の段階と後半の段階、その時々時期によって状態は異なり、混然として区分は難しいが、全体を通じて半分を超える割合があったと思う。

#### 4 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明及び関係人調査の結果に基づき、本件請求について次のように判断する。

##### (1) スワンなにわへの職員派遣

請求人は、所定の手続をとらず職務命令（出張命令）扱いで、本件職員が専ら本件法人の業務に従事していたのは、違法（職務専念義務違反）であり、本件職員に対する給与の全額を本市において支出したことは違法不当な公金支出であり、本市に損害が生じているにもかかわらず、市長はその返還請求を怠る旨主張する。

地方公務員法第 35 条は、「職員は、法律又は条例に特別の定めがある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない」といわれる職務専念義務を規定しているところ、地方公共団体が当該地方公共団体以外の団体へ職員を派遣し、その業務に従事させることは、法律又は条例に特別の定めがある場合を除いては、職務専念義務に反しないと認められる場合か、若しくはあらかじめ職務専念義務の問題が生じないような措置がとられた場合においてのみ許されるべきであり、具体的には、派遣先での職員の事務が例えば団体に対する指導、監督、助言等の範疇に属し、それ自体、地方公共団体の事務と評価できるとか、当該団体の業務がその性質や内容等に照らし地方公共団体の事務と同一視し得るような特段の事情が認められ、かつ職員に対する地方公共団体の指揮監督が及んでいると認められるような場合でなければ許されないと解すべきである。

監査対象局（健康福祉局）の説明によれば、本件職員は、本件法人に対して指導助言等を行うため職務命令により出張していたものであるが、本市において出張命令など必要な手続が一切とられておらず、また、法人の業務は、本市の所掌する障害者福祉施策等と極めて密接な関連を有し、それ自体、公益性を有するとはいえ、本市が、法人の設立当初より、同和対策事業促進の目的から本件職員を法人に派遣していたという事実を考慮しても、それ故に本市の事務と同一視することはできない。

さらに、本件法人の事業促進を図るため必要な援助等をする場合にも、本件職員の業務が、法人に対する指導、監督、助言等の範疇に属し、それ自体、本市の事務と評価できるとしても、その態様や程度においておのずから限度があると言わなければならない。一時的に援助等をする場合は格別、本件職員は 8 年 9 か月もの間、本件法人の事務所において直行直帰の形態で勤務しており、必ずしも本市の指揮監督が及んでいるとは言えず、職務専念義務違反の問題を生ぜしめると言わざるを得ない。

監査対象局の説明によると、実際、本件職員は、本件法人の理事、事務局長に就任するとともに、法人事務所へ日常出勤し、勤務時間中、法人の予算決算や理事会開催等の業務、定例的な職員の給与支給や経理関係等に従事するほか、法人の理事会にも出席しており、このように法人の重要な意思決定に参画すること、また、法人の確立された定期的・定例的な業務、恒常的な業務に直接従事することは、市の業務として位置づけることは適切ではないとのことであり、そうすると、本件職員が市の事務のみに従事し、法人の固有業務に従事していなかったとは到底言えない。

地方公共団体の職員が勤務しなかったときは、給与等を支払わないことが原則であり（法第 204 条の 2、職員の給与に関する条例第 3 条、第 8 条）、本件職員について、本件法人の固有業務に従事し本市の事務に従事しなかった部分については、

本来、法人がその費用を支払うべきところ、本市が給与を支払ったことは違法な公金の支出と言うべきである。

本件給与支出に違法な部分があることは、前記のとおりであり、本市の損害と認められるのは、本件職員に対して支出された給与約 4,000 万円のうち、本市の事務に属しない本件法人の固有業務に従事した分の対価に見合う部分に限ることが相当である。

この点、監査対象局は、本件職員の仕事全体の概ね 6 割強が法人の固有業務であった旨説明しており、一方、本件職員も、法人の固有業務としては、法人の意思を決定する理事会や総務部門の事務等が該当し、時期によって状態は異なり、区別も混然として難しいものの、全体を通じて半分を超える割合があった旨、関係人調査に答えているところであり、監査対象局の説明に妥当性がないとまでは言えない。

そうすると、この考え方にに基づき、具体的に本市の事務に属しない本件法人の固有業務に従事した分の対価に見合う額の算定を要するところ、給与に関しては、支給（減額）基準が給与の性格・内容等により異なり、支出（減額）事由の発生と実際の処理との間にタイムラグ等が生じていることが通常であり、精査が必要である。

(2) 飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

請求人は、履行実態の伴わない業務委託（宿直、清掃）に係る委託料の支払いは違法不当な公金支出であり、本市に損害が生じているにもかかわらず、市長はその返還請求を怠る旨主張する。

確かに、本件業務委託は、契約内容どおりの履行実態を全く伴わないものであり、その委託料は、本来、本市が支払う必要のなかったものであることは明らかであることから、かかる支出については、その全額を本市の被った損害と認めるのが相当である。

ところで、本件業務委託に係る契約自体は、市内青少年会館 10 館あるいは 11 館分総額で契約されており、飛鳥青少年会館分の支出を算定する必要があるところ、監査対象局（教育委員会事務局）の説明によると、支出決裁において各会館に係る額を内訳として積み上げ契約総額としており、実際の契約変更等を織り込み、飛鳥青少年会館分の支出を算定することは可能であるとのことであり（支出決裁が廃棄されている平成 12 年度分についても、金融機関への確認等により算定が可能とのことである）、当該算定支出額を本市の被った損害と認めるのが相当である。

なお、既に、一部の業務委託料については、平成 18 年 9 月 1 日、市人権協会から本市に返還され、その限度において本市の損害は補填されていると考えられることから、これらを控除した額について、本市が被った損害のうち、未だ補填されていない損害と認めるのが相当である。

算定委託料支出額 (平成 12～16 年度) (A)	既補填額 (B)	未だ補填されていない 損害額 (A) - (B)
40,169,013 円	18,139,440 円	22,029,573 円

(3) あすか保育所の宿日直業務に係る委託

請求人は、本市職員が履行実態の伴わないものであることを認識しつつ書類を作

成することによってなされた委託料の支払いは違法不当な公金支出であり、本市に損害が生じているにもかかわらず、市長はその返還請求を怠る旨主張する。

本件業務委託契約については、履行実態の伴わないものであることを認識しながらも組織的に情報を共有できず不適正な契約締結となっており、その委託料は、本来、本市が支払う必要のなかったものであることは明らかであることから、かかる支出については、本来、その全額を本市の被った損害と認めるのが相当である。

しかしながら、契約内容どおりの履行はなされていないものの、当直員による履行の代替として機械警備による履行がなされた実態があり、監査対象局（健康福祉局）においてもその履行・必要性を認めている。

そうすると、下記の表のとおり、この機械警備に係る金額を控除した後の委託料が、本来、本市が支払う必要のなかったものであると解され、かかる金額について、本市が被った損害と認めるのが相当である。

委託料支出額 (平成 16 年度) (A)	機械警備に係る金額 (B)	損害額 (A) - (B)
2,180,000 円	630,000 円	1,550,000 円

## 5 結 論

以上の判断により、請求人の主張には一部理由があると認められるので、次のとおり勧告する。

### 勧 告

監査の結果、監査対象について、それぞれ本市に損害が発生していると判断され、措置を講じる必要があるので、法第 242 条第 4 項の規定により、次の措置を 2 か月以内に講じられるよう勧告する。

### 記

#### (1) スワンなにわへの職員派遣

支出後 5 年を経過していない本件職員に対する給与のうち、本市の事務に属しない本件法人の固有業務に従事した対価に見合う額を精査し、関係者に対し、しかるべき手続により返還を求めるなど補填措置を講じること。

#### (2) 飛鳥青少年会館の宿直業務等に係る委託

平成 12～16 年度の本件業務委託料支出額のうち、既に補填された額を控除した額 22,029,573 円について、関係者に対し、しかるべき手続により返還を求めるなど補填措置を講じること。

#### (3) あすか保育所の宿日直業務に係る委託

平成 16 年度の本件業務委託料支出額から機械警備に要したと認められる額を控除した額 1,550,000 円について、関係者に対し、しかるべき手続により返還を求めるなど補填措置を講じること。

(意見)

本件請求は、いずれも同和対策に関連するものであり、不適正な事務処理等から市民の強い批判を浴びた事案である。本市が損害を被るに至ったことは猛省すべき事態であり、市民の信頼を一刻も早く回復するため、損害の補填はもとより、下記の点を踏まえ同様事案の再発防止に努められたい。

- (1) 特定の市職員が 8 年 9 か月もの間、必要な手続も一切なく特定法人に出張し続けていたことは、組織的な勤怠管理が全くなされていなかったも同然と言わざるを得ず、法人等への職員派遣手続等について見直し・適正化を図られ厳正な勤怠管理に努められたい。
- (2) 本市の異なる局において同様に、履行実態の確認や報告の点検等十分な検証を行うことなく業務委託が漫然と続けられていたことは、本市の組織風土的な問題もあると言わざるを得ない。特に、改善を図ろうと努力していたとはいえ、履行実態の伴わないものであることを認識しながらも組織的に情報を共有できず、結果的に不適正な事務を行う事態となったことは誠に遺憾であり、契約の履行確認方法等について、全市的な検討も含め所要の見直し・改善措置をとられたい。

なお、上記事案に関しては、現在、本市において、本件請求に基づく監査対象以外の年度についても独自の調査が鋭意進められているところであり、それらについても法的措置等を適切にとられたい。