

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 10 月 12 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

大阪市健康福祉局は、障害者福祉作業センターの補助金不正受給に関する内部通報を受けながら適確な対応をせずに放置し改善されない状態が続いている。補助金の不正受給に留まらず、当該障害者福祉作業センター（以下「A作業センター」という。）は運営も杜撰で、その影響が利用者に及んでいる。これまでに何度もA作業センター内部で忠告したものの、聞き入れられなかったため、一日も早く障害者の一人ひとりの可能性を伸ばし社会参加を実現できるよう、良好な施設に移転することが必要として情報提供され不正が分かったものである。市及び健康福祉局は、不正に支払われた公金を返還させるなどの早急な処置をすることが必要である。

A作業センターは、1 階部分で障害者が行事に参加したりしているが、2 階部分は、A作業センターの代表者がマッサージ業を営み、A作業センター利用者がマッサージを利用するなど、密接な関係にある。

A作業センターは、平成 11 年度から大阪市の補助金を受けているが、採用された職員が定着せず、短期間で入れ替わることが繰り返され、その原因の一つが、補助金の不正受給や杜撰な運営が改善されないことにあると言われている。

内部情報によると、次のような不正が行われていることが資料からうかがえる。

- (1) 利用者数 平成 16、17 年度 6 人が実在、10 人、19 人は虚偽。
マッサージ治療所の職員名 4 人を利用者として報告。
- (2) 専任職員数 平成 14～16 年度 実際は 3 人、5～6 人と虚偽報告。
- (3) 介助員数 平成 16、17 年度 実在せず。2 人、4 人と虚偽報告。
- (4) 役 員 会計、会計監査について虚偽報告。給与額水増し。
- (5) 従って、補助金の水増し、人件費支出の虚偽などにつながる。

- (6) 備品・設備費 車両購入費は、業者に送迎事業を委託しているため不要。
- (7) その他の運営費 通信費は経営者の私的経費（携帯電話）が含まれている。
- ア 旅費・交通費 経営者の架空名義のタクシー代。委託業者から毎月10万円のバックがあると言われている。
- イ 給食費 3,000円徴収。
- ウ 福利厚生費 中身が不明。
- エ 皆勤賞 29,300円は運営費か。
- (8) 専任職員 勤務時間の虚偽報告。通所は午前11時、退所は午後3時で1時間の昼休み、実質3時間。人件費にも関わってくる。

以上、多種多様な虚偽記載で補助金を受けながら、利用者への還元状況がよく分からず、経営者の私的な支出までが運営費に組み込まれ、経費の虚偽報告が毎年続けられてきた。もとより市は多額の補助金を支出するにあたり、毎年その運営が適正であるかどうかを監査し、指導・監督する責務があるにもかかわらず、その責務を果たしてきたとはいえない。また、不正に受給した補助金について返還請求権がありながら未だ行使していない。

よって、請求人らは監査委員に対し、次のように勧告を求める。

- (1) 市長は、A作業センターが虚偽の報告により受け取った市の補助金について、A作業センター運営責任者に補助金全額の返還を求めるなど必要な措置を講ずること。
- (2) 市長は、A作業センターへの補助金給付にあたり利用者数や役員の存否、職員の存否確認など、前年度との比較や実態の確認を怠り、毎年漫然と補助金を支給してきた担当部署の責任を追及し、市の損害を回復させるなど相応の措置を行うこと。
- (3) 市長は、補助金不正受給の再発防止のために関係局に対応策を求め徹底させること。

以上、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づき、事実証明書を添付して請求する。なお、請求内容に1年の期間を過ぎたものも含まれるが、今日まで虚偽報告が是正されないまま継続しており、期間徒過に正当理由がある。

- 事実証明書
- ・事業実績報告（平成16、17年度）
 - ・会計簿タクシー代記載のわかるもの（一部）
 - ・内部情報文書
 - ・運営・決算項目など（抜粋）5年分一覧表（平成13～17年度）

〔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

（監査請求期間の制限の適用）

本件請求の対象は、A作業センターに係る平成13～17年度の障害者福祉作業センター運営費補助金（以下「運営費補助金」という。）及び平成16年度の障害者福祉作業センター車両購入費補助金（以下「車両購入費補助金」という。）のA作業セン

ター側（以下「センター側」という。）の虚偽申請等による不正受給に関して、本市職員等がセンター側に対して補助金全額相当の返還請求権の行使を「怠る事実」と解される。

「怠る事実」については、監査請求期間の制限がないのが原則であり、監査委員が当該「怠る事実」の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該監査請求について法第 242 条第 2 項の規定は適用されないとされている（最高裁平成 14 年 7 月 2 日判決）。

本件請求においては、請求人の主張する返還請求権は、センター側の虚偽申請等に基づいて発生するものであり、特定の財務会計上の行為等が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはなく、監査請求期間の制限の適用はないものと判断する。

以上により、A作業センターに係る平成 13～17 年度の運営費補助金及び平成 16 年度の車両購入費補助金のセンター側の虚偽申請等による不正受給に関して、本市職員等がセンター側に対して補助金全額相当の返還請求権の行使を「怠る事実」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

A作業センターに係る平成 13～17 年度の運営費補助金及び平成 16 年度の車両購入費補助金のセンター側の虚偽申請等による不正受給に関して、請求人の主張する事由から、本市職員等に違法不当に「財産（債権）管理を怠る事実」があるか否か。

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 11 月 7 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。

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。

- ・ 市健康福祉局は、補助金返還請求をしたまま放置している。
- ・ A作業センターとその 2 階のマッサージ院の電気代、ガス代などの経費が混同していること、そのマッサージ院の患者をも A作業センターの利用者にカウントしていたことについて、市健康福祉局が補助金の監査をどのように行っているのか、今後どう取り組みをしていくのかを監査してほしい。
- ・ 補助金を交付すれば、運営などの現地調査をすべきであるが、領収書のチェックなど必要な調査がなされていない。

3 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象とし、平成 18 年 11 月 22 日に健康福祉局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 補助金関連規定

法第232条の2において、普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができることとされている。

監査対象局では、障害者福祉作業センター運営費補助要綱（以下「運営費補助要綱」という。）及び障害者福祉作業センター車両購入費補助要綱（以下「車両購入費補助要綱」という。）を定めており、その主な内容は、次のとおりである。

ア 運営費補助要綱

(ア) 目的

要綱第1条において、この要綱は、在宅障害者の支援対策の一環として、地域社会の理解と協力を得て障害者に作業指導・生活訓練を実施している障害者福祉作業センターの運営費を助成することによって障害者の社会活動への参加を促進し、もって、その福祉の向上を図ることを目的とするとされている。

(イ) 運営基準

要綱第2条において、地域の在宅障害者のために、授産・作業・訓練等の事業を実施しているものであり、特別の理由のない限り地域の障害者が自由に利用でき、また、次の要件を満たさなければならないとされている。要件の主なものは次のとおりである。

A 利用対象

本市の区域内に住所を有する15歳以上の在宅の身体障害者（児）及び、知的障害者（児）で、養護教育諸学校あるいは、養護学級等に在籍していない者であること。

B 運営基準

運営基準については、別表1「運営費の交付基準」のとおりとする。

(A) 利用人員 5人以上

(B) 開所日数 週2日以上（1日当たり開所時間は5時間以上）

(ウ) 交付基準

要綱第3条において、この補助金は、福祉作業センターの運営及び管理に要する費用の一部について予算の範囲内において、別表1に掲げる基準内で交付し、基準の認定については、上半期、下半期の年2回行うものとし、4月から9月までは4月の一日平均利用人員とし、10月から翌年3月までは10月の一日平均利用人員によるものとし、補助金は、原則として上半期と下半期の年2回に分けて交付するとされている。

(エ) 交付申請等

要綱第4条において、この補助金の交付を受けようとする福祉作業センターの管理運営にたずさわる責任者（以下「管理者」という。）は、補助金交付申請書に事業計画書、予算書、運営に関する規約及び役員名簿、利用者名簿、利用者利用状況報告書等を添付して、本市が指定する期日までに社会福祉法

人大阪府肢体不自由者協会（以下「協会」という。）を通じて市長に申請しなければならない、第 6 条において、この補助金の交付決定を受けた申請法人及び管理者（以下「被交付者」という。）は、この補助金を福祉作業センターの運営費以外に使用してはならない、被交付者は、毎年度事業終了後 45 日以内に事業実績報告書、決算書、運営に関する規約及び役員名簿、利用者名簿、利用者利用状況報告書等を添付して市長に報告しなければならないとされ、また、被交付者は、福祉作業センターの運営費に関し歳入・歳出ともその収支を明らかにするとともに、補助金に関する一件書類を 5 年間保存しなければならないとされている。

（オ）補助金の返還規定

要綱第 7 条において、市長は、被交付者が、補助金の交付条件に違反したとき、不正の手段をもって補助金の交付決定を受けたとき、この要綱又はこれに基づく指示に違反したとき等に該当する場合は、その交付決定を取り消し、また、既に交付した補助金の全部または一部の返還を命ずることがあるとされている。

（カ）調査

要綱第 9 条において、市長は、補助金の交付を受けた申請法人又は管理者に対して、状況を調査し、又は報告を求めることができるとされている。

イ 車両購入費補助要綱

（ア）目的

要綱第 1 条において、この要綱は、在宅障害者に対し作業指導・生活訓練を実施している障害者福祉作業センターの管理者が、福祉作業センターを利用する障害者の通所等の用に供する車両を購入する場合に、その経費の一部を助成することによって障害者の社会活動への参加を促進し、もって、その福祉の向上を図ることを目的とされている。

（イ）定義

要綱第 2 条において、「障害者」とは、本市の区域内に住所を有する 15 歳以上の在宅の身体障害者（児）及び知的障害者（児）で、養護教育諸学校あるいは養護学級等に在籍していないものを、「管理者」とは、当該福祉作業センターの管理運営の責任者をいうとされ、また、「補助対象車両」とは、市長がこの要綱に基づき補助することが適当と認めた車両であって、道路運送車両法（昭和 26 年法律第 185 号）及び関係法令に基づき身体障害者輸送車又は貨物自動車として新規登録を受けた自動車（道路運送車両法に定める登録を過去に受けた車両を除く）をいうとされている。

（ウ）交付基準

要綱第 4 条において、補助金の交付額は、別表 2 に定める区分により、補助対象経費の実支出額と補助基準額を比較して、いずれかの低い方の額に補助率を乗じて得た額を補助限度額として、予算の範囲内で決定する。ただし 1,000 円未満の端数は切り捨てるとされている。

A 車両本体を購入するために要する経費（消費税を含む）

B 身体障害者輸送車として改造・整備するために要する経費

C その他、市長が必要と認めた経費

(エ) 交付申請等

要綱第 5 条において、この補助金の交付を受けようとする管理者は、補助金交付申請書に事業計画書、仕様書、見積書、福祉作業センターの運営にかかる収支状況報告書、自動車の保管場所を証する書類、利用障害者名簿等を添えて本市が別に指定する期日までに、協会を通じて、市長に申請しなければならない、第 9 条において、補助金の交付を受けた申請法人及び管理者（以下「被交付者」という。）は、事業完了後 45 日以内に、契約書（写）、領収書（写）、自動車検査証（写）、自動車の保管場所を証する書類、補助対象車両の主要部分の写真、利用障害者名簿等を添えて実績報告書を市長に提出しなければならないとされ、また、第 12 条において、補助金の交付を受けた被交付者は、当該経費の経理を明らかにした書類を整備し、これを 6 年間保存しなければならないとされている。

(オ) 補助決定の取り消し

要綱第 10 条において、市長は、補助金の交付を受けた被交付者が、虚偽の申請その他不正の行為により補助金の交付決定を受けたとき、車両購入の未着手、休止又は廃止のとき、その他この要綱又はこれに基づく指示に違反したときは補助金の交付決定を取り消し、又は交付した補助金の全部又は一部を返還させることができるとされている。

(カ) 調査

要綱第 11 条において、市長は、補助金の交付を受けた被交付者に対して、その状況を調査し、又は報告を求めることができるとされている。

(2) 補助金の決裁文書等

交付決裁文書に記載されている主な事項等は次のとおりである。なお、運営費補助金については、平成 13～17 年度まで同様の手続であるため、17 年度の例を記載するが、A 作業センターについては、重度加算対象者が利用していない障害者福祉作業センターであったため重度加算に関する記載を省略する。

ア 運営費補助金

(ア) 補助金の交付手続

平成 17 年度における運営費補助金の交付決裁文書「平成 17 年度障害者福祉作業センター運営費補助金の交付及び所要経費の支出について」には、平成 17 年 6 月 1 日付けの協会理事長名の大阪市長あて「平成 17 年度大阪市障害者福祉作業センター運営費補助金交付申請書」（補助金 7 億 3,690 万円（うち A 作業センター分 1,360 万円）、事業計画報告書、予算書、利用者名簿等添付）が添付され、同月 3 日、健康福祉局長決裁により補助金交付（交付額 7 億 3,690 万円（うち A 作業センター分 1,360 万円））が決定され、同日付けで市長名で補助金交付指令書である「平成 17 年度障害者福祉作業センター運営費補助金の交付について」（大阪市指令健福第 202-2 号）が交付されていた。

また、「平成 17 年度障害者福祉作業センター運営費補助金（重度加算を含

む)の変更交付について」には、平成18年3月29日付けの協会理事長名の大阪市長あて「平成17年度大阪市障害者福祉作業センター運営費補助金変更交付申請書」(変更申請金額 運営費補助金7億2,875万円(うちA作業センター分1,215万円))が添付され、同月31日、健康福祉局長決裁により変更交付(交付額7億2,875万円(うちA作業センター分1,215万円))が決定され、同日付けで市長名で補助金交付指令書である「平成17年度障害者福祉作業センター運営費補助金の変更交付について」(大阪市指令健福第830-2号)が交付されていた。

(イ) 補助金交付指令書の主な事項

当該補助金の交付に際し、付された主な条件は次のとおりである。

- ・運営費補助要綱に基づき実施し、申請書に記載の内容と相違することのないように使用すること。
- ・補助事業にかかる予算及び決算との関係を明らかにした調書を作成するとともに、収入及び支出を明らかにした帳簿を備え、当該収入及び支出について証拠書類を整理し、関係書類を事業完了後5年間保存しておくこと。
- ・上記の各条項に違反した場合には、この補助金の交付決定の全部又は一部を取り消し、この補助金の交付後においても、その全部又は一部の返還を求められることがある。
- ・本指令書受領のうへは、速やかに指令書全文の写しを添えて請書を提出すること。

なお、平成17年6月3日付けで、また、平成17年度運営費補助金変更交付後は、平成18年3月31日付けで、当該指令書の条項を遵守する旨の協会理事長名の大阪市長あて請書が提出されている。

(ウ) 事業実績報告

平成17年度における運営費補助金の供覧文書「平成17年度障害者福祉作業センター運営費補助金にかかる実績報告書について」には、平成18年5月15日付けの協会理事長名の大阪市長あて「平成17年度大阪市障害者福祉作業センター運営費補助金事業実績報告書」が添付され、差引残額0円として、健康福祉局障害者施策部障害施設課長の供覧がなされていた。

なお、A作業センター分の事業実績報告の主な内容は次のとおりである。

- A 利用者数(平成18年3月現在) 10人
- B 開設状況 週当たりの開設日数5日、週当たりの延開設時間数30時間
- C 実施状況(月～木の例)
 - 10～12時 内職(ない時は散歩)
 - 12～13時 昼食
 - 13～15時半 内職(ない時はカラオケで発声訓練)
 - 15時半～16時 片付・休息・お茶タイム・帰宅準備
 - 16時 退所
- D 専任職員の状況 3人
- E 役員 4人(委員長、委員、会計、会計監査)

(エ) 平成 13～17 年度の交付決定日、金額等

(単位：千円)

年度 (平成)	交付決定日 (平成) 上半期金額(ランク)	変更交付決定日 (平成) 下半期金額 (ランク)	事業実績報告日 (平成) 合計交付金額
13	13 年 5 月 30 日 4,600 (A3)	13 年 12 月 10 日 4,600 (A3)	14 年 5 月 15 日 9,200
14	14 年 5 月 31 日 4,600 (A3)	14 年 12 月 4 日 5,350 (A2)	15 年 5 月 15 日 9,950
15	15 年 5 月 29 日 6,800 (A1)	15 年 12 月 2 日 6,800 (A1)	16 年 5 月 14 日 13,600
16	16 年 6 月 2 日 6,800 (A1)	16 年 12 月 3 日 6,800 (A1)	17 年 5 月 13 日 13,600
17	17 年 6 月 3 日 6,800 (A1)	18 年 3 月 31 日 5,350 (A2)	18 年 5 月 15 日 12,150
計	29,600	28,900	58,500

イ 車両購入費補助金

(ア) 補助金の交付手続

車両購入費補助金の交付決裁文書「平成 16 年度障害者福祉作業センター車両購入費補助金の交付並びに所要経費の支出について」には、平成 17 年 3 月 15 日付けの協会理事長名の大阪市長あて「平成 16 年度障害者福祉作業センター車両購入費補助金交付申請書」（補助金 275 万 1 千円（うちA作業センター分 148 万円）、車両購入計画書等添付）が添付され、同月 23 日、健康福祉局長決裁により補助金交付（交付額 275 万 1 千円（うちA作業センター分 148 万円））が決定され、同日付けで市長名で補助金交付指令書である「平成 16 年度障害者福祉作業センター車両購入費補助金の交付について」（大阪市指令健福第 691-2 号）が交付されていた。

交付申請書に添付の車両購入計画書には、通所用であることが記載されており、決裁文書に記載の補助理由として、「利用者の半数以上が通所に送迎を必要としているため送迎時にも作業センターと利用者自宅と数往復しなければならず、また、受注製品の受渡や自主製品であるEMボカシの運搬等に車両を必要とするため、車両の傷みが激しく、今まで作業センターで使用していた車両が老朽化してきたことにより、安全面での不安等から作業センターの活動に支障をきたす事態となっている。このため、車両購入の必要が生じている。」とされている。

(イ) 補助金交付指令書の主な事項

当該補助金の交付に際し、付された主な条件は次のとおりである。

- ・車両購入費補助要綱の規定を遵守し、申請書に記載の内容と相違することのないように使用すること。

- ・補助事業にかかる予算及び決算との関係を明らかにした調書を作成するとともに、収入及び支出を明らかにした帳簿を備え、当該収入及び支出について証拠書類を整理し、関係書類を事業完了後5年間保存しておくこと。
- ・上記の各条項に違反した場合には、この補助金の全部又は一部を取り消し、この補助金の交付後においても、その全部又は一部の返還を求めることがある。
- ・本指令書受領のうえは、速やかに指令書全文の写しを添えて請書を提出すること。

なお、平成17年3月23日付けで、当該指令書の条項を遵守する旨の協会理事長名の大阪市長あて請書が提出されている。

(ウ) 事業実績報告

平成16年度における車両購入費補助金の供覧文書「平成16年度障害者福祉作業センター車両購入費補助金にかかる実績報告について」には、平成17年5月13日付けの協会理事長名の大阪市長あて「平成16年度大阪市障害者福祉作業センター車両購入費補助金の実績報告書について」が添付され、差引残額0円として、健康福祉局障害者施策部障害施設課長の供覧がなされていた。

A作業センター分の事業実績報告には、差額0円のほか、目的及び効果として、「以前事故にあった車も利用者を配慮した車ではありますが、7人乗りのため、2回にわたって送迎することもありましたが、この度の新車は補助席を入れて8名が乗れます。お陰で送迎が1回で済みます。時間のロス、利便性も優れています。」との記載が、また、車両納入及び使用開始年月日は平成17年3月31日との記載がなされていた。

なお、補助対象経費の実支出額として、2,970,360円の領収書(写)が添付されていた。

(3) 本件での監査対象局による調査

ア 主な経過

年月日等	経過等
17.9.12 (月)	(本件請求とは直接関係はないが) 障害施設課職員と協会職員がA作業センターに対して指導監査を実施し、書類の不備(特に領収書について整理を図ること)等を指摘した。当日の状況として登録18人のうち16人の障害者が利用していた。
18.3.17 (金)	報道機関から障害施設課に以下の内容の問い合わせが入った。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> A作業センターが利用者の水増しを行い補助金を不正に受給しているとの情報提供を受け、利用者3人に確認を行ったところ、利用の事実はなく、B氏(A作業センター代表)の経営する治療院(A作業センター2階)に通っているだけとの説明であった。 </div>
18.3.20 (月)	障害施設課職員がA作業センターに対し現地調査を行った。 →A作業センター出席簿(平成17年12月以前のものすべて)がなかった。 →B氏が一部利用者の水増しを行っていたことを認めた。

18. 3. 24 (金)	<p>障害施設課職員がB氏から事情聴取</p> <p>→指導監査時に確認できた平成 16 年度のA作業センター出席簿が 3 月 20 日の時点でなかったことをB氏に尋ねると、解雇した職員が持ち出したとの説明であった。</p> <p>→A作業センター出席簿の提出を求めるとともに、別途、日々の利用状況が分かるものとして、昼食代ノート（A作業センターでは調理した昼食を利用者等に提供するため代金を徴収しており、その昼食代の徴収額を管理するためにB氏以外の職員が昼食の利用状況を日々記録していたノート）（H13. 5～18. 2）と工賃支払ノート（H15. 11～18. 1）を預かった。</p>
18. 4. 6 (木)	<p>障害施設課職員がB氏から事情聴取</p> <p>→昼食代ノートと工賃支払ノートの実績から推測すると、過去に遡って利用者の水増しが見受けられたので、試算した返還額の提示（約 2,600 万円）を行った。</p>
18. 5. 2 (火)	<p>障害施設課が本件請求の事実証明書の一部である内部通報文書の写しを入手した。</p>
18. 5. 16 (火)	<p>障害施設課職員がA作業センター元職員から事情聴取</p> <p>→A作業センター出席簿が一部水増し記入されていると証言した。</p> <p>→昼食代ノートと工賃支払ノートは実際の利用状況の分かる資料となると証言した。</p>
18. 6 月～	<p>障害施設課職員がB氏、関係者、保護者等から事実関係の確認のための事情聴取</p> <p>（17 年度以前の補助金不正受給の件のため、A作業センターに対し 18 年度以降は支出できない旨を通告）</p>
18. 6. 30 (金)	<p>障害施設課職員がA作業センター側から平成 14 年 10 月～17 年 11 月のA作業センター出席簿を受領した。</p>
18. 7. 4 (火)	<p>障害施設課職員がA作業センター元職員から事情聴取</p> <p>→障害施設課職員が整理した昼食代ノートに基づく利用者状況の内容を確認するため、元職員の勤務期間中の利用者の個人別利用状況を記憶に基づき聴取した。その内容を平成 18 年 8 月 21 日に文書でも確認した。</p>
18. 7. 31 (月)	<p>B氏がA作業センター代表を辞任。</p>
18. 10. 12 (木)	<p>本件住民監査請求提出</p>
18. 10. 30 (月)	<p>障害施設課にB氏から補助金不正受給の顛末書が提出された。</p> <p>→「この度の不正受給については、すべて私の責任であり、私が弁済の責務（約 2,600 万円）を認め、返還の履行を約束します。」との記載があった。</p>
18. 11. 10 (金)	<p>障害施設課がB氏に対し、要返還額 2,965 万円を速やかに自主返還するよう口頭で通告。</p>

イ 調査結果

監査対象局は、調査開始後直ちに、利用者の水増し事実が判明したため、適正な補助金額を査定することとした。また、併せて、補助金の使途についても確認することとした。

(ア) 適正な運営費補助金額の査定

監査対象局は、補助金額の算定根拠となる一日平均利用者人員を示す利用者利用状況報告書が虚偽であったため、別途、利用を裏付けられるものとして、昼食代ノートの内容に基づき、各年度の4月、10月に氏名記載があり、かつ、A作業センター利用者名簿にも氏名記載があるものを利用者と認定して適正な運営費補助金額の査定とした。

平成13～17年度の運営費補助金の既交付額、査定後額及びその差額等は次のとおりである。

(単位：千円)

年度 (平成)	項目	上半期			下半期			計
		平均利 用者数	ランク	金額	平均利 用者数	ランク	金額	
13	既交付額	9.3人	A3	4,600	11.0人	A3	4,600	9,200
	査定後額	4.2人	A5	3,150	2.9人	—	0	3,150
	差額	—	—	1,450	—	—	4,600	6,050
14	既交付額	10.4人	A3	4,600	13.1人	A2	5,350	9,950
	査定後額	4.3人	A5	3,150	4.1人	A5	3,150	6,300
	差額	—	—	1,450	—	—	2,200	3,650
15	既交付額	15.5人	A1	6,800	15.0人	A1	6,800	13,600
	査定後額	6.8人	A4	3,400	4.8人	A5	3,150	6,550
	差額	—	—	3,400	—	—	3,650	7,050
16	既交付額	15.6人	A1	6,800	15.6人	A1	6,800	13,600
	査定後額	4.6人	A5	3,150	6.0人	A5	3,150	6,300
	差額	—	—	3,650	—	—	3,650	7,300
17	既交付額	14.1人	A1	6,800	12.5人	A2	5,350	12,150
	査定後額	5.5人	A5	3,150	7.0人	A4	3,400	6,550
	差額	—	—	3,650	—	—	1,950	5,600
							査定後額合計	28,850
							差額合計	29,650

(注) 平成13年度上半期の査定については、平成13年4月の昼食代ノートが存在しないため、平成13年5、6月実績により査定されている。

(イ) 補助金の使途の確認

A 運営費補助金

監査対象局は、A作業センターの預金通帳、領収書、金融機関ATM利用

明細等の支出証拠書類等の提示を受け、使途の確認を行った。

確認の結果、補助目的に合致した人件費、家賃、光熱水費等で各年度とも査定後の補助金額を超えていた。

(単位：円)

年度 (平成)	既交付額	査定後額	支出証拠書類等で 確認した支出額	内訳	
				人件費	その他経費
13	9,200,000	3,150,000	3,877,097	1,397,488	2,479,609
14	9,950,000	6,300,000	7,105,375	4,409,125	2,696,250
15	13,600,000	6,550,000	8,736,835	5,856,525	2,880,310
16	13,600,000	6,300,000	9,096,697	6,163,400	2,933,297
17	12,150,000	6,550,000	7,232,721	4,952,150	2,280,571
計	58,500,000	28,850,000	36,048,725	22,778,688	13,270,037

(注) 内訳の詳細は、別表3(人件費支出額一覧)、別表4(その他支出額一覧)を参照。

B 車両購入費補助金

業者への送迎委託経費の支払は預金通帳では確認できず、また、A作業センター関係者からの聞き取りにおいてもそのような事実はないとのことであった。

車両購入費補助金の対象車両については、指導監査時に当該車両が使用されているのを確認している。

2 監査対象局の陳述内容

(1) 補助金の概要

障害者福祉作業センターへの補助金は、福祉的就労や創作的活動を通じて、障害者の日中活動の場の確保や社会参加の促進を図るため、昭和50年度より交付している補助金である。

補助要件は、利用人員が5人以上であって、週2日以上開所していることであり、利用者は、市内に住所を有する15歳以上の障害者が対象となっている。

補助金の交付は、まず、4月の利用実績に基づいて申請を受け、10月に中間報告を受けているが、その利用実績に基づき、利用者数や開所日数等により補助額を決定している。障害者福祉作業センターは、現状では身体・知的・精神の障害種別により区分されているが、A作業センターは、主に身体障害者を対象とした障害者福祉作業センターであり、補助金の申請は、協会を通じて行っている。

また、利用者の送迎等のため車両を購入する場合に車両購入費補助金という補助制度もあり、これも、同じく協会を通じて申請を受けることとなっている。

(2) A作業センターの概要

A作業センターは、平成10年2月に、B氏が中心となり設立し、地域との交流を図りながら、有機肥料作りや内職等の活動を通じ、障害者への支援に取り組んできたものであり、本市では、平成11～17年度の間運営費補助金のほか、平成13

年度に施設の改修等にかかる整備費補助金、平成 16 年度に車両購入費補助金を交付している。

(3) A作業センターへの監査

A作業センターに対しては、平成 17 年 9 月 12 日に指導監査を実施した。領収書や利用者の日々の活動状況がわかる訓練日誌（ケース記録）等の整備が不十分であったり、専任職員や介助員との雇用契約、備品台帳の整備が十分にできていなかったことから、これらについての改善に努めるよう指導を行った。利用者の状況は、毎月整備された出席簿の提示があり、利用者自らが出席簿に○印を記入しているとの説明も受け、また、当日も現に 16 人の利用者が軽作業をしていることを確認した。

運営費補助金は、利用者の人数規模によってその補助額が異なることから、補助金申請にあたって本市に提出されている利用状況報告書と、実際の利用者の状況が合致するかが、指導監査における最も重要な点であるが、この点は、適正に処理されていると判断したところである。

その後の調査により、不正の事実が確認されることとなり、結果としては監査の実施によって不正の実態が把握できなかったことについては大変申し訳なく感じているが、監査当日に提示のあった出席簿をはじめ、職員の給与関係の書類など、様々な書類が改ざんされ、関係書類からは補助金の不正請求が確認できなかったこと、さらには、利用者数が補助金の交付基準を満たしていたことなどから、この監査によって、これらの実態を把握することは困難であり、職務執行において過失はなかったものと考えている。

(4) 調査経過等

今般のA作業センターの不正受給に関する調査の経過は、平成 18 年 3 月 17 日に、報道機関から、A作業センターが利用者数の水増しにより補助金を不正に受給しているのではないかと問い合わせを受け、3 月 20 日に担当職員 2 名が現地にて B 氏にその内容について聴き取り調査を行い、B 氏が利用者 3 名の水増しを認めた。また、3 月 24 日に再度 B 氏に聞き取り調査を行った結果、利用者の出席状況に関する書類を紛失したとの説明を受けたことから、書類の搜索を求めるとともに、利用者の日々の出席状況が分かるものとして、昼食代ノートを預かった。

昼食代ノートを分析したところ、B 氏が認めた 3 名以外にも利用者の水増しの疑いが見受けられ、平成 18 年 4 月 6 日に B 氏に来庁を求め、改めて事情聴取を行ったが、その最中に B 氏が体調を崩したため聴取を終了せざるを得ず、その後、数日間は事情聴取ができない状況であった。

以降、A作業センターに従事していた元職員やボランティアから、不正受給に係る告発を受け、その内容についての確認作業を行い、これらの証言に基づき、B 氏に 2 度にわたり質問状を送付し、概ねその内容を認める回答を得た。

これらの事実に基づき、平成 18 年 6 月以降、延べ 13 回にわたり、B 氏、関係者、保護者等と、事実関係の確認・確定を行うための事情聴取等を行った。この結果、概ね事実の確認がとれ、10 月 30 日には B 氏から補助金不正受給の顛末書の提出を得た。

このため、平成 18 年 11 月 10 日に B 氏に来庁を促し、本市の調査結果と不正と認められる返還額の提示を行い、自主返還を強く求めるとともに、その返還方法についての回答を求めたところである。

(5) 運営費補助金の再算定

あるべき補助金額の算定は、実際の利用状況を確定する必要があり、こうした観点から調査を進める中、B 氏以外の者が記録していた利用者の日々の昼食代のノート入手し、このノートの内容について、複数の元職員に聞き取り調査等を行い、実際の利用状況に間違いがないとの確認が取れたところである。この昼食代ノートを根拠として、補助金を再算定したところ、平成 13～17 年度までの合計で既交付額 5,850 万円に対し査定額は 2,885 万円になり、2,965 万円が過大に交付されたこととなっている。

(6) 補助金の使途

補助金の算定は、人数規模に着目して補助金額を査定しなおしたものであるが、これに併せて、各職員の人件費や事務費などに対して、補助金の使途が適正に支出されたものであったかという点についても詳細に調査を行ってきた。

その結果、預金通帳、領収書、金融機関の A T M 利用明細等で確実に確認できた支出は、平成 13～17 年度までの間で人件費 22,778,688 円、家賃、光熱水費、複写機リース代等のその他経費が 13,270,037 円の計 36,048,725 円となっており、各年度とも、人数規模で本市が再算定した補助額を上回っていることを確認している。

(7) 調査結果及び返還請求

B 氏による書類の改ざん、利用者数の水増し、架空職員の人件費計上などによる不正請求があったことは事実であり、本市として、誠に遺憾に思っている。

しかしながら、一方で、A 作業センターは、本市からの補助金交付以前の平成 10 年 2 月から、B 氏が中心となり、障害者への支援のための活動がなされてきたことは、一連の調査における元職員や利用者からの聴き取り、あるいは関係書類からも間違いのない事実である。

このような状況から、本市としては、既に交付した補助金全額の返還を求めるのではなく、虚偽により既に交付された補助金と、実態に基づいて交付されるべき補助金との差額について、B 氏に対して返還請求を行うことが適当であると考えている。

返還金額については、運営費補助要綱に規定されている人数規模による基準で査定した平成 13～17 年度の補助基準額の合計が 2,885 万円、通帳等により正当と認められる支出が 3,604 万円となっており、各年度とも、実支出額が補助基準額を上回っていることから、補助基準額の 2,885 万円をあるべき補助額として認定し、既に交付済となっている補助額 5,850 万円との差額の 2,965 万円とすることが妥当であると考えている。

現在、これらの考え方にに基づき、B 氏に対し、不正により過大に交付された金額を提示し、まずは自主的に返還を行うべきであることを強く申し入れており、今後、B 氏の対応によっては、本市として、より厳しい措置についても検討が必要であると考えている。

A作業センターを利用されている方々への支援が途切れることのないように十分配慮しつつ、不正については、厳正に対処しなければならないと考えている。

また、このような不正の実態が把握できなかったことについて、深く反省し、今後障害者福祉作業センターに対する指導の徹底や監査の継続など、補助金の不正受給の再発防止のための対応をとらねばならないと考えている。

(8) 本件請求で指摘されているA作業センターに係る個々の不正項目

ア 利用者数

利用者数は、あるべき補助金額の確定のための大きなポイントであるが、A作業センターでは、利用者・職員・ボランティアに対して1食300円の昼食代を徴収しており、その管理のため、B氏以外の者が管理していた昼食代ノートは信憑性が高く、また、複数の元職員の証言によっても、利用者の実態と相違が無いものと判断できるものであった。さらに、複数の元職員から、利用者として報告されているものの、実際は、B氏が経営する治療院の職員である者が存在するとの証言も得た。この昼食代ノートや証言と、補助金の事業実績報告とを比較・調査を行ったところ、例えば平成17年3月は9名の利用者となっていたものが、実はそのうちの2名はB氏が経営する治療院の職員であった等の虚偽の実態が判明した。これらの結果、平成17年度の補助申請では、4月から9月の上半期が14.1人、10月から3月の下半期が12.5人となっていたものが、実際には上半期が5.5人、下半期が7.0人というように、各年度ごとの利用人数の査定を行った。

イ 専任職員

元職員等関係者の告発内容から、雇用実態のない職員について補助申請に含まれていることは事実として推測されたが、その調査に当たっては、元職員として申請された方への面談や電話等でその存在を確認した上で、通帳やATMでの振込内容を確認して、その認定作業を行った。

その結果、B氏の親族を職員として給与を振り込み、それをB氏が受領していたものや、実在しない職員などが確認され、これらの職員の経費はもちろん除外し、他の職員の給与についても、明らかに通帳やATMの明細によって、適正な支出と確認できたものだけを補助対象経費として認定するという作業を行った。

ウ 介助員

専任職員の場合と同様、関係者からの聞き取りや面談等により、平成16、17年度の事業実績報告書に上がっている2人の介助員については、実際は別人で偽名を使っており、残りの1人は、B氏の親族名であったため、これらの職員を除いて、通帳やATMの明細により適正な支出が確認できたものだけを補助対象経費として認定するという作業を行った。

エ 役員

A作業センターの規約では、役員は運営委員5名、監事1名となっており、運営委員の互選により運営委員長を選任し、運営委員長が他の委員（副代表、書記、会計）を任命すると定められている。事業実績報告書の役員名簿に記載されている者のうち、会計、会計監査については、B氏の申し立てによると、B氏が、設立当初に就任の依頼を行ったということであるが、実際は他の職員が会計を行っ

ており、また、過去に会計監査を行ったという事実はなかったことが判明している。この役員は、もともと給与の支払い対象とはなっておらず、運営費補助金の対象経費の算定には直接的には影響しないが、本市への報告内容と実態とに齟齬が生じていた状況であった。

オ 車両購入費

平成 16 年度に A 作業センター利用者の送迎等のための車両購入経費の一部として補助したものであるが、領収書による支払いの確認並びに実際に使用されていることを現地で確認している。また、業者への送迎事業の委託という事実は確認されていない。

カ 通信費

申し立てによると、B 氏が使用している携帯電話は、元々個人用であったものが、大部分が A 作業センターの事業用として使用するようになったとのことであるが、携帯電話の使用は公私の区別がつきにくく、補助金の対象経費としては認めていない。

キ 旅費・交通費、タクシー代

旅費・交通費、タクシー代については、行き先、目的については、領収書では不明で、その用途が特定できないことから、補助金の対象経費として認めていない。

ク 専任職員の勤務時間

元職員からの証言やタイムカードの記録により、勤務時間は、概ね午前 10 時から午後 4 時であり、B 氏を除く他の専任職員・介助員は給料は時給制となっており、タイムカードに記された時間数に基づいて支払われていることを確認した。

なお、専任職員、介助員の給料については、通帳や A T M の利用明細（給与振込）で適正な支出が確認できたものだけを補助対象経費として認めている。

(9) 追加説明

補助金返還請求をしたまま放置していたのではないかとこの請求人の指摘については、当初は補助金の返還額を試算した上で、B 氏に対し提示していたものであり、返還請求していたものではない。

平成 16 年度に車両購入費補助金を交付し、当該車両購入以前の車両ローンは補助対象経費として認めているが、購入後の平成 17 年度は、運営費補助対象経費から除外している。

また、補助金支出にあたっての審査は、他の障害者福祉作業センターと同様に実施しており、本件に限って不十分であったという事実や虚偽申請等を黙認していた事実はない。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 管理すべき債権の存否

本件運営費補助金については、センター側が、虚偽の書類を作成し、それらに基づ

いて申請、報告等を行うことによって、本市職員等をして虚偽の利用人数を真実の利用人数である旨誤信させるなどして、本来であれば得られるはずのない補助金を不正に受給しており、本市は、センター側の虚偽申請等がなければ支出の必要がなかった補助金相当額の損害を被ったのであって、センター側に対して返還請求権を有していると言うべきである。

一方、本件車両購入費補助金については、請求人の主張するような送迎事業の業者委託をうかがわせる事実や目的外の使用等は確認できず、返還請求権は存しないと言うべきである。

(2) 補助金全額返還の要否

請求人は、支出された補助金の全額返還を求めているが、住民監査請求は、地方公共団体の損害の補填を目的とするものであり、結果的に損害を与えることのなかった正当に受領し得る補助金をも損害として返還の対象とすべきものではなく、不正受給分と正当に受領し得るものとが不可分である場合等に限って、返還の対象とすべきものと解される。

本件運営費補助金の場合、既支出額（5,850万円）と適正査定された正当に受給し得る補助金額（2,885万円）との差額（2,965万円）が、センター側の不正受給額として本市の損害となり、補助金の既支出額全額について返還を求めることは相当ではない。また、各年度において補助目的に合致するA作業センターの支出合計額は、いずれも適正査定された正当に受給し得る補助金額を上回っており、この点において損害は発生していない。

(3) 本市職員等に係る「財産（債権）管理を怠る事実」の違法不当性の有無

請求人は、本市職員等が補助金不正受給に関する内部通報を受けながら適確な対応をせず放置し改善されない状態が続いている旨主張するが、返還請求権の不行使があれば、直ちに違法不当な「怠る事実」に該当するわけではなく、何時、いかなる形で債権を行使するかについては、一定程度、本市職員等の裁量に委ねられており、それらが合理性を欠き、裁量権の逸脱等があると認められる場合に、その程度如何によって違法不当性を帯びると解されている。

この点、監査対象局は、補助金の不正受給の情報に接するや直ちに調査を開始し、その事実を確認の上、正当に受給し得る適正な補助金額を査定するとともに、要返還額の自主的返還等についてセンター側と鋭意協議を続けており、法令上の作為義務があるにもかかわらず相当期間履行していないとか、債権の実行が危うくなる蓋然性が高いにもかかわらず何ら手を打たない等の違法事由はうかがわれず、また、調査、協議が長期間にわたっているとはいえ、裏付けに慎重を期すとともに、相手方の体調等の個別事情を配慮したもの等であって、これらを総合的に勘案すると、本市職員等に係る違法不当な「財産（債権）管理を怠る事実」があるとまでは言えない。

なお、本市職員等は、これまで虚偽の利用人数を真実の利用人数である旨誤信させられ続けるなどしているが、虚偽申請等を積極的に指南・黙認したとか、補助金支出において必要とされる注意義務に重大な違反があったとまでの事情等はうかがわれず、事務処理過程における協会の介在等の事情も総合的に勘案すると、センター側の虚偽申請等に関わって本市職員等の責任を問うべきとまでは言えない。

4 結 論

以上の判断により、本市職員等に係る「財産（債権）管理を怠る事実」についての違法不当性に関する請求人の主張には理由がない。

（意見）

本件請求についての判断、結論は前記のとおりであるが、センター側の虚偽申請等が明らかであり、本市に損害が発生している以上、本市は、A作業センターに係る平成13～17年度の運営費補助金のうち、センター側の虚偽申請等がなければ支出の必要がなかった補助金相当額2,965万円について、センター側に対し、しかるべき手続により返還を求めるなど早急に補填措置を講じるべきである。

また、センター側の虚偽申請等に気づかず補助金を支出し続けたことは、補助金の審査・チェック体制等が十分ではなかったと言わざるを得ない。損害の補填はもとより、現行の審査・チェック体制等を見直すとともに、併せて交付先に対する会計指導を行うことなどにより、同様事案の再発防止に努める必要がある。

「運営費の交付基準」

区 分		補 助 基 準		利 用 人 数	補助基準額	
		開所日数	指 導 員		(1カ所当り年額)	
					建物区分Ⅰ	建物区分Ⅱ
A	1	週 5 日 以 上	1 人 以 上	15人以上	千円 13,600	千円 13,300
	2			13～14人	10,700	10,400
	3			10～12人	9,200	8,900
	4			7～9人	6,800	6,500
	5			5～6人	6,300	6,000
B	1	週 2 日 以 上	—	15人以上	5,900	5,600
	2			13～14人	5,600	5,300
	3			10～12人	4,900	4,600
	4			7～9人	4,400	4,100
	5			5～6人	4,000	3,700

(注) 使用する建物の区分

1. 建物の区分中「Ⅱ」とは、地方公共団体の設置・管理する建築物であって、利用に際し、建物賃借料、又は光熱水費等の利用料を負担していない場合をいう。
2. 建物の区分中「Ⅰ」とは、前項に該当するもの以外のものをいう。

「補助金の交付基準」

車 両 区 分	補助基準額	補助率	補助限度額
身体障害者輸送車	(千円) 3,300	8 ／ 10	(千円) 2,640
貨 物 自 動 車	(千円) 1,850	8 ／ 10	(千円) 1,480

人件費支出額一覽

年度	区 分	事業実績報告書		確認内容	
		報告者 (人)	人件費 (円)	認定者 (人)	人件費 (通帳・領収書等) (円)
13	専任職員	4	5,537,678	3	1,390,878
	介助員	4	30,610	1	6,610
	計	—	5,568,288	—	1,397,488
14	専任職員	6	5,418,250	6	4,409,125
	介助員	1	330,000	0	0
	計	—	5,748,250	—	4,409,125
15	専任職員	6	6,620,650	6	5,856,525
	介助員	4	695,000	0	0
	計	—	7,315,650	—	5,856,525
16	専任職員	7	6,016,575	4	5,479,375
	介助員	9	1,160,225	3	684,025
	計	—	7,176,800	—	6,163,400
17	専任職員	5	6,246,770	5	4,528,750
	介助員	4	1,427,675	1	423,400
	計	—	7,674,445	—	4,952,150

別表4
(単位：円)

その他支出額一覧

年度	決算書科目	事業実績報告書	確認内容 (通帳)	内訳	
13	備品費	937,620	64,260	複写機 (リース)	
			487,644	自動車ローン	
			23,200	マシン (リース)	
		小計		575,104	
	建物賃借料	2,268,000		1,623,939	家賃
				74	家賃手数料
		小計		1,624,013	
	光熱水費	268,081		31,813	ガス
				137,498	電気
				10,591	水道
	小計		179,902		
その他の運営費 (損害保険)	129,330		100,590	自動車保険	
	3,603,031	合計	2,479,609		
14	備品費	1,176,354	92,820	複写機 (リース)	
			644,400	自動車ローン	
			139,200	マシン (リース)	
		小計		876,420	
	建物賃借料	2,268,000		1,471,096	家賃
	光熱水費	288,937		47,470	ガス
				141,032	電気
				12,712	水道
		小計		201,214	
	その他の運営費 (通信費)	348,988		27,100	インターネット料
その他の運営費 (損害保険)	165,390		120,420	自動車保険	
	4,247,669	合計	2,696,250		
15	備品費	1,074,667	71,400	複写機 (リース)	
			644,400	自動車ローン	
			139,200	マシン (リース)	
			25,600	浄水器 (リース)	
			25,200	ビジネス電話 (リース)	
		小計		905,800	
	建物賃借料	2,268,000		1,604,832	家賃
	光熱水費	279,818		45,825	ガス
				121,167	電気
				19,844	水道
	小計		186,836		
その他の運営費 (通信費)	428,717		27,352	インターネット料	
その他の運営費 (損害保険)	206,895		155,490	自動車保険	
	4,258,097	合計	2,880,310		
16	備品費	2,405,075	590,700	自動車ローン	
			92,800	マシン (リース)	
			70,400	浄水器 (リース)	
			151,200	ビジネス電話 (リース)	
		小計		905,100	
	建物賃借料	2,268,000		1,604,832	家賃
	光熱水費	378,900		93,939	ガス
				152,184	電気
				21,974	水道
		小計		268,097	
その他の運営費 (通信費)	746,825		14,448	インターネット料	
その他の運営費 (損害保険)	178,650		140,820	自動車保険	
	5,977,450	合計	2,933,297		
17	備品費	1,467,288	76,800	浄水器 (リース)	
			151,200	ビジネス電話 (リース)	
			21,000	複写機付FAX (リース)	
		小計		249,000	
	建物賃借料	2,110,000		1,471,096	家賃
	光熱水費	512,978		133,523	ガス
				220,902	電気
				33,297	水道
	小計		387,722		
その他の運営費 (通信費)	427,513		18,333	インターネット料	
その他の運営費 (損害保険)	160,670		154,420	自動車保険	
	4,678,449	合計	2,280,571		

(注) 家賃 (振込手数料含む)、ガス代、電気代、水道代はA作業センターと治療院との面積按分により、治療院使用部分を控除した後の数値である。