

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 12 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、条例・規則も制定せず予算にも計上せず、一部福祉法人・施設にたいして福祉施設設置者の借入金償還金、3 年間で約 9 億円を補助金で支出してきたことが、11 月 20 日の決算特別委員会で明らかになった。一般には、公益事業としての福祉施設設置について、建設用土地は市有地を無償貸与し、法で定められた設備整備補助金や運営補助金を支出したうえで、市独自に「特別助成」を設けている。また、昭和 48 年制定の要綱により借入金の利子補給が行われてきた。

しかし、一部の設置者には借入金償還金全額までも、毎年補助していたのである。償還金補助は、一般には知らせず、健康福祉局が独自に補助金交付対象法人・施設を選び、予算にも計上せず密かに支給してきた、まさに「ヤミ補助金」であり、違法不当な公金の支出にあたる。特に、この間過剰な補助・優遇を受けてきた同和地区福祉法人にたいしては 8 法人で平成 13 年度から平成 17 年度にわたり約 4 億円を支出している。

健康福祉局は平成 18 年 3 月 6 日に急遽償還金補助の交付規則を制定したが、規則制定後の施設設置については、償還金補助金を交付しないことを定めた条項を入れていることから、根拠なく不要の補助金を支出してきたことが明らかである。

よって、違法不当に支出された補助金により市が被った損害を回復するべく、請求人らは監査委員に対し下記のように勧告を求める。

##### [請求事項]

- (1) 市長および関係者らは、違法不当な補助金支出により大阪市に生じている損害、別表の償還金補助金決算額の過去 5 年分（約 4 億円以上）および利息分を市に返還

するなど損害を回復すること。

(2) 市長は、補助金支出の根拠となる条例・規則なしに、また予算にも計上せず一般に知らせずに一部の福祉法人・施設に対して特別に補助金を支出してきた関係者らに対して、その責任を明らかにし再発防止を含む必要な措置を講ずること。

(3) 市長は、一部福祉法人に対する偏向した違法な補助金の支出について精査し、返還させるなど必要な措置を講ずること。

以上、地方自治法（以下「法」という。）242条1項に基づき事実証明書を添えて請求する。なお、請求期間の1年を超えた分については、一般に知らせず予算計上もなかったことであり、市民は11月20日の市会委員会ではじめて知りえたから期間徒過に正当な理由がある。

事実証明書 ・大阪市健康福祉局作成の福祉法人補助金決算額一覧表7法人分  
・一部福祉法人償還金補助の施設別、法人別集計表  
・一部福祉法人の法人調書  
・他の法人調書補助金記載部分  
・報道記事（産経新聞平成18年11月21日）  
・大阪市民間社会福祉施設等償還金補助要綱（平成18年3月6日制定、4月1日改正）

〔監査委員注記：事実証明書の内容は省略した。〕

## 2 請求の受理

請求人が請求の対象としている民間社会福祉施設等償還金補助金（以下「当該補助金」という。）の8法人24施設に係る平成13～17年度支出のうち、平成18年3月に交付決定された7法人21施設に係る平成17年度支出分を除き、すべて交付決定から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年を経過したときは、これをすることができない。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、当該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なかつた場合には、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見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）。

すなわち、正当な理由を判断するためには、相当の注意力による調査を必要とし、その場合における客観的な認識可能性を判断基準とするものであり、住民なら誰でも閲覧等できる情報については、それが閲覧等できる状況に置かれれば、住民が積極的に調査することを当然の前提としているものと解される。

この点について、請求人は、「一般に知らせず予算計上もなかったことであり、市

民は 11 月 20 日の市会委員会ではじめて知りえたから期間徒過に正当な理由がある。」と主張するが、一部の社会福祉法人に当該補助金が交付決定されていることについては、関係文書が交付相手方である法人の印影、個人の氏名、住所を除いて、すべて情報公開の開示対象となっていることから、それぞれ交付決定日の時点等で、情報公開請求等により知り得ることができたと解され、当該行為のあった日から 1 年を経過していることについての正当な理由は認められない。

また、違法性、不当性については、主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為が法令に違反し、又は行政目的上不適當である旨を摘示して初めて、住民監査請求の要件を満たすものと解すべきところ、請求人の「規則（監査委員注記：要綱の誤りと思われる。）制定後の施設設置については、償還金補助金を交付しないことを定めた条項を入れていることから、根拠なく不要の補助金を支出してきたことが明らかである。」との主張は、規則（要綱）が制定されたことをもって直ちにそれまでの当該補助金交付に根拠がなく不要であったと言える直接的な因果関係を具体的にうかがわせる事実の記載もなく、また事実証明書の添付もないことから、具体的な理由により、当該行為が法令に違反し、又は行政目的上不適當である旨を摘示しているとは言えない。

以上により、平成 18 年 3 月に交付決定された当該補助金の 7 法人 21 施設に係る平成 17 年度支出分について、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

平成 18 年 3 月に交付決定された 7 法人 21 施設に係る平成 17 年度の「民間社会福祉施設等償還金補助金」（以下「本件補助金」という。）の支出が、請求人の主張する事由から、違法不当な公金の支出にあたるか。

### 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 19 年 1 月 12 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。

- ・請求の対象とした補助金は公平性を欠き必要のないものである。

### 3 監査対象局の陳述

健康福祉局を監査対象とし、平成 19 年 1 月 19 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) 本件補助金に係る関係法令等

法第 232 条の 2 において、普通地方公共団体は、その公益上の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とされており、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 58 条において、国又は地方公共団体は、必要があると認めるときは、厚生労働省令又は当該地方公共団体の条例で定める手続に従い、社会福祉法人に対し、補助金を支出し、又は通常の場合よりも当該社会福祉法人に有利な条件で、貸付金を支出することができるとされている。

また、社会福祉法人の助成に関する条例（平成 11 年大阪市条例第 16 号。以下「条例」という。）第 3 条において、本市は、補助金等が法令及びこの条例並びに予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるよう努めるものとするとして、条例第 4 条において、助成を受けることができる者は、本市の区域内又は本市が所有する本市の区域外の土地において社会福祉事業を行う社会福祉法人とするとしている。条例第 5 条において、助成の申請をしようとする社会福祉法人は、市長が定めるところにより、申請書に、理由書などのほか、市長が必要と認める書類を添えて、市長に提出しなければならないとされている。

市長は助成の申請があったときは、条例第 6 条において、当該申請に係る書類等の審査及び必要に応じて行う現地調査等により、当該申請に係る助成が法令及びこの条例並びに予算で定めるところに違反しないかどうか、助成を受けようとする社会福祉事業の目的及び内容が適正であるかどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査し、助成を行うべきものと認めるときは、速やかに助成の決定をするものとするとして、市長は、助成の決定をするときは、助成の目的を有効に達成するために必要な条件を付することができるとされている。

助成の決定を受けた社会福祉法人は、条例第 8 条において、法令及びこの条例の規定並びに助成の決定の内容及びこれに付した条件に従い、善良な管理者の注意をもって助成事業を行わなければならないとされている。

さらに、社会福祉法人の助成に関する条例施行規則（平成 11 年大阪市規則第 39 号。以下「規則」という。）第 3 条において、条例第 5 条の市長が必要と認める書類は、助成の申請をしようとする社会福祉法人の定款などのほか、市長が指定する書類とするとしている。

また、規則第 6 条において、補助金又は貸付金の交付は、当該助成事業が完了した後に行うものとする。ただし、市長が特に必要があると認めるときは、当該助成事業の開始前又は開始後当該助成事業が完了するまでの間において、その全部又は一部を交付することがあるとされている。

## (2) 本件補助金の要綱

本件補助金の取扱いについて定めた大阪市民間社会福祉施設等償還金補助要綱（以下「要綱」という。）は、平成 18 年 4 月 1 日に改正されているが、監査対象年度が、平成 17 年度であることから、改正前の要綱の内容を掲載するものである。

なお、改正前の要綱は、その附則において、平成 18 年 3 月 6 日から施行し、平成 17 年 4 月 1 日から適用するとされている。

ア 趣旨

要綱第 1 条において、この要綱は、民間社会福祉施設並びに精神障害者社会復帰施設（要綱内容の記載において「社会福祉施設等」と略す。以下同じ）の入所者等の処遇の維持・向上及び経営の安定化の促進に資するため、社会福祉法人又は財団法人（「社会福祉法人等」）が社会福祉施設等の新築、改築又は増築（「新築等」）に要した費用に係る借入金の元金及び利子の償還に要する経費（「補助対象経費」）に対して、当該補助金を交付することについて、条例及び規則に定めるもののほか、必要な事項を定めるものとしてされている。

#### イ 対象施設

要綱第 2 条において、補助の対象とする民間社会福祉施設等（「対象施設」）は、身体障害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号）第 5 条第 1 項に規定する身体障害者更生援護施設のうち身体障害者授産施設又は身体障害者福祉センター、知的障害者福祉法（昭和 35 年法律第 37 号）第 5 条に規定する知的障害者援護施設のうち知的障害者デイサービスセンター、知的障害者更生施設、知的障害者授産施設、知的障害者通勤寮又は知的障害者福祉ホーム、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和 25 年法律第 123 号）第 50 条の 2 に規定する精神障害者社会復帰施設のうち精神障害者生活訓練施設、精神障害者授産施設、精神障害者福祉ホーム又は精神障害者地域生活支援センター、老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）第 5 条の 3 に規定する老人福祉施設のうち老人デイサービスセンター、特別養護老人ホーム、老人介護支援センター又は老人福祉センターなどとされている。

#### ウ 補助対象経費

要綱第 3 条において、補助対象経費については、独立行政法人福祉医療機構から貸付を受けた福祉貸付資金（建築資金・設備整備資金に限る。）の当該年度において償還する元金及び利子の範囲内及びその他市長が定めるものとし、対象施設の整備に要した法人負担分に対して受けた融資に係るものの範囲内とする。ただし、繰上げ償還に伴うものを除くとされている。

なお、その他市長が定めるものとは、社会福祉法人大阪府社会福祉協議会及び大阪市長から貸付を受けたものをいうとされている。

#### エ 期間

要綱第 4 条において、補助を行う期間は、補助対象経費の償還開始年度からとする。ただし、補助を必要としなくなったと認められる場合には、当該年度以降の補助金は交付しないとされている。

#### オ 申請手続

要綱第 5 条において、補助金の交付を受けようとする社会福祉法人等（「申請法人」）は、「大阪市民間社会福祉施設等償還金補助金交付申請書」（「申請書」）に条例第 5 条及び規則第 3 条に規定する書類のほか、独立行政法人福祉医療機構等が発行した償還計画の写し（一部が補助対象経費となる場合には内訳書を添付）並びに申請する年度の過去 3 年度分の申請当該施設会計資金収支計算書、事業活動収支計算書及び貸借対照表を添えて市長に提出しなければならないとされている。

#### カ 交付決定の通知等

要綱第 6 条において、市長は、前条の規定による申請書の提出があった場合には、条例第 6 条に定めるもののほか、入所者に対する処遇内容、施設運営の健全性、補助の必要性を勘案のうえ審査し、予算の範囲内において当該補助金の交付決定を行う、ただし、本要綱制定時点以降に整備を着工する施設については補助の対象としないとされ、要綱第 7 条において、前条の規定により交付決定通知を受けた申請法人は、受領した通知書の全文を添付した請書を作成し、請求書とともに市長に提出しなければならないとされ、市長は、前項の請求があった場合、速やかに当該補助金の交付の手続を行うとされている。

また、要綱第 8 条において、補助金の交付は、前 3 条で定める手続を経た後、原則として、補助対象経費にかかる償還月に交付するとされている。

#### キ 実績報告等

要綱第 9 条において、当該補助金の交付を受けた申請法人（「補助法人」）は、事業完了後すみやかに、「大阪市民間社会福祉施設等償還金補助金実績報告書」により、当該補助金を補助対象経費として支出したことを証する書類等を添付のうえ市長に提出しなければならないとされ、また、要綱第 10 条において、補助法人は、当該補助金の収入支出を記帳し、当該補助金の収支及び使途を明らかにしておかなければならない。また、この要綱において定める補助対象経費の支出以外に流用してはならないとされている。

#### ク 償還金補助の実施における補助の必要性の基準

要綱制定の決裁に添付されていた「償還金補助の実施における補助の必要性の基準について」には、「償還金補助の必要性については、社会福祉施設における適切な入所者等の処遇を確保するため、職員の処遇や、建物、設備等を維持し、施設を運営していけるのかを慎重に判断する必要がある。社会福祉施設の運営状況を判断する客観的な資料としては、法人において作成し理事会の承認を得て公表されている決算書により判断することが最も合理的である。決算書に示されている数値のうち、施設の余剰経費として最も的確であるものは繰越金であることから、繰越金に着目して判断することとする。社会福祉施設が将来にわたって安定的に施設運営を行うには、自然災害や事故等の発生による突然の支出に対処するための費用として、相当額の繰越金を有している必要がある。国においても、多額（通常の施設収入の 6 ヶ月相当分を超える額）の繰越金については指導等を行うよう通知しているが、施設運営を行ううえで 6 ヶ月相当分までの繰越金は適当な額とされているので、本市においても、不測の事態が生じた場合に対応できるように概ね 6 ヶ月相当分の繰越金を用意していくことは適切であると考え。以上のことにより、過去 3 年度の決算において、継続して通常の施設収入の 6 ヶ月相当分を超える繰越金を有している施設については、適正な施設運営をしながら自力で償還金を返していくことができると一定判断できるため、償還補助の必要性を認めない。ただし、上記の条件で必要性を認めた施設においても、入所者等の処遇内容、施設運営の健全性を審査し、補助金の減額を行うことがある。」とし、内規において、「償還補助の必要性については、過去 3 年度の決算におけ

る当期末支払資金残高及び積立金（経理規程準則にあつては繰越金及び引当金）の合計額（職員の退職、施設整備、建物修繕及び備品購入を目的とした積立金、国庫補助金等特別積立金、移行時特別積立金を除く。）が、いずれも当該施設会計又は施設経理区分の前年度収入決算額（引当金戻入及び積立金戻入を除く。）の6ヶ月分相当額以上を有している施設については償還補助の必要性を原則として認めない。ただし、上記の条件で償還補助の必要性を認めた施設においても、入所者等の処遇内容、施設運営の健全性を審査し、市長が特に必要があると認める施設にあつては、その都度市長が必要と認める額を減額することができる。」とされている。

なお、この基準に基づく審査により、本件請求の対象ではないが、平成16年度をもって、1件（特別養護老人ホーム）が打ち切られている。

### (3) 本件補助金の交付決定等

本件補助金については、施設の種別により、健康福祉局の障害者施策部障害施設課、高齢者施策部高齢施設課、いきがい課及び健康推進部健康づくり推進課がそれぞれ事務を所管している。

本件補助金については、同一の要綱が適用されていることから、複合施設を除き最も補助金額の大きい施設である「a」の例を記載することとし、それ以外は、「a」も含めて補助実績を一覧表として掲載する。

#### ア 交付決定手続

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。

交付決裁文書「平成17年度知的障害者更生施設（入所）「a」建設にかかる借入金償還補助金の交付並びに同所要経費の支出について」によると、平成17年7月8日付けの「D」理事長名の大阪市長あて「知的障害者更生施設（入所）「a」建設にかかる建設資金借入金の償還金補助金の交付申請について」により、建設資金の一部として社会福祉・医療事業団（現独立行政法人福祉医療機構）から借入を行った貸付金（130,100,000円）について、平成17年度償還分（8,352,500円（うち元金6,500,000円））に関して償還を行う必要があるとして、8,352,500円の交付申請がなされていた。

交付申請書には、金銭消費貸借契約証書、償還約定表、平成17年度収支予算書、定款、役員名簿、平成14年度から16年度までの事業活動収支計算書、資金収支計算書及び貸借対照表が添付されている。

これを受け、「障害者施設の整備については、15年3月に策定した『大阪市障害者支援計画』において、障害者の『個人としての尊重』『地域での自立生活の推進』などを基本的な考えとしており、計画的に行っていくことが必要である。施設の整備にあたっては、地域に開かれた施設とすることが運営上からも重要であり、障害者に対する正しい認識を十分に高めておくことが必要である。したがって、設置・運営法人は、工事着手前から住民に対する説明会を再三開催したり建物の設計変更、防音対策や植栽など地元要望を受け入れるなど多大な経費を要しているのが現状である。加えて、知的障害者施設の場合は、知的障害の行動障害により職員の負担も膨大となるため、非常勤職員の配置な

どの経費も必要となっている。もともと、運営希望法人の多くは財政基盤が脆弱であり、また障害者施設の運営については、収益性に乏しく、上記の経費も必要となるため施設整備に充当できる資金力がないのが実情である。借入金償還が法人の財政を圧迫し経営不全に陥れば利用者の処遇の低下を引き起こすことはもとより、施設廃止となる事態にもなりかねず、市民サービスに重大な支障をきたす恐れがあることから、独立行政法人福祉医療機構（旧：社会福祉・医療事業団）からの借入金の償還金については本市が独自に補助を行うこととする。」として、健康福祉局長決裁により本件補助金の交付決定がなされ、平成 18 年 3 月 17 日付けで当該社会福祉法人理事長に対し、市長名で、「平成 17 年度知的障害者更生施設（入所）「a」建設にかかる借入金償還補助金の交付について」（大阪市指令健福第 740 号）が交付されていた。

なお、平成 18 年 3 月 17 日付けで、当該指令書の各条項を遵守する旨の当該社会福祉法人理事長名の大阪市長あて請書が提出されている。

#### イ 事業実績報告

平成 18 年 5 月 8 日付けの「D」理事長名の大阪市長あて「平成 17 年度知的障害者更生施設（入所）「a」建設にかかる借入金の償還金補助金の事業実績について」が提出され、補助金交付額と建設資金借入金償還が同額である旨の収支精算がなされ、振込書、平成 17 年度資金収支計算書、事業活動収支計算書、貸借対照表が添付されている。



監査対象の平成17年度補助実績

施設の種別	所管課 (注1)	法人名	補助理由 (注2)	借入先 (注3)	補助金額 (円)
身体障害者福祉センター	あ	A	ア	X	1,900,000
身体障害者福祉センター	あ	B	イ	X	1,918,500
知的障害者通所授産施設	あ	C	ウ	Y	565,540
知的障害者デイサービスセンター	あ			X	1,500,000
知的障害者デイサービスセンター	あ	D	ウ	X	1,620,000
知的障害者デイサービスセンター	あ	E	ウ	X	2,530,000
精神障害者地域生活支援センター	い		エ		
知的障害者通所更生施設	あ	D	ウ	X	2,010,000
知的障害者入所更生施設	あ	D	ウ	X	6,500,000
知的障害者通所授産施設	あ	F	ウ	X	7,000,000
知的障害者デイサービスセンター					
知的障害者福祉ホーム					
精神障害者福祉ホーム			エ		
精神障害者地域生活支援センター	い				
知的障害者通所授産施設	あ	G	ウ	X	3,180,000
老人デイサービスセンター、 老人介護支援センター (注4)	う	B	オ	X	3,101,500
老人デイサービスセンター、 老人介護支援センター (注4)	う	A	カ	X	2,800,000
老人デイサービスセンター、 老人介護支援センター (注4)	う	F	キ	Z	3,000,000
老人デイサービスセンター、 老人介護支援センター (注4)	う	D	ク	X	3,110,000
特別養護老人ホーム	う	E	ケ	Z	3,450,000
老人福祉センター	え	A	コ	X	5,050,000

注1 各施設の所管課は次のとおりである。

あ・・・障害施設課、い・・・健康づくり推進課、う・・・高齢施設課、え・・・いきがい課

2 補助理由は次表の区分ア～コのとおりである。

3 借入先の区分は次のとおりである。

X 独立行政法人福祉医療機構(旧 社会福祉・医療事業団)、Y 社会福祉法人大阪府社会福祉協議会

Z 大阪市

4 老人デイサービスセンター、老人介護支援センターは一体で地域在宅サービスステーションとして開設されている。

補助理由（要旨）

・区分ア
施設の建設を行った際に、当法人は建設用地として法人所有地(660.02 m <sup>2</sup> )を提供している。また、平成 15 年度から利用者が施設を選択する支援費制度に移行したところ、収入が、従前の委託料収入を下回り、資金面では厳しい状況にある。当法人は、寄附金等の償還財源確保に努めているが、確保できていない状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。ついては、施設運営の安定を目的として、市基準事業費分の元利金の償還について補助を行う。
・区分イ
当法人は他に施設運営を希望する法人のない中で、地域を母体として創設された法人であり、整備用地の一部(272.92 m <sup>2</sup> )を提供している。また、資金面では委託料収入に頼っていたが、平成 15 年度から利用者が施設を選択する支援費制度に移行したところ、収入が、従前の委託料収入を下回り、資金面では厳しい状況にある。当法人は、寄附金等の償還財源確保に努めているが、確保できていない状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。ついては、施設運営の安定を目的として、元利償還補助を行う。
・区分ウ
前記第 3-1-(3) -アに記載のとおり
・区分エ
精神障害者社会復帰施設の整備については、平成 15 年 3 月に策定した「大阪市障害者支援計画」の、障害者の「個人としての尊重」「地域での自立生活の推進」等を基本的な考え方として計画的に行っていくことが必要であるが、特に、精神障害者においては長期入院患者の地域生活への移行も明記し、強力に押し進める必要があるとしている。しかし、運営法人の多くは財政基盤が脆弱なうえに、障害者施設の運営そのものが収益性に乏しいものであり、施設整備費等に充当できる資金力がないのが実情である。加えて、精神症状に伴う行動障害等による職員の負担も日常的に膨大であるため、非常勤職員の配置等の経費も必要となっている。そのため、借入金償還が、施設運営を圧迫することがないよう、また、施設利用者の処遇低下をきたさないよう補助を行う。
・区分オ
当法人は、他に施設運営を希望する法人のない中で、地域を母体として創設された法人であり、借入金の償還に充てる財源確保は困難な状況にある。法人は、寄附金等の償還財源確保に努めているが確保できていない状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。ついては、施設運営の安定を目的として借入金について補助を行う。

・区分カ
当法人は、地域を母体として創設された法人であり、寄附金等による償還財源確保に努めているところであるが、確保が困難な状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。については、財源が確保できるまでの間、施設運営の安定を目的として、市基準事業費分にあたる元利金の償還について補助を行う。
・区分キ
基本的に施設整備費にかかる借入金の償還については、法人の自己資金、他の事業からの繰入金、寄附金等を財源としているところである。しかし、当法人は、自己資金及び寄附金を施設建設費用に充当済みであり、これ以上の寄附金を集めることも、地域の住民組織が参加して設立した法人のため、困難な状況にある。法人は、償還財源の確保に努めているが、財源が確保されるまでの間、施設運営の安定を目的として借入金にかかる元利金の償還について本市が補助を行う。
・区分ク
当法人は、地域を母体として創設された法人であり、他に施設運営を希望する法人のない中で、既に地域において知的障害者支援事業を実施し、住民から信頼を寄せられている実績から、施設の設置運営を行うこととした。法人は、寄附金等の償還財源確保に努めているが確保できていない状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。については、施設運営の安定を目的として借入金について補助を行う。
・区分ケ
償還財源については、寄附金等を充当しているがそれでも財源不足となる分については財源を確保できていない状況にあり、このままでは施設運営に支障をきたすおそれがある。については、償還財源が確保されるまでの間、元利償還金に対して補助を行う。
・区分コ
運営については収益が見込めず、また、当該施設においては財政基盤が弱く、平成 16 年度の法人の財政状況を勘案すると借入金の返済により処遇の低下を招くおそれがあるため、同事業団に対する償還金について補助し、健全な施設運営の実施を図る必要があり、補助により円滑な管理運営を促し、もって高齢者福祉の向上を図る。

#### (4) 予算措置について

##### ア 予算の流用

予算規則（昭和 39 年大阪市規則第 13 号）第 22 条において、局長等は、歳出予算の節又は細節の流用を必要とするときは、流用の手続を執ることができるとされている。

##### イ 本件補助金の流用手続

各施設に対する本件補助金については、予算化されておらず、他の補助金等の

不用額を財源とし、補助が行われていた。

決裁については、平成 18 年 3 月 31 日付けで「平成 17 年度健康福祉局予算の節・細節流用について」が起案され、健康福祉局長による決裁がなされていた。

#### (5) 決算説明書

本件補助金については、健康福祉局の平成 17 年度決算説明書（別表含む。）において、個別に、交付先、交付金額（元金と利子の合計額）等が明記されている。

## 2 監査対象局の陳述内容

### (1) 本市の施設整備計画について

本市では、障害者施策を進めるため、昭和 58 年度を初年度とする「障害者対策に関する大阪市長期計画」を、平成 5 年度には 10 か年の「障害者支援に関する大阪市新長期計画」を策定した。また、平成 10 年には重点施策実施計画として「大阪市障害者支援プラン」を策定し、平成 14 年度までの数値目標を掲げ、各種施策の充実に取り組んできた。

平成 15 年度には平成 24 年度までの「大阪市障害者支援計画」を策定した。この計画をより効果的に推進するため、平成 16 年に前期 5 か年の間に重点的に実施する施策と達成目標を定めた「重点施策実施計画」を策定し、障害者施設について、数値目標に基づき計画的な整備を進めている。

高齢者施策においては、平成 2 年度に「いきいきエイジング、みおつくしプラン」を策定し、次に、平成 5 年度から平成 11 年度までを計画期間とする「大阪市高齢者保健福祉計画」を策定し、平成 9 年度には、各種調査結果等を踏まえてサービスの目標量を大幅に上方修正した計画として改定した。

さらに平成 12 年度からは、介護保険事業計画と調和を保った「大阪市高齢者保健福祉計画」を策定し、高齢者福祉施設についても数値目標を掲げ、計画的に整備を進めてきた。

### (2) 国の計画について

国の障害者施策では、昭和 57 年、「国連障害者の十年」の国内行動計画として、障害者施策に関する初めての長期計画である「障害者対策に関する長期計画」が策定され、平成 4 年には、その後継計画として平成 5 年度から概ね 10 年間に計画期間とする「障害者対策に関する新長期計画」（新長期計画）が策定された。

新長期計画は、平成 5 年 12 月に改正された「障害者基本法」により同法に基づく「障害者基本計画」へと変更された。

さらには、障害者の社会への参加、参画に向けた施策の一層の推進を図るため、平成 15 年度から平成 24 年度までの 10 年間に構すべき障害者施策の基本的方向について定められたものとして、延長されている。

また、高齢者施策では、高齢者の保健福祉分野における基盤整備を進めるため、平成元年度に平成 11 年度を目標とする「高齢者保健福祉推進十か年戦略」（ゴールドプラン）が策定されたが、人口の高齢化が急速に進行し、平成 4 年の将来推計によれば平成 32 年には 65 歳以上の人口割合が 25.2%に達するという高齢社会の到来が見込まれたことから、平成 6 年度にこれを全面的に見直した「新・高齢者保

健福祉推進十か年戦略」(新ゴールドプラン)が策定された。

さらに、介護保険制度の創設を踏まえて平成12年度から平成16年度までを期間とする今後5か年間の高齢者保健福祉施策の方向(ゴールドプラン21)が策定されている。

(3) 当該補助金の必要性について

施設整備に係る経費については、基本的には、国2分の1、市4分の1の公的補助を除いた部分は、整備する法人が負担することになる。

法人負担については、その一定割合を独立行政法人福祉医療機構等からの借入金により対応される場合が多くなっているが、それについても法人により相応の負担をしてもらうことが原則となっている。

国の各プランの策定状況や、施設福祉サービスに対するきわめて高い市民ニーズ等に対応するため、本市としては、各種計画を策定し、施設整備の数値目標を掲げ、地域バランス等にも考慮しながら、その達成に向け、本市の責務として、早急に各種福祉施設の整備を促進する必要があった。

しかしながら、当時は措置施設等であり、採算性が低く収益が見込めるものではなく、多額の資金を投じてまで整備を進めていける社会福祉法人もなかなか無いというのが実情であった。また、地域によっては既存法人が無く、新設法人を立ち上げての施設整備も進めてきたが、そのような法人は、一般的に既存法人より財政基盤が弱いという状況もあった。さらには、施設に対する理解の不足などから建設に反対される、いわゆる「施設コンフリクト」が生じている状況にある一方で、国の各プランの数値目標が上方修正されるなど、一層の施設の増加が求められる社会状況にも関わらず、これらのことから、計画どおりの施設整備を行うことが難しい状況にもある。

このような状況にあって、「施設コンフリクト」解消のための計画変更などの個別状況を把握し、必要性や緊急性はもとより地域バランス、また施設整備後、事業運営に支障をきたすことなく、利用者への十分な処遇の確保が図られるよう法人の経営状況も精査・勘案して、法人が当該施設整備にあたり独立行政法人福祉医療機構等から借り入れた元金と利息部分について、本市が昭和52年から償還金補助を行うことにより、施設整備の促進を図ってきたところである。

(4) 他都市の状況について

障害者の施設整備にかかる償還金補助において、元金についても補助を行っている指定都市は、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、広島市の5市となっている。

高齢者の施設整備にかかる償還金補助において、元金についても補助を行っている指定都市は、横浜市、川崎市、静岡市、広島市の4市となっている。

(5) 要綱の制定と改正について

社会福祉法人への補助については、条例及び規則に基づき実施してきた。この補助は制度ではなく、社会福祉施設を整備する必要性があるにもかかわらず、資金繰りなどから整備を申し出る法人がないという実情から、要綱を制定せず、個別施設ごとに決裁を行い執行していたが、手続の明確化を図る必要があった。

また、現在償還金補助を行っている施設のなかで、相当額の繰越金を有している

施設については償還金補助を行わなくても安定した施設運営を行うことが可能であると考えている。

また、福祉事業を取り巻く非常に厳しい社会状況の中で、本市として施設整備を進めてきたが、社会福祉基礎構造改革により、措置制度から利用者本位のサービスを提供する契約制度へと移行が進み、弾力的な施設運営が可能となったことや、この間、社会福祉施設の基盤整備が一定進んだ状況などから、新たに償還金補助を行って施設整備を進める必要性が薄れてきた。

そのような観点から、当該補助金執行の手続の明確化を図り、適正に予算を執行していくために、平成 18 年 3 月 6 日に要綱を制定し、さらには、大阪市補助金等交付規則（平成 18 年大阪市規則第 7 号）に沿ったものとするため、同年 4 月 1 日に改正を行った。

#### (6) 当該補助金の交付と予算について

平成 17 年度以降の当該補助金の交付については、各施設から要綱に基づき過去 3 年間の決算状況を確認するため関係書類を提出させ、精査を行ったうえで必要な場合に行っている。

当該補助金については、申請のあった法人について、その都度補助の決定を行っており、予算編成段階において支出が決まっていなかったため、予算計上せず、必要なものについては、予算の流用により対応してきた。また、平成 18 年度についても、要綱の制定が平成 18 年 3 月 6 日、改正が同年 4 月 1 日であり、予算編成後であったため、予算化できなかった。

支出の事実については、決算説明書で明らかにするとともに、平成 16 年度以降においては、市として補助金支出一覧を公表しており、その中でも明らかにしている。

なお、平成 19 年度からは、当該補助金の必要性や有効性を明確化する観点から、現在、当局としては予算化する方向で検討を行っている。その場合でも、執行にあたっては要綱に基づき厳格に精査を行ったうえで、必要性が認められない施設については補助を行わない。

#### (7) 補足説明

##### ア 償還金補助対象施設数等

障害者福祉施設については、知的障害者施設の整備を基本に補助を行ってきたが、制度改正や今後の法整備などの状況の変化を受け、平成 18 年度以降整備に着手する施設については新規補助を行っておらず、平成 17 年度末現在の知的障害者施設 53 施設（公設置除く。）のうち平成 17 年度償還金補助を実施した施設は 25 施設である。

高齢者福祉施設については、平成 12 年度の介護保険制度導入以降の新規補助を行っておらず、平成 11 年度末当時の特別養護老人ホーム 55 施設（公設置を除く。）のうち償還金補助を行った施設は 12 施設であり、老人デイサービスセンターと老人介護支援センター 83 施設（区在宅サービスセンターを除く。）のうち償還金補助を実施した施設は 10 施設である。

老人福祉センターについては、平成 17 年度末現在の 2 施設（公設置を除

く。)のうち平成17年度償還金補助を実施した施設は1施設である。

#### イ 補助対象の選定基準等

施設整備にかかる経費は、公的補助金を除いた部分は、原則法人負担であり、施設整備を行う場合、資金計画や運営等について法人と協議を行っており、近隣対応による計画変更に伴い工事費が増大したり、償還財源の確保が困難な場合等個別に状況の把握を行っており、補助対象を恣意的に選択したことはない。

例えば、高齢施設課所管の特別養護老人ホームにおいては、地域の住民が中心となって設立された法人であるため財政基盤が弱く、また、地域住民がボランティアとして、入所者との交流など実践活動や情報交換を行うことのできるスペースを考慮した施設整備を行っており、償還財源については、寄付金等を充当しているがそれでも財源不足となる分については財源を確保できない状況にあり、施設運営に支障をきたすおそれがあるので、償還補助を実施した。

また、いきがい課所管の地域老人福祉センターにおいては、同様の施設は原則、大阪市立として整備し、平成16年度から指定管理者制度に移行するまでは、直営で運営してきたところ、当該センターについては、より効率的・効果的な運営を目指して、社会福祉法人により整備されたとはいえ、老人福祉センターは、利用料が原則無料となっているなど借入金返済に充てるための収入が見込めず、借入金を法人負担とすることにより経理状況を圧迫することから、償還補助を実施した。

なお、本件請求で対象とされている法人が経営し補助対象となり得る施設の中でも、法人において償還が見込めるため補助対象としていない施設もある。

#### ウ 償還金補助の審査基準

要綱では、審査基準について、入所者等の処遇を確保する目的から、職員の処遇、建物や設備の維持を十分に行った上で、安定した施設運営を行うことが可能かどうかを慎重に判断する必要があるため、過去3年度の決算で判断することとなっている。

当該施設会計又は施設経理区分で判断するのは、社会福祉施設は、地域福祉の増進に資するため、各施設それぞれの事業目的に基づいて整備・運営されており、施設整備に係る借入金については当該施設の計画的かつ健全な運営を行う中から償還を行うことが基本であるからである。

また、前年度収入決算額の6か月分相当額の資金残高及び積立金の有無で判断する基準としたのは、国の過去の通知（昭和63年5月27日付け社施第84号厚生省社会局通知「社会福祉施設における民間施設給与等改善費の取扱いについて」。以下「本件通知」という。）を参考として決定した。なお、本件通知は、平成16年4月1日付け社援発第0401004号、老発第0401001号厚生労働省社会・援護局長、老健局長連名通知「『社会福祉施設における民間施設給与等改善費の取扱いについて』の一部改正について」により高額繰越金保有施設に対する民間施設給与等改善費の加算停止にかかる条項が削除されていたものの、本件通知以外に施設の経営状況から補助金等の支出の必要性を判断している内容の通知がなかったため、他に参考となる例がなく、また、高額繰越金の考え方について

は、本件通知の「前年度収入決算額の6か月相当額以上」の代わりとなる明確な指標が他に国から示されていなかったため、本件通知の内容を参考とすることとしたものである。

このような基準により、平成17年度については、60施設に対して当該補助金を交付した。

### 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。

請求人は、「条例・規則も制定せず」、「一般には知らせず」、「予算にも計上せず密かに」、「独自に補助金交付対象を選び」などと請求書に記載していることから、本市職員等が、当該補助金の存在や交付決定の事実を隠ぺい等するとともに、一部の社会福祉法人にしか交付決定を行わない不平等な取扱いを行っている（平等原則に反する裁量権の逸脱等）として、本件補助金の交付決定（以下「本件交付決定」という。）に公益性がなく、違法不当である旨主張していると解される。

#### (1) 「条例・規則も制定せず」について

請求人が、どのような条例・規則を念頭に置いているかは明らかではないが、本件補助金の交付根拠条例・規則としては「社会福祉法人の助成に関する条例」、「社会福祉法人の助成に関する条例施行規則」が制定されており、また、一般的には条例・規則が制定されていないからといって、直ちに補助金の交付決定に違法不当性を招来させるわけではなく、例えば、法的義務があるのに制定していないなどの事実があってはじめて違法性を招来し得るのであって、本件の場合、本市職員等にそのような事実が生じているわけではなく、違法不当とは言えない。

#### (2) 「一般には知らせず」について

本市職員等が、当該補助金の存在を周知（一般に公表）していなかったことは、補助金の公益性からみて、不適切な取扱いであったと認められるものの、公益性を失わせる決定的な事情と言うこともできず、施設整備を行う際には、社会福祉法人等と資金計画等について協議を行い本市が個別に当該補助金の必要性に係る状況を把握していたのであるから、違法不当とまでは言えない。

#### (3) 「予算にも計上せず密かに」について

本市職員等が、毎年度定例化しているにもかかわらず、予算編成段階で補助対象等が確定しないことをもって、長期間予算化していない事例については、補助金の必要性や有効性を明確化する観点からみて、不適切な取扱いがあったと認められるものの、適正な手続に則り予算流用し、その事実も決算説明書等で明らかにしているのであるから、違法不当とまでは言えない。

また、本件交付決定決裁については、いずれも所定の手続に従い公然となされており、ことさら本来作成すべき書類等を故意に作成せず交付決定したとか、明らかな当該行為の隠ぺい工作等は認められず、違法不当とは言えない。

#### (4) 「独自に補助金交付対象を選び」について

補助金は、法第232条の2の規定に基づき、公益上の必要がある場合に交付す



ることができるところ、公益上の必要性の判断は、様々な行政目的を考慮した政策的な判断が要求され、交付決定権者等の裁量に一定委ねられるものであり、その裁量権の逸脱等がある場合に、その程度に応じて補助金の交付決定が違法不当となると言うべきである。

補助金交付決定にあたって平等性が要請されるのは当然であり、行政上の諸事情に応じて個別的に異なった取扱いをすることは当然認められるものの、同等の状況にあるものに対して異なる取扱いをする場合には区別を容認するに足る合理的な理由が存することが必要であり、合理的な理由を欠く場合には、裁量権を逸脱等したものと解すべきである。

この点を本件請求についてみると、本市職員等は、行政としての施設整備計画、各地域における施設に対するニーズや個別の事情、経営状況等を踏まえ、相応の補助対象に交付決定を行っており、また、現に、本件請求に係る施設に限らず、他の多数の施設にも交付され（平成 17 年度計 60 施設）、加えて、経営状況等が好転した場合には補助を打ち切るなどの対応をとった事例もあるところである。

そうすると、いずれにしても本件交付決定について、特に恣意的な選択や不合理な基準による不平等な取扱い等を漫然と行っていたなどの事情をうかがわせる事実は存在せず、違法不当とまでは言うことはできない。

#### 4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。

##### (意見)

本市は、今後、当該補助金を予算化するなど、交付決定の一層の透明化を図り、一部の社会福祉法人等を優遇しているのではないかとの不信を市民に抱かせるような取扱いについて改める必要がある。また、施設整備を取り巻く情勢変化等に鑑み、社会福祉法人等の経営努力を發揮させるべく当該補助金の縮減をも視野に入れ、引き続き、補助目的、対象等の精査を行い、補助金の適正執行に努めるべきである。