

大 監 第 90 号

平成 26 年 3 月 25 日

大阪市監査委員	金 沢 一 博
同	有 本 純 子
同	高 橋 敏 朗
同	阪 井 千 鶴 子

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成26年1月28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

平成12年2月10日、本市民生局長はA団体会長に対し、あいりん臨時夜間緊急避難所（今宮シェルター）の設置を委託しました。

また平成15年11月4日、本市健康福祉局長はA団体会長に対し、あいりん臨時夜間緊急避難所（萩之茶屋シェルター）の設置を委託しました。

この二つのシェルターの設置委託契約書を見る限り、建てられたシェルターは大阪市の所有であると考えられます。

ところが、この2つのシェルターはリース会社の所有であるとして、平成25年4月1日、大阪市福祉局長はあいりん日雇労働者等自立支援事業を委託したNPO法人理事長に対し、今宮シェルターのリース料8,000,000円、萩之茶屋シェルターのリース料3,424,000円を支出しました。

公金が不正に支出された疑いがあります。リース契約を解除し、次年度以降のリース料の支払いを停止するとともに、平成25年度にリース料名目で不正に支出された公金を、NPO法人から本市に返還させることを請求します。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

（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

本件請求は、あいりん臨時夜間避難所（今宮）（以下「今宮シェルター」という。）及びあいりん臨時夜間避難所（萩之茶屋）（以下「萩之茶屋シェルター」という。）が本市の所有であるにもかかわらず、平成 25 年度のあいりん日雇労働者等自立支援事業の委託料にこれらのシェルターに係るリース料を含めて支出することが、違法な公金の支出にあたるとしてなされたものと解され、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理するものとする。

## 第2 監査の実施

### 1 監査の対象事項

平成25年度のあいりん日雇労働者等自立支援事業の委託料に今宮シェルター及び萩之茶屋シェルターのリース料を含めて支出していることが、本市職員等の違法な公金の支出にあたるのかどうか。

### 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26年3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、新たな証拠として、本市公正職務審査委員会からの審議結果の提出があった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・本市はA団体にシェルターの設置を委託し、建設工事費を本市が負担しているものであるから設置されたシェルターは本市の所有であると思うが、建物はリース会社の所有とされており、リース会社にリース料が支払われているのはおかしい。
- ・A団体が民間の団体であることを理由として本市が書類を保有していないというのはおかしいと思う。本市も書類の写しくらいは持っていると思う。
- ・公正職務審査委員会からの回答では、福祉局は当該建物の設置委託契約を締結した旨の記載があるが、この契約書を見せてもらえば事実は明らかになると思う。シェルターの所有権が本市からリース会社にどこかの時点で移転したのであれば、その事実についての契約書が残されているべきである。
- ・本市に建物の不具合はどこが直すかを質問したところ、本市が補修費を負担するとの回答であった。

### 3 監査対象局の陳述等（8頁に詳述）

福祉局を監査対象局とし、平成26年3月10日に福祉局長並びに関係職員より陳述等を聴取した。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) あいりん臨時夜間緊急避難所の設置

あいりん地域においては、長引く経済不況により、野宿生活を余儀なくされている日雇労働者が依然として多い状況にあったことから、平成12年度に今宮シェルターを設置し、平成15年度には萩之茶屋シェルターを設置した。

その後、萩之茶屋シェルターについては平成25年7月31日に閉鎖され、建て替えが予定されている。

##### (2) 今宮シェルターについて

###### ア 施設の概要

施設の概要については次のとおりである。

###### (ア) 所在地

西成区天下茶屋北2丁目6番24号

###### (イ) 設置年月日

平成12年3月31日

###### (ウ) 収容人員

600名

###### (エ) 使用時間

18時30分(平成25年度から18時00分)～翌5時00分

###### (オ) 土地、建物の状況

用地面積 約1,380㎡(本市所有)

建 物 プレハブ造り

延床面積 約1,356㎡

宿舎棟 3棟(各棟2段ベッド100台)

管理棟 1棟

###### イ 今宮シェルターの設置委託契約について

本市とA団体は、平成12年2月10日、今宮シェルターの設置に関する委託契約を締結した。契約の主な内容は次のとおりである。

###### (ア) 委託契約内容

A 業務委託料 111,855,450円

(うち 建設工事 62,850,789円

設備工事 29,730,800円

諸経費等 13,947,411円

消費税 5,326,450円)

B 委託期間 平成12年2月15日～3月31日

(イ) 実績報告・収支精算 (平成 12 年 5 月 15 日)

A 実績報告

工事期間 平成 12 年 2 月 15 日～3 月 31 日

設置完了日 平成 12 年 3 月 31 日

B 収支精算

収入額 111,855,450 円

支出額 111,815,550 円 (設置工事にかかる経費)

差引額 39,900 円

ウ 平成 12 年度以降のリース経費について

平成 12 年度～24 年度の施設の管理委託契約等の精算によって明らかになっているリース経費は、次のとおりである。

年 度	リース経費	委託団体等
平成 12 年度	14,214,900 円	A 団体
平成 13 年度	14,214,900 円	
平成 14 年度	14,214,900 円	
平成 15 年度	10,598,115 円	
平成 16 年度	9,856,728 円	
平成 17 年度	8,820,000 円	
平成 18 年度	8,820,000 円	NPO 法人
平成 19 年度	8,400,000 円	
平成 20 年度	8,400,000 円	
平成 21 年度	8,400,000 円	
平成 22 年度	8,400,000 円	
平成 23 年度	8,400,000 円	
平成 24 年度	8,316,000 円	

※金額は消費税額を含む。

エ 福祉局が入手した資料

(ア) A 団体が、今宮シェルターの設置業者と取り交わした覚書には次のとおり記載されている。

A 落札価格は、建設工事から施設運営期間終了後の撤去までの費用であり、契約については年度毎に行う。

B 年度別金額 (消費税額を含む。)

平成 11 年度 94,624,950 円

平成 12 年度 14,214,900 円

平成 13 年度 14,214,900 円

平成 14 年度 32,345,250 円

(イ) 今宮シェルターの設置業者とリース会社との間の賃貸借契約書には次の内

容が記載されている。

A リース期間

平成 12 年 4 月 1 日～平成 15 年 3 月 31 日

B リース物件の所有権について

本件物件の所有権はリース会社に属する旨約定されている。

オ 平成 25 年度の契約について

(ア) 本市と NPO 法人との業務委託契約について

本市と NPO 法人とは、平成 25 年 4 月 1 日、あいりん日雇労働者等自立支援事業として業務委託契約を締結した。

同契約の主な内容は次のとおりである。

A 委託名称

あいりん日雇労働者等自立支援事業

B 履行期間

平成 25 年 4 月 1 日から平成 26 年 3 月 31 日まで

C 事業内容

(A) 居場所支援

野宿を余儀なくされているあいりん地域の日雇労働者に対し、緊急・一時的に宿泊場所（今宮シェルター及び菽之茶屋シェルター）を提供する。

(B) その他

・相談支援

あいりん地域の日雇労働者に対し、就労自立に結びつけるための自立支援を行うために、相談支援等を行う。

・高齢日雇労働者社会的就労支援

55 歳以上のあいりん地域の高齢日雇労働者に対し、あいりん地域内、地域外それぞれの環境美化に関する作業を行う。

・地域密着型就労自立支援

原則として 55 歳未満の日雇労働者に対し、講習を開催し、訓練と密接に連携をはかり、自立に向けた支援等を行う。

D 契約金額

(A) 居場所支援

人件費 76,768,080 円

物件費 28,565,253 円

(うち 建物リース料 (今 宮) 8,000,000 円

建物リース料 (菽之茶屋) 3,424,000 円

消費税 5,266,667 円

合 計 110,600,000 円

(B) 全体 ( (A) 居場所支援事業も含む)

基本委託料 521,370,000 円 (消費税額を含む。)

(イ) NPO法人とリース会社との賃貸借契約について

NPO法人 (借主) とリース会社 (貸主) とは、平成 25 年 3 月 15 日、今宮シェルターに係る賃貸借契約を締結している。同契約の主な内容は以下のとおりである。

A リース期間

平成 25 年 4 月 1 日～平成 26 年 3 月 31 日

B 契約金額

8,316,000 円 (消費税額を含む。)

C リース物件の所有権について

本件物件の所有権はリース会社に属する旨約定されている。

(3) 萩之茶屋シェルターについて

ア 施設の概要

施設の概要については次のとおりである。

(ア) 所在地

西成区萩之茶屋 1 丁目 9 番

(イ) 設置年月日

平成 16 年 1 月 21 日

(ウ) 収容人員

440 名

(エ) 使用時間

18 時 30 分 (平成 25 年度から 18 時 00 分) ～翌 5 時 00 分

(オ) 土地、建物の状況

用地面積 約 1,488 m<sup>2</sup> (本市所有)

建 物 プレハブ造り

延床面積 約 1,188 m<sup>2</sup>

宿舎棟 5 棟 (各棟 2 段ベッド 44 台)

管理棟 1 棟

イ 萩之茶屋シェルターの設置委託契約について

本市と A 団体は平成 15 年 11 月 4 日、萩之茶屋シェルターの設置に関する委託契約を締結した。契約の主な内容は以下のとおりである。

(ア) 委託契約内容

A 業務委託料 178,594,500 円  
(うち 建設工事 100,000,000 円  
設備工事 40,000,000 円  
諸経費等 30,090,000 円  
消費税 8,504,500 円)

B 委託期間 平成 15 年 11 月 4 日～平成 16 年 1 月 31 日

(イ) 実績報告・収支精算 (平成 16 年 1 月 26 日)

A 実績報告

実施期間 平成 15 年 11 月 4 日～平成 16 年 1 月 21 日

B 収支精算

収入額 178,594,500 円  
支出額 177,110,892 円  
(うち 建設工事 162,330,000 円)  
差引額 1,483,608 円

ウ 平成 15 年度以降のリース経費について

平成 15 年度～平成 18 年度のリース経費については、上記 (3) イ (イ) に記載の建設工事に含めて 3 年間分 (平成 16 年 1 月 7 日から平成 19 年 1 月 6 日まで) を一括して支出している。平成 18 年度の一部 (平成 19 年 1 月 7 日から平成 19 年 3 月 31 日まで) のリース経費は平成 19 年度に含まれており、平成 19 年度以降のリース経費は毎年度管理委託契約等に含めて支出している。平成 15 年度～24 年度の施設の管理委託契約等の精算等によって明らかになっているリース経費は、次のとおりである。

リース料 (建物)

年 度	リース経費	委託団体等
平成 15～18 年度	38,934,000 円	A 団体
平成 19 年度	14,175,000 円	NPO 法人
平成 20 年度	10,785,600 円	
平成 21 年度	10,785,600 円	
平成 22 年度	10,785,600 円	
平成 23 年度	10,785,600 円	
平成 24 年度	10,785,600 円	

※金額は消費税額を含む。

エ 福祉局が入手した資料

(ア) A 団体が菘之茶屋シェルター設置時にリース会社と取り交わした賃貸借契約書には次の内容が記載されている。

A リース期間

平成 16 年 1 月 7 日～平成 19 年 1 月 6 日

B リース物件の所有権について

本件物件の所有権はリース会社に属する旨約定されている。

オ 平成 25 年度の契約について

(ア) 本市とNPO法人との業務委託契約について

上記(2)オ(ア)に記述したとおり、萩之茶屋シェルターの建物リース経費についても、あいりん日雇労働者等自立支援事業の業務委託契約の居場所支援に係る経費に含まれている。

(イ) NPO法人とリース会社との賃貸借契約について

NPO法人(借主)とリース会社(貸主)とは、平成 25 年 3 月 15 日、萩之茶屋シェルターに係る賃貸借契約を締結している。同契約の主な内容は次のとおりである。

A リース期間

平成 25 年 4 月 1 日～平成 25 年 7 月 31 日

(萩之茶屋シェルターは平成 25 年 7 月 31 日に閉鎖されているため、リース期間も上記期間となっている)

B 契約金額

3,595,200 円(消費税額を含む。)

C リース物件の所有権について

本件物件の所有権はリース会社に属する旨約定されている。

## 2 監査対象局の陳述等

### (1) 陳述内容

本市においては、平成 25 年度のあいりん日雇労働者等自立支援事業にかかる業務委託契約をNPO法人と締結し、リース料相当額を委託料に含め、NPO法人に支払っているものであり、その支出は適法かつ適正なものである。

シェルターの設置に至る経過としては、あいりん地域においては、平成 9 年度以降、平成バブルの崩壊や阪神淡路大震災による震災特需の終了をむかえ、多くの野宿生活者が地域内にあふれる状況となった。

その結果、同地域における野宿生活者数は、平成 11 年度には約 1,200 人まで達した。

このような状況において、大阪市として、現在のようなホームレス対策事業が実施されていない中で、いわばあいりん版のホームレス対策として、野宿を余儀なくされているあいりん地域の日雇労働者に対し、緊急・一時的に宿泊場所を提供する

ことにより、就労自立を支援するとともに、地域の福祉の向上と安定に寄与する事を目的として、シェルターを設置することとした。

平成12年4月1日から、600人定員の今宮シェルターを設置した。

しかしながら、今宮シェルターの設置以降も、あいりん地域におけるシェルターを利用できず野宿生活となっている人は、平成12年度、13年度、14年度においても約500人もいる状況であった。

このような状況から、地域環境も著しく悪化しており、野宿生活者の問題解決を図ることが喫緊の課題であったことから、当初3年間の設置を予定していた今宮シェルターについて設置期間を延長するとともに、新たに440人定員の萩之茶屋シェルターを設置することとした。

シェルターをリースとした理由については、今宮シェルターを設置するにあたっては、地元からはシェルターを設置することによる環境の悪化、治安の悪化や、シェルターを設置することで逆に野宿生活者を更に集めることとなる、などの理由で非常に強く反対され、理解を得るのに困難を極めた。地元の理解を得るため、設置期間を3年間と限定し、恒常的な建物ではないプレハブ造りとした。さらに、3年が経過しても撤去されるとは限らない、との地元の強い懸念を払しょくするためにも、3年後に撤去解体する担保を地元を示す必要があったことから、設置期間を3年間とするリースとした。

地元からも、平成15年3月31日に完全撤去することを求められていた。

また、3年間という短期間であることから、リース期間終了後、リース会社が部材を再使用できるため、購入するよりも経済的であり、これらのことから、今宮シェルターの設置に際してはリースによるものとした。

萩之茶屋シェルターの設置にあたっては、今宮シェルターの設置の際と同じく、地元から非常に強い反対があり、理解を得るのに相当に困難を極めたことから、今宮シェルターと同じく3年間の期間限定とし、プレハブ造りでシェルターをリースで設置した。

シェルターにかかる契約については、今宮シェルターの設置について、地元の強い反対があったため、地元の振興町会長・社会福祉協議会役員等で構成するA団体が設置することとした。

A団体は、今宮シェルターの設置にあたって、建設工事完了は平成12年3月31日、設置期間は平成15年3月31日まで、支払条件は完了時にリース料を除く工事費用全額、リース料は各年度に支払う、という内容に応じた業者にシェルターを設置させ、平成14年度まで年度ごとに契約を行うこととしたことを把握している。

リース料の支払いについては、平成12年度以降の大阪市とA団体との契約において、委託料明細の中で建物リース経費として記載しており、またA団体から大阪

市への実績報告においても、支出内訳の中で建物リース経費として報告されている。

平成 13 年度以降は、シェルター事業について国庫補助の対象とされ、リース料が国庫補助の対象に含まれるとされたことから、両シェルターのプレハブリース料も含め、補助金を受けている。

萩之茶屋シェルターについては、その設置にあたって国と協議を行った際に、プレハブ及びベッドリース料については、15 年度に設置期間分を一括するのであれば、すべて国庫補助対象とする、との指導があったことから、設置予定期間である平成 15 年度から 18 年度に必要な設置経費及びリース費用について、15 年度に一括して支払うこととした。

そのため、本市は今宮シェルターの設置と同様に A 団体に委託し、A 団体はリース会社とリース期間を 2004 年 1 月 7 日より 2007 年 1 月 6 日とし、契約金額は賃貸料と工事費とする契約を結んだことを把握している。

平成 18 年度以降は、シェルターに関して、建物の管理と運営を一体的にすることにより効果的・効率的に実施するため、委託先を A 団体からシェルターの運営を委託していた NPO 法人に変更した。

NPO 法人は、リース会社とシェルターに係る賃貸借契約を締結しており、契約書には物件の所有権はリース会社に属することが明記され、また、リース会社から両シェルターにかかる固定資産税（償却資産税）を納めていると聞いており、これらのことから明らかなように、両シェルターの所有権はリース会社にある。

以上のことから、両シェルターについては、ともにリース会社が所有するリース物件であり、請求人が主張している、大阪市に所有権があるというのは事実誤認である。

なお、請求人陳述において、補修費を大阪市が負担すると言われたとの陳述内容についてであるが、これまで本市が補修費を負担したことはなく、また本市は補修費を負担することにはなっていない。

本市においては、NPO 法人と業務委託契約を締結し、委託業務に必要な経費としてリース料相当額を委託料に含め、当該委託契約に基づき NPO 法人に支払っている。NPO 法人はリース会社とシェルターのリースにかかる賃貸借契約を結び、当該賃貸借契約に基づきリース料を支払っている。

これらの支払の事実及び支払額については、当該賃貸借契約書並びに納品書、請求書等により、本市職員が適正に支払われていることを確認しており、リース料相当額を含めた委託料を NPO 法人に支払っていることは適法かつ適正である。

## (2) 追加説明等

今宮シェルター及び萩之茶屋シェルターはレンタル方式のリースであり、部材を借りるというものである。今宮シェルター設置を委託した際の建設工事費及び

設備工事費は工事費のみであり、部材代は含まれておらず、部材のレンタル代が設置以降の建物リース経費となっている。萩之茶屋シェルター設置の際の委託料には3年間の部材のレンタル代が含まれている。

### 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) 今宮シェルター・萩之茶屋シェルターが本市の所有であるのか否かについて

##### ア 今宮シェルターについて

請求人は、平成12年2月10日に本市がA団体に今宮シェルターの設置を委託し、建設工事費を本市が負担しているのであるから、今宮シェルターは本市の所有であると考えられる旨主張する。

これに対し、監査対象局は、今宮シェルターの設置については、リース会社がリース期間終了後に部材を再利用できるリースのほうが、購入するよりも経済的であることから、部材をレンタルするリース方式とし、本市が今宮シェルターの設置を委託したA団体が、業者に今宮シェルターを設置させ、リース料については平成12年度から平成14年度まで年度ごとに契約を行うこととしたことを把握しており、平成18年度に管理運営の委託先をNPO法人に変更して以降も、当該NPO法人がリース会社との間で締結している賃貸借契約において、物件の所有権はリース会社に属することが明記されている旨説明する。

この点、請求人は、今宮シェルターの建設工事費を本市が負担していることをもって、本市の所有としているものであるが、このほかに請求人から本市の所有であることを裏付ける事実証明書等の提示はない。

一方で、今宮シェルターの設置委託時における建設工事費及び設備工事費が工事費のみに相当し、部材代がリース料となっているとする監査対象局の説明に反する事実は見受けられず、また、今宮シェルターの所有権について、今回の監査請求に関して監査対象局が入手した、本市が今宮シェルターの設置を委託したA団体と設置業者の間の契約関係書類や当該設置業者とリース会社の賃貸借契約書により所有権がリース会社に属することが確認でき、監査対象局が保管する設置以降の公文書等を調査しても、本市の所有を推認させる事実は認められない。

##### イ 萩之茶屋シェルターについて

請求人は、平成15年11月4日に本市がA団体に萩之茶屋シェルターの設置を委託し、建設工事費を本市が負担しているのであるから、萩之茶屋シェルターは本市の所有であると考えられる旨主張する。

これに対し、監査対象局は、萩之茶屋シェルターの設置についても、今宮シェ

ルター同様、リース方式としたこと、本市が平成 15 年度に萩之茶屋シェルターの設置予定期間（平成 15 年度～平成 18 年度）分の設置経費及びリース料を一括して支払うこととし、設置の委託先である A 団体がリース会社との間において、リース期間を 3 年間とし、契約金額を賃貸料と工事費とする契約を行ったことを把握しており、平成 18 年度に管理運営の委託先を NPO 法人に変更して以降も、当該 NPO 法人がリース会社との間で締結している賃貸借契約において、物件の所有権はリース会社に属することが明記されている旨説明する。

この点、請求人は、萩之茶屋シェルターの建設工事費を本市が負担していることをもって、本市の所有としているものであるが、このほかに請求人から本市の所有であることを裏付ける事実証明書等の提示はない。

一方で、今回の監査請求に関して監査対象局が入手した萩之茶屋シェルター設置時の A 団体とリース会社との間の賃貸借契約書により萩之茶屋シェルターの所有権がリース会社に属することが確認でき、監査対象局が保管する設置以降の公文書等を調査しても、本市の所有を推認させる事実は認められない。

(2) 平成 25 年度のあいりん日雇労働者等自立支援事業の委託料に今宮・萩之茶屋シェルターのリース料を含めて支出していることについて

請求人は、今宮シェルター及び萩之茶屋シェルターが本市の所有であると考えられるにもかかわらず、本市が、平成 25 年度のあいりん日雇労働者等自立支援事業を委託した NPO 法人に対し、これらのシェルターに係るリース料を支出しており、不正に公金が支出された疑いがある旨主張する。

これに対し、監査対象局は、平成 18 年度以降、両シェルターの管理・運営を NPO 法人に委託しており、当該 NPO 法人とリース会社との間で締結している平成 25 年度の両シェルターの賃貸借契約においても、物件の所有権はリース会社に属することが明記されており、平成 25 年度のあいりん労働者等自立支援事業に係る業務委託契約を NPO 法人と締結し、両シェルターのリース料相当額を委託料に含め支出しているものであり、適法かつ適正である旨説明する。

この点、今宮シェルター、萩之茶屋シェルターともに、本市の所有を推認させる事実は認められず、平成 25 年度においても、あいりん日雇労働者等自立支援事業の委託先である NPO 法人とリース会社との間で締結されているこれらのシェルターの賃貸借契約において、両シェルターともに所有権がリース会社に属することが明記されていることが確認できる。

そうすると、本市が、あいりん日雇労働者等自立支援事業の委託先である NPO 法人が負担する両シェルターのリース料を NPO 法人に支払う委託料に含めて支出していることは、違法な公金の支出に当たるとは言えない。

#### 4 結 論

以上の判断により、本市職員等による違法な公金の支出があるとする本件請求には理由がない。