

大 監 第 6 3 号

平成 26 年 12 月 11 日

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	阪 井 千鶴子
同	石 原 信 幸
同	松 崎 孔

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成26年10月16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) 平成 26 年 4 月 1 日付けで大阪市福祉局障がい者施策部障がい支援課が、平野区で福祉事業を運営している特定非営利活動法人に対して法律違反にも拘らず、平成 26 年度大阪市地域活動支援センター（活動支援 A 型）事業を年間委託契約金 11,220,000 円相当で委託契約を締結し、現在も継続認証していることは違法である。

(2) ア 平成 26 年度大阪市地域活動支援センター（活動支援 A 型）事業の受託承認所在地で、別に大阪市より事業者指定（就労継続支援 B 型）を受けている事業を重複して運営していることを黙認している。単一で受託承認を受けている所在地で、別事業が施設を使用して事業運営を行い、支援費（介護給付費等）を請求、受領していることは法令違反であり、税金からの不正受領行為は犯罪である。

イ 同施設は、平成 24 年 12 月に外付けの階段を設置工事して1階から2階に上がれるように改築・改造した経緯あり、大阪市への構造物確認書、建築確認申請・用途変更、耐震ならびに強度確認の申請許可は不提出の物件であるにもかかわらず、委託申請を受託承認して契約している。

なお、担当職員いわく、地域活動支援センター（活動支援 A 型）事業は障害

者総合支援法施行以前に障がい者の作業所（無認可等）として運営されていた事業者が、法改正後も同一所在地で地域活動支援センター（活動支援A型）事業に移行したケースがあり、構造及び設備に対しての法令違反を黙認しているとの返答でありました。しかし、当該施設は、平成 26 年度より新たに所在地を変更しての申請であることから、法令を遵守して施設の構造及び設備基準を適応しなければ、法令違反に相当する。また、新規に地域活動支援センター（活動支援A型）事業に参入している事業者は、法令を遵守して施設の構造及び設備基準に適応しているにもかかわらず行政担当者が法律や制度違反を黙認することは職務違反であり市行政の怠慢である。

アならびにイにおいては行政職員の古く悪しき慣例による曖昧な市政判断がなしている表れであり、法令を厳正厳格に施行することにより不正な税金の支出をなくし、古く悪しき慣例から脱却して大阪市の正しい福祉行政へ移行できる。

- (3) ア 曖昧な審査による事業認証受理ならびに不正運営を黙認して 11,220,000 円相当分の年間委託契約金を大阪市より不正支出されている。
- イ 大阪市福祉局障がい者施策部障がい支援課の曖昧な処置や不法運営を黙認する結果、今後新規参入する事業者ならびに既存事業者は法制度を更に軽視した事業運営を行い、不正不法に税金から支給される支援費（介護給付費等）が増す。
- ウ 法律を厳正に施行する立場の行政機関（大阪市）が違法を認識しながら曖昧な法令措置をして無駄に税金を支出することは違法行為である。
- (4) ア 大阪市が、特定非営利活動法人に対して、年間委託契約金 11,220,000 円相当分の全額返還とともに違約金を請求し、返納させる。
- イ 大阪市が、特定非営利活動法人と締結している平成 26 年度大阪市地域活動支援センター（活動支援A型）事業の委託契約を無効、違反とし全面解除する。
- ウ 大阪市が、特定非営利活動法人に対して、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）」（指定の取消し等）第 50 条を適応して、大阪市が指定承認している特定非営利活動法人が運営している全ての指定障がい福祉サービス事業者の指定の効力の停止等を行う。

地方自治法第 242 条第 1 項の規定により別紙事項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、原則として請求人が提出した監査請求書の原文のままを記載し、事実証明書の内容は省略した。）

2 請求の受理

本件請求のうち、本市と特定非営利活動法人（以下「法人」という。）との間の平成26年度大阪市地域活動支援センター（活動支援A型）事業（以下「活動A型」という。）に係る委託契約（以下「委託契約」という。）について、本市が法人に対して年間委託契約金相当分の全額返還とともに違約金を請求し返納を求める部分及び委託契約を無効、違反として全面解除を求める部分については、①本市が活動A型を委託している施設の所在地で、別に本市より就労継続支援（B型）（以下「就労B型」という。）の事業を重複して運営させること及び②活動A型の実施場所である建物（以下「本件建物」という。）が建築確認等がなされていない物件であるにもかかわらず、委託契約を締結していることが、違法不当な契約の締結又は履行にあたるとして住民監査請求が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、受理することとした。

しかし、本件請求のうち、法人の指定障がい福祉サービス事業者の指定の全てについて効力の停止という処分を求めている部分は、法第242条第1項に規定する財務会計上の行為又は怠る事実該当せず、同条に規定する要件を満たさないと判断せざるを得ない。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

委託契約の締結又は履行に関して、違法不当があるかどうか。

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11月17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、上申書、施設利用一覧表（H25.04）及びCDの提出があった。

請求人からは、請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は次のとおりである。

- ・法人は、利用者を登録したとおりの施設で支援せず、自分の都合のよい施設で支援している。
- ・法人の不正は明白であるにも関わらず、7月11日の指導監査の際にも曖昧にされた。
- ・法人の不正は、たくさんの人が見て知っていることであるから、市がきちんと調査すれば、法人の不正はすぐにわかる。

3 監査対象局の陳述等（9頁に詳述）

福祉局を監査対象局とし、平成26年11月19日に福祉局理事並びに関係職員より陳述等を聴取した。

4 現地調査（13頁に詳述）

平成26年11月21日に行政委員会事務局監査部職員が本件建物へ赴き、法人の職員から聴き取りや関係書類の調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 各制度について

ア 活動A型

(ア) 概要

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）第77条に基づく地域生活支援事業である。

地域活動支援センターは、利用者（地域活動支援センターを利用する障害者及び障害児）が地域において自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、利用者を通わせ、創作的活動又は生産活動の機会の提供及び社会との交流の促進を図るとともに、日常生活に必要な便宜の供与を適切かつ効果的に行うものでなければならない（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく地域活動支援センターの設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第175号。以下「省令」という。）第2条第1項）。

地域活動支援センター事業は、活動A型、活動支援B型及び生活支援型の3種類に分類される。

このうち活動A型は、障がいのある人に対して、通所により、創作的活動または生産活動の機会の提供、社会との交流の促進、機能訓練、社会適応訓練及び入浴等のサービスを実施することにより、自立した日常生活または社会生活を営むことができるよう地域生活を支援する事業である。

(イ) 要件

A 設備

省令第8条第1項では、地域活動支援センターは、創作的活動又は生産活動の機会の提供及び社会との交流の促進等ができる場所等の設備を設けなければならないが、①他の社会福祉施設等の設備を利用することにより当該地域活動支援センターの効果的な運営を期待することができる場合であって、②利用者に対するサービスの提供に支障がないときは、設備の一

部を設けないことができると規定されている。

また、大阪市地域活動支援センター事業（活動支援A型）実施要綱（以下「要綱」という。）第11条第1項では、地域活動支援センター事業を実施するにあたって、受託者は障がい者が自立した日常生活、社会生活を営むことができるよう支援、相談等に対応でき、また10人以上の人員を利用させることができる場所と非常災害に際して必要な設備等を設けなければならないとされているが、①当該地域活動支援センターの効果的な運営を期待できる場合であって、②利用者に対するサービスの提供に支障がないときは、他の社会福祉施設等の設備を共用できると規定されている。

B 面積

面積基準については、原則として、1人あたりの基準面積を概ね3.3㎡以上とされている（要綱第11条第2項）。

C 人員配置

人員配置について、受託者は、障がい者等に対する支援を適切に行うことができると認められる職員の配置を行うものとし、職員及び員数は次のとおりとされている（要綱第12条）。

(A) 施設長 1人

施設長は、地域活動支援センターの管理運営上支障がない場合は、当該地域活動支援センターの他の職務に従事し、又は、他の施設等の職務に従事することができるものとする。また、施設長は、障がい者等の福祉の増進に熱意を有し、地域活動支援センターを適切に運営する能力を有する者でなければならない。

(B) 支援員（1人以上は常勤の専従職員であること）

- a 定員が10人以上14人以下の場合 2人以上
- b 定員が15人以上19人以下の場合 3人以上

(ウ) 障がい福祉サービスとの併用禁止

地域活動支援センターの利用者は、障がい福祉サービスの提供を受けている時間については、地域活動支援センターを利用することはできず、また地域活動支援センターと日中活動系の障がい福祉サービスを同一日に利用することはできないと規定されている（要綱第26条）。

イ 就労B型

就労継続支援とは、通常の事業所に雇用されることが困難な障がい者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の厚生労働省令で定める便宜

を供与することである（障害者総合支援法第5条第14項）。

このうち就労B型とは、通常の事業所に雇用されることが困難であって、雇用契約に基づく就労が困難である者に対して行う就労の機会の提供及び生産活動の機会の提供その他の就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練その他の必要な支援を行う事業である（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行規則第6条の10第2号）。

（2）法人、本件建物

ア 法人

法人は、平成17年に成立した特定非営利活動法人である。

法人の定款では、障がい者や高齢者などへの就労・生活支援サービスに関する事業等を行うことが定められている。

法人の主たる事務所の所在地は、本件建物である。

イ 本件建物

本件建物は、鉄筋コンクリート造陸屋根2階建である。

法人は、平成25年1月15日から本件建物を賃借している。

（3）本件請求に係る事実経過

ア 外付け階段の設置

法人は平成24年12月、本件建物所有者の了承の下で外付け階段を設置し、外部から直接2階部分に入れるようになった。

イ 委託契約に至る流れ

（ア）申請

A 申請書の提出

法人は、平成26年3月7日、本市に平成26年度大阪市地域活動支援センター事業（活動支援A型）受託申請書を提出した。

事業の実施場所は本件建物の2階部分であるが、法人本部も2階部分を使用する旨の記載がある。

2階部分の延床面積は約237㎡であり、そのうち活動A型が約175㎡、法人事務所との共有部分（法人本部及び厨房）が約62㎡を占有すると記載されている。

B 誓約書

法人は、同申請書に、地域活動支援センター事業（活動支援A型）受託申請に係る誓約書を添付している。その誓約書には、活動A型受託申請を行うにあたり、使用する施設の内容が消防法その他関係法規の基準を遵守している、もしくは早急に対応することを誓約すると記載されている。

C 職員配置計画について

施設長 1名（常勤）

支援員 2名（常勤1名、非常勤1名）

D 利用人員

利用人員規模（予定） 14名（契約の基礎となる人数）

利用登録人員（予定） 33名

利用定員 17名

E 収入

・大阪市委託料（基礎部分） 11,160,000円

要綱別表1において、利用人員に応じて委託金額が定められている。

要綱別表1では、利用人員が14人の場合の委託金額は年額11,160,000円と規定されている。

・大阪市委託料（上記以外） 600,000円（建物賃貸借料）

地域支援センターの建物について、民間からの賃貸に限り建物賃貸料の半額について市が負担する。ただし、上限は一月50,000円とする。

・合計 11,760,000円

(イ) 契約の締結

法人と本市は、平成26年4月1日、委託契約を締結した。

業務委託料 11,760,000円

履行期間 平成26年4月1日から平成27年3月31日まで

履行場所 本件建物2階部分

なお、法人は、本件建物の1階で、就労B型を運営している。

ウ 公益通報、指導監査

(ア) 公益通報

請求人を含むグループは平成26年5月26日、福祉局に「不正受給に対する社内告発（公益通報）」という文書を提出した。その文書には、活動A型について次の事項が記載されていた。

A 使用している建物の1階から2階への外付け階段が建築確認申請などの手続きがなされておらず違法である。

B 就労B型の職員が同利用者の支援を活動A型の事業実施場所で行っている不正がある。

福祉局は、法人に対して、平成26年7月4日、「平成26年度地域活動支援センター（活動支援A型）にかかる指導監査の実施について」という書面を送付した。

この書面には、平成26年7月11日に、活動A型に対して指導監査を行うと

記載されている。

(イ) 指導監査

A 指導監査とは

根拠法令に基づく適正な運営及び会計処理等がなされているかについて、関係書類を閲覧し、関係者からの面談方式により実施する監査である。

B 指導監査

福祉局は7月11日、法人に対して指導監査を行った。

2階の活動A型の事業実施場所で、就労B型の職員と利用者が作業していると指摘があった点について、7月11日の指導監査の現場ではそういった事実は確認できず、活動A型の施設長への聞き取りも行ったが、「地域活動支援センターの事業実施場所で就労B型の利用者に作業させることは行っていない」との説明を受け、指摘された事実は確認できなかった。

C 指導監査の結果

福祉局は指導監査において使用したチェックリストの中では、次の項目について「適」とされている。

(A) (設置の基準) 省令第8条・要綱第11条第1項

センターには、次に掲げる設備が設けられているか。

ただし、センターの効果的な運営を期待できる場合であって、利用者に対するサービスの提供に支障がないときは、他の社会福祉施設等の設備を共用することができる。

(以下略)

(B) (障がい福祉サービスとの併用の禁止) 要綱第26条

a 利用者について、センターの利用時間中に、居宅介護者や移動支援などの障がい福祉サービス等の利用をさせていないか。

b 他の日中活動系の障がい福祉サービス事業等を利用している利用者について、当該サービス等を利用している同一日にセンターの利用をさせていないか。

エ 実地調査及び誓約書

(ア) 実地調査

福祉局は、平成26年10月31日、本件建物にて実地調査を行った。

実地調査において、福祉局職員は、利用者のタイムカード、通所実績一覧表、業務日誌、職員の名簿及びタイムカードを確認するとともに、職員への聞き取り及び現地の確認を実施している。

10月31日の実地調査において、福祉局職員は2階の活動A型の事業実施場所で、就労B型の職員と利用者が日中活動の場として使用している実態を確認

し、施設長に説明を求めたところ、施設長は、集団的な生産活動が困難な就労B型の利用者に、2階で創作活動等をしてもらうことがあると回答した。

また、就労B型の職員が、利用者の見守りをしながら2階にある職員共用デスクを使用することがあると回答した。

これに対して、福祉局職員は、活動A型の事業実施場所で別事業の就労B型の利用者の支援を行うことや、就労B型の職員が2階デスクで事務を行うことは委託の趣旨からは適切でないことから、速やかに改善するようその場で指導し、法人から文書で報告するよう求めた。

(イ) 誓約書

A 施設改善についての誓約書

10月30日付けで、法人理事長は、施設改善についての誓約書を提出している。同誓約書には次の内容が記載されている。

- (A) 当該建物の外部階段について建築確認に関する届出がなされていないことが判明したこと
- (B) 建物所有者と調整中であり、現時点では2階の活動A型を移転させ、階段を撤去し、新たに建築申請を行った上で外部階段を再設置する案で考えていること

B 就労B型の利用者等が活動A型実施場所内にいたことへの誓約書

(ア) で福祉局職員が法人から文書で報告するよう求めたことに対して、法人の理事長は、11月4日付けで改善についての誓約書を提出した。

この誓約書には、①利用者及び職員が事業間で混在しないように即座に改善する、具体的には、就労B型実施場所である1階にパーテーションを設置し、集団を意識せず活動できるスペースを作り、そこで利用者に無理のない活動をしてもらうこと、②今後2階では就労B型の支援を行わないとともに、設備及び人員等の基準を遵守することが記載されている。

2 監査対象局の陳述等

(1) 陳述

障害者総合支援法に基づく障がい福祉サービス事業所の指定・指導・監査については、平成24年度にその権限が大阪府から移管されたことに伴い、本市では専任の体制を整え、書面及び巡回により、設備基準、人員配置基準の審査とともに、事業報酬の請求についてのチェックや適切な支援が行えるような指導、監査を行っている。

請求にある地域活動支援センターは、同じく総合支援法に基づく事業ではあるが、委託により実施している事業で、この専任の体制による指導・監査の対象と

はならないが、同様に局の担当職員が定期的に指導監査を実施するとともに、必要に応じて実地調査を行っている。

地域活動支援センターは障がいのある方が通所して利用するサービスであり、日中の居場所づくりを含め工芸などの創作的活動や生産活動の機会の提供等を行う。法人は本事業を、賃借する建物の2階の一部で実施しているが、1階では就労の機会を提供する就労B型を運営している。

まず、平成26年5月26日に「不正受給に対しての社内告発（公益通報）」という文書を収受した。その内容は、平野区で運営している活動A型について、①使用している建物の1階から2階への外付け階段が建築確認申請などの手続きがなされておらず違法である、②就労B型の職員が活動A型の事業実施場所で就労B型の利用者の支援を行っていることが不正である等の趣旨である。

通報の内容を精査した結果、公益通報者保護法に基づく公益通報としての受理には至らなかったが、寄せられた情報を踏まえ、7月11日に当該事業所への指導監査を実施し、現場の確認、職員への聞き取りや関係書類の確認などを行う中で、寄せられた情報についての事実確認を行った。

まず、通報にある、活動A型の事業実施場所で就労B型の職員が就労B型の利用者を支援しているという点についてであるが、監査当日現場ではそういった事実は確認できず、活動A型の施設長への聞き取りも行ったが、活動A型の事業実施場所で就労B型の利用者に作業させていないとの説明を受け、基準等に違反する事実は確認できなかった。

次に、外付け階段の建築基準法（昭和25年法律第201号）上の違反について、活動A型はもともと昭和63年に他の場所で障がい者福祉作業所として活動を始めているが、平成26年4月に現在の物件へ移転している。

その際、移転に係る申請を受け、本市職員が直接現地確認も行い、地域活動支援センターの設備及び運営に関する基準等に合致するか確認をしているが、もともと国の基準においても建築基準法上の届け出の確認ということが審査項目にはなく、当時も確認していなかった。

このため、改めて法人に確認を行ったところ、賃貸物件ということもあり監査当日には明確な回答は得られなかったが、後日の報告により、通報のとおり、外付け階段は平成24年12月に設置したもので、大阪市への建築確認の手続を行っていないことを確認した。

福祉局としては、このことをもって直ちに地域活動支援センター事業の基準違反として委託料の返還や契約の解除に該当するものではないと判断したが、当該法人に対しては改善に向け指導を行った。

なお、この件について、先般、法人から、建物所有者と調整のうえ、階段の撤

去も含め、建築関係法令に適合するよう是正していく旨の誓約書が提出された。

以上が当初公益通報として受けた情報に対する本市の対応と見解であるが、平成 26 年 10 月 16 日付けで、ほぼ同趣旨の本件住民監査請求がなされた。

請求の内容は公益通報と同趣旨のものであったが、福祉局は、改めて住民監査請求が出されたということで、10 月 31 日に再度実地調査を行った。

その結果、外付け階段の件については先ほど説明したとおりで、当該法人が改善に向け取り組むとしていることから、福祉局としても、進捗状況の報告を求めながら、引き続き指導していくこととしている。

一方、活動 A 型の事業実施場所で就労 B 型の利用者の支援を行っている、という点については、7 月 11 日の指導監査ではそういった事実は確認されなかったが、10 月 31 日の実地調査において、通報にある事実を現認した。

この点につき施設長に説明を求めたところ、就労 B 型の利用者で体調がすぐれない方など、集団的な生産活動ができない場合に 2 階の活動 A 型の事業実施場所で過ごしてもらっているとの説明であった。

7 月の指導監査における説明と異なる点については、作業の内容を生産活動と解し、活動 A 型の利用者と就労 B 型の利用者が 2 階で同時に生産活動を行うことはないという意味で説明したという説明であった。

障がい福祉事業では利用者のニーズは多様で、その時の体調などによる配慮など柔軟な対応が求められることは理解できるが、通報にある内容が確認されたことから、委託料や事業費の請求に問題はないか、また、利用者への支援に支障をきたしていないか確認する必要があると考え、平成 26 年 4 月から 10 月までの利用者のタイムカード、通所実績一覧表、業務日誌、職員名簿及びタイムカードの確認、さらに活動 A 型の利用者と就労 B 型の利用者について通所実績一覧表と業務日誌及び請求実績の確認を行った。

その結果としては、委託料と事業費の重複請求の事実は認められず、それぞれ事業での必要な職員の配置や必要な作業場所を確保した上で支援を行っていることを確認した。

以上の状況から、福祉局としては、活動 A 型の事業実施場所の一部を就労 B 型利用者の支援のために使用していることは運営上適切性を欠くものではないものの、サービス提供に具体的な支障はなく、直ちに基準等に違反するものではないと判断したが、今後改善に向けての指導を行った。

なお、本件についても、法人からは利用者の状況に十分留意しつつ適正な運営へ改善に努める旨の誓約書が提出されている。

以上が今般の住民監査請求とその前段の公益通報に係る福祉局の対応と見解であり、委託料の返還と違約金の請求、委託契約の解除並びに当該法人の指定障が

い福祉サービス事業者の指定の全てについて効力の停止という処分にはあたらないと判断しているが、請求内容の事実が認められたことから、必要な指導を講じたところである。

(2) 補足説明

福祉局としては、活動A型の事業実施場所の一部を就労B型利用者の支援のために使用していることは委託の趣旨からは運営上適切性を欠くと判断し、指導を行った。

しかしながら、活動A型における支援の目的はセンター内での活動支援に限られたものではなく、他の障がい福祉サービス事業所と合同のプログラムを実施することや、地域の人たちとの交流を深めることも大切な取組みであることから、活動A型の事業実施場所の一部を就労B型利用者の支援のために使用することは一概に禁止されるものではなく、目的や内容、支援の形態など個々の状況を踏まえ適切であるかどうか判断する必要がある。

今回の事案については、活動A型の事業実施場所の利用は就労B型の利用者への配慮に基づいた対応であったこと、その場合でも活動A型には十分な広さがあり、要綱に定める基準面積以上のスペースが確保されていたこと、両事業ともそれぞれ必要な職員を配置して適切に支援を行っていたこと、現場の確認においても、活動A型の利用者が創作活動などをしづらいうような不都合な状況は見受けられなかったこと、両事業とも人員の配置や事業費の請求等は適正に行われていたことから、違法不当とは考えていない。

(3) 追加調査等

ア 福祉局による追加調査

福祉局は平成26年11月27日、法人の現地調査を行った。その際、福祉局職員は次の事実を確認した。

(ア) 就労B型の利用者が活動A型の事業実施場所にいない。

(イ) 就労B型の職員が2階に上がらなくてもいいようにするため2階更衣室のロッカーを撤去した。更衣室は、活動A型の利用者への相談や活動A型の利用者が情緒的に不安定になった場合の対応などに使用している。

(ウ) 就労B型においては、利用者が情緒的に不安定になった場合の対応などに使用するため、パーティションでメインの作業スペースから独立したスペースを確保している。

(エ) 就労B型の利用者全員が、平成26年11月21日から1階のみで作業を行っている。

イ 外付け階段の建築基準上の是正に関する相談及びその報告について

法人職員は平成26年11月20日に本市都市計画局を訪れ、同局職員に本件建

物の建築基準上の不備について相談した。それに対して同局職員は、今後、当該建物の現況について報告するよう求め、その報告内容により法令への適合性について判断し、法人に対して指導する予定であると回答した。

法人職員は平成 26 年 11 月 26 日、福祉局を訪れ、上記経過を報告した。

3 現地調査

平成 26 年 11 月 21 日に行政委員会事務局監査部職員が本件建物へ赴き、法人の職員から聴き取りや関係書類の調査を行った。

法人において、就労 B 型の利用者が活動 A 型の実施場所で作業を行っていたか等について、行政委員会事務局監査部職員が法人の副理事長ほか関係職員からの聴き取りや法人から提出された活動 A 型及び就労 B 型の利用者及び職員名簿、両事業の業務日報等の確認、さらには現地確認を行った。

確認内容は次のとおりである。

(1) 活動 A 型の実施場所で、就労 B 型を重複して実施させていたかについて

ア 更衣室及びロッカー

(ア) 更衣室内にはテーブル、椅子数個及びロッカーがあった。

(イ) 活動 A 型責任者に更衣室及びロッカーの用途を質問すると、更衣室及びロッカーは職員が使用するとの回答であった。また、更衣室は、活動 A 型の利用者への相談対応等に使用することもあるとの回答であった。

更衣室について利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

(ウ) 利用者の作業スペースを横切ったり、利用者の作業を妨害する等、利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

(エ) 通路や法人事務所の利用者は活動 A 型利用者、職員及び法人事務所職員であった。

(オ) 廊下の幅は 1 m であった。

イ 給食

11 月の日ごとの給食確認表を確認し（就労 B 型責任者に対し、10 月以前の給食確認表の所在を質問すると、月ごとの集計表作成後に破棄されているとの回答であった）、食事の場所を現地確認した結果、就労 B 型の利用者が 2 階で給食を食べている事実は確認できなかった。

ウ 就労 B 型利用者等が活動 A 型の所在地である 2 階で作業を実施していたかについて

(ア) 就労 B 型管理者に 2 階に上がっていた就労 B 型利用者の人数を質問すると、4、5 名～10 名程度が日常的に利用していたと回答があった。また、2 階に上がっていた就労 B 型利用者の利用状況を質問すると、就労 B 型の作業では

なく、休憩等に利用していたとの回答であった。

また、就労B型の管理者に対して、職員のうち誰が2階に上がっていたのかを質問したところ、2名の管理者のうちの1名を含む2名が日常的に2階で管理していたとの回答であった。

就労B型利用者のうち2階を利用していた人数及び就労B型の職員のうち、誰が2階に上がっていたのかを示す書類はなかった。

また、施設利用一覧はなかったとの回答であった。後日、法人から、法人全体のサーバーには平成23年10月から平成24年9月までの施設利用一覧が残っていたと報告があったが、現在在籍する法人職員は全員その存在を知らなかったとのことであった。

(イ) 就労B型及び活動A型管理者に、就労B型利用者が2階で利用していた場所を質問すると、活動A型利用者の使用している机とは別の机を利用していたと回答があった。

(ウ) 体調のすぐれない就労B型利用者のために、1階の奥にパーテーションが設置されていた。パーテーション内にはテーブルが2つ、椅子が数個設置されていた。

(2) 外付け階段について

法人職員に対して、外付け階段について建築確認がなされているか質問したところ、なされていないとの回答であった。

4 判 断

以上のような事実関係の確認、福祉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) 活動A型の実施場所で、就労B型を重複して実施させていることが違法不当な契約の履行であるか否かについて

ア 請求人は、活動A型の受託承認所在地で、別に大阪市より事業者指定（就労B型）を受けている事業を重複して運営しており、単一で受託承認を受けている所在地で、別事業が施設を使用して事業運営を行っているから、次の各点で法令違反であると主張していると解される。

(ア) 活動A型の実施場所にあるロッカールーム（更衣室）を、就労B型の職員が共有で使用している。

(イ) 2階入り口よりロッカールームならびに法人の事務所への通路の動線は活動A型の申請事業所と隔離しなければならない。

(ウ) 2階部分の給食事業で、就労B型の利用者が当該場所を使用している。また、就労B型の管理責任者も2階で給食を利用者と食べている。

(エ) 平成26年4月から、活動A型が事業委託受任している実施場所において、就労B型のサービス管理責任者と職員を配置して就労B型の利用者に作業をさせている。

イ これに対して、福祉局の主張は次のとおりである。

(ア) 活動A型は、利用者へのサービス提供に支障がないときは他の社会福祉施設と設備の共用が可能である。

(イ) 活動A型は十分な広さがあり、就労B型の利用者が2階の一部を利用している場合、要綱第11条に定める1人あたり3.3㎡以上のスペースが確保されていた。

(ウ) 給食の時間についてはプログラムの時間外であり、他事業の職員や利用者との交流しながら和やかな雰囲気ですることに問題はない。

(エ) 活動A型、就労B型の利用者に対し、それぞれ必要な職員を配置しており、各利用者には担当職員が適切に支援を行っていた。

ウ この点、活動A型の仕様書には、利用者に対するサービスの提供に支障がないときは他の社会福祉施設等の設備を共用することができること、利用者一人あたりの基準面積を概ね3.3㎡以上とすることが規定されている。

また、省令第8条第1項では、他の社会福祉施設等の設備を利用することにより当該地域活動支援センターの効果的な運営を期待することができる場合であって、利用者に対するサービスの提供に支障がないときは、設備の一部を設けないことができると規定されている。

次に、要綱第11条第1項では、当該地域活動支援センターの効果的な運営を期待できる場合であって、利用者に対するサービスの提供に支障がないときは、他の社会福祉施設等の設備を共用できると規定されている。

エ 加えて、平成26年11月21日に行政委員会事務局監査部職員が法人職員への聞き取り及び現場の確認を実施した。その結果、以下の事実が確認された。

(ア) ロッカールームは職員が使用しているとの回答であった。現地確認においても、更衣室について、活動A型の利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

(イ) 2階入り口よりロッカールームならびに法人事務局への通路については、活動A型の利用者の作業スペースを横切ったり、利用者の作業を妨害する等、活動A型の利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

(ウ) 2階部分で、就労B型の利用者及び管理責任者も給食を食べていたとのことであったが、現地調査の際には確認できなかった。また、給食の時間についてはプログラムの時間外であり、利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

(エ) ヒアリングによると、平成26年4月から、活動A型の実施場所において、就労B型の利用者で体調のすぐれない方など、集団的な生産活動ができない場合に休憩等に利用することはあるとのことであったが、現地調査の際にはそのような状況は確認できなかった。利用者数については一日あたり4、5名から10名以内程度とのことであった。仮に10名が利用していた場合でも、活動A型の利用者については1人あたり3.3㎡以上のスペースは確保される状況であり、利用者の作業が妨害される等、利用者サービスに支障がある事実は確認できなかった。

たしかに、活動A型の実施場所である2階で就労B型の利用者の支援を行っていたことは、委託の趣旨からは望ましいとはいえないが、(エ)で述べたとおり、仮に就労B型の利用者10名が活動A型実施場所を利用していた場合でも、活動A型の利用者については1人あたり3.3㎡以上のスペースは確保される状況であるから、「利用者一人あたりの基準面積を概ね3.3㎡以上とする」との仕様書には反しない。

また、省令や要綱には就労B型の利用者等が活動A型の実施場所を利用することを禁じる規定はないことや、要綱第11条第1項で活動A型は一定の場合に他の社会福祉施設等の設備を共用することができると規定されている趣旨からすれば、省令や要綱が就労B型利用者等による活動A型の実施場所の利用を許さないものであるとはいえない。

そうすると、今回の事案においては、上記(ア)から(エ)に記載したとおり活動A型の事業に支障が生じている事実は認められないことから、就労B型の利用者等が活動A型の実施場所を利用しているも、省令等の関連法令に反するとまではいえない。

したがって、委託契約の履行について事業を重複して運営しているという請求人の主張に関して、委託契約や関連法令に反しているとは認められない。

(2) 建築確認等がなされていない物件であるにもかかわらず、活動A型の委託契約を締結していることは違法不当か否かについて

請求人は、当該物件の所有者は平成24年12月に外付けの階段を設置しているが、大阪市への構造物確認書、建築確認申請・用途変更、耐震並びに強度確認の申請許可は不提出の物件にもかかわらず、法人は大阪市と委託契約を締結していると主張する。

これに対して福祉局は、省令及び障害者総合支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準（以下「サービス基準」という。）において、建築確認等を要件とする規定はないと主張する。

また、平成26年11月21日に行政委員会事務局監査部職員が現場の確認を実施した際の法人職員への聞き取りでは、外付け階段は建築確認申請を行っていないという回答であった。

そもそも、委託契約の契約書、仕様書並びに省令、サービス基準及び活動A型要綱では、事業実施場所に建築確認済の建物を使用することを委託契約の要件としていない。

したがって、当該外付け階段について建築確認申請がなされていないからといって委託契約に瑕疵があったとまではいえず、委託契約の締結が違法不当なものであるとはいえない。

もっとも、建築確認申請を行っていない外付け階段を使用することを前提とした事業委託は、本来、違法建築を認めず、建築確認申請を促すべき立場にある本市の行うべきことではない。したがって、事業委託に当たっては、事業の実施場所となる建築物が、建築確認が認められた適法なものであることを、確認する手順が含まれるよう改善すべきである。

以上より、外付け階段について建築確認申請等が提出されていないとの請求人の主張に関しては、事業実施に当たって、建築確認申請がされていない施設（外付け階段）を利用しているという不適切な面は認められるものの、現状では、事業委託の際に、事業が実施される建物は建築確認が認められたものであることという要件が課されていないため、委託契約の締結が違法不当なものとは認められない。

- (3) 以上検討したように、委託契約の締結及び履行が違法不当なものであったとはいえない。したがって、本市が委託料の返還と違約金の請求、委託契約の解除ができる場合にはあたらない。

5 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。

(意見)

福祉局は、建築基準法に適合しない建物で事業を実施することのないよう、各種事業を実施するにあたっては、事業実施場所である建物につき、建築確認が認められた適法なものであることを確認する手順が含まれるよう検討されたい。