

(写)

小監発第24号

令和元年8月8日

監査請求人

小金井市監査委員	重永邦敏
同	露木肇子
同	篠原ひろし

小金井市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

令和元年6月13日付けで提出された小金井市職員措置請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を下記のとおり通知します。

記

第1 監査請求の受理

監査請求は、令和元年6月13日付けで提出され、要件審査の結果、所定の要件を具備しているものと認め、これを受理することと決定した。

第2 監査の実施

監査に当たっては、関係書類の収集及び事実関係の調査を行ったほか、監査請求人（以下「請求人」という。）及び監査対象部局から事情を聴取した。

1 請求人に対して、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）第242条第6項の規定に基づき、令和元年7月10日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。当日、請求人代表が出席し、請求の趣旨を補充及び補正する陳述を行い、次の各号に掲げる証拠の提出があった。

(1) 「小金井市地域生活支援事業の実施に関する規則の一部を改正する規則」原議（福祉保健部自立生活支援課平成27年2月13日付け発議起案番号第28

262号)の写し

- (2) 後記第3、5の(5)に係るガイドヘルパー給与明細の写し
- (3) 平成30年第3回小金井市議会定例会一般質問資料(平成30年9月5日付け福祉保健部自立生活支援課提出資料)の写し

2 事情聴取をした職員

- (1) 総務部長
- (2) 福祉保健部長
- (3) 総務部総務課長
- (4) 福祉保健部自立生活支援課長
- (5) 会計管理者兼会計課長

第3 請求の趣旨

- 1 平成30年10月15日に、小金井市(以下「市」という。)の行政内部で、平成18年10月1日の小金井市地域生活支援事業の実施に関する規則(平成18年規則第62号。以下「実施規則」という。)制定以降、移動支援費給付事業について、実施規則に規定されていない時間外加算分(夜間加算分)を利用者に給付する事態が、約12年間続いていたことが発覚した(以下「本件事案」という。)

平成18年10月1日に、移動支援に係る時間外加算(25%)を、午後8時以降分に適用するとの実施規則が制定されたわけであるが、市は、実施規則制定当初より、実施規則の規定に反して、午後6時以降分に加算を続けてきたものである。よって、午後6時から午後8時までの分の時間外加算分(夜間加算分)は、実施規則に反する給付金支給であり、市にとって損害である。

- 2 小金井市長(以下「市長」という。)は、小金井市議会(以下「市議会」という。)令和元年第2回定例会(以下「第2回定例会」という。)に、議案第32号「債権の放棄について」を提出したが、同議案に不備があったため、第2回定例会開始後、市長は同議案を差し替えた。

なお、議案第26号「令和元年度小金井市一般会計補正予算(第3回)」資料4も、同様の理由で差し替えた。

議案第32号「債権の放棄について」(以下「議案第32号」という。)におい

て、市長は、利用者である障害者を不当利得を得た「債務者」と位置付け、また、市を損害を受けた「債権者」に位置付けた上で、実施規則に規定されていない時間外加算分に関する「債権」を放棄するとした。

放棄の理由として、市長は、午後6時以降の分に時間外加算分を「支給すべきであったものとの認識に立つ」と議案第32号に明記しているが、実施規則に反する支給である以上、「債権放棄」自体が市に損害を与えるものであり、看過できない。実施規則に反して支給した者が全額弁済すべきである。

- 3 市は、平成18年の実施規則制定当初より、利用者に対して、時間外加算は午後6時以降に適用する旨を明記した受給者証を交付していた。受給者証の様式は、実施規則において定められているものである。

平成27年、市の担当職員は、実施規則の規定（午後8時以降）と様式の記載（午後6時以降）が異なることを発見した。

本来であれば、この時点で、実施規則の制定時に午後6時とすべきところを、誤って午後8時と制定したことが発覚したはずであるが、市の担当職員は、十分な調査もせず、実施規則ではなく、様式が誤っているとの認識に立ち、様式を変更する実施規則改正を、平成27年4月1日付けで行った。

以降、受給者証の記載は、午後8時以降分に加算との表記に変更された。

なお、第2回定例会に先立って開かれた定例記者会見で、市長及び自立生活支援課長は、この平成27年の改正ミス、記者に報告せず隠ぺいしている（「読売」「朝日」「東京」3社の記事のいずれにもこの点が報道されなかったのは、市長らが、会見で事実関係を隠ぺいしたことによる。）。

- 4 本件事案に関して、請求人が移動支援事業者の実態調査を行ったところ、移動支援事業者の中には、ガイドヘルパーの賃金規定について、最初の1.5時間は時給1,600円（日曜1,800円）で、それ以降は、時給1,400円（日曜1,600円）に減額と定めて支給している事業者がいることが判明した。

この規定では、「時間外加算」分をガイドヘルパーには一切支払わず、それどころか「時間外減額」するケースすら生じるものと思われる。

市は当該事業者に、午後6時以降分に関して、時間外加算25%を公金から支出しているが、ガイドヘルパーに加算分が全く支給されていないとなれば、公金の横領に等しいことが行われていることにもなると思われるので、綿密な監査が

必要であると考える。

5 よって、具体的に以下の措置を講じるよう、求めるものである。

(1) 本件事案の処理に当たっては、まずは、実施規則違反の給付金支給に責任を有する者に、その全額を弁済させることを基調に組み立てられるべきであり、何らの責任も有さない利用者（障害者）を、不当利得者と位置付けた上で、市の債権を放棄するとの処理スキームを当初から用いることは不当であり、やめるべきである旨、市長に勧告すべきである。

(2) 平成18年10月1日の実施規則制定から、平成30年11月1日の実施規則改正までの期間における、午後6時から午後8時までの時間外加算分給付金の支給は、実施規則違反の支給であり、現市長を含む歴代市長（職務代理者を含む。）に、時効消滅していない分に関して、その全額を弁済させるべきである。

現市長は、市長に就任した平成27年12月18日以降に生じた実施規則違反の給付金について支払うべきであり、同日以前に生じた実施規則違反の給付金に関しては、市長経験者（職務代理者を含む。）が、その在職の期間に関する分について支払うべきである。

なぜなら市長（職務代理者を含む。）は、その権限に属する一定の範囲の財務会計上の行為を、あらかじめ特定の職員に委任することとしている場合であっても、当該財務会計上の行為を行う権限を、地自法第148条を始めとする法令上、本来的に有するものとされている。

そして、委任を受けた職員が、委任に係る当該財務会計上の行為を処理した場合において、同職員が財務会計上の違法行為をすることを、市長（職務代理者を含む。）が阻止すべき指揮監督上の義務があるにもかかわらず、これに違反し、故意又は過失により、同職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった場合は、自らも財務会計上の違法行為を行ったものとして、市に対し、当該違法行為により市が被った損害につき、賠償責任を負うものと解するのが相当だからである。

すなわち、市長（職務代理者を含む。）は、本件事案において、実施規則違反による給付金の支払という財務会計行為を阻止しなかったことは、過失により指揮監督上の義務に違反したこととなり、自ら違法行為を行ったものとして、その損害を賠償すべきであると解するのが相当だからである。

なお、前市長は、平成18年の実施規則制定及び平成27年の実施規則改正（様式の改正）の最終決裁者であって、制定ミス及び改正ミスに直接の責任を有するものである。

また、現市長は、平成29年に小金井市社会福祉委員への報酬過少支給事件が勃発した際、全庁的な再発防止策を講じるべきところ、それが不徹底だったため、移動支援に係る実施規則違反の給付金支給を発見できなかったことの直接の責任を有するものである。

- (3) 仮に監査委員が、市のスキームを追認する場合でも、市の「損害」は「債権放棄」では解消しておらず、その点をどう考えるかという問題が残る。

すなわち、既述のとおり、市は、実施規則違反の支給により、利用者が「不当利得」を得、市に「損害」が生じたとの立場をとっており、市の行う「債権放棄」は利用者に対する放棄であって、実施規則違反の支給を行った市長や職員を免責したものではない。これは、議案第32号の債権放棄の対象に、市長や職員が含まれていないことから明らかである。

したがって、議案第32号が可決されたとしても、市長や職員が市に与えた「損害」の問題が残り、市長は自身を含めた歴代市長及び職員に、「損害賠償」を求めるべきである。

なお、住民訴訟などで、裁判所が「違法だが、損害がない」との論法で訴えを斥ける事案があるが、本件事案では、市自らが「損害があった」という前提でスキームを作成しており、「損害がない」との論法は用い得ないものと考えられ、監査委員には、この「損害」を誰がどう埋めるのが適切かという問題について、判断を示されたい。

- (4) 平成27年の実施規則の改正ミスには、関係職員に「重大な過失」と言える要素があったと思料する。

なぜなら、実施規則別表と様式に、それぞれ異なる時刻の記載があり、それが実施規則制定以降、8年以上も放置されていた以上、実施規則改正の起案書にはその旨が明記されるべきであるが、何らの記載もなく、また、通常は改正した様式の全部を起案書に添付すべきところ、その添付もない。

市議会へも監査委員へも報告が一切なかったと思われる。

これでは、実施規則の制定ミスを隠ぺいする意図があったと言われても仕方がないし、そのような不適切な起案が、改正ミスを誘発したものとも思料される。

本件事案の最大の特徴は、この2度目のミスにあると言っても過言ではなく、

この時点で正しい実施規則にできなかった理由は、起案の在り方に問題があったことであった。

すなわち、担当職員は、実施規則別表と実施規則様式の記載に齟齬があることを発見した際、通常であれば異例に属することであり、課内全員で情報を共有すべきであったし、当然、部長、副市長、市長、監査委員、市議会にも報告があつてしかるべきであったところ、実際には情報の共有も報告も行われなかった。

また、小金井市文書管理規程（平成16年規程第3号）第19条は、「起案書には、起案の理由、経費の支出方法、引用法令の抜粋等とともに、事案の経過を明らかにする関係資料を添付しなければならない。」と定めているが、平成27年の実施規則改正時の起案書の理由欄には、「実施規則別表と実施規則様式に齟齬があることの是正」との記載が一切なく、更に経過を明らかにする資料、新旧対照表、改正後の実施規則様式等の添付もなかった。

仮にこれらの情報が適切に記載、添付された起案であれば、決裁過程において、誰かが、間違っているのは実施規則様式ではなく、実施規則別表であることを発見した可能性も高かったものと思われる。

なお、これは今後の再発防止策の根幹をなす請求事項であり、綿密な監査を行うとともにその責任を問い、今後の起案の在り方に関しても、市長に注意喚起されたい。

- (5) 市長は、移動支援事業者と利用者との契約内容、移動支援事業者とガイドヘルパーとの間の雇用契約書（賃金規定）に関して実態を調査し、ガイドヘルパーへ適切に時間外加算（実施規則に記載の早朝夜間加算）を支払うことについて、事業者に指導すべきである。

すなわち、市は、夜間午後6時以降の時間外加算を事業者に支給しているが、請求人がガイドヘルパーの1人から入手した給与明細によると、事業者の中には、ガイドヘルパーに一切時間外加算を支給しない運用をしている者があり、これは公金の騙し取りとも言い得る状況である。

市は、時間外加算分の配分については、事業者の権限である旨主張しているが、同主張は行政責任の放棄である。

ガイドヘルパーは絶対数が足りず、利用者のニーズが満たされない状況もあるとのことであり、また、近隣市との比較において、市の給付金額が安価過ぎるとの指摘もある。同給付金額は、小金井市特別職報酬等審議会の対象外であ

り、その水準は行政裁量で定めているものである。請求人が市に確認したところ、実際に、給付金額については、時間外加算制度を持たない代わりに、比較的高額に設定する例などを含め、市町村ごとに相当の乖離があるとのことであった。

市は、ガイドヘルパーの確保という観点から、近隣市の給付金を比較し、適切な水準の確保をするとともに、ガイドヘルパー本人へ適切に時間外加算が支給されるよう、事業者を指導すべきである。

第4 判断

1 主文

請求人の請求のうち、前記第3、5の(1)、(4)及び(5)の請求は却下し、(2)及び(3)については棄却する。

2 理由

(1) 本件監査請求に関する前提事実につき、次のとおり認定した。

ア 障害者自立支援法（平成17年法律第123号。以下「障害者自立支援法」という。）制定以前は、社会福祉法人小金井市社会福祉協議会（以下「社会福祉協議会」という。）が、ガイドボランティア事業として、ガイドヘルパー派遣事業実施要綱（昭和57年4月1日制定）を制定し、実施していた。

平成13年4月からは、市は、小金井市重度視覚障害者ガイドヘルパー派遣事業実施要綱（平成13年4月24日制定）を制定し、ガイドボランティア事業を視覚障害者ガイドヘルパー事業に改めて実施することとし、その運営を社会福祉協議会に業務委託した。

イ 平成15年4月、国において、障害者福祉サービスの見直しとして、行政がサービスの受け手を特定し、サービス内容を決定する「措置制度」が改められ、障害者自らがサービスを選択し、事業所との契約によってサービスを利用する「支援費制度」が導入された。

これを受け、市は、知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）第15条の5、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第17条の4及び児童福祉法（昭和22年法律第164号）第21条の10に基づき、居宅生活支援事業（居宅介護等事業、デイサービス事業、短期入所事業及び

地域生活援助事業) に関して、居宅生活支援費の支給を開始した。

なお、午後6時から午後10時までの時間に、対象者が指定居宅介護等を受けた場合は、1回につき、所定額の100分の25に相当する額を、所定額に加算して支給することとした(知的障害者福祉法施行細則(昭和48年細則第4号)別表第1、身体障害者福祉法施行細則(昭和48年細則第3号)別表第1及び小金井市児童福祉法施行細則(平成10年細則第2号)別表第1)。

ウ 平成17年11月、国において、これまで障害種別ごとに異なる法律に基づいて提供されてきた福祉サービス等について、共通の制度の下で、一元的に提供する仕組みを創設するべく、障害者自立支援法が制定された。

エ 平成18年10月1日、障害者自立支援法が施行されたことを受け、市は、同法第77条第1項第3号(現行は、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24年法律第51号。以下「障害者総合支援法」という。)第77条第1項第8号)及び実施規則第2条第4号に基づき、移動支援費給付事業を開始した。

なお、実施規則別表第6(以下「別表第6」という。)においては、午後8時から午後10時までに給付決定対象者が移動支援を受けた場合は、時間外加算として、基本単価に1.25を乗じた額を支給する旨規定したが、他方、実施規則様式第12号(小金井市移動支援事業費・日中一時支援事業費受給者証。以下「様式第12号」という。)においては、午前8時から午後6時以外の利用については、30分当たりの金額に、25%が加算される旨規定した。

すなわち、別表第6と様式第12号において、時間外加算となる時間について、齟齬が生じることとなってしまった。

オ 平成27年2月26日、自立生活支援課(以下「担当課」という。)は、本件とは別の条項を改正しようとした際に、前記エの齟齬が生じていることを発見した。

担当課は、時間外加算となる時間に関し、様式第12号の記載(午後6時から午後10時までを時間外加算とするもの)が誤りで、別表第6の記載(午後8時から午後10時までを時間外加算とするもの)が正しいものと判断し、市はその判断に従い実施規則を改正した(平成27年4月1日施行)。

カ 平成30年10月15日、実施規則第24条の2の規定により登録された移動支援を実施する事業者（以下「事業者」という。）の指摘により、移動支援費給付事業を開始した平成18年4月から、時間外加算となる時間を実施規則の規定（午後8時から午後10時までを時間外加算とするもの）と異なって、午後6時から午後10時までとして算定した移動支援費を給付していたことが発覚した。

担当課は、直ちに実施規則の規定と異なる時間外加算（午後6時から午後8時まで）分の移動支援費（平成30年9月分及び同年10月分）の給付を停止することとした。

キ 平成30年10月16日、担当課は、本件事案を市長に報告した。市長は、対応策について検討するよう担当課に指示し、担当課は直ちに検討を開始した。

ク 平成30年10月26日、担当課は、本件事案及び対応策を検討している旨を監査委員に報告した。

ケ 平成30年10月29日、担当課は、事業者に対して説明会を実施し、本件事案と、可能な限り給付決定対象者（実施規則第21条に基づき給付決定を受けた者。以下「給付決定対象者」という。）及び事業者にとって、負担がかからない対応策を検討している旨を報告した。

コ 平成30年11月1日、担当課は、時間外加算となる時間に関し、実施規則の規定（午後8時から午後10時までを時間外加算とするもの）が誤りで、実際の給付（午後6時から午後10時までを時間外加算とするもの）が正しいものと判断し、市はその旨実施規則を改正し、施行した。

サ 平成30年11月19日、担当課は、本件事案と、対応策を検討している旨を市議会厚生文教委員会に報告し、その後も逐次報告を行った。

シ 平成31年1月31日、担当課は、理事者との協議、関係課である財政課長や会計課長との協議、担当課内での協議を踏まえ、当該時点での対応策を監査委員に次のとおり報告した。

実施規則の規定と異なって、既に給付した時間外加算（午後6時から午後8時まで）分の移動支援費については、一旦返還してもらい、要綱を新規に制定して、同額を改めて給付するという方法（以下「当初案」という。）が有力である。

また、前記カのとおり給付を停止した平成30年9月分及び同年10月分

についても、同様に要綱を制定して支給する。

ス 平成31年3月26日、担当課は、給付決定対象者において民法（明治29年法律第89号）上の不当利得に該当すると判断した上で、対応策を当初案とする旨を市議会会派代表者会議に報告した。

これに対し、出席議員からは、不当利得とする点について債権放棄という方法もあるのではないか、対応策のメリット、デメリットを明確にする必要があるなどの意見があり、次回までに担当課においてまとめることとなった。

セ 平成31年4月15日、市長は、本件事案に係る対応策を次のとおり決定した。

給付決定対象者及び事業者にとって、最も事務処理等で負担のかからない方法を検討した結果、一旦返還してもらおうとした当初案を変更し、当該部分の債権を放棄することとし、第2回定例会に債権放棄の議案を提出することとした。

また、平成30年9月分及び同年10月分については、前記シのとおり要綱を制定して給付することとした。

ソ 平成31年4月22日、担当課は、前記セの内容を、市議会会派代表者会議に報告し、同月25日には、監査委員にも報告した。

タ 令和元年5月31日、市長は、第2回定例会に議案第32号を提出した。

チ 令和元年6月4日、担当課は、事業者に対して説明会を実施し、前記セの内容を市議会の議決が前提となることとした上で報告した。

ツ 令和元年6月24日、市議会は、議案第32号について、地自法第96条第1項第10号に基づき議決した。

同日、市議会議長は、当該議案が議決された結果を市長に送付した。

テ 令和元年7月20日、市は議会の議決に基づく債権放棄総額238万5,300円について、111人の債務者に対して、債権放棄の通知を送付した。

(2) 以上の事実認定の結果、以下のとおり判断した。

ア 前記第4、2の(1)イのとおり、移動支援費給付事業開始以前の同趣旨の事業においては、午後6時から午後10時までを、時間外加算となる時間と規定していた。

また、移動支援費給付事業と同種の事業である居宅介護、重度訪問介護、

同行援護（障害者総合支援法第5条第2項、第3項及び第4項）については、国の基準（障害者総合支援法に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準）において、午後6時から午後10時までを、時間外加算とする時間と規定されている。

さらには、実施規則制定時に開催された市民説明会においても、時間外加算の時間帯を、午後6時から午後10時までと説明し、事業者に配布している移動支援事業請求マニュアルにおいても、同様に記載している。

そして、市は、移動支援費給付事業の開始時から一貫して、時間外加算となる時間の算定を、午後6時から午後10時までとして予算に計上し、移動支援費を予算の範囲内で給付してきた。

これらの事情から、市は、移動支援費給付事業の開始時から、時間外加算となる時間を、実施規則に午後6時から午後10時までと規定すべきところ、これを誤って、午後8時から午後10時までと規定してしまったことは明らかである。

イ 以上のような事情を踏まえ、市長は、これまでの給付実態を維持することが市の施策として適当と判断し、将来に向かっては、前記第4、2の(1)コのおり実施規則を改正し、また、給付を停止した平成30年9月及び同年10月分については要綱を制定し、給付することとした。

他方、既に給付している部分については、実施規則に根拠なく午後6時から午後8時までを時間外加算として算定し、給付決定対象者に給付していたこととなり、この点は、民法第703条の規定によれば、給付決定対象者が法律上の原因なく市の財産によって利益を受け、そのために市に損失を及ぼしており、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負うことになる。すなわち、市が給付決定対象者に不当利得返還請求権を有していることとなるところ、市長は給付決定対象者及び事業者にとって、最も事務処理等で負担のかからない方法を検討した結果、当該不当利得返還請求権を放棄することと決定した。

このように過払分を不当利得とし、その返還請求権を放棄するという構成は、給付決定対象者及び事業者にとって、負担が少ないという点で、制度趣旨に合致し、合理性、相当性が認められると判断する。

(3) 請求人の主張（第3の5）について

ア (1)について

請求人は、第2回定例会に市長が提案した議案第32号の対象である移動支援費に係る不当利得返還請求権については、給付決定対象者を不当利得者として構成するのは不当であって、やめるべきである旨市長に勧告すべきであると主張する。

しかし、議案第32号は、既に市議会において議決されており、市長に議案撤回を勧告することはできない。

イ (2)及び(3)について

前記第4、2の(2)アのとおり、市は、移動支援費給付事業の開始時に、時間外加算となる時間を、実施規則に午後6時から午後10時までと規定すべきところ、これを誤って、午後8時から午後10時までと規定してしまったことが明らかとなった中、市長はこれまでの給付実態を維持することが、市の施策として適当であると判断した。

一方で、誤って規定してしまった実施規則上生じた過払状態を解消するため、市は、給付決定対象者及び事業者にとって、最も事務処理等で負担のかからない方法を検討した結果、過払いを不当利得と捉え、その返還請求権を市が放棄するという選択をした。

すなわち、形式上は、誤って規定してしまった実施規則で定められた金額を超過して給付したことになったが、そもそも、市として給付すべきものとして予算に計上した上で、その範囲内でこれを執行してきたのであって、実体的には市に損害は生じていない。

よって、損害賠償請求の問題は、本件事案では生じない。

ウ (4)及び(5)について

地自法第242条第1項は、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。）と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」という。）があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補

填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と規定する。

したがって、起案の在り方について監査を求めるもの(4)及び事業者に指導するよう求めるもの(5)は、いずれも地自法が定める住民監査請求の要件を欠き、不適法である。

エ 結論

以上、本件請求のうち(1)、(4)及び(5)は不適法として却下すべきであり、(2)及び(3)については理由がないため、棄却すべきであると判断する。

ただし、平成18年の実施規則制定及び平成27年の実施規則改正の各手続において、いずれも過誤があった事実は明らかである。社会福祉委員への報酬過少支給問題のみならず、本件事案が生じていたことは極めて遺憾と言わざるを得ない。市においては、今後二度とこのような過誤が生じないよう、再発防止策を徹底するよう付言する。