



品川区職員措置請求監査結果

(平成 29 年度西大井つばさの家の指定管理業務
に係る再委託契約の承認に関する住民監査請求)

平成 30 年 5 月 22 日

品川区監査委員

地方自治法第 242 条第 4 項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり通知する。

平成 30 年 5 月 22 日

品川区監査委員	島 田 幸太郎
同	森 井 じゅん
同	渡 辺 裕 一
同	大 倉 たかひろ

第1 請求の受付

1 請求人

住所省略 A

2 請求の受理

平成30年3月30日

3 請求書記載の内容

(1) 請求の要旨

ア 知的障害者グループホーム「品川区立西大井つばさの家（以下「西大井つばさの家」という。）」の指定管理者である社会福祉法人 B（以下「B」という。）が提出した「西大井つばさの家の指定管理業務に係る平成29年度再委託契約についての協議」に対して、区は不当な承認を行い、違法な再委託契約を執行させた。

イ その結果、区に同グループホーム事業費総額分（1,410万円）の損害を与えた。

(2) 措置要求

再委託の承認行為を取り消し、Bが責任をもって、自らの職員により西大井つばさの家を運営することを求める。

(3) 提出資料（事実証明書）

ア 品川区立西大井福祉園および品川区立西大井つばさの家の管理に関する協定書

イ 個人情報の取扱いに関する特記事項

ウ 品川区立西大井福祉園および品川区立西大井つばさの家の指定管理業務に係る平成29年度再委託契約協議書の承認について

エ 社会福祉法人 B 西大井福祉園拠点区分 資金収支明細書

オ 障害者の共同生活援助事業の運営に関する基準について（国からの回答）

4 請求の要件審査

本件は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認め、監査を実施した。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

Bが提出した平成29年3月13日付「平成29年度品川区立西大井福祉園他の指定管理業務に係る再委託契約について（協議）」（以下「本件協

議書」という。) に対して、区が行った承認行為が違法または不当であるか否かを監査対象事項とした。

2 監査対象部局

福祉部障害者福祉課（以下「障害者福祉課」という。）を監査対象部局とした。

3 証拠の提出および陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 30 年 5 月 15 日に、請求人からの新たな証拠の提出および陳述の機会を設け、聴取を行った。なお、この際、同条第 7 項の規定に基づき、福祉部長および障害者福祉課職員を立ち会わせた。

(1) 請求人の陳述の要旨

ア B は、西大井つばさの家の管理運営を受託して以来、一度も実質的な運営業務や世話人業務を行わず、特定非営利活動法人 C（以下「C」という。）に再委託している。

イ 指定管理者は選定された法人の能力や実績に基づいて指定されるものであり、やむを得ない理由がない限り再委託は禁止されているが、どのような理由で再委託が認められたのか障害者福祉課に問い合わせても、掃除や調理業務を委託しているに過ぎないと言われた。

ウ 西大井つばさの家の管理に関する協定書に付随する「個人情報の取扱いに関する特記事項」第 9 に再委託の制限の規定があり、同ただし書で「当該業務の全部又は一部についてやむを得ず第三者に委託する必要があるときは、あらかじめ次に掲げる事項を甲に通知し、甲の承諾を得なければならない」としている。次に掲げる事項とは、再委託業務の内容、相手方、期間、再委託が必要な理由などである。

エ B が平成 29 年 3 月 13 日付で提出した本件協議書には再委託が必要な理由はどこにも一切書かれていない。また、再委託を承認する客観的かつ具体的な根拠となる理由がないにもかかわらず、福祉部長は再委託を承認しており、指定管理者制度の趣旨に反し、同協定書にも違反することを自ら行っている。

オ 本件協議書では「西大井つばさの家世話人業務一部委託」とあるが、実際には C の職員のみ世話人業務を行っており、B はほとんどかかわっていない。

カ 人員基準について、厚生労働省は「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（平成 18 年厚生労働省令第 171

号)」において、共同生活援助の世話人、生活支援員、サービス管理責任者に関し「指定共同生活援助事業者は、指定共同生活援助事業所ごとに、当該指定共同生活援助事業所の従業者によって指定共同生活援助を提供しなければならない。ただし、当該指定共同生活援助事業者が業務の管理及び指揮命令を確実に行うことができる場合は、この限りでない」としている。これは、世話人は指定を受けた共同生活援助事業所の従業者であることが第一原則であり、ただし書で認められる場合は「指定を受けた共同生活援助事業所の従業者が世話人業務の指揮命令を確実に行うことができる場合」となっており、指定を受けた事業者が直接受託先の従業者に指揮命令を行うことができない業務委託を認めるものではない。

キ 西大井つばさの家の世話人業務の委託においては、指定管理者の再委託の事前協議に反した承認を行い、共同生活援助の人員基準に抵触した違法な契約を締結したと言える。

ク C の世話人の職員は 70 代から 80 代の高齢者も含まれており、B の職員は普段グループホームを訪れることはない。夜間はたった 1 人の世話人が施設を管理しており火災や地震等の災害など突発的な問題が起こった場合、安全に避難させることができる体制になっていない。そして、災害等が起こった場合には、その責任関係が不明瞭な業務委託を行っており、障害者は大変不安な生活環境に置かれている。

(2) 請求人が提出した新たな証拠

請求人から、次に掲げる新たな証拠の提出があった。

ア 特定非営利活動法人 C 平成 28 年度事業報告書

イ 品川区立西大井つばさの家の指定管理者の選定について

ウ 平成 22 年 12 月 28 日付総務省自治行政局長通知「指定管理者制度の運用について」

4 監査対象部局の弁明

障害者福祉課に対して、本件に係る関係書類の提出を求めるとともに、平成 30 年 5 月 15 日に弁明の機会を与えるため聴取を行った。なお、この際、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

(1) 障害者福祉課の弁明の要旨

ア 「再委託が必要な理由の明記」について

請求人の「再委託が必要な理由の明記がない」との主張は認めるが、同特記事項第 9 の「通知が必要な事項」については、本件協議

書が提出される以前より B と協議を行い、事前に口頭で通知を受けていた。なお、再委託の理由については、障害者支援の専門である B 職員が利用者の健康管理や金銭管理の援助等の中心的業務に注力するためであり、区はこれを適当と認め、再委託を承認した。

イ 「指定共同生活援助事業所の人員基準」について

請求人の「実際には C の職員のみ世話人業務を行っており、B はほとんどかかわっていない」および「世話人は指定を受けた共同生活援助事業所の従業者であることが第一原則であり、ただし書で認められる場合は「指定を受けた共同生活援助事業所の従業者が世話人業務の指揮命令を確実に行うことができる場合」となっており、指定を受けた事業者が直接受託先の従業者に指揮命令を行うことができない業務委託を認めるものではない」との主張について、B は西大井つばさの家を運営するに当たり、東京都指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営の基準に関する条例（平成 24 年東京都条例第 155 号。以下「都条例」という。）の基準に従い人員を配置し、基準を満たすとして東京都から指定を受けている。また、利用者の健康管理や金銭管理の援助、日常生活に必要な相談・援助など、利用者の日々の状況に応じた適切な判断が必要な業務は指揮命令が確実に及ぶよう B 職員が行い、利用者への食事の提供、共用部分の清掃に関する業務など指揮命令の及ぶことを要しない業務は C に委託しており、これらは都条例の基準に反するものではない。

ウ 「災害時等への対応」について

請求人の「夜間はたった 1 人の世話人が施設を管理しており火災や地震等の災害など突発的な問題が起こった場合、安全に避難させることができる体制になっていない」との主張について、B 職員である同施設の管理者およびサービス管理責任者が 24 時間連絡を受け付けて対応する体制や、西大井つばさの家の近隣の知的障害者福祉施設である品川区立かがやき園（西大井六丁目 2 番 14 号）からの応援体制について整備している。また、設備面については消防設備や防犯設備を設置し、利用者の安全安心に配慮した運営を行っている。

(2) 障害者福祉課が提出した証拠

ア 品川区の福祉（平成 29 年度版 抜粋）

イ 品川区立知的障害者グループホーム条例（平成 3 年品川区条例第 22 号）

ウ 品川区立知的障害者グループホーム条例施行規則（平成3年品川区規則第40号）

5 現地調査

代表監査委員は、平成30年4月17日14時に西大井つばさの家の調査を行い、その現況については同月27日の監査委員協議会にて報告した。

第3 監査の結果および理由

1 結果

本件請求については、監査委員全員の合議により次のとおり決定した。
本件請求は、請求人の主張には理由がないものとして棄却する。

2 理由

(1) 事実関係の確認

ア 「再委託が必要な理由の明記」について

(ア) 区は、西大井福祉園および西大井つばさの家の指定管理者である **B** と、両施設の管理運営に関する基本的事項について、平成28年4月1日付で「品川区立西大井福祉園および品川区立西大井つばさの家の管理に関する協定書」を締結している。

(イ) 守秘義務について、同協定書第15条に「乙は、業務の実施に関して直接または間接に知り得た個人情報の取扱いについては、別紙「個人情報の取扱いに関する特記事項」のとおりとする」と規定している。

(ウ) 再委託の制限について、同特記事項第9に「乙は、この協定による業務を第三者に再委託してはならない。ただし、当該業務の全部又は一部についてやむを得ず第三者に委託する必要があるときは、あらかじめ次に掲げる事項を甲に通知し、甲の承諾を得なければならない。また、再委託者に対してもこの本件特記事項を遵守させなければならない。 ア 再委託する業務の内容 イ 再委託の相手方 ウ 再委託の期間 エ 再委託が必要な理由 オ 再委託の相手方に求める個人情報保護措置の内容 カ 再委託先の相手方の監督方法 キ その他甲が必要と認める事項」と規定している。

(エ) **B** は区長に対し、同協定書および同特記事項の規定に基づき、平成29年3月13日付本件協議書により、西大井つばさの家の指定管理業務のうち、世話人業務の一部を再委託することについて協議している。

(オ) 本件協議書には対象施設、再委託契約期間、再委託契約業務およ

び業者ならびに再委託契約予定金額が明記されているが、再委託が必要な理由は明記されていない。

(カ) 福祉部長は B に対し、平成 29 年 3 月 31 日付「品川区立西大井福祉園および品川区立西大井つばさの家の指定管理業務に係る平成 29 年度再委託契約協議書の承認について」（以下「本件承認書」という。）において、「先に提出された本件協議書について、内容を審査した結果、適当であると認められる」として、再委託を承認し、これを通知している。

(キ) 本件承認書に基づき、B は C に西大井つばさの家の世話人業務の一部を再委託している。

イ 「指定共同生活援助事業所の人員基準」について

(ア) 西大井つばさの家は、品川区立知的障害者グループホーム条例の規定に基づき、知的障害者に対し生活の場を提供することにより、地域社会での自立生活の助長を図るために設置する施設である。

(イ) 西大井つばさの家で行う事業は、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 17 年法律第 123 号。以下「総合支援法」という。）第 5 条第 17 項に規定する共同生活援助である。

(ウ) 「共同生活援助」とは、障害者につき、主として夜間において、共同生活を営むべき住居において相談、入浴、排せつ又は食事の介護その他の日常生活上の援助を行うことをいう。

(エ) 東京都は、厚生労働省の「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」に従い、または参酌して、都条例において共同生活援助の事業の人員、設備および運営に関する基準を定めている。

(オ) 従業者の配置の基準について、都条例第 194 条に「指定共同生活援助事業者は、当該指定共同生活援助事業所ごとに、次に掲げる従業者を規則で定める基準により置かなければならない。一 世話人 二 生活支援員 三 サービス管理責任者」と規定されている。

(カ) 勤務体制の確保等について、都条例第 197 条第 1 項に「指定共同生活援助事業者は、利用者に対し、適切な指定共同生活援助を提供することができるよう、各指定共同生活援助事業所において、当該指定共同生活援助事業所の従業者の勤務体制を定めなければならない」と規定され、また、同条第 3 項に「指定共同生活援助事業者は、各指定共同生活援助事業所において、当該指定共同生活援助事業所の従業者によって指定共同生活援助を提供しなければならない。た

だし、当該指定共同生活援助事業者が指定共同生活援助の管理及び指揮命令を確実に行うことができる場合は、この限りでない」と規定されている。

(2) 判断

以上のような事実関係を総合して、本件請求について以下のように判断する。

まず、第1に、請求人は「Bが平成29年3月13日付で提出した本件協議書には再委託が必要な理由の明記がない」と主張する。これに対して、障害者福祉課は「明記がないことは認めるが、同特記事項第9の「通知が必要な事項」については、本件協議書が提出される以前よりBと協議を行い、事前に口頭で通知を受けていた」と弁明する。

同特記事項第9には「甲に通知し、甲の承諾を得なければならない」とあるが、その通知方法（書面、口頭など）については特に規定はない。障害者福祉課は、通知が必要な事項については事前に「口頭」で全て通知を受けていたと弁明するが、Bは「協議書」という書面の形式により区に協議し、それに対して区は「承認書」という書面の形式により承認した旨通知していること、また、本件承認書に「先に提出された本件協議書について、内容を審査した結果、適当であると認められるため、下記のとおり承認し、通知いたします」と明記していることから、同特記事項第9の「通知が必要な事項」は口頭ではなく書面により通知することが適当であったと解する。よって、本件協議書に「再委託が必要な理由」の明記がないにもかかわらず福祉部長が承認したことについては、手続上の不備があったと言わざるを得ない。

しかしながら、「再委託が必要な理由」を含め、同特記事項第9の「通知が必要な事項」については、承認前に全て通知を受けていた事情を考慮すると、その手続上の不備をもって区が既に行った承認行為には取り消さなければならない程度の違法または不当な事実があったとは認められない。

第2に、指定共同生活援助事業所の人員基準について、請求人は「実際にはCの職員のみ世話人業務を行っており、Bはほとんどかかわっていない」および「世話人は指定を受けた共同生活援助事業所の従業者であることが第一原則であり、ただし書で認められる場合は「指定を受けた共同生活援助事業所の従業者が世話人業務の指揮命令を確実にすることができる場合」となっており、指定を受けた事業者が直接受託先の従業者に指揮命令を行うことができない業務委託を認めるものではない」と主張する。これに対して、障害者福祉課は「Bは

西大井つばさの家を運営するに当たり、都条例の基準に従い人員を配置し、基準を満たすとして東京都から指定を受けている。また、利用者の健康管理や金銭管理の援助、日常生活に必要な相談・援助など、利用者の日々の状況に応じた適切な判断が必要な業務は指揮命令が確実に及ぶよう B 職員が行い、利用者への食事の提供、共用部分の清掃に関する業務など指揮命令の及ぶことを要しない業務は C に委託しており、これらは都条例の基準に反するものではない」と弁明する。

指定共同生活援助事業所の従業者の勤務体制の確保等について、都条例第 197 条第 3 項本文に「指定共同生活援助事業者は、各指定共同生活援助事業所において、当該指定共同生活援助事業所の従業者によって指定共同生活援助を提供しなければならない」と規定されている一方、同項ただし書に「ただし、当該指定共同生活援助事業者が指定共同生活援助の管理及び指揮命令を確実に行うことができる場合には、この限りでない」と規定されている。これは、指定共同生活援助の提供に当たり、当該指定共同生活援助事業者の管理下で実施すれば足りる業務についてまで当該指定共同生活援助事業所の従業者以外の者による提供を一切認めないとの趣旨ではないと解する。

障害者福祉課の弁明によれば、B が世話人業務の一部を C に再委託する理由は「障害者支援の専門である B 職員が利用者の健康管理や金銭管理の援助等の中心的業務に注力するため」とし、B は都条例の基準に従い人員を配置するとともに、再委託に当たっては世話人業務のうち利用者の健康管理や金銭管理の援助、日常生活に必要な相談・援助などの主たる業務を B 職員が行うことで指定共同生活援助の管理および指揮命令を確実に行うことができる体制を確保する一方、利用者への食事の提供、共用部分の清掃に関する業務など B の管理下で B 職員からの指示や命令を要しない一部の業務を再委託するとして、福祉部長はこれを適当と認め、承認した。

これらの事情を勘案すると、本件再委託が直ちに都条例の基準に抵触するとは認められないことから、本件再委託につき福祉部長が行った承認については、一定の合理性があると認められるため、違法または不当な再委託契約であるとは認められない。

第 3 に、災害時等への対応について、請求人は「夜間はたった 1 人の世話人が施設を管理しており火災や地震等の災害など突発的な問題が起こった場合、安全に避難させることができる体制になっていない」と主張する。これに対して、障害者福祉課は「B 職員である同施設の管理者およびサービス管理責任者が 24 時間連絡を受け付けて対応する体制や、西大井つばさの家の近隣の知的障害者福祉施設である品川区立かが

やき園からの応援体制について整備している。また、設備面については消防設備や防犯設備を設置し、利用者の安全安心に配慮した運営を行っている」と弁明する。また、現地調査時に関係職員からの聞き取りのほか、西大井つばさの家から施設外への避難経路を確認した。この結果、請求人が主張する「安全に避難させることができる体制になっていない」との事実については確認することはできなかった。

以上のことから、請求人の「指定管理者の再委託の事前協議に反した承認、共同生活援助の人員基準に抵触しており、違法な行政執行（契約）が行われている」との主張には理由はなく、よって、請求人の「同グループホーム事業費総額分の損害を区に与えた」との主張には理由がないと判断する。

第4 意見

監査を行う中で、今後の事務執行において留意すべきと思われる点が見受けられたので、次のように意見を付す。

本件協議書の内容および再委託の承認のあり方について、今後福祉部全体として更なるチェックを行うなど、確認体制の強化を図られたい。

《資料》

*以下、原文のまま記載。事実証明書等省略。

品川区職員措置請求書

品川区長及び品川区福祉部に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

(1) 請求の対象：品川区長及び品川区福祉部

(2) 社会福祉法人 B が提出した「区立西大井つばさの家の指定管理業務に係る平成29年度再委託契約についての協議（平成29年3月31日付28 B 発第124号）」に対して、で不当な承認（平成29年3月31日付品福障発第2055号）を行い、違法な再委託契約を執行させたこと。

(3) 指定管理業務においては、原則再委託は禁止され、その一部業務においてやむを得ない理由がある場合に委託することが可能とされている。当該「品川区立西大井福祉園および品川区立西大井つばさの家の管理に関する協定書」においても、個人情報の取り扱いに関する特記事項第9条で、再委託の制限の規定がある。但し書きの「当該業務の全部又は一部についてやむを得ず第三者に委託する必要があるときは、あらかじめ次に掲げる事項を甲に通知し、甲の承諾を得なければならない。また、再委託者に対してもこの本件特記事項を遵守させなければならない」としている。次に掲げる事項は、ア再委託する業務の内容、イ再委託の相手方、ウ再委託の期間、エ再委託が必要な理由、オ再委託の相手方に求める個人情報保護措置の内容としている。

しかしながら、B が平成29年3月13日付で提出した協議文書には、「エ再委託が必要な理由」の明記はない。また、当該協議文書の中で、「西大井つばさの家世話人業務の一部委託」となっているが、実際には世話人業務の大半を B の指示命令を受けることなく行っており、B は定常的な日々の生活支援の業務を行っていない。なお、受託を受けたNPO法人の世話人は、午後2時から翌午前10時までを1人で業務を行っている。

また、厚生労働省は「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」で、第14章共同生活援助（通称「グループホーム」という、西大井つばさの家が該当）には、第二節 人員に関する基準で、世話人、生活支援員、サービス管理責任者の人員を定めている。

さらに、（勤務体制の確保等）「第二百十二条 指定共同生活援助事業者は、利用者に対し、適切な指定共同生活援助を提供できるよう、指定共同生活援助事業所ごとに、従業員の勤務の体制を定めておかなければならない。・・・

3 指定共同生活援助事業者は、指定共同生活援助事業所ごとに、当該指定共同生活援助事業所の従業員によって指定共同生活援助を提供しなければならない。ただし、当該指定共同生活援助事業者が業務の管理及び指揮命令を確実に行うことができる場合は、この限りでない。」となっている。これは、世話人は指定を受けた共同生活援助事業所の従業員であることが第一原則であり、第3項の但し書きで認められる場合は、「指定を受けた共同生活援助事業所の従業員が世話人業務の指揮命令を確実に行うことができる場合」となっており、指定を受けた事業者が直接受託先の従業員に指揮命令を行うことができない「業務委託」を認めるものではない。同様に、東京都は、昨年10月開設の同法人による金子山グループホームでは、NPO法人に世話人業務の委託は認められていない。

したがって、西大井つばさの家の世話人業務の委託は、指定管理者の再委託の事前協議に反した承認、共同生活援助の人員基準に抵触しており、違法な行政執行（契約）が行われているといえる。

(4) 現在、西大井つばさの家はNPO法人 **C**（ **住所省略**）が受託し、おおむね70代の高齢の世話人を安い賃金で雇用して派遣しており、責任の所在が不明瞭である。当該世話人が一人で宿泊している深夜時間帯において、火災や地震等の災害時に安全に避難させることができる体制になっていない。これにより、障害者が安心安全にグループホームに生活できる権利が奪われている。平成29年度に **B** が、西大井つばさの家の管理運営のための事業収入（区の委託事業費を含む）の1,410万円の過半の780万円を業務委託の支出に不当に費やし、区にグループホーム事業費総額分（1,410万円）の損害を与えた。

(5) 再委託の承認行為を取り消し、 **B** が責任をもって、自らの職員により区立西大井つばさの家を運営することを求める。

2 請 求 者

住 所 省略

職 業 省略

氏 名 A

地方自治法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。

平成30年3月30日

品川区監査委員 (あて)