

2 請求人

<平成24年 2月24日提出>

住所

氏名

<平成24年 3月 9日提出>

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

住所

氏名

<平成24年 3月27日提出>

住所

氏名

3 請求の要旨

請求の要旨は、監査請求書によれば次のとおりである。

(1) 請求人の主張

ア 医療法人社団医聖会（以下「医聖会」という。）が、京都府八幡市八幡柿木垣内25番1において、「(仮称)介護老人保健施設 梨の里」（以下「本件施設」という。）を建設中であり、平成24年 4月 1日に開設予定である。

本件施設は、介護保険法（平成 9年法律第123号）に基づく施設であり、京都府知事に対して7,000万円の補助金交付を申請し、既に交付の内示を受けている。

監 査 委 員

24年監査公表第 5号

ほか17名から請求のあった事項について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第 4項の規定により、監査を執行したので、その結果を次のとおり公表する。

平成24年 5月18日

京都府監査委員 前 波 健 史
同 松 岡 保
同 村 山 佳 也
同 園 田 能 夫

住民監査請求に係る監査結果

第 1 監査の請求

1 請求書の提出

請求人 ほか17名から、平成24年 2月24日、3月 9日及び27日に地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第 1項の規定により、監査請求書の提出があった。

イ 本件施設は、医聖会が介護老人保健施設を早期開設する希望を有していたのを受けて、八幡市が医聖会に便宜を図るために、存在しない需要をあるかのように装って第4期八幡市介護保険事業計画（以下「八幡市計画」という。）を策定し、これに基づいて事業主体を募集し、医聖会が応募した違法がある。

ウ 京都府特別養護老人ホーム等生活空間向上推進事業費補助金交付要綱（平成18年8月8日付け京都府保健福祉部長通知。以下「交付要綱」という。）に基づく補助金事業であるので、本来ならば公募をして介護老人保健施設設置法人を募集しなければならないにもかかわらず、八幡市は、公募せずに恣意的に2法人に声を掛けて応募させた違法がある。

エ 補助金事業の場合、建設工事の請負人決定においても公共工事と同様の入札が必要であるが、医聖会は竹中工務店と随意契約をしており違法がある。

オ 本件施設敷地は9,643.93㎡を予定しており、都市計画法（昭和43年法律第100号）第29条の規定による開発許可が必要であるが、同法の接道義務に関する規定を潜脱する違法も行っており、適法な建築物とは言えない。

カ 上記の主張を証する書面として、次に掲げる書面の提出があった。

- ・第4期八幡市高齢者健康福祉計画・介護保険事業計画
- ・介護老人保健施設設置運営法人募集要項(抄)
- ・第3回八幡市介護老人保健施設整備審査会会議報告
- ・第4回八幡市介護老人保健施設整備審査会会議報告
- ・第4期八幡市高齢者健康福祉計画・介護保険事業計画に係る介護老人保健施設整備状況
- ・訴状
- ・事実調査報告書
- ・八幡市高齢者健康福祉計画・介護保険事業計画
- ・都市計画法開発許可申請の実務（京都府建設交通部建築指導課）
- ・土地利用計画平面図
- ・配置図
- ・八幡中央病院耐震改修及一般病棟増築近隣説明資料

(2) 請求人の措置請求

本件施設は適法に開設されたものということではできないため、建築・開設に伴って補助金を交付することは違法である。補助金を交付することがないよう公金支出の防止措置を講じられることを求める。

第2 請求の受理

法第242条第1項で、「違法若しくは不当な公金の

支出を対象とする住民監査請求は、当該行為がなされるのが相当の確実さをもって予測される場合を含む。」と規定されており、本件施設整備に対する補助金については、既に補助金の内示及び交付決定が行われていることから、同条に規定する要件を具備しているものと認め受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

請求の要旨から、本件の監査対象事項を「本件補助金の支出が、法第242条第1項に規定する違法又は不当な公金の支出に該当するかどうか。」とした。

2 監査対象部局

健康福祉部

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

1 請求人に対して、法第242条第6項の規定により、平成24年4月9日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、同条第7項の規定により関係執行機関の職員の立会いを認めたところ、関係執行機関の職員4名が立ち会った。

2 当日は、請求人 及び請求人代理人

（以下「代理人」という。）が、請求の要旨を補完する以下の趣旨の陳述を行った。

なお、請求人から次のとおり新たな資料の提出があった。

- ・八幡市高齢者健康福祉計画・介護保険事業計画（Ⅳ 調査のまとめと今後の課題）

請求書において、本件施設は適法に開設されたものと言えないと主張しているが、その理由等について説明する。

第1に、八幡市計画では、介護老人保健施設のサービス利用見込みが、平成22年度では2,244人だったのが、平成23年度は3,504人に急増している。平成22年度から平成23年度で突然1.5倍以上の増加になっている。これは、存在しない需要をあるかのように装っているためと推定され計画の策定経過に疑問がある。

本件施設は、八幡市計画に基づき整備されたとしているが、計画は、八幡市が設置した委員会により平成20年12月に計画素案がまとめられた。翌年1月に素案のパブリックコメントが行われているが、その後の平成21年3月時点で、介護老人保健施設の利用見込みが急激に増やされたものと考えており、これは、駆け込み的な形で平成23年度に介護老人保健施設をもう一つ造るという目的に合わせたものと推定している。

八幡市は、旧市街地と新市街地の二つのブロックに分かれており、新市街地に医療法人が進出すると噂がある。介護老人保健施設が新しくできる病院のところに設置されることも予想されることから、その余地をなくすために既に介護老人保健施設を運営する医聖会が、独占的に施設を設置するよう意図されたのではないかと考えている。

第2に、設置運営法人を決定する際に、公募がな

されていない問題がある。

八幡市に情報公開請求を行い確認したところ、市内で病院を開設する医療法人は2施設しかなく、そこに声をかけただけであるとのことであった。市内で病院に隣接して整備することができるのは事実上1施設だけで独占的であると考ええる。

第3に、本件施設の建築工事についても、補助金事業の場合、公共事業に準じた入札が必要だが、それがなされていない問題がある。

最後に、本件施設は都市計画法による開発許可が必要な施設であるが、都市計画法の許可において、これを潜脱する違法がある。

本件施設の整備については、都市計画法上幹線道路から9メートルの幅員の進入路が必要であるが、幅員の緩和要件に該当するというので、6.5メートルに拡幅することで開発許可が行われている。道路の幅員緩和には、

- ・ 通行の安全が確保されるような道路であること。
- ・ 1日あたりの車両交通量が少ないこと。
- ・ 歩行者の数が多くないこと。

などの要件があるが、本件施設のように209台もの広大な駐車場を持っている場合は、多数の車が入り出すということになると考える。住民への事前説明会では、職員と施設の入所者の家族が利用する為だけの駐車場だと言われていたが、その後、隣接の八幡中央病院の増築計画が明らかになり、病院の駐車場としても使用することが明らかになった。病院には、多くの外来患者が入り出すことから、当然、車の量も大変多くなり、都市計画法に明白に違反することになると考えている。

都市計画法の開発許可の際には、80台の駐車場で申請しておいて、その後の補助金手続では、209台の駐車場に図面が変えられており、病院の拡張工事の資料では、介護老人保健施設の駐車場を利用すると説明されている。

本当は、都市計画法に基づく許可の取消、また、建築の差し止めとかを求めたかったが、いずれも、法定の期間を徒過し申立てができなかったため、現在、民事訴訟を提起している。

本件に直接関係しないかもしれないが、介護老人保健施設は、介護保険法により京都府（以下「府」という。）の開発許可が必要な施設である。府が定める「介護サービスの事業者指定等に係る審査手続に関する要綱（平成17年京都府告示第389号。以下「審査手続要綱」という。）第14条第1項において準用する第8条第1項シ(卅)の規定では、事業予定者が近隣住民との間で法的紛争を生じている者で、継続的かつ安定的な介護サービスが提供できなくなるおそれのあるものは、許可の対象にならない。既に開設申請書が受理されたということなので、医聖会は、法的紛争は生じていないというような誓約書を提出しているのではないかと思うが、医聖会と近隣住民とはこのような形でもめており、不誠実な対応

がなされていると考えている。

第5 関係執行機関の陳述

- 1 関係執行機関の職員に対して陳述の聴取を行うとともに、請求人の立会いを認め、請求人、代理人及び復代理人2名が陳述に立ち会った。
- 2 関係執行機関の職員4名が出席し、健康福祉部高齢者支援課長が請求の要旨に対する以下の趣旨の陳述を行った。

八幡市が、公募をせずに事業主体を選定したとの主張について、府としては、事業主体の公募を本件補助金の交付要件とはしておらず、事業主体は、開設予定地の市町村の判断において、決定されるべきものと考えている。

本件施設の工事請負決定が随意契約によって行われているとの主張については、建設工事の発注に関しては、補助金内示等の際の条件として、府が行う公共工事と同様の指名競争入札あるいは一般競争入札の方法により行うよう求めている。本件については、平成23年2月25日に八幡市文化センターにおいて、医聖会により指名競争入札が実施され、その際には八幡市の職員が立ち会ったとの報告を受けている。

都市計画法に基づく開発許可行為自体が違法であるとの主張については、開発許可は京都府山城北土木事務所で行われ、適法に処理されているものと認識しており、その後の確認でも、許可に際し特に問題があったとは聞いていない。また、施設の竣工時には、厚生労働省令で定める人員、施設、設備並びに運営に関する基準に基づき現地及び書面の確認を行い、設備基準を満たしていることも確認しており、違法な点は認められていない。

補助金の交付に係るこれまでの手続等は、交付要綱等に基づき適法に行われてきているものであり、今後、実績報告書の審査を行い補助額を確定した上で、交付すべきものと考えている。

事実調査報告書に記載の工事に伴うクラックについて、府は特に意見を申し上げるべき立場ではない。また、八幡市等の便宜についても触れられているが、これらは不知の事項である。

老人福祉法（昭和38年法律第133号）第20条の8及び介護保険法第117条の規定により策定された八幡市計画における介護老人保健施設の利用者見込みについては、市が要介護者の今後の推移以外に、現在の施設等の整備状況、今後の施設等の整備見込み、地域ニーズ等様々な要因を勘案した上での数字であり、各年度のサービスの需要予測とは意味合いを異にするものと考えている。

これらの計画は、市町村が独自に策定されたものであり、府として利用者見込数については市町村の計画を尊重すべきものと考えている。ちなみに、府が老人福祉法第20条の9及び介護保険法第118条の規定により策定した第5次京都府高齢者健康福祉計画（以下「京都府計画」という。）においても各高

齢者健康福祉圏域（以下「圏域」という。）ごとの介護老人保健施設の利用見込者数を定めているが、山城北圏域においては、広域型介護老人福祉施設の整備が、今後も必要であると考えている。

第6 監査の結果

本件請求については、合議により次のとおり決定した。

本件措置請求事項に係る請求人の主張には理由がないものと認め、これを棄却する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

1 事実関係の確認

本件監査は、監査対象事項に関し、関係書類等を調査するとともに、監査対象部局からの説明の聴取等によって行い、その結果、次の事項を確認した。

(1) 地方公共団体は、法第232条の2の規定により、その公益上必要がある場合においては、補助をすることができることとされており、本件補助金の趣旨・目的は、特別養護老人ホーム等の新規施設の創設及び既存施設の増改築等を促進し、特別養護老人ホーム等の入居者の生活空間の量的整備を図るとともに、その質的な向上を推進するため、補助対象者に対し交付要綱及び補助金等の交付に関する規則（昭和35年京都府規則第23号。以下「交付規則」という。）に定めるところにより、予算の範囲内で補助金を交付することとされている。

本件施設に対する補助金については、施設の開設予定市町村、施設の設置者等との協議を踏まえ、平成22年9月議会の議決を経た上で予算が計上されている。

(2) 八幡市計画では、「3 介護給付サービス等の見込み」で、年単位の見込みとして、介護老人保健施設については、平成21年度2,196人、平成22年度2,244人、平成23年度3,504人、「6 介護保険事業施設等整備の目標のまとめ」では、月単位の見込みとして、平成21年度183人、平成22年度187人、平成23年度292人とされているが、いずれも平成23年度の105人の増加については、本件施設整備（定員150人）に伴う入所者の増加（八幡市：105人、その他市町：45人）が見込まれたものとされている。

また、平成21年度から平成23年度までを計画期間とする京都府計画は、平成20年12月府議会での中間案報告後にパブリックコメントを行い、最終案を平成21年2月府議会に報告した上で策定されている。

八幡市を含む山城北圏域においては、平成23年度末時点の圏域内の介護老人保健施設の必要入所定員数は、本件施設整備に伴う利用者の増加見込みを含めて、月単位で1,093人とされており、平成20年度末の定員651人との差である442人分が新たに整備が必要な枠とされていたが、実際に整備されたのは、本件施設の150人分のみで、次期京都府計画においても、新たに300人分の整備が必

要とされているところであり、同圏域においては、介護老人保健施設の整備を引き続き促進し、必要整備量の確保を図ることとされている。

(3) さらに、府では、介護老人保健施設等の整備に際し、事前協議段階から、府補助金の目的に適合した整備を適切に進めるために、「特別養護老人ホーム等施設整備に関する協議等及び選定に係る京都府指針」（以下「京都府指針」という。）、「特別養護老人ホームなど施設整備に関する協議等に係る取扱要領」（以下「取扱要領」という。）を定め、透明性等を確保した上で、個別・具体的な協議を受ける手続が整備されている。

(4) 本件施設整備についても、京都府指針及び取扱要領に基づき協議が進められてきており、医聖会に対し平成22年11月30日付けで補助金の内示が行われ、その後、平成23年3月8日付けで医聖会から補助金交付申請書が提出され、平成23年3月24日付けで、条件を付し交付決定されている。

なお、補助金の内示及び交付決定において、各種条件を付して補助金を交付することが明示されており、条件に違反した場合には、補助金の全部又は一部を取り消すことがあると明示されている。

(5) 特別養護老人ホーム等の施設を整備する事業者の選定及び方法については、施設の開設予定地の市町村の判断に委ねられており、また、府補助金の内示及び交付決定における補助金交付の条件等には含まれていないものと認められる。

なお、本件施設については、平成22年3月4日に、八幡市から公募により医聖会を選定した旨、府に報告されている。

(6) 施設整備工事の発注については、補助金の内示及び補助金の交付決定時に「社会福祉施設整備に係る工事関係手続き基準」（平成9年8月4日付け9地域第901号京都府保健福祉部長通知）に基づき、

- ・本府が行う公共事業の取扱いに準じた指名競争入札又は一般競争入札の方法によること。
- ・工事の一括下請けについては禁止し、工事の進捗状況を報告すること。
- ・事業に係る収入及び支出を明らかにした帳簿を作成し保存すること。

等の補助金交付の条件が付されている。

これらの条件の履行については、事業に係る着工時検査、中間検査、竣工検査等において、関係図書の書面審査、現地調査等により確認されている。

本件施設整備工事の発注については、医聖会により、平成23年2月25日、八幡市文化センターにおいて指名競争入札が実施されており、中間検査等において、入札書等の関係書類の確認が行われている。

これらにより、工事の発注については、本件補助金の内示及び交付決定時に付された条件等を踏

まえ、指名競争入札により発注されたものと認められる。

- (7) 本件施設は、建築基準法による検査及び消防法による検査を受けた後、竣工検査が実施されている。なお、本件施設整備に先立ち、京都府山城北土木事務所において都市計画法に基づく開発許可手続きが行われており、平成22年9月3日に当初許可、同年11月22日に第1回変更許可、同年12月7日に第2回変更許可が行われ、同月27日に検査済証が交付されている。

なお、都市計画法に基づく開発許可の判断については、監査対象となる財務会計行為外であり、本件開発許可については、行政不服審査法に基づく不服申立や行政事件訴訟法に基づく取消訴訟は提起されておらず、法定の不服申立期間及び出訴期間はいずれも徒過しており、開発許可の取消訴訟は提起できない状況にある。

- (8) 本件施設の開設許可については、平成24年2月20日付けで医聖会から、介護保険法に基づき事業を実施する上での誓約書を含め、府に申請されており、健康福祉部において(6)及び(7)の状況確認を行った上で、介護保険法及び関係省令に定める基準とともに審査手続要綱で定める要件の充足を確認した上で、平成24年4月1日付けで、介護保険法第94条の規定により開設許可を行っている。

- (9) 医聖会からは、平成24年3月19日付けで、本件補助金の実績報告書が提出されており、添付書類についての確認・審査が行われているが、特に問題は確認されておらず、今後、補助額を確定し、交付に向けた手続を進めることとされている。

2 判断

上記事実関係を踏まえ、本件監査の判断は、次のとおりである。

- (1) 本件施設は、八幡市計画に基づき整備されているが、1の(2)のとおり、京都府計画においても整備が必要とされている施設である。山城北圏域については、引き続き介護老人保健施設の整備が必要とされており、同圏域内の老人保健施設の入所需要の充足を図るために、府が補助金を支出することは、公益性を有するものと認められる。
- (2) 府が、八幡市及び医聖会と進めてきた補助金の内示、交付決定等に至る手続は、交付要綱及び交付規則に加え、1の(3)及び(4)のとおり、京都府指針及び取扱要領に基づき適切に進められてきているものと認められる。また、医聖会による施設整備工事の発注についても、1の(6)のとおり、指名競争入札により行われたことが確認されており、補助金交付に係るその他の条件についても、適正に履行されてきているものと認められる。
- (3) 本件施設については、1の(6)及び(7)のとおり、都市計画法に基づく開発許可を受けた上で整備が開始され、建築基準法及び消防法による検査並びに府による竣工検査を終え、1の(8)のとおり、介護保険法に基づく基準等の充足が確認された上で、平成24年4月1日付けで開設許可を受け、運営も開始されていることから、交付要綱に定められた施設入居者の生活空間の量的整備等の目的は達成されているものと認められる。

以上のことから、本件施設に対する補助金支出について進められてきた財務会計上の手続について、違法又は不当とするに足りる事由は認められない。