

社会福祉事業団派遣職員人件費相当分
支出差止めに関する措置請求監査結果

(平成 21 年 5 月)

練馬区監査委員

第1 請求の受付

1 請求人

練馬区 A

2 請求書の提出

平成 21 年 3 月 24 日

3 請求の内容

請求人が提出した「練馬区職員措置請求」（別紙）による主張事実の要旨および措置請求の内容は、つぎのとおりである。

(1) 主張事実の要旨

ア 3月17日、区長は4月1日付けの幹部職員異動について内示を行った。このなかで、練馬区社会福祉事業団に現職の区職員（内示時点では監査事務局長）を派遣することを明らかにしている。所管課（職員課ならびに高齢社会対策課）の説明によれば、この区職員は副理事長格の常勤役員として派遣されることになっており、社会福祉事業団内部における当該人事の決定とその前提となる定款・規定等の改定は3月25日、27日に予定されている評議員会ならびに理事会において行われる予定である。

イ 練馬区社会福祉事業団に対して、区職員を新たに同事業団の役員として派遣するための人件費相当分を支出することは、以下の理由により不当である。

(ア) 2009年度予算書・予算説明書には、社会福祉事業団に対する人件費補助の根拠となる科目はなく、同補助は予算に基づかない支出であり不当である。

(イ) 予算審査などの過程で、区議会に対して当該補助の必要性やその内容などについて一切、説明しなかったにもかかわらず、議会閉会后わずか4日にして予算外の事業への支出を伴う人事を決定したことは議会軽視であり、不当である。

(ウ) 区の意志により、社会福祉事業団への役員派遣を決めた行為は、同事業団の自主性、主体性をないがしろにするものであり、不当である。

(エ) 社会福祉事業団の役員として新たに職員を派遣しようとする行為は、同事業団に対する区派遣職員の削減を方針として明示してきた区の姿勢に背反するものであり、不当である。

(2) 措置請求

練馬区長または区長より支出命令権を委任された職にある者が、練馬区社会福祉事業団に対して、区職員を新たに同事業団の役員として派遣するための人件費相当分を支出することの差し止めを求める。

4 要件審査

本件措置請求は、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項に定める法定要件を具備しているものと認め、これを受理した。

5 暫定的停止勧告に関する判断

法第 242 条第 3 項の規定による暫定的停止勧告については、本件措置請求がなされた段階で、本件派遣職員人件費相当分の支出が違法であると思料するに足りる相当な理由があるとは認められないことから、その必要はないと判断した。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項

請求の要旨から、「平成 21 年度（2009 年度）練馬区当初予算に計上されていない社会福祉法人練馬区社会福祉事業団（以下「社会福祉事業団」という。）への派遣職員人件費相当分の支出をすることに違法・不当な点があるか」を監査対象事項とした。

2 監査対象課

健康福祉事業本部福祉部高齢社会対策課（以下「高齢社会対策課」という。）および企画部財政課（以下「財政課」という。）を監査対象課とした。

3 監査対象課からの事情聴取等

監査対象課に対して関係書類の提出を求めるとともに、本件措置請求について事情聴取を行った。

4 請求人の証拠の提出および陳述

請求人に対し、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 21 年 4 月 15 日に証拠の提出および陳述の機会を設けたところ、請求人は、陳述においてつぎのとおり事実証明書を補充し、本件措置請求の主張事実の補足を行った。

（陳述の要旨）

- (1) 社会福祉事業団への人件費補助については予算書等に記載がないことから、予算における流用をもって対応せざるをえないと考えられるが、その流用の取扱いに関して、地方自治法・同施行令ならびに練馬区予算事務規則に定められている予算流用を認めるべき「真にやむを得ない」事情があったとは認めがたく、流用が正当かつ適法なものであるか否かの判断を求める。
- (2) 3 月末の社会福祉事業団の評議員会に示された収支予算書にも本件派遣人事を裏付ける予算の記載はなかった。予算の裏付けのない人事を行うことは社会福祉法人のあり方として異様な事態である。したがって、本件人件費補助は手続、趣旨において正当かつ適法な支出と考え難い。

第 3 監査の結果

監査の結果、合議により、本件請求の主張には理由がなく、措置請求は認めることはできないとの結論に至った。

以下、事実関係の確認、監査対象課に対する調査の結果および判断の理由を述べる。

1 事実関係の確認

(1) 社会福祉事業団への職員派遣

平成 21 年 3 月 17 日に、区長は同年 4 月 1 日付けの幹部職員異動の内示を行った。それには、監査事務局長を健康福祉事業本部福祉部参事（社会福祉事業団派遣）に異動することが含まれていた。

そして、平成 21 年 4 月 1 日に、区長は健康福祉事業本部福祉部参事を社会福祉事業団に派遣した。

(2) 社会福祉事業団への補助金交付のための予算措置

ア 平成 21 年度練馬区予算

平成 21 年 2 月 12 日に、区長から議案第 1 号「平成 21 年度練馬区一般会計予算」が提出され、同年 3 月 13 日に、練馬区議会において原案どおり議決された。

同議案添付の平成 21 年度練馬区各会計予算説明書、一般会計、第 1 歳入歳出予算事項別明細書の 3 歳出・第 5 款保健福祉費・第 1 項保健福祉費・第 1 目保健福祉総務費には、社会福祉事業団費人件費補助金は計上されていなかった。

イ 予算流用による予算措置

社会福祉事業団への補助金交付のための予算措置として、平成 21 年 4 月 1 日付けで、第 5 款保健福祉費・第 1 項保健福祉費・第 1 目保健福祉総務費の職員人件費から、同目中の社会福祉事業団費人件費補助金へ予算流用の措置がとられた。

(3) 社会福祉事業団への補助金交付

平成 21 年 4 月 6 日付けで、社会福祉事業団から平成 21 年度人件費補助金として 14,423,000 円の補助金交付申請書が提出された。

区は、平成 21 年 4 月 15 日付けで、社会福祉事業団に対する人件費補助金について、申請どおりに交付することを決定し、同日付け 21 練福高第 51 号により、補助金の交付決定を通知した。なお、区においては、本件措置請求をふまえ、同補助金の交付を留保している。

(4) 練馬区議会への報告

本件の区職員派遣の経過と理由については、平成 21 年 4 月 17 日に開催された練馬区議会医療・高齢者等特別委員会において報告された。

2 監査対象課の見解

本件措置請求に関する監査対象課の見解は、つぎのとおりである。

(1) 高齢社会対策課の見解

1 請求人の主張

(請求の要旨)

練馬区長または区長より支出命令権を委任された職にある者が、練馬区社会福祉事業団に対して、区職員を新たに同事業団の役員として派遣するための人件費相当分を支出することの差し止めを、以下の理由により求める。

(理由1)

2009年第1回定例区議会において提案・可決された2009年度予算書・予算説明書には、社会福祉事業団に対する人件費補助の根拠となる科目はなく、同補助は予算に基づかない支出であり不当である。

(理由1に対する反論・主張等およびその理由・根拠)

1 本件職員の派遣について

管理職員の異動内示は、次年度の組織体制全般を勘案しながら、内示の直前まで検討を重ねることにより行われるものである。平成21年第一回練馬区議会定例会開会中(平成21年2月12日～平成21年3月13日)においては、その内容が未確定であり、予算案中に本件職員の派遣に係る歳出予算を見込むことは、事実上不可能であった。

2 予算の流用による対応について

(1) 歳出予算の経費の金額は、各款の間または各項の間において相互にこれを流用することは原則として禁止されている(地方自治法第220条第2項)。

(2) これを受けて、練馬区予算事務規則第27条第1項において、「歳出予算の経費の金額は、各目の間または各節の間において相互にこれを流用してはならない。ただし、歳出予算の執行上真にやむを得ない場合に限り、これらの流用を行うことができる。」と規定し、真にやむを得ない場合に限り予算の流用を行うことができると定めている。

(3) 本件は、区として、練馬区社会福祉事業団(以下「事業団」という。)をめぐる様々な課題に対応するため、これまで福祉部長が事業団の副理事長を兼務していたことに代えて、福祉部参事を本務の副理事長として派遣することに伴い、派遣する職員に支払うべき職員人件費相当分の予算流用を行うものであり、真にやむを得ない場合に該当する。

3 予算の執行方法について

(1) 事業団に新たに派遣する区職員に対する人件費補助は、平成21年度一般会計歳出予算において、予算の流用により執行する。

(2) 予算執行上の処理は、「第5款保健福祉費 第1項保健福祉費 第1目保健福祉総務費」における「第2節給料、第3節職員手当等、第4節共済費」から同目中の「第19節 負担金補助及び交付金」への流用を行う。

4 本件派遣職員の人件費補助の支出についての見解について

本件派遣職員の人件費補助の支出に係る予算の流用は、練馬区予算事務規則第27条に規定する手続きにより適正に行われるものであることから、よって、上記の請求には理由がないものとする。

(理由 2)

予算審査などの過程で、区議会に対して当該補助の必要性やその内容について一切、説明しなかったにもかかわらず、議会閉会后わずか4日にして予算外事業への支出を伴う人事を決定したことは議会軽視であり、不当である。

(理由 2 に対する反論・主張等およびその理由・根拠)

- 1 地方公共団体における特別職の人事のうち、その選任につき、議会の同意を要するものについては、議案として議会に提案し、その同意を得た上で長が選任している（地方自治法第 162 条、同法第 196 条第 1 項、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 4 条第 1 項）。
- 2 他方、一般職の職員の人事は、長の専権事項（地方自治法第 172 条第 2 項、地方公務員法第 6 条）であり、これを議会に事前に説明すること、その他議会の関与を求めることは妥当ではないものである。また、事柄の性質上、行政の中立性および安定性を内容とする公務員制度の趣旨にもそぐわないものである。
- 3 管理職員の異動内示は、次年度の組織体制全般を勘案しながら、内示の直前まで検討を重ねることにより行われるものである。平成 21 年第一回練馬区議会定例会開会中（平成 21 年 2 月 12 日～平成 21 年 3 月 13 日）においては、その内容が未確定であり、予算案中に本件の区職員派遣に係る歳出予算を見込むことやその説明を議会に行うことは、事実上不可能である。
- 4 なお、本件の区職員派遣の経過と理由については、平成 21 年 4 月 17 日開催予定の医療・高齢者等特別委員会において、議会に報告する予定である。
よって、議会軽視であるとする上記の請求には理由がないものとする。

(理由 3)

もっぱら区の意志により社会福祉事業団への役員派遣を決めた行為は、同事業団の自主性、主体性をないがしろにするものであり、不当である。

(理由 3 に対する反論・主張等およびその理由・根拠)

- 1 今回、事業団に職員を派遣することとなった経過および理由について
 - (1) 事業団は、区が出資し、設立した社会福祉法人であり、事業団は区と一体となって、社会福祉事業の推進を図り、広く区民の福祉の向上と増進に寄与することを目的としている法人である。区は、高齢者福祉施策の責任主体および事業団の設置者として、事業団の事業活動に対する必要な支援をこれまでも行ってきたところである。
 - (2) 一方、区では、平成 21 年度から平成 22 年度において、区立特別養護老人ホ

ーム等の民営化や区立田柄特別養護老人ホームの大規模改修工事を予定しており、これらは事業団の経営に大きな影響を与える課題である。

(3) 区では、区立特別養護老人ホーム等の民営化および区立田柄特別養護老人ホームの大規模改修工事について、その検討状況を適宜、議会に報告し、検討を進めてきたところである。(添付資料：医療・高齢者等特別委員会提出資料)

① 区立特別養護老人ホーム等の民営化

平成 20 年 7 月 18 日 練馬区立特別養護老人ホーム等の民営化について

平成 20 年 8 月 29 日 練馬区立特別養護老人ホーム等の民営化について

平成 20 年 9 月 25 日 練馬区立特別養護老人ホーム等の民営化について

② 区立田柄特別養護老人ホームの大規模改修工事

平成 20 年 4 月 11 日 区立田柄特別養護老人ホームの大規模改修工事について

平成 20 年 9 月 25 日 練馬区立田柄特別養護老人ホーム大規模改修の入所者等への説明状況について

(4) また、区として、平成 21 年度に、これまで検討してきた区立特別養護老人ホーム等の民営化の基本方針や実施計画を定めるとともに、今後の事業団のあり方を示していく予定である。特に、区立特別養護老人ホーム等の民営化は、今後の事業団のあり方にもつながる重要な課題である。

(5) そこで、区として、こうした課題に対応するため、区職員を事業団に派遣することが必要であると判断し、これまで福祉部長が事業団の副理事長を兼務していたが、これに代えて福祉部参事を本務の副理事長として派遣することにより、民営化等への円滑な対応と公的な役割を担う事業団の更なるサービス向上を図ることとしたものである。

2 本件職員の派遣についての見解について

上記の理由から、区が本件職員の派遣を提案し、事業団もこれを受け止め、組織決定により確定するものであることから、事業団の自主性および主体性をないがしろにするものではないと考える。

よって、上記の請求には理由がないものとする。

(理由 4)

社会福祉事業団の役員として新たに職員を派遣しようとする行為は、同事業団に対する区派遣職員の削減の方針として明示してきた区の姿勢に背反するものであり、不当である。

(理由 4 に対する反論・主張等およびその理由・根拠)

1 事業団では、平成 16 年度以降、現場に精通した職員の士気向上等を図るため、

固有職員の中から管理・監督職員への登用を進め、区派遣職員数を減じつつ、今日に至っており、自主的な運営をしている。

- 2 区は高齢者福祉施策を推進する責任主体であり、事業団は地域の高齢者福祉施策の最も重要な担い手の一つである。区には、高齢者福祉施策の責任主体および事業団の設置者として、事業団の事業活動に対する必要な支援の継続が求められる。
- 3 この間、事業団の経営は安定化してきており、これに対しては一定の評価をすべきである。しかし、区では、平成 23 年度から区立特別養護老人ホーム等の民営化を予定しており、その対象事業者として事業団が想定されている。区立特別養護老人ホーム等の民営化後も、事業団は、公的な役割を担う法人として、区民や利用者等への質の高いサービスの提供や先駆的な事業の実施とともに、安定的で効率的な事業運営を一層確実なものとするため、本件職員の派遣を行うものである。
- 4 本件職員の派遣は、これまでの区の施策や姿勢に背反するものではないことから、よって、上記の請求には理由がないものとする。

(上記内容は平成 21 年 4 月 13 日付で福祉部長から提出された書面であり、当該内容を原文のまま記載し、添付資料は省略した。)

(2) 財政課の見解

ア 練馬区における予算流用の取扱いについて

歳出予算の流用については、地方自治法第 220 条第 2 項の定めを受け、練馬区予算事務規則第 27 条において「歳出予算の経費の金額は、各目の間または各節の間において相互にこれを流用してはならない。ただし、歳出予算の執行上真にやむを得ない場合に限り、これらの流用を行うことができる。」と規定している。区では、この規定に基づき、予算流用を厳格に取り扱っている。

この予算流用の取扱いについては、全庁的に徹底させるため、年度当初に通知する「予算の執行について (依命通達)」の中で、特に予算流用の項目を設け説明している。

イ 本件措置監査請求にかかわる予算流用措置について

本件は、区職員を社会福祉法人練馬区社会福祉事業団 (以下「事業団」と言う。) に派遣することに伴い、「練馬区職員の派遣に関する取決め書」等に基づき、区から事業団に対し派遣する職員の人件費を補助する必要があるが、平成 21 年度一般会計歳出予算には当該歳出予算の計上が無いため、予算流用による予算の確保が必要となったものである。

この区職員を事業団に派遣することとなった理由については、福祉部長が監査事務局長あて提出した平成 21 年 4 月 13 日付け、21 練福高第 108 号の監査資料のとおりであるが、この理由は、今後の事業団の経営に大きく係る区政にとっての

重要な対策であることから、前記した予算流用の取扱いに照らして、真にやむを得ない場合に該当するので、予算流用による予算の確保を可としたものである。

具体的な予算流用の事務処理については、今回の予算流用の目的が、福祉部に所属する参事を事業団に派遣することに伴い、当該の職員に支払うべき給与等の職員人件費を事業団へ補助金として交付するものである。

そこで、同部に所属する職員の給与等を支出する予算である、平成 21 年度一般会計歳出予算第 5 款保健福祉費 第 1 項保健福祉費 第 1 目保健福祉総務費内の職員人件費第 2 節給料、第 3 節職員手当等および第 4 節共済費から、同目中に新たに設ける社会福祉事業団費人件費補助金第 19 節負担金補助及び交付金への予算流用を行ったところである。

(上記内容は平成 21 年 4 月 24 日付けで企画部長から提出された書面であり、当該内容を原文のまま記載し、添付資料は省略した。)

3 判断

以上の事実関係の確認および監査対象課への事情聴取、関係書類の調査等に基づき、本件についてつぎのとおり判断する。

(1) 請求人は、「平成 21 年度予算書・予算説明書には、社会福祉事業団に対する人件費補助の根拠となる科目はなく、同補助は予算に基づかない支出であり不当である。」と主張しているので、この点について判断する。

ア 職員派遣について

練馬区職員の人事に関する事項は、法第 172 条第 2 項および地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 6 条の規定により、区長にその権限があることが認められる。よって、区職員を区が出資する法人へ派遣する事項については区長の専権事項であり、著しく濫用されている場合を除き、広範にその裁量権が認められる事項であると判断する。

イ 社会福祉事業団への職員派遣の必要性について

社会福祉事業団は、区が出資し、設立した社会福祉法人であり、社会福祉事業団は区と一体となって、社会福祉事業の推進を図り、広く区民の福祉の向上と増進に寄与することを目的としている法人である。区は、高齢者福祉施策の責任主体および社会福祉事業団の設置者として、その事業活動に対する必要な支援を、これまでも行ってきており、職員派遣については、公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成 12 年法律第 50 号）および公益的法人等への練馬区職員の派遣等に関する条例（平成 14 年 3 月練馬区条例第 2 号）に基づき適正に行われてきたことが認められる。

一方、区では、平成 21 年度から平成 22 年度において、区立特別養護老人ホーム等の民営化や区立田柄特別養護老人ホームの大規模改修工事を予定しており、平成 21 年度に、これまで検討してきた区立特別養護老人ホーム等の民営化の基本

方針や実施計画を定めることとしている。これらは、区の課題であるとともに、社会福祉事業団の経営に大きな影響を与える課題でもあるという認識のもと、区として、今後の社会福祉事業団のあり方を示していく予定である。特に、区立特別養護老人ホーム等の民営化は、今後の社会福祉事業団のあり方にもつながる重要な課題であるとしている。そこで、区は、こうした課題への円滑な対応と公的な役割を担う事業団の更なるサービス向上を図るために、区職員を社会福祉事業団に派遣することが必要であると判断し、これまで福祉部長が社会福祉事業団の副理事長を兼務していたが、これに代えて福祉部参事を本務の副理事長として派遣することを決定した。

以上の経過を見ると、当該職員の派遣はその必要性が認められるところであり、次年度の区の組織体制全般を勘案しながら、平成 21 年 3 月 17 日に行われた異動内示の直前まで検討を重ねられていたため平成 21 年練馬区議会第一回定例会会期中においては、その内容を確定することができなかったことに十分合理性が認められると判断する。よって、本件職員派遣については区長の裁量の範囲内であり、著しい濫用があったとは認められないところである。

ウ 職員派遣に伴う人件費相当分の補助について

区が社会福祉事業団へ職員を派遣するにあたり、当該派遣職員の給料および手当については、両者で平成 20 年 2 月 26 日に締結した「練馬区職員の派遣に関する取決め書」によれば、練馬区職員の給与に関する条例（昭和 50 年 3 月練馬区条例第 26 号）に準じて社会福祉事業団が支給することとしていることが認められる。

そして、本件においては前記イの経過のとおり平成 21 年度練馬区予算案中に本件職員の派遣にかかる歳出予算を見込むことが事実上不可能であったものである。このため、区は、当該人件費相当分の補助について流用による予算措置を行ったうえで交付することを決定したものである。また、本件派遣職員へ支給する人件費相当分の補助を行うことは、当該補助が区からの派遣職員に要する人件費に充てられるものであり、区の福祉施策の推進のために必要であることが認められ、補助金の交付に当たっては公益上の必要性があると認められなければならないとする法第 232 条の 2 の規定に合致するものであることから、補助金を交付することに違法、不当な点は認められないと判断する。

また、本件社会福祉事業団への補助金交付は、社会福祉法人に対する補助金交付の手續に関する条例（昭和 58 年 3 月練馬区条例第 7 号）、同条例施行規則（昭和 58 年 3 月練馬区規則第 5 号）に基づき、適切に審査、決定されていることが認められ、今後も適法かつ適正に執行されることが見込まれる。

- (2) つぎに、請求人は、「社会福祉事業団への人件費補助については予算書等に記載がないことから、予算における流用をもって対応せざるをえないと考えられるが、その流用の取扱いに関して、地方自治法・同施行令ならびに練馬区予算事務規則に定

められている予算流用を認めるべき『真にやむを得ない』事情があったとは認めがたく、流用が正当かつ適法なものであるか否かの判断を求める。」と主張しているので、この点について判断する。

ア 練馬区における予算流用の取扱いについて

歳出予算の流用については、法第 220 条第 2 項の定めを受け、練馬区予算事務規則（昭和 59 年 4 月練馬区規則第 19 号）第 27 条において「歳出予算の経費の金額は、各目の間または各節の間において相互にこれを流用してはならない。ただし、歳出予算の執行上真にやむを得ない場合に限り、これらの流用を行うことができる。」と規定している。

区では、この規定の趣旨を徹底させるため年度当初に企画部財政課から全庁的に予算執行について通知される依命通達において、特に予算流用についての項目を設けて、周知を図っている。

イ 本件措置監査請求にかかわる予算流用について

区長が区職員を社会福祉事業団に派遣することに伴い、「練馬区職員の派遣に関する取決め書」等に基づき、区から社会福祉事業団に対し派遣する職員の人件費相当分を補助する必要があることとなるが、平成 21 年度練馬区一般会計歳出予算には当該歳出予算の計上がなかったために、予算流用による対応が必要となったことは既に述べたとおりである。

本件職員派遣を行うこととなった理由については、前記(1)のとおりであるが、これは、今後の社会福祉事業団の経営に大きくかかわる区政にとっての重要な施策であるという点および区長の裁量行為である本件職員派遣の決定に裁量の濫用および逸脱は見られない点から、前記アの予算流用の取扱いに照らして、真にやむを得ない場合に該当するものとして、予算流用による予算の措置を可とした事実が認められ、当該行為には合理性および妥当性があるものと判断する。

さらに、予算流用の具体的な事務処理については、今回の予算流用の目的が、福祉部に所属する参事を社会福祉事業団に派遣することとなることから、当該職員に支払うべき給与等の職員人件費を社会福祉事業団への補助金として交付するために、同部に所属する職員の給与等を支出する予算である平成 21 年度一般会計歳出予算第 5 款保健福祉費・第 1 項保健福祉費・第 1 目保健福祉総務費内の職員人件費の第 2 節給料、第 3 節職員手当等および第 4 節共済費から、同目中に新たに設ける社会福祉事業団費人件費補助金第 19 節負担金補助及び交付金への予算流用を行ったことが認められる。

したがって、本件派遣職員の人件費補助の支出に係る予算流用は、練馬区予算事務規則第 27 条の規定に基づき適正に行われたものであると判断する。

(3) 請求人は、上記のほか、前記のとおり、「予算審査などの過程で、区議会に対して当該補助の必

要性やその内容などについて一切、説明しなかったにもかかわらず、議会閉会后わずか4日にして予算外の事業への支出を伴う人事を決定したことは議会軽視であり、不当である。」「もっぱら区の意志により、社会福祉事業団への役員派遣を決めた行為は、同事業団の自主性、主体性をないがしろにするものであり、不当である。」「社会福祉事業団の役員として新たに職員を派遣しようとする行為は、同事業団に対する区派遣職員の削減を方針として明示してきた区の姿勢に背反するものであり、不当である。」と主張しているが、いずれの内容も法第242条第1項に定める財務会計行為には当たらないため、判断を要するものではないといわざるをえない。

以上のことから、社会福祉事業団への職員派遣およびそれに伴う職員人件費相当分の支出としての補助金の交付について、違法、不当な点は認められず、請求人の主張には理由がないため、請求人の措置請求を棄却するのが相当であると判断する。