

第1 監査の請求

1 大阪府職員措置請求書の提出

平成30年6月7日

2 請求人

略

3 請求の趣旨

請求人は、大阪府知事に対して、以下の勧告をするよう求めた。

(1) 仮移転施設用地整地業務に係る支出

大阪府知事は、大阪府が南海電気鉄道株式会社（以下「南海電鉄」という。）に支払った仮移転施設用地整地業務にかかる費用32,484,240円の返還を求めると大阪府の被った損害を回復する措置を講じること。

(2) 仮移転施設基本設計業務に係る支出

大阪府知事は、大阪府が南海電鉄に支払った仮移転施設基本設計業務に係る費用8,402,400円の返還を求めると大阪府が被った損害を回復する措置を講じること。

(3) 仮移転施設実施設計業務に係る支出

大阪府知事は、大阪府が南海電鉄に支払う予定である仮移転施設実施設計業務に係る支出を差し止めること。仮に既に支出がなされている場合には、支出した費用22,147,560円の返還を求めると大阪府が被った被害を回復する措置を講ずること。

(4) 仮移転施設建設業務に係る支出

大阪府は、大阪府の南海電鉄に対する仮移転施設建設業務に係る693,765,000円の支出負担行為を差し止める措置を講じること。

4 請求の原因

別紙2のとおり。

第2 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

以下の支出について、監査対象事項とした。

- ア 仮移転施設用地整地業務に係る支出
- イ 仮移転施設基本設計業務に係る支出
- ウ 仮移転施設実施設計業務に係る支出
- エ 仮移転施設建設業務に係る支出

2 監査対象部局

大阪府商工労働部（以下「商工労働部」という。）

3 請求人の陳述

地方自治法第242条第6項の規定により、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、平成30年9月12日付けで、別紙3のとおり、大阪府職員措置請求補充書の提出があった。

また、同日、請求人からは、別紙4のとおり、陳述があった。

4 監査対象部局の陳述

監査対象部局である商工労働部に対し、陳述書を求めた結果、平成30年9月26日付けで、別紙5のとおり、陳述書の提出があった。

第4 監査の結果

1 事実関係

請求人及び監査対象部局より提出された事実証明書、並びに、大阪府の関係部局及び南海電鉄に対し調査した結果、次のとおりの事実が認められた。

(1) 随意契約について

ア 大阪府と南海電鉄の協定

土木工事の施工に当たって、当該工事の関係者以外の第三者に対する生命、身体及び財産に関する危害等の防止を目的とする国土交通省「建設工事公衆災害防止対策要綱（土木工事編）」（平成5年1月12日建設省経建発1号建設事務次官通知）「第4章 軌道等の保全」「第28 軌道経営者との事前協議」の項は、起業者は、軌道敷地内又は軌道敷に近接した場所で土木工事を行う場合においては、あらかじめ鉄道経営者と協議して、工事中における軌道の保全方法につき、軌道経営者に委託する工事の範囲、その他鉄道保全に関し必要な事項について決定しなければならない旨定めている。

そこで、大阪府は、この要綱に基づき、軌道経営者である南海電鉄との間で事前協議を行い、高架上部を走行する公共交通機関や周辺住民等の安全・安心の確保が不可欠であることを大阪府・南海電鉄双方で確認した。

このような経緯により、大阪府は、平成28年12月14日、安全対策に熟知している南海電鉄との間で「西成労働福祉センター仮移転施設整備に関する基本協定書」を締結し、これに基づき、平成29年4月から平成30年6月にかけて、下記公金支出一覧①から④までの各業務に関する協定書をそれぞれ締結した。

公金支出一覧

番号	根拠となる契約	金額	支出の時期
①	平成29年4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設用地整地に係る協定書（第4条）	金32,484,240円	平成29年9月15日
②	平成29年4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設基本設計業務に係る協定書（第3条）	金8,402,400円	平成29年10月20日
③	平成29年12月28日付西成労働福祉センター仮移転施設実施設計業務に係る協定書（第3条）	金22,147,560円	平成30年5月1日
④	平成30年6月8日付西成労働福祉センター仮移転施設建設業務に係る協定書（第3条） ※平成30年4月20日付仮協定	金643,806,960円	検査完了後の南海電鉄の請求受理後30日以内

イ 大阪府随意契約ガイドライン

地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第234条第2項は、「随意契約は、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」と定めている。そして、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第167条の2第1項は、地方自治法第234条第2項の規定により「随意契約によることができる場合」について、同項第2号において、「不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」と定めている。

そこで、大阪府総務部契約局は、「大阪府随意契約ガイドライン」を設け、第2号の随意契約の運用解釈として、「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」とは、「特殊な、あるいは独自の技術、機器、設備又は技法等を必要と

する業務で、特定の者と契約しなければ、契約の目的を達することができない場合や競争入札に付することが不可能または著しく困難な場合である。」と解説し、これに該当する具体例として、以下の事例を挙げている。

【共通】

「(ウ) 法令等の規定により履行できる者が特定される工事・業務」

【建設工事】

「(ア) 「当該業者が唯一保有する独自技術、又は当該業者のみが有し、その他の業者では知り得ない技術（設計・製作基準や設計・製作図等（一般的には社外秘））に基づかなければ、その契約内容を履行することが困難であるような設備、機器等の増設、改良（改修）、補修（修繕）等の工事」

【物品・委託役務関係業務】

「(イ) 既に契約した業務と密接不可分の関係（既に契約した業務と一連となって機能を発揮する関係）にあり、同一業者以外の者に履行させた場合、責任の所在が不明確になるなど、著しい支障が生ずるおそれがある業務」

(2) 仮移転施設建設の費用について

ア 仮移転施設の構造

大阪市は、市街地における火災の危険性を防除するため、高架鉄道敷について、都市計画法（昭和43年法律第100号）第9条第21項に定める防火地域に指定している。そして、建築基準法（昭和25年法律第201号）第61条は、防火地域内においては、階数が3以上であり、又は延べ面積が100平方メートルを超える建築物は耐火建築物としなければならない旨規定している。

これを本件についてみると、仮移転施設は、防火地域内に予定されていることから、その規模に照らし、耐火建築物としなければならず、建築基準法第2条第1項第9号の2に定める耐火構造物であることなどの基準に適合することが必要である。

イ 仮移転施設建設費用の算出

商工労働部は、仮移転施設の建設費用の算出に当たっては、南海電鉄から提示を受けた見積書について、大阪府住宅まちづくり部の技術協力を得ながら、平面図、構造図などの基本設計に係る資料をもとに精査した。

具体的には、鉄道高架下に建設するための特殊事情等を控除した一般工事部分に

については、商工労働部は、大阪府住宅まちづくり部から、新営予算単価（大阪府において同等の工事を実施した場合の概算額）の提供を受け、仮移転施設に係る建築単価と比較の上、点検を行った。

また、鉄道高架下に建設するための特殊事情等に関する部分については、商工労働部は、南海電鉄に対し工事内容及びその必要性を確認するとともに、大阪府住宅まちづくり部から工法などに関する情報提供を受けた上で、見積書の点検を行った。

ウ 国の仮移転施設との比較

大阪府が設置する西成労働福祉センターとともに、国の施設であるあいりん労働公共職業安定所が南海電鉄高架下に仮移転することを予定しているところ、商工労働部は、前記イの仮移転施設建設費用を算出するに当たって、あいりん労働公共職業安定所の建設費との比較検討を行った事実は認められなかった。

なお、大阪府監査委員（以下「監査委員」という。）において、地方自治法第199条第8項に基づき、平成30年9月20日付けで、厚生労働省大阪労働局に対し、平成30年9月30日を期限として、あいりん労働公共職業安定所仮庁舎建設工事に係る契約書類一式の提出を求めたが、平成30年10月1日付けで、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）に準じた対応を検討したが、監査委員が設定した平成30年9月30日の期限までに関係者と調整を終えて関係書類の提出することはできない旨の回答があり、あいりん労働公共職業安定所の建設費との比較検討をすることはできなかった。

エ 大阪府議会における議決

大阪府「議会の議決を要する契約、財産の取得及び処分並びに重要な公の施設に関する条例」（昭和39年3月25日条例第13号）第1条は、議会で議決を要する契約は、工事又は製造の請負でその予定価格が5億円以上のものと定めている。大阪府議会は、平成30年6月8日、西成労働福祉センター仮移転施設建設工事に係る協定〔議案名 工事委託契約締結の件（西成労働福祉センター仮移転施設建設工事）〕について、全会一致で可決した。

オ 支出負担行為に係る事務手続

以上の経過に基づき、大阪府は、平成30年6月11日、支出負担行為に係る事務手続を行った。

(3) 仮移転の決定について

ア 現西成労働福祉センターの耐震性

平成20年度に、あいりん総合センターの所有者4者（国、大阪府、大阪市、独立行政法人雇用・能力開発機構）が耐震診断を実施したところによると、あいりん総合センターは、構造耐震指標Is値の最小値が、北側（労働・病院）部分は「0.208」、南側（労働・住宅）部分は「0.214」であり、現行耐震基準（Is値0.6）を満たしておらず、地震の震動及び衝撃に対して倒壊し、又は崩壊する危険性が高いと判定された。

イ 仮移転と本移転について

上記の耐震診断の結果を踏まえ、第5回労働施設検討会議（平成28年3月）において、「命の問題である安全を確保すること」と「本移転の内容をじっくり検討すること」は、別議論で進めることが確認された。

ウ 本移転施設の検討について

第10回労働施設検討会議（平成28年8月）以降、本移転施設の機能の検討が行われ、第31回労働施設検討会議（平成30年6月）において、機能の検討がとりまとめられ、現在、必要な規模についての検討が行われている。

エ 原状回復について

監査委員が、南海電鉄に対し調査したところ、仮移転施設の用地については、大阪府が南海電鉄より、原状回復を前提に使用許諾を得たものであり、仮移転施設の供用を開始する予定の平成31年4月以降の賃貸借の開始に向け、大阪府と南海電鉄との間で、賃貸借契約に原状回復する旨を規定するよう協議が進められていることを確認した。

（4）仮移転先の決定について

ア 仮移転先決定のプロセスについて

平成23年度に、あいりん総合センターの所有者4者が共同で「耐震改修設計の構造調整・基本調査」を実施し、耐震工法、減築工法、制震工法、免震工法による同センターの耐震補強工法についての調査検討を行った。

平成27年度に、国と大阪府が共同で、労働施設の耐震化に向け、現施設の現状把握と課題整理を行い、減築工法と建替えによる耐震化を検討するための基礎資料を得ることを目的に「あいりん労働センター建替え等基本調査」を実施した。

（ア）第5回労働施設検討会議（平成28年3月）において、「仮移転候補地の情報」として、あいりん地域周辺の4公園、小学校跡地、浪速区の工場跡地、近接する南海電鉄高架下2か所の計8か所が地図上に示され、用途地域、建ぺい率、敷地面

積などの基本情報が示された。

併せて、具体的な仮移転のシミュレーションを行う移転候補地は、現西成労働福祉センターで日雇労働の求人求職が行われてきたことが忘れられないことがないよう、仮移転先は現施設の近隣が望ましいこと、地域の公園敷地の使用に関する意見があったことなどを踏まえ、現施設を中心に150メートルの範囲にある「萩之茶屋北公園」「元萩之茶屋小学校跡地」「南海電鉄高架下」の3か所が示され、意見交換が行われた。次回会議において、当該3か所の候補地における仮移転のシミュレーションを行うことが確認された。

(イ) 第6回労働施設検討会議（平成28年4月）において、「萩之茶屋北公園」「元萩之茶屋小学校跡地」「南海電鉄高架下」の3か所が仮移転候補地として絞り込まれ、仮移転候補地における建設可能面積の検討に当たっては、現施設の規模との比較や具体的な配置などのシミュレーションを行った上で、仮移転候補地の検討が行われた。また、仮移転先には面積の関係もあってシャワー室は入らないとの説明が事務局から行われ、意見交換が行われた。

(ウ) 第7回労働施設検討会議（平成28年5月）において、南海電鉄高架下における仮移転施設の整備に関し、具体的な建物の配置や鉄道高架構造物の安全性なども含め、仮移転候補地の絞り込みが行われた。

(エ) 第8回労働施設検討会議（平成28年6月）において、現施設に近接し、所有者から使用許諾を得られた南海電鉄高架下の用地を労働施設の仮移転先の最有力候補地として、次回の「あいりん地域まちづくり会議」に報告することについて、多くの賛同があったことが確認された。また、「本移転施設の検討」については、次回会議から「仮移転施設の検討」とは別に検討することが併せて確認された。

(オ) 第9回労働施設検討会議（平成28年7月）において、「仮移転施設の検討」については、前回に続き、南海電鉄高架下での仮移転施設について、職業紹介スペースや技能講習スペースなどを配置した間取りの検討が行われた。この中で、「無くなったのは、基本的にはシャワーと売店、制度的にどこまでできるかという話もあるが、今のところでは基本的にシェルターを使えることを前提にということ」との発言があった。

(カ) 第5回あいりん地域まちづくり会議（平成28年7月）において、西成労働福祉センター及びあいりん労働公共職業安定所の耐震化については、労働施設検討会議の大多数の意見として、一旦敷地外に仮移転し、あいりん総合センターが所在する場所及び第2住宅が所在する場所の中で建替えることとし、労働施設仮移転

先の最有力候補地を南海電鉄高架下とすることが報告され、労働施設の耐震化の手法及び仮移転場所が確認された。

イ 高架構造物の安全性について

大阪府が南海電鉄に対して確認したところ、南海電鉄から、「兵庫県南部地震後に国交省通達で示された基準に基づき鉄道施設の耐震補強を進めており、仮移転先となるエリアの高架構造物については、当該国交省通達の基準に基づく補強の対象外である」との報告を受けた。

また、大阪府は、国土交通省近畿運輸局に対し、当該通達(平成7年7月31日付け近運技一第191号近畿運輸局長「鉄道施設耐震構造検討委員会の提言に基づく鉄道構造物の耐震性能に係る当面の措置について」)の内容について確認を行った。

当該通知において、既存の鉄道構造物に係る耐震補強の緊急措置として、阪神淡路大震災の被害の甚大さに鑑み、新たな耐震設計手法が確立されるまでの当面の措置として、既存の鉄道構造物について、阪神・淡路大震災の被害状況や施設の重要性を考慮し、緊急に耐震補強(以下「緊急耐震補強」という。)を行うこと、緊急耐震補強の目標の基本は、大規模な地震に対しても構造物が崩壊しないこととされている。

大阪府は、第8回労働施設検討会議(平成28年6月)において、南海電鉄及び国土交通省へ確認した内容を報告し、大多数の委員の理解が得られた。

ウ コンクリートの剥落・水漏れについて

(ア) 第25回労働施設検討会議(平成29年12月)において、大阪府は、南海電鉄が鉄道高架構造物の表層剥離対策及び雨水排水対策を平成29年12月中に実施する旨を報告した。

(イ) 監査委員が南海電鉄に調査したところ、同工事は、平成29年12月中に完了していることを確認した。

(ウ) 労働施設検討会議は、当該鉄道高架構造物の現状を確認するため、建築学の知識を有する有識者が、南海電鉄の技術者から、現地において、構造面から鉄道高架構造物に関する説明と表層の剥離対策及び雨水の排水対策に関する説明を受けることとした。段差に関しては南海電鉄の技術者より、エクспанション、あるいは単床板とも言われるもので、それぞれの構造体が夏や冬に場所によっては接合部が膨張したり、縮むために設置するものであることなどの説明がなされた。

上記現地説明の内容については、第26回労働施設検討会議(平成30年1月)において有識者から報告された。

(5) 仮移転先の機能の決定について

ア 第6回労働施設検討会議（平成28年4月）において、「菽之茶屋北公園」「元菽之茶屋小学校跡地」「南海電鉄高架下」の3か所が仮移転候補地として絞り込まれ、仮移転候補地における建設可能面積の検討に当たっては、現施設の規模との比較や具体的な配置などをシミュレーションし、仮移転候補地の検討が行われた。また、仮移転先には面積の関係もあってシャワー室は入らないとの説明が事務局から行われ、意見交換が行われた。

イ 第7回労働施設検討会議（平成28年5月）において、昼間の居場所の問題について意見交換がなされ、シェルターを設置した大阪市福祉局から、「昼間の居場所を用意するということで、居場所棟がオープンした。まもなく2階の一部施設の整備を行い、相談スペースとしていく。居場所棟は自由に出入りでき、談話室やテレビもある。また相談スペースを居場所と隣接させ、相談しやすい環境を作る。シャワールームも用意しており、自由に使える」「シェルターは野宿を余儀なくされている日雇労働者を対象にしており、また宿泊棟が閉まる5時という時間については、センターが開く5時というところに合わせて仕事を探してもらうということを目的としている」などの説明が行われた。

ウ 第8回労働施設検討会議（平成28年6月）において、あいりん労働福祉センターの仮移転に当たり、西成区が生活困窮者の居場所の創出や自立支援策などのテーマを議論するため、エリアマネジメント協議会 就労・福祉・健康専門部会を設置することが報告され、平成30年7月に第1回部会が開催され、検討が始まっている。

2 判断

(1) 財務会計上の行為

地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員について、違法・不当な財産の取得等の財務会計上の行為があると認めるとき、当該普通地方公共団体の住民が監査を求め、損害補てんの措置等を請求できるものである。そこで、まず、財務会計上の行為について判断を行う。

なお、請求人が、第1 監査の請求 3 (3) で求める仮移転施設実施設計業務に係る支出の差し止めは、平成30年5月1日に金22,147,560円の支出が完了しているため、支出した費用の返還を求めるものと解し、第1 監査の請求 3 (4) で求める仮移転施設建設業務に係る金693,765,000円の支出負担行為の差し止めは、平成30年6月8日、大阪府議会の可決を経て、金643,806,960円の工事委託契約が締結されているため、当該工事委託契約に伴う支出の差し止め請求と解する。

ア 随意契約について

大阪府は、公金支出一覧①から④までの各協定書に定める業務について、いずれも、南海電鉄との間で随意契約の方法（以下「本件随意契約」という。）により委託契約を締結している。

地方自治法及び地方自治法施行令は、地方公共団体が締結する契約に関し、一般競争入札を原則と定め、随意契約が認められる場合を例外的に定めるところ、1 事実関係 (1) イに記載のとおり、大阪府においては、例外的に随意契約が認められる場合に関し、「大阪府随意契約ガイドライン」を設けている。

そこで、本件随意契約が、「大阪府随意契約ガイドライン」等を参酌し、2号随意契約の要件である「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するか否かについて、検討する。

(ア) 大阪府は、土木工事の施工に当たって、当該工事の関係者以外の第三者に対する生命、身体及び財産に関する危害等の防止を目的とする国土交通省「建設工事公衆災害防止対策要綱（土木工事編）」に基づき、鉄道経営者である南海電鉄との間で事前協議を行い、高架上部を走行する公共交通機関や周辺住民等の安全・安心の確保が不可欠であることを大阪府・南海電鉄双方で確認した。

(イ) そこで、大阪府は、鉄道管理等に係る安全対策及び整備に関する諸手続を円滑に進めることにより、仮移転施設の早期整備を図るため、平成28年12月14日、南海電鉄との間で、「西成労働センター仮移転施設整備に関する基本協定書」を締結

し、同基本協定書第4条において、大阪府は、仮移転施設整備に関する業務について、大阪府の予算の範囲内で、南海電鉄に委託することとした。

(ウ) 同基本協定書に基づき、大阪府は、平成29年4月から平成30年4月にかけて、南海電鉄との間で、公金支出一覧①から④までの各業務に関する協定書をそれぞれ締結した。

(エ) 鉄道運行の安全確保が強く求められる南海電鉄高架下に仮移転施設を建設するという本件事業の特殊性に鑑みると、仮移転施設の整備全般、すなわち、用地整地・基本設計・実施設計・建設に関する各業務について、鉄道運行の安全を確保した上で確実に履行するという目的を達成するためには鉄道高架構造物に関する詳細情報や専門技術を有する者が受託者となることが不可欠であることが認められる。

(オ) そうすると、公金支出一覧①から④までの各協定書に定める業務は、鉄道高架構造物に関する詳細情報や専門技術を有する者でなければ、鉄道運行の安全の確保と仮移転施設の整備全般の確実な履行をすることが困難な業務といえるから、「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当すると認めるのが相当である。

以上より、大阪府が公金支出一覧①から④までの各協定書に定める業務について南海電鉄との間で随意契約の方法により締結したことには、いずれも、法令違反はなく、違法・不当な財務会計行為とは認められない。

イ 仮移転施設建設の費用の妥当性について

商工労働部は、仮移転施設の建設費用の算出に当たって、南海電鉄から見積書の提示を受け、庁内関係部局の技術協力のもと、点検したことが認められる。

また、仮移転先である南海電鉄高架下は、都市計画法に基づき、大阪市より防火地域の指定を受けていることから、防火地域内においては、建築基準法上、耐火構造とすることが必要とされている。

そして、高架下での建設工事という特殊性についても併せ考えれば、本件仮移転施設の建設費用が違法・不当に高額であると認めるに足りない。

なお、請求人の主張する他の施設については、それぞれ、施設に係る設計・仕様・設備等の前提となる立地場所・利用目的・建築規制等が異なるため、比較の対象とすることは相当とはいえない。また、南海電鉄高架下に仮移転するあいりん労働公共職業安定所の建設費については、監査委員が設定した平成30年9月30日の期限ま

で厚生労働省大阪労働局から関係書類の提出を得ることができなかったことは、1 事実関係 (2) ウで述べたとおりであり、あいりん労働公共職業安定所の建設費との比較検討をすることはできなかった。

(2) 先行行為

地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計行為（以下「当該財務会計行為」という。）とその原因となる行為（以下「先行行為」という。）との関係については、当該財務会計行為自体に違法がある場合だけではなく、当該財務会計行為と先行行為との間に一定の関係がある場合には、先行行為が違法であれば、当該先行行為の違法が承継され、当該財務会計行為も当然に違法となるものと解される。

この点につき、最高裁昭和60年9月12日第一小法廷判決は、「分限免職処分がなされれば当然に所定の退職手当が支給されることとなっており、本件分限免職処分は本件退職手当の支給の直接の原因をなすものというべきであるから、前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解するのが相当である」と判示しており、先行行為が財務会計行為の直接の原因をなす場合には、先行行為が違法であれば財務会計行為も当然に違法になる。

また、最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決は、「地方公共団体の長は、右処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、右処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。」と判示しており、先行行為が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合には、これを看過してなされた財務会計上の行為は違法となるものと解される。

したがって、財務会計上の行為の直接の原因となる行為に裁量権が認められる場合であっても、その判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用がある場合には、財務会計上の行為は違法となると解するのが相当である。

ア これを本件についてみると、大阪府知事の仮移転等の決定に至る経過においては、次の事実が認められた。

(ア) 平成20年度に、あいりん総合センターの所有者4者（国、大阪府、大阪市、独立行政法人雇用・能力開発機構）が行った耐震診断の結果、構造耐震指標Is値の

最小値が0.2程度であることが判明した後、平成23年度には、同センター所有者4者が共同で耐震工法、減築工法、制震工法、免震工法による同センターの耐震補強工法について調査検討を行うための「耐震改修設計の構造調整・基本調査」を実施した。

(イ) 平成27年度には、国と大阪府が共同で減築工法と建替えによる耐震化を検討するための基礎資料を得ることを目的に「あいりん労働センター建替え等基本調査」を実施した。

(ウ) 1 事実関係 (3) (4) (5) に記載のとおり、大阪市が設置した地元町会長、NPO、労働組合、支援団体、学識経験者などを構成員とする「あいりん地域まちづくり会議」及びその下部組織である「労働施設検討会議」における議論を踏まえ、大阪府知事が本件財務会計上の行為の先行行為たる仮移転、仮移転先及び仮移転先の機能の決定（以下「仮移転等の決定」という。）をした。

イ これに対し、請求人は、先行行為たる仮移転等の決定について、次の点を理由に違法・不当である旨主張している。

(ア) 本移転に係る具体的な規模、構造、設計について決定がなされないまま、仮移転を実施し、既存施設を解体すること。

(イ) 南海電鉄高架構造物の安全性（耐震性）について説明がなされていないこと。

(ウ) 南海電鉄高架構造物にコンクリートの剥落・水漏れが存すること。

(エ) 仮移転施設において、労働者の生活の拠点としての空間が大幅に圧縮されること。

(オ) 「あいりん地域まちづくり会議」及びその下部組織である「労働施設検討会議」の委員構成に疑問があること並びに一般傍聴が認められていないこと。

(カ) 仮移転先が地域の議論と無関係に予め決定されていたこと。

(キ) 本件の仮移転建物は仮設ではなく、転用することが前提とされていたこと。

ウ しかしながら、それぞれの点について、次のことが認められた。

(ア) 第8回労働施設検討会議（平成28年6月）において、「本移転施設の検討」については、「仮移転施設の検討」とは別に検討することが確認され、第31回労働施設検討会議（平成30年6月）において、本移転施設の規模・機能等の検討も始

まっている。

(イ) 国土交通省の通達(平成7年7月31日付け近運技一第191号近畿運輸局長名)において、阪神淡路大震災の被害の甚大さに鑑み、既存の鉄道構造物について、阪神・淡路大震災の被害状況や施設の重要性を考慮し、緊急耐震補強を行うこと、緊急耐震補強の目標の基本は、大規模な地震に対しても構造物が崩壊しないこととされているところ、南海電鉄に対する調査において、仮移転施設が移転するエリアの南海電鉄高架構造物は、当該通達の緊急耐震補強の対象とする構造物に該当しないことが確認された。高架構造物は構造上、鉄道構造物と一体的に構成されるものであり、鉄道構造物が大規模な地震に対しても崩壊しないとされる場合には、高架構造物の大規模な地震に対する耐震性も確保される関係にあると考えられる。

(ウ) 監査委員が、南海電鉄に対し調査したところ、南海電鉄は、表層剥離対策及び雨水排水対策を平成29年12月に実施したことを確認した。

(エ) 「エリアマネジメント協議会 就労・福祉・健康専門部会」において、センターの仮移転に当たり、生活困窮者の居場所の創出などについて検討が始まっており、また、大阪市において、あいりん日雇い労働者に対し昼間の居場所を用意するということから、平成28年5月、あいりんシェルターに居場所棟がオープンされ、自由に出入りができ、談話室、テレビ、シャワールームも用意されている。

(オ) あいりん地域まちづくり会議については、「あいりん地域まちづくり会議」開催要綱(大阪市西成区 平成27年6月11日施行)においてその構成員が定められ、その下部組織である労働施設検討会議については、第2回あいりん地域まちづくり会議(平成27年10月)においてその構成員が決められ、会議録は事後公開されている。

(カ) 1 事実関係(4)アに記載の仮移転先決定のプロセスを踏まえ、大阪府知事は仮移転先を決定した。

(キ) 仮移転施設の用地については、大阪府が南海電鉄より、原状回復を前提に使用許諾を得たものであり、賃貸借の開始に向け、大阪府と南海電鉄との間で、賃貸借契約に原状回復する旨を規定するよう協議が進められている。

エ 以上の事実・経過からすると、請求人の主張をもって、大阪府知事が行った先行行為である仮移転等の決定に、裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用が存するものと認めることはできず、裁量権の行使として不適切であるともいえない。

よって、本件公金支出一覧①から④までの各協定書に定める業務に係る財務会計行為について、違法・不当を認めることはできない。

3 結論

以上のとおり、本件仮移転施設の建設に係る支出は違法又は不当なものであるという請求人の主張には理由がない。

よって、請求人の請求を棄却する。

(別紙1)

請求人 34名

(略)

平成30年6月7日付け 請求人提出

請求の原因

第1 西成労働福祉センター建て替えの経緯

1 あいりん総合センターの概要

大阪市西成区萩之茶屋1丁目3-25他所在のあいりん総合センターは、釜ヶ崎に居住し、建設現場等での日雇労働に従事する人々の労働及び福祉の充実のために、国、大阪府、大阪市等が約22億5,000万円の費用を掛けて、1970年に竣工された施設である。

このあいりん総合センターには、地下1階地上13階建てで、故本田良寛医師が初代院長であった社会福祉法人大阪社会医療センター(3,932.5㎡)、求人の受付、求職の受付、日雇労働求職者給付金における失業認定及び給付金の交付等を行うあいりん公共職業安定所(国7,000㎡)、職業斡旋を行い併せて徴収法による印紙保険料の納付にかかる事務を行ってきた西成労働福祉センター(府約3,500㎡)、13階建萩之茶屋第一市営住宅(8,496㎡)のある複合施設であり、トイレ(個室部分だけで35スペース)、食堂、シャワー室、理髪店、水のみ場、洗濯室、足洗い場、湯の出る蛇口、娯楽室、噴水等がある。

2 釜ヶ崎の労働者にとってのあいりん総合センターの意義

あいりん総合センター内にある西成労働福祉センターは、悪質な手配師を締め出し、労務あっせんを正常化するため設置された。しかし、あいりん公共職業安定所は職業紹介の機能は全くはたさない。そのため、西成労働福祉センターにおいて、相対方式と称される職業斡旋がなされ、日雇労働の求職を行う人夫出し或は手配師と呼ばれる業者と、求職を行う労働者が出会う「寄り場」が確保されている。

あいりん総合センターは、朝5時にシャッターがあき、夕方6時にシャッターが閉まるが、その間、釜ヶ崎労働者にとって、そこで生活し、憩い、情報交換をし、雨の日も風の日も、追い立てられたり攻撃されたりする心配なく、ダンボールを敷いて横になれる場所であり、釜ヶ崎の労働者にとっては文字どおりなくてはならない場所である。

3 西成労働福祉センター及びあいりん公共職業安定所の建替え・仮移転

あいりん総合センターは、築47年を経過しており、構造耐震指標 I_s の最小値は、「地震

の震動及び衝撃に対して倒壊し、または崩壊する危険性が高い」とされる0.3未満であるとされた。そして大阪社会医療センター及び萩之茶屋第一住宅は他所へ移転することになった。西成労働福祉センター及びあいりん公共職業安定所は最終的な移転先、施設の構造・概要について決定されることがないまま、南海電鉄の高架下に仮移転することになった。

第2 公金支出の違法または不当性

1 本件で問題となる公金支出

監査請求人らは、あいりん労働福祉センターの仮移転に関する用地整地（公金目録①）、仮移転施設の基本設計（同目録②）、仮移転施設の実施設計（同目録③）及び仮移転施設の建設費（同目録④）の公金支出が違法ないし不当とであると、その返還ないし損失補填、あるいは支出の防止の勧告を求めるものである。

西成労働福祉センターは、あいりん総合センターの建物内にあり、財団法人西成労働福祉センターが施設の運営・管理を行っている。この西成労働福祉センターの現地建替を前提にして「仮移転先」として西成区萩之茶屋1丁目3番25他の南海電鉄高架下に延べ床面積1,517㎡（現センターは3,614㎡）、重量鉄骨2階建の建物を建設し、2019年（平成31年）3月に移転が予定されている。

公金支出目録①の2017年（平成29年）4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設用地整備に係る協定書の用地整備とは、仮移転先の高架下の用地は南海電鉄の管理下において既存壁が存するところ、大阪府の費用負担において南海電鉄が既存壁の撤去をして整地を行うものであり、すでにその費用3,248万4,240円は2017年（平成29年）9月15日支払われている。

公金支出目録②の2017年（平成29年）4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設基本設計業務に係る協定書は、仮移転施設の基本設計業務を大阪府が南海電鉄に委託するものであり、その費用金840万2,400円はすでに2017年（平成29年）10月20日に支払われている。

公金支出目録③記載2017年（平成29年）12月28日付西成労働福祉センター仮移転施設実施設計業務に係る協定書は、仮移転施設の実施設計業務をやはり南海電鉄に委託するものである。その費用金2,214万7,560円は、検査完了後南海電鉄の請求書が受理された後30日以内に支払われる約定であるが、監査請求人らにおいて、支払いがなされているのかどうか確認できていない。

公金目録④記載の公益財団法人西成労働福祉センター仮移転施設の建設費については、2017年3月23日大阪府議会で金6億9,376万5,000円として予算承認がなされたものであ

り、今後契約（協定書）の締結が予定されている。

2 移転先を決定しないで仮移転をし、既存施設を解体すること

本移転にかかる西成労働福祉センターは、あいりん公共職業安定所と同様、最終的移転先について具体的な規模、構造、設計について決定がないまま、仮移転を実施し、既存施設を解体しようとするものである。このための費用を支出することは違法あるいは不当である。

第1に釜ヶ崎の労働者に対して職業安定法が予定する職業紹介がなされていない点で極めて問題であるが、西成労働福祉センターにおいて、とりあえず相対方式と称される方式によって職業紹介の場が確保されている。西成労働福祉センターの本移転先の労働施設の規模、機能、構造の決定がなされていない以上、将来同等あるいはそれ以上の機能が維持される保障が全くないのである。

第二に、現在、西成労働福祉センター（3,614㎡）が、単なる職業紹介の場だけではなく、労働者、野宿者の地域における唯一の生活拠点として機能しているところ、これが奪われる危険があるということである。アパートやドヤ等に居住を確保できない釜ヶ崎の労働者は決して少なくなく、厳寒期に屋外での凍死を防止するため一晩中歩き続けるなどする労働者にとって、朝5時から午後6時と限定はされていても段ボールをしき、水をのみ、トイレを利用でき、シャワーを浴び、足を洗い、食事がとれる貴重な空間を西成労働福祉センターは提供している。仮移転先の面積は延べ床面積1,517㎡と半分以下であり、事務室などのスペースを除けば、現在の労働者の生活の拠点としての空間は大幅に圧縮されることになる。将来の移転先において現在の重要な生活の空間が確保されるかどうか全く明かにされていない。

そのような機能が確保させることを保障しないまま現在の供用を廃止することは、大阪市長が大阪府知事の出席のもとに表明した「駅前の活性化によって、野宿者等の社会的弱者が地域から「排除」されることのないように、細心の注意を払って検討する」との方針に反するものであり、明らかに違法あるいは不当である。このことは、同時に地方公共団体がその事務を処理するにあたっての大原則である、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」（地方自治法第2条14項）に違反し、違法であることも明らかである。

公金支出目録①から④記載の各支出ないし負担行為はいずれも西成労働福祉センターの移転先を決定しないで仮移転をし、既存施設を解体することを前提とするものであり、いずれも違法または不当である。

3 仮移転先の安全性が確保されていないこと

西成労働福祉センター仮移転先である南海電鉄高架下は、鉄道高架の構造物の剥落の危険性があり、その下に設置する建物の安全性が明らかにされていないから、仮移転先としては、不当である。すなわち、南海電鉄高架は、すでに剥落している箇所が目視できるほど、老朽化している。そのため、仮移転先の選定等を目的として開催されたまちづくり会議においては、出席者から、高架橋の安産性を明らかにするよう求められていた。

大阪府は、旧萩之茶屋小学校跡や北公園等、少なくとも高架の構造物の剥落の危険性が存しない複数の仮移転先候補地もある中から、あえて南海電鉄高架下を仮移転先として選定した。したがって、本件仮移転先が高架下にはない他の候補地と同様に安全であることを明らかにされない限り、当該判断は不当と言わざるを得ない。しかし、高架橋の耐震性については、2016年（平成28年）6月24日の第8回労働施設検討会議において南海電鉄が「センターの仮移転先となる場所は、国交省の通達に基づく補強の対象外である。対象となる棟は順次耐震補強を進めている」と回答している、「あとは、南海電鉄の回答を信用するかどうかの問題」などと答弁したにすぎず、安全性を基礎付ける客観的資料等は一切提示していない。南海電鉄は同年11月7日付「（公財）西成労働福祉センター仮移転施設業務用地の貸付について（回答）」において「今般依頼のありました（公財）西成労働福祉センター仮移転業務施設用地の借地について、貴府による安全対策確保を前提に、弊社鉄道高架下区画を現状により貸付けることにいたします」として、南海電鉄としては何の措置もとらないことを明らかにしている。

そのため、公金支出目録①ないし④の各支出は、安全性が担保されていない南海電鉄高架下への仮移転を前提として行われた公金支支出及び今後行われる公金支出負担に該当し、それ自体が違法ないし不当である。

4 仮移転施設建設のための費用が高額に過ぎること

仮に、南海電鉄高架下が安全であり、仮移転先として妥当であったとしても、①から④の公金支出は、地方公共団体の経費が、目的達成のために必要かつ最少限度でなければならず（地方財政法4条1項）、事務処理にあたっては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならないとされている（地方自治法2条14項）ことに反する。

すなわち、仮移転施設は、4～6年程度の使用が想定されているにすぎないから、上述した各条文の趣旨からすると、仮移転施設としては、プレハブのような、当該期間内の使用に耐えうる簡易な構造物でなければならない。本件では4年～6年の使用に耐えるもの

で十分であるところ、仮移転施設の建設費用だけで、7億円弱の支出が見込まれている。しかし西成労働福祉センターより規模が大きく、同センターと同様の機能を有する横浜の寿町総合労働福祉会館や、大阪市内の城東区保健福祉センター及び天満警察署の仮移転に係る費用は、以下のとおりとなっている。

	寿町総合労働福祉会館	城東区保健福祉センター	天満警察署仮庁舎	西成労働福祉センター
広さ (建物延べ面積)	約1,317.36 m ²	約977.52 m ²	2,386.55 m ²	約 1,517 m ²
規模	鉄骨造3階建て	軽量鉄骨造2階建て	鉄骨造2階建て	鉄骨造2階建て
費用	約 2.85 億円 (仮移転施設撤去費用含む)	約 1.4億円 (仮移転施設撤去費用含む)	約 2.7億円	約 7.5億円 (用地整地～仮移転施設建設まで)

本件仮移転施設の建設費用は、他施設と比較しても突出して高額であるが、他施設と同程度の費用あるいはそれ以下で済ませることも可能なはずであるから、本件仮移転施設建設に係る費用は、「最少の限度」及び「最少の経費」とはいえない。よって、公金支出④は、違法または不当である。公金支出①～③は、用地整地並びに基本設計業務及び実施設計業務であるから、仮移転施設建設の不可欠の前提として支出されたものである。そして、公金支出④は、仮移転施設建設の費用であるから、①～④に至る公金の支出(将来の公金支出含む)は、南海電鉄高架下に西成労働福祉センターの仮移転施設を建設するという同一の目的のために支出されたものであり、各公金支出は一体として評価すべきである。

したがって、公金支出④が違法または不当であれば、当然に公金支出①～③も違法または不当である。

5 南海電鉄と随意契約が締結されていることは違法または不当であること

この西成労働福祉センター仮移転施設建設に係る契約(協定)は、南海電鉄の随意契約

として締結されているかあるいはその締結が予定されているものと思われる。地方自治法234条2項は、随意契約は政令で定める場合に該当しなければ、認められない旨規定している。しかし、本件の労働福祉センター仮移転施設建設にかかる契約は、政令が定める随意契約が締結できる例外事由（地方自治法施行令167条の2）には、該当しない。

大阪府は、「南海電鉄高架下における西成労働福祉センターの整備に際しては、上部を走行する公共交通機関や周辺住民などの安全・安心を確保することが不可欠である」として地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の「その他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」に該当するとしている。上記の周辺住民の安全とは何をさすのか明確ではない。本件公金支出目録①の協定は南海電鉄の電車が走行する高架下の用地の既存壁の撤去、同目録④は同じく高架下に仮移転先施設を建設するものである。これらの撤去や建設にあたり、高架の安全性を損なわないことが求められる。これらの撤去や建設にあたり、周辺住民の安全が問題になることは想定しがたい。高架の上部を走行する鉄道の安全を確保することは当然であるが、鉄道の安全に支障を与えるような振動などを与えないことが求められるであろう。そうであれば大きな振動を与えないような工夫を選択できる技術と能力を持った業者の中で競争入札を行うべきであり、南海電鉄を指名する必要性はどこにもない。

したがって、随意契約に基づく公金支出①～④は違法である。仮に、違法とは言えなくても、総額7億円以上の大規模な公金支出を伴う行為を南海電鉄との随意契約として締結した大阪府の判断は、妥当とはいえない。

第3 結論

よって、監査委員は、大阪府知事に対し、請求の趣旨記載の勧告を行うことを求めて、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え請求する。

事実証明書（略）

公金支出目録

番号	根拠となる契約	費目と金額	支出の時期
①	2017年（平成29年）4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設用地整備に係る協定書（第4条）	金32,484,240円	2017年（平成29年）9月15日
②	2017年（平成29年）4月3日付西成労働福祉センター仮移転施設基本設計業務に係る協定書（第3条）	金8,402,400円	2017年（平成29年）10月20日
③	2017年（平成29年）12月28日付西成労働福祉センター仮移転施設実施設計業務に係る協定書（第3条）	金22,147,560円	検査完了後の南海電鉄の請求書の受理後30日以内
④	公益財団法人西成労働福祉センター仮移転施設の建設費（契約未締結）	金693,765,000円と 査定された上で予算承認	

平成30年9月12日付け 請求人提出

大阪府職員措置請求補充書

仮移転費用の支出の不当性について、証拠の提出を行うとともに、以下の2点を補充する。

1 仮移転先が地域の議論と無関係に予め決定されていたこと

まず、労働施設の仮移転先の決定にいたるまでの経緯についてみる。

2015年1月26日 労働施設は、あいりん総合センター及び第2住宅が所在する場所の中で、移転建て替えもしくは耐震化を行うこととし、それ以外の場所に移すことはしないよう国・府へ依頼する。

駅前活性化によって、野宿者等の社会的弱者が地域から「排除」されることのないように、細心の注意を払って検討する。

あいりん地域まちづくり会議と各施設別検討会議（市営住宅検討会議・医療施設検討会議・駅前活性化検討会議・労働施設検討会議）を設置する。

2015年6月11日 第1回あいりん地域まちづくり会議。12月までに4回開催。

2016年3月2日 第4回労働施設検討会議。一旦外部へ仮移転をし、労働施設を現在の場所で新設する案をベースとして議論することを確認。

2016年3月22日 第5回労働施設検討会議。仮移転候補地の情報提供。

2016年4月22日 第6回労働施設検討会議。各仮移転候補地に現在の機能を配置したシミュレーションを提供。コスメ跡地（あいりん地域外）の活用可能性を確認。南海電鉄高架下の課題を整理。

2016年5月23日 第7回労働施設検討会議。南海電鉄高架下を候補地として検討。

2016年6月24日 第8回労働施設検討会議。南海電鉄高架下土木構造物の耐震性に

ついて報告。「労働施設の仮移転先を南海電鉄高架下とする」ことに多数が賛同。まちづくり会議へ報告することを決定。
本移転施設の検討は、次回から別に検討する。

2016年 7月21日 第9回労働施設検討会議。本移転施設の検討。規模、機能は、約2年程度かけて検討。仮移転施設の詳細内容を検討し、仮移転施設供用終了後の有効活用方策のニーズを把握。

2016年 7月26日 第5回あいりん地域まちづくり会議。労働施設の南海高架下への仮移転と、社会医療センターの萩之茶屋小学校跡地への移転を決定。

以上の経緯を見ると、話し合いにもとづいて、複数の候補地から、シミュレーションを行った上で、南海高架下に決定されたかのように見える。しかるに、実際は、初めから南海高架下に決定されていたことが判明する。

というのも、7月26日の第5回あいりん地域まちづくり会議において、松井知事が「仮移転が終わった後の南海高架下の活用方法につきましては、市長と、また地元の皆さんの意見を聞きまして、具体的にどういうものが必要で、地域コミュニティーの場としてこういうものがいいじゃないかということについては、皆さんの声を聞きながら市長と相談して決めていきたい」と発言しているからである。

本移転によって仮移転建物は通常は撤去される。しかしあいりん総合センターの労働施設の仮移転においては、仮移転の建物が仮設ではなく、転用することが初めから前提とされていたのである。

さらに、仮移転する労働施設には、大阪府所管の公益財団法人西成労働福祉センターの他に、大阪労働局所管のあいりん労働公共職業安定所が含まれているにもかかわらず、上記話し合いの過程では、労働局の意見は全く出てこなかった。にもかかわらず、最後の決定の段階になって、芋谷大阪労働局長が出席し、「仮移転先は南海電鉄高架下ですすめさせていただきます」と断言している。

国の機関決定が予めなければ、局長がこのような断言を行えるはずがない。府、市と協議のうえ、国は、初めから南海高架下に決定していたと考えざるをえない。そうだとすれば、府の決定もまた、出来レースであったことは明白である。

南海高架下に仮移転終了後も存続する建物を建設することは、他の候補地に仮設建物を建築する場合に較べて、費用の面で、仮設建物の建設より割高になること、高架下に建築

することで建築技術上費用が嵩むこと（高架に触れないように建築する必要がある）ことから、高額となることは明らかである。シミュレーションを行うなら、他の候補地に仮設建物を建てる場合との費用計算をすべきであった。こういったシミュレーションは全くなされていない。支出の違法性・不当性は明らかである。

2 あいりん労働公共職業安定所の仮移転建物との比較

南海高架下に西成労働福祉センターの仮設建物を建築する費用が余りに高額なことは、上記1で述べたことだけではなく、労働施設として同じく南海高架下に移転するあいりん労働公共職業安定所の仮設建物の費用と比較しても、余りに高額であることから明らかである。

すなわち、西成労働福祉センター仮移転施設の建設費は、金6億9,376万5,000円であるのに対し、あいりん労働公共職業安定所の仮移転施設の建設費は、金2億1,426万5,741円である。前者の延床面積が1,517㎡（2階建）であるのに対し、後者の延床面積が666㎡（1階建）であることを考慮しても、建物㎡単価はそれぞれ、4万5,733円と3万2,172円であって、前者が割高であることが明白である。

地方自治法上、地方自治体が行う会計支出は、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」（地方自治法第2条第14項）のであるから、仮移転建物にかかる支出が違法であることは、この点からも明らかである。

以 上

事実証明書 （略）

平成30年9月12日実施 請求人陳述概要

<仮移転施設建設の費用>

- ・ 費用そのものが高額に過ぎる。
- ・ 今回のようにわざわざ重量鉄骨を新たに設置するのではなく、今ある南海高架下の柱と梁をもっと活用した仮移転施設にすれば、建設費用は大幅に削減されるはず。他の公的施設に要した建設費用との比較や、大阪府役人の「震度100」発言等を考えると、西成労働福祉センター仮移転施設建設費用に750,000,000円も費やすのは、地方財政法第4条1項に明らかに違反する。
- ・ 同じ高架下に入るあいりん公共職安と比べても高い。西成労働福祉センターの仮建設費は690,000,000円、面積は1,517㎡。あいりん公共職安の仮建設費は214,000,000円、666㎡。㎡あたりの単価率でも、4万と3万で全然違う。どこからみても高過ぎるということについて十分考えていたのか。
- ・ 経済的にも科学的にも、現在の西成労働福祉センターの耐震性能と仮設・移転に伴う費用を比較されたい。

<随意契約の違法・不当性について>

- ・ なぜ安全を確保するために、南海電鉄の契約する特定の業者に建設させなければならないのかという説明は全くなされていない。

<仮移転の決定について>

- ・ あいりん総合センターの4つの施設のうち、本移転先が決まっている病院と市営住宅は移転先を見つけてそちらに移っている。あいりん公共職業安定所と西成労働福祉センターについては仮移転で、具体的に戻る先、どのような規模になるか、構造になるかが決定されないままの仮移転となるが、それは非常に大きな問題。
- ・ 移転先が決定されないまま仮移転し、既存施設を解体する。そういういい加減なことでは公金支出してよいのか。
- ・ そもそも建替えをする必要があるのかどうかについて明確な判断が示されていない。
- ・ 現センターの耐震化について、減築工法による現センターの存続使用こそがもっとも相応しいものであり、労働者・野宿生活者の利益を損なわない最良の方法。
- ・ 仮設期間は数年と聞いているが、今後ずっとこの場所で西成労働福祉センターが置か

れるのではないかと深く危惧する。

<仮移転先の決定について>

- ・ 高架下を選択した経過が不明。最初から行政が決めていたのではないか。8か所もあったのになぜ絞られたのかというところが不明。高架下が理由に高価になるという説明が出てくるとしたら、他に6か所の高架下ではないところがあるが、そこを敢えて排除して高架下という積極的理由が出てこない限り、高額な設備の説明にならない。
- ・ 仮移転先の安全性が確保されていない。
- ・ 情報公開によって入手すると、南海電鉄の行政に対する回答には、問題の土地について、大阪府による安全に対する確保を前提に弊社鉄道高架下区画を現状にて貸し付ける。つまり、保証はしないと。現状取引なので、保証しない、お宅の方で安全を確保してくださいということで貸し付ける。南海電鉄としては何の措置も取らない。大阪府の答弁と全然違う。大阪府は南海電鉄を信用すると言って、南海電鉄は自分の方でやらないと言って、誰がこの安全性を確保するのか。
- ・ 行政も南海電鉄も安全性を確保できていない。亀裂が入っている戦前の高架というものが、安全性を確保されていないままその下に建物を建てるということが行政で進められようとしている。
- ・ 少々建物がしっかりしていても、高架そのものが崩落してきたらアウト。そんなところへ大阪府は自分のところの職員を送り込もうとしているのか。
- ・ 100年以上前に建てられた電車のガード下、狭い上に、労働者のニーズに適っていない、日雇い労働者を痛めつける移転計画は、人権的に人道的に絶対認められない。
- ・ 仮移転の候補もいくつか出されたが、「駅前活性化」を望む町内会の意見に押され、狭隘で極めて古い構造物、危険と思われる南海電鉄の高架下に決められていった。

<仮移転先の機能の決定について>

- ・ センターを壊す前に、特区構想でずっと話し合いをやっていた時に、なかなか埒あかず、今度は委員だけでやり出した時には、労働者を差しのけて自分らで決めるというような話で、労働者の行く場所がここにはなくなる。
- ・ 仮移転のイメージパースでは、ガラスの壁があるために求人車はセンターの中に入ることができず、労働者は雨の日でもセンターの外で仕事を探すことになる。この設計は、労働福祉センターを目的とした設計というより、商店のテナントとして設計されたのではないか。南海電鉄ナンバ周辺の高架下の商店とよく似た外観になっている。

- ・ センターは、朝5時にシャッターが開くが、労働者が昼間の間ずっといられる時間、夕方までいられる時間、トイレ、食堂、シャワー室、水飲み場、洗濯室、足洗い場など、まさに生活時間を過ごすための施設がある。夜中は居られないが、日常の、昼の長い時間に渡って、生活の拠点としての機能を維持している。仮移転先では、おそらくその機能はほとんど維持されない。その生活の場を奪うとして、どうしてくれるのか、というのが一番の問題点。
- ・ 現在の西成労働福祉センターの建物は、大変大切。南海電鉄のガード下へ仮設西成労働福祉センターを移動させる計画は日雇い労働者の安全を守らない。この仮設西成労働福祉センターは多数の人々が使えるシャワーや休憩室等もない狭い敷地。

<住民票について>

- ・ 住民票を置くこと自体が困難な人たちがいる。いわゆるテントに住んでいる人たちなどは郵便物も届かない実態がある。そういう人たちが、自分たちの居場所を確保してほしいということで、この請求に関わった。しかし、まさに住民票が取れない、郵便物が届く住所がないということで、請求から排除されたということは、極めて遺憾な事態。

<その他>

- ・ 私は釜ヶ崎で二十何年いるが、今のセンターをなぜ潰すかということがどうしても合点がいかない。あれがあるから、私たちは長いこと頑張ってきた。労働者をもうちょっと大事にして、労働者を排除するようなことはやらないように願う。
- ・ 「あいりん地域まちづくり検討会議（2014）」、「あいりん地域まちづくり会議（2015年～）」、その下部会議である「労働施設検討会議」で熟議をしてきたというが、委員構成に疑問あり。一見、「支援団体」「労働組合」も委員になっているが、彼らの多くが非営利組織とはいえ、行政の補助金をもらいながら事業を展開している組織の役員を兼任している委員であり、行政のやり方に表立って反対を表明することができない立場にある。また、委員の過半数を町内会が占めている。長年、町内会と釜ヶ崎の労働者の間には対立があった。そんな中で、「支援団体」「労働組合」が労働者・野宿生活者の利害の「代表」であるということが困難な状況の中で会議が進められてきた。
- ・ これらの会議の一般傍聴が認められてこないままであることは重要な瑕疵。「ボトムアップ型」の「民主的なプロセス」でセンターの建て替え仮移転・本移転の方向性が、事実上、労働者・野宿生活者の意見を反映できないまま決められていった。
- ・ 会議における有識者の在り方・選任に疑問あり。有識者は、学識・経験などを活かし

て日雇い労働の需要と供給の均衡が今後どう変化していくかなど、客観的なデータを委員に提示していくべきだが、そういった有識者ならではの仕事をしているとは言いがたく、対立する意見の調停者であるかのように振舞っている。利害対立の調停は行政の役割である。

- 何人かの有識者には会社の役員がいるし、行政からの補助金で事業を展開する非営利組織NPOの役員もいる。こうした人々が、一切の利害から離れて客観的な学識を委員に提示できるか疑問。自らが役員を務める会社や組織の利益へと議論を誘導してきたのではないか、そうした中で会議が運営され、センターの建て替え・仮移転・本移転の方向へと議論を誘導してきたのではないか、仮移転についても不便で危険な南海電鉄高架下にするような議論へと誘導してきたのではないか。

平成30年9月26日付け商工労働部提出

陳述書

第1 事実経緯

1 あいりん総合センターの耐震化について

(1) 「あいりん総合センター」施設について

ア あいりん地域においては、昭和36年の暴動事件を契機に、大阪府、大阪市及び大阪府警察本部の三者で愛隣地区対策連絡協議会を設置し、これまで、就労の安定、環境の改善、民生福祉の向上などの対策を講じてきたところである。

イ 「あいりん総合センター」については、昭和45年、国、大阪府、大阪市及び雇用促進事業団※が共同で建設したものであり、労働施設（あいりん労働公共職業安定所、西成労働福祉センター）、社会医療センター及び萩之茶屋第1住宅からなる地下1階地上13階建ての複合施設である。

※ 平成11年10月より雇用・能力開発機構

平成16年3月より独立行政法人雇用・能力開発機構

(2) 耐震化の経緯について

ア 平成18年1月の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」の改正施行に伴い、平成20年度に、あいりん総合センターの所有者四者（国、大阪府、大阪市、独立行政法人雇用・能力開発機構）が共同で同センターの耐震診断を実施した結果、構造耐震指標Is値の最小値が、北側（労働・病院）部分は「0.208」、南側（労働・住宅）部分は「0.214」であることが判明した。

イ 平成23年度に、同センター所有者四者が共同で「耐震改修設計の構造調整・基本調査」を実施し、耐震工法、減築工法、制震工法、免震工法による同センターの耐震補強工法について、調査検討を行った。

ウ 平成24年2月に、大阪市が「西成特区構想」を発表したことを受け、同センターの耐震化については、あいりん地域のまちづくりに協力し、「西成特区構想」に歩調を合わせることにした。

エ 平成26年9月、大阪府は、あいりん地域の今後のまちづくりについて、地域の実情

に基づいた意見を聞くため、「あいりん地域まちづくり検討会議」を設置し、同年12月までに6回開催した。

オ 平成27年1月26日、大阪市は、「あいりん地域まちづくり検討会議」の報告を受け、「あいりん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」を示した。その中で、労働施設（西成労働福祉センター、あいりん労働公共職業安定所）については、あいりん総合センターが所在する場所及び第2住宅が所在する場所の中で、建替えもしくは耐震化を行うこととし、それ以外の場所に移すことはしないよう国及び大阪府への依頼があり、加えて、国及び大阪府において、具体的な検討を行うための検討会議を立ち上げ、議論を行い、早急に結論を得るよう要請があった。

カ 平成27年6月、「あいりん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」の具体化を図るため、大阪市が地元町会長、NPO、労働組合などの支援団体、学識経験者などを構成員とする「あいりん地域まちづくり会議」を設置した。大阪府と国は、この会議の枠組みの中で、「労働施設検討会議」を運営し、労働施設の耐震化に向けた具体的な検討を行ってきた。

2 「あいりん地域まちづくり会議」及び「労働施設検討会議」における耐震化の具体的な検討について

(1) 耐震手法の検討について

ア 大阪市による「あいりん地域のまちづくりにかかる市の今後の方向性」に示された労働施設の耐震化について、「あいりん地域まちづくり会議」及びその専門部会である「労働施設検討会議」において、労働施設の建替えもしくは耐震化の具体化に向けた検討を行った。まず、平成27年度に、国と大阪府が共同で、労働施設の耐震化に向け、現施設の現状把握と課題整理を行い、減築工法と建替えによる耐震化を検討するための基礎資料を得ることを目的に「あいりん労働センター建替え等基本調査」を実施した。

この調査では、案①「労働施設上部の医療施設及び住宅部分を減築し、既存の労働施設を改修して使用」、案②「労働施設を北側、もしくは南側の現施設内に仮移転し、現施設を暫定的に使用しながら、供用を終了したいずれかの施設を撤去後に新築」、案③「労働施設を一旦敷地外に仮移転し、現施設を撤去後に施設を新築」を主な類型とした耐震化手法に関し、改修方法、補強計画、仮設計画や設備計画などを検討し、必要な工事費の試算や実施に向けた課題を整理した。

イ 第2回「あいりん地域まちづくり会議」（平成27年10月において、「あいりん労働セ

「センター建替え等基本調査」の検討結果について、上述の主な類型別の耐震化手法を配置イメージや工事費用、工事期間のほか、課題などを説明し、耐震化手法を検討した。

ウ 第4回「あいりん地域まちづくり会議」（平成27年12月）において、市営萩之茶屋住宅及び大阪社会医療センター附属病院の供用予定時期が示されたことを踏まえた労働施設の耐震化スケジュールを説明し、耐震化手法案を検討した。この中で、「労働施設検討会議」において、さらに詳細な検討を行うよう座長から要請があり、第3回労働施設検討会議（平成28年1月）を開催し、地元町会長、NPO、労働組合などの支援団体等からの参画を得て、労働施設の耐震化手法の本格的な検討を開始した。

エ 第3回労働施設検討会議（平成28年1月）では、労働施設の耐震化の検討に先立ち、大阪における雇用情勢、あいりん労働公共職業安定所及び西成労働福祉センターの業務内容の説明と意見交換を行った。

オ 第4回労働施設検討会議（平成28年3月）では、「あいりん地域まちづくり会議」で報告した「あいりん労働センター建替え等基本調査」の結果について、労働施設利用者の安全確保、耐震化後の施設の耐用年数、耐震化に要するコストなどに関し、意見が交わされた。上記案②「労働施設を北側、もしくは南側の現施設内に仮移転し、現施設を暫定的に使用しながら、供用を終了したいいずれかの施設を撤去後に新築」に関しては、「内部仮移転案は除外すると決めたらいいのではないか。規模については、また考えればいい。」との意見があった。上記案①「労働施設上部の医療施設及び住宅部分を減築し、既存の労働施設を改修して使用」に関しては、「鉄骨を入れると、今のように使えない。」「上に病院が乗っているので、いくら耐震化をしても耐用年数がだめ。46年たっている。たとえ、現施設を耐震改修しても、いずれは建て替えをしないとイケない。」「現施設を改修する案①は、今の施設を補強するということか。そうなれば、コストもあるし、案③しかない。案③を基準に考えたらいいのではないか。」などの意見があった。有識者からは、「現実的には、現施設を改修する案①は難しいということになるのか。」「案の①・②・③で、急ぐ、命を守る、ということならば案②は除外、案①はコスト面、耐用年数で△。となると、案③がいいのかと。次回では、本移転議論と仮移転議論を同時並行で議論できるのか、仮移転するとしたら、こういった場所があるのかを議論したい。案③で決定ではないが、これをベースに議論をしたい。」との発言があった。また、この中で、機能の一時的な移設をするのであれば、周辺用地の情報や土地使用の準備について質問があり、第2回「あいりん地域まちづくり会議」（平成27年10月）で示された公園等は市に、民有地については南海電鉄に情報提供を依頼している旨を説明した。次回の会議では、「スケジュール(案)

の案③（一旦外部へ仮移転し新設する案）をベースに検討する。」「外部仮移転については次回決定する。」ことが確認された。事務局には、「仮移転候補地の情報を示すこと。」「具体的な仮移転シミュレーションを示すこと。」と要請があった。

(2) 仮移転施設の検討について

ア 第5回労働施設検討会議（平成28年3月）では、前回会議で確認された「仮移転候補地の情報」として、あいりん地域周辺の4公園、小学校跡地、浪速区の工場跡地、近接する南海電鉄高架下2か所の計8か所を地図に示し、用途地域、建ぺい率、敷地面積などの基本情報を示した。併せて、具体的な仮移転のシミュレーションを行う移転候補地は、現西成労働福祉センターで日雇労働の求人求職が行われてきたことが空洞化しないように仮移転先は現施設の近隣が望ましいこと、地域の公園敷地の使用に関する意見があったことなどを踏まえ、現施設を中心に150メートルの範囲にある「萩之茶屋北公園」「元萩之茶屋小学校跡地」「南海電鉄高架下」の3か所を示し、意見交換を行った。次回会議では、この3か所の候補地で仮移転のシミュレーションをしていくことが確認された。

イ 第6回労働施設検討会議（平成28年4月）では、「萩之茶屋北公園」「元萩之茶屋小学校跡地」「南海電鉄高架下」の3か所を仮移転候補地として絞り込み、仮移転候補地における建設可能面積の検討については、現施設の規模との比較や具体的な配置などをシミュレーションし、仮移転候補地の検討を行った。この中で、仮移転先には面積の関係もあってシャワー室は入らないとの説明を事務局から行い、意見交換を行った。

ウ 第7回労働施設検討会議（平成28年5月）では、南海電鉄高架下における仮移転施設の整備に関し、具体的な建物の配置や鉄道高架構造物の安全性なども含め、仮移転候補地の絞り込みを行った。この中で、昼間の居場所の問題について意見交換をし、シェルターを設置した市から、「昼間の居場所を用意するということで、居場所棟がオープンした。まもなく2階の一部施設の整備を行い、相談スペースとしていく。居場所棟は自由に出入りでき、談話室やテレビもある。また相談スペースを居場所と隣接させ、相談しやすい環境を作る。シャワールームも用意しており、自由に使っていただける。」「シェルターは野宿を余儀なくされている日雇労働者を対象にしているし、宿泊棟が閉まる5時という時間については、センターが開く5時というところに合わせて仕事を探してもらおうということを目的としている。」などの説明があった。

エ 第8回労働施設検討会議（平成28年6月）では、現施設に近接し、所有者から使用許諾を得られた南海電鉄高架下の用地を労働施設の仮移転先の最有力候補地として、

今回の「あいりん地域まちづくり会議」に報告することについて、多くの賛同があったことが確認された。また、「本移転施設の検討」については、次回会議から「仮移転施設の検討」とは別に検討することが併せて確認された。

オ 第9回労働施設検討会議（平成28年7月）では、「仮移転施設の検討」については、前回に続き、南海電鉄高架下での仮移転施設について、職業紹介スペースや技能講習スペースなどを配置した間取りの検討を行った。この中で、「無くなったのは、基本的にはシャワーと売店、制度的にどこまでできるかという話もあるが、今のところでは基本的にシェルターを使えることを前提にということ。」との発言があった。

カ 第5回あいりん地域まちづくり会議（平成28年7月）において、西成労働福祉センター及びあいりん労働公共職業安定所の耐震化については、労働施設検討会議の大多数の意見として、一旦敷地外に仮移転し、あいりん総合センターが所在する場所及び第2住宅が所在する場所の中で建替えることとし、労働施設仮移転先の最有力候補地を南海電鉄高架下とすることが報告され、労働施設の耐震化の手法及び仮移転場所が確認された。

キ 第10回労働施設検討会議（平成28年8月）では、仮移転施設の検討について、検討経過を整理し、配置及び機能を検討した。

ク 第12回労働施設検討会議（平成28年10月）では、仮移転施設の検討について、職業紹介スペースや技能講習スペースなどを配置した間取りを検討した。

ケ 第13回労働施設検討会議（平成28年11月）では、仮移転施設の間取りを検討した。この中で、有識者から、「トイレ、昼間の居場所、滞在場所などの受け皿を地域の中でどう確保していくのかという問題。今後、検討していく必要があると思っている。これを行政でやるのか、地域の力でやるのか。誰かが提供する仕組みがなければ回らない。」「センターの移転は、仕事だけではなく生活に係るところもある。大阪市や地域とは協力していかないと進まない。」との発言があった。会議委員からは、「居場所については、大阪市の人が来たときに話したのでは。居場所棟のオープンする時間を変えるとか、そんな話だったと思うが。それがどうなったか聞いてみれば。」との発言があった。

コ 第15回労働施設検討会議（平成29年1月）では、仮移転施設の基本レイアウトについて、「居場所等生活に関わることについては、全体のランドデザイン策定において問題提起する形で臨む。」ことが確認された。

サ 第17回労働施設検討会議（平成29年3月）では、仮移転施設について、「トイレの問題、売店等の施設など、センターが有する機能については、大事な課題と認識。ま

ちづくり全体のあり方についての議論（あいりん地域まちづくり会議）の中で、引き続き、しっかり議論する必要がある。」「仮移転に向けた最終レイアウト案について、これで一区切りとする。」ことが確認された。

シ 第26回労働施設検討会議（平成30年1月）では、仮移転に伴う居場所の問題について、市が設置しているシェルターなどの現状を報告し、居場所に関する意見交換を行った。

ス 第8回「あいりん地域まちづくり会議」（平成30年7月）において、あいりん労働福祉センターの仮移転に当たり、西成区が生活困窮者の居場所の創出や自立支援策などのテーマを議論するため、西成特区構想エリアマネジメント協議会「就労・福祉・健康専門部会」を設置することが報告され、平成30年7月から検討が始まった。

（3）仮移転先の安全性確認について

ア 労働施設の仮移転先の選定に関し、第6回労働施設検討会議（平成28年4月）において、南海電鉄高架構造物の耐震性に関し意見が委員からあったことから、府は、所有者である南海電鉄に対し、労働施設検討会議での意見の内容を伝えるとともに、西成労働福祉センターの仮移転候補地における鉄道高架構造物の耐震性について報告を求めた。南海電鉄からは、「当社では、兵庫県南部地震後に国交省通達で示された基準に基づき鉄道施設の耐震補強を進めており、今般の公益財団法人西成労働福祉センターの仮移転先となるエリアの高架構造物については、当該国交省通達の基準に基づく補強の対象外である。」との報告を受けたことから、当該通達（平成7年7月31日付け近運技一第191号近畿運輸局長名）に関し、国土交通省近畿運輸局に内容を確認し、第8回労働施設検討会議（平成28年6月）において、南海電鉄からの報告内容及び国土交通省からの通達内容を報告し、大多数の委員の理解を得た。

イ 第10回労働施設検討会議において、南海電鉄高架構造物の耐震性に関し、委員から数字データを示すよう意見があったため、第8回労働施設検討会議（平成28年6月）での報告内容を説明した。

ウ 第20回労働施設検討会議（平成29年6月）において、一委員から南海電鉄鉄道高架構造物の耐震性に関し、鉄道高架構造物にひび割れ、コンクリートの剥落があるとして、安全性について再度意見があったことから、大阪府としては、南海電鉄あて、委員からの意見を報告し、コンクリート剥落への対応を申し入れ、対応方針の報告を受けた。

エ 第21回労働施設検討会議（平成29年8月）において、上記ウの委員から前回会議と同様のコンクリート剥落に関する意見があったため、コンクリート剥落への対応を大

大阪府から南海電鉄に申し入れたこと及び南海電鉄における対応方針を報告した。

オ 第22回労働施設検討会議（平成29年9月）において、上記ウの委員から前回会議と同様のコンクリート剥落に関する意見があったため、コンクリート剥落への対応を大阪府から南海電鉄に申し入れていること及び南海電鉄における対応方針を報告した。

カ 第24回労働施設検討会議（平成29年11月）において、上記ウの委員からこれまでと同様のコンクリート剥落に関する意見があった。このため、南海電鉄が鉄道高架構造物の表層剥離対策を実施する旨を報告したところ、南海電鉄沿線の河川橋梁の沈下を例示し、西成労働福祉センター仮移転場所の鉄道高架構造物の安全性に関する意見があった。大阪府としては、南海電鉄あて、委員からの意見を報告し、当該鉄道高架構造物の現状について報告を求めた。その結果、南海電鉄において、鉄道高架構造物の表層剥離対策及び雨水排水対策を平成29年12月中に実施する旨の報告を受けた。

キ 第25回労働施設検討会議（平成29年12月）において、南海電鉄が鉄道高架構造物の表層剥離対策及び雨水排水対策を平成29年12月中に実施する旨を報告した。また、安全性に関する回答として、南海電鉄では、「兵庫県南部地震後の国交省の通達に示された基準に基づき鉄道施設の改修補強を進めていること。」「今般のセンターの仮移転先となるエリアの高架構造物については、通達の基準に基づいた補強の対象外であること。」この二点を改めて報告して欲しいとする南海電鉄からの申し出により会議に報告した。また、鉄道高架構造物の安全性に関する疑義を主張する委員が平成28年8月に南海電鉄に出向いた際、大阪府への報告と同内容の説明を南海電鉄が当該委員あてに直接行ったことも報告したが、当該委員からは鉄道高架構造物がずり落ちているとの主張が新たになされた。このため、大阪府としては、南海電鉄あて、委員からの新たな意見を報告し、当該鉄道高架構造物の現状について、南海電鉄の技術者から労働施設検討会議の建築学の有識者が、現地において構造面から鉄道高架構造物に関する説明と表層の剥離対策及び雨水の排水対策に関する説明を受けることとした。段差に関しては、エクспанション、あるいは単床板とも言われるもので、それぞれの構造体が夏や冬に場所によっては接合部が膨張したり、縮むために設置するものであることなどの説明があり、その内容は、第26回労働施設検討会議（平成30年1月）において有識者から報告された。

（4）本移転施設の機能及び規模の検討について

ア 第5回労働施設検討会議（平成28年3月）において、本移転施設の機能及び規模に関してじっくり検討をすべきとする意見が出された。第8回労働施設検討会議（平成28年6月）において、「本移転施設の検討」は、次回以降、具体的に検討することが

確認された。

- イ 第9回労働施設検討会議（平成28年7月）において、本移転施設の検討スケジュールは、必要な機能や規模を約2年程度かけて検討することが確認され、第10回労働施設検討会議（平成28年8月）において、本移転施設の機能議論のテーマを8項目選定し、平成29年秋を目途に具体的な検討を行うこととされた。
- ウ 第11回労働施設検討会議（平成28年9月）において、あいりん労働公共職業安定所及び西成労働福祉センターの業務と現状を説明し、第13回労働施設検討会議（平成28年11月）において、西成労働福祉センターからの提案により、「相対方式」による職業紹介のシステム化を柱とした、労働者にとって使い勝手の良い求職の仕組みの構築について、具体的に検討した。
- エ 第14回から第16回労働施設検討会議（平成28年12月）では、日雇労働者の研修、職業訓練などの人材育成機能を検討し、第17回から第19回労働施設検討会議（平成29年3月／平成29年4月／平成29年5月）では、あいりん地域の労働者に対する多様な相談機能の充実について検討し、西成労働福祉センターの基本的機能である「職業紹介機能」、「労働者相談機能」、「人材育成機能」について検討した。
- オ 第20回から第24回労働施設検討会議（平成29年6月／平成29年8月／平成29年9月／平成29年10月／平成29年11月）では、若者、女性などの多様な求職者ニーズへの対応策を検討するため、あいりん地域外における先進的な取り組みなどの実践事例を外部から講師を招き、学習するなど、あいりん地域内における行政機関や社会資源の役割分担と連携、地域外の多様な社会資源との協力と連携、質が高くかつ持続可能な就労支援体制の構築について、検討を行った。
- カ 第25回から第30回（平成29年12月／平成30年1月／平成30年2月／平成30年3月／平成30年4月／平成30年5月）労働施設検討会議では、「センター機能の対外的なPR」「センター50年の歴史を今後活かす取り組み」「地域の顔としての機能」について、センターの新しい機能のあり方、地域全体の今後のあり方を踏まえて考えていくこととしてとりまとめ、第31回（平成30年6月）労働施設検討会議において、労働施設の本移転施設の機能のうち、規模の議論に必要な機能の検討をとりまとめた。
- キ 第32回労働施設検討会議（平成30年7月）では、約2年に亘り検討を重ねてきた新たな労働施設の機能に必要な規模及び配置の検討に着手し、直近に開催した第33回労働施設検討会議（平成30年9月）では、本移転施設の配置を検討するため、次回以降、あいりん総合センターが所在する場所及び第2住宅が所在する場所の中で、シミュレーション案を示し、検討を進めることが確認された。

3 あいりん労働福祉センター仮移転に伴う南海電鉄との契約締結及び係る経費支出について

(1) 平成28年12月14日、南海電鉄と南海電鉄高架下区画（新今宮・萩ノ茶屋間）における公益財団法人西成労働福祉センター仮移転施設整備に関する基本協定書を締結した。

経費支出については、基本協定であり、支出行為なし。

以下、同協定に基づき、南海電鉄と契約（協定）を締結、実施。

(2) 平成29年4月3日、西成労働福祉センター仮移転施設用地整地に係る協定書を締結【**公金支出目録①**】

協定期間：平成29年4月3日から平成29年8月31日

委託金額：32,484,240円

経費支出：平成29年9月15日に支出完了

(3) 平成29年4月3日、西成労働福祉センター仮移転施設基本設計業務に係る協定書を締結【**公金支出目録②**】

協定期間：平成29年4月3日から平成29年9月30日

委託金額：8,402,400円

経費支出：平成29年10月20日に支出完了

(4) 平成29年12月28日、西成労働福祉センター仮移転施設実施設計業務に係る協定書を締結【**公金支出目録③**】

協定期間：平成29年12月28日から平成30年3月30日

委託金額：22,147,560円

経費支出：平成30年5月1日に支出完了

(5) 平成30年6月8日、大阪府議会の議決を得て、西成労働福祉センター仮移転施設建設業務に係る協定書を締結【**公金支出目録④**】

協定期間：平成30年6月8日から平成31年3月29日

委託金額：643,806,960円

経費支出：平成30年6月11日に支出負担行為を実施

第2 監査請求人らの主張について

1 大阪府職員措置請求書第2の2の主張について

(1) 監査請求人らは、「本移転にかかる西成労働福祉センターは、あいりん公共職業安定所と同様、最終的移転先について具体的な規模、機能、構造、設計について決定がない

まま、仮移転を実施し、既存施設を解体しようとするものである。このための費用を支出することは違法あるいは不当である。」と主張するが、前記第1の1(2)及び2(2)(4)において述べたとおり、第5回労働施設検討会議で、「命の問題である安全を確保すること」と「本移転の内容をじっくり検討すること」は、別議論で進めることが確認され、仮移転施設の検討を引き続き行った。本移転施設の検討については、第10回労働施設検討会議以降、本移転施設の機能の検討を行い、第31回労働施設検討会議において、機能の検討をとりまとめ、現在は必要な規模を検討しているところである。以上のことから、あいりん地域まちづくり会議及び労働施設検討会議において、合意形成を図りながら事業を推進しており、監査請求人らの主張には理由がない。

(2) 監査請求人らが、現在の労働者の生活の拠点としての機能が確保されないまま、現在の供用を廃止することが、大阪市が表明した「駅前の活性化によって、野宿者等の社会的弱者が地域から「排除」されることのないように、細心の注意を払って検討する」との方針に反するものである。このことは、「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果をあげるようにしなければならない」(地方自治法第2条第14項)に違反し、違法であると主張することについて

ア 監査請求人らが主張する労働者の生活の拠点としての空間の機能が確保されないまま供用を廃止するとしていることについては、前記第1の2(2)イからシに記述したとおり、仮移転施設では、西成労働福祉センターの職業紹介機能などの基本機能を優先に整備することとした。

イ 前記第1の2(2)スに記述したとおり、西成特区構想エリアマネジメント協議会「就労・福祉・健康専門部会」において、あいりん労働福祉センターの仮移転に当たり、生活困窮者の居場所の創出などについて検討しているところであり、大阪市が表明した方針に反するという監査請求人らの主張には理由がない。

ウ また、監査請求人らが主張する大阪市が平成27年1月26日に示した方向性については、「あいりん地域まちづくり会議」ニュースレター10頁「駅前の活性化について」の2点目として記載されている「駅前の活性化によって、野宿者等の社会的弱者が地域から『排除』されることがないように、細心の注意を払って検討を行うこととする。」という部分に該当するものである。

エ すなわち、監査請求人らは、「駅前活性化検討会議」で検討する「駅前の活性化について」の方向性を、あたかも「労働施設について」の方向性として捉えて主張するものである。

以上のとおり、地方自治法に違反し、違法であるという監査請求人らの主張には理由がない。

2 請求書第2の3の主張について

(1) 監査請求人らが、高架橋の耐震性について、南海電鉄が「センターの仮移転先となる場所は、国交省の通達に基づく補強の対象外である。対象となる棟は順次耐震補強を進めている」との回答以外、安全性を基礎付ける客観的資料等は一切提示していないと主張することについて

ア 前記第1の2(3)のアで述べたとおり、大阪府は、南海電鉄から耐震補強に関し、国交省の通達に基づき対応しているとの報告を受け、国土交通省近畿運輸局に通達の内容を確認した上で、第8回労働施設検討会議において、南海電鉄からの報告内容を説明した。この中で、仮移転先となるエリアの鉄道高架構造物は、曲げ破壊先行型で構造的に鉄骨が入っていることを報告し、国交省の通達において、緊急耐震補強の対象外の鉄道高架構造物である旨の説明を行った。

イ 前記第1の2(3)のイからオで述べたとおり、鉄道高架構造物の安全性に関する意見を踏まえ、大阪府は、南海電鉄への確認と労働施設検討会議での報告を行っている。また、第26回労働施設検討会議においては、南海電鉄からの説明の内容を建築学の有識者が、構造面から報告を行った。

これらのことから監査請求人らの主張には理由がない。

(2) 監査請求人らは、平成28年11月7日付けの南海電鉄からの回答において、高架下区画の貸付条件が「貴府による安全対策確保を前提に、弊社鉄道高架下区画を現状により貸付けることにいたします」となっており、南海電鉄は何の措置もとらないと主張するが、本貸付条件の文言である、「貴府による安全対策確保を前提に」の意味は、大阪府が仮移転施設を建設するにあたって、鉄道高架構造物に対して影響を与えないように安全対策を講じるという趣旨であり、前記第1の2(3)に述べたとおり南海電鉄は剥落コンクリートの表層剥離対策及び雨水排水対策などを行い、安全対策を実施していることから、この文言の記載だけをもとに、南海電鉄が何の安全対策を採っていないという監査請求人らの主張には理由がない。

3 請求書第2の4の主張について

- (1) 監査請求人らは、仮移転施設が4～6年程度の使用が想定されているにすぎないから、仮移転施設としては、プレハブのような当該期間内の使用に耐えうる簡易な構造物でなければならないと主張するが、当該鉄道高架下については、都市計画法上、防火地域の指定を受けており、仮移転施設といえども建築基準法に規定する「耐火構造」とする必要があり、プレハブのような当該期間内の使用に耐えうる簡易な構造物でなければならないという監査請求人らの主張には理由がない。
- (2) 監査請求人らは、本件仮移転施設の建設費用が他施設と比較しても突出して高額であり、本件仮移転施設建設に係る費用は、「最少の限度」及び「最少の経費」といえず、地方財政法4条1項及び地方自治法2条14項に反すると主張するが、鉄道高架下での建設工事という特殊性を考慮し、以下の費用を見積もったものである。

ア 耐火構造

都市計画法上、当該鉄道高架下については、防火地域の指定を受けており、仮移転施設といえども建築基準法では耐火構造とする必要があること。

イ 施設利用者へ配慮した騒音・振動対策

施設利用者への安全安心に配慮すべく、外装材や内装材などについては、騒音・振動の軽減を図るための材料を使用した騒音・振動に配慮した仕様としていること。

ウ 鉄道運行等の安全確保

鉄道高架下用地の使用貸借に際して、南海電鉄から上部を走行する電車に影響が出ないよう十分な安全対策を講ずることを条件に認められたところであり、失火等によって万一電車の走行を妨げた場合には、乗客の安全確保をはじめ、南海電鉄に甚大な損失を与え、大阪府が多額の賠償責任を負うこととなるため、工事施工中の安全管理、防火対策としてのスプリンクラーの設置など、安全対策が必要となること。

エ 作業スペースの制限による施工日数の増加

鉄道高架下のため、上部空間や高架柱脚が多数存在するなど制約された空間での工事となることから、基礎工事や鉄骨工事などにおいて大型重機が使用できず、小型重機などを使用しなければならないため、施工日数が増加すること。

これらの工事内容を踏まえて、南海電鉄から徴取した見積書を庁内関係部署の技術協力のもと精査し、費用を積算したものであり、地方財政法及び地方自治法に反するという監査請求人らの主張には理由がない。

4 請求書第2の5の主張について

- (1) 監査請求人らが、大阪府は「南海電鉄高架下における西成労働福祉センターの整備に

際しては、上部を走行する公共交通機関や周辺住民などの安全・安心を確保することが不可欠である」として地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に該当するとするが、周辺住民の安全とは何をさすのか明確ではない、高架下の用地の既存壁の撤去や建設にあたり周辺住民の安全が問題になることが想定しがたい、鉄道の安全に支障を与えるような振動などを与えないような工法を選択できる技術と能力を持った業者の中で競争入札を行うべきであり、南海電鉄を指名する必要性はないと主張することについて

ア 鉄道近接工事については、国土交通省「建設工事公衆災害防止対策要綱（※）」において、工事関係者以外の第三者に対する生命、身体及び財産に関する危害並びに迷惑を防止することを目的として、鉄道事業者と事前協議をしなければならないとされていることから、本件高架下建設工事については、鉄道事業者である南海電鉄と事前協議を行った。

イ 国、大阪府等の鉄道施設に関わる工事の事例を踏まえるとともに、当該協議において、上部を走行する公共交通機関や周辺住民等の安全・安心の確保が不可欠である旨確認されたことにより、安全対策の確保などを最優先とし、南海電鉄と基本協定を締結することとした。なお、基本協定の締結に当たっては、仮移転施設整備に関する業務を南海電鉄に委託する旨規定し、締結している。

ウ 仮移転施設の整備期間中における鉄道運行の安全の確保には、鉄道橋脚をはじめ鉄道高架構造物に関する詳細情報や専門技術が不可欠であり、契約の目的を達成するため、仮移転施設整備に関する業務については、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定に基づき南海電鉄と随意契約を締結したものである。なお、当該随意契約については、大阪府随意契約ガイドラインに掲げる大阪府財務規則の運用第62条関係第1項第2号の解釈にも適合するものである。

以上のとおり、「競争入札を行うべきであり、南海電鉄を指名する必要性はない」という監査請求人らの主張には理由がない。

※ 国土交通省「建設工事公衆災害防止対策要綱」（建設省技調発第1号平成5年1月12日）
国土交通省「建設工事公衆災害防止対策要綱」土木工事編において、この要綱は「土木工事の施工に当たって、当該工事の関係者以外の第三者に対する生命、身体及び財産に関する危害並びに迷惑を防止するために必要な計画、設計及び施工の基準を示し、もって土木工事の安全な施工の確保に寄与することを目的とする。」とし、第4章 軌道等の保全において、鉄道に関し、「起業者は、鉄道敷内又は鉄道敷に近接した場所で土木工事を施工

する場合においては、鉄道経営者に委託する工事の範囲及び鉄道保全に関し必要な事項を鉄道経営者と協議しなければならない。」と定めている。

5 大阪府職員措置請求補充書1の主張について

(1) 監査請求人らが、「本移転によって仮移転建物は通常撤去される。しかし、あいりんセンターの労働施設の仮移転においては、仮移転の建物が仮設ではなく、転用することが初めから前提とされていたのである。」と主張することについて

ア 仮移転施設の建設用地については、大阪府は南海電鉄から、原状回復を前提に使用許諾を得たものである。また、土地の使用は、仮移転施設を供用する平成31年4月以降の賃借であるため、現時点で契約は締結していないが、契約書には土地の借用終了時には原状回復する旨規定するよう協議中である。

イ また、仮移転施設は供用終了後の撤去を前提としているが、現時点では建設工事中であることから、撤去費用は積算していないだけである。

以上のとおり、監査請求人らが、仮移転施設が仮設ではなく転用することが初めから前提とされているという監査請求人らの主張には理由がない。

(2) また、監査請求人らは、「シミュレーションを行うなら、他の候補地に仮設建物を建てる場合との費用計算をすべきであった。こういったシミュレーションは全くされていない。支出の違法性・不当性は明らかである。」と主張するが、前記第1の2(2)に述べたとおり、労働施設検討会議において、仮移転候補地に係る用途地域、建ぺい率、敷地面積などの基本情報を提供するとともに、現施設との近接性、建設面積確保などに関する委員からの意見を踏まえながら、8か所から3か所への絞り込みを行い、最終的に土地所有者の使用許諾を得られた南海電鉄高架下を候補地としたものであり、仮移転先の選定に係る諸手続には瑕疵がなく、監査請求人らの主張には理由がない。

6 請求補充書2の主張について

監査請求人らは、「西成労働福祉センター仮移転施設の建設費は、金6億9,376万5,000円であるのに対し、あいりん労働公共職業安定所の仮移転施設の建設費は、金2億1,426万5,741円である。前者の延床面積が1,517㎡(2階建)であるのに対し、後者の延床面積が666㎡(1階建)であることを考慮しても、建物㎡単価はそれぞれ、4万5,733円と3万2,172円であって、前者が割高であることは明白である。」ことから地方自治法2条14項に

違反し、「仮移転建物にかかる支出が違法であることは、この点からも明白である。」と主張するが、大阪府において南海電鉄から徴取した見積書を庁内関係部署の技術協力のもと精査し、費用を積算したものであり、地方自治法に違反するという監査請求人らの主張には理由がない。

また、大阪府における西成労働福祉センター仮移転施設の建設に係る契約(延床面積1,535.60㎡、契約金額金6億4,380万6,960円)に基づく建物の平米単価41万9,254円となる。なお、国(あいりん労働公共職業安定所)の施設に係る契約内容及び詳細仕様については、公開されておらず、建設工事費に関して大阪府として言及する立場にない。

第3 結論

以上のとおり、監査請求人らの主張には理由がなく、各業務に係る支出は適法かつ適正なものである。

以 上

事実証明書 (略)