

令和2年3月4日

令和2年第1回神奈川県議会定例会

厚生常任委員会報告資料

福祉子どもみらい局

目 次

	ページ
1 芹が谷やまゆり園（仮称）の指定管理者の公募について.....	1

令和2年3月3日

神奈川県知事
黒岩 祐治 様

社会福祉法人かながわ共同会
理事長 草光 純二



芹が谷やまゆり園（仮称）の指定管理者の公募について

令和2年1月28日の知事定例記者会見における記者からの質問に対して、知事及び県当局は、芹が谷やまゆり園（仮称）は新施設なので指定管理者を公募とすることについて社会福祉法人かながわ共同会（以下「当法人」という。）との協議は必要ないと回答しています。

これについて、当法人の顧問弁護士に意見を求めたところ、今般、別添「意見書」の提出がありました。これを踏まえ、当法人として、次のとおり意見を申し述べさせていただきます。

- 1 平成28年度時点の津久井やまゆり園と芹が谷園舎との公の施設としての同一性が認められる。

平成28年度時点に相模原市緑区千木良で施設入所支援等のサービスを提供していた津久井やまゆり園（以下「旧津久井やまゆり園」という。）と芹が谷園舎は、公の施設としての同一性が認められる。

旧津久井やまゆり園から芹が谷園舎への移転に際し、県が、条例に定める管理者の指定の取手続をとらなかったのは、旧津久井やまゆり園から芹が谷園舎に移転したとしても、旧津久井やまゆり園と芹が谷園舎の間には公の施設としての同一性が認められるため、地方自治法及び条例に定める管理者指定の取手続（議会の議決を経て行政処分として管理者を指定する行為）をとる必要がないと県自身が判断したためである。

- 2 【旧津久井やまゆり園】と【相模原市緑区千木良と横浜市港南区芹が谷に設置される2施設】との公の施設としての同一性が認められる。

「津久井やまゆり園再生基本構想」では、相模原市緑区千木良に設置される施設（以下「新津久井やまゆり園」という。）及び横浜市港南区芹が谷に設置される芹が谷やまゆり園（仮称）は、旧津久井やまゆり園の利用者130名のための入所施設として位置づけている。

新津久井やまゆり園及び芹が谷やまゆり園（仮称）は、2つの施設が相まって、



旧津久井やまゆり園の後継施設とするのが正当であって、【旧津久井やまゆり園】と【新津久井やまゆり園及び芹が谷やまゆり園（仮称）】との間には、公の施設としての同一性が認められる。

新津久井やまゆり園だけが旧津久井やまゆり園の後継施設であり、芹が谷やまゆり園（仮称）は新施設であるとする県の見解は「津久井やまゆり園再生基本構想」の理念に反し、法的根拠がない。

- 3 当法人を旧津久井やまゆり園の指定管理者に指定した行政処分の効力は、芹が谷やまゆり園（仮称）にも及ぶ。

【旧津久井やまゆり園】と【新津久井やまゆり園及び芹が谷やまゆり園（仮称）】との間には、公の施設として同一性が認められるから、当法人を旧津久井やまゆり園の指定管理者に指定した行政処分の効力は、新津久井やまゆり園及び芹が谷やまゆり園（仮称）の管理施設にも及ぶ。

当法人と協議をして、芹が谷園舎の指定管理の期間を短縮しない限り、県は、芹が谷やまゆり園（仮称）について指定管理者の公募をすることはできない。一つの公の施設について二重に管理者を指定することは明らかに違法である。

- 4 協議を経ずに芹が谷園舎の機能を廃止することは基本協定違反である。

県と当法人は、平成27年3月20日、津久井やまゆり園の管理期間を令和7年（2025年）3月31日までとする基本協定を締結し、この管理期間の効力は、平成29年5月1日締結の一部変更協定書で管理施設と定めた芹が谷園舎にも及んでいる。

したがって、当法人との協議を経ずに、県が一方的に令和3年度中に芹が谷園舎の機能を廃止すれば、基本協定違反になることは明らかである。

- 5 基本協定の内容を一方的に破棄又は変更した場合、県は損害賠償責任等を負うことになる。

県が、芹が谷やまゆり園（仮称）が新施設であるとの理由で、基本協定で合意した管理業務の内容を一方的に破棄又は変更した場合には、「故意又は過失によって違法に他人に損害を加えた」（国家賠償法1条1項）ものとして、県は、これにより当法人に生じた損害を賠償する責任が生じるほか、契約上の債務不履行責任も生じる。

事務担当は、
法人事務局長 樋川
電話（046）265-0031

2020年2月14日

意見書

社会福祉法人かながわ共同会

理事長 草光純二 様

〒231-0006

横浜市中区南仲通3丁目35番地

横浜エクセレントⅢ 9階

弁護士 川 島 清 嘉

電 話 045-662-2041

FAX 045-662-5408



第1 意見を求められた事項

神奈川県（以下「県」という。）が令和3年度中の利用開始を予定している横浜市港南区芹が谷地域の障害者施設（以下「新芹が谷施設」という。）について、県は、県と社会福祉法人かながわ共同会（以下「共同会」という。）が平成27年3月20日に締結した津久井やまゆり園の管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」といい一部変更後のものを含む。）第73条に基づく共同会との協議を経ることなしに、指定管理者の募集をすることができるか。

第2 結論

県は、基本協定書第73条に基づく共同会と協議を実施して、基本協定書が定める津久井やまゆり園の管理業務のうち、新芹が谷施設に係る管理業務の協定期間を短縮することについて共同会の合意を得なければ、新芹が谷施設について、令和3年度中の利用開始を目的とする指定管理者の募集を行うことはできない。

第3 指定管理に係る法令の規定及び前提となる事実

1 指定管理に係る地方自治法及び条例の規定並びに条例に基づく津久井やまゆり園の指定管理者の指定について

- (1) 地方自治法は、公の施設の管理を指定管理者に行わせる場合には、指定管理者の指定の手續、管理の基準、管理業務の範囲等を条例で定めた上で、議会の議決を経なければならないと定め（地方自治法244条の2第3項、4項及び6項）、指定管理者の指定は期間を定めて行うと規定している（同条第5項）。この指定管理者の制度は、平成15年6月13日公布の地方自治法の一部を改正する法律により新しく設けられた制度である。
- (2) 平成16年5月、県は、津久井やまゆり園の指定管理者を公募し、平成17年4月、共同会が津久井やまゆり園の指定管理者に指定された。上記指定の指定期間が平成27年3月31日に満了するため、県は、平成26年4月、津久井やまゆり園の指定管理者を公募し、公募には共同会のみが応募した。
- (3) 県は、議会の議決（平成26年10月14日）を経て、同年10月31日、共同会を津久井やまゆり園の指定管理者に指定した。指定の期間は、平成27年（2015年）4月1日から平成37年（2025年）3月31日までの10年間である。
- (4) 当時の「神奈川県立の障害者支援施設に関する条例」（平成24年9月24日条例第46号）では、公の施設として指定管理の対象とされた津久井やまゆり園の表記は、次のとおりであった。

名称 津久井やまゆり園

位置 相模原市緑区千木良476番地
- (5) 平成28年7月26日、津久井やまゆり園事件が発生し、利用者19名が死亡し、27名（うち3名は職員）が負傷した。県は、平成29年4月、津久井園舎の障害者支援施設としての機能の大半を、千木良園舎から横浜市港南区芹が谷二丁目1番1号所在の現芹が谷園舎に移転した。

- (6) この移転に伴い、平成29年2月の県議会で「神奈川県立の障害者支援施設に関する条例」の一部を改正し、津久井やまゆり園の表記が、次のとおり改められた（平成29年3月31日条例第34号）。

津久井やまゆり園	相模原市緑区千木良476番地
芹が谷園舎	横浜市港南区芹が谷二丁目1番1号

- (7) 津久井やまゆり園の機能の移転及びこれに伴う上記条例の改正に際し、県が、改めて、共同会を指定管理者と指定する手続を実施したり、県議会の議決を経ることはなかった。

2 県と共同会との間で締結した基本協定書の内容について

- (1) 平成26年4月に津久井やまゆり園指定管理者公募時の「津久井やまゆり園の維持管理及び運営等に関する業務の基準」の概要は次のとおりである。

名称 津久井やまゆり園

施設種別 障害者総合支援法第5条第11項に規定する障害者支援施設

土地面積 30,890.06㎡

建物 21棟（管理棟、居住棟1、居住棟2、厨房棟、体育館等）

延床面積 11,885.76㎡

施設障害福祉サービス種別及び定員

施設入所支援150名、短期入所10名、生活介護160名

職員の配置等

常勤職員123名、非常勤職員15.5名、合計138.5名

- (2) 県と共同会とは、平成27年3月20日、「津久井やまゆり園の管理に関する基本協定書」（以下「基本協定書」という。）を締結した。基本協定書には次の記載がある。

① 管理業務の対象となる管理施設の範囲（第5条）。

土地 相模原市緑区千木良476 面積 30,890.06㎡

建物 管理棟、居住棟ほか 合計 11,885.76㎡

(以下、この建物を「旧千木良園舎」という。)

- ② 協定期間（第6条）：平成27年3月20日から平成37年3月31日まで
 - ③ 指定の取消し（第61条）：共同会が次の各号の1つに該当した場合、県は指定の取消しをすることができる。
 - (1) 随時モニタリングの結果、共同会の管理業務の改善等が行われなかったと県が判断したとき
 - (2) 条例第8条に規定する指定取消し事由に該当すると認められるとき
 - (3) 著しく社会的信用を損なう等により、指定管理者としてふさわしくないと認められるとき
 - ④ 協定の変更（第73条）：管理業務の前提条件や内容が変更したとき、または大規模な制度変更など特別な事情が生じたときは、甲と乙は、協議の上、本協定の規定を変更することができる。
 - ⑤ 公の施設の廃止（第74条）：県は公の施設を廃止することができる。公の施設の廃止により共同会に損害が生じたときは、合理性が認められる範囲で県が負担することを原則とする。
- (3) 旧千木良園舎の機能を現芹が谷園舎に移転したことに伴い、県と共同会は、平成29年4月1日と同年5月1日の2回、基本協定書の内容を一部変更するとともに、指定管理に係る業務の基準を改めた。協定及び業務の基準の主な変更点（平成27年3月20日基本協定締結時と平成29年5月1日基本協定一部変更後の比較）は、下表のとおりである。

		変更前		変更後	
施設の名称		津久井やまゆり園		津久井やまゆり園	
位置		相模原市緑区千木良476番地		本園 相模原市緑区千木良476番地	
				芹が谷園舎 横浜市港南区芹が谷二丁目1番1号	
土地	千木良	相模原市緑区千木良476	30,890.06㎡	相模原市緑区千木良442-1	2636.66㎡
	芹が谷	/		横浜市港南区芹が谷二丁目1117番7ほか	31,658.04㎡
建物	千木良	管理棟・居住等ほか	11,885.76㎡	職員宿舎ほか	1451.28㎡
	芹が谷	/		医療訓練棟ほか	8037.64㎡
短期入所		10名		なし	
生活介護		160名		114名	
		常勤	非常勤	常勤	非常勤
管理者		1		1	
事務員		2	2	2	2
栄養士		1		1	
調理員			7		6
看護師		4		2	2
生活支援員		115	13	87	6
小計		123	15.5	93	12
合計		138.5		105	

千木良区域については、職員宿舎とその敷地だけを指定管理の対象とし、入所施設の全部を旧千木良園舎から現芹が谷園舎に移転した。また、福祉サービスの定員を160名から114名に減員したことが、変更の主たる内容である。

第4 津久井やまゆり園再生基本構想作成に関する部会検討結果報告書

- 1 県は、平成29年2月、神奈川県障害者施策審議会に、津久井やまゆり園再生基本構想策定に関する部会を設置し、津久井やまゆり園の再生についての検討を依頼し、同年10月、津久井やまゆり園再生基本構想をとりまとめた。

2 この基本構想では、津久井やまゆり園の今後の生活の場について、次のような基本的な考え方が示された。

(1) 津久井やまゆり園利用者一人一人の意思を尊重すべきであり、利用者の意思決定支援に取り組む。

(2) 津久井やまゆり園利用者が事件の被害者であり、130人のすべての利用者が安心して安全に生活できる入所施設の居室数を確保することを前提とする。その上で、利用者本人の選択のはばを広げ、その意思を可能な限り反映できるよう複数の選択肢を用意する。

3 このような基本的な考え方にに基づき、県は、次のとおり、これまで利用者が生活していた千木良地域及び利用者の仮居住地となっている芹が谷地域における入所施設の整備を進めるほか、既存の県立障害者支援施設においても利用者の生活の場を確保することとした。

区分	地域	利用者の受け皿	短期入所	合計
新設	千木良	120人	12人	132人
	芹が谷			
既存の県立障害者支援施設		10人	-	10人
合計		130人	12人	

4 なお、千木良及び芹が谷地域の施設は県立施設とし、利用者の安定的な生活を支援するとともに、意思決定支援における偏りのない選択を担保するため、指定管理期間である平成36年度までの間は、芹が谷地区の施設についても、現指定管理者である共同会を指定管理者とする方向で調整するとされた。

第5 検討

1 県が作成した「津久井やまゆり園再生基本構想」では、令和3年度中に利用開始が予定されている新千木良施設及び新芹が谷施設は、旧千木良園舎を利用者していた事件の被害者である130名が安心して安全に生活できる入所施設として位置づけられている。

- 2 県は、平成29年4月、旧千木良園舎の障害者支援施設としての機能の大半を横浜市港南区芹が谷二丁目1番1号所在の現芹が谷園舎に移転し、旧千木良園舎を利用者していた事件の被害者である130名の大半を現芹が谷園舎に移転させた。この際、県は、現芹が谷園舎の指定管理者を共同会とすることについて、新たに指定管理者を指定する手続や議会の議決を経ずに、基本協定を一部変更し、管理業務の対象となる管理施設の範囲を、旧千木良園舎から現芹が谷園舎に変更することで対処した。
- 3 地方自治法の規定によれば、公の施設の管理を指定管理者に行わせる場合には、条例に定める指定の手続に従い、議会の議決を経た上で、期間を定める必要がある。現芹が谷園舎の移転に際し、県が、条例に定める指定の手続をとらなかったのは、管理業務の対象となる施設の範囲が旧千木良園舎から現芹が谷園舎に移転したとしても、移転が仮のものであって施設利用者も同一であるため、旧千木良園舎と現芹が谷園舎は公の施設としての同一性が認められ、管理者の指定について、新たに条例に定める手続を経る必要がないと判断したためである。
- 4 令和3年度中に利用開始が予定されている千木良及び芹が谷地域の新施設は、「津久井やまゆり園再生基本構想」から明らかなおり、旧千木良園舎を利用者していた事件の被害者である130名の入所施設として設けられるものであって、新千木良施設及び新芹が谷施設は、公の施設であった旧千木良園舎から分社化された一体のものである。旧千木良園舎を2つに分けたのは、利用者本人の選択のはばを広げ、その意思を可能な限り反映できるよう複数の選択肢を用意したためであって、どちらか一方が旧千木良園舎の継続施設であり、他方が新施設であるという性質のものではない。
- 5 新千木良施設及び新芹が谷施設は、2つの施設が相まって、旧千木良園舎の後継施設として位置づけるのが正当であって、旧千木良園舎と新千木良施設及び新芹が谷施設との間には間には、公の施設としての同一性が認められ

- る。したがって、共同会を旧千木良園舎の指定管理者に指定した処分の効力は、新千木良施設及び新芹が谷施設の管理施設にも及ぶと判断すべきである。このことは、共同会を旧千木良園舎の指定管理者に指定した処分の効力が、現芹が谷園舎の管理施設の指定管理にも及んでいるのと同様である。
- 6 また、津久井やまゆり園再生基本構想において、「指定管理期間である平成36年度までの間は、芹が谷地区の施設についても、現指定管理者である共同会を指定管理者とする方向で調整する」としている。これは、基本構想策定に関する部会においても、2つの施設はいずれも旧千木良園舎の後継施設であり、同一の指定管理者により運営されることが望ましいと判断したためである。
- 7 さらに、県が、従前、令和3年度中の利用開始を予定している新千木良施設及び新芹が谷施設について、共同会に対し、協定期間短縮について協議の申し入れをしたのも、県が、基本協定の協定期間について共同会の合意をとりつけなければ、新施設の指定管理者の指定について、公募をすることができないと判断していたためである
- 8 最後に、県は、新千木良施設は津久井やまゆり園の継続施設、新芹が谷施設は新施設になるので、新千木良施設の公募については共同会との協議が必要であるが、新芹が谷施設の公募については共同会との協議は不要であるとの見解を有しているようである。
- 9 しかしながら、既に検討したとおり、県と共同会とは、平成29年5月1日、現芹が谷園舎を管理施設、施設入所者114名、管理期間を令和7年（2025年）3月31日までとする基本協定を一部変更する協定書を締結している。
- 10 指定管理に関する協定書の法的性格については、行政処分の附款であるとの解釈もあるが、一般的には、管理運営業務についての地方公共団体と指定管理者との契約であると考えられおり（三野靖「新基本法コンメンター

ル・地方自治法」363頁)、「行政処分の附款の要素をもつとともに、行政契約の要素をも有するものというべきであって、・・・地方自治法242条1項の『契約の締結』にほかならないというべきである」とする裁判例もある(大阪高判平成19年9月28日LLI/DB 判例秘書登載)。

11 したがって、共同会は、協定書に基づき、管理期間が満了する令和7年(2025年)3月31日まで、現芹が谷園舎を管理施設として業務を遂行する契約上の権利があり、県には、共同会の業務遂行が可能になるよう現芹が谷園舎の施設を維持する契約上の義務があり、協定で合意した事項を、県が一方的に変更したり、破棄することが許されない。

12 令和7年(2025年)3月31日までは現芹が谷園舎を残し、新設する新芹が谷施設を併設するというのであればともかく、令和3年度中に現芹が谷園舎の機能を廃止して新芹が谷施設に移転するには、基本協定の変更が必要であり、共同会の同意が必要であることは明らかである。このことは、県が、新芹が谷施設を新設施設とするか否かによって左右されない。

13 なお、県が、新芹が谷施設が新設施設であるとの理由に固執して、基本協定で合意した管理業務の内容を一時的に破棄又は変更した場合には、「故意又は過失によって違法に他人に損害を加えた」(国家賠償法1条1項)ものとして、県は、これにより共同会に生じた損害を賠償する責任が生じるほか、契約上の債務不履行責任の問題も生じる。

以上