

## 第1 監査の請求

### 1 請求人の表示

8名

### 2 請求書の提出日

平成24年5月7日

### 3 請求の趣旨

請求人らの提出した岸和田市職員措置請求書に記載の事項及び平成24年5月28日に開催した請求人らの陳述会における発言の内容から、当職らは、請求人らの請求の趣旨を、おおむね以下のとおりであると認めた。

- (1) 「大阪府学校支援地域本部事業」は、文部科学省の予算を使い、学校の教育活動等について、地域と学校が協議して行うものを支援するとの趣旨で実施される事業である。
- (2) ところが、平成22年度に岸和田市が実施した「学校支援地域本部事業」のうち、A中学校区に係るものについては、書面上は、地域関係者の押印があり、地域教育協議会なる組織が設立されたかのようにになっている。しかし、実態は、そのような組織は設立されておらず、市と「学校支援地域本部実行委員会（以下「実行委員会」という。）」との委託契約（以下「本件契約」という。）に基づいて事業が実施されているが、地域自治会又は学校支援コーディネーターが関与することなく、学校主導で進められたものである。
- (3) しかも同年度における「学校支援地域本部事業」委託料のうち、A中学校における大判（ティフトン芝）の購入費（259,140円）の支出は、A中学校において実施されていた「A中学校運動場緑化事業」のための支出であり、学校支援地域本部事業より負担することは不当である。
- (4) 以上のとおり、平成22年度において岸和田市が実行委員会に委託した「学校支援地域本部事業」のうちA中学校における大判（ティフトン芝）の購入費の支出は、地域との協議を経て行われたものでもなく、また、用途内容も不当なものであるので、岸和田市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）に対して、当該事業の受託者である実行委員会に当該支出済み金員259,140円の返還請求を行うべき旨を勧告するよう求める。

## 第2 請求の受理

本件監査請求に係る請求人らの請求は、平成22年度における岸和田市の締結した委託契約に関係を有する内容である。住民監査請求は、早期の法的安定性を図る見地から「(請求の原因たる)当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときはこれを行うことはできない(地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第2項)」こととされており、本件監査請求における請求人らの請求の内容が本件契約そのものの違法性を問題とし、当該違法性に基づく措置を請求するものであれば、本件契約が平成23年3月31日付けでその

契約期間を満了し、本件監査請求に係る措置請求書の提出が平成 24 年 5 月 7 日付けでなされ、本件監査請求のなされた日が当該行為の終わった日の 1 年を経過した時点以後であることから、本来、本件監査請求は却下を免れないところである。

しかし、前記のとおり、請求人らは、本件監査請求において、教育長に対して、第三者への市支出金の返還請求を行うよう義務付けることを求めていることから、その請求は、「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」について是正を求めることをその内容とするものであると認められる。違法な状態が継続して存在する「怠る事実」に係る請求は、原則として、法第 242 条第 2 項の規定による期間制限には服さないこととされている（最高裁昭和 53 年 6 月 23 日判決）が、原因たる財務会計上の行為の違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって請求理由とする場合は、請求権の発生原因である当該行為のあった日又は終わった日を基準にして、期間制限を適用するとされ（最高裁昭和 62 年 2 月 20 日判決）、一方、実体法上の請求権を怠る事実を対象としてなされた監査請求において、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該監査請求に法第 242 条第 2 項の規定は適用されないこととされている（最高裁平成 14 年 7 月 2 日、平成 14 年 7 月 18 日判決）。

本件監査請求においては、請求の趣旨から、委託契約そのものの違法・無効を原因として発生する返還請求権の行使を求めるものであるのか、契約上の義務違反、違法な決算など契約の相手方等の不正行為に対し、それを知りつつ返還請求しないことをもって財産の管理を怠る事実とするものであるのかは、必ずしも一義的に明らかではないが、住民監査請求制度は、広く個々の住民に請求の権限を与え、地方財政の公正を保持しようとするものであるとの法の趣旨に鑑み、本件監査請求は、後者による請求であるものとして、法第 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

当職らは、請求人らの請求のうち、次の内容を監査対象事項とした。

教育長が、平成 22 年度の「学校支援地域本部事業」及び「学校支援緊急対策選択事業」に係る事業委託契約に基づき実行委員会に支払った委託料のうち、A 中学校に係るものの支出（259,140 円）分について、実行委員会に返還請求しないことが「違法又は不当に財産（債権）の管理を怠る事実」に該当するか。

#### 2 請求人らの陳述

請求人らに対し、法第 242 条第 6 項に基づき、平成 24 年 5 月 28 日、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。なお、陳述の内容については、前述のとおりであり、岸和田市職員措置請求提出時に添付のあった証拠（甲第 1 号証～甲第 5 号証）以外の新たな証拠の提出はなかった。

### 3 監査対象部局

岸和田市教育委員会生涯学習部生涯学習課（以下「生涯学習課」という。）

### 第4 監査対象部局の陳述等

平成24年5月28日に開催した監査対象部局の職員に対する関係課監査及び関係資料からおおむね次のことを確認した。また、資料（乙第1号証～乙第4号証）が提出された。

#### 1 学校支援地域本部事業（以下「本部事業」という。）について

本部事業とは、文部科学省の学校・家庭・地域の連携協力推進事業（以下「国事業」という。）制度を受けて、大阪府において定められた「大阪府「学校支援地域本部事業」事業費補助金交付要綱（以下「府本部事業要綱」という。）」に基づく事業をいう。

府本部事業要綱における本部事業の内容は、地域住民がボランティアとして学校の教育活動を支援する「学校支援地域本部」の取組みを推進する事業で、「学校支援コーディネーターの配置」、「地域教育協議会の開催」、「学校支援ボランティア活動」の3点が示され、市町村は、地域の実情に応じて、これらのうちの一部又は全部を実施した場合に大阪府から補助金を受けることができる。

本部事業における「ボランティア活動」としては、学校支援ボランティアによる放課後等の学習支援、昼休み等の読み聞かせ活動、登下校時の通学路での安全指導やパトロール活動、花壇の整備や校庭の芝生の管理、図書の貸出しや整理の補助、広報誌の発行などが想定されている。

本市は、平成20年度からこの大阪府の補助制度を活用しながら、市内11の各中学校区を対象として、事業可能な中学校区から順次に、それぞれの中学校区においてふさわしい事業を実施してきたものである。

#### 2 地域による学校支援緊急対策事業（以下「緊急対策事業」という。）について

緊急対策事業とは、学校と地域の連携体制を構築し、「学校支援地域本部」の取組みを地域に定着・発展させるため、「学校支援地域本部」の活動拠点となる地域住民の居場所づくりを行うとともに、子どもの生活リズムの向上などをねらいとすること及び地域による継続的な学校支援の取組みを促進することを目的とする大阪府による平成21年度及び22年度の2か年度に期間を限定された補助事業である。

その内容は、大阪府の「地域による学校支援緊急対策事業費補助金交付要綱（以下「府緊急対策事業要綱」という。）」に定めるところによる。同要綱では、緊急対策事業の内容として、「学校支援地域本部拠点整備事業」及び「選択事業」が示されている。

「学校支援地域本部拠点整備事業」とは、国事業を効果的に活用し、国事業の終了後も地域に培われた学校と地域の連携体制を継続・発展させるための備品の整備をしたり、余裕教室等を活用し、ボランティアどうし、ボランティアと子ども

もが交流する場所等の環境整備を行うことなどを対象とする事業である。

また、「選択事業」とは、生活環境の確立に向けた取組み（「おおさかコミュニケーション合宿」の実施）、あいさつ習慣等を身に付けさせるための取組み（地域による朝運動「朝食・あいさつ・朝読書」の実施等）、提案企画型取組み、府庁全部局が連携した取組み（「世帯間交流」、「公立小学校等の運動場の芝生化」等）を補助の対象としている。

### 3 実行委員会について

平成 22 年度における本部事業及び緊急対策事業は、市から実行委員会に委託することにより実施した。

実行委員会とは、実際に各中学校区において、本部事業や緊急対策事業の担い手となる地域ボランティアらによって組織される学校支援地域本部の連絡調整を行うため、行政・教育関係の有識者、PTA等社会教育団体の代表者、小中学校校長会の代表者、各中学校区の地域本部の代表者、教育委員会関係課の代表らで組織される全市的な組織であり、本部事業の実施を始めた平成 20 年に設立され、同年 12 月に第 1 回の会議を開催し、以後、本部事業、緊急対策事業の受託者となっている。

平成 22 年度における実行委員会の活動としては、委員会の会議及び事業成果報告会を各 1 回開催し、視察活動（1 回）も実施したことを把握している。

### 4 A 中学校区における本部事業及び緊急対策事業の実施について

A 中学校区における平成 22 年度の本部事業及び緊急対策事業の実施の経緯についてはおおむね次のとおりである。

#### (1) 平成 22 年 7 月上旬

当時の A 中学校の学校長から生涯学習課に本部事業、緊急対策事業を活用するための地域本部設置の打診があり、生涯学習課長と同課指導主事が A 中学校を訪問、実施事業についての説明並びに学校長からのヒアリングを行った。

その際、学校長からは、A 中学校の放課後学習、園芸活動、環境整備等の充実に向けての取組みとして、本部事業、緊急対策事業を活用していきながら地域のボランティア活動の促進を図っていききたいとの構想を聞いた。特に環境整備については、平成 21 年 6 月より取り組んでいる運動場の緑化事業と連携させ、地域のボランティアが学校の生徒や教師と協力していきながら芝生の世話やメンテナンスを行っていくなどの方向性について説明を受けた。

平成 22 年度の本部事業及び緊急対策事業は、平成 22 年 4 月 1 日付けで実行委員会に対して委託済みで、当初の実行委員会から提出のあった事業計画書においては、A 中学校は本部事業及び緊急対策事業を実施することとなっておらず、上記の申し出は、年度の途中からのものではあったが、生涯学習課としては、従来から市内全中学校区での本部事業、緊急対策事業の実施を目指していたので、A 中学校区における事業を委託業務に追加することを決め、A 中学校においては、同年 8 月から実施するものについて、本部事業及び緊急対策事業

として行われることとなった。なお、年度途中からの発意によるものであったため、A中学校における本部事業及び緊急対策事業は、国、大阪府への平成22年度の補助金交付申請には時期的に間に合わず、100%市単独費にて対応することとなった。

(2) 平成22年10月3日

A中学校運動場における緑化事業として芝生の植え付け作業が行われ、生涯学習課職員も当該作業に立ち会い、地域ボランティアの参加を確認した。当日は、小雨の降るあいにくの天気ではあったが、10名弱の地域の大人と子どもたちが参加し、熱心にグラウンドの緑化作業を行っていることについて、作業開始から終了まで見届けた。

(3) 平成22年11月19日

実行委員会委員長及び副委員長がA中学校を訪問し、放課後学習の様子などを視察、地域ボランティアによる学習支援も、緑化活動とあわせて進められていることを確認した。

(4) 平成23年3月31日

実行委員会から岸和田市に対して実績報告書が提出され、A中学校区については、年1回の地域協議会の開催、放課後学習や各小学校での園芸活動、A中学校の芝生化推進等のボランティア活動の実施報告があった。

本件監査請求において問題となっているティフトン芝の購入は、「芝生化推進」の一貫として使途されたものと受け止めている。

また生涯学習課では、平成22年度中にA中学校で、計40回の各種のボランティア活動がなされ、計62名のボランティアの方々の参加があったことを把握している。

5 その他の事項

請求人らが問題としている学校支援コーディネーターの関与については、A中学校区のみを対象とする関与の事実については把握できていないが、実行委員会の構成員には、地域教育協議会のコーディネーターや各中学校区の地域本部におけるコーディネーターも参加しており、全市的には順次、コーディネーター研修会等への参加が行われている。平成22年度においては、9月15日開催の大阪府主催のコーディネーター研修会への参加、平成23年2月24日開催の市実行委員会主催の教育コミュニティづくり研修交流会への参加等があったことを確認しており、これら学校支援コーディネーターが必要に応じ、本部事業、緊急対策事業の実施に尽力しているとの認識を持っている。

第5 監査の結果及び判断

1 認定した事実

当職らは、請求人らの提出した岸和田市職員措置請求書及び添付の事実を証する書面並びに請求人らの陳述並びに監査対象部局の陳述及び提出資料から、監査

対象事項に関する事実関係を次のように認定した。

- (1) 岸和田市は、実行委員会と平成 22 年 4 月 1 日付けで委託料 3,295,000 円をもって本件契約を締結したこと（乙第 3 号証）。
- (2) 実行委員会は、行政・教育関係の有識者、P T A 等社会教育団体の代表者、小中学校校長会の代表者、各中学校区の地域本部の代表者、教育委員会関係課の代表らで組織されているものであること。
- (3) 本件契約第 1 条において、実行委員会が実施すべき事業は、大阪府の定めた府本部事業要綱及び府緊急対策事業要綱において指定された「本部事業」ないし「学校支援緊急対策選択事業」でなければならないとされていたこと。
- (4) 大阪府の「緊急対策事業」の事業内容メニューには「公立小学校等の運動場の芝生化」が例示として挙げられていること（乙第 2 号証）。
- (5) 実行委員会は、本件契約第 3 条に基づき、岸和田市に本件契約に基づく受託事業の事業実施計画書を提出し、岸和田市はこれに対して、特に異議を申し出ることにはなかったこと。
- (6) 本件契約に基づき実施された受託事業のうち、A 中学校区において実施された「本部事業」は、「地域教育協議会の設置」及び「学校支援活動」としての学習支援及び園芸支援であったこと（乙第 4 号証）。
- (7) 本件契約に基づき実施された受託事業のうち、A 中学校区において実施された「学校支援緊急対策選択事業」は、「環境美化支援」としての「芝生化推進の支援」であったこと。また、「芝生化推進の支援」として大判（ティフトン芝）が購入されたこと。
- (8) 平成 22 年 8 月 21 日付けで、大判（ティフトン芝）420 m<sup>2</sup>の購入代金 259,140 円が納入業者に支払われたこと（甲第 4 号証）。また、その購入代金は、いったん当時の A 中学校長が立て替えて支払い、同人は、平成 23 年 2 月 3 日に A 中学校区学校支援地域本部から同立替金を受領したこと（甲第 2 号証）。
- (9) 平成 22 年 10 月 3 日、A 中学校運動場において、10 名弱の地域のボランティアも参加する芝生の植え付け等の緑化作業を実施し、生涯学習課職員も当該作業に立ち会ったこと。
- (10) 平成 23 年 3 月 31 日付けで、岸和田市は、実行委員会から「事業実施報告書（乙第 4 号証）」及び「収支報告書」の提出を受け、その内容について、特に異議を申し出ることにはなかったこと。

## 2 判断

前記の認定した事実関係を踏まえ、当職らは、監査対象事項について、次のとおり判断した。

### (1) 判断の前提

#### ア 措置請求対象職員について

請求人らは、「教育長」を措置対象職員として、「本部事業」受託者である「実行委員会」に費用の返還請求をするよう勧告することを当職に求めている

る。しかしながら、教育長は法律上「教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第17条第1項)」者であるが、市の債権の管理は地方自治体の長の権限に属する事項(法第149条第6項、第240条)であるため、当職らは請求人らの請求の内容の趣旨を変更することなく、措置対象職員を市長と読み替えて、判断を行うこととした。

#### イ 返還請求権について

請求人らは、本件監査請求において、本件契約に基づき支出された委託料のうち、A中学校に係るものの一部(259,140円)について、実行委員会に返還の請求を行うべきことを求めている。市が実行委員会に当該返還請求を行える、すなわち金銭の請求債権を有するといえるためには、当該債権の法律上の発生原因が存在することを明らかにする必要がある。

本件契約は、私法上の契約であり、私法上の債権の発生原因としては、契約上の債務不履行、契約の解除等当該契約行為そのものに起因するもののほか、不法行為による損害賠償請求、不当利得による返還請求等が考えられるところ、本件契約に関して、これらの原因が存在するか否かにつき、以下検討する。

#### (2) 契約上の原因の有無について

本件契約は、「事業委託契約」として締結されている。「委託」とは、「事実行為である事務事業の執行」を委任する法律上の準委任契約であると解されることが一般的である。本件契約における委託事業の内容は、「補助金交付要綱」及び「実施要項」に定める事業(本件契約第1条)であって、受託者があらかじめ委託者に提出する「事業実施計画書」の定めるところに従って行わなければならない(本件契約第2条)ものと約定されている。委託契約においては、委託する事務事業を委託者が明示して、受託者は当該事務事業を契約に基づく債務として遂行する義務を負うことが一般的ではあるが、本件契約においては、委託者が示す一定の枠組み(「補助金交付要綱」及び「実施要項」に定める事業)のうちから、受託者が受託事業として実施する事業を選択し、事業実施計画書を委託者に提示することによって、受託者の履行すべき債務の内容が確定するという約定となっている。

認定した事実関係に基づけば、本件契約の受託者である実行委員会は、委託者に対して、事業実施計画書を提出し、本件契約第1条で約定したところに従い、当該事業実施計画書において、「補助金交付要綱」及び「実施要項」に定める事業のひとつであった「緊急対策事業」の「公立小学校等の運動場の芝生化」として、A中学校における「芝生化推進の支援」を実施事業として挙げ、生涯学習課は、当該事業実施計画書の内容について、実行委員会に対して、特に異議を申し出た経過も認められない。以上のことから、当該事業実施計画書の提出及び委託者の承認をもって、A中学校における「芝生化推進の支援」は、本

件契約における受託者である実行委員会の契約上の債務として適法に成立したものであると見るべきである。

その後、実行委員会は、A中学校の学校支援地域本部が行うA中学校運動場の緑化事業に使用するため、ティフトン芝を購入し、平成22年10月3日に、同運動場において、10名弱の地域のボランティアも参加する芝生の植え付け等の緑化事業が実施され、実行委員会は、平成22年度末である平成23年3月31日付けで本件契約第5条に基づき事業実施報告書（乙第4号証）を委託者に提出している事実が認められる。また、この際、当該事業実施報告書の内容について、生涯学習課から実行委員会に対して、異議が申し述べられた事実も認められない。これらのことから、本件契約のうちA中学校における「芝生化推進の支援」という適法に成立した契約に基づく債務は委託者の意図するところにより、履行されたと評価することが妥当である。

以上のことから、本件契約は、法律上無効であるとは解されず、かつ、本件契約に関して、実行委員会に契約上の債務不履行があった、又は契約条項に係る違反があったと認めることもできないのであるから、契約上の問題を原因とする委託料の返還請求権は発生しているとはいえない。

### (3) その他の債権の存否について

#### ア 不法行為に基づく損害賠償請求権の存否について

不法行為による損害賠償請求権は、契約の相手方の違法行為の存在を前提とする。この点、請求人らは、本件契約において、「地域自治会が関与していないことや学校支援コーディネーターの関与がない等、適正な「地域教育協議会」が設立されていない」こと及び「大判（ティフトン芝）の購入費の支出は、A中学校において実施されていた「A中学校運動場緑化事業」のための支出」であり、学校支援地域本部事業（学校支援緊急対策選択事業）により負担すること」が不当であることの2点を問題点として指摘する。

これらの点について、まず、地域自治会が関与していないとの点については、地域教育協議会は、平成22年に学校長、教頭、教職員、PTA役員、学校支援コーディネーターら10名の構成により設立され、事業計画等を協議する会議が1回開催されていることを認めることができ、その存在を否定することはできない。また、学校支援コーディネーターの関与については、平成22年9月15日開催の大阪府主催のコーディネーター研修会、平成23年2月24日開催の市実行委員会主催の教育コミュニティづくり研修交流会等にA中学校区学校支援コーディネーターが参加していることが確認されている。この者がA中学校の「芝生化推進の支援」そのものに関わったか否かについては、証拠をもって確認することはできないものの、大阪府「学校支援地域本部事業」運用指針中の当該学校支援コーディネーターに求められる本来的な役割は、必要に応じて、調整機能を発揮すべき存在であるものと思料され、A中学校区における事業を推進するに当たって、全く関与がな

かったと判断することはできず、当該事業の遂行に違法性があるとは認められない。

また、前で認定した事実のとおり、緊急対策事業の事業メニューでは「公立小学校等の芝生化」が例示されており、中学校の芝生化についても担当課である生涯学習課がその内容を認めた経過からしても違法性があるとはいえない。

さらに、認定した事実関係からすると、例えば、実行委員会が事業計画にあるティフトン芝を購入していないにもかかわらず、岸和田市に当該費用の請求を行ったなど、虚偽の記載により、委託料の支払を受けたといったような違法事実の存在を認めることもできない。

以上、請求人らの指摘する問題点について、及びその他の事実関係においても、実行委員会において、違法行為があったと認めるに足りる事実が確認できないのであるから、岸和田市の実行委員会に対する不法行為に基づく損害賠償請求権の成立を認めることはできない。

#### イ 不当利得による返還請求権の存否について

不当利得とは、法律上の原因なくして利益を得た場合において、当該利益を得た者は、当該利益を損失として負担した者に対して、返還の義務を負うとすることを内容とするものである。この点、本監査請求で認定した事実関係において、実行委員会が岸和田市から法律上の原因なくして、利益を得たとの事実は確認することができない。したがって、岸和田市は実行委員会に対して、不当利得に基づく返還請求権を有するとは認められない。

### 3 結論

以上のとおり、実行委員会は、本件契約に基づく学校支援緊急対策選択事業委託業務を実施するに当たって、委託者である岸和田市から返還請求を受けるべき法律上の原因を有するものではないため、岸和田市が本件契約に基づき実行委員会に支払った委託料のうち、A中学校に係るものの支出（259,140円）分について、岸和田市長が実行委員会に返還請求しないことは、「違法又は不当に財産（債権）の管理を怠る事実」に該当するとは認められず、よって、請求人らの主張には理由がないものと判断されることから、本件監査請求に係る請求人らの請求を棄却する。