

第1 監査の請求

1 請求人の表示

8名

2 請求書の提出

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) 平成21年度、平成22年度及び平成23年度のA中学校体育施設開放事業運営事務委託料に関して、市に提出された「決算書」の内容から市公金である委託料の使途・領収書類の精査が不十分であり、市公金の支出としては適正を欠くため、下記の内容について、詳細な調査が必要である。

ア 平成21年度のA中学校体育施設開放事業運営事務委託契約（以下「21年度契約」という。）について

- ・ 2件の領収書（ラインカー代13,159円及びワックス代6,300円）の筆跡が同一人物のものであり偽造の疑いがある。なお、そのうち1件ラインカー代の領収書は、A中学校PTA会計から支出された別件3件（手動式噴霧器等3,278円、1,643円、8,238円）の領収書の合計額と同額であり、この点からも偽造の疑いがある。
- ・ 上記ワックス代6,300円の領収書もA中学校PTA会計からも同額が支出されている領収書（ペイントクリーン代6,300円）があり、日付は異なるが偽造の疑いがある。
- ・ 1件25,200円（砂2トン・2台分）の4件分、合計100,800円の領収書は、同時期に同額がA中学校PTA会計から支出されており、不当・不正支払いの疑いがある。また、これらの土砂は、A中学校運動場緑化委員会の事業費から賄われるべき費用であり、本件委託料から支出されるのは不当である。
- ・ 芝生用肥料110,000円の領収書もA中学校運動場緑化委員会の事業費から賄われるべき性格の費用であり、本件委託料から支出されるのは不当である。これは、A中学校から入手した平成21年度芝生関係収支資料にA中学校運動場緑化事業の関連費用として計上されていることから明らかである。また、高額の110,000円の領収書を紛失しての再発行は誠に不自然で、ずさんな市公金管理の実態も明らかになった。
- ・ ガラス代領収書のただし書にはガラス取替場所が記載されておらず、「体育館ガラス修理」である確証もなく、領収書の信憑性が疑われる。ガラス取替業者の正式な領収書には、必ず取替場所の記載がある。したがって、これらの領収書は、本件委託料240,000円に調整するための架空領収書で

ある疑いがあり、不当・不正な領収書の可能性が高い。

イ 平成 22 年度の A 中学校体育施設開放事業運営事務委託契約（以下「22 年度契約」という。）について

- ・ ロール芝（ティフトン芝）代 200,000 円は平成 22 年 7 月 7 日大阪の N P O 法人 B への支払代金 266,700 円の一部であり、残りの 66,700 円は A 中学校緑化委員会の事業費から支出されている。この 200,000 円は、平成 22 年 7 月 16 日付けで P T A 会費の通帳から支出されており二重計上である。A 中学校運動場緑化事業の関連費用として計上されていることから A 中学校運動場緑化委員会の事業費から支出すべき費用であり、不当・不正な領収書である。
- ・ 合計 31,000 円のガラス代領収書のただし書にガラス取替場所が記載されておらず、「体育館ガラス修理」である確証もなく体育施設以外の教室等のガラス取替代金の領収書の可能性があり、その信憑性が疑われる。ガラス取替業者の正式な領収書には、必ず取替場所の記載がある。したがって、これらの領収書は、本件委託料 230,000 円に調整するための架空領収書の疑いがあり、不当・不正な領収書の可能性が高い。

ウ 平成 23 年度 A 中学校体育施設開放事業運営事務委託契約（以下「23 年度契約」という。）について

- ・ 145,425 円の運動場整地用土等の費用は、不当に芝生化された運動場への土砂の費用等であり、A 中学校運動場緑化委員会の事業費から賄われるべきもので本件委託料から支出されるのは不当である。
- ・ 合計 12,877 円のトイレ清掃洗剤等は、「A 中学校体育施設開放事業運営事務委託料」230,000 円に調整するための不当・不正な領収書の可能性が高い。

(2) A 中学校体育施設開放事業について、適正な「学校体育施設運営協議会」が設立されていないにもかかわらず、岸和田市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）は市の公金を支出している。さらに、A 中学校体育施設開放事業運営事務委託先は、C 校区連合町会となっているが、実際の運営事務は A 中学校前校長において実施されている。

(3) 岸和田市の公金である平成 21 年度、平成 22 年度及び平成 23 年度の本件委託料 3 か年の合計 700,000 円の損害が発生したため、21 年度契約及び 22 年度契約については、受託者・C 校区連合町会に、並びに 23 年度契約については、受託者・A 中学校体育施設開放運営協議会（以下「A 中運営協議会」という。）に対して、委託料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 21 年度から平成 23 年度まで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するにはできない(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うち、21年度契約及び22年度契約に係るものについては、請求内容がこれらの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、これらの契約は、それぞれ、21年度契約については平成22年3月31日付けで、22年度契約については平成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、本件監査請求の一部は、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

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、21年度契約及び22年度契約の受託者である「C校区連合町会」並

びに 23 年度契約の受託者である「A 中運営協議会」に委託料の返還請求をしないことが、「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 4 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スポーツ振興課（以下「スポーツ振興課」という。）を監査対象とした。

第 4 監査対象部局の陳述等

平成 24 年 5 月 28 日、監査対象部局の職員に対して関係課監査を行ったところ、資料（乙第 1 号証～乙第 4 号証）の提出があり、次のような陳述がなされた。

1 学校体育施設開放事業について

「学校体育施設開放事業(以下「開放事業」という。)」は、国・府の施策（スポーツ振興法等）に基づいて始められた事業であり、本市教育委員会においても、昭和 50 年に「岸和田市立学校体育施設の開放に関する規則(以下「規則」という。)」を制定し、各学校長の意見を聞きながら、学校教育に支障のない範囲において、順次、開放校を指定し、積極的に取り組んできた事業である。

地域におけるスポーツ活動の活性化はもとより、「学社連携」、「開かれた学校づくり」、「地域の教育力向上」の観点から、事業に関する管理は規則第 2 条第 1 項に、「目的を効果的に達成するために必要と認めるときは、公共的団体に委託することができる」とされていることから、校区連合町会等と委託契約してきた。

2 学校体育施設開放運営協議会（以下「運営協議会」という。）について

市教育委員会では、「岸和田市立学校体育施設開放事業実施要項（以下「実施要項」という。）」に基づき、各開放校と連携しながら、地域の団体の代表者で構成された運営協議会の組織化を図ってきた。学校の体育施設を開放、使用するため、各開放校の教頭が、運営協議会長又は校区連合町会長及び学校長の承諾の上、運営協議会及び本事業の窓口（実務担当者）として位置付けられ、利用団体の登録受付・利用調整、利用状況の集計・報告、会計事務（委託料の執行）など、事業運営の中心的な事務を行っている。開放事業運営に関する連絡・調整は、スポーツ振興課と各学校の教頭が行っているのが実状である。

毎年度当初、町会連合会と教頭会の会議において、開放事業の趣旨、運営方法等について詳しい説明をし、理解と協力を求め、その上で、後日、校区連合町会長又は運営協議会長（ほとんど校区連合町会長が就任。）と委託契約を締結してきた。なお、平成 23 年度、全開放校に運営協議会が設立された。

中学校においては、学校のクラブ活動の関係等から、開放できる日が限られ、

ながら単発的な開放利用にとどまっていたため、小学校に比べ運営協議会の組織化が遅れていた。A中学校学校体育施設について運動場・体育館とも定期的に開放できるようになったのは、平成18年度からである。

運営事務内容の一つとして、「委託金予算の執行及び決算報告」がある。決算報告については、毎年度末、市へ決算書の提出を求めているが、領収書の添付までは言及していない。「開放事業」の運営事務委託ということで、契約書どおり当該事業の運営事務が適切に実施、履行されているか、学校体育施設を開放し、利用者が安全・快適にスポーツ活動ができているかを確認するため、本件委託料の用途については、開放事業に伴う費用であれば承認をしてきた。また、決算書摘要欄に記載がないなど、不明な場合は報告を求めているが、上記で述べたとおり決算報告には領収書の添付は求めている。

今回の委託料決算書に関する領収書は、開放事業に伴う運動場・体育館・トイレ等の学校施設の整備等（運動場用のラインカー・芝生・土砂、体育館用のワックス、板ガラス、トイレ清掃用品等）に支出されたものであり、不当であるという認識はない。開放事業については、行政が学校及び校区連合町会等、地域との信頼関係を元に展開している事業であり、まさしく市民との協働事業であると認識している。

3 決算報告及び領収書について

請求人らが本件監査請求の不正・不当理由に挙げ、「精査」ないし「詳細な調査」が必要であると指摘する点に係るスポーツ振興課の調査の結果及び見解については、後日、次のとおりの申し出があった。

(1) 決算報告について

運営事務委託としては、開放事業そのものが適切に実施されているか、すなわち、学校体育施設が地域住民等に十分開放され、利用者が安全・快適に活動できているかという成果が問われるものである。しかし、開放事業という性格上、委託料の用途を一定指定したこと、また実務・会計担当者が開放校の教頭であることから、決算報告の提出を求めてきたところである。

(2) 領収書について

請求人らが不正・不当理由としている個々の領収書の内容の精査については、委託契約の受託者の代表者に承諾を得、実務・会計担当の当時の教頭から領収書と決算書を確認させた内容については、次のとおりであった。

ア 領収書の筆跡が同一人物であるという点について

ラインカー代13,159円、体育館床用ワックス代6,300円については、同一業者からの購入であり、当然同一人物の筆跡であっても何ら不自然ではない。

イ 領収書の偽造が疑われる点について

実務・会計担当者であった当時のA中学校教頭から保管している領収書と決算書の整合性に留意し、事実確認をしたところ、領収書は原本であり、

偽造・架空の疑いはない。

ウ A中学校PTA会計からの支出と二重計上が疑われる点について

開放事業で購入した物品等の領収書については、原本が保管されている。
なお、PTA会計については市の公金でないため、その会計収支等の確認はできない。

エ 土砂、芝生用肥料、ロール芝の費用は「本件委託料」から支出されるのは不当であるという点について

平成21年度及び平成22年度は、A中学校運動場の芝生化が実施されており、開放事業を実施する上においても、利用者の安全性・利便性の向上につながる運動場の整備に係る経費であると考えられる。

オ 領収書の紛失について

委託契約上の会計報告には領収書の提出は求めている。「委託」ということで、特別な問題がない限り提出は求めている。当該領収書の保管に不備があった点については遺憾である。ただし、領収書の再発行については、業者が経理上確認をした上で再発行しているものであり、不当性はない。

カ ガラス代領収書に取替え場所の記載がなく、「体育館ガラス修理」である確証がなく信憑性に欠けるという点について

ガラス修理については、開放利用者が安全・快適にスポーツ活動を行うために必要なものであると認識しており、学校体育施設使用の際、廊下や教室のガラスを破損することも考えられ、その弁償者を特定できない場合等もあり、ガラスの破損状況やその経緯等から判断して、開放事業で破損したと認められるものについては、修理箇所を体育館に限らず認めてきたものである。

キ トイレ清掃用洗剤等は委託料の金額を調整するための領収書であるという点について

開放利用者が使用するトイレ(学校の附属施設)管理に必要なものであり、開放事業において負担すべきことに問題のない費用と認識している。

第5 関係人調査

平成24年6月7日、法第199条第8項の規定に基づき、21年度契約及び22年度契約の受託者で、当時のC校区連合町会長及び23年度契約の受託者であった当時のA中学校体育施設開放事業運営協議会長に対し関係人調査を実施したところ、次のとおりの説明があった。

1 実務・会計担当者からの報告について

開放事業の委託業務に係る実務・会計は開放校の教頭が行っている。年1回は事業内容の報告を受け、それ以外に必要があれば随時指示を行っている。

2 校長の関わりについて

開放事業について、注意を促す場合は校長も施設管理者として教頭とともに話を聞いてもらっている。

第6 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等から、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) 委託事業の内容である開放事業とは、「地域におけるスポーツの普及及び子どもたちに安全な遊び場を提供すること」を目的（実施要項第1条）とし、学校体育施設である運動場又は体育館若しくはその両方を市民に利用させる事業であり、A中学校においては、平成21年度から平成23年度までの期間について、その両方を開放していたこと。
- (2) 開放事業は、規則第2条第1項の規定に基づき、公共的団体に委託することができることが定められており、校区連合町会又は運営協議会は公共的団体であること。
- (3) 岸和田市は、C校区連合町会と平成21年4月1日付けで委託料240,000円をもって、21年度契約を締結し、契約締結後、委託料がC校区連合町会に支払われたこと。
- (4) 21年度契約に基づきC校区連合町会が実施すべき受託事業の内容は、「開放計画の策定」、「利用団体の登録」、「登録団体の利用日程等の調整」、「委託金予算の執行及び決算報告」、「管理指導日誌の集約」、「開放事業及び地域スポーツの推進と調査研究」及び「その他開放事業の運営管理であったこと（21年度契約第2条）。
- (5) 契約に基づく委託料の用途は、「学校体育施設開放事業委託料決算書作成上の留意事項」として、①消耗品費（印刷用紙・インク、グラウンド整備用具、清掃用具等）、②会議費（会議における飲み物等）、③印刷費（会議用資料のコピー代、コピー機・印刷機必要部品の交換等）、④スポーツ用具類（ネット、ラインカー等体育に関連するもの、スポーツ用具の修理代）、⑤諸謝金（各学校の管理上やむを得ない場合の管理指導員謝礼等）、⑥施設整備費（ガラスの入れ替え、体育館フロアの改修等修理・修繕）とすべきことが市から受託者に指示されていたこと。
- (6) 平成21年度の委託料は、運動場用の砂購入代金100,800円、ワックス購入代金6,300円、芝生用肥料購入代金110,000円、ラインカー購入代金13,159円及び体育館ガラス修理代12,400円の合計242,659円のうち240,000円に充てられたものであることが21年度契約に係る決算書に記載されており、その支出のいずれについても原本たる領収書が当時のA中学校教頭により保管されていたこと。
- (7) A中学校における平成21年度の開放事業の実績として、運動場及び体育館は、延べ10,000人を超える利用者があり、当該利用状況については委託者である市

に報告がなされていたこと(平成 21 年度 A 中学校体育施設開放事業利用状況報告書)。

- (8) 岸和田市は、C 校区連合町会と平成 22 年 4 月 1 日付けで委託料 230,000 円をもって、22 年度契約を締結し、契約締結後、委託料が C 校区連合町会に支払われたこと。
- (9) 22 年度契約における委託事業の内容等については、21 年度契約と同様であったこと。
- (10) 平成 22 年度の委託料については、ロール芝代 200,000 円、ガラス修理代 31,000 円の合計 231,000 円のうち 230,000 円に充てられたものであることが 22 年度契約に係る決算書に記載されており、その支出のいずれについても原本たる領収書が当時の A 中学校教頭により保管されていたこと。
- (11) A 中学校における平成 22 年度の開放事業の実績として、運動場及び体育館は、延べ 10,000 人を超える利用者があり、当該利用状況については委託者である市に報告がなされていたこと(平成 22 年度 A 中学校体育施設開放事業利用状況報告書)。
- (12) 岸和田市は、A 中運営協議会と平成 23 年 4 月 1 日付けで委託料 230,000 円をもって、23 年度契約を締結し、契約締結後、委託料が A 中運営協議会に支払われたこと。
- (13) A 中運営協議会は、地元校区連合町会長、利用団体代表、A 中学校教職員らによって構成されているものであること(運営協議会名簿)。
- (14) 23 年度契約における委託事業の内容等については、C 校区連合町会とした 21 年度契約、22 年度契約と同様であったこと。
- (15) 平成 23 年度の委託料については、運動場整地用の土砂 145,425 円、体育館用ワックス 71,698 円、体育館トイレ清掃用具 12,877 円の合計 230,000 円として充てられたものであることが 23 年度契約に係る決算書に記載されており、その支出のいずれについても原本たる領収書が当時の A 中学校教頭により保管されていたこと。
- (16) A 中学校における平成 23 年度の開放事業の実績として、運動場及び体育館は、延べ 4,000 人を超える利用者があり、当該利用状況については委託者である市に報告がなされていたこと(平成 23 年度 A 中学校体育施設開放事業利用状況報告書)。

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、「A 中学校体育施設開放事業運営事務委託契約」の受託者である「C 校区連合町会」及び「A 中運営協議会」

に本件委託料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。しかしながら、教育長が法律上「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）」者であるとはいえ、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、判断を行った。

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、21年度契約、22年度契約及び23年度契約（以下これらを「本件契約」という。）に係る委託料総額700,000円について、受託者であるC校区連合町会ないしA中運営協議会に返還の請求を行うべきことを求めている。市がこれらの受託者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、すべて、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、「運営事務委託契約」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。本件契約は、各年度の契約書、実施要項等において同一の内容が示されており、本件契約において受託者が処理すべき事務は前記1の認定した事実(4)、(9)及び(14)の記載のとおりであり、契約の目的は「A中学校の体育施設開放事業の運営」を適正に行うことであると認められる。

この点、平成21年度及び平成22年度の受託者であるC校区連合町会、平成23年度の受託者であるA中運営協議会が委託者に提出した書面によれば、委託者は、受託者らから毎月提出されていた「利用状況報告書」により、学校体育施設の使用回数、使用人数等を把握し、また定期的に利用する団体については、「利用団体登録申請書」により、同じく利用者の状況を把握し、常時、委託した開放事業の運営状況が確認されており、また、委託期間である平成21年度から平成23年度までのいずれにおいても、A中学校の体育施設が多数の市民によって利用されたことが認められる。さらに、この間、スポーツ振興課は、学校体育施設の利用者から、開放事業の利用調整等について、受託者の受託事務遂行に係る苦情を受けたとの事実や、その他受託事務が本件契約の本旨に反して、行われたことを推認する事実の存在も認められず、受託事務は、何ら支障なく実施されていたものと推定することができる。

以上のことから、本件契約は、委託者の意図するところにより、履行された

と評価することが適当であり、受託者らにおいて、また、本件契約に係る債務の不履行が存在したと認めることはできず、受託者らは、債務不履行を原因として本件委託料の返還請求を受けるべき理由は存在しないというべきである。

(3) 委託料の使途について

受託者らが提出した各年度の決算書によれば、受託者らは、委託者から受領した本件委託料を、本件契約の各年度において、それぞれ、前記1の認定した事実(6)、(10)及び(15)記載のとおり使途したことが認められる。本件契約においては、前記認定した事実(5)記載のとおり、委託者が受託者らに本件委託料の使途を限定する旨の指示がなされていたと認められるところ、受託者らが提出した各年度の決算書によれば、受託者らは一見して明らかに当該委託者の指示に反して、制限された使途を超えて、本件委託料を使途したということとはできない。

この場合において、請求人らは、本件監査請求において、本件契約に係る委託金の使途が不当であること及び領収書類の精査が不十分であることを根拠として、本件委託料の返還請求が必要であるとしている。しかしながら、そもそも、委託契約においては、受託事務の遂行は契約に基づく受託者の債務であり、受託者は受託事務を遂行すべき契約上の義務を負うものの、当該契約上の義務を履行しさえすれば、委託料の使途明細についてまで委託者の指図を受けることがないのが通例であるところ、特に本件契約については、委託者が受託者に対して、委託料の使途を限定する旨の指示をしたという関係にあるものと考えられる。

したがって、使途を限定する指示を行った以上は、使途を証する書面を添付させることは当然であると考えられることでもあるため、当職らは、本件監査請求に当たって、本件契約に係る各年度における決算書の使途に関する領収書の原本を当時のA中学校教頭に提示させることにより、そのすべてが存在することを確認した。

請求人らは、これらの領収書自体の適法性を問題視する趣旨の申立てを行っているが、一見して明らかに虚偽の書類であることが判断できる場合は格別、そうでない場合において、受託者らが領収書等の関係文書を偽造して本件契約に係る委託料を詐取したものである、すなわち、受託者が刑法上の詐欺ないし私文書偽造等の罪を犯していることを当職らに監査せよということが請求人らの請求の趣旨であれば、もはやこのような請求内容は、当職らの職務権限を超える内容であると考えざるを得ない。

また、本件契約によって使途された委託料の一部(21年度契約に係る土砂購入費等)は、本来、「A中学校運動場緑化委員会」事業費で支出すべきであった、すなわち、本件委託料の一部の使途が不当であったとする請求人らの主張については、本件委託料は、本来は、開放事業の実施を原因として必要となる費用に充てられるべきであると考えられるところ、使途された経費の全てが果たし

て、そのような限定の元で使途されたものであるのかどうかは必ずしも明らかではなく、請求人らが指摘するガラス修繕の箇所が特定できていないことなど、本件契約の趣旨目的、委託者の指示内容からすれば確認が不十分であったと疑問を抱く余地もなくはない。

しかしながら、本件契約に係る委託料の個々の使途は、請求人らの指摘する費用を含み、すべてにおいて、いずれも購入後、学校施設の一部として、又は学校備品として利用されることが容易に想定できる物品の購入にのみ充てられているものと認められ、仮に本件委託料からこれらの支出がなされなかったとしても、学校教育の運営上、別の公費をもって支出せざるを得ない経費ばかりであると考えられる。しかも、受託者らは本件契約による委託料から利用者の調整その他の事務を執行するための経費や、受託者らの人件費その他の報酬等を一切受領しておらず、本件契約の実質は、「開放事業を運営協議会という組織がボランティア活動として市に代わって実施し、学校で使用する必要な物品、備品等を市に代わって購入していた」に過ぎないものであったとも考えられる。

このような事情を踏まえ、購入された物品、備品等に対する支出について、その当不当を検討すれば、開放事業においても、学校教育活動においても、児童、生徒ないし学校体育施設の利用者らが、学校体育施設を安全に快適に利用できる状態に保持することは、施設の管理上、欠かすことができないものであることから、直ちにこれらの支出が不当なものであると評価することはできない。

以上のほか、当職らは、本件契約について、受託者らが委託料の使途に関して、不正の手段を用いて、委託料を受領したものであると認めることもできず、この点からも受託者らは、市から委託料の返還請求を受けるべき理由は存在しないというべきである。

(4) 運営協議会設立前の支出について

その他請求人らは、本件契約のうち、21年度契約及び22年度契約が「A中運営協議会」が設立されていないにもかかわらず委託料が支出されていることを問題視する趣旨の申立てを行っているが、この点、平成21年度、平成22年度の実施要項第4条の規定によれば、運営協議会は、「事業の効果的な運営を図るために必要があると認めるときは、開放校ごとに置かれることがある」に過ぎず、運営協議会が設立されていないことをもって、直ちに21年度契約及び22年度契約に基づく支出が違法、不当であるとはいえない。

(5) その他の原因について

以上のほか、本件契約に係る事実関係からは、本件契約に関して、受託者らにおける不法行為の存在を推認させ、又は法律上の原因なくして受託者らが利益を受けたとの事情は確認することができず、市は受託者らに対して、何らかの金銭請求債権を有すると認めることはできない。

3 結論

以上のとおり、C校区連合町会及びA中運営協議会は、開放事業の実施に当たって、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、岸和田市が本件委託料の一部又は全部について、岸和田市長がこれらの受託者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。

第7 意見

監査の結果は、以上のとおりであるが、次のとおり意見を付す。

1 契約上指示した事項の確認について

本件監査請求において、請求人らは、本件委託料の用途が不当であること及び領収書類の精査が不十分であることを根拠として、本件契約に係る委託料の返還請求が必要であるとしている。

監査の結果及び判断においても指摘したとおり、一般的に委託契約においては、契約上の義務を履行しさえすれば、委託料の用途明細についてまで委託者の指図を受けることがないのが通例であるところ、特に本件契約については、委託者が受託者に対して、委託料の用途を限定する旨の指示を行っており、用途を限定することが契約上、受託者の義務となっていることからすれば、当該委託料の用途を証する領収書類は、決算書に添付させることが適当ではなかったかと考えられる。さらに、委託料については用途に当たっての経過、理由等の報告を求める等、受託者から確認すべきであると考えられるので、これらの点に今後留意することとされたい。

2 委託者、受託者の峻別について

本件監査請求において、請求人らからは、学校体育施設開放事業運営事務の委託先がC校区連合町会（平成23年度においてはA中運営協議会）であるのに、実際の事務は中学校教職員によって処理されていることが問題ではないかとの指摘がなされている。このことは、関係課監査におけるスポーツ振興課職員の陳述からも明らかであり、実態は請求人らの指摘のとおりであろうと思料される。現に、本件監査請求に当たって、当職らは本件契約に基づく委託料の用途に関する領収書の原本を確認したが、これらもA中学校教頭が保管していたものであった。

関係人調査において、受託者は、受託事務について、実務を処理する学校職員から、報告を受け、指示を行っていたことが確認されたものの、いくら学校教職員が学校施設の状況について最も詳しい立場にある者であったとしても、市が発注した契約上の委託事務を学校教職員が中心となって処理していることは、決して好ましい状況であるとはいえないので、委託側と受託側の立場を峻別のうえ、事業を実施することとされたい。