

地方自治法第 242 条第 5
項に基づく監査結果報告書

沖繩市監査委員

第1 請求人

住所 _____

氏名 _____

住所 _____

氏名 _____

第2 請求の要旨等

令和4年3月31日付で提出された沖縄市職員措置請求（以下「本件請求」という。）の記載によれば、概ね以下のとおりである。

1 請求の要旨

沖縄市立_____学校の学校長は、令和3年9月3日、一般社団法人_____及び請求人（以下「請求人等」という。）の名義を無断使用して学校保護者に対しお知らせ文書を配布し、朝の検温作業員（以下「本件作業員」という。）の募集をした。

令和3年9月1日から同年10月末日までの間、学校長又は学校の財務会計上の権限を有する職員は、複数回にわたり、複数の学校保護者である本件作業員に対する報酬として公金を各々支出し、請求人に無断で、請求人等宛の受領書を徴求した。

上記行為は、私文書偽造に当たりうるほか、請求人等が本件作業員を雇用したかのような外観を作出し、課税関係や労災責任などそれらの雇用責任を請求人等に負わせかねないものであり、請求人等の人格権などを侵害するものであって、違法かつ不当である。

請求人等に無断で、請求人等の名義で本件作業員を募集することは違法であるから、これに応じた本件作業員への報酬を支払うため、学校会計から公金を支出することは、違法かつ不当である。

2 請求の内容

沖縄市長及び沖縄市教育委員会その他職員に対し、次の措置を求める。

- (1) 本件作業員への報酬の支出について、支出先への返還請求と学校長名義での再支払、支出先への説明、お詫びその他適切な是正措置を講ずること。
- (2) 違法かつ不当に支出された公金に関して、学校長その他財務会計上の行為を

行う権限に対する損害賠償（遅延損害金含む。）請求がなされていない場合には、当該怠る事実を改め、損害の補填に必要な措置を講ずること。

3 事実を証明する書面

- (1) 令和3年9月3日付『朝の検温作業員』の募集について（お知らせ）」と題する文書の写し（両面印刷）
- (2) 令和3年10月1日付受領書（作業費1万8000円）
- (3) 「学校保健特別対策事業交付金事業に関する事務執行問題について」と題する文書写し
- (4) 一般社団法人_____登記事項証明書写し
- (5) _____学校公金支出・受領書偽造・名義無断使用に関する件 経過記録と題する文書

第3 請求の受理

本件請求は、令和4年4月26日に地方自治法第242条第1項の所定の要件を具備しているものと認められたため、同年4月4日付でこれを受理することを決定した。

第4 監査の実施

1 監査の期間

令和4年4月4日から同年6月3日まで

2 監査の対象部署

教育委員会指導部学務課

市立_____学校

3 監査の対象事項

本件請求及び事実を証する書面を勘案し、次の事項を監査の対象事項とした。

- (1) 本件作業員への報酬の支払いに関し、支出先への返還請求と学校長名義での再支払等の是正措置について
- (2) 学校長その他財務会計上の行為を行う権限に対する損害賠償責任について

4 請求人陳述及び証拠提出

地方自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 4 年 5 月 18 日に請求人による陳述を実施した。請求人からは新たな資料の提出があった。

(1) 陳述の内容

概ね本件請求のとおり。

(2) 証拠書類

① 本件業務委託契約書案

5 関係職員の陳述及び証拠書類の提出

沖縄市教育長に対し弁明書及び証拠書類の提出を求めたところ、沖縄市教育長から弁明書（令和 4 年 5 月 16 日付沖市教学第 516002 号）が提出された。また、令和 4 年 5 月 20 日に教育委員会指導部学務課（以下「教育委員会」という。）、 学校（以下「学校」という。）の陳述を聴取した。

(1) 弁明の内容

概ね事実と認める。

(2) 弁明の理由

請求者等と学校との間で予定していた業務委託契約を整えることを目的に、請求者等はメール等で学校と契約に向けたやりとりがあり、受領書の様式を提出する等、請求者等と学校は互いに契約を前提にしていたものと認識している。

(3) 証拠書類

① 請求者等と学校がやりとりしたメールの写し、及び御見積書

② 請求者等が提供した受領書の様式、及び本件作業員 13 名分から徴求した受領書の写し

③ 教育委員会から学校へ沖縄市学校保健特別対策事業交付金が支払われた令和 3 年 9 月 2 日以降、学校が同交付金の引出し等を行った通帳口座の写し（令和 3 年 9 月 2 日～令和 3 年 12 月 13 日）

④ 上記を行うにあたり、学校の出納に係る財務会計行為資料一式（写し）

⑤ 教育委員会が業務委託契約に代わる事業への変更を学校に指示し、交付変更承認申請書の提出を依頼したメール（令和 3 年 11 月 5 日 11:45）の写し

⑥ 令和 4 年度予算執行マニュアル（教育委員会作成）

第 5 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 理由

(1) 関係法令（抜粋）

① 沖縄市学校保健特別対策事業交付金（感染症対策等の学校教育活動継続支援事業）交付要綱（令和3年4月1日決裁）

（目的）

第1条 この要綱は、沖縄市立小中学校が感染症対策等を徹底しながら、夏季休業期間の短縮等により研修機会を逸した教職員に対する研修等の取組及び児童生徒の学習保障をするための取組を実施するにあたり、沖縄市学校保健特別対策事業交付金（感染症対策等の学校教育活動継続支援事業）（以下「交付金」という。）の交付により、学校長の判断で迅速かつ柔軟な対応が進められ、学校教育活動の円滑な運営を支援することを目的とする。

（交付対象）

第3条 交付金の対象事業の名称並びに概要及び対象経費は、次の表に定めるとおりとする。

名称	事業の概要	対象経費
学校における感染症対策等支援	学校の教育活動継続に際して、密閉・密集・密接を回避し、児童生徒・教職員等の感染症対策に必要な物品の購入等に係る経費を支援する。	消耗品費、備品費（据付費を含む）、通信運搬費、借損料、雑役務費、委託費

（交付金の交付申請）

第5条 交付金の交付を受けようとするものは、交付金交付申請書（様式第1号）に事業計画書を添えて指定された期日までに教育長に申請しなければならない。

（交付金の交付決定）

第6条 教育長は、前条の規定による申請があったときは、その内容を審査し、適当と認めたものについて予算の範囲内において交付金を決定し、申請者に対し交付金交付決定通知書（様式第2号）により通知するものとする。

（交付金の交付請求）

第7条 前条の交付決定通知書を受けたものは、請求書（様式第3号）を教育長に提出し、交付金の交付を請求しなければならない。

（交付金の交付）

第8条 教育長は、前条の規定による交付金の交付請求を受け付け、審査の上適当と認めたときは、概算払いにより当該請求者に交付金を交付する。

(変更の申請等)

第9条 交付金の交付を申請したものは、交付金の交付決定通知後において当該事業計画の内容を変更しようとするときは、第5条に準じて交付金変更承認申請書(様式第4号)に事業計画書を添えて、教育長に提出し、その承認を受けなければならない。

2 前項の規定による変更承認申請があった場合、教育長は第6条に準じて決定の内容を変更し、交付金変更承認通知書(様式第5号)により申請者に通知する。

3 前項の交付金変更承認通知書を受けたものは、前条に準じて変更承認に係る交付金の交付を請求しなければならない。

(実績報告)

第10条 交付金の交付の決定を受けたものは、交付金対象事業完了の日から起算して1カ月以内又は、当該年度の12月25日のいずれか早い期日までに、交付金実績報告書(様式第6号)に必要書類を教育長に提出しなければならない。

(交付金額の確定等)

第11条 教育長は、前条の実績報告書の提出があったときは、報告書の内容を審査するほか、必要に応じて現地調査等を行い、適当と認めるときは交付すべき交付金の額を確定し、交付金確定通知書(様式第7号)により報告書を提出したものに通知する。

2 教育長は、確定した額を超える交付金が交付されているときは、交付金交付対象者に対し、期限を定めて超過額の返還を指示するものとする。

② 沖縄市会計規則(平成元年3月31日規則第7号)

(事務処理の原則)

第3条 会計事務を取扱う者は、法令、条例及び規則等の定めるところに従い、公正確実かつ迅速に効率的にその事務を処理しなければならない。

(支出負担行為の整理区分)

第47条 支出負担行為として整理する時期、支出負担行為の範囲及び支出負担行為に必要な書類は、別表第2に定める区分による。

2 前項の規定にかかわらず、別表第3に定める経費に係る支出負担行為に該当するものについては、同表に定める区分による。

(支出の原則)

第51条 支出は債務が確定し、支払期限が到達したのちにおいて、債権者のために行うことを原則とする。

別表第2（第47条、第48条関係）

支出負担行為整理区分表

区分	支出負担行為として整理する時期	支出負担行為の範囲	支出負担行為に必要なおもな書類	備考
12 委託料	契約締結のとき又は請求のあったとき	契約金額又は請求のあった額	契約書、請書、入札書・見積書、入札経過書、予定価格調書、請求書	

③ 地方自治法（昭和22年法律第67号）

（支出負担行為）

第232条の3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない。

(2) 認定事実

本件請求に関し、次の事実を認定した。

- ① 令和3年6月21日、学校長は、沖縄市学校保健特別対策事業交付金（感染症対策等の学校教育活動継続支援事業）交付金申請書に本件作業員委託事業計画を含む事業計画書を添付して教育長に申請を行い、令和3年8月17日付で交付金交付決定が通知された。
- ② 令和3年8月23日、学校長は、①の通知を受け、教育長に交付金の請求を申請した。
- ③ 令和3年8月23日、学校は、本件作業員委託事業計画と仕様書を請求人へ提出し、見積書の提出を依頼するなど、契約の意向を示した。
- ④ 令和3年9月2日、教育委員会は、学校の口座に交付決定額1,600,000円を振り込んだ。
- ⑤ 令和3年9月1日から、学校は、本件作業員による検温作業を開始し、同年9月28日、本件作業員に報酬を支払うため、学校の口座から100,000円を出金した。
- ⑥ 令和3年10月1日、学校は、本件作業員に報酬を⑤から支払い、請求人に無断で請求人等の名義の受領書を発行した。
- ⑦ 令和3年10月14日、請求人は、学校に対し、本件作業員委託事業を契約しない旨伝えた。
- ⑧ 令和3年11月5日、教育委員会は、学校からの⑦の報告を受け、委託契約を伴わない本件作業員報酬が交付金の対象経費外となることから、学校に対

して交付金変更承認申請を指示した。

- ⑨ 令和3年11月10日、学校は、⑧のことから⑤の出金を補填するため、教育委員会と相談のうえ、学校の口座へ100,000円を戻入した。
- ⑩ 令和3年9月1日から11月4日までの間、学校は、本件作業員数13名による検温作業を実施し、その報酬総額193,000円を学校長の私費で支払った。
- ⑪ 令和3年11月18日、学校長は、⑧の理由により、事業計画を本件作業員委託事業から物品購入に変更して教育長に申請し、同年11月24日付で交付金変更承認が通知された。
- ⑫ 令和3年12月23日までの間、学校は、交付金の対象経費となる物品等の購入を実施し、令和4年1月12日、学校長は、交付金実績報告書を教育長に提出した。
- ⑬ 令和4年1月13日、教育委員会は、⑫の報告書の内容を審査し、交付金1,600,000円を確定し、精算を行った。

(3) 監査委員の判断

本件作業員への報酬の支払いに関し、支出先への返還請求と学校長名義での再支払等の是正措置を求めることについて、以下のとおり検討する。

学校長は、沖縄市学校保健特別対策事業交付金（感染症対策等の学校教育活動継続支援事業）交付要綱（以下「交付要綱」という。）に基づく交付金の対象事業を実施するため、教育長に事業計画書を添え交付金額1,600,000円を申請し（交付要綱第5条）、教育長はこれを受理、決定のうえ（交付要綱第6条）、学校の口座に同額を交付している（交付要綱第7条、第8条）。その後、学校長は、予定していた請求者等との本件作業員委託業務契約が不調となったことから、事業計画の内容を変更し、教育長に交付金変更承認申請をし（交付要綱第9条）、教育長はこれを承認している。そして、交付金対象事業の完了に伴い、学校長は、教育長に交付金実績を報告し（交付要綱第10条）、教育長はこの内容を審査のうえ、確定し（交付要綱第11条）、精算を終えて、本件交付金事業は完了していることを確認している。

地方自治法は、普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これを行わなければならないと規定している（地方自治法第232条の3）。具体的には、契約行為そのものが支出負担行為となるため、契約の締結のとき契約書を作成しなければならない（会計規則第47条、別表第2）、このことから、支出負担行為の根拠となる契約のない公費の支出は原則できないものと解する（会計規則第51条）。

前述のとおり、学校と請求人等との本件作業員業務委託契約が締結されていない以上、学校の公費の支出の原因となるはずだったこの契約、すなわち支出負担行為の根拠が存在していないことは明らかであり、本件作業員への公金の支出がないことは、教育委員会の陳述及び証拠書類で確認している。以上のことから、請求人が求める、本件作業員への報酬の支出に関して、支出先への返還請求と学校長名義での再支払等の是正措置については理由がないものと判断する。

次に、学校長その他財務会計上の行為を行う権限に対する損害賠償責任について、以下のとおり検討する。

認定事実によると、学校が本件作業員への報酬の支払いのために本件交付金の口座から 100,000 円を出金した後、本件作業員業務委託契約が不調となり、その報酬が交付金の対象外（交付要綱第 3 条）となったことから、教育委員会が同額を交付金の口座に戻すよう指示し、学校はこれに戻入している。このことは、学校における契約、すなわち支出負担行為の根拠に基づかない財務会計行為であり、公金の支出及び戻入の手続についても会計規則に則っていない不当なものであったといえるが、一方で、交付金という形で学校に支出され、学校長の判断で迅速かつ柔軟な対応が認められており（交付要綱第 1 条）、違法又は不当とまではいえない。このように会計規則上の手続との相違はあったものの、実質的には公金への損害の発生がないことを学校の口座から確認している。そして、教育長は、学校長が変更申請した交付事業計画を審査し、全ての内容が対象経費であったことを認めて交付金額を確定のうえ、精算し、交付金事業は完了している。以上を踏まえると、当該公金の支出及び戻入の行為を除いては、教育委員会の証拠書類により会計規則上適正に執行されていることを確認している。

住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実についてその監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、住民訴訟の前置手続きとして、まず当該地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実の違法、不当を当該地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものであると解される。そのため、監査の対象となる行為等は、地方公共団体に積極消極の損害を与えひいては住民全体の利益に反するものでなければならないというべきである（最高裁平成 6 年 9 月 8 日 判決参照）。

以上のことを考慮すると、住民全体の利益に及ぼすような公金への損害の発

生はなく、財務会計上の行為についても違法又は不当とまではいえず、市長及び教育委員会その他職員は、財務会計上の行為を行う権限に対する損害賠償責任を負わないものと判断する。

よって、本件請求には理由がないと認められるので、地方自治法第 242 条第 5 項の規定により主文のとおり決定する。

第 6 監査委員の意見

本件請求の判断は前述のとおりではあるが、本案審査において指摘すべき事項が散見されたので、監査委員の意見として述べたい。

1 交付金の予算措置について

交付金とは、法令等により、団体あるいは組合等の外部組織に対して地方公共団体の事務を委託している場合において当該事務処理の報償として一方的に支出するものである。一方で、学校は、地方公共団体が設置した教育機関であり、その管理運営は、教育委員会規則で定めることとなっている。

本件交付金要綱においては、本市の教育機関である学校に対して教育委員会が外部委託をしているかのような構図となっており、このような交付金としての予算措置については、相応しくないものとする。

教育委員会は、本来の予算の性質に従った予算の区分を再確認し、学校への交付金のあり方について一考していただきたい。

2 請求人等との契約について

普通地方公共団体の締結する契約については、契約の方法、契約の相手方の決定方法、契約書の作成、契約確定の時期等を規定し一定の制限が設けられているが、私法上の契約と同様、私人との対等な地位において締結するものであり、契約自由の原則、信義誠実の原則が適用されるべきものである。

事実認定によると、学校が本件委託業務契約を進めるにあたって、教育委員会の指示を介して請求人との調整を行うなど、かなりの時間を要してしまっている。学校は、いずれ請求人等との委託契約をするとの認識で、本件作業員の検温作業を先行するため、本件作業員の募集及びその報酬の支払いの際の受領書の徴求を、請求人に無断でその名義を使用し、このことが、請求人に学校に対する大きな不信感をもたらし、委託契約が不調となった原因の一つとして挙げられる。また、これらの事態に関し、教育委員会から請求人に対し丁寧な説明はなく、適切な仲介もなかった。その結果として、請求人の疑念は深まるばかりであり、それぞれ

が互いに力を合わせ、地域との協働による学校運営を進めることが求められる中、深い憂慮の念を抱くものである。

今後、このような事態を招かぬよう、学校が不慣れな事業執行を進めるにあたっては、教育委員会からの適切な指示・指導を講じていただきたい。

3 学校における現金出納について

会計規則に規定する事務処理の原則として、会計事務を取扱う者は、法令、条例及び規則等の定めるところに従い、公正確実かつ迅速に効率的にその事務を処理しなければならないとしている。また、収納出納員は各課にそれぞれ置き、現金の出納及び保管の事務を行うことを規定しており、そして、収納取扱員は、所属する課の収納出納員の命を受けて現金の収納事務に従事することとなっており、課長が職員を収納取扱員に指定したときなどは会計管理者に通知しなければならないとしている。

会計規則上、学校においては、学校長と教頭は収納出納員に該当し、現金の出納及び保管の事務を行い、学校長が指名した職員を会計管理者に通知することで、収納取扱員として現金の収納事務に従事させることができることになる。しかし、学校が本件交付金の口座からの出納手続をした際の財務会計行為上の書類はなく、その出納手続をした職員については、収納取扱員としての会計管理者への届け出もなかった。学校における財務会計行為については、教育委員会が作成した学校用の予算執行マニュアルに従い行われているが、現金出納に関する手続等の記載はなかった。学校においても、市の機関として会計規則は適用され、その原則に従う義務がある。

教育委員会においては、学校が会計規則の原則を認識し、適正な財務会計行為ができるよう、必要な研修、指導やマニュアルの改善などに努めていただきたい。

4 学校長の立替払による本件作業員報酬の支払いについて

「立替払」とは、一般的に「地方公共団体の職員が、本来、地方公共団体が支弁すべき経費について、法令上認められた支出の方法によることなく、地方公共団体のために、地方公共団体からの償還を前提として、地方公共団体の支出として自己の現金をもって支払うこと」をいう。立替払は、現行法上認められず、現在は違法な支出措置であり、運用上も許容されるというものではない。

認定事実によると、学校は、令和3年9月1日から11月4日までの間、本件作業員数13名による検温作業を実施し、その報酬総額193,000円を学校長の私費で支払っている。このことは当初、学校が請求人等との委託契約を遡及して締結できるものと考え、教育委員会からの償還を前提とした学校長による立替払だ

ったとの認識がうかがえる。さらには、本件作業員による検温作業が学校の感染症対策として有効であるため、交付金対象外経費となって後も中断できなかったものと思われる。そして、交付金事業計画の変更によって、本件作業が実質的に学校長の私費による独自業務となってしまったかのように見受けられる。このように、立替払は、公私混同を招くとともに信用失墜のおそれを免れない。教育委員会は、このような事実を知りながら、学校に執行の責任を転嫁して、指導監督を怠っていることに他ならない。

今後このような事態を招かぬよう、教育委員会は、事業中においても、学校における事業の進捗状況や書類等の検査、必要な指示、指導により適正な事業執行を担保すべきである。

