

堺市監査委員公表第 41 号

地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づき令和 4 年 10 月 12 日に監査委員に提出された住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を行ったが、同条第 11 項に定める監査委員の合議に至らなかったため、請求人への通知内容を別紙のとおり公表する。

令和 4 年 12 月 12 日

堺市監査委員	小	堀	清	次
同	田	渕	和	夫
同	藤	坂	正	則
同	播	磨	政	明

住民監査請求に係る監査結果

(令和4年10月12日請求)

<児童自立支援施設に係る負担金支出について>

目 次

堺市監査委員公表第41号

〈監査の結果〉

〈理由〉

第1	監査の請求	P 1
1	請求人	P 1
2	監査請求書の提出	P 1
3	監査請求書の記載内容	P 1
4	監査請求補充書の記載内容	P 3
第2	監査の実施	P 4
1	要件審査及び請求の受理	P 4
2	監査請求補充書について	P 4
3	請求人の証拠の提出及び陳述	P 5
4	監査対象部局	P 5
5	監査対象部局からの事情聴取等	P 5
第3	監査の結果	P 8
1	請求に理由があるとする見解	P 9
2	請求に理由がないとする見解	P 17

記

〈監査の結果〉

合議不調

〈理由〉

第 1 監査の請求

1 請求人

3 名（氏名は省略）

2 監査請求書の提出

令和 4 年 10 月 12 日

3 監査請求書の記載内容

1. 請求の要旨

(1) はじめに

児童自立支援施設は、児童福祉法に基づく施設であり、都道府県政令指定都市による設置が義務付けられている。

大阪府には、大阪府立修徳学院（以下「修徳学院」という。）が存在する。大阪府は修徳学院の寮舎等を整備するため、別紙（令和 3 年 1 月 21 日付合意書の別表）の業務を行うこととなっている。

他方で、堺市には独自の児童自立支援施設が存在しなかった。そこで、堺市は、独自の児童自立支援施設建設を計画していた。

ところが 2019（令和元）年 6 月に永藤市長が当選したのち、この計画が中断することとなった（事実証明書 1）。

それどころか、堺市は、大阪府が実施する修徳学院の学舎等の整備に関する費用を既に支出し、また将来にわたって支出しようとしている。かかる支出は、後述のとおり違法不当であるから、本件監査請求に及んだ。

(2) 公金の支出について

堺市会計管理者は、令和 2 年 4 月 8 日、修徳学院への事務委託の検討に係る文化財調査の費用として、大阪府に対し、1,150,718 円を支払った（事実証明書 2:子ども青少年局支出命令書）。

堺市長は、令和 3 年 1 月 21 日、大阪府知事との間で、事務委託継続のためとして、修徳学院の寮舎等の整備に係る費用を、堺市が負担す

るとの合意（以下「本件合意」という。）を行った（事実証明書 3:大阪府立修徳学院における堺市から大阪府への地方自治法の規定による事務委託継続の依頼に基づく合意書 2 条 2 項）。

堺市は、本件合意に基づき、令和 3 年 4 月 14 日、新厨房棟（仮称）計画策定変更業務・建材の試料採取及びアスベスト含有分析調査業務・新寮舎計画策定業務の費用として、大阪府に対し 2,362,800 円を支払った（事実証明書 4:子ども青少年局支出命令書）。

さらに堺市会計管理者は、本件合意に基づき、令和 4 年 4 月 15 日、男子寮撤去工事図面作成業務・男子寮内設置機器等処分・男子寮撤去工事・男子寮撤去工事監理業務の費用として、17,535,720 円を支払った（事実証明書 5:子ども青少年局支出命令書）。

本件合意 2 条（別表）からすれば、堺市会計管理者は今後、前述の支出に加え、未だ支出していないと思われるキ:新寮舎（男子寮・女子寮）設計関係業務・ク:新寮舎（男子寮・女子寮）建設工事・ケ:桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬業務・コ:上記ケに伴う物品運搬先施設の改修の費用を大阪府に全額支払うことが相当の確実さをもつて予測される。

(3) 本件合意の違法性

地方財政法 9 条によれば、地方公共団体の事務に要する費用は、当該地方公共団体が全額負担するべきである。上記の公金支出は、大阪府の事務に要する費用を堺市が負担するものであって、地方財政法に反し違法である。

なお、地方財政法 27 条 1 項によれば、「都道府県の行う土木その他の建設事業（高等学校の施設の建設事業を除く。）でその区域内の市町村を利するものについては、都道府県は、当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる。」とされている。

しかし、本件合意のように、大阪府の事業費用を、受益の限度に留まらず堺市が全面的に負担することは地方財政法 27 条 1 項に反し違法である。しかも、文化財調査費用に関しては、堺市が大阪府に事務を委託するか否かにかかわらず、そもそも大阪府がすべきであって、堺市には全く受益が存在しない。

したがって、堺市会計管理者が行った上記計 21,049,238 円の公金支出も違法であって、同額の損害を堺市に与えるものであり、大阪府には不当な利得が生じている。また、本件合意に基づき、今後、相当の

確実さをもって予測される公金支出も違法である。

(4) 小括

よって、監査委員は、市長に対し、①違法に支出された公金について、大阪府に対しては不当利得の返還を求め、②当該支出に関与した職員らに対しては損害の賠償等を求め、③また、今後、相当の確実さをもって予測される本件合意に基づく公金支出については、当該支出に関与する職員らに対して公金支出をしないようにする等、必要な措置を講じるように勧告することを求めるものである。

2. 請求者 別紙監査請求人目録記載のとおり

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、必要な措置を請求します。

(別紙)

(別表)

大阪府が行う業務 (第 2 条関係)

	業務名
ア	新厨房棟 (仮称) 計画策定変更業務
イ	建材の試料採取及びアスベスト含有分析調査業務
ウ	新寮舎 (女子寮) 計画策定業務
エ	新寮舎 (男子寮) 計画策定業務
オ	旧寮舎 (男子寮) 撤去設計業務
カ	旧寮舎 (男子寮) 撤去工事
キ	新寮舎 (男子寮・女子寮) 設計関係業務
ク	新寮舎 (男子寮・女子寮) 建設工事
ケ	桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬業務
コ	上記ケに伴う物品運搬先施設の改修

(原則として、原文のとおり。なお、事実証明書類の掲載は省略した。
ただし、(別紙) は事実証明書より抜粋し掲載した。)

4 監査請求補充書の記載内容

令和4年10月12日に提出した監査請求に関して

- 1 本件監査請求では、令和3年10月以前の支払いを含めて問題にしてい

る。

具体的には、第1に、令和2年4月8日に大阪府に対して115万0718円を支払ったこと、及び第2に、令和3年4月14日 大阪府に対して236万2800円を支払ったこと、の2点である。

2 これらの支払いはいずれも、大阪府の施設である修徳学院の学舎等の整備に関してなされたものである。

なぜ、大阪府の施設に関する費用を堺市が支払うのか、その法的根拠も不明であり、また、適正な手続きを経て支払われたのかも不明である。

したがって、そもそも1年間の期間制限が適用されるのかも不明である。

3 仮に期間制限の適用があるとしても、このような支払いがされたという事実を一般の住民が知ることは極めて困難である。

これらの支払いの事実については、市の広報誌等で周知がはかられたことはなく、また、一般に報道されてもいない。

請求人らは、たまたま、令和4年9月頃になってはじめて、これらの支払いの事実を知ったことから、本件監査請求を行うことができたにすぎない。

したがって、本件において、期間制限が適用されるとしても、期間内に監査請求できなかったことについては、正当理由がある。

(原則として、原文のとおり。)

第2 監査の実施

1 要件審査及び請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の要件を具備していると認め、令和4年10月24日にこれを受理することを決定した。

2 監査請求補充書について

監査請求書受理後の令和4年11月15日に、請求人から、請求内容のうち、支出から1年が経過したものについても請求することに正当な理由がある旨記載した監査請求補充書の提出があった。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人から令和4年11月2日付けで陳述を希望する旨の申出があったことから、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、同年11月18日に請求人に対し陳述の機会を設けた。陳述は、堺市役所高層館19階の監査室において行われ、請求人が出席し、住民監査請求に至った思いなど、請求内容を補足するための説明が行われた。

4 監査対象部局

子ども青少年局（子ども青少年育成部 子ども家庭課）

5 監査対象部局からの事情聴取等

本件請求について、令和4年10月24日に市長に対して請求に係る意見書の提出を求めた。また、同年11月18日、監査対象部局の職員から、本件請求に関する事実及び意見について事情を聴取した。

それらの概要は以下のとおりである。

(1) 事情を聴取した者

（子ども青少年局）

子ども青少年局長、子ども青少年育成部長、子ども青少年育成部参事（児童自立支援担当）ほか

(2) 本件請求に関する市長等の意見等

ア 本件の経緯について

本市は、政令指定都市への移行にあたり、平成17年5月10日付けで「堺市の政令指定都市移行に係る事務移譲等に関する確認書」を大阪府と取り交わし、本市の児童自立支援施設に関する事務に関し、当該確認書2(2)において、「児童福祉法第35条第2項に規定する児童自立支援施設に関する事務（以下「本市事務」という。）については、政令指定都市移行後5年を限度として、地方自治法第252条の14第1項の規定により、市が府に委託することができる。市は、その間に児童自立支援施設を整備し、その事務を行うものとする。」ことを確認し、当該確認を踏まえ、「児童自立支援施設に関する事務の委託に関する規約（以下「本件規約」という。）」に係る大阪府との協議について堺市議会の議決を得た上で、平成18年4月1日から、地方自治法第252条の14第1項の規定により大阪府に対して本市事務の委託（以下「本件事務委託」という。）を開始した。

しかし、本市は、政令指定都市移行後 5 年にあたる平成 22 年度までに児童自立支援施設を整備するに至らず、平成 23 年度以降は、本件規約第 5 条の委託の期間を、1 年ごとに延長してきた経過がある。

そのような経過の中、本市においては、平成 30 年 3 月に児童自立支援施設整備用地が確保でき、平成 31 年 1 月には「堺市立児童自立支援施設基本計画」を策定し、児童自立支援施設の整備を進めてきた。

令和元年 6 月に市長就任後、事務事業をゼロベースで総点検する中で、本件事務について、これまでの本市の方針を見直し、同年 8 月、「堺市立児童自立支援施設基本計画」を中断し、大阪府と事務委託の継続に向けて協議を始めた。

大阪府との協議において、事務委託を継続するためには、大阪府の児童自立支援施設である府立修徳学院（以下「修徳学院」という。）内に本市児童 20 名を受け入れる新寮建設が必要であり、その建設の可否判断に建設予定地の埋蔵文化財調査が必要なことから、令和元年 12 月 6 日付けで「大阪府立修徳学院への事務委託の検討に係る埋蔵文化財に関する基本協定書」を大阪府と締結し、本市が費用を負担して大阪府が当該調査を実施した。

この埋蔵文化財調査によって、修徳学院内に新寮建設が可能であることについて大阪府から報告があったことを受けて、令和 2 年 3 月 31 日付けで「大阪府立修徳学院への事務委託継続に係る協議について（依頼）」を本市から大阪府に発出し、大阪府と事務委託の継続に係る協議を開始した。

その後、大阪府と協議を進め、令和 3 年 1 月 21 日付けで「大阪府立修徳学院における堺市から大阪府への地方自治法の規定による事務委託継続の依頼に基づく合意書（以下「本件合意書」という。）」を取り交わし、事務委託の継続に係る費用を本市が負担することについて大阪府と合意し、あわせて新寮建設が令和 6 年 4 月の完成予定となるため、本件規約第 5 条の委託の期間については、市議会で令和 3 年 3 月 26 日に令和 5 年度までの 3 年間に期間を延長する議決を得た。

なお、本件合意書の検討にあたり、本市として、将来的な費用負担額を見定める必要があったことから、令和 2 年度に、「既に大阪府が計画を終えていた新厨房棟の計画変更に要する経費」、「府立施設内の建設予定地にある既設物撤去に向けたアスベスト含有分析調査に要する経費」及び「新寮 2 棟の計画策定に要する経費」を本市が費用を負担して大阪府が事業を実施した。

また、本件合意書に記載のある令和 3 年度以降に大阪府が実施する事業は、地方財政法第 27 条第 2 項に該当する建設事業であることから、令和 3 年度実施事業については令和 3 年 1 月に、令和 4 年度実施事業については令和 3 年 12 月に、それぞれ大阪府から地方財政法第 27 条第 2 項に基づく協議依頼を受けた。

令和 3 年度一般会計予算に「府立修徳学院の新寮舎建設予定地にある旧寮舎の撤去工事（設計等含む）」を計上したところ、市議会において、本件合意書や地方財政法の適用について議論が交わされ、付帯決議が付された。

この付帯決議等を受け、修徳学院における事務委託継続に係る費用を負担することによって得られる本市の利益を明確にするため、令和 3 年 11 月 12 日付け「確認書」を大阪府と取り交わした。

令和 4 年度においても、本件合意書別表に記載の業務を大阪府が実施しており、本市が負担する予定であり、令和 5 年度に予定している本件合意書別表に記載の業務についても、市議会での議決を経て、支出を予定している。

イ 公金の（大阪府への）支出について

次の①～③について大阪府に支出した。

- ①令和 2 年 4 月 8 日に支払った修徳学院への事務委託の検討に係る文化財調査の費用 1, 150, 718 円
- ②令和 3 年 4 月 14 日に支払った新厨房棟（仮称）計画策定変更業務・建材の試料採取及びアスベスト含有分析調査業務・新寮舎計画策定業務の費用 2, 362, 800 円
- ③令和 4 年 4 月 15 日に支払った男子寮撤去工事図面作成業務・男子寮内設置機器等処分・男子寮撤去工事・男子寮撤去工事監理業務の費用 17, 535, 720 円

また、令和 4 年度に大阪府が実施している新寮舎（男子寮・女子寮）設計関係業務・桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬業務（令和 4 年度施工分）・当該物品運搬業務に伴う物品運搬先施設の改修費用の全額を支払う予定である。

令和 5 年度に大阪府が予定している新寮舎（男子寮・女子寮）建設工事・桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬業務（令和 5 年度施工分）の全額を支払う予定である。

ウ 本件合意の適法性について

上記イの支出等については、いずれも適法と考える。

本件経費は、上記ア「本件の経緯」に前述しているとおり、地方自治法に基づく大阪府への事務委託を令和6年4月以降も継続することで、本市児童の最適な養育環境を整備するという非常に公益性の高い目的を達成するため、地方自治法の事務委託の経費として支出するものである。また、本件の建設事業による受益は、堺市に発生することから、本市が費用負担することについては、およそ合理性を欠くものとはいえないと考える。

なお、地方自治法に基づく事務委託に係る経費は、『「委託事務に要する経費の支弁の方法」は、すべて委託をした普通地方公共団体が負担するのが当然であり（逐条地方自治法第9次改訂版（松本英昭著 学陽書房）』とされていることから、事務を委託する地方公共団体が全額を負担することが予定されているものと考ええる。

また、地方財政法の視点からみても、地方財政法第9条は、「国と地方公共団体との間の経費の負担区分を明確化した規定（地方財政法逐条解説（石原信雄著 ぎょうせい）」であり、上記イの支出等がこれに反するものではないと考える。

地方財政法第27条第1項は、「～当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる」と定められている。新寮は既設の修徳学院の一部に建設する観点に鑑みると、「建設事業に要する経費」とは、修徳学院に係る全ての建設事業に要する経費と捉える方が妥当と考える。

また、地方財政法第27条第1項については、国の意見も踏まえ、都道府県が市町村に対して、市町村の受益の限度を超える費用負担を制限するものと解しており、大阪府と本市との自発的な任意の合意に基づき、受益の限度において本市が費用を負担することが、法に反するものではないと考える。

第3 監査の結果

住民監査請求に基づく監査及び勧告に係る決定については、地方自治法第242条第11項において、監査委員の合議によるものと規定されている。本件監査請求については、審議の結果、合議に至らなかったため、監査の結果を出すことはできなかった。

なお、参考までに監査委員の見解について以下に記載する。

1 請求に理由があるとする見解

(1) 本件の監査対象事項

ア 住民監査請求書の記載によると、請求人は、堺市が大阪府へ支出した負担金について、(a)令和2年4月8日に支出した1,150,718円、(b)令和3年4月14日に支出した2,362,800円、(c)令和4年4月15日に支出した17,535,720円は違法に支出されたものであるから、堺市長に対し、大阪府に対しては不当利得の返還を、当該支出に関与した職員らに対しては損害の賠償等を、また、(d)今後、相当の確実さをもって予測される本件合意書に基づく公金支出については、当該支出に関与する職員らに対して公金支出をしないようにする等、必要な措置を講じるように勧告することをそれぞれ求めている。その請求理由として、大阪府の業務である修徳学院の寮舎等の整備に要する費用を堺市が負担することは地方財政法第9条に違反するものであり、また、大阪府の事業費用を、受益の限度にとどまらず堺市が全面的に負担することは地方財政法第27条第1項に違反している旨主張している。(以下、上記の支出及び予測される支出をそれぞれ「支出(a)」、「支出(b)」、「支出(c)」、「支出(d)」という。)

イ まず、支出(a)(b)が監査対象となるかについて検討する。

(ア) 地方自治法第242条第2項本文は、住民監査請求は、当該財務会計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、請求することができない旨規定している。

(イ) ここに「終わった日」とは、継続的行為について、その行為が終わった日を意味すると解されているところ、支出(a)(b)(c)(d)は、いずれも令和元年8月以降の堺市と大阪府との事務委託継続をするための一連の協議に基づく継続的な一連の支出であることは堺市の自認するところであるから、未だ「行為の終わった日」は到来しているとはいえない。

(ウ) このように、支出(a)(b)はいずれも支出(c)(d)を含む一連の事業の支出行為の一部であると解されるため、監査の対象とするのが適当である。

ウ 次に、支出(d)が相当の確実さをもって予測される公金支出といえるのかについて検討する。

支出(d)にはすでに令和4年度予算として成立しているものに加え、令和5年度の事業として現時点において予算化されていないものも含まれるが、市長の意見においても当該費用の全額を支出する予定であることを認めており、すでに本件合意書に基づく事業が進行している状況においては、相当の確実さをもって予測される公金支出と認められるため、

これも監査の対象とする。

エ したがって、本件住民監査請求の全てについて監査の対象とする。

(2) 関係法令

ア 地方財政法第9条

(7) 同条は、「地方公共団体の事務(中略)を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。」と規定している。

地方財政法逐条解説(石原信雄著 ぎょうせい)によれば、この条文は国と地方公共団体との間の経費の区分を明確化した規定であり、同法第10条から第10条の4までに規定する事務についてはその例外として国がその全部又は一部を負担することを定めたものとされている。

(4) ところで、同法第4条の5は、「国は地方公共団体又はその住民に対し、地方公共団体は他の地方公共団体又は住民に対し、直接であると間接であるとを問わず、寄附金(これに相当する物品等を含む。)を割り当てて強制的に徴収(これに相当する行為を含む。)するようなことをしてはならない。」と規定している。

また、同法第28条の2は、「地方公共団体は、法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務について、他の地方公共団体に対し、当該事務の処理に要する経費の負担を転嫁し、その他地方公共団体相互の間における経費の負担区分をみだすようなことをしてはならない。」と規定している。

(ウ) したがって、地方公共団体が法令の規定に基づき経費の負担区分が定められている事務の経費を他の地方公共団体に負担させることは、同法第4条の5、第9条及び第28条の2に反する。

イ 地方財政法第27条

(7) 同条第1項は、「都道府県の行う土木その他の建設事業(高等学校の施設の建設事業を除く。)でその区域内の市町村を利するものについては、都道府県は、当該建設事業による受益の限度において、当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる。」と規定している。

地方財政法逐条解説によれば、地方財政法では都道府県の行う事業に対する市町村の負担については、同法第4条の5、第28条の2等の規定の趣旨からして一般的に禁止されているものと解すべきところ、同法第27条はこの一般的禁止を、「土木その他の建設事業」に限って

解除するとともに、その負担の限度を定めて都道府県と市町村の経費負担の合理化を図ったものであるとされている。

- (イ) 同条第 2 項は、「市町村が負担すべき金額は、当該市町村の意見を聞き、当該都道府県の議会の議決を経て、これを定めなければならない。」と負担額決定の手続きを規定している。

(3) 監査委員が確認した事実

ア 児童自立支援施設設置の義務

(ア) 児童自立支援施設は、児童福祉法第 44 条に定める施設で、不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童を入所させ、又は保護者の下から通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援し、あわせて退所した者について相談その他の援助を行うことを目的とする施設である。

- (イ) 同法第 35 条及び児童福祉法施行令第 36 条により、都道府県が設置しなければならないとされており、地方自治法施行令第 174 条の 26 における指定都市に関する規定として、児童福祉法及び児童福祉法施行令中都道府県に関する規定は、指定都市に関する規定として適用があるものと定められている。

イ 堺市における児童自立支援施設設置の事務

(ア) 堺市では、平成 18 年の政令指定都市への移行に際し、平成 17 年 5 月 10 日付けで大阪府と締結した「堺市の政令指定都市移行に係る事務移譲等に関する確認書」において、児童自立支援施設に関する事務については、政令指定都市移行後 5 年を限度として堺市が大阪府に委託することができること、堺市は、その間に児童自立支援施設を整備し、その事務を行うものとする事、堺市が大阪府に事務を委託する場合、その費用については、全額市の負担とし、府、市において協議を行うものとすることを確認した。

- (イ) 堺市は、当該確認を踏まえ、大阪府との協議について堺市議会の議決を得た上で、平成 18 年 4 月 1 日から、地方自治法第 252 条の 14 の規定により本件規約を施行し、堺市の児童自立支援施設に関する事務の管理及び執行を大阪府に委託した。その後、政令指定都市移行後 5 年としていた期限のうちに堺市における施設整備ができなかったことから、平成 23 年度以降、本件規約第 5 条に定める委託の期間を、1 年ごとに本件規約を改正し、1 年ずつ延長してきた。

- (ウ) 平成 31 年 1 月に堺市児童自立支援施設基本計画を策定し、平成 37 年（令和 7 年）開所の予定としていたところ、令和元年 8 月に、大阪府への事務委託の継続を検討するため、当該基本計画に基づく施設整備を中断し、大阪府と事務委託の継続について協議を始めた。
- (エ) 大阪府との協議において、事務委託を継続するためには、堺市の児童 20 名分を増員するための新寮建設の可否を判断する必要があることから、新寮の建設予定地の埋蔵文化財調査とそれに伴う業務の実施について、令和元年 12 月 6 日に「大阪府立修徳学院への事務委託の検討に係る文化財調査に関する基本協定書」を締結し、令和 2 年 3 月 10 日に大阪府から調査の結果を受けた。
- (オ) 新寮建設が可能と判断されたことなどを受け、令和 3 年 1 月 21 日に本件合意書を締結し、事務委託の継続に係る費用を堺市が負担することについて大阪府と合意した。令和 3 年 5 月 28 日に「堺市立児童自立支援施設基本計画」の中止を決定した。
- (カ) 令和 3 年 3 月 26 日に議決を得て、令和 3 年 4 月 1 日から施行している本件規約においては、委託の期間を令和 6 年 3 月 31 日まで 3 年延長し、本件合意書に基づく寮舎等の整備が行われている。

ウ 大阪府立修徳学院における堺市から大阪府への地方自治法の規定による事務委託継続の依頼に基づく合意書

令和 3 年 1 月 21 日に合意した内容は以下のとおりである。合意書中、甲は大阪府、乙は堺市である。

- (ア) 第 1 条は、本件合意の目的を、「大阪府立修徳学院（以下「学院」という。）において、事務委託を継続するために必要な寮舎等の整備に係る費用の負担区分及び当該寮舎等の運営開始後（以下「運営開始後」という。）における学院の乙の定員（以下「乙の定員」という。）、事務委託に係る費用の負担区分及び児童の入所調整等について定めること」としている。
- (イ) 第 2 条は、寮舎等の整備に係る費用の負担を定めており、第 1 項は、事務委託の継続に必要な寮舎等を整備するため、別表に掲げる業務を大阪府が行うこと、第 2 項で、第 1 項に規定する業務に係る費用は、堺市の負担とすることを定め、第 3 項は、寮舎等の整備に関し、第 1 項に規定する業務以外に係る費用の負担については、大阪府と堺市が協議の上、これを定めるもの、としている。なお、別表には各業務は「大阪府が行う業務」と明記されている。

- (ウ) 第 3 条第 1 項は、「運営開始後の乙の定員は、「20」とする。」とし、第 2 項で「運営開始後、乙の入所児童が恒常的に乙の定員と著しく相違する場合は、甲乙協議の上、乙の定員を見直すものとする。」こと、第 3 項は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和 23 年厚生省令第 63 号）等の改正その他の理由により、甲がやむを得ず学院の定員を減ずる必要がある場合は、減ずる学院の定員と同率で乙の定員を減ずるものとする。」としている。
- (エ) 第 8 条第 1 項は、「大阪府議会及び堺市議会において、事務委託の継続に係る児童自立支援施設に関する事務の委託に関する規約が議決された場合は、この合意書の内容に従い、甲乙は、改めて当該規約に基づく協議書を締結するものとする。」としている。

エ 本件合意書に基づく寮舎等の整備

- (ア) 修徳学院は、敷地面積約 14 万 m²の傾斜地に、本館及び別館（職員の事務室、柏原市立桜坂小中学校の職員室及び教室など）、講堂、体育館、院長舎、職員宅舎、厨房棟、寮舎 11 寮（観察寮 1 寮を含む）が整備されている。
- (イ) 堺市が負担金を支出することにより整備される施設の内容について監査対象部局に説明を求めたところ、以下のとおりであった。
- ①定員 10 名とする寮舎を男女各 1 棟、計 2 棟新築
 - ②上記男子寮を新築するため、倉庫として利用していた旧男子寮の撤去
 - ③この撤去した倉庫を移転するため、旧厨房棟を改修し新たに倉庫を設置
 - ④本館及び別館のこれまで資料室や倉庫として利用してきた部屋等を、定員 20 名の受入れのために増員される教員の職員室や子どもたちの教室に改修

オ 支出(a)の経緯

- (ア) 前記令和元年 12 月 6 日付け「大阪府立修徳学院への事務委託の検討に係る文化財調査に関する基本協定書」第 5 条「甲（大阪府）が実施する調査等に要する費用は、乙（堺市）が負担する。」に基づき、令和 2 年 3 月 24 日付けで費用の確定について通知があり、大阪府の納入通知を受け、堺市で支出負担行為を行い、令和 2 年 4 月 8 日に負担金 1,150,718 円を大阪府へ支出した。

(イ) 負担額の内訳は以下のとおりで、いずれも大阪府が旅費、工事請負費として支出した金額と同額であることを確認している。

①交通費実費	16,618 円
②高井田横穴群隣接地試掘調査に伴う機械掘削等工事	1,134,100 円

カ 支出(b)の経緯

(ア) 令和3年3月30日付け「合意書に定める費用の負担について」により大阪府より堺市負担額の通知があり、納入通知を受け、堺市で支出負担行為を行い、令和3年4月14日に負担金2,362,800円を大阪府へ支出した。

(イ) 負担額の内訳は以下のとおりで、いずれも大阪府が委託料として支出した金額と同額であることを確認している。

①新厨房棟（仮称）計画策定変更業務	126,500 円
②建材の試料採取及びアスベスト含有分析業務	256,300 円
③新寮舎（男子寮）計画策定業務	990,000 円
④新寮舎（女子寮）計画策定業務	990,000 円

キ 支出(c)の経緯

(ア) 本件合意書による令和3年度の実施内容が建設事業であり、大阪府が堺市から負担金を徴収することとなるため、地方財政法第27条第2項の規定により、令和3年1月18日付け「令和3年度府立児童自立支援施設の整備に係る地方財政法第27条第2項に基づく協議について」により、修徳学院の新寮舎建設予定地にある旧寮舎の撤去工事（設計等含む）に対し堺市に23,893,000円の負担金が発生することについて大阪府より協議の依頼があり、堺市は同意の回答を行った。大阪府は当該負担金を徴収することについて、令和3年3月24日に府議会の議決を得ている。

(イ) 令和3年12月22日付けで落札差金等による減により、負担金を17,535,720円に変更することについて大阪府より協議依頼があり、堺市は同意の回答を行った。大阪府は当該負担金額の変更について令和4年3月24日に府議会の議決を得ている。

(ウ) 令和4年3月24日付けの大阪府の納入通知を受け、堺市で支出負担行為を行い、令和4年4月15日に負担金17,535,720円を大阪府へ支出した。

(エ) 負担額の内訳は以下のとおりで、いずれも大阪府が委託料、工事請負費及び役務費として支出した金額と同額であることを確認している。

①大阪府立修徳学院男子寮撤去工事図面作成業務	1,101,100 円
②大阪府立修徳学院男子寮撤去工事	13,202,200 円
③大阪府立修徳学院男子寮撤去工事監理業務	3,063,500 円
④男子寮内設置機器等処分	168,920 円

ク 支出(d)の予定

(7) 本件合意書による令和4年度の実施内容が建設事業であり、大阪府が堺市から負担金を徴収することとなるため、地方財政法第27条第2項の規定により、令和3年12月22日付け「令和4年度府立児童自立支援施設の整備に係る地方財政法第27条第2項に基づく協議について」により、修徳学院の新寮舎建設に伴う設計費用等に対し堺市に20,453,000円の負担金が発生することについて大阪府より協議の依頼があり、堺市は同意の回答を行った。

令和4年度は、新寮舎（男子寮・女子寮）設計関係業務・桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬業務・当該物品運搬業務に伴う物品運搬先施設の改修費用（令和4年度施工分）を負担するため、20,453,000円を予算化している。

(イ) 令和5年度は、新寮舎（男子寮・女子寮）建設工事・桜坂小中学校職員室等増設に伴う本館等の改修及び物品運搬費用（令和5年度施工分）を負担する予定であり、大阪府が予定している国庫補助金を差し引いた約2億7,500万円を見込んでいます。

(4) 監査委員の判断

ア 支出(a)について

(7) 地方財政法第4条の5及び第28条の2等の趣旨から、同法では、都道府県が市町村にその業務の経費を負担させることは一般的に禁止されている。

(イ) 支出(a)は、「大阪府立修徳学院への事務委託の検討に係る文化財調査に関する基本協定書」に基づき大阪府が調査を実施し、その費用を堺市が全額負担したものである。当該調査は大阪府の敷地内に大阪府の施設である新寮を建設するための調査であり、大阪府の事業である。

(ロ) このことからすると、大阪府の事業に堺市が負担をした本件支出は、上記地方財政法の趣旨に反し、違法である。

イ 支出 (b) について

- (ア) 支出 (b) は本件合意書に基づく寮等の整備に係る費用を全額負担したものである。その内容から建設事業には当たらないものとして、地方財政法第 27 条の規定による手続きは行われていない。
- (イ) 上記(4)ア (ア) のとおり、本件合意書第 2 条第 1 項の規定により大阪府がその実施者である事業に対し、堺市が同条第 2 項の規定によりその費用を負担することは地方財政法上一般的に禁止されている。
- (ウ) このことからすると、大阪府の事業につき、堺市が全額負担をした本件支出は、上記地方財政法の趣旨に反し、違法である。

ウ 支出(c) (d)について

- (ア) 前記のとおり、地方財政法上、「都道府県が行う事業に対する市町村の負担については、同法第 4 条の 5 や第 28 条の 2 等の規定の趣旨からして、一般的に禁止されているものと解すべきであるが、同法第 27 条はこの一般的禁止を、「土木その他の建設事業」に限って解除するとともに、その負担の限度を定めて都道府県と市町村の経費負担の合理化を図ったもの」とされている。
- (イ) 本件合意書第 2 条第 1 項では、別表に掲げた寮舎等の整備は大阪府が行う事業であることが明記され、同条第 2 項ではその業務に係る費用は堺市の負担とすることが明記されている。
- (ウ) 地方財政法第 27 条は、「当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる」と「経費の一部」と明確に限定して規定しており、都道府県が行う建設事業に要する経費の全部を市町村に負担させることは許されていないものと考えられる。
そうすると堺市が、大阪府の建設事業に要する経費の全部を負担することは明らかに同条に違反するものと言わざるを得ない。
- (エ) また、地方財政法逐条解説によると、受益市町村であっても、「受益の限度において」負担させることができるとされているのであるうえ、「負担させられる金額は、当該事業による利益あるいは当該事業によってもたらされる利益を換価した金額を超えるものであってはならない」とされているところ、これを金額で示して検討した形跡も認められない。したがって、堺市が経費の全部を負担することは、その受益の限度を超えているものであり、違法である。

エ 総括

以上の検討の結果、請求人の主張に理由があるものと判断する。

2 請求に理由がないとする見解

(1) 本件の監査対象事項

ア 前記1(1)ア記載のとおり、支出(a)(b)(c)(d)である。

イ まず、支出(a)(b)が監査対象となるかについて検討する。

(ア) 地方自治法第242条第2項本文は、住民監査請求は、当該財務会計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、請求することができない旨規定している。したがって、住民監査請求書の提出日がこの期限を過ぎている場合は、適法な住民監査請求として受理することができない。

地方自治法が、監査請求の期間を定めているのは、普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為が、たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないと考えられているからである。

一方で、同項ただし書は「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない」として監査請求の期間の例外を認めている。これは、当該行為が1年を経過してから初めて明らかになった場合等にも請求期間の制限を貫くことは相当ではなく、「正当な理由」があるときは、例外として、当該行為のあった日又は終わった日から、1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求することができるとしたものである。

上記の「正当な理由」の有無は、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに、客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものとされる（最高裁平成14年9月12日判決）。

これを本件に当てはめると、支出(a)(b)いずれも各年度の決算附属書において、「児童自立支援施設整備事業」において「負担金、補助及び交付金」での支出があることが記載されており、その内容について特に秘匿されていた事実は確認できない。

また、「住民が相当の注意力をもってする調査」とは、報道や広報誌など住民が受動的に知った情報だけに注意を払っていれば足りるものではなく、住民であればいつでも閲覧等することができる状態に置かれた情報等について調査すべきものと解すべきである。

そうすると、支出(a)(b)は、いずれも請求人が堺市に情報公開請求

をすれば、本件監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたと判断するのが相当である。

- (イ) 前記のとおり、支出(a)は令和2年4月8日、支出(b)は令和3年4月14日になされているところ、本件請求書は、令和4年10月12日に提出されているので、支出(a)(b)のあった日から1年を経過しており、本件に顕れた事情を勘案しても、本件の監査請求が支出(a)(b)のあった日から1年を経過したことに正当な理由があったとは認められない。したがって、支出(a)(b)については適法な住民監査請求として受理することはできない。

ウ 次に、支出(d)について検討する。

支出(d)にはすでに令和4年度予算として成立しているものに加え、令和5年度の事業として現時点において予算化されていないものも含まれるが、市長の意見においても当該費用の全額を支出する予定であることを認めており、すでに本件合意書に基づく事業が進行している状況においては、相当の確実さをもって予測される公金支出と認められる。

エ よって、支出(a)(b)に係る請求は、地方自治法第242条第2項により、適法な監査請求として受理することはできないから、監査の対象とはせず、支出(c)(d)（以下「本件支出」という。）を監査の対象とした。

(2) 関係法令

前記1(2)と同じである。

(3) 監査委員が確認した事実

前記1(3)のア～クに加え、次の内容を確認した。

ケ 地方自治法第252条の14による事務の委託

- (ア) 第1項は、「普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該他の普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる。」と規定している。

- (イ) 第3項は、「事務を委託し、又は委託した事務を変更」する場合、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならないことを規定している。

- (ウ) 逐条地方自治法第9次改訂版（松本英昭著 学陽書房）によれば、同条の「委託」とは、「一の普通地方公共団体が他の一の普通地方公共団体に、具体的な事務の一部、すなわち法律行為又は事実行為をすることを委ねることをいう。本条の事務の委託の場合委ねられた普通地

方公共団体は、受託事務の範囲において自己の事務として処理する権限を有することとなり、委託をした普通地方公共団体は、委託のその範囲においてその権限がなくなること」とされている。

コ 児童自立支援施設に関する事務の委託に関する規約

- (ア) 本市事務を地方自治法第 252 条の 14 の規定により大阪府に委託するに当たり、同法第 252 条の 15 に規定する規約を定め、大阪府、堺市双方の議会の議決を得ている。
- (イ) 第 1 条は、委託事務の範囲を「児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 44 条に規定する児童自立支援施設に関する事務（以下「委託事務」という。）の管理及び執行」としている。
- (ウ) 第 2 条は、管理及び執行の方法について、第 1 項で「委託事務は、大阪府立修徳学院及び大阪府立子どもライフサポートセンターにおいて行う。」とし、第 2 項で「前項に規定するもののほか、委託事務の管理及び執行の方法については、大阪府知事と堺市長が協議の上、別に定めるものとする。」としている。
- (エ) 第 3 条は、経費の負担及び予算の執行について「委託事務の管理及び執行に要する経費は堺市の負担とし、その細目については大阪府知事と堺市長が協議の上、別に定めるものとする。」としている。
- (オ) 本件規約制定時の第 5 条第 1 項は、委託の期間につき、平成 18 年 4 月 1 日から平成 23 年 3 月 31 日までとし、第 2 項は、堺市が前項の期間内に児童自立支援施設を開設したときは、前項の規定にかかわらず、その前日をもって委託期間を満了する、としていたが、平成 23 年 4 月 1 日以降は終期を 1 年ずつ延長し、令和 3 年 4 月 1 日改正の現行規約第 5 条は、本件事務委託の終期を令和 6 年 3 月 31 日としている。
- (カ) 第 7 条は、「この規約に定めのない事項又はこの規約に関して疑義が生じたときは、必要に応じて、大阪府知事と堺市長が協議の上、決定するものとする。」としている。

サ 確認書

- (ア) 令和 3 年度一般会計予算を審議していた堺市議会において、本件合意書や地方財政法の適用について議論が交わされ、付帯決議が付されたことなどを受け、令和 3 年 8 月 23 日に堺市から大阪府に対して、本件合意書の内容のうち、堺市の定員及び既存施設等の建て替え費用について協議を求め、令和 3 年 11 月 12 日に、大阪府福祉部長と堺市子

ども青少年局長で交わされた確認書で、以下の内容を確認している。
確認書中、甲は大阪府、乙は堺市である。

「1 合意書第3条第1項に規定する「乙の定員20名」について

- (1) 学院の定員120名の内訳は、これまでの入所実績を踏まえ、甲の定員を100名とし、乙の定員を20名とする。
- (2) 合意書第2条第2項に基づき乙が整備費用の全額を負担する男子寮1ヶ寮（定員10名）及び女子寮1ヶ寮（定員10名）（以下「新設寮」という。）は、乙が措置する児童20名を受け入れるために必要なものとして整備する。新設寮の運営開始後、甲又は乙が措置する児童が実際に入所する寮は、学院全体の入所状況等を踏まえ、各児童に応じた適切な支援をするために、新設寮又は新設寮以外の寮のいずれかとする。
- (3) 甲又は乙が措置する児童の入所にあたっては、合意書第6条に規定する入所調整会議により決定する。

2 学院内の既存施設等の建替費用について

- (1) 令和3年4月1日時点で学院に建設されている10ヶ寮を、本確認書締結後に初めて建て替える場合の建替費用は、甲の負担とする。
- (2) 前項により建て替えた寮又は新設寮を、更に建て替える場合等の費用負担については、甲乙協議の上定める。
- (3) 体育館、プール、管理棟等の共用施設の建替費用は、当該費用が発生した年度ごとに、当該年度の甲乙の定員数に基づき、甲乙が按分して負担する。」

(4) 監査委員の判断

ア 事務委託の経費負担と地方財政法第27条の関係について

- (ア) 本市事務については前記1(3)イで確認してきたとおり、堺市が児童自立支援施設を整備するまでの間として臨時的に大阪府へ地方自治法第252条の14に基づく事務委託を行ってきた。しかし、堺市での施設整備を中断し、大阪府への事務委託の継続を検討、大阪府との協議の結果、令和3年1月21日に本件合意書を締結し、当時、令和3年3月31日までとなっていた委託期間を3年間延長し、令和6年3月31日までとする本件規約の改正を行った。
- (イ) 本件合意書に定める寮等の整備等の業務は、地方自治法第252条の14による事務委託の内容であることは明らかであるから、本件合意書に規定する寮等の整備は、堺市からの事務委託の効果として、大阪府

が自ら行う業務となったものである。

(ウ) 地方自治法による事務委託と地方財政法との関係を規定する法令はないものの、外形的に大阪府の建設事業に対して市に経費を負担させるものとなることから、地方財政法第 27 条に基づく手続きが行われている。

(エ) そこで、本件合意に基づき堺市が新寮 2 棟の建設費用等の全額を負担することが、地方財政法第 27 条に反するか否かについて検討する。

イ 地方財政法第 27 条の該当性について

(ア) まず、堺市の負担が「当該建設事業の経費の一部」であるか否かについて検討する。

本件合意書に定める寮等の整備事業に限れば、堺市はその全額を負担するものである。

しかし、事務委託を継続し、堺市児童の定員増加分を受け入れるに当たっては、当然修徳学院の様々な既存施設を使用するものである。既に大阪府によって整備されている施設については堺市が負担するものではなく、足りていない部分について増改築を行う経費を負担するにすぎない。すなわち、地方財政法第 27 条の「当該建設事業に要する経費」は、堺市定員 20 名分の施設整備に必要な全経費と考えるのが相当であり、本件合意書記載の堺市負担分は堺市定員分の施設整備事業に要する経費の一部にすぎない。

(イ) 次に、堺市の負担が「受益の限度」におけるものか否かについて検討する。

「受益の限度」について、地方財政法逐条解説は、「負担させられる金額は、当該事業による利益あるいは当該事業によってもたらされる利益を換価した金額を超えるものであってはならない」とされている。しかし、受益の内容やこれを金銭に換価する方法は一般的に確立されておらず、法令や通達等でも換価額を算定するための具体的な基準が示されていない。

そうであるならば、本件事務の委託によって受ける利益の内容を考慮したうえで、社会通念上、受益の額が負担の額を上回ることが明らかと認められる場合は、それらの換価額を算出していないことをもって、直ちに同法第 27 条に反し違法であるとまではいえない。

そこで、これについて検討すると、堺市が新設 2 寮の建設費用等の全額を負担することにより受ける利益は、当初の目的である堺市児童 20 名分の定員を確保し、本市事務を安定的に実施することによる利益

にとどまらず、府市連携により適切な規模で効率的に施設運営できる利益などが、相当程度の確実性をもって発生し、その経済的利益を大阪府とともに享受するものと考えられる。

そうすると、本件支出は、地方財政法第 27 条の受益の限度における負担であると考えるのが相当である。

(ウ) なお、地方自治法第 252 条の 15 に規定する事務委託にかかる経費は、「すべて委託をした普通地方公共団体が負担するのが当然」（逐条地方自治法）とされていることから、仮に、地方財政法第 27 条の「当該建設事業に要する経費」を新寮の建設費用と解し、この全てを含む事務委託に要する経費を堺市が負担するとしても、本件事務委託にかかる経費は、本件施設全体から堺市が受ける利益の範囲内であると考えられる。そうであれば、堺市が負担した建設事業に要する経費の負担が地方財政法第 27 条の「一部」の文言に反するとしても、地方財政の自主性の確立や自立性の確保を目的とする同法の趣旨や市町村が都道府県から不当な圧迫をこうむることを防止することを目的とする同法第 27 条の趣旨のいずれにも反するとはいえないので、直ちに同条に反する違法となるわけではない。

ウ 以上のとおり、本件児童自立支援施設の新寮 2 棟の建設費用等の全額を堺市が負担することを内容とする本件合意が地方財政法第 27 条に反するので、これに基づく本件支出にも同条に反する違法があるという請求人の主張には理由がない。

エ 地方財政法第 9 条について

請求人は、本件支出が大阪府の事務に要する費用を堺市が負担するものであって、地方財政法第 9 条に反していると主張しているが、前記のとおり、同法第 27 条は同法第 9 条の特則であるから、同法第 27 条に違反していない場合は、同法第 9 条に違反するものではない。

オ 支出事務について

本件合意書に基づく支出事務については、前記 1 (3) キで確認したとおり、その手続きに違法な点はなかった。

カ 総括

以上の検討の結果、請求人の主張にはいずれも理由がないと判断する。