

大阪市監査委員	多賀谷 俊 史
同	金 子 光 良
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 21 年 10 月 16 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

1 請求の要旨

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

市は、市内の A 学童保育所及び B 学童保育所に対し、大阪市留守家庭児童対策事業として補助金を交付している（なお、平成 18 年までは社会福祉法人大阪市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）に委託して、市社協が各保育所に助成する方式であった。）。

A 学童保育所は昭和 51 年 4 月に開設され、昭和 54 年 4 月にその近隣（200～300m 以内）に B 学童保育所が開設されると、A 学童保育所の学童は全員 B 学童保育所に移動し、同所で一緒に学童保育し、B 学童保育所が移転した平成 18 年 10 月 30 日より一緒に活動している。

このように、昭和 54 年以来、2 つの学童保育所は事実上 1 つであるのに、形式上 2 か所あるとして、市から本来より高額な補助金を受けている。

補助金の交付要綱によると、定員に応じ定められた補助金、その他加算金が支給される。実態は 1 つであっても、形式上 2 つ存続させていれば補助金を多く得られることになり、この仕組みを利用して両学童保育所は定められた補助金よりも多くの補助金を得てきたのである。

平成 19 年度の基準で計算すると、A 学童保育所は、学童 12 人で年間に 2,578,000 円（運営費補助金 2,051,000 円、時間延長加算補助金 309,000 円、土日祝日開設加算補助金 218,000 円）、B 学童保育所は、学童 27 人で年間に 2,828,000 円（運営費補助金 2,301,000 円、時間延長加算補助金 309,000 円、土日祝日開設加算補助金 218,000 円）、2 か所で 5,406,000 円の補助金を得ていることになる。

しかし、実態からすると、学童 39 人で 3,078,000 円（運営費補助金 2,551,000 円、時間延長加算補助金 309,000 円、土日祝日開設加算補助金 218,000 円）の補助金の交付が正当で、要するに、両学童保育所では平成 19 年度に 2,328,000 円の補助金を不当に多く得ていることになる。

形式上名称は 2 つの学童保育所が存してはいるが、実質的には同一場所で同一時に合同で保育されているという実態でありながら、市社協や両学童保育所関係者は、不当に多く補助金を請求し、市は欺かれて多大な損害を受けてきたのである。

市は、ようやく平成 20 年度からは実質 1 つの学童保育所であり B 学童保育所 1 つとすると補助金を交付している。これによる交付額は、登録児童 42 人で 3,805,000 円である。

しかし、過去に遡れば平成 18 年度以前も、同じく不法な手段で欺いて不当に高い補助金を得ている。

以上のとおり、平成 7～18 年度までは、市社協、両学童保育所及びその担当者らが、平成 19 年度は市担当職員、両学童保育所及びその担当者が、市に損害を与えていたことになり、平成 7～18 年度分の合計 26,588,000 円について、両学童保育所及び代表者ら担当者と市社協が市に損害を償うべきである。平成 19 年度分の 2,328,000 円について、両学童保育所、代表者及び子ども青少年局職員らが市に損害賠償をすべきである。そして、市長であった者も監督責任がある。

よって、市長に対し、市に損害を与えた上記の者らに損害賠償の請求をするよう求める。

なお、平成 7～19 年度の不法な過大受給は、両学童保育所が市に実態を隠していたものである。A 学童保育所は形ばかりに住所に看板を掛けていただけであることは、近隣住民は知っている。このような詐術行為とその放置については上記関係者の不法行為が成立する。よって、監査請求期間の 1 年制限はもちろん、民事時効の成立の余地もない。

事実証明書・平成 7～19 年度（平成 12～13 年度を除く）の両学童保育所における留守家庭児童対策事業助成金（補助金）に係る精算報告書、収支決算書、事業実績報告書等

・平成 14～19 年度の両学童保育所における留守家庭児童対策事業助成

- 金（補助金）に係る交付申請書、利用登録児童一覧表等
- ・平成 20、21 年度のB学童保育所における留守家庭児童対策事業補助金に係る交付申請書、利用登録児童一覧表、収支予算書等
- ・部分公開決定通知書、決定期間延長通知書
- ・A学童保育所の活動実態がない旨の近隣住民からの証言（7人分）

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

2 請求の受理

本件請求は、平成 7～18 年度のA学童保育所に対する大阪市留守家庭児童対策事業助成金（以下「助成金」という。）及び 19 年度の大阪市留守家庭児童対策事業補助金（以下「補助金」という。以下助成金及び補助金を併せて「補助金等」という。）について、A学童保育所側による不正受給（保育活動実態に反する虚偽申請）があるにもかかわらず、本市職員等が何ら請求権を行使せず、違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実があるとしてなされたものと解される。

「怠る事実」については、監査請求期間の制限がないのが原則であり、監査委員が当該「怠る事実」の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該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、当該監査請求について地方自治法（以下「法」という。）第 242 条第 2 項の規定は適用されないとされている。

本件請求において、請求人の主張する請求権は、A学童保育所側による補助金等の不正交付申請に基づいて発生するものであり、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判断をしなければならない関係にはないことから、監査請求期間の制限の適用はなく、法第 242 条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2 監査の実施

1 監査対象事項

平成 7～19 年度のA学童保育所における補助金等について、請求人の主張する事由から、本市職員等に違法不当に財産（債権）の管理を怠る事実があるか否か。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して、平成 21 年 11 月 6 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠として、「市民の声」として提出した文書、「市民の声」に対するこども青少年局長の回答（平成 20 年 1 月 9 日、同年 2 月 7 日）、平成 21 年 3 月 31 日付け公正職務審査委員会からの「通報についてのご連絡」、同委員会の審査結果（平成 21 年 3 月 31 日）に対する異議申立て文書、平成 21 年 10 月 15 日付け情報公開審査会からの「大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）」の提出がなされた。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・ B 学童保育所の指導員がいう児童数と、実際の登録児童数に 10 人ほどの差がある。
- ・ 平成 20 年初め頃、A 学童保育所の前を通ると児童がおらず、電気もついておらず実態がなかった。
- ・ 1 つの補助金だと額が小さいが、2 つにすると額が大きくなる。補助金は税金であるので軽々しく扱わないでもらいたい。

3 監査対象局の陳述

こども青少年局を監査対象局とし、平成 21 年 11 月 13 日にこども青少年局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

4 現地調査等

平成 21 年 12 月 3 日に監査・人事制度事務総括局職員が現地確認及び A 学童保育所の平成 18、19 年度の関係者から聞き取り調査を行った。

第 3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 留守家庭児童対策事業の概要

本市では、保護者が労働等により昼間家庭にいない児童を対象として、保護者に代わりその健全な育成を図るための事業実施者に対して、その事業に要する経費の一部を補助し留守家庭児童の健全育成を図ることを目的に「大阪市留守家庭児童対策事業」を、昭和 44 年度から実施している。

この留守家庭児童対策事業は、児童福祉法第 6 条の 2 第 2 項に規定されている放課後児童健全育成事業に該当する事業であり、平成 21 年 4 月現在、市内の学童保育所数は 117 か所となっている。

(2) 留守家庭児童対策事業の実施方法等

留守家庭児童対策事業を実施するに際して、市社協に事業を委託することとし、平成 18 年度まで、市社協との委託契約を継続し、市社協から各学童保育所へ助成金を交付していた。

なお、平成 19 年度から本市が直接各学童保育所に補助金を交付する方法に変更した。

平成 18、19 年度の交付手続は次のとおりである。

ア 平成 18 年度交付手続

助成金の交付に係る申請、決定等について必要事項を定めた「留守家庭児童対策事業助成要綱」（以下「助成要綱」という。）に基づき、市社協と留守家庭児童対策事業事務委託契約を締結し、市社協が助成要綱に従って、各学童保育所への助成金交付等の事務を行っていた。

(ア) 助成要綱

助成要綱では、実施者が新たに助成の承認を受けようとするときは、留守家庭児童対策事業助成承認申請書に利用登録児童一覧表等を添えて、市社協を経て、市長に申請し、市長が調査のうえ、助成承認の可否を決定し、実施者あて通知するとされている（第 5 条）。一方、助成承認を受けた実施者が助成金の交付をするときは、市社協に収支予算書及び利用登録児童一覧表等を添付した助成金交付申請書を提出し、市社協が審査のうえ助成金を交付し（第 8 条）、事業終了後 45 日以内に各学童保育所から収支決算書及び事業実績報告書を添付した助成金精算報告書の提出を受けることとされている（第 12 条）。

その他の主な規定については、次のとおりである。

第 4 条において、この要綱により助成の対象となる事業は、次の要件を満たさなければならないとされている。

- ・利用登録している留守家庭児童数が 10 人以上であること。
- ・開設日数は、原則として年間 281 日以上であること。
- ・育成時間は、1 日 3 時間以上であること。
- ・事業実施のための職員が確保されていること。
- ・実施場所は、次の内容（省略）により整備されていること。

また、第 6 条において、市長は、この要綱に基づく助成金交付事務を市社協に委託して行うとされ、第 7 条において、助成金は、別に定める大阪市留守家庭児童対策事業助成金交付基準（以下「助成基準」という。）により交付するとし、同条第 5 項では当該年度において、国庫補助金の対象事業に該当し、年間を通じて 1 日 6 時間以上かつ午後 7 時以降も事業を実施している場合には、開設時間延長加算金を交付し、同条第 6 項では当該年度において、国庫補助金の対象事業に該当し、開設日数が年間 291 日以上かつ原則全土曜日に事業を実施している場合には、土日祝日開設加算金を交付するとされている。

なお、第 10 条において、市長は、助成金の使途について監督し、必要な指示を行い、事業の運営実態について調査することができるとされ、第 11 条に

において、市社協は、不正の手段をもって助成金の交付を受けたときなどの場合には、助成金の交付決定を取り消し、助成金交付後であっても、その一部または全部の返還を命ずることができるとされ、第 12 条において、助成金の交付を受けた実施者は、事業の活動内容及び収支を明らかにするとともに、当該助成金に関する書類を 5 年間保存しなければならないとされ、第 13 条において、留守家庭児童対策事業の利用を希望する児童またはその保護者は、留守家庭児童対策事業利用申込書（児童台帳）により実施者へ申し込まなければならないとされ、さらに、第 15 条において、助成承認を受けた者は、留守家庭児童対策事業利用申込書（児童台帳）やその他日常の活動内容等が明確にされている書類等の帳票を常時備えなければならないとされている。

(イ) 助成基準

助成要綱第 7 条に規定する助成基準は次のとおりである。

A 運営費

	児童定員	助 成 額	対 象 経 費
運 営 費	10～19 人	年額 2,051,000 円	助成金の対象経費は、事業を運営するための経費であって、次に掲げるものとする。 1 事業の運営に要する経費 2 施設の管理・整備経費 3 職員の研修及び福利厚生経費
	20～35 人	〃 2,301,000 円	
	36 人以上	〃 2,551,000 円	

B 時間延長加算

加 算 対 象	助 成 額	対 象 経 費
助成要綱第 7 条第 5 項に該当するもの	年額 309,000 円	開設時間の延長に要する経費

C 土日祝日開設加算

加 算 対 象	助 成 額	対 象 経 費
助成要綱第 7 条第 6 項に該当するもの	年額 218,000 円	土日祝日の開設に要する経費

(ウ) 留守家庭児童対策事業事務委託契約

大阪市（以下（ウ）において「甲」という。）が、市社協（以下（ウ）において「乙」という。）と大阪市留守家庭児童対策事業の実施に伴う事務処理について、締結した委託契約の主な条項は次のとおりである。

第 2 条において、乙は、甲の委託を受けて、契約期間内に、甲の定める助成

要綱に基づく助成金交付に関する一切の事務や各事業実施場所への巡回指導に関する事務などを処理するとされ、また、第 12 条において、乙は、収入及び支出を明らかにした帳簿を備え、当該収入及び支出について証拠書類を整理し、関係書類を事業完了後 5 年間保存しておくこととされている。

イ 平成 19 年度交付手続

助成要綱は廃止され、平成 19 年 4 月 1 日に留守家庭児童対策事業補助要綱（以下「補助要綱」という。）が施行された。

補助要綱では、新規及び継続の補助の承認は、留守家庭児童対策事業補助承認申請書に利用登録児童一覧表等を添えて、直接市長に申請しなければならないとされ、既存の学童保育所からの申請（継続）については、市長が各学童保育所から留守家庭児童対策事業の事業計画書、収支予算書及び利用登録児童一覧表等を添付した補助金交付申請書を受け、審査のうえ補助金を交付し、補助金の交付を受けた実施者は、毎年度、事業実績報告書に留守家庭児童対策事業実施内容報告書を添付して、また、実績報告と併せて留守家庭児童対策事業補助金精算報告書に収支決算書を添付して市長に報告しなければならないとされている。

なお、補助要綱における補助の要件、補助金の交付基準、監督及び調査などの規定は、助成要綱と同様である。

また、留守家庭児童対策事業補助金交付基準も、助成基準と同様である。

(3) 平成 7～19 年度の補助金等の交付実績等

平成 7～19 年度の A 学童保育所、B 学童保育所の補助金等の交付実績及び児童数は次表のとおりである。

(単位：円、人)

年度 (平成)	補助金等費目	A 学童保育所		B 学童保育所	
		補助金等	児童数	補助金等	児童数
7	運営費	1,850,000	29	1,850,000	34
8	運営費	1,950,000	24	1,950,000	29
9	運営費	2,050,000	22	2,050,000	24
10	運営費	2,250,000	21	2,250,000	21
11	運営費	2,280,000	22	2,280,000	24
12	運営費	2,290,000	(20～35)	2,290,000	(20～35)
13	運営費	-	-	-	-
14	運営費	2,310,000	20	2,310,000	28
	開設時間延長加算	0		315,000	
	土日祝日加算	223,000		223,000	

	合計	2,533,000		2,848,000	
15	運営費	2,060,000	17	2,310,000	30
	開設時間延長加算	311,000		311,000	
	土日祝日加算	220,000		220,000	
	合計	2,591,000		2,841,000	
16	運営費	2,060,000	17	2,310,000	23
	開設時間延長加算	310,000		310,000	
	土日祝日加算	219,000		219,000	
	合計	2,589,000		2,839,000	
17	運営費	2,051,000	11	2,301,000	29
	開設時間延長加算	310,000		310,000	
	土日祝日加算	219,000		219,000	
	合計	2,580,000		2,830,000	
18	運営費	2,051,000	11	2,301,000	28
	開設時間延長加算	309,000		309,000	
	土日祝日加算	218,000		218,000	
	合計	2,578,000		2,828,000	
19	運営費	2,051,000	12	2,301,000	27
	開設時間延長加算	309,000		309,000	
	土日祝日加算	218,000		218,000	
	合計	2,578,000		2,828,000	
	補助金等総合計	28,119,000	-	29,684,000	-

(注1) 平成12年度の補助金等は、市社協から本市に提出されていた精算報告書に添付の学童保育所別交付状況表で確認した数値を記載し、また、児童数は、本市及び市社協の書類からは確認できないが、助成額のランクの人数を記載している。

(注2) 平成13年度の補助金等及び児童数は、本市及び市社協に書類が保存されておらず確認できない。

(4) 両学童保育所の設置経過等

A学童保育所は、昭和51年4月1日付けで設置承認され、補助金等が交付された。なお、同学童保育所は平成20年3月31日に廃止された。

B学童保育所は、昭和54年6月1日付けで設置承認され、補助金等が交付された。平成18年10月30日に移転し、現在に至っている。

(5) 監査対象局等による調査経緯

ア 市社協による巡回指導

平成 13 年度以降、市社協職員が巡回指導を行い、毎年、全ての学童保育所を訪問して、代表者等学童保育所役員や指導員と面談しながら、書類の点検や施設設備の確認等を行っており、平成 16 年度以降の巡回指導記録が保存されていた。

両学童保育所についても直接現地を訪問し学童保育所内で保護者会役員や指導員に対して指導していたとの回答が得られた。なお、平成 16～18 年度の市社協が実施した A 学童保育所の巡回指導記録の主なものは次のとおりである。

(ア) 平成 16 年度

11 月 26 日午後 6 時 40 分から 7 時 20 分まで実施した。登録児童数、当日利用児童数は 17 人であった。聴取内容等は、平日はほとんど休まず、15～16 名が出席、土曜日は 12～13 名である。行事等は B 学童と合同で行い、指導員が休みのときは、B 学童保育所に応援を求めているなどとされていた。

(イ) 平成 17 年度

11 月 18 日午後 6 時 35 分から 7 時 20 分まで実施した。登録児童数は 11 人、当日利用児童数は 10 人であった。聴取内容等は、平日の児童出席は 10～11 名、土日は 7～8 名であり、行事等は全て B 学童保育所と合同であり、巡回時は 3 名が遊んでいたなどとされていた。

(ウ) 平成 18 年度

11 月 20 日午後 6 時 45 分から 7 時 30 分まで実施されていた。登録児童数は 11 人、当日利用児童数は 10 人であった。聴取内容等は、平日の出席状況は 10～11 名、土日は 8～9 名であり、行事等は全て B 学童保育所と合同であり、一緒に話し合うなどとされていた。

イ 監査対象局による補助金監査

(ア) 平成 20 年 3 月 12 日

平成 20 年 2 月頃から、近隣住民から従前の騒音苦情に加えて、両学童保育所の補助金の関係について、監査対象局に電話が入るようになったことから、当日午後 3 時頃、職員が事前の現地確認のために予告なしに A 学童保育所を訪問した際は、学童保育所内に指導員と児童が数人いたことを確認した。

(イ) 平成 20 年 3 月 13 日

A 学童保育所に対して監査が実施された。監査において、平成 18、19 年度の登録児童名簿や指導員出勤簿が A 学童保育所単独で作成されていることを確認し、同年度の公共料金や家賃の領収証等が提示された。また、A 学童保育所側から、B 学童保育所との合同活動等が日常的になされているととれる説明があったため、口頭指導において、留守家庭児童対策事業補助金の補助要件である、平日 1 日 3 時間以上等に適合した運営がなされていない可能性があること等を指摘するとともに、監査で確認できなかった事項も多かつ

たことから、A学童保育所に文書での追加報告を求めた。

(ウ) 平成20年3月19日

補助金監査の結果に基づく指導文書をA学童保育所代表者あてに通知した。

監査により判明した事実として、A学童保育所の運営状況が、補助要綱第4条に規定する補助金交付要件(利用登録児童10人以上、開設日数281日以上、育成時間1日3時間以上等)を満たしていない可能性があるとし、監査結果による指導事項として、平成19年度留守家庭児童対策事業補助金について、補助金全額を返還するよう指導し、また、監査当日、把握ができなかった事項が多数あったため、平成14年度から現在に至るまでの経緯(運営方法、児童の利用状況、開設実態等)を、平成20年3月28日までに本市に文書で報告することを求めた。

(エ) 平成20年3月31日

A学童保育所から報告書が提出された。その要旨は、利用登録児童は12名(7月からは11名)、開設日数は297日、育成時間1日3時間以上は公園などの外遊びも含めると十分行っていることなどである。

(オ) 平成20年5月16日

平成20年3月31日の報告内容では説明不十分とされたため、A学童保育所から再び報告書が提出された。その要旨は、次のとおりである。

利用登録児童10人以上について、高学年が直接B学童保育所に行くのは、合同取組のときのみで補助要件に反しないこととされていた。

また、開設日数281日以上に関して、A学童保育所に電話をしてもB学童保育所の指導員が出たことについては、A学童保育所は指導員が1人で公園などに出る機会が多かったためB学童保育所に代理受信を依頼することがあったことなどとされていた。

さらに、育成時間1日3時間以上について、下校時(午後1時40分頃)から午後4時30分頃までは、A学童保育所にて宿題、遊びなどを行い、その後、B学童保育所に移動し午後6時頃まで合同活動等を行い、その後、児童を送りながらA学童保育所に戻り(約45分)延長保育児童の迎えを待っていたので、合計で3時間以上の保育を行っているなどとされていた。

監査対象局は、監査結果並びにA学童保育所からの報告書を受けて、補助金の交付要件に反するものではないと判断した。

ウ 本件請求後の監査対象局等による調査

平成19年度末のA学童保育所廃止によりB学童保育所に児童が移ったため、A学童保育所の実態を把握しているB学童保育所に対して、住民監査請求に関する見解及び書類の提出を求めた。

(ア) 平成 21 年 11 月 1 日

A学童保育所より活動実態を証明する書類等が提出された。

A学童保育所を閉所することにしたのは、運営に携わってきた保護者たちの話合いの結果、自発的に決定したと記載されていた。

また、当時のA学童保育所の活動実態を証明するものとして、平成 19 年度の学童保育所入所案内書や、平成 7 年度から平成 20 年度までの間にA学童保育所を利用していた児童本人や保護者からのA学童保育所が実在し現に利用していた旨の証言、A学童保育所の活動実態を知っている学童保育所団体関係者の証言、平成 18、19 年度当時のA学童保育所指導員の証言等が提出された。

(イ) 平成 21 年 11 月 9 日

現在のB学童保育所の保護者会役員、平成 18、19 年度当時のA学童保育所代表者並びに指導員など 5 名から聞き取りを行うとともに、平成 16 年度以降の両学童保育所の各々の利用申込書を確認し、併せて児童出席簿、公共料金や家賃の支払証明、保育料徴収袋の一部について確認した。その際、A学童保育所の活動実績についての証言も追加提出された

(ウ) 平成 21 年 12 月 1 日

平成 18、19 年度のA学童保育所の代表者から、A学童保育所の 19 年度の金銭出納簿、16～19 年度の保育料徴収袋の写し（平成 16 年度は 17 人中 11 人分、17 年度以降は全員分）等が提出された。

(エ) 平成 21 年 12 月 3 日

監査・人事制度事務総括局職員が、監査対象局職員とともに現地確認、聞き取り調査を行った。A学童保育所の上記の代表者や指導員（平成 17 年 9 月から 20 年 3 月まで勤務）等から確認、聴取した主な内容は次のとおりである。

A 提出書類

- ・平成 19 年度の銀行口座入出金記録
- ・平成 16～19 年度のA学童保育所保育料徴収袋の原本
- ・平成 16～19 年度の利用登録児童の保護者による児童が通所していた旨の証言（平成 16 年度は 17 人中 11 人分、17 年度以降は全員分）

B 確認内容

保育料の収入について、平成 19 年度の金銭出納簿、銀行口座入出金記録及び保育料徴収袋による納金額が 6 月分を除き 12 人分の保育料の納金額と一致していることが確認できた。なお、6 月分の保育料は、他の収入と合算されて入金されていた。

C 聴取内容

- ・活動実態（平成 18 年 10 月以前）

合同活動については、B学童保育所が現在地へ移転する平成18年10月までは、両者は近くにあったため、キャンプ、クリスマス会や歓送迎会などの合同活動に加え、外遊びをする公園が同じなので、自然と子どもたちが一緒に遊んでいる時間はあったが、各保育所の拠点は別々であったと聴取した。

・活動実態（平成18年度11月以降）

平成18年11月以降から、B学童保育所において近隣住民から騒音苦情が何度も直接訪問等で強く申し立てられるようになり、B学童保育所の学童及び女性指導員がそのことに不安を感じていたため、その不安を和らげるため、A学童保育所の指導員及び学童が少し離れたB学童保育所に行き、そこで活動するという頻度は多かったと聴取した。

・補助金等の交付要件

補助金等の交付要件について、登録児童数については、銀行口座入出金記録、金銭出納簿や保育料徴収袋等により、開設日数については、児童出席簿により、育成時間については、学童保育所に来てから帰宅するまでそこで活動していたことにより、補助金等の要件を満たしていると聴取した。

(6) 留守家庭児童対策事業の実施運営に係る指導規定

監査対象局は、学童保育所間の交流や協力等に関する具体的な指導内容も盛り込んだ「留守家庭児童対策事業の実施運営にかかる指導規定」を策定し、平成21年度から適用している。

その主な内容は次のとおりである。

ア 指導員について

当該学童保育所指導員が急用等で欠けた場合等について、止むを得ず近隣の学童保育所から応援を受けるような事態は、そうしたことが連日にわたる、あるいは頻繁に繰り返されることのないよう留意すること。

イ 事業運営について

他の学童保育所の児童と一緒に公園等で遊ぶ、一方の学童保育所に集まる等の活動については、原則として活動の開始、終了場所は本来の各学童保育所とすること。また、こうした活動が少なくとも活動日数の過半を超えないこと。

2 監査対象局の陳述内容

(1) 事業の概要

留守家庭児童対策は、本市では、保護者が労働等により昼間家庭にいない児童を対象として、保護者に代わりその健全な育成を図るための事業実施者に対して、その事業に要する経費の一部を補助し留守家庭児童の健全育成を図ることを目的に、

昭和 44 年度から留守家庭児童対策事業を開始し、現在に至っている。

この留守家庭児童対策事業は、民設民営の学童保育所が実施しており、昭和 44 年度から平成 18 年度までは本市から市社協に委託し、本市作成の助成要綱に基づき、市社協から学童保育所に助成金を交付していた。これは、本市が留守家庭児童対策事業を開始するに際し、当時の社会福祉事業法（昭和 26 年法律第 45 号）第 74 条で社会福祉を目的とする事業に関する連絡・調整及び助成を行う団体と位置付けられており、地域福祉の担い手である市社協に事業を委託することとしたものである。その後も徐々に学童保育所数は増加し、昭和 63 年度、平成元年度には 170 か所にもなる中、学童保育所に対する事務を効率的に実施する観点から、市社協への委託を継続してきた。

当時の委託事務の手順は、本市が当該年度適用の助成要綱を定め、市社協と留守家庭児童対策事業事務委託契約を締結し、市社協はその助成要綱に従って、学童保育所への助成金交付等の事務を行うものであり、市社協は学童保育所から助成金交付申請書を受領し、書類審査のうえ学童保育所に助成金を交付、年度末に学童保育所からの助成金精算報告書を受領し、本市は市社協からの精算報告により委託業務の履行を確認するという流れであった。

しかしながら、平成 19 年 3 月に補助基準の明確化と制度全般における透明性の確保等を目指すものとして補助金等のあり方に関するガイドラインが策定され、補助とはあくまで自主的に公益的な事業を行うことに対する行政からの支援であることを明確化する、直接補助が基本であり再補助は補助基準の不透明化にもつながりやすい等が明記された。留守家庭児童対策事業は本市が助成要綱を策定し学童保育所への助成基準額や助成金交付申請の様式等も定めており、新規設置や廃止等も市社協から上申を受けるという事務実施方法であったため、こうしたガイドラインの趣旨も踏まえ、補助金の適正な執行の観点から本市が主体的に取り組むこととし、こども青少年局創設の平成 19 年度を機に本市が直接学童保育所に補助金を交付する方法に変更した。平成 19 年度以降は、年度初めに本市が留守家庭児童対策事業の補助要綱に基づき、学童保育所からの事業補助申請を受付け、審査のうえ補助金を交付している。

なお、本市の学童保育所の大部分は、利用する児童の保護者で組織する保護者会により運営されており、代表者等も保護者会において話し合いで決められているなど、一般住民による共同運営であり、代表者自身が当該事業を経営しているというのではなく両学童保育所もこれに該当する。

(2) 調査結果等

留守家庭児童対策事業関係書類について、公文書館並びに中央書庫等の保存簿冊を確認した。なお、留守家庭児童対策事業関係書類は、本市においては歴史的文化

的価値を有する文書に指定されているので、本件監査対象期間の簿冊が保存されている。市社協の保存年限は5年間のため平成16年以降の文書が保存されている。

また、今回の住民監査請求を受けて、本市から市社協並びにB学童保育所に当時の状況等について改めて報告を求めた。なお、A学童保育所は平成19年度末で廃止されており、当時A学童保育所を利用していた児童の多くは、最寄りのB学童保育所を利用するようになったことから、B学童保育所に対して本件についての報告を求めるとともに、現地調査を実施したものである。

その結果、市社協からは現時点での保存書類の再点検結果や、平成18年度まで市社協が実施していた学童保育所への巡回指導の様子等について報告があった。平成21年11月1日には、B学童保育所から、当時のA学童保育所の活動実態を証明するものとして、登録児童の出席簿や公共料金の領収証、学童保育所入所案内ビラ等が提出された。併せて、A学童保育所開設当時の利用児童をはじめ、監査対象期間にA学童保育所を利用されていた児童本人や保護者によるA学童保育所が実在し現に利用していた旨の証言、A学童保育所の活動実態があったことを知っている近隣住民や学童保育所団体関係者の証言、平成18年度、19年度当時のA学童保育所指導員の証言等の書面が署名捺印入りで添付されていた。中には、本件住民監査請求に添付の近隣住民の証言について、よく事情を知らないまま請求人から頼まれたとおりに記載した旨の証言もある。

さらに、平成21年11月9日には放課後事業担当の職員がB学童保育所を訪問し、約2時間にわたって現地調査を実施した。この現地調査では、現在のB学童保育所保護者会役員、平成18、19年度当時のA学童保育所代表者並びに指導員など5名から直接聞き取りを行うとともに、平成16年度以降のA学童保育所並びにB学童保育所各々の利用申込書を確認し写しの提供を受け、併せて児童出席簿、保育料徴収袋、家賃や公共料金支払証明について、その一部について確認し写しの提供を受けた。その際、A学童保育所の活動実績についての証言等も追加提出された。

こうした調査等から、本件住民監査請求についての事実経過並びに見解について、まず、両学童保育所の経緯について、A学童保育所は昭和51年度に開設され、その後移転等はされておらず、平成19年度末をもって廃止されている。B学童保育所は、小学校の新設に伴いA学童保育所から分離独立する形で、昭和54年度に開設され、平成18年10月30日に移転し、現在に至っている。いずれも各々の学童保育所が賃借した民家である。

A学童保育所の活動の実態について、平成7～18年度までは、事業委託先の市社協が助成金請求から精算報告に至る留守家庭児童対策事業に関する事務を実施しており、A学童保育所についても所定の必要書類等が提出されている。平成19年度は本市が直接補助金交付申請書類を受け付けており、同様に所定の必要書類等が提

出されている。今般、市社協あるいは本市に保存している助成金あるいは補助金交付申請書等を改めて点検し、各々の学童保育所から提出されるべき書類が適切に提出されており、A学童保育所とB学童保育所の児童名簿に重複がないことも確認した。市社協が実施していた学童保育所指導員研修の出席者名簿に、別々の学童保育所として指導員の出席が記載されていること等も本市保存書類で確認している。このように本市等保存書類からはA学童保育所の虚偽請求をうかがわせるものはなかった。

また、平成 13～18 年度まで、留守家庭児童対策事業委託契約に基づき市社協が学童保育所巡回指導を実施しており、その結果は巡回指導記録として本市に報告され供覧していた。この巡回指導は、市社協職員 1 名が巡回指導に従事し、毎年、全ての学童保育所を訪問して、代表者等学童保育所役員や指導員と面談しながら、書類の点検や施設設備の確認等を行っていた。今般、平成 16 年度以降の巡回指導記録が保存されており、A学童保育所についても直接現地を訪問し、当該学童保育所内で保護者会役員や指導員に対して指導していたことを確認した。

なお、今回の住民監査請求を受けて、市社協が当時の巡回指導担当者に聞き取りをしているが、その内容は巡回指導の際、学童保育所役員の同席が必要なため、事前に日程調整のうえ訪問していたが、A学童保育所に日程調整の電話を入れるときちんと指導員が電話に出た。また、例年、両学童保育所は同日に連続して巡回指導しているが、各々の学童保育所に児童がいたとのことであった。

さらに、平成 20 年 3 月 13 日には、放課後事業担当課長代理、担当係長、係員の職員 3 名がA学童保育所現地を訪問して補助金監査を実施しており、A学童保育所側は代表者並びに指導員が対応した。その際、A学童保育所の外壁に学童保育所名の入った大きな垂れ幕が掲げられていることや、内部に児童の氏名や活動予定表が掲示されていたこと等も現認しており、平成 18、19 年度分のA学童保育所の登録児童名簿や指導員出勤簿等を確認した。公共料金や家賃の領収証等も保存されており、平成 18、19 年度分についてA学童保育所として実施場所の賃貸契約がなされ、人件費や公共料金もA学童保育所として支払われていることを確認している。なお、当該監査は児童が学校にいる午前中であったので児童は不在であったが、その前日の午後 3 時頃、放課後事業担当の職員が事前の現地確認のために予告なしに訪問した際は、当該学童保育所内に指導員と児童がいることを確認している。

これらに加えて、今般、B学童保育所から提出された書類や証言、11 月 9 日に実施したB学童保育所への調査の結果も、A学童保育所の活動実績を示すものであった。

以上のことから、両学童保育所がそれぞれ実在し活動実態があり、補助金の架空請求等ではないと考えている。

平成 20 年 3 月 13 日の補助金監査の際、A 学童保育所側から、平日は小学校の低学年児童を指導員が学校から A 学童保育所に連れて帰り、着替えや宿題を済ませた後で B 学童保育所に連れて行くといった、B 学童保育所との合同活動等が日常的に行っているともとれる説明があった。そのため、監査終了時の口頭指導において、補助金の補助要件である、平日 1 日 3 時間以上開設等に適合した運営がなされていない可能性があることを指摘するとともに、監査で確認できなかった事項も多いことから、A 学童保育所に文書での追加報告を求めた。

その後、A 学童保育所から平成 20 年 3 月 31 日付けで文書による報告があり、さらに同年 5 月 16 日付けでその追加文書が提出された。それらの文書の趣旨は、A 学童保育所としては、監査の結果として指摘されたような補助金交付要件には違反していない、また監査当日の説明は年度末で特に近隣の学童保育所による合同活動等が多い直近の活動状況を説明したものであった。近隣の公園等で B 学童保育所の児童と一緒に活動することもあるが、ともに保護者による共同運営をしている近隣の学童保育所として、A 学童保育所と B 学童保育所が交流協力をしている等の説明が記載されていた。

また、この 2 回にわたる文書報告、並びに今回平成 21 年 11 月の B 学童保育所からの報告において、特に B 学童保育所が現在地に移転した直後の平成 18 年 11 月初めから、隣家住民による騒音苦情が B 学童保育所に寄せられるようになり、連日、1 日に何度も直接訪問並びに電話で苦情を強く申し立てられるため、指導員はその対応に苦慮し、児童も苦情に怯える状況に陥ったため、事情を知った A 学童保育所がそうした状況を見るに忍びず、隣家住民への苦情対応や児童に元気を出してもらえよう、A 学童保育所指導員が A 学童保育所の児童を連れて B 学童保育所を訪問するようになった旨が報告されている。平成 19 年度において B 学童保育所登録児童は 27 名、A 学童保育所登録児童は 12 名であったので、一緒に B 学童保育所で活動する際は約 40 名となる。このことは本年 11 月 9 日の B 学童保育所への現地調査の際、当時の関係者から直接確認している。

こうした学童保育所間での合同行事や運営に際しての相互協力は、児童の健全育成や活動プログラム多様化等の観点から、独立した学童保育所としての活動を逸脱しない範囲で、一定の必要性は認められると考えており、A 学童保育所から説明された内容を補助要綱に照らしたところ、こうした学童保育所相互の関係についての具体的な規定がなく、明らかに違反しているとまではいえないと判断した。

また、平成 19 年度の補助金交付要件にある利用登録児童 10 名以上、年間開設日数 281 日以上、1 日当りの活動時間 3 時間以上の要件については、A 学童保育所の児童利用申込書、児童出席簿、指導員出勤簿等で確認した。また、A 学童保育所の児童が指導員とともに B 学童保育所を訪問したり、一緒に公園で遊んだりしていた

時間も、A学童保育所の施設外活動として認められるものとし、A学童保育所に対して補助金の返還は求めないものと判断した。なお、平成 18 年度以前もA学童保育所とB学童保育所の交流や合同活動がなされているが、同様に当時の助成要件に違反するものではないと考えている。

最後に、学童保育所相互の協力や合同活動について、留守家庭児童対策事業は学童保育所の自主的な活動に本市がその経費の一部を補助するものであり、学童保育所の自主運営が基本であること、学童保育所間の交流等は児童の健全育成の観点から一定の必要性が認められること等から、今後も、近隣の学童保育所相互の交流や合同行事等を直ちに否定すべきではないと考えている。しかしながら、各々独立した学童保育所として補助金の交付を受けていることから、補助金事業のより適切な運営の観点、今回のような市民に疑義を抱かせるケースを防止する観点から、学童保育所間の交流や相互協力については、一定の限度や制約を設ける必要があると認識した。

そのため、学童保育所間の交流や協力等に関する具体的な指導内容も盛り込んだ「留守家庭児童対策事業の実施運営にかかる指導規定」を策定し、平成 21 年 3 月に開催した平成 21 年度補助金事務説明会で趣旨説明のうえ通知した。さらに、今後も継続して実施する学童保育所に対する補助金監査等において、この点も重視して適正運営指導に取り組むこととしている。

(3) 追加説明

A学童保育所の活動実態はあったと認識していたが、平成 19 年度分のA学童保育所預金通帳の入金記録と金銭出納簿の記載が合致し、保育料徴収袋等でA学童保育所に学童の利用料が納付されていた事実が確認できたこと、少なくとも平成 17 年度以降の全ての学童について保護者の署名捺印のある証言を得られたこと等から、活動実態があったことはさらに裏付けられたものと考えている。

金銭出納簿をはじめ平成 18 年度以前の関係書類については、平成 19 年度末のA学童保育所廃止時の退去作業の時に誤って処分してしまい保存されていないものがあるが、平成 19 年度の会計書類等の状況から、平成 18 年度以前も保育料の徴収等は同様に行われていたと推定できると考えている。

補助金等の交付要件との関係について、利用登録 10 名以上については、今回の追加書類で平成 16 年度以降の全ての年度について少なくとも 10 名以上の学童について間違いなくA学童保育所を利用していた旨の証言がなされ、これらの証言により、毎年 10 人以上の学童が在籍していたという認識はより補強できたものと考えている。

また、育成時間 3 時間以上の要件については、留守家庭児童の放課後における健全育成を目的としており、学童保育所指導員の管理の下、保護者に代わって児童が

健全に放課後を過ごせるようにする趣旨であることから、学童保育所内の活動時間だけを指すものではなく、学童保育所指導員が引率して、公園や公共施設等で遊ぶこと、他の学童保育所へ出向くことや一緒に過ごすこと等も当然含むものであると考えている。したがって、両学童保育所学童が公園等で一緒に遊んでいたことや、平成18年11月以降、A学童保育所学童がB学童保育所へ行く頻度が多くなったことについても、保護者も了解のうえ、A学童保育所指導員の管理下であったことから、A学童保育所における育成時間として認められるものと考えている。

3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

そもそも監査は、判明した事実に基づいて適否を判断するものであり、どのような実態に基づき、どのような処理がなされたのかが判別できなければ、その目的を遂げることはできない。

この点、本件請求においては、学童保育所の保育活動実態そのものの認定を行う必要があることに加え、A学童保育所自体は既に平成19年度末で廃止されており、また、市社協及び学童保育所における収支関係書類の保存年限も事業終了後5年間となっていることなどから、十数年前に遡るA学童保育所側による不正受給を事後的に認定することは、極めて困難であると言わざるを得ない。

また、請求人が不正受給（保育活動実態に反する虚偽申請）の根拠とするものと解される近隣住民の証言は、それらの信憑性の問題はさておき、A学童保育所側（保護者、被保育者）からの反証言もあり、実質的にみて検証が困難であることはもとより、証言内容等が限定された範囲にとどまり請求の対象すべてを包括するものとは到底解し難く、直ちに不正受給の根拠となるまでのものとは評価し得ない。

そうすると、上記のような監査上の制約があることも踏まえ、本件請求の判断を行う範囲については、文書の保存年限等も勘案し、平成16年度以降とせざるを得ない。

請求人は、A学童保育所とB学童保育所は、形式上名称は2つの学童保育所として存在しているが、実質的には同一場所で同一時に合同で保育されているという実態であり、A学童保育所の近隣住民の証言からも同学童保育所が不正に多くの補助金等を受給しているとしている。

これに対して監査対象局は、両学童保育所は、名称だけでなく、代表者、指導員、登録児童構成も明らかに異なっており、提出された補助金等の精算報告書、交付申請書及びそれらに添付された決算書等には不正をうかがわせる点もなく、また、両学童保育所の利用申込書（児童台帳）やA学童保育所の児童出席簿、公共料金領収書等、保育料徴収袋、金銭出納簿及び銀行口座入出金記録、市社協の巡回指導記録やA学童

保育所を利用していた児童本人、保護者等による証言等からは、両学童保育所がそれぞれ実在し、保育活動実態に即した補助金等の申請であり、補助金等の主な交付要件（利用登録児童数：10人以上、年間開設日数：281日以上、育成時間：1日3時間以上）に欠けるところもない旨説明する。

確かに、利用登録児童数について、平成16～19年度のA学童保育所の利用申込書からは、19年度の1人分を除き全員分の申込みが、また、16～19年度の保育料徴収袋からは、17～19年度は全員分の納金を確認され、16年度も17人中11人分の徴収袋が保存され、納金も確認されている。併せて、19年度の金銭出納簿及び銀行口座入出金記録と保育料徴収袋との照合からは、12人分の保育料が銀行口座に入金されていることが確認され、各年度少なくとも10人以上の利用登録児童数がなかったことを疑わせる事実があるとまでは言えない。

また、年間開設日数について、平成16～19年度の事業実績報告書に加え、A学童保育所の18、19年度の児童出席簿からは、年間281日以上開設していなかったことを疑わせる事実があるとまでは言えない。

一方、育成時間については、監査対象局が平成20年3月13日に実施した補助金監査時に、請求人が主張するような日常的に合同活動（A学童保育所の指導員が児童を引率してB学童保育所を訪問）等が行われていたとも受け取られかねない事実があるとして問題とされたが、3時間以上満たしていることはA学童保育所からの報告書（平成20年5月16日付け）から確認でき、最終的には、監査対象局は、このような活動について、助成（補助）要綱には具体的な規定がないものの、留守家庭児童の健全育成を図るという事業目的及び活動プログラムの多様化の観点から、公園等で遊ぶこと、他の学童保育所へ出向き一緒に遊ぶことは、当然目的に含まれ、A学童保育所指導員の管理のもとで行われていることから、A学童保育所の施設外活動として認められないとまでは言えないとしている。

監査対象局の当該判断は、A学童保育所からの報告、調査を踏まえて、事業の趣旨、目的や運営実態に照らして行われており、もともと両学童保育所は交流や相互協力があったという経緯等を踏まえれば、このような合同活動等の側面のみを取り出して、2つの学童保育所の実態が1つであったと直ちに評価することは相当ではない。

なお、請求人は、本市が平成20年度になってようやくB学童保育所のみへの補助金交付に改めたかのような主張をしているが、この点については、両学童保育所の保護者たちが協議の上、A学童保育所を廃止し、B学童保育所で活動することとし、B学童保育所のみが申請をしたとのことであり、請求人の主張は失当である。

以上のことからすれば、A学童保育所側による補助金等の不正受給（保育活動実態に反する虚偽申請）があるとまでは言えず、請求人の本市職員等による財産（債権）の管理を怠る事実を違法不当とする主張は前提を欠いていると言わざるを得ない。

4 結 論

以上の判断により、本件請求には理由がない。