

住民監査請求（学校通送による不当利得）の結果について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和2年12月28日に提出された住民監査請求について、令和3年2月25日に請求人に監査結果を通知しました。（棄却、結果は同年同月24日決定）

1 請求の要旨

一般財団法人大阪市教員会館は通送便を利用して、お節料理や牛肉の販売を目的に、「会館だより」を大阪市の学校教職員に配布している。通送便の利用は教員会館設立以来行われているとみられ、通送業務にかかわる大阪市職員の業務量の増大、大阪市経費の負担増となっている。

少なくとも月1回は通送便を利用して、「会館だより」等を学校に送っているが、この金額は、郵送料に換算し、200円×500校として、年120万円、民法の不法行為の時効を考慮して20年さかのぼるとして、2400万円はくだらない金額を大阪市から不当利得として得ていることから、教員会館に返還請求するべきである。

2 監査の結果（棄却）

不当利得返還請求権の行使を怠っているというためには、まず本件について本市に教員会館に対する不当利得返還請求権が生じているかを検討することになる。

不当利得返還請求権の発生要件は、一般に、①法律上の原因がないこと、②他人の財産又は労務によって利益を得ること、③その他人に損失があること、及び④利益と損失の間に因果関係があることとされている。

教員会館は、令和2年6月まで、およそ月1回のペースで、約500か所の校園等へ、1回につき角形2号封筒で各1通分の会館だよりなどの印刷物を、本市校園文書等通送を利用して無償で送付していたことが認められる。

本件では、本市の労務によって教員会館に利益があったことは明らかであるが、本市に損害があるか、また、教員会館による本市校園文書等通送の利用に法律上の原因がないといえるかが問題となる。

(1) 本市に損害があるか

本市が教員会館へ無償で提供した校園文書等通送という業務は、サービスセンターにおける文書の仕分け作業と、車両による文書の集配送作業によって構成されている。そして、仕分け作業は本市職員の直営作業により、集配送作業は、民間事業者への業務委託により実施されている。

ア 仕分け作業における損害の有無

仕分け作業において本市に損害が発生していたとすれば、教員会館からの文書があることにより、超過勤務が生じ、超過勤務手当の支給額が増加した場合か、教員会館からの文書がなければ、作業に従事する職員を削減できたという場合であると考えられる。

仕分け作業は市内2か所のサービスセンターにおいて、13名が作業に従事していたことが認められたが、この13名について、令和元年度から、令和2年6月までの超過勤務の実績はなかった。したがって、教員会館からの文書の取扱いがあることにより超過勤務手当の支給額が増加したという事実は認められない。

また、令和元年度において、教員会館からの文書が、通送数量のうちの大量通送に占める割合は、概算で5パーセント弱であったことが認められ、校園文書等通送の全取扱文書に占める割合はそれ以下であったと考えられる。そして、サービスセンター職員の総数は13名であり、単純計算でも7.7パーセントの業務量の減少がない限り1名減員は困難であったと考えられる。したがって、教員会館からの文書の取扱いがなかったとしても、サービスセンター職員を削減できたとは認められない。

よって、仕分け作業において、本市に損害が発生していたとはいえない。

イ 集配送作業における損害の有無

集配送作業において本市に損害が発生していたとすれば、教員会館からの文書があることにより、集配送作業を委託している民間事業者への支払額が増加する場合であると考えられる。

この点、業務委託契約の仕様書に、集配送した文書量に応じた精算条項は置かれていないため、教員会館からの文書があることにより、直接的に支払額が増加することはなかった。

また、仕様書によれば、委託業務の落札額は、使用する車両の台数とサイズ、及びその車両の運転従事者の人件費によって決まると考えられ、教員会館からの文書の有無が業務委託契約の落札額に影響したと考えることもできない。

よって、集配送作業において、本市に損害が発生していたとはいえない。

以上のとおり、教員会館による本市校園文書等逓送の利用により、本市に損害はなかった。

(2) 法律上の原因がないといえるか

上記(1)のとおり、本市に損害がなかったため、本市に教員会館に対する不当利得返還請求権が発生することはないが、この点についても検討した。

無償で役務を提供したものと、その役務により利益を得たもの間に、無償の役務提供に関する契約等がある場合は、法律上の原因がないとはいえないところ、本市と教員会館の間に、校園文書等逓送の利用について、合意文書は存在せず、又は口頭で合意があったことを示す記録なども認められない。

しかしながら、教育委員会事務局及び教員会館からの説明によると、双方ともに、教職員の福利厚生に資する文書であれば、物販のあっせんを含めて教員会館による校園文書等逓送の利用が認められるとの認識を有しており、その認識のもとに、教員会館は、事前に大量文書等逓送依頼書をサービスセンターに送ったうえで、封入封緘した文書をサービスセンターに持ち込み、本市は、それを校園文書等逓送により各校園に送付していたことが認められるので、本市と教員会館の間に、校園文書等逓送の利用について黙示の合意があったものと認められる。

また、本市が「特定の事業者の広告宣伝的な側面のある文書について校園文書等逓送を利用することは不適切」との認識を有していたことが認められることから、黙示の合意の内容として、校園文書等逓送を利用できない文書についての合意があったかが問題となる。

しかしながら、本市のそのような認識は、事前に教員会館には伝えられてはいなかった。そして、教員会館が封入封緘しサービスセンターに持ち込んだ文書について、本市は内容の確認をせずに校園文書等逓送により送付していたことが認められる。したがって、教員会館による校園文書等逓送の利用に係る両者の合理的な意思としては、教員会館が本市教職員の福利厚生に資すると考えて校園文書等逓送による送付を希望したものについて、本市は、校園文書等逓送により送付する、といったものであったと考えるべきであり、「特定の事業者の広告宣伝的な側面のある文書」によるものは除く、といった詳細な合意があったものとは認められない。

よって、令和元年11月ほか計3回の物販の紹介文書についても、上記黙示の合意の範囲内のものであったと認められる。

ただし、著しい権限の逸脱濫用がある場合は、当該合意が違法となることもあり、内容によっては当該合意の私法上の効果が無効となることもあると考えるべきである。

本件では、本市の校園文書等逓送においてどの範囲の文書を取扱うことができるかが問題となるが、確かに、職員の福利厚生については、地方公務員法上、使用者の責務と定められており、それを受けて、学校事務の手引きなどにおいて、公立学校共済組合、大阪市職員互助会等教職員の福利厚生活動に必要な文書については、公文書に準じて取扱うと定めているところである。

教員会館は、大阪市教職員等の教養を高め、研究を助成し、生活と福祉の増進をはかることなどを目的に、財団法人として設立された団体であり、会館だよりについても、学習指導法のワークショップの案内から酒類の講習会まで、様々な情報が掲載されていたことが伺われる。物販チラシについては、特定事業者の広告宣伝が目的ではなく、主目的は教職員が特別価格でおせち等の購入が可能であることを知らせるもので、特定事業者の名前はその物の質を担保する意図で掲載されたものとするのが自然であるが、結果的に特定の事業者の広告宣伝に資する面があったことも否定できない。

これらの事情に鑑みるに、教員会館からの文書について、内容の確認もなく校園文書等逓送の利用を認めていたことには疑問もあるが、いずれも教職員の福利厚生に資する面を有していたことは否定できず、黙示の合意の私法上の効果を否定するほどの権限の逸脱濫用があったとまでは認められない。

よって、教員会館が校園文書等逓送を利用し、無償で会館だより等を校園等へ送付していたことについては法律上の原因がなかったとはいえない。

以上のとおり、本件について、本市には、教員会館に対する不当利得返還請求権が生じていない。

よって、本市が教員会館に対する不当利得返還請求権の行使を怠っているとの本件請求には理由がない。