

大阪市監査委員 森 伊 吹
同 大 内 啓 治
同 西 川 ひろじ

住民監査請求について（通知）

令和 2 年 12 月 28 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ついて、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

1 住民監査請求書（職員措置請求書）

（1）請求の要旨

ア 対象となる財務会計上の事実

一般財団法人大阪市教員会館及び大阪学校生活協同組合は逓送便（メール便）を利用して、大阪市教職員への「お節料理」や「牛肉の販売」を目的に「会館だより」大阪市の学校教職員に配布している。逓送便の利用は大阪市教員会館設立以来行われているとみられ、逓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り会館に対し要した経費の請求を行うべきところ、これをおこなっていない。

イ その行為が違法又は不当である理由

逓送便は大阪市教育委員会が所轄するもので、逓送便を利用してのお節料理や牛肉の販売などは、大阪市の公金で民間団体の収益事業の広告宣伝を行うものである。実質的な郵送料の補助金になっている。

大阪市教育委員会の給与課長 窪田氏及び西天満小学校校長 令和 2 年 6 月時点では一般財団法人大阪市教員会館の評議員で 2020 年 6 月に評議員を解任（辞任）後は大阪市教育委員会 前指導部長が就任して認識しており、民業を大阪市が圧迫するものでもある。

また、一般財団法人大阪市教員会館理事長の稲田氏は前大阪市教職員組合委員長で理事、評議員はそれぞれ市教組委員長、副委員長です。そして大阪学校生活協同組合の理事長で一般財団法人大阪市教員会館監査は元市教組委員長で専務理事元市教組書記次長で労使一体で不正行為を行っている。

ウ その結果、大阪市に生じている損害

その結果、逓送便（メール便）大阪市には相当な作業量の増加がみられる。

エ 請求する措置の内容

一般財団法人大阪市教員会館は少なくとも月1回は逓送を利用し、「会館だより」や「大阪市校園地図」を学校に送っている。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事から、一般財団法人教員会館に返還請求すべきである。

オ 財務会計行為から1年以上経過している正当な理由

現在も続いているが、不法行為であり20年さかのぼる。

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。

2 請求の受理

本件請求は、一般財団法人大阪市教員会館（以下「教員会館」という。）が逓送便を利用して学校教員に会館だよりを配布していることが、逓送業務にかかわる市職員の業務量の増大、経費の負担増となっており、同経費を教員会館に請求しないことが、不当違法に公金の徴収を怠っているものとして、地方自治法（以下「法」という。）第242条の要件を満た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 監査の対象事項等

教員会館が逓送便を利用して学校教員に会館だよりを配布していることが、逓送業務にかかわる市職員の業務量の増大、経費の負担増となっていることから、市は同会館に対し不法利得返還請求権を有しており、その請求等必要な措置を行っているかどうかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

(2) 実施日程

令和2年12月28日から令和3年2月24日

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・ 逡送便において無償で財団法人のおせちや牛肉の販売に関わったということで業務の圧迫や本来の趣旨ではない旨のことを会館だよりに載せて販売したということで住民監査請求をさせていただいた。
- ・ 逡送便というものを私が知ったのは財団法人の会館の隣でホテルを運営してくれと依頼を受けた際である。
- ・ 学校のレクリエーション等を通達するために20年にわたり逡送便を利用して会館だよりを大阪市で配っていると聞いていたが、2020年6月9日の会館だよりに物販チラシを載せたということによって大阪市には相当な作業量の増加がみられるということと、なぜここだけ無償で逡送便が送れるのかということで住民監査請求をさせていただいた。
- ・ きっかけはホテルで実施する事業に関して、ホテルを運営する前から財団法人から、教員の福利厚生に繋がることであれば発信できるが物販はだめだと聞いていたのに、物販のチラシが会館だよりとして配られていたため、なぜ物販をしているのか財団法人に聞こうとしたが、理事長が変わられたことにより記憶にないとか調べてみますということで回答いただけなかった。
- ・ 近隣なので協力してということであったが、契約後は問い合わせをしても連絡できない状態になったため、住民監査請求というかたちではっきりさせてほしい。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

- ・ 請求書の1頁目に、教員会館、生協の名前の記述をしているが、教員会館だけが問題と捉えている。
- ・ 会館だよりも物販チラシも逡送便を利用することは不当利得に当たると考えている。
- ・ 教育委員会事務局教職員給与厚生担当からの回答資料は、教育委員会事務局の給与課長とは個人的にこれまでいろいろお話していたが明確な回答がいただけないので、維新の木下議員を通じて逡送便のことだけではなく話の場を持っていただき、給与課長が回答することによっていただいたものである。
- ・ 会館だよりとか物販に関するチラシについて、詳しい部数は財団法人の前理事長か現理事長に聞いてもらわないと、部数は把握していない。
- ・ 学校全部に配っているのが教職員のレクリエーションに繋がるものであれば提案してくれと言われていたので、牛肉やおせちだけ一部の学校に配っているということではなく、全部の学校に撒いたと理解している。
- ・ 牛肉とおせちは今年が初めてであるが、教員会館だけが20年前から無料で大阪市の逡送便を使えると聞いている。

- ・初めは会館だよりを使って教育に携わる者に協力してほしい、宴会場で講習会があれば会館だよりに載せる、ただし物販を載せるのは絶対だめだということを前の理事長から聞いていたのに、今の理事長は問い合わせても連絡もないし、給与課長を通じても連絡いただけなかったのもので、よほどまずいことをしたという自覚があるのだろうと考えている。

4 監査対象所属の陳述（6頁に詳述）

教育委員会事務局を監査対象所属とし、令和3年1月27日に教育委員会事務局次長ほか関係職員より陳述等を聴取した。

5 監査対象所属に対する調査（9頁に詳述）

令和3年2月2日及び同年同月8日に、行政委員会事務局職員が、教育委員会事務局職員に対して調査を行った。

6 関係人に対する調査（13頁に詳述）

令和3年2月8日及び同年同月9日に行政委員会事務局職員が、教員会館に赴くなどして、関係書類等の調査及び教員会館の役員等から聴き取りを行った。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 校園文書等通送

ア 校園文書等通送

校園文書等通送とは、教育委員会事務局（大阪市役所3階）、市内に所在する学校、幼稚園、教育委員会所管事業所、区役所等（以下「学校園等」という。）の間で、信書及び物品等を集配送するものであり、市内に2か所ある学校業務サービスセンター（以下「サービスセンター」という。）を発着地として、自動車が上記学校園等を決められた時間に毎日巡回し集配送を行うものである。

平成22年度以降は、集配送に係る業務を民間事業者へ委託の上で実施している。

イ 校園文書等通送業務委託（長期継続）の内容

校園文書等通送業務委託（長期継続）仕様書によると、主な業務内容は次のとおりである。

- ・市内に2か所あるサービスセンターと学校園等の間を自動車で巡回して信書及び物品等を通送する。
- ・実施日は、土曜日及び日曜日、国民の祝日に関する法律に規定する休日並びに12月29日から翌年の1月3日までの日を除く毎日とする。
- ・通送物のうち信書については、通送袋（ナイロン製、外寸縦450mm×横500mm×マチ150mm程度）又は通送箱（樹脂製、外寸縦460mm×横320mm×高さ350mm程度）に収納した形態とする。

- ・ 1回の通送業務における通送物の量は、通送車の最大積載量を超えない範囲とする。
 - ・ 14コースが設定された「通送コース一覧表」に基づき、通送物を集配する。
 - ・ 約550か所ある各通送箇所において、発注者の指定する受渡場所まで通送物を搬入し引き渡すとともに、サービスセンターあての通送物を受領する。
- なお、運搬した信書及び物品等の数量による精算条項は置かれていない。

ウ 取扱いできる品目

(ア) 教育委員会事務局は、本市関係部局、学校園の職員が校園文書等通送を利用する際の留意事項として、校園文書等通送業務委託仕様書から抜粋して大阪市庁内ポータル（イントラネット）に「校園文書等通送の取扱いについて」を掲載している。

その掲載内容によると、大量通送便における積載量の制約からの取扱い不可の品目以外、「公務外の私文書や電子媒体の送付はできません。（例：慰労会案内、年賀状、USBメモリなど）」とされている。

(イ) 教育委員会事務局は、「学校事務の手引き」を定めている。

その第1章3-1には、通送便を利用できる文書の範囲（内容）について、公文書のほかに公文書に準じて取扱う文書として、次の記載がある。

- ・ 教職員の教育研究会、事務研究会等の活動に必要な文書
- ・ 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
- ・ その他教育委員会が総務局と協議して適当と認める文書

(2) 一般財団法人大阪市教員会館について

ア 設立の経過

昭和28年6月に、財団法人として設立された後、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律の制定を受けて、平成25年4月に一般財団法人となっている。

イ 設立目的

大阪市民及び、大阪市教職員並びに、教育関係者の教養を高め、研究を助成し、生活と福祉の増進をはかる等、大阪市の教育を向上せしめ、以て社会文化の発展に寄与することを目的とする。

ウ 事業内容

- ・ 教育、文化及びスポーツ活動の振興並びに生涯学習の発展、共生社会の実現に関する事業
- ・ 教育、文化及びスポーツ活動の振興並びに生涯学習の発展、共生社会の実現を支援する施設・備品等の貸与に関する事業
- ・ 不動産の賃貸・管理・運営に関する事業
- ・ 各種商品の販売、サービスの提供及び飲食店の経営に関する事業
- ・ その他この法人の目的を達成するために必要な事業

エ 会館だより

教員会館のホームページによれば、教員会館の主催する文化・厚生事業などを記載したA3、2つ折りサイズの会館だよりを、平成31・令和元年については年4回発行している。また、令和2年4月に発行された会館だよりVOL.132によれば、教員会館は、年4回の会館だよりのほかに、都度配布する回覧用の会館だよりを発行していることがうかがわれる。

2 監査対象所属の陳述

- ・請求人の主張にある送便、すなわち、校園文書送付とは、本庁舎と学校園・区役所・図書館等の業務に必要な文書等のやりとりを行うことができるものとして実施しているものであり、平成21年度までは本市直営で実施していたところ、平成22年度以降は集配送に係る業務を民間事業者へ委託の上で実施しているものである。発送を行った文書等は、一度、学校業務サービスセンターに集約・仕分けされた後に、翌日以降に届けられることとなる。
- ・業務に必要な文書等のやり取りを行うものとして実施しているため、校園文書送付を利用できる文書としては、公文書や公文書に準じて取り扱う文書等としており、これには教職員の福利厚生活動に必要な文書も含まれている。一方、校園文書送付を利用できない文書としては、公務外の私文書等としている。
- ・教員会館は、「大阪市民及び、大阪市教職員並びに、教育関係者の教養を高め、研究を助成し、生活と福祉の増進をはかる等、大阪市の教育を向上せしめ、以て社会文化の発展に寄与することを目的」として、昭和28年に設立された団体である。
- ・当該団体の事業が教職員の福利厚生に寄与することを踏まえて、当該団体からの依頼を受け、学校園に勤務する教職員の福利厚生に係る業務を所管している当局の教職員給与・厚生担当課長において、平成22年度より、当該団体の評議員に就任してきた経過がある。
- ・もっとも、その後、当該団体からの申出により、令和2年6月22日付で評議員の職を辞任している。また、学校長の代表として西天満小学校の校長も評議員となっていたが、令和2年7月22日付で同じく評議員の職を辞任している。
- ・なお、その他本市と当該団体との関係として確認ができていない事項としては、平成13年度から同21年度において、教育委員会事務局職員が当該団体の監事に就任していたこと及び同16年度まで当該団体に対して財政的補助を行っていたことがある。
- ・教員会館による校園文書送付の利用がいつから行われることとなったのかは明らかではないが、前述のとおり設立の経緯や教育委員会事務局や学校園の教職員が評議員を務めていたこと、かつては本市との間で財政的関与があったこともあり、この間、校園文書送付の利用を認めてきたところである。
- ・教員会館による校園文書送付の利用を認めてきたのは、前述のとおり、当該団体の事業が本市教職員の福利厚生に資するものと考えられることに基づく。また、会館だより等の配付は、当該団体の業務ではあるが、前述のとおり、当該団体の事業が本市教職員の福利厚生に資するものと考えられることに基づき、校園文書送付の利用を認めてきたものであり、この間の校園文書送付利用の実績としては、教職員が参加可能な講習会の案内を含めた会館だよりについて、2019年度は12回、2020年度は2回であり、物販チラシについて、

2019年度は2回、2020年度は1回となっている。なお、物販チラシの配付については、会館だよりなどの他の案内物と同封により校園文書逡送を利用してゐた。また、請求人の主張においては、大阪学校生活協同組合においても校園文書逡送を利用してゐるとしてゐるが、少なくとも平成24年度以降の利用は認めてゐない。

- ・前述のとおり、教員会館が校園文書逡送を利用することについては、本市教職員の福利厚生に資するという観点から、本市として認めてきたところである。
- ・もつとも、校園文書逡送の利用にあたっては、本市が事前に内容を確認することまでは行つておらず、包括的に教員会館の利用を認めてゐたところ、請求人から指摘のあつた、おせちや肉の販売案内の送付については、特別価格で教職員に提供するといった福利厚生的な意味合いだけでなく、特定の事業者名を記載する等、広告宣伝的な側面もあることから、事実確認後、教員会館に対しては既に不適切であつた旨を伝へてゐる。これに伴い、本市が認識して以降は同様の内容での校園文書逡送の利用は行われてゐない。
- ・また、令和2年6月以降においては校園文書逡送を利用した実績はなく、現在では、本市による人的関与がないことを踏まえ、校園文書逡送の利用そのものの見直しを同年9月に行つたところである。
- ・以上を踏まえると、教員会館の校園文書逡送の利用について、違法性はなく、不適切な取扱いが一部認められるも、本市による指摘に伴い解消されてゐることから、その不当性は非常に微小なものといへ、請求人の指摘はあたらぬものと考えてゐる。
- ・教員会館が校園文書逡送を利用するにあたっては、既存の校園文書逡送を利用したものであり、本市が別途、経済的・物理的な負担を行つてゐるわけではない。校園文書逡送利用のための学校業務サービスセンターへの配付物の持ち込みも教員会館の負担で行つてゐることや、1回の配付量は、通常1校あたり2～3枚程度で、多いものでも教職員の人数分のチラシを配付するにとどまつてゐることを考えると、若干、仕分けに要する労力は生じてゐるものの、それが金銭に換算が可能な程度の負担が本市に生じてゐるとはいへず、実質的な損害は被つてゐないと考えてゐる。
- ・以上のとおり、これまで認めてきた教員会館の校園文書逡送の利用については、違法性はなく、一部不適切な取扱いが認められることはあつたものの、本市の指摘に伴い解消されてゐることから、その不当性も微小なものであり、本市における損害も金銭に換算が可能な程度の負担が生じてゐるものとは認められないことから、請求人の主張には理由がないものと考えてゐる。いずれにしても、今後とも校園文書逡送については、引き続き法令等に基づき適切に運用してまゐる。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

- ・「校園文書等逡送の取扱いについて」は業者に渡してゐる仕様書から抜粋して庁内ポータルに掲載してゐる資料である。
- ・ほかにも学校に配布してゐる学校事務の手引きに規定があり、どういつたものを取り扱ふかについて詳しく載つてゐる。
- ・逡送便を利用できる文書としては福利厚生活動に必要な文書、逡送便を利用できないものとしては、私文書、現金金券及びそれに類するもの、慶弔品、みやげもの、営利企業に関するものうち取り扱ふことが不適当なものとしてゐる。

- ・集配送は民間事業者に委託しているということであるが、持ち込まれた文書について逡送で取り扱って良いかどうかは記録が残っているので記録を基に事後にチェックしているのが実情である。
- ・今回の分は福利厚生ということで従前の取扱いで逡送の利用を認めているので作業員から不適切ではないかなどの指摘はなかった。また、折込みの中に入っていたこともあり、外目から分からなかったのご指摘をいただくまで把握できていなかった。
- ・逡送利用について、一般的な団体が直接持ち込んでいるのはこの団体のみである。
- ・財政的・人的関与と逡送利用について整理したものはない。
- ・6月まで人的な関与をしていたということと、学校現場の校長が役員に就任していたこともあり、問題と思っただけではない。
- ・教員会館との間に定めた合意文書はなく、事実ベースの合意のもとに行われてきた。
- ・包括的に逡送利用を認めていたとのことであるが包括的には、一つ一つの封書の中身を確認せずに福利厚生のものであろうという認識のもと包括的に教員会館の利用を認めていたという趣旨である。
- ・講習会の案内であるとかかなり教職員の福利厚生の内容が多いと認識していた。
- ・法人の趣旨からすると市民も対象にはしているが、我々からは市民にはお渡ししていない。
- ・内容面でいうと、営利目的とまではいえない、あくまでも教職員向けの講習会があるので福利厚生の一環でご利用くださいという中身であるという認識である。
- ・実際の特別価格というのは福利厚生の趣旨には沿っていると考えているが、個人の商店の名前を掲載していることは広告宣伝的で不適切ではないかということで指摘している。
- ・教員会館だよりは情報提供としてホームページには掲載されているものの、対象は学校園の教職員であるため、我々のような学校園以外の行政職は対象にしていない。
- ・とくに会員がいるわけではなく、独自で財源を確保されて、教職員の方を対象に還元されている。
- ・サンプルなど目にすることがなかったのかは確認してみないとわからない。
- ・問題のチラシがあったと認識したのは、ご指摘があってからである。
- ・いつから発行されたものか具体的には今把握できていない。
- ・団体ができたのは昭和28年で、現在は年4回程度発行していると聞いているが、発行のペースが変わっている可能性もあり、会館だよりがいつから始まっているのかは確認が必要と考えている。
- ・令和2年の夏に課長と校長が評議員を辞任された経緯は、今の代表理事からご連絡があり、財団法人の判断があって申し出があったので、お話をしてお受け入れて退職したものである。
- ・請求人が提出した資料3の文書は、給与厚生担当課長が作成した。
- ・請求人がおっしゃられたとおり、木下議員がおられる場で改めて説明し、議員にお渡ししたものを。請求人に直接お渡ししてないのでどなたかから入手されたものであると考えている。
- ・作成した日も前日か前々日くらいに作成したもの。
- ・やりとりの中で作成したもので、詳しい日にちや宛先を書いておらずメモ書きのようなものである。

- ・実際のところというと、2019年に2回、2020年度に1回物販チラシで、それまでは物販チラシは使われていなかったことは会館に確認しているが、2019年のときのチェックが甘かったと考えている。
- ・会館だよりは請求人の主張のとおり20年来運搬していた。
- ・物販のチラシが入っていたのは2019年度からであるということを会館に確認をしており、前理事長のときは物販についてはダメであることをお分かりになっていたのではないかと考えている。
- ・会館だよりについては福利厚生の一環から逡送を活用して配布していることは認めていた。
- ・物販チラシも3回の利用であること、1枚挟まれていたということから微小とさせていたでいる。
- ・人的関与については逡送利用を認めていた理由と重なるが、教職員の福利厚生に資する、大阪市と同じ方向を向いて活動いただけてきたことからそのような関与を続けてきた。
- ・特別な価格で教職員の方々に物品を提供するというは福利厚生的な側面もあるものの、特定の事業者名を載せて販売するというは広告的な側面が強いことから不適切ではないかと考えている。
- ・指導もさせていただいており、以後の取扱いもないので微小という認識である。

3 監査対象所属に対する調査

令和3年2月2日及び同年同月8日に行政委員会事務局職員が、教育委員会事務局職員に確認した内容及び教育委員会事務局職員から説明を受けた内容の要旨は、次のとおりである。

(1) サービスセンターについて

ア 職員配置等

教育委員会事務局によると、サービスセンターは市内2か所設置されており、職員配置状況は次のとおりである。

- ・苗代学校業務サービスセンター
現業職（再任用）3名、会計年度任用職員5名
- ・築港学校業務サービスセンター
現業職（再任用）3名、会計年度任用職員2名

イ 業務内容

教育委員会事務局によると、サービスセンター業務について業務マニュアルなどは作成していないが、本市が委託した民間事業者が市内学校園等（約550カ所）から集配し各サービスセンターへ搬入した公文書等を、サービスセンター職員が仕分けを行い、民間事業者へ引き継ぎ、これを繰り返す業務を行い、また大量逡送については、通常便に影響のない範囲において、本市関係機関からの依頼により配送を受け付けているとのことである。

(2) 教員会館について

ア 人的関与について

教育委員会事務局に教員会館との人的関与について確認したところ、平成13年度から平成21年度までは教育委員会事務局職員において教員会館の監事として就任していた及び平成22年からは評議員として就任していたことがあったとのことである。なお、評議員については定款で無報酬と定められており、報酬は受け取っていない。

しかしながら、令和2年6月22日に教員会館から、「組織上の都合」で評議員の職を辞してほしい旨連絡があり、事務局内で解職の手続きを行ったとのことである。

イ 運営への関与や、業務内容の把握について

教育委員会事務局に教員会館の運営への関与や業務内容の把握の状況について確認したところ、法的には評議員は業務執行権を認められておらず、教育委員会事務局や学校園の職員が評議員として教員会館の運営には関与していないとのことであった。また、おせち、牛肉などの販売の紹介事業の開始についても、教員会館から評議員への報告等は行われておらず、事業開始について把握していなかったとのことである。

ウ 財政的補助について

教育委員会事務局に教員会館への財政的補助について確認したところ、平成16年度まで行われていた財政的補助は、直接、教員会館に交付されているのではなく、本市から各学校園の教職員が組織する共同研究費補助金運営委員会へ交付した補助金の一部が、大阪市立学校共同研究中央運営委員会を通じて、教員会館の維持管理に必要な助成として納付されていたものであり、教員会館が、教員の自主的な研究、研修活動の拠点としての役割を果たしていたこと、また、そのような場を保証するという観点からも有効かつ適切に機能していたものであるが、公共施設が充実するなどして教員の研究、研修活動の場が他に求めやすくなり、教員の研究、研修活動の場としての利用が減少している事実もあること、また、厳しい財政状況の下、平成16年度をもって見直しの判断を行ったとのことであった。

エ 一般財団法人への組織変更に係る関与の見直しについて

教員会館は、平成25年4月に民法上の財団法人から一般財団法人へ組織変更が行われているところ、教育委員会事務局へ、その際に教員会館との関与について、見直しなどを行ったか確認したところ、記録等残っておらず、特になかったものと考えているとのことである。

(3) 教員会館の校園文書等逡送利用について

ア 逡送利用の根拠、可否の判断について

教育委員会事務局に教員会館が校園文書等逡送を利用できるとしていた根拠等について確認したところ次のとおりである。

- ・ 職員の福利厚生については、地方公務員法上、使用者の責務として規定されているところ、学校事務の手引きに記載のとおり公立学校共済組合や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逡送便を利用できるとしており、教員会

館の文書についても慣例として取扱いを行っていた。

- ・ 福利厚生活動に必要なものは、公務内の文書と取り扱うとの根拠等としては、職員の福利厚生については地方公務員法上、使用者の責務として規定されていること、学校事務の手引きに記載のとおり公文書に準じて取扱う文書として教職員の福利厚生活動に必要な文書が例示されていることに加え、総務局が所管する市役所における文書送達においても大阪市互助会等福利厚生にかかる文書が取り扱われていることを踏まえ、これに準じて公文書に準じて取扱いを行っていることが挙げられる。

ただし、総務局が所管する、市役所における文書送達に関する実施要領（昭和55年4月1日制定、平成29年4月1日最近改正）において、送達便で取り扱う文書の範囲に「福利厚生に資する」という明文の基準は示されていないため、どのようなものが福利厚生に資するかの判断基準について、重ねて教育委員会事務局に確認したところ、明文化された判断基準は確認できていないこと、総務局の文書送達において大阪市職員互助会の行う福利事業にかかる文書等について一部利用されていると聞いているとの回答であった。

イ 教員会館との間の校園文書等送達の利用に係る合意について

教員会館の校園文書等送達の利用を認めることについて、合意文書がないとしても、教員会館との間に口頭でどのような合意があったかについて、教育委員会事務局に確認したところ、教員会館との間の口頭での合意等に係る議事録の有無は把握していないとのことである。

ウ 利用状況及びその把握について

教育委員会事務局に教員会館の送達利用について確認したところ、利用開始時期は不明であるが、過去3年間の利用回数は、2018年度11回、2019年度12回、2020年度2回とのことである。

A3判の2つ折りの会館だよりについては各学校園に勤務する教職員数を配付、A4判で片面又は両面印刷の物販チラシについては各学校園に10枚程度を配付しており、いずれも茶封筒に入る枚数となっていたとのことである。

また、サービスセンターに持ち込まれる際は、大量送達便の扱いとしており、サービスセンター職員が大量送達受付簿を使って管理していたとのことである。

具体的には、教員会館が事前に大量文書等送達依頼書をサービスセンターに送ったうえで、茶封筒にチラシ等を封入封緘し、各学校園あての宛名ラベルを貼付したものを、区ごとに結束し、箱詰めした状態で教員会館がサービスセンターへ持ち込んでいたとのことである。

エ 教員会館の校園文書等送達の利用による校園文書等送達業務への影響について

教育委員会事務局によると、令和2年4月を例にとると、上記（1）イの大量送達について、全体の大量送達取扱量が段ボール箱で約390箱相当であるところ、この内会館だより4箱が含まれており、大量送達としての取扱量の約1%が会館だよりであったと

のことである。

なお、令和元年度における学校業務サービスセンターにおける通送数量（大量通送のみ。通常通送を除く。）は、大量文書等通送依頼書の所定様式の数量記入欄の記録を基に段ボール箱で換算すると約8,858箱であり、その内、教員会館の文書の取扱数量は、約42箱であり、その内訳は次のとおりとのことである。

	受付日	文書名	個数概算（段ボール箱換算）
1	4/1（月）	会館だより	3
2	5/13（月）	会館だより	3
3	6/7（金）	会館だより	4
4	7/9（火）	会館だより	4
5	7/9（火）	会館だより	4
6	9/3（火）	会館だより	4
7	9/20（金）	会館だより	4
8	10/15（火）	会館だより	1
9	10/21（月）	会館だより	4
10	12/6（金）	会館だより	4
11	12/13（金）	会館だより	1
12	1/30（木）	会館だより	6
			42箱

また、これをサービスセンターにおいて取扱う職員の業務量について、サービスセンターにおいて校園文書等通送業務に従事している職員の平成31・令和元年度から令和2年度にかけての超過勤務の推移を教育委員会事務局に確認したところ、次のとおりであった。

- ・令和元年度 実績なし（再任用6名、非常勤嘱託7名）
- ・令和2年度（4月～6月） 実績なし（再任用6名、会計年度任用職員7名）
- ・令和2年度（7月以降） 6時間（再任用6名、会計年度任用職員7名）

ただし、令和2年7月以降については、12月通送事業者変更のための時間外勤務であったとのことである。

また、これを集配送する民間事業者との校園文書等通送業務委託（長期継続）の発注時の積算は、前回契約の応札実績を基に、大阪府最低賃金の推移と通送コース数の増減を乗じて算出している。

オ 物販チラシの通送利用への認識と対応について

教育委員会事務局に、令和元年11月、同年12月及び令和2年6月に、物販チラシに校園文書等通送が利用されていたことについて認識した経過等を確認したところ、令和2年8月7日に知るところとなり、その後教員会館に内容が不適切であったことを口頭で伝え、同年9月1日から、会館だよりを含むすべての教員会館による校園文書等通送の利用を見直したとのことである。

本件物販チラシを不適切とする趣旨は、教員会館の校園文書等逡送利用について、特別価格での物品の販売あっせん等の案内までは、福利厚生に資するものとして問題はなく認められるが、特定の事業者名が入っていて、当該事業者の広告宣伝的な側面があるものについては不適切であるというものであるとのことであるが、教育委員会事務局によると、上記の口頭指摘より前に、このような文書による校園文書等逡送の利用が不適切である旨を教員会館に示したという事実は、現在確認できている範囲では、ないとのことである。

なお、「福利厚生に資するもの」として逡送利用を認めていた会館だよりも含め一切の逡送利用を見直した理由を再度確認したところ、1（1）ウ（イ）「学校事務の手引き」に規定しているとおり、取扱い範囲として大阪市職員互助会等といった本市と関連のある団体の文書としているため、人的関与がなくなったことと併せて取扱いを見直したとのことである。

3 教員会館に対する調査

令和3年2月8日及び同年同月9日に、行政委員会事務局職員が、教員会館に確認した内容及び教育委員会事務局職員から説明を受けた内容の要旨は、次のとおりである。

- ・ 校園文書等逡送の利用を開始した経過等は分からないが、相当以前からの取扱いである。合意文書はないし、口頭での合意等の経過についても特に引き継がれているものはない。
- ・ 校園文書等逡送の利用にあたって、どのような文書は駄目だ、といった指示を教育委員会事務局から受けたことはないが、教職員の福利厚生に資する文書以外では用いないということを内部の判断で決めていた。
- ・ 校園文書等逡送の利用は大体月に1回、令和2年の時点で1回につき492か所に送っていた。送っていたのは、年4回のA3判2つ折りの会館だよりを教員1人につき1部、それ以外の時はA4判の講習会のお知らせなどを各1から6枚、教員会館の名前が印刷された角形2号封筒に入れ、各校園の宛名を記してサービスセンターに持ち込んでいた。1回に1か所に送る量は、封筒1通に収まる量だった。
- ・ 物販の紹介の案内を送ったのは、令和元年11月からの3回だけで、それ以前に送ったことはない。物販の紹介は教職員の福利厚生範囲内であると思っているが、表現などをもう少し精査するべきであったと思っている。
- ・ 物販の紹介事業は、大阪学校生活協同組合との共同事業で、教職員の福利厚生に資すると考え、教員会館としても実施しようと考えたものであり、物販業者の選定は大阪学校生活協同組合が行った。
- ・ 物販の紹介の案内を作成・配付するに当たって、物販業者から、手数料や印刷経費等を受け取っておらず、この件について、教員会館は、印刷経費等を負担しただけで、売り上げのマージンなども含め、収入は一切ない。
- ・ 令和2年8月7日に、教育委員会事務局から、今回の物販の紹介の案内について、校園文書等逡送を利用するのは不適切であった旨の指摘があり、同年9月1日に代表理事が教育委員会事務局へ赴いたところ、不適切な利用があったため、教員会館による校園文書等逡送の利用について見直すことにする、と言われ、以降校園文書等逡送を利用しな

いよう申し渡された。

- ・ それ以降、校園文書等逓送は利用しておらず、会館だよりなどについて、郵送するか、大阪学校生活協同組合に委託して各校園に届けてもらっている。
- ・ なお、令和2年の6月及び7月に、教育委員会事務局の職員と、校長に評議員の辞任を申し入れたのは、現職の職員等をお願いするのは好ましくないということで、理事会で判断したものである。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明及び監査対象所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、教員会館が大阪市が所管する校園文書等逓送を利用し、教員会館が発行する会館だよりや、物販チラシなどを約500か所の校園等へ無償で送付することを繰り返しており、このことにより、教員会館には郵送料相当の不当利得が生じ、大阪市に業務量の増大や経費の負担増といった損害が発生しているにもかかわらず、大阪市は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ため、これを請求する措置を求めるといえるものである。なお、請求書は不法行為にも言及しているが、不法行為の成否に関する具体的な記述を欠いていることから、以下では不当利得返還請求権の成否のみを検討した。

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。

教育委員会事務局及び教員会館からの説明から、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、本市校園文書等逓送を利用して無償で送付していたことが認められ、この取扱いがいつから行われていたのかは明らかではないが、相当以前から同様の状況であったと認められる。

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逓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

本件において、本市が教員会館へ無償で提供した校園文書等逓送という業務は、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行われ、2か所で、再任用の現業職員6名、非常勤嘱託（又は会計年度任用職員）7名の計13名が作業に従事していたことが認められる。また、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で、サービスセンター職員の作業量の増加を招いていたとしても、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、校園文書等逡送の作業量全体のうち、教員会館による会館だより等が占めていた割合を正確に算定することはできないが、令和元年度において、教員会館からの文書が、逡送数量のうちの大量逡送に占める割合は、概算で5パーセント弱であったことが認められ、校園文書等逡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名であったので、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した場合であると考えられる。

この点、民間事業者への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、集配送の業務は、14の逡送コースについて1日1回、文書の有無やその量にかかわらず定期的に運行して実施することとされており、文書については、外寸等が特定された逡送袋または逡送箱に収納された形態で引渡すとされている。また、使用する逡送車の最大積載量の下限が定められ、1回の逡送業務における逡送物の量は、逡送車の最大積載量を超えない範囲とされている。したがって、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逡送の利用により、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との間に、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、校園文書等逡送の利用について、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逡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、事前に大量文書等逡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、それを校園文書等逡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、校園文書等逡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逡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、校園文書等逡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逡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逡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逡送による送付を希望したものについて、本市は、校園文書等逡送により送付する、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、黙示の合意があれば、いかなる合意であっても適法となるわけではない。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があり、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、本市の校園文書等逡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。

教員会館の会館だよりが、これに該当するかについてであるが、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るが、現在では一般財団法人となっている。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逡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逡送を利用し、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。

5 結論

以上の判断により、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。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 民法（明治29年法律第89号）

（不当利得の返還義務）

第703条 法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損失を及ぼした者（以下この章において「受益者」という。）は、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負う。

（以下略）

2 地方公務員法（昭和25年法律第261号）

（厚生制度）

第42条 地方公共団体は、職員の保健、元気回復その他厚生に関する事項について計画を樹立し、これを実施しなければならない。

（以下略）

3 校園文書等逓送の取扱いについて（教育委員会事務局作成 庁内イントラネット掲載）

本庁舎と学校園・区役所・図書館等（以下、学校園等）の業務に必要な文書等のやりとりは、校園文書等逓送で行うことができます。平成22年度からは集配送を民間事業者へ委託により実施しており、発送を行った文書等は、一度学校業務サービスセンター（以下、SC）に集約・仕分け後に翌日以降に届けられます。また、逓送車が一度に配送できる物量も限られているところです。

つきましては、校園文書等逓送を利用する際は取扱いについて次のとおりご留意いただきますよう、お願いします。

1. 逓送の区分

校園文書等逓送の区分は通常逓送便と大量逓送便等の大きく2つに分類されます。逓送車が本庁舎と学校園間等を定められた時間に巡回し、集配送を行います。なお、公務外の私文書や電子媒体の送付はできません。（例：慰労会案内、年賀状、USBメモリなど）

（以下略）

4 一般財団法人大阪市教員会館定款（平成24年8月27日制定、平成25年4月1日施行）

（目的）

第3条 この法人は、大阪市民及び、大阪市教職員並びに、教育関係者の教養を高め、研究を助成し、生活と福祉の増進をはかる等、大阪市の教育を向上せしめ、以て社会文化の発展に寄与することを目的とする。

（事業）

第4条 この法人は、前条の目的を達成するために次の事業を行う。

（1）教育、文化及びスポーツ活動の振興並びに生涯学習の発展、共生社会の実現に関する事業

（2）教育、文化及びスポーツ活動の振興並びに生涯学習の発展、共生社会の実現を支援する施設・備品等の貸与に関する事業

（3）不動産の賃貸・管理・運営に関する事業

（4）各種商品の販売、サービスの提供及び飲食店の経営に関する事業

（5）その他この法人の目的を達成するために必要な事業

2 前項の事業は、大阪府において行うものとする。

（以下略）