



県章

滋賀県公報

令和6年(2024年)
5月21日
号外(1)
火曜日

毎週火・金曜 2回発行

目次

○ 監査委員公告

監査結果の公表公告..... 1

監査委員公告

監査結果の公表公告

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第5項の規定に基づき、令和6年3月21日に提出のあった住民監査請求に係る監査を行い、その結果を令和6年5月15日付けで請求人に対し通知したので、これを公表する。

令和6年5月21日

滋賀県監査委員 駒井千代
" 奥博
" 村尾慎哉
" 河瀬隆雄

住民監査請求に係る監査結果

第1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求の要旨(個人名以外、原文のまま)

1, 請求人らは2024年2月7日公開された「一般財団法人滋賀県青年会館から県に提出された文書の全て」(2022年度から2025年直近まで)を閲覧、一部コピー入手した。その入手した公文書の中に一般財団法人滋賀県青年会館(以後青年会館という)から県に2022年4月1日付け見積書年間10,950,000円と各月内訳書があった。県子ども・青少年局職員に説明を求めたが明確な返答がなく同部局の別の担当者A氏が「コロナ感染家族の子どもの一時保護場所に青年会館の部屋を借上げた」と説明した。

その後2022年度の一時保護に関する情報公開請求をして2024年3月1日、当該見積書に係る賃貸借契約書を入手したが、実際にコロナ感染家庭の子どもの一時保護した実績は無かったので保護に関する報告書類は作成していない、との説明であった。即ち青年会館の借上げ賃は払ったが使用はなかった、ということだった。

また、当該部局担当者A氏によると本事業は2021年4月1日から始まり初年度子ども保護宿泊実績は年間で7人、延べ20日間の青年会館利用であった。2022年度は宿泊実績なし、2023年度からは本事業を取り止めた、という実態がようやく判明した。

2, 2022年度県が青年会館に宿泊施設および会議室を全く使用しなかったにも関わらず全額1095万円を支払ったのは違法である。また、2022年4月1日付け「滋賀県青年会館宿泊施設および会議室賃貸借契約」は以下の理由により違法、不当な契約である。

①2022年度本契約の必要性は前年度2021年度実績を分析、検討を踏まえて締結すべきである。

この2021年度実績では「支払い総額1095万円」から計算すると、子ども1人当たり約156万円となり、1人1泊当たり約52万円というとてつもない金額を使ったことになる。本来予約しても実際各部屋を使わない場合、契約書上では県の都合でいつでも解約できるようになっているのに2年間一度も解約していなかったのは明白な怠慢と言わざるを得ない。

また、人数では7人という実績からすれば当然次年度2022年度借上げ契約に当たり、契約そのものを破棄し1年間借上げて支払う方法から、必要になった時に借上げる予約方式(通常ホテル等の予約では予約前日までにキャンセルすれば無料となる場合が殆どである。)にすべきであった。そうすれば2022年度本契約は宿泊者ゼロで1095万円が無駄になることはなかった。

②同じく借上げ5部屋以外に会議室を計上しているが、子どもを一時保護宿泊する目的であることから宿泊できない「会議室」まで借上げる必要性は全くない。

2022年の会議室支出1日1万円×365日＝365万円はそもそも無駄であった。

青年会館5部屋と会議室の借上げ契約は通常の注意力があれば少なくとも2022年度は取りやめるべきであったにも関わらず漫然と契約を続行し県に1095万円の重大な損害を与えた。その責任は知事、起案責任者の子ども・青少年局長にある。

③なお、仮にこの契約自体を前提としても、使用料については第4条において「予約をした日数」に4,000円または10,000円を乗じた金額と定めており、必ずしも契約期間中全額の使用金額を支払わなければならないものではなく、必要な日数のみを予約することも可能であったと考えられる。そうすると、予約の有無が問題と成りうるが、資料からは不明であり、仮に予約をしていなかったにもかかわらず請求したのであれば青年会館が使用金額を返還すべきであり、漫然と全日予約をしたのであれば担当職員の責任となる。

よって監査委員は知事に対しこれら損害を与えた上記職員に連帯して損害を賠償せよとの勧告、その他適切な方法によって損害を回復させること求める。

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て必要な措置を求める

以上

(2) 事実証明書

ア 「滋賀県青年会館宿泊施設および会議室賃貸借契約書」2022年4月1日付け

イ 支払い証明書-12枚

2 請求者

織田 範夫

池田 進

浅井 秀明

居永 正

3 請求のあった日

令和6年3月21日

第2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、令和6年4月2日に請求の受理を決定した。

また、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第4項の規定に基づく暫定的停止勧告は不要と判断した。

第3 監査

1 請求人の証拠の提出および陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対して令和6年4月11日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠として、滋賀県職員措置請求書の補充書面および追加の事実証明書が提出され、次のとおり本件請求に係る補足説明がなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

(1) 請求人の陳述の要旨

請求人 浅井 秀明の陳述

請求人を代表して最初に浅井が陳述します。よろしくお願ひします。陳述の場を設けていただき感謝しております。

補足意見書に沿って説明したいと思いますが、補足意見陳述書というのを提出しています。今日付けで提出しているんですけども、実は3月21日に監査請求をしましたが、その時点では証拠書類が全部揃ってなくて、3月29日になってようやく証拠書類が揃ったということで、3月21日時点からすると少し入手が遅れたということで、監査請求書の内容が一部、変更というか、補足、追加補足ということになっています。

どういうことかと言いますと、監査請求の時点では、2021年度に7人で、2022年度はゼロだというふうに聞いておりましたが、実際文書は出ていなくて、3月29日によやく公開になって、実は2020年度は3人で、2021年度は7人、2022年度はゼロだったという全貌が明らかになったので、追加補足をさせていただきますということになります。

しかし、実際に情報公開請求したのは2023年の12月25日です。そういうことで、公開の延長とか、こちらから言えば説明不足でしょということなんですけど、最初から全部出てこなくて、後から聞いたら実はその前の年から始まっていたんだということになったので、こういうことになっています。実際にはまだ公開されてない期間延長の文書も残ってまして、それは4月19日まで延期になっています。

そういうことで、全体的に文書の請求をしたのに、実際には文書が揃うのが3月29日に初めて揃う。さらに残ってる資料は4月19日まで待たねばならないということで、監査請求には期間の制限がありますので、こちらとしては早く出してほしいというか、期間延長どころじゃなくて、そういうことはあったんですが、事実上3月29日によやく揃ったということなので、追加の証拠資料の提出ということになりました。

追加で提出した書類の4月5日付けで追加事実証明書目録というものを出してるんですが、その2の2021年度分の文書3というのがあるんですけど、それは4月29日から「5月7日まで」と書いてあると思うんですが、間違いで「5月6日まで」です。訂正いたします。

次に補足意見陳述の2番の方に移りますが、賃貸借契約ということなので、2022年度の賃貸借契約です。滋賀県職員措置請求書の証拠書類につけている賃貸借契約書を指しています。事実証明書の1ですね。事実証明書1の賃貸借契約書というものが4頁にわたってあるんですけども、その第1条です。第1条のところに、「使用料を支払う」と書いてあって、それから第4条にも「利用に際し、予約をした日数および部屋数に4,000円を乗じて」掛けた金額ですと書いてあります。竹生島という会議室ですけど、それも「予約をした日数」そういう契約になってますし、第5条は「使用料の請求および支払」ということになっています。

こういう文言を見れば、実際には使ってなかったら使用料にならないわけですし、予約もしてないわけですし、当然日数や部屋数も関係ないということで、実際契約上は本来支払わなくてよいのではないかとこのふうを考えられます。

それからもう一つは、あまりにも借りた部屋数なり金額にしてもそうですけど、高いんじゃないかと思えます。例えば初年度ですと、初年度というのは2020年ですけども、1家族が3人兄弟、3人というのは1家族3人兄弟ということだと思うんです。初年度の2020年は1家族が青年会館を利用したというか、1家族の3人兄弟が1回使ったということですね。2021年は7人ということになってますけど、これは3名、2名、2名という、そういう宿泊になって、結局3家族ということ。しかも全部使った部屋は302号のみとなっています。退所した一番最後の日、資料につけてますけども、なぜか退所する日だけは和室を1回使ってるというふうに記録されていますが、全体的には302号ばかり使ってる、そこだけしか使っていないという、そういうことになります。それらのことを考えると、そもそも初年度は1家族だけで、2年度も3家族だけということで、使う部屋は1部屋だけ、そういうことの実績からすれば、2022年度の監査請求の対象としている年には少なくとも見直すべきだし、契約する必要はなかったのではないかと考えています。

それからもう一つは、中学生以下の子供を持つ家庭の人がコロナにかかった場合ですね、両親が入院する、そうすると子供を一時保護しないとけないという、そういうケースの場合だったんですけども、21年の8月には中学生以下の子供を持つ家庭では自宅療養をすすめています。重度の感染者が優先的に治療なり入院というのをするようにしたために、軽度と言ったら変ですけど、重度じゃない人たちは家で療養してもらいましょうという、そういうふうの方針が出されていますので、重度になる感染者は高齢者という、僕は毎日テレビを見てたので知ってますけども、高齢者が重度感染者になりやすい、そういうふうなことを言っておりましたので、そこから考えても、21年の8月26日だったかな、その文書が出てまして、それで自宅で療養するというふうの方針を転換しています。そうすると、もうそんな子供さんを預かるというような一時保護施設の利用はさらに減ると考えられます。

しかもですね、重度化するのは高齢者ですから、中学生以下の子供を持つ家庭というのは、そもそも両親の年齢が30代か40代だと思います。30代40代の人々の重度化するケースはほとんど想像できないというふうな考えれば、ただでさえ初年度は1家族、2年度は3家族ということからしても、2022年は当然見直して、必要なときには都度予約して使えばそれで済むんじゃないかというふうに思います。

ということで、この契約そのものが1年分を全部払うという、契約書ではなっていないのに、実際はそうしてるわけですから、これはどう考えても違法な支払いに当たるというふうに考えています。契約書に基づけ

ば、使っても使わなくても全額払いますなんて書いてない。書いてないどころか、使用料とか、それから予約とか、日数とか部屋数とか、そのような表記をしているところを考えれば、この支払いはおかしいんじゃないか、間違っているんじゃないのかというふうに思っています。

あと追加の証明書がたくさんあるんですけど、できるだけ短く説明しようと思います。

追加事実証明書、4月5日に出した目録をつけています。これは順番から言うと、2020年度分の文書1というのは、これは、こちらが文書を出してくれと言ったんですよ、ゼロでも出してくれと言ったんですよ。そしたら作ってないから出せないと言ったので、不存在の決定書を出してほしいということで請求した文書、出されたのが3月26日にこちらについたということです。その文書は追加事実証明書の文書1です。2022年はゼロだったということの証拠ということです。

それから2021年度分ですけど文章3というのは、3の1、3の2、3の3とついてますが、3の1を見ていただくと、4月29日に子供さん3人が入ってるんですね。職員は6人、昼勤と準夜と深夜で各2名ずつ職員さんがついて、保健師さんがついている。7人で見守りをしてるわけです。使ってる部屋は302号。

その次の頁、3の2を見ていただくと、3の1で夜勤をしたBさんという人は次の日も夜勤して、3の1で日勤をしたCさんは次の日は準夜、こうやって見ていただくと、「彦根」とか「中央」とか「局」とか書いてある。「局」というは子ども・青少年局だと思います。「中央」というのは中央の児童相談所だと思います。「大・高」と書いてあるのは大津高島の児童相談所。そっちの方から職員さんが交代で来て見守りをしてるという、そういうふうになってるんです。

4月29日に入って文書3の3というのは、5月6日に退所したということで、職員もほとんどゼロですね。多分、親御さんが迎えに来て退所されたという、そういうことですね。

令和3年の5月26日、その次の文書4は、5月21日に入所して、5月26日に出てる、退所してるということですね。

その次の文書5は8月19日に入って、8月24日に出たという、退所する最後の日の文書です。ここに和室と書いてありますが、実はその前の文書は皆302号、帰る日に使った部屋として書かれているということです。

その次の文書7というのがありますが、その文書7の中段の四角い囲みがあって、中学生以下という、これが先ほど説明しました2021年8月26日の対策本部会議で配布された資料だと思いますが、その資料で中学生以下の子供がいる家庭については自宅療養を認めることにして、というのが8月26日に出ていますよという、そういうことです。要するに自宅療養していいですよという、そういうことになったということです。

その次の文書9というのは見積書が出てまして、これは2020年の見積書ですが、5月から始まっているんです。10月まで契約があって10月まで誰も使っていないという、1回も使ってなくて延長して、その次の文書10で3月まで契約したという、そういうことです。この後半の11月から、残り半分というかそこを契約したときに、12月に1件宿泊があったという、そういうことですね。

その次の文書11は、これは先ほど言いましたように、最初に12月25日に請求しています。ところが、次の頁の文書12では、2月1日まで延長になってまして、実際に文書が公開されたのは2月7日ということです。

2月7日に説明を受けたのは、先ほどあった見積書がありますけども、2022年の見積書と、内訳書というのもついてたんですが、その2種類だけが請求した文書の中に入った。それでこれは何ですかと聞いたら、分からないというので、分からないってこれ何の補助金ですかと聞いたわけです。1,095万円を払ってるのはどういうことですか。そしたら分からないので担当者をお願いしますと言って、担当者が来て初めて一時保護だということが分かったので、そこですぐにその請求を始めたというわけですね。2月7日ですから、もう遅れてますけど、それで去年は7人で、20日間使ったという、そういうことを聞いて、文書で持って来てないわけですから、その話を聞いたので、その2月7日にその文書を出してくれということで、また請求し直したわけです。

それでその文書は、3月1日に公開されたので、そのときにこの契約、事実証明書1の契約書が出てきたのでそれをつけて、あと会計文書が出てきたので、それを証拠に3月21日に請求したわけです。

3月1日に聞いたときには、2021年で始まっているというふうに聞いたわけじゃないですか。21年の文書を出してもらおうということで、あるので出してもらおうという、そういうことになったわけですよ。ところが聞いたら、2020年から事業は始まっているということになって、再度請求して3月4日付けで請求した文書がそこにあります。文書16ですね。

文書16、17を見ていただいたら分かるように、この時点ではまだ2020年から始まったというのは知らなか

った、分からなかった、聞いてなかったのので、令和3年度分から始まったものだと思って請求しているわけです。3月29日にその文書が公開されて、追加の証明書となったのですが、あれ2020年があるのではということになったんですが、公開された文書は、文書18という証拠資料の一番最後ですけど、こちらは令和3年というか、21年から始まっているものだというふうに思っていましたので、令和2年度分は請求してなかったんです。実際に3月29日に出てきたのは、令和2年から出てきて、それで初めて令和2年度からの文書も手に入れることができた、そういう順番です。その証拠が文書18、そういうことです。

実際職員さんに聞いたり、公開された文書を見たりすると、青年会館に子供だけが宿泊するという事になると、放っておくわけにはいかないわけで、24時間職員がこうやって6人とか7人とか詰めなければいけないわけですね。しかもいつ何が起きるか分からないということがあって、実際にはモニターとか、監視カメラをつけないといけないということで、そういう設備をつけて、それで寝るわけにはいかないから、多分夜勤で行った人もずっと起きてたと思います。そういうふうに考えると、この場所、青年会館が適当な場所かどうかというのは、非常に疑問だと思っています。

一番の原因は使用料なんです。そもそもニーズがなかった。ないのにこれだけあってもなくても払うという、こういう支払いはおかしいだろうというふうに思います。

なぜこうなったのかということは、今請求中で4月19日に公開されるので、その文書を見ないと分かりませんが、とりあえずこの契約は違法だ、使ってもいないのに、どうして1,000万以上のお金を払うんですかと、そういうふうな趣旨だというふうに理解していただければいいです。

(2) 新たな証拠

ア 補足意見陳述書

イ 追加事実証明書(2024年4月5日)

1, 2022年度分

文書1, 滋賀県青年会館新型コロナウイルス感染症児童一時保護宿泊記録不存在の非公開決定書

文書2, 青年会館見積書1095万円

2, 2021年度分

文書3, (*3-1・*3-2・3-3) 同会館宿泊記録 3名 4月29日から5月7日まで

(5月6日までと訂正)

文書4, 同宿泊記録 2名 5月21日から5月26日まで

文書5, 同宿泊記録 2名 8月19日から8月24日まで

文書6, 青年会館見積書1095万円

文書7, 第45回新型コロナウイルス感染症対策本部会議8月26日資料 抜粋

3, 2020年度分

文書8, 同宿泊記録 3名 12月31日から翌年1月7日まで

文書9, 青年会館見積書 5月から10月分 522万円

文書10, 同 11月から翌年3月分 453万円 計975万円

4, 情報公開請求関係文書

文書11, 2023年12月25日請求書

文書12, 2024年2月1日まで 決定期間延長通知 公開日2月7日

文書13, 同年2月7日請求書

文書14, 同年3月1日公文書一部公開決定通知書 公開日3月1日

文書15, 同年3月6日付け請求文書は4月19日まで決定期間延長通知書

ウ 追加事実証明書(2024年4月11日)

1, 2022年度分

文書16, 文書1の文書非公開(不存在)決定書の3月6日付け情報公開請求書

2, 2021年度分

文書17, 3月6日付け情報公開請求書。令和3年度(2021年度)貸借契約書、宿泊児童7名の宿泊関係書類

3, 2020年度

文書18, (5枚) 上記3月6日付け情報公開請求書の公文書一部公開決定通知書

2 関係職員等の陳述

法第242条第8項の規定に基づき、関係職員等である子ども若者部子ども家庭支援課の職員に対して令和6年4月11日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

なお、令和6年4月1日の組織改編により、担当所属は「健康医療福祉部子ども・青少年局」から「子ども若者部子ども家庭支援課」に移行されている。

(i) 子ども若者部子ども家庭支援課職員の陳述の要旨

陳述に先立ちまして、まず一時保護所の概要についてご説明いたします。一時保護所は、児童福祉法第12条の4に基づき都道府県や政令市、中核市が設置する児童相談所に付設、もしくは児童相談所と密接な連携が保てる範囲内に設置されるものでございまして、虐待や保護者の入院、死亡、養育拒否等の理由により、家庭で生活できなくなった子どもを一時的に保護するための施設でございます。この一時保護の判断は、児童福祉法第33条に基づき、子どもの安心・安全の確保を最優先に児童相談所長が行います。施設内には、子どもが生活するための居室や相談室、浴室、トイレ等を備えるとともに、子どもをケアする児童指導員等の職員を配置しております。本年3月末までは県内3か所の児童相談所、具体的には草津市にある中央子ども家庭相談センター、彦根市にある彦根子ども家庭相談センター、大津市にあります大津・高島子ども家庭相談センターの3か所にそれぞれ一時保護所が付設されておりました。本年4月からは、4か所目の児童相談所として、日野町に日野子ども家庭相談センターを設置したことに伴いまして、一時保護所の数も4か所となっております。なお、本県では児童相談所を「子ども家庭相談センター」と呼称しておりますので、以下この名称を用います。

次に、滋賀県青年会館一時保護所サテライト施設の概要について説明いたします。この施設は、新型コロナウイルス感染症対策に係る一時保護事業の一環として、コロナ感染症による家族の入院等により、在宅での生活が困難となった子どもを受け入れ、患者となった家族が安心して入院治療に専念し、残された子どもも安心して生活できる環境を整備することを目的に、県が設置したものでございます。対象となる子どもを、既存の子ども家庭相談センターで受け入れたり、民間の児童養護施設等へ一時保護委託することは、他の入所児童への感染拡大防止の観点から困難であったため、これらの施設とは別に、宿泊機能を有する既存施設を活用した、一時保護所のサテライト施設を早急に確保する必要がございました。当時県は、宿泊療養施設の確保に向けて、候補としていくつかの施設を検討しておりましたが、このうち滋賀県青年会館は、既存の2つの子ども家庭相談センター、具体的には中央と大津・高島でございますが、これらのほぼ中間に位置してまして、ケアに従事する職員の動員とか、食事の搬入など、これらの施設と密接な連携が保てることから、青年会館の承諾を得た上で、2020年、令和2年5月8日の新型コロナウイルス感染症対応協議におきまして、同施設を一時保護所のサテライト施設として活用する方針を決定いたしました。なお、同施設での受け入れにあたりましては、他の宿泊者や会館職員への感染症防止対策に万全を期す必要がありましたので、通常営業を継続していた1階、2階の利用を避け、最上階となる3階の居室5室、会議室1室からなるフロア全体を貸し切りとし、これに至る屋外階段を外部からの出入口として確保いたしました。また、フロア内でも、子どものケアに従事する県の職員への感染防止対策のためゾーニングを行うとともに、外部からの不法侵入等に対応するため防犯カメラを設置するなど、子どもたちの安全確保対策も講じました。こうした環境確保を前提として、宿泊施設の利用に関する賃貸借契約を青年会館との間に締結し、2020年、令和2年5月11日から、2023年、令和5年3月31日までの間、最も近接していた大津・高島子ども家庭相談センター一時保護所のサテライト施設として開設していたものでございます。

それでは、請求人が請求書の中で主張されている内容について、それぞれ見解を申し述べます。

最初に「2022年度に県が青年会館に対して、宿泊施設および会議室を全く使用しなかったにも関わらず、全額1095万円を支払ったのは違法である」との主張についてですが、先に申し述べましたとおり、当該施設は児童福祉法に基づき県が設置する大津・高島子ども家庭相談センター一時保護所のサテライト施設として開設したもので、子どもを受け入れるにあたり、施設内に様々な感染防止対策を施すなど、恒常的・継続的な使用を前提としておりました。また、対象となる子どもの受け入れは、家族のコロナ感染に伴う入院調整とか、親族への受け入れの可否等の調整を経た上で要請がなされるため、事前の予測が難しく、また、ひとたび要請があった際には、夜間・休日を問わず速やかに受け入れ体制を整える必要がありました。このため、いつ対象ケースが発生しても迅速に受け入れができるよう、居室や事務室を事前に確保し、かつ感染防止対策上、当該区域への一般客の利用・立ち入りを制限しておく必要があり、当該区域の確保に要する経費として1,095万円全額を支払ったものであることから、請求人が主張される違法支出には当たらないと考えております。

次に「2022年4月1日付け『滋賀県青年会館宿泊施設および会議室賃貸借契約』について、以下の理由により違法、不当な契約である」として3つの理由を主張されていることについて、それぞれ見解を申し述べます。

まず、1点目「2022年度の本契約の必要性は、前年度2021年度実績の分析、検討を踏まえて締結すべきである」との主張についてですが、2021年度当時、コロナの感染動向は拡大と収束、変異を繰り返しており、対象となる子どもがいつ発生するか予測が困難な状況にありました。また、コロナ陽性者受け入れのための病床や宿泊療養施設が一定維持され、感染再拡大に備えた対応が継続されている中で、既存の一時保護所や児童養護施設等での受け入れは、他の入所児童への感染防止対策上依然として困難な状況にあった。こうした状況を踏まえ、県としては、セーフティネットの機能を引き続き確保・維持しておく必要があると判断したものでございまして、請求人が主張する、本施設の前年度の利用実績の分析、検討のみをもって、その要否を判断すべきではないと考えております。

次に、2点目「本契約において、借上げ5部屋以外に会議室を計上しているが、子どもを一時保護宿泊する目的であることから、宿泊できない『会議室』まで借上げる必要性は全くない」との主張でございしますが、当該会議室は、保護した子どものケアに従事する職員のためのスタッフルームとして使用しておりました。具体的には、子どもの健康状態にかかる濃厚接触者フォローアップセンターや保健所など関係機関との連絡調整のほか、業務日誌の作成、職員のシフト交代等の業務引継、子どもが就寝した後の職員の待機、防犯モニターのチェック、食事の配膳準備等を行うための事務室として利用するとともに、ガウン、マスク、手袋、消毒液等の用品保管庫としても利用しておりました。当該施設は、単に子どもを単身で宿泊させるのではなく、一時保護所としての子どもの健康観察や食事の配膳、防犯チェックなど、職員によるきめ細かな生活支援を行う必要があり、そのスタッフルームの確保は必要不可欠なものと考えます。

最後に、3点目「仮にこの契約自体を前提としても、使用料については契約書第4条において『予約をした日数』に4,000円または10,000円を乗じた金額と定めており、必ずしも契約期間中全額の使用金額を支払わねばならないものではなく、必要な日数のみを予約することも可能であった」との主張、および「仮に予約をしていなかったにもかかわらず請求していたのであれば青年会館が使用金額を返還すべきであり、漫然と全日予約をしていたのであれば担当職員の責任となる」との主張についてですが、繰り返しになりますが、当該施設は、県が設置する大津・高島子ども家庭相談センター一時保護所のサテライト施設として開設したものであります。子どもの受け入れにあたり、施設内に様々な感染防止対策を施すなど、その環境確保のため恒常的・継続的な使用を前提としておりました。また、子どもの受け入れは、家族のコロナ感染に伴う入院調整等を経た上で要請がなされるため事前の予測が難しく、また、ひとたび要請があった際には夜間・休日を問わず速やかに受け入れ体制を整える必要がありました。このため、いつ対象ケースが発生しても迅速に受け入れができるよう居室や事務室を事前に確保し、かつ当該区域への一般客の利用・立ち入りを制限しておく必要があったことから、実際に子どもが入居するか否かにかかわらず、契約期間全体を通じて居室等を確保するという意味での予約をしていたものであり、これは青年会館との共通認識でもありました。よって、請求人が主張する、予約がなかったにもかかわらず青年会館が利用料を請求していた、あるいは、県の担当職員が漫然と全日予約をしていた、ことには当たらないと考えます。

以上のとおり、県が青年会館における一時保護所サテライト施設の設置・運営に対して行った経費支出は、コロナ禍における要保護児童のセーフティネットとしての機能を確保するために必要不可欠な措置であったと認められることから、本件請求は棄却されるべきと考えます。

(2) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見（監査の実施に直接関係のない内容は記載していない。）

ア 請求人 織田 範夫の意見

いいですか、ちょっと観点がずれるかも分かりませんが。

何で青年会館をですね、今説明されたんですけど、中間地点であるということだけは分かりましたけど、その他の理由は別に青年会館であってもなくてもどこのホテルでもいいと思うんです。決して万全な施設であるとは思ってないです。

それは一般的に言われたことはごもっともです。しかし能力のある方だったら、統計見たら分かるじゃないですか。普段ほとんど宿泊してる人はいない。3年間の実績見て、そんなこと誰が考えても分かることじゃないですか。自分の財布から金を出す、そう考えたらですね、明らかに分かるじゃないですか。自分の財布から金を出すということなら、そんな契約100人が100人ともしますか。まして頭のいい方が県庁にたくさんおられたら、もっと合理的にかつ有効的にですね、範を示すのが当然のことじゃないですか。

イ 請求人 池田 進の意見

今ご説明されたサテライト施設など、いかにももっともらしいことをおっしゃるけど、保健師が最初の日にいるだけなんです。資料の文書の3の1をみたらね。普通なら保健師さんとか保育士さんとか看護師さんとか、そういうのを用意しないといけないのに、最初の日には保健師さんが日中いただけなんです。何枚もありますけども、あとは県の職員ですよ。普段子供の面倒を見てるわけじゃないですよ。県庁の仕事されてるんで。そんな杜撰なやり方なんです。だからわざわざ監視カメラまで買ってつけてますが、まともな施設じゃないですよ、子供を扱うための施設として。おそらくピアザ淡海は保養施設になってます。あそこのホテルが。ちゃんとしたホテルでおそらくこんなことやってないですよ。きちんとなってますよ。

だから、先ほども言いましたけど、どうしてここに頼んだのかと非常に疑問に思うんです。そういうところに臨時で職員を派遣して、張り付けて、専門的なことをやってない人を。カメラなど色んな装置を持ち込んでね。それで丸々使わなくても1,000万円っていうのは、やっぱりどうしてここに頼むのかなど。普通は選ぶ時に探すでしょう。そういうのがある場所を。最も不適な場所を選んだみたいなのですよ。だから県と何かあるんじゃないかという話は当然出るわけです。以前から県青年会館っていうのは青少年育成事業、ほとんどろくにやってないということですね、その土地を安く借りてたのが是正されましたよね。私たちの監査請求で。そういうところにまたどうして頼むのだろうと疑問に思うわけです。大前提が。よそに頼んでおられるのと比べて異様だと。丸々それで1,000万。これが無駄でなくて何かと言われたら、県民で納得する人はいませんよね。

ウ 請求人 居永 正の意見

今の話の続きですが、青年会館に一時保護ということに依頼することになった意思形成過程というか、どうして青年会館に頼むことになったのかという説明は、先ほどの話を聞いてても納得いく説明ではなかったと思います。簡単に言えばそういうことです。

エ 請求人 浅井 秀明の意見

先ほど説明された1年分払うという話ですけど、使っても使わなくても払うという、それは文書に出ていますか。文書に出るとすれば、この契約書は間違っているんじゃないですか。使っても使わなくても全額払いますよと、先ほど言われたんですけど、何を根拠にして言ってるのか分かりませんが、一般社会では契約書を守って契約書どおり契約書に則って支払いをするというのは当たり前です。契約書4条、1条はもちろんのことですが、4条に予約をした日数および部屋数に4,000円を掛けると書いてあるんですよ。会議室も同じで、予約した日数に10,000円を乗じた金額となっているんですよ。どこに1年間使わなくても払う、それだったら利用料・使用料にならないじゃないですか。契約を守らないで、全額押さえてるから払いましたよというのは通らない話だと思います。

3 監査の実施

(1) 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を子ども若者部子ども家庭支援課とし、関係職員から事情を聴取するとともに、関係書類の提出を求め、監査を実施した。

本件請求の監査期間中において、清水鉄次監査委員は令和6年4月26日に退任し、同日駒井千代監査委員が就任した。

(2) 監査の対象

本件請求は、令和4年度滋賀県(以下「県」という。)の一般財団法人滋賀県青年会館(以下「(一財)青年会館」という。)に対する借上料の支出および前提となる賃貸借契約の締結が違法・不当であるとして、知事および関係職員に対する損害賠償請求等の措置を求めるものである。

住民監査請求の請求期間については、法第242条第2項において、「当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定されている。

本件では、借上料の各支出のうち、支出命令のあった日から1年以内の分を監査の対象とし、1年を経過した分については、請求人から正当な理由についての主張・疎明もないため、監査の対象から除外した。

また、契約締結に係る違法・不当事由については、契約締結の日から1年を経過しているが、一般に原因行為である契約に違法・無効事由があれば、それに基づく支出も違法・無効となる余地があるため、上記監査対象とした支出分に関連する範囲で監査の対象とした。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法・不当であると主張していると解した。

県は(一財)青年会館に対して、新型コロナウイルス感染症(以下「コロナ」という。)感染家庭の子ども一時保護場所の借上料として、総額1,095万円の支払いを行っている。

令和4年度は実際に子どもを一時保護した実績はなく、契約期間中借上げた宿泊施設および会議室を全く使用していないにもかかわらず、また、契約書第4条で「予約をした日数(中略)に乗じて」使用料を支払うと規定されているにもかかわらず、契約期間中の全額1,095万円を支払ったのは違法である。

令和4年度の契約締結に際しては、前年度までの一時保護の実績を踏まえれば、必要になったときに借上げる方式に契約を見直すべきであり、また会議室まで借上げる必要もないのであるから、そうした見直しをせず契約を締結した県の判断は誤りであり、違法・不当である。

令和4年度の契約期間中においても、県の都合でいつでも解約できるにもかかわらず、また必要な日数のみを予約することも可能であったにもかかわらず、そうした行為をせず契約を継続した県の判断は誤りであり、違法・不当である。

以上のことから、請求人は、県が支出した1,095万円について、知事および関係職員に対する損害賠償請求等の措置を求めているので、以下これについて判断する。

2 事実関係の確認

監査対象機関に対する監査を実施したところ、次のとおりであった。

(1) 青年会館に設置した一時保護所(以下「本件一時保護所」という。)の概要

ア 本件一時保護所の設置概要

(ア) 一時保護所について

一時保護所については、児童福祉法(昭和22年法律第164号)第12条第1項に「都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。」と規定され、同法第12条の4第1項に「児童相談所には、必要に応じ、児童を一時保護する施設を設けなければならない。」と規定されている。

当該規定に基づき、虐待、保護者の入院、死亡、養育拒否等の理由により家庭で生活できなくなった子どもを一時的に保護するため、児童相談所(子ども家庭相談センター)に一時保護所が付設されている。

(イ) 本件一時保護所の設置経過

令和2年3月5日に県内で初めてコロナ患者が確認された。同年4月に新規感染者数が増加し、同年4月16日には当県を含む全国に緊急事態宣言の対象区域が拡大された。コロナ対応病床の確保や、宿泊療養施設の開設、全県的な入院調整を行う「滋賀県COVID-19災害コントロールセンター」を設置するなど、医療提供体制の充実・強化が図られた。

こうした中、コロナによる保護者の入院により養育者が不在となった場合における児童の生活支援が課題となり、同年4月10日付けで厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課および母子保健課より発出された事務連絡等を踏まえ、同年5月8日の新型コロナウイルス感染症対応協議において、青年会館を「大津・高島子ども家庭相談センター」の一時保護所のサテライト施設として活用する方針が決定され、同年5月11日より事業が開始された。

(ウ) 本件一時保護所の設置目的

本件一時保護所は、コロナ対策に係る一時保護事業の一環で「大津・高島子ども家庭相談センター一時保護所」のサテライト施設として、コロナによる家族の入院等により在宅での生活が困難となった子どもが安心して生活できる環境を整備することを目的に設置された。

(エ) 本件一時保護所設置の必要性

本件一時保護所設置の必要性について監査対象機関に確認したところ、次のとおりであった。

対象となる子どもを既存の子ども家庭相談センターの一時保護所で受け入れることや民間の児童養護施設等へ一時保護委託することは、すでに入所等している子どもへの感染拡大の恐れがあった。

また、既存の一時保護所のうちの1つをコロナによる要保護児童の一時保護所として確保することも検討したが、入所している子どもを他の一時保護所に移動させることは、生活環境の変化が入所児童を不安定にさせること、学齢児童にあっては所属する学校のフォローが困難となるほか、定員に対して居室の余裕がなくなり、今後発生する虐待等への適切な一時保護ができなくなることが予測された。

このことから、他の既存の宿泊施設を活用した一時保護所のサテライト施設を別途確保する必要があった。

(カ) 一時保護所として青年会館を選定した理由

一時保護所として青年会館を選定した理由について監査対象機関に確認したところ、次のとおりであった。

施設の選定にあたっては、一時保護所のサテライト施設の確保は喫緊の課題であったため、個々に宿泊施設をあたるのではなく、宿泊療養施設の候補とされていた複数の施設から検討を行った。

本件一時保護所で実施可能な職員体制は、既存の一時保護所の運営や虐待通告事案への対応、コロナに係る保健所応援業務等もあったため、2名体制による3交代制が限度であった。また、感染拡大を防ぐため、大部屋ではなく個室での対応が可能で、かつゾーニング実施の観点からフロア単位で借上げ可能であることも必要であった。

こうした職員体制および感染対策による子どもの生活支援を前提とすると、受け入れ可能な子どもの上限は1日当たり6名程度が上限であったところ、青年会館3階フロアは、上限6名に見合う程度の個室があり、ケアに当たる職員の事務室として使用可能な会議室や屋外からの直通の出入口も備えていたため、施設規模・形態の観点から適当であった。

さらには、大津・高島子ども家庭相談センターと中央子ども家庭相談センターのほぼ中間に位置し、職員の融通や食事の配膳など、2センターとの密接な連携が保てることも踏まえ、青年会館を選定した。

(キ) 本件一時保護所の受け入れ対象範囲

本件一時保護所の受け入れ対象範囲について監査対象機関に確認したところ、次のとおりであった。

青年会館での一時保護は、当初の想定としては、「親子で入院し、子どもが先に退院した場合の子ども」と考えており、「親だけ入院した場合の濃厚接触者となる子ども」については、保護者と同じ医療機関で受け入れるよう一時保護委託を要請していた。

しかしながら、コロナによる感染が拡大する中、医療機関において濃厚接触者である子どもの受け入れが困難な場合に青年会館での一時保護が必要となった。親族による保護や感染した保護者と同じ医療機関での一時保護委託ができない場合の最終的なセーフティネットとしての位置付けであった。

なお、「ホテルピアザびわ湖」などのコロナ感染者(陽性)のための宿泊療養施設とは異なり、あくまで退院した(陰性となった)子どもや、濃厚接触者である子どものための一時的な保護施設である。

(ク) 本件一時保護所への入所の流れ

本件一時保護所への入所の流れについて監査対象機関に確認したところ、次のとおりであった。

① 医療機関から保健所へコロナ感染者の報告があった際に、保健所において要保護児童の確認を行った上で、親族による保護(県外の親族へも受け入れ)の調整を行い、親族による保護が困難であったり、保護までに時間を要するなど感染者の入院に支障が生じる恐れがある場合は、滋賀県COVID-19災害コントロールセンターによる医療機関への受け入れの要請を行う。

② 親族による保護が可能な場合は親族宅へ、医療機関での受け入れが可能な場合は、保健所から子ども家庭相談センターへ連絡し、子ども家庭相談センターと医療機関との一時保護委託契約に基づき、医療機関で一時保護を行う。

③ 親族や医療機関での受け入れが不可能な場合は、保健所から子ども家庭相談センターへ相談し、子ども家庭相談センターが一時保護を決定の上、青年会館での一時保護を行う。

(ケ) 本件一時保護所での支援内容

本件一時保護所での支援内容について監査対象機関に確認したところ、次のとおりであった。

本件一時保護所では、子どもの見守り(話し相手・遊び相手含む)、健康観察(体温・症状確認)、食事の配膳、保健所や濃厚接触者フォローアップセンターとの連絡調整、フロア内の定期的な消毒等の感染防止対策、防犯モニターの確認等、一時保護所のサテライト施設として、子どもが安心して生活できるための支援を行った。

イ 本件一時保護所と医療機関一時保護委託との関係等

(1) 医療機関一時保護委託の概要

医療機関一時保護委託事業は、前記2(1)ア(カ)のとおり、コロナ感染による保護者の入院等により、在宅での生活が困難となった子どもを保護者と同じ医療機関で受け入れることを目的に、県(各子ども家庭相談センター)が医療機関に子どもの一時保護を委託する事業である。

(2) 本件一時保護所の設置と医療機関一時保護委託との関係

児童福祉法第33条第1項に「児童相談所長は、必要があると認めるときは、(中略)児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため、児童の一時保護を行い、又は適当な者に委託して、当該一時保護を行わせることができる。」と規定されている。

本件一時保護所の設置は同項の「児童の一時保護」に該当し、医療機関一時保護委託は同項の「適当な者に委託」に該当する。

(ウ) 医療機関一時保護委託の実績

医療機関一時保護委託の実績は次のとおりである。

年度	人数(延べ)	日数(延べ)
令和2年度	41人	337日
令和3年度	27人	181日
令和4年度	1人	8日

ウ 事業実施に係る国通知

(7) 令和2年4月10日付け厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課・母子保健課事務連絡「新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく緊急事態宣言等を踏まえた支援対象児童等への対応について」

同事務連絡において、保護者がコロナ感染のため病院に入院した場合、親族等による保護が難しい場合には、子どもの迅速な保護ができるよう、あらかじめ、児童福祉部門と衛生部門が連携し、都道府県、市町村のほか、関係施設等で相談の上で、役割分担等の子どもの保護の対応について検討を行う旨、通知されている。

(4) 令和2年4月23日付け厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課事務連絡「「新型インフルエンザ等特別措置法に基づく緊急事態宣言を踏まえた支援対象児童等への対応について」に関するQ&Aについて」

同事務連絡において、次のとおり示されている。

問 令和2年4月10日付け事務連絡では、「児童福祉部門と衛生部門が連携し、都道府県、市町村のほか、関係施設等で相談の上で、役割分担等の子どもの保護の対応について、検討」を行うこととされているが、具体的にどのような対応が考えられるのか。

(答) 【子どもが濃厚接触者となった場合の保護について】

子どもが新型コロナウイルス陽性の保護者と濃厚接触した場合に、検査結果が陰性であったり、検査対象となっていない(検査結果待ちを含む)ときは、基本的には自宅で待機していただくこととなる。こうした場合に、保護者の代わりに、親族等に子どもの養育や健康管理をお願いすることとなるが、養育が可能な親族等がおらず、子どもだけでは自宅での生活や健康管理が困難な場合も想定される。

上記のような場合に、子どもの保護について、衛生部門から児童福祉部門に相談が行われることも想定されるが、例えば、

- (1) 児童養護施設等において実施される子育て短期支援事業を利用すること
- (2) 一時保護所で一時保護を行うこと
- (3) 児童養護施設等に一時保護委託を行うこと

が考えられる。

また、子どもの症状等を踏まえ、衛生部門と協議の上、保護者の入院先の医療機関へ子どもの一時保護委託について相談することも考えられる。

【子どもを保護する施設における感染拡大防止のための留意点について】

こうした子どもを保護する施設においては、「社会福祉施設等における感染拡大防止のための留意点について(その2)」(令和2年4月7日付け事務連絡)等に基づき、

- ・原則として、個室で対応すること
- ・保健所により濃厚接触者とされた子どもと、その他の子どもの対応に当たって、可能な限り、担当職員を分けて対応すること
- ・使い捨て手袋、マスクを着用すること。咳き込みなどがあり、飛沫感染のリスクが高い状況では、必要に応じてゴーグル、使い捨てエプロン、ガウン等を着用することなど、新型コロナウイルス感染症の濃厚接触者等への適切な対応を実施し、感染防止に万全を図る必要がある。

【受け入れ先の確保について】

子どもの受け入れ体制については、各地域の実情が様々であると考えられることから、子どもを迅

速に保護できるよう、あらかじめ、児童福祉部門と衛生部門が連携し、都道府県、市町村のほか、関係施設等で相談の上で、上記の対応等も参考にした上、役割分担や子どもの保護の対応を決定し、準備を進めておく必要がある。

受け入れ先については、他の子どもへの感染を防止する観点から、既存の一時保護所等の活用が難しい場合には、時限的な措置として、自治体の設置している施設の一部を専用の一時保護委託先として活用することや、既存の施設(宿泊施設を含む。以下同じ。)を一時保護所の一部として転用すること等の工夫を行うことも考えられる。

(2) 賃貸借契約および支出の概要

ア 契約相手方

(一財)青年会館

イ 契約締結状況

契約が締結されていた期間は、全体としては令和2年5月11日から令和5年3月31日までの間であり、各年度毎に、契約期間の見積合計額および月別の見積額内訳の見積徴取が行われ、1者見積による随意契約が締結されていた。

(7) 見積徴取の内容(各年度共通)は次のとおりであり、(一財)青年会館からは契約期間全体の合計額が記載された見積書および月別内訳書が提出されていた。

1 見積依頼内容

滋賀県青年会館3階部分借上げに係る使用料

2 滋賀県青年会館3階部分使用目的

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、家族等の入院したことにより、家庭に残された子どもの生活支援施設として

3 契約期間

令和〇年〇月〇日から令和〇年〇月〇日まで

ただし、新型コロナウイルス感染拡大の状況に鑑み、契約期間の延長または短縮を行う可能性があります。

4 その他

(1) 見積書は、消費税および地方消費税を含む金額で記載してください。

(2) 見積書は、契約期間の見積合計額に加え、月別の見積額についても記載してください。

(4) 契約日、契約期間は次のとおりである。

令和2年度

契約日 令和2年5月11日 契約期間 契約日から令和2年10月31日まで

変更契約日 令和2年10月27日 契約期間 契約日から令和3年3月31日まで(延長)

令和3年度

契約日 令和3年4月1日 契約期間 契約日から令和4年3月31日まで

令和4年度

契約日 令和4年4月1日 契約期間 契約日から令和5年3月31日まで

ウ 契約条項(各年度共通)

(7) 契約の目的

第1条 乙(一般財団法人青年会館・理事長。以下同じ。)は、甲(滋賀県知事。以下同じ。)に対して、本契約の条項に従い、滋賀県青年会館3階宿泊施設および会議室を賃貸するものとし、甲はその対価として乙に対して使用料を支払うものとする。

(4) 対象施設

第2条 賃貸借対象施設は次のとおりとする。

滋賀県青年会館3階 301号室、302号室、303号室、304号室、夕照、竹生島

(7) 使用料

第4条 使用金額は次に掲げる額の合計額とする。

(1) 301号室、302号室、303号室、304号室、夕照

滋賀県健康医療福祉部子ども・青少年局から利用に際し、予約をした日数および部屋数に4,000円

(消費税および地方消費税を含む) を乗じて得た金額

(2) 竹生島

滋賀県健康医療福祉子ども・青少年局から利用に際し、予約をした日数に10,000円(消費税および地方消費税を含む) を乗じて得た金額

(エ) 使用料の請求および支払

第5条 乙は、甲に対し前条に定める使用料を使用月の翌月に請求するものとする。

2 甲は、乙から適法な請求書を受領したときは、その日から起算して15日以内に支払うものとする。

3 (略)

(カ) 契約内容の変更

第8条 甲は、必要のあるときは、本契約の内容を変更することができる。この場合において、契約期間その他の契約条件を変更する場合は、甲乙協議の上、書面によってこれを定めるものとする。

(キ) 甲の解除権

第9条 (略)

2 前条の規定における契約期間の変更について、甲は乙に対して少なくとも30日前に解約の申入れを行うことにより、本契約を解約することができる。

3 前項の規定にかかわらず、甲は、解約申入れの日から30日分の使用料を乙に支払うことにより、解約申入れの日から起算して30日を経過する日までの間、随時に本契約を解約することができる。

エ 令和4年度契約の支出状況

(7) (一財) 青年会館からは、毎月末日付けで次の内容の請求書が提出されており、当該請求書に基づき、毎月「支出負担行為兼支出命令決議」(滋賀県財務規則(昭和51年滋賀県規則第56号)第69条第3項、第71条第1項および別表第2)による支出がなされている。

請求書の記載内容

請求額欄：金額欄の合計額

日付欄：該当月初日～該当月末日の日付

摘要欄：竹生島、夕照、301号室、302号室、303号室、304号室

単価欄：上記部屋毎の単価(10,000円または4,000円)

日数欄：該当月初日から末日までの日数計

金額欄：上記部屋毎の単価に上記日数計を乗じた金額

(イ) 令和4年度契約の各月の支出および金額は次のとおり。

支出命令日	支出額	支出目的
令和4年5月9日	900,000円	滋賀県青年会館宿泊施設および会議室賃借料に係る費用について (以下略) 4月分
令和4年6月2日	930,000円	5月分
令和4年7月4日	900,000円	6月分
令和4年8月10日	930,000円	7月分
令和4年9月2日	930,000円	8月分
令和4年10月5日	900,000円	9月分
令和4年11月10日	930,000円	10月分
令和4年12月1日	900,000円	11月分
令和5年1月16日	930,000円	12月分
令和5年2月3日	930,000円	1月分
令和5年3月3日	840,000円	2月分
令和5年4月3日	930,000円	3月分

オ 契約書第4条の文言に係る監査対象機関の見解

契約書第4条の文言に係る監査対象機関の見解を確認したところ、次のとおりであった。

(7) 契約金額総額ではなく、単価(4,000円または10,000円)を明記した意図

コロナの感染・流行が確認された当初においては、当該感染症への対応の終息時期を見込むことができない中で、令和2年10月末までの間の青年会館3階フロアの賃貸借契約を締結した。契約書に1日当たりの単価を明記することで、契約期間中の使用料または解約料の算出を容易にする意図があった。

(イ) 「予約」について

コロナの感染動向は拡大と収束、ウイルス株の変異を繰り返しており、対象となる子どもがいつ発生するか予測が困難な中、セーフティネットとしていつでも迅速に対象となる子どもの受け入れができるよう、居室や事務室を確保し、かつ当該区域への一般客の利用・立ち入りを制限しておく必要があったことから、実際に子どもが入所するか否かにかかわらず、契約期間全体を通して居室等を確保するという「予約」をしていたものである。

カ 「支出負担行為兼支出命令決議」による財務会計手続に係る監査対象機関の見解

上記財務会計手続に係る監査対象機関の見解を確認したところ、次のとおりであった。

本件に係る事務処理では、契約締結時に回議書による執行伺い(出納機関への合議)を行ってはいしたが、契約期間全体を通して恒常的、継続的な利用を前提としているため、財務会計手続上は契約締結時に支出負担行為処理も行うことが適切であったと考える。

キ 本件施設の借上げに係る利用想定および利用状況

(ア) 各部屋の利用想定および受け入れ可能人数

青年会館3階	301号室	2名(最大2名)
	302号室	2名(最大3名)
	303号室	2名(最大3名)
	304号室	職員の発熱時等の待機療養室として想定
	夕照(和室)	児童の食事等の多目的室として利用
	竹生島(会議室)	職員事務室、備品等保管庫等として利用

(イ) 受け入れ実績

令和2年度 1世帯3名 延べ8日間

令和3年度 3世帯7名 延べ20日間

令和4年度 実績なし

(ロ) フロアの利用態様

青年会館3階フロアについて、感染リスクに応じ3つのゾーニングが実施されていた。301号室から304号室、夕照(和室)の居室エリアについてはレッドゾーン、職員事務室として利用されていた竹生島(会議室)はグリーンゾーン、居室エリアと会議室の間にケアに当たる職員の防護服の着脱等を行うための区画としてイエローゾーンが設けられていた。

また、3階に至る屋外階段を外部からの出入口とし、不法侵入等に対応する目的で防犯カメラ3台が県により新たに設置されていた。

(ハ) 竹生島(会議室)の利用状況

職員のスタッフルームとして、前記2(1)ア(ロ)の支援業務を行うための事務室として利用するとともに、ガウン、マスク、手袋、消毒液等の用品保管庫として利用していた。

(3) 事業継続に関する県の判断およびコロナ感染者数等の状況

ア 令和4年度契約締結時における事業継続に関する監査対象機関の見解

令和4年度も前年度に引き続き本件事業を継続することとし、契約を締結したことについて、監査対象機関の見解を確認したところ、次のとおりであった。

令和3年当時、コロナの感染動向が不透明、かつ対象となる子どもがいつ発生するか予測が困難な中、既存の一時保護所や児童養護施設等での濃厚接触者の子どもの受け入れが依然として困難な状況であったことも踏まえ、これらの施設とは別に、一時保護所のサテライト施設の確保を継続し、県としてはセーフティネットの機能を引き続き維持しておく必要があると判断し、本件事業を前年度に引き続き継続することとした。

イ 令和4年度契約期間中における事業継続に関する監査対象機関の見解

令和4年度の契約期間中、本件事業を引き続き継続することとし、契約の解約等をしていないことについて、監査対象機関の見解を確認したところ、次のとおりであった。

コロナ感染者の発生以降、感染拡大と収束を繰り返し、またウイルス株の変異も確認されてきた。令和2年6月19日付け厚生労働省事務連絡において、「一定数の即応病床は、フェーズのどの時点においても常に確保しておくこと」や「あらかじめ宿泊療養施設を一定数確保する」ことが示されており、本県においても、感染状況等を鑑み、病床数や宿泊療養施設の見直しが行われているものの、令和4年度中においても一貫して最低限必要な病床等が確保されている。

また、感染拡大による病床ひっ迫時においては、症状に応じた医療を提供するため、入院勧告・措置の対象者の臨時的な取扱いがなされているが、ハイリスク因子を有する妊婦など特別の配慮が必要な人であって、容体観察の必要性などから入院を要する場合や、コロナ感染による症状が重度または中等度である場合は、入院勧告・措置の対象となっている。

こうした対象者に子どもがいる場合も想定されることから、保護者が入院し、他に子どもの生活を支援できる養育者がおらず、医療機関での一時保護委託もできないといったケースが発生する可能性がある以上、本件一時保護所についても、宿泊療養施設と性質は異なるものの、その必要性は同様と考えられる。

このため、要保護児童の最終的なセーフティネットとしての位置付けのもと、対象となる子どもがいつ発生しても、速やかに受け入れることができるよう、継続的に確保することが必要と判断し、令和4年度中本件事業を引き続き継続することとした。

ウ 令和4年度契約締結時および契約期間中におけるコロナ感染者数等の状況（「新型コロナウイルス感染症対策にかかる振り返りについて（令和5年12月）」等参照）

		感染者数 (人)	レベル	即応病床 数①	宿泊療養 部屋数②	①+② 計	主な出来事
第 6 波	R 4. 1	10,500	1/4～ レベル1	399	677	1,076	1/7 自宅療養を含めた緊急対 応に移行 1/14 医療体制非常事態 (～3/28)
			1/7～ レベル2				
	R 4. 2	26,127		484	677	1,161	2/7 「滋賀県コロナ対策重点 措置」(～3/28)
	R 4. 3	20,017		498	677	1,175	
	R 4. 4	11,874		500	677	1,177	4/1 各保健所に健康危機管理 係の設置
	R 4. 5	9,717		500	677	1,177	5/8 高齢者等宿泊療養施設の 運用開始
	R 4. 6	4,687	6/15～ レベル1 (判断指標 等の見直し)	500	630	1,130	
第 7 波	R 4. 7	32,618	7/13～ レベル2	391	630	1,021	7/1 保健所業務の一部を外部 委託化 7/15 自宅療養者等支援センタ ー設置
	R 4. 8	74,172		506	630	1,136	8/8 医療体制非常事態
	R 4. 9	31,405		509	631	1,140	(～9/21)

	R 4.10	12,414	10/14～ レベル1	410	631	1,041	
第 8 波	R 4.11	26,718	11/25～ レベル2 (レベル分類 の見直し)	363	631	994	11/30 第3の宿泊療養施設閉所
	R 4.12	49,077		457	502	959	12/13 第2の高齢者等宿泊療養 施設開設
	R 5.1	39,684		501	518	1,019	1/27 5類感染症への移行方針 の政府決定
	R 5.2	9,464		501	518	1,019	
	R 5.3	2,575	3/7～ レベル1	418	518	936	3/31 第2の宿泊療養施設閉所
	R 5.4	2,429		351	309	660	
	R 5.5	561		371	309	680	5/7 第4の宿泊療養施設閉所 5/8 政府対策本部・県対策本 部の廃止 5類感染症への移行

※即応病床数、宿泊療養部屋数は各月1日現在の数

※即応病床数とは、コロナ患者を受け入れることとして、県病床確保計画に定められている病床数
(現に患者が入院している病床も含む)

3 判断

(1) 判断枠組み

ア 本件において、請求人は、令和4年度は実際に子どもを一時保護した実績はなく、契約期間中借上げた宿泊施設および会議室を全く使用していないにもかかわらず、また、契約書第4条で「予約をした日数(中略)に乗じて」使用料を支払うと規定されているにもかかわらず、契約期間中の全額1,095万円を支払ったのは違法である旨主張している。すなわち、請求人は令和4年度の契約(以下「本件契約」という。)について、実際に子どもが宿泊利用した日数および部屋数に応じた使用実績で使用料を支払う内容の契約であることを前提に、全額1,095万円を支払ったことは違法であると主張していると解されるため、まず本件契約の内容について判断することとする。

イ その上で、請求人は、本件契約締結に際しては、前年度までの一時保護の実績を踏まえれば、必要になったときに借上げる方式に契約を見直すべきであり、また会議室まで借上げる必要もないのであるから、そうした見直しをせず契約を締結した県の判断は誤りであり、違法・不当である旨主張していると解される。

また本件契約期間中においても、県の都合でいつでも解約できるにもかかわらず、また必要な日数のみを予約することも可能であったにもかかわらず、そうした行為をせず契約を継続した県の判断は誤りであり、違法・不当である旨主張していると解される。

そこで、本件契約締結時および契約期間中において、契約を締結、継続した県の判断が違法・不当であるか否かを判断することとする。

(2) 本件契約の内容について

ア 一般に、契約は当事者間の意思表示の合致であるため、契約書の記載その他の客観的事実から、契約当事者の合理的意図内容を推認し、契約の内容を判断すべきと解する。

(7) 本件についてみると、確かに使用料を規定する契約書第4条第1号には「子ども・青少年局から利用に際し、予約をした日数および部屋数に4,000円(中略)を乗じて」、同条第2号には「予約をした日数に10,000円(中略)を乗じて」との記載がある。これは予約すなわち発注行為を前提に、日数および部屋数に係る単位当たりの金額を乗じた給付実績に基づいて使用料を算出するものであるため、実際に県が子どもを一時保護し、子どもが宿泊利用した日数および部屋数に応じた使用実績で使用料を支払う内容の契約とも思える。

(4) しかしながら、本件契約の対象施設は、契約書第2条に「滋賀県青年会館3階301号室、302号室、303号室、304号室、夕照、竹生島」とあり、これは3階部分全ての宿泊施設(居室)および会議室に該当する。そして、前記2(2)キ(ウ)のとおり、県は3階フロア全体について感染拡大防止のためのゾーニングを実施し、これに至る屋外階段を外部からの出入口として確保した上で、不法侵入等に対応する目的で防犯カメラ3台を設置している。こうした借上態様からすれば、県は本件契約の対象施設について、契約期間全体を通じて継続的・排他的に占有することで、「使用」していることは明らかである。

また、前記2(1)ア(ウ)のとおり、本件契約はコロナによる家族の入院等により在宅での生活が困難となった子どもが安心して生活できる環境を整備することを目的としているところ、コロナ感染症においては、受け入れ対象となる子どもがいつ発生するかは予測し難く、ひとたび発生すれば速やかに当該施設での受け入れ体制を整える必要性、緊急性が認められることも踏まえれば、あらかじめ契約期間全体を通じて対象施設全てを使用させることを約し、その対価としての使用料を支払う内容の契約であったと推認するのが合理的である。

このことは、前記2(2)イ(7)のとおり、県から(一財)青年会館に対し、部屋別の単価ではなく、青年会館3階部分を全て借上げる内容で見積徴収され、(一財)青年会館から契約期間全体の合計額が記載された見積書が提出されていること、一般的な宿泊料金体系や宿泊予約手続とは異なる内容で本件契約書が作成されていることから裏付けられる。

(ウ) したがって、本件契約の内容は、あらかじめ契約期間全体を通じて対象施設全てを使用させることを約し、その対価としての使用料を支払うものであり、結果的に子どもを一時保護した実績はなくとも、県が契約期間中1,095万円全額を支払ったことについて、違法であるとは認められない。

イ もっとも、契約書第4条の「予約をした日数(中略)に乗じて」との文言は、上記のとおり必ずしも契約の内容と整合していないため、契約書の記載として適当ではなかったと思料される。

また、前記2(2)エ(7)のとおり、本件ではいわゆる単価契約の手続として「支出負担行為兼支出命令決議」による支出がなされているが、契約の内容からすれば、契約締結時点で既にその数量および金額(総額)が確定し債権債務が発生している、いわゆる総価契約に当たるといえる。

そうすると、県は事務処理上、契約締結時に「支出負担行為決議」による手続(滋賀県財務規則第69条第1項、第71条第1項および別表第2)を経た上で、支出を行うべきであった。

(3) 本件契約締結時および契約期間中において、契約を締結、継続した県の判断が違法・不当であるか否かについて

ア 判断基準

一般に地方公共団体の事業の実施、継続については、総合的・多角的見地からの政策的判断が求められるところ、本件契約はコロナ対策に係る一時保護事業の一環として締結されているものであることから、どのような内容の契約を締結し、どの程度の期間継続させるかについては、知事に裁量権が認められるのが相当である。特にコロナという未曾有の災禍において、前例も確固たる知見もない不確実な状況下で緊急的な判断が求められる事業であったことに鑑みると、その裁量権の範囲は広範に及ぶと解する。

裁量権が認められる行為については、その行為に係る判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により全く事実の基礎を欠く、または事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであると認められる場合に限り、裁量権の逸脱または濫用があったものとして違法であるとする事ができるものと解されている(最高裁昭和53年10月4日判決参照)。

そこで、本件契約締結時および契約期間中において、契約を締結、継続した県の判断が、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであると認められる場合であり、裁量

権の逸脱または濫用が認められるか否か、以下検討する。

イ 本件契約締結時における県の判断について

請求人は、前年度までの一時保護の実績を踏まえれば、必要になったときに借上げる方式に契約を見直すべきであり、また会議室まで借上げる必要もないのであるから、そうした見直しをせず契約を締結した県の判断は誤りである旨主張しているため、以下検討する。

(ア) 確かに、前記2(2)キ(イ)のとおり、本件事業における受け入れ実績は、令和2年度は年間で3名、令和3年度は年間で7名であり、借上げた部屋数および期間に比して著しく低い。

また、コロナ発生当初とは異なり、本件事業が継続する中で令和4年度はこれまでの事業実績を踏まえた密度の高い分析・検討が可能な状況にあったことも踏まえれば、費用対効果の点で請求人の主張する個別の借上げ方式に契約を見直すことも考慮の対象にはなり得る。

しかしながら、本件契約締結直近の状況をみると、前記2(3)ウのとおり、新たな変異株であるオミクロン株が流行し、当県では「医療体制非常事態」(令和4年1月14日～令和4年3月28日)、「滋賀県コロナ対策重点措置」(令和4年2月7日～令和4年3月28日)が発令されるなど、依然感染者の動向が予測し難く、病床や宿泊療養施設の利用状況もひっ迫し、警戒を強めていた。

また、前記2(1)ア(キ)のとおり、本件一時保護所は、親族や医療機関での一時保護が不可能な場合に受け入れを行う施設であるところ、前記2(1)イ(ウ)のとおり、医療機関一時保護委託の実績は、令和2年度は延べ41人337日、令和3年度延べ27人181日であり、一時保護に係る全体のニーズは決して少なかったとはいえないため、依然として受け入れ対象となる子どもが発生する可能性は否定できない状況にあった。

本件事業目的は、受け入れ対象となる子どもがいつ発生しても速やかに受け入れる環境を整備する点にあるため、結果として前年度までの受け入れ実績が少なかったとしても、受け入れ対象となる子どもが今後も発生する可能性のある以上、あらかじめ契約期間全体を通じて対象施設全てを確保しておく必要性は変わらない。

この点について、監査対象機関は、前記2(3)アのとおり、コロナの感染動向が不透明、かつ対象となる子どもがいつ発生するか予測が困難な中、既存の一時保護所や児童養護施設等での濃厚接触者の子どもの受け入れが依然として困難な状況であったことも踏まえ、これらの施設とは別に、一時保護所のサテライト施設の確保を継続し、セーフティネットの機能を引き続き維持しておく必要があると判断しているところ、上記契約締結時の県内の感染状況、医療体制のひっ迫状況、事業目的等を踏まえれば、こうした県の判断について、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとまでは認められない。

(イ) 請求人は、会議室まで借上げる必要がない旨主張しているが、前記2(2)キ(エ)のとおり、一時保護所のサテライト施設として子どもの支援を行うために、職員のスタッフルームとして利用していたのであるから、その確保は必要不可欠であったといえ、請求人の主張は採用できない。

(ロ) 請求人は、令和3年8月26日コロナ本部員会議において、中学生以下の子どもがいる家庭については自宅療養を認めるとの方針が示されたため、本件一時保護所の利用ニーズは減っていた旨陳述している。

しかし、当該方針はあくまで病床ひっ迫による臨時的な措置として、やむを得ず当該家庭についての自宅療養を認めた趣旨であり、積極的に方針を転換したわけではなく、本件一時保護所の利用ニーズが恒常的に減ることにはならないこと、また、前記2(3)イで監査対象機関が述べているとおり、ハイリスク因子を有する妊婦など特別の配慮が必要な者や、症状が重度または中等度である場合は、依然として入院勧告・措置の対象となっており、そうした対象者に子どもがいるケースも想定されることに変わりはないことからすれば、県が契約を見直すべき決定的な考慮事項とはなり得ない。

(ハ) よって、本件契約締結時において、契約を締結した県の判断が、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとまでは認められず、裁量権の逸脱または濫用は認められない。

ウ 本件契約期間中における県の判断について

請求人は、契約期間中、県の都合でいつでも解約できるにもかかわらず、また必要な日数のみを予約することも可能であったにもかかわらず、そうした行為をせず契約を継続した県の判断は誤りである旨主張しているため、以下検討する。

(ア) 県は契約書第9条第3項に基づき、解約申入れの日から30日分の使用料を支払うことにより、随時に契約を解約することが可能である。

監査対象機関は、前記2(3)イのとおり、令和2年6月19日付け厚生労働省事務連絡において、「一定数

の即応病床は、フェーズのどの時点においても常に確保しておくこと」や「あらかじめ宿泊療養施設を一定数確保する」ことが示されており、感染状況等を鑑み、病床数や宿泊療養施設の見直しが行われているものの、令和4年度中においても一貫して最低限必要な病床等が確保されていること、入院勧告・措置等の対象者に子どもがいる場合も想定されることから、保護者が入院し、他に子どもの生活を支援できる養育者がおらず、医療機関での一時保護委託もできないといったケースが発生する可能性がある以上、本件一時保護所についても、宿泊療養施設と性質は異なるものの、その必要性は同様と考えられるため、要保護児童の最終的なセーフティネットとしての位置付けのもと、対象となる子どもがいつ発生しても速やかに受け入れることができるよう、継続的に確保することが必要であると判断している。

しかし、本件契約期間中の状況としては、前記2(3)ウのとおり、令和4年6月15日、令和4年10月14日にそれぞれステージがレベル2からレベル1へ引き下げられている。また、令和4年11月30日には宿泊療養所の一部が閉鎖されている。例えばこうした時点で本件契約を継続するか否かについて、内部で協議した記録が確認できなかったことからすると、その判断に対する検討が必ずしも十分に尽くされていたとはいえない。

- (イ) もっとも、県内の感染状況については、右肩下がりが続いていたわけではなく、一旦収束しても、間を置かず再拡大し、令和4年7月13日には再度レベル1からレベル2に引き上げられ(令和4年10月14日まで)、その間令和4年8月8日には「医療体制非常事態」(令和4年9月21日まで)も発令されている。令和4年11月25日にも再度レベル1からレベル2に引き上げられ(令和5年3月7日まで)、第8波による病床のひっ迫に備え、計画上の最大確保病床数を運用するための緊急的な対応に移行するなど、その動向は不透明かつ予測し難い状況が継続していた。

また、本件契約期間中における即応病床数と宿泊療養部屋数の合計確保数についても、月毎にみると、その最大値は1,177、最小値は936(各月1日現在)であり、令和4年度を通して大きな変動はなく一貫して確保されていた。

さらに、感染症法(「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律(平成10年法律第114号)」)上の位置付けが5類感染症に移行される令和5年5月8日までは、コロナ感染対応に係る基本的方針は大きく変更されているものではないため、本件契約期間中において、契約を継続するか否かを県が判断するに際しての基礎的事実、状況に変動はないといえる。

そうすると、本件契約期間中においても、受け入れ対象となる子どもが発生する可能性は常に否定できず、コロナ感染対応に係る基本的方針も変更されていないのであるから、本件契約を継続することが必要であるとした県の判断について、その判断に対する検討が必ずしも十分に尽くされていたとはいえない点を考慮しても、全く事実の基礎を欠き、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるとまでは認められない。

- (ウ) よって、本件契約期間中において、契約を継続した県の判断に裁量権の逸脱または濫用は認められない。
エ 以上より、本件契約締結時および契約期間中において、契約を締結、継続した県の判断が違法・不当であるとは認められない。

第5 請求の措置に対する判断

請求人は、県が支出した1,095万円について、知事および関係職員に対する損害賠償請求等の措置を求めているが、「第4監査の結果」で述べたとおり、請求に理由がないものとして、棄却する。

また、「第3監査 3監査の実施 (2)監査の対象」で述べたとおり、監査の対象から除外した事項については、不適法な請求であるため却下する。

