

神 監 1 第 397 号
平成 22 年 3 月 2 日

A 様

神戸市監査委員	佐	伯	育	三
同	橋	本	秀	一
同	松	本	しゅうじ	

損害賠償金支払請求を怠る事実等に関する
住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 22 年 1 月 4 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

第1 請求の要旨

平成22年1月4日に提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

平成21年12月10日、最高裁判所は、大阪高裁平成20年（行コ）第90号、第142号事件の判決（以下「本件高裁判決」という。）に対する神戸市長の上告を棄却する決定（以下「本件最高裁決定」という。）をした。

本件高裁判決は、神戸市（以下「市」という。）が平成16、17年度（注：請求書では「平成17、18年度」となっているが、裁判の事件番号から判断すると誤りである。）医療福祉関連外郭団体に職員を派遣してその給与分を補助金・委託金等を含み支出したことは、公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成12年法律第50号、以下「派遣法」という。）違反と判断し、矢田立郎市長個人（以下「矢田市長個人」という。）に対して損害賠償金等2億5379万円余の支払を命じ、また、外郭団体に返還を命じたものである。

ところが、平成21年12月24日読売新聞記事で「市は矢田市長らに支払を請求する判断を先送りした」と報道された。

神戸市長は、本件の損害賠償金と遅延損害金を矢田市長個人に支払請求し、また当該団体へ返還請求するべきである。

代表監査委員は、当該団体が返還金を支払っておらず、損害賠償金及び遅延損害金を矢田市長個人が支払っていないので、判決確定の日から60日を過ぎて、支払請求のための訴訟を提起するべきである。

また、市は、平成21年度から「条例を改正して直接派遣職員の給与を出すことにした」と議会でも説明しながら、改正条例に記名のある外郭団体に派遣法に添って派遣し給与を支払う必要があるとの検討もなく、また条例への記名もない多くの団体への職員派遣が行われ、その給与は補助金や委託金等から支出されており、実質的に違法な派遣職員への給与支出は今も行われているので、是正が必要である。

監査委員には、この返還金及び損害賠償金等の支払と訴訟提起の実態を調査し、適切な措置（怠る事実の違法確認、矢田市長個人への賠償金等請求、当該団体への返還請求、平成22年度職員派遣中止）を講ずることを求める。

理由

- 1 神戸市長が、本件高裁判決で確定した矢田市長個人への支払請求及び当該団体への返還請求をする判断を先送りし、その結果、判決が確定した日から60日以内の日を期限としての請求がなされないことは、地方自治法（以下「自治法」という。）第242条の3に違反して財産の管理を怠っている。
- 2 判決確定の日から60日以内に矢田市長個人からの支払がない場合、神戸市代表監査委員（以

下「市代表監査委員」という。)が矢田市長個人への支払請求訴訟を提起しないことは、自治法第242条の3に違反して財産の管理を怠っている。

3 派遣職員への給与支出は今も補助金や委託金等から支出されているので違法である。

第2 監査の実施

1 監査対象

本件高裁判決で確定した神戸市長から矢田市長個人への損害賠償金等の支払請求及び本件高裁判決に係る3法人(以下「本件各法人」という。)への不当利得返還請求に関する事実並びにそれに係る市の損害について監査することにした。

請求人が主張する、本件高裁判決で確定した矢田市長個人への損害賠償金等の支払を訴訟提起して求める市代表監査委員の義務は、自治法第242条の3第2項及び第5項の規定により、判決確定日から60日以内に矢田市長個人から支払がなければ発生することになる。よって、民事訴訟法第119条「決定及び命令は、相当と認める方法で告知することによって、その効力を生ずる。」により、本件最高裁決定の送達日平成21年12月11日が判決確定日となり、判決確定日から60日目は平成22年2月9日なので、同年2月10日が市代表監査委員の提訴義務発生日になる。本件住民監査請求が提出された同年1月4日時点では当該義務は発生していないが、監査期間中に2月10日を迎えたため、当該訴訟提起に関する事実及びそれに係る市の損害についても監査することとした。

なお、請求人の主張中、派遣職員への給与分を市の外郭団体への補助金や委託金等に含んで今も支出していることは違法であるとする部分については、支出の特定がなされていないので、監査の対象外とした。

2 監査の実施

行財政局(以下「当局」という。)の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、自治法第242条第6項の規定に基づき、陳述の意向を打診したが、陳述の希望はなく、また、新たな証拠の提出もなかった。

なお、今回の監査にあたっては、4人の監査委員のうち、近谷衛一代表監査委員を、平成22年2月10日以降、自治法第199条の2の規定により除斥した。

第3 監査の結果

1 監査対象に関する事実の確認

(1) 外郭団体派遣職員への人件費違法支出損害賠償等請求訴訟の判決について

第1審 神戸地方裁判所 平成18年(行ウ)第25号 損害賠償請求事件

平成20年4月24日 一部認容判決

被告 神戸市長

判決主文

1 (略)

2 (略)

(1) 被告は、矢田立郎に対し、2億1872万9000円、及び、(略)各支払済みまで各年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

(2) 被告は、財団法人神戸市障害者スポーツ協会に対し、1686万9000円、及び、(略)各支払済みまで各年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

(3) 被告は、財団法人こうべ市民福祉振興協会に対し、2億0186万円、及び、(略)各支払済みまで各年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

3 (略)原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

4 (略)

控訴審 大阪高等裁判所 平成20年(行コ)第90号・第142号 損害賠償請求控訴事件・
附帯控訴事件

平成21年1月20日 控訴及び附帯控訴棄却判決

(口頭弁論終結日 平成20年11月26日)

控訴人兼附帯被控訴人 神戸市長

判決主文

1 本件控訴及び本件附帯控訴に基づき、原判決主文第2、4項を次の通り変更する。

2 控訴人は、矢田立郎に対し、2億5379万円、及び、(略)各支払済みまで
年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

3 控訴人は、財団法人神戸市地域医療振興財団に対し、1284万円の支払を請求
せよ。

4 控訴人は、財団法人神戸市障害者スポーツ協会に対し、3909万円の支払を請
求せよ。

5 控訴人は、財団法人こうべ市民福祉振興協会に対し、2億0186万円の支払を
請求せよ。

6 その余の本件控訴及び本件附帯控訴をいずれも棄却する。

7 (略)

上告審 最高裁判所 平成21年(行ツ)第117号・(行ヒ)第141号 損害
賠償請求上告事件・損害賠償請求上告受理申立事件

平成21年12月10日 上告棄却及び上告受理申立不受理決定

上告人兼申立人 神戸市長

決定主文

本件上告を棄却する。
本件を上告審として受理しない。
(略)

以上により、本件最高裁決定が平成21年12月11日に送達され、同日、控訴審の判決が確定した。

(2) 神戸市長から矢田市長個人及び本件各法人に対する請求について

本件高裁判決は、神戸市長が、矢田市長個人に対し損害賠償金等及び本件各法人に対し不当利得返還金の支払を求める請求をせよと命じている。

自治法第242条の3第1項では、このような場合、普通地方公共団体の長は、当該判決が確定した日から60日以内の日を期限として、当該請求に係る損害賠償金又は不当利得の返還金の支払を請求しなければならないと定めている。

しかし、請求人が添付する平成21年12月24日読売新聞記事では「10日の最高裁決定で(略)大阪高裁判決が確定したが、同市は矢田市長らに支払いを請求するか、請求権を放棄するかの判断を先送りすることを決めた。」

(11月27日大阪高裁判決につき)「市は上告している。市はこの上告審の判断が出るまで請求するかどうかを決めないことにし」と報道されている。

また、本件高裁判決の確定日から61日目である平成22年2月10日を経過しても、神戸市長が、矢田市長個人に対して損害賠償金の支払又は本件各法人に対し不当利得返還金の支払を請求した事実はない。

(3) 矢田市長個人に対する損害賠償金支払請求のための訴訟の提起について

自治法第242条の3第2項では、当該判決が確定した日から60日以内に当該請求に係る損害賠償金が支払われないときは、当該普通地方公共団体は、当該損害賠償の請求を目的とする訴訟を提起しなければならない旨、規定している。

また、同法同条第5項においては、当該普通地方公共団体がその長に対し当該損害賠償の請求を目的とする訴訟を提起するときは、当該訴訟については、代表監査委員が当該普通地方公共団体を代表すると定めている。

しかし上記(2)のとおり、本件高裁判決の確定日から61日目である平成22年2月10日を経過しても、神戸市長が、矢田市長個人に対して損害賠償金の支払を請求した事実はなく、支払があったという事実も、市代表監査委員が市を代表して矢田市長個人に対し損害賠償の請求を目的とする訴訟を提起した事実もない。

(4) 「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」の改正による債権放棄の経緯について

平成21年2月20日

神戸市長は、神戸市会(以下「市会」という。)に対して、議案として「公益的法人等への

職員の派遣等に関する条例の一部を改正する条例の件」を提出。

「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例の一部を改正する条例」(抄)

附則第5項

第1審における事件番号が神戸地方裁判所の平成18年(行ウ)第25号、平成18年(行ウ)第43号又は平成20年(行ウ)第76号である訴訟における請求に係る不当利得返還請求権及び損害賠償請求権(これらに係る遅延利息を含む。以下同じ。)その他平成14年4月1日から平成21年3月31日までの間に係る派遣先団体から派遣職員に支給された給与の原資となった本市から派遣先団体への補助金、委託料その他の支出に係る派遣先団体又は職員に対する本市の不当利得返還請求権及び損害賠償請求権は、放棄する。

平成21年2月26日

市会において、原案のとおり、可決。

同日、公布。

平成21年6月1日

附則第5項の規定 施行。

(5) 当局の説明

ア 本件高裁判決への具体的対応について

市は、本件高裁判決での本件各法人への補助金支出が違法とされたことを重く受け止め、派遣職員への給与支給の方法を改めるため、平成21年第1回定例会市会において、派遣職員への給与支給の仕組みを変更する「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」(以下「市派遣条例」という。)の改正を提案し議決を得た。

本件各法人等に対する不当利得返還請求権等の権利については、本件各法人等への当該権利を行使すると、当該団体で行われている多くの公益性のある事業を実施することが困難になると考え、将来の混乱を回避するため、市派遣条例の改正に含めて、当該権利の放棄をしたものである。

平成21年12月24日読売新聞記事で「市は矢田市長らに支払を請求するか、請求権を放棄するか判断を先送りすることを決めた」と報道されたが、市としては、平成21年2月26日に「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例の一部を改正する条例」の公布を神戸市長名で行い、当該権利の放棄に係る条項については同年6月1日に施行されたことで、当該権利は消滅したものと考えている。

なお、本件最高裁決定では、平成21年1月20日の本件高裁判決までの事実に基づき判断が行われたものと考えており、その後になされた当該権利の放棄を含む市派遣条例の改正の事実については、審理の対象となっていないと考えている。

イ 債権放棄を無効とする別件高裁判決について

平成17、18年度の20外郭団体に対する市の補助金、委託料支出につき、平成21年11月27日に大阪高裁の判決（以下「別件高裁判決」という。）があり、議会の放棄議決や放棄を定めた条例の公布のみでは債権放棄の効力は生じず損害は消滅しないとし、執行機関の意思表示が必要であるとするとともに、市派遣条例の債権放棄部分を無効とする判断を加えている。

（注：これは、市派遣条例附則第5項に規定する、第1審における事件番号が神戸地方裁判所の平成18年（行ウ）第43号である訴訟である。）

しかし、別件高裁判決は、現在、最高裁に上告及び上告受理申立中であり、確定したものではない。

また、①自治法の定めに従い、適正に議会での議決を経たうえで債権放棄を含む条例の公布を行ったものであること ②住民訴訟係属中の債権放棄の議決の適法性を肯定した最高裁決定（平成19年3月20日）があることから、債権放棄は有効であると考えている。

さらに、平成19、20年度の18外郭団体に対する市の補助金、委託料支出につき、平成21年11月11日に神戸地裁の判決（以下「別件地裁判決」という。）があり、「地方公共団体が、条例の形式で特定の私法上の請求権を放棄し又は一定の種類に属する私法上の請求権を一括して放棄することも可能であり、当該条例の公布及び施行によりその放棄の効果が発生するものと解される」と判示し、権利放棄に際して、執行機関による意思表示を必要とはしていない。

（注：これは、市派遣条例附則第5項に規定する、第1審における事件番号が神戸地方裁判所の平成20年（行ウ）第76号である訴訟である。）

2 判 断

請求人の主張に対して、次のとおり判断する。

理由 1 「神戸市長が、本件高裁判決で確定した矢田市長個人への支払請求及び当該団体への返還請求をする判断を先送りし、その結果、判決が確定した日から60日以内の日を期限としての請求がなされないことは、自治法第242条の3に違反して財産の管理を怠っている。」について

- (1) 本件高裁判決は、違法な公金支出による損害発生を認定した上で、その責任を矢田市長個人に問い、神戸市長は矢田市長個人に対して損害賠償請求をすべきこと、及び、違法な支出により不当利得を得た本件各法人に対して不当利得返還請求をすべきこととしたものである。本件高裁判決の確定により、市が矢田市長個人に損害賠償請求権及び本件各法人に不当利得返還請求権（以下「本件債権」という。）を有することになった。

しかし、確定した本件高裁判決が認定した事実は、口頭弁論終結時までのものであり、口頭弁論終結日は平成20年11月26日である。

また、最高裁は法律審であり、民事訴訟法第321条第1項「原判決において適法に確定した事実は上告裁判所を拘束する。」により、本件最高裁決定は平成20年11月26日までの事実に基づきなされたものであるから、平成21年2月26日に公布された条例中の、同年6月1日に施行された条項に基づく本件債権の放棄については、本件最高裁決定では審理されていないということになる。

よって、確定した本件高裁判決は本件債権の放棄がなされる以前の事実に基づく判断であるから、本件高裁判決で市の損害の発生及びそれに伴う同債権の存在は認定されているが、その後、平成21年6月1日に同債権は市の放棄により消滅し、また、本件最高裁決定は、同債権の放棄の是非につき言及していない。

(2) 当局は、本件債権の放棄を含む市派遣条例が市長名により公布され、同債権の放棄条項が施行されたことにより、同債権が放棄され消滅し行使できないという見解である。

別件高裁判決では「議会が権利の放棄を決議したとしても、また、それが条例の形式でされた場合であっても、執行機関による放棄の行為を待たずに、当該決議によって直ちにその対象となった権利について、放棄の効果が生じ、同権利が消滅するということはできないところ、神戸市長において、上記議会の決議に基づき、本件権利の放棄の процедуруをしたことを認めるに足りる証拠はない。したがって、本件改正条例の成立により、本件権利が消滅したとは認められない。」「条例は、公布によって条例としての効力を生ずると解される。しかし、そうであるからといって、本件改正条例が定める権利の放棄が、執行機関による特段の意思表示なく当然その効果を生ずると認めることはできない。したがって、本件改正条例が公布されたことを考慮しても、本件権利の放棄が効力を生じ、同権利が消滅したと認めることはできない。」と判示している。

別案件の判決とはいえ、本件と同じ市派遣条例を根拠とする債権放棄に関する判断のため、この考え方に立って考えてみれば、本件において、神戸市長が条例公布に加えて、本件債権を放棄する процедуруをしたことは認められず、そうであるならば、本件債権の放棄の効力は生じず、同債権が消滅したとは認められないことになる。

しかし、別件高裁判決については、現在上告中であり、この考え方が確定しているものでもなく、一方、議会の議決のみで放棄が可能とする確定判決がある（例：住民訴訟係属中に議会が債権放棄議決を行ったことにより当該債権は当該議決により消滅したとする平成18年7月20日東京高裁判決が、最高裁において住民側の上告が棄却されたことにより確定している。）ことから、本件債権の放棄は無効であり、同債権は消滅していないと断言できるものではない。

(3) また、別件高裁判決において「議会の本件権利を放棄する旨の決議は、議決権の濫用に当たり、」「本件権利を放棄する議会の議決は効力を有さず、本件改正条例中、本件権利の放棄を定めた部分はその効果を生じないというべきである」との傍論が付されている。

しかし、前述のとおり、別件高裁判決は上告中であり、確定してはいないし、さらには傍論における言及であること、一方で、これもまた確定はしていないが、別件地裁判決では「地方公共団体が、条例の形式で特定の私法上の請求権を放棄し又は一定の種類に属する私法上の請求権を一括して放棄することも可能であり、当該条例の公布及び施行によりその放棄の効果が発生するものと解される。」「仮に、本件公金支出が違法であったことにより、神戸市が本件請求権を取得しても、本件改正条例の制定、公布及び施行によって、同市はこれを放棄したものである」と正反対の判示がなされているところであることから、派遣条例の本件債権の放棄部分については、違法であると断じられたわけではない。

そもそも、監査委員は、住民監査請求においては、執行機関又は職員の行為が違法か否か、不当か否かを判断して、それによる損害が発生するおそれがあれば予防し、損害が発生していれば補填することを勧告する。

しかし、行為の根拠である法令が違法なものであるか否かの判断は、住民監査請求にはなじまない。

本件に関して言えば、本件債権の放棄が条例に違反しているか否かは住民監査請求の対象として審査できるが、その前提となる条例が違法なものであるか否かは、議会の議決により制定され外見上手続きにも問題がなく、その内容が明らかに違法と判断し難いものであれば、監査委員は違法と断定することはできない。

本件債権の放棄部分を含む市派遣条例は、市会の議決により制定され、内容が明らかに違法と断定できるものではないので、監査委員としては、市派遣条例附則第5項に基づく同債権の放棄は、適法な条例に基づき実施された行為であると判断するものである。

よって、本件高裁判決で確定した本件債権は、市派遣条例の公布、施行により、既に市は附則第5項に基づいて放棄しており、自治法第242条の3第1項により行使すべきとされる権利自体がもはや存在しないので、神戸市長が同条同項に違反して財産の管理を怠っていることにはならない。

理由 2 「判決確定の日から60日以内に矢田市長個人からの支払がない場合、市代表監査委員が矢田市長個人への支払請求訴訟を提起しないことは、自治法第242条の3に違反して財産の管理を怠っている。」について

上記理由1についての判断で述べたとおり、自治法第242条の3第1項により行使すべきとされる権利自体がもはや存在せず、同条同項には該当しないので、それを前提とした同条第2項の市の訴訟提起義務は発生しない。

よって、同条第5項による市代表監査委員が市を代表して矢田市長個人に対し損害賠償金等の支払を求める訴訟を提起してはいないが、これはそもそも損害賠償金等の支払請求権が消滅していて請求は不可能なのであるから、当然、市代表監査委員が違法に財産の管理を怠ることにはならない。

第4 結論

以上のことから、請求人が主張する①神戸市長が、本件高裁判決で確定した矢田市長個人及び本件各法人への支払請求を行っていないこと ②市代表監査委員が、矢田市長個人に対する損害賠償金等支払請求のための訴訟を提起していないこと については、違法又は不当に財産の管理を怠ったことにはならない。

したがって、請求人の主張には理由がなく、措置の必要を認めない。