

平成21年11月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成20年(第)76号 神戸市外郭団体への人件費支出損害賠償等請求事件
口頭弁論終結日 平成21年8月26日

判 決

原告（選定当事者）

原告（選定当事者）

（選定者は別紙選定者目録記載のとおり）

神戸市中央区加納町六丁目5番1号

被 告	神 戸 市 長
	矢 田 立 郎
同 訴訟代理人弁護士	橋 本 勇
同	石 丸 鐵 太 郎
同	森 有 美
同	藤 原 孝 洋
同	矢 形 幸 之 助
同	中 尾 悦 子

主 文

- 1 本件訴えのうち、平成19年9月15日以前の公金の支出に係る損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを被告に対して求める訴えを却下する。
- 2 原告（選定当事者）らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告（選定当事者）らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は、矢田立郎に対し、206億6630万7530円及びこのうち別表

1「各団体への補助金等支出内訳（平成19年度）」及び別表2「各団体への補助金等支出内訳（平成20年度）」の「支出金額」欄記載の各金額に対する「支払日」欄記載の各日からそれぞれの支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。

- 2 被告は、別表1「各団体への補助金等支出内訳（平成19年度）」及び別表2「各団体への補助金等支出内訳（平成20年度）」の「団体名」欄記載の各団体に対し、「支出金額」欄記載の各金額及びそれぞれに対する「支払日」欄記載の各日からそれぞれの支払済みまで年5分の割合による金員の支払を求める請求をせよ。

第2 事案の概要

本件は、神戸市の住民である原告らが、神戸市がした同市職員派遣先団体に対する平成19年度及び平成20年度の派遣職員人件費に充てる補助金及び委託料（以下、補助金及び委託料を併せて「補助金等」という。）支出は公益法人等への一般職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。）6条2項の手續によることなくされた脱法行為として違法であり、公益上必要がある場合の補助金支出を認めた地方自治法（以下「地自法」という。）232条の2によっても正当化されないなどとして、被告に対し、各支出当時に神戸市長の地位にあった矢田立郎に対して上記補助金等に相当する金員及びこれに対する遅延損害金について損害賠償請求することを求めるとともに、同補助金等を受領した各派遣先団体に対して同補助金等に相当する金員について不当利得返還請求すること及びこれに対する法定利息の支払を請求することを求めた住民訴訟（地自法242条の2第1項4号）である。

- 1 前提事実（証拠等の掲記のない事実は当事者間に争いがない。）

(1) 当事者等

ア 原告（選定当事者）ら（以下「原告ら」という。）及び選定者らは、い

ずれも神戸市内に住所を有する者である。

イ 被告は、神戸市の執行機関たるその長である。

(2) 公金の支出

神戸市は、平成19、20年度において、別表1「各団体への補助金等支出内訳（平成19年度）」及び別表2「各団体への補助金等支出内訳（平成20年度）」の「団体名」欄記載の各団体（以下「本件各団体」という。）に対し、「支払日」欄記載の各年月日に、「支出金額」欄記載の各金額に相当する金員を補助金又は委託料として支出した（別表1及び別表2の「証拠等」欄記載の各証拠等、以下「本件公金支出」という。）。)

(3) 監査請求

ア 原告ら及び選定者らは、平成20年9月16日、同月18日及び同月22日、神戸市監査委員に対して、神戸市が平成19年度及び平成20年度に財団法人先端医療財団など外郭団体（同監査委員らは、これを本件各団体を指すと理解した。）に対し、派遣職員人件費相当額を補助金又は委託料として支出したこと又は支出しようとしていることは、地方公共団体が給与を負担する第三セクターへの職員派遣を原則として禁止し、職員を派遣する場合は派遣先が給与を負担する旨定めた派遣法の脱法行為であり、上記補助金には地自法232条の2の公益性はなく違法であるから、本件各団体は受領した補助金又は委託料に相当する金員及び受領時からの年5分の利息を返還すべきであり、支出命令権者である神戸市長の地位にある者は、上記補助金又は委託料のうち本件各団体から返還されない額については神戸市に損害賠償すべきであり、平成20年度に支出予定の補助金又は委託料については支出すべきでないなどと主張して、かかる趣旨に沿った適切な措置を講ずることを求めて、住民監査請求を行った（甲1、2、以下「本件監査請求」という。）。)

イ 神戸市監査委員らは、本件監査請求に対し、平成20年11月13日付

けの監査結果において、委託料については監査の対象とせず、派遣職員人件費相当額を含む補助金の支出は違法な公金の支出とはいえず、措置の必要性を認めない旨判断し、原告らは、同月14日、同監査結果を受領した（甲1、弁論の全趣旨）。

(4) 訴えの提起

原告らは、平成20年12月11日、平成19年度の本件各団体に対する補助金又は委託料のうち派遣職員人件費相当額の支払請求を矢田立郎及び同各団体に対してすること及び本件各団体に対する平成20年度の上記相当額の補助金又は委託料の支出の差止めを求めて本件訴えを提起した（当裁判所に顕著）。

(5) 権利放棄に係る条例の制定等

神戸市議会は、被告（矢田立郎）の提案を受けて、平成21年2月26日、「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」の条例案を議決した（平成21年2月26日神戸市条例第28号、以下「本件改正条例」という。）。)

本件改正条例附則5項は、「(不当利得返還義務等の免除)」との見出しが付され、「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。」と規定する。

本件改正条例は、平成21年2月26日、被告によって公布され、本件改正条例附則5項は、同年6月1日から施行された（同附則1項2号）。

(以上、甲96、99、乙2)

(6) 訴えの変更

原告らは、平成21年8月26日の本件口頭弁論期日において、平成20年度の本件各団体への補助金等の支出の差止めを求める訴えを、平成19年度と同様に、各支出当時に神戸市長の地位にあった矢田立郎に対して派遣職員人件費相当額を含む同補助金等に相当する金員及びこれに対する遅延損害金について損害賠償請求することを求め、補助金等を受領した本件各団体に対して同補助金等に相当する金員について不当利得返還請求すること及びこれに対する法定利息の支払を請求することを求める訴えに交換的に変更した(当裁判所に顕著)。

2 争点

- (1) 本件訴えの適法性
- (2) 本件公金支出の違法性
- (3) 本件改正条例による不当利得返還請求権及び損害賠償請求権の放棄の成否

3 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点(1) (本件訴えの適法性)

【被告の主張】

ア 権利放棄の可否は、住民の代表である議会の良識ある合理的判断に委ねられているのであり、本件改正条例によって本件訴訟の当初の請求に係る神戸市の損害賠償請求権及び不当利得返還請求権が消滅した。

イ 変更後の訴えである平成20年度予算に係る本件各団体に対する補助金等の支出に係る不当利得返還請求権及び損害賠償請求権(その遅延利息を含む。)については、本件改正条例附則5項に規定する「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」に含まれており、同項の規定により放棄されていることは明らかである。

同項は、平成21年3月31日までに給与が支給されている限り、その原資となった補助金等である以上、その支出時期を問わず(ただし、同項の施行日である同年6月1日より前に支出されたものに限られる。)、その支出に係る神戸市の派遣先団体等に対する不当利得返還請求権等を一律に放棄する旨規定するものである。

ウ なお、本件については、神戸市長個人が私的に領得したものではなく、また、神戸市において実質的に損害はなく、神戸市議会の損害賠償請求権等の放棄の議決が、権限濫用となることはない。

エ したがって、上記議決により本訴に係る神戸市の損害賠償請求権及び不当利得返還請求権が消滅し、本訴の訴えの利益は消滅した。

【原告らの主張】

訴えの利益が消滅したとの被告の主張は争う。

- (2) 争点(2) (本件公金支出の違法性)

【原告らの主張】

ア 職員派遣先団体に支出された補助金又は委託料に派遣職員の人件費を含めることは、派遣法6条1項、2項の規制を迂回するものであるから、本件における補助金及び委託料の支出は違法である。

地方公共団体が派遣職員に対して給与を支給するためには、①派遣職員が派遣先団体において従事する業務が地方公共団体の委託を受けて行う業務、地方公共団体と共同して行う業務若しくは地方公共団体の事務若しくは事業を補完し若しくは支援すると認められる業務であってその実施により地方公共団体の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施が図られると認められるものであること又はこれらの業務が派遣先団体の主たる業務であること、②条例で定めること、の派遣法6条2項所定の2要件を

要するが、本件では、この2要件を充たしていない。

イ 本件においては、公益上の必要性の判断をすることなく、すべての派遣職員の給与支給の代替としてその人件費相当額を補助金によって支出しており、本件における補助金の支出は違法である。

【被告の主張】

ア 地自法232条の2は、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定しているところ、相手方の性質及びその業務の性質の一方又は双方が公益性を有し、当該寄附又は補助の対象とされる経費が当該公益性を実現するために支出されるものである限り、同条で許容された寄附又は補助に該当するもので、これとは別に個別の補助対象経費の公益性あるいは寄附又は補助をすること自体の公益性が問題となる余地はない。

イ 委託料は、神戸市が事務処理をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾した場合に、神戸市が相手方に支払う当該事務を処理するについて要した費用及び報酬のことであり、派遣職員であろうが固有職員であろうが当該事務を処理する職員の給与費相当額が当該事務を処理するために必要な経費であることに変わりないのであるから、その職員の給与費相当額が委託料に含まれるのは当然である。

神戸市は、民間等の専門的な技術や能力を活用し、効率的な運営のもとで良好な行政サービスを提供するため、事務事業の委託を実施しており、これらの委託事務の実施主体は神戸市であり、その内容は公共の福祉を実現するところにある。

本件における委託料を受けている各派遣先団体は、公共性を有し、神戸市の事務若しくは事業の効率的若しくは効果的な実施を図ることを目的とする事業を行っているものであるから、各派遣先団体との委託契約は適法で、各派遣先団体が派遣職員の給与を支給するにあたり、その財源となる

収入に神戸市からの委託料が含まれているからといって、派遣法の趣旨に反するものでない。

(3) 争点(3) (本件改正条例による不当利得返還請求権及び損害賠償請求権の放棄の成否)

【被告の主張】

争点(1)に関する【被告の主張】アないしウと同じ

【原告らの主張】

ア 本件公金支出は、派遣法6条や地自法232条の2により違法とされるものであり、本訴に係る神戸市の矢田立郎及び本件各団体に対する損害賠償請求権及び不当利得返還請求権(その遅延損害金請求権等を含む。以下、これらの各請求権を総称して「本件請求権」という。)は、判決が確定した日から60日以内に損害賠償金等が支払われないときはそれらを請求する訴訟を提起しなければならない(地自法242条の3第2項参照)から、地自法96条1項10号の「法律…に特別な定めがある場合」に該当し、議会で権利放棄の議決を行うことができる事項ではなく、同議決があったとしても、本件請求権は消滅することはない。

イ 地自法14条1項は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて…、条例を制定することができる。」と定める。

本件の場合、派遣法6条、地自法232条の2、地方公務員法24条1項という法律によって本件公金支出が違法とされ、神戸市に損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が生じるのであるから、本件改正条例附則5項は法令違反であり、無効である。

ウ 確定判決によって義務を課された市長が、それにもかかわらず債権放棄の提案を議会にしたことは、その事務を誠実に管理、執行する義務(地自法138条の2)及び債権の保全、取立ての義務(地自法240条2項)を果たさず、公正、適切な債権管理を逸脱し、放棄の制度を濫用したもの

である。

エ 議会は、およそ公益性のない権利放棄はできない。住民訴訟における裁判所の判断を無にし、あるいは訴訟遂行を阻害する目的での議決には公益性は認められない。本件改正条例の議決は訴訟遂行を阻害する目的での議決であり、公益性はない。

オ 地方公共団体（議会）が損害賠償請求権を放棄したからといって、財務会計上の行為等の違法性についての裁判所の審査を受ける権利までも消滅すると考える必要はない。

第3 当裁判所の判断

1 平成19年9月15日以前になされた本件公金支出に係る支出決定及び支出命令に係る損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを被告に対して求める訴えの適法性について

(1) 住民訴訟は、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実について適法と認められる監査請求をした場合において、提起することができるものである（地自法242条の2第1項）。

そして、監査請求は、その対象とする財務会計上の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、正当な理由のない限り、これを行うことができない（地自法242条2項）。

(2) 本件監査請求は、平成20年9月16日以後になされたものであるところ、平成19年9月15日以前の本件公金支出に係る支出決定及び支出命令について、地自法242条2項所定の期間内に監査請求を行うことができなかった正当な理由があることを認めるに足りる証拠はないから、同日以前になされた本件公金支出に係る支出決定及び支出命令を対象とする監査請求は、監査請求期間を徒過したものであり、不適法である。なお、本件訴えのうち特に請求の相手方を本件各団体とする義務付け請求については、義務付けの対象が怠る事実に係る相手方に対する請求であると解する余地もあるが、その

場合も、監査請求期間の起算点は支出命令等の日と解すべきである。

(3) したがって、本件訴えのうち、平成19年9月15日以前になされた本件公金支出に係る支出決定及び支出命令に係る損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを被告に対して求める訴えは、適法な監査請求を経ておらず、不適法であるというべきである。

2 訴えの利益（争点(1)）について

被告は、本件訴えのうち平成19年9月15日以前になされた本件公金支出に係る支出決定及び支出命令に係る損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを被告に対して求める訴えを除く訴えについては、本件請求権が本件改正条例の議決により消滅したから、訴えの利益が消滅した旨主張するが、地自法242条の2第1項4号に基づき義務付けを求められた請求権の存否は本案の問題であるから、訴え提起後に当該請求権が消滅しても訴えの利益は失われないというべきである。

被告の主張は採用しない。

3 本件改正条例による本件請求権の放棄の成否（争点(3)）について

(1)ア 本件改正条例附則5項は、神戸市の行う私法上の請求権放棄の意思表示（民法519条にいう免除）を条例の形式で行うものであり、法規の性質を有しないと解されるが、地自法96条1項が、普通地方公共団体の議会の議決事項として、「条例を設け又は改廃すること。」（1号）、「法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。」（10号）と規定することなどからすると、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（通常の権利放棄が、同号の議会の議決のみで効果が発生するのか、それとは別に普通地方公共団体の長の放棄の意思表示を要するのとは別問題である。）。

イ 本件請求権のうち平成19年度における補助金又は委託料の支出に係る不当利得返還請求権及び損害賠償請求権並びにこれらの遅延損害金請求権等は、本件改正条例附則5項の「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。…）」に該当し、本件請求権のうち平成20年度における上記同様の損害賠償請求権等は、同項の「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…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」に該当する（平成20年度予算における本件公金支出のうち平成21年4月1日以降に支出決定、支出命令又は現実の支出がなされているものであっても、平成20年度における派遣職員に支給された給与の原資（支給後の補填の趣旨であるものも含む。）となっている限り、施行日である平成21年6月1日より前に支出されたものであれば、上記対象に含まれると解される。）。

ウ したがって、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たとしても、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べきである。

(2)ア 原告らは、本件公金支出は、派遣法6条、地自法232条の2又は地自法242条の3第2項の各規定が地自法96条1項10号の「法律…に特別な定めがある場合」に該当し、議会で権利放棄の議決を行うことができる事項ではない旨主張する。

しかしながら、地自法96条1項10号の「法律…に特別な定めがある場合」とは、地自法243条の2第3項の規定により監査委員が賠償責任があると決定した場合における議会の同意を得て行う職員賠償責任の免除（同条8項）などのように、個々の権利放棄について個別の議決をさらに

要しない場合をいうものと解され、議会の議決によっても権利の放棄ができない場合をいうものとは解されない。そもそも派遣法6条、地自法232条の2に違反する公金支出によって生じた損害賠償請求権や不当利得返還請求権の権利放棄について、地自法その他の法律又は条例に特別な定めがあるとは認められない。

原告らの主張は採用できない。

イ 原告らは、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、条例を制定することができる場所、派遣法6条、地自法232条の2、地方公務員法24条1項という法律によって本件公金支出が違法とされ、神戸市に損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が生じるのであるから、本件改正条例附則5項は法令違反であり、無効であるとも主張する。

しかしながら、地自法96条1項10号は、放棄できる債権の種類、発生原因等を制限していない。また、派遣法6条、地自法232条の2、地方公務員法24条1項は、地方公共団体の長による上記各規定違反行為によって発生した損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を当該普通地方公共団体が放棄することを禁止する旨明定しておらず、上記各規定が放棄を禁ずる趣旨と解することもできない。地方自治法施行令171条の7第3項は、地自法96条1項10号にいう「政令上の特別な定め」に該当するが、同施行令171条の7が、同条1項又は2項に該当する場合以外に議会の議決を得て171条の6第4号所定の債権等の債権放棄をすることを禁止する趣旨とは解されない。他に、上記損害賠償請求権及び不当利得返還請求権の放棄を禁ずる趣旨の法令の規定は見出せない。したがって、上記各請求権の放棄を内容とする条例を制定すること自体が派遣法6条、地自法96条1項10号、232条の2及び地方公務員法24条1項又はその他の法令に違反すると解することはできないというべきである。

原告らの主張は採用できない。

ウ 原告らは、確定判決によって義務を課された市長が、それにもかかわらず債権放棄の提案を議会にしたことは、その事務を誠実に管理、執行する義務（地自法138条の2）及び債権の保全、取立ての義務（地自法240条2項）を果たさず、公正、適切な債権管理を逸脱し、放棄の制度を濫用したものであるとか、議会は、公益性のない権利放棄はできないが、本件改正条例の議決は訴訟遂行を阻害する目的での議決であり、公益性はないなどとも主張する。

しかしながら、本件に関する確定判決は存しないから、原告らの主張は前提を欠く。この点を措き、更に地自法138条の2が法的義務を定めたものと解するとしても、同条は、普通地方公共団体の執行機関による事務の管理及び執行の在り方を定めたものであり、その権限の範囲を画する規定ではないと解すべきである。したがって、普通地方公共団体の長が同条に違反して条例案を提案したというべき場合があったとしても、直ちに長の有する条例提案権の範囲を逸脱した無効な提案であるとはいえず、議会が当該条例案を議決しこれに基づく条例が公布、施行された場合、条例制定過程での手続的瑕疵により当該条例が当然に無効となると解することはできない。原告らの主張がこれと異なる趣旨であるとするれば、採用できない（なお、普通地方公共団体の長が、その権限を濫用して違法又は不当な動機・目的で権利放棄を内容とする条例案を提案し、議会に対してその判断を誤らせるような虚偽又は不当な説明をし、その結果、当該条例案が議決されたような場合は、上記のとおり条例は当然には無効とならないが、上記長の行為は普通地方公共団体に対する不法行為を構成し、同長が放棄した権利の価値相当額の損害賠償義務を負うことは当然である。）。

また、公益性又は公益上の必要性が地方公共団体による権利放棄の有効要件とであるとの見解は示唆に富むと考えるが、地自法96条1項10号に同法232条の2と同旨の文言がなく、他に権利放棄につき同法232

条の2と同様の要件を定めた規定は存在しないこと、債務者に宥恕すべき事情が存する場合など積極的な公益上の必要性までは肯定できないがなお債権の一部放棄を許すことが不当とはいえないこともあると考えられる（公益上の必要性を上記有効要件としながら、このような場合も要件が充足されるとするのは、「公益上の必要性」の概念を著しく抽象化し、その要件としての存在意義を乏しくする。）など、寄附及び補助金と権利放棄とでは同一に論じられない面があり、同条類推の基礎があるといえるか疑問があることからすると、上記見解にはにわかに左祖できない。

エ 原告らは、地方公共団体（議会）が損害賠償請求権を放棄したからといって、財務会計上の行為等の違法性についての裁判所の審査を受ける権利までも消滅すると考える必要はないと主張する。その趣旨は必ずしも定かでないが、地自法242条の2第1項4号に基づく義務付け請求の対象となる請求権が実体法的に消滅したなら、同義務付け請求を棄却するほかないことは明らかであり、そのことは、原告らのいう財務会計上の行為の違法性等について裁判所の審査を受ける権利を住民が有するとしても変わらない。

(3) したがって、仮に神戸市が本件請求権を有していたとしても、本件改正条例附則5項の制定により放棄され消滅したというべきであるから、原告らの本件請求権行使の義務付けを求める請求は、いずれも理由がないというべきである。

第4 結論

以上によれば、本件訴えのうち、平成19年9月15日以前になされた本件公金支出に係る支出決定及び支出命令に係る損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを被告に対して求める訴えは不適法であるから却下し、原告らのその余の請求は、いずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

神戸地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 佐 藤 明

裁判官 木 太 伸 広

裁判官 藪 田 貴 史

[別紙省略]

これは正本である。

平成21年11月11日

神戸地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 平 田 光 信

