

平成26年(行ウ)第106号 損害賠償請求事件(住民訴訟)

原告 小林洋一

被告 和泉市長

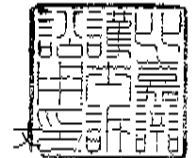
## 準備書面(2)

平成27年2月20日

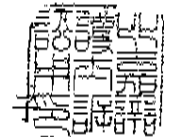
大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

被告訴訟代理人

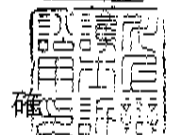
弁護士 比嘉 廉



同 比嘉 邦



同 川上



同 橋本 匡



同 酒井 美



同 源 本 恵



第1 指定管理者制度について（以下の記載は、成田頼明監修『指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引』（乙第11号証）17頁～32頁による。）

## 1 指定管理者制度の趣旨

指定管理者制度は、公の施設の管理に関する権限を指定管理者に委任して行わせるものであり、公の施設の管理の効率的かつ効果的な管理を実現するため、民間事業者による管理も可能とするものである。

例えば、公の施設の管理に民間事業者の手法を活用することにより、管理に要する経費を削減すること（文化ホールの音響機器等のメンテナンス技術を指定管理者が自ら有することによる経費削減等）が可能となり、その結果、当該公の施設の利用料の低料金化が図られたり、利用者の満足度を上げ、より多くの利用者を確保しようとする民間経営者の発想を取り入れること（スポーツジム施設におけるトレーニングカリキュラムの作成の相談等）で利用者に対するサービスの向上が期待できるものである。

もともと、公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理を確保することが必要である。

そこで、指定管理者制度においては、公の施設の適正な管理を確保しつつ、住民サービスの質の向上にも寄与するべく、地方自治法において指定管理者に管理を行わせるにあたっての必要な手続や設置者たる地方公共団体の権限を定め、これに基づき、各地方公共団体の条例で、指定の手続、管理の基準、業務の範囲等を具体的に定めることとする等の必要な仕組みが整えられた。

## 2 指定管理者による不当な利用拒否、差別的取扱いの禁止

指定管理者は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならず（地方自治法第244条第2項）、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない（同条第3項）。

すなわち、指定管理者は、公の施設の利用に関し住民に対して不当に利用を

拒否し、不平等な取扱をしてはならないとの制約の下で、公の施設を管理しなければならない。

### 3 管理の基準、業務の範囲等

(1) 普通地方公共団体は、「指定管理者の指定の手續、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定めるものとする。」（地方自治法第244条の2第4項）とされており、指定管理者は、普通地方公共団体が定めた「管理の基準」、「業務の範囲」等の事項に従って、公の施設を管理することとなる。

#### (2) 管理の基準

管理の基準とは、住民が当該公の施設を利用するにあたっての基本的な条件（休館日、開館時間、使用許可の基準、使用制限の要件等）を意味する。

指定管理者は、普通地方公共団体が定めた管理の基準に従って、公の施設を管理していくこととなる。

#### (3) 業務の範囲

普通地方公共団体は、指定管理者が行う管理の業務について、その具体的な範囲を定めることとされている。したがって、普通地方公共団体は、使用の許可まで指定管理者の業務として含めるのかどうかを含め、施設の維持管理等の範囲を各施設の目的や態様等に応じて設定することができる。

指定管理者は、普通地方公共団体が定めた業務の範囲内で、公の施設を管理していくこととなる。

#### (4) その他必要な事項等

その他必要な事項としては、公の施設の目的や態様等に応じ、必要な事項を定めることとされている。

また、管理の基準や業務の範囲等条例で定める事項のほか、事業報告書の提出期限、委託料の額、委託料の支払い方法、施設内の物品の所有権の帰属等の管理業務の実施に当たっての詳細な事項については、普通地方公共団体

と指定管理者による協議で定めることも可能であり、この場合には別途両者の間で協定等を締結することとされている。

指定管理者は、普通地方公共団体が定めた必要な事項及び協定で定まった事項に従って、公の施設を管理していくこととなる。

#### 4 利用料金について

(1) 普通地方公共団体は、適当と認めるときは、指定管理者にその管理する公の施設の利用に係る料金を当該指定管理者の収入として收受させることができる（地方自治法第244条の2第8項）。

(2) 利用料金制は、平成3年の地方自治法改正において、公の施設の管理運営にあたって管理受託者の自立的な経営努力を発揮しやすくし、また、地方公共団体及び管理受託者の会計事務の効率化をも図るため創設されたものである。

指定管理者制度においても、利用料金を当該指定管理者の収入として收受させることができることとされた。

(3) 公の施設の効率的な管理を実現する観点からは、現在よりも低いコストで高いサービスを確保できるのであれば、指定管理者たる民間事業者が当該公の施設の管理を通じ適正な利潤を上げることも可能である。

もっとも、指定管理者が利用料金を定めるにあたっては、条例で定められた基本的枠組み（金額の範囲、算定方法等）にしたがい、地方公共団体の承認を得ることが必要であり、指定管理者が自由に定められるものではない。

指定管理者は、あくまで設置者たる地方公共団体が定めた利用料金の枠組みの中で、効率的かつ効果的なサービス提供を行うこととなる。

また、地方公共団体においては、利用料金の設定にあたっては、住民に対するサービス提供のあり方を勘案し、適正な料金設定がなされるよう留意し、また、管理経費の過度の削減により住民へのサービス提供の質が低下することのないよう、委託料の設定等において適切に対応する必要がある。

## 5 和泉市立病院（以下「本件病院」という。）について

- (1) 本件病院は、市民の健康保持に必要な医療を提供するために設置された公の施設である（和泉市病院事業の設置等に関する条例（以下「本件条例」という。乙第6号証）第2条第1項）。

本件病院については、平成26年3月まで、和泉市が直営による管理を行っていたところ、平成26年4月から、民間の運営ノウハウを活かして施設の設置目的をより効率的、効果的に達成し、市民サービスの向上を図るべく、指定管理者制度が導入されている。

その結果、指定管理者により、グループ病院を挙げて、本件病院の運営を支援し、現在の医療の質を向上させるべく努力がなされている。

また、民間の運営ノウハウを活かした患者サービスの向上（自動精算機の導入、クレジットカード対応の実施等）やグループ病院による連携（病院間の患者カルテ・検査結果の共有化等）もなされている（乙第4号証）。

- (2) もっとも、前述のとおり、公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的として設置されるものであり、その適正な管理を確保することが必要である。

そこで、和泉市は、本件病院の適正な管理を確保するべく、本件条例及び和泉市病院事業の設置等に関する条例施行規則（以下「本件規則」という。乙第12号証）において、「管理の基準」、「業務の範囲」等の必要な事項を定め、和泉市立病院の料金等に関する条例（以下「本件料金条例」という。乙第13号証）及び和泉市立病院の料金等に関する条例施行規則（以下「本件料金規則」という。乙第14号証）において、「利用料金」等の事項を定め、和泉市立病院の管理運営に関する基本協定書（以下「本件協定書」という。甲第8号証）、和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書（以下「本件仕様書」という。甲第21号証）及び人材確保支援金に係る確認書（以下「確認書」という。甲第9号証）において、管理業務の実施に当たっ

ての詳細な事項を定めている。

## 第2 被告の主張

### 1 本件病院の経営について、利用料金収入では不足すること。

- (1) 原告は、「指定管理者移行前の市立病院の医業損益が赤字であった事が、指定管理者移行後においても医業損益が赤字となる必然性は無い。そもそも指定管理者制度の採用はこのような赤字を解消するためを主な目的としてなされるもので、民営化による硬直した看護師等の医療従事者の賃金の是正等病院経営の効率化により、赤字体質からの脱却を図るもの」であるとして、本件病院の経営について、利用料金収入では不足するとの被告の主張は認められない（原告第2準備書面1頁下から3行目～2頁2行目）と主張するが、同主張は失当である。

指定管理者は、和泉市が定めた管理の基準及び業務の範囲その他管理業務の実施に必要な事項に従って、本件病院を管理しなければならないが、指定管理者が自由に管理できることとはされていない。

具体的には、和泉市と徳洲会との間で合意された仕様書（甲第21号証）「8. その他特記事項」（2）において、和泉市が雇用している医師、看護師等の医療スタッフのうち移籍希望者をその雇用条件に配慮して引き継ぐ旨の条件が定められている。

また、和泉市の住民の入院加算料金は、和泉市の住民でない者の入院加算料金に比べ、日額600円～4500円廉価となっており（本件料金条例別表）、利用料金収入についての制約が存在する。

以上のように、公の施設である本件病院においては、市民の健康保持に必要な医療を提供するという設置目的を達成するべく、和泉市が定めた管理の基準及び業務の範囲その他管理業務の実施に必要な事項に従って、本件病院を管理しなければならないが、指定管理者は、このような制約の下で効率的な管理を行うことが必要である。

このように、本件病院において指定管理者制度の採用がなされたとしても、指定管理者は、和泉市が定めた管理業務の実施に必要な事項に従い、従前の医療水準を維持しながら、収支を漸次改善していくこととなるのであって、収支を直ちに改善することは困難であるといえる。

- (2) 原告は、指定管理者移行後の医業損益が赤字であることについて、「指定管理者において医師や看護師の充足が十分であれば回避可能であり、構造的に指定管理者移行後に管理経費が不足するとの主張は当たらない。」（原告第2準備書面2頁3行目～10行目）と主張するが、同主張は失当である。

医師や看護師を充足させるにあたっては、医師や看護師を雇用するための経費が必要となる。

全国的に医師や看護師が不足している現状の下で、安価で医師や看護師を充足させることは困難である。

したがって、仮に医師や看護師を充足させたとしても、医業損益の赤字は、漸次解消していくのみで、直ちには解消しない。

ちなみに、指定管理者は、医師や看護師の充足について積極的に取り組んでいる（「公募時の提案又は平成26年度事業計画と自己評価との対比表」（乙第10号証の資料6）3頁）。

## 2 和泉市に医療水準を確保する責務がある

- (1) 原告は、「指定管理者に病院経営を全面的に委託した以上、医療従事者の確保等の個別課題は指定管理者の責任において解決すべき」であるとした上で、「和泉市は指定管理者がそれを行う能力を有していないか又はそれを行うのが適当でない特別な理由が存在する時に限り、病院の設置者として医療水準低下を回避する手段を講じる事が許されると解すべきである」（原告第2準備書面2頁11行目～23行目）と主張するが、同主張は失当である。
- (2) 指定管理者制度における普通地方公共団体と指定管理者との役割分担や費用負担のあり方については、公の施設の設置目的、性格や普通地方公共団体

の方針等の条件により定まるものであり、両者のいずれが行うべきかは、一義的に定まるものではない。

指定管理者が行う本件病院の管理の業務の範囲についても、和泉市が本件病院の目的や態様等に応じて決定するものであり、医療従事者の確保等の個別課題の解決を和泉市が行うとすることも可能である。

- (3) この点、基本協定書（甲 8 号証）第 1 条第 1 項において、「市と管理者が相互に協力し」と定められ、第 4 5 条の責任分担表においては、和泉市と指定管理者の両者の責任と題する項目として、「住民及び施設利用者の要望対応」、「施設・備品の修繕、購入」、「法令変更（消費税・診療報酬改定を除く）」、「保険加入」などの項目が定められている。このことからしても、和泉市と指定管理者の両者が互いに協力して個別課題に対応する旨の合意がなされているといえる。

### 3 人材確保支度金の支出行為が適法であること。

- (1)ア 原告は、「市が本件支度金を支出することは合理的な裁量の範囲を逸脱し違法である。」（原告第 2 準備書面第 1, 3）と主張するが、同主張は失当である。

イ 答弁書で主張したとおり、人材確保支援金を和泉市が負担することとなったのは、下記の理由からである。

#### 記

##### ① 医療水準維持の必要性

既に指定管理者制度に移行している他団体の病院の事例を見ると、指定管理制度への移行直後において、職員の離職に伴い患者への医療水準が下がる傾向がある。

このように医療水準が下がる場合、不利益を受けるのは患者であり、市民の生命・健康を守る市立病院の目的にかんがみ、和泉市は、公の施設の設置者として、指定管理に移行しても現行の医療水準を維



持するという目標を掲げた。

和泉市としては、この目標達成に必要な措置を講じることが求められる。

#### ② 職員移籍の動向

平成25年10月以降、職員説明会や個人面談等を通じて、市立病院職員のうち指定管理者へ移籍しない職員が相当数存在する見込みが明らかとなってきた。このことから、新規職員獲得に向けた特別な措置を請じない限り、医療水準の落ち込みが懸念された。

#### ③ 職員確保の責務

指定管理者制度においては、市立病院を民間譲渡するものではなく、引き続き和泉市が市立病院の包括的な管理責任を有する。

医療体制の維持に係る責務は両者にあるとしても、徳洲会が負うべき責務は、指定管理者募集の条件として市が示した「和泉市市立病院指定管理者募集要項」や両者の合意に基づき締結した協定書の記載に基づく責務である。

これらの文書における取り決めでは、移行直後において指定管理者が移行前と同規模の人員を確保するというような責務は定められていない。

なお、そもそも指定管理者募集において明確な人員確保の責務を課すべきであったとの見解も想定されるが、全国的な看護師不足が問題となっている現状において、そのような条件を付して募集することは現実的な対応ではなく、和泉市の責任で体制維持に努める必要性を認識していた。

#### ④ 職員移籍奨励の側面

既に指定管理者制度に移行している他団体の病院の事例では、指定管理者へ移籍した職員に対して、市と指定管理者との給与差額を移籍

奨励金として補てんする制度を実施している例が見受けられる。

和泉市においても、指定管理者の選定手続を実施していた平成25年6月頃において、移行に伴う経費として同様の支出が必要であると認識していたものの、元市職員である者に限定して補てんする制度の場合、給与条例主義に抵触する恐れがあること及び新職員の採用にも効果のある制度が望ましいとの見解から、就業支度金の制度化を市として決定した。

和泉市が主体的に必要な性を認めて実施を決定し、和泉市に利益がある取り組みであるため、和泉市が費用負担すべきものである。

#### ⑤ 徳洲会の取り組み

医療水準を維持するための人員確保については、徳洲会も指定管理者として応分の負担を行うもので、その内容は就業支度金のような一時的なものではなく、恒常的な負担が中心となっている。具体的には、①徳洲会グループからの応援職員の派遣、②市から徳洲会に移籍を希望する職員の優先受入及び給与・休暇等の優遇措置（徳洲会は非常勤・臨時の職員も本人の希望により常勤職員として受け入れた。）、③職員宿舎の制度新設、院内保育所の拡充など福利厚生の実施、④市長部局へ異動する事務職正職員（21名）の後任者の手配、⑤職員採用に伴うその他の経費負担（採用事務コスト、就業支度金の貸付・返済請求の事務コストを含む。）がある。

これらの取り組みも踏まえて、人材確保支援金については、和泉市が負担することが適切と判断した。

ウ 以上のとおり、和泉市が人材確保支援金を支出する必要性が認められる。

とりわけ、医療現場では、医療従事者の人材不足が深刻な問題となっており、市立病院が現状よりも医療水準を低下させることなく事業を継続す

るためには、相当の人件費を支出しなければならない。

指定管理者制度への移行直後においては、指定管理者は、収支が漸次改善していく中で、医療水準を低下させることなく市立病院の事業を継続しなければならず、そのために必要な管理経費は、利用料金収入のみでは不足する。

和泉市としては、市立病院の医療水準を現状よりも低下させないための一時的な経費として、利用料金収入のみでは不足する管理経費等を補てんするため市立病院の指定管理者に指定管理料を支払う必要があった。

エ 以上のことからして、和泉市が徳洲会に対し人材確保支援金を支払ったことについて、和泉市に裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

(2)ア 原告は、就業支度金の財源の全額を市が負担することは、社会通念上許されず、そのような決定は裁量権を濫用・逸脱する（原告第2準備書面4頁下から2行目～5頁16行目）と主張するが、同主張も失当である。

イ (1)イで述べたとおり、和泉市は本件病院の設置者として、指定管理者制度に移行した後も現行の医療水準を維持するという目標を掲げ、市の責任として医療水準の落ち込みを回避する必要があると判断し、人材確保支援金の支出を決定した。

このように、就業支度金制度は、指定管理者制度に移行した後も現行の医療水準を継続的に維持しつつ、病院事業会計の赤字を解消するという和泉市の政策実現のための制度である。

したがって、就業支度金制度に要する費用を和泉市が負担することは当然といえる。

ちなみに、就業支度金制度に要する費用を和泉市が負担したとしても、和泉市が直営で本件病院を運営していた場合よりも、和泉市の負担は少なくなる。具体的には、本件病院の運営を直営から指定管理制度に移行したことによる経費削減額が約5.8億円であり（乙第5号証）、就業支度金制

度に要する費用の358,200千円（甲第17号証）を和泉市が負担したとしても、約54億円もの経費削減効果が残る。

ウ また、就業支度金制度に要する費用に充てられる人材確保支援金について、和泉市は「予算に定める額」を上限として、指定管理者に支出されるものであり（確認書（甲第9号証）「1 人材確保支援金の使途」）、就業支度金の財源の全額を市が負担するものではない。

具体的には、和泉市は、就業支度金の対象人数として市が運営していた当時の医療職職員数の90%に相当する216名を上限としており、その余の人数を雇用する場合は、他病院からの異動など指定管理者の努力で対応すべきものとしている（甲第17号証）。

エ さらに、指定管理者は、就業支度金の支払に関する事務経費や従業員から返済金を回収できない場合のリスクを負担している（確認書（甲第9号証）「3 就業支度金に係る事項」(2)、別紙「4 貸付手続」）。

このように、指定管理者も一定の費用及びリスクを負担しており、和泉市のみが制度実施に係る負担を負うものではない。

オ 以上のように、就業支度金制度については、和泉市のみが負担を負うものではなく、和泉市と指定管理者とが互いに協力して取り組んでいる。

このうち、就業支度金の財源負担について、和泉市が「予算に定める額」を上限として、指定管理者に支出したことに、裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

#### 4 給与条例主義に反しないこと

(1) 指定管理者へ移籍する職員及び新規採用職員を対象として、指定管理者が貸付けを行う就業支度金制度は、あくまでも貸与金であり、3年間継続して勤務しなければ返還しなければならないものである。

このような就業支度金制度は、職員のインセンティブを高める効果を図るための制度であり、労働の対価として支払われる給与とは、性質を異にす

る。

したがって、本件の就業支度金は給与の性質を有さず、和泉市が指定管理者である徳洲会に人材確保支援金を支出したことは、給与条例主義に違反しない。

- (2) この点、原告は、大阪府市町村職員互助会が、退職した職員に退会給付金を支給したことが、給与条例主義に反し違法であるとした判決（平成20年10月30日 大阪高裁 事件番号 平19（行コ）133号）を根拠に、就業支度金は、移籍職員の実質的な給与に当たる（原告第2準備書面6頁7行目～23行目）と主張するが、同主張は失当である。

大阪府市町村職員互助会が退職した職員に支給した退会給付金とは異なり、指定管理者が職員を対象に交付した就業支度金は貸与金であるから、これを実質的な給与であると評価することはできない。

また、対象となる職員は、和泉市から移籍した職員のみならず、新規採用職員も含まれており、この点からしても、就業支度金が実質的に移籍職員の給与であると評価することはできない。

以上