

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

## 答 弁 書

平成26年7月2日

大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

〒541-0053 大阪市中央区本町3丁目5番7号 御堂筋本町ビル2階

大阪本町法律事務所(送達場所)

TEL 06-4705-2882

FAX 06-4705-2688

被告訴訟代理人

弁 護 士 比 嘉 廉 丈

同 比 嘉 邦 子

同 川 上 和 子

同 橋 本 匡 子

同 酒 井 美 穂

同 源 本 恵

第1 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。  
との判決を求める。

第2 請求の原因に対する認否

- 1 「第1 当事者」について  
認める。

- 2 「第2 事案の概要」について

- (1) 第1段落中「平成26年4月1日から医療法人徳洲会が和泉市立病院の指定管理者となった」ことは認め、その余は否認し、又は争う。
- (2) 第2段落中各委員の点数及び徳洲会の公選法違反の問題が発生したことについては認め、その余は否認し、又は争う。
- (3) 第3段落は、概ね認める。なお、平成25年9月30日に市議会本会議で関係議案が可決されて決定したもので、関連条例が成立したものではない。
- (4) 第4段落中徳洲会を指定管理者とする市立病院がスタートしたことは認め、その余は不知。
- (5) 第5段落及び第6段落は認める。
- (6) 第7段落は否認し、又は争う。

- 3 「第3 違法性について」について

- (1) 「1 本件支援金のスキームについて」について  
「移籍奨励金」制度について検討していたこと及び支度金制度を採用したことは認め、その余は否認し、又は争う。
- (2) 「2 本件支援金支出の違法の理由」について  
ア (1)について  
イ アについて

第1段落は認め、第2段落及び第3段落は否認し、又は争う。

(イ) イは認める。

(ウ) ウ中「指定管理者に移行前の医療水準を確保する責務がある」との点は否認し、その余は認める。

(エ) エ中「医療従事者確保についてグループをあげて対応する事を約している」との点は否認し、又は争い、その余は認める。

(オ) オの第1段落は認め、第2段落は否認し、又は争う。

(カ) カ及びキは争う。

(キ) クについて

第1段落は認め、第2段落は不知、その余は不知又は争う。

(ク) ケ中地方自治法第2条第14項の規定については認め、その余は不知又は争う。

イ (2)中「経験年数により格差を設けている」との点は認め、その余は否認し、又は争う。

ウ (3)は否認し、又は争う。

4 「第4 和泉市の損害」は否認し、又は争う。

5 「第5 市長の責任」及び「第6 医療法人徳洲会の責任」は争う。

6 「第7 監査請求」は認める。

7 「第8 結論」は争う。

### 第3 被告の主張

1 地方財政法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に反しないこと。

- (1) 原告は、「指定管理者移行後の医療水準確保の責任は指定管理者にあり、徳洲会が指定管理者に応募した申請書にも、医療スタッフの確保は徳洲会グループ全体で対応することを述べている」ことを根拠に、「医療スタッフ確保のために徳洲会が支出する支度金の財源を市が負担することは、無駄な支出を禁じた地方財政法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に反し違

法な支出である」（訴状11頁2行目～6行目）と主張するが、同主張は失当である。

(2) 利用料金制の採用と当該普通地方公共団体からの支出金との関係

本件の指定管理者制度においては、「公の施設の利用に係る料金」を指定管理者の「収入として収受させることができる」利用料金制度（地方自治法第244条の2第8項）が採用されている。

もともと、「利用料金制の採用と当該普通地方公共団体からの支出金との関係については、両者は原則的に排斥しあうものではない。」「利用料金収入のみでは明らかに管理経費等が不足する場合に、公金を支出することも許される。」（成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏編『注釈地方自治法（全訂）2』（乙第1号証）5620頁〔稲葉馨執筆〕）。

したがって、和泉市が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に市立病院の指定管理者に指定管理料を支払うことについては、地方自治法第244条の2も、これを許容している。

(3) 人材確保支援金について

ア 和泉市は、徳洲会との間で合意した「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。）8.(3)「人材確保の取り組み」において、「就業支度金の財源は、市と管理者が協議して負担する」と定められていることに基づいて、徳洲会に対し、人材確保支援金を支払った。

イ ところで、この人材確保支援金を和泉市が負担することとなったのは、次の理由からである。

(ア) 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、指定管理者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、不利益を受ける者は患者であり、市民の生命・健康を守るという市立病院の設置目的にかんがみ、和泉市は、設置者として、指定管理者制度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、人材確保支援金を支出し、職員の離職を回避することで、医療水準の落ち込みを回避する必要があった。

(イ) 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講じない限り、医療水準の落ち込みが懸念された。

和泉市としては、人材確保支援金を支出し、医療水準の落ち込みを回避する必要があった。

(ウ) 職員確保の責務

指定管理者制度は市立病院を民間に譲渡するものではなく、和泉市が、引き続き市立病院の包括的な管理責任を有している。

医療体制の維持に係る責務は指定管理者と和泉市の両者にあるとしても、指定管理者が負うべき責務は、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のみである。

指定管理者と和泉市の両者の合意においては、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。

和泉市としては、人材確保支援金を支出することで、人員確保の責務を果たす必要があった。

この点、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

あったとの反論も想定されるが、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、市の責任で体制維持に努める必要性を認識していた。

(エ) 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に法的な疑義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。

指定管理者制度への移行については、和泉市が主体的に必要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ところ、指定管理者制度への移行に必要な費用については、和泉市が負担すべきものである。

このように、和泉市としては、指定管理者制度への移行に必要な費用として、人材確保支援金を支出することが必要であった。

(オ) 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・臨時の職員であった者についても本人の希望により常勤職員として受け入れた。）、③職員宿舍の制度新設、院内保育所の拡充な

ど福利厚生の充実、④市役所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。

これら徳洲会の取り組みも踏まえると、和泉市としては、人材確保支援金を支出し、職員の離職を回避すること及び新規職員の獲得を容易にすることによって、医療水準の落ち込みを回避する必要があると判断した。

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、相当額の人件費を支出しなければならない。

医療水準を低下させることなく市立病院の事業を継続させるために必要な管理経費は、利用料金収入のみでは明らかに不足する。

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。

#### (4) 小括

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は、地方財政法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に反しない。

#### 2 給与条例主義（地方自治法第204条の2）に反しないこと。

原告は、「移籍職員に対する支度金を市が負担することは移籍職員に対する実質的な給付に当たり、地方自治法第204条の2に反し違法な支出である」と主張するが、同主張は失当である。

和泉市が医療法人徳洲会へ移籍する職員及び新規採用職員を対象として貸付けを行う就業支度金は、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、和泉市が本件の就業支度金を支出したことは、給与条例主義に違反しない。

以上



乙第 / 号証

---

---

# 注釈地方自治法

---

---

〈全訂〉

---

---

編 集

横浜国立大学名誉教授	成 田 頼 明
元最高裁判所判事	園 部 逸 夫
東亜大学教授	金 子 宏
東亜大学教授	塩 野 宏

第一法規

結局、政令で定める「公共的な施設」が限定されている（地方独立行政法人法施行令〔平成一五年政令四八六号〕四条が掲記しているのは、介護保険法上の介護老人保健施設〔一号〕および一定規模以上の会議場施設・展示施設・見本市場施設〔二号〕のみである）ため、「大部分の公の施設については、指定管理者制度を活用することとなるものである」との意見（篠原・前掲二六頁）もある。

ちなみに、地方独立行政法人を指定管理者にすることができないとされている（成田・前掲書一一頁）のも、以上のような両制度の使い分けを明瞭にする趣旨からと思われる。

#### 五 指定管理者にかかわる利用料金制

(一) 本条八項は、「公の施設の利用に係る料金」を指定管理者の「収入として收受させることができる」として、公の施設の使用料（↓二三五条）に代わる、利用料金の制度について定めている。もともと利用料金制自体は「公の施設の管理運営にあたって管理受託者の自主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」（平成三年四月二日自治行三八号）という趣旨から、平成三年法律二四号による改正で、新たに導入されたものである。したがって、次項の規定とともに、元来、「第三セクターの活用という観点に立つた……経済的インセンティブ」（上田紘士「地方自治法の一部改正について」自治五二三号五三頁）としての性格が強いが、他面、地方公共団体の歳入に組み込まれ、私人の公金取扱い禁止原則（二四三条）等の制約に服する使用料法制から離脱する途を開くことで、「会計事務の効率化」をも達成しようとするものであり、基本的に同様な趣旨で、指定管理者についても利用料金制がとられていると言える。

第二百四十四条の二（公の施設の設置、管理及び廃止）

(1) 「利用料金は公の施設の利用の対価」(平成三年四月二日自治行三七八号)であるが、公の施設の管理を指定管理者に行わせようとする普通地方公共団体は、指定にあたり使用料を徴収するかそれとも本項の利用料金制をとるかについて選択を行い、条例でそれぞれに定めた定めをなす必要がある。後者の場合には、条例の規定に基づいて、指定管理者が直接利用料金を受け取り、自らの収入として取り扱うことになる(すなわち、当該普通地方公共団体の収入にはならない)。

(2) 利用料金額の算定は、基本的に「使用料算定の考え方に準ずる」とされている(松本編・実務地方自治法講座 一「巻二三六頁(高橋執筆、平五)」。利用料金制を採用したことにより指定管理者に利益が生じたとしても、その「自己努力による利益は原則として吸い上げない」が、「適正な利潤」の範囲をこえ「客観的に過大であると認められる」ようなときには、当該地方公共団体への「納付」を含めて「適切な対応」をとる必要がある、と考えられている。ただし、「納付」を義務付けるについては、あらかじめ条例でその旨を定めておかなければならないであろう。

他方、利用料金制の採用と当該普通地方公共団体からの支出金との関係については、両者は原則的に排斥しあうものではない(利用料金収入のみでは明らかに管理経費等が不足する場合に、公金を支出することも許される。ただし、不足分を自動的に委託費等として交付するという方式は、指定管理者の自主的な経営努力を期待する利用料金制の趣旨と矛盾する)が、「従来地方公共団体が管理受託者に支出していた委託料と現実の管理受託者の收受した利用料金を差引きして委託料を支払うこととする」とは想定されていない」とされていたところであり、この点は、指定管理者制度においても同様であろう(以上、上田・前掲五五頁、松本編・前掲書二三六頁以下(高橋執筆)、篠原・前掲三三三頁参照)。

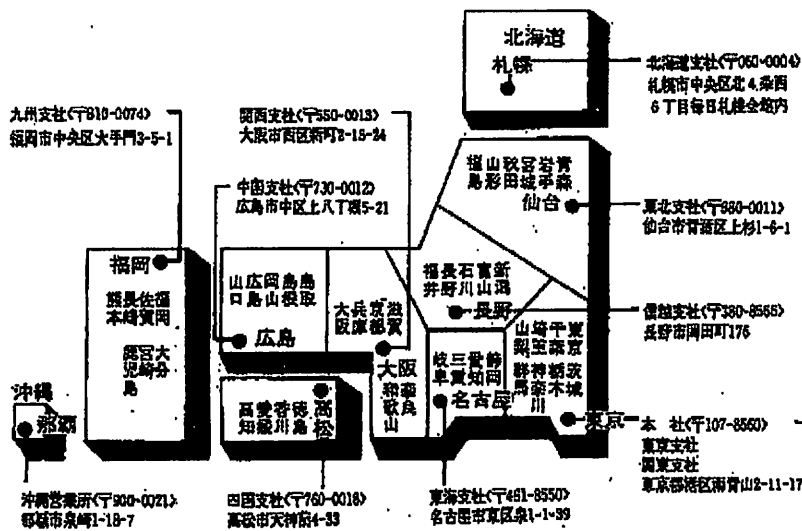
(二) 利用料金制は、当該普通地方公共団体が「適当と認めるとき」にのみ、採用することができる。どのような

〔自治九二〕

場合がそれに該当するかについては、「当該公の施設の有効な活用及び適正な運営等の観点から総合的に判断すべきもの」（平成三年四月二日自治行三七号）であり、「一般的には施設の性格・設置目的からみて収支採算が相償うような運営をするのに適した施設が考えられるが、具体的には当該施設の性格、その有効な活用及び適正な運営並びに委託に係る会計事務の効率化の観点から総合的に判断すべきもの」（平成三年四月二日自治行三八号）とされる。なお、個別の法令で公の施設の利用の対価にあたるものを、当該普通地方公共団体自身の収入として扱うこととしているように解される場合（例えば、児福五六条二項・老福二八条・障害福祉三八条四項など）には、利用料金制を採ることができないと思われる。

#### 六 利用料金の決定制度——承認料金制

(一) 本条九項は、前項に基づく利用料金制の採用にあたっての利用料金決定システムを明らかにするものである。すなわち、利用料金については、①「公益上必要があると認める場合」には、使用料のときと同様に、当該普通地方公共団体が直接に条例で定め、②それ以外の場合には、「条例の定めるところにより」、指定管理者自身が定めるというものである。ただし、②の場合には、あらかじめ「当該普通地方公共団体の承認を」個別的に受けなければならぬ。本項の独自の意義は、②の承認料金制を新たに導入した点にある。平成三年の法改正によるものであり、使用料に関する（厳格な）条例法定主義（九六条一項四号・二二八条一項・二四四条の二第一項）を緩和することによって、「管理受託者の自主的な経営努力を発揮しやすく」するという前項の立法趣旨を、利用料金（額）の決定にあつてもいかそうとしたものと言えよう。このように、「料金決定について管理受託者のイニシアチブを認めつつ



サービス・インフォメーション

通話無料

- 商品内容に関するご照会(出版企画局) : TEL0120(203)694  
FAX0120(202)972
- 住所変更・支払いに関するご照会(最寄りの支社) : TEL0120(203)695  
FAX0120(202)973
- 商品申込み・追録差替え・落丁・乱丁に関するご照会(最寄りの支社) : TEL0120(203)696  
FAX0120(202)974

- お電話の受付時間は、土・日・祝日を除く  
9:00~17:30です。
- 24時間受付のFAXをご利用下さい。

注釈地方自治法〈全訂〉

昭和60年11月1日 初版発行

平成12年6月1日 全訂発行

※平成11年法律87号(平成12年4月施行)による改正に伴う全訂

編集 成田 頼明 園部 逸夫  
金子 宏 塩野 宏

発行者 田中 英雄

発行所 第一法規出版株式会社  
〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17  
TEL 03(3404)2251(大代表)  
ホームページ <http://www.daiichihoki.co.jp/>

自治 ISBN4-474-61289-2(5)