

平成26年(行ウ)第106号 損害賠償等請求事件(住民訴訟)

原告 小林洋一

被告 和泉市長

## 原告 第2準備書面

平成26年12月10日

大阪地方裁判所第2民事部合議1係 御中

原告 小林洋一

原告は被告第1準備書面に以下反論する。

第1 地方財政法第4条第1項及び地方自治法第2条第14項に反することについて

- 1 和泉市立病院の経営について、利用料金収入では不足するとの主張について  
(被告第1準備書面2～3頁)

被告は、指定管理者移行前の市立病院の医業損益が数億円の赤字を出していたこと、指定管理者の提出した事業計画でも初年度は税引前で3億2143万7000円の赤字を見込み、また、現に、平成26年4月から7月までの医業損益の実績として1億9678万5000円の赤字となっていることから、指定管理者制度への移行後において、従前どおりの医療水準を確保するために要した管理経費が、利用料金収入のみでは不足することは明らかであると主張するが失当である。

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り、被告の主張は当たらない。

又、指定管理者移行後の医業損益が赤字であるのは、乙10号証の資料2によると看護師等の不足(医師10名、看護師28名、医療技術者12名の不足)により、患者数が入院29.8%減、外来14.9%と大幅に減少したため、医業収入が指定管理者指定申請書(甲6の9頁)の66.2億円/年から42.2億円(4月から7月の4ヶ月分を年間に換算したもの 乙10号証 資料3)と大幅に低下したことによるもので、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。

## 2 和泉市に医療水準を確保する責務があるとの主張について(被告第1準備書面3～6頁)

被告は、市立病院における医療水準を適切に維持することは、医療行政を担い、市民の福祉の増進に努めるべき和泉市として当然の責務である。と主張するが、失当である。

これについては、既に原告第1準備書面2～3ページで述べているが、和泉市が病院の設置者として、包括的管理責任を有していることは否定しないが(甲 8 11 頁)、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り、次に述べる募集要項や協定書にもそのような趣旨で規定されている。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。一方指定管理者である徳洲会は財務的にも病院規模からしてもこれを行う能力を十分有しており、事実本件支援金に関わる支度金制度は指定管理者である徳洲会が創設した制度であり、和泉市がその財源

を負担しなければ実現できないものではない。

更に被告は、原告の募集要項や協定書等に指定管理者が医療水準を維持する事を規定しているとの主張に対し、指定管理者が指定前の医療従事者数を確保する責務を定めたものではない等(被告準備書面1 5～7頁イ)と主張するが失当である。

医療従事者の体制(質及び数)が医療水準に影響することは経験的にも自明で、指定管理者移行後の医療従事者数の不足により入院・外来患者数が大幅に減少している事実からも明らかである。(乙10号証資料2) 従って医療従事者の確保は医療水準確保に不可欠であり、医療水準の確保と医療従事者の確保(具体的には指定管理者移行前の医療従事者を指定管理者移行後も確保する事)は表裏一体のものである。

### 3 本件人材確保支援金が条例に基づく制度であることについて(被告第1準備書面6頁)

被告は、本件支援金が条例に基づく制度であり、募集要項や協定書は、本条例に基づくものであって、本条例よりも下位の法規範性を有するにすぎない。したがって、本条例に基づく支出である本件人材確保支援金が、本条例よりも下位の法規範性を有するにすぎない募集要項や協定書に反するとの原告の主張は、本件人材確保支援金の支出が違法であるとの根拠となり得ない。と主張するが失当である。

本件支援金は、徳洲会が採用した医療従事者へ貸与する就業支度金に当てるための交付金であるが、交付金とは法令又は条例、規則等により、団体あるいは組合等に対して地方公共団体の事務を委託している場合において、当該事務の報償として一方的に交付するものとされ(ぎょうせい「地方公共団体歳入歳出科目解説」より)、この支出は法令等に基づく必要があり、そのため本条例の附則に交付の根拠規定として定めたものである(甲19号証)。尚本件支援金が厳

密な意味での交付金とは言えなかったとしても、私的団体に対価無く金員を交付するには何らかの根拠規定が必要な事は論をまたない。

従って本条例附則は、支援金の支出の法的根拠を担保するための規定に過ぎず、支援金支出そのものの適法性を示したものではない。即ち、本件付則は本件支援金の支出の必要条件ではあるが十分条件ではない。

又、被告の言う条例と募集要項や協定書との法規範性論は、法体系の異なる公法上の条例と私法上の契約に当たる協定書を比較するもので失当であり、仮にそれが許されたとしても本条例が支援金の支出そのものの適法性を示したものは無いから、仮に募集要項や協定書に反しても条例で定めているから違法ではないとの被告主張は当たらない。

又附則の条文においても「市は、指定管理者による管理への移行に際して人員体制の維持及び充実に必要と認める場合は、予算に定めるところにより、指定管理者の職員として和泉市立病院に勤務する者の雇用促進に要する費用を指定管理者への指定管理料として支出することができる。」とあるが、必要であるか否かの判断は全くの自由裁量行為ではなく、多額の税金が投入されることから客観的に必要があると認められなければならない。本件支援金の支出は募集要項や協定書に明らかに反しており、特に基本協定書(甲 8)第 47 条第 1 項に管理者は、指定開始日に先立ち、本業務の実施に必要な資格者及び人材を確保し、必要な研修を行わなければならないと定め、第 4 項に開設準備にかかる費用は全て管理者の負担とする と定めており、指定管理者移行時に指定管理者の責任で医療従事者を確保し、そのための必要な費用は全て指定管理者が負担することを明確に定めている。以上から本件条例を前提としても、市が本件支援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。

#### 4 本件支度金の財源を市が全額支出することについて

既に主張した如く、本件支援金の支出は違法であるが、仮にその支出が許さ

れるとしても、その財源の全額を市が負担することは社会通念上許されない。

市と徳洲会とで交わした和泉市立病院の管理運営業務に係る仕様書(甲第21号証)5頁(3)に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ている。これは支度金の財源を市と管理者が協議してその負担割合を決定する事を定めたものであり、病院事業は市と指定管理者の共同事業であり、協定書等で医療従事者の確保は指定管理者の責任で行う等の定めがあることを考慮すると、市が一方的に財源の全額を負担する事は考えられない。市と指定管理者がこの負担割合について協議した事実も無い。(市の情報公開条例に従いこの協議内容についての文書一切を情報公開請求したが、そのような協議の記録は無いとの事であった)

このような場合の負担割合については、例えば半額ずつ負担するとか、市から移籍する職員への支度金の財源は市が負担し、指定管理者が採用する職員の支度金は指定管理者が負担するなど、合理的な負担割合を協議して決めることは十分可能であるにも拘らず、全額市が負担する理由も明らかにしないでこのような負担割合を決定したことは社会通念上許されなく、そのような決定は裁量権を濫用・逸脱するもので無効である。

## 第2 給与条例主義に反しないことについて(被告第1準備書面7～8頁)

被告は、本件人材確保支援金の支出は、本条例附則第2項に基づいて行われており、条例の根拠に基づいて支出されているから給与条例主義に反しないと主張するが失当である。

給与条例主義とは、給与の支給は住民の税金などを原資としており、その使途が重要であるのみならず、特に職員への金銭の支給に関し、不正や馴れ合いの危険もあるところから、それを避けるためその支給方法・基準等を法や条例に明記し、住民を代表する議会の審議と議決を経させることにより、住民の監視のもとに置き給与の支出を特に民主化しようとしたものである。(平成7年4月17日

最高裁第一小法廷)

既に原告は本件支援金は実質的に市から移籍する職員への給与差額を保証する給付であると主張しており(原告準備書面1 7～8頁)、そうするとその支給方法・基準等を法や条例に明記する必要があるところ、本件条例の定めでは到底そのような事は読み取れないから、本件条例で定める事をもって給与条例主義に反しないとは言えない。

尚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との以下の判決が参考となる。

平成 20 年 10 月 30 日 大阪高裁 事件番号 平19(行コ)133号

地方自治法204条の2は、普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基づかずには、職員に支給することができないとして、いわゆる給与条例主義を定めている。職員に対してではなく、互助会を支出の相手方とする本件補給金の支出は、直接には給与条例主義に抵触するものではないが、地方公共団体が、互助会に補給金を交付し、互助会がその補給金を原資として実質的に給与や退職手当に該当する給付をするのであれば、給与条例主義を潜脱するものとして、違法になるというべきである。

と判示する。

一方、本件支度金制度は本件支援金を財源とし、市から指定管理者に移籍した時点で貸付を受けた支度金の3年間の月割の金額を3年間増額支給し、それを支度金の返済に当てる制度となっており(甲第20号証)、その増額支給分は移籍職員の実質的な給与に当たり、上記判決からして支援金の支出は給与条例主義を潜脱するものとして、違法となる。(甲第22号 676ページ13行から18行参照)

以上