

# 銚子市職員措置請求に係る監査結果

銚子市監査委員

写

銚子市監査委員告示第1号  
平成24年10月3日

銚子市監査委員 宮内孝純  
同 宮内昭三

銚子市職員措置請求について（公表）

地方自治法第242条第1項の規定に基づく措置請求について、同条第4項の規定に基づき監査したので、その結果を別紙のとおり公表する。

## 銚子市職員措置請求書

### 1 請求の要旨

銚子市長は、銚子市立病院（以下「病院」という。）再開を目標に関係方面への働きかけをした結果、平成22年4月16日、医療法人財団銚子市立病院再生機構（以下「機構」という。）を指定管理者に決定し、同年4月30日、銚子市と機構は病院運営の管理運営に関する基本協定書を締結した。

これに基づき同年5月1日病院は「公設民営」方式で再開された。

病院が再開されたものの、財源は銚子市の一般会計から負担し、これは公金の支出である。民間である「機構」に公金を支出することは違法もしくは不当な行為である。

平成23年度、市の一般会計から機構に対し約16億円が繰り出されている。これは、住民監査請求の対象である「公金の支出」「財産の管理を怠る事実」に該当する。

平成24年度、銚子市長は、機構に対し4億円の貸し付けを行い赤字経営の続く病院に公金を支出する行為は違法であり、結果として不良債権を発生させることとなり、銚子市の財産を滅失させることになる。

以上の事から、銚子市は財政上多額の損害を被り、同市の財政が圧迫される事態に陥っている。具体的には、国民健康保険料の住民負担が周辺市町村に比較し高負担となったり、住民税の負担が高くなったりしている。

従って、銚子市長は機構に対し、平成23年度、機構が役員に対し法外な報酬（給与を含む。）を支払ったことの返還を求めること。病院の財源確保を銚子市からの繰り出しではなく、別の方法で検討するよう強く指導監督することの措置を請求する。

### 2 請求者

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

平成24年8月8日

銚子市監査委員 様

## 1 事実を証する書類

- (1) 第3回市民報告会プレゼンテーション資料  
(平 24. 1. 18 「市立病院の運営状況」の一部)
- (2) 新聞記事の写し (平 23. 11. 29 朝日新聞、平 24. 2. 23 千葉日報)
- (3) 週刊誌記事の写し (平 24. 1 実業界)  
(平成 24 年 8 月 8 日提出)

### 追加提出された証拠

- (1) 陳述書  
(平成 24 年 8 月 22 日提出)

## 2 経過

- (1) 請求人に対して地方自治法第 242 条第 6 項の規定により、平成 24 年 8 月 22 日証拠の提出及び陳述の機会を与えた。
- (2) 平成 24 年 8 月 28 日関係職員の事情聴取を実施した。

写

銚子監第154号  
平成24年10月3日

請求人 様

銚子市監査委員 宮内孝純  
同 宮内昭三

銚子市職員措置請求について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定に基づき平成24年8月8日付け提出の  
あった措置請求について、同条第4項の規定により監査したので、その結果を  
次のとおり通知する。

## 1 請求の受理

本銚子市職員措置請求は、平成24年8月8日付けで受付し、平成24年8月10日監査委員の合議により受理するものと決定した。

## 2 請求の要旨

平成24年8月8日付け本請求書及び請求人の陳述内容を要約すると次のとおりである。

銚子市長は、銚子市立病院（以下「病院」という。）再開を目標に平成22年4月16日、医療法人財団銚子市立病院再生機構（以下「機構」という。）を指定管理者に決定、平成22年4月30日、銚子市と機構は病院の管理運営に関する基本協定書を締結した。

これに基づき、平成22年5月1日病院は「公設民営」方式で再開された。

病院が再開されたものの、財源は銚子市の一般会計から負担し、これは公金の支出である。民間である「機構」に公金を支出することは違法若しくは不当な行為である。

平成23年度、銚子市の一般会計から機構に対し約16億円が繰り出されている。これは、住民監査請求の対象である「財産の管理を怠る事実」に該当する。

平成24年度、銚子市長は、機構に対し4億円の貸付けを行い赤字経営の続く病院に公金を支出する行為は違法であり、結果として不良債権を発生させることとなり、銚子市の財産を滅失させることになる。

以上のことから、銚子市は財政上多額の損害を被り、同市の財政が圧迫される事態に陥っている。具体的には、国民健康保険料の住民負担が周辺市町村に比較し高負担となったり、住民税の負担が高くなったりしている。

従って、銚子市長は機構に対し、平成23年度、機構が役員に対し法外な報酬（給与を含む。）を支払ったことの返還を求めること、病院の財源確保を銚子市からの繰り出しではなく、別の方法で検討するよう強く指導監督することの措置を請求する。

## 3 監査の実施

### (1) 監査委員の除斥

明石博監査委員は、地方自治法（以下「法」という。）第199条の2の規定に基づき、本件監査から除斥した。

### (2) 監査対象事項及び監査委員に求める措置

① 民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担することは、違

法若しくは不当な行為であるか。また、平成23年度、銚子市の一般会計から機構に対し約16億円が繰り出されていることが、住民監査請求の対象である「財産の管理を怠る事実」に該当するかどうか。

- ② 平成24年度、銚子市長は、機構に対し4億円の貸付けを行い赤字経営の続く病院に公金を支出する行為について、違法であるかどうか。
- ③ 銚子市長は機構に対し、平成23年度、機構が役員に対し法外な報酬（給与を含む。）を支払ったことの返還を求めること、病院の財源確保を銚子市からの繰り出しではなく、別の方法で検討するよう強く指導監督することの措置を請求することについて。

(3) 請求人に対して法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を与え、請求の要旨を補足、補充させるとともに、関係部署に関係書類の提出を求め、関係職員から事情聴取を行った。

① 監査対象部局

銚子市病院再生室

② 事情聴取した職員

銚子市病院対策監、病院再生室長、同室長補佐、同主査、同副主査、同主任主事

#### 4 監査の結果

(1) 事実関係の確認

① 平成22年度の状況

病院の機構による診療再開に向けた議案が、平成22年4月銚子市議会臨時会において、議決されたことを受け、銚子市は、銚子市公の施設に係る指定管理者の指定の手続きに関する条例第8条の規定に基づき、機構と平成22年4月30日、「銚子市立病院施設の管理運営に関する基本協定書」及び「銚子市立病院施設の管理運営に関する年度協定書」を締結した。

② 平成23年度の状況

平成22年4月30日に締結された「銚子市立病院施設の管理運営に関する基本協定書」及び「銚子市立病院施設の管理運営に関する年度協定書」のうち、年度協定書については、毎年度内容を見直す必要があることから、平成23年4月1日に「銚子市立病院施設の管理運営に関する年度協定書」及び管理物件に関する「協議確認書」を締結した。また、年度内において

も、診療規模等の拡大に伴いこれらの内容を5回見直している。

予算においては、

病院事業会計への負担金、補助金及び出資金 1,190,116,000 円を含む平成23年度一般会計予算及び病院の指定管理委託料 382,000,000 円を含む平成23年度病院事業会計予算は、平成23年3月銚子市議会において可決成立した。

病院事業会計への補助金等 240,695,000 円を含む一般会計補正予算（第4号）及び収支不足補てん分 242,377,000 円を含む病院事業会計補正予算（第1号）は平成23年9月銚子市議会にて可決成立した。

指定管理委託料の不足が生じたことによる、病院事業会計への補助金 171,860,000 円を含む一般会計補正予算（第6号）及び収支不足補てん分 171,860,000 円の病院事業会計補正予算（第3号）を平成23年12月銚子市議会へ提案した。

銚子市議会は、一般会計補正予算は可決したが、病院事業会計補正予算については否決した。

銚子市長は、法第177条第2項第1号の規定に基づく再議に付したが銚子市議会は否決した。このことにより、銚子市長は法第177条第3項の規定に基づき予算を執行した。

決算においては、

一般会計から病院事業会計へ負担金、補助金及び出資金として 1,510,210,283 円が支出されている。

そのうち、機構に対しては、指定管理委託料 774,982,130 円を支出している。内訳として事業拡大分は 240,658,074 円、収支不足補てん分は 534,324,056 円となっている。

その他に病院事業運営に要する経費として、病院建設改良に要した地方債の元利償還分、千葉県市町村総合事務組合退職手当一般負担金、大規模改修費など 735,228,153 円を支出している。

### ③ 平成24年度の状況

銚子市は、平成23年度に収支不足補てん金に係る二度の追加補正予算を計上せざるを得ない状況だったことから、平成24年度の収支不足額の見積もりをできる限り正確に行うため、平成24年9月補正予算において当該収支不足分を指定管理委託料として措置することとした。補正予算成立までの間の収支不足には、新たに銚子市が創設した短期貸付金により対応することとし、平成24年4月1日、「銚子市立病院施設の管理運営に関する基本協定書の一部を改正する協定書」及び「銚子市立病院施設の管

理運営に関する年度協定書」を締結したほか、「銚子市立病院施設の管理運営に係る運営資金貸付要綱」を制定した。

予算における機構に対する短期貸付金は、平成24年度一般会計予算に400,000,000円計上され、平成24年3月銚子市議会において可決成立した。

これは病院の医業収益などでは、病院の運営費をすべて賄うことができず収支不足が生じることから、銚子市が資金の貸付けを行い、補正予算成立までの間の病院運営費の収支不足を補おうとするものであり、8月6日現在で300,000,000円を貸付けている。

なお、貸付金の返済は、銚子市では、銚子市が支出する収支不足補てん金を財源として償還すると説明している。

## (2) 判断

- ① 請求人は、民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担することは、違法若しくは不当な行為であり、また、平成23年度、銚子市の一般会計から機構に対し約16億円が繰り出されていることが、住民監査請求の対象である「財産の管理を怠る事実」に該当するというが、法第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、違法不当性が主観的に思料されるだけでなく、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があるとされている。

しかしながら、民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担すること及び「財産の管理を怠る事実」について請求人は、本市職員等の当該行為等については何ら具体的、明示的に主張しているものではなく、仮に、民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担することが違法若しくは不当な行為であるとして、または機構側が違法又は不当な経理等を行っているにもかかわらず、本市職員等が機構側に対する返還請求を違法不当に怠っているということが「財産の管理を怠る事実」であるとして請求の対象とするものと解したとしても、本来、請求人において具体的な理由をもって摘示主張すべき本市職員等の財務会計上の行為及び「財産の管理を怠る事実」に固有の違法不当性については、何ら摘示主張しておらず、それらに関する事実証明書の添付等もない。

当然のことながら、機構側に係る違法不当性と本市職員等に係る違法不当性とは別個のものであるから、民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担することが違法若しくは不当な行為であるという主張及び機

構に対する繰出しについて違法若しくは不当な行為であり「財産の管理を怠る事実」に該当するという主張は、本市職員等の当該行為等の違法不当性を具体的な理由をもって摘示しているものとは解することはできず、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。

- ② 請求人は、平成24年度、銚子市長は、機構に対し4億円の貸付けを行うこと、すなわち赤字経営の続く病院に公金を支出する行為は違法であるというが、地方公共団体の株式会社に対する貸付けについては、「普通地方公共団体は地方自治の本旨に基づき、貸付けを行うことができると解するのが相当である。」（平成15年4月24日津地方裁判所（第一審）、平成10年（行ウ）第33号）という判例がある。さらに、同判決では「貸付けも普通地方公共団体の行う支出である以上、公共性ないし公益性の認められないような支出は地方公共団体存立の基本理念に反し、許されないというべきであるが、貸付けの適法性の判断は当該地方公共団体の担当機関の裁量に委ねられているというべきであり、その判断が著しく不合理で、裁量権を逸脱し、又は濫用するものであると認められる場合にのみ違法となると解するのが相当である。」と判示している。

以上のことから当該貸付金の適法性について検討してみると、銚子市は、休止となった銚子市立総合病院を市民の強い要望により銚子市立病院として再開していること、病院は、銚子市が出資した機構を指定管理者としてしていること、銚子市議会での議決を経て貸付金に係る予算が執行されていること、短期貸付金の返済は、銚子市が支出する収支不足補てん金を財源として償還すると説明していることが確認でき、これらの事実から、銚子市の判断に裁量権の逸脱、濫用があるとは認められない。

従って、機構に対し4億円を貸付ける行為が財務会計上の違法な行為と判断することはできない。

- ③ 請求人がいう銚子市長は機構に対し、平成23年度機構が役員に対し法外な報酬（給与を含む。）を支払ったことの返還を求めることが、住民監査請求の対象となるかについては、最高裁判所は、平成3年11月28日、「公有地の拡大の推進に関する法律10条によって設立された土地開発公社は、普通地方公共団体とも特別地方公共団体とも異なる法人であり、かつ、普通地方公共団体に関する規定も準用されないこと等を考え併せると、土地開発公社に地方自治法242条、242条の2が適用ないし準用される余地はない」と判示している（平三（行ツ）第43号）。

すなわち、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とは別法人格を持つ団体の財務会計上の行為は法第242条に規定する住民監査請求の対象にならないということである。

従って、機構は、銚子市とは別法人格の団体であり、法に基づく住民監査請求の対象とはならないと判断する。

次に、請求人は、病院の財源確保を銚子市からの繰り出しではなく、別の方法で検討するよう強く指導監督することの措置を請求するというが、住民監査請求の対象となる行為は、地方公共団体に損害を与えるような財務会計行為に限られるものである。

住民監査請求は、当該地方公共団体の執行機関又は職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担等の財務会計上の行為による当該地方公共団体の損害の防止、補填を目的とするものである。

従って、別の方法で検討するよう強く指導監督することは、銚子市の財務会計行為とは言い難いから住民監査請求の要件には該当しないものと判断する。

### (3) 結論

以上のことから、本件銚子市職員措置請求に係る平成24年度、銚子市長は、機構に対し4億円の貸付けを行い、赤字経営の続く病院に公金を支出する行為について違法であるとの主張については、理由がないものと判断する。

次に、民間である「機構」の財源を銚子市の一般会計が負担することは公金の支出であり、機構に公金を支出することは違法若しくは不当な行為であるという主張並びに平成23年度銚子市の一般会計から機構に対し約16億円が繰り出されていることが、住民監査請求の対象である「財産の管理を怠る事実」に該当するという主張並びに銚子市長は機構に対し、平成23年度機構が役員に対し法外な報酬（給与を含む。）を支払ったことの返還を求めること及び病院の財源確保を銚子市からの繰り出しではなく、別の方法で検討するよう強く指導監督することの措置を請求することについては却下する。