

監査結果公表第 17 - 23 号

住民監査請求に係る監査結果の公表について

平成 17 年 11 月 16 日及び 21 日付で提出のありました地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査結果について、同条第 4 項及び八尾市監査委員条例第 8 条の規定により公表します。

平成 18 年 1 月 12 日

八尾市監査委員	西 浦 昭 夫
同	北 山 諒 一
同	三 宅 博
同	田 中 久 夫

記

1 監査結果

別紙のとおり

2 問合せ先

八尾市本町一丁目 1 番 1 号

八尾市監査事務局

電話番号 0729 - 24 - 3896 (直通)

3 その他

監査結果については、市役所 3 階の情報公開室及び八尾市ホームページでも閲覧できます。

(請 求 人) 様

八尾市監査委員	西 浦 昭 夫
同	北 山 諒 一
同	三 宅 博
同	田 中 久 夫

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 17 年 11 月 16 日及び 21 日付で提出のありました地方自治法第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を、同条第 4 項の規定により次のとおり通知します。

記

第 1 監査の請求

1 請求人

(省 略 なお、同内容の請求が計 128 名より行われた。)

2 請求の提出

平成 17 年 11 月 16 日及び 21 日（追加提出者分）

3 請求の要旨

請求人より提出された請求の要旨は次のとおりである。

2005 年 4 月、八尾北医療センターの経営主体が、事業譲渡により「八尾北医療センター運営委員会」（以下、運営委員会という）から「医療法人健進会」（以下、健進会という）へ変更された。これに伴い八尾市から運営委員会並びに健進会に対して多額の補助金の支出や異常ともいえる厚遇策がなされ、あるいは今後なされようとしている。加えて、これまでに運営委員会に対して、市との使用貸借契約に反する多額の補助金の支出や市職員の違法派遣がなされていることも判明した。市とは別の民間医療機関に対するこのような不正・多額の税金の支出は、八尾市民として決して納得できるものではない。

そこで、以下の 6 項目の支出・施策について、これらを決定した八尾市長仲村晃義に対して、八尾市の損害額を返還させ、今後の支出を差し止めるよう勧告することを求

める。

各公金支出の内には、本監査請求より1年以上前になされたものも一部あるが、これは一般市民が客観的に知り得なかったものであり、本監査請求には正当な理由がある。

職員退職金のための6300万円の支出金の返還

八尾市長は、2005年3月、運営委員会に対し、健進会への経営移譲に伴う職員の退職金支払いのための資金が不足するとして、金6300万円の公金を支出した。

しかし、退職金を支払われる職員は八尾市の職員ではなく、八尾北医療センター運営委員会が雇用していた者であり、八尾市が退職金支払を負担すべき法的根拠は一切ない。また、退職する職員の大半は、健進会に雇用が承継されており、経営主体が変更されただけである。しかもその支払額は、運営委員会の退職金規程より上乘せられて、規程の1.2倍が支払われている。

使用者の都合により解雇となる場合で、使用者に支払い能力がない場合には、一定減額されるのが法の予定するところであるが、本件では、規程の1.2倍に増額したうえで不足した分を八尾市に負担させている。このような場合にまで公金を支出すべき法的根拠も、公益性もない。上記支出は違法な支出である。

したがって、市長仲村晃義に対し、支出した金6300万円を八尾市に対し返還するよう勧告することを求める。

運転資金としての9000万円の貸付金の返還

八尾市長は、2005年4月、健進会に対し、八尾北医療センターの運転資金として、合計金9000万円を貸し付けた。この貸付けは、無担保、無利息で保証人がない上、3年間返済を猶予し、その後25年間という長期の分割返済としている。

しかし、健進会は民間の一医療法人に過ぎず、その経営は自ら責任をもって行うべきもので、民間の医療機関へこのような高額の貸付けを行政が行う理由はない。仮に運営に必要な資金であれば、健進会が自ら金融機関から借り入れるなどして調達すべきものである。しかも、高額の貸付けであるにもかかわらず、担保も取らず、保証人も立てさせていない。返済計画についても、3年後の返済開始から返済完了予定の28年後までの間、健進会にどの程度の返済能力があるかわからず、返済の確実性は不明と言わざるをえない。このような回収不確実な公金の貸付けは違法である。

また、経営移譲先として、健進会以外の医療法人への移譲を検討した形跡はなく、もちろん公募もしていない。安中診療所と同様に、債務を引き継ぐことを含めた経営移譲ができる途を探ることもなく、実績の極めて少ない健進会に経営移譲したことによる負担を、市民の税金で引き受けるのは著しく合理性を欠く。

したがって、市長仲村晃義に対し、支出した金9000万円を八尾市に対し返還するよう勧告することを求める。

施設整備費用の4006万1000円の公金支出差し止め

八尾市長は、八尾北医療センターの建物のバリアフリー化工事並びに仮設診療棟建設工事の費用として合計 4006 万 1000 円の支出を計画している。

しかし、純然たる民間医療機関である健進会の使用のために公金を支出することは公益性を欠き違法である。仮にバリアフリー化工事が必要であるとするならば、建物を使用する健進会が自己費用で支出し、民法の有益費の償還規定に従い将来の建物返還時に残存する価格相当分を市に請求して精算すれば足りる性格のものである。この工事中の仮設診療棟の工事代は受益者である健進会が負担すべきものであり、また、仮設と言いながら高額で、工事完了後も使用を継続するのではないかという疑問もある。

したがって、市長仲村晃義に対し、施設整備費用の公金からの支出を差し止めるよう勧告することを求める。

市有財産の無償貸与分（約 5400 万円）の支払い

八尾市長は、2005 年 2 月、健進会に対し、市有財産である八尾北医療センターの土地建物を、2005 年 4 月 1 日から 5 年間無償で貸与する契約を締結した。

しかし、市有財産の貸与を受ける場合には借主は条例に基づき算定された賃料を支払わなければならない。民間医療機関である健進会に対して、多額の支出・厚遇を与えたうえに、さらに市有財産を無償で貸与することは違法である。

したがって、市長仲村晃義に対し、無償とされた期間中に本来支払われるべき賃料相当額（約 1080 万円×5 年間）を、八尾市に対し支払うよう勧告することを求める。

無償貸与した市有財産の維持管理費の支出（1853 万円）の返還

八尾市は、2005 年 3 月まで運営委員会に無償で貸与していた八尾北医療センターの土地・建物に関して、運営委員会が施設設備管理経費、設備点検経費、施設警備保安経費等で要した経費という名目で、運営委員会に対して、各年度 370 万 6000 円を支出していたことが判明した。

しかし、運営委員会に対する貸与は無償の貸借であるから通常の経費は借主が負担するのが原則であり、市有財産使用貸借契約書第 7 条にも「維持管理費用は運営委員会が負担する」と定められている。よって、施設設備管理経費等で要した経費のためという名目で運営委員会に対して各年度補助金を支出したことは、契約条項に反する違法な支出である。

そこで、市長仲村晃義に対し、2000 年度から 2004 年度分までの 5 年間分の支出（370 万 6000 円×5 年）を、八尾市に返還するよう勧告することを求める。

八尾北医療センターへの市職員の違法派遣分（約 9150 万円）の返還

八尾市は、1982 年から 2005 年 3 月まで、八尾北医療センターに八尾市職員を常時 2 名派遣し、その職員の給与・賞与を公金より支払ってきた。

八尾北医療センターに派遣された八尾市職員 2 名の所属は健康管理課であるが、

市役所の同課には 2 名の机は存在せず、八尾北医療センターの専任職員の状態であった。このように、市とは別の団体である八尾北医療センターの業務を行っている職員の給与を市が払うのは地方公務員法違反・職員派遣法違反である。

したがって、市長仲村晃義に対し、八尾北医療センターに派遣された職員 2 名に支払った給与・賞与のうち、2000 年度分から 2004 年度分までの 5 年間の給与・賞与総額（約 1830 万円×5 年）を、八尾市に対し支払うよう勧告することを求める。

4 事実を証する書面

- ・ 平成 17 年 3 月保健福祉常任委員会 八尾北医療センター関係資料（甲第 1 号証）
- ・ 八尾北医療センター運営規約（甲第 2 号証）
- ・ 平成 17 年 9 月保健福祉常任委員協議会資料 平成 16 年度八尾北医療センター決算関係書類及び債権・債務引継確認書（甲第 3 号証）
- ・ 安中診療所財産の有償貸し付けについて（甲第 4 号証）
- ・ 八尾北医療センター給与規則・給与規則に関する内規（甲第 5 号証）
- ・ 八尾北医療センター 退職金計算書（甲第 6 号証）
- ・ 金銭消費貸借契約書（甲第 7 号証）
- ・ 公正証書（甲第 8 号証）
- ・ 2005 年 10 月 6 日 同和問題協議委員会資料より「八尾市における同和問題を解決するための施策の取組みに関する調査票」と題する文書（甲第 9 号証）
- ・ 平成 14 年度市有財産保守保安経費実績報告書（甲第 10 号証の 1）
- ・ 平成 15 年度市有財産保守保安経費実績報告書（甲第 10 号証の 2）
- ・ 平成 16 年度市有財産保守保安経費実績報告書（甲第 10 号証の 3）
- ・ 市有財産使用貸借契約書（甲第 11 号証の 1）
- ・ 市有財産使用貸借契約書の一部を変更する契約書（甲第 11 号証の 2）
- ・ 八尾市公益法人等への職員の派遣等に関する条例（甲第 12 号証）
- ・ 八尾市公益法人等への職員の派遣等に関する条例、八尾市公益法人等への職員の派遣等に関する規則（甲第 13 号証）

（いずれも掲載を省略）

第 2 監査の実施

1 請求の受理

本件請求が、地方自治法（以下「自治法」という。）第 242 条に規定する形式上の要件を具備しているものと認め、平成 17 年 11 月 28 日にこれを受理する決定をした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

平成 17 年 12 月 13 日、請求人に対し、自治法第 242 条第 6 項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人の内 3 名が陳述を行われ、その要旨は次のとおりである。

平成 17 年 4 月 1 日、八尾北医療センター運営委員会から医療法人健進会に経営移譲されたわけですが、その前後やそれ以前から執られていた厚遇策について、私たち市民から見ると、税金が不当に使われておると言わざるを得ない。

八尾北医療センターは公益性があると議会で答弁されているが、公益性ならば他の民間機関すべてにあると言える。また、その運営に八尾市が当初から関わっていたもので責任があると答弁されているが、そもそも関わる必要があったのかどうか、あるいは以前はあったとしても、必要性がなくなった時点で関わりを切るべきではなかったのかと思う。国段階では 2002 年の 3 月 31 日をもって、地対財特法がなくなり、その時点で、八尾市においても、同和行政を続ける法的根拠はなくなったと言える。

八尾北医療センターと全く同様の形態で運営されていた安中診療所で、経営を移譲されたときには、負債や診療職員の身分保障を含めて、その経営を引き継ぎ、その後、その土地建物の賃借料を八尾市に支払っている。なぜそんなに市の対応が違っているのか。移譲先の資金力や経営力の差であるとの反論もあるのかと思うが、それならば、資金力や経営力のある移譲先を探したのか、そういう努力はしたのか。

以上のように、八尾北医療センターの経営移譲に、この前後において執られた諸施策は八尾市民として納得できるものではないので、最高責任者である八尾市長仲村晃義に対して、八尾市の損害額を返還させ、また今後の支払いを差し止めるよう勧告されることを求めたい。

退職金について、八尾北医療センターの雇用先というのは運営委員会であり、運営委員会が責任をとる問題であって、我々市民の税金でなぜ払わないといけないのか、しかも 2 割増しで。どんな根拠があるのか。絶対許せない。

次に運転資金の 9000 万ですが、八尾市で貸付制度がいくつかあるが、ここでも保証人が必要となっている。そのほかに大阪府とか国民金融公庫とかあるが、9000 万の貸付けともなれば担保か保証人をとっている。なぜここだけ、無利子で無担保で、しかも 3 年据え置き 25 年払いで貸し付けているが、守れるかどうか問題です。

我々市民の税金だから、市民として納得できるような使い方をしてほしい。

八尾北医療センターへの市職員の派遣について、市議会での質疑応答の内容を見ると、一部の議員から、派遣法に違反してるのではないかという質問がされていた。また、「もっぱら従事しとるやないか」ということでも、いわゆる理事者側は、「おっしゃるとおりです」といって承認されていた。市の職員の身分がありながら、医療センターへ行って、従事している。派遣法に違反していると。そこへ市の財政を負担したとはもっての外だと思う。

そうすると、ましてやこの退職金というのはいわんやということで、非常に憤りを感じる。

そして、公益性の問題をみると、商店街も医療機関も広い意味では公益性があると言えるが、こういう職員の給料を財政補填するかと言えば、あり得ない。医療センターの近辺にも相当医療機関があるが、そういうところにも、当然援助しなければならないということになってしまう。そういう点ではやはり行き過ぎたことではないか。これは公序良俗に反するという点で、厳しく監査していただきたい。

3 監査対象部局

保健福祉部健康管理課、総務部人事課、企画財政部管財課

4 監査対象部局の陳述

平成 17 年 12 月 13 日、関係職員（保健福祉部長、同部担当理事、同部健康管理課長、総務部職員長、同部人事課長）から陳述の聴取を行い、以下の要旨の説明がされた。なお、当該席上においては、自治法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人の内 4 名が立ち会われ、最後に感想を述べられた。

【 八尾北医療センターに関する全般的事項について 】

八尾北医療センター設置の経過等について

八尾北医療センター（以下「医療センター」という。）の位置する西郡地域は、府下有数の同和地区であり、終戦直後まで無医村で、赤痢などの伝染病の集団発生を繰り返し、多くの犠牲者を出してきたため、医療環境の整備に対して切実な要望があった。

昭和 47 年に、府下における同和地区の基幹医療施設として、300 床を有する総合病院を建設してもらいたいとの要望が出されたのを契機として検討が行われ、その結果、医療センターを西郡地域の需要に合った施設で、かつ医療機関が不足している本市北部の地域医療を推進するための施設として位置付けがなされ、大阪府同和地区医療施設整備事業補助金（補助率 8 / 10）の交付を受けながら、市有地に、市が医療施設を建設し、昭和 57 年 9 月に開設したところである

医療センター設置の法的根拠等について

昭和 40 年 8 月に出された国の同和対策審議会答申の中に「対象地区において顕著な疾病にたいする治療、予防、健康管理等の措置を積極的に行うとともに、リハビリテーションの推進、医療機関の整備などに万全の措置を講ずること。」と明記され、また、昭和 54 年 3 月の八尾市同和対策協議会中間提言で、「西郡地区の医療施設の建設については、既に地区内医療施設建設委員会が設置され、現在審議中であるので、これに委ねることにするが、本協議会としても早期実現を希望するものである。」と述べられているように、同和地区の医療施設の整備は、行政の当然の責務であると考えている。

医療センターの公益性の有無等について

医療センターは、厳しい部落差別によって生じた、劣悪な同和地区の保健・医療面の整備を図るとともに、医療機関の不足する本市北部の地域医療を推進するという、本来ならば行政が担うべき役割を果たしてきた。

また、医療センターは年間約 5 万人を超える外来患者の内、地区外患者数が約 2 万 7 千人で、地区内患者数を上回る広域性を有し、今後も広範囲での地域医療に資する役割は大きいものと考えている。

医療センターの運営委員会方式による運営について

運営委員会方式については、大阪府が、医療実績が足りなくても医療施設が設立できるように、同和地区診療所に取り入れた方式であるが、医療センターにおいて

は、部落差別の解消と地域医療の推進という、本来なら、行政が果たすべき役割を担っており、その公益性を優先する必要がある一方、広域かつ民主的な運営とするため、その運営方式については、設立当初から、市職員も参画した合議制の運営委員会方式を採用してきた。

なお、運営委員会の構成メンバーは、地域住民代表、隣接地区住民代表、行政職員及び管理医師である。

医療センターを経営移譲するに至った経過等について

医療センターは、開設以来、健全経営を続けてきたが、平成以後の医療制度の改正、介護保険制度の導入などにより、医療収入が減少し、積み上げてきた利益剰余金が減少してきた。

さらに、平成 13 年度末での「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（以下「地対財特法」という。）」の完全失効を受けての特別対策の終了など、取り巻く環境が大きく変化し、出資者でない委員の合議制による運営委員会方式の限界が指摘され、医療センターの法人化が検討された。

しかし、新法人の設立は、運営委員会が基本財産を有しないことから実現が困難なため、医療センターの前身である幸生診療所の経営母体であり、また、介護サービスを中心とした事業を展開していた健進会に、経営を移譲することが最善であると判断した。

【 請求項目別事項について 】

（１）職員退職金のための 6300 万円の補助金支出について

医療センターの経営を、平成 17 年 4 月 1 日付けで、健進会に移譲するに際して、監査法人に、医療センターの財務調査及び事業譲渡の枠組みの検討を依頼した。

経営譲渡に関する健進会との協議における、医業未収金と現預金及び未払社会保険料以外の資産・負債を健進会に譲渡するとの合意に基づき、事業譲渡の枠組みの検討を行った結果、平成 17 年 3 月末日現在、退職金（総額 1 億 1800 万円）を支払うための資金 6300 万円が不足するため、その不足分を市が運営委員会に対して、補助金として補填することにした。

医療センターの運営責任は、一義的には、運営委員会が負うことになるが、地域医療を推進するという公共目的からみて、市とは密接不可分な関係にあり、この面から行政の法的責任が免れるものではないと考えている。

また、今回の経営移譲は、市の施策変更という側面もあり、経営移譲に伴う職員の退職金の補填は、当然、行政責任として発生するものと考えており、この点は、八尾北医療センター労働組合からも、再三指摘されていた。

今回のように経営権が移譲した場合、労働契約は移転せず、労働組合との協議が必要であったと考えており、運営委員会が雇用していた職員が、引き続き医療センターで働くとしても、雇用主が代わり、経営移譲先の労働条件まで保障できないことや、全員再雇用とはならないことから整理解雇としたところである。

医療センター職員の退職金については、八尾北医療センター給与規則（以下「給

与規則」という。)第25条から第27条に規定されているが、今回のような運営委員会(経営者)が解散した場合の規定はない。

今回の場合、整理解雇に相当するものと考えており、八尾市職員の退職手当に関する条例に準じた場合、普通退職の1.6倍程度の退職金が必要とされているが、当時の医療センターの経営が厳しかったため、八尾北医療センター労働組合との交渉において、厳しい経営状況について理解を求め、給与規則に規定している普通退職手当の1.2倍を支給することで、労働組合と妥結したところである。

(2) 運転資金としての9000万円の貸付けについて

貸付金とは、地方公共団体が公益上の必要がある場合、特定の行政上の目的を遂行するため、個人等に資金等を貸し付ける経費のことであり、必ずしも法令や条例の根拠を必要としないとされている。

健進会は、平成13年2月から医療センター内で介護支援サービス事業を実施している法人であるが、診療報酬が大阪府社会保障支払基金等から支払われるのが、診療月から2ヵ月程度遅れることや、運営委員会の未払い金の一部を引き継ぐため、経営移譲後の当座の間、健進会の資金繰りに支障をきたす恐れがある。

このため、本市としては、健進会の経営基盤の安定を図ることが、本市北部の地域医療を推進するという公益上、必要不可欠であるとの観点から、3ヵ月分の運転資金に相当する資金9000万円(3ヵ月分の人件費(給与、賞与、4200万円)仕入れ資金(3300万円)及び運営委員会から引き継ぐ設備未払い金(1500万円))の貸し付けを行うことにした。

医療センターの経営移譲後においても、本市北部の地域医療を推進するという公益性を確保するため、健進会の経営基盤の安定を図る必要があり、貸し付け条件を、無担保、無利息、無保証人及び長期分割返済とし、健進会の負担の軽減を図った。

なお、経営の責任が明確になる一方、医療業務と介護保険事業との一体的運営等の経営努力がなされ、経営改善が十分に図れるとの考えから、無担保、無保証人としたものである。

公正証書を作成した理由は、公正証書の末尾に「乙(健進会)は、本証書一定の金額支払いの債務を履行しないときは、催告を要せずに直ちに強制執行に服する旨を陳述した」と明記されているように、公正証書を作成することによって、訴訟手続きを経ずに強制執行が可能となり、2ヵ月遅れで支払われる診療報酬(公正証書作成当時の見積額約4650万円)が回収できるからである。

健進会の経営基盤の安定化のためには、貸付金の返済のための負担の軽減を図ることが必要と考え、本市と健進会との貸付金についての協議の中で、「八尾市貸付金返済プラン」の作成を求め、その返済プランの内容を精査した結果、3年間の据え置き(返済猶予)と長期(25年)分割返済という条件での貸し付けを決定したものである。

なお、3年の据え置き期間を設けたのは、返済のための負担の軽減を図ることはもとより、その間の経営努力により、資金の留保が期待できると考えたからである。

経営移譲後の医療センターについては、経営の責任が明確になる一方、医療業務と介護保険事業との一体的運営等の経営努力がなされ、経営改善が十分に図れるものと考えている。

また、貸付金返済プランの内容から見て、返済についての心配はなく、「回収不確実な公金の貸し付け」との指摘はあたらないものと考えている。

健進会は、医療センターが建設されるまで、西郡地域における医療の担い手であった幸生診療所の経営母体であり、また、平成 13 年からは医療センター内で介護事業を医療センターと連携しながら行ってきたことに加えて、健進会の理事に医療センターの医師、職員、患者の代表が就任していることなどから、医療センターが進めてきた地域医療の後継者として最もふさわしいとの判断から、健進会に経営の移譲を行ったものである。

(3) 施設整備費用の 4006 万 1000 円の支出について

医療センターについては、昭和 57 年 9 月の開設以来、施設の大規模な補修・整備がなされておらず、老朽化が著しく、この度の経営移譲にあたって、施設の設置者である本市に一定の施設整備の責任があると考えている。

公共性の高い医療施設については、ハートビル法制定の趣旨からみて、高齢者や身体障害者らが利用しやすいように、施設の設置者である本市が、医療センターのバリアフリー化を図るべきであると考えている。

仮設診療棟は、本館のバリアフリー化工事を行う際の数ヵ月にわたる休診の防止と、患者等の安全の確保を図る上で不可欠な施設である。

仮設といえ建設に際しては、保健所への事前届け出と承認が必要であるため、診療施設としてふさわしい設備と機能を備えるとともに、患者等の安全面にも配慮した施設にする必要があると考えている。

(4) 市有財産の無償貸与について

医療センターの施設使用については、基本的には有償による貸与であり、医療センターの経営移譲後の経営の安定を図るため、5 年間に限り使用料を免除し、「市有財産使用貸借仮契約書」の使用貸借期間を平成 22 年 3 月 31 日としたところである。

この措置は、「地方自治法」及び「八尾市公有財産及び物品条例」の規定に基づいて議会の承認を得ており、法的に問題はないものと考えている。

(5) 無償貸与した市有財産の維持管理費の支出について

当該補助制度については、医療センターが、市の土地に、市が医療施設を設置し、その運営を独立採算制の運営委員会に委ねている関係上、市有財産の保守保安の促進を図り、もって、住民の保健及び福祉の増進に寄与するためには、市有財産である、土地、建物、備品に係る保守保安経費を市が負担すべきとの観点から創設された制度である。

なお、補助金額については、制度創設当時の冷暖房機器設備点検経費をはじめ電

気設備点検経費、消防用設備点検経費、エレベーター設備点検経費やX線装置点検経費など8項目について、年間に要する費用が算出され、その後、この額(370万6千円)を基本として補助金額が決定されてきた。

施設設備管理経費等に対する補助対象は、土地、建物及びその附帯設備の維持・管理に必要なすべての経費ではなく、消防法等の法令で定期的に点検が必要な消防設備、電気設備、エレベーター設備や、建物及びその附帯設備の維持・管理に必要な保守保安経費としての冷暖房機器、浄化槽設備の点検費用と修繕費用を補助対象としている。

なお、市有財産使用契約書第7条に規定されている当該物件の維持・管理費用とは、市が貸し付けた土地・建物及びその附帯設備を使用することによって生じる光熱水費、建物やその附帯設備の修繕費等、経常的に生じる維持・管理費用のことであり、これらの費用は運営委員会で負担されており、契約は履行されていたものと考えている。

また、自治法第232条の2において、地方公共団体は、公益上必要がある場合は、寄附及び補助をすることができると規定されている。公益性の高い医療センターにかかる当該補助金は、法の趣旨に則って交付されたものである。

(6) 医療センターへの市職員の違法派遣について

公益法人等への一般職員の地方公務員の派遣等に関する法律(以下「派遣法」という。)違反について

派遣法第2条で派遣の対象となる団体について、民法法人等の団体が列記されている。これは地方公務員の派遣先として不適切な法人を除外することを主目的としているが、派遣の対象に含まれていない団体への派遣を排除するものではないと考えており、旧自治省通知でも、公益法人等の業務と合わせて地方公共団体の職務にも従事する場合等については、派遣法による派遣の対象外とされ、従来どおりの運用により対応すべきものであるとしている。

したがって、派遣法で派遣の対象となっていない運営形態の団体であっても、地方公共団体がその時代の行政需要に応じて、その行政目的を達成するために職員を当該団体の業務に従事させること自体、派遣法が否定しているものとは考えられず、この場合にあっては、従来から行われていた他制度、すなわち職務専念義務の免除制度等を適切に運用することで対応すべきものと考えている。

医療センターは、市も参画した運営委員会方式で運営されていた団体であり、本来市が果たすべき地域医療の推進という公共的役割を、医療センターが担ってきたという歴史的経緯からも医療センターの業務は公益性の高いものである。

したがって、当該団体の業務を支援するために人的援助を行うことが公益上必要であると判断したため、派遣法の手続きによらずに、地方公務員法(以下「地公法」という。)第35条の職務に専念する義務を免除したうえで、医療センターの業務に職員に従事させていたものであり、派遣法違反にはならないものと考えている。

地公法違反について

地公法第 35 条では、職員の職務専念義務を定めているが、「法律又は条例に特別の定がある場合」は職務専念義務を免除することができ、この規定を受けた八尾市職員の職務に専念する義務の特例に関する条例（以下「職免条例」という。）に規定する事由に該当すれば職務専念義務を免除することができる。

医療センターの業務に従事していた職員は、医療センターの業務に従事する時間について、地公法第 35 条及び職免条例第 2 条第 3 号の「前 2 号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合」に該当するものとして、職務専念義務を免除したうえで医療センターの業務に従事していたものである。

本件については、公益上必要との判断に基づき、医療センターの業務に従事させるために職員の職務専念義務を免除したもので、また、職務専念義務を免除して医療センターの業務を担わせることが地公法第 30 条、第 35 条の趣旨に反していないか、また、実質的に適正、妥当なものであったか否かが問題であり、その判断にあたっては、公益上の必要性を実質的に判断すべきで、本件は、地公法違反とはならないものと考えている。

職務専念義務の免除をした時間について給与を支給するためには、それとは別に給与条例上の「勤務をしなかったことについての承認」が必要であるとされている。

本市の職員給与条例（以下「給与条例」という。）では、第 46 条において「職員が欠勤、遅参、早退その他の事由により所定の執務時間中において勤務しなかった場合においては、第 26 条第 3 項に規定する勤務 1 時間当たりの給与額にその勤務しなかった時間数を乗じて得た額をそのものの受くべき給与額から減額する。」旨規定されているが、同条第 4 項で「第 1 項の勤務しなかった時間のうち市長がやむを得ないと認める場合の時間は、同項の時間数からこれを控除することができる。」と規定されている。

したがって、本件では、公益性が高い医療センターの業務に従事させる必要性があったため、職務専念義務を免除したものであり、その間の給与支給については、給与条例第 46 条第 4 項の「市長がやむを得ないと認める場合」にあたり、これは給与条例上「勤務しなかったことについての承認」がなされたものであり、この承認については、給与の根本基準を定める地公法第 24 条第 1 項の趣旨に違反しないものと考えている。

第 3 監査の結果

監査請求内容は上記に記述しているが、監査委員として、まず全請求内容に共通する医療センター設置の経過、法的根拠、公益性の有無、運営委員会と市との関係、健進会への経営移譲経過等について検証し、その後各請求内容について判断することとした。

【 全請求内容に共通する医療センターの性質等 】

（1）医療センター設置から運営に至る経過等について

医療センターの位置する西郡地域は、府下有数の同和地区であり、終戦直後まで無医村で、赤痢などの伝染病の集団発生を繰り返し、多くの犠牲者を出してきたため、医療

環境の整備に対する切実な要望があった。

昭和 40 年 8 月に出された国の同和対策審議会答申において「対象地区において顕著な疾病にたいする治療、予防、健康管理等の措置を積極的に行うとともに、リハビリテーションの推進、医療機関の整備などに万全の措置を講ずること。」と明記され、昭和 44 年 7 月には「同和対策事業特別措置法（以下「同対法」という。）」が制定・施行され、同法第 6 条第 2 号で国は「対象地域における社会福祉及び公衆衛生の向上及び増進を図るため、社会福祉施設・保健衛生施設の整備等の措置を講ずること」とし、さらに第 8 条で「地方公共団体は、国の施策に準じて必要な施策を講ずるよう努めなければならない」と規定された。

また、昭和 54 年 3 月の八尾市同和対策協議会中間提言では、「西郡地区の医療施設の建設については、既に地区内医療施設建設委員会が設置され、現在審議中であるので、これに委ねることとするが、本協議会としても早期実現を希望するものである。」とされ、これら一連の経過を踏まえて、医療施設整備に係る基本プラン等を策定し、大阪府同和地区医療施設整備事業補助金の交付を受け、市有地に、市が医療施設を建設し、昭和 57 年 9 月に開設されたものである。

医療センターにおいては、地区医療の整備・充実と地域医療の推進という、本来なら、行政が果たすべき役割を担っており、その公益性を優先する必要がある一方、広域かつ民主的な運営とするため、その運営方式については、設立当初から、市職員も参画した合議制の運営委員会方式（大阪府が、医療実績が足りなくても医療施設が設立できるように、同和地区診療所に取り入れた方式）を採用してきた。

このように、医療センターは同対法等を受けて設置された医療施設であり、その運営については市とは密接不可分な方式で行われてきたと判断できる。

（２）医療センターの公益性の有無について

請求人は、近隣の民間医療機関においても、広い意味では公益性があるにもかかわらず、本件と同様の措置はとられていないとする旨の陳述がされているが、医療センターは、同和地区の保健・医療面の整備を図るといった西郡地区を診療圏とする地区内医療施設であるとともに、医療機関の不足する本市北部の地域医療の充実に寄与するための施設であり、本来ならば行政が担うべき役割を果たす施設として機能してきた。

また、診療圏域を半径 1km とすれば、現在の医療センター圏内での内科系診療所は 7 ヲ所あるが山本北地域の 4 ヲ所に集中しており、市内全体で見れば、医療機関は圧倒的に鉄軌道沿線周辺に集中し、市北部は依然として少ない状況にあり、年間約 5 万人を超える外来患者の内、地区外患者数が約 2 万 7 千人で、地区内患者数を上回る広域性を有し、今後も地区内医療を担うとともに広範囲での地域医療に資する役割も大きいものがあると考えられ、（１）の医療センター設置から運営に至る経過等と考え合わせると、他の民間医療機関とは異なり、公益性の高い施設であると判断できる。

（３）医療センターを経営移譲するに至った経過等について

医療センターは、開設以来、安定した経営を続けてきたが、医療制度の改正、介護保

険制度の導入等により、医療収入が減少し、積み上げてきた利益剰余金が減少してきた。

また、地対財特法の失効を見据えて、八尾市同和対策協議会から「運営方法の検討について」の意見具申があり、出資者でない委員の合議制による運営委員会方式の限界が指摘され、医療センターの法人化が検討された。

しかし、新法人の設立は、運営委員会が基本財産を有しないことから実現が困難なため、医療センターの前身である幸生診療所の経営母体であり、また、介護サービス事業を展開していた健進会に、経営を移譲することが最善であると判断されたところであり、その根拠とされている状況や設置経過等から合理性があると認められる。

【 各請求内容について 】

1 職員退職金のための 6300 万円の補助金支出について

(1) 請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

(2) 事実関係の確認

補助金交付申請手続

平成 17 年 2 月 25 日市長決裁で、八尾北医療センター補助金交付要綱を制定し、第 5 条で補助対象事業、対象経費、算定方法が規定されているが、第 6 条の交付申請の規定に則り適正に交付申請手続きがされ、第 7 条の規定に基づき、同年 3 月 30 日付八保健指第 3 号によって交付決定通知がなされている。

補助金支出手続

- ・支出負担行為日 平成 17 年 3 月 30 日
- ・支出命令日 平成 17 年 3 月 30 日
- ・支出額 63,000,000 円
- ・精算処理 平成 17 年 5 月 24 日 (63,000,000 円)
- ・支出金の返還 平成 17 年 10 月 27 日 (336,976 円)

支出負担行為書及び支出命令書について添付書類、決裁区分とも八尾市財務規則に則って適正に処理されていた。

なお、交付申請時、退職手当額 1 億 1800 万円をもとに 6300 万円の補助金を受けているが、実際の退職手当額は 1 億 1766 万 3024 円であったにもかかわらず、実績報告時、同額で補助金の精算処理が行われており、その後 10 月 27 日になって差額の 336,976 円を過年度支出金返還金として市に納入されていた。

退職手当支給計算

給与規則第 25 条から第 27 条の規定により計算された額に、八尾北医療センター労働組合との協約書において取り決めされた 1.2 倍を乗じた金額にて退職手当が算出されている。

6300 万円の補助金額の根拠

監査法人による医療センターの財務調査及び事業譲渡の枠組みの検討においては、平成 17 年 3 月末現在において支払うべき退職手当総額 1 億 1800 万円から、現金・

預金（４月以降に支払うべき社会保険料を除く）１０００万円、医業未収金 ４５００万円を差し引いた残額 ６３００万円が不足するとされていた。これに基づき、運営委員会より補助金 ６３００万円の交付申請がなされ、市は交付決定を行い支出している。

（３）判断

まず退職金の支払についてであるが、営業譲渡は合併と異なり、労働契約は当然には承継されないとされていることから、市が主張するように、運営委員会が雇用していた職員が、引き続き医療センターで働くとしても、雇用主が代わり、移譲先の労働条件まで保障できないことや全員再雇用とはならないことから整理解雇とし、退職金を支払ったことについて違法性はないと考える。

そして市が補助金として退職金の不足分を補填したことについては、医療センターの運営責任は、一義的には運営委員会が負うべきであると考えられるが、同和地区の保健・医療面の整備を図るとともに、本市北部の地域医療を推進するという医療センターの設立目的や、市の土地・建物を貸与し、市職員の派遣を行ってきたこと、また運営委員会に４名の市職員が委員として参画していることなどを考え合わせると、医療センターは市とは密接不可分な関係にあり、この面から行政の法的責任が免れるものではないとの市の見解には合理性があると考えられる。

次に、退職金の１．２倍の上乗せについてであるが、医療センターの給与規則に今回のような運営委員会（経営者）が解散した場合の規定がないため、医療センター労働組合との交渉において、給与規則に規定している普通退職手当の１．２倍を支給することで、労働組合と協約書を締結し、それを根拠に支払いがされており手続的に問題はないと考える。

また、本件の場合、運営委員会の解散に伴う職員の退職であり、市の施策として退職を余儀なくさせることを考慮すると、一定の割増しがされることに合理性はある。国や八尾市の整理退職の場合、勤務年数によって異なるが、普通退職のおよそ１．２５倍～２倍であることや、医療センター給与規則における給料、諸手当等が八尾市職員給与条例に準じて定められていたことを考慮すれば、１．２倍の上乗せが必ずしも不合理なものとは言えない。

次に補助金支出の法的根拠、公益性については、自治法第 232 条の 2 で「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。」と規定されており、公益上の必要の有無の判断については「地方自治法第 232 条の 2 にいう公益上の必要の有無は、地方公共団体の議会又は執行機関において当該地方公共団体の諸般の事情を総合的かつ合理的に勘案して判断すべき事柄であって、その裁量の範囲は広範なものというべきである」とされている。（最高裁判決昭和 60 年 7 月 18 日 S55(行ツ)163 号）

医療センターへの本件補助金は、平成 17 年 3 月議会において、議案第 19 号、平成 16 年度八尾市一般会計第 5 号補正予算として提案され、議会はこれを議決しており、議会と執行機関がそれぞれ所定の手続を行って総合的かつ合理的に勘案して支出したものと認められ、違法・不当な支出には当たらないものと判断する。

(4) 結論

よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

<市に対する意見>

当該補助金の精算については、事実関係の確認に記述したとおりであるが、退職手当額が交付申請時と支給時において差が生じ、336,976 円が余ったのであれば、その戻入については精算処理時に行うべきものであったと考えられる。

八尾北医療センター運営委員会補助金交付要綱に限らず、八尾市補助金交付規則でも規定されているように、補助事業者は、概算払により補助金の交付を受けたときは、実績報告を行う際に、補助金精算書を提出し、市長はその精算書を審査し、交付すべき補助金の額を超える補助金が既に交付されているときは、期限を定めて、返納を命ずるとしているため、今後の補助金事務については、精算書の審査を適正に行うよう努められたい。

2 運転資金としての 9000 万円の貸付けについて

(1) 請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

(2) 事実関係の確認

貸付金の支出手続

- ・支出負担行為日 平成 17 年 4 月 1 日
- ・支出命令日 平成 17 年 4 月 4 日
- ・支払日 平成 17 年 4 月 13 日及び 25 日
- ・支出額 90,000,000 円 (45,000,000 円 × 2 回)

金銭消費貸借契約の締結については、八尾市財務規則の規定に基づき平成 17 年 3 月 29 日付けで市長決裁を受けている。

支出負担行為書及び支出命令書について添付書類、決裁区分とも八尾市財務規則に則って適正に処理されていた。

9000 万円の貸付額の根拠

9000 万円については 3 ヶ月分の運転資金に相当する資金であるとの市の主張をもとに、平成 14～16 年度までの給与費（整理解雇による退職手当は除く）材料費、経費の 3 ヶ月分を算出すると、平成 16 年度では 8913 万 8 千円、平成 15 年度では 8433 万 9 千円、平成 14 年度では 8540 万円となっていた。

(3) 判断

地方公共団体は、直接あるいは間接に地域住民の福祉増進を図るため、現金の貸付けを行うことができるが、そのために必ずしも法令や条例の根拠を必要としないとされている。

もっとも、補助金が自治法第 232 条の 2 の規定により「公益上必要がある場合において、寄附又は補助することができる」という制限があるのに対し、貸付金には特に明文上の制限はないが、地方公共団体の存在意義から考えて、貸付金にも寄附又は補助と同じく条理上の制限があるとされている。

本件の場合、経営移譲に伴い、移譲当初は一定の財政負担が生じることが想定されるとともに、今後も地区医療を継続して担うことなどを考え合わせると、医療センターを運営する健進会の経営基盤の安定を図るため、資金の貸付けを行うことについて公益上の必要性は認められる。

また請求人は、「高額の貸付けであるにも関わらず、担保も取らず、保証人も立てさせていない。返済計画についても、3 年後の返済開始から返済完了予定の 28 年後までの間、健進会にどの程度の返済能力があるかわからず、返済の確実性は不明と言わざるをえない。」と主張しているが、一般的に地方公共団体が行う貸付けについては、その行政目的の見地から、無利子又は市中銀行に比べて低利であり、その償還期間も長期としている場合が多く、担保も保証人もない貸付けがただちに違法・不当とはいえない。

さらに、返済計画については、金銭消費貸借契約の締結に先立ち、平成 17 年 1 月 31 日付けで返済プランを提出させ、3 年据置きの上、25 年の分割返済にすることとしている。返済プランの内容から見て、年間返済額は医業収益の 0.5%～1.1%程度であり、市が主張するように、今後医療業務と介護事業との一体的運営により経営努力がなされれば、28 年間で 9000 万円を償還していくという計画は実行不可能ということはできず、請求人が主張するような回収不確実な公金の貸付けと断定することはできないものとする。

次に公正証書の効力についてであるが、公正証書は「金銭の支払を目的とする債務」について作成されるのが一般的であり、「債務者が債務を履行しない場合には、直ちに強制執行を受けても異議ないことを承諾する」という強制執行認諾約款が公正証書に記載されていれば、強制執行の根拠となる債務名義という文書と同一の効力が認められ、裁判手続を経ないで直ちに強制執行をなしうるものである。

本件の場合、債務承認履行契約公正証書第 9 条で強制執行認諾約款が取り交わされており、万一債務が履行されない場合、診療報酬が約 2 か月遅れで社会保険診療報酬支払基金等から医療機関へ支払われることから、当該報酬を差押えることによって 2 か月分の診療報酬(約 4650 万円)の回収が可能となり、公正証書を作成したことによって一定の債権保全効果は認められる。

次に「経営移譲先として、健進会以外の医療法人への移譲を検討した形跡はなく、もちろん公募もしていない。安中診療所と同様に、債務を引き継ぐことを含めた経営移譲ができる途を探ることもなく、実績の極めて少ない健進会に経営移譲したことによる負担を、市民の税金で引き受けるのは著しく合理性を欠く。」との請求人の主張についてであるが、これについては「経営移譲先である医療法人健進会は、医療センターが建設されるまで、西郡地域における医療の担い手であった幸生診療所の経営母体であり、また、平成 13 年からは医療センター内で介護事業を医療センタ

ーと連携しながら行ってきたことに加えて、健進会の理事に医療センターの医師、職員、患者の代表が就任していることなどから、医療センターが進めてきた地域医療の後継者として最もふさわしい」とした市の判断について著しく合理性を欠くものとは考えられない。

以上のことから本件貸付けについては、その目的に公益性を有し、また、本件貸付けを行うにあたっては、平成 17 年 3 月議会において、議案第 27 号、平成 17 年度八尾市一般会計予算として提案され、議会の議決を得て支出されたものであり、違法・不当な支出には当たらないものと判断する。

(4) 結論

よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

<市に対する意見>

健進会より今後の経営計画として八尾市貸付金返済プランが市に提出され、今後 5 年毎及び必要に応じて見直す旨の申し出がされているが、返済期間が長期に及ぶことから、市においても必要に応じて監査法人による医療センターの財務調査を行うなど、定期的に経営状況を把握するよう努められたい。

3 施設整備費用の 4006 万 1000 円の支出について

(1) 請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

(2) 事実関係の確認

平成 17 年度当初予算額内訳

改修工事設計業務	110 万 2 千円
仮設診療棟設計業務	197 万 3 千円
既設診療棟工事費	1232 万 9 千円
仮設診療棟工事費	2465 万 7 千円
合 計	4006 万 1 千円

施設整備費用の支出について

・八尾北医療センター改修及び仮設診療棟建設に伴う設計業務

支出負担行為日	平成 17 年 6 月 23 日
委託金額	2,205,000 円
業務期間	平成 17 年 7 月 20 日～10 月 28 日
支出命令日	平成 17 年 11 月 29 日
支払日	平成 17 年 12 月 15 日

支出負担行為書及び支出命令書について添付書類、決裁区分とも八尾市財務規則に則って適正に処理されていた。

・当該工事については、監査時点において実施設計業務は完了しているものの工

事着手には至っていないが、仮設診療棟の設計図書を見る限りにおいては予算説明の内容と異なっている部分が見受けられた。

(3) 判断

一般的には使用貸借の場合、賃貸借と違って、貸主が目的物を修繕して利用に適するようにすべき積極的な義務はないとされているが、医療センターについては、昭和 57 年の開設以来、施設の大規模な補修・整備がなされておらず、また、特に公共性の高い医療施設について、いわゆるハートビル法や大阪府福祉のまちづくり条例の趣旨からして、誰もが利用しやすいように、施設の設置者である本市が医療センターのバリアフリー化を図るための施設整備費用を負担することについては一定の合理性があると考えられる。本市の障害者基本計画においても公共交通や道路、公共施設等のバリアフリー整備を推進することを基本方針の一つに掲げており、本市の施策とも合致するものである。

また、当該施設は今後においても本市北部の地域医療に資するものであるとともに、地区医療を担う公益性の高い施設であり、その施設整備費用を設置者である市が負担することについて、請求人が主張する「公益性を欠き違法である」とはいえない。

次に、仮設診療棟の設置についてであるが、既設診療棟工事期間中の代替施設として必要なものであり、その設置費用を貸主である市が負担することについて、著しく合理性を欠くというものではない。

また、この施設整備改修事業費は、平成 17 年 3 月議会において、議案第 27 号、平成 17 年度八尾市一般会計予算として提案され、議会の承認を得ており、手続上においても違法性は認められない。

(4) 結論

よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

<市に対する意見>

当該工事については工事着手には至っていないが、仮設診療棟の設計図書において予算説明の内容と異なっている部分が見受けられたので、議会への説明・承認等適切な手続きを行うよう対処されたい。

4 市有財産の無償貸与について

(1) 請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

(2) 事実関係の確認

市有財産使用貸借契約について

平成 17 年 2 月 28 日 市有財産使用貸借仮契約締結

第 1 条に「この仮契約は、平成 17 年 3 月市議会定例会において、本件仮契約に

かかる無償貸与について議決を得たのち、平成 17 年 4 月 1 日から本契約の効力を有するものとする。」と規定されており、平成 17 年 3 月市議会定例会において、議案第 3 号「財産の無償貸付けの件」として提案、審議のうえ 3 月 30 日に可決されたことにより、平成 17 年 4 月 1 日に本契約が成立している。契約条項についても、必要事項が規定されており、適正と判断できる。

なお、第 8 条（付保険義務）で、乙（健進会）は、毎年度甲（八尾市）の指定する金額で、乙の負担により、甲を受取人とする火災保険契約を締結することを義務付けているが、平成 17 年 12 月 12 日現在、当該契約が締結されていない。

（３）判断

地方公共団体の財産の管理及び処分については、自治法第 237 条第 2 項において「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定されている。即ち、地方公共団体の財産を無償で貸すにあたっては、議会の議決によるか、条例にその旨の規定があればそれによって無償で貸することができるものである。

本件の場合、平成 17 年 3 月議会において、議案第 3 号で「財産の無償貸付けの件」として提出され、所定の議会審議を経て、平成 17 年 3 月 30 日に可決され、それに基づき貸付けが行われており、違法・不当性は認められない。

（４）結論

よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

< 市に対する意見 >

契約書第 8 条に規定する火災保険契約の締結が未だされていないので、履行されるよう対処されたい。

５ 無償貸与した市有財産の維持管理費の支出（1853 万円）について

（１）請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

（２）事実関係の確認

補助金支出手続

	支出負担行為日	支出命令日	支払日	支出額
平成 12 年度	平成 12 年 5 月 10 日	平成 12 年 5 月 10 日	平成 12 年 5 月 31 日	3,706,000 円
平成 13 年度	平成 13 年 5 月 9 日	平成 13 年 5 月 9 日	平成 13 年 5 月 25 日	3,706,000 円
平成 14 年度	平成 14 年 5 月 9 日	平成 14 年 5 月 9 日	平成 14 年 5 月 27 日	3,706,000 円
平成 15 年度	平成 15 年 5 月 16 日	平成 15 年 7 月 7 日	平成 15 年 7 月 25 日	3,706,000 円
平成 16 年度	平成 16 年 8 月 13 日	平成 16 年 8 月 17 日	平成 16 年 9 月 6 日	3,706,000 円

支出負担行為書及び支出命令書について添付書類、決裁区分とも八尾市財務規則に則って適正に処理されていた。

(3) 監査請求の期間制限の適用

自治法第 242 条第 2 項は、住民監査請求は「当該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、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

ところで、概算払いの方式によってなされた補助金の交付に対する住民監査請求につき、自治法第 242 条第 2 項本文にいう「当該行為のあった日」とは概算払いのなされた日であり、当該公金の支出がなされた日から 1 年を経過したときは監査請求をすることはできないとされている。(最高裁判決平成 7 年 2 月 21 日 H6(行ツ)108 号)

本件請求は平成 12～16 年度における補助金の支出に対してであるが、最も直近の平成 16 年度においても、補助金の交付決定が平成 16 年 8 月 13 日、支出命令が平成 16 年 8 月 17 日、支払いが平成 16 年 9 月 6 日であり、既に適法な請求期間を経過している。

また、請求人は期間徒過について、一般市民が客観的に知り得なかったものであり正当な理由があると主張しているが、当該補助金は各年度の八尾市一般会計予算に計上され、議会の承認を得て支出されているものであり、何ら秘密裡にされたものではないこと、また、平成 7 年 10 月施行の八尾市公文書公開条例に基づく手続きによれば、事実の確認が期間内にできたと考えられる。

したがって、自治法第 242 条第 2 項但書に定める正当な理由があるとの主張は相当ではなく、同項本文を適用し、本件請求内容に関しては、行為のあった日からすべて 1 年を経過しているため住民監査請求の対象とならないものである。

(4) 結論

よって本件請求は、自治法第 242 条第 2 項の要件を満たさないので、請求を却下する。

6 医療センターへの市職員の違法派遣分（約 9150 万円）について

(1) 請求の要旨

第 1 監査の請求 - 3 請求の要旨 を参照

(2) 監査請求の期間制限の適用

請求人は八尾市長に対し医療センターに派遣された職員 2 名に支払った給与・賞与のうち、2000 年度分から 2004 年度分までの 5 年間の給与・賞与総額を八尾市に対し支払うよう求めている。また、自治法第 242 条第 2 項に規定する請求期間を徒過している部分については、一般市民が客観的に知り得なかったものであり正当な理由があると主張している。

しかしながら、医療センターへの職員の派遣については、人事異動に伴う人事課伺書により起案処理のうえ辞令交付され、さらに行政機構図にも明示されており、これらは情報公開対象となっている。また、当該職員への給与支給については給与条例に基づき支給されており、職員各個人の給与支給額は原則非公開となっているが、給与を支払っているか否か、そして医療センターに従事している市職員の人件費総額はいくらであるかなどについては情報公開制度を利用すれば知ることが可能である。

したがって、自治法第 242 条第 2 項但書に定める正当な理由があるとの請求人の主張は相当ではなく、同項本文を適用し、本件請求内容に関する監査対象期間は請求日より 1 年前の平成 16 年 11 月 16 日から医療センターへの職員の派遣が終了した平成 17 年 3 月 31 日までの期間とした。

(3) 事実関係の確認

派遣職員 2 名にかかる給料・職員手当支給総額

8,110,470 円

(平成 16 年 11 月支給分から平成 17 年 3 月支給分までの給与及び翌月支給となる平成 17 年 4 月支給分超過勤務手当の合計額)

派遣職員 2 名の医療センターでの勤務形態

医療センターの診療時間は、午前 9 時から午後 5 時までであり、火曜日及び金曜日は午後 6 時から午後 8 時までの間夜間診療を行い、また、水曜日及び土曜日の午後は休診となっているが、派遣職員の勤務形態は、市に準じているため午前 8 時 45 分から午後 5 時 15 分までとなっている。また、出勤簿については医療センターに設置され、月末に健康管理課へ提出され、その後人事課へ提出されている。

その他、年次有給休暇の承認、超過勤務における命令、確認等については、健康管理課長が行っていた。

(4) 判断

派遣法違反について

職員の派遣に関する統一的なルールを確立し、職員の派遣の適正化、手続きの透明化等を図る目的で平成 12 年に派遣法が制定されたが、平成 12 年 7 月 12 日付、自治省行政局公務員部長名での「公益法人等への職員派遣制度等の運用について」では、「今回の制度は、地方公共団体がその施策の推進を図るために職員を公益法人等の業務に専ら従事させるための制度であることから、公益法人等とあわせて地方公共団体の職務にも従事する場合等については、今回の制度の対象外であり、従来どおり現行制度の適切な運用により対応すべきものであること」とされているところであり、派遣法の制定によって、当該法制度の対象とならない職員の派遣をすべて否定しているものではないと考えられる。

また、派遣法第 2 条では、職員を派遣できる団体について規定されているが、医療センターのような法人格を持たない運営委員会方式で運営されている団体について

は規定されておらず、派遣法の対象外とされている。

これらのことから、派遣法の対象となっていない団体であっても、派遣先の業務が市の行政施策と密接な関連を有するものであり、かつ、市がその行政施策の推進を図るため人的援助を行うことが公益上必要であるとの判断により職員に従事させる場合は、派遣法に定める手続きでなく、その他の適法な手続きによらなければならないと考えられる。

したがって、医療センターの業務に職員に従事させることは、派遣法との関わりはなく、派遣法違反とする主張は認められない。

地公法違反について

医療センターへの職員の派遣については、地公法第 35 条（職務専念義務）及び職免条例に基づき、「八尾北医療センターの事務に従事することを許可し同センターの事務に従事する時間中は法の定めにより職務に専念する義務を免除する」（以下「一部事務従事」という。）という辞令交付により行われている。

職員の給与の支払いについては、地公法第 24 条第 6 項の規定を受け、給与条例を制定している。

職務専念義務の免除、及び勤務しなかった場合の給与の支給の承認については、職免条例第 2 条第 3 号の「前 2 号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合」、給与条例第 46 条第 4 項の「第 1 項の勤務しなかった時間のうち市長がやむを得ないと認める場合の時間は、同項の時間数からこれを控除することができる。」に該当するものとして行われているが、具体的要件は定められていない。しかしながら、任命権者がこれを全く自由に行うことができるというものではなく、職務専念義務の免除が服務の根本基準を定める地公法第 30 条や職務に専念すべき義務を定める同法第 35 条の趣旨に違反したり、職務しないことについての承認が給与の根本基準を定める同法第 24 条第 1 項の趣旨に違反する場合は、これらは違法となると解すべきであるとされている。（最高裁判決平成 10 年 4 月 24 日 H6(行ツ)234 号）

本件において、これを判断するにあたっては、歴史的経過、職員派遣の目的、派遣先団体の性格及び具体的業務内容、その業務内容と市の施策との関連性、派遣職員の職務内容等諸般の事情を総合考慮したうえ、市の行政目的達成のため職員を医療センターの事務に従事させることについて公益性の有無を検討すべき必要があるものと思われる。

そこでまず医療センターの歴史的経過、性格、業務内容等についてであるが、医療センターは部落差別によって生じた同和地区の保健・医療面の整備を図るとともに、医療機関の不足する本市北部の地域医療を推進するための施設であったこと、そして市が所有する土地に建物を整備し運営委員会方式により運営され、その運営委員会は広域かつ民主的に運営していくため、地区住民だけでなく隣接地区住民、行政職員、管理医師により構成されていたこと、及び本来市が果たすべき地区・地域における福祉・医療・介護の推進という公共的役割を医療センターが担ってきたことなどから、公益性の高い施設であったことが認められる。

また、市の施策との関連性等については、市職員を医療センター業務に一部事務従

事させることによって、日常業務の遂行過程に関与させることが可能となり、医療センターの運営が適切に行われることが、ひいては地区・地域医療の充実に寄与するものであるとともに、地区の実情や市北部地域の医療実態が正確に把握でき、本市の保健・医療施策に反映できたと考えられ、この点においても市の行政施策と密接な関連を有するものであり、人的援助を行うことが公益上必要であるとした判断に違法性はないと考えられる。

次に、一部事務従事職員の職務内容等については、まず従事する職員の勤務時間は市の就業時間に準じており、医療センターの診療時間には準じていない。従事業務内容についても、医療事務全般、施設管理業務等医療センター業務に従事しているものの、市との連絡調整業務や課内会議への出席をはじめとして、予防接種関連業務、休日急病診療所業務、補助金関係業務、さらには平成 13 年度に設置された医療センター担当理事と連携を密にしながら、資料収集をはじめ医療センターの自立を図るという市の施策実現のために必要な調整・関係者協議など、健康管理課の職員として行政の立場で行わなければならない事務について健康管理課長の命を受けて従事していたことが認められる。

また、一部事務従事の手続きに関しては、地公法及び職免条例に基づき、伺書による起案処理を行った上で辞令交付により行われており、給与の支払いについては給与条例に基づき支給されている。

これらのことから総合的に勘案すると、市職員を医療センターの業務に一部事務従事させていたことについて公益上の必要性は認められ、また、職員の一部事務従事に関する手続き及び給与支給について不当性はなく、地公法及び職免条例、給与条例に反するものではないものと判断する。

(5) 結論

よって、請求人の主張には理由はなく、当該措置の必要を認めない。

なお、平成 12 年度分から平成 15 年度分及び平成 16 年 4 月 1 日から平成 16 年 11 月 15 日までに支給された給料・職員手当については、すでに 1 年が経過しており、自治法第 242 条第 2 項の要件を満たさないもので、この部分については請求を却下する。

<市に対する意見>

職免条例第 2 条第 3 号において「前 2 号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合」、また、給与条例第 46 条第 4 項において「第 1 項の勤務しなかった時間のうち市長がやむを得ないと認める場合の時間は、同項の時間数からこれを控除することができる。」と規定されているが、当該市長が定める場合及び市長がやむを得ないと認める場合の具体的要件について、規則等で明文化を図られたい。

< 監査結果に付する総括意見 >

監査結果については以上のとおりであるが、各請求項目の意見として記述したものは下記のとおりである。

1 退職金に係る補助金支出について

八尾市補助金交付規則でも規定されているように、補助事業者は、概算払により補助金の交付を受けたときは、実績報告を行う際に、補助金精算書を提出し、市長はその精算書を審査し、交付すべき補助金の額を超える補助金が既に交付されているときは、期限を定めて、返納を命ずるとしているため、今後の補助金事務については、精算書の審査を適正に行うよう努められたい。

2 運転資金としての貸付けについて

健進会より今後の経営計画として八尾市貸付金返済プランが市に提出され、今後5年毎及び必要に応じて見直す旨の申し出がされているが、返済期間が長期に及ぶことから、市においても必要に応じて監査法人による医療センターの財務調査を行うなど、定期的に経営状況を把握するよう努められたい。

3 施設整備費用の支出について

当該工事については工事着手には至っていないが、仮設診療棟の設計図書において予算説明の内容と異なっている部分が見受けられたので、議会への説明・承認等適切な手続きを行うよう対処されたい。

4 市有財産の無償貸与について

契約書第8条に規定する火災保険契約の締結が未だされていないので、履行されるよう対処されたい。

5 市職員の派遣について

職免条例第2条第3号において「前2号に規定する場合を除くほか、市長が定める場合」、また、給与条例第46条第4項において「第1項の勤務しなかった時間のうち市長がやむを得ないと認める場合の時間は、同項の時間数からこれを控除することができる。」と規定されているが、当該市長が定める場合及び市長がやむを得ないと認める場合の具体的要件について、規則等で明文化を図られたい。

これらの意見のいずれもは、適正な公金支出に関わる基本的な財務会計事務であり、八尾市長においては、改善を図るべき事項については速やかに対処されたい。また、今後の事務執行にあたっては、法令及び条例・規則等の遵守はもとより、その解釈、運用においても常に広範かつ専門的な立場からの検討を加えるなど、より行政機能を高めるとともに、説明責任を果たし、行政の透明性の一層の確保に努められるよう要望する。