

## 生駒市監査委員告示第4号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定による監査請求について、次のとおり公表する。

平成23年10月4日

生駒市監査委員 藤 本 勝 美  
生駒市監査委員 井 上 圭 吾  
生駒市監査委員 中 谷 尚 敬

### 第1 監査の請求

#### 1 請求人

#### 2 請求書の提出

平成23年8月10日

### 第2 請求の要旨

請求書及び請求書に添付された事実を証する書面並びに陳述時の補足説明によれば、本件請求の要旨は次のとおりである。

#### 1 請求の対象行為

生駒市が市立病院の建設に関連して行った次に掲げる行為

- (1)平成21年4月30日に生駒市が株式会社新都計画に対し、新病院設計等委託料として27,300,000円を支出した行為（以下「請求対象行為(1)」という。）
- (2)平成23年7月5日に生駒市が株式会社石本建築事務所に対し、新病院実施設計委託料のうちの前払金として13,965,000円を支出した行為（以下「請求対象行為(2)」という。）
- (3)生駒市が新病院調査特別委員会に対し、議会調査費用として1,157,913円を支出した行為（以下「請求対象行為(3)」という。）
- (4)平成21年度に生駒市が病院事業推進委員会に対し、新病院整備事業費として1,203,410円を支出した行為（以下「請求対象行為(4)」という。）
- (5)生駒市が病院建設課新規嘱託職員に対し、平成23年6月分及び7月分の報酬として340,000円を支出した行為（以下「請求対象行為(5)」という。）

#### 2 対象行為が違法又は不当であることの理由

生駒市は医療法人徳洲会（以下「徳洲会」という。）を市立病院の指定管理者として決定したが、徳洲会については、暴力団に関与していることが過去の議会でも問題にされた。生駒市は平成18年11月17日に生駒警察署と「暴力団等の介入の排除に関する合意書」（以下「本件合意書」という。）を締結しており、徳洲会を指定管理者に決定した際に警察に照会し、徳洲会と暴力団との関係を確認すべきであったにも関わらず、警察に照会しなかった。

よって、本件合意書に基づく警察への照会を行わずに、徳洲会を市立病院の指定管

理者に決定したことは、違法であるから、市立病院建設に関連する財務行為である請求対象行為(1)～(5)についても違法又は不当な行為である。

### 3 求める措置内容

生駒市長に対し、請求対象行為(1)～(5)の合計金額43,966,323円を返還するよう勧告することを求める。

## 第3 監査の実施

### 1 証拠の提出及び陳述

請求人に対して、自治法第242条第6項の規定により、平成23年9月9日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。これに対し、請求人から新たな証拠の提出及び請求内容の補足説明があった。

### 2 監査の対象事項

住民監査請求は、「当該行為のあった日又は終わつた日から1年を経過したときは、これを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」(自治法第242条第2項)とされている。そのため、請求対象行為(1)～(5)のうち、平成22年8月9日以前に行われた行為は、当該行為のあった日から1年を経過後に住民監査請求されたものであるため、「正当な理由」がない限り、住民監査請求の要件を満たしていないこととなる。

このことについて、請求人は、「正当な理由」として、生駒市が、本件合意書に基づき警察に照会しなかったのは、「暴力団との関係を指摘されていたので、あえて照会を中止した不作為の作為と思料されること」であると主張する。正当な理由の有無については、当該行為が秘密裡にされた場合あるいは普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査しても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在及び内容を知ることができなかった場合は、当該住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものであるとされている(平成14年9月12日最高裁判所第一小法廷判決平成10年(行ツ)第69号、平成10年(行ツ)第70号)。請求人が主張する正当な理由については、必ずしもその趣旨が明瞭ではないが、本件各請求対象行為についてみると、いずれも相当の注意力をもって調査しても客観的にみて当該行為の存在及び内容を知ることができなかったとする事実は認められず、正当な理由とは認められない。

したがって、請求対象行為(1)については、平成21年4月30日に支出が完了していることから、請求期間を徒過しており住民監査請求の要件を満たしていない。

請求対象行為(2)については、請求期間内に住民監査請求をされており、住民監査請求の要件を満たしている。

請求対象行為(3)については、請求書に行為日の記載はなく、請求書に記載している対象行為の合計金額と請求人が提出した事実を証する書面による金額の合計額に相違はあるものの、同書面に記載されている支出を完了した日が平成20年10月20日から平成23年5月25日までの25件の支出行為について請求を行っているものと認められる。しかし、これら25件の支出のうち平成22年8月9日以前に行われた

行為については、請求期間を徒過しており住民監査請求の要件を満たしていない。

請求対象行為(4)については、請求書に記載している対象行為の合計金額と請求人が提出した事実を証する書面による金額の合計額に相違はあるが、請求書には「平成21年度」との記載があり、支出した年度が特定されていることから、対象とする行為は遅くとも出納閉鎖期間の最終日の平成22年5月31日には完了していると判断できる。よって、請求対象行為(4)については請求期間を徒過しており住民監査請求の要件を満たしていない。

請求対象行為(5)について、当該行為の事実を証する書面については、請求人は、行政文書開示請求をしたものの不開示となり、「行政文書不開示決定通知書」を添付している。この書面では、請求対象行為自体の内容を証したことにはなっていないが、請求人が開示の請求をした文書は、現に存在していたことから不開示決定がされていること及び陳述時に平成23年6月分及び7月分の病院建設課新規嘱託職員に対する報酬であるとの補足説明があったことから、監査の対象行為が特定でき、当該行為は監査請求期間内の行為と認めることができることから、監査の対象とした。

以上により、本件請求のうち、請求対象行為(1)、請求対象行為(3)のうち平成22年8月9日以前に支出された21件及び請求対象行為(4)については、請求期間を徒過し住民監査請求の要件を満たしていないことから監査請求を却下し、請求対象行為(2)、請求対象行為(3)のうち請求期間を徒過していない平成22年8月25日から平成23年5月25日に支出された4件(支出合計84,951円)及び請求対象行為(5)の各行為(以下「本件監査対象行為」という。)について監査の対象とした。

### 3 監査の対象部局等

生駒市福祉健康部病院建設課を監査対象とし、必要な資料の提出を求めるとともに、福祉健康部長、病院建設課長及び病院建設課課長補佐の出席を求め、平成23年9月9日に事情聴取を行った。

## 第4 監査の結果

### 主文

本件請求のうち本件監査対象行為に対する監査請求を棄却する。

### 事実及び判断理由

#### 1 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料に基づき、次のように事実を確認した。

##### (1) 市立病院の指定管理者決定までの経緯

市立病院の運営主体については、複数の医療機関と協議を行ってきたが協議が整わなかったことから、生駒市は、平成19年11月12日に運営主体を広く全国に公募することを決定し、平成19年11月13日に開催の新病院設置等に関する特別委員会にてその旨を報告、平成19年11月15日から同月30日までの間、全国公募を行った。この際の「生駒市新病院運営主体募集要項」(以下「本件運営主体募集要項」という。)によると、応募資格として、「①救急告示病院としての実績があること。」  
「②現に過去5年間にわたって病院としての経営が安定的に行われ、かつ、法人とし

での運営も適正に行われていること。」「③地域の医療機関や福祉施設等との連携を積極的に図る意欲を持っていること。」の3つの条件に該当する事業者としていた。また、本件運営主体募集要項では、運営方法については、誘致方式と指定管理者方式のいずれかを、応募する事業者を選択させることとなっていた。

そして、平成19年11月30日付けで徳洲会から「生駒市新病院運営主体申込書」の提出があり、市は同日付けでこれを受け付けた。このとき徳洲会が選択した運営方式は、指定管理者方式であった。公募期間中に「生駒市新病院運営主体申込書」を提出したのは徳洲会の1者だけであった。

生駒市は、応募のあった徳洲会について、平成19年12月6日付けで公認会計士に財務評価を依頼し、同月10日に依頼した公認会計士から財務評価の報告書を受領した。その後、平成19年12月11日に徳洲会に対してヒヤリングを実施し、その結果を踏まえて同月18日に生駒市新病院整備専門委員会及び同月20日には新病院設置等に関する特別委員会にそれぞれ報告を行い意見を聴取した。

その結果、生駒市は平成20年1月9日付けで徳洲会に対し生駒市新病院運営主体事業者として決定した旨の通知を行った。

その後、平成21年6月25日に生駒市病院事業の設置等に関する条例（平成21年6月生駒市条例第23号）が市議会において制定された。

そして、平成22年9月27日に生駒市立病院の指定管理者として徳洲会を指定する旨の議案が市議会において可決された。これを受けて、生駒市は、平成22年10月1日付けで、生駒市立病院の指定管理者に徳洲会を指定した旨の告示を行うとともに、同日付けで、生駒市立病院の開設の日から起算して20年を経過する年度の末日までを指定の期間とする旨を、徳洲会に対して通知した。

## (2) 暴力団等の介入の排除に関する合意書

生駒市は、公の施設の管理に係る指定管理者の指定、審議会等の委員、アドバイザー等の委嘱、市民企画事業の採択等、公募により実施するものに関し、暴力団等の介入を排除するために相互に協力を図ることを目的として、平成18年11月17日に「暴力団等の介入の排除に関する合意書」（本件合意書）を生駒市長と生駒警察署長との間で締結した。

本件合意書では、生駒市長は、公募に応募した個人又は法人その他の団体が、暴力団又は暴力団の構成員に該当するか否か、役員等が暴力団等と社会的に不適切な交遊関係を継続的に有しているか否かなど、暴力団等と一定の関係があるか否かについて生駒警察署長に照会することができるものとしている（本件合意書第1）。その他、指定管理者又は公募委員等を募集する際には募集要項に暴力団等の排除に係る欠格事由（以下「欠格事由」という。）について明記すること（同第2）、欠格事由に該当するときは失格とすること（同第5）、指定管理者の指定後においても欠格事由に該当する疑いがある場合は生駒警察署長に照会することができること（同第7）、指定管理者との管理に関する協定の中に欠格事由に該当したときは指定を取り消す旨の規定を設けるものとする（同第6）等を規定している。しかし、本件運営主体募集要項には、合意書に基づく欠格事由に関する記載はされていなかった。

また、生駒市は、合意書に基づき適正な処理を行うよう各職員に周知徹底を図るため、平成19年8月31日に、企画財政部長から各所属長宛に「暴力団等の介入の排除に関する合意書に基づく事務について（通知）」と題する文書を発布し、さらに平成20年8月21日及び平成23年7月29日にも同様の趣旨の文書を企画財政

部長から各所属長宛に発布し、適正な処理を行うよう再度の周知徹底を図っている。

(3) 指定管理者制度に関する指針

生駒市は、平成22年8月に指定管理者制度の導入及び運用に当たって考慮すべき事項及び事務処理等の標準的な取扱いについて定めた「指定管理者制度に関する指針」を策定し、平成22年8月17日に、各所属長宛の通知文書をもって職員に周知を図っている。この指針の中で、指定管理者を公募する際には、応募資格として暴力団等を排除する旨や本件合意書に基づいて警察に照会できる旨等を定めている。

(4) 監査対象行為について

請求対象行為(2)については、生駒市立病院建設工事実施設計及び工事監理業務の前払金として支出されたものである。本業務は、平成22年12月15日の病院開設許可を受けて起工され、平成23年5月19日に事後審査型条件付一般競争入札を執行し3者が応札した結果、株式会社石本建築事務所大阪支所が税込価格80,640,000円で落札、平成23年6月1日に契約を締結している。契約の概要は以下のとおりである。

委託業務名	生駒市立病院建設工事実施設計及び工事監理業務
契約締結日	平成23年6月1日
履行期間	平成23年6月1日から平成26年3月31日まで
業務委託料	80,640,000円

各会計年度における支払限度額は、平成23年度が46,580,100円、平成24年度が19,525,800円、平成25年度が14,534,100円となっている(上記契約第40条)。前払金については、生駒市契約規則(昭和39年4月規則第6号)第25条の規定により支払うことができるとされ、上記契約第34条には前払金の額は業務委託料の10分の3以内と定められており、平成23年度の支払限度額46,580,100円の10分の3である13,974,030円以内の金額として13,965,000円を前払金として平成23年7月5日に支出している。

請求対象行為(3)については、新病院調査特別委員会に係る調査費用として支出されたものであるが、監査の対象である4件については以下のとおりである。

支出内容	金額	支払日
会議録検索システムデータ調整料 (H22.5.25 新病院設置に係る随意契約を調査する特別委員会分)	945円	H22.8.25
生駒市議会会議録作成業務委託 (H22.5.25 新病院設置に係る随意契約を調査する特別委員会分)	20,529円	H22.8.25
生駒市議会会議録作成業務委託 (H23.2.17、H23.2.28、H23.3.2 新病院設置に係る随意契約を調査する特別委員会分)	61,587円	H23.5.16
生駒市議会会議録検索システム管理業務 (H23.2.17、H23.2.28、H23.3.2 新病院設置に係る随意契約を調査する特別委員会分データ調整料)	1,890円	H23.5.25
合計	84,951円	

これら4件は、すべて新病院設置に係る随意契約を調査する特別委員会（以下「調査委員会」という。）に係る経費である。調査委員会は、生駒市が新病院の基本設計業務について、徳洲会が推薦する設計業者と随意契約しており、さらには、日付の虚偽記載が明らかになったことなどから、その契約手続き、契約内容等が適正なものであったかを調査するため、平成20年9月24日に市議会に設置された特別委員会である。調査委員会は、設置されてから調査を重ね、平成23年3月2日の調査委員会において報告書の議決を行い調査を終了している。監査対象の4件は、平成22年5月25日、平成23年2月17日、平成23年2月28日及び平成23年3月2日開催に係る会議の会議録作成に係る経費である。

請求対象行為(5)については、市立病院建設事業を所管する病院建設課において、平成23年6月1日から平成23年11月30日まで嘱託職員として職務を行っている者に対する報酬である。嘱託職員は、市立病院の建設事業により、施設面での進捗に併せて、実際の病院経営にあたって必要な事務や様々な問題について調査を行い、円滑に病院経営を行えるよう準備を進め、市立病院整備の円滑な遂行を図るため、病院経営等について豊富な知識と経験を持つ者を任用しているものである。当該職員の報酬については、生駒市の病院事業に従事する嘱託職員取扱要綱を定め、この中で報酬月額の限度額（月額17万円）及び所定の勤務時間に満たない場合は、1日又は1時間あたりの報酬額を減じて支給する旨を定め、これに基づき毎月支給しているものである。

#### (5) 生体腎移植をめぐる事件について

宇和島徳洲会病院における生体腎移植をめぐり、臓器提供の仲介を行った暴力団関係者に対して金銭の授受が行われたほか、患者とドナーの間で養子縁組の偽装などがあり、事件に関与した患者、ドナー、仲介した暴力団関係者等が逮捕される事件が、平成23年6月の新聞報道等で明らかになった。このときに臓器提供の仲介を行ったとされる暴力団幹部が、徳洲会の専務理事と以前から知り合いであり、生体腎移植を実施する病院として、徳洲会グループの宇和島徳洲会病院を紹介したなどの報道がされた。

この事件発覚後、生駒市議会では、平成23年7月25日に市民福祉委員会を開催し、市から一連の報道等に関して経緯の説明を受けるとともに、指定管理者の指定に関して今後の対応等の審議が行われた。

これらを受けて、生駒市は、平成23年8月26日付けで徳洲会専務理事宛に、「生体腎移植に係る臓器売買事件の報道について（照会）」と題する文書により、事件で逮捕された暴力団関係者との関係について、暴力団関係者と知った2～3年前以降、会食、遊技、旅行、スポーツ等を共にするような関係を継続的に有していたか及び有していなかった場合、2～3年前以降、どのような関係であったかについて確認する照会を行った。これに対し、徳洲会専務理事からは平成23年8月27日付けで文書により回答があり、専務理事は、約3年前に相手が暴力団関係者と知ったが、会食、遊技、旅行、スポーツ等を共にすることはなく、患者と医療人という関係でしかない旨を回答している。生駒市は、この回答は十分に信用できるものであること、また、警察に照会することにより徳洲会との関係が阻害される可能性があるとの理由から、警察に対して照会する必要はないとしている。

## 2 判断理由

請求人は、本件監査対象行為としている財務会計上の行為そのものに関する違法性又は不当性ではなく、本件監査対象行為に先行する市立病院の指定管理者の決定の違法性又は不当性を主張し、それを前提に行われた本件監査対象行為についても違法又は不当であり、生駒市長は当該財務会計上の行為によって支出した金員を生駒市に返還すべきであると主張する。

ある財務会計上の行為がこれに先行する原因行為を前提として行われた場合、たとい先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、原因行為を前提としてなされた財務会計行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものでない限り、当該財務会計行為に関与した職員に損害賠償責任を問うことができないと解されている（平成4年12月15日最高裁判所第三小法廷判決昭和61年（行ツ）第133号）。つまり、先行行為の違法性だけではなく、後行行為自体に財務会計上の義務違反がなければ、損害賠償責任を問うことはできない。そして、先行行為が無効である場合や、先行行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在する場合などには、後行の財務会計行為自体も財務会計法規上の義務に違反する違法なものになると解されている（平成20年1月18日最高裁判所第二小法廷判決平成17年（行ヒ）第304号）。

以上のことを本件請求についてみると、生駒市は市立病院の運営主体を決定するにあたり、その候補者を公募により募集しているが、このときには既に本件合意書が締結され、職員に周知されていたと認められる。しかし、本件運営主体募集要項には、暴力団等に関する欠格事由の記載はなく、応募した徳洲会について、本件合意書に基づく照会を行っていない。また、生駒市は平成22年10月1日に徳洲会を市立病院の指定管理者に指定しているが、平成22年8月に制定された「指定管理者制度に関する指針」に従い、本件合意書に基づく照会を行っていない。

暴力団等の反社会的勢力の排除は、暴力団等による不当な行為を防止し、これにより市民の社会生活や事業活動への不当な影響力を排除して、市民の安全で平穏な生活を確保することを目的とするものであり、現在、社会全体に求められている極めて重要な課題である。市でもそのような観点から、行政における暴力団等の排除を目的として、生駒警察署長と本件合意書を締結し、「指定管理者制度に関する指針」を定めたものと考えられる。本件合意書においては、指定管理者の指定、審議会等の委員、アドバイザー等の委嘱、市民企画事業の採択等公募により実施するものに関し、暴力団等を排除する旨が定められている。本件の市立病院の運営主体募集要項では、「誘致方式」と「指定管理者方式」のいずれかを応募者が選択することが条件となっていたが、仮に本件合意書に明記されていない「誘致方式」であったとしても、上記暴力団等の排除の趣旨からみれば、本件合意書に基づき照会を行うなどの手続きを実施することが妥当であり、また、本件合意書第1では「照会することができる」と、照会するかどうかは生駒市長に裁量権がある定めとなっているが、市立病院の開設という生駒市にとって極めて重大な事業であることを勘案すれば、本件合意書による手続きを実施することが妥当であったと考えられる。また、その後、平成22年8月に「指定管理者制度に関する指針」が制定されていることから、平成22年10月1日に徳洲会を指定管理者として指定する際には、上記指針に従うとともに本件合意書に基づく手続きを実施することが妥当であったと考えられる。

しかし、一方で、本件合意書は生駒市長と生駒警察署長との合意であり、また「指定管理者制度に関する指針」は生駒市の内部的な事務の取扱いを定めたものであって、

これらを順守することは当然であるとしても、これに違反したからといって、法令や条例、規則に違反した場合と同様に直ちに違法となるものではないと解される。

したがって、本件合意書や「指定管理者制度に関する指針」に基づく手続きが実施されなかったからといって、市が徳洲会を平成20年1月9日に運営主体事業者に決定した行為及び平成22年10月1日に指定管理者に指定した行為が、当然に違法無効となるものではなく、また当該行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行上の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在するとまではいえないと考えられる。

よって、本件監査対象行為が徳洲会を市立病院の運営主体事業者に決定した行為及び指定管理者に指定した行為を前提として行われたものであるとしても、本件監査対象行為による支出行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものということはず、生駒市長の損害賠償責任などを問い、支出した金員の返還を求めることはできないと解され、請求人の主張を認めることはできない。

以上のことから、本件住民監査請求について、主文のとおり決定する。

### 3 補足意見

上記のとおり、本件住民監査請求は棄却するが、本件監査において問題点が見受けられたので、監査委員として以下のとおり意見を述べる。

市政を執行するにあたり、暴力団等の反社会的勢力の介入を排除することは、安全で平穏な市民生活や事業活動を確保するため、市にとって極めて重要な責務である。本件において、生駒市は徳洲会を運営主体事業者に決定し、あるいは指定管理者に指定する際に、暴力団等を排除するための本件合意書や「指定管理者制度に関する指針」に定める手続きを実施していないが、それは市職員全体において暴力団等の反社会的勢力の排除の重要性に関する認識が共有されていなかったことによるものと考えられる。

生駒市においては、今後、暴力団等の反社会的勢力の介入の排除に関するより充実した確固たる組織的運営体制を構築するとともに、それを運用する職員に対する周知徹底を図る措置を採られることを強く要望する。

以上