

平成20年5月22日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成19年(行ニ)第92号 不当利得返還等請求, 共同訴訟参加控訴事件 (原審・

大阪地方裁判所平成17年(行ウ)第99号, 第100号, 第215号)

口頭弁論終結日 平成20年3月13日

判 決

大阪市

控訴人 (原告)

大阪市

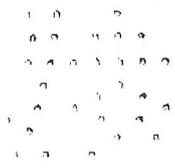
控訴人 (参加人)

大阪市

控訴人 (参加人)

控訴人ら訴訟代理人弁護士 島田健治, 豊永泰雄, 小林寛治,  
掛樋美佐保, 石橋徹也, 植村弘樹, 今井力

大阪市北区中之島1丁目3番20号



被控訴人（被告） 大阪市長 平 松 邦 夫  
 大阪市西区九条南1丁目12番02号

被控訴人（被告） 大阪市交通局長 葛 本 恵 英  
 大阪市住之江区南港北1丁目14番16号

大阪ワールドトレードセンタービルディング

被控訴人（被告） 大阪市水道局長 白 井 大 造  
 被控訴人ら訴訟代理人弁護士 岩 本 安 昭  
 同訴訟復代理人弁護士 森 末 尚 孝

大阪市

被控訴人（被告） 大阪市長補助参加人 關 淳 一  
 訴訟代理人弁護士 川 下 清

大阪府中央区安土町3丁目1番3号ヴィアール大阪内

被控訴人（被告） 大阪市長補助参加人 財団法人大阪市職員互助会  
 代表者理事 葛 本 恵 英  
 訴訟代理人弁護士 比嘉廉丈，比嘉邦子，渋谷元宏，渋谷麻衣子，川上確

主 文

- 1 關淳一を相手方とする金銭支払請求部分を除き，原判決を取り消す。
- 2 上記取消し部分につき，本件を大阪地方裁判所に差し戻す。
- 3 上記1で除いた原判決部分に対する原告らの控訴を棄却する。
- 4 控訴費用及び補助参加によって生じた費用中，前項に関する部分は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。

## 2 (原告らの請求)

(1) 被告大阪市長は、財団法人大阪市職員互助会（職員互助会）に対し、18億7740万7160円を大阪市に支払うよう請求せよ。

(2) 被告大阪市長は、關淳一に対し、1億円を大阪市に支払うよう請求せよ。

## 3 (参加人らの請求)

(1) 被告大阪市長は、①大阪市労働組合連合会（市労連）に対し181億7123万0524円を、②森三郎、大西凱人、竹中茂、大西史朗に対し各自5000万円を、③森田雅美、足立公夫、玉井由夫に対し各自5000万円を、④岡副常雄、河野忠司、森脇征男、山口和朗に対し各自5000万円を、⑤曾谷征夫、福田徹、鳥岩誠治に対し各自5000万円を、⑥安澤陽、岡田昌也、深掘克明に対し各自5000万円を、大阪市に支払うよう請求せよ。

(2) 被告大阪市交通局長は、①市労連に対し181億7123万0524円を、②曾谷征夫、福田徹、鳥岩誠治に対し各自5000万円を、大阪市に支払うよう請求せよ。

(3) 被告大阪市水道局長は、①市労連に対し181億7123万0524円を、②安澤陽、岡田昌也、深掘克明に対し各自5000万円を、大阪市に支払うよう請求せよ。

## 第2 事案の概要

### 1 原審

大阪市の住民である原告らは、大阪市が、大阪市の互助組合に対し、職員の退職時に一時金、年金が支給される確定給付型年金保険契約の保険料の一部に充てるための補助金を支給したことについて、条例に基づかない給与、退職金の支払であり、これにより大阪市に損害、損失が生じたと主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、互助組合及び当時の市長個人らを請求の相手方として不法行為の損害賠償請求権ないし不当利得返還請求権を行使することを求める訴えを提起し、



参加人らは、補給金の支給に関与した大阪市労働組合連合会及びその理事個人を請求の相手方に追加して共同訴訟参加した。

原判決は、原告らの追加主張を主位的請求と構成し、その追加は訴えの追加的変更となるから、この変更時には地方自治法242条の2第2項1号所定の訴訟提起期間を経過しており、さらに、本訴提起時の主張にかかる請求（原判決は予備的請求と構成）は同法242条2項所定の請求期間内の適法な監査請求を経ていないとして却下し、参加人らの訴えについても、同様に適法な監査請求を経ていないとして却下した。

原告ら（うち3名は控訴しなかった。）及び参加人らが控訴した。

## 2 被告変動の経緯

原告らは、当初大阪市長のみを被告としたが、大阪市交通局互助組合を請求の相手方とする部分、大阪市水道局互助組合を請求の相手方とする部分につき、それぞれ大阪交通局長、大阪市水道局長を被告とすべく被告変更の申立てをし、原審もこれを許可した。

その後、大阪市交通局互助組合、大阪市水道局互助組合、大阪市職員互助組合連合会、財団法人大阪市教職員互助組合が廃止され、職員互助会に統合ないし承継されたため、原告らは、4互助組合を請求の相手方とする訴え部分の控訴を取り下げた。

また、元大阪市長磯村隆文が死去したため、原告らは、同人を請求の相手方とする訴え部分の控訴を取り下げた。

したがって、原告らの訴えの被告は大阪市長のみとなった。

## 3 前提事実

原判決「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」欄1項に記載のとおりである。事実の概要は次のとおりである。

### (1) 給付金（本件補給金）の支出

大阪市の4互助組合（職員互助組合、交通局互助組合、水道局互助組合及び教職

員互助組合)は、従前、条例に基づき、退職した職員に対し特別退職一時金を給付してきたが、これが廃止されたことに伴い、平成4年、大阪市職員互助組合連合会を組織し、平成5年4月1日、大阪市職員互助組合連合会と保険会社との間で、職員の退職時に一時金、年金を支給すること等を内容とする確定給付型年金保険契約を交わして(丙2)、現役職員から徴収した掛金のほか、大阪市から受給した補助金を保険料の支払に充てた。交付された補助金のうち平成5年度から平成11年度までの総額は181億円以上である。これら補助金は、予算及び決算上、「給与、調整手当、期末勤勉手当」に含めて計上し、支出されてきた。

教職員互助組合は、大阪市職員互助組合連合会の契約とは別に、平成8年4月1日に確定給付型年金保険契約を交わし(丙3の1,2。被保険者は教職員給料表の適用を受ける者に限定)、同様に、大阪市から受給した補助金を保険料の一部の支払に充てた。交付された補助金のうち平成8年度から平成11年度までの総額は7億円以上である。

## (2) 新聞報道

朝日新聞は、平成16年12月19日、本件補給金の存在及び本件補給金の用途等について「ヤミ年金・退職金に公費」「職員互助の組織に投入」「11年で304億円」等の見出しを付し、概ね上記(1)の内容の報道をした(乙229,本件報道)。記事の中で、原告松浦米子のコメントも掲載した。

朝日新聞は、同月22日にも関連記事を掲載した(乙230)。

## (3) 原告らの監査請求

平成17年3月18日、原告らは、大阪市監査委員に対し、「平成5年度以降に4互助組合に交付したすべての互助連給付金の支出」及び「平成8年度以降に教職員互助組合に交付したすべての教員給付金の支出」は、給与条例主義に反した違法な公金支出であるとして、①4互助組合からは平成5年以降の全受領額を、上記支出期間に在職した歴代の市長からは在職中の公金支出額を、それぞれ大阪市に返還させること、②教職員互助組合からは平成8年以降の全受領額を、上記支出期間に

在職した歴代の市長に対し在職中の公金支出額を、それぞれ大阪市に返還させることを勧告するよう求める住民監査請求をした（甲1）。

（4）原告らの監査請求に対する監査結果

大阪市監査委員は、平成17年5月16日付けで、本件給付について、条例に定めのない給与と同視され違法であるとして、互助組合連合会（4互助組合）及び教職員互助組合から、過去5年間分の本件補給金について返還を求めるよう大阪市に勧告し、原告らにその旨を通知した（甲2）。

上記監査結果に従い、大阪市は、平成17年8月4日、4互助組合及び教職員互助組合に対し監査結果に基づく過去5年間の給付金の返還を求め、同月16日、4互助組合及び教職員互助組合から返還を受けた。

（5）本訴の提起（予備的主張。原判決がいう予備的請求）

原告らは、平成17年6月14日、監査結果が過去5年間より前である平成11年度以前の給付金の返還を求める措置をとらなかった部分につき、地方自治法242条の2第1項4号に基づき本訴を提起した。

訴状では、本件補給金の交付は条例に基づかない違法な退職金・年金の給付であると主張し、被告大阪市長に対し、①4互助組合を請求の相手方とする不当利得返還請求権及び不法行為の損害賠償請求権の行使、②本件補給金の支出時に在職した大阪市長を請求の相手方とする債務不履行または不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を求める主張構成となっている。

（6）参加人らの監査請求

参加人らは、平成17年9月29日、大阪市監査委員に対し、本件補給金の給付に関与した次の団体及び個人、すなわち、大阪市労働組合連合会（市労連。大阪市職員労働組合、大阪市従業員労働組合、大阪交通労働組合、大阪市水道労働組合、大阪市立大学教職員組合、大阪市立学校教職員組合及び大阪市学校給食調理員労働組合から構成される。）及びその理事個人に対し、大阪市が不法行為の損害賠償請求権を行使することを求める住民監査請求をした（甲5）。

(7) 原告らの追加主張（主位的主張。原判決がいう主位的請求）

原告らは、平成17年10月11日に提出した準備書面(1)（2005年10月13日付け）によって、大阪市職員互助組合連合会及び4互助組合が、受給した互助連給付金及び教員給付金を、退職金や年金としての性質を有する金銭の支給のために、直接又は間接的に保険契約を締結し、その保険料の約7割の支払に充てたのは、地方公務員に地方公務員等共済組合法で定められている共済組合からの給付以外に公金を原資とする給付を受け取らせることであり、同法の趣旨に反する違法行為であるとして、被告大阪市長に対し、大阪市職員互助組合連合会及び4互助組合を請求の相手方とする不法行為の損害賠償請求権を有する（怠っている権利行使を求める）との主張を追加した。

(8) 参加人らの監査請求に対する監査結果

大阪市監査委員は参加人らに対し、平成17年10月24日付けで、参加人らの監査請求は原告らの監査請求と同一の財務会計行為又は怠る事実を請求の対象としたものであるから、原告らの監査請求に対する監査結果をもって参加人らの監査請求に対する監査結果とする旨の通知をした（甲7）。

(9) 共同訴訟参加

参加人らは、平成17年11月23日、本件に共同訴訟参加した。

#### 4 争点及び当事者の主張

原判決「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」欄2項に記載のとおりであり、当審における原告ら及び参加人らの主張は次のとおりである。

(1) 原告らの主張追加（主位的主張の追加）の適法性

ア 原判決は、原告らの主張追加について、本訴提起時の主張にかかる請求と訴訟物を異にし、訴えの追加的変更にあたりと判断した。

しかしながら、原告らの主張は同一の訴訟物内のものであり、攻撃方法を変えたにすぎない。

地方自治法242条の2第1項第4号に基づく請求（4号請求）は、原告は住民であり被告は地方自治体の長などであるが、実質的には地方自治体と相手方との法律関係の判断を求めるものである（同法242条の2第7項）。したがって、4号請求の訴訟物の同一性を判断する際には、地方自治体と相手方とのいかなる法律関係の判断を求める請求であるかの観点に視点を当てるべきである。

原告らの請求は、4互助組合を相手方とする不法行為の損害賠償請求権の行使と不当利得返還請求権の行使である。損害賠償請求権はいずれも4互助組合の不法行為又は違法行為によって大阪市に損害を生じさせたことに基づく請求権であり訴訟物に変化はない。不当利得返還請求権も、4互助組合が主体となって組合員の保険料に公金を用いたとの事実経過の中で発生する1個の不当利得返還請求について、要件となる事実がいつ完結するかの事実に対する法的評価を変えたにすぎず、やはり訴訟物に変化はない。

イ 原判決は、主位的主張に関する訴えについて、訴え提起時になされたと同視すべき特段の事情があったとはいえないと判断した。

しかしながら、仮に、そこに追加的訴えの変更があるとしても、訴え提起時の請求には、主位的請求も含まれるものと同視すべき特段の事情があった。

大阪市から4互助組合に対して公金の支出がなされ、これが、大阪市職員互助組合連合会を通して保険会社に保険料として支払われたという一連の公金の流れという社会的に一個の事象について、当初の構成では、大阪市から互助組合への公金の流れを捉えたのに対し、追加した構成では、互助組合から保険会社への公金の流れを捉えている。両者は、同じ事象を大阪市側からと4互助組合側からと見る方向を異にしているにすぎない。上記公金支出の流れ、本件の給付事業が法定されていなかったかどうか、各支出関与者の責任など中心的な争点は共通であり、かつ、訴えの提起及び監査結果により、追加した構成は容易に予測できることからすれば、特段の事情はあった。

## (2) 監査請求の期間制限

原判決は、原告らの監査請求には期間制限が及ぶと判断した。しかしながら、原告らの監査請求には監査請求の期間制限の適用はない。

ア 原告らは、専決権限者等ではない4互助組合の一連の行為に違法性があるとして4互助組合に対する不法行為の損害賠償請求権の行使を求めている。

本件補給金の支出について専決権限を有した前市長等を請求の相手方とする損害賠償請求権については期間制限に服するとしても、4互助組合を請求の相手方とする損害賠償請求権については、4互助組合が専決権限を有する者又はそれを補助する者ではないので財務会計法規違反を観念し得ない。

原告らは、専決権限者等ではない4互助組合の一連の行為に違法性があると主張して監査請求を求めたものであり、期間制限の適用はない。

イ 不当利得返還請求権は、その性質上、大阪市に損失があり、その損失に対応する4互助組合の利得に法律上の原因がなければ発生する。

大阪市に損失があり、4互助組合に利得があることは争いがない。

法律上の原因がないことは、地方公務員で構成される4互助組合が、交付金又は補給金を受給して私的年金に使用してはならない、自身の年金について法定以上の金銭等を地方自治体に要求してはならないとの義務違反があれば明らかである。

大阪市の財務会計法規違反を監査の対象とする必要はなく、期間制限は適用されない。

ウ 大阪市から互助組合への金銭の流れは、大阪市側からみても財務会計行為とはいえない。

大阪市から4互助組合に対する本件補給金の給付は、予算に明示して計上されておらず決算審理の対象になっていない。別途、虚偽の給与として、予算計上され決算の審理も受けて捻出されたものを流用しているにすぎない。大阪市の正式な意思決定としては、職員の給与として支出することを認め、その権限を付与しているにすぎない。このような行為は、財務会計行為には該当せず、または権限逸脱行為であって、期間制限の適用はない。

### (3) 監査請求期間制限経過の正当な理由

原判決は、原告らの監査請求は、期間制限の適用を受け、期間経過について正当な理由を具備しているともいえないと判断した。原判決は、最初に新聞報道があった平成16年12月19日を起算点として、それから89日後の原告らの監査請求が、相当な期間内ではなかったと判断したものである。

しかしながら、原告らの監査請求は、監査請求期間経過の正当な理由を具備している。

本件報道は、どのような仕組みで、どのような名目で公金が支出されたのかを明らかにしていない。したがって、一般住民が監査請求の対象を把握することはきわめて困難であった。

本件報道は、違法性にはまったく触れていない。大阪市職員の厚遇全般、隠蔽体質を問題とすることはあっても、違法であるとの指摘まではされていない。本件報道に基づき違法事由を監査請求書に摘示することは著しく困難であった。

本件報道により監査請求という行為が可能であったとはいえ、本件報道から89日後になした原告らの監査請求には監査請求期間経過について正当な事由がある。本件補給金の支出は複雑な仕組みによっており、むしろ、より長期間の猶予が認められてしかるべき事案である。本件報道が起算点になるとしても、そこから3か月以内にとどまっている本件監査請求が相当な期間内になされたものであることは明白である。

### (4) 参加人らの監査請求の適法性

原判決は、参加人らの監査請求について、期間制限の適用を受けることを前提として、期間経過について正当な事由もないと判断した。

しかしながら、市労連は財務会計職員ないし補助職員ではなく、その他の相手方である大阪市職員互助組合連合会理事らも財務会計職員ないしその補助職員としての立場だけでなく、大阪市職員互助組合連合会の理事という立場でも不法行為に関与していた。

したがって、参加人らの監査請求については監査請求の期間制限は及ばない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 原告らの主張追加の適否

原告らは、平成17年5月16日に監査結果の通知を受け、平成17年6月14日に本訴を提起し、まず、大阪市が4互助組合に互助連給付金及び教員給付金を支出した行為が違法、無効であるとして、4互助組合を請求の相手方とする不当利得返還請求権または債務不履行ないし不法行為に基づく損害賠償請求権の行使を求めた。その後の平成17年10月11日には、4互助組合が、大阪市職員互助組合連合会を経由した上で、大阪市から支給された本件補給金を各組合員のための保険料に充てた行為をとらえ、それ自体が地方公務員等共済組合法で定められている共済組合からの給付以外に公金を原資とする給付を地方公務員に受け取らせた違法、無効な行為であるとの主張を追加した。そして、この追加主張を主位的として、訴え提起時の主張を予備的なものとした。

原告らの以上の主張は、いずれも大阪市から互助組合への本件補給金の支出、そして保険料支払という同一の金銭の流れに関する事実により生じた大阪市の損害ないし損失に関し、被告大阪市長に対し、互助組合及び大阪市長個人を請求の相手方とする不法行為の損害賠償請求権ないし不当利得返還請求権の行使を求めるもので、訴え提起時より主張事実とされた金銭の流れを主張の変更の前後において評価の視点を変えたものにすぎず、本件補給金の支出から始まる金銭の流れについて、住民訴訟として、同一の相手方からの損害賠償ないし不当利得返還を被告大阪市長に求めるものであることに変わりはない。

したがって、原告らの主張追加は攻撃方法の追加にとどまるものであり、これをもって、新訴の提起とみることはできない。

#### 2 原告らの監査請求と期間制限

そこで、上記追加された主張は、監査結果通知から30日以内に提起された本訴における攻撃方法となるが、原告らがそこで構成しているのは、4互助組合が受領した本件補給金を法の趣旨に反して使用したのは大阪市に対する不法行為に該当し、かつ4互助組合はその損害額を不当利得しているのに、被告大阪市長はその損害賠償請求権、不当利得返還請求権の行使を怠っているというものである。

本件補給金は、大阪市から4互助組合に給付されたものであり、地方自治法242条1項にいう公金の支出であって、これが違法若しくは不当であることを監査請求するには同条2項所定の期間に服し、また、その返還請求そのものを怠ること（いわゆる不真正怠る事実）についての監査請求も、その裏面として同様の期間に服する。しかし、原告らの追加主張は上記のとおりであり、4互助組合が受給した金銭の使用態様は法の趣旨に反しているというものであり、これを前提としてすべき損害賠償請求あるいは不当利得返還請求を被告大阪市長は怠っているというのであって、本訴においては、大阪市がした公金の支出の適法性とは別に、4互助組合の上記行為につき、原告らの主張に基づいて、不法行為あるいは不当利得法理に照らし理由があるか否かを審理し判断することになるのであるから、その前提となる住民監査請求は、地方自治法242条2項の期間制限に服するものではない。現に大阪市監査委員も、原告らが平成17年3月18日にした監査請求について期間制限の適用はないものとし、消滅時効にかかっていないとした権利の不行使があるとし、その返還を求めるよう勧告しているところである。

これに対し、大阪市の前市長であった關淳一を請求の相手方とする原告らの訴え部分は、上記公金支出が違法であるとして損害賠償請求権の行使を求めるものであって、地方自治法242条2項の期間制限に服するいわゆる不真正怠る事実には該当するが、監査請求は公金支出から同条項所定の期間を経過したものであり、かつその期間徒過について正当な理由があるともいえないから、不適法な訴えである。この正当な理由がないことは、原判決23頁から24頁の3の(2)、(3)の説示中關淳一に関する部分のとおりである。

### 3 参加人らの監査請求と期間制限

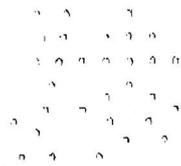
参加人らの主張は、大阪市職員互助組合連合会理事らが、大阪市の支出権限者と共同で、違法な互助連給付金及び教員給付金の支給に関与したことを前提として、被告大阪市長、同大阪市交通局長、同大阪市水道局長は、大阪市職員互助組合連合会理事らから、また大阪市職員互助組合連合会副理事長が執行委員長を務める市労連から損害を賠償させあるいは不当利得を返還させるべきなのに、同被告らはこれを怠っている、というものである。

本件においては、上記請求に係る相手方らについて、参加人らの主張に係る点が不法行為法上違法とされる行為があるのか、あるいは不当利得法理上返還義務を負うべき事実関係にあるのかの審理判断がされるのであるから、そこには住民訴訟の前置となる監査請求の期間制限を定める地方自治法242条2項の適用はない。

また、参加人らの参加申出書には主張事実として、4互助組合を経由して受け取った互助連給付金等が、生命保険会社との間の確定給付型新企業年金契約の保険料の一部として支払われてきたことも挙げられており、原告らの上記主位的主張の構成も視野に入れていることも明らかである。そうだとすると、原告らについて判断したのと同様、参加人らがした住民監査請求についても地方自治法242条2項の期間制限に服するものではない。

### 第4 結論

以上によれば、原告らの主張の追加は許され、關淳一に対する請求を求める原告らの訴え部分を除き、原告ら及び参加人ら主張の前提とされた住民監査請求は期間制限に服しないものであり、住民訴訟たる本訴提起及び共同訴訟参加申立ての前置として適法なものである。この判断とは異なり、適法な監査請求を前置していないとして本件訴え及び共同訴訟参加申立てを却下した原判決を取り消し（上記部分を除く。）、本件を原審に差し戻すことにする。なお、上記部分に関しては、訴えを



却下した原判決は相当であるから、その部分に関する控訴を棄却する。

大阪高等裁判所第11民事部

裁判長裁判官 塩 月 秀 平

裁判官 菊 池 徹

裁判官 鈴 木 陽 一 郎

1 1 1  
2 2 2 2 2  
3 3 3 3 3  
4 4 4 4 4  
5 5 5 5 5  
6 6 6 6 6  
7 7 7 7 7  
8 8 8 8 8  
9 9 9 9 9  
0 0 0 0 0

こ れ は 正 本 で あ る

平 成 2 0 年 5 月 2 2 日

大阪高等裁判所第11民事部

裁判所書記官 江 見 正

