

平成19年(ネ)第2853号 損害賠償請求控訴事件

控訴人 三井マリ子

被控訴人 豊中市 外1名

準備書面

2008年9月17日

大阪高等裁判所第11民事部 御中

控訴人訴訟代理人

弁護士 寺 沢 勝 子

弁護士 川 西 渥 子

弁護士 大 野 町 子

弁護士 渡 辺 和 恵

弁護士 石 田 法 子

弁護士 宮 地 光 子

弁護士 長 岡 麻 寿 恵

弁護士 紀 藤 正 樹

弁護士 越 尾 邦 仁

弁護士 島 尾 恵 理

弁護士 溝 上 絢 子

弁護士 中 平 史

## 第1 被控訴人市の「第4 予算要求額の確定方法が通常と異なること等の主張に対して」について

### 1 被控訴人市の主張・「予算案の専決者市長の内諾」

被控訴人市は、被控訴人市準備書面2の40、41頁において、「予算案の作成は財政課が行っているが、地方自治法上の専決者は市長である。2003(平成15)年10月に市長から事実行為として、予算を伴うものである『組織変更案の内諾を得た』ことが、『予算確保の目処』である。また、同年12月に財団の事業課長のプロパー化について市長の内諾を得たことが、この場合の『予算確保の目処』である。」とし、「勿論、『目処』であるから、当然その後(人権文化部として予算要求し、財政課が予算編成するという)正規の手続きはとらねばならないし、本件においてもとられている。」「実務では、新規施策や政策的な変更を伴う予算要求を行う場合には、財政課への説明の前に市長に考え方を説明して理解を得ておくことが行われている。」「特に、本件においては、本郷部長は予算の『目処』もつかないのに理事長に組織変更案を説明することはできないので、予め、市長に組織変更案を説明して内諾を得て『予算確保の目処』を得たものである。控訴人の主張はこのような実務の内情を知らない主張であって失当である。」とする。

### 2 原判決の判断

原判決68頁は「予算要求額の確定方法が通常と異なることについて」「それは手続きを急いだことによるものと推察され」、「組織変更の手続きを急いだこと自体を不自然であるということとはできない。」としている。

しかるに被控訴人市は、1のとおり、原判決の「手続きを急いだ」との推測とは異なり、控訴審においては「実務では、新規施策や政策的な変更を伴う予算要求を行う場合には」よく行われていることであり、控訴人は「実務の内情を知らない」からこのような主張をしているとする。

### 3 被控訴人市の控訴審での主張の時系列での整理

被控訴人市による流れを時系列で整理すると以下のとおりとなる。

(1) 2003(平成15)年10月中旬

市長に「組織変更案の内諾を得」「予算確保の目処」がついた。被控訴人市は「常勤プロパー事務局長候補者のリストづくり」を行った。

(2) 2003(平成15)年10月20日

「候補者の一覧表を市長にも示して了承を得た」(乙第22号証14、15頁)

この候補者リストは、被控訴人市準備書面1によれば、乙34号証4、5頁であり、「乙8作成後、10月20日頃までに武井課長は市長および財団理事長に提示するため事務局長候補者のリストを作成」したとされている。

被控訴人市の本郷部長は、「市長と理事長に10人位リストアップしたものを挙げております。それで当たれという了承のもとに打診しました。」

(甲46.37頁)としており、2003(平成15)年10月20日に候補者リストを市長に見せて、「それで当たれという了承のもとに打診」したのである。

被控訴人第3準備書面8頁では、「別に市長から『それで当たれ』と言われているものではない。」とするが、本郷部長が、「それで当たれという了承のもと打診しました。」と理事会で自ら述べたのである。

(3) 2003(平成15)年11月から

候補者リストに基づいて被控訴人市において、打診開始

(4) 2003(平成15)年11月中旬頃以降

「その後(人権文化部として予算要求し、財政課が予算編成するという)正規の手続きはとらねばならないし、本件においてもとられている。」

4 原審における被控訴人の主張

(1) 被控訴人の原審第2準備書面8頁

「平成15年10月上旬頃から平成16年度の補助金を予算要求するため、その具体化について豊中市人権文化部長、男女共同参画課長と財団事務局が、協議した。その結果事務レベルの考え方として、同月中旬頃には概ね、以下のような方向性で進めていくこととなった。(乙8号証)

- ① ・・実務の管理監督者としては、国際交流センターと同様に事務局長とし常勤プロパーを採用してこれにあてる。
- ② 予算的(人件費)には派遣職員より常勤プロパーの方が低くなるので財政課の承認を得やすい。
- ③ 非常勤館長職が日常の管理監督を行うことは困難であり、廃止の方向
- ④ 事業課長のプロパー化は課題とする

(2) 被控訴人市の原審第3準備書面6頁、原審第4準備書面4頁、8頁

「乙8号証は、平成16年度以降の事務局のあり方に関し、人権文化部と財団事務局が共通の認識をもって、財政当局に財団の補助金を予算要求していくため、目指すべき方向性の案をまとめたものである。」

「新規施策や制度変更を伴う予算要求の場合は特に、まず、財政当局に『考え方』の理解を得なければ、その後の予算額の折衝に進めないのが一般的である。『考え方』の理解を得なければ、その後の査定もできないのである。従って、被告豊中市と被告財団の事務レベルが共通の認識をもって、財政当局に『財団の補助金を予算要求するためその具体化を協議して決めた』のが、『考え方』、『方向性』を示す乙8号証である。」

(3) 乙第22号証の本郷陳述書(41～43頁)での予算要求の流れ

- ① 2003(平成15)年11月5日

乙第11号証の予算要求説明書を被控訴人財団が被控訴人市へ提出。

(乙11は現行平成15年度の人員体制での予算要求説明書)

- ② 2003(平成15)年11月7日、本郷部長による乙11に基づく人権文化部内でのヒアリング。

③ 2003(平成15)年11月中旬頃、財政課長ヒアリング

被控訴人によれば、「各部からの要求書を受けた被告市財政課では、財政課長ヒアリングを行い、財団事務局職員、男女共同参画推進課長、部の総務課長等が出席し、財政課長が要求の元になる考え方を重点的に説明を受ける。」とされている。

提出されたのは乙11であり、乙8による「考え方」の説明がされた。

(4) 乙22および被控訴人市の原審第4準備書面添付表

- ① 市長が毎年10月31日までに翌年度の予算基本方針を決定する
- ② 財務部長が①の方針を速やかに各部の長に通知する
- ③ 各部の長が財務部長からの通知に基づき、別に定める日(例年11月初旬～中旬)までに歳入歳出予算見積書、給与見積書を作成し、財務部長に提出する
- ④ 財務部長は、提出された書類を精査し、意見を付して市長の査定を受ける。

5 控訴審で何がどう変わったのか

被控訴人市は、原審では「平成16年度の補助金を財政当局に予算要求するために、その具体化について人権文化部と財団事務局が協議し」、「目指すべき方向性の案をまとめた」のが乙8の組織変更案であるとしていた。

ところが、市長が2004(平成16)年度予算基本方針を決定し、財務部長が、その方針を各部の長に通知する2003(平成15)年10月31日より前の、10月中旬に、予算案の専決者である市長が「組織変更案の内諾をし」、「予算確保の目処」を得たとする。

そして、前記のとおり「平成16年度の補助金を財政当局に予算要求するために、その具体化について協議して決めた」はずなのに、控訴審では、これが「その後、(人権文化部として予算要求し、財政課が予算を編成するという)正規の手続きはとらねばならない」からとった「その後の正規の手続き」にすぎないことになっている。

「予算的（人件費）には派遣職員より常勤プロパーの方が低くなるので財政課の承認を得やすい」とか、「まず、財政当局に『考え方』の理解を得なければ、その後の予算額の折衝に進めない」とはいったい何だったのか。

「財政課の承認を得る」必要もなく、「予算額の折衝に進めない」どころか、財政課は市長の了解後の「その後の手続き」にすぎなかったのである。

「その後の手続き」であるから、財政課に現行2003（平成15）年度の乙11の予算要求説明書を提出し、仮に乙8を示して組織変更案の説明をしたとしても「予算要求説明書は、現行平成15年度のものですが、乙8の内容で市長の了解も得ておりますから。」と説明しただけであろう。

実際は、2003（平成15）年10月中旬に市長に乙8（乙34の3頁）を示して予算確保の目処を立て、組織変更の了解を得、次いで乙34の4、5頁の候補者リストを示して「それで当たれ」との市長の指示の下、候補者への打診を開始した。

乙8は作成日が10月15日であること、乙34の4、5頁が10月20日までに作成されていることから、市長に示して了解を得るためのものであって、1ヶ月も経過した11月中旬に財政課に示して「考え方」を説明するために作成されたものではない。

この点は、被控訴人市の第3準備書面7、8頁で、「市長については、乙8号証案が事務レベルで詰められた際、人権文化部長が、将来理事会で承認を得た場合の予算措置の内諾を得ておく必要があるため、乙8号証に基づく財団の体制変更について説明し、予算措置について内諾を得たものである。」として、財政課に示して「考え方」を説明するために作成したものではないことを認めている。

「平成16年度の補助金を財政当局に予算要求するために、その具体化について協議して決めた組織変更である」との被控訴人らの原審での主張は時系列の事実関係から言っても、被控訴人自身が、控訴審においては「その後の手続き」としているところからも、事実とは異なるものであり、市長が決めたことを隠すための主張であったことが分かる。

第2 予算要求説明書（現行15年度の人員体制での）と財政当局

1 被控訴人らによる2004（平成16）年度の予算要求説明書の流れ

① 乙11

2003（平成15）年11月2日、財団で作成し、11月5日頃に市に提出。取り敢えず、現行平成15年度の人員体制での予算要求説明書

② 2003（平成15）年11月中旬

財政課長ヒアリング 乙11提出し、組織変更の「考え方」説明

③ 乙12

2003（平成15）年12月8日、消費税を加算する必要が出てきたため、消費税予想額50万円について増額修正した予算要求説明書を作成、12月9日市に提出

④ 2003（平成15）年12月17日

12月16日の桂の内諾を得て、市長に事業課長のプロパー化の内諾を得る

⑤ 甲34

2003（平成15）年12月18日、物件費の減額修正と人事院勧告の1%カット分を減額修正した予算要求説明書を作成、12月19日頃市に提出 平成15年度現行のまま、事業課長のプロパー化についての予算額の記載はない

⑥ 2004（平成16）年1月15日

市長の内示

甲34の内容に5000円プラスした内示。5000円は社会保険等の事業主負担割合の変更等による

⑦ 2004（平成16）年2月2日

財団は市に事務局体制変更に伴う修正予算要求をメモに基づき口頭で行う（本来なら財団は市の担当部局である人権文化部に対して行い、人権文化部が市の財政当局に対して行うはずであろうが、既に市長の内示が1月15日になされ、財政当局の手は離れている。従って、市長に直接

ということになるだろうが、口頭で行ったという修正予算要求を、誰に誰がにしたのか、本当にしたのかは明らかでない。市長に対してであれば、既に、平成15年10月中旬に了承を得ているからである。)

⑧ 2004(平成16)年2月3日

財団は市から財団補助金の修正予算内示を口頭で受け、補助金予算の3月市議会上程額が確定。市長から口頭で内示を受けたとの趣旨であろうか。被控訴人が添付表をつけており、また、書面主義をとっている予算要求システムからは通常はありえないことである。

⑨ 乙13

2004(平成16)年2月12日頃、人件費部分の積算資料として財団から、市へ提出された。(既に、内示が出た後の資料である。)

2 豊中市財務規則第6条

豊中市財務規則第6条は、財務部長の精査、調査を規定する。

しかしながら本件では、既に2003(平成15)年10月中旬に予算案の専決者である市長から「予算確保」の了承を得て、財政当局へは乙11の2003(平成15)年度の現行人員体制のままで予算要求説明書を出しており、その後は細かな修正をした、乙12と甲34の予算要求説明書を出したもののいずれも、2003(平成15)年度の現行人員体制のままで予算要求説明書である。これで、2003(平成15)年1月15日には市長の内示が出され、2004(平成16)年2月3日財団は市から財団補助金の修正予算内示を口頭で受けているのであって、最初から最後まで、財政当局は抜きである。結局、一度も2003(平成15)年度の現行人員体制のままの予算要求説明書しか提出されることなく、最後には口頭で修正要求し口頭で内示がされている。

被控訴人市は「実務を知らない主張である」とするが、控訴人は実務に詳しい人にも聞いて主張をしているのであり、豊中市財務規則第5条、6条に違反する予算要求実務はよほどのことがない限り行われることはない。とりわけ、財政非常事態宣言が1999(平成11)年に出された後には規則

に則った厳正な手続きが取られているはずである。

ところが、本件では、2003(平成15)年10月中旬に予算案の専決者である市長から「予算確保」の了承を得て、2004(平成16)年2月3日に財団補助金の修正予算内示を口頭で受けるまで、完全に豊中市財務規則は無視されている。

豊中市財務規則6条は財務部長の精査、調査を規定するが、本件において、財務部長が、何もする余地がないことは明らかであり、少なくとも、本件の措置は、豊中市財務規則6条に違反する。

### 3 地方自治法、同施行令、豊中市財務規則第5条、6条違反

地方公共団体の財政は国民、市民の税金によってまかなわれているので地方自治法、同施行令、豊中市財務規則が規定されているのであり、予算の編成は編成過程も含め適正に行われなければならない。これは財団の補助金であっても同じであり、被控訴人自身が添付する予算要求手続きに反する本件の組織変更は地方自治法、同施行令、豊中市財務規則第5条、6条に違反する。

## 第3 財団事務局の組織変更ではないのか

### 1 被控訴人市の原審第4準備書面19頁

被控訴人市は、「財団のスタッフが協議検討し、積み上げてきた計画を財団事務局が予算として男女共同参画課に要求し、これを基礎に双方が協議して財政当局に要求し、最終的に市が補助金として確定する。こうしたプロセスは原告も館長として参画しているので知らないはずはない」と主張していた。

### 2 被控訴人財団の原審第3準備書面2、3頁

「被告財団の2004年度(平成16年度)の予算要求説明書(補助金額9208万7000円)は、平成15年10月30日に作成され、翌31日事務局運営会議に諮られて確定し、11月5日頃に被告豊中市に提出し

た。」「暫定的に平成15年度人員体制での要求額とした。」

この被控訴人市に提出された予算要求説明書が、乙11号証である。

### 3 控訴人に隠すために偽りの予算要求説明書を示して

本件では、被控訴人市の主張する、「財団のスタッフが協議検討し、積み上げてきた計画を財団事務局が予算として男女共同参画課に要求し、これを基礎に双方が協議して財政当局に要求する」「原告も館長として参画しているので知らないはずはない。」という通常のプロセスはとられていない。

2003(平成15)年10月31日の事務局運営会議に諮られたのは、乙11の「取り敢えず、現行、平成15年度の人員体制での」予算要求説明書である。

既に、2003(平成15)年10月中旬には、市長に「組織変更案の内諾を得」「予算確保の目処」がつき、「常勤プロパー事務局長候補者のリストづくり」を行い、2003(平成15)年10月20日「候補者の一覧表を市長にも示して了承を得」ていた。また、被控訴人らは、理事長にも2003(平成15)年10月30日に乙8を示して了解を得ているとする。

ところが、被控訴人財団にとっては極めて重要な財団事務局の組織体制の変更については、控訴人にも財団事務局職員にも全く知らせず、「協議検討」もさせないで、事務局運営会議に諮ったのは、乙11の「取り敢えず、現行、平成15年度の人員体制での」予算要求説明書であった。

財団事務局で「協議、検討」をしなかったどころか、「館長として参画している」はずの控訴人も含む財団事務局職員には内容を隠して偽りの2003(平成15)年度現行人員体制のままの予算要求説明書で事務局運営会議に諮ったのである。

また、「被告財団の2004年度(平成16年度)の予算要求説明書(補助金額9208万7000円)は、平成15年10月30日に作成され、翌31日事務局運営会議に諮られて確定し、11月5日頃に被告豊中市に提出した。」となっており、既に乙8は市長に見せて了解を得ているのであ

るから、31日の事務局運営会議に諮る際に通常ならば、「考え方」「方向性」として諮られていたはずである。しかし、これは全く伏せられて平成15年度現行人員体制のままの予算要求説明書が諮られた。

何故こんなことをしたのか。

控訴人に事務局組織体制の変更内容を秘匿し、ひいては控訴人が常勤館長を引き受けるとの意思表示をさせないためにほかならない。

#### 第4 理事長の理事会（平成16年2月1日）での発言との対比

1 被控訴人らは、2003(平成15)年10月30日に理事長に乙8を示して組織体制の変更について説明したとするが、これは、理事長の2004(平成16)年2月1日の理事会での発言と明らかに異なっている。理事会での発言は以下のとおりである。

##### ① 甲71の4の17頁

「私が聞いたのは10月30日です。それは1つの体制変更として事務局長とか館長とかそういうことは一切名称は別に、一本化ということは、聞きました。それに対してこれからどうするのかというのは、これは、これからの話になりますが。これは館長に相談してください、まずは冒頭申し上げました。」

##### ② 甲71の4の26頁

「私が聞きましたのは、10月30日には全体の機構改編をこれから考えていくと。でも私は、はっきり申し上げて、館長でもないし事務局の中に入っているわけではないので、事務局で相談して、それから市長と考えると、細かなことはこれから決めていく、で、最後のところの試案を持ってきてほしいと、そこを私が納得したら理事会を開きましょう、と。……それで、それからもう1回、何回かお会いしましたときに、いろいろ要望書がきておりましたから、……これは聞かせていただいて、これから館長と事務局長のお話と、それがどういう試案を持ってくるか。名称についてはいろいろ変わったと思います。事務局長にするか、専務理事にするか、館長にするか。それは、私は考えとしては

一本化するということで、」

③ 甲71の4の39～40頁

「10月30日にいらしたときは、この大きな機構改革の方向性を示していただきました。それで館長が、ちょっと待ってくださいね、ノートがありますので。館長にすべて一度全部相談してください、事務局の問題ですと申しあげました。」「私にきたのは、1月でしたか要望書が届きました。そのときは、またものすごい混乱した要望書で、館長を置かない、事務局長しか置かないというような私が知らされている事実と違う要望書が来たので、これはおかしいと思ったんですね。それで10日の日に副理事長も全部来ていただいて、豊中市と事務局長と話をしました。」

④ 甲71の4の42頁

「私のデータが出てきましたので、きっちり申し上げると、10月30日にはその大きな体制をお聞きしました。」

⑤ 甲71の4の46頁

「まず、館長、あるいは館長という言葉ですが、館長を含む事務局がどう考えられるかということがまず第一義ですよ、と私をはっきり本郷部長に申しあげました。それは分かりましたと言われました。」

2 理事長は「一本化」と聞き、「館長を含む事務局に相談して」と言った理事長は、まず、10月30日に館長と事務局長の一本化について「大きな体制」について聞いたとしており、「館長を置かない」案である乙8を示して、事務局長に一本化の説明をしたとは到底思えない。

更に、理事長は、何回も「館長を含む事務局がどう考えられるかということがまず第一義ですよ」と言ったと繰り返している。

理事長が言うように、事務局体制であるから「館長でもないし事務局の中に入っているわけではないので、事務局で相談して」とまず、「館長を含む事務局」が相談するように言ったのは当然のことであり、おそらく事

実であろう。

### 3 10月31日に事務局運営会議に諮られたのは何か

10月30日に理事長が、事務局体制の変更については、まず、「館長を含む事務局」が相談するように言った」その翌日、理事長の指示に反してまで、「館長を含む事務局」には諮らず、これを秘匿して、2003(平成15)年度の現行事務局体制のままで10月31日に事務局運営会議に諮ったのである。

これは、控訴人に組織体制の変更の内容をあくまで隠しとおす意図であったことを示している。

## 第5 財政とは関係がない

### 1 このように、財政当局も無視され、2003(平成15)年10月中旬には、被控訴人市の予算案の専決者である市長が了解して、「予算確保の目処」がついているのであるから、「財政とは関係がない」と発言しているのもっともである。

原判決は「被告豊中市全体の予算という面からは、プロパー常勤化は少なくとも、一時的には単純な予算増となる」「被告豊中市としては、市職員の数は一定であるから(被告財団のプロパー職員の数を増加した数だけ、直ちに市職員の数を減らすことは想定されていないと考えられる)一時的に被告豊中市全体としては予算増ということになる。」などと、被控訴人らが主張もしていないことを自分でいろいろ考えて根拠もなく記載している。

既に主張したように「派遣職員より常勤プロパーの方が低くなる」とするのは被控訴人らの主張であって、「財政悪化のためプロパー職員の増員は先送りできない」ことにはならず、派遣職員の減数(但し、目標年次は平成17年度)という財政改革上の方針にも合致している。

財政は関係がないことが、一層明らかになったものであり、被控訴人らの主張によっても、「財政」は2004(平成16)年度実施を不可欠とする

理由にはならない。

2 人件費の検討はしていない

本郷証人も武井証人も、「人件費は検討していない。」と証言しているが、「財政は関係がない」のである。

3 「財政は関係がない」との発言

甲第73号証の1（2005年度（平成17年度）第1回評議員会）5頁の答弁でも、上田課長は「今回の組織変更は、財政変更のために館長と事務局長を兼任したものではありません。」と「財政」とは関係がないと答弁している。

4 事後の検討もしていない

「従前の非常勤館長と事務局長との人件費と現在の常勤館長兼事務局長の人件費の差額」については、「兼務をして複雑になっているので、一部の役職分だけの差額は算出不能」としている。（2005年度（平成17年度）第1回評議員会）

人件費の比較もしていないのであるから、被控訴人財団が主張する「派遣職員を減員して常勤プロパーを雇用する方が、被告財団の人件費を削減することができるので、上記体制整備案は、予算の点からしても財政改革を迫られている被告豊中市の了承を得やすいものであった。」（被控訴人財団原審第2準備書面15頁）こともない。

また、「プロパー職員の増員を伴う組織変更は、平成16年度に実施しなければ、被告豊中市の財政悪化の影響でプロパー化の予算措置は極めて困難であった。」（被控訴人財団原審第2準備書面12頁）こともない。

財政や人件費は本件とは関係がなく、本件組織変更を2004（平成16）年度に実施しなければならない理由はない。

第6 「政策変更」があった

被控訴人は、「実務では、新規施策や政策的な変更を伴う予算要求を行う場合には、財政課への説明の前に市長に考え方を説明して理解を得ておくことが行われている。」と主張している。

本件は「新規施策」ではない。

本件はまさに、「政策的な変更」が行われたので、その「政策的な変更に伴う予算要求を行う」に際して、まず、市長に組織変更の承認を得て、予算確保の目処がたったとしているのである。

その「政策的な変更」とは何か、それは、被控訴人らが従来のバックラッシュ勢力に対峙していた姿勢をやめ、バックラッシュ勢力に屈するという政策変更を示している。