

横浜市監査委員公表第8号

住民監査請求に係る監査結果の公表

(平成22年8月30日受付第110号)

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、住民監査請求に係る監査を行ったので、監査結果を公表する。

平成22年10月22日

横浜市監査委員

川内克忠

同

山口俊明

同

尾立孝司

同

川辺芳男

同

和田卓生

第1 監査の結果

本件請求については、本案審理と並行して要件審査を実施しましたが、住民監査請求の要件を満たしていないことが明らかになったので、合議によりそれ以降の本案審理を行わないことと決定しました。

第2 請求の内容

1 請求人

中区 よこはま市民オンブズマン

2 請求書の提出日

平成22年8月30日

3 証拠の提出及び陳述の機会

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成22年9月24日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人は証拠を提出するとともに陳述を行いました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、APEC・創造都市事業本部職員が立ち会いました。

4 請求・陳述の要旨

(1) 請求の対象行為

横浜地方裁判所平成22年(特ノ)第1号特定調停(債務弁済協定)事件への参加と参加による債務その他の負担を負う行為

(2) 請求する勧告の内容

市長に対し(1)の対象行為をしてはならないとの差止めその他の勧告をすること

(3) 請求対象行為が違法若しくは不当である理由

ア 特定調停とは

特定調停とは、「特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律」(以下、「特定調停法」という。)によるもので、「支払不能に陥るおそれのある債務者等の経済的再生に資するため、民事調停法の特例として、このような債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を促進する」(特定調停法第1条)ことを目的とするもので、いわゆる再生型倒産法制に属するものである。そして、利害関係の調整は、当該債務者の経済的再生に資するものでなければならず、「当事者の互譲により、条理にかなない実情に即した解決を図る」ものでなけ

ればならない。協会が「経済的再生」を図る意義について市民には不明であり、参加は不条理である。

イ 申立人の性格

本件特定調停の申立人は「財団法人横浜開港150周年協会」（以下「協会」という。）である。協会は、横浜開港150周年を迎えるに当たり、横浜開港150周年記念に関する事業を実施し、及び支援することにより、神奈川県内市町村、開国5カ国、開港5都市等との国際交流及び地域交流を深め、これまでの先人たちが積み上げてきた実績等を引き継ぐことで次世代の子どもたちを育成するとともに、観光施策を積極的に推進し、もって国際交流の促進及び地域の活性化に寄与することを目的とし、横浜開港150周年に関する事業を行うため設立された財団法人である。

ウ 申立人と横浜市の関係

申立人である協会の設立に横浜市が関与しているとしても、いったん成立した協会は、独立した存在であり、横浜市とは別個独立の主体であり、対等な関係である。横浜開港150周年に関する事業を行うため協会が行ったことについて、横浜市が責任を負ういわれはない。

また、申立の趣旨は「協会と博報堂」Vとの債権額を確定した上、債務の支払い方法を協定する」というものであり、利害関係のない横浜市がどうしてもこれに参加しなければならないのか、理解できない。

エ 参加について

(ア) 参加の根拠の不明について

横浜市は、横浜地方裁判所から「横浜市が利害関係人として参加することが相当である」として市へ呼出状が送達されたとしているが、送られてきたのは単なる「出席のお願い」であって「呼出状」ではない。したがって、民事調停法第11条第2項の強制参加ではない。また、「出席のお願い」には利害関係について何ら触れられておらず、横浜市自身も市長の記者会見での発言に見られるとおり利害関係の存在について認識していない。

(イ) 参加の法的効果及び参加人の地位について

参加人は当事者と同じ地位につき、参加人を含めた当事者間で合意が成立し調書に記載された場合には、参加人との間でも調停としての効力すなわち裁判

上の和解と同様、債務名義としての効力を有することになる。

参加人とは債権者のことを指し、横浜市は協会に対し債権はなく参加する法的根拠はない。

オ 参加による「債務その他の負担」の発生のおそれ

調停の原点は「互譲」である。しかし、本特定調停では横浜市が譲歩して負債を負う理由は一切ない。それ以前に、参加すべき利害関係の存在すら明らかにされていない。

さらに、申立人には事業継続の必要性のある事業も、22億円以上の債務超過の状態では再生の可能性もない。横浜市は、調停手続の非公開と公的機関として調停の経緯を公開すべき義務（公金の支出につながるのであればこれを公開すべきことは当然である。）を意図的に混同し、「非公開」を「情報非開示義務」にすり替えて密室の和解をする危険がある。

また、利害関係が明確でないのに、事業本部長以下ライン7名が指定代理人に選任されているにもかかわらず、難易度が高いとして最高限度の60万円もの委任報酬を弁護士に支払う態勢で臨んでいるのは不可解であり、背後に重大な事実関係が隠されていると考えざるを得ない。本来債務を負う理由がないにもかかわらず、調停で決まったことで裁判所の権威をもとに公金支出を正当化するための参加であると推測せざるを得ない。

よって、特定調停参加によって横浜市がいわれのない負債を負うこととなる事態が差し迫っているといわざるを得ない。

開国博Y150は、横浜市が関与して始まったことではあるが、あえて協会を設立して、そこに運営を委ね、直接負債を負うことのない形で実施したものである。わざわざ独自の要綱を作ってまで、補助金支出という形で間接的に援助してきたのであり、市自体の経費にはしない仕組みで進められてきた。つまり、横浜市とは分離した協会を運営主体とし、開国博事業に関する債権債務関係は協会が主体となっていくこととしたのであり、協会の債権者もそれを前提に契約をしている。いまさら市の公金により債権者を救済する必要はなく、そのようなことは許されない。それにもかかわらず、協会の不始末による負債を横浜市が公金をもって尻拭いするのは、協会に運営の責任を課した趣旨に反し、市民に対する背信行為といわざるを得ない。

横浜市は、普通地方公共団体としての立場から、また、協会との関係からして、協会の債務に何らの負担も負うことはできないのであるから、その旨を特定調停の場において明確に表明し、直ちに調停の手続から退くべきである。

第3 関係職員の陳述

1 関係職員の陳述の聴取

平成22年9月24日にAPEC・創造都市事業本部職員から陳述を聴取しました。その際、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

2 関係職員の陳述の要旨

(1) 特定調停事件への参加について

「特定調停事件への参加」は財務会計行為ではなく、当該監査請求は不適法であると考えます。

また、本件特定調停事件への参加は、調停委員会の職権による決定に伴い、本市は参加人という法的地位についたものであり、本市が「参加する」という行為をした訳でもなく、今後も、本市が「参加する」という行為をすることによって参加人となるものではありません。既に調停委員会の決定により参加人となったのであり、「参加する」ことを差し止めるということは意味をなさず、当該監査請求は不適法と考えます。

職権により参加人となった者は、参加人の意思で参加人たる地位を脱退することは法律上認められておらず、調停委員会が参加命令を職権で取り消さない限り、本市は参加人たる地位から抜けることはできません。したがって、監査委員が「参加人たる地位を脱退せよ。」という勧告をすることもあり得ないものと考えます。

なお、参加人は、調停期日に出頭義務があるとされており、参加人が正当な理由がなく調停期日に出頭しないと、法律上は過料の対象となり得るものです。また、調停委員会が職権により本市を参加人としたにもかかわらず、本市が調停期日に出頭しないということは、本市が司法制度を軽視することとなり、本市として出頭しないという選択肢はないと考えます。

さらに、協会の債務整理問題を話し合う調停について、調停委員会から参加を命じられた状況において、本市としては、調停委員会の特定調停という法的な手続に

において、本市として対応していくために、高度に専門的な法律的知識が求められるため、弁護士に委任しています。

その際の弁護士費用については、本市の定める基準に従い決定しており、適法なものであると認識しています。

(2) 特定調停事件への参加による債務その他の負担を負う行為をしてはならないとの差止めその他の勧告について

最高裁平成2年6月5日判決は、住民訴訟の対象となる財務会計行為は「当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要」するとしています。「債務その他の負担を負う行為」というだけでは、契約上の債務か、損害賠償上の義務か、補助金の支出なのかその他いかなる債務、負担が問題とされているのか不明であり、それだけではあまりに漠然としており、それらが適法か、違法か、又は妥当か、不当かを論ずることは困難です。よって、住民監査請求の対象としての行為の特定性に欠け、当該監査請求は不適法であると考えます。

また、住民監査請求で差止めを求めるには、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」でなければなりません。「相当の確実さをもって予測される場合」とは、「議会の議決により当該行為に関する予算措置が講ぜられた場合や公金の支出を伴う契約が締結された場合などがこれに当たる。」とされています。

しかしながら、本件は現時点では、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合に当たるとは言えず、現時点での住民監査請求は不適法であると考えます。

(3) 横浜市の参加について

民事調停法第11条第2項に基づく「強制参加」は、調停委員会が判断するものであり、「利害関係を有する者」とは、法律上又は事実上の利害関係を有する者で、利害関係の有無も含めて、調停委員会が総合的に判断して職権でなされ、強制参加を命ずる処分は自由裁量行為であり、これに対して不服の申立はできません。

また、強制参加が命ぜられると参加の効力が生じ、調停委員会から取り消されるまで参加人としての地位は失われません。

利害関係があるとして参加を命じたのは調停委員会であって本市ではなく、請求

人の主張は、調停委員会の判断を非難しているだけです。言うまでもなく、住民監査請求という制度は、調停委員会の判断の当否を論ずるための制度ではないことから、請求人の主張は住民監査請求における主張としては意味をなさないと考えます。

(4) 参加の根拠について

民事調停法第 11 条では、同条第 1 項の「任意参加」と同条第 2 項の「強制参加」があります。任意参加とは、参加を希望する者が参加の申出をして、調停委員会がそれを許可するというものですが、本市は参加の申出をしておらず、任意参加はあり得ません。

したがって、本件は調停委員会の職権による強制参加であることは明らかで、裁判所からの通知にも「調停委員会は、横浜市が利害関係人として参加することが相当であると判断しましたので」と明記されており、本件が強制参加であることは疑う余地がありません。

請求人は、「裁判所からの通知が『単なる出席のお願いであって呼出状ではない』から強制参加ではない」と主張していますが、元来、調停期日の呼出しについては、民事訴訟法の規定が準用されており、「期日の呼出しは、呼出状の送達、当該事件について出頭した者に対する期日の告知その他相当と認める方法によってする。」とされており、正規の呼出状の送達の方法でなくとも、「相当な方法」によって呼び出すことは適法であり、実務では、他の大部分の事件において調停期日の呼出しは、正規の呼出状の送達は行われておらず、簡便な方法により行われています。

したがって、請求人の「裁判所からの通知が正規の呼出状ではないから、強制参加ではない」とする主張は全く根拠がありません。裁判所からの通知には、民事調停規則第 7 条第 2 項の不出頭の場合の過料の制裁の記載はありませんが、「相当な方法」による調停期日の呼出しとして適法なものです。そもそも強制参加を命ずる処分は、書面又は口頭のいずれの方式でもよいとされており、また、調停委員会にもその旨確認しておりますので、今回の参加は、民事調停法第 11 条第 2 項に定める強制参加です。

民事調停法第 11 条第 2 項に基づく「強制参加」は、調停委員会が判断するものであり、「利害関係を有する者」とは、法律上又は事実上の利害関係を有する者で、利害関係の有無も含めて調停委員会が総合的に判断して職権でなされ、強制参加を

命ずる処分は自由裁量行為であり、これに対して不服の申立はできません。

また、前記のとおり、強制参加が命ぜられると、本市の意思にかかわらず、本市は参加人たる法的地位につき、調停委員会から取り消されるまで参加人としての地位は失われません。参加人たる地位から本市の意思で脱退することは認められていません。

請求人は、「裁判所からの期日の呼出しの通知に利害関係について何も触れられていない」と主張していますが、期日の呼出しの書面に利害関係とは何かということを書くのは通常はあり得ず、請求人の主張は失当であると考えます。

また、8月3日に行われた第4回調停期日において、調停委員会から「市は開港150周年記念事業の総括的な立場で、協会を補助金等で支援してきた経緯があり、一定の社会的・道義的責任があるとも考えられるので、利害関係人として呼んだ」旨の説明があり、そのことは、9月13日に行われた都市経営・総務委員会で報告しています。

(5) 調停内容の公表について

調停は非公開と定められており、法の趣旨に従い公表はしていませんが、市会には弁護士とも相談しできる限り報告をしてきており、9月13日の都市経営・総務委員会でも、8月31日に行われた第5回調停期日の概要も含めて、状況報告をしています。

(6) 参加による債務その他の負担の発生のおそれについて

調停案の受諾には、市会の議決が必要であるとともに、仮に本市が何らかの財政的負担をする場合には、市会による予算案の議決が必要となり、密室で和解できるものではありません。

今回の参加は、調停委員会がこれまでの経緯等を総合的に判断し、本市を利害関係人として呼んだ、民事調停法第11条第2項に基づく「強制参加」であり、裁判所の権威をもとに公金支出を正当化するための参加ではありません。

また、調停条項案は「公正かつ妥当で経済的合理性を有する内容のものでなければならない」（特定調停法第15条）とされており、本市が「いわれのない負債を負う」ことはありません。

さらに、調停は関係者の合意が得られてはじめて成立するものであり、本市が受諾するには、市会の議決を必要とすることや、「相当の確実さをもって予測される

場合」とは、「議会の議決により予算措置が講ぜられた場合や公金の支出を伴う契約が締結された場合などがこれに当たる」とされていることから、本件は「負担を負う事態が差し迫っている」とはいえませんが、

本市としては、調停委員会の判断を受け止め、調停委員会の意見を聞きながら対応を検討していくため、特定調停という場で協会の債務整理問題を話し合うことは妥当なことであると考えます。

第4 監査対象事項の決定

請求書及び同請求書に添付された事実証明書並びに提出された証拠及び請求人の陳述を検討し、監査対象事項を次のとおり決定しました。

特定調停事件に参加することにより、違法若しくは不当な債務その他の負担を負うか否かを監査対象事項としました。

なお、特定調停事件への参加の差止め請求については、参加する行為自体は財務会計上の行為に該当しないため、監査対象事項とはしませんでした。また、特定調停事件への参加に伴う弁護士費用の支出については、請求対象としない旨の意向が請求人から示されたため、監査対象事項とはしませんでした。

第5 監査委員の判断（事実認定を含む。）

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 前提事実

平成22年9月13日の都市経営・総務委員会資料により、開国博Y150収支問題に関する協会の債権債務整理に関する法的手続の状況について、次の事実関係を認めました。

(1) 特定調停

ア 博報堂JV

申立日 平成22年3月30日

概算契約額 約34億円、支払済額 0円

イ TSP太陽

申立日 平成22年6月30日

当初契約額 約7.3億円、支払済額 約5.6億円

ウ アサツーディ・ケイ

申立日 平成22年7月6日

概算契約額 約8.1億円、支払済額 約2.0億円

(2) 民事訴訟

ア 日本旅行

(ア) 日本旅行が協会を提訴 平成22年2月25日

請求趣旨「被告は、金 50,467,176円及び遅延損害金を支払え。」

(イ) 協会が日本旅行を反訴 平成22年4月22日

請求趣旨「反訴被告は、金 89,097,333円及び遅延損害金を支払え。」

(代金 234,000,000円)

イ 近畿日本ツーリスト・相鉄観光

(ア) 協会が両社を提訴 平成22年3月30日

請求趣旨「被告近畿日本ツーリストは、金 109,249,787円及び遅延損害金を支払え。被告相鉄観光は、金 36,462,306円及び遅延損害金を支払え。」

(代金 近畿日本ツーリスト 270,000,000円、相鉄観光 90,000,000円)

(イ) 近畿日本ツーリストが協会を反訴 平成22年4月27日

請求趣旨「反訴被告は、金 40,062,895円及び遅延損害金を支払え。」

2 特定調停事件に参加することにより、違法若しくは不当な債務その他の負担を負うか否か。

地方自治法第242条第1項では、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為について、当該行為がいまだなされていない場合、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」には監査請求の対象行為に該当するとされています。

認定した事実によれば、現在、協会は複数の特定調停事件及び民事訴訟を抱えており、協会自身の債権債務が確定していない状況です。

また、調停案を受諾するには、地方自治法第96条第1項第12号により議会の議決が必要ですが、そのような状況でもありません。

このように現時点においては、調停が成立し、債務その他の負担を負うことが「相当の確実さをもって予測される場合」に該当するということはありません。

3 結論

以上のとおり、本件請求は、地方自治法第242条第1項で規定している住民監査請求の要件を満たしていないものと判断しました。

(参考) 住民監査請求書

請求の要旨

第1 請求の対象行為と監査委員に求める措置

1 対象行為

平成22年7月20日決裁都経A創第575号「『開国博Y150』特定調停への利害関係人としての参加に係わる対応について」(甲第1号証)による横浜地方裁判所平成22年(特ノ)第1号特定調停(債務弁済協定)事件への参加と参加による債務その他の負担を負う行為

2 監査委員に求める措置

監査委員は市長に対し上記の対象行為をしてはならないとの差止めその他の勧告をすること

第2 対象行為が違法もしくは不当であることの理由

1 特定調停とは

特定調停とは、「特定債務などの調整の促進のための特定調停に関する法律」(以下、特定調停法という)によるもので、「支払不能に陥るおそれのある債務者等経済的再生に資するため、民事調停法の特例として、このような債務者が負っている金銭債務に係わる利害関係の調整を促進する」(特定調停法第1条)ことを目的とするもので、いわゆる再生型倒産法制に属するものである。したがって、当事者となるものは金銭債務を負っている、支払不能に陥るおそれのあるもの若しくは事業継続に支障をきたすことなく弁済期にある債務を弁済することが困難であるもの又は債務超過に陥るおそれのある法人が申立人となり、その相手方は当該債務者の債権者と担保権者となる。そして、利害関係の調整は、当該債務者の経済的再生に資するものでなければならない。この場合、民事調停法の基本である「当事者の互譲により、条理にかなない実情に即した解決を図る」ものでなければならないというものである。

2 申立人の性格

本件特定調停の申立人は「財団法人横浜開港150周年協会」(以下申立人という)である。申立人は、「横浜開港150周年(2009年)を迎えるに当たり、横浜開港150周

年記念に関する事業を実施し、及び支援することにより、神奈川県内市町村、開国5カ国、開港5都市等との国際交流及び地域交流を深め、これまでの先人たちが積み上げてきた実績等を引き継ぐことで次世代の子どもたちを育成するとともに、観光施策を積極的に推進し、もって国際交流の促進及び地域の活性化に寄与することを目的とし、横浜開港150周年に関する事業を行なうため設立された財団法人である（甲第2号証）。

3 申立人と横浜市の関係

申立人の設立に横浜市が関与しているとしても、いったん成立した申立人は、独立した存在であり、横浜市とは別個独立の主体であり、対等な関係である。横浜開港150周年に関する事業を行なうため申立人が行ったことについて、横浜市が責任を負う言われはない。申立人と横浜市の債権債務の関係も、公債権は特定調停の埒外にあるし、私債権に関しても関係権利者一覧（特定調停法第3条3項）に記載されているということもない。横浜市に債務がある場合は、特定手続に拠らずとも、その債務を履行すればよいだけのことである。

また、申立人の申立の趣旨は「申立人と博報堂JVとの債権額を確定した上、債務の支払い方法を協定する」というものである。そうすると、利害関係のない横浜市がどうしてこれに参加しなければならないのか、理解不能である。

4 参加について

(1) 参加の根拠の不明について

横浜市は、横浜地方裁判所から「横浜市が利害関係人として参加することが相当である」として市へ呼出状が送達された（甲第1号証）としているが、送られてきたのは単なる「出席のお願い」であって「呼出状」ではない。したがって、民事調停法第11条2項の強制参加ではない。また、「出席のお願い」には利害関係について何ら触れられておらず、横浜市自身も市長の記者会見での発言に見られるとおり利害関係の存在について認識していない（甲第3号証）。その上、記者会見で「参加命令を出したご趣旨については、現在まだ不明ですので、裁判所の意見を伺って」「裁判所に出頭して、細かくお話を伺わないと分からないこともあります」と言っているにもかかわらず、8月3日に出席した結果を市民に公表していない。

(2) 参加の法的効果について

参加人は当事者と同じ地位につく（甲第4号証）。このことは、参加人を含めた当事者
の間で合意が成立、これが調書に記載された場合には、参加人との間でも調停としての効
力すなわち裁判上の和解と同様、債務名義としての効力を有する（民事調停法第16条）こ
とになる。

5 参加による「債務その他の負担」の発生のおそれ

調停の原点は「互譲」である。しかし、本特定調停では横浜市が譲歩して負債を負う理
由は一切無い。それ以前に、参加すべき利害関係の存在すら明らかにされていない。

利害関係人とされるものに、保有資産の譲渡に係わる譲受予定者があるが、申立人の平
成22年3月31日現在の財産目録には全くその対象になる資産は無い（甲第5号証）。さら
に、申立人には事業継続の必要性のある事業も、22億円以上の債務超過の状態では再生の
可能性も無い。横浜市はホームページで調停について「非公開」であることに拘泥してい
る節がある。調停手続の非公開と公的機関として調停の経緯を公開すべき義務（公金の支
出につながるのであればこれを公開すべきことは当然である。）を意図的に混同し、「非
公開」を「情報非開示義務」にすり替えて密室の和解をする危険がある。

また、利害関係が明確でないのに、事業本部長以下ライン7名が指定代理人に選任され
ているにもかかわらず、難易度が高いとして最高限度の60万円もの委任報酬を弁護士に支
払う態勢で臨んでいるのは不可解である。背後に重大な事実関係が隠されていると考えざ
るをえない。本来債務を負う理由がないにもかかわらず、調停で決まったことで裁判所の
権威をもとに公金支出を正当化するための参加であると推測せざるを得ない。

よって、特定調停参加によって横浜市がいわれのない負債を負うこととなる事態が差し
迫っているといわざるを得ない。

開国博Y150は、横浜市が関与して始まったことではあるが、あえて申立人、すなわ
ち財団法人横浜開港150周年協会を設立して、そこに運営を委ね、直接負債を負うこと
のない形で実施したものである。それにもかかわらず、申立人の不始末による負債を横浜
市が公金をもって尻拭いするのは、申立人に運営の責任を課した趣旨に反し、市民に対
する背信行為といわざるを得ない。

事実を証する書面

甲第1号証 平成22年7月20日決裁都経A創第575号「『開国博Y150』特定調停への

利害関係人としての参加に係わる対応について」一部省略

甲第2号証 平成22年(ワ)第987号入場券代金返還請求事件反訴状

甲第3号証 平成22年7月21日市長定例記者会見質疑要旨当該部分

甲第4号証 注解民事調停法(青林書院)158頁

甲第5号証 「財団法人横浜開港150周年協会」平成22年3月31日財産目録
(平成22年9月24日追加提出資料)

甲第6号証 特定調停事件の期日について(通知)

甲第7号証 特定調停参加報告書

甲第8号証 一部開示決定通知書

甲第9号証 市民グループ「何だったの?開国博Y150」市民アンケート