

住民監査請求に基づく監査の結果

(令和7年6月16日請求分)

京都市監査委員	西村義直
同	隠塚功
同	山添洋司
同	高橋一浩

第1 請求の概要

令和7年6月16日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

1 請求人の数

4名

2 請求の要旨

- (1) 日本赤十字社は、国内の災害救護、医療、血液事業、救急法普及、社会福祉事業、青少年赤十字活動、国際活動など、幅広い分野で人道的活動を行っている団体であるが、地方公共団体に属する団体ではない。
- (2) 日本赤十字社は、毎年4月に京都市の各区役所の区長、副区長、地域力推進室課長、同室係長及び同室係員（以下「区長ら」という。）を日本赤十字社の各地区の地区長、副地区長、幹事、事務係長及び事務委員に任命している。
- (3) 区長らは、京都市の職員としての勤務時間中に、日本赤十字社の寄付集めの活動のための事務手続や要請活動などを長時間にわたって行っている。
- (4) 上記活動は、京都市職員としての職務に関係のないものであり、京都市職員として職務専念義務に反するものである。
- (5) 日本赤十字社は、区長らの上記活動について、京都市に対し、何ら費用弁償することもしていない。
- (6) 以上のとおり、京都市は、自らの職員を日本赤十字社に無償で労務提供しているのであり、京都市から相当の人件費相当額を不当に支出しているものであり、日本赤十字社は、当該人件費相当額を不当に利得しているものである。
- (7) よって、請求人らは、京都市が日本赤十字社に対し、上記人件費相当額を返還させることを求めて本請求に及んだ。

3 事実証明書の目録

- (1) 日本赤十字社から京都市の区役所の職員に対する委嘱状 13件
- (2) 「令和6年度日赤山科区地区事務局会計予算書」と題する書面
- (3) 「令和6年度 日赤会費収納額（山科区地区）」と題する文書
- (4) 「日赤山科区地区」から日本赤十字社京都府支部への振込金に係る振込金受取書 18件

第2 要件審査

1 本件請求に対する地方自治法第242条第2項の期間制限の有無について

(1) 地方自治法第242条第2項の期間制限の趣旨

地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法又は不当なものであったとしても、いつまでも住民監査請求又は住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間に制限（当該行為があった日又は終わった日から1年）を設けている。

(2) 怠る事実に係る請求についての期間制限について

法第242条第2項の期間制限は、財務会計上の行為に係る請求についてのみ適用があり、公金の賦課若しくは徴収又は財産の管理を怠る事実に係る請求については、原則として期間制限はないとされる。

しかしながら、普通地方公共団体において違法又は不当に財産の管理を怠る事実があるとして法第242条第1項の規定による住民監査請求があった場合に、その監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、当該怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条第2項の規定を適用すべきものと解するのが相当であるとされる（最高裁判所昭和62年2月20日第二小法廷判決参照）。ただし、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、上記のようにその制限が及ぶべき場合はその例外に当たすることに鑑みれば、監査委員が怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、法第242条第2項本文の規定の趣旨を没却するものとはいえず、これに同規定を適用すべきものではないと解される（最高裁判所平成14年7月2日第三小法廷判決参照）。

(3) 本件請求における怠る事実について

これを本件についてみると、請求人は、勤務時間中に日本赤十字社の活動に従事していた区長らへの人件費の支出のほか、日本赤十字社に対する当該人件費相当額

の不当利得返還請求を怠った事実を請求対象としているものと解されるところ、日本赤十字社に対する当該人件費相当額の不当利得返還請求権については、区長らの日本赤十字社の活動について、本来であれば日本赤十字社が当該活動に係る人件費を支払うべきであるにもかかわらず、京都市から人件費が違法又は不当に支出され、同市に損害が生じた結果として発生するものであり、当該請求権の行使を怠る事実を監査するに当たって、区長らへの人件費の支出が違法又は不当であるか否かを判断しなければならない関係にあるといえる。よって、本件請求における日本赤十字社に対する当該人件費相当額の不当利得返還請求を怠った事実については、当該怠る事実に係る請求権の発生原因である区長らへの人件費の支出のあった日を基準として法第242条第2項本文の規定を適用すべきものと解する。

2 本件請求に対する法第242条第2項ただし書の「正当な理由」の有無について

(1) 「正当な理由」について

上記1(1)のとおり、法第242条第2項本文は、監査請求の期間に制限を設けており、住民監査請求をした時点で1年を経過している財務会計上の行為については、請求をすることはできないとされる。

しかしながら、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしている。当該「正当な理由」の有無については、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見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とされている（最高裁判所平成14年9月12日第一小法廷判決参照）。

(2) 本件請求のうち令和6年6月15日以前の区長らへの人件費の支出に係る部分について

請求書及び事実証明書の内容から、請求人は、区長らへの人件費の支出及び日本赤十字社に対し当該人件費相当額の不当利得返還請求を怠る事実について、請求日時点において既に1年を経過したものについても監査を行うことを求めているものと解するが、上記(1)のとおり、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」がある

場合を除き、監査請求の期間を徒過したものについては住民監査請求の対象としないとされていることから、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」の存在が認められない限り、本件請求のあった日の1年前の日の前日である令和6年6月15日以前に行われた区長らへの人件費の支出に係る部分について監査の対象とすることは適当でない。

そこで、本件における「正当な理由」の存否について検討すると、まず、本件請求に係る請求書には「正当な理由」の存在を認めるべき事由が記載されていない。

そして、請求人が、区役所職員が勤務時間中に日本赤十字社の業務を行ったものと事実証明書として添付する「日赤山科区地区」から日本赤十字社京都府支部への振込に係る振込金受取書18件についてみると、当該振込金受取書は、令和5年5月8日から同年12月28日までの間にそれぞれ作成されたものであり、これらはいずれも、京都市情報公開条例による公文書公開請求の対象となる公文書として取り扱われていたこと、また、日本赤十字社京都府支部のホームページ上では、同支部の各地区の窓口として、京都市内の各区役所の地域力推進室の部署名と電話番号が公開されており、その内容から、区役所職員が日本赤十字社の地区の活動に従事していたことが一定うかがえること、さらに、後記第3 6(1)の請求人Aの陳述によると請求人Aは、昨年まで2年間、町内会で日本赤十字社の寄付金集めに従事し、その活動の中で区長らが勤務時間中に日本赤十字社の活動に従事していた事実を把握していたこと等を踏まえると、請求人は、令和6年6月15日以前に行われた区長らへの日本赤十字社の活動に係る人件費の支出について、令和6年中には、その存在又は内容を知ることができたというべきである。そうすると、令和6年末から約6カ月が経過した令和7年6月16日にされた本件請求のうち令和6年6月15日以前に行われた区長らへの人件費の支出を対象とする部分（当該支出を原因とする不当利得返還請求権の行使を怠る事実を含む。以下同じ。）については、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されたものということとはできない。

したがって、上記人件費の支出を対象とする部分について、法第242条第2項ただし書の「正当な理由」があるとは認められない。

3 結論（要件審査）

よって、本件請求については、令和6年6月16日以降に行われた区長らへの人件費

の支出を対象とする部分について監査を実施し、それ以外の部分は法第242条の規定に適合しているとは認められないため、却下する。

第3 監査の実施

本件請求のうち、令和6年6月16日以降の支出に係る部分について、京都市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第5項）

2 監査の対象

勤務時間中に日本赤十字社の活動に従事していた区長らへの人件費の支出及び日本赤十字社に対し当該人件費相当額の不当利得返還請求を怠った事実（令和6年6月16日以降の支出に係るものに限る。）

3 監査の着眼点

監査の対象となる行為又は怠る事実の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

- (1) 請求人及び関係職員（行財政局、文化市民局、区役所及び区役所支所の職員をいう。以下同じ。）から陳述を聴取した。
- (2) 関係職員に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査を行った。

5 監査の実施期間及び実施場所

(1) 実施期間

令和7年6月30日から同年8月8日まで

(2) 実施場所

監査事務局執務室

6 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和7年7月10日に請求人A及び請求人Bから陳述を聴取した。その要旨は次のとおりである。

また、請求人の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、関係職員のうち、文化市民局の職員が立ち会った。

(1) 請求人Aの陳述

ア 請求人Aが、区役所職員による日本赤十字社の活動を知った経緯

私は、昨年まで2年間、地域の町内会で、日本赤十字社の募金の事務に従事してきた。その中で、日本赤十字社の分団長というものが小学校区に置かれているが、私の学区の分団長が、前年度に1,000円以上寄付した人物の実名を、本人の承諾を得ないまま町内に回覧した。それを日本赤十字社に連絡したところ、区役所の談話室で説明したいということになり、その場所に行くと、区役所の地域力推進室の係長も同席していた。日本赤十字社の職員は、それ以後、何の説明もせず、全てその係長が対応した。

市の職員は、公僕であり全体の奉仕者であるにもかかわらず、一認定法人である日本赤十字社に成り代わって仕事をし、市税から給料が支払われているということに、町内のほとんどの者が違和感を持ち、事務の流れを知りたいということになったため、公文書公開請求を行った。そこで区役所の職員は募金だけでなく、様々な業務をしていると分かり、日本赤十字社に成り代わっているという印象を受けた。

イ 区役所職員による日本赤十字社の活動の内容

(ア) まず、学区民に配る日本赤十字社の寄付のチラシである。小学校区ごとに必要枚数を区役所が算定し、日本赤十字社に報告すると、日本赤十字社が各分団長に送付することになっている。寄付の目標額についても、まずは日本赤十字社が行政区ごとの数字を示し、それを区役所が各小学校区の国勢調査による世帯数で案分して、学区ごとの数字を決定し、分団長会議で前年の目標額と併せて提示する。

分団長会議の会議資料も、公文書公開請求で取得した。目標額は単なる目安だとも言われるが、集まった分団長は、非常に競争心を燃やすというか、ノルマのように思う感じがある。その証拠に、私の学区では、目標額が書かれた資料を持ち帰った分団長が、町内ごとの目標額まで決めて回覧したが、そういう縛りを設けることについて、区役所が一端を担っていると感じた。

(イ) それから、町内会で寄付を集めるときに使うグッズについて、夜間暗くなってから募金に行く際に使用するライト付きのボールペンや、チラシを持ち歩く紙袋、寄付額を計上するための計数機等も、区役所が購入して分団に渡している。

(ウ) それから、寄付として集まった現金を分団長が区役所に持って行くのだが、

分団長によっては、現金を家に置いておけないので、集まるたびに区役所に持って行く場合もある。そういう場合は、その都度、区役所の職員が日本赤十字社京都府支部に送金している。

- (エ) それから、大きな行事として、分団長を中心に、地域にいる日本赤十字奉仕団の団員が、神戸の震災記念館等に研修旅行のように日帰りで行くバスツアーがある。その立案、計画、旅行会社との折衝、当日の弁当・飲み物の調達のほか、引率及び復命書の作成も区役所の職員が行っている。
- (オ) 年度末又は年度初めには、分団長会議でその年度の寄付額がまた提示され、募金の達成率が低い学区の分団長は、引け目を感じるようだ。分団長会議で、学区の寄付の実績額を示すことにより、分団長の意識付けをしているのだろう。その書類は、部内資料とも何も書いていないので、私の学区の分団長のように回覧するということがあったわけである。
- (カ) それから、折々の日本赤十字社の広報物の分団への送付も区役所の職員が行っている。
- (キ) このような業務をするために、日本赤十字社は、その行政区の寄付総額の20パーセントを交付金として区役所に下ろしている。20パーセントのうち10パーセントはボールペンなど事務用品を買うための事務費として、もう10パーセントは日本赤十字社の啓発事業や前述した研修旅行等を実施する事業費として計上している。その会計、記帳、決算なども区役所の職員の仕事である。

ウ 区役所職員が日本赤十字社の活動を行っていることについて

- (ア) 私は、これらの活動は、募金の実施主体である日本赤十字社がすべき仕事ではないかと思う。又は、日本赤十字社が、前述の事務費と事業費だけではなく、人件費を京都市に支払うべきであると考えている。地域によっては色々とトラブルも起こるが、そういったトラブルが起こった際に、区役所の職員は、行政としての判断を下すだけではいかず、日本赤十字社としての判断を下す必要もあるため、とても大変な心労だと思う。
- (イ) 一昨年、日本赤十字社は、寄付の目標額を20パーセントほど大幅に下げたが、それだけ実績が上がらなくなっているということである。寄付を集めるのは町内会員だけであるが、町内会員も減っている。目標額が大幅に下がったということが公文書公開請求で分かったので、その開示の場で区役所の職員に理由を

訊いたところ、「理由は分からないので、知りたければ自分で日本赤十字社に確認してほしい。」とのことだったので、日本赤十字社に確認しに行ったが「区役所からの問合せであれば回答するが、あなたには言いません。」とのことだった。私は区役所の職員に手紙を書き、区役所から日本赤十字社に問い合わせるよう依頼したが、訊けないようだった。

前述の日本赤十字社の職員と対面した際に「区役所も日赤です。」と言われ、区役所が日本赤十字社化していると思った。区役所の職員にも、「色々と板挟みになるが、善意の表れである寄付を扱う業務であるから、大目に見てやっている。」とか、「人件費ももらいたい。」と言う者もいた。何度か公文書公開請求をしている間に、区役所の職員の中にも、私がどういうつもりで公文書を要求しているのかを感じ取って、そういうことも教えてくれることがあった。

(ウ) それから、前述の研修旅行について、バスツアーの昼食として和食の食彩弁当4,000円を購入している区もあるが、分団長の参加費は2,000円程度に設定されており、募金が飲食代として使用されていることが分かる。飲食代に使っていることは、行政の職員としては認められないと思うが、日本赤十字社の一員としてその行事を計画し、参加していることから、それを認めてしまっているものだと思う。区役所の職員としての立場が揺らいでいると思った。

(エ) 事務費についても、多大な額が交付される。私が住んでいる区の場合、寄付が880万円程集まるが、その20%の170万円程になる。そこから、例えば会議室のマイクを購入することもあるが、日本赤十字社の分団長会議というのは年に1回か2回しかないので、会議室を使う機会は極めて少なく、結局、区役所の備品のような扱いになる。その点について質問すると、「それは会議のために必要なんです。」ということだった。市税と日本赤十字社の思いの関係や全ての業務を日本赤十字社に成り代わって区役所の職員が行っているという関係も含めて、やはり区役所の職員が動いている人件費に見合うものは、日本赤十字社が支払うべきであり、悩んでいる区役所の職員を解放してあげてほしいと思う。

(オ) また、日本赤十字社から委嘱状も出ている。京都市から辞令を受けて区役所の地域力推進室の職員になり、そのうえ日本赤十字社から事務員として委嘱さ

れるというのはどうなのかとずっと思っている。今回、そういうところを監査委員に監査していただきたい。日本赤十字社が同社の業務を行う方が、善意の寄付らしくなると思う。

寄付の目標額や実績額は区役所が計算しているので、分団長からすれば行政から指示されたように思ってしまう。もしそれが日本赤十字社から出て来るのであれば、同社との関係だけであるから、同社に訊けば良いということになる。前述の「区役所も日赤です。」という言葉についても、日本赤十字社は一団体で一認定法人であるから、そういうことにはならない。

(カ) 私達の町内では、行政監視センターにも行ったが、やはり区役所が日本赤十字社の仕事をするという法的根拠はなく、その点をもう一度、法関係から洗い出さないとだめであるとのことだった。行政監視センターは国の機関であり、京都市のことには何の口出しもすることはないということだったが、法的根拠というものについては疑問に感じた。行政というのは、中途半端なところがあるとは思いますが、きちんと金銭的にも日本赤十字社から人件費をもらって、京都市として、整理してほしいと思っている。

(2) 請求人Bの陳述

ア 本件住民監査請求は、京都市の職員が、勤務時間中に京都市の仕事ではなく日本赤十字社の仕事、すなわち、法令上、市の行うべきとされていない仕事に、長期にわたって繰り返し従事してきたことが、地方公務員法第35条の職務専念義務に違反しているのではないかということに言及している請求である。

監査委員には、まずしっかり事実調査をしていただき、事実関係を明らかにしたうえで、法的にどうなのかという賢明な判断をしていただきたいと思っている。

イ 地方公務員法第35条には、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」と定められている。たしかに、日本赤十字社は、人道的な任務を達成することを目的としている大切な団体であると思う。しかし、京都市が日本赤十字社の仕事をしなければならないという法律はないのではないかと思います。

ウ かつて、地方公共団体が第3セクターを作って様々な市の政策実現をするとい

うことがあった。その第3セクターに当該地方公共団体の職員を派遣して、その職員の給料を当該地方公共団体が支払うということが広く行われ、必ずしも法的にきちんと整備がされないままそのような実態が広がり、最終的には、最高裁判所で一定の見解が示された。

岡山県が、テーマパークチボリを運営する第3セクターの株式会社を作り、そこに職員を派遣して給料を支払うということが問題になった裁判があった。最終的には、平成16年1月15日に最高裁判所が岡山県の職員への給料の支払は職務専念義務違反で違法であると判断した。

エ これら第3セクターへの職員派遣問題がきっかけとなって、「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」ができた。この法律では、地方公共団体の任命権者が派遣先と業務内容等についてきちんと取決めを締結する等、要件を満たした場合には派遣職員への給料の支払を適法として良いという内容になっているかと思う。

オ 派遣の場合には、職務専念義務の問題に対して、前述の法律が作られ、整理されたが、派遣以外の場合の職務専念義務違反、すなわち、ここで問題にしている、派遣されずに、市の仕事をすべき時間内に、市の仕事でない仕事をするという問題については、特別の法令は作られていないから、原則どおり、違法になるのではないかと考えている。

カ 監査委員には、きちんと事実関係を調査し、把握していただいたうえで、適切な法解釈をして正しい対処をしていただきたい。

7 関係職員の陳述

関係職員のうち、文化市民局の職員から、令和7年7月10日に陳述の聴取を行った。その要旨は次のとおりである。

また、関係職員の陳述の際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

(1) 請求人の請求内容

請求人は、本市が関わる財務会計上の行為及び財務会計上の怠る事実があったために、区役所職員の人件費が不当に支出されていること及び公益性・中立性の高い日本赤十字社が当該人件費相当額を不当に利得していることの2点を主張されているものと理解している。

具体的には、第1に「本市区役所職員が勤務時間中に日本赤十字社の寄付集めの活動のための事務手続や要請活動などを長時間にわたって行うなど職務専念義務に違反しており、本市区役所職員の人件費に係る公金について不当支出を行っている」という点、第2に「日本赤十字社は本市職員人件費相当額を不当に利得しているのにも関わらず、日本赤十字社に対し当該人件費相当額の不当利得返還請求を怠っている」という点である。

(2) 区役所職員の人件費に係る公金が不当に支出されているとの主張について

ア 日本赤十字社は、日本赤十字社法に基づいて昭和27年に設置された認可法人であり、皇后陛下を名誉総裁として全国47都道府県にある支部、病院、血液センター等を拠点に、国内外の災害救護、医療、血液、社会福祉等の事業、救急法の普及など、幅広い分野で活動を行っている。

イ 京都市においては11行政区が地区として、活動資金の募集、災害義援金・救済金の受付、災害時の救急物資配布等の業務に従事しているが、請求人が主張する「本市区役所職員が勤務時間中に日本赤十字社の寄付集めの活動のための事務手続や要請活動などを長時間にわたって行うなど職務専念義務に違反しており、本市区役所職員の人件費に係る公金について不当支出を行っている」という点については、①日本赤十字社は、本市の区域内においても、平時には救急法の普及や防災教育活動、救済物資の備蓄等を行っているほか、災害時には医療救護や救済物資の配分等被災者支援を行うことが予定されており、同社の活動内容は本市の住民の福祉の増進に資するものであるとともに、本市が行う「住民の安全・健康及び福祉の維持」、「防災・罹災者の救護」等の業務と極めて密接な関係を有すること、②厚生労働省から毎年日本赤十字社の活動に対して協力を依頼する文書が発せられていること等により日本赤十字社の活動に協力することとし、区役所職員についても本務として日本赤十字社が行う活動資金の募集等の事業に協力しているため区役所職員の人件費に係る公金について不当支出に当たらないと考える。また、本務として行っている以上、職務専念義務違反にも該当しない。

(3) 日本赤十字社に対し人件費相当額の不当利得返還請求を怠っているとの主張について

日本赤十字社の業務に、区役所職員は本務として従事していることから、日本赤十字社に対し区役所職員の人件費相当額の返還を請求する状態にないものとする。

(4) 結論

以上のことから、違法又は不当な財務会計上の行為又は財務会計上の怠る事実には当たらないものである。

第4 監査の結果

1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件における監査において認められた事実関係及び関係職員の説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 日本赤十字社について

ア 概要

日本赤十字社法に基づき設立された認可法人であり、赤十字に関する諸条約及び赤十字国際会議において決議された諸原則の精神にのっとり、赤十字の理想とする人道的任務を達成することを目的としている（同法第1条）。

イ 業務内容

(7) 日本赤十字社法及び日本赤十字社定款（以下「定款」という。）に基づき、日本赤十字社は次に掲げる業務を行うものとされる（同法第27条及び定款第47条）。

- a 戦時、事変等において、赤十字に関する諸条約に基き、戦傷病者の救護、捕虜抑留者の援護及び文民の保護に従事すること。
- b 非常災害時又は伝染病流行時において、傷病その他の災やくを受けた者の救護を行うこと。
- c 常時、健康の増進、疾病の予防、苦痛の軽減その他社会奉仕のために必要な事業を行うこと。
- d その他日本赤十字社法第1条の目的を達成するために必要な業務

(4) 上記(7)の業務を遂行するため、次に掲げる事業を行うものとされる（定款第48条）。

- a 救護員を確保し、その養成訓練を行い、救護材料を準備するほか、救護に関する組織及び装備を整備すること。
- b 安否調査、赤十字通信その他捕虜抑留者の援護に必要な事業を行うこと。
- c 病院及び診療所を経営すること。
- d 血液センターの経営その他血液事業の普及発達を図ること。

- e 不慮の事故や急病に対する応急の手当等の方法を普及し、その指導を行うこと。
- f 高齢者の健康増進と自立を促進するための介護の方法を普及するほか、巡回診療その他による保健指導を行うこと。
- g 赤十字奉仕団の育成及び指導並びに青少年赤十字の普及を行うこと。
- h 身体障害者の更生援護に必要な事業及び施設を経営すること。
- i 児童及び妊産婦の保護その他社会福祉のために必要な事業及び施設を営すること。
- j 赤十字に関する諸条約の周知徹底を図ること。
- k 赤十字精神の普及並びに社旨の普及宣伝を行うこと。
- l その他上記(ア)の業務に関連して必要と認められる事業

ウ 寄付金について

日本赤十字社の令和6年度一般会計決算書によると、一般会計の本社の収入のうち約55パーセント、支部の収入（日本赤十字社の活動資金や事務経費に使用されない災害義援金預り金収入を除く。）のうち約38パーセントを寄付金による収入が占めており、当該収入は、災害救護指導事業、救急法等普及、奉仕団活動、青少年赤十字活動等の財源に充てられている。

そして、これらの活動の安定的な継続のため、日本赤十字社においては、毎年5月に「赤十字会員増強運動」と呼ばれる寄付金及び会員（日本赤十字社の目的に賛同し、運営に参画する個人又は法人で、会費として年額2,000円以上を同社に納めるものをいう。）の募集活動を全国的に実施している。

(2) 地方公共団体と日本赤十字社との関係

ア 国からの協力依頼

地方公共団体と日本赤十字社との関係については、日本赤十字社法が公布された昭和27年に、厚生事務次官から各都道府県知事宛てに「日本赤十字社法の施行に関する件」（昭和27年9月11日厚生省発社第63号。以下「厚生事務次官通知」という。）が発出されており、日本赤十字社の業務が国や地方公共団体が行う業務と極めて密接な関係を有することから、日本赤十字社との連絡を密にし、適正円滑なる運営が行われるよう留意する旨が通知されている。

さらに、厚生労働省社会・援護局長から都道府県、指定都市及び中核市の長

に対し、毎年、前述の「赤十字会員増強運動」に対する協力を依頼する旨の通知（以下「社会・援護局長通知」という。）が発出されている。

イ 支部、地区本部、地区及び分区について

日本赤十字社は、都道府県の区域に支部を置くこととされ（定款第61条第1項）、支部の下部機関として、福祉事務所（市及び都の区の区域を所管する福祉事務所を除く。）の所管区域並びに市（地区本部を置く市を除く。）及び都又は市の区の区域に地区を、町村の区域に分区を置き（同条第2項）、さらに、指定都市（法第252条の19に規定する指定都市をいう。）に、地区を総轄するため、地区本部を置くこととされている（定款第61条第3項）。

ウ 地区、分区等の業務について

厚生労働省が作成した資料（<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/doc/teianbukai159/159shiryou02.pdf>の27頁から29頁まで）によると、地区、分区等では、会員や義援金の募集、資金処理、災害救護、赤十字奉仕団の活動の管理、地域福祉活動等の業務について、地域の実情に応じて実施している。

なお、地区本部、地区及び分区は、全国に約2,300箇所あるところ、その約7割に当たる1,718箇所において、地方公共団体の職員が地区等の業務を担っており、その他も主に社会福祉協議会などがその業務を担っている状況である。

エ 赤十字奉仕団について

地域住民で構成されたボランティアグループであり、主に、高齢者支援活動や児童の健全育成活動、災害救護、防災活動、赤十字のPR活動等を行っている（赤十字奉仕団規則第5条）。

そして、支部及び地区又は分区は、必要に応じ管内の各奉仕団が相互に協力して奉仕活動が行えるよう、随時その計画と実施について適正な指導を行うものとされている（赤十字奉仕団指導要領第3 3(3)）。

(3) 京都市と日本赤十字社との関係

ア 京都府支部及び各地区

京都市においては、京都市上京区下立売通油小路西入東橋詰町178に京都府支部が置かれ、また、京都市の各行政区の区役所地域力推進室に、それぞれの行政区名を冠称する地区が置かれている（日本赤十字社京都府支部ホームページ（<https://www.jrc.or.jp/chapter/kyoto/about/>））。

イ 地区本部長、地区長、参与、副地区長、幹事及び事務委員について

各地区の地区長には各区役所の区長が、参与には担当区長（西京区役所洛西支所並びに伏見区役所深草支所及び醍醐支所）が、副地区長には地域力推進室長が、幹事には同室の課長が、事務委員には同室の係長及び係員がそれぞれ日本赤十字社から委嘱を受け就任している。

また、地区本部長には、京都市副市長が委嘱を受け就任している。

ウ 区長らが従事している日本赤十字社の活動について

(ア) 関係職員のうち区役所及び区役所支所の職員の説明によると、区長らが従事している日本赤十字社の活動の具体的内容は次のとおりである。

a 日本赤十字社の活動資金の募集

赤十字奉仕団の各分団で集めた寄付金のうち、区役所に持参された寄付金の受取、集計、日本赤十字社京都府支部への送金等及び活動資金の募集用の資材の配布等

b 災害義援金・救援金の受付

災害発生時における義援金及び救援金の受付

c 赤十字奉仕団の分団長会議等の運営

分団長会議、委員会等の赤十字奉仕団に係る会議又は研修会の企画、案内、出欠の取りまとめ、資料作成、当日の対応等

d 救援物資の管理

地区において保管している救援物資の在庫管理及び災害時における支給

e 活動に係る各種照会回答

救援物資の在庫調査等の日本赤十字社京都府支部からの照会に対する回答

f 赤十字大会等への出席

全国赤十字大会、京都府赤十字大会、日本赤十字社京都府支部における会議、赤十字奉仕団京都府支部のセミナー等への出席、運営補助等

g 広報活動

赤十字運動月間に関する情報の「市民しんぶん」への掲載、イベントにおける啓発等

(イ) 区長らが勤務時間中に上記(ア)に掲げる活動を行うに当たり、職務に専念する義務の特例に関する条例に基づく職務専念義務の免除は行われていない。なお、

区長らのうち一部の職員は、当該業務について時間外勤務（京都市職員の勤務時間、休日、休暇等に関する条例施行細則第2条の2第1項の規定により命じられて行う勤務をいう。）を行っており、また、上記(7)に掲げる業務のうち京都府赤十字大会、日本赤十字社京都府支部での会議及び赤十字奉仕団京都府支部委員会セミナーへの出席に係る交通費について、京都市旅費条例に基づく旅費が支給されていることが確認された。

(4) 人件費の支出について

ア 支給の流れについて

給与については、計算期間を月の1日から末日までとし、給料、初任給調整手当、扶養手当及び地域手当についてはその月の、単身赴任手当、住居手当、時間外勤務手当、休日勤務手当、夜間勤務手当、宿日直手当、管理職手当及び管理職員特別勤務手当については翌月の21日（その日が日曜日、土曜日又は国民の祝日に関する法律に規定する休日に当たるときは、その日前の営業日。以下同じ。）に支給することとされている。

旅費については、市内出張に係る旅費は、計算期間を月の1日から末日までとし、翌月の21日に給与と併せて支給することとされ、市外出張に係る旅費は、当該市外出張に係る旅行命令後、行財政局総務事務センターの審査を経て、4営業日以内に支給することとされている。

イ 給与の支出命令日

令和6年6月分から令和7年6月分までの間における区役所職員の給与の支出命令日は次のとおりである。なお、当該期間において、日本赤十字社の活動に係る市外出張に係る旅費の支給については確認されなかった。

	支出命令日
令和6年6月分	令和6年6月12日
令和6年7月分	令和6年7月10日
令和6年8月分	令和6年8月13日
令和6年9月分	令和6年9月11日
令和6年10月分	令和6年10月10日
令和6年11月分	令和6年11月13日
令和6年12月分	令和6年12月11日
令和7年1月分	令和7年1月14日

令和7年2月分	令和7年2月13日
令和7年3月分	令和7年3月12日
令和7年4月分	令和7年4月14日
令和7年5月分	令和7年5月13日
令和7年6月分	令和7年6月11日

2 判断及び結論

(1) 論点整理

請求人は、区長らが勤務時間中に日本赤十字社の活動に従事していたことが、地方公務員法第35条の職務専念義務に違反するものであるにもかかわらず、京都市が当該活動に係る分の給与や旅費といった人件費を区長らへ支出したこと、及び当該人件費を支出した京都市は、本来当該人件費を支出すべきであった日本赤十字社に対し当該人件費相当額の不当利得返還請求権を有するにもかかわらずその行使を怠っていることを請求の対象としているものと解するところ、これらは、いずれも、区長らが勤務時間中に日本赤十字社の活動に従事していたことが職務専念義務に違反することを前提とするものである。

したがって、以下、区長らの日本赤十字社の活動への従事が職務専念義務に違反するものであるか否かについて検討する。

(2) 職務専念義務違反について

ア 判断基準について

地方公務員法第35条は、「職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。」として、地方公共団体の職員に対し、いわゆる職務専念義務を課している。

したがって、地方公共団体の職員は、法律又は条例の規定により職務専念義務が免除されている場合を除いては、その地方公共団体が「なすべき責を有する職務」にのみ従事しなければならないものとされる。

この「なすべき責を有する職務」には、法第2条第8項及び第9項に定める自治事務及び法定受託事務が含まれることは当然のこと、地方公共団体が公社などの事務に職員を事務従事させるなど、地方公共団体の権限ある機関が適法にその共催や協力を決定した限りで、その事務も「なすべき責を有する職務」に含ま

れるものと解される（橋本勇著「新版 逐条地方公務員法〈第6次改訂版〉」724・725頁参照）。

また、地方公務員法第35条は、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とする同法第30条の規定を具体化したものであるところ、同条は地方公務員がその職務として特定の団体の行う活動に協力することを一切禁止するものではなく、同条により禁止されるのは、住民全体の利益である公共の利益のために行われるのではなく、協力の相手方など一部の者の利益のために行われる行為であると解するのが相当とされる（東京高等裁判所平成23年1月31日判決参照）。

これらを踏まえると、他の団体に協力して、その団体の事務に従事する場合においても、その事務がその団体などの一部の利益のためでなく、住民全体の利益である公共の利益のために行われるものであると評価される場合には、地方公務員法第35条に規定する「なすべき責を有する職務」に従事したものであるとして、同条の職務専念義務に違反しないものであるというべきである。

イ 本件における職務専念義務違反の存否について

上記1(3)ウ(イ)のとおり、本件では、区長らが勤務時間中に日本赤十字社の活動を行うに当たって、職務に専念する義務の特例に関する条例に基づく職務専念義務の免除の手続はなされておらず、これらの活動は「職務命令」に基づきなされたものであるから、区長らの活動が、地方公務員法第35条に規定する「なすべき責を有する職務」に従事したものであるといえるか否かが問題となる。

(ア) 日本赤十字社の業務及び事業の公益性

上記1(1)のとおり、日本赤十字社は、日本赤十字社法により設立された認可法人で、赤十字に関する諸条約及び赤十字国際会議において決議された諸原則の精神にのっとり、赤十字の理想とする人道的任務を達成することを目的とし、その業務及び事業内容は、災害時における救護活動、血液事業の普及発達、公的医療機関（医療法第31条に規定する公的医療機関をいう。）の運営、身体障害者の更生援護、児童及び妊産婦の保護その他の社会福祉事業など、いずれも非常に公益性の高いものであり、これらは、国又は地方公共団体の基本目的である国民や住民の福祉の増進にも資するものといえる。

また、日本赤十字社は、災害対策基本法においては、指定公共機関として、国、都道府県及び市町村の防災計画の作成及び実施が円滑に行われるように、その業務について、当該都道府県又は市町村に対し、協力する責務を有するものとされ（同法第6条第1項）、また、その業務の公共性又は公益性に鑑み、それぞれその業務を通じて防災に寄与しなければならないとされ（同条第2項）、災害救助法においては、災害時の救助への協力が義務付けられ（同法第15条第1項）、都道府県知事等は救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができることとされている（同法第16条）ことなど、国や地方公共団体と密接に連携すべきことが法律上も要請されているものといえる。

(イ) 日本赤十字社と地方公共団体の協力関係について

また、上記1(2)のとおり、日本赤十字社は、都道府県の区域に支部を置き、また、支部の下部機関として市の区の区域に地区を置く（定款第61条第2項）とされているところ、地方公共団体には、事務次官通知や協力依頼によって、国から日本赤十字社の活動への協力が求められており、実態として、地区本部、地区及び分区のうち約7割において、地方公共団体の職員がその業務を担っている状況であるとされる。

このような状況となっている背景には、上記(ア)で述べた日本赤十字社の目的やその業務及び事業の内容、災害対策基本法や災害救助法における役割等から、日本赤十字社が、特定の地域だけでなく、全国の各地域において活動し、その公共的な役割を果たしていくことが求められている一方で、非営利的な性格の団体である日本赤十字社が、寄付金等による財源を最大限活用して、全国の各地域においてその活動を維持し、公共的な役割を果たしていくためには、地方公共団体の協力が事実上必要不可欠となっていることにあるものと考えられる。

そうすると、各地域における日本赤十字社の活動への地方公共団体の協力については、単なる一団体への援助ではなく、それによって日本赤十字社の地域における公共的な役割が果たされることによる住民の福祉の増進といった専ら公共の見地からなされているものというべきである。

(ウ) 小括

京都市においては、上記1(3)ア及びイのとおり、各区役所の地域力推進室に地区の窓口が置かれ、日本赤十字社から地区長等に任命された区長らが、日本赤十字社の活動資金の募集など上記1(3)ウ(ア)に掲げる事務を行ってきたことが認められるが、上記(ア)及び(イ)の内容を踏まえると、これらの事務はいずれも、公共性の高い日本赤十字社が地域における公共的な役割を果たしていくための事務協力としてなされるものであり、その目的は、日本赤十字社という一法人の利益を図ることではなく、あくまで、住民の安全、健康及び福祉の維持や防災、罹災者の救護といった住民全体の利益である公共の利益を図るためであるというべきである。

そうすると、区長らが行っていた活動については、日本赤十字社への協業業務として適法な職務行為というべきであり、地方公務員法第35条の職務専念義務に違反するものとは認められない。

(3) 結論

以上のとおり、区長らの日本赤十字社の活動への従事に違法性はなく、区長らは職務として、その事務に従事していたものであるから、区長らへの人件費相当額の支出は、違法又は不当な支出には当たらない。

また、区長らの日本赤十字社の活動への従事が、京都市としての職務に当たる以上、その人件費相当額の支出について、京都市において日本赤十字社に対する不当利得返還請求権が生じるものではないことから、不当利得返還請求権の行使を怠った事実も認められない。

よって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

【参照】関係法令等の内容

1 地方自治法（抄）

（住民監査請求）

第242条 （前略）

2 前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一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。

（以下略）

2 地方公務員法（抄）

（服務の根本基準）

第30条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

（職務に専念する義務）

第35条 職員は、法律又は条例に特別の定がある場合を除く外、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職責遂行のために用い、当該地方公共団体がなすべき責を有する職務にのみ従事しなければならない。

3 日本赤十字社法（抄）

（目的）

第1条 日本赤十字社は、赤十字に関する諸条約及び赤十字国際会議において決議された諸原則の精神にのっとり、赤十字の理想とする人道的任務を達成することを目的とする。

（業務）

第27条 日本赤十字社は、第1条の目的を達成するため、左に掲げる業務を行う。

- (1) 赤十字に関する諸条約に基く業務に従事すること。
- (2) 非常災害時又は伝染病流行時において、傷病その他の災やくを受けた者の救護を行うこと。
- (3) 常時、健康の増進、疾病の予防、苦痛の軽減その他社会奉仕のために必要な事業を行うこと。
- (4) 前各号に掲げる業務のほか、第1条の目的を達成するために必要な業務

（以下略）

4 災害対策基本法（抄）

（定義）

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（中略）

- (5) 指定公共機関 独立行政法人（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定する独立行政法人をいう。）、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関及び電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、内閣総理大臣が指定するものをいう。

（以下略）

（指定公共機関及び指定地方公共機関の責務）

第6条 指定公共機関及び指定地方公共機関は、基本理念にのっとり、その業務に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、この法律の規定による国、都道府県及び市町村の防災計画の作成及び実施が円滑に行われるように、その業務について、当該都道府県又は市町村に対し、協力する責務を有する。

- 2 指定公共機関及び指定地方公共機関は、その業務の公共性又は公益性にかんがみ、それぞれその業務を通じて防災に寄与しなければならない。

5 災害救助法（抄）

（日本赤十字社の協力義務等）

第15条 日本赤十字社は、その使命に鑑み、救助に協力しなければならない。

（以下略）

（日本赤十字社への委託）

第16条 都道府県知事等は、救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる。

6 日本赤十字社定款（抄）

第47条 本社は、第3条の目的を達成するため、左に掲げる業務を行う。

- (1) 戦時、事変等において、赤十字に関する諸条約に基き、戦傷病者の救護、捕虜抑留者の援護及び文民の保護に従事すること。
- (2) 地震、火災、風水害その他の非常災害時又は伝染病流行時において、傷病その他の災やくを受けた者の救護を行うこと。
- (3) 常時、健康の増進、疾病の予防、苦痛の軽減その他社会奉仕のために必要な事業を行うこと。

(4) 前各号に掲げる業務のほか、第3条の目的を達成するために必要な業務。

2 前項第1号及び第2号に掲げる業務には、国の委託を受けて行うものを含むものとする。

第48条 本社は、前条の業務を遂行するため、左に掲げる事業を行う。

- (1) 救護員を確保し、その養成訓練を行い、救護材料を準備するほか、救護に関する組織及び装備を整備すること。
- (2) 安否調査、赤十字通信その他捕虜抑留者の援護に必要な事業を行うこと。
- (3) 病院及び診療所を経営すること。
- (4) 血液センターの経営その他血液事業の普及発達を図ること。
- (5) 不慮の事故や急病に対する応急の手当等の方法を普及し、その指導を行うこと。
- (6) 高齢者の健康増進と自立を促進するための介護の方法を普及するほか、巡回診療その他による保健指導を行うこと。
- (7) 赤十字奉仕団の育成及び指導並びに青少年赤十字の普及を行うこと。
- (8) 身体障害者の更生援護に必要な事業及び施設を経営すること。
- (9) 児童及び妊産婦の保護その他社会福祉のために必要な事業及び施設を経営すること。
- (10) 赤十字に関する諸条約の周知徹底を図ること。
- (11) 赤十字精神の普及並びに社旨の普及宣伝を行うこと。
- (12) その他前条の業務に関連して必要と認められる事業

第61条 本社は、都道府県の区域に支部を置き、その都道府県名を冠称する。

2 支部の下部機関として、福祉事務所（市及び都の区の区域を所管する福祉事務所を除く。）の所管区域並びに市（地区本部を置く市を除く。）及び都又は市の区（以下「区」という。）の区域に地区を、町村の区域に分区を置き、それぞれその地方名を冠称する。但し、特別の事情があるときは、本文の区域によらないで別に区域を定めて地区を置き、又は市（地区本部を置く市を除く。）若しくは区の区域につき区域を分けて、その区域ごとに分区を置くことができる。

3 政令指定都市（地方自治法第252条の19に規定する指定都市をいう。）に、前項の規定による地区を総轄するため、地区本部を置き、その市名を冠称する。

第68条 地区本部長、副地区本部長、地区長、副地区長、分区長及び副分区長は、各当該区域内における会員の中から、支部長の推薦により、社長が委嘱する。

2 地区本部長、地区長及び分区長は、各当該区域内における業務を掌る。

(以下略)

7 赤十字奉仕団規則（抄）

(奉仕の内容)

第5条 奉仕団は、次に掲げる奉仕活動に従事する。

- (1) 災害救護に関する奉仕
- (2) 社会衛生等に関する各種事業への奉仕
- (3) 社会福祉施設及び援護を要する者への奉仕
- (4) その他赤十字の理想を達成するために必要な奉仕

8 赤十字奉仕団指導要領（抄）

第3 活動に関する事項

(中略)

3 奉仕活動の計画・実施

(中略)

- (3) 支部及び地区又は分区は、必要に応じ管内の各奉仕団が相互に協力して奉仕活動が行えるよう、随時、その計画と実施について適切な指導を行うものとする。