

平成22年3月24日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官 川内 裕之
平成20年（行ウ）第95号 消防団員活動奨励費支出違法請求事件
口頭弁論終結の日 平成22年2月10日

判 決

横浜市戸塚区上倉田町2044番地30

原 告 間 瀬 辰 男

横浜市中区港町1丁目1番地

被 告 横 浜 市 長

林 文 子

被告訴訟代理人弁護士 金 子 泰 輔

主 文

- 1 本件訴えのうち，金田孝之に対する賠償命令を求める部分を却下する。
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は，原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は，金田孝之，武下哲郎及び富永修に対し，各自金7706万0250円の金員の賠償命令をせよ。
- 2 被告は，金子武夫に対し，金62万7926円を請求せよ。

第2 事案の概要

本件は，横浜市の住民である原告が，横浜市において市内の消防団に対し，平成19年10月30日，火災出場等活動奨励費（以下「本件活動奨励費」ともいう。）として7706万0250円を支出したことは，横浜市の行政組織の一部に対する支出として地方自治法232条の5第1項に違反し，戸塚消防団第7分団においては，本件活動奨励費を飲食等（具体的には，総会に伴う経費，分団幹部研修会費，分団長研修旅行代金，分団長意見交換会会費，消防団

慰安の夕べ代金，戸塚消防団幹部研修会会費，分団長出張所長意見交換会会費，班長会議に伴う経費，出初式出動に伴う経費，伊豆山研修費，コピー代）に費消したと主張して，被告に対し，地方自治法242条の2第1項4号ただし書に基づいて，支出負担行為を専決した金田孝之副市長（以下「金田」という。），支出命令を専決した武下哲郎総務課長（以下「武下」という。），支出を行った富永修会計管理者（以下「富永」という。）に対する各7706万0250円の賠償命令を求めるとともに，戸塚消防団第7分団の分団長であった金子武夫（以下「金子」という。）に対する地方自治法242条の2第1項4号本文に基づく62万7926円の損害賠償請求をすることを求める事案である。

1 関係する法令等

(1) 地方自治法（平成20年6月18日法律第69号による改正前のもの，以下同じ。）

ア 203条 普通地方公共団体は，（中略）非常勤の職員（短時間勤務職員を除く。）に対し，報酬を支給しなければならない。

②～⑤ （省略）

イ 204条の2 普通地方公共団体は，いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基く条例に基かすには，これを第203条1項の職員及び前条1項の職員に支給することができない。

ウ 232条の5 普通地方公共団体の支出は，債権者のためでなければ，これを行うことができない。

2 （省略）

(2) 消防組織法（昭和22年12月23日法律第226号）

ア 8条 市町村の消防に要する費用は，当該市町村がこれを負担しなければならない。

イ 9条 市町村は，その消防事務を処理するため，次に掲げる機関の全部

又は一部を設けなければならない。

一 消防本部

二 消防署

三 消防団

ウ 18条 消防団の設置，名称及び区域は，条例で定める。

2 消防団の組織は，市町村の規則で定める。

3 (省略)

エ 19条 消防団に消防団員を置く。

2 消防団員の定数は，条例で定める。

オ 23条 消防団員に関する任用，給与，分限及び懲戒，服務その他身分取扱いに関しては，この法律に定めるものを除くほか，常勤の消防団員については地方公務員法の定めるところにより，非常勤の消防団員については条例で定める。

2 消防団員の階級並びに訓練，礼式及び服制に関する事項は，消防庁の定める基準に従い，市町村の規則で定める。

(3) 横浜市消防団の設置等に関する条例（昭和38年条例第35号，乙2）

2条 横浜市に消防団を置く。

2 消防団の名称及び区域は，次のとおりとする。

(中略)

横浜市戸塚消防団 戸塚区の区域

(省略)

(4) 横浜市消防団員の定員，任免，給与，服務等に関する条例（昭和26年条例第65号，乙4，6）

ア 8条 消防団員の服務は非常勤とする。

イ 16条

(ア) (平成20年条例22号による改正前のもの。乙6)

消防団員に対する給与は支給しない。

(イ) (ア)の改正後のもの。乙4)

消防団員に対し、別表(省略)に定める額の年額報酬及び出動報酬を支給する。

2 (省略)

3 出動報酬は、各年度の4月分から9月分まで及び10月分から3月分までの期間の実績に応じて支給する。

(5) 消防団員に対する活動奨励費等に関する取扱要領

もともと、横浜市では、消防団員に対する火災出場等の「奨励費」を、毎年各消防団長を通じて交付していたところ、各消防団における支出事務要領が必ずしも統一されていないことを受け、以後、統一的な見解による適確な交付事務を行うため制定されたもので、昭和58年4月1日に施行された。そして、平成9年4月1日から、交付金の名称をそれまでの「奨励費」から「活動奨励費」に改めた(乙14ないし16, 33)。同日施行後の内容は、以下のとおりである。

ア 1条 この要綱は、横浜市が消防団に対して交付する火災出場等に伴う活動奨励費の交付に関し必要な事項を定め、もって活動奨励費の交付事務の適性な執行を図ることを目的とする。

イ 2条 本要綱に定める活動奨励費は、消防団員が災害及び訓練等に出場し、活動した消防団員の労苦に報いるとともに、士気高揚を図るために交付するものである。

ウ 3条 本要綱に定める活動奨励費の種別は、次の各号に掲げるものとする。

(1) 火災出場奨励費

(2) 風水害出場奨励費

(3) 消防訓練出場奨励費

- (4) ポンプ整備奨励費
- (5) 行事参加奨励費
- (6) 歳末警備出場奨励費
- (7) 研修会等参加奨励費
- (8) 市操法大会出場奨励費
- (9) 県下操法出場奨励費
- (10) 地域指導奨励費
- (11) その他市長が特に必要と認めるもの

エ 4条 本要綱に定める活動奨励費の交付金額は、当該年度に定める予算額の範囲内とする。

オ 5条 本要綱に定める活動奨励費の交付に必要な事務手続きは、横浜市予算、決算及び金銭会計規則（昭和39年3月横浜市規則第57号）の定めるところによる。

(6) 消防団活動奨励費取扱要領

消防団員で構成する「活動奨励費検討委員会」の検討を得て策定されたもので（平成16年4月1日施行）、下記の内容を含んでいる（乙21）。

記

2 基準

活動奨励費は、消防団員1人あたりの単価を積算基礎としているが、個人に配付するものではなく、それぞれの費目に応じた消防団又は分団の活動等に交付されるものである。

3 交付

(1) 時期

横浜市より上半期及び下半期の2回に分けて各消防団長口座に交付される。

(2) 積算

その積算の人員等については、上半期については4月1日現在、下半期については10月1日現在の現有数とする。また、交付額はそれぞれの費目の単価の2分の1とする。

(3) 方法

消防団長は、活動奨励費受領後、配分計画(案)を作成し、分団長会議に諮った後、各分団長口座に振り込むものとする。

2 基礎となる事実(争いがない事実、掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 金田は平成19年度において横浜市副市長の職にあった者、武下は同年度において安全管理局総務課長の地位にあった者、富永は同年度において会計管理者の地位にあった者、金子は戸塚消防団第7分団長の地位にあった者である(争いがない。)

(2) 金田は、平成19年10月15日、件名「平成19年度消防団に対する火災出場等活動奨励費(下半期分)の執行について」(決裁内容は、下記のとおりである。)により、7706万0250円の支出を専決した(乙8)。

武下は、同月26日、本件活動奨励費につき、支出命令を専決した(乙9、33)。

富永は、審査の上、同月30日、各消防団に本件活動奨励費を支出した(乙11)。

記

ア 支出の目的

災害出場等で活動した消防団員の苦勞に報い、士気の高揚を図るためにそれぞれの目的で参加された消防団員に活用されるよう活動費として各消防団に対し交付する。

イ 交付金額

7706万0250円(下半期分総額)

(内訳)

火災出場奨励費，風水害出場奨励費，消防訓練出場奨励費，動力ポンプ整備奨励費，行事参加奨励費，研修会参加奨励費，地域指導奨励費，歳末警戒出場奨励費（いずれも，基本的に，項目別に定められた単価に団員数を乗じて算出されている。）

エ 支出科目

平成19年度一般会計歳出第13款1項6目，消防団費，第8節，報償費，(2)消防団活動奨励費

オ 支出方法

消防団員活動奨励費口座振替払依頼書に基づき，各消防団長の取引金融機関の預金口座に振り込む。

カ 添付資料

消防団員に対する活動奨励費等に関する取扱要綱

消防団活動奨励費取扱要領

消防団員活動奨励費口座振替依頼書

(3) 平成19年度の戸塚消防団第7分団の歳入・歳出決算書によれば，活動奨励費の収入済額は，上半期52万8910円，下半期49万7660円，歳末警戒出場12万円，年頭行事参加が6万9160円であり，これに繰越金と雑収入を加えた収入額は131万8007円となっている。これに対する支出済額は114万7499円である（乙20）。また，同消防団の消防団活動奨励費出納簿によれば，総会に伴う経費，分団幹部研修会費，分団長研修旅行代金，分団長意見交換会会費，消防団慰安の夕べ代金，戸塚消防団幹部研修会会費，分団長出張所長意見交換会会費，班長会議に伴う経費，出初式出動に伴う経費，伊豆山研修費，コピー代として，総額58万5926円が支出されている（甲4）。

(4) 平成17年4月に開催された政治資金規正法に基づくパーティーに関し，

旧消防局職員及び消防団員がパーティー券の購入に関与したのではないかとの指摘がされたため、横浜市は、調査委員会を立ち上げて調査を行った。調査委員会は、所要の調査を行った上、平成19年12月25日、調査結果を報告書にまとめた（乙22）。

これによれば、平成16年度、消防団会計で購入されたものが11消防団で116枚、個人負担が6消防団で40枚、個人負担に消防団会計から補助する形のものが2消防団で21枚、負担元不明が3消防団で28枚あり、平成17年度、消防団会計で購入されたものが12消防団で111枚あり、個人負担が8消防団で54枚、個人負担に消防団会計から補助する形のものが1消防団で5枚あり、平成19年度、消防団会計で購入されたものが1消防団で5枚あったとされている。調査委員会は、消防団会計の収入が、活動奨励費、県協会交付金、防火協会助成費からなるところ、いずれも消防団会計に入った段階で私金となり、その用途については各消防団に任されていることから、消防団員個人が負担すべきチケットを購入する経費に充てたこと自体違法性はないとしつつ、本来、消防団員個人に対し報酬として支給されていけば、各個人の自由になるはずであるが、消防団という公的団体への交付の形式が採られているため、その用途について議論の余地があるから、適切さを欠いた行為であったと問題点を整理している。その上で、再発を防止するために、現在、市では、条例で「消防団員に対する給与は、支給しない」としているところ、この考え方を改めて現行の活動奨励費を見直し、今後は消防団に必要な活動経費と消防団員個人に支給する報酬とを明確に分離していくことが必要であるとされた。

- (5) 平成20年度以降、従前の活動奨励費を支出する制度が改められ、新たに消防団員個人に年額報酬と出勤報酬を支払うことになった。戸塚消防団員を含む全消防団員に対して、平成20年4月15日、金田により、件名「消防団員への報酬の支給について」とする起案文書により決裁がなされ、同年5

月19日に年額報酬，同年11月14日に出動報酬につき，それぞれ支出命令がなされ，各消防団員に支払われている（乙24ないし26）。

また，平成20年度から，消防団の本来業務にかかる経費を横浜市が支弁するために，消防団運営費交付金が各消防団に交付されることになった。交付金の算出に当たっては，横浜市消防団運営費交付金交付要綱が平成20年3月28日に定められた（乙28）。これにより，交付額は，1消防団につき年額150万円とし，これに消防団員1人につき年額4114円として算出した額を加算したものをもって交付金額とされた。戸塚消防団に対しては，平成20年4月17日，戸塚消防署において，件名「平成20年度戸塚消防団運営費交付金交付決定通知について」とする起案文書により決裁がなされ（乙29），同年5月20日に支出命令がなされた（乙30）。

(6) 監査請求

ア 原告は，平成20年10月23日，主位的に，平成19年10月26日決裁の支出命令により消防団に本件活動奨励費7706万0250円を支出したこと，予備的に，戸塚消防団第7分団が平成19年度消防団員活動奨励費から支出したものの中に違法な使途が支出があることを理由として，横浜市監査委員（以下「監査委員」という。）に対し，住民監査請求を申し立てた（甲3）。原告は，監査請求書において，主位的請求については，支出の理由（災害出場等で活動した消防団員の苦勞に報い，士気の高揚を図るためにそれぞれの目的に参加された消防団員に活用させる）に照らすと，支出の相手方を消防団員ではなく消防団とするのは違法であり，地方自治法232条の5第1項（監査請求書の232条の2第1項の記載は誤記と認める。）に反するなど主張し，予備的請求については，平成19年度に戸塚消防団第7分団が消防団員活動奨励費として支出した102万6570円のうち64万7000円につき，実態が一部幹部の飲食費，裏金作り，温泉旅行等に使用されていると指摘していた（甲3）。

イ これに対し、監査委員は、平成20年11月27日、原告の住民監査請求を、次の理由により、地方自治法242条に規定する住民監査請求の要件を満たしていないものとして、却下した（甲1，2）。

「請求人は、消防団員活動奨励費（以下「奨励費」という。）の「災害出場等で活動した消防団員の労苦に報い、士気の高揚を図るために消防団員に活用されるよう」との支出理由からすれば、団員個人に対する報償費でなければならず消防団に支払ったことが違法、消防団員の労苦に報いるとはいえない費消で、違法な使用があるなどと主張しています。（中略）奨励費が「団員個人への報償でなければならない」との主張は請求人の意見であって、違法又は不当な行為である旨を具体的な理由をもって摘示したものと認められません。また、奨励費の費消が違法との主張は、これは奨励費の費消が消防団員の労苦に報いるものかどうかといった使い方の問題であり、違法又は不当な行為である旨を具体的な理由をもって摘示したものと認められません」

ウ 原告は、平成20年12月22日、本訴を提起した。

3 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 監査請求前置の有無（監査請求の適法性）

（被告の主張）

監査委員は、原告の住民監査請求について、財務会計上の違法又は不当な行為である旨を具体的な理由をもって提示したものと認められず、地方自治法242条に規定される住民監査請求の要件を満たしていないとして、同条に基づく監査を実施しないこととした。

このように、原告の住民監査請求は不適法なものであり、原告の本件訴えも適法な住民監査請求を経ていないことになるから不適法である。

（原告の主張）

監査委員は、原告の監査請求理由を曲解したものであり、適法な監査を経

たものと認めるべきである。

(2) 金田に対する賠償命令について監査請求期間徒過の有無

(被告の主張)

金田が専決を行ったのは平成19年10月15日で、原告が住民監査請求書を提出した時点で既に1年が経過していた。よって、金田に係る部分は適法な住民監査請求を経ていないことになるから不適法である。

(原告の主張)

公金の支出は、支出負担行為、支出命令がなされ、具体的に支出されることによって完結されるものである。監査請求においては、個別具体的な全過程の行為までを摘示することは求められていない。そこで、監査請求の起算日は具体的に公金が支出された日と解すべきである。被告のように解すると、違法な支出という不法行為に複数の者が関与した本件において、副市長が責任を免れ、課長が責任を負うこととなり、著しく不公平・不公正である。本件の場合、3人を共同不法行為者と見るべきである。

(3) 本件活動奨励費の支出の違法性

(原告の主張)

ア 消防団は、消防組織法、横浜市消防団条例に基づいて設置されている横浜市の行政組織の一部である。そうすると、本件活動奨励費の支出は、報償費として横浜市が横浜市に公金を支出したことになり、地方自治法232条の5第1項に反する違法なものである。同項にいう「債権者のため」といえるためには、被告のいうような事実上のものでは足りず、「債権者から正規に代金受領の委任を受けた者及び転付命令のあった場合の差押債権者に対する支払い並びに資金前渡、隔地払の資金交付及び口座振替による支払い」のようなものを指すと解すべきである(甲7)。

イ 被告の説明によれば、本件活動奨励費の実質は、消防団員の役務の提供に対する報酬に代わる反対給付になるから、改正後横浜市消防団員の定員、

任免，給与，服務等に関する条例（乙4）16条に規定する出勤報酬の性格を有する。そうすると，その支出は，地方自治法204条の2に違反する。予算上は報償費として計上されていても，脱法的給付として違法な支出になる。

ウ 本件活動奨励費は，本来の目的のために消費されることはなく，現実には幹部職員の飲食などに費消されたから，公金の使途としては違法である。活動奨励費から横浜市長政治資金パーティー券の購入資金に使用される事件まで起きている。

そして，金田は，活動奨励費の問題点について安全管理局長から報告を受けて承知していたにもかかわらず，副市長として地方自治法の規定に反した専決を行い，武下は，平成18年9月に活動奨励費から市長政治資金パーティー券代が支出されたという内部通報を承知しており，活動奨励費の問題点が分かっていたのに，故意又は重過失により支出負担行為の決済に関与して支出命令を専決し，富永は会計管理者として地方自治法の規定を無視して故意に支出を行ったから，それぞれ責任を免れない。

（被告の主張）

ア 本件活動奨励費は，報償費（一般に役務の提供や施設の利用などによって受けた利益に対する代償をいい，提供された役務に対する反対給付あるいは感謝の意を表すものであったり，さらには奨励の意味をもつものである場合もあると解されるもの。乙33）である。

横浜市における消防団員に対しては，平成19年度まで給与は支給されていなかった。それに代わるものとして，消防団員の労苦に報いるために，活動奨励費が支出された。昭和26年に「消防団員に対する給与は支給しない」とした条例が定められた経過は不明であるが，消防団員の自主的な意思に基づく活動であるから報酬は不要であるとする消防団側の意見もあったようである。消防団員は地域住民が各人の意志で入団する特別職の地

方公務員であり、自己の職業を有しながら地域愛護の思想で活動している。

このように、本件活動奨励費は、「消防団員のために」支出したというものであるから、地方自治法232条の5第1項に反するものではない。

確かに、本件活動奨励費は、各消防団員個人に直接支給されず、各消防団長名義の預金口座に振り込まれている。しかし、地方自治法232条の5第1項は、普通地方公共団体の支出が常に債権者に対して直接なされるべきことを要求しているとまでいえず、直接なされていなくても、当該支出の効果が債権者に及んでいれば足りる。

なお、活動奨励費の一部は消防団の運営にも使われているけれども、従前から消防団員が参加する会合等で、活動計画や予算あるいは活動実施結果や決済等が協議了承されることにより、活動奨励費を消防団の運営に使うことについては消防団員の総意として了承が得られている。

イ 原告は、地方自治法204条の2に反するとも主張するが、本件活動奨励費は給与そのものではない。また、横浜市が平成19年度まで、消防団員に対し、条例で報酬を支給することを明文で規定せず、かえって、給与は支給しない旨定めていたことの評価を措くとして、本件活動奨励費を支給することが、少なくとも同条項の趣旨に沿うものであることは明らかである。

ウ 本件活動奨励費は、給与を支払わないとする条例は存在したものの、それに代わるものとして、消防団の労務に報いるために支出されたものであり、地方自治法203条1項の趣旨に沿うものというべきである。そうすると、この規定の趣旨に沿ってなされた本件活動奨励費に係る支出負担行為、支出命令ないし支出については、そもそも違法性がないというべきである。また、横浜市において、活動奨励費は少なくとも昭和58年の時点では既に支出されており、平成19年度予算において、本件活動奨励費の支出は横浜市議会によって承認されていた。そこで、少なくとも各相手方

が、本件活動奨励費の支出を適法なものとは判断したことについては故意過失がないといえる。

さらに、本件活動奨励費は、その支出手続に何らかの手続的瑕疵があったとしても、本来、地方自治法203条1項の趣旨に照らして支出する必要があったものであり、現に平成20年度には消防団員報酬として支給されている。平成19年度の活動奨励費の予算総額が1億3560万6000円であるのに対し、平成20年度における消防団員報酬の予算総額が2億8334万3000円であることからすると、平成19年度における活動奨励費の支出額は適正な範囲にとどまっているというべきであるから、横浜市に損害はない。

(4) 戸塚消防団第7分団の支出が公金の支出に当たるか

(原告の主張)

戸塚消防団第7分団は、平成19年度活動奨励費のうち、62万7926円を幹部の飲食費など適切でない経費に費消した。

金子は、公金を本来の目的に使用せず、飲食及び自己のために費消して横浜市に損害を生じさせたから、損害賠償責任を免れない。

(被告の主張)

消防団活動奨励費は、消防団員のための支出として各消防団長名義の預金口座に振り込まれたものであるから、後に具体的な用途に費消されたとしても、それ自体は地方自治法232条の公金の支出に当たらない。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)について

監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民は、適法な住民監査請求を経たものとして、直ちに住民訴訟を提起することができる。その場合、当該請求をした住民が提起する住民訴訟の出訴期間は、地方自治法242条の2第2項1号に準じ、却下の通知があった日

から30日以内と解するのが相当である。

これを本件についてみるに、監査委員は、先の認定のとおり、原告が監査請求で自身の意見を述べるものの、違法又は不当な行為である旨を具体的な理由をもって摘示したものとは認められないから、地方自治法242条に規定される住民監査請求の要件を満たしていないと判断している。しかし、原告は、住民監査請求において、監査を求める支出負担行為、支出命令及び支出を具体的に特定した上で、本件活動奨励費については、支出理由に照らすと、消防団員個人でなく、横浜市の組織の一部である消防団に支払ったことは違法であるなどと指摘し、戸塚消防団第7分団による消防団員活動奨励費からの支出については、具体的な支出日、支出名目、支出金額をあげて、実態は一部幹部の飲食費などで消防団員の労苦に報いるものとはいえないなどと指摘しているから、具体的な財務会計上の行為について違法と考える事由を指摘していることは明らかである。

よって、監査委員が、違法又は不当な行為である旨を具体的な理由をもって摘示したものとはいえないとして監査請求を却下したのは不当である。そうすると、監査委員の誤った監査結果を受けて30日以内に提起した原告の本訴の訴訟の提起は適法である。

2 争点(2)について

前記認定のとおり、金田は、平成19年10月15日に支出負担行為を、武下は、同月26日に支出命令を、富永は、同月30日に公金の支出をそれぞれ行っている。住民監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは、これを提起することができない（地方自治法242条2項本文）。原告が監査請求を行ったのは、平成20年10月23日であるから、金田の支出負担行為から1年を経過している。原告からは、1年の期間を徒過したことについての正当な理由の主張はない（地方自治法242条2項ただし書）。

そして、金田が行った支出負担行為は、武下が行った支出命令と同様に、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが、互いに独立した財務会計上の行為である。一連の行為が予定されているからといって、当然に共同不法行為の関係となるものではない。そして、公金の支出又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかによって、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為はそれぞれが監査請求の対象事項となる。公金の支出を構成する一連の行為については、これらを併せて監査請求の対象とすることも許されるが、これらを明確に区別しないでなされた監査請求が対象事項の特定を欠くとして不適法となるものではなく、また、これらについて各別に監査請求をすることもできることはいうまでもない。したがって、支出負担行為、支出命令及び支出についての地方自治法242条2項本文所定の監査請求期間は、それぞれの行為のあった日から各別に計算すべきである。

以上からすると、原告の請求のうち、金田に対して賠償命令を求める部分は不適法である。

3 争点(3)について

(1) 前記のとおり、消防組織法は、9条で「市町村は、その消防事務を処理するために、消防本部、消防署のほか消防団の全部又は一部を設けなければならない。」とし、18条1項で「消防団の設置、名称及び区域は、条例で定める。」、19条1項で「消防団に消防団員を置く。」とし、23条1項で「消防団員に関する任用、給与、分限、服務その他身分取扱いに関しては、この法律に定めるものを除くほか、常勤の消防団員については地方公務員法の定めるところにより、非常勤の消防団員については条例で定める。」と規定している。

これらの規定からすると、消防団は、市町村長がその事務である消防事務を処理するために条例に基づいて設置する組織であることは、明らかである。

したがって、消防組織法の解釈としては、消防団は市町村の組織の一部と解される。

(2) 本件では、武下は本件活動奨励費につき支出命令を専決し（乙9）、富永において、各消防団長名義の預金口座に振り込んで、これを支出している（乙11）。

(3) 原告は、これを地方自治法232条の5第1項に違反するものであると主張する。

地方自治法232条の5第1項は「普通地方公共団体の支出は、債権者のためでなければ、これを支出することができない」と規定している。同条は、地方公共団体の支出の原則を定めたもので、本来、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えてこれを支出してはならないものであるから（地方財政法4条1項）、支出に当たっては、債務である金額が定まり、支払の期限が到来しており、支出の相手方が正当な権利者であることが必要であることを原則論として明記したものであると解される。

これを、本件活動奨励費についてみるに、形式的には、行政組織である各消防団の団長に対して支払われたものではあるが、前述のとおり、その支出目的は、無報酬とされていた災害出場等で活動した消防団員の苦勞に報い、士気の高揚を図るためにそれぞれの目的に参加された消防団員に活用されるよう活動費として支出されたもので、その費目も、火災出場奨励費、風水害出場奨励費、消防訓練出場奨励費、動力ポンプ整備奨励費、行事参加奨励費、研修会参加奨励費、地域指導奨励費、歳末警戒出場奨励費というものであるから、それらは、最終的には、各消防団を経由して所属消防団員に交付されることが想定された金員ということができ、「支出」といい得る。もっとも、各費目の金額は、所属消防団員の数あるいは実際に作業に従事した消防団員1人当たりの単価を乗じて、機械的に算出されるものである。さらに、支出

の対象となる活動奨励費の種別は、消防団員に対する活動奨励費等に関する取扱要領で予め定められており、交付金額の範囲は、当該年度に定める予算額の範囲内に制限されている（乙14）。

以上からすると、活動奨励費の支出目的は正当であり、支出の費目も要綱で限定され、各費目の算出方法からすると一義的に確定され得るもので、総額も予め予算で計上することとされ、消防団長を通じその構成員である消防団員に交付されることが想定されているといえるから、消防団を構成する消防団員のためにするものとして、地方自治法232条の5が定める支出の原則に違反するものとはいえない。

- (4) また、原告は、活動奨励費の支出が地方自治法204条の2に違反することも主張する。

地方自治法204条の2は「普通地方公共団体は、いかなる給与その他の給付も法律又はこれに基づく条例に基かすには、これを第203条1項の職員及び前条第1項の職員に支給することができない」と規定している。横浜市消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例8条によれば、横浜市における消防団員は、非常勤とされている（乙4）から、地方自治法203条1項の職員に当たる。そこで、横浜市が消防団員に対し、給与その他の給付を支給するためには、法律又はこれに基づく条例に基づくことを要することになる。

これに対し、被告は、活動奨励費が給与そのものではないから、法令又はこれに基づく条例に基づかずこれを支出しても、地方自治法204条の2に違反しないと主張する。しかし、他方において、活動奨励費は、消防団員の労苦に対する反対給付あるいは感謝ないし奨励の意味で支給されるという点において、給与や奨励に類似したものであり（このことは被告も否定しない）、また、活動奨励費も、各消防団員個人に直接支出されず、各消防団長の預金口座に振り込まれるとはいえ、給与が支給されない消防団員の労苦に

報いるための支出として、実質的に消防団員に対する労務の対価であることは否定し得ない。

そうすると、本件活動奨励金は、形式的には各消防団向けに各消防団長の取扱金融機関の預金口座に振り込まれてはいるものの、実質的には各所属する非常勤職員である消防団員に対し、その労苦に報いるために支出するものであるから、条例に基づかず給与その他の給付を支給するものといわざるを得ず、地方自治法203条1項の趣旨に沿うものであるとしても、同法204条の2に違反するか、同条の規定を潜脱する脱法行為と評価され得るものといえる。

- (5) そこで、支出命令を専決した武下、実際に支出事務を行った富永に、賠償命令をなし得るに足る故意ないし重過失が認められるかが次に問題となる。

この点について、原告は、武下において、活動奨励費から政治資金パーティー券代が支出されたという内部通報を承知し、活動奨励費の問題点が分かっており、富永も地方自治法の規定を無視した違法なものであることを知っていたと主張する。

原告が指摘するパーティー券の購入問題については、前記認定のとおり、横浜市において調査委員会が立ち上げられ、平成19年12月25日に調査結果が報告書にまとめられている。その報告書によれば、平成16年度から平成19年度にかけて、消防団会計からパーティー券が購入された事実が確認できたこと、消防団会計そのものは私金と考えられるから、違法な支出とまではいえないものの、公的団体である消防団に交付するとの形式が採られていることからすると、適切さを欠いた行為であると指摘するとともに、再発を防止するためにも、活動奨励費を見直し、消防団に必要な活動経費と消防団員個人に支給する報酬とを明確に分離していくことが必要であるとされている。そして、平成20年度から、制度が改められ、新たに消防団員個人

に年額報酬と出動報酬が、消防団に消防団運営交付金がそれぞれ交付されることになった。

武下及び富永が、本件活動奨励費の支出に関与したのは、この報告書が出される前のことで、既に予算措置が採られていたのであり、しかも、この活動奨励費の支払については、昭和58年4月1日には消防団員に対する活動奨励費等に関する取扱要綱が定められ、毎年の予算措置も採られ、これに基づいて長年、執行されてきたのである。このような措置が採られてきたのは、消防団が、横浜市の組織の中に組み入れられたとはいえ、歴史的・沿革的に地域住民が自己の職業を有しながら、地域愛護の思想に基づいて、各人の自主的な意思に基づいて活動してきており、構成員もそのような意識が強く、給与を支給しないものとされてきたことに由来するものといえる（乙31ないし33）。

以上からすると、本件活動奨励費の支出は、形式的にも適式な手続の下に行われ、また、実質的な根拠も備えていたのであるから、横浜市の一職員である武下及び富永が、それぞれその支出に関与するに当たり、これが地方自治法204条の2に違反するか、同条の規定を潜脱する脱法行為となるとの問題意識をもって、その権限を行使することを止めなかったことについては、無理からぬ側面があったといわざるを得ず、両名に故意・重過失があったとまでは認め難い。

そうすると、横浜市の武下及び富永に対する賠償命令は成り立たない。

4 争点(4)について

原告は、本件活動奨励費のうち、戸塚消防団第7分団における具体的な支出の一部を問題としている。

平成19年度戸塚消防団第7分団の歳入歳出の決算状況は、先に認定したとおりである。その収入は、専ら活動奨励費に依存しているところ、活動奨励費の性質は、先に検討したとおり、無報酬であった消防団員に対し、災害

出場等で活動した苦勞に報い，士氣の高揚を図るために交付されたもので，実質的には消防団員に対する勞務の対価といえるものである。これが，消防団分団に留め置かれ，直接消防団員に渡されないまま，支出されたことが認められるが，このような取扱は，基本的には受給の本来の対象者であった個々の消防団員の了解を得てのものであったと認められる。この場合，個々の消防団員に手当相当額を交付した上で，これを消防団が徴収し直し，プールして利用していたのと同様であると評価できるから，このような利用の仕方がされたことをもって，支出自体が違法となり，金子において横浜市に対する損害賠償義務を負担するとはいえない。

5 結論

以上によれば，本件訴えのうち，金田に対し賠償命令を求める部分については，適法な監査請求を経たものとはいえず，不適法というべきであり，その余の請求については，理由がない。

よって，主文のとおり，判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 佐 村 浩 之

裁判官 西 森 政 一

裁判官 西 岡 慶 記