

社会法判例研究（第三一回）

社会法判例研究会
九州大学大学院法学府修士課程

那須，華恵
九州大学大学院法学府修士課程

<https://doi.org/10.15017/2259>

出版情報：法政研究. 68 (2), pp.173-182, 2001-10-17. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

社会法判例研究 (第三二回)

社会法判例研究会

県知事が社会福祉法人に対して行った解散命令の適法性が認められた事例

社会福祉法人解散命令取消等請求控訴事件

広島高裁 平成一一年三月七日判決言渡 平成一一年(行コ)第一五号 控訴認容

判例集未登載

那 須 華 恵

【事実の概要】

一 被控訴人X(原告)は、H県で特別養護老人ホームを運営していた社会福祉法人である。

控訴人(被告・H県)Y₁の担当者は、ほぼ年一回の割合でXの監査を行ってきた。平成八年の定例監査では、Xの法人・施設運営及び会計経理に不適正な点が判明した。以後特別監査等が行われ、主に以下五つの点が問題となった。

1 理事会の開催が年三回と低調であり、議事録の内容に

不明確な部分がある。

2 Xの理事に地域代表が加わっていないこと、監事にXの定款上の欠員が生じていること、監事に理事らと親族関係のある者が加わっていることなど、「社会福祉法人認可について(昭和三九年一月十日厚生省社会局長・児童局長通知)の別紙一「社会福祉法人審査基準」の第三「法人の組織運営」に規定する事項に抵触する事項が存在する。

3 総勘定元帳に記載の支出金について適用欄の空白・領収書添付無しなど不明な点がある。

4 施設会計からの支出の記録内容に施設運営に必要と認められない不適切な支出がある。

5 Xの経理規程により、施設会計から本部会計への借り入れが行われた場合には、その借入金を当該年度内に本部会計から施設会計へと返還しなければならぬが、Xの平成七年度決算時および、平成八年度決算時において未返還の施設会計借入金が存在する。

二 控訴人(被告・H県知事)Y₂は、以上の問題点を理由に、平成八年八月の定例監査以降、社会福祉事業法五四条二項に基づく特別監査三回、改善・是正命令(以下改善命令等)三回、指導監査一回を行った。

このY₂の改善命令等に対して、Xは二度の改善命令回答書において、理事会の構成及び運営に関する不適当な取扱を改めること、使途不明金及び不当支出金について、領収書の無いものではある限り命令に従って返還していくこと、本部会計から施設会計へ借入金金の返還も可能な限り行っていくことを表明した。

これに対しY₂は、再三にわたる改善命令にも関わらず、Xからの報告書には何ら具体的な改善や改善計画が示されていないと判断し、社会福祉事業法五四条三項の規定により、業務一部停止命令及び理事職解職勧告、業務全部停止命令を行い改善を促した。しかし、依然としてXが命令に従った是正措置をとらないため、Y₂は、Xがもはや社会福祉事業を適正に運営することはできず、解散命令以外の監督目的達成手段はないと判断して、平成九年一月一日に社会福祉事業法五四条四項によりXの解散を命じた。なお、施設入所者に関しては、業務全部停止を命ずる前に他施設への移送を完了している。

三 Xは、Y₂が行った解散命令は、その裁量権を濫用あるいは逸脱して行った違法なものであるとして、本件解散命令の取消を求めるとともに、Y₁に対し、国家賠償法一条一項に基づく損害賠償を請求して提訴した。

原審（広島地判・平成一一・九・九判例自治二〇六号七〇頁）では、①Y₂の行った改善命令等が正当な理由に基づくか、②その命令の内容は行政指導あるいは行政処分として適切か、③解散命令以外に監督の目的を達することはできなかったといえるか、のプロセスに従い本件解散命令の適法性を判断した。結果、②において改善命令等の一部は根拠を欠き違法、③においては、解散命令でなければ監督目的達成が出来ないほどの事由はなかったとして、本件解散命令を違法として取り消し、Y₁に対して国家賠償法に基づく損害賠償金の支払いを命じた。

これに対し、Y₁及びY₂が前記②・③に関する原審の判断を不服として控訴したのが本件である。

【判旨】 控訴認容（上告）

一 使途不明金の返済について

「Xは、社会福祉事業法四二条二項、八七条四号により…正確な財産目録、貸借対照表、収支計算書等を作成し、常にこれを事務所に備え置くことが義務づけられ、そのために、…すべての取引を伝票によって記帳し、それを裏付ける請求書、領収書等の証拠書類は一〇年間保存することとされ、ほぼ年一回Y₂の監査を受けていたのであるから、

Xがある支出等について記帳せず、あるいは記帳していてもその支出に該当する領収書等の証拠書類を保存していないため、その使途が不明であり、この点について、その支出はXの運営のために使用としたというXの説明が不合理で不自然なため信用できないとき、あるいは説明を全くしないときは、右支出金はXがその運営の目的外に使用したものと推認するのが相当である」。

使途不明とされた各金員に対し、「Xの説明は不自然、不合理であって到底信用することはできず、他にこれを認めるに足りる証拠はない。：したがって、「金員は」使途が不明であり、X運営の目的外に使用されたものと推認される」また、「Xの説明は変遷を重ねる不合理・不自然なものであって信用できず、右支出は使途が不明でありXの運営の目的外の事項に使用されたものと推認される」とした。

使途不明の仮払金につき、「使途不明金があるとしてXにその返還を命じるためには、使途不明金によってXの資産が減少したことがいえなければならず、そのためには借入金を真実借り入れたことが認定されなければならない」。

「Xが右のような支出をすることはXの運営が著しく適正を欠いていると認められるから、右支出によって減少したXの資産の回復を図るため、右金額の返還をXに命ずる

のは相当である。したがって、Y₂のなした：返還命令は右の限度で適法なものであったと認められる」。

二 施設会計上の不当支出金について

「施設会計における支出は、いずれもXの施設入所者又は施設職員の処遇に関する支出ではないと認められ、金額も不相当に高額なものであって、これらを公費で賄われている施設会計から支出することは不当であるから、Y₂がこれらの出費について返還命令を発したことは相当である」。

三 剰余金と法人の自治について

「Xは、措置費は老人介護を委託されたことに対する対価であり、法人に入金された後は法人の金であるから、適切な介護がなされている限り法人が剰余金を他の支出に充てることは法人の自治の範囲で許される旨主張するが、措置費はその性質上、施設の運営のため適正に使用されなければならないことは当然であるところ、前記認定の施設運営と関係しない多額の金員が措置費から費消されれば、入所者の処遇等に必要とされる費用を圧迫する可能性は高いし、Xの施設会計は平成七年度は支出が収入を上回っており、平成八年度は返還を受けることが困難である本部会計貸付金を除いた流動資産は：負債額：を下回っているのであるから、右施設会計からの支出は剰余金を他の支出に充

てるといような場合であるとはいえない。」

四 他の監督目的達成手段の有無と本件解散命令の適法性
 「解散命令はXに対し致命的な打撃を与えるものではあるが、Xの運営の目的外や不当な事項に支出された金額が多額にのぼること及びその支出内容、Xの本部会計の慢性的な赤字状態、このような事態に至ったことに対する理事長や「施設長」の社会福祉法人経営者としての責任感の欠如、：理事会運営や内部監査の充実が期待し難いこと、Y₂の発した三度にわたる措置命令ではその大部分について改善が図られなかったこと、これらに鑑みれば、：解散命令以外に監督の目的を達することが出来ないと判断したことには相当な理由があったというべきである。：したがって、本件解散命令にY₂がその裁量権の範囲を逸脱したり濫用した違法は無く、本件解散命令は適法である」。

【検討】 結論賛成、判旨一部反対

一 本判決の意義

本件は、社会福祉法人（以下社福法人）の監督官庁である都道府県知事が、社福法人の不適正な運営に対し再三改善命令等を発してきたにもかかわらず、法人運営に改善がみられないとして社会福祉事業法（以下法）五四条四項に

基づく解散命令を下したところ、法人側が解散命令の違法性を主張してその取消を求めた訴訟の控訴審である。原審は前記解散命令を違法として取消し、県に対する国家賠償請求を認めただけに対し、本件控訴審は解散命令を適法と判断した。近年社福法人の補助金をめぐる不祥事が相次いでいるが、監督官庁による社福法人解散命令の発令、さらにはその解散命令の取消を争うに至った事例は他にはあまり見られず、本件は特異な事例として注目を集めた。なお、社会福祉事業法は平成一二年度に社会福祉法に改正されたが、本件はその改正前の事例である。

二 本件の争点

本件における主な争点は、解散命令は適法か否かであるが、その適法性を判断する前提条件として、①使途不明金の有無と使途の説明、②使途不明金返還命令の適法性、③不当支出の返還命令の適法性、④剰余金と法人自治との関係、⑤監督目的達成の代替手段の有無、が具体的に争われている。本評釈では、③を除く①から⑤を争点として取り上げ、最後に本件解散命令の適法性を検討する。

三 争点の検討

(一) 使途不明金の有無と使途の説明について

本件で争われたのは、経理規程に反して使途の記載が不明又は領収書等がないという金員について、使途不明か否かを左右するその使途の説明の程度である。Xは、使途についての説明を尽くし使途不明金は存在しないと主張したのに対し、Y₂は、使途につきXは合理的な説明をしていないから使途不明金であることを否定できない、また、使途不明金の使途はX自身が一番よく把握しているのであるから、その使途をY₂に対し当然明らかにすべきであると主張した。本判決では、Xによる使途の説明が「不合理で自然なため信用できない」または「説明を全くしない」とときには使途不明金と推認するとし、使途不明金かどうかはXの説明の信用度により判断するという判断基準をあらかじめ示した。つまり、使途不明金有無の事実認定は、Xによる使途の説明の信用度に帰するとしたわけである。原審では何をもって使途不明金と認定するかが具体的に示されなかったのに対し、本判決ではその判断過程がより明確にされたといえる。

そもそも社福法人の会計とその監督については、法四二条には社会福祉法人は業務報告、財産目録、貸借対照表及

び収支計算書の常備すること、法五四条一項には監督官庁は社会福祉法人の業務または会計の状況についての報告徴収ができるとの規定が定められている。また、遵守すべき具体的経理規程は「社会福祉施設を営む社会福祉法人の経理規程準則の制定について（昭和五十一年一月三十一日厚生省社会局児童家庭局社施第二五号）」（以下二五号通知）に示されており、Xは法二九条により、定款にこれに従った経理規程（以下定款経理規程）を定めている。これらの趣旨から、監督官庁が法五四条一項に基づき法人の会計についての報告徴収を行うときは、社福法人は定款経理規程を遵守した貸借対照表及び収支計算書等各書類を提出し、何らかの不備があればその記載事項等についての説明を求められるのは当然の帰結であり、それは法五四条一項に基づくYの報告徴収に対する、Xの報告義務であるとも解される。本判決も、報告義務との表現はないが、Xが措置費等公的資金の収支を明瞭にしその受託責任を明らかにすることを目的とした二五号通知に従った定款経理規程を定めていること、Xが年一回の監査を受け帳簿についての指導を受けていたこと、及び法四二条の趣旨等諸多の事情を考慮した上で、前述のような判断過程を示しているので、少なくとも使途が不明の金員については、Xがその使途を説

明するという報告義務を尽くすべきと解したのである。そして本件では、Xの説明に信用性がなく報告義務を尽くしたとは言えないために、使途不明金の存在を認定したのである。

(二) 使途不明金返還命令の適法性

本判決と原判決ともに使途不明金については存在を認定しながらも、法五四条二項に基づく改善命令の一部としての返還命令については、前者は適法、後者は違法と判断している。両判断を左右したのは、使途不明金返還命令の捉え方の違いであると思われる。法五四条二項にあるように、法人の監督官庁は、法人の運営が著しく適正を欠くと認められる場合に改善を命ずることができる。原審は、法人に対する金員返還命令は「当該理事等が当該法人の財産を私的に流用したなど当該理事等に対して返還を求め得る事由が存在する場合に限ってすることができる」という見解を示し、会計処理に対する改善命令は適法だが金員の返還命令は不当に理事らに負担を負わせる行き過ぎたものとして違法とした。しかし、本判決で示されるように、この見解には賛成できない。なぜなら、本件返還命令の根拠となる法五四条に定められた各項の一般的監督規定は、法二八条の二に定められる所轄庁が社福法人を監督する際に適用される法

人監督規定であるからである。つまり、法五四条に基づく命令・勧告・指導等の行政処分の相手方は法人であり、命令が直接理事らに及ぶことはないのである。

社福法人における理事とは、法三六条より、社福法人の業務の代表者である。この代表者は、法人の内部機関としての地位であり、監督官庁からの各命令に従う義務をはじめ、監督官庁とは何ら法的関係にはない。監督官庁の命令、文書に理事等への直接の金員返還を求める記述がない限り、その命令はあくまで法人に対するもので、理事は業務代表者として業務・会計上の善管注意義務（民法六四四条）を法人に負うだけである。この点につき、厚生年金基金の破綻と理事の損害賠償責任を争った事例（日本紡績業厚生年金基金事件―大阪地裁支判平成一〇・六・一七労判七五一号五五頁）では、理事は基金に対して善管注意義務を負い、基金加入の企業・労働者とは信義則上の委任又は委任類似の関係にはないので、管理・運用に落ち度があっても債務不履行及び不法行為に基づく損害賠償請求は認められないと判断した。社福法人は公益法人、厚生年金基金は公法人という違いはあるものの、理事はたとえば企業・労働者のような基金以外の第三者とは法的関係にないことを明示した点において、本判決にとって参考に値すると思われる。

翻つて本件を見るに、Y₂は「法人」に対して命令を発し、理事等を指名した使途不明金返還の記述はないのであるから、原審のように理事らが私的流用したという証拠の有無を問うのは、理事と法人・監督官庁という三者の関係の解釈として不適切であると思われる。よつて、多額の使途不明金が存在するのは運営上著しく不適當で、その金員の返還命令を法人に命じることには何ら違法性はないとした本判断は妥當である。

なお、会計上の処理の違いから仮払金に触れておくと、仮払金とは、支払が既になされたにもかかわらず、これを処理する金額や科目が未確定の場合、取引を処理するために借方に設けられる一時的勘定である（宮内忍『宮内真木子・新社会福祉法人施設会計Q&A（筒井書房・一九九六年）四九頁）。本判決は、使途不明の「仮払金」返還を命ずるに当たっては、使途不明であると同時に「資産の減少」かつ「仮払金の前提となる借入金」の存在を認定する必要があると明示した。仮払金は、帳簿では一見使途不明であつても、仮払の前提事項となる借入れに対する支払いであれば、結果として資産減少に結びつかないこともあり得る。こういった仮払金に対し、使途を明らかにするよう会計処理の改善を命ずることはできても、資産そのもの

が減少していないので「返還」することまで命ずることはできない。原審ではこの点についての言及がないが、本判決では一般的な使途不明金と仮払金の違いに着目し、両者を分けて判断しているので注目されよう。

(三) 剰余金と法人自治との関係

不当支出とみなされた金員をめぐつては、Xが「措置費は老人の介護を委託されたことに對する対価であり、法人に入金された後は法人の金であるから、適切な介護がなされている限り法人の剰余金を他の支出に充てることは法人の自治の範囲で許される」とし、本件では施設会計上の剰余金を自治の範囲で処理しただけであり、問題とされる不当支出にはあたらないと主張したのに対し、本判決は「措置費はその性質上、施設の運営のため適正に使用されなければならぬことは当然である」とした上で、本件においてはそもそも施設会計に剰余金が生じていると認められる事実が無いことを理由にXの主張を斥けた。すなわち、剰余金そのものについては何ら踏み込んで解釈せず、本件では剰余金が認められないのでXの主張を採用し得ない、としただけである。しかし、この論拠に従うと、もし剰余金が認められるならばその処理はXが主張するように法人の自治に任せられる、という解釈が成り立ち得ることになり、

このような理解は措置費運用の誤解につながる恐れがあると思われる。

適正な施設運営・経営の結果施設会計に「剰余金」が生じた場合、この金員はどのように解すべきであろうか。法五条二項より、社福法人に原則として自主性が認められるとすれば、剰余金の処理はその範疇にあるといい得るだろうか。国又は地方公共団体と社福法人は福祉の措置に関し準委任契約関係にあり、その契約に基づき社福法人が一定の福祉サービスを提供するのと引き換えに、国又は地方公共団体がその委託費（措置費）をサービス対価として支弁する（増田雅暢「措置費と社会保険診療報酬」月刊介護保険一七号（一九九七年）二八頁以下）との立場に立てば、措置費を施設利用者や職員の処遇、施設運営のためにのみ充当することは、社福法人の契約内容にある契約上の義務として解釈できる。そうすると、措置費は社福法人に支弁されたときから用途は既に決定され、従って、たとえ剰余金であっても社福法人の自由な処理は許されず、準委任契約に従うべき性質のものといえよう。

たしかに、「社会福祉施設における運営費の運用及び指導について（平成五年三月一九日厚生省社会・援護局老人保健福第三九号）」（以下三九号通知）により措置費運用に

ついて弾力化が図られたのも事実であるが、必ずしも社福法人に措置費運用の自由を認める趣旨ではない。剰余金を当期繰越金に計上して目的外に使用する場合には、事前に法人役員の協議を行い、加えて監督官庁による十分な審査でその使用が適切と認定されることが必要とされている。つまり、限定的に法人の目的外剰余金処理を認めただけである。前記二五号通知（とそれに従ったXの定款経理規程）で課せられた厳しい措置費運用制限が次第に限定的に弾力化され、三九号通知に至ったにすぎないのであるから、Xの理解は公私混同しており、社福法人の経営者としての認識が不足している恐れがある。以上のように考えると、本判決では、もっと踏みこんで「法人の剰余金を他の支出に充てることは法人の自治の範囲外である」ことを明確に指摘してもよかつたのではないかと思われる。

（四） 監督目的達成の代替手段の有無

法五四条四項の条文の構造上、他の監督目的達成手段の有無については要件裁量と解されるが、要件裁量の存否をめぐっては従来から見解の対立が見られ、戦後に要件裁量を肯定する最高裁判決が登場したとされている（塩野宏・行政法I第二版（有斐閣・一九九九年）一〇六頁以下）。要件裁量の存否をめぐる問題について本評釈では触れる余地

はないが、本判決は、監督目的達成の代替手段の有無についてY₁らの主張する一連の違反事実に対して各々詳細に見解を示した上で、他に監督目的達成手段はないとしたY₂の判断を相当と結論付けた。本判決でも認めたとように「解散命令はXに対し致命的な打撃を与えるもの」であることを考慮したためであると思われる。

特に本判決では、Xの会計処理における具体的数字をもとに詳細に事実を認定し、それに基づいて見解を示していることから、会計上の多額の未返還金額と本部会計の慢性的赤字を重視してY₂の判断を検討したものと思われる。Xの資金運営状況の良し悪しは、Xが経営する施設の利用者の処遇にまで影響を及ぼしかねない重大な問題であるので、本判決が重視するのは当然であるといえよう。

ただ、Xの資金運営に対しては、監督官庁による監査とは別に、法三八条に監事による社団法人の業務執行・財産監査の職務が定められている。そもそも、社団法人の業務・資金運営はこの監事により適正に監督されるべきであるところ、この内部監査が充実していないために、本件のような資金運営状況に陥ったものと解される。そうすると、まずは監事による内部監査機能の充実をはかる改善命令を継続することで、監督目的を達成できなかったかという疑

問が生じないわけではない。しかし本件においては、未返還金員が多額で会計も赤字であること、及び三度の改善命令にXが具体的に従わなかったこと等を考えると、内部監査機能の充実による早期の改善はやはり期待し難く、結局は他に監督目的達成の代替手段はなかったといえる。なお、仮に早期改善が期待できたとしても、監督官庁からの改善命令が、法人の内部監査機能にどこまで及びうるかは議論のあるところである。法人内部での機能の問題であるだけに、法人の自治との関係上、命令の限界が生じるだろう。

四 本件解散命令の適法性

本件解散命令の根拠である法五四条四項は「できる規定」であり、監督官庁に解散をするか否かの裁量を認める条文となっている。もちろん、行政の裁量が肯定される場合でもその行使は無制約ではなく、行政事件訴訟法三〇条にあるように裁量権行使の逸脱・濫用は司法審査の対象となる。本件においては、解散命令に至るまでの違反事実の確認とそれに対応した法五四条上の各命令の適法性、そして同法四項上の他の監督目的達成の手段が無いとした監督官庁の判断、以上の適法性を認めることで、「その裁量権の範囲を逸脱したり濫用した違法は無」として本件

解散命令を適法とした。評者もこの最終判断に異論はない。本件では、解散命令に至る監督官庁の監督のあり方・裁量について何を基準に適法とみなし、また最終的に何を以て解散命令を適法とするかについては、必ずしも射程が明らかではないが、今後本件と類似した経営・会計状況の社福法人に対しては、本件を参考に、監督官庁が解散命令を発令する事態も起こりうると思われる。その際、今までの解散命令の前例がほとんどないだけに、本評釈の【事実の概要】にあるような違反事実又はその程度、及び監督官庁による監督のあり方等々、社福法人・監督官庁の両者にとって本件は何らかの示唆を与えうるであろう。また本件において、施設利用者の処遇には問題がないという前提のもとで解散命令が適法とされたことを考えると、本件と同様の会計処理状況に加え、施設利用者の処遇にまで何らかの影響が及んでいるような社福法人に対しては、監督官庁が解散を命じる可能性はさらに高まるとも考えられる。

五 おわりに

社会福祉事業法は、平成一・二年度に「社会福祉法」に改正され、法人については、自主的に経営基盤の強化を図ること、提供する福祉サービスの質の向上、事業経営の透明

性の確保といった「経営の原則」が二四条に新たに盛り込まれた。そして、これらの趣旨実現のため、新しい社会福祉法人会計基準が設けられ、経営成果の利益の確保を算定する損益概念が導入された。また、利用者に対するサービスの向上と言った観点から、社福法人は、利用者はもちろん家族、金融機関、連携施設等の求めに応じた、当該年度の活動内容ならびに財務状況を開示することを義務付けられている（川原邦彦・月刊福祉一〇号（二〇〇〇年）五九頁）。今後、社福法人の会計及び経営状況は、監督官庁だけでなく利用者等の目にもさらされることから、いっそうの会計処理の透明化と経営向上努力が問われることが予想される。本件は改正前の社会福祉事業法下での事例であったが、今後はこのような怠慢な経営・杜撰な会計処理を繰り返すような社福法人は、社会福祉法下では淘汰されゆくことを期待したい。

（付記） なお本判決は本稿執筆時判例集未掲載であった。

判決文入手の際には江島晴夫弁護士にご協力をいただいた。記して御礼申し上げたい。