

24宗総第105号
平成24年7月9日

宗像市監査委員 岩本 隆志 様
同 石松 和敏 様

宗像市長 谷井 博美
(総務部総務課)

監査結果に基づく勧告に対する措置について (通知)

平成24年6月7日付け24宗監第65号で通知があった地方自治法第242条第4項の規定に基づく勧告に対して、現時点では、下記の理由から同条第9項の措置を講じないこととしたので通知する。

ただし、本件監査の対象となった補助金に関して、「軽費老人ホーム「ケアハウス岬」設置認可及び補助金交付に関する調査特別委員会」及び福岡県が調査を継続していることから、これらの調査結果如何によっては、必要かつ適切な対応を検討する。

記

1 勧告の内容 (措置内容)

市長は、社会福祉法人彩幸会に対し、以下の補助金を返還されるよう請求されたい。

- | | |
|----------------------------|--------------|
| (1) 宗像市介護基盤緊急整備補助金 | 109,000,000円 |
| (2) 宗像市介護施設開設準備等特別対策事業費補助金 | 17,400,000円 |

2 措置を講じない理由

「地方自治法第242条第1項に基づく住民監査請求の結果について」(以下「監査結果」という。)について検討した結果、現時点では、以下の理由から本件勧告に対して、措置を講じないこととする。

(1) 「損害」の不発生について

地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求とは、地方公共団体の職員等による違法若しくは不当な行為等により、地方公共団体の住民として損害を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員等の違法若しくは不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものであるが、加えて、同項にいう当該行為又は怠る事実によって地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことにつき住民監査請求をすることができる旨を規定していると解さ

れる（最高裁判所昭和57年7月13日判決等参照）。

これを本件についてみるに、宗像市（以下単に「市」という）は、社会福祉法人彩幸会（設立時は社会福祉法人聖恵会。以下「彩幸会」という。）が介護施設「ケアハウス岬」（以下「本件施設」という。）の建設に要した費用259,350,000円に対して宗像市介護基盤緊急整備補助金109,000,000円を、施設開設前の準備に要した費用の一部17,475,291円に対して宗像市介護施設開設準備等特別対策事業費補助金17,400,000円を各々交付しているところ、本件施設の建設及び開設はすでに完了し、現在も継続して入所者に対する介護サービスが提供されていることを考えれば、市が補助金を交付した目的である介護基盤の整備は達成されており、市に損害が発生しているとは認められない。

（2）補助金返還請求の妥当性について

次に、仮に前記「損害」の発生が肯定できるとしても、補助金返還請求の妥当性については別途検討が必要となる。

なるほど、市が彩幸会に対して交付した介護基盤緊急整備補助金109,000,000円のうち22,000,000円が、彩幸会の借入れの返済に一時流用された事実が、「補助金等を他の用途に使用したとき」（宗像市補助金等交付規則第17条第1項第2号）や「補助金等の他の用途への使用」（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第30条）に該当する可能性は完全には否定できない。

しかしながら、宗像市補助金等交付規則第17条第1項本文は、「市長は、補助事業者等が次の各号のいずれかに該当した場合は、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。」と定めており、補助金の交付決定を取り消すか否かについて市長の裁量を認めた規定と解される。それゆえ、市は、補助金交付決定の取消や補助金返還請求を行うべきかを判断するに当たり、補助金交付の趣旨や、補助金交付後の事情等も考慮し、総合的に判断しなければならない。

当該補助金のうち22,000,000円を一時流用した期間は2ヶ月足らずであり、本件施設の建設代金はすべて支払いが完了していることからすると、結果的には、当該補助金は、本来の用途に使用され、市が補助金を交付した目的である介護基盤の整備は達成されたといえる。

また、彩幸会は、現時点では社会福祉事業を安定的かつ継続的に行うだけの健全な財政状況を取り戻していることも考慮すると、従前の違法な状態や財政状態の「瑕疵」は治癒されたと判断できる。

さらに、現実には、補助金の不正受給疑惑が報道された後、本件施設について退所者や退職者が出ている中で、彩幸会に対して補助金の返還請求を行えば、退所者や退職者がさらに増加し、施設の運営が立ちゆかなくなることが懸念される。仮に、施設が閉鎖等されるに至った場合は、施設入所者の生活に多大な影響を与えるばかりでなく、

本来の補助金の交付目的であった介護基盤の整備による市の保健福祉施策の推進そのものも損なわれるおそれがある。

本市顧問弁護士の調査結果や福岡県が実施した特別監査の結果を踏まえたうえで、補助金交付の趣旨と補助金の返還請求を行った場合の影響等を総合考慮すれば、補助金の返還請求をすべきではないと判断する。

(3) 社会福祉法人の認可について

さらに、仮に、本件が、住民監査請求の実体的要件を充足し、その対象になりうるとした場合、本件監査が、社会福祉法人の認可権限を有する福岡県知事が行った社会福祉法人の認可（社会福祉法第32条）の是非について言及し、補助金の返還に関する勧告を行うことに対して、次のとおり判断する。

確かに、市が行った補助金交付に関する事務手続と、福岡県が行った社会福祉法人の認可に関する事務手続の間に密接な関係があるということは、一連の事務の流れから見て明らかである。

しかしながら、前述のとおり、社会福祉法人の認可権限は福岡県知事が有しているものであり、福岡県知事の専権事項である。また、認可後の社会福祉法人が、法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認められるときは、段階的に、改善命令（社会福祉法第56条第2項）、業務停止命令等（同条第3項）、そして最終的な処分である解散命令（同条第4項）を行う権限が所轄庁に対して与えられていることから、社会福祉法人に対する監督処分も、都道府県知事の裁量行為であると解される。

本件の背景として、福岡県は、本市の補助金交付等の事務手続と並行して、彩幸会の法人及び施設の運営に対して様々な指導や特別監査を行い、平成24年3月28日には彩幸会に対して改善命令（同条第2項）を行っているところ、これを受けた彩幸会は、福岡県知事に対してすでに改善報告書を提出しており、福岡県知事もこれを受領している。

このような状況の中で、本市が彩幸会に対して補助金の返還を求めることは、法人の財政基盤を揺るがし、法人の施設運営を困難にすることは容易に予測できる。

また、かかる状況の中で、彩幸会が、不正の手段により社会福祉法人の設立認可を受けたとして、設立認可を受けたことを前提に交付を受けた補助金のすべてについて返還を求めることは、補助金の交付条件のひとつである社会福祉法人の設立認可処分の効力を否定することになり、行政処分の公定力にも反する結果となる。

このように、現時点で、彩幸会に対して補助金の返還を請求することは相当でないということは、介護保険法上の指定居宅サービス事業者及び指定居宅介護支援事業者の各指定を府知事から受けた事業者は、不正の手段によってこれらを受けた場合であっても、そのことを理由とする各指定の取消しがされておらず、各指定を受けるに当

たつての経緯も各指定を無効とするほどの瑕疵の存在をうかがわせるものではないなどの事情の下においては、市から受領した居宅介護サービス費及び居宅介護サービス計画費につき、介護保険法（平成17年法律第77号による改正前のもの）22条3項に基づく返還義務を負うものではないと判示した最高裁判所平成23年7月14日判決との対比からも妥当であると考えられる。

3 監査の結果に対する意見について

以下、監査結果に対して、意見を述べておく。

(1) 「第2 事実の調査 1 補助金の受給、使用に関する不当性の認定に足る事実の確認」について（監査結果P3）

本項中、彩幸会の寄附行為の実態及び宗像市介護基盤緊急整備補助金の目的外への使用に関して、市が顧問弁護士に対して依頼した調査結果（以下「弁護士報告」という。）を部分的に引用しているが、弁護士報告の内容のうち、本監査においても重要であると判断される、その後の彩幸会の対応については触れられていないため、弁護士報告に基づき補足する。

寄附金総額55,000,000円のうち、50,000,000円が他者からの借入れや名義貸しによるものであり、補助金22,000,000円が借入れの返済に目的外に使用されたことは、監査結果及び弁護士報告のとおりであるが、目的外に使用された補助金については、その後2ヶ月に満たない間に、現理事長及び前理事長からの自己資金の出資により補填された。

また、名義貸しであった寄附金に充てられた前理事長による法人名義での金融機関からの借入れや不足する寄附金についても、後に返済、補填された。

(2) 「第2 事実の調査 2 宗像市の損害発生を認定するに足る事実の確認」について（監査結果P4）

本項では、彩幸会が、「補助金交付の対象として適切であったか」について検討するとしており、福岡県が彩幸会に対して行った改善命令に関する内容のほか、弁護士報告を部分的に引用し、弁護士報告の要旨としたうえで、社会福祉法人の認可申請等に不正があり、補助金交付の対象として適切でなかったと判断している。

しかしながら、弁護士報告の結論部分にもあるように、市が拠出した補助金は本来の目的である本件施設工事請負代金の支払いのために使用され、かつ、現時点で彩幸会は、社会福祉事業を安定的かつ継続的に行うだけの健全な財政状態を取り戻していることから、現在では従前の財政状態の瑕疵は治癒されていると判断される。

したがって、市長の裁量が認められていると解される補助金交付の決定の取消しについては、補助金交付の趣旨や現に施設に入所している者への影響等も総合的に考慮し、補助金交付の目的が損なわれることのないよう、現実的な判断をすべきであると

考える。

また、本項では、宗像市に対して具体的にどのような損害が発生したかについて認定されていない。

(3)「第2 事実の調査 3 各種申請に係る宗像市の不適切な処理」について（監査結果P5）

本項では、市の事務処理に対して4つの指摘がなされているが、うち、「地域密着型サービス事業公募申し込み意向確認書」に関しては、監査結果で指摘された事項と市の認識が異なるため、説明を行う。

第一に、監査結果では、福岡県から提供された情報に基づき、市が、「甲株式会社」では社会福祉法人の認可がおりないだろうと判断し、既に提出されていた意向確認書の差し替えを、紹介者を通じて申込者に指導したとされている。

しかし、市の認識は次のとおりである。福岡県から提供された情報に基づき、市は、「甲株式会社」は今回の公募事業者にはふさわしくないと判断したことから、その旨を紹介者に伝えたところ、紹介者から、別の申請者であれば申請が可能であるかを問われたため、可能である旨を回答した。その後、申込者から意向確認書の差し替えの申し出があったため、市において「有限会社乙」の意向確認書を受領したのであり、市は意向確認書の差し替えを指導していない。

次に、監査結果では、本事業の公募に対する申込期限は平成22年2月19日であり、公募への参加の意思があることを事前に把握するための書類である意向確認書についても同期限までに提出しなければならないと指摘しているが、この期限はあくまで意向確認書の提出期限であり、最終的に本件補助事業への採択者を選定するための書類である「平成21年度地域密着型サービス事業公募申込書」の提出期限は平成22年3月17日であったことは、公募要領に記載されているとおりである。

つまり、平成22年2月19日までに本事業に応募する意向を表明している事業者においては、同日までに意向確認書を提出することが求められているが、同日以降に公募への申込みを行おうとする事業者に対してまでその提出を義務付けたものでないことは、当該確認書の性質、また、最終的な公募申込書提出時に添付する「提出書類一覧表（チェック表）」にチェック欄が設けられていないことから明らかである。

監査手続における事情聴取の際、介護保険課の職員が、意向申込書の提出期限に意味はないと認識していたという「主旨」の回答をしたと監査結果で指摘されたことは、このような認識の不一致から生じたものであると推測される。

(4)「第3 監査委員の判断」について（監査結果P6）

本件勧告の「結論に至った理由」では、市の事務処理4項目について不適正な事務処理があったことを指摘し、このことと、彩幸会の法人設立申請時の問題や、補助金

の目的外使用について総合勘案した結果、彩幸会に対する補助金の交付は違法又は不当な公金の支出に当たると判断している。

しかしながら、上記の理由では、行政側の形式的な手続や書類の不備を指摘するにとどまり、市が補助金を交付した目的である介護基盤の整備が達成されたか、また、補助金の交付により、現在までにどのような成果を挙げたかについては、全く検証されていない。

また、福岡県知事が彩幸会に対して解散命令を行っていない理由や、市が補助金返還請求をしていない理由等についても何ら検討されていない。

なお、本項は、市が、決裁日以前の発信日を設定し内示文書を発送したことを、「刑法に規定される公文書偽造同行使への抵触を惹起させる行為である」と指摘しているが、まず、「偽造同行使への抵触を惹起させる行為」とはいかなる意味であるのか、その意味内容の理解に苦しむところである。そもそも「偽造」とは、文書の作成名義の真正を偽ること、すなわち、他人の名義を偽って文書を作成することをいうところ、上記内示文書は何ら名義を偽って作成された文書ではなく、公文書偽造罪の構成要件である「偽造」に当たらないことは明らかである。

次に、監査結果の「結論」の部分においては、福岡県知事の権限である社会福祉法人の認可に対して、明確な根拠を示さないまま「偽りにより得た法人資格」と断定するとともに、市が補助金を交付したことにより具体的にどのような損害を受けたかを論定し、明確にすることなく、安易に「補助金を交付したこと自体が損害である」と結論づけており、論理的飛躍があると言わざるを得ない。

4 今後の対応について

以上のとおり、現時点では、本件勧告に対して措置を講じないこととしたが、本件監査の対象となった補助金に関して、軽費老人ホーム「ケアハウス岬」設置認可及び補助金交付に関する調査特別委員会が地方自治法第100条の規定に基づき調査を行っている。さらに、福岡県においても追加的な調査を継続していると聞いている。これらの調査結果如何によっては、必要かつ適切な対応を検討する。

市としては、本件勧告の内容を真摯に受け止め、本件施設において継続的に適正なサービスが提供されていくよう、今後も介護保険法に基づく指導等を実施していくこととする。

さらに、公募前の事前審査から補助対象事業者の決定、補助金の交付に至るまでの手続等に関して、監査結果で指摘されたとおりいくつかの事務的問題があったことから、今後は、適正な事務処理を徹底させることとする。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律にもあるように、補助金に係る予算の執行にあたっては、補助金が市民等から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金が法令及び予算で定めるところに従って公

正かつ効率的に使用されるように努め、このような問題の再発防止に向けて全力で取り組んでいかなければならないと考える。

以上