

保育園を営む社会福祉法人が面積基準を充たさない期間 に交付された補助金の返還義務を負わないとされた事例 (東京地判令和2年7月21日判自475号73頁)

西 森 利 樹

目 次

- I 事案の概要
- II 争点
- III 判旨
- IV 検討
- V おわりに

I 事案の概要

1. 多摩市長は、多摩市内で保育園（以下「本件保育園」という。）を営む社会福祉法人 A（以下「本件社会福祉法人」という。）に対し、平成 26 年 12 月から平成 27 年 3 月までの期間（以下「本件対象期間」という。）に合計約 456 万円の補助金を交付する決定をした（以下、この補助金を「本件補助金」といい、その交付決定を「本件交付決定」という。）。

しかし、本件保育園は、平成 26 年 12 月に、その母が末期癌であることが発覚した、多摩市職員の子供（0 歳）である児童 1 名を入所させたことにより、本件対象期間（同月～平成 27 年 3 月）について、多摩市の定める要綱の面積基準を充たさなくなっていた。不足面積は児童 1 人当たり約 0.035 ㎡、面積基準を充足しなかった期間に受領した補助金額は 456 万 3200 円である。多摩市は平成 28 年 6 月に要綱を改正した。これにより、改正前の面積基準における「乳児室及びほふく室

を通じて、零歳児 1 人につき、5 平方メートル以上の有効面積があること。」との要件は、本件改正後には「乳児室及びほふく室を通じて、零歳児 1 人につき、おおむね 5 平方メートル以上の有効面積があること。」となり、従前の要件に「おおむね」が加えられた。そして、改正後の規定を平成 20 年 4 月から遡及適用するものとした結果、本件保育園は本件対象期間中も要綱の基準を満たすこととなった。

2. 多摩市住民 X（原告）は、平成 29 年 9 月 21 日付けで、多摩市監査委員に対し、本件保育園は本件対象期間において本件改正前の面積基準を満たしていなかったため本件交付決定は違法であるとして、(1) 本件交付決定の取消しを求めるとともに、(2) 本件交付決定に関与した C 課長及び D 主査に対し不法行為に基づく損害賠償請求をすることを求める監査請求をした（以下、「本件監査請求」という。）。

これに対し、多摩市監査委員は、本件監査請求は監査請求期間（本件補助金に係る最後の交付決定がされた平成 27 年 3 月 1 日から 1 年間）経過後にされており、「正当な理由」（地方自治法（以下、「法」という。）242 条 2 項但し書き）がないとして本件監査請求を却下した。

3. X は、法 242 条の 2 第 1 項 4 号本文に基づき、多摩市の執行機関である Y（被告・多摩市長）に対し、次の (1) から (3) までの各請求権を当該怠る事実の相手方に対して行使することを求める住民訴訟を提起した。

(1) 本件交付決定は違法であり、多摩市は本件社会福祉法人に対して本件補助金相当額の不当利得返還請求権を有することから、本件社会福祉法人に対する不当利得金 456 万 3200 円及びこれに対する民法 704 条に基づく年 5 分の割合による利息の返還請求権（以下、「本件請求権 1」という。）。

(2) 多摩市長である B（以下、「B 市長」という。）及び多摩市の職員 2 名（以下、「本件職員ら」という。）が違法な本件交付決定により多摩市に本件補助金相当額の損害を被らせたことは不法行為に該当することから、B 市長及び本件職員らに対する不法行為に基づく損害賠償金 456 万 3200 円及びこれに対する民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払請求権（以下、「本件請求権 2」という。）。

(3) B 市長が違法に要綱を改正することにより本件社会福祉法人の本件補助金返還義務を免れさせ、多摩市に本件補助金相当額の損害を被らせたことは不法行為に該当し、B 市長に対する、不法行為に基づく損害賠償金 456 万 3200 円及びこれに対する民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支払請求権（以下「本件請求権 3」という。）。

II 争点

1. 本案前の争点：適法な監査請求の前置の有無

2. 本案に関する争点

(1) 本件請求権 1：本件社会福祉法人に対する不当利得返還請求権の成否（本件交付決定の違法、無効）

(2) 本件請求権 2：B 市長及び本件職員らの違法な本件交付決定による不法行為に基づく損害賠償

請求権の成否（本件交付決定の違法性、損害の発生の有無）

(3) 本件請求権 3 : B 市長の違法な本件改正による不法行為に基づく損害賠償請求権の成否（本件改正の違法性、損害の発生の有無）

Ⅲ 判旨（請求一部却下、一部棄却）

1. 争点（1）（適法な監査請求の前置の有無）について

「本件は、本件監査請求の対象とされた行為又は事実」「が、本件訴訟の請求の対象と社会経済的な行為又は事実として同一であるということが出来るから、監査請求の同一性を満たすものと解される。したがって、以下においては、法 242 条 2 項に定める監査請求期間（1 年）の経過により、本件訴えが適法な監査請求の前置を欠く不適法なものとなるか否かについて検討する。」

（1）本件請求権 1 及び 2 に係る訴えについて

ア 監査請求期間の制限が及ぶか

（ア）「法 242 条 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つ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、上記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 2 項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。なぜなら、法 242 条 2 項の規定により、当該行為のあった日又は終わった日から 1 年を経過した後にはされた監査請求は不適法とされ、当該行為の違法是正等の措置を請求することができないものとしているにもかかわらず、監査請求の対象を当該行為が違法、無効であることに基ついて発生する実体法上の請求権の不行使という怠る事実として構成することにより同項の定める監査請求期間の制限を受けずに当該行為の違法是正等の措置を請求し得るものとするれば、法が同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されるものといわざるを得ないからである」（最二小判昭和 62 年 2 月 20 日民集 41 卷 1 号 122 頁参照）。

「（イ）X は、本件訴訟において、本件請求権 1（本件社会福祉法人に対する不当利得返還請求権）及び本件請求権 2（B 市長及び本件職員らの違法な本件交付決定による不法行為に基づく損害賠償請求権）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ころ、本件請求権 1 は、不当利得の発生原因として本件交付決定が違法、無効であることを主張するものであり、本件請求権 2 は、B 市長及び本件職員らの共同不法行為として違法な本件交付決定がされたことを主張するものである。したがって、監査委員がこれらの請求権の行使を怠る事実について監査を遂げるためには、本件交付決定が財務会計法規に違反する違法なものであるか否かを判断することが不可欠であり、これらの請求権の行使を怠る事実について法 242 条 2 項に定める監査請求期間の制限を受けずに是正等の措置を請求し得るものとするれば、同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されることとなる。

そうすると、本件請求権 1 及び 2 の行使を怠る事実は、いわゆる不真正怠る事実であって、そ

の監査請求は、法 242 条 2 項に定める監査請求期間の制限に服すると解するのが相当である。

(ウ) 本件交付決定に基づく本件補助金の最終の交付がされたのは平成 27 年 3 月 25 日である」

「ところ、仮に本件請求権 1 及び 2 が発生したとすれば、B 市長は同日からこれらの請求権を行使することができたといえるから、同日を起点として 1 年間の監査請求期間を算定すべきところ、X が本件監査請求をしたのは平成 29 年 9 月 21 日であるから、監査請求期間を経過している。」

イ「正当な理由」の有無について

(ア)「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尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、法 242 条 2 項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、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すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在又は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である。もっとも、当該普通地方公共団体の一般住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて上記の程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなくても、監査請求をした者が上記の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場合には、上記「正当な理由」の有無は、そのように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である」(最一小判平成 14 年 9 月 12 日民集 56 卷 7 号 1481 頁、最三小判平成 14 年 10 月 15 日裁民 208 号 157 頁参照)。

(イ)「X は、平成 27 年夏頃に子育て支援課の F 主事から相談を受けたことを契機として本件児童の入所に疑問を抱くようになり、平成 28 年 1 月に C 課長及び D 主査から事情を聴くなどの調査を経て、同年 2 月 24 日付けで本件通報をしたところ、その通報内容は、本件補助金の交付は本件保育園の有効面積が面積基準に違反することを多摩市職員が知りながらされた不正なものであることをいうものであった」「。このような本件通報に至る経緯に加え、X が多摩市職員であり、上記当時において子育て支援課に所属し、平成 26 年 3 月まで認可保育所の入所審査業務を担当しており」「、多摩市の保育所に対する補助金交付の要件やその運用について専門的な知識経験を有していたことを併せ考慮すると、遅くとも本件通報をした平成 28 年 2 月 24 日頃には、X は、相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件交付決定の存在又は内容を知ることができたというべきである。」

(ウ)「X は、本件通報を自らの実名で行っているところ、多摩市においては、これが公益通報者保護法の適用を受けるものではないと解しながらも、事案の性質に鑑みて必要な調査、検討を行うとの姿勢の下、弁護士に事実関係等の調査を依頼し、その結果、平成 28 年 5 月 27 日付けで、本件補助金の交付に重大な手続違反があり返還の要否を検討すべきである旨の記載がされた本件報告書の提出を受け、同年 6 月 17 日に本件検証会議が設置されたのであり、X は多摩市から平成 28 年 7 月 26 日付けでその説明を受けているのである」「。これらに照らせば、仮に X が監査請求を行うことにより不利益な処遇を受けることを恐れていた事実があったとしても、遅くとも本件検証会議の設置について説明を受けた平成 28 年 7 月 26 日頃以降は、不利益な処遇を恐れて躊躇することなく監査請求を行い得る状況にあったといえることができる。」

それにもかかわらず、X は、上記の時点から 1 年以上経過した平成 29 年 9 月 21 日付けで本件監査請求をしたのであるから、X が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をす

るに足りる程度に本件交付決定の存在又は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ということができない」。

「(エ) 以上によれば、本件請求権 1 及び 2 に係る訴えは、」 「適法な監査請求の前置を欠く不適法な訴えである。」

(2) 本件請求権 3 に係る訴えについて

「本件請求権 3 に係る訴えは、B 市長の違法な本件改正による不法行為に基づく損害賠償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」。「本件改正は、本件要綱の定める面積基準を緩和するものであり」「、それ自体として監査請求の対象となる財務会計上の行為（法 242 条 1 項）に当たるものではない。また、X の主張によれば、B 市長が違法な本件改正により本件社会福祉法人の本件補助金返還義務を免れさせたことを不法行為とするものであるところ、これは本件交付決定の違法性とは別に、本件改正（特に、本件改正要綱の附則において本件遡及適用を定めたこと）自体の違法性を問題とするものである。これらに照らすと、本件請求権 3 の行使を怠る事実について、法 242 条 2 項の定める監査請求期間の制限を受けずに是正等の措置を請求し得るものとしても、同項の規定により監査請求に期間制限を設けた趣旨が没却されるものではない。そうすると、本件請求権 3 の行使を怠る事実は、いわゆる不真正怠る事実には当たらず、その監査請求は監査請求期間の制限に服しない」。

「したがって、本件請求権 3 に係る訴えは、その監査請求が監査請求期間の制限を受けるものではなく、そのほかに違法な点は見当たらないから、適法な監査請求を前置したものであって、適法な訴えというべきである。」

2. 争点 (2) 本件請求権 3 の成否 (B 市長の違法な本件改正による不法行為に基づく損害賠償請求権の成否)

「(1) X は、本件改正は本件社会福祉法人の多摩市に対する本件補助金返還義務を免れさせるものである旨主張する。しかし、仮に本件交付決定が違法であっても、多摩市が本件社会福祉法人に対して本件補助金の返還を求めることができる場合に当たらなければ、そもそも本件社会福祉法人には本件補助金の返還義務が生じていないのであるから、本件改正により本件社会福祉法人がその義務を免れたとはいえず、多摩市に損害が発生しないことになる。したがって、多摩市が本件社会福祉法人に対して本件補助金の返還を求めることができるか否かについて、以下検討する。」

(2) 本件条例及び本件規則の定め

「本件条例 8 条は、多摩市長が、補助金の交付を受けた法人が同条各号のいずれかに該当する場合に、既に交付した補助金の全部又は一部の返還を命ずることができるとして、補助金の返還を求めることができる場合を列举している。」 列举されるような場合では、「公金である補助金の返還を求める必要性が高い一方、交付された補助金は保育所の運営費等として費消されるのが通常であるため、違法に交付された補助金について一律にその返還を求めることは、かえって、社会福祉法人が経営する保育所の運営と保育内容の充実を図るという本件条例の目的 (1 条) に反するものとなりかねないことから、補助金の返還を求めることができる場合を上記各号において定めたものと解される。そして、本件条例 8 条 4 号において「不正又は虚偽の申請により、補助金の交付を受けたとき」と定めていることについては、上記のような同条の趣旨に照らせば、

違法な補助金交付がされたことにつき申請者に帰責性がある場合に補助金の返還を求めることができるものとするものと解するのが相当である。」

「本件規則 13 条及び 14 条は本件条例 8 条の規定を受けてその補助金の交付決定の取消し及び返還の手続を定めるものであるから、本件規則 13 条各号に定める多摩市長が補助金の交付決定を取り消すことができる場合についても、本件条例 8 条各号に定める補助金の返還を求めることができる場合を具体化したものと解するのが相当である。そして、本件規則 13 条 1 号の「偽りその他不正の手段により補助金の交付を受けたとき」は、本件条例 8 条 4 号の「不正又は虚偽の申請により、補助金の交付を受けたとき」に相当し、また、本件規則 13 条 3 号の「その他この規則の規定に違反したとき」は、本件条例 8 条 1 号の「市長の指定する交付の条件に違反したとき」に相当するものと解される」。

(3)「偽りその他不正の手段」に該当するか

「多摩市では、社会福祉法人が営む保育所に係る補助金の交付申請について、4 月申請時にのみ事業計画書を添付することとされており、5 月以降の申請においては、同計画書に記載された当該保育所の有効面積等を前提に、当該月の申請書に零歳児入所児童 1 人当たりの金額及び零歳児入所児童数を記載し、当該月の零歳児加算額に係る補助金を申請することとなっていた」。「本件社会福祉法人が平成 26 年 4 月申請時に提出した本件保育園の事業計画における有効面積等の記載が誤っていたとは認められず、また、本件各申請書における本件対象期間の零歳児入所児童 1 人当たりの金額及び零歳児入所児童数の記載が誤っていたとも認められないから、本件各申請を受けた多摩市が上記各記載に基づいた審査を行えば、本件対象期間において本件保育園が本件改正前の面積基準を満たしていないことが容易に判明したはずであり、本件においてこのことが判明しないまま本件交付決定に至ったのは、多摩市が本件交付決定に当たり面積基準に関する審査を行わなかったためである」。

「また、本件保育園が本件対象期間において本件改正前の面積基準を満たさないこととなったのは、平成 26 年 12 月 1 日から本件児童を入所させたことによるものである」「ところ、本件児童の入所について審査及び入所承諾の決定を行ったのも多摩市であって、本件社会福祉法人（本件園長）は、C 課長に対して零歳児を入所させると面積基準を満たさなくなる旨を伝えた上で、一時保育によることを念頭に、本件児童の受入れは可能であると回答したものにすぎない」。「そして、実際には、本件児童は一時保育ではなく正式入所することになったのであるが、面積基準との抵触にもかかわらず正式入所の決定がされた経緯については本件社会福祉法人の関知するところではなく、多摩市側の事情によるものといわざるを得ない。

そもそも、本件要綱の定める面積基準は、東京都が定める最低基準（児童 1 人につき 3.3 平方メートル以上）を上回る児童 1 人当たり 5 平方メートルの有効面積を要するものとするところにより、より質の高い保育を確保することを目的として多摩市長が定めた実施基準であるところ、例えば、保護者の死亡や入院など、当該児童を保育所に入所させる緊急の必要性を基礎付ける事情が存する一方、当該児童の入所による有効面積の不足が保育に及ぼす影響が軽微なものである場合にも、常に面積基準を厳格に適用してこれを満たさない入所を一切認めないこととすれば、多摩市において面積基準を定めた本来の趣旨に沿わない結果となりかねないことから、他の児童との公平性にも配慮しつつ、一定の例外的取扱いを認めることは、本件改正前であっても可能な運

用であったということが出来る（本件改正により「おおむね」との文言が加えられたことや、平成 28 年 7 月に定められた例外的取扱いの基準」「は、このような例外的な事情の下における柔軟な運用が一定の条件の下において可能であることを確認する趣旨によるものと解される。）。

そうすると、〔1〕零歳児の入所により面積基準を満たさなくなることを本件園長から C 課長に伝えていたという従前の経緯に加え、〔2〕平成 26 年 11 月当時、本件母が悪性腫瘍の末期の症状であって余命が僅かであると医師から宣告され、本件父が本件母の看病及び 2 児（本件児童及び 4 歳児である本件兄）の養育等を単独で行っていたという事情があり、これらの事情は本件園長においても把握していたこと、〔3〕本件児童が入所することによる面積基準に対する有効面積の不足は全体で 1.6 平方メートル（零歳児及び 1 歳児の児童 1 人当たり約 0.035 平方メートル）であり、本件保育園の保育に及ぼす影響は軽微なものであったことに照らせば、多摩市から本件児童を正式入所させる旨の入所決定通知を受けた本件社会福祉法人において、本件児童に係る事情に基づき例外的取扱いをすることに関し多摩市における内部的な検討を経た上で入所決定がされたと信じたとしても、不自然ではないといえる。

以上によれば、本件社会福祉法人には、本件補助金の交付を受けたことについて、帰責性があるとはいえないから、同法人がした本件各申請が「偽りその他不正の手段」に該当するということはできない。」

（4）小括

「そうすると、本件社会福祉法人は本件規則 13 条 1 号にいう「偽りその他不正の手段」により本件補助金の交付を受けたものではないから、本件条例及び本件規則の規定に基づき多摩市が本件補助金の返還を求めることができる場合に当たらず、本件改正により本件社会福祉法人が多摩市に対する補助金返還義務を免れたということとはできない。

したがって、本件改正により多摩市に損害が生じたとは認められず、」「B 市長の違法な本件改正による不法行為に基づく損害賠償請求権」の成立を認めることはできないから、同請求権の不行使を怠る事実として Y に対しその行使を求める X の請求は理由がない。」

3. 結論

「以上によれば、本件訴えのうち、本件請求権 1 及び 2 に係る訴えは不適法であるからこれらを却下し、その余の請求（本件請求権 3 に係る請求）については理由がないからこれを棄却する」。

IV 検討（判旨賛成）

1. 本判決の特徴と意義

本件は、多摩市長が市の要綱基準を充足しない保育園に対し補助金を支出したのは「偽りその他不正の手段」による申請によるものである等として、多摩市民が多摩市長に対し、保育園に支給された補助金の返還請求権の行使等をするよう求める住民訴訟を提起した事案である。本判決では、「偽りその他不正の手段」に該当するためには、違法は補助金交付がされたことにつき申請者に帰責性があることが必要であるとした。管見の限り、従来の裁判例において、偽りその他不

正の手段の該当性に関し帰責性を要件とする旨明示した事例は他にみあたらず、その点が本判決の特徴であり、それゆえに検討する意義があるものと思われる。

以下では、判旨の論理に沿って、各争点につき検討を加える。

2. 適法な監査請求の前置の有無

本判決は、まず、監査請求期間（1年）の経過により、本件訴えが適法な監査請求の前置を欠く不適法なものとなるか否かについて検討している¹。

（1）判旨 1(1)ア(ア)は、法 242 条 2 項における 1 年の請求期間の制限の起算点について、当該監査請求については、上記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 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する。

本条項が 1 年間の期間制限を設けたのは、地方公共団体の機関、職員の行為である以上、いつまでも争いうる状態にしておくことは法的安定性の見地から好ましいことではないことから、なるべく早く確定させようという理由によるものである²。したがって、この点の判旨は妥当であると解される。

（2）次に、判旨 1(1)イ(ア)は、同法 242 条 2 項但書の「正当な理由」の有無は、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すれば客観的にみて客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は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する。

本条項の「正当な理由があるとき」に請求期間の制限が付されない趣旨は、法的安定性の見地から請求期間に制限を付したものの、当該行為が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るみになった場合等にも許されないとするのは相当ではないことによる。そのため、正当な理由に該当するのは、当該行為がきわめて秘密に行われ 1 年を経過した場合と、初めて明るみに出たような場合や天災地変等による交通途絶により請求期間を徒過したような場合で、1 年を経過したものについて特に請求を認めなければ著しく正義に反すると考えられるような場合にのみであるとされる³。正当の理由の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかにより判断すべきである⁴。したがって、この点に関する判旨は妥当であると考えられる。

¹ 住民監査請求及び住民訴訟に関しては、松本英昭『要説 地方自治法（第 7 次改訂版）』（ぎょうせい、2011 年）523 頁、松本英昭『新版 逐条地方自治法（第 9 次改訂版）』（学陽書房、2017 年）1041 頁以下（以下、「松本逐条」とする。）、宇賀克也『地方自治法概説（第 9 版）』（有斐閣、2021 年）369 頁、高田敏＝村上武則編『ファンダメンタル地方自治法（第 2 版）』（法律文化社、2009 年）118 頁、園部逸夫編『住民訴訟・自治体争訟 新地方自治法講座⑤』（ぎょうせい、1977 年）2 頁以下、白藤博行＝村上博＝米丸恒治＝渡名喜庸安＝後藤智＝恒川隆生著『アクチュアル地方自治法』（法律文化社、2010 年）100 頁、村上順＝白藤博行＝人見剛編『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011 年）329 頁以下等を参照のこと。

² 松本・前掲書註（1）松本逐条 1047 頁。

³ 園部・前掲書註（1）33 頁。

⁴ 最判昭和 63 年 4 月 22 日判時 1280 号 63 頁。

(3) 上記の規範定立を前提とし、判旨 1(1)イ(イ)(ウ)は本件についてあてはめをし、「平成 28 年 2 月 24 日頃には、X は、相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて監査請求をするに足りる程度に本件交付決定の存在又は内容を知ることができたというべきである」とし、また、「仮に X が監査請求を行うことにより不利益な処遇を受けることを恐れていた事実があったとしても、遅くとも本件検証会議の設置について説明を受けた平成 28 年 7 月 26 日頃以降は、不利益な処遇を恐れて躊躇することなく監査請求を行い得る状況にあったといえることができる。」と判示し、本件請求権 1 及び 2 を不適法とする（判旨 1(1)イ(エ)）。本件の事実関係を前提とすれば、これらの判断は妥当なものであるといえよう。

(4) 続いて、判旨 1(2)は、本件請求権 3 に関し、本件請求権 3 の行使を怠る事実はいわゆる不真正怠る事実には当たらず、その監査請求は監査請求期間の制限に服しないとする。

法 242 条 2 項により期間制限が設けられているのは、1 項に規定する 4 種類の行為（違法又は不当な①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結若しくは履行、④債務その他の負担）を指し、怠る事実（⑤公金の賦課・徴収を怠る事実、⑥財産の管理を怠る事実）は除外される⁵。そこで、1 年間の期間制限後に請求するために、実質的に財務会計上の行為を違法、不当と主張してその是正等を求める趣旨のものにほかならないと解されるにも関わらず、請求人において怠る事実を対象として監査請求をすることもありうる。しかし、こうした形式をとりさえすれば期間制限が及ばないとすれば、期間制限の趣旨が没却されることになりかねない。そこで、学説・判例は「不真正怠る事実」と「真正怠る事実」を区別する⁶。怠る事実を対象としてなされた監査請求であったとしても、特定の財務会計上の行為が財務会計法規に違反して違法であるか、またはこれが違法であって無効であるからこそ発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実を対象とするものである場合には、当該行為が違法とされて初めて当該請求権が発生するのであるから、監査委員は当該行為が違法であるか否かを判断しなければ当該怠る事実の監査を遂げることができないという関係にあり、これを客観的、実質的にみれば、当該行為を対象とする監査を求める趣旨を含むものとみざるをえない場合は、「不真正怠る事実」であり、期間制限の規定が適用される⁷。他方、当該行為が財務会計法規に違反し違法であるか否かの判断をしなければいけない関係にない場合には、当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、「真正怠る事実」であり、期間制限の規定は適用されないとされる⁸。

判旨 1(2)は、本件請求権 3 に係る訴えが、B 市長の違法な本件改正による不法行為に基づく損害賠償請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としており、本件改正は、本件要綱の定める面積基準を緩和するものであり、それ自体として監査請求の対象となる財務会計上の行為（法 242 条 1 項）に当たるものではないとする。また、X の主張によれば、B 市長が違法な本件改正により本件社会福祉法人の本件補助金返還義務を免れさせたことを不法行為とするものであるところ、これは本件交付決定の違法性とは別に本件改正自体の違法性を問題とするものであるとし、不真正怠る事実に当たらないとしており、判旨の判断は妥当である。

⁵ 村上＝白藤＝人見編・前掲書註（1）334 頁、松本・前掲書註（1）松本逐条 1046 頁。

⁶ 宇賀・前掲書註（1）372 頁。

⁷ 宇賀・前掲書註（1）373 頁。

⁸ 宇賀・前掲書註（1）373 頁。

3. 本件請求権3の成否―偽りその他不正の手段

(1) 判旨 2(2)は、本件条例 8 条は、「交付された補助金は保育所の運営費等として費消されるのが通常であるため、違法に交付された補助金について一律にその返還を求めるとすることは、かえって、社会福祉法人が経営する保育所の運営と保育内容の充実を図るという本件条例の目的（1 条）に反するものとなりかねないことから、補助金の返還を求めることができる場合を上記各号において定めたものと解される」としつつ、「不正又は虚偽の申請により、補助金の交付を受けたとき」と定めていることについては、上記のような同条の趣旨に照らせば、違法な補助金交付がされたことにつき申請者に帰責性がある場合に補助金の返還を求めることができるとするものと解するのが相当である。」とする。また、「本件規則 13 条 1 号の「偽りその他不正の手段により補助金の交付を受けたとき」は、本件条例 8 条 4 号の「不正又は虚偽の申請により、補助金の交付を受けたとき」に相当」とした。そのため、判旨 2(2)によれば、補助金の返還を求めることができる場合である、偽りその他不正の手段により補助金の交付を受けたときとは、申請者に帰責性がある場合をいうとされる。

(2) 偽りその他不正の手段による給付などの取得の返還に関する規定は、本件の社会福祉法人に対する補助金以外にも健康保険法 58 条、介護保険法 22 条、障害者総合支援法 8 条、子ども・子育て支援法 12 条にも同様の規定がある。

先例では、介護保険法 22 条の介護報酬・加算金の返還請求に関するものが多い。まず、①介護保険事業者の指定の時点でサービス提供責任者とされた者に全く勤務実態がないことから指定当初に遡って介護報酬の返還請求がされた事例においては、法の要件を欠く居宅介護サービス費を請求し、居宅介護サービス費の支払いを受けたのであるから、偽りその他不正の行為により居宅介護サービス費の支払いを受けたというべきであるとした⁹。本件の不正を認定するには、「事実の認識」があれば足りると判断したものと考えられるとされる¹⁰。次に、②人員基準を満たしていないにも関わらず規定通りの介護報酬を請求したことを不正に当たるとしたものがある¹¹。③介護保険法 22 条に関する最高裁判決として、社会福祉法人が設置する通所介護事業者につき常勤の管理者を置かずに偽りその他不正の行為により市から介護報酬の支払いを受けていたとしてなされた住民訴訟の事例がある¹²。この事例の第一審判決は、管理者の兼業可能事由に該当せず、経歴書は偽造であるから「偽りその他不正の行為」に該当するとして当該社会福祉法人は指定時から

⁹ 京都地判平成 18 年 9 月 29 日裁判所ウェブサイト。本件の評釈として、小島晴洋「判批」社会保障判例百選（第 4 版）（2008 年）232 頁。

¹⁰ 小島・前掲註（9）233 頁。

¹¹ さいたま地判平成 22 年 6 月 30 日判自 345 号 63 頁。

¹² 最一小判平成 23 年 7 月 14 日判時 1535 号 9 頁。本件に関する評釈として、小西啓文「判批」季刊社会保障研究 46 巻 1 号 70 頁（控訴審）、岩村正彦「判批」季刊社会保障研究 48 巻 1 号 97 頁、川久保寛「判批」北法 63 巻 4 号 112 頁、倉田賀世「判批」熊法 129 号 13 頁、清水泰幸「判批」社会保障判例百選（第 5 版）226 頁、田中孝男「判批」新・判例解説 Watch10 号 43 頁、西上治「判批」自治研究 89 巻 2 号 142 頁など。

の介護報酬の返還義務を負うとした¹³。控訴審は第一審判決を維持し、控訴を棄却した¹⁴。これらに対し、最高裁は、介護保険法 22 条 3 項は不当利得の特則であり返還義務を負うには法律上の原因のないことが必要であるとしつつ、指定を無効とするほどの瑕疵の存在もなく事業者の指定取り消しを受けていない状況では法律上の原因がないとはいえないとして、介護報酬の返還義務を負わないとした。また、④事業所につき人員基準違反の事実があることを認識した上で介護報酬を請求していたのであるから、介護報酬の請求に関し介護保険法 77 条 1 項 6 号の「不正」があったとする裁判例がある¹⁵。⑤介護保険法 22 条 3 項に基づき返還命令を受けたことから同処分の取消しを求めた事例においては、通所介護記録に実態と異なる記載をすることを指示しており、通所介護サービス又は入浴介助を提供したとする日に当該サービスが提供されていないことが多数存在する現状を認識していただけてなく、記録の改ざんを指示し、本件居宅介護サービス費を請求していたことから不正請求によって居宅介護サービス費を請求し、法律上の原因を欠く居宅介護サービス費の支払いを受けていたとする¹⁶。次に、⑥介護職員による 1 対 1 の食事介助を提供していなかったにもかかわらず、法の要件を満たす食事介助（介護職員による 1 対 1 の食事介助）を提供したものと訪問介護費を請求し、その支払いを受けたことが「偽りその他不正の行為」に該当するとした裁判例がある¹⁷。続いて、⑦介護報酬等は所定の要件と基準を満たす場合に市町村から事業者に対して支払われるものであり、これを欠いた支払いが事業者に対してされた場合には、法律上の原因を欠くものとして市町村は事業者に対して不当利得の返還を求めることができるものとする裁判例がある¹⁸。さらに、⑧シルバー人材センターの職員に夜勤をさせたことで夜勤基準を満たしていなかったことが「偽りその他不正の行為」に該当するとした事例がある¹⁹。

上記の他に、旧障害者自立支援法に関連し、⑨平成 22 年改正前の障害者自立支援法 8 条 2 項は「自立支援医療費の不当利得返還義務についての特則を設けたものと解される。」としたうえで、原告が指定自立支援医療機関の指定を受けることができないにもかかわらず、不正の手段により本件指定を受けた上で、本件指定を受けた地位にあることを不正に利用して、被告らから本件各自立支援医療費の支払を受けたことは「偽りその他不正の行為」に該当するとした事例がある²⁰。

(3) 前述した従来の裁判例においては、偽りその他不正の手段や行為に関し、必ずしもその文言の意義に関する解釈が具体的に判示されることなく、その該当性が判断されてきたものと思われる。この点、①の裁判例に関する評釈では、「偽りその他不正の行為」とは、刑法上の詐欺罪その他犯罪を構成する場合に限らず、社会通念上不正行為と認められる行為を言うものの、「事業が法

¹³ 大阪地判平成 20 年 1 月 31 日判自 331 号 69 頁。

¹⁴ 大阪高判平成 21 年 7 月 23 日裁判所ウェブサイト。

¹⁵ 横浜地判平成 27 年 10 月 7 日判自 416 号 42 頁。なお、本件では原告が、「不正」に該当するためには不正の意図及び偽計その他の工作という二つの要件が必要であると主張したのに対し、判旨は、独自の見解であって採用することができないとした。

¹⁶ 佐賀地判平成 27 年 10 月 23 日判時 2298 号 39 頁。本件の注釈として、中野妙子「判批」ジュリ 1509 号（2017 年）119 頁、川久保寛「判批」北法 69 巻 2 号（2018 年）162 頁。

¹⁷ 大阪地判令和元年 10 月 9 日判自 468 号 56 頁。

¹⁸ 青森地判令和 2 年 11 月 27 日 LEX/DB25568154。

¹⁹ さいたま地判平成 22 年 6 月 30 日判自 345 号 63 頁。

²⁰ 東京地判平成 25 年 3 月 12 日 LEX/DB25512017。

の要件を欠くことは認識していた」と認定していたとして偽りその他不正の行為に該当するとしており、「事実の認識」があれば足りると判断していると指摘されている²¹。

これに対し、判旨 2(2)は、「違法な補助金交付がされたことにつき申請者に帰責性がある場合に補助金の返還を求めることができるとするものと解するのが相当である。」としており、偽りその他不正の行為等の事実及び事実の認識に加え、帰責性が求められると判示したといえよう。また、その理由付けとして、本件条例 8 条に列举されるような場合では、「公金である補助金の返還を求める必要性が高い一方、交付された補助金は保育所の運営費等として費消されるのが通常であるため、違法に交付された補助金について一律にその返還を求めることは、かえって、社会福祉法人が経営する保育所の運営と保育内容の充実を図るという本件条例の目的（1 条）に反するものとなりかねないことから、補助金の返還を求めることができる場合を上記各号において定めたものと解される。」としている。このように、帰責性が求められると判示した点に本判決の特徴があるといえよう。

(4) 偽りその他不正の行為・手段による給付などの取得の返還に関する規定は、前述したように、本件の社会福祉法人に対する補助金以外にも健康保険法 58 条、介護保険法 22 条、障害者総合支援法 8 条、子ども・子育て支援法 12 条にも同様の規定がある。「偽りその他不正の行為」を理由とする費用返還制度は、保健医療機関による診療報酬の不正請求の多発に対する厳正な対処を目的とて昭和 58 年に健康保険法へ規定されたとされる²²。これらの「偽りその他不正の行為」の意義に関しては、勤務実態がないものから指導及び監査における対応まで幅広いうえに、事実として明らかなものから印象や評価にとどまるものまで含むことから、不正請求の認定に関しては、定まった解釈があるとはいえないとする見解がある²³。

介護等における事業者の指定の取消しと不正利得の返還とは、前掲③の最高裁判決のように、指定取り消しと不正利得の返還をセットでとらえることの是非は別としても²⁴、両者は密接な関係にあると思われる。指定の取消しに関し、取消事由である設備・運営・人員基準については、基準違反があっただけではなく、さらに適正な事業運営が期待しえない場合に指定の取消ができるとされており、基準違反に加え悪質性があることが必要であると解される傾向にある²⁵。そうすると、不正利得の返還に際しても、単に事実として偽りその他不正の手段によっていることのみならず、なんらかの悪質性や帰責性が求められると解することも可能なのではないと思われる²⁶。

(5) 判旨 2(3)は、あてはめにおいて、本件交付決定は、「多摩市が本件交付決定に当たり面積基

²¹ 小島・前掲判批註（9）233 頁。

²² 岩村・前掲判批註（12）99 頁。

²³ 川久保・前掲判批註（12）342 頁。

²⁴ 介護保険法 22 条 3 項を不当利得の特則と捉え、指定取消と報酬返還請求の成否を指定取消の有無にかからしめることに関する批判等としては、倉田・前掲判批註（12）22 頁。

²⁵ 川久保・前掲註（12）頁、西森利樹「判批」アドミニストレーション 27 巻 1 号（2020 年）123 頁。

²⁶ 前田雅子「社会保障における不正利得の徴収」法と政治 71 巻 2 号（2022 年）85 頁は、社会保障法各法に設けられた不正利得の徴収の可否・範囲に関しては、受給者の信頼保護や生活状況等に関わる事項を調査し、考慮しなければならないとする。

準に関する審査を行わなかったためであり、「本件児童の入所について審査及び入所承諾の決定を行ったのも多摩市であって」、「面積基準との抵触にもかかわらず正式入所の決定がされた経緯については本件社会福祉法人の関知するところではなく、多摩市側の事情によるものといわざるを得ない」とする。また、「多摩市から本件児童を正式入所させる旨の入所決定通知を受けた本件社会福祉法人において、本件児童に係る事情に基づき例外的取扱いをすることに関し多摩市における内部的な検討を経た上で入所決定がされたと信じたとしても、不自然ではない」としつつ、本件社会福祉法人には帰責性がないとして偽りその他不正の手段に該当しないとした。上記のような本件の事情を前提とすれば、本件社会福祉法人に帰責性はないと認められることから、この点の判旨は妥当であると解する。

V おわりに

偽りその他不正の手段や行為に関し、従来の裁判例においては、必ずしもその文言の意義に関する解釈が具体的に判示されることなく、その該当性が判断されてきたものと思われる。これに対し、本判決は、偽りその他不正の手段といえるためには、偽りその他不正の行為等の事実及び事実の認識に加え、帰責性が求められると判示した点に特徴がある。これは、事業者に対し、事後規制としてペナルティを課す際の基準をどのように捉えるべきなのかに関わることでもある。また、こうした偽りその他不正の手段による取得に対する返還請求の規定が他の法規にもあることからすると、本判決の判示が他の同種の事案において一定の影響を及ぼすことになるといえよう。

ただし、本件は保育園を運営する社会福祉法人に対する補助金の事案である。他の医療・福祉に関する規定の解釈と同一である必要は必ずしもなく、同種の事案に対する一定の影響が考えられるものの、他の規定に関して偽りその他不正の手段がどのような解釈されるのかは今後の裁判例の動向に注目する必要があるだろう。

（謝辞）本判決の検討にあたっては、熊本社会保障判例研究会の先生方に貴重なご指導を賜りました。この場をお借りして感謝申し上げます。