

主 文

- 1 被告は、A町に対し、金3600万円及びこれに対する平成12年4月26日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。
- 3 この判決は仮に執行することができる。

事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

- 1 原告ら
主文同旨
- 2 被告

- (1) 原告らの請求を棄却する。
- (2) 訴訟費用は原告らの負担とする。

第2 事案の概要等

1 本件は、A町の住民である原告らが、A町長である被告に対し、特別養護老人ホームへの補助金の支出が違法であるとして、A町への損害賠償を求めた住民訴訟である。

2 基本的事実関係

(1) 原告らは、A町民であり、被告はA町長である（争いが無い）。
社会福祉法人B（以下「B」という。）は、四日市市C所在の特別養護老人ホームD（以下「D」という。）を運営している。Dは、平成8年7月に施設認可を受けた施設で、特別養護老人ホームのほか、デイサービスセンター、在宅介護支援センターを併設している（乙8）。

(2) 補助金交付申請書の提出

Bは、A町に対し、平成12年1月14日、「A町の住民の皆様が、平成12年4月より優先的に当施設の入所ベッド20床を20年間に渡り利用できるよう配慮致します。」との確約書（乙10の3）を添付して、補助金交付申請書（乙10の1）を提出した。同補助金交付申請書には「平成11年度においてD入所確保事業補助金について、3600万円を交付されるよう申請します。」旨の記載がある。

(3) 補助金交付の決定（以下「本件補助決定」という。）

A町長である被告は、平成12年3月2日、①補助金額3600万円（補助金の交付時期については、平成11年度とし、一括交付とする。）、②補助金対象事業、Bの運営するDの入所確保事業として、入所用ベッド50床のうち、20床を平成12年4月1日から20年間A町の住民が優先的に使用できるものとする、③補助金交付条件、この補助金の交付に関し、事前にA町と覚書を締結することとの内容で補助金交付を決定し、その旨をBに通知した（乙11）。

(4) 本件覚書の締結

A町とBは、平成12年3月31日、次の覚書（甲3）を締結した。
第1条 本覚書は、A町が、A町の住民で介護保険制度による介護認定審査会により要介護と認定され施設への入所を希望する人（以下「入所希望住民」という。）のために、受け入れ施設を確保することを目的とする。

第2条 Bは、Bの所有するDの入所用ベッド50床のうち20床分（短期入所用ベッド20床も含む。以下「本件物件」という。）について、入所の必要性が高い入所希望住民を優先的に受け入れることができる状態で確保しなければならない。

第3条 Bは、次の場合には、事前にA町の書面による承認を受けなければならない。

ア 本件物件の内入所希望住民が現に使用していないベッドを、Bが入所希望住民以外の者の使用に供する場合。

イ 本件物件の全部又は一部あるいは、本件物件の所在する建物ないしはその敷地を担保にする場合。

ウ 本件物件の全部又は一部あるいは、本件物件の所在する建物ないしはその敷地の所有権を第三者に譲渡する場合。

第4条 本件物件の全部又は一部の所有権が第三者に譲渡された場合には、Bは、この覚書によるA町の地位を本件物件の譲受人に承継させる。

第5条 A町は、A町補助金等交付規則に従い、Bに対して、20床分の枠を20年間にわたって確保するため、補助金3600万円を覚書成立後、速やかに支払うものとする。

第6条 Bによる本覚書の違反は、A町補助金等交付規則15条（5）に該当するものとする。

(5) 本件補助金の支出

A町は、Bに対し、平成12年4月25日、本件補助金3600万円を支払った(争いがない)。

(6) A町補助金等交付規則15条は、「町長は、補助事業者等が、次の各号の一に該当するときは、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。・・・(5) 前各号のほか補助事業等に関し補助金等の交付の決定の内容及びこれに付した条件に違反したとき又は町長の指示に従わなかったとき。」と規定されている(甲6)。

(7) 監査請求と監査結果

原告らは、平成12年5月30日、A町監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、本件補助金の支出が不当な支出であるなどとして監査請求をしたところ、同監査委員は、平成12年7月24日監査請求を棄却した(甲1, 2)。

3 原告らの主張

(1) 介護保険法に基づく厚生省令6条2項は、「指定介護老人福祉施設は、正当な理由なく、指定介護福祉施設サービスの提供を拒んではならない。」と規定されているところ、D入所確保事業へ補助金を支出する本件補助決定、及び本件覚書第2条でBに「入所用ベッド50床のうち20床分について、入所の必要性が高いA町民を優先的に受け入れる」義務を課し、同第5条で「A町が、20床分の枠を20年間にわたって確保するため、補助金3600万円を支払う。」というものは、同法に明らかに違反する。

そのため、三重県健康福祉部長は、平成12年6月19日、BとA町に対し、「本件覚書は、Dのベッド20床を今後20年間にわたり、A町住民のために優先的に利用を確保するという内容であると解しますが、特別養護老人ホームの利用は、特定の市町村の住民に限定されてはならず、広域的に利用されるべきものですので、覚書の内容の是正を求めます。」との「覚書の是正について」と題する書面(甲4)を送付している。

また、Bは、A町に対し、平成12年8月18日、「本件覚書の内容の是正(白紙撤回を含む)についてA町と協議をしたい。」旨の「覚書の是正についての協議の依頼」と題する書面(甲8)を送付している。

(2) Dの入所者数は、別表のとおりであり、自治体毎の人数はほとんど変化がない。A町民の入居者数はほとんど4名となっている。

Dは四日市市Cにあり、A町4名、E町1名、F市2名、G町1名、H町2名の入居者があるが、A町が他の自治体より近くにあるものではない。また、平成11年4月1日時点のA町民の特養施設別措置人員は、I3名、D3名、J3名、その他3施設が1名ずつとなっており、特にDが多いというわけではない。

このような実態で、本件覚書のとおりDの現入居者4名を20名にするためには相当な自治体住民間の差別をしなければ不可能であって、このような差別による優先は違法である。

したがって、本件覚書には実効性もない。

(3) 以上から、本件補助決定及び本件覚書の締結は違法で、同補助決定及び覚書に基づきBへ3600万円の補助金を支出したのは違法である。これにより、A町は3600万円の損害を被った。

(4) よって、原告らは、A町に代位して、地方自治法242条の2第1項に基づき、損害賠償として、3600万円及びこれに対するDへの支払の翌日である平成12年4月26日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める。

4 被告の主張

(1) 本件補助金支出の経緯

① Dは、三重県北勢地区の高齢者福祉の一翼を担う存在として、国、三重県及び四日市市から補助金を受けて運営していたが、平成9年12月、A町に対しても補助金の申請を行った。

これに対し、A町は、Dへの助成は、A町の高齢者福祉の向上にも役立つと判断し、500万円の補助金交付をなした。この補助金額は、四日市市が短期入所者用ベッド15床の利用を見込んで2420万円の補助金を支出したことを参考に、A町として町民による短期入所者用ベッド5床の利用を見込んで、500万円と決定したものである。

② Dは、平成11年4月8日、A町に対し、今後の高齢化の進行や平成12年4月の介護保険制度の施行後の需要の増加、多様化に伴う入所用ベッドの利用にも対

応できることを考慮して、是非助成してほしいとして、補助金の要請をした。
③ Dのこの要請に対し、被告は、介護保険制度の施行後には、住民の特別養護老人ホームへの需要が増加すると予想され、町民のための受け皿を確保する必要を感じていた。

A町では、将来にわたって高齢者の数そのものが増加し、それに伴い介護の重度化・長期化が進む反面、社会の高齢化、核家族化によって家庭における介護能力は低下することが確実である。A町老人保健福祉計画・介護保険事業計画でも、高齢者比率が平成10年では15%であり、その後も確実に増加しているし、要援護高齢者がこの5年間で1.7倍になっている。したがって、今後特別養護老人ホームへの需要は特に増大すると予想された。

また、平成12年4月から介護保険制度の導入により、市町村による措置から、住民個人が施設と契約して入所するという形に変化するが、市町村としては、住民の受け皿確保のための施設整備に向けて一層の努力が要求される。従前は、施設の利用について、入所調整会議によって各市町村住民による施設利用のバランスが図られてきたが、その際、補助金を交付した市町村には優先利用できるよう調整が行われてきた。これは正面から優先利用を認めたものではないが、一種の紳士協定と認容されてきた。介護保険導入後は、措置から契約となるが、住民が希望する受け皿を確保し、住民から要望があれば入所できる施設を紹介することは当然期待される行政サービスであるから、今後もこのような紳士協定的慣行は引き続き行われるはずである。入所希望者が競合した場合には、施設側が入所者を選択するが、その選択については一定の範囲で施設側の裁量権が認められるが、その裁量権の行使に当たっては、補助金の有無が一つの判断材料として考慮されることは当然に予想された。

そこで、被告は、(ア) DはA町から比較的近隣にあつて、住民の利用に適すること、(イ) Dは施設開設以来A町の住民を受け入れ、平成10年度で特別養護老人ホームへ入所しているA町民の4分の1を受け入れているほか短期入所施設への受け入れも行っていること、(ウ) BはA町内で保育所経営も行っており、この面でもA町とつながりがあること、(エ) A町内にA町自らが用地を取得して運営をする場合には莫大な費用を要すること、(オ) 四日市市がDに総額1億0147万7000円の補助を決定したことなどを考慮した結果、町内に新たに施設を建設、維持するよりも、Dに補助金を交付してここをA町民のための受け皿とすることがより効率的であるとの判断に至った。

Dの立地や従前の実績からいって、A町民の入所希望としては20年間20床程度が予想され、その程度であれば、Dも他の地域住民の入所を拒絶して空きベッドを確保するほどのことをしなくとも、無理なく受け入れが可能であると予想された。しかし、被告としては、Dが町外に位置することもあり、補助金交付の趣旨をより確実にするために、本件覚書を作成する方針を決めた。

④ 平成11年12月のA町議会では、本件補助金の交付について、(ア) 介護保険制度の実施に備えて入所用ベッド20床分の受け皿を確保する目的で補助金交付をすること、(イ) この20床確保というのは、20床分をA町の予約分として空けたままにしておくのではなく、また20床について他の市町村の住民が利用している場合に、直ちにそれらの住民を退去させてA町民を入所させるのではなく、空くまでの間は短期入所用ベッドで待機することになる、(ウ) 上記(ア)の補助金交付の趣旨を明確にする方法として、覚書を作成する予定であることの説明がなされて、本件補助金の支出を含む補正予算の裁決がなされ、可決された。

(2) 上記の本件補助金の支出の経緯からすれば、本件補助金の支出にはA町としての公益上の必要があり、議会の議決も経ているから、何ら違法性はない。

また、本件覚書は、他地域の住民を退去させたり、入居を拒絶してA町住民を入居させるなど、厚生省令違反の取扱いをさせることまでは意図していない。本件覚書は、本件補助金が特別養護老人ホームへの入所を必要とするA町民の受け皿の確保を目的としてふさわしい状態で相当数のベッドを確保すべきはもちろんのこと、Dが持つ合理的な裁量の範囲内において、できる限りA町民の入所に配慮を図ってもらうことを意図したものである。本件覚書第2条は、このような意味であり、このように運営される限り、福祉施設に厚生省令違反はない。

従前の運営実績からすれば、現実の運営において、A町のためにベッドを空けるなどの厚生省令違反の運営を要求しなくとも、A町民が必要とする程度の受け入れが可能である。実際に、A町民の入居希望者はDに受け入れしてもらっており、その意味では本件覚書どおりに受け皿として機能している。

三重県健康福祉部長の平成12年6月19日付け「覚書の是正について」と題する書面（甲4）も、本件覚書の表現から、覚書の運用方法如何によって厚生省令違反になる可能性を危惧し、かかる可能性すらない方法での手続がより望ましいとの予防的、一般的な見地からの見解を表明したにすぎない。

Dへの補助金支出については、三重県庁国保・高齢対策課、医務福祉課、四日市市高齢対策課、Bの4者で、平成11年10月15日に協議がなされ、A町が運営費補助として4000万円を予定することが合意された。そのため三重県は、「A町の補助金支出については町議会の承認を得ており、地方自治体であるA町が住民の福祉の向上に役立つと行ったこととして、三重県は何ら可否を判断すべきではない。」「厚生省が運営補助金ではなく、施設補助金と判断するのであれば、施設側に補助金の返還が生じる。」とし、本件補助金が運営補助金であれば法的に問題を生じないとしている。

A町としては、今後の高齢化社会のもとA町の行政政策として高齢者福祉と介護福祉の向上と充実を図るために法令の範囲内で本件補助金の支出をなしたもので、仮に、本件補助金の支出が違法とされれば、全国の地方自治体の高齢者福祉及び介護福祉政策に行政が関与できなくなるだけでなく、介護保険制度を歪め大きく後退させる。

第3 当裁判所の判断

1 前記基本的事実関係によれば、本件補助決定は、A町の住民が平成12年4月より優先的にDの入所ベッド20床を20年間にわたり利用できるようにするためのD入所確保事業のためになされたものであったこと、本件補助金の支出に当たっては、このD入所確保事業を実効あらしめるために本件覚書の締結が条件とされたことが認められる。

しかるに、介護保険法に基づく厚生省令6条2項は、「指定介護老人福祉施設は、正当な理由なく、指定介護福祉施設サービスの提供を拒んではならない。」と規定され、特別養護老人ホームの利用は、特定の市町村の住民に限定されてはならず、広域的に利用されるべきことが定められている。この規定の趣旨からすれば、そもそも、A町の住民が、平成12年4月より優先的にDの入所ベッド20床を20年間にわたり利用できるようにするためのD入所確保事業ということ自体が介護保険法上許容されず、本件補助決定及び本件覚書は介護保険法に反し違法であるというべきである。

そうとすれば、本件補助決定及び本件覚書に基づきなされた本件補助金の支出も違法であるということが出来る。また、これらにつき、被告に過失があることも認められる。

なお、被告は、「本件覚書は、Dが持つ合理的な裁量の範囲内において、できる限りA町民の入所に配慮を図ってもらうことを意図したものであって、紳士協定的な慣行を文書化したものにすぎない。」旨主張するが、前記基本的事実関係で認定のとおり補助金交付申請書（乙10の1）、確約書（乙10の3）及び本件覚書の各記載内容からして、本件覚書がかかる趣旨で規定されたものであるとは到底認められない。

また、被告は、「本件補助金の支出は、A町としての公益性があり、議会の予算の議決を経ているから適法である。」旨主張するが、A町としての公益性があり、議会の予算の議決を経たからといって、法令上違法な支出が適法な支出になることはないから、被告の同主張は採用できない。

さらに、被告は、「本件補助金の支出が違法とされれば、全国の地方自治体の高齢者福祉及び介護福祉政策に行政が関与できなくなるだけでなく、介護保険制度を歪め大きく後退させる。」とも主張するが、D入所確保事業のための補助金が違法であるからといって、全国の地方自治体の高齢者福祉及び介護福祉政策に行政が関与することができなくなるとは認められず、また、介護保険制度を歪め大きく後退させるとも認められない。

2 以上によれば、原告らの請求は理由があるからこれを認容すべきである。

よって、主文のとおり判決する。

津地方裁判所民事部
裁判長裁判官 内田計一
裁判官 後藤隆
裁判官 大竹貴

