

主 文

- 1 原決定を取り消す。
- 2 本件申立てを却下する。
- 3 申立費用及び抗告費用は相手方の負担とする。

理 由

第1 抗告の趣旨

主文同旨

第2 事案の概要等

- 1 本件は、抗告人から、平成17年4月20日付けで社会福祉法（以下「法」という。）72条1項に基づく法2条3項8号所定の事業（第二種社会福祉事業）停止処分（以下「本件処分」という。）を受けた相手方が、抗告人に対し、本件処分の取消しを求める訴訟（本案事件）を提起し、行訴法25条2項に基づき、本案事件の判決が確定するまで本件処分の執行の停止を求める事案である。

原審は、相手方の本件申立てを全部認容する原決定をしたので、これに対して、抗告人が不服を申し立てた。

2 前提となる事実

本件記録によると、以下のとおりの事実を一応認めることができる。

- (1) 法2条3項8号は、第二種社会福祉事業として「生計困難者のために、無料又は低額な料金で、簡易住宅を貸し付け、又は宿泊所その他の施設を利用させる事業」を規定しているが、その経営主体については特段の制限は設けていない。そして、法69条1項においては、第二種社会福祉事業を開始

した者は、事業開始の日から1か月以内に、事業経営地の都道府県知事に法67条1項各号所定の事項を届け出なければならないと規定している。

(2) 厚生労働省社会・援護局長は、都道府県知事・指定都市市長・中核市市長に対し、平成15年7月31日、法2条3項に規定する生計困難者のために無料又は低額な料金で宿泊所を利用させる事業を行う施設（以下「無料低額宿泊所」という。）及び運営について、近年、その設置数が急増しているものの、一部には居室がプライバシーに配慮されていない等利用者の適切な処遇が確保されていないもの等がみられるとして、「無料低額宿泊所の設備、運営等に関する指針」（乙4）を定め、地方自治法245条の4第1項所定の技術的な助言をした。これを受けた抗告人は、「社会福祉法第2条第3項第8号に規定する宿泊所事業を行う施設の設備及び運営に係るガイドライン」（乙5。以下「旧ガイドライン」という。）を定め、平成15年10月1日からこれを適用した。

(3) 抗告人（処分行政庁）は、ホームレスの自立支援を総合的に推進するため、平成17年1月、「千葉県ホームレス自立支援計画」（乙6）を定めるとともに、旧ガイドラインを改訂し、その目的として「このガイドライン等に違反して、不当に営利を図り、又は利用者の処遇において不当な行為をした事業者には、社会福祉法に基づいて事業の制限又は停止を命じる」ことを明記するなどした上、この改訂後の「社会福祉法第2条第3項第8号に規定する宿泊所事業を行う施設の設備及び運営に係るガイドライン」（乙7）を同年4月1日から適用した。

なお、旧ガイドラインは、事業の届出の添付書類について、「このガイド

ラインの設備・運営に関する基準を確保していることを示す書面，地域住民の理解を得るために行った措置の内容（方法，実施年月日，相手方，結果等）を記載した書面」の添付を規定していたところ，上記改訂後のガイドラインにおいても上記書面は添付書類とされている。

- (4) 相手方は，抗告人に対し，平成17年3月30日，同月から千葉県長生郡α584番地外所在の軽量鉄骨造亜鉛メッキ鋼板葺2階建の建物（床面積1・2階各355.48㎡。以下「本件建物」という。）において，法2条3項8号所定の第二種社会福祉事業を開始したとして，法69条1項に基づき，自らをAの代表と称し，次の内容の「第二種社会福祉事業開始届」（甲1，乙9）による届出をした（以下「本件届出」という。）。

経営者の名称	A代表B
主たる事務所の所在地	千葉県長生郡α580番地1
事業の種類及び内容	生活困窮者の方達へ衣・食・住を提供するための宿泊所の運営事業（以下「本件事業」という。）

- (5) 抗告人は，相手方に対し，平成17年4月1日，いずれも同月11日を提出期限として，法70条に基づき，「社会福祉法第70条の規定による報告書の提出について」と題する書面（甲6）により原決定別紙5記載の事項につき報告書の提出を求め，また，行政手続法30条に基づき，弁明の機会付与通知書（甲6）により次のとおりの内容で弁明の機会を付与する旨の通知をした。

弁明の件名 A代表Bが長生郡βにおいて経営する，法2条3項8号に規定する第二種社会福祉事業の停止命令について

予定される不利益処分の内容

第二種社会福祉事業の停止命令

不利益処分の根拠となる法令の条項

法72条1項

不利益処分の原因となる事実

原決定別紙6記載のとおり。

(6) 相手方は、平成17年4月11日、法70条所定の書面として原決定別紙7記載の「報告書（社法70条）」（甲8，乙11）を、また、行政手続法29条1項所定の書面として原決定別紙8記載の「弁明書（行政手続法30条）」（甲7，乙10）をそれぞれ提出した。

(8) 抗告人は、相手方に対し、平成17年4月20日付けで原決定別紙9のとおり処分理由を記載した書面（甲9）により本件処分を通知した。

(9) 相手方は、千葉地方裁判所に対し、平成17年6月2日、抗告人を被告として本案事件の訴えを提起し、同月13日、本件申立てをした。

3 当事者の主張

当事者の主張は、別紙「即時抗告申立書」及び「意見書」に記載のとおりであるほか、原決定「理由」中の「第1 本件申立ての趣旨及び理由等」のとおりであるからこれを引用する。

第3 当裁判所の判断

1 行訴法25条2項所定の「重大な損害」について

(1) 行訴法25条2項に規定する重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程

度並びに処分内容及び性質をも勘案して判断すべきものであるが（同法25条3項）、「重大な損害」は、執行停止を求める申立人において主張疎明すべき積極要件であると解するのが相当である。

(2)ア(ア) 前提となる事実、甲1（相手方作成の第二種社会福祉事業開始届）、27（相手方の陳述書）、乙8（C作成の「自立支援の方策・理念・目的」と題する書面）、9（相手方作成の第二種社会福祉事業開始届）によれば、①本件事業は、平成17年1月から、D及びCによって、その名称をAとして計画され、Cがその代表者と称していること、②Dは、Eから、平成17年1月21日付けで、本件建物を、賃料月額40万円（ただし、毎月末日までに翌月分を支払う。）、権利金300万円（ただし、権利金については期間の満了及び中途解約の場合においても返還されないものとする。）、期間同年2月15日から平成20年2月14日までの3年間の約定で賃借し（以下「Dの賃貸借契約」という。）、Eに対し、平成17年1月21日、上記権利金300万円を支払ったこと、③行政書士である相手方は、D及びCから本件事業に関する書面作成の委任等の相談を受けていたこと、(エ)相手方は、同月30日、抗告人（処分行政庁）に対し、自らAの代表と称して本件届出をしたことが一応認められる。そして、甲1、乙12の①によれば、相手方を借主、Eを貸主とする、賃料月額40万円、権利金300万円（ただし、権利金については期間の満了及び中途解約の場合においても返還されないものとする。）、期間同年2月15日から平成20年2月14日までの3年間とする同年3月25日付けの本件建物の賃貸借契約書が存在し（以下、同

契約書による賃貸借契約を「本件賃貸借契約」という。), 甲27には, 相手方がEと本件賃貸借契約を締結した旨の記載があり, さらに, 同月27日付けのD名義の300万円の領収証(甲40)が存することが認められる。

(イ) そして, 相手方は, 本件処分の効力が停止されない限り, 相手方においては本件事業の経営によってその利用者から対価を得ることができず, そのため上記賃料を支払うことができず, ひいては本件賃貸借契約が解消となり, 上記権利金300万円を失うので, 本件処分により「重大な損害」が発生する旨主張する。

イ(ア) しかし, 乙1, 9, 24, 25を総合すると, (ア)相手方は, 同年3月22日, A代表Cの代理人と称して千葉県庁を訪れ, 本件事業について事前相談をしたところ, 同県庁職員から「代表者C氏に一度来て欲しい。」と求められたので, 「同行致します。」旨答えたこと, (イ)その後も相手方は, 同月25日, A代表Cの代理人と称して, 「A代表C」作成名義の同年2月5日付け「自立支援の方策・理念・目的」と題する書面(乙8)等を持参して千葉県庁を訪れ, 本件事業について事前相談をしたところ, 同県庁職員よりC代表から直接説明を受ける必要があると求められたが, 相手方とEとの間の本件賃貸借契約の成立や相手方がAの代表者に就任することは陳述していないこと, (ウ)更に抗告人は, D及び相手方に対し, 同年3月28日, 同町当局及びその住民の理解を得るよう指導を行ったが, 相手方は, 同月30日, Cを同行しないで千葉県庁を訪れた上, 抗告人(処分行政庁)に対し, 自らAの代表と称し

て本件届出をしたこと、(エ)相手方が抗告人に提出した第二種社会福祉事業開始届に添付された本件施設の利用契約書では、当事者は、相手方ではなく、Cであることが一応認められる。

(イ) すると、相手方は、少なくとも本件賃貸借契約が成立したと主張する同月25日時点ではA代表Cの代理人にすぎなかったと認められ、そして、相手方が、同年3月25日付けで、CからAの経営あるいはその代表者の地位を継承したことを裏付ける的確な疎明資料はない。また、相手方は、「A」は相手方の商号であると主張するけれども、Cも相手方も「A代表者」と称しているのであって、このような表示は通常団体の代表者を意味するものであり、Aが相手方個人の商号であることと整合性を欠くものというべきである。なお、相手方の主張内容によっても、Aの組織は明らかでなく、その実体が財団法人あるいは社団法人と認定することはできないから、Aの法人格はもとより権利能力なき社団・財団とも認めることはできない。

(ウ) さらに、本件記録によると、①Dの賃貸借契約に係る契約書(乙8)は、社団法人千葉県宅地建物取引業協会制定の建物賃貸借契約書(事業用)が用いられるとともに、貸主のE及び借主のDの氏名はともに自署で実印とみられる印影がある上、F株式会社の仲介による宅地建物取引主任者Gの記名・押印があること、②これに対し、本件賃貸借契約に係る契約書(甲1、乙12の①)は、社団法人千葉県宅地建物取引業協会制定の建物賃貸借契約書(事業用)は用いられていない上、貸主のE及び借主の相手方とも記名であり、E名下の印影は認印によるものとみら

れるものであって、宅地建物取引主任者の記名・押印もなく、しかも、従前のDの賃貸借契約に係る権利金300万円が本件賃貸借契約の権利金300万円に充当されることには全く触れていないこと、③相手方は、原審において、Dに対する権利金300万円の支払いに係る領収書を疎明資料として提出していなかったにもかかわらず、抗告審における抗告人の指摘に基づき、当審において、平成同月27日付け300万円の領収証（甲40）を提出するに至っているが、相手方は、同領収証を原審で提出しなかったことにつき合理的説明をしていないことが一応認められる。そこで、以上の事実に照らすと、甲27（相手方の陳述書）中、相手方とEが本件賃貸借契約を締結した旨の記載部分は俄に採用することができず、本件賃貸借契約に係る同月25日付け土地・建物賃貸借契約書（事業用）（甲1，乙12の①）及び同月27日付け300万円の領収証（甲40）はいずれも真正に作成されたものではないとの疑念を払拭することができず、他に、相手方が本件賃貸借契約を締結したこと及び本件賃貸借契約に係る権利金300万円を支払ったことを認めるに足りる的確な疎明資料はない。

ウ したがって、本件全疎明資料によっても、相手方が同月25日付けでCからAの経営あるいはその代表者の地位を継承し、同日付けで本件賃貸借契約が成立したと認めることはできないから、相手方らの上記主張はその前提を欠いているというべきである。

なお、仮に、相手方がAを経営しあるいはその代表者であり、本件賃貸借契約を締結しているとしても、損害の回復の困難の程度を考慮し、損害

の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案すると、相手方が主張する損害は金銭的損害であるから、社会通念上金銭賠償による回復をもって満足することもやむを得ないというべきであり、上記重大な損害に当たるといふことはできない。

(3)ア 次に、甲27には、相手方は、無料低額宿泊所として本件建物を使用することとし、400万円の費用をかけて本件建物の内装工事をし、更に約170万円の費用をかけて本件建物の改装工事をし、また、サッシ工事を25万3365円で行い、資材費用20万円を支払い、及び水道工事を24万円で行い、これらを含めて合計約650万円の費用を負担したので、本件事業が継続できなければこれら出捐につき損害を被る旨の記載があり、そして、平成17年1月25日付け400万円の有限会社Hの御見積書(甲2)、同年2月1日付け100万円の同会社の領収証(甲3の①)、同年3月15日付け300万円の同会社の領収証(甲3の②)、同月23日付け170万円の同会社の御見積書(甲4)、同月25日付け50万円の同会社の領収証(甲5)、同月26日付け25万3365円のIの領収証(甲27の添付1枚目)、同月31日付け24万円のJの領収証(甲27の添付2枚目)、同月28日付け20万円の株式会社Kの領収証(甲27の添付3枚目)が存する。

イ(ア) しかし、上記(2)イのとおり、相手方は、同年3月25日には、当時のA代表Cの代理人として千葉県庁に事前相談に訪れており、同日時点ではA代表Cの代理人にすぎず、また、相手方がCからAの経営あるいはその代表者の地位を継承したというには合理的な疑問があるから、

少なくとも同月25日以前の工事費用は、相手方が出捐したものと認めることはできない。なお、上記工事費用のうち、同月30日の170万円については、その支払いを直接裏付ける領収書などの疎明資料はない。

(イ) また、相手方は、同月25日のA代表就任に当たり、DがHに対して支払った同年2月1日の100万円及び同年3月15日の300万円の合計400万円については、Dに対し、これを支払った旨主張するが、これを疎明するに足りる領収書などの客観的資料はない。

ウ そして、相手方が同月25日に本件建物のサッシ工事費用25万3365円、資材費用20万円及び水道工事費用24万円を出捐してこれら工事を行い、あるいは相手方の上記主張どおりの全部の出捐があるとしても、損害の回復の困難の程度を考慮し、損害の性質及び程度並びに本件処分の内容及び性質をも勘案しても、相手方が上記主張する損害は金銭的損害であるから、社会通念上金銭賠償による回復をもって満足することもやむを得ないものというべきであり、上記重大な損害に当たるということはできない。

(4)ア 次に、相手方は、仮に本案判決において本件処分が取り消された場合であっても、本件処分の効力が停止されない限り、再び本件建物の賃貸借契約を締結するなどして本件事業を再開することは困難であるから、本件処分により「重大な損害」が発生する旨主張する。

イ しかし、上記のとおり、相手方がEと本件賃貸借契約を締結し及び実際に本件建物で本件事業を営む主体であることについては、合理的な疑問がある上、たとえ相手方が本件事業を行っているとしても、以下のような事

情が認められる。

(ア) 上記前提となる事実と上記(2)イの認定事実に加え、本件記録によると、相手方は、同月25日、千葉県庁を訪れ、A代表Cの代理人と称して、「A代表C」作成名義の同年2月5日付け「自立支援の方策・理念・目的」と題する書面(乙8)等を持参したが、同県庁職員よりC代表から直接説明を受ける必要があると求められるとともに、本件事業に係る居室は個室を設けること、家賃の4万6000円が妥当かどうかについて近傍類似の調査をすること、及び消防計画書を提出することなどの指導を受けたこと、その後、本件建物について、居室を個室に改装する工事がなされたが、相手方は、同年3月30日、抗告人に事前の相談をすることもなく、いきなり自らAの代表者であるとして本件届出をしたことが認められ、このように、相手方は、抗告人から本件事業につき指導を受けていながら、これに従った対応・改善を未了のまま本件事業を開始したものである。

(イ) 次に、本件記録によると、㊦ 抗告人は、βに居住する者の生活保護費が月額10万0450円(41歳から59歳まで)であり(乙15)、生活保護を受けている単身世帯で日常生活費に要している価額等の平均は月額約2万5000円であるのに(乙16)、本件届出に係る本件無料低額宿泊所の月額寮費4万6000円及び30日間の食費4万5000円等(乙9)の設定では被保護者の手許に残る金額が極めて低額となるため、その事業者を指導することとしていたこと、㊧ 相手方は、抗告人に対し、同年4月11日(乙10、12の①)及び同月14

日（乙13）において、寮費月額4万円、食費日額1500円及び共益費雑費日額200円と収支予算書（乙13）に訂正をしているが、実質的には食費4万5000円のほかに月額4万6000円を徴収する料金設定は変わっていなかったため、原告人は、被保護者の手許金額が極めて低額であることに変わりはないと考え、これをも理由として本件処分を行ったこと、㊦ 相手方の事業計画（乙9）においては、本件建物の利用者を定員の50名まで増員することがあり得るので、本案事件において相手方の請求を棄却する判決が確定した場合には、将来50名もの利用者の処遇の問題が発生するおそれがあること、㊧ 千葉県内の他の無料低額宿泊所（同年4月20日現在で施設数39、利用者数約2000名）においては、相手方における上記料金設定が許容されるとすれば、本件事業と同様の料金設定がされてその無料低額宿泊所利用者の生活が脅かされるおそれがあることが一応認められる。なお、相手方は、原告人に対し、本件処分前に「本件建物の利用者からの徴収額を寮費4万円、食費4万5000円のみとする趣旨である」旨を口頭で説明したと主張し、甲19の①、21、28ないし30にはこれに沿う記載部分がある。しかし、これら記載部分は、上記事実に照らして採用することができない。

ウ したがって、相手方の主張する損害の性質及び程度、本件事業に関する上記のような疑問、並びに本件処分内容及び性質を考慮すると、たとえ相手方が本件処分の執行停止がなされないため本件事業を再開することが困難になったとしても、これによる損害は、社会通念上金銭賠償による回

復をもって満足することもやむを得ないものというべきであり、上記重大な損害に当たるといふことはできない。

(5)ア また、相手方は、本件事業再開のために本件事業による収入のない状態で、(ア)本件賃貸借契約に係る賃料月額40万円、(イ)利用者の食費週7万円及び本件事業の従業員L及び同Mの給料月額合計30万円の経済的負担をし、毎月少なくとも100万円程度の収入が必要であるので、本件処分により「重大な損害」が発生する旨主張する。

イ しかし、上記のとおり、相手方がEと本件賃貸借契約を締結し及び実際に本件建物で本件事業を営む主体であることについては、合理的な疑問がある上、本件記録によると、千葉県長生健康福祉センター生活保護課職員による調査によれば、本件建物の利用者全員が施設側から食事の提供はされていないと述べていること(乙23)、現在の利用者は8名であるが、8人の利用者に対する接遇について、2人の従業員でこれを管理する必要性はないことが一応認められる。しかも、甲1及び乙12の③によれば、相手方とL及び同Mとの雇用契約書は、同年3月22日付けであるところ、上記のように当時相手方はCの代理人であったから、これら雇用契約書の記載は俄に採用できないものというべきである。

ウ したがって、たとえ相手方が本件事業を営んでいるとしても、上記のような損害の性質及び程度並びに本件処分内容及び性質をも勘案すると、相手方が上記主張する損害は、社会通念上金銭賠償による回復をもって満足することもやむを得ないものというべきであり、上記重大な損害に当たるといふことはできない。

(6)ア さらに、相手方は、(ア)本件処分が執行されたときは、同年6月17日現在で本件建物を無料低額宿泊所として利用している8名の居住者が住居を失い、もとの路上生活者に戻らざるを得ない危険性があること、(イ)本件建物の上記8名の居住者は、本件処分のために相手方から食事が提供されない事態に陥ったので自炊をしているが、その食材については相手方が無償で負担していることから、本件処分により上記利用者らにも「重大な損害」が発生する旨主張する。

イ しかしながら、本件建物を宿泊所として利用している者らは、上記のように現在自ら費用を負担して食事を賄っており、そして、本件記録によると、抗告人は、本件建物の居住者に対し、転居指導を行い、転居先としてアパート又は他の無料低額宿泊所を紹介するなど、生活保護法に基づく転居指導等をしているので、上記利用者がもとの路上生活者に戻らざるを得ない危険性はなく、本件処分によって本件建物の上記利用者らに格別の不利益をもたらすものではないことが一応認められる。

(7) そして、本件記録を精査し、相手方主張に係るすべての損害の回復の困難の程度を考慮するとともに、損害の性質及び程度並びに本件処分の内容及び性質を勘案しても、他に、本件処分により生ずる重大な損害を避けるためその執行を停止すべき緊急の必要があることを認めるに足りる疎明はないというべきである。

2 以上のとおり、本件申立ては、行訴法25条2項所定の要件を欠いているので、その余の点について判断するまでもなく理由がない。

第4 結論

よって、相手方の本件申立てを認容した原決定を取り消し、本件申立てを却下することとし、申立費用及び抗告費用の負担につき、行訴法7条、民訴法67条、61条を適用して、主文のとおり決定する。

平成18年1月19日

東京高等裁判所第24民事部

裁判長裁判官 大喜多 啓 光

裁判官 園 部 秀 穂

裁判官 河 野 清 孝