

諮問番号：諮問第 69 号

答申番号：答申第 69 号

答申書

第 1 審査会の結論

福岡県知事（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して行った医療法（昭和 23 年法律第 205 号。以下「法」という。）第 46 条の 6 第 1 項ただし書の規定に基づく不認可処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるとする審査庁の判断は妥当であるとはいえず、審査請求人の主張の一部には理由があるので、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 46 条第 1 項の規定により、処分の全部を取り消すべきである。

第 2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

本件処分の取消し及び本件申請の認可を求める。主な理由は以下のとおりである。

本件処分において、不認可の理由は、福岡県の「医療法人の理事長医師の例外認可」の審査基準（医療法に基づく「申請に対する処分」に係る審査基準及び標準処理期間の 12。以下「本件審査基準」という。）に基づき、本件候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案した結果、本件審査基準中、①「候補者が相当の学識経験または医療に関する相当の知識を有していること」、②「理事に医師又は歯科医師がいる場合、この者が理事長に就任しないことに相当の理由があること」に該当すると認められないため」とされているが、この理由は、次のとおり明らかな瑕疵がある。

本件審査基準では、「医療法人制度の改正及び都道府県医療審議会について」（昭和 61 年 6 月 26 日健政発第 410 号厚生労働省医政局長通知。以下「局長通知」という。）と同様に、本件審査基準の(1)、(2)に該当しない医療法人については、「候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案し、適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがないと認められる」ことが認可の要件とされており、「適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがある」と合理的に判断されて、初めて不認可とすることが許容されるものである。なお、本件審査基準の(3)の①～④に掲げられたものは、あくまでも上記の「おそ

れ」があるかないかを評価するための「具体的なポイント」の例示にすぎない。

しかし、本件処分における不認可の理由は、上記のとおりであり、単に「具体的なポイント」として例示しているにすぎない、①及び②の項目に該当しないとして不認可としたというのであり、このことは、県が自ら定める本件審査基準に反している取扱いである。

2 審査庁の主張の要旨

医療法第 46 条の 6 第 1 項の規定の趣旨は、医師又は歯科医師でない者の実質的な支配下にある医療法人において、医学的知識の欠落に起因し問題が惹起されるような事態が生じた場合、国民の医療に対する不信感を煽り、国民の健康や生命に重大な影響をもたらす可能性があることから、これらを未然に防止しようとするものである。処分庁は、審査基準(3)の 4 つのポイントを総合的に勘案するに当たり、この規定の趣旨に鑑み、①及び②のポイントを重視しているものであり、③及び④を理由なく軽視しているものではないと考える。

当該医療法人の役員としての長年の業務経験のみをもって「相当な学識経験」とした場合、医療法第 46 条の 6 第 1 項の規定が形骸化することとなる。このため、審査請求人が主張する「審査請求人の運営に設立時以降携わっている、審査請求人の業務・経営の全般を統括する役割を果たしてきた、審査請求人の安定的経営、安全管理、労務管理等を中心となっていたなどの業務実績があること、歯科技工士として 36 年の業務実績があること」によって、「相当の学識経験がある」とは判断できない。

他の医療法人においても、一般的に管理者と理事長の兼務は行われているものである。また、審査請求人における歯科医師の資格を持った理事で一番経験年数のある理事は 7 年の経験があり、経営に関する知識・経験不足であるとは考えにくいこと等を勘案すると、理事長に就任できない真にやむを得ない事情や審査基準(1)に類するような一時的に医師又は歯科医師でない者が理事長に就任することが必要とされる特段の事情について説明は尽くされていないと考える。

以上の理由から、「適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがない」とは認められず、本件処分に違法又は不当な点は認められないため、本件審査請求は棄却されるべきである。

第3 審理員意見書の要旨

本件審査請求の争点は、本件処分が、法令及び本件審査基準に沿って適正に行われたかという点にあるので、以下判断する。

- (1) 処分庁が行った本件審査基準の解釈及び適用について、違法又は不当な点がなかったか検討する。審査請求人は本件審査基準の(2)のいずれかに該当する医療法人以外の医療法人であることから、本件審査基準の(3)の基準に基づき、本件申請に係る認可の可否を判断することとなる。

本件審査基準のうち、認可の可否の基準は、「候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案し、適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがないと認められる」か否かであり、当該基準に適合しているか否かを審査するための具体的なポイントとして、①～④が掲げられており、これらを総合的に勘案して判断することとされている。

処分庁は、平成30年2月27日付け不認可通知書において、不認可の理由として、単に①及び②に該当すると認められないと記載していること、この点につき審理員が総合的な勘案の過程を具体的に説明するよう求めたのに対して、「総合的な勘案」の過程を説明することなく、「審査基準③及び④は満たしているが①及び②は満たしておらず、これらを総合的に勘案すると適切かつ安定的な法人を損なう恐れがないとは認められない」とのみ回答し、本件申請の認可の可否に係る審査基準は①～④の4点であると回答していることから、①及び②に適合しないと判断した結果、本件申請を不認可としたものと考えざるを得ない。

行政庁が審査基準を公表している場合において、当該審査基準の定めと異なる取扱いをするならば、裁量権の行使における公正かつ平等な取扱いの要請や審査基準の内容に係る相手方の信頼の保護等の観点から、当該審査基準の定めと異なる取扱いをすることを相当と認めるべき特段の事情がない限り、そのような取扱いは裁量権の範囲の逸脱又はその濫用にあたるものと解される（処分基準に係る判例として最高裁判所平成27年3月3日民集69巻2号143頁参照）。

処分庁は、本件処分を行うにあたり、本件審査基準に定める総合的な勘案を行わず、又は裁量権の範囲を逸脱し、若しくはその濫用をした上で、本件申請を不認可としたものと認められるところであり、この点において、本件審査基準の解釈・運用を誤っていることは明らかであり、本件処分は違法である。

(2) 処分庁が、本件申請は①に適合していないと判断している点について違法又は不当な点がないか検討する。

処分庁は、本件申請が①「候補者が相当の学識経験または医療に関する相当の知識を有していること」に該当すると認められないためであるとしており、そのように判断した理由として、歯科技工士免許の資格及びその業務実績によって「歯科医療に関する相当の知識を有していること」とは判断できないこと、また、審査請求人からは、このこと以外に「相当の学識経験または医療に関する相当の知識を有していること」について申請時に記載されていないこととしている。

処分庁は、上記のとおり判断しているが、本件申請に係る認可申請書及びその添付書類（以下「本件申請書等」という。）の記載によって本件候補者が「相当の学識経験」を有することを説明しようとしていることは容易に認識でき、本件申請書等に記載の事実は、いずれも「相当の学識経験」に該当するものと考えられる。

このような記載があるにもかかわらず、処分庁は、「相当の学識経験」に関する説明や申請書への記載がないと判断し、本件候補者が「相当の学識経験」を有しているのかを検討していない。

このことから、本件申請が①に適合しているかの判断について処分庁は必要な検討を行っておらず、その判断に合理的理由がないと判断せざるを得ないことから、この点についても、本件処分は違法と判断される。

(3) 処分庁が、本件申請は②に適合していないと判断している点について違法又は不当な点がないか検討する。

処分庁は、本件申請が②「他の歯科医師たる理事が理事長に就任しない相当の理由があること」に該当すると認められないとしており、そのように判断した理由として、歯科医師である理事が理事長に就任しない理由を診療業務に専念したいことや連帯保証債務の承継問題、経営に関する知識・経験不足などとしているが、他の医療法人では、管理者と理事長の職務を兼務しながら医療業務を行っており、過去5年間の決算書では財務状況が悪いものではなく、これまでどおりの経常利益が確保できると想定されること、また、歯科医師である理事の中には7年の理事経験があるものがおり、当該理事は経営に関する知識・経験不足であるとは考えられないこととしている。

処分庁は、上記のとおり判断しているが、就任する意思がない理事に対して理事長

への就任を強制することは、処分庁にも審査請求人にもできないため、歯科医師である理事の理事長に就任しないとの意思は、②の「相当の理由」の判断にあたって考慮する必要がある。

しかしながら、処分庁は、歯科医師である理事の理事長に就任しないとの意思を無視して、他の医療法人では管理者と理事長の職務を兼務しながら医療業務を行っていること、審査請求人の過去5年間の決算書では財務状況が悪いものではなく、これまでどおりの経常利益が確保できると想定されることのみを理由として、②に該当すると認められないと判断している。

他の医療法人では例があることは、審査請求人において、歯科医師である理事を理事長に選出しなかったことの当否とは全く無関係であり、②の「相当の理由」があるか否かの判断に何ら関係するものではないため、本件申請に係る認可の可否の判断にあたって、本来考慮すべきではない。

処分庁は、審査請求人が②に適合しているか否かの判断にあたって、本来考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮したものと評価せざるを得ず、この点についても、本件処分は違法と判断される。

(4) 最後に、認可の可否に関する審査に際しては、あらかじめ法人部会の意見を聴くこととされていることについて検討する。

本件審査基準の(3)では、「認可の可否に関する審査に際しては、あらかじめ福岡県医療審議会の意見を聴くこととする」とされており、処分庁は、平成30年2月13日に法人部会を開催し、本件申請に係る認可の可否に関して法人部会の意見を聴いたことが認められ、本件審査基準所定の手続が行われたことが確認できる。

また、同日の法人部会においては、本件申請については不認可とするのが相当であるとの意見を議決しており、本件処分は、この法人部会の議決に沿ったものであることも認められる。

しかしながら、(1)、(2)及び(3)のとおり、本件処分は違法であると判断せざるを得ないところであり、処分庁が法人部会の意見を聴き、その議決に沿って本件処分を行ったとしても、本件処分は違法であると判断される。

以上のとおり、本件審査請求は理由があるので、行政不服審査法第46条第1項の規

定により、本件処分は取り消されるべきである。

第4 調査審議の経過

平成30年11月2日付けで審査庁である福岡県知事から行政不服審査法第43条第1項の規定に基づく諮問を受け、同年12月18日の審査会において、調査審議した。

第5 審査会の判断の理由

医療法人の理事長については、法第46条の6第1項本文の規定により、医師又は歯科医師である理事の中から選出することとされているが、同項ただし書により、知事の認可を受けた場合は、医師又は歯科医師でない理事のうちから選出することができる。同条同項の規定の趣旨は、医師又は歯科医師でない者の実質的な支配下にある医療法人において、医学的知識の欠落に起因し問題が惹起されるような事態が生じた場合には、国民の医療に対する不信感を煽り、国民の健康や生命に重大な影響をもたらす可能性があることから、これらの事態を未然に防止しようとするものである。

同項ただし書に関しては、「医療法人制度の改正及び都道府県医療審議会について」（昭和61年6月16日付け健政発第410号厚生省健康政策局長通知、以下「局長通知」という。）により技術的助言が行われている。この局長通知においては、候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案し、適切かつ安定的な法人運営を損なうおそれがないと認められる場合には、都道府県医療審議会の意見を聴いた上で、都道府県知事による認可が行われるものである旨が示されている（局長通知5(4)参照。なお併せて局長通知第一の5の(4)における取扱いについての了解事項（平成17年5月23日社会保障審議会医療分科会了解事項）も参照。）。

同項ただし書に基づく認可に関し県が定めた審査基準12(3)では、「候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案し、適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがないと認められる場合には、認可を行うものとする。」とされている。この基準自体は上記局長通知と同一の内容であると認められる。しかるに処分庁は、本件処分に際して、その審査基準に定める総合的な勘案を行うことなく、その審査基準において具体的なポイントであるとする①～④のうち、「①候補者が相当の学識経験または医療に関する相当の知識を有していること」及び「②理事に医師又は歯科医師がいる場合、この者が理事長に就任しないことに相当の理由があること」に該当しないとの理由により、本件申請を不認可

としている。なるほど、県が定めた審査基準からは、上記ポイントたる①～④をすべて満たす場合には、認可する旨の処分を行うこととなるのが当然であろうが、他方で、たとえこれら①～④のうちいずれかを満たしていない場合においても、残余のポイントを考慮した上で、総合的な勘案に基づきなお認可する旨の処分を行うことは妨げられないと解するのが相当である。

本件については、医療審議会議事録（要旨）から、同審議会医療法人部会においては、上記①～④のポイント（議事録中では「要件」と位置付けられているようである。）中、ポイント①及びポイント②を満たさないことから審議会での判断基準に合致していないとされたことがうかがわれる。そして、処分庁もこれと同様に、ポイント①及びポイント②を満たさないことを理由に本件不認可処分を行ったことが認められる。

「医師又は歯科医師でない者の医療法人の理事長選出に係る認可の取扱いについて」（平成26年3月5日医政指発0305第1号）においては、各都道府県に対して当該認可の取扱いに関する調査を行ったところ、一部の道府県において、理事としての経験年数が一定期間あることや財務状況が黒字であることなど、満たすことが必須な要件や、そのうち一つでも満たすことが必要な複数の要件などを設定するといった運用が見受けられたとして、必要に応じて現在の運用の改善を検討されたい、とされている。

上述したところによれば、処分庁は、「候補者の経歴、理事会構成等を総合的に勘案し、適正かつ安定的な法人運営を損なうおそれがないと認められる場合には、認可を行うものとする。」という自ら定めた審査基準を適切に運用しているとはいえず、むしろ具体的ポイントとして示す点を「満たすことが必須な要件や、そのうち一つでも満たすことが必要な複数の要件」としているのではないかとの疑念を抱かせるというべきである。

なお、本件においては、医療審議会医療法人部会の議事録（要旨）及び弁明書に記載された処分庁の主張等に照らし、処分庁が同審議会医療法人部会の意見を聴いてその議決に沿った処分を行ったとしても、そのことにより処分庁による審査基準の適用に瑕疵はないとすることはできない。

よって、本件処分の判断過程に存するこれらの瑕疵に照らし、本件処分は取り消されるべきである。

福岡県行政不服審査会第2部会

会 長 岡 本 博 志

委 員 倉 員 央 幸

委 員 樋 口 佳 恵