

## 答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した医療法人理事長選任特例不認可処分の取消しを求める審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

### 第1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

### 第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都知事（以下「処分庁」という。）が請求人に対し、平成29年3月31日付けでした、医療法（以下「法」という。）46条の6第1項ただし書の規定に基づく医療法人理事長選任特例不認可処分（以下「本件処分」という。別紙1。）について、その取消しを求めるものである。

### 第3 請求人の主張の要旨

請求人の主張は、おおむね以下のとおりであり、これらのことから本件処分の取消しを求めている。

- 1 処分庁は、本件申請について、本件認可基準に基づきこれを不認可としているが、本件認可基準は、法の規定である本件ただし書の解釈を誤った基準であるから、これに基づく本件処分は違法である。

すなわち、本件ただし書は、医療法人の円滑な運営を図っていく上で、理事長に医師又は歯科医師以外の者が就任することにより、医学的知識の欠落に起因して問題が惹起されるような事態が

生じるおそれがない場合は、不認可処分は許されないと規定しているところ、処分庁は、法の趣旨に反する、形式的・硬直的な本件認可基準を定め、請求人の本件申請が法の趣旨に反していないにもかかわらず、ことさら本件認可基準を適用して、これを不認可としている。

請求人の理事会の理事は5名で、そのうち医師が3名であることから、本件申請書における非医師の理事長候補である常務理事の〇〇（以下「〇〇氏」という。）による請求人の支配は、不可能であり、〇〇氏は、平成〇〇年〇〇月の請求人の設立以来、常務理事の職にあつて請求人の運営に携わっているところ、この間、医学的知識の欠如を原因とする問題は発生していない。

仮に、本件認可基準が適法であったとしても、請求人の平成27年度の単年度の形式的な赤字をことさら取り上げ、これをもって不認可としているが、このことは、処分庁が本件認可基準のもとであるとするところの社会保障審議会医療分科会了解事項に反する取扱いであるから、処分庁はその裁量権を逸脱、濫用している。

- 2 本件処分は、本件申請後に定められた、かつ、公表されていない本件認可基準に基づきなされたものであるから、行政手続法5条に違反し、違法、不当である。さらに、処分庁は、請求人が本件申請後に意見書を提出し、同意見書で指摘した旧認可基準の問題点等について、何ら答えることなく、本件申請について、前回処分と日付以外は全く同一の理由により、安易に不認可とする本件処分を行っている。

これらの処分理由は、行政手続法8条1項が要求する理由提示としては不十分なものである。

- 3 請求人は、請求人が経営するクリニックにおいて、診療、訪問診療及び外来診療を行っており、その患者数は、毎月〇〇人弱の

事業規模を有しているが、現理事長の〇〇は既に理事長職の辞任を申し出ており、他の複数の理事からは理事長就任辞退の申し出がなされている。こうした中で、本件申請が認められず、〇〇氏の理事長就任が認められなくなった場合は、請求人にとって大きな障害になることが予想され、ひいては請求人の運営自体が成り立たなくなり、多数の患者に対する訪問診療等の医療の提供が困難になる危険性が極めて高い。

かかる事態は、請求人の医療を待つ患者に対して適切かつ継続的な医療を受けることができなくなるという極めて重大な不利益を課すことになり、処分庁として、絶対に避けなければならない事態である。

- 4 処分庁は、本件処分の理由として、平成27年度の経常損失の計上をことさらに取り上げ、その上で、前理事長の資金流用のあったことをもって、請求人の経営が安定的に行われておらず、法人としての運営も適正になされていたとは認められないなどとしている。しかし、請求人は、既に、前理事長から流用資金の返還を受けており、さらに、〇〇円もの流動資産を保有し、かつ、純資産も〇〇円を計上しているなど、経営は安定しており、運営も適正になされていることから、これらの点についての処分庁の判断には誤りがある。

#### 第4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定により、棄却すべきである。

#### 第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成30年 6月11日	諮問
平成30年 7月20日	審議（第23回第2部会）
平成30年 8月16日	請求人から主張書面等の提出
平成30年 8月22日	審議（第24回第2部会）
平成30年 9月20日	審議（第25回第2部会）
平成30年10月 5日	審議（第26回第2部会）

## 第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

### 1 関係法令等の定め

- (1) 法1条は、法の目的について「この法律は、・・・医療を受ける者の利益の保護及び良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図り、もって国民の健康の保持に寄与することを目的とする。」とし、法40条の2は、医療法人の責務について「医療法人は、自主的にその運営基盤の強化を図るとともに、その提供する医療の質の向上及びその運営の透明性の確保を図り、その地域における医療の重要な担い手としての役割を積極的に果たすよう努めなければならない。」としている。
- (2) 法44条は、医療法人の設立の要件について「医療法人は、その主たる事務所の所在地の都道府県知事(かっこ内略)の認可を受けなければ、これを設立することができない。」とし、法46条の2第1項は、その機関として「社団たる医療法人は、社員総会、理事、理事会及び監事を置かなければならない。」としている。
- (3) 法46条の5第1項は、役員を選任について、「医療法人に

は、役員として、理事三人以上及び監事一人以上を置かなければならない。」とし、法４６条の６第１項は、「医療法人(かっこ内略)の理事のうち一人は、理事長とし、医師又は歯科医師である理事のうちから選出する。」とした上で、「ただし、都道府県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。」(本件ただし書)としている。

本件ただし書の規定を受けて、法施行規則３１条の５の３は、「法第４６条の６第１項ただし書の規定による認可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書を都道府県知事に提出しなければならない。(以下略)」としている。

- (4) 法７２条１項は、都道府県医療審議会について、「この法律の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するほか、都道府県知事の諮問に応じ、当該都道府県における医療を提供する体制の確保に関する重要事項を調査審議するため、都道府県に、都道府県医療審議会を置く。」とし、同条２項は、「都道府県医療審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。」としている。

そして、法施行令５条の１６ないし５条の２２は、都道府県医療審議会の組織運営等についての規定をそれぞれ定めている。

- (5) 局長通知(本件においては、平成２７年９月３０日付医政発０９３０第１号による改正の通知が適用となる。)第一の５「医療法人の理事長」においては、

「(1) 法第４６条の３第１項の規定(注：現行の法４６条の６第１項)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を未然に防止しようとするものであること。

(2) 同項ただし書の規定に基づく都道府県知事の認可は、理事長が死亡し、又は重度の傷病により理事長の職務を継続することが不可能となった際に、その子女が、医科又は歯科大学（医学部科又は歯学部）在学中か、又は卒業後、臨床研修その他の研修を終えるまでの間、医師又は歯科医師でない者が理事長に就任しようとするような場合には、行われるものであること。

(3) 次に掲げるいずれかに該当する医療法人については、同項ただし書の規定に基づく都道府県知事の認可が行われるものであること。

① 特定医療法人又は社会医療法人

② 地域医療支援病院を経営している医療法人

③ 公益財団法人日本医療機能評価機構が行う病院機能評価による認定を受けた医療機関を経営している医療法人

(4) (3)に掲げる要件に該当する以外の医療法人については、候補者の経歴、理事会構成（医師又は歯科医師の占める割合が一定以上であることや、親族関係など特殊の関係のある者の占める割合が一定以下であること。）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、都道府県知事の認可が行われるものであること。

この場合の、認可の可否に関する審査に際しては、あらかじめ都道府県医療審議会の意見を聴くこと。

(5) (略) 」

とされている。

(6) 行政手続法 5 条 1 項は、「行政庁は、審査基準を定めるものとする。」と、同条 2 項は、「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なもの

のとしなければならない。」と、同条3項は、「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない。」としている。

そして、同法8条1項は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と、同条2項は、「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」としている。

(7) 東京都においては、法71条の2(注：現行の法72条)の規定に基づき、知事の附属機関として、本件審議会を設置しており、法施行令5条の18(注：現行の法施行令5条の22)による規程として、東京都医療審議会規程(昭和61年12月5日適用)を定めている。

2 これを本件についてみると、以下の各事実が認められる。

(1) 請求人は、平成〇〇年〇〇月〇〇日付けで処分庁により認可され、同日付けで設立された医療法人社団であって、目的及び業務を「診療所を運営し、科学的でかつ適正な医療を普及することを目的とし、次の診療所を開設する。」とし、都内に〇〇か所のクリニックを開設するとともに、「上記診療所を経営するほか、次の業務を行う。」とし、介護施設として、グループホーム及びサービス付き高齢者住宅を都内に各〇〇か所開設していること。

(2) 平成27年2月1日付けで、医師で当時の理事長であった〇〇氏が、請求人資金の私的流用による不祥事により理事長を辞任（理事を退任）したことから、同日付けで、医師の〇〇氏が後任の理事長に就任し、現在に至っていること。

また、本件申請時点では、請求人の役員（理事会）は、理事長1名、常務理事2名、理事2名及び監事1名の計6名で構成されており、〇〇理事長のほかに2名の医師の理事（〇〇医師及び〇〇医師）がいること。

(3) 〇〇理事長から、請求人に対し、平成27年9月15日付けで、東京都知事の選任特例認可をもって、請求人の理事長を辞任したい旨の届出書が提出されていること。また、〇〇理事及び〇〇理事から、請求人に対し、同月29日付けで、それぞれ理事長就任辞退書が提出されていること。一方で、〇〇氏から、請求人に対し、同日付けで、理事長就任承諾書が提出されていること。

(4) 請求人の平成25年度から27年度の決算の推移（利益）の状況をみると、このうち当期利益は25年度は「〇〇円」、26年度は「〇〇円」、27年度は「〇〇円」となっているが、27年度の利益は、当該年度に固定資産売却益「〇〇円」を計上したことによるものであり、請求人は平成27年度において実質的な赤字の状況にあったこと。

(5) 処分庁は従前、選任特例の認可に当たっては、旧認可基準に基づき判断していたが、旧認可基準を行政手続法5条に規定するところの審査基準としては定めておらず、公にしていた事実もなかったこと。

(6) 処分庁は、平成28年6月23日、請求人から本件申請があったことから、同年7月26日、選任特例の認可について本件審議会に諮問したところ、同年8月4日、本件審議会から認可



は適当でない旨の旧答申を得たこと。

(7) 処分庁は、平成28年9月6日、旧認可基準の内容を整理し、表現をより具体的なものとした本件認可基準を定めていること。

(8) 処分庁は、平成28年9月20日、旧認可基準に基づき、前回処分を行ったこと。

このとき、処分の理由の提示において適用条項を特定するに当たっては、旧認可基準の条項ではなく、これと内容を同じくする本件認可基準の条項（第2の2）を記載したこと。

(9) 処分庁は、平成28年12月21日、本件取消処分を行った上で、請求人に対して本件認可基準を示し、これに基づき改めて審査することを通知して、追加の資料等があれば提出するよう求めたこと。

(10) 請求人は、上記(9)について、平成29年3月3日、代理人弁護士名で処分庁に対し意見書を提出したこと。

(11) 処分庁は、平成29年3月24日、本件認可基準第2の2に基づき、本件申請について、再度、本件審議会に諮問したところ、同月28日、本件審議会から認可は適当でない旨の本件答申を得たこと。

(12) 処分庁は、平成29年3月31日、本件認可基準に基づき、本件処分を行ったこと。

3 以上のとおり、処分庁は従前、旧認可基準について、審査基準として定めないまま準用していたところ、この運用を改め、本件認可基準を審査基準として定めたが、これより前になされた本件申請に対して、本件審議会からの旧答申を得た上で、旧認可基準に基づき、前回処分を行っていたことが認められる。しかし、上述のとおり、旧認可基準を審査基準として定めた事実がなかったことから、行政手続法5条の規定に照らして手続上不十分な点があったとして、前回処分を取り消し、請求人に本件認可基準を示

したのち、請求人から意見書の提出を受け、再度、本件審議会からの本件答申を得た上で、請求人の経営及び運営並びに経常利益の推移等を踏まえ、本件認可基準に基づき、本件処分を行ったものと認められる。

また、本件ただし書の事務については、都道府県の自治事務であると解されるところ、当該事務について、法及び関係法令等の規程上、その詳細を定めた条文は存しない。

そして、本件認可基準は、法の特例規定である本件ただし書の運用について、処分庁が、その認可の基準を明確に定めたものであって、その内容についても一定の合理性を有し、また、社会保障審議会医療分科会了解事項で示された認可基準と矛盾するものとも認められないことから、これを法令の規定に違反したものと解することはできない。

また、本件処分に当たり、処分庁は、従前から準用していた旧認可基準と実質的に内容を同じくする本件認可基準を審査基準として定め、これを請求人に示し、追加の資料等を提出する機会を設けた上で、改めて審査を行っていることが認められる。

更に、前回処分に当たり適用した旧認可基準の条項の内容と、本件処分に当たり適用した本件認可基準の条項の内容とは、同一であるから、本件認可基準の適用により請求人に実質的な不利益が生じた事実も認められない。

以上の経緯に鑑みると、本件処分は、これを取り消すべきものとまでは認められない。

#### 4 請求人の主張について

- (1) 請求人は、本件認可基準が社会保障審議会医療分科会了解事項に反していること、処分庁が、本件申請について、請求人の単年度の経常赤字をことさら取り上げるなどして、本件認可基準に基づかないで本件処分を行ったなどとして、本件処分の違

法、不当を主張しているが、本件認可基準が上記1の法令の規定に反していないことは、上記3のとおりであって、処分庁が、請求人の経営及び運営並びに経常利益の推移等を踏まえた上で、本件処分を行っていること、また、本件申請について、本件審議会の答申を得ていること等が認められることから、請求人の上記主張はいずれも理由がない。

- (2) また、請求人は、本件処分は行政手続法5条及び8条に違反するなど主張する。確かに、本件申請時において、処分庁が審査基準を定めておらず、公にもしていなかった点は適切ではなく、また、前回処分の処分理由において本件認可基準の条項を記載したことについても、適用条項の内容を特定する意図はうかがわれるものの、適切とはいえない。しかしながら、仮に、旧認可基準に基づく前回処分に違法、不当があったとしても、そのことをもって、ただちに本件処分が違法、不当となるものではないし、同様に、前回処分と本件処分の処分理由が同一であることをもって、ただちに本件処分が違法、不当となるものでもない。そして、本件処分通知書記載の理由は、本件認可基準に該当しない根拠を具体的に示しているものと評価できる。

以上のとおりであるから、請求人の上記主張を本件処分の取消理由とすることはできない。

- (3) 請求人は、このほかに、本件申請が認可されない場合は、請求人の受診患者等に多大な影響があるなどと主張するが、請求人のこれらの主張は、本来、医療法人として、医療機関を運営する上で、法令上、理事長職に義務付けられている医師又は歯科医師の就任について、処分庁が特別な場合に認可することができる（例外規定である）選任特例を、もっぱら請求人の都合で、拡大して請求人に適用することを求めているに等しく、かかる主張は、到底、本件処分の取消理由としては考慮出

来ないものであって、検討に値しない、独自の主張に過ぎない  
というほかない。

- 5 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討  
その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

近藤ルミ子、山口卓男、山本未来

別紙1ないし4 (略)