

住民訴訟からみた補助金交付

寺田友子

一 はじめに

補助金という語は広狭様々に使われているが、住民訴訟の考察という観点より、その範囲を次の定義が対象とするものに限定したい。すなわち、補助金とは、「公行政主体によって、特定の公共目的の促進のために、私人または他の行政主体に対して給付される、無償の金銭的給付である¹⁾」。

第一に、国における「補助金」という語の最広義と思われる使用方は、大蔵省主計局編『補助金総覧²⁾』のそれであって、「補助金、負担金、交付金、補給金、委託金、援助金及び国際分担金」を対象とする。しかし、その内「私人又は行政主体に対して³⁾」いう前定義の観点より、援助金は発達途上国への経済開発等の援助であり、国際分担金とともに国外を対象としたものであるから、後二者は本考察から除かれる。したがって、残りのもののうち、本稿の対象とする国の補助金は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(以

下、適正化法という)が適用されるものであって、同法二条一項の補助金等と一致し、それは地方財政上、国庫支出金といわれる³⁾。すなわち、適正化法が対象とする補助金等は広義のそれと解してよく、国が国以外の者に対して交付する、補助金、負担金(国際条約に基づく分担金を除く)、利子補給金、及びその他相当の反対給付を受けない給付金であって、政令で定めるもの、をいう(二条一項)。その政令である適正化法施行令は、多くの交付金並びに若干の委託金及び助成金を規定する。また、適正化法上、負担金と区別される補助金は狭義のそれと比べてよく、両者の差異を地方財政法(以下、地財法という)が規定する。それによれば、地方公共団体が実施しなければならぬ事務であるが、その費用の一部又は全部を国が義務的に支出しなければならぬ負担金(地財法一〇条、一〇条の二及び一〇条の三)、及び国の事務を地方公共団体に委託したのために支出する委託金(地財法一〇条の四)と、狭義の補助金は区別される国庫支出金である。すなわち、狭義の補助金は、国が施策を行うため特別の必要があると認めるとき、又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り交付される(地財法二六条)。狭義の補助金のうち、前者は奨励的補助金といわれ、後者には利子補給金等の地方財政補給金がある⁴⁾。また、その無償の金銭的給付という点で、返還義務を負う貸付金は本稿の対象から除かれる⁵⁾。

第二に、地方公共団体の補助金については、地方自治法(以下、地自法という)は「普通地方公共団体は、公益上必要がある場合に おいては、寄附又は補助することができる。」(二三二条の二)と規

定するのみである。従って、地方公共団体の補助金についても前定義より本稿の対象を画する。国と同様貸付行為を除き、地方公共団体内部への補助金交付も、たとえば、職員や議員等個人への補助も「私人又は他の公行政主体に対して」という観点から除くべきであって、その違法事由において、給与条例主義(地自法二〇四条の二)との関連で统一的に検討されるべき事項であると思われる。さらに、前述の定義にいう「無償の」が問題になった事案として、助成のためのゴルフ会員権購入事件があるが、「公益上の必要性」いかなの問題として、若干後述したい。

ところで、補助金をめぐる争訟問題は次のような法的関係において生じる。

1 国、地方公共団体の給付する補助金につき、それを受領しうる個人あるいは団体が、交付申請を拒否されたり、交付拒否の決定がなされたり、および不十分な金額しか交付されなかった場合に、その不満を彼等が自己の名において争訟に持ち込む場合である(釧路市工場誘致奨励金請求事件⁸、福岡市同和地区入学支度金請求事件⁹、大阪市同和地区入学支度金支給申請の不作為違法確認請求事件¹⁰、同保育所児童諸物品購入費助成金支給申請の不作為違法確認請求事件¹¹、同妊産婦対策費支給申請の不作為違法確認請求事件¹²、北九州市同和地区入学支度金交付申請の不作為違法確認請求事件¹³、摂津市保育諸建設費請求事件¹⁴)。

これらの争訟における共通の重要な問題は、受給請求権が法令等から住民・団体等に認められるかどうかであり、認められるとし

て、その権利の救済を図る訴訟形式は何か、ということである。そして、争訟で主張される違法事由は、平等原則違反、及び手続き上の違法等であつて、当該補助制度そのものを否定するものは少ない。ところで、最後の摂津市事件は、国が交付しなければならぬ負担金である補助金を地方公共団体は交付してもらえなかつた事件であつて、その他の事件は、地方公共団体の補助金を交付してもらえなかつた私人がその違法性を争つたものである。すなわち、摂津市事件は、法令に根拠を置く負担金である補助金交付をめぐる争いであるに對し、他は、地方公共団体の自主法である条例ないし内部規範である要綱に基づく補助金交付をめぐる争いであつた。そして、摂津市事件とちがつて、地方公共団体自らが争わなければ、住民が地方公共団体に代位して、国を相手に住民訴訟で負担金交付の不十分さを争うことになる(国分寺市保育所運営費請求事件¹⁵、下松市公立小学校校舎新增築経費請求事件¹⁶、筑後市農業委員会経費請求事件¹⁷)。本稿の二でこの問題を検討する。

2 地方公共団体が交付することとなっている補助金につき、1と異なり、それを交付申請した住民・団体は受給してもらえながゆえに異存はなく、争わない場合である。しかし、一つには、補助金を支給された者が特別に保護されるという住民感情、不平、不満に基づいて、二つには、補助金交付は一定の政策目的を実現するためになされるが、その政策が住民・団体の権利、利益を侵害するがゆえに、三つには、当該補助金交付は個人的権利、利益の直接的侵害でないが、地方自治への住民参加の一貫として、公平、適正な行政執

行、予算執行を確保しなければならぬという住民感情に基づいて、住民が当該補助金交付の違法性を住民訴訟で争う場合がある。そこで主張される違法事由は、1と異なり、当該補助制度そのものの存在を否定する客観的な違法事由が主張される場合が多い。その諸問題につき、本稿三で検討を加える。

注

(1) 碓井光明「補助金」現代行政法大系一〇巻二二五頁。

(2) 昭和六二年版。今村奈良臣「補助金と農業・農村」五五頁参照。尚、同書五四頁は補助金、負担金、交付金、補給金及び委託金など種々の名称で呼ばれているものの制度的、理論的に明確な根拠があつて区別されているとはいいがたい、とする。

(3) 鈴木慶明「補助金」一〇頁。同書一四頁は府県の予算は、国庫負担金、国庫補助金、委託費及び交付金といった分類をとる旨を示す。

(4) 鈴木・前掲書一九頁。

(5) 塩野宏「資金交付行政の法律問題」国家学会雑誌七八巻三・四号六頁以下は、研究対象として補助金とともに「返還義務を伴う資金の交付」を含めるが、地方公共団体の私人に対する補助金交付を含めての資金的助成行政を除いている。

(6) 京都地判昭六〇年六月三日判時一一五六号四三頁は、全職員に対する厚生研修費目名の金員支給は、その用途すら明らかでないから補助金の支出とは到底言えない、として、給与条例主義に違反し違法とした。又、京都地判昭六二年七月一三日判例地方自治三

八号七頁も、元氣回復レクリエーション事業補助金名目での支出は、従前は職員個人へ交付されていたものであつて、給与の支給としての性格が極めて強いと判断したが、被告市長はこれを違法なものと認識していなかったから過失がないとして、市長に対する損害賠償請求を棄却している。それに対し、市議会の各会派に対する市会調査費の支出及び市議会議員厚生会に対する議員厚生費の支出につき、神戸地判昭五九年三月七日判時一一二〇号三〇頁は、それらの支出は公益性を充たす補助行為としてその適法性を認めている。また、議員個人に対する研修図書購入費の支給及び市議会各派に対する研修費の支出につき、ほぼ、両判決の趣旨を示す判決もある（浦和地判昭五五年一月二四日行裁例集三一巻一二号二六七九頁）。市議会各派ないし厚生会に会する補助は議員個人に対するものでない故に、直接、地自法二〇四条の二の適用はないが、給与条例主義の根拠に照らして明確な法規に基づいてなされるべきであろう。

(7) 名古屋地判昭五六年一月三〇日判時一〇四九号二九頁、名古屋高判昭五八年三月三〇日判夕五〇二号一五三頁。

(8) 釧路市工場誘致条例は、市の産業振興をもたらす企業が工場を増設又は新設した場合に奨励金を交付する旨規定していたが、工場を増設した原告会社が交付申請後、交付決定前に条例が改正され、工場増設に対する奨励金交付が廃止され、原告の申請は却下された。そこで原告は、改正条例の公布処分取消しと奨励金交付申請却下処分の取消しを求める行政訴訟及び工場増設により取得した奨励金交付請求権に基づいて、旧条例により算定した額の給付請求

と、交付決定を停止条件として奨励金交付を受けることを期待しうる法的地位が侵害されたことを理由とする損害賠償請求とを内容とする民事訴訟を提起した。釧路地判昭四三年三月一九日行裁例集一九卷三号四〇八頁は、該条例の行政処分性を否定し、補助金交付の法律関係を贈与契約と解した上で、交付決定の処分性を認めたと、奨励金交付請求権は交付決定をしてはじめて生じるのであって、交付を受けられるであろうと期待する者の地位はなんら法律上保護しなければならぬものではないとして、申請の却下処分の違法性を否定した。民事訴訟に関する同四二六頁は、奨励金交付請求権は発生していないとして、及び行政庁になんらの違法行為もないとして、両請求を棄却した。札幌高判昭四四年四月一七日行裁例集二〇卷四号四五九頁、四八六頁もほぼ同旨であって、補助金交付訴訟のリーディングケースとして重要な判例といえる。

(9) 福岡市から補助金の交付を受けて同和地区子弟の進学奨励金を支給する福岡市同和奨学振興会は、同会進学奨励金入学支度金給付規程に基づき、継続交付申請書に特定団体の確認印がない申請者に奨励金を支給しなかつたので、申請者が原告となつてその支給を請求した。福岡地判昭五二年三月二五日判時八六〇号一〇五頁は、被告振興会としては、所定の手続きによる申し込みがあつた場合には、原則として進学奨励金を給付すべき義務を有しているとして、確認印なきを理由として支給を拒み得ないとして、請求額の給付を命じた。その控訴審である福岡高判昭五二年一月八日判時八八六号六七頁も、給付決定をまつことなく権利義務が具体的に発生して

いるとした(控訴棄却)。

(10) 大阪市の特別就学奨励費執行要項に関する(11)と同種の事件であり、大阪地判昭五三年五月二六日判時九〇九号二七頁及び大阪高判昭五四年七月三〇日も(11)と同一の判旨である。

(11) 被告大阪市長は、同和对策事業の一貫として、大阪市同和地区保育所児童に対する服装品及び保育用品購入費助成支給要綱を定めて、同和地区居住者の子弟が保育所に入所する際、申請に基づき入所支度金を支給していた。ただ、その申請の際、申請者が該事業の対象者であることの確認のために、特定団体の推薦を得ることを要件としていた。ところが、その推薦を得ることなくされた原告らの申請を、被告は相当期間なんら応答することなく放置していたので、原告らは不作為の違法確認等を求める行政訴訟を提起した。その理由は、特定の団体の推薦を要する申請手続きは、その団体の運動方針に従うよう強制することを意味し、思想・信条の自由に違反し無効である、ということであった。そこでこの訴訟要件上の争点は、該要綱が行政事件訴訟法(以下、行訴法という)三条五項にいう「法令」に当たるかどうか、当たらないとして日本国憲法二五条等、同和对策事業特別措置法(以下、同対法という)等の法令により本件申請権が認められるかどうか、であった。大阪地判昭五三年五月二六日行裁例集二九卷五号一〇五三頁は、該要綱は、「被告が事務執行権限に基づきその所掌する事務について命令または示達するため所管の諸機関および職員に対して発した訓令または示達」であつて、人民に対して拘束力を有せず、「法令」に当たらないとした。

また、いかなる法令からも具体的な本件申請権は発生しないとして、本件請求を却下した。しかし、大阪高判昭五四年七月三〇日行裁例集三〇巻七号一三五二頁は、行訴法三条五項にいう「法令に基づく申請」とは、法令の解釈上、該申請につき、申請をした者が行政庁から何らかの応答を受け得る利益を、法律上保障されている場合をも含むと解すべきであつて、同対法に基づく同和対策事業の具体化された一つの施策である本件給付制度によつて、その受給資格者が享受する受給利益は、法律上の保護に値いする一個の法的利益と認められるとして、本件受給申請は「法令に基づく申請」に当たるとして原審を取消し、差戻した。

(12) 大阪市の妊産婦対策費支給要綱に関する(11)と同種の事件であり、大阪地判昭五三年五月二六日及び大阪高判昭五四年七月三〇日判時九四八号四四頁は(11)と同一の判旨である。

(13) 北九州市の進学奨励金及び入学支度金等支給要綱に関する大阪市の三事件と同種の事件であるが、争点は、要件である特定団体を通じての申請手続きが適法か否かである。福岡地判昭五三年七月一四日判時九〇九号三八頁は、関係団体の間に対立、反目が存在するとき、特定団体を通じての申請は不合理な結果をきたすとして違法、無効と解した。また、支給要綱によれば、被告行政庁は本件の申請をした者について受給資格の有無を判定し、許否の決定をなすべく義務づけられているとして、本件申請は「法令に基づく申請」に該当すると、解した。(10)(11)(12)(13)については、室井方「要綱に基づく補助金申請と不作為の違法確認訴訟」判時九二二号

一四二頁参照。

(14) 東京地判昭五一年二月一三日行裁例集二七卷一・一二号一七九〇頁、東京高判昭五五年七月二八日行裁例集三一巻七号一五五八頁。

(15) 東京地判昭五五年三月四日行裁例集三一巻三三三五三頁、東京高判昭五七年九月一四日行裁例集三三巻九号一七八九頁。

(16) 山口地判昭五六年十一月一九日行裁例集三二巻一〇号二〇二四頁。

(17) 福岡地判昭五五年三月一三日行裁例集三一巻三三四四五頁、福岡高判昭五八年十一月一四日判時一一一〇号七六頁。

二 超過負担訴訟

先の第二臨調の答申に基づき、補助金等の整理合理化、補助金等の事務手続きの改善等の措置がなされた^①が、この行政改革の国の「財政危機」の見地からのそれである^②ので、地方公共団体の超過負担に関しては、その解消は期待すべくもなく、むしろ拡大している^③。現在、住民生活が地方公共団体への国庫支出金に大きく影響されているのに、国の財政政策を直接争い得ない現状では、超過負担の違法性を問う住民訴訟の意義は大きいであろう。しかし、財政の統制を基本的には国会に委ねている日本国憲法の下では、住民訴訟は客観訴訟であるため、訴訟要件を充足し、本案審理に及んでも、行政裁量の法理によつて、司法統制は困難をきわめる。

【一】超過負担とは、広く、地方公共団体の実支出額と国庫補助額との間に差額が存在することをいう⁽⁴⁾。したがって、地財法一八条が「国の負担金、補助金等の地方公共団体に対する支出金の額は、…事務を行うために必要で且つ充分な金額を基礎として、これを算定しなければならぬ」と明確に規定するように、狭義の補助金についても超過負担は生じると思われる⁽⁵⁾。しかし、地財法は、国の負担金については、法律又は政令で規定しなければならぬ経費の費目、算定基準及び負担割合にしたがって、地方自治体に支出する義務を国に負わせている(二一条、一七条)。それ故に、地方自治体の実支出額と国庫補助額との差額をめぐる国と地方自治体との法的紛争においては、国が必要性を認めるときに私人にも交付しうる狭義の補助金と、法的に地方自治体への交付を義務づけられた負担金とは、当然に区別されるべきである⁽⁶⁾。これまでの超過負担訴訟が負担金のそれであったことは、その例証でもあり、超過負担といえは多くの場合、負担金のそれをいう⁽⁷⁾。

地方自治体に超過負担が生じる第一の遠因として、負担金の交付も適正化法が適用され、狭義の補助金交付手続きと同じに処理されることが挙げられる。超過負担発生原因の第一は、適正化法による負担金交付申請をなす前に、関係行政庁と事前協議し、そこで内示された交付額を申請し、申請額通りの交付決定を受ける点にある。すなわち、摂津市事件のように、内示の段階で市が設置した四ヶ所の保育所の内、二ヶ所しか負担金交付対象事業として採択されない

認可差又は採択落ちである⁽⁸⁾。第二の遠因は、経費の費目、負担割合は法律で規定されていても、経費の算定基準はすべて行政庁により設定されている点にある。筑後市事件の対象である農業委員経費については、負担割合、算定基準を規定する法令すらなく、内部規範といわれる要綱によっている。これらの算定基準を検討すると、以下の三つの超過負担発生原因がみられる⁽⁹⁾。負担金交付の基本となる単価が実際より低く設定されているために生じる単価差(下松市公立小学校校舎新增築経費請求事件⁽¹⁰⁾の建築単価、国分寺市保育所運営費請求事件⁽¹¹⁾の保育単価、筑後市農業委員会経費請求事件⁽¹²⁾の手当単価・職員単価等)、負担金交付の対象となる数量が少なく設定されているために生じる数量差(筑後市事件の対象職員数)、負担金交付の対象となるべき経費が、補助対象から除外されているために生じる対象差(筑後市事件において職員の各種手当は負担金算定の基礎にないものと思われる)である。

したがって、超過負担をめぐる紛争は、第一に、認可差又は採択落ちの場合、負担金交付申請にかかる事業又は事務がその対象となる事業又は事務であるかいなかという事実認定の問題である。第二に、超過負担の原因である単価差、数量差及び対象差は、すべてその低い算定基準から生じているが、かかる算定基準が関係法令に照らして許されるか否かである。ただし、具体的紛争においては、主として前者を原因とする超過負担であっても、当然に後者を含む超過負担をめぐる紛争の実質は、まさに、算定基準をめぐるそれと

いえる。

【二】超過負担訴訟における算定基準の違法性につき、まず、明らかにしておきたい。

摂津市事件、国分寺市事件の国庫負担に関しては、児童福祉法五二条の委任命令である昭和四八年改正前の同法施行令一五条が適用され、それは、「市町村が支弁した費用の額から、・・・収入の額を控除した精算額に対して」国庫の負担を行う、と規定していた。ところが、摂津市事件の保育所施設整備費国庫負担金については、昭和三〇年度から内規により定額方式が採用されたが、かかる一律補助（打ち切り補助）の方式は、前記施行令が支弁を基礎に国庫負担を規定している以上、それをどのように解釈しても許されるものとは思われない¹³。又、国分寺市事件でも、保育所措置費国庫負担金の交付基準についてという厚生事務次官通達が発せられ、これに基づく申請、交付しか認めなかった。この通達の根拠いかんという点で、及び負担金の算定基準は地財法一一条により法令で定めなければならぬという点で、その形式において疑問があると思える¹⁴。ただ、通達による交付基準は支弁額の解釈を明らかにしたものであつて、別言すれば、それは支弁額認定のための判断基準と考えられ、かかる基準の設定は行政庁の解釈権の範囲内であれば許されるであろう。すなわち、児童福祉法四五条に規定する厚生省令の児童福祉施設最低基準をもとにした措置児童一人当たりの措置費の月額単価（保育単価）に、各月初日の在籍措置児童数を乗じて得た額の年間合計額を支弁額と解釈する前記通達の合理性いかに問題である。保育単

住民訴訟からみた補助金交付

価が低いために実支弁額と交付基準に基づく「支弁額」との差額が大きければ、支弁とは通常支払いを意味することからして、前記施行令の「支弁」の解釈として許されない。ここには「支弁」の解釈が存在するにすぎないのである。したがつて、裁判所は行政庁の「支弁」の解釈を当然に審査できることはいうまでもない¹⁵。それゆえ、摂津市事件提訴後、昭和四八年、児童福祉法施行令が改正されたが、それは、保育所設備費に関して、国庫負担の対象を厚生大臣の承認を受けた施設に限定し、厚生大臣の定める基準を基礎にして算定した費用の二分の一を負担することとし、保育所運営費に関しては、厚生大臣が定める基準によつて算定した経費額を基礎に清算した額の一〇分の八を負担することとした。かかる改正は、厚生大臣の大きな行政裁量を明示することにより、司法審査を排除することに、その目的があつたといえる。しかし、児童福祉法は改正されず、地方公共団体の支弁する費用に対しては、政令の定めるところにより、その二分の一、一〇分の八を負担する、と規定されている。それゆえ、「その」は支弁した費用であつて、それを無視した政令以下の算定基準は委任の範囲を逸脱して違法である¹⁶。

それに対して、公立小中学校の教室不足解消のための校舎の新増築に要する経費に関する下松市事件では、義務教育諸学校施設費国庫負担法（以下、義務法という）四条が、国の負担すべき経費種目を工事費及び事務費としている。工事費の算定方法に関して、義務法五一条一項が、原則として新増築を行う年度の五月一日現在における当該学校の学級数に応ずる必要面積から新増築を行う年度の五月

一日における保有面積を控除して得た面積に、義務法七条により文部大臣が当該新增改築を行うとする時における建築費を参酌して大蔵大臣と協議してさだめる一平方メートル当たりの建築単価を乗じて算定することとし、事務費に関しては、義務法九条、同法施行令一〇条が右工事費に百分の一を乗じて算定することとしている。さらに、義務法三条一項は右経費を政令で定める限度で負担することとし、同法施行令一条は文部大臣の一定の裁量に基づく限度額の範囲内での事業認定を義務づけている。すなわち、下松市事件の国庫負担経費については、義務法そのものが政令で定める限度として行政府に限度額決定権を委ね、さらに法令そのものが経費算定の基礎となる面積、単価につき文部大臣の合目的裁量を予定している。

ここでの問題点は、原告が主張するように、義務法施行令一条が規定する国庫負担事業認定制度は国庫負担金請求権の存否及び額の総ての決定を文部大臣に白紙委任するものであって、「政令で定める限度で」国が負担する旨規定する義務法三条一項の委任の範囲を逸脱している点にある。¹⁹確かに、事業認定がなされないということ、限度額が零であることを意味するから限度額を政令に委任している義務法三条一項の委任の趣旨に照らして認定制度は絶対に許されない²⁰と断言できないが、また、判決は「国庫負担事業としての適格性、緊急性等を審査のうえこれに適合するものについて認定を行う」としているが、認定の要件を明示していない点にも問題があるように思える。

また、筑後市事件では、昭和五一年改正前の農委法二条一項は「国

は毎年度予算の範囲内において・・・農業委員会の委員及び職員に要する経費・・・を負担する。」と規定するから、「本件経費について国の負担額は各年度の予算に応じ所管行政庁において、諸般の事情を考慮して決定しうべきこと」となり、行政庁に大幅な裁量を法律が与えていることを承認せざるをえないであろう。ただ、この場合、負担割合等を法令が規定していなかった点に違法が存したといえる。そのため、昭和五一年の改正法は、国庫負担は政令の定めるところによるとし、政令は農林大臣が定める算定基準により算定された額について負担を行う、と再委任した。かかる再委任は許されず違法であろう。²¹

このように、負担額は政令で定めるところにより、その政令は各省大臣の定める算定基準により負担額を算定する旨、規定し、法令は形式的には整備された。しかし、実質的な算定基準は交付もされない要綱で示されるにすぎない。行政庁がこのような対応を採る理由は、予算に制約され、政令等の法規範では変動する事態に敏速に対応しがたいということであろう。その上、委任範囲のゆ越等の違法性につき法的責任を行政庁は問われることが少ない点もこのような対応を助長したであろう。²²その理由は負担金交付の相手方に実体的な権利が認めたい点にある。第一に、歴史的に国の一行政機関として位置づけられてきた地方自治体が交付の相手方であるために、負担金交付は内部行為と考えられ、²³第二に、地方自治体は自然人と異なり、平等権等の権利享有主体と考えられず、²⁴第三には、補助金の一つである負担金交付も（負担付き）贈与契約として法的に構成

されてきたがゆえに、契約締結後はじめて具体的権利を得ると考えられたからである。しかし、第一点及び第二点は、日本国憲法及び地方自治法上、国と対等、併立関係に置かれ、自治権の享有主体である地方自治体は負担金交付に関する法律の解釈について国と対等の地位に立つべきである。⁽²⁵⁾ 第三点に関しては、結論として、適正化法は手続き法であって、負担金交付請求権は法律で規定する要件を充足すれば発生すると考える。以下、検討したい。

【三】国の負担金は、地方公共団体又はその機関が行う事務の経費はその地方公共団体自らが負担しなければならない原則の例外として、地方公共団体への支出を法的に義務づけられている国の負担である。超過負担は国が負っている経費の実支出額と国の負担額との差額をいうが故に、地方公共団体の超過負担を争う訴訟の原告は、地方公共団体が争う場合であれ、住民が争う場合であれ、種々の法的構成に基づいて、その差額の給付を求めている。すなわち、原告は、国の負担がある経費を地方公共団体が支弁することによって、地方公共団体は国に対する負担金請求額を、その旨を規定する法令を根拠に取得し、その請求額は実支出額を基礎に法令の規定する負担割合にしたがって算定した額であると主張する。⁽²⁷⁾ ただし、筑後市事件では、農業委員会法二条一項は農業委員会の委員及び職員に要する経費につき、国の負担義務を規定するのみで、負担割合を規定する法令がないので、原告は一番では実支出額全部に対する国の負担を主張し、二審では少なくともその二分の一あるいは三分の一の国の負担でもよい旨付加した。

住民訴訟からみた補助金交付

さらに、原告は、法令を根拠にしての具体的な国庫負担金交付請求権が認められなければ、予備的に、次のような法的構成で超過負担額の給付を求める。すなわち、地方公共団体は、次のような法的根拠をもって、国に対する請求権を有する、と法的構成をする。たとえば、負担金交付債務の履行に代わる損害賠償請求権、国が負担金を交付しないために正当な理由もなく生じる不当利得の返還請求権、又は交付基準が法令で規定されず、再委任されているという形式的違法(国分寺市事件)、交付基準が非常に低く負担金に係る事務の適当な執行がなされていないという実質的違法(国分寺市事件)、地財法一条に違反した間接補助方式の違法(筑後市事件)、負担額そのものが非常に低いことは行政裁量の濫用であるという実質的違法(筑後市事件)、もしくは法令によらずして内示額の申請を強要する内示制度の違法(摂津市事件、下松市事件、筑後市事件)等を理由にしての不法行為に基づく損害賠償請求権である。

これに対して、被告国は、負担金交付についても適正化法の適用があるから、国庫負担金請求権は所管行政庁の交付決定を得て初めて発生するのであって、それがなければ地方公共団体にはなんらの請求権もなく、それら請求権の住民による代位行使も許されないと一貫して主張する。⁽²⁸⁾

地方公共団体の国に対する請求権の存否にかかわる両者の主張に対する裁判所の判断は、大まかにみて、二つに分類される。第一は、摂津市事件一審判決に代表されるもので、被告の主張と同じく、具体的な国庫負担金交付請求権は、交付決定により発生するから、そ

れない以上、損害賠償請求権等の権利は認められない（下松市事件、筑後市事件一審判決）。第二は、国分寺市事件一審判決に代表されるもので、国庫負担金を規定する法令より、抽象的な国の負担義務を認めるが、具体的な負担金請求権は、第一の解釈と同様に交付決定によって始めて発生する、と解する。第二の解釈は第一のそれと異なり、抽象的な負担義務に関して行政庁に委ねられた裁量範囲の逸脱いかんを判断し（筑後市事件二審判決）、あるいは、その義務に対応する抽象的な負担金交付請求権を認め、その違法な侵害を根拠としての損害賠償の可能性を承認し、原告主張の違法性いかんを判断している（国分寺市事件一審・二審判決、摂津市事件二審判決）。

換言すれば、被告及び判例の第一の解釈は、意思表示である交付決定によって、はじめて交付決定額だけにつき、請求しうる権利を取得するとする。それに対し、原告は、国に負担義務を課す法令の要件を充足すれば、すなわち、国庫負担金交付事業又は事務につき、経費を支弁すれば、実支出額を基礎にした額につき、請求しうる権利を取得すると解す。被告の解釈は、国に負担義務を課する法令の存在を無視し、原告の解釈は適正化法による交付決定手続きの存在を無視する。さらに、前者は、国と地方公共団体との負担金交付決定過程をめぐる法解釈、事実認定に関する紛争につき、法的解決手段を奪う。たしかに、負担金と補助金とはその実態において理論的に明確に区別できないが、法律が地方公共団体の事業又は事務のうち、ある経費につき国の負担を認めた以上、この経費の範囲等につ

き行政庁の優先的判断権を認めたとしても、その経費が負担すべき経費か否か、そしてその額の争いは、当該法令の解釈、事実認定の問題であって司法統制に服すべきである。他方、原告の解釈は、国の負担額が国の所管行政庁が関与するところなく、確定しうると解するところに問題がある。すなわち、適正化法が負担金交付にも行政庁の交付決定手続きを介在せしめていることを無視している点が問題である。

したがって、私見によれば、交付決定手続きは負担すべき経費をめぐる法的紛争を顕在化するのであり、それにより、国の負担すべき経費をめぐる紛争が明らかになった後、法的紛争機能を持つ裁判所に出訴してもならぬ問題はない²⁹。それ故、交付申請手続きを履践することが必要である。しかし、交付決定によってはじめて、国庫負担金請求権が発生するのではなしに、国に負担義務を課する法令から、それら法令が規定する国庫負担事業又は事務につき経費を支弁すれば、法令に基づき負担金を請求しうる法的地位ないし権利を取得する。この権利の実現過程として、第一次的に、適正化法に基づき交付手続きを経ること。それにより、未だ権利が実現しなければ、第二次的に訴求してそれを図ることが許されている、と考える。適正化法はまさに権利実現のための手続き法といえる。

【四】それでは、補助金交付申請に対する行政庁側の応答に対して、いかなる訴訟形式を選択し、そこでいかなる違法事由を主張しうるか、思维的に考察してみたい。行政庁側の応答については、一はじめにの1でしめした諸事案を参考にして、類型化したい。

1 地方公共団体が内示額以上の額を申請したために、A 交付申請に対して、受理されなかった場合、B 受理されたが、放置されたままである場合、C 受理されたが、交付を拒否する決定がなされた場合、D 低額での修正交付決定がなされた場合、2 現実の超過負担訴訟のように、内示額のみ申請が受理され、交付決定がなされたが、超過負担については、形式的には、交付申請がなされていないから、いかなる決定もなされていない場合、それぞれにつき、地方公共団体が提起する訴訟形式とあわせて、地方公共団体に代位してなす住民訴訟の諸形式を考える必要があるだろう。

Bにつき、不作為の違法確認訴訟、C・Dにつき、当該決定の取消訴訟を、地方公共団体は、摂津市事件二審及び学説の認めるように、抗告訴訟を提起できる。算定基準の形式的違法性、ないし交付決定額が実支出額を大幅に下まわる結果をもたらす算定基準の実質的違法性が認められれば、抗告訴訟は認容される可能性はある。

それでは、住民は地方公共団体に代位して、抗告訴訟を提起しうるか。確かに地方自治法二四二条の二第二号は行政処分取消訴訟を認めており、この規定は四号請求と異なり代位性を明示していないが、住民訴訟の本質上、代位訴訟と考えられる。しかし、二号請求は当該地方公共団体の職員の違法な行政処分が、当該団体に損害を与える場合に、取消しを求めうるのであって、他の行政組織の行為の取消訴訟まで認める趣旨と考えられない。又、二号は不作為の違法確認訴訟を明規していないから当然に、それは許されない。したがって、住民としては、かかる違法性を根拠に当該地方公共団体

がもっている損害賠償請求権を代位請求する以外にない。

ところで、地方公共団体が交付決定を形式的行政処分と解しても、抗告訴訟で争うことは、特にDにつき、救済の実効性を期待しえないから、あるいは、Eの場合、交付決定がなく取消訴訟を提起出来ないから、当事者訴訟を提起しうるのではないか。一で挙げた同和対策事業上の助成金のように、³³定額の給付であれば、交付要件に該当しているかいかの事実認定が裁判所での争点であり、要件事実が認められれば、給付判決も可能と考えられる。問題は超過負担訴訟のように、負担額の決定につき、法自身が行政庁の裁量を認めて委任立法に委ねている場合、その委任立法が、あるいはそれに基づく算定基準が違法であるとき、裁判所は法令を解釈することにより、負担額を決定できるか、である。

摂津市事件及び国分寺市事件については、児童福祉法は地方公共団体が支弁した費用に対して、政令の定めるところにより、一定の割合で国の負担を認めている。その政令が違法、無効であれば、法律の適正な解釈を通じて、国庫負担額を算定できる。すなわち、児童福祉法四五条をうけて制定された児童福祉施設最低基準（昭和二十三年厚生省令）は、設備の基準、保母の定数その他保育の内容等を規定している。この基準は、設置・配置及び施設の内容・程度等の市町村の決定に対する知事の認可基準である。しかし、国は児童の健全な育成を図る見地より、自ら決定した最低基準に適用保育所につき、その基準を基礎に設備費用の半分及び運営費の一〇分の八を負担することは、児童福祉法の趣旨にかなうものである。「支弁」の

解釈としては、実際に支出した額でなく、本来、当然に支弁すべき額となる。したがって、保育所設置費及び運営費については、法令により最低基準が設定されていて、裁判所はこれを基準に、すなわち、法令の解釈を通じて国庫負担金の算定基準を明らかにすることができると考えられる。⁽¹⁴⁾

それに対して、下松市事件の義務教育諸学校の工事費及び事務費に関しては、算定基準は一応法令で定められているが、法律自身が、政令で定める限度での国庫負担を規定し、政令は文部大臣の事業認定制度を導入している。これが原告の言うように、委任の範囲を越えて無効であれば、裁判所は「政令で定める限度」を法律を解釈することによりできるであろうか。無理と言わざるをえない。違法な命令に基づく行政処分は取消ししても、裁判所は法律により賦与された命令制定機能をみずから行使することは許されない。したがって、当事者訴訟は認容されないであろう。同じことは、国庫負担は政令の定めるところによるとした筑後市事件の農業委員会経費についてもいえるであろう。

したがって、第一の保育所設置費及び運営費のように、法令を解釈して国庫負担金が確定できる場合には、負担請求権の代位行使を住民はなしうるであろう。なぜなら、最高裁判所⁽¹⁵⁾は、「地方自治法二四二条の二第一項四号によるいわゆる代位請求訴訟は、地方公共団体が、職員又は違法な行為若しくは怠る事実に係る相手方に対し、実体法上同号所定の請求権を有するにかかわらず、これを積極的に行使しようとする場合、住民が地方公共団体に代位した右請求

権に基づいて提起するものである。」と述べているからである。ところが、国分寺市事件の第一審は、「原告主張の権利が住民訴訟による代位請求の対象たりうるものか否かの判断」を留保したうえで、国庫負担金支払請求権は補助金交付申請手続きを経ないから発生していないと判断している。この考え方に同意できないことは前述した。それに対して、筑後市事件の第一審は、「財産の管理」に関するかどうかを留保したうえで、内示額以上を請求しなかったことは、違法に怠る事実⁽¹⁶⁾に該当しないと見て、市長に対する怠る事実の違法確認も、国を相手にする請求も否定した。補助金交付決定権を持つ行政庁に行政裁量が法律により認められている以上、それに基づく交付決定を地方公共団体の職員が争わなかったとしても、筑後市事件の判決が言うように、「違法に怠る事実」があるとはいえないであろう。

それでは、算定基準の違法及び内示制度の違法等を理由にしての損害賠償請求権の場合どうか。抽象的な負担金請求権が法律により認められる以上、その権利を侵害する違法な算定基準の設定等の行為は、事実において損害賠償請求権を地方公共団体に賦与する。したがって、その地方公共団体が損害賠償請求権を行使しなければ、住民がそれを代位行使できることは、先の最高裁判所判決の示す通りである。問題は、損害額算定につき、違法な算定基準に代わる算定基準を裁判所が、行政裁量のため、設定できない場合、損害額をいかに算定しうるか、である。行政立法における行政裁量統制の難しさは、ここに極まるものと思われ、請求が認容されることはむづ

かしいであろう。³⁶⁾

注

- (1) 第一次答申(昭和五六年七月一〇日) 監修臨調・行革審OB会『臨調行革審』(一九八七年)一三五頁、第三次答申(昭和五七年七月三〇日)同書二二二頁。
- (2) 佐藤進「政府間財政関係の法制的側面」ジュリスト八七五号三三四頁。
- (3) 昭和六〇年制定施行の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」昭和六一年制定、施行の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」。沢井勝「国庫補助率引下げの意味するもの」ジュリスト総合特集三七号『地方自治の文化変容』六五頁以下参照。
- (4) 地方財政研究会編著『財政II』(現代行政全集)二六二頁。鈴木・前掲書二〇頁。室井力「超過負担問題の法的側面」ジュリスト六一二号四八頁。
- (5) 地方財政研究会編著・前掲書二六三頁、磯村英一「地方自治を阻む国の改革」地方自治経営学会編『国が妨げる自治体改革』(一九八五年)一一六頁。
- (6) 沢井・前掲論文六八頁以下。地方財政研究会編著・前掲書二六三頁。
- (7) ただし、最近、宇都宮地判昭六一年七月二四日判例地方自治二二三号二二頁の事案は、国会議員選挙費用につき、超過負担した町の行為の違法性を問い、町長に対して損害賠償を求めている。
- (8) 鈴木・前掲書一六七頁。
- (9) 地方財政研究会編著・前掲書二六二頁。鈴木・前掲書一六七頁以下。
- (10) 山口地判五六年一月一九日行裁例集三二卷一〇二四頁。
- (11) 東京地判昭五五年三月四日行裁例集三二卷三三三三頁、東京高判昭五七年九月一四日行裁例集三三卷九号一七八九頁。
- (12) 福岡地判昭五五年三月一三日行裁例集三一卷三三四四五頁、福岡高判昭五八年一月一四日判時一一一〇号七六頁。
- (13) 木佐茂男「保育所行政からみた給付行政の法律問題」公法研究四六号一六六頁。
- (14) 平岡久「行政立法」現在行政法大系二卷七四頁。判決は、地財法の規定は細目的事項についてまで法律又は政令によるべきことをさだめているものとは解されない、とした。
- (15) 広辞苑の支弁の項参照。
- (16) 阿部泰隆「行政裁量と行政法学の方向」『年報行政研究一八・行政裁量』一一九頁以下参照。
- (17) 平岡・前掲論文七五頁参照。
- (18) 和田八束「地方行政制度改革の方向と問題点」ジュリスト総合特集一九号『地方自治の可能性』九九頁は、「負担金というのは、国と地方とが協同して事業を行うという考え方に立

「ついでに」として、国の負担が国の算定した範囲に止まるのはおかしいとする。

- (19) 平岡・前掲書七五頁参照。判決は、負担金算定の基礎となる当該毎年度の具体的な面積の決定が一義的に明白な等式等になじむものでなく、文部大臣の専門的技術的な判断に委ねるのが最も適切であるから、として文部大臣への白紙委任を正当化している。

- (20) 筑後市事件第二審判決。

- (21) 平岡・前掲書七四頁は、「罰則制定や行政処分等の基準を示すものなど国民の権利義務の一方的変動に関わる立法については再委任にも法律の予めの許容が必要であるとも考えられる」とする。

- (22) 宮田三郎「行政裁量」現代行政法大系二巻五八頁以下参照。

- (23) 榎重博「財政法と地方自治」上智法学論集二二巻二六〇頁以下、拙稿「行政組織の原告適格」民商法雑誌八三巻二九六頁以下。

- (24) 国民との関係では、統治主体である地方公共団体は、憲法との基本的人権享有主体とは到底考えられない。

- (25) 塩野広「補助金請求権の性質」『行政法演習上』一四頁参照、山村恒年「抗告訴訟の対象となる行政処分」民商法雑誌六〇巻三三四〇〇頁。

- (26) 原田尚彦「地方自治体の法令解釈権」前掲「地方自治の可能性」二九五頁、兼子仁「条例をめぐる法律問題」(一九七八年)

一八七頁。

- (27) 学説として、室井「国の負担金と補助金適正化法」法時四七巻六号三九頁、北野弘久「自治体財政権の具体的検討」法時前掲号四四頁、萩野芳夫「地方自治の本旨と行政争訟」法時前掲号三一頁、福家俊朗「撰津訴訟一審解釈」季刊教育法二二号一六二頁、木佐茂男「保育所建設に関する国庫負担金と補助金適正化法」『地方自治判例百選』一五九頁。

- (28) 明示的にこの立場を主張する学説は見あたらない。

- (29) 塩野宏「撰津訴訟一審判例批評」判時八四四号一四〇頁以下、小早川光郎「撰津訴訟の論点と評価」ジュリスト六三二号一六頁以下、舟田正之「撰津訴訟第一審判例批評」自治研究五四巻七号一四一頁以下参照。

- (30) の他に、前田徹生「撰津訴訟一審判例批評」上智法学二巻一号二二〇頁、松永栄治「撰津訴訟第二審判決の論点」法律のひろば三三巻一一号一八頁。

- (31) 小滝敏之「補助金適正化法解説」(一九七七年)八一頁。

- (32) 塩野・前掲判例批評一四四頁、松永・前掲判例批評一八頁、拙稿「撰津訴訟控訴審判決の判例研究」法学雑誌二七巻三・四号五六頁以下参照。

- (33) 福岡地判昭五二年三月二五日判時八六〇号一〇五頁は、請求額の給付を被告福岡市に命じている。

- (34) 国分寺市事件第一審は、最低基準省令を基礎に、交付基準の違法性いかなるを具体的に判断している。

(35) 最三小判昭五〇年五月二七日判時七八〇号三六頁。

(36) 当然にして、行政裁量が算定基準設定に認められるからといって、その違法を理由にする損害賠償請求が否定・却下されるものでない。「今の裁判所の審理の原則では、不当にいつても、違法適法についても、結局は司法審査が及ぶのである。」(園部逸夫「行政裁量の限界(その2)」法学セミナー三八一号一四四頁)

三 地方公共団体が交付する補助金について

国からの補助、負担の減少ということもあって、地方財政が窮迫してきた中で、地方公共団体の執行機関も、事務、事業及び補助金の見直しに取り組んでいるが、住民訴訟も、公平、適正な行政執行、予算執行の確保という観点を含んで提起されるならば、地方財政の健全な執行に資することとなる。

ここでは、地方公共団体の補助金交付の違法を争う住民訴訟の諸判例を素材に、第一に、交付決定が二号請求にいう行政処分かいなかの訴訟要件の問題、第二に、違法事由中、特に憲法八九条違反及び公益上の必要性いかんの実体的要件の問題を検討したい。

(一) 住民訴訟の旧規定(昭和三八年法律九九号改正前)は、監査請求の結果に不満の請求人は、裁判所に対し「当該職員の違法又は権限を越える当該行為の制限若しくは禁止又は取消若しくはこれに

住民訴訟からみた補助金交付

伴う地方公共団体の損害の補てんに関する裁判を求めることができる。」と規定していたから、私法行為の取消請求が認められるかどうか、私法行為の取消ないし無効確認請求において誰を被告とするのか、争いがあった。取消し及び無効確認請求の本質を民事訴訟と解すれば、その行為の取消し若しくは無効確認の結果に直接具体的な利害関係を有する者、すなわち、地方公共団体あるいは行為の相手方及び地方公共団体を共同被告とすべきことになる。⁽⁴⁾

津地裁昭和三二年五月六日判決(行裁例集八巻五号八六八頁)は、植林を目的としない森林保護組合に植林のための補助金を交付した市長の行為の取消しを求めた住民訴訟で、補助金交付の性質を明らかにすることなく、市長のみを被告とした訴えを不適法とした。⁽⁵⁾ それに対し、控訴審の名古屋高裁昭和三四年八月三日判決(行裁例集一〇巻九号一七七六頁)は、補助金交付行為は、公法上の契約でなく、公法上の単独行為である旨を附言して、市長のみを被告とした請求を適法として、認容した。

そこで、このような争いを解決すべく、昭和三八年、地方自治法は改正された。すなわち、「私法行為の無効取消の請求はこれを廃止して、その結果のみを四号の代位請求で争わせることとし、行政処分たる当該行為についてののみ、従来どおり、取消し又は無効確認の請求を認めることにした。」⁽⁶⁾ すなわち、二号請求である。

問題は、二号請求にいう行政処分は、抗告訴訟の対象である行訴法三条にいう行政処分と同じ概念であるべきかいなかである。通説、判例は同一視する。⁽⁷⁾

その理由は、第一に、立法者意思に基づき、第二に、本条にも行訴法の適用があり(地自法二四二条の二第六項)、第三に、行政処分には公定力があり、取消訴訟でそれを排除しない限り、四号請求で争いえないから、そこに二号請求の存在理由があり、第四に、私法行為を二号請求から排除したとしても、それにより生じた法的効果については、四号請求で争うことができるから、である。

しかし、二号請求の当事者関係は抗告訴訟のそれと法関係を異にするから、二号請求の行政処分を抗告訴訟の行政処分と同一視する必要はない。住民訴訟の趣旨に照らした行政処分概念が認められしかるべきである。⁽¹¹⁾ なぜなら、通常、補助金交付関係を含めて、財務会計上の行為は行政処分になじまず、逆に、行政処分性が認められる二号請求の対象は、財務会計上の行為性が否定され、本案審理に至る例は少い。したがって、補助金交付決定を除けば、行政財産の一時的許可使用しか、二号請求で争いうる例はない。⁽¹²⁾

補助金交付決定は、法定されている限り、形式的行政処分として、二号請求の対象性を通説は認めている。⁽¹³⁾ 被告が、その対象性を争わない場合であるが、名古屋地裁昭和四三年一月二六日判決(行裁例集一九卷一〇二号一九九二頁)は、たばこ売上げの報奨金の交付行為は公法上の単独行為として、公益上の必要性なき行為として取消し請求を認容した。しかし、行政処分性を被告が争った場合は、裁判所は否定している。まず、東京都が管下市町村の災害用三角バケツ配布事業に補助金を交付した事案で、東京地裁昭和五六年六月二六日判決(行裁例集三二卷六号九五九頁)は、第一に、補助金交付要綱及びこれ

を補足する東京都補助金交付規則は内部的定めであり、第二に、補助金交付の基礎をなす東京都災害防止条例は、市町村に補助金等を請求する権利を与えたものでなく、いかなる助成をなすかいなか、いかなる方法で行うかにつき、規定していないから、補助金交付決定は「両者間の公法上の権利義務関係を優越的立場において一方的に規律するという性格のものではなく、単なる給付の申込みに対する承諾・不承諾の表示にとどまるのであって、実質的にはもちろん、形式的にも行政処分性を有しない」とした。同じく、知事の地自法二四二条の二に基づく補助金交付につき、条例等による規制は何ら存しないから、及び市長の都市再開発法二二二条に基づく補助金交付も規則に則ってなされているが、それは補助金交付決定に処分性を与えていないから、補助金交付決定は私法上の贈与契約の申し込みに対する承諾と同視して、処分性を否定した名古屋地裁昭和五九年一月二六日判決(判夕五五〇号二二六頁)がある。たしかに、奨励金交付の根拠をなす条例が、交付申請に対する決定を処分形式で規定している場合は、行政処分である。⁽¹⁴⁾ したがって、法定されているという場合、条例で法定しないと交付決定に行政処分性が認められないのか。三角バケツ事件の東京都補助金等交付規則による交付決定に処分性を認めてよい、と学説は批判する。⁽¹⁵⁾ それでは、決定手続が条例、規則による場合だけしか、決定に行政処分性が認められないか。地方公共団体の補助金交付の多くが、その根拠として、条例、規則すらなく、補助金交付にかかる手続規範すら存在することなく、支給されている現状では、⁽¹⁶⁾ かかる形式的根拠をもって二号請求の対象

性を限定することは疑問である¹⁸⁾。予算補助であれ、交付根拠が要綱であれ、行政庁側が一方的に交付基準、すなわち交付の要件を設定し、その要件事実につき一方的に事実認定して、一定の法的判断を交付決定いかんという形で行いうる限り、その行政庁の判断を行政処分と解して、取消請求の対象としうると解する。たしかに、補助金交付関係の実質は贈与契約故、行政処分に伴う公定力は存在せず、補助金支出後は四号請求で争うことは当然に認められる¹⁹⁾。そして、四号請求の場合、補助金交付の法的性質は問題にされることはない²⁰⁾。したがって、補助金交付決定に二号請求対象性を認める意義は少いともいえるが、前記一判決のように、「訴訟の形式の選択を嚴重にすることの実益、必要性がどこにあるのか問題であつて、特に住民訴訟は弁護士に委任しないで行われることも多いわけであるから、このような訴訟形式の選択を誤つたとして訴えを却下するよりも、むしろ、交付決定を形式的行政処分として、二号請求の対象になしうるとする方が住民訴訟の目的にかなうものと思われ、具体的に妥当性を導くものと考えられる。」²¹⁾

(二) 地方公共団体がなす補助金交付を規制する法令として、当該団体の条例等の自主法を除けば、主として、憲法八九条、地自法二二三条の二及び地方財政再建促進特別措置法(以下、地財再建法という)二四條二項があげられる。それらに係る判決例をあげることにより、若干の問題点を明らかにしたい。

(1) 宗教上の組織若しくは団体を直接に助成、奨励する目的で、補助金等を交付することは、憲法八九条前段により許されない²²⁾か

ら、かかる補助金交付を争つた判決例はない。しかし、結果において、宗教法人たる神社に対し、便益を供与することとなる神社「参道」の改良工事にかかる公金を地方公共団体が支出することは、憲法八九条に違反して許されないとした浦和地裁昭和六〇年三月二五日判決(判時一一五五号二五六頁)がある。妥当である²³⁾。他に、靖国神社への玉ぐし料の献納は、戦没者の慰霊のための社交的儀礼(死者儀礼)としてなされた賦与であつて宗教的行事にあらず、また、宗教法人である同神社を援助、支援するための支出ということもできないから、憲法二〇条一項、八九条に抵触しないとされた判決もある²⁴⁾。しかし、社交的儀礼であつて、助成目的がないとはいへ、地方公共団体が特定の宗教団体に対して寄贈を行うことは、憲法二〇条、八九条の精神に照らして許されないと考える。

憲法八九条の第二の問題は、特定の宗教団体、活動のための公金支出は一切許されないが、同条後段は慈善、教育もしくは博愛事業に対しては、公の支配に属していない場合だけ、公金支出を禁じている点である。したがって、これらの事業であるか否か、肯定されたうえで、「公の支配」いかに争われることになる。両論点が争われた最近の例として、幼稚園の認可も受けず、学校法人でもない、幼児の保護者全員と教員全員から成る法人格なき団体である「幼児教室」に対する、不動産の無償貸与及び助成金の支出の違法性が争われた例がある。判決は、「幼児教室」は教育事業に該当すると解したうえで、教育の自由が確保されて、助成にかかわる事業が適正に行われるための監督制度が存在すれば「公の支配」があると考えて

いる。教育が本質的にもつべき自由と、教育の公益性、社会性がもたらす助成の正当性とその規制という見地からみて妥当であろう。同じく、両論点が争われた事例に、大学附属病院を誘致するため、病院建設用の造成費用を支出し、当該用地を無償譲渡する行為が憲法八九条に違反すると、住民がそれら行為の差止めを求めた事案がある。判決は、附属病院の教育事業性を認めただうえで、「公の支配」に属する事業とは、人事等を根本的に支配されている必要はなく、それより軽度の法的規制を受けているだけでよく、私立学校については、教育基本法等の教育関係法規による法的規制を受けている場合をいい、市と大学との協定書及び文部省の監督により、公金等の支出が公正、適正に行われることは担保されている、と判示した。妥当であろう。²⁸⁾

(2) 地自法二二三条の二は、公益上の必要性がある場合には、地方公共団体は、寄附又は補助をすることができる、と規定する。阿部教授が個別的行為の構造につき述べる見解を参照すれば、要件、目的、手続形式、行為内容及び行為の発動いかんの点につき、同条は要件、目的では不確定概念を用い、他の諸点では広範な行政裁量を認めている。行為形式の点で、補助金交付は住民の権利を侵害しないから、法律の根拠を要しないと考えられてきたから、補助金交付の要件等、公益上の必要性を具体化する条例、規則（工場誘致条例等々の個別根拠規範）を制定する例は少ない。福祉法人への補助金交付には条例を必要とする福祉事業法の規定に違反した補助金交付についてすら、要条例の意味は、手続の明確化のためであるとして、具

体的な交付決定は違法でないとした判決がある。ただ、先述した東京都補助金等交付規則のように、交付手続について規則等（規制規範）を定める例はかなりみられる。たとえば、市議会議員に対する「研修図書購入費」の支給を補助金交付と主張する被告に対し、補助金等支出に関する規則に定めた手続を履践していないことをもって補助金と解さず、議員個人に交付する合理的理由もなく、使途不明等をもってその違法性を認定している判決がある。²⁹⁾

ところで、住民が具体的な補助金交付が公益上の必要性に反すると主張する場合、根拠規範との関連で、三つの類型が考えられる。第一は、具体的補助金交付に適用される個別根拠規範の制定内容そのものが公益上の必要性の要件を充足していない場合である。この例はない。第二は、個別根拠規範はなんら問題ないが、それを適用して補助金が交付される結果、公益上の必要性の要件を充足しない場合である。ゴルフ場企業への補助金交付は、地自法二二三条の二及び「工場設置奨励条例」に基づいたものであるが、ゴルフ場企業にその条例を適用すれば、公益上の必要性の要件に反すると主張する例である。第三は、個別根拠規範がなく、行政庁の判断あるいは公布もされない内部規範たる要綱にしたがってなされる場合である。二二三条の二を地方公共団体が本来当然に有している補助金交付機能を確認した規定と解するにしろ、あるいは根拠規範と解するにしろ、「公益上の必要性」の制約が具体的な補助金交付に及ぶ。

それでは、裁判所は「公益上の必要性」につき判断しうるか。たしかに、二二三条の二は広範な行政裁量を認めているが、裁判所の

判断を排除するものでないし、⁽³³⁾判決も一貫して、その判断を行ってきた。しかし、「その判断につき著しい不公正もしくは法令違背が伴わない限り、これを尊重することが地方自治の精神に合致する所以というべきである」として、⁽³⁴⁾裁判所の判断を著しい公益違背、明確な公益性を欠く補助金交付に限定する学説に理解を示す判決も見られる。たしかに、補助金交付の公益性ないし必要性の判断、受領資格の審査、補助額の審理をなす住民参加機関の提唱⁽³⁵⁾が見られるように、裁判所外で解決される問題も多いと思われる。しかし、公益上必要な場合であるかは客観的に決定されるべきものであつて、顕著な公益上の必要性違背についてのみ裁判所の判断を限定することは妥当でない。⁽³⁷⁾公布された個別根拠規範が少ない現在、判例によつて公益上の必要性の判断基準が形成されていくことが望まれる。

裁判所の判断を分析してみると、助成、補助目的において公益性が認められれば、支出額の相当性をも判断して、公益上の必要性の要件が検討されている。具体的にみても、

公益目的がみられないとして、住民の請求を認容した判決に、旭町たばこ売上助成金支出事件⁽³⁸⁾及び南種子町農協刷新協議会補助事件⁽³⁹⁾がある。前者は「『公益上必要』とはたんに当該公共団体の収入の増加に役立つということではなく、住民全体の福祉に対する寄与貢献」と解し、小売の営利性ないし非公共性は助成に値する業態でなく、税増収をかける手段ではかることは正道を外れるものと解している。後者は、農業協同組合を刷新するため役員選出を根まわしする協議会に補助を与えることは、農協の役員選挙は組合員の自主的判断で

なされるべきであるから、それに地方公共団体は介入するのは公益上の必要性を欠くものと解した。両判決とも妥当である。

他に、政治的団体に補助金を交付することは、目的において民主主義を破壊するものとして許されないとした一審判決⁽⁴⁰⁾に対し、二・三審⁽⁴²⁾は政治的団体への補助金交付は、形式的にはいかなる法令にも違反せず、実質的にも、その団体の公益活動（文化・体育・衛生・福祉等）に対してなされた補助金支出は、市民全体の利益につながるものであるから、公益に資するとした事案がある。補助目的に関する判断のちがいが、結論の違いを生み出したものと考えられるが、文化・体育等の活動を通して、政治活動が展開される以上、上告審の判断は是認しがたい。⁽⁴³⁾又、下級審は、⁽⁴⁴⁾紡績工場汚水処理施設にかかる受益者負担金を町が肩代わりして支出した事案において、一般公共下水処理施設として利用する計画の存在を認めなかつたため、公益上の必要性を否定したが、上告審は、その事実認定に誤りがあるとして原審に差戻した事案がある。補助金支出の目的である公益性の事実認定にかかる事案といえる。

逆に、工場誘致のため、工場建設予定地に存在する障害物移転費を支出した事案で、判決は公益上の必要性を認めている。すなわち、住民の雇用人員が増加し、住民の経済力増加に寄与し、工場からの納税が恒常化し、市の財政を潤すことに、公益性を見出している。又、町の産業の振興を図る目的でゴルフ場を経営する会社に対してなされた補助金交付につき、判決は、⁽⁴⁷⁾同じような点で公益上の必要性を認めている。が、客観的にも公益目的が達成されているこ

とは必要ないが、行政庁の補助金交付の主観的目的、願望が公益性を追及しているだけでは不充分であつて、目的達成を可能にする旨の客観的、実証的データを補助金交付の際、行政庁は有していることが必要であらう。

公益目的を追及して、ゴルフ会員権を購入した行政庁の行為につき、一審は、二二三条の二を準用して、住民に稼働場所を提供し、多額の固定資産税を納付し、市の財政に貢献し、市の支出額もそれほど高くなく、市役所職員のために会員権も活用されている点に、公益上の必要性を見出している。それに対し、控訴審は、会員権購入は、一四九条六号の財産権取得にあたり、社会通念上許容される範囲内のものであるから、適法とする。かかる財産権取得につき、公共的観点からも判断を加えており、補助金を「無償の金員供与」という点に限定すれば、控訴審の見解の方が妥当であらう。

(3) 地財再建法二四二条二項は、自発的寄附の名目での国等による負担転嫁及び国等の施設誘致のための寄附を規制して、国と地方公共団体の健全な財政的秩序を維持するために、国、公社等に対する任意的寄附を当分の間、自治大臣の事前承認を得た場合を除いて禁止している。この規定に抵触するとして、国鉄の新駅設置費用をトンネル機関を設置して全額負担しようとした品川区の公金支出の事前差止めを求めた事案で、東京地裁昭和五五年六月一〇日判決（行裁例集三一巻六号一二九一頁）は住民の請求を認容した。いわゆる再建団体については、地自法二二三条の二の他に、本法による規制が働くことになる。

注

(1) 坂田期雄『実践地方行革』二九一頁以下。

(2) 他の訴訟要件の問題として、第一に、東京都災害用三角バケツ配布補助金交付の差止めを求めた事案で、訴えの対象を欠くとした東京地判昭五六年六月二六日行裁例集三二巻六号九五九頁と、訴えの利益を欠くとした東京高判昭五六年一月二五日行裁例集三三巻一〇九〇頁があるが、いずれにしても本案審理がなされない点で、大した問題ではない。第二に、間接補助として、家畜ふん尿処理施設事業補助金は、県補助金を特定財源とする町がなす補助事業であるから、住民訴訟の対象となりにえないとした被告の主張に対し、町に交付された公金だから、本件補助により町の公金は減少するとして、訴の対象を認めた神戸地判昭五六年六月二二日行裁例集三二巻六号九〇六頁がある。私人に対し、補助金交付に関する事務処理を町長が行い、特定財源を含めて予算がたてられている以上、財源いかんにかかわらず、町の補助事業として、その違法性を住民は争い得ると考える。しかし、最近、補助金交付に関してではないが、市が支出した道路建設工事費用につき、全額国の補助金を財源としているので、その違法支出を争う住民訴訟は、損害がないとして棄却した東京地判昭六二年四月一六日判夕六四五号一七二頁がある。

(3) 白井皓喜「取消し、無効確認請求（二号請求）の対象」民商法雑誌九三巻二二四〇頁。

(4) 白井・前掲論文二四〇頁。松山地判昭三五年一月一〇日行
裁例集一一卷一一号二四三頁。甲府地判昭三二年七月二四日
行裁例集七卷七号一八四六頁。

(5) さらに、議会の議決に監査請求は及ばないから、交付行為の
取消しの対象性を否定した。

(6) 自治省行政局行政課編『改正地方自治法詳説』三四七頁。

(7) 三好達「住民訴訟の諸問題」『新実務民事訴訟講座9』三三三頁。

関哲夫「住民訴訟論」一七四頁・住民訴訟(3)「裁判実務大系
1・行政争訟法」三二五頁。

(8) 関・前掲書一七四頁。

(9) 福井地判昭四二年三月一〇日行裁例集一八卷三号二一四頁。

(10) 大和勇美「住民訴訟の諸問題」『実務民事訴訟講座9』五一
頁。

(11) 佐藤英善「住民訴訟」一〇七頁。

(12) 木佐茂男「住民訴訟の対象」民商法雑誌八二卷六号七九八頁。

関・前掲論文一七四頁。

(13) 白井・前掲論文二四一頁以下。木佐・前掲論文七九九頁。佐
藤・前掲書一〇七頁。

(14) 他に、岐阜地裁昭五〇年九月一八日行裁例集二六卷九号一〇
一一頁、名古屋高判昭五三年一月三一日行裁例集二九卷一号
八八頁は、補助金支出の取消しを求めている。熊本地判昭五
一年三月二九日行裁例集二七卷三号四一六頁、福岡高判昭五
三年三月二九日行裁例集二九卷三号四五三頁は交付決定の取

消しを求めている。

(15) 碓井光明「補助金交付請求権」『行政法の争点』三三九頁。木
佐・前掲論文七九九頁。関哲夫「自治体行政の法律問題」一
八六頁。

(16) 碓井光明・前掲論文三三八頁。関「自治体行政の法律問題」
一八七頁。

(17) 河中二講「自治体の補助金行政」都市問題六七卷二号九頁。

(18) 室井力「要綱に基づく補助金申請と不作為の違法確認訴訟」
判時九二二号一四二頁以下参照。

(19) 木佐・前掲論文七九九頁。

(20) 最近、最三小判昭六二年五月一九日民集四一卷四号六八七
頁は、法令に違反して締結した契約が無効といえない場合に
は、右契約の履行行為の差止めを求める請求を棄却した。補
助金交付の法関係を贈与契約と解すると、この判決によれば、
補助金交付に違法事由があってもその瑕疵が無効でない場合
には、差止めないし、四号請求の相手方に対する不当利得返
還請求は認められないことになる。

(21) 佐藤・前掲書一〇七頁。

(22) 白井皓喜「市街地再開発事業補助金違法事件」判例地方自治
一八号八六頁。

(23) 竹中勲「信教の自由と住民訴訟」民商法雑誌九三卷四号五四
三頁以下。

(24) 東條武治「本件判例解説」判例地方自治一四号三九頁。

- (25) 盛岡地判昭六二年三月五日判時一二二三号三〇頁。
- (26) 浦和地判昭六一年六月九日判例地方自治二二号六頁。
- (27) 千葉地判昭六一年五月二八日行裁例集三七卷四・五号六九〇頁。
- (28) 中村睦男「本件判例批評」判時一二二七号一六三頁。
- (29) 阿部泰隆「行政裁量と行政法学の方向」『年報行政研究一八・日本の行政裁量』一一七頁。
- (30) 福島地判昭五二年七月二五日行裁例集二八卷六・七号七二〇頁。
- (31) 同じ浦和地判昭和五五年一二月二四日判夕四三三号一二九頁頁は、各派研修費については、補助金等の支出に関する規則所定の手続を履践していないけれど、同規則にいう団体である各派に交付され、使途もそれほど不明瞭でないとして、補助金の交付と考え、その適法性を認定している。
- (32) 熊本地判昭五一年三月二九日行裁例集二七卷三号四一六頁。
- (33) 阿部・前掲論文一一九頁以下。
- (34) 注(32)の判決
- (35) 碓井光明「補助金」現代行政法大系十卷二五四頁以下。
- (36) 河中・前掲論文八頁。田中館照橋「地方自治体の補助金の法的問題」都市問題六七卷二号四〇頁以下参照。
- (37) 和田英夫「補助金と公益性」『行政法の争点』三三七頁。
- (38) 名古屋地判昭四三年一二月二六日行裁例集一九卷一二号一九九二頁。
- (39) 鹿児島地判昭五六年一二月二五日判例住民訴訟一〇四七・29
- (40) 名古屋地判昭四五年七月一日行裁例集二一卷七・八号一〇〇五頁。
- (41) 名古屋高判昭五一年四月二八日行裁例集二七卷四号五九六頁。
- (42) 最小判昭五三年八月二九日判時九〇六号三二頁。
- (43) 村上義弘「政治的団体に対する補助金と『公益上の必要』」『地方自治判例百選』一六五頁。
- (44) 名古屋地判昭五一年二月二五日行裁例集二七卷二号二三三五頁、名古屋高判昭五五年九月二九日行裁例集三一巻九号一九七四頁。
- (45) 最小判昭六〇年七月一八日判例地方自治一七号四六頁。
- (46) 岐阜地判昭五〇年九月一八日行裁例集二六卷九号一〇一一頁。
- (47) 注(32)と福岡高判昭五三年三月二九日行裁例集二九卷三号四五三頁。
- (48) 名古屋地判昭五六年一月三〇日判夕四六二号一四〇頁。
- (49) 名古屋高判昭五八年三月三〇日判夕五〇二号一五三頁。

四 おわりに

国及び地方公共団体の補助金交付にかかわるコントロールを、法律制度は、主として政治的統制に期待しているといえる。しかし、補助金交付が政権党維持の道具となり、政治的統制が十分に機能しな

い現在の状況の下では、司法的統制の途とその限界を見極めることは、あながち無駄でないであろう。このような視点でもって論じたつもりの本稿も、このような意図を十分に果たしえたとは思えない。憲法八九条後段及び地財再建法二四条二項につき詳細な検討を加えること、並びに補助金交付にかかる行政裁量統制の法理を求めることを今後の課題として、本稿を終えたい。

最後に、本稿執筆にあたり、色々御教示、御指導いただいた関西行政法研究会及び行政訴訟研究会の諸先生方に謝意を表すとともに、御指導に十分にお答えできなかつたことをお詫びしたい。

(昭六三年一月三日脱稿)