

補助金に関する住民訴訟

第1 はじめに

- (1) 地方自治法第232条の2は「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合に おいては、寄附又は補助をすることができ る。」と規定しており、地方公共団体は「公 益上必要がある場合」には補助金を支出で きる旨を規定している。
- (2) ところで、補助金とは対価（反対給付） なくして支払われる金員であり、民法上の 典型契約の類型に当てはめれば、民法第 549条以下が規定する贈与契約により支 払われる金員であり、対価性がないことか らすれば、贈与者と受贈者間で紛争になる ことは通常はあり得ないものであり、補助 金をめぐる問題が当事者間で訴訟に発展す ることも通常はあり得ないものと言っても 決して過言ではないものである。
- (3) いわんや、地方自治法上補助金に関する 規定は第232条のみであり、条文中 の制約としては「公益上必要がある場合」 と正に抽象的に規定されているにすぎない ものであり、極論すれば「濫用の危険性」 を内包しているものであり、この「濫用の 危険性」を防ぐ意味において、「住民監査 請求」、「住民訴訟」が重要な役割を負っ ているのである。
- (4) 補助金をめぐる問題を考えるに当たって は、住民訴訟の裁判例、判例を検討しなげ ればならないものであるし、なかんずく最 高裁判決において、いわゆる「破棄」判決 がなされた場合には、当該最高裁判決は、
- (5) 今回紹介する最高裁判平成17年10月28日判 決は、平成14年法律第4号による地方自治 法の改正前の事案であるが、①補助金をめ ぐる住民訴訟であり、かつ、②「破棄」判 決である以上、補助金の問題を考えるに当 たっては必読の判決（判例）と思料するの で紹介する次第である。

第2 本件事案の概要について

1 当事者

- (1) 原告は大分県大分郡旧挾間町（現由布市）の住民である。
- (2) 被告は、昭和60年7月から平成9年7月 まで、旧挾間町の町長の職にあつた者である。

2 「陣屋の村」の設立

(1) 「陣屋の村」は、旧挾間町が、「挾間町陣屋の村自然活用施設の設置及び管理に関する条例」(以下「本件条例」という。)で設置した「公の施設」(地方自治法第244条の2)であり、農林漁業体験実習館「童里夢館」を中核施設とし、食堂、キャンプ場等を包摂した施設であり、平成2年8月から開業していたものである。

(2) 旧挾間町は、被告を理事長とする権利能力のない社団である「陣屋の村振興協会」(以下「振興協会」という。)を設立し、本件条例に基づき、「陣屋の村」の管理、運営を振興協会に委託していたものであり、「陣屋の村」の管理、運営については「挾間町陣屋の村自然活用施設の運営と管理に関する規則」(以下「本件規則」という。)を定め、本件規則には、「陣屋の村の運営は最小の経費をもって最大の効果を挙げるべく努力し、健全なる独立採算を目標とする」と明記していた。

(3) なお、本件規則では、「陣屋の村」の設置目的について、「町の豊かな自然を生かし、農業構造を再編し、生産性の高い集落農業の確立と活力ある地域づくりを旨としながら、自然教室として学童、住民に農業に親しむ機会を与えるとともに、都市との

交流を促進する」と規定されていた。

(4) しかし、「陣屋の村」の管理、運営を委託されていた「振興協会」の経営状況は、開業当初の平成2年度から毎年赤字であり、旧挾間町は、上記赤字を補填するため、平成3年度以降、200万円から250万円の補助金を支出していたのであるが、平成8年度には約1000万円の赤字となっており、被告は、旧挾間町長として、平成8年度に「振興協会」に800万円の補助金を交付することを決定し、旧挾間町は、平成8年度の補正予算案に計上し、議会の議決を経た上、平成9年5月29日に「振興協会」に上記補助金800万円を支出した。

(5) 原告は、平成10年2月13日、旧挾間町監査委員に対し、「振興協会」の平成8年度の約1000万円の赤字が生じた原因は、不当な給与体系などの運営によるものであり、被告及び「振興協会」の理事に対し、旧挾間町が被った損害を補填するよう勧告を求める住民監査請求を行ったところ、旧挾間町監査委員は、平成10年4月10日、旧挾間町に損害を与えた事実を認められないとの監査結果を原告に通知した。

第3 第1審・大分地裁平成13年3月19日判決(判例地方自治224号15頁)

原告は、請求の趣旨として、「被告は挾間町に対し、金800万円及びこれに対する平成9年5月29日から支払済みまで年5パーセントの割合による金員を支払え。」とする住民訴訟を提起した。

1 主文

(1) 被告は挾間町に対し、金302万7000円及びこれに対する平成9年5月29日から支払済みまで年5パーセントの割合による金員を支払え。

(2) 原告のその余の請求を棄却する。

(3) 訴訟費用はこれを8分し、その3を被告の負担とし、その余を原告の負担とする。

2 争点について

① 補助金の公益性について

「陣屋の村」の設置目的に公益性があり、振興協会の運営形態が条例2条に規定する陣屋の村の目的に反するものではないとすると、挾間町が、振興協会が陣屋の村を運営することにより生じる経営赤字を補填するために補助金を支出したとしても、原則として右支出

自体には公益性が認められるというべきである。なぜなら、陣屋の村の目的そのものが公益性を有するものであり、振興協会が右目的に従って陣屋の村を運営している以上、陣屋の村を運営する振興協会の経営赤字を補填することににより、陣屋村の健全な維持を図ることができるといえる。」

② 補助金支出の限界について

「もつとも、右結論は、振興協会にいかなる経営赤字が発生しても、発生した赤字補填目的の補助金支出のすべてについて公益性が認められるというのではなく、振興協会が通常の合理的な経営を行ったにもかかわらず、経営赤字が発生した場合にその赤字を補填する目的の補助金支出に公益性が認められるというものであり、振興協会が放漫経営をするなど不合理的な経営を行ったことにより経営赤字が増大した場合まで、その増大した赤字部分を補填する目的の補助金支出に公益性があるというのではない。これを振興協会理事長である被告の立場から言えば、被告が、陣屋村の経営を行うについての裁量の範囲内の行為を行ったことにより生じた経営赤字に対する補助金の支出による補填は公益性を有するといえるが、被告が右裁量の範囲を逸脱する経営を行ったことにより振興協

会の経営赤字を増大させた場合には、かかる経営赤字に対する補助金の支出は公益性がないといふべきである。なぜなら、被告が右裁量の範囲を逸脱する経営を行ったことにより増大した振興協会の赤字部分は陣屋の村を運営することにより通常生じる赤字ではなく、振興協会理事長である被告の善管注意義務違反行為による行為により生じた赤字であつて、振興協会の被告に対する損害賠償請求権の対象になる可能性のあるものであつて、ここに、挾間町が右赤字部分を補填すべき公益性を見出し難いからである。」

③ 調理員1名の増員及びその経費について

ア 「本件雇用以前、童里夢館の食堂には、調理員が2名配属されていた。そのうち1名は洋食のメニューが得意であり、残りの1名は和食のメニューが得意であつた。」
イ 「被告は本件雇用以前、挾間町長として町内の老人会や婦人会などの会合に足を運び、町民との対話を行つていたところ、かかる会合の席において、多くの人から童里夢館の食堂で出している和食のメニューが好みにあわないという声を聞いた。また、被告は、振興協会の職員からも童里夢館の客が和食のメニューを充実させて欲しい旨の要望をしていたと聞いた。そこで、被告

は、より高度な和食の調理技術を持つ調理人を導入する必要性を感じ、平成8年9月に本件雇用を決定した。」

ウ 「被告は、本件雇用を行うに際し、平成7年度以前の陣屋の村の収支状況が悪く、これを経営する振興協会が毎年赤字であることを認識しており、調理員1名を雇用すればさらに人件費が増えるので、増収を図るか、または既に配属されている2名の調理員のうち洋食のメニューが得意な調理員を解雇することにより、振興協会の赤字の増大を防止する必要性があると考えていた。

しかし、被告は、本件雇用に際し、本件雇用により収入がいくら増加するかということの試算などをする事なく、ただ、振興協会の職員に対し、より一層の努力をするよう述べたにとどまつた。また、被告は、既に配属されている2名の調理員のうち洋食のメニューが得意な調理員については解雇通告を切り出すことができなかった。」

エ 「振興協会は、平成8年10月から本件雇用により雇入れた調理員に対し給与を支給し、平成9年3月までの給与の総支給額は302万7000円であつた。」

④ 調理員増員に伴う経費金302万7000円に関する補助金の違法性について

「被告は、本件雇用により調理員1名を増員すれば、人件費分だけ振興協会の支出が増加し、従来から毎年生じていた振興協会の赤字が、さらに増加することを認識し、増収を図るか又は既に配属されている2名の調理員のうち洋食メニューが得意な調理員を解雇するなど陣屋の村の経営赤字の増大を防止する必要性があると考えていたにもかかわらず、これらの赤字増大防止対策の目的が立っていない段階で、漫然と本件雇用を行い、その結果、平成8年度における振興協会の経営赤字を302万7000円増加させたといえる（なお、(略)陣屋の村の食堂収入が平成7年度から平成9年度までの間減少していることからすれば、当時、本件雇用が実現しても食堂収入の増加は見込めなかったものと推認できる。）。そして、右のとおり、被告が、振興協会の赤字が増大することに対し対策を講じなかつたこと、挾間町から振興協会に対する補助金の支出が、挾間町長である被告が決裁をすることによりなされることを考慮すると、被告は、本件雇用に際し、仮に本件雇用により平成8年度において振興協会の経営赤字が増大しても、挾間町から振興協会に対し右赤字相当分の補助金を支出してこれを補填すれば足りると考えていたと推認できる。そうすると、本件雇用当時、和食専門の調

理員を導入する必要性があったとしても、なら振興協会自体の収支を省みることなく、前記認定のとおり動機から安易に振興協会の赤字を増大させることは、もはや、経営上の裁量の範囲を逸脱した放漫経営を行ったものといわざるを得ず、かかる赤字を補填する目的で支出される補助金は公益性を欠くものというべきであるから、本件支出のうち302万7000円については公益性を欠く。」

⑤ 結論
「結局、本件支出は、302万7000円に限り公益性を欠くものであり、かかる限度で原告の主張は理由がある。」

**第4 第2審…福岡高裁平成14年
2月21日判決（民集59巻8号
2327頁）**

原告、被告双方は、大分地裁判決を不服として控訴した。

1 主文

- (1) 本件控訴をいずれも棄却する。
(2) 控訴費用は、一審原告に生じた分は一審原告の負担とし、一審被告に生じた分は一審被告の負担とする。

2 争点について

- ① 補助金800万円のうち302万7000円について

「一審被告は、本件支出は全体の赤字の補填のために支出されたのであるから、本件雇用に対する給料の財源が本件支出によってまかなわれているということはできない旨主張するが、本件雇用がなければ、本件支出のうち本件雇用に対する給料相当分については補てんする必要がなく、支出がされなかつたものと認められる以上、給料額相当分が財務会計上の違法行為による損害であると認められるのが相当である。そして、財務会計上の違法行為による損害とは、本件においては挾間町の補助金の支出そのものであって、振興協会における赤字額をいうものではないから、本件雇用による採用された職員が、調理のみに従事したのではなく、他の職務でも貢献して、それが赤字増大の防止に繋がっているととしても、その部分を損益相殺する理由はないのであって、一審被告の主張によっても前記判断が左右されるものではない。」

- ② 議会における予算決議等の関係について
「一審被告は、本件支出につき、予算が成立しており、決算が承認されているので、違法性が阻却される旨主張するが、予算が成立

していたとしても、公益性のない補助金支出の違法性が阻却されるものではないし、決算が承認されたとしても、違法な補助金支出が適法になるものではないから、一審被告の主張は失当である。」

③ 結論

「一審被告は挾間町に対して、金302万7000円及びこれに対する不法行為日（本件支出の日）である平成9年5月29日から支払済みまで民法所定の年5パーセントの割合による遅延損害金を支払うべき義務があるから、これと同旨の原判決は正当である。」

第5 上告審…最高裁判平成17年10月28日第二小法廷判決（民集59巻8号22269頁）

被告は福岡高裁判決を不服として上告した。

1 主文

- (1) 原判決のうち上告人らの敗訴部分を破棄し、同部分につき第一審判決を取り消す。
- (2) 前項の部分に関する被上告人の請求を棄却する。
- (3) 訴訟の総費用は被上告人の負担とする。

2 争点について

① 補助金の公益性について

「陣屋の村は、町の豊かな自然を生かし、住民に自然に親しむ機会を与えらるとともに、都市との交流を促進するという目的で設置された農漁業体験実習施設、食堂、宿泊施設等から成る公の施設であり、振興協会は、陣屋の村の管理及び運営の事業を行うことを目的として町により設立されたものであって、町から委託を受けて専ら陣屋の村の管理及び運営に当たっているというのであるから、その運営によって生じた赤字を補てんするため補助金を交付することには公益上の必要があるとした町の判断は、一般的には不合理なものではないといえることができる。」

② 補助金と振興協会の赤字との関係について

「本件条例が陣屋の村を設置することとした目的等に照らせば、仮に振興協会による事務処理に問題があり、そのために陣屋の村の運営収支が赤字になったとしても、直ちに、上記目的や陣屋の村の存在意義が失われ、町がその存続を前提とした施策を執ることが許されなくなるものではないといえるべきである。そうすると、本件雇用によって赤字が増加したという事情があったからといって、それだけで、陣屋の村を存続させるためにその

赤字を補てんするのに必要な補助金を振興協会に交付することを特に不合理な措置ということはできない。」

③ 補助金と調理員増員との関係について

「Aは、振興協会の理事長として、食堂営業の収入を増加させるため和食調理の腕の立つ調理員を採用すべきであると判断して本件雇用を決定したものであり、人件費の増加による赤字の発生の防止についても一応の見通しを持っていたものといえるべきであって、同人が本件雇用をしたことや、本件雇用をした平成8年9月から平成8年度の末日である平成9年3月末日までの間に他の調理員を解雇する措置に踏み切らなかったことが、経営上の裁量を逸脱した放漫な行為であったとはいえない。」

④ 結論

「本件補助金に係る支出を違法とした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は理由があり、原判決のうち上告人らの敗訴部分は、その余の論旨について判断するまでもなく、破棄を免れない。そして、以上説示したところによれば、同部分に関する被上告人の請求は理由がないから、第一審判決のうち上告人らの敗

訴部分を取り消し、同部分に関する請求を棄却すべきである。」

⑤ 滝井裁判官の反対意見

「本件において補正予算で大幅に増額してされた本件補助金の交付について、議会においてどのような審議が行われたのかについて審理を尽くすことなく、町長が代表者を兼任する振興協会の経営判断の点のみから、本件補助金の支出の違法性を判断した原判決には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法律の解釈の誤りがあるといわなければならぬ。したがって、本件補助金の交付が、公益上の必要性に関し、町議会において上記のような議決を経たものといえるかどうかにつき審理を尽くさせるため、本件は原審に差し戻すのが相当である。」

第6 本最高裁判決の意義・射程

(1) 本最高裁判決は、「主文」から明らかなおとおり、福岡高裁判決を破棄し、大分地裁判決を取り消したのみならず、差し戻すことなく原告の請求を全て棄却する旨自判したものであり、しかも、最高裁判所民事判例集にも掲載されたものであり、先例的な意義があると評価できるものである。

(2) 地方自治法第232条の2が規定する

「公益上必要がある場合」とは、「客観的にも公益上必要であると認められなければならない」（行実昭和28・6・29²）ものであり、財源がいわゆる「血税」である以上、慎重にその必要性及び効果等について検討を要するものであるが、「血税」をいかに使うかは、最終的には住民が決定するものであり、その意味では、住民から直接選挙で選ばれた長（首長）及び議会が決定するものであり、首長（及び議会）の判断については、本最高裁判決が判示するとおり、「不合理なもの」（不合理な措置）であるか否かが判断基準となるものであり、事後における結果論的判断、評価をなすべきものではないものである。

(3) 本最高裁判決と大分地裁判決、福岡高裁判決とを対比して言えば、大分地裁判決、福岡高裁判決が、「振興協会」の赤字を増大させたという結果から判断したのに対し、本最高裁判決は、「陣屋の村」を存続させるとの行政目的からなした首長の判断について、「不合理なものではない」と評価しているのであり、「公益上必要がある場合」の判断について、首長に一定限度の裁量を認めたものと評価できるものである。

(4) なお、補助金に関する最高裁判決として

は、本最高裁判決直後に出された最高裁判成17年11月10日判決（最高裁判所裁判集民事218号349頁。下関市日韓高速船事件）、最高裁判成18年1月19日判決（最高裁判所裁判集民事219号73頁。静岡県元県議会議員会事件）が存在しており、いずれも「破棄」判決であるが、前者（最高裁判成17年11月10日判決）が、補助金の支出を違法としていた第1審判決・控訴審判決を「破棄」したものであるのに対し、後者（最高裁判成18年1月19日判決）は、補助金の支出を合法であるとしていた第1審判決・控訴審判決を「破棄」したものであり、「公益上必要がある場合」の判断基準を考える上で重要な最高裁判決であるので、是非参考にしていただきたいと思う。

(5) 最後に、本最高裁判決は、最高裁判成17年9月15日に口頭弁論を行った際に原告が提出していた請求を放棄する旨の書面について、「地方自治法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟において、これを提起した住民はその請求を放棄することができないものとするのが相当である。したがって、被告原告のした請求の放棄は、その効力を生じないものというべきである。」と判示している点についても注意していただきたい。

注

(1) 正式名称は「狭間町陣屋の村自然活用施設」である。

(2) 昭和28年6月29日 自行行発第186号

高知県教育委員会健康教育課長宛 行政課長

回答

問一 第231条（現行法では第232条の

2）にいう「公益上必要がある場合」とは、

普通地方公共団体の長が必要と認めた場合と解してよいか。

二 略

答一 公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要であるかどうかの認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない。

二 略

●第52号（2018年2月発売） 定価（本体1,150円＋税）

・特集 民泊と自治体の役割

民泊を取り巻く現状と課題

住宅宿泊事業法の解説

「民泊条例」をめぐる自治体の動きと民泊活用策

民泊導入において想定されるトラブルと自治体における対応策

大阪府 国家戦略特別区域外国人滞在施設経営事業（特区民泊）の運用

新潟県新潟市 特区民泊×田園都市型グリーン・ツーリズムの推進

大田区住宅宿泊事業法施行条例

新宿区住宅宿泊事業の適正な運営の確保に関する条例

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

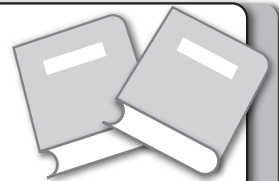
富士市ユニバーサル就労の推進に関する条例

・トピックス

外国人労働者の受入れと地方分権

「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」（全国市長会政策推進委員会）の解説

第7次地方分権一括法による地方自治法の一部改正の解説



Back Number

商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい | フリーコール（通話料無料） | TEL：0120-953-431 | Web | URL：https://gyosei.jp

受付時間：月～金 9時から17時

FAX：0120-953-495

Web

サイト