自治体の補助金交付要綱違反の補助金交付と住民訴訟

白　藤　博　行

はじめに〜事件の概要と論点

本稿は，そもそもは「浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱」（平成23年）の法的性質，および同第５条「補助の対象者及び要件」の補助対象要件のひとつである同第５号キ「申請時点においてコンプライアンス違反のないこと」に違反する財務会計行為の違法性について，2022年９月15日付で静岡地方裁判所に提出された鑑定意見書（静岡地方裁判所令和２年（行ウ）第23号および同令和４年（行ウ）第15号，補助金返還等請求住民訴訟事件，証拠番号甲第95号証）である。原告の「スズキ補助金裁判 News No. 16（2023年８月31日発行）[1]によれば，世界的な大手の自動車工業は，2016年に燃料データ不正事件で国土交通省の立ち入り検査を受け，2018年には完成検査不正事件も発覚し，同省から是正の勧告を受け，約１億9500万円の過料を科されたという。そのような不祥事にもかかわらず，浜松市は企業立地補助金を交付したため，これを不服として提起された住民訴訟である。本件住民訴訟は，2023年８月31日の段階で，第12回公判が開催され，現在もなお活発な議論が法廷で戦わされているようである。この間，第７回公判（2022年10月11日）で，拙意見書を踏まえた第３準備書面（2023

（１）　https//suzuki43henkan.hamazo.tv

年10月４日）に基づく弁論が展開されたり，また第４準備書面（2023年２月９日）でも改めて争点整理され，拙意見書にかかる論点が「一つの大きな争点」とされている。そこで，本稿では，現段階でも多少なりとも学問的に貢献できることがあると思料し，拙意見書に若干の加筆修正を施し公表させていたただいた次第である(2)。

最初に，事件の概要と論点について概観する。

浜松市は，補助金交付に関して，浜松市補助金交付規則（昭和55年３月31日，浜松市規則第17号，以下，単に「本件規則」ともいう。）において，「補助金の交付の申請，決定等に関する基本的事項を定めることにより，これに係る予算の執行の適正化を図ること」（第１条）を目的として，「市長は，補助金の交付に当たり，市税の完納促進その他の市の行政目的の達成のために必要な要件を定めることができる。」（第３条第２項）とし，さらに，「この規則で定めるもののほか，補助金の名称，目的，対象，額，補助率，終期，様式その他補助金の交付に関し必要な事項は，別に定める。」（第20条）ものとしている。これを受けて，「浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱」（平成23年当時，以下，単に「本件要綱」ともいう。）第５条は「補助の対象者及び要件」を定めるところ，同条第５号キは，「共通する補助対象要件」のひとつとして，「申請時点においてコンプライアンス違反のないこと」（以下，「コンプライアンス条項」という。ちなみに，現在の要綱では，これに該当する条項は，「コ　申請時点において補助金の交付目的を達成することができないような重大な法令違反のないこと。」）を規定していた。このような規定ぶりからすれば，本件要綱は，浜松市長が補助金を交付するにあたって，本件規則で「市の行政目的達成のために必要な要件」を定めるだけでなく，補助金交付の適正確保を目的として，

（2）　本件に密接に関係する有意義な検討として，榊原秀訓「自治体における交付要綱の交付要件を充足しない補助金交付と住民訴訟」南山法学第46巻第１・２号65頁～85頁（2022年）がある。

「補助金の名称，目的，対象，額，補助率，終期，様式その他補助金の交付に関し必要な事項」について「別に定める」ところの法形式（ただし，この限りでは「法規範」であるかはわからない。）のひとつであることは確かである。

実際，被告・浜松市長は，その答弁書において（令和３年４月15日），「補助事業ごとに補助要綱を定めている」（同25頁）と自認するところであり，本件要綱が，本件規則の「市税の完納促進その他の市の行政目的の達成のため必要な要件」を定めるひとつの法形式として，規則とは別に「補助金の名称，目的，対象，額，補助率，終期，様式その他補助金の交付に関し必要な事項」を定めたものであることは否定できないところである。ところが，市長は，この「補助事業ごと」に定められた「補助要綱」のひとつである本件要綱について，「要綱」の名称が付されているといったもっぱら形式的理由に基づき，その法規範性＝法的拘束力を否定して，たとい補助金の「交付の決定等」について定めた本件要綱第10条第２項第１号所定の「第５条に規定する要件を満たさなくなったとき」といった要件に該当したとしても，市長の補助金交付決定および交付決定の取消しの「妥当性を確保するための基準（準則）」にすぎないなどと主張して，交付決定の全部または一部を取り消すことができるといった市長の取消権限の行使をしない状態が続いている。つまり，補助金交付決定は，地方自治法第232条の２および浜松市補助金交付規則第５条に基づき，市長が「公益上の必要」があるときなすものであるが，この「公益上の必要」にかかる判断は「市長の裁量事項」であり，本件要綱第５条は，その「裁量判断の妥当性」を確保するための内部規範にすぎず，ただちに裁判で争うことができる外部規範ではないとの趣旨であると解される。

そこで，本稿では，①被告が主張する本件要綱の法的性質，特にコンプライアンス条項の法的性質について検討したうえで，②本件要綱違反を理由とする本件住民訴訟における被告の財務会計行為（コンプライアンス条

項違反の補助金交付決定の全部または一部取消しの不行為）の違法性についても検討して結論を述べる。

１．住民訴訟制度の意義と機能

日本国憲法は地方自治を明文で保障し，「地方自治の本旨」という文言であれ，制度的保障といった解釈論であれ，地方公共団体に地方自治権を保障していることに，いまや異論はない。そして，憲法附属法といわれる地方自治法が，この「地方自治の本旨」を具体化している。つまり，地方自治法第１条は，「地方自治の本旨に基いて，地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め，併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより，地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに，地方公共団体の健全な発達を保障することを目的」として定め，さらに，「地方公共団体に関する法令の規定は，地方自治の本旨に基づき，かつ，国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」（第２条第11項）および「地方公共団体に関する法令の規定は，地方自治の本旨に基づいて，かつ，国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて，これを解釈し，及び運用するようにしなければならない。」（同条第12項）というように，地方公共団体にかかわる立法およびその解釈・運用において，「地方自治の本旨」を尊重する精神が貫かれている。

本件では住民訴訟が提起されているが，住民監査請求・住民訴訟制度も，このような憲法で保障された地方自治の実効的保障のための制度であることを忘れてはならない。

この点，最高裁は，住民訴訟制度の目的が，地方公共団体の執行機関もしくは職員による違法な財務会計行為または怠る事実が当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであることから，これを予防

するために，地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として，財務会計行為または怠る事実の予防または是正を裁判所に請求する権能を住民に与え，地方財務行政の適正な運営を確保することにあるとしている。また，執行機関もしくは職員の財務会計行為または怠る事実の適否とその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反・対立する場合に，住民自らが違法の予防または是正をはかることができる点に，住民訴訟制度の本来の意義があるともされる。したがって，住民の訴権にかかわっては，地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり，原告住民は，自己の個人的利益や自治体そのものの利益のためではなく，専ら住民全体の利益のために，いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものである，と定義するところである（最判昭和53年３月30日民集32巻２号485頁）。

最高裁は，「住民参政の一環」や「参政権の一種」といった表現を繰り返し，たしかに住民訴訟の「民主主義的機能」に着目して，住民訴訟を地方公共団体の直接民主主義制度の一環として位置づけ,「住民全体の利益」のための公益代表訴訟と位置づけている。しかし，住民監査請求を経た住民であればたった一人でも住民訴訟を提起できることから，このような原告住民の意思が常に「住民全体の意思」に適うというわけではない。そこで，むしろ地方公共団体の行政の「適法性確保のための司法統制」(3)と位置づける考え方もありうるところである。このような考え方からすれば，住民訴訟は，地方公共団体の行政権の行使を法的に統制することを目的として，これをチェックし，違法な行政をストップし，そして是正する「法治主義的機能」を有する客観訴訟であるということになる。本稿では，住民監査請求も含めて住民訴訟制度は,「民主主義的機能」(住民参政の一環）と「法治主義的機能」（行政の適法性の確保）の両機能を兼ね備えた「熟

（３）　最高裁裁判官・宇賀克也氏の『地方自治法概説【第７版】』（有斐閣，2021年）369頁。

議法治主義」の実現のための裁判制度であると理解しておきたい(4)。

　したがって，このような住民訴訟の意義と機能を十分に理解したうえで，本件における住民訴訟の審査対象である財務会計行為の違法性については解釈し運用することが求められるところである。

2．浜松市補助金交付にかかる重層的規制パラダイム

　本件は，本件要綱が定める補助対象要件のひとつである「コンプライアンス条項」に違反する「違法」があるにもかかわらず，市長が企業立地促進事業費補助金等交付決定を全部または一部を取り消すこともなく，したがって返還を求めることもなく漫然と放置したことによって生じた多額の損害にかかる「財産の管理を怠る事実」(自治法第242条の２第１項第３号）および「違法な公金の支出」（同第４号）の住民訴訟である。そこで，まずは，浜松市の補助金交付にかかる規制の仕組みを概観することから始めたい。

2－1．地方自治法―浜松市補助金交付規則―浜松市立地支援事業費補助金交付要綱による規制の仕組み

2－1－1．浜松市補助金交付規則

　①　地方自治法は，地方公共団体による「寄付または補助」について，「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。」(第232条の２第２項）と規定する。これは，地方公共団体による補助金交付にかかる法律上の一般的根拠（根拠規範）であるといえる。

（4）　このような住民訴訟制度の機能に関する理解は，筆者の基本的な態度である。たとえば白藤「第８章　住民監査請求・住民訴訟」白藤・榊原秀訓・徳田博人・本多滝夫編著『地方自治法と住民』（法律文化社，2020年）104頁を参照。

②　しかし，このような根拠規範があるからといって，これに基づいて個別具体の補助金交付が適切に行われる保障はない。そこで補助金交付にかかる何らかの規制規範が不可欠となる。国の場合であれば，行政手続法のような規制規範が直ちに思い浮かぶところであるが，同法制定のはるか以前に，すでに「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（以下，「補助金適正化法」）が制定されており，一般的規制規範として機能していることから，行政手続法の適用除外とされている（補助金適正化法第24条の２）。

一方，地方公共団体の場合，補助金適正化法のような一般的規制規範が存在しない。もちろん行政手続条例のような規制規範による規制が考えられるところであるが，浜松市行政手続条例第３条第１項第11号によれば，「条例等に基づく補助金（浜松市補助金交付規則（昭和55年浜松市規則第17号）第２条第１項に規定する補助金をいう。）の交付の決定その他の処分」は適用除外とされていることから(5)，浜松市の補助金交付は，まずは，浜松市補助金交付規則で規制されるところとなり，その限りで本件規則が一般的規制規範としての役割を果たすことになる。ちなみに，同規則は，長が定める規則であり，憲法上の「条例」に含まれるものと解されており，かつ，地方自治法第15条に根拠づけられた地方公共団体の長の自治立法であると位置づけられる。

本稿の検討に関係する主な条文を以下で拾い上げてみる。

（５）　小滝敏之『補助金適正化法解説 全訂新版増補第２版』（全国会計職員協会，2016年）322頁では，適用除外の理由は，「特定の行政分野についての独自の手続体系が形成されているもの」に該当するとの認識に基づくものとの解説があるが，同時に，それでは法理的説明は十分ではないとも指摘される（同書329頁以下）。

【浜松市補助金交付規則】

（目的）

第１条　この規則は，法令その他特別の定めのあるもののほか，補助金の交付の申請，決定等に関する基本的事項を定めることにより，これに係る予算の執行の適正化を図ることを目的とする。

（通則）

第３条　市長は，補助金に係る予算の執行に当たっては，補助金が市税その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し，補助金の交付の目的に従って公正かつ効率的に行わなければならない。

２　市長は，補助金の交付に当たり，市税の完納促進その他の市の行政目的の達成のために必要な要件を定めることができる。

（決定の取消し）

第17条　市長は，補助事業者が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは，補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものとする。

（１）補助金を他の用途への使用をしたとき。

（２）補助金の交付の決定の内容又はこれに付した条件その他法令若しくはこの規則又はこれらに基づく市長の処分に違反したとき。

（３）第３条第３項各号のいずれかに該当することが判明したとき。

（細目）

第20条　この規則で定めるもののほか，補助金の名称，目的，対象，額，補助率，終期，様式その他補助金の交付に関し必要な事項は，別に定める。

２－１－２．浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱

本件規則は，「市長は，補助金の交付に当たり，市税の完納促進その他の市の行政目的の達成のために必要な要件を定めることができる。」（第３条第２項）とし，さらに「この規則で定めるもののほか，補助金の名称，目的，対象，額，補助率，終期，様式その他補助金の交付に関し必要な事項は，別に定める。」（第20条）としている。この規定ぶりからして，本件規則は補助対象事業一般にかかる補助金交付を規制する一般的規制規範であるといえるが，同時に，個別の補助対象事業ごとの各種の補助金交付を規制する個別的規制規範を別に定めることを想定していることがわかる。

かかる個別的規制規範は，必ずしも要綱という法形式である必要はないが，浜松市の場合は，「補助金交付要綱」という法形式によることとしており，この要綱を告示し，補助対象事業ごとに補助金交付の規制を実施していることになる(6)。したがって，補助金交付要綱は補助対象事業ごとに複数存在し，そのうちのひとつが本件要綱，すなわち「浜松市企業立地支援事業費補助金要綱」であるということになる。

以下，本件に関係する主要な本件要綱の条文を拾い上げておく。

【浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱】（ただし，2022年４月１日改正前のもの）

（通則）

第１条　浜松市企業立地支援事業費補助金の交付については，浜松市補助金交付規則（昭和55年 浜松市規則第17号。）及びその他の法令の定めによるほか，この要綱の定めるところによる。

２　市長は，次の各号のいずれかに該当すると認める者には，補助金を交付しないものとする。

（１）暴力団（浜松市暴力団排除条例（平成24年浜松市条例第81号。以下「条例」という。）第２条第１号に規定する暴力団をいう。）

（２）暴力団員等（条例第２条第４号に規定する暴力団員等をいう。以下同じ。）

（３）暴力団員等と密接な関係を有する者

（４）前３号に掲げる者のいずれかが役員等（無限責任社員，取締役，執行役若しくは監査役又はこれらに準じるべき者，支配人及び清算人をいう。）となっている法人その他の団体

（目的）

第２条　市長は，市内において工場等を設置する民間の企業（法人に限る）又は組合（以下「企業 等」という。）に対し，予算の範囲内において補助金を交付することにより，市内の企業立地の促進，雇用機会の拡大を図り，もって地域産業の振興及び経済の発展に資することを目的とする。

（６）　補助事業ごとの補助要綱は多種多様であり，たとえば，みんなのはままつ創造プロジェクト補助金交付要綱，浜松市スマート農業推進事業費補助金交付要綱，浜松市幼稚園型一時預かり事業費補助金交付要綱，浜松市浄化槽設置事業費補助金交付要綱，浜松市私立保育所等事業費補助金交付要綱，浜松市認知症カフェ設置運営事業補助金交付要綱，浜松市実証実験サポート事業費補助金交付要綱など。

（補助金の種類）
第３条　この要綱により定める補助金の種類は次のとおりとする。
（１）企業立地促進事業費
（２）企業立地奨励費
（補助金の対象者及び要件）
第５条　企業立地促進事業費の対象となる者は，次の各号に掲げる要件を満たす企業立地促進事業を行う企業等とする。
（１）～（４）　省略
（５）上記の各号に共通する補助対象要件
キ　申請時点においてコンプライアンス違反がないこと(7)。
（交付の決定等）
第10条　市長は，前条の規定による申請書の提出があった場合には，当該申請に係る書類の審査により，補助金を交付すべきと認めたときは，速やかに補助金の交付の決定を行い，補助金交付額決定通知書により申請者に通知するものとする。
２　市長は，補助事業者が次の各号のいずれかに該当するときは，前項に規定する決定の全部又は一部を取り消すことができる。
（１）第５条に規定する要件を満たさなくなったとき。
（２）偽りその他不正の手段により交付の決定を受けたとき。
（３）前各号に定めるもののほか，市長が特にその必要があると認めたとき。

２－２．浜松市における補助金交付にかかる規制の特徴

浜松市における補助金交付の規制の仕組みは，補助金交付一般にかかる浜松市補助金交付規則と，「浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱」に代表されるような，個別の補助事業ごとの「補助要綱」による二層の規制に特徴があるといえる。しかし，これは，何も浜松市だけに特徴的なものではなく，少なくとも静岡県下では一般的であり(8)，おそらく全国的にみても一般的なものであろう。浜松市をはじめとするこのような補助金

（７）　ただし，これは，事件当時，2022年４月１日改正前の規定。改正後は，「（６）コ　申請時点において補助金の交付目的を達成することができないような重大な法令違反のないこと。」と規定されている。
（８）　後掲の「資料　補助金交付規則の実態」を参照のこと。

交付の規制の仕組みの特徴は，地方自治法第232条の２第２項が定める「公益上必要がある場合」の「寄付又は補助」の規定を根拠として，地方公共団体が，補助金交付にかかる公正性，平等性，あるいは相手方および住民の信頼性を確保することを目的として，長の規則による補助金交付規制といった一般的規制規範のほか，個別の補助対象事業ごとの「補助要綱」といった個別的規制規範を活用していることにある。換言すれば，補助金交付の適正化を実効あらしめるために，憲法の地方自治保障を当然の前提として，法律（地方自治法），条例・規則（本件は規則であるが，田布施町補助金等適正化条例や伊賀市補助金等適正化条例のように条例といった法形式をとる場合もある。いずれにしても「自治立法」である。），要綱（行政規則あるいは内部規範）といった階層的な法形式を組み合わせた「重層的規制パラダイム」とでもいえる仕組みがとられていることがわかる。

３．浜松市補助金交付要綱の法的性質について

浜松市は，その補助金交付にかかる規範構造からみれば，一般的規制規範と個別的規制規範からなる重層的規制パラダイムを制度化して補助金交付の適正化を図る努力をしているところであるが，本件被告は，本件要綱は単なる行政規則にすぎず，たとい本件要綱が定める補助対象要件である「コンプライアンス条項」に違反したとしても，本件要綱は単なる行政規則であり，外部効果・法的拘束力を有するものではなく，直ちに適法・違法の問題が生じるわけではなく，必ずしも補助金交付決定の全部または一部を取り消さねばならない義務が発生するわけではないとしているようである。そこで，まずは，本稿の第一の検討課題である，本件浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱の法的性質について判例および学説を検討することから始めたい。

3－1．最近の裁判例（東京地判令和3年6月21日判時2511号5頁以下）にみる「補助要綱」の法的性質論

まず，最近の裁判例として，映画「宮本から君へ」にかかる文化芸術振興費補助金にかかる助成金の交付事件を取り上げる。同映画の出演俳優が麻薬及び向精神薬取締法違反で有罪を受けたことを理由に，すでに交付内定がなされていた助成金の不交付処分が争われた事件である。結論だけいえば，独立行政法人日本芸術文化会理事長の不交付処分の裁量権の範囲の逸脱・濫用が違法とされたものである。本判決は，裁量権の逸脱・濫用論そのものにおいて特筆すべきものがあるわけではないが，独立行政法人日本芸術文化振興会法に基づく文化芸術振興費補助金にかかる「文化芸術振興費補助金による助成金交付要綱」の裁判規範性に関する判示内容が，本件要綱の法的性質を考える際に大いに役立つ。すなわち，「公益性を理由に助成金の交付内定の取消し又は不交付決定をしたことが裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるか否かを判断するに当たっては，交付内定の取消し又は不交付決定の根拠とされた公益の内容，当該芸術団体等に対し助成金を交付することにより当該公益が害される態様・程度，交付内定の取消し又は不交付決定により当該芸術団体等に生じる不利益の内容・程度等の諸事情を総合的に考慮して，交付内定の審査における芸術的観点からの専門的知見に基づく判断を尊重する本件要綱の定めや仕組みを踏まえてもなお助成金を交付しないことを相当とする合理的理由があるか否かを検討するべきである。」とした点である。

このような判断枠組みは，まずは「文化芸術振興費補助金による助成金交付要綱」を助成金（＝補助金）の交付・不交付決定にかかる裁量基準として位置づけ，この裁量基準にそって違法事由の判断をするとともに，もし当該裁量基準に従わないで交付あるいは不交付決定を行う場合には，そのような判断について合理的理由を求めているものと解することができる。

このような判断枠組みは，東京大学名誉教授の塩野宏氏の「裁量基準論」

を踏まえたものであるといえる。すなわち，塩野氏は，行政の裁量判断・決定について，行政の恣意を排除し，また，その予測可能性を確保するため，予め裁量基準を設定し，適法手続の観点からは公表が望ましいとしたうえで，このような裁量基準は，たとい内部基準であり，行政規則の性格を持つものであるとしても，ひとたび裁量基準が設定され，かつ，行政庁がこれにのっとり決定した場合には，裁判所の審査は，まずは当該裁量基準に不合理な点があるかどうかが審査されるというのである（最判平成４年10月29日民集第46巻７号1174頁，最判平成11年７月19日判時1688号123頁を例示）。

さらに，塩野氏は，「裁量権の公正な行使の確保，平等取扱いの原則，相手方の信頼保護といった要請からすると，準則と異なった判断をするには，そのための合理的理由が必要である」として，裁量基準に従わないことの「合理的理由」についての裁判所の審査の可能性も認めている。この見解は，裁量基準から随意に離れた裁量決定を認める代表的判決としてのマクリーン事件最高裁判決の「行政庁がその裁量に任された事項について裁量権行使の準則を定めることがあつても，このような準則は，本来，行政庁の処分の妥当性を確保するためのものなのであるから，処分が右準則に違背して行われたとしても，原則として当不当の問題を生ずるにとどまり，当然に違法となるものではない」といった判示部分を否定するものであると解される(9)。

（９）　以上につき，塩野宏『行政法Ⅰ　［第６版］行政法総論』（有斐閣，2015年）111頁以下，特に117頁以下を参照せよ。なお，最高裁も，行政手続法が制定されて以降，マクリーン事件判決のこの論理をそのまま維持しているとは思われない。たとえば最判2015年３月３日（民集69巻２号143頁）は，行政手続法上の「処分基準」（12条１項）にかかわって，「処分基準は，単に行政庁の行政運営上の便宜のためにとどまらず，不利益処分に係る判断過程の公正と透明性を確保し，その相手方の権利利益の保護に資するために定められ公にされるものというべきである。したがって，行政庁が同項の規定により定めて公にしている処分基準において，先行の処分を受

このような塩野氏の見解によれば，浜松市の本件要綱が裁量基準を定めたものであり，当然に一般に公表されているものであることから，まずは，裁判所の審査は，本件要綱の当該裁量基準の合理性についてなされ，そして，この裁量基準から離れて異なる判断をする場合には，そのための合理的理由が求められ，その合理的理由が裁判所によって審査されることになる。本件要綱の外部効果（法的拘束性）は実質的に認められることになり，もはや裁判所の適法性の審査の対象となることは明らかである。

3－2．最近の裁判例（東京地判令和4年6月30日TKC文献番号25592786）に提出された碓井光明氏の意見書における要綱の法的性質論

次に，直近の裁判例として，「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」（以下「風営法」という。）第2条第5項に定める性風俗関連特殊営業を営む者が，新型コロナウイルス感染症対策のための「持続化給付金給付規程」に基づく「持続化給付金」および「家賃支援給付金給付規程」に基づく「家賃支援給付金」の申請をしたところ，両規程は性風俗関連特殊営業を行う事業者には給付しない旨を定めていることから，原告が，これは憲法14条1項に違反して無効であるなどと主張して，持続化給付金等の支払等を求めた事件を取り上げてみたい。

けたことを理由として後行の処分に係る量定を加重する旨の不利益な取扱いの定めがある場合に，当該行政庁が後行の処分につき当該処分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，当該処分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当たることとなるものと解され，この意味において，当該行政庁の後行の処分における裁量権は当該処分基準に従って行使されるべきことがき束されており，先行の処分を受けた者が後行の処分の対象となるときは，上記特段の事情がない限り当該処分基準の定めにより所定の量定の加重がされることになるものということができる。」と判示している（下線は，筆者）。むしろ塩野説に近い。

この裁判では，判決そのものより，碓井光明氏（東亜大学大学院教授・東京大学名誉教授）の意見書「『性風俗関連特殊営業』を行う事業者であることを理由とする持続化給付金及び家賃支援給付金の給付拒絶について」[(10)]が注目される。碓井氏は，両給付金の支給根拠とされた中小法人等向けの「持続化給付金給付規程」および「家賃支援給付金給付規程」の法的性質について，おおむね以下のように述べている。すなわち，中小企業庁は両給付金の給付金給付規程を定めて給付事業を実施したところ，この規程は，「贈与者である国の内部的な基準，一種の行政規則であって，外部に対しては何ら意味をもたないとする建前論が登場する可能性もある。しかしながら，新型コロナウイルス感染症対策の一つの柱として給付金が給付される旨が政府から国民に呼びかけられたことに鑑みるならば，給付金給付規程は，一種の国の制度を構築したものであることは明らかである。給付金給付規程は，国民に広く呼び掛ける政府が，贈与形式をとる給付をどのように実施するかを定めた一種の規範である。それは，政省令のような形式の法規命令ではなく本来は行政規則たる性質を有しているにすぎないとされそうである。しかし，給付金給付規程は，国や地方公共団体の入札契約について法律・政令で規律しているのと同様に，給付金給付を規律する役割を果たすものである。国や地方公共団体の入札契約は，私法契約の性質を有するにもかかわらず，法令により規律されているのである。」「行政法学においては，補助金行政における補助要綱等を『給付規則』と呼び，給付には一定の外部効果が認められるとする学説が有力となっている（塩野宏『行政法Ⅰ［第六版］行政法総論』（有斐閣，平成27年）119頁，宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論【第７版】』（有斐閣，令和２年）326頁な

(10)　CALL4のサイトにある「セックスワークにも給付金を」の訴訟資料の証拠「甲32号証」の碓井光明意見書（75128b461a54faced2f3aa816683c7cd.pdf（call4.jp）を参照。なお，碓井氏は，わが国の行政法・財政法学の第一人者であるが，この意見書の内容は，『公的資金助成法精義』（信山社，2007年）をはじめとする，住民訴訟や財政法に関する極めて多くの研究業績の蓄積の結果である。

ど)。外部効果があるということは，給付規則に従わないで給付を拒絶した場合に，平等原則違反により違法とされる可能性があることを意味する(塩野宏・前掲，宇賀克也・前掲）と同時に，給付規則が憲法を頂点とする法令違反により違法・無効とされる可能性があることも意味する。」と述べ，さらに，このことから「補助金適正化法上の『補助金等』ではない本件両給付金に係る給付規程も，実質的には外部効果を発揮する行政規則であり，給付規則の性質を有するものであると解される。このことは被告国のとってきたところでもある。したがって，政省令の内容の司法審査と同様に，具体の給付金給付規程の中にある特定の条項が，国民との関係において効力を有するものか否かについては当然に裁判所の審査を受けなければならないというべきである。」と結論している。

碓井氏は，このように行政法的には単なる行政規則にすぎない給付金給付規程が外部効果を有する給付規則であるとし，その給付規程における規定条項については，明確に裁判所の審査対象であると認めるものである。これは，先に引用した塩野氏が，つとに指摘してきた「行政規則の外部化現象」(11)といえるものである。塩野氏は，この「行政規則の外部化現象」にかかわって，行政法学上の行政規則には多様な種類と形式があることを認め，「行政規則の外部化現象」にかかる「行政機関の行動基準」について，（ア）解釈基準，（イ）裁量基準，（ウ）給付規則（補助要綱）および（エ）指導要綱に分類し，それぞれの外部効果性について整理している。このうち，本件要綱の法的性質に直接関係するのは（ウ）「給付規則（補助要綱)」である。浜松市の本件要綱が，浜松市補助金交付規則の補助金交付決定にかかる裁量基準を定めたものであることからすれば，当然，「裁量基準」論と共通の問題を有する。

そこで，あらためて塩野氏の補助金交付の給付基準を定める給付規則（補

(11)　塩野・前掲書112頁以下。

助要綱）に関する見解を確認しておきたい。塩野氏は，補助金の給付にかかる法律の根拠がある場合であっても，その規定は一般的・概括的な場合が多く，行政の裁量が認められるのが普通である。この場合，通常，行政部内で交付の基準等を定める補助金の交付規則を制定することが多く，この補助金の給付規則（補助要綱）は，補助金の交付にかかる広義の裁量基準を定めたものであるということができる。この場合の給付規則（補助要綱）は法律の委任がないので，法律による行政の原理からすれば法規命令とはいえず，申請者に補助金請求権を根拠づけることはないが，補助金行政に適用される平等取り扱いの原則からすれば，合理的理由なくこれに違反して不平等な取り扱いをすれば，違法の問題が生じることとなる。つまり，この限りで給付規則（補助要綱）が一定の外部効果を持つことになるというのである[12]。

この点，宇賀克也氏（最高裁判所判事・東京大学名誉教授）も，裁量基準が「それを適用しない合理的理由がない限り行政機関を拘束する」という考えを「行政の自己拘束論」と呼び，その意味で，裁量基準も外部効果をもつ場合があることを認めたうえで，給付規則は行政規則としての性格を有するものであるが，行政庁が給付規則に従わない場合，平等原則違反の問題が生じ，平等原則に反する違法な給付拒否によって生じた精神的苦痛に対する慰謝料請求が認められる余地があり，この限りで，給付規則も全く外部効果を持たないというわけではない，と述べている[13]。塩野氏と若干ニュアンスを異にするようにもみえるが，給付規則が一定の場合，外部効果を有し，平等原則違反などの行政法の一般原則を媒介して裁判審査が及ぶことになる点では，塩野氏と異なるところではない。

（12）　塩野・前掲119頁から121頁。

（13）　宇賀・前掲324頁から326頁。

3－3．小括

さて，最近の学説における通説・有力説および裁判例の動向からして，被告の主張，すなわち，本件浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱が,「要綱」と名がつくものである限り，単なる行政規則（内部基準）にすぎず，外部効果，つまり法的拘束力を有することはなく，ただちに適法・違法を審査する裁判審査の対象となるものではないといった主張は明らかに失当であることが明らかとなった。すなわち，本件要綱は，一般的規制規範である浜松市補助金交付規則による補助金交付決定等の規律を実効あらしめるために，個別補助事業ごとの各種補助金の交付にかかる個別的規制規範として定められた給付規則（補助要綱）であり，より具体的には，本件要綱は,「企業立地支援事業費」の補助を目的とした給付規則（補助要綱）であり，この要綱が定めた補助金交付決定等にかかる裁量基準および裁量基準から離脱する行政行動の適法性については，裁判所による審査が当然に及ぶことになることが明らかになった。以下，本件要綱の外部規範性についてだけではなく，本件補助金交付決定等にかかる裁判所の審査可能性について，これまでの検討を小括しておきたい。

（1）浜松市の補助金交付にかかる重層的規制パラダイムといった規制の仕組みからすると，まず，地方公共団体の補助金交付の根拠を定めた「法律」である地方自治法第232条の２が定めた「寄付又は補助」の要件である「公益上必要がある場合」でないにもかかわらず補助金の交付を行った場合，それだけで当然に法律違反の違法が認められることになることである。

次に，浜松市の補助金交付にかかる重層的規制パラダイムにおいては，補助金交付にかかる規制条例は存在しないが，根拠規範である地方自治法第232条の２を補完する「規制規範」として，浜松市補助金交付規則が定められているが,個別補助事業ごとの各種補助金の交付にかかる規制は「別

に定める」として，各種の補助金交付要綱（注 3 参照）を定めている。もちろん，立法政策としては，浜松市補助金交付規則において，個別補助事業ごとの各種補助金の交付にかかる規制も定めることは可能であるところ，「別に定める」としたところに特徴がある。本稿では，このような規範構造に着目して，浜松市補助金交付規則を「一般的規制規範」，浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱を「個別的規制規範」と区別しているが，両者は，本来，規制規範としては一体のものであると考えられる。これらの規制規範は，いずれにしても個々の補助金決定等の行政活動の具体的根拠となるものではないが，補助金交付決定等の行政活動を規制するため，その適正化の準則や手続を定めたものであり，浜松市はこれに（自己）拘束されることになる。したがって，本件規則も本件要綱も，それが一般的規制規範であれ個別的規制規範であれ，浜松市がこの規制規範に違反すれば，規制規範に違反する違法が認められることになる。換言すれば，このような補助金交付の重層的規制パラダイムといった規制の仕組みからすれば，《法律－条例・規則－要綱》のどの階層の規制に違反しても違法が認められるということになる。

（2）ところが，浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱が個別的規制規範といっても，その法形式が要綱であることから，要綱は行政規則にすぎないとの理解が一般的であるところであり，行政規則といった法形式の外部規範性＝法的拘束力は認められないと考えられがちである。このことは，「行政規則の外部化現象」を認め，行政規則による規定が裁判過程における裁判所の判断の考慮要素となることを認める塩野氏にあっても，行政規則の具体的機能や法的意義は区々であり，機能的には行政の司法的統制として作用することにもなることは認めつつも，同時に，行政運営の追認になることもあるので「行政規則の外部化現象」には注意が必要であるとも指摘する。これは，「法律による行政の原理」からすれば，たしかに

規範的にみれば法規範性を承認できる場合もあるかもしれないが，あくまでも「裁量基準（審査基準を含む。）の外部化現象」は，法的安定性，信頼保護あるいは平等原則を媒介したものである限りといった条件付きであり，行政規則の規範化そのものを一般に認めるところではないことを意味する。したがって「行政規則の外部化現象」を一律にとらえ，これを安易に容認することについては消極的であるということになる[14]。したがって，たとい「行政規則の外部化現象」を語るとしても，どのような場合に，それを認めるかは個別具体的な検討に委ねられることになる。

そこで，本件要綱のような給付規則（補助要綱）の「行政規則の外部化現象」についてみると，補助金行政に適用される平等原則・平等取り扱いの原則といった法の一般原則が個別具体的な検討の媒介項とされ，たとえば合理的理由なく給付規則（補助金要綱）に違反して不平等な取り扱いをすれば違法の問題が生じるというように，その外部規範性（法規範性）が承認されることになるというわけである。碓井氏が，給付規則（補助要綱）に外部効果を認めるとき，そして，この給付規則に従わないで給付を拒絶した場合に，平等原則違反により違法とされる可能性があることを意味する，と同時に，給付規則が憲法を頂点とする法令違反により違法・無効とされる可能性があることも意味すると述べていることも，これと同趣旨であろう。

このように，給付規則（補助要綱）の外部規範性（法規範性）を認めることができるためには，平等原則・平等取り扱いの原則といった法の一般原則の媒介が前提となることから，浜松市の本件要綱についても，このような観点からの個別具体的な検討が不可欠である。

この点，本件における被告は，「原告らは，行政規則（要綱）について，・・・自己拘束であり，これに反する判断は，裁量権の逸脱・濫用があっ

（14）　塩野・前掲120頁から121頁。

たと評価されると主張するが，かかる議論がなされているのは，懲戒処分が処分基準より重くなされたり，補助金交付につき要綱上の交付要件を満たしているのに不交付とされるなど・・・・不利益な処分がなされた場合に，その不利益な処分を受けた者に対する関係で平等原則上違法の評価がなされるべきものではないか」（答弁書28頁）という主張を行っており，これは，本件要綱における「平等原則」あるいは「平等取り扱いの原則」といった法の一般原則の適用に異論を唱えるものである。そこで以下では，被告が特に問題としているようにみえる平等原則，そしてこれに密接に関係する信頼保護の原則について検討しておきたい。

まず，行政規則，特に給付規則（補助要綱）の法規範性にかかる媒介項としての法の一般原則をいう場合，たしかに塩野，宇賀あるいは碓井の各氏は，平等原則について論じているところ，被告は，この点について，そもそも平等原則の主張そのものが本件においては失当であるかのような主張をしている。つまり，本件要綱のような補助要綱等の違反を平等原則違反で違法であると主張できるのは，補助金交付によって不利益な処分を受けている場合に限られ，違法な補助金交付決定を取り消さないといった，いわば受益（授益）的な処分の場合については，そもそも平等原則違反を主張できないと主張しているようである。しかし，このような主張は，いかにも平等原則といった法の一般原則の意味を正しく理解しないものである。

すなわち，被告の「不利益な処分がなされた場合に，その不利益な処分を受けた者に対する関係で平等原則上違法の評価がなされるべきものではないか」といった主張は，裏返せば，補助金受給者に対する授益的処分（受給者からみれば受益的処分）の場合については，平等原則上の違法の評価がなされるべきではない，という主張であると解される。換言すれば，これは，平等原則あるいは平等取り扱いの要請に基づくところの授益的処分（受益的処分）についての「職権取消・撤回の制限法理」の問題であり，

その適用の可否の問題であるといえる。そこで，これにかかわるふたつの判決を紹介したい(15)。

ひとつは，租税法と信義則の法理に関する最判昭和62年10月30日（TKC文献番号22002554）である。すなわち，これは，「租税法規に適合する課税処分について，法の一般原理である信義則の法理の適用により，右課税処分を違法なものとして取り消すことができる場合があるとしても，法律による行政の原理なかんずく租税法律主義の原則が貫かれるべき租税法律

---

(15)「職権取消・撤回の制限法理」は行政処分に関する「法理」であり，本件要綱に基づく補助金交付決定は原告・被告ともに契約の申込に対する承諾であるとの理解で裁判は進んでいることから，形式的にはこの「法理」の直接適用は可能かどうかといった議論はありうる。たしかに「職権取消・撤回の制限法理」は行政処分に関する法理であるが，その内容は，行政処分が違法である場合あるいは事後に違法になった場合の職権取消・撤回について，処分が取り消されるべきあるいは撤回されるべき公益上の必要性と，有効な処分であると信頼した相手方が処分の取消によって受ける不利益とを比較衡量し，はたして公益上の必要性を優先すべきか，それとも相手方の信頼を保護すべき場合かどうかを具体的に検討するものである。したがって，行政処分が違法である場合に職権取消が認められるのは，当該行政処分が法律による行政の原理に反しているからであり，違法な行政処分により公益が損なわれている，あるいは損なわれるおそれがある場合，当該処分を取り消して公益を回復あるいは保護することが必要である場合ということになる。他方，違法な行政処分であっても，すでに当事者間あるいは利害関係人間において法的効力が生じてしまって，利害関係人がその行政活動を適法であると信頼している場合，違法な行政処分によって生じてしまった法律関係であっても，その信頼を保護するためにあえて維持すべき場合もありうることになる。これが，いわゆる信義則あるいは信頼保護の原則というわけである。したがって，行政処分が違法である，あるいは違法になるおそれがある場合の職権取消・撤回の問題というのは，一方における法律による行政の原理，すなわち適法性の原則（公益の保護）と，他方における信頼保護の原則（個別利益の保護）とが対立する場面において，具体的な事例に応じて，どちらの原則を優先すべきかを総合的に判断し決定することにほかならない。このように考えると，「職権取消・撤回の制限法理」は，形式的には行政処分に関する法理だとしても，内容的にみると，適法性の原則（公益の保護）と信頼保護の原則（個別利益の保護）といった二つの原則の優先性を判断する法理であるということになり，行政処分についても，契約に基づく法律関係についても妥当する法理であり，まさに法の一般原則ということができることになる。

関係においては，右法理の適用については慎重でなければならず，租税法規の適用における納税者間の平等，公平という要請を犠牲にしてもなお当該課税処分に係る課税を免れしめて納税者の信頼を保護しなければ正義に反するといえるような特別の事情が存する場合に，初めて右法理の適用の是非を考えるべきものである。そして，右特別の事情が存するかどうかの判断に当たつては，少なくとも，税務官庁が納税者に対し信頼の対象となる公的見解を表示したことにより，納税者がその表示を信頼しその信頼に基づいて行動したところ，のちに右表示に反する課税処分が行われ，そのために納税者が経済的不利益を受けることになつたものであるかどうか，また，納税者が税務官庁の右表示を信頼しその信頼に基づいて行動したことについて納税者の責めに帰すべき事由がないかどうかという点の考慮は不可欠のものであるといわなければならない。」というように，たとい信義則の法理を適用して保護される場合であっても，納税者間の平等あるいは公平という要請が強く働き，慎重にならざるを得ない場合があることを判示するものである。

もうひとつは，厚生年金保険法に基づく障害年金の支給裁定を社会保険庁長官が取り消し，年金額を過去にさかのぼって減額した再裁定処分に違法はないとした東京高判平成16年９月７日（TKC 文献番号28100785）である。すなわち，これは，「授益的な行政処分がされた場合において，後にそれが違法であることが明らかになったときは，行政処分の取消しにより処分の相手方が受ける不利益と処分に基づいて生じた効果を維持することの公益上の不利益とを比較考量し，当該処分を放置することが公共の福祉の要請に照らして著しく不当であると認められるときには，処分をした行政庁がこれを職権で取り消し，遡及的に処分がされなかったのと同一の状態に復せしめることが許されると解するのが相当である。」ことを前提として，「法は，労働者の老齢，障害又は死亡について保険給付を行い，労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とし

（法１条），被保険者及び事業主が拠出する保険料によって保険給付がまかなわれる社会保険制度である（法82条１項）。このような厚生年金保険制度の目的や仕組みに照らすと，これを所管する政府としては，年金財源が限られていることを踏まえ，無駄のない効率的な制度の運営を行い，年金の過誤払によって受給権者間の平等，公平が害されることがないようにすることを強く要請されているものというべきである。」というように，たとい授益的な行政処分であっても，無駄のない効率的な制度の運営を行い，年金の過誤払によって受給者間の平等，公平が害されることがない，つまり，年金受給者間の平等原則あるいは平等・公平に扱われるべきであるという要請が強く働くことを判示している。

いずれも，直接的には「職権取消・撤回の制限法理」の適用がない場合があることを示す判決であるが，その根拠には平等原則あるいは平等取り扱い原則といった法の一般原則が使われていることがわかる。これらの判決の論理にならえば，本件においても，浜松市が，訴外スズキ（株）の本件要綱のコンプライアンス条項に違反する事実を知りながら，これに対する補助金交付決定を取り消さないとすれば，それは「職権取消・撤回の制限法理」の適用の可否・当否が問題となる場面といえる。上記二判決と同様に，その根拠としての平等原則違反の問題となる。つまり，東京高判の「年金財源が限られていることを踏まえ，無駄のない効率的な制度の運営を行い，年金の過誤払によって受給権者間の平等，公平が害されることがないようにすることを強く要請されているものというべき」との論理にならえば，浜松市の補助金財源が限られている以上，本件要綱の定めに違反して補助金が交付され続けることによって，補助金受給者となりうるすべての市民間の平等および公平が害されることがないかが問題となり，かかる平等・公平が害されることがないことが強く要請されるのは当然である。まさに，市民間の平等および公平という公益を優先することが強く要請される場合にあっては，本件要綱に違反して交付を受けた者の個別的利益は，

たといそれが信頼保護の原則のもとにあるとしても，かかる個別的利益が公益を保護するための適法性の原則より優先すべき場合であるときに限定されるはずである。したがって，本件のような場合にあって，平等原則といった法の一般原則の適用を極めて限定的に解する被告の主張には理由がない。

（３）以上の検討の結果から，以下のことをあらためて確認しておきたい。
①まず，《法律－条例・規則－要綱》といった補助金交付にかかる重層的規制パラダイムからすると，そのいずれの階層的規範に違反しても，裁判所は補助金交付決定等の適法性審査を行うことが可能である。この場合の要綱は，規則が一般的規制規範であるのに対して，要綱は個別的規制規範であるといった違いはあるが，両者があいまって補助金交付にかかる規制規範であることに違いなく，これらに違反すれば違法となる。
②ただし，要綱の法的性質については，一般に行政規則であると解されているところであり，また，行政規則は一般的に外部規範性（法規範性）を持たないとも解されているところから，要綱の外部規範性（法規範性）は一般に認められていない。そこで，一定の場合，つまり平等原則などの法の一般原則を媒介にして外部規範性（法規範性）を認められる場合には，たとえば補助金交付にかかる給付規則（補助要綱）の外部規範性（法規範性）が認められるという考え方が通説的見解であるといえる。
③このような通説的見解に立つとき，浜松市の本件要綱は外部規範性（法規範性）を有することは明らかであり，したがって，本件要綱で定められた「コンプライアンス条項」（本件要綱第５条第５号キ）に違反する違法があると認められる場合（本件要綱第10条第２項第１号）であるにもかかわらず，補助金交付決定の全部または一部を取り消す措置（本件要綱第10条第２項本文）を講じないときには，本件要綱違反の違法性が認められるのは至極当然ということになる。

4．住民訴訟における財務会計行為の違法性との関係における本件補助金交付決定等（補助金交付決定の全部または一部の取消しを行わないこと）の違法性についての検討

以上，もっぱら浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱の法的性質について検討を行ってきた。それは，被告・浜松市長が，本件要綱の外部規範性・法的拘束性を否定する主張をすることに対して，最近の学説および判例の動向から，その主張の妥当性を検討する必要があることから，それに応えたものである。

しかし，本件訴訟が住民訴訟であることに鑑みれば，住民訴訟における違法性の問題，すなわち，住民訴訟の対象である財務会計行為の違法性にかかる固有の問題に触れないわけにはいかない。たとえば，さいたま地判平成25年6月19日（判例地方自治385号33頁またはTKC文献番号25504739）は，「地方自治法232条の2は，普通地方公共団体が，その公益上必要がある場合において補助をすることができる旨規定しているところ，当該地方公共団体の長が，故意又は過失によりその裁量権を逸脱又は濫用して補助を行った場合，当該補助は，当該地方公共団体に対する関係において違法な権利侵害を構成し，当該長の地位にあった者は，当該地方公共団体に対し，不法行為に基づく損害賠償義務を負うと解すべきである。そして，当該地方公共団体が，補助の趣旨，対象となる事業，補助金交付の手続等について定めた要綱は，法規範性を有するものではないものの，当該地方公共団体の内部において，長を含む職員を規律するものであり，かかる要綱に違反し又はその趣旨に反して補助が行われた場合には，それが軽微な手続上の瑕疵にすぎない等の特段の事情がある場合を除き，上記裁量権の逸脱又は濫用があったこととなると解すべきである。」としており，たとい要綱が補助の趣旨，対象となる事業，補助金交付の手続等について

定めた地方公共団体内部の規律に過ぎないものであっても（つまり，法規範性＝外部規範性を有することがなくとも），当該要綱に違反しまたはその趣旨に反して補助が行われた場合にあっては，特段の事情のある場合を除いて，その裁量権の逸脱または濫用の違法性が認められるとして，「財務会計行為の違法性」が認められると判示している。

この判決のように，住民訴訟における財務会計行為の違法性の審査において，そもそも要綱の法規範性＝外部規範性を問わないということになれば，上記の本件要綱の外部規範性＝法規範性の有無の議論も，その意味が異なってくる。

そこで，以下では，住民訴訟における財務会計行為の違法性の判断にかかる主要な判例および学説の議論を整理・検討することとしたい。

4－1．「一日校長事件」最高裁判決における財務会計行為の違法性の判断枠組み

従来，財務会計行為の違法性をめぐる住民訴訟においては，財務会計行為（例えば，支出負担行為，支出命令および支出行為）そのものの違法性が問題とされるというより，財務会計行為に先行する「非財務会計行為」の違法性が財務会計行為の違法性に承継するかどうかといったように，もっぱら「違法性の承継」が論じられてきたところ，その議論の転換となったのは，いわゆる「一日校長事件」最高裁判決である（最判平成4年12月15日民集46巻9号2753頁）。

この判決は，「住民訴訟は，普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え，もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものであ」り（最判昭和53年3月30日民集32巻2号485頁参照），いわゆる4号住民訴訟は，「このような住民訴訟の一類型として，財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し，

職務上の義務に違反する財務会計上の行為による当該職員の個人としての損害賠償義務の履行を求めるものにほかならない。したがって，当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは，たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても，右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。」として，財務会計行為にかかる「当該職員」の「財務会計行為の違法性」の判断枠組みを定式化した。そして，この定式に基づき，本事案に即して，地方教育行政の組織及び運営に関する法律が地方公共団体の区域内における教育行政については，原則として，これを，地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限とすることにより，教育の政治的中立と教育行政の定安の確保を図るとともに，他面，教育行政の運営のために必要な，財産の取得，処分，契約の締結その他の財務会計上の事務に限っては，これを地方公共団体の長の権限とすることにより，教育行政の財政的側面を地方公共団体の一般財政の一環として位置付け，地方公共団体の財政全般の総合的運営の中で，教育行政の財政的基盤の確立を期することとしたものと解したうえで，教育委員会と地方公共団体の長との権限の配分関係に鑑み，「教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分（地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条３号）については，地方公共団体の長は，右処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り，右処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり，これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。けだし，地方公共団体の長は，関係規定に基づき予算執行の適正を確保すべき責任を地方公共団体に対して負担するものであるが，反面，同法に基づく独立した機関としての教育委員会の有する固有の権限内容にまで介入し得るものではなく，このことから，地方公共団体の

長の有する予算の執行機関としての職務権限には，おのずから制約が存するものというべきであるからである。」と判示したのである。

本判決の要点は，たとい財務会計行為に先行する原因行為（先行行為）＝非財務会計行為に違法事由が存する場合であっても，財務会計行為の違法性は，原則として，先行行為＝非財務会計行為を前提としてなされた当該職員の職務行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られるという点にある。いわゆる「違法性の承継アプローチ」論を排して，いわば「財務会計法規上の義務違反アプローチ」論とでもいうべき考え方を示したものである。地方自治法の規定ぶりからすると，当然といえば当然の定式化であるといえようが，住民訴訟の原告からすれば，先行行為＝非財務会計行為の違法性の承継を理由とした財務会計行為の違法性の主張がしづらくなるという意味では，住民訴訟に対する影響ははなはだ大きいものがある。

4－2．「一日校長事件」最高裁判決以後の裁判例の動向

実際，この「一日校長事件」最高裁判決以後，下級審の多くが，「違法性の承継アプローチ」論が原則否定されたものと理解し，一気に「財務会計法規上の義務違反アプローチ」論に傾き，訴えが却下される判決が相次いでいる。それでも裁判所による違法性判断の範囲を狭くしないための理論的な営みとみられる裁判所の判決が散見されるところである。たとえば，以下のようである(16)。

①　佐志浜埋立公金支出差止等請求事件（佐賀地判平成11年３月26日判例地方自治191号60頁）は，原因行為の違法性と住民訴訟の対象たる財務

(16)　このような判例と学説の整理は，白藤「「晴海五丁目西地区第一種市街地再開発事業」にかかる財務会計行為の違法性」専修大学法学研究所紀要46『公法の諸問題Ⅹ』（2021年）で行ったことがある。文脈上，重複する部分があることをお断りしたい。

会計上の行為の差止請求との関係の審理において，「地方自治法242条の２所定の住民訴訟は，普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条１項所定の財務会計上の違法な行為等が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから，これを防止するため，地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として，住民に対しその予防または是正を裁判所に請求する権能を与え，もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものである」（最判昭和53年３月30日民集32巻２号485頁）ことを指摘しつつ，「差止対象たる財務会計上の行為の原因となる行政行為に違法な瑕疵があり，かつ，右財務会計上の行為の主体（支出機関）が右原因行為たる行政行為の主体（処分庁）に対して，当該行政行為の取消等を求め得る立場にあるのに，これを経ないでなされる右財務会計上の行為は，右処分庁が当該行政行為の取消権をもはや行使できないなどの特段の事情がない限り，それ自体違法性を帯びるものと解するのが相当である（最判昭和60年９月12日判時1171号62頁，最判平成４年12月15日民集46巻９号2753頁参照）」と判示した。その理由のひとつが，「法律による行政の原理によれば，原因行為たる行政行為に違法の瑕疵がある場合，処分庁は原則として直ちにこれを是正する措置をとるか，あるいは取消権を行使しなければならない一方，財務会計行為の執行機関は誠実管理執行義務を負っている（地方自治法138条の２）から，財務会計上の行為の執行機関（支出機関）と右原因行為たる行政行為の主体（処分庁）がいずれも知事であるような場合，当該支出機関たる知事には，その財務会計上の支出行為に際して，処分庁たる知事に対して右行政行為の是正を求め得る立場にある以上，取消権の行使を求めるなどして地方公共団体の財産を管理（地方自治法149条６号）保全しなければならない行為規範が科せられており，これに反して漫然と公金を支出することは，それ自体右誠実管理執行義務に反する違法なものといわざるを得」ない，というものであった。

②　泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求事件（那覇地判平成20年11月19日判例地方自治328号43頁）は，沖縄県知事の埋立免許・承認が公有水面埋立法違反であることなどを理由に，沖縄県・沖縄市による埋立事業・海浜開発事業にかかる一切の公金の支出，契約締結またはその他の義務の負担の差止等を求めた事件であるが，沖縄市が行う海浜開発事業や沖縄県による埋立事業に経済的合理性が認められないとして，財務会計行為の差止請求が認容された事例である。公有水面埋立法違反の違法性が承継されたと解するのではなく，あくまでも沖縄県による本件埋立事業についての「経済的合理性」を認めることができないことから，本件埋立事業にかかる将来の財務会計行為は，地方自治法２条14項および地方財政法４条１項（最小経費最大効果原則）に違反する違法なものであると判断した。

③　宮津市公金支出返還請求事件（最判平成20年１月18日民集62巻１号１頁）は，「一日校長事件」最高裁判決を前提に，「土地開発公社が普通地方公共団体との間の委託契約に基づいて先行取得を行った土地について，当該普通地方公共団体が当該土地開発公社とその買取りのための売買契約を締結する場合において，当該委託契約が私法上無効であるときには，当該普通地方公共団体の契約締結権者は，無効な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり，契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば，その締結は違法なものになるというべきである。」としているが，同時に，「先行取得の委託契約が私法上無効ではないものの，これが違法に締結されたものであって，当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや，当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し，かつ，客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情があるときにも，当該普通地方公共団体の契約締結権者は，これらの事情を考慮することなく，漫

然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり，契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば，その締結は違法なものになるというべきである。」ともしている。

④　八ツ場ダム費用支出差止等請求事件（水戸地判平成21年６月30日TKC文献番号25451323）では，上記の③判決の理屈は「差止請求の場合も異ならないと解すべき」として，「本件先行行為が私法上無効ではないものの，これが違法なものであって，被告らがその取消権又は解除権を有しているときや，本件先行行為が著しく合理性を欠きそのため本件財務会計行為に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し，かつ，客観的にみて被告らが本件先行行為の効果を免れることができる事情があるときにも，被告らは，これらの事情を考慮することなく，漫然と違法な先行行為に基づく義務の履行として本件財務会計行為をしてはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであるとして，「住民訴訟において，国の先行行為を前提とする地方公共団体の財務会計上の行為の違法性を争うことは，地方自治の本旨からすれば，住民訴訟の対象となり得ると解すべきであり，これをもって住民訴訟制度の濫用であるということにはならない。」と判断している。

⑤　以上の裁判例は，基本的に財務会計行為あるいは財務会計法規の概念を広く解釈するようにみえるものであるが，最近でもこの傾向は続いているようにみえる。たとえば，廃棄物処分事業への公金支出の差止請求等事件（鹿児島地判平成29年３月28日判例自治434号22頁）では，売買契約および賃貸借契約の締結の違法性について，「地方公共団体の長がその代表者として一定の額の代金，賃料を支払うことを約して不動産の売買契約又は賃貸借契約を締結することについては，該不動産を購入，賃借する目的やその必要性，契約の締結に至る経緯，契約の内容に影響を及ぼす社会

的，経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した合理的な裁量に委ねられているが，上記のような諸般の事情を考慮した上でなお地方公共団体の長の判断が裁量権の判断を逸脱又はこれを濫用するものと評価されるときには，当該契約の締結は，地方自治法２条14項，地方財政法３条及び４条１項に反し，違法となる。」「また，売買契約又は賃貸借契約に基づく債務の履行として行われる公金の支出について地方自治法242条の２第１項１号に基づく差止めを請求することができるのは，当該契約が私法上無効である場合に限られるところ，当該契約を締結した地方公共団体の長の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり，当該契約を無効としなければ地方自治法２条14項，地方財政法３条及び４条１項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合には，当該契約は私法上無効となる。」と判示している。

同様に，違法公金支出返還請求事件（甲府地判平成31年４月９日 TKC文献番号2556313）においても，「普通地方公共団体が締結した支出負担行為たる契約が違法に締結されたものであるとしても，それが私法上無効ではない場合には，当該普通地方公共団体が当該契約の取消権又は解除権を有しているときや，当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し，かつ，当該普通地方公共団体が当該契約の相手方に事実上の働きかけを真摯に行えば相手方において当該契約の解消に応ずる蓋然性が大きかったというような，客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときでない限り，当該契約に基づく債務の履行として支出命令及び支出行為をする権限を有する職員は，当該契約の是正を行う職務上の権限を有していても，違法な契約に基づいて支出命令を行ってはならないという財務会計法規上の義務を負うものとはいえず，当該職員が上記債務の履行として行う支出命令がこのような財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはないこと（最高裁平成25年３月21日第一小法廷判

決・民集67巻３号375頁参照）を踏まえた上で，検討されるべきである。」との判断枠組みを前提として，「地方公共団体の不動産買取契約の締結については，当該不動産を買受ける目的やその必要性，契約の締結に至る経緯，契約の内容に影響を及ぼす社会的，経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した合理的な裁量に委ねられており，当該契約に定められた買取価格が鑑定評価等において適正とされた正常価格を超える場合であっても，上記のような諸般の事情を総合考慮した上で，なお，地方公共団体（その執行機関や担当職員）の判断が裁量権を逸脱又は濫用するものと評価されるときでなければ，当該契約に定められた買取価格をもって直ちに当該契約の締結が地方自治法２条14項に反し違法となるものではないと解されること（最判平成28年６月27日第一小法廷判決・裁判集民事第253号１頁参照）を踏まえた上で，検討されるべきである。」としている。

また，直近でも，市のクリーンセンターに出入りする産廃運搬車両の通行路の整備に係る設計業務委託契約等の各契約の締結は違法として，住民が市長を相手に契約締結当時の市長に対する損害賠償請求をすべきことを求めた事件で，東京地判令和２年11月12日（TKC 文献番号25571213）は，通行路の設置は都市計画法上違法であるとし，当時の市長は，その違法を是正しないまま通行路の設置をするため債務負担行為である各契約の締結をしたものであり，裁量権の範囲の逸脱または濫用が認められ，地方自治法第２条第14項および地方財政法第４条第１項に違反することになり，財務会計法規上の義務に違反する違法なものとであるとしている。

これらは，③の最高裁判決を除いていずれも事例判決といえる判決であるが，結論において認容するかどうかはともかく，地方自治法第２条第14項，同法第138条の２あるいは地方財政法第４条第１項などを「財務会計法規」であると解したうえで，該財務会計行為の違法性を判断する枠組みを採用しており，もはや定着した感がある。

4－3．「一日校長事件」最高裁判決以後の学説の動向

それでは「一日校長事件」最高裁判決を契機として，学説は，財務会計行為の違法性の判断枠組みについて，どのような理論的な動向にあるのであろうか。代表的な学説を検討してみたい。

4－3－1．山本隆司の「財務会計法規」論

まず，東京大学教授・山本隆司氏は，「財務会計法規」概念そのものを「拡張」解釈することで，つまり，「一般的には財務会計行為と解されない法規範も，違反が財務会計上看過できない性質または重大性をもつか否かの判断基準になる限度で，財務会計法規と解される余地があり，こうした性質の，または重大な瑕疵は，住民訴訟の審理対象になる」[17]と解することで，明らかに住民訴訟の審理対象の範囲をこれまで通り維持または柔軟に「拡張」解釈しようとしているようみえる。

その理由は，山本氏は，そもそも住民訴訟が，住民に「一種の役務受給権」，すなわち「一般的・抽象的な役務受給権」に基づく出訴権能を認めることで，「地方公共団体の財務の適正さを確保することに対象を限定した，地方参政権の一種」を保障し，裁判所による「適法性コントロール」を可能とする制度であると考えていることにある。それだけではなく，これを「地方公共団体の意思決定の統制・関与」への「消極的参加権」であるとも位置づけ，財務の適法性を担保し財産を保全するための重要な行政統制手法のひとつであるが，多様な行政統制手法の中で住民訴訟の役割または機能にも限界があるところであり，その機能範囲を画するものが「財務会計行為」概念であるともいう。そのため，「一日校長事件」最高裁判決以後においても，いたずらに「財務会計行為」概念に固執するのではなく，むしろ住民訴訟の審理対象たる財務会計行為の「違法性」を直接考慮

(17)　南博方・高橋滋・市村陽典・山本隆司編『条解 行政事件訴訟法 第４版』（弘文堂，2019年）168頁。

する議論を展開すべく，「財務会計法規」の範囲の拡張・柔軟解釈に挑むところに特徴があるといえる(18)。

ただ，そうはいっても原告が主張する地方公共団体の機関・職員の行為・決定の違法性は，狭義または広義の財務会計行為に関わるものである必要があるため，財務会計行為を「特定された財務会計行為」と「包括的な財務会計行為」と区別して，なんとか財務会計法規論と結びつける工夫をしている。すなわち，支出負担行為，支出命令，支出行為など，特定された機関・職員による特定された財務会計行為を「特定された財務会計行為」とし，これを規律するため，組織の財産を保護することとそれ自体を目的とする法規範を「狭義の財務会計法規」と呼ぶ。他方，これと区別して，地方公共団体の財産の処分または地方公共団体への財産の分配を直接の対象・主題とする決定を行う際に，社会全体に生じる利益・不利益を適正に考慮することを要請する法規範を「広義の財務会計法規」と呼んでいる。そのうえで，「特定された財務会計行為」を包含する，より包括的に捉えられた財務会計行為を「包括的な財務会計行為」と観念して，この「包括的な財務会計行為」を「広義の財務会計法規」とむすびつけることで，いずれにしても「財務会計行為」の違法性の議論から逸脱することを回避している。

この結果，財務会計法規の義務違反に違法性の問題は，「特定された財務会計行為」または「包括的な財務会計行為」の「狭義または広義の財務会計法規」への適合性の問題として，以下のように再定義されることになる。

まず，「狭義の財務会計法規」は，地方公共団体の組織の財産を保護することそれ自体を目的とする法規範と財産上の損害が生じる危険防止のための財産の管理方法を規律する規範を意味するとされる。（ただし，最高

---

(18)　山本・同書148～149頁。

裁は，公金の支出，義務の負担または財産上の損失を伴わない単なる収入を発生させる行為」は対象外としているところである)。

次に，「広義の財務会計法規」は，地方公共団体の財産の処分または地方公共団体への財産の分配を直接の対象・主題とする決定を行う際に，社会全体に生じる利益・不利益を適正に考慮することを要請する法規範を意味するとされる。地方自治法第232条第１項，第232条の２，地方財政法４条１項および憲法89条が例示されている。このほか，国や他の地方公共団体との間の費用分担を定めた法規範も「広義の財務会計行為」に含まれる。ただし，地方公共団体の財産にかかわりがあっても，財産の処分・配分を直接主題としない決定は除外されているようであり，「広義の財務会計法規」か，否かの区別は，たとえば公物・公共施設にかかる場合については，「主として一定の行政目的実現のために決定されるものか，それとも，主として財務会計上の観点から決定されるものか」，あるいは「もっぱら財産的価値に着目して当該財産の維持・保全・管理等を行うものか否か」といった区別の基準が例示される。「財産管理の面での看過しがたい不合理」も対象に含まれるとするなど，あくまでも審理対象は，柔軟に広く解すべきであるとするところに特徴がある(19)。

このような山本氏の財務会計法規論によれば，特に，その「広義の財務会計法規」論によれば，財務会計行為の違法性が，たとい財務会計法規上の義務違反に限られる違法性に限定されるとしても，住民訴訟の審査対象は，相当広範囲になることは容易に読みとることができる。このような山本氏の解釈論が裁判にどのような具体的な影響を与えているかは不明ではあるが，先に見た裁判例の動向と整合的であることは確かである。

---

(19)　山本・同書167頁以下など。

4－3－2．野呂充の「不文の財務会計法理」論

大阪大学教授・野呂充氏は，山本氏のような「一般的には財務会計行為と解されない法規範も，違反が財務会計上看過できない性質または重大性をもつか否かの判断基準になる限度で，財務会計法規と解される余地があり，こうした性質の，または重大な瑕疵は，住民訴訟の審理対象になる」との見解に対して，「本来非財務会計法規違反であるものをなぜ『財務会計上看過できない』と評価しうるのか，また，どのような違反であればそのように評価できるのかを明らかにする必要があるのではないか」という疑問から出発して，「住民訴訟による非財務会計法規違反の統制」論を正面から展開する。これは，「住民訴訟においては，財務的統制を目的とする狭義の財務会計規範にとどまらず，地方公共団体の損害との法的因果関係を認めることができる非財務会計法規違反も統制対象になると考えるべきであり，そのような考え方によって従来の主要な判例を合理的に説明することができる」とするものである(20)。

野呂氏は，住民訴訟にかかわる行政機関の行為を，まず以下のように分類し，住民訴訟の統制対象の範囲を確定しようと試みる。すなわち，「①自治法第242条第１項に列挙された行為のうち，債務負担行為や公金の支出のように，地方公共団体の財産状態にマイナス変動をもたらすため，当然に財務会計行為であるとされるもの。②自治法第242条第１項に列挙されているが，財産の取得・管理・処分のように，地方公共団体の財産状態に常にマイナス変動を及ぼすとはいえず，その場合，財務会計行為該当性が否定される場合もあるもの(21)。③財務会計行為ではない先行行為（人

---

(20)　野呂充「住民訴訟における違法性論の再検討」曽和俊文ほか編『行政法理論の探究』（有斐閣，2016年）464頁以下。

(21)　たとえば換地処分による土地の取得のように，そもそも地方公共団体に損失が生じる可能性がない行為については，わざわざ一般行政目的であることを問題にしなくとも，財務会計行為該当性が否定されることになろう。他方，場合によっては，財産の取得・管理・処分によって地方公共団体に損失が生ずる可能性がある場合に

事に関する処分，公有水面埋立免許など）や，財務会計行為の目的たる事務・事業の実施（地鎮祭の挙行など)」に分類される。

そのうえで，津地鎮祭訴訟最高裁大法廷判決（昭和52年７月13日民集31巻４号533頁）や浦安漁港ヨット係留用鉄杭撤去事件最高裁判決（平成３年３月８日民集45巻３号164頁）を検討して，そこで問題となる憲法第20条３項や同第89条の規定がそもそも財務会計法規とはいえないにもかかわらず，あたかも本来の財務務会計法規違反が争われたと解することにあらためて疑問を呈する。先に見たように，そのような非財務会計法規違反を財務会計法規違反に転換する根拠として，しばしば地方自治法第２条第14項や地方財政法第４条第２項が引き合いに出されるところであるが，野呂氏は，むしろこれらの背後にある「不文の財務会計法理」に着目して，あるいは同条項を「勿論解釈」することによって，「支出の目的である事務・事業が違法であり，違法の性質や程度に鑑みて，当該事務・事業が行政目的や公益の実現に資するとはいえない場合には，そのための支出は地方公共団体にとって不要ないし無駄な支出であるから違法であるといえるのではないか」と主張する。また，この例として，「地方自治法第232条の２（寄附又は補助の公益性）は同様の原則を寄附又は補助に即して述べたものとみることができる」との解釈論は，本件浜松市住民訴訟との関係でも，極めて示唆的であり応用可能である。つまり，本件のコンプライアンス条項に違反する事業者に補助金を交付し続けることが，浜松市の行政目的や

は，当該損失の予防を目的とする要件を満たすとき，財務会計行為該当性が認められ，また，そのような要件にかかる法規は財務関係法規に該当することになろう。たとえば，行政財産の目的外使用許可は一般行政目的の行為であるから財務会計行為でないとされるが，当該財産を損壊しない利用目的に限って許可するという要件があれば，その限りで，財務会計行為・財務会計法規該当性を認めることができることになろう。他方，同様の規制があっても，許可要件ではなく，許可された後の遵守事項であれば，許可自体は財務会計行為ではなく，遵守事項をきちんと守らせたかどうかが，財産の管理を怠る事実として問題となることもあろう。

公益実現に資するといえない場合，その支出は不要または無駄な支出となって違法であるということになろう。

野呂氏の「不文の財務会計法理」論は，京都大学名誉教授の芝池義一氏の「違法な目的のために公金を支出することはそれ自体も違法だというのは常識ともいえる原則である」(22)といった簡明な見解を端緒とするもののようであるが，いかにも正鵠を射た見解であると思われる。「非財務会計法規をそれ自体として財務会計法規とみなす必要はなく，非財務会計法規の違反が，上記の不文の財務会計法理を通じて財務会計法規違反を導くと解すべき」であるという見解は，住民訴訟の意義や機能を考慮すると，きわめて説得力を持つ見解であると思料されるからである。

以上，主要な学説をみる限り，財務会計行為の違法性の審査にかかる財務会計法規の「拡張」解釈論にしても，「不文の財務会計法理」違反を財務会計法規違反みなす議論にしても，住民訴訟の意義と機能の限界ぎりぎりに至るまで，地方公共団体の財務行政の裁判コントロールの可能性を追求する点において目的を共通するものであり，財務会計行為の違法性の判断におけるメインストリームといえる。

4－4．小括

住民訴訟においては，「一日校長事件」最高裁判決以後，たしかに，財務会計行為の違法性の判断にかかわって，いわゆる「財務会計法規の義務違反アプローチ」論に基づく裁判例が主流となるところであるが，この「財務会計法規」の該当性に関する判断は，「最小経費最大効果原則」を定めた地方財政法第４条第１項や地方自治法第２条第14項などのほか，長の誠実管理執行義務を定めた地方自治法第138条の２にいたるまで，財務会計法規の範囲を拡張する解釈が一般的であり，かかる財務会計法規に違反す

(22)　芝池「住民訴訟における違法性（上）」法曹時報第51巻第６号（1999年）1434頁。

る場合には，違法性を認める判断が通説化しつつある。また，学説においても，このような裁判例の動向を支持する，あるいは，逆に裁判例がこれに従うかのような山本隆司説が有力である。野呂充氏の「不文の財務会計法理」説も，住民訴訟の意義や機能を考えれば魅力的であるが，裁判所の理解を得るところまでにはいたっていないかもしれない。ただ，学説においても，住民訴訟における違法性についての裁判所の審査をできるだけ広く解釈する方向にあることは確かである。以上のことから，判例および学説において，住民訴訟の財務会計行為の違法性を審査するにあたって，少なくとも財務会計法規の該当性の判断基準として，もはや外部規範性と内部規範性の区別が主たる争点とはなっていないことは明らかである。したがって，本件要綱にかかわっても，その外部規範性を論じるまでもなく，要綱の財務会計法規該当性さえ立証されれば，住民訴訟の審査対象となることは明らかである。本件要綱が，浜松市の補助金交付決定等に重層的規制パラダイムの構成要素であり，本件規則の規定とあいまって，補助金交付決定等にかかる裁量基準を定めたものであることは縷々述べてきたとおりであり，その財務会計法規該当性は一目瞭然である。したがって，補助金交付決定等が，財務会計法規である本件要綱の規定に違反する場合，違法性が認められるのは極めて当然である。

おわりに～本件要綱の法的性質および財務会計行為である本件補助金決定等の違法性審査について

本稿の検討は，住民訴訟制度の目的が，地方公共団体の執行機関もしくは職員による違法な財務会計行為または怠る事実が当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであることから，これを予防するために，地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として，財務会計行為または怠る事実の予防または是正を裁判所に請求する権能を住民に与え，地

方財務行政の適正な運営を確保することで住民全体の利益を保護することにあるようにといった住民訴訟の意義と機能から出発した。

浜松市の補助金交付にかかる重層的規制パラダイムも，その目的が地方公共団体の財務統制の観点から住民全体の利益を保護することに目的があるとすれば，地方財務行政の適正な運営の確保のためのひとつの工夫であることが明白である。この補助金交付にかかる重層的規制パラダイムを構成する浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱は，要綱そのものとして補助金交付規則にかかる補助金交付決定等の個別的具体的な裁量基準を定めたものであり，実質的に外部効果を有するものであることから外部規範性が認められ，合理的理由なくこれに違反すれば違法の誹りを免れないことが明らかになった。

さらに，最近の住民訴訟における財務会計行為の違法性にかかる裁判例および主要な学説を概観して，現在の判例および学説の通説である「財務会計法規上の義務違反アプローチ」論のもとにおいても，財務会計法規概念そのものを「拡張」解釈したり，「不文の財務会計法理」論を駆使した解釈をしたりすることで，住民訴訟における違法性の審査の拡充を図る趨勢にあることがわかった。そうすると，本件訴訟が住民訴訟である限り，本件要綱が財務会計法規であると認められたり，あるいは要綱を含む補助金交付にかかる重層的規制パラダイムそのものが財務会計法規であると認められたりすれば，もはや要綱の外部規範性（法規範性）の議論にかかわらず，法律（地方自治法）や規則に違反する財務会計行為はもちろんのこと，本件要綱に違反する財務会計行為もまた，財務会計法規上の義務に違反する違法があるということになる。

最後に，住民訴訟の意義が，そもそも「住民全体の利益」を保護するための一種の代表者訴訟とでもいうべきものであるとすれば，地方公共団体は，財務に関する「内部統制」を強化することは当然である（特に，監査制度の充実強化を目的とした内部統制制度の導入にかかる2017年地方自治

法改正の趣旨を参照)。それだけではなく，住民監査請求・住民訴訟制度のような住民による「外部統制」を積極的に活用することが憲法および地方自治法による地方自治保障の規範的要請であることに鑑み，被告・浜松市が住民訴訟の法廷で補助金交付決定等の実質的審査に正々堂々と臨むことを期待したい。

【資料　補助金交付規則の実態】（弁護団調査）

	行政手続条例における補助金の位置づけ	補助金交付規則の定め
浜松市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「条例等に基づく補助金（浜松市補助金交付規則（略）の交付の決定その他の処分」	第３条〔通則〕Ⅱ「市長は，補助金の交付に当たり，市税の完納促進その他の市の行政目的の達成のために必要な要件を定めることができる。」 第20条〔細則〕「この規則で定めるもののほか，補助金の名称，目的，対象，額，・・・その他の補助金の交付に関し必要な事項は，別に定める。」
	浜松市行政手続条例（g-reiki.net）	浜松市補助金交付規則（g-reiki.net）
静岡市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「条例等に基づく補助金，交付金及び利子補給金の交付の決定その他の処分」	第21条〔雑則〕「この規則に定めるもののほか，補助金等の交付に関し必要な事項は，市長が別に定める。」
	000747416.pdf（shizuoka.lg.jp）	静岡市補助金等交付規則（legal-square.com）
富士市	適用除外条項に補助金の交付決定等の記載なし	第15条〔補則〕「この規則に定めるもののほか，必要な事項については，別に定める。」
	富士市行政手続条例（legal-square.com）	富士市補助金等交付規則（legal-square.com）
沼津市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「補助金（沼津市補助金交付規則（略）の交付の決定その他の処分」	第17条〔補則〕「この規則に定めるもののほか，交付すべき補助金の名称，目的，交付の対象，補助率等補助金の交付に関し必要な事項については，市長が別に定める。」
	沼津市行政手続条例　沼津市例規集（静岡県）（d1-law.com）	沼津市補助金交付規則　沼津市例規集（静岡県）（d1-law.com）
磐田市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「補助金（磐田市補助金交付規則（略）の交付の決定その他の処分」	第19条〔その他〕「この規則に定めるもののほか，補助金等の交付に関し必要な事項は，市長が別に定める。」
	磐田市行政手続条例（d1-law.com）	磐田市補助金等交付規則（d1-law.com）
藤枝市	適用除外条項に補助金の交付決定等の記載なし	第22条〔雑則〕「この規則に定めるもののほか，補助金等の交

		付に関して必要な事項は，市長が別に定める。」
	藤枝市行政手続条例（city.fujieda.shizuoka.jp）	藤枝市補助金等交付規則（city.fujieda.shizuoka.jp）
焼津市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「補助金，交付金及び利子補給金の交付を決定する処分，返還を命ずる処分その他その交付に関してされる処分」	第22条〔細目〕「この規則で定めるもののほか，交付すべき補助金等の名称，目的，交付の対象，交付の事務又は事業の内容，交付の額，様式その他補助金の交付に関し必要な事項は，市長が別に定めて告示する。ただし，補助金等の種類に応じ，告示を要しないものと認めるものは，この限りでない。」
	焼津市行政手続条例（d1-law.com）	焼津市補助金等交付規則（d1-law.com）
富士宮市	適用除外条項に補助金の交付決定等の記載なし	第19条〔雑則〕この規則に定めるもののほか，補助金の名称，目的，対象，額その他補助金の交付に関し必要な事項は，市長が別に定める。
	富士宮市行政手続条例　富士宮市例規集（静岡県）（d1-law.com）	富士宮市補助金交付規則　富士宮市例規集（静岡県）（d1-law.com）
掛川市	適用除外条項に補助金の交付決定等の記載なし	第18条〔実施の細目〕「この規則に定めるもののほか，補助金等の名称，目的，交付の対象，交付の事務又は事業の内容，補助額又は補助率その他補助金等の細目については，市長が別に定めて告示する。ただし，補助金等の種類に応じ，告示を要しないと認めるものについては，この限りでない。」
	掛川市行政手続条例（d1-law.com）	掛川市補助金等交付規則（d1-law.com）
三島市	行政手続条例第３条〔適用除外〕(11)「市が市以外の者に対して交付する補助金，負担金，利子補給金その他相当の反対給付を受けない給付金及び貸付金に係る処分」	該当なし
	三島市行政手続条例（legal-square.com）	三島市補助金等交付規則（legal-square.com）