

地方自治体における補助金行政

松原直樹

はじめに

行政活動において、補助金の果たす役割は大きく、戦後の日本において、最も有効な行政手段の一つであることは誰もが認めることである。地震・風水害などの天災、感染症の流行、恐慌、不況などの経済における危機的な局面において、補助金は切り札として活用されてきた。一方、平時においても、財力が十分でない地方自治体の行政や教育・医療・福祉など市場原理の外にある行政分野において、補助金は非常に大きな役割を果たしてきている。

近年は、地震・風水害などの天災が毎年のように発生し、Covid-19のような国民生活に壊滅的な影響を及ぼす感染症が流行するなど、これまでの社会保障の枠組みでは対処できない例外的なケースが頻発している。また、少子高齢化対策についても、異次元の政策誘導を行わなければ、近い将来にかなり多くの地域社会の存続が危ぶまれるような状況となってきた。こうした状況下においては、以前にも増して、補助金は存在感を強めることとなってきた。

このように行政活動において、ますます重要な役割を果たすこととなり、国民の生活に大きな影響を及ぼしている補助金であるが、規制行政における行政処分と比較すると、取消訴訟の対象となる処分性について、判例は一致した判断がなされず、肯定される場合と否定される場合が入り交じっている。

国家予算に占める「補助金」の割合は極めて高く、予算規模112兆5,717億円の令和6（2024）年度予算において、地方向け補助金等は28兆5,428億円であり¹⁾、実に国家予算の25.3%にあたる割合である。給付する分野は「社会保障」が圧倒的に多く、国の地方向け補助金の約79%の割合を占めている。その他「文教及び科学振興」「公共事業」の分野に比較的多く支出されている。ただし、これらの補助金等は、「後期高齢者医療」「市町村国保」「介護保険」及び「義務教育」等法定の義務的経費が多く含まれている。これらは、すべて「補助金」という名称で呼ばれているものではなく、「補助金」「負担金」「利子補給金」「助成金」「交付金」「補給金」という名称で呼ばれているものを一般に「補助金」と総称している。これらのいわゆる「補助金」は、国から地方自治体である「都道府県」や「市町村」に給付され、それが民間の企業や個人に給付されたり、地方自治体の事業に使用されたりするというのが一般的である。このように、現代において、給付行政における中心的な役割を果たすのが「補助金」なのである。

地方自治体由来の補助金もあり、それは地方行政において重要な役割を有している。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、一般にこの規定を根拠として、補助金の支出がなされる。「IT導入」「エネルギー環境整備」「中小企業支援」「まちづくり」「観光促進のための受け入れ環境整備」などの地方ごとの政策課題に係る個人や事業主を対象とした補助金はかなりの数にのぼり、実際に「補助金ポータル」²⁾ というサイトでは、個人や中小事業主が補助金を紹介し、その

活用のサポートが行われている。一方で、地方自治体の区域内に住む住民全体を対象とした補助金も最近では、給付されるようになり、東京都の「018サポート」はその例である。「都内在住の子供たちに一人あたり月額5,000円を支給」するものであり、当該年度に「都内に住所があり又はあった」「0歳から18歳に達する日以後の最初3月31日までの間にある」子供が対象で、所得制限はない、というものである³⁾。

補助金については、2022年の「年金生活者臨時特別給付金」や「燃料油価格激変緩和補助金」が2022年の参院選に向けた選挙目当ての補助金であるとの批判⁴⁾がなされるなど、具体的な法的根拠がない故に疑惑の目が向けられやすいものとなっている。それは、首長が公選される地方自治体についても同様であり、補助金の給付が首長選挙における公正さに影響を与えるのではないかの懸念が徐々に強くなってきている。

本稿は、ますます重要度を増す補助金について、学説・判例をもとにこれまでの法的位置づけを整理し、補助金に係る行政が適切に実施されるための方策について、検討を行うものである。まずは、補助金をはじめとする給付行政における法律の根拠について、行政法学における議論を検討した後、補助金に係る訴訟において、「処分性」がどのように扱われたかについて検討する。その上で、地方自治体の給付する補助金が訴訟によってどのように判断されたのかについて、「処分性」や「公益上の必要性」という観点を中心に検討する。さらに、近年の補助金に係る訴訟において、地方自治体の関わる訴訟を取り上げて検討することにする。

1. 補助金行政と法律の根拠

行政法学において、「法律による行政の原理」は、最も重要な基本原理の一つであり、行政活動が法律に基づいて実施されることは言うまでもないことである。そして、この原理は「法律の法規創造力」及び「法律の優位」と並んで、「法律の留保」の三つの原則がその内容とされている。何らかの行政活動が行われる際、事前に法律でその根拠が規定されていなければならないというのが、「法律の留保」の原則であるが、「法律の留保」が及ぶ範囲については、行政法学において論争的となり、いくつかの学説が主張されてきた。

まず、戦前の行政法学において通説の見解であり、現在においても「立法実務を支配している」⁵⁾見解が「侵害留保説」である。「侵害行政についてのみ法律の根拠を要するとしており、それ以外の行政活動については法律の根拠を要しないという考え方に依拠している」⁶⁾見解である。美濃部達吉らの戦前の公法学者により唱えられた学説であるため、その正当化の根拠は「価値関係的な憲法構造＝立憲君主制に有する」⁷⁾と解されうるため、国民主権原理が採用された現憲法下においては不適切な見解であると批判する立場からは、対するいくつかの学説が提唱されている。

まず、「あらゆる行政活動が民主的正当性をもたなければならないという考え方に基づいて、行政活動のすべてについて法律の根拠が必要である」という見解⁸⁾が唱えられ、「全部留保説」と言われている。それに対しては、全部留保説が主張するようにすべての行政活動について法律の根拠を義務づけることは、人々の日常生活の課題に機動的に対応していくことが求められている行政活動において、非現実的な原則であり、行政の意義を著しく損なうことになりうる、などに代表される批判が寄せられることとなる。そこで、侵害留保説と全部留保説の中間の学説として、主に3つの見解が唱えられている。

一つは、現代行政における社会保障等の給付行政の拡大に焦点をあて、「私人の自由な領域を確保するための侵害留保説では不十分であり、給付行政にも「法律の留保」を拡張すべきとの主張」がなされるのが「社会留保説」⁹⁾である。第二に「権力的な行政活動、すなわち、国民の同意の有無にかかわらず行政庁が一方的に国民の権利義務を変動させる活動には「法律の留保」が及ぶべき」と考える「権力留保説」が提唱されている。侵害留保説との違いについて、「授益的決定のように相手方に利益となる行政行為であっても」「行政庁の決定による権利義務の変動を認める以上、議会の事前承認が必要である」ことが挙げられている¹⁰⁾。三つめの説は1970年代のドイツにおいて有力な学説として提唱された「重要事項留保説」または「本質性の法理」といわれる説である。「およそ行政に関する決定のうちで人々にとって重要な結果を伴うものは、すべて議会制定法律の形式によらなければならない」¹¹⁾とする学説である。

これまで主張されてきた諸学説について、「補助金の給付において給付の根拠となる法律を必要とする」のは侵害留保説以外のすべての学説であると考えられるが、根拠となる法律が「補助金適正化法」のような補助金の受給における規制を定めるような規制規範であったとしても法律の根拠と見なす見解や、予算として議会の承認を受けた場合まで法律の根拠と見なすというような見解が主張されている。したがって、現実には、どの説によったとしても、個別ケースにおいて法律の根拠の規律密度は一定ではないのである。

侵害留保説以外の学説はどれも行政権の肥大化に対する懸念から主張されてきた見解であるが、学説上のこうした議論に対して、現実の行政実務においては「侵害留保説が強固に維持され、現実には法律の根拠をもたない行政活動が日々展開」¹²⁾されてきているのである。そのため、本稿の課題である補助金についても、給付行政の一つとして、法律の根拠を有しない施策として実施されることが多いのである。

2. 補助金における処分性

補助金が法律に基づくことが必要であるか否かについて、5つの学説が提唱されていることは前述の通りであるが、法律に根拠を持たない補助金の違憲・違法について訴訟で争うことができるか否かについて、学説上、いくつかの場面について、検討がなされている。

まず、補助金交付を受けている場合には、その者が給付内容についての訴訟を提起することができるが、法律に根拠を持たないことを理由とした、補助金の違憲・違法に関する訴訟は、訴えの利益が認められないことになると考えられる。次に、補助金の対象とならない者が訴訟を提起することは、法律上の争訟に該当しないため、特別の法律の規定がない限り、認められないと考えられている。つまり、「法律に基づかない補助金交付が誰か特定の人々の法的利益を害するとは必ずしもいえないので、これを訴訟で争える場面は限られている。実際に法律の留保の原則が裁判で争われることは稀である」¹³⁾のである。

補助金交付において、訴訟が提起されるのは、前提となる具体的な行政活動が「行政行為としての処分性」を有するか否か、ということになる。

前述したとおり、「補助金」とされるものは「補助金」「負担金」「利子補給金」「助成金」「交付金」「補給金」に類型化され、その定義において、差が生じている。まず文字通りの「補助金」は、特定の事務又は事業を補助するために交付する金銭をさし、経費の性質は、奨励、助成的な給付金

である。補助金適正化法の対象となるため、不正、他用途使用には罰則が科されることになる。第二の「負担金」は、国に一定の義務若しくは責任のある事務又は事業について、義務的に負担する給付金であり、法律上国の負担が明定されている。負担金も補助金適正化法の適用がある。第三の「利子補給費」は、資金の借入に係る利子の支払に要する経費の一部又は全部に充てるために、国、地方公共団体等が金銭を補給するものである。補給される金銭は、利子補給金といわれ一定の事業を補助するために行われることが多いが、その事業主体に資金を融通する金融機関に対し利子補給金の支払をするのが通例である。第四の「助成金」は、特定の事業を助成する目的で交付される金銭であり、経費の性格としては補助金と同様であるが、特段の理由で助成することとされている場合に助成金の名称が用いられている。したがって、公共事業、社会福祉等に対する補助と異なり、特定の事業を助成するという実態に着目して「助成金」の名称が付されている。五番目の「交付金」は、国が特定の目的をもって交付する給付金であり、法律に基づく義務的なものと任意的なものがある。義務的なものとしては、国が地方公共団体に対し財源を配分するもの、税の代替的なもの、国の特定の事務を行う地方公共団体に対する所要経費を給付するものなどがある。一方、任意的なものとしては、地方公共団体等が行う事務に要する経費でその性質上特別の理由により、実質的に国が負担をする必要があることにより交付するものなどがある。第六の「補給金」は、国や地方公共団体等がある者について生ずる一定の経費の不足を補うため交付する金銭のことであり、この補給金は、貸付業務を行う特殊法人の運営に資するために交付するものが多いとされている。

これらの総称としての「補助金」について、その適正な活用を定めるため、1955年に制定されたのが「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（補助金適正化法）」である。第1条で、法律の目的として、「補助金等の交付の申請、決定等に関する事項その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ること」を規定している。同法では、補助金の交付の申請や交付決定などの補助金支給までの手続や、補助事業の遂行、実績報告の補助金受給者の義務、及び決定の取り消しや返還、罰則などについて規定している。ただし、第2条に「この法律において「補助金等」とは、国が国以外の者に対して交付する次に掲げるものをいう」と規定されており、地方公共団体による補助金は補助金適正化法の適用外となる。

補助金適正化法が適用される国の補助金等については、交付決定、返還命令等は行政処分であると一般に解されている¹⁴⁾。つまり、「国の補助金交付について行政行為という行為形式以外に行政契約（補助金契約）という行為形式が許容されると説く見解もあるが」、「国の補助金については補助金契約」「によるものも処分性のある行為とみなすのが、同条同項の趣旨とみるべき」¹⁵⁾と説明されている。

総務省が委託した研究である「我が国における政府系給付金の処分性及び諸外国における完全自動化法制の策定状況の調査研究」¹⁶⁾において、一般財団法人行政管理研究センターがとりまとめた報告書は、前半の「我が国における政府系給付金の処分性」の部分で、10の裁判例を収集し、給付金の目的及び対象、給付の根拠、行政庁による不服申立ての教示の有無、裁判所による処分性の有無の判断、その他特記事項を中心に調査し、取りまとめている。本報告書によると、「処分

性あり」と判断されたのは、10判例のうち3のみであり、残りの7例については「処分性なし」と判旨されている。また「処分性あり」と判断された判例のうち2例は「労災就学援護費」に係る判例である。その一つである平成15年9月4日の最高裁判例は、労災就学援護費支給要綱に基づいて「所定の支給要件を具備するときは所定額の労災就学援護費の支給を受けることができるという抽象的な地位を与えられているが、具体的に支給を受けるためには、労働基準監督署長に申請し、所定の支給要件を具備していることの確認を受けなければならない、労働基準監督署長の支給決定によって初めて具体的な労災就学援護費の支給請求権を取得するものといわなければならない。そうすると、労働基準監督署長の行う労災就学援護費の支給又は不支給の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、被災労働者又はその遺族の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分当たるものと解するのが相当である。」として処分性を認めている。

「処分性あり」の残り一例は「本州四国連絡橋建設特別措置法第10条及び第11条等に基づいて行った交付金の交付又は不交付の決定」について争われた神戸地方裁判所平成16年1月20日の判例である。裁判所は、当該交付金制度について検討し、「所定の交付要件を具備するときは、所定の交付金の交付を受けることができるという抽象的な地位が与えられ、その者が具体的に交付金の交付を受けるためには、被告に交付金の申請をし、所定の交付要件を具備していることの確認を受けなければならない、被告の交付金決定によって初めて具体的な交付金請求権を取得するものである。」と解した上で、「処分庁の行う交付金の交付又は不交付の決定は、法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、上記事業者の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分当たるものと解するのが相当である」として処分性を認めたものである。当該地裁判決は、判決文で最高裁平成15年9月4日判決を引用しているように、最高裁「判決の影響を受けている」判例である。

行政管理研究センターの報告書では、令和に入ってからの判例として、2つのケースを取り上げている。東京地方裁判所令和2年3月26日の判例は、雇用保険法に規定されている雇用安定事業に基づく助成金に係るケースであり、「助成金の支給・不支給の決定は、法律及び省令に本件助成金の支給を受けるための手続については定められておらず、法が、一定の者に本件助成金の給付に関する申請権を与え、申請権を有する者の申請に基づき行政庁において当該申請に係る給付をするか否かを判断するという手続を採用したものと解することはできないので、国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものということではできず、抗告訴訟の対象となる行政処分でない」と判断している。雇用保険法の雇用安定事業に基づく助成金に関しては、本報告書で他にも2例が取り上げられており、いずれも「処分性なし」の判断がされており、その流れを引き継ぐものであるといえる。

最新の大阪地方裁判所令和3年4月27日の判例は、コロナ禍を象徴するようなケースであり本報告書の中で唯一法律・政令・省令に根拠規定のない、国の閣議決定を経た事業の助成に必要な経費を計上することを内容とする補正予算及び実施要領に基づいて行った助成金の支給・不支給の決定に関するものである。裁判所は「本件助成金については、内閣において特別定額給付金給付事業の実施を含む本件緊急経済対策が閣議決定され、特別定額給付金給付事業の助成に必要な経費を計上することを内容とする本件補正予算が成立したことを受け、総務省は、各市区町村を事業主体と

して特別定額給付金給付事業を実施することとし、本件補助金要綱を定め、国が実質的に経費を負担するものとした上で、各市区町村に対し、事業主体として速やかに特別定額給付金の支給を開始できるようにするため、本件実施要綱を作成して送付し、被告大阪市は、総務省が作成した本件実施要綱をそのまま内部規則として用い、本件実施要綱に従って特別定額給付金給付事業を実施したものである。」とした上で、「本件実施要綱は、被告大阪市が事業主体として特別定額給付金給付事業を実施するに当たって用いた内部規則であって、法律又は条例に該当するものではなく、普通地方公共団体の長が制定する規則（地方自治法15条1項）にも該当しない。そして、被告大阪市が、総務省から送付を受けた本件実施要綱を内部規則とするに当たって、委任を受け、又は根拠とした法令は見当たらない。」として、「処分性なし」と判断している。

このように補助金等の処分性については、法令の根拠があり、支給対象者の要件、支給金額、支給手続等が要綱等で定められているケースであっても、通達及び要綱という行政規則で処分方式をとったとしても、処分性は認められず、行政裁量の余地をかなり広くとっていることがわかる。

3. 地方自治体による補助金の処分性

地方自治体が補助金を支出する場合、根拠としてあげられるのが、憲法第94条である。「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定しており、地方公共団体の財産の管理・処分権が憲法上保障されている。また、地方自治法第232条の2では、具体的に「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」と規定していて、これが地方公共団体による補助金の交付の根拠規定となっている。

前述の通り、補助金適正化法は地方自治体による補助金については適用外となるが、その場合に不正使用等が認められるわけではなく、各地方公共団体において、補助金等適正化法と同様の趣旨の条例、規則等を制定し、補助金等の不正な使用の防止等がされている。例えば、東京都は「東京都補助金等交付規則」¹⁷⁾を制定しており、当該規則は「補助金等の交付の申請、決定その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を規定することにより、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることを目的」としている（第1条）。それは都道府県レベルのみならず市町村でも同様であり、横浜市は「横浜市補助金等の交付に関する規則」¹⁸⁾を制定し、「補助金等の交付の申請、決定等に関する基本的事項を定めることにより、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることを目的」としている（第1条）。

地方自治体が独自に制定した条例、規則等を根拠に補助金を支出する場合もあるが、そのような条例、規則等がない場合には地方自治法第232条の2を根拠として補助金を支出することとなる。ここで規定される要件は「公益上必要がある場合」のみであり、対象者については特に規定されておらず、その範囲については、論議となり、裁判でも争われてきた。ただし、憲法第89条で「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と規定されて、明確に禁じられているように、宗教団体に対しては補助金を支出することはできないとされる。

地方公共団体の補助金をめぐる判例では、補助金の対象について、政治団体に対して補助金を支

出することができるかという点については、争われた例がある。愛知県豊田市が豊田市給与所得者連合会という政治団体に対して支出した補助金の支出の違法性が争いとなった事案である。第1審では、公の財産が政治団体に流れてしまうことを容認すると、憲法が規定する議会制民主主義の政治秩序が保たれないため、政治団体への補助金の支出は憲法上許されない等として、当該補助金の支出は違法であると判断された（名古屋地判昭和45年7月11日¹⁹⁾）。しかし、第2審では、当該政治団体が政治活動以外にも公益的な活動（文化、体育、衛生、福祉等）を行っていることや、当該政治団体の会員及びその家族の数が豊田市民の2割程度を占めていたこと等から、住民全体の利益にもつながるという点を考慮して、当該補助金の支出は適法であると判断された（名古屋高判昭和51年4月28日²⁰⁾）。この判断は最高裁判所においても維持されている。したがって、補助金の対象が政治団体であることで直ちに違法となるものではなく、補助金が公益に沿って使われるのであれば、政治団体に対する補助金の支出も適法となり得ると考えられており、補助金の対象者は極めて広く解釈されている。

また、地方自治法第232条の2において、補助金の支出は「公益上必要がある場合」にすることができることとされているが、そのような場合に該当するかについては、第一次的には予算の調整の段階で地方公共団体の長が判断し、第二次的には議会が予算の審議の段階で判断することとなる。その後、具体的事例で争いになった場合のみ最終的には裁判所が判断することとなる。

いかなる場合に「公益上必要がある」といえるかは、法律上定義されておらず、確立した判断基準は存在しないが、地方公共団体の長の裁量権にも行政裁量の限界があてはまり、裁量権の逸脱又は濫用があった場合には補助金の支出は違法になると考えられている。また、この判断基準を示した裁判例があるが（東京地判平成10年7月16日²¹⁾、広島高判平成13年5月29日²²⁾）、これらでは最終的には地方公共団体の長の合理的な裁量に委ねられているとされており、著しい不公正や法令違反等がない限り「公益上の必要性」が認められる傾向にある。そのため、補助金の支出には地方公共団体の裁量が認められることになり、著しい不公正や法令そのものに違反しているような場合などでなければ補助金の支出は違法にはならないとされる。

地方公共団体の補助金については、条例、規則等を根拠に補助金が支出される場合が多いが、「条例」、「規則」又は「要綱その他」では、その扱いに差が生じていることが判例では示されている。先行研究²³⁾においては、判例分析によって、処分性を検討したものがある。まず、根拠となる規則等の文言に着目して、「支給を行う「ものとする」、交付「する」等の文言で規定されている補助金の場合、」についてであるが、「市長の応答義務及び申請者の申請権を肯定する一要素となり得」るが、「いくらか行政側に裁量はあるはずであって、権利を認めたとは即断しがたい」とし、処分性の基準にはなりがたいとしている。次に条例が制定されている場合、「個別の補助金等に限定した条例が、交付決定、助成金の額の確定、交付決定の取消し、返還命令などを定めている場合には」、「行政処分性が肯定されてよい」とされるが、規則において根拠づけられている場合には、「事務執行上の手続を定めた内部的な規則にすぎない」として、処分性が認められなかった判例があげられている。さらに、「大量反復性」という点から処分性を検討し、「法的に直截な指標ではない」としながらも「大量反復的な決定を行う行政は、条例、規則、行政規則等で決定手続を整備しており、又は整備すべきであり、同手続における行政裁量は狭いはずである。その反射として、平等、比例、機械的な判断を求める申請人の期待は高まるのであり、その期待が法的利益となる可能

性は高まるであろう。それが権利にまで高まるとすると（つまり、権利確定行為が認められる）、行政処分性肯定の論拠の1つとなり得る。」としている。

4. 最近の判例における補助金行政

令和4年の東京都によるサービス付き高齢者向け住宅整備事業に係る補助金交付決定に対して、住民が違法事由が存するなどとして起こした住民訴訟についての令和4年4月14日東京地方裁判所判決²⁴⁾で、裁判所は、補助金交付決定の処分性は認められないとして補助金交付決定の取消しの訴えを却下し、請求相手の一部の氏名を特定していないとして補助金返還請求又は賠償請求に係る権利の行使をするよう求めた住民訴訟の訴えを一部却下し、適法な監査請求が前置されているとした上で、補助金交付決定に違法事由があったとは認められないとして、その余の請求を棄却した。補助金交付決定の処分性について、裁判所は「地方公共団体が私人に対して補助金を交付する関係は、地方公共団体の優越的地位に基づき公権力を発動して私人の権利利益を制限し又はこれに義務を課するものでないことはもちろん、私人に法的権利を与えるものであるとも一般にはいえず、本来、資金の給付を求める私人の申込みに対する承諾という性質を有する非権力的な給付行政に属するものであるから、補助金の交付又は不交付の決定は、原則として行政処分に当たらないものというべきである。」と判示している。ただし「法令において、補助金の交付の要件を定め、交付を受けようとする者の申請に対して行政庁が交付又は不交付を判断するための手続や、補助金の不交付決定を受けた者が不服申立てを行うための手続を設けるなど、一定の者に補助金の交付を受ける法的権利を与えていると評価することができる場合には、例外的に、補助金の交付又は不交付の決定に処分性が認められるものと解される。」と述べ、法令による要件の規定方法によっては、「処分性あり」と判断される余地を残している。その上で「本件について見ると、サ付住宅整備事業に関する東京都の補助に関しては、条例を含む法令には何らの定めもなく、専ら、東京都が定める内部規則である都要綱において補助金の交付の要件や手続が定められているにすぎないのであるから、法令において一定の者に補助金の交付を受ける法的権利を与えているということができない。」とし、「したがって、本件補助金交付決定は、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとはいえないから、処分性は認められない。」との結論に至っている。

補助金等の支給について、独立行政法人が委託を受けたケースについて裁判となったのが、令和4年3月3日の文化芸術振興費補助金に係る東京高裁の判例²⁵⁾である。映画製作会社である被控訴人が、平成30年11月22日付けで、控訴人理事長（処分行政庁）に対し、劇映画（作品名「宮本から君へ」。本件映画）の製作事業を助成の対象とする文化芸術振興費補助金による助成金の交付を要望し、控訴人理事長から、平成31年3月29日付けで、上記事業を助成対象活動とし、助成金の額を1000万円とする交付内定（本件内定）を受けたため、本件内定に係る助成金の交付を申請したが、控訴人理事長から、令和元年7月10日付けで、本件映画には麻薬取締法違反の罪で有罪が確定した者が出演しており、これに対し、国の事業による助成金を交付することは公益性の観点から適当ではないことを理由として、助成金を交付しない旨の決定（本件処分）を受けたため、控訴人に対し、本件処分の取消しを求めたものである。原審は、本件内定を受けた被控訴人に対して助成金を交付しないこととした本件処分は、控訴人理事長が有する裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した違法な処分であるとして本件処分を取り消した。これを不服として控訴人である独立行政法

人が控訴した事件の判決である。裁判所は、「振興会法は、本件助成金の交付に関する具体的な要件を定めていないところ、本件助成金は、国民から徴収された税金（文化芸術振興費補助金）を主な財源として特定の事業を実施する者に対して当該事業を助長するために恩恵的に交付される任意的補助金であり、法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されなければならないものであるから（適正化法3条1項）、控訴人理事長が行う本件助成金の交付又は不交付の判断は公益に合致したものであることを要するというべきである。したがって、控訴人理事長は、基金運営委員会における、助成の対象となる各分野における芸術の専門家による芸術的観点からの専門的知見に基づく採択を踏まえて交付内定を行った場合であっても、交付申請の審査の手続において、公益性の観点（芸術的観点以外の観点）から本件助成金を交付することが不相当であると認めるときは、本件助成金の不交付決定をすることができるものと解される。」とし、「公益性の観点から控訴人理事長が行う本件助成金の交付又は不交付の判断は、①助成の交付の対象となる事業の内容、②助成の対象となる経費及び助成金の額、③助成の必要性、④本件助成金を交付しない場合に内定者に生じ得る影響の内容及び程度等、⑤本件助成金を交付した場合に生じ得る影響の内容及び程度等の諸般の事情等を総合考慮した上でされる控訴人理事長の合理的な裁量に委ねられているというべきである。したがって、控訴人理事長の本件助成金の交付に係る裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたものであることを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したもとして違法となり、裁判所は、上記判断に基づいて控訴人理事長がした処分を取り消すことができるもの（行政事件訴訟法30条）と解すべきである」と判断している。

また、市が、夏の全国高校野球選手権大会出場校の後援会に補助金を交付したことに關して争われたケースが平成30年12月6日仙台高等裁判所判決²⁶⁾である。一関市は、学校法人A高等学校が平成22年に開催される第92回全国高等学校野球選手権大会に出場することに伴い、平成22年8月6日、A高等学校甲子園出場後援会に對1000万円の補助金を交付することを決定し、平成22年8月12日に交付した。それに対し、一関市の住民である被控訴人が一関市長に対し、一関市長が補助金交付決定を取り消して補助金の返還を後援会に請求することを怠ることが違法であることの確認を求め、かつ、一関市長が後援会に補助金1000万円相当の不当利得返還と交付日からの利息の支払を請求することを求めた住民訴訟である。なお、一関市が補助金を交付する根拠とした法令は、「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」と規定されている「地方自治法232条の2」、及び「一関市補助金交付規則」及び告示である「一関市全国体育大会等出場補助金交付要綱」である。被控訴人の主張は、「本件補助金の交付対象となる経費は、一関市全国体育大会等出場補助金交付要綱第4に「補助金の交付対象となる経費は、第2に規定する大会に出場する者の大会開催地までの往復に要する交通費及び大会期間中に必要と認められる宿泊費とする。」と定められていることから、大会出場者の交通費及び宿泊費に限定されるところ、大会出場者の交通費及び宿泊費は実際には429万8280円であったから、補助金と

の差額570万1720円を本件後援会は交付対象外の用途に使用したことになり、一関市補助金交付規則15条1項3号の交付決定の取消事由（補助金を他の用途に使用したとき。）にあたるから、一関市長は、同項に基づき補助金交付決定を取り消さなければならない」というものであった。高裁の判旨は次の通りである。「本件要綱は、市民の体育及びスポーツの振興に資することを目的とする補助金を交付する際の事務執行上の手続細則である。全国大会出場に関連し、本件要綱で定める目的以外の目的をもって補助金を交付することが、全て公益上の必要が認められず、一関市長の裁量の逸脱、濫用になるとはいえない。」「地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、補助をすることができるのであり（地方自治法232条の2）、一関市長が、過去及び他の地方公共団体における補助金交付の実績を踏まえつつ、夏の甲子園大会は全試合がNHKで放映されるため、全国に情報発信する効果が他の全国大会等よりはるかに大きいことから、岩手・宮城内陸地震の震災復興元年に当たる年の地元高校の生徒の活躍を披露し、震災時に寄せられた支援のおかげで復興したことを全国に発信するため、応援の充実も含め、補助することに公益上の必要があると判断したことが、社会通念上特に不合理であるとも不公正であるとも認められない。一関市では、市内の高校が甲子園大会に出場する際に補助金を交付することを予測しつつ、具体的な給付規則を定めていなかったのであるが、平成4年以降、本件大会前に一関市内の高校が甲子園大会に出場した回数は5回であって、その前例にならって運用されており、一関市長の恣意的運用のおそれが高いともいえず、予め給付規則を定めた上で補助金を交付するのであれば、公益上の必要性や公平性を客観的に担保できず、一関市長の裁量の逸脱、濫用になるとも認められない。」「次に、補助金額の適正を見ても、本件後援会事務局会計主任を務めたBは、経験上、甲子園大会の1回戦に出場するだけでも1000万円以上かかると述べ、また、本件大会1回戦で敗退したが、前記認定のとおり、選手等の派遣費に637万9986円、応援生徒による応援費に835万3212円の合計1473万3198円を要しており、甲子園大会出場に際する支出の合計は約2387万円にのぼっていることに照らし、応援活動なども補助するため、1000万円の補助金を交付するという一関市長の判断に、裁量の逸脱及び濫用があるとは認められない。」また、要綱に基づく補助金交付でないという住民側の主張については、「一関市長は、使途が限定された本件要綱による補助金としてではなく、その特別の公益性に照らして、地方自治法232条の2の規定と一関市補助金交付規則に基づき、補助金を交付することを特別に決め、本件補助金を交付したことが認められる。」と判示している。

結びに代えて

本稿では、補助金の取り扱いについて、政府による補助金は「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」及び「処分性」に関する判例を参考に検討してきた。また、地方公共団体に関する補助金の取り扱いは補助金適正化法の対象外であるため、地方自治法第232条の2を根拠として、条例、要綱等を根拠に支給されるため、先行研究を参考にしながら、最近の判例を手がかりに検討を行ってきた。政府系補助金は法令に根拠があるにもかかわらず、裁量の余地が大きいこと、地方公共団体による補助金は要綱等があっても処分性は認められにくく、裁量権の濫用・濫用に当たらない限り、首長の判断が維持されるケースが多いことが示されている。

給付行政に関する裁量に係る問題については、前述の通り、実務上は「侵害留保説」が優位であり、補助金に関する本稿における検討でも、実務を裁判所が追認しているケースがほとんどのよう

である。しかし、地震・風水害などの天災や国民生活に壊滅的な影響を及ぼす感染症が流行、また、極端な少子高齢化により、補助金の必要性が格段に強まっている現状において、現状のように裁量の余地が大きい補助金行政では、不公正に運用されるケースが目立つことになると予想される。特に問題視されるのが、政治的中立性を理由とした補助金不交付問題である²⁷⁾。「あいちトリエンナーレ2019」の負担金を拒否した名古屋市に対して、最高裁第3小法廷は、市側の上告を棄却する決定をし、市に全額の支払いを命じた一審判決が確定したのであるが、こうしたケースは数多く生じてきている。埼玉県さいたま市において、「梅雨空に『9条守れ』の女性デモ」という俳句の「公民館だより」への掲載拒否をした「9条俳句訴訟」（さいたま地判平成29 [2017] 年10月13日）、神奈川県海老名市における自由通路での「アベ政治を許さない」と記載されたプラカードなどを持って静止する行為等に対して、今後条例上の禁止行為を行わない旨の命令をした「フラッシュモブ事件」（横浜地判平成29 [2017] 年3月8日判例自治431号31頁）、大阪府松原市中央公園の使用につき、後援等承認がないまつりに使用を許可することは公園の管理上支障があるとした「民商まつり事件」（大阪高判平成29 [2017] 年7月14日）など、最近でもかなりのケースが見受けられる。こうした判例は、補助金行政の流れを変えるものになる可能性を秘めていると考えられる。

また、国際的にはEUにおける国家補助金規制の強化により、EU諸国に進出している企業は対応を迫られるようになっていくように、世界的に補助金についての透明性を求める流れが国内の補助金行政にも何らかの影響を及ぼすことが予想される。

本稿で検討してきた補助金をめぐる判例の動向は、こうした国内課題及び国際的動向により、今後大きな変化を迫られることになると思われる。

- 註1)「地方向け補助金等の全体像（令和6年度予算政府案）」https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2024/seifuan2024/44.pdf 2024年6月5日閲覧
- 2)「補助金ポータル」<https://hojyokin-portal.jp/> 2024年6月5日閲覧
- 3)「018サポート」東京都ホームページ <https://018support.metro.tokyo.lg.jp/> 2024年6月5日閲覧
- 4)「政府の物価高対策 選挙目当てが過ぎないか」毎日新聞社説2022年4月27日 <https://mainichi.jp/articles/20220427/ddm/005/070/087000c> 2024年6月5日閲覧
- 5) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論 第8版』有斐閣（2023年）31頁
- 6) 櫻井敬子・橋本博之『行政法（第2版）』弘文堂（2019年）16頁
- 7) 塩野宏「資金交付行政と法律の根拠」（同『行政過程とその統制』有斐閣（1989年））67頁
- 8) 櫻井・橋本、前掲、16頁
- 9) 宇賀、前掲、34頁
- 10) 同上
- 11) 小早川光郎『行政法講義（上Ⅰ）』弘文堂（1993年）109頁
- 12) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕』有斐閣（2015）75頁
- 13) 中原茂樹『基本行政法〔第4版〕』日本評論社（2024）45頁
- 14) 参照、碓井光明「補助金の法律問題」成田頼明編『行政法の争点（新版）』（有斐閣、1990年）328頁、碓井・前掲「補助金」239頁、山村恒年「抗告訴訟の対象となる行政処分（9）」民商法雑誌60巻3号400頁、小滝・前掲書110頁、112頁。
- 15) 小滝敏之『補助金適正化法解説〔全訂新版（増補第2版）〕－補助金行政の法理と実務－』全国会計職員協会（2016）123頁。
- 16) 一般財団法人行政管理研究センター「我が国における政府系給付金の処分性及び諸外国における完全自動化法制の策定状況に関する報告書」（2023年3月）。
https://www.soumu.go.jp/main_content/000905360.pdf 2024年6月5日閲覧
- 17) 東京都補助金等交付規則 https://www.reiki.metro.tokyo.lg.jp/reiki/reiki_honbun/g101RG00000617.html 2024年6月5日閲覧
- 18) 横浜市補助金等の交付に関する規則 https://cgi.city.yokohama.lg.jp/somu/reiki/reiki_honbun/g202RG00001483.html 2024年6月5日閲覧
- 19) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/335/018335_hanrei.pdf 2024年6月5日閲覧
- 20) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/871/017871_hanrei.pdf 2024年6月5日閲覧
- 21) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/179/016179_hanrei.pdf 2024年6月5日閲覧
- 22) https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/587/015587_hanrei.pdf 2024年6月5日閲覧
- 23) 松塚晋輔「補助金交付決定の行政処分性—判例の統一的整理と傾向分析の試み—」京女法学 12巻1頁
- 24) 判例集未搭載、令和2年（行ウ）第107号、令和3年（行ウ）第195号
- 25) https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail4?id=91116 2024年6月5日閲覧
- 26) 判例集未搭載、平成30年（行コ）第14号
- 27) 榊原秀訓『地方自治体の補助金にみる政治的中立性～石川県MICE助成金不交付問題』自治体研究社（2018年）5頁