

平成30年度前期 都市経営研究科 都市行政ワークショップⅠ 議事録

講師：祝田法律事務所 弁護士 榎木智浩先生

日時：平成30年4月13日（金）18時30分～

場所：梅田サテライト6階107教室

議事録担当：小阪田 昌（M1）

地方公共団体による補助金の交付と法的規制

第1 はじめに

1 地方公共団体の役割

国と地方公共団体は、どちらも住民の福祉のために働く役割を担うという点では共通であるが、国は、広域的な分野の仕事（外交、国防、司法、通貨制度等）を担当し、地方公共団体は、より住民の暮らしと関わりが深い分野の仕事（教育、土木、産業振興、社会福祉、保健衛生、警察、消防、公営企業等）を担当する。

地方公共団体がこのような仕事をする上では、資金が必要となってくるのであり、ここで補助金が問題となってくる。

2 補助金とは

そもそも補助金には法律上の定義はなく、広辞苑では「不足を補うために出す金銭」などと書かれており、法律学者からは「国から地方公共団体若しくは民間に対し、又は地方公共団体から他の地方公共団体若しくは民間に対し、各種の行政上の目的をもって交付する現金給付」と説明されることもある。

地方公共団体からすると、国や他の地方公共団体から支給される「収入」としての補助金（国庫支出金、都道府県支出金等）と、他の地方公共団体や民間に対して支給する「支出」としての補助金（負担金、交付金等）の2つがあるが、今回は主に后者の補助金を取り上げる。

3 国の地方公共団体に対する補助金制度の必要性

地方公共団体が諸活動を行う上では、補助金は重要な役割を担っており、平成27年の国庫支出金は15兆2822億円で、歳入総額の約15%を占めている。また、大阪府も非常に多額の国庫支出金を受けている。

なお、支出の面で見ても、多額の補助金を交付している。

法令による補助金制度は、国の意図を一定の資金の交付によって地方公共団体に徹底させるために必要なものである。法令に基づかないで金銭を交付すれば地方自治の本旨にもとる結果を招くことになるが、国が法令に基づいて金銭を交付することにより、各地方公共団体が地方自治を維持することができる。

第2 地方公共団体が支出する補助金の手続的規制

1 根拠

地方公共団体が補助金を支出する根拠に関連し、まず、憲法第94条において「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、地方公共団体が個人と同様に財産の管理・処分をすることができるということが憲法上保障されている。

そして、地方自治法第232条の2において「普通地方公共団体は、その公益上必要が有る場合においては、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となる。

2 問題提起

地方公共団体の財源は住民の税金等であり、不正な補助金の支出がなされることへの懸念等を理由として、地方公共団体が補助金を交付するにあたっては、地方自治法以外に法律や条例の根拠が必要ではないかという議論もある。

しかしながら、この点については、地方自治法以外の法律や条例の根拠は無くても補助金を交付することは可能であるものとの考えが定着している。

3 補助金等適正化法

国が支出する補助金については、昭和30年代に補助金の不正使用が数多くあったことを背景に、「補助金等に係る予算の執行の適正化等に関する法律」(補助金等適正化法)が制定されている。補助金等適正化法においては、受領する側の責務、交付申請・交付決定の手続等が規定されており、補助金等の不正な使用の防止等が図られている。

4 条例、規則等

地方公共団体には補助金等適正化法が適用されないものの、各地方公共

団体において、任意で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、大阪府・大阪市は、それぞれ大阪府補助金交付規則等、大阪市補助金等交付規則等を制定している。

ただし、これらの規定があるからといって、直ちに補助金の不正な支出が防止されるわけではない。

第3 地方公共団体の補助金支出の要件

1 対象者

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、補助金は誰に対して支出しても良いようにも読めるが実際はどうか。

(1) 宗教団体について

憲法第89条では「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。」とされており、これは、政教分離という点を金銭の面から徹底するものである。

そのため、宗教団体に対しては補助金を支出することはできない。

(2) 政治団体について

地方公共団体が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、実際に裁判となった例がある。

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において、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)。

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）。この判断は最高裁判所においても維持されている。

このように、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。

2 公益上の必要性

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。争いになった場合は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は一定の限界があると考えられており、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、広島高判平成13年5月29日）、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。

第4 違法又は違法を疑わしめる支出

1 類型

補助金の支出には地方公共団体の裁量を認めており、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。

補助金の支出や公金の支出の違法性が問題となる典型的な類型としては次のようなものが挙げられる。

- ・自治体の議会の会派に対する研修費、議員研修費等（類型①）

- ・交際費、接待費等の支出（類型②）
- ・記念行事、祝賀行事に係る支出（類型③）

2 類型①

（1）浦和地判昭和55年12月24日

川越市が、研修図書購入費という名目で議員一人あたり12万円を支給し、「各派研修費」の名目で総額480万円の補助金を支給したことについて、議員の資質能力の向上に役立つものであっても、川越市及びその住民にとっては間接的なものであり、使途も明らかでない等として一部違法とされた。

この判決については、議員の報酬は条例で規定しなければならないとされていることからしても妥当であると考えられている。

（2）神戸地判昭和59年3月7日

神戸市が、神戸市議会の各会派に対して市会調査研究費という名目で議員一人あたり月額20万円の市会調査研究費を支給したことについて、神戸市民一般の利益につながることや、この調査研究費が支出の基準・手続、事後の検査体制が整備されており、政治資金への流用を防止する措置が講じられていること等から適法とされた。

なお、国においても、「国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律」が存在する。

3 類型②

（1）名古屋地判昭和46年12月24日

豊田市が、中央官庁の職員に対して1人あたり総額2万円を超える接待費（料理飲食料等、芸妓、花代、宿泊費）を支出したことについて、中央官庁の職員への接待の必要性は認めつつも、社会通念上相当ではないとして一部違法とされた。

（2）千葉地判昭和58年2月18日

市川市が、国庫・県からの補助金を受けるために千葉県の関係者に対して1人あたり1万3千円～1万8千円の接待費を支出したことについて、1人当たりの金額は低額とはいえないとしつつも、接待の背景等に照らして社会通念の範囲内であるとして適法とされた。

（3）岐阜地判昭和58年11月14日

平田町が、堤防強化の打合せ名目で水防事務組合の職員に対して約43万円の飲食費用等の接待費を支出したことについて、社会通念上著しく妥当性を欠くとして違法とされた。

↓

私見として、裁判所は、単に金額をもって適法・違法を判断しているものではなく、実態を見て（例えば遊興目的の有無など）必要性の有無を検討して適法・違法を判断していると考えられる。

4 類型③

(1) 奈良地判昭和57年3月26日、大阪高判昭和61年3月28日

郷土出身の代議士に対する祝賀式典を開催するために約326万円を支出したことについて、町民の支持があり多数の住民が参加したことや、当該代議士が郷土の功労者であったこと等から通常の社交儀礼の範囲内の支出であるとして適法とされた。

(2) 最三小判昭和39年7月14日

芦屋市が、競輪開始10周年記念という名目で議員1人当たり1万円を支出したことについて、競輪事業に特別功労のあった者だけでなく議員一人一人に対して1万円を支払われたこと、品物ではなく現金であること等から、社会通念の範囲外の支出であるとして違法とされた。

第5 地方公共団体の監査

1 監査制度

先ほど説明したような補助金の違法な支出を防止するために、地方公共団体の制度として、監査委員による監査と、外部監査委員による監査という監査制度が設けられている。ただし、外部監査委員については、小規模の地方公共団体にとって監査報酬を支払うのは負担となるため、小規模の地方公共団体での活用は少ないと思われる。

2 住民監査請求

また、地方自治法第242条においては、違法・不当な公金の支出等に対して、住民自身が監査委員に対して監査等を求める請求をすることができることと規定されている。監査請求は1人でも請求することができる。

3 住民訴訟

さらに、地方自治法第242条の2においては、住民監査請求の監査の結果

等に不服があるときには住民訴訟を提起することができる」と規定されている。

ただし、住民訴訟は、活用例が少ない。なお、人口が多い地方公共団体ほど、訴訟の件数が多いが、この理由は正確には不明である。

住民訴訟自体の活用例が少ない理由としては、住民にとってハードルが高く、また、メリットも小さいためであると考えられる。

第6 その他

事案を匿名・抽象化した上で、経験した裁判例の紹介。

第7 質疑応答

Q 補助金の支出には地方公共団体の首長の合理的な裁量が認められているとのことだが、首長による政治目的での補助金の利用についてはどのように抑制することができるか。

A 議会による予算審議や監査委員からのチェックが考えられる。また、補助金の支出は、実務では地方自治法ではなく個別の条例、規則等に基づくものがあり、このような場合、補助金の対象となっている事業等と全く無関係な支出をすることは難しく、事例としても少ないのではないかと思われる。

Q 議会の構成が市長会派に偏っている場合など、議会では抑制できない場合に取り得る手段はあるか。

A 監査委員の監査、住民からの監査請求、住民訴訟が方法として考えられる。

Q 補助金の支出の違法性の判断に当たっては、金額の多寡も関係あるのか。

A 裁判上は、金額の多寡も考慮要素の1つではあるが、そのみならず使途や必要性も考慮されると考えられる。

Q 憲法第89条では「公金その他の公の財産は、……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。」とのことであるが、実際には、私学助成が認められている

と思われませんが、これはどのような解釈によるものであるのか。

A 憲法第89条の「公の支配」は緩やかに解釈されている。私立学校に関連する規制には例えば私立学校法があるところ、私立学校の設置を目的として設立される学校法人が私立学校法に基づき寄付行為の認可を受けて設立されていることや、所轄庁の学校法人に対する一定の権限を認めているから、国の管理が一定程度及んでいて「公の支配」に属すると考えられており、したがって、私立学校への補助金の支出も憲法上許されるものと考えられている。

Q 住民訴訟は、住民にとって負担が大きいということであるが、住民訴訟を提起した住民を費用面から救済する制度はないのか。

A 住民訴訟に勝訴した場合には、弁護士費用を地方公共団体に対して請求することができることとなっている（地方自治法第242条の2第12項）。

Q 公共事業等で地方公共団体が国から補助を受ける場合、地方公共団体には会計監査がなされているが、監査委員による監査等には、会計監査とは異なる趣旨のものなのか。

A （制度は異なるが、補助金に限って言えば、）補助金の使途が適切なものであったかを確認するという機能も包含されており、その意味では同様の機能を果たすと考えられる。

Q 住民訴訟を提起する人はどのような人なのか。また、訴訟までは行かなくても公金の使途がおかしいのではないかという疑問を示す方法は何かあるのか。

A 一般的にはボランティア精神の長けた人であると言われている。訴訟の前段階としては監査請求が考えられる。

Q 公金の支出については昨今厳しい目で見られるようになってきていて、公金で接待をしてはならないと決めている地方公共団体も実際にはあるが、接待費の支出について最近の事例でも適法とされるようなものはあるのか。

A 最近の事例においても接待費が適法とされている事例はある。ただし、地方公共団体が内規で公金の支出を厳しく制限している場合において地方

公共団体が接待費を支出したような場合は、内規違反ということで違法と判断される可能性があると考えられる。

Q 現場においては補助金の制度が細かすぎて、なかなか活用されていない実態がある。これから補助金を立ち上げていく場合に何か法的なアドバイスを頂けないか。

A (後に違法と判断されないようにするという観点からは、) 何のために補助金が必要か、どのような事業計画があるのか、どの程度の金額が妥当かといった部分を適切に調査できるような手続を定め、事実調査を適切に行う必要があり、また、それに基づいて合理的な判断をする必要があり、更に、これらを証拠として残すために議事録等で記録を残しておくことが重要であると考えられる。

Q 奈良地裁の事例は、公金を使って個人的な式典を開催したものであるが、今の時代の感覚と合っていないように思われる。今の時代においても、このような場合でも適法とされることがあるのか。

A 地方公共団体の功労者であったことや、町の財政規模に照らしてそれほど大きな金額ではないこと等が考慮された事案であるが、時代も変わっており、今の時代では違法とされやすい事例かもしれない。

Q 住民訴訟の提起の依頼があった場合、どのように対応されるのか。

A まずは、法律的な制度の説明、その事案の訴訟の見立ての確認、弁護士費用の確認等を行うことになると思う。

Q 補助金の支出がされなかったことに対する訴訟もあるのか。

A そのような類型の訴訟もあるが、補助金の支給を義務付けるのはなかなか難しい。

Q 社会通念というのは時代によって変わると思うが、昭和の頃と最近ではどのように変わっているか。

A 昭和の頃は分からないものの、公金の不正支出について近年の世間の目が厳しくなっていると感じられることを踏まえれば、基本的には厳格に判

断されるようになっていると考えられる。

Q 例えば一度補助金の支給申請をしないでおきながら、後になって、過年度の分も補助金を支出するといったような、補助金のさかのぼり支給をするということは許されるのか。

A 過年度の分も含めて補助金を支出することについては、地方自治法では何も規定されていない。実際には、補助金の支出に当たって個別の条例等を制定する事例は多いところ、まず、その補助金の根拠となる条例等の規定次第であると考えられる。

以上