

平成24年(行口)第417号 公金支出金返還請求控訴事件

控訴人(原告) 渋谷 登美子外2名

被控訴人(被告) 嵐山町長 岩澤 勝

被控訴人(被告補助参加人) 部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部代表者支
部長 松本 美子

控訴理由書

平成25年1月16日

東京高等裁判所第12民事部 御中

控訴人(原告)ら訴訟代理人弁護士 佐 竹 俊 之
同 弁護士 太 田 伸 二

第 1 総論

本件原判決は、以下の点において破棄を免れない。

第 2 原判決の概要

本件原判決は、以下のような構造を取っている。

1 総論部分

本件各補助金の交付が違法な公金の支出にあたるかという争点について、本件原判決は、「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」とする地方自治法 232 条の 2 の「公益上必要がある場合」の判断について、当該普通公共団体における社会的、経済的、地域的諸事情において、補助金交付に係る行政目的に照らした政策的な考慮に基づいて個別具体的に判断すべき性質のものであるから、第一次的には普通地方公共団体の長の裁量に委ねられるとし、「当該補助金交付について公益上必要があるとした長の判断が社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したといえる事情がない限り、当該補助金の交付は違法とならない」という規範を定立した。

その上で、「補助金の交付について定める要綱があり、これが一般に周知され、当該要綱に基づいた運用がなされている場合においては、当該要綱の内容が合理的であり、かつ、当該要綱に従って補助金の交付がされたと認められる限り、原則として、当該補助金の交付は長の裁量権の範囲内であって適法なものである」という判断基準も示している。

その後、嵐山町土地改良団体連絡協議会（以下「嵐土連」という。）と被控訴人部落解放同盟埼玉県連合会嵐山支部（以下「被控訴人嵐山支部」という。）に対する補助金の交付について、それぞれ違法性の有

無を判断している。

2 嵐土連について

(1) 補助団体としての認定

まず、嵐土連については、嵐土連の事業の有益性・公益性から、補助対象団体と認定したことについて不合理な点はなく、長の裁量権の範囲を逸脱又は濫用したものではないとした。

(2) 補助金の交付

次に、嵐土連に対する補助金は、本件規則及び本件要綱に定める手続きに従って交付されたものであり、その金額についても嵐山町補助金等適正化委員会の審議を経て、町議会で予算が可決されたものであって、嵐土連の支出に照らしても過大であるとはいえないことから不合理な点はないとした。その上で、嵐土連に対する補助金の交付について、公益上の必要があるとした被控訴人嵐山町長の判断が、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとは認められないとして、地方自治法232条の2、同法2条14項及び地方財政法4条1項違反の違法はないとした。

(3) 控訴人らの主張に対して

これに対し、控訴人(1審原告)らは、嵐土連に対する補助金は本件規則及び本件要綱に従って交付されたものではないと主張した。本件要綱別表において補助金の対象となる嵐土連の事業として掲げられている事業が「研修、事業促進活動」と明記されており、嵐土連の補助金対象事業に係る会計費目は研修費と事業推進費に限られ、事務所費(会議費及び事務費)については補助金の対象とならないと主張した。

しかし、原判決は、嵐土連に対する補助金は団体に対する補助で

あって、本件要綱別表における対象事業は一般的・包括的な記載にとどまることからすれば、上記対象事業の遂行に関連し、又は資する支出であれば、補助金の目的に沿った使用であるとし、控訴人らの主張を退けた。嵐土連に繰越金が発生していることについても、平成20年度及び平成21年度の各年度でみると、収入（会費及び補助金）と支出（事務所費及び事業費）とがほぼ均衡しているので、嵐土連にとって過大な補助金が支出されているとか、他の目的に流用されているとは認められないとして、本件規則10条及び15条違反という控訴人の主張を退けた。

さらに、補助金の交付を受けた者に対する調査をしておらず地方自治法221条2項に違反するという控訴人の主張も退け、嵐土連に対する補助金の交付には違法性はないとした。

4 被控訴人嵐山支部に対して

(1) 補助団体としての認定

被控訴人嵐山支部についても、その事業の有益性・公益性から、補助対象団体と認定したことについて不合理な点はなく、長の裁量権の範囲を逸脱又は濫用したものではないとした。

(2) 補助金の交付

被控訴人嵐山支部に対する補助金の交付は、本件規則及び本件要綱に定める手続きに従って交付されたものであり、その金額についても嵐山町補助金等適正化委員会の審議を経て、町議会で予算が可決されたものであって、被控訴人嵐山支部の支出に照らしても過大であるとはいえないことから不合理な点はないとした。

その上で、被控訴人嵐山支部に対する補助金の交付について、公益上の必要があるとした被控訴人嵐山町長の判断が、裁量権の範囲

を逸脱し又は濫用したものとは認められないとして、地方自治法 232 条の 2、同法 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項違反の違法はないとした。

(3) 控訴人の主張に対して

控訴人らは、本件要綱別表において被控訴人嵐山支部の事業として掲げられているのが「各種研修会、大会及び集会参加」であることから、被控訴人嵐山支部の補助金対象事業に係る支出費目が事務費のうちの旅費並びに事業費のうちの活動費及び会議参加費に限られると主張した。これに対し本件原判決は、嵐土連について述べていたのと同様、上記対象事業の遂行に関連し、又は資する支出であれば、補助金の目的に沿った使用であるとし、被控訴人嵐山支部が行った各支出は上記事業に関連し、又は資する支出であるとして、補助金が他の用途に流用されているとは認めがたいとした。

この点、控訴人らは、個々の支出内容やその額を具体的に検討して問題性を主張したが、これについて、原判決は、被控訴人嵐山支部に対する補助金は個別特定の事業ではなく団体を対象とし、その具体的使途について団体の裁量が認められること、各支出が被控訴人嵐山支部の事業目的と全く関係のないものとはいえないことに鑑みれば、被控訴人嵐山支部による補助金の具体的使途について不当が問題になることがあるとしても、補助金の支出自体を違法とするものはないとして、控訴人の主張を退け、被控訴人嵐山支部に対する補助金の支出についても、違法性を認めなかった。

第 3 本件原判決の問題点

本件原判決には、 総論部分における規範の立て方、 (嵐土連及び被控訴人嵐山支部に共通して)補助金の支出対象が嵐山町の「団体

に対する補助金等交付要綱」(以下「補助金交付要綱」という。)の別表に掲げられた事業の遂行に関連し、又は資する支出であればよいとしていること、(被控訴人嵐山支部について)交付された補助金の使途について、被控訴人嵐山支部に過大なまでの裁量を認めたことという問題点がある。

以下、具体的に検討する。

第4 本件における規範の立て方について

1 本件原判決の定立した規範の問題点

本件原判決は、補助金の交付を認められる「公益上必要がある場合」の判断について「当該補助金交付について公益上必要があるとした長の判断が社会通念上著しく妥当性を欠き、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したといえる事情がない限り、当該補助金の交付は違法とならない」という規範と、その下部の規範として「補助金の交付について定める要綱があり、これが一般に周知され、当該要綱に基づいた運用がなされている場合においては、当該要綱の内容が合理的であり、かつ、当該要綱に従って補助金の交付がされたと認められる限り、原則として、当該補助金の交付は長の裁量権の範囲内であって適法なものである」という規範を定立した。

このような規範を立てた理由として、当該普通公共団体における社会的、経済的、地域的諸事情において、補助金交付に係る行政目的に照らした政策的な考慮に基づいて個別具体的に判断すべき性質のものであることを挙げている。

しかし、このような規範は、補助金の交付を決定する自治体の長に対し、著しく広範な裁量を認めるものである。

2 考慮事項統制

たしかに、行政の行為については、実情をよく知る行政庁の判断を尊重する必要があり、行政の側に一定の裁量権を認めるべきことは当然であるが、完全な自由裁量ということはありません。

そこで、裁量権の行使について、どのような基準を用いてその当否を判断すべきかが問題となる。

思うに、専門的技術的判断を伴うものはともかく、通常の行政の行為における裁量権の行使については、その判断をするに至る過程で、考慮すべき事項を考慮し、考慮すべきではない事項を考慮せずに、あるいは、重視すべきではない事項を重視せずに判断をしたかという観点から、裁量権の行使の適正を判断すべきであると考えます。

なぜなら、行政庁には、いかなる事項をどのように考慮することによって、そのような結論に至ったのかを説明すべき説明責任が課されているのであるから、そのような点についても訴訟において説明をさせることも許されると考えられることに加え、その判断経過が妥当なものであるかを裁判所が検討することは可能であって、また、行政庁の裁量判断の適否についての判断の密度を上げる意味でも望ましいと考えられるからである。

このような裁量判断の統制の方法は、いわゆる「日光太郎杉事件」に関する東京高判昭和48年7月13日行裁例集24巻6=7号533頁に見られたものであり、近時の裁判例（例えば、和歌山地判平成24年4月25日（甲223）や大阪地判平成24年2月3日（甲224）など）にも数多く見られるものである。

3 本件についての検討

(1) 本件で裁量判断にあたり考慮すべき事項

「公益上の必要性がある場合」にのみ寄附及び補助金の支出を認

めるとした地方自治法 232 条の 2 の趣旨は、寄附や補助金などの濫費が行われれば自治体財政に悪影響を与えるので、「公益上の必要性がある場合」という限定を加えるところにあると思われる。

そうすると、「公益上の必要性がある場合」という要件を考えるにあたって、その団体自身の活動目的が公益的なものであるという点を考慮すれば足りるものではなく、その補助対象たる団体の活動自身が「公益上の必要」を充足する活動であるか（当然団体であれば、公益活動のみならず共益的活動もありうる。例えば団体メンバーの懇親会活動など。）当該地方公共団体の財政状況や投入した補助金の費用対効果というような事項も合わせ、総合的な検討がなされるべきである。

（２）嵐山町の財政事情

この点、嵐山町の財政状況は、訴状「請求の原因」4（４）及び原告（控訴人）準備書面（１）・第 1・8 で述べたように、平成 20 年度の嵐山町の総債務残高は 93 億 6800 万円に上るのに対して、財政余力を示す基金残高は 4 億 7000 万円となっているのである。これは、近隣の比企郡の町村や東松山市と比べても厳しい財政状況である。

また、実質交際比率（平成 20 年決算で 15%）、将来負担比率（平成 20 年決算で 110.5%）も近隣自治体に比べ悪化した水準にある。

このような状態にあることからすれば、補助金の支出についてはより慎重な判断がなされるべきであり、補助対象事業やその費用対効果の点をより検討すべきであったはずである。

（３）嵐土連について

嵐土連については、補助金として支出されたものの使途として、多くは事務費の中の賃金（人件費）に充てられていたが、これらは土地改良組合の組合員からの組合費の徴収業務が主な業務であるところ、コンピュータの導入や銀行等での自動送金手続きの完備などによって、大幅な合理化を図ることができ、実際に図ってきたはずであり、それによって人件費の削減も図ることができたと考えられる。

それにもかかわらず、従前からの体制での業務を続けた嵐土連に対して、従前から若干の減額を行っただけで補助金の支出を続けたことについては、費用対効果の点から問題がある。

（４）被控訴人嵐山支部について

また、被控訴人嵐山支部についても、原告（控訴人）準備書面（８）で述べたように、その支出は不明瞭であり、かつ分かっている使途についても、下記第６で述べるとおり自治体から交付された補助金の使途として極めて不適切なものを数多く含んでいた。

これらのことからすると、被控訴人嵐山支部に対する補助金の支出については、費用対効果の面からみて、大きな問題があったと言わざるを得ない。

４ 小括

以上のような嵐山町の財政状況や、補助対象とした活動の公益性審査、両団体に対する補助金の費用対効果を考えれば、両団体の行っていた活動の公益的側面を踏まえても、「公益上必要がある」と認めて申請通りの金額を支出した被控訴人嵐山町長の判断には裁量権の逸脱・濫用があり、地方自治法２３２条の２違反に当たる。

第5 補助金交付要綱による補助金使用対象の限定（嵐土連・被控訴人嵐山支部共通）

原判決は、嵐土連及び被控訴人嵐山支部の補助金の使途について、補助金交付要綱別表に掲げられた対象事業の遂行に関連し、又は資する支出であれば、補助金の目的に沿った使用であるという判断基準の下、補助金が他の用途に流用された事実はないとした。

しかし、「嵐山町補助金等の交付手続等に関する規則」（甲20、以下「補助金規則」という。）の10条では、補助金等の他の用途への使用は明確に禁止されており（第10条 補助事業者等は、補助金等の交付決定の内容及びこれに付した条件に従い、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない、いやしくも補助金等の他の用途への使用（利子補給金にあっては、その交付の目的となっている融資又は利子の軽減をしないことにより、補助金等の交付の目的に反して、その交付を受けたことになることをいう。以下同じ。）をしてはならない。）、さらに補助金交付要綱2条（補助の対象となる団体（以下「補助対象団体」という。）及び事業は、別表のとおりとする。）及び別表によれば、嵐土連の補助金の対象事業は「研修、事業促進活動」であり、被控訴人嵐山支部の補助金対象事業は「各種研修会、大会及び集会参加」である（甲19）。団体補助金であっても、特定団体の特定の公益事業に対して補助金を支出する法構造になっている。当然ながら団体のあらゆる活動に対する補助金ではないのである。

にもかかわらず、原判決は「対象事業の遂行に関連し、又は資する支出であれば、補助金の目的に沿った使用である」と勝手に規則を拡大解釈してしまった。

補助金交付要綱が補助金交付の対象事業を限定し、補助金規則が補助金の他の用途への使用を禁止しているのは、補助金が、嵐山町とし

での政策目的を達成に向けて必要な事業を行わせるために交付されるものだからである。これを「資する支出」も含むなどと解釈すると、この法目的は全く実現されなくなる。

このことからすれば、例え公益性があるとされる団体による事業であっても、対象とされる事業以外に補助金が充てられるのであれば、そのような補助金交付の趣旨は実現されないのであるから、補助金対象事業の範囲は限定して考えるべきである。したがって、原判決がというような「対象事業の遂行に関連し、又は資する支出であれば、補助金の目的に沿った使用である」という拡大解釈をとる合理的理由はなく、補助金の使途については、補助金交付要綱別表に補助対象事業として挙げられたものに直接関わるものに限定されるべきである。

それにもかかわらず、被控訴人嵐山町長は、そのような補助金交付要綱別表の補助対象事業を考慮することなく、嵐土連及び被控訴人嵐山支部に対して補助金の交付を続けたものであって、不法なものとして許されない。

第6 補助金の不法な使用について（被控訴人嵐山支部）

本件原判決は、被控訴人嵐山支部に対する補助金の使途について、補助金が個別特定の事業ではなく団体を対象としているので団体の裁量が認められること、各支出が被控訴人嵐山支部の事業目的と全く関係のないものとはいえないことを理由として、被控訴人嵐山支部による補助金の具体的使途について当不当が問題になることがあるとしても、補助金の支出自体を違法とするものはないとした。

しかし、原告準備書面（8）・第4・2以下で述べたように、嵐山支部による個々の支出の中には、公益性を欠如したものが多数見られる。

その詳細は原告準備書面（８）で述べたとおりであるから、以下ではその概要を記載する。

1 会議費

平成２１年度の定期総会及び研修のための会議費として６，８９４円が支出されているが、吉田集会所の使用には会場費が不要であり、その他必要と考えられるのは会員７名分のお茶代程度であって、残りは私的な飲食代に流用された疑いがある

2 旅費

旅費として６６，０００円が計上されているところ、これは町外の活動に一律３，０００円を支出するという支出基準に基づくものであると証人松本美子が証言していたが、嵐山町内で行われた第８回比企郡人権教育研究集会についても３０００円を支出していることなどからそのような支出基準があったか疑わしい。

また、旅費が支出された際の会合等の開催場所について検討すると、３，０００円という旅費は過大なものというべき場所であることがほとんどであった。

3 需用費

平成２１年度に需用費として１０６，８５８円が計上されているが、これはそれまでの年度が３０，０００円前後であり、予算としても３０，０００円が計上されていたことから考えても不自然であり、会計上の「帳尻合わせ」を行った疑いが極めて強い。

また、需用費として土産代、食事代が計上されているが、それらを支出すべき必要性は全く認められない。

4 負担費

（１）県連・郡協連絡費

県連・郡協連絡費という費目の支出がなされているが、これは県連・郡協との電話代の補填として、支部長・会計担当者に対して支払っているものだと証人松本美子は証言していた。

しかし、県連・郡協とはどれだけの電話をしているのかなどの質問に、証人松本美子は答えようとしなかったことなどから、これらは通信費という実費ではなく、従前あった役員手当を同じ性質のものであると考えざるをえない。

(2) 県連・郡協負担金

県連・郡協負担金については、金額の決め方が定まっておらず、郡協から請求されるままに支払うこととなっているなど、ずさんなものであった。

(3) 比企郡市サマーキャンプ寸志

サマーキャンプ寸志という費目で支出がなされているが、誰に対して支出されたものかが明らかでない。

(4) 県連委員長及び支部役員打合会議

12月に開かれた標記会議について支出された5,000円は、忘年会費に充てられた疑いが強い。

(5) 新年旗開きについて

「新年旗開き」という行事は「新年会」、「懇親会」であって、それも温泉ホテルで開催されていた。

このような会合のために補助金から支出すべき合理性は見当たらない。

5 活動費・会議参加費名目の日当

被控訴人嵐山支部は、活動費・会議参加費名目で、1人あたり7,000円の日当を支出していた。

しかし、任意団体の活動参加について損失補填の趣旨で日当を支出することは、ボランティアとして活動を行っている町内のその他の団体との公平性の観点から問題がある。

また、活動参加による損失補填の意味があるというものの、その多くを受け取った証人松本美子については、町議会議員であって、それら活動への参加によって減収を生じないのであるから、自らが定めた支払い根拠すら崩れている。

6 まとめ

このように支出の正当性が全くない、あるいはその正当性が疑わしい支出を、被控訴人嵐山支部は長年続けてきた。

平成24年度の補助金はすでに交付されているが、これらもまた、正当性のない使い道に支出されることは容易に推認できる。

このような正当性のない支出は、本件原判決のこのような団体の裁量の範囲内といえるものではなく、被控訴人嵐山支部の事業目的とは全く関係のないものである。

したがって、補助金の交付について、公益上の必要性を求める地方自治法232条の2に違反するものであることは明らかであって、違法な補助金の使用にあたる。

第7 結論

以上のとおり、被控訴人嵐山町から嵐土連及び被控訴人嵐山支部に対する補助金交付（平成20年度分、平成21年度分及び平成24年度分）については、地方自治法232条の2などに違反する違法なものであるから、これと違う判断をした本件原判決については破棄を免れないことは明らかである。

以 上