
論 説

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

——浜松市補助金交付事件を契機として——

榑 原 秀 訓

はじめに

- 一 浜松市事件における交付規則、交付要綱等の概略
- 二 行政規則の外部効果と交付要綱
 - 1 行政規則の外部効果
 - 2 補助金交付における裁量、交付要綱と交付規則
 - 3 手続の規律と交付規則
- 三 交付要綱の法規範性
 - 1 法律の留保論と住民訴訟の目的
 - 2 規制規範と結び付いた法規範性
 - 3 平等原則と結び付いた法規範性
 - 4 交付要綱と行政の内部効果

おわりに

はじめに

自治体において、補助金交付が違法として住民訴訟で争われることは少ない。しかし、補助金交付を認める地方自治法の規定は極めて包括的なもので、広範な裁量が認められることとなる。そのため、補助金交付に関して補助金交付要綱（以下「交付要綱」）が定められることが少なくないが、交付要

綱は行政規則であり、法令ではないことから、法律の留保論においては、交付要綱が存在しても、根拠法は存在しないと説明されることが一般的と思われる。また、自治体においては、補助金交付の適正化を図るために、国における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）と同様に、補助金交付条例、それよりも一般的と考えられる補助金等交付規則や補助金交付規則（以下「交付規則」）を制定している。

本稿で検討するのは、交付要綱の交付要件を充足しないにもかかわらず、交付規則に従って補助金交付がなされたことを違法であるとして住民訴訟で争う場合である。このような問題を考える契機となったのは、浜松市がA社に対して支出した補助金が、補助金交付要綱に規定されている交付要件を充足しないにもかかわらず、補助金交付がなされているとして争いになった浜松市補助金交付事件（以下「浜松市事件」）であり、本稿執筆時点で裁判が進行中である。ただし、ここでは裁判の詳細には触れず、この事件を契機にして、交付要綱の交付要件を充足しないにもかかわらず、交付規則に従って補助金交付がなされた場合の違法性に検討対象を限定している。もっとも、浜松市事件を契機とするものであることから、以下では、まず、浜松市事件における交付規則、交付要綱等の概略を紹介し、その後、行政規則の外部効果に関する判決の動向に照らして交付要綱について考え、最後に、交付要綱の法規範性を認める根拠を検討していきたい。

一 浜松市事件における交付規則、 交付要綱等の概略

最初に、関連する法令を確認しておく。地方自治法 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。」と規定している。住民訴訟で補助金交付の「公益性」が議論されるのは、この要件を充足しなければ違法となるからである。そして、

補助金交付の適正化のために、浜松市においても補助金交付規則（以下「浜松市交付規則」）を定め、浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱（以下「浜松市交付要綱」）に基づき、補助金交付が行われていることから、この両者について論点にかかわる規定を簡単に確認しておきたい。

まず、浜松市交付規則3条は、「通則」として、1項で、「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。」と定め、2項は、「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。」と規定し、3項は、暴力団関係者等に「補助金を交付しないものとする。」と規定している。また、20条は、「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。」としている。

交付規則は、補助金適正化法と同様に、規制規範と考えられる。ここで注目しておきたいのは、浜松市交付規則3条2項である。これは、例えば、市税との関係で考えると、市税を完納していないにもかかわらず補助金交付をすることが、適切ではないといったことから、補助金交付と他の市の行政目的とを連結するものである。法令の趣旨目的が全く異なる行政目的との連結が認められるとは考え難いが、他方で、趣旨目的に関連性があるならば、重要な規定であると思われる¹⁾。

次に、浜松市交付規則20条にあったように、補助金の名称等を別に定めるとしていることを受けて、浜松市交付要綱は、「通則」として、1条1項で、「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。」と

1) 碓井は、資金助成に関して、「たとえば、租税滞納を消極要件として定め、あるいは、租税の完納を積極要件として定める場合」があることを紹介し、「通常の場合は合理性を有するといえよう。ただし、当該資金助成の目的場面が、これらの状況と全く無関係である場合には、合理性を問う必要もあるかもしれない」と指摘している。碓井光明『公的資金助成法精義』（信山社、2007年）154頁～155頁。

し、2条は目的、3条は補助金の種類、4条は用語の定義、5条は補助の対象者及び要件、6条は補助対象経費及び補助金の額並びに市長特認を定めるなどしている。市長特認として、6条2項は、「前項の規定にかかわらず、市長が本旨の産業の活性化及び市内における雇用の創出及び拡大に特に資すると認めるときの当該事業（「市長特認」という。）に係る補助金については、市長が別に定める。」としている。

他の規定は省略するが、みてきたように、浜松市交付要綱は、補助金交付の根拠となっている。注目しておきたいのは、浜松市交付要綱5条5号が1号から4号までの各号に共通する「補助対象要件」を定めており、キが、「申請時点においてコンプライアンス違反がないこと。」を定めていることである。この規定は、浜松市交付規則3条2項を受けて規定されていると考えられ、あらゆるコンプライアンス違反を意味するとは考え難いとしても、補助金交付にかかわる企業活動のコンプライアンス違反であれば、補助金交付要件を充足しないと判断できる。また、浜松市交付要綱6条2項が市長特認を定めているが、それ自体は、6条1項が定める「補助対象経費及び補助金の額」に関して別に定めるものとする規定であり、先に説明したコンプライアンス条項とはかかわりがない規定である。

A社は、浜松市に対して、浜松市交付要綱が定める上記の「企業立地支援事業費」交付申請書を提出し、浜松市は、交付決定をしている。補助金交付は複数回あり、手続にも段階があり、コンプライアンス条項違反の有無自体も争いになっているが、それらの点については検討しない。本稿で検討する争点は、A社に検査不正があり、2億円の過料を制裁として受けている場合に、補助金34億円を交付することは、上記のコンプライアンス条項という交付要件を充足しないことから、違法として住民訴訟で争うことができるかということに限定する。ただし、以下では、このようなコンプライアンス条項を充足しない場合に限定せず、交付要綱の交付要件を充足しない場合を一般的に念頭に置いて検討を行う。

二 行政規則の外部効果と交付要綱

1 行政規則の外部効果

(1) 伝統的な考えとしてのマククリーン事件最判

浜松市事件においては、浜松市交付要綱の法的性格が行政規則であることから、補助金交付が争点となっているわけではなく、住民訴訟の事件でもないが、行政規則に反した場合の違法性判断として、マククリーン事件最判（最大判1978〔昭和53〕年10月4日民集32巻7号1223頁）への言及がなされている。行政規則一般に関する動向を確認するために、行政処分の違法性が争われたこのマククリーン事件最判からみていきたい。

まず、マククリーン事件最判は、行政処分が「準則に違背して行われたとしても、原則として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。」との判断を示した。そのことから、行政規則に違反しても違法とはいえないといったことが論じられてきた。しかし、高橋正人によれば、現在、それは後述の個人タクシー事件最判とそれを受けた行政手続法における審査基準・処分基準の設定により、先例的価値を失っているという考え方や、広い裁量が認められることを前提に、訴訟審理のなかで被告サイドから内部的な運用基準として示されたものであることを重視する見解が示されてきたとされている²⁾。もっとも、両者は、相互に関連しているように思われ、両者一体となって、同最判を限定的に理解するものとなっている。

例えば、後者の考えとして示される高橋滋によれば、「行政が設定した内部基準は処分庁を拘束しない」という判断は、「処分庁の幅広い裁量を認める説示のなかで示されたものであり、当該基準も訴訟審理のなかで始めて被告の側から内部的な運用基準として示されたものである」とする³⁾。また、

2) 高橋正人「裁量基準に関する一考察」同『行政裁量と内部規範』（晃洋書房、2021年）78頁～82頁参照。

3) 高橋滋『行政法（第2版）』（弘文堂、2018年）148頁～149頁。

高橋滋は、別書において、「本件の裁量基準は、外部に公に示されたものではなく、本件訴訟の1審において法務大臣が準備書面によって明らかにしたものである」とし、「本判決は、判断権者に広範な裁量が認められることとの関係上、準則は処分庁を厳格に拘束する性格のものではなく、他の幅広い要素を踏まえた判断が許容されることを示したものと解される」と説明する⁴⁾。

前者としてあげられる阿部も、「行政処分の司法審査においては、行政処分が裁量の範囲にあるかどうか審査され、裁量基準は直接には表舞台には出てこなかった」として、マクリーン事件最判をあげ、「これはもともと広い裁量がある場合に限り妥当する理論であったが、行政手続法で審査基準・処分基準が導入され、また判例が発展してきた今日、妥当しなくなったとみてよい」とし、さらに、「むしろ、裁量が広い場合、基準がなければ、その行使は恣意的になりやすいので、基準の設定が求められる」とする⁵⁾。行政処分の手続にかかわっては、審査基準の重要性に焦点を当てる個人タクシー事件最判（最判1971〔昭和46〕年10月28日民集25巻7号1037頁）があり、それが基礎となって行政手続法が制定されている。行政手続法は、「公正の確保と透明性の向上」を図ることを目的としており、審査基準を定め、公にすることによって、公正性確保・恣意性の防止を図ろうとしているわけである。先にあげた高橋滋も、「処分基準・審査基準によって提示された規律の内容を裁判所が解釈するに際しては、これらの基準は『一般的通用性がある基準として適用されることを想定されたものであるとの推定が働く』と解すべきである。」とする⁶⁾。

このように審査基準が単に行政の内部基準にとどまるのではなく、公にされるものとなると、先に触れたマクリーン事件最判とは、その意義が変化することになる。これらの変化に加えて、マクリーン事件の段階では、裁判所の裁量審査が極めて限定的ないわゆる社会観念審査にとどまっており、その

4) 高橋滋『法曹実務のための行政法入門』（判例時報社、2021年）220頁。

5) 阿部泰隆『行政法解釈学1』（有斐閣、2008年）391頁。

6) 高橋・前掲注4）224頁。

後、裁判所の審査密度が高くなってきている動向も見落としてはならないと思われる⁷⁾。

(2) 行政規則の「き束」性

さらに、比較的最近の北海道パチンコ店事件最判（最判 2015〔平成 27〕年 3 月 3 日民集 69 卷 2 号 143 頁）が重要である。同最判は、① 行政手続「法 12 条 1 項に基づいて定められ公にされている処分基準」について、行政庁が後行の処分につき処分基準の定めと異なる取扱いをするならば、②「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 ③「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り、この意味において、行政庁の後行の処分における裁量権が ④「処分基準に従って行使されるべきことがき束されて」いるとするからである。

この事件では、行政手続法といった規制規範に基づいて定められ公にされている、根拠規範の判断のために必要とされている「処分基準」が問題となっていることが注目されるし、このような考えは、同様の「審査基準」にも当てはまると考えられる⁸⁾。また、その根拠にかかわって、① 行政手続法に基づき定められ公にされていることと ②の「公正かつ平等な取扱いの要請」や「相手方の信頼の保護等」の観点のいずれを重視するかについては、多少意見の相違が見られる⁹⁾。さらに、「特段の事情」がない限りは、合理性のある行政規則が適用されるわけであり、「特段の事情」についても簡単に確認しておきたい。一般に、申請拒否処分などの不利益を受けた者が、「特

7) いわゆる社会観念審査に関しては、榊原秀訓「行政裁量の『社会観念審査』の審査密度と透明性の向上」室井力先生追悼『行政法の原理と展開』（法律文化社、2012 年）117 頁～138 頁参照。

8) 村上裕章『スタンダード行政法』（有斐閣、2021 年）88 頁。

9) 榊原秀訓「行政裁量と行政救済」浜川清・稲葉馨・西田幸介編『行政の構造変容と権利保護システム』（日本評論社、2019 年）104 頁～110 頁。

段の事情」があると考えられる場合には、仮に行政規則は合理的であるとしても、申請は行政規則には適合しないが、法令には適合するものであり、「個別に審査判断すべき」（「個別事情考慮義務」に基づき審査判断すべき）として、処分は違法として争うことになり（最判 1999〔平成 11〕年 7 月 19 日判時 1688 号 123 頁）、北海道パチンコ店事件最判における「特段の事情」は、このような「個別事情考慮義務」を念頭に置いたものであると理解されている。

審査基準や処分基準は行政規則であるものの、学説においては、行政規則の外部効果として、一定の拘束力があると理解されている。例えば、塩野は、「行政規則の外部化現象」を、宇賀は、「行政規則の外部化」を述べている¹⁰⁾。上記の北海道パチンコ店事件最判は、こういった学説を具体化するものとして、行政手続法に基づいて公にされた審査基準について、「き束」性を認めるものと理解できる。

2 補助金交付における裁量、 交付要綱と交付規則

(1) 補助金交付における裁量

行政処分の場合、行政処分を行うか否か、行政処分を行うときにいかなる行政処分を行うか裁量が認められることが少なくないが、補助金交付について、どこに裁量が認められるか確認しておきたい。地方自治法上の「公益性」が認められることを前提に、一定の政策を推進するために補助金支出をすることが認められることから、いかなる趣旨目的で、いかなる対象に、いかなる金額を支出するかなどについて、自治体に政策裁量が認められ、地方自治法上の「公益性」の規定に照らすと、その裁量の範囲は広いと考えられる。

10) 塩野宏『行政法 I（第 6 版）』（有斐閣，2015 年）112 頁～122 頁、宇賀克也『行政法概説 I（第 7 版）』（有斐閣，2020 年）323 頁～327 頁。宇賀は、北海道パチンコ店事件最判を「裁量基準の外部効果を明言した最高裁判決として注目される」と指摘している。同前 325 頁。

他方で、補助金交付の場合にも、交付における公正性確保や恣意的交付の防止が必要であることは、行政処分と同様であり、そのために、一定の類型に該当する場合に補助金を交付しようとする場合には、交付要綱が制定され、公表されることが一般的である。そして、行政処分の場合、審査基準によって裁量が限定されるのと同様に、この公表された交付要綱が補助金交付の裁量について一定の制約を課すことになり、上記の政策形成における政策裁量とは異なり、選択された政策の執行における裁量については限定がなされることになる。

(2) 交付要綱と北海道パチンコ店事件最判との類似性

次に、交付要綱に違反してなされた補助金交付を裁判所がどのように判断するかをみる。例えば、碓井は、「裁判例等によれば、要綱は行政内部の規範で法規たる性質をもつものではないから、具体の補助金交付がそれに違反するからといって直ちに違法となるものではないとされる」として、東村山市青少年団体補助金事件の東京地判 1988 (昭和 63) 年 9 月 16 日行集 39 巻 9 号 859 頁、その控訴審である東京高判 1989 (平成元) 年 7 月 11 日行集 40 巻 7 号 925 頁といった裁判例をあげる¹¹⁾。例えばこの東京地判は、「本件決定は、本件要綱に違反するものであるが、要綱は、行政当局が行政の指針として制定する内部規則であって、それ自体法規としての性質をもつものではないから、本件決定が本件要綱に違反するからといって直ちに違法となるものではないと解すべき」としている。「直ちに」違法となるものではないとしているのは、要綱に適合しない交付を個別に検討して、違法ではないと考えることができることを認めているからであろう。

この考えを一步進めていると思われるのが、札幌地判 2004 (平成 16) 年 3 月 18 日 LEX/DB28091126 である。それは、要綱が内部規則であり、法律、条例等の委任規定に基づき定められたものではなく、法規ではないから、補助金の交付が要綱に違反するからといって、「直ちに違法となるものとまで

11) 碓井・前掲注 1) 52 頁～53 頁。

はいえない」としつつ、「要綱に違反して補助金が交付された場合には、それが補助金が『公益上』の『必要』がないにもかかわらず交付されたことを推認させる事情となる余地があることになる。」とする。また、宇都宮地判2016（平成28）年8月4日LEX/DB25543859も、同様に、補助金の交付が要綱に違反するからといって、「直ちに違法」になるとまではいえないとしつつ、「要綱に違反して補助金が交付される場合には、補助金が『公益上』の『必要』がないにもかかわらず交付されたことを推認させる事情となる余地がある」としている。

交付要綱は、北海道パチンコ店事件最判における裁量基準とは異なるとしても、塩野が述べるように、「補助金等の交付は、法律に基本的定めがない限り〔この場合の法律は、個別法を意味している―榊原注〕、まさにどれだけの額を何人に交付するかは行政主体の判断に委ねられているので、これも広い意味での裁量基準ということが出来る。』¹²⁾ ことになり、交付要綱違反が補助金交付を違法と「推認」させる事情となる余地があるという判断は、北海道パチンコ店事件最判における裁量基準違反を原則違法とする判断と接近しているように考えられるわけである。

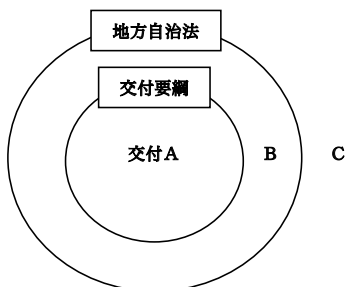
補助金交付の場合、地方自治法、交付要綱、交付の関係を考えてみると、次頁の図のような関係になると思われる。つまり、交付要綱の交付要件を充足する交付Aは地方自治法の「公益性」も充足する。また、交付要綱の交付要件を充足しない交付Bであっても、地方自治法の「公益性」を充足するのであれば、それは違法とはいえない。しかし、先の札幌地判や宇都宮地判の考えに照らすと、交付要綱の交付要件を充足しない場合は、同時に地方自治法の「公益性」も充足しない可能性も高いと考えられ、その場合、交付Cとして違法となる。

(3) 「特段の事情」と交付要綱とは別の定め

北海道パチンコ店事件最判における ③「特段の事情」との比較も検討し

12) 塩野・前掲注10) 119頁。

図 地方自治法，交付要綱と交付 A・B・C の関係



たい。主観訴訟において、申請拒否処分などの不利益を受けた者が、「特段の事情」があると考えられる場合には、仮に行政規則は合理的であるとしても、申請は行政規則には適合しないが、法令には適合するものであり、「個別に審査判断すべき」として、処分は違法として争うことになる。他方、住民訴訟においては、住民が、自治体が制定した行政規則である交付要綱に自治体が従わないので違法として争うことになり、個別事情考慮を主張するのは、交付要綱とは異なる別の定めによって補助金交付をした自治体ということになる。

交付要綱の交付要件を充足しない交付にも、地方自治法上の「公益性」を充足する場合には、補助金交付ができ、交付要綱において、「別に市長が定めることができる」といった規定が置かれることも少なくない。交付要綱自体にこのような規定がなくても、別に定めることは不可能ではないであろう。しかし、別の「交付要綱」まで制定するか否かは別にして、当初の交付要綱とは異なる内容が別に定められていない場合には、当初の交付要綱に従うことが意図され、その意味で、当初の交付要綱は④「き東」性を有すると考えられることから、当初の交付要綱に沿わない補助金交付は、交付 B となることはあり得ず、交付 C にしかなり得ない。

また、交付要綱の特定の規定を充足しなくてもよいことが別に定められた場合であっても、補助金の趣旨目的、交付要件等に照らして、それが可能か

否かは内容しだいであり、先の図でいうと、交付 B が存在する範囲は、広い場合も狭い場合もある。例えば、浜松市交付要綱 6 条 2 項が、「補助対象経費及び補助金の額」についてのみ、別の定めを置くことができるとしているのは、コンプライアンス条項については常に遵守することを求められるからであるようにも思われるが、別途、コンプライアンス条項を遵守しなくても良い場合を定めるとしても、常にそれが可能であるとは考えられない。企業活動において、2 億円にもものぼる過料が課されることに通じる検査不正は重要な違法行為であり、補助金交付の適正化のためにも、企業立地支援事業に関する補助金において、このような場合にコンプライアンス条項を遵守しなくても良いとは考えられない。

3 手続の規律と交付規則

最後に簡単に触れておきたいのは、規制規範の存在である。行政処分の場合、行政手続法や行政手続条例といった規制規範が存在するが、補助金交付の場合にも、国の補助金適正化法と同じく、自治体においては、補助金交付の適正化を図るために、交付規則が規制規範として制定されている。交付要綱に基づき補助金交付をする場合、この交付規則の手続に従うことになる。

また、行政処分において、審査基準に適合せず、個別審査を行う場合にも、行政手続法が適用されることになる。もともと、拒否処分を受けて個別考慮を求める場合、審査基準に適合しないことは明らかであり、審査基準を前提にした手続的規律の意義は高くないように思われる。

同様に、補助金交付の場合、補助金交付の適正化のために交付規則が制定されていることから、交付要綱に適合しない補助金交付が可能であるとしても、交付規則または補助金交付の適正化を担保することができる交付規則に匹敵する手続に従う必要がある。ただし、浜松市事件においては、別の定めがなされているわけではなく、形式的には、浜松市交付規則に従って補助金交付がなされており、理由の提示等も問題にならず、手続的規律よりも交付

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
要綱が定める交付要件という実体の問題に焦点が当たるのであろう。

三 交付要綱の法規範性

1 法律の留保論と住民訴訟の目的

法律の留保に関する学説は多岐に分かれているが、実務においては、補助金交付に法律の根拠が不要とする侵害留保説（あるいは見方によっては権力留保説）が採用されていると考えられている。その核心部分は、一方的に（つまり権力的に）、権利を侵害したり、義務を課したりする場合には、法律や条例の根拠が必要であるということである。そのため、補助金交付には、法律や条例の根拠が必要ないとされている。

しかし、侵害留保説は、国民の権利利益を保護するという目的のために、法律や条例が必要な範囲を限定したものである。これに対して、例えば、完全全部留保説などが補助金支出についても法律や条例の根拠が必要だとする主張するのは、国民や住民の権利利益保護にとどまらず、行政の適正化や民主的統制のために、利益的行為（授益的行為）にも法律や条例の根拠が必要と考えるからである。

侵害留保説が実務の通説であるとしても、行政の適正化や法的統制、特に公金支出の統制は重要であり、地方自治法においては、客観訴訟である住民訴訟が制度化され、そこでは、主観訴訟のように、住民の権利利益の保護ではなく、「地方財務行政の適正な運営を確保することを目的」としている（桃花台調整交付金事件最判〔最判 1978（昭和 53）年 3 月 30 日民集 32 卷 2 号 485 頁〕）。つまり、侵害留保説と住民訴訟とでは、その目的とすることが本来異なっており、侵害留保説も、補助金交付が国民に義務を課したり、権利利益を侵害したりするものでないことから、法律や条例を制定する必要はないとするにとどまり、だからといって、補助金の恣意的な交付を認めるものではない。

補助金交付の公正性確保や恣意性防止のためには、規制規範である交付規

則を別にして、完全全部留保説などでは、法律や条例で定める根拠規範が重要であるが、法律や条例が必要ではないと考える侵害留保説においては、交付要綱が重要な役割を果たすことになる。補助金交付において、交付要綱は、行政処分における裁量基準と同等のものとして機能するにとどまらず、法律や条例に代わって、交付の趣旨目的、交付対象、金額等を定めるからであり、そのため、公正性確保や恣意性防止における重要性は、行政処分における裁量基準よりも高い。補助金交付において、別の定めがなされるような「特段の事情」がない場合には、裁量基準と同様に、交付要綱に「き束」性が認められることを先に述べてきたが、交付要綱が裁量基準以上に重要な役割を果たすと考えられることから、よりいっそう交付要綱に「き束」性が認められることになろう。侵害留保説であるから、交付要綱の「き束」性、すなわち法規規範性は否定されるのではなく、むしろ反対に、交付要綱が裁量基準以上に重要な役割を果たすことから、交付要綱に「き束」性、すなわち法規規範性が認められるとすら述べることも考えられる。

そして、住民訴訟の判例を参考にすると、交付要綱に法規規範性を認める考え方には、大きく三つのものがある。以下、住民訴訟で争う場合は、主観訴訟で権利利益侵害を争う状況とは異なることにも注意しながら、交付規則と交付要綱の結び付きの重視、交付要綱と平等原則の結び付きの重視、交付要綱が行政内部を法的に拘束する内部効果を有することの重視の順に説明をしていく。最初の二つは、北海道パチンコ店事件最判における①や②と密接に関連するものである、最後のものも、実質的には、③と④の枠組みに類似したものである。

2 規制規範と結び付いた法規規範性

まず、補助金交付における交付規則と交付要綱の結び付きを重視する考え方である。北海道パチンコ店事件最判における①は、行政手続法という規制規範に基づいて処分基準が設定され公にされていることを重視しているが、

補助金交付の場合にも、同様に、交付規則に基づいて交付要綱が制定され公にされている場合には、交付要綱の「き束」性が認められることになる。こういった考えを示していると思われる裁判例が、一関市甲子園出場補助金事件盛岡地判（盛岡地判 2018〔平成 30〕年 4 月 20 日判時 2382 号 8 頁）である。

同事件においては、ある高等学校が甲子園に出場することから、その後援会に交付された補助金が争いになり、盛岡地判は、「本件要綱は、東北大会規模以上の競技会等に岩手県代表等として出場するために要する経費に対する補助金の交付について、本件規則及び本件要綱により交付しなければならないと定めており（第 1）、補助金交付の対象とする大会（第 2・2 項）、補助金の額（第 5・2 項）については、被告の裁量を幅広く認めているが、交付対象となる経費（第 4）については、被告に裁量を許していない。」とする。そして、この交付要綱に照らして判断を行い、本件後援会が使用した 1000 万円のうち 420 万 6275 円については、「交付対象となる経費以外の用途に使用したものと認められる。」とし、「本件補助金が交付対象とされた経費以外の用途に使用されたと認められる場合には、当該用途につき公金を使用することに対して、補助金交付決定等の手続を通じてその当否についての判断は行われていないから、公金を使用することについて相当性が明らかでない用途に公金が使用された状況にあることになる。したがって、理由のない公金支出は公益に反することが明らかである以上、補助金の返還を請求しないことを相当とする特段の事由が存在しない限り、被告には、その返還を求めるべき責務があり、返還請求を行わないことについて裁量はないものと解される」とする。その控訴審である仙台高判 2018（平成 30）年 12 月 6 日判例自治 452 号 18 頁は、交付要綱に基づき支出されたという前提である盛岡地判とは異なり、要綱制定後も、従来の取扱いのとおり取り扱うこととする趣旨が明確にされ、「その取扱方針について一関市長の決裁了承を得た」ものであり、交付要綱とは別の定めに基づくものと考えられた。

別の定めに基づくと考える以上、交付要綱違反を違法とする理由はないであろうから、ここでは、盛岡地判の考え方に注目しておきたい。つまり、盛

岡地判が、交付規則と交付要綱の結び付きに注目し、交付要綱が定める要件に従うことを求め、規定の仕方によって、裁量を否定していることが注目される。先にみたように、浜松市交付要綱1条1項も、「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。」と定めており、また、浜松市交付規則は、20条で「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。」とし、それを受けて、浜松市交付要綱が制定されていることから、北海道パチンコ店事件最判に照らしても、浜松市交付規則という規制規範に基づき浜松市交付要綱が制定され公にされていることがわかり、浜松市交付要綱の「き束」性が認められると考えられる。さらに、このような交付規則と交付要綱の結び付きは、比較的一般的なものであると推測でき、交付要綱の法規範性の根拠をかなり一般的に考えることが可能と思われる。

3 平等原則と結び付いた法規範性

(1) 主観訴訟における行政規則と平等原則

次に、北海道パチンコ店事件最判における②と同様の考え方であり、平等原則が公正原則や信義則と結び付いて利用されることが少なくないが、特に、平等原則に焦点を当てて説明する。まず、抗告訴訟において、行政規則が平等原則と結び付いて、行政規則に反することが平等原則違反となり、その意味で、行政規則が法規範性を有する例として、トーヨー課税処分取消請求事件（大阪地判1969〔昭和44〕年5月24日行集20巻5=6号675頁）がある。それは、「通達が定める要件を充たしているにもかかわらず、これの適用を受けないものとされた場合には、租税法の基礎原則の一つである公平負担の原則に違背し、当該通達を適用しないとしてなされた課税庁の処分は違法性を帯びる」とする。この場合、通達という行政規則を梃子に平等取扱い、平等原

規則が求められ、行政規則が規範性を有することになり、実質的には、通達という行政規則を適用しないことが違法と判断していることになる。

こういった法規範性は、交付要綱においても同様に考えることができる。一般論として、例えば、塩野は、「補助金行政に際して適用される平等取扱いの原則からすると、合理的理由がないのに、一方に給付し、他方に給付しないことには、違法の問題が生ずることもあるのではないか」とし、宇賀も「給付規則〔本稿の「交付要綱」に該当—榊原〕も、行政規則としての性格を有するが、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ずる」とする¹³⁾。

主観訴訟においては、平等原則として、交付要綱における要件を充足しているにもかかわらず、自分に対しては、交付要綱が適用されず、不利益を受けているとして、その不利益を争う訴訟が提起される。これは、交付要綱の適用対象となっている者と交付要綱の適用対象となっていない者との間の平等ではなく、交付要綱の適用対象となっている者との間の平等の問題である。どんな場合に補助金を交付するかについては広い政策裁量があることから、そこに平等原則違反を認めることは容易ではない。これに対して、交付要綱の適用対象となっているにもかかわらず、補助金の交付を受けることができない場合には、交付要綱を媒介にして、平等原則違反を導くことは難しくはないであろう。換言すれば、この場合には、交付を行うか否かについて裁量は存在しないことになる。例えば、大阪高判 1979 (昭和 54) 年 7 月 30 日判時 948 号 44 頁は、同和対策事業にかかわる補助金に関して、補助金の「支給・不支給が被控訴人の権限にあるとはいえ、それが絶対的な自由裁量に委せられて、要綱の定める受給要件を充たす者についても、支給しないこととする恣意的自由を有するものとは到底考えられず、本件要綱に定められた受給要件を充たした者からの受給申請に対しては、これを拒否するにつき合理的な事由の存しない限り、被控訴人は本件要綱の定める給付をなすべき義務が生ずるものと解すべきである。」とする。

13) 塩野・前掲注 10) 119 頁、宇賀・前掲注 10) 326 頁。

(2) 住民訴訟における平等原則と交付要綱

主観訴訟における平等原則と使い方は異なるが、住民訴訟のような客観訴訟においても平等原則は用いられ、例えば、八鹿闘争関連住民訴訟事件神戸地判（神戸地判1987〔昭和62〕年9月28日判タ665号66頁，119頁）は、「補助金支出が、目的違反、動機の不正、平等原則、比例原則違反など裁量権の濫用・逸脱となるときには、右補助金支出は違法といわなければならない。」とし¹⁴⁾、「その当時の朝来町の財政状態、補助の適切有効性、比例原則等の諸般の事情を考慮すると、250万円もの多額の補助をすることは、地方自治法232条の2に定める公益上の必要がある場合に当たらず、その支出が違法であることは明らかといわなければならない。」とする。

また、静岡地判2003（平成15）年3月7日判例自治258号33頁も「補助金交付については、それが公金の使用であること、それが重要な行政手段の一つであることからして、恣意的な取扱いは許されず、平等原則が妥当するものと解される」としている。

住民訴訟における平等原則違反の典型的なものは、特定の者を優遇する扱いを平等原則違反とするものと考えられる。交付要綱における交付要件を充足しないにもかかわらず、補助金交付を行う場合は、まさにこのような意味で、平等原則違反である¹⁵⁾。平等原則違反が争われているのは、いかなる対

14) 安本は、この判決が示す基準を、補助金交付が公益上必要であるかの判断基準として示す七つの基準の一つとしてあげている。安本典夫「判批（東京高判平成3年7月30日判時1413号39頁）」判例評論406号（1992年）8頁。

15) 塩野は、「いかなる補助金を交付するかについては、行政主体の広い裁量の余地があるが」、「補助金交付行政の対象が決定された以上、その交付については、それが公金の使用であること、重要な行政手段の一つであることからして、恣意的取扱は許されず、平等取扱の原則が妥当するものと解される。そしてその際、交付要綱が内部的にせよ制定されているならば、それが平等取扱の基準として機能し、その限りにおいて要綱は外部効果をもつことになるのである」とする。塩野宏「補助金交付決定をめぐる若干の問題点」同『法治主義の諸相』（有斐閣，2001年）202頁。また、塩野は、住民訴訟である先の東村山市青少年団体補助金事件東京地判に触れ、交付決定の処分性を否定した上で、平等取扱を論じていることを紹介しており、住民訴訟において特定の者を優遇する場合にも平等取扱（平等原則）が適用されると考えていることになる。同前193頁。

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象に補助金を交付するかの政策裁量の場面ではなく、交付要綱の適用段階であって、この点は、主観訴訟と共通している。

もっとも、主観訴訟においては、いわば「平等権」侵害が問題となる局面と考えられるが、住民訴訟において問題となっているのは、「平等原則」違反ということができる。憲法学の議論をみると、憲法 14 条について、「公権力を拘束する客観的法原則（平等原則）であり、かつ『平等に取り扱われる権利』『差別されない権利』という個人の主観的権利（平等権）を保障したものと理解するのが一般的である（訴訟提起の場面を想定しつつ、両者を区別すべきという見解もある）」といった紹介がなされている¹⁶⁾。また、行政法学の議論をみると、一般的に、平等原則は、比例原則などと並んで、行政法の一般原則として、位置付けられている。宇賀は、「行政法上の法律関係においても、条例に基づく一般的法原則が適用される」として、信義則、権利濫用禁止の原則、比例原則、平等原則などをあげる¹⁷⁾。大橋は、民法と共通する統制原則として信義誠実の原則、憲法上の統制原則として権限濫用禁止原則、比例原則、平等原則をあげ、さらに、現代型一般原則の一つとして、「市民に公表された一般行政準則に従い、個別行政活動が行われるという原則」である基準準拠原則といったものをあげる¹⁸⁾。

4 交付要綱と行政の内部効果

最後に、行政規則が内部効果を有することを重視して、客観訴訟である住民訴訟における違法性を判断する考え方である。補助金交付を争う住民訴訟において、交付要綱の内部効果に注目するのが、さいたま地判 2013（平成 25）年 6 月 19 日判例自治 385 号 33 頁である。このさいたま地判は、「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

16) 本秀紀編『憲法講義（第 3 版）』（日本評論社、2022 年）337 頁（塚田哲之執筆）。

17) 宇賀・前掲注 10）49 頁～73 頁。

18) 大橋洋一『行政法 I 現代行政過程論（第 4 版）』（有斐閣、2019 年）40 頁～56 頁。

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。」とし、「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。」とする。

つまり、さいたま地判は、要綱は法規ではないとしても、行政内部を法的に拘束することから、住民訴訟において要綱違反の補助金交付を違法と考えるものである。さいたま地判は、内部効果と外部効果の相違に注目するものであり、住民訴訟を前提にしたかなり特徴的なものであるようにも思われる。しかし、補助金交付に関して、「特段の事情」がある場合を除きつつ、(内部的)「き束」性として、補助金交付を行う自治体が自ら制定した交付要綱に違反しないことを自治体(首長)に求める考え方と、北海道パチンコ店事件最判の考え方と同様に、「特段の事情」がある場合を除き、交付要綱の(外部的)「き束」性を認めるという考え方を比較してみても、両者間で補助金交付の違法性に相違が生じるわけではないように思われる。

おわりに

以上検討してきたように、行政規則に違反しても違法とならないとして、マクリーン事件最判に依拠することはできない。むしろ、北海道パチンコ店事件最判が示すように、「特段の事情」がある場合を除き、裁量基準に「き束」性を認めることが必要となっている。このことは、交付要綱に基づき補助金を交付する場合にも当てはまると考えられる。もっとも、主観訴訟で争

う場面と住民訴訟で争う場面とは相違があることから、「特段の事情」を主張した争い方にも相違が存在し、補助金交付の場合、別の定めによって、交付要綱に基づかない可能性もあるものの、交付要綱とは異なる対応が明確にされなければならない。また、交付要綱に定められた交付要件の内容によっては、それに従わないことが地方自治法上の補助金交付の「公益性」を否定するものとなり、本稿で説明したコンプライアンス条項に関しては、それを充足しないにもかかわらず、補助金交付の「公益性」を充足することはかなり困難である。

さらに、このような「特段の事情」がある場合を除いて、交付要綱に「き束」性、すなわち法規範性を認め、交付要綱違反を違法と判断する根拠としては、北海道パチンコ店事件最判における根拠に相違があるように、交付要綱に法規範性を認める根拠にも複数のものが考えられる。北海道パチンコ店事件最判と同様に、規制規範である交付規則に基づいて交付要綱が制定され公にされていること、平等原則等を重視することや、交付要綱であっても内部効果を有していることを重視する考え方がある。