

議会の会派に対する自治体の補助金に関する考察（二・完） ——立法事実と公益上の必要性

明治大学大学院ガバナンス研究科教授 木 村 俊 介

はじめに

- 一 平成二八年六月二八日最高裁判所判決（平成二五（行ヒ）第五六二号、不当利得返還等請求行為請求事件）（以上、96巻十一号）
- 二 最判が提起した論点（96巻十一号及び本号）
- 三 結 論（本号）

二 最判が提起した論点

1 立法の趣旨・目的を踏まえた補助金交付の許容性

(一) 立法者の意思の解明

(2) 立法者意思の証左

エ 国会審議

国会議事録によれば、地方行政委員会及び本会議のいずれにおいても、一二年改正に係る法案は、提案理由説明の後、質疑はなく、全会一致で可決されている。議員立法においては、事前に各会派が協議を済ませている場合、国会審議において政府見解が質される閣法（政府提案によって成立した法律）と異なり、提案理由説明を受けて直ちに可決される場合があり、本件もそのようなケースに該当する。その意味で、議員立法である場合、閣法である場合以上に、

国会審議の記録から立法趣旨の手掛かりを得ることは難しい面があることは否定しえない。

オ 内閣法制局説明等

閣法である場合、法律案作成過程において提案行政機関は内閣法制局の法制審査を通じ論点を詰め、それら蓄積された法見解が、国会答弁（あるいは答弁のための質疑応答集）や法案成立後の施行通知、逐条解説等の素材となる。この点について、議員立法である場合、閣法との事情の違いがみられる。

例えば、一二年改正の施行通知（自治行第三二号平成二一・五・三一各都道府県知事宛事務次官通知）においては、次のとおり記されている。「2 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、議会の議員の調査研究に資するため必要な経費の一部として、議会における会派又は議員に対し、政務調査費を交付することができるものとする。この場合において、当該政務調査費の交付の対象、額及び交付の方法は、条例で定めなければならないものとする。また、政務調査費の交付を受けた議会における会派又は議員は条例の定めるところにより、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議会の議長に提出するものとする。（第一〇〇条関係）」このように通知では制度の概要のみ触れられており、制度運用の考え方や、その他補助金に係る考え方は特に触れられていない。

以上のとおり、特に前述ウ・オについては、一般的な実態として、議員立法である場合、立法者意思に係る証左の質及び量について、閣法である場合と差異がある傾向があり、本件においても上記のとおり同様のことを指摘することができる。すなわち、閣法である場合、内閣法制局による法制審査に対する応答及び各省法令協議を通じた理論的主張の応酬等を通じた法理的構築や国会対応のための答弁資料作成等の立法の過程を通じ、有権解釈が形成されることとなり、いわばその過程の副産物として、立法者意思の証左となる素材（関係文書）が充実していくこととなる。これに対し、議員立法の場合、これらの証左がより乏しいケースが存在している事実は否定できない。

(3) 判決における認定

一方、上記のような立法者意思の証左に対し、本件の各判決はどのような判断を示しているだろうか。

ア 地裁判決

〔2〕ア 都道府県等においては、平成一二年改正前から、地方自治法二二三条の二の規定に基づく補助として、議会の会派に対し、調査研究費、調査交付金、県政調査費等の名称による調査研究費の補助を行っていたが、このような補助については、地方公共団体の首長と会派の関係の対等性が損なわれるとの指摘があり、全国都道府県議会議長会及び全国市議会議長会は、調査研究費等の交付に明確な法律上の根拠規定を設けることを求めていた。また、調査研究費の補助については、その使途を十分に検証することができないとの問題点も指摘されていた（甲598）。（中略）

ウ 平成一二年五月、議員立法により平成一二年改正が行われ、地方自治法一〇〇条一四項により政務調査費制度が法制化された。その際の国会における趣旨説明では、地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化する旨、あわせて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保することが重要である旨が説明された。そして、政務調査費の使途の透明性を確保するため、地方自治法一〇〇条一五項により、収入及び支出の報告書を議長に提出する義務が、政務調査費の交付を受けた会派又は議員に課されることとなった（甲一三、五九八、六二二）。

イ 高裁判決

〔イ 前記ア（ア）ないし（カ）の認定事実によると、平成一二年改正によって、地方自治法一〇〇条一四項、一五項に基づき法制化された政務調査費制度は、調査研究費等を地方自治法二二三条の二に基づく補助金として会派に支給するというそれまでの都道府県等の運用には、首長と会派の関係の対等性が損なわれるという問題点や（地方自治体が調

査研究費等を会派に支給することのできる法的根拠自体にも疑義があつた。補助金の使途を十分検証することができないという問題点があつたことを踏まえ、「地方議会の活性化を図るためには、その審議能力を強化していくことが必要不可欠であり、地方議員の調査活動基盤の充実を図る観点から、議会における会派等に対する調査研究費等の助成を制度化し、併せて、情報公開を促進する観点から、その使途の透明性を確保する」目的でもうけられたものであるといえる。このような政務調査費制度が制定された経緯、目的にかんがみると、地方自治法一〇〇条一四項が、地方自治体において、地方議会の会派等に対し政務調査費（平成二四年改正地方自治法による改正後は政務活動費、以下同じ。）を交付することができる」と規定しているのは、地方自治体は、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてのみ地方議会の会派等に助成することができ（地方自治体が地方議会の会派等に助成できる法的根拠は地方自治法一〇〇条一四項のみであり、地方自治体は、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてする以外には、地方議会の会派等に助成することができない）、かつ、その助成の対象を政務調査費に限定する趣旨であると解される。このことは、地方自治体が地方議会の会派等へ交付することができる」と明示的に規定された政務調査費については、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出することが、政務調査費の交付を受けた会派等に義務付けられているのに（地方自治法一〇〇条一五項）、仮に、地方自治体が、地方自治法一〇〇条一四項に基づいてする以外にも、明示的な規定がないにもかかわらず地方議会の会派等に助成することができる」とすると、このような助成に係る収入及び支出の報告書の提出を義務付ける規定は地方自治法上存在しないから、地方自治法は、明示的な規定のない助成の使途の透明性が明示的規定のある助成のそれよりも不十分でよいことを認めていることになるが、そのようなことはおよそ有り得ないことから裏付けられる。」

ウ 最高裁判決

「地方自治法一〇〇条旧一二項及び旧一三項は、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する

補助の可否については特に触れるところがなく、平成一二年改正の際に、そのような補助を禁止する旨の規定が置かれることもなかったところ、同改正に係る立法過程においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれない。これらによれば、同改正が、上記の「調査研究に資するため必要な経費」以外の経費に対する補助を禁止する趣旨でされたものであるとは認められない。」(※上記傍点は筆者によるもの)

これらの判決を比較すると、高裁判決は、一二年改正前の補助金の弊害の克服と一二年改正の密接な関連性を注視し、その他補助金の黙示的禁止に結論を導いているのに対し、最判は、「同改正に係る立法過程においても、そのような補助を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれない」と判断している。ここから言えることは、立法趣旨・立法過程の判断がいかに相対的な問題であるかという点である。換言すれば、立法者意思の解明というテーマに対する判断基準には曖昧な面があるとともに、法律が議員立法である場合、その判断は、より乏しい証左の中で判断せざるを得ない状況になっていることを指摘することができる。

このような状況の下で、最判が、同改正に係る立法過程においても、その他補助金を禁止すべきものとする旨の特段の検討がされていたとはうかがわれないと指摘した上で黙示の禁止という解釈を採らなかつた点を筆者は評価する。立法者意思の解明が容易でないケースにおいては文理解釈を基礎とし、黙示の立法者意思を解釈として導くことについては司法機関としても抑制的立場を採るべきであり、このことは規制行政だけでなく給付行政の分野においても同様に考えるべきである。また、法解釈の態度においても、文理解釈を中心とし、立法の歴史的背景を踏まえて立法者意思を解明できる合理的な証左が見いだされる場合においては、補完的に立法者意思を法的判断の基礎として用いていくという態度を取らざるを得ないのではないかと考える。

次に、このような立法者意思の解明が困難な事態が生じることを将来的に解消していくためにどのような取組が必要であろうか。第一に、立法的措置としては、本件の場合、その他補助金が黙示的に禁止されているか否か判然とし

ないというような事態を避けるため、例えば、法一〇〇条に別途の項を設け、「議長は、その他補助金についてもその用途の透明性の確保に努めるものとする。」というようなその他補助金の存在を想定する立法措置を講ずることも一つの方法である。また、国会付帯決議により立法者の意思として「その他補助金の存在は想定している」旨の証左を示すという方法も考えられる。

第二に、行政的措置としては、法律による行政の原理に即しつつ、法の施行通知において、立法趣旨としてその他補助金の当否について明記することも考えられる。いずれにしても、立法者意思の解明については、解釈過程のみならず立法又は行政過程においても技術的深化が求められると考える。

2 公益上の必要性

次に本件においては、会派運営費について法二三二条の二に照らして公益上の必要性が認められるかという点が争点となった。ここで法二三二条の二を巡る適法性の判断基準が問題となる。同条を巡る判断として判例の蓄積もみられるところであるが、補助金の適法性を巡る明確な判断基準が定立されているのかという点を考察する。

(一) 差戻審判決

最判を踏まえ、差戻審判決において会派運営費の適法性について判断が示されたところであるが、筆者は、差戻審判決の結論を支持する。

当初、Y府の要綱では、会派運営費として、会派の人件費、事務費、慶弔費、会議費の四種類を対象経費としていたが、Y府自体が平成二〇年に要綱を見直し、「会派の必要性と公益性、役割と補助金による支援の必要性を確認した上で、時代にあつた見直しが必要」という趣旨に基づき、慶弔等経費を廃止している。その意味で本件判決は、飯島^(掲前)の指摘どおり、平成一四〜一八年度の支出を巡る後始末の位置づけとなる。差戻審は、その中で、慶弔費を補助することに公益上の必要があるとした府の判断に裁量権の逸脱があると判断しており、その結論は妥当と考えられ

る。しかし、判旨において「会派の私的な行為としての性格が強く、公益性があるということとはできない」としているが、当該部分において公益性を巡る明確なメルクマールを示しているかという疑問は残る。慶事の祝い金や弔事の香典に充てる補助金はなぜ、会派の人情費や事務費と区別され、公益性を欠いているのだろうか。

この点について差戻審は、①会派の私的な行為であること及び②儀礼的行為に名を借りた選挙運動につながる弊害を論拠として挙げている。また、第一審判決は、「上記のような慶弔費は、人情費、事務費、会派としての行催事への参加に要する経費及び会議費とは、その性質を明らかに異にするものであり、会派の運営に通常必要な経費であるとはいえない。また、前記アのとおり、会派の運営費を補助することの公益上の必要性は、主として、議会運営、議会の意思形成における会派の活動や役割に由来するものであるところ、慶弔費は、上記のような会派の活動との関連性が乏しく、それ以外の会派の通常の活動に通常必要な経費であるとも認められない。会派と交際のある者の慶事に祝い金を出す、餞別を渡す、弔事に香典を出すなどの行為は、会派の私的な行為としての性格が強く、このような会派の儀礼的な行為自体に公益性があるということは、もとよりできない。」という判断を示している。

当該判決は、「会派が府民の多様な意見や要望等を集約し、調整を図りながら議会の意思形成をしていくのに重要な役割を果たす」ことを前提とし、会派の行為(活動)を性質上区分している。すなわち、議会内の意思形成(機関意思又は団体意思)の収斂に向けた行為(会派の公的な行為)と、会派自体の完結的な便益に寄与する行為(会派の私的な行為)に区分し、前者に対してのみ補助金の公益性を認める論理であるように理解される。しかしながら、議会内意思形成に向けた活動と会派の自己完結的な行為(会派と交際のある者と会派との紐帯を強化する行為)とを峻別し、前者のみ公益性を認めるという論理が法一〇〇条の公益性の判断基準として通用性を持つかということに疑問が残る。会派運営費がこのような自己完結的な行為に充てられた場合、「儀礼的行為に名を借りた選挙運動につながる弊害」に結び付くという問題は存在するが、会派の完結的な行為について一律に公益性を否定し得るかという点に

ついでには議論の余地があるように考えられる。

これに対し、会派活動に係る経費をあらためて体系的に整理し、例えば、議、会、機、能、遂、行、経、費（人件費・会議費等の実務的経費であり、議会機能の遂行に関連性が強い経費）と、習、俗、的、地、縁、的、経、費（習俗性を帯びた行為に係る経費や地縁血縁関係と密接に結び付いた儀礼的贈答としての経費）とに区分し、公金充当使途としての社会的許容に係る通念を基礎にメルクマールを設定する（前者のみに公益性を認める）ことができなかつたであらうか。このような議会会派に対する補助金に係る公益性の問題については、今後さらに検討を要するものと考ええる。

(二) 適法・違法の判断基準

(1) 行政裁量

次に、このような問題を念頭に置きつつ、法三三二条の二が定める補助金の公益性判断全体について考えてみたい。自治体においては、法三三二条の二に基づき、寄付又は補助（以下、「補助」という）の交付を幅広く行っており、その一部が政務活動費である。例えば、川崎市では、市の補助費全体五〇四億四千万円のうち、政務活動費は三億一千七百万円に上り、構成比で約〇・六パーセントとなっている。

そこで、補助等に係る公益上の必要についてのどのような考え方が採られてきたのであろうか。「公益上必要がある場合」の認定については、行政実例（昭和二八年六月二九日自治省行政課長回答）により、下記のとおりとされている。

「公益上必要かどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要があるかどうかの認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない。」そしてこのような考え方を踏まえ、昭和六〇年三月二五日浦和地裁判決は次のとおり判断を示している。

「本件補助金交付の要件は極めて緩かであつて、その具体的な決定は、基本となる水田利用再編の政策目的（中略）に適合する範囲内における県、知、事、及、び、市、町、村、長、の、裁、量、に、委、ね、ら、れ、て、い、る、も、の、と、い、う、べ、き、と、ころ、本件促進事業の末端

の実施主体が、右政策目的について果若しくは市町村の担当吏員から説明を受け、又は、具体的な実施方策等について話し合うための会合を開催した場合に、これに要する費用（その内容は、食糧費、印刷製本費、旅費、通信費等）につき、補助をなすということは、右の基本たる政策目的に直結するかは別として、少なくともこれに適合する範囲を逸脱しないものというべきであり、また、前説示の本件補助金交付手続は一応適正なものと評することができる。そうすると、前説示の事実関係の下で、被告が、町長として、本件各集落において転換水田団地化促進事業のための話し合いがなされた旨の事実を認定し、所要の手続が履践されたとして本件各集落の代表者らに対し、本件補助金を交付したことは、その裁量権の範囲内の処分であつて、適法というべきである。」

本判決は下級審であるが、このように法二二三条の二に基づく補助等の交付の適否は、行政裁量の濫用逸脱の有無によって判断することが判例の基本的態度となつている。

(2) 行政裁量逸脱の判断要素

それでは、同条に基づく行政裁量に対しどのような観点から司法統制が行われてきただろうか。行政裁量に係る裁量審査の基準として、事実誤認、イ目的違反・動機違反、ウ一般原則（信義則、平等原則、比例原則、基本的人権の尊重）違反、エ考慮要素等の判断過程の妥当性等が挙げられる。⁽¹⁾ 同条の場合、予算措置（条例に基づく場合と条例に基づかない場合がある）に基づく政策判断としての支出行為であり、実際に行政裁量の濫用・逸脱が問われることとなるのは、上記のうちイに該当する場合が多いと考えられる。

この点に留意しつつ、下級審も含め同条を巡る過去の判例をみてみると（表一・二）参照、同条の「公益上必要がある場合」の解釈として、対象となる補助金の支出が目的違反・動機違反であるか否か判断される際に、次の三つの判断要素があると考えられる。

① 補助事業者の性格・運営形態の公益性

〔表一〕 判例一覧 「公営机上必要がある場合」(法232条の2)

区分	判決期日等	事件名	概要
A	名古屋高判 昭和51年4月28日(最判昭和53年8月29日)(昭和45年(行コ)14号)(判例時報840号45頁)	政治団体に対する補助金支出に係る損害賠償請求訴訟	<p>当審としては政治的団体に対する補助金の支出を全面的に違法とする見解はとり難いものであり、このような団体に対する補助金の支出を規整する根拠規定としては、地方自治法第232条の2にいう「公益上の必要」という辞句以外には存しないものと考えられる。</p> <p>そうして右の条文の解釈として、「公益上の必要」という表現は、極めて抽象的で外延の広い概念であるから、特定の補助金の支出が「公益上の必要」によるものといふ得ないか否かの判定は、諸般の事情を参酌し、利害得失を総合して判断すべく、従つて、本件で問題になつていよう政治的団体に対する補助金支出の適否を判定するにあつては、当該地方公共団体の補助金支出の目的、趣旨ならびに当該政治的団体の目的、構成員、幹部、資産、財政、活動状況、他の団体との関係、特に過去における公益活動の実績、公益活動計画、同団体のなす政治活動の程度等を検討した上で、当該補助金が右団体の公益活動にどの程度役立つか、同団体の政治活動資金に流れるおそれがないか等の利害得失を比較総合して判断するのが相当であると解する。</p>
B1	大分地判 平成13年3月19日(平成10年(行ウ)7号)	陣屋の村」補助金住民訴訟	<p>陣屋の村の設置目的に公益性があり、振興協会の運営形態が条例2条に規定する陣屋の村の目的に反するものではないとすると、挾間町が、振興協会が陣屋の村を運営することにより生じる経営赤字を補填するために補助金を支出したとしても、原則として右支出自体には公益性が認められるというべきである。なぜなら、陣屋の村の目的そのものが公益性を有するものであり、振興協会が右目的に従つて陣屋の村を運営している以上、陣屋の村を運営する振興協会の経営赤字を補填することにより、陣屋の村の健全な維持を図ることができるからである。</p> <p>もつとも、右結論は、振興協会にいかなる経営赤字が発生しても、発生した赤字補填目的の補助金支出のすべてについて公益性が認められるというものではなく、振興協会が通常の合理的な経営を行ったにもかかわらず、経営赤字が発生した場合にその赤字を補填する目的の補助金支出に公益性が認められるというものであり、振興協会が放漫経営をするなど不合理な経営を行ったことにより経営赤字が増大したような場合まで、その増大した赤字部分を補填する目的の補助金支出に公益性があるというものではない。</p>
B2	最判平成17年10月28日(平成14年(行ヒ)144号)(判例時報1919号98頁)判例時報1921号36頁	同上	<p>陣屋の村は、町の豊かな自然を生かし、住民に自然に親しむ機会を与えるとともに、都市との交流を促進するという目的で設置された農林漁業体験実習施設、食堂、宿泊施設等から成る公の施設であり、振興協会は、陣屋の村の管理及び運営の事業を行うことを目的として町により設立されたものであって、町から委託を受けて専ら陣屋の村の管理及び運営に当たっているというのであるから、その運営によつ</p>

			<p>て生じた赤字を補てんするために補助金を交付することには公益上の必要があるとした町の判断は、一般的には不合理なものではないといえることができる。</p> <p>そして、本件条例が陣屋の村を設置することとした目的等に照らせば、仮に振興協会による事務処理に問題があり、そのために陣屋の村の運営収支が赤字になったとしても、直ちに、上記目的や陣屋の村の存在意義が失われ、町がその存続を前提とした施策を執ることが許されなくなるものではないといえるべきである。そうすると、本件雇用によって赤字が増加したという事情があったからといって、それだけで、陣屋の村を存続させるためにその赤字を補てんするのに必要な補助金を振興協会に交付することを特に不合理な措置ということではできない。</p>
C	<p>最裁平成17年11月10日 (平成13年(行ヒ)243号) (判例時報1921号36頁)</p>	<p>日韓高速船補助金訴訟</p>	<p>A市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等を目的として本件事業を提唱し、本件6社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件6社とCは、市の幹部職員から、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、Aに代わって市長となった上告人は、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件第2補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。</p> <p>このような本件事業の目的、市と本件事業とのかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第2補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第2補助金の支出について市議会に説明し、本件第2補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第2補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第2補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断ずべき程度に不合理なものであるということではできないから、本件第2補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということではできない</p>
D	<p>最判平成18年1月19日 (平成15年(行ヒ)299号) (判例時報1925号79頁)</p>	<p>元県議会議員に係る違法公金支出返還請求訴訟</p>	<p>(県議会議員の職にあった者を会員とする元県議会議員会の事業を補助するための県の補助金の支出に関し) 本件各補助金の対象となった事業は、いづれも被上告人元議員会の会員を対象とした内部的な行事等であって、住民の福祉に直接役立つものではなく、その事業それ自体に公益性を認めることはできない。また、前記事実関係によれば、本件各補助金の交付の趣旨は、県議会議員の職にあった者の</p>

功勞に報いることと、その者に引き続き県政の発展に寄与してもらふことにあるということができるが、県議会議員の職に就いた者も、その職を退いた後は、もはや県民を代表する立場にはないのであるから、上記の趣旨により被上告人元議員会の内部的な事業に要する経費を補助するとしても、県議会議員の職に就いた者に対する礼遇として社会通念上は認めし得る限度を超えて補助金を交付することは許されないというべきである。ところが、本件補助金の交付は、その金額が平成11年度が450万円、平成12年度が241万1026円であって、被上告人元議員会の事業の内容や会員数に照らしても、県議会議員の職に就いた者に対する礼遇として社会通念上は認めし得る限度を超えるものといわざるを得ない。そうすると、本件各補助金の交付につき地方自治法232条の2の「公益上必要がある場合」に当たるとも認めたる点としての判断は裁量権の範囲を逸脱したものであって、本件各補助金の支出は全体として違法というべきである。

補助金の支出先である主体の性格や運営形態を審理し、補助事業者自体の公益性を検証するアプローチである。例えば、「表12」に掲げるA事件は下級審判決（名古屋高判）であるが、補助事業者の目的、構成員、幹部、資産、財政、活動状況等のほか、公益活動の実績、公益活動計画等を判断基準とする旨を示している。また、B1事件（大分地判）においては、陣屋の村（権利能力のない社団）の設置目的自体を審理し、補助事業者としては公益性がある旨を認定している。

② 補助金の支出行為自体の目的の公益性

補助金の支出行為自体の目的や趣旨が合理性を保ち公益性が認められるものであるか否かを検証するアプローチである。例えばB1事件において、不合理な経営を行っていない限り、赤字補てんを目的とする補助金についても公益性を有すると判断している。また上級審である最判B2事件においても、町から委託を受けて施設の管理運営を行っている補助事業者に対する補助は不合理なものではないと判断している。

③ 補助金の支出行為の効果の公益性

補助事業者の活動の公益的部分に補助金が充当され公益的な効果を実現しているか否かというアプローチである。例えばA事件において、補助金が政治団体の政治活動資金に流れることなく当該団体の公益活動に及ぼしているか否かという点が判断されている。また、最判であるC事

件においては、補助金が、事業の清算とは関わりのない不正な利益をもたらす面があるか否かという点が審理され、同じく最判であるD事件においては、補助金の対象事業が住民福祉に直接役立つものであるか否かという点が審理されている。

このように判例は、公益上の必要性について、事件の特性を踏まえ、上記の三つの判断要素を適用しつつ行政裁量の適法性の判断を行うことを基本的態度としていることができる。

(3) 行政裁量の判断基準の在り方

それでは同条の規定により、行政裁量の判断基準は十分に示されているであろうか。A事件の判決が述べているとおり、「公益上の必要」という表現は、極めて抽象的で外延の広い概念」である。また、同条について留意すべき点とは、同条は自治体からの補助金等の交付という給付行政に係る行政裁量であり、交付の適法性・妥当性については、①議会による予算の承認、②議会による決算の認定、③適法性・妥当性に疑義がある場合には住民が住民監査、住民訴訟制度を活用して追求するという公金支出の妥当性を確認するプロセスが存在することが通常の行政裁量とは異なる点である。逆に言えば、このような妥当性確認のプロセスがあるからこそ、法規の文言上は「公益上必要がある場合」という広範な規定が定められていることにより、予算化における弾力的な政策判断を可能なものとしている。

換言すれば、自治体は、毎年度（あるいは補正予算を含めると単年度に数回）の予算措置において、柔軟かつ機動的な補助金の創設・執行が必要な面がある一方で、財務会計上の行為の適正性・適法性を確保する必要があること、という二つの要請を満たす必要がある。この二つの要請の調和点として、現行法文上は「公益上必要がある場合」という極めて抽象的で外延の広い概念が用いられているということができる。

このような事情を踏まえて同条の運用を考えてみると、今日に至るまで、「公益上必要」という文言の解釈については、前述の三つの判断要素にみられるように、司法判断における考慮要素はきめ細かいものになってきているとい

うことができる。

しかしながら、自治体の行政活動の中で予算措置は最も基本的な活動であること、補助金交付はその中の主要な位置を占めていること、公金支出行為として具体的な対世的効果を伴うものであること、財務会計上の行為として住民監査請求や住民訴訟の対象となるものであることという諸般の事情を勘案すると、同条を巡る解釈について司法統制のみ解決を委ねることに限界があるのではないかと思量するところである。

このため、同条の行政裁量に係るより具体的な行政基準を整備することが同条の安定的な運用に資することになるのではないだろうか。その対応策としては、これまで自治体間で蓄積されてきた実務上のルールを反映した法の運用通知をあらためて行政裁量基準として検討・整備する等の方法も考えられる。

三 結 論

冒頭で述べたとおり、筆者は本稿のテーマである平成二八年最判の結論については妥当と考える。ただし、当該判決は、立法の趣旨及び目的の解釈、並びに地方自治法上の「公益上の必要性」の解釈を巡り、法制度上の課題を提起するものであった。

法一〇〇条のように立法者意思の解明が困難な事態が生じることを将来的に解消していくためには、前述のとおり、その他補助金が黙示的に禁止されているか否か明確に解釈できるようにな措置（法文の規定、付帯決議、法の施行通知における考え方の明示等）を採ることも一つの方法であろう。

また法二二二条の二については、法文上は弾力的な行政裁量の余地を残す必要性が強いことを斟酌するとともに、制度の安定的な運用を勘案すると、より具体的な行政基準を通知等のレベルで整備する等の方法が考えられる。

換言すれば、前者は、政務調査費、立法者の意思、立法過程、及び議員立法の在り方を巡る問題であり、後者は、

行政裁量の判断基準や、予算に係る柔軟性と適性性の調和など、法制度の基礎的概念と深い関連性を有する問題である。このため、筆者としては、これらの関連条文の運用・解釈を巡る議論が今後さらに深められていくことを願うところである。

- (9) 駒林良則「政務調査費を条例主義化したことの趣旨」『民商法雑誌一五三卷二号』三〇五頁。
- (10) 昭和五七年（行ウ）三号 判例タイムズ六〇四号一〇〇頁。
- (11) 櫻井敬子・橋本博之『行政法（第六版）』弘文堂、二〇一九年、一一二―一一五頁参照。