

外国人学校に対する補助金の不交付が適法とされた事例

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所
【裁判年月日】 平成 29 年 1 月 26 日
【事 件 番 号】 平成 24 年（行ウ）第 197 号
【事 件 名】 一部棄却、一部却下
【裁 判 結 果】 補助金不交付処分取消等請求事件
【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 4 条
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25448577

事実の概要

原告 X は、被告 Y 府内に、外国人学校（各種学校）を設置している準学校法人（私学法 64 条 4 項）である。

X は、平成 24 年 3 月 9 日、Y 府に対し、Y 府補助金交付規則（以下、「Y 府交付規則」という）及び Y 府私立外国人学校振興補助金交付要綱（以下、「Y 府要綱」という）に基づき、補助金 8,080 万円の交付申請をした。これに対して、Y 府は同月 29 日、X に対し不交付の決定をした。その通知書面には、不交付の理由として、Y 府要綱 2 条 8 号所定の「特定の政治団体が主催する行事に、学校の教育活動として参加していないこと」という要件に該当していることを確認できない旨の記載があった。

X は、それに先立って、被告 Y 市に対しても、Y 市補助金等交付規則及び Y 市義務教育に準ずる教育を実施する各種学校を設置する学校法人に対する補助金交付要綱（以下、「Y 市要綱」という）に基づき、補助金 2,650 万円の交付申請をしていたが、Y 市は、Y 府が X に対し不交付とする方針を明らかにしたことを受け、同月 30 日、X に対し、不交付の決定をした。その通知書面には、不交付の理由として、Y 市要綱 2 項の補助金の交付対象法人（Y 府補助金の交付対象である学校法人）に該当しない旨の記載があった。

そこで、X は、Y 府及び Y 市を被告として、各不交付の取消し及び交付の義務付けを求める訴え等を提起した。

判決の要旨**1 各不交付の処分性**

補助金の交付は、「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、その関係においては、原則として、行政処分は存在しない」。

各交付規則は、「私立学校法、私立学校振興助成法及び地方自治法等の委任によらず、また、条例（地方自治法 14 条）の形式によることなく、補助金の交付の申請、決定等に関する基本的事項を一般的に規定するもので、不交付となった場合の不服申立てについても規定がない。」したがって、各交付規則及び各要綱は、Y 府及び Y 市「内部の事務手続を定める趣旨を超えて、対象者に当該補助金の交付を受けることのできる法的権利を認める趣旨を含むものとは解されない。」

以上より、各不交付は、いずれも処分性を有しない。

2 訴訟選択

「Y 市補助金に係る具体的な給付請求権は、申込み（申請）と承諾（交付決定）により成立する贈与契約を原因として発生するもの」であり、「承諾（交付決定）のない本件においては、贈与契約が未だ成立しておらず、具体的な給付請求権も発生していないことになる。」また、「Y 市要綱が被告 Y 市における内部手続を定めたものであることに照らせば、所定の交付対象要件に該当するとしても実体上直ちに被告 Y 市に承諾義務が発生するものとは解されない。」

Y 市が補助金交付の「基準として Y 市要綱を定めている以上、内部の事務手続としてはこれに

従って進めなければならず、これに反する事務運営は許されない。」したがって、原告は、「Y市要綱に沿った事務運営の対象とされることについて、一定の利益を有しているものと解することができる。」

「申請者においては、上記利益を有することを背景に、本件Y市補助金の交付を受けられる地位にあること、すなわち本件Y市補助金の交付対象要件を充足することの確認訴訟を提起し、……裁判所の公権的判断を求めることは、補助金交付の要否をめぐる問題を解決するための適切な手段であるといえる一方で、他に必ずしも適切な解決手段があるといい難い。」したがって、「確認請求について確認の利益を肯定することができる。」以上は、Y府補助金についても同様である。

3 本案の争点

Xが、Y府職員から「提出を求められていた資料……を提出しないことに合理的理由があったとは解され」ず、Y府要綱2条8号の「要件を充たしているものと認めることができる状況になかったというべきである」から、Xの申請が「Y府要綱2条に定める交付対象要件を充たしていたと認めることはできない。」各種学校も「教育の一定程度の政治的中立性が確保されていることが必要である」から、Y府要綱に各要件を定めることに「裁量の……逸脱又は濫用があるとはいえない。」Y府要綱は「一般性を具備した体裁」としており、「原告を狙い撃ちにしたものとはとはいえない。」

また、「本件Y市補助金は本件Y府補助金を補完する性格のもので、本件Y府補助金を前提としている」とすることには「相応の根拠」があり、「Y市要綱に設けられた新要件が違法、無効ということとはできない。Y府がY府補助金を不交付とした以上、原告がY市要綱2項の「要件を充たさないことは明らかである。」Y市要綱の新要件は、「各種学校の個々の特性や教育内容に関わらない補助制度の枠組みに関する」ものであり、「原告を殊更狙い撃ちにしたもの」ということはできない。

（表記の都合上、当事者の名称を変えてある。）

判例の解説

一 本件の背景

本件の背景について、若干の補足をしておく。

Y府補助金及びY市補助金は、外国人学校への助成として、平成3年度ないし平成4年度に創設されたものであり、原告に対しても毎年交付されてきた。

しかし、平成22年に、国及びY府が私立高校授業料無償化の施策を実施するに伴い、新聞等で、H国（独裁的な体制をとる日本の隣国）及びK（H国を支持する在日団体）と密接な関わりを持つ学校までもが補助金の交付対象となっていることを疑問視する報道がなされた。

そこで、Y府は、同年3月、府民の理解が公金投入の前提であるとして、原告関係者に対し、(1) Kと一線を画すこと、(2) H国指導者の肖像画を教室から外すこと、(3) 日本の学習指導要領に準じた教育活動を行うこと、(4) 学校の財務状況を一般公開することを要請した。平成22年度においては、原告はこれらの要件を充たしていたため、補助金が交付された。

しかし、この間、H国が隣国の島に砲撃する事件が生じ、国は上記無償化施策のための就学支援金の手続を停止する等、日本におけるH国に対する反感は強まっていった。

かくして、平成23年度に入ると、Y府は、教室だけでなく職員室からも肖像画を外すこと等に要件を厳格化した上で、上記の要請をY府要綱に4つの要件として明文化した（以下、「4要件」という）。Y府議会も、4要件につき「厳正な対応を求める」とした。

平成24年3月に、原告が設置する学校の生徒がH国を訪問し、歌劇に参加したとの新聞報道がなされ、その真偽を確認すべく、Y府が、原告に対し、生徒に対する案内文書等の提出を求めたところ、原告がその提出を拒否したため、Y府は、平成23年度分の補助金については、「特定の政治団体が主催する行事に、学校の教育活動として参加していないこと」というY府要綱2条8号の該当性を確認できないとして、不交付の決定を行った。Y市は、Y府が不交付としたことを受け、同月末に急遽、Y市要綱に、Y府補助金が交付される予定の学校法人のみを交付対象とする旨の新要件を定め、原告はこの要件を充たさないとして、不交付の決定を行った。

本件は、直接的には、各要綱所定の要件非該当によって不交付とされた事案であるが、その背景には、以上のように、H国に対する国内世論の反

感や日本政府の対応動向等の政治的問題が抜きがたく存在している（本件とは逆に、同種の外国人学校に補助金を交付したことの是非を問う住民訴訟も提起されている。福岡高判平 25・7・17 判例集未登載（LEX/DB25446256）、神戸地判平 26・4・22 判例集未登載（LEX/DB25504630）等）。本判決は、H 国と密接な関連を有する学校に対する自治体の補助金不交付について判断した初めての判決として、社会的にも注目を集めている。

二 各不交付の処分性

原告の主位的請求は、各不交付の取消し（行訴 3 条 2 項）及び交付の義務付け（同条 6 項 2 号）であり、各不交付の処分性が問題となる。

Y 府の場合を例とすると、Y 府補助金は、地方自治法 232 条の 2、私立学校法 59 条、Y 府交付規則及び Y 府要綱等に基づき交付される。上記各法律は、交付の形式を定めるものではなく、処分性を認める手がかりに乏しい。他方、Y 府交付規則は、法源性を有する長の規則（地自法 15 条 1 項、同法施行令 173 条の 2）であること、「申請」、「交付の決定」及び「決定の取消し」という用語を採用していること等により、（不）交付の処分性を基礎づける¹⁾。しかし、本判決は、同規則に不服申立ての規定がないこと等から、不交付の処分性を否定した（Y 市の不交付についても同様）。

要綱と長の規則（不服申立規定なし）に基づく給付について、多くの下級審判例は、本判決と同様に、交付規則を内部規範として位置づけ、その（不）交付決定の処分性を否定する（東京高判昭 56・11・25 行裁例集 32 巻 11 号 2090 頁、東京高判平元・7・11 行裁例集 40 巻 7 号 925 頁、浦和地判平 5・10・18 判タ 863 号 193 頁等）。本判決もそうであるが、給付行政について「契約方式の推定」²⁾を働かせる思考が、それを覆すだけの明確な根拠（不服申立規定等）を求めるというかたちで、解釈に影響を及ぼしていると考えられる（なお、東京都は通達で交付規則が内部規範であることを明示している）。

要綱に基づく給付について、かつては（不）交付決定に処分性を認める例もあったが（大阪高判昭 54・7・30 行裁例集 30 巻 7 号 1352 頁、福岡高判昭 56・7・28 行裁例集 32 巻 7 号 1290 頁等）、近時は、要綱という形式ゆえに処分性を否定するの

が通例である（最三小判平 24・3・6 判時 2152 号 41 頁、大阪高判平 18・11・8 判例集未登載（LEX/DB25420813）、福岡高判平 25・9・26 判自 385 号 66 頁、上記神戸地判平 26・4・22 等）。要綱に基づく労災就学等援護費について、（不）支給の決定に処分性を認めた判例もあるが（最一小判平 15・9・4 集民 210 号 385 頁）、労災保険法に基づく各給付の仕組みを総合的に踏まえたものであり³⁾、本件とは事案が異なる。

かくして、各不交付の処分性を否定した本判決は、他の類似判例の動向⁴⁾に即したものである。

三 訴訟選択

不交付が処分でないとする、公法上の当事者訴訟（行訴 4 条）（又は民事訴訟）で争うことが考えられる。原告は、予備的請求として、2 次的に交付申込みに対する承諾を求める給付訴訟（承諾請求）、3 次的に交付を受けられる地位にあることの確認訴訟（確認請求）、4 次的に補助金相当額の支払を求める給付訴訟（支払請求）を提起した。

本判決は、承諾がない以上、給付請求権が発生していないという理由で支払請求を否定し、要綱は内部規範であり、要綱上の要件を充足しても直ちに承諾義務が発生するわけではないという理由で承諾請求を否定した一方で、要綱が定められている以上、要綱に反する事務運営は許されないこと等を理由に確認請求は適法とした。

しかし、これはいかにもちぐはぐである。支払・承諾請求（給付訴訟）を否定した通りに、要綱をあくまで内部規範として位置づけるのであれば、要綱上の要件を充足していても、交付を受けられる地位にあるとは必ずしもいえず、したがって、要件充足を確認しても紛争解決に資さず、確認の利益は対象選択不適として否定されるはずである。逆に、確認請求を認めたように、平等原則や信義則等、何らかの法規範（本判決では明らかでないが）を媒介として、要綱に外部効果を認めるのであれば、Y 府等は要綱に従って行動する義務を負うことになるから、要綱に従って承諾することを求める承諾請求は適法であるはずであり（民 414 条 2 項但書、民執 174 条 1 項参照）、さらには、承諾義務があることを前提に、契約の成立を擬制し、支払請求を適法とすることも考えられる⁵⁾。この場合、確認の利益は方法選択不適として否定されることになる。

従来の下級審判例は、要綱等に外部効果を認める限りで⁶⁾、承諾請求又は支払請求（給付訴訟）を適法としており（福岡高判昭 52・11・8 判時 886 号 67 頁、大阪高判平 14・7・3 判時 1801 号 38 頁、東京地判平 14・2・14 労判 824 号 25 頁等）、学説も、そのような場合、給付訴訟を想定してきたように思われる⁷⁾。原告が確認訴訟のみを提起している場合ならばともかく（例として、東京地判平 18・9・12 判例集未登載（LEX/DB28131740））、本判決が、給付訴訟を否定し、あえて確認訴訟を適法としたことには疑問が残る。

四 「狙い撃ち」の適否

本案の争点について、本判決が、各要綱の要件充足性を否定した点、及び Y 府が 4 要件を定め、公金の支出には「府民の理解」を前提とするとして、公安調査庁の調査対象団体となっている「特定の政治団体」と関わりを有する学校を補助金の交付対象から除外したことを適法とした点は首肯できる。外国人学校（各種学校）は政治教育を禁止されていないとしても（学教法 1 条、同 14 条 2 項）、自治体にそれを積極的に助成する義務はなく（私学法 59 条、同 64 条 5 項）、補助を行う公益上の必要性（地自法 232 条の 2）の有無に係る判断においては、「住民の意思」を重要な考慮要素としうからである（札幌高判平 9・5・7 行裁例集 48 巻 5 = 6 号 393 頁参照）。

問題なのは、Y 府及び Y 市の一連の対応が、原告を「狙い撃ち」にしたものでないか、という点である。

この点、本判決は、Y 府につき、Y 府要綱の 4 要件は「一般性を具備した体裁であること」、平成 22 年 3 月に Y 府が原告にした要請も 4 要件を「原告の場合に置き換えて説明したもの」であること等から、原告を狙い撃ちしたものではないとした。

しかし、規定の文言を一般的な体裁にすれば狙い撃ち的性格が否定されるわけではなく（最二小判平 16・12・24 民集 58 巻 9 号 2536 頁参照）、また、時系列的に見ても、Y 府はすでに原告に対して行っていた要請を後から要綱に要件化したのであって、その逆ではなく、本判決のこの点の認定は牽強附会の感が否めない（Y 市の対応に係る判示に対しても、同様の問題を指摘できる）。

そもそも、新たな規制が必要となった場合等、

目的に正当性が認められる限り、狙い撃ち的な性格の定めを置くことそれ自体は違法でなく（無論、不正な目的による狙い撃ちは違法である。東京地判平 25・7・19 判自 386 号 46 頁参照）、狙い撃ちに伴って、比例原則、平等原則、信義則又は手続上の配慮義務等への違反が生じていないかが問題となるのである（上記最二小判平 16・12・24、高松高判平 18・1・30 判時 1937 号 74 頁、盛岡地決平 9・1・24 判時 1638 号 141 頁参照）⁸⁾。

本件についていえば、事実経過からして、Y 府及び Y 市の対応はいずれも原告に対する狙い撃ちであったことは否定できず、加えて、Y 府の不交付の方針に歩調を合わせるべく、不交付決定の数日前に、急遽、要綱を改正し不交付とした Y 市の対応は、手続的に不公正であり、信義に悖るものであるように思われる。本判決は、ここでは要綱の内部規範性を全面に押し出してこれを否定しているが、要綱に沿った取扱いをされることに一定の法的利益を認めるのが本判決の立場ではなかったか。

●——注

- 1) 碓井光明『公的資金助成法精義』（信山社、2007 年）181 頁以下参照。
- 2) 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015 年）211 頁。異論として、山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012 年）319 頁以下参照。
- 3) 山本・前掲注 2）319 頁、太田匡彦「判解」別冊ジュリ『行政判例百選 II 〔第 6 版〕』（有斐閣、2012 年）341 頁参照。
- 4) 判例動向について詳しくは、松塚晋輔「処分その他公権力の行使について」京女法学 8 号 17 頁以下を参照。
- 5) 水島郁子「判解」民商 128 巻 6 号 827 頁参照。
- 6) 要綱等に外部効果を認めない場合、契約自由の原則により、承諾されていない段階での給付訴訟は認められず（広島高判平 27・7・8 判例集未登載（LEX/DB25540963）参照）、場合により損害賠償を請求できるにとどまる（水島・前掲注 5）826 頁参照）。
- 7) 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）203 頁、碓井・前掲注 1）255～256 頁、阿部泰隆『行政法解釈学 II』（有斐閣、2009 年）131～132 頁、山本・前掲注 2）323 頁、太田・前掲注 3）340～341 頁参照。
- 8) 黒川哲志「判解」『行政判例百選 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2012 年）67 頁、杉原則彦「時の判例」ジュリ 1289 号 212～213 頁、大久保規子「判解」平成 16 年度重判解 57 頁参照。