

補助金交付要綱におけるコンプライアンス条項

- 【文献種別】 判決／静岡地方裁判所
【裁判年月日】 令和8年1月29日
【事件番号】 令和2年（行ウ）第23号、令和4年（行ウ）第15号
【事件名】 補助金返還等請求住民訴訟事件（浜松市補助金交付住民訴訟）
【裁判結果】 一部棄却、一部却下
【参照法令】 地方自治法232条の2、浜松市補助金交付規則3条、浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱（平成23年4月1日施行時のもの）5条5号キ
【掲載誌】 判例集未登載
◆ LEX/DB 文献番号 25626873

南山大学教授 榊原秀剛

事実の概要

浜松市から、補助参加人スズキと補助参加人スズキ部品に対して交付された複数の補助金が争われ、補助金1から補助金3にまとめられ、また、第1事件と第2事件に分かれているが、第1事件の補助金1に関する部分に焦点を当てて紹介、検討する。

浜松市は、2019年度に、スズキとスズキ部品に対し補助金を交付した。本件補助金交付は、2019年6月7日に国土交通大臣から道路運送車両法違反行為についてスズキに対してなされた通知「完成検査の不適切検査事案の再発防止に関する勧告等について」、違反行為について過料に処せられるべき事件として裁判所になされた通知（10月28日裁判所過料決定、11月18日過料納付）の21日後の6月28日の申請を受けてなされたものである。これに対して、住民らが、本件補助金の交付は、浜松市企業立地支援事業費補助金交付要綱（平成23年4月1日施行時のもの。以下「平成23年要綱」または「本件交付要綱」）5条5号キにおける「申請時点においてコンプライアンス違反のないこと」といういわゆるコンプライアンス条項に違反し、また、地方自治法232条の2および浜松市補助金交付規則（以下「本件交付規則」）3条に反するとして、住民訴訟を提起した。

判決の要旨**1 平成23年要綱の法的性質**

「平成23年要綱が、この本件交付規則によっ

て委任された必要な要件を設定したもとして理解する余地はあるというべきであるが、それ自体は、市の執行機関である市長が、補助金の運用に際して依拠すべき内部基準を定めたものというほかに、これに違反した場合でも、内部基準に違反した当不当の問題を超えて、直ちに外部法規に違反した違法があると評価されるものとは解されない。外部法規違反に相当する違法の有無は、結局のところ、当該補助金の交付が、地方自治法や本件交付規則等の財務会計法規の趣旨に沿う市長の裁量の範囲内のものに収まっているものか否か、という観点から審査、判断する必要があるものというべきであり、このことは、仮に、外部法規の趣旨に反する要件を市長が定めたとした場合を指定すれば明らかである。」「要綱において定められた個々の要件の内容及び趣旨が、これらの地方自治法や本件交付規則等の外部法規性を有する財務会計法規の趣旨に照らしても、一義的に明白で、その一義的に明白な要綱の内容に反するような補助金の交付がされたような場合であれば、要綱違反とこれらの外部法規違反とがその実質において酷似することとなり、当該要綱上の要件違反をもって、外部法規の趣旨に照らしても違法な内容を構成するものとして捉え得ることも観念できようが、その判断過程は以上のようなものと解されるところであって、要綱上の要件違反をもって違法と即断できるものではないのであるから、そのような判断は、結局のところ、要綱の要件の内容及び趣旨を、外部法規性を有する財務会計法規の趣旨に遡って検討する過程を追わずに行えるものではないというべきである。」

2 本件コンプライアンス条項の趣旨と

公益性判断

「平成 23 年要綱における本件コンプライアンス条項の趣旨を、地方自治法及び本件交付規則の趣旨に遡って検討すると、まずもって、同条項にいう『コンプライアンス違反がないこと』という要件部分自体、日常用語としてもその意味内容が一義的に明確であるとはいえず、解釈に幅のあり得る文言というべきである」から、「法令違反に限定されるのか、それよりも広く道徳的、倫理的違反を含むのか、一時的にその違反があったとした場合にその回復を許容するのか否か、それは違反の程度によって異なるのか」などについて、一義的に明白な概念であるとはいえない。

「補助金を交付する公益性の判断には、被補助者に公金を注入して補助するだけの必要性という積極的観点と、公金を注入することを是とするだけの許容性という消極的観点とが含まれると解されるところ、本件コンプライアンス条項は、後者の消極的観点から設けられた要件であると考えられるが、その消極的要件の 1 つとして、敢えてこのような『コンプライアンス』という多義的な文言を使用しているのは、公金注入を是とするだけの適格性は備える必要があるものの、一義的に明白な文言を使用したのでは、場合によっては、補助金の交付についてかえって硬直的な運用を招く事態も考え得ることから、場面に応じた的確で柔軟な裁量を市長の下に留保したものと解する余地がある。」

『「申請時点において』という要件部分についても、……廉潔性の徹底という目的論的解釈を採れば、企業立地促進事業着手届出書を提出した時から交付の申請の時までを通じて、という意味に理解することも不可能とまではいえないものの、……文理解釈としては、……補助金の交付の申請の時点をいうものと理解することが殊更不自然であるとはいえず、いずれにしても、その意味は一義的に明確であるとはいえず、解釈に幅のあり得る文言というべきである。」「申請時点より前に遡ってコンプライアンス違反があったとしても、申請時点において解消されていれば、補助金を交付しても妥当性が確保されないとはいえず、むしろ、補助金を交付して市内の工場の立地を促進する方が、市民の雇用や経済の活性化などの公益性にも資する」旨の解釈などが「著しく不合理であ

る」とはいえない。」

「本件コンプライアンス条項に関する解釈と当てはめの運用が違法性を帯びるのは」、地方自治法 232 条の 2 および本件交付規則 3 条という「外部法規に違反して補助金の交付がされる場合にほかならないというべき」であり、「これらの外部法規から独立した本件コンプライアンス条項適合性が観念されるものではない」。

そして、スズキとスズキ部品に対する本件補助金の交付が、「本件コンプライアンス条項の当てはめも含めて、地方自治法 232 条の 2 及び本件交付規則 3 条の趣旨を逸脱しない範囲ちゅうにとどまっているかをみると、……補助金交付に係る公益性の判断は、その必要性という積極的観点と、許容性という消極的観点とから審査されるべきであるから」、「これらの積極的事情及び消極的事情を順に検討する」。「経済波及効果」などの積極的事情と、「その効果が達せられない見込みが相当程度存在する」かや、「その効果を上回る悪影響がある」かなど消極的事情をみると、「本件コンプライアンス条項の存在も一助となって、その不健全な企業体質の改善が進んだとも捉え得る」ので、本件補助金交付が「企業等の悪弊を助長するといった……悪影響を及ぼすおそれは乏しい」というべきであり、裁量権の逸脱濫用は認められない。

判例の解説

一 補助金交付要綱の法的性質と法治主義

1 補助金交付要綱の「き束性」と個別事情考慮

補助金交付が訴訟で争われる場合、補助金がない交付となった者から取消訴訟・義務付け訴訟や当事者訴訟が提起され、補助金交付に対して住民訴訟が提起される。そこで、前者の事件の判決も参照しつつ、本件判決について検討を行う¹⁾。

まず問題となるのは、補助金交付要綱は行政規則であるので、本件判決がいうように「これに違反した場合でも、内部基準に違反した不当の問題を超えて、直ちに外部法規に違反した違法があると評価されるものとは解されない」かである。しかし、学説においては、「行政規則の外部化現象」や「行政規則の外部化」が述べられている²⁾。また、最高裁は、不利益処分との関係で、北海道パチンコ店営業停止命令事件（以下「北海道パチンコ店事

件) (最判平 27・3・3 民集 69 卷 2 号 143 頁) において、「特段の事情」がない限り、行政庁が処分基準の定めと異なる取扱いをするならば、裁量権の逸脱濫用になるので、裁量権が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。このような考えは、審査基準にも当てはまり、さらに、行政手続法(条例)が適用される場合だけではなく、基準が公表されている場合に、当てはまると考えられている³⁾。

そして、補助金交付要綱は、行政処分を前提とした裁量基準とは異なるとしても、「広い意味での裁量基準」とか「広義の裁量基準の一種」と説明されている⁴⁾。さらに、補助金の交付について、「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」、「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⁵⁾。主観訴訟において補助金不交付を争う場合に限らず、住民訴訟において補助金交付を争う場合も同様と考えられる。

このように、補助金交付要綱の場合にも、その内容に合理性があるのであれば、それに「き束」性を認めることができる。特に、後述二1で触れるように、コンプライアンス条項が本件交付規則3条2項を具体化する同規則と結び付いたものと考えれば、「き束」性を認めやすくなる。

他方、本件判決のように、補助金交付要綱ではなく、地方自治法232条の2の「公益性」や、本件交付規則に注目して、市長の裁量の範囲内にあるか検討するとしても、北海道パチンコ店事件最判後に、「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」とする宇都宮地判平 28・8・4LEX/DB25543859もある。本件においても、まず、補助金交付が補助金交付要綱を充足するものかを判断しなければならない。

もっとも、北海道パチンコ店事件最判における「特段の事情」として、個別事情考慮によって、処分基準を充足しない判断があり得るように、補助金交付要綱に合理性が認められる場合であっても、補助金交付要綱を充足しない交付決定を適法と認めることも不可能ではない。本件においては、

個別事情考慮が争いになっているわけではないが、個別事情考慮を行って、補助金交付が地方自治法や本件交付規則の枠内にあるとすることは、後述二2で触れるように、容易ではない。

2 補助金交付における法治主義と住民訴訟

実務における通説である侵害留保説によれば、補助金交付に法律や条例の根拠は必要ない。しかし、地方自治法232条の2の「公益性」という基準のみでは、補助金行政の適切な執行を担保することはできず、補助金支出要綱によって、恣意的な交付を防ぎ、補助金行政の適正な執行を担保しており、補助金交付要綱に上記のような外部効果を認めたとしても、法治主義に反するのではなく、むしろ法治主義を補完する役割を果たしているといえる⁶⁾。また、補助金交付要綱は、補助金交付の根拠規範と同様の役割を果たしており、行政処分における審査基準以上に重要である。

さらに、侵害留保説が実務の通説であるとしても、権利保障とともに、行政の適正化や法的統制は重要であり、住民訴訟が、「地方財務行政の適正な運営を確保することを目的」としていること(桃花台調整交付金事件最判(最判昭 53・3・30 民集 32 卷 2 号 485 頁))に注目しなければならない。そして、「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、……裁量権の逸脱又は濫用があったこととなる」と解すべき」とする裁判例もある(さいたま地判平 25・6・19 判例自治 385 号 33 頁)。本件住民訴訟において、被告が市長であることを考慮すると、同様に、交付要綱違反から地方自治法上の裁量権の逸脱濫用を認めることができる。

二 コンプライアンス条項と補助金交付の「公益性」

1 コンプライアンス条項の趣旨

次に、補助金交付要綱のコンプライアンス条項の趣旨を理解するためには、本件交付規則の検討が必要である。注目すべきは、「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。」と規定する3条2項である。租税完納等の規定は、他の自治体の補助金交付規則にもみられる。例えば、市税を完納していないにもかかわらず

ならず補助金交付をするならば、補助金によって市税を納めることにもつながるから、補助金交付は認められないといった趣旨と考えられる。そのため、「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、そのような要件は、「通常の場合は合理性を有する」ものと評価できる⁷⁾。

そこで、本件交付要綱が、「本件交付規則によって委任された必要な要件を設定したもの」と理解するためには、補助金交付と「他の市の行政目的の達成」の関係を上記のような市税の完納と同様の合理的な結び付きが必要である。本件のコンプライアンス条項も、このような枠組みで理解しなければならない。コンプライアンスの一般的な意味として、本件判決は、それが「法令違反に限定されるのか、それよりも広く道徳的、倫理的違反を含むのか」など、一義的に明白とはいえないことを強調するが、少なくとも「法令違反」を含むと考えられ、そのことは、現在の補助金交付要綱において、「補助金の交付目的を達成することができないような重大な法令違反のないこと」と規定されていることから、理解できる。

もっとも、「コンプライアンス違反」を「法令違反」と理解しても、「法令」の限定も考えられる。本件の場合には、補助金交付の相手方企業に不正行為があり、過料が科されていることに着目しなければならない。それは、租税を完納していない者に補助金交付をすることと同様に、不正行為を理由に過料を納付する者に補助金を交付すると、補助金で過料を納付する状況が生じるからである。このように、本件の事実在即して判断するならば、本件は、「法令違反」＝「コンプライアンス違反」に該当する場合と考えられる。

また、「申請の時点」という特徴的な規定も上記の説明を踏まえる必要がある。補助金交付申請は、同じ年度で、過料の裁判所への通知と裁判所の決定との間になされており、これで違反ではないとするならば、申請者が申請のタイミングを少し変えるだけで、本件補助金交付要綱の消極要件を容易に回避できることになる。

2 補助金交付と地方自治法上の「公益性」

本件判決は、補助金交付要綱が外部法規性を有さず、地方自治法 232 条の 2 の「公益性」が、「必要性という積極的観点」と「許容性という消極的観点」とから審査されるべきとする。そして、「補

助金を交付して市内の工場の立地を促進する方が、市民の雇用や経済の活性化などの公益性にも資する」とするのは、本件交付要綱 2 条が定める「市内の企業立地の促進及び雇用機会の拡大を図り、もって地域産業の振興及び経済の発展に資する」とする目的に注目したものであろうが、その経済波及効果を重視するならば、一般的に、大企業に対する補助金交付は、巨額の補助金交付ほど違法と判断することは困難になりかねない。

他方で、前述した 3 条 2 項に照らすと、「公益性」を比較衡量アプローチにおいて判断するとしても、後者の補助金交付の許容性において、先に説明した補助金交付を受けながら過料を納付することの考慮の比重を高いものと判断すべきである。このように考えると、本件判決のように、「コンプライアンス条項」を「不健全な企業体質の改善」の一助として言及するにとどめることはできない。つまり、補助金交付を受けながら過料を納付することを、本件交付規則 3 条や地方自治法 232 条の 2 の「公益性」という外部法規の枠内にあるとすることは困難と思われる。

●—注

- 1) 本件訴訟の内容に関して判決前に執筆したものとして、榊原秀訓「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」南山 46 巻 1 号 (2022 年) 65～85 頁。また、静岡地裁に提出された意見書として、白藤博行「自治体の補助金交付要綱違反の補助金交付と住民訴訟」専法 149 号 (2023 年) 75～119 頁参照。
- 2) 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版補訂版〕』(有斐閣、2024 年) 112～122 頁、宇賀克也『行政法概説 I 〔第 8 版〕』(有斐閣、2023 年) 340～344 頁。宇賀は、本文で後述する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 342 頁。
- 3) 野田崇「給付規則の法的特質『宮本から君へ』事件によせて」行政法研究 64 号 (2026 年) 107～110 頁。
- 4) 塩野・前掲注 2) 119 頁、宇賀・前掲注 2) 338 頁。
- 5) 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。住民訴訟における裁判例として、静岡地判平 15・3・7 判例自治 258 号 33 頁が同様の判断をしている。また、塩野・同前 193 頁も参照。
- 6) 野田・前掲注 3) 137～140 頁参照。
- 7) 碓井光明『公的資金助成法精義』(信山社、2007 年) 154～155 頁。