

普通財産無償譲渡の「寄附又は補助」及び「公益上必要」該当性

最高裁判平成 23 年 1 月 14 日第二小法廷判決

平成 20 年(行ヒ)第 348 号損害賠償請求事件
判時 2106 号 33 頁, 判タ 1343 号 103 頁

西南学院大学教授 石森久広

【論点】

普通財産の無償譲渡は「寄附又は補助」に当たるか、また「公益上必要」の要件を満たすか。

〔参照条文〕自治 232 条の 2・237 条 2 項・96 条 1 項 6 号

【事件の概要】

本件は、斑鳩町の A 自治会が土地を取得して地域集会所を建設するに当たり、町が、その助成のため、区域内にマンションを建設した C 社から、町が土地を購入して地元へ還元することを前提に施設協力金 1440 万円の寄附金を受けるとともに、土地開発公社に土地を先行取得させ、本件施設協力金の金額に相当する部分の土地を同公社から買い受けた上で A 自治会に無償で譲渡し、さらに、A 自治会が残余の土地を同公社から代金 782 万 6615 円で取得する等のために 391 万 3000 円の補助金を交付したことについて、町の住民が、この無償譲渡及び補助金の交付は、補助金の限度額を 1500 万円と定めた町の要綱に違反する違法な財務会計行為であるなどとして、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、町長 Y に対し、上記各行為をした当時の町長 B に対して損害賠償の請求をすることなどを求めた事案である。原審は、本件無償譲渡及び本件補助金交付は町長の裁量権の範囲を逸脱し、手続的にも違法であるとして、住民の請求の一部を認容した。

【判旨】

〈原判決破棄・控訴棄却〉「『寄附又は補助』には、普通地方公共団体の所有する普通財産の譲与（無償譲渡）も含まれると解されるどころ、前記事実関係によれば、本件無償譲渡……の目的には一定の公共性、公益性が認められる。また、……町が本件施設協力金をこの趣旨に沿って上記用地の購入資金に充て、これにより取得した本件土地を参加人自治会に無償で譲渡することには合理性が認められ、このことによって参加人自治会を他の自治会等との関係で不当に優遇することになるものではない。さらに、……本件土地は実質的には C 社から参加人自治会に対して寄附されたものとみることができるから、……町が参加人自治会に対して実質的に本件要綱の定める限度額を超えて補助金を交付したものと評価することもできない。そして、町議会において、上記の一連の経緯及びその説明を踏まえて本件無償譲渡を承認する旨の議決がされているというのである。以上の諸事情に照らすと、本件無償譲渡につき……公益上の必要があるとした B の判断は、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるということとはできない。」

「また、……本件補助金交付につき……本件要綱に従いその定める限度額の範囲内でこれを行うこととした B の判断も、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用

したものであるということとはできない。」

【解説】

地方公共団体が行う寄附又は補助は、反対給付を求めずに行う財政援助であり、最終的には住民の負担に帰することから、法は、これにより特定の者を利するのではなく、住民全体の利益に資するよう行うことを求めている。この趣旨から、寄附又は補助は金銭によるものに限られず、本判決も、無償譲渡はこれに当たらないとする Y の主張を退けている。もっとも、「公益上必要」は、典型的な不確定要件であり、寄附又は補助の目的・手段とも、当該普通地方公共団体の政策として決定される。しかも、少なくとも予算を通じて議会の議決も経ているのであるから、裁判所がそれを「公益上必要」という基準に基づき事後的に審査することは、もともと極めて難しい作業といえる。判例が「事柄の性質上、当該普通地方公共団体の合理的な裁量に委ねられている」と考えてきたのも、このような事情に基づく。

しかしそれでも、恣意的な寄附又は補助が許されないのは当然であり、行政実例はその判断に「客観性」を求め、判例も「裁量権逸脱・濫用」の枠組みを用いて「公益上必要」の法的判断を行ってきた。その際の判断要素として、一般には、目的や動機の不正、(手段の)比例原則違反、平等原則違反等が挙げられるが、寄附又は補助に即した裁量審査例として、例えば、旭川地判平成 6・4・26 行集 45 巻 4 号 1112 頁は「当該補助金交付の目的、趣旨、受交付団体の目的、構成員、活動状況あるいは活動計画等諸般の事情を考慮し、また、他の諸規範との総合的な評価をして、これを決すべきものであるが、その際、いかなる政策を選択し、これを推進することが公益に合致するかについて、当該地方公共団体の住民の意思が明らかである場合には、右住民の意思に合致するか否かが極めて重要な要素となる」と具体化し、また、広島高判平成 13・5・29 判時 1756 号 66 頁は、「当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の諸般の事情」を考慮要素に挙げ、審査の前提を整えている。さらに、学説では、他の用途に流用される危険がないか、支出手続や事後の検査体制等も考慮要素に加えられる（安本典夫・判評 406 号〔判時 1433 号〕6 頁以下）。

以上の諸要素を総合考慮するに当たっては、どの要素にどれだけの比重をもたせるか、事案に応じて個別に判断するほかないが、最終的には、当該寄附又は補助が「住民全体の利益のために」という法の趣旨に背馳するものではないと「客観的に」いえるかが説得的に示される判断でなければならない。原審では、無償譲渡と補助金を加えた額が本件要綱の限度額を超える点等、いわば形式面に比重をもたせて審査しているが、本判決では、住民自治の基盤整備という目的、また議会が本件の特殊な経緯を踏まえた上で個別に承認していること等が重要度をもって審査されている。考え方としては、「何のための寄附又は補助か」という目的の正当さ、及びそれが実質的に住民の意思に合致したものであるかを総合考慮の基軸に据えるのを基本とすべきであろう。

なお、本来、要綱は内部規範であるから裁判所はこれに拘束されない。もっとも、補助の実体要件を定めるものであるから、内容が合理的なものであれば、要綱の不遵守が裁量権逸脱・濫用の一要素にはなりうるであろう。

【参考文献】 石井昇・法セ 677 号 121 頁、桑原勇進・地方自治判例百選〔第 3 版〕88 頁。

(いしもり・ひさひろ)