

平成21年2月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 瀧澤 健一

平成20年(行)第253号 地域振興協力費返還履行請求控訴事件

(原審・横浜地方裁判所平成17年(行)第49号)

口頭弁論終結日 平成20年11月13日

判 決

横浜市戸塚区平戸町1097番地16

控 訴 人 岸 根 正 次

横浜市戸塚区上倉田町2044番地30

同 間 瀬 辰 男

横浜市中区相生町1-18 光南ビル6階

同 よこはま市民オンブズマン

同代表者代表幹事 岸 根 正 次

同 間 瀬 辰 男

同代表者代表幹事兼控訴人ら訴訟代理人弁護士

森 田 明

同 阪 田 勝 彦

控訴人ら訴訟代理人弁護士 戸 張 雄 哉

横浜市中区港町1丁目1番地

被 控 訴 人 横 浜 市 長

中 田 宏

同 訴訟代理人弁護士 二 川 裕 之

同 鈴 木 洋 平

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴人らの当審における予備的新請求を棄却する。
- 3 当審における訴訟費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 控訴の趣旨

- (1) 原判決を取り消す。
- (2) 被控訴人は、中田宏、本多常高及び都筑区連合町内会自治会に対し、各自150万円を支払うよう請求せよ。
- (3) 被控訴人は、伊藤秀明に対して、150万円の賠償命令をせよ。

2 当審における予備的新請求

被控訴人は、本多常高に対して、150万円の賠償命令をせよ。

第2 事案の概要

- 1 本件は、横浜市（以下「市」という。）の住民である控訴人らが、市が、市内の都筑区連合町内会自治会（以下「都筑区連会」という。）に対して、地域振興協力費の名目の下に公金を支出したこと（以下「本件支出」という。）は地方財政法4条1項等に違反すると主張し、被控訴人に対し、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、本件支出がされた時において横浜市長の地位にあった中田宏（以下「中田市長」という。）及び同副市長の地位にあった本多常高（以下「本多副市長」という。）に対する損害賠償請求、本件支出に係る支出負担行為を専決した同市都筑区長の地位にあった伊藤英明（以下「伊藤区長」という。）に対する賠償命令、並びに上記地域振興協力費を受け取った都筑区連会に対する不当利得返還請求をすることを求めた事案である。
- 2 原審は、(1)本多副市長への損害賠償請求を求める訴えの適法性について、控訴人らが本多副市長の損害賠償責任の理由とする「平成16年度地域振興協力費支出要領」（以下「本件支出要領」という。）を専決したことは、財務会計上の行為に該当するものということとはできないし、本多副市長は、上記地域振興協力費につき、支出負担行為をしたというべきであるから、財務会計上の行為である「公金の支出」をした者として、地方自治法242条の2第1項4号

に規定する「当該職員」に当たり、控訴人らの主張がその趣旨を含むと解する余地もあるが、その場合には、本多副市長は同法243条の2の賠償命令の対象となり（同条1項1号）、住民訴訟においては、本多副市長に賠償命令をすることを請求しなければならない（同法242条の2第1項4号ただし書）ことになるから、本件支出につき、本多副市長に損害賠償の請求をするよう求める控訴人らの訴えは、同法の許容しない訴えというほかなく、不適法であるとして、本件訴えのうち、本多副市長に対する損害賠償を求める部分を却下した。

次に、(2)本件支出の経費としての適否（争点1）については、本件支出に係る地域振興協力費は、同法232条1項に規定する経費の一類型である「報償費」から支出したものであるところ、都筑区連会の活動は12に区分され、そのうち5つ（本件経費対象活動）については、市の事務を処理するために必要なものとして経費支出の対象と認めることができるが、7つは、経費の支出対象とは認められず、これに対して経費を支出することは同項に違反するものということができ、本件支出は、本件経費対象活動のみとの関係において、対価性及び必要最少限度の原則の要求に反するものでないとは認められないから、その全額を経費として支出することは許されないものというべきであるとした。また、(3)本件支出の補助金としての適否（争点2）について、本件支出は、同項所定の経費としては許されない部分があるが、これが同法232条の2所定の寄附又は補助の支出としての法律上の要件を満たす場合には、結局、全額について、普通地方公共団体として法律上支出し得る性質の金員であったということができ、支出に係る区分を一部誤ったという瑕疵が当該支出自体を違法ならしめるほどの実質的な瑕疵といえなければ、当該支出を違法ということはできないものと解されるとし、本件支出は、これを寄附又は補助としての趣旨を含むものとしてみた場合、公益上の必要性の存在及びその交付金額の判断につき、裁量権の逸脱又は濫用があるということとはできないから、違法ということとはできず、本件支出自体を違法ならしめるほどの実質的な瑕疵はないというべきで

あるとした。そして、(4)当該職員及び相手方の責任の有無(争点3)について、本件支出は違法ということができないから、中田市長又は伊藤区長が本件支出につき市に対して損害賠償責任を負うということとはできないし、都筑区連会がその受け取った地域振興協力費を不当利得として市に返還すべき義務を負うということもできないとした。以上の判断に基づき、原審は、(5)結論として、本件訴えのうち、本多副市長に対して150万円の支払を請求するよう求める部分は不適法であるとして却下し、控訴人らのその余の請求はいずれも理由がないとしてこれを棄却した。

これを不服として、控訴人(原告)らが、控訴した上で、当審において、予備的に、本多副市長に対して150万円の賠償命令をすることを求める新請求を追加した。

3 基礎となる事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、4及び5のとおり当審における補充的主張を付加するほかは、原判決「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の2、「第3 争点」及び「第4 争点に関する当事者の主張」に記載のとおりであるから、これらを引用する。

4 控訴人らの主張

(1) 本多副市長に係る請求について

控訴人らは、主位的には、原審の請求を維持し、本多副市長は支出負担行為の権限はなく、ただ具体的な支出に直結する地域振興協力費支出要領(甲1)を策定したことから、損害賠償責任が生ずると主張するが、仮に本多副市長に支出負担行為の権限が認められるのであれば、同人に対して賠償命令をするよう予備的に請求する。

(2) 地域振協力興費を経費として支出したことの違法性

ア 原判決は、平成16年度の都筑区連会の活動を、①定例会の開催、②「都筑区地域のつどい」の共催、③「防犯ネットワークつづき」の設置、④「自治会町内会活動の手引き」の作成、⑤自治会町内会加入促進活動、⑥オリ

ンピック出場選手の応援・祝賀，⑦社会福祉協議会への参加，⑧新潟県中越地震の義援金募集，⑨防犯ビデオの配付，⑩視察研修の実施，⑪「課題検討プロジェクト」会議の実施，⑫公益団体の役員兼務の12の分野に分けた。そして，上記①ないし③，⑨及び⑪の各活動（本件経費対象活動）については，市の事務を処理するために必要なものとして経費支出の対象と認めることができるが，その余の活動（上記④ないし⑧，⑩及び⑫）は，経費の支出対象とは認められないとした上，支出金額に当てはめて，報償費で説明できるもの，すなわち本件経費対象活動に当たるものは150万円のうち高く見積もっても58万円余にすぎず，150万円の支出は対価として過剰であり，経費としての支出は許されないとした。

イ しかし，本件経費対象活動について経費として認められるとした判断は，誤りである。経費として支出し得るためには，市の事務処理に必要な事項を，都筑区連会が行っていることが必要であるところ，本件経費対象活動は，いずれも都筑区連会の活動と評価できず，仮に，都筑区連会の活動であったとしても，市の事務処理に必要なものとはいえず，都筑区連会の自主的な活動にすぎない。

ア) ①定例会の開催

定例会の招集自体都筑区連会の活動といえるか疑問であり，都筑区連会の活動といえるとしても，定例会は都筑区連会の内部的な意思決定手続であって，市の事務処理に必要ということとはできない。

イ) ②「都筑区地域のつどい」の共催

都筑区連会は，形式的に共催者として名前を出し，一部の区連合町内会長が出席して挨拶をしたのみであって，都筑区連会の事務を遂行したとはいえない。

ウ) ③「防犯ネットワークつづき」の設置，⑨防犯ビデオの配付，⑪「課題検討プロジェクト」会議の実施

上記③及び⑪は、都筑区連会の意思決定に基づく活動ではなく、⑨は、都筑区連会が行ったと評価できない。仮に都筑区連会の行動だとしても、③は地域団体として自ら行うべき防犯活動を行ったにすぎず、⑨は都筑区連会がどのようにビデオを利用するかも不明であり、そもそも一部の住民組織にビデオを配布することが市の事務とはいえない。⑪も都筑区連会内部の課題を検討したにすぎず（乙17の1）、市の事務とはいえない。

ウ 経費の額の見方

原審は、「都筑区連会が本件経費対象活動を処理するために実際に負担した費用は、最も高額に見積もっても58万2056円である」と認定するが、会議とビデオ配布しか行っていないのであるから、平成16年度における収支決算によれば、要した費用は会議費11万9880円及び事務費7万7604円の一部、並びにビデオ制作費用5万0525円及び1万5915円であって、これらの総額26万3924円の一部にすぎない。したがって、地域振興協力費150万円のうちの2割に満たないとの認識で判断すべきである。

(3) 支出の違法性

ア (2)イのように、原判決が経費性を認めたものも、全部について経費性は認められないから、本件地域振興協力費はすべて経費とはならないものの支出に当てられていたことになる。

イ 仮に一部について経費性が認められるとしても、経費たる報償費は、具体的な市の事務に関して、対価として支出するものであるから、具体的な役務等の提供に対応するものとして支出すべきである。したがって、多様で異質な行為に対する対価として、1つの報償費を支払うことは、対価性の検証を困難にさせるので認め難く、そのこと自体で違法というべきである。

ウ 必要性について

原判決によっても、平成16年度の都筑区連会の支出のうち経費といえるのは58万円余にすぎず、平成15年度からの繰越金は88万7098円であり、この繰越金は実質的には過去の地域振興協力費の残りである。平成16年度の経費は繰越金より少ないから、繰越金により十分賄えるものであり、別途報償費たる地域振興協力費150万円を支出する必要はなかったから、最少支出の原則に反する。

(4) 補助金としての公益性による合法化について

ア(ア) 経費と補助金の区別

経費として支出したものを補助金として合法とすることはできない。経費は地方自治法232条1項、補助金は同法232条の2と、それぞれ別に規定され、両者は明確に別のものとして位置づけられている。両者の合法性の基準も支出手続も異なる。

(イ) 歳出予算上も、経費のうちの報償費は第8節に、補助金は負担金などとともに第19節に挙げられ、別の節として予算が作成され執行される(地方自治法施行規則15条2項)。

イ 補助金としての公益性

(ア) 補助金支出に際しての行政職員の裁量権も無制約ではなく、当該補助金の目的、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、状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の事情を総合的に考慮した上で検討すべきである。

この基準に従って検討すると、本件は、本来補助金として支出したものではない。そして、都筑区連会の活動としてどのような事業がされ、それが公益上必要かについて全く検討せずに支出したのである。

(イ) ⑩視察研修の実施

上記視察研修が観光目的か研修目的かは、いずれが主たる目的かによ

って決すべきであって、研修目的であることを前提に、研修目的としての性質を否定するものであったか否かを判断すべきではない。そして、上記視察研修の宿泊場所、行程、研修成果を全体的にみれば、観光が主たる目的であって、観光目的を害しない程度に研修に立ち寄ったにすぎないものと認定すべきであり、公益性はない。

(ウ) ⑫公益団体の役員兼務

都筑区連会では、都筑区連会の会長、副会長、会計、幹事等の役員らが公益団体における協議結果を持ち帰り、これを定例会等で協議したことはなく、これらは、役員らの個人的な活動にすぎず、推薦行為に特段経費が必要となるものではない。したがって、都筑区連会の公的活動ではなく、仮に都筑区連会の活動だとしても、補助金を必要とするような公益性はない。

(エ) その他の活動

その他の活動を含めて、都筑区連会が公益的活動を行っているとはいえず、繰越金でまかなえるにもかかわらず補助金を支給する必要性を根拠づけるほどの公益的活動を行っているとはいえない。

ウ 以上のとおり、本件地域振興協力費の支出は、補助金の支出とみても裁量権を逸脱、濫用するものであって、違法というべきである。

5 被控訴人の主張

(1) 主位的主張（地方自治法232条1項所定の経費）

ア 市の事務性

原判決の摘示する都筑区連会の活動のうち④ないし⑧、⑩及び⑫を経費とすることができないとした原審の判断は、以下のとおり失当である。

(ア) ④「自治会町内会活動の手引き」の作成

「自治会町内会活動の手引き」の作成は、自治会町内会にかかわりの深い市の事務とその連絡先の案内など、自治会町内会活動が正確かつ円

滑に行われることを目的に作成したものであり、市の事務であることは明らかであり、市から自治会町内会への依頼業務が効率的に遂行されることに資するものである。

(イ) ⑤自治会町内会加入促進活動

自治会町内会は、地域の基礎的な組織として、住民の福祉増進にも寄与し、また「自治会町内会活動の手引き」にも案内がされているとおり、市の多岐にわたる様々な事務に協力しており、その自治会町内会への加入促進は、市区役所事務分掌規則で定める地域振興課の分掌事務である「市民組織の振興」に位置づけられるもので、市の事務そのものである。

(ウ) ⑥オリンピック出場選手の応援・祝賀

スポーツ振興法15条に、「国及び地方公共団体は、スポーツの優秀な成績を収めた者及びスポーツの振興に寄与した者の顕彰に努めなければならない。」と定めているとおり、スポーツの優秀な成績を収めた者の功績を称え、これを広く公表することは地方公共団体の事務であり、オリンピック選手の応援・祝賀は地域住民の連帯意識の醸成やスポーツ振興に資するものである。

(エ) ⑦社会福祉協議会への参加

社会福祉法6条は、国及び地方公共団体の福祉サービスについて規定しており、地域における社会福祉の推進を図るために、市町村は市町村地域福祉計画を策定するなどのため、必要な措置を講ずるなどの責務が課せられており（同法107条）、地域福祉増進のための活動は、市の事務である。同法109条は、市町村等に社会福祉協議会を組織することを定め、同条5項に基づき、市職員が社会福祉協議会の役員となり、同役員が市の事務として社会福祉協議会の活動を行っている。すなわち、社会福祉協議会の活動のうち市職員が担当するもの及び市と社会福祉協議会とが協同する地域福祉活動は、市の事務である。そして、そのため

には地域住民の参加・協力が不可欠であるから、社会福祉協議会に地域住民の代表である都筑区連会が加わる体制を採用し、市と協働して地域福祉活動に当たっているのである。

(オ) ⑧新潟県中越地震の義援金募集

災害対策基本法5条1項は、市町村の防災計画について規定し、同法5条の2は、地方公共団体の相互協力の義務を定めていることから、天災が起こった際の義援金の事務を多くの地方公共団体は通常行っており、市においても義援金に関する事務を市防災計画に定めている。今回のケースでも、恒常的に募金活動を行っている都筑区連会が義援金の募集を行ったことにより都筑区民から670万円を超える多額の義援金が寄せられており、市の事務に大きく寄与している。

(カ) ⑩視察研修の実施

防災・災害対策は、災害対策基本法にも市町村の責務規定が定められているとおり、市の主要な施策の1つであり、その中には住民に対する啓発も当然に含まれる。そして、都筑区連会が防災・災害対策の視察研修を行い、その成果を広く住民に還元したことは、市の防災・災害対策、中でも住民に対する啓発事務の一環である。そして、本件の視察研修では、その成果をビデオ撮影して持ち帰り、1400人以上の住民に見てもらい、防災意識の向上に資しており、また、本件の視察研修で得た成果を住民に説明して十分な成果を上げている。

(キ) ⑫公益団体の役員兼務

都筑区連会の構成員は、区内の多くの公益団体の役員に就任し、その結果をフィードバックしたり、住民に還元しており、市と協働して事務を遂行し、あるいは同事務を補助しているので、経費の支出対象となり得る。

イ 対価性と必要最少限度の原則

(ア) 広範な裁量権

経費の支出には、対価性と必要最少限度の原則につき、地方公共団体には、広範な裁量権がある。

(イ) 裁量権の行使につき逸脱又は濫用はないこと

a 前記のとおり、都筑区連会の活動①ないし⑫はいずれも、市の事務であるから、このうち④ないし⑧、⑩及び⑫を市の事務とすることができないことを前提とする原判決の判断は失当である。

b 原判決は、都筑区連会の平成16年度における収支決算のうち、本件経費対象活動に要した支出額を根拠に、本件支出が対価として過剰であったとしている。しかし、地方自治法232条1項の「経費」は、実費に限らず、地方公共団体が委託した業務についての謝礼も含まれる。

(2) 予備的主張（地方自治法232条の2の寄付又は補助）

本件支出は、経費に限って支出されたものではなく、包括的な謝礼としての性質を併せ持つものであり、経費に限って支出されたことを前提とする控訴人らの主張は理由がない。

歳出予算上の区分は、あくまでも歳出予算の執行に際しての手続的な区分にすぎず、地方自治法上の「経費」、「寄付又は補助」の区分とは連動しない。また、予算区分上の報償費がすなわち同法上の「経費」なのではないし、実際にも、本件支出は「経費の負担も含めた様々な市政協力への包括的な謝礼」であって「経費」に限っているわけではない。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、原判決と同様に、本多常高については、賠償命令を求めるべきであるから、本多常高に対して損害賠償を求める請求にかかる訴えは却下し、その余の請求は、当審において追加された予備的新請求を含め、いずれも理由がないから、棄却すべきであると判断する。その理由は、次のとおり改め、2

に当審における判断を追加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第5当裁判所の判断」に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決35頁末行の次に行を改めて、次の段落を付加する。

「また、上記④は、都筑区役所地域振興課が「自治会町内会活動の手引き」(乙5)を作成する作業に都筑区連会が関与したというものであるところ、市が住民の自治的組織である自治会町内会と連携協働して施策の円滑かつ効果的な実施を図ることに資するため、自治会町内会活動の手引きを作成することは、市の事務ということができ、都筑区連会がこれに関与する活動は市の事務の遂行を補助する側面を有すると認められる。」

(2) 同36頁4行目及び18行目の「④」を「⑤」に改め、同6行目の「④」から9行目の「また、」までを削り、同37頁2行目の「③」を「④」に改める(なお、これに伴い、「本件経費対象活動」には④の活動が含まれることになる。)

2 当審における主張についての判断

(1) 本多副市長に係る請求について

本件支出を違法ということができないことは、上記引用に係る原判決の判示するとおりであるから、これが違法であることを理由にする本多副市長に係る予備的新請求も、理由がないことが明らかである。

(2) 地域振興協力費を経費として支出したことの違法性について

ア 控訴人らは、原判決の摘示する都筑区連会の活動のうち①ないし③、⑨及び⑩について、都筑区連会の活動と評価できず、仮に、都筑区連会の活動であったとしても、市の事務処理に必要なものとはいえず、都筑区連会の自主的な活動にすぎないと主張する。

しかし、証拠(乙4(枝番省略。以下同じ。)、10、15～19、23)によれば、市が、会議室を提供し、事務局の立場において資料を準備し説明するなどの支援をしたことは事実であるが、そのことをもって、都

筑区連会が①ないし③，⑨及び⑩の活動を行ったと評価することを妨げるものとはいえず，これらは都筑区連会の活動と認められる。また，控訴人らは，これらが都筑区連会の活動とすることができるとしても，都筑区連会の自主的な活動であり，市の事務処理に必要とはいええないというが，まさに控訴人らが指摘するとおり，市が深く関与して行われており，純然たる内部の行為として行われたものではないことが明らかであるから，都筑区連会が市と連携協働して行った活動にほかならず，都筑区連会が市の事務を代わって行い，あるいは市の事務の遂行を補助したという側面があると認めることができる。したがって，控訴人らの上記主張は失当である。

イ 控訴人らは，原判決の摘示する「都筑区連会が本件経費対象活動を処理するために実際に負担した費用は，最も高額に見積もっても58万2056円である」との判断は相当ではなく，実際に負担した費用は地域振興協力費150万円のうちの2割に満たないと主張する。

上記の点は，判断の結論を左右するものではないが，前記引用に係る原判決は，58万2056円の一部が本件経費対象活動を処理するために都筑区連会が負担した費用であるとしているのであり，その額を確定しているわけではない。本件経費対象活動を処理するために都筑区連会が負担した費用の額は，本件証拠上厳密に確定することはできないものであり，控訴人らの主張する費目に限定されるというべき根拠もなく，また，その額が結論に決定的な意味を持つものではないから，上記主張は採用しない。

ウ 被控訴人は，原判決の摘示する都筑区連会の活動のうち，⑤の自治会町内会加入促進活動，⑥のオリンピック出場選手の応援・祝賀，⑦の社会福祉協議会への参加，⑧の新潟県中越地震の義援金募集，⑩の視察研修の実施及び⑫の公益団体の役員兼務についても，市の事務を遂行し，又は市の事務を補助するものであり，市の経費として報奨金を支出することが認められるべきであると主張する。

しかし、実際に行われた都筑区連会の活動についてみると、⑤は、作成されたチラシ（乙6）は都筑区連会独自の活動というほかはないものであるし、⑥、⑧も同様であり（乙7、9）、市の事務としても行い得るものであるとしても、これらは市の事務を行ったものとはいえない。⑦及び⑫は、都筑区連会ないしその役員が他の団体のメンバーとして参加する行為であって、それ自体は市の事務ではあり得ないし、市の事務を補助するということも困難である。⑩は、都筑区連会が自主的に企画実施したものと認められるのであり、やはり、市の事務を補助するものとは認め難い。したがって、被控訴人の上記主張は、採用することができない。

(3) 支出の違法性について

ア 控訴人らは、経費性が認められるとしても、経費たる報償費は、具体的な市の事務に関して、対価として支出するものであるから、具体的な役務等の提供に対応するものとして支出すべきであり、多様で異質な行為に対する対価として、1つの報償費を支払うことは、対価性の検証を困難にさせるので認め難く、そのこと自体で違法というべきであると主張する。

しかし、前記引用の原判決の判示するとおり、報償費は、経費の一類型である以上対価性を求められるとはいえ、もともと金銭的な換算が困難な利益に対する支出であって、反対給付との厳密な対価関係の要求には直ちになじみにくいものである。そして、1つ1つの役務提供ごとに報償費を支出することのほか、複数の役務提供が恒常的に繰り返される場合に、それらを包括して1つの報償費を支出することも、裁量の範囲内で行い得ると解される。したがって、対価性の検証を困難にさせるという理由で、複数の行為に対して1つの報償費を支払うこと自体を違法ということはできない。

イ 控訴人らは、原判決によっても、平成16年の都筑区連会の支出のうち経費といえるのは58万円余にすぎず、最少支出の原則に反すると主張す

る。

しかし、前記引用の原判決の判示するとおり、都筑区連会の役務の提供に対する報償費の額が対価として相当なものといえることができるかどうかは、単に当該役務の提供に当たって都筑区連会が負担した費用の額のみを考慮するのではなく、そこに謝礼や奨励的な意味が含まれていることも考慮の上、合理的な裁量の範囲を逸脱するものかどうかの観点から判断すべきことである（この点において、被控訴人の主張(1)イ(イ)も、原判決を正解しないものである。）。したがって、都筑区連会の負担した費用の額が繰越金のみで賄われ得るものであったことなどを理由に、直ちに違法と断ずべきものではない。控訴人らの上記主張は、採用し得ない。

もっとも、都筑区連会の1年間にわたる様々な活動に対する謝礼や奨励的な意味が含まれていることを考慮しても、原判決の判示するところに加えて、役務の内容が、市の事務の遂行を補助するなどの側面を有するとはいえ、住民の自治的な活動としての面も有していることなどにも照らせば、本件経費対象活動に対する報奨金としては、対価として過剰であったというほかはなく、裁量の範囲を逸脱するものといわなければならない。

(4)ア 控訴人らは、経費として支出したものを補助金として合法化することはできないと主張する。

確かに、本件支出は、報奨金として支出されたものであり、報奨金としての支出には、経費としての対価性及び必要最少限度の原則の要求に反する違法がある。そして、本件支出は、補助金として支出されたのではないから、補助金として支出されたものとして、その適法性を判断すべきものではない。しかし、住民訴訟は、個々の住民の個別的利益の救済を図るものではなく、普通地方公共団体の違法な財務会計上の行為が究極的には住民全体の利益を害するものであるところから、地方自治法が、住民参政の一環として、住民の資格において提訴することを特に認めたものであるこ

とに照らせば、本件支出が補助金としての支出の要件は満たしていたと判断し得る場合には、支出の区分を誤ったものではあるが、市が支出してはならない性質の支出を行ったものとはいえず、住民の利益を害したともいえないことになるから、本件支出には実質的には違法がないものとして、これを行った者に損害の賠償を請求することを認めないのが相当である。

なお、控訴人らは、歳出予算上の節の違いを挙げて、補助金としての適法性を判断すべきではないと主張する。しかし、本件支出自体は、予算上報奨金と整理されたものを報奨金として支出したのであって、流用がされたわけではなく、予算の裏付けがなかったという違法は問題にならない。そして、補助金としての支出としてみれば要件を備えていたかは、上記のような趣旨において考慮するのであって、予算上の節の違いを問題とするのは、当を得ない。

イ(ア) 控訴人らは、本件支出は、補助金としてみても公益上の必要性がなく、違法であると主張する。

確かに、本件支出は、都筑区連会の具体的用途を示してされた申請につき個別的な審査を経た上で額を決定して実施されたというのではなく、市が申請を待たずに市内の各区連会に一律に年額150万円を給付したというものである。その後、市において、自治会町内会に対する財政的支援の在り方につき検討がされ、平成17年度は、地域振興協力費支出要領において、区連会に対する地域振興協力費は、150万円を上限とし、区連会から予算書、活動計画書等の提出を受けた上で配付し、決算において余剰が出たときは返還させることができるなどという改正がされ、平成18年度においては、地域活動推進費補助金交付要綱をもって、区連会についても、申請に基づいて、所定の基準に従って計算した補助金の交付を決定し、請求を待って交付する制度に改められた(甲5, 8, 11)ものであり、これらと比較すると、本件支出は、補助金

としてみても、支出の合理性、透明性、公平性等の点において、課題を抱えるものといわざるを得ない。

しかしながら、上記のとおり、その後も市の区連会に対する財政的支援自体は継続すべきものとされているように、本件支出が地方自治法232条の2の定める公益上の必要性を欠くものとはいえず、都筑区連会の諸活動の内容に照らして、その額が不合理に高額ともいえないことは、前記引用の原判決の判示するとおりであり、本件支出は、寄付又は補助として支出するのであれば、同条の要件を充足するものであって、これを違法ということはできない。

(イ) なお、控訴人らは、⑩の視察研修の実施が研修目的ではなく観光目的であるから、これには公益性がなく、また、⑫の公益団体の役員兼務も、役員らの個人的な活動にすぎず、公益性がないし、その他の都筑区連会の諸活動も、補助金支給の必要性を根拠づけるほどの公益性はないと主張する。

しかしながら、⑩の視察研修は、一部に観光目的と見られる行程があるものの、全体としては地域の防災・災害対策の目的に沿う内容であり、参加者も各2万円を負担している（甲6）から、観光目的と見られる行程が含まれていることを根拠に全体としての公益性を否定すべきではない。また、⑫の暴力団追放推進協議会等の公益団体への役員就任は、就任した役員が、当該公益団体における協議結果を持ち帰り、これを定例会等で協議した上、当該公益団体や各自治会町内会に還元するという活動を行っているというのであるから、その公益性は明らかである。その他の諸活動についても、公益性が認められることは、前記引用に係る原判決の判示するとおりである。控訴人らの主張は採用し得ない。

3 結論

以上のとおりであり、当審において追加された予備的新請求以外の請求につ

いては、原判決と同様に、本多常高に対して損害賠償を求める請求に係る訴えは却下し、その余の請求は棄却すべきであるから、本件控訴を棄却し、当審において追加された予備的新請求については、棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 大 橋 寛 明

裁判官 辻 次 郎

裁判官 石 栗 正 子