

平成20年(行ウ)第84号 補助金返還請求事件(住民訴訟)

原告 小林洋一

被告 大阪府知事 橋下 徹 他

原告第2準備書面

平成 20 年 7 月 16 日

大阪地方裁判所第7民事部(合議3B係) 御中

原告 小林洋一

以下被告答弁書に反論する。

第1 行政処分性について

- 1 被告は、本件補助金の交付決定は、行政処分に該当しないと主張する。
- 2 その理由は、本件交付決定の根拠となる大阪府補助金交付規則(以下規則という)、大阪府農業経営構造対策費補助金交付要綱(以下府要綱という)及び大阪府経営構造対策事業実施要領(以下府要領という)はいずれも法令、条例等の委任を受けて定められたものではない。従って本件補助金交付決定は私法上の贈与契約に対する承諾と考えられ、行政処分に該当しない。と主張する。
- 3 確かに、本件交付決定に係わる規則、要綱、要領は法令、条例に委任を受けたものではない。しかしながら、本件のように、その支給・不支給の決定権限を自らが有するとなす被告が、その給付手続について定めた本件規則、要綱等に申請制度を採用している場合においては、その支給・不支給の決定をただの私法上の契約の申込に対する承諾の類とみるか、行政処分としての決定と捉えるかは、単にその規定の仕方が規則、形式に適っているかどうかだけで決することはできず、前記申請制度を含めた本件給付制度の総体について、その制度の趣旨、目的を探り、そこから該申請に対し、被告が行政庁として応答をなすべきことが一般法理上義務付けられると認められる場合においては、本件申請(制度)は、行訴法三条五項にいう「法令に基づく申請(制度)」となり、これに対する被控訴人の応答(支給・不支給の決定)は自ずと処分性を具備するものと解するのが相当である。(昭和 54 年 7 月 30 日 大阪高裁判決)
- 4 以上の観点から本件補助金について検討すると、本件補助金は国が行っている「強い農業づくり交付金」制度による交付金を財源としている。この強い農業づくり交付金

制度は、答弁書 4 頁にあるように、

(1)食料・農業・農村基本法(以下、基本法」という)の第 21 条では、「国は、効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため、営農の種類及び地域の特性に応じ、農業生産の基盤の整備の推進、農業経営の規模の拡大その他農業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。」と定めており、農業経営基盤強化促進法(以下、「促進法」という)の第 2 条では、「国及び地方公共団体は、効率的かつ安定的な農業経営の育成に資するよう農業経営基盤の強化を促進するため、農業生産の基盤の整備及び開発、農業経営の近代化のための施設の導入、農業に関する研究開発及び技術の普及その他の関連施設を総合的に推進するように努めなければならない。」と定め、又、促進法第 12 条では、「同意市町村の区域内において農業経営を営み、又は営もうとする者は、農林水産省令で定めるところにより、農業経営改善計画を作成し、これを同意市町村に提出して、当該農業経営改善計画が適当である旨の認定を受けることができる。」と定めている(いわゆる認定農業者制度)

(2)前述の基本法、促進法の趣旨を実現するため、国において、認定農業者等の担い手の育成・確保、担い手に対する農地利用集積の促進などの対策を総合的に推進することを主目的とした「強い農業づくり交付金」制度を設けている。

5 以上から、本件補助金制度は「強い農業づくり交付金」を財源としており、本件要綱に具体化された本件補助金制度の総体は、大阪府が前記基本法及び促進法の要請を具体化するためにしているもので、その存在が同法によって裏付けられたものと解釈でき、実質的に前記基本法及び促進法の委任を受けていると考えるべきである。

6 又、本件要綱は、もとより条例・規則につき定められた公布・公告の手続はとられてはいないが、各施策(事業)の内容は、平成 6 年 2 月に大阪府農業経営基盤強化促進基本方針(乙 12 号証)として、更に平成 20 年 3 月に府民とともにめざす豊かな「食とみどり」の創造(乙 13 号証)のパンフレットにて、府民一般及び農業関係者に広報されている。

7 行政処分概念について

本号請求にいう「行政処分」は行訴法上の処分と同一概念と解するのが一般的である。

これに対し住民訴訟の制度的特質に着目して、両者は異なる概念と解する見解もある。大和勇美判事の見解がその代表的なものである。すなわち、

「もとより、2 号請求は、行政処分の取消または無効確認を求めるものである点にお

いては、抗告訴訟中の取消しの訴えまたは無効確認の訴えに類似するからこれらの訴えに関する諸規定が準用されるのは当然である。しかし、抗告訴訟は処分の相手方が処分の効力を争うものであるのに対し、2号請求の訴訟にあたっては、原告は処分の相手方の立場に立つのではなく、逆に自治体のために自治体の統括者の立場に立つものであるから、両者は全く性質を異にするものであり、2号請求の訴訟はむしろ機関訴訟的な性格を有するといえることができる」(大和・住民訴訟51頁)とするからである。

このような見解の相違は、2号請求の村象範囲に微妙な影響を与える。

抗告訴訟が排他的に管轄する対象を限定するため、処分概念の重要かつ不可欠な構成要素は、「直接国民の権利義務を、形成しまたはその範囲を確定する」ものであるか否かにあるが、しかし住民訴訟は客観訴訟であることから、このような要素を考慮する必要はないからである。それゆえ、本号請求の「行政処分」たりうる行為は、このような要素を厳格に考慮する必要がないことから、おのずから広がってくるはずである。

8 補助金適正化法や補助金条例によって、行政処分性を明示していなくとも、内部の規則・要綱によって、補助金適正化法と類似の基準を定めて運用している場合も、本号請求上は「形式的行政処分」と解すべきである。(以上7,8 園田逸夫 住民訴訟 206頁から213頁 甲第5号証)

9 大阪府補助金交付規則は、その内容、形式等補助金適正化法と極めて酷似しており、本件補助金の交付は上の「形式的行政処分」に相当する。

10 小括

以上から、本件補助金交付決定は2号請求の行政処分に当たる。

第2 本件補助金交付決定の適法性について

1 被告は本件補助金交付決定は、規則、府要綱、府要領、府要領が援用する国要綱、国要領に適合しており、違法性は無いと主張する。

2 補助金の交付については地方自治法第232条の2において「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附及び補助をすることができる。」とされ、建築確認を受けていない違法建築物に対し補助することは、個々の補助事業が要綱等に適合するか否かにかかわらず公益に値しないのは明白であり、従ってこのような補助金交付決定は違法である。

3 被告は、建築基準法上の問題を解消する措置がとれば実体的に違法な状態ではないとも主張するが、そのような措置を行ったとしても無確認建築物であることに代わ

りはなく、違法建築物であることも変わりがない。

第3 建築基準法違反について

- 1 被告は、本件補助対象の建築物が建築確認を受けていない未確認建物であることを認めているが、和泉市から指導されている改善措置が実施されると、当該建築物が実体的に建築関係法令に適合することが期待できるので、規則 15 条に基づく取消の用件は具備しない。と主張する。
- 2 建築基準法における建築確認はその第 6 条第 1 項において建築物を建てる場合は建築確認の申請を行い、確認証の交付を受けなければならないとし、更にその第 14 項において確認証の交付がなければ建築が出来ないと定められている。
- 3 この事前確認制度は、建築が予定されている建築物が構造的にも安全面でも建築基準法にてらして問題がないことを事前に確認することによって、違法な建築物の発生を防止するために定められたもので、建築基準法の根本となる定めである。これを怠って建築された建築物に対し、事後に建築確認を受ける救済措置が定められていないことから、この事前確認の重要性が認識できる。
- 4 被告は建築基準法上の問題を解消する措置がとれば実体的に違法な状態ではないと主張するが、それはこの事前確認制度の趣旨を正解しないもので失当と言わねばならない。仮にそのようなことが許されると、確認申請を省略して建築物を建築し、何らかの事態でそれが発覚したときに必要な措置をとれば良いと言うことにつながりかねない。そのことは、本件がこのような事件に至らなければ、建築基準法上必要な措置の無いまま従前の状態で本件建物が利用されることになり、建築基準法違反の状態が継続することになる。事前確認制度は全ての建築物について事前審査を行うことによって建築基準法上の問題を除去することを目的としており、仮に事後的に改善の措置を行い実体的に違法性を除去出来たとしても、無確認建築物であるという建築基準法違反の状態は治癒しない。

第3 農地法違反について

- 1 被告は本件用地が農地に形質変更が加えられていないので、イチゴハウスが建築された後も農地であり、従って農地転用の必要が無いと主張する。
- 2 農地法第 2 条第 1 項でこの法律で「農地」とは、耕作の目的に供される土地をいいとされている。ここで言う耕作とは、土地に労働及び資本を投じ、いわゆる肥培管理を行って作物を栽培することで、作物の育成を助けるための耕うん、整地、播種、灌漑、施肥、除草等の一連の作業を行って作物を栽培する土地を農地という。

- 3 従って、一般的には農地とは用地を直接耕作している事が必要で、この上に建築物が建てられ、直接耕作できない用地は農地とは言わないのが原則である。しかし通常建築物とされていないビニールハウスの出現で、その場合の判断基準を施設園芸用地の取り扱いに対する照会に対し、農林省が回答した。(乙6号証の4)
- 4 そこには、いつでも農地を耕作できる状態を保ったままで、シートや簡単な棚の上で耕作するときは農地として取り扱っても良い。となっている。このいつでも農地を耕作できる状態であれば農地の形質変更とは言わないという事で、シートや棚は簡便なもので、取り外しが容易に出来、あくまで容易に本来の農地の使用が出来ることが前提である。
- 5 ところが本件ビニールハウスはその写真にもあるよう(甲3号証)ハウス内全面に高架式の棚が設置されており、簡単な棚とは認められず又容易にそれを取り除くことは不可能である。又そのような棚を排除した状態では、本件補助金を受ける前提である高能率で観光農園の機能を保持することが不可能で補助金交付の前提を欠くこととなる。従ってこの事業を継続していく上でこれらの棚等の排除は実質的に不可能である。よって、いつでも農地を耕作できる状態とは言えず、本件用地は農地とは言えない。
- 6 農地転用が必要な農地を転用しないで利用することは農地法違反となる。
- 7 本件農地の特殊性について
本件農地は、泉州東部農用地整備事業として300億円もの巨費を投入して造成した農地であり、原則として他に転用できない農用地である。即ち本来の農地として利用・活用がされるべき農地である。しかるに本件の様な農地から隔絶した状態でイチゴを栽培することは、その用地が農地であることを全く必要とせず、極端に言えば底地がコンクリートであっても栽培が可能であり、農地である本来の特性を全く利用していないもので、多額の公金を投入して造成した農用地の利用にはそぐわない。

第4 補助金交付決定の取消事由について

1 被告は補助金交付規則第15条の第1項の

「知事は、補助事業者が、補助金の他の用途への使用をし、その他補助事業に関して補助金の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令等又はこれに基づく知事の処分に違反したときは、補助金の交付の決定の全部又は一部を取り消すものとする。」(下線部原告付加)

の法令等は各種補助条例をさし、建築基準法はこの法令にあたらぬと主張する。

2 しかしながらこの法令等とは同規則第9条第1項の

「補助事業者は、法令、条例及び規則(以下「法令等」という。)の定め並びに補助金の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令等に基づく知事の処分に従い、善良な管理者の注意をもつて補助事業を行なわなければならない。」
の下線部(原告付加)を受けたもので、文理上この法令等が各種補助条例を指すとは到底考えられなく、建築基準法及び農地法もその範囲にあると考えるべきである。

- 3 従って、建築基準法及び農地法違反は、補助金交付規則第15条の第1項に該当し、取消事由となる。

第5 損害の存在について

- 1 被告は本件補助金が国からの交付金を財源としたものであることから、大阪府に実体法上の財産的損害が無いと主張する。
- 2 しかしながら、本件補助金の支出は大阪府と和泉市間の法律関係でなされたもので、その原資が国であろうが府であろうが、府からの支出であることには変わり無く、国から返還を求められればこれに応ずる必要があり、府の損害は認められるべきである。
このような判断は以下の2件の裁判でも認められている。

- 3 裁判日 平成18年3月22日 裁判所名 さいたま地裁 裁判区分 判決
事件番号 平9(行ウ)23号
事件名 損害賠償代位請求等住民訴訟事件

この事件は、養護老人ホームの建設工事に際し、虚偽の契約書や何ら工事に關与しない会社をトンネル会社として介在させるなどして国及び埼玉県から補助金の交付を受けた行為は、民法上の不法行為に該当するものとして、社会福祉法人理事長に対する住民の県に代位した損害賠償請求事件である。この判決の關係部分は以下である。

(5) 国庫補助分について

なお、上記(4)でみた損害額は、国庫補助金分の額についても含まれているものであるが、本件における補助金の制度は、国が補助事業者である埼玉県に補助金を交付し、埼玉県はそれを財源の一部として、この補助金の交付の目的に従って各社会福祉法人に交付したものであり、各社会福祉法人に交付される補助金は埼玉県が主体として交付されたものというべきである。したがって、被告Aらの不法行為によって詐取された過大な補助金分については直接的には埼玉県の損害というべきものであるから、国庫補助金分も含めて埼玉県の損害とみるべきである。

更に

裁判日 昭和 56 年 6 月 12 日 裁判所名 神戸地裁 裁判区分 判決

事件番号 昭 48(行ウ)21号

事件名 行政処分取消等請求事件

この事件は三原町が組合に対してした家畜ふん尿処理施設設置事業についての補助金の交付が、同事業を補助する町に対して交付され右補助の目的以外の目的等で使用されたときは返還させられることがあるとされている県補助金を特定財源とするものであつても、住民訴訟の対象となるとされた事件で、以下の判断をしている。

本件補助金は、県補助金を特定財源とするものであるが、県補助金は三原町に交付されることにより同町の公金となり、同町の公金支出として本件補助金が組合に交付されたものであるから、これが特定財源によるものであると否とにかかわらず、本件補助金の交付により三原町の公金が減少したことは明らかである。被告らはこの点につき、三原町が本件補助金を交付することが無かったならば、県補助金の交付を受けることはなく、また県補助金が三原町に交付されても、三原町がこれを交付しなければ、これを県に返還すべきものであるから、三原町が本件補助金を交付するにせよ、しないにせよ、同町がこれと同額の金員を保有することはなく、したがつて、三原町の組合に対する本件補助金の交付自体によって同町に損失を与えることはない旨主張する。しかし、前記認定のとおり、三原町から組合への本件補助金の交付は、兵庫県から三原町へ交付される県補助金を特定財源とし、その使用目的が詳細に限定されているのであるから、三原町から組合への本件補助金の交付は県補助金交付の趣旨を実現するものではあるけれども、本件補助金は、三原町と組合との間における補助金交付申請、交付決定の過程を経て形成された法律関係に基づいて交付されるべきものである以上兵庫県と三原町の間における法律関係とは別個独立の法律関係にもとづいて交付されるべきものであり、三原町が、組合との法律関係に基づいて、組合に対し本件補助金を交付しなければならないものであるならば、県補助金が交付された場合であると未だ交付されていない場合であるとかかわりなく本件補助金を組合に交付しなければならないのであるから、三原町が組合に本件補助金を交付すれば、それが特定財源によるものか一般財源によるものかにかかわらず三原町と同額の公金が減少することにかわりはないのであつて、三原町が県補助金あるいは本件補助金相当額の金員を最終的にも保有するものであるか否かは問題にならないというべきである。この点についての被告らの主張は採用できない。

以上