

諮問庁 渋川市長
諮問日 令和6年3月27日
諮問番号 令和5年度諮問第1号

答申書

答申番号 令和6年度答申第1号
答申日 令和6年5月27日

渋川市長 高木 勉 殿

渋川市行政不服審査会

上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

第1 結論

本件審査請求は却下すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。
。

第2 事案の概要

本件は、渋川市長高木勉（処分庁）が [REDACTED]（以下「審査請求人」という。）に対して行った補助金等交付決定取り消し（令和5年9月8日付け市協第36号）（以下「交付決定取消し」という。）及び補助金等返還命令（令和5年9月15日付け市協第38号）（以下「返還命令」という。）に関する処分（以下「本件処分」という。）に対し、審査請求人が、不正な手段により補助金の交付を受けたものではない等と主張して、本件処分の取消しを求める事案（以下「本件審査請求」という。）である。

第3 事実関係

1 関係法令等の定め（本件処分に係る根拠法令等）

- (1) 渋川市補助金等交付規則の一部を改正する規則（令和5年渋川市規則第2号）による改正前の渋川市補助金等交付規則（平成18年渋川市規則第45号。以下「規則」という。）

（補助金等の交付の条件）

第7条 市長は、補助金等の交付の決定をする場合においては、次に掲げる条件を付するものとする。

- (1) 補助金等の一部又は全部を補助の目的に反して使用したときは、当該補助金等の一部又は全部の返還を命ずること。
- (2) 市長又はその委任を受けた者若しくは監査委員から監査の要求があったときは、その要求に応ずること。
- (3) 補助事業を中止したときは、当該補助事業に係る補助金等の返還を命ずること。
- (4) その他市長において必要と認める事項

（交付の決定の取消し）

第13条 市長は、補助事業者等が補助事業等の施行に当たり、次の各号のいずれかに該当する場合は、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

- (1) 予定された補助事業等を実施しないとき。
- (2) 補助事業等の施行方法が適当でないとき。
- (3) 不正な手段によって補助金等の交付を受けたとき。
- (4) 補助金等を他の用途に使用したとき。
- (5) 交付の決定の内容若しくはこれに付した条件又は法令、条例及びこの規則に違反したとき。
- (6) 補助事業等を予定の期間内に完了しなかったとき、又は完了することが不可能若しくは困難であると市長が認めたとき。

（補助金等の返還）

第14条 補助事業者等は、補助金等の交付の決定が取り消された場合において、当該取消しに係る部分に関し、既に補助金等の交付を受けているときは、当該取消しに係る補助金等を市長の定める期限内に返還しなければならない。

2 (略)

(調査等)

第15条 市長は、補助金等に係る予算の執行の適正を期するため必要があるときは、補助事業者に対して必要な書類の提出を命じ、又は職員をして調査をさせることができる。

(理由の提示)

第16条 市長は、補助金等の交付決定の取消し、補助事業等の遂行又は補助事業等の是正のための措置を命令するときは、当該補助事業者に対してその理由を示さなければならない。

(2) コミュニティ広場等整備補助金交付要綱（令和5年4月1日施行の全部改正による改正前のもの。以下「要綱」という。）

(補助対象経費)

第5条 補助金の交付の対象となる経費（以下「補助対象経費」という。）は、コミュニティ広場等の新設及び既存のコミュニティ広場等の整備に関する経費で、以下の項目に該当するものとする。

- (1) 土地の整備に係る経費
- (2) 土地の境界等に設置するフェンスなどの経費
- (3) コミュニティ広場等の敷地内に設置するトイレ等の工事に要する経費
- (4) コミュニティ広場等の敷地内に設置する照明灯の工事に要する経費

(補助金の交付の申請)

第7条 補助金の交付の申請をしようとする者（以下「申請者」という。）は

、事業着手の7日前までに、補助金交付申請書に規則第5条に掲げる書類のほか、整備を予定している広場等の現況写真を添えて、市長に提出しなければならない。

(交付の条件)

第8条 次に掲げる事項は、交付の決定をする際の条件とする。

(1) 補助事業が予定の期間内に完了しない場合又は補助事業の遂行が困難となった場合においては速やかに市長に報告し、その指示を受けなければならない。

(2) 補助事業により取得し、又は効用の増加した財産については、事業の完了後においても善良な管理者の注意をもって管理するとともに、その効率的な運営を図らなければならない。

2 処分内容及び理由

令和4年度に処分庁が要綱に基づき自治会館の看板設置に対する補助金（以下「本件補助金」という。）の交付決定等を行い、当該自治会に対し20万5千円の補助金を支出したことに係る事項について、令和5年8月3日に渋川市監査委員から渋川市職員措置請求に係る監査の結果に関する報告により「市長は、当該自治会に20万5千円の返還を命ずること」との勧告を受け、規則第15条第1項に基づく調査を行ったところ、補助金交付申請書や自治会の総会等の資料といった証拠から、「補助金交付決定時には補助対象経費として補助金を交付したものを改めて補助対象経費として当てはまるか再度確認したところ該当しないと判断したこと」、「当該自治会の会則に基づく自治会内の意思決定がなされていないこと」及び「補助金交付申請書の添付書類に不備があったこと」といった事実を認定し、規則第13条に当てはめた結果、同条第3号の「不正な手段によって補助金等の交付を受けたとき。」に該当すると判断し、処分庁が審査請求人に対して規則第13条及び第14条第1項の規定により本件処分を行ったものである。

なお、返還命令については、補助金等返還金が地方自治法第231条の3に基づき督促しなければならない歳入に該当しないためとの理由により、補助金

等返還命令通知書の一部変更について（通知）（令和5年12月1日付け市協第38号）が送付されている。変更の内容は、「補助金等返還命令通知書（令和5年9月15日付け市協第38号）の表の4の項中なお書きを削る。」というものである。当該なお書きとは、「なお、期日までに納付されないときは、渋川市税外諸収入に対する延滞金徴収条例に規定する延滞金を納付しなければならない」である。

3 審理員による審理手続及び調査審議の経過

- (1) 令和5年12月6日、審査請求人は、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第2条に基づいて、本件処分に対する審査請求を行った。
- (2) 令和5年12月14日、審査庁が審理員を指名した。
- (3) 令和6年1月4日、処分庁から審理員に弁明書が提出された。
- (4) 令和6年1月25日、審査請求人から審理員に反論書が提出された。
- (5) 審査請求人からの口頭意見陳述の申立てはなかったため、口頭意見陳述は実施されなかった。
- (6) 令和6年2月7日、審査請求人から審理員に、令和6年1月31日付け審理員からの質問に対する回答書が提出された。
- (7) 令和6年2月9日、処分庁から審理員に、令和6年1月31日付け審理員からの質問に対する回答書が提出された。
- (8) 令和6年3月4日、審理員から審査庁に審理員意見書が提出された。
- (9) 令和6年3月27日、審査庁から渋川市行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問書が提出された。
- (10) 令和6年4月17日、審査会において審議を行った。
- (11) 令和6年5月22日、審査会において審議を行った。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理段階における審理関係人の主張

(1) 審査請求人の主張

本件処分に対して、次の理由により処分の取消しを求める。

ア 補助金等交付決定取り消し通知書記載の取消し理由のうち、「要綱の補助対象経費に該当していない」ことは、自治会からの補助金申請書提出時に確認できたことではないか。

イ 補助金等交付決定取り消し通知書記載の取消し理由のうち、「会則に基づく自治会の意思決定がされていない」については、役員会において看板設置の確認と同意を得ている。突発的な大事業などを除き通常は伍長会議において決定執行されるもので、意思決定は明白である。

また、令和5年4月9日に開催された自治会総会の収支決算において報告し、承認されている。

ウ 補助金等交付決定取り消し通知書記載の取消し理由のうち、「申請書類の不備」についても、これも自治会からの補助金申請書提出時に確認できたことではないか。

エ 交付申請を認め補助金を支給したのは市行政で、正規の補助金と受け止めている。

オ 自治会は、嘘偽りを記載申請はしていない。市行政の不備や誤りを自治会がいかにも不正な手立てにより補助金を受け取ったような記載による「補助金等交付決定取り消し通知書」、「補助金等返還命令通知書」はどうして受入れがたい。

カ 贈与契約解除要件は、負担付贈与の負担が履行されない場合又は贈与契約が合意解約された場合と解するが、交付決定取消し及び返還命令は該当しない。

(2) 処分庁の主張

ア 「要綱の補助対象経費に該当していないことは、当該自治会から補助金申請書が提出された時に確認できた。」については、申請時には補助対象経費と判断したが、監査委員の勧告を受け再度確認したところ、看板設置は要綱に定める補助対象経費には該当しないと改めて判断したため、申請書提出時には判断できなかったことから否認する。

イ 「役員会で看板設置の確認と同意を得ている。突発的な大事業などを除き通常は伍長会議において決定執行されるもので、意思決定は明白である。」については、当該自治会会則第14条第8項において、総会の議事は

、会則、事業報告、決算報告、監査報告、役員案、事業計画案、予算案、その他とすると規定されており、当該看板設置については、総会に諮り承認を得ることが必要であるが、総会の議事で諮られていないこと。また、役員会（伍長会議）の議事録は作成されておらず、協議し決定された事実を示す書類が残されていないことから否認する。

ウ 「申請書類の不備について、自治会からの補助金申請書提出時に確認できた。」については、記載事実を認めるが、提出する自治会にも不備のない書類の作成が必要であり、結果的に、提出書類に不備があったという事実は変わらない。

エ 「市行政の不備や誤りを自治会がいかにも不正な手立てにより補助金を受け取ったような記載による補助金等交付決定取り消し通知書と補助金等返還命令通知書はどうてい受け入れがたい。」については、主観的な事柄であるため認否に適さない。

オ 当該補助金の交付は、不正な手段によるものであると判断した。したがって、本件審査請求には理由がないから速やかに棄却されるべきである。

カ 当該補助金は、規則及び要綱により創設されており、法律や条例等の法律に準ずるものの委任を受けたものではないことから、本件処分は行政処分ではなく、負担付贈与契約の解除として処分している。

2 審理段階における論点整理

(1) 本件処分の行政処分性

ア 交付決定取消しが法に基づく審査請求の対象か

処分庁は、そもそも本件補助金の交付に関し、負担付贈与契約で、行政処分ではないと主張しており、交付決定取消しが法の対象となる行政処分ではないとすれば不適法となり却下となるため、この点について判断する必要がある。

イ 返還命令が法に基づく審査請求の対象か

返還命令に関する法令等の根拠があるかの判断をする必要があり、アと同様に、返還命令が法の対象となる行政処分ではないとすれば不適法となり却下となるため、この点について判断する必要がある。

(2) 本件処分の適正性

ア 交付決定取消しの事務手続が適正であったか

審査請求人は、交付決定取消しが受入れ難いとし、交付決定取消しの取消しを求めている。

また、処分庁も審査請求人の主張を一部認めており、交付決定取消しに当たって、その手続が適正に行われたかを判断する必要がある。

イ 返還命令の事務手続が適正であったか

返還命令をするに当たって、返還命令に関する法令等の根拠があるか判断し、また、その手続が適正に行われたかを判断する必要がある。

3 審理員意見の理由

(1) 論点に対する判断

ア 本件処分の行政処分性

(ア) 交付決定取消しが法に基づく審査請求の対象か

法第2条は「行政庁の処分に不服がある者は、(中略)審査請求をすることができる。」としている。

ここでいう行政庁の処分とは、法第1条第2項に規定する「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」で、昭和30年2月24日最高裁判所第一小法廷判決や昭和39年10月29日最高裁判所第一小法廷判決を受け、交付済みの補助金返還を求めた住民訴訟で平成12年3月23日東京地方裁判所判決では、「(地方自治)法二四二条の二第一項二号は、同号に基づく訴えの対象について、「行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求」と規定しているところ、ここにいう「行政処分」とは、行政庁が、法の認めた優越的地位に基づき、公権力の行使として行う行為であって、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される。(中略)我が国の各種の法律において同一の用語が用いられている場合には、格別の定義規定がない限り、同義のものと解するのが相当」としている。

また、同判決において、補助金に係る交付決定が行政処分に該当する

かについて、「非権力的な給付行政の分野における補助金や助成金の支給関係は、支給申請者の申込に対する行政庁の承諾により成立する契約関係であるのが原則であるから、その場合の行政庁の行為は、公権力の行使としての性格を有するものとはいえず、国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものともいえないので、取消訴訟の対象となる処分には該当しないというべきである。

もっとも、このような非権力的な給付行政の分野においても、立法政策として、一定の者に補助金等を給付する要件を定めるとともに、支給申請及びこれに対する支給・不支給決定という手続により、行政庁に申請者の受給権の存否を判断させることとした場合など、法令が特に補助金等の支給・不支給決定に処分性を与えたものと認められる場合には、補助金等の支給・不支給決定は右の「行政処分」に該当するが、法律や条例の委任がなく、単に行政庁の内部の規則だけで補助金の交付・不交付の決定に処分性を付与することはできないものと解される。」と判示している（同要旨、福岡高等裁判所那覇支部平成5年12月9日判決、東京地方裁判所平成12年2月24日判決等）。

地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては補助金を交付することができる（地方自治法（昭和22年法律第67号）第232条の2）ところ、要綱等に基づいて事業者に対し交付する補助金は、資金の給付を求める事業者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り、その法的性質は、行政処分が介在することのない事業者に対する資金の贈与又は負担付贈与で、法律や条例等に特段の根拠がない限り、行政処分には該当しないと解されている。

また、要綱等は、交付申請、交付決定、交付決定の取消し及び補助金の返還等の手続を定めているが、補助金の交付に関する手続が適正に行われるように事務執行上の内部的な手続を定めたものにすぎないと解されている。

以上のことから本件を見ると、本件補助金は、行政庁の内部規則である規則及び要綱に基づくものであって、いずれも法律や条例にその根拠があるとは認められず、本件補助金の交付は、事業者に対する資金の贈

与又は負担付贈与に該当すると認められる。

そうすると、本件補助金の法的性質は私法上の債権に分類され、本件補助金の交付関係が行政処分に当たるということはできないし、交付決定取消しは、契約に基づく解除権の行使と考えられ、その解除が有効かどうかについても行政処分に当たるということもできないので、交付決定取消しの手続が適正であったかを判断するまでもなく、交付決定取消しに係る審査請求は不適法であり却下と考える。

(イ) 返還命令が法に基づく審査請求の対象か

政務調査費の返還についての平成23年9月8日福岡高等裁判所判決の原判決等の表示の中で「原告が本件命令の取消し又は無効確認を求めするためには、本件命令が「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当することを要する（行訴法3条2項、同条4項）ところ、ここでいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される（最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809頁参照）。

これを本件についてみると、地方自治法及び本件条例上、市長の返還命令に関する規定は存在しないし、本件条例13条は、「交付対象議員は、その年度において交付を受けた政務調査費の総額から、（中略）交付対象議員がその年度において市政の調査研究に資するため必要な経費として支出した総額を控除して残余がある場合は、これを速やかに市長に返還しなければならない。」と規定して、市長の返還命令などといった特別な手続を経ることなく、交付対象議員の残余金返還義務を一般的に生じさせる旨規定しているものと考えられる。

また、市長の返還命令があったとしても、残余金返還義務の有無及び額を確定するなどの効力があると解するべき根拠は法及び条例上見当たらないし、これによって、滞納処分による強制執行を行い得るといような効果が生じる旨の法的根拠も見当たらない。

そうすると、本件命令は、法令上の直接の根拠を有するものではなく

、また、法律効果としても、原告に対して、被告が当該返還命令に係る金額の本案条例第13条の規定する残余金債権を有する旨の認識を持っている旨の観念の通知をし、その支払を催告する効力を有するにすぎないというべきであり、公定力を有するものとは解されず、市長の返還命令を受けた交付対象議員は、行政訴訟によって、その取消等を求めるまでもなく、直ちに民事訴訟手続において残余金返還義務の不存在を主張して救済を求めることができるものと解され、本件命令は、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当しないというべきである。そうだとすれば、甲事件に係る原告の各訴えは、その余の点について判断するまでもなく、いずれも不適法であるから却下を免れない。」と判示している。

以上のことから、本件審査請求に係る返還命令を見ると、処分庁は返還を命令した根拠は規則第14条に基づくものであるとし、審理員の審理の過程においても返還を命令する根拠となる法令等は見当たらない。

規則第14条第1項は「補助事業者等は、補助金等の交付の決定が取り消された場合において、当該取消しに係る部分に関し、既に補助金等の交付を受けているときは、当該取消しに係る補助金等を市長の定める期限内に返還しなければならない。」と規定して、市長が返還を命令するなどといった手続を経る必要はないものと解する。

また、市長の返還を命令する手続があったとしても、法令上の規定は見当たらず、法令上の根拠を有するものではないので、審査請求人に対して、補助金返還に係る金額と、規則第14条第1項に定める「市長の定める期限」を通知し、その支払いを催告する効力を有するにすぎないし、公定力を有するものとは解されない。

そうすると、返還命令は「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当しないので、返還命令の手続が適正であったかを判断するまでもなく、返還命令に係る審査請求は不適法であり却下と考える。

第5 調査審議における審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

第4の1の(1) 審査請求人の主張と同じ。

2 審査庁の主張の要旨

審理員意見書を検証したところ、本件審査請求は不適法であることから、法第45条第1項の規定により、却下するべきであると判断する。

なお、審理員意見書において、以下のとおり付言が付されている。

本件審査請求は行政不服審査法に規定する審査請求をすることができる処分に該当しないことから却下と判断したところですが、行政不服審査法第1条は「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」とあり、この趣旨から、本件審査請求に関し付け加えます。

補助金交付決定一部取消し及び返還命令の取消しを求めた令和2年7月14日の東京地方裁判所判決では、「行政手続法14条1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解され、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきであると解される（最高裁平成23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁参照）、このことは、同項と同趣旨と解される適正化法（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律）21条の2に基づく理由の提示においても当てはまるといえる。適正化法17条1項は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる

旨定めているところ、このように同項の処分要件が広範に規定されていること等に鑑みると、その理由の提示としては、補助金等の交付に係る決定内容、条件、法令又は処分を前提にいかなる違反行為があったかが示される必要があるといえ、理由の提示の程度としては、いかなる事実関係に基づき、いかなる違反があったかについて、名宛人がその記載自体から了知し得るものでなければならないというべきである。」と判示し、理由の提示を欠いた違法な処分として取り消しています。

了知とは、岩波書店広辞苑によれば「さとり知ること。」、小学館デジタル大辞泉では「はっきりと知ること。よく理解すること。」とあります。

市の規則第16条においても、理由の提示として、「市長は、補助金等の交付決定の取消し、補助事業等の遂行又は補助事業等の是正のための措置を命令するときは、当該補助事業者に対してその理由を示さなければならない。」と規定しているところです。

今回の交付決定取消しや返還命令に関し、補助金等の交付に係る決定内容、条件、法令等を前提に、いかなる事実関係に基づき、いかなる違反があったかについて、審査請求人がその記載自体から理解することは困難であろうと思料します。

本件処分は、前記東京地方裁判所判決でいう行政処分ではなく、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の適用もありませんが、理由の提示として、相手方が了知できる程度の記載をすることが望まれます。

また、補助金交付に関する一連の事務においても、その都度、丁寧な説明を行うとともに、補助金等の交付に係る条件等を文書に記載することが望まれます。

第6 論点整理

本件処分が、法に規定する審査請求をすることができる処分に該当するか否かである。

第7 答申の理由

1 認定した事実

(1) 交付決定取消しが法に基づく審査請求の対象か

裁判例として、交付済みの補助金返還を求めた住民訴訟で平成12年3月23日東京地方裁判所判決では、「法律や条例の委任がなく、単に行政庁の内部の規則だけで補助金の交付・不交付の決定に処分性を付与することはできないものと解される。」と判示している。

このことから本件を見ると、本件補助金は、行政庁の内部規則である規則及び要綱に基づくものであって、いずれも法律や条例にその根拠があるとは認められず、本件補助金の交付は、事業者に対する資金の贈与又は負担付贈与に該当すると認められる。

そうすると、本件補助金の法的性質は私法上の債権に分類され、交付決定取消しは契約に基づく解除権の行使と考えられる。

(2) 返還命令が法に基づく審査請求の対象か

裁判例として、政務調査費の返還についての平成23年9月8日福岡高等裁判所判決の原判決等の表示の中で「原告が本件命令の取消し又は無効確認を求めるためには、本件命令が「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当することを要する（行訴法3条2項、同条4項）ところ、ここでいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される。」と判示している。

このことから、本件審査請求に係る返還命令を見ると、処分庁は返還を命令した根拠は規則第14条に基づくものであるとし、審理員の審理の過程及び審査会の調査審議の過程においても返還を命令する根拠となる法令等は見当たらない。

2 論点に対する判断

本件審査請求の論点は、本件処分が、法に規定する審査請求をすることができる処分に該当するか否かである。この点について判示及び認定した事実から、以下のとおり判断した。

(1) 交付決定取消し

本件補助金の交付関係が行政処分に当たるということはできないし、契約に基づく解除権の行使としての交付決定取消しが有効かどうかについても行政処分に当たるということはできないので、交付決定取消しに係る審査請求は不適法である。

(2) 返還命令

返還命令は「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当しないので、返還命令に係る審査請求は不適法である。

第8 まとめ

以上の点から、本件審査請求は却下すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は妥当である。よって、結論記載のとおり答申する。

渋川市行政不服審査会

委員 増 田 智 之

委員 狩 野 要 一

委員 平 形 清 恵