

資金交付行政の性格

—同和補助金交付行政の場合—

土 居 靖 美

On the Character of the Administration
of National Subsidy—In the Case of Delivering the National Subsidy
to the Persons in the Village—

Yasumi DOI

Received Sept 30, 1978

I 序

同和対策事業における窓口一本化をめぐる争訟事件は近年頻発傾向にある。これまでにみられた事件としては、昭和47年9月6日の福山市住宅資金借入れ事件（昭和52年7月29日広島地裁判決）、また、福岡市における同市同和進学奨励金支給に関する事件（昭和52年3月25日福岡地裁判決）、福岡市住宅新築資金貸付事件（昭和51年8月10日福岡地裁判決）及び同控訴審（昭和52年9月13日福岡高裁判決）、さらに、公営住宅入居手続事件（昭和49年12月10日大阪地裁判決）等があげられる。これらは、いずれも条例に基づく資金の貸付け方法につきそれぞれ資金貸付に関する決定をめぐる争訟であって、同決定の手段として資金授受資格の判定の方法を解同〇市協議会または解同市協支部長の承認を受けることをもって資金借入れの手続とされていた。即ち、適確な同和行政の推進のためにかかる生活関係資金の借入れに際し、その対象を判断する方法として解同〇市協議会または同市協支部長（これらは何れも市代表、部落解放同盟代表、学識経験者代表からなる公的組織団体である）の認定をよりどころとし、それらの意見を聴いたうえ、市が資金貸付を行なうことを市と部落解放同盟との間の確認事項としていた。ところが、これらの手続を経ずして資金借入れ申請を行なった一申請者に対し、条件不備として市側は資金交付を認めなかったことに端を発した事件が上に掲げた例である。同和地区住民を実質的に差別と貧困から解放するための施策（同対審答申）として実施するに当たり、これらの問題の性格を検討することは今後の同和補助金行政に不可欠の課題であると考え、それらを行政法の立場から考察しようとするのが本稿の狙いである。

II 同和補助金交付行政の性格ならびに諸問題

部落解放運動を進める全国的な組織として昭和21年2月に部落解放全国委員会が結成され、その後同委員会は部落解放同盟と改名されたのであるが、いずれの都市においても部落解放運動を進める組織として部落解放同盟〇市協議会が結成された。ところが、昭和42～43年頃、部落解放同盟委員長の朝田善之助を中心とする勢力が大衆組織としての民主的運営を放擲して独自の行動をとったことに対し、これらの運動を批判し、解放運動を正す動きがあらわれ、各地において部落解放同盟正常化市協議会なるものが結成されるにいたった。

同和对策事業としては、市が給付をなす同和進学奨励金や住宅新築改修資金の貸付事業、妊産婦対策費支給等は、市制定の条例及び規則により、あるいは、べつに資金借入れ希望調書取扱要領を定め借入れの申込をなす者に対しては解同市協役員または生活相談員の意見をそえて提出せしめるか、さらには、市当局が半官半民的な組織をつくり、その組織をして同和事業を行わしめるために規約あるいは規程等を設け、それらによる資本交付申込に際しては解同市協支部長の確認の印を求める等の方法において行われていた。

ところで、市としては解放運動を進める運動体として同和地区住民を十分に掌握し市との直接緊密な連系のもとに同和对策事業の施策を行なう唯一の団体として解同市協の存在を認めてきたのであったが、その後、この運動体が二分するにおよび、裁判所としてもこれらの資金給付行政において、なお、市側が解同市協のみを資金交付申請等の窓口としてその取扱いを進めることは、解同市協に参加していない同地区住民をその利益の保護から除くことになる。また、かかる対立によって解同市協を中心とする関係団体支部長確認の欠缺を唯一の理由とすることの意義を失ってきている。むしろ、進学、建築資金交付等の重要性に鑑み、条例並びに規則に従って、申込手続を行なう限り、手続の適法性を認めて資金の交付をすべきであるというのがいちおうの結論であった。即ち、いずれの事件においても資金貸付または交付につき市と私人との間の法律関係の性格としてこれらを私法上の賃貸借契約であるとしながらも、市の交付決定自体を行政処分であると主張し、さらに、申請者が条例及び規則により市が定めた手続に従がい、他の給付を相当としない特段の事由が存しない限り、市はこれを拒みえず、所定の給付手続の履践によって資金交付の義務を負うという主張であった。

これらの事件を徹して指摘される諸問題は、かかる資金貸付の性格と、貸付を決定するに際して行政作用の問題、さらに窓口一本化行政にかかる法律問題等がそれらである。

(1) 資金貸付行政の性質

資金交付 Subventionierung 等の行政措置を「契約」とする考え方は一般的に認められている。例えば、事業や研究等を援助するための事業の遂行者に金銭を与えることは私人間においてもしばしば認められるところである¹⁾。従って、補助金支出の根拠のみを定めるとすれば、それは私法上の贈与契約として民法による定めに従う、つまり、一般的な消費貸借契約における貸借契約と質的になんら異ならず、資金交付契約は私的経済生活基盤の問題としてまた給付行政のこんにち的あり方として、判例や学説において紹介されてきたところである。さらに、進んで、補助金交付等は、補助金予算執行適正化法及び条例等で交付の申請を前提とし交付の決定をなすことの定めがあるが、決定自体は、行政行為であると同時に補助金の交付契約の締結行為と

しての性格を有する²⁾ というように交付の決定と交付契約の締結とをいちおう切りはなして別の性格のものであるとする考え方が同和関係訴訟の判決においてみられた。

しかし、補助金交付が行政行為であるという立場からするならば、補助金交付契約は私人間の贈与契約とは異なり公の財貨を特定の私人に配布する行為であって、交付の決定の適正化を計り交付された補助金の不正な使用を防止するため法の規定が設けられていることから、予算適正化法による補助金交付決定も形式的行政行為とみるべきであり³⁾、さらに、公法上の契約と私法上の契約との区別の根拠として補助金交付に伴う公法上の負担や国または公共団体の特別の監督の必要性等から公法契約性を意義づける立場として考察されねばならない⁴⁾。

こんにち、行政契約のあり方としては、従来の如き一方的な行政関係として規律するのではなく、双方対等の関係において相互に権利義務の主体となし、それを前提に行政法上の主体としての特別の地位や法律関係、さらには、それらの目的の公共性等によって制限が課されるという意味で、私人間における契約に比し異質であるという理解が妥当であろうと考えられる。

さて、給付行政 *Leistungsverwaltung* 一般について、とりわけ補助金交付等の行政については、これを形式的行政行為の枠に当てはめる見方があらわれている。即ち、非権力的行政行為について立法政策としての立場から行政庁の処分として構成する実定法の登場を契機として⁵⁾、法律の留保の問題が考慮される。つまり、この種の非権力行政においても行政における管理行為概念から、かつて田中二郎教授が主張されたように、私法規定の類推適用を肯定される見解⁶⁾とは別に、福祉国家における行政機能の変遷が市民法原理を修正する干渉行政を強めるに至った結果、管理的行政の拡大をもって一部においては形式的行為として認める傾向があるということである。しかしながら、公法上の契約であっても、行政に対する民主的統制のねらいから、法の根拠を要するとする考え方は、行政権は法律の明示による場合において明らかに認められた内容の法律関係を形成しうるととり、公法上の契約の自由の原則は存在しないという命題のもとにあっては、とくに、国民の自由・平等を保障するという実質的法治主義に基づく立場と比較するとき法律の根拠を要するという点⁷⁾において一致している。

ところで、行政活動が広範囲に及びその内容が複雑多岐化すればするほど人権侵害を生じる場合の存することは否定しえない。このことから、室井教授の指摘される如く給付行政を含めてこれを法治主義に関する一般的一律的法律原則に適合せしめえず、従って、国民の権利自由にかかわるすべての公行政は、憲法、法律による統制に服するということに尽きるとされ、さらに、給付行政は各種多様の形態をとることから法律による統制がそれぞれの行政分野の特殊性に応じて相対的に異なって生じ、結局は、法律の留保の問題ではなく、法律の行政に対する授權の形式、手続、内容、範囲等についての民主的統制の問題であるとされることが参考に資しえる⁸⁾。

これらを概していえば、行政上の契約一般については一法律の根拠の要否を問うことはむしろ不可能であり、契約の行われる行政領域やその現実的機能を考慮しつつ具体的に定めるほかはないということであろう⁹⁾。

(2) 資金貸付を決定する行政作用の性格

上に述べたことを前提として、補助金交付をめぐる行政措置に関する性格をいかに理解すべきであるかを検討しなければならない。

まず、補助金契約をもって純然たる私法上の契約に変らないとする立場によれば、補助金支出

の根拠を法の明文で定めない限り、それは私法上の贈与契約として私法の規律されるところに従うということになる¹⁰⁾。即ち、当該権利の性質や特別法規の存在等具体的な場合をそれぞれ検討し判断しなければならない。しかし逆に、補助金契約をもって公法上の契約として理解するとしてもこんにちの複雑な経済生活のもとにあっては、公法上の契約も私的契約の原則に従がわしめるべき場合もありうる。例えば、補助金交付契約等においては、公の財貨を特定の私人に配布する以上、交付の決定の適正性と交付された補助金の不正使用防止という観点から法の規制を伴わしめる場合を認めざるをえないという弾力性、機動性、合目的性的考察がなされている。なお、かつ、給付行政における法治行政の観点から、できる限り法律に根拠づけることは、平等で公正な資金交付を達成せしめるために不可欠であるとする考え方があらわれている¹¹⁾。従来は、行政裁量に不可欠の公法上の根拠を確認する考え方がこんにちにおいては、行政行為と、どちらかといえば異質な行政契約をその基盤として、私法契約の諸原則にあてはめ、法の根拠を要しないとする方向へ展開が進みつつある。例えば、補助金交付、あるいは融資等の行政行為に対しては法律の留保の原則を消極的に把え、補助金交付等の性格をもって適正な資金の運用の目的からそれらを憲法の価値理念の統制下におき、法律からは自由な領域におこうとする如きである¹²⁾。

補助金交付行政をこのような適正を確保しえる立法政策上の問題として考える際に、その本質は法の定めのほかは、補助金行政の趣旨、目的、範囲等に関し、私法的な契約として私法の原則を適用しなければならないと解するのが穏当であろう。げんに、適正な補助金交付の規定が法律や条例及び規則において定められる場合に、その枠内において法律の行政に対する授權の形式、手続、内容、範囲等につき、民主的統制に適う限り、それを尊重し、この種の行政として実現を期さなければならないと考えるのである。

さし当り、これまでにあらわれた二、三の同和関係補助金交付契約の事例を紹介しながら検討を行ってみよう。

先ず、条例及び規則に基づいて資金交付の申請をなしたものに対する補助金交付の決定そのものは行政処分であるとする判示が多く、例えば、福岡地裁における昭和51年8月10日の判決において福岡市は、同和対策事業のいっ環として昭和41年住宅新築資金等貸付条例を制定し、その目的を達成するため住宅改修資金貸付制度を設けている。Xら原告は同和金区に居住する住民であってY(市長)に対し住宅改修資金借入申込書を提出したところ、Yは申込書に部落解放同盟福岡市協議会の支部長の認印が欠けていることからこれを受理できぬとして放置していたもので、Xらはこの放置を違法として不行為の違法確認訴訟を提起した。裁判所は、貸付決定については、同和行政の公益目的達成のために相当かどうかという観点から判断すべきことは明らかであるとして、私法上の契約性を承認しながらも貸付決定自体は条例及び規則に従がい行政機関たる地位においてなす処分であるとした。なお、控訴審においても同様にこれを処分と解している(昭和52年9月13日福岡高裁判決判例時報870号61頁)。また、福山市の住宅資金貸付制度の場合は、同市条例により資金の貸付を行なうに際し、べつに住宅資金借入れ希望調査取扱要領を定め借入希望者は希望調査に解同市協市部役員または生活相談員の意見をそえて提出すべきものとして、申込書某が条例及び規則に従って市に対し借入れ申込をしたところ、上記取扱要領所定の借入希望調査が添付されていないことから貸付拒否処分となったことに対し、裁判所は、同市の取扱要領にもとづきそこに定める要件を具備していないゆえにこれを拒否処分にすることは違法であるとし

た（昭和52年7月29日広島地裁判決，判例時報867号53頁）。また，大阪府羽曳野市営住宅入居をめぐる仮処分申請にかかる事件では，部落解放同盟大阪府連区長らが市営住宅入居の際には，大阪府下同和行政の基本準則に従がう協議が行なわれていないとの理由をもって，市長を相手に協議のない入居手続の停止を求めて仮処分申請をなした事件がそれであるが，裁判所は，公営住宅の入居決定後，事業主体と入居決定者との間に設定される公営住宅利用の法律関係は，私法上の賃貸関係であるけれども，右利用関係の発生原因である公営住宅法18条に定める入居者の決定は，事業主体の長が法令の規定に従って行なう行政行為とみることができ，行訴法44条にいう行政庁の処分に当るとされた（昭和49年12月10日大阪地裁判決，判例時報770号76頁）。なお同様の事件は神戸地裁における判決にもみられる（昭和52年12月19日神戸地裁判決判例時報887号，66頁）。以上の事例にみるところは，共通して，かかる資金貸付契約をもって私法上の消費貸借契約であると首肯しているとおり，このことは従来の学説の指摘するところと変るところはない。ただ，これが資金貸付決定ということになれば，行政機関たる地位においてなされるほか，住民側としてもこれを行政庁の処分としてすみやかに行政訴訟による救済をはかることになっている。それが同和行政の公益目的達成のために判断され，公金の管理上，条例及びその規則に従って行政機関たる地位において決定されるのであれば，行政上の処分といわざるをえないであろう。さらに，かりに，福山市の住宅資金貸付について福山市の定める取扱要領に従ってなされる場合において，同要領が契約的性質をかりに有するとしても，その定める手続により行政庁の判断が採否決定のもとになるならば，同要領が公正で比例原則や平等原則に反しない限り，その決定は処分といわざるをえない。しかも，ただ処分のみにとどまることなく，実質的には，行政契約締結の性格をもかねるものといえることができる。つまり，資金貸付決定行政は，私人間の贈与契約の締結におけるとは異なり，公の財産を特定の私人に配布する行為であるから交付決定の適正や補助金の不正な使用を防止するためには法律で定めなければならないことになる¹³⁾。かかるいみではこの行政行為は行政目的達成のための手段として機能しうる場合もありうるのである。

(3) 同和資金交付行政上の問題点

つぎに，このような処分の前提となる条例及び規則や，あるいは，取扱要領，さらには，半官半民的* な振興会による規約等が法治主義にもとづく給付行政としての現代的要請に合うものであるかを検討しなければならない。このことは給付行政としてあらゆる公法契約上の問題となる公法上の法律関係，すなわち，支配関係として成立しうる可能性から考察され，あるいは，法治行政のもとで権力行使以外に公法上の法律行為観念を認める¹⁴⁾とか，さらには，行政契約における行政上の事務の委託等について契約の有する公共的性質から私法の適用を排除する¹⁵⁾という従来にみられる学説の相異が指摘されねばならない。

給付行政には，法治行政の例外として従来理解されてきた観念に対し，行政の法的統制による自由や人権を確保するために法の根拠を要するという考え方がある¹⁶⁾。即ち，給付主体の給付客体に対する授益活動とこれに対する国民参加という図式のもとで給付活動の公正性，適正性を保障するとともに，行政の給付活動に対する国民の権利性保護の見地から，とくに，このことが重視されてきた¹⁷⁾。かかる見地から，給付行政につき，公益性に影響を及ぼす場合には，民主的統制

* 判例用語引用

こそ欠くべからずという意味において立法的統制が及ばなければならない。本稿に掲げる事例のなかでも、福山市における住宅資金貸付制度は、同市において定められる取扱要領を、判決においては信条において差別をもちこむ不合理な制度であるとして（その理由として解同市協と正常化市協とが対立関係にありながら、正常化市協に属するものが不利益を蒙むおそれがあると客観的に認められる如き場合をあげる）同市条例や規則5条に基づく正規の申込制度をとりいれたし、また、福岡市における進学奨励金の支給制度については、その半官半民的同和奨学振興会並びに同進学奨励金入学支度金給付委員会等の制度による手続を経るとしても福岡市同和奨学振興会進学奨励金入学支度金給付規程において定めるところは、内部的な意思決定の手続にすぎないものであって、福岡市における同和行政の実質的推進を図るために「被告としては振興会規程の定める進学奨励金受給の資格を有する者から所定の申込手続による給付の申込があった場合には、他に給付を相当としない特段の事由のない限り、これを拒むことはできず、所定の給付手続を履践したうえ進学奨励金を給付すべき義務を有するものである」と判断した。即ち、同和行政達成の目的や法律による給付行政の目的からして同規程に存する「関係団体」支部長確認の欠缺を唯一の理由として進学奨励金給付を拒むことは不当であるとしたのである*。

さらに、福山市における住宅改修資金貸付制度において、裁判所は、「福山市住宅改修資金貸付条例」に基づく申込手続を正当と判断し、解同市協との協議により申込書に同支部長の認印を要するという措置については、「本件住宅改修資金貸付け対象とするべき人を被告自身で判定する具体的方法が他にみならず、同和地区住民であるとの制定はそれらの人々を代表する組織を通じて行なうほかかないこと、その他、同和行政の内包する特異的性格に由来するもので」と考え、かかる諸経由をふまえて、原告らが本件貸付を受けるべき適格を有するか否かの判断は、司法審査の対象外のことであり、行政裁量上の問題に委ねるとはしたが、条例において、かかる解同市協の認印が貸付決定の要件であることを定めていない以上、貸付決定を行なわなかった福山市側の不作為は違法であるとされたのである。

以上の事例は、いずれも資金貸付行為をいちおう私法上の消費貸借として認めながらも理論的にはそれらを法の根拠におき、法に基づく申込みに限り、契約自由の原則に課する制限を同和行政の目的、あるいは、公共的立場の目的に求めたものであった。補助金契約が前述の如く法律の留保の原則に必ずしもなじめえない性質のものであることはすでに認められてはいるが、資金の平等や公正な交付の確保という点から、できうる限り法的制限に従がわせるという立場に判例も従っているようである。とりわけ、同和行政の事業の一環としての資金貸付制度は、それが同和行政の実質的推進をはかるという重要な目的をもつ限りにおいて法に根拠をおき、法的統制にできうる限り服せしめることが望まれるのはいうまでもない。従って上掲の諸判決は、いわば標準的判断を下したものと見える。ただ、市当局なり、同振興会なりの決定または交付に際し、とられた手続的措置において解同市協との協議、あるいは、解同市協の役員をメンバーとして参加せしめている委員会ないし振興会のなす決定が、円滑に実施されることを考慮してもなお公正を期す合理的資金の交付という立場から、同上委員会の長の認印を要する手続は福岡地裁判決がいう如く当委員会の内部的な意思決定手続（昭和52年3月25日福岡地裁判決）にすぎず、また、解

* 同規程は福岡市から補助金の交付を受け、これを資金として同市同和地区居住者の子弟に対して進学奨励金を給付するため同市に於て同市同和奨学振興会規約とともに設けられたものである。

同市協支部長の認印をもって貸付資金受給対象の判定に資することが福岡市の同和行政上不可であるとの結論に達するのであれば、被告に対して、本件条例の定めにより貸付をしない旨の定めをなすべきだということに即座にこれを法の留保に結びつけることは問題である（昭和51年8月10日福岡地裁判決）。

（4）貸付資金交付決定手続の方法

同和地区において居住する人々の低位な実態を早期に改善することを同和行政の目的として掲げる以上、被差別地区の人々がつねに人権侵害に苦しむという害を無くするために、資金交付決定に際しては、その交付による弊害の生じないように法の設定に際し侵害留保の域にとどまらず、原則としてすべて法の根拠の下におこななければならないものである。既述の事例では、市が申請人の条例及び規則に従うことのみで判断し、たとえ解同市協支部長の認印が得られないとしても貸付決定はなされるべきであるとしたのであるが、従来から、いずれの同和資金貸付行政においても、申請人は部落解放同盟市協議会と協議のうえ解同市協支部長の認印をうるか、あるいは、財団法人某県同和事業促進協議会を通じ部落解放同盟某支部と協議して実施することが貸付資金交付対象者の判定と、さらに、当事業者目的をより円滑に達成させる途であると考え、昭和46年以降、借入申込者に対し、同申込書に解同市協支部長の認印を求めさせ、この承認あるをもって条例及び規則による資金借入申込書として認めていたのである。ところが、解同市協の内部における運動方針の相違を原因とする対立が激化し、その結果、同市協の方針に対立する人達は同市協から袂をわかって別個の組織をつくるにいたったといういきさつがある。しかし資金交付行政においては、従来円滑に守られてきた長年の慣行は、それが行政目的達成の施策としてなされる限りにおいては、事情の変化に伴ない、たちまちにしてかかる慣行を無視することは問題である。とくに、資金交付行政の本来が消費貸借契約と質的に変わらないものと見做される以上、この点を慎重に取扱う必要がある。つまり、かりに、資金交付決定を法政策上「処分」であるとしても、かかる決定をなすにいたる手続こそ重視しなければならない。例えば、福岡高裁は、既述の福岡地裁判決を一步進めて、市が適法な控訴人からの申込書と認められるものに対し、その許可の実体的判断を行なうべきところ、これをなさず、また、条例及び規則によってもかかる資金借入れ申込みがあったときは、市長はその貸付け等について決定し、その旨通知を出さなければならない、しかるに、被控訴人らが提出した申込書に対し、たんに申込書の引取り補正を促しただけでその後控訴人が申込書の却下処分をせず、また、実体的貸付許可の決定をもなさずに放置しておいたことは行政庁の不作为と評価されるとした（昭和52年9月13日福岡高裁判決）。結果的には条例及び規則にもとづく申込を適法な申込としている。しかし、貸金交付決定自体が行政機関たる地位においてなす処分であるとしても、同和事業行政の円滑と平等を期するために、このような取扱いが従来から実際問題として円滑に実施されてきたことに鑑み、行政指導として用いられてきたことを裁判所は、貸金交付決定の判断の考慮として重視しなければならなかったのではないか。

これらの認印を受けるという事柄は、行政の裁量内において相互に諒解しあってきた解同市協との間の約束であった。給付行政においても、事柄の性質によって、また、交付内容が相異なることによって、ちくいつ資金交付対象における交付決定基準、適用期間、その他の諸条件を明文にて定めえない場合が多い。従って、これらの基準を内規として行政裁量にかねたのである（例

えば私学振興財団法1条, 20条, 日本航空会社法8条など)。まして, 同和事業行政においては, このような慣行を尊重したうえ決定がなされなければならない性質のものである。福岡地裁の場合は, 資金貸付の適格を有するか否かの審査は司法権の枠外であるとしながらも解同市協支部長の認印を付することを申込の条件としてきたことに対し行政事務処理の円滑な運営のうえでその効果が大きいことを認め, かつ解同市協における内部対立の状況が本件紛争の原因になったことまで確認しているのである。同趣旨は同高裁においても, 形式的審査の域以上には出ず, 例えば, 控訴人が資金貸付申込書を正式に提出したか, あるいは, 被控訴人の側においても正式に申込書を受理したとも判断のつきえない状況にあったにもかかわらず, 被控訴人において本件申込を不適法とし却下処分にしなかったことが違法の不行為であると判断した。

おもうに, 資金交付行政においても, 取締規定と同様な感覚でこれに行政処分を強行することは, 給付行政として本来私法契約的性質を有するがゆえに私法に準じる配慮をしなければならないという考えを無視した判断といわざるをえない。かりに, これらの行為が, 外形上行政処分としてなされる行為であっても, 交付決定においては, これらの観念を前提とした十分な意思の疎通のうえにたつ決定でなければならない。

また, 広島地裁の判決においては, 同様に福山住宅資金貸付条例施行規則5条にもとづく借入申込を行なった申込者に対し, 同市住宅資金借入れ希望調書に同市取扱要領所定の借入希望調書を具備していない(即ち同調書には, 解同市協支部役員または生活相談員の意見をそえて提出することになっている)ことから, 取扱要領の運用は正常化市協(前件と同様に立場の相違から解同市協と正常化市協とに別れた)に属するものが不利益を蒙るおそれが客観的に認められ信条において差別をもちこむものであって, 公正な手続制度ということではできないとして, 同取扱要領を内容的に違法とした。

取扱要領は, 一般的に法的拘束力を有するものではない。しかし, 後述するように, 取扱要領, あるいは, 資金交付要綱等のいわゆる行政指導においても, 実質的に法的拘束力を有する場合が多くなってきた¹⁸⁾。広島地裁判決においては, 取扱要領が慣行的なものとしてその運用の結果が平等原則に反し, 合理性に欠く場合には違法であるとしている。つまり, 同要領はあくまでも要領であるとし, 条例及び規則を優先する判断を下したのである。ところで, 同判決は, 同取扱要領の趣旨, 運用の効果を認めつつも, その後, 前述の如き解同市協との対立による事情の変化の結果, 同要領に対する判断をかえ, これに従がう行為を違法とした。ここで問題は, 司法審査の限界の問題である。従来, 裁判所は, 同要領による運用の円滑な評価を認めながらも同和行政における事情の変化により同要領のみによる運用は違法であると判断したのであるが, このことは同要領を中心とした行政裁量にかなりの負担をしいることになるであろう。資金交付行政の性格からみて, むしろ, 行政裁量に委ねた方が円滑に行政事務を処理する場合もあり, また, 例えば, 同和地区に居住しない人々のなかでの資金交付対象者や同和地区に居住する同対象外の人々の申請に対していかに取扱うかの配慮を含めて適正で公正な資金交付行政を達成するために, 行政の裁量と責任こそ重大でなければならない。ただ, これを司法権による形式的な審査に頼ることはむしろ危険であり, 行政とともに立法的関与と監視が望まれるのである。

いままでの裁判所の判断に反し, 大阪地裁は, 昭和53年6月26日に次のような判決を示した。即ち, 補助金の支出は, 自治体の責任においてその必要性, 程度などを判断しえる裁量の範囲に

属する。要綱（大阪市同和地区妊婦対策費支給要綱，昭和44年4月1日制定同47年改正）は大阪市が同和対策事業を実施するための事務処理基準として制定したもので行政指導にすぎず法令にも当たらないとし，原告から出された妊産婦対策費，特別就学費他等の支給の申請に対し大阪市が地区同促協会長の推薦がない等要綱で定められた要件を欠くことから申請を却下したことは，大阪市として不行為の違法確認には当たらないとし，司法権に限界を認めた。

Ⅲ 同和資金交付要綱行政

大阪市同和地区妊産婦対策支給要綱（昭和44年4月1日制定）は，受給資格者として①大阪市内の同和地区に居住している者②妊娠中の者または生後4カ月から12カ月の乳児，③大阪市同和事業促進協議会長（以下同促協会長という）及び大阪市同和事業各地区協議会長が適当と認め推薦した者と定め，申請手続としては，所定の申請書を地区協議会長に提出し，その上，同会長から同促協会長に移送し，同会長はこの申請書を適当であると認めたときは証印をして地区協議会長に返送し，同会長から申請者に返付するということになっている。そこで，申請者は，申請書を保健所長を経て福祉事務所長へ提出し，福祉事務所長が助産施設の入所希望の有無を確認し，支給内容の決定を行ない，その決定通知書を民生局主管係へ送付する。同主管係は，この決定通知書を同促協会長宛送付し，さらに，同会長からその一部を地区協議会長に送られ，同会長から申請者に送られるというかくの如き手続となっている。こうしてみる限りでは，同促協会長の認証が給付対象者決定の重要な鍵を握るものと考えられ，さらに，手続としては同促協会長並びに関係地区協議会長，さらに同市民生局との間において処理されることがわかる。さらに，当要綱以外に当対策費に関して必要な事項は民生局長及び環境保健局長によって定められることになっており，行政当局として主導性を示している。このことは，さらに，支給内容の決定が福祉事務所長によりなされることによって同様である。また，京都市の場合も，京都市同和奨学資金給付規則（昭和38年4月1日）があり，そのもとに予備校生に対する奨学資金給付要綱，小学校，中学校入学支度金給付要綱，進学就職支度金支給要綱，高校等卒業者に対する進学及就職支度金支給要綱等が設けられている。

京都市においては，同和行政の基本施策として環境の改善，教育の充実，職業安定対策のほか，とくに注目される隣保館を中心とする活動がある。隣保館は，別に隣保館条例（昭和23年4月15日）によりその設置目的及び目的達成のための事業が揭示されている。例えば，設置目的として同条例第1条には「市民の社会的，経済的及び文化的生活の向上に努め，もつて健全な市民生活の育成を図るため」とされており，その目的を達成するために，「①生活相談及び生活改善の指導に関する事業，②教養，文化及び保健衛生に関する事業，③その他市長が必要と認める事業」（同条例第2条）が掲げられる。さらに，隣保館において取扱う事務の範囲のなかに，近隣地域に係る同和事業に関する連絡及び調整に関する事，近隣地域住民の生活の実態把握に関する事，近隣地域住民の生活相談及び生活改善の指導に関する事，近隣地域の青少年，婦人及び老人対策に関する事等がみられる（京都市隣保館事務分掌規則3条）。このような隣保館行政は同和行政のあり方の一つとして注目される。公正な立場からとくに差別をなくする同和行政を達成するため責任ある市当局の行政によって直接的に施策が実現されることも一つの方策であろうと考える。しかしこの方策がより完全な行政の方向であるとはいいきれない点も認められる。即ち，

例えば、予備校生に対する奨学資金給付要綱のなかで定められている奨学資金給付の決定については民生局長において決定されることになっているが、かような事柄は、市民の権利を左右する問題を含むだけに、むしろ条例等で掲げるべき性質のものであろう。蓋し、同要綱に掲げられる局長による決定やある範囲での受給対象者の選定等についてなされる裁量に対して市民側での救済の余地は認められないからである。これが、他市において認められる要綱の如く住民の団体を何らかの形で参加せしめている場合ならともかく、その方式が比較的乏しい場合には、人権上の問題から鑑みて条例で定めなければならない。（このことは給付が廃止される場合についてもいえる）これを概観して、同要綱は、隣保館長と民生局長の裁量に負うところを多分に含む行政であるにかかわらず、要綱であることから処分性が認められず、行政事件訴訟法による救済は認められないからである。広島地裁の判決の場合にみる如く、要綱が条例を施行するか、条例や他の法令に反しない範囲のものに限られるものであるがゆえに、条例とは別に設けられる要綱は往々にして法令と同一の拘束力をもって強制される可能性が生じる。

要綱は、ほんらい法的根拠もなく、法的規制もともなわない。行政の指導方針を明示したものにすぎないというのがこれまでの解釈であった²⁰⁾。従って、行政上の法律関係において直接的に強制力をともなうものではない。しかし、現実には、かなり行政上の強制力をもってなされていることも否定できない。ここに人権侵害の問題とその救済とがとくに注目されてきた。とくに給付行政においては、法律の留保の原則は、従来から重視されていなかったとしても、できうる限り立法的コントロールのもとにおかなければならない問題ではないかと考えるのである。

IV 結 び

同和資金交付行政について、二、三の判例を概観しながらそれらの性格を検討し、とくに、都市において設けられる指導要綱と同和行政のあり方を考察してきた。

全国各所における裁判所の判決は、大阪市の事例を除けば、だいたいのところ条例及び規則に資金交付決定の根拠をおき、行政裁量による措置については考慮されなかった。それも前述したように部落解放運動における考え方の相違による対立が生じたなかでの行政であったことを理由としている。しかし、あくまでも給付行政の目的は、住民の福祉と福利の向上のために資金貸付行政を達成するところにある。とりわけ同和資金給付行政にあっては、同対審答申にあるように、「身分的差別意識が劣悪な生活環境のなかでいぜんとして厳しく温存されている事実」が存している。このことを充分認識したうえで、生活条件の劣悪さをできうる限り早く解消するよう各都市におけるかかる資金給付行政についても合理的見地から住民の意思を中心とした要綱をさらに立法的な角度から保障しそれに基づいた行政裁量を尊重しなければならないであろう。

(註)

- 1) 金子芳雄「行政法総論」114頁、塩野宏「補助金請求権の性質」田中二郎・雄川一郎編「行政法演習Ⅰ」所収、13頁～14頁、綿貫芳源「公法上の契約」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編「行政法講座第2巻」所収104頁。
- 2) 広岡 隆「行政法総論」133頁。
- 3) 南 博方・原田尚彦・田村悦一編「行政法(1)」総論、212頁 によれば形式的行政行為論を批判される。

田中二郎「行政法総論」249頁は公法上の契約の可能性を広く解釈される。

- 4) 綿貫芳源, 前掲書, p 101に美濃部博士の説を引用されている。
- 5) 原野翹「現代における行政機能の拡大といわゆる給付行政論」金子芳雄・廣岡 隆・山本徳栄「行政法演習講座, 行政法(下)」所収, 384頁。
- 6) 田中二郎「行政法総論」236頁, 原 龍之助「行政法概説」44頁, 給付行政の原則として H. J. Wolff. Verwaltungsrecht III. 2 Aufl. S 132以下が参考になる。
- 7) 杉村敏正「行政法総論」132頁。
- 8) 室井 力「現代行政法の原理」22頁。
- 9) 原野翹「行政契約」, 金子芳雄・広岡 隆・山本徳栄, 前掲書所収, 174頁。
- 10) 塩野 宏「補助金請求権の性質」田中二郎・雄川一郎, 前掲書所収14頁。
- 11) 広岡 隆, 前掲書131頁, 杉村敏正, 前掲書132頁。
- 12) 原野翹, 前掲書, 382頁。
- 13) 南 博方・原田尚彦・田村悦一, 前掲書212頁, 杉村敏正, 前掲書, 132頁。
- 14) 真砂泰輔「公法上の契約の自由性」ジュリスト学説展望80頁には山田幸男教授の立場を紹介される。
- 15) 成田頼明・荒 秀他「現代行政法」166頁。
- 16) 杉村敏正教授は, 公法上の契約の可能性を認め, それが国民の権利義務にかかわる場合には行政法規の根拠を要するとされる。杉村敏正「行政法講義総論上巻」252頁, また田中二郎教授は公法上の契約は法律自ら規制していない限られた範囲において法に反しない限度において成立しうるとされる。田中二郎「行政法要説」162頁。
- 17) 原野翹「現代における行政機能の拡大といわゆる給付行政」金子芳雄・廣岡 隆・山本徳栄, 前掲書, 383頁。
- 18) 山内一夫「行政指導」80頁, 原田尚彦「環境権と裁判」228頁。
- 19) 東条武治「いわゆる〈要綱〉の法的性質をめぐる小論」法学論集2号 110頁～112頁には要綱は所詮, 要綱であるとされる。
- 20) 東条武治, 前掲書, 104頁。

Summary

In the administration concerning delivery of the national subsidy, the citizen had observed the rule that the municipal government had to consult the “Kaido-Shikyo” to decide on the qualifications of the men who would be subsidized from it.

It is said that the subsidiary administration should be under the principle of “Vorbehalt des Gesetzes” to execute it for the benefit of the society, but there have been some cases where it was handled by the discretion of the government.

It is the opinion of Professor Muroi at Nagoya University that there were inconsistencies in the way the subsidy was allotted, the process of allotment depending on the particular local administration rather than the law. It is his conclusion that the administration of the subsidy should be under the supervision of the national government.

Also, the delivery of the subsidy to the people in the villages by the city agency had been by means of getting the signature of “Kaido-Shikyo”, but in 1967, the “Kaido-Shikyo” was divided into two groups because of differences of opinion. The groups are now

called „Kaido-Shikyo, and „Kaido Seijokashikyo”. The „Kaido-Seijokashikyo had intentionally shunned the procedure of getting the signature of the president of the “Kaido-Shikyo, and so the city agency had not accepted their applications to be subsidized. The decision of the court concerning the delivery of the national subsidy to the people in the villages was that it was not necessary to have the signature of the president of the “Kaido-Shikyo”. The city agency should deliver the subsidy according to the ordinance or the rule of the city, and the opinion of the court, I think, should not decide the administration of the subsidy beyond the limitation of court jurisdiction.