

平成21年7月14日判決言渡 同日原本領取 裁判所書記官

平成20年(行ウ)第9号 損害賠償請求事件

口頭弁論の終結の日 平成21年5月26日

判 決

岡山市中区乙多見347番地

原 告

特定非営利活動法人

市民オンブズマンおかやま

同代表者理事

重 田 龍 三

同訴訟代理人弁護士

東 隆 司

同

光 成 卓 明

岡山市北区大供一丁目1番1号

被 告

岡山市長

高 谷 茂 男

同訴訟代理人弁護士

橋 本 勇

同指定代理人

三 浦 真

同

大 畑 誠

同

山 本 仁 志

同

岡 崎 泰 治 郎

同

的 場 栄 子

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、財団法人岡山市シルバー人材センター、岡山市奉還町二丁目13番4号高谷茂男及び岡山県赤磐市山陽二丁目8番14号小林良久に対し、各自、1億

1600万円及びこれに対する平成20年3月29日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要

1 本件は、岡山市が財団法人岡山市シルバー人材センター（以下「シルバー財団」という。）に補助金1億1600万円（以下「本件補助金」という。）を交付したことに関し、原告が、本件補助金の交付は地方自治法（以下「法」という。）等に違反するものであって違法、無効であると主張し、被告に対し、法242条の2第1項4号に基づき、シルバー財団に対しては不当利得を理由として、被告及び被告から専決権を与えられ、本件補助金の支出負担行為を決裁した同市保健福祉局長である小林良久（以下「小林局長」という。）に対してはいずれも不法行為を理由として、それぞれ1億1600万円（付帯請求を除く。）の不当利得返還請求ないし損害賠償請求をするよう求めた住民訴訟に係る事案である。

2 前提事実

(1) 当事者等

ア 原告は、岡山市に主たる事務所を置く特定非営利活動法人である。（争いが無い。）

イ 被告は、法3条所定の普通地方公共団体たる岡山市の市長であり、同市が行う補助金の交付につき本来的な決裁権限を有する者である。

小林局長は、岡山市の保健福祉局長であり、本件補助金の支出負担行為につき被告から専決権を与えられ、その決裁をした者である。（争いが無い。）

(2) シルバー財団

ア シルバー財団は、昭和53年9月、岡山市が基本財産5100万円のうち98パーセント（5000万円）を出資して設立した財団法人岡山市高齢者福祉事業団が、昭和55年11月、その名称を現在のものに変更した

財団法人である。

シルバー財団は、昭和61年10月、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（以下「高年齢者等雇用安定法」という。）41条による岡山県知事の指定を受け、岡山市区域において、次に掲げる同法律42条所定の業務（以下「シルバー人材事業」という。）を行っている。なお、上記指定は、市町村の区域ごとに一個に限るものとされている。（弁論の全趣旨）

- (ア) 臨時的かつ短期的な就業（雇用によるものを除く。）又はその他の軽易な業務に係る就業（雇用によるものを除く。）を希望する高年齢退職者のために、これらの就業の機会を確保し、及び組織的に提供すること
 - (イ) 臨時的かつ短期的な雇用による就業又はその他の軽易な業務に係る就業（雇用によるものに限る。）を希望する高年齢退職者のために、無料の職業紹介を行うこと
 - (ウ) 高年齢退職者に対し、臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に係る就業に必要な知識及び技能の付与を目的とした講習を行うこと
 - (エ) (ア)ないし(ウ)に掲げるもののほか、高年齢退職者のための臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に係る就業に関し必要な業務を行うこと
 - (オ) 職業安定法33条1項2号の無料の職業紹介事業並びに労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律2条4号の一般労働者派遣事業を行うこと
- イ 平成19年3月31日現在、シルバー財団の業務に従事し、その対価として報酬を得る資格を有する者（以下「会員」という。）の数は1443人、平成18年度の受注件数は1万7056件、受注額は6億6523万1948円、就業延日人員は15万9435人、報酬総額は5億6037万1079円であり、岡山県シルバー人材センター連合を通じた国からの助成金は2347万3000円、岡山市からの助成金は2348万円であ

った。

平成20年3月31日現在、シルバー財団の会員数は1529人、平成19年度の受注件数は1万9211件、受注額は7億3201万5013円、就業延日人員は17万0070人、報酬総額は6億0186万2827円であり、岡山県シルバー人材センター連合を通じた国からの助成金は3339万1000円、岡山市からの助成金は3352万9000円であった。(甲4, 乙1)

(3) 本件補助金交付に至る経緯

ア シルバー財団の平成18年度決算に当たり、不適正な経理処理が疑われたため、平成19年4月に就任した同財団の新理事長の求めにより、上記決算を厳格に行ったところ、同年7月上旬、シルバー財団においては、平成18年度に損失が2352万7837円生じていたほか、平成17年度までの累積損失も1億6832万3368円に達していることが判明し、そのため、期首の一般正味財産7537万7495円を差し引くと、1億1647万3710円の債務超過に陥っていることが明らかとなった(甲4, 29, 弁論の全趣旨)。

イ これを受けて、岡山市は、平成19年7月12日、保健福祉局(以下「保福局」という。)内に岡山市シルバー財団経営改善検討委員会を設置し、原因究明を行ったところ、シルバー財団は、平成15年度から平成18年度まで毎年約3000万円の赤字を出しながら、伝票操作、粉飾決算によって実態を隠蔽し、この間、数千万円単位の短期借入れの繰返しを行うとともに、基本財産を取り崩して資金繰りを続けていたことが判明した。(甲29, 31の2, 33)

ウ このような中、シルバー財団は、平成19年7月、会員に対する報酬の支払資金が不足する事態となったため、岡山市と相談の上、岡山市が返済原資を予算化することを期待し、それまでのつなぎ資金として、同月23

日、財団法人岡山市公園協会（以下「公園協会」という。）から5000万円の短期貸付けを受け、会員に対する6月分の報酬4858万5330円の支払に充てるとともに、同年8月20日には民間金融機関からの借入金5000万円のうちの3000万円を返済し、同月23日、財団法人厚生会（以下「厚生会」という。）から4700万円の短期貸付けを受け、会員に対する7月分の報酬5076万2475円の支払に充てた。なお、シルバー財団は、民間金融機関からの上記借入金については、同年9月28日、残債務2000万円を自力で返済している。（甲13の1ないし5，14の1ないし3，乙2，3，4の4・5，弁論の全趣旨）。

エ 岡山市は、平成19年9月の定例市議会において、シルバー財団の公園協会及び厚生会からの借入金債務合計9700万円の返済資金と当面の運転資金2300万円との合計1億2000万円の短期貸付金を計上した補正予算案を提出し、同市議会は、同補正予算案を可決するとともに、予算執行ないしその凍結解除に係る下記の付帯決議（以下「本件付帯決議」という。）をした。（甲33，乙4の5，弁論の全趣旨）

記

「 シルバー財団運営費貸付金については、

- ① 今までの会計処理の流れと債務超過となった原因を徹底究明すること。
- ② その責任の所在について市民に明らかにすること。
- ③ 今後のシルバー財団の再建のための方策を当局及び財団の双方で早期に明確にすること。そして、組織としてのシルバー財団については、解体も含めて抜本の見直しをすべきである。シルバー財団の事業そのものについては、高齢化社会に向かっている今日、公益性も考え、事業の継続が望まれるものであるため、今後の方策を早急に立てること

- ④ 今年度末までに本件貸付金を返済する資金計画を早急に明らかにすること

以上の事項が遵守され、保健福祉委員会の了承を得て予算を執行すること。」

オ 岡山市は、外部有識者からなる財団法人岡山市シルバー人材センター経営検討専門委員会（以下「専門委員会」という。）を設置し、平成19年9月21日、同年10月15日、同年11月1日、同月16日、同月20日に委員会が開かれ、シルバー財団の債務超過・赤字の原因、責任の所在、経営再建策等について検討がなされ、シルバー事業再建計画書（素案）が作成された。岡山市は、専門委員会における検討を踏まえ、平成19年11月5日と同月26日の岡山市議会保健福祉委員会（以下「保福委員会」という。）において、シルバー財団の上記債務超過・赤字の原因等について報告し、シルバー事業再建計画書（素案）を提示したが、保福委員会の予算執行の了承を得ることはできず、その後もこれが得られないままに推移した。（甲24ないし28、31の1ないし3、32、33、乙4の6・7・11・14ないし16・18）

なお、専門委員会における検討の際には、シルバー財団に7560万円の使途不明金が存在することは明らかにならなかったが、その後にこれが判明し、同年12月19日の保福委員会で議論された。（甲29、33、乙4の11、弁論の全趣旨）

カ そこで、被告は、シルバー財団に「岡山市シルバー人材センター経営安定化基金」（以下「本件基金」という。）を設け、その運用によってシルバー財団の経営の安定を図り、信用を回復することとし、平成20年3月6日、本件基金の造成資金である1億1600万円を補助金として交付するために必要な補正予算案を市議会に提出し、同月26日、その議決を得た。

これを受けて、被告は、同日、「岡山市シルバー人材センター経営安定化基金造成事業補助金交付要綱」（以下「本件要綱」という。）を定め、同日、シルバー財団から補助金交付申請がされたことから、専決権を有する小林局長が本件補助金の支出負担行為の決裁を行い、所定の手続を経て本件補助金１億１６００万円がシルバー財団へ交付された。（甲２２，乙４の１８，４の２０，４の２１，弁論の全趣旨）

キ シルバー財団は、本件要綱に基づき、本件補助金により直ちに本件基金を造成し、平成２０年３月３１日、本件基金から一般会計へ１億０４９７万７８３２円の貸付けを行い（残額１１０２万２１６８円は経営安定化基金造成積立金とされた。）、一般会計は、これを原資として公園協会及び厚生会に各３０００万円、有限会社井上設備（以下「井上設備」という。）に２６３６万１８９０円を返済したほか、他の７１項目について合計１８６１万５９４２円を支出した。（甲６４，６５，弁論の全趣旨）

(4) 法令等の定め

ア 法

(ア) ２条１４項

地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

(イ) ２条１６項

地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

(ウ) ２条１７項

前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

(エ) 232条の2

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、寄附又は補助をすることができる。

イ 岡山市補助金等交付規則（昭和48年4月1日市規則第16号）（甲18，以下「本件規則」という。）

別紙1のとおりである。

ウ 本件要綱（甲22）

別紙2のとおりである。

(5) 本件訴訟提起に至る経緯

原告は、平成20年3月11日、岡山市監査委員に対し、本件補助金の交付の差止めを求める住民監査請求を行ったが、本件補助金が交付されたことから、同年4月3日、監査請求の趣旨を、被告がシルバー財団、被告及び本件補助金の支出負担行為の決裁者に対し、各自、1億1600万円を請求するよう求めるものに変更した。（甲1，2）

しかし、岡山市監査委員は、同年5月2日、原告の住民監査請求は理由がないものと判断し、同日、その旨の通知が原告に到達した。（甲3）

そこで、原告は、同月28日、本件訴えを提起した。

3 争点及び争点に関する当事者の主張

(1) 本件補助金の交付が違法，無効であるか。

(原告の主張)

ア 本件補助金交付の本件規則適合性

(ア) 本件補助金は本件要綱に基づいて交付されているが、本件要綱は、その上位規範である本件規則に違反している。

本件規則は

① 補助金は、特定の「補助事業等」に要する経費について交付されるものであることを定め

② 「補助事業等」とは、その「経費の収支・配分」、「目的」、「内容」、「効果」、「中止・廃止」、「執行計画とその変更」、「補助事業に係る機械器具及び仮設物」、「補助事業の残務処理」、「補助事業等を行うため締結した契約」、「遂行状況」、「着手、完了、実施状況」等が観念されるものであることを前提として諸々の定めを設けており

③ 補助金等の「他の用途」への使用を固く禁じている。

これらの規定によれば、本件規則は、「岡山市が交付する補助金は、特定の経費に充てるために支出される」という大原則に立っていること、「補助事業等」のうちには、補助事業者の事業全般の支援や一般的資金不足の解消は含まれないことが明らかである。

また、本件規則の1条によれば、本件規則が「予算の執行及び交付の適正化を図ることを目的」として制定されたことが明記されているところ、補助事業者の事業全般にわたる支援や一般的資金不足の解消のための補助が、「公益」及び（一般会計への貸付けを許容する）「本件基金創設事業」の名の下に許容されるのであれば、上記目的である「予算の執行及び交付の適正化」の要請が損なわれることは明らかである。したがって、本件規則の制定目的の面からも、本件規則の定める「補助事業等」には、上記全般にわたる支援や一般的資金不足解消といった限定性に欠ける「事業」は含まれないというべきである。

(イ) ところが、本件要綱は、本件基金の運用は一般会計への貸付けによると定める（9条4号）ことによって特別会計から一般会計への事実上の流用を認めた上、本件基金からの借入金を原資として支出することができる科目として、経常費用のうち「事業費（SP事業を除く）」、「共同作業所費」、「管理費」及び経常外費用のうち「借入金返済支出」と定めている（同条5号）のであって、これにより、シルバー財団の経常費用の約99パーセント、経常外支出のほぼ全部について、本件基金から

の借入金を使用することができるものとされている。このように、本件要綱は、「本件基金造成」の名の下にシルバー財団に本件補助金を事実上用途の制限なく使用することを認める内容となっている。

そして、シルバー財団は、本件補助金交付の4日後である平成20年3月31日、本件要綱に基づき、本件補助金により本件基金を造成して一般会計に貸し付けた上、公園協会、厚生会及び井上設備に対して合計8636万1890円の借入金ないし未払金を支払ったほか、これら以外の71項目につき1861万5942円を支出したため、本件基金の残額は1102万2168円となってしまった。

以上のとおり、本件補助金は、形式的には適法に交付されたかのごとき外観を装いながら、実質的にはシルバー財団に対する一般的資金不足の解消のために行われたものであるから、本件規則に違反しており、違法、無効である。

イ 本件補助金交付の合理的な必要性

(ア) 本件補助金の目的は、岡山市区域におけるシルバー人材事業の実施主体たるシルバー財団を再建することにあるところ、シルバー財団は、基本財産5000万円に対して約1億4000万円の債務超過に陥っており、これを解消するには約1億9000万円を要するのに対し、シルバー財団を法的に整理し、新たな団体においてシルバー人材事業を実施する場合には、5000万円の支出のみで足りる。

したがって、シルバー財団を再建するために1億1600万円もの本件補助金を交付することは、行政目的実現のための合理的経費の2倍以上の資金を費やすものであり（しかも、本件補助金を交付してもなおシルバー財団は債務超過の状態にある。）、合理的な必要性がない。

(イ) シルバー財団は、平成14年度から平成18年度に至るまで毎年赤字を計上しながら、「生きがい事業団」と称する下部組織に毎年500万

円の助成金を交付し、平成19年度にも200万円の助成金を交付している。シルバー財団では、設立以来、理事の約3分の1を同組織の役員が占めており、同財団の組織の中に利権構造が存在している。このような体質のシルバー財団に対し、本件補助金を交付して再建を図ることに合理的な必要性があるとはいえない。

(ウ) シルバー財団は、公園協会及び厚生会からの借入れによって民間金融機関からの借入債務を返済しており、公園協会等への返済は、返済条件の変更によって対応することも可能である。したがって、少なくとも公園協会等からの借入れの返済に充てられた6000万円については、岡山市が本件補助金を交付すべき合理的な必要性はない。

また、井上設備に対する2636万1890円の返済についても、専門委員会において、本当に支払うべきものか不明とされていたものであり、真実、シルバー財団に支払義務があるか不明な状態であるのに、これを返済させるために本件補助金を交付する合理的な必要性はない。

ウ 本件補助金交付の公益性

(ア) シルバー財団の民間金融機関からの借入債務については、シルバー財団の元理事長（元岡山市水道事業管理者）がその連帯保証をしていたが、公園協会及び厚生会からの借入れにより、上記借入債務が返済され、同理事長の連帯保証責任が消滅した。他方、公園協会及び厚生会の各代表者は、シルバー財団への貸付けを各法人の理事会の承諾を得ることなく行っていたから、これらの貸付けに関して各法人に損害が生じた場合には、各代表者らにおいて損害賠償責任を負う危険があったが、本件補助金によって各3000万円が返済されたため、公園協会及び厚生会の各代表者はその限度で上記危険から解放された。

以上の経過に照らすと、公園協会及び厚生会からシルバー財団への貸付けは、本件補助金を前提としたつなぎ融資であり、これにより、シル

バー財団の元理事長の連帯保証責任を消滅させたということができるが、これは、岡山市民の負担において、シルバー財団の元理事長を法的責任から解放し、岡山市保険福祉局長を政治的責任から解放することを目的としてなされたものであって、公益性を欠く。

(イ) 専門委員会は、使途不明金は確認できないとする調査結果に基づき、シルバー財団の経営破綻について理事長らに法的責任を問うことは困難であるとの見解を示して解散した。しかし、その後、岡山市はシルバー財団に7600万円もの使途不明金が存在することを公表したものの、専門委員会の上記見解に従って、シルバー財団の元理事長らに対して法的責任の追及を行わないものとし、シルバー財団に対し、財政的損害回復のための自助努力を求めないまま本件補助金を交付したのであって、これに公益性はない。

(被告の反論)

ア 本件補助金交付の本件規則適合性

本件補助金は、法232条の2に基づくものであるが、同条に基づく補助は同法2条2項の「地域における事務」であり、同条8項の「自治事務」に当たる。そして、法14条1項は、法2条2項の事務に関し、法令に反しない限り、条例を定めることができる旨を定め、法15条1項は、普通地方公共団体の長は法令に反しない限り、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる旨を定めており、岡山市にあっては、上記条例は定められていないが、上記規則として本件規則が定められている。

本件規則は、その4条で「補助金等は、毎会計年度予算の定めるところに従い、かつ、この規則の定めるところにより交付するものとする。」として、補助金等の交付手続に関する通則的事項を定めた上、その26条において、「この規則に定めるもののほか、補助金等の交付に関し必要な事項は、市長が別に定める。」としており、この委任規定に基づいて本件要

綱が定められている。このように、本件要綱は、本件規則と一体となって本件補助金に関する予算の執行及び交付の適正化を図ることが意図されているのであって、本件規則と本件要綱を対比すれば、本件要綱が本件規則に抵触しないことは明らかである。すなわち、本件補助金については、本件規則6条1項に従って、①法令及び予算の定め違反しないこと、②補助事業等の目的及び内容が適正で効果が見込めること、③金額の算定に誤りがないことについて検討し、補助金を交付すべきものと認められたことから、本件規則26条に基づいて、目的、補助事業、補助事業者、補助対象経費、補助金額を具体的に定めるとともに、交付申請に際して追加的に提出すべき書類を明らかにし、着手届及び完了届、補助金の完了前交付についての特例を定めたのが本件要綱なのであり、そこには、本件規則と抵触することは何もない。

原告は、本件規則は「岡山市が交付する補助金は、特定の経費に充てるために支出される」という大原則に立っていると主張するが、そのような原則は定めていないし、これを前提とする規定も存在しない。

したがって、本件補助金の交付は、本件規則に違反するものではない。

イ 本件補助金交付の合理的な必要性

原告の主張は全部争う。

なお、シルバー財団から「生きがい事業団」への助成金の交付は、平成14年度から平成17年度までが毎年500万円であり、平成18年度は200万円、平成19年度は0（ゼロ）円であった。また、シルバー財団の公園協会及び厚生会からの借入金の総額は9700万円であるが、そのうち民間金融機関からの借入金（これについては、元理事長ではなく、当時の常務理事兼事務局長が保証人となっている。）の返済に充てられたのは、3000万円だけである。

ウ 本件補助金交付の公益性

原告の主張は全部争う。

なお、公園協会及び厚生会の各代表者が各法人の理事会の承諾を得ることなくシルバー財団への貸付けを実行したこと、公園協会及び厚生会がシルバー財団から各3000万円の返済を受けたことは認める。

エ 被告の主張

ある補助金の交付をしたことにつき公益上の必要があると判断したことが、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断すべき程度に不合理なものであるということができない場合には、当該補助金の交付を違法とすることはできないとするのが判例（最高裁平成17年11月10日第一小法廷判決・判例時報1921号36頁参照）であり、本件補助金に関しては、被告に裁量権の逸脱や濫用がないことは明らかであるから、本件補助金の交付は適法である。

(ア) 本件補助金の交付に至る経緯等

シルバー財団が民間金融機関からの借入債務を公園協会及び厚生会からの借入れにより返済したのは、シルバー財団としては、債務超過の原因が何であろうとも、高年齢退職者の就業機会を確保し、これを組織的に提供し、高年齢者の福祉の増進に寄与するという目的を放棄することができないため、その原因解明と責任の追及を含めた抜本的な対策が決定されるまでの間も業務を継続する必要がある、その間の必要資金を調達しなければならなかったが、他方で、岡山市が直ちに抜本的な対策を決定することが手続的にも困難であったので、岡山市から公園協会及び厚生会に対してつなぎ融資の依頼をし、これが実施されたという経緯でなされた。

当初、シルバー財団の再建のために、1億2000万円の貸付けを予定し、予算を成立させていたが、議会が求める保福委員会が岡山市のシルバー財団への貸付けの実行を了承しなかったためにこれを実行するこ

とができなかった。しかし、被告はシルバー財団と岡山市とがシルバー財団について行った調査、検討の結果、シルバー財団の年間支出は使途不明金の解消、幹部職員の免職及び経費の節減で8000万円程度縮減でき、利用料の引き上げによって、収入は年間700万円増加することが見込むことができ、これを実行することで、年間3000万円程度の黒字化が可能であることが判明していたこと、平成19年度末の資金不足額が2300万円、同20年度当初における資金不足額が650万円、大口債権者に対する返済必要額が8700万円（債務残高の7割相当）であることが見込まれていたことから、シルバー財団の経営の安定と信用の回復を早期に行わなければ、シルバー事業の継続が不可能であると被告は判断していた。

そこで、被告は、シルバー財団内に本件基金を設け、その運用によって、シルバー財団の経営の安定を図り、信用を回復することとして、本件補助金の交付を決断し、平成20年3月6日、同本件基金の造成資金の1億1600万円を補助金として交付するために必要な補正予算案を議会に提出し、議会において議決を得たのである。

(イ) 本件補助金の適法性

シルバー財団は、市町村の区域ごとに1個に限り、高齢者の就業の機会を確保、提供し、無料の職業紹介事業を行い、就業に必要な知識及び技能の付与を目的とした講習を行うことなどを目的とし、職業紹介事業や一般労働者派遣事業を行うことを特に認められた法人であり、岡山市区域において、必要な要件を満たすものとして岡山県知事の指定を受けた財団法人である。そして、岡山市議会もシルバー財団の解体も含めた抜本の見直しを求めつつも、シルバー人材事業自体は継続することを望んでいることから、会員である高齢者の就業の機会の喪失は避けなければならないことであり、解散等によって、シルバー財団が機能を停止

した場合には、これと同時又は近接した時期に後継組織を発足させる必要があった。しかし、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律（平成18年法律第48号）、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律（平成18年法律第49号）並びに一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成18年法律第50号）の施行を平成20年12月1日に控え、しかも、資金の運用収入が極めて限定されている近時の金融情勢下において、基本財産が5100万円しかない公益法人である財団法人の設立が容易に認められる見込みが立たない状況にあるとともに、シルバー財団の債務を返済せずに解散させた場合、岡山市が主導して設立する後継法人に対し、シルバー財団に仕事を提供し、派遣を受け入れてきた取引先の信頼を得られるか不明であり、従来どおりあるいはこれを上回る事業量の確保は困難であると考えられる。

そして、シルバー財団の資金不足の原因は放漫経営にあったのであるから、これを改善することで、経常収支を黒字とすることができるのであるから、当面の資金繰りを確実にし、その経営に対する信頼を取り戻すことができれば、シルバー事業をシルバー財団の下で継続することも可能であった。

この点、原告は、本件基金から1億497万7832円がシルバー財団へ貸し付けられ、これを原資として、公園協会及び厚生会等に債務の返済がなされていることから、一般的資金不足の救済を行うものとなっており、違法であると主張する。しかし、本件基金は定額の資産を運用するものであり、その資産は現金、預金、貸付金等様々に形態を変化するが、経済的な価値そのものは変化しないのであって、本件基金からのシルバー財団への貸付けによって、1億1600万円の資産が、現金1

億1600万円から現金1102万2168円及び貸付金1億497万7832円となったのである。そして、平成20年度以降は年間3000万円の黒字が期待できるので、借入金残額の返済を考慮しても本件基金からの借入れについても今後返済することが可能であり、このような本件基金の性格からすると、本件基金はシルバー財団の経営を安定させるものに外ならない。

このような状況にかんがみて交付された本件補助金は、岡山市がシルバー財団の運営を支えることを対外的に示すことで、シルバー財団の信用不安を解消し、これまで以上の事業量を確保し、高齢者に対する高齢者の就業の機会を確保、提供することを可能にするためにのものであって、公益性のあるものであることは明らかである。

(2) 被告及び小林局長について不法行為が成立するか。

(原告の主張)

前記のとおり、本件補助金の交付は違法であるところ、被告はその本来的決裁権者であり、小林局長は専決権者でありながら、違法な補助金交付に係る監督を怠り、あるいはこれを専決して、故意又は重大な過失により、岡山市に1億1600万円の損害を被らせた。

したがって、被告及び小林局長は、岡山市に対し、いずれも不法行為に基づき、1億1600万円の損害賠償義務を負う。

(被告の主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1)ア (本件補助金交付の本件規則適合性) について

原告の主張は、要するに、本件規則は、「岡山市が交付する補助金は、特定の経費に充てるために支出される」という大原則に立っており、「補助事業等」のうちには、補助事業者の事業全般の支援や一般的資金不足の解消は含まれて

いないにもかかわらず、本件補助金交付の根拠となった本件要綱は、「本件基金造成」の名の下にシルバー財団に本件補助金を事実上用途の制限なく使用することを認める内容となっており、実質的に本件規則に違反するものであるから、本件補助金の交付も本件規則に違反し、違法、無効であるというのである。

しかしながら、地方公共団体は、公益上必要がある場合には寄附をすることができ、その場合、債務の返済の肩代わりのために補助金を交付することも許容されている（最高裁平成17年10月28日第二小法廷判決・民集59巻8号2296頁，最高裁同年11月10日第一小法廷判決・判例時報1921号36頁参照）のであって、本件規則においても、このような債務の返済の肩代わりのための補助金の交付を禁止する明文は存しない。

また、本件規則と本件要綱とを対比すれば、目的に係る本件規則1条と本件要綱1条，補助事業等の定義に係る本件規則2条と本件要綱3条，4条，補助金等の交付の申請に係る本件規則5条1項5号と本件要綱8条2項，着手届及び完了届に係る本件規則15条ただし書と本件要綱11条，補助金等の交付時期に係る本件規則19条ただし書と本件要綱13条等とが対応しており，本件規則と本件要綱とは，一体として本件補助金に関する予算の執行及び交付の適正化を図ろうとするものであることは明らかであり，法形式上，本件要綱が本件規則に抵触するという事はできない。

さらに，本件要綱においては，9条により本件基金の運用方法が定められ，10条によりシルバー財団の被告に対する報告義務や被告の求報告，指示権限が定められているのであって，これらの規定によれば，本件補助金の運用に関し，被告がシルバー財団を監督することは十分に可能というべきであるから，本件要綱が実質的に本件規則に違反するという事もできない。

したがって，本件要綱は，本件規則に形式的にも，実質的にも違反するものではないから，本件要綱に基づく本件補助金の交付が本件規則に違反するという事はできず，原告の上記主張を採用することはできない。

2 争点1イ（本件補助金の合理的な必要性）、ウ（本件補助金の公益性）について

(1) 本件補助金が交付された経緯の概要は、既に前提事実(3)（4丁以下）において確定したところであり、これによれば、平成19年9月の定例市議会において、シルバー財団の公園協会及び厚生会からの借入金債務合計9700万円の返済資金と当面の運転資金2300万円との合計1億2000万円をシルバー財団に貸し付ける旨の補正予算が可決されたものの、その際、本件付帯決議がされ、同決議により、同予算の執行ないしその凍結解除は、保福委員会の了承を得て行わなければならないものとされたことが認められる。

そこで、以下、保福委員会における議論の状況について検討するに、前提事実に加え、証拠と弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 平成19年11月5日、シルバー財団の抱える問題の抜本的解決に向け、組織の解散、継続について審議された。岡山市は、現時点で明らかになっている事情をもって付帯決議の条件を満たしたとして、貸付けの実施を要望したが、返済計画等が不十分であるとして予算執行は了承されなかった。

（乙4の6）

イ 平成19年11月26日、専門委員会における検討結果（債務超過・赤字の原因について、責任問題について、再建計画書（素案）について）が報告された。上記再建計画書（素案）には、再建計画のほか、借入金返済期間を最大8年間とし、平成20年度末から返済を開始し、平成27年度に完済する返済計画案が示されたが、なお予算執行は了承されなかった。

（甲27、乙4の7）

ウ 平成19年12月19日、岡山市は、あらためて予算執行の了承を求めたが、全容解明が不十分であり、市議会の求めている4条件が満たされていないとして凍結解除とならなかった。また、他の委員からは貸付けという方法以外の方法を検討しても良いのではないかとの検討がなされた。な

お、この日、保健福祉局の職員の調査により、使途不明金が推定7300万円存在することが報告された。そこで、岡山市は、シルバー財団に対し、このような事態に立ち至った責任を明確にするよう求め、シルバー財団は、同月28日、事務局長、次長及び総務担当主幹の3名を懲戒免職にした上で、平成20年1月31日、業務上横領の嫌疑（ただし、被疑者不詳）で告訴し、さらに、同年6月20日、元理事長及び上記職員らを被告として、上記使途不明金相当額の損害賠償請求訴訟を提起した。（甲33、乙4の11、弁論の全趣旨）

エ 平成20年1月31日、シルバー財団の再建やこれまでの不正の原因について審議された。（乙4の14）

オ 平成20年2月8日、委員から、現状では1億2000万円の凍結解除は無理であるが、シルバー財団の直面している状況からすると、組織の維持には資金の投入が必要ということは認識できるので、基金を設けてはどうかとの提案がされ、今後さらに貸付け以外の方法も検討されることとなった。（乙4の15）

カ そのころ、シルバー財団と岡山市において精査したところ、シルバー財団の年間の支出は、使途不明金の解消で2000万円、幹部の懲戒免職で2400万円、指定管理者の撤退で800万円、経費の節減で4800万円程度を節減でき、一方、収入は、利用料の引き上げで700万円程度の増加を見込むことができ、これを着実に実行することによって、年間3000万円程度の黒字化が可能なこと、また、シルバー財団における平成19年度末の資金不足額が2300万円、平成20年度末の資金不足額が650万円、大口債権者に対する弁済必要額が8700万円であることが見込まれ、早期にシルバー財団の経営の安定化を図り、信用を回復しなければ、シルバー人材事業を継続することが不可能な状況に立ち至っていることが判明した。（弁論の全趣旨）



キ 平成20年2月15日、岡山市は、付帯決議の定める条件のうち、平成19年度内の貸付金返済は非常に困難である旨を説明した上、資金不足解消のためには補助金を交付するのがよいが、市民の理解を得るため、補助金により本件基金を創設して特別会計で管理し、経営が安定した後、これを岡山市に返還してもらうことにしたいとして、9月の定例市議会で可決された1億2000万円の貸付金に係る予算については取り下げ、新たに基金造成目的の補助金として補正予算案を上程したいと提案し、議論がされた。(乙4の16)

ク 平成20年2月26日、岡山市は、上記1億2000万円の貸付金に係る予算を取り下げた。これについて、委員からは、付帯決議の条件を満たしていないので取り下げは妥当であり、シルバー財団についても、これからの社会情勢からは必要な組織であるとの意見が述べられた。(乙4の18)

ケ 平成20年3月14日、岡山市が提示した本件要綱案について審議され、その際、岡山市は、補助金交付の条件として、再建が完了したと認めた場合は、当該補助金相当額の金員を岡山市に納付することとすると説明し、次回委員会において採決することとなった。(乙4の20)

コ 平成20年3月17日、本件補助金に係る補正予算案について採決がされ、賛成5、反対3で可決され、次いで、同月26日、市議会本会議においても、同補正予算案が可決された。(前提事実、乙4の21)

(2) ところで、前掲各最高裁判決によれば、補助金の交付が違法であるか否かは、市長がした公益上の必要があるとの判断に裁量権の逸脱、濫用があったか否かによって決するのが相当であるから、以下、この点について判断することとする。

ア 前提事実(3)と弁論の全趣旨によれば、シルバー財団は、岡山市が基本財産の98パーセントを出資して設立した財団法人であり、岡山県知事から

高年齢者等雇用安定法41条の指定を受け、岡山市区域においてシルバー人材事業を営んでいること、シルバー人材事業は、定年の引上げ、継続雇用制度の導入等による高年齢者の安定した雇用の確保の促進、高年齢者等の再就職の促進、定年退職者その他の高年齢退職者に対する就業の機会の確保等の措置を総合的に講じ、もつて高年齢者等の職業の安定その他福祉の増進を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的としており（同法1条）、この目的を実現するための事業であることが認められることに照らして考えると、シルバー人材事業は、一般に、高度の公益性があり、したがって、同事業に対して補助金を交付することもまた公益上の必要があるということが出来るが、本件補助金は、シルバー人材事業それ自体ではなく、シルバー財団の経営を安定化させるため、特別会計たる基金を造成すべく同財団に交付されるものであるから、なお別途の検討を要する。

前提事実(3)と前記認定事実によれば、シルバー財団は、平成19年7月当時、1億円を超える債務超過の状態にあり、会員に対する報酬の支払資金にも窮したことから、岡山市と相談の上、岡山市が返済資金を予算化するとの見通しのもと、公園協会及び厚生会から合計9700万円の貸付けを受けていたところ、同年9月の定例市議会において、1億2000万円の貸付けをするとの予算案が可決されたものの、その執行について本件付帯決議がされ、そのうちには、同年度末までに同貸付金を返済する資金計画を明らかにしなければならないとの条件が定められており、これが遵守されない限り、同予算の執行に関し、保福委員会の了承が得られないこととなっていたこと、ところが、シルバー財団は、上記のとおり債務超過の状態にあり、同年度末にも資金不足に陥ることが見込まれるほどの窮状にあったことから、一旦は専門委員会による検討結果を踏まえた返済計画案を示したものの、保福委員会の納得を得られず、上記予算の執行について

も同委員会の了承が得られないままに推移したこと、そこで、岡山市は、前記(1)カ(20丁)のとおり、シルバー財団の再建が可能であることを前提として、本件基金を造成する方法によって資金を提供し、経営の再建を図ることとし、上記予算を取り下げた上、新たに本件基金造成のための予算案を作成し、保福委員会に対し、本件要綱案を示して、被告に対する報告義務や被告の指示権限を定めることにより、特別会計として適正な管理を行うとともに、経営安定の後には補助金を返還させる旨を説明し、同予算案への賛成を求めたこと、これを受けて、保福委員会においても、同予算案が賛成5、反対3で可決され、次いで、市議会本会議においても、これが可決されたこと、なお、この間、保福委員会では、専門委員会による再建案の策定等も踏まえ、シルバー財団の再建策や債務超過の原因究明等について審議が繰り返されており、シルバー人材事業自体の必要性が確認され、一部にシルバー財団を解体すべきとの意見がありながらも、これを解体した場合の影響などをも考慮し、シルバー財団の存続を許容し、同財団に対し、本件基金造成のため、本件補助金を交付することとされたというのである。

イ 他方、前提事実に加え、甲19ないし21と弁論の全趣旨によれば、シルバー財団が担うシルバー人材事業は高齢者の雇用の促進などに資するものであり、これを継続する必要があるところ、シルバー財団は、もともと岡山市が高齢者等の雇用の安定等を図るべく設立した財団であり、その事業について、毎年国及び岡山市から助成金の交付を受けていたこと、シルバー財団は、平成18年度、平成19年度において、いずれも1500人程度の会員を抱え、年間1万7000件以上の受注件数を受け、その受注額は6億円を超えることが認められ、これが解散することになれば、公園協会及び厚生会等の債権者のほか、社会的にも甚だ大きな影響を及ぼすことは明らかであって、シルバー人材事業自体についてはもちろん、シ

ルバー財団を主として設立した岡山市に対する信頼の低下をも招き、ひいてはこれによる悪影響のため、仮に後継組織を設立したとしても、その運営を阻害することにもなりかねないことは必定である。

ウ そうすると、シルバー人材事業は、一般に、高齢者等の雇用の安定という高度の公益性があり、その継続が強く要請される場所、岡山市区域において同事業を一手に担い、相当規模でその業務を遂行しているシルバー財団を解散することは、その影響があまりに大きいため、できるだけこれを回避すべき事情があったこと、本件補助金の交付については、保福委員会において、相当長期にわたる審議がされ、その中で、専門委員会による調査結果や再建策等についても報告がされており、その上で、保福委員会及び市議会本会議において本件補助金に係る予算案が可決され、市議会多数の支持が得られていること、さらに、シルバー財団の再建が可能であり、平成19年9月の定例市議会で可決された1億2000万円の貸付金の返済計画も立てられていることに照らして考えると、被告又は小林局長において、本件補助金が公益上必要であると判断したことが、その裁量権を逸脱し、又は濫用に当たると認めることはできない。

(3) なお、原告は、本件補助金には合理的な必要性がなく、公益性もないとして、前記原告の主張（10丁以下）に摘示のとおり主張するので、以下、検討する。

ア 本件補助金交付の合理的な必要性

(ア) まず、原告は、シルバー財団を解体し、新たな法人を設立する場合には、岡山市が出資すべき費用は5100万円程度であり、より安価にシルバー人材事業を継続することができるにもかかわらず、このような方法がありながら、1億1600万円もの本件補助金を交付することは、法2条14項に違反すると主張する。

しかしながら、同条項は、地方公共団体に対し、専ら経済的観点に立

って、一義的に最少経費，最大効果を図ることを要請するものではなく，首長その他の機関や議会に対し，住民福祉の増大の観点から，その事務処理における複雑，多様な利害の調整を許すとともに，その場合における効率化をも要請したものであるべきであり，事務処理方法の選択に当たっては，首長等に広範な裁量権があり，この裁量権を逸脱又は濫用した場合にのみ当該選択が違法であるとの評価を受けるものと解するのが相当である。

そして，本件の場合，前記のとおり，シルバー財団を解体することによる影響は甚だ大きく，また，本件補助金については，その返済も計画されているのであって，シルバー財団を解散して新法人を設立することが同財団を再建することに比べて優れているとは一概にいい難いのであるから，シルバー財団再建のため本件補助金の交付をすることが，シルバー人材事業の継続という目的実現のために過大な費用を要するということはできない。

そうすると，本件補助金の交付については，被告及び小林局長に裁量権の逸脱，濫用があるということとはできず，かかる事務処理方法を選択した被告らの行為が法2条14項に違反するということとはできない。

(イ) また，原告は，シルバー財団は「生きがい事業団」と称する下部組織に毎年助成金を交付しており，同下部組織の役員がシルバー財団の理事の3分の1を占めているとして，同財団の組織の中に利権構造が存在しているなどと主張するが，かかる利権構造の存在を認めるに足りる証拠はない。

(ウ) さらに，原告は，公園協会及び厚生会への返済は，返済条件の変更によって対応することが可能であるから，公園協会等からの返済に充てられた6000万円については，本件補助金を交付すべき合理的な必要性がないと主張するが，公園協会等からの借入れがつなぎ融資であったこ

とは前記のとおりであり、早期にこれを返済することが不当であるとは認め難い。

また、原告は、井上設備に対する返済も、シルバー財団に支払義務があるか不明な状態であったとして、本件補助金を交付すべき合理的な必要性がないと主張するが、この返済が不当であることを認めるに足りる証拠はない。

したがって、原告の上記各主張はいずれも採用できない。

イ 本件補助金交付の公益性

(ア) 原告は、本件補助金の交付は、岡山市民の負担において、シルバー財団の元理事長の連帯保証責任を消滅させるものであるなどと主張するが、同理事長が連帯保証責任を負っていたとの事実を認めるべき証拠はないし、前記認定の事実（19丁）によれば、シルバー財団は、平成19年12月28日、事務局長ら3名を懲戒免職にし（なお、平成20年6月20日には元理事長らに対する損害賠償請求訴訟を提起している。）、その責任を追及しているのであるから、本件補助金の交付が元理事長の責任免除を目的としてなされものでないことは明らかである。

したがって、原告の上記主張を採用することはできない。

(イ) 次に、原告は、岡山市がシルバー財団に用途不明金があることを公表しながら、元理事長らに法的責任の追及をしないなどと主張するが、同市がその責任追及をした事実があることは前記のとおりであるから、原告の同主張も採用できない。

3 以上の次第であり、本件補助金を交付したことが違法、無効であるとはいえないから、原告の請求は、その余の点につき判断するまでもなく、失当といふべきである。

第4 結論

よって、原告の請求は、理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担に

つき行政事件訴訟法 7 条, 民事訴訟法 6 1 条を適用して, 主文のとおり判決する。

岡山地方裁判所第 1 民事部

裁判長裁判官 近 下 秀 明

裁判官 篠 原 礼

裁判官 植 月 良 典