

○ 主文
原告の請求を棄却する。
訴訟費用は原告の負担とする。

○ 事実
(当事者の求めた判決)

第一 原告

一 被告は東京都国分寺市に対し四七六三万六九七五円及びこれに対する昭和四九年二月一三日から支払済みに至るまで年五分の割合による金員を支払え。

二 訴訟費用は被告の負担とする。

三 仮執行の宣言

第二 被告

主文同旨

(当事者の主張)

第一 請求原因

一 原告は、肩書地に住所を有する国分寺市の住民である。

二 国分寺市は、昭和四七年度の市立保育所の保育所措置費（児童福祉法二四条本文による保育所への入所の措置をとつた場合における同法五一条一号に規定するその児童の入所後の保護につき同法四五条の最低基準を維持するための費用をいい、以下「本件措置費」という。）として九九一〇万七六九九円を支出した。

ところで、児童福祉法五三条は、市町村が支弁する保育所措置費については、「国庫は……政令の定めるところにより、その一〇分の八を負担する。」と規定し、同法施行令（ただし、昭和四八年一月二六日政令第三七一号による改正前のもの。以下同じ。）一五条の規定によれば、右国庫の負担は、各年度において「市町村が支弁した費用の額から、法第五十六条第一項……の規定により徴収した金額、その費用のための寄附金その他の収入の額を控除した精算額に対しこれをを行う。」とされているところ、本件措置費については、児童福祉法五六条一項により扶養義務者から徴収した金額が一九八八万七九〇円であるので、前記の支出額からこれを控除した精算額は七九二二万五九〇九円となり、国庫が負担すべき額は、その一〇分の八の六三三八万〇七二七円である。したがって、国分寺市は、児童福祉法、同法施行令に基づき、被告に対し六三三八万〇七二七円の国庫負担金支払請求権を取得したものである。

三 ところが、被告は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「適正化法」という。）、同法施行令及び厚生省所管補助金等交付規則（昭和三一年八月二五日厚生省令第三〇号。以下「交付規則」という。）に基づくものであるとして、昭和四七年五月一日厚生省発児第八六号の二厚生事務次官通達（「児童福祉法による保育所措置費国庫負担金の交付基準について」と題するもの。以下「交付基準通達」という。）により被告独自の交付基準を設定し、この交付基準によつた申請をしなければ保育所措置費についての国庫負担金の交付に応じないとの態度を表明していたため、国分寺市は、右交付基準に従い本件措置費の国庫負担金として一五七四万三七五二円についてしか交付申請をせず、被告も右申請額だけを同市に交付した。

しかしながら、国分寺市は、前述のとおり被告に対し本件措置費につき六三三八万〇七二七円の国庫負担金支払請求権を有しているのであり、したがって、これより右一五七四万三七五二円を控除した残額四七六三万六九七五円については、なお被告に対し支払いを求めうるものである。しかるに、国分寺市長は、右四七六三万六九七五円を請求しようとしなない。

四 そこで、原告は、国分寺市長が被告に対し右四七六三万六九七五円の請求をしないのは国分寺市の財産である国庫負担金支払請求権の管理を違法に怠るものであるとして、昭和四八年一〇月二五日地方自治法二四二条一項の規定により国分寺市監査委員に対し監査請求をしたが、同監査委員は、同年一月一八日付をもつて原告に対し右監査請求は理由がないとする旨を通知した。

五 よつて、原告は、地方自治法二四二条の二第一項四号の規定に基づき、国分寺市に代位して、被告に対し四七六三万六九七五円及びこれに対する本件訴状送達の日の日翌日である昭和四九年二月一三日から支払済みに至るまで年五分の割合による遅延損害金を国分寺市に支払うべきことを求めるものである。

六 ところで、本件代位請求の法的構成を具体的に述べれば、次のとおりである。

1 本件は、第一次的には、国分寺市の有する国庫負担金支払請求権そのものについて債務の履行を代位請求するものである。

地方自治法二四二条の二第一項四号は、怠る事実に係る相手方に対する代位請求として、「法律関係不存在確認の請求」、「損害賠償の請求」、「不当利得返還の請求」、「原状回復の請求」、「妨害排除の請求」の五種類の請求を列挙しているが、これは、限定的なものではなく、代位請求の他の要件が具わっている限り、本来の債務そのものの履行請求も許されるものと解すべきである。特に、本件の如き金額債務の履行請求は、その遅延損害金の請求が「損害賠償の請求」として代位請求の対象となるものである以上、その元本債務自体の履行の代位請求も、当然に許容されているものといわなければならない。

2 仮に、債務の履行請求が代位請求の対象とならないとするならば、本訴は、国庫負担金支払債務の履行に代わる「損害賠償の請求」として認められるべきである。

民法上、金銭債務については、履行に代わる損害賠償請求は認められないが、これは、履行に代わる損害賠償を認めても、その目的、範囲は同一に帰し、これを認める実益がないからであると解される。しかし、住民訴訟の代位請求としての「損害賠償の請求」は、地方公共団体において損害を被っている場合にこれを回復するための手段として認められたものであるから、金銭債務の不履行があるときに、その履行に代わる損害賠償請求を代位請求としての「損害賠償の請求」として認めないとする理由はない。

3 前述のとおり、被告は国分寺市に対し四七六三万六九七五円の国庫負担金支払債務を負っているものであるが、もし、仮に、それについての交付申請がなされなかつた等の理由により右債務の具体的発生が認められないとすれば、被告は、本来負担すべきであつた右債務の負担を免れ、国分寺市のいわれなき損失（超過負担）において右債務額を不当に利得しているものというべきである。よつて、原告は、「不当利得返還の請求」として本件支払いを求めらるべきものである。

4 仮に、以上の各請求がすべて認められないとしても、原告は、不法行為に基づく「損害賠償の請求」として本件支払いを求めらるべきである。

被告が児童福祉法及び同法施行令の規定に基づき六三三八万〇七二七円を国分寺市に支払うべき義務のあることは前述のとおりであるが、被告は、交付規則二条において、補助金等（国庫負担金を含む。）の交付申請書に記載すべき事項のうちで適正化法施行令三条一項四号に掲げる「交付を受けようとする補助金等の額及びその算出の基礎」は「法令及び予算に基いて厚生大臣が別に定める当該補助金等のそれぞれの交付基準に従つて記載するものとする。」と定め、これに基づき交付基準通達により被告独自の交付基準を設定し、これによらなければ交付申請書を受理しないこととしてきた。そのため国分寺市は、右交付基準に従つて一五七四万三七五二円の交付申請しかすることができず、残額四七六三万六九七五円については正当な権利の行使を妨げられたのである。

しかし、右交付規則二条は、上位法規による適法な根拠なくして制定されたものであるから、それに基づく交付基準通達により設定された交付基準は形式上も違法である（なお、交付基準を通達によつて定めることは、児童福祉施設に要する経費の国庫負担金の算定基準等を法律又は政令で定めなければならないとする地方財政法一条の規定にも違反するものである。）のみならず、児童福祉法五三条、五一条、二四条及び同法施行令一五条の各規定によれば、保育所措置費については、市町村が最低基準を維持するために実際に支出した費用の額（以下「実支出額」ともいう。）から扶養義務者等から徴収した金額等を控除した残額の一〇分の八を国庫が負担すべきことが明白なのであつて、国庫負担金算定の基礎となる額を、実支出額によらずに厚生大臣が定める交付基準に係らしめることは、児童福祉法及び同法施行令に明らかに抵触するものというべきである。

また、交付基準通達の定める交付基準は、同法四五条の最低基準を維持するに足りず、地方公共団体の超過負担の元凶となつているもので、この点においても違法というべきである。すなわち、

保育所運営に関しては、児童福祉法四五条をうけて児童福祉施設最低基準（昭和二三年一月二九日厚生省令第六三三号。以下「最低基準省令」という。）が定められ、同省令において設備の基準や保育の定数その他保育の内容等が規定されている。しかし、右省令の規定する基準は、その名が示す通り最低基準なのであり、同省令自体が、最低基準の向上を定め（三条）、更に「児童福祉施設は、最低基準をこえて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。」（四一条一項）、「最低基準をこえて、設備を有し、又は運営している児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備又は運営を低下させてはならない。」（四

二項)と規定しているように、同省令の定める数量的基準で保育所が運営されることを予定しているのではなく、これを超えて運営されることを期待しているのである。

そこで、保育所運営の実態をみると、本件の国分寺市の保育所もそうであるが、東京都その他の大都市及びその周辺地区はもとより全国的にみても、多くの保育所は、右省令の定める基準を超えて運営されている。これは、右省令、そして児童福祉法の主旨に合致することであるが、このことは、右省令の主旨に、卒先としてそわんとする努力の結果というよりは、同省令が定めている基準の枠内では保育所運営ははかられず、したがって、地方公共団体が望むと望まぬとにかかわらず必然的にもたらされた現象である。すなわち、日本経済の高度成長に伴う産業と人口の都市部への集中並びに婦人労働者の著しい増大によつて共働き世帯は逐年増加し、それとともに低所得階層から中間層を含む広範な勤労家庭からは、保育時間の延長、零歳児の保育等の保育所運営の充実と質的向上等の要求が強まり、また、保母等の保育所職員も劣悪苛酷な労働条件の改善を求めたことから、最低基準省令の定める基準では到底こうした時代の要請に応じきれず、保育義務者たる市町村長としては、右省令の基準を超えた保育を最低基準として運用をはかる以外に途はない状態に立たされるに至つたのである。

しかるに、厚生大臣の定めた交付基準は、最低基準省令の定める基準をもとに、保育単価(措置児童一人当たりの措置費の月額単価)に各月初日の在籍措置児童数を乗じて得た額の年間合計数(ただし、実支出額の方が少ないときは実支出額)を基礎として国庫負担金を算定するというものであるが、右省令の定める最低基準自体極めて不十分で、前述のとおりこれによつては保育所運営は不可能であるのみならず、交付基準の定める保育単価では、右省令の最低基準すら維持することができないものであつて、右交付基準が違法であることは明らかである。したがつて、被告が、国庫負担金の交付申請につきかかる違法な交付基準に従うべきことを強要して正当な権利行使を妨げもつて国分寺市に四七六三万六九七五円の損害を生じさせたことは、同市に対する不法行為というべきであり、被告は、それに基づく損害賠償責任を免れない。

第二 請求原因に対する認否

一 請求原因一の事実は認める。

二 同二のうち、国分寺市が本件措置費として九九一〇万七六九九円を支出したことは知らないが、児童福祉法五三条及び同法施行令一五条の規定が原告主張のとおりであること並びに国分寺市が扶養義務者から徴収した金額が一九八八万七九〇円であることは認め、その余は争う。

三 同三のうち、被告が適正化法、同法施行令及び交付規則に基づき保育所措置費について交付基準通達により交付基準を設定していること並びに国分寺市が右交付基準に従い本件措置費の国庫負担金として一五七四万三七五二円の交付申請をし、被告が右申請額を同市に交付したことは認めるが、その余は争う。

四 同四の事実は認める。

五 同五及び六の主張は争う。

第三 被告の主張

一 本件国庫負担金債務の発生について

原告は、本件の国庫負担金支払請求権が児童福祉法五三条、同法施行令一五条の規定に基づいて直接具体的に発生すると主張するが、被告が負担金を支払うべき債務は、適正化法六条一項に基づく所轄省庁の長(本件の場合は厚生大臣)の交付の決定(以下「交付決定」という。)によりはじめて発生するものである。以下、このことを適正化法の諸規定を検討することによつて明らかにする。

1 適正化法は、補助金、負担金等(以下「補助金等」という。)の交付申請及び交付決定等について、次のように定めている。

補助金等の交付の申請をしようとする者は、毎年度一定の時期までに申請書に所定の書類を添えて各省各庁の長に提出しなければならない(五条)、これに対し、各省各庁の長は、所要の審査、調査等を行つたうえで補助金等の交付決定を行い(六条)、必要に応じ補助金等の交付の目的を達成するため当該交付決定に条件を付することとなつている(七条)。そして、補助金等の交付の対象となる事務又は事業(以下「補助事業等」という。)を行う者(以下「補助事業者等」という。)は、交付決定の内容又はこれに付した条件に不服があるとして申請の取下げ(九条)をしない限り、交付決定の内容及びこれに付した条件に従つて補助事業等を行うべき義務を負い(一一条一項)、補助事業者等が交付決定の内容又はこれに付した条件

て、一定の要件の下に乳児保育のための特別定数が認められていたこと等を勘案すると、昭和四七年度の交付基準の下における保母定数は、最低基準省令五三条の定める基準を上回るものである。

以上により、昭和四七年度の交付基準が違法であるとは到底考えられない。しかし原告は、保育所措置費について地方公共団体に超過負担が生じていることから反論すると、市町村によつては、保育所の運営につき、独自の財政措置を講じ、最低基準省令の定める基準を超えて運営の向上を図っているところもあるが、これは、保育所の設置及び管理が市町村の固有事務であること（地方自治法二条三項六号参照。なお、原告は保育所事務は国の機関委任事務であると主張しているが、同法別表第四の二の（二四）に示されているように、保育関係事務のうちの一部のみが機関委任事務となつていないにすぎない。）からもとより妨げないところであり、最低基準省令四条の趣旨からも、是認しうるところである。また、こうしたことから、保育所職員給与等についても、市町村がその独自の裁量によつて定めているところもある。しかし、全国の保育所の措置費を負担する国としては、全国的な視野に立ち、公正かつ妥当な額を基準としてこれを負担する必要がある、このようなことから、交付基準による国庫負担額の基準と各市町村の実支出額との間に格差が生じることがあつたとしても、それは、むしろ当然のことといわなければならない、その一つとして、本件の交付基準が適正でないということとはできない。

（三）原告は、本件措置費の国庫負担金の交付申請について、交付基準通達の交付基準に従うことを被告が強要したと主張するが、国分寺市がした交付申請は任意になされたものであつて、このことは、本件措置費について右交付基準に基づいて国庫負担金が交付されることを前提として市議会の議決がなされていることから明らかである。

このように申請当事者をして交付基準に基づく交付申請を提出させること自体は、なんら違法なことではない。すなわち、保育所措置費の国庫負担金の交付申請に、ついても、「補助金等の公正かつ効率的な使用」を担保するため、厚生大臣の定める交付基準によることが予定されていることは、二で述べたとおりであるが、これが申請者に対して強制されているわけではないにしても、毎年度極めて大量に発生し、かつ、審査事項が複雑多岐にわたる補助金等の場合には、あらかじめ示された交付基準に基づいて申請書を提出することが、交付手続を適正かつ円滑に進める所であつて、申請者にとつても、早期に交付決定を受けることができ、便宜である。したがつて、交付基準に基づいて申請をさせるという現行の取扱いは極めて合理的なものであり、これをもつて違法とはいえない。

2 消滅時効の援用

本件の不法行為に基づく損害賠償の請求は、昭和五一年七月二〇日の第一五回口頭弁論期日においてはじめて主張されたものである。

ところで、適正化法五条によれば、補助金等の交付申請書は各省各庁の長の定める時期までに提出しなければならないものとされ、保育所措置費に係る国庫負担金の交付申請については、昭和四三年四月二二日厚生省発児第六七号の四厚生事務次官通達（依命）「児童福祉法による措置費国庫負担金交付申請等の手続について」によつて、当該年度の四月一〇日までに都道府県知事に提出すべきものと定められている。もつとも、現実には事務手続上やむをえない理由によつて右期限に遅れることもありうるのであるから、右期限に遅れた場合であつても、右遅滞が手続上許容限度内である場合には、直ちに交付申請を却下するということはない。しかし、右許容限度は遅くとも当該年度末までであつて、当該年度末を徒過してなされた交付申請が受理されることは手続上ありえないのである。

そうすると、本件措置費に係る国庫負担金交付申請は遅くとも昭和四八年三月末には適正化法の定める手続上不可能となつたものであるから、原告の請求に係る不法行為に基づく損害賠償請求権が仮に認められるとすれば、右請求権は昭和四八年三月末までに発生したものとすべきである。そして、国分寺市は右時点において追加交付申請が不可能となつたこと、したがつて当初の交付申請額を超える国庫負担金の交付を受けることができなくなつたことを当然に知つたものといふことができるので、右時点から三年を経過した昭和五一年四月には損害賠償請求権は時効により消滅したものである。

第四 原告の反論

一 被告の適正化法に関する主張は、国庫負担金支払債務の発生をすべてを適正化法に基づく交付決定に係らしめるもので、到底是認しうるものではない。

国庫負担金は、地方公共団体に対し国がその責任において負担すべき義務費であつて、その支払いにつき国に裁量の余地はない。国庫負担金の本質がかかるものであつて、その支払に基づく政令によつて、負担区分が一義的に定められているのである。したがつて、国庫負担金支払請求権は、これを定める法律及び政令（本件措置費については、児童福祉法五条及び同法施行令五条）に基づいて当然に発生するものと解さなければならぬ。これに対し、適正化法は、補助金等の支払手続法にすぎず、その目的は、従来補助金等について不正申請、不正使用があつたことから、これを防止するため補助金等の交付につき各種の規制や罰則を設けたものであつて、国庫負担金支払請求権の発生要件に変更を加えるなど国庫負担金制度の基本を変更しようとするものではなく、また、しようとしてもできるものではない。しかも、児童の保育事務は、中止や放棄が許されない継続的業務であるのみならず、国の市町村長に対する機関委任業務（地方自治法一四八条三項、同法別表第四の二の（二四）、児童福祉法二四條）であつて、国の機関として処理した事務につき、これに要した費用（これは立替金である。）を交付決定を経ない限り請求しえないとするいわれはない。

1 要するに、交付決定がない限り国庫負担金支払債務は発生しないとする被告の主張は、単なる奨励助長のための補助金についてはともかく、義務費である国庫負担金については妥当しないものというべきである。もし、そうではなく、適正化法が地方公共団体の国に対する負担金支払請求権の発生、消滅の要件までも定めたものであるとすれば、それは、憲法の定める地方自治の本旨に抵触するものであり、適正化法は違憲無効な立法というべきである。仮に、そうでないとしても、少なくとも、国庫負担金支払請求権の正当な行使を専ら制限することに終始している現行の解釈運用は、地方公共団体に不当な超過負担を強いるもので、違憲ないし違法といわなければならない。

2 被告は、本件措置費の国庫負担金は厚生大臣の定める交付基準によつて算定すべきものと主張するが、これは、児童福祉法五三条、同法施行令五条に明らかに抵触するものであるのみならず、その基準自体も、最低基準を維持した保育所運営を可能ならしめるものでないことは、前述のとおりである。したがつて、保育所措置費について国庫負担金算定の基礎となる額は、市町村が最低基準を維持するために実際に支出した額というべきである。

また、被告は、交付基準通達の根拠となつていゝ交付規則二条が適正化法五条及び同法施行令三一条一項四号を施行するため国家行政組織法二一条一項に基づいて制定されたものであると主張するが、児童福祉法施行令三一条一項四号は、申請書に記載しなければならない「補助金等の額及び算出の基礎」を厚生大臣が定めるとはして省令によつて定めることは、上位法規の特別の委任のない限り許されるはずはない。く、まして、上位法規の明文に反する執行命令など到底適法化される余地はない。

3 被告は、交付基準に基づく交付申請の強制を否定しているが、それが事実上反することは、（1）交付規則二条は、「・・・交付基準に従つて記載するものとする。」として交付基準に従うことを規定していること、（2）交付基準に関する通達も、そこに盛られた内容がすべて一定の区分の下に画一的に定められ、それ以外の算出方法で交付申請をなす余地を残していないうゑ、右通達には、交付基準につき「改正」、「廃止」、「効力」等の用語が用いられており、法令として強制的効力を有するが如き取扱いがされていること、（3）交付基準に従つて交付申請をすべきことが、各市町村に対する説明会等の場において指導され、全国のすべての市町村は、この指導に従つて交付申請を行い交付決定も交付基準によつていゝこと、からも明らかである。

こうしたことから、本件においても、国分寺市は、厚生大臣の定めた交付基準に従つて交付申請をすることを余儀なくされていたのであり、被告の主張する市議会の議決も、こうした事実上の強制によるものである。

4 被告は、原告の不法行為に基づく損害賠償請求について、消滅時効を援用するが、原告は、本訴を被告が消滅時効完成時であると主張する昭和五一年四月より以前の昭和四九年一月一八日に提起している。のみならず、本件においては、国分寺市長及び同市の職員は被告の加害行為が違法であることを知らなかつたのであるから、そもそも時効が進行していないといわなければならない。

（証拠関係）（省略）

○ 理由

一 請求原因一及び四の事実並びに国分寺市が昭和四七年度に支出した市立保育所措置費のうち交付申請のあつた一五七四万三七五二円については被告から同市に国庫負担金が交付されたが、それを超える額（以下「超過負担額」という。）については交付申請も交付決定もされていないことは、当事者間に争いが無い。

本件住民訴訟は、右超過負担額につき国分寺市が被告に対して有する権利を代位行使する旨主張するものであるもので、以下、右代位行使の対象たる国分寺市の権利の存否について判断する（原告主張の権利が住民訴訟による代位請求の対象たりうるものか否かの判断は留保する。）。

二 国庫負担金支払請求権の存否

原告は、児童福祉法五三条及び同法施行令一五条の規定を根拠として、市町村が同法四五条の最低基準を維持するために要した保育所措置費の精算額の一〇分の八については、他になんらの手続を経ることなく当然に、被告に対して具体的な国庫負担金支払請求権を取得するものであると主張する。

1 児童福祉法は、保育所を含む児童福祉施設について、厚生大臣がその設備及び運営等の最低基準を定めるべきものとし（四五条。これに基づき最低基準省令が制定されている。）、児童の入所に要する費用及び入所後の保護につき右最低基準を維持するために要する費用を市町村の支弁とする（五一条一号）一方で、市町村の支弁する費用に対しては、政令の定めるところによりその一〇分の八を国庫が負担するものと定めており（五三条）、これをうけた同法施行令一五条によれば、右国庫の負担は、市町村が支弁した費用の額から同法五六条一項及び五項の規定により徴収した金額並びにその費用のための寄附金その他の収入の額を控除した精算額に對してこれを行うものとされている。これは、児童福祉施設関係の事務が厳密な意味で地方公共団体の固有事務であるか、あるいはその長に対する国の機関委任事務であるかはさておき、その施設の運営については国と地方公共団体相互の利害関係があり、国としても一定の責務を負っているところから、右責務に應じた給付として、地方財政法一〇条八号及び一條の規定に基づき、国がその経費の一部を負担するとともに国の負担すべき割合等を定めたものであつて、その意味において、右国庫負担金は、通常の補助金などは異なる一種の義務費的性格をもつものであるということが出来る。したがつて、右各規定からすると、市町村が支弁する保育所措置費で児童福祉法四五条の最低基準を維持するために必要である認められる額の精算額の一〇分の八については、国が市町村に対してこれを支払うべき義務を負担し、市町村はその支払いを請求しうる権利を取得するものというべきである。

2 しかしながら、児童福祉法四五条に基づく最低基準省令は、設備の基準、備えたる医療品、職員の定数、保育時間、保育の内容等について最低基準を定めているだけであり、右それぞれの最低基準を維持するためにどれほどの金額が必要なものとして認められるかについては、なんら具体的定めを置いていない。さりとて、各市町村の実支出額がすべて当然に右の必要額として是認されるものでないことは、いうまでもない。

もし各市町村の自主的判断に基づく実支出額によるべきものとすれば、それぞれの判断は区々となり、各市町村間にいわれなき不均衡、不公平が生ずるにとどまらず、国家予算の適正かつ効果的な使用をも期しがたいこととなるからである。そうであるとすれば、最低基準を維持するために必要と認められる額を基礎とした国庫負担金につき国と市町村との間に債権債務関係が成立するというつても、その必要な額として客観的に是認される数額を具体的に確定（ここにいう「確定」とは適正化法一五条にいう「確定」とは異なる意味において用いる。以下同じ。）するためになんらかの手続をまたなければならぬことは当然であり、児童福祉法の前記規定もこのことを予定しているものであると解される。そして、その確定手続がいかなるものであるかは、もとより実定制度の定めるところにより決まることである。

3 そこで、その点を更に検討するのに、適正化法は、国庫負担金を含む補助金等について次のとおり定めている。

（一） 補助金等の交付申請をしようとする者は、所要事項を記載した申請書等を各省各庁の長に対してその定める時期までに提出しなければならない（五條）。右申請につき、各省各庁の長は所要事項を調査したうえ、補助金等を交付すべきものと認めるときは、交付決定をしなければならないが（六條一項）、適正な交付を行うため必要と認めるときは、交付申請に係る事項につき修正を加えて交付決定をすることができ（同條二項）、また、交付の目的を達成するため必要があるときは、交付決定に条件を付することもできる（七條）。

（二） 補助事業者等は、法令の定め並びに交付決定の内容及びこれに付された条

件等に從つて補助事業等を行わなければならず（一條一項）、補助事業等の遂行状況に關し各省各庁の長に報告しなければならぬ（二條）。各省各庁の長は、補助事業等が交付決定の内容又はこれに付された条件に從つて遂行されていないと認めるときは、これらに從つて遂行すべきことを命じ（三條一項）、この命令違反に対しては、当該補助事業等の一時停止を命ずることができ（同條二項）。

（三） 各省各庁の長は、交付決定をした場合において、その後の事情変更により特別の必要が生じたときは、交付決定の全部又は一部の取消し又はその決定の内容若しくはこれに付された条件を変更することができ（一〇條一項）、更に、補助事業者等が交付決定の内容又はこれに付された条件に違反したときは、交付決定の全部又は一部を取り消すことができ（一八條）、これら取消しがされた場合には、すでに交付済みの補助金等について返還を命じなければならず（一八條一項）、これを国税滞納処分の例により徴収することができる（二一條）。

（四） 補助金等の交付に關する各省各庁の長の処分不服のある地方公共団体は、処分の通知を受けた日から三〇日以内に右長に対して不服を申し出ることができ、この場合に、右長は、不服を申し出た者に意見を述べた機会を与えなければならない措置をとり、その旨を不服を申し出た者に通知しなければならない。この措置に不服のある者は更に内閣に対して意見を申し出ることができる（二五條、同法施行令一五條）。

これら適正化法の規定に徴すれば、国が交付する補助金等については、他の法令にその交付の根拠や交付割合等に関する規定がおかれている場合でも、同法一條の適正化目的を達成するために、専ら同法の定める手続により交付要件、該当性、交付すべき額及び当該交付に条件を付する必要の有無等を各省各庁の長に第一的に判断させ、その判断に基づく長の行政処分としての交付決定を經由せしめることによつてはじめて具体的な交付額が確定される（したがつて、右交付額に不服があるときは交付決定に対する行政争訟によるべきこととなる。）との建前を統一的に採用しているものと解するのが相当である。毎年度大量に発生する補助金等の債権債務關係について、あたかも通常の私法上の債権債務と同様の方法によつて交付額等を具体的に確定することが許されるとすれば、補助金等交付の迅速性、公平性、統一性が損われ、予算の編成、執行に支障を及ぼすばかりでなく、補助事業者等にとつても補助事業等の継続が困難となる等の不都合が考えられ、決して合理的ではない。このために適正化法は前記のような交付申請とこれに基づく交付決定という特別の手続を定めたのである。それゆゑ、本件の国庫負担金のように客觀的必要額を基礎として負担割合のみが法定されている補助金等につき、同法による交付申請及び交付決定の手続を経ることなく国に対して直接その支払いを請求することは、実定制度上許されていないものと解すべきである。

原告は、国の義務費である本件措置費の如き国庫負担金を裁量的な補助金と同列に論ずべきでないことを主張するが、適正化法二條は両者を一括規定しているのであるし、また、前記の理由からすれば、負担金であるか補助金であるかによつて交付額の具体的確定手続を区別しなければならない合理的根拠を見出すこともできない。そして、右述のような制度的仕組みを採用したからといつて、そのことが当然に地方自治の本旨に反するものとは解されないから、同法の違憲無効をいう原告の主張は理由がない。

4 そうすると、原告主張の超過負担額につき適正化法による交付申請と交付決定を経ない本件においては、国分寺市が国に対して直接その支払いを請求することは許されず、原告らにおいてこれを代位して請求することもできないというべきである。

三 国庫負担金支払債務の履行に代わる損害賠償請求権の存否
前項に述べたとおり、国分寺市の国に対する国庫負担金支払請求が許されないものである以上、その履行に代わる損害賠償請求が成り立ちえないことは、明らかである。

四 不当利得返還請求権の存否
前述した被告の国庫負担金支払義務は、適正化法に基づく交付申請及び交付決定の手続を経なければその履行を求めることができないものであるから、右手続を経由していない本件において、被告が右義務を履行しないことをもつて法律上の原因なき利得ということとはできない。したがつて、不当利得返還請求権も成立しない。

五 不法行為による損害賠償請求権の存否
原告は、国分寺市の本件措置費に係る国庫負担金交付申請に際し、被告が形式的にも内容的にも違法な交付基準に從うべきことを同市に強要したことが不法行為を構

成すると主張する。

1 交付基準の形式的違法について

(一) 原告は、まず、交付基準通達の根拠とされている交付規則二条が上位法規による適法な根拠を欠くものであると主張する。交付規則は、その制定文の文言からすると、適正化法九条一項、一四条及び同法施行令三条三項の規定に基づく委任命令並びに適正化法実施のため執行命令の双方の性格をもつものと解されるが、本件の国庫負担金との関連においては、同規則二条をみれば、先に判示したとおり、保育所措置費の国庫負担金については、適正化法により、交付申請とこれに対する厚生大臣の交付決定という手続において、最低基準を維持するために客観的に必要と認められる額を基礎として国庫負担額が具体的に確定されることとなつていのであるから、同法施行令三条一項四号が交付申請書の記載事項として定める「交付を受けようとする補助金等の額及びその算出の基礎」というのも、右の客観的必要性額を前提とした記載をすべきとが予定されているものと考えられ、かつ、右の客観的必要性額の具体的な認定は第一次的に厚生大臣の権限に委ねられているのである。そうであるとするれば、厚生大臣が右の客観的必要性額の具体的な認定につき同大臣として適正合理的と認め基準を定立し、交付申請もこの基準によつてするよう一般的に定めることは、当該基準によらない交付申請をそれ自体で直ちに不適法とする如き強制的な効力を内容とするものでない限り、これを違法とすべき理由はない。すなわち、交付規則二条は、前記客観的必要性額を基礎として国庫負担金の交付を受けようとする市町村の権利の内容そのものについて必要なら実体的変更を加えるものではなく、適正化法及び同法施行令を執行するに必要ないし、技術的、手続的事項を定めた執行命令のひとつとして、同令三条一項四号により交付申請書に記載すべき事項は「厚生大臣が別に定める当該補助金等」のそれぞれの交付基準に従つて記載するものと定めるものとみられるべきであるから、かかる定めは上位法令による明示の委任がなくとも当然許されるべきである。この点に関する原告の主張は採用することができない。

(二) 原告は、また、通達によつて交付基準を定めることは地方財政法一条に違反すると主張するが、国の負担すべき保育所経費の種目、算定基準及び国と地方公共団体との負担割合については、児童福祉法五一条一五号、五三條及び同法施行令一五條で基本的事項が定められているのであり、交付基準通達は、後記のとおり、その細目的事項で時宜に応じて改訂を要する保育単価、徴収基準額等を定めているものにすぎない。地方財政法の前記規定はこれらの細目的事項についてまでは政令によるべきことを定めているものとは解されないから、原告の主張は失当である。

2 交付基準の内容的違法について

(一) 保育所措置費の国庫負担額を算定する基準となる児童福祉法五三條にいう「地方公共団体の支弁する費用」又は同法施行令一五條にいう「市町村の支弁した費用」が、市町村が最低基準を維持するために必要であると主観的に判断して支出した実支出額を意味するものではなく、適正化法の手続で厚生大臣の交付決定によりその数額が具体化されることを予定した客観的必要性額をいうものと解すべきことは、前述のとおりである。したがって、実支出額によるべきことを前提として交付基準の違法をいう原告の主張は採用することができない。

(二) 次に、本件当時の交付基準が児童福祉法四五條の最低基準を維持するに足りないものであるとの原告の主張について検討する。原告は、同法四五條の規定に基づく最低基準省令の内容自体が時代の要請に答えられない不十分なものであると主張するところ、原告の存在と成立に争いがない甲第一二一號証並びに証人A、同B、同C及び同Dの各証言に弁論の全趣旨を勘案すれば、地方公共団体が保育所運営の基準に関し国に対して改善を求めているものう、右省令の規定事項と直接関係するのは、保育所の定数基準であり、原告が本訴において問題としているのもこの点であることが認められる。そこで、右省令の定める保育所の定数についてみると、同省令五三條二項は、「保育所の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね六人以上につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二〇人以上につき一人以上、満四歳以上の幼児おおむね三〇人以上につき一人以上とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。」と規定している。これに対し、前掲各証言によれば、東京、大阪、名古屋等の大都市及びその周辺部のかなりのところでは右基準を超えて保育所を配置し、国分寺市においても、東京都の基準に従い、乳児（満一歳に満たない者。以下同じ。）三人について一人、一歳児五人について一人、二歳児六人について一人、三歳児一人について一人、四歳

以上児については二〇ないし二六人について一人の割合で保母を配置していたことと、こうした現象は、昭和四〇年代に入つて地方公共団体の財政が豊かになつたころから見られるようになったものであるが、特に乳児保育については、六人につき一人の保母では完全な保護を与えることが相当困難であるとの意見があること、しかし、他方、最低基準省令五三条の規定は、昭和四四年に中央児童福祉審議会の見に従い前記のように改正されたもので、児童福祉法が制定された昭和二三年当時に於いては、保母の定数は、二歳未満児一〇人につき一人、二歳以上児三〇人につき一人の割合にすぎなかつたこと、昭和三〇年代までは、全国の保育所は、おおむねこうした基準で現実に運営されてきたのであり、昭和四七年当時においても、全国の地方公共団体で保母の定数を国の基準で運営していたところは少なくなかつたこと、また、乳児保育に関する国の考え方は、乳児は家庭において母親の愛情のもとで育てることが乳児の福祉にかなうものであるということを中心として認められる。

以上の事実によつて考えれば、最低基準省令の定める保母の定数基準は、十分なものであるとはいへ、それによつては保育所の運営が実際上不可能であると見做すことも可能に近いとまで一般的にいふことは難しく、その点をとらえて右省令の定める基準が最低基準としての意義を有しないとすることはできない。そして、同省令のその他の規定事項には特に問題とすべき点があるものとは認められない。そこで、進んで、昭和四七年度の交付基準通達による交付基準についてみるのに、原本の存在と成立に争いのない甲第二号証（成立に争いのない甲第一四号証は同一のもの）、第二〇号証及び成立に争いのない乙第三号証並びに証人Dの証言によれば、右交付基準は、おおむね次のとおりであつたことが認められ、これに反する証拠はない。

保育所措置費の国庫負担金については、右交付基準が示す保育単価（月額）により計算した支弁総額（各保育所ごとに、保育単価に各月初日の在籍措置児童の数を乗じて得た額の全保育所の年間の合計額）と地方公共団体の実支出額から寄附金その他の収入を控除した額とを比較して、いずれか少ない方の額から児童福祉法五三条の規定する徴収金額を控除した額を基本として、その一〇分の一を国が負担するものとされていること、右児童一人当たりの保育単価は、事業費（児童の給食費、保育材料費等の保育費）、保育所職員の人件費、庁費等の管理費から構成され、その額は、保育所の規模、所在地及び保育所の長の設置の有無に応じて、三歳未満児は一万五八〇円から一万九二一〇円、三歳児は五六九〇円から九三四〇円、四歳以上児は四五四〇円から八一三〇円の範囲内で定められているが、そのほかに児童用採暖費（一〇円から六〇円）並びに地域によつては寒冷地手当（三〇円から八六〇円）、事務用採暖費（八〇円）が加算されること、保育単価及びこれに加算される児童用採暖費等は毎年度改訂され、昭和四七年度においては、同年五月一日付で前記のとおり改訂されたのち更に同年十一月一日厚生省発児第一五二号の二厚生事務次官通達によつて、再度、保育単価及び寒冷地手当が増額され、保育単価は、三歳未満児については一六七〇円ないし二一四〇円、三歳児については五八〇円ないし九九〇円、四歳以上児については四二〇円ないし八三〇円の増額となつたこと、保育単価の約八〇パーセントは保育所の長、保母、調理員その他の職員の人件費によつて占められているが、職員のうち保母の定数についてみると、厚生大臣の定める最低基準に従つて三歳未満児六人につき一人、三歳児二〇人につき一人、四歳以上児三〇人につき一人を原則としてはいるものの、児童数が六〇人以下の保育所について一日三時間の非常勤保母を認めているほか、保母の定数が特に足りないとの意見のある乳児保育については、母子家庭等の低所得者層において家庭保育によることの困難さを配慮し、七三施設約八〇〇人を対象として乳児三人につき一人の保母の配置を認めていること、また、保母等の職員の給与については、昭和四三年に行われた厚生、自治、大蔵三省による職員の学歴、経験年数等の実態調査の結果に基づき、国家公務員に準じて、施設の長は行政職俸給表（一）の六等級六号、主任保母は同表（一）の七等級七号、保母は同表（一）の七等級二号、調理員等は同表（二）の五等級一〇号に格付けされ、また、各種手当も国家公務員と同じように支給されるほか、保母については、昭和四七年度から特殊業務手当（本俸の四パーセント）が新設されたこと、以上の事実が認められる。

右事実によると、保母の定数については、最低基準省令の定める最低基準を上回るものであることが明らかであるし、また、保育単価を構成する事業費（給食費、保育費）、人件費、管理費並びにこれに加算される児童用採暖費等が最低基準省令二条、八条、一二条、五五条等に抽象的に定められている基準を最少限実現すること

もできないものであると認めるに足りる的確な証拠はない。もつとも、証人Dの証言によれば、保育所職員の就労状況にはかなりの労働基準法違反の事例のあることが認められるが、その具体的な内容や程度、その理由等はまったく明らかではないので、これをもつて右認定判断を左右することはできない。結局、昭和四七年度の交付基準が児童福祉法四五条の最低基準を維持するに足りない違法なものであるとの原告の主張は採用しがたいというほかはない。

3 交付基準による交付申請の強要について
上來說示したところによれば、被告が各市町村に対し交付基準に準拠して交付申請をさせること自体を違法といえないことは、明らかである。成立に争いのない甲第一、第三、第一二、第一三号証（第三号証は原本の存在も争いが無い。）並びに証人D、同C及び同Bの各証言によれば、厚生省の担当職員及び本件負担金交付事務の委任を受けている東京都知事の所部職員は、従来から法令上当然のこととして交付基準によつて交付申請をすべき旨各市町村に対して行政指導を行い、交付基準によらない申請がされることはまったく予想しておらず（過去にそのような申請がされた事例もない。）、もしそのような申請が提出された場合、東京都としては申請を受理しない方針であつたが、被告としては不受理とすることまでは考えていなかったことが認められる。また、本件申請時の状況をみても、国分寺市が右行政指導に抗して交付基準によらない交付申請をしようとしたとか、これに対し東京都あるいは被告が国分寺市の意に反してその申請を妨げたとかの事実を具体的に確認するに足りる証拠はなく、証人Aの証言によれば、国分寺市としても、前記の行政指導をなんら疑うことなく慣例的にこれに従つたものであることが窺われる。そうであるとすれば、被告の違法な強要があつたとの原告の主張は失当というべきである。

4 右のとおりであるから、被告の国分寺市に対する不法行為を理由とする損害賠償請求権についても、故意過失の存否に触れるまでもなく、その成立を認めることができない。

六 以上によれば、本件措置費の超過負担額につき原告が本訴において主張する国分寺市の被告に対する権利はすべて存在しないこととなるので、その権利を代位行使する旨の原告の請求は理由がないことに帰する。よつて、本件請求を棄却することとし、訴訟費用の負担につき、行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 佐藤 繁 川崎和夫 菊池洋一）