

23年9月16日	[Redacted]
午前 / 時 / 分	
書記官送達	

平成23年9月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

年 ( ) 第 号 定額給付金不支給処分取消等請求事件

口頭弁論終結日 平成23年7月8日

判 決

[Redacted]

原 告

[Redacted]

大阪市北区中之島1丁目3番20号

被 告 大 阪 市

同代表者兼処分行政庁兼裁決行政庁

大 阪 市 長  
平 松 邦 夫

大阪府中央区大手前2丁目1番22号

被 告

大 阪 府 知 事  
大 阪 府 知 事  
橋 下 徹

同代表者兼裁決行政庁

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 告

国 務 大 臣  
平 岡 秀 夫  
総 務 大 臣  
川 端 達 夫

同代表者法務大臣

裁 決 行 政 庁

被告ら指定代理人

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

被告大阪市指定代理人

[Redacted]

同

[Redacted]

同

被告大阪府指定代理人

同

同

被告国指定代理人

同

同

同

主

文

- 1 本件訴えのうち、大阪市長が原告に対してした定額給付金又は同相当額を給付しない旨の処分の取消しを求める部分を却下する。
- 2 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

## 第1 請求

### 1 被告大阪市関係

(1) アが主位的請求、イ以下は記載順に順次第2次から第6次までの予備的請求（(2)とは単純併合）

ア 大阪市長が平成21年11月20日付けで原告に対してした定額給付金又は同相当額を給付しない旨の処分を取り消す。

イ 被告大阪市は、原告に対し、被告国と連帯して1万2000円及びこれに対する平成21年11月20日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え（国家賠償法1条1項に基づく請求）。

ウ 原告と被告大阪市との間で、原告が被告大阪市から定額給付金1万2000円の給付を受ける地位にあることを確認する（公法上又は私法上の地位確認請求）。

エ 被告大阪市は、原告に対し、1万2000円及びこれに対する平成21年11月20日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え（贈与契約に基づく請求）。

オ 上記イに同じ（民法709条に基づく請求）。

カ 原告と被告大阪市との間で、原告が被告らから連帯して損失補償金1万2000円の支払を受ける地位にあることを確認する（憲法29条3項に基づく地位の確認請求）。

(2) 大阪市長が平成22年3月24日付けでした原告の異議申立てを却下する旨の決定を取り消す。

## 2. 被告大阪府関係

(1) 原告と被告大阪府との間で、原告が被告らから連帯して損失補償金1万2000円の支払を受ける地位にあることを確認する（憲法29条3項に基づく地位の確認請求）。

(2) 原告と被告大阪府との間で、原告が被告大阪府に対し定額給付金1万2000円の給付を受ける資格が付与される地位にあることを確認する（公法上又は私法上の地位確認請求）。

(3) 大阪府知事が平成22年1月22日付けでした原告の審査請求を却下する旨の裁決を取り消す。

## 3. 被告国関係

(1) アが主位的請求、イが予備的請求、ウが再予備的請求（(2)(3)とは単純併合）

ア 被告国は、原告に対し、被告大阪市と連帯して1万2000円及びこれに対する平成21年11月20日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え（国家賠償法1条1項に基づく請求）。

イ 上記アに同じ（民法709条に基づく請求）。

ウ 原告と被告国との間で、原告が被告らから連帯して損失補償金1万20

00円の支払を受ける地位にあることを確認する（憲法29条3項に基づく地位の確認請求）。

(2) 原告と被告国との間で、原告が被告国に対し定額給付金1万2000円の給付を受ける資格が付与される地位にあることを確認する（公法上又は私法上の地位確認請求）。

(3) 総務大臣が平成22年1月22日付けでした原告の審査請求を却下する旨の裁決を取り消す。

## 第2 事案の概要

### 1 事案の骨子

本件は、原告が、大阪市長に対し定額給付金（又は同相当額）申請書を提出したところ、原告は給付申請期限において大阪市の住民基本台帳に記録（以下「住民登録」ということがある。）されておらず同申請書の受付をすることができないとして、上記申請書を返却されたことから、これを不服として大阪市長に対する異議申立て並びに大阪府知事及び総務大臣に対する審査請求をしたが、いずれも却下されたため、被告らに対し、それぞれ上記第1記載のとおり請求している事案である。

2 前提となる事実等（当事者間に争いのない事実及び証拠等により容易に認められる事実。以下、書証番号は特に断らない限り枝番号を含むものとする。）

(1) 原告に関する住民基本台帳の記録（甲5、乙2、弁論の全趣旨）

ア 原告は、平成18年9月26日、西成区長に対し、[REDACTED]  
[REDACTED]に同月20日転入した旨の届出をした。  
これを受けて、西成区長は、原告について、同所を住所とする住民票を作成し、これにより、原告は大阪市の住民基本台帳に記録（住民登録）されることとなった。

イ 西成区長は、平成19年3月29日付けで、不現住を理由として、原告の住民票を職権で消除する処分をした。

なお、原告は、平成21年2月1日時点において、大阪市内で生活していたが、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されていなかった。

(2) 定額給付金給付事務費補助金交付要綱（乙9，10）

ア 総務事務次官は、平成21年1月28日付けで、各都道府県知事及び各政令指定都市市長に対し、定額給付金給付事務費補助金交付要綱（総行政第19号。以下「本件事務費要綱」という。）を通知し、本件事務費要綱は同日施行された。

イ 定額給付金給付事務費補助金の交付については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）等及び本件事務費要綱に定めるところによるものとされ（同要綱1条）、同補助金は、定額給付金給付事業に伴う地方公共団体の実施事務に必要な経費を交付することを目的とし（同要綱2条）、総務大臣は、定額給付金給付事業に伴う地方公共団体の実施事務に必要な経費について、補助金（補助率10分の10）を交付する（同要綱3条）ものとされている。

(3) 定額給付金給付事業費補助金交付要綱（乙8，10）

ア 総務事務次官は、平成21年1月28日付けで、各都道府県知事及び各政令指定都市市長に対し、定額給付金給付事業費補助金交付要綱（総行政第18号。以下「本件事業費要綱」という。）を通知した。本件事業費要綱は、「平成20年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律」成立後の平成21年3月5日に施行された。

イ 定額給付金給付事業費補助金の交付については、補助金適正化法等及び本件事業費要綱に定めるところによるものとされ（同要綱1条）、同補助金は、「市町村を事業主体として、景気後退下での住民の不安に対処するため、定額給付金を給付することにより住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資するものとする」ことを目的とし（同要綱2条）、総務大臣は、「別紙の

基準」に基づき、市町村が定額給付金を給付した場合において、市町村が支払う金額について補助金（補助率10分の10）を交付する（同要綱3条）ものとされている。

(4) 大阪市定額給付金給付事業実施要綱（乙1，12）

ア 総務省自治行政局定額給付金室長は、平成21年2月25日付けで、各都道府県定額給付金担当部長及び各指定都市定額給付金担当部長に対し、地方自治法245条の4（技術的な助言）に基づき、定額給付金給付事業実施要綱例（以下「本件実施要綱例」という。）を送付した（なお、本件実施要綱例は、本件事業費要綱添付の「別紙の基準」とほぼ同じ内容である。）。

イ 被告大阪市は、同年3月2日、本件実施要綱例を基に、大阪市定額給付金給付事業実施要綱（以下「本件実施要綱」という。）を制定し、同日、これを施行した。

ウ 本件実施要綱の主な規定は次のとおりである。

(ア) 第1条（目的）

この要綱は、景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資するものとして実施する定額給付金給付事業に関し、必要な事項を定める。

(イ) 第2条（給付対象者及び申請・受給者）

1項 大阪市長は、この要綱に定めるところにより、定額給付金を給付する。

2項 定額給付金の給付対象者（以下「給付対象者」という。）は、平成21年2月1日（以下「基準日」という。）において、次のいずれかに該当する者とする。

1号 大阪市の住民基本台帳に記録されている者（基準日以前に、

住民基本台帳法8条の規定に基づき住民票を削除されていた者で、基準日時点において、日本国内で生活していたが、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されておらず、かつ、基準日後初めて大阪市の住民基本台帳に記録されることとなったものを含む。)

3項 定額給付金の申請・受給者（以下「申請・受給者」という。）

は、前項に掲げる給付対象者ごとに次のとおりとする。

1号 住民基本台帳に記録されている者については、その者の属する世帯の世帯主（かっこ書略）

(ウ) 第3条（給付額）

定額給付金の給付額は、給付対象者1人につき1万2000円とする。

ただし、昭和19年2月2日以前に出生した者及び平成2年2月2日以後に出生した者については、給付対象者1人につき2万円とする。

(エ) 第4条（給付対象者リストの作成）

大阪市長は、定額給付金給付事業の実施に当たり、給付対象者、申請・受給者、申請・受給者ごとの給付額、住民基本台帳又は外国人登録原票における住所等を掲載した給付対象者リストを作成し、これに基づき給付を行う。

(オ) 第5条（給付開始日及び給付申請期限）

1項 定額給付金に係る大阪市の給付申請受付開始日は、次条第2項第1号に掲げる申請方式（郵送申請方式）は平成21年5月1日、第2号（窓口申請方式）及び第3号（窓口現金受領方式）に掲げる申請方式は平成21年5月18日とする。

2項 給付申請期限は、前項の規定により定められた給付申請受付開始日のうち最も早い日から6月とし、平成21年11月2日とする。

(カ) 第8条（給付決定及び給付）

大阪市長は、前2条の規定により提出された申請書を受け取った場合には、速やかに内容を確認の上、給付を決定し、当該申請・受給者（その代理人を含む。）に対し定額給付金を給付するものとする。

(5) 定額給付金給付事業の実施（弁論の全趣旨）

被告大阪市は、定額給付金給付事業の実施に当たって作成した給付対象者リスト（本件実施要綱4条）に基づき、平成21年4月18日から同月24日にかけて、本件実施要綱2条3項所定の申請・受給者に対し、申請書を郵送し、同年5月15日から、定額給付金の給付を開始した。

(6) 申請書の提出及び返却（甲4～6）

ア 原告は、平成21年10月6日、西成区役所を訪れ、同区役所総務担当の担当者に対し、定額給付金の受給方法について説明を求めた。

これを受けて、大阪市市民局市民部定額給付金担当課長は、原告に対し、同月8日付けで「定額給付金の支給について」と題する書面を送付した。同書面には、「平成21年2月1日現在、住民基本台帳に記録されていない方については、申請期限（大阪市の場合平成21年11月2日）までに住民基本台帳に記録のうえ、定額給付金の申請を行っていただければ、支給することが出来ますので、なにとぞご理解のほどよろしくお願いいたします。」と記載されていた。

イ 原告は、大阪市長に対し、同年10月21日付けで、定額給付金・子育て応援特別手当申請書（請求書）（以下「本件申請書」という。）を大阪市定額給付金等事務センターに郵送する方法により、定額給付金の給付申請（以下「本件申請」という。）をした。なお、本件申請書には、表題に続けて、手書きで「またはその相当額申請書（請求書）」と記載されている。

ウ 大阪市長は、給付申請期限である同年11月2日の時点で、原告が大阪

市の住民基本台帳に記録されていなかったため、原告から送付された本件申請書の受付ができない旨記載された文書を同封し、同月20日付けで本件申請書を原告に郵送で返却した（以下「本件返却行為」という。なお、原告が取消しを求めている定額給付金又は同相当額の不給付決定とは、本件返却行為のことをいうものと解される。）。

(7) 異議申立て及び審査請求（甲7～12）

ア 原告は、本件返却行為を不服として、平成21年12月25日付けで、大阪府知事に対し、審査請求（以下「本件知事審査請求」という。）をした。

これに対し、大阪府知事は、平成22年1月22日付けで、本件知事審査請求が行政不服審査法（以下「行審法」という。）5条1項1号及び2号のいずれにも該当しないとして、これを却下する旨の裁決（以下「本件知事裁決」という。）をした。

イ 原告は、本件返却行為を不服として、平成21年12月25日付けで、総務大臣に対し、審査請求（以下「本件大臣審査請求」という。）をした。

これに対し、総務大臣は、平成22年1月22日付けで、本件大臣審査請求が行審法5条1項1号及び2号のいずれにも該当しないとして、これを却下する旨の裁決（以下「本件大臣裁決」という。）をした。

ウ 原告は、本件返却行為を不服として、同月6日付けで、大阪市長に対し、異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）をした。

これに対し、大阪市長は、同年3月24日付けで、本件返却行為は行審法所定の「処分」に該当しないとして、これを却下する旨の決定（以下「本件異議決定」という。）をした。

第3 争点及び当事者の主張

1 主要な争点及び当事者の主張

本件の争点は多岐にわたるが、その中でも特に重要な争点は、①本件返却行

為の処分性、②本件返却行為の違法性（特に、本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項に違反するか否か）である。上記各争点に関する当事者の主張の概要は、次の(1)及び(2)記載のとおりである。また、各請求に係る個別の争点及びこれに関する当事者の主張の骨子は、後記2記載のとおりである。

(1) 本件返却行為の処分性（争点①）

（原告の主張）

ア 本件実施要綱は補助金適正化法等と一体であること

条例によって行われているか、要綱によって行われているかという形式のみで、本件返却行為の処分性の有無を判断すべきではない。本件に関する事実経過をつぶさにたどれば、総務省が実施本部を設け、実質的に強力な指揮監督を行っていることが明白である。被告大阪市が行った定額給付金給付事業は、経費を含めた全額を国庫が負担する補助金を財源として、補助金適正化法、本件事務費要綱、本件事業費要綱及び本件実施要綱を一体として、総務大臣の強力な指揮監督下で国の施策を実施したものであり、公権力の行使にほかならない。したがって、被告大阪市（大阪市長）が原告に対してした定額給付金不給付決定（本件返却行為）は、処分に該当する。

イ 本件実施要綱は憲法94条及び地方自治法15条によって授権された規則であること

憲法94条の「条例」には、地方公共団体の長の制定する規則が含まれると解されており、地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務につき規則を制定することができ（地方自治法15条1項）、同規則の違反者に対し5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる（同条2項）ことからすると、地方公共団体の長の制定する規則は、憲法94条及び地方自治法15条によって処分の根拠となるものである。そして、本件実施要綱は、地方公共団体の長の制定する規則

である以上、憲法94条及び地方自治法15条によって授權された規則であると解するのが相当である。そうすると、本件実施要綱に基づいて大阪市長が行う定額給付金の給付不給付の決定は、憲法及び地方自治法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、処分に該当する。

#### ウ 最高裁判例からの検討

(7) 法律又は条例の委任を受けない行政規則に基づく不支給決定の処分性を肯定する立場もあり（最判昭和60年12月5日・労判467号11頁参照）、実質において、直接国民の権利義務の形成又はその範囲の確定が法律上認められているといえる場合には、法律又は条例の明文による委任を受けていない行政規則に基づく不支給決定の処分性を肯定する余地がある。

(4) 定額給付金給付事業の制度の仕組みに鑑みれば、総務大臣は、本件事業費要綱等に定める手続により、給付対象者に対して定額給付金を給付する職務権限を、大阪市長に対して、補助金適正化法に基づき付与したと解するのが相当である。そして、給付対象者は、所定の給付要件を具備するときは所定額の定額給付金の給付を受けられるという抽象的な地位を与えられているが、具体的に給付を受けるためには、本件実施要綱に基づき、大阪市長に申請し、所定の給付要件を具備していることの確認を受けなければならない、その給付決定によってはじめて具体的な定額給付金の給付請求権を取得する。そうすると、大阪市長が行う定額給付金の給付不給付の決定は、補助金適正化法を根拠とする優越的地位に基づいて一方的に行う公権力の行使であり、給付対象者の上記権利に直接影響を及ぼす法的効果を有するものであるから、抗告訴訟の対象となる行政処分に当たる（最判平成15年9月4日・裁判集民事210号385頁参照）。

(被告らの主張)

ア 行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条2項にいう「行政庁の処分」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が法令の規定に基づき行う行為のうち、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るものをいう（最判昭和30年2月24日・民集9巻2号217頁）が、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、支給申請者の申込み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も認められず、また、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。

しかし、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の支給を受ける権利を与えるとともに、支給申請及びこれに対する支給決定という手続により、行政庁に申請者の権利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・不支給の決定は、取消訴訟の対象となる処分に該当すると解される。そして、法治主義の原則の要請から、上記「法令」とは、形式的意味の法律のみならず、条例等法律に準ずるものを含むが、いわゆる実施要綱ないし指導要綱等の行政庁が自らの内部規範として制定したものは、これが補助金等の交付決定に処分性を認めることを前提とした法律ないし条例等の委任を受け、その法律ないし条例等と一体として処分性を付与していると認められない限り、上記「法令」には含まれないと解するのが相当である。

イ 本件返却行為は、本件実施要綱に基づき行われたものであるところ、本件実施要綱は、条例等の法律に準ずるものではなく、大阪市長が内部規則として制定したものであり、かつ、何らかの法律ないし条例の委任を受け

て定められたものではないから、本件実施要綱に基づく本件返却行為が、処分に該当するということとはできない。

(2) 本件返却行為の違法性（特に、本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項に違反するか否か）（争点②）

（原告の主張）

ア 定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者とする本件実施要綱2条2項1号は、住居がなく住民登録ができない人たちを不当に差別するものであり、憲法14条1項に違反するのみならず、同法13条、25条、29条にも違反する。したがって、本件実施要綱に基づいてされた本件返却行為も違法である。

イ 本件事業費要綱及び本件実施要綱に共通する定額給付金給付事業の目的は、「景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資する」ことであり、貧困ゆえ住居がなく住民登録ができない人たちに対する給付は、給付事業の目的に最もかなっているばかりでなく、その最低生活の維持に直結するものであるから、幸福追求権（憲法13条）、生存権（同法25条）、財産権（同法29条）の諸権利によって、より一層強く保障されるべきである。

ウ 鳩山総務大臣（当時）は、定額給付金について、「住民にあまねく給付する」と公言しながら、定額給付金給付事業を開始するに当たり各地方公共団体に通知した本件事業費要綱においては、定額給付金の給付対象から、住居がなく住民登録ができない人たちを排除した。このことは、憲法14条違反であるばかりか、同法13条、25条、29条にも違反する。

しかも、総務大臣は、補助金適正化法3条1項により、補助金が公正に使用されるよう努める義務があるにもかかわらず、効率性のみを追求し、公正さ即ち公平・平等な取扱いが要求されることを没却し、貧困ゆえ住居

がなく住民登録ができない人たちを不当に差別し、定額給付金の給付対象から排除する旨を各地方公共団体に通知したものであり、このような総務大臣の行為は、上記義務に反し、補助金適正化法3条1項に違反するものである。

エ 大阪市長は、補助金適正化法3条2項により、定額給付金給付事業補助金の交付目的に従って誠実に給付事業を行うよう努める義務があるにもかかわらず、定額給付金の給付対象から、住居がなく住民登録ができない人たちを排除した本件実施要綱を作成し、同要綱に基づいて上記事業を実施し、申請書の返却行為と称して定額給付金を不給付とする処分をしたことは、補助金適正化法3条2項に違反し、憲法13条、14条、25条、29条にも違反する。

オ 総務大臣、大阪府知事及び大阪市長は、住民登録ができない者が相当数存在することを認識しながら、これらの人々を差別し、定額給付金の給付において何の配慮もしなかったものであり、憲法99条の憲法尊重擁護義務に反する。

また、原処分の是非は弁論終結時の事情により判断されるのが通例であるところ、全国において定額給付金給付事業は終了しているので、原告のような状況にある者の人数は限られていて、もはや被告らが主張するような二重給付のおそれや大量処理による煩雑さは消失している。したがって、弁論終結時においては、定額給付金の不給付を放置することはその根拠を失っており、憲法13条、14条、25条、29条に違反する。

定額給付金給付事業の実施当時、各実施機関において、それぞれ電算機で受給者名簿が作成されていたのであり、原告のように住所を失って住民基本台帳の記録を回復できない者による定額給付金受給権の行使の機会を画一的に排除することは、給付の公正を確保するためにとられた合理的措置とは到底いえず、本件返却行為は憲法13条、14条、25条、29条

に違反する。

カ 住民基本台帳等の記録を基に給付を行うことに合理性はあっても、記録のない人たちを給付から排除することは不合理である。基準日に記録がなく、期限内に住民登録できない人たちにも、申請書を入手できるよう区役所の窓口などに備えておき、申請があった人については、戸籍のある市町村に問い合わせ、戸籍の附票で住民票消除を確認し、給付したときには給付したことを戸籍のある市町村が記録しておけば、容易に二重給付は防げるのである。給付対象者の総数に比して、住居がなく住民登録ができない人たちの数は限られており、上記の方法を採るとしても事務量の増加は軽微なものであったと推測される。「全国あまねく給付する」とされた定額給付金の給付については、不条理で不当な差別は許されるべきではない。

(被告らの主張)

ア 被告大阪市が事業の実施に当たり、広範な裁量を有すること

景気後退により各般の経済財政政策が必要とされた中で、被告大阪市がいかなる事業を実施するかは、専門的政策的見地から判断すべき事項であり、定額給付金給付事業の実施に当たって、この事業を本来の目的に沿った形でどのように制度設計を図っていくべきかについては、被告大阪市の広範な裁量に委ねられていたというべきである。

イ 給付対象者を住民基本台帳に記録されている者と定めた理由

定額給付金給付事業は、「景気後退下での生活者の不安にきめ細かく対処するため、家計への緊急支援として」実施する事業であるとともに、消費を増やし景気を下支えするために実施する事業でもあった（本件実施要綱1条）。もっとも、定額給付金を世帯単位で給付するとしても、全国では約5500万件、被告大阪市に限っても約133万件という極めて膨大な申請件数が予想されたため、早期給付を実現するためには、給付対象者要件を始めとする定額給付金給付事業の仕組みを簡素なものにし、事務処

理の軽減を図る必要があり、他方で、二重給付を防止するために給付対象者の基準を明確にする必要があった。

この点、住民基本台帳の制度は、住民の居住関係の公証にとどまらず、選挙人名簿の登録など各種の行政事務処理の基礎とされている。このことから明らかなように、住民基本台帳に記録されている情報に基づき給付を行うということは、定額給付金給付事業の仕組みの簡素化及び給付対象者の基準の明確化のいずれの要請にも応えるものであるとともに、既にある制度を利用できるという意味で早期給付の実現という迅速さに応えるものでもあった。

このように本件実施要綱2条2項1号が給付対象者を住民基本台帳に記録されている者と定めたことは定額給付金給付事業の目的に沿う合理的なものであったというべきである。

ウ 住民基本台帳に記録されている者を過度に優遇したものではないこと

我が国においては、昭和25年に生活保護法が制定・施行され、当時から住宅扶助を含む各種の保護の制度が設けられているほか、平成14年には、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が制定・施行され、同法3条1号においては、住宅への入居の支援等による安定した居住の場所を確保することが目標の一つとされており、生活保護法の運用の見直しを図るなど、国や地方公共団体において、貧困等のために自ら住居を確保することが困難な国民が、住居を確保し、住民基本台帳への記録が可能となるための制度が整備されつつある。そして、本件実施要綱2条2項1号は、「基準日（平成21年2月1日）以前に、住民基本台帳法…第8条の規定に基づき住民票を削除されていた者で、基準日時点において、日本国内で生活していたが、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されておらず、かつ、基準日後初めて大阪市の住民基本台帳に記録されることとなったもの」も「大阪市の住民基本台帳に記録されている者」に含まれるものと規

定しているのであって、そのことに鑑みると、本件実施要綱は、平成21年2月1日の時点で大阪市の住民基本台帳に記録されていなかった者が定額給付金の給付を受けることをおよそ排除しているものではなかったといえる。

加えて、定額給付金給付事業は、給付対象者1人につき1万2000円（ただし、昭和19年2月2日以前に出生した者及び平成2年2月2日以降に出生した者については、給付対象者1人につき2万円）を1回だけ給付するものである（本件実施要綱3条）。

このように、本件実施要綱に基づき、住民基本台帳に記録されている者が受ける恩恵は、それほど大きいものではなく、住民基本台帳に記録されている者を過度に優遇したものであるとはいえないから、定額給付金の給付対象者に係る本件実施要綱2条2項1号が不合理であるとまではいえない。

#### エ 原告の主張に対する反論

(ア) 原告は、定額給付金給付事業の目的及び平成21年1月13日の衆議院総務委員会における鳩山総務大臣の発言（甲21）に鑑みると、定額給付金は、貧困であるため住所を有さず住民基本台帳に記録されていない者にこそ給付すべきであると主張する。しかし、定額給付金給付事業が家計への緊急支援を目的としたものであることに着目すると、低所得者に給付されることが望ましいといえるが、他方で、この事業が消費を増やし景気を下支えするために実施されるものであることにも着目すると、所得の多寡にかかわらず、できるだけ多くの者に給付することが望ましいものであったともいえるのであり、しかも、この事業は、年度内給付の達成という迅速さをも求められていたのである。このように、定額給付金は、限られた時間の中でできるだけ多くの者に所得の多寡にかかわらず迅速に給付することが望ましいとされたのであるから、原告の

上記主張は定額給付金給付事業の目的を正解したものとはいえず、失当である。

(イ) 原告は、住民基本台帳に記録されていない者については戸籍の附票を利用すれば、定額給付金の二重給付を防止できると主張する。しかし、本件実施要綱は、条例等法律に準ずるものではなく、大阪市長が定額給付金給付事業を実施するに際し被告大阪市内部の事務取扱いとして定めた内部規則（行政規則）であり、かつ何らかの法律ないし条例の委任を受けて定められたものではないから、本件実施要綱に基づく定額給付金給付事業は、住民基本台帳法20条2項の「法令で定める事務」には当たらない。そうすると、被告大阪市の機関は、上記事業の遂行のために、住民基本台帳に記録されていない者に係る戸籍の附票の写しの交付を請求することができない。したがって、原告の主張は前提を誤るものであり失当である。

戸籍の附票に記録されている者等も、住民基本台帳法20条1項に基づき、戸籍の附票の写しの交付を受けることができることからすると、仮に、戸籍の附票を利用することを前提とすれば、給付対象者を住民基本台帳に記録された者等と定めるよりも、二重給付の防止を図りつつより多くの者に定額給付金を給付できるかもしれないが、このような方法を採用すると、給付対象者を住民基本台帳に記録された者等と定めるよりも、申請者に関する照会やこれに対する回答という事務が生ずることになるから、被告大阪市のような戸籍人口が多い市町村においては、給付手続に関する事務がそれほど増加しないといえないことは明らかである。さらに、定額給付金給付事業の実施に当たって、限られた時間の中でできるだけ多くの者に定額給付金を給付するという目的に沿った形でのように制度設計を図っていくかは、被告大阪市の広範な裁量に委ねられていることであって、原告が主張するような制度設計を採用しな

ったからといって、本件実施要綱2条2項1号が直ちに違憲無効となるものではない。

## 2 各請求に係る個別の争点及び当事者の主張（骨子）

### (1) 被告大阪市に対する請求

ア 定額給付金又は同相当額の不給付決定（本件返却行為）取消請求（第1の1(1)ア）

（原告の主張）

上記1(1)（原告の主張）記載のとおり、本件返却行為は取消訴訟の対象たる処分である。また、上記1(2)（原告の主張）記載のとおり、本件返却行為は違法であるから、取り消されるべきである。

（被告大阪市の主張）

上記1(1)（被告らの主張）記載のとおり、本件返却行為は取消訴訟の対象たる処分ではないから、その取消しを求める訴えは不適法である。

### イ 国家賠償請求（第1の1(1)イ）

（原告の主張）

本件返却行為は、国家賠償法1条1項の「公権力の行使」に該当する。そして、大阪市長がした本件返却行為は、上記1(2)（原告の主張）記載のとおり、その職務上の義務に違反する違法なものであり、これにより原告は、憲法14条1項に基づく差別されない権利を侵害され、定額給付金受給権を剥奪されたものであるから、被告大阪市長は、原告に対し、定額給付金相当額の国家賠償責任を負うべきである。

（被告大阪市の主張）

本件返却行為は、贈与契約の申込みに対する被告大阪市による不承諾の意思表示であり、純然たる私経済作用というべきであるから、国家賠償法1条1項の「公権力の行使」には該当しない。また、大阪市長は、原告に対する関係で、本件申請に対し給付決定をすべき職務上の法的義務を負っ

ていないから、本件返却行為は、国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではない。

ウ 定額給付金又は同相当額の給付を受けられる地位の確認請求（第1の1  
(1)ウ)

(原告の主張)

上記1(2)(原告の主張)記載の主張と同旨の理由により、原告は定額給付金又は同相当額の給付を受ける公法上又は私法上の地位を有する。

(被告大阪市の主張)

大阪市長は、原告の本件申請に対して給付決定をすることなく本件返却行為をしたものであり、定額給付金に係る贈与契約は成立していないから、被告大阪市が原告に対し定額給付金を給付する義務を負うことはない。また、定額給付金相当額を給付する義務を負うべき事情もない。

また、本件実施要綱は内部規則にすぎず、平等取扱いの原則を根拠として、原告に「定額給付金の給付を受けられる地位」という法律上の地位又は法律関係を観念することはできない。

エ 贈与契約に基づく請求（第1の1(1)エ)

(原告の主張)

定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者とする本件実施要綱2条2項1号は、憲法違反又は公序良俗違反により無効である。したがって、仮に定額給付金の給付が私法上の贈与であるとしても、本件申請は定額給付金のその余の給付要件を全て満たしているから、原告と被告大阪市との間には定額給付金の贈与契約が成立している。

(被告大阪市の主張)

大阪市長は、原告の本件申請に対して給付決定をすることなく本件返却行為をしたものであり、定額給付金に係る贈与契約は成立していない。定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者と定める本件実

施要綱2条2項1号は合理的なものであり、原告の主張は理由がない。

オ 不法行為に基づく損害賠償請求（第1の1(1)オ）

（原告の主張）

上記1(2)（原告の主張）記載のとおり、本件返却行為は違法である。本件返却行為により原告の定額給付金受給権が侵害されており、被告大阪市の原告に対する不法行為が成立する。

（被告大阪市の主張）

本件実施要綱は被告大阪市の内部規則であるから、これにより定額給付金の給付を受ける権利ないし利益が保護されるものではないし、このほかに上記権利利益を保護することを定める根拠法規は存在しない。定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者と定める本件実施要綱2条2項1号は合理的なものであり、原告の主張は理由がない。

カ 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求（第1の1(1)カ）

（原告の主張）

仮に原告に定額給付金の受給資格が付与されなかったことが適法であるとしても、原告は、そのような財産権上の特別の犠牲について、憲法29条3項に基づき、被告らから連帯して損失補償を受けられる地位を有するというべきである。

（被告大阪市の主張）

大阪市長は、原告の本件申請に対して給付決定をすることなく本件返却行為をしたものであり、定額給付金に係る贈与契約は成立していないから、原告は、被告大阪市に対して定額給付金の給付請求権を有しているわけでも、給付を受ける資格が保障されているわけでもない。したがって、憲法29条3項の適用ないし類推適用の前提となる個別の財産権の具体的な保障がない以上、原告の上記主張は前提を誤るものであり失当である。

キ 本件異議決定の取消請求（第1の1(2)）

(原告の主張)

上記1(1)(原告の主張)記載のとおり、本件返却行為は処分であるから、行政不服審査の対象となる。本件異議決定の判断は誤りであるから、違法であり取り消されるべきである。

(被告大阪市の主張)

上記1(1)(被告らの主張)記載のとおり、本件返却行為は処分ではないから、行政不服審査の対象とはならない。本件異議申立ては不適法であり、これを却下した本件異議決定は適法である。

(2) 被告大阪府に対する請求

ア 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求(第1の2(1))

(原告の主張)

上記(1)カ(原告の主張)に同じ。

(被告大阪府の主張)

被告大阪府は、定額給付金給付事業の実施主体ではないから、原告に対し、定額給付金を給付する義務を負わないことは明らかであり、原告は、被告大阪府に対して定額給付金の給付請求権を有しているわけでも、給付を受ける資格が保障されているわけでもない。したがって、憲法29条3項の適用ないし類推適用の前提となる個別の財産権の具体的な保障がない以上、原告の上記主張は前提を誤るものであり失当である。

イ 定額給付金の給付を受ける資格が付与される地位にあることの確認請求  
(第1の2(2))

(原告の主張)

原告は、被告大阪府に対して、定額給付金の給付を受ける資格を付与される地位を有する。

(被告大阪府の主張)

被告大阪府は、定額給付金給付事業の実施主体ではないから、原告に対

し、定額給付金の給付義務を負わないことは明らかである。また、被告大阪府が、原告に定額給付金の給付を受ける資格を付与すべき義務を負う事情もない。

ウ 本件知事裁決の取消請求（第1の2(3)）

（原告の主張）

前記1(1)（原告の主張）記載のとおり、本件返却行為は処分であるから、行政不服審査の対象となる。また、大阪府知事は大阪市長の上級行政庁である。本件知事審査請求を却下した本件知事裁決は誤りであり、取り消されるべきである。

（被告大阪府の主張）

前記1(1)（被告らの主張）記載のとおり、本件返却行為は処分ではないから、行政不服審査の対象とはならない。また、定額給付金給付事業は自治事務であり、大阪府知事は大阪市長の上級行政庁ではなく、法律等に審査請求ができる旨の定めもないから、本件知事審査請求は行審法5条1項の要件を満たさない。したがって、本件知事審査請求は不適法であるから、これを却下した本件知事裁決は適法である。

(3) 被告国に対する請求

ア 国家賠償請求（第1の3(1)ア）

（原告の主張）

大阪市長がした本件返却行為は「公権力の行使」であり、前記1(2)（原告の主張）記載のとおり違法である。そして、総務大臣は大阪市長を指揮監督する立場にあり、定額給付金給付事業を大阪市長とともに共同実行したものといえる。したがって、被告国は、被告大阪市と連帯して、原告に対し、定額給付金相当額の国家賠償責任を負う。

（被告国の主張）

本件返却行為の主体は大阪市長であり、大阪市長が被告国の公権力の行

使に当たる公務員でないことは明らかであるから、被告国が国家賠償法1条1項に基づく責任を負うことはない。

イ 不法行為に基づく損害賠償請求（第1の3(1)イ）

（原告の主張）

仮に本件返却行為が「公権力の行使」ではないとしても、前記(1)オ（原告の主張）記載のとおり、本件返却行為は原告に対する不法行為である。したがって、上記ア（原告の主張）と同様の理由により、被告国は、被告大阪市と連帯して、原告に対し、不法行為に基づき定額給付金相当額の損害賠償責任を負う。

（被告国の主張）

争う。

ウ 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求（第1の3(1)ウ）

（原告の主張）

上記(1)カ（原告の主張）に同じ。

（被告国の主張）

被告国は、定額給付金給付事業の実施主体ではないから、原告に対し、定額給付金を給付する義務を負わないことは明らかであり、原告は、被告国に対して定額給付金の給付請求権を有しているわけでも、給付を受ける資格が保障されているわけでもない。したがって、憲法29条3項の適用ないし類推適用の前提となる個別の財産権の具体的な保障がない以上、原告の上記主張は前提を誤るものであり失当である。

エ 定額給付金の給付を受ける資格が付与される地位にあることの確認請求（第1の3(2)）

（原告の主張）

原告は、被告国に対して、定額給付金の給付を受ける資格を付与される地位を有する。

(被告国の主張)

被告国は、定額給付金給付事業の実施主体ではないから、原告に対し、定額給付金の給付義務を負わないことは明らかである。また、被告国が、原告に定額給付金の給付を受ける資格を付与すべき義務を負う事情もない。

オ 本件大臣裁決の取消請求（第1の3(3)）

(原告の主張)

前記1(1)(原告の主張)記載のとおり、本件返却行為は処分であるから、行政不服審査の対象となる。また、総務大臣は大阪市長の上級行政庁である。本件大臣審査請求を却下した本件大臣裁決は誤りであり、取り消されるべきである。

(被告国の主張)

前記1(1)(被告らの主張)記載のとおり、本件返却行為は処分ではないから、行政不服審査の対象とはならない。また、定額給付金給付事業は自治事務であり、総務大臣は大阪市長の上級行政庁ではなく、法律等に審査請求ができる旨の定めもないから、本件大臣審査請求は行審法5条1項の要件を満たさない。したがって、本件大臣審査請求は不適法であるから、これを却下した本件大臣裁決は適法である。

第4 当裁判所の判断

1 本件返却行為の処分性(争点①)について

(1) 本件実施要綱について

取消訴訟の対象となる行訴法3条2項所定の「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」(以下、単に「処分」という。)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(前掲最判昭和30年2月24日、最判昭和39年10月29日・民集18巻8号1809頁参照)。すなわち、行政庁が公権力の行使として処分をす

ることができるのは、その根拠となる法律の定めがあるからであり、行為の公権力性は法律上の根拠があって初めて備わるものであるから、国又は公共団体が行う行為につき処分性を肯定するためには、行政庁の権限行使に法律上の根拠があることが必要である（ただし、ここでいう「法律」には、条例等法律に準ずるものを含むものと解される。）。

そこで検討するに、本件返却行為は、本件実施要綱に基づいて行われたものであるところ、本件実施要綱は、法律又は条例に該当しないことはもちろん、後述のとおり、普通地方公共団体の長が制定する規則（地方自治法15条1項）にも該当しない。また、本件実施要綱が、法律又は条例等の委任を受けたものであることも全くうかがわれない。

したがって、本件実施要綱は、被告大阪市における純然たる事務執行上の内部規則として制定されたものというほかはなく、本件返却行為は、法律上の根拠に基づくものではないから、取消訴訟の対象となる処分には該当しないと解するのが相当である。

## (2) 定額給付金給付事業の法的性格について

また、上記のとおり、本件実施要綱は被告大阪市における内部規則にすぎないというべきであるところ、本件実施要綱における定額給付金の給付に関する法律関係は、申請・受給者の給付申請に対する大阪市長の給付決定により成立する贈与契約であると解するのが相当である（この点、総務省定額給付金室も、定額給付金給付事業の法的性格につき、市町村単独の助成金と同様、民法上の贈与契約であると対外的に説明している（定額給付金給付事業Q&A（その2）問7（甲22））。すなわち、申請・受給者の申請は贈与契約の申込みであり、大阪市長の給付決定は同申込みに対する承諾であって、この給付決定により初めて定額給付金給付請求権が発生するのであり、本件実施要綱上、給付対象者の要件に該当するか否かにかかわらず、給付決定前においては何人にも定額給付金受給権などの権利は認められていないという

べきである（この点、総務省定額給付金室も、「受給権者」という文言ではなく「申請・受給者」の語を用いる予定であるとしており（定額給付金給付事業Q&A（その2）問8（甲22））、実際にも、本件実施要綱に「受給権者」という文言は用いられていない。）。

そうすると、本件返却行為は、原告の定額給付金（又は同相当額）の給付申請に対する不承諾の意思表示にすぎず、直接原告の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものではないから、かかる意味においても、本件返却行為は取消訴訟の対象となる処分には該当しない。

### (3) 原告の主張について

ア これに対し、原告は、定額給付金給付事業の制度の仕組みに鑑みれば、本件実施要綱は補助金適正化法等と一体であり、その給付・不給付の決定は、補助金適正化法に根拠を有するものであるなどと主張する。

確かに、定額給付金給付事業は、被告国が定めた基準に基づいて実施主体である市町村が定額給付金を給付した場合には、その全額を被告国が当該市町村に補助するという仕組みが取られており、その制度設計について総務大臣が国会で答弁していることからしても、全国一律にほぼ同一の基準をもって実施されることが期待されていた事業であったことは、原告が主張するとおりである。

しかし、定額給付金に関する市町村と住民との法律関係と、当該市町村と国との間の法律関係とは、あくまで別個のものである。また、補助金適正化法は、国が国以外の者に対して交付する補助金等に関し、その予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的とする法律であり（同法1条、2条）、定額給付金給付事業のために特別に制定された法律ではなく、その規定内容をもても、同法2条所定の間接補助事業者等（なお、被告大阪市の定額給付金給付事業は間接補助事業等に該当するものと解される。）による補助金の交付不交付に係る決定が、処分として位

置付けられていると解すべき規定は見当たらない。

したがって、補助金適正化法は、定額給付金給付事業費補助金について被告国と市町村（被告大阪市）との関係を規律するものにすぎず、被告大阪市とその住民（原告）との関係を規律するものではないから、本件返却行為が補助金適正化法に根拠を有するものであるということとはできず、原告の上記主張は採用することができない。

イ また、原告は、本件実施要綱は地方自治法15条1項所定の「規則」に該当するとして、本件返却行為は法令上の根拠を有するものであると主張する。

しかし、本件実施要綱につき公布手続（地方自治法16条5項、同条2項）が行われたなど、本件実施要綱が地方自治法15条1項所定の規則として制定されたことを裏付ける事情は全く存しない。また、地方公共団体の補助金等の給付基準は、その性質上法律の留保を必要としないことから、議会の定める条例ではなく、要綱や要領といった行政機関の内部規則として定められることが多いことも考慮すると、前述のとおり、本件実施要綱は、被告大阪市の純然たる内部規則として定められたものというほかはなく、地方自治法15条1項所定の規則に該当するとは認められない。したがって、原告の上記主張は採用することができない。

ウ さらに、原告は、高年齢者雇用確保助成金の不支給決定に係る前掲最判昭和60年12月5日や、労災就学援護費の不支給決定に係る前掲最判平成15年9月4日を挙げ、これらの決定につき処分性が認められていることを挙げて、本件でも処分性が認められる旨主張するが、いずれの最高裁判例も本件とは事案を異にするというべきであり、採用することができない。また、原告は、法令上の根拠を有しない場合であっても、その実質に着目し、取消訴訟の対象とすべきであるとも主張するようであるが、独自の見解であって採用することができない。その他、本件返却行為の処分性

に関する原告の主張は、いずれも採用することができない。

2 本件返却行為の違法性（特に、本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項に違反するか否か）（争点②）について

(1) 本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項に違反するか否か

ア 判断枠組み

原告は、定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者とする本件実施要綱2条2項1号は、住居がなく住民登録ができない人たちを不当に差別するものであり、憲法14条1項に違反する旨主張する。すなわち、本件実施要綱2条2項1号は、定額給付金の給付対象者は、平成21年2月1日（基準日）において、被告大阪市の住民基本台帳に記録されている者（基準日以前に、住民基本台帳法8条の規定に基づき住民票を消除されていた者で、基準日時点において、日本国内で生活していたが、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されておらず、かつ、基準日後初めて大阪市の住民基本台帳に記録されることとなったものを含む。）とする旨規定しているところ、原告のように、基準日以前に住民票を消除されていた者で、給付申請期限（平成21年11月2日）までに経済的理由等により住民登録ができない者については、定額給付金の給付対象者に該当せずその給付を受けられないことから、本件実施要綱2条2項1号は、住民基本台帳に記録されていない者に対する不合理な差別であり、憲法14条1項に違反するというのである。

そこで検討するに、まず、憲法14条1項は法の下での平等を定めているが、同規定は合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱いに区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、何ら同規定に違反するものではない（最判昭和39年11月18日刑集18巻9号579頁、最判昭和39年5月27日民集18巻4号676頁参照）。

そして、上記の理は、法律上の取扱いか事実上の取扱いかで異なるものではなく、普通地方公共団体が行う給付行政において、給付金等の支給基準を法令ではなく要綱等の内部規則により定める場合についても、基本的には同様に当てはまるものというべきである。もっとも、定額給付金給付事業のような給付行政においては、多数の政策上の必要性の中から実際に補助等を行うものを選択し、財政上の負担を考慮の上、より効果的な方法、対象範囲、時期（期間）等を選択し決定する必要があるものであり、給付金等をいかなる基準でいかなる範囲の者にどの程度支給することとするかは、当該地方公共団体の合理的な裁量判断に委ねられているものというほかはない。加えて、給付行政において問題となる住民の権利利益は基本的に経済的財産的なものであることも考慮すると、上記裁量はその性質上広範なものであると解さざるを得ない。

以上のような観点からすれば、本件実施要綱2条2項1号が、定額給付金の給付対象者の範囲を住民登録の有無により区別していることの適否については、その規定理由に合理的な根拠があり、かつ、その区別が上記理由との関連で著しく不合理なものではなく、合理的な裁量判断の限界を超えていないと認められる限り、合理的理由のない差別とはいえず、これを憲法14条1項に違反するものということとはできないというべきである。

以下、このような判断枠組みに沿って検討する。

イ 本件実施要綱2条2項1号の規定理由に合理的な根拠があるか否か

(ア) 被告大阪市の定額給付金給付事業は、「景気後退下での住民の不安に対処するため、住民への生活支援を行うことを目的とし、あわせて、住民に広く給付することにより、地域の経済対策に資するものとして実施する」ものである（本件実施要綱1条）。また、定額給付金給付事業の財源を国が補助するための本件事業費要綱2条にも、上記と同様の記載がある（乙8）ほか、定額給付金給付事業の契機となった、「新たな経

済対策に関する政府・与党会議，経済対策閣僚会議合同会議」が平成20年10月30日に策定した「生活対策」においては，従前検討されていた特別減税及び臨時福祉特別給付金の方針を改め，「家計への緊急支援としての効果をより迅速に実現し，かつ，低所得者にも広く公平に行き渡らせるためには，給付方式によることがより適切である。この給付（生活支援定額給付金（仮称））は，総額2兆円を限度として，単年度の措置として今年度内に実施することとし，その実施方式等について早急に検討する。」とされている（乙3，4）。これらからすれば，被告大阪市の定額給付金給付事業は，景気後退下における家計への緊急支援としてのみならず，消費を増やし景気を下支えするための地域の経済対策（景気対策）としての事業でもあり，その実施には迅速さが強く求められていたといえることができる。

(イ) ところで，本件実施要綱2条2項1号が，定額給付金の給付対象者を，平成21年2月1日（基準日）において，大阪市の住民基本台帳に記録されている者（基準日以前に，住民基本台帳法8条の規定に基づき住民票を削除されていた者で，基準日時点において，日本国内で生活していたが，いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されておらず，かつ，基準日後初めて大阪市の住民基本台帳に記録されることとなったものを含む。）と規定した理由は，上記のとおり，定額給付金が住民に広く給付すべきものとされ，膨大な申請・給付件数が予想される中で，緊急の家計支援及び景気対策という目的に沿うべく早期給付を実現するためには，給付対象者要件を始めとする定額給付金給付事業の仕組みを簡素なものとし，事務処理の軽減を図る必要があり，他方で，二重給付を防止するために給付対象者の基準を明確にする必要があったためであると解される（鳩山総務大臣（当時）も，第171回国会衆議院本会議において，「仕組みを簡素化するとか，二重給付はやはりおかしいだろうという観

点で今回のような仕組みにいたしました」と述べている（甲24）。）。

そして、米国のサブプライムローン問題に端を発した世界経済の成長鈍化と世界的な資源・食料価格の高騰といった影響を受け、日本経済が厳しい局面に立たされていた当時の経済情勢（乙3、4）や、上記アで述べた定額給付金給付事業の目的等に照らせば、上記の本件実施要綱2条2項1号の規定理由には、合理的な根拠があるといえることができる。

ウ 本件実施要綱2条2項1号による区別が規定理由との関連で著しく不合理なものであるかどうか

(ア) 住民基本台帳法1条は、「この法律は、市町村（特別区を含む。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もって住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的とする。」と規定しており、実際にも、住民基本台帳の制度は、住民の居住関係の公証にとどまらず、選挙人名簿の登録（同法15条1項、公職選挙法21条1項）、学齢簿の編製（学校教育法施行令1条、2条）、国民年金被保険者の住所変更等の届出とみなす届出（住民基本台帳法29条、国民年金法12条3項）等、各種の行政事務処理の基礎とされている。このような住民基本台帳制度の役割、機能等からすれば、定額給付金の給付対象者の範囲を住民基本台帳に記録されている情報に基づいて画することは、定額給付金給付事業の仕組みの簡素化や二重給付の防止といった要請に応えるものであると同時に、既に全国的に運用されている制度を利用できることから、事業の迅速な実施（早期給付の実現）という要請にも応えるものでもあったといえることができる。

(イ) また、本件実施要綱2条2項1号かつこ書は、「基準日以前に、住民基本台帳法8条の規定に基づき住民票を消除されていた者で、基準日時点において、日本国内で生活していたが、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されておらず、かつ、基準日後初めて大阪市の住民基本台帳に記録されることとなったものを含む。」としているのであるから、仮に、住民基本台帳法8条の規定により住民票を職権消除され、基準日である平成21年2月1日時点において住民基本台帳に記録されていない場合であっても、給付申請期限である同年11月2日までに住民登録を回復して申請すれば、定額給付金の給付を受けることが可能であったことはその規定上明らかである。しかも、生活保護法は、困窮のため最低限度の生活を維持することができない者に対する保護の種類として住宅扶助を置き（同法14条）、その方法として、家賃等の金銭給付又は住居の現物給付ができるものとされている（同法33条）のであるから、経済的理由により基準日時点において住所を定めることが困難な者であっても、生活保護を申請して住宅扶助を受けることができれば、新たに住居を定め住民登録を回復して定額給付金の給付を受けることが可能であったといえることができるし、その他の福祉施策等により住居を定めることができた場合も同様である。もちろん、労働等により自ら収入を得て住居を定め、住民登録を回復できる場合もあり得るから、基準日以前に住民票を消除されていた者において、定額給付金の給付を受ける途が全く閉ざされていたとはいえない。

さらに、定額給付金給付事業は、給付対象者1人につき1万2000円（ただし、昭和19年2月2日以前に出生した者及び平成2年2月2日以降に出生した者については、給付対象者1人につき2万円）を1回だけ給付するものであり（本件実施要綱3条）、その経済的利益の程度は必ずしも大きいものではない。

(ウ) 以上のとおり、定額給付金の給付対象者の範囲を住民基本台帳に記録されている情報に基づいて画することは、定額給付金給付事業の目的に沿うものであること、基準日において住民基本台帳に記録されていなかった者であっても、自ら収入を得又は生活保護を受けるなどして、給付申請期限までに住民登録を回復して申請すれば定額給付金の給付を受けられたこと、定額給付金は1万2000円を1回だけ給付するものであることなども考慮すると、本件実施要綱2条2項1号の住民登録の有無による区別が、規定理由との関連で著しく不合理なものとはいえず、合理的な裁量判断の限界を超えているものではないというべきである。

#### エ 小括

以上によれば、本件実施要綱2条2項1号による区別は、その規定理由に合理的な根拠があり、かつ、その区別が上記理由との関連で著しく不合理なものではなく、合理的な裁量判断の限界を超えていないと認められるから、合理的理由のない差別とはいえず、憲法14条1項に違反するということはできない。

#### オ 原告の主張について

(ア) これに対し、原告は、要旨、定額給付金給付事業の目的に鑑みると、定額給付金は、貧困であるため住居を有さず住民登録ができない者にこそ給付すべきであるとか、戸籍の附票を利用すれば二重給付は防げるのであり、住居がなく住民登録が回復できない人たちの数は限られており、事務量の増加は軽微なものであるなどと主張し、本件実施要綱2条2項1号の住民登録の有無による区別は不合理であるなどと主張する。

確かに、いわゆるホームレスと呼ばれる、貧困等により住居がなく住民登録ができない者にも広く現金を給付できるようにすることは、家計支援及び景気対策という定額給付金給付事業の目的に沿うものであると

いえるし、そのための方策として、原告が主張するように戸籍の附票を利用することも制度設計として考えられなくはない。しかし、前述のとおり、定額給付金給付事業には迅速さが強く求められていたところ、仮に住民票を消除され住民登録がない者についてもあまねく給付するとすれば、住民基本台帳の記録に基づく簡素な仕組みを採用することができず、制度設計次第では、法律や条例を改正する必要が生じたり、実施主体である各市町村において個別の事務の負担が増大したりするなど、事業の迅速な実施（早期給付の実現）という重要な目的に反する事態ともなりかねないといえることができる。しかも、前述のとおり、基準日において住民基本台帳に記録されていない者であっても、生活保護を受けるなどして給付申請期限までに住民登録を回復すれば、定額給付金の給付を受けることは可能であったというのである。

したがって、政策判断としての当否はともかく、前述のとおり、住民登録の有無による区別が合理的理由のない差別であるとまではいえないから、原告の上記主張は採用することができない。

(イ) なお、原告は、被告大阪市には本件実施要綱を定めるに当たっての裁量はなかったと主張するようである。

確かに、本件事業費要綱によれば、被告国が定める基準に基づく定額給付金給付事業でない限り、その財源は手当てされないものと解されるため（本件事業費要綱3条参照）、被告国からの補助金を定額給付金の財源とするためには、被告国の指導のとおり要綱を定めるほかになかったといえる。しかし、例えば、被告大阪市の判断により、定額給付金給付事業を行わず、あるいは、被告大阪市自らの財源をもって、被告国が想定した給付対象者以外の者を対象に、定額給付金と同額の金銭を交付する事業を実施するといったようなことは可能であり、どのような要綱（内部規則）を制定しどのような制度とするかは、正に被告大阪市の広

範な裁量に委ねられていたというべきであって、原告の上記主張は採用することができない。また、原告は、被告大阪市に裁量があるとしても憲法14条1項に違反する裁量はないと主張するが、本件実施要綱が憲法14条1項に違反するものでないことは前述のとおりであり、採用することができない。

なお、被告国が定めた本件事業費要綱及び本件実施要綱例についても、本件実施要綱と同様、被告国の広範な裁量に委ねられていたというべきであり、本件事業費要綱の「別紙の基準」及び本件実施要綱例が、給付対象者の範囲を住民登録の有無により区別している点についても、これまでに述べたところによれば、その区別が合理的理由のない差別であるということとはできず、憲法14条1項に違反するものではない。

(2) 本件実施要綱2条2項1号の憲法適合性（憲法14条1項を除く。）

ア 原告は、定額給付金の給付対象者を住民基本台帳に記録されている者とする本件実施要綱2条2項1号は、憲法14条1項のみならず、憲法13条（幸福追求権）、25条（生存権）、29条（財産権）にも違反すると主張する。

イ しかし、定額給付金の給付を受ける権利やその期待権が憲法13条により保障されていると解すべき根拠はなく、また、平等に取り扱われるべき利益が憲法13条により保障されると解したとしても、本件実施要綱2条2項1号による区別が合理的理由のない差別といえないことは上記のとおりであるから、憲法13条に違反する旨の上記主張は採用することができない。

また、定額給付金給付事業は、緊急の家計支援及び景気対策を目的として行われたものであり、最低限度の生活を保障するために給付されるものでないことは明らかであるから、憲法25条違反の問題は生じる余地がないというべきである。

さらに、前述のとおり、定額給付金の給付請求権は給付決定により発生するものであり、給付決定がない段階で受給権が保障されているものではないから、本件実施要綱2条2項1号やこれに基づく本件返却行為により、原告の具体的な財産権が侵害されるものではなく、憲法29条違反の問題が生じることはない。

なお、原告は、憲法99条の憲法尊重擁護義務違反があるとも主張するが、そのような義務違反がないことは上記認定説示に照らし明らかであって、採用することができない。また、原告は、本件実施要綱2条2項1号は公序良俗や信義則に違反するとも主張するが、上記認定説示に照らし、採用することができない。

### (3) 本件返却行為の違法性

ア 上記のとおり、本件実施要綱2条2項1号は憲法14条1項、13条、25条、29条に違反するものではないから、これに基づく本件返却行為も憲法14条1項等に違反するものではない。

イ これに対し、原告は、弁論終結時においてもなお給付せずに放置していることが違憲違法であるなどと主張するが、本件実施要綱においては、給付申請期限は平成21年11月2日であるとされており（5条2項）、その期限後に大阪市長が原告に対して定額給付金又は同相当額につき給付決定をすべき根拠もそのような義務もないから、上記主張は採用することができない。

また、原告は、総務大臣が給付対象者の範囲を住民登録の有無により差別する内容の通知をした行為は、補助金適正化法3条1項の補助金が公正に使用されるよう努める義務に違反するとか、大阪市長による本件返却行為は、補助金適正化法3条2項の補助金の交付の目的に従って誠実に給付事業を行うよう努める義務に違反すると主張するが、補助金適正化法3条に違反する事実は認められず、いずれも採用することができない。また、

被告大阪市が、かつては黙認していたにもかかわらず、平成19年に  
を住所とする多数の労働者の住民票を一斉に職権消除したこと  
や、原告の本件申請に際し被告大阪市から生活保護の説明がなかったこと  
や、原告には当時生活保護を受けられない事情があったこと（なお、原告  
は、現在、被告大阪市から生活保護を受けて住民登録を回復している。）  
などは、本件返却行為の適法性に影響するものではない。その他、原告は、  
本件返却行為が違法であるとしてる主張するが、いずれも採用すること  
ができない。

#### (4) 小括

以上のとおり、本件実施要綱2条2項1号は憲法14条1項等に違反する  
ものではなく、これに基づいてされた本件返却行為も憲法14条1項等に違  
反するものではないから、本件実施要綱2条2項1号及びこれに基づく本件  
返却行為は、いずれも適法である。

### 3 各請求の帰結について

#### (1) 被告大阪市に対する請求

##### ア 定額給付金又は同相当額の不給付決定（本件返却行為）取消請求（第1 の1(1)ア）

前記1記載のとおり、本件返却行為は取消訴訟の対象たる処分には該当  
しないから、その取消しを求める訴えは不適法であり却下すべきである。

##### イ 国家賠償請求（第1の1(1)イ）

前記2記載のとおり、本件返却行為が違法であるとは認められないから、  
国家賠償法上の違法行為がないこともまた明らかであり、被告大阪市に対  
する国家賠償請求は理由がない。

##### ウ 定額給付金又は同相当額の給付を受けられる地位の確認請求（第1の1 (1)ウ）

前記1記載のとおり、定額給付金の給付に係る法律関係は、定額給付金

の給付決定により成立する贈与契約であるところ、被告大阪市と原告との間に贈与契約は成立しておらず、原告は定額給付金の給付を受けられる地位を有しない。また、これを「住民基本台帳に記録されている者と平等に取り扱われるべき地位」という趣旨に理解するとしても、前記2記載のとおり、給付対象者の範囲を住民登録の有無により区別した本件実施要綱2条2項1号は憲法14条1項に違反するものではないから、原告に上記地位が保障されているということとはできない。

また、定額給付金「相当額」の給付を受けられる地位とは何を意味するか不明確であるが、本件事業費要綱による補助金を財源としない定額給付金相当額の給付を受けられる地位（例えば、第171回国会衆議院本会議において鳩山総務大臣が言及した、地域活性化・生活対策臨時交付金による地方公共団体独自の定額給付金相当額の給付制度（甲24, 26）に基づく地位）を指していると理解したとしても、被告大阪市において定額給付金の給付対象者以外の者に同相当額の給付を行う制度が設けられたとは認められず、また、そのような制度がないにもかかわらず原告が上記地位を有すると解すべき根拠もない。

したがって、公法上の地位か私法上の地位かにかかわらず、原告の上記地位確認請求はいずれも理由がない。

#### エ 贈与契約に基づく請求（第1の1(1)エ）

前記1記載のとおり、被告大阪市と原告との間に贈与契約は成立していないから、贈与契約に基づく請求には理由がない。なお、本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項等に違反して無効である場合に、贈与契約の成立を擬制するという判断の余地があるとしても、前記2記載のとおり、本件実施要綱2条2項1号は憲法14条1項等に違反するものではないから、原告の上記請求には理由がない。

#### オ 不法行為に基づく損害賠償請求（第1の1(1)オ）

前記2記載のとおり、本件返却行為が違法であるとは認められないから、不法行為がないこともまた明らかであり、原告の被告大阪市に対する不法行為に基づく損害賠償請求は理由がない。

カ 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求（第1の1(1)カ）

前記1記載のとおり、被告大阪市と原告との間に贈与契約は成立していないから、原告が被告大阪市に対して定額給付金の給付請求権を有しているとは認められず、また、本件実施要綱により原告に定額給付金の受給権が保障されているわけでもない。したがって、原告は損失補償の前提となる財産権を有していないから、上記確認請求には理由がない。

キ 本件異議決定の取消請求（第1の1(2)）

行政不服審査の対象たる処分とは、取消訴訟の対象たる処分と同義であると解されるどころ、前記1記載のとおり、本件返却行為は処分ではないから、本件異議申立ては行政不服審査の対象とならないものを対象にしたものであり、不適法である。したがって、これを却下した本件異議決定は適法であるから、上記取消請求には理由がない。

(2) 被告大阪府に対する請求

ア 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求（第1の2(1)）

前述のとおり、原告は、定額給付金の給付請求権など損失補償の前提となる財産権を有していないから、上記確認請求は理由がない。

イ 定額給付金の給付を受ける資格が付与される地位にあることの確認請求（第1の2(2)）

原告は、本件実施要綱上、定額給付金の給付対象者ではなく、また、本件実施要綱2条2項1号が憲法14条1項等に違反しないことも前述のとおりであるから、原告に定額給付金の給付を受ける資格があるとは認められず、その資格が付与される地位にあるとも認められないから、上記確認請求は理由がない。

ウ 本件知事裁決の取消請求（第1の2(3)）

前述のとおり、本件返却行為は処分ではなく、行政不服審査の対象とはならないから、本件知事審査請求は不適法である。したがって、これを却下した本件知事裁決は適法であるから、上記取消請求には理由がない。

(3) 被告国に対する請求

ア 国家賠償請求（第1の3(1)ア）

前記2記載のとおり、本件実施要綱2条2項1号が違憲違法であるとは認められず、本件実施要綱の前提となった本件事業費要綱及び本件実施要綱例の送付等が国家賠償法上違法であるとも認められない。その他、被告国の行為につき、国家賠償法上の違法行為というべきものはない。したがって、被告国に対する国家賠償請求は理由がない。

イ 不法行為に基づく損害賠償請求（第1の3(1)イ）

上記アと同様、被告国による不法行為というべきものはないから、被告国に対する不法行為に基づく損害賠償請求は理由がない。

ウ 損失補償金の支払を受けられる地位の確認請求（第1の3(1)ウ）

前述のとおり、原告は定額給付金の給付請求権など損失補償の前提となる個別の財産権を有していないから、上記確認請求は理由がない。

エ 定額給付金の給付を受ける資格が付与される地位にあることの確認請求（第1の3(2)）

前述のとおり、原告に定額給付金の給付を受ける資格があるとは認められず、その資格が付与される地位にあるとも認められないから、上記確認請求は理由がない。

オ 本件大臣裁決の取消請求（第1の3(3)）

前述のとおり、本件返却行為は処分ではなく、行政不服審査の対象とはならないから、本件大臣審査請求は不適法である。したがって、これを却下した本件大臣裁決は適法であるから、上記取消請求には理由がない。

#### 4 結論

以上によれば、本件訴えのうち大阪市長が原告に対してした定額給付金又は同相当額を給付しない旨の処分の取消しを求める部分（第1の1(1)ア）は不適法であるからこれを却下し、その余の請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所 第2民事部

裁判長裁判官 山 田 明

裁判官 徳 地 淳

裁判官 内 藤 和 道

これは正本である。

平成23年9月16日

大阪地方裁判所第2民事部

裁判所書記官 壺内雅

