

平成30年1月12日

調査報告書

今治市長 菅 良二 様

今治市大学設置事業専門委員

岩 本 直 樹



地方自治法174条に基づき、平成29年10月3日付で今治市大学設置事業専門委員として委嘱を受けた事項につき、以下のとおり報告いたします。

なお、本報告書における各定義は、別紙記載のとおりとします。

第1 調査対象事項

市が、学校法人に対し、本件補助金の交付決定を行ったこと、及び本件土地の無償譲渡にかかる本件契約を締結したことについて、それぞれ違法性が認められるか。

第2 結論

市が、学校法人に対し、本件補助金の交付決定を行ったこと、及び本件契約を締結したことについて、いずれも違法性は認められないものと考えます。

第3 検討事項

- 1 本件補助金交付決定及び本件契約締結プロセスにおける違法性について（検討事項1）
- 2 法232条の2の定める違法性（公益上の必要性の有無）について（検討事項2）

第4 検討事項1について

まず、本件補助金の交付決定及び本件契約の締結に至った事実経過について触れたうえで、それぞれそのプロセスについて違法性が認められるかを検討します。

1 事実経過について

本件においては、以下のような事実経過を辿っています。

【平成29年1月20日】

内閣総理大臣により、平成30年度に開設する獣医師の養成にかかる大学の設置を含む、広島県・今治市の国家戦略特別区域にかかる区域計画が認定されました。

【平成２９年２月１３日】

市と学校法人との間で、本件基本協定書及び本件契約（仮契約）が締結されました。

【平成２９年３月３日】

市議会において、本件補助金にかかる９６億円の債務負担行為予算が可決されたことを受け、本件交付要綱が定められました。

併せて、市議会において、本件土地の無償譲渡が可決されたことを受け、仮契約であった本件契約が本契約になりました。

【平成２９年３月３１日】

学校法人から、文部科学大臣に対して獣医学部の設置認可申請及び寄附行為変更認可申請が行われました。

その後、学校法人から、市に対して本件補助金の交付申請が行われ、市から、学校法人に対して本件補助金９６億円の交付決定が行われました。

２ 本件補助金交付決定プロセスについて

(1) 法の定めについて

まず、法２３２条の３には、「普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならない」との定めがあります。

支出負担行為には、補助金の交付決定も含まれると解釈されているため、本件補助金の交付決定を行うためには、その裏付けとなる予算の定めが必要となります。

このため、本件補助金に関する予算の定めがあるかを検討します。

(2) 予算の定めについて

法２１５条には、予算のひとつとして債務負担行為が定められており、法２１４条には、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない」との定めがあります。

この点について、平成２９年３月３日、今治市議会において、事項「大学立地事業費補助金」、期間「平成２８年度から平成３５年度まで」、限度額「９，６００，０００千円」とする債務負担行為の一般会計補正予算が原案どおり可決されているため、本件補助金に関する予算の定めは認められます。

そこで、次に、本件補助金の交付申請及び交付決定のプロセスについて検討します。

(3) 本件補助金の交付申請及び交付決定のプロセスについて

学校法人から、市に対し、平成２９年３月３１日、本件補助金９６億円の交付申請があったため、市において、申請内容が本件交付要綱に合致しているかを審査した

うえで、同日付で、副市長による決裁のもと交付決定が行われています。

交付決定は、市長ではなく副市長による決裁のもとに行われていますが、「今治市事務決裁規程」には、専決（規程において定められた範囲内の事項につき、自己の責任において決裁を行うこと）事項が定められており、副市長は、金額を問わず、負担金、補助金及び交付金に関する専決を行うことができるものと定められているため（同規程別表第1の1（23））、副市長の決裁によることに問題はありません。

(4) まとめ

以上のとおり、本件補助金交付決定プロセスにおける違法性は認められません。

3 本件契約締結プロセスについて

(1) 法の定めについて

まず、法96条1項には、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること」は、普通地方公共団体の議会の議決が必要であるとの定めがあります。

このため、まず、法のいうところの条例の定めがあるかを検討します。

(2) 条例の定めについて

市は、「今治市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例」を制定しており、その第3条において普通財産の譲与又は減額譲渡について定めていますが、本件土地については同条が定める譲与の条件をいずれも満たしていないため、本件土地を無償譲渡するには市議会の議決が必要となります。

このため、次に、本件契約にかかる市議会の議決があるかを検討します。

(3) 市議会の議決について

平成29年3月3日、市議会において、本件土地を学校法人に無償譲渡することを内容とする、「財産の無償譲渡について（高等教育施設用地）」が原案どおり可決されており、市議会の議決が認められます。

なお、本件契約の締結日は平成29年2月13日であり、上記市議会の議決の前に締結されているものではありませんが、その附帯条項1項には、「この契約は、地方自治法第96条第1項第6号の規定により、今治市議会の議決を得た時に本契約となる仮契約とする。」との定めがあり、同2項には、「甲（市）は、今治市議会において議決が得られなかった場合において、乙（学校法人）に対し、いかなる責任も負わない。」との定めがあることから、市議会の議決前に本件契約が締結されていること自体問題はありません。

(4) まとめ

以上のとおり、本件契約締結プロセスにおける違法性は認められません。

3 補足説明

なお、本件補助金交付決定のプロセスにおいて、学校法人からの交付申請日と同日付で交付決定が行われていることから、交付決定が拙速になされた（つまり、補助対象経費の内訳が1項目ごとに個別に精査されていない）のではないかとの疑問点が指摘されているため、この点に関する意見を補足します。

(1) 問題点の所在

補助金の交付に先立ち、交付要綱が制定され、この要綱に基づいて補助金が交付されるというのが一般的な取扱いであるといえます。

本件交付要綱において、第4条1項には、補助対象経費につき、「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、補助事業に要する経費のうち、文部科学大臣に申請する私立学校法施行規則（昭和25年文部省令第12号）第2条第1項第6号に定める「経費の見積り及び資金計画を記載した書類」に記載する設置経費とする。」との定めがあります。また、第5条には、補助金の額につき、「補助金の額は、補助対象経費の2分の1の範囲内であって、予算で定める額を上限とする。」との定めがあります。

市は、学校法人からの交付申請を受け、この申請内容が本件交付要綱に合致しているか否かという点のみを審査したうえで（つまり、補助対象経費の内訳を1項目ごとに個別に精査することなく）、交付決定を行っています。

既に述べたとおり、本件補助金交付決定プロセス自体における違法性は認められません。そうすると、交付決定が拙速になされたのではないかとの疑問はすなわち、本件交付要綱上、補助対象経費が、上記設置経費の2分の1に自動的に決まるものとされており（つまり、交付決定の前に、補助対象経費の内訳を1項目ごとに個別に精査できる仕組みになっていない）、そのような要綱の内容は不合理ではないか、という問題意識であると言えるように思われます。

このため、本件交付要綱の内容について、上記のような観点から不合理な点があるかについて、以下、背景事情をふまえて検討します。

(2) 背景事情

本件においては、上記1のような事実経過を辿っています。

私立学校法施行規則第4条4項には、学部を新設する際の寄附行為の変更認可申請は、「当該私立大学の学部等の開設年度の前々年度の3月1日から同月31日までの間」に行わなければならないとの定めがあります。つまり、平成30年度の開学を前提とすると、学校法人は、平成29年3月31日までに、文部科学大臣に対して寄附行為の変更認可申請を行わなければならない状況にありました。

後述するとおり、市としては、学校法人の寄附行為変更認可申請までに助成内容を明確にする必要があったため、実質的には、（内閣総理大臣により区域計画の認定を受けた）平成29年1月20日から3月31日までの約2か月間という短期間のう

ちに本件補助金の交付決定にまで至らなければならないという背景事情がありました。

しかし、短期間のうちに助成内容を明確化する必要があったからといって、本件交付要綱の内容が不合理なものであっても構わないという理由にはならないことは当然のことです。

次に、本件交付要綱の内容に不合理な点がないかを検討します。

(3) 本件交付要綱の内容の合理性について

上記(1)のとおり、本件交付要綱上、本件補助金の補助対象経費は、「文部科学大臣に申請する私立学校法施行規則（昭和25年文部省令第12号）第2条第1項第6号に定める「経費の見積り及び資金計画を記載した書類」に記載する設置経費」であり、補助金の額は、「補助対象経費の2分の1の範囲内であって、予算で定める額を上限とする」と定められています。

上記設置経費を補助対象経費としたことについては、学校法人が文部科学大臣に対し、不適切な設備内容や経費により設置認可の申請をすることは通常考えられない。うえ、国による厳格な審査も行われ、その内容は一応合理的なものになるであろうという経験則があると思われるため、特段不合理なことであるとは考えられません。また、補助金の額は、あくまでも補助対象経費の2分の1の範囲内にとどまり、残りの経費は学校法人が自ら負担しなければならないのですから、この観点からしても、経費が増大することに対しては一定の自己抑制機能が働いていると評価することができます。

さらに、本件交付要綱第13条1項には、「補助事業者は、補助事業完了後、速やかに事業実績報告書（別記様式第6号）に、次に掲げる書類を添付して、市長に報告しなければならない。」との定めがあり、同14条には、「市長は、前条に規定する実績報告の提出があった場合は、その内容を審査し、必要に応じて調査を行い、適当と認めたときは、補助金の額を確定し、補助金交付額確定通知書（別記様式第7号）により補助事業者に通知するものとする。」との定めがあります。つまり、実際に補助金が支払われる前に、実績報告に基づく補助金の確定作業が行われるため、市としては、この確定作業の際、補助対象経費として当初想定していなかったような、私立大学の設備として社会通念上明らかに適切さを欠くようなものが発見された場合、これを排除したうえで最終的な補助金額を確定することができます。このように、交付決定後においても、補助金の適正さを担保する制度が規定されています。

また、本件交付要綱第19条には、「その他補助事業の施行について不正の行為があったとき」は、「市長は、…補助金の交付決定を取り消し、又は変更することができる。この場合において、既に補助金が交付されているときは、市長は、その全部又は一部の返還を命ずることができる。」との定めがあり、万が一にも不正行為が発覚した場合における手当についても規定されています。

以上のとおり、本件交付要綱の内容は、交付決定の際に一定の合理性が確保されているうえ、確定作業の際に更に内容を精査することができるものとなっており、一般的な補助金の交付要綱の内容と大きく異なることなく、特段不合理なものであるとはいえません。

確かに、理想論としては、交付決定の前に、補助対象経費の内訳を1項目ごとに個別に精査できる仕組みになっているのが理想的な制度設計であるといえるのかもしれませんが、市にとっては、時間的及び人的な制約条件のある中でよく考えられている、現実的で合理的な制度設計になっているのではないかと考えます。

なお、蛇足ではありますが、公的資金による助成の対象であるという理由から、助成の対象となる学校設備については必要最低限度のものにとどめるべきであり、それを超えるものは一切許さないという考え方もあるかもしれません。しかし、高等教育機関である大学においては、学生や研究者にとって、志望校決定等の際、充実した魅力ある施設を有する大学かということも重要な判断要素であることは否定できない事実であろうと考えます（この意味で、初等中等教育機関等とは、その性質がある程度異なっていて然るべきと思われます）。学生や研究者にとって魅力的な大学を設立し、できるだけ数多くの優秀な学生や研究者に来ていただく必要があるため（これは入試倍率や定員充足率等にも影響しますし、特に、岡山理科大学は獣医学部としては後発校に当たりますから、より魅力をアピールしていく必要があると思われます）、社会通念上、私立大学における一般的な設備として適切であると認められる程度のものではあれば、必要最低限度のものにとどまらず、これを本件補助対象経費とすることについては十分合理性が認められると考えます。このため、これを補助対象経費とする市長の判断は、いわゆる行政裁量の範囲内のものであると考えます（つまり、この点に関する市長の判断が違法であるという評価にはならないと考えます）。但し、仮に万が一にも、私立大学における一般的な設備として社会通念上明らかに適切さを欠くようなものが認められるような場合、当然のことながら、これは補助対象経費として認めるべきではありません。この点については、研究施設・設備の内容や校舎建設費の妥当性につき、当職以外の専門委員による調査が行われているところですから、最終的に補助金額を確定する際には、同専門委員のご意見が尊重されるべきであると考えます。

第5 検討事項2について

1 はじめに

法232条の2には、「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」との定めがあります。このため、市は、公益上の必要性がなければ、学校法人に対して寄附又は補助をすることはできません。そこで、本件において、同条が求める公益上の必要性が認められるかを検討します。

一般的に、「公益上必要がある場合」の要件に関しては、様々な行政目的を斟酌した政策的な考慮が求められることから、各地方公共団体（最終的には支出の権限を有する長等）の判断によらざるを得ず、その判断は、特に社会通念上不合理な点がある場合又は特に不公正な点がある場合でない限りは、これを尊重することが必要であると考えられています。

そして、これを地方公共団体の長の権限という側面からみると、長等にその裁量権が付与されており、その行使に逸脱、濫用がある場合には、当該寄附又は補助は違法になるとされています（以上、平成17年度最高裁判所判例解説民事編、738ページを参照）。

過去の判例などに照らし、長等の裁量権の行使に逸脱、濫用があるか否かは、概ね以下に列挙するような事情が総合的に検討されるべきであるとされているため、以下、これらについてそれぞれ検討します。

2 本件事業の目的について

当然のことながら、補助事業の目的は、公益性を有していなければなりません。

この点、本件事業は、「市に国際水準の教育カリキュラムを備えた獣医学部を核とする今治キャンパスの開設及び運営を円滑に行うとともに、今治キャンパスの魅力を一層向上させることによって、全国からの新たな人の流れを生み出し、また関連産業の誘致を促進することにより、若年人口の地元定着を図ることによって、地域の発展と活性化による地方創生に大きく寄与することを目的とする」ものであり（本件基本協定書第1条）、その目的は公益性を有していることは明らかなです。

また、本件基本協定書第6条1項には、「乙（学校法人）は、今治キャンパスを社会に開かれたものとし、地域住民に対して積極的に開放し、地域の発展と活性化に貢献するものとする。」との定めが、同3項には、「乙（学校法人）は、今治キャンパスの開設及び運営にかかるものについては、今治市内企業を活用するよう最大限務めるものとする。」との定めがそれぞれあり、学校法人に対して地域貢献への努力義務を課す内容となっています。

市としては、平成22年の国勢調査において、特に、若年人口につき、平成22年の常住地と5年前の常住地との移動数の差引きが大幅なマイナス（つまり、人口減）となっており（15～19歳の年齢層において男性534人、女性482人、計1016人、20～24歳の年齢層において男性514人、女性474人、計988人のマイナス）、このことは多数の若年者が大学進学（18歳付近）、就職（22歳付近）を機に市から転出するものの、その後、市に戻ってきていないということを意味しているため（平成27年10月作成の「今治市人口ビジョン」10ページ参照）、若年人口減少対策が大きな課題となっていました。そして、その対策として、高等教育機関の誘致という方法が長年模索されてきたのであり、これは合理的かつ効果的な方法で

あると評価できます。

そして、本件事業の効果として、市は、①経済波及効果等、②中心市街地活性化、③教育機関連携、④卒後の地元就職を挙げており（市企画課作成の平成29年3月27日付「学園都市構想の実現に向けて」）、いずれもその狙いには公益性が認められます。

なお、上記事業効果のうち、経済波及効果等については、民間シンクタンクによる試算が行われているところですが、これについては当職以外の専門委員がその妥当性を検討されています。

3 市と本件事業とのかかわりの程度について

一般的に、市と事業とのかかわりの程度が大きければ大きいほど、市が事業に対する助成を行う理由があると評価することができます。

この点、市は、昭和50年の「今治市基本構想」において学園都市構想を掲げて以来、本件事業は、市にとっては、約40年という長きにわたり待ち望んでいた事業であり、まさに悲願であったといえることができます。この間、獣医学部誘致のため、平成19年度から同26年度まで15回にもわたり、県とともに構造改革特区による規制緩和（獣医学部の新設）を提案してチャレンジをし続けてきた長年の歴史があるところではあります。

そして、平成27年10月に策定（平成29年12月改定）された「今治市まち・ひと・しごと創生総合戦略」（まち・ひと・しごと創生法第10条に基づく総合戦略）においても、「獣医学部の誘致」が明記されており、市の重点施策として位置付けられています（同総合戦略31ページ）。

以上のように、市と本件事業とのかかわりは極めて深いものであると評価することができます。

4 本件補助金及び本件契約の趣旨について

本件補助金及び本件契約は、本件事業目的の達成に資するものになっていなければなりません。

この点、本件事業の前提として、学校法人において、岡山理科大学獣医学部の設置につき、文部科学大臣による認可を受けることが必須であるといえます。そして、その認可の際の審査基準である、「学校法人の寄附行為及び寄附行為の変更の認可に関する審査基準」（文部科学省告示）には、以下の規定が存在します。

(1) 校地について

校地は、原則として、申請時において申請者の自己所有であることが必要であるとされていますが（第一の一（二）柱書）、「地方公共団体の所有する土地で、申請時

までに譲渡についての議会の議決等がなされ、寄附行為の認可があれば開設時までにその所有権を取得できる保証のあるもの」も例外的に校地として認められています（第一の一（三）イ）。

(2) 設置経費について

設置経費の財源は、申請時においてすでに収納されている寄附金を充てなければならないとされていますが（第一の一（十）柱書）、「地方公共団体等の寄附金又は補助金は、申請時までに予算についての議会の議決等がなされ、当該寄附又は補助の事実を確認できる場合に限り、…申請時において収納されている寄附金とみなすことができる」とされています（第一の一（十）ウ）。

このように、本件補助金及び本件契約は、岡山理科大学獣医学部の設置認可に必要不可欠となる前提条件であったため、いずれも本件事業目的の達成に直結するものであるといえ、その趣旨としても適当なものであるといえます。

5 補助内容の妥当性と市の財政状況について

補助内容については、将来の市民生活に影響を及ぼさない範囲内において、市の財政規模や財政状況との兼合いで妥当なものとなっていなければなりません。また、補助内容の妥当性を検討するにあたっては、同種事業を行っている先行他市町村の補助内容を参考にすることも有益といえます。そこで、以下、本件補助金と本件土地の無償譲渡について、補助内容の妥当性をそれぞれ検討します。

(1) 本件補助金について

本件補助金額については、96億円の交付決定がなされていますが、すでに述べたとおり、補助対象経費は、「補助事業に要する経費のうち、文部科学大臣に申請する私立学校法施行規則…に定める「経費の見積り及び資金計画を記載した書類」に記載する設置経費」であり（本件交付要綱第4条1項）、補助金の額は、「補助対象経費の2分の1の範囲内であって、予算で定める額を上限とする」とされています（本件交付要綱第5条）。学校法人が文部科学大臣に申請した上記設置経費は192億134万4千円となっているため、補助金額はその約2分の1である上記金額となっています。

市によれば、補助金額を補助対象経費の2分の1とした根拠は、国家戦略特区として先行する成田市の事例（国際医療福祉大学医学部の新設の事例であり、千葉県と併せて校舎設置費の2分の1を補助）を参考にしているとのことであり、特段不合理な点は認められません。

そして、全国的な事例を見ても、若年人口の少ない地方都市に大学を誘致するためには、それなりに手厚い公的支援が必要になること自体はある程度やむを得ないのではないかと考えられます。

なお、大分県別府市において平成12年に開学した立命館アジア太平洋大学においては、公私協力方式（地方自治体が用地や補助金など財政的な協力をして私立大を開設する方式）で、総事業費297億円に対し、大分県が150億円の補助を、別府市が42億円の補助と大学用地（市有地約42ha）の無償譲渡など、大規模な協力が行われているところ、これにつきその適法性を争う住民訴訟が提起されていますが、住民側の請求は棄却されています（大分地判平成11年3月29日等）。

また、本件補助金額については、市議会において、県から32億円の支援を受けられることを前提に、市の実質的負担額は上限が64億円であると説明されています。この点について、現時点では県からの支援が確定しているわけではありませんが、すでに述べたとおり、平成19年度から同26年度まで15回にもわたり、県とともに構造改革特区による規制緩和（獣医学部の新設）を提案し続けてきた歴史をふまえ、県と市との間には高度の信頼関係が築かれているところです。そして、市議会においては、県からの支援の有無とその見通しについても審議されたうえで、96億円の債務負担行為予算が可決されています。このため、当職の意見については、県からの支援が受けられることを前提にしています。

ところで、当然のことながら、補助金を支出するにあたっては、将来的な市民生活に悪影響を及ぼすことができないことは当然です。この点につき、市によれば、市の実質負担額64億円の主な財源として考えられているのは、平成20年度から同23年度にかけて積み上げた合併振興基金40億円が充当される予定であるとのこと。そして、市の平成28年度の実質公債費比率（地方公共団体の借入金の返済額の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの）は12.6パーセント（早期健全化基準は25パーセント）であり、将来負担比率（地方公共団体の借入金など現在抱えている負債の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したもの）は17.4パーセント（早期健全化基準は350パーセント）であるとのこと。市の試算によれば、仮に補助金64億円を単年度で一括交付した場合でも（実際は、複数年度にわたる分割交付となります）、将来負担比率は26パーセントにとどまり、この場合でも愛媛県内では上位3番目の数値であるとのことであり、財政運営上、将来の市民生活に悪影響を及ぼすおそれはないとのこと。そうであるとするならば、市の財政状況の観点から、本件補助金の支出が不適当であると評価することはできません。

(2) 本件契約に基づく本件土地の無償譲渡について

無償譲渡の対象となる本件土地については、そもそも新都市第2地区の高次都市機能用地として開発、確保されてきた経緯があり、資料として正式に残っているもののみからしても、議会において、遅くとも平成20年から大学用地としての無償譲渡が議論されてきた経緯が存するところです。そうすると、本件契約に基づく本件土地の無償譲渡については、その経緯に照らしても、その目的に沿って譲渡されていると

いえ、特段の問題はないものと評価することができます。

さらに、本件契約内容についても、本件契約第8条には、「平成49年3月2日までに平成29年2月13日付で甲と乙が締結した岡山理科大学今治キャンパスに関する基本協定書が解除されたときは、この契約に基づく所有権移転はその効力を失う」との定めがあり、同第11条1項には、その場合、「乙（学校法人）は甲（市）が指定する日までに契約物件に存する建築物その他の工作物を乙（学校法人）の費用負担にて撤去し、現状に回復したうえで甲（市）に契約物件を引き渡さなければならない」との定めがあり、市に損害が及ばないように手当がされており、適正な内容であると評価することができます。

6 本件事業における事業者選定について

本件事業においては、学校法人が補助事業者を選定されていますが、その選定過程につき検討します。

学校法人が補助事業者として選定されたのは、平成29年1月4日、国（内閣府）により、広島県・今治市 国家戦略特別区域会議の構成員（特定事業を実施すると見込まれる者）の公募が行われ、同月10日、学校法人が応募し、同月20日、内閣総理大臣により区域計画が認定されたためです。

本件交付要綱第3条には、補助対象となる事業者につき、「補助事業を行なう者（以下「補助事業者」という。）は、国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号）第8条に基づく区域計画について内閣総理大臣の認定を受け、今治キャンパス開設事業を実施する者とする。」との定めがあります。市としては、上記事業主体を補助事業者とすることは当然のことであって、上記事業主体を補助事業者とすることにつき公正さを欠くものと評価することはできません。

なお、国家戦略特区における区域計画の認定プロセスについては、現在、国会等で種々の議論がなされているところではありますが、このプロセスはあくまでも、国（内閣府）の管轄に属するものであって、市が介入する余地のないものです。むしろ、市としては、国の認定を前提にした対応を採らざるを得ないといえます。

以上のことから、市としては、学校法人を補助事業者としたことは自然なことであったといえることができます。

蛇足ではありますが、市によれば、学園都市構想を実現するにあたり、当初、松山大学の誘致を模索していたものの、これが平成14年に頓挫してしまい、以降、首都圏以西の313私立大学すべてにアンケート調査を行うも、良い反応が得られない状況にあったとのこと。このような中、獣医学部の新設を前提とする学校法人誘致の話が浮上し、その後、15回にもわたり構造改革特区による規制緩和（獣医学部の新設）にチャレンジし続けました。その際、学校法人から継続的な協力を受けていた経緯があることに照らしても、市が学校法人を補助事業者を選定したことは自然の流れ

れであるといえ、この観点からしても、特段不公正な点はないと評価することができると考えます。

7 平等原則について

そもそも、公的助成は、それにより助成の相手方に利益を与えるものであり、その助成がすべての住民に対して一律になされることは少なく、特定の要件を備えた一部の者に対してなされるという性質を有しています。

そうすると、公的助成は、本質的に、常に差別的な待遇措置であるという側面がありますが、それにもかかわらずこれが一般的に肯定されているのは、その効果が、相手方の利益ばかりではなく、間接的に周囲に、あるいは当該公的資金助成をなす主体に対し、広い意味での利益をもたらすことによるものであるといわれています（以上、公的資金助成法精義、碓井光明著、147ページを参照）。

本件補助金及び本件契約による助成は、特定の大学を市に誘致するため、当該特定の大学1校に対して特別の助成をなすものであるため、他の教育機関との関係においては突出した支援になり、差別的な待遇であるという性質を本来的に有していること自体は否定できません。

しかしながら、そもそも、本件事業を実施することのできる主体は、国家戦略特別区域法第8条に基づく区域計画について内閣総理大臣の認定を受け、今治キャンパス開設事業を実施する者、つまり学校法人のみに限られています。そうすると、助成先につき、学校法人1校に限定することについて、そのこと自体をもって不合理なものと評価することはできません。

さらに、すでに述べたとおり、市は、平成14年に松山大学の誘致に頓挫した後、首都圏以西すべての313私立大学に幅広くその誘致を打診しているという経緯があり（すべて芳しい結果ではなかったとのことです）、幅広く門戸を開いて誘致を打診していたという過去の経緯に照らしても、学校法人のみを理由もなく特別有利に扱っていると評価することはできません。

以上からすると、学校法人のみに助成を行うことにつき、他の教育機関との関係においてその取扱いに差異が生じたとしても、これをもって不合理な差別であると評価することはできません。

なお、特定の大学を誘致するための特別の助成については、過去、その適法性につき、憲法14条（平等原則）違反を争う住民訴訟（千葉県市原市が帝京大学医学部附属病院を誘致した事案につき千葉地判昭和61年5月28日、福島県郡山市が米国の大学を誘致した事案につき福島地判平成2年10月16日）が提起されていますが、いずれも住民側の請求は棄却されています。

8 議会における審議状況（財政民主主義）について

学校法人に対する補助内容については、市議会において、平成２８年度中、国家戦略特区特別委員会及び議員協議会併せて１６回にもわたる審議を経て、平成２９年３月３日に開かれた平成２９年第２回定例会において、本件補助金にかかる債務負担行為予算及び土地の無償譲渡がいずれも原案どおり可決されています。

当然のことながら、市議会議員は選挙により民主的に選出されており、市民を代表する立場にあります。そうすると、市議会の審議を経て可決されているということは、財政民主主義の観点に照らし実質的な正当化手続がとられていると評価することが可能です。

この点について、文献上も、『「公益上の必要がある」か否かは客観的に定まるのであって、議会在承認したからといって本来「公益上必要」のないものが「公益上必要がある」ことにはならない。他方で、「公益上の必要がある」か否かの判断が諸事情の総合考慮の政策判断の結果であるとする、（民主的に）議会在肯定に判断したものを裁判所が覆すのは、慎重であらねばならないとも言うる』とされているところです（地方自治判例百選第４版１４３ページ）。

いずれにせよ、市議会における多数回の審議をふまえているという経緯は、公益上の必要性を推定させる事情であることに変わりはありません。

９ 結論

以上述べてきたとおり、「公益上必要がある場合」の判断枠組みについては、特に社会通念上不合理な点がある場合又は特に不公正な点がある場合でない限りは長等の判断を尊重することが必要であるとされているところ、現状、市長の判断に特段不合理な点や不公正な点があると評価することはできません。

よって、本件補助金の交付決定を行い、本件契約に基づき本件土地を無償譲渡した市長の判断については、その裁量権を逸脱、濫用するような事情があると評価することはできず、違法性は認められないものと考えます。

なお、本件事業については、当職以外の専門委員におかれても、それぞれの専門分野につき、専門的見地からその妥当性を検討されているところですので、学校法人に対する支援内容については、これら専門委員のご意見が尊重されたうえで決定されるべきであると考えます。

以上

(別紙)

- ・ 学校法人 … 学校法人加計学園
- ・ 県 … 愛媛県
- ・ 市 … 今治市
- ・ 法 … 地方自治法
- ・ 本件基本協定書 … 岡山理科大学今治キャンパスに関する基本協定書
- ・ 本件契約 … 解除条件付土地無償譲渡契約
- ・ 本件交付要綱 … 今治市大学立地事業費補助金交付要綱
- ・ 本件事業 … 今治市大学立地事業
- ・ 本件土地 … 本件契約の対象となっている土地
- ・ 本件補助金 … 今治市大学立地事業費補助金