

「安曇野裁判」にみる

損失補償契約の今後の取扱い

保証類似は違法・無効、信義則で個別に 救済可能性を探る流れ



日本総合研究所 調査部主任研究員 河村 小百合

去る8月30日、東京高裁は、①長野県安曇野市の第三セクターにかかる損失補償契約は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（財政援助制限法）に違反しており、私法上も無効である、②安曇野市に対して、本件契約に基づく損失補償金のいっさいの支払いを差し止める、等の内容の判決を下した。これは、地方公共団体がおもに第三セクター等向けの信用補完の手段として多用してきた、損失補償契約の法的基盤が盤石ではないことを示すものである。

損失補償の背景

わが国の財政には、租税等のいわば「使い切り」の無償資金のみならず、金融的な手法（有償資金）を多用してきた、という特徴がある。その典型は国の財政投融资である。地方公共団体の場合は、公営企業会計や公社・第三セクター（外郭団体）による政策運営が該当する。

地方公共団体の外郭団体が外部から融資を受ける場合、事業の低収益性のため、親元の地方公共団体の信用補完を必要とするケースが少なくない。ところがわが国には、こうした措置を規制する法律として、財政援助制限法が存在する。これは戦前、いわゆる「国策会社」向けに債務保証が行われ、不確定な債務の負担行為によって国庫に膨大な負担を招いたことへの反省から、1946年に制定されたものだ。同法第3条は「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。ただし、財務大臣（地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣）の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない」と定めている。

したがって、地方公共団体は、特別法によって債務保証が認められている地方道路公社や土地開発公社を除き、三セクや住宅供給公社といった外郭団体等向けに債務保証を行うことを、原則として許されていない。同法の規定どおり、総務大臣（かつては自治大臣）の指定を得て、債務保証が行われた事例は、63年以降は皆無である。

そこで、同法の禁止の対象外という位置付けで、損失補償契約が多用され、今日に至っている。外郭団体以外にも、土地区画整理組合向けの与信について同様に損失補償契約が締結されているケースも存在する。

従来行政・司法判断

地方公共団体が外郭団体向け与信について損失補償契約を締結することの適否については、国による行政判断が示されている。54年に自治省（当時）行政課長が大分県・石川県の各総務部長宛に発出した回答において、「損失補償については、財政援助制限法第三条の規制するところではないものと解する」旨の行政判断が示され、これが今日に至るまで、行政実例として取り扱われてきている。

他方、各地の住民が、損失補償契約の適法性について、住民監査請求を経て、住民訴訟に踏みきる動きがかね

てよりみられ、現在はその判例が蓄積されつつある状況にある。これまでの司法判断の流れをおもな判決に沿って概観すると、以下のようになる。

①ありあけジオ・バイオワールド事件（福岡地判平成14・3・25→福岡高判平成16・2・27＝確定）

福岡県大牟田市のこの事例では「当該テーマパーク事業は、公共性・公益性を有していたと認められる。損失補償契約は、その債務保証との相異について市長が市議会で明確に説明したうえで議決を経るなど、適正な手続を経て締結されたものである。よって控訴人らの、損失補償契約に基づく支出の差し止め請求は、理由がなく、認められない」旨の判決が下された。

②アジアパーク事件（熊本地判平成16・10・8→福岡高判平成19・2・19→最高裁第二小法廷決定平成19・9・21＝確定）

熊本県荒尾市のこの事例においては、「当該損失補償契約の締結には、公益上の必要性があると認められる。損失補償契約に基づき、市がすでに行った支払いにかかる損害賠償請求や、以後の支払いに対する差し止め請求は、いずれも認められない」旨の判断が示された。

③かわさき港コンテナターミナル事件（横浜地判平成18・11・15＝確定）

川崎市の本事例は、下級審ながら「当該協定（損失補償契約）の契約内容に鑑みると、財政援助制限法の趣旨に反し、違法で無効である」との判断を下した初の判決となった。

債務保証と損失補償との相異について、本判決以降、裁判所はおおむね、以下のような判断を示している。保証契約は、主債務との間に付従性、補充性があり、保証人は主債務が期限を超過して履行されない場合に、主債務と同一の責任を負う。これに対して損失補償契約は、主債務との間に付従性、補充性はなく、債権者に損失が発生した場合に、主債務から独立してその損失を補填する性質を有する。具体的には、主債務が期限を超過して履行されないだけでなく、執行不能や倒産等、現実には債権回収が望めない事態に至って初めて、損失を補填するための債務を負うことになる。

コンテナターミナル事件で横浜地判は、本件協定（損失補償契約）において、(イ)貸付債権が回収不能にあるといった状況にあることが要件とはされておらず、(ロ)主たる債務の存在を前提としており、主債務への付従性が存在すること、等を根拠に、当該協定は保証契約と異なるものであるとはいえず、総務大臣による指定を受けていない以上、財政援助制限法に抵触するとした。加えて、「公法たる財政援助制限法は効力規定であり、よって本件協定は私法上も無効である」「違法・無効な本件協定を前提とする本件損失補償金の支払いは、法律上の原因を欠く」「もっとも、コンテナターミナル事業を市が中心となって推進した経緯や、損失補償契約が市議会の議決を経て締結されていること等に鑑みれば、市が各金融機関に対して、本件損失補償金の返還を求めることは信義則違反で許されない」との判断を示した。

このように本判決は、当該損失補償契約の違法性を指摘しつつも、すでに市が支払い済みの損失補償金の返還請求は棄却したことから、上級審の判断を仰ぐことなく、確定した。

④神栖市の土地収用組合の事例（東京地判平成21・9・10＝確定）

このほか、同じく地裁レベルで、茨城県旧波崎町（現神栖市）の土地収用組合向けの与信にかかる損失補償契約の有効性に関する判例がある。ここでは神栖市側が、前述③の横浜地判を念頭に、合併前の旧波崎町による損失補償契約は財政援助制限法違反で無効であり、市に損失補償金の支払い義務はない旨を主張した。これに対して東京地裁は、当該契約は(イ)付従性、(ロ)補充性、(ハ)債務の態様の各観点に照らし、財政援助制限法第三条が禁ずる保証契約には該当しない、として、二民間金融機関側が全面勝訴し、確定するに至っている。

安曇野裁判の争点と判決のポイント

このような司法判断の流れのなか、今回の長野県安曇野市の三セクに関する控訴審判決が下された。本件は、

合併による安曇野市移行前の旧三郷村がトマトの生産・販売を目的に設立した三セクである、旧三郷ベジタブル（現安曇野菜園）が経営不振に陥ったのに際して、住民が地元の三金融機関との損失補償契約の違法性を主張し、以後の市による損失補償金の支払いの差し止め等を求めたものである。

一審の長野地裁（平成21・8・7判決）は、当該損失補償契約は、財政援助制限法違反ではないとし、損失補償金の支払い差し止め請求も退けた。

これに対して控訴審の東京高裁（平成22・8・30判決）は、原判決を変更する判断を下した。そのうち、損失補償契約の違法性に関連する部分は、次の三つに要約できる。

①損失補償契約の違法性

東京高裁は「損失補償契約のなかでも、その契約の内容が、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とすることなく、一定期間の履行遅滞が発生したときには損失が発生したとして責任を負うという内容の場合には、財政援助制限法三条が類推適用され、その規制が及ぶと解するのが相当である」としたうえで、「本件の三民間金融機関（以下A、B、C）との本件損失補償契約については、うち対Aの契約は『保証契約と異なる内容』であり、対B・Cの契約は『保証契約とほとんど異なる内容』であるため、財政援助制限法第三条が類推適用され、同条違反で無効である」との判断を下した。これは、個別の損失補償契約が違法と判断されたものとしては、前述の横浜地判に続く二例目となる。

ちなみに、対Aの契約は「三郷ベジタブルが負担する元本極度額2億5000万円及びこれに付随する一切の債務について、三郷村が三郷ベジタブルと連携してその履行の責任に任じ、代位弁済請求書受領時から起算して30日以内に代位弁済しなければならない」という書きぶりであった。代位弁済とは主債務の存在を前提とするのほかならず、付従性や補充性が存在すると判断されたとみられる。

また、対B・Cの契約においては、付従性や補充性は認められないものの、三郷村ないし安曇野市が損失補償契約を履行すべき損失が発生した場合として、「三郷ベジタブルに対するBないしCの貸金債権の元金、利息及び損害金について、償還期限を2カ月経過してもなおその全部または一部の弁済を受けることができなかった場合」とされており、主債務者からの債権回収不能が要件とはなっていないことが判断材料とされたものとみられる。

②財政援助制限法の私法上の効力

東京高裁は、「財政援助制限法第三条は、単なる手続規定ないしは訓示規定ではなく、地方公共団体の外部行為を規制した効力規定である」と解したうえで、「同条に違反して締結された損失補償契約は原則として私法上も無効と解するほかない」とし、三金融機関との損失補償契約にかかる元本合計3億5250万円および利息等、それらに伴ういっさいの債務の支払いを差し止めた。これは、地方公共団体側に対して、未払いの段階にある損失補償金の支払いの差し止めを認めた、初めての判決である。

③損失補償契約の相手方の例外的な救済の可否

そのうえで東京高裁は、「損失補償契約の相手方である金融機関が地方公共団体に対し履行請求をするにあたり、一般法理としての信義則を援用することは禁じられるものではない」とした。これは、前述の横浜地判における判断の流れをくむものとみることができよう。ただし、東京高裁は「本控訴審においては、関係金融機関が補助参加していないことから、信義則を援用可能なケースに該当するかどうかは不明である」、よって「関係金融機関は、別途、損失補償契約の履行請求訴訟を起し、そこで、安曇野市が信義則上、損失補償契約の無効を主張しえない事情を主張して勝訴してはじめて、金融機関側の強制執行の方法で、損失補償金を得ることが可能となる。この場合も安曇野市側が、損失補償金の支払いについて、任意の履行をすることは許されない」との判断を下した。

これは、裁判所によって支払いが差し止められた、未払いの損失補償金の支払いを、信義則に基づき請求する

場合の対応のあり方を示した、初めての判例といえよう。

損失補償契約の違法・無効

本件はその後、安曇野市によって最高裁に上告され、新聞報道によれば、少なくとも一金融機関が補助参加の手段をとった。最終的にはその判断を待つ必要がある。しかしながら、本判決を含む一連の判決文を読む限り、これまでの司法判断には、「損失補償契約と債務保証契約を付従性、補充性といった要件から明確に区別し、そのうえで、財政援助制限法第三条の趣旨の徹底を図る。個別の損失補償契約締結時の事情については、可能な範囲で信義則を援用し、取引当事者の例外的な救済を図る」という趣旨の、おおむね一貫した流れがあるように見受けられる。

そこで次に、本判決がかりに確定した場合、地方財政や金融機関経営にいかなる影響が及ぶことになるのかを考えた。地方公共団体と民間金融機関との間での損失補償契約にかかる実務上の対応の変遷をみると、かつては地方公共団体の首長名ないしは局長名等でのいわゆる「念書」が金融機関宛に差し入れられる形をとっていた時代もあった。

しかし、近年では金額を明示した正式な損失補償契約が結ばれることが多くなっている。ただし、その場合も契約の書式等に関する、業界団体ベース等でのひな型等は存在しないもようであり、いかなる契約をもって損失補償契約とするかは、当事者同士の判断に委ねられている状態にある。

すでに述べたとおり、損失補償契約と債務保証契約との相異については、近年、徐々に判例が蓄積されつつある段階にあるように見受けられる。こうした判例に注意を払いつつ締結された損失補償契約であれば、前述の東京地判（神栖市の事例）のように、債務保証との相異は明白で、財政援助制限法には抵触しない、との判断が裁判所から下されるケースがある一方で、本件の安曇野市の事案のように、契約上、債務保証との明白な相異は認められない、として違法とされるケースも存在する。

問題は、全国の地方公共団体が締結している損失補償契約のうち、安曇野市のような内容の損失補償契約がどの程度存在するのか、不明であることだ。

情報公開制度が整備されている現在、損失補償契約にかかる住民監査を経た住民訴訟が提起される可能性は、全国どこにでも存在する。かりに本判決と同様の判断が各地の裁判所で下されるようになった場合、対象となる三セクに対する金融機関からの与信が停止され、経営が立ち行かなくなる事態が発生しうる。

地方公共団体の財政運営への影響

その場合、地方公共団体側は、単純に損失補償金の支払いを免れる、という事態になるとは限らず、自ら行った出資や直接貸付が焦げつくことになる。また、今回の安曇野市のケースでは、公的資金（地方公共団体金融機構もしくは財投）の引受けによる地方債の起債と、国からの補助金により、三セクが業務に用いる建物を市が建設していたもようである。こうした場合、当該三セクが倒産し、業務の継続が困難になると、地方債は繰上償還しなければならず、また、補助金は、建物の耐用年数の残存年数分相当を返還しなければならない。安曇野市自身に、多額の追加財政負担が一度に発生することになる。その規模は、支払いを差し止められた損失補償金の規模約3億5000万円強に対し、約10億円に達するとみられている。安曇野市の標準財政規模（08年度）は約237億円であり、負担の大きさがうかがい知れよう。

しかも、09～13年度に限り活用が可能な「第三セクター等改革推進債」の対象経費は、総務省自治財政局によれば、三セクの場合、「法的整理等（破産・民事再生等）を行う場合に必要となる当該損失補償に要する経費」および「地方公共団体からの短期貸付金の整理に要する経費」に限られる。今回の安曇野市のケースのような、補助金の返還や公的資金引受けの地方債の繰上償還に要する経費は含まれず、安曇野市が現行の地方財政制

度のもと、自力で捻出するよりほかはない。

同様の事例は、他の地方公共団体にも存在すると推測される。その場合、当該団体自身の財政運営を継続することが、困難になるような事態も発生しかねないことが懸念される。

金融機関への影響

民間金融機関側にも、深刻な影響が及ぶと予想される。

現在、地方公共団体の損失補償は金融検査マニュアル上、優良保証の一つと位置付けられており、損失補償付きの与信に対する引当ては必ずしも必要ではないほか、リスク・ウェイトも国債や地方債と同様の0%として扱うことが可能となっている。この損失補償契約に基づく損失補償金の支払いが、かりに裁判所によって差し止められることになれば、もはや優良保証付きの債権とはいえず、当該金融機関の経営上、重大な影響を及ぼすこととなりかねない。

ちなみに、金融検査マニュアルの該当部分（リスク管理等編・資産査定管理体制の確認検査用チェックリスト）によれば、優良保証とは「公的信用保証機関の保証、…（中略）…地方公共団体の損失補償契約等保証履行の確実性が極めて高い保証をいう。ただし、これらの保証であっても、保証機関等の状況、手続き不備等の事情から代位弁済が疑問視される場合及び自行（庫・組）が履行請求の意思がない場合には、優良保証とはみなされない」（下線は筆者）とある。これは、優良保証に関する一般的な考え方としては、しごく当然のものであろう。

しかしながら、今回の東京高裁判決によれば、主債務の代位弁済を行う内容の損失補償契約は債務保証契約と同一であり、違法で無効ということになる。かりに今後、実務上の契約が本東京高裁の判決にならって締結されるようになれば、今度はそれを優良保証と位置付けてよいのか、という問題が生じよう。

地公体、金融機関は契約内容の洗い出しを

わが国においては、経済が成熟化した今日においても、なお相当な規模で金融的な手法による財政政策運営が継続している。地方公共団体の外郭団体等向けの与信は、親元の地方公共団体による損失補償という「優良保証」に依存することによって、信用リスクの問題をこれまで制御してきた。いま、その法的基盤が部分的にせよ揺らぐ事態となりつつある。

この問題は、全国どこにでもありうる。その法的リスクが現実のものとなった場合、現在用意されている「三セク改革推進債」の枠組みでは対応しきれず、当該地方公共団体自身の財政運営や金融機関経営、ひいてはわが国政府部門全体の信用に大きな影響を及ぼす事態ともなりかねない。

まず求められるのは、外郭団体等向けに損失補償契約を締結している全国の地方公共団体において、その契約の内容がいかなるものになっているのかを洗い出し、必要に応じ、契約の見直しを進めることだろう。これは、当事者任せにしては、実際には円滑に進展しない可能性もあり、国や地方公共団体、民間金融機関が一致協力して推進する必要があるだろう。

確かに現段階では、司法判断は確定ではない。しかしながら、最高裁の判決が下されるまで、はたして待っていてよいものか。その間にも、各地の動きは進展していく可能性がある。国（総務省、金融庁等）および地方公共団体、民間金融機関が連携・協力して、本問題への対応を進めることが望まれる。

かわむら さゆり

88年京都大学法学部卒業。日本銀行を経て、株式会社日本総合研究所入社、01年から現職。専門は金融、公共政策。