

判例をよむ

2

補助金と公益性

橋本 勇

弁護士

1 補助金と公益性

補助金について定める地方自治法232条の2は次のように規定する。

「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。」

この条文がいう「その公益上必要がある場合」に該当するか否かについての裁判例は多いが、下級審と最高裁の判断が異なるものも少なくない。その代表的なものに今回紹介する「日韓高速船事件」判決があるが、このほかに、最高裁平成17年10月28日判決（「陣屋の村事件」・判例時報1919号98頁）、最高裁平成18年1月19日判決（判例時報1925号79頁）、最高裁平成23年1月14日判決（判例時報2106号33頁）などがある。

2 判例

最高裁平成17年11月10日判決（「日韓高速船事件」・判例時報1921号36頁）

(1) 事案の概要（筆者の要約）

本件会社は、下関市が中心となって設立した釜山との間で高速船を運行することを目的とする株式会社であるが、平成3年3月から翌年3月までに合計3億8,000万円の借り入れ（「本件借入金」という。）をしていた。このうち、1億円についてはCが、2億円に

ついては民間企業6社（「本件6社」という。）が連帯保証をし、8,000万円については山口県信用保証協会が信用保証をするとともにCが連帯保証をしていた。これらの各連帯保証に際して、市の総務部長は、Cに対し、市が責任をもって対処するので迷惑を掛けない旨口頭で告げ、同総務部長から依頼を受けたCは、本件6社に対し、市の総務部長の発言を伝えて、本件6社がG信用金庫からの借り入れに係る連帯保証をすることについて了承を得た。また、この事業に必要な高速船の傭船契約に関して、市は船主に傭船期間中の傭船料の支払いについて本件会社とともに責任をもって解決に努力する旨の確約書（「本件確約書」という。）を交付していた。

本件会社は、平成3年7月31日の運航開始間もなくから経営不振が続き、平成4年12月1日には運航を休止し、平成6年3月10日、要求額13億円に対して、4億6,500万円（「本件解決金」という。）を支払うことを約束して、本件高速船の借り上げ契約を合意解除した。

平成6年3月31日当時、本件会社は、本件解決金および本件借入金のほかに18億円の負債を有しており、そのうち10億円は市が直接融資したものであり、8億円は市が損失補償をするものであったが、本件借入金のうち2億円につ

いて連帯保証をした本件6社は、債務を弁済するのに十分な資力を有しており、本件6社から本件会社に派遣されていた取締役らの中には、運航休止により支払い不能の状態となった後、各社で負担してもよいとの意見を述べる者もいた。また、本件借入金のうちCが連帯保証をしている部分が貸倒れとなっても、融資元の金融機関の経営に問題が起きるおそれはなかった。

上告人は、本件解決金の支払いのための補助金（「本件第1補助金」という。）及び本件借入金の返済のための補助金（「本件第2補助金」といい、両者を合わせて「本件各補助金」という。）の支出に係る補正予算案を市議会に提出し、同予算案の審議において、議員から、本件第2補助金との関係で連帯保証人の責任を指摘する意見や、本件各補助金について公益上の必要性を欠く旨の意見が出されたが、最終的には賛成多数で可決され、上告人は、平成6年3月31日、本件各補助金につき支出命令をし、本件第1補助金は同年4月14日に、本件第2補助金は同年5月25日に、それぞれ本件会社に交付され、本件会社はこれを各債権者に支払った。

(2) 判決

「前記事実関係によれば、A市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済の発展等を目的として本件事業を提唱し、本件6社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件6社とCは、市の幹部職員から、市が責任を持って対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、Aに代わって市長となった上告人は、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の

清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件第2補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。このような本件事業の目的、市と本件事業とのかかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第2補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第2補助金の支出について市議会に説明し、本件第2補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第2補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第2補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、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とはできないから、本件第2補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということとはできない。本件第2補助金の支出に先立ち、市が本件借入金の連帯保証人に応分の負担を負わせること等をしなかったとしても、この結論を左右するものではない。」

3 判例をよむ

本件は、事業継続を断念し、破産手続きによる精算を意図している第三セクターの債務を弁済するために、自治体が補助金を支出したことの是非が争点になった事件として、全国的な関心を集めたものである。地裁判決では、そのような目的の第1補助金、第2補助金ともに公益性は認められず、違法であるとされ、高裁判決においては、補助金を交付せず、本件確約書の文言に反して傭船料などの損失を船主に負わせれば、市政に対する社会的信頼の失墜を招くおそれがあったことを否定できないとして、第1補助金は違法と評価することはできないが、第2補助

金については、連帯保証人に応分の負担を負わせたからといって、市政に対する社会的信頼の失墜を招き、将来にわたる各方面からの協力が得られなくなるおそれがあったとはいえないなどとして、その支出は違法であるとされていた。

「迷惑を掛けないから」として協力を要請され、協力したところ、現実の問題が発生したときには、その協力要請には法的拘束力がないと主張されることは珍しくないが、このようなことを言われた側がこのような依頼をした者を信頼し続けるかどうかは、明らかであろう。市政に対する社会的信頼の失墜を招き、将来にわたる各方面からの協力が得られなくなるおそれがあったとはいえないという高裁の判断が間違っていたとしても、その結果に対して責任をとるのは裁判所ではない。このような観点から、上告人代理人は、次のように上告理由を述べている。

「本件においては、市長であった上告受理申立人が議会において本件補助金支出に至る経緯、その目的、内容、相手方等を具体的に説明し、議会は、これらの事項について十分な審議をした上で、それを支出することが妥当であるとして、そのために必要な予算案を議決したのである。このことは、上告受理申立人のみならず、住民を代表する立場にある議会も、本件補助金に公益性ありと認めたことを意味するのであり、公益性の判断において最も重視されなければならないのは住民の意思であって、住民を代表するのが議会なのであるから、この公益性ありという議会の判断は、司法審査においても原則的に是認されるべきなのである。言い換えれば、議会がした当該地方公共団体にとって有益であるという判断を否定しなければならない明白な理由（たとえば憲法89条違反等）が存する場合は別として、その有益性の判断をするのに議会よりも裁判所が適しているという根拠はない。もしも、公益性の有無といういわば政策的判断につい

て、議会の判断を信頼できないのであれば、長は、補助金の支出について、良し悪しにかかわらず、当該補助金支出の結果の全てを引き受ける立場にある住民を代表する唯一の機関である議会に相談（議案を提出）するのではなく、そのような立場にはない裁判所に事前審査を申請しなければならないということになりかねない。特に、本件においては、本件補助金を支出しないことによって、下関市の責任が糾弾され、市政に対する社会的信頼が失墜し、将来にわたる各方面から同市への協力を得ることに支障がでるか否かが問題となっているのであり、そのような心配はないという原判決が結果的に誤っていた場合のリスクを負担するのは下関市、すなわち下関市民なのであって、裁判所ではないのである。市民は、自らの代表者が判断したことの結果を甘受すべきだとは言えても、本件補助金を支出すべきではない（公益性がない）という裁判所の判断が結果的に誤っていた場合に生ずる不利益を受忍しなければならない理由はない。」

ただ、この判決には、次のような才口千晴裁判官の強烈な反対意見がある。

「（上告人には）多額かつ不毛の第2補助金については、納税者たる市民の負担増加に思いを致し、政治的判断を優先させることなく、これを無益な補助金であるとして議会に提出せず、また予算執行を避けるなどの決断をし、経費の支出を目的を達成するために必要かつ最少の限度にとどめるべき義務があったといえる。確かに第2補助金は補正予算として議会の承認を経ており、そのことは尊重すべきではあるが、（中略）上告人は、第2補助金の議案の上程をせず、同補助金の交付を回避する等の処置を執るべき義務を怠ったものであるから、その支出は裁量権を逸脱し、又は濫用したものとして地方自治法232条の2に違反し違法であり、損害賠償の責任を負担するというべきである。」