

## 判例をよむ

4

# 損失補償の適法性

橋本 勇

弁護士

### 1 法人に対する損失補償

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（「財援法」と略されることが多い。）3条は次のように定めている。

「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。」

同条の解釈についての昭和29年5月12日自治庁行政課長回答は次のように述べている。

「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条の規制するところではないものと解する。」

第三セクター等の借入金について損失補償をしている地方公共団体は少なくないが、それを違法とする有力な下級審の裁判例もあり、混乱していた。今回紹介する判例は、損失補償契約は財援法3条の規制の対象とならないことを明言した実務上大きな意味を有するものである。

### 2 判例（最高裁平成23年10月27日判決・判例時報2133号3頁）

1 本件は、長野県南安曇郡三郷村及び合併により同村を承継した同県安曇野市が、同村が過半を出資して設立された株式会社に融資した複数の金融機関等との間で損失補償契約を締結したことにつき、被上告人が、本件各契約は財政援助制限法3条に違反して無効であると主張して、上記金融機関等への公金の支出の差止め等を求める事案である。なお、上記金融機関等のうちA農業協同組合は、当審において上告人を補助するため訴訟に参加する旨の申出をするとともに上告をしたが、後に上記申出を取り下げた。（一部省略）

2 （略）

3 記録によれば、上記株式会社は原判決言渡し後に清算手続に移行しており、当該手続において、同社の債務のうち市が本件各契約によって損失の補償を約していた部分については、既上記金融機関等に全額弁済されたことが認められるから、市が将来において本件各契約に基づき上記金融機関等に対し公金を支出することとなる蓋然性は存しない。そうすると、本件においては、地方自治法242条の2第1項1号に基づく差止めの対象となる行為

が行われることが相当の確実さをもって予測されるとはいえないことが明らかである。

したがって、被上告人が上告人に対し本件各契約に基づく上記金融機関等への公金の支出の差止めを求める訴えは、不適法というべきである。上記訴えに係る請求につき本案の判断をした原判決は失当であることに帰するから、原判決中同請求に係る部分を破棄し、同部分につき第1審判決を取り消し、上記訴えを却下すべきである。（中略）

4 なお、付言するに、地方公共団体が法人の事業に関して当該法人の債権者との間で締結した損失補償契約について、財政援助制限法3条の規定の類推適用によって直ちに違法、無効となる場合があると解することは、公法上の規制法規としての当該規定の性質、地方自治法等における保証と損失補償の法文上の区別を踏まえた当該規定の文言の文理、保証と損失補償を各別に規律の対象とする財政援助制限法及び地方財政法等関係法律の立法又は改正の経緯、地方自治の本旨に沿った議会による公益性の審査の意義及び性格、同条ただし書所定の総務大臣の指定の要否を含む当該規定の適用範囲の明確性の要請等に照らすと、相当ではないというべきである。上記損失補償契約の適法性及び有効性は、地方自治法232条の2の規定の趣旨等に鑑み、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する当該地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かによって決せられるべきものと解するのが相当である。

5 よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官宮川光治の補足意見がある。

裁判官宮川光治の補足意見は、次のとおりである。

財政援助制限法3条は、戦前の特殊会社に対する債務保証により国庫が膨大な負担を招いたという反省から、「未必の債務」や「不確定の債務」の負担を

制限するため、保証（民法446条以下）という契約類型に限って、政府又は地方公共団体が会社その他の法人の債務を負うことを禁止する規定と理解すべきものである。立法者が保証と損失補償を区別していたことは、財政援助制限法制定の翌年である昭和22年に制定された地方自治法199条7項が監査委員の監査権限の対象として前段で損失補償を掲げ、後段で保証を掲げ、同法221条3項では普通地方公共団体の長が調査等を行うことができる債務を負担している法人について保証と損失補償を掲げていること等からも明瞭である。（中略）そもそも、財政援助制限法3条はGHQの指令に基づいて緊急的に立法されたものであるところ、その後、国及び地方公共団体について個別の立法により保証契約の禁止が少なからず解除されてきており、後述の行政手法が一般化したこともあって、同条の存在意義は薄らいでいる。このような立法の経緯とその後の状況の下で、今日、公法上の規制法規（法人の経済的行為に対する禁止規範）である同条の適用範囲を類推解釈によって拡大することには相当に疑問があるといえよう。以上のとおり、損失補償契約について同条の規定を類推適用することは、同条本文による禁止の有無に係る実体的観点からの問題があるのみならず、同条ただし書所定の総務大臣の指定の要否に係る手続的観点からも、同条の適用範囲について明確性を欠くこととなるという問題があると思われる。

基本的には、地域における政策決定とそこにおける経済的活動に関する事柄は、地方議会によって個別にチェックされるべきものであり、金融機関もそれを信頼して行動しているものと考えられる。保証以外の債務負担行為をどこまで規制するかは、そうした地方自治の本旨を踏まえた立法政策の問題であるというべきであろう。

損失補償については財政援助制限法3条の規制するところではないとした昭和29年の行政実例（昭和29年5月12日付け自庁発第65号自治省行政課長

による回答）以降、地方公共団体が金融機関と損失補償契約を締結し信用補完を行うことで金融機関がいわゆる第三セクターに融資するということが広く行われ、地方公共団体も金融機関もそうした行為が財政援助制限法3条の趣旨に反するという認識はなく、今日に至っていると思われる。第三セクターには様々な問題があり、抜本的改革を推進しなければならないが、平成21年法律第10号による改正において地方財政法33条の5の7第1項4号が創設され、地方公共団体が負担する必要がある損失補償に係る経費等を対象とする地方債（改革推進債）の発行が平成25年度までの時限付きで認められるなど、その改革作業も地方公共団体の金融機関に対する損失補償が財政援助制限法3条の趣旨に反するものではないことが前提となっていると考えられる。この問題の判断に当たっては、法的安定性・取引の安全とともに上記の改革作業の進捗に対し配慮することも求められているといえよう。（以下略）

### 3 判例をよむ

#### (1) 訴訟法的観点から

この判例は、財援法3条の適用範囲という実体法上の問題についてだけでなく、①被参加人が上告せず、補助参加人だけが上告をした場合において補助参加人が上告を取り下げた場合の効力がどうなるか、②控訴審判決後（正確には上告理由書提出期限後）に訴訟要件が欠缺することとなった場合の訴えの適法性という訴訟法的に興味ある論点についての判断をしている（判決3項）。

①の点については、補助参加人からの上告があった後、被参加人代理人から上告事件についての訴訟委任状が提出されていたという経緯もあり、補助参加人が上告を取り下げても上告の効力は妨げられないと判断がなされているものと解される。また、②の点は、訴訟要件の存否は職権判断であるということから、判決時までにその不存在が明らかになったときは、その訴えは

不適法として却下されるということであり、いずれも最高裁としては初めての判断ということになる。

#### (2) 財援法3条と損失補償

この判決としては、前記(1)の②についての判断がなされた時点で終了しており、財援法3条と損失補償についての説示は、「付言するに」とあるように（判決4項）、傍論（判決の結論と関係がない判示）なのであるが、実務的には、この部分が極めて重要な意味をもつ。

上告人（安曇野市）は、原判決が財援法3条の解釈を誤ったものであるということを強力に主張したことは当然のことであるが、定型的な主文や訴訟要件の問題だけで決着されることを危惧し、判決としての結論はどうであれ、地方公共団体だけでなく金融機関においても疑心暗鬼の状態にある損失補償の是非について、ぜひ実質的な判断をしてほしいということを強く要望し、その結果が「付言するに」と宮川光治裁判官の補足意見となったものと思われる。

この判決は、傍論ではあるが、地方公共団体が行う損失補償についての最高裁としての考え方を明示し、下級審での混乱や実務への影響を最小限にしようとしたものと考えられるが、無条件で損失補償の適法性を認めたものではないことに注意が必要である。すなわち、「損失補償契約の適法性及び有効性は、地方自治法232条の2の規定の趣旨等に鑑み、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する当該地方公共団体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かによって決せられるべきもの」なのであり、補助金の支出の場合と同様の公益性の有無と程度が重要な判断要素となるのである。したがって、損失補償契約の対象とされた借入金の目的や用途についての厳密な検討と説明が必要なのであり、安易に損失保証契約をするとき、財援法3条とは関係なく、違法と評価されることがあり得ることを忘れてはならない。☞