

2012年2月

第三セクターの借入に関する地方公共団体の損失補償契約の有効性に関する最高裁判決（いわゆる安曇野菜園事件判決、平成23年10月27日）について

本判決は、第三セクターの借入れに関し、これに出資する地公体が金融機関と損失補償契約を締結したことに関し、住民が、損失補償契約は財政援助制限法に違反し無効であるとして、損失補償の差止めを求めて提起した住民訴訟に対する最高裁判決です。

最高裁は、本判決において、東京高裁の判断を覆し、損失補償契約を一般的に法に反し無効とすることは相当でないとして、損失補償契約を締結するという判断が裁量権の逸脱・濫用に当たらない限り、当該契約が無効と評価されることはない旨判示しました。

もっとも、財政難を背景として、近年では、地方公共団体が新たに損失補償契約を締結することは困難な状況となっています。

そのため、本判決にもかかわらず、第三セクターにおいて、今後も信用補完手段として損失補償を利用し続けることは困難であり、PFI等、新たなファイナンス手法の検討が求められています。

1 はじめに

現在、地方公共団体の出資する第三セクターⁱは、全国に6023法人（平成23年3月末）存在し、これらの法人の金融機関等からの借入れは4兆351億円にも達しています。そして、これらの借入金のうち2兆1929億円については、地方公共団体が、金融機関との間に損失補償契約を締結していますⁱⁱ。

そのため、地方公共団体が損失補償契約を締結すること自体が、法に反し無効とされた場合、多くの第三セクターは信用補完手段を失い、経営が困難となるほか、金融機関、特に第三セクターに多額の融資をしてきた地域金融機関は、多額の引当金の計上が必要となりⁱⁱⁱ経営の安定性が揺らぐおそれもありました。

このような事情により、損失補償契約を締結するこ

と自体が、法に反し無効と主張する本件訴訟の帰趨に注目が集まっていたのですが、先般、本件訴訟につき最高裁判決がありましたので、以下ご紹介します。

2 事案の概要

A村は、村が出資して設立したB株式会社が金融機関から融資を受けるに際し、本件融資により当該金融機関に損失が生じた場合に、貸付元金1億125万円を限度にA村が補償する旨の損失補償契約（以下「本件損失補償契約」といいます。）を締結しました。

これに対し、A市（A村は損失補償契約後、合併により市制施行）の住民である原告は、本件損失補償契約が地方公共団体の債務保証を禁じた財政援助制限法第3条^{iv}（以下「法3条」といいます。）に反し無効であると主張し、住民監査請求を行ったものの棄却されたため、本件損失補償契約に基づきA市長が行う公金支出の差止め等を求め、訴訟を提起しました。

3 地裁判決（長野地判平成21年8月7日^v）

第一審の長野地裁は、差止め請求等、原告の全請求を棄却しました。

4 高裁判決（東京高判平成22年8月30日^{vi}）

控訴審の東京高裁は、法3条は『地方公共団体等の財政の健全化のため、地方公共団体が会社その他の法人の債務を保証して不確定な債務を負うことを防止する規定』であることから、損失補償契約が、保証と同様に『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、法3条が類推適用されるとしたうえで、『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』であり、『法3条の趣旨を没却しないという特段の事情^{vii}が認められない限り、住民訴訟による差止め請求も認められる』としました。

そのうえで、本件損失補償契約は、法3条に違反して締結されたものであるため無効であるとして、第一審の判決を修正し、差止請求を認めました。

【監修者】 パートナー 弁護士 中森 巨

<https://www.kitahama.or.jp/professionals/wataru-nakamori/>

【執筆者】 弁護士 飯沼 孝明

本ニュースレターは法的助言を目的するものではなく、個別の案件については当該案件の個別の状況に応じ、弁護士の助言を求めて頂く必要があります。また、本稿に記載の見解は執筆担当者の個人的見解であり、当事務所又は当事務所のクライアントの見解ではありません。本ニュースレターの発送中止のご希望、ご住所、ご連絡先の変更のお届け、又は本ニュースレターに関する一般的なお問合せは、下記までご連絡ください。

北浜法律事務所・外国法共同事業 ニュースレター係
(TEL: 06-6202-1088 E-mail: newsletter@kitahama.or.jp)

〔大 阪〕北浜法律事務所・外国法共同事業

〒541-0041 大阪市中央区北浜 1-8-16 大阪証券取引所ビル
TEL 06-6202-1088(代)/FAX 06-6202-1080・1130・9550

〔東 京〕弁護士法人北浜法律事務所東京事務所

〒100-0005 東京都千代田区丸の内 1-7-12 サピアタワー14F
TEL 03-5219-5151(代)/FAX 03-5219-5155

〔福 岡〕弁護士法人北浜法律事務所福岡事務所

〒812-0018 福岡市博多区住吉 1-2-25
キャナルシティ・ビジネスセンタービル4F
TEL 092-263-9990/FAX 092-263-9991

<http://www.kitahama.or.jp/>

なお、本高裁判決の後、B社は清算手続に入り、損失補償の対象となっていたB社の債務は全額弁済されました。

5 最高裁判決（平成23年10月27日^{viii}）

最高裁は、まず、損失補償契約の対象となる債務は完済されており、本件損失補償契約を履行することによる公費支出の蓋然性はないとして、本件訴えを却下しました。

そのうえで、地方公共団体の締結する損失補償契約の有効性について、以下のとおり判示しました。

『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、…文理、…関係法律の立法または改正の経緯、…議会による公益性の審査の意義及び性格、…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。

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。』

6 地方公共団体の損失補償について

(1) 損失補償契約が無効となる場合

上述のとおり、東京高裁判決は、地方公共団体の締結した損失補償契約について、保証契約に類似する「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」内容を有する場合には財政援助制限法に反し、特段の事情のない限り無効と解されるとし、損失補償契約は、その規定内容により一般的に無効とされる場合があることを示しました。

これに対し、本最高裁判決（以下「本判決」といいます。）は、損失補償契約について、その規定内容のみにより、一般的に無効とすることを否定しました。

一方で、本判決は、損失補償契約の締結に係る地方公共団体の判断に裁量権の範囲の逸脱ないし濫用があった場合には、損失補償契約が無効と判断される場合もありうることも示しています。もっとも、これは、ごく例外的な場合にのみ損失補償を無効と評価しうるとする、かなり緩やかな審査基準を示したものと考えられます。そのため、この基準により

既存の損失補償契約が無効と評価されることはほとんどないものと思われま^{ix}す。

(2) 新たな損失補償契約の締結について

一方、厳しさを増す地方公共団体の財政状況を背景に、地方公共団体が新たな損失補償契約を締結することについては、近年、慎重な対応を促す法改正等が行われています。

平成21年に施行された地方財政健全化法は、地方公共団体の財政指標の一つとして、「将来負担比率」を導入し、これを通じ、第三セクターの債務に関する損失補償等の残高のうち当該第三セクターの経営状況に応じた一定額を地方公共団体の実質的な負債と認識しうるものとしています^{xi}。

また、総務省は、地方公共団体が新たに損失補償契約を締結しようとする際には、損失補償以外の手段では目的が達成できない「特別の理由」を説明するとともに、損失補償が履行された場合の財政負担への対応方針を明らかにし、かつこれを公表することを求めています^{xii}。

これらの法改正等により、近時においては、地方公共団体は新たな損失補償契約の締結に極めて慎重になっているとのことであり^{xiii}、第三セクターが新たに損失補償の提供を受けることは困難な状況となっています。

7 まとめ

以上のとおり、本判決は、第三セクターの債務に関し、地方公共団体が締結した損失補償契約について、行政機関の裁量権の逸脱・濫用に当たらない限り有効とするとの判断を示し、既存の損失補償契約の法的安定性を確保しました。

しかし、本判決にもかかわらず、上述の法改正等により、第三セクターが新たに損失補償の提供を受けることは困難な状況にあります。その一方で、高度経済成長期以降、第三セクターにより建設された多くの公共施設の老朽化が進んでおり、近い将来、多くの施設において、立替や修繕費用が必要となることが予測されます。

そこで、今後は、これらの施設の立替・修繕等においても、PFI^{xiv}等、損失補償に代わる新たなファイナンス手法を検討していくことが求められるものと考えられます^{xv}。

(PFI等、新たなファイナンス手法については、今後、本ニュースレターで、順次ご紹介いたします。)

ⁱ 総務省の定義によれば、第三セクターとは「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律等の規定に基づいて設置される財団法人及び特例民法法人のうち、地方公共団体が出資を行っている法人および会社法の規定に基づき設立される法人のうち、地方公共団体が出資を行っている法人」を指す。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000140283.pdf

ⁱⁱ なお、地方3公社に対する債務保証（4兆740億円）を加えると、地方公共団体が損失補償ないし保証する債務は、6億2670億円に達する。

ⁱⁱⁱ 金融検査マニュアルでは、地方公共団体による損失補償は優良保証とされ、債務者の信用力にかかわらず、損失補償によりカバーされている部分につき個別貸倒引当金による引当は不要とされる。そのため、仮に損失補償契約が無効とされた場合、金融機関は、債務者の信用力によっては、個別貸倒引当金を追加計上することを求められる。

^{iv} 昭和21年法律第24号。その第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。」とする。

^v 金融法務事情 1907号 32頁

^{vi} 同前 16頁

^{vii} なお同判決は、財政援助制限法第3条の趣旨を没却しない特段の事情がある場合として「地方公共団体が当該損失補償契約を締結する公益上の必要性が高く、その契約の相手方である金融機関が当該地方公共団体の公益上の必要性に協力するために当該損失補償契約締結に至った場合で、かつ、その契約の内容が明らかに保証契約と同様の機能を果たすものではなく、金融機関側においても、それが財政援助制限法に違反するとの認識がなかったといえるようなとき」を挙げている。

^{viii} 金融法務事情 1933号 6頁

^{ix} 本判決が示した基準と同様に、最高裁において、「公益上の必要性」（地方自治法232条の2）に関する市長の判断の裁量権の逸脱・濫用が問題となった事案として、市が、高速船の運航のため同市が設立した会社に対し、その借入額に相当する補助金を交付したことが問題となった事案（いわゆる日韓高速船事件、最判平成17年11月10日、判例時報1921号36頁）や、第三セクターの赤字補填のために補助金を交付したことが問題とされた事案（最判平成17年10月28日、判例タイムズ1199号178頁）がある。これらの事案については、いずれも高裁段階では補助金交付は違法とされたものの、最高裁は、本判決と同様の審査基準によって、いずれも裁量権の逸脱・濫用には当たらないとされた。

^x なお、この点に関し、本判決の宮川裁判官の補足意見から、過去の損失補償契約についてはなるべく有効と認め、改革の進捗を見守るが、今後の損失補償契約については、公益上必要があるといえるかを慎重に審査することもありうるというメッセージを読み取るべきとの見解もある（松井秀樹「第三セクター融資の未来図—安曇野高裁判決の教訓、そして最高裁判決の射程。一覧の判決を今後の実務にどう活かしていくか」金融法務事情 1935号 30頁）

^{xi} 中野祐介「第三セクター等の債務の状況と自治体財政運営上の課題」金融法務事情 1913号 18頁

^{xii} 総務省債務調整に関する調査研究会「第三セクター等の資金調達に関する損失補償のあり方について」（平成19年10月17日）

^{xiii} 阿多博文「損失補償契約の適法性・有効性の判断方法・基準を初めて示した最高裁判決の紹介」NBL965号 21頁参照

^{xiv} 内閣府の定義によれば、PFI（Private finance Initiative）とは、「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法」をいう。

<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>

^{xv} なお、ファイナンス手法を検討するだけでなく、第三セクター自体の整理・再生を検討する際の視座を示すものとしては、中森亘「第三セクター再生上の手続選択と法的諸問題」（金融財政事情研究会「事業再生と債権管理」131号 57頁（2011年）を参照されたい。

当事務所では、従来型の融資案件のみならず、資産流動化や不動産投資私募ファンド、VC・ファイナンス、種類株式等を利用したエクイティ・ファイナンス、メザニン・ファイナンス、事業再生案件におけるDESやDDS、エグジット・ファイナンス等の幅広いファイナンス分野において、法的助言・分析・評価、ストラクチャー組成、SPV設立、ドキュメンテーション、債権回収、交渉・裁判対応等の業務を行っております。

本ニューズレターは、これらの業務に携わっている当事務所所属の弁護士が執筆者となり、ファイナンス法に関する新しい情報を発信するものです。皆様の日々の業務に、ぜひご活用下さい。