



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	損失補償契約、三セク債に関する政策的思考による課題検証：神戸市外郭団体改革の実証的分析
Author(s)	宮脇, 淳
Citation	年報 公共政策学, 6, 75-92
Issue Date	2012-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/51929
Type	departmental bulletin paper
File Information	APPS6_009.pdf



損失補償契約、三セク債に関する政策的思考による課題検証

－神戸市外郭団体改革の実証的分析－

宮脇 淳*

1. はじめに

地方自治体の行財政を巡る大きな課題として、第三セクター等外郭団体の改革に関連した損失補償契約の有効性問題が2010～2011年にわたり議論展開された。損失補償契約に関しては、第三セクター等改革推進のための地方債（以下「三セク改革債」）の発行期限が2013年度に迫る中でその処理に向けた財政運営上の実務的問題に法的有効性に関する司法判断が絡み問題が輻輳化する状況に直面していた。同契約については東京高裁（2010. 8. 30、原審事件番号平成21（行政コ）298）で違法判決、そして同事件の上告審である最高裁判決破棄自判（2011. 10. 27、事件番号平成22（行政ツ）463）によって適法とする司法判断が示され一応の整理がなされた。本問題は、法的判断と同時に今後の地方財政と金融の関係、そして地方議会審議のあり方にも関連する問題である。本論文では、損失補償契約に関する法的問題と地方行財政の実務のプロセスを通じて抽出される課題を神戸市外郭団体改革の実証分析と重ねながら整理・検証すると共に三セク改革債活用を巡る課題等について整理する。なお、最高裁では損失補償契約を適法とする判断を示しているものの、2003年12月12日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定」の内容では、損失補償契約を有効とする前提をとりながら地方自治体に対して原則として行わない趣旨が提示されており、過去の契約に基づく法的安定性と共に今後の地方財政の健全性確保を睨んだ損失補償契約のあり方については政策的思考からの整理が必要となっている。

2. 損失補償契約に関する法的根拠と司法判断

2010年8月30日、長野県安曇野市の第三セクターに関する損失補償契約に対して東京高等裁判所が地方自治体の保証を禁じている法律に違反することを理由に無効判決を言い渡した（東京高判平22. 8. 30判タ1334号58頁、金法1907号16頁）（以下「安曇野菜園事件東京高裁判決」）。この判決を受け、損失補償契約を巡る財政・金融両視点からの議論が高まった。損失補償契約の有効性に関する揺らぎは第三セクターの経営だけでなく、地方債制度を含めた地方自治体の財政運営、そして金融監督等財政、金融

* 北海道大学公共政策大学院院長・教授
連絡先：〒060-0809北海道札幌市北区北9条西7丁目北海道大学公共政策大学院
E-mail:bx8a-mywk@asahi-net.or.jp

を巡る広範な実務領域に関連し、地方自治体の今後の政策展開にも密接不可分の関係を有するからである。また、損失補償契約の検証においては2009年4月に全面施行された「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（以下「財政健全化法」）の議論において損失補償契約が如何に扱われてきたかを概括する必要がある。なぜならば、行政そして立法の不作为による不整合な現状が最終的に地方自治体や金融機関の運営に大きな影響を与える要因となった可能性があり、同時に損失補償契約の有効性の問題は財政健全化法の全面施行と同時に導入された三セク改革債の活用にも影響を与えざるを得なかったからである。

2.1 損失補償契約の法的根拠

損失補償契約は、地方自治体が自らの出資・出えんにより設立した第三セクター等について金融機関との間で締結することを基本とする。損失補償契約について地方自治法は地方自治体の財政援助の一種と位置づけて、同法199条7項（監査委員の職務）、221条3項（予算執行に関する長の調査権等）に規定している。損失補償契約について地方自治法の代表的な逐条解説では、「特定の者が金融機関等から融資を受ける場合、その債務の全部または一部が返済不能となり当該金融機関が損失を受けた時に地方自治体が融資を受けた者に代わって当該金融機関に対して損失を補償すること」と説明されている¹⁾。こうした解釈に基づき、地方自治法214条で債務負担行為として予算計上することが求められている。また、損失補償契約の機能的意義は、「金融機関等からの融資を受ける際、地方自治体が債務者のために当該金融機関に対して当該債務又は当該債務から生じる利子の弁済を保証する債務保証契約」と説明されている²⁾。補償契約は、民法上の保証と同義語とされ民法446条により主たる債務者が履行をしない時にその履行の責任を負うものとしている。

損失補償に関連する法律としては、1946年「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」（以下「財政援助制限法」）が挙げられる。同法3条で「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、保証契約することができない」としておりこの規定に基づき、債務保証については厳格な制限が設けられてきた。しかし、実務においての損失補償契約の内容・解釈が多様であり、禁止されている保証契約と損失補償契約が類似した内容であるか否かは次節で見る司法判断の推移からも整理されるように繰り返し議論されてきたところである。この点に関しての行政解釈は「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と解する」（1954年5月12日付大分県総務部宛自治庁財政課長回答）旨示しており、予算における債務負担行為として地方議会の議決を受けるなどの

1) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第5次改訂版〕』（学陽書房、2009）639頁。

2) 同上、640頁。

ほかには保証契約と類似の制約がない行政実務が続いてきた。これにより、地方自治体側にとっては歳出予算に組み込まず予算額を抑制したままで政策的に信用供与を行うことができ、事業の採算性等が限定的でも公益性を理由に幅広い事業展開を可能するなどのメリットが存在した。一方、融資する金融機関側としては、損失補償契約の存在により経営悪化や清算整理業務において債権放棄に応じる可能性を低下させることができた。損失補償契約は信用力や事業性を度外視することはなくとも、最終的には地方財政本体から債権回収できるメリットをもたらしてきた。なお、2003年12月12日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定」の内容では、損失補償契約を有効とする前提をとりつつ原則として行わない趣旨が提示されている。

2.2 従来の主な司法判断

2010年8月の安曇野菜園事件に関する東京高裁判決に至るまでも、損失補償契約の有効性を巡る司法判断は多く蓄積されてきた。

2002年3月25日に福岡地裁判決は、福岡県大牟田市損失補償に関する損害賠償請求事件判決（ありあけジオ・バイオワールド事件）で、損失補償契約と保証契約とは内容・効果において異なり（地方自治法221条3項）、市長が市議会で明確に説明し議決を得る等適正な手続きを経ていること、また当該テーマパーク事業も明確に公共性・公益性がないとは言えないことから損失補償契約を有効とする判断をしている。本判決は、損失補償契約の締結が公共性ないし公益性を有しないなどで地方自治法、地方財政法に違反し首長の裁量範囲を逸脱又は乱用するものである場合には損失補償契約は違法であると判示したものの、仮に損失補償契約が違法であっても私法上は有効とし、地方自治体は契約の相手方に対して当該契約に基づいて債務を履行する義務を負うため、同債務の履行として行われる行為自体を違法とは言えないとした。そして、損失補償契約が私法上も当然無効と言える判断要件として、①違法自由の明確性、②契約の相手方による当該違法事由の認識ないし認識の可能性、③法令上当然要求されている議会議決等必要手続きの有無などを挙げている。本判決は、2006年3月9日、最高裁が上告棄却・上告受理申し立て不受理とし確定している。

さらに熊本県荒尾市アジアパーク損失補償に関する損害賠償等請求事件判決（最高裁小法廷2007年9月21日決定）でも、損失補償契約は財政援助制限法3条に違反するものではなく、契約締結に関しても公益性があり適法と判断している。公益性の有無に関しては、地方自治体の経済的、社会的、地域的諸事情で行政目的に照らして政策的に考慮すべきであり一義的には決定するのは困難とし、首長の判断に裁量権の逸脱・濫用があるか否かを判断基準として掲げている。なお、本件に関して最高裁では実質的審議は行われず、上告棄却・不受理決定し本判決は確定している。これに対して、川崎市KCT（かわさき港コンテナターミナル株式会社）損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決（横浜地裁2006年11月15日判決）では、「民法上の保証契約と

は言えないまでも、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法3条による規制を潜脱するものと言うほかないから、同条に違反した無効なものである」とした。本判決では、損失補償契約が①貸付債権が回収不能にある状況が要件とされていないこと、②主たる債務の存在を前提とし主たる債務への付従性があること等から保証契約と異なるものとは言えないとして財政援助制限法による規制を潜脱し違法としている。さらに本判決では、③公法たる財政援助制限法は効力規定であり私法上も無効であるとの判断も行っている。本判決は控訴されず確定しておりこれ以降、保証契約は、主債務との間に付従性と補充性を有し、保証人は主債務が期限を経過しても履行しない場合に主債務と同一の責任を負うのに対して、損失補償契約は、主債務に対して付従性、補充性はなく、主債務から独立して損失を補てんすることを性格とするという区別議論が展開されている。

なお、本判決では市長個人に対する損害賠償責任は、①損失補償契約が保証契約とは異なるとする行政解釈が広く受け入れられていたこと、②過去の裁判例も適法としていたことなどから故意・過失はないとし否定したほか、本判決に基づいて市が金融機関に対して損失補償金の返還を求めることも信義則を根拠として否定している。その他の判例としては、市出資株式会社再建に係る損失補償債務の負担に関する大阪地裁2009年5月22日判決（クリスタ長堀事件）、町区画整備事業に係る損失補償契約に関する東京地裁2009年9月10月判決（土地収用組合事件）ともに損失補償契約は保証契約に該当せず財政援助制限法3条には違反しない判断を行っている。以上のような損失補償契約を巡る司法判断の流れが形成される中で、安曇野菜園事件東京高裁判決が大きな争点を地方財政に投げかけることになる。

3. 安曇野菜園事件東京高裁判決

安曇野菜園事件東京高裁の損失補償契約に対する違法判断は、以下の点をポイントとしている。

3.1 損失補償契約の違法性

第1のポイントは、損失補償契約を一定の要件の下で財政援助制限法3条の類推適用から違法としたことである。東京高裁は、損失補償契約の中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して責任を負う内容の場合、財政援助制限法3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。その上で、本件の民間金融機関三社との本損失補償契約については、うち一社の契約は保証契約と異なる内容であり、他二社と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3条が類推適用され、同条違反であるとしたのである。

第2のポイントは、財政援助制限法3条を効力規定としたことである。東京高裁は、

財政援助制限法3条は単なる手続き規定、訓示規定ではなく効力規定であり、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した。これに基づき、地方自治体の未払い段階にある損失補償金の差し止めを認めた初めての判決となった。本判決によって損失補償契約に対しては、財政援助制限法3条の趣旨を没却していないと認められる特別の事情がない限り、住民訴訟による差し止め請求が認められる可能性が高まったことになる。財政援助制限法3条の趣旨を没却していないと認められる特別の事情とは何か。それは、対象事業が損失補償契約を締結してまで実施すべき公益性の必要性に高いこと、相手方の金融機関も公益性の必要性を認識し協力し契約を締結していること、保証契約と同様の機能を果たす内容とは異なることなどが要件となる。本要件の核をなす公益性の判断においては、諸般の事情を総合的・合理的に勘案して決定する地方自治体の裁量権を前提としており、地方自治体の首長に逸脱・濫用の権限行使がなかったか否かが判断材料とされ、具体的には当該支出を決定した判断に著しい不合理性又は不公平性があるか否かなどがポイントとなる。

第3のポイントは、一般法理としての信義則の援用を認めたことである。損失補償契約の相手方である金融機関が地方自治体に対して履行請求するに際して一般法理としての信義則援用は禁じられるものではないとした。それは、関係金融機関は別途、損失補償契約の履行請求訴訟を起こし、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、金融機関側は強制執行の方法で損失補償金を得ることが可能としたのである。すなわち、地方自治体が損失補償契約を無効と主張することが社会通念上著しく妥当性を欠くと評価される場合には、金融機関側に信義則上無効を主張することはできず、金融機関は地方自治体に履行を求めることができ、その際は強制執行の方法によるべきとした。裁判所によって支払いが差し止められた未払い損失補償金の支払いについて信義則に基づき請求する具体的方法を提示した面でも初めての判決となった。なお、信義則上、無効を主張できない要件は、前述した財政援助制限法3条に没却しない要件に準ずる内容となっている。

前述したように安曇野菜園事件東京高裁判決は財政援助制限法3条を効力規定として、本条に違反した損失補償契約は無効としている。財政援助制限法は、そもそも戦前の財政が特殊会社のために債務保証を行い巨額の負担を抱え込むに至った経験からこれを原則禁止し、国や地方自治体が不確定な債務負担によって債務が累増することを防止する意図で制定された。財政援助制限法による制限を損失補償契約に類推適用する根拠も、この潜在的債務拡大圧力を回避し財政の健全性を確保することにある。とくに、損失補償契約が付従性、補充性を有せず求償代位の当然性がないことから保証契約よりも重い法的責任を地方自治体が負うことへの認識が重要となる。この面から財政援助制限法の規制を潜脱する結果となる。なお、政策的に見た場合、財政援助制限法の原則に対して国家財政においては独立行政法人、株式会社日本政策投資銀行等多くの法人に対して個別法で保証契約禁止の事項を解除している。これに対して、

地方財政の場合は地方道路公社法などごく例外的に解除されているに過ぎない。この解除に関する国と地方自治体の違いに正当性があるか否かも政策的適正性を判断する要素のひとつとなる。その場合、公益性と同時に解除対象としている法人へのガバナンスの度合い・形態に留意する必要がある。国が個別法で解除している法人の多くは独立行政法人、そして国が実質的な支配権を有する法人となっている。国の実質的な支配権によって強い統治が期待できる組織体でその業務に公益性がある場合、財政援助制限法が懸念する債務負担累積による財政悪化の危険性は小さくなることが期待できる。しかし、地方自治体の出資・出えんによる第三セクター等のガバナンスの度合い・形態は多種多様であり国の独立行政法人等と同列に判断することはできない点に留意しなければならない。また、地方財務の実務として損失補償契約の有効性については、住民訴訟等への対応を考えると訴訟によって裁判所の判断を得ることが最も確実な手法である。しかし、これによれない事情がある場合、住民訴訟のリスクは残るものの、特定調停等を選択することが考えられる。

3.2 任意履行の要件と住民訴訟差し止め請求

損失補償契約に関する訴訟の多くは、情報公開が充実したことを背景とした住民監査請求とそれに続く住民訴訟の活発化にある。安曇野菜園事件も住民訴訟によるものであり地方財務において住民訴訟にどう対応するかは重要な課題となっている。その対応においては、住民訴訟を単に回避する姿勢ではなく、住民訴訟が提起された場合においても十分な説明責任を果たせる理論形式によって対処する体制を地方自治体としても形成しておくことが求められている。安曇野菜園事件東京高裁判決は、地方自治体の金融機関に対する履行の差し止めを認めている。本判決で地方自治体が損失補償契約について任意履行を行う場合、その支出に対して差し止め訴訟が提起され認められる余地が拡大したことを意味する。このため、地方自治体が損失補償契約に基づいて任意履行する際には、「財政援助制限法3条の趣旨を没却していない特別な事情の要件」を満たしているか否かについて十分に精査する必要があるとした。没却していない特別な事情の要件は、①事業としての公益上の必要性、②公益上の必要性への金融機関の協力の有無、③保証契約と異なる機能であること、④金融機関側に財政援助制限法違法への認識がないこと、である。①事業としての公益上の必要性については、すでに整理したように地方自治体の首長の裁量権の問題であり、その裁量権について逸脱・濫用がなかったか、逸脱・濫用については手続きの正統性や内容に関する合理性等が判断の要件となる。なお、従来の事業について公益性が認められても、第三セクター等について何らかの財政負担を行い債務圧縮や追加支出等により存続させた場合、新たに存続させたことに対する意思決定時点での公益性の判断が問われる。②公益上の必要性への金融機関の協力の有無については、第一義的には①の事業自体の公益上の必要性が判断前提となり、その上で金融機関としての営業姿勢、審査姿勢等が

判断材料となる。③保証契約とは同様の機能を果たしていないことについては、まず契約内容として、保証契約が持つ付従性、補充性、そして主債務と同一の責任を負い、主債務の不存在・無効・取り消し等の場合には保証人も責任を負わない旨の内容か否かが判断のポイントとなる。損失補償契約は、債権者に損失が発生した場合には主債務から独立して損失を補てんする内容であり、主債務が何らかの要件で無効等になっても損失補償契約者は責任を負う。加えて、損失補償契約では主債務が期限内に履行しないだけでなく、倒産等現実に債権回収ができない状況となって発生した損失をも対象とするといった性格がある。こうした性格を踏まえ、純粋な損失補償契約に該当するのか、それとも保証契約類似契約なのか、財政援助制限法の規制を潜脱していないか等を判断することになる。たとえば、実務面では対象第三セクターが破綻した場合、損失補償契約を締結した金融機関が地方自治体に直ちに履行請求した場合、その行為をもって保証契約との類似性を自ら認めたとする解釈も成り立つ余地がある。なお、さらに留意すべき点として挙げられるのは、地方自治体内における手続きの適正性、地方自治体に対する金融機関の融資姿勢、返済請求姿勢等契約内容外の事情にも目を向けることである。④財政援助制限法違反に対する金融機関側の認識がないことについては、司法判断で整理した横浜地裁判決（川崎市 KCT 損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決）がひとつのポイントとなる。前述したように市長個人に対する損害賠償責任については、①損失補償契約が保証契約とは異なるとする行政解釈が広く受け入れられていたこと、②裁判例も適法としていたことなどから故意・過失はないとし否定している。これを踏まえると当該判決以前の契約については違法性の認識が困難であるとの判断も可能である。しかし、それ以降に行われた契約、契約変更等については違法性に対する認識がより強く問われる。

なお、安曇野菜園事件東京高裁判決は、損失補償契約の相手方である金融機関が地方自治体に対して履行請求するに際して一般法理としての信義則援用は禁じられるものではないとした。すなわち、地方自治体が損失補償契約を無効と主張することが社会通念上著しく妥当性を欠くと評価される場合には、金融機関側に信義則上無効を主張することはできず、金融機関は地方自治体に履行を求めることができる。この信義則上の無効を主張できない要件としては、没却していない特別な事情の要件である①②④が提示されており同要件の判断基準が参考となる。

3.3 任意履行における損失額確定

以上の要件に基づき任意履行する場合、最終的に課題となるのが任意履行額の確定である。この確定を不明確に行えば、そのこと自体が過大な住民負担の原因となり、住民訴訟の対象となりうる。そのため、もっとも明確な確定となるのは法的な確定であり、破産手続きに基づく配当額の確定、民事再生手続きにおける再生計画に基づく弁済額の確定等であり、同時に金融機関側の最終損失額の確定を意味することになる。

損失額の確定は本来、慎重な法手続きと時間を要する課題であるが、まず法手続きを経ることが優先されるべきであり、それが時間的要因等で厳しい場合、損失額確定に対して法的手続きに代わる専門的判断を経る必要がある。なお、第三セクターについて法的処理を行う場合、議会の議決が必要となることから議会審議による第三セクターの破綻等の情報が公開された際に、金融機関が当該第三セクターの口座出金停止等の措置を講じる可能性があることにも留意しなければならない。

4. 金融機関に与える影響の認識

安曇野菜園事件東京高裁の損失補償契約違法判決が金融機関側の行動に与える主な影響についても検証しておく必要がある。それは、地方財政と金融の関係そして地方債制度にも関連する問題だからである。加えて、地方債の信頼性に関する問題が金融を通じて地方財政の実務運営に如何なる影響を与えるかも検証する必要がある。

4.1 資産査定

金融監督では金融機関が保有する個別資産を検討して、回収の危険性または毀損の危険性の度合いに従って、その危険性がない資産である「非分類（Ⅰ分類）」から回収不可能または無価値と判断される資産である「Ⅳ分類」まで四段階に資産分類している。この資産分類は債務者ごとに行われ、債務者は財務内容、資金繰り等の実態で正常先から破綻先まで5区分に分けており、以上の債務者区分、資産分類は貸倒引当金計上の前提となるプロセスとなっている。このため、貸倒引当金は、以上の資産査定に基づき一般貸倒引当金と破綻先債権に係る個別貸倒引当金の計上が行われる。こうした資産査定の中で損失補償契約について行政解釈上、財政援助制限法3条の規定外としてきたことなどから、回収の危険性または価値の毀損の危険性がなく個別貸倒引当金を計上する必要のない資産であり、これまでの金融検査マニュアルにおいても履行の確実性が極めて高い優良保証と位置づけることがほとんどであった。債務者区分も地方自治体の出資・出えんが行われ財務状況がある程度良好であれば正常先に区分する場合が多く、損失補償契約付きの第三セクター向け融資のリスク・ウェイトはゼロとしてカウントしてきた。

しかし、損失補償契約が無効等最高裁で安曇野菜園事件東京高裁判決に基づく優良保証等として扱うことは困難となり、都市銀行、地方銀行を問わず金融機関経営に大きな影響を与える。損失補償契約が無効となると、同契約は貸出金回収に当たって保全措置とはならないため、優良保証等の取り扱いが困難となり資産分類の非分類の見直しが必要となると同時に、回収の危険性等の観点から債務者区分についても見直しを要することになる。具体的には、第三セクター事業の継続性、収益性、財務内容、資金繰り等を地方自治体の支援がないことを前提に勘案し評価する。そして、債務者区分も回収危険性が高く、破綻懸念先、実質破綻先、破綻先となれば個別貸倒引当金

計上となり、実質破綻先、破綻先となれば全額貸倒引当計上ないし全額直接償却となり金融機関経営にも影響を与える。

4.2 信義則準用の実効性

安曇野菜園事件東京高裁判決では前述した信義則準用についてみれば、本案件について過去の判例、行政実例、損失補償契約に対する議会議決の有無のみでは信義則に反するか否かは不明であるとしている。前述した①当該契約を締結する公益上の必要性、②当該金融機関が公益上の必要性に協力して契約を締結していること、③契約当時の諸般の事情から当該金融機関に違法性の認識がない等の判断については、損失補償契約に依存することなく当該事業の継続性・収益性等に甘い判断をしていない等金融機関の第三セクター融資に対する審査内容の厳格性、損失補償契約も含め当該事業及び融資を金融機関側から積極的に働きかけているか否か、事業適否の判断の前提となる経営に関する見通し等業績計画について誰が実質的に作成し如何に共有したか、事業の下振れリスクについて如何に認識し共有していたか等が重要となる。

また、同東京高裁判決では信義則準用において履行請求訴訟に勝訴しても金融機関は強制執行を行わなければならない差止め判決の拘束力による地方自治体の任意履行は許されていない。このことは、当該地方自治体と密接な関係がある指定金融機関や地域金融機関にとって当該地方自治体の財産に対する強制執行、公金預かり金との相殺等は地域との軋轢が強くその覚悟が必要となる。和解や民事上の損害賠償請求等の手段の選択も可能なものの、金額的妥協の問題等困難性も多い。

5. 三セク改革債の活用

損失補償契約の有効性問題は、三セク改革債を通じた第三セクター等外郭団体改革に密接な関係を有する。経営が著しく悪化した第三セクター等については、単純に損失補償契約に依存して継続するのではなく、当該事業の存在意義の有無などを抜本的に見直し、負債の削減や清算等を伴う第三セクターの整理を行うことが、将来も含めた住民の負担やリスクを軽減し地方財政そして地域政策の健全性、適切性を確保できるとする政策判断が必要となる。しかし、抜本的見直しの対象となる第三セクター等の経営状況は悪く、損失補償契約の履行等で一時的に地方財政に大きな負担をかけることが避けられない場合が多い。財政収支の悪化等一時的な負担を行うことが難しい場合、第三セクター等の整理を見送ってきた地方自治体も少なくない。こうした状況を克服するため第三セクター改革に必要な一定の経費について地方債発行を認め、地方財政法の改正で一定期間に集中して処理するため2009年度に創設された制度が三セク改革債である。三セク改革債は、公営企業の廃止、地方道路公社または土地開発公社の解散や業務の一部廃止、第三セクター及び地方住宅供給公社の解散または事業再生を対象として発行される。具体的には、第三セクターと地方住宅供給公社につい

ては地方自治体が損失補償及び資金貸付を行っている法人に限定し、当該法人の破産、特別清算、再生及び更生の各手続き、一般に公表されている債務処理の為の準則等に基づく私的整理に必要となる損失補償及び短期貸付の整理に要する経費となっている。この経費は、有効な損失補償契約の履行義務に基づくものであり、三セク改革債創設以降に増額した損失補償額等は対象としない。なお、土地開発公社、地方道路公社は、債務保証、損失補償を行っている借入金の償還と短期借入金の整理に要する経費を対象としている。

この三セク改革債を活用するには、第1に適法・有効な損失補償契約の存在が必要となる。この点に関して安曇野菜園事件東京高裁判決は大きな影響を与え、次にみる最高裁の破棄自判では三セク改革推進への配慮が指摘されるに至っている。第2に2013年度までに「起こす」ことである。この「起こす」ことを如何に解釈するかである。三セク改革債を活用する場合、まず議会の起債に関する議決を経たうえで総務大臣等の許可を得る必要がある。この一連の手続きを住民訴訟を意識した上で、法的な損失額確定を経て行うことになれば事実上時間が不足することは避けられない。仮に、損失額確定について法的手続きを経ず任意に行えば、住民監査請求から住民訴訟のリスクが拡大する。一方で時間制約を理由に三セク改革債活用を断念すれば、一時期に巨額の財政負担が生じるため地方自治体として負担することが困難となり、三セク整理の取り組みもとん挫しかねない。このため、三セク改革債を安曇野菜園事件東京高裁判決を踏まえ実効性のある制度として維持するには、2013年度までに「起こす」を当該年度の歳入に計上した上で繰り越し可能とするなどの実務的対処が必要となる。なお、三セク改革債を認めた地方財政法改正に関する法的趣旨について、財政健全化に向けて有効・適法な損失補償契約を対象とするものの、改正後地方財政法が起債による損失補償の履行を認めていることから少なくとも有効な損失補償契約であれば適法判断を別として当該公金の支払いは差し止め対象とならないと考えることも可能であり精査を必要とする点である。

6. 最高裁判決

これまで検証してきた損失補償契約を違法とした安曇野菜園事件東京高裁判決は最高裁判決（2011. 10. 27）によって破棄自判となり基本的に損失補償契約を適法とする判断が示された。これにより、損失補償契約で定められた内容で地方自治体が支払いを行ってもそれ自体は違法とならず、一方で地方自治体側は損失補償契約の違法を根拠とする債務圧縮等を行うことが難しくなった。最高裁判決は損失補償契約について、財政援助制限法3条の類推適用により直ちに違法、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など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、相当ではないと判断した。その上で、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するべきとしている。また、裁判官宮川光治氏は補足意見の中で地方財政法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条の趣旨に反しないことが前提となっているとし、三セク改革債を活用した第三セクター等外郭団体改革の政策的取り組みに対しても配慮する姿勢を示している。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必要としたのである。

さらに、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であり、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ともしている。加えて、損失補償契約は、附従性や補充性がなく当然には求償や代位ができないため保証責任よりも責任が過重になる場合があり得るが、保証債務は主債務と同一性を有するので利息・違約金・損害賠償債務等を含むが、損失補償契約では損失負担の範囲を限定することは可能であり、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ほか、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問題点を指摘し、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、地方議会が個別にチェックすべきであり、金融機関もそれを信頼して行動していることから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した。

以上の最高裁判決に対する政策思考的側面からの注目点は、第一に三セク改革債による第三セクター等外郭団体改革への政策的配慮を示していることである。この点は三セク改革債の発行に関して、2003年12月12日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定」の内容では損失補償契約を有効とする前提をとりつつ原則

として行わない趣旨が提示されていることを踏まえれば、最高裁判決によって過去の損失補償契約に基づく債務処理を進めるため同契約の法的安定性と適法性を前提としつつも、地方財政の規律面から将来に向けての損失補償契約は「未必の債務」や「不確定の債務」の負担を拡大させる危険性からその問題点を重く認識する必要がある。

第二は地方議会の責任の重要性である。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、地方議会が個別にチェックすべきであり、金融機関もそれを信頼して行動していることを重視することは同時に、地方議会での個別チェックのプロセスの透明性とそれに伴う説明責任を明確にしていくことが政策思考的に求められる。地方財政の「未必の債務」や「不確定の債務」の負担の回避、そして地方財政と金融の信頼関係確保において根底的要素となるからである。

7. 神戸市外郭団体改革

以上、2010～2011年にかけての損失補償契約を巡る東京高裁そして最高裁の判決を整理・検証したが、この間、一連の判決を踏まえつつ三セク改革債活用による第三セクター等外郭団体改革に取り組んだ神戸市の事例を同市外郭団体あり方検討委員会（委員長：筆者）の議論を検証しつつ実務的課題を整理する。なお、2011年秋以降の議会で第三セクター等外郭団体の見直しを表明する地方自治体が増加をしている。その背景には、第1に今年春の統一地方選挙を経て政治的に大きな見直し政策の提示が可能な時期に入ったこと、第2に地方財政法で時限的に発行が認められている三セクター改革債の発行期限が2013年度中であり、実務的な面から時間的制約が強まっていることがある。こうした外郭団体見直しの中で神戸市の取り組みは、法律面・政策面を問わず他の地方自治体の検討のリーディングケースとなる事例である。以下では、2011年9月に方向性を明確に打ち出した神戸市の取り組みに焦点をおき、地方財政が金融、司法との関係で抱える実務的課題について整理する。

7.1 住宅供給公社の清算

7.1.1 背景と現状

神戸市は、住宅供給公社、舞子ビラ事業、航空貨物ターミナル等多くの外郭団体について抜本的な見直しを提示した。その中でも住宅供給公社（以下「住公」）については、2011年9月12日の矢田神戸市長の定例記者会見³⁾で破産解散の選択肢もやむなしとの判断を明確にしていた。

神戸市の住公は住環境の良好な住宅及び宅地を低価格で供給することで、市民生活の安定と社会福祉の増進に寄与し市全体の住宅政策の一翼を担うと同時に、阪神淡路大震災復興に関して「神戸市震災復興住宅整備緊急3ヵ年計画」に基づき、借上特優

3) 『神戸新聞』2011年9月13日朝刊

賃住宅を供給するなど復興政策に重要な役割も果たしてきた。こうした住公に対する神戸市の方針決定の前提となった都市計画総局外郭団体あり方検討委員会（以下「あり方委」）は、中間取りまとめの形で9月8日に今後の方向性を提示している。そこでは、経営の行き詰まりの主因として、多く地方自治体の住宅供給公社が直面した経済社会の成熟化とデフレ経済の深化に伴うライフスタイルの変化、不動産資産の稼働率低下と価値下落があるほか、大震災復興対応に伴う負担増大の二点を挙げている。後者においては、国の特定優良賃貸住宅供給促進事業、すなわち、民間の土地の所有者等が行政から建設費補助や住宅金融公庫融資等を受けて建設した賃貸住宅を、地方自治体の外郭団体等管理法人が原則として20年間管理し、中堅所得者層等に対して優良な賃貸住宅を供給する制度の課題と密接に関連している（以下「借上特融資事業」）。借上特融資事業は入居者にとっては、家賃の一部に一定期間（最長20年間）補助を得て、所得に応じた適正な家賃負担で良質な住宅に入居できるメリットがある一方で、住環境の変化、核家族化、デフレによる持ち家志向の拡大による稼働率の低下等による経営不振、財政負担の拡大のデメリットも目立つ状況となっている。

神戸市住公は2010年度末で債務超過額約22億円、金融機関等からの借入金残高が約433億円となり、うち109億円余は分譲事業の評価損処理にかかるものである。また事業損益では借上特優賃事業が、年間4億円以上の赤字を計上している。今後の収支見込を一定の条件の下で試算を行った結果、2011年度以降は特優賃の空家率上昇などの影響から利益確保が困難なことに加え、賃貸事業等に対する金融機関の借入金償還（毎年度約10億円）が2010年度から本格化しその年度末資金の借入が不可能な場合は2011年度末に資金不足が生じる見込みとなる。仮に年度末資金の借入が可能となっても、分譲事業に対する金融機関からの借入金（約55億円）の償還期限が2014年3月であり、それに見合った分譲資産の売却は地価の下落等により困難な状況であることから2013年度末には資金不足に陥ることが避けられない。現在の住公の収支構造が賃貸住宅事業に依拠するため、収入に比して借入金返済の負担が余りにも大きく、収支赤字の大きな要因である借上特優賃事業が2018年度に終了しても収支は好転せず厳しい状態が続く。このため、三セク改革債活用により財務状況が立ちいかなくなる前に適切な処理を行うことが必要となっている。

7.1.2 選択肢の検証

あり方委は住公の今後の選択肢として、公社存続として①支援継続案、②特定調停案、③民事再生案、公社清算として④自主解散案、⑤破産案の5つの選択肢に分け検討を進めている。その検討と主な課題は次のとおりとなる。

①支援継続案は、分譲資産の売却損処理や借上特優賃にかかる赤字補てんのほか2036年度まで資金不足の補てんを神戸市が続ける案であり、今後20年以上財政支援が不可欠なことから継続的な財政負担が可能かどうか神戸市財政全体の視点からの判断

が不可欠となる。また、事業を継続する案であり、今後の社会情勢の変化による二次破綻リスク（連帯債務の現実化、空室率の上昇、借入金の金利上昇、大規模修繕の必要性等々）が残され将来リスクを抱えることになる。

②特定調停案は調停により債務の減額を図り、その債務について神戸市が損失補償を実行することにより、住公の銀行借入金を神戸市からの貸付金で肩代わりする案である。この案は法的整理であるものの、あくまでも当事者間の合意が前提であり、民事再生案や破産案に比べるとプロセスの透明性は低い。また、北海道、千葉県、長崎県の各住宅供給公社における特定調停の事例を見ても、住宅金融支援機構は法的解釈として債務の圧縮には応じられない制約があるとして返済期間の長期化や金利の引き下げによる対応に限っており、財政負担の軽減に取り組むことが困難である。

但し、例えば損失補償における遅延損害金相当分のカットなど相手方を特定した部分的な財政負担軽減に取り組む手法としては有効な場合がある。また、民間金融機関とは損失補償契約を締結しているため債務の圧縮に応じる余地は少なく、結果としてこの案のメリットは、神戸市の損失補償実行によって有利子負債を圧縮することに限られると共に、二次破綻のリスクは残る構図になる。

③民事再生案は申立に伴い損失補償を実行し10年間の再生期間終結時に資産を売却し住公を清算する案である。10年間、住公を延命させる使命が何なのか、というそもそもの理由が見出しにくい。本民事再生案に関しては、神戸市が2009年度に実施した住公のデューデリジェンス⁴⁾で10年間の再生期間終結時に、資産を売却し住宅供給公社を清算する他、再生期間終結後も住公を事業継続していくシナリオが検討されている。資産売却を行わない後者は配当率が低く民事再生計画が認可される見込みがなく、清算を前提とする案として検討している経緯がある。民事再生計画の案の可決には、債権額、債権者数ベースのそれぞれの過半数の同意が必要であり困難性を伴うことも重要な課題となる。

④自主解散案は借入金の全額返済のほか、債権債務関係を整理するとともに資産売却、事業整理を行い、神戸市会の議決を経た上で国土交通大臣の認可を経て公社を清算する案である。この案の場合、国土交通大臣の解散認可を得るためには債権債務関係を整理する必要があるが、住宅金融支援機構に対する連帯債務を神戸市等が引き継がないとすると、関係者の同意が得られていないとして認可されない状況も想定されること、任意手続であるため三セク債の発行はできないが、財源措置が出来るのであれば、入居者等への影響が少ないため、本自主解散案は十分選択肢になり得ること、などがポイントとなる。但し、住宅金融支援機構や民間金融機関からの借入金をまとめて弁済するため、多額の財政資金の確保が必要であり、そのための手法として神戸市の基金の利用（繰替運用）が考えられる。

4) 『神戸市住宅供給公社経営改善に関するデューデリジェンス業務最終報告書』2009. 11. 30。

図表 市民負担見込み額の比較

	所要経費	内 容
支援継続案	約 2 4 0 億円	分譲資産の売却損処理や借上特優賃にかかる赤字補てんのほか、平成48年度まで資金不足の補てんを続ける。
特定調停案	約 2 6 0 億円	損失補償を実行することにより、公社の銀行借入金を神戸市からの貸付金に肩代わりする。
民事再生案	約 2 2 0 億円	民事再生の申立に伴い損失補償を実行し、10年間の再生期間終結時に資産を売却し公社を清算する。
自主解散案	約 3 2 0 億円	借入金全額返済のほか、債権債務関係を整理するとともに資産売却、事業整理を行い、市会の議決を経た上で国土交通大臣の認可を経て公社を清算する。
破 産 案	約 2 4 0 億円	破産法の手続きにより公社を清算する。その中で、損失補償を実行する。

(注) 特定調停案、民事再生案、破産案については、第三セクター等改革推進債を活用することができる。

(資料) 神戸市都市計画総局外郭団体あり方検討委員会『中間まとめ』2011年9月8日。

⑤破産案は、破産法の手続きにより住公を清算しその中で、損失補償を実行する案である。破産案は対外的に影響の強い手法であり、「破産団体」というレッテルを貼られることによる影響、神戸市債の格付けや、他の外郭団体への融資条件の引き上げなど、神戸市行財政の広範囲に影響が出る可能性があることに留意する必要がある。また、入居者や借上特優賃オーナー等に影響が及ぶため、その影響を緩和させる事前措置が不可欠である。具体的には、住公資産の事前移動（任意売却）をすることで入居者の保護を図るなど、住宅金融支援機構（抵当権者）や民間金融機関の同意は必要なものの対応を徹底することで自主解散案とのギャップは埋めることができる。また、三セク改革債発行による損失補償の実行を選んだ場合、2013年度までの発行期限に間に合う必要がある。なお、以上の各案における市民負担見込み額は図表のとおりである。

7.2 選択肢の検証の視点と結論

以上の選択肢に関し、市民の将来負担・リスクの最小化を図り、神戸市行財政の持続性を確保しつつ公共サービスの充実を図ることを目的に清算選択の面から優先順位の検証を行う必要がある。外郭団体改革する際に、まず採算性と事業性と政策性に分けて判定することが基本となる。住公に関しては過去の債務を含めた場合、自立した採算性は認められない。この点は、過去投入した財政資金の整理を積極的に行い、市民の将来負担・リスクを最小化する方策を早急に実施しなければならない段階にあることを意味する。事業性については民営化などの事業モデルも含めて大胆な組織改革

をすれば一部において持続的経営が可能であると判断できる。また、資金収支が短期借入で賄われており、対応策の選択によっては過去の債務を切り離すことは可能でもそれだけで採算性を持続的に回復させることは非常に難しい。また採算性の回復は、将来に向けた持続的事業性を担保するものではない。このため、持続的事業性が回復しない以上、単なる組織整理ではなく基本的枠組みの抜本的な見直しを図る手立てが必要となる。

さらに、住公の場合は、公的賃貸住宅を運営していること、地域の幅広い住環境に関するインフラの機能を果たしてきたことなどに鑑み、提供サービス等の一定の持続性確保への配慮が必要となる。多数の住宅を政策的に供給してきた経緯を考えれば、抜本的組織見直しに先立ち事業・資産を他の組織に移し替えることで関係者、入居者への影響を最小限に抑える必要がある。このため、具体的には一般賃貸住宅等資産の事前売却は、入居者等の混乱を防ぐ意味でも着実に進めることが重要となる。但し、抵当権者などの同意を得ない限り、事前売却は困難であるため、金融機関との協議において理解を得ることが前提となる。また、売却にあたっては、債権者取消権や否認権の行使を招来しないように留意する必要がある。借入額が資産価値を上回るオーバーローン物件は抵当権者等の同意を得るのは困難であるが、破産や解散による換価処分比して事前売却の方が高額で売却される可能性が高いため、経済合理性の点から同意を求めることが重要である。

一方で住公は迅速な阪神淡路大震災からの復興事業を担っており、その役割に応え借上特優賃オーナーを保護するために、神戸市あるいは他の外郭団体に政策的に借上契約を引き継ぐ課題が発生する。住公が負っている連帯債務は、借上特優賃等のオーナーの住宅金融支援機構に対する債務と同一内容の債務を連帯して負担するものである。特優賃等の管理期間が20年間であるのに対し、連帯債務は融資期間である35年間で設定されており、管理期間終了後も15年間にわたり、一般民間マンションとなった借上特優賃等に関して連帯債務を負うという歪な関係に立たされている。住宅金融支援機構は、公社の解散（破産）により、借上特優賃等のオーナーの期限の利益を喪失させて、融資の残債務を一括して弁済するよう請求できる。このため、オーナーの保護を図るには、住公から住宅金融支援機構に対してオーナーへの繰上弁済請求をしないよう働きかける必要がある。

債務処理に関する三セク改革債の発行は、多額の経費を起債によりまかない一時的な神戸市財政への多額の負担を回避すると同時に10年以上の長期間にわたって分割償還することで、年度ごとの市の負担額を平準化することが可能となる。その結果、他の市政への財政的な影響を低く抑えることに繋がるため、神戸市にとっては財源調達で、神戸市民にとっては市民サービスの維持の点で大きな制約要因とせずに済む利点がある。

以上の個別の整理から、①入居者保護、震災復興に寄与してきた借上特優賃オーナ

一等の関係者への配慮をできる限り前倒しで行うこと、②住宅供給公社の事業のうちまちづくり等公共性、政策性の面から今後も継続する必要性がある業務については、神戸市及びその他の外郭団体が継承すること、③①の先行的実施と②を前提として必要な公共サービスは維持しつつ、住宅供給公社を法的整理により解散し神戸市民の将来負担・リスクを最小化する選択肢を優先すべきと結論づけることが可能となる。

8. まとめ

損失補償契約は最高裁判決により基本的に適法とされ、損失補償契約に基づく債務処理を三セク改革債活用により地方自治体が処理するスキームが政策的にも維持された。この点は法的安定性と共に第三セクター等外郭団体改革の政策遂行面への配慮から根拠づけられている。一方で、将来に向けた地方財政の運営においては、損失補償契約や類似的措置である免責的債務引受は「未必の債務」や「不確定の債務」負担を拡大させる要因となる。この意味から損失補償契約等に対する立法上の措置による明確化は地方財政への健全性確保の点から重要な課題であり、その意味から安曇野菜園事件東京高裁判決が財政・金融、そして住民訴訟等に与える影響の検証は重要となる。

消費税、地方消費税等の増税議論が展開される中で国と地方の財政関係だけでなく、財政と金融の関係も少子高齢化とグローバル化の構造的変化に直面している今、将来に向けて見直す時を迎えている。

参 考 文 献

- 赤川彰彦（2011）『土地開発公社の実態分析と今後の展開』東洋経済新報社。
- 河村小百合（2010）「「安曇野判決」にみる損失補償契約の今後の取り扱い」、金融財政事情研究会『金融財政事情』2010. 11. 8、pp29-33。
- 総務省（2011）『第三セクター等の状況に関する調査結果』。
- 中野祐介（2011）「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」、金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1913、pp18-26。
- 浜中善彦（2010）「損失補償における自治体と金融機関の責任分担」、金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1907、pp48-49。
- 三上 徹（2010）「地方公共団体の損失補償契約無効とする判決の実務への影響」、金融財政事情研究会『金融法務事情』No.1907、pp50-53。
- 宮脇淳編著（2009）『自治体戦略の思考と財政健全化』ぎょうせい。
- 宮脇淳編著（2010）『第三セクターの経営改善と事業整理』学陽書房

“Political verification of the compensation to the financial institution by local public finance”

MIYAWAKI Atsushi

Abstract

As a big problem about local public finance, there is a problem of the legal validity of the compensation to the bank relevant to an affiliated organization. The consideration to this problem is important in order to maintain the soundness of local public finance. In addition, this consideration is important also in order to liquidate the past accumulated debt. In this paper, I verify the legal judgment about the validity of compensation concretely. Moreover, I verify the problem to compensation by a policy theory. This problem relates also to the policy decision function of the Parliament of local autonomy. Thereby, I consider the practical problem of public finances and a bank, and management of the future of local public finance.

Keywords

the local finance, the local autonomy, the compensation, the affiliated organization, the accumulated debt.