

平成22年8月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成21年(行コ)第298号 各地方自治法に基づく怠る事実の違法確認等, 地方自治法に基づく怠る事実の違法確認請求控訴事件(原審・長野地方裁判所平成19年(行ウ)第24号, 平成20年(行ウ)第12号, 第17号)

口頭弁論終結日 平成22年6月14日

判 決

長野県安曇野市

控 訴 人

同訴訟代理人弁護士

長野県安曇野市豊科4932番地46

被 控 訴 人

同訴訟代理人弁護士

同

同

主

中 島 嘉 尚

安 曇 野 市 長

官 澤 宗 弘

久 保 田 嘉 信

官 澤 明 雄

福 田 雅 春

文

1 原判決を次のとおり変更する。

- (1) 被控訴人は, 平成15年12月15日に三郷村長職務代理者三郷村助役萩原昭平とあづみ農業協同組合との間で締結された損失補償契約に基づき, 安曇野菜園株式会社が同農業協同組合との間の平成15年12月15日付け取引約定書により同農業協同組合から借り受け負担する債務につき, 元本極度額2億5000万円及びこれに付随する利息, 損害金その他一切の債務の支払のための出費をしてはならない。
- (2) 被控訴人は, 平成16年6月10日に三郷村長職務代理者三郷村助役萩原昭平と株式会社八十二銀行との間で締結された損失補償契

約に基づき、同銀行と安曇野菜園株式会社との間の平成16年6月10日付け取引約定書により同銀行が同株式会社に対し既に融資し又は今後融資することによって同銀行に生じた損失について元金5250万円を限度として、その利息（損失金を含む）とともに損失を補償するものとするとの条項に基づく一切の債務の支払のための出費をしてはならない。

- (3) 被控訴人は、平成20年1月10日に安曇野市長平林伊三郎と株式会社長野銀行との間で締結された損失補償契約に基づき、同銀行と安曇野菜園株式会社との間の平成16年3月29日付け銀行取引約定書により同銀行が同株式会社に対し既に融資し又は今後融資することによって同銀行に生じた損失について元金4875万円を限度として、その利息（損失金を含む）とともに損失を補償するものとするとの条項に基づく一切の債務の支払のための出費をしてはならない。

- (4) 控訴人のその余の請求に係る訴えをいずれも却下する。

- 2 訴訟費用は、第1, 2審を通じて、これを2分し、その1を被控訴人の負担とし、その余を控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 主文第1項(1)ないし(3)同旨
- 3 被控訴人は、安曇野菜園株式会社に対し、2億8552万円を支払うよう請求せよ。
- 4 被控訴人が安曇野菜園株式会社に対し上記3の請求を怠ることは、違法であることを確認する。

第2 事案の概要

1 本件は、三郷村ないし安曇野市（平成17年10月1日、三郷村、豊科町、穂高町、堀金村及び明科町が合併し、安曇野市となった。）が、株式会社三郷ベジタブル（平成20年5月26日以降の商号は、「安曇野菜園株式会社」であるが、本件では、以下「三郷ベジタブル」ということとする。）に対して融資をした金融機関等との間で、融資によって生ずる損失を一定額の限度で補償する旨の損失補償契約を締結したことについて、安曇野市の住民である控訴人が、各損失補償契約は保証契約と同視すべきものであり違法無効であると主張して、被控訴人に対し、各損失補償契約に基づく一切の債務の支払の差止めを求めるとともに、三郷村ないし安曇野市が行政財産である原判決別紙1物件目録記載の建物・施設（以下「本件施設」という。）を三郷ベジタブルに賃貸していることは地方自治法238条の4第1項に反して違法無効であり、三郷ベジタブルが本件施設を法的根拠なく使用していると主張して、三郷ベジタブルに本件施設の使用料相当額2億8552万円の不当利得返還請求をするよう求めるとともに、同請求を怠ることの違法確認を求める事案である。

2 前提事実となる事実は、次のとおり付加訂正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の「1 前提事実」（原判決4頁24行目から12頁19行目まで）のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決5頁16行目の次に行を改めて、次のとおり加える。

「(ウ) あづみ農協は、三郷村に本契約による損失補償の履行を請求しようとする場合は代位弁済請求書を作成し、三郷村に提出するものとする（3条）。三郷村は、あづみ農協から前条の代位弁済請求書を受領した場合には、その日から起算して30日以内に次条に定めるところにより現金をもって代位弁済するものとする（4条。なお、5条には、三郷村の代位弁済額について、代位弁済請求額のほか、元金部分に対する請求日の翌日から支払日まで年14.6%の金額を加算することなどが定められている。）」

(2) 原判決6頁22行目の「において、」の次に、「平成16年3月19日条例第5号の『三郷村トマト栽培施設の設置及び管理に関する条例』(乙22)を定め、」と加える。

(3) 原判決6頁24行目の次に行を改めて、次のとおり加える。

「 上記条例は、本件施設について、後記(5)の安曇野市三郷トマト栽培施設条例(乙15)の1条とほぼ同じ設置目的を掲げ(第2条)、また、本件施設の管理を、『村内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体であって、村長が指定するもの(以下「指定管理者」という。)にこれを行わせる。』とし(第3条)、『指定管理者は、次の各号に掲げる業務を行う。』(第4条)として、その1号として、『施設の管理及び運営に関する業務』と定めている。」

(4) 原判決10頁13行目の「者とする。」を「ものとする。」と改める。

3 被控訴人の本案前の主張

(1) 控訴の趣旨第2項に係る訴えのうち、主文第1項(1)に対応する訴え(以下、「本件差止めの訴え1」という。)及び同第1項(2)に対応する訴え(以下、「本件差止めの訴え2」という。)について

本件差止めの訴え1及び2は、本件損失補償契約1、2の締結を問題とするものであり、住民監査請求における監査対象は、支出負担行為たる本件損失補償契約1及び2の締結である。そして、本件損失補償契約1の締結日は平成15年12月15日、本件損失補償契約2の締結日は平成16年6月10日であるから、上記各損失補償契約の締結を監査対象とする本件監査請求1は、各損失補償契約締結の日から1年を経過した後にされたものである。よって、上記住民監査請求(本件監査請求1)は監査請求期間を徒過した不適法なものであるから、本件差止めの訴え1及び2も不適法である。

(2) 控訴の趣旨第3項の訴え(以下、「本件使用料相当額請求の訴え」という。)及び第4項の訴え(以下、「請求を怠ることの違法確認の訴え」という。)

について

本件賃貸借契約を基準とする場合はもちろん、本件変更契約の締結を基準に考えるべきであるとしても、これらの締結を監査対象とする本件監査請求3は、本件変更契約の締結から1年を経過した後にされたものであり、監査請求期間を徒過した不適法なものである。したがって、本件使用料相当額請求の訴え及び請求を怠ることの違法確認の訴えは、いずれも適法な監査請求を経ない不適法な訴えである。

4 本案についての当事者の主張

(1) 本件各損失補償契約の有効性についての当事者の主張は、次のとおり訂正するほかは、原判決15頁4行目から19頁7行目までのとおりであるから、これを引用する。

ア 原判決15頁9行目の「被告」を「三郷村ないし安曇野市」と改める。

イ 原判決16頁17行目の「解する最も自然である」を「解するのが最も自然である」と改める。

(2) 本件施設の使用料相当額の不当利得返還請求権の成否に関する当事者の主張は、次のとおり付加訂正するほかは、原判決19頁9行目から23頁19行目までのとおりであるから、これを引用する。

ア 原判決20頁16行目の次に行を改めて、次のとおり加える。

「ウ なお、地方自治法228条1項は、使用料に関する事項は条例で定めなければならないとしているから、本件施設の使用料は条例で定めなければならないのであり、賃貸借契約で定めた賃料を読み替えることはできない。」

イ 原判決20頁17行目から21行目までを削る。

ウ 原判決20頁22行目の「(3) 被告」を「(2) 三郷村ないし安曇野市」と改める。

エ 原判決20頁最終行から21頁1行目にかけての「被告」を「三郷村な

いし安曇野市」と改める。

オ 原判決 2 1 頁 2 行目及び 3 行目の「被告」をいずれも「三郷村」と改める。

カ 原判決 2 1 頁 4 行目, 7 行目, 9 行目及び 1 0 行目の「被告」をいずれも「三郷村ないし安曇野市」と改める。

キ 原判決 2 1 頁 1 7 行目の「(4)」を「(3)」と改める。

ク 原判決 2 2 頁 4 行目の「(3)」を「(2)」と改める。

ケ 原判決 2 2 頁 7 行目の「本件賃貸借契約が違法でないことについて」「三郷ベジタブルは指定管理者として本件施設の管理をしていることについて」と改める。

コ 原判決 2 2 頁 1 9 行目の「被告」を「三郷村」と改める。

サ 原判決 2 3 頁 1 5 行目の「被告」をいずれも「三郷村ないし安曇野市」と改める。

第 3 当裁判所の判断

1 被控訴人の本案前の主張について

(1) 本件差止めの訴え 1 及び 2 の適法性

当裁判所も, 本件差止めの訴え 1 及び 2 は, 適法なものと判断する。その理由は, 原判決 2 4 頁 1 2 行目から 2 5 頁 3 行目までのおりであるから, これを引用する。

(2) 本件使用料相当額請求の訴え及び請求を怠ることの違法確認の訴えの適法性

ア 上記訴えのうち, 請求を怠ることの違法確認の訴えは, 地方自治法 2 4 2 条の 2 第 1 項 3 号の訴えであり, 怠る事実を対象とするものである。そして, この怠る事実については, 本件監査請求 3 において監査対象とされている。

イ 怠る事実については, 地方自治法 2 4 2 条 2 項の住民監査請求の期間制

限は規定されておらず、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないこととするものと解されるが、「特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあつた日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁）。

ウ しかし、本件では、上記最高裁判決の事案である土地売却処分のような1回限りの行為とは異なり、継続的な契約である賃貸借契約に基づき一定の施設の利用を認めることによって発生する不当利得返還請求権の不行使が問題とされている。このような請求権は、契約締結時点における当該契約の効力のみを問題とすれば足りるものではなく、その後も当該契約が引き続き違法、無効であり、かつ使用を継続するからこそ日々発生し、行使が可能となる実体法上の請求権である。

そして、そのような実体法上の請求権については、地方自治法242条2項の期間制限について、前掲最高裁昭和62年2月20日判決の判示がそのまま妥当するものではない。すなわち、「財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実とする住民監査請求において、右請求権が右財務会計上の行為のされた時点においてははまだ発生しておらず、又はこれを行行使することができない場合には、右実体法上の請求権が発生し、これを行行使することができることになった日を基準として同項の規定を適用すべきものと解するのが相当である」（最高裁平成9年1月28日第三小法廷判決・民集51巻1号287頁）。

そうすると、賃貸借契約が違法、無効であるからこそ発生する使用料相

当額の不当利得返還請求権の行使を怠る事実については、その請求権の全部につき上記賃貸借契約時点を基準として監査請求の期間制限が及ぶと解することはできず、監査請求の1年以内以降の使用に対応する使用料相当額の不当利得返還請求権については、その権利が発生し、これを行行使することができることになった日を基準として1年以内に、その行使を怠る事実につき監査請求を行ったということが出来るから、当該住民監査請求は、適法と解すべきである。

エ これを本件についてみると、控訴人は、本件施設を三郷ベジタブルに賃貸することが地方自治法238条の4第1項に反し違法、無効であるとして、三郷ベジタブルが法律上の原因なく本件施設を使用し本件施設の使用料相当額を不当に利得したから、三郷村ないし安曇野市は三郷ベジタブルに対して不当利得返還請求権を有すると主張するものである。この不当利得返還請求権は、平成16年4月1日の本件賃貸借契約が違法、無効であるとされて初めて発生するものであるが、それは、三郷ベジタブルがそれ以後も本件施設の使用を継続し、かつ継続して本件賃貸借契約が違法、無効であることによって、日々継続的に発生し、行使が可能となる請求権である。

そうすると、本件監査請求3のうち上記怠る事実について監査を求める部分については、本件監査請求3がされた平成20年5月26日から遡って1年前である平成19年5月26日以降、本件監査請求3の対象期間の終期である平成20年3月31日までに発生した不当利得返還請求権を対象とする部分については、地方自治法242条2項本文の監査請求期間を経過していないというべきである。

なお、前提事実(4)ウのとおり、平成19年3月30日に本件変更契約が締結され、同エのとおり、平成20年2月5日に「建物等賃貸借変更契約書」が作成されて、賃貸借料や賃貸借期間について変更されているが、控

訴人の主張を前提とする限りこれらの変更契約も無効であるから、日々不当利得返還請求権が発生することに変わりはなく、以上の判断を左右するものではない。

オ 以上によれば、本件監査請求3のうち平成19年5月26日から同20年3月31日までの期間の怠る事実について監査を求める部分は、監査請求期間にされたものとして適法であり、請求を怠ることの違法確認の訴えのうち、当該不当利得返還請求権の行使を怠ることの違法確認を求める部分の訴えは、適法な住民監査請求を前置した適法な訴えである。これに対して、その余の請求に係る訴え（平成16年4月1日から同19年5月25日までの期間の怠る事実の違法確認請求に係る訴え）は、適法な監査請求を経ていない不適法な訴えである。

したがって、上記その余の請求に係る訴えは却下する。

カ さらに、本件使用料相当額請求の訴えは、地方自治法242条の2第1項4号の怠る事実に係る相手方に対するものとして、上記怠る事実に係る不当利得返還請求をすることを求める訴えであり、この怠る事実の違法確認の訴えは、上記で検討したとおり、平成19年5月26日から同20年3月31日までに発生した不当利得返還請求権を対象とする部分は適法な住民監査請求を経た適法な訴えであるから、不当利得返還請求をすることを求める部分の訴えも、この期間に係るものに限り適法な住民監査請求を前置した適法な訴えであるといえることができる。これに対して、その余の請求に係る訴え（平成16年4月1日から同19年5月25日までの期間の使用料相当額の請求をすることを求める訴え）は、適法な監査請求を経ていない不適法な訴えである。

したがって、上記その余の請求に係る訴えは却下する。

2 本案についての判断（その1）（本件損失補償契約について）

(1) 財政援助制限法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規定する。

同法は、戦前に特殊会社のために債務保証がされて国庫の膨大な負担を招いたことの反省から、昭和21年に、国庫負担の累積を防止するために不確定な債務を制限するとともに、企業の自主的活動を促すという観点から立法されたものである（乙5の1, 2, 乙27）。

そして、同法3条の規定の仕方や上記の立法趣旨からすると、同条は、地方公共団体等の財政の健全化のため、地方公共団体等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といえることができる。

- (2) 上記規定が禁止する保証契約は、主債務との間に付従性、補充性があり、保証人は主債務と同一の責任を負い、主債務の不存在、無効、取消しの場合には、保証人も責任を負わないという性質を有する。

これに対し、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の契約であるため、主債務が存在せず、又は何らかの事由により無効であったり、取消された場合であっても、契約当事者は責任を負うことになる。また、損失補償契約の場合は、主債務が期限を経過して履行されないというだけでなく、執行不能や倒産等現実に債権回収が望めない事態に至って発生した損失相当額を補填するために債務を履行すべきことになる。さらに、損失補償契約に基づく債務を履行したからといって、当然に主債務者に対し求償したり、債権者に代位することができるものではない。これらの点では、損失補償契約は、保証債務とは差異があるといえることができる。

しかし、実際には多くの場合、損失補償契約についても、特約により一定期間内に履行されない場合に責任を負うとされ、保証債務と同様の機能を果たすことが多い。このような場合において、損失補償契約は、上記のとおり、付従性や補充性がないばかりか、当然には求償や代位ができないのであるか

ら、かえって保証債務よりも責任が過重になるものであるが、それにもかかわらず、財政援助制限法3条の規制が及ばないと解するならば、地方公共団体が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しその財政の健全化を図るという同条の趣旨が失われることになることは明らかである。したがって、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、同条が類推適用され、その規制が及ぶと解するのが相当である。

- (3) 一定の特別法（公有地の拡大の推進に関する法律25条や天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法3条1項3号ないし6号、9号及び10号、地方道路公社法28条など）で、地方公共団体が保証又は損失補償契約ができることが規定されているからといって、上記の解釈を左右するものでないことは言うまでもない。

また、地方自治法199条7項や同法221条3項は、地方公共団体による法人に対する損失補償契約の存在を予定している。しかし、例えば、当該損失補償契約が、主債務者に対する執行不能等によって既に発生が確定している損失を事後的に補償する内容であって、地方公共団体が不確定な債務を負うのではない場合は、財政援助制限法3条の立法趣旨に反しないから同条に抵触しないことが明らかである。したがって、損失補償契約の中にも、その内容によっては同条に反しないものも存在するということができる。

そうすると、地方自治法の上記各規定は、損失補償契約のうちの一部につき、上記(2)のとおり財政援助制限法3条の類推適用があると解することの妨げになるものではない。

- (4) ところで、損失補償契約が財政援助制限法3条の趣旨に反し、類推適用される場合には、当該損失補償契約の効力については、いかに解すべきか。

ア この点については、財政援助制限法3条は、同条違反の場合にも損失補

償契約の効力が認められ、当該地方公共団体が責任を免れないとするならば、同条の趣旨が失われることになるから、同条は単なる手続規定ないし訓示規定ではなく、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するのが相当である。したがって、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。

イ もっとも、公法上の法令に反する場合であっても、例えば地方公共団体の随意契約の制限に関する法令のような、契約の締結方法といった手続的な面からの制約については、これに違反して締結した契約でも原則は私法上有効であり、当該契約を無効としなければ当該法令の趣旨を没却する特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効となる。そして、上記法令に違反する違法な場合であっても、無効が認められない場合には、地方自治法242条の2第1項1号に基づいて当該執行機関又は職員に対する上記契約の履行行為の差止めを請求することはできない（最高裁昭和62年5月19日第三小法廷判決・民集41巻4号687頁参照）。

ウ これに対し、財政援助制限法3条は、契約の締結方法といった手続的な面からの制約ではなく、前述のとおり効力規定であるから、これに違反して締結された契約は原則として私法上も無効となると解すべきである。そうすると、上記の随意契約の制限に関する法令とは原則と例外とが逆になり、随意契約の制限に関する法令違反の場合には、当該法令の趣旨を没却する特段の事情が認められない限り随意契約は無効とはならず、したがって差止めを請求することができないのであるが、損失補償契約の場合には、それとは逆に、財政援助制限法3条の趣旨を没却しないという特段の事情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べきである。

エ どのような場合に財政援助制限法3条の趣旨を没却しない特段の事情が認められるかが問題となるが、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も当該地方公

共同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は、財政援助制限法3条の趣旨を没却しない特段の事情が認められるものと解される。

- (5) そこで、本件損失補償契約の内容について検討すると、本件損失補償契約1は、前提事実(2)アに記載のとおり、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日から起算して30日以内に代位弁済しなければならないというものであり、この点では保証債務と異なる内容となっている。また、本件損失補償契約2及び3においても、前提事実(2)イ及びウのとおり、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は、三郷ベジタブルに対する八十二銀行ないし長野銀行の貸金債権の元金、利息及び損害金について、償還期限を2か月経過してもなおその全部又は一部の弁済を受けることができなかった場合であるとしており、保証債務の場合とほとんど異なる内容となっている。そして、前記(2)のとおり、付従性や補充性が認められず、あるいは求償や代位が当然には認められないなど、保証債務より責任が加重されている部分もあるといえることができる。

そうすると、本件各損失補償契約は、その内容からして明らかに保証契約と同様の機能を果たすものといえることができるから、財政援助制限法3条の趣旨に反し、前記特段の事情も認められないといえるべきである。そのため、本件各損失補償契約は、同条に違反しているものとして無効であると解するほかない。したがって、本件各損失補償契約に基づく支出の差止めの請求は、理由があるといえるべきである。

- (6) これに対し、被控訴人は、本件各損失補償契約が無効とするならば、相手

方に不測の損害を被らせ取引の安全を害すると主張するので、以下この点について検討する。

ア 財政援助制限法3条は前記(4)のとおり効力規定であって、これに違反する損失補償契約は、前記特段の事情が認められない限り私法上無効と解すべきである。したがって、この場合、損失補償契約の相手方は、同契約を有効なものとして履行請求することができなくなり、その限りで取引の安全と抵触することになるといえるが、これは財政援助制限法3条の趣旨を実効あらしめるためやむを得ないものというほかない。

しかしながら、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当たり、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。例えば、損失補償契約が私法上無効であった場合であっても、地方公共団体が当該契約を締結する公益上の必要性が高く、当該金融機関がその公益上の必要性に協力して当該損失補償契約締結に至ったものであり、その契約の当時の諸般の事情から当該金融機関において違法性に関する認識がないと認められるなど、主観的事情及び客観的事情を総合して、当該地方公共団体が当該損失補償契約の無効を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、当該地方公共団体は当該金融機関に対し信義則上その無効を主張することができないと解される余地がある。

その結果、当該金融機関は当該地方公共団体に対し損失補償契約の履行を求めることができることになるが、その場合、当該金融機関に対する支出の差止めを認めた判決の効力との関係が問題となる。

イ これを本件についてみると、本件各損失補償契約を締結した当時、損失補償契約に財政援助制限法3条が適用ないし類推適用されて無効となることの裁判例はなかったこと、行政実例上も、「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ものと解する」(昭和29年5月

12日付自丁行発第65号自治省行政課長による回答・乙2)とされていて、実際に多くの地方公共団体が損失補償契約を締結していること、本件において損失補償契約を締結するにあたり、三郷村が長野県に対して損失補償契約を締結することの法律上の可否について行政照会したところ、損失補償契約は財政援助制限法による規定外で禁止されておらず、実際にも多く行われている旨の回答を得たこと(乙4)、本件各損失補償契約は議会の議決に基づいていること(乙3、弁論の全趣旨)が認められる。しかし、当該各金融機関が補助参加をしていない本件各損失補償契約に基づく支出の差止めを求める本件訴訟においては、各金融機関が本件各損失補償契約締結に至った経緯、その際に当該金融機関が果たした役割、その違法性の認識の有無等の事情などは明らかにされてはいない。

したがって、上記認定事実のみでは三郷村ないし安曇野市において本件各損失補償契約の無効を主張することが信義則に反し許されない場合に当たるといえるかどうかは不明というほかないが、本件各損失補償契約の相手方である各金融機関が、三郷村ないし安曇野市において信義則上同契約の無効を主張し得ない事情を主張して、安曇野市に対して履行請求訴訟を提起することは想定することができる。そしてかかる訴訟の提起追行は本件の差止め認容判決の既判力によって妨げられるものではない。

かかる訴訟において、上記信義則に係る事情が認められ、各金融機関からの履行の請求が認容される場合には、本件差止め認容判決の効力との関係が問題となる。この場合には、後の訴訟において、上記の理由により履行請求が認容されたときであっても、被控訴人は、差止めを認容する判決の拘束力により任意の履行をすることは許されず、各金融機関による強制執行の方法によるべきものと解される。このように解することにより、財政援助制限法3条の趣旨を実効化する要請と個別の事情により例外的に損失補償契約の相手方を救済する必要性とを調和させることができるのであ

る。

(7) したがって、本件差止めの請求は、いずれも理由がある。

3 本案についての判断（その2）（本件施設の使用料相当額の不当利得返還請求権の成否）

(1) 本件施設に対する三郷ベジタブルの使用は、以下に述べるとおり、地方自治法244条の2第3項による公の施設の指定管理者として行われたもので、賃貸借契約に基づくものとは認められないというべきである。

ア 前提事実(3)及び(5)のとおり、本件施設は、三郷村及び安曇野市の条例により、村ないし市の「環境に適応した生食用及び料理用トマトの大規模温室による周年栽培を通して、新たな農業経営体の育成推進と流通の近代化を進めるとともに、地場産品の振興、遊休農地の解消、就労の機会の確保及び新規就農者の研修の場の提供に寄与し」、もって同村ないし同市の農業の活性化を図ることを目的として設置された施設であり、行政財産である。

イ そして、前提事実(4)イのとおり、平成16年4月1日に、本件賃貸借契約が締結され、同ウのとおり、平成19年3月30日、本件変更契約が、さらに、同エのとおり、平成20年2月5日に、「建物等賃貸借変更契約書」(乙1)による変更契約がそれぞれ締結されている。そして、これらの契約においては、三郷ベジタブルが、三郷村ないし安曇野市に対し本件施設使用の賃貸借料を支払わなければならないとする合意か、あるいはその支払を猶予する合意がされている。

ウ しかし、他方で、前提事実(3)及び(5)のとおり、本件施設については、三郷村及び安曇野市の条例により、村長ないし市長が指定する指定管理者をして管理を行わせることとされているし、平成16年3月の村議会において、三郷ベジタブルを指定管理者として本件施設の管理を行わせる旨の議決もされている。

前提事実(4)アのとおり、平成16年4月1日には、「管理運営業務委託契約書」(乙14)が締結され、三郷ベジタブルは、委託業務の処理にあたり、本件施設の設置目的に沿うよう管理運営する義務が課されている。

その後、前提事実(6)のとおり、平成20年3月1日に、「安曇野市三郷トマト栽培施設指定管理者基本協定書」(乙18)が締結され、本件施設の設置目的を達成するために行う事業及び管理に関し協定し、上記管理運営業務委託契約については、解約されている。

エ そうすると、本件施設については、平成15年法律第81号による地方自治法の一部を改正する法律により導入された同法244条の2第3項による公の施設の指定管理者制度が、平成16年4月1日から採用されていたと考えられ、本件施設についての三郷ベジタブルの使用は、指定管理者として行われていたとみるのが相当である。

そして、前記イのとおり賃貸借契約及びその変更契約が締結されているが、この点については、三郷村ないし安曇野市において、法的な整理・検討が十分されず、賃貸借契約の名称による合意がされていたものの、その法的性質は指定管理者が支払う公の施設の使用料に関するものとみるのが相当である(三郷村ないし安曇野市は、賃貸借契約なる名称を用いてきたことにより、住民に疑念と誤解を生じさせ、本件紛争を増幅させたことについて反省が求められるところである。)

オ したがって、三郷村ないし安曇野市は、三郷ベジタブルに本件施設を賃貸したものではなく、地方自治法238条の4に違反するものではない。

カ 控訴人は、三郷村が本件施設の費用捻出のために長野県知事宛に起債の申請をした際、長野県から、本件施設が公共施設に該当し、貸付けができない性格のものである旨の指導を受けたにもかかわらず、三郷村はあえて「賃貸借」とした旨の主張をする。しかし、上記起債の際の証拠関係(甲22の3、甲23の3、甲24の3)によっても、控訴人の主張する上記

事実を推認することはできず、他にこれを認めるに足りる証拠はない。

また、控訴人は、本件賃貸借契約書には賃貸借契約に特有な賃借権の譲渡及び転貸を禁止する条項がある旨主張するが、そのような条項があるからといって、上記判断を左右するものではない。

さらに、控訴人は、平成15年7月17日付けの総務省自治行政局長の通知（甲32）により、三郷村は、指定管理者制度について周知されていた旨の主張をする。しかし、同通知には、指定管理者から使用料を徴収する場合についての具体的な解説ではなく、三郷村において、指定管理者制度について十分知りながら、あえて賃貸借契約を別途締結したと認めることはできない。

(2) 控訴人の主張する不当利得返還請求権について判断する。

ア 以上のとおり、三郷ベジタブルは、地方自治法244条の2による指定管理者として本件施設を管理してきたものであり、その使用には法律上の原因があるといえるから、不当利得返還請求権が成立する要件を欠く。

イ なお、三郷ベジタブルは、平成16年4月1日付け管理運營業務委託契約（乙14）及び平成20年3月1日付け指定管理者基本協定（乙18）に基づいて本件施設の施設使用料を負担しているが、平成20年2月5日付け「建物等賃貸借変更契約書」（乙1）により、その使用料について、平成21年度まで支払が猶予がされている。

ウ また、上記使用料は前記指定管理者としての使用に関するものであり、地方自治法238条の4第7項の許可を受けて使用する場合の使用料（同法225条）とは異なる。そして、同法228条1項により当該使用料を条例によって定めなければ違法となるとは解されないし、三郷ベジタブルの使用自体には上記のとおり法律上の原因があるから、使用料を条例に定めなかったことが、三郷ベジタブルにその使用料相当額の不当利得が生ずる根拠になるとも解されない。

エ さらに、控訴人は、本件施設に関して三郷村がした起債との関係を主張するが、三郷村ないし安曇野市が起債の償還を行ったことと、本件施設の使用料とは直接の法的関係はなく、控訴人の主張は、指定管理者である三郷ベジタブルに対する不当利得返還請求権が発生する根拠となるものではない。

- (3) 以上によれば、三郷ベジタブルに不当利得があると認めることはできず、控訴人の本件使用料相当額請求の訴え及び請求を怠ることの違法確認の訴えに係る請求は、いずれも理由がないというべきである。

第4 結論

以上によれば、控訴人の本件請求のうち、本件各損失補償契約に基づく債務のための出費の差止めを求める請求は、いずれも理由があるからこれらを認容すべきである。また、本件使用料相当額請求の訴え及び請求を怠ることの違法確認の訴えについては、平成16年4月1日から同19年5月25日までの使用料相当額に係る訴えは不適法であるから却下すべきであり、同19年5月26日から同20年3月31日までの期間に関する部分の請求は理由がなく棄却すべきであって、上記各訴えを全部却下した原判決は、これと結論を異にするが、控訴人のみが控訴した本件においては、原判決を控訴人に不利益に変更することは許されないため、全部却下判決を変更することはできない。

したがって、以上と異なる原判決は一部失当であって、本件控訴は一部理由があるから、原判決を上記のとおり変更することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第22民事部

裁判長裁判官 加藤 新太郎

裁判官 柴 田 秀

裁判官 都 築 政 則

これは正本である。

平成22年8月30日

東京高等裁判所第22民事部

裁判所書記官 矢 作

