「バイオマスの環づくり交付金」返納事件

【文献種別】 判決／宇都宮地方裁判所
【裁判年月日】 平成31年3月7日
【事件番号】 平成28年(ワ)第403号
【事件名】 不当利得返還請求事件
【裁判結果】 請求認容
【参照法令】 補助金等適正化法22条・7条3項
【掲載誌】 公刊物未登載

LEX/DB 文献番号 25562586

事実の概要

栃木県宇都宮市は、事業系生ごみの再資源化システムの構築のために、株式会社エコシティ宇都宮（以下、エコシティ）を事業実施主体とする高速堆肥化施設の整備等を内容とするバイオマス利活用地区計画を策定した。これは、「バイオマス・ニッポン総合戦略」（平成14年閣議決定）の一環として、「バイオマスの環づくり交付金の実施要綱」（平成17年）に基づいて交付されるバイオマスの利活用の推進を図る事業への交付金（農林水産省所管）の取得を期待してのものであった。本件交付金の申請は、エコシティ→宇都宮市→栃木県→農林水産省というルートでなされ、これを受けて、農林水産省関東農政局長は、栃木県に対して、平成17年度バイオマスの環づくり交付金（合計2億6,113万8,000円）の交付決定をした。栃木県は、これを財源として、同額を宇都宮市に対してバイオマスの環づくり事業費補助金として交付決定し、宇都宮市はエコシティに対してバイオマス利活用補助金として同額の交付を決定した。

エコシティは、受け取った本件補助金を主要な財源として堆肥化施設（本件不動産）を設置し、平成18年8月にこの稼働を開始した。これに先立って、エコシティは、金融機関から融資を受けるために、関東農政局長、栃木県、宇都宮市の承認を得て、本件不動産に根抵当権を設定した。エコシティは、浄化槽の浄化能力不足や機械故障に対応するための改修工事の費用の融資を停止されたために、事業継続が困難となり、平成20年10月に、本件施設の操業を停止した。本件不動産に対する担保不動産競売の開始決定が裁判所によってなされたので、栃木県は補助金適正化法（以下、

適正化法）22条に基づいて、関東農政局長に財産処分承認の申請を行い、関東農政局長は本件国庫補助金相当額の国への納付を条件（以下、本件付款）として財産処分を承認した。これを受けて、栃木県は宇都宮市に対して財産処分の承認を行った。平成23年9月29日、担保不動産競売手続により、本件不動産が売却された。

栃木県は、平成24年1月27日付けで、関東農政局長から本件国庫補助金相当額1億9,659万0,956円の納付を命じられ、翌月、これを納付した。栃木県は宇都宮市にこの金額について県への返納を求めたが、宇都宮市はこれに応じなかった。栃木県は宇都宮市に対し返還請求訴訟を提起したが、宇都宮市に返還義務はないとして請求は棄却された。そこで、栃木県は、関東農政局長の本件納付命令は無効であるから、国は本件返納により法律上の原因なく1億9,659万0,956円を利得し、栃木県は同額の損失を被ったと主張して、国に対して不当利得である1億9,659万0,956円の返還等を求めて出訴した。

判決の要旨**1 適正化法22条から7条3項への転換**

「本件承認までの間において、原告及び被告のほか、宇都宮市やエコシティを含めた本件に関係する当事者間で、その根拠が同法7条に基づくものであるとは認識されていなかったことが認められるから、本件承認は、本件承認時において、同法22条に基づいてされたものと認めるほかない。……適正化法22条は、その文言上明らかなおおりに、補助事業者等（本件バイオマスの環づくり事業においては、原告のこと）による補助金等

の交付目的に反した財産処分を禁止することを目的とするものであるため、間接補助事業者等たるエコシティによる財産処分が問題となっている本件は、その適用対象ではない。よって、同法 22 条に基づく本件承認は、根拠法を誤った瑕疵があることが明らかである。……同法 7 条 3 項は、同法 22 条における上記財産処分の主体についての制限はないから、本件承認の根拠を同法 7 条 3 項であると読み替える場合には、根拠法の誤りという瑕疵を治癒するものといえるため、違法行為の転換の可否が問題となる。……いずれの条項も、補助金等の交付目的に反した財産処分を防ぐ趣旨の定めであると認められること、……原告が本件申請をした最終的な目的は、同法 17 条による被告に対する補助金及び加算金の納付を避けるためであること、……原告の農政部長（別訴当時）は、被告が、交付決定通知において、同法 7 条 3 項の規定に基づき補助事業者等に対して同法 22 条と同様の財産処分を制限する規定を間接補助事業者等に付すことを定めていることを認識していたことからすると、本件承認の根拠を同法 22 条としていたものを同法 7 条 3 項に読み替えたとしても、原告にとって予見できたものであるから、転換を認めることで、原告に格別の不利益が生じるとはいえない。……よって、本件においては、転換を認めるべきである。」

2 付款の効力

「適正化法 7 条 3 項の条件は、補助金が国民の税金その他貴重な財源から賄われていることを踏まえ、補助金の交付目的を実質的に損なう事態が生じないように、同法 7 条 1 項及び 2 項に定める条件の他にも条件を付すことを許容したものであるから、条件を付すか否かのみならず、条件の内容についても、行政庁に裁量が認められるものである。そのため、行政庁の上記裁量を逸脱・濫用し、補助金等の交付の目的を達成するため必要な限度をこえて不当に補助事業者等に対し干渉をするものと認められる場合（適正化法 7 条 3 項参照）には、当該条件が適正化法の趣旨に照らして違法・無効となる。本件附款は、処分区分を『目的外使用（補助事業を中止する場合）』とした本件申請につき、補助事業を中止することに伴い、先に交付した補助金の返還を求めるものであって、そのこと自体から直ちに違法な条件であるとは認められない。」

3 抵当権設定承認の射程と本件承認の法的不存在

「原告が、被告に対し、本件承認に先立つ本件申請を行ったのは、本件不動産の担保権実行による競売手続が開始され、本件不動産が競売にかけられる見通しとなったことが原因であることは明らかであるから、本件承認の対象は、本件不動産の担保権実行による所有権の移転であると認められる。……担保権実行には、担保権設定者の意思は介入しないから（民事執行法 181 条参照）、本件不動産に抵当権を設定することについて被告がした承認は、当該担保権の実行も含めたものというべきである。そして、担保権実行についての承認は、不必要なものであって、承認としての法的意味が認められない（この点につき、被告も争っていない）。そうすると、本件承認は、法的に不存在なものと評価されるものであるから、このような本件承認を根拠とする本件納付命令もまた法的に不存在である。」

4 本件付款と返還合意

「被告は、本件返納の根拠が、原告及び被告間の本件国庫補助金相当額の返還合意であると主張するが、そもそも、被告は、本件納付命令について、本件承認に付された附款という行政処分に基づくものであるという主張をしているところ、行政処分と、返還合意という当事者間の自由意思を前提とする法律行為とは両立しないものであるから、行政処分を根拠とした主張と返還合意を根拠とした主張とを共にすること自体が不合理なものである。……返還合意がされたとは認められない。」

判例の解説

一 本判決の構造

本判決は、国からの交付金が県（補助事業者）に交付され、これを財源とした補助金が県から市（間接補助事業者）に交付され、さらに、これを財源とした補助金が市から事業者（間接補助事業者）に交付された事案において、補助金で購入した資産が債権者による担保権実行に伴って競売されて補助事業継続が困難となったときに、県が国に交付金を返還する義務を負うか否かについて判断したものである。本件では、担保権の実行には財産処分の承認が必要という国の適正化法 22 条の解釈に従って承認申請がなされて、補助金相当額返

還という負担を内容とする付款付きの承認がなされ、この付款の効力が争点となった。本判決は、本件承認の根拠条項は22条ではなく7条3項であるべきとしつつも、行政行為の転換というテクニックを用いて7条3項を根拠とするものと読み替えて、瑕疵の治癒を認めた。しかし、担保権設定の承認が担保権実行の承認まで包含するので、本件財産処分承認は法的には不存在であると認定し、これに付された付款の効力も否定した。

二 バイオマスの環づくり交付金

本件では、バイオマスの環づくり交付金の一つであるバイオマス利活用整備交付金の返還が争いの対象になっている。バイオマス (biomass) とは、生物資源の量を表す概念である。バイオマスについて、バイオマス・ニッポン総合戦略では、「再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの」と定義されている。バイオマス・ニッポン総合戦略は、動植物、微生物、有機性廃棄物からエネルギー源や生分解素材、飼肥料等の製品を得るバイオマスの総合的な利活用に関する戦略である。バイオマスの環づくり交付金は、地域で発生・排出されるバイオマス資源を、その地域でエネルギー、工業原料、材料、製品へ変換し、可能な限り循環利用する総合的利活用システムを構築することを支援する交付金である。

バイオマスの環づくり交付金には、関係者への理解の醸成やバイオマス利活用計画の策定などのソフト面での支援を行うバイオマス利活用推進交付金と、バイオマス変換施設やバイオマス供給施設・利用施設等の一体的な整備、新技術等を活用したバイオマス変換施設のモデル的な整備、あるいは家畜排せつ物等有機性資源の利活用に必要な堆肥化施設等の共同利用施設等の整備などのハード面の支援を行うバイオマス利活用整備交付金の二種類がある。本件では、事業系の生ごみを堆肥化する設備というハードが補助の対象なので、バイオマス利活用整備交付金が交付された。バイオマスの環づくり交付金に関して、補助金適正化法、および農林畜水産関係補助金等交付規則等が適用される。

三 補助金適正化法の適用条文（転換の可否）

本件不動産に設定された担保権の実行のための競売手続の開始決定を受けて、農林水産省と栃木

県との間で、適正化法22条を根拠とする国庫補助金の自主返納と、同法17条2項に基づいて交付決定を取り消した上で補助金返還命令を出して国庫補助金と加算金を栃木県に納付させることが検討されていた。結局、農林水産省の指導によって、22条による対応となった。

適正化法は、「補助事業者」と「間接補助事業者」を区別して用いる法律である。これを踏まえて、22条の「補助事業者等は、補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない」という規定を読むと、この条項は補助事業者等に適用される規定であって、間接補助事業者等に適用されないと解釈される¹⁾。補助金で取得した財産の目的外使用をするのは、補助事業者である栃木県ではなく、間接補助事業者であるエコシティなので、22条は本件には適用されない。したがって、本件承認は、根拠条文を誤ったという瑕疵を有する。

これに対して、適正化法7条3項は「前二項の規定は、これらの規定に定める条件のほか、各省各庁の長が法令及び予算で定める補助金等の交付の目的を達成するため必要な条件を附することを妨げるものではない」と規定し、補助事業者と間接補助事業者の区別をしていないので、本件承認が7条3項を根拠としてなされたものと読み替えることができるか否か（いわゆる転換の可否）について検討がなされた。本判決は、「転換前後の行政処分の目的が同一であって、転換を認めることにより被処分者に格別の不利益を生じないと認められる場合には、転換を認めるのが相当である」と述べて、原告は「被告が、交付決定通知において、同法7条3項の規定に基づき補助事業者等に対して同法22条と同様の財産処分を制限する規定を間接補助事業者等に付すことを定めていることを認識していた」ので「原告に格別の不利益が生じるとはいえない」として、転換を認めた。

四 本事件をめぐる他の判決

1 栃木県の宇都宮市に対する補助金返還訴訟

国庫補助金を国に返納した栃木県は、宇都宮市に対して同額の県補助金相当額の返還を求めたが、エコシティから補助金の返還を受けていない

宇都宮市が返還に応じなかったため、県は市に対して、県補助金相当額の支払いを求める訴訟を提起した。宇都宮地判平 27・3・4（判自 413 号 28 頁）およびこれをほぼ引用する控訴審判決・東京高判平 27・7・15（判自 413 号 23 頁）²⁾は、適正化法 22 条と同趣旨の栃木県補助金規則 24 条が県補助金の間接補助事業者であるエコシティの行為には適用されないこと、本件の県補助金交付決定に財産処分承認およびこれによって生じる収入についての返納に関する条件が付されていないことなどを認定して、「本件承認は、これを要するものと解すべき法令上の根拠がなく、……法律関係を形成・消滅させる行政行為に当たらない。したがって、本件承認に付款として付された県補助金相当額の返還を条件とする部分についても、その効力を認めることはできない」として、栃木県の請求を棄却した。

2 栃木県知事に損害賠償請求することを求める住民訴訟

市民オンブズパーソン栃木は、本件国庫補助金相当額の返還が違法であったとして、栃木県を被告として、当時の知事に対して損害賠償請求するように求める住民訴訟を提起した。宇都宮地判平 28・3・23（判自 413 号 35 頁）³⁾は、適正化法 22 条は間接補助事業者がする財産処分には適用されないこと、および担保権実行のリスクは担保権設定の際にすでに織り込まれていることを理由として、本件承認は適正化法 22 条を根拠とするものではなく、法令上の根拠を欠くものとした。そして、「本件承認に付款として付された国庫補助金の返還を条件とする部分についても、その効力を認めることはできない」として、本件返還は法令に基づく支出原因が存在しない違法なものであると判断し、市民オンブズパーソン栃木の請求を認容した。ただし、控訴審判決である東京高判平 29・1・26（判自 431 号 24 頁）は、本件返納は違法であるが、「法 22 条に基づく財産処分の承認は、……これまでも農林水産省所管の間接補助事業における財産処分において同様の手続により行われてきた事実が認められ……、間接補助事業について法 22 条に基づく財産処分の承認手続が行われること自体は異例なものであったとは認められない。また、競売による売却に当たり法 22 条を適用することの可否については、明確な判例、

学説はなく、……農林水産省は、担保権者が担保権実行によって処分をする場合であっても、補助金で作った施設については、きっかけにかかわらず処分を伴うものについては法 22 条に基づく申請が必要であるとの認識であったと認められる」こと、「法 17 条の交付決定の取消しと法 18 条による補助金返還命令は返還額が多額」になる旨を関東農政局から言われていたことなどを認定し、「関東農政局の納付命令を拒否することは事実上困難であった」ので、「知事に過失があったということはできない」として、知事の損害賠償責任を否定して、請求を棄却した。

五 担保権設定承認と担保権実行

本判決は、適正化法 22 条を根拠とした瑕疵については、行政行為の転換のテクニックによって適正化法 7 条 3 項に基づくものとみなして瑕疵を治癒し、本件承認に付された付款の効力を直ちに失わせることをしなかった。この点で、前述の二つの栃木県による宇都宮市に対する補助金返還請求訴訟判決と異なる。しかし、「担保権実行のリスクは担保権設定の際にすでに織り込まれている」とする前述の住民訴訟地裁判決の論理に倣って、本件承認そのものが、法的に無意味なものであって、法的に不存在であると認定し、本件承認に付された付款も法的に存在しないものと認定した。担保権の実行は、担保権者の意思にかかわりなく行われるものであるから、担保権実行に適正化法 22 条の承認が必要とする農林水産省の法解釈に無理があったといえよう⁴⁾。

●—注

- 1) 参照、小滝敏之『補助金適正化法解説〔全訂新版増補第 2 版〕』（全国会計職員協会、2016 年）309 頁、および青木孝徳編『補助金等適正化法講義』（大蔵財務協会、2015 年）117 頁。
- 2) 参照、山村恒年「判例解説」判自 421 号（2017 年）86 頁。
- 3) 参照、寺田友子「判例解説」桃山法学 26 号（2017 年）227 頁。
- 4) なお、補助事業者が破産宣告を受けた後に破産管財人が補助金によって購入した設備を売却する場合にも、適正化法 22 条の承認が問題となり議論がある。参照、小滝・前掲注 1) 302 頁。