

破産管財人の財産処分と国庫補助金 による取得財産の処分制限

本 間 法 之

目 次

- 1 はじめに一問題の所在一
- 2 補助金適正化法22条の財産処分制限
- 3 破産管財人の財産処分承認申請と処分承認条件の付与
- 4 結びに代えて

キーワード：破産管財人，破産財団の換価，補助金

1 はじめに一問題の所在一

破産は、債務者が経済的に破綻して、その弁済資力をもっては総債権者に対する債務を完済できなくなった場合に、強制的に債務者の総財産を管理・換価して、総債権者に共同公平な満足をはかることを目的とする裁判上の手続である。債務者に対して破産宣告がなされると、破産宣告の当時破産者に帰属していた差押可能な財産は、破産債権者に対する引当てとして、破産財団と呼ばれる財産の集合体を形成し（破6条）、破産者はその管理処分権を剥奪される。すなわち、破産財団の管理処分権は破産管財人に専属し（破7条）、破産債権者の共同の満足に充てるための破産財団の管理・換価は、もっぱら管財人の権限に委ねられるのである。

そこで、管財人は、その職務として、就職の後直ちに破産財団の管理に着手し（破185条）、破産財団に属すべき財産の収集・確保に努めてその整

理に当たるとともに、財団の増大をはかり、できるだけ有利に破産者の財産を換価して破産債権者への配当を実施する(破256条以下)。すなわち、破産管財人は、総債権者の公平・平等な満足の実現に向けて破産手続を遂行する中心的な機関として、破産者、債権者その他破産の利害関係人の利害から離れた中立的な立場で、独自にその権限を行使し、その職務を遂行すべき地位に立つものである⁽¹⁾。したがって、管財人は、破産財団の管理・換価のために必要適切な一切の行為をすることができ、また、それをしなければならない。とくに、財団の換価については、その時期や方法などについて一定の制限はあるものの(破196条・197条・198条・202条・203条・204条など)、基本的には管財人の広い裁量に委ねられており、破産財団所属の財産を適時に、適宜な方法で、できるだけ有利に換価することが求められる。

ところで、この破産財団の換価に際して、管財人が、破産者が国の補助事業で取得していた不動産など一定の財産を処分する場合には、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」(昭和30年8月27日法律第179号)(以下、「補助金適正化法」あるいは「適正化法」という)22条、並びに、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令」(昭和30年9月26日政令第255号)(以下、「適正化法施行令」あるいは「施行令」という)13条および14条との関係で、当該補助金交付行政庁による財産処分の承認が必要となる。すなわち、破産者のこの種の財産を換価する場合に、破産管財人は、まず行政当局に対して財産処分の承認申請を行い、その承認を得てはじめて当該財産の処分が可能になるのである。

この承認手続の過程で注目すべきは、行政当局が破産管財人の財産処分に対して承認を与える場合、管財人に対し、国に補助金等の全部または一部に相当する金額の返納を命ずる旨の条件を付すことが行われているということである。そしてその結果、破産管財人が財産処分を行うことによって、国には管財人に対する補助金相当額の返納請求権が発生するものとされ、その請求権は、破産法47条4号所定の財団債権にあたりとされるのである⁽²⁾。

しかしながら、管財人が財産処分の承認を得る過程において、行政当局がこのような条件を付すことは、破産手続との関係で、大いに問題があるものと思われる。すなわち、行政当局に対する財産処分承認の申請は、破産管財人が、破産者が国の補助金等によって取得していた一定の財産を処分しようとする場合に、必ず踏まなければならない手続である（補助金適正化法22条）。しかも、処分の承認が必要とされる財産は、不動産その他比較的財産価値の高いものであり（適正化法施行令13条参照）、管財人の立場からすれば、その換価が破産財団の充実のために必要であることは言うまでもない。にもかかわらず、その処分承認の際の条件として、行政当局から既交付補助金相当額の返納が命じられ、しかもその返納請求権が財団債権にあたるのであれば、管財人が当該財産の処分を行なうことは、結局は、破産債権者の犠牲の上に、国に優先弁済をするためにこれを行う結果になるものともいえる。言い換えれば、国は、補助事業終了後であっても、財産処分の承認に際して補助金相当額返納の条件を付すことにより、破産手続上、常に優先的に既交付補助金相当額を回収し得る地位を確保し得るわけである。行政当局による財産処分の承認が行政処分であるとしても、総債権者の公平・平等の満足を目的とする破産手続の観点からすれば、このような事態が生じることは、決して望ましいこととは言えない。

そこで、本稿では、次のような事例（以下、「本件事例」という）をもとに、補助金適正化法および適正化法施行令による財産処分の承認と破産手続との関係について、若干の考察を行うことにしたい。

【 事 例 】

X産業（株）は、A市に工場を立ち上げた際、電源地域産業再配置促進費補助金（電源開発促進対策特別会計法施行令（昭和49年政令第340号））として国から1億2000万円の交付を受け、従業員の福利厚生施設として従業員寮1棟と社宅2棟を建築した。この補助金の交付は、補助金適正化法および適正化法施行令のほか、電源地域産業再配置促進費補助金交付規則（平成3年通商産業省告示第76号）（以下、「電源地域交付規則」という）

の定めるところによるものである。補助金で建築したいずれの建物の登記名義もX産業(株)であり、国の買戻しや抵当権などの登記はなされていない。財産処分制限期間は当該物件取得の日から30年間であったが、取得後4年半を経た時点でX産業(株)は破産宣告を受け、Yが破産管財人に就任した。

管財人Yは、X産業(株)の破産手続を遂行する過程で、当該従業員寮と社宅を換価処分するため、補助金交付行政当局(経済産業局)に財産処分の承認申請を行った。行政当局は、補助金相当額の返納を条件に財産処分の承認を行い、本件の補助金相当額として、当該財産の売却金額に補助負担率(補助金交付額/建設工事費)を乗じて算出した金額1億円を財団債権(破47条4号)として優先的に納付するよう求めてきた。

行政当局の主張は、(1)破産管財人は破産者の地位を包括的に承継するものであるから、管財人Yは、補助金適正化法22条および電源地域交付規則14条にいう補助事業者たる地位を承継することになること、(2)補助事業者が補助事業により取得した財産を処分するためには適正化法22条により当局の承認が必要であり、当局がその財産処分に対して承認を与える場合に、国に補助金相当額の納付を命ずる旨の条件を付すことは、適正化法22条および同法施行令14条1項により認められていること、(3)したがって、管財人が財産処分を行うことにより、国に破産管財人に対する補助金相当額の返納請求権が発生することになり、この請求権は、破産法47条4号所定の破産財団に関し破産管財人の為したる行為に因りて生じたる請求権に該当し、財団債権となる、というものである。

そして、破産法47条4号所定の財団債権にあたるとする根拠は、①当該財産は破産会社が補助金により整備した施設である点において、いわば別除権と同様な(所有権留保に類似する)状態があること、②管財人が当局の承認を受けずに当該財産を処分した場合は、法令違反の状態が生じること、③当局の財産処分の承認がなければ破産管財人は当該財産を処分することはできず、破産財団に損害が生じるおそれがあることなどから、補助金相当額の返納請求権は、破産財団を換価する上で必然的に生じる総債

権者のための共益的費用としての性格を有するものと考えられ、このように解することが、破産手続において破産債権者に対する配当を実現する上で不可避的に発生する債権である財団債権の性格に合致する、というのである。

【参考】電源地域産業再配置促進費補助金交付規則（平成3年通商産業省告示第76号）

（財産処分の制限）

第14条 補助事業者は、補助事業により取得した不動産、設備その他の財産を補助金の交付の目的に反して、使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、または担保に供しようとするときは、様式第8による電源地域産業再配置促進費補助事業財産処分申請書2通（正本1通及び副本1通）を経済産業局長に提出し、その承認を受けなければならない。ただし、経済産業大臣が別に定める財産の処分制限期間を経過した場合又は取得価格が単価50万円未満の機械若しくは器具を処分する場合は、この限りでない。

2 …（省略）…

2 補助金適正化法22条の財産処分制限

（1）補助金適正化法の目的と適正化法22条

補助金適正化法は、国が地方公共団体ないし私人に対して交付する補助金等に関して、その不正な申請や不正な使用を防止して、補助金等に係る予算の執行の適正化と補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的として制定されたものであり（同法1条）、併せて、従来各省庁ごとに、また同一省内でも部局ごとにまちまちであった補助金等の交付申請から精算に至るまでの手続並びに法律関係を統一し、補助金行政の基準としての一一般原則の明確化を図ったものである。補助金等に関して、同法は、他の法

律またはそれに基づく命令に別段の定めのない限り、各省庁のすべての補助金交付行政に適用される一般法ないし基本法たる性格をもつ(同4条)。この意味で、本件事例で挙げた電源地域交付規則14条の基礎にあるのは、補助金適正化法22条であることは言うまでもない。

適正化法22条は、補助関係終了後の補助事業者等の遵守義務を明示した規定として極めて重要な意義をもつものであり、補助金等の交付の目的(補助目的)の完全な達成を図るため、補助事業者等が、交付行政庁の承認を受けずに、補助目的に反する取得財産等の使用、譲渡等の処分を行うことを原則として禁止している⁽³⁾。

適正化法22条の定めは次のとおりである。

(財産の処分の制限)

第22条 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。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。

(2) 適正化法22条の趣旨

補助金の交付申請を端緒として形成された補助金行政上の法律関係が、交付決定手続を経て実体的な補助金行政関係として展開していく過程で、補助事業者に対しては、補助金適正化法により、法令の定め、補助金等交付決定の内容およびこれに付した条件、その他交付行政庁の個別的行政処分にしたがって善良な管理者の注意をもって事業を遂行しなければならない、いやしくも補助金を補助目的外に使用してはならないこと(同法11条)、また、これらの義務に対する違反があるときは交付決定を取り消され(同17条)、既交付補助金の返還を命ぜられること(同18条)など、一連の規制が加えられている。

しかし、これら一連の規制の下に補助金が補助目的どおりに使用され、補助事業が交付決定内容どおりに完了し、精算手続を経て補助金行政関係

が終結することになったとしても、それによって補助目的が完全に達成されたとは必ずしもいえない場合がある。例えば施設整備のための事業費補助金や物件購入等に係る補助金等にあつては、単に補助金を目的どおり消費した事実をもって補助目的を達成したものと考えすることはできず、これらの補助金によって整備された施設や購入された物件が、補助関係終了後も引き続き当初の目的どおり使用されなければ、補助金交付の本来の目的は完全に達成されたものとはいえない。例えば従業員の福利厚生施設として建築された建物が補助関係終了後直ちに資材用倉庫に改築使用されるなど、補助金を使用して得た財産の補助目的外処分がむやみに行われるならば、補助金の他用途使用の禁止（同法11条）は、すべて事後的に潜脱されることになってしまう。そこで、補助金行政関係終結後においても、補助金等によって取得された財産、言い換えれば補助金等の資金価値が化体した財産について処分の規制を加えておく必要があるのである。補助金適正化法22条は、このような観点から、補助関係終結後の財産処分規制を定めているものである。⁽⁴⁾

(3) 処分制限財産の範囲

もっとも、補助目的の完全な達成のために、補助事業完了後であっても、補助金等によって取得した財産の処分制限をする必要があるとはいえ、補助目的達成上あまり重要性をもたない財産についてまで、すべて処分制限の対象とする必要はない。そこで、適正化法施行令13条は、補助金適正化法22条にいう「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」として、処分制限財産の範囲を次のように限定している。

(処分を制限する財産)

第13条 法第22条に規定する政令で定める財産は、次に掲げるものとする。

- 一 不動産
- 二 船舶、航空機、浮標、浮さん橋及び浮ドック

- 三 前二号に掲げるものの従物
- 四 機械及び重要な器具で、各省各庁の長が定めるもの
- 五 その他各省各庁の長が補助金等の交付の目的を達成するために特に必要があると認めて定めるもの

これを一見して明らかなように、同条に掲げられている財産は、補助目的を達成する上で重要と考えられる比較的財産価値の高い財産である。同条4号および5号の財産の範囲はこの規定からは必ずしも明らかではないが、とくに4号の財産の範囲については、補助金等適正化中央連絡協議会において、取得価格または効用の増加価格が単価50万円未満の機械および器具で補助目的達成上特に必要がないと認められるものを除く機械および器具とする旨の取り決めがあるとのことであり⁽⁵⁾、本件事例における電源地域交付規則14条の規定内容は、これを踏まえたものといえる。なお、5号については、1号から4号までの類型に入らない財産で、各々の補助目的達成のために処分制限が必要と思われる財産を包含する趣旨であることは言うまでもない。

不動産などの高価な財産が破産財団中に含まれている場合、管財人がその換価を図ろうとするのは当然であり、当該財産に適正化法22条の処分制限が課されている場合には、管財人は、職務上、当然に当該財産の処分申請を行うべきことになる。

(4) 処分制限の内容と処分禁止の解除

適正化法22条の財産処分制限の内容は、各省各庁の長の承認を得ずに補助目的に反する使用、譲渡などの財産処分を行うことを禁止するものである。したがって、各々の補助目的に適合する限り、補助事業者等は自由に財産の使用、譲渡等の処分を行うことができるのはもちろんである。しかし、補助事業者等がこの規定に違反して補助目的外の処分を行ったときは、適正化法17条1項および3項に基づき、遡及的に補助金交付決定が取り消されることになる⁽⁶⁾。

適正化法17条1項および3項の規定は、次のとおりである。

(決定の取消)

第17条 各省各庁の長は、補助事業者等が、補助金等の他の用途への使用をし、その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又はこれに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分に違反したときは、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

2 … (省略) …

3 前二項の規定は、補助事業等について交付すべき補助金等の額の確定があった後においても適用があるものとする。

4 … (省略) …

ただ、補助目的に反する処分であっても、例外的に財産の処分が許される場合があり、これが本件事例と深く関わる場所である。

その第1は、取得財産の補助目的外処分について、あらかじめ各省各庁の長の承認を受けた場合である（適正化法22条本文）。

例えば地方公共団体が補助金の交付を受けて造成した工業団地を補助目的にしたがって企業等に譲渡あるいは貸付などの処分をしようとしたところ、経済事情の変動によって工業団地に供することがもはや不可能となったような場合には、補助対象資産の有効活用を図るために、あらかじめ交付行政庁の承認を受けて暫時公共施設等に使用することが許されるものと解されている⁽⁷⁾。併せて、承認の際の条件については、補助金等の交付の目的を達成するために必要な限度を超えて地方公共団体に制約を課することがないよう求められているところである⁽⁸⁾。

この承認をなすにあたって交付行政庁は、当該承認が禁止の解除の効果をもつ独立の行政行為であるところから、例えば「補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すること」等の条件を付すことも可能であるとされている⁽⁹⁾。しかし、後述のように、破産手続との関係で、破産宣告後の管財人からの財産処分申請に際してこのような条件を付すことの妥当性

には疑義がある。

第2は、政令で定める場合（適正化法22条ただし書）である。具体的には、適正化法施行令14条において、次のように規定されている。

(財産の処分の制限を適用しない場合)

第14条 法22条ただし書に規定する政令で定める場合は、次に掲げる場合とする。

- 一 補助事業者等が法第7条第2項の規定による条件に基づき補助金の全部に相当する金額を国に納付した場合
- 二 補助金等の交付の目的及び当該財産の耐用年数を勘案して各省各庁の長が定める期間を経過した場合

2 … (省略) …

施行令14条1項1号は、補助金相当額の国庫納付により、結果的に取得財産は補助事業者等の自己負担で取得したものとみなされることから処分制限が解除されるものであり、同2号の期間⁽¹⁰⁾を経過した取得財産は、経済的使用価値の消滅を根拠として処分制限が解除されるものである。

本件事例では、当局が財産処分の承認を与える際に国に補助金相当額の納付を命ずる旨の条件を付すことが許されるとする根拠を、適正化法22条および同法施行令14条1項に求めている。そこで、施行令14条1項1号に引用されている適正化法7条についても見ておくことにする。

適正化法7条は、補助金等の交付決定にあたって附款として付される交付の条件を規定するものである。いうまでもなく、附款とは、法律行為をなすにあたって意思表示の主たる内容に付加される制限⁽¹¹⁾のことであるが、行政行為の附款は多かれ少なかれ相手方の地位に不利益を与える効果をもつので、附款を付しうる旨を法令が明示的に定めている場合、または行政行為をなすかどうか、もしくはいかなる行政行為をなすかについて行政庁の自由裁量が認められている場合に限って、これを付することができるものと解⁽¹²⁾されている。そして、施行令14条1項1号に引用されている適正化法7条2項は、補助事業者等の完了により補助事業者等に相当の収

益が生ずると認められる場合に、補助金等の全部または一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件（収益納付条件）を付すことができる旨定めているものである。

適正化法7条の規定は次のようになっている。

（補助金等の交付の条件）

第7条 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定をする場合において、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があるときは、次に掲げる事項につき条件を附すものとする。

…（第1号から第5号まで省略）…

- 2 各省各庁の長は、補助事業等の完了により当該補助事業事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合に場合においては、当該補助金等の交付の目的に反しない場合に限り、その交付した補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件を附することができる。
- 3 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に必要な条件を附することを妨げるものではない。
- 4 補助金等の交付の決定に附する条件は、公正なものでなければならず、いやしくも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に対し干渉をするようなものであってはならない。

適正化法7条1項列举の条件が、すべての補助金等の交付決定に際して必要的に付すべきものとされているのに対し、同条2項の収益納付条件は任意に付されるものである。この2項の規定の趣旨は、例えば未成熟産業の助成を目的として補助金を交付し、その対象となった事業が成功して相当の収益が生ずることとなった場合に、国民の税負担において賄われた補助金等の交付によって得られた利益を当該事業者にすべて帰属させることは、公益と私益のバランスを失するものであって妥当でないとい解されるこ

とから、補助金等の金額を限度として当該収益を国に納付させることができるようにするところにある。⁽¹³⁾ 収益納付条件は、あくまでも当該補助金等の交付の目的に反しない場合に限って認められるものであり、補助事業の完了によって当該補助事業者等に相当の収益が生ずると認められたとしても、当然にその収益を国庫に納付させうるわけではない。また、納付を命じる収益は、補助事業の完了により生ずる収益であるから、補助金等の交付と収益発生との間に相当因果関係のないものは、収益納付させ得ないと解すべきものとされている。⁽¹⁴⁾

破産管財人が、破産手続の過程において適正化法22条の財産処分制限の対象となっている目的物を換価した場合に得られる売得金がここにいう「相当の収益」にあたりとみるべきかどうかは、検討の余地がある。

なお、適正化法7条3項は、1項および2項の条件のほかに、補助金の種類に応じて、各々の補助金等の交付の目的を達成するために必要な条件を適宜付することができる旨定めるものである。その例として、適正化法施行令4条は次のように規定する。

(事業完了後においても従うべき条件)

第4条 各省各庁の長は、補助金交付の目的を達成するため必要がある場合には、その交付の条件として、補助事業の完了後においても従うべき事項を定めるものとする。

具体的には、補助事業等により取得した財産について、事業完了後においても交付行政庁の定める期間、善良な管理者の注意をもって管理するとともにその効率的な運営を図るべき旨の条件などがこれにあたる。また、補助金等適正化中央連絡協議会において決定された事項として、例えば補助事業が完了した場合に残存する機械器具、仮設物、材料等の残存物件があるときは、交付行政庁の承認を得て事業完了後同種の他の補助事業等に使用する場合を除き、当該残存物件の価格に補助負担率を乗じて得た金額を国に納付しなければならない旨の条件などもある。本件事例で行政当局が返納を求めてきた補助金相当額の金額は、この算出方法によっているも

のと思われる。

3 破産管財人の財産処分承認申請と処分承認条件の付与

以上のような補助金適正化法の補助目的外財産処分制限制度と破産管財人による財産の換価処分との関係をどのように捉えるべきであろうか。この問題を考察するにあたっては、まず、補助事業者の破産により、破産管財人が、従来の破産者の財産関係の処理に関して、いかなる実体的法律関係に立つのか、その法的地位をみておく必要がある。

(1) 補助事業者の破産と破産管財人の法的地位

いわゆる破産管財人の法的地位をめぐる議論は、従来破産理論の上で大きく取り上げられてきた。破産管財人を裁判所の選任に基づき法律上の職務として破産財団に関する管理処分権限を自己の名において行使する者とする職務説や、破産財団に破産的清算に仕える目的財産として法人格を認め管財人をその代表者ないしは代表機関とする破産財団代表説、そして破産財団の管理機構としての破産管財人に破産財団の管理処分権の帰属する法主体としての地位を認めようとする管理機構人格説などがそれである。

しかし、これらはもっぱら理論上の問題、すなわち破産手続における破産財団ないしは破産管財人をめぐる諸法律関係を理論上いかに合理的に矛盾なく説明するかという問題として登場してきたものであり、現在では、破産手続における個別的な法律問題の処理について特に具体的な結論の差異をもたらすものではないとの認識で一致しているものといえる。

そこで、破産財団の管理処分権の帰属と従来の破産者の財産関係の処理に関連して管財人がいかなる実体的法律関係に立つのか、その法的地位を決定するについては、破産的清算における実質的利益の帰属主体を斟酌しつつ、問題となる個々の財産関係ごとに、その実体上の法律関係の性質に即して考えるべきこととなる。⁽¹⁵⁾

まず、破産管財人が、基本的には、破産者の有していた財産関係の一般

承継人的な地位に立つものであることは否定できない。破産宣告によって、破産管財人に破産財団の管理処分権が専属するものの、破産財団所属財産の権利の帰属主体はあくまでも破産者であり、その意味では管財人は破産者と同視し得る立場にある。しかし、管財人には、破産宣告により、破産者の破産宣告時における財産関係に関して、しかもその管理処分権のみが与えられるものであって、それを超えていかなる権限が生ずるものでもない。その点からすれば、破産管財人は、破産者の一般承継人でも、また特定承継人でもなく、あくまでも破産者の有していた財産関係の一般承継人的な地位に立つものと言い得るにとどまる。次に、破産手続における総債権者の公平・平等の満足を図るという目的のために破産管財人に破産財団の管理処分権が帰属せしめられることからすれば、破産手続における利益の実質的帰属主体である総破産債権者の利益を抜きにして管財人の地位を考慮することができないことも、もちろんである。この意味では、破産管財人は、破産債権者の利益代表者としての地位をもつことになるものといえる。そして最後に、破産管財人として、その独自の地位があることは言うまでもない。

本件事例でいえば、管財人Yが、X産業(株)の破産宣告により、破産者の従来の財産関係の一般承継人的な地位に立つ者として、補助金適正化法22条および電源地域交付規則14条にいう補助事業者たる地位を受け継ぐものであることは否定できない。

しかし、問題は、いかなる状態の財産関係を受け継いだのかである。前述のように、管財人には、破産宣告により、破産者の破産宣告時における財産関係について、しかもその管理処分権のみが与えられるものであって、あくまでも破産的清算の目的のために、破産宣告の当時破産者が有していた財産関係の一般承継人的な地位に立つものにすぎない。

そこで、破産法の観点からすれば、破産宣告前にすでに補助金相当額の返納を条件に財産の処分が承認されていた状態で管財人がその財産を受け継いだ場合と、本件事例のように破産宣告後にはじめて破産管財人が破産財団の換価処分の一環として当該財産の目的外処分承認申請をなす場合と

では、当然区別して考えなければならないことになる。

破産宣告前にすでに補助金相当額の返納を条件に当該財産の処分が承認されていた場合には、国の補助金相当額の返納請求権は破産宣告前にすでに発生しているものと解されるから、管財人は、破産者から、補助金相当額の返納請求権の負担が付着した財産を受け継いだものといえる。

これに対し、破産宣告後に破産管財人が財産の目的外処分申請をなす場合には、破産手続との関係において、そもそも処分承認の附款として補助金相当額を国に納付するよう命じる旨の条件を付すことの当否が問われるべきことになろう。

確かに管財人は、この場合においても、財産処分制限の付着した財産を受け継ぐものではある。しかし、この場合の処分制限とは、補助事業によって取得した財産の補助目的外処分をするときにはあらかじめ行政当局の承認を受ける必要があるということとどまるものであり、破産宣告の時点で、補助金相当額の返納という条件が顕在化しているわけではない。すなわち、すでに見たように、適正化法22条は、行政当局の承認を受けた場合か、または政令で定める場合、つまり適正化法施行令14条に定める要件を充たす場合に、財産の補助目的外処分の禁止が解除される旨を定めているものであり（適正化法22条・同法施行令14条1項参照）、行政当局が財産の処分承認をなすにあたっての条件として補助金相当額の返納を求めることを定める旨の明文の規定は、補助金適正化法には見当たらない。財産処分の承認に際してかかる条件を付すことは、もっぱら交付行政当局の裁量で行なわれているものである。

他方、行政当局に対する財産処分承認の申請は、国の補助金等によって取得していた財産を処分しようとする場合には必ず経なければならない手続であり、管財人が財産処分の承認を得ないで当該財産を換価すれば、法令違反として、補助金の交付決定が遡及的に取り消され（適正化法17条1項・3項）、既交付補助金の返還が命ぜられる（同法18条）⁽¹⁶⁾事態となる。

要するに、財産処分の承認と引き換えに補助金相当額の返納という条件が付される限り、管財人は、破産財団の換価の過程において、補助金に係

る財産の処分承認申請を余儀なくされる一方で、財産処分承認申請を行うと、その承認の交換条件として補助金交付の取消処分にも匹敵する補助金相当額の返納を命じられるという不合理な立場に立たされることになるわけである。前述のように、管財人は、総破産債権者の利益代表者としての地位をもつ者でもあり、この場合には、総破産債権者がそのような不合理な立場に立たされているのと変わりはない。このような事態が生じることは、破産手続との関係では大いに問題があると言わざるを得ない。

ただ、ここで注意しなければならないのは、財産処分の承認は、行政行為と解される点である。そこで、その出発点となる補助金の法律関係、とくに補助金等の交付の法的性質について見ておくことにしたい。

(2) 補助金等の交付の法的性質

補助金行政の主体である国とその相手方たる補助事業者等との間の法律関係をどうみるかについては、これを公法関係とみるべきか、私法関係とみるべきか、あるいは公法私法の混合的法律関係とみるべきか、様々な議論のあるところであるが、少なくとも国による補助金の交付が補助金適正化法を根拠として行われる場合は、同法が補助金行政上の法律関係の発生・消滅に関する基本的事項について明文で公法的な規律をなしているところであり、私人相互間の関係と同様の規律をなす私法関係に属するものではなく、公法関係に属するものとみられることは明らかである。しかし、その公法的規律も、補助金等の不正不当な支出の防止を図る限りにおいて認められるものであり、補助金関係が全面的にこれのみによって解決されるわけではないことから、これを本来的な公法関係とみることは適当ではなく、明文の規定がない限り私法原理が適用される公法と私法の混合的法律関係とみるのが最も妥当と考えられる⁽¹⁷⁾。

補助金交付決定の法的性質についても、学説・判例上争いのあるところであり、私法契約説、公法契約説、行政行為・公法契約複合説、内部行為説および行政行為説に分かれている。私法契約説は、補助金等の交付決定を私法上の負担付贈与契約の申込みに対する承諾と捉えるものである。次

に、公法契約説は、これを公法上の契約の申込みに対する承諾であるとするものである。また、行政行為・公法契約複合説は、交付決定を、行政行為であると同時に補助金交付契約の申込みに対する承諾であると解するものである。さらに、内部行為説は、交付決定は官庁内部の予算執行手続の一段階としての内部行為にすぎず、行政行為ではないとするものである。そして、行政行為説は、補助金の交付決定を行政行為（行政処分）とみる見解であり、これが通説・判例といわれている⁽¹⁸⁾。

補助金の交付は、国民に対して一方的に義務負担を課す行為ではなく、国民の申請をまってこれに一定の財産上の利益を与える行為であるから、実質的には私法上の負担付贈与契約とみることができる。しかし、補助金適正化法が、補助金等の交付の行為形式を交付決定という行政行為として構成し、その取消、返還命令、強制徴収など、公法的な規律をしていることも否定できない。もっとも、補助金の交付に伴って各種の公法的規律がなされ、権力的規制が加えられるのは、補助金として交付された公金が不正不当に支出されることのないよう防止する限りにおいて容認されるものであり、権力的規制そのものに意義があるわけではないことも明らかである。したがって、補助金交付決定をはじめとして、補助金をめぐる法律関係は、非権力的な行政作用に属する受益的行政行為としての実質を有するものであり、権力的な本来的行政行為とは区別して考える必要がある。この意味で、適正化法における交付決定は、公権力の発動の実体を伴わない形式的行政行為とみるのが最も妥当な見解だと思われる。そして、むしろ現在ではこれが通説に近いといわれている⁽¹⁹⁾。

(3) 破産管財人による破産財団の換価と処分承認条件

破産手続において、破産管財人が、破産者が補助事業によって取得した財産を売却する場合に、その補助目的に適合するように当該財産の譲渡先を見つけることは容易なことではない。ほとんどの場合、管財人は当該財産について、交付行政当局に補助目的外財産処分の申請を行うことになるであろう。

そこでまず、破産管財人による破産財団の換価と適正化法22条の交付行政当局の承認の関係から考察することにする。

補助金適正化法に基づく補助金関係の発生と消滅に関しては、行政行為を中心とする公法的手段が用いられていることから明らかなように、行政当局による財産の目的外処分の承認も、適正化法22条の財産処分禁止の解除の効果をもつ行政行為と解される。したがって、確かに一般論としては、その財産処分の承認にあたって、行政当局は、その裁量によって「補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すること」等の条件を付すことも可能といえるであろう。

しかし、破産宣告前にすでに補助金相当額の返納を条件に当該財産の処分が承認されていた場合は別として、本件事例のように、破産宣告前に補助金交付決定の取消や補助金返納命令の全くない状態で、破産宣告後においてはじめて破産管財人が、しかも破産財団の換価処分の一環として、当該財産の目的外処分承認申請をなす場合に、行政当局が裁量によって、補助金相当額の返納を求める旨の財産処分承認条件を付すことは問題であり、破産手続との関係では無効（いわゆる相対的無効）と解すべきものと思われる。

行政当局に対する財産処分承認の申請は、破産手続の過程において、管財人が、破産者が国の補助金等によって取得していた財産を目的外処分しようとする場合には必ず踏まなければならない手続である。それだけに、処分承認の申請の際に、行政当局が裁量によってかかる条件を付与し得るものとすれば、結局、国は、破産宣告前に行政処分としての意思表示をしていなくても、破産手続上、常に既交付補助金相当額を回収し得る地位を確保できることになり、総債権者の平等・公平な満足を図ろうとする破産手続の趣旨・目的を害する結果となることは明白である。取得財産の目的外処分の承認が行政行為であるとしても、補助金適正化法における公法的処分は、形式的行政行為として、権力的な本来的行政行為とは区別して考えられるものであり、しかも、権力的規制が容認されるのは、補助金として交付された公金が不正不当に支出されることのないよう防止する限りに

においてであることからすれば、前述のように、破産手続との関係では、かかる条件の付与は無効と解するのが妥当と思われる。

もっとも、補助金相当額の返納という条件が付された場合に、たとえ破産手続との関係では無効と解すべきであるとしても、その公定力の有無が問題となるかもしれない。かりに公定力を認めるとすれば、無効が確認されるまでの間は一応有効とみるべきことになるが、目的外財産処分の承認という形式的行政行為に付加される附款にすぎないものに、あえて公定力を認める必要性もないと思われる。

次に、適正化法施行令14条1項との関係を見ることにしよう。同条1項1号は、適正化法7条2項の規定による条件、すなわち収益納付条件に基づいて補助金全額に相当する金額を国に納付した場合の処分制限の解除を定めており、本件事例において、国に補助金相当額の納付を命ずる旨の条件を付与する根拠の1つとされている規定である。

収益納付条件とは、すでに述べたように、補助事業等の完了により補助事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合に、補助金等の全部または一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件である。

これは、例えば補助の対象となった事業が成功して相当の収益を得ることとなった場合に、国民の税負担において賄われた補助金の交付によって得られた利益を当該事業者にすべて帰属させることは公益と私益のバランスを失うことになるとの観点から、交付を受けた補助金の金額を限度として当該収益を国に納付させることにより、補助金の交付を受けて得られた当該事業者の私的利益と公益とのバランスを図ろうとするものである。

破産管財人が、破産手続の過程において、適正化法22条の財産処分制限の対象となっている財産を換価した場合に得られる換価金を、この収益納付条件にいう、補助事業の完了により補助事業者に生じた相当の収益とみることができるかどうかは大いに疑問である。

確かに破産管財人は、破産宣告により、破産者の従来 of 財産関係の一般承継人的な地位に立つものであるが、破産手続における破産財団所属財産の換価は、総債権者の公平・平等な満足の実現に向けて、破産債権者への

配当を実施するためになされるものであり、破産者の私的利益の実現に貢献するものでは決してない。むしろ、破産管財人の換価行為は、破産債権者にできるだけ多額の破産配当を実現し、破産被害の拡大を防ぐ社会的目的をも帯びているのである。このことは、適正化法22条の財産処分制限の対象となっている財産を換価する場合も同様であることは言うまでもない。したがって、いわゆる収益納付条件として、国に補助金相当額の納付を命ずる旨の条件を付与することができるとするのは、破産管財人が破産財団の換価の一環として、財産の目的外処分申請をする場合には、あてはまらないというべきである。

4 結びに代えて

以上述べてきたことからすれば、破産宣告後にはじめて破産管財人が破産財団の換価処分の一環として当該財産の目的外処分承認申請をなす場合に、破産宣告前に国が行政処分として補助金相当額の返納を条件として目的外財産処分の承認を行う旨の意思表示をしていない限り、国の補助金返納請求権は発生しないものと解すべきことになる。

ところで、本件事例では、行政当局が破産管財人の財産処分に対して承認を与える場合、管財人に対し、国に補助金等の全部または一部に相当する金額の返納を命ずる旨の条件を付すことが許されるとの前提の下に、その結果として、破産管財人が財産処分を行うことによって、国には管財人に対する補助金相当額の返納請求権が発生するものとし、その請求権は破産法47条4号所定の財団債権にあたるとの所論が展開されているので、簡単にこれに対する私見を述べた上で、国の補助金返納請求権の破産手続上の地位についての本稿の結論をまとめることにしたい。

まず、本件事例の従業員寮および社宅について、当該財産は破産会社が補助金により整備した施設である点において、いわば別除権と同様な（所有権留保に類似する）状態があるとの主張は、おそらく、当該財産を管財人が換価処分するためには補助金交付行政庁の処分承認が必要であり、処

分承認がなければ管財人は換価処分ができないという状況を指しているものと思われるが、そのように言えるかどうかは疑問である。けだし、行政当局による財産処分の承認と当該財産からの優先弁済は、直接結びつくものではないからである。

次に、当局の財産処分の承認がなければ破産管財人は当該財産を処分することはできず、破産財団に損害が生じるおそれがあることなどから、補助金相当額の返納請求権は、破産財団を換価する上で必然的に生じる総債権者のための共益的費用としての性格を有するものと考えられ、このように解することが、破産手続において破産債権者に対する配当を実現する上で不可避的に発生する債権である財団債権の性格に合致するとの主張も、とうてい受け入れることはできないものと思われる。目的外財産処分の承認に際して、補助金相当額の返納という条件を付加するがために、かかる事態が生じるものであり、破産財団の換価のために必然的に生じる共益的な性格を有する債権とはとうてい言い得ず、破産債権者への配当を実現する上で不可避的に発生する債権でないことも明白である。処分承認に際して補助金相当額の返納という条件を付加しなければならないとする明文の規定があるわけではないことを考えればなおさらである。まして、当該財産の換価処分に至るまでの間の当該財産の維持・管理に要する費用は、破産財団、すなわち総破産債権者の負担において賄われているのであるから、破産宣告後に、その処分承認の際の条件として行政当局から既交付補助金相当額の返納が命じられ、しかもその返納請求権が財団債権にあたるのであれば、管財人が当該財産の換価処分を行なうことは、結局は、破産債権者の犠牲の上に、国に優先弁済をするためにこれを行う結果になるものといえる。言い換えれば、これによって、国は、補助事業終了後であっても、財産処分の承認に際して補助金相当額返納の条件を付すことにより、破産手続上、常に優先的に既交付補助金相当額を回収し得る地位を確保し得るわけである。行政当局による財産処分の承認が行政処分であるとしても、総債権者の公平・平等の満足を目的とする破産手続の観点からすれば、このような事態が生じることは、容認しうるものではない。

では、国の補助金返納請求権の破産手続上の地位はどのように考えるべきであろうか。本件事例のように、破産宣告前に補助金交付決定の取消や補助金返納命令の全くない状態において、破産宣告後にはじめて破産管財人が破産財団の換価処分の一環として当該財産の目的外処分承認申請をなす場合については、前述のとおりである。すなわち、目的外財産処分の承認に際して、補助金相当額の返納を求める旨の条件が破産宣告前に顕在化していないかぎり、国に補助金返納請求権は発生しないものと解する。

これに対し、破産宣告前にすでに補助金相当額の返納を求める旨の条件が顕在化していた場合、および、破産宣告前にすでに補助金相当額の返納を条件に財産の処分が承認されていた状態で管財人がその財産を受け継いだ場合はどうであろうか。この場合は、国の補助金返納請求権は、破産債権になるものと解する。確かに、破産宣告前に補助金交付決定の取消しがなされて補助金返還命令が出されている場合には、当該補助金返還請求権は、財団債権になるものと解される。返還命令に係る補助金は、国税滞納処分の例により強制徴収し得るものとされており（適正化法21条1項）、これは現行の破産法の下では破産法47条2号に該当するからである。しかし、財産の処分承認にかかる補助金相当額の返納請求権は、適正化法21条1項の国税滞納処分の例により徴収しうる請求権とはされていない。補助金の「返還」と補助金の「返納」とは、その性質が異なるからである。⁽²⁰⁾したがって、破産宣告前に生じていた補助金返納請求権は、破産債権にとどまるものと解するのが相当と思われる。

以上、もっぱら破産法の視点から、補助金適正化法の財産処分制限制度と破産管財人による財産の換価処分との関係の考察を行ったものである。ただ、その基礎となる補助金適正化法および同法施行法の解釈について誤解がなければと考えている。

以上

〔注〕

- (1) 裁判所の監督に服し（破161条）、監査委員または債権者集会の監視の

もとに置かれるが（破173条・167条）、それはごく限定されたものすぎない（破197条・198条など）。

- (2) 例えば、新規産業創造技術開発費補助金が問題となった東京地方裁判所平成13年（フ）第11790号事件（平成13年11月13日破産宣告）では、補助金で取得した財産の譲渡の承認を破産会社が破産宣告前に申請していたところ、関東経済産業局長が、破産宣告後、破産管財人に対して補助金相当額の納付を条件にその譲渡を承認し、かかる返納請求権は財団債権（破47条4号）として認められたという。
- (3) 同条については、小滝敏之『全訂版 補助金適正化法解説—補助金行政の法理と実務—』（全国会計職員協会 2001）290頁-304頁に詳しい。適正化法22条に関する本稿の以下の叙述はこれに負うものである。
- (4) 同条の趣旨につき、東京地裁平成2年1月30日判決（判タ736号151頁、判例地方自治72号11頁）は、「事務費等のサービス給付に係る補助金等にあつては資金が目的どおり消費されることによって補助目的が達成されたものとみることが可能であるのに対し、施設整備のための事業費補助金等にあつては、単に資金が目的どおり消費されるだけではなく、補助事業等の終了後も当初の目的どおりに使用されるのでなければ補助目的が達成されたとはいえないことから、実質的に補助金等の他用途使用と変わらない結果となるおそれのある行為を規制したものであると解される」とし、名古屋高裁平成5年2月23日判決（判タ859号260頁、訟月39巻11号2247頁）も、「補助金等が単に補助目的どおりに消費されたという事実のみをもって補助目的が達成されたとは即断できず、補助金等の使用によってその資金価値の転換された物件が事後引き続いて当初の目的どおりに使用されることによって初めて、補助金等交付の本来の目的が完全に達成されることになるものであるところから、同法は、」11条、17条、18条等の「各規制に加えて更に、補助金等の交付を受けた者（補助事業者）は、補助事業により取得した財産等を、各省各庁の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して担保に供するなどしてはならない旨規定している」ものと判示している。
- (5) 小滝敏之・前掲書（注3）296頁参照。
- (6) 前掲（注4）名古屋高裁平成5年2月23日判決は、防衛施設庁所管の教育施設等騒音防止対策事業費補助金の交付を受けて行った補助事業によって取得した園舎について承認を受けないで交付の目的に反して担保に供するなどしてはならない等の条件の下に国から当該補助金等の交付を受けた者が、その後その条件に違反したため国によって補助金等の交

付決定が取り消され得る状況に至った後、破産宣告を受け、更にその直後に、国によって交付決定が取り消された上、補助金等の返還命令を受けた事例である。

- (7) 小滝敏之・前掲書(注3)297-298頁参照。なお、碓井光明「地方分権推進の動きと補助金適正化法」地方財政37巻3号(1998)8頁参照。
- (8) 地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第二次勧告一分権型社会の創造一」(1997)第4章Ⅲ1(5)参照。
- (9) 小滝敏之・前掲書(注3)298頁。
- (10) この期間については、補助金等適正化中央連絡協議会において「減価償却資産の耐用年数に関する省令(昭和40年大蔵省令第15号)の定める耐用年数を基礎として、これに補助金等の交付目的を勘案して定める期間とするものとの取り決めがあり、その具体的な処分制限期間は各省各庁の規則や告示で定められている。本件事例における30年の処分制限期間はこれに基づくものである。しかし、それらの中には、制定当時と社会経済環境が激変している今日からみると必ずしも適当とは認められないものも見受けられるので、地方分権委員会からその見直しを行うよう求められている。以上の点につき、小滝敏之・前掲書(注3)299頁参照。
- (11) 具体的には、補助金の交付決定をなすにあたって、「金〇〇円を補助する」旨の交付決定の内容に付加された「ただし△△をしなければならぬ」などの制約となって現れる。
- (12) 小滝敏之・前掲書(注3)147頁。
- (13) 小滝敏之・前掲書(注3)161頁参照。
- (14) 小滝敏之・前掲書(注3)163頁。
- (15) 破産管財人の地位を包括的に検討したものとして、櫻井孝一「破産管財人の第三者性」『裁判実務体系(6) 破産訴訟法』(青林書院 1985)164頁以下参照。また、破産管財人の個別実体法上の地位の判断基準につき、伊藤眞『破産法 全訂第3版補訂版』(有斐閣 2001)204頁以下参照。
- (16) 返還命令に係る補助金は、国税滞納処分の例により強制徴収し得るものとされており(適正化法21条1項)、現行の破産の下では、破産法47条2号本文に規定する財団債権になるものと解される。前掲(注4・注6)名古屋高裁平成5年2月23日判決は、「適正化法21条1項にいう、『国税滞納処分の例により徴収することができる債権』は破産法47条2号本文に規定する右請求権に該当するものと解すべきであって、本件の

ような補助金交付決定が取り消された後の返還命令を根拠とする請求権を含めて、国税徴収法又は国税徴収の例により徴収することのできる公租公課等の請求権は、すべて破産法上の財団債権として扱われることとされているものと解される」と判示する。

なお、この高裁判決の原審である名古屋地裁平成4年4月23日判決（判タ799号243頁，判時1443号130頁，金融商事900号21頁）に関連して補助金適正化法と破産法の関係について言及した論稿として、宗田親彦「破産債権の要件—全部完備説と一部具備説—」『破産法研究』（慶應通信 1995）363頁以下がある。

- (17) 塩野宏「補助金請求権の性質」『行政法演習Ⅰ』（有斐閣 1963）14頁-18頁，山田幸雄「給付行政法の理論」『岩波講座現代法4・現代の行政』（岩波書店 1966）51頁，小滝敏之・前掲書（注3）10-11頁，91頁など参照。
- (18) 以上の諸説につき，詳しくは，小滝敏之・前掲書（注3）91頁-118頁参照。
- (19) 以上につき，小滝敏之・前掲書（注3）111頁-112頁参照。
- (20) 平成16年（2004年）2月13日に第159回国会（常会）に提出された「破産法改正案」によれば，国税徴収法または国税徴収の例によって徴収することのできる請求権（以下，「租税等の請求権」という）の破産手続上の取扱いについては，大きな変更が予定されている。すなわち，破産財団に関して破産手続開始前の原因に基づいて生じた租税等の請求権は，破産手続開始当時，まだ納期限の到来していないもの，または納期限から1年を経過していないものに限って財団債権となり（148条3号），それ以外は優先的破産債権となるものとされている（2条5項・98条1項）。また破産財団に関して破産手続開始後の原因に基づいて生じた租税等の請求権は，破産財団の管理，換価，および配当に関する費用の請求権に該当すると認められるものに限って財団債権となり（148条2号），それ以外は劣後的破産債権となるものとされている（99条1号・97条4号）。
- (21) 小滝敏之・前掲書（注3）164頁参照。

【追記】本稿の執筆に際しては，石井将弁護士（ナリッジ共同法律事務所・北九州市）に貴重な資料をご提供頂いた。ここに記して感謝申し上げる。