

## 監査結果公表第5号

平成21年3月26日付にて提出のあった住民監査請求については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、監査を実施したので同条第4項の規程に基づき、その結果を公表します。

### 住民監査請求に基づく監査結果について

平成21年5月19日

東かがわ市監査委員 赤坂末夫

東かがわ市監査委員 池本信秀

東かがわ市監査委員 楠田敬

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

住所 氏名 省略

### 2 請求書の提出

請求書の提出は平成21年3月26日である。

### 3 請求の内容

- (1) 措置請求書及び事実証明書ならびに請求人からの陳述で請求書の要旨を次のように理解した。

(株)ベッセルおおち清算により、平成20年3月27日、(株)百十四銀行三本松支店へ30,583,478円、香川県信用組合三本松支店へ18,400,000円が市の損失補償契約に基づくものとして支出されているが、これは出資管理者としての任務、公務員としての義務に違反する違法な公金支出である。

よって、出資金3,100万円を含むおよそ8,000万円の税金投入について、当時の経営陣、株主に返還及び負担等の措置を講ずるべきとするものである。

内容は、(株)ベッセルおおちは、平成15年度から赤字の状況であって、経営改革として(株)中央が経営していた飲食部門を統合し、平成17年7月に社長交代するような状況のなか、平成17年12月20日、(株)ベッセルおおち社長本人の個人保証で運転資金(使途、交通事故被害者への補償金、当時の支配人への退職金、飲食部門統合による(株)中央への譲渡金充当)3,000万円を借り入れている。その後、返済途中の平成18年8月30日に市の損失補償付きで(株)百十四銀行三本松支店から4,000万円、香川県信用組合から2,000万円借り換えし、上記3,000万円の残金2,676万円の返済をしている。

このような赤字経営の状況にあつたにもかかわらず、平成18年8月の臨時議会において、(株)ベッセルおおちが指定管理者として認められたことは納得し難いものである。

市は企業診断を行い、平成18年10月25日の経営評価委員会の評価、ならびに同年12月15日の中小企業診断士の経営診断からも、財政状況は実質破綻状態とされ、極めて不健全、危機的状況にあると指摘されていたのである。

以上のとおり、会社存続と経営能力に疑義が明白でありながら、適切な対応を怠ったことによって、結果、平成19年12月業務停止、清算に至ったのである。関係者の責任は極めて重く、市民が看過できるものではないとし、

- ①・(株)ベッセルおおち社長本人が個人保証で借り入れた3,000万円は、

本来借り換えすべき性質のものではなく、経営陣に 3,000 万円の返還を求める措置を講ずるべきである。

- ②. 損失補償金 4,898 万円余について、歴代の経営者ならびに株主にその負担を求める措置を講ずるべきである。

その根拠は、平成 18 年 11 月横浜地裁が、第三セクターが金融機関から借り入れする際、自治体が金融機関と結んでいる損失補償契約は、財政援助制限法が禁じる自治体の債務保証契約と同様とし、違法とする判断を下したこと、総務省は、第三セクターは、原則として事業収益に基づき資金調達すべきとの指針を示したこととしている。

(2) [請求の要旨に添付された事実を証する書面]

- ① 平成 19 年度定期監査（後期）の監査結果公告第 1 号 写し
- ② 平成 17 年 12 月 20 日 3,000 万円借入の信用保証料依頼書・計算書 写し
- ③ 平成 18 年 8 月 30 日運転資金借入れの見積依頼書 写し
- ④ ベッセルおおち経営評価委員会答申書 写し
- ⑤ 平成 19 年 1 月 4 日付日経新聞掲載記事（自治体の損失補償「違法」判決）写し
- ⑥ 法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律 写し

事実を証する書面の内容については、この監査結果への記載を省略した。

4 請求の要件審査

地方自治法第 242 条 2 項では、住民監査請求は「当該行為のあった日または終わった日から 1 年を経過したときは、これをすることができない。ただし、正当な理由があるときはこの限りでない」とされている。

本件措置請求では、(株)ベッセルおおち社長が本人の個人保証と香川県信用保証協会の保証で借りた 3,000 万円を市の損失補償付で借り換えたことは不当であり、経営陣に返還を求める措置を講ずるべきとしているが、請求人が主張する個人保証で借りたとする資金の借り換えた日は平成 18 年 8 月 30 日であり、この日を起算日とすると法 242 条 2 項に規定する 1 年という請求期間をすでに経過している。

また、本件借り換えが法第 242 条 2 項ただし書きの正当な理由に該当するか否かについても、平成 18 年 12 月 19 日の定例会一般質問の中で借り換えの事実とその行為についての理由が議論されており、議事録が一般公開されている。それ以後、情報公開により関係書類を入手できた（現に、本件措置請求の資料として添付されている）ことから、請求人が知り得てか

ら相当の請求期間内になされた監査請求とは認められないと判断した。

さらに、地方自治法に定める住民監査請求の対象となるのは、東かがわ市の違法または不当な財務会計上の行為に限られる。本件借り換えの行為は、明らかに(株)ベッセルおおちの行為であり、東かがわ市の行為にはあたらない。

したがって、(株)ベッセルおおち社長本人の個人保証と香川県信用保証協会の保証で借りた 3,000 万円を市の損失補償付で借り替えたことは不当であり、経営陣に返還を求める措置を講ずるべきとしている部分については却下する。

次に、損失補償金 4,898 万円余について、損失補償契約は違法であり、歴代の経営者ならびに株主にその負担を求める措置を講ずるべきとする部分については、損失補償金 4,898 万円余の支払い日（平成 20 年 3 月 27 日）を起算日とし、1 年を経過していないので監査の対象とする。

請求人が主張する公金支出の根拠とする損失補償契約書については平成 18 年 8 月 30 日に締結され、この日を起算日とすると 1 年を経過しており、ただし書きでいう 1 年を経過してもなお主張できうるだけの正当な理由があったとも認められないことから、請求要件を欠くものである。しかしながら損失補償契約に違法がある場合、これを原因とする公金支出も違法となり得ることから監査の対象とすることとした。

## 第 2 個別外部監査契約に基づく監査の請求とこれに対する措置

### 1・市監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める理由

(原文)

東かがわ市監査委員は、この件に関し問題提起しておらず、公平・公正な監査ができないと思います。とりわけ楠田監査委員は議会の中で関連議案に賛成しており、監査を依頼できません。これにより外部監査を求めます。

### 2・東かがわ市長に法第 252 条の 43 第 2 項前段の規定による通知を行わなかった理由

監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、監査委員の監査による方が適当であると判断したため。

## 第 3 監査の実施

1 監査（調査）期間 平成 21 年 3 月 27 日～平成 21 年 5 月 18 日

2 監査対象部局  
事業部商工観光室とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 21 年 4 月 6 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

陳述は請求書の趣旨を補足する内容であった。4 月 8 日に「陳述補足説明その一」の郵送があった。

#### 4 監査の対象事項

- ・東かがわ市が行った損失補償契約に基づく 4,898 万円余の損失補償金の支払いは、違法又は不当な支払いであるかどうか
- ・損失補償金 4,898 万円余は、歴代経営者ならびに株主に負担を求めるべきかどうか、という事項である。

### 第 4 監査の結果

本件請求において、監査委員は合議により、次のとおり決定した。  
本件請求は、一部却下、一部棄却とする。  
以下、その理由を述べる。

#### 1 事実関係の確認

監査は、関係書類を調査するとともに、市長、副市長、監査対象部局職員から事情聴取すること等により行い、次の事項を確認した。

##### (1) ベッセルおおちの公益性・公共性について

- ① 健康の増進、幅広い人達との交流及び学習を通じての生きがづくり等、総合的な住民の福祉の向上を図るため、東かがわ市絹島いこいの里が東かがわ市馬篠 1200 番地に設置されており、次の業務が行われている。

- ア 施設の利用に関すること。
- イ 情報通信機器を活用しての学習及び会議の実施に関すること。
- ウ 音楽、舞踊、演劇等の文化事業の実施に関すること。
- エ 映画、演劇等の興業の実施に関すること。
- オ 市内の機関と連携を取りながら、広域的な観光事業の実施に関すること。
- カ 地場産品の展示販売等による産業振興に関すること。
- キ 前各号に掲げるもののほか、絹島いこいの里の目的を達成するために必要な業務の実施に関すること。

- ② 絹島いこいの里の、屋内施設としてベッセルおおちが設置されており、その他にも健康広場、絹島公園、絹島キャンプ場、ゲートボール場のスパークおおちが設置されている。  
管理は指定管理者により行われており、指定管理者が行う業務の範囲は、次のとおりである。

- ア 絹島いこいの里の施設、設備及び用具の維持管理に関する業務
- イ 絹島いこいの里の利用の許可及び取り消しに関する業務
- ウ 利用料金の収受及び減免に関する業務
- エ 原状回復に関する業務
- オ 前各号に掲げるもののほか、絹島いこいの里の運営に関する事務のうち、市長のみの権限に属する事務を除く業務 となっている。

- (2) 平成 17 年 9 月議会で(株)ベッセルおおちの債務負担行為 2,000 万円が議決され、限度額が既決分 4,000 万円と合わせて 6,000 万円となった。理由は (株) 中央の飲食部門を統合することによる経営規模拡大で、一時的に経費増大が見込まれるためである。
- (3) 平成 17 年 12 月 20 日、(株)ベッセルおおちは (株) 百十四銀行より社長の個人保証と香川県信用保証協会の保証で運転資金 3,000 万円の融資を受けている。

資金使途は、交通事故被害者への補償金、当時の支配人への退職金、飲食部門統合による営業譲渡金支払いである。

利率は年 1.875%、香川県信用保証協会の保証料は保証料率年 1.35%の 1,548,265 円であり、割高の融資となっている。なぜ、個人保証の融資を受けたのかは、関係人からの事情聴取によると、(株)ベッセルおおち社長は、低金利で借り入れできる損失補償付融資の知識がなかったため、とのことである。
- (4) 平成 18 年 8 月 8 日、臨時議会において、ベッセルおおち他 4 施設を 5 年間の指定管理施設とし、(株)ベッセルおおちを指定管理者として議決している。これに至る前提として、平成 18 年 4 月 7 日から計 5 回の指定管理者選定審議会が開催されている。平成 18 年 5 月 25 日の第 3 回審議会で選定は非公募とすることとなり、同日付で市長に答申している。平成 18 年 6 月 30 日付で(株)ベッセルおおちから指定管理者指定申請書が提出されている。平成 18 年 7 月 7 日、平成 18 年 7 月 21 日の審議会を経て同社が適当と判断され、4 点の付帯事項を付してその旨を市長に答申している。
- (5) 平成 18 年 8 月 28 日、株式会社ベッセルおおちに対する運転資金の貸付に関する損失補償契約締結の市長決裁を得ている。
- (6) 平成 18 年 8 月 30 日、(株)ベッセルおおちは、現行（上記借入金 3,000 万円）の香川県信用保証協会を利用した割高な資金から市の債務負担行為を有効活用して、もっと有利な資金に借り換えするため、市に合計 6,000 万円の運転資金借入申込承認申請をし、市の承認を得ている。

- (7) 平成 18 年 8 月 30 日合計 6,000 万円の損失補償契約を締結し、借入れを行っている。内容は(株)百十四銀行三本松支店で 4,000 万円、  
年利 1.4%、元金 20 万円毎月償還し、最終返済期限(平成 20 年 3 月 21 日)に残金 3,640 万円一括返済する。香川県信用組合三本松支店で 2,000 万円、  
年利 1.575%、元金 10 万円毎月償還し、最終返済期限(平成 23 年 3 月 22 日)に残金 1,460 万円を一括返済するものとなっている。  
なお、香川県信用組合からの 2,000 万円は(株)ベッセルおおち社長の個人保証付である。
- (8) 平成 18 年 12 月 19 日の定例会で一般質問が行われ、(株)ベッセルおおちが、個人保証で香川県信用保証協会の保証付であった長期借入金を期間途中で返済したことについての質問がされている。
- (9) 平成 19 年 2 月 20 日、香川県信用組合と(株)ベッセルおおちで保証人脱退契約書を交わしている。(株)ベッセルおおち社長の代表取締役辞任が理由である。
- (10) 平成 19 年 10 月 18 日、株式会社ベッセルおおちの臨時株主総会が、開催され、業務を停止すること、これに伴い指定管理協定書解除申し入れをすることが承認されている。
- (11) 平成 19 年 12 月 25 日、株式会社ベッセルおおちの臨時株主総会が開催され、平成 20 年 1 月 1 日をもって、会社を解散することが承認されている。
- (12) 平成 20 年 3 月議会で株式会社ベッセルおおちの清算に伴う損失補償金 5,020 万円が予算計上され、議決されている。それに基づき同年 3 月 27 日に(株)百十四銀行三本松支店へ 30,583,478 円、香川県信用組合三本松支店へ 18,400,000 円支払われている。

## 2 監査委員の判断

『東かがわ市が株式会社ベッセルの借入債務について、金融機関(百十四銀行、香川県信用組合)との間で締結した損失補償契約は、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(以下「財政援助制限法」という)に違反するものであり、それに基づく 4898 万円余の公金支出は違法であるため歴代の経営者ならびに株主にその負担を求める措置を講ずるべきとする主張について』

請求人が主張する違法の根拠は、平成 18 年 11 月 15 日、横浜地方裁判

所の判決である。

その要旨は、

- ① 市がその第三セクターの債務に関して金融機関との間で締結した損失補償契約は、政府又は地方公共団体の不確定な債務がむやみに増加することを防止し、もって、財政の健全化を図るという財政援助制限法第 3 条の趣旨からすると、民法上の保証契約とはいえないまでも、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法第 3 条による規制を潜脱するものというほかなく、同条に違反した無効なものである。
- ② そして、また、判決は平成 17 年当時、自治省行政課長の回答を前提として、損失補償契約は財政援助制限法第 3 条に反しない旨の理解が広く利用されていたし、裁判例としてもこれを適法とするものがあつたことからすると、契約を有効なものと考え、これを前提とする支出命令を発したとしても、その責めに帰すことのできない、やむを得ない事情があつたものと認められ、その点に故意、過失があつたとも認められないとして、公金返還の請求を棄却した。というものである。

請求人は、横浜地裁の①部分を違法の根拠とするものであるが、その後、平成 19 年 9 月 21 日に最高裁第 2 小法廷において第 3 セクターに対する損失補償契約に関する判例が示されている。

その判例とは、熊本県荒尾市の第 3 セクター「アジアパーク」に対する損失補償契約に関するもので、福岡高裁平成 19 年 2 月 19 日の判決では、損失補償契約は、経済的な効果の面において保証契約と類似するといえるが、損失補償契約と債務保証契約は、法的にはその内容及び効果の点において異なる別個の契約類型であり、また、会社その他の法人のために地方公共団体が損失補償契約を締結し債務を負担することは法の予定するところであるといえるから(地方自治法 221 条 3 項参照)、その契約締結自体をもって、法人に対する財政援助の制限に関する法律第 3 条に反するものとはいえないとした。さらに、最高裁判所に上告されたが、平成 19 年 9 月 21 日最高裁判所の上告棄却により確定した。

この判決により従前の行政実務の判断(昭和 29 年 5 月 12 日自治省行政課長回答等)が維持される結論となっている。

東かがわ市は、損失補償のための債務負担行為として限度額 6,000 万円と定める議決を得ており、18 年 8 月 30 日に金融機関 2 行と(株)ベッセルおおちに対する運転資金の貸付に関する損失補償契約書を締結した。その後、(株)ベッセルおおちの事業は計画どおりにのびず、最終的には解散に至ったことで、(株)ベッセルおおちへの出資金に加えて、損失補償契約書に基づく損失補償金の支払いが、結果的に東かがわ市の負担、ひいては市民の負担となったものである。

しかしながら、ベッセルおおちは、健康の増進、幅広い人達との交流及び学習を通じての生きがいづくり等、総合的な住民の福祉の向上

を図るためという公益上重要な役割を担って、東かがわ市（旧大内町）が開始したものであり、(株) ベッセルおおちの経営状況は悪化していたとはいえ、年間 20 万人の利用者があり、再建の可能性が全く無かったとは言い切れない状況にあったこと、また、(株) ベッセルおおちを東かがわ市が特段の支援をすることなくいきなり破綻させれば、それまで事業に協力してきた、金融機関、地場企業等関係者の信頼を失いかねず、損失補償契約締結についてはやむを得ない事情があったものと考えられる。

よって、

- ・ 東かがわ市が行った損失補償契約書の締結は、最高裁の判例で示すとおり、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第 3 条に違反するものとはいえないと判断した。

(株) ベッセルおおちが解散に至り、融資を実行した金融機関 2 行の損失が確定した以上、東かがわ市は損失補償契約に基づいて速やかに損失補償を行わざるを得なかったところであり、首長の判断に裁量権の逸脱又は濫用があったとも見受けられず、手続き上も会計規則に基づいて適正に支出されていることから、公金支出についての請求人の主張には理由がないものと判断した。

したがって、

- ・ 歴代の経営陣ならびに株主に損失補償金 4,898 万円余の負担を求めるべきとの主張についても理由がないものと判断した。

なお、請求人の主張する地方自治法第 2 条 14 項（地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。）同 16 項（地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。）違反については、本件はあたらないと判断する。

### 3 付言

以上が監査委員の判断であるが、第 3 セクターへの金融支援としてなされる損失補償契約は、当面の負担はなくても本件のように第 3 セクターが経営に行き詰まると、支払い義務が発生し自治体の財政に影響を及ぼすことを認識しておく必要があるし、適法とされるためには公益上の必要性が認められることが必要とされている。本件は、東かがわ市絹島いこいの里を最少の経費で存続させるため、新しい指定管理者を指定するにあたっての判断であり、総合的に考慮して公益上の必要性ありと判断したが、(株) ベッセルおおちの経営状況には、経営診断報告書に指摘があるように、反省すべき点も見受けられた。

また、平成 15 年 12 月 12 日には総務省から第 3 セクターに関する指針の改定版が出されており、公的支援のあり方として、

- ・ 単なる赤字補てんを目的とした公的支援は行うべきではない。

- 将来の新たな支出負担リスクを回避する観点から、第3セクターの資金調達に関する損失補償は原則行わないこととすべきであること。真にやむを得ず損失補償を行う場合にあっては、その内容及び必要性、さらには対象となる債務について返済の見通しとその確実性について、議会及び住民に対して十分に説明し、理解を得ておくとともに、他の出資者等との関係でこれを超えた負担は存在しないことを対外的にも明確にしておくべきであること、とされている。

本件を契機に今後の課題として、財政が厳しさを増す中では、市民の要望で設置されたとはいえ、このような事業を行政がどうしてもしなければならぬ事業か、行政の仕事を洗い直し、再考すべき時期に来ているように思われる。