



宝 監 第 37 号
平成22年 8月 5日
(2010年)

請 求 人 様

宝塚市監査委員	村 野 一 郎
同	井 上 芳 治
同	伊 福 義 治

「住民監査請求」に係る監査結果について

平成22年6月10日付けで提出のありました住民監査請求について、地方自治法第242条第4項の規定により、監査の結果を別紙のとおり通知します。

第1 請求の受理

本請求は、所要の法定要件を具備しているものと認め、平成22年6月22日にこれを受理しました。

第2 監査の実施

平成22年6月22日に請求人に対し、地方自治法（以下「法」という。）第242条第6項の規定による証拠の提出及び陳述の機会を設けました。

監査は、市から提出された書類による調査及び平成22年7月12日に市都市産業活力部職員（都市整備担当部長兼都市再生・アピア逆瀬川地域支援担当部長、次長（都市再生・アピア逆瀬川地域支援担当）、都市再生課長）（以下「市関係職員」という。）からの事情聴取等によって実施しました。なお、事情聴取時に請求人等に一部傍聴を認めました。

第3 請求の要旨

請求人から提出された職員措置請求書及び陳述によると、本件住民監査請求の要旨はおおむね次のとおりです。

1 請求の要旨

市は、アピア逆瀬川リニューアル事業に際して、逆瀬川都市開発㈱の杜撰な事業計画を慎重に検討することを怠り、計画を指導・監督することなく資金獲得に協力した結果、計画が破綻し、民間銀行に対する損失補償金として6億413万2,392円を支払い、よって市民に損害を与えたので、住民監査請求を行う。

2 請求の理由及び内容

アピア逆瀬川リニューアル事業に際して、市は、逆瀬川都市開発㈱のいい加減なりリニューアル計画を慎重に検討することを怠り、国庫補助金獲得に協力し、結果としてその後の事業計画及び資金計画が、杜撰なものになることに力を貸した。

市は、外郭団体にどのように関与すべきかという点に関して、適切な方針を立てていなかった。また、再開発を含む中心市街地活性化についても確たる方針を立てていなかった。

その結果、リニューアル事業に適切な対応ができず、民間銀行に対する損失補償金として、6億413万2,392円を支払うことになり、市民に損害を与えた。

これは明らかに市民の税金を付託されている意識や危機管理能力に欠けた結果、生じた損失である。

3 市の不作為を証する事実証明書

以下の資料が添付されていた。

平成17年 9月21日 宝塚都市開発株式会社に関する意見書

17年11月24日 宝塚市外郭団体の経営等について（答申）

20年 3月 中心市街地活性化基本計画（都市再生課作成 多量のため添付なし）

- 20年 3月24日 第24回都市経営会議 議事概要
- 20年 3月25日 浦田弁護士「意見書」
- 20年 3月26日 宝塚市議会 総務常任委員会議事録
- 20年 6月18日 第6回中心市街地活性化協議会議事録
- 21年10月29日 宝塚市議会 平成20年度決算特別委員会議事録
- 21年12月 9日 アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会報告書

4 求める措置

損害を与えた宝塚まちづくり協及び当時の取締役、さらに当時の市長に対して、市が支出した6億413万2,392円は違法又は不当な支出であるので、宝塚市に返還することを請求するよう、市長に対し勧告することを求める。

又は市長自ら、同額を市に返還するよう、勧告することを求める。

さらに市は今後、以下のような措置を講ずるべきである。

- (1) 平成14年3月宝塚都市開発株式会社（サンピオラ）破綻後、平成17年9月「宝塚都市開発株式会社に関する意見書」、平成17年11月24日「宝塚市外郭団体の経営等について」の答申、及びアピア逆瀬川の破綻についての平成21年12月9日「アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会報告書」などを教訓として、外郭団体との関係の在り方を厳格に改め、市民に不利益を与えないよう求める。
- (2) アピア逆瀬川破綻の教訓を真摯に受け止め、二度と同様のことが起こらないよう、外郭団体と市との関係を定め、さらに外郭団体や市の関与に関しての情報開示を具体的に盛り込んだアカウンタビリティの向上を目指した規定を作る。これは次年度中に市民参加で作成すること。
- (3) 平成20年制定の中心市街地活性化基本計画を市民参加で見直すこと。その際特に、アピア逆瀬川リニューアルの補助金獲得が目的になった点を、真に宝塚市の都市再生・活性化を目指すものとなるよう見直す。
- (4) 国から配置された職員に依存し、国の補助金に依存する体質を改めるため、都市計画・再生ビジョンを描くことができ、かつ、外郭団体の状況や国の補助金獲得などに関しても専門性と指導力のある職員を、市自らが養成し適切に配置すること。

第4 請求に係る事実の認定

請求人の請求、市関係職員からの事情聴取及び法第174条第1項の規定に基づき原因究明のために設置されたアピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会報告書並びに調査に基づき、次のとおり事実を確認しました。

1 アピア逆瀬川リニューアル事業に至る経緯

昭和61年11月にアピア3、同62年3月にアピア1・2のオープン後、アピア逆瀬川は、市内随一の商業施設として繁栄していた。しかし、平成5年にソリオ宝塚オープンに続いて、周辺都市においても郊外型ショッピングセンター等の大規模商業集積施設が次々とオープンし、アピア逆瀬川は、商業施設間の熾烈な競争にさらされ、

相対的に商業地としての地盤沈下が進行していった。

そこで、アピア逆瀬川の活性化を図るため、逆瀬川都市開発(株)が中心となり、平成15年6月にアピア活性化検討委員会、平成16年6月にアピア活性化推進委員会を立ち上げて、活性化に取り組んだものの、店舗売上げの減少、空き床の増加に歯止めがかかるとはなかった。

アピア逆瀬川のテナントは、オープン後20年間の出店契約を締結していたため、平成19年3月には、多くのテナントの退店が予想され、その対策を講じることが最優先の課題となった。

中でも核店舗の西友L I V I Nが、20年を待たず、平成18年6月末をもって退店することとなり、この事態に対して、平成18年4月に対策協議会を立ち上げ、市もオブザーバーとして参加し、アピア逆瀬川を地域生活の拠点となる商業施設へとリニューアルすることを目指した。

対策協議会では、国の補助金を活用したりリニューアル事業の実施を目指し、宝塚まちづくり(株)を設立することとした。

2 アピア逆瀬川リニューアル事業の概要

リニューアル事業は、宝塚まちづくり(株)が、商業施設であるアピア1・2の商業床を一体的に管理・運営することにより、時代の変化や地域住民のニーズに合った商業施設に再整備することを目的として実施された。

施設整備事業としては、核店舗であった西友L I V I N跡の床やその他の区分所有床を取得又は賃借し、改装工事を行った。その手法として、逆瀬川都市開発(株)がまず床を先行取得し、工事実施後、その床を宝塚まちづくり(株)が取得する方法がとられた。

また、施設整備の目玉として、アピア1の4階に地域住民の文化、芸術、コミュニティ等の活動の場として、C l u bアピアを整備した。

活性化事業としては、テナントの売上げ管理システムの導入やリニューアルオープンに向けた広告宣伝活動を行った。

また、商業床を一体的に管理・運営するため、既存店舗の再配備や不足業種・業態のテナントの誘致活動を行った。

3 宝塚まちづくり(株)の概要

宝塚まちづくり(株)は、主として国の補助金を受けて、アピア逆瀬川のリニューアル事業を推進する目的で、平成19年5月10日に設立された。

資本金は、設立時1,350万円で、最終的に1億7,900万円とした。そのうち、市は、8,500万円(47.5%)を出資している。

発起人は、逆瀬川都市開発(株)のほかは、すべてアピア逆瀬川で店舗を営む商業者であり、設立時取締役は、代表取締役をはじめ複数人が、逆瀬川都市開発(株)の取締役と兼務している。

設立当時の事業計画における事業の柱として、(1)テナントミックス事業、(2)C l u bアピア事業、(3)駐車場一体化及び整備事業、(4)タウンマネジメント事業、(5)市民サービス業務受託事業の5事業を掲げ、再開発ビルの一体化によるテナントミック

スとリニューアル、地域のコミュニティ活動拠点（Clubアピア）の整備・運営を行うことを目指していた。

国の補助金を受けるため、経済産業省近畿経済産業局（以下「近畿経済産業局」という。）と協議を行い、宝塚まちづくり㈱が補助金申請するものの、一旦逆瀬川都市開発㈱が床を取得し、同社で工事を施工し、補助金の交付決定を受けた上で、宝塚まちづくり㈱が工事完了後の床を取得することとなった。

4 中心市街地活性化基本計画の概要及び国の補助金との関係

市は、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（平成10年法律第92号）に基づき、平成11年3月に「宝塚市中心市街地商業等活性化基本計画」を策定していたが、従来の「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」に、「街なか居住」や「都市福利施設の整備」等の支援措置を追加することにより、中心市街地における「都市機能の増進」や「経済活力の向上」を図る総合的な支援法に改めるための平成18年8月の法改正（名称も中心市街地の活性化に関する法律と変更）により、同計画は失効したため、同法第9条に基づく計画の策定作業を開始し、最終的に平成20年1月22日に国に認定申請し、同年3月12日付けで認定を受けている。

計画期間は、平成20年3月から平成24年3月までで、宝塚・宝塚南口地区、逆瀬川地区、シビックゾーン地区の3地区を拠点とし、区域の総面積は188haである。

三つの基本目標として、(1)文化・芸術ともてなしの心あふれる「訪れてみたい」まち、(2)商業・サービスが充実した「暮らしやすい」コンパクトなまち、(3)市民自らが「いきいきと活動できる」まちを持ち、四つの基本方針として、(1)宝塚歌劇や手塚治虫記念館などの地域資源を活かした都市の魅力づくり、(2)地域のニーズに即した商業・サービス機能の充実、駅前や施設のバリアフリー化などによる市民生活の質の向上、(3)活動拠点の整備や多様な担い手の連携により活性化の原動力となる市民力の発現、(4)ハード整備やソフト支援による拠点間のネットワークの形成に則り、中心市街地のにぎわいの再生を図るものである。

国の補助金である戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金は、中心市街地の活性化に関する法律に規定する認定基本計画に基づき、「都市機能の市街地集約」と「中心市街地のにぎわい回復」の双方を一体的に取り組む中心市街地であって、商店街・商業者、民間事業者等が、地権者などの幅広い関係者の参画を得て実施する取組について、「選択と集中」の視点から重点的に支援するもので、認定基本計画に定めた事業でなければ補助金は受けられない。

5 国（経済産業省）の補助金

リニューアル事業の財源となる補助金について、宝塚まちづくり㈱は近畿経済産業局と協議を重ね、国の補助メニューを検討した結果、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金を要望・申請することとなった。

戦略補助金には、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（補助率1/2）

と戦略的中心市街地中小商業等活性化支援事業費補助金（補助率2／3）とがあり、後者は補助率が高いが、補助要件として、別途、主務大臣に特定民間中心市街地活性化事業計画の認定を受ける必要がある。

当初は補助率の高い戦略的中心市街地中小商業等活性化支援事業費補助金の獲得を目指したものの、交付要件が厳しく、手続に時間がかかるため、平成19年7月9日に近畿経済産業局で、同局、宝塚まちづくり㈱及び市の協議が行われ、同局から、年度内オープンにこだわるのであれば、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金（補助率1／2）で進むよう指導を受けた。この内容は平成19年7月17日の宝塚まちづくり㈱の取締役会で報告され、平成19年8月21日の取締役会で、年度内に補助金を受ける必要があるため最終決定された。

補助率が下がることによる、リニューアル事業資金計画に与えた影響については、市関係職員から「宝塚まちづくり㈱設立時の事業計画では、総事業費11億6,500万円のうち、補助金は4億8,800万円とされたが、その後、三菱地所系ファンド所有床を取得するなど、スキームが変更されており、補助メニューの変更に伴う事業資金計画への影響は不明である。」旨の説明を受けました。

6 当初の市のリニューアル事業に対する関与

市関係職員から「この事業は、宝塚まちづくり㈱が事業の実施及び責任主体となり、市は直接会社の業務執行には関与せず、宝塚まちづくり㈱への出資による間接的な財務支援と中心市街地活性化基本計画の策定を担っていたにすぎない。」旨の説明を受けました。

平成19年4月24日付け市長から都市産業活力部長あての文書「平成19年度6月補正予算要求市長査定における決定事項について」の中で、次の条件が示された。

- (1) (仮称)宝塚まちづくり会社への出資金は、9,000万円を上限とし、出資比率は1／2未満とする。
- (2) 出資金の執行については、他の出資者の出資状況を勘案しながら、1／2未満の範囲において適宜行う。
- (3) 逆瀬川駅前地区に対する商業支援のための市の支出は、今次の計画においては、上記(1)に定めるもの限りとし、追加支援は行わない。
- (4) コミュニティ事業等については、NPO法人等を活用して実施することとし、市は支援を行わない。
- (5) 中心市街地活性化基本計画の全体像を早急に明らかにし、庁内手続にしたがって政策決定を行うこと。
- (6) 基本計画の策定に際しては、市全体の商業振興政策との十分な調整を行い、整合性を図ること。
- (7) 基本計画の策定に際しては、パブリックコメント手続等、必要な措置を行うこと。

このように、事業の主体はあくまでも、宝塚まちづくり㈱であり、市の支援は、9,000万円の出資を限度とした間接支援に止めることとしていた。

なお、出資の状況については、宝塚まちづくり㈱からの平成19年10月30日付

けの出資要請に従い、同年11月8日に2,500万円を、リニューアルオープン直前の平成20年4月3日及びつなぎ融資返済履行期限である同年6月30日にそれぞれ3,000万円を分割し、計8,500万円を出資した。

7 事業計画の変遷について

リニューアル事業の枠組みは、事業開始後の諸要因により変遷しているが、計画の枠組み、事業費及び資金調達の概要は次表のとおりである。

時点	①H19.5.1(会社設立時)	②H19.7.30	③H19.10.31	④H20.1.11(補助要望書提出時)	⑤H20.3.27(損失補償契約締結時)
変更要因		三菱地所及び地権者組合床買取り等	基本計画提出時期、床買取り金額の確定	逆瀬川都市開発(株)が先行工事した床の取得	経済産業省審査会指摘
枠組み	H19.6末 基本計画書提出 H19.8末 計画認定 H19.8末 補助金交付申請 H19.10下旬 工事着手 H19.11 下旬 リニューアルオープン	H19.8下旬 基本計画書提出 H19.10下旬 計画認定 H19.12中旬 補助金交付申請 H20.1中旬 交付決定 H20.1中旬 工事着手 H20.3 リニューアルオープン	H19.11上旬 基本計画書提出 H20.1中旬 計画認定 H20.1中旬 補助金交付申請 H20.2上旬 交付決定 H20.2中旬 工事着手 H20.4.1 リニューアルオープン	※ 現実の動き H20.1.11 補助要望書提出 H20.1.22 基本計画書提出・受理 H20.1.23 経済産業省審査会開催 H20.2.1 工事着手 H20.3.6 補助金交付申請 H20.3.12 基本計画認定 H20.3.18 交付決定 H20.4.4 リニューアルオープン	
事業費	11億6,500万円	22億7,500万円	24億500万円	26億3,400万円	18億4,400万円
資金調達	補助金(2/3) 4億8,800万円 借入金 3億6,100万円	補助金(1/2) 7億4,400万円 借入金 8億9,800万円	補助金(1/2) 8億3,100万円 借入金 11億2,800万円	補助金(1/2) 9億6,000万円 借入金 11億7,300万円	補助金(1/2) 6億7,500万円 借入金 9億3,100万円

(①、②及び③の枠組みは、宝塚まちづくり(株)の取締役会提出議案から抽出し、①から⑤までの事業費及び資金調達は市提出資料による。)

8 リニューアル事業費の増大

大型店舗ゾーンについては、区分所有者(三菱地所系ファンド、伊子志地権者組合)及びその他の区分所有者から賃借した宝塚まちづくり(株)が、専門・飲食店街テナントミックス事業とも一体性を保ちつつテナント誘致を進めたものの難航した。

そこで、三菱地所系ファンド、伊子志地権者組合が独自にリーシングや処分をする意向を示したため、統一的なリニューアル事業が成り立たなくなり、補助金が受けられなくなる可能性があったことを懸念し、所有床を宝塚まちづくり(株)が取得すること

となった。

取得するに当たり、価格面で交渉が難航し、結局予算に比べ、三菱地所系ファンドの床が2倍近く、伊子志地権者組合の床が3倍近い価格での取得を余儀なくされた。

この他にも、宝塚まちづくり(株)は、テナントミックス事業の円滑な進行のため、共有の区分所有床を含めた12区画の床を、各区分所有者から取得することになったが、その取得価格は、更に割高となった。

こうして、宝塚まちづくり(株)が取得する区分所有床が増加するに伴い、リニューアル事業に係る総事業費が増大していった。

9 増大する事業費の財源の手当

リニューアル事業資金のうち、戦略補助金、管理組合施設部会からの借入れ、資本金の充当等で賄えない部分については政策投資銀行からの長期借入れを予定していた。

しかし、長期借入れは実現しなかった。このことについて、市関係職員から「平成20年1月23日に補助金公募申請に対する国の審査委員会が開かれたが、補助金が内定せず、そのため、同年2月6日の政策投資銀行協議では、補助金の早期確定を求められ融資実行の審査に進めなかった。同年2月18日の政策投資銀行協議では、年度内融資実行の時間切れを告げられた(市も協議に同席)。

同年2月26日には、市、なぎさ監査法人(宝塚まちづくり(株)の経理業務を受託する監査法人)も同席して、政策投資銀行に3パターンの事業シミュレーションを提示して再協議を行い、3月中の融資判断を求めるが、年度内の融資は間に合わないと告げられた。これは、補助金の額が確定しなかったために、政策投資銀行内部での年度内の融資判断ができなかったもので、次年度に改めて審査を受けることになった。

このように外的要因によって長期融資実行が遅れる一方で、アピア逆瀬川リニューアル事業完遂のためには、床等の買取り、工事費の支払を年度内に決済する必要があったため、市が損失補償することで、宝塚まちづくり(株)が金融機関からつなぎ融資を受けることになった。つなぎ融資実行時において、政策投資銀行を中心とした長期融資が得られる見通しがまったくなかったわけではない。」旨の説明を受けました。

10 市が損失補償をした理由及び経緯

当初、9,000万円の出資を限度とするとされていた、宝塚まちづくり(株)への関与が最終的に資金調達を共同で行う形になった理由について、市関係職員から「平成20年2月6日の政策投資銀行協議では、補助額の早期確定を求められ審査に進めなかった。市は、宝塚まちづくり(株)からその旨の報告を受け、政策投資銀行との協議に立会い、必要な助言をすることとした。同年2月18日の政策投資銀行との協議で、年度内融資の見通しが立たなくなったことにより、市の担当部は、中小企業基盤整備機構の債務保証や国土交通省の街なかファンドの可能性を検討したが、いずれも実現困難であった。資金調達の打つ手がなくなったことから、同年3月につなぎ融資に向けた民間金融機関との協議がスタートし、市は引き続き金融機関との協議に同席した。

同年3月7日の尼崎信用金庫と市の協議の中で、つなぎ融資を行う場合、政策投資銀行からの長期融資の確約が得られない中、市の何らかの保証を検討する必要性につ

いて提案を受けた。これを受けて、民間金融機関3行につなぎ融資実施の要請をしている。」旨の説明を受けました。

これにより、市は民間金融機関3行と総計18億円の損失補償契約を締結した。

この損失補償契約を締結したことの適法性について、市関係職員から「宝塚まちづくり(株)が金融機関から、つなぎ融資を受けるための損失補償契約については、宝塚まちづくり(株)がリニューアル事業に取り組み、その工事をほぼ終え、オープン直前の段階で、金融機関からのつなぎ融資を受けるために損失補償契約が必要不可欠であったという当時の状況下では、つなぎ融資を受けられなかった場合に、リニューアル事業の経費支払が不可能となり、場合によっては事業主体である宝塚まちづくり(株)が破綻し、その結果生じる混乱や関係者の損失を避けるためにはやむを得なかった。また、損失補償契約の締結に当たっては、都市政策会議や都市経営会議を開いて対応を検討し、リニューアル事業の収益性に関する監査法人の意見や、損失補償契約締結に関する弁護士による法的見解も参考にした上で進めてきた。そして、損失補償に必要な補正予算案を議会において十分審議の上決議を経たものである。したがって、前市長が損失補償契約（及びその変更契約）を締結したことが、善良な管理者の注意義務に反するということはできない。」旨の説明を受けました。

(1) 市の事業への関与方針決定から損失補償実行に至る経緯

平成19年

4月24日 平成19年度6月補正予算要求市長査定決定事項通知（市のリニューアル事業への支援は、9,000万円を上限とし、追加支援は行わない等）

5月10日 宝塚まちづくり(株)設立

平成20年

3月12日 中心市街地活性化基本計画認定

3月18日 国の戦略補助金採択

3月23日 都市政策会議 宝塚まちづくり(株)から説明を受ける。

3月24日 都市経営会議 平成19年度補正予算（債務負担行為追加）承認

3月25日 市議会総務常任委員会 損失補償契約に係る補正予算審査

3月26日 市議会総務常任委員会 損失補償契約に係る補正予算審査
宝塚まちづくり(株)代表取締役及び取締役を参考人として聴取
全会一致で議決

3月26日 市議会本会議で債務負担行為の議決

3月27日 損失補償契約締結

3月27日 民間金融機関3行によるつなぎ融資の実行
（期間6月30日まで）

4月 4日 リニューアルオープン

6月30日 都市経営会議 専決処分承認（債務負担行為6億円に減額）

- 6月30日 融資残高6億円に減額
融資残高6億円融資延長申込み(期間10月15日まで)
- 7月1日以降 専決処分について市から市議会各会派に説明
- 7月10日 債務負担行為専決
- 7月18日 損失補償変更契約締結(補償額を6億円に減額)
- 10月15日 民間金融機関3行による6億円つなぎ融資の実行
(期間11月28日まで)
- 11月28日 民間金融機関3行による6億円つなぎ融資の実行
(期間平成21年3月31日まで)

平成21年

- 2月27日 宝塚まちづくり(株)破産手続開始申立て、即日開始決定
- 6月22日 平成21年度補正予算(損失補償金)本会議可決
- 6月25日 損失補償金の金融機関への支払

(2) 損失補償契約締結に至る市内部の意思決定

平成20年3月21日 都市政策会議

- 概要
 - ・逆瀬川アピアリニューアル事業に係るつなぎ融資について、市に損失補償を求められており、その対応について協議
 - ・アピアリニューアル事業の事業スキーム、事業計画、損失補償の裁判例等について担当部長から説明
 - ・損失補償を金融機関から求められるに至った経緯や損失補償を行わなかった場合の影響について質疑
- 結果
 - ・結論に至らず。本件については、宝塚まちづくり(株)から説明を受けた上で再協議を行う。

平成20年3月23日 都市政策会議

- 概要
 - ・18億円のつなぎ融資の損失補償を求められている。
 - ・宝塚まちづくり(株)代表取締役及び取締役から説明を受ける。
- 結果
 - ・損失補償を行うこととし、本3月市議会へ議案を提案すべく手続等を進める。
 - ・補償実行の事態を避けるため、宝塚まちづくり(株)が本融資を受けられるよう、事業計画の改善等を強力に指導していく。

平成20年3月24日 都市経営会議

- 提案
 - ・平成19年度一般会計3月補正(第7号)につなぎ融資の損失補償に係る債務負担行為の追加
- 結果
 - ・承認

(注) 都市経営会議は、市政の基本方針及び重要施策に関する事項を審議し、決定

するとともに、市政の総合的かつ効率的な推進を図るため、市長の事務執行に関する最高協議機関として設置されており、現在、市長、副市長、市長事務局の部長、消防長、上下水道事業管理者、病院副事業管理者、市立病院経営統括部長、教育長及び教育委員会事務局の部長で構成されています。

都市政策会議は、市政全般にわたる重要事項に係る基本方針を決定する目的で、当時、市長、副市長、会計管理者、企画財務部長及び総務部長を構成員として、都市経営会議と同じ規程に基づき設置されていましたが、現在廃止されています。

(3) 損失補償契約締結に係る市議会の動き

市議会では、損失補償契約締結に係る債務負担行為を計上した平成19年度補正予算審議を行うため、平成20年3月25日、26日両日にまたがり、総務常任委員会が開催され、全会一致で議決されている。

本件は、観光・商工業活性化対策特別委員会との関連もあり、同委員会との連合審査会とした。連合審査会は、同月26日宝塚まちづくり(株)代表取締役及び同取締役を参考人として招致した。さらに、その後、市長も出席し質疑が行われた。

また、市当局が当該委員会から求められ提出した資料は、宝塚まちづくり(株)設立当時の事業スキームと市としての財政支援方針をはじめ、損失補償する特別の理由と公益性について等の19点余の文書であった。

平成20年3月26日総務常任委員会議事録は、請求人から添付資料として提出されている。

そして、平成20年3月26日に、市議会本会議において、損失補償契約締結に係る債務負担行為が全会一致で議決されている。

(4) 損失補償契約締結の概要

宝塚まちづくり(株)が金融機関から、リニューアル事業資金融資(総額18億円、1行当たり6億円)を受けるに当たり、金融機関が損失を受けたときは、市がその損失を補償することを内容とする契約を締結した。

契約日 平成20年3月27日

相手方 (株)三井住友銀行、(株)池田銀行、尼崎信用金庫

契約の主な内容は下記のとおりです。

宝塚市(以下「甲」という。)と民間金融機関(以下「乙」という。)とは、乙が宝塚まちづくり株式会社(以下「丙」という。)に対し平成20年3月27日に融資するアピア1・2リニューアル事業資金6億円に関し、次の条項により損失補償契約を締結する。

(損失補償の範囲)

第1条 甲は、アピア1・2リニューアル事業資金として乙が丙に行う融資について、乙が損失を受けたときは、その損失を補償するものとする。

2 前項の損失とは、弁済期限後3ヶ月以内に回収できなかった元本及び利子とする。

3 第1項の補償の限度は、100%とする。

(損失補償金の請求)

第2条 乙の丙に対する貸付の元本及び利子の全部又は一部が前条2項の期間を経過してもなお償還されなかった場合は、乙は、甲に対し、損失補償金の支払がある日までの未償還金及びこれに対する利子の合計額について、損失補償の請求をするものとする。

(支払)

第3条 甲は、乙から前条の損失補償の請求があった場合には、請求のあった日の翌日から30日以内にこれを支払わなければならない。

(債権の譲渡)

第4条 乙は、甲から損失補償金の支払を受けた場合には、丙に対する乙の債権を甲に譲渡するものとする。

以下(略)

1.1 損失補償と法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条との関係

(1) 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」という。)第3条は、次のとおり規定している。

第3条 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。ただし、財務大臣(地方公共団体のする保証契約にあつては、総務大臣)の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない。このように、地方公共団体は、法人の債務について、債務保証することができない。

(2) 損失補償と債務保証については、次のように解されている。

損失補償とは、特定の者が金融機関等から融資を受ける場合、その融資の全部又は一部が返済不能となって、当該金融機関等が損失を被ったときに、地方公共団体が、融資を受けた者に代わって当該金融機関等に対してその損失を補償するとするいわゆる損失補償契約が結ばれている場合をいう。

また、損失補償と債務保証の相違点は、次のとおりである。

ア 債務保証においては、その目的又は態様が主たる債務より重いことは許されないが、損失補償においては、このような制限がないこと。

イ 債務保証においては、保証債務は主たる債務と同一性を有するので、債務者が履行しなかった債務のすべて(利息、違約金、損害賠償等を含む。)について責任を負うことになるのに対し、損失補償は全く別の債務であるので、損失の一定割合又はその一部(元金及び利子)とすることができること。

ウ 保証債務においては、契約上主たる債務者に求償することを明定していない場合においても、保証人は求償権を行使することができる(民法第459条、第462条)のに対し、損失補償においては、契約上主たる債務者に求償することを明定していなければ、当然に求償権が生ずるものでないこと。

エ 保証債務においては、主たる債務が履行遅滞になると直ちに従たる債務としてこれを履行する責任を負うことになるのに対し、損失補償にあっては、本質上損失が

生じてはじめて補填すべきものであり、単にある債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済されないということのみでは、いまだ損失と観念されず、債務者が破産したとか、それまでに至らなくとも、客観的に債権の回収がほとんど見込みがないとかいう事態になってはじめて損失が生じたというべきであり、その時点で現実の債務となるものであること。

(3) 行政事例

「損失補償については、財政援助制限法第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日自丁行発65号自治省行政課長回答）との行政事例もあり、損失補償することができるかとされている。

1.2 損失補償契約に関する主な判決

損失補償契約が、適法であるか否かについての判決は、判断が分かれています。主な判決については、以下のとおりです。

(1) 大牟田市ネイブルランド判決（福岡地裁平成14年3月25日）

判決

仮に本件各損失補償契約が市長としての裁量の範囲を逸脱又は濫用し違法であるとしても、それが私法上当然に無効とはいえない場合には、普通地方公共団体は契約の相手方に対して当該契約に基づく債務を履行すべき義務を負い、同債務の履行として行われる行為自体を違法ということはできないとし、損失補償契約と債務保証契約とはその内容及び効果の点において異なるものであり、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（法第221条第3項参照）から、損失補償契約の締結自体をもって、財政援助制限法等の法令に違反するものとはいえないため、当該損失補償契約は私法上当然に無効とはいえないとした。

控訴審判決（福岡高裁平成16年2月27日）

事業は低迷する市の財政を改善させる意義もあった。市議会の議決も経ており、公益上の必要性があるとの判断に裁量権の逸脱はないとした。損失補償契約についても、適正な手続を経たものとした。

福岡高裁の判決に対する上告（最高裁第一小法廷平成18年3月9日）

上告棄却 上告受理申立て不受理

(2) 荒尾市アジアパーク判決（熊本地裁平成16年10月8日）

判決

本件損失補償契約は、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（法第221条第3項参照）から、損失補償契約の締結自体をもって、財政援助制限法第3条に違反するものとはいえず、本件損失補償契約は、財政援助制限法第3条の禁ずる債務保証であり、違法であるとする原告らの主張は採用することができない。

控訴審判決（福岡高裁平成19年2月19日）

本件損失補償契約に基づく支出が違法であるとはいえないから、控訴人らの各請求は理由がない。

福岡高裁の判決に対する上告（最高裁第二小法廷平成19年9月21日）

上告棄却 上告受理申立て不受理

(3) かわさき港コンテナターミナル判決（横浜地裁平成18年11月15日）

判決

市が金融機関との間で第3セクターに対する融資について締結した損失補償協定につき、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ふ財政援助制限法第3条の趣旨からすると、これに類し同様の機能、実質を有する合意も同条の規制に服するものと解するのが相当であるとした上、前記協定は、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いから、同条に違反した無効なものである。

市長個人に損害賠償をすることを求める請求につき、損失補償協定は財政援助制限法第3条に違反した無効なものであって、損失補償金の支出は違法なものであるが、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受け入れられており、地方公共団体において前記協定のような損失補償契約は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、市長が前記協定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。

一審判決確定

1.3 リニューアルオープン以降

(1) アピア逆瀬川は、平成20年4月4日にリニューアルオープンしたが、その直前に相当額の追加工事費用の存在が判明した。リニューアル工事が、短期間の突貫工事であつたため、把握できない工事費があつたことがその要因であつた。

また、アピア1地下1階の、一部の店舗の移転に伴う工事において、商店主が負担すべき移設工事・什器備品代金の大半を移転補償として事業者側が負担していたことも判明した。これらの費用は、工事の発注者である逆瀬川都市開発(株)の負債となつたが、宝塚まちづくり(株)においても、これらへの対応策の協議が続いた。

(2) また、空床部分は、リニューアルオープン前には、全体の3%とされていたが、実際には催事店舗を除くと実質的には14%程度であることが判明した。その他にも売上げに合わない過大な床面積の店舗の存在により売上歩合賃料が、管理費・地代に満たなかったり、Clubアピアの収益見込み違いなども表面化し、事業収支計画と比較して、年間1億円近い乖離のあることが明らかとなっていた。

(3) 宝塚まちづくり㈱は、こうした事態を改善するため、不採算テナントの撤退促進等に取り組み、空き床への積極的なテナントリーシングに努めたが、折からの経済不況の影響もあり、空き床対策は進まず、Clubアピア事業の収益性の低さも足かせとなって経営状況は改善しなかった。毎月赤字が累積し、黒字化の目処が立たない状況であった上、不動産取得税や固定資産税等の支払や借入金の利払いが重い負担となった。

金融機関からの18億円の借入金は、国からの補助金(約6億6,000万円)、施設部会からの借入金(2億7,000万円)、資本金の充当(1億2,000万円)等により、6月末段階で6億円に圧縮した。市は損失補償契約を更新し、宝塚まちづくり㈱は6億円のつなぎ融資の返済期限の延長を図り、長期融資に向けて民間金融機関との協議を重ねたが、目処は立たなかった。

(4) 市も、宝塚まちづくり㈱に対して経営改善や有識者の経営参画を進めるよう指導を行ってきたほか、収益性の低い4階(Clubアピア部分)を買い取って公共施設とし、収支の足かせをなくすとともに、アピア逆瀬川への集客を図ること等も検討されたが、結局取得したとしても、宝塚まちづくり㈱の経営収支が成り立たないことが判明し、実現には至らなかった。

こうした状況において、宝塚まちづくり㈱は、施設部会に対する管理費の支払を停止する等の窮余の策で何とか存続を図ってきたが、リーマンショック等の余波もあって核テナントの誘致が進まず、収支改善に至らなかった。そして、同社は遂に資金繰りに窮し、平成21年2月27日、神戸地方裁判所に破産手続開始申立てをし、同日付けで破産手続開始決定を受けた。

その後、市は、金融機関に対し、6億413万2,392円の損失補償を実行した。

1.4 支出手続者について

本件請求に係る支出手続の権限を有する職員は次に掲げるとおりです。

(1) 支出負担行為権者とその根拠

宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「15 承認された執行計画の範囲内で、次に掲げる予算の節に係る支出負担行為を決定すること。(22) 補償、補填及び賠償金 イその他」により、市長であることを確認しました。

(2) 支出命令権者とその根拠

宝塚市職務権限規程別表第1 共通権限事項表「3 財務に関すること。」の表中「16 支出を命令すること。(2) その他 イその他」により、産業国際文化室長であることを確認しました。

1.5 資金調達方法と損失補償

アピア逆瀬川の再生に関する調査専門委員会報告書で、下記のとおり述べられています。(P17~P18)

「宝塚市は、宝塚まちづくり会社の金融機関からのつなぎ融資に対して、損失補償を行うことになった。これは、床の取得、改修工事の施工、新規テナントの募集、リニューアルオープンの公表等の全ての事業を終えている以上、リニューアル事業を完成させるためには必要な行為であり、宝塚市や損失補償に必要な補正予算案を承認した議会としても、リニューアル事業の公共性や、損失補償を行わないことによって18億円のつなぎ融資を受けられない場合の社会的混乱や関係者に多額の損失が発生する可能性のあること等を考え、また、リニューアル事業によって一定の収益性が見込め借入金の返済は不可能ではないと判断した上での決定であった。

かかる決定は、本来、9,000万円を上限とした出資という「一歩引いた支援」に止まっていたのが、事業資金に責任を持つ本格支援に転換したことを意味している。

結局、宝塚まちづくり会社の破綻と破綻による混乱を避けるには後戻りできず、何が何でも資金を調達する必要がある、宝塚市としては、止むを得ない選択であったが、宝塚市の出資者という本来の立場に照らすと、18億円の損失補償は、これを遥かに超える支援であり、そのようなあたかも事業主体となるような支援をする合理的な理由があったのか疑問を拭えないし、さらに、今後の収益性の観点からの検討が、真に第三者的立場ないし監査的立場から行われたかには疑問が残るところである。

(c) 小括

宝塚市においては、アピア逆瀬川のリニューアル事業を第三セクター方式で行うことについて、事業計画や収益性の観点から、計画の変動可能性を踏まえた検討や、将来的な公的支援の可能性に関する検討が十分なされないまま、戦略補助金交付の受け皿を作るという点が主眼となり、9,000万円を上限とする出資が容認された。

当初は、宝塚まちづくり会社による事業計画・資金計画の立案には関与せず経営陣に任せ、宝塚市としては、補助金獲得のための基本計画の策定等に注力していたが、もともと不安定な要素の多い事業計画であったことに加え、出資時における検討が不十分だったこともあり、宝塚まちづくり会社において事情の変化に応じて、相次いで事業計画や資金計画の変更を行うに従い、当初の市の予測を超えていったと推測される。

途中段階から、宝塚市は、事業資金の調達の手伝いもするようになり、それにより経営陣の宝塚市に対する期待と甘えを増幅させた。最後の段階で、損失補償をしてでも資金調達に協力をせざるを得ない状況に至った背景には、対外的にも事業推

進者として事実上事業に責任を負う立場と見なされても仕方がない状況があったからだと推測される。結局、宝塚市として、第三セクターに対する一貫した方針が維持されていると思われず、刻々と変化する事態に、その都度の対応を余儀なくされたことが、根本的な問題点として指摘できる。」

第5 監査の結果

1 結論

法第242条第8項によると、住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、監査委員の合議によるものとされており、本請求を受理して以来、慎重に協議を重ねました。

第3の請求の要旨のうち、4の求める措置の後段の(1)から(4)については、財務会計行為ではないため、住民監査請求の対象外です。

損害を与えた宝塚まちづくり(株)及び当時の取締役、さらに当時の市長に対して、市が支出した6億413万2,392円は違法又は不当な支出であるので、宝塚市に返還することを請求するよう、又は市長自らが同額を市に返還することを、市長に対し勧告することを求める、との請求については意見が一致せず、結論を得ることができませんでした。

参考までに委員の主な意見の主旨を付記します。

意見1

請求人の主張する、「市は外郭団体にどのように関与するべきかという点に関して、適切な方針を立てていなかった。また、再開発を含む中心市街地活性化についても確たる方針を立てていなかった。その結果、アピア逆瀬川のリニューアル事業に適切な対応ができず、損失補償金という形で6億円余の負担を強いられた。」との請求理由については、同調できる点があるものの、法第242条第4項の規定に基づく判断をするに当たり、次の観点から総合的に考慮すると、当該損失補償契約の締結が違法又は不当であったと断定することはできません。

(1) 行政実例(昭和29年5月12日自庁行発65号自治省行政課長回答)では、「損失補償については、財政援助制限法第3条の規制するところではないものと解する。」とあり、これを根拠として損失補償契約は広く利用されてきました。

また、損失補償契約の有効性について、横浜地方裁判所平成18年11月15日判決で、財政援助制限法第3条の趣旨に反するとされた一方で、熊本地方裁判所平成16年10月8日判決(福岡高等裁判所平成19年2月19日控訴棄却、最高裁判所第二小法廷平成19年9月21日上告棄却)では、損失補償契約は、経済的な効果の面において債務保証契約と類似するといえるが、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市が損失補償契約を締結し債務を負担することは、法第221条第3項に見られるとおり同法の予定するところであるといえるから、損失補償契約の締結自体をもって財政援助制限法第3条に違反するとはいえないとされるなど様々な判例が存在するが、市が損失補償契約を締結することは必ずしも否定されていません。

(2) アピア逆瀬川は逆瀬川地区の商業中核施設であるが、近年は、客足が減り、テナント誘致も成立せず、このまま放置すると空洞化が拡大、長期化し、施設全体の経営に支障が生じ、駅前の商業・サービス機能が著しく低下することになり、その結果、住民の生活に不便が生じ、まち全体の活力が失われる恐れがあることから、アピア1・2の商業床を一体的に管理・運営するとともに、時代の変化や地域のニーズに合った商業施設に再整備することを目的として市の出資する宝塚まちづくり(株)が設立されたこと、アピア逆瀬川リニューアル事業が宝塚市中心市街地活性化基本計画に位置付けられ、国の補助採択を受けて実施された事業であることを勘案すると、本事業の公益性を認めざるを得ません。

(3) 平成20年3月27日に損失補償契約を締結するに当たり、市の意思決定機関である都市政策会議において、宝塚まちづくり(株)の代表取締役及び取締役に出席を求め、説明を受ける機会が設けられたこと、監査法人からは、「本事業を構成する損益計画と資金計画は整合しており、資金計画には借入金の弁済が盛り込まれていると同時に、各年度の現金預金残高はいずれも資金ショートを起こしておらず、借入金の返済が約定どおり行えることとなっていることを確認いたしました。」との書面報告がなされたこと、これを受けて市の顧問弁護士も意見書の中で「監査法人から、貴市に対し、報告書が提出され、それによりますと「借入金の返済が約定通り行えることを確認しました。」とありますので、この点についての裏付けは、一応認められることになると解されます。」と述べていることなどから、この時点で収支計画の実現性がまったくなかったとは言い切れません。

また、当時の状況を見ると、リニューアル事業はほぼ完了し、リニューアルオープンの日も間近に迫っていたこと、3月12日に中心市街地活性化基本計画の認定を受け、3月18日には国の補助採択を受けていたこと、事業資金不足の問題が解決しなければ金融機関からのつなぎ融資が得られず、事業主体である宝塚まちづくり(株)が破綻しかねない状況にあったことなどから、仮に、市が特段の金融支援をすることなく同事業を頓挫させた場合に想定される社会的混乱や関係者との信頼関係の喪失等を踏まえると、その時点での判断としてはやむを得ない面があったといえます。

(4) 損失補償契約締結に至る手続について検証すると、市については、第4の10(2)のとおり、都市政策会議を経て都市経営会議において承認され、議会については、第4の10(3)のとおり、議決を得ており、いずれも正式な手続がなされています。

意見2

損失補償契約の違法性に基づく損害賠償請求権の行使は困難だと認めざるを得ないものの、損失補償契約の実行が契約締結日から1年にも経たないうちになされ、投入した公金のほぼ全額が無駄に消費されることとなり、最悪の結果を招来したことに關しては、きっちりと責任の所在や原因の究明をすべきです。

このような結末に至ったことについては、まず、第一に行政と宝塚まちづくり(株)の旧経営陣の責任が問われるべきであると考えます。

第4の6 当初の市のリニューアル事業に対する関与に記載したとおり、市内部において、宝塚まちづくり(株)への支援は出資の限度内で行う、という財政的な基本方針

が文書で担当部長あて示されており、このような異例な措置が取られたことは、担当部長による基本方針からの逸脱行為が当初から懸念される状況にあったことを示唆しています。すなわち、担当部長は、中心市街地活性化基本計画の立案者、逆瀬川都市開発(株)の監査役、宝塚まちづくり(株)のリニューアル事業の調整者を兼ね、かつ、国土交通省からの割愛人事により市職員となっている者としてどうしても、改正された中心市街地活性化に関する法律によるモデル事業をやり遂げなければならない立場にあったと推測されるところから、本来、当初の文書の趣旨を貫くためには、市として担当部長の動向について把握する必要があったはずですが、その観点からのチェックは財政部局ほかどの部局も行っていないことからすれば、かかる基本方針のもとにリニューアル事業に関与することを貫徹できる体制にはそもそもなかったと考えられますし、結果からいえば、損失補償契約を締結し、損失補償を現実に実行するという事態に立ち至りました。

また、損失補償契約締結時における会社の将来の事業収支についても、会社契約の監査法人から提出された書面を鵜呑みにし、行政として裏付けを怠り、その書面をも根拠として是非を判断していることなど、行政として責任を持った関与をしているとは到底いえないのではないかと考えます。

また、損失補償契約に係る債務負担行為を補正予算として議会へ提出したのは、損失補償契約締結予定日の直前の平成20年3月25日であり、付託を受けた総務常任委員会においては、必要な資料を求め、宝塚まちづくり(株)の役員を参考人招致するなど、議会としてでき得る限りの努力を傾注しましたが、2日目の終わりに前市長から時間的制約をも理由として承認することを求められました。

このような行政の執行過程での手続的、実体的な瑕疵を考えると、結果責任を前市長を含めて関係者が誰もとらないという事態は理解できません。

次に、宝塚まちづくり(株)の旧経営陣については、そもそも宝塚まちづくり(株)の設立時の役員選出自体も会社法に照らすと疑問のあるところであり、宝塚まちづくり(株)と逆瀬川都市開発(株)の取締役が一部重複する中で、両社がそれぞれ他社に関係する議決行為を重ねていますが、特別の利害関係を有する取締役が議決に加わることを禁じた会社法第369条第2項の規定等に照らせば、問題のあることは明らかであります。

また、杜撰な工事が発生したこと、不公平な店舗間の出資等についても未だ結論が出ていませんし、リーシングはほぼ100パーセント達成したと言いながら、結果的に100パーセントではなかった事実関係も明らかになっていません。宝塚まちづくり(株)の旧経営陣は、これらの点について明らかにする責務を負っています。

以上のような理由から、市として、前市長、宝塚まちづくり(株)の旧経営陣その他関係者に対して何らかの責任追及の手段がないかどうか更に検討を加えるべきだと考えます。

第二に、行政のみならず、議会においても、出資の議決から債務負担行為の議決までの一連の経過を振り返ってみると、行政権の行使をチェックするという議会の機能が十分に働いていたかどうかについては疑問が拭えず、今回のような重大な事件に関しては、信義則に照らし何らかの責任を負い、事件に関する総括を行うとともに、市

民に対して説明責任を尽くす必要があると考えます。

意見 3

損失補償を締結した前市長及び宝塚まちづくり(株)並びにその取締役は、市に対し発生した損害を賠償する義務が生じているので、現市長は、前市長及び宝塚まちづくり(株)並びにその取締役に対し市が有する損害賠償請求権を行使し、市に対して返還するよう求めるべきです。

理由は以下のとおりです。

- (1) 今回の監査請求で求められた前市長に対する措置について判断するためには、平成20年3月27日に締結された損失補償契約の違法性又は同年7月18日に締結された変更損失補償契約の違法性を監査の対象としてとりあげる必要がありますが、平成22年6月10日の請求日時時点で1年の監査請求期間を過ぎているので対象となり得るのかが問題となります。

監査請求期間が設けられた趣旨は、財務関係の早期確定による法的秩序の安定とされています。また、請求の起算点は、支出負担行為、支出命令、支出という独立した財務会計行為のそれぞれの時点から起算するとされているので、前市長の行った締結行為そのものの違法性から前市長の責任を問えるかどうかは、請求期間を徒過したことに合理性があるかどうかにかかっています。「財務会計上の行為が秘密裡にされた場合には、正当な理由の有無は、特段の事情がない限り、住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、知ることができたと解されるときから相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきである」(最高裁判所昭和63年4月22日判決)とされています。

今回の損失補償契約そのものは、秘密裡になされたものではないとはいえ、損失補償契約を締結する場合、損失補償のリスクを負うこととなりますが、補償の実行を当然のこととして予定してないはずで、事情を十分に理解していない、あるいは情報が十分開示されていない住民にとって損失補償契約の段階では、監査請求に適した段階と認識されないことがあり得ます。しかし、支出が発生した場合は、損失補償契約が妥当なものであったかどうかの検証手続は当然起こり得るわけで、その場合に正当理由がないとして却下するとすれば、監査を制限することになり妥当ではありません。特に今回の場合は、市が損失補償実行に至った経緯につき第三者の専門委員会を設け、原因の究明を行い、その結論である調査結果が平成21年12月に至って始めて報告書の形で提出されたのですから、知り得たときから相当の期間を拡大解釈し、報告書提出時点から約6月後になされた、締結行為の違法性を問う監査請求には一定の合理的理由があると判断し手続に入りました。

- (2) 次に、本件損失補償契約の違法性について判断します。

損失補償について行政上の解釈として、昭和29年5月12日自丁行発65号の財団法人分県信用保証協会が保証する特別小口融資に関して自治省行政課長が大分県総務部長あての回答で「損失補償は、財政援助制限法第3条の規定するものではない」という考え方が広く受け入れられていました。裁判所判決でも適法とする

事例がみられます。この損失補償は適法という行政解釈が通説として認識されていたこともあって地方自治体の損失補償は増加の一途をたどり、第三セクターに対する損失補償残高は現在2兆円を超える額にまで達しています。

地方自治体の健全性がクローズアップされている今日、地方自治体が本体以外の部分で、それは直ちに表面化するものではないとしても、それが明確に情報公開されず、住民、議会のチェック機能が働かなければ、将来の債務となるリスクが拡大していくと考えます。

総務省の「債務調整等に関する調査研究会」が平成20年12月にまとめた「第三セクター、地方公社及び公営企業の抜本的改革の推進について」では第三セクターが経営破綻したときは、当初予想しなかった債務を負うリスクもあることから、特別な理由がある場合以外新たな損失補償は行うべきではないとされており、総務省でも損失補償に対する考え方に変化が窺えます。

損失補償についての訴訟は全国でなされています。平成16年10月8日熊本地方裁判所のアジアパークに対する損害賠償等請求事件や平成21年5月22日大阪地方裁判所の市道路公社に対する損害賠償等請求事件の判決によると損失補償について違法性は認められないとされています。しかし、平成18年11月15日横浜地方裁判所の川崎港コンテナターミナルに対する損害賠償請求権行使請求事件の判決で「政府又は地方自治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ふ財政援助制限法第3条の趣旨からすると、債務保証と類似し、同様の機能、実質を有する損失補償も同条の規制に服するものと解するのが相当」としました。

市は、損失補償をするに当たって、市の顧問弁護士に意見を求めています。その意見書によると「財政援助の制限に関する法律第3条に違反しないという裁判例が存在することだけを支えとして、損失補償に取り組むことは危険である。融資を容易にして特定の事業を振興する必要性、合理性があるか、言い換えると事業に公益性があるかどうかという問題と法第3条の趣旨である不確定な債務がむやみに増加するという点をどこまで付度したかにある」と述べられています。

この点については、当職もそのとおりの思いですが、敢えて付け加えると、損失補償契約には、公益性のほかに安全性が求められると考えます。損失補償契約は、将来は判らなくても契約締結時点では、少なくとも事業継続に不安がないということが重要です。アピアリニューアル工事に係る損失補償の変更契約締結時である平成20年7月18日当時の宝塚まちづくり(株)の財務内容は、計画より相当な下振れとなっていたと報告されています。

5月21日に銀行に提出した事業収支計画は、大要以下のとおりとなりました。

売上高	632,861	千円
売上原価	581,651	
売上総利益	51,210	
一般管理費	110,325	
営業外利益	0	

営業外費用	28,931
税引後当期利益	△86,046

銀行からの借入6億円（補償分）と施設部会からの借入2.7億円があり、この損益状況でその他の負債を含め、9億円近い負債を返済することは非常に困難であるといわざるを得ません。この状態で損失補償をするということは、近いうちに補償実行が起り得ると予想するのが自然です。

銀行との交渉の中で、当初三井住友銀行は変更損失補償契約に消極的で市に肩代わり返済をするよう提案しています。市の対応は、肩代わり返済は議会で議決を得るのは難しいから損失補償契約でいくと回答しています。銀行が短期融資しか認めず、しかも市に肩代わり返済を求めているのは宝塚まちづくり㈱の財務内容より返済能力なしとみているからであります。

しかも市の行った損失補償契約は、契約書第1条第2項で、損失とは弁済期限後三か月以内に回収できなかった元本及び利子とあり、極めて債務保証に近いものであること等より、市が行った損失補償契約は、財政援助制限法第3条の趣旨に照らして違反していると考えます。

市は損失補償契約をしたのは、宝塚まちづくり㈱の破綻による混乱を避けるためやむを得ず行ったという特別の理由があるとしています（平成20年3月25日都市産業活力部 市が損失補償を行う特別の理由について）。

損失補償契約というのは、債務について銀行の求める保全措置の一環であります。今回の補償契約は保全措置以上の意図、すなわち破綻による混乱を避けるためであるとし、損失補償と損失負担は同じレベルで論じられているように見受けられます。

混乱を避けるためと市は説明していますが、第三セクターが杜撰な経営（今回の場合(3)で説明)をして、その結果破綻に至った場合、市はいつでも住民の税金を用途しなければならぬのかという問題が生じ、この問題を究明しない限り安易に税金を投入できないと考えます。

また損失補償をしなかった場合、どれ程の混乱が生じたでしょうか。銀行の短期の資金で工事代は支払われており、補償しなければ銀行が不良債権を抱えるだけであり、それによって担保権行使がなされるでしょうが、今の空床状況が更に悪化するとは考えられません。現に宝塚まちづくり㈱が破綻しましたが、それほどの混乱は生じていません。損失補償ではなく肩代わり返済をしていた場合、宝塚まちづくり㈱は破綻しておらず、市は貸付金の代償として権利床を取得し得ました。今市は損失補償の負担をし、そのみかえりの経済財は収受していません。

このように見ると損失補償契約が一番良くない方法であることが判ります。何故これを選択したか、混乱を避けるためと言いながら、銀行に迷惑をかけられないという別の意図が働いたとみることができます。この損失補償契約は本来の目的を逸脱したものです。

(3) 次に宝塚まちづくり㈱及びその取締役の責任について述べます。

まず、この市に与えた損失の最大の責任者は、宝塚まちづくり㈱とその取締役にあります。

宝塚まちづくり(株)の経営陣は、代表取締役を除いて自らの事業を有している者によって構成されており、実態は常勤役員がほとんどいない状態で経営されていました。これらの役員は、18億円を超えるリニューアル事業を行う経験や能力を持ち合わせていない人達とみられます。逆瀬川都市開発(株)、宝塚まちづくり(株)間での床取得等に係る取締役会での決議手続において会社法に抵触する行為がありました。

補助金申請手続においても次から次へ方針が変わり、何度も計画変更を余儀なくさせられたり、銀行との交渉においても本契約が結ばず、つなぎ融資に頼るという不安定な経営をしております。経営の専門家がいなかったため、こういう状況になったと考えられます。通常設備資金の調達には長期の融資によるというのが常識で、本融資を認めてもらえず、短期の単名手形による融資ではいずれ破綻するというのは火を見るより明らかであります。

肝心のリーシング業務やリニューアル工事の発注から支払までを外部の人に任せっきりで、チェックを怠っていた結果、本来テナントが負担する工事代までも会社で負担していたというとても考えられない経営を行っていました。このような経営者にあるまじき業務執行によって会社を破綻させ、その損失を市に負担させたまま、誰も責任を取っていないという異常な事件であります。宝塚まちづくり(株)及びその取締役は前市長と共同して損害賠償の責めを負うべきと考えます。