

神監 1 第 564 号  
平成 29 年 1 月 12 日

A 様

神戸市監査委員	谷	口	時	寛
同	吉	田	基	毅
同	岩	田	嘉	晃
同	橋	本		健

第三セクターへの短期貸付に関する住民監査請求の  
監査結果について（通知）

平成 28 年 11 月 16 日に提出されました標記の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した結果を次のとおり通知します。

## 第1 請求の要旨

請求人から平成28年11月16日付けをもって受け付けた措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

- 1 神戸市、北海道、岡山をはじめ全国85の自治体が、第三セクター等の収支不足を隠す不正な会計操作を繰り返していることが、平成28年8月24日付けの朝日新聞の記事で明らかにされた。神戸市では184億円がオーバーナイト（一夜貸し）と呼ばれる手法を用いて操作されていたとの報道があった。

対象となる第三セクターは、一般財団法人神戸すまいまちづくり公社、財団法人神戸みのりの公社、一般財団法人神戸国際観光コンベンション協会の三団体であることが判明した。

神戸市短期貸付一覧（平成28年度当初予算額）によれば

●一般財団法人神戸すまいまちづくり公社は、	
学校先行建設	14,512,000,000円
ロープウェイ事業	1,250,000,000円
神戸インキュベーションオフィス	340,000,000円
●神戸みのりの公社は、	
ワイン事業	1,500,000,000円
●神戸国際観光コンベンション協会は、	
アマゾン館	201,000,000円
第三展示場	643,000,000円
合計	18,446,000,000円

であった。具体的には、

- (1) 一般財団法人神戸すまいまちづくり公社は神戸市との間に限度額 金12,759,893,000円の金銭消費貸借契約を平成27年4月1日に締結している。その概要は以下のとおりである。

- ・貸付金の使途は

金5,251,893,000円は、小中学校建設事業資金

金7,508,000,000円は、高等学校建設事業資金

であり、小中学校建設事業は無利子、高等学校建設事業は1.475%の貸付利率とする。

- ・償還期日納入通知としては、

平成28年3月31日に元利合計金額を甲(神戸市)の発行する納入通知書により、甲の指定する金融機関に乙(一般財団法人神戸すまいまちづくり公社)は払い込み償還する。という契約内容である。

しかし、一般財団法人神戸すまいまちづくり公社には、償還する資金がないため、株式会社三井住友銀行との間に特殊当座借越契約書を締結し、期末つなぎ資金とし

て、7,800,000,000円を平成28年3月31日に借越し、平成28年4月1日付で神戸市から借り入れることでつじつまを合わせている。このような1泊2日のオーバーナイト（一夜貸し）が長年にわたって継続してきている。

(2) 財団法人神戸みのりの公社は神戸市との間に、金銭消費貸借契約を平成27年4月1日に締結している。

・貸付金額は、

1,600,000,000円（平成27年4月1日から平成28年3月31日まで）

・貸付金の使途は、

神戸みのりの公社が行う神戸ワイン事業等に必要とする運転資金とする。

・神戸みのりの公社は平成28年3月31日に元利合計額を神戸市の発行する納入通知書により、指定する金融機関に払い込み償還する。

という契約内容である。

しかし、神戸みのりの公社には償還する資金がないため、平成28年3月31日に額面1,500,000,000円の小切手を振り出し、納入書に添付し、神戸市に償還するという会計操作を行っている。振り出した時点で神戸みのりの公社の当座預金口座に1,500,000,000円の現金は存在していないが、平成28年4月1日時点で、神戸市から神戸みのりの公社にそれに見合う金額を貸し付けることにより、神戸市はその小切手を現金化できるという会計操作が設立当初より続けられている。

(3) 一般財団法人神戸国際観光コンベンション協会は神戸市との間に221,000,000円（アマゾン館整備事業）の金銭消費貸借契約および682,000,000円（神戸国際展示場3号館建設事業）の金銭消費貸借契約を平成27年4月1日に締結している。神戸国際観光コンベンション協会は平成28年3月31日に、元利合計を神戸市の発行する納入通知書により、神戸市の指定する金融機関に払い込み、償還するという契約内容である。

しかし、神戸国際観光コンベンション協会には、償還する資金がないため、株式会社三井住友銀行との間に特殊当座借越契約書を締結し、期末つなぎ資金として、840,000,000円を平成28年3月31日に借越し、平成28年4月1日に同額を返済するという経理操作を行っている。返済する資金は、平成28年4月1日付で神戸市から借り入れることでつじつまを合わせている。このような1泊2日のオーバーナイト（一夜貸し）が長年にわたって継続してきている。

2 地方公共団体が第三セクター等に対して短期貸付け（同一年度に貸付けと返済の両方が行われる貸付け）を反復かつ継続的に実施することは、本来は長期貸付けまたは補助金の交付等により対応すべきであって制度の趣旨を逸脱しており、他の方策による公的支援に移行することが必要である。

また、短期貸付けは、損失補償と同様に、当該第三セクター等が経営破たんした場合には、その年度の地方公共団体の財政収支に大きな影響を及ぼす恐れがあることから避けるべきである。

オーバーナイトを行っている理由は様々であるが、反復的かつ継続的な短期貸付けを行わなければならない状況が固定化していることは、当該第三セクター等の経営状況が恒常的に不安定であることを示している。期末つなぎ資金を銀行から借りなければ、神戸市に償還することができず、銀行への返済は、神戸市からの借入金で賄うというまさに自転車操業状態である。決算上は、神戸市への償還が履行され、赤字決算にはなっていない。しかし、民間企業であれば、粉飾決算とも言われかねない状況である。

神戸市側からすれば、第三セクター等から期限内に償還が行われ経営上の問題は存在していないかのように、議会や市民にも説明されているが、赤字が続く経営の窮状が表面化せず、自治体財政も黒字を装える。経営の実態を隠ぺいするものといえる。しかし、第三セクター等の経営状況が悪化し、年度末の返済原資を工面できなくなった場合には、地方公共団体に対する返済が滞る恐れがある。もしも、第三セクター等が破たんすれば、損失として一気に自治体に跳ね返り、最終的には市民の負担となる。

貸付を行っている地方公共団体が一定の財政負担リスクを負っているが、その財政負担リスクは、現行制度上、健全化判断比率としては捉えられておらず、潜在化している。

総務省は、こうした手法を避けるべきだと見なおしを求めてきている。規律ある財政運営のためには、地方公共団体の実質的な財政負担リスクを客観的に把握できるようにすべきである。

第三セクターの経営が、長年にわたって改善されず、恒常的に資金不足の状態であるにもかかわらず、当該第三セクターを存続させていることは問題である。事業の公共性、公益性、採算性および将来の見通し等を十分に精査するとともに、第三セクター等以外の事業手法との比較も行い、最終的な費用対効果を判断し、存続の有無も視野に入れた検討がなされるべきである。市職員の、天下り先としての必要性から、存続されていること等は断じてなされるべきではない。

### 3 神戸みよりの公社独自の会計操作として行われている小切手の振り出しによる決済は設立当初から継続されている。

小切手を振り出すには、予め特定銀行との間に当座勘定取引契約を結んで、当座預金または当座借越契約などの小切手資金関係を持ち、しかもその資金を小切手によって処分することを約する小切手契約がなされていなければならないことが、法律の要件になっている。(小切手法第3条)

しかし神戸みよりの公社は、年度末に神戸市に償還すべき原資が不足していることから、当座預金に15億円の小切手に見合う資金を準備できていないことは明らかである。したがって、神戸みよりの公社が振り出した15億円の小切手の振出は、小切手法第3条(小切手は、提示したときに振出人が処分することができる資金がある銀行を支払人とし、振出人がその資金を小切手により処分することができる明示又は黙示の契約に従ってのみ、これを振り出すことができる。ただし、この規定に違反する場合にも小切手としての効力に影響を及ぼさない。)に明らかに反しており、違法・不当な公金支出に当たると思料される。

神戸みよりの公社が、三井住友銀行の当座預金口座に15億円の資金がないにもかかわらず、平成28年3月31日に15億円の小切手を振り出し、納付書に添付する行為は

違法である。

三井住友銀行は、神戸みよりの公社の当座預金口座に 15 億円の資金がないことを知りながら、不渡りとなる小切手の支払人となることも、小切手法第 3 条に照らして違法となる。

神戸市が、神戸みよりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら不渡りとなる小切手を平成 28 年 3 月 31 日に受領することは、神戸市に損害を与える行為であり違法である。また、議会や、市民に 15 億円の償還がないにも関わらず、償還があったとすることは、神戸みよりの公社の経営実態を隠ぺいするものであり、不当な行為である。

- 4 以上のように一般財団法人神戸すまいまちづくり公社、財団法人神戸みよりの公社、一般財団法人神戸国際観光コンベンション協会の三団体が、長年にわたって行っているオーバーナイトや架空の小切手振出の経理処理は、総務省の見解に照らすまでもなく、違法・不当な行為である。

よって次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- 1 一般財団法人神戸すまいまちづくり公社、財団法人神戸みよりの公社、一般財団法人神戸国際観光コンベンション協会の三団体に対する財政援助についての監査、出資法人に対する監査、および外部監査制度等により、第三セクター等の経営や公的支援の実態を把握し、三団体の違法・不当なオーバーナイトや違法な小切手振出等の会計操作を直ちに是正する措置を求める。
- 2 違法・不当な会計手法により、神戸市に与えた損害（例えばオーバーナイトの資金を銀行から借り入れた際の金利等）を明らかにし、損害の補てんを求める措置を講ずること。
- 3 三団体に止まらずに、神戸市の外郭団体及びその実施している事業の公共性、公益性、採算性及び将来の見通し等を十分に精査するとともに、第三セクター等以外の事業手法との比較も行い、最終的な費用対効果に基づき、外郭団体及び実施している事業の存廃も含めて財政援助団体等に対する監査を実施する措置を求める。

## 理 由

- 1 神戸すまいまちづくり公社、神戸みよりの公社及び神戸国際観光コンベンション協会に対して反復かつ継続的に行う短期貸付が平成 27 年度も実行されているが、本来は長期貸付または補助金の交付等により対応すべきであって制度の趣旨を逸脱しており違法・不当である。
- 2 平成 28 年 3 月 31 日に神戸みよりの公社がワイン事業等運転資金返済のために 15 億円の小切手を振り出したこと、三井住友銀行が神戸みよりの公社の口座に資金がないのに小切手の支払人となったことは、小切手法第 3 条に反しており違法である。また、神

戸市が神戸みよりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら小切手を受領することは神戸市に損害を与える行為で違法であり、議会や市民に 15 億円の償還があったと説明することは経営実態を隠ぺいするものであり不当な行為である。神戸市が資金を貸し付けることにより小切手を現金化できたとしても上記の違法行為を治癒することはない。

## 第 2 監査の実施

### 1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等については、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して特定の当該行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されており、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない（最高裁判所平成 2 年 6 月 5 日判決・最高裁判所平成 16 年 11 月 25 日判決・最高裁判所平成 18 年 4 月 25 日判決）。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定するために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。それゆえ、監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不合法である。

この点、請求人は措置請求書、事実証明書において、平成 27 年度の神戸すまいまちづくり公社に対する小中学校建設事業にかかる短期貸付と公社の当座借越、平成 27 年度の神戸みよりの公社に対する神戸ワイン事業等にかかる短期貸付と公社の小切手振出を個別具体的に摘示して、短期貸付を反復かつ継続的に実施することは、本来は長期貸付または補助金の交付等により対応すべきであって制度の趣旨を逸脱しており違法・不当であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

さらに平成 28 年 3 月 31 日に神戸みよりの公社がワイン事業等運転資金返済として 15 億円の小切手を振り出したこと、三井住友銀行が神戸みよりの公社の口座に資金がないのに小切手の支払人となったことは、小切手法第 3 条に反しており違法である。また、神戸市が神戸みよりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら小切手を受領することは神戸市に損害を与える行為で違法であり、議会や市民に 15 億円の償還があったと説明することは経営実態を隠ぺいするものであり不当な行為である。神戸市が資金を貸し付けることにより小切手を現金化できたとしても上記の違法行為を治癒することはない。として対象となる行為と違法事由を特定している。

以上により、監査の対象を、①神戸すまいまちづくり公社及び神戸みよりの公社に対して反復かつ継続的に行う短期貸付が平成 27 年度も実行されているが、本来は長期貸付または補助金の交付等により対応すべきであって制度の趣旨を逸脱しており違法・不当で、

それにより神戸市に損害が発生しているか否か、②平成 28 年 3 月 31 日に神戸みよりの公社がワイン事業等運転資金返済のために 15 億円の小切手を振り出したこと、三井住友銀行が神戸みよりの公社の口座に資金がないのに小切手の支払人となったことは、小切手法第 3 条に反しており違法であるか否か。また、神戸市が神戸みよりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら小切手を受領することは神戸市に損害を与える行為で違法であるか否か、議会や市民に 15 億円の償還があったと説明することは経営実態を隠ぺいするものであり不当な行為であるか否か、それにより神戸市に損害が発生しているか否か、とする。

なお、措置請求書にはロープウェイ事業・神戸インキュベーションオフィスにかかる短期貸付の記述があるが、措置請求書、事実証明書を通じて個別具体的に摘示されていないため監査の対象外とする。また学校先行建設事業のうち高等学校建設事業・アマゾン館整備事業・第 3 展示場建設事業にかかる短期貸付については、貸付利率が短期プライムレートで実行されており当該短期貸付が違法・不当であっても神戸市に損害の発生する可能性がないため監査の対象外とする。さらに求める措置の中には、一般財団法人神戸すまいまちづくり公社、財団法人神戸みよりの公社、一般財団法人神戸国際観光コンベンション協会の三団体に対する財政援助についての監査、出資法人に対する監査、および外部監査制度等により、第三セクター等の経営や公的支援の実態を把握することや、三団体に止まらずに財政援助団体等に対して、神戸市の外郭団体及びその実施している事業の公共性、公益性、採算性及び将来の見通し等を十分に精査するとともに、第三セクター等以外の事業手法との比較も行い、最終的な費用対効果に基づき、外郭団体及び実施している事業の存廃も含めて監査を実施することを求める項目がある。しかし住民監査請求は地方公共団体の違法・不当な財務会計上の行為を特定して監査を求める制度であるところ、措置請求書には上記以外に特定された財務会計上の行為がないため監査の対象外とする。

## 2 監査の実施

教育委員会総務部、経済観光局農政部、企画調整局政策企画部の関係職員から事情聴取を実施したほか、関係書類等について監査を実施した。

請求人に対しては、自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 28 年 12 月 22 日に陳述の機会を設けた。なお同日付けで新たな証拠の提出があった。

## 第 3 監査の結果

### 1 事実の確認

神戸すまいまちづくり公社、神戸みよりの公社に対する短期貸付及び神戸みよりの公社による小切手振出にかかる事実関係を確認したところ、以下のとおりであった。

#### (1) 短期貸付の概要

##### ① 小中学校先行建設事業

##### ア 貸付内容

平成 27 年度契約における先行建設貸付金の限度額は以下の通り。なお、無利

子による短期貸付である。

井吹の丘小学校	2,154,893 千円
舞多聞小学校	3,097,000 千円
計	5,251,893 千円

事業の進捗に伴い、適時、必要な資金を貸付し、年度末に償還を受けている。なお、神戸すまいまちづくり公社と金融機関との間の金利は、公社が負担している。

貸付金の直近3か年の決算額は以下の通り。

平成25年度	3,338,088,464 円
平成26年度	2,130,924,717 円
平成27年度	3,517,637,096 円

#### イ 神戸すまいまちづくり公社の概要

- ・基本財産・・・120,500 千円
- ・市出捐金・・・120,000 千円
- ・市出捐率・・・99.59%

	純利益 (4/1-3/31)	資産合計 (年度末)	借入金 (年度末)	(単位：円)
H27	957,440,638	48,062,964,533	26,874,844,120	
H26	1,034,132,794	43,788,767,689	23,897,998,400	
H25	23,485,772	44,331,563,791	23,913,442,047	
H24	7,339,610,288	50,040,967,301	30,354,581,282	

#### (ア) これまでのあゆみ

神戸すまいまちづくり公社の前身である財団法人神戸市都市整備公社は、高度経済成長期における急速な神戸市の発展に伴い、都市の基盤施設の整備等に弾力的・機動的に対応するために、昭和38年に設置された。

これまで、土地区画整理事業、市街地再開発ビルの管理運営事業、学校建設などの教育施設整備事業など、都市の整備・再開発並びに地域開発のための事業を推進することにより、神戸市のまちづくり諸施策と市民福祉の向上に取り組んできた。また、神戸市からの要請に基づき他の外郭団体の事業を継承するなど、変遷をたどりながら市の時々の状況に応じ機動的に役割を果たしてきた。

#### (イ) すまいまちづくり公社としてのスタート

債務超過に陥った神戸市住宅供給公社の民事再生手続きのなかで、神戸市からの要請に基づき、事業の一部や多額の資産・負債の継承を受け、平成25年1月に



一般財団法人神戸すまいまちづくり公社として新たにスタートした。

(ウ) 神戸すまいまちづくり公社の特長

神戸すまいまちづくり公社は、都市再開発やインフラ整備、公共建築の都市基盤等の整備において、神戸市と同等の技術力を持ち、行政手続きや民間のノウハウを持つ職員により、学校建設や公共施設等の建設など、市の事業の代行的な役割を果たすことが可能である。

また、神戸市の外郭団体として、信頼性、公平性、透明性に基づくさまざまな業務を行ってきた実績を持ち、公社保有資産であるゴルフ場・路外駐車場の運営や、賃貸オフィス、賃貸住宅などの事業を行っている。

② 神戸ワイン事業

ア 貸付内容

平成 27 年度契約における貸付金額は 1,600,000 千円である。

ワインは醸造してから販売するまでに数年の熟成期間が必要であり、神戸みのりの公社は棚卸資産として一定量のワインを貯蔵している。そこで、貯蔵しているワインの棚卸資産相当額については、無利子とし、残りは短期プライムレート の最頻値の年利（平成 27 年度：1.475%）を採用している。

神戸市は毎年、年度初めの 4 月 1 日に貸付金を支出し、翌年の 3 月 31 日を納期限とし、神戸みのりの公社から償還を受けている。

<ワイン販売量・在庫量・貸付金・収支の推移>

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19
ワイン販売量(単位:千本)	702	833	883	714	792	656	517	426
ワイン在庫量(単位:千本)	3,109	3,809	3,610	3,649	3,445	2,895	2,908	3,090
ワイン事業貸付金(億円)	4.5	4.5	32	38	38	38	37	37
ワイン事業収支(百万円)	43	△ 128	△ 397	△ 308	△ 369	△ 456	△ 148	△ 17
全体収支(百万円)	28	△ 332	△ 401	△ 271	△ 355	△ 402	△ 20	6
	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27
ワイン販売量(単位:千本)	560	625	565	697	515	461	428	359
ワイン在庫量(単位:千本)	2,766	2,383	1,927	1,428	1,252	972	879	750
ワイン事業貸付金(億円)	37	36	36	35	20	20	18	16
ワイン事業収支(百万円)	1	0	1	0	0	1	1	△ 21
全体収支(百万円)	17	12	1	4	7	9	53	10

イ 神戸みのりの公社の概要

- ・基本財産 124,000 千円
- ・神戸市の出資状況 : 1,272,000 千円 出資割合 96.1%

兵庫六甲農業協同組合	: 36,000 千円	2.7%
神戸市漁業協同組合	: 16,000 千円	1.2%

	純利益 (4/1~3/31)	資産合計 (年度末)
H27	9,998,762	3,118,668,261
H26	53,014,590	3,397,648,942
H25	9,494,172	3,318,704,262
H24	6,805,703	3,583,313,955
H23	1,204,479,056	3,769,411,214

(単位：円)

(ア) これまでのあゆみ

神戸みのりの公社の前身である財団法人神戸市園芸振興基金協会は、市内園芸生産物の価格安定事業を通じた安定供給を行なうとともに、市域農業の発展に資することを目的として、昭和 54 年 2 月に設立された。(価格安定事業は平成 17 年度末で事業終了)

(イ) 神戸みのりの公社としてのスタート

平成 12 年 4 月には、財団法人神戸市緑農海浜公社と統合し、名称を財団法人神戸みのりの公社と改めた。それまで緑農海浜公社が実施していた六甲山牧場、海づり公園の管理運営事業のほか、栽培漁業センターでの稚魚生産や漁港管理等の漁業者支援事業を引き継いだ農漁業振興を担う団体となった。

平成 25 年 4 月には、引き続き市域農漁業の振興に貢献する団体として存続・発展していくために、一般財団法人へ移行した。

近年では、フルーツ・フラワーパークにおいて、市域農業者への新技術の提供や種苗の供給、淡河のユリ等固有品種の資源管理など、従来から実施している事業に加え、新たに大学・企業等との共同研究など、神戸市域の農業振興拠点としての事業を実施している。

(ウ) 収支状況

神戸みのりの公社の収支は、平成 19 年より 9 年連続で単年度黒字を計上している。

(平成 27 年度収支：+1,000 万円)

神戸みのりの公社各事業

・指定管理事業

○六甲山牧場

観光牧場である六甲山牧場の管理運営事業、自主事業として、売店・レストランの運営やチーズ関連商品の外販事業等を行う。

(平成 27 年度収支：+2,447 万円)

○海づり公園

須磨、平磯の2施設の管理運営事業、自主事業として、売店・喫茶店の運営等を行う。

(平成27年度収支：+2,488万円)

○水産体験学習館

漁業振興施設である水産体験学習館の管理運営事業、自主事業として、売店運営・体験教室等を行う。

(平成27年度収支：+897万円)

・神戸市からの受託事業

農業公園やフルーツ・フラワーパーク等の施設管理事業を行う。

(平成27年度収支：+1,131万円)

・神戸ワイン事業

神戸ワインの製造販売を自主事業として行う。

(平成27年度収支：-2,068万円) ※平成26年度までは7年連続黒字

・その他自主事業

(平成27年度収支：+1,461万円)

※別途全体経費として、5,355万円を計上

上記のように主に六甲山牧場、海づり公園等の施設の管理運営や自主事業等で安定的に利益を上げており、神戸みのりの公社の収支は、平成19年より9年連続で単年度黒字を計上している。

(2) 小切手振出の概要

神戸みのりの公社は三井住友銀行に当座勘定取引の申し込みをしており、審査・稟議の上、印鑑の届出を行い、小切手帳の交付を受けている。その中の当座勘定規程に基づき、三井住友銀行が支払人となり、神戸みのりの公社は小切手を振出すことができる。

2 当局の説明

教育委員会総務部、経済観光局農政部、企画調整局政策企画部からは、次のとおり説明があった。

(1) 貸付金回収リスク

① 神戸すまいまちづくり公社(小中学校先行建設)

ア 短期貸付の目的・内容

小中学校の施設の整備は、学校教育法に基づき、地方公共団体が行うこととなっている。ところが、高度成長期の大規模な宅地開発や住宅建設により、児童生徒数が急増し、地方公共団体独自では、適時に必要な規模の学校施設を整備することが困難な状況となった。

こうした状況に対応し、国の制度が改定され、立替施行者が小中学校の先行建設を行い、地方公共団体が将来に取得(買戻し)する場合でも、取得時に国庫負

担金が交付されることとなった（昭和 42 年 五省協定（建設・大蔵・文部・厚生・自治省））。

これにより、児童生徒数の将来の増加を見越した大規模な施設整備を行った場合でも、取得時の学級数に応じた国庫負担金を受けることが可能となり、財源上の不確実性が軽減された。また、財政状況を勘案して計画的に取得することで、財政負担の平準化も期待できる。

なお、先行建設（立替施行）に必要な資金については、神戸すまいまちづくり公社との協定書（昭和 48 年）により「毎年度の予算の範囲内で、事業運転資金の貸しつけを行なうものとする」としており、これに基づいて単年度の短期貸付を行っている。

#### イ 小中学校先行建設事業の必要性

人口急増に伴う小中学校の建設において、先行建設を行った場合、取得時点のクラス数等に応じて国庫負担金を受けることが可能となるため、将来見込まれるクラス数に合わせた整備を行うことができる。また、財政状況を勘案して取得できるため、財政負担の平準化も期待できる。

#### ウ 短期貸付制度選択の必要性

神戸市の財政事情から限られた財源で学校建設事業を推進するために、短期貸付を開始し、継続している。

#### エ 資金手当て・資金回収の方向性

平成 26 年度以降、新たな短期貸付は実施しない方針をとっており、現在貸付を行っている学校については、舞多聞小学校を平成 28 年度と平成 29 年度に、井吹の丘小学校を平成 31 年度にそれぞれ神戸すまいまちづくり公社から取得する予定であり、その時点で短期貸付はなくなる予定である。

#### オ 神戸すまいまちづくり公社の破綻・返済不能・回収可能性の評価

神戸市では総務省が策定した「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」（平成 26 年 8 月）を踏まえ、外郭団体の経営状況の把握、監査、評価を実施している。

具体的には「地方公共団体の財政健全化に関する法律」の趣旨を踏まえ、外郭団体の経営状況や資産債務の状況について、適切な把握に努めるとともに、必要に応じて財政援助団体等監査等により、外郭団体の経営や公的支援の実態を把握している。

平成 26 年度に実施した財政援助団体等監査では、その経営状況等についての指摘はなかった。

また、神戸すまいまちづくり公社は、第 1 次中期経営計画（平成 25 年度～27 年度）において、「市民や地域社会からの多様なニーズに継続的に応え続けるため、資金面を中心に、強固な経営基盤を確立する」ことを 3 年後のあるべき姿と

して掲げ、その経営目標として「一般正味財産額を3年間で17億円増額する」ことに取り組んだ結果、3年間で20億円を確保し目標を達成するとともに、資金面を中心とした経営基盤の強化を図っている。

これらの状況等を踏まえ、教育委員会としては、神戸すまいまちづくり公社の経営が窮状にあり破たんを懸念すべき状況にはないと考えている。従って、神戸すまいまちづくり公社の経営状況が悪化し、年度末の返済原資が工面できなくなり神戸市に対する返済が滞る恐れもなく、さらには公社が経営破綻し、その年度の神戸市の財政収支に大きな影響を及ぼし、損失として神戸市に跳ね返る恐れもない。

なお、小中学校先行建設事業では、神戸市による買戻しまでの期間、神戸すまいまちづくり公社が立替えて支払った工事費その他諸経費について、その実費相当額を毎年度貸し付け回収するものである。したがって、神戸すまいまちづくり公社の経営支援のために貸付を行うものではなく、また先行建設事業の中止が公社の経営に影響を与えるものではない。

## ② 神戸みのりの公社（ワイン事業）

### ア 短期貸付の目的・事業の必要性

神戸みのりの公社が行う神戸ワイン事業は、国営の農業用水事業と農地開発事業を契機に、「神戸ビーフにあうワインを」との掛け声の下、ブドウ栽培農家と連携して行ってきた農業振興事業であると考えている。約30年間、神戸産ワイン用ブドウ100%の地産地消ワインとして育ててきており、代表的な神戸ブランドとして守るべき公共性の強い事業とも位置付けている。

ブドウの収穫から醸造、販売までに時間がかかることや、当初は収穫されたブドウの全量を買取っていたことから、販売量以上の過大な在庫を抱え、資金繰りが厳しくなった。

神戸みのりの公社が安定的に農漁業施策の一翼を担っていくためには、公社の資金繰りへの支援が必要であると考え、貸付を行っている。

### イ 損益・財務状況

神戸みのりの公社の収支は、平成19年より9年連続で単年度黒字を計上している。

六甲山牧場、海づり公園などの指定管理事業や、神戸フルーツ・フラワーパークや農業公園、漁港管理などの神戸市からの委託事業、それらの施設管理に付随する自主事業で着実に安定した収益を上げてきた。

一方、ワイン事業においては過剰在庫が足枷となっていたが、その後の収支は均衡している。

平成27年度は在庫の損切り販売のため、2,000万円の赤字となったが、これにより、平成13年度に最大380万本あったワインの在庫は27年度には適正在庫量である75万本まで減少し、過剰在庫はほぼ解消した。

これによりワイン事業も収益を上げる体質となり、今後は収益の柱として期待できる。

なお、貸付金の額は、ピーク時（平成 15～17 年度）の 38 億円から平成 28 年度は 15 億円まで着実に減少してきている。

今後、指定管理業務やワイン事業などの収益をもとに、着実な貸付金返済を見込んでいる。

#### ウ 短期貸付制度選択の必要性

ワイン製造は、原料を購入してから現金化されるまで数年かかるため、運転資金が必要であり、当初は、そのつなぎ資金として貸付を行っており、限られた財源の中で公共目的を達成する方法として、短期貸付を選択し、現在まで継続している。

#### エ 資金手当て・資金回収の方向性

神戸市はこれまで貸付期間 1 年の短期貸付で神戸みのりの公社へ貸付を行ってきたが、平成 28 年 9 月 1 日付で、短期貸付を反復かつ継続的に実施する手法は、総務省通知の趣旨も踏まえ、全庁的に見直しの指示があり、神戸みのりの公社への短期貸付についても早急に解消を目指している。

#### オ 神戸みのりの公社の破綻・返済不能・回収可能性の評価

貸付金の額は、ピーク時（平成 15～17 年度）の 38 億円から平成 28 年度は 15 億円まで着実に減少してきている。

課題であったワイン事業においても、過剰在庫もほぼ解消し、平成 30 年度からはワイン表示ルールの厳格化により日本ワインの評価が高まるなど、今後、ワイン事業で着実に収益を上げることが期待できる。神戸みのりの公社の自主事業としては、平成 29 年 3 月に、神戸ワイナリーのレストランとバーベキュー場がリニューアルオープンし、収益の増加が見込まれる。また、同じく平成 29 年 3 月に、道の駅としてリニューアルオープンするフルーツ・フラワーパークでは、売店での売り上げ増加が見込める等、神戸みのりの公社の収益性の向上が期待できる。

これらの状況等を踏まえ、神戸みのりの公社の経営が窮状にあり破たんを懸念すべき状況にはないと考えている。従って、神戸みのりの公社の経営状況が悪化し、年度末の返済原資が工面できなくなり神戸市に対する返済が滞る恐れもなく、さらには公社が経営破綻し、その年度の神戸市の財政収支に大きな影響を及ぼし、損失として神戸市に跳ね返る恐れもない。

なお、今後はワイン事業も収益を上げる体制になってきているため、現在、神戸みのりの公社が民間金融機関に対し長期借入を打診し、神戸市からの借り換えを検討しているが、借り換え先への返済も滞ることはないと考えている。

### (2) 短期貸付の違法不当性

平成 21 年 6 月 23 日付けの総務省通知「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」において、「第三セクター等に対する短期貸付けを反復かつ継続的に実施する

方法による支援は、安定的な財政運営及び経営の確保という観点からは、本来長期貸付け又は補助金の交付等により対応すべきものであり、当該第三セクター等が経営破たんした場合には、その年度の地方公共団体の財政収支に大きな影響を及ぼすおそれがあることから、早期に見直すべきである。」との記載がある。

また、平成 26 年 8 月 5 日付けの総務省通知「第三セクター等の経営健全化等に関する指針の策定について」において、「短期貸付を反復かつ継続的に実施することは、長期貸付や補助金交付等により対応すべきであり、他の方策による公的支援に移行することが必要である」、「単コロは不適切な取り扱いと判断されているが、短期貸付自体は、第三セクター等が破たんした場合には、その年度の地方公共団体の財政収支に大きな影響をおよぼすおそれがあることから、避けるべきである」との記載がある。いずれの通知にも短期貸付自体が違法・不当との明示はない。

さらに、平成 27 年 12 月に行われた「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」の報告書では、「オーバーナイトは、単コロと異なり、毎年度の返済が出納整理期間に行われているわけではないから、一概に不適切な財政運営であるとは言えないが、規律ある財政運営のためには、地方公共団体の実質的な財政負担リスクを客観的に把握できるよう、制度的に手当てすることが必要であると考えられる。そこで、オーバーナイトを行っている地方公共団体に対しては、実態に即した財政運営が行われるよう、必要に応じて長期貸付等への切り替えを促すべきである。また、オーバーナイトの形での貸付けを続ける場合でも、当該地方公共団体が実質的に負担することが見込まれる額について、将来負担比率への反映を検討すべきである。その際には、貸付先の第三セクター等の経営状況に応じて、地方公共団体が負担することが見込まれる額を算出する仕組みについても検討すべきである。」とあり、オーバーナイトによる貸付金の返済が不適切な財政運営ではないことが明示されている。

加えて、平成 28 年 3 月 31 日付けの総務省通知「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の一部改正に伴う財政運営上の留意事項等について（通知）」においても、「第三セクター等に対する反復・継続的な短期貸付は、当該第三セクター等が経営破たんした場合には、地方公共団体に対する返済がなされなくなるおそれがあるため、実質的に負担すると見込まれるものについては、将来負担額として将来負担比率上把握すること」、「単コロは会計年度独立の趣旨に違反し、不適切であるため、早期に解消すること」とあるが、こちらも短期貸付自体が違法・不当である明示はされておらず、継続的な短期貸付は違法ではない。

平成 29 年 4 月 1 日には、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律の一部改正」が施行され、「将来負担比率に算入する項目に、不動産の信託及び第三セクター等に対する短期貸付けに係る一般会計等の実質的な負担見込額を追加すること」となる。

### (3) 短期貸付による神戸市の損害

短期貸付金は、これまでも滞りなく返済されており、元金における神戸市への損害はない。

利息は、小中学校先行建設事業は無利子、神戸ワイン事業はワイン棚卸資産相当分については無利子とし、残りは短期プライムレートの最頻値を用いている。

小中学校建設事業にかかる短期貸付は、小中学校建設にかかる補助制度を補完する公共目的のために実施され、神戸みよりの公社に対する短期貸付は、国営の農業用水事業と農地開発事業を契機に、ブドウ栽培農家と連携して行ってきた農業振興事業のために実施され、いずれも公共性の強い事業であり、違法・不当ではなく、このような貸付によって利子が神戸市の歳入にならなくても、市の損害にはならない。また、神戸すまいまちづくり公社がオーバーナイトの資金を銀行から借り入れた際の公社と金融機関との間の金利は、公社が負担している。

#### (4) 短期貸付金返済のための小切手振出

##### ① 神戸市の認識

小切手振出しに関しては、年度末に預金がない状況で小切手の振出を行うことは、一般的には不渡りのリスクがある。しかし、神戸市から神戸みよりの公社への貸付金の振込みは毎年4月1日に確実に行われているため、不渡りは起こり得なく、違法性はないと考える。

##### ② 当該行為の違法不当性

小切手法第3条「小切手ハ其ノ呈示ノ時ニ於テ振出人ノ処分シ得ル資金アル銀行ニ宛テ且振出人ヲシテ資金ヲ小切手ニ依リ処分スルコトヲ得シムル明示又ハ黙示ノ契約ニ従ヒ之ヲ振出スベキモノトス但シ此ノ規定ニ従ハザルトキト雖モ証券ノ小切手タル効力ヲ妨ゲズ」とあり、「資金アル」とは、振出時ではなく呈示時を指す。そのため、本件では4月1日が呈示日であり、当該年度の貸付金が振り込まれており資金があるため、違法ではない。また、それに相当する不当性も見いだせない。

##### ③ 神戸市の損害発生

神戸市会計規則第36条において、歳入の納付には小切手の使用が認められており、小切手の振出は、神戸市にも神戸みよりの公社にも負担は発生しておらず、神戸みよりの公社が行っている小切手の使用は違法でも不当でもない。

#### (5) 外郭団体の監査実施

外郭団体の運営においては、しっかりとマネジメントを行なっていくことが重要であり、このような観点からこれまでも不断に検討してきた所であるが、今後とも外郭団体の見直しを積極的に行なっていく。

なお、これまでの取り組み状況は以下のとおりである。

##### ① 外郭団体の見直し状況

これまで神戸市では震災以降の行財政改善の取り組みの中で、外郭団体の見直しと経営改善を実施してきた。

具体的には、平成7年度に64団体あった外郭団体は、平成28年度現在で34団体まで削減している。特に「行財政改革2015」においては、「次世代に負担を残さず、問題を先送りにしない」との基本方針のもと抜本的な見直しを進め、10団体以上の削減



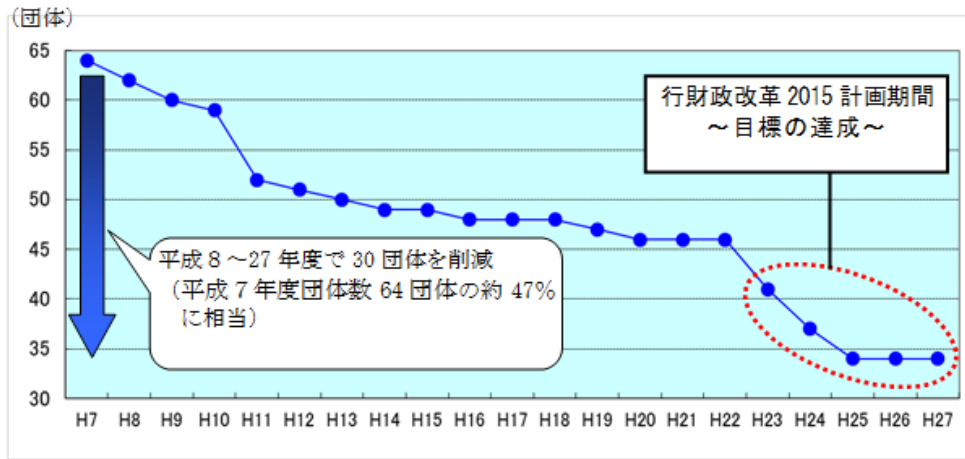
を目標として掲げていたが、期間中累計 12 団体を削減（46 団体→34 団体）し、目標を達成した。

この取組により、特に経営状況が悪く大きな負債を抱える団体や社会的使命を終えた団体の見直しは進んだと考えている。

また、行財政改革 2015 におけるもう一方の目標である市派遣職員の 30%以上の削減についても、40.8%（767 人）を削減し、目標を達成している。

<外郭団体の削減の推移>

	7 年度	8~22 年度	行財政改革 2015					小計	計
			23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度		
削減数	—	▲18 団体	▲5 団体	▲4 団体	▲3 団体	—	—	▲12 団体	▲30 団体
団体数	64 団体	46 団体	41 団体	37 団体	34 団体	34 団体	34 団体	—	—



<外郭団体等への派遣職員の削減の推移>

	22 年度	行財政改革 2015					計
		23 年度	24 年度	25 年度	26 年度	27 年度	
削減数 （削減率）	—	▲218 人 （▲11.6%）	▲220 人 （▲11.7%）	▲129 人 （▲6.9%）	▲135 人 （▲7.2%）	▲65 人 （▲3.5%）	▲767 人 （▲40.8%）
派遣職員数	1,881 人	1,663 人	1,443 人	1,314 人	1,179 人	1,114 人	—

② 行財政改革 2020 の取り組み

「行財政改革 2020」においても、市民サービスの安定的な提供体制を確保し、サービスの最適化を図るために更なる取組を進めていく。

具体的には、平成 27 年度に明確にした市が外郭団体に求めるミッションに基づき、実施結果の評価を行うことによって、事業の質の向上や見直しを進めている。

市民サービスの向上のため、有効な団体については積極的に活用を図る一方で、市として一定の役割を果たしたと考える場合には、廃止も含めた関与の見直しを図る。

類似機能を持つ団体については、団体の組織基盤の強化、固有職員の人材育成、適切な役割分担の観点も含め、再編のあり方について検討を行う。

外郭団体の経営評価を行う中で指導・助言を行い、団体の財政的リスクの早期発見と団体の規模・内容に応じた効果的なガバナンスの確立を図ることとしている。

なお、外郭団体の経営は、一義的には団体自身が責任を持って行なうものであり、中期経営計画の立案、会計監査人の設置、監事に公認会計士等の専門家を置くことで、安定的な経営に努めている。

しかし、外郭団体の経営が著しく悪化した場合には神戸市の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念されることから、外郭団体の経営状況や資産債務の状況について適切な把握に努めるとともに、神戸市からの出資比率等に応じて経営に関与している所である。

### ③ 外部機関の活用

外郭団体の見直しにあたっては、これまで「外郭団体経営検討委員会」（平成 21・22 年度）、所管局に設置したあり方検討会（平成 23 年度：市民参画推進局、都市計画総局、みなと総局）により、公認会計士など外部の専門家の意見等を参考にして、外郭団体の見直しを行ってきた。

さらに、「外郭団体監理に関する検討委員会」（平成 25・26 年度）では、市の外郭団体はもっと活用できる余地があるのではないか、また、財務諸表には表れていない経営のリスクにも目を向ける必要があるのではないか、といった指摘があった。

そのため、神戸市と外郭団体の役割分担を明確にしたうえで、経常的に経営の評価を行なう新たな評価体制を構築することにより、外郭団体のさらなる活用及び経営の安定化を図り、市民サービスのさらなる向上を目指すことを目的として、平成 27 年度より「外郭団体の経営評価に関する委員会」を新たに設置し、同委員会の意見等を参考に、事業の公益性、必要性、採算性等を精査し、評価にあっている。

また、神戸市議会に対しても、毎年の「外郭団体に関する特別委員会」で各団体における事業の実施状況、財政状況、経営改善の取組等について所管局から報告し、審議されている。

## 3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、教育委員会総務部、経済観光局農政部、企画調整局政策企画部の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理 由 1 「神戸すまいまちづくり公社、神戸みのりの公社に対して反復かつ継続的に行う短期貸付が平成 27 年度も実行されているが違法・不当である。」について

- (1) 短期貸付については、総務省から平成 21 年 6 月 23 日、平成 26 年 8 月 5 日と考え方が示されてきたが、平成 27 年 12 月に示された地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会報告書では「オーバーナイトは、単コロと異なり、毎年度の返済が出納整理期間に行われているわけではないから、一概に不適切な財政運営であるとは言えないが、規律ある財政運営のためには、地方公共団体の実質的な財政負担リスクを客観的に把握できるよう、制度的に手当てすることが必要であると考えられ

る。」とされた。その後、地方交付税法等の一部を改正する法律が平成 28 年 3 月 31 日に公布され、地方公共団体の財政の健全化に関する法律による将来負担比率に算入する項目に、不動産の信託及び第三セクター等に対する短期貸付に係る一般会計等の実質的な負担見込額を追加していくこととされている。

- (2) 高度成長期に急増する小中学校建設の需要と財政上の問題に対応するため、国の制度として立替施行者が小中学校の先行建設を行い、地方公共団体が将来取得する場合でも取得時に国庫負担金を受けることが可能とされた。この立替施行者の資金需要を賄うため、神戸すまいまちづくり公社と協定を結び短期貸付を行っている。なお、債務超過に陥った神戸市住宅供給公社の債務等は民事再生手続きにより解消した上で、公共性・政策性の面から必要な事業・機能について神戸すまいまちづくり公社や神戸市に継承されている。神戸すまいまちづくり公社は、第 1 次中期経営計画における経営目標として「一般正味財産額を 3 年間で 17 億円増額する」ことに取り組んだ結果、3 年間で 20 億円を確保し目標を達成するとともに、資金面を中心とした経営基盤の強化を図っているなど、経営が窮状にあり破たんを懸念すべき状況にあるとは認められない。

平成 27 年度の神戸みのりの公社に対する短期貸付は、市域農業の新展開として、国営東播用水開発事業を契機に地元農業者がぶどうを栽培し、神戸みのりの公社がこれを買取り、ワインを製造及び販売する事業で、単なる酒類の製造販売ではなく、農業振興のための公益性の高い、神戸ワイン事業を実施するためのものである。また、ワインの在庫は醸造してから販売するまでに数年の熟成期間が必要なため貯蔵しているものである。神戸みのりの公社は、各種施設の管理運営や自主事業等で安定的に利益を上げており、収支は平成 19 年度より 9 年連続で単年度黒字を計上しているなど、経営が窮状にあり破たんを懸念すべき状況にあるとは認められない。

なお、特別清算手続きを行った株式会社神戸ワインは、フルーツ・フラワーパークの指定管理業務を行っていたもので神戸みのりの公社のワイン事業とは関係がない。

いずれの貸付も短期貸付という手法によっているが、事業を実施する第三セクターの経営が窮状にありその実態を隠ぺいするために実施しているのではなく、神戸市の厳しい財政状況にあっても公共・公益目的を尽くしていくための手法として採られているのであり、違法・不当ではない。またこれにより神戸市に損害が発生したとも認められない。

理 由 2 「平成 28 年 3 月 31 日に神戸みのりの公社がワイン事業等運転資金返済のために 15 億円の小切手を振り出したこと、三井住友銀行が神戸みのりの公社の口座に資金がないのに小切手の支払人となったことは、小切手法第 3 条に反しており違法である。また、神戸市が神戸みのりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら小切手を受領することは神戸市に損害を与える行為で違法であり、議会や市民に 15 億円の償還があったと説明することは経営実態を隠ぺいするものであり不当な行為である。神戸市が資金を貸し付けることにより小切手を現金化できたとしても上記の違法行為を治癒することはない。」について

平成 28 年 3 月 31 日に神戸みよりの公社がワイン事業等運転資金返済のために 15 億円の小切手を振り出しているが、小切手法第 3 条は、「小切手ハ其ノ呈示ノ時ニ於テ振出人ノ処分シ得ル資金アル銀行ニ宛テ」となっている。小切手法は小切手の支払を確保しその信用を高めるためその呈示の時に振出人が支払人のもとに資金を有することを要求しているが、これは振出の時に存しないでも呈示の時に存すればよいものとされている。

本件では呈示のときには資金があり返済に滞りはなく、神戸みよりの公社及び三井住友銀行の現状の処理に小切手法第 3 条違反はない。しかし会計処理としては、年度末に小切手で運転資金を返済することは適切とはいえない処理であり、是正することが望まれる。なお、神戸みよりの公社は民間金融機関からの長期借入へ借り換えを検討しており、今後同様の処理が行われることはない見込みである。いずれにしても、この小切手処理は神戸市に損害を与えない。

また、神戸市が神戸みよりの公社の小切手を受領することは、神戸市に損害を与える行為ではなく違法ではない。

神戸市が「神戸みよりの公社より 15 億円の償還を受けた」と説明することについて、不当であるということもない。

これらにより神戸市に損害が発生したとも認められない。

#### 第 4 結 論

以上のことから、①神戸すまいまちづくり公社、神戸みよりの公社に対して反復かつ継続的に行う短期貸付が平成 27 年度も実行されているが違法・不当である、②平成 28 年 3 月 31 日に神戸みよりの公社がワイン事業等運転資金返済のために 15 億円の小切手を振り出したこと、三井住友銀行が神戸みよりの公社の口座に資金がないのに小切手の支払人となったことは、小切手法第 3 条に反しており違法である。また、神戸市が神戸みよりの公社に 15 億円の資金がないことを知りながら小切手を受領することは神戸市に損害を与える行為で違法であり、議会や市民に 15 億円の償還があったと説明することは経営実態を隠ぺいするものであり不当な行為である。神戸市が資金を貸し付けることにより小切手を現金化できたとしても上記の違法行為を治癒することはない、という請求人の主張については理由がない。

よって、措置の必要を認めない。