

大阪市監査委員 貴 納 順 二
同 阪 井 千鶴子

市長からの要求監査結果報告の提出について

地方自治法（昭和22年法律第67号：以下「法」という。）第199条第6項の規定に基づき市長から要求のあった関西電力株式会社の株式保有についての監査を実施し、同条第9項の規定により監査の結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

なお、本件市長要求監査に関しては、議員から選任された監査委員である石原 信幸及び松崎 孔は、法第 199 条の 2 の規定の趣旨を踏まえ、監査の執行には関与していない。（上記関連条文については、文末参考資料に記載）

記

第 1 監査の要求

1 要求の要旨

法第199条第6項の規定に基づき、「一般会計出資財産（以下「出資財産」という。）及び財政調整基金、公債償還基金での関西電力株式会社株（以下「関電株」という。）の保有」について監査の実施を依頼する。

本市は、市民生活・産業活動への安定した電力供給の確保という観点から、これまで関西電力株式会社（以下「関電」という。）の株式を保有し、一定の配当も得てきた。

しかし、そもそも、民間企業に対して行政が政策的関与を行う場合は、株主の立場ではなく市民の安全安心を守る責務を有する自治体の立場から関与すべきであること、株式取得当時とは社会経済状況等も大きく異なっていること、ここ数年無配が続き今後の動向も不透明であることなどを勘案すると、本市が関電株を保有する意義は薄れたと言わざるを得ない。

また、基金保有分について、今後の不透明な動向も踏まえると、必ずしも「確実かつ効率的な運用」とは言い難い状況に立ち至っており、平成24年度の「包括外部監査の結果報告書(基金の管理と運用について)」においても、「無配当が続く場合は、運用からの収益を得られず、他の運用を行った場合に得られるはずの収益獲得の機会を

逸する」ことになり、「株式での運用方針の見直しを検討することが望まれる」との意見が示されている。以上のことから、一般会計や基金で保有している関電株の売却について、しかるべき時期に速やかに売却手続きが進められるよう、議会に議案を提出したが、平成26年12月19日の市会本会議で否決された。

しかし、厳しい財政状況の中、将来にわたって株式配当のような不安定な財源に漫然と頼り続けることのない、より安定的な財政運営を本市は目指すべきであり、また、資産の有効活用により施策・事業の推進や新たな資産形成をはかる、という観点からも、株式資産の保有のあり方を、抜本的かつ速やかに見直さなければならないと考えている。

については、出資財産や基金での関電株の保有について、監査委員の意見を受けたく、合理的かつ能率的な行財政運営の観点から監査を実施されるよう、法第199条第6項に基づき要求する。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

出資財産及び財政調整基金、公債償還基金での関電株の保有について

2 監査の期間

平成26年12月26日から平成27年5月1日まで

3 監査対象局陳述（13頁に詳述）

財政局及び環境局を監査対象局とし、平成27年1月23日に財政局長及び環境局エネルギー政策担当部長並びに関係職員より陳述を聴取した。

4 関係人調査（15頁に詳述）

平成24年度包括外部監査人及び交通局を関係人とし、それらの見解を聴取するなどの調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 出資財産について

ア 規定等

法第237条第1項

「財産（普通地方公共団体の財産）」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

法第 238 条第 1 項

この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。

(中略)

第 6 号 株式、社債（特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。）、地方債及び国債その他これらに準ずる権利

(以下略)

地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 8 条

地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない

なお、地方財務実務提要には、出資はその目的により概ね二つに分けることができ、一つは一定の事業を営む法人等に対する①設立の助成又は財政的援助の目的を持つ場合であり、もう一つは出資により②株式等を保有することによる財産保有の手段として有利で確実な事業に投資する目的を持つ場合であるとの記述がある。

イ 出資財産の株式

本市の出資財産は、平成 26 年 3 月末現在で約 1,751 億円であり、うち関電株は、約 97 億円（約 5.5%）である。また、関電以外に本市が出資している株式会社は、平成 26 年 3 月末現在において 33 社である。

また、財政局は、出資団体のなかには設立から間もないことから、現在配当が行われていない団体もあるが、本市の出資はいずれも施策との関連から当該団体に資本参加する必要があるとの政策的判断により行ってきたものであり、もともと採算性の低い団体に対しても、公共団体の立場から出資を行っていると説明している。

なお、出資財産の平成 26 年 3 月末現在高等は、5 頁の表のとおりである。

(2) 基金について

ア 規定等

法第 241 条第 1 項

普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

同条第 2 項

基金は、これを前項の条例で定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効

率的に運用しなければならない。

同条第7項

基金の管理は、基金に属する財産の種類に応じ、収入若しくは支出の手続、歳計現金の出納若しくは保管、公有財産若しくは物品の管理若しくは処分又は債権管理の例による。

法第235条の4

普通地方公共団体の歳計現金は、政令の定めるところにより、最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならない。

法施行令第168条の6

会計管理者は、歳計現金を指定金融機関その他の確実な金融機関への預金その他の最も確実かつ有利な方法によって保管しなければならない。

なお、地方財務実務提要には、歳計現金の保管方法として、元本保証がない株券を取得、保有することはできないとの記述がある。

イ 基金が保有する株式

本市が保有する基金のうち蓄積基金の額は、平成26年3月末現在、公債償還基金約4,788億円をはじめ、34基金約6,815億円に上り、うち関電株は約244億円（約3.6%）である。

関電株を保有する基金の平成26年3月末現在高等は、5頁の表のとおりである。

なお、平成27年3月13日に、関電株を基金から出資財産へ移管するための補正予算（約244億2,500万円）が可決され、同年同月31日に、関電株は、基金から出資財産へ移管された。

ウ 関電株を保有する基金について

関電株を保有する基金は、財政調整基金（平成25年条例第70号）及び公債償還基金（昭和25年条例第8号）である。

（ア）財政調整基金条例

第1条

年度間の財源の調整を図るための資金を積み立て、もって本市財政の健全な運営に資するため、大阪市財政調整基金を設置する。

第3条

基金に属する現金は、必要に応じ、銀行その他の金融機関への預金、国債証券、地方債証券、政府保証債券その他の証券の買入れ等によって運用しなければならない。

（イ）公債償還基金条例

第1条

本市公債の元金償還及び利子支払いの資金に充てるため、公債償還基金を設置する。

第3条

基金に属する現金は、必要に応じ、確実かつ有利な有価証券に代えて運用することができる。

(ウ) 火災損害物件復旧基金及び都市整備基金の関電株の移管

中小規模災害発生時の復旧に要する経費は一般財源から支出されていたため、昭和42年以降に関電株を保有していた火災損害物件復旧基金については、基金としての活用実績がなく、また、本基金が対象とする物件は、外部保険（建物総合損害共済）に共済委託することで対応が可能であり、基金としての役割を終えたと判断されたことから、平成26年3月31日に全額を取り崩し、同年4月1日に廃止され、同基金で保有していた関電株（320,620株）は、財政調整基金へ移管された。

また、平成25年3月29日に財政調整基金が設置され、従来から補てん財源として財政調整的に活用してきた都市整備事業基金（特定財源分を除く）は、当該部分を取り崩し、平成25年5月31日に財政調整基金へ移管され、同基金で保有していた関電株（24,067,501株）は、財政調整基金へ移管された。

出資財産、基金現在高と関電株保有状況（平成26年3月末現在）

	出資額・基金高 (円) (注3)	株数	配当(千円)			
			23決算	24決算	25決算	26予算
出資財産	175,059,333,034	28,343,579,713.68	1,317,081	725,434	323,004	138,806
関電株(a)	9,718,881,500	19,437,763	1,166,266	583,133	0	0
基金						
財政調整基金(注1)	122,173,346,774	24,388,121	1,444,050	722,025	0	0
関電株	12,194,060,500	24,388,121	1,444,050	722,025	0	0
公債償還基金	478,796,801,457	24,460,996	1,467,660	733,830	0	0
関電株	12,230,498,000	24,460,996	1,467,660	733,830	0	0
火災損害物件復旧基金(注2)	0	0	19,237	9,618	0	0
関電株	0	0	19,237	9,618	0	0
基金関電株小計(b)	24,424,558,500	48,849,117	2,930,947	1,465,473	0	0
出資財産・基金 関電株計 (a)+(b)=(c)	34,143,440,000	68,286,880	4,097,213	2,048,606	0	0
交通局関電株(d)	7,730,543,000	15,461,086	927,665	463,833	0	0
本市関係 関電株合計 (c)+(d)	41,873,983,000	83,747,966	5,024,878	2,512,439	0	0

注1 財政調整基金は平成25年3月29日に設置され、都市整備事業基金が保有していた関電

株が財政調整基金へ移管された。設置以前の配当については、都市整備事業基金として保有していたものを記載している。

- 2 火災損害物件復旧基金は、平成 26 年 3 月末に全額を取り崩した後、平成 26 年 4 月 1 日に廃止。同基金が保有していた関電株は財政調整基金へ移管された。
- 3 関電株の簿価は、一株あたり 500 円である。
- 4 平成 26 年 3 月末現在、本市の持株比率は、8.92%（出資財産 2.07%、基金 5.20%、交通局 1.65%）であり、筆頭株主である。

(3) 関電株取得に至る経過

■明治 36 年

本市が市営路面電車を開業した。電気鉄道事業の経営にあたり、その発電余力を利用し、付帯事業として電燈・電力供給事業を実施することが、電気鉄道事業の営業費の軽減、ひいては鉄道沿線の発展促進につながることから、電燈電力事業の市営実現が検討された。

■大正 12 年

本市が「大阪電燈株式会社」から電気供給施設を買収した。市営による電燈電力事業が実現し、「料金の低廉」と「良質の電気を迅速確実に供給する」ことが可能となった。

■昭和初期

戦時体制構築の動きが広がる中、電力業界にも国家による統制が進む。

■昭和 13 年

本市が所有していた発電設備を戦時体制下のもとで設立された国策会社へ現物出資した。

(国策会社（日本発送電株式会社）の株式を取得)

■昭和 16 年

本市が所有していた配電設備を戦時体制下のもとで設立された国策会社へ現物出資した。

(国策会社（関西配電株式会社）の株式を取得)

■終戦

連合軍最高司令官総司令部（GHQ）による独占資本の解体においては、国策会社もその対象とされた。

■昭和 26 年

GHQは電気事業再編令を公布し、戦時体制下の国策会社は民営化され、近畿では関電が設立された。

その際、戦時中に本市が国策会社へ現物出資して得ていた株式と、新たに

誕生した関電との株式交換がなされ、本市が関電株を取得した。

その後、設備投資等のための増資の引受や、無償交付により、現在の保有株数となった。

なお、財政局によれば、昭和 41 年度補正予算市会において、関電株を一般会計で所持している理由を問われ「電灯が関電に吸収された時に交通か一般会計かで議論があったが、交通は現物出資はしているが、これについては借金があり、その元金償還を財政でやっているの、結局一般会計で借金を整理していく上において、その株を市で預かろうという結果になったと思う。」と、下村助役が答弁していることから、昭和 26 年時点における関電株については、一般会計から起債の償還をしていた関係上、一般会計が所有することとなったと推測されるとのことである。

(4) 昭和 39 年自治事務次官通達

昭和 39 年 6 月 18 日自治地第 151 号「地方公共団体の保有する電力株に関する取扱いおよびその払込金にかかる地方債の許可について」が通知され、その主な内容は次のとおりである。

「標記については、昭和 35 年 2 月 10 日付自乙理発第 17 号『地方公共団体の保有する電力株に関する収支会計及び電力株払込金にかかる起債許可方針等について』により取り扱われてきたものであるが、電力復元問題も解決をみつつあることにかんがみ、今後においては地方公共団体の保有する電力株払込金についてはその売却金または一般財源等により充てることを原則とする取扱いとするので、今後の財政運営上遺憾のないようにされたい。」

この通達により新たな起債発行が規制され、それ以降の有償取得にあたっては、基金や交通局により引き受けを行うこととした。

なお、無償取得にあたっては、一般会計、基金、交通局の各所管での無償割当て時点での保有割合に比例して分配している。

(5) 昭和 42 年交通局決裁及び市会答弁

ア 決裁

昭和 42 年 3 月 29 日付け「関西電力株式会社株式の有償所管換について」を同年同月 31 日に交通局長が決裁している。決裁主旨は次のとおりである。

「標題について、別紙のとおり、財政局から依頼があったが、該当株式の取得には、新たに 20 億円の資金手当を必要とし、困難はあるものの、現在額面 500 円に対し 700 円余りの市場価格を示しており、将来にわたっても不安はないと考えられ、交通事業会計にとって有利であると思われるので、下案により承諾するものとします。」

別紙とは、昭和 42 年 3 月 28 日付財第 1233 号により、財政局長から交通局長

あてに通知された「関西電力株式会社株式の有償所管換について（依頼）」であり、有償所管換の株数及び金額は、4,138,670株、2,069,335,000円とされている。

イ 市会答弁

（ア）昭和42年2、3月定例会常任委員会（交通水道・通常予算）」

「現在普通経済において所管している関電株を所管換えした。それが20億6,933万5,000円の支出である。株券を取得すると、大体毎年1割の配当がある。この財源は借入金をもってまかないたいと思っており、その借入金の利息と比較すると、約7,000万円ばかり収益の増加ということになり、所管換えをしたいと思う。」

（イ）昭和42年9、10月決算特別委員会（公営）

「1割以上の配当している株券である。ビジネス的に一時借入金の利子と比較すると、市も困っていて、われわれも借り入れをしてでももらったほうがベターじゃないかということからさような措置をとったものである。」

（6）平成24年度包括外部監査の意見等

公債償還基金に関する平成24年度包括外部監査の意見が市長等に提出され、平成25年3月18日に公表されている。

その主な内容は、次のとおりである。

ア 監査の結果及び意見

（ア）株式での運用方針の見直しを検討することが望まれる【意見】

財政局長が運用を行う基金については、一部株式（関電株）での運用を行っている。ただしその運用手法は、短期的な売買を行うことによって収益を獲得するものではなく、長期的に保有しその配当をもって運用収益とするものである。

しかし、関電では、平成25年3月期第2四半期末において無配当とし、また期末配当も未定としている。また、平成25年3月期の業績予想についても、「停止中の原子力プラントの再稼働時期および販売電力量の見通しが未定であることなどから、一定の前提を置いて業績を想定することができないため、引き続き未定」としている。そのため、今後も過去と同じように配当によって運用収益を得ることができるとは限らない状況である。

会計	所管部署	基金名	額面（単位：円）
一般会計	財政局	都市整備基金	12,033,750,500
公債費会計	財政局	公債償還基金	12,230,498,000
一般会計	契約管財局	火災損害物件復旧基金	160,310,000
合計			24,424,558,500

前述のとおり、基金における株式の運用手法は、短期的な売買を行うことによって収益を獲得するものではなく、長期的に保有しその配当をもって運用収益とするものである。しかしながら、無配当が続く場合は、運用からの収益を得られず、他の運用を行った場合に得られるはずの収益獲得の機会を逸することになる。

一方、過去からの関電株の保有経緯（昭和 14 年 1 月の大阪市電気局の統廃合に伴い発行された株式を現在まで継続保有している。）もあることから、それらも踏まえた上で、対外的に説明できる株式での運用方針を策定し、その運用方針に従って運用を行うことが望まれる。

イ 意見に対する財政局の見解

上記アの意見を受け、平成 25 年 6 月 28 日に財政局は次のような見解を表明している。

「本市が出資する団体への関与について、全庁的に検討していく中で、関電株が無配当となっている状況を踏まえ、基金での株式保有のあり方の検討をしていく。」

(7) 本市の株式売却の取扱い等

ア 外郭団体等の株式売却及び出捐金の見直しの取扱い

平成 24 年 7 月に、本市は「外郭団体見直しの方向性について」を取りまとめ、本市の施策目的を達成する上で真に必要な団体のみが外郭団体である状態となるよう、各団体の見直しの方向性に沿って本市の財政的関与・人的関与・資本的関与の見直しを進めてきた。

また、平成 25 年 8 月 30 日に総務局行政部法人担当課長及び財政局財務部財源課長から各所属の外郭団体監理主幹及び予算担当課長あてに通知した「外郭団体等の株式売却及び出捐金の見直しの取扱い」の内容を抜粋すると次のとおりである。

「外郭団体以外の出資法人について、現在の資本的関与が本市の施策目的を達成する上で真に必要なものかどうかを改めて精査した上で、外郭団体と同様の取り組み（原則市所有株式全ての売却または出損金の返還要請）を進めるようお願いする。」

なお、外郭団体以外の株式については、平成 22 年度に株式会社 NTT ドコモ及び KDD I 株式会社の株式を、平成 25 年度に大阪国際ターミナル株式会社の株式をそれぞれ売却している。

イ 基金に係る平成 27 年度予算編成の考え方

平成 26 年 9 月 10 日に財政局長が各所属長あてに通知した「平成 27 年度予算編成について（通知）」における予算編成や蓄積基金に係る考え方を抜粋すると

次のとおりである。

「平成 27 年度予算については、補てん財源に依存することなく収入の範囲内で予算を組むことを原則とすることとし、蓄積基金繰入金については、寄付金等、当該基金の特定の収入を積み立てたものを繰り入れる場合に限ること。」

(8) 関西広域連合と関電の覚書

平成 24 年 3 月に関西広域連合と関電は、「原子力発電所に係る情報連絡及びエネルギー対策の促進に関する覚書」を締結している。その主なものは次のとおりである。

「原子力発電所に係る情報連絡及びエネルギー対策の促進に関する覚書」(抄)

関西広域連合を「甲」、関西電力株式会社を「乙」とし、原子力発電所の事故災害等に備えた関西地域の安全の確保のために必要な情報提供並びに長期的かつ低廉なエネルギー安定供給の確保、低炭素社会の実現に向けた取組を促進することを目的として、覚書を交換する。

第 1 条 乙は、原子力発電所の建設、運転、保守等に当たっては、関係諸法令を遵守し、原子力発電所の周辺の環境及び原子力発電所の建設、運転、保守等に従事する者の安全確保等のため万全の措置を講じる。

(第 2 項～第 4 項 省略)

5 甲と乙は、定期的な情報共有の場を設け、互いの情報交換と連携を図る。

(9) 関電への株主提案

東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、本市はエネルギー需給のあり方を根本的に見直すことで、原子力発電への依存から脱却し、安心かつ安価な電力が安定的に供給されるシステムが求められているという観点に立脚し、平成 24 年度から毎年度、本市は関電に対して、株主提案を行っている。

直近となる平成 26 年度については、平成 26 年 4 月 25 日に、関電に対して、次の 11 項目の株主提案議案を提出した。(平成 26 年 5 月 7 日 一部修正)

本市提出議案 11 項目は次のとおりであり、うち 6 項目については、同じく関電の株主である京都市との共同提案である。

- 1 経営の透明性の確保(京都市と共同提案)
- 2 取締役の報酬の開示(京都市と共同提案)
- 3 取締役の責任免除(京都市と共同提案)(平成 26 年 5 月 7 日削除)
- 4 代替電源の確保(京都市と共同提案)
- 5 事業形態の革新(京都市と共同提案)
- 6 電力需要の抑制と新たなサービスの展開(京都市と共同提案)
- 7 再就職受入れの制限

- 8 取締役定員の削除
- 9 脱原発と安全性の確保
- 10 安全文化の醸成
- 11 社外取締役（1名）の選任

なお、上記の提案は、3を除きすべて否決された。3については、平成26年4月30日開催の関電取締役会において、同一内容の議案を株主総会に付議することを決議したため、本市に取下げの依頼があったことから取り下げた。

(10) 関電株の売却について

財政局は、「保有株式の売却について」を平成26年11月10日付で起案し、同年同月12日に市長が決裁している。

本方針は同年11月10日の戦略会議において確認された内容に基づき実施するものであるとされており、その主な内容は次のとおりである。

ア 売却方針を持つに至った経過

昭和26年の会社設立以降、市民生活及び産業活動への安定した電力供給の確保という観点から安定株主として資本参加し、会社設立翌年度より毎年6%～15%の配当を得ていた。

しかし、現在においては、出資財産分については株式取得当時から社会経済状況等も変化してきたことや、基金保有分については平成24年度の包括外部監査における株式での運用方針を見直すべきとの意見もあったことなどから、整理し、見直しを行うこととした。

イ 民間企業に対する政策的関与の見直し

そもそも、民間企業に対し政策的関与を行う場合は、原則として株主の立場ではなく市民の安全安心を守る責務を有する自治体の立場から関与していくべきであり、今後のエネルギー政策の議論においても、株式保有の意義が薄いことは明白であり、「株主」としてではなく「行政」としての施策の実現に努めるべきである。

また、株主としての経営参加という面においても、行政側に民間企業の経営監督に関する専門組織を設置することは困難であり、「物言う株主」に委ねる方が、一層の経営強化、ひいては市民還元にも繋がっていくのではないかと考えられる。

ウ 基金保有分の見直し

基金の運用については、法第241条第2項の規定により、「確実かつ効率的に運用しなければならない」とされており、公金の運用としては、安全確実な金融商品により運用することが求められている。

本市では、同法の規定に基づき、各基金条例で確実な運用を行う旨を定め、

主には銀行への預金や地方債等により、また、一部は、過去から配当が見込まれた民間企業の株式により、その運用を行ってきたところであり、関電株についても、昭和 26 年の会社設立翌年度より毎年 6%~15%の配当があり、これまでは「確実かつ効率的」な運用と考えてきた。

しかし、基金保有分の株式（関電株）については、現在の経営状況等から本市平成 25 年度決算からは通期で無配となり、平成 26 年度についても、中間配当は見送られるとともに、期末配当も「通期の業績予想が依然として見通せない状況であることから」未定とされており、今後の動向も不透明であることから、確実かつ効率的な運用とは言い難い状況になっている。

また、「平成 24 年度包括外部監査の結果報告書（基金の管理と運用について）」においても、「無配当が続く場合は、運用からの収益を得られず、他の運用を行った場合に得られるはずの収益獲得の機会を逸する」ことになり、「株式での運用方針の見直しを検討することが望まれる」との意見が示されており、運用形態の変更を行う必要がある。

エ 方針

以上のことから、本市保有の関電株について売却を行う。ただし、本市の方針・行動が株価・市場に極力影響を及ぼさないよう最大限努めるものとする。

なお、平成 26 年 2 月に議員提出議案として可決された、法第 96 条第 2 項の規定による議会の議決すべき事件に関する条例（平成 26 年 4 月 1 日施行）により、「株式の売り払いでその予定価格が 1 億円以上のもの」が議決事件として追加されており、株式の売却にあたっては、事前に議決を得る必要があるため、別途議案を提出する。

(11) 関電株の売却議案の提出

法第96条第2項の規定による議会の議決すべき事件に関する条例の規定に基づき、上場株である関電株について、市長が売却議案を提出したが、「エネルギー政策について関電に対して実行を求める手段として、本市が筆頭株主であり続けることは必要である。今後、配当が得られることとなった場合は、貴重な財源となり得ることから、拙速に売却すべきではない」等の意見があり、否決された。

(12) 平成 26 年度の関電株に関する経過

平成 26 年度の関電株に関する経過は次のとおりである。

- ・平成 26 年 4 月 1 日 法第 96 条第 2 項の規定による議会の議決すべき事件に関する条例の施行
- ・同年 4 月 25 日 株主提案議案を関電へ提出
- ・同年 6 月 26 日 関電株主総会（市長出席）

- ・ 同年 11 月 10 日 戦略会議で保有関電株の売却方針が決定
- ・ 同年同月 12 日 保有関電株の売却についての市長決裁
- ・ 同年同月 21 日 市会へ関電株の売却についての議案提出
- ・ 同年 12 月 17 日 財政総務委員会での審査・関電株売払いについて否決
- ・ 同年同月 19 日 市会の本会議・関電株売払いについて否決
- ・ 同年同月 26 日 長の要求監査の提出
- ・ 平成 27 年 2 月 24 日 市会へ関電株の売却についての議案提出
- ・ 同日 市会へ平成 26 年度 2 月補正予算案提出
関電株の基金から出資財産へ移し替え
(244 億 2,500 万円)
- ・ 平成 27 年 3 月 13 日 市会の本会議・関電株売払いについて否決
- ・ 同日 市会の本会議・平成 26 年度 2 月補正予算案可決

(13) 他都市の関電株保有状況等

他都市の関電株の保有株数及び持株比率（平成 26 年 3 月末現在）について、京都市は 4,192,591 株（0.45%）、神戸市は 27,351,175 株（2.91%）である。

2 監査対象局の陳述等

(1) 陳述

監査対象局のうち財政局から、「1 事実関係の確認」で述べた関電株取得に至る経過、平成 24 年度包括外部監査の意見に対する対応、関電株の売却及び関電株の売却議案の提出についての説明に加え、市長からの意見書が報告された。

また、平成 27 年 2 月 4 日に追加意見書が提出された。

(2) 市長からの意見書

ア 確実かつ効率的な運用の観点

関電株においては、現実に無配当の状態が何年も続いている中、出資財産で保有しているものも含め、資産として確実かつ効率的な運用ができていないと言いきつ状況に立ち至っている。

このような中、将来にわたって株式配当のような不安定な財源に漫然と頼り続けることのない、より安定的な財政運営を目指すべきであり、資産の有効活用により施策・事業の推進や新たな資産形成をはかるといった観点からも、本市として株式資産の保有のあり方を抜本的に見直し、売却を基本とすることとしたところである。

また、本来、税という確固たる財務基盤がある自治体は、特段の事由がない限り、価値変動リスクが高い株式を保有する意味はない。むしろ、上場されている 1 社の株式を何百億単位で大量に保有することは、必要性や理由がないば

かりか、安定的な財政運営が求められる自治体において、大きなリスクを抱えることになると言わざるを得ない。

将来に株価が上がる可能性があるとして売却に反対する意見もあるが、株価が下がった場合の責任は誰が負うのか。過去に株式だけでなく仕組債など変動性の高い資産を保有・運用し続けることにより、自治体財政を毀損した例は多く見られる。自治体の公会計改革が進められる中、株価が下がった場合の含み損はどう評価されるのかについても留意が必要と考える。

イ 政策的関与の観点

民間企業に対して行政が政策的関与を行う場合は、株主の立場でなく、市民の安全安心を守る責務を有する自治体の立場で行うべきであると考えます。

現実には、関電の経営やエネルギー政策について、これまで筆頭株主として対応を強く求めたり、交渉したことはなく、株主総会において発言する場合でも、株を大量保有する筆頭株主も、一般の株主も同じ立場でしかなく、筆頭株主だからといって大きな影響力を持つわけではない。筆頭株主の地位を行政、市役所が持つ意味はないものと考えます。

また、自治体は株式の保有・運用に十分精通しているわけではない。現代の企業統治論でスチュワードシップ・コードとして、投資先企業の企業価値を向上させ、受益者のリターンを最大化する狙いの下、機関投資家のとるべき株主行動準則がとりあげられているが、大阪市に、筆頭株主としてのとるべき行動準則があるわけではないし、専門性の観点からも適切な株主行動をとることは非常に困難な状況である。

ウ 電力自由化の中での公平性確保の観点

今後、電力の自由化が進み、電力会社が自由競争にさらされる中、特定の電力会社1社だけの株を行政が大量保有していることは、適正な競争を歪めることにつながる。

新たな電力会社の参入により、競争性を高めていくことを企図しているこの時代に、行政が1社の電力会社だけを支えることは、電力自由化の流れからも全く相容れないものであると考える。

(3) 市長からの追加意見書（平成27年2月4日）

関電株の売却方針決定については、「株式保有の意義が薄いことは明白」であり、「民間企業に対して行政が政策的関与を行う場合は、株式の立場ではなく、市民の安全安心を守る責務を有する自治体の立場で行うべき」との認識から判断したものである。

ここで言う「株式保有の意義」については、これまでは電力の安定供給の観点から、行政として関電に対する増資等にも応じ、安定的株主として株式を保有し続け

てきたものであるが、「電力自由化」の到来により、もはや関電1社で電力を安定供給する時代ではなく、逆に行政として特定の電力会社の株を大量保有し続けることは、適正な競争をゆがめることになるものと考えている。

また、政策的関与については、可能、不可能というよりも、現在では関西広域連合と関電において覚書を取り交わし、互いの情報交換と連携を図る定期的な情報共有の場を設けていることから、あえて大阪市が株主であり続ける必要はないものとして認識している。

監査委員各位においては、政策的な意義の是非よりもむしろ、地方自治体が1社の株式を大量に保有し続けることのリスクや価格変動リスク、無配による収益確保機会の喪失等の観点について、現在の監査論に基づく専門的な見地から、御判断をお示しいただく様、よろしく願います。

3 関係人調査

(1) 平成24年度包括外部監査人の見解（平成27年1月23日）

平成24年度の包括外部監査人である西 育良氏から公債償還基金に関して提出のあった意見に関して、関係人調査を行った。その際の包括外部監査人の見解の主なものは、次のとおりである。

大阪市交通事業基金及び大阪市水道事業基金を除く蓄積基金は、各基金の設置条例において、財政局長が3つの原則のもと運用を行うとされている。

3つの原則とは、安全性すなわち収益性が安定していること又は償還可能性が高いこと、流動性すなわち償還までの期間が短いことまたは換金性に優れていること、収益性すなわち運用による収益が高いことである。安全性および流動性を確保した上で、収益性を追求するかたちで運用されている。

公債償還基金については、一部、関電株により運用されている。安全性を重視すると、通常、株式を保有することは想定され難いが、昭和14年1月の大阪市電気局の統廃合に伴い発行された株式を現在まで継続保有している経緯がある。

関電では、平成25年3月期第2四半期末において無配当とし、また期末配当も未定としていた。また、平成25年3月期の業績予想についても、「停止中の原子力プラントの再稼働時期および販売電力量の見通しが未定であることなどから、一定の前提を置いて業績を想定することができないため、引き続き未定」としていた。そのため、今後も過去と同じように配当によって運用収益を得ることができるとは限らない状況であった。

このように収益性や安全性すなわち運用益や元本償還を追求できない株式を保有している理由や今後の方針については、担当局からは「過去から継続保有しているものであり、今後も同様の方針である」との回答を得た。

財政局は、ただ漠然と当該株式を継続保有するのではなく、株式保有による市民へのメリット、デメリットと株式売却によるメリット、デメリットを勘案の上、今後の株式運用での方針の見直しを検討することが望まれる。

(2) 交通局の見解（平成 27 年 3 月 4 日）

交通局が関電株の売却を進める方針を取っていない理由は次のとおりである。

現時点においても、同株式は市場で売買でき、その対価として現金を得られることから、経営資源（金融資産）として一定の価値が認められるため、より有利な時期や処分手法を見極めるなど、慎重に進める必要があると考えている。

なお、現在の関電株の株価状況等を踏まえると、今日、明日に売却することは考えていない。

今後の処分の必要性については、事業運営上の観点から検討していくこととし、市場価格の動向等については常時注視していく。

4 監査の結果

以上のような事実関係の確認、監査対象局の陳述等に基づき、監査の要求があった、平成 26 年 12 月 26 日現在において保有する関電株についての監査の結果は次のとおりである。

(1) 関電株の保有に関する判断

本市が出資財産として保有する関電株は、昭和 26 年に本市が国策会社へ現物出資して得た株式相当分であり、市民生活、産業活動への安定した電力の供給に資することが当初の保有目的、つまり政策目的による保有と推測される。

昭和 39 年には、「電力復元問題も解決をみつつあることにかんがみ、今後においては地方公共団体の保有する電力株払込金についてはその売却金または一般財源等により充てることを原則とする取扱いとする」内容の自治事務次官通達が出されたため、本市はそれ以降の有償取得にあたっては、基金や交通局が引き受けを行い、無償取得にあたっては、一般会計、基金、交通局の各部署で割り当てを受け、その後も関電株を基金や出資財産として保有し続けた。昭和 26 年当時から大きく経済、社会環境が変化したにもかかわらず、関電株保有を継続した理由は現時点において確認できていないが、平成 24 年度までは株式の売却等も行わず、毎年安定的な高額配当を得ていたことから、初期の政策目的に加え、実質的に運用目的も併せ有する公有財産として取り扱っていたものと考えることが合理的である。

そうすると、一般に、監査委員は政策自体の是非について判断する職務権限を有していないとされていることから、政策目的による保有の是非について監査委員の判断の及ぶところではない。

一方、今回の監査において市長は、関電株を保有する意義は薄れたとの前提に基

づき、本市が関電株を保有し続けるべきか否かを監査委員の立場から判断することを求めているため、運用目的の視点から関電株保有の是非につき、以下判断する。

(2) 市長が要求する監査観点からの判断

ア 基金として保有する関電株について

法第 241 条第 2 項に、基金は、条例で定める特定の目的に応じ確実かつ効率的に運用しなければならないと規定されている。

また、同条第 7 項に、基金の管理は、基金に属する財産の種類に応じ、収入若しくは支出の手続、歳計現金の出納若しくは保管、公有財産若しくは物品の管理若しくは処分又は債権管理の例によると規定され、法第 235 条の 4 では、普通地方公共団体の歳計現金は、政令の定めるところにより、最も確実かつ有利な方法によりこれを保管しなければならないと規定されている。

なお、地方財務実務提要には、歳計現金の保管方法として、元本保証がない株券を取得、保有することはできないとの記述がある。

これらのことから、基金に属する現金は、歳計現金の保管の例により、最も確実かつ有利な方法により管理することが求められる。

したがって、運用以前に、そもそも元本保証がない株式を基金において取得、保有すること自体が法の趣旨から逸脱しており、基金として関電株を保有することは妥当とは言えない。

イ 出資財産として保有する関電株について

法第 238 条第 1 項第 6 号に、普通地方公共団体の公有財産の一つとして、株式が規定されており、地方財政法第 8 条に、地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならないと規定されている。つまり、株式保有自体を否定するものではないものの、株式の運用は、財産の効率的な運用という条件が課せられるものである。したがって、無配の状態ですべての株式を保有し続けることは、確実かつ効率的な運用という法の趣旨に合致しているとは言い難い。

また、上場株式は株価が内外環境の影響で変動することは常であり、時価の下落により出資財産が実質的に毀損するリスクも伴う。そのように価値が変動するリスクを孕む資産の運用にあたっては、リスクの分散や移転を合理的に行うリスク管理を徹底した運用指針を策定することが前提条件であるが、その具体的な運用指針の策定もなく、現状の「単一会社の大量の株式」という形で保有し続けることは、多額の資金の運用方法として望ましくないことは明らかである。

したがって、関電株の無配の状態が継続し、株価の下落傾向に変化がないのであれば、出資財産の毀損リスク回避のために速やかな対応が検討されるべき

である。

(意見)

今回の要求監査では交通局保有の関電株は対象とされていないが、企業管理者の権限に基づき保有している関電株といえども、本市の財産である以上、同様の観点から検討されたい。

【参考資料】

法第 199 条第 6 項

監査委員は、当該普通地方公共団体の長から当該普通地方公共団体の事務の執行に関し監査の要求があつたときは、その要求に係る事項について監査をしなければならない。

法第 199 条第 9 項

監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを普通地方公共団体の議会及び長並びに関係のある教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会若しくは公平委員会、公安委員会、労働委員会、農業委員会その他法律に基づく委員会又は委員に提出し、かつ、これを公表しなければならない。

法第 199 条の 2

監査委員は、自己若しくは父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身に関する事件又は自己若しくはこれらの者の従事する業務に直接の利害関係のある事件については、監査することができない。