

大阪市監査委員	新 堂 庄 二
同	河 本 正 弘
同	板 垣 義 鳳
同	大 宅 美 代 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成16年1月23日付け（又は同年2月6日付け）であなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求に係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

記

第1 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 大阪市が筆頭株主である第三セクター3社（株式会社大阪ワールドトレードセンタービルディング、アジア太平洋トレードセンター株式会社及び株式会社湊町開発センターの3社をいい、以下それぞれを「WTC」、「ATC」、「MDC」と略称する。）は、平成15年6月20日に特定調停（特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律《平成11年法律第158号》に基づく調停をいい、同法を「特定調停法」という。以下同じ。）を申立て、密室で再建策を画策してきた。1月13日、裁判所調停委員会の調停条項案（以下「調停案」という。）が示され、1月19日から23日まで市会決算特別委員会で議論され、26日に各常任委員会に提案され、30日の本会議で議決される運びである。

(2) 市民は、銀行を救済し、大阪市に公金を支出させ市に損害をもたらすこの調停案を承諾できない。株主であり監理者である大阪市は、開業当初からの赤字経営が改善されない3社の収入を、貸付金、補助金に加え割高賃料で支援してきた。それでも経営破綻に陥り特定調停を申立てながら、破綻に至る経営の詳細や申立書など詳細情報を市民や議会に公開せず、4回にわたる調停の概要情報だけの説明で、調停案への議会の承認を求めている。情報の提供もない不透明な支出の決議は無効といわねばならない。

さらに、市が当初目的とした3社の貿易振興（WTC）輸入促進（ATC）国際空港窓口シティエアターミナル（以下「CAT」と略称する。）機能（MDC）はことごとく消滅し、第2庁舎、雑居ビル、100円ショップなどに変質し、公共性もなく貸付金等公金支出の意義がない。また、銀行が指摘するように二次破綻が危惧される再建計画である。このような状態での公金投入は違法不当な支出であり、市に莫大な損害を生じさせる。民間の約2倍から3倍の高額賃料は違法不当な支出であり、その差

額は返還されねばならない。

- (3) 以上のように、今回の調停案による破綻三セク3社の再建計画への公金支出は違法不当な支出にあたり、大阪市に莫大な損害を生じさせるものである。よって監査委員におかれては下記支出についての差止めなど、関係者に対し必要な措置を講じるよう市長に勧告することを求め、地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項に基づき事実証明書を添付して請求する。

#### 記

- ア 市の貸付金699億円の返還を求め、株式化することの差止め。
- イ 104億円の追加出資の差止め。
- ウ 3社に対するこれまでの補助金の返還と今後の支出差止め。
- エ 将来の損失補償の差止め。
- オ これまでに支払った市と民間賃料の差額返還。

事実証明書（平成16年1月23日提出分）

- ・新聞記事 平成16年1月14日付け各紙
- ・特定調停申立書公開請求却下決定通知書

〔監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

## 2 請求の受理

### (1) 補正命令について

請求人が監査請求の対象としている3社の収入を支援してきた賃料（賃貸借物使用の単位面積あたりの対価をいう。以下同じ。）の差額の返還について、「民間の約2倍から3倍の高額賃料」と摘示されているが、事実証明書として添付されていた平成16年1月14日付け新聞記事では、WTCについては記載されていたものの、残るATC及びMDCについては記載されていないため補正を求めた。

また、請求人は「これまでに支払った市と民間賃料の差額の返還」を求めており、支出日から1年を経過しているものも対象に含まれるが、本件請求書には法第242条第2項に定める請求期間を徒過しているものについて「正当な理由」が記載されていないことに対しても補正を求めた。

### (2) 補正書及び補足書について

平成16年2月6日、請求人から次のとおり、請求書の補正及び補足がなされた。

#### ア 「民間の約2倍から3倍の高額賃料」についての事実証明書

このたび、市から情報提供を受けた資料に基づき、3社全てについて資料1（別表）を作成し、提出する。この数値を基に、市関連入居社、市以外のオフィス入居社、商業店舗の㎡あたりの1か月単価賃料を算出した。

民間業者の個別賃料については、全面非公開であり市会での質疑にも「経営の根幹に関わる」として議員にも公開されていない。したがって、民間賃料については、あ

くまでも年間収入と入居面積で算出したものである。

さらに、ATCについては、中小企業や輸入促進関連テナントに対して、市が賃料補助を充てていることや、優遇賃料なるものも存在していることが窺われ、大阪市のみが黙々と高額賃料を支払っていることへの不当性がますます浮き彫りになる。

同じ建物に入居しながら、最低 1.44 倍から最高 3.44 倍の賃料の支払いは、違法不当な公金の支出にあたり、大阪市に莫大な損害が生じていることは明らかである。

そして、見張り番の計上した 3 社の割高賃料概算総額 128 億円の返還を関係者らに返還させ、市の損害を回復する措置を講じるよう、監査委員に対し勧告を求める。

#### イ 特定調停による再建計画の無効性

1 月 31 日午前 5 時招集、6 時調停案受諾可決。詳細内容が明らかにされない中で可決し、補正予算に計上された 104 億円の追加融資はじめ、今後の補助金や損失補償など一切の支出は差止められねばならない。

なぜなら、再建計画には現状の経営が前提となっており、市長はじめ再建ありきで進めてきた特定調停の再建計画鑑定書（以下「鑑定書」という。）には、少しの狂いで二次破綻の可能性ありと報道されている。現在の賃料を前提とした今後 30～40 年間の新たな賃料支出は、外郭団体を含め 1,835 億円にのぼり、350 億円の補助金支出が予定されていると報道されている。

また、再建計画に金融機関からの必須条件として盛り込まれた市の損失補償は、経営内容に左右される不安定な内容で、銀行救済のための公金支出を確かなものにするため市民に押付けられたものである。

したがって、違法な損失補償をしないよう差止めの勧告を求める。

#### 事実証明書（平成 16 年 2 月 6 日提出分）

- ・ 3 社の入居面積等の推移および賃料比較表（2004.2.1 見張り番作成）
- ・ 再建計画概要説明書（ATC）
- ・ 大阪市輸入促進事業推進補助金補助テナント一覧表（平成 15 年 8 月分）
- ・ 大阪市輸入促進事業推進補助金算定基準
- ・ 新聞記事 平成 16 年 1 月 30 日及び 31 日付け各紙

〔監査委員注記：補正書及び補足書は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。〕

#### ウ 請求期間の徒過について

市会委員会などでも終始「経営の根幹に関わる」ことを理由に、経営状況の詳細や民間賃料について、一切公開・公表されていない。

民間賃料については今回はじめて入居面積や賃料総額が提供されたために、類推試算することができたもので、期間徒過に正当な理由がある。

#### (3) 本件請求に係る請求期間及び「正当な理由」について

法第 242 条第 2 項の規定により、住民監査請求は当該行為のあった日又は終わった日

から1年を経過したときはすることができないが、正当な理由があるときは、この限りではないとされている。

「これまでに支払った市と民間賃料の差額」に係る賃料の支出として、請求人は補正書資料1において、WTCについては平成7年度から14年度の、ATCについては平成6年度から14年度の、MDCについては平成8年度から14年度の賃料比較を示している。

しかしながら、3社に係る平成14年度のうち平成15年2月分から3月分までの賃料（ただし、MDCの観光案内所に係る賃料は、平成14年10月分から平成15年3月分まで）以外については、本件監査請求提出の平成16年1月23日には支出日から1年を経過している。

また、正当な理由の有無については、財務会計上の行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力を持って調査を尽くしても客観的に見て監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合には、特段事情のない限り、住民が相当の注意力をもって調査をすれば客観的に見て上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時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ものである（最高裁平成14年9月12日判決）とされている。

請求人が、今回はじめて提供されたとの情報については、遅くとも3社の決算発表後であれば知ることができること、また、市会では、平成10年3月16日の文教経済委員会及び平成13年11月19日の決算特別委員会において、ATC及びWTCに係る賃料についての質疑答弁がなされていることから、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情報を知ることができたと解され、平成14年度決算以前の情報を基に平成16年1月23日に提出された本件請求は、上記判例に照らして相当な期間内になされたものとはいえない。

したがって、「これまでに支払った市と民間賃料の差額」に係る賃料の支出日から1年を経過したものについての「正当な理由」は認められない。

#### (4) 補助金について

住民監査請求において必要とされる財務会計上の行為あるいは怠る事実の違法性、不当性に関する主張は、監査請求全体の趣旨からみて、当該財務会計上の行為あるいは怠る事実が具体的な理由によって法令に違反し、あるいは、行政目的上不相当である旨を指摘することを要するものと解されている。

請求人は、3社に対するこれまでの補助金の返還を求めているが、補助金は、個々の補助対象事項についての公益上の必要性において、それぞれの補助要綱に基づき個別に支出されるものであるところ、本件請求ではそれぞれの違法性・不当性について具体的な理由により摘示がなされていない。

なお、輸入促進事業推進補助金は、補助対象となる高額賃料の違法性を指摘しているものと解される。

(5) 貸付金の株式化、追加出資及び損失補償の差止めについて

請求人は、貸付金の株式化、追加出資及び損失補償の差止めを求めているものであるが、これらは特定調停に基づくものであり、本件請求提出後に特定調停が合意成立した結果、裁判上の和解と同一の効力を有し、さらには確定判決と同一の効力を有するものであるから、同調停の成立により、貸付金の株式化、追加出資及び損失補償の差止めについては、法律上許されないものである。

したがって、請求の趣旨からも、調停案の受諾が違法不当であるとの請求と解する。

以上により、3社に対する調停案の受諾並びに請求期間を徒過していない3社に対する賃料の決定及び支出について、法第242条に規定する要件を具備しているものと認め、受理することとした。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

- (1) WTCに対する調停案の受諾
- (2) ATCに対する調停案の受諾
- (3) MDCに対する調停案の受諾
- (4) WTCに係る不動産賃貸借契約における賃料の決定及び支出（平成15年2月分から3月分まで）
- (5) ATCに係る不動産賃貸借契約における賃料の決定及び支出並びに輸入促進事業推進補助金に伴う賃料の決定（平成15年2月分から3月分まで）
- (6) MDCに係る不動産賃貸借契約における賃料の決定及び支出（平成15年2月分から3月分まで。ただし、観光案内所に係る賃料については平成14年10月分から平成15年3月分まで）

### 2 監査対象局

計画調整局	上記（3）について
経済局	上記（2）及び（5）について
港湾局	上記（1）及び（4）について
建設局	上記（4）から（6）について
水道局	上記（4）について
教育委員会事務局	上記（6）について
市民局	上記（5）について
環境事業局	上記（5）について
都市環境局	上記（4）及び（5）について
ゆとりとみどり振興局	上記（4）及び（6）について

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成16年2月24日に新たな証拠

の提出及び陳述の機会を与えた。

(1) 請求人から提出された補足書

2月12日に大阪市が同意し、1月31日に市会で与党の賛成多数で可決された「特定調停」の再建計画の同意・承諾決定は、次のような問題があり無効である。

ア 再建計画の基礎となる3社の営業内容など詳細な部分が市民や議会に公開されず不透明な中での決定であること。

イ 「特定調停」による再建が最善の方法であるという説明がなされていないこと。市の負担等について選択肢のシュミレーションが提示されていないこと。

ウ 三セク3社は市の事業目的が消滅し、市が関与する公共性が失われていること。

エ 市の割高賃料などが調整されず、経営再建のベースが現在のままであり、市への依存性が明らかにされていないこと。

オ すでに二次破綻が確実視され、違法性の高い損失補償条項が盛り込まれていること。

カ 再建不能要素を隠蔽していること。(鑑定書非公開、賃料設定の不当性ATC 坪1万円/月)

なお、市の割高賃料分の支出差止め、3社の海外出張費等の返還については、請求の要旨とは別個の措置を求めるものであるため採用できない。

追加資料

- ・ 2月12日及び13日付け各紙新聞記事
- ・ 大阪市が金融機関に提出していた依頼文 (一部念書)
- ・ 再建計画の市の賃料割高支出額概算
- ・ ATCの平成9年度営業報告書 (抜粋)

[監査委員注記：補足書は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。]

(2) 請求の要旨を補足する陳述

再建案では、会社更生法を適用したり破産した場合の市民負担などは明らかにされておらず、調停案の中身は市民に分かりにくいものとなっている。

二次破綻も確実なのに大丈夫と言い張っていて、損失補償も違法だと思われる。また、銀行への約束の資料が出てきた。銀行への約束が優先されている。

鑑定書は非公開であるし、市の入居賃料も割高賃料ベースで調停案に組み込まれており、ごまかしながら承諾を得た調停案となっている。

ATCには多額の補助金を出しており、テナントのほとんどは無料なのではないだろうか。それなのになぜ市は高く払わなければならないのか。賃料の決め方に不信感があるので、きちんと計算をして直していただきたい。

(3) 請求人から提出された事実証明追加資料

平成16年2月27日に、請求人から事実証明追加資料が提出されたが、住民監査請求における請求書の補正及び請求人の陳述は、請求書記載事項を補足し、記載事項に関する新しい証拠を提出するにとどまるものと解される。したがって、別個の論点から違法又は不当の主張は、請求事項の範囲を超えたものである。

ましてや、補正及び陳述の機会を付与した日を過ぎてから別個の論点によって違法又は不当を主張し、その証拠が提出されたものは、請求のあった日から60日以内に監査を行わなければならないという住民監査請求の趣旨にも適合しないものである。

したがって、請求人から提出された事実証明追加資料については、採用することができない。

#### 4 監査対象局の陳述

平成16年2月27日に、計画調整局長、経済局長、港湾局長及び建設局理事ほか関係職員から陳述を聴取した。

#### 5 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、WTC、ATC及びMDCに対して関係人調査を行い、3社に対する文書による調査と3社の代表取締役社長ほか関係職員からの陳述聴取を行った。

### 第3 監査の結果

#### 1 本件特定調停に係る事実関係の確認

##### (1) 3社の設立目的及び事業の現状

###### ア WTC

###### (ア) 設立目的

テクノポート大阪計画の先駆的な役割を担うコスモスクエア地区に大規模インテリジェントオフィスビルを建築し、世界にネットワークを持った国際交易、先端技術開発、高度情報通信などの高次都市機能の集積を図ることを目的に設立され、平成7年4月に開業した。

###### (イ) 現状

オフィス入居施設の内訳については、平成16年1月末時点で、本市5局、本市関連団体12団体、公的団体2社、情報通信先端技術ソフトウェア7社、国際交易港湾関係2社、地域開発そのほか6社、ビル管理4社である。

また、平成15年3月末時点での借入金残高は982億1,300万円、債務超過は236億6,400万円、当期損失は13億4,400万円、未処理損失は330億6,400万円である。

###### イ ATC

###### (ア) 設立目的

製品輸入の促進拠点及び中小流通業の振興と流通機構の革新を担い、関西経済の国際化、活性化を図ることを目的に設立され、平成6年4月に開業した。

(イ) 現状

I T Mの入居施設の内訳については、平成 16 年 1 月末時点で、輸入商品取扱 199 社、本市 6 施設、本市関連団体 4 施設、海外貿易振興機関 7 団体、J E T R O 関連 3 施設、国内公的団体 1 団体、そのほか 1 施設である。このほか、A T C デジタルスクエア、I T M ホール、保税事務センターといった施設を備えている。

O's は、平成 16 年 1 月末時点で、物販・飲食等 計 90 社が入居しているほか、A T C ホール、ハーバーアトリウムといった施設を備えている。

また、平成 15 年 3 月末時点での借入金残高は 1,263 億 9,500 万円、債務超過は 253 億 5,500 万円、当期損失は 29 億 1,000 万円、未処理損失は 474 億 6,700 万円である。

ウ MDC

(ア) 設立目的

湊町地区の都市ターミナルの形成に向け、J R 関西本線の地下化の推進役、関西国際空港に対応した大阪市の国際門戸となる O C A T ビルの整備主体、全国各都市と結ぶ高速バス等拠点となる公共ターミナルをはじめとする複合交通センター、情報センターとして設立され、平成 8 年 3 月に開業した。

(イ) 現状

O C A T ビルには、まちづくり、ターミナル拠点機能、都市活動を支えるサービス機能向上といったそれぞれの視点から、平成 16 年 1 月末日現在で、政府観光局 5 か国、航空会社 8 社、本市施設 2 施設、本市関連団体 2 団体、世界旅の情報センター、空港バス・都市間バスのためのバスターミナル、阪神高速湊町ランプ、J R 難波駅などの施設を備えている。

また、平成 15 年 3 月末時点での借入金残高は 554 億 3,800 万円、債務超過 95 億 2,400 万円、当期損失は 8 億 8,700 万円、未処理損失は 175 億 2,400 万円である。

(2) 特定調停の経過

特定調停の申立てから成立までの経過は次のとおりである。

日 程	内 容
平成 15 年 6 月 20 日	3 社が大阪簡易裁判所に本市及び金融機関を相手方として特定調停の申立てを行う。
7 月 3 日	大阪地方裁判所に移送決定
8 月 21 日	第 1 回調停期日 各社が提出した再建計画案等について専門家の鑑定を経ることを決定
10 月 7 日	監査法人が調停委員会（大阪地方裁判所）に鑑定書を提出



10月30日	第2回調停期日 各社から個々の債権者ごとの放棄額等を明示した弁済計画及び再建計画からなる「弁済計画案」の説明とそれに対する本市を含む各相手方が意見を主張
12月2日	第3回調停期日 各社から「弁済計画案(2)」の説明
12月12日	「弁済計画案(2)」に対する大阪市の意見書を提出
12月26日	各社から「弁済計画案(3)」を提出
平成16年	第4回調停期日
1月13日	調停委員会が調停案を提示
1月31日	大阪市会で特定調停の受諾について附帯決議を付して可決
2月12日	第5回調停期日 全相手方が「調停案」に同意し、特定調停が成立

〔注：3社（申立人）の相手方のうち、本市以外の相手方について「金融機関」とする、以下同じ。〕

### (3) 特定調停の概要

平成16年2月12日付けで成立した3社の特定調停の概要は次のとおりである。

#### ア WTC

##### (ア) 相手方

大阪市ほか9金融機関

##### (イ) 大阪市関連

- A WTCは、借入金債務の元金200億円のうち125億円を平成16年9月末日までに株式化する。
- B Aの株式化後の残元金75億円を劣後債権とする。
- C 大阪市は、金融機関（株）大阪市開発公社を除く）貸金債権の元本、未払利息及び損害金について担保物件の処分等回収努力をしても、なお回収不能が発生した場合の当該回収不能額について、損失補償を行う。
- D 大阪市は、平成16年9月末日までに40億円を出資する。

##### (ウ) 金融機関関連

- A 借入金債務の元金782億円のうち137億円を免除する。
- B 債務免除後残元金645億円を平成16年6月から平成56年3月まで毎年分割して支払う。  
利率については、大阪市縁故証書貸付金利（5年固定）を基準に5年ごとに見直す。

#### イ ATC

##### (ア) 相手方

大阪市ほか20金融機関

##### (イ) 大阪市関連

- A 大阪市は、借入金債務の元金 187 億円のうち、ATCと大阪市において協議の上合意する相当な金額の弁済に代えて、ATCから駐車場の所有権を譲り受ける旨の合意（代物弁済）を締結する。（なお、特定調停手続外においてATCと大阪市との協議の結果、代物弁済の金額を 29 億 8,000 万円（消費税を除く。）とすることで双方合意した。）
- B Aの代物弁済後の残元金を劣後債権とする。
- C 大阪市は、金融機関貸金債権の元本、未払利息及び損害金について担保物件の処分等回収努力をしても、なお回収不能が発生した場合の当該回収不能額について、損失補償を行う。
- D 大阪市は、平成 16 年 9 月末日までに 40 億円を出資する。

(ウ) 金融機関

- A 借入金債務の元金 1,099 億円のうち 698 億円を免除する。
- B 債務免除後残元金 401 億円のうち 386 億円を平成 16 年 9 月から平成 46 年 3 月まで分割して支払う。  
利率については、大阪市縁故証書貸付金利（5 年固定）を基準に 5 年ごとに見直す。
- C 債務免除後残元金 401 億円のうち 15 億円を劣後債権とする。

ウ MDC

(ア) 相手方

大阪市ほか 11 金融機関

(イ) 大阪市関連

- A MDCは、借入金債務の元金 311 億円のうち、有利子借入金 204 億円を、平成 16 年 9 月末日までに株式化する。
- B 無利子借入金債務の弁済方法については別途協議する。
- C 大阪市は、金融機関貸金債権の元本、未払利息及び損害金について担保物件の処分等回収努力をしても、なお回収不能が発生した場合の当該回収不能額について、損失補償を行う。
- D 大阪市は、平成 16 年 9 月末日までに 24 億円を出資する。

(ウ) 金融機関関連

- A 借入金債務の元金 183 億円のうち 91 億円を免除する。
- B 債務免除後残元金を、平成 16 年 9 月から平成 46 年 3 月まで毎年分割して支払う。  
利率については、大阪市縁故証書貸付金利（5 年固定）を基準に 5 年ごとに見直す。

(4) 再建計画について

平成 15 年 12 月 26 日付けで、各社から調停委員会に提出され、調停案の基礎となった弁済計画案(3)上の収益及び費用の見込み（平成 14 年度決算をベースとする。）並びに収支の見通しは次のとおりである。

## ア WTC

### (ア) 計画期間

平成 16 年度から平成 55 年度までの 40 年

### (イ) 収益

大阪市関連の賃料収入は平成 16 年度に 8%減少し、8 年間は同額で推移、平成 24・平成 25 年度は 1%ずつ減少、平成 26 年度以降は前年と同額と見込んでいる。

その他の賃料収入は平成 16 年度から平成 25 年度まで毎年 1%減少し、平成 26 年度以降は前年と同額と見込んでいる。

### (ウ) 費用

経費は平成 21 年度以降 5 年ごとに 1%増加を、長期修繕費は 40 年間で 184 億 6,200 万円を、法人事業税の外形標準課税額は平成 16 年度より計上している。

また、平成 15 年度・平成 16 年度における会社の自助努力として、委託費及び水道光熱費の見直しなどを掲げている。

### (エ) 収支の見通し

収支の見通しは、債務超過の解消が平成 16 年度、当期損益の黒字化が平成 23 年度である。ただし、減損会計（資産価値の低下に伴う損失計上）を適用していない。

## イ ATC

### (ア) 計画期間

平成 16 年度から平成 45 年度までの 30 年

### (イ) 収益

大阪市関連の賃料収入は平成 16 年度に 8%減少し、4 年間は同額で推移、平成 20 年度に 2%減少し、平成 21 年度以降は前年と同額と見込んでいる。

その他賃料収入は平成 16 年度から平成 20 年度まで毎年 2%ずつ減少し、平成 21 年度以降は前年と同額と見込んでいる。

### (ウ) 費用

経費は平成 21 年度以降 5 年ごとに 1%増加を、長期修繕費は 30 年間で 224 億 7,200 万円を、法人事業税の外形標準課税額は平成 16 年度より計上している。

また、平成 15 年度・平成 16 年度における会社の自助努力として、委託費及び人件費の削減などを掲げている。

### (エ) 収支の見通し

収支の見通しは、債務超過の解消が平成 15 年度、当期損益の黒字化が平成 21 年度である。ただし、減損会計は適用していない。

## ウ MDC

### (ア) 計画期間

平成 16 年度から平成 45 年度までの 30 年

### (イ) 収益

平成 15 年度から平成 17 年度までは周辺開発の動向を踏まえた現実的な収入見込みが反映され、平成 18 年度から平成 20 年度までは毎年 1%ずつ減少、平成 21 年

度以降は前年と同額と見込んでいる。

(ウ) 費用

経費は平成21年度以降5年ごとに1%増加を、長期修繕費は30年間で47億4,700万円を、法人事業税の外形標準課税額は平成16年度より計上している。

また、平成15年度・平成16年度における会社の自助努力として、人件費及び委託費の削減などを掲げている。

(エ) 収支の見通し

収支の見通しは、債務超過の解消が平成23年度、当期損益の黒字化が平成16年度である。

(5) 鑑定書の概要

平成15年8月15日付けで、各社から調停委員会に提出された再建計画について、監査法人による検証がなされ、同年10月7日付けで調停委員会に鑑定書が提出された。鑑定書の総合結論における再建計画の実現可能性については次のように記載されている。

ア WTC

(ア) 再建計画は、減価償却費の過大計上による法人税等の過少計上を解消できれば一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえない。

しかし、計画が40年という長期に及ぶため将来の損益変動のリスクは避けられず、特に、大阪市との契約は、単年ごとに決定されることに留意する必要がある。

なお、減価償却費の過大計上による法人税等の過少計上については、平成15年10月27日付けで、WTCから調停委員会に提出された弁済計画案概要説明書の中で、減価償却費に関する補足説明として、建物の耐用年数を65年から50年に短縮することを想定して事業計画を作成しており、償却済資産につき減価償却を行った訳ではないとの主張がなされている。

(イ) 再建計画では、金融支援による自己資本充実策もあるが、実施後でも会社の時価純資産が過少で、一定の変動があれば資金ショートする可能性がある。

(ウ) 大阪市の公共性に関する行政的判断に依拠するが、この計画の実現の確実性を高めるためには、市が会社を地域開発の中核拠点として活用する政策の継続及び将来の資金不足に備えた実効性のある追加的な金融支援策を検討する必要がある。

イ ATC

(ア) 再建計画は、一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえない。しかし、計画が30年という長期に及ぶため将来損益変動リスクは避けられない。特に、大阪市との契約や補助金等は、単年ごとに決定されることに留意する必要がある。

(イ) 上記ア(イ)と同趣旨

(ウ) 上記ア(ウ)と同趣旨

ウ MDC

(ア) 再建計画は、一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえない。しかし、

計画が30年という長期に及ぶため将来の損益変動のリスクは避けられない。特に、大阪市との契約や補助金等は、単年ごとに決定されることに留意する必要がある。

(イ) 上記ア (イ) と同趣旨

(ウ) 上記ア (ウ) と同趣旨

## (6) 損失補償について

### ア 法的位置付け

法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律（昭和21年法律第24号 以下「法人に対する財政援助制限法」という。）第3条は、地方公共団体が会社その他の法人の債務について保証契約をすることができず、いわゆる債務保証をすることを原則として禁止している。

債務保証は、主たる債務が履行遅滞になると直ちに履行する義務を負う。

損失補償は、主たる債務とは別個の債務で、履行遅滞のみでは履行義務を負わず、客観的に「損失」が生じた時点で債務となる。なお、損失補償を禁止する法律はない。

### イ 第三セクターの資金調達

「第三セクターに関する指針の改定について（平成15年12月12日付け総経第398号総務省自治財政局長通知（以下「総務省の指針」という。））」において、次のように示されている。

第三セクターの資金調達方式としては、事業自体の収益性に着目したプロジェクト・ファイナンスの考え方を基本とすべきであり、これに基づく資金調達が困難である場合には、第三セクター方式による事業化を原則として断念すべきであること。

こうした事業であっても公共性、公益性の観点からなお実施する必要がある場合には、補助又は貸付け等により、財務の安全性を高めることを通じて資金調達が可能となるようにすることが適当であり、将来の新たな支出負担リスクを回避する観点から、第三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。

真に必要を得ず損失補償を行う場合にあつては、その内容及び必要性、更には対象となる債務についての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越えた負担は存在しないことを対外的にも明確しておくべきであること。

## (7) 市会の経過

調停案の受諾については、法第96条第1項第12号の規定に基づき、議会の議決が必要であるため、市長は、特定調停に係る調停案の受諾とそれに関連する補正予算に係る議案を市会に上程し、平成16年1月31日の本会議において、附帯決議を付した上で議案は可決された。

なお、平成15年6月20日になされた3社からの特定調停の申立て以降、市会での可決までの主な経過と附帯決議は次のとおりである。

日 程 と 会 議	案 件 等
平成 15 年 6 月 24 日又は 25 日 4 常任委員会	特定調停申立ての報告と関連質疑
10 月 3 日、8 日 公営・準公営企業会計決算特別委員会	WTC の特定調停に係る質疑
10 月 14 日又は 15 日 3 常任委員会	三セク破綻処理に関する陳情書の審査 (継続審議)
10 月 22 日	自民党・市民クラブ、民主・民友、公明党から市長へ要望
12 月 9 日又は 10 日 4 常任委員会	特定調停に係る質疑
12 月 19 日	共産党から市長へ申入れ
12 月 24 日 3 常任委員会	大阪市第三セクター「特定調停」不承認を求める陳情書の審査 (継続審議)
平成 16 年 1 月 13 日 本会議	一般質問
1 月 14 日 一般会計等決算特別委員会	調停案の提示について報告
1 月 19 日～23 日 一般会計等決算特別委員会	調停案に係る質疑
1 月 28 日 文教経済委員会・計画消防委員会	調停案受諾等の議案説明・関連質疑 ・特定調停について ・平成 15 年度大阪市一般会計補正予算 (第 2 回)
1 月 28 日 建設港湾委員会	調停案受諾等の議案説明・関連質疑 ・特定調停について ・平成 15 年度大阪市港営事業会計補正予算 (第 1 回)
1 月 28 日 財政総務委員会	調停案受諾についての報告・関連質疑
1 月 30 日 本会議	会期の延長
1 月 31 日 3 常任委員会	態度決定
1 月 31 日 本会議	附帯決議を付し可決

注：1 質疑には議題外での質疑を含む。  
2 文教経済委員会、計画消防委員会及び建設港湾委員会を「3 常任委員会」と、また、「3 常任委員会」に財政総務委員会が加わったものを「4 常任委員会」とした。

[附帯決議]

WTC、ATC、MDC の 3 社の特定調停による再建については、経済的損失、社会的信用の喪失、市民の財産の保全等を総合的に考慮し、やむなくその必要性を認めざるを得ないとしても、新たな出資と損失補償が市民に多額の負担を求め、或いは将来求めることになりかねないものであり、猛省すべきであることは言を待たないところである。市長においては、今回の事態が市政に対する市民の信頼の低下を招く重大なものであることを十二分に認識するとともに、市会における指摘を真摯に受け止

め、次に掲げる対応策を確実に実施して、各社の再建が図られるよう総力をあげて取り組まれない。

- ・ 専門家による調査委員会を設置し、かかる事態に陥った経過を徹底的に検証し、その原因と問題点を明らかにして、市民への説明責任を果たすこと
- ・ 会社経営陣の刷新を速やかに図るとともに、調査委員会での調査結果を踏まえ、本市の責任を明らかにすること
- ・ 専門家を交えた、市長、助役を構成員とする再建監視委員会を設置し、着実に会社の再建が果たされているか厳重に監視監督するとともに、その結果を適時公表すること
- ・ 会社の再建計画に加え、新たな民間人による会社経営陣により厳格な目標を設定した経営計画を早急に策定させ、目標達成に向け全力で取り組ませること
- ・ 会社経営改善状況を踏まえ、本市の補助金や借入金利等の圧縮に全力を注ぐとともに、今後は、3社に対して一切の経営に関わる財政支援は行わず、自主再建を基本とすること

## 2 本件賃料に係る事実関係の確認

### (1) 本市入居施設の賃料

平成14年度における本市入居施設の賃料（以下「本市賃料」という。）は次のとおりとなっている。

#### ア WTC

	年度末面積 (㎡)	賃料単価(円/月)	共益費(円/月)	合計(円/月)
港湾局	5,339	5,110	1,800	6,910
都市環境局	6,070	5,110	1,800	6,910
水道局	7,457	5,110	1,800	6,910
ゆとりとみどり振興局	3,094	5,110	1,800	6,910
建設局	9,342	5,110	1,800	6,910

#### イ ATC

	年度末面積 (㎡)	賃料単価(円/月)	共益費(円/月)	合計(円/月)
デザイン振興プラザ	2,742	5,142	1,815	6,957
エイジレスセンター	5,037	5,142	1,815	6,957
輸入住宅促進センター	2,288	5,142	1,815	6,957
大阪環境産業振興センター	1,841	5,142	1,815	6,957
BPCネットワークセンター	1,178	5,293	1,815	7,108
消費者センター	1,314	5,293	1,815	7,108

#### ウ MDC

	年度当初面積 (㎡)	賃料単価(円/月)	共益費(円/月)	合計(円/月)
観光案内所	74	8,800	1,200	10,000
観光情報センター	190	5,000	1,200	6,200
東部学校事務センター	551	4,800	1,200	6,000

(注) 単価についてはいずれも㎡単位であり、単位未満は切捨てしている。

## (2) 本件不動産借入に係る契約手続

港湾局は、大阪市契約規則（昭和 39 年大阪市規則第 18 号）第 3 条第 2 項に基づき、大阪市内オフィスビル平均賃料の動向を考慮し契約を締結した。その後、WTC の賃料については、市内の主要オフィスビルの平均賃料に大きな変動がないため変更の協議を行っていない。

水道局は、地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）第 9 条第 1 項第 8 号に基づき、既に入居している港湾局の賃料と同額で契約を締結し、その後も港湾局に準じている。

その他の局は、契約規則第 3 条第 2 項に基づき、建設局長に対し賃貸借契約の締結について依頼を行っている。

建設局は、大阪市事務専決規程（昭和 38 年大阪市達第 3 号）第 3 条第 1 項第 13 号に基づき、WTC 及び ATC との契約に際しては市内大型オフィスビルを対象とした市場調査などから、また、MDC との契約に際しては近接区的大型オフィスビルを対象とした市場調査などから、それぞれ依頼文書に記載された賃料が著しく合理性を欠くものではないと判断し契約を締結したが、その後、経済情勢等の変動に伴う賃料の変更は行っていない。

## (3) 賃料についての契約条項

賃料についての契約条項の主な内容は次のとおりである。

### ア WTC との契約条項

賃料等の改定については、WTC 及び大阪市は、賃料・共益費が本建物の新規入居条件と差異を生ずることとなった場合、近隣土地建物の賃料・共益費に変動があった場合又は土地建物に対する公租公課等の改正その他経済情勢、物価の変動があった場合は、賃貸借期間内であっても協議のうえ、改定することができるとされている。

また、契約の更新については、WTC 又は大阪市のいずれかが、相手方に対し契約期間満了の 6 か月前までに、本契約を更新しない旨の通知または条件を変更しなければ更新しない旨の通知等特別の意思表示をした場合を除き、本契約は従前の契約と同一の条件で契約期間満了の翌日から 1 年間継続するものとし、以後も同様とするとされている。

### イ ATC との契約条項

賃料等の改定については、賃料等の第 1 回目の改定日及びその後満 3 年を経過するごとに、ATC と大阪市は協議のうえ、改定することができるとされ、また、著しい経済変動、物価高騰等の事由により、賃料又は共益費、敷金の額が不相当若しくは合理性を欠くに至ったときも同様とするとされている。

また、契約の更新については、ATC は契約満了の 6 か月前までに、大阪市は契約満了の 3 か月前あるいは 6 か月前までに、ATC 及び大阪市いずれからも、本契約を更新しない旨の書面による通知がされない場合又は ATC と大阪市の合意により契約の条件を変更した場合を除き、同一の条件で 1 年間あるいは 3 年間更新し、以後も同様とするとされている。

### ウ MDC との契約条項



賃料等の改定については、賃料及び共益費は、第 1 回目の改定日及びその後満 3 年を経過するごとにMDCと大阪市の協議のうえ、改定することができるとされ、また、賃料及び共益費が近隣土地建物の賃料及び共益費の変動又は土地建物に対する公租公課等の改正その他経済情勢、物価の変動があり賃料及び共益費の水準が不合理なものとなったときは、契約期間内であってもMDCと大阪市の協議のうえ改定することができるとされている。

また、契約の更新については、MDCは契約期間満了の6か月前までに、また大阪市の更新については、MDCは契約期間満了の3か月前あるいは6か月前までに、本契約の更新をしない旨の通知又は条件を変更しなければ更新しない旨の通知をしなかったときは、自動的に更新し、契約期間満了の翌日から1年間あるいは3年間継続するものとし、以後も同様とするとされている。

(4) 本件不動産賃借料の支出手続

不動産賃借料の支出については、水道局は地方公営企業法第9条第1項第11号に基づき、その他の局については事務専決規程第3条第1項第17号に基づき、入居所管各局において、契約に基づく支払日までに支出を行っている。

なお、年度当初に1年間の賃借経費の支出に関する決裁をしている局と支払い月ごとに決裁をしている局がある。

3社に対する支出は次のとおりである。

ア WTCに対する支出 426,001,252 円(平成 15 年 2 月分から 3 月分まで)

イ ATCに対する支出 211,205,514 円(平成 15 年 2 月分から 3 月分まで)

ウ MDCに対する支出 19,046,928 円(平成 15 年 2 月分から 3 月分まで。ただし、観光案内所に係る賃料は平成 14 年 10 月から 15 年 3 月分までである。)

(5) 各局における市場調査

港湾局は、WTCの本市賃料と比較するため、各年において、市内の主要オフィス6か所の賃料を調査しており、その結果、m<sup>2</sup>単位月額の平均は次のとおりであった。

(単位：円)

平成 10 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年
5,132	5,648	5,243	5,192

経済局は、ATCの本市賃料と比較するため、各年において、市内民間ビルの地区別年平均賃料を調査しており、その結果、市内中心部6か所を対象としたm<sup>2</sup>単位月額の平均は次のとおりであった。

(単位：円)

平 6	平 7	平 8	平 9	平 10	平 11	平 12	平 13	平 14
6,161	5,841	5,786	5,673	5,532	5,485	5,372	5,231	5,094

計画調整局は、MDCが平成13年度にコンサルタント会社に賃料動向調査を委託し、 $m^2$ 単位月額の適正賃料水準が4,500円から5,600円までの範囲内であるという調査結果の報告を受けていた。

(6) 請求人の算出方法による民間賃料

請求人は、3社の賃料等年間総額から本市関連入居者の賃料等年間総額を差し引いた額を本市関連以外の入居者（以下「民間テナント」という。）の賃料等年間総額とし、これを年度末又は年度当初の民間テナント総入居面積で割り戻すという方法で額を算出している。この請求人の算出方法による民間テナントの賃料（以下「算出民間賃料」という。）の平成14年度分は次のとおりとなる。

ア WTC

	年度末面積 ( $m^2$ ) ①	賃料等総額(円) ②	②÷①÷12(円)
オフィスの民間テナント	11,146	622,665,563	4,655

イ ATC

	年度末面積 ( $m^2$ ) ①	賃料等総額(円) ②	②÷①÷12(円)
ITMゾーンの民間テナント	65,641	2,702,421,932	3,430

ウ MDC

	年度当初面積 ( $m^2$ ) ①	賃料等総額(円) ②	②÷①÷12(円)
オフィスの民間テナント	7,163	400,871,256	4,663

(注)・単価についてはいずれも $m^2$ 単位であり、単位未満は切捨てしている。

- ・年度途中の入退去及び面積変動を考慮していない。
- ・荷捌き場、倉庫等といった低賃料部分も含まれる。
- ・契約方式は、固定賃料方式、変動賃料方式(売上比例)、組合わせ方式、預託金方式がある。
- ・共益費は賃料等に含まれている。

(7) 大阪市輸入促進事業推進補助金について

ア 補助の目的

大阪市輸入促進事業推進補助金は、「大阪市地域輸入促進計画」に基づく大阪市内の輸入促進に係る賃貸施設への中小企業・海外企業の入居促進を図るため入居賃料の一部を補助するものである。

イ 補助対象の認定

補助対象者は、同施設を管理運営する事業者で市長が認めるものであり、ATCは認定事業者である。

ウ 補助金の算定

同補助金は、同補助金交付要綱ならびに同補助金算定基準に基づき、ATCの標準

賃貸料（中小企業・海外企業を除くテナントに対して設定している賃貸料）と優遇賃貸料（中小企業・海外企業の入居にあたり、契約において定められた賃貸料）の差額に賃貸面積及び入居月数を乗じた金額から千円未満を切捨てたものである。

#### エ 補助限度額

同補助金の一坪あたりの月額限度額は、中小企業については10,000円、海外公的機関については13,000円、海外企業のうち、A T C開業前の契約分については12,000円、同開業後の契約分については11,000円である。

### 3 監査対象局の陳述

#### (1) 3社の所管局共通の説明

##### ア 特定調停に至った経緯

3社の事業については、いわゆるバブル期に計画を策定し、スタートしたものであり、少ない資本金で大規模な投資を行ったため、過大な債務を抱えることになり、その後、長期の景気低迷やデフレの進行等の影響を受け、売上げが減少したことにより、厳しい経営状態に陥ったものである。

3社は地域の開発に貢献するなど、公共的な役割をもった施設を建設し、運営していることから、自立的及び持続的な会社の経営が可能となるよう、再建の方法を探り、債務の圧縮や金利減免などについて金融機関と精力的に協議を重ねてきたものの、合意には至らなかったため、3社が平成15年6月に本市と金融機関を相手方として特定調停の申立てを行ったものである。

##### イ 特定調停申立てから成立までの市会に対する説明及び市民への情報開示

平成15年6月の申立て以降、常任委員会、決算特別委員会で幾たびかの質疑を経て、平成16年1月31日に本会議にて調停案受諾等の議案が可決され、2月12日に調停案を受諾した。

情報開示については、特定調停に関する記録は、民事調停規則で非公開となっているため、情報公開請求を却下した処分について、平成16年2月26日、市の処分を取り消す判決が言い渡され、今後、専門家の意見を聞くなどその対応を検討することとしているが、これまでのところ特定調停に関する資料については、調停の趣旨に鑑み、市民への直接的な情報公開は行ってこなかった（注・その後平成16年3月3日付けで公開）。しかしながら、市会の質疑等を通じて特定調停における再建計画の概要などについては、適宜情報を提供するとともに、特定調停の記録には当たらない、各社の基本計画書、営業報告書や財務諸表、本市からの補助金等について、公開又は部分公開を行ってきた。

##### ウ 再建計画の実現性に対する分析評価

長期であるため不確定要素はあるものの、賃料収入の下落リスクなど一定のリスクを織り込んでおり、調停の中で行われた専門家による鑑定でも「一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえない」と結論付けられている。調停委員会からは、この鑑定結果も踏まえて特定調停法の趣旨に則り、「公正かつ妥当で経済合理性を有するもの」として調停案が提示されたものである。

#### エ 鑑定書に記載された二次破綻への危惧に対する見解

鑑定書の中では、再建計画が長期に及ぶため、損益変動のリスク分析がなされている。この分析は、長期にわたる一定割合の売上げ減少が続くことを想定した場合の損益変動リスクを述べたものである。再建計画自体については、収益の一定の低下を見込む一方、経費の一定の増加や金利の上昇なども見込んでいるため、この鑑定においても一定の合理性が認められており、その実現可能性が否定されているものではない。

計画を上回るさらなるコスト削減は可能と考えており、新たな増収策も含めて売上げの維持・拡大に向けた最大限の努力を会社に対して求めていき、再建計画実現の確実性をさらに高める所存である。

#### オ 法的整理ではなく調停案受諾を選択した理由

1点目として、民事再生手続きや会社更生手続きでは、金融機関、大阪市、テナント、一般取引業者などの債権が各々の特性を考慮されることなく、すべて一律平等にカットされることになるが、これは会社の再建にとって必ずしも望ましいものとはいえないこと。

2点目として、民事再生手続きであれば、原則として10年の再建計画であるが、公共性ゆえ長期的観点から再建すべき第三セクターにとって、必ずしも適した手続きではないこと。

3点目として、法的整理は倒産のイメージがあって、施設の価値を毀損するほかテナントの保証金や取引先等の債権も返還される可能性が低く、社会的影響も考えられること、加えて民事再生手続きによると大阪市に対する信用が失墜し、本市の進める施策への協力姿勢など今後の市政運営への支障は計り知れず、結果的に市民により多くの負担を強いることになりかねないこと。

#### カ 損失補償の合法性、銀行救済のためとの指摘に対する見解

法人に対する財政援助制限法では、地方公共団体が会社その他の法人の債務について保証契約、いわゆる債務保証をすることは原則として禁止されているが、損失補償を禁止する法律はない。債務保証は債務の内容が主たる債務と同じであるが、損失補償は主たる債務とは直接の関係のない別個の債務であり、債務保証と違って履行遅滞のみでは履行義務を負わず、客観的に債権の回収がほとんど見込めないという事態になって初めて「損失」が生じたと観念され、その時点で現実の債務となる。

今回の調停案では、「金融機関の貸付債権等について、担保物件の処分などの回収努力をしてもなお回収不能が発生した場合の当該回収不能額」について市の損失補償を行うこととなっており、債務保証ではなく正に損失補償に該当するものと考えている。

また、総務省の指針では、損失補償について、「将来の新たな支出負担リスクを回避する観点から、第三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」とあり、真にやむを得ない場合に限られるとされている。今回の損失補償は、二次破綻が懸念されるからという理由によるものではなく、損失補償を行うことにより、大阪市と同様の信用力を得て金利負担が減少するなど、会社再建のために必要不可欠と考えられることから「真にやむを得ない場合」に該当すると考え

られ、また、最終的に「公正かつ妥当で経済合理性を有するもの」とされている調停案に盛り込まれたことから、専門家の意見も聞いて応じることとしたものである。

## (2) 港湾局の説明

### ア WTCの公共性

コスモスクエア地区は、大阪市が国際都市として発展するため、臨海部に新しいまちづくりをすることを目的として昭和63年7月に策定した「テクノポート大阪」計画に基づき、その先導的地区として国際交易、先端技術開発、高度情報通信などの高次都市機能を集積し開発するものである。

WTCビルは、これらの開発コンセプトを実現するため、貿易、港湾、情報処理サービス業務等を集積させたインテリジェントビルとして、賃貸等の企業ニーズにも対応できるよう計画され、先行的に建設されたものである。また、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法（昭和61年法律第77号）」による特定施設（港湾業務用施設、地域情報管理基盤施設等）としての認定もされている。

次に、現在の事業形態における公共性についてであるが、景気の長期低迷等の理由により港湾物流関連企業や情報通信関連企業などの入居は少なく、臨海部開発の重要性に鑑み平成10年度以降平成12年度にかけて、港湾局を始め臨海部の開発を担う大阪市の関係部局等が入居し、オフィスフロアの約7割を占めている。しかしながら、国際貿易支援施設であるワールドトレードセンター大阪、マルチメディア産業の共同研究開発支援施設（MADO）、多言語での放送を行っているFM放送局などの情報通信企業も入居しており、また、WTCホール、公共広場（フェスパ）、大規模公共駐車場、地域冷暖房施設などの地域センター的な施設等を備えており、ATCやインテックス大阪などと連携しながら地域開発の先導的な役割を果たしている。

WTCビルの立地するコスモスクエア地区は、国の都市再生緊急整備地域の指定を受けていることから、そのメリットを活かし、今後ともWTCビルを国際交易や研究開発などの高度な都市機能の集積に役立てていきたいと考えている。

### イ 本市施設がWTCビルに入居した目的・理由

現在、WTCビルには大阪市の港湾局、建設局、都市環境局、ゆとりとみどり振興局及び水道局の5局が入居しているが、これは、大阪市の最重要課題の一つであるベイエリア開発を推進する拠点とするため、本市の都市基盤整備を所管する局を移転・集約したものである。その理由としては、WTCビルはベイエリア開発の中心地である咲洲コスモスクエア地区に立地し、舞洲、夢洲にも近いこと、また、ベイエリア地区にはこの5局を集約することのできる施設がWTCビル以外にないこと、さらには、外郭団体も含めた全市的な資産の有効活用の観点から庁舎建替計画の変更も含めてなされた総合的な判断の結果などによるものである。

### ウ 現在の賃料が決定された経過・要因

WTCビルの当初の募集賃料は、平成4年時点での収支計画及び他のオフィスビルとの比較により設定されたものであり、月額1㎡あたり7,300円であった。港湾局は、

平成10年8月にWTCビルに入居しているが、入居賃料は月額1㎡あたり5,110円としている。これは、平成4年から平成9年までの市内ビジネスゾーンにおけるオフィスビルの平均募集賃料の下落率が28%であったことを考慮し、交渉によって当初の募集賃料を3割減じたものである。

エ 現在まで契約金額を変更していない理由

港湾局に続いて平成12年にWTCに入居した本市の都市基盤整備を所管する4局についても現在まで賃料を月額1㎡あたり5,110円としてきた。これは、平成10年以降WTCビルと竣工年度が近く、同規模の床面積を賃貸している市内の主要なオフィスビルの賃料については、平成14年度までほぼ横ばい傾向にあったことから、契約金額を変更していないものである。

オ 民間入居賃料との差異

個々のテナントの賃料については、WTCとテナントとの交渉によって決定されているものである。したがって、会社の収入の柱である賃料収入を確保するための営業活動において、個々のテナントの入居条件やその時々の入居率などを判断した結果が反映されたものであると考えている。

(3) 経済局の説明

ア ATCの公共性

ATC施設は、年間850万人もの来場者を集める施設であるとともに、国際交易の促進をはじめ、環境・高齢化関連など新産業の育成振興のための施設として、地域経済の活性化に寄与しているところであり、現状において施設が果たしている役割は、公共性を十分有している。

今後についても、アジア系の貿易機関や企業の進出が多いことから、「アジアと日本の貿易投資の振興拠点」としての役割、住宅・家具など住関連のテナントが多いことから、エイジレスセンターやグリーンエコプラザを含めた「暮らしの情報センター」としての役割、海辺に面した立地を生かし、コスモスクエア地区を若者を中心とした「賑わいのまちとする集客施設」としての役割を果たしていくものと考えている。

イ 本市施設がATC施設に入居した目的・理由

IT、環境などの重点分野の育成・振興事業を実施するにあたって、幅広い年齢層からなる多数の集客が期待できること、1フロアで展示・相談・インキュベーションなどの機能を一括提供できる広さが確保できること、国内外の入居企業に対する新商品・サービスのマーケティング場所として適していることなどの諸条件を検討した結果、ATC施設が最も適していると判断した。

ウ 賃料が決定された経過・要因

ATCの入居テナントに対する標準賃料の設定については、開業当時における大阪市内の大規模ビルの賃料や他の類似施設の賃料を参考に決定されたものである。また、本市施設の賃料については、ATCから提示された1㎡あたりの月額標準賃料5,293円について、平成6年の大阪市内にある大規模ビルの平均賃料6,161円と比較した結果、ほぼ妥当なものであったと考えている。

#### エ 賃料を変更していない理由

A T C施設に入居している本市施設の平成 14 年度末における月額平均賃料は、共益費を入れて 1 m<sup>2</sup>あたり 7,017 円となっている。

平成 6 年から平成 14 年にかけて、市内の大規模ビルの平均賃料単価は、平成 14 年を除き本市施設の単価を上回っていたことから、これまで契約単価の変更を行っていない。

#### オ 民間入居賃料との差違

A T C施設に入居しているテナントに適用される契約方式は、定額の固定賃料方式、売上高に比例する変動賃料方式、これら 2 つを組み合わせた方式、A T Cに預託された一時金の運用益を賃料として受領する預託金方式など、様々なパターンが混在している。

最近では、民間テナントからの賃料収入について、変動賃料の基礎である売上高がデフレの影響を受けたり、預託金の運用益が低金利の影響から目減りするなどの状況が生じているとのことである。

入居面積の大小によっても賃料が左右されるほか、契約期間については、民間テナントの場合、一般的に長期の契約を締結しているケースが多く、長期契約の場合は額が低減される事が通例と聞いている。

このほか、商品の一時的な保管場所である荷捌き場のように、賃料があらかじめ低く設定されている部分も民間テナントに含まれている。

このような状況のもと、A T Cの賃料収入総額から本市施設の賃料収入を差し引き、簡易に算出された民間テナントの賃料単価と本市施設の単価を比較することは、必ずしも適切な方法でないと考えている。

#### カ 大阪市輸入促進事業推進補助について

平成 6 年度より、資本力の弱い中小企業や公益性の高い海外公的団体などの A T C への入居を促進するため、賃料の一部助成を実施している。

なお、平成 14 年度末に A T Cに入居していた 295 社のなかで、42 社を助成対象として年間で 4 億 7,500 万円を支出した。この制度の実施により、海外 22 か国・地域の企業や 7 つの海外公的団体が入居するなどの成果を挙げている。

### (4) 計画調整局の説明

#### ア MDCの公共性

MDCは、昭和 60 年 3 月に廃止された旧国鉄の貨物ヤード跡地を中心とする低未利用地の高度利用を図る基盤整備を行い、大阪ミナミの都心のターミナル形成に向け、① J R関西本線の地下化の事業主体、②関西国際空港に対応した大阪市の国際玄関にふさわしいターミナルビルとして、鉄道駅や一般公共バスターミナルなどの公的施設と民間商業テナントを併設した O C A Tビルの建設・運営主体、③湊町地区開発のコーディネーター役として平成元年 3 月に設立され、平成 8 年 3 月に開業した。

MDCの設立により、従前の補助事業のスキームで公共が進めるよりも J Rの地下化の早期完成が図れたほか、周辺施設の立地ポテンシャルを高める、鉄道、阪神高速

ランプ、地下歩行者通路、交通広場、バスターミナル等交通基盤施設の整備など、円滑な交通処理と周辺開発の進展が可能となった。

現在のところCAT機能は休止しているが、空港バス及び都市間高速バスターミナルとして定着し、年間100万人規模の国内外からの来訪者の拠点施設となっているだけでなく、他の鉄道駅や地下街と地下通路でつながっていることにより交通の円滑化や集客効果を発揮しているほか、周辺の民間開発事業を誘発し、現在、ほぼ90%の民間開発事業が決定しているなど地域の活性化に貢献している。

今後も鉄道駅と公共バスターミナルからなる複合交通センターを中心とする機能の充実強化を図り、OCATビル周辺に立地する予定の民間商業施設と連携して賑わいのある空間を創出するなど、魅力あるまちづくりの推進に貢献するものと考えている。

#### イ 本市施設がMDC・OCATビルに入居した目的・理由

教育委員会所管の東部学校事務センターについては、東西南北4ブロックに学校事務センターを配置する上で、立地条件の良さなどから平成13年2月に入居となった。また、ゆとりとみどり振興局関連の(財)大阪観光コンベンション協会(平成14年度までは(社)大阪観光協会)については、「旅の総合情報館」としてのOCATビルの当初コンセプトそのものに合致する施設として、観光案内所などの施設を伴って開業時から入居している。

#### ウ 賃料について

MDCでは、平成13年度に専門のコンサルタント会社に委託し、本格的な賃料動向調査を行った結果、OCATビルの立地している難波・湊町地区の大型ビルにおけるオフィス平均募集賃料は大阪オフィスマーケットで2番目に高く、ターミナル接続性や設備グレードの高さから、OCATビルの需要吸収力は高く非代替性が強いとの評価を得ており、周辺競合ビル等との比較を経て、1㎡あたりの適正賃料水準は共益費の1,200円を除いて4,500円から5,600円の間との結果を得たとの報告を受けた。

本市関連の入居テナントのオフィス賃料は、本来は商業テナント向けのスペースであることから高めの賃料が基準となっている1階と地下1階への入居部分を除いては、この適正範囲に収まっている。

#### エ 民間入居賃料との差異

MDCでは、オフィス面積のうち約半分は航空会社で占められており、1社で1フロア全体を借り切っているところもあり、そうしたキーテナントに対しては、割安な賃料設定が行われているとのことだが、これは規模の利益を与える一般商慣行に照らして決して不自然なことではないと考えられている。加えて、OCATビルはコンセプトビルであり航空・旅行関連テナントが多いため、同時多発テロはもとより、SARS問題やイラク情勢など経営環境を厳しくする事態が相次いで起こっている中で、暫定措置として賃料値下げの要請がなされ、会社としても一定これに対応せざるを得ない状況もあったとのことである。さらに、倉庫や機械室といった共益費を徴収していない部分、共益費しか徴収していないスペースや賃料共益費が一本化されているテナントも含まれているとのことであり、単純平均値のみで賃料格差を比較するのは、適切でないと考える。



#### 4 関係人調査の結果

WTC、ATC及びMDC各代表取締役社長ほか関係社員に対する関係人調査を実施した。その主な結果は次のとおりであった。

##### (1) WTCの説明

###### ア 特定調停申立ての経緯と理由

バブル景気崩壊後の厳しい不動産市況の中での開業であり、当初見込んでいた入居テナントを確保できず、収入の大半を占める賃貸収入を十分確保できなかったことのほか、総事業費1,193億円のうち資本金が94億円という過小資本であり、事業費の大半を借入金で賄ったことから、費用面で金利や減価償却費の負担が重く、経営が大きく圧迫され開業初年度から損失を計上することとなった。

経営改善を図るため、営業活動の積極的な展開や当社株主による自社ビル完成までの入居、営業拠点の入居や営業先の紹介によるセールス活動を実施した。経費面では、人員の削減、2度の定期昇給の1年延伸及び給料カットによる人件費削減や業務委託費の見直し等による経費削減に取り組むとともに支払利息の軽減を図るため金融機関に対して金利の引下げを要請し、平成12年度から金利引下げの協力を得ることができた。

しかしながら、事業の継続に支障をきたすことなく返済期にある債務を返済することが困難となり、平成14年度末では236億円の債務超過の状態にあることや、会社の自立的・継続的な存続に向けた抜本的な経営改善について大阪市や金融機関と協議を重ねてきたが、特定調停申立て時には合意には至っていなかったこと、また、会社の再建は社会的にも注目を集め、関係当事者も多数にのぼり、その影響も決して小さくない点を考慮した。

今後事業の再建策をまとめるためには公平性・透明性を保持できる公正な手続を経ることが望ましいと考えられることのほか、特定調停手続に入っても会社は通常どおり営業を継続できることから、昨年6月20日に大阪市及び金融機関を相手方とし、当社の借入金についてその債務額を確定して相当額の減免を受けた上その支払方法を協定することを求め大阪簡易裁判所に特定調停法に基づく調停を申立て、会社の再建を図ることとした。

###### イ 再建計画の実現性

特定調停手続の中で提出した再建計画については、まず会社の自助努力として警備・清掃・駐車場運營業務等の見直しによる委託費の削減を始めとした経費の削減を2億8,000万円見込み、収益については一定の減少を見込むとともに経費の増加や金利の上昇、さらには計画期間中に必要な長期修繕を見込んでいるため、会社としては十分実現可能な計画である。また、裁判所において選任された専門家の鑑定においても一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえないとされている。

###### ウ 賃料について

賃料交渉にあたっては、設定標準賃料を念頭に置く必要はあるが、バブル崩壊後の不動産市況の低迷を反映してビル賃料は下落傾向にあり、大阪市内のオフィスビル

平均入居率も 80%台に低迷しているため、入居率を上げるためには、設定標準賃料にこだわらず、弾力的に対応せざるを得ない状況である。

賃料は、市内ビジネス地区におけるオフィスビルの賃料動向等を勘案し、契約相手の希望する面積、将来の床増減計画、附帯設備の利用（例：駐車場契約台数）並びに企業の業務内容及び従業員の営業・通勤に係る費用の状況等を総合的に判断して賃料を決定する。

## (2) ATCの説明

### ア 特定調停申立ての経緯と理由

開業後の入居率低迷の影響で収入が伸びず累積欠損金が積み重なったこと、総事業費 1,465 億円のうち資本金が 221 億円という過小資本であり、事業費の大半を借入金で賄ったことから、多くの有利子負債を抱えていたため毎年度多額の元利金返済を行う必要があったこと、また、巨大な施設規模のため減価償却費も多額であったほか、バブル経済の崩壊に伴う不動産市況の低迷等、事業計画を立案した当時とは社会経済情勢が激変し、賃料水準も伸び悩み、十分な収益を確保できない状況にあった。

経営改善を図るため、対象業種を「卸売」だけではなく、「卸、小売複合型」にも拡大し、幅広い業態に対応する流通センターとして中小流通業の振興に寄与するとともに、今後の成長分野である福祉・環境などの次世代産業の育成・振興のため、大阪市と共同で常設展示場による情報発信やインキュベーション事業を行ってきた。

当社としても最大限入居の促進に努めてきた結果、開業当初 30%台の入居率が、平成 14 年度末には 90%近い入居率となった。また、経費面においては、人員の削減のほか昇給停止や本給カットなどによる人件費削減や業務委託費の見直し等による経費削減に取り組んできた。さらに、大阪市からは、平成 9 年度から公共利用施設貸付金の貸付を受けるなど様々な方策が収支改善に寄与した結果、平成 12 年度から償却前黒字に転換することができた。

しかしながら、平成 11 年度以降も引続き年間 30 億円以上の当期損失を計上し、債務超過解消の展望が見えなかったため、債権放棄等も含めた本格的な再建プランを模索し、平成 14 年秋頃より金融機関等との間で交渉を開始した。

会社更生や民事再生などの法的整理の場合には、テナントの債権にまで影響が及んでしまうこと、私的整理の場合であっても債権放棄の経済合理性及び債権者間における公平性の立証が求められていること、また、会社の再建は社会的にも注目を集め関係当事者も多数に上り、その影響も決して小さくない点を考慮した。

そのため、今後事業の再建策をまとめるには公平性・透明性を保持できる公正な手続を経ることが望ましいと判断し、昨年 6 月 20 日に大阪市及び金融機関を相手方とし、当社の借入金についてその債務額を確定して相当額の減免を受けたうえ、その支払方法を協定することを求め、大阪簡易裁判所に特定調停法に基づく調停を申立て、会社の再建を図ることとした。

### イ 再建計画の実現性

特定調停手続の中で提出した再建計画については、賃料収入は当初 5 年間で約

10%の下落、反対に営業費用は5年ごとに1%の増加を見込むなど、一定リスクを踏まえた結果となっており、会社としては十分実現可能な計画である。また、裁判所において選任された専門家の鑑定においても、再建計画は一定の合理性があり、実現可能性がないとはいえないとされている。

#### ウ 賃料について

入居予定者の業種・業務内容や集客力、位置・区画の広さ、条件、周辺の賃料等を勘案し、賃料交渉を経て、最終的に双方が納得して契約に至る。

まとまった面積を提供できる施設は市内にないため、当ビルの価値は高く、ショールームに利用するには適している。

### (3) MDCの説明

#### ア 特定調停申立ての経緯と理由

OCA Tビルは公共的な性格が強く、賃貸可能面積が少ないことに加え、バブル経済崩壊後、長引く不況の影響による周辺開発の遅れに伴い、商業部門の不振が続いたほか、関西国際空港利用者の伸び悩みによってCAT事業が低迷したことなどの理由により、当初から十分な収入を確保することができなかつたことのほか、総事業費480億円のうち資本金が80億円という過小資本であり、事業費の大半を借入金で賄ったことから、費用面で金利や減価償却費の負担が重く、経営が大きく圧迫され、開業初年度から損失を計上することとなった。

経営改善を図るため、営業活動の積極的な展開や、商業ゾーンのオフィス化などにより、安定収入の確保を図ることとした。また、経費面では、人員の削減や、業務の見直しにより、業務委託料をはじめ、光熱費や販促宣伝費の節減等に努め、特に平成14年度にはシャトル880の運行補填金の廃止、CATのチェックイン業務の休止により、平成10年度の経営改善計画策定時の目的であった償却前黒字を1年前倒しで達成することができた。

しかしながら、大阪市が、抜本的な経営再建を求めて、当社は昨年来、債権者である金融機関と任意の話し合いによる合意を目指して、債務の圧縮や金利減免などを求める交渉を続けてきたが、早期にそれぞれの妥協点を見出すまでには、至らなかつた。

しかし、債権者を含め、関係者の間では「会社を破綻させるよりは、債権放棄あるいは負債の資本化等の手法による債務圧縮によって会社を存続させるほうが、経済的合理性がある」との共通認識があったところから、裁判所の力を借りて、それぞれの利害関係の調整を図ることとした。法的整理では、テナントなど関係先への影響も大きいと、基本的に債権者においても異議がなく、公平性、透明性を確保しうる手段である特定調停を解決方法として選択した。

#### イ 再建計画の実現性

特定調停手続の中で策定した再建計画は、現在考えられる限りの損益リスクを勘案して作成しているが、今後、湊町地区はルネッサ難波開発の進捗・具体化に伴い、周辺人口が増加し、地域のポテンシャルが急速に高まりつつあり、今でもオフィスを

中心に複数の引き合いがある。

また、今回特定調停が円満に成立したことにより、これまで以上に販売力、集客力のある優良な商業テナントのリーシングに、追い風になるものと思われる。

#### ウ 賃料について

往訪セールスや問合せ等によって情報を入手し、条件を提示して賃料交渉を行う。当ビルは旅の総合情報館というコンセプトビルであるので、テナントがビルのコンセプトに合っているかどうか、テナントのネームバリュー等により賃料に幅をもたせている。

平成14年に2回目の賃料更改（3年ごとの契約更改）を迎えるテナント用に、当社の設定賃料の見直しを検討するためにコンサルタント会社に委託調査を実施した。その結果は、月額1㎡あたりの賃料水準が4,500から5,600円までの範囲内であれば「据置」改定が妥当であるというものであったので、当時の設定賃料での据え置きが妥当との評価を参考にして、賃料の改定は実施していない。

## 5 判断

### (1) 本件調停案の受諾

地方公共団体の調停を成立させるにあたっては、法第96条第1項第12号の規定により、議会の議決を必要とするところ、本件調停案の受諾については、市長が市会に議案提出し、市会は、その内容に附帯決議を付した上で議決したのであるから、市長及び市会に与えられた広範な裁量権の下に、本市としての意思が決定されたものと解するのが相当である。

したがって、本件調停案の受諾の内容又は手続きが著しく合理性を欠く違法なものであって、そのために地方規程行政の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合でない限り、市長には受諾する義務があるから、請求人が主張する事項に上記の程度に瑕疵が存するかどうかは判断論旨となる。

#### ア 公共性について

請求人は、当初目的とした3社の貿易振興、輸入促進、国際空港窓口機能は、ことごとく消滅し、公共性もなく公金支出の意義がないと主張している。

WTCは、国際交易、先端技術開発、高度情報通信などの高次都市機能を集積開発するため設立されたものであるが、主たる事業は不動産賃貸業であるため、その機能をもった企業、団体等が同ビルへ入居することを促進するものである。

現在では、景気の長期低迷等により上記企業等の入居は少なく、代わって臨海部開発の重要性に鑑み本市の都市基盤整備開発系局が入居しており、本市の関連団体も含めると入居面積全体の70%を超え、当初設定していたコンセプトから大きく後退していることは否めない。

しかしながら、ワールドトレードセンター大阪を始め上記機能は保有しており、また、国の都市再生緊急整備地域の指定を受けたコスモスクエア地区の開発拠点として、地域センター的な役割を担っている。

ATCは、製品輸入の促進及び中小流通業の振興と流通機構の革新を担い、関西経済の国際化、活性化を図るために設立されたものであるが、主たる事業は不動産賃貸業であるため、その機能をもった企業、団体等が同ビルへ入居することを促進するものである。

現在では、200社近い輸入商品取扱事業者や海外貿易振興機関が入居しているが、当初の目的である貿易卸売りマートとしての事業展開は後退している。

しかし一方で、近年の社会経済情勢のニーズに対応して、福祉・環境など新産業の育成・振興のための展示やインキュベーション事業を展開しており、住関連テナントを中心とした暮らしの情報センターとしても市民生活に寄与している。

MDCは、都市ターミナルの形成、関西国際空港の玄関としてのCAT機能を担い、湊町地区開発のコーディネイト役として設立されたものであるが、主たる事業は、複合交通センター機能と不動産賃貸業である。

現在では、当ビルの名称にもなっているCAT機能について、利便性の評価が得られず需要が停滞したことにより休止しているが、鉄道駅と公共通路、遠距離バスターミナル、旅の情報センターとして交通の円滑化や集客力を高め、周辺地域の民間開発を大きく誘発している。

以上のことから、3社の当初の設立趣旨や目的とした事業から相当変容ないし後退しているものもあるといわざるを得ないが、そのことをもって直ちに公共性が否定されるものではなく、調停案において「申立て人の公共性に鑑みれば」と記述されていることもあり、公共性が低いということとはできない。

#### イ 再建計画について

請求人は、二次破綻が危惧される再建計画であり、このような状態での公金投入は違法不当な支出であり、莫大な損害を生じさせると主張している。

特定調停法第15条において、「調停案は、特定債務者の経済的再生に資するとの観点から、公正かつ妥当で経済的合理性を有する内容のものでなければならぬ。」との規定がある中で、本件調停案においては、「再建計画、弁済計画は、一応の合理性があり」とされている。

再建計画については、債権者に対して多額の債権放棄等を求めていることから、その内容には、相当の営業努力と経費節減努力を盛り込んでいる上に、再建期間が非常に長期にわたっていることもあって、その実現性については、様々な危惧や議論が生じてくるのは当然のことと思われる。

本件調停に際しては、調停委員会が監査法人に3社の再建計画案の鑑定を依頼したところであるが、鑑定書においては種々の問題点が分析、指摘されており、総合した結論においては、一部の問題点の解決を前提とした上で一定の合理性を認め、実現可能性が低いとはいえないといった表現になっている。

このことは、上記の状況のもとに策定された再建計画であることから、昨今のめまぐるしい社会経済情勢のもとにおいては、将来の損益変動に相当のリスクを抱え、また、単年度予算主義の原則から、本市の政策の継続性については担保できないがゆえのものと思われる。

その後、この鑑定の対象となった再建計画の見直しが行われ、WTC及びATCについては、本市の意見を受けて賃料を低く設定し、3社とも、残債務の金利を再建計画初年度から5年間高めに設定するなど、収益及び費用の両面から実現性を高めていることが認められる。

なお、一部の問題点とされたWTCにおける減価償却費と法人税については、調停委員会に対し、建物の償却年限の変更に伴う見解の相違によるもので、資金計画上特段の問題は生じない旨の説明が行われ、調停案においてはそのことが再建計画の合理性を否定する要素にはなっていない。

以上のことから、この再建計画が著しく合理性を欠くものということとはできず、本市の公金投入が違法不当なものであるということとはできない。

#### ウ 損失補償について

請求人は、損失補償は、経営内容に左右される不安定な内容で、銀行救済のための公金支出を確かなものにするため市民に押し付けられたもので違法行為にあたりと主張している。

法人に対する財政援助制限法では、地方公共団体が会社その他の法人に債務保証を行うことは原則として禁止されているが、損失補償を禁止するものではなく、また、総務省の指針においては、損失補償についても原則行わないこととすべきとしたうえで、「真にやむを得ない場合」には行い得るものとされている。

今回の損失補償の対象は、残債務に対して担保物権を処分等してもなお回収不能となる額となっているもので、これは、今後の弁済による債務の減少と経済情勢による担保物権の価値評価いかんで損失発生の可能性が変動するものである。したがって、履行遅滞となって直ちに債務そのものの代位弁済義務が生じる債務保証とは、異なるものと認められる。

関係局では、今回の損失補償は、二次破綻が懸念されるからという理由によるものではなく、本市と同様の信用力を得て金利負担を減少させるなど、再建のために必要不可欠で、「真にやむを得ない場合」に該当すると説明しているが、一般に債権放棄を受けるような会社の金利は、信用補充がない限り、相当高い金利水準となるものであるところ、今回の再建計画では、信用力が極めて高い金利水準であることが認められる。

また、本市は、今回の調停が成立しなければ、本市に対する社会的な信用が失墜し、施策への協力が消極的になり、本市や他の第3セクター等の資金調達や金利低減が懸念が生じるなど、今後の本市の行政目的を達成するにあたり多大な影響を及ぼすと説明している。

調停案に「大阪市の損失補償を前提に、可能な限り再建の方向で努力することは、大阪市の行政にも資するものである。」として損失補償が組み込まれたことで、調停成立のための絶対条件となり、上記のことを総合すると「真にやむを得ない場合」に該当するということができる。

なお、金融機関に提出していた依頼文については、本市が最大株主として会社を監理監督する立場から金融機関への融資の協力を要請したこととどまるものであり、法的に損失補償の責任を負うものではない。

以上のことから、今回の損失補償が違法であるということとはできない。

#### エ 本件調停案受諾の手続き

請求人は、破綻に至る経営の詳細や申立書など詳細情報を市民や議会に公開せず、調停の概要情報だけの説明で議会の承認を求めており、不透明な支出の決議は無効といわねばならないと主張している。

昨年6月20日に特定調停の申立てがあった前後から議員団による実地調査等が行われ、申立て以降は、市会において、常任委員会、決算特別委員会での質疑を経て、本会議の会期を延長の上、調停案受諾が可決されたものであるが、その間の経緯は、前記1(7)のとおり相当の日時をかけた。

情報公開については、本市は、申立書や鑑定書など調停の記録文書に該当し、法上、調停の記録文書は当事者又は利害関係人以外に閲覧等ができないと規定されていることから、本市の情報公開条例の適用外としていたものである。

その後、処分の取消請求訴訟の判決により司法判断が示されたことなどにより情報公開を行っていることから、法律上の解釈に見解の相違があったものと受け止められるが、結果的に適切な対応がなされなかったとの批判は生じてくる。

特に鑑定書は、3社の再建計画の実現可能性について専門的見地から分析検討がなされたものであり、本件調停案の受諾を検討するにあたっては重要な役割を果たすものであるところ、とりわけ、受諾するかどうかの判断は市会の議決が不可欠であることからすれば、鑑定書などの詳細な資料を添えて審議に委ねるべきであったといわざるを得ない。

しかしながら、この間の市会での質疑においては、会社の公共性、再建手法の適否、法的整理の得失、再建の目的、二次破綻の危険性、今後の本市の負担内容など、網羅的かつ集中的に審議されたものと認められる。

以上のことから、十分な情報公開が行われたとはいえないものの、調停の概要情報だけの説明で議会の承認を求めたとの請求人の主張はあたらす、また、鑑定書が議会に提出されなかったからといって、審議結果に違法性をもたらすほどの瑕疵があったとは認められない。

## (2) 本件賃料の決定及び支出

### ア 不動産の借入価格

地方公共団体が不動産を借入れる場合、対象、方法、対価等についての判断を具体的に規制する法律は存在しないから、原則として、それを決定する権限を有する長等の政策的ないし合目的な裁量判断に属する事項であると解され、長等は、様々な公共目的を実現する見地から、代価を含めいかなる内容で当該不動産を借り入れるかについては、広範な裁量権を有するものと解さなければならぬ。

しかしながら、地方公共団体は、その事務を処理するにあたって、最少の経費で最大の効果を挙げなければならず、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えてこれを支出してはならないから、上記裁量権にも限界があるといわねばならない。

不動産の借入れ価格は、社会的、経済的な要因に由来する複雑多岐な要素に基づき、かつ、当該取引における当事者の個別的、主観的な事情も加わって決定されるものであるから、その適正性は、当該借入れ価格の程度及び形成要因、借り入れる必要性の程度、交渉の経緯等の事情を総合して検討されなければならない。

### イ 賃料の適正性

通常、地方公共団体が物件を調達する場合、競争入札等によって正当に落札されたことが価格の適正性の根拠となるわけであるが、不動産の借入れのように同一の物件が存在しない場合には、競争入札によることはできず、借主の条件に最も適していると判断した物件を特定した上で、当該物件の貸主との相対の交渉によってその賃料が決定されることになる。

一般的に賃貸オフィスの賃料は、貸主及び借主の個別的、主観的な事情によって相当左右されるものであり、貸主としては、建設費等投下資本の回収や市場相場などを基本に賃料を設定するが、大規模キーテナントに特別の賃料を設定したり、空きスペース対策として通常より低い賃料を設定する場合もあり、反対に借主側では、早期に入居する必要がある場合や比較物件がない場合にある程度高額で合意するなど、取引価格は極めて個別性が強い。

そういった実際に賃貸している賃料情報は、通常、市場には表れてこないものであり、賃貸オ

フィスマーケットを調査する専門会社においては、物件の貸主が提示する募集賃料を一応の市場価格と位置付けて情報提供している場合が多い。

そうすると、賃料の適正性を確保するためには、それらの価格情報、物件情報等をあらゆる角度から十分調査検討した上で、合理性のある価格を設定し、貸主と十分な交渉をすることが必要となってくる。

本件請求においては、3社の各賃料年間総額から本市関連テナントの賃料年間総額を差し引いて民間テナントの賃料年間総額とし、それを年度末又は年度当初の民間テナント総入居面積で割り戻すといった独自の手法をもって単位面積あたりの平均賃料月額を算出しているが、前述のように賃料の取引価格は極めて個別性が強いことのため、年度途中の入退居や床面積の変動、預託金の運用益を賃料に当てる方式等の契約方式、荷捌き場等の特別賃料等が考慮されておらず、その価格のみをもって適正性を論じるのは適切とはいえない。

#### ウ 本市賃料と算出民間賃料の差額

請求人は、同じ建物に入居しながら民間の2倍から3倍の高額賃料は違法不当な支出にあたり莫大な損害が生じていると主張している。

##### (ア) WTCの賃料

WTCにおける本市賃料は、入居時に市内ビジネスゾーンのオフィスビル賃料の下落率を調査した上で決定したもの、あるいは市内の大型賃貸ビルの平均賃料を調査した上で決定したものであり、その後、市内主要オフィスビルの平均賃料がほぼ横ばいであるとして変更していないものである。

しかしながら、対象としているオフィスビルは、市内の中心部で交通至便な場所に位置しており、WTCの位置する南港地区と同等に評価されていることについては疑問が生じてくる。

確かに、当ビルは、市内有数の最先端インテリジェントビルで極めてグレードが高く、また、本市は、臨海部開発の推進拠点として当該ビルを必要とし、全市的な資産の有効活用として当該ビルを選定しているのであるから、市内の中心部と同等に評価することは一つの考え方かも知れない。

ところが、民間会社にとっては、市内中心部にオフィスを構えることには、経済活動に大きな価値を持つものであり、市内中心部におけるオフィスビルの空室率が長引く不況の影響で高水準にあることもあって、なおさら、南港地区への入居には相応の経済的メリットが必要となってくる。

その結果、本市賃料に比べて算出民間賃料が低くなっているのであり、それも南港地区における市場価格の反映とみなし得ることはでき、そのまま本市賃料に適用できないまでも、南港地区と市内中心部との地域差を考慮する必要性はあるものといえる。

##### (イ) ATCの賃料

ATCにおける本市賃料は、当該ビルに既に入居しているテナントの賃料水準の提示を受け、その価格が市内大規模ビルの平均市場価格と比較して、上回っていないことを確認のうえ決定したものであり、その後、市内各地区の大規模ビルの平均賃料は、同価格を上回り、あるいはほぼ同額となっているとして変更していないものである。

しかしながら、比較の対象としている地区は市内の中心部に位置しており、ATCの位置する南港地区と同等に評価されていることについては疑問が生じてくる。



本市としては、産業振興中期ビジョンの重点分野の育成・振興事業を実施するに当たり、多数の集客力と広大なスペースを必要とし、大規模複合集客施設である当該ビルが最適との判断をしているのであるから、市内の大規模ビルの賃料相場と同水準で評価するのも一つの考え方かも知れない。

ところが、民間会社にとっては、前述のように市内中心部に対する価値観は大きく存在し、当該地区に入居するためには相当の経済的メリットを求めてくるものである。また一方、当該ビルのように商業性を多分に含んでいる場合は、集客力があり大規模スペースを使用するテナントに特別の料金を設定することも一般商慣習上行われていることではある。

それらの結果、本市賃料に比べて算出民間賃料が低くなっているものであり、その中には南港地区における市場価格が反映されているともみなし得ることはでき、そのまま本市の賃料に適用できないまでも、市内中心部との地域差を考慮する必要性はあるものといえる。

#### (ウ) ATCに入居する輸入促進期連テナントに対する賃料補助

請求人は、市が賃料補助を充てていることや優遇賃貸料なるものも存在していることが窺われ、大阪市のみが黙々と高額賃料を支払っていることへの不当性がますます浮き彫りになると主張している。

本補助金は、補助対象テナントがATCに入居する場合に賃料の一部を補助するものであるが、補助金額は、対象入居者が契約において負担する優遇賃貸料とATCが標準的に設定している賃料との差額を本市がATCに対して支払うことになっており、結局は、本市と同等の賃料が支払われることになっている。

したがって、補助対象テナントの標準賃貸料についても、本市の賃料同様、市場価格を反映した合理性のある価格に設定したうえで優遇賃貸料との差額を補助すべき必要があるといえる。

#### (エ) MDC

MDCにおける本市賃料は、付近のオフィスビル賃料相場の範囲内に収まっていることを確認して決定しており、その後、同社が専門会社に委託した賃料動向調査の結果による適正賃料水準の範囲内にも入っていることが認められる。ただし、観光案内所については、1階の商業ゾーンに位置しているため、もともとオフィスゾーンと比較することはできないものである。

また、同社のオフィス面積の約半分は、旅の情報館としてのコンセプトのために誘致したテナントが入居しており、特に大規模テナントには当初からある程度減額して賃料を設定していたものであるが、それは一般商慣習に照らしても不自然なことではないとみられる。

そのことで民間賃料が低くなっているものであり、それを一概に市場価格の反映とはいえないが、一方で、専門業者の動向調査により打ち出された当該ビルの適正賃料水準の範囲内で契約している本市の賃料については、合理性を有しているといえることができる。

#### エ 本市の損害

本件不動産の借入れは、本市の行政目的を達成するための手段としてなされたものであり、裁量的判断によるところが大きいものであることから、賃料等の支出についても相応の裁量権が認められるべきものであるが、その場合においても前述のように賃料価格の適正性を確保しなければならぬことはいうまでもない。

本件不動産借入契約は、締結後当事者から申し出がない限り同条件で毎年度更新されることに

なっており、契約条項によると、各社とも、経済情勢、物価の変動があった場合は、協議の上、賃料を改定できると定められているが、WTC及びATCが立地している南港地区には他の賃貸オフィスビルがほとんど存在しないため、賃貸オフィスマーケットに比較すべき市場価格はほとんど表れてこない。

しかしながら、南港地区と市内中心部の市場価格とに地域差が生じているであろうことは、市内各地区間においても、あるいは交通の便によっても格差がある市場原理からすれば当然認識できることであり、加えて、当該ビルの算出民間賃料が低いことの中にも市場価格の反映をみなし得るわけであるから、市内中心部の市場価格の平均値と比較検討することをもって妥当との判断が行われ、改定の協議も行わなかったことは、賃料の適正性を確保するための努力が十分行われていたとはいえないものである。

本件賃料のように、行政目的を達成するために裁量的判断に基づいて支出された金額の中にも、上記努力を十分行っていないことと相当因果関係を有する損害は存在し得るものであるが、それを半別するためには、合理的かつ明確な根拠が必要となってくる。

ところが、不動産借入れの取引価格は、社会的、経済的な要因に由来する複雑多岐な要素に基づき、かつ、当該取引における当事者の個別的、主観的な事情も加わって形成されるのであるから、仮に、十分な調査検討を行い、その内容を持って協議をしていたとしても、改定の協議がどのように成立したかは、必ずしもいえることができない。

本件賃料の支出額については、算出民間賃料との価格差の程度、市場調査及び交渉の経緯等に照らせば、適正性が十分確保されていないとの疑念は払拭できないものであるが、損害の存在を合理的かつ明確な根拠をもって認定することは、極めて困難であると判断せざるを得ない。

## 6 結 論

以上の判断より、本件調停案の受諾が違法不当との主張には理由がない。

また、3社に対する本市賃料と算出民間賃料との差額の返還を求める請求人の主張には理由がない。

### (意 見)

(1) 今回の特定調停案の受諾は、本市にとって極めて重大な事案であり、それを審議するにあたって重要なことは、3社の公共性と再建計画の実現可能性であったと思われる。

特に再建計画については、不安定な経済情勢の下に非常に長期に亘っており、その実現可能性について明確な判断を下すことは困難なことであることから、より十分な情報提供の下に審議を尽くした上で一定の判断がなされなければならぬものであり、そうすることによって、市民の理解も得られることになるものと考えらる。

今回の特定調停成立は、長期にわたって本市財政については市民にリスクを抱えさせるものであり、今後は、再建監視委員会で厳重に監視監督していくことになるのであるが、その過程においては、十分な情報提供を行い、審議に付するよう努められたい。

(2) 本市は、3社の経営再建への取り組みを監視監督していく立場にあり、営業収入の根幹である賃料収入の確保については、入居率の向上に合わせて採算性のある適

切な賃料価格の確保にも注視していく必要がある。そのためにはコスモスクエア地区等における企業進出等の活性化に積極的に取り組み、3社各施設のポテンシャルを高めることも必要と考える。

また、本市の賃料の決定にあたっては、適正性が十分確保されていないとの疑念は払拭できないものであるため、速やかに市場価格等をあらゆる角度から調査分析の上、貸主と十分な協議を行い、賃料の適正性を確保されたい。