

請求人 あて

大阪市監査委員	新 田 孝
同	奥 野 正 美
同	高 橋 敏 朗
同	高 瀬 桂 子

住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成 18 年 6 月 27 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

大阪市建設局所管のクリスタ長堀株式会社（以下「クリスタ長堀」という。）が平成 16 年 11 月 1 日に申立てを行い、平成 17 年 6 月 28 日に成立した大阪市外を相手方とする特定調停に関し、大阪市は次のとおり財務会計行為をなしている。

- ①平成 17 年 9 月末日までに行った、クリスタ長堀への 15 億円の追加出資
- ②クリスタ長堀に対する貸付金元金 71 億 2,837 万 9 千円の劣後債権化
- ③財団法人大阪市道路公社（以下「市道路公社」という。）がクリスタ長堀の駐車場を取得するための所要資金調達について、47 億 9,500 万円を限度として行った平成 42 年度までの債務保証
- ④金融機関等がクリスタ長堀に対して有する、一部債権放棄後の貸付金債権の元本並びに未払い利息及び損害金について、担保処分などを行ってもなお回収不能がある場合、その損失を補償する内容の損失補償

これらは特定調停を成立させるための必須条件とされたものであり、無責任な需要見込み・事業計画により 440 億円もの事業費を投じた失政の事実の顕現化及び法的整理による損失額の確定に対する政治的責任追及の畏れを回避する目的で、事業再建に名を借りて真の問題解決を先送りしようとするものである。

①の追加出資については、公益性が高いとして建設・運営された設備（地下街、駐車場）でありながら、開業以来赤字経営を続け、操業 5 年を待たずして債務超過となり、自主再建の見込みなく特定調停の申立てに及んだ事実は、当初の事業計画が見込んだ公益性が不十分であることの証しである。

また、事業継続・再建のために必要な資金であるとしても、株主平等の原則に則り出資比率に応じて各株主が比例負担すべきものであり、これを大阪市が単独負担す

ることは、市民にその負担を負わせる不当な結果となり、かつ公金支出の必須要件を欠き、地方自治法（以下「法」という。）第2条第14項、地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項に違反する。

②の劣後債権化については、本来、抵当権設定などにより貸付債権の保全強化を図るべきところ、別除権もなく30年以上にわたるこの取り決めは、実質的には貸付債権の放棄に等しく、地方公共団体の財産の管理及び運用の基本を定めた地方財政法第8条に違反する。

③の債務保証については、金融機関からの借入残の一部47億円を一括弁済する必要から、その資金を捻出すべく市道路公社がクリスタ長堀の地下駐車場を購入するための47億9,500万円を調達するに当たり、大阪市が債務保証を行うものである。市道路公社については、既存の借入償還が賄えず、大阪市の債務保証を得て借り換えを行っている実情で、駐車場ビジネスの不安定な見通しや、又、クリスタ長堀の再建計画に不可欠な程に採算性の優れた物件ではないことから市道路公社の約48億円を超える元利債務償還を懸念する声もあり、大阪市が市道路公社を通じてクリスタ長堀に資金提供するに等しく、近い将来、保証債務の履行を免れるために、新たな補助金等の公金支出を迫られる可能性が高く場当たりの・脱法的な対応である。

④の損失補償については、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条に違反しており、「保証契約」ではなく、「損失補償」なる用語を用いて正当化しているが、融資金融機関へのクリスタ長堀の残存債務の弁済ができなかった場合に、大阪市が代わって支払うという内容であり、同法の禁ずる保証そのものである。これらは、法第2条第16項の「法令順守」の規定にも抵触し、同条第17項によって無効とされる。

以上のとおり、クリスタ長堀の申立てに係る特定調停並びにこれに係る公金支出等は法、地方財政法、法人に対する財政援助制限法に反し違法である。

特定調停の成立、関連の財務会計行為が市議会の承認を得たことをもって「適法」と主張するかもしれないが、議会の承認は本質的に不法な財務会計行為や公金支出を適法化するものではない。よって、既支出の大阪市が被った損害の賠償・補填を市長ら関係職員に命じ、クリスタ長堀から追加出資の15億円を返還させ、大阪市が「損失補償」を行うことのないように未然に勧告するなど適切な措置をとるよう、法第242条に基づき証拠資料を添え監査請求する。

事実証明書 ・大阪市会（定例会）会議録 平成17年5月27日 「議案第97号
特定調停について（建設局関係）」

・「クリスタ長堀(株)について」（大阪市建設局ホームページ）

〔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事項のうち、本市債権の劣後債権化及び市道路公社への債務保証については、いかなる措置を講ずるよう求めているか記載され

ていないため補正を求めた。

(2) 補正書について

平成 18 年 7 月 19 日、請求人から、本市債権の劣後債権化については、「抵当権設定などにより貸付債権の保全強化を図るべき」、また市道路公社への債務保証については、「少なくとも 48 億円を圧縮し、他の出資者、金融機関関係を含む債権者らの応分の負担を求めるべきである。」といった内容で請求書の補正がなされた。

(3) 追加出資、損失補償、劣後債権化について

請求人は、クリスタ長堀への追加出資及び損失補償、貸付債権の劣後債権化に対してそれぞれ措置を求めているが、これらはすべて特定調停に基づくものであり、既に成立している特定調停は裁判上の和解と同一の効力、さらには確定判決と同一の効力を有するものである。

したがって、本件請求は請求の趣旨からも、特定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、特定調停案の受諾及び市道路公社に対する債務保証について、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

クリスタ長堀に係る特定調停案の受諾及び市道路公社に対する債務保証が、請求人の主張する事由から、違法・不当な債務の負担に当たるか。

2 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 18 年 7 月 31 日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求の要旨を補足する陳述の内容は次のとおりである。

- ・ 特定調停の本当の狙いは、政治的責任追及を逃れ、最終破綻を先送りさせることであり税金を無駄にしていると言わざるを得ず、理解できない。
- ・ 追加出資については、借金の肩代わりである。
- ・ 市道路公社に対する債務保証については、市道路公社を使った迂回融資であり、担保をとっているのか。

3 監査対象局の陳述

建設局を監査対象とし、平成 18 年 8 月 11 日に建設局長ほか関係職員より陳述を聴取した。

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) クリスタ長堀の概要及び当時の状況

ア 会社概要

大阪市の東西軸と南北軸の結節点となる中央区長堀地区における路上駐車問題の解消と景観向上、並びに周辺地区を地下交通ネットワークで結び、新しい地下街による地域の活性化に資するとともに、地下鉄鶴見緑地線の都心延伸計画にあわせた長堀通改造計画を推進するために平成4年5月に設立され、平成9年5月に開業された（ただし、当初の商号は、大阪長堀開発株式会社であったが、平成12年3月に現商号に変更）。

当初の地下街建設の事業費は、440億円（資本金19億円（本市からの出資8億円）、国からの補助金34億円、入店保証金90億円、借入金297億円）であった。

イ 当時の状況

オフィス入居状況については、平成16年3月末時点での入居店舗数は104店舗中全店舗である。

また、平成16年3月末時点での借入金残高は326億2,500万円、債務超過は14億3,700万円、当期損失は2億7,200万円、未処理損失は33億3,700万円である。

(2) 特定調停の経過と市会の経過

ア 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16年 11月1日	クリスタ長堀が大阪地方裁判所に本市及び金融機関等を相手方として特定調停の申立てを行う。
12月7日	クリスタ長堀が再建計画案を提出 クリスタ長堀が鑑定申立書（再建計画・不動産）を裁判所に提出
12月17日	第1回調停期日 クリスタ長堀が再建計画案の説明、鑑定（再建計画・不動産）採用
平成17年 2月25日	第2回調停期日 鑑定人が作成した再建計画・不動産の鑑定結果の配付
3月25日	第3回調停期日 弁済計画案（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）の提出期限や弁済計画案に対する意見の提出期限を決定
4月11日	クリスタ長堀が弁済計画案を提出

4月25日	第4回調停期日 弁済計画案の説明 調停案の提示については、今後、相手方の個別意見を聴取し、調停案が提示できると判断すれば、5月9日の週に提示できるよう検討する旨の説明
4月29日	調停委員会が相手方の個別意見を聴取
5月13日	調停委員会が調停案を提示
5月27日	特定調停案の受諾について、大阪市の会で附帯決議を付し可決
6月28日	第5回調停期日 相手方・参加人(市道路公社)が調停案に同意し特定調停が成立

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

イ 市会の経過

特定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、市会の議決が必要であるため、市長は、特定調停案及び関連案件（平成17年5月18日付け市長決裁）を市会に上程し、同諸案件は平成17年5月27日の市会本会議において、附帯決議を付した上で可決された。

なお、平成16年11月1日になされた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16年11月5日 常任委員会（建設港湾委員会、財政総務委員会）	特定調停申立ての報告と質疑
11月16日、18日 一般会計等決算特別委員会	特定調停に係る質疑
12月14日 常任委員会（建設港湾委員会）	第1回調停期日における申立て内容の報告と質疑
平成17年3月11日、14日、15日 常任委員会（建設港湾委員会）	特定調停に係る質疑
4月22日 常任委員協議会（建設港湾委員会）	弁済計画案の報告と質疑
5月24日、27日 常任委員会・協議会（建設港湾委員会）	特定調停案及び関連案件の説明と質疑

5月27日 常任委員会（建設港湾委員会）	上記案件に対する態度決定
5月27日 本会議	附帯決議を付し可決

注：質疑には議題外での質疑を含む。

〔附帯決議〕

クリスタ長堀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、会社の再建が図られるよう総力をあげて取り組まれない。

- ・会社経営陣の刷新を速やかに図るとともに、外部専門家も交えた調査の結果を踏まえ、本市の責任を明らかにすること。
- ・外部専門家を交えた、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、民間の経営手法を取り入れ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、今後は、会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。
- ・市道路公社について、外部専門家の参画する委員会等を早急に立ち上げるなど、公社のあり方を含めた抜本的な経営改善を進めること。

(3) 特定調停の概要

特定調停については、前記のとおり市会の議決を経て、平成17年6月28日付けで成立している。特定調停の概要は、次のとおりである。

ア 相手方

大阪市外 13 金融機関等

イ 大阪市関連（借入金債務 元金 71 億 2,800 万円）

(ア) 劣後債権（有利子分金利 0.03% 固定）

(イ) 大阪市は、市中金融機関、日本政策投資銀行、大阪市農業協同組合（以下「金融機関」という。）の貸金債権に係る元本、並びにこれに対する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。

(ウ) 大阪市は、平成17年9月末日までに15億円を追加出資する。

ウ 金融機関等関連

(ア) 市中金融機関（借入金債務 元金 146 億円）

- A 債務免除 (69 億 5,100 万円)
- B 駐車場売却による一括返済 (10 億円)
- C 残債務 66 億 4,900 万円を平成 17 年 9 月から平成 47 年 3 月まで毎年分割し支払う。

利率については、大阪市縁故証書貸付金利 (5 年固定) を適用し、5 年ごとに見直す。

- (イ) 日本政策投資銀行 (借入金債務 元金 61 億 3,000 万円)

- A 駐車場売却による一括返済 (37 億円)
- B 残債務 24 億 3,000 万円を平成 17 年 9 月から平成 47 年 3 月まで毎年分割し、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) を適用し、5 年ごとに見直す。

- (ウ) 株式会社大阪市開発公社・大阪市農業協同組合 (借入金債務 元金 38 億 8,000 万円)

劣後債権 (金利0.06%固定)

エ 駐車場売却

本件調停の参加人である市道路公社がクリスタ長堀の所有する駐車場施設を、平成 17 年 12 月末日限り、金 47 億円 (収益還元法による鑑定価格) で買い受ける。

オ 法的効力

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) 第 22 条の規定により、特定調停については、同法に定めるもののほか、民事調停法 (昭和 26 年法律第 222 号) の定めるところによるとされており、民事調停法第 16 条の規定には、調停において当事者間に合意が成立し、これを調書に記載したときは、調停が成立したものとし、その記載は、裁判上の和解と同一の効力を有するとされている。

さらに、民事訴訟法(平成 8 年法律第 109 号)第 267 条の規定により、和解又は請求の放棄若しくは認諾を調書に記載したときは、その記載は、確定判決と同一の効力を有するとされている。

(4) 弁済計画案

平成 17 年 4 月 11 日付けで、クリスタ長堀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上の収益及び費用の見込み (平成 15 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 計画期間

平成 17 年度から平成 46 年度までの 30 年間

イ 収益

賃貸収入について、平成 16 年度から平成 20 年度までの 5 年間で毎年 1%下落し、平成 21 年度以降は平成 20 年度の水準を維持

ウ 費用

経費は、平成 21 年度以降 5 年ごとに 1%増加

また、自助努力として、平成 15 年度から 19 年度にかけて組織・人員の見直し、新たな業務委託方式（総合ビル管理方式導入：平成 16 年 10 月）の導入を掲げている。

エ 資金計画

長期修繕費は 30 年間で 33 億 3,700 万円を、入店保証金返済は平成 17 年度から 23 年度の間で 27 億 6,800 万円を計上している。

オ 収支の見通し

収支の見通しは、当期損益の黒字化が平成 18 年度である。なお、減損会計（資産価値の低下に伴う損失計上）の適用は 17 年度からである。

(5) 再建計画鑑定書の概要

平成 16 年 12 月 7 日付けで、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、平成 17 年 2 月 24 日付けで調停委員会に鑑定書が提出された。鑑定書の再建計画実現可能性についての総括には、以下のアからカを総合的に勘案した結果、申立人が作成した再建計画について、その実現可能性を否定することはできないと記載されているほか、再建計画の経済的合理性については、再建計画が、破産手続、民事再生や会社更生のケースと比較して、債権者にとって高い経済合理性を有するのは明らかであるとされ、駐車場を売却とする再建計画の方が評価に値するとされている。

(再建計画実現可能性についての総括（概要）)

ア 30 年という計画期間における事業再建の実現可能性

30 年の期間をもって再建計画の実現可能性がないとすることはできないし、債務の現実的な弁済能力からすれば、むしろ必要な合理的期間とも言い得る。

イ 売上計画の実現可能性

増加要因と減少要因の双方が考えられることを配慮したものであり、その売上計画の実現可能性を否定することはできない。

ウ 営業費用に関する実現可能性

人件費及び物件費の推移予測は現実的かつ合理的な判断に基づくもので、その実現可能性を否定することはできない。また、減価償却費とその他費用について資金収支に及ぼす影響がない（もしくは重要性がない）ということで、再建計画に重要な影響を及ぼすものではない。

エ 支払利息に関する計画の実現可能性

市中金融機関及び日本政策投資銀行並びに大阪市（有利子部分）に対する支払利息については、再建計画では、利息の支払能力は問題ないと考えられる。

株式会社大阪市開発公社及び大阪市農業協同組合については固定金利である。申立人の今後の資金繰りや損益計画をより確実なものにするため、金利に対する変動要因を排除しており望ましいものである。

オ 駐車場売却の実現可能性

申立人と市道路公社との間で基本合意がなされていないため、駐車場売却の実現可能性については判断できない。

カ 資金計画の実現可能性

大阪市から 15 億円の出資を受けることを仮定して資金計画を作成しており、仮に、大阪市からの出資が受けられないとすれば、申立人は平成 20 年度に資金ショートすることが見込まれるため、大阪市による出資あるいはこれに代わる資金手当は必須であり、この見込みが立たない場合における資金計画の実現可能性はない。

駐車場の売却については、売買そのものの成否等によっては、資金計画全体を見直さなければならない事態もあり得る。

長期弁済については、各年度の資金残高に相当の余裕をもたせており、手許資金の金額についても合理的理由はあり、実現可能性を否定することはできない、また、長期修繕費については、恣意性の介入する余地の少ない方式をベースに必要と認められる補正を加えて算定しているため根拠があり、その実現可能性を否定することはできない。

入店保証金については、平成 23 年度以降、返済負担は実質的になくなると想定しているが開業当初に締結した契約内容の切替えがほぼ完了する見通しに立ったもので、根拠のあるものである。入店保証金が算定している相場相当額も妥当なものであり、入店保証金額の見積もりとしては適当である。長期的な見通しとして、保証金制度に重大な変革が生じる兆しは今のところ、見当たらず、申立人の想定を否定する根拠はない。

(6) 追加出資

ア 追加出資に係る経過

クリスタ長堀への追加出資については、平成 17 年 6 月 28 日の特定調停成立に伴い、9 月 12 日付けで、クリスタ長堀の社長から市長あてに、特定調停に基づく増資について依頼があり、同月 14 日付けで 15 億円（引受株式数 15 億株）の追加出資をする旨の市長決裁がなされ、同月 26 日に出資された。

イ 株主平等原則と株主の責任

会社法（平成 17 年法律第 86 号）第 109 条第 1 項において、株主平等原則として、「株式会社は、株主をその有する株式の内容及び数に応じて、平等に取り扱わなければならない。」と定められており、株式会社の株主は、株主としての資格に基づく法律関係においては、その持ち株数に応じて平等に扱われなければならないとする原則である。

一方、株主の責任については、会社法第 104 条に、「株主は、その有する株式の引受価額を限度とする。」といういわゆる株主有限責任の原則が定められている。

(7) 劣後債権化

劣後債権化については、平成 17 年 6 月 28 日の特定調停成立に伴い効力が発生している。

(8) 損失補償

ア 法的位置づけ

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。一方、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もので、法人に対する財政援助制限法第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ないとし、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が、損失補償を禁止する法律はない。

また、法第199条第7項の中で当該普通地方公共団体が、補助金、交付金、負担金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えるているものと規定され、あわせて法第221条第3項においても、普通地方公共団体が借入金の元金若しくは利子の支払を保証し、又損失補償を行う等その者のために債務を負担している法人と規定され、会社その他の法人のために地方公共団体が損失補償を契約し債務を負担することは法の予定するところである。

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。

真にやむを得ず損失補償を行う場合にあっては、その内容及び必要性、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超えた負担は存在しないことを対外的にも明確にしておくべきであること。

ウ 損失補償に係る経過

損失補償については、平成17年6月28日の特定調停成立に伴い効力が発生している。

(9) クリスタ長堀の現状

ア 特定調停の事業計画と平成17年度実績

特定調停の事業計画と平成17年度実績を比較した場合、平成17年度から減損会計を導入したため、151億9,400万円の当期純損失が生じているが、事業計画からは3億1,800万円の改善をみている。この主な理由は、営業収益の面において、計画では駐車場の売却に伴い駐車場収入を想定していなかったが、実際には半期の収入があったことによる駐車場収入3億7,300万円の皆増のほか、地下街収入4,100万円の増、営業費用の面では、営業原価2億6,300万円の増、特別損失では固定資産売却却損2億2,900万円の減などがあげられる。

イ 大阪市特定団体経営監視委員会

クリスタ長堀のほか ATC、WTC、MDC の再建に向けた経営が着実に遂行されていることを確認するとともに、必要な措置を講じるため市長を筆頭に外部専門家も含めて設置された大阪市特定団体経営監視委員会に対し、定期的にクリスタ長堀の経営状況を報告している。平成 18 年 7 月 10 日に開催された第 10 回の当該委員会において「クリスタ長堀の経営計画では、民間事業者との事業提携により、特定調停における事業計画に比べて経営の改善が図られる見通しとなっており、今後、経営監視委員会として、同社の経営計画の進捗状況について、定期的にチェックしていく。」との意見が出された。

2 市道路公社への債務保証に係る事実関係の確認

(1) 債務保証の根拠

地方道路公社法（昭和 45 年法律第 82 号）第 28 条で債務保証に関して、設立団体は、法人に対する財政援助制限法第 3 条の規定にかかわらず、地方道路公社の債務について保証契約をすることができることとされている。

また、昭和 45 年 10 月 9 日付け建設事務次官通達「地方道路公社法の施行について」の道路公社の業務についての表記の中で、「道路公社が資金計画を作成するにあたっては、事業の資金の確保を図るため、道路公社が負担する債務について設立団体が債務保証を行うこと等により、良好な条件で民間資金が導入できるよう協力すること」と記述され、さらに、昭和 45 年 12 月 8 日付け建設省道路局長通達の、借入金及び債券についての表記の中でも、「設立団体は、道路公社が長期借入金を借り入れるとき及び債券を発行するときは、原則として債務保証契約をすること」との記述がなされている。

(2) 債務保証に係る経過

市道路公社への債務保証については、平成 17 年 6 月 28 日の特定調停成立に伴い、9 月 20 日付けで、市道路公社理事長から建設局長あてに、クリスタ長堀駐車場及び東長堀駐車場取得に伴うシンジケートローン契約に係る債務保証契約締結の依頼がなされ、同日付けで「大阪市道路公社の駐車場取得に伴う資金借入にかかる債務保証契約の締結について」が起案され、市長により、地方道路公社法第 28 条に基づき、債務保証の決裁がなされており、本シンジケートローン（実質金利は 1.628%）は、平成 17 年 6 月 28 日に成立したクリスタ長堀の特定調停の一部を実行するものであり、成立した特定調停に伴い市道路公社が平成 17 年 9 月 30 日にクリスタ長堀駐車場及び東長堀駐車場を取得する資金を低コストで調達するための行うものである旨の記載がなされている。

(3) クリスタ長堀駐車場及び東長堀駐車場買収に係る長期収支計画

上記決裁（「大阪市道路公社の駐車場取得に伴う資金借入にかかる債務保証契約の締結について」）に参考として添付されている資料の主な内容は次のとおりである。

ア 長期借入金と借入利息

借入金 47 億 9,500 万円（10 年間、1 回当たり 95,900 千円の年 2 回返済、10 年目残額借換予定）

借入利息については、平成 17 年度の利息は 1.3%、18 年度から 26 年度については毎年 0.1%の増、27 年度から 36 年度については 3.0%、37 年度から 42 年度については 4%といった上昇リスクを見込んでいる。

イ 収入・支出項目

駐車場収入については、現行のマネジメント契約による売上基準額、クリアウェイセンターとの契約及び平成 16 年度の下半期実績値等を試算し、19 年度から 5 年ごとに、ダウンサイドリスクとして 1%の収入減を見込んでいる。

物件費等については、平成 15 年度決算額からマネジメント契約及び総合管理契約による削減額を見込み、19 年度から 5 年ごとに 1%の経費増を見込んだ上で、長期修繕費についても市道路公社駐車場の修繕計画をもとに試算されている。

ウ 事業計画

(ア) 営業損益

購入年度(平成 17 年度)は、シンジケートローン組成手数料及び不動産取得税等が必要となり 2 億 5,200 万円の営業損失が発生するが、平成 18 年度以降は営業利益を計上

(イ) 経常損益

購入年度(平成 17 年度)は、経常損失が生じるが、18 年度以降は経常利益を計上。平成 20 年度に累積損失を解消し、剰余金が見込まれる。

エ 資金計画

購入年度を除き資金不足は発生しないとされており、元金返済が終わる平成 42 年度の資金剰余は、8,200 万円となる。

(4) 大阪市道路公社経営改善計画策定委員会からの提言

市道路公社の今後の業務ニーズ予測や経営予測を行い、将来的な市道路公社の必要性や今後の役割を検討し、これらのあり方を含む経営改善計画を策定する目的で、大学教授、弁護士、公認会計士等の委員で構成される、大阪市道路公社経営改善計画策定委員会が平成 17 年 6 月 14 日に設立された。

同委員会から平成 18 年 3 月 30 日に市長に対して提言が出されたが、その中で、市道路公社の経営状況の現状と課題について、市道路公社による有料道路の収支実績が、当初の事業計画から大きく乖離していることの明白性や、市道路公社の収支全般における資金面では、既に実質的には破綻状態にあるとされており、大阪市は市道路公社の借入金について、債務保証を行っており、引き継ぎ時点で市道路公社において償還不能の借入債務が残る場合は、直ちに保証債務の履行を求められることとなり、市道路公社の債務は実質的にはすべて市の債務であると記載されている。

3 監査対象局の陳述内容

(1) 特定調停の内容

クリスタ長堀の特定調停については、平成 16 年 11 月 1 日に、クリスタ長堀から、本市と金融機関等を相手方として特定調停が申し立てられ、平成 16 年 12 月 17 日の第 1 回調停期日を始めとして、4 回の調停期日を経て、平成 17 年 5 月 13 日に調停委員会から示された調停案(平成 17 年 6 月 14 日修正調停案再提示)が示された。

本市においては、平成17年5月27日に、市会本会議にて同調停案の受諾、調停条項に基づく追加出資並びに損失補償、市道路公社への債務保証に係る債務負担行為の補正予算の関係議案の議決を経て、平成17年6月28日の第5回調停期日において、関係当事者すべてが特定調停案受諾の意思を表示し、特定調停が成立した。

特定調停条項に基づき、本市に対して求められている項目については、①平成17年9月末日までにクリスタ長堀に15億円の追加出資を行うこと、②本市の貸付金元金71億2,837万9千円について劣後債権化とすること、③金融機関が有する貸金債権の元本並びにこれに対する未払利息及び損害金について、担保物件の処分などによる回収努力をしてもなお回収不能が発生した場合には、当該回収不能額を損失としてその損失額を補償することとなっている。

また、市道路公社に対しては、駐車場施設を平成17年12月末までに、金47億円でクリスタ長堀から買い受けることを合意することとなっている。

各特定調停条項のうち、追加出資については、クリスタ長堀の臨時株主総会において第三者割当による新株発行が決議され、これに基づき本市に対して出資依頼があり、平成17年9月26日に出資が完了している。

また、市道路公社は、平成17年9月30日付けで、駐車場施設をクリスタ長堀から買取を行い、金47億円を同社へ支払済である。

なお、本市は、市道路公社の求めに応じ、地方道路公社法に基づいて、平成17年9月27日付けで締結された所要資金の借入契約に際して、47億9,500万円を限度として、平成42年までの債務保証を設定している。

(2) 特定調停に至った経過と調停手続

クリスタ長堀の経営再建については、特定調停手続に移行するまでの間、クリスタ長堀を監理する立場にある本市としても、クリスタ長堀ともども、抜本的な再建策の策定に向けて取り組んできたが、本市を含めた関係者間の協議が整わない中、資金繰りもひっ迫し、早急に抜本的な再建に着手する必要性が生じたため、裁判所の関与のもと、公平性・透明性を確保できる手続として、クリスタ長堀から、特定調停を申立てられたものであり、「大阪市と意を通じて」行ったという性格のものではない。

また、本市は、平成16年12月17日に開催された第1回調停期日にて表明したように、各債権者間の実質的公平を確保する調停案が示され、特定調停の場において十分議論が行われることを強く望むとともに、本市に求められている負担については、事業計画の合理性・妥当性を勘案した上で検討を行う方針で臨んだ。その上で、調停手続において、クリスタ長堀から示された再建計画案や弁済計画案、あるいは調停委員会から示された調停条項案については、ホームページなどで広く市民に周知するとともに、その都度、これまでの事業の経過も含めて、市会に報告を行いあわせて真摯な議論、検討がなされてきた。

(3) クリスタ長堀の公共性、公益性

クリスタ長堀は、大阪市の東西軸と南北軸の結節点となる中央区長堀地区における路上駐車問題の解消と景観向上、並びに周辺地区を地下交通ネットワークで結び、新しい地下街の形成による地域の活性化に資するとともに、地下鉄鶴見緑地線の都

心延伸計画にあわせた長堀通改造計画を推進するために設立されたものである。

運営する施設は、都市計画決定を受けた公共地下歩道を擁する地下街と、大阪市駐車基本計画に位置づけられ、都市計画決定を受けた駐車場から構成されており、本市の中核的な都市施設として重要な機能を果たしており、保有する施設の機能や事業運営を通じて、長堀地区における路上駐車問題の解消や、地域の活性化に大きく寄与しており、調停委員会も指摘するように高い公共性を担ってきた。

クリスタ長堀の有する公共性、公益性は、その所有する都市計画施設、事業の運営を通じて発揮される「地域の活性化」「地下交通ネットワークの形成と安全安心な歩行者空間の創設」「長堀地区の路上駐車問題の解消」などにあり、事業計画に見込まれている定量的な「収益計画」とは、性格を異にするものであり、当初事業計画で見込んでいた収益計画が達成できず、特定調停の申立てに至ったということは事業を主導してきた本市としても猛省すべき点ではあるが、施設や事業の有する公益性、公共性自体が損なわれたものではないと考える。

(4) 特定調停を受諾した理由

調停委員会から提示された調停案については、将来の本市財政に与える影響、クリスタ長堀の施設の有する高い公共的な機能、これまでの第三セクターという手法により主導的に事業を推進してきた行政としての立場など、さまざまな観点から検討してきた。

調停案の内容は、市民の負担を伴うものの、これを受諾せず法的整理に移行すると、多くの債権者の債権回収について深刻な事態に至り、とりわけ中小事業者が大半を占めるテナントを初めとする一般の債権者にも大きな影響が及ぶだけでなく、本市の信用が失墜することによる資金調達コストの増加などの影響が懸念されるなど、今後の事業運営への支障ははかり知れず、結果として市民により多くの負担を強いる結果にもなりかねないことから、関係者が合意してクリスタ長堀を再建することが将来の大阪市政に資するとの結論に至り、市会の議決を得た上で、本調停条項案を受諾することとした。

(5) 損失補償

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。調停条項では、「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られる。

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、クリスタ長堀再建のために必要不可欠と考えられ、また、調停委員会から示された

調停案に盛り込まれたものでもあり、総務省の指針に言う「真にやむを得ない場合」にも該当し、違法性はないものと考えられる。

(6) 市道路公社に対する債務保証

特定調停案に基づき、市道路公社が取得したクリスタ長堀駐車場及び東長堀駐車場は、本市駐車基本計画に位置づけられ、都市計画決定のなされた施設であるとともに、幹線道路下の占用を受け、地下鉄施設とも接続している施設である。

市道路公社は大阪市が推進する駐車対策の一翼を担う団体であり、もともと市道路公社が所有運営していた長堀駐車場との一体管理のメリットを生かし、中心市街地における不法駐車対策の拡充に資することができる。

さらに、特定調停案において示された買取価格は裁判所の依頼に基づく不動産鑑定において収益還元法により算出された適正価格であり、市場における投資効果の見込める物件として収支合い償うものと考えられるものであるとともに、本市においても、不動産鑑定における収益見込数値よりもダウンサイドリスクを見込んだ収益見込みのもと、収支見込みに係る試算も行い、償還可能な計画であると考えられることから、本市として、地方道路公社法に基づき、債務保証を行った。

(7) 追加説明

本市の貸付金については、特定調停条項において、計画事業期間中、市中金融機関に劣後して返済を受けるというものであるが、これらは市中金融機関に対して求められているような債権の放棄とは性格を異にするものである。

また、本市債権の担保設定については、日本政策投資銀行を第1順位、市中金融機関を第2順位とする根抵当が仮登記されており、調停手続において、本市からの申し入れには、それらの担保権者が応ずる余地はないものと考えている。

損失補償については、同条項において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いる。

なお、日本政策投資銀行及び市中金融機関が設定している担保物件である地下街施設については、調停手続における不動産鑑定において、66億円の資産価値を有すると評価されている。

4 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求について次のように判断する。

(1) 判断基準

請求人の主張する、追加出資、劣後債権化、損失補償については、クリスタ長堀に係る特定調停の受諾・成立に伴って必然的になされた行為であり、本市が上記行為を行わないことは、裁判上の和解、確定判決と同一の効力を有する多数当事者間の合意を本市が一方的に反故にすることにほかならず、法律上も許されない。

一方、本市による市道路公社への債務保証自体は、特定調停条項そのものではないが（特定調停の参加人である市道路公社がクリスタ長堀の所有する駐車場施設を買い受けることは、特定調停条項である。）、特定調停の受諾・成立に必要な不可欠

のものであり、特定調停条項と一体のものとして議論されてきたところである。

これらの行為は、それぞれ住民監査請求の対象とされる財務会計上の行為ではあるが、同じく住民監査請求の対象とされる財務会計上の行為たる特定調停案の受諾とは一体の関係にあることから、請求人が主張する違法・不当性は、特定調停案の受諾にあたっての違法・不当性であると解される。

ところで、地方公共団体が特定調停案を受諾するにあたっては、法第 96 条第 1 項第 12 号の規定により、市会の議決を要するところ、特定調停の申立て以降、調停委員会（裁判所）を介した公平性・透明性の確保できる手続により、ホームページ等を通じて市民への情報公開に配慮しつつ、市会委員会等での議論を経て、市長が市会に議案（追加出資、損失補償及び債務保証の関連案件を含む。）を提出し、市会は慎重な審議を行い、その内容に附帯決議を付した上で可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、適法に本市としての意思が決定されたと解するのが相当である。

そうすると、請求人が主張する各事項の内容等について、著しく合理性を欠くなど裁量権の逸脱等や地方財務行政の適正確保の見地から看過し得ない違法・不当性が存したかどうかは本件請求に係る判断基準となる。

(2) 特定調停案の受諾を選択した理由について

本市は、調停委員会から提示された特定調停案について、将来の財政に与える影響、クリスタ長堀の有する高い公共的機能、これまでの第三セクター手法により主導的に事業を推進してきた行政としての立場など、様々な観点から検討してきたところ、特定調停案の内容は、市民の負担を伴うものの、これを受諾せずに法的整理に移行すると、多くの債権者の債権回収について深刻な事態に至り、とりわけ中小事業者が大半を占めるテナントをはじめとする一般の債権者にも大きな影響が及ぶだけでなく、本市の信用が失墜することによる資金調達コストの増加が懸念されるなど、今後の事業運営への支障ははかり知れず、結果として市民により多くの負担を強いることにもなりかねないことから、関係者が合意してクリスタ長堀を再建することが将来の大阪市政に資するとの判断から特定調停案の受諾を選択したものである。

そうすると、特定調停案の受諾を選択したこと自体が違法・不当とまでは言うことはできない。

(3) 追加出資について

請求人は、クリスタ長堀の当初事業計画の公益性がそもそも不十分であり、追加出資は、事業継続・再建のために必要な資金であるとしても、本市が単独で負担することは、株主平等の原則からすると違法・不当である旨主張する。

クリスタ長堀は、本市の東西軸と南北軸の結節点となる中央区長堀地区における路上駐車問題の解消と景観向上、並びに周辺地区を地下交通ネットワークで結び、新しい地下街による地域の活性化に資するとともに、地下鉄鶴見緑地線の都心延伸計画にあわせた長堀通改造計画を推進するため設立されたものである。

クリスタ長堀の有する公共性、公益性は、その所有する地下街、駐車場並びに事業運営を通じて発揮される「地域の活性化」「地下交通ネットワークの形成と安全

安心な歩行者空間の創設」「長堀地区の路上駐車問題の解消」などにあり、調停委員会も高い公共性を指摘するところであり、当初事業計画で見込んでいた収益計画が達成できなかったとはいうものの、直ちにクリスタ長堀の公共性、公益性がなかったとまで言うことはできない。

また、特定調停案は、各相手方に応分の負担を求め中、30年間の再建計画期間中、市中金融機関に相当の債権放棄を求めるなどの負担を求めてもなお発生する資金不足額について、本市から15億円の追加出資を受けることを前提としており、仮に、本市からの追加出資が受けられないとすれば、クリスタ長堀は、平成20年度に資金ショートすることが見込まれ、本市による追加出資あるいはこれに代わる資金手当は必須であり、この見込みが立たない場合における計画の実現可能性はなかったのであるから、本件追加出資が違法・不当とまでは言うことはできない。

なお、会社法第109条第1項においては、株主平等原則として、「株式会社は、株主をその有する株式の内容及び数に応じて、平等に取り扱わなければならない。」と定められているが、これは、同じ内容の株式について株式数に応じて平等に取り扱うことを原則とするもので、専ら、株主の受けることのできる権利について定められているものと解される。

株主の責任については、引き受けた株式の引き受け価額を限度とする有限責任であり、追加出資の義務はない。会社の経営再建のような場合に、当初の出資を超えて、新たに負うことになる負担について、「株主平等原則に基づいて比例負担をなすべきである」との考え方は、一般的な法理、原則とは解されない。

(4) 劣後債権化について

請求人は、本来、本市は貸付債権の保全強化を図るべきところ、30年以上にわたる劣後債権化は、貸付債権の放棄に等しく違法である旨主張する。

しかしながら、本件劣後債権化は、あくまで、計画期間中、市中金融機関に劣後して返済を受けるというものであり、市中金融機関に対して求められている債権放棄とは性格が異なるものであり、調停委員会が行った事業鑑定の結果、30年という期間をもって再建計画の実現可能性がないと言うことはできず、債務の現実的な弁済能力からすれば、むしろ必要な合理的期間とも言い得るとされており、本件劣後債権化が違法・不当とまでは言えない。

なお、請求人が補正文書において主張する本市債権の担保設定については、既に、日本政策投資銀行を第1順位、市中金融機関を第2順位とする根抵当が仮登記されており、特定調停手続において、本市からの担保設定の申し入れには、それらの担保権者が応ずる余地は無かったものと考えられる。

(5) 債務保証について

請求人は、市道路公社の資金繰り状況、事業見通し等からすれば、本市による債務保証は、場当たりの・脱法的な対応である旨主張する。

しかしながら、市道路公社が取得したクリスタ長堀の駐車場は、大阪市駐車基本計画に位置づけられ、中心市街地における路上駐車対策に資するものであり、また、買収価格は、調停委員会において採用された不動産鑑定において収益還元法により算出された適正価格であり、市場における投資効果の見込める物件として収支合い

償うものと考えられるとともに、本市による試算によっても償還可能な計画と考えられることから、本市としても、徒に過重な負担を負うものではなく、事業の趣旨に照らしその必要性を認め、地方道路公社法に基づき、債務保証を行ったのであるから、本件債務保証が違法・不当とまでは言えない。

(6) 損失補償について

請求人は、クリスタ長堀の有する債務に対する本市による損失補償は債務保証そのものであり、違法である旨主張する。

しかしながら、損失補償契約は、債務保証契約とは内容及び効果の点において異なるものである。

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禁止されているが、一方、法人のために地方公共団体が損失補償契約を締結することは法の予定するところであるから（法第221条第3項等）、損失補償契約の締結自体をもって、債務保証することを禁じた法人に対する財政援助制限法に反するものとは言えない。

また、本件損失補償は、金融機関の貸付債権の元本、未払利息及び損害金について、担保物件の処分など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を対象としており、今後の弁済による債務の減少と経済情勢による担保物件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り、履行遅滞に伴い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、本質的に異なるものと認められる。

前記のとおり、損失補償が禁止されている訳ではなく、また、総務省の指針においては、損失補償については原則行わないこととすべきとした上で、「真にやむを得ない場合」には行い得るものとされている。

監査対象局は、本件損失補償については、二次破綻が懸念されるからという理由ではなく、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」に該当し、また、調停委員会から示された調停条項に盛り込まれたものでもあり、違法性はない旨説明している。

そうすると、本件損失補償が違法・不当とまでは言うことはできない。

5 結 論

以上の判断により、本件特定調停案の受諾及び市道路公社に対する債務保証が違法・不当との請求人の主張には理由がない。

(意見)

本件特定調停の受諾・成立により、本市財政ひいては市民は長期にわたってのリスクを抱えることとなったものであり、クリスタ長堀の再建は、現在、大阪市特定団体経営監視委員会で厳重に経営監視しているが、その過程においては、十分な情報公開を行い、本来の公共性、公益性を發揮すべく、市道路公社も含め適切な対応をとられるよう不断の経営監視に努められたい。