

18佐監第27号-2
平成18年4月21日

請 求 人 様

佐倉市監査委員 寺 坪 修
佐倉市監査委員 滝 沢 信
佐倉市監査委員 桐 生 政 広

佐倉市長等に対する措置請求について（通知）

第1 監査の結論

本件監査請求のうち、議会、議員に対する措置請求を却下し、佐倉市長に対する措置請求のうち、議会への承認手続に関する部分を却下、損失補償契約の是正を求める措置請求を棄却する。

第2 監査の結論に至った理由

1 請求人が求めた監査請求の内容

(1) 監査請求の趣旨

ア 佐倉市長に対し、同市長が、平成17年12月30日から平成18年2月17日までの間に順次行った、中央三井信託銀行株式会社、株式会社みずほ銀行、株式会社三菱東京UFJ銀行、株式会社三井住友銀行、株式会社千葉銀行（以下「金融機関」という）及び財団法人佐倉市振興協会（以下「協会」という）との間で、総額金7億8,572万9,028円を限度額とする損失補償契約（以下「本件補償契約」という）を内容とする損失補償契約の履行を差し止め又は破棄するよう勧告すること、並びに将来同様な損失補償契約を求められてもこれに応じないよう勧告すること等の是正措置を求める。

イ 佐倉市長が、「協会」に関する上記「本件補償契約」の締結に先立ち行った佐倉市議会全員協議会の承認を求めた行為は無効であるから、佐倉市長に対しその旨勧告する措置を求める。

ウ 佐倉市議会及び議員が、平成16年12月20日、損失補償の際には議会の承認を求めた承認方法の中に全員協議会を含むと決議した行為並びに平成17年12月19日、全員協議会により「本件補償契約」の締結を承認したことはいずれも無効である旨勧告することを求める。

(2) 監査請求の原因

- ア 佐倉市長は、平成16年12月議会に、金融機関の「協会」に対する従来の6億円の損失補償の上積みを図る債務負担行為20億円の損失補償を内容とする債務負担行為に関する補正予算案を提案し、同月20日、議会は、将来損失補償契約を締結する場合は議会（全員協議会を含む）の承認を得ることを求めてこれを承認可決した。
- イ そして、佐倉市長は、平成17年12月19日、損失補償契約締結につき議会の全員協議会で承認を求め、当該全員協議会で承認されたとして、同年12月30日、中央三井信託銀行との間で9,074万1,000円、平成18年1月31日、みずほ銀行との間で3億7,798万817円、同日、三菱東京UFJ銀行との間で1億2,216万4,945円、同年2月1日、三井住友銀行との間で2億1,644万9,043円、同年2月14日、千葉銀行との間で6,913万4,223円の各「本件補償契約」を締結した。
- ウ しかし、上記全員協議会は、地方自治法第112条以下の手続規定等に何らの定めもなく、また手続の記録も残されていないもので正式な会議とはいえず、市長がこのような承認を求めた方法は地方自治法の趣旨に反し無効である。
- エ 同様に、議会及びその構成員たる議員が行った、上記全員協議会の承認行為にあっても、議会の議決方法としては地方自治法の趣旨に反する違法または不当なものである。
- オ そして、佐倉市長が行った「本件補償契約」は、佐倉市と「金融機関」及び「協会」の3者間の契約となっているうえ、損失補償金額が「協会」の債務額と同額で元利合計額、遅延損害金にまで及ぶ全額とされ、さらに、損失補償の時期は損失確定後何時でも請求できるとされていることに照らせば、当該損失補償契約は、損失補償契約に名を借りた実質的には民法上の債務保証契約と異ならず、「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができない。」と定めた「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条に違反する違法なものである。
- カ さらに、今後も金融機関から同様な損失補償契約の締結を求められて締結することも同じく同法律に違反するもので許されないものである。
- キ 佐倉市長の上記各行為は、上記法令違反のほか、地方自治法第138条の2の地方公共団体の事務を誠実に管理し執行する義務に違反し、また、同法第149条の適切に議会の決議を経べき行為につき議案を

提出すべき義務及び適切に市の財産の管理、処分をなすべき義務にも反する違法かつ不当な行為であるから、本件監査請求の趣旨に記載する各措置を求める。

2 監査の経過

(1) 監査請求

請求人は、平成18年2月13日付で、地方自治法第242条1項の規定により本件監査請求を申立てた。

(2) 補正

監査委員による平成18年2月20日付補正要求に対し、請求人は、同年2月27日付、3月1日付及び3月2日付で、監査請求補正文書を提出し、補正を行った。

(3) 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し地方自治法第242条6項の規定により証拠の提出及び陳述の機会を設け、平成18年3月29日、佐倉市役所議会棟第2委員会室においてこれを実施した。

(4) 提出証拠

請求人は、証拠として、以下のものを提出した。

ア 佐倉市議会の財団法人佐倉市振興協会に対する損失補償に関する決議書

イ 損失補償契約書5通

ウ 平成17年10月19日付情報公開不服の申出処理結果通知書

エ 平成9年10月31日付佐倉市監査委員による監査結果通知書

オ 「協会」作成の借入返済金額及び借入金残高を記載した書面

カ 請求人作成の住民監査請求意見書

3 監査委員の判断

(1) 本件監査請求書、同補正書及び請求人の陳述によれば、本件監査請求人は、「本件補償契約」に関し、議会が佐倉市長に対し求めた契約締結の際の承認決議の中に、全員協議会を含めた議決及び当該議決に従い全員協議会において承認した行為は、いずれも違法であるからその旨の勧告を求めるといふもので、監査の対象として、議会とそれを構成する議員の行為を問題とするものである。

しかしながら、住民監査請求の対象者について、地方自治法第242条1項は「当該地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地方公共団体の職員」と規定し、請求の対象者となる者は、その地方公共団体の知事・市町村長、各種行政委員会、監査委員、職員であり、それ以外の者の行為は監査の対象とはならないものである。このことは、

住民監査請求が、地方自治体の財務行政の適正な確保を目的とし財務会計上の行為に限られていることから、監査の対象もその財務会計行為に関係する職員に限られるからである（最判昭和62年4月10日）。そして、この財務会計行為にかかわることのない地方自治体の議長、議員は、当該「職員」には該当しないとされている（最判昭和63年3月10日、盛岡地判昭和62年3月5日）。また、そもそも議会は地方公共団体の執行機関ではなく、監査請求の対象とはなり得ないものである。

- (2) また、請求人は、全員協議会に「本件補償契約」の締結の承認を求めた佐倉市長の行為を問題とするものである。しかしながら、この市長の議会に対する承認を求める行為自体は、地方自治法第242条1項の公金の支出、財産の取得、管理、処分、契約の締結、履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実として列挙された財務会計上の行為を目的とした行為とは到底いえないものである。

市長の議案提出行為や承認を求める案件提出行為が、予算案の作成、提出と同様に、あくまでも議案を上程し議会にその承認を求める地方自治法上の行政行為なのであって、それ自体直接に市の財産の取得、管理、処分等財務会計上の行為を目的とするものではないからである。

- (3) 従って、上記(1)(2)のいずれについても、全員協議会の性格やその法的地位権限等請求人の主張について審査、検討、議論するまでもなく、これらの点に関する請求人の監査請求は、地方自治法第242条1項の要件を満たさない不適法なものとして却下すべきである。

- (4) 次に、請求人の求める「本件補償契約」の違法性につき検討する。

この点に関しては、佐倉市長の行為は、地方自治法第242条1項の定める「契約の締結」に該当する財務会計行為であり、監査請求の対象行為として適法なものである。

そこで以下、「本件補償契約」締結の違法性・不当性を検討する。

ア 請求人は、「本件補償契約」は、損失補償に名を借りただけで実質的には、民法第446条以下の適用を受ける債務保証契約にほかならず、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」に違反するとして、その根拠として以下の事実をあげる。

すなわち、

(ア) 損失補償契約は、純然たる2者間の契約であるのに、「本件補償契約」は、いずれも「協会」を含めた3者間の契約となっている。

(イ) 「協会」の債務金額の元利金、遅延損害金の全部の金額が損失

補償額と同一となっている。

(ウ) 損失補償の時期が、損失確定後、「金融機関」がいつでも請求できるとされている。

請求人は、このような「本件補償契約」は、適法な損失補償とはいえず、実質的には、民法上の債務保証と異ならないと主張する。

イ 確かに、法人の債務を市が保証することについては、請求人の主張するとおり、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条に明記されているとおり、地方公共団体が、会社その他の法人の債務を保証することは原則として許されず、例外として、総務大臣の指定する会社その他の法人についてはこの限りでないといわれ、また、「公有地の拡大の推進に関する法律」第25条の土地開発公社の債務については保証をすることができることとされているにとどまるものである。

「協会」が、この例外規定における法人や公社といえないことは明らかで、「金融機関」に対して佐倉市が締結した「本件補償契約」も、この「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」に違反するのではないかとする請求人の主張も傾聴すべき論点を含んでいることは否定できない。

ウ ところで、一方、財政援助の一環としての損失補償は、特定の者が金融機関等から融資を受ける場合に、その融資の全部又は一部が返済不能となって当該金融機関等が損失を被ったときに、国又は地方公共団体が融資を受けたものに代わって当該金融機関等に対しその損失を補填するものであるが、このような損失補償は、これによって当該金融機関等の融資を容易にして特定の事業の振興を図るために許されるものとされる。その例としては、天災融資法等の暫定措置法による天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通のための損失補償があり、さらには、このような損失補償契約の締結は、特別に法令の根拠は必要とせず、国や当該地方公共団体の裁量により許されるものと解される。

総務省が示した第三セクターに関する指針においても、損失補償は原則的には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、その場合にあっては、その補償の内容及び必要性、対象となる債務の返済の見通しとその確実性があるか否かを十分吟味すべきであるとしている。

従って、無原則な損失補償契約が許されるものではなく、その契約の内容と必要性及び債務返済の確実性を厳密に点検し、いやしくもその損失補償契約が、違法な債務保証契約の脱法行為として行われてい

ないかを検討する必要がある。

そこで、論点を個別に検討する。

エ まず、請求人の主張する上記(ア)の点については、確かに、「本件補償契約」は、佐倉市と金融機関との2者間ではなく、これに「協会」も含めて3者間の契約となっており、3者の記名捺印がなされているもので、形式上は、民法の債務保証契約と区別がつかなく、「民法の保証契約条項の適用を排除する」との排除条項も存在しない。

しかしながら、債務保証契約であるか否かについては、契約の形式や外見だけで判断することは相当でなく、あくまでも内容によって判断されるべきである。そこで、「本件補償契約」をみると、確かに形式上は、3者の記名捺印があり3者間契約の体裁をとっているが、契約の履行の内容、期限等契約の根幹をなす権利義務条項は、もっぱら佐倉市と金融機関の2者であり、「協会」を権利義務の主体とする契約条項は存在しない。

従って、「本件補償契約」の形式から違法な債務保証契約と判断することは相当でない。

オ 次に、上記(イ)の、契約の補償額が「協会」の主債務の元利金、遅延損害金の額と同一になっているとの点について検討する。「本件補償契約」第2条は、補償の限度額を明確に定めており、その限度額以上に佐倉市が補償義務を負うことはないことが明らかである。この限度額を明記することは、補償契約の根本をなすものであり、これが定めのないものは却って佐倉市の義務内容を不安定にするものというべきである。そうすると、損失補償契約の柱はその補償限度額が明記されていることにあり、その限度額が「協会」の債務の内容と同一かどうかは、本質的なものではないというべきである。

カ さらに、上記(ウ)の、損失補償の時期が、損失確定後「金融機関」がいつでも請求できるとされていることを検討する。

確かに、「本件補償契約」第6条には、「金融機関」が、損失確定後いつでも、佐倉市に損失の補償を請求できると定められている。しかし、一方、第4条には、当該損失の確定は、佐倉市と「金融機関」が協議のうえ定めると明記されている。

この約定を敷衍すれば、損失補償の額は、佐倉市と金融機関との2者協議がなされ、その協議の合意が成立して初めて具体的金額として確定するものであり、その合意がない場合には、そもそも金融機関の請求自体が不可能であることになる。要するに、損失額の確定には、単に「協会」の債務の期限が到来したからといって、「金融機関」の一

方的な判断と請求は許されないことが契約書上明記されているのである。

従って、「本件補償契約」の内容が、形式的に期限が到来すれば保証人の事情や意向に拘らず直ちに債権者の一方的な請求を可能とする民法上の保証債務履行請求とは本質的に異なるものであることは明らかである。

現実にも、後述のとおり、「協会」の財務内容が破綻している状況とはいえ、本件損失補償が不可避であるとの切迫した事情も見当たらないのであるから、この損失額の確定合意を佐倉市が拒否したからといって権利の濫用になることは有り得ない。

キ 以上のとおり、「本件補償契約」が、実質的に民法上の債務保証契約であるとまではいえないことになるが、さらに、「本件補償契約」の必要性を検討する。

周知のとおり、「協会」は、昭和36年以来、佐倉市の政策のもとに、必要な公共事業のための土地の先行取得、工業団地等の造成、公共の管理運営を目的として運営されてきた佐倉市の100パーセント出資法人である。この事業につき、金融機関は、長期間「協会」への無担保融資を続けてきたが、不良債権処理に関する金融庁の強い指導もあり、無担保融資の見直しを迫られた。その結果、佐倉市は平成16年以降、金融機関の融資継続の実質的な条件として「協会」にかかる債務に関して、損失補償契約の締結とそのための債務負担行為を求められた。

一方、「協会」は、金融機関の融資の返済期限を徒過して期限の延長もしくは融資の更新を得られない場合は、金融機関から直ちに法的措置の実行による資産差押えが確実に予想される。そうすると、「協会」の事業継続が頓挫したうえ、競売措置等によって「協会」保有不動産等の換価価値が大幅に下落し、債務返済不能となる事態も容易に予想されることになる。この事態は、青少年センターや各運動公園等の管理運営等「協会」の進める事業の瓦解を意味し、市民生活への影響も少なからず予想される場所である。さらに、平成16年12月末現在、「協会」の金融機関への債務は23億2,900万円であったものが、平成17年2月の「緊急行動計画」の推進による各保有不動産の売却による任意の債務返済が進められた。その結果、平成17年12月1日の時点では、8億5,000万円余まで減額になり、今後、最大の懸念である岩富開発用地の資金化により本件「金融機関」の残融資金の完済の見込みも立つことから、「金融機関」の融資継続による「協会」

の事業存続が不可欠の要請となっていた。

この融資継続のためには、佐倉市が「金融機関」から求められた損失補償契約の締結を受け容れる必要があり、「本件補償契約」もこの結果なされたものと認められる。

ク　ところで、いかに、必要性が認められても、損失補償契約を締結する段階において、「協会」の財務状況が実質的に破綻しているか、または、それに至らないまでも客観的に「金融機関」の債務返済見込みが殆どないような状態であったとすれば、書面上は損失補償契約であったとしても、初めから損失の発生が確実であることになり、実質的には許されない債務保証契約の脱法行為というべきである。

そこで、「本件補償契約」締結時である平成17年12月から平成18年3月における「協会」の財務状況を検討する。

「協会」が作成し、佐倉市に提出した平成18年3月31日付の貸借対照表(見込み)によれば、「協会」は16億4,600万円余の保有資産がある一方、金融機関からの借入金等負債額の総計は6億9,677万円余であり、正味財産が、9億4,993万円となっている。

また、平成18年3月30日現在の、「協会」の保有する販売対象不動産(簿外資産を除く)の路線価格による評価額の総計は、9億4,042万円余である一方、同日時点の損失補償契約先の金融機関に対する債務残高の総計は、6億8,466万円余で、約2億5,576万円の余裕があることになる。この数字は、その他の清算手続費用を勘案しても、少なくとも現時点では、債務超過と判断する材料はないことを示している。

(5) このような中でなされた「本件補償契約」が、その補償の顕在化が確実に見込まれる状況下でなされた債務保証契約の脱法的なものであるとは到底認め難く、それを前提とする本件監査請求人の措置請求も理由がないことは明らかである。

従って、「本件補償契約」は真にやむを得ないものと認められ、本件監査請求は棄却するのが相当と判断した。

(6) さらに、請求人は、佐倉市長に対し、将来、同様な損失補償契約がなされることは相当でない旨の勧告をなすよう求めているが、そもそも、「本件補償契約」は違法とはいえないうえ、将来同様な損失補償契約がなされることは確実に見込まれるとはいえず、このような措置請求は認められないので、これについても棄却することとする。

4　ちなみに、本件各金融機関による損失補償契約は、平成18年3月30日までに、融資の借り換え手続が行われて、三井住友銀行、みずほ銀行、

中央三井信託銀行、千葉銀行の4行がそれぞれ一括返済により三菱東京UFJ銀行に一本化され、同行の総額6億8,466万5,966円の「協会」借入れの損失補償契約となっているが、本件監査結果に影響はない。

第3 要 望

本事案に鑑み、監査委員全員の合議に基づき、以下のとおり、佐倉市長に対し要望した。

1 「協会」は、平成17年2月「緊急行動計画」を策定し、現在その計画に沿って、土地の売却等による借入金の返済手続が行われている。

佐倉市は、「協会」の三菱東京UFJ銀行からの借入金にかかわる損失補償契約第1条に基づく損失の補償を回避するために、「協会」の「緊急行動計画」の実現に向け、適切な資産処理活動を早期に行えるよう支援することが不可欠である。

本件監査に当たっては、この点を特に強く要望するものである。

2 また、将来万が一、同損失補償契約第4条に基づき損失確定のための協議を行う必要が生ずる事態に至った際には、慎重に状況を見極め、同行とも十分協議のうえ、安易に損害の確定を急がず、また、佐倉市に不測の損害を及ぼすことのないよう対応することを求めるものである。