

神 監 2 第 21 号
平成 26 年 10 月 3 日

A 様

神戸市監査委員	荻 阪 伸 秀
同	梅 田 幸 広
同	川原田 弘 子

神戸みのりの公社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 26 年 8 月 7 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26年8月7日付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（以下「本市」という。）は、一般財団法人神戸みよりの公社（以下「本件公社」という。）に対し、神戸ワイン事業等運転資金貸付金として、平成26年度に18億円の短期貸付（以下「本件貸付」という。）を行った。

2 地方自治法第232条の2は、「地方公共団体は、その公益上必要がある場合において、寄付または補助をすることができる。」と規定しているが、恣意的な金銭の貸付けにより当該地方公共団体の財政秩序を乱すことがあるから公益上の必要にかかる裁量権には限界があり、裁量権の逸脱又は濫用がある場合には違法となる。

本件貸付は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、市長又は市議会に認められた裁量を逸脱濫用したものであって違法である。

3 総務省指針「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針」（以下「総務省指針」という。）では、「地方公共団体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助額を控除の上、判断すること。」とされている。平成23年度当期利益12億447万9056円から基本財産取崩収入と短期貸付金を控除すると、また平成24年度当期利益680万円から短期貸付金を控除すると、総務省指針によれば採算性のまったくない第三セクターに分類される。事業概要で5期連続単年度黒字を達成などとしているが、総務省指針をまったく無視し、住民を欺く報告である。

4 本件公社が実施する施設管理運営事業（六甲山牧場、海づり公園、水産体験学習館、神戸ワイナリー、栽培漁業センター等）はいずれも本市から受託したものであるが、不採算の第三セクターが運営委託を受ける必要はない。むしろ民間企業に公募で募って新しいアイデアのもとで事業改革を進めるべきである。

自主事業では平成24年度末でワイン在庫125万本を抱えており事業として破たんしているというべきである。

さらに、本件公社は理事長、常務理事、総務部長、ワイナリー担当部長など本市職員の退職者、本市からの派遣職員が複数おり、不採算の中、短期貸付金と委託料をもらいながらこれらの職員が人件費や退職金を得ているのでは、本市の“天下り”先と評価されてもやむを得ない。

このように本件公社が実施する事業そのものに意義がない。

5 以上のとおり、本件公社は採算性も事業の意義もない団体である。このような経営不振団体、経営破たん団体に対して行われる本件貸付は、公益上必要があるなどといえないことは明らかであり、長に認められた裁量権の範囲を逸脱濫用しており、違法である。

6 総務省指針では、「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」ともしており、この指針を無視して短期貸付を反復かつ継続的に実施する方法をとっていることも長の裁量権の逸脱濫用である。

よって、次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- (1) 市長は、市長個人、同副市長及び関係職員に対し、連帯して本件貸付に係る公金支出額に相当する 18 億円を賠償させること。

理 由

- 1 毎年繰り返して行われている平成 26 年度短期貸付 18 億円は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、地方自治法第 232 条の 2 に違反し違法である。

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すれば、監査委員において住民監査請求の対象の特定の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。

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適法である。(同趣旨：平成 2 年 6 月 5 日最高裁判決、平成 16 年 11 月 25 日最高裁判決)

請求人は、「本件貸付は公益上の必要がないのに毎年繰り返して行われた短期貸付であり、地方自治法第 232 条の 2 に違反し違法である。」を理由に「神戸市長が、本件貸付に係る公金支出額に相当する 18 億円を、神戸市長個人、同副市長及び関係職員に対し、連帯して賠償させる。」ことを請求している。

請求人は、措置要求書の中で、「本件貸付は公益上の必要がないのに毎年繰り返して行われた短期貸付」であることについて、本件公社が「採算性も事業の意義もない団体」で、「このような経営不振団体、経営破たん団体に対して毎年多額の「補助」が「公益上必要がある」などといえないことは明らかであり、本件貸付は(中略)裁量権の範囲を逸脱しており、違法である。」と、対象行為及び違法性・不当性を具体的に特定して指摘している。

したがって、本件貸付が裁量権を逸脱又は濫用した違法・不当な補助であるか否か及びその結果本市に損害が発生しているか否かを、監査の対象とする。

2 監査の実施

産業振興局農政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、地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 26 年 9 月 11 日に陳述の機会を与えた。なお、新たな証拠の提出はなかった。

なお、今回の監査は、4 人の監査委員のうち、谷口代表監査委員が地方自治法第 199 条の 2 の規定により除斥となった。

第 3 監査の結果

1 事実の確認

本件貸付に係る事実関係を確認したところ、次のとおりであった。

(1) 本件公社の概要

本件公社は、神戸ワイン事業や市内園芸生産物の価格安定事業等を実施する財団法人神戸市園芸振興基金協会と六甲山牧場や海づり公園等の観光レクリエーション施設の一体的な管理運営やその他農漁業施策の総合的かつ効率的な展開を行う財団法人神戸市緑農海浜公社を統合し、神戸市域の農業及び漁業の振興に資する事業を実施することにより市民福祉の向上と市域農漁業の発展に寄与することを目的に、平成 12 年 4 月 1 日に設立された。

また、平成 25 年 4 月 1 日に、一般財団法人に移行した。

本件公社の基本財産は 1 億 2,400 万円(平成 24 年 2 月に 12 億円取崩、取崩前 13 億 2,400 万円)、出捐状況は神戸市 12 億 7,200 万円 (96.1%)、兵庫六甲農業協同組合 3,600 万円 (2.7%)、神戸市漁業協同組合 1,600 万円 (1.2%)、従業員数は 66 人 (平成 26 年 7 月 1 日現在)となっている。

(2) 本件公社の事業内容

本件公社の事業内容は、次のとおりで、平成 25 年度の各事業別の収支差及び主な事業内容は、第 1 表のとおりである。

①施設管理運営事業

指定管理者として、六甲山牧場、海づり公園、水産体験学習館の管理運営業務を神戸市より受託している。

また、神戸ワイナリー（農業公園）、栽培漁業センター、神戸市西部域漁港等の施設管理及び運営業務を神戸市より受託している。

②自主事業

自主事業として、神戸ワイン事業を実施するとともに、指定管理施設及び農業公園における売店、レストラン事業等を実施している。

第 1 表 平成 25 年度事業別収益等

単位:千円

	収支差	主な業務内容	備考
1. 施設管理運営事業	47,206		
(1) 指定管理者事業	42,840		
六甲山牧場	16,961	入場料金・駐車料金の徴収、家畜の飼育管理と展示、牧野等施設の維持管理、(レストラン・売店の運営)	昭和61年度より受託 平成18、22、26年度の計3回、指定管理者として受託
海づり公園	16,395	入場料金・駐車料金の徴収、施設の管理運営、(売店の運営、活魚販売)	昭和51年度より受託 平成18、22、26年度の計3回、指定管理者として受託
水産体験学習館	9,484	施設の管理運営、(売店の運営、体験学習の実施)	平成9年度より受託 平成17、21、25年度の計3回、指定管理者として受託
(2) 管理受託事業	4,365		
神戸ワイナリー	842	施設保守点検、警備等 園芸館、農業体験実習館の管理運営	昭和58年度より受託
栽培漁業センター	897	魚類の種苗生産と中間育成 魚介類の試験研究等	昭和62年度より受託
神戸市西部域漁港	1,587	垂水漁港をはじめとする漁港施設等の清掃、保安、道路管理、災害対策	昭和51年度より受託
その他	1,040	果樹を活かした地産地消の推進 子牛引取売却・育成牧場保全管理	
2. 自主事業	5,565		
(1) 神戸ワイン	1,053	酒類等の製造・販売	昭和55年製造開始、 昭和59年神戸ワイン販売開始
(2) 農業公園関連	320	売店・バーベキュー等の運営	
(2) その他	4,192	堆肥斡旋販売、駐車場管理運営	
3. 管理費等	△43,276	本部人件費、物件費、減価償却費、支払利息、受取利息等	
合計	9,494		

※指定管理者事業の主な業務内容のうち、()は本件公社の自主事業

(3) 本件貸付の概要

本市と本件公社との間で、平成 26 年 4 月 1 日、貸借契約を締結しているが、その内容は次のとおりである。

- ・ 貸付目的 神戸ワイン事業の運転資金
- ・ 貸付金額 18 億円
- ・ 貸付期間 平成 26 年 4 月 1 日から平成 27 年 3 月 31 日
- ・ 貸付利率 平成 26 年度期首のワイン棚卸資産相当額については無利子とし、残りは年利 1.475%とする。

また、この資金貸付については、本市市議会において、予算事項として審議（予算特別委員会第 3 分科会産業振興局所管分 平成 26 年 2 月 28 日審議等）、議決（本会議平成 26 年 3 月 27 日議決）されている。

(4) 本件公社の経営状況

①決算状況

本件公社の平成 25 年度の経常収益は 16 億 5,471 万円、経常費用は 16 億 4,556 万円で、当期経常利益は 915 万円である。

また、25 年度末の資産合計は 33 億 1,870 万円、負債合計は 32 億 5,250 万円で、当期末正味財産合計は 6,620 万円である。流動資産 13 億 1,126 万円から流動負債 19 億 5,195 万円を差引いた資金在高は△6 億 4,069 万円であり、流動資産のうち、ワインやチーズ等の在庫である製品・半製品は 8 億 9,507 万円である。

本件公社が設立された平成 12 年度以降の、収益、費用、単年収支、正味財産及び短期借入金額は、第 2 表のとおりである。

平成 15 年度の短期借入金総額は 53 億円、うち神戸市からの短期借入金は 38 億円で、最大の借入金額であった。また、金融再生法の施行及び金融機関の合併等により金融機関からの短期貸付による資金調達が困難になったことから、平成 14 年度以降本市の短期貸付が大幅に増加し、平成 18 年度以降は全て本市の短期貸付で資金調達している。

平成 19 年度、神戸ワイン用ぶどうの生産調整を進めるため、本市が 12 億 3 千万円追加出捐を行い財政基盤の強化を図った。また、平成 23 年度本市からの借入金の縮減を図るため、基本財産を 12 億円取崩し、これを経常外収益として計上している。

第 2 表 本件公社の収支及び短期借入金の推移

	収益	費用	単年収支	正味財産	単位:百万円 短期貸付		備考
					総額	神戸市分	
平成12年度	6,698	6,670	27	558	3,900	450	
平成13年度	5,310	5,642	▲ 332	226	4,300	450	
平成14年度	5,385	5,786	▲ 401	▲ 174	5,100	3,200	
平成15年度	3,279	3,550	▲ 271	▲ 446	5,300	3,800	
平成16年度	3,289	3,644	▲ 355	▲ 801	4,800	3,800	
平成17年度	2,908	3,310	▲ 402	▲ 1,203	4,200	3,800	
平成18年度	2,276	2,296	▲ 20	▲ 1,233	3,700	3,700	
平成19年度	2,210	2,204	6	12	3,700	3,700	12.3億円の追加出捐
平成20年度	2,169	2,152	17	30	3,700	3,700	
平成21年度	2,064	2,052	12	375	3,600	3,600	
平成22年度	1,861	1,860	1	178	3,600	3,600	
平成23年度	3,167	1,963	1,204	179	3,500	3,500	基本財産12億円取崩
平成24年度	1,730	1,723	7	101	2,000	2,000	
平成25年度	1,657	1,648	9	66	2,000	2,000	

②外郭団体経営検討委員会

また、本市では、総務省指針に沿って、平成 21 年度に「外郭団体経営検討委員会」を設置し、各外郭団体のあり方の検証が行われた。

この検証の結果、本件公社については、「市域農漁業の発展に資することを主な目的として事業を行っているが、消費の高度化と文化水準の向上に伴い、需要が著しく

増大している園芸農産物の安定供給等という設立の趣旨が今日的な視点から適正かどうかを寄附行為の規定の見直しを通じて再考するとともに、今後のあり方・方向性について早急に見直し・再検討を実施していただきたい。」との提言を受けている。また、同時に、「公益財団法人への移行の検討にあたっては、市からの人的・財政的支援の見直しや指定管理への対応など経営環境の変化を十分に踏まえ、事業の再構築や役員・執行体制の見直しなど検討を早急かつ抜本的に行っていただきたい。」とも提言されている。

本件公社では、この提言を受け、平成 22 年 10 月に「中期経営計画（平成 22～25 年度）」を策定し、短期借入金の圧縮、ワイン在庫の適正化と収益の向上、不採算事業の見直しによる財務状況の改善、一般財団法人への移行、組織体制の見直しなどの経営改革を実施している。

（５）神戸ワイン事業の概要及び収支状況等

神戸ワイン事業は、市域農業の新展開として、国営東播用水開発事業で造成された土地を活用して地元農業者がぶどうを栽培し、本件公社の前身である財団法人神戸市園芸振興基金協会がこれを全量買取り、ワインを製造及び販売する農業振興事業として同協会が昭和 55 年 6 月に果実酒類試験製造免許を取得して製造が始まった（昭和 61 年 7 月本免許取得）。

昭和 59 年に神戸ワインの販売が開始され、ワインブームにより平成 10 年の販売量は 109 万 9 千本となったが、ワインブームは沈静化していった。

本件公社が設立された前年度の平成 11 年度以降の神戸ワイン事業の収入、支出、収支差、ぶどう買取量、ワイン製造量、販売量、在庫量は、第 3 表のとおりである。

ぶどう樹の成木化に伴い買取量が増加したため、買取量は平成 11 年度に 1,732 t と最大となり、平成 11 年度から平成 15 年度まで、ワイン製造量が販売量を上回る状況が続き過剰な在庫を抱えることとなった。

第 3 表 神戸ワイン事業の収支及びぶどう買取量，ワイン製造量，販売量，在庫量の推移

	単位:百万円			単位:千本				備考
	収入	支出	収支差	買取量(t)	製造量	販売量	在庫量	
平成11年度	679	695	▲ 16	1,732	1,233	798	2,428	
平成12年度	630	587	43	1,493	1,228	702	3,109	
平成13年度	659	787	▲ 128	1,610	1,403	833	3,809	
平成14年度	662	1059	▲ 397	1,293	1,056	883	3,610	
平成15年度	528	836	▲ 308	829	864	714	3,649	ブドウの買取制限開始
平成16年度	600	969	▲ 369	624	459	792	3,445	生産調整
平成17年度	465	921	▲ 456	578	659	656	2,895	生産調整
平成18年度	405	553	▲ 148	611	485	517	2,908	生産調整
平成19年度	354	371	▲ 17	710	376	426	3,090	
平成20年度	472	471	1	223	264	560	2,766	生産調整
平成21年度	465	465	0	242	302	625	2,383	生産調整
平成22年度	429	428	1	125	243	565	1,927	生産調整
平成23年度	523	523	0	169	136	697	1,428	生産調整
平成24年度	367	367	0	403	263	515	1,252	
平成25年度	381	380	1	314	263	461	972	

※買取量には、農業公園内で収穫されたブドウを含む。

※製造量は、出来上がったワインを瓶詰してラベルを貼ったもので、醸造量とは異なる。

※単位は買取量のみt。製造量、販売量、在庫量は、720ml換算で千本。

※平成24年度、平成25年度の販売量には、加工等販売分(平成24年度39千本、平成25年度41千本)を含む。

本市では、平成 15 年度に、外部有識者を含めた「神戸ワイン事業検討会」を設置し、神戸ワインが生き残るための取組みを検討した。

本件公社は、この検討会や市の意見を受けて、ぶどうの収量制限と全量買取制度を見直し、平成 16 年度から平成 18 年度まで第 1 回目の生産調整を実施している。さらに平成 19 年度に本市から追加出捐を受け財務強化を図り、平成 20 年度から平成 23 年度まで第 2 回目の生産調整を実施している。これらの取組みの結果、平成 25 年度の在庫量は 97 万 2 千本となった。

2 当局の説明

当局からは、次のとおり説明があった。

(1) 本件公社の事業意義

①施設管理運営事業

神戸ワイナリー、栽培漁業センター、神戸市西部域漁港等の施設管理事業については、地域の漁業者や農業者や兵庫六甲農業協同組合、神戸市漁業協同組合との関係性や保有している技術等が必要であるが、本件公社は、地域の漁業者や農業者、兵庫六甲農業協同組合や神戸市漁業協同組合からの信頼が強く、農漁業に関する専門的な技術や知識を有する団体であるため、本件公社に施設管理業務を委託している。

また、六甲山牧場、海づり公園、水産体験学習館の指定管理事業については、第 1 表の備考欄に記載している指定管理期間が開始される前年度に、本市が事業者を公募し、外部委員による選定評価委員会で審査された結果に基づき、本件公社を指定管理者として指定している。また、市議会において、指定管理者承認の議決を得

て、契約を行っている。本件公社からの提案内容には、地元企業との連携等より多くの違った視点でのアイデアが盛り込まれている。

これらの施設管理業務及び指定管理事業について、いずれも神戸市域の農漁業の振興に大きく貢献する事業であり、本件公社のこれまでの取組は、農漁業関係者からの評価も高く、また、元々利益が発生するような事業ではなく委託料だけでは採算が合わない部分もあるが、本件公社全体で効率的な運営に努め、良好な管理運営を行っており、適切な委託先であると認識している。

②ワイン事業

神戸ワイン事業は、市域農業の新展開として、国営東播用水開発事業で造成された土地を活用して地元農業者がぶどう栽培し、本件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事業である。

神戸ワイン事業については、約 30 年間、神戸市内の生産者がワイン用ぶどうの生産に取り組み、年間約 50 万本というワインを供給しており、ブランドとしてもその地位を確立していると考えている。

本市としては、農業の振興と神戸産ブランドの確立という面から、ぶどう生産者と本件公社が作り上げてきた実績を評価しており、事業の意義を認めている。

日本には、外国のようなワイン法は存在しないが、現在、国内メーカーの申し合わせによるラベル表示が行われている。また、議員立法によるワイン法制定の動きもある。今後どのようなワイン法が制定されるか分からないが、現在、国産ぶどう 100%のワインは 6%しか流通していないので、国産志向が高まりつつある中、神戸ワインの価値はむしろ上がるのではないかと考えている。また、アジア最大規模のワイン審査会である「ジャパン・ワイン・チャレンジ 2014」で、神戸ワイン「蔵出しワイン シャルドネ」が金賞とベストバリュアワードを受賞しており、神戸の風土に磨かれたワインとして国際的にも評価されている。

③天下り

平成 26 年 7 月 1 日現在、本件公社へ神戸市から 3 人が派遣されているが、その給与は「公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律」及び「公益的法人等への職員の派遣等に関する条例」に基づき、市から直接職員に支払われている。

また、市の退職者は役員 1 人、職員 1 人の計 2 名である。役員については、現職時代、他の外郭団体の専務理事を務め、経営改革や職員の意識改革に意欲的に取り組んだ人物で、その実績から、本件公社でも経営改革や職員の意識改革に取り組むことを期待して、市から推薦を行い、本件公社の評議委員会等で決定されている。現在、ワイン事業の製造と販売の部門を一本化し、人員削減とともに効率的な運営が図られるよう経営改革を実施している。職員については、現職時から本件公社やワイン事業に携わっており、農業に関する知識と経験が豊富で、地元農業者からの

信頼も厚く、その実績を評価されて雇用されている。

役員、職員とも、本件公社の固有職員や地元農漁業者、関係者からの評価も高く、適正な人物が選ばれ雇用されていると認識している。

（２）本件公社の採算性

神戸ワイン事業が農業振興を目的に生産農家とともに取り組んできた事業であることや事業開始当初の経緯から本件公社の前身である財団法人神戸市園芸振興基金協会が原料ぶどうの全量買取制度を続けざるをえない状況であったことから、平成 11 年度以降、ワイン製造量が販売量を上回る状況が続き、過剰な在庫を抱えたため、本件公社の経営を圧迫することになった。

前記「事実の確認（５）」のとおり、平成 13 年度にはワインの在庫量が 380 万本とピークとなったが、ぶどうの収量制限と全量買取制度を見直し生産調整を行うなど在庫の抑制を進め事業の安定化を図ってきた結果、ワイン事業の単年度収支は、平成 20 年度以降黒字に転換することができ、平成 25 年度末の在庫量は、目標としていた在庫量（生産 3 年分）に近い 97 万 2 千本となっている。

また、平成 24 年以降、再度ワインブームが起こっており、酒類の流通業界では今後さらにワインの消費は伸びると予測しており、神戸ワインもブームを活用して販売を拡大するため、現在、販売戦略を練り直しているところである。

平成 26 年 6 月に行われた、総務省による「第三セクター等の抜本的改革に係る取組状況に関する調査」では、平成 25 年度の経常損益と補助金等を除いた経常損益も調査されているが、本件公社については、経常損益 914 万円、補助金を除いた経常損益 479 万円と回答している。指摘の短期貸付金は損益に直接反映するものではないことに加え、ワイン事業の特性上当初資金として必要不可欠なものであることから、控除されるべきものではない。

また、基本財産の取り崩しについては、借入金の返済に充当する目的で、理事会の同意、県知事の承認を得て行われており、適正な手続きを経て借入金の返済に充当したものであるから、財政援助には該当しない。

平成 26 年度 18 億円貸付けているが、過去に蓄積した負債を少しずつ整理して本件公社全体でも平成 19 年度以降単年度の決算は黒字となっており、また、これまで貸付金の返済も特に問題なく行われており、本件公社に採算性がないとは考えていない。

（３）本件貸付の公益上の必要性

①本件貸付の目的

神戸ワイン事業は、国営東播用水開発事業で造成された土地活用のため地元農業者とともに約 20 年間取り組んできた公共性の高い農業振興事業であること、神戸産ワイン用ぶどう 100%地産地消ワインとして育ててきた代表的な神戸ブランドとして守るべき事業であること、酒類は製造に時間がかかるため技術の取得にも時間がかかり、ようやく習得した技術や育ててきたブランドの成果が現れる時期になっ

てきたこと等から、本件公社の資金繰りを支援し、本件公社が神戸ワイン事業を継続できるようにするために、その運転資金の貸付を行っている。

②本件貸付の経緯及び効用

本件貸付については、平成 15 年度から平成 18 年度にかけて 38 億円であった貸付金が、平成 26 年度当初には 18 億円まで縮小した。これは、平成 15 年度からぶどうの収量制限と全量買取制度の見直しによる生産調整などにより在庫の抑制を進め、神戸ワイン事業の単年度黒字化を図るとともに、平成 23 年度末の非営利法人制度の施行に伴う一般財団法人への移行のため基本財産の見直しを行ったことや、満期目的で保有していた有価証券の早期償還によって、市借入金の返済に充てたことなどによる。

本件貸付の効用は、神戸ワイン事業の在庫の削減及び収支改善を図るだけでなく、本件公社の経営状況を改善することによって、神戸市域の農業及び漁業の振興に関する事業を推進し、市民福祉の向上と市域農漁業の発展に資することになる。

③本市市議会の対応

本件公社への貸付金については、予算、決算事項として本市市議会に提出され審議されており、特に平成 22 年第 4 回定例会市会（平成 22 年 12 月 6 日）、平成 22 年予算特別委員会第 3 分科会（平成 22 年 3 月 9 日）、平成 21 年決算特別委員会第 3 分科会（平成 21 年 9 月 18 日）において、貸付金を含む本件公社の経営改善状況や継続的に行われている短期貸付と総務省指針との関係などについて質問があり、議論されている。

神戸ワイン事業は、代表的な神戸ブランドとして継続すべき事業であることを前提に、それまでの経緯と単年度決算の状況、今後の具体的な販売戦略などについて説明した結果、原案どおり議決されている。また、総務省指針との関係についても、長期貸付等の手法を検討していくことを説明している。

（４）短期貸付を反復かつ継続的に実施すること

上記（３）のとおり、短期貸付の縮減には努めている。しかし、総務省指針で求める長期貸付への移行については、これまでも財政当局と検討してきたが、返済期間が非常に長く見通しが立たないことから、財政当局は現状では長期貸付への移行は難しいと判断している。長期貸付へ移行する目安として在庫の適正化が挙げられており、このまま計画通り生産量の調整と在庫の削減を達成することが条件であり、さらにワイン事業の収益から貸付金の返済が本格的に始まれば、長期貸付への移行も可能であると考えている。

3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、産業振興局農政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「毎年繰り返して行われている平成26年度短期貸付18億円は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、地方自治法第232条の2に違反し違法である。」について

(1) 本件貸付が地方自治法第232条の2に規定する「補助」に当たるかについて

請求人は、本件貸付が、地方自治法第232条の2に規定する「補助」に該当すると主張するが、この点について検討する。

同条の「寄附又は補助」は、地方公共団体が、特定の目的のために、相当の反対給付を受けずに、一方的に財政的援助を行うことであり、補助金の交付は金銭の「寄附」に該当し、また、金銭の貸付・債務保証などが「補助」に該当するとされ、無利子貸付(仙台高等裁判所平成19年2月22日判決)や一般よりも有利な貸付け(釧路地方裁判所平成12年3月21日判決)は「補助」に当たると解されている。

本件貸付は、前記「事実の確認(3)」のとおり、一部無利子部分を含む一般よりも有利な貸付であるため、同条の「補助」に当たると認められる。

(2) 本件公社の採算性について

請求人は、「本件公社は総務省指針によれば採算性はまったくない第三セクターに分類され」、本件公社の事業概要で「平成19年度から5期連続で単年度黒字を達成」と記述しているが、「第三セクターの採算性に関する総務省指針をまったく無視し、住民らを欺く報告」であり、「このような経営不振団体、経営破たん団体に対して、毎年多額の「補助」が「公益上必要がある」などとはいえない」と主張しており、この点について検討する。

総務省指針の「第2 抜本的改革の推進」「1 処理策検討の手順」において、抜本的処理策を検討する際の第三セクターの採算性の判断基準を示している。

この基準では、「②損失補償を行っていない第三セクター」で、「ア 経常収支が赤字のもの。地方公共団体から補助金等の財政援助を受けている場合は当該財政援助の額を控除の上、判断すること。」に該当するものについては、「原則として採算性が無いものと判断した上で検討することが適当である。」としている。

この基準に照らして本件公社を見てみると、本市が本件公社に対し損失補償を行っていないことから、請求人は、本件公社の平成24年度決算について、神戸ワイン事業運転資金貸付金20億円の財政援助額を当期利益から控除して、経常収支が赤字であると主張しているが、この短期貸付金は損益に直接影響を与えるものではないので控除すべき補助金等に当たらないと解することが相当であり、堆肥斡旋に

係る本市からの補助金 285 万を当期利益 680 万円から控除しても、経常収支が赤字にはならず、本件公社は経常収支の赤字の団体ではないと認められる。

本件公社の決算状況等を見てみると、平成 25 年度事業別収支については、「事実の認定（２）」の第 1 表のとおり、各事業とも黒字となっている。

また、決算の推移については、「事実の認定（４）及び（５）」のとおり、神戸ワイン事業がワイン用ぶどうの買い取り価格の見直しや販売強化等の経営改善によりほぼ収支均衡状況になったことに伴い、本件公社全体で、平成 19 年度から 7 期連続で単年度黒字を達成していることから、採算性も改善していると認められる。

また、神戸市からの短期借入額も平成 17 年度の 38 億円から平成 26 年度には 18 億円に縮減している。

これらのことを総合的に勘案すると、本件公社は、平成 19 年度以降毎年度経常利益を計上し、しかも短期借入金額を縮減していることから、本件公社の事業概要の記述が「住民らを欺く報告」であり、しかも採算性がまったくない団体であるとする請求人の主張は認められない。

（３）本件公社の事業意義について

請求人は、「不採算の第三セクターが運営委託を受ける必要がない」、自主事業であるワイン事業が「ワイン在庫数 125 万本を抱えている状況であり、事業として破たんしている」、本件公社の理事長、常務理事など神戸市職員の退職者、神戸市からの派遣職員が複数おり、「不採算の中、神戸市からの短期貸付金と委託料収入をもらいながら、これらの職員が人件費や退職金を得ているのでは、本市の“天下り”先と評価されてもやむをえない」とし、本件公社の事業そのものに意義がないと主張しているが、以下この点について検討する。

①ワイン事業

昭和 50 年代、本市では「都市と農村の共生」が大きなテーマであり、国営で進められた「東播用水総合開発事業」を背景に「神戸市農業基本計画」を策定し、理想の神戸農業を目指していた。

この「東播用水総合開発事業」は、兵庫県水道用水供給事業と国営東播用水土地改良事業の二つからなり、東播用水土地改良事業は当該地域の既成田畑へ用水を供給し、さらに未利用の山林（本市西区押部谷町及び平野町の丘陵地など 336ha の山林）に農地を造成して、その用水も確保するというものであった。この開発事業の完成（平成 5 年）により、年間 1 億 m³の水資源が開発され、農業用水では 8,040ha の田畑を潤し、水道用水として 27 万 m³／日の供給量が確保されることになった。

当時、押部谷町及び平野町では、独自に生食用ぶどうを栽培する計画を立てていた。本市も、農業生産性の向上を図るため経営規模拡大を進めることを目標に、造成された農地で園芸型近郊農業の育成を図る方針であった。本市と地元との意向がタイミングよく重なり、造成地での果樹生産に向けて、本市と地元が協力して取り

組んでいくことになった。その後、本市と地元で検討した結果、地元生産者が果樹団地でワイン用ぶどうを生産し、本市がこれを買取り、ワインを醸造する農業振興モデルが考案され、神戸ワイン事業へと発展していった。

このような経緯のもと、ワイン加工用ぶどうの栽培は、地元の農事組合法人が行い、ワインの製造については、当初は本市が行うことも検討していたが、国税当局が自治体への醸造免許は認めない方針に転換したため、本件公社の前身である神戸市園芸振興基金協会が昭和 55 年 6 月に果実酒類試験製造免許を取得して製造が始まった（昭和 61 年 7 月本免許取得）。

このように神戸ワイン事業は、本件公社の自主事業であるものの、事業発足の経緯は、市域農業の新展開として、本市と地元農業者が進めてきた農業振興施策であり、公益性の高い事業であると認められる。

また、「事実の認定（５）」のとおり、平成 13 年度から平成 19 年度まで事業収支が赤字となっているが、ぶどう収量制限と全量買取制度の見直し生産調整を行うなど在庫の抑制を進めてきた結果、平成 20 年度以降単年度黒字に転換し、平成 25 年度末在庫量は 97 万 2 千本にまで減少している。

これらのことから、ワイン事業が「ワイン在庫数 125 万本を抱えている状況であり、事業として破たん」しており、事業意義がないとする請求人の主張は認められない。

②施設管理運営委託及び天下り

施設管理運営委託については、当局の説明のほか、本件公社が神戸市域の農業及び漁業の振興に資することにより市民福祉の向上と市域農漁業の発展に寄与することを目的に本市及び兵庫六甲農業協同組合、神戸市漁業協同組合の出捐によって設立された団体であるので、本件公社が本市の農漁業関係施設の管理運営を受託することは、その設立趣旨に沿ったものである。

また、天下りについては、当局の説明のほか、本市の派遣職員や OB 職員の人件費や退職金を得ていることが本市の“天下り”先と評価されることと、本件公社の事業意義を判断することとは直接的な関係が認められるわけではない。

さらに、上記（２）のとおり、本件公社は資金不足が生じているものの不採算ではない。

これらのことから、「不採算の第三セクターが運営委託を受ける必要がない」、「不採算の中、神戸市からの短期貸付金と委託料収入をもらいながら、これらの職員が人件費や退職金を得ているのでは、本市の“天下り”先と評価されてもやむをえない」とする請求人の主張はいずれも認められない。

上記①及び②で明らかなように、請求人の主張をもって、本件公社の事業そのものに意義がないと評価することはできない。

（４）本件貸付の公益上の必要性について

請求人は、本件貸付は、「公益上の必要がないのに行われた補助であり、地方自治体の長又は議会に認められた裁量を逸脱濫用したものであって違法である。」と主張している。以下この点について検討する。

地方自治法第 232 条の 2 に規定する公益上の必要性については、個別の事例ごとに判断されることになるが、判例では、「事柄の性質上、第 1 次的には当該地方公共団体の議会及び長の裁量に委ねられている。」（東京高等裁判所平成 16 年 9 月 15 日判決）とされており、さらに「公益上の必要性に関する判断に裁量権の逸脱又は濫用があったか否かは、当該補助金交付の目的、趣旨、効用及び経緯、補助の対象となる事業の目的、性質及び状況、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、議会の対応、地方財政に係る諸規範等の事情を総合的に考慮した上で検討することが必要である。」（広島高等裁判所平成 13 年 5 月 29 日判決）と解されている。

この基準に照らして、本件貸付をみると、

１）本件貸付の対象となる事業の目的

上記（３）①のとおり、神戸ワイン事業は、本件公社、本市及び地元ぶどう栽培農家が連携して進める農業振興事業であって、公益性の高い事業であると認められる。

２）本件貸付の目的

本件貸付の目的は、上記（３）①の公益性を実現するため、本件公社が神戸ワイン事業を継続することを支援するとともに本件公社の経営改革を継続的に進めるためのものと認められる。

３）本件貸付の経緯及び効果

前記「事実の認定（４）及び（５）」のとおり、平成 13 年度にはワインの在庫量が 380 万本とピークとなり、本市からの短期貸付金も、平成 15 年度 38 億円となっている。これは、神戸ワイン事業が生産農家とともに取り組んできた農業振興事業であることや事業開始当初の経緯から本件公社の前身である財団法人神戸市園芸振興基金協会が原料ぶどうの全量買取制度を続けざるをえない状況であったことから、平成 11 年度以降、ワイン製造量が販売量を上回る状況が続き、過剰な在庫を抱えるために資金不足が生じたためである。

平成 15 年度、本件公社は、本市に設置された「神戸ワイン事業検討会」や本市の意見を受けて、ぶどうの収量制限と全量買取制度を見直し、平成 16 年度から平成 18 年度まで生産調整を行い、さらに本件公社は本市からの追加出捐を受け財政基盤の強化を図った上で平成 20 年度から平成 23 年度まで生産調整を行った。

これらの取組みの結果、ワイン事業の単年度収支は、平成 20 年度以降黒字に転換し、平成 25 年度末の在庫量は、97 万 2 千本となっている。

神戸ワイン事業の改善とともに、基本財産の見直しや満期目的で保有していた有価証券の早期償還によって本市借入金の返済に充てたことなどにより、平成 17 年

度 38 億円であった貸付金が、平成 26 年度には 18 億円まで縮減した。

このように本件公社へ短期貸付を継続して行うことにより、本件公社の資金不足を支援するとともに財務状況の改善を図ることができたものと認められる。

4) 議会の対応

本市市議会では、総務省指針が通知された平成 21 年 6 月以降の本会議（平成 22 年 12 月 6 日）や予算特別委員会（平成 22 年 3 月 9 日）、決算特別委員会（平成 21 年 9 月 18 日）において、特に本件公社への貸付金及び本件公社の経営状況について質問し、審議している。

本件公社への貸付金については、このような本市市議会での審議を経て、その契約を締結している。

上記のとおり、貸付対象となる神戸ワイン事業が本市と地元ぶどう栽培農家と連携して行ってきた公益性の高い農業振興事業であること、本件貸付の目的が神戸ワイン事業の継続を図るための運転資金を提供するものであること、本件貸付の効果としてワイン在庫の縮小などの経営改革を継続的に進め本件公社の経営の健全化が図られたこと、市議会において本件公社への貸付金が議論されていることなど、その裁量判断に明らかに事実の基礎を欠くとか不合理であるとかいった事情は認められない。

これらのことを総合的に勘案すると、本件貸付決定に裁量権の逸脱・濫用があったとは認められない。

(5) 短期貸付を反復かつ継続的に実施する方法をとっていること

請求人は、総務省指針を「無視して短期貸付を反復かつ継続的に実施する方法をとっていることも、地方自治体の長としての裁量権の逸脱濫用といえる。」と主張しているが、この点について検討する。

総務省指針では、「第三セクター等に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。」と通知している。

本市では、総務省指針に沿って、平成 21 年度「外郭団体経営検討委員会」を設置し、この委員会で本件公社のあり方の検証が行われた。この検証の結果を踏まえ、本件公社では、「中期経営計画」を平成 22 年 10 月に策定し、経営改善を進めている。

また、前記「事実の認定（4）及び（5）」のとおり、本件公社は、ワイン用ぶどうの買取制限や全量買取制度の見直しによる生産調整等によって、平成 20 年度以降神戸ワイン事業の単年度黒字化を図るとともに、基本財産の見直しや満期目的で保有していた有価証券の早期償還によって市借入金の返済に充てることにより、平

成 17 年度に 38 億円あった本市からの借入金を平成 26 年度には 18 億円まで縮減している。

また、本市の財政当局とも、短期貸付金から長期貸付金への移行の協議を行っている。

これらのことを総合的に勘案すると、総務省指針を無視して、短期貸付を漫然と繰り返していたわけではなく、裁量権の逸脱・濫用があったとは認められない。

したがって、上記（１）乃至（５）において述べたように、本件貸付が裁量権の逸脱・濫用があったと認められず、また、本件貸付が違法な貸付でないことから本市に損害が発生したとは認められない。

第 4 結 論

以上のことから、「毎年繰り返して行われている平成 26 年度短期貸付 18 億円は、団体に対して公益上の必要がないのに行われた補助であり、地方自治法第 232 条の 2 に違反し違法である。」とする請求人の主張については、理由がなく措置の必要を認めない。

なお、本件公社においては、神戸ワイン事業が農業振興施策であること及び神戸産ぶどう 100%地産地消のワインであることの意義等を市民に更に理解・応援してもらうよう努力するとともに、ワイン審査会での金賞受賞などの PR やより多くの試飲会の開催など販売促進活動の一層の強化に努め、適正なワイン在庫量の早期達成など経営の健全化に最大限の努力を図られたい。