

神 監 1 第 405 号
平成 26 年 10 月 3 日

A 様

神戸市監査委員 荻 阪 伸 秀

神戸ワイン債権放棄等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 株式会社神戸ワイン（以下「神戸ワイン」という。）に対しては、増資や資産（ホテル棟）の買取りとともに平成12年以降毎年反復かつ継続的に短期貸付金の貸付を実施して財政的支援を継続してきたが、最終的に平成24年度の貸付金額は30億円に上った。その後神戸ワインは破たんし、平成25年3月の約定返済日に短期貸付金は返済されず、神戸市（以下、「市」という。）は平成25年3月の補正予算において市の歳入欠陥を防ぐため都市整備等基金を活用して財源補てんを行った。

市は神戸ワインの資本金の93%にあたる13億400万円の株式を保有していたが、平成26年3月18日に開催された臨時株主総会において、市は神戸ワインの会社解散決議（以下「本件解散決議」という。）に賛成した。

また神戸市長（以下「市長」という。）は、神戸市議会（以下「市議会」という。）に対する平成26年6月11日提出の議案で、市が神戸ワインに対して有する貸付金債権30億円及びこの貸付金債権に係る平成25年3月30日以後に生じる約定遅延損害金の全額を放棄する旨の議案提案を行い、市議会において可決された（以下「本件議決」という。）。

- 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。

市が長年繰り返してきた30億円の短期貸付は、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 フルーツ・フラワーパーク（以下「FFP」という。）及び神戸ワインの破たんについては、経営不振の第三セクターに無為無策のまま短期貸付を繰り返し、市の職員の天下りを容認し、最終的に30億円を回収不能とさせることにより、その“ツケ”（損害）を市民に負担させたこと自体が問題である。地方自治体の長及び市議会は、仮に万が一、損害の発生を容認するとしてもその損害が最小限になるようにするべきであるとともに、このような破たんを招いた責任がどこにあるのかを追求し、特別清算の協定にも安易に応じるべきではない。

破産手続が開始され、むしろ中立公正な破産管財人に調査してもらい破産原因や役員の実態の責任追及をしてもらった方が市民にとっては利益がある。神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されれば市は少なくとも300万円の配当を受けることはできた可能性があり、神戸ワインやFFPの破たんの責任が明らかになった可能性がある。

このような可能性を放棄することになった本件議決は違法であり、少なくとも不当である。

- 4 市長が神戸ワインの解散決議に賛成する旨の株主権を行使したのは、解散及び特別清算手続をとることにより同社の代表取締役を清算人に据えたまま神戸ワインやFFPの破たんの責任がどこにあるかを曖昧にしたまま幕引きを図ろうとしていることにほかならない。

この株主権の行使は、市が本来回収できた可能性がある債権を回収不能とさせ、違法かつ不当である。

- 5 本件解散決議及び本件議決により、市は少なくとも300万円の損害を被った。

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、市長個人及び本件議決に賛成した市議会議員ら(反対した議員らは除く。)に、市に対し、連帯して上記損害金300万円を賠償させること。

理 由

- 1 市が長年繰り返してきた30億円の短期貸付は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、違法である。
- 2 30億円の債権を放棄する議決は、神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されておれば神戸ワインやFFPの破たんの責任が明らかになった可能性と、少なくとも300万円の配当を受けることのできた可能性を放棄しており違法・不当である。
- 3 市長による神戸ワイン解散決議に賛成する旨の株主権の行使は、受けることのできた可能性のある配当金を回収不能とさせ、違法・不当である。

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して特定の当該行為等であることを監査委員が認識できる程度に摘示されており、他の事項から区別し、特定して認識できるように個別具体的に摘示しなければならない(最高裁判所平成2年6月5日判決・最高裁判所平成16年11月25日判決・最高裁判所平成18年4月25日判決)。具体的には、監査委員において住民監査請求の対象を特定する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。それゆえ、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合法である。

この点、請求人は、30億円の短期貸付は経営不振の第三セクターに無為無策のまま繰り返され、市の職員の天下りを容認し、最終的に回収不能とさせることによりその“ツケ”(損害)を市民に負担させたものであって、裁量を逸脱濫用している。このため公益上の

必要がないのに行われた補助であり違法であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

さらに請求人は、神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されれば市は少なくとも300万円の配当を受けることはできた可能性があるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。次に30億円の債権を放棄する議決は、神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されておれば神戸ワインやFFPの破たんの責任が明らかになった可能性と、少なくとも300万円の配当を受けることのできた可能性を放棄しており違法・不当であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

次に市長による神戸ワイン解散決議に賛成する旨の株主権の行使は、受けることのできた可能性のある配当金を回収不能とさせ、違法・不当であるとして、対象となる行為と違法事由を特定している。

以上より、監査の対象を、30億円の短期貸付は裁量を逸脱又は濫用した違法・不当な補助でそれにより市に損害が発生しているか否か 配当の低くなる特別清算を採ったことは違法・不当なものでそれにより市に損害が発生しているか否か 30億円の債権を放棄する議決は、裁量を逸脱又は濫用した違法・不当なものでそれにより市に損害が発生しているか否か 神戸ワイン解散決議に賛成する旨の株主権の行使は、裁量を逸脱又は濫用した違法・不当なものでそれにより市に損害が発生しているか否か、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、証拠の提出及び陳述の意向を打診したが、陳述の希望はなく、また、新たな証拠の提出もなかった。

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、梅田監査委員及び川原田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

(1) 神戸ワインの会社概要

所在地	神戸市北区大沢町上大沢2150番地
設立年月日	昭和59年10月3日
資本金	1,400,000千円（うち市払込額 1,304,000千円）
株式	発行済株式数 28,000株
主な株主	神戸市 26,080株（93.1%）
その他の株主	一般財団法人みのりの公社，株式会社三井住友銀行，兵庫六甲農業協同組合，株式会社三菱東京UFJ銀行，神戸市漁業協同組合，神果神戸青果株式会社，神戸中央青果株式会社，一般財団法人神戸すまい

まちづくり公社，神戸地下街株式会社

会社設立の経緯

神戸ワインは，昭和 59 年 10 月の神戸市立農業公園のオープンに際し，財団法人神戸市園芸振興基金協会（以下「協会」という。現在，一般財団法人神戸みのりの公社。）が製造する神戸ワインの園内販売を行うことを主目的に，市，農協等の出資により設立された。

その後，平成 2 年度から平成 5 年度にかけて，神戸ワインと市，協会の三者で役割分担し F F P の整備を行った（全体事業費約 300 億円のうち神戸ワイン負担分は 122 億円）。

平成 5 年度の F F P オープン後は，自ら整備したホテル，バーデハウス，バーベキュー場などの運営を自主事業として行ってきたが，F F P 建設にかかる減価償却費や借入金の支払利息の負担が経営を圧迫していた。このため，市は平成 12, 13 年度に 6 億円ずつ増資を行い，さらに平成 14 年度に神戸ワインが所有する施設を買い取り（79.3 億円），これらの負担を軽減するとともに，施設の運営については神戸ワインが所有していた施設を公の施設とし，神戸ワインに運営を委託することとなった。

平成 18 年度に F F P が指定管理者制度に移行し，それまで財団法人神戸みのりの公社（以下「公社」という。現在，一般財団法人神戸みのりの公社。）が市から受託していた園芸バイテク館の運営や修景管理業務も含めて，F F P 全体の管理を神戸ワインが行うこととなった。しかし，平成 18 年度から 21 年度は，神戸ワインが指定管理料の減額提案をしたことや，レストランなどの自主事業部門の赤字により，73 百万円～141 百万円の赤字となった。

平成 22 年度から 25 年度までは第 2 期目の指定管理者として管理運営を受託したが，平成 24 年度に開催した F F P 活性化検討委員会の報告を受け，F F P における公共負担のあり方や団体の設立趣旨，時代適合性などの観点から，市は平成 25 年 2 月に F F P のホテル売却と神戸ワインの清算方針を公表し，平成 26 年度中に神戸ワインの清算に向けた手続を進めることとなった。

これを踏まえ，市は平成 25 年度に F F P 活用調査を行い，農業振興拠点として民間事業者や J A 等と連携した具体的なモデル事業をとりまとめるとともに，平成 25 年 11 月よりホテル売却に向けた民間事業者の公募を行った。

神戸ワインは平成 25 年度末の指定管理期間の満了をもって事業を廃止し，全従業員を解雇した。F F P のホテル棟は平成 26 年 4 月に民間事業者に売却され，ホテル・温浴施設以外は，農業振興施設として公社が果樹園等の園地管理業務やイチゴ苗の生産等の農業振興業務を市から受託して運営している。

定款変更や増資等の経過

平成 2 年 3 月 28 日 定款変更

「農漁業者の経営の安定及び市民のレクリエーションのための観光農漁業施設等の建設若しくは管理又はその受託」（F F P 事業）

平成 3 年 3 月 25 日 定款変更

「損害保険代理業務及び自動車損害賠償法に基づく保険代理業」（建設工事保険等）

平成 3 年 5 月 31 日 増資 75,000 千円 (1,500 株) うち市 39,000 千円
 平成 3 年 9 月 30 日 増資 100,000 千円 (2,000 株) うち市 52,000 千円
 平成 5 年 4 月 20 日 F F P オープン
 平成 12 年 5 月 31 日 増資 600,000 千円 (12,000 株) うち市 600,000 千円
 平成 13 年 5 月 31 日 増資 600,000 千円 (12,000 株) うち市 600,000 千円
 平成 14 年 10 月 1 日 市に F F P ホテル棟等の資産を売却 (79.3 億円)
 平成 18 年 4 月 1 日 指定管理者制度の導入に伴い F F P 全体を管理
 平成 22 年 4 月 1 日 指定管理者 (2 期目)
 平成 25 年 3 月 都市整備等基金を活用した財源補填 (30 億円)
 平成 26 年 3 月 31 日 指定管理事業の終了
 平成 26 年 6 月 26 日 解散

株式数の推移

主な出資者	発起時	3 年 5 月	3 年 9 月	12 年 5 月	13 年 5 月	26 年 4 月現在
総計	500 株	2,000 株	4,000 株	16,000 株	28,000 株	10 団体
うち 神戸市	260 株	1,040 株	2,080 株	14,080 株	26,080 株	神戸市
うち 園芸振興基金協会	157 株	490 株	880 株	960 株	960 株	みのりの 公社

執行体制等

ア 執行体制 (H26.6.25 時点)

代表取締役社長 1 名

取締役 4 名

監査役 1 名

イ 固有職員数 (H26.2 月時点)

職員 32 名 (社員 26 名, 準社員 6 名)

非正規 81 名 (契約・派遣社員, パート・アルバイト)

H26.3 月末をもって全員解雇となり, 神戸みのりの公社やホテル事業者等へ引き継がれた。

ウ 市職員及び市職員 OB 数

(単位: 人)

	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11
社員数合計	102	105	97	94	92	89	86
うち市派遣職員	16	12	9	9	9	8	8
うち市職員 OB	1	1	1	1	1	1	1

	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18
社員数合計	74	72	68	63	63	63	50
うち市派遣職員	8	8	8	8	7	6	3
うち市職員 OB	1	1	1	1	1	1	1

	H 19	H 20	H 21	H 22	H 23	H 24	H 25
社員数合計	41	36	33	32	30	29	28
うち市派遣職員	3	1	1	1	1	1	1
うち市職員OB	1	1	1	1	1	1	1

経営状況

平成 25 年度の決算は、テナントの撤退等による売上の減少や光熱水費の高騰などの影響があったものの、経費の削減等に努め、営業収支では 83 百万円の黒字となっている。

しかしながら、平成 24 年度に借り入れた 30 億円の短期借入金を同年度末に返済することができず、遅延利息の負担が発生したこと(平成 26 年 3 月 31 日時点で約 4.4 億円)などにより営業外収支が大幅な赤字となったことにより、最終的には 353 百万円の赤字となった。

経営状況の推移

(単位：百万円)

	H 5	~	H 12	H 13	H 14	~	H 23	H 24	H 25
F F P 営業収支	145		312	340	43		29	46	83
農業公園 営業収支	94		10	49	53		0	0	0
営業収支計	239		322	389	10		29	46	83
営業外収支等	299		172	162	491		24	89	436
全体収支	60		494	551	501		5	43	353
繰越金 (累積赤字)	60		2,769	3,320	3,821		4,368	4,411	4,764

(2) F F P の状況

施設の概要

F F P は、「豊かな自然環境の中で、人が花と果実に触れ、都市と農村の住民が交流することを通じて、市域農業の振興と地域の活性化を図るとともに、市民文化の向上、健康の増進、憩いと安らぎの場の提供等に資する」ことを目的に、平成 5 年 4 月 20 日に開園した。

F F P 建設にあたっては、市、神戸ワイン、協会とで役割分担を行った。

ア 規 模 約 35ha〔ファームゾーン(65ha)を含む全体事業面積は 100ha〕

イ 開 園 平成 5 年 4 月 20 日(事業着手：昭和 63 年)

ウ 事業費（約 300 億円）の内訳

（単位：千円）

合 計	神 戸 市		(財)神戸市園芸振興基金協会			(株) 神 戸 ワ イ ン		
	ふるさと債	一般財源	国庫補助金	整備資金 融資	協会単独	地域総合 整備事業費	神戸市融資	民間借入金
29,929,474	4,068,000	8,398,563	101,907	5,020,000	145,651	2,183,000	2,183,827	7,828,526
	12,466,563		5,267,558			12,195,353		
建築整備等	(3,515,127) 中央公園、プール、駐車場、園内道路、基幹設備（園内配管）等		園芸パルク館、フルーツフラワー館、管理事務所、料金ゲート、回廊等			ホテル研修館、ブランドビル館、ミルクパルク館、パークキュー場、パークハウス、スケート、コート、音楽堂等		
土地基盤整備	(8,951,436) 用地買収、実施設計、造成、修景、開発インター等		整備資金融資は、市からの短期借入金			神戸ワインの事業費は、すべて長期借入金による		

H5 に市が買収(46.5 億円)

H18 まで分割して支払い

H14 に市が買収(79.3 億円)

公債基金	61.8 億円
神戸ワインへの貸付金	12.8 億円
一般財源	4.7 億円

 公債基金は H25 に完済

事業費負担割合の経緯

施設全体の公益性を考えると、本来、市が約 300 億円の建設資金を負担することも考えられたが、当時は、地域総合整備財団（ふるさと財団）が地域総合整備事業として民間事業者の活用を推進していたこともあり、神戸ワインが事業費の借入のうちの 20%をこの事業により無利子融資を受けてホテルなどの建設費用を負担し、その後、独立採算で運営することとなった。

当時、民間金融機関の融資金利が年 5%から 6%と高かったこともあり、神戸ワインがホテル建設による地域活性化など公益性のある事業を担うことは、事業全体で考えれば無利息の融資を受けるメリットがあったと考えられる。

なお、地域総合整備財団（ふるさと財団）とは、地域における民間能力の活用の支援策として、昭和 63 年に自治大臣等の許可を得て、都道府県、政令指定都市の出捐による財団法人として発足し、民間能力を活用した地域振興や整備業務を行い、地方公共団体が実施する長期資金の融資業務を支援することにより、民間事業の積極的展開を図り、活力と魅力ある地域づくりの推進に寄与することを目的としている。

開園時における施設の機能

ア 農業振興機能

平成 5 年の開園当初、FFP には、園芸バイテク館でのイチゴやユリの優良苗の生産や温室でのラン・ペゴニア等の栽培展示による先端農業技術の振興、神戸ブランドの醸造による神戸ブランドの開発、神戸チーズや神戸アイス等の製造による神戸産牛乳の消費拡大、フルーツ・フラワー館でのミニシアターや世界の果物の展示、神戸ビーフの宣伝普及、果樹の栽培展示、日曜朝市といった事業が実施され、市の農業振興拠点としての機能が期待されていた。農業振興事業は、原則として、市が施設を所有して、市から協会に委託して運営していた。

イ 集客観光機能

F F Pは、ホテル、温浴施設、売店、レストラン、プール、スケート場、ゴーカート、パターゴルフ事業などを運営し、市の北部地域の集客観光施設として多くの来園者を招き入れることで、果樹園や周辺地域の観光農園での農業体験事業など都市と農村の交流や地域活性化に貢献することが期待されていた。

集客観光事業は原則として、神戸ワインが施設を建設し、独立採算で実施していた。

開園後の変遷

平成5年の開園初年度の入園者数は、約160万人であり、翌年の平成6年度は約117万人であった。しかし、阪神淡路大震災後、入園者数は徐々に減少し、その間、遊園地やモンキー演劇場など新たな集客施設を誘致したが、平成22年度には約45万人まで落ち込んだ。平成23、24年度はイルミネーションイベントの実施により約62万人まで回復したが、全体として入園者数は減少傾向である。

また、震災以降は、入園者数の減少に加え、市の財政状況の悪化による経費削減のため、施設を一部閉鎖したほか、温室でのラン・ペゴニアの栽培展示、フルーツ・フラワー館でのミニシアターや世界の果物の展示、神戸ブランデーの醸造、神戸チーズや神戸アイス等の製造などの農業振興事業が中止・縮小された。

平成14年度には市が神戸ワインからホテル等の集客施設を買い取ってF F Pの施設は全て市が所有することとなり、平成18年度の指定管理者制度の導入以降は、神戸ワインが全体を一括して管理運営していた。

事業改善への取り組み

F F Pにおける入園者数の減少とそれに伴う売上の減少、収支状況の悪化といった厳しい経営状況が続く中、神戸ワインが開園時に民間資金を借り入れてホテル等の建物を建設し、その借入金に対する支払利息の負担と建物の減価償却費の負担が生じたことが神戸ワインの収支の悪化をもたらしていた。そこで、市は神戸ワインに対して以下の支援を行うとともに、神戸ワインは独自の経営改善策を実施した。

ア 市による支援

市は、神戸ワインが資金借入によって有利子負債が増加することを避けるため、平成12年度から2年間かけて12億円を追加出資するとともに、市からの短期貸付を開始した。また、F F Pは開園時の市の財政状況から会社経営的な立ち上がりをしてきたが、本来は、地域農業の振興と都市と農村の交流という目的をもつ公の施設であることに鑑み、平成14年度に神戸ワインの資産（ホテル等）を買い取った。これにより、神戸ワインは売却代金によって民間借入金を完済するとともに、減価償却費の負担を免れられることになった。さらに、F F Pに、利用料金制を採用し、指定管理者制度を導入するなど、管理運営する事業者の裁量が発揮できる余地を拡大し、経営の柔軟化を図った。

イ 神戸ワインによる経営改善

神戸ワインは、民間事業者を活用して、新たな集客機能を誘致した（遊園地、モンキー劇場、ホースランド、イルミネージュ）。また、ブライダル事業や果物売店事業については、民間事業者のノウハウを活かした運営を目指し、テナント化を図って経営の効率

化を行った。さらに、管理運営体制の効率化を図るために、希望退職を実施するとともに、市からの派遣職員を削減した。加えて、契約社員制度の採用、給与制度の変更、委託事業の見直しなど、収支の改善のための取り組みを行った。これらの改善策の結果、神戸ワインのFFPの運営収支は改善し、平成22年度以降黒字転換を実現したが、多額の債務超過に陥っており、その状態を解消することは困難であった。

FFPの抜本的見直し

平成24年度には、開園から20年近くが経過するなかで、施設の老朽化による改修時期を迎えていたことに加えて、入園者が減少傾向にあったことから、有識者による活性化検討委員会を開催し、今後のFFPが果たすべき役割や機能、公共負担のあり方などを検討した。その結果、FFPを農業振興拠点施設として再編し、ホテルについては、これ以上の投資を行わず、民間事業者売却することなどの方針が示された。

これを踏まえて、FFPにおける公共負担のあり方や、運営会社である神戸ワインの設立趣旨、時代適合性を検討した結果、神戸ワインは指定管理期間が満了する平成26年3月末日までFFPの管理を続けた上で、平成26年度中に清算に向けた手続きを進めることとし、平成25年2月の予算発表と合わせて市の方針として公表した。その後、平成25年度にFFP活用調査を行った結果、今後の農業振興事業については、大消費地に極めて近く、先進的な農業経営が営まれているといった神戸らしさを活かし、大学、民間事業者、農業者やJA等農業団体が参画しながら、新しい神戸の都市型農業を創造する拠点として再編する方針が示された。

神戸ワインは平成18年度からFFPの指定管理者であったが、平成25年度のFFPの利用者数は、ホテル売却や神戸ワインの清算方針などのマイナス要因があったものの、神戸イルミネージュでの3Dプロジェクションマッピングなど新たな取り組みにより18.5万人を集客するなど、前年比95%の591,672人（前年度624,451人）となった。

平成25年度中にホテルの売却先を公募し、平成26年4月1日にホテルを売却している。

ホテル棟売却後の状況

ア 平成26年度以降の事業スキーム

FFPは、平成26年4月1日よりホテル棟を民間事業者売却し、ホテル棟以外は農業振興拠点施設として大学や民間事業者、JA等農業団体や農業者の参画を促しながら再編していくことになった。そのなかで、地元農業者への新技術の提供や種苗の供給、淡河のユリ等固有品種の資源管理、大学・企業との共同研究、農業の情報発信、果樹園等の園地管理など、市の農業振興拠点として実施する公的な事業については、これまでの実績から公社に委託することになった。新たな農業振興の事業スキームとしては、市がインフラを整備し、民間事業者等が設備を導入するとともに民間のノウハウを活かして運営することを基本とし、人材育成事業など一部の事業については、公社と企業が共同運営しながら、その成果を神戸農業にフィードバックしていく計画である。

イ 農業振興事業の状況

農業振興事業については、これまで実施してきた市内農家へのイチゴ苗の供給や果樹

園の管理等を継続するとともに、新たな事業として神戸農業のセレクトショップ事業や農業サポーター育成事業、市民花壇事業などを開始している。

また、施設の改修など整備を伴う事業については、民間事業者やJA等農業団体と運営計画や設計についての具体的な協議を進めており、平成26年度を中心に整備を行う予定である。

ウ ホテルの状況

ホテルについては、平成26年4月1日に株式会社シーエイチアイに売却し、同社が継続して運営しており、従来からの利用者の他、新たに海外からの団体客を誘致するなど、ホテルの稼働率も上がっていると聞いている。

平成26年5月15日から6月28日には、ホテルで中国雑技団ショー（観覧料1,000円、宿泊者は無料）を実施し、約5,000人が観覧するなど、民間事業者の発想を活かした経営が行われている。

(3) 市からの短期貸付金

神戸ワインは、過去の累積赤字のため債務超過状態にあり（平成24年度末で債務超過額30億1千万円）、資金不足が発生していることから、市が平成12年度から24年度にかけて毎年度、短期貸付を行っていた。

その一方、神戸ワインが運営するFFPは、開園以来「農業振興」や「都市と農村の交流」を設置目的として運営してきており、市の農業振興拠点施設として必要であることから、神戸ワインが整備した施設について平成14年に市が買戻しを行った。長年の懸案であった神戸ワインの初期投資にかかる負担について、抜本的な改善に踏み切ったと考えている。その後、市や神戸ワインとして様々な取り組みを進めてきた結果、平成22年度からは経常利益で黒字を確保できるようになり、少しずつではあるが、短期貸付金のさらなる削減も視野に入るまで経営改善できていた。

その後、平成24年度に開催した活性化検討委員会の報告を受け、市は平成25年2月に神戸ワインの清算方針を公表し、平成25年度の短期貸付金の予算を見送った。これにより、神戸ワインが平成24年度に借り入れた30億円の短期借入金の返済を行うことは不能となったため、市は貸付金の回収不能に対する手当として、都市整備等基金から財源を補てんした。

神戸ワインの清算にあたっては、債務超過状態にあるため、市が貸し付けた30億円の短期貸付金とその遅延損害金について、全額の返済は難しいことから、平成26年6月市議会において、特別清算によって会社を清算することを前提に、30億円の短期貸付金とその遅延損害金を上限に、権利を放棄する議決がなされた。

神戸ワインの借入金残高の推移

(単位：百万円)

年度	H12	H13	H14	H15	H16	H17	～	H24
長期貸付	8,743	7,698	-	-	-	-	-	-
短期貸付	2,339	2,748	3,300	3,200	3,200	3,000	同額	3,000

(ア) 長期：長期貸付金

FFP建設にかかる長期貸付金116億円（平成14年度に全額返済）

内訳（市 22 億円，地域総合財団 22 億円，三井住友 36 億円，東京三菱 18 億円，
農林中金 18 億円）

（イ）短期：短期貸付金

平成 11 年度までは民間金融機関，協会が貸付

例（H10：民間金融機関 4.5 億円，協会 12.5 億円）

（H11：協会 12.8 億円）

平成 12 年度からは市が全額を貸付

（４）神戸ワインの会社清算手続

神戸ワインの解散への賛成

神戸ワインは，平成 26 年 3 月 18 日の臨時株主総会において，同年 6 月 25 日をもって会社を解散すること，清算人として代表取締役を選任することを決議した。

市としても，平成 25 年 2 月に神戸ワインの清算方針を公表していたことから，これらの決議にあたって株主権として賛成した。

清算人は，平成 26 年 6 月 26 日付で就任し，同年 6 月 27 日付の官報で会社の解散公告を行った。

神戸ワインの特別清算開始の申立への同意

神戸ワインは，平成 26 年 6 月 25 日，債権者である市に対し，特別清算手続を行うことについて同意を求めた。特別清算手続では債権放棄に応じることが前提となるが，平成 26 年 6 月 24 日に債権放棄の市議会議決を得て，市は，同月 25 日，特別清算手続を行うことに同意した。

清算人は，会社法第 319 条第 1 項に基づいて，株主である市に対し解散日における財産目録及び貸借対照表の承認を求めたことから，市は，平成 26 年 6 月 30 日付書面により同意している。他の株主も書面により同意したことから株主総会の決議があったものとみなされた。

神戸ワインの特別清算手続

清算人代理人は，平成 26 年 7 月 1 日に神戸地方裁判所に特別清算手続開始の申立を行い，同日付で同裁判所から特別清算開始の命令を受けた（神戸地裁平成 26 年（ト）第 1001 号）。

平成 26 年 6 月 28 日から 8 月 27 日までの 2 ヶ月間の債権申出期間を経て，会社の債務を確定させ，残余財産を確定させた後，神戸ワインと市は，裁判所の許可を得た上で，同年 9 月 16 日に和解契約を締結し，残余財産（約 6 千万円）が返済され，清算人は神戸地方裁判所へ特別清算終結の申立てをし，特別清算終結の決定を受け，これによって神戸ワインの清算にかかる手続が終了した。

市の債権放棄額

市と神戸ワインとの和解契約において，残余財産による弁済受領後の市の残債権を放棄した。市の債権は，平成 26 年 8 月末時点での債権放棄により放棄額は約 35 億 6 千万円となった。なお，平成 24 年度に市が神戸ワインに貸し付けた 30 億円の短期貸付金とその遅延損害金の合計額を上限に債権放棄を行うことについて平成 26 年 6 月 24 日に市議会の議

決が行われている。

【市の債権】

- ア 短期貸付金 30億円
- イ 遅延損害金 6億2,400万円(平成25年3月30日から平成26年8月31日まで)
同試算 4億4,040万円(平成26年3月末時点)
6億6,000万円(平成26年9月末時点)

【返済金】

- ウ 神戸ワインからの返済金 約6千万円

【債権放棄額】

- ア30億円 + イ6億2400万円 - ウ約6千万円 約35億6千万円
平成26年8月31日時点での試算。同年9月1日以降、返済日まで日額120万円増加する。

破産法に基づく破産手続と今回選択した特別清算の違い

神戸ワインの清算手法については、破産または特別清算という手法が考えられるが、破産は手続が厳格で、破産管財人による調査を含めて時間もかかり破産管財人の費用がかかるのに対し、特別清算は簡易迅速でコストのかからない手続と言われている。

いずれも裁判所を介した法的手続で透明性が担保されており、倒産状態になった債務者の財産を債権者に弁済することを目的としている。

破産手続は、債務者の全財産を定められた優先順位に応じて債権者に配分するのに対し、特別清算では、債権者の多数決で配分額を決定することができるなど関係人の自治がある程度認められ、簡易迅速に進められる。

なお、特別清算手続には個別に債権者と交渉する「和解」と債権者集会を開催する「協定」による方法があるが、神戸ワインの清算人は裁判所に対し、和解による方法で特別清算の申し立てを行った。

最終的には裁判所が判断するが、神戸地方裁判所におけるこの5年間の特別清算の実績では、すべて和解の方法がとられている。

裁判所への予納金（破産：400万円，特別清算：和解型 8,360円）

その他、どちらも代理人弁護士費用が約100万円から200万円程度必要

破産と特別清算の違い

	破産	特別清算
目的	・倒産状態になった債務者の財産を換価して債権者に可能な限り弁済することを目的とする 清算型の法的倒産処理手段 ・特別清算では債権者が債権者集会（又は和解契約）を通して財産処分に参与できる。	
根拠法令	破産法	会社法
適用対象	個人・会社	株式会社
債権者	融資者、未払先業者、従業員（労働債権）など	
手続	破産手続開始の申し立て ・債権者又は債務者（破産法第18条）、 法人の理事、株式会社・相互会社（保険会社）の取締役、合名会社・合資会	特別清算開始の申し立て ・まず株主総会で解散決議が必要（会社法475条）。 総議決権の過半数の出席と、出席した株主の議決権の3分の2以上の賛成が必要（会社法309条）

	<p>社・合同会社の社員，清算人（破産法 19 条）が申し立てをできる。</p> <p>・裁判所が指定した破産管財人が手続（破産法 31 条） 債権調査や債権確定期間があり，手続が長い。</p>	<p>・申立権者は債権者，清算人，監査役又は株主（会社法 511 条）</p> <p>手続</p> <p>・株主総会で選任された清算人が手続（会社法 481 条） 債権調査や債権確定期間が必要ないので迅速かつ簡易な手続になる。株主が選任するので株主が清算に関与可能</p>
債権の優先順位	<p>優先的破産債権（破産処置に係る費用，公租公課，労働債権 未払賃金や退職金，の順番</p> <p>一般の破産債権（貸金や売掛金）</p> <p>劣後的破産債権（破産手続開始後の公租等）</p> <p>いずれも債権確定手続を経た後に弁済</p>	<p>・特別清算手続では，労働債権の弁済は裁判所の許可により迅速に支払い可能。</p> <p>・債権確定手続が不要なので債権者の同意のうえで協定案（債権返済案）を作成。</p>
債権者の同意	債権者の同意は必ずしも必要ではない	<p>協定案を可決する債権者集会にて次の 1 かつ 2（会社法 567 条）が必要</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 出席した議決権者の過半数の同意 2. 議決権者の議決権の総額の 3 分の 2 以上の議決権を有する者の同意

2 当局の説明

局からは，次のとおり説明があった。

（１） 神戸ワインの公益的な意義について

会社設立時

神戸ワインはワインを販売する会社として，市や J A ，ワインを製造する協会等の出資のもと設立された。これは，国営東播用水事業による農地開発によって新たに造成された農地において，市内農家によるワイン用ぶどうを栽培する計画のもと，農業振興施策としてワインの醸造や販売を行うこととなったためであり，新たな特産物づくりや市内農業の新展開を目指す役割の一翼を担うなど，公益的な意義が存在した。

F F P 開園後

平成 5 年からは，F F P のホテルや温浴施設，飲食売店等の収益事業を行うこととなった。F F P は「都市と農村の交流」や「市域農業の振興と地域の活性化」を図ることを目的とした公の施設であり，神戸ワインが行う収益事業によって F F P に多くの利用者が来場することで，果樹園や周辺地域の観光農園での農業体験事業といった都市と農村の交流や地域の活性化につなげており，公益的な意義が認められる。

F F P 指定管理者制度導入後

平成 18 年度に F F P 指定管理者制度が導入されてからは，F F P 全体の指定管理者となり，これまで公社が実施していた市内農家へのイチゴ優良苗の提供といった農業振興事業も担うことになり，公益的な機能が増している。

その他

神戸ワインが管理運営していたFFPは、北区のまつりやスポーツイベント、地域の会議などに活用されるほか、平成7年の阪神淡路大震災の際は、炊き出しや温浴施設の無料開放、自衛隊宿泊など防災拠点としての役割を担い、その後も市の総合備蓄拠点となるなど、公益的な意義が認められる。また、FFPの建設に伴い大沢ICを設置するなど地域交通の利便性の向上にも寄与している。

(2) 30億円の短期貸付の意義について

神戸ワインの公益的意義からすれば、平成14年度末における未処理損失額38億円の範囲内である33億円について、貸付金ではなく補助金を交付することも裁量権の範囲内であったといえる。当時、実際に貸付金ではなく補助金として交付していれば、法的評価としては地方自治法第232条の2が求める公益性の存在を認めることが可能であり、補助金を交付することが裁量権を濫用又は逸脱し違法となると評価されるものではない。

平成14年時点で会社に対して33億円の補助金を交付することが可能であれば、返済可能性にかかわらず33億円の補助金の交付に代えて同額の貸付を行うことも裁量の範囲内であり、貸付を行うにあたって無利子としたことも裁量の範囲内である。

市は、平成24年度まで短期貸付を繰り返しているが、回収可能性のないことをわかっていながら無為無策で短期貸付を繰り返してきたわけではない。平成24年度貸付が行われたのは同年4月1日であるが、活性化検討委員会の報告書が提出されたのは平成24年11月であり、同年4月の時点では当面はFFPを従前どおり運営することが市の方針であったのであるから、その指定管理者である神戸ワインの経営破綻を招く事態を回避するために、平成24年度の貸付を実行することによって、平成23年度の貸付の延滞を生じさせないこととした判断は不合理ではない。既に前年度に貸付が行われていることを踏まえて、延滞を発生させることと、貸付を実行して円滑に業務を継続させることを比較した結果、平成24年度の貸付を行ったものであり、貸付を実行したことには合理性が認められる。

しかし、平成24年度に活性化検討委員会を開催し、FFPが果たすべき役割・機能を検討した結果、今後必要となるホテル等の大規模改修費約13億円を公共が負担してまで運営すべきなのかという課題もあり、FFPは平成26年度以降、農業振興拠点として再編し、ホテルについては民間事業者への売却又は閉鎖することとした。

これに伴い、神戸ワインについては、FFPにおける公共負担のあり方や、団体の設立趣旨、時代適合性などの観点から、平成26年度中に清算に向けた手続きを進めることとした。

神戸ワインには、市職員OBが取締役として就任しているが、これは各団体において、それぞれの事業内容等から必要な人材が就任しているものであり、漫然と天下りを容認したものではない。

神戸ワインは、民間事業者を活用して、新たな集客機能（遊園地、モンキー劇場、ホースランド、イルミネージュ）を誘致したほか、ブライダル事業や果物売店事業については、民間事業者のノウハウを活かした運営を目指し、テナント化を図って経営

の効率化を行った。さらに、管理運営体制の効率化を図るために、希望退職を実施するとともに、市からの派遣職員を削減した。加えて、契約社員制度の採用、給与制度の変更など、収支の改善のための取り組みを行うなど様々な経営努力を行ってきた結果、平成 22 年度以降は経常収支において黒字化を達成しているところである。

また、神戸大学大学院農学研究科金子治平教授による検証によれば、F F P 建設の基本構想が発表された当時の市政が、市による諸事業によって収益を上げ、それによって市の発展をもたらすという考えのもとでは、F F P の事業スキームは、やむを得なかったともいえる。結果としてみた場合には、事業費が過大であったこと、その中で神戸ワインにホテルなどの集客観光施設の整備費約 122 億円を負担させた事業スキームに原因をみることができ、開園 2 年目に起きた阪神淡路大震災、その後のリーマンショックなどの外部のマイナス要因も大きく影響している。現在に至る過程で早期に抜本的な措置を講じることができた可能性もあったかもしれないが、震災後の神戸市の財政状況から現実的には不可能であった。」との意見をいただいている。

(3) 30億円の短期貸付にかかる裁量について

地方公共団体が貸付を行うことに関して法令上の規制は設けられておらず、貸付の実施や、貸付を行う場合に利息の定めをするのか否か等は地方公共団体の担当機関の合理的な裁量に委ねられている。

神戸ワインへの 30 億円の短期貸付金は、市議会においてその貸付先、目的及び額について議論をした上で、その支出が必要であると判断され、予算が議決されたものであり、その裁量権の範囲内であったと言える。

貸付はその予算の範囲内において、平成 24 年 4 月 1 日付金銭消費貸借契約に基づいて実行されている。

(内容) 金銭消費貸借契約

締結日 平成 24 年 4 月 1 日

貸付金額 30 億円

貸付期間 平成 24 年 4 月 2 日から平成 25 年 3 月 29 日まで

(条件) 貸付利率 貸付金のうち 10 億円は年利 1.475%、残りは無利子

延滞金 償還期日の翌日から支払の日までに日数に応じ、年利 14.6%

貸付金の目的・趣旨

神戸ワインの累積赤字の主な原因は、神戸ワインが F F P の建設費として借り入れた長期借入金の支払利息と減価償却費の負担であり、市として相応の支援が必要と判断したため貸付を実施した。

貸付金の効用及び経緯

神戸ワインは、過去の累積赤字のため債務超過状態にあることから、平成 12 年度以降、市が短期貸付を行ってきた。貸付額は平成 14 年度の 33 億円をピークに削減に努めており、平成 17 年度以降は 30 億円となっている。

神戸ワインの累積赤字の主な原因は、神戸ワインが F F P の建設費として借り入れた長

期借入金の支払利息と減価償却費の負担である。

債務超過額 29 億 7 千万円 (H23 年度末)

累積赤字額 43 億 7 千万円 (H23 年度末)

資産買取時 (H14) までの神戸ワインの主な金銭的負担

ア 資産買取時(H14)までの神戸ワインの支払利息 21 億 3 千 5 百万円

イ 資産買取による神戸ワインの売却損額 3 億 9 千 2 百万円

ウ その他

資産買取時(H14)までの神戸ワイン減価償却費が 46 億 3 千 9 百万円

であり、この期間の営業損益での赤字が 17 億 1 百万円

対象となる事業の目的

対象となる神戸ワインの事業の目的は、主には「市域農業の振興と地域の活性化を図るとともに」「憩い安らぎの場の提供等に資する」F F P の管理運営事業であり、公益性を有していると言える。

対象となる事業の性質及び状況

神戸ワインが実施する収益事業等により、F F P に多数の利用者が来場することになる。これは、果樹園や周辺地域の観光農園での農業体験事業といった都市と農村の交流や地域の活性化、園内レストランにおける地元農産品の消費等につながっており、公益性を認めることができる。また、平成 18 年度以降は、F F P 全体の指定管理者として、それまで公社が実施していた市内農家へのイチゴ優良苗の提供といった農業振興事業も担っており、より公益性は高まったと言える。

市の財政の規模及び状況

平成 14 年度の市の財政は、一般会計で 161 億円の収支不足が生じるなど厳しい状況であった。しかし、仮に 33 億円の短期貸付をせず、神戸ワインが破綻していた場合、神戸ワインの長期借入金について、市が各銀行と交わしていた損失補償契約(約 53 億円)の履行が必要となるほか、市からの長期貸付金(約 13 億円)と平成 13 年度の短期貸付金(約 27 億円)の回収見込みがなくなるなど、約 93 億円の財政負担を強いられる恐れがあった。

当時は、三セク債のようなものもなく、震災以降、非常に厳しい財政状況に陥っていた市としては、清算した場合の財政に与える影響を考慮して事業を継続することを選択し、33 億円の短期貸付を行った。これは、市の財政の規模及び状況から妥当な判断だといえる。

市議会の対応

30 億円の短期貸付金は、市議会においてその貸付先、目的及び額について質問を受け、議論をした上で、その支出が必要であると判断され、議決されたものであり、予算の審議を通じての住民の代表たる市議会の判断は最大限尊重されるべきである。会社の事業内容の公益性からすれば、市議会及び市長の判断は裁量権の範囲内であったといえる。

地方財政に係る諸規範等の事情

地方財政法には、予算の執行等に関して、第4条第1項「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」、第4条第2項「地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。」と定められている。

神戸ワインへの貸付金は、平成12年度から市が予算措置を行い、執行してきたが、平成14年度の33億円をピークに削減に努めた結果、平成24年度は30億円となっており、地方財政法の定めを逸脱しているとは認められない。また、平成24年4月1日に貸付を行っているが、活性化検討委員会の報告書が提出されたのは平成24年11月であり、同年4月の時点では当面はFFPを従前どおり運営することが市の方針であったのであるから、その指定管理者である神戸ワインの経営破綻を招く事態を回避するために、平成24年度の貸付を実行することによって、平成23年度の貸付の延滞を生じさせないこととした判断は不合理ではない。

(4) 神戸ワインの会社清算手続について

清算手続に至る経緯

平成24年度に活性化検討委員会を開催し、今後のFFPが果たすべき役割・機能を中心に検討した結果、市は、FFPについて平成26年度以降、農業振興施設として再編し、ホテルについては民間事業者への売却又は閉鎖することを平成26年2月に公表した。これに伴い、神戸ワインについては、FFPにおける公共負担のあり方や、団体の設立趣旨、時代適合性などの観点から、平成26年度中に清算に向けた手続を進めることとし、平成25年度予算において神戸ワインへの短期貸付金の予算措置を見送った。

神戸ワインは、FFPの指定管理期間である平成26年3月31日をもって事業を終了しており、貸付金は返済される見込みはなかった。そこで、会社の清算にあたっては、弁護士等の専門家の意見を踏まえ、市が貸し付けた30億円の短期貸付金とその遅延損害金を上限に、特別清算を前提とした債権放棄を行うこととし、平成26年6月24日に市議会の議決に至った。

また、平成24年度に市が神戸ワインに貸し付けた30億円の短期貸付金については、平成25年3月29日の返済期限に返済されなかったため、市は都市整備等基金から財源を補てんし、予算上の歳入措置を行った。

債権回収額の違い

神戸ワインの清算について配当額のみを考えた場合、市が大口債権者であることから、法的には、破産手続の方が今回選択した特別清算より多くの配当を得ることができると考えられる。

両手続では回収できる金額に違いが生じる原因は、市以外の債権者に事実上優先的に返済が行われていることに対する取扱いの違いである。特別清算では、他の債権者よりも市が劣後して弁済を受けることを容認することになるため、市への弁済額は減少することになるが、破産手続では債権者間の公平性が重視され、他の債権者が優先的に受領した弁済金を取り戻した上で配当を行うことになるため、配当金は特別清算による弁済金よりも増加

することになると見込まれる。

地方自治法第 240 条第 2 項は、「普通地方公共団体の長は、地方公共団体が有する債権について、その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない」と規定しており、客観的に存在する債権の取立てを理由もなく放置することは許されず、原則として、地方公共団体の長にその行使又は不行使についての裁量はない(最高裁第二小法廷平成 16 年 4 月 23 日判決(民集 58 巻 4 号 892 頁))。そのため、市が神戸ワインとの平成 24 年 4 月 1 日付金銭消費貸借契約に基づいて貸し付けた 30 億円にかかる債権の放棄が市議会で議決されなかった場合は、市長としては、債務超過であり債権全額の弁済を求めることはできないことを踏まえて、神戸ワインに対し弁済可能財産を債権額によって按分して弁済するよう求めることになる。その場合の市の回収見込額は神戸ワインの資産額と負債額によって算出することになる。

神戸ワインは、平成 26 年 3 月 31 日をもって事業を廃止して従業員を解雇しているが、同年 4 月 1 日以降、本件貸付以外の債務については弁済を行っており、同月末時点における資産額は、同年 3 月末時点よりも大幅に減少している。倒産処理においては、事業の廃止・従業員の解雇が行われれば、その時点を基準時として債権者が平等に弁済を受けることが原則である。基準時以後に一部の債権者に対して優先的な弁済が行われたのであれば、弁済された資金を回収して全債権者に対する按分弁済をやり直すことが求められ、そのことを可能とするための法制度として、破産法に基づく否認権などが設けられている。

神戸ワインの同年 3 月末時点の資産額から、神戸ワインが優先的に弁済しなければならない公租公課・労働債権、残務処理費用の見込額等を控除した額は、神戸ワインの試算に基づけば、約 1 億 5,000 万円と見込まれる。

これに対し、平成 26 年 3 月 31 日時点で神戸ワインが弁済しなければならない未払債務は、本件貸付及びその遅延損害金合計 34 億 4,000 万円の他に、平成 26 年 3 月までの取引によって発生した買掛金・未払金が約 1 億 400 万円存在しており、合計で 35 億 4,400 万円となる。

したがって、市が債権放棄を行わずに他の一般債権者と平等に弁済を受けようとするれば、弁済率は約 4.2% (資産額 1 億 5,000 万円 ÷ 負債額 35 億 4,400 万 4.2%) となり、市が本件貸付について回収できる額は理論的には最大で約 1 億 4,550 万円になると見込まれる。

なお、この回収見込額は、破産手続によって平成 26 年 4 月 1 日以降の他の債権者への弁済について否認権が行使され、全額回収が実現できたことを前提としている。実際には、否認権の行使によって全額を回収することはできない可能性が少なくないため、市の回収可能額は前述の金額を下回ることになると考えられる。

一方、債権放棄を行う場合の本件貸付に対する弁済額は、同年 3 月末時点の資産額約 1 億 5,000 万円から、他の一般債権者の債権額約 1 億 400 万円を控除した約 4,600 万円と想定していた(なお、債権債務の確定の結果、約 6,000 万円の回収が実現した。)

債権放棄を行うことによって市の回収額は、理論的には最大で約 9,950 万円減少することになり、この額が債権放棄を行うこととした場合の差額となる。

なお、神戸ワインの資産の状況(H25 年度末時点)は 1 億 5,000 万円である。

特別清算手続を選択することについて

仮に市が債権放棄をしなければ、特別清算の見込みがなくなるため、裁判所は職権で破産手続開始の決定をすることになる。この場合、裁判所に選出された破産管財人は、破産法に基づく否認権を行使し、神戸ワインが事業を終了した平成 26 年 4 月 1 日以降に取引先 100 名超に支払われた資金 1 億 400 万円の返還を求めることになる。否認権の行使によってすべての弁済金が回収できたとすると、各債権者は平成 26 年 3 月末時点で神戸ワインが有する資産額から債権額に応じて平等に弁済を受けることになる。この場合、神戸ワインの資産額 1 億 5,000 万円に対し、負債額 35 億 4,400 万円であるため、各債権者への弁済率は 4.2% となり、市に対しては 1 億 4,550 万円が弁済されることになるが、他の一般債権者は極めて低廉な金額になり大きな影響が出てしまう。

弁護士による専門的見地からの法的検証によると、「他の一般債権者は神戸ワインが平成 26 年 3 月末まで指定管理者としての職務を全うするために取引に応じたにもかかわらず、売掛金の支払を行わないことにするのは「騙し討ち」のようなものである。そのような事態となれば、神戸ワインに 3 月末日まで指定管理業務を委託するとともに、神戸ワインの実質的な経営主体である市に対する信頼が著しく損なわれることになる。市政への信頼維持のために債権放棄を行うという判断は、約 9,950 万円の回収額の減少につながったとしても十分合理性が認められる」とのことである。

また、市は平成 26 年 3 月末まで F F P の指定管理者として神戸ワインに業務を委託しており、神戸ワインは取引事業者との取引を継続する必要があった。このことに加え、取引事業者などの一般債権者は、神戸ワインの清算後も引き続き、ホテル事業者や公社などと F F P 内での取引を継続することが期待されることから、100 名を超える一般債権者との取引を今後も円滑に継承する必要があり、そのための環境を整備することも必要であった。さらに、一般債権者に対する弁済がすでに行われていたという事情を踏まえた場合、弁済の効力が問題となる破産手続よりも、簡易迅速に清算手続を進めることができる特別清算手続のほうが相当であり、裁判所の監督下の手続で公平性・透明性が確保されていること、コスト面・時間面でメリットがあることなどを考慮して、神戸ワインが特別清算手続の申立を行うことに、市としても同意することにした。

清算人については、会社法第 481 条において、株主総会で選任された清算人が特別清算手続をすることが認められており、代表取締役は会社の業務内容を熟知している点で適任であると考えている。一方、特別清算手続において清算人は、裁判所の監督を受けて、債権者、会社、株主に対して公平かつ誠実に清算事務を処理する義務があり（会社法第 523 条）、破産管財人に近い立場なので、倒産処理に関する法律知識が必要であることから、弁護士を清算代理人としている。なお、神戸ワインの経営破たんの原因については、神戸大学農学部の金子教授に専門家としての意見を求めており、経営破たんの原因は、当初のスキームに問題があったことに求められ、経営者の不正行為又は職務怠慢によるものではないという意見書が提出されている。本件において、経営陣の責任追及を行わなければならないような事情は存在しないため、会社の業務を熟知している代表取締役が清算人に就任したことに何の問題もない。また、特別清算であることによって責任が曖昧になるという指摘も当たらない。

役員の責任追求については、破産法第 177 条以下で役員に対する損害賠償請求につい

ての手續が設けられているが、破産手續によらずとも役員に対して損害賠償請求をすることは可能であり、破産手續を選択しなかったことによって、賠償請求が不能となるわけではない。

(5) 市議会の債権放棄の議決について

今回の債権放棄の内容は、神戸ワインが特別清算の手續を進めることを前提として、市が神戸ワインに対して有する金銭消費貸借契約に基づく貸付金 30 億円及びこれに係る遅延損害金の合計額を限度に債権放棄するとともに、これに伴う和解を成立させることとするものである。

最高裁判所平成 24 年 4 月 20 日判決は、住民訴訟が提起されていた不当利得返還請求権を放棄した事案におけるものであり、貸付金を放棄する本件とは事案が異なる。上記判決において、債権放棄の要件は市議会の議決を得ることであり、市議会には広範な裁量権が認められることが判示されている。本件では、市政への信頼を維持するために、FFP の営業最終日までの取引の継続に応じた一般債権者が優先的に弁済を受けることを容認することは裁量の範囲内である。

なお、仮に個別の要件に照らすと下記のとおりである。

市議会の債権放棄の議決に関して

ア 財務会計行為等の性質、内容

平成 26 年 6 月 24 日の放棄議決は、市が平成 24 年度に神戸ワインに貸し付けた 30 億円の短期貸付金に関するものである。平成 24 年度に貸付を行った財務会計行為の根拠となる予算は、市議会においてその貸付先、目的及び額について議論をした上で、その支出が必要であると判断され、議決されたものであり、裁量権の範囲内である。

イ 財務会計行為等の原因、経緯

神戸ワインが過去の累積赤字のため債務超過状態にあり、資金不足が発生していることから、市が 30 億円を貸し付けたものである。累積赤字の主な要因は、FFP の建設資金に係る支払利息等である。

また、経緯については、市は平成 12 年度以降、短期貸付を行ってきたが、平成 14 年度の 33 億円をピークに削減に努め、平成 24 年度は 30 億円を貸し付けた。

ウ 財務会計行為等の影響

平成 24 年度の貸付金は、公益性のある事業を担う神戸ワインの存続に必要な資金となっており、仮に貸付をしなければ、会社の経営破綻を招くことになる。なお、平成 12 年度から平成 23 年度まで毎年度貸し付けてきた短期貸付金は、その都度返済されてきたことから、毎年度、新たに市に多額の損失を生じさせるものではない。

エ 本件議決の趣旨及び経緯

平成 26 年 6 月 24 日の放棄議決は、神戸ワインが特別清算の手續を進めていくことを前提として、市が神戸ワインに対して有する金銭消費貸借契約に基づく貸付金 30 億円及びこれに係る遅延損害金の合計額を限度に権利放棄するとともに、これに伴う協定又は和解を成立させることとするものである。当局の提案に対し、本会議や常任委員会でこれまでの経緯や原因、市民負担等について議員から質問を受け

て審議されており，市議会は漫然と議決したわけではない。

オ 本件請求権の放棄又は行使の影響

債権放棄を行うことによって平成 26 年 3 月末まで取引を継続して F F P の運営に協力した取引先に対して買掛金の全額を返済し，それによって市に対する信頼を維持することには，債権放棄による 1 億円の差額を埋め合わせることができるだけの十分な価値を認めることができ，債権放棄を行うことは市に損失を与えることにはならない。市政への信頼維持のために債権放棄を行うという判断には十分な合理性が認められる。

また，神戸ワイン清算後も引き続き F F P 内でのホテル事業者や会社などとこれらの一般債権者との取引継続が期待されることから，取引を円滑に継承する必要がある，そのための環境整備も必要であった。

カ 住民訴訟の係属の有無及び経緯

本件に関して住民訴訟の係属は無い。

キ 事後の状況その他の諸般の事情

債権放棄を行うことによって平成 26 年 3 月末まで取引を継続して F F P の運営に協力した取引先に対して買掛金の全額を返済し，それによって市に対する信頼を維持することには，債権放棄による 1 億円の差額を埋め合わせることができるだけの十分な価値を認めることができ，債権放棄を行うことは市に損失を与えることにはならない。市政への信頼維持のために債権放棄を行うという判断には十分な合理性が認められる。また，平成 26 年 9 月 16 日の和解契約では残債権約 35 億 8 千万円を放棄したが，神戸ワインは大幅な債務超過状態であったため債権放棄をしなくても同額ほど回収できなかったと見込んでいる。

議決に至った事情

以上の個別の要件に照らして総合考慮した結果，債権放棄することが自治体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする自治法の趣旨に照らして何ら不合理ではなく，裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たらないと認められる。

(6) 株主権の行使について

市が株主として行為したのは，解散決議への賛成と財産目録及び貸借対照表の承認である。解散決議は神戸ワインの事業継続を断念することを意味し，株主総会の決議は財産目録及び貸借対照表の内容を承認するものであり，これらは，市の貸付債権に直ちに影響を与えるものではなく，市に損害を与える行為ではないため，裁量権の逸脱・濫用が問題となるものではない。

なお，解散すれば，出資金が回収不能となることが確定することになるが，既に大幅な債務超過状態にあったため，新たに損害を与えた行為にはならない。

株主権行使後，市は神戸ワインに対する債権者の立場で，特別清算の申立への同意，債権放棄の和解契約の締結を行うことになる。これらの適法性は，債権放棄の議決が市議会の裁量の範囲内かという問題によって判断されるものであり，(5) で述べたとおり，裁量の範囲内である。

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 「市が長年繰り返してきた30億円の短期貸付は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、違法である。」について

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

地方自治法第232条の2では「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と定められており、補助金の支出については普通地方公共団体の長が行う判断に一定の公益上の必要性が求められている。一方、短期貸付を含む貸付金については、それを規制する法令上の規定は見当たらないが、仙台高等裁判所平成19年2月22日判決や釧路地方裁判所平成12年3月21日判決によると、無利子貸付や一般より有利な貸付は地方自治法第232条の2の「補助」に当たると解されている。本件30億円の短期貸付金のうち、10億円は市場の貸付基準である短期プライムレートを採用しているが、20億円は無利子貸付であり、30億円全体でみると一般より有利な貸付と言えるため、本件貸付金は地方自治法第232条の2の「補助」に該当し、公益上の必要性が求められる。

(2) 公益上の必要性があるかについて

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、「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。

これを市が実施している短期貸付についてみると、30億円の貸付金は、FFPの管理運営事業資金として神戸ワインに貸し付けられたもので、神戸ワインがFFPの事業を継続できるよう資金をいれて経営改善を促すものであったといえる。

そもそも神戸ワインは、国営東播用水事業による農地開発によって新たに造成された農地を活用し、市内農家がワイン用ぶどうを栽培するという計画のもと、農業振興施策としてワインの醸造や販売を行う上でのワインを販売する会社として、市やJA、協会等の出資のもと設立された。設立当時から、新たな特産物作りや市内農業の新展開を目指す役割の一翼を担うなど、農業振興という公益的目的を有していた。平成5年からはFFPのホテルや温浴施設、飲食売店等の収益事業を行い、この収益事業によってFFPに多くの利用者が来場することで、果樹園や周辺地域の観光農業での農業体験事業といった都市と農村の交流や地域の活性化につなげる役目をはたし、平成18年度からは市内農家へのイチゴ優良苗の提供といった農業振興事業も担っていた。一方、経営面では、過去からの累積赤字により債務超過、資金不足の状態にあり、イルミネージュの実施や売店事業をテナント化するなど経営の効率化及び希望退職の実施や市からの派遣職員を削減するなど管理

運営体制の効率化にも努めたが、その状態を改善するのは容易ではなく、市から短期貸付を受けることで、経営を継続してきた。このように、農業振興という公益性を有する事業を行っていた神戸ワインに対し、経営改善を促し、事業を継続するため市が支援を行うことは、公益上の必要があったといえる。

(3) 裁量権の逸脱又は濫用があったかについて

貸付を行うにあたっては、議会においてその貸付先、目的及び額について質問、議論がなされた上で、その支出が必要であると判断され、議決され、貸付が行われており、本件短期貸付の対象となるFFP事業の目的、性質及び状況、市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併せて考慮すれば、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いった事情は認められず、本件短期貸付について公益上の必要があると判断したことに裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められない。

したがって、30億円の短期貸付は、公益上の必要があり、違法・不当ではなく、それにより市に損害が発生したとは認められない。

理由 2 「30億円の債権を放棄する議決は、神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されておれば神戸ワインやFFPの破たんの責任が明らかになった可能性と、少なくとも300万円の配当を受けることのできた可能性を放棄しており違法・不当である。」について

(1) 配当が低くなる特別清算手続を選択することの違法・不当について

地方財政法第4条第2項は「地方公共団体の収入は、適実且つ厳正に、これを確保しなければならない。」と定められている。そもそもこの規定は収入を最大化しなければならないことを定めているのではなく、現実の事態に適應して、法規の命ずるところに従い収入すべきものを忠実に収入すべきことを定めたものである。とすれば、配当が低くなる特別清算を選択することが直ちに地方財政法第4条第2項の趣旨に反することにはならず、違法とはいえない。

次に、行政には広い裁量が認められているが、その裁量には合理性が認められなければならない。行政が行政サイドが合理的な説明ができなければならない。行政が説明責任を果たし、行政の裁量に合理性が認められた場合には、行ったその判断で不当な状況が起きたとしても、行政はその責任を問われないというべきである。現実の行政は、広範多岐な分野に及び、複雑でかつ流動的な事態に随時対応しなければならない。そもそも行政に広い裁量が認められるのは、市民全体の利益を図る上で、個別的な事態に的確かつ弾力的に対応できるようにするためである。また、行政は、現在の目先の問題を解決することだけに注視するのではなく、将来も見据えて、広い視野で全体を見渡し、市民との関係で一番いい判断をしていくという責任を負っている。合理性については行政が判断した時点の事実、事情、関係書類などから判断されるが、その前提として、判断対象となる目的に公益性が認められ、対象事業に何らかの問題が生じた場合には放置せず早期対応を

行っていたかどうかが必要となる。

本件の場合、FFPの事業を将来にわたって円滑に継続させるという目的には公益性が認められる。

また、平成25年2月に平成26年度中の清算を発表していた神戸ワインに対し、その発表後も引き続き取引を行い、指定管理期間終了となる平成26年3月末までFFPの運営に協力し、取引に応じた一般債権者は、市から受託した事業を神戸ワインが行っているのだからその受託料から返済をうけることができると信じて、取引に応じたのであり、その信頼を裏切ることなく、買掛金の全額を返済し、それによって市の信頼を維持したことには合理性が認められる。将来的にもFFP内で、これらの一般債権者と公社やホテル事業者等との取引継続が期待されており、円滑で良好な取引環境を整備する必要性があったことや、一般債権者に対する弁済がすでに行われていたという事情も考慮すると、否認権を行使して先の弁済の効力を否定し、すべての弁済金を回収する破産手続よりも、簡易迅速に清算手続を進めることができる特別清算手続を選択したことには、合理性が認められ、裁量権の範囲の濫用・逸脱があったとするような事情はない。

したがって、特別清算手続を選択したのは、FFPの事業を将来にわたって円滑に継続させるという目的によるものであり、公益性が認められる。また、配当の低くなる特別清算をとったことは裁量権の範囲内であり、違法・不当ではなく、それにより市に損害が発生しているとは認められない。

(2) 30億円の債権を放棄する議決は裁量を逸脱又は濫用した違法・不当なものであるかについて

債権放棄するか否かは、住民の代表である議会の裁量に委ねられているが、この点、最高裁判所平成24年4月20日判決では、議会の債権放棄の議決に関して、財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが自治体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする自治法の趣旨に照らして不合理であって裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められるときは違法となり、当該放棄は無効となるとしている。

本件議決についてみると、市議会で質問や議論があつて審議がなされ、債権を放棄することの適否が議決されるに至っており、議会による慎重な審議を経ることにより執行機関による専断を排除するという議会の本来の機能が果たされている。

最高裁判所平成24年4月20日判決の個別要件に照らしてみても、市議会の議決に裁量権の範囲の逸脱・濫用があったとするような事情はない。

したがって、債権放棄の議決は市議会の裁量の範囲内であり、違法・不当ではなく、市に損害が発生しているとは認められない。

理由 3 「市長による神戸ワイン解散決議に賛成する旨の株主権の行使は、受けることのできた可能性のある配当金を回収不能とさせ、違法・不当である。」について

市長による株主権の行使は 解散決議への賛成と 財産目録及び貸借対照表の承認で

ある。解散決議は神戸ワインの事業継続を断念することを意味し、株主総会の決議は財産目録及び貸借対照表の内容を承認するものであり、これらは、市の貸付債権に直ちに影響を与えるものではなく、市に損害を与える行為ではない。

地方公共団体に関する事務の執行については、住民による直接の選挙を通じて選出された地方公共団体の長の裁量に委ねられているものというべきであり、その裁量権の範囲の逸脱・濫用があると認められる場合に限り、当該株主権の行使は違法・不当になるものと解するのが相当である。

本件において、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いった事情は認められず、裁量権の範囲の逸脱・濫用があったとは認められない。

したがって、当該株主権の行使は裁量権の範囲内であり、違法・不当ではなく、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、30億円の短期貸付は、公益上の必要がないのに行われた補助であり、違法であるという請求人の主張については理由がない。

また、30億円の債権を放棄する議決は、神戸ワインが破産して破産管財手続が実施されておれば神戸ワインやFFPの破たんの責任が明らかになった可能性と、少なくとも300万円の配当を受けることのできた可能性を放棄しており違法・不当であるという請求人の主張についても理由がない。

さらに、市長による神戸ワイン解散決議に賛成する旨の株主権の行使は、受けることのできた可能性のある配当金を回収不能とさせ、違法・不当であるという請求人の主張についても理由がない。

よって、措置の必要を認めない。