

17川監公第10号

平成17年4月26日

川崎市職員（川崎市長及び関係職員）措置請求に
係る監査の結果について（公表）

平成17年3月7日付けをもって受理した標記の請求について、地
方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基
づき監査を実施しましたので、請求人に対する通知文を別紙のとおり公
表します。

○	川 崎 市 監 査 委 員 館	健 三
	同	奥 宮 京 子
	同	本 間 悅 雄
	同	西 村 英 二

○

○

(別紙)

17川監第64号

平成17年4月26日

請求人

かわさき市民オンブズマン

代表幹事 篠原義仁 様

同 江口武正 様

事務局長 清水芳治 様

佐々木玲吉 様

望月文雄 様

川崎市監査委員館 健三

同 奥宮京子

同 本間悦雄

同 西村英二

川崎市職員（川崎市長及び関係職員）措置請求に係る監査の結果について（通知）

平成17年3月7日付けをもって受理した標記の請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定に基づき監査を実施しましたので、その結果を次のとおり通知いたします。

○

○

川崎市監査委員殿

2005年3月7日

川崎市川崎区砂子1-10-2ソシオ砂子802

川崎合同法律事務所

かわさき市民オンブズマン

代表幹事 篠原義仁

同 江口武正

事務局長 清水芳治

川崎市川崎区出来野4-2

かわさき市民オンブズマン

幹事 佐々木玲吉

川崎市川崎区田島町9-18

かわさき市民オンブズマン

幹事 望月文雄

川崎市職員（川崎市長及び関係職員）措置請求書

第1. 請求の趣旨（主張事実）

1 KCTの設置と損失補償

- (1) かわさき港コンテナターミナル株式会社（以下、KCTという）は、平成6年5月10日に設立され、川崎市が50.8%の出資を行ない、筆頭株主となっていた。
- (2) 前同日、川崎市は、KCTの設立に際し、株式会社横浜銀行川崎支店、株式会社第一勧業銀行（当時）川崎支店及び川崎信用金庫本店（いわゆる「銀行団」）との間で「かわさき港コンテナターミナル株式会社事業資金融資に関する協定書」を締結した（融資比率は、横浜銀行が50、第一勧業銀行が25、川崎信金が25となっている）。

この融資協定書によると前記銀行団のKCTに対する融資限度額は、毎年度川崎市特別会計予算に定める、市のKCTに対する損失補償額を限度とするここと（第1条）、融資金について金融機関が「損失額を被った場合」は、市がその「損失を補償」するものとし、具体的には、KCTが弁済期限後3ヶ月を経過した時点で、債務を完済しないときは、市は金融機関の請求に対し「遅滞なく損失補償金を交付する」ことが約定されている（第5条）。

2 KCTの営業実態と経営破綻

- (1) KCT設立の前提となる基本構想は、世界最大級のコンテナ船の入港可能な

港、すなわち、ハブ港の機能を持たせようとするものである。

しかし、平成6年の設立当初からの港湾、道路、運輸、交通その他の社会的基盤整備等からみて、全国屈指の東京港、横浜港に挟まれた立地条件の中で、川崎港がハブ港の機能を有することは到底不可能であって、KCTは幻の基本構想を前提として、貨物需要の過大予測計画を立てたものの、現実には経費支出に見合った貨物取扱量に達せず、必然的に赤字の累積を生み出し、その結果、遅くとも平成14年時点において実質的に破綻に陥るところとなった。

このことについては、後述する監査請求の結果においても監査委員（外部監査人報告）は、「『実質的に破綻している会社』を『長期間債務超過が継続し、今後相当の期間において、債務の返済が困難な会社』と定義するならば、KCTは『実質的に破綻している会社』に該当している」といえると結論づけてい

(2) ちなみに、KCTは、平成8年度で15億円、平成9年度で10億円の赤字決算となり、平成11年度に至っては4年連続赤字、累積赤字は44億円、12年度も8億円の赤字見込となるに至った。

そのため、川崎市は平成10年4月に入り、港湾施設使用料の半額化（年間、0.6億円の減免）とKTCへの追加資本の投入を計画するに至った（この外、別の第三セクター「川崎臨港倉庫株式会社」の収入源である埠頭管理料のKCTへの一部移譲（年間2.25億円）も決定した）。

次いで、平成12年12月に至り、KCTは、「54億円融資」につき銀行團に金利引き下げを要求し、これに呼応して、川崎市はKCTに係るガントリークレーン使用料（年間使用料1.1億円、5年間の免除額7.4億円）の無料化を決定し、格別の支援措置を講じた（これに対しては、平成10年6月30日と平成12年3月14日にかわさき市民オンブズマンとして監査請求済み）。

(3) しかし、2回にわたる監査請求は棄却され、川崎市は前記支援策を実行した（但し、KCTへの川崎市による新たな資金投入は中止された）。

他方、KCTは専門家による検討委員会の審議の結果、オンブズマンが指摘したとおり会社の存続が否定されるに至り、これをうけて平成13年12月、新市長の誕生に伴って川崎市及び川崎市長は、一旦この結論を受け入れる姿勢を示したが、平成14年に入り、経費節減等を図ることを条件としてその存続を認め、前記支援策を続行した（なお、かわさき市民オンブズマンは、平成14年5月23日に3回目の監査請求）。

(4) しかし、それにもかかわらず、KCTの経営実態は改善されることなく推移した。

その結果、前記外部監査請求人報告も

「KCTは平成6年の設立当初から、毎期大幅な赤字を計上しており、平成13年度末における未処理損失累計額は、5,292百万円にのぼっており、また債務超過額も、4,682百万円となっている」とし、それに続けて

「KCTは川崎市から港湾施設使用料の減額（平成10年度より）、ガントリークレーン使用料免除（平成12年度より）の支援を受けている。

また、平成14年度及び平成15年度において新たに、金融機関からの金利減免、地元港運業者からの出向者の出向料の免除、荷役作業の見直しによるコストダウンへの協力などを受け、償却前利益、すなわち営業キャッシュフローが黒字となる見通しを持っている。

しかし、営業キャッシュフローが黒字となったとしても、民間の会社では得られない支援を前提としたものであり、民間営利法人としての採算性を考えれば、経営は決して健全な状態とはいえない。

一方、財務キャッシュフローの面では、平成13年度において短期借入金5,400百万円、及び長期未払金1,084百万円の残高があり、その返済見通しは立っていない。」

とし、前述したとおりKCTを「破綻」会社と結論づけた。

3 会社整理の申立

(1) 以上の実態をふまえて、かわさき市民オンブズマンは、以下の検討のもとにKCTにつき会社管理の申立をすべきと判断するに至った。すなわち
地方財政法第8条は

「地方公共団体の財産は、常に良好な状態において管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と定めている。

一方、商法第381条は、会社経営につき、債務超過に陥る虞れのあるときは、6カ月より引き続き発行株式の総数の100分の3以上の株式を有する株主の会社整理開始の申立につき、これを規定している。

ちなみに、川崎市は発行済株式総数の50.8%の議決権株式を所有しており、会社整理の申立権者に該当している。

(2) そこで、会社整理申立の要件である「債務超過に陥る虞れのある」ときに該るか否かについて検討すると、KCTの営業実態は前述したとおり、すでに破綻している状態であり、十二分にこの要件を充足するところとなっている。ところで、株主たる川崎市に対する執行機関としての市長以下の財産管理義務についていえば、それは委任類似の「善管義務」にほかならない。

ちなみに、地方自治法第138条の2は「執行機関の義務」として

「普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の決議に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し、及び執行する義務を負う。」と定めている。

そうだとするとここでの義務は、「このまま放置しておけば株式の価値の下落を招く」という要件で、必要にして十分となっている。また、川崎市は、前記「損失補償」責任の発生、拡大を防止すべき義務も当然に負っている。

前記監査結果も、「確かに、KCTが現在のような赤字経営を続けるとすれば、川崎市の所有するKCTの株式の価値は減少する」、としているのであり、要件は充足している。

従って、川崎市は、速やかに横浜地方裁判所川崎支部に対し、KCTに係る会社の整理開始の申立を行うべきであり、それを行わない市の不作為は、その管理義務を怠るものとして違法の評価を免れない、とかわさき市民オンブズマンは判断し、その監査請求を提起する方針を固めた。

(3) ところで、かわさき市民オンブズマンは、平成10年6月30日に第1回目の、平成12年3月14日に第2回目の、平成14年5月23日に第3回目の監査請求をそれぞれ行った。

これら監査請求は、KCTが当時すでに破綻状態、もしくは近々にも破綻状態に陥ることを理由として、第1回目及び第2回目の監査請求にあっては、川崎市に係る各種支援策の中止（差止請求）を求め、第3回目の監査請求にあっては、関係職員（市長）の減免措置相当額の損害賠償を求める形で行なわれたが、いずれもこの請求は内部監査委員の結論として棄却された。

ちなみに、第3回目の監査請求においては、要約的にいうと

「KCTが経営面で極めて憂慮すべき事態に立ち至っていることは事実である」としながらも、「『港湾振興対策上の必要性』『損害賠償責任の要件』『経営改善策の効果』などについて監査委員の意見の一致を見ず、結論に到らず」との理由にもならない理由で棄却された。

しかし、地方財政法第8条、地方自治法第138条の2の規定からして、商法第381条に基づく会社整理の申立は必須であり、かつ、すでに3回にわたる前記監査請求で、三たびにわたって「執行猶予」をうけてきた川崎市の執行機関として、平成14年時点においては、裁量の余地はなく、速やかな会社整理の申立が義務づけられているところとなっていた。

(4) そこでかわさき市民オンブズマンは、平成14年12月24日、川崎市監査委員に

対し、

「KCTの業績は、川崎市作成の収支見込みにつき措信できず、赤字体質の改善は不可能で早期の倒産を免れない。

こうした状況の中で、川崎市は出資50.8%の筆頭株主として前記会社の会社整理もしくは、更正手続開始の申立を行うべきであり、請求人はその措置請求を求めて、すなわち、地方自治法第242条に基づき、執行機関である川崎市長及び同職員に、前記「怠る事実」の是正を求めて本請求に及んだ次第である。」

として監査請求の申立を行い、あわせて、地方自治法第252条の43第1項の規定に基づき個別外部監査請求契約に基づく監査によることを求め、その結果、外部監査請求が認められるところとなった。

外部監査人は、平成15年3月7日、川崎市監査委員に個別外部監査結果報告書を提出し、これをうけて、川崎市監査委員は、その結果報告をふまえて、同年3月19日、本件監査請求を棄却する旨の通知をかわさき市民オンブズマンに対し行った。

(5) そこで、かわさき市民オンブズマンは、平成15年3月31日、横浜地方裁判所に對し、健全な地方財政を確立するため、川崎市の前記財産管理を怠る事実につき、その違法確認を求めて住民訴訟を提起した。

4 破産手続と破産決定

(1) 前記住民訴訟においても、川崎市はKCTがひきつづき健全な経営を維持することが可能と強弁していたが、かわさき市民オンブズマンが情報公開で入手した諸資料を基礎に「KCTの財務状態の悪化が偶発的なものではなく、KCTの管理対象であり営業成立の根拠である川崎港のコンテナ埠頭それ自体が社会の需要に対応しない無用の存在であること、従ってKCTの存続不可能性は構造的で不可避的なものであること」を明らかにし、かつ、そのことは設立当初から明らかであったことを明確にした。

(2) こうした分析とともにKCTの経営破綻の事実がより詳細に専門的に分析されるなかで、他方、川崎市は従前の強弁を何ら撤回することなしに、住民訴訟継続中の平成16年1月26日に至り、概ねかわさき市民オンブズマンの指摘を受け入れ、横浜地方裁判所川崎支部に対し、KCTに係る破産の申立を行なった。

(3) これをうけて同年3月12日、同裁判所はKCTにつき破産決定を行ない、その結果、かわさき市民オンブズマンはその目的を達したため住民訴訟の取下手続をとるところとなった。

5 損失補償問題とその処理

(1) 破産手続後、KCTの事業は関連7社にその営業が移行したが、関連7社は、

破産決定当日の平成16年3月12日、川崎市に対しA 4、1枚の要請書で、今後の事業展開の実態報告や破産したK C T 事業をどう改善、発展させてゆくのかの具体的な施策を示した資料を全く添付せずに従前同様の支援要請を行ない、即日、川崎市はこれを受け入れる決裁を行なった（のちに川崎市議会も承認）。

通常、第三者が破産決定自体を知るのは、マスコミ報道などによるため決定日翌日以降となるが、川崎市と関連7社は「見事な連係プレー」を行って、決定日当日に関連7社が支援要請を行い、決定日当日に川崎市が受け入れ決裁を行なった。

そして、この支援は、平成16年度の残期間の支援につづき、平成17年度支援としても続行されている。

(2) これとともに川崎市は、第1項記載の融資協定書に係る損失補償問題が現実化したことに鑑み、平成16年11月市議会に前記銀行団への損失補償金の支払金に係る金額を9億円とし、その支払承認を求めるところとなった。

すなわち、川崎市（甲）は、㈱横浜銀行（乙）、㈱みずほプロジェクト（丙。旧第一勧銀）及び川崎信用金庫（丁）との間で、

① 甲は、乙丙及び丁のかわさき港コンテナーミナル株式会社に対する事業資金の融資に関する損失補償として、乙に対し金450,000,000円、丙に対し金225,000,000円、丁に対し金225,000,000円の支払義務があることを認め、これらを和解成立日から1箇月以内に、乙丙丁の指定する各口座に振り込む方法により支払う。

② 乙、丙及び丁は、甲に対し、本件に関するその余の請求を放棄する。

（具体的には「元金+損害金」が8億円+約2億966万円（平成16年12月14日現在）=約10億966万円であったものにつき、前記のとおり和解するというも

の）

という内容を骨子とする和解内容を確定し、これにつき平成16年12月15日に川崎市議会に対しこの承認の決議を求め、川崎市議会は同月16日、このことを承認し、採択するに至った。

これをうけて、川崎市は、平成16年12月27日前記銀行団との間で前記内容を骨子とする和解を成立させ、平成17年1月14日、前記各金員を各銀行（信用金庫）に支払を了するところとなった。

6 損失補償の違法性

(1) 「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4号）第3条の明文により「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」と定められているために、川崎市がK C

Tの金融機関に対する債務を保証することは許されない。

そこで融資協定書では、あえて「債務保証」と言わず「損失補償」という文言を用いているのであるが、単なる履行延滞が「損失補償」事由とされているのであるから、融資協定書第5条は、その内容においてまぎれもなく法の禁止する債務保証になる。

- (2) 自治省の指導を受けた市は、平成7年度以降のKCTの事業資金借入については損失補償を見合わせることとしたが、協調融資団（銀行団）あての平成13年12月28日付文書、「かわさき港コンテナターミナル株式会社に対する対応について（回答）」において、KCTの借入金のうち、前記融資協定書に基づく借入金で、協定書第1条に定める損失補償額を限度とする借入金（当初借入金8億円）については、「その損失が確定する等要件を満たした限りにおいては、本市に責任が存在する」ことを認めている。
- (3) 川崎市は、こうした経緯を経て、前述したとおり銀行団に対し、合計9億円の支援を完了した。

しかし、くり返しいえば、損失補償は名称、文言が損失補償であったとしてもそれは、まぎれもなく債務保証と法的効力は同様の効果を生じ、現に川崎市は融資協定書第5条に基づいてその支払を履行しているところである。

従って、その支払は法の禁止する債務保証の脱法的支払というほかなく、地方自治法第242条でいう違法、不当な公金の支出に該るものである。

第2. 措置請求

前記損失補償金の支出は、前述した理由からして違法、不当な公金の支出に該り、川崎市に前記同額の損害が発生しているので、請求人らは、地方自治法242条1項の規定に基づき、執行機関である川崎市長及び関係職員に対し、川崎市がこおむった損害を補填するために本件融資協定書の締結責任者である高橋清前市長及び本件融資協定書に基づく現実の支払責任者である阿部孝夫現市長に対し、損害賠償請求を行なう等必要な措置を講じるよう求め、本監査請求に及んだ次第である。

以上（原文のまま）

添付資料 平成6年度川崎市港湾整備事業特別会計予算書（債務負担）写しほか7点

[監査の結果]

1 請求の要件審査

本件措置請求は、平成17年3月7日付けで提出された。

本件措置請求では、「かわさき港コンテナターミナル株式会社（以下「KCT」という。）事業資金融資に関する協定書」（以下「融資協定書」という。）の締結責任者として高橋清前市長に対する損害賠償請求を求めている。

しかしながら、融資協定書は、株式会社横浜銀行、株式会社第一勧業銀行（現株式会社みずほプロジェクト）及び川崎信用金庫（以下「金融機関3行」という。）と川崎市の間で、平成6年5月10日に締結されていた。

融資協定書の締結の日を起算日とすると、地方自治法（以下「法」という。）第242条第2項に規定する1年という請求期間を既に経過している。

監査請求期間の起算日について、平成14年10月15日最高裁判所第3小法廷の判決（平成10年（行ツ）86号）は、「法第242条第2項本文にいう当該行為のあった日とは一時的行為のあった日を、当該行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当である。前記事実関係によれば、本件監査請求においては、本件貸貸借契約の締結がその対象となる行為とされているところ、契約の締結行為は一時的行為であるから、これを対象とする監査請求においては契約締結の日を基準として同項本文の規定を適用すべきである」としている。また、平成14年7月16日最高裁判所第3小法廷の判決（平成11年（行ヒ）131号）においては、「公金の支出は、具体的には、支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）及び支出命令がされたうえで、支出（狭義の支出）がされることによって行われるものである（法第232条の3、第232条の4第1項）。これらのうち支出負担行為及び支出命令は当該地方公共団体の長の権限に属するのに対し、支出は出納長又は収入役の権限に属するのであり、そのいずれについてもこれらの者から他の職員に委任等により各別に権限が委譲されることがある。また、これらの行為に適用される実態上、手続上の財務会計法規の内容も同一ではない。このように、これらは、公金を支出するために行われる一連の行為ではあるが、互いに独立した財務会計上の行為というべきものである。そして、公金の支出の違法又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれ監査請求の対象事項となるものである」と判示されている。判例上では、それぞれの行為の時をもって監査請求期間の起算日とする考え方方が定着していることから、本件措置請求においても請求人が求める契約締結責任

者としての損害賠償に関しては、契約締結の日を基準として法第242条第2項の規定を適用すべきものと判断した。

また、本件損失補償が法第242条第2項ただし書の正当な理由（財務会計上の行為が秘密裡にされた場合など）に該当するか否かについて、「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社の事業資金借入れに伴う金融機関等に対する損失補償」に係る9億円の債務負担行為を設定した平成6年度川崎市港湾整備事業特別会計予算案が川崎市議会で平成6年3月29日に可決されていること、平成6年5月10日に締結された融資協定書及び融資協定書に関する決裁書類は、同日以後、情報公開により入手することができたこと（現に、本件措置請求の資料として添付されている。）並びに平成12年4月14日の請求人陳述において請求人であるかわさき市民オンブズマンが融資協定書に基づく9億円の損失補償について述べていることから、請求人が知り得てから相当の請求期間内になされた監査請求とは認められないと判断した。

したがって、融資協定書の締結責任者としての高橋清前市長に対する損害賠償請求に関する部分については却下し、融資協定書に基づく支払責任者としての阿部孝夫現川崎市長に対する損害賠償請求に関する部分について監査の対象とすることとした。

2 監査の実施

(1) 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成17年3月16日に、請求人かわさき市民オンブズマン代表幹事篠原義仁ほか4名から陳述の聴取を行った。

請求人の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、川崎市港湾局の関係職員（以下「港湾局関係職員」という。）を立ち会わせた。

(2) 関係職員の陳述

平成17年3月16日に、港湾局関係職員から陳述の聴取を行った。

関係職員の陳述の際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

(3) 監査対象事項

本件措置請求書の内容、請求人及び関係職員の陳述を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

ア 川崎市が行った融資協定書に基づく損失補償金の支払いは、違法又は不当な支払いであるかどうか。

イ アの支払いを行ったことにより、阿部孝夫現川崎市長に対し損害賠償を求め

るべきかどうか。

(4) 監査の期間

平成17年3月7日から平成17年4月26日まで

3 監査の結果

(1) 請求人の主張

陳述の際、請求人からおおむね次のような主張がなされた。

ア 川崎市が他の出資団体と損失補償契約を結んでいるかどうかを調べたが、K C T以外に損失補償契約を結んでいるところはなかった。

なぜ、K C Tだけと損失補償契約を結ぶ必要があったのか。このことについて、今回の法律解釈の前提事実として事実確認する必要がある。

おそらく銀行はK C Tの経営状況が危ないことは見越していたであろう。融資をするには連帯保証人が必要であった。銀行団が資産もないK C Tに対し融資を決定したのは、市長の要望を受けた銀行団が市長との関係を良好に保ちたいと考えて融資を決定したのである。

イ 今回の監査請求で問題にしているのは、「損失補償」の問題である。

川崎市、K C T及び銀行団は、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）により、債務保証が禁止されていることを当然に承知していたので、融資契約書では、形式上「損失補償」との文言が使用されているが、協定書で定められているとおり、主債務者であるK C Tが支払えないときに川崎市が立て替え払いをするのは、連帯保証と効果は同じであり、「債務保証」である。

監査委員は、公金の不正な支出を正すのが責務であり、形式論ではなく、実態に基づき判断してほしい。

ウ 川崎市は、平成7年9月5日付け市長名通知により、自治省（現総務省）の通達を理由として損失補償を見合せ、以後、経営指導念書を銀行と交わすこととした。これは川崎市と銀行団がこの「損失補償」の違法性を承知していたことを裏付けるものであり、違法であることを承知のうえ結ばれた協定書は当然に無効である。無効な協定書に基づく損失補償の支払いは、違法かつ不当に支払われた公金の支出であり、川崎市には損害が発生している。したがって、この支出の元になった違法な契約を締結した前市長と、違法な契約を追認して債務を履行した現市長は、川崎市に対し損害賠償すべきである。

エ そもそも、既に大規模なコンテナ設備の整っていた東京、横浜に挟まれた川崎港には大深度コンテナバースは必要なかった。川崎市は、市場調査等が不十

分なままKCTの設立を決定し、需要の過大見通しと費用の過小評価により事業を続けてきた。今回の監査請求で求めた損失補償9億円は、コンテナターミナルの整備費用総額約400億円のごく一部であり、KCT問題は税金の無駄遣いとして総括すべきである。

オ 港湾法（昭和25年法律第218号）第29条により、港務局は港湾施設の維持管理費用を港湾施設使用料で賄うことが義務付けられている。川崎市には港務局はないが、港務局を設置していない地方自治体も港湾管理者として法が適用されると解釈されており、簡単には港湾施設使用料の減免をしてはいけないはずなのに、川崎市は赤字会社に安直に減免措置を行ってきた。

川崎市は、「港務局がないから法の適用はない」との見解を示しているが、法の解釈を無視した法律違反である。

(2) 監査対象局の説明

陳述の際、港湾局関係職員からおおむね次のような説明があった。

ア これまでの経過について

KCTの設立から破産及び和解による支払いまで、主に経過を中心に、次の項目にそって説明が行われた。

- (ア) KCT設立以前の川崎港の状況
- (イ) KCT設立の経緯
- (ウ) 融資協定書の締結
- (エ) KCTの経営状況の推移
- (オ) KCTの破産
- (カ) 和解による支払に至るまでの経過

イ 措置請求について

(ア) 債務保証は、民法（明治29年法律第89号）第446条以下に規定される保証債務であり、主たる債務を前提とし、その債務が履行されない場合に代わって弁済する契約である。

一方、民法上に明文規定されていない無名契約である損失補償は、前提となる債務を必要とせず、損失が生じた場合、その損害の補填を引き受けるというものである。

両者は、結果的にはほぼ同様の経済的效果を持つ場合もあるが、法理論上においては明確に区別されている。

(イ) 地方公共団体の法人に対する損失補償については、法第221条第3項において、地方公共団体が損失補償を行う法人で政令で定めるものについて長の調査権を規定していることから、法において想定していることは明確であ

り、また、行政実例においても「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第3条の規制するところではないものと解する」とされている。

ちなみに、総務省による地方公共団体が出資・出えんしている商法法人及び民法法人並びに地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社の経営等の状況に関する「第三セクター等の状況に関する調査結果」（平成16年3月25日公表）においては、平成15年7月1日時点の直近の財務諸表等によると、損失補償に係る債務残高を有する商法法人及び民法法人は、502法人となっている。

(ウ) 本件損失補償は、本市にとって、重要な都市基盤施設である川崎港コンテナターミナルを効率的に管理運営し、地元企業の事業活動を支えるとともに、市民生活関連物資を安定的に供給する等、公共的サービスの担い手としての役割を果たす、公益性の高い第3セクターであるKCTの、川崎港コンテナターミナルの供用開始前である開業当初における金融機関からの事業資金融資を円滑にするためになされたものである。

次に、本件融資協定書では「甲（金融機関3行）の乙（KCT）に対する事業資金の融資並びに丙（川崎市）がこれに対し損失補償をすることについて、次のとおり協定する」とされており、本市が損失を補償するのは、「甲が損失を被った場合」に限定され、金融機関の損失確定が補償の必要条件とされていることから、本市及び金融機関3行は、あくまでも損失補償であるとの認識で本件融資協定書を締結したものである。

更に、損失補償に係る債務負担行為及び和解の締結について、市議会の議決を得ており、適正な手続きをとっている。

こうしたことから、本件損失補償に係る支出は適法なものであり、主張のような「違法、不当な公金の支出」ではない。

(3) 事実関係の確認

請求人の陳述、関係職員の陳述及び関係書類等の調査の結果、次のような事実関係を確認した。

ア 融資協定書の締結について

(ア) KCT設立経過

川崎市は、平成2年2月に設置された川崎港振興協会川崎港コンテナ問題検討委員会から、平成3年7月25日に川崎港コンテナターミナルの管理運営は第3セクター方式が望ましい旨の報告書の提出を受けている。

第3セクター（川崎市と地元港運会社の共同出資）方式による管理運営につ

いては、平成5年1月26日に開かれた平成4年度第12回政策・調整会議において「株式会社設立計画案」が承認され、同月「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社設立準備会」が設立され、平成6年1月に「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社発起人会」が創立された。

平成6年3月には、「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社」に対する出資金が計上された平成6年度川崎市港湾整備事業特別会計予算案が、平成6年第1回川崎市議会で可決された。

平成6年5月10日、KCTが資本金6億円、株主20名で設立された。

出資の内訳は、川崎市が3億1千万円（出資比率51.7%）、港湾運送事業者等2億8千万円、金融機関1千万円となっていた。なお、川崎市の出資割合に関しては、法及び地方自治法施行令（昭和22年政令第324号）の規定により、公の施設である公共コンテナターミナルの管理を行わせるためには、川崎市が1／2以上を出資する必要があったことによるものである。

その後、平成9年に資本金が1社1千万円増資されることにより、資本金総額は6億1千万円、株主は21名、川崎市の出資比率は50.8%となった。

(1) 融資協定書の締結と金融機関3行からの融資

川崎市は、KCTに対する出資と合わせて、KCTの事業の円滑な運営に必要な事業資金の調達を図るため「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社の事業資金借入れに伴う金融機関等に対する損失補償」に係る9億円の債務負担行為を設定した平成6年度川崎市港湾整備事業特別会計予算案を平成6年第1回川崎市議会に提出した。

平成6年3月、同予算案が前述した平成6年第1回川崎市議会において可決された。

同年5月10日には、横浜銀行、第一勧業銀行（現みずほプロジェクト）及び川崎信用金庫の金融機関3行を甲、KCTを乙、川崎市を丙とした、かわさき港コンテナターミナル株式会社事業資金融資に関する協定書が締結された。

融資協定書締結後、KCTは、平成6年5月19日に1億円（横浜銀行5,000万円、第一勧業銀行2,500万円、川崎信用金庫2,500万円）、同年11月15日に6億円（横浜銀行3億円、第一勧業銀行1億5,000万円、川崎信用金庫1億5,000万円）、平成7年3月24日に1億円（横浜銀行5,000万円、第一勧業銀行2,500万円、川崎信用金庫2,500万円）の総額8億円の借入れを行った。

借入証書に記載されている資金使途は、平成6年5月19日の1億円は人件費等、同年11月15日の6億円は設備資金等、平成7年3月24日の1億円

は事業資金となっていた。

なお、KCTは、その後も事業資金の借入れを行っており、金融機関3行からの借入金総額は54億円に達しているが、川崎市が損失補償の協定書を締結し、債務負担行為を設定しているのは当初の8億円（債務負担限度額9億円）のみであった。

イ KCTの破産について

KCTに対する融資協定書に基づく金融機関3行からの借入金については、借入期間に係る利息は支払っていたものの、弁済期日を変更する契約を金融機関3行と締結することで、借換えが行われていた。

KCTは、平成6年度の設立以降、平成14年度末で累積損失金が約61億5千万円となっていた。

KCTの経営状況が改善されないことから、前記借入金に関する弁済期日を変更する協議がKCTと金融機関3行との間で整わず、横浜銀行分の借入れは平成15年5月1日、第一勧業銀行分の借入れは平成14年11月1日及び川崎信用金庫分の借入れは平成15年5月1日に各々弁済期日が到来し、履行遅滞の状況となった。

川崎市は、平成16年1月5日、KCTの経営状況及び今後の見通しについてKCTからの聴聞を実施し、同年1月23日に開催された平成15年度第14回政策・調整会議において破産申立を行うこととし、同年1月26日、KCTの筆頭株主として横浜地方裁判所川崎支部にKCT破産申立てを行った。

その結果、同年3月12日、KCTは債権者約46名に対し約63億5千万円の債務を負担し、支払不能の財産状態にあるとして、横浜地方裁判所川崎支部から破産宣告が債権者あてに通知され、同日付けで川崎市は、KCTに対する出資金3億1千万円を財産台帳から抹消した。

同年7月6日、第1回債権者会議が開催され、破産管財人からKCTに対する総負債額が約80億円であることが示された。

同年10月、平成16年第3回川崎市議会において、「仮称かわさき港コンテナターミナル株式会社の事業資金借入れに伴う金融機関等に対する損失補償」に係る経費（9億円）について川崎市港湾整備事業特別会計補正予算案が可決された。

また、同時に、川崎市によるトランクファーケーン取得とそれに伴う補正予算案も可決されたことから、同年10月13日、川崎市は、KCT破産管財人と工作物売買契約を締結し、同年10月29日代金3億5,910万円を支払った。

同年12月14日、第2回債権者会議で破産管財人から債権債務確定、破産手続きの終了が報告され承認された後、同日、横浜地方裁判所川崎支部はKCT破産廃止を決定した。

破産管財人が認めた破産総負債額等については、次のとおりであった。

- 総負債額約69億4千万円
- 横浜銀行の破産債権は約27億4千万円、みずほプロジェクト（旧第一勵業銀行）は約15億2千万円、川崎信用金庫は約14億8千万円、ガントリークレーンを製作したJFEエンジニアリングは約9億1千万円であった。

ウ KCTの破産に伴う和解及び損失補償の支払いについて

平成16年12月14日、横浜地方裁判所川崎支部によるKCT破産廃止の決定を受け、川崎市は金融機関3行と損失の額の確定日等について協議を行い、損失の額の確定日を平成16年12月14日とした。その結果、金融機関3行の最終弁済期日翌日から平成16年12月14日までの期間に係る遅延利息（損害金）の合計は2億965万6,164円となり、融資金8億円との総額は、10億965万6,164円となった。

金融機関3行との損失補償に係る損失の額の確定日等についての和解議案は、平成16年第4回川崎市議会に提出され、同年12月16日に可決された。

これを受け同12月27日、（甲）川崎市が、（乙）横浜銀行（損失補償として4億5,000万円）、（丙）みずほプロジェクト（同 2億2,500万円）及び（丁）川崎信用金庫（同 2億2,500万円）に対し、和解締結日から1箇月以内に支払う和解書が締結された。

平成17年1月14日、川崎市は、9億円の支払いを行った。

エ 損失補償と債務保証について

損失補償と債務保証については、次のように解されている。

「「損失補償」とは、特定の者が金融機関等から融資を受ける場合、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、地方公共団体が、融資を受けた者に代わって当該金融機関等に対してその損失を補償するとするいわゆる損失補償契約が結ばれている場合をいう（新版逐条地方自治法 松本英昭著 学陽書房）。」

また、損失補償と債務保証の相違点は、次のとおりとされていた。

- ① 債務保証においては、その目的又は態様が主たる債務より重いことは許されないが、損失補償においてはこのような制限はないこと。
- ② 債務保証においては、保証債務は主たる債務と同一性を有するので、債務者が履行しなかった債務のすべて（利息、違約金、損害賠償等を含む。）について

て責任を負うことになるのに対し、損失補償は全く別の債務であるので、損失の一定割合又はその一部（元金及び利子）とすることができます。

- ③ 保証債務においては、契約上主たる債務者に求償することを明定していない場合においても保証人は求償権を行使することができる（民法第459条、第462条）のに対し、損失補償においては、契約上主たる債務者に求償することを明定していなければ、当然に求償権が生ずるものではないこと。
- ④ 保証債務においては、主たる債務が履行遅滞になると直ちに従たる債務としてこれを履行する責任を負うことになるのに対し、損失補償にあっては、本質上損失が生じてはじめて補填すべきものであり、単にある債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済されないということのみではいまだ損失とは観念されず、債務者が破産したとか、それまでに至らなくとも、客観的に債権の回収がほとんど見込みがないとかいう事態になってはじめて損失が生じたというべきであり、その時点で現実の債務となるものであること（地方財務実務提要 15章「公金支出の制限」）。」

(4) 監査委員の判断

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第242条第8項において、監査委員の合議によるものと規定されている。

監査委員は、本件請求を受理して以来慎重に審議を重ねてきたが、最終的に意見の一一致をみるに至らず、合議は整わなかった。

そのため、本件措置請求については「監査及び勧告についての決定」に至らなかつた。

なお、参考までに、監査委員の主な意見の主旨を次に列記する。

ア 請求に理由がないとする意見

(ア) 損失補償と債務保証について

債務保証とは、「地方公共団体が地域の産業、経済の振興を図り、あるいは被災住民の急速な立ち直りを図る等のため、当該地方公共団体が住民の受ける融資等に対してする債務の保証をいう（地方財務実務提要 15章「公金支出の制限」）」とされている。

また、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条では、地方公共団体は原則として、「会社その他法人の債務については、保証契約をすることができない」と規定されている。

「損失補償の観念には、財政援助の一種として用いられる場合と、公法上において「損害賠償」に対応する意味で用いられる場合とがある。財政援助

の一種として用いられる場合の損失補償の目的は、金融機関等の万一の損失を補償することによって、融資を容易にして、特定の事業の振興を図ることにあり、損失補償契約には特別の法令の根拠は必要としない（地方財務実務提要 15章「公金支出の制限」）とされており、損失補償と債務保証はそれぞれ異なり、区別できるものとされている。

また、法第199条第7項には「監査委員は、必要があると認めるとき、又は普通地方公共団体の長の要求があるときは、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ているものの出納その他の事務の執行で当該財政的援助に係るものを監査することができる」と、法第221条第3項では「前2項の規定は、普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの、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、又は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で政令で定めるもの及び普通地方公共団体が受益権を有する信託で政令で定めるものの受託者にこれを準用する」と規定されており、損失補償を行うことは法の想定するところである。

更に、行政実例（昭和29.5.12自丁行発第65号大分県総務部長宛行政課長回答）では、「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第3条の規制するところではないものと解する」とされていた。

請求人の主張にある「自治省の指導」とは、平成6年4月26日付け自治省通知「平成6年度地方財政の運営について」（自治財第20号）と考えられるところ、通知では、「第三セクターの債務に係る損失補償契約等の債務負担行為の設定は、将来の財政への影響も十分に考慮して慎重に行うこと」と、また、平成17年3月29日付け総務省通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」（総行整第11号）では、第3セクターの抜本的見直しとして、「経営状況が深刻であると判断される場合には、問題を先送りすることなく、経営悪化の原因を検証し、債権者等関係者とも十分協議しつつ、抜本的な経営改善策の検討を行うこと。そのうえで、経営の改善が極めて困難と判断されるものについては、法的整理の実施等について検討すること。この場合、地方公共団体は、出資の範囲内の負担、損失補償等に基づく負担を負うことが原則であり、過度の負担を負うことのないように留意すること」と示されている。

これらのことから判断しても、川崎市が損失補償契約を締結することは法令上可能と解される。現に、平成6年度川崎市一般会計当初予算書には、8件の損失補償に係る債務負担行為の設定が行われていた。

(1) 融資協定書及び和解に基づき実行された川崎市の本件損失補償が実質的に債務保証となっているかについて

本件損失補償が行われた事実経過は、次のとおりであった。

平成16年3月12日 横浜地方裁判所川崎支部 KCTの破産宣告

平成16年10月7日 平成16年第3回川崎市議会 川崎市港湾整備事業特別会計補正予算案（本件損失補償に係る9億円）可決

平成16年12月14日 横浜地方裁判所川崎支部 KCTの破産廃止決定

平成16年12月16日 平成16年第4回川崎市議会 本件損失補償に係る損失の額の確定日等についての和解議案可決

平成16年12月27日 和解

平成17年1月14日 支払い

一般的に、金融機関との間で締結される保証契約は、主債務者の締結した金融機関との取引基本契約（銀行取引約定等）を承認したうえ、「保証書」に押印するか、主債務者の締結した個別融資契約書の保証人欄に押印する等の方法で行われるが、融資協定書には、「保証」という文言は一切使用されておらず、第5条において「損失補償」を行うとされ、明らかに通常の債務保証契約と異なる形式が採られている。

また、(3)事実関係の確認④で述べたとおり、「保証債務においては、主たる債務が履行遅滞になると直ちに従たる債務としてこれを履行する責任を負うことになるのに対し、損失補償にあっては、本質上損失が生じてはじめて補填すべきものであり、単にある債権が弁済を受ける時期が到来したのに弁済されないということのみではいまだ損失とは観念されず、債務者が破産したとか、それまでに至らなくとも、客観的に債権の回収がほとんど見込みがないとかいう事態になってはじめて損失が生じたというべきであり、その時点で現実の債務となるものである」とされているところ、本件損失補償の実行経緯を見ると、KCTは、横浜銀行分の融資について平成15年5月1日、第一勧業銀行分について平成14年11月1日及び川崎信用金庫分について平成15年5月1日に履行遅滞に陥っているにもかかわらず、金融機関3行が川崎市に対し損失補償の履行を求めた形跡はなく、KCTの破産廃止決定を受けた後に、同決定日における損失額を確定させたうえで損失補償を実行している。

しかも、(3)事実関係の確認②に述べたとおり、「債務保証においては、保証債務は主たる債務と同一性を有するので、債務者が履行しなかった債務のすべて（利息、違約金、損害賠償等を含む。）について責任を負うこと

なるのに対し、損失補償は全く別の債務であるので、損失の一定割合又はその一部（元金及び利子）とすることができる」とされているところ、破産廃止決定時における融資協定書に基づく金融機関3行からの融資金及び遅延利息の総額10億965万6,164円のうち、川崎市が実行した損失補償は債務負担行為限度額と同額の9億円であった。

融資協定書には、一見債務保証契約と区別しにくい文言があるものの、以上に述べた契約形態及び損失補償の実行経緯からは、川崎市及び金融機関3行は、これを債務保証とは認識しておらず、川崎市の財政援助の一種である損失補償と認識していたことは明らかである。なお、監査委員が川崎市港湾局を通じて金融機関3行に行った照会に対しては、「融資協定書については、損失補償と認識している」、「融資協定書が法令上許されないものであるとの認識は有していない」旨の回答があり、川崎市及び金融機関3行に融資協定書に対する認識の違いは見受けられなかった。したがって、融資協定書に基づく損失補償は、実質的にも債務保証に該当しないものと解される。

(ウ) 融資協定書の締結が一見明白に違法といえるかについて

融資協定書締結に至る経過は、次のとおりであった。

川崎港コンテナターミナルの整備に当たり、川崎市は、学識経験者・地元経済関係者・川崎市議会議員・港湾関係者等で構成される川崎港港湾審議会での審議、更には運輸大臣の諮問機関である港湾審議会の審議を経て、建設に着手した。

川崎港コンテナターミナルの管理運営方法については、平成3年7月の川崎振興協会コンテナ問題検討委員会からの報告書、川崎市が行った平成4年6月の東扇島コンテナターミナル整備設計調査の報告書において、「第3セクター方式」が望まれるあるいは最適であるとされた。

併せて、平成4年8月に川崎港運協会会长及び平成4年11月に川崎商工会議所会頭から、第3セクター方式を望む要望書が市長あて提出された。

KCTは、川崎港コンテナターミナルを管理運営する第3セクターとして、平成6年5月10日に設立された。

川崎市は、川崎港コンテナターミナルの供用開始前で事業収入のないKCTが、開業当初に金融機関から円滑に事業資金融資を受けられるよう、損失補償を行うこととし、平成6年第1回川崎市議会定例会において、損失補償のための債務負担行為として限度額9億円と定める議決を得て、金融機関3行と融資協定書を締結した。

その後、KCTの事業は当初の計画どおりに伸びず、最終的には破産に至つ

たことで、KCTへの出資金に加えて、融資協定書に基づく損失補償金の支払いが、結果的に川崎市の財政的負担、ひいては市民の負担となったものである。

しかしながら、川崎港の振興発展に寄与するという公益上の観点から川崎市が行った融資協定書の締結は、その締結時において、KCTの破綻を明確に予測するような資料も見受けられなかったことから、一見明白に違法であるとは解されず、まして、KCTに融資を実行した金融機関3行に対しては、融資協定書の私法上の効力を否定できないところである。

(イ) 必要な手続きの履践

前記(ア)～(ウ)に述べた理由により、KCTが破綻に至り、融資を実行した金融機関3行の損失が確定した以上、川崎市は融資協定書に基づいて速やかに損失補償を行わざるを得なかったところであり、手続きの履践についても適正に行われており、違法又は不当な事実は見受けられなかった。

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと判断した。

イ 請求に理由があるとする意見

損失補償と債務保証が法令上異なるものであることは認識できるが、本件融資協定書に関しては債務保証に該当していると解される。

融資協定書第5条第2項は、「～その最終弁済期限後3箇月を経過しても、本債務全額（利息を含む。）を弁済しなかったときは、甲は丙に対し、その被った損失の補償を請求する」とし、同条4項で「丙は、前2項により甲から損失補償の請求を受けたときは、遅滞なく損失補償金を甲に交付する」と規定されており、まさに主たる債務の遅滞がその支払要件となっているところであり、その実質は保証債務と同一となっている。

すなわち、本件融資協定書の目的、態様及び「損失補償」することとなる契約上の要件は債務保証と同一のものと判断され、融資協定書に基づく公金の支出は、実質上、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律が禁止する保証契約にほかならないと解される。

以上のことから、請求人の主張には理由があるものと判断した。