

徳島市監査委員告示第25号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表します。

令和3年5月28日

徳島市監査委員	尾田正則
同	藤原晃
同	岡南均
同	岸本和代

## 住民監査請求に係る監査の結果

### 第1 請求の受付

#### 1 請求書の受付日

令和3年4月2日

#### 2 請求人

市民オンブズマン徳島 代表理事 浜川 健一

#### 3 請求の内容

請求人の徳島市職員措置請求書（以下「本件請求書」という。）のうち、請求の要旨、請求の理由を以下にほぼ原文のまま記載する。なお、事実証明書の記載は省略する。

### 請求の要旨

徳島市が、徳島都市開発株式会社に対し、令和3年1月29日、貸付金10億円を支出したことは違法なので、内藤佐和子（徳島市長）に対し、金10億円を徳島市に支払うよう請求することを求める。

### 請求の理由

#### 1 請求人等

- i 請求人市民オンブズマン徳島は、徳島市に所在する「権利能力なき社団」であり、現在、代表者は浜川健一である。
- ii 内藤佐和子（以下、「内藤市長」という。）は、令和2年4月18日から現在に至るまで、徳島市長の職にある者であり、後記の徳島都市開発株式会社に対する金10億円の融資の支出の決裁をした者である。
- iii 徳島都市開発株式会社（以下、「徳島都市開発」という。）は、徳島駅前再開発ビルアミコビル（以下、「アミコビル」という。）を運営する株式会社であり、徳島市の出資比率が53.72%を占める、いわゆる「第三セクター」である。  
現在の代表取締役鈴江祥宏は、元徳島市第2副市長である。

#### 2 アミコビル、徳島都市開発と、本件支出に至る経緯

徳島市は、令和3年1月27日、徳島都市開発に対し、内藤市長の支出負担行為決議に基づき、金10億円を貸渡した（以下、「本件支出」という。）。これに至る経緯は、以下のとおりである。

##### i アミコビルと徳島都市開発

アミコビルは、昭和58年に完成した、徳島駅前（徳島市元町）にある再開発ビルである。東館（地上9階・地下2階）と西館（地上11階・地下1階。東館とは

下層階が一体となっている) からなり、西館はホテル、徳島市立図書館、「アミコ専門店街」等が主なテナントである。東館は「そごう徳島店」がキーテナントであった。

同ビルは市街地再開発ビルであるため、その敷地は、徳島都市開発と旧地権者との複雑な共有となっており、建物床についても旧地権者が相当部分の権利を保有している。徳島都市開発の経営は、①テナントから賃料を收取し、②これをもとに敷地・床権利者に対する賃料と、借入金の支払いにあてる、という構造となっている。

## ii そごう徳島店の閉店

そごう徳島店(当初「徳島そごう」)は、昭和58年のアミコビル完成当初から、同ビル東館の床面積の大部分を占めるキーテナントであったが、平成10年ころから人口減少・少子化や買い物客の関西方面への流出により売上の減少が顕著になり、経営状態が悪化して、平成12年に民事再生法の適用を受けた(これにより「そごう徳島店」となった)。

そごう徳島店はその後も、郊外型大型店舗の進出、インターネット通販の拡大などにより業績が悪化し続け、平成20年から12年連続で売上高の前年割れが続いた。

このため、経営主体である(株)そごう・西武は、令和元年10月10日、業績回復の見込みがないと判断して閉店を決定し、令和2年8月31日閉店した。これに伴い、アミコビル東館の大半を占めていた旧そごう店舗部分は空室状態となり、現在なおその状態が続いている。

## iii 徳島都市開発の経営危機

徳島都市開発は、そごう徳島店の経営悪化と時期を同じくして、経営状態が悪化していた。同社は平成21年、長期借入金の一括返済を要求され、2億3,300万円を一般金融機関から借入して返済したが、その際、条件面で不利な短期借入でなければ借入れることができなかったため、後に徳島市が同額を貸し付けて金融機関からの短期借入金を返済した。

そして徳島都市開発は、そごう徳島店の撤退と、後継のキーテナントが得られないことにより、以下の機序で、深刻な資金不足・経営危機に陥った。

### ア 収入の減少

徳島都市開発自身によれば、収入の大半を占めるテナント賃料は、令和2年1月期決算で年間10億4,700万円であったが、令和3年1月期には8億3,000万円に減少し、令和4年1月期には5億4,100万円に減少する見通しとなっている。これに伴い、令和2年1月期の経常損益は1億4,900万円の黒字であったものが、令和4年1月には3億1,700万円の赤字となる見通しである。

### イ 多額の費用の必要と、資金繰りのひっ迫

徳島都市開発は、経営再建のため、アミコビルを令和4年10月にリニューアルすることを(そごう徳島店にかわるキーテナントを得るために必要との理由で)

計画しており、そのために必要な資金を以下のとおり推計している。

い リニューアル費用 23億7,400万円  
ろ リニューアルまでの運転資金 10億2,200万円  
は リニューアルまでの金融機関等返済金 4億300万円  
に そごう徳島店の預かり敷金返還金 4億4,300万円  
(合計) 42億4,200万円

ウ 上記の資金は、徳島都市開発自身が自己の資産・収入によって調達することができず、外部からの借入れを必要とする。しかし同会社は、前記のとおり、金融機関から長期借入れを受けることができない。

iv 徳島都市開発の借入申し込みと本件支出

そこで徳島都市開発は、上記資金のうち20億円を徳島市からの借入れにより調達することを計画し、令和2年12月18日、徳島市に対し、令和2年度に10億円、令和3年度に10億円の貸付けを、下記の条件で行うことを要望した。

利息 0.15%

返済 (令和2年度分10億円についての金額。令和3年度分10億円についても同条件)

令和9年7月末日を初回とし、元金均等半年賦償還により。毎年1月末日と7月末日に元本2,500万円宛、及び利息を返済する。

これに対して徳島市は、徳島都市開発の上記経営見通しを適切と認めて、同社の求めた条件で、本件貸付を行った。

3 本件貸付が違法であること

本件支出には、以下のとおり、①合理性がなくかつ回収できない恐れが非常に強く、②市の政策との整合性がなく、③代替策の検討がなされておらず、④貸付金の回収を担保する手段がとられておらず、⑤さらなる支出・損害を招く危険が非常に大きいので、違法である。

i 徳島都市開発の経営見通しと、これを認めた内藤市長の判断には、合理的な根拠がない。

徳島都市開発は、本件貸付の申し入れにおいて、

＜令和4年10月のリニューアルオープンによりアミコビル東館がほぼテナントで埋まれば、そごう入店時と同様の経営状態になり、令和6年には経常損益が黒字に転じる＞

という予測を提出し、内藤市長は、この予測をそのまま採用して本件貸付を行った。

しかしながら、上記の予測は、以下の理由で合理性がなく、実現が不可能なものである。

ア 現在の徳島市の社会・経済環境では、上記の予測は実現する可能性がない。

そごう徳島店は前述のとおり、平成10年ころ以降、人口減少・少子化、

買い物客の県外流出、郊外型大型店舗の進出、インターネット通販の拡大等の、徳島市地域における社会・経済情勢の変化に対応することができなかった結果、閉店に至ったものである。

このような、地方都市圏の社会・経済状況の変化が原因となった、社会従前型商業施設（従前からの市街地に立地し、自動車での買い物に不便な施設）の業績の悪化は、全国に共通する現象であり、セブン&アイHD傘下の店舗だけでも、同時期に全国の地方都市の4店舗の廃止と2店舗の縮小が決定されている。

このような状況下で、そごう徳島店にかわる後継キーテナントの獲得はきわめて困難である。現実には、そごう徳島店の撤退の発表から現在まで17か月が経過しているのに、後継キーテナントが決定する見通しは全くたっていない。まして、そごう徳島店と同程度の賃料を得られるキーテナントの獲得は、現実問題として不可能である。したがって、

＜令和4年10月のリニューアルオープンによりアミコビル東館がほぼテナントで埋まれば、そごう入店時と同様の経営状態になり、令和6年には経常損益が黒字に転じる＞

という予測は、それ自体が不可能事である。

イ 徳島都市開発には、上記の社会・経済状況に対応して経営を改善するための経営能力がない。

そごう徳島店の経営状況は、平成10年ころから20年以上にわたり悪化の一途をたどってきたので、同店が早晚撤退に至るであろうことは、早くから予測することができた。

にもかかわらず、徳島都市開発は、何の対策を講じることもなく、「大家」業に安住していた。

徳島都市開発は、取締役14人中の12人が、出資者である金融機関や県内企業等の特定の役職者の宛職となっており、常勤の取締役は2人しかいない。その結果、役員の大半は同社の経営状況と関係なく次々に交代し、現時点の役員14人中の12人が平成28年4月以後の就任であり、うち令和2年4月以後に就任した者が6名（現代表取締役を含む）を占めている。

しかも同社では、特に近年、代表者が次々に交替している。現代表者は令和2年6月の就任であり、その前任者は44日間、前々任者は2年しか代表者を務めていない。現代表者は、数年前までは徳島市第2副市長だった者であり、商業施設運営事業に関する知識・経験はないに等しい。

このような会社に、前記のような従来型商業施設にとって非常に過酷な社会・経済情勢の中で、商業施設を運営する能力はない。

ウ アミコビルのリニューアルオープンの予定時期は令和4年10月であり、現時点から18か月後である。この間、アミコビル、特にそごう徳島店の集客力に依存していた西館内の「アミコ専門店街」の各店舗は、非常に厳しい経営条件下に置かれることになる。これらの店舗は主として資金力に乏しい中小事業

者なので、その状況に耐えることができないで閉店する店舗が出るのが当然に予測される。閉店・退去する店舗が出れば、賃料収入はその分減少し、逆に敷金返還義務が生じるので、徳島都市開発の資金繰りはさらに圧迫されることになる。

ところが、徳島都市開発の前記の経営見通しは、リニューアルオープンまでに他のテナント閉店することなく残留することを前提に策定されている。このような「経営見通し」は、ただの楽観的希望にすぎず、これをもとに経営計画を立てるのは無謀である。

エ 徳島都市開発の令和2年1月期の決算によれば、同社の令和2年1月31日現在の借入金の内訳は、長期借入金合計1億826万円（その全部が徳島市からの借入金と考えられる）に対して、短期借入金合計21億7,818万円となっている。他方で、四国四県所在の金融機関である、四国銀行、阿波銀行、徳島銀行、百十四銀行、伊予銀行、徳島信用金庫は、いずれもアミコビルの土地・建物に同社を債務者とする根抵当権の設定を受けており、その極度額の総額は28億7,300万円である。すなわち同社は、物的担保を有している取引金融機関（その多くは、同社の取締役の出身母体でもある）の全部から、そごう徳島店の閉店のはるか以前より、長期与信の対象とすることが危険な与信先とみなされている、ということである。

このような会社の経営見通しや経営能力を信頼して、それに基づいて10億円もの巨額の貸付をすることは、きわめて危険であり、経済的合理性が全くない。

オ 本件貸金が回収されるためには、徳島都市開発がリニューアルオープンするまでの所要資金額42億円のうち、徳島市の貸付によらない22億円を徳島都市開発が調達することができるか否か、が重要な問題になる。この資金調達ができなければ、徳島都市開発の再建計画はまったく成り立たなくなるからである。ところが、徳島市の決裁過程では、この点について検討が行われた痕跡が全くない。したがって本件貸付は、「徳島市が20億円を貸し付ければ、徳島都市開発の計画が実現できるのか否か」の検討が全く行われないうまま、実行されている。

カ 以上の通り、徳島市の本件貸付についての判断は、①合理性の欠ける経営見通しに基づき、②金融機関から危険な与信先と目されている相手に巨額の貸付をし、③その貸付によって債務者の再建が実際に可能なのか否かについての検討が行われないうままなされている。その決定はきわめて危険かつ杜撰であり、貸付金は回収できない恐れが非常に高い。

ii 本件貸付は、市の中心市街地振興計画と、具体的に整合していない。

徳島市においては、市の中心市街地活性化基本計画自体が策定されていない。従前の計画は、平成27年度に終了しているが、徳島市はその後、新たな基本計画を策定できていないからである。（令和3年度中に策定することが「予定」されてい

るにとどまる。) 中心市街地活性化基本計画が策定されていない、しかも従前計画が終了した後5年間にもわたって策定されていないという県庁所在市は、おそらく全国でも稀であろう。しかもこの5年間は、そごう徳島店の経営状況が日を追って悪化しつつあることが明らかになっていた時期でもあった。徳島市にはそもそも、中心市街地の活性化に関して現実を把握し、都市政策をそれに適合させる能力がない、と考えざるを得ない。その怠慢は犯罪的ですらある。

しかもこの間、徳島市の中心市街地活性化に関する政策は、混迷をきわめてきた。中心市街地の一つである新町西地区については、徳島市が突然に政策を変更して市街地再開発事業から撤退したため、再開発組合から損害賠償請求訴訟を提起され、令和2年5月20日、市に3億5,878万余円の賠償を命ずる第一審判決がなされた。このような例もまた、全国でも稀であろう。

基本計画がない以上、本件貸付は、徳島市の中心市街地活性化政策に合致しているのか、具体的にどう合致するのか、全く不明である。そのような状況下で、10億円もの巨額の貸し付けを行うことには、全く合理性がない。

iii 徳島市は、本件貸付に代わる合理的代替手段を検討していない。

徳島市は、徳島市議会に本件(及び令和3年度に行おうとする10億円の)貸付の承認を求めるにあたり、これにかわる代替案の提示をすることも、代替案をとった場合の効果の説明や比較を、一切説明することがなかった。また、本件貸付にかかる支出負担行為決議の決裁過程においても、代替案の検討が行われた形跡がいつさいなかった。

徳島都市開発に対し、実現可能性の疑わしい「徳島駅前的大型商業施設の確保」のために、返済見込みの乏しい貸付を行うのではなく、①徳島駅前地区を文化を主とした地域として活性化させる方策(その場合大型商業施設は必ずしも必要ではない)や、②商業施設を維持するにしても、徳島都市開発の救済にこだわらず、その破綻を見越し受け皿となるべき新たな施設運営主体を創設し投資を行う(そのほうが大幅に安上がりになる蓋然性が大きい)方策は、当然に検討されるべきであったし、市議会での審議にあたってはその比較を提示すべきであった。逆に徳島市は、市議会での審議に際して、徳島都市開発の経営実態や再建見込みに関する情報の提供を十分に行わず、強引に本件貸付の承認を議決させた。

iv 徳島市は、本件貸付に関して、貸付金の回収を担保する方法を何一つとっていない。

前述のとおり、本件貸付はその回収可能性が非常に疑わしいので、回収を担保するためには担保が切実に求められる。ところが徳島市は、本件貸付にあたって、債務者側から、物的保証も人的保証もまったく徴求していない。このようなことは、経済的合理性が全くない。

特に、本件貸付金は、徳島都市開発の負債の弁済期との関係上、まず(株)そごう・西武に対する敷金4億円余の弁済の資金とされることが容易に推測される。(株)そごう・西武は、資金返還請求権を担保するために、本件貸付の実行当時すでに、アミ

コビルの不動産上に最後順位ながら抵当権の設定仮登記を行っており、本件貸付実行後にこれを本登記化した。本件貸付金が生金返還金に充てられる以上、敷金返還後にこの抵当権の譲渡を受けることは当然に可能なはずであるにもかかわらず、それすら全く予定されていない。

- v 本件貸付を実行したことに影響されて、徳島都市開発に対する与信がさらに拡大していく危険が大きい。

本件貸付は、徳島都市開発のリニューアルオープンまでの資金需要の4分の1をまかなうにすぎない。その資金需要を満足させるためには、①徳島市が令和3年度にさらに10億円の追加貸付を行い、②さらに22億円の追加所要資金の貸付を、徳島都市開発が<どこからか>得る必要がある。それが実現しなければ、本件貸付金は結局『焼け石に水』を注いただけに終わり、徳島都市開発は早期に倒産することになる。

したがって、徳島市は、本件貸付を実行したことにより、事実上、

ア 令和3年度分として、さらに10億円の追加貸付も実行しなければならなくなり、

イ 再追加分22億円の調達が難航すれば、徳島市自身がこれを貸付けるか、あるいは金融機関に対して徳島都市開発に対する追加融資にかかる損失補償の約束をせざるをえない立場に追い込まれる蓋然性が高い。

したがって、本件貸付は、徳島市に対して、本件貸付金10億円のみにとどまらず、さらに巨額の損害を与える結果となる恐れが非常に大きく、その意味でもきわめて危険な貸付である。

- vi 地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定め、また地方財政法第4条第1項は、「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小の限度をこえて、これを支出してはならない」と定めている。これらの規定は、いずれも地方公共団体の財政の健全化確保の目的から規定されたものであり、地方自治法第2条16項・17項の法意に照らせば、単に執行担当職員に対して事務のあり方を示すにとどまるものではなく、上記各法条の趣旨が著しく損なわれ、社会通念上も著しく妥当性を欠く場合には、これらの法条に違反する行為は違法かつ無効となるものである。

本件貸付は、i～vで述べたとおり、①合理性がなくかつ回収できない恐れが非常に強く、②市の政策との整合性がなく、③代替策の検討がなされておらず、④貸付金の回収を担保する手段がとられておらず、⑤さらなる支出・損害を招く危険が非常に大きいので、経済的合理性にも法的正当性にも全く欠けた行為である。従って本件貸付は、その全部が、地方自治法・地方財政法の前記規定の地方公共団体の財政健全化確保の目的を没却し、社会通念上もきわめて妥当性を欠く行為であって、前記各法条に反し違法である。



#### 4 内藤市長の損害賠償義務

内藤市長は、前項記載のとおり、①合理性がなくかつ回収できない恐れが非常に強く、②市の政策との整合性がなく、③代替策の検討がなされておらず、④貸付金の回収を担保する手段がとられておらず、⑤さらなる支出・損害を招く危険が非常に大きい本件貸付を決裁して実行させ、本件貸付金額相当の損害を徳島市に与えたものなので、徳島市に対し上記同額の賠償をする義務がある。

よって、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、証拠書類を添付して、頭書のとおり、厳正な措置を請求する

#### 4 請求の要件審査

本件住民監査請求（以下「本件請求」という。）については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、令和3年4月12日にこれを受理した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

本件請求書の記載事項及び事実証明書の内容から、「徳島市（以下「市」という。）が、徳島都市開発株式会社（以下「徳島都市開発」という。）に対して、令和3年1月29日に貸付金10億円を支出したことは、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の規定に反し、違法かどうか」を監査対象とした。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、請求人に対し、令和3年4月26日を期日として証拠の提出及び陳述の機会を設ける旨を通知したが、請求人から陳述を行わない旨の申し出があり、欠席となった。また、新たな証拠の提出はなかった。

### 3 監査対象課等

企画政策部都市計画課を監査対象課とした。

監査対象課から関係書類の提出を求め、調査を行うとともに、令和3年4月28日に企画政策部長、企画政策部副部長、都市計画課長その他関係職員から事情聴取を行った。

### 4 監査対象課の説明

#### (1) 徳島都市開発について

##### ① 設立の経緯

徳島都市開発は、徳島駅西地区の再開発事業により建設されたアミコビル（昭和58年10月竣工）の管理運営を行うため、昭和54年3月1日に設立された。

## ② 業務内容

### ア アミコビル管理者としての業務

- ・共用部分の設備維持管理
- ・保安防災
- ・清掃、ゴミ処理
- ・管理積算、徴収ほか

### イ デベロッパーとしての業務

- ・アミコビル床の賃貸借
- ・専門店の管理（売上金管理、店主会事務局、諸調整）
- ・館内全テナントの連絡、調整

### ウ 駐車場運営

### エ 市街地整備等のまちづくりに関する企画・調査・情報提供・事業推進業務

### オ 地域活性化のための各種事業の実施及び受託業務

## ③ 市の人的関与

令和3年4月27日現在、代表取締役は元徳島市第二副市长である。また、非常勤の取締役2人は、徳島市第一副市长及び徳島市経済部長であるほか、非常勤の監査役1人は徳島市企画政策部長である。

## ④ 市の財政的関与

市の出資は、総額6億5,000万円で、株式の53%を保有している。出資額と出資した時期については、次の表のとおりである。

時 期	出資額及び増資額
昭和54年	5,000万円
昭和57年	1億円
平成13年	3億円
平成15年	2億円
総 額	6億5,000万円

また、⑤で述べるとおり、平成21年に2億3,300万円を貸付しているほか、アミコビルの魅力向上を図ることを目的とし、徳島都市開発が事業主体となって行うアミコビルの再生事業に対し、次の表のとおり支援を行う予定である。

予算年度	予算額
令和2年度（繰越明許費補正）	1億5,900万円
令和3年度	3億円

## ⑤ これまでの経営状況及び経営健全化の取組

徳島都市開発は、昭和58年当時、アミコビル保留床の買い取り資金を含め、約200億円を必要としたが、自己資金は3億円しかなく、借入金、受入保証金、建設協力金等を資金として保留床等を買取り、賃料収入をその返済金に充てるという事業

形態により、経営を行ってきた。

当初の事業計画では、アミコビルオープン7年目の平成元年度から黒字に転換し、15年目の平成9年度には累積赤字も解消できる計画となっていたが、バブル崩壊による景気の後退や消費不況により、営業収支は悪化した。

累積赤字は、ピーク時の平成11年1月には17億7,000万円に達し、債務超過に陥った。さらに、バブル期の不良債権処理等から金融環境が急変し、平成12年度には、アミコビルの核テナントであった徳島そごう（後のそごう徳島店）が経営破綻したことにより、極めて厳しい経営環境に陥った。このため、平成13年3月に経営改善計画を策定し、人件費や管理費の削減に努め収支改善を行うとともに、平成13年及び平成15年に、市及び関係者の協力により、合計9億1千万円（うち5億円を市）の増資を行うことで債務超過を解消したが、平成16年1月には、100億円近い借入金等の債務を抱える状況となった。

また、平成21年には、一部金融機関の破綻や業務の撤退に伴い、これらの金融機関の徳島都市開発に対する貸付債権が債権回収会社に移り、徳島都市開発は債権回収会社から貸付債権2億3,300万円の一括返済を求められた。徳島都市開発は、金融機関からの短期借入金により、これを返済したが、同年4月に、資金繰りなどの経営安定化を図るものとして、市が徳島都市開発に対し同額の2億3,300万円の貸付を行った。

その後、平成27年12月に「長期経営計画」、平成29年12月に「中期経営計画」を策定し、計画に基づき順調に返済を行うことで、令和2年1月には借入金等の返済を要する債務の残高を約35億円まで減少させてきた。

## ⑥ そごう徳島店閉店及びその影響

令和元年10月、株式会社そごう・西武を傘下におくセブン&アイ・ホールディングスは、経営改善策として、不振の百貨店と総合スーパーの事業で人員を削減することを決定した。さらに、主力であったコンビニ事業も含めて不採算店を閉鎖することを決定し、そごう徳島店も令和2年8月末に閉店することを決定した。

商圏の人口減少、高齢化に伴う来店客の減少や明石海峡大橋開通による関西圏への顧客流出、郊外型の大型商業施設の出店やインターネット通販の浸透等による競合の激化により、そごう徳島店の売上高は、ピーク時の平成5年2月期の約444億円から平成31年2月期の約128億円まで低下し、ピーク時の3割以下となっていた。

徳島都市開発では、平成11年以降20年間黒字決算を維持してきたが、アミコビルの核テナントであったそごう徳島店の閉店により、収益の柱である賃貸料収入が大幅に減少し、創業以来最大の経営危機に直面した。令和3年1月期決算では、経常損失が2億2,200万円となり前年同期比3億7,100万円の減益となった。

## (2) 本件貸付について

### ① 貸付金支出の経緯

令和元年10月にそごう徳島店閉店の決定を受け、市は、同年11月から同年12

月にかけてインターネットアンケート及び街頭ヒアリングを実施し、その結果から、全体の約4割で徳島駅前に商業施設を望む意見があることを確認した。その後、徳島都市開発においては、アドバイザー会社の支援を受けながら、令和2年3月にテナント管理業務などの委託業者の選定に着手し、同年7月に、そごう徳島店閉店による環境変化に対応するため、国内外で実績豊富なプロパティマネジメント（不動産運営管理）会社であるジョーンズラングラサー株式会社（以下「JLL」という。）に委託先を決定し、後継テナントの誘致に取り組んできた。

しかしながら、徳島都市開発は、既存テナントや新規テナントの随時オープンなど持続的な営業活動に向けて取り組んでいるが、赤字経営となっていた。こうした中、アミコビルの魅力度を向上させ、後継のキーテナントをはじめとする新規テナントの誘致を進めるため、アミコビルを再生し令和4年にグランドオープンすることを計画し、そのために、運転資金として10億2,200万円、設備投資として23億7,400万円、敷金返済として4億4,300万円、借入金返済として4億300万円の合計42億4,200万円が必要であると積算し、同年12月18日、合計42億4,200万円のうち、20億円の融資を市に要望した。

市は、令和3年1月26日の市議会臨時会に、令和2年度に10億円、令和3年度に10億円の合計20億円を徳島都市開発に貸付する予算議案を上程し、可決された。同日に徳島都市開発から内藤市長に対し、10億円の貸付を申請する資金貸付申請書が提出された。これを受け、市は、同年1月27日に、10億円（貸付利率：0.15%以内、償還方法：令和9年7月末日より、以降毎年1月末・7月末に返済し償還期限は令和29年1月末、1回あたり2,500万円、担保：未設定）を貸し付ける支出負担行為を決定し、同日付けで資金貸借契約を締結、同年1月29日に10億円を支出した。

## ② 貸付の目的

徳島都市開発が運営しているアミコビルは、徳島駅前の商業の核であり、その経営の安定は徳島駅前をはじめとする中心市街地の安定に資するものであることから、緊急の措置として、市から資金の貸付を実施するとしている。

## (3) 本件請求に対する市の主張について

本件請求を棄却するとの決定を求める。

### ① 本件貸付の合理性と回収の可能性について

次のアからオの理由により、「徳島都市開発の経営見通し及びこれを認めた内藤市長の判断に合理性がなく、貸付金が回収できない恐れが強い」という請求人の主張は否定する。

ア 請求人の主張するとおり、アミコビルのキーテナントであるそごう徳島店は、平成10年頃以降、人口減少や少子化、買い物客の県外流出、郊外型大型店舗の進出、インターネット通販の拡大等の徳島市地域における社会・経済情勢の変化に対応することができなかった結果、閉店に至ったものではあるが、「徳島市の現在の社

会・経済環境において、令和6年には経常損益が黒字に転じるという徳島都市開発の経営見通しは実現する可能性がない」という請求人の主張については、否定する。徳島都市開発は、後継キーテナントである株式会社三越伊勢丹ホールディングス（以下「三越伊勢丹HD」という。）との出店協議をはじめ、その他新規テナント誘致交渉状況を踏まえ、今後の収支計画を作成しており、令和6年に経常損益が黒字になることが不可能とまでは言えない。また、市は、前述の徳島都市開発のリーシング体制や交渉状況を踏まえ、今後の収支見通しの内容を精査したうえで、その見通しを認め、貸付を判断した。

イ 徳島都市開発の取締役14人のうち12人が、出資者である金融機関や県内企業等の特定の役職者の宛職となっており、常勤の取締役は2人である。また、近年、役員や代表者が次々に交代していることは事実であるが、「徳島都市開発には、商業施設を運営する経営能力がない」という請求人の主張は否定する。

取締役は、出資者である金融機関から派遣された経営に精通した人材であり、また、現代表取締役は、同社の取締役、監査役を歴任し、同社の経営について熟知しているうえ、商業施設運営事業に関する知見を有しており、市では第二副市長を務めるなど、行政に関する専門的知識、豊富な経験・見識も有する適格な人材である。さらに、徳島都市開発は、アドバイザー会社による支援に加え、商業施設再生の専門能力と実績を有するJLLからテナント誘致や管理運営等の支援も受けており、会社として商業施設の運営能力を有している。

ウ そごう徳島店の閉店により、アミコビルの一部のテナントは閉店や移転の動きがあったが、紀伊國屋書店や無印良品など集客力の高いテナントが継続して営業しているほか、ZFactoryや徳島魚類などの新規出店もあり、今後、施設の改修がさらに進むことにより新たな出店の動きも期待されている。

また、徳島都市開発の経営計画は、そごう徳島店の閉店による影響を考慮し、アミコ専門店街の店舗及びオフィスに一定数の退去を見込んだ上で作成し、さらにリーシング交渉体制を強化し、出店交渉を戦略性及び計画性を持って進めているため、「令和4年10月予定のアミコビルグランドオープンまでの経営見通しが楽観的希望に過ぎず無謀である」という請求人の主張は、否定する。

エ 請求人は、「徳島都市開発に融資を行っている金融機関は、アミコビルの土地や建物に根抵当権を設定していることから、同社は長期与信の対象とすることが危険であるとみなされている」と主張しているが、根抵当権と極度額の設定については、長期的取引関係にある場合、融資ごとに抵当権を設定する事務負担や費用負担の軽減を図る観点から、金融機関との金銭消費貸借契約で一般的になされる行為である。したがって、このことをもって、長期与信の対象とすることができない危険な与信先とみなされているとは言えない。

オ 最大の株主である市が20億円の融資を行うことにより、金融機関が、徳島都市開発に対して融資しやすい環境を整える一方、徳島都市開発が金融機関への融資交渉を並行して進めているところであり、令和4年度のグランドオープンに向けてテ

ナント確保を着実に進展させることにより金融機関の理解を得られるものと考えていることから、「グランドオープンまでの資金需要42億円のうち、徳島市の貸付によらない22億円の調達可否が検討されていない」という請求人の主張については、否定する。

**② 本件貸付と市の政策との整合性について**

市は、平成27年度に中心市街地活性化基本計画（以下「基本計画」という。）が終了した後、新たな基本計画を策定できていないが、現在、中心市街地再生に向けた流れを確実にするため、令和3年度末の基本計画認定を目指して策定に取り組んでいる。したがって、新たな基本計画が策定されていないことをもって、本件貸付に合理性がないとは言えない。

**③ 本件貸付に代わる合理的代替手段の検討について**

市議会や支出負担行為の決裁過程において、代替案の検討がないという請求人の主張は否定する。なぜなら、令和3年第1回市議会臨時会の建設委員会において、貸付を行わなかった場合の影響等について質疑応答が行われており、説明・審議のうえ議決を得ているからである。

また、市議会での審議に際して、経営実態や再建見込みに関する情報提供を十分行わずに、強引に本件貸付の承認を議決させたという請求人の主張は否定する。なぜなら、市は、市議会において、貸付目的や使途、財源等について情報提供を行ったうえで、貸付の必要性を説明し、審議・議決を経ているからである。

**④ 本件貸付に関する担保の設定について**

金銭消費貸借契約で担保設定は必ず行われるものではなく、個々の事案に応じて判断されるものである。今回の融資は、徳島都市開発の経営の安定化を図ることを目的としており、市が担保設定を行うことで本件貸付の目的を損なう懸念があることから、担保設定は行わないものと判断した。

また、中小企業庁では平成26年2月1日に経営者保証に関するガイドラインを発出し、経営者の個人保証について法人と個人が明確に分離されている場合などに経営者の個人保証を求めないことと定めている。徳島都市開発では、このガイドラインを受け、平成31年2月29日の取締役会において、前社長に対する個人保証を求めないこととしたことから、市としても本件貸付について人的保証は求めないと判断した。

したがって、本件貸付に関して担保の設定がないことをもって、経済的合理性がないという請求人の主張は否定する。

**⑤ 追加の貸付や金融機関に対する損失補償の可能性について**

徳島都市開発では、金融機関との融資についての協議及び新規テナントとのリーシング協議を鋭意進めているため、グランドオープン以降は入居テナントの確保や施設改修による魅力及び集客力向上の成果として、徳島都市開発の経営安定化が図られる予定である。したがって、追加の貸付や損失補償の蓋然性が高いという請求人の主張は否定する。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

監査委員が確認した事実は次のとおりである。

##### (1) 市の中心市街地とアミコビルについて

市の中心市街地の整備事業は、昭和47年に策定された「徳島地域商業近代化計画」に基づき進められてきた。この計画において、中心市街地を徳島駅前地区と新町地区を二つの核として整備、発展させるという「二眼レフ構想」が立てられ、昭和55年、当時の権利関係者により徳島駅前西地区市街地再開発組合が設立された。この組合が施行主体となって、徳島市立内町小学校の跡地を中心に徳島駅前西地区第一種市街地再開発事業（以下「再開発事業」という。）が実施され、当時の市も、この再開発事業を最重要施策として位置づけ、支援を行った。昭和58年、徳島駅前地区の商業の核として徳島駅前西地区市街地再開発ビル（アミコビル）が完成し、同年10月にキーテナントとして東館に「徳島そごう」（後のそごう徳島店）がオープンし、昭和60年12月に再開発事業が完了した。

それ以来、アミコビルは、県都徳島市の顔として、市の中心市街地活性化に寄与してきたが、近年の人口減少社会の到来や明石海峡大橋開通による買い物客の関西方面への流出、郊外型の大型商業施設の整備などが進んだ影響により、キーテナントの「そごう徳島店」が令和2年8月末に営業を終了した。

##### (2) アミコビルの概要

アミコビル（建物の名称「アミコ」）は、鉄骨鉄筋コンクリート造陸屋根地下2階及び地上11階建て、床面積は約87,654㎡である。

そごう徳島店閉店前のアミコビルの状況は次のとおりであった。

西棟		東棟	
11階	ホテル(客室)		
10階	ホテル(客室)	屋上プレイランド	屋上
9階	ホテル(客室)	店舗	9階
8階	ホテル(客室)	店舗	8階
7階	住宅(7戸)	店舗	7階
6階	市立図書館	そごう	6階
5階	子育て安心ステーション	そごう	5階
4階	オフィス	そごう	4階
3階	オフィス	そごう	3階
2階	店舗	そごう	2階
1階	店舗	そごう	1階
B1階	機械室	そごう	B1階
B2階	機械室	駐車場	B2階

### (3) 徳島都市開発について

#### ① 設立の経緯及び事業内容

徳島都市開発は、前述のアミコビルの管理運営等を目的として、昭和54年3月1日、いわゆる市の第三セクターとして設立された。主要な事業内容は、  
ア アミコビルの延べ床面積のうち約71%の保留床を取得し、権利床の転貸分を含め、ビルの約80%の床を専門店・ホテル・オフィス等に賃貸する不動産賃貸業  
イ アミコビルの所有者で組織するアミコ管理組合より委託を受け、管理者としてアミコビルの管理を行うビル管理業務  
ウ アミコビルの隣接地（借地）に建設した地上型自走式立体駐車場（アミコ・ライオンパーク）の管理運営、アミコビル地下の徳島駅前西地下駐車場（市営）の指定管理者として管理運営を行う駐車場業務  
などである。

#### ② 資本金

設立当初の資本金は1億円で、その後の増資により、現在は12億1,000万円となっている。そのうち市の出資金は6億5,000万円（設立時は5,000万円）、出資比率は全体の約53.7%で、市が筆頭株主となっている。

#### ③ 役員の構成

本件貸付当時の令和3年1月時点では、代表取締役は元徳島市第二副市長の鈴江祥宏氏であった。また、取締役14人のうちの非常勤取締役2人は、当時の徳島市第二副市長と徳島市経済部長であった。監査役は3人で、そのうちの非常勤監査役の1人が当時の徳島市都市整備部長であった。

令和3年4月27日時点では、鈴江氏が引き続き代表取締役であり、取締役には、徳島市第一副市長と徳島市経済部長、監査役には徳島市企画政策部長が就任している。

#### ④ 市における所管部局

徳島都市開発の市における所管部局については、本件貸付当時の令和2年度は都市整備部まちづくり推進課であった。令和3年4月1日以降は、市の行政組織の改正により、企画政策部都市計画課の所管となっている。

#### ⑤ 経営概要及び経営健全化の取組

議会資料等によると、徳島都市開発は、高度成長期にあった建設当初の経済環境を背景に、アミコビルの保留床等の買い取り取得価格約200億円に対し、昭和58年当時の自己資本金は3億円しかなく、不足分を主に借入金や保証金等からの調達により買い取り、賃料収入等をその返済金に充てる経営を行ってきた。

その後、バブル崩壊などによる経済環境の変化、平成12年のそごうの民事再生法の適用申請及び国における金融政策に関連し、債務超過となっている同社への金融機関からの融資は厳しくなり、資金調達が困難となったため、平成13年及び平成15年には、市や金融機関から合計9億1千万円（うち市が5億円）の増資を行うとともに、経営改善計画を策定し、財務体質の改善に努めてきた。

しかし、平成21年に、外資系債権回収会社等が徳島都市開発に対し、貸付債権2



億3,300万円全額の返済を要求したため、一般金融機関からの借入金によって返済した。しかしながら、一般金融機関において長期貸付は困難であり、短期貸付が条件とされたことから、市が徳島都市開発に対し同額の貸付を行った。

その後、県内における消費動向は、郊外型の大型商業施設の影響もあり、集客・売上ともに減少傾向となる中、平成27年に「新長期経営計画」、平成29年には「中期経営計画」を策定し、経営改善計画に基づき順調に返済を行うことで、ピーク時の昭和60年1月に約170億円以上（うち借入金が約100億円）あった債務残高は、令和2年1月には約35億円（うち借入金が約22億円）まで減少した。

#### ⑥ 決算内容

直近の第42期（令和3年1月期）決算公告を、第41期（令和2年1月期）決算公告と比較すると、売上高は1,414百万円で328百万円の減少、経常損失は222百万円で371百万円の減益となり、平成11年以来の赤字となった。

また、固定資産の評価損による減損損失6,414百万円を計上したことなどにより、当期純損失は5,510百万円と5,604百万円の減少となった。

#### ⑦ そごう徳島店閉店及びその後の状況

アミコビルのキーテナントであった徳島そごうは、平成12年7月にそごうグループが経営破綻し、民事再生法の申請・適用を受けたことにより、平成14年に「そごう徳島店」となった。同店のピーク時の売上高は平成5年2月期の約44.4億円であったが、近年、その売上高は大幅に減少し、平成31年2月期には約12.8億円とピーク時の3分の1以下になった。

令和元年10月、セブン&アイ・ホールディングス傘下の株式会社そごう・西武は、グループの事業構造改革の取組において、令和2年8月末日をもってそごう徳島店等を閉店することを発表した。

そごう徳島店閉店の発表を受けて、市は、直ちにそごう徳島店緊急対策推進本部を立ち上げ、従業員や中小企業者等を対象とする特別相談窓口を開設するとともに、アミコビルへの後継テナントの誘致や徳島駅周辺のまちづくりについて、市民等の意見を幅広く聴取することを目的に、同年11月から12月にかけてインターネットや街頭ヒアリングによるアンケート調査を実施した。その結果、徳島駅前にどんな施設があればいいかとの設問に対し「百貨店・デパート」又は「百貨店・デパート以外の商業施設」を希望する回答が全体の約40%に達した。そして、市は、徳島都市開発と連携を図りながら、できる限りの支援をしていくことを表明した。

徳島都市開発は、市が実施したこのアンケートの結果などを踏まえ、商業施設としてのアミコビル再生を目指し、新たなテナントの誘致に向けた取組を進めるとともに、同年12月には、デロイトトーマツファイナンシャルアドバイザー合同会社とアドバイザー業務委託契約を締結し、その助言を得ながら、そごう徳島店閉店後のテナント戦略検討を行うこととした。

さらに、令和2年8月からは、JLLに旧そごう部分のテナント運営管理業務

や販売促進業務、施設管理業務及びテナント誘致業務を委託し、アミコビルの再生に向けて、支援を受けることとした。

そして、同月末日、そごう徳島店が閉店し、収入の大半をそごう徳島店の賃貸料に依存してきた徳島都市開発は、その収入の柱を失い、創業以来最大の経営危機に陥った。

同年11月13日に、徳島都市開発と市は、三越伊勢丹HDとアミコビルへの新規店の誘致交渉を進めていると発表し、令和3年9月を目標にアミコビルの2階と5階の一部に出店する方向で協議していることを明らかにした。また、令和2年11月27日付けの新聞報道によると、JLL傘下のJLLモールマネジメント株式会社は、令和4年9月までにアミコビルの全面リニューアルを計画していることを公表した。

#### (4) 本件貸付について

##### ① 融資の要望について

徳島都市開発は、令和元年10月のそごう徳島店閉店の発表後、アミコビルの再生のため、後継テナントの誘致に向けて取り組んでいるものの、アミコビル再生には多額の設備投資が必要不可欠であり、令和3年1月期から令和5年1月期までの徳島都市開発の資金需要として、運転資金に10億2,200万円、設備投資に23億7,400万円、敷金返済に4億4,300万円、借入金返済に4億300万円の合計42億4,200万円が必要であると積算した。期ごとの内訳としては、令和3年1月期に9億5,500万円、令和4年1月期に25億700万円、令和5年1月期に7億8,000万円となっていた。

そして、市からの借入金の調達なくしては、アミコ再生は不可能な状況にあるとし、徳島都市開発代表取締役の鈴江氏は、内藤市長に対し、令和2年12月18日付けの文書により、今後アミコビルを再生し、グランドオープンするまでの運営資金として、20億円の融資を要望した。

##### ② 市の対応

この要望を受けて、市は、「アミコビルは、県都徳島市の顔であるとともに中心市街地の活性化の核となる重要な施設であり、その施設の管理者であり、本市の第三セクターである徳島都市開発は中心市街地の活性化の鍵となる組織であることから、本市としては、現下の厳しく不安定な経営状況を乗り切るために必要な貸付を行うとともに、同社の経営改善について、これまで以上に主体的に関わっていく」「貸付金額20億円（内訳：令和2年度10億円、令和3年度10億円）」（以上、まちづくり対策特別委員会・建設委員会資料より引用）として、令和3年1月26日の第1回市議会臨時会において、本件貸付10億円に関連する一般会計歳入歳出補正予算議案を提出し、同日に可決された。

また、これに先立つ同月20日のまちづくり対策特別委員会、同月22日の建設委員会において、当該予算議案に関する市からの事前説明、質疑が行われた。

内藤市長は、同月 27 日に本件貸付に係る支出負担行為決裁を行い、同日付けで市と徳島都市開発は資金貸借契約を締結した。同月 28 日に支出命令が行われ、同月 29 日に市から徳島都市開発に 10 億円が支出された。

### ③ 資金貸借契約の内容

支出負担行為決裁書及び契約書によると貸付条件は次のとおりであり、無担保・無保証の契約内容となっていた。

ア 貸付金額 10 億円

イ 貸付利率 0.15% (年 365 日の日割計算)

ただし、市が当資金貸借契約のために借入れを行う利率がこれを下回るときはその率とする。

ウ 償還方法 令和 9 年 7 月末日を初回とし、元金均等半年賦償還により、市が指定した方法により納入するものとする。

エ 最終償還期限 令和 29 年 1 月末日とする。ただし、当該期日が金融機関休業日にあたる場合は、前営業日を償還期限とする。

### ④ 貸付金の財源

本件貸付金の財源は全額地方債によることとしており、令和 3 年 1 月 26 日の第 1 回市議会臨時会に市債の歳入補正予算案が提出、可決された。

## (5) 市の中心市街地活性化に関する計画について

市では、中心市街地の活性化に関する法律に基づき、平成 18 年 3 月に 10 年間の計画期間とする基本計画が策定されたが、同計画が 27 年度に終了して以降、新ホール整備等の主要事業が進まなかったことも重なり、これまで基本計画の策定に至らなかった。その後、中心市街地を取り巻く環境が大きく変化する中、令和 2 年 8 月末に徳島駅前核となる施設であるそごう徳島店が閉店に至るなど、中心市街地の空洞化が一段と加速し、地域経済への影響も懸念される状況となった。

こうした中、市は、県都徳島市として持続的に発展していくためには徳島駅前周辺を中心とする中心市街地の再生が必要不可欠であるとして、県都にふさわしい魅力と活力ある中心市街地のグランドビジョンとなる基本計画を策定するべく、令和 2 年 12 月にプロジェクトチームである「中心市街地活性化準備室」を設置するとともに、内藤市長を会長とする庁内会議を設置した。現在、令和 3 年度末までに内閣総理大臣の認定を受けることを目指し、基本計画の策定作業を進めている。

## 2 判断

以上の事実関係、監査対象課の説明、関係書類等の調査結果に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

### (1) 本件貸付の違法性の判断基準について

#### ① 法第 2 条第 14 項等に関する判例（地方公共団体の長の広範な裁量）

請求人は、本件貸付をした内藤市長の判断が、法第 2 条第 14 項及び地方財政法第 4 条第 1 項の各規定に反し、違法であると主張する前提として、これらの規定が、

いずれも地方公共団体の財政の健全化確保の目的から規定されたものであり、法第2条第16項、第17項の法意に照らせば、単に執行担当職員に対して事務のあり方を示すにとどまるものではなく、上記各法条の趣旨が著しく損なわれ、社会通念上も著しく妥当性を欠く場合には、これらの法条に違反する行為は違法かつ無効となるものである、と解釈している。

しかしながら、判例では、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の各規定について、「いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実が誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である（最高裁昭和53年10月4日大法院判決）。」（平成17年7月27日大阪高等裁判所判決）と示されている。

## ② 貸付の違法性の判断基準（公共性ないし公益性の必要性）

また、地方公共団体の行った貸付の違法性について争われた裁判例では、「普通地方公共団体は、地方自治の本旨に基づき、貸付けを行うことができるものと解される。もともと、貸付けも普通地方公共団体の行う支出であり、その原資は住民の税金で賄われるものである以上、公共性ないし公益性の認められないような支出は、地方公共団体存立の基本理念に反し、許されないものといわざるを得ない。そして、当該貸付けによる支出が公共性ないし公益性を有するか否かは、当該区域住民の民意に存立の基礎を置く当該地方公共団体の担当機関が、当該貸付けの趣旨、目的、当該地方公共団体の置かれた地理的、社会的、経済的事実や特性、議会の対応、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、他の行政施策との関連等を総合的に考慮して判断することが、地方自治の精神に合致するものといえることができるから、貸付けの違法性の判断は、当該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というべきであり、貸付けをした判断が著しく不合理で、裁量権を逸脱又は濫用したものであると認められる場合でない限り、違法とはならないと解するのが相当である。」（平成18年7月13日高松高等裁判所判決。以下「前記判決」という。）と示されている。

## (2) 本件貸付の経済的合理性及び償還可能性等について

### ① 徳島都市開発の経営見通し及び経営能力

請求人は、本件貸付をした内藤市長の判断について、現在の徳島市の社会・経済環境において、徳島都市開発の経営見通しは実現不可能で合理性に欠けるものであ

り、同社には経営を改善させる経営能力がなく、また、他のテナントの残留を前提とした経営見通しもただの楽観的希望に過ぎないと主張している。

確かに、徳島市の社会・経済情勢下において、徳島都市開発の経営は今後も厳しい状況にあることは否定できない。

しかし、一般的に企業の経営見通しについては、第三者との折衝段階にある内容や、合意に至っていても正式には公表できない案件等もあるのが通常であり、法律上の守秘義務や相手方との秘密保持契約といった制約から、関係者以外には情報開示されない部分も想定されるところである。

したがって、請求人の指摘する徳島都市開発の経営見通しの実現困難性も、請求人が得られた情報から判断した主観的な将来予測に過ぎないのであって、当該経営見通しの実現不可能で、これを基にした経営計画が無謀であるとまで断定することはできない。

また、徳島都市開発の経営能力の問題については、監査対象課は、取締役には、出資者である金融機関から経営に精通した人材が派遣されていること、現在の代表取締役は、同社の取締役、監査役を歴任し、同社の経営について熟知しており、市においても第二副市長を務めるなど、行政に関する専門的知識や豊富な経験・見識も有する適格な人材であること、アドバイザー会社や商業施設運営事業に関する専門能力と実績を有する会社からテナント誘致や管理運営等の支援を受けていると説明していることから、徳島都市開発に商業施設運営能力がないとは言い難い。

徳島都市開発が長期与信の対象とすることが危険な相手方であるという請求人の指摘についても、監査対象課の主張するとおり、長期的取引関係にある場合に、金融機関と企業との金銭消費貸借契約において根抵当権と極度額を設定することは、融資ごとに抵当権を設定する事務負担や費用負担を軽減する観点から一般的に行われる行為であることを考慮すれば、同社の評価として必ずしも妥当するものではない。

## ② 本件貸付の償還可能性

請求人は、金融機関から危険な与信先と目されている同社に巨額の貸付を行うことは、きわめて危険かつ杜撰であり、貸付金は回収できない恐れが非常に高いため、経済的合理性がないと主張している。

前記判決によると、地方公共団体の「貸付けに際しての償還可能性の程度は、貸付けの違法性を判断する一要素ではあるが、地方自治法232条の2が『普通地方公共団体は、その公益上必要があると認める場合においては、寄附又は補助することができる。』と規定していることとの対比からみると、客観的にも主観的にも償還可能性の全くないことが明白である場合はともかく、貸付当時、償還可能性があったとは認められないことの一事をもって、直ちに当該貸付けをした判断が著しく不合理で、裁量権を逸脱又は濫用したものと評価することはできないというべきである。（中略）

地方公共団体が行う貸付けにおいて、どの程度の償還可能性を要求するかは、行政目的の達成との関係等で政策的に決定しうるものであり、貸付金という法形式をとったからといって、必ずしも償還可能性は絶対的なものとはいえず、貸付金と他の補助金等との区別基準は償還義務の有無にあり、償還義務を課すことに一番の意味があるといえる。」と判示されている。

監査対象課の説明によると、徳島都市開発の収支計画は、アドバイザー会社等の支援を受けながら、アミコビルの後継キーテナントとして三越伊勢丹HDとの出店協議をはじめ、その他新規テナント誘致交渉状況を踏まえたものであり、また、そごう徳島店の閉店による影響を考慮して、アミコ専門店街の店舗及びオフィスに変動があることを見込んで作成したものであること、また、そごう徳島店の閉店に伴う一部テナントの移転・閉店の動きがあったものの、紀伊國屋書店や無印良品などの集客力の高いテナントは継続営業しており、ZFactory などの新規出店もあり、今後施設改修が進むことにより新たな出店の動きが期待されることである。

また、徳島都市開発と市は、令和2年11月13日に、三越伊勢丹HDとアミコビルへの新規店の誘致交渉を進めていると発表しており、これにより、三越伊勢丹HDが出店する方向で協議が進められていることも認められる。

上記の事情を考慮すると、市が本件貸付を行う判断をした時点において、徳島都市開発に本件貸付金の償還可能性が全くないことが明白であるとまでは認め難い。

### ③ 本件貸付の公共性ないし公益性

また、アミコビルは、昭和50年代に市の重要施策と位置付けられた再開発事業により建設された、徳島駅前の商業の核となるビルであり、長年にわたり県都徳島の顔として市の中心市街地活性化に寄与してきた重要な施設である。そのアミコビルを管理運営する徳島都市開発は、市が筆頭株主である第三セクターであり、市は設立当初から出資を行い、さらに平成13年及び平成15年に合計5億円の増資、平成21年には2億3,300万円の貸付を行っているほか、役員としても市の幹部職員が就任するなど、財政的にも人的にも深く関与し、支援を行ってきた。

令和元年10月のそごう徳島店閉店発表後も、市は、そごう徳島店閉店等による雇用や経済をはじめとする地域への影響を最小限にとどめ、また、中心市街地のにぎわいを維持するために、そごう徳島店閉店に伴う徳島駅前のまちづくりのあり方について市民アンケートを実施するとともに、喫緊の課題である閉店後のテナント誘致については、徳島都市開発と連携を図りながら、でき得る限りの支援をしていくと表明しており、このような徳島都市開発に対する市の基本姿勢は、同社の設立当初から基本的に変わりなく、令和2年4月18日に就任した現在の内藤市長の下においても同様である。

徳島都市開発は、令和2年8月末のそごう徳島店閉店後、収入の柱であったそごう徳島店の賃貸料収入を失い、平成11年以来の赤字経営を余儀なくされ、創業以来の経営危機に直面したが、一方で、アミコビルを再生し、令和4年10月にグランドオープンする計画を立て、それまでに必要な運転資金として市に20億円の融資要請をした。

この要請に対し、市が、アミコビルを徳島駅周辺の拠点施設として位置づけ、アミコビルの管理者であり、市の第三セクターである徳島都市開発の経営の安定化を図るために本件貸付を必要と判断し、議会での議論、議決を得た経緯を踏まえた上で貸付を行ったことは、そごう徳島店閉店等により中心市街地の衰退が一層加速し、地域経済に深刻な影響をもたらす状況を避けるとともに、徳島駅前周辺を中心とする中心市街地の再生に必要な不可欠な事業として、相応の公共性、公益性を有するものであると認められる。

### (3) 本件貸付と市の政策との整合性について

請求人は、市においては基本計画が策定されておらず、本件貸付が市の中心市街地活性化政策と具体的に整合していないと主張している。

確かに、市の基本計画は平成27年度に終了しており、本件貸付を行う判断をした時点で新たな基本計画は策定されていなかった。

しかしながら、前述のとおり、アミコビルは、昭和50年代に再開発事業によって建設され、市もこの再開発事業を最重要施策として位置づけ、支援を行ってきた。また、市は、市の第三セクターであって、この中心市街地の核となるアミコビルの管理運営を行う徳島都市開発に対し、同社の設立以来、人的にも財政的にも深く関与し、支援を続けてきた。

そして、現在も、市は中心市街地再生に向けた流れを確実にするため、令和3年度末の基本計画認定を目指して、策定に取り組んでおり、こうした経緯から判断すると、市はアミコビルが建設された当時から継続して、徳島駅前周辺の中心市街地の活性化に向けた取組を推進しており、このような市の中心市街地活性化政策は、本件貸付を判断した当時においても変わりがないと認められる。

したがって、市が本件貸付を行うことは、市の中心市街地活性化に関する政策に整合していないとは言えない。

### (4) 本件貸付に代わる代替策の検討について

請求人は、市が本件貸付に代わる代替手段を検討していないと主張している。

これについては、監査対象課は、令和3年1月22日の建設委員会において、貸付を行わなかった場合の影響等について質疑応答が行われ、説明・審議のうえ議決がなされたと主張している。

しかしながら、当該建設委員会議事録によると、議会で可決されなかった場合に徳島都市開発はどうなるのかという質疑内容は認められたが、貸付に代わる代替策があるかどうかについての質疑内容は認められなかった。また、令和3年1月26日の第1回市議会臨時会の本会議の審議においても、本件貸付にかわる代替策の検討について、議員からの質問や市からの説明は確認できなかった。

以上のことから、本件貸付の判断過程において、代替策の検討が具体的に行われたかどうかを明確に認定するには至らなかった。

### (5) 本件貸付における担保の設定について

請求人は、回収可能性が非常に疑わしい本件貸付には、担保が切実に求められるところ、市が債務者側に物的保証も人的保証もまったく徴求していないことは、経済的合理性が全くなく違法であると主張している。

確かに、資金貸借契約書によると、本件貸付を行う条件は無担保・無保証であることが認められる。

この点について、前記判決では「普通地方公共団体の行う貸付けは、利潤追求を目的とする民間金融機関とは異なり、地方自治の本旨に基づき、公共目的ないし公益目的を図るためになされるものである。そして、当該貸付けが公共性ないし公益性を有するかどうかは、当該区域住民の民意に存立基盤を置く当該地方公共団体の地理的、社会的、経済的事情や特性、議会の対応、当該地方公共団体の財政の規模及び状況、他の行政施策との関連等を総合的に考慮して判断することが、地方自治の精神に合致するものである

から、当該貸付けの適法性の判断は、当該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ものである。そうすると、当該地方公共団体が貸付けを行うに当たり、利息の定めをするのか否か、物的担保ないし人的担保を徴求するのか否かについての判断もまた、当該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と解され、無利息で貸付けを行ったとか、物的担保ないし人的担保を徴求しなかったからといって、当該貸付けが直ちに公共性ないし公益性を欠く違法な貸付けとなるものではないというべきである。」と判示されている。

したがって、今回の貸付において、市が債務者側に物的保証も人的保証もまったく徴求していないとしても、当該貸付けが直ちに公共性ないし公益性を欠く違法な貸付けとは言えないと判断される。

また、監査対象課によると、徳島都市開発は、市へ融資を要望することと並行して、金融機関への融資交渉も進めているため、市は、今回の貸付により、徳島都市開発の経営安定化を図り、他の金融機関が同社に対し融資を行いやすい環境を整える必要があったと主張している。

こうした点を考慮すると、今後、徳島都市開発が市の貸付によらない残りの22億円を金融機関から調達するために、市が本件貸付を行う条件を無担保・無保証としたことに経済的合理性が全くないと断定することはできない。

#### (6) 追加の貸付や金融機関に対する損失補償の可能性について

請求人は、本件貸付はアミコビルのリニューアルオープンまでの資金需要の4分の1を賄うにすぎず、追加融資や金融機関に対する市の損失補償の約束をせざるを得ない立場に追い込まれる蓋然性が高いと主張している。

これに対し、監査対象課は、市の貸付によらない残りの22億円については、徳島都市開発による金融機関との協議が進められており、追加融資や損失補償といった要請は同社からは出ていないと説明している。また、アミコビルのグランドオープン以降は同社の経営安定化が図られる予定であるとしている。

確かに、徳島都市開発からの当初の要請どおり、本件貸付に加え、令和3年度には、追加貸付の10億円が支出される予定ではあるが、請求人の指摘する追加貸付けや金融機関に対する損失補償の可能性については、請求人が得られた情報から判断した主観的な推測でしかなく、市が追加融資や金融機関に対する市の損失補償の約束をせざるを得ない立場に追い込まれる蓋然性が高いとまで断定することはできない。

#### (7) 検討

上記(1)の判例に基づく見地から、上記(2)から(6)で検討したところによると、市が本件貸付に代わる代替策を検討したか否かの点については判断できないものの、請求人が本件貸付について経済的合理性がないなどと主張する各理由を正当とは認め難い。

前述のとおり、アミコビルは再開発事業によって建設され、長年にわたり県都徳島の顔として、市の中心市街地活性化に寄与してきた重要な施設であり、市は、市の第三セクターであり当該アミコビルの管理運営を行う徳島都市開発に対し、同社の設立当初から、財政的にも人的にも深く関与し、支援を続けてきた。

このような経緯から、市が徳島都市開発に対し本件貸付を行うことは、そごう徳島店閉店等による中心市街地の衰退が一層加速し、地域経済に深刻な影響をもたら



す状況を回避するとともに、中心市街地の再生、活性化を推進するという公共性、公益性の観点からは必要やむを得ないものと認められ、社会通念上著しく不合理であり、妥当性を欠くとまでは言い難い。

したがって、本件貸付を認めた内藤市長の判断が、著しく不合理であり、その裁量権を逸脱又は濫用したものと認めることはできないというべきであり、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項の各規定に反し、違法と解することもできない。

### 3 結論

以上のことから、請求人の主張には理由がないと認められるため、本件請求を棄却する。

### 4 意見

本件請求に対する監査の結果は以上のとおりであるが、監査を終えての監査委員の意見を付記する。

第三セクターとは、第一セクターである国や地方公共団体と第二セクターである民間企業との共同出資によって設立される事業体であるとされている。この第三セクターは、健全な経営が行われる場合には、公共部門において民間資金やノウハウを活用するための有力な手法の一つとなるとともに、経営が好調な場合には投下した資金を上回る経済効果を上げることが可能であるなどの長所も有している。しかし、公共性と企業性を併せ持つ第三セクターは、地域住民の暮らしを支える事業を行う重要な役割を担う一方で、経営が著しく悪化した場合には、地方公共団体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。

今回の請求にかかる貸付金の支出については、そごう徳島店の閉店により、市の第三セクターである徳島都市開発の経営状況が悪化したことに起因するものであった。

市の財政も緊縮の状況にある中、その財源は将来世代にわたり財政的負担を課すことになる地方債によって賄われているものであり、補助金とは異なる償還義務のある貸付金の支出であるとはいえども、10億円という貸付金の支出に対し、市民の関心は高く、様々な意見があることも事実である。令和3年度には、追加貸付である10億円の支出も予定されており、これらの貸付による効果やアミコビル再生事業の進捗状況についても、注目されるところである。

総務省は、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」（平成30年2月20日付け総財公第26号総務省自治財政局公営企業課長通知）により、相当程度の財政的なリスクが存在する第三セクターと関係を有する地方公共団体に対して、経営健全化方針を策定し、ホームページ等で公表するよう要請している。この通知は、法第245条の4第1項に基づく国からの技術的な助言ではあるものの、徳島都市開発は、令和3年1月期決算において債務超過に陥り、経営状況が著しく悪化していることが認められるところ、市は、速やかに経営健全化方針を策定し、当該方針に基づく取組を実施し、公表していくよう努められたい。

また、市は、徳島都市開発の経営状況、市の財政的支援とそれに伴うリスク、将来の見通し等について、可能な限り市民や議会に対してわかりやすく説明し、理解を得ていくよう努めるとともに、今後、徳島都市開発に対しても自ら積極的に市民に対する説明責任を果たしていくよう指導することを望むものである。