



県 章

# 滋賀県公報

平成 21 年（2009 年）  
4 月 24 日  
号 外 （ 3 ）  
金 曜 日

毎週月・水・金曜 3 回発行

## 目 次

### ○ 監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告 ..... 1

## 監 査 委 員 公 告

### 監査結果の公表公告

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、平成21年2月25日に提出のあった住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成 21 年 4 月 24 日

滋賀県監査委員	森	茂	樹
〃	柗	勝	次
〃	平	居	新 司 郎
〃	宮	村	統 雄

### 住民監査請求に係る監査結果

#### 第 1 監査の請求

##### 1 請求の要旨（要約）

平成20年9月滋賀県議会で、知事提出の二つの造林公社の農林漁業金融公庫への債務処理に関する補正予算が可決された。二つの造林公社の農林漁業金融公庫からの借入金420億円と利息270億円、合計690億円を、免責的債務引受により、今後42年間にわたって滋賀県が分割して支払うというものである。

しかし、二つの造林公社の債務はこれだけに留まらない。県からの借り入れ、下流社員からの借り入れ、利息、これからの造林公社の日常管理費などをあわせれば1,500億円とも1,600億円とも計算される県民の負担である。

しかも造林公社の有する「分収造林」が立派に成長して、木材として製品化され、販売されて収益として返ってくるまでには、植林後40年、50年かかる。悪いことには、木材の価格がどのように変化するのか予測のつかないことである。一般には木材価格が高騰するよりは、安くなると予測される場合の方が多い。

琵琶湖を持つ滋賀県は、水源の涵養として森林の重要性が指摘される。しかし、見通しの暗い森林行政に、これだけ巨額の県民負担を安易に見過ごしていいものだろうか。

「最少の経費で最大の効果」を期待するという地方自治の原則を尊重して、この二つの造林公社のあり方をど真剣に検討しなければならない。

そのような危機感にたち、以下の造林公社の問題を提起するものです。

(1) 両造林公社の借入金のうち、農林漁業金融公庫への償還については、平成19年4月より、延滞状態にはいった。

先に国松知事の時代に農林漁業金融公庫にだされた「償還猶予のお願い」により、平成17年、18年の償還については「猶予の通知」が届いていたが、それ以降は猶予の扱いはなく、延滞になった。

なぜ、19年度についても引き続き「償還猶予のお願い」を出さなかったのか、また、多額の遅延損害金の発生を防ぐための処置がとられなかったのか、それは滋賀県と公社の県民の利益をないがしろにした怠慢である。

平成20年9月、農林漁業金融公庫との間で「免責的債務引受契約」により、平成20年9月5日に19億43百万円を支払ったが、この中には、平成19年4月より延滞状態にはいった分の平成20年9月までの遅延損害金、滋賀県造林公社とびわ湖造林公社、合計1,114,836,598円も含まれている。

この遅延損害金は、嘉田知事（滋賀県造林公社の理事長）、びわ湖造林公社（理事長、西堀末治）が当然、遅延損害金の発生することを知りながら、平成19年4月から平成20年9月まで、償還を見送り、しかも、もたもたして、すばやい対応をしなかったが為に、農林漁業金融公庫から請求を受け、支払ったもので、その事に

よって滋賀県民に余分の損害を与えた。その責任は、両造林公社を管理監督する立場にあった滋賀県知事の責任に帰すものである。

- (2) 「免責的債務引受契約」で滋賀県が今後42年間で690億円の返済を了承。

平成20年8月25日、滋賀県は総額1,000億円を超える2公社の累積債務のうち最大の農林漁業金融公庫への返済方法をめぐり、2公社の債務を県が全額肩代わりして公庫に長期分割返済する「免責的債務引き受け」で合意した。関連議案は9月1日開会の臨時議会で提案された。

県は公社との間で、公社の財産である伐採収入の一部を返済の財源に充てる新たな契約「弁済合意書」を結ぶことになる。

上記のように、滋賀県は滋賀県造林公社ならびにびわ湖造林公社の農林漁業金融公庫（現、日本政策金融公庫）からの借入金420億円、利息270億円、元利合計690億円を「免責的債務引受契約」によって農林漁業金融公庫に42年間の分割で支払い、損失を補償することを契約した。同様の「損失補償」について、平成18年11月15日の横浜地裁判決は「地方公共団体が、第三セクターの借り入れ債務について金融機関との間で締結した損失補償契約が、『法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条に違反する』との判断を下しており、「免責的債務引受契約」による「損失補償契約」が必ずしも、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条に抵触しないとはいえない」との判決を出した。

この判決のように、滋賀県の農林漁業金融公庫に対する損失補償の実行が、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条に違反する」可能性がある。

滋賀県は農林漁業金融公庫に対する「損失補償契約」により「免責的債務引受契約」を取り交わして、両造林公社の債務を弁済したが、これは「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」に抵触して違法である。まず、その第3条は「地方公共団体のする保証契約にあっては、総務大臣の指定する会社その他の法人の債務については、この限りでない」と定めている。

滋賀県においても、嘉田滋賀県知事は、県議会での森議員の「造林公社設立当時、県は担当大臣に造林公社を保証契約する対象として、指定を求める申請をしたのか」との質問に対して、「（知事）県は、申請をしていませんし、その必要も有りません」と回答している。

それは、この法律の文言に反している。

平成18年7月には「（造林公社問題について）各債権者（農林漁業金融公庫、大阪府など）への債権放棄の要請を強力に求め、負債を500億円に圧縮する」とのマニフェストを掲げた嘉田知事が県民の大きな期待を背負って誕生した。新しい知事の誕生は、永年の悪い慣習に浸され、両公社の危機的状態を黙認してきた滋賀県の体質を改め、「造林公社問題」を解決する絶好の機会であったが、新任の嘉田知事も栗東新幹線中止問題やダム問題の対応に追われ、18年、19年と造林公社の問題を放置し、両造林公社の420億円にのぼる農林漁業金融公庫への償還遅延を許し、「特定調定による債務の圧縮も実現せず」全額一括返済を求められる状況となってしまった。この事態に対して嘉田知事は、選挙で公約した「マニフェストの実現に絶好の機会であった」にも係らず、金融公庫への「損失補償契約」による「免責的債務引受契約」という安易な方法で解決する道を選択した。その結果、前任者以来の長年の「滋賀県の財政改革の努力」を水の泡に流すような、690億円という、さらに大きな財政負担を背負い、42年間にわたって県民に多大の税負担を課す結果となった。

「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」は正にこのような財政負担を回避しようとしたものであり、この経緯に照らしても造林公社の多大な債務を「第三セクターに対する補償契約」で解決することは「財政援助法の制限に関する法律」に抵触する違法、不当なものである。

上記により、私は地方自治法第242条第1項により、滋賀県監査委員に対して二つの造林公社の経理を精査し、その構成員でもあり、管理監督の立場にある現滋賀県知事、歴代滋賀県知事に対して

- ・ 滋賀県（乙）が農林漁業金融公庫（甲）との間に取り交わした滋賀県造林公社ならびにびわ湖造林公社（丙）の借入金について、「甲が損失を受けたときは、乙においてこれを補償する」との損失補償契約は無効である。
- ・ 従って「免責的債務引受」にしろ「重畳的債務引受」にしろ、第三セクターの債務に対する滋賀県の損失補償は違法であるので、先に締結された農林漁業金融公庫（現、日本政策金融公庫）との「免責的債務引受契約」も無効である。
- ・ 農林漁業金融公庫（現、政策金融公庫）に対する対応を誤り、遅らせ、1,114,836,598円もの遅延損害金の支払いで、県民に巨額の損失を与えた現知事に上記損害額の損害賠償を求める。

などの必要な措置を取られるよう請求します。

2 請求者  
大津市 田中敏雄

3 請求のあった日  
平成21年 2月25日

## 第2 請求書の受理

本件請求は、平成21年 2月25日に提出されたが、形式的要件を欠いていたので、補正を求めたところ、平成21年 3月 9日に補正した請求書が提出された。

この結果、法定要件を具備しているものと認め、平成21年 3月11日に受理を決定した。

## 第3 監査

### 1 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第 6 項の規定に基づき、請求人に対して平成21年 3月18日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠が提出され、本件請求に係る補足説明がなされたが、新たな証拠および陳述からは請求の内容に変更を生じるものはないと判断した。

### 2 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を琵琶湖環境部森林政策課とし、関係職員から事情を聴取し、監査を実施した。

## 第4 監査の結果

### 1 監査の対象に係る違法性または不当性についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書によると、

(1) 滋賀県が農林漁業金融公庫（現、日本政策金融公庫、以下「公庫」という。）との間で締結した社団法人滋賀県造林公社および財団法人びわ湖造林公社（以下「両造林公社」という。）の公庫資金借入れに関する損失補償契約は「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）（以下「財政援助制限法」という。）第 3 条に抵触して違法であるから、損失補償の実行措置として締結した免責的債務引受契約も財政援助制限法第 3 条に抵触して、違法である。

(2) 滋賀県が免責的債務引受契約に基づき公庫に支出した1, 114, 836, 598円の遅延損害金は、滋賀県および両造林公社が平成17年度および平成18年度と同様に平成19年度も公庫に対し、償還猶予の願いをしなかったことから、平成19年 4月に公庫への返済が延滞状態になり、知事が遅延損害金が発生することを知りながら素早い対応をしなかったために発生したものである。

との理由から、知事に対し、滋賀県と公庫との間で締結した損失補償契約および免責的債務引受契約はいずれも無効であり、免責的債務引受契約に基づき滋賀県が公庫に支払った1, 114, 836, 598円の遅延損害金について、損害賠償を求める等の措置を求めていると解されるので、以下これらについて判断する。

なお、請求人は、両造林公社の会計処理および滋賀県の両造林公社に対する指導監督に対して、違法不当性を述べているが、これらは住民監査請求の対象となる地方公共団体の財務会計上の行為でないことから、監査の対象外とした。

### 2 事実関係の確認

監査の対象となった両造林公社の債務処理について、監査対象機関である琵琶湖環境部森林政策課に対する監査を実施するとともに職員から事情を聴取したところ、以下のとおりであった。

#### (1) 損失補償契約の締結

両造林公社が、公庫から資金を借入れる際、条件として滋賀県の損失補償契約が必要とされており、両造林公社からの要請に基づき、個々の借入れ毎に損失補償契約が締結されており、滋賀県議会の債務負担行為の議決の範囲内で締結されていた。

損失補償契約は、平成16年 3月29日に締結されたのを最後に、その後は締結されていなかった。

#### (2) 免責的債務引受契約の締結

両造林公社の公庫に対する債務を免責的に滋賀県が引き受ける契約が平成20年 8月25日に締結されていた。

免責的債務引受契約は、同契約証書第 5 条において、滋賀県議会において免責的債務引受契約の締結に関する歳入歳出予算および債務負担行為の補正を内容とする予算の議決がなされることを停止条件として効力が生じるものとされており、滋賀県議会における議決の日である平成20年 9月 4日に効力が生じている。

また、同契約証書第 7 条において、免責的債務引受契約の締結に伴い、滋賀県と公庫との間で締結されていた損失補償契約は全て合意解除されていた。

#### (3) 遅延損害金の支出

平成20年9月4日に効力を生じた免責的債務引受契約に基づき、公庫への平成20年度の支払を平成20年9月5日に行ったが、その金額は1,943,178,494円でその内訳は、元金が615,723,743円、利息212,618,153円、遅延損害金1,114,836,598円であった。

### 3 判断

(1) 請求人は、免責的債務引受契約の前提となった損失補償契約が財政援助制限法に違反し無効であるから免責的債務引受契約も無効であると主張しているので、このことについてまず判断する。

損失補償契約は、第4の2(1)で述べたように、平成16年3月29日以前に締結されており、請求のあった時点より全て1年以上前の財務会計上の行為であるから、住民監査請求の対象とはなり得ないが、請求人は損失補償契約は免責的債務引受契約の締結の原因となった財務会計行為であるとの主張をしていると思われるので、損失補償契約の締結が財政援助制限法第3条に違反して無効であるかどうかについて判断する。

請求人は、平成18年11月15日の横浜地方裁判所の判決を根拠に、損失補償契約の締結が財政援助制限法第3条に抵触し、違法であると述べているが、

- ① 滋賀県が公庫との間に締結した損失補償契約は、第4の2(1)で述べたように、前記横浜地方裁判所判決以前の平成16年3月29日までに締結されたものであること。
- ② 地方自治法においても、損失補償を地方公共団体が行うことを予定していること。（同法第199条第7項、第221条第3項）
- ③ 財政援助制限法第3条の行政解釈の権限を有する総務省（当時は、自治庁）行政課長回答（「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」（昭和29年5月12日））などを根拠に長年損失補償契約が締結されてきたこと。
- ④ 平成16年10月8日の熊本地方裁判所の判決によれば、「本件損失補償契約は、経済的な面において保証契約と類似するといえるが、損失補償契約と債務保証契約は、法的にはその内容及び効果の点において異なる別個の契約類型であり、また、会社その他の法人のために地方公共団体が損失補償契約を締結し債務を負担することは法の予定するところであるといえる（地方自治法221条3項参照）から、損失補償契約の締結自体をもって、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条に違反するものとはいえない」とされており、前記横浜地方裁判所の判決以降である平成19年2月19日の福岡高等裁判所判決においても、熊本地方裁判所判決を是認し、さらに、平成19年9月21日の最高裁判所第二小法廷決定においても、福岡高等裁判所判決を支持し、上告理由がないとして上告を棄却していること。

などから判断すると、滋賀県における損失補償契約の締結が財政援助制限法第3条に抵触し、違法であるとはいえない。

一方、免責的債務引受契約の締結が財政援助制限法第3条に違反するかどうかについては、滋賀県が総務省に対して行った照会に対して、平成20年8月19日付けの総務省自治財政局財務調査課長からの回答では「地方公共団体が法人の債務を免責的に引き受けることは「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条で禁止されている保証契約に相当するものとは解されない。」とされており、免責的債務引受契約の締結が財政援助制限法第3条に違反するとは考えられない。

以上のことから、請求人がいう、損失補償契約の実行措置として免責的債務引受契約を締結したものであり、かつ、損失補償契約および免責的債務引受契約の締結はいずれも財政援助制限法第3条に抵触し、違法であるとの主張は認められない。

(2) 次に、請求人は、遅延損害金が発生したことは、平成17年度および平成18年度と同様に平成19年度も公庫に償還猶予のお願いをしなかったことおよび知事が素早い対応をしなかったためであると主張しているので、このことについて判断する。

平成20年9月5日に支払われた遅延損害金1,114,836,598円の内訳について調べたところ次の①および②の合計額であった。

- |                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| ① 平成19年度に延滞が始まった日以降の遅延損害金分        | 751,572,913円 |
| ② 償還猶予された既経過期間等に係る約定利息の分割履行に伴う利息分 | 363,263,685円 |

まず、①についてであるが、①は平成19年4月30日以降延滞になったことに伴う遅延損害金であり、当初の借用証書の特約条項第11条によれば遅延損害金の率は年14.5%となっており、本来ならば4,167,858千円の遅延損害金が発生することになるが、免責的債務引受契約の締結にあたって、滋賀県が償還条件および遅延損害金の一部免除について公庫と交渉を重ねた結果、免責的債務引受契約証書第3条各項のとおり償還条件の変更および同証書第4条により遅延損害金の一部免除について合意された。

その内容は、遅延損害金の率を、年14.5%から、当初の約定利率（平均約年2.6%）に引き下げることにより

遅延損害金の額を751,573千円とし、本来の遅延損害金の額である4,167,858千円との差額3,416,285千円を公庫が免除するものである。

この結果、平成19年度において償還猶予は認められていなかったが、免責的債務引受契約の締結により遅延損害金の率が年14.5%から平均約年2.6%の約定利率になったことで、元金に対する通常の借入利息のみを払ったことになった。

このことは、遅延損害金という名称で751,572,913円を支払っているが、償還猶予が得られても利息として同額を支払わなければならなかったことからすれば、請求人がいう、償還猶予のお願いをしなかったことにより遅延損害金が発生したとの主張は認められない。

次に②についてであるが、②は平成17年度以降償還猶予を受けたこと等に伴う約定利息である3,897,017千円を1年据え置き4年分割償還としたことに伴う利息であるが、これも免責的債務引受契約証書第3条により、約定利率（平均約年2.6%）で計算されている。

森林政策課からの聞き取りによれば、公庫からは、3,897,017千円の利息は免責的債務引受契約の締結にあたって、契約前に全額返済を求められたが、財源が確保できなかったことおよび滋賀県の財政運営上の判断もあり（平成20年度当初の財政調整基金の残高は約50億円で、うち平成20年度当初予算で基金繰入金として歳入予算に計上されたのが20億円）1年据え置き4年の分割返済としたものであり、その結果363,263,685円の利息が生じ、初年度である平成20年度に支払ったものであるとのことであった。

また、平成20年9月県議会臨時会において、免責的債務引受契約に基づく公庫への償還額が毎年20数億円となった理由についての、別紙の総務部長の答弁から判断すると、償還猶予等に伴う約定利息の返済も県財政の健全な運営のため、政策的な判断として、やむなく1年据え置き4年分割償還としたものであると思われる。

すなわち、初年度である平成20年度に全額償還すれば、県の財政運営上、他の行政分野への影響が懸念されることから、分割返済によりその影響を最小限とするという、やむを得ない措置と考えられ、請求人がいう、素早い対応をしなかったために遅延損害金が発生したとの主張は認められない。

以上のことから、請求人がいう、遅延損害金が生じたのは償還猶予のお願いをしなかったことおよび素早い対応をしなかったためであるとの主張は、認められない。

#### 第5 請求の措置に対する判断

請求人は、損失補償契約および免責的債務引受契約の無効ならびに遅延損害金の損害賠償を求める等の措置を求めているが、第4 監査の結果で述べたとおり、請求に理由がないものとして、棄却する。

#### 第6 意見

本件請求の対象となった両造林公社の債務処理については、免責的債務引受契約により滋賀県が42年間にわたって690億円という巨額な債務を両造林公社から免責的に引き受けたものである。

滋賀県は、その代償として、両造林公社と弁済合意書を締結し、今後、伐採収益の中から弁済を受けることになるが、両造林公社の伐採収益がいかに確保されるかが重要である。

については、より多くの伐採収益の確保につながるよう、滋賀県としても、生産コスト削減の方策や流通システムの立ち上げなど、総合的な林業施策を展開するとともに、両造林公社の経営安定化に向け、徹底した指導に努められたい。

（別紙）平成20年 9 月県議会臨時会総務部長答弁

「分割返済における各年度の償還額を検討するにあたりましては、各年度の財政負担を可能な限り平準化するということを前提に検討を行いました。各年度の具体の返済額につきましては、第 1 に、昨年度に行いました収支試算によりますと、今年度平成20年度以降の 3 年間、毎年400億円を超える巨額の財源不足が生じるという極めて危機的な財政状況にありまして、財政構造改革プログラム期間後の平成23年度以降も厳しい財政状況が続くものと見込まれますことから、単年度の負担を極力抑えること。第 2 に、返済総額が極力増加しないように、償還年限が長くならないようにすること。第 3 に、公庫債務の償還猶予措置が講じられた以前の、つまり平成16年度以前の県から両公社への貸し付けによる各年度の財政負担が約16億円から18億円であったこと。第 4 に、債権者であります農林漁業金融公庫が応じられる範囲内での分割でありますこと。これらの点を総合的に考慮いたしまして、各年度の県負担額をおおむね20億円程度と想定したところでございます。」