

2021年9月3日

## 阿波おどり事業運営体制等検討委員会 中間報告

阿波おどり事業運営体制等検討委員会（以下、本委員会）では、「阿波おどりの存在意義・目的」についての本委員会における共通認識を確認するとともに、2021（令和3）年8月末までに、「2017（平成29）年度までの阿波おどり事業の累積赤字問題」、「徳島市観光協会の破産処理に関する徳島市の対応」、「阿波おどり事業の累積赤字問題の2017（平成29）年度当時の議論」及び「2018（平成30）年度の阿波おどり事業の運営体制」について議論し、論点整理を行った。

### 1. 阿波おどりの存在意義・目的についての本委員会の共通認識

本委員会では、誰のための何のための阿波おどりなのか、阿波おどりのステイクホルダーとその優先順位について議論し、観光資源としての側面も大切であるが、文化継承や徳島市民のための阿波おどりという側面が大切であるという認識を共有した。

さらに、本委員会では以下の視点で今後の議論を展開していくことを確認した。

- ・ 阿波おどりは、市民同士の繋がりを強固にし、それが単に内輪の繋がりでなく、世代を越えた、地域外の人々との関係を広げていくことに貢献しているのではないか。
- ・ 阿波おどりを通じて徳島市における文化継承や市民活動が促進されるのであれば、公共部門の役割が支持され、重要になるのではないか。将来的には、市民生活や市民活動に与える影響の調査が必要ではないか。
- ・ 阿波おどりが文化継承や徳島市民の生活に与えるプラスの影響を考慮すれば、阿波おどり事業の収支均衡、事業スキームや運営組織のあり方だけにとらわれない、広範な議論が必要ではないか。

### 2. 阿波おどり事業の累積赤字問題

阿波おどり事業の累積赤字問題に関する議論をふまえ、平成29（2017）年度までの阿波おどり事業を運営面、財務面での問題点を指摘すると、以下のとおりである。

#### (1)運営面

2017年度までの阿波おどり事業の関係主体には、主催主体である徳島市観光協会（以下、観光協会）と徳島新聞社、主催主体が設置し阿波おどり事業を主管する阿波おどり実行委員会<sup>1</sup>、補助金の交付主体としての徳島市・徳島県が存在していた。

---

<sup>1</sup> 「公益社団法人徳島市観光協会阿波おどり実行委員会規約」では、実行委員会の所掌事項は「阿波おどり行事の計画及び実施、栈敷等の管理運営に関すること」と規定される。

### ① 収支均衡の責任放棄

- ・ 無料演舞場事業や無料シャトルバス等の収益を生まない事業だけでなく、有料演舞場事業においても、十分な財源確保の対策がないまま規模を拡大してきた。
- ・ 徳島市は損失補償を約束して赤字を許容したため、主催主体（観光協会と徳島新聞社）が収支均衡努力を怠るモラルハザードを助長した<sup>2</sup>。

### ② リスク管理体制の未整備

- ・ 荒天等による減収等に備えるリスク管理体制（財政調整基金の整備等）が未整備であった。

### ③ ガバナンスの機能不全

- ・ 阿波おどり事業では、累積赤字とともに、主催主体による説明がつかない不透明・不適切な会計処理が長期にわたり放置されてきた。
- ・ 主催主体に対する監査体制が整備されておらず<sup>3</sup>、ガバナンスが機能していなかった。補助金の交付主体であり損失補償の実施主体<sup>4</sup>である徳島市による監督も機能していなかった。

## (2)財務面

阿波おどり事業の会計は、観光協会の阿波おどり事業特別会計で管理されていた。

### ① 固定資産取得の無計画性

- ・ 固定資産取得を財源確保や返済の計画なく、借入金に依存する仕組みが許容されてきた。
- ・ 設備投資（更新）のための積立（積立基金の整備等）が存在しなかった。

### ② 固定資産の評価のあり方

- ・ 借入によって取得した固定資産（積立用パイプスタンド）が3年で無価値とされた。
- ・ 年4日間しか使用されない固定資産を3年<sup>5</sup>で償却することの是非、経済的価値に基づく資産評価が検討されるべきであった。また、累積赤字は金額そのものではなく、資産価値を控除した純債務で評価するという点も検討されるべきであった。（実際、積立は2018年5月に徳島市によって約2.2億円で買い取られた。）

### ③ 不透明・不適切な会計処理

- ・ 主催主体による収支差額表<sup>6</sup>などの説明がつかない不透明・不適切な会計処理が長く続けられ、放置されてきた。

---

<sup>2</sup> 一般に、損失補償は赤字を出してもよいというメッセージを与える。事後的な赤字補填が約束されていれば、経済主体が費用最小化や収支改善努力を怠ってしまうことを、モラルハザードという。

<sup>3</sup> 観光協会は毎年度通常総会において監査報告を、徳島市の財政援助団体として毎年度決算報告を市議会に対して行っていたが、阿波おどり事業の主催主体（観光協会と徳島新聞社）に対する監査体制は未整備で機能しているとはいえなかった。

<sup>4</sup> 2017年11月になって、徳島市は地方自治法第221条に基づく予算の執行に関する長の調査権等を行行使し、観光協会への「阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査団」による実地調査を実施している。

<sup>5</sup> 「娯楽又はスポーツ器具及び興行又は演劇用具」劇場用観客いすの法定耐用年数3年が採用されたと推察される。

<sup>6</sup> 収支差額表の説明は本中間報告3-⑤（pp.5-6）を参照。

以上から、2017年度までの阿波おどり事業の累積赤字は、運営体制と会計制度の不備とともに、徳島市が赤字を許容する損失補償を約束し、すべての関係主体のモラルハザードを助長したことに起因すると考えられる。

### 3. 「阿波おどり事業の累積赤字問題」の2017年度当時の議論について

「阿波おどり事業の累積赤字問題」の2017年度当時の議論に関する本委員会での分析・検証を踏まえて、問題点を指摘すると、以下のとおりである。

#### ① 累積赤字の発生要因が調査されなかった。

1) 赤字発生要因が長期的なスパンで調査されていない。

#### ●本委員会で明らかにした点（資料I参照）

- 1987年度から2016年度の30年間で一時借入金は18回実施された。赤字の発生要因は設備投資による資金不足を補填した設備投資要因と事業収支赤字を補填した事業収支赤字要因に分けられる。18回のうち、設備投資要因が8回、事業収支赤字要因が12回（ただし、設備投資と事業収支赤字が同時に発生した年が2回）であった。一時借入金累計額で見ると、57.7%分が設備投資要因、42.3%分が事業収支赤字要因によって説明できる（表1参照）<sup>7</sup>。
- 事業収支赤字が発生した年は、無料シャトルバスが開始された年を含む5年間、荒天及び2010年代である。2010年代には、規模拡大によって増加した事業費を収入で賄えない構造（チケット販売の低迷等）が定着し、事業収支赤字を補填するために一時借入金を実施された。「無料シャトルバス」は12回のうち5回、「荒天」は2回、「2010年代」は5回であった。一時借入金累計額で見ると、18.5%が「無料シャトルバス」、13.8%が「荒天」、10.0%が「2010年代」である（表1参照）。
- 一時借入金を通じた累積赤字は、設備投資計画と返済計画<sup>8</sup>の欠如、荒天等による収入減へのリスクへの適切な対応を怠ってきた結果である。一時借入金累計額のうち、設備投資要因（57.7%）と荒天要因（13.8%）を合わせた71.5%分は、設備投資計画と返済計画の欠如とリスク管理体制の不備によるものであり、主催主体が必ずしも収支改善を怠ったことに起因するものとはいえない。他方、無料シャトルバスの運行と2010年代の事業収支赤字に起因する一時借入金28.5%分は、収益確保の見通しが無いまま規模拡大を行った主催主体を含む阿波おどりの全関係主体の責任によるものといえる。

<sup>7</sup> ただし、二つの要因が同時に発生した96年度と98年度は以下の通り一時借入金を案分した。96年度は一時借入金5,800万円のうち、設備投資3,090万円と同額を設備投資分、残りの2,710万円を事業収支赤字分とした。98年度は設備投資3,035万円、事業収支赤字42万円であったため、2,900万円の一時借入金すべてを設備投資分とした。

<sup>8</sup> 借入金の返済は事業収支が黒字の場合（1989,90,93,94,95,2005,06,07,08,09年度）に実施された。

表 1. 一時借入金と発生要因（設備投資・事業収支赤字） 1987-2016 年度までの 30 年間

発生要因		回数	年度	一時借入金累計額	割合
設備投資		8 回	87,88,91,92,96,97,98,04	3 億 2,760 万円	57.7%
事業赤字	無料シャトルバス	5 回	98,99,00,01,02	1 億 500 万円	18.5%
	荒天	2 回	96,03	96 年度:2,710 万円 03 年度:5,100 万円	13.8%
	2010 年代	5 回	10,12,13,14,16	5,700 万円	10.0%
	事業収支赤字 計	12 回	96,98,99,00, 01, 02, 03,10,12,13,14,16	2 億 4,010 万円	42.3%
合計		20 回		5 億 6,770 万円	100%

2) 累積赤字をもたらした事業費（委託費）の増加要因は分析されなかった。

●本委員会で明らかにした点（資料Ⅱ参照）

- 阿波おどり事業は、バブル期から 90 年代にかけて顕著に規模が拡大した。そのため、阿波おどり事業費は物価の影響を除いた実質で 1987 年度から 99 年度までの 13 年間で約 1.3 億円、123%増加した（表 2 参照）。
- 阿波おどり事業の事業費別に見た増加要因は以下のとおりである（表 3 参照）。
  - 有料演舞場事業の拡大による（収入を上回る）有料演舞場事業費が 5,680 万円（全事業費 123%増加に対する寄与度は 55.7% 割分）増加した、特に、委託費（電飾・照明、警備等）の増加が顕著である。
  - 無料演舞場事業費が 2,150 万円（寄与度は 21.1% 割分）増加した。特に、収益に結びつかない事業（無料演舞場と演舞場間の電飾・照明、警備等の委託費）の増加が寄与した。
  - 管理費が 2,430 万円（寄与度は 23.8% 割分）増加した。特に、無料シャトルバス運行による委託費、臨時駐車場の設置や拡充による賃借料の増加が寄与した

表 2. 1999 年度までの 13 年間の阿波おどり事業費の増加額と増加率

	物価調整前後の差	増加率
阿波おどり事業費（物価調整） ＝実質的な事業費拡大分	1 億 2,550 万円増	123.0%増
物価上昇分	3,500 万円増	34.3%増
阿波おどり事業費（物価調整前）	1 億 6,050 万円増	157.3%増

注：事業費は『国民経済計算』の政府支出デフレーターを用いて物価調整（実質化）しており、すべての年度の事業費を 1987 年度価格で示している。

表 3. 阿波おどり事業費（物価調整）の増加に対する各事業費の寄与度（2時点比較）

	1987年度	1999年度	差	寄与度	寄与率
有料演舞場事業費	67.2	124.0	56.8	55.7 ㊦	45.3%
無料演舞場事業費	11.3	32.8	21.5	21.1 ㊦	17.1%
にわか連事業費	0.0	6.7	6.7	6.6 ㊦	5.3%
選抜阿波おどり等事業費	11.7	25.3	13.7	13.4 ㊦	10.9%
総合案内所運営費	0.7	3.2	2.6	2.5 ㊦	2.0%
管理費	11.1	35.4	24.3	23.8 ㊦	19.4%
事業費（物価調整）計	102.0	227.5	125.5	123.0%	100.0%

注：1987年度と1999年度の事業費と差は単位100万円、寄与度の単位は%ポイント。

② 累積赤字約4.2億円が、徳島市の財政、市民にとってどれほどの負担をもたらすものであったのかが検証されなかった。

- ・ 阿波おどり事業の累積赤字が極めて大きな市の財政負担、市民負担をもたらすものとして認識され、冷静さを欠いた議論がなされていた節がある。市民負担という観点では、累積債務は2016年度末時点で徳島市の財政規模（標準財政規模）に比して0.8%分に過ぎなかった<sup>9</sup>。

③ 阿波おどりの便益との対比で累積赤字の財政負担、市民負担に与える影響が議論されるべきであった。

- ・ 阿波おどり事業が観光業、宿泊業、飲食業等に与える経済効果や、市民同士のつながりの構築（ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の醸成<sup>10</sup>）という「便益」との対比でも議論されるべきであるが、こうした視点での分析・検証が欠落していた。

④ 借り入れで取得した固定資産（栈敷用パイプスタンド）の価値は無視され、累積債務のみに偏ったバランスを欠いた議論がなされた。

- ・ 年4日間しか使用されない資産を3年で償却する会計処理方法の是非についても議論すべきであった。経済的価値に基づく資産評価という選択肢が検討されなかった。（栈敷は2018年5月に市によって約2.2億円で買い取られた。）

⑤ 会計処理の不透明性は、共催法人にも確認されるが十分な検証がなされなかった。

- ・ 共催法人が有料演舞場のチケット販売や広告受注を行って代金回収する一方で、案内看板等を発注して代金を仮払いし、この収支差額を記した「収支差額表」に基づく精算が観光協会

<sup>9</sup> 徳島市「財政状況資料集」（平成28年度決算）によれば、将来負担比率74.2%のうち、市観光協会に係る市の一般会計の将来負担額（公社三セク等のうち、その他の第三セクター等に係る将来負担額）は0.8%ポイント分である。

<sup>10</sup> 阿波おどりを通じた活発な住民同士の交流は、互いのつながりを深め、隣人や他人との信頼関係の構築や地域行事への参加を促す効果、つまり、地域におけるソーシャル・キャピタルの醸成が期待できる。こうした地域内の結束をもたらすソーシャル・キャピタルは地域における防犯や防災のコストを下げる効果をもち、これらの行政サービスを代替する役割も果たしうる。また、阿波おどりを通じた活発な地域外の人々との交流は、交流人口の増加を通じて経済圏の拡大、地域産業の活性化にも貢献しうる。地域産業の経済的な自立は住民生活の安定化や居住者の増加にも寄与することが期待される。

との間で行われていた。しかし、「収支差額表」に関する調査が不可欠であったがなされなかった。

- ・ 本委員会では、7月13日付け等で「収支差額表」とそれに係る各科目の明細並びに当該入出金・契約が確認できる資料（請求書、契約書等）の提供を徳島新聞社に依頼している。

⑥ 「調査団報告書」では、阿波おどり事業の赤字解消策、収支改善策が検討されなかった。

- ・ 「調査団報告書」(pp.15-16)では「予算の執行管理」の問題点（事業の収支均衡に対する視点、中長期的な財政計画の欠落等）が指摘されているものの、累積赤字の解消策、適切な予算の執行管理による事業収支の改善策が示されることがなかった。
- ・ 結成から3か月で提出された「調査団報告書」において、累積赤字の検証・解消策の検討がなされたことは確認できず、「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難である」と結論づけるのは性急すぎたと考えられる。「調査団報告書」は徳島市が徳島市観光協会の破産に動いた根拠として用いられた。

#### 4. 徳島市観光協会の破産処理に関する徳島市の対応

##### 事実認識

- ・ 徳島市による呼びかけによって、2017年9月28日に予定された徳島新聞社と観光協会との三者協議は、観光協会の不同意によって不成立となった。三者協議の呼びかけを起点とすると、2018年3月1日の観光協会の破産手続きは5か月後に開始された。
- ・ 徳島市と観光協会との関係は、三者協議の呼びかけ以前から、当時の徳島市長（被告）と徳島市観光協会（原告）は係争中であった。2017年3月15日に徳島市観光協会が徳島市長を公務員職権濫用罪と強要未遂罪で検察庁に告発している（2017年10月3日受理）。徳島新聞社と観光協会との関係は、2017年9月11日に徳島新聞社が阿波おどり会館の指定管理者応募のために共同体を設置し、12月1日には観光協会が徳島新聞社長を阿波おどり会館の指定管理業務選定に係る特別背任で検察庁に告発している。（なお、当時の徳島新聞社社長と事業局長は観光協会の理事であり、徳島市観光協会は阿波おどり会館の指定管理業務に応募していた。）
- ・ 2017年11月16日に結成された「阿波おどり事業特別会計の累積赤字の解消策等に関する調査団」（以下、調査団）は、2か月半程度後の2018年2月5日に「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難」と結論づけた（調査団報告書）。
- ・ 2018年2月5日提出の「調査団報告書」の2日後の2月7日には、徳島市が来年度の観光協会への補助金の支出及び損失補償を行わないことを通知した。報告書から4日後の2018年2月9日に、徳島市が観光協会に対し清算手続きの考えを問い合わせるとともに、金融機関に対して債権保全を依頼した。
- ・ 2018年2月9日の徳島市による清算手続きの問い合わせに対して、観光協会は2月15日の第3回理事会において、清算をせず事業を続けていくことを決定した。

- ・ 2018年2月23日に徳島市が観光協会に対して積立金を担保にして借入れを行わないよう要請した。観光協会は積立金を担保にした借入の可否について内閣府に問い合わせを行い、2月28日に「可能」とする回答を得た。その翌日の3月1日には、徳島市と金融機関との間で債権譲渡契約が結ばれ、金融機関から徳島市が債権者となったことが通知された。
- ・ 徳島市による2018年3月1日の観光協会に対する破産手続きは、2018年2月5日の調査団報告書から、1か月弱で開始された。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 「調査団報告書」の「観光協会が累積赤字を解消しつつ阿波おどり事業を継続していくことは、極めて困難」から、徳島市が観光協会の清算という判断に至る根拠が不明である。
- ・ 観光協会が単独で事業内容を決定し、累積赤字を生み出したわけではないものの、阿波おどり事業は責任の所在が不明瞭な体制で運営されてきたが、突如観光協会だけが責任を問われ、破産が選択されたことに違和感がある。
- ・ 阿波おどり事業特別会計の累積赤字は以前から市議会に報告されてきたが、突如問題視され、観光協会の清算という判断に至ったことに違和感がある。
- ・ 一般企業の場合であれば、改善計画の作成、金融機関との交渉を重ねるなど時間がかかるプロセスがかなり性急に行われた。
- ・ 公益性を有する機関（公益社団法人）なら、公共的役割について議論が必要であるし、時間をかけて慎重に進める必要がある。
- ・ 観光協会の破産手続きは、異例のスピードで実施された。破産に向けた強いモチベーションを感じる。
- ・ 本委員会では、徳島市による観光協会の破産に向けた強いモチベーションについていくつかの疑問が残された。そのため、観光協会の破産に向けた意思決定プロセスや積立金等取得費用の市長専決処分が実施されたプロセスにおける徳島市議会のチェック機能、観光協会側の阿波おどり事業の改革案、徳島市長と観光協会の係争を生んだ背景等について、引き続き調査・議論していくこととした。

## 5. 2018(平成 30)年度の阿波おどり事業の運営体制

2018年4月26日に徳島市主導で始まった徳島市阿波おどり実行委員会、阿波おどり事業検証有識者会議（以下、有識者会議）の提言（2019年1月24日）を受けて2019年2月13日の第13回阿波おどり実行委員会以降に構成された実行委員会の体制について検討した。

### 事実認識

- ・ 2017年度以前の実行委員会は、おどり連、宿泊業者、交通事業者、商店街組合、マスコミ、行政機関、市議会議員等で構成されていた。徳島市主導で始まった2018年度の徳島市阿波おどり実行委員会は、徳島市のほかは主に経済団体で構成された。
- ・ 有識者会議の「提言書」（2019年1月24日）では、主に1)実行委員会における徳島市の関与について否定的見解が示され、NPO・商工団体が主体となる実行委員会体制の構築、2)「収支の責任明確化」のために民間事業者への阿波おどり事業の民間委託が提言された。
- ・ 有識者会議の提言を受けて新たに再編された実行委員会は、従来通りの経済団体で構成され、委員長が民間（弁護士）に変更された。徳島市は第一副市長が委員、市経済部が事務局として関与した。有識者会議は行政中心の体制から脱するために事務局の民間化についても提言していた。
- ・ 有識者会議の「提言書」から10日程度後の2019年2月1日に開催された第11回阿波おどり実行委員会では、民間委託を目標に進めていくということが採択された。さらに「提言書」から20日程度後の2月13日に開催された第13回阿波おどり実行委員会では、新実行委員によって阿波おどり事業の民間事業者募集が協議・決定された。
- ・ 第13回阿波おどり実行委員会で民間事業者募集が決定された2日後の2月15日には、阿波おどり事業企画運営業務の募集要項を配布・公開し、3月22日及び26日に審査のうえ、3月28日の第14回阿波おどり実行委員会で阿波おどり事業企画運営事業者を決定した。

本委員会での主な議論は以下のとおりである。

- ・ 2019年1月24日の有識者会議の提言から、20日程度後には、民間委託が新しい実行委員会の下で決定され、阿波おどり事業企画運営業務の募集要項を配布・公開するなど、民間委託への意思決定と募集開始も性急に行われた。結果として、「提言書」から2か月後には、阿波おどり事業企画運営事業者が決定されている。
- ・ 2018年度に徳島市主導で始まった実行委員会体制では、「収支の責任明確化」という有識者会議の提言が最優先され、市民の代表やおどり連の代表等の関係者の意見を反映する機会が十分に用意されないまま、重要な意思決定が性急になされた。
- ・ 実行委員会は、ジェンダーなどダイバーシティに配慮した団体・代表者で構成されることが市民の意見を反映させるためには必要である。