

橿原市監査公表第3号

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項の規定に基づき請求のあった「橿原市職員措置請求」（以下「本件監査請求」という。）について、同条第4項の規定により監査を実施したので、その結果を次のとおり公表します。

平成30年4月20日

橿原市監査委員 北川 洋
橿原市監査委員 山口 宣恭

橿原市職員措置請求に関する監査結果について

第1 請求の受付

1 請求人 略

2 請求書の提出

平成30年2月20日

3 請求の内容

請求人から提出された橿原市職員措置請求書に記述された請求の内容は、次のとおりである。（請求人に関する事項を除き、請求書原文の記述を記載する。）

市議会否決議案を市長が専決した違法等についての住民監査請求書

下記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

記

請求の要旨

平成27年3月26日、市議会3月定例会の採決において、森下豊市長が提案した八木駅南市有地活用事業（以下、「本事業」）についての議案「議第24号 特定事業契約の締結について」が可決され、本市とPFI八木駅南市有地活用株式会社（以下、「大林組グループ」「SPC」）森田兼光代表取締役との間で事前に交わされていた『仮契約』が『本契約』として成立した。

この時、議会は大林組グループの提案書の内容を確認できていなかった。

ついで、平成30年1月15日、市議会第1回（1月）臨時会の採決において、同市長が提案した、『本事業において建築された複合施設の供用開始日を、平成30年4月1日から平成30年2月13日に前倒しすること』など、幾つかの論点を含んだ「議第2号 特定事業契約の変更について」が否決されたところ、市長は同日付で、同議案から『土壌汚染費用にかかるSPCへの支払い部分』を取り除き、残余の契約を専決処分した。

議会が、当初の「提案書の内容の未確認」により、契約に疑問があること、追加資料の提出をSPCに求めるべきこと、それに基づく是正措置なくしては、SPCからホテル経営者及び1階飲食店経営者への転貸借を承認できないことを「複合施設に関する決議案」という形で示し、「事業の開始日の前倒し」を否決した中でのこの専決処分は、実質において、議会の問題意識に答えることを拒否しつつ、外形的にも、地方自治法上許されない「議会否決事件の専決」であり、民法で言う「無権代理行為」であって、重大な瑕疵を持つ違法であり、無効である。

よって、本事業契約により、平成30年2月13日以降の分庁舎等の運営開始時には、それにまつわる公費が市からSPCへと支出されるが、本市にとって損害である。

また、平成30年2月13日の1階飲食店、2月15日からのホテルの運営開始時には、公共事業として、本来、市が収入すべきホテル宿泊料や1階飲食店の飲食費用等の「売上げ」がSPCに收受されるため、巨額の損害が発生する。

不当・違法な点を多々含む本契約について、「契約の無効確認」・分庁舎等の維持管理費（サービス購入料B）・運営費（サービス購入料C）等の「支出の差止め」・ホテルの宿泊料や1階飲食店の飲食費用等の「売上げ」についての請求を「怠る事実の違法確認」・違法専決の決裁者であり、関連する事業すべての責任者である森下豊市長への「損害賠償請求」など、市の損害を回復するための措置を求める。

なお、議会選出監査委員については、契約変更議案の議決の当事者であるため、除籍されるべきである。

請求の理由

榎原市が行った財務会計上の行為と違法・不当の理由

(a)「八木駅南市有地活用事業」契約の変更、とりわけ複合施設の供用開始日の平成30年4月1日から平成30年2月13日への前倒し等について、議会が否決した議案の違法専決、それらの執行。

供用開始日の前倒しは、すべての事業に適用されているので、すべての事業が議決なき違法状態で契約され、進行している。以下に述べる各論は、前倒しに関係なく成立する議論も含んでいるが、それらの議論がすべてかすんでしまうほど、この前倒しの違法は重大な瑕疵である。

平成30年1月15日付けの森下豊市長の「専決処分書 八木駅南市有地活用事業事業契約の変更について」（事実証明書①）は、

「地方自治法第179条第1項の規定に基づき専決処分する。」

と述べているが、この条文は、

「普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。（下略）」

と述べているのであって、これに関して「議員・職員のための議会運営の実際12 地方議会研究会編著 自治日報社13頁」（事実証明書②）は、

否決は議決の一態様ですから、①「議決すべき事件を議決しないとき」には該当しないこと、②議会が否決したことにより執行上の問題を生じないこと、③否決した議案について長に専決処分を認めると議会の権限を否定することにつながる等から、長は議会で否決された議案を専決処分することはできません。

と、極めて明快に述べている。また、

否決ハ議決ノ一種ナルヲ以テ会議ニ於テ否決シタル場合本条ニ所謂議決スヘキ事件ヲ議決セサルモノト云フコトヲ得ス

との、行政実例も存在する。「地方自治法関係判例実例集 地方自治関係実務研究会編著 ぎょうせい」（事実証明書③）。

なお、この違法専決契約（事実証明書①）の内容が、否決された議案に重複するものであることを証するため、「議第2号 特定事業契約の変更について」（事実証明書④）を提出する。

(b) 本事業では、橿原市は、SPCに対して96億5569万3160円を支払う予定であったが、前倒しにより、分庁舎等の維持管理費（サービス購入料B）・運営費（サービス購入料C）など1555万3276円を増額した96億7124万6436円を支出する。（事実証明書①附属資料）

(c) 本契約により、橿原市は、ホテルをSPCに貸付け、SPCはカンデオ・ホスピタリティ株式会社（以下、「カンデオ」）に貸付ける。

SPCからカンデオに対する貸付けについては、転貸借であり、その書面も作成されるはずである。議会は決議において転貸借すべきでないとし、また、契約書の条文によれば事前同意書を用意する必要があるとの指摘もあったが、市は不当にも議会の意思に反して転貸借をすすめ、なおかつ、事前同意書も用意していない。

また、カンデオから宿泊客に対する各個室の貸付けは、純然たる私人による民業と見なした場合、旅館業法を用いての賃借契約と解されるのであるから、転貸借にあたる。

本事業では、ホテルは公共施設であり、行政財産として、行政目的から外れることのできない「公共事業」であるので、旅館業法の許可も必要ではあるが、それだけでは公物管理の原則を満たさない。

私人がこれを行うには、行政財産の貸付けを受けるだけでは不十分であり、地方自治法の指定管理者条例と使用料条例や民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下、「PF

I法)の公共施設等運営権の条例を議決した上で公物の管理権限を得なければならないが、不作為になっている。

別の言い方をするなら、議決を経ないままに、市長はホテルの運営委託、あるいは指定管理者としての権利・公共施設等運営権をSPCに委ねたのである。

奈良県の有する橿原公苑などの宿泊室の貸付けは、公共施設である以上、賃借契約ではなく条例に基づく使用許可によって行われている。

また、類似の例として、東京都江戸川区の公設ホテル・ホテルシーサイド江戸川が、オークラを指定管理者とした公の施設として運営されている。これも使用許可である。

これらの場合は、旅館業法上の民民の「賃借契約」としても成立しているが、同時に、公共施設の管理権限を議決により与えられた者が「行政目的に沿った使用許可」を出していることになるので、議会による民主的統制が効いていると言え、私人が公共施設を勝手に転貸借していることにはならない。

また、公共施設等管理運営権を議決している場合には、賃借契約ではあるが、公共施設としての管理権限に基づく官民の「使用許可」ないし「行政契約」に等しく、転貸借にはならない。

(d)本契約により、橿原市は、1階飲食店をSPCに貸付け、SPCは協力会社である株式会社徳に貸付ける。方法は(c)と同じである。

SPCから株式会社徳に対する貸付けについては、転貸借であり、市は議会の転貸借をすべきでないとの決議を無視してこれをすすめている。

なお、市は、カンデオとは違い、徳に対しては事前同意書を用意しているようだが、事業執行のために最優先されるべき「契約書」にのっとれば、カンデオも徳もSPCの構成企業ではなく、いずれも等しく第三者の協力企業に過ぎないのであって、一方だけが転貸借不要という市の判断は誤っている。

(e)上記、(c)と(d)の事業について、議決を経ないままに、市長が公共事業の「運営委託契約」を専決していると見ると、ホテル事業は、宿泊室約140室で稼働率70%の場合、年間売り上げの見込みは3億3000万円にのぼり、このすべてが市の収入となるべきものなので、平成30年2月15日以降のホテル稼働日数に応じた1日あたり約90万円の金額を概算で請求することになるが、実際には、ホテルの実績報告を受けて金額を決定すべきものであろう。

なお、運営経費は2億1000万円と見なされているため、市が運営委託費を支払うことになるが、これも実績報告による修正が必要である。

差し引き、年間の利益1億2000万円は、SPC・カンデオのものではなく、市の財産となる。

当初契約では、市は、月・坪税込2500円との計算に基づき、年間約4000万円の賃借料を市の収入とする予定であったが、議会に否決された契約であり、無効なので、こちらは収入として受け取ることはできない。

一方、1階飲食店についても市は、月・坪税込10000円との計算に基づき、SPCに年間約6

00万円の賃借料にて貸し付け、使用させる予定であったが、議会に否決された契約であり、収入として受け取ることはできない。

S P C・徳からの実績報告に基づき、公共事業の委託費を支払いつつ、1階飲食店の売上げのすべてを市の収入としても請求する必要がある。

(f) また、上記、(c) と (d) の事業について、カンデオと徳は、使用料金の民間収受を初めているので、議決を経ないままに、市長が公共事業を行うべき公共施設の指定管理者としての権利、あるいは公共施設等運営権をS P Cに委ねることを専決したと見なさざるを得ないかもしれない。

確かに、旧P F I法の中に、行政財産の貸付けを行うことができる条文は、存在してはいるが、その条文を用いても、「公共施設の運営を民間事業者に任せて料金を収受させることはできなかつた」ので、法が改正され、公共施設等運営権がつくられたのである。

従来の「行政財産の貸付け」はもっぱら公共土地に限り、公共建物に対して適用されたことはなかつた。民間が料金を収受するP F I事業は、貸付けされた公共土地の上に「民間資本によって建物が建設されたもの」ばかりである。

現在、本事業は「日本全国初めての事例として、公共建物の行政財産の貸付けだけを行った（運営権を設定していない事例）」とされているが、これは、「建物の貸付け」を行っただけであって、「使用料金の収受までを民間に許すことができた」わけではない。

P F I法の改正議論では、公共施設における使用料金の民間収受は、公共施設等運営権を設定した上で行わせる必要があり、なおかつ、それだけでは公物管理権原（権利の原因）として不十分なので、権利を民間事業者に与えるために行政財産の貸付けをも合わせて行うべきであるという話になっている。

行政財産の貸付けを受けただけでは、行政財産を管理する権限者になることができているわけではなく、私人のままであるので、公共事業の収入を収受できないのは当然である。

本件のように議決による民主的統制を経ない場合、ホテル宿泊料の設定や、S P Cから市への賃借料について議会側の意見が生かされていないことになるため、民業圧迫や公費の損害が発生し報道各紙もとりあげる社会問題となっている。（事実証明書⑤）

違法専決により、S P Cが使用料金の民間収受について民民の契約が成立していると主張する場合には、議会の民主的統制を免れたために生まれた損害を市長自らに請求する必要もあろう。

(g) 檀原市は、S P Cに対してコンベンション（会議室）を運営せしめ、運営費を支払う。使用料は市の収入になる。コンベンションは、業者募集要領においてホテル、1階飲食店と等しく「観光施設」とされていたものであるが、コンベンション条例を設置して「観光施設であると同時に市民の使う公の施設である」と位置付け、議決にてS P Cを指定管理者に定めた。

ホテルと1階飲食店についても同様の措置が必要であったが、市は、この二つを「観光施設であり、公の施設ではない」と説明してきた。

ある施設が公の施設であるかどうかを判定する基準として、「もっぱら外国人宿泊者が利用するよう

なホテルであれば公の施設にあたらぬ場合もある」という主張のようであるが、「観光施設であれば公の施設にあたらぬ」わけでは断じてなく、むしろ、「観光施設でありながら公の施設でもある」という存在があり得ることは、市自ら証明するものである。

ホテルにせよ、1階飲食店にせよ、現状、市内の一般市民が多数使用しており、公の施設ではないという主張は不可能であるし、東京都江戸川区の公の施設のホテルと比較しても、本市の方が外国人宿泊者の割合が多いなどということにはなりそうもない。

(g) 上記 (f) の通り、市が観光行政のためにホテルと1階飲食店を作りたいと「行政目的」を設定し、業者を「公募」し「税金を投じて公共施設をつくっており」、この事業全般について間違いなく「公共事業」であると言える。

この公共事業を民間に任せるためには、民主的統制のための議決という諸手続きが必要不可欠であったが、これを手抜きしたために、公共事業としてのホテル・1階飲食店事業は完全に破綻することとなった。

ホテルの大浴場は「市民も入れる」と議会に対して説明がなされ、森下市長の選挙公約だった。市は宿泊客だけでなく、一般市民も入ることができるよう、「公衆浴場法の許可」を得るようにSPCに働きかけてきたが、平成30年2月より前から、カンデオホテルのHPには「宿泊客しか入れない浴場」と紹介されており、議員からの指摘にもかかわらず、市はこれを改善せしめていない。

また、地下一階の駐車場は庁舎だけでなくホテル宿泊客等も使用するものと議会に対して説明されており、「庁舎用の起債」をあてずに作られ、そのために他の庁舎附属の駐車場と違って、ゲート付きの料金システムが完備されているが、現在、稼働中のホテルは宿泊客に対して地下駐車場を使用しないことを呼びかけている。

議会の民主的統制を免れていることによって、何よりも大きな問題になっている点は、提案書内容の中でホテルの宿泊料金や1階飲食店の名称・経営方法などが秘匿され続けてきたため、是正の機会がなく、新聞・テレビニュースにも取り上げられるほどの民業への圧迫が顕在化していることである。

これに関しては、意見陳述及び追加の事実証明書を提出する予定であるが、この重大な秘匿により、議会が「複合施設に関する決議案」(事実証明書⑥)を示し、「平成30年一月の臨時会において議案を否決した」重みは大きい。

これは、「平成27年3月に可決した契約の内容において、秘匿された部分があり、可決したこと」について、後の社会問題の発生をも踏まえた上で、市長の手法に任せていられないと判断したからこそ、否決されているのである。

議会は、否決により平成30年4月1日の供用開始予定までの検討時間を手にいれたはずだったが、市長が地方自治法にそむいて勝手にこれを平成30年2月13日に前倒ししたため、秘匿された部分はどこまでも秘匿されたまま進行することになった。

「平成27年の契約」それ自体についても、「指定管理者制度ないし公共施設等運営権の議決がないこと」をおもな争点として契約の無効確認等の住民訴訟が行われているところであるが、今回は、これ

が、

(1)「情報が秘匿されている状態で行われた議決」であったことを指摘した上で、再度、「平成27年の契約」の無効性を確認するとともに、

(2)「否決された平成30年の議決をあえて無視した違法専決」(情報が秘匿されている状態で行われた平成27年の議決内容について、丸ごと、供用開始日の前倒しをした専決)

についても、同根であり、ともに無権代理の状態にあるものとして違法・無効の確認を行われたい。

榎原市が行うべき措置

以上の理由から、本事業契約は公法上、明らかに違法かつ不当であり、無効と判断してただちに執行を中止して解約するべきである。

また、その手続きを行っていくにあたり、SPCから違約に関する損害賠償を請求される可能性があるが、本件の議会否決事案の専決の違法性は、事業者なら通常、理解しているべき内容であって、違法が明らかであるものに、わざわざ便乗してくるSPCにも一定の非があることを踏まえて慎重に対応するべきである。

また、発生した賠償額については、議会の承認を得ずに事業を行った森下豊市長、個人に請求すべきである。

すべての事業をいったん白紙に戻したうえで、違法・不当でない「20年間の庁舎等の維持管理」部分だけは、再度、随意契約を結ぶことにより、平成27年の議決によって支出を決定した部分は継続することも可能である。

しかしながら、平成27年の議決当時から「秘匿されていた情報」があったため、社会問題となっているホテルと1階飲食店に関しては、別途、新たな手続きを持って事業者を選定し直すべきであろう。

以上

4 請求の要件審査及び受理

監査委員は、本件監査請求が自治法第242条の所定の要件事項を具備しているものと認め、平成30年2月27日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査を実施した監査委員

本件監査請求については、議会選出の監査委員から、監査の公平性を担保するため、本件監査請求の監査を行わない旨の申出があり、監査委員で協議した結果、識見の監査委員のみで監査を実施することとした。

2 請求人の証拠の提出及び陳述

監査委員は、自治法第242条第6項の規定により、請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人の一部が平成30年3月7日に陳述を行い、さらに、陳述した請求人の1人が同月12日に意見陳述書及びこれに係る事実証明書の提出を行った。

3 監査対象事項

次に掲げる事項を監査の対象として特定した。

- (1) 自治法第179条第1項の規定により榎原市長（以下「市長」という。）がした専決処分により平成30年1月15日に榎原市（以下「市」という。）とPFI八木駅南市有地活用株式会社（以下「SPC」という。）との間で締結された八木駅南市有地活用事業事業契約変更契約（以下「本件変更事業契約」という。）が違法又は不当であるか。

- (2) 平成27年2月23日付けで市とSPCとの間で締結され、同年3月26日に榎原市議会（以下「市議会」という。）の議決を経て成立した、八木駅南市有地活用事業事業契約（以下「原事業契約」という。）第1条第22号に定義する独立採算業務である宿泊施設の運営業務及び飲食物販等施設の運営業務において、各々の運営事業者が收受する宿泊料又は飲食費用等の売上げについて、市長が請求をしないことに怠る事実があるか。

4 監査対象部局

総務部及び総合政策部

5 関係職員の陳述

監査委員は、平成30年3月15日に総務部関係職員及び総合政策部関係職員から陳述を聴取した。

第3 監査結果

本件監査請求についての監査の結果は、合議により次のように決定した。

本件監査請求は、これを棄却する。

以下、その理由について述べる。

1 事実の確認

監査対象事項について、関係する法令、例規等との照合、関係書類等の調査並びに請求人の請求書等及び陳述並びに監査対象部局からの提出書面及び関係職員の陳述により、次の事実を確認した。

(1) 本件変更事業契約について

平成30年1月15日に、自治法第179条第1項の規定により市長がした専決処分(以下「本件専決処分」という。)により締結された本件変更事業契約の主な内容は、原事業契約に基づき八木駅南市有地活用事業(以下「本事業」という。)として整備された庁舎(以下「新分庁舎」という。)と観光施設及びそれらの付帯施設から構成される複合施設(以下「本施設」という。)の引渡予定日及び維持管理開始予定日を平成30年2月28日から同年1月15日に、供用開始日を同年4月1日から同年2月13日に変更(前倒し)するとともに、これら期日変更に伴うサービス購入料(原事業契約別紙12及び13に定めるサービス購入料をいう。以下同じ。)の増額変更として、原事業契約の契約金額中「金9,655,693,160円」を「金9,671,246,436円」に、「金677,048,560円」を「金678,200,654円」に改め、その支払方法を約定したものである。

本件変更事業契約により、本事業に係る契約金額は、消費税及び地方消費税を含めて15,553,276円が増額された。その内訳としては、サービス購入料のうち維持管理業務に係る部分(以下「サービス購入料B」という。)を11,750,033円、運営業務に係る部分(以下「サービス購入料C」という。)を3,803,243円増額し、当該増額金額の請求予定時期を平成30年3月としたものである。

また、当該増額金額の算定は、原事業契約別紙13に定める3か月ごとのサービス購入料Bの支払額(22,563,000円)及びサービス購入料Cの支払額(6,837,000円)から各年間支払額を算出の上、これらを365日で割り戻すことで1日当たりの各サービス購入料を算出し、これらにそれぞれ前倒した日数を乗じて得た額に消費税及び地方消費税を加算していた。

本件変更事業契約に係る予算措置については、平成29年3月23日、市議会の議決により成立した平成29年度榎原市一般会計予算において、サービス購入料Bにあつては複合施設維持管理業務委託料として16,246,000円が、サービス購入料Cにあつては複合施設運営業務委託料として4,923,000円が計上されており、市長提案予算の原案どおり可決されている。

なお、この成立した平成29年度榎原市一般会計予算には、本事業に関する歳出である、複合施設購入費として2,086,560,000円、及び複合施設購入費(残

土処分)として130,000,000円も含まれている。両予算は、予算提案時、複合施設購入費として2,216,560,000円で計上されていたが、市議会本会議において修正可決された部分である。修正可決後の複合施設購入費(残土処分)に係る部分の予算については、当該残土処分に関する市議会への説明が遅れたことに起因し、市議会(市庁舎建設及び八木駅周辺整備事業等に関する特別委員会)に対し、十分な説明を行った上で執行することが要請された。

平成30年榎原市議会第1回(1月)臨時会(以下「1月臨時会」という。)に追加付議された議案「議第2号 特定事業契約の変更について」は、前述の前倒し及び当該残土処分に要する費用を原事業契約に上乘せする内容の契約変更議案であったが、1月臨時会で否決された。これにより、平成30年1月10日付けで市とSPCが交わした八木駅南市有地活用事業事業契約変更等契約書(以下「仮変更契約」という。)は無効となった。

(2) 本件変更事業契約の締結等に至る経緯について

本件変更事業契約の締結等に至る主な経緯は、次のとおりである。

平成27年	3月26日	市議会3月定例会本会議「特定事業契約の締結について」 可決
平成29年	3月 3日	市議会3月定例会開会(議案提案)
平成29年	3月 3日	市庁舎建設及び八木駅周辺整備事業等に関する特別委員 会「複合施設の進捗状況について」報告
平成29年	3月 8日	予算特別委員会
平成29年	3月 9日	同上
平成29年	3月10日	同上
平成29年	3月15日	予算特別委員会「平成29年度榎原市一般会計予算につ いて」否決
平成29年	3月23日	市議会3月定例会本会議「平成29年度榎原市一般会計 予算について」修正可決
平成29年	9月 6日	市議会9月定例会開会(議案提案)
平成29年	9月 7日	総務常任委員会「榎原市コンベンションルーム条例の制 定について」可決
平成29年	9月28日	市議会9月定例会本会議「榎原市コンベンションルーム 条例の制定について」可決
平成29年	12月 6日	市議会12月定例会開会(議案提案)
平成29年	12月 7日	厚生常任委員会「榎原市福祉事務所設置条例の一部改正

- について」「橿原市高取町明日香村障害認定審査会共同設置規約の変更について」「橿原市高取町明日香村介護認定審査会共同設置規約の変更について」可決
- 平成29年12月 7日 総務常任委員会「橿原市役所行政組織条例の一部改正について」「橿原市財産条例の一部改正について」「橿原市コンベンションルームの指定管理者の指定について」可決
- 平成29年12月12日 予算特別委員会「平成29年度橿原市一般会計補正予算(第4号)」可決
- 平成29年12月22日 市議会12月定例会本会議「橿原市役所行政組織条例の一部改正について」「橿原市財産条例の一部改正について」「橿原市福祉事務所設置条例の一部改正について」「橿原市コンベンションルームの指定管理者の指定について」「橿原市高取町明日香村障害認定審査会共同設置規約の変更について」「橿原市高取町明日香村介護認定審査会共同設置規約の変更について」「平成29年度橿原市一般会計補正予算(第4号)について」可決
- 平成29年12月25日 市からSPCに対し、原事業契約の変更についての通知
- 平成30年 1月 4日 市長が1月臨時会を招集
- 平成30年 1月10日 市とSPCが仮変更契約の締結
- 平成30年 1月10日 「特定事業契約の変更について」を1月臨時会の付議事件に追加し付議する旨告示
- 平成30年 1月11日 1月臨時会開会(議案提案)
- 平成30年 1月12日 市庁舎建設及び八木駅周辺整備事業等に関する特別委員会「特定事業契約の変更について」
- 平成30年 1月15日 市庁舎建設及び八木駅周辺整備事業等に関する特別委員会「特定事業契約の変更について」否決
- 平成30年 1月15日 1月臨時会本会議「特定事業契約の変更について」否決
- 平成30年 1月15日 本件専決処分
- 平成30年 1月15日 本件変更事業契約の締結
- 平成30年 1月15日 本施設の引渡し

(3) 関係する法令、例規等の規定について

ア 議決事件

普通地方公共団体の議会の議決すべき事項に関する一般的な規定としては、自治法第96条の規定がある。同条に定める議決権は、議会の権限中最も基本的かつ本質的なものであり、議決を要する事件については、当該議決によって普通地方公共団体としての意思決定がなされるものである。同条第1項においては、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」と規定し、同項各号において15の事件が列挙されている。同項中のこれら事件のうち、本件監査請求に直接関係するものとしては、第1号の「条例を設け又は改廃すること。」、第2号の「予算を定めること。」、第4号の「法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。」、及び第15号の「その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項」が挙げられる。

この第15号の「その他法律又はこれに基づく政令」として、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。）及び民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律施行令（平成11年政令第279号。以下「PFI法施行令」という。）がある。

PFI法第12条において「地方公共団体は、事業契約でその種類及び金額について政令で定める基準に該当するものを締結する場合には、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。」と定めている。

この規定中の「事業契約」については、PFI法第5条第2項第5号において「選定事業（公共施設等運営事業を除く。）を実施するため公共施設等の管理者等及び選定事業者が締結する契約をいう。」との定義規定があり、「政令で定める基準」については、PFI法施行令第3条において地方公共団体の議会の議決を要する事業契約の該当基準が規定されており、PFI法第2条第5項に規定する選定事業者が建設する同条第1項に規定する公共施設等の買入れ又は借入れに係るものであって、その予定価格の金額（借入れにあっては、予定賃借料の総額）が指定都市を除く市にあっては、1億5千万円を下らないこととされている。

また、PFI法第19条第4項において「公共施設等の管理者等（地方公共団体の長に限る。）は、第1項の規定により公共施設等運営権を設定しようとするときは、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。」と定めている。

この規定中の「公共施設等運営権」については、PFI法第2条第7項において「公共施設等運営事業を実施する権利をいう。」との定義規定があり、同条第6項において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第16条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他

の工作物の敷地の所有権を除く。第29条第4項において同じ。)を有する公共施設等(利用料金(公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。)を徴収するものに限る。)について、運営等(運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。)を行い、利用料金を自らの収入として收受するものをいう。」と規定している。

これらPFI法第12条又は第19条第4項の議会の議決は、普通地方公共団体としての意思決定であり、内容的には、普通地方公共団体の執行機関の執行の前提となるものである。

イ 長の担当事務

普通地方公共団体の長の担当事務については、自治法第149条において「概ね左に掲げる事務を担当する。」と規定し、同条各号において「普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること。」、「予算を調製し、及びこれを執行すること。」、「地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。」、「決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。」、「会計を監督すること。」、「財産を取得し、管理し、及び処分すること。」、「公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。」、「証書及び公文書類を保管すること。」及び「前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。」と定めている。

ウ 専決処分

専決処分とは、普通地方公共団体の議会が議決すべき事件又は決定すべき事件について、必要な議決又は決定が得られない場合に、議会の議決又は決定を経ずに、当該普通地方公共団体の長が自ら議会に代わって処分又は決定することをいい、自治法第179条第1項又は第2項の規定による専決処分と自治法第180条第1項の規定による議会の委任による専決処分とがある。本件監査請求の内容に係る専決処分は、自治法第179条第1項の規定によるものである。

長の専決処分については、国において、地方制度調査会設置法(昭和27年法律第310号)の規定に基づく内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会における調査審議の内容や答申を踏まえ、専決処分の対象の限定、要件の厳格化、議会の不承認の場合の効力のあり方をめぐり、継続的に議論がなされているが、抜本的な制度改革にまでは至っていない現状がある。

エ 行政財産の貸付け等

P F I法に基づく選定事業の用に供する行政財産の選定事業者に対する貸付については、行政財産の貸付け等の原則的禁止を定めた自治法第238条の4第1項の規定の特例として、P F I法第69条の規定がある。同条第6項においては、「地方公共団体は、必要があると認めるときは、地方自治法第238条の4第1項の規定にかかわらず、選定事業の用に供するため、行政財産（同法第238条第3項に規定する行政財産をいう。次項から第10項まで及び次条第5項から第8項までにおいて同じ。）を選定事業者に貸し付けることができる。」と定めている。また、P F I法第71条第2項において「地方公共団体は、必要があると認めるときは、選定事業の用に供する間、公有財産（地方自治法第238条第1項に規定する公有財産をいう。）を無償又は時価より低い対価で選定事業者を使用させることができる。」と定めている。

本事業においては、P F I法第69条第6項の規定による貸付けに当たって、原事業契約第63条第1項において「事業者は、独立採算業務については、別紙11の様式により、定期建物賃貸借契約（以下「本件定期建物賃貸借契約」という。）を市との間で締結して実施するものとし、当該業務は事業者が独立採算により行うものとし、市は要求水準書又は本契約により別段の定めがある場合を除き、当該業務に要する費用を一切負担しない。」と約定し、借地借家法（平成3年法律第90号）第38条に定める定期建物賃貸借の契約形態としている。

本事業において、現に締結されている定期建物賃貸借契約その他の行為は、次に掲げるとおりである。

- (ア) 本施設の宿泊施設部分について、市とS P Cは、平成30年1月15日付けで定期建物賃貸借契約書（宿泊施設）を締結し、当該契約書に基づき宿泊施設部分を賃借したS P Cは、同月17日付けで当該宿泊施設部分を協力企業である株式会社カンデオ・ホスピタリティ・マネジメントに転貸した旨を市に通知した。
- (イ) 本施設の飲食物販等施設部分について、市とS P Cは、平成30年1月15日付けで定期建物賃貸借契約書（飲食物販等施設）を締結し、当該契約書に基づき飲食物販等施設部分を賃借したS P Cは、同月17日付けで当該飲食物販等施設部分を構成企業である株式会社東急コミュニティーに転貸した旨を市に通知した。

また、平成30年1月17日付けでS P Cは、転貸した株式会社東急コミュニティーが当該飲食物販等施設の運営を株式会社徳に委託した旨を市に通知するとともに、当該委託に合わせ、株式会社東急コミュニティーが飲食物販等施設を株式会社徳に転貸することの承諾を願う書面を市に提出した。これを受けて市は、同年2月7日付けでS P Cに対し、株式会社東急コミュニティーが株式会社徳へ転貸することを承諾した。

オ 本施設の供用に係る関係条例及び規約の整備

本施設の供用に当たり、整備された条例としては、平成29年榿原市議会9月定例会で原案可決され、平成29年9月29日に公布されたものとして榿原市コンベンションルーム条例（平成29年榿原市条例第21号）がある。本施設4階にあるコンベンションルームを自治法第244条第1項に規定する「公の施設」として位置付け、設置及び運営に関し所要の事項を定めたもので、この条例第1条においてその設置目的を「市民相互の交流を促すとともに、企業等に会議、展示、研修等を開催することができる場を提供することにより、市民活動の促進及び地域経済の活性化に寄与するため」とし、以下の条において使用許可、使用料、指定管理者による管理その他の事項を規定している。また、平成29年榿原市議会12月定例会で原案可決され、同年12月28日に公布されたものとして榿原市役所行政組織条例の一部を改正する条例（平成29年榿原市条例第26号）、榿原市財産条例の一部を改正する条例（平成29年榿原市条例第31号）及び榿原市福祉事務所設置条例の一部を改正する条例（平成29年榿原市条例第34号）がある。榿原市役所行政組織条例の一部改正においては市民活動部の事務分掌に総合窓口に関することを加え、榿原市財産条例の一部改正においては新分庁舎附属の駐車場及び自転車駐車場の使用料に関する規定を加え、榿原市福祉事務所設置条例の一部改正においては当該事務所の位置を内膳町1丁目1番60号に改めている。これら4つの条例の施行期日は、平成30年2月13日とされていた。なお、榿原市コンベンションルーム条例第8条に規定する使用料については、公の施設の利用に係るものであり、榿原市財産条例の一部を改正する条例による改正後の榿原市財産条例第3条の2に規定する使用料については、行政財産の使用に係るものである。

加えて、平成29年榿原市議会12月定例会においては、共同設置している榿原市高取町明日香村障害認定審査会及び榿原市高取町明日香村介護認定審査会の規約変更についても提案され、可決されている。その変更内容は、各審査会の執務場所を内膳町1丁目1番60号榿原市役所分庁舎に改め、施行期日を平成30年2月13日としたものである。

(4) 榿原市職員措置請求に関する監査結果（平成27年12月7日榿原市監査公表第9号）における監査委員の判断等

当該職員措置請求（以下「平成27年監査請求」という。）は、平成27年10月9日に請求書が提出され、同月16日にこれを受理し、監査した結果、合議により棄却とした事案である。平成27年監査請求においては、原事業契約が違法若しくは不当

であるかについてを監査の対象事項として監査を実施した。棄却の理由の要旨については、次に掲げるとおりである。(なお、当該監査結果については公表しているものを参照されたい。)

ア 本事業の実施方針によれば、事業目的のうち宿泊施設に関する部分は、「奈良県中南和地域(以下「中南和地域」という。)の観光の拠点として宿泊施設等の観光施設を整備し、中南和地域の広域拠点としてふさわしい都市機能の形成を図るものである」とされている。専ら橿原市内に住所を有する者の利用に供するものとはいえ、自治法第244条第1項に規定する「公の施設」であるとの位置付けはされていない(なお、請求人らが指摘するホテルシーサイド江戸川の場合、その設置目的は、「江戸川区を訪れた者がその特色を十分満喫するとともに、区民の健康で文化的な生活に寄与するため」と規定しており、橿原市に住所を有する者の利用に言及していない本事業と同一には論じられない)。指定管理者の制度は「公の施設」を前提とする制度であり、「公の施設」と位置付けられていない当該宿泊施設部分において、指定管理者を設定しないことが自治法第244条又は第244条の2に違反し、違法であるということとはできない。

イ 公共施設等運営権(PFI法第2条第7項の公共施設等運営権をいう。以下同じ。)の制度が念頭に置いているのは、公共施設等の整備等に関する事業のうち、法令等により地方公共団体が運営管理権を有している分野(いわゆるインフラ事業、具体的には空港、水道、下水道、道路等の事業が想定されている)である。

とするならば、そもそも運営管理権が民間にも認められている分野については、あえて公共施設等運営権を用いなくとも、PFI法に基づく事業に民間企業が参入することは妨げられないと解するのが相当である。

宿泊施設は、法令により普通地方公共団体が運営管理権を有する分野ではなく、旅館業法(昭和23年法律第138号)といった事業法により民間にも運営管理権が認められている分野であるから、原事業契約が公共施設等運営権を設定していないことをもって、PFI法第16条に違反するとはいえない。

ウ 本事業がPFI方式を採用したのは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用するためであり、SPCが独立採算制の中で一定の利益を上げることまで否定するものではない。そして、市議会において原事業契約の締結が賛成多数で可決されており、その手続に違法な点は認められないことからすれば、本事業により市が徴収を怠ったことで市民に損害を与えるとの主張について認定することはできない。

2 監査委員の判断等

(1) 本件専決処分により締結された本件変更事業契約が違法又は不当であるか。

ア 請求人は、議会で否決された議案を長は専決処分することはできないとの行政実例（昭和28年1月28日付）等を引用して（事実証明書②③）本件専決処分の違法性を主張するので、まず、この点について検討する。

(ア) そもそも自治法第179条が定める長の専決処分は、議会において議決すべき事件に関し必要な議決が得られない場合の補充的手段として、長に認められた権限であり、これにより執行機関と議決機関との関係の調整を図り、地方行政の渋滞を防止することをその趣旨とするものと解される。

そして、前述した行政実例等が否決した議案の専決処分を違法とする根拠は、①否決の場合は、「議会において議決すべき事件を議決しないとき」（自治法第179条第1項）に該当しない、②議会が否決したことにより執行上の問題を生じない、③否決した議案について長に専決処分を認めると議会の権限を否定することにつながるというものである。（事実証明書②）

(イ) 確かに、否決は議決の一態様であるから、①「議決すべき事件を議決しない」ときには該当しない。

(ウ) しかし、②本件専決処分は、前述した行政実例等が想定する場合とは異なり、市議会が「議第2号 特定事業契約の変更について」（以下「本件契約変更議案」という。）を否決したことにより執行上の問題が生じている。

すなわち、市議会は、1月臨時会において、引渡予定日及び維持管理開始予定日並びに供用開始日の前倒し、並びに残土処分に要する費用を、原事業契約に上乘せする本件契約変更議案を否決した。

しかし、これに先立ち市議会は、平成29年3月定例会において、引渡予定日及び維持管理開始予定日を平成30年1月15日、供用開始日を同年2月13日に前倒しすることによる歳出を含む平成29年度榎原市一般会計予算を可決している。

また、市議会は、平成29年12月定例会において、第3（3）オで述べた平成30年2月13日を施行期日とする関係条例の改正及び規約の変更のほか、前倒しに伴う光熱水費・下水道使用料の支出に要する歳出等を含む平成29年度補正予算案、本施設4階の榎原市コンベンションルームについて、同日からSPCに指定管理させる議案を可決している。

とすれば、これら市議会が議決した予算・条例により、市長は、平成30年1月15日に本施設の引渡しを受け、同年2月13日に供用開始を義務付けられているところ、1月臨時会で本件契約変更議案が否決されたことにより執行上の問

題が生じるに至っており、前述した行政実例等が想定する場合と事案を異にすることは明らかである。

この場合、市長に対して執行を義務付けているのは、先行する市議会により可決された予算・条例である。また、その後、これら予算・条例について、特別な事情の変更もない経緯において、住民サービスの停滞等、地方行政の渋滞を招くと考えられる場合にまで専決処分をすることが絶対に許されないと考えることは、かえって条理に反する。

(エ) さらに、請求人は、③否決した本件契約変更議案についてなされた本件専決処分は、市議会の権限を無視した違法なものであると主張する。他方、市は、本件専決処分の対象は本件契約変更議案と同一ではないと弁明するので、この点について検討する。

a まず、否決された本件契約変更議案は、重要契約の変更議案であり、議会の権限に属している(自治法第96条第1項第15号及びPFI法第12条)。ただし、契約の締結は、本来、予算の執行として当然に長の権限と考えられるところ、金額の大きさ、契約内容や性質等によっては、当該地方公共団体や住民にとって大きな影響が及ぶことが予想されることから、例外的に議会を契約締結に関与させたのが法の趣旨であり、議会に修正権はない。

とすれば、議会に本来的に権限のある予算や条例とは異なり、否決された契約議案について、長が内容の一部を修正したものは、否決された議案とは異なると考えるのが相当である。このことは、重要契約議案が否決された場合、内容の一部を修正して再度提出された議案は一事再議とはならないと考えられていること(浦野昭治「一事不再議の原則に関する若干の考察」地方自治第367号(株式会社ぎょうせい)145頁参照)とも整合する。

b また、実質的にみても、本件専決処分が市議会の意思を無視したものとまではいえない。すなわち、市議会本会議及び各委員会の会議録によれば、①平成29年3月3日に開催された市庁舎建設及び八木駅周辺整備事業等に関する特別委員会で、引渡予定日を平成30年1月15日、供用開始日を同年2月13日に前倒し、これにより追加される維持管理業務委託料及び運營業務委託料の内容が市の担当者から説明されているが、専ら残土処分の問題が議論されており、前倒しに対する反対意見はなかった。

また、②平成29年3月8日及び同月9日に開催された予算特別委員会においても前倒しについて同様の説明が市の担当者からなされているが、前倒しに対する反対意見はなかった。その後の③同月23日に開催された市議会3月定例会で平成29年度榎原市一般会計予算が修正可決された。この時、残土処分に係る部

分の予算については、市議会に対し、十分な説明を行った上で執行することが要請され、その旨予算説明書にも項目のかき分けにより明示されたが、前倒しに関する議論や反対意見は出されなかった。

さらに、④平成29年12月7日に開催された総務常任委員会において、橿原市コンベンションルームの指定管理者の指定及び新分庁舎駐車場等に係る財産条例改正について議論されているが、前倒しに対する反対意見はなかった。また、⑤同日開催された厚生常任委員会において、福祉事務所を新分庁舎内に移転させる条例改正並びに橿原市高取町明日香村障害認定審査会及び橿原市高取町明日香村介護認定審査会の規約変更について議論されているが、前倒しに関する反対意見はなかった。そして、⑥これらの議案については同月22日に開催された市議会12月定例会で可決された。

c 以上の経緯からすれば、本件専決処分の対象となった引渡予定日及び維持管理開始予定日並びに供用開始日の前倒しについて、市議会は、平成29年3月の定例会以降1月臨時会までの間、反対の意思を示していない。むしろ、市議会は、予算及び条例を議決することで、市長に対し、引渡しを平成30年1月15日に受け、供用開始日を同年2月13日からとすることについて、執行を義務付けているものと認められる。したがって、本件契約変更議案のうち、従前から問題となっていた残土処分に係る費用の問題を切り離し、前倒しに関する部分のみを専決処分することが、市議会の意思を無視したものと考えることはできない。

d なお、市議会は、平成30年1月15日に開催された1月臨時会において、「複合施設に関する決議案」を提出した。これによれば、「定期建物賃貸借契約書(案)について、本日までに契約相手方から橿原市へ提出されたホテル運営に関する資料及び飲食物販施設運営会社の提出資料等を鑑み、当該契約書第4条第1号の「第三者への転貸借」を承諾することはできない。よって、ホテル運営会社に契約内容の改善を求めること及び飲食物販施設運営会社に追加の資料提出を求めることを、市長に対し求めるものとする。」との内容が決議されている。(事実証明書⑥)

しかし、原事業契約の問題点に関する監査委員の意見は、既に平成27年12月7日橿原市監査公表第9号で述べたとおりであること(第3の1(4)参照)、転貸借の承諾については重要な契約変更の場合(自治法第96条第1項第15号及びPFI法第12条)とは異なり、長に権限があること(自治法第149条参照)からすれば、前倒し部分のみの本件専決処分が市議会の権限を無視した違法なものとはまではいえない。

(オ) したがって、平成30年1月15日に市議会が本件契約変更議案を否決したことにより、執行上の問題を生じるに至った市長が、前倒しの部分のみについて本

件専決処分を行うことは許容され得るものと解される。

イ 次に、前倒し部分のみについて本件専決処分を行うことが許容され得るとしても、本件専決処分が、自治法第179条第1項の「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである」に該当せず、違法ではないかが問題となる。

(ア) この点、平成18年自治法改正前の規定では長が「暇がない」と判断すれば専決処分ができるとなっていたが、その運用に当たって前述した専決処分の趣旨を逸脱することがないようにすべきとの観点から、専決処分が可能となる場合を緊急性を要する場合に限定し明確化した改正がされたこと及び同条に列挙された他の事由が、いずれも執行機関である長にとって議会の議決を得ることが困難な場合であることからすれば、「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである」場合かどうかの長の認定には、客観性が要求されると解すべきである。

(イ) また、「議会を招集する時間的余裕」の内容については、「議員及び一般市民が告示を知って、招集に応じ又は会議を傍聴することができる」と通常考えられるだけの時間の余裕が必要であると解すべきである。(東京高裁 昭和32年7月24日判決)

(ウ) では、本件専決処分がなされた時点において、「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかである」客観的状況であったか。

a まず、市長は、本件契約変更議案を平成30年1月11日に1月臨時会に提案しているが、より早期に本件契約変更議案を提案できたのではないかを検討する。

この点、本件専決処分の対象は、本施設の引渡予定日及び維持管理開始予定日を平成30年1月15日、供用開始日を同年2月13日に前倒し、これによる維持管理業務委託料及び運營業務委託料の増額を内容とする契約変更事案であると認められる。

そして、契約金額の変更が本件契約変更議案の重要な要素であることは疑いを容れないところ、契約金額の変更が決定されたのは、平成29年12月22日の市議会12月定例会において、コンベンションルームの指定管理者が指定されたことにより追加経費の総額が確定し、はじめて契約変更が可能になったと考えられる。

その後、年末年始期間の休業期間があったこと、契約の相手方となったSPCが契約内容を考慮する期間を勘案すれば、市とSPCとの仮変更契約が平成30年1月10日に締結されたことについて、契約締結交渉が不当に遅延したとはい

えない。とすれば、同月11日の1月臨時会に本件契約変更議案を提案した経緯に遅延の問題は生じない。

- b 次に、平成30年2月13日に供用を開始するためには、本施設の引渡しを同年1月15日より遅らせることができなかつたのかを検討する。

この点、市の弁明によれば、本施設の引渡しを受けて市が行う業務として、新分庁舎内の電話交換機等構築業務、庁内LAN配線敷設、ハブ・UPS装置の設置、複写機及び郵便計器等の設置、総合窓口のシミュレーション業務等が存在する。そして、これらの業務は引渡しがなされる前には着手できず、かつ市の提出した工程表によれば、平成30年2月13日に供用を開始するためには、本施設の引渡しを同年1月15日より遅らせることは困難であったものと認められる。そして、このことは市の提出した作業の実績表からも裏付けられる。

- c さらに、供用開始を平成30年2月13日より遅らせることができなかつたの
を検討する。

しかし、この点、平成29年市議会12月定例会において、平成30年2月13日をもって福祉事務所を新分庁舎内に移転させ、また、同日をもって総合窓口事務を市民活動部の新たな所掌とさせること等の条例案等に加え、本施設4階の橿原市コンベンションルームについて、同日からSPCに管理させる議案が可決されており、その後の供用開始日の変更は、住民サービスに対する著しい支障が出る危険性があり、困難であったと考えられる。また、関係部局の新分庁舎への引越し作業は、連続する3日間の休日が必要なことは市の提出した資料から明らかであるところ、住民サービスの停滞を招かない形で供用開始日を変更しよう
とすれば、次の候補日は同年5月1日となり、改めて原事業契約の変更を行わなければならない、その場合、条例の改正、契約変更作業及び市議会の議決という、かなりの困難を伴う作業と混乱が予想される。

- d 以上のことからすれば、平成30年1月15日に市議会が本件契約変更議案を
否決して閉会した状況において、市長が、議員及び一般市民が告示を知って、招
集に応じ又は会議を傍聴することができる通常考えられるだけの時間をみて市
議会を招集し、市議会に対し改めて契約変更議案の提案をすることができない客
観的状況であったと考えるのが相当である。

ウ したがって、監査委員は、平成30年1月15日に市長が行った本件専決処分は、
住民サービスの停滞を回避する目的で、市議会が前倒しを義務付ける予算・条例を
可決していた部分について行ったものであり、自治法第179条第1項に違反して
違法となるものではなく、これに基づいて締結された本件変更事業契約も違法・不

当ではないとの意見に至った。

(2) 原事業契約第1条第22号に定義する独立採算業務である宿泊施設の運営業務及び飲食物販等施設の運営業務において、各々の運営事業者が収受する宿泊料又は飲食費用等の売上げについて、市長が請求をしないことに怠る事実があるか。

ア まず、原事業契約が違法若しくは不当であるかについてを監査の対象事項とした平成27年監査請求は、第3の1(4)で述べたとおり、請求に理由がないとして棄却の判断に至っている。このことに加え、原事業契約は、その成立の日(平成27年3月26日)から、既に1年を経過しており、自治法第242条第2項本文の規定により1年を経過した当該行為については、監査を請求することはできない。また、同項ただし書の「正当な理由」に関する請求人の主張も何らない。

イ 他方、怠る事実に対する監査請求については、自治法第242条第2項本文に定める請求期間の規定の適用がないことから、平成27年監査請求に対する監査委員の判断及びその後の確認した事実を整理し検討する。

(ア) 請求人は、本施設の宿泊施設部分を公の施設とすべきであり、又は行政財産として貸し付けるにしても公共施設等運営権を設定すべきであると主張する。この請求人の主張に対する監査委員の判断は、第3の1(4)ア及びイのとおりである。

(イ) また、請求人は、「本来、市が収入すべきホテル宿泊料や1階飲食店の飲食費用等の「売上げ」がSPCに収受されるため、巨額の損害が発生する。」と述べているが、その主張は、平成27年監査請求の請求人(以下「平成27年請求人」という。)と同様のものであり、平成27年請求人の主張を新たに補強し、又は補完する事項は述べられていないことから、監査委員の判断は、第3の1(4)ウのとおりである。

(ウ) なお、平成27年監査請求以後の事実としては、市は、本施設の宿泊施設部分及び飲食物販等施設部分をPFI法第69条第6項の規定によりSPCに貸し付け、借地借家法第38条に定める定期建物賃貸借の契約形態によって行政財産の貸付契約を締結している。SPCは、賃借した当該各施設の運営を行わせる各々の事業者への転貸に関し、原事業契約の定めるところにより所要の市への手続を完了している。その詳細は、第3の1(3)エ(ア)及び(イ)に述べたとおりであり、その貸付け及び市への手続において違法又は不当はない。

ウ 本事業は、前述のとおり、市がPFI法第69条第6項の規定により行政財産を

S P Cに貸し付ける手法であるが、行政財産の貸付けは、行政処分である行政財産の使用許可とは異なり、その利用関係は契約行為によりその効力が生ずるもので、利用関係の対価である賃料も同じである。この場合の賃料の債権者は市であり、債務者はS P Cである。他方、本施設の宿泊施設部分及び飲食物販等施設部分における宿泊料又は飲食費用等の売上げについて、市は、各施設の利用者に対して債権を有しないので、当該売上げを市が自らの収入として収受することはできない。したがって、宿泊料又は飲食費用等の売上げについて、市長が請求をしないことに怠る事実があるとの請求人の主張には理由がない。

以上のとおりであるから、請求人の主張にはいずれも理由がない。

よって、前記監査結果のとおり判断する。

(付記)

以上のとおり、監査委員は、本件専決処分が違法ではないとの判断に至った。しかし、条例により執行が義務付けられた状況等の事情がなければ、異なる判断もあり得た事案であったと考えている。また、1月臨時会において、本件契約変更議案が否決されて閉会し、その当日に本件専決処分を行う状況に陥ったことについては、市長と市議会の議論の進め方に関して、なお疑問が残るところである。

さらに、その後、本件契約変更議案のうち、従前から争点となっていた残土処分については、平成30年3月定例会において、S P Cとの間の和解について市議会の承認が得られたにも関わらず、従前一貫して争点となっていなかった前倒しについては、同定例会において、本件専決処分が不承認とされ、しかも「首長の専決処分についての意見書」が決議されるという極めて不可解な経過をたどっている。

このことは、市長が、本件専決処分後、平成30年3月定例会までの間、本件専決処分に関して市議会に対する説明が十分ではなかった結果と言わざるを得ない。監査委員は、この点につき遺憾の意を表す。

監査委員は、市長に対し、今後、市議会との十分な意思疎通を図り、住民サービスの停滞等、地方行政の渋滞・混乱を招くことのないよう、市議会と協働して市政を運営することを強く求める。