

橿原市監査公表第9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した結果、次のとおり公表します。

平成27年12月7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

2 請求書の提出

平成27年10月9日

3 請求の内容

請求人ら提出の住民監査請求書の内容は、次のとおりである。

（以下（1）請求の要旨から（2）請求の理由までについては、前後の文脈から特定の個人を推知し得る内容の箇所及び誤字等、一部修正を加えた部分もあるが、その他は原文のまま掲載している。ただし、個人名については論文の著者名以外は省略または匿名とした。）

（1）請求の要旨（具体的な違法・不当について）

平成27年3月26日、橿原市議会（以下「市議会」という。）3月定例会本会議において、橿原市長（以下「市長」という。）により提案された八木駅南市有地活用事業（以下「本事業」という。）についての契約議案「議第24号 特定事業契約の締結について」が市議会議員の賛成多数をもって可決され、橿原市とPFI八木駅南市有地活用株式会社（以下「SPC」という。）代表取締役と

の間で2月中に交わされていた仮契約が、本契約として成立した。

本事業契約は、自治法の指定管理者制度・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。）の公共施設等運営権（「コンセッション」とも言う。）のいずれをも使用していない。

私法上の契約として成立していたとしても、この施設は公共施設であり、行政財産であるため、その上で私人・私企業が収益をあげることが許すためには公法にのっとっていかなくてはならないが、その手続きが踏まれていないため、ホテルの運営開始時には、住民に大きな損害が出ることになる。

違法・不当な点を多々含むこの契約は無効なものとして、いったん解約して見直しを行うべきであり、契約の履行の差止めを求める。

（2）請求の理由

ア 櫃原市が行った財務会計上の行為

（a）「八木駅南市有地活用事業」契約の締結及び契約内容の履行（執行中）。

（b）本事業契約により、櫃原市は、SPCに対して9億5,569万3,160円を支出する。そのうち、公設ホテル事業についての建設費は、最低でも15億円と見込まれている。

（c）本事業契約により、櫃原市は、櫃原市内膳町1丁目357番地の約1,100坪の市有地を、SPCに無償にて使用させる。

（d）本事業契約により、櫃原市は将来、本事業により建設された公設ホテルをSPCと、SPCの協力会社であるカンデオ・ホスピタリティ株式会社（以下「カンデオ」という。）に貸し付け、使用させる。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3億3,000万円にのぼるが、そのすべてをSPC・カンデオに収受させながら、月・坪税込2,500円との計算に基づき、年間約4,000万円の賃貸料を市の収入とする。

なお、この計算では、年間の経費は2億1,000万円、差し引きして年間の利益1億2,000万円がSPC・カンデオの手元に残るものと想定されている。

（平成26年7月23日第8回櫃原市市有地活用検討委員会議事録 P.59）

(e) 本事業契約により、櫃原市は、建設された飲食物販施設を、月・坪税込10,000円との計算に基づき、SPCに年間約600万円の賃貸料にて貸し付け、使用させる。手法は(d)と同じである。

これらの契約の成立に加担したものは、市長をはじめ、副市長、政策審議監らの櫃原市幹部職員と、櫃原市市有地活用検討委員会（以下「市有地活用検討委員会」という。）委員（市長と市幹部職員を含む）ならびに、本事業契約の公募型プロポーザル審査委員であったX氏らの有識者、契約の議案成立に関与した市議会議員諸氏である。

なお、議会選出監査委員については、本事業契約の議決に関する当事者であるため、監査から除斥して頂く必要がある。

イ 櫃原市の行った契約が違法または不当である理由

(ア) 地方自治体としての、公物管理・財産管理上の基本原則

上記ア(d)(e)の通り、本事業契約には、公共施設であり、行政財産としてのホテル及び飲食物販施設を私人であるSPCが管理して、本来市に入るべき公共施設の使用料を私人であるSPCが収受する内容が含まれている。

通常、公共施設の使用料は市条例で定められ、市の会計に歳入として加えられるため、「使用料」と呼ばれるが、これを市の歳入とせず私人が収受する場合には、「利用料金制」と呼ばれる。

しかしながら、基本的に、公物管理法は極めて限定的にしかそのような事務を許していない。

自治法第238条の4は、

「行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」

と述べ、行政財産上での私権の設定を制限し、政令など公に定められた手続きで限定的に解除することしか許しておらず、自治法第238条の4第6項で、これに即していない行為は無効としている。

また、自治法第243条では、

「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合

を除くほか、公金の徴収若しくは収納又は支出の権限を私人に委任し、又は私人をして行なわせてはならない。」

として、そもそも、私人による公金の取扱い自体を制限しており、本事業契約のような公共施設の使用料（利用料）の私人による収受どころか、その徴収など施設管理事務の私人への委託ですら、公に定められた手続きを踏んだ場合などに、限定的に解除することしか許していない。

このように、法において、厳しく制限されてきた公物管理の中で、今回、樫原市は、P F I法が、特別法であり、基本的な法理に優先するため、P F I法にのっとり行う事務であれば問題がないと主張して事務を進めているが、本事業契約は、まさしくそのP F I法にもとっていないので、違法である。

本事業契約のような、市の所有にかかる土地建物であり、公の目的のために整備された「公物」「公共施設」「公共用財産」「公の施設」「行政財産」といった建物において、私人が行政に代わって施設の管理・運営を行い、料金の徴収どころか収受までできるという手続きは、自治法第244条の2による指定管理者の設定か、P F I法第16条による公共施設等運営権の設定以外には存在しない。

これらの手続きを踏まずに、公物の上で私人である当該S P Cが利益をあげることは、それ自体が違法であるにとどまらず、自治法第2条第14項の「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少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。」

という、最少の経費を求めた総則にも違反することになる。

本事業は、指定管理者制度なり公共施設等運営権にのっとりしたものではないので、公法の通常の手続きとしては、ホテルへの宿泊代金など、公共施設の使用料（3億3,000万円）はすべていったん市の収入とならなければならない。

あえて、その手続きを踏まえずに強引にS P Cが売上げを収受しようとした時には、S P Cがホテル運営に支出した経費に相当する金額（2億1,000万円）については、公共事業としてのホテルを成立せしめようとするための「樫原市としての経費」とみなして、そのまま収受が認められる可能性もあるが、S P Cのあげた公共施設使用上の「利益」部分（1億2,000

万円)については、市への支払いを求めなければならない。

この「利益」部分を市ではなく私人に対して渡すことを合法化した手続きが、指定管理者制度と、公共施設等運営権なので、この手続きを踏まえずにこれを行えば、私人に対する利益供与でしかなく、明らかに市にとっての余計な支出であって、「損害」であり、自治法のいう「最少の経費」以上の負担を負うことになる。

自治法第232条第1項は、

「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」

としている。

仮に、市が、公共施設の運営を私人に(3億3,000万円)で「委託」した場合には、そこであがった(3億3,000万円)の公共施設使用料はすべて橿原市に収入され、委託費はすべて「橿原市の事務を処理するために必要な経費」という扱いになるので、委託費の中に私人が利益部分を(1億2,000万円)見込んでいたとしても公法手続き上は違反にならない。

ところが、市が、本事業のような形で、公共施設の使用料を私人に直接收受させることは、橿原市にとって経費の支弁ではなく、公金の賦課徴収を怠って私人の利益を作っていることになる。

地方財政法(昭和23年法律第109号)第2条

「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。」

同法第4条

「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少の限度をこえて、これを支出してはならない。」

同法第8条

「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、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。」

といった、総則に違反する。

また、自治法第2条第16項は

「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、

市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」

と述べており、自治法第2条第17項

「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。」

との条文によって、本事業契約は無効であることになる。

(イ) 指定管理者制度及び、公共施設等運営権（コンセッション）の非適用

P F I法の改正により公共施設等運営権の手続きが盛り込まれた後に、赤羽貴氏は、雑誌「地方財務2011年（平成23年）9月号 特集P F I法改正！（出版：ぎょうせい）」に発表している「改正P F I法の意義と課題」という論文において、以下のように述べている。

「公物」（行政主体が公の目的に供している有体物）については、その管理等を行うための権能として、「公物管理権」が観念され、インフラ事業について「管理」＝「経営」は公共主体以外にはできない思考を前提として、民間企業には単純な手足業務や事実行為以外は原則委託できないという整理になっていた。改正前のP F I法もこれを乗り越えることはできず、結局最も民間企業の強みともいえる運営ノウハウ部分を、インフラ事業に導入することができない、という状況になっていた。

（「地方財務2011年（平成23年）9月号 特集P F I法改正！」P. 3）

コンセッション導入前のP F I法においては、公共施設の運営を私企業に任せ、その利用料金を私企業に収受させることができない整理になっていたことが述べられており、それを可能にするために公共施設等運営権が導入されたことがわかる。

赤羽氏とともに、「改正P F I法解説 法改正でこう変わる（出版：東洋経済）」という本を書いている野村総合研究所の福田隆之氏は、同じ雑誌に「改正P F I法が地方自治体に及ぼす影響」という論文を発表しているが、そこでは、以下のように述べられている。

国土交通省が2002年に出した「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」という道路法や下水道法といったインフラ分野を規制する公物管理法と呼ばれる法律群と、PFI法との関係を整理した通知がある。この中では「公物管理法は、公物における事実行為を民間主体に事務委任することを禁止していない」と整理されている。逆に言うと、民間主体は事実行為の事務受任しかできないということだが、これと民間企業が一定の裁量を持ち、責任を負って事業経営をするという民間活用への期待の間に整合性がなかったこと、これが法律上の少ない箱モノの、しかも建設分野への集中という偏りを生み出す一因となってきた。

(「地方財務2011年(平成23年)9月号 特集PFI法改正!」P. 16~17)

つまりは、識者の個人的意見などではなく、2002年(平成14年)の国土交通省の通知が根拠となって、公共施設等運営権を使用せずには、私企業が公共施設の運営をできない仕組みになっていることがわかる。

PFI法第8条第2項は、(民間事業者の選定等)として、「前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、事業契約において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等(第16条の規定により公共施設等運営権が設定された場合にあつては、当該公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等)を行うことができる。」

としている。

「公共施設等の整備」のほかに、「独立採算業務」である運営・管理業務が存在するのであれば、後者については、公共施設等運営権を設定した場合に、ようやく行うことができるのであって、本事業契約のように、PFI法にのっとり同じことを行うのは違法であり、違法行為を他の手段で成就せしめようとすることは、脱法行為である。

(ウ) 議決(住民の賛成)による民主的統制の必要性

この違法(脱法行為)の詳細な理由を、PFI法第83条(平成27年改正後第85条)に基づき内閣府に設置された民間資金等活用事業推進委員会(以下「PFI推進委員会」という。)の委員に、名を連ねている上智大学

法科大学院教授の小幡純子氏が、平成15年の自治法の改正によって指定管理者制度が成立する前後に示した論文、「公物法とPFIに関する法的考察」（「行政法の発展と変革 上巻」出版：株式会社有斐閣）、あるいは、同氏が平成23年のPFI法の改正によって公共施設等運営権が導入される前に示した論文「PFI法のさらなる活性化に向けて」（ジュリスト 2010年11月15日号 No. 1411）、また、平成15年の3月と6月に小幡氏の指導のもとで内閣府がまとめた、「公の施設と公物管理に関する研究（中間報告）—その2」、平成26年3月に総務省地域力創造グループ地域振興室がまとめた報告書「地方公共団体における公共施設等運営権制度導入手続調査研究」、公共施設等運営権導入時にPFI推進委員会において議論された議事録などを概観しながら、本事業契約に照らし合わせて簡単にまとめてみると、以下のような考え方になる。

公物管理法というものは、道路のような行政が自ら管理することが前提になっているものについては、個別法によって管理のあり方が詳細に定められているが、ホテルのような必ずしも行政だけではなく、民間が管理可能なものについては、旅館業法といった事業法によって監督されており、個別の公物管理法があるわけではない。

しかしながら、公物としてホテルを整備する以上、その施設の管理運営上の使用許可などは公権力の行使になるため、民間にはできないことになる。

民間が投資をして、建物を民間自らがつくる場合とは違って、行政がつくった建物の上で事業を行う場合には、個別には整備されていなかったとしても公物管理法の基本を踏まえなくてはならないため、法改正が繰り返されてきたのである。

公物の上で行う手続きについては、公権力の強さから、以下のように4段階に整理されている。

「公物管理事務のうちでも権力的性格のある事務は、公の行政作用に属するものであり、委託することはできない」とされる。

こうした考え方を踏まえて、公の施設にかかる管理行為を分析してみると、これらの行為は、

- ① 公物の使用関係の秩序維持し社会公共の秩序に対する障害を除去することを目的とする公物警察権に基づく行為

- ② 積極的に公物本来の目的を達成させることを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為であって、権力的性格のある行為
 - ③ 積極的に公物本来の目的を達成させることを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為であって、権力的な性格のない行為
 - ④ 上記のいずれにも属さない事実上の行為
- の4つに大きく分類することができる。

この分類にしたがえば、自治法第244条の2第3項に基づき管理委託が可能なのは③に属する行為となる。また、④に属する行為については、そもそも公物管理権にも基づかない事実上の行為であることから、自治法第244条の2第3項に規定する管理受託者であるかどうかにかかわらず、委託することができるものである。

(「公の施設と公物管理に関する研究(中間報告)―その2」)

この、④分類の中で、②には、施設の利用許可や基本利用条件の設定といったホテルを管理・運営するにあたって宿泊客に対して行う重要な事務が含まれているが、これらは、原則として民間に任すことができない。

檀原市がSPCに対して公共施設ホテルの利用を私契約により、許したとしても、SPCには、公共施設ホテルの利用を宿泊しようとする客に許す公権力がないためである。

このことは、「地方公共団体におけるPFI事業について」(平成12年3月29日付け自治事務次官通知)と突き合せながら、繰り返し説明されている。

もちろん、指定管理者制度を使うことで、この利用料金設定や、利用許可だけでなく、利用料金の収受さえも可能になることは触れられており、指定管理者制度の使用の前提になる公の施設の該当性について

公の施設の要件については前記第1節1のとおりであり、こうした要件に該当するものかどうかを各地方公共団体において判断すべきものである。この点に関しては、前記の自治事務次官通知においても、「PFI法に基づいて公共施設等を整備しようとする場合の当該公共施設等の管理については、公の施設制度の趣旨や法的効果、PFI事業により当該公共施設等を整備する目的等を総合的に勘案し、公の施設として管理すべきか否か適切に判断す

るものであること」としている。

(「公の施設と公物管理に関する研究(中間報告)―その2」)

と述べており、実質的に、公共施設ホテルを公の施設扱いするかしないかは、地方自治体の裁量において決定できることがわかる。

実際に、東京都江戸川区が作った「ホテルシーサイド江戸川」は、公の施設として設定され、指定管理者をホテルオークラグループが引受けており、櫃原市においても、あくまで公共施設ホテルにおいてSPCに利用料金を収受させたければ、施設を公の施設としておけば、不可能ではなかったのである。

ただ、その場合は、もちろん公の施設の設置条例と指定管理者の委任の議案が議会にはかられることになる。

これは、小幡氏「公物法とPFIに関する法的考察」にも示されている通り、民主的統制として必須の事柄であって、省略すると脱法行為になる。

権限の委任については、伝統的な行政官庁法通則においては、法律上の権限の分配に変更を加えるものであるから、法の明示の根拠がある場合においてのみ、かつこれを外部に公示することによって行うものとされてきた。一般的に委任行政は、行政機関相互間のみではなく、委任の相手方としては行政主体以外の個人・法人も考えられる。私人への委任には、法律に直接定められた委任（弁護士法8条等）、法律の根拠に基づく指定行為による委任（電気通信事業法56条等）、委託契約等の民法的手法による委任などの場合があるが、PFI法7条2項では、主に、協定等による民事的手法による委任が想定されていると解することができよう。もっとも、委任される行政が公権力の行使にかかわる場合には、法律の根拠が必要とされるため、協定等で委任された公物の整備を民間事業者が行う場合にも、公物管理法の公物管理権の部分については、法律上明示の個別委任規定が設けられない以上、民間事業者は当該権限を行使することはできないこととなる。また、公物管理法上の法的手当てがなされない以上、公物管理者はあくまで国・地方公共団体であって、民間事業者は、契約・協定等によって委託された範囲で、公物管理法の中の公権力の行使にかかる部分を除いた公物管理作用を行うこととなる。

なお、法律に基づけば、私人に対しても公権力の行使の権限を委任することができることは前述の例から明らかであるが、一般には、公権力の行使の付託先は原則として民主的コントロールの及ぶ行政機関であるべきとされるため、公権力の行使を伴う行政作用を私人に委任する場合には、その必要性の根拠が明確でなければならないと解される。P F Iの対象が、本来行政自身が行うべき公共施設の整備であることにかんがみれば、個別法に根拠を定めて、公権力の行使も含めた公物管理作用を広くP F Iによる民間事業者に委ねるという可能性も存するが、法律上の委任という方式によって民間事業者に公権力の行使の権限を付与する場合には、委任を受けた民間事業者に対する法的規制・監督を前提にせざるを得ないと考えられるため、P F Iが本来、契約条項によってのみ民間事業者の義務を定め、その限りでコントロールすることを旨とした制度であることにかんがみると、むしろ整合性を欠くというべきであろう。したがって、公物管理法上、民間事業者自身が公物管理者となり得るように手当てがなされた場合にも、公権力の行使の権限を民間事業者が行使するという構成は妥当性を欠くように思われる。

（「公物法とP F Iに関する法的考察」（「行政法の発展と変革 上巻」出版：株式会社有斐閣）小幡氏論文 P. 780～781）

公の施設の設置条例が公物管理法源として機能することにより、この問題はクリアできる。

この議論の延長線上に、P F I法の公共施設等運営権の導入もあり、これを使う時には、P F I法第17条に基づき、実施方針で公共施設等運営権の使用を表明しながら、最終的に委託議案とP F I法第18条に基づき、条件条例の議決を経る必要がある。

このような自治法上の公の施設の管理委託については、受託者の地位、権能の範囲等が条例という民主的コントロールを通して明確にされることが重要なポイントであると思われ、P F I事業においても、その趣旨は、公共施設の管理・運営の場面で妥当し得るものといえよう。

（「公物法とP F Iに関する法的考察」（「行政法の発展と変革 上巻」出版：株式会社有斐閣）小幡氏論文 P. 784）

と、述べられている。

本来、民間に任すことのできない公物管理を、民間に任すためには、限定的に設けられた手続きを真つ当に踏まなくてはならないのである。

なお、P F I 推進委員会第31回総合部会議事録には、公共施設等運営権が利用料金制を可能にするために設けられることが述べられており、建物の貸借については、運営権者が第三者に貸借することを可能とするための権原として、別途貸借契約を結ぶようにするというくだりがある。

本事業契約においては、契約の中に土地・建物の契約を別途、市とS P Cの間で結ぶことを定めており、意図として、この契約により、S P Cがカンデオ、あるいはカンデオが、一般の宿泊客に対して公設ホテルの部屋の使用貸借をすることの権原としようとしていることが伺えるが、P F I 推進委員会の議論は、あくまでも、公共施設等運営権の設定を行った上での話なのであって、部屋の利用許可のみならず、公共施設である公設ホテルの利用料金設定をすべてS P Cに委ねるなどの公権力をS P Cに委ねるためには、やはりP F I法にのっとり、公共施設等運営権の議決などが不可欠であることには変わりがない。

(エ) X氏の立場について

市有地活用検討委員会委員ならびに、本事業契約の公募型プロポーザル審査委員であったX氏は、P F I 推進委員会の委員としてこの法律の形成に大きく関与してきたP F I法の専門家であり、また、財務大臣を筆頭に多数の銀行が株主となっている株式会社民間資金等活用事業推進機構（以下「機構」という。）の社外取締役にも任ぜられている。

X氏は、以上のような専門性の高い議論を、当然に熟知しているはずだが、市有地活用検討委員会の議事録などを読む限りでは、檀原市が本事業契約において公設ホテルの利用料金制を採用しようとするにあたり、指定管理者制度も公共施設等運営権の採用も、特に主張せず黙認したものとみられる。

平成27年3月9日の、本事業契約を審議する市議会の市庁舎建設事業等に関する特別委員会においては、X氏が社外取締役を務める機構からS P Cに対する融資が内定したことが理事者から表明されている。

機構はきわめて公共性の高い組織ではあるものの、あくまで、多数の銀行が株主となっている私企業である。

社外取締役の立場から、本事業契約が円滑に進むよう願う気持ちにより、
檀原市が脱法的に煩雑な議決を回避しようとした時に、法律上の成立要件の
重大性を知りながらあえてこれを無視したとすれば、残念なことである。

なお、機構は、平成27年3月27日の本事業契約に対する支援決定に先
立って、平成26年12月19日に、女川町水産加工団地排水処理施設整備
等事業について、指定管理者制度も公共施設等運営権の設定もないままに利
用料金制度を使う私企業に対して支援の決定をしており、X氏のみならず、
この機構自身がコンプライアンスよりも融資先の選定を優先する体質である
らしいことが伺える。

しかしながら、せっかくPFI法を改正しているのに、その必要なく、
「利用料金」制度が使えるのであれば、法改正の意味がなくなってしまう。

公共施設等運営権が導入される前に、同様の手続きにより、利用料金制を
採用した事例について、小幡氏は「PFI法のさらなる活性化に向けて」
(ジュリスト 2010年11月15日号 No. 1411)などで、「脱
法的」と指摘しているが、法改正「以後」に同様の手続きを行うことは、法
改正の意味を根本的に喪失させるため、より悪質であると評価せざるを得な
い。

(オ) 内閣府の閣議決定違反について

本事業契約は、市議会の特別委員会の審議過程において、宿泊業などの、
民間において事業が可能な業種に対する民業圧迫を禁じた平成12年5月2
6日付け「民間と競合する公的施設の改革について」という内閣府の閣議決
定（以下「本件閣議決定」という。）及び、これを引用したPFIに関する
総務省通知などに従っていないことが指摘され、理事者もそのことを認めて
きた。

これを是認したまま、事業を執行しようとすることは明らかに不当である。

本件閣議決定や総務省通知が、行政による民業圧迫を戒めるだけでなく、
行政自身が民間に競争相手の多い事業にのめり込むことによって非効率・不
採算事業をかかえ込むことを戒めているものであることを考えると、本事業
は、本件閣議決定を遵守した場合には生じない、あえて背負い込む必要のな
い不採算事業を、市が自ら背負いこみ、市民の肩に背負わせることに直結し
ているのである。

本件閣議決定や総務省通知に従わないことの不当さは、本来なら必要のない、行政（公共施設）による民業参入を可能にした。

私企業のホテルであれば、私企業同士のシェア獲得競争で採算があわなくなったホテルが撤退するのみである。

しかし、本事業は公共事業であるため、道が二つに分かれる。

この事業が成功して樫原市にとって（SPCにとって、ではない）採算があれば、それは民業を圧迫したという話であるが、この事業が樫原市にとって不採算になれば、民業圧迫に留まらず、市自身の損害を作ることになる。

公共事業とは、本来的に採算性を度外視して行われるものではあるが、本事業の場合は、民業に手を出しても採算が合わないのでやめた方がいいという国からの戒めを不当にも無視することから出発しているので、この事業で市の会計に損害を出すことは、不当に輪をかけた不当であると言わざるを得ない。

しかも、その上にさらに上記の違法があり、SPC・カンデオが運営する私のホテルのみが、公共施設整備による大きな公金の後押しを受けて私的利益をあげ、他の市内のホテルや旅館については、公金の後押しがないという不公平な扱いとなっているため、事業開始時には、実際に、民業圧迫をされたと感じる市内ホテル業者からの提訴を招来する可能性もある。

（カ）公金によるSPCの後押しと市民の損害

公法にのっとっていないことの違法によって、宿泊室約140室で稼働率70%の場合、年間売り上げ3億3,000万円、費用が2億1,000万円、差し引きして利益1億2,000万円が業者の手元に残ることが市の損害となることはすでに述べた。

この1億2,000万円は、そのまま、上記（オ）で指摘した、公設ホテルへの公金による後押しとなっているが、あわせて、その他の計算式を紹介する。

市議会の市庁舎建設事業等に関する特別委員会だけでなく、市幹部と有識者で作る市有地活用検討委員会においても厳しく指摘されていることだが、本事業契約の賃貸料は土地が無料、建物については、公設ホテル部分の整備費約15億円に対して需要見込みである宿泊の稼働率70%において、年間約4,000万円（最低賃貸料月・坪2,500円）、20年間で8億円と、

極めて安く設定されている。

まったく同じシステムで行われる飲食物販店の最低賃貸料は月・坪10,000円であって、ホテルはなぜか、これの四分の一でしかない。

この公設ホテルの事業について、当初示されていた賃貸料は年間9,500万円であり、最低賃貸料を5,000万円以上引き下げて4,000万円とすることの理由は、業者の利益を作ってインセンティブとするためであると、市有地活用検討委員会ではっきり述べられている。

ところで、櫃原市が、通常の事務として市の所有する土地建物を私人に貸し付け・使用許可を出す場合には、「櫃原市財産条例」の一般的な基準を使用することになるが、その数値と計算式は「再建築費 m^2 あたり23万5,000円」に今回のホテル面積4,385.78 m^2 と、6%を掛け算した答え「年間賃貸料6,184万円（月・坪3,878円）」になる。

土地の賃貸料は約400万円となるが、これを含まず、建物賃貸料だけの比較で、本事業契約は年間2,000万円以上安い。

さらに、再建築費を23万5,000円ではなく、実際の建築費用である43万円で見積もって民間事業との比較を試みるならば、「年間賃貸料1億1,327万円（月・坪7,102円）」との計算になり、これと比べると7,000万円以上安い。

また、先に述べたように、本事業契約のうち、飲食物販店は「月・坪10,000円」の賃貸料を設定しているのだが、実を言うと、この価格は世間並みの相場に近い金額であるらしい。

この数字をあてはめるなら、年間1億5,948万円貰ってもおかしくないところ、4,000万円しか貰わないので、1億2,000万円安い。

以上をまとめると、市は、公共施設としてのホテルの適正な財産管理を行い、支出した建築費の正当な対価として、最低でも年間6,000万円から1億6,000万円の賃貸料を設定して徴収にむかうべきところ、これを怠っている。

これを下回る年間4,000万円の賃貸料の設定は、ホテルという民間事業者が多数いる業界に公共事業参入するにあたって、はじめから採算の見込みが立たないこと、市に損害が生じることを是認した上での価格であると言える。

市がSPC・カンデオに渡そうとしている年間1億2,000万円の利益

と、市が徴収を怠ろうとする賃貸料の金額が近似してくることは、偶然ではない。

私企業がホテルを自前で建設して、運営する場合には、この程度の金額は必要経費の範囲内であって、市が公共事業としてホテルを作り、賃貸料を格安に設定することは、私企業の経費を肩代わりしてやっていることと変わらないからである。

P F I 事業は、前述の赤羽氏などの論文にあるように、採算の不透明なリスク部分に民間ノウハウを活用する意図で制度設計されるべきであるが、本事業では、市が国からの通知を無視して、私企業の使用するホテルを公費で作ることにしたため、普通とは逆に、採算の不透明なリスク部分を橿原市が一手に引き受ける構造になっているのである。

単年度ではなく、20年間で計算すると、橿原市はS P C・カンデオに66億円の売り上げ（そのうち、利益24億円）をあげさせるために、15億円以上のホテル建設費を負担し、賃貸料8億円を得ようとしている。

建設費支出15億円－賃貸料収入8億円＝市の損害7億円という考え方もできるが、上記のように市条例に基づけば最低賃貸料は年間6,000万円を下らないので、20年間分で12億円であり、本事業の賃貸料設定8億円との差額は4億円となる。

最低賃貸料を、実際の建築費をベースに1億3,000万円に設定した場合には、20年間分で26億円であり、本事業の賃貸料設定8億円の差額は18億円となる。

最低賃貸料を、飲食物販店と同様の実勢価格に近い1億6,000万円に設定すると、20年間分で32億円であり、本事業の賃貸料設定8億円との差額は24億円となる。

S P Cの利益は年間1億2,000万円、20年間で24億円という見込みであるが、この中から市に賃貸料8億円を支払うわけではない。

この24億円は、公共施設の使用料として、本来、市自身が収入すべき金額であると同時に、市がS P Cに対して最低賃貸料として設定すべきところ、それを怠った金額である。

ウ 橿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、違法かつ不当であり、無効と判断し

てただちに履行を中断して解約、白紙に戻すべきである。

また、その手続きを行っていくさいに、S P Cから設計図の出来高分の支払いを請求される可能性があるが、本件に関する違法は、事業者なら通常、理解しているべき内容であって、契約の成立についてはS P Cにも一定の非があることを踏まえて慎重に対応すべきである。

また、支払い額について、市は、市長をはじめ、本事業契約の締結に関与した者に対して、請求権を行使できるかどうかを検討する必要がある。

(3) 市民の声

本件監査請求書には、前述の(1)請求の要旨、(2)請求の理由に先立ち、本件監査請求の背景として「市民の声」という記載があり、その各項目は下記アからウのとおりである。

ア 住民無視・なぜ、市民への説明と市民からの意見聴取をしないのか？

イ 民業圧迫・そもそも、ホテルは税金を投入すべき事業なのか？

ウ 担税力・財政力度外視・少子高齢化時代に巨額な借金を背負えるのか？

4 請求の要件審査、受理

監査委員は、本件監査請求が自治法第242条の所定の要件を具備しているものと認め、平成27年10月16日にこれを受理した。

第2 監査の実施

1 監査委員の除斥

本件監査請求については、監査の公平性を担保するため、監査委員の合議により、議会選出の奥田英人委員は監査を行わず、識見の監査委員のみで監査を実施した。

2 請求人らの証拠の提出及び陳述

監査委員は、平成27年10月29日、自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人らに対し、証拠の提出と陳述の機会を設けた。これに対し、請求人らから陳述書の提出と補足説明がなされた。

3 監査対象事項

本事業契約が違法若しくは不当であるかについて監査の対象とした。

4 監査対象部局
総務部

5 関係人調査

監査委員は、自治法第199条第8項の規定により、平成27年10月29日に総務部長、総務部副部長（八木駅周辺整備課担当）、八木駅周辺整備課長らに対し、事情聴取を行った。

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、関係する法令及び例規等との照合、関係書類等の調査、関係人からの事情聴取を実施した結果、次の事実を確認した。

(1) 本事業に関する法令

ア 自治法の規定

自治法は、総則として、第2条第14項において「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少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。」、同条第16項において「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」、同条第17項において「前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。」と定めている。

経費の支弁については、第232条第1項において「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁するものとする。」と定めている。

行政財産の管理及び処分については、第238条の4第1項において「行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。」、同条第6項において「第1項の規定に違反する行為は、これを無効とする。」と定めている。

私人の公金取扱の制限については、第243条において「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがある場合を除くほか、公金の徴収若しくは収納又は支出の権限を私人に委任し、又は私人をして行なわせてはならない。」と定めている。

公の施設については、第244条第1項において「普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」、同条第2項において「普通地方公共団体（次条第3項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。」、同条第3項において「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。」と定めている。

公の施設の設置及び管理については、第244条の2第1項において「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」、同条第3項において「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（以下本条及び第244条の4において「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる。」、同条第6項において「普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。」と定めている。

イ 地方財政法の規定

地方財政法は、地方財政運営の基本について、第2条第1項において「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。」と定めている。

予算の執行等については、第4条第1項において「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少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めている。

財産の管理及び運用については、第8条において「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、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。

ウ PFI法の規定

PFI法は、その目的について、第1条において「この法律は、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」と定めている。

公共施設等の定義については、第2条第1項において「この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。」、同項第2号において「庁舎、宿舍等の公用施設」、同項第4号において「情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設」と定めている。

特定事業の定義については、同条第2項において「この法律において「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又は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。）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。」と定めている。

基本理念については、第3条第1項において「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体（これらに係る公共法人を含む。以下この条及び第77条において同じ。）と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点等を踏まえつつ、行政の効率化又は国及び地方公共団体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者に委ねるものとす

る。」、同条第2項において「特定事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との責任分担の明確化を図りつつ、収益性を確保するとともに、国及び地方公共団体の民間事業者に対する関与を必要最小限のものとするにより民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されることを旨として行われなければならない。」と定めている。

民間事業者の選定等については、第8条第1項において「公共施設等の管理者等は、前条の規定により特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定するものとする。」、同条第2項において「前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、事業契約において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等（第16条の規定により公共施設等運営権が設定された場合にあつては、当該公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等）を行うことができる。」と定めている。

公共施設等運営権の設定については、第16条において「公共施設等の管理者等は、選定事業者に公共施設等運営権を設定することができる。」と定めている。

機構による特定選定事業等の支援等については、機構の目的として、第31条において「機構は、国及び地方公共団体の厳しい財政状況を踏まえつつ、我が国経済の成長の促進に寄与する観点から、公共施設等の整備等における民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用が一層重要となっていることに鑑み、特定選定事業（選定事業であつて、利用料金を徴収する公共施設等の整備等を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。以下同じ。）又は特定選定事業を支援する事業（以下「特定選定事業等」と総称する。）を実施する者に対し、金融機関が行う金融及び民間の投資を補完するための資金の供給を行うことにより、特定選定事業に係る資金を調達することができる資本市場の整備を促進するとともに、特定選定事業等の実施に必要な知識及び情報の提供その他特定選定事業等の普及に資する支援を行い、もって我が国において特定事業を推進することを目的とする株式会社とする。」と定めている。

支援基準については、第53条第1項において「内閣総理大臣は、機構が特定選定事業等の支援（前条第1項第1号から第5号までに掲げる業務によりされるものに限る。以下「特定選定事業等支援」という。）の対象となる事業者

及び当該特定選定事業等支援の内容を決定するに当たって従うべき基準（以下この条及び次条第1項において「支援基準」という。）を定めるものとする。」、同条第2項において「内閣総理大臣は、前項の規定により支援基準を定めようとするときは、あらかじめ、特定選定事業等支援の対象となる特定選定事業等に係る公共施設等を所管する大臣の意見を聴かなければならない。」、同条第3項において「内閣総理大臣は、第1項の規定により支援基準を定めたときは、これを公表するものとする。」と定めている。

支援決定については、第54条第1項において「機構は、特定選定事業等支援を行おうとするときは、支援基準に従って、その対象となる事業者及び当該特定選定事業等支援の内容を決定しなければならない。」、同条第2項において「機構は、特定選定事業等支援をするかどうかを決定しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣にその旨を通知し、相当の期間を定めて、意見を述べる機会を与えなければならない。」、同条第3項において「内閣総理大臣は、前項の規定による通知を受けたときは、遅滞なく、その内容を当該特定選定事業等支援の対象となる特定選定事業等に係る公共施設等を所管する大臣に通知するものとする。」、同条第4項において「前項の規定による通知を受けた大臣は、当該特定選定事業等の収益性その他の当該公共施設等の運営の見込みを考慮して必要があると認めるときは、第2項の期間内に、機構に対して意見を述べるができる。」と定めている。

行政財産の貸付けについては、第69条第6項において、「地方公共団体は、必要があると認めるときは、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。

国有財産の無償使用等については、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（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。

エ 檀原市における条例の規定

檀原市財産条例（昭和39年条例第18号）は、行政財産の使用料について、第3条第1項において「自治法第238条の4第7項の規定による許可を受け

とする行政財産の使用につき徴収する使用料（以下「使用料」という。）の額は、別表のとおりとする。」と定めており、別表は下のとおりである。

別表（第3条関係）

使用の区分	使用料
1 (略)	(略)
2 土地を使用する場合	(年額として) 市長の評定した土地の価額に100分の3を乗じて得た額
3 建物を使用する場合	(年額として) 市長の評定した建物の価額に100分の6を乗じて得た額に、前項の規定により算定した当該建物の敷地の使用料相当額を加算した額
4 (略)	(略)
5 (略)	(略)

備考（以下略）

(2) 平成12年5月26日付け閣議決定について

本件閣議決定「民間と競合する公的施設の改革について」は、以下のとおりである。

国又は特殊法人等が設置主体となる公的施設（会館、宿泊施設、会議場、結婚式場、健康増進施設、総合保養施設、勤労者リフレッシュ施設その他これらに準ずる施設で、特殊会社及び民営化が決定された法人が設置するものを除く。以下「施設」という。）について、累次の閣議決定に沿った措置を引き続き推進することとし、下記のように決定する。

記

1 施設の新設及び増築の禁止

不特定の者が利用し得る施設の新設及び増築は禁止する。なお、現在、計画段階にあり、工事（設計を含む。）未着手のものについては、これを取り止める。

2 既存施設の廃止、民営化その他の合理化措置（略）

3 地方公共団体における措置の要請

地方公共団体についても、上記の措置に準じて措置するよう要請するもの

とする。

(3) 「株式会社民間資金等活用事業推進機構支援基準」について

P F I法の規定に基づき、内閣総理大臣が定めた「株式会社民間資金等活用事業推進機構支援基準」（平成25年10月4日内閣府告示第232号。以下「機構支援基準」という。）は、以下のとおりである。

機構が特定選定事業等支援の業務の実施並びに特定選定事業等支援の対象となる事業者及び当該特定選定事業等支援の内容を決定するに当たって従うべき基準は、次の1から3までのいずれの事項も満たすこととする。

1 支援対象となる対象事業が満たすべき基準

機構が特定選定事業等支援を行おうとする対象事業者による事業（以下「対象事業」という。）は、次の（1）から（3）までのいずれの事項も満たすこととする。（中略）

（1）公共性・公益性

対象事業が、地域経済の活性化を含む我が国経済の成長力強化に寄与するために民間の事業機会の創出及び民間主体の資本市場の確立を促進させるとの観点を踏まえつつ、一定の公共性・公益性を有するものであること。

（2）民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用

対象事業に関する特定選定事業が、（中略）公共施設等の管理者等と民間事業者が協力し、当該民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を積極的に活用する形で、当該民間事業者が公共施設等の整備等の事業を実施することにより、公共施設等の効率的・効果的な整備等を実現するものであること。（中略）

（3）収益面における出融資等適合性

対象事業が、次の①から④までのいずれの事項も満たすこと。

① 効率的・効果的な事業と見込まれること

対象事業が、効率的・効果的な事業であることが見込まれること。

② 適切な事業計画であること

対象事業の事業計画及び資金計画が、長期にわたり安定的な収入が見込まれる等、適切な内容であること。

③ 民間金融機関・民間投資家等からの十分な資金供給が見込まれること

民間金融機関・民間投資家等からの十分な直接又は間接の投融資による資金供給が行われることが見込まれること。

④ 出融資等を行う資金の回収の蓋然性が高いと見込まれること

機構の支援開始後一定期間内に、出融資等を行う資金の適切な回収が可能となる蓋然性が高いと見込まれること。

2 特定選定事業等支援の全般について機構が満たすべき事項

(中略)

3 出融資等手法に関する事項

(以下略)

(4) 本事業の経緯等について

ア 本事業の対象地及び背景

担当課の提出した資料によると、本事業の対象地は、近鉄大和八木駅の南約150mに位置する面積約3,800㎡の橿原市が所有する土地であり、昭和62年度から平成19年度の21年間で総事業費約150億円をかけ土地区画整理事業による換地の一部として整備された。

平成13年度に都市計画道路の地下に200台の駐車場と民間の自由な提案による土地活用を条件に1回目のPFI事業の公募を行い、優先交渉権者等を決定し事業契約に向けた協議を行ったが、協議がまとまらず当該事業は中止となった。その後、平成19年度に学識経験者、市議会議員、自治委員、公募市民により構成された近鉄八木駅前市有地活用検討委員会から「ホテル誘致を中心とする駅前の土地活用については、複数の民間事業者提案を求めることが適当である。」との提言がされたことを受け、平成20年度に公共公益施設と宿泊施設を必須条件に再度募集を行った。しかし、このときにも応募はあったが、事業契約には至らなかった。

橿原市第3次総合計画後期基本計画（計画年度平成25年から同29年）では、「第7章 快適な生活を育むまち 2市街地整備の推進 1大和八木駅周辺整備について」において「大和八木駅周辺においては、市の玄関口としての整備を目指して、民間の活力を積極的に取り込むとともに、大和八木駅南側1,100坪の市有地活用や大和八木駅北側の再整備により、さらなる賑わいのあ

るコンパクトシティとしてのまちづくりを検討します。」とされており、「第10章 信頼される行政を進めるまち 2安心と信頼の市役所運営 5庁舎建設に向けた検討」において「大和八木駅前南側市有地において、民間活力導入のための対話型市場調査に基づき、宿泊機能、商業機能の誘致や、ワンストップ機能または市庁舎の移転等あらゆる可能性について検討を行います。」とされ、本事業を位置づけている。

イ 本事業の経緯

本事業の契約までの主な経緯は次のとおりである。

平成24年	7月26日	八木駅南市有地活用事業化検討業務委託契約
平成25年	8月15日	八木駅南市有地活用事業アドバイザー業務委託契約
平成26年	3月25日	市議会3月定例会において本事業の債務負担行為を含む平成26年度一般会計予算を議決 本事業の債務負担行為 期間 平成26年度から平成49年度まで 限度額 12,700,000千円
平成26年	4月30日	実施方針の公表（PFI法第5条第3項）
平成26年	6月30日	特定事業の選定（同法第7条、第11条）
平成26年	7月29日	募集要項等の公表
平成26年	11月17日	事業者提出書類の受付
平成26年	12月21日	優秀提案者の選定（同法第8条）
平成26年	12月24日	優先交渉権者の決定
平成27年	1月9日	基本協定書の締結
平成27年	2月23日	仮事業契約書の締結
平成27年	3月26日	市議会3月定例会において事業契約締結を議決 (同法第12条) 契約金額 金9,655,693,160円 (うち取引に係る消費税及び地方消費税額 金677,048,560円) ただし、約款の定めるところに従って金額の

改定又は増減がなされた場合には、かかる改定又は増減がなされた金額とする。

契約期間 自 檜原市議会における本契約議案
の議決を得た日

(平成27年3月26日)

至 平成50年3月31日

八木駅南市有地等活用事業における事業者の選定及び事業推進に関する事項についての調査審議に関する事務を担当事務とする附属機関として平成24年12月27日に設置された市有地活用検討委員会は、平成25年2月22日から平成26年12月21日までの間に計12回開催されている。

また、本事業に関する市議会の特別委員会については、都市開発特別委員会が平成24年度と平成25年度に計4回開催された。その後、「市庁舎建設事業等に関する特別委員会」（委員22名以内）が平成25年9月定例会において新たに設置され、平成25年度と平成26年度に計12回開催されている。

ウ 機構の出融資について

上記(1)ウで述べたとおり、機構は、PFI法に基づき、特定選定事業等を実施する者に対し支援を行い、特定事業を推進することを目的としており、平成25年10月に政府と民間の出資によって設立された株式会社である。

機構は、本事業に関して平成27年3月25日にSPCへの支援を決定（以下「本件支援決定」という。）しており、平成27年9月30日にSPCに対して融資することについて契約を締結している。

(5) 本事業契約について

ア 用語の定義

本事業契約書第1条第22号において「「独立採算業務」とは、運營業務のうち、宿泊施設の運營業務と飲食物販等施設（檜原市公有財産規則に従い使用料を支払う自動販売機等は除く）の運營業務をいう。」と定めている。

同条第23号において「「独立採算業務施設」とは、本施設のうち、事業者が市から賃借して運營業務を行う宿泊施設と飲食物販等施設をいう。」と定め

ている。

同条第28号において「「本事業」とは、事業者が本契約に基づき実施する本施設の設計、建設、維持管理、運営、本施設の市への譲渡及びこれらに関連付随する一切の事業からなる事業（宿泊施設の運営業務と飲食物販等施設の運営業務を含む。）をいう。」と定めている。

同条第29号において「「本施設」とは、事業者が本契約に基づき、本件土地に建設する庁舎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をいう。」と定めている。

イ 独立採算業務について

(ア) 独立採算事業について

本事業契約書第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。」と定めている。

(イ) 利用料金の収受について

本事業契約書第64条第1項において「事業者は、運営期間中、本契約、募集要項等、業務計画書及び提案書に従い、独立採算業務施設の利用者等から利用料金又は物販代金を徴収し自らの収入とすることができる。」と定めている。

2 監査委員の判断

以上の認定した事実に基づき、下記のとおり判断する。

(1) 本事業契約で指定管理者の指定または公共施設等運営権の設定が必要か

請求人らは、「本事業契約のような、市の所有にかかる土地建物であり、公の目的のために整備された「公物」「公共施設」「公共用財産」「公の施設」「行政財産」といった建物において、私人が行政に代わって施設の管理・運営を行い、料金の徴収どころか収受までできるという手続きは、自治法第244条の2による指定管理者の設定か、PFI法第16条による公共施設等運営権の設定以外には存在しない」という考え方を前提に、指定管理者の指定も公共施設等運営権も設

定していない本事業契約は、自治法にもPFI法にも違反すると主張するので、その主張の当否を検討する。

ア 指定管理者制度を採用しないことが自治法に違反するか

(ア)「公の施設」について

自治法第244条第1項は、「普通地方公共団体が住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」を「公の施設」と規定し、住民にその平等利用を権利として認めている（同法第2項、第3項）。

これは、地域住民の福祉増進のための施設の提供が、地方公共団体の最も重要な仕事の一つであることに鑑み、その適正な利用を確保すること、いいかえれば、住民の公の施設利用権を国法のレベルで保障しようとしたものである（塩野宏「行政法Ⅲ」（株式会社有斐閣）224頁参照）。

したがって、ここにいう「公の施設」とは、当該普通地方公共団体の住民の利用に供するための施設であり、国民の利用に供する施設であっても、当該普通地方公共団体の区域内に住所を有する者の利用に全く供しないものは含まれないと解されており、観光ホテル等は、営造物ではあり得ても公の施設ではない場合が存する（松本英昭「逐条地方自治法（第8次改訂版）」（学陽書房）1060頁参照）。

この点、平成26年4月30日に示された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。

そうであるならば、本事業契約により建設される建物のうち宿泊施設部分は、橿原市及びその周辺地域を訪れる人びとにひろく利用されることを予定するものであって、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ず、「公の施設」とは位置づけられていない（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。）。

(イ) 指定管理者の制度は「公の施設」を前提とする制度である

そして、指定管理者の制度は、「公の施設」に該当する施設であっても十分なサービス提供能力が認められる民間主体があり、多様化する住民ニーズに対して効率的に対応するためには、民間事業者が有するノウハウを活用することが有効であることから、平成15年改正法により、「公の施設」の管理者の範囲及び対象範囲を拡大したものである（自治法第244条の2）。

(ウ) したがって、「公の施設」と位置づ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、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。

請求人らの主張は、指定管理者制度の適用範囲を、自治法上の「公の施設」に限らずおよそ公有財産全体に拡張した独自の見解であり、採用することはできない。

イ 公共施設等運営権制度を採用しないことがPFI法に違反するか

(ア) 公共施設等運営権制度の適用範囲

PFI法第3条第1項は、その基本理念を、「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点踏まえつつ、行政の効率化又は国及び地方公共団体の財産の有効利用にも配慮し、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者に委ねるものとする」と規定している。

「公物」（行政主体が公の目的に供している有体物）については、その管理等を行うための権能として「公物管理権」が観念され、インフラ事業について「管理」＝「経営」は公共主体以外にはできない思考を前提として、民間企業には単純な手足業務や事実行為以外は原則委託できないという整理になっていた（赤羽貴「改正PFI法の意義と課題」地方財務2011年（平成23年）9月号（株式会社ぎょうせい）3頁参照）。

しかし、これでは最も民間企業の強みともいえる運営ノウハウ部分を、インフラ事業に導入することができないことから、平成23年改正法により、公物管理権のいわば特例として、公的主体の持つインフラを経営する権能の

一部を抽出して民間企業に権利として与える権能として公共施設等運営権が創設された（赤羽前掲4頁）。

以上の改正の経緯からすれば、公共施設等運営権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。

(イ) 「公の施設」と公共施設等運営権の関係

平成12年3月29日付け自治事務次官通知「地方公共団体におけるPFI事業について」（平成17年10月3日一部改正）は、「PFI法に基づいて公共施設等を整備しようとする場合の当該公共施設等の管理については、公の施設制度の趣旨を踏まえ、公の施設として管理すべきか否か適切に判断するものであること」としている。

これは、法令上地方公共団体に運営管理権を認める規定が存在しない場合でも、前述した「公の施設」すなわち、地方公共団体の住民の公共的な利用に供する施設である場合には、「公の施設」制度の脱法にならないよう留意することを明らかにしたものと解される。

(ウ) 宿泊施設は公共施設等運営権の適用範囲外である

宿泊施設は、法令により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。

(エ) したがって、本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。

なお、請求人らは、小幡論文を参照して、宿泊施設の管理行為が「積極的に公物本来の目的を達成させることを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為であって、権力的性格のある行為」に該当し、原則として民間に任せることはできないと主張する。

しかし、上記小幡論文は、「公の施設」に関する管理行為を分析して検討を加えたものであり、本件のように「公の施設」に位置づけられていない施設に関するものではなく、請求人ら独自の見解であり、採用することはできない。

(2) 閣議決定違反の主張について

請求人らは、本事業契約は、平成12年5月26日付け「民間と競合する公共施設の改革について」という本件閣議決定に従っておらず、本件閣議決定違反の事業執行は無効であると主張するので、主張の当否について検討する。

本件閣議決定は、国又は特殊法人が設置主体となる宿泊施設について新設を禁止する措置をとり、地方公共団体についても、前記の措置に準じて措置するよう要請する内容となっている。また、これを受けて前記の自治事務次官通知は、本件閣議決定の趣旨を踏まえて適切に対応することを求めている。

確かに、本事業は、地方公共団体が設置主体となる宿泊施設を新設するものであり、本件閣議決定の地方公共団体への要請に沿ったものとはいえない。

しかし、閣議決定の要請に沿わない地方公共団体の行為が直ちに無効と判断されるものではない。本事業の有効・無効は、本事業に対する国の具体的な対応を検討して決するのが相当である。

この点、PFI法は、前述のとおり、特定選定事業等を実施する者に対し支援を行い、特定事業を推進することを目的とした機構を設置した（同法第31条）。そして、機構が国の政策目的に即した出融資等を行うことを担保するため、内閣総理大臣に、機構が従うべき基本事項を機構支援基準として定めさせている（同法第53条第1項）。

機構支援基準によれば、支援対象となる対象事業が満たすべき基準は、以下の3つの要件を全て満たすことが必要とされている。

1. 公共性・公益性
2. 民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用
3. 収益面における出融資等適合性

そして、PFI法第54条第2項は、機構が特定選定事業等支援をするかどうかを決定しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣にその旨を通知し、上記機構支援基準に適合するかどうかについて意見を述べる機会を与え、内閣総理大臣は、所管大臣に通知して「当該特定選定事業等の収益性その他の当該公共施設

等の運営の見込みを考慮して」、意見を述べさせることができる仕組みを作っている（同法54条第3項、第4項）。

上記1事実の確認（4）イ及びウで述べた本事業の経緯及び機構の出融資の経緯からすれば、内閣総理大臣及び所管大臣は、本事業の支援に際し、機構支援基準の定める前記3要件のいずれも満たしていると判断したと考えるのが相当である。

そして、内閣総理大臣及び所管大臣は、内閣の一員であり、本件支援決定に先立ち本件閣議決定の変更もなかったのであるから、本件閣議決定を含めたこれまでの閣議決定を踏まえて本件支援決定を容認したものと考えるのが相当である。

（3）X氏の立場について

請求人らは、X氏の立場について、X氏はPFI法の専門家であるのに榎原市が本事業契約において公設ホテルの利用料金制を採用しようとするにあたり、指定管理者制度も公共施設等運営権の採用も、特に主張せず黙認したものとみられると主張しているので、主張の当否について検討する。

（1）で述べたとおり、本事業契約が、指定管理者の指定または公共施設等運営権の設定をしていなくても違法とはいえないことから、請求人らの主張には理由がない。また、X氏が社外取締役を務める機構に関する記載は本件監査の対象とならないものとする。

（4）市が本事業により市民に損害を与えるとの主張について

ア 請求人らが問題とする損害の内容

この点、請求人らは、様々な数字をあげて市の損害を主張するが、その内容は、

- ① 予想される年間売上3億3,000万円から年間費用2億1,000万円を差し引いた1億2,000万円について市が徴収を怠り、SPCの手元に残すことが市民の損害となること
- ② 建設費支出約15億円に対して、賃貸料収入を年間4,000万円（20年間で8億円）と極めて低く設定したため、市に赤字を負担させること

の2点と考えられるので、その主張の当否について検討する。

イ ①の主張について

請求人らが引用する平成26年7月23日第8回市有地活用検討委員会議事録の内容によれば、SPCに残る利益は、請求人らの主張する売上から費用を差し引いた額から、さらに賃料等を控除しなければならないことが読み取れ、請求人らの主張は正確ではない。また、収支計算については、請求人らの主張も市の主張もいずれも予測に基づくものであり、監査委員が損害の存否を確定することは困難である。

そもそも本事業が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、本事業は、住民の代表からなる市議会が設置する市庁舎建設事業等に関する特別委員会等の場で、本事業の進捗に合わせた報告、審議がなされた後、本会議において本事業契約の締結が賛成多数で可決されており、その手続きに違法な点は認められない。

以上のことからすれば、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認定することはできない。

ウ ②の主張について

PFI法第71条第2項は、「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。」と規定する。

本事業において、同法にいう必要性の判断は、地方公共団体の長である市長の裁量に委ねられるが、その判断内容が法令に違反したり本事業の目的に反する等の場合には、明白かつ著しい裁量権の濫用または逸脱があるものとして、違法・不当の評価を免れない。

しかし、宿泊施設に関する部分の本事業の目的は、中南和地域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ことにある。対価である賃貸料を時価より低く設定したのは、本事業により多くの事業者に参加してもらい、より良い事業者を選定するためであり、一定の合理性が認められる。

また、同法は、使用の対価を無償とすることも認めており、その対価設定には広い裁量が認められると考えられるが、本事業において賃貸料をあまりに低

廉に設定することは、裁量権の濫用または逸脱となるおそれがある。

この点、鉄骨造である本件建物の宿泊施設部分について、橿原市財産条例の基準により算出すると、鉄骨造の建物の再建築費は、1㎡あたり90,000円計算で年間賃料は約2,558万円となる。また、土地の賃貸料は、1㎡あたり195,900円計算で年間賃料約678万円となり、土地建物の賃貸料は合計約3,236万円となる。

そうであるならば、宿泊施設部分の賃貸料を年間4,000万円で設定しても条例違反とまではいえず、設定価格があまりに低廉であるとして裁量権の濫用あるいは逸脱ということもできない。

エ 以上のおりであるから、請求人らの主張にはいずれも理由がない。

よって、前記監査結果のおり判断する。

(付記)

本事業に関する請求人らによる本件監査請求は棄却したが、本事業が長期間にわたり市民に財政上の負担を求めるものであることは否定できない。

監査委員は、過去の住民監査請求に対する監査結果（平成21年12月15日橿監公第9号）において、先駆的要素があり、かつ事業の展開に多額の税金を投入する事業において、「事業推進につき市長に広範な裁量権が認められるとしても、最終的には市民のコンセンサスを得ることが必要であり、そのために、市民に対し積極的な情報発信を行い、市民から聴取した意見を事業に反映するためパブリックコメント等の手続きが採られるべきであり、それらの工夫がなかったことは遺憾である」と述べた。

そうであるにもかかわらず、本事業において、市民に対する情報発信が市議会の審議の内容や本事業に係る資料を本市ホームページや広報誌で公表する程度にとどまり、市民説明会の開催やパブリックコメントの実施等がなされなかったことに、重ねて遺憾の意を表明する。

今後、本事業の推進にあたっては、供用開始後3年が経過した後の賃貸料の見直し等の手続きを的確に行い、その経過等を市民に対して積極的に情報発信することを求めるとともに、大きな財政負担を伴う本事業を実りのあるものにするための施策の実行を求めるものである。