

小田原市監査委員公表第1号

平成24年1月11日

小田原市監査委員 岡本重治
小田原市監査委員 井上久嘉
小田原市監査委員 横田八郎

住民監査請求に係る監査の結果について（公表）

地方自治法第242条第1項の規定による住民監査請求について、同条第4項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

第1 監査の請求

1 請求人

（省略）

2 請求の内容（原文のとおり）

一 請求の要旨

平成23年4月6日付けにて、小田原ヒルトン株式会社から小田原市に出された減免についての依頼書を受け、小田原市と小田原ヒルトン株式会社は、平成23年4月から6月の3ヶ月間の賃料支払に関して4月28日付猶予についての合意書を取り交わした。

更に、加藤小田原市長は、平成23年小田原市議会9月定例会に、議案第66号「権利の放棄について」（小田原ヒルトン株式会社に対する平成23年4月から6月の3ヶ月間の賃料112,875,000円の放棄）を上程し可決した。

平成23年9月30日付小田原市と小田原ヒルトン株式会社とで取りかわされた確認書で、家賃減免を実行した。

これらの行為は、きわめて不可解で不当な行政措置であり、小田原市財政に巨額な損失を与えると同時に、公共の財産の管理業務を怠り、市民に小田原市行政への不信任感を与える行為である。

議案第66号の中で放棄の理由として、「東日本大震災の影響により、賃借人である小田原ヒルトン株式会社の経営状態が急激に悪化したため」としているが、東日本大

震災の影響により観光事業の不振に直面しているのは、小田原市のみの事ではなく全国的な現象であり、経営状態が急激に悪化し資金繰りに窮している企業は小田原ヒルトン株式会社のみではない。小田原市内だけを見ても、直接・間接を問わず観光事業にかかわる企業の全てが資金繰りに困窮し経営困難に直面している。この状況の中でなされた『合意書』の取り交し・『減免の通知』等の一連の行為は、市内に在り同様な状況にある他の企業・個人が各々独自の努力でこの困難な状況に対処しているのに対して、著しく不平等であり不公正な行為であると言え、特定企業への特別な配慮を行い莫大な利益供与を行ったと言える。

その上、新聞の報道によれば、当該施設を小田原ヒルトン株式会社に売却することであるが、9億円を超える莫大な金額を年内に支払うことのできる企業が、家賃の免除を申請するほど資金繰りに窮しているとは常識では考えられず、且つ、そのような企業に家賃を免除することは、何らかの不明朗な意図が介在しているのではないかとの疑惑を持たざるを得ない。

また、市議会資料の中で、財源について、「賃料免除に係わる財源については、繰越金及び宿泊等施設整備基金積立金の減額により対応し一般会計拠出金への影響はない。」としているが、これは繰越金及び積立金を取崩す事により確かに本年度一般会計拠出金への影響はないが、新たな財源等の手当てを示さず単に問題の先送りに他ならない。巨額の損失は放置されたままであり、行政の責任者である小田原市長としては無責任・無能力と言わざるを得ない。

なお、小田原市ホームページ（2011年9月7日）における市長の日記では、『ヒルトンが小田原に立地していることによる、小田原ブランド向上への貢献、様々な市民利用優待、多くの従業員の雇用、地元企業との取引などに加え、様々なご縁をこの小田原に運んでくれている』等と書かれているが、不公正且つ不平等な特定企業への利益供与となる巨額な家賃及び遅延損害金免除を実施してまで必要なホテルであるとする合理的な説明がなされていると言えない。

仮に、小田原ヒルトン株式会社が、小田原市にとって必要な企業であるなら、家賃及び遅延損害金の巨額な『免除』でなく、『猶予』等など合法的・合理的であり且つ市内の他企業に対しても整合性のある決定変更を行い、小田原ヒルトン株式会社に対する債権を保持しながら支援を行う方向に変更し実行すべきである。

小田原市市長は、ただちに再考し公平・公正・公明な行政措置に変更し、同時に、これまでの特別扱的な一連の行政措置に関し市民が納得できる説明を行うべきである。（事実証明書は記載を省略した。）

第2 監査の実施

1 要件審査及び請求の受理

本件請求は、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、平成23年11月21日にこれを受理した。

ただし、本件請求のうち、市長の説明措置請求については、法第242条第1項に規定する監査委員が講ずべき措置には該当しないことから、当該請求は除外した。

2 監査対象事項

小田原ヒルトン株式会社（以下「小田原ヒルトン社」という。）に対して債権（小田原市宿泊等施設の土地及び貸付けに係る平成23年4月から6月までの賃料112,875,000円の請求権）を放棄したことが、財産の不当な処分に当たるか否かを監査対象とした。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、希望により行わなかった。

4 監査対象部局及び陳述

企画部を監査対象とし、法第242条第7項の規定に基づき、平成23年12月6日に企画部長及び企画政策課政策調整担当課長から陳述の聴取を行った。

第3 監査の結果

1 債権放棄までの経緯

昭和63年	4月	オレンジの輸入自由化に伴うみかん園地転換跡地利用方策として、雇用促進事業団（当時）に対し勤労者リフレッシュセンターの誘致活動を行う。
平成2年	3月	根府川地区に同施設の建設が決定される
平成10年	3月	スパウザ小田原営業開始
平成14年	8月	雇用・能力開発機構（当時）から同施設の買取り依頼
平成15年	8月	同施設の運営事業提案競技審査会を経てヒルトン・インターナショナル社と事業協定を締結
同	9月	市議会本会議において施設取得に関する諸議案を可決
同	10月	雇用・能力開発機構及び労働福祉事業団（当時）と売買契約を締結
同	11月	小田原ヒルトン社が設立される

同	12月	小田原ヒルトン社と不動産賃貸借契約を締結 (契約期間：平成16年2月1日～平成21年1月31日)
平成16年	2月	ヒルトン小田原リゾート&スパ ソフトオープン
平成21年	1月	小田原ヒルトン社と不動産賃貸借契約を更新 (契約期間：平成21年2月1日～平成26年1月31日)
平成23年	3月11日	東日本大震災発生
同	4月6日	小田原ヒルトン社から「賃料減免のお願い」收受 (平成23年4月から賃料6か月間以上)
同	4月28日	小田原ヒルトン社と賃料支払猶予等の合意書取り交わし (平成23年4月から6月までの3か月分の賃料を平成23年12月31日まで猶予するとともに、猶予した賃料の支払いについて今後の経済情勢等を考慮し必要に応じて減免を含め協議する。)
同	6月10日	市議会総務常任委員会に上記合意について報告
同	8月19日	市議会総務常任委員会に小田原ヒルトン社の経営状況及び同社の経営を早期に安定させる対策を講じる予定である旨を報告
同	9月1日	議案第59号 平成23年度小田原市宿泊等施設事業特別会計補正予算及び議案第66号 権利の放棄について(以下「議案」という。)を提出
同	9月6日	市議会本会議において議案関連質疑
同	9月9日	市議会総務常任委員会において議案を審査
同	9月14日	市議会本会議において議案を可決
同	9月30日	小田原ヒルトン社と賃料請求権放棄の確認書取り交わし

2 小田原ヒルトン社について

小田原ヒルトン社は、小田原市根府川に住所を有し、ホテルの経営等を目的として平成15年11月に設立された。小田原市が取得した宿泊等施設を借り受け、「ヒルトン小田原リゾート&スパ」として経営している(運営については、同社がヒルトン・インターナショナル社に委託)。

なお、ヒルトン・インターナショナル社は、ヒルトングループのホテルの運営(オペレーション)を行う会社であり、小田原ヒルトン社からの小田原市宿泊等施設の運営受託者であるとともに、小田原ヒルトン社の筆頭株主(平成23年9月1日現在、持ち株割合48.25%)でもある。

3 宿泊等施設事業について

小田原市宿泊等施設の利用客は、年間265,702人（平成22年1月1日～同12月31日）であり、そのうち宿泊客数は88,059人である。

4 請求人の主張

請求人は、東日本大震災の影響により小田原市内の観光事業に係わる企業の全てが資金繰りに困窮し経営困難に直面している中で、企業・個人が独自の努力で対処しているのに対し、小田原ヒルトン社にのみ賃料の免除をすることは不平等・不公正であり、同社への支援は、その必要性及び公平性の観点から不当な行為であるとしている。

また、施設取得のために9億円を超える金額を年内に支払うことのできる企業が家賃の免除をお願いするほど資金繰りに窮しているとは考えられず、仮に小田原市にとって必要な会社であれば、猶予など小田原ヒルトン社に対する債権を保持しながら支援を行う方向に変更すべきであると主張し、支援が賃料の猶予でなく免除であることから不当な行為であるとしている。

5 市の主張

市は、議会での答弁及び陳述等において次の旨のことを述べている。

(1) 小田原市宿泊等施設事業について

ア 昭和63年当時の県や市の総合計画及び地域振興計画において、片浦地域は、豊かな自然環境を保全しながらレクリエーションやリゾート的活用を図る地域として位置づけられており、地元住民・県・市が一体となって、みかん園地転換跡地の利用方策の一つとしてスパウザ小田原の誘致活動を行った。

イ 平成15年には、市がスパウザ小田原を取得し、ヒルトンホテルに賃貸して施設の運営を行うことで、施設の目的を継承することとした。

ウ 早川・片浦地域は、今後、集客が見込める様々な施設が整備され、交流人口拡大に大きく寄与する地域となり、その中核として当該施設が果たす役割はさらに重要になってくる。

(2) 小田原ヒルトン社への支援の必要性について

ア 宿泊等施設を運営する小田原ヒルトン社から、東日本大震災の影響による経営危機を理由に賃料免除の相談を受け、交渉の過程で最悪の場合、ヒルトンホテルの小田原からの撤退という事態も起こりうるという感触を持った。

イ 不動産賃貸借契約書においては賃貸借期間中の賃料の滞納、破綻等の契約解除要件とこれに伴う違約金の条項が規定されているが、今回の震災に伴う交渉ではこれは適用できないと認識しており、撤退された場合には、20億円を超える修繕費用が必要な施設について、修繕したとしても直ちに新たな運営者が見つかる保証もなく、大きな意味での地域運営、地域振興、市政全般の運営に大きな影響

があるものと考えた。

ウ ヒルトン・インターナショナル社は、運営受託者として今まで8年間、運営委託料を通常の費用の3分の1とすることで、数億円に相当する実質的支援をしているが、株主としては、持ち株割合が50%未満であり、今回の震災の影響による経営危機については支援する経営判断には至らなかった。ヒルトン・インターナショナル社及びその株主のヒルトン・ワールドワイドは、個々のホテルはビジネスの装置であるとドライに考えており、ビジネスとして成り立つかを非常にシビアに見ている、と市では認識している。

エ 小田原ヒルトン社の破綻、ヒルトンホテルの撤退という事態を避け、今後の地域振興につなげていくには、小田原ヒルトン社の経営建て直しを早期に図るために市の支援が必要であると考えた。

(3) 市が3か月分の賃料の猶予でなく免除が必要と判断したことについて

小田原ヒルトン社は、担保となる資産を持たず、黒字経営を前提とする信用貸付による融資及び日々の現金収入で資金を回しているが、震災に伴う収益の落込みにより資金状況が厳しい中、猶予や分割納付では、貸借対照表上、負債が残ることとなり、そのままでは金融機関からの融資を受けられない。融資を受けられないと、秋以降の資金繰りに窮することとなり、万が一の事態を避けるために免除が必要であると判断した。

(4) 賃借人は9億円を年内に支払うことができる企業であると請求人が主張していることについて

小田原ヒルトン社は、賃料の免除を受けた後、金融機関から融資が行われ、経営危機から脱した。9億円は、経営危機からの脱出を受けて、施設取得のための増資により調達が予定されていたものであり、賃料免除時点の小田原ヒルトン社の資金繰りは大変厳しい状態であった。

6 監査委員の判断

(1) 判断基準

本事案は、基本的に市長の裁量に委ねられるものであるから、債権放棄自体の是非を請求人の主張する点から判断するのではなく、市長の行為に裁量権の逸脱・濫用があったかどうかを判断する事案であると考える。

債権放棄について、平成15年7月17日の秋田地裁判例では、「法は、放棄をすることのできる権利の種類、要件、範囲等について、特段の制限を加えていないこと、地方議会が住民によって選ばれた議員から構成され、その議決は住民の意思に基づくものといえること等に照らすと、地方議会の議決がある限り、基本的には、これらの点を地方公共団体の裁量に委ねているものと解することができる。」としている。一方で、同判例は、債権の放棄が「地方公共団体の財産の処分にあたる以上、

その裁量の範囲に何らの制約がないと解することはできない。」とし、「公益上の必要性がない場合にこれを認めることは相当といえず」としている。すなわち、債権放棄に公益上の必要性がない場合には、裁量権の逸脱・濫用があるとして、当該行為は違法・不当となるわけである。

そこで、請求人の主張する点において、公益上の必要性の有無の検討を行うことで、裁量権の逸脱又は濫用があったか否かについて判断する。

(2) 判断

小田原市においては、スパウザ小田原を取得して小田原市宿泊等施設事業が開始される前から、片浦地域の振興、さらには市全体の振興を目的に、宿泊施設の立地・運営を重要な政策課題としてきており、同事業もその延長線上で行われてきた。当該施設は、年間で約26万人が利用し、うち約9万人が宿泊するなど、一定の実績、効果をあげており、施設の運営を継続させることは、市の政策目的の実現に資するものであると認められる。

市長が債権放棄を決断したのは、上記の政策目的のもと、小田原ヒルトン社が東日本大震災を受けて経営破綻し、ヒルトンホテルが小田原から撤退することを回避するため、同社の経営建て直しの支援を行う必要があると考えたためである。この決断の背景には、違約金条項が適用されない中で当該施設から運営者が撤退した場合には、多額の修繕費が必要な施設について修繕をしたとしても新たな運営者がすぐに見つかる保証はない、という認識を市長が持っていたことがある。

また、賃料を猶予でなく免除としたのは、市長が、ヒルトン・インターナショナル社は個々のホテルがビジネスとして成り立つことをホテル継続の前提としている、という認識を持った中で、猶予では小田原ヒルトン社の財務改善につながらないため金融機関から融資を受けられず、資金繰りに窮して破綻する事態が起りうることを考え、免除が必要であると判断したためである。

確かに東日本大震災後の小田原ヒルトン社の収益等の落ち込みなどを踏まえると、金融機関から融資を受けられない場合に同社の経営破綻が起こる蓋然性はあると考えられる。なお、請求人が同社は9億円を調達できる企業であると評価している点については、債権放棄による状況の変化を受けての事後の動きであり、本事案の判断材料とはできない。

一方、小田原ヒルトン社が経営破綻しヒルトンホテルが小田原から撤退した場合には、市の政策課題である宿泊等施設の運営が中断されるとともに、多額な修繕費と新たな運営者の確保など市に将来にわたる負担が発生する蓋然性は高いと考える。その影響は、小田原市にとって地域振興政策的にも財政的にも小さくはないと考えられるから、その事態を回避するためにリスク管理として債権を放棄することには一定の公益上の必要性があると思料する。

もちろん、公益上の必要性があるから政策手段として選択されるべきということではなく、現実に債権放棄をするかしないかは、諸般の事情を考慮して、まさしく市長及び議会が判断することである。特に議会の議決は、市長の裁量を制約し、小田原市の意思を決定するわけで、どのような点を重視して判断するかは議会に委ねられているのである。

また、本事案は、上述したとおり、宿泊等施設事業を継続させる措置として採られた政策手段であり、東日本大震災に伴う地域経済対策を目的とした事業ではない。政策目的や政策課題が異なる事案間のバランスの判断は市長及び議会に委ねられていることから、公平性を論ずることには馴染まない。

よって、請求人の主張をもって、市長に裁量権の逸脱又は濫用があったとは言い難く、債権の放棄は不当とは言えない。

(3) 結論

以上のとおり、請求人の主張には理由がないと判断した。

したがって、本件請求はこれを棄却する。

結論は上記のとおりであるが、このたびの債権の放棄については、市の説明が十分ではなかったために市民の漠然とした不公平感につながったのではないかと思料する。今後の施策の推進にあたっては、この点に十分留意して市民への説明責任を果たされるよう要望する。