

小田原市監査委員公表第14号

令和6年4月30日付けで提出された小田原市職員措置請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第5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する。

令和6年7月2日

小田原市監査委員 近藤正道

小田原市監査委員 加藤仁司

監 査 の 結 果

第 1 請求の内容

1 請求人の住所及び氏名

- (1) 住所 小田原市（省略）
- (2) 氏名 （省略）

2 請求書が提出された日

令和 6 年 4 月 30 日

3 本件請求の要旨

令和 6 年 4 月 30 日に提出された「小田原市職員措置請求書」、令和 6 年 5 月 20 日に提出された「『小田原市職員措置請求書に係る書面の提出について』への回答書」及び令和 6 年 5 月 22 日に実施した「請求人の陳述」を総合すると、請求人が請求する違法若しくは不当な財務会計上の行為又は違法若しくは不当に怠る事実、その理由及び求める措置の概要は、次のとおりである。

請求 1 清閑亭は小田原市（以下「市」という。）の所有する行政財産であるとされている。行政財産は、法第 238 条の 4 第 1 項の規定により原則として貸し付けできず、例外は同条第 2 項各号に該当する場合に限定されている。清閑亭の建物等に関する定期建物等賃貸借契約（以下「本件契約」という。）は法第 238 条の 4 第 2 項の規定に該当しないので、清閑亭が契約締結時点で行政財産であったとすれば違法であり、本件契約の解除を求める。

請求 2 本件契約の締結方法は、次に掲げる理由で違法であり、本件契約の解除を求める。

- ①本件契約は随意契約によってされており、法施行令第 167 条の 2 第 2 項を根拠としているものと考えられる。本規定に該当するかどうかは、最高裁判決によれば、「個々具体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等の諸般の事情を考慮して当該普通地方公共団体の契約担当者の合理的な裁量判断により決定されるべきもの」とされている（昭和 62 年 3 月 20 日判決）。
- ②ところが、特記事項に「土地（国指定史跡）は、現状からの変更、または保存に影響を及ぼす行為は行えません（例えば、新築、増築、掘削等）。」と明記されているにもかかわらず、厨房等の増築が行われている。
- ③さらに、増築部分や庭園の使用に関する市の対応からすれば、清閑亭を事業者を使用させるために特に有利に取り計らったものと言わざるを得ず、随意契約

により本件契約を締結したことは、上記の最高裁判決にいう合理的な裁量の権限を逸脱又は濫用している。

請求3 清閑亭の増築は、次に掲げる理由で違法であり、増築した部分の撤去及び原状回復を求める。

- ①事業者から増築の申出を受けて現状変更を行うために文化庁との協議を開始し、当初は文化庁から現状変更申請を認めないという連絡を受けながら、さらに協議を要請して許可を得ている。
- ②増築した部分について、市が自ら建築主として建築確認申請を行って完了検査を受けている。
- ③本件契約と同時に締結した覚書において同部分の所有権は事業者に帰属するとした上、同部分の敷地を事業者に権限なく使用させている。
- ④本件契約の終了時における同部分の原状回復が不要とされているのは、原状回復費用を市が負担することになり、市にとって不必要な経費負担をもたらす。

請求4 本件契約の貸付料等の決定は、次に掲げる理由で違法である。

- ①月額200,000円（消費税等込）という貸付料は著しく低廉であり、適正な対価となっていない。
- ②特記事項によれば、建物及び庭園の維持管理費用は事業者負担とするとされていたにもかかわらず、本件契約においては、施設の劣化による躯体及び内装に係る修繕とともに、庭園の維持管理費用は市の負担とされている。
- ③本来であれば、入札による貸付料の決定が適切であるが、随意契約であるとしても、周辺のテナント相場を基準にすべきである。

請求5 清閑亭の庭園部分について、本件契約の貸付範囲から除外して庭園の維持管理費用を市が負担しているにもかかわらず、事業者が門と柵を設置して入場を制限し、権限なく使用させていることは、その管理を怠っているものとして違法である。

請求6 市は、事業者の送迎用車両を市と事業者の共同管理地に許可なく駐停車させており、管理を怠っている。

請求7 市は、本件契約を締結する前に事業者が「お披露目会」と称する営業行為を行うことを認めている。

請求8 工事中、史跡の保全に疑義が生じている。

第2 監査の結果を決定した理由

1 監査の対象としなかった事項及びその理由

請求3のうち、①の当初は文化庁から清閑亭の現状変更申請を認めないという連絡を受けながら、さらに文化庁に協議を要請して許可を得たこと、及び、②の増築部分について市が自ら建築主として建築確認申請を行って完了検査を受けたことについては、財務会計行為には当たらないので、監査の対象としなかった。

また、請求8の工事中に史跡の保全に疑義が生じていることについても、財務会計行為には当たらないので、監査の対象としなかった。なお、工事については、文化庁から清閑亭の現状変更が許可された内容どおりに実施しており、最終的には、終了報告書を提出して受理されている。

2 監査の対象とした事項

本件請求のうち請求1から請求7までを監査の対象とした（ただし、請求3のうち上記1で監査の対象としなかった事項を除く）。

3 監査の経過

令和6年4月30日に請求人から小田原市職員措置請求書が提出されたことから、次の経緯を踏まえて監査を実施した。

- (1) 令和6年5月14日、請求人に対し書面の提出を求めたところ、令和6年5月20日、請求人から回答書が提出された。
- (2) 令和6年5月17日、小田原市長から弁明書が提出された。
- (3) 令和6年5月22日、法第242条第7項の規定により請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が陳述を行った。この陳述には、同条第8項の規定により文化庁文化政策課職員が立ち会った。
- (4) 令和6年5月22日、法第199条第8項の規定により、文化部長、文化庁文化政策課長、文化庁文化財課長、総務部資産経営課長ほか関係職員から事情聴取を行った。この聴取には、法第242条第8項の規定により請求人が立ち会った。

4 監査委員の判断

(1) 請求1について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、清閑亭は市の所有する行政財産であるとされており、行政財産は、法第238条の4第1項の規定により原則として貸し付けできず、例外は同条第2項に該当する場合に限定されている。本件契約は法第238条の4第2項各号の規定に該当しないので、清閑亭が契約締結時点で行政財産であったとすれば違法であると主

張している。

そこで清閑亭を貸し付けることについて判断する。

イ 判断

清閑亭が行政財産であるかについて、関係職員に書面により質問したところ、史跡小田原城跡清閑亭土塁は、史跡として保存活用するために購入した土地であることから、行政財産としている。また、国登録有形文化財清閑亭については、寄付を受けたものであるが、周辺地区の交流・回遊の拠点の一つとして位置付けられている。いずれにしても清閑亭土塁及び清閑亭は、本市の貴重な文化財として、一体的に保存活用すべき場所であり、文化財保護という行政目的のために所有していることから普通財産とはしないものであるとの回答であった。

行政財産については、昭和63年6月27日福岡高裁判決において、「行政財産は、地方公共団体自身の行政執行の物的手段として供用されるものであることを要するから、法は、行政財産については、一定の場合を除き原則として貸し付け、交換、売り払い、譲与等を禁止していること（同法238条の4第1項、2項）に鑑みれば、当該財産を地方公共団体自身が直接、特定の行政目的のために供していない場合は、右財産が間接的に地方公共団体の行政に貢献する機能を果たしたとしても、右財産が地方公共団体自身の行政執行の物的手段となっているものとはいえず、したがって行政財産には該当しないというべきである。蓋（けだ）し、地方公共団体自身が直接公用又は公共用に使用するものでない公有財産の管理及び処分につき、行政財産として厳格な制約を課すのを相当とする実質的理由はないからである。」と判示している。

上記裁判例を踏まえると、清閑亭は、令和2年度から民間提案制度により利活用することを決定した時点で、市が直接特定の行政目的のために供していない場合に該当すると解される。また、関係職員は、清閑亭を文化財保護という行政目的のために所有していると述べており、市が直接公用又は公共用に使用しているものではないことから、行政財産として厳格な制約を受けないものと解される。よって請求人の請求には理由がない。

(2) 請求2について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、次のように主張している。本件契約については、民間提案による企画競争によって競争性が確保されることを前提に契約の締結に至っているものであり、その公正性を担保するために、清閑亭の利活用に係る提案募集実施要領（以下「実施要領」という。）が遵守される必要があることは当然である。ところが、事業者の提案が採用された後に厨房等の増築の申し出があり、市としては、実施要領

等に反するものとしてこれを拒否すべきであって、その結果として協議が調わない場合には事業化すべきではなかったにもかかわらず随意契約により本件契約を締結したことは、公正を欠くものとして許されない。

そこで次の2点について判断する。

(ア) 事業者選定までの手法は長の裁量権の逸脱又は濫用に当たるか。

(イ) 事業者選定後に特記事項で禁止していた厨房等の増築を認めたことは、長の裁量権の逸脱又は濫用に当たるか。

イ 判断

関係職員の証言は次のとおりである。

事業者の選定は、民間提案制度により実施した。この制度は、民間事業者の発意による提案を公募して、採用された提案について詳細協議を行い、提案の具現化を図っていくもので、協議が調ったことにより、提案者と契約を締結したものである。採用された提案については、行政と事業者が対等の立場で詳細協議を行い、提案の具現化を図っていくもので、協議の中で改良していくことも想定されている。

また、証拠書類として、実施要領、業者選定の経緯に係る書類一式、清閑亭の利活用に向けた詳細協議に係る協定書等が提出された。

上記ア(ア)について、事業者の選定は、民間提案制度によるものであり、小田原市公共施設等に係る民間提案制度審査委員会において最高点の事業者を選定しており、長の裁量権の逸脱又は濫用に当たらないため、請求人の請求には理由がない。

上記ア(イ)について、本来、詳細協議では、提案内容の変更を想定しているのであって、募集条件の変更までは想定していないと思われる。募集条件の設定に当たってはサウンディングを実施していること、募集時に市が提供した「小田原市民間提案制度 提案募集に係るQ&A」において「採用と審査された提案が事業化されるのではないのか」という問いに対する回答として詳細協議による変更をうたっていること、参考賃料について協議の中で増減は認めると明記しているのに対し要件等の欄にはそのような記載がないことから、建物の増築が可能であるとは読み取れないと考えられる。一定の枠組みの中での条件の変更はあり得るにしても、その枠組みを超えて変更することは公正さを欠くことになる。特に、随意契約により契約を締結するのであれば、公正性及び透明性は確実に担保されなければならない。

また、民間提案制度が採用された提案内容の変更を認める設計だったとしても、募集時点で禁止としていた土地の現状からの変更を要する厨房の増設を認めたことは、合理的な裁量判断であったと言えるかどうか判断する必要がある。そこで、火気使用に関する市の認識及びそれに伴う増築の必要性に係る市の判断の経緯の詳細

を確認するために、所管課に關係資料の提出を求めたが、提出されなかった。

契約条件の変更については、平成5年2月25日東京地裁判決において、「公募によって相手方を選定した後に、公募においてあらかじめ明らかにしていた契約条件等を恣意的に変更し、選定された相手方を著しく有利に取り扱うなどして、公募という手続方式を採用した趣旨を没却するような結果を招来することがあれば、その変更が裁量権を逸脱、濫用するものとして違法とされる場合もあるものというべきである」と判示している。

本件について、市が厨房等の増築を認めたことが恣意的変更であったのか、それとも合理的な裁量判断により決定されたものであったのかを監査するために關係書類の提出を求めたところ、詳細協議の記録が残っておらず、判断するために必要な証拠を入手することができなかった。

(3) 請求3について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、清閑亭の増築部分について、市が自ら建築主として建築確認申請を行って完了検査を受けていながら、本件覚書において同部分の所有権は事業者に帰属するとした上、同部分の敷地を事業者に権限なく使用させているのみならず、本件契約の終了時における同部分の原状回復は不要としているものであるから、これらの管理を怠っているものとして明らかに違法であると主張している。

そこで次の2点について判断する。

(ア) 増築部分の敷地を事業者に権限なく使用させていることは違法か。

(イ) 増築部分の原状回復を不要としていることが市に不必要な経費負担をもたらすか。

イ 判断

上記ア(ア)について、関係職員は、市が増築部分の譲渡を受けるまでの暫定的な処置であり、増築部分は、工事完成から契約終了までの間に、事業者が所有権を放棄し、市に帰属させることとなっていると述べている。しかしながら、市が所有する土地に第三者の建物が建っているのは民法上の不法行為と言うべきものである。

上記ア(イ)について、関係職員は、清閑亭の立地条件を考慮すれば、その都度、撤収・再建築をすることはできないため、今後、長期間にわたり清閑亭を維持保全しつつ利活用を推進していくために、原状回復を不要としたものであると述べている。

現時点で、増築部分の撤去費用が発生するか、また、市の負担となるかは未確定であるため、市に損害は生じておらず、請求人の請求には理由がない。

(4) 請求4について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、次のように主張している。本件契約における貸付料が月額200,000円とされていることが、著しく低廉であり、適正な対価となっていない。また、特記事項によれば、建物及び庭園の維持管理費用は事業者負担とするとされていたにもかかわらず、本件契約においては、施設の劣化による躯体及び内装に係る修繕とともに、庭園の維持管理費用は市の負担となっているのは違法である。

そこで次の2点について判断する。

(ア) 本件契約における貸付料は著しく低廉か。

(イ) 建物及び庭園の維持管理費用が特記事項では事業者負担とされていたが、本件契約では市の負担とされたことが違法か。

イ 判断

上記ア(ア)について、関係職員の証言及び証拠書類は次のとおりである。

関係職員は、貸付料は小田原市財産規則に基づいて算出したものであり、妥当なものだと考えていると述べている。証拠書類として提出された積算根拠が分かる書類により、貸付料は小田原市財産規則に基づいて算出した上で、詳細協議の結果決定したものであることを確認した。したがって、特段事業者には便宜を図っているわけではなく、この金額が著しく低廉であるとは認められないので、請求人の請求には理由がない。

上記ア(イ)について、関係職員は、特記事項の記載は、あくまで参考賃料である旨を明示して掲出したものであり、市との協議の中で増減は認めるとの但書も付している。また、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第22条により土地の貸付けはできないと述べている。

建物については、施設の劣化による躯体及び内装の修繕は市が、利活用に必要な躯体及び内装の改修は事業者が費用を負担すると契約書に明記されている。また、詳細協議の結果、庭園部分は貸付範囲には含めないこととし、貸付料を財源として市が庭園部分を維持管理することになったものである。したがって、本件契約における貸付料が月額200,000円とされていることが、著しく低廉であり、適正な対価となっていないという請求人の請求には理由がない。

(5) 請求5について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、市は、清閑亭の庭園部分について、貸付範囲から除外をして庭園の維

持管理費用を自ら負担しているにもかかわらず、事業者に権限なく使用させているものであるから、その管理を怠っているものとして違法であると主張している。

そこで事業者が庭園部分を管理すること及び事業者が門と柵を設置して入場を制限し事実上使用していることが財産の管理を怠る事実にあたるかどうか判断する。

イ 判断

関係職員は、貸付範囲は建物のみとし、清掃等の善良な管理者としての日常的な管理は事業者が行い、造園業者が行うべき剪定等については市が行うと述べている。また、門と柵が設置してあるのは事実であるが、民間提案制度による事業実施以前から設置されていたものであり、今回の事業者が設置したものではない。従業員に声をかけた上で誰でも庭園を鑑賞できる運用としており、入場を制限し、事実上の使用という状態ではないとも述べている。

庭園部分における事業者の管理とは清掃等であり、それによる損害は特段発生していない。また、庭園は、貸付範囲外なので、市が維持管理費用を負担するのは当然である。さらに、庭園鑑賞についても現在は対策を講じて改善されているので、請求人の請求には理由がない。

(6) 請求6について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、市は、事業者の送迎用車両を市と事業者の共同管理地に許可なく駐車させており、管理を怠っていると主張している。

そこで、事業者の送迎用車両を市と事業者の共同管理地に許可なく駐車させていることは財産の管理を怠る事実にあたるかどうか判断する。

イ 判断

関係職員は、駐停車場所については契約に基づき認められたものではないが、清閑亭の利活用に資するものであると考えることから、駐停車を認めていると述べている。

しかしながら、これについて、契約書等に特に記載がなく、黙認している状態となっている。

(7) 請求7について

ア 監査委員が違法であるか否かを判断する事項について

請求人は、市は、本件契約を締結する前に事業者が「お披露目会」と称する営業行為の実施を認めていると主張している。

そこで、本件契約を締結する前に「お披露目会」と称する営業行為の実施を認め

たことは財産の管理を怠る事実当たるかどうか判断する。

イ 判断

関係職員は、市と事業者の2者で協議を行い、民間提案制度に基づき、採択事業実施に向け、その準備段階として施設の使用を認めていたと述べている。

しかしながら、「お披露目会」については、小田原保健福祉事務所が営業行為であると判断し、事業者に対して嚴重注意が行われたものであり、契約締結後に実施すべきであったと考える。

第3 監査の結果

本件請求のうち、随意契約により本件契約を締結したことは、法第234条第2項に違反するとして、本件契約等の解除を求める件（請求2）、増築部分の撤去及び原状回復を求める件（請求3）、送迎用車両を共同管理地に駐停車させていることが財産の管理を怠る事実当たるとしている件（請求6）及び本件契約を締結する前に「お披露目会」と称する営業行為の実施を認めていると主張している件（請求7）については、請求に理由があることから、後述のとおり勧告する。

また、市の行政財産であるとされている清閑亭について本件契約を締結したことは違法であるとして契約の解除を求める件（請求1）、本件契約の貸付料が著しく低廉であり、適正な対価の設定を求める件（請求4）及び清閑亭の庭園部分について、維持管理費用を市が負担しているにもかかわらず、事業者に権限なく使用させていることの中止を求める件（請求5）については、請求に理由がないことから、これらを棄却し、その余の請求については、住民監査請求の要件を欠いていることから、これを却下する。

第4 勧告

市長に対し、次のとおり勧告する。

- 1 特記事項で禁止していた厨房等の増築を認めたことについて、外部の専門家等を交えて詳細を再調査するとともに、その適否について3か月以内に検証すること。
- 2 上記1による市長の再調査及び検証の結果、長の裁量権の逸脱又は濫用がなかったということであれば、速やかに適法な状態にするための措置を、また、長の裁量権の逸脱又は濫用があった場合は、必要な措置を講じること。
- 3 送迎用車両を共同管理地に駐停車させていることについて、速やかに契約書等により明文化すること。
- 4 少なくとも「お披露目会」の日以降2月末日までの貸付料相当分の支払いを求めるための措置を講じること。

第5 意見

本市においては、民間事業者の発意による提案を市と事業者が対等な関係で協議して事業化する民間提案制度を令和2年度より導入している。清閑亭の利活用については、令和3年3月に実施要領を決定、同年6月に提案を受け付け、同年7月に小田原市公共施設等に係る民間提案制度審査委員会において当該提案が採用された。その後、同年12月に市と提案者との間で「清閑亭の利活用に向けた詳細協議に関する協定書」を締結し、提案の内容に基づき、事業の内容や建物の管理及び改修内容等について詳細協議を実施し、令和6年3月に本件契約を締結するに至っている。

今回の監査において、市に対して各種詳細協議の記録や文書の提出を求めたところ、一部の重要な記録が全く残っていなかった。小田原市文書管理規程では、市の事務は、原則として文書により処理することとされており、住民に対する説明責任を負っているという観点からも、記録や文書を残すことは必須であったと考える。特に、今回の事案において、本件契約の適法性及び妥当性の裏付けとなる詳細協議等の具体的な事実が積極的に開示されなかったことは遺憾である。

また、10年間の本件契約期間満了後の増築部分の原状回復については、契約期間満了前に改めて協議する必要があると考える。

なお、清閑亭を行政財産としていることについては、改めて検討を要すると考える。

平成30年に文化財保護法が改正され、これまで保存に重きを置いてきた同法は、文化財を活用しながら保存する方向へと変わってきたようだが、保護と利活用のバランスをどう取るかというのは大変難しい問題である。清閑亭について利活用を推進していくという市の方針や民間提案制度にメリットがあるということは理解できるが、実施要領の作成に当たっては、関係各課で十分調整しながら募集の要件等を設定するなど、もう少し慎重に事業を進めるべきであった。事業の推進に当たっては、プロセスの公正性及び透明性に疑義が生じることがあってはならない。そのためにも、一つ一つの事案を適正に処理して、それを外部に説明できるように詳細協議等の記録をしっかりと保存しておくべきであった。引き続き、文化財の利活用を推進していくのであれば、今回の事案を十分に検証する必要があると考える。

参考（請求人が提出した文書名及び内容については記載のとおりとした）

- ・小田原市職員措置請求書
- ・令和6年5月14日付「小田原市職員措置請求書に係る書面の提出について」への回答書
- ・弁明書

※「2 事実の認否

請求の要旨(2)財務会計上の行為又は怠る事実が違法又は不当である理由のうち、以下については、記載内容の事実を認める。

- ・契約締結の方法の違法のうち、第1段落及び第6段落の記載」

について、令和6年2月25日という記述は、同年2月27日が正しいことから、その部分是否認する旨訂正の申出があった。

添付省略