

小田原市監査委員公表第18号

小田原市職員措置請求に係る勧告（令和6年6月27日付け監査第98—1号）について、小田原市長から措置を講じた旨の通知があったので、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第9項の規定に基づき公表する。

令和6年10月1日

小田原市監査委員 近藤正道
小田原市監査委員 山崎佐俊
小田原市監査委員 加藤仁司

勧告の内容	措置状況
<p>1 清閑亭の利活用に係る提案募集実施要領の清閑亭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。</p>	<p>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、別添「清閑亭の利活用に係る小田原市職員措置請求の監査結果の勧告に基づく再調査結果報告書」のとおり、外部の専門家を交えて、企画部コンプライアンス推進課が再調査及び検証を行った結果、「本件契約条件の変更が、公募において明らかにされた契約条件を恣意的に変更し、選定された本件事業者を著しく有利に取り扱い、公募という手続方式を採用した趣旨を没却する結果を招来する違法なものであるとまでは言えないものと言うべきである。」との結論となった。</p> <p>なお、再調査及び検証の中で、厨房等の増築という契約条件の変更の適否に疑義を生じさせる要因とされた事項（①民</p>

	<p>間提案制度に関する知識・理解不足、②事務手続き上の不備による情報伝達不足)については、真摯に反省し、今後の業務の改善に生かしていく。</p>
<p>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。</p>	<p>市が所有する土地に第三者の建物（増築建物）が建っていることについて、速やかに当該増築建物に係る事業者から市への所有権移転に関する協議を行い、適法な状態にするための措置を講じることとした。</p>
<p>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。</p>	<p>送迎用車両を共同管理地へ駐停車させている状態について、小田原市財産規則（昭和40年小田原市規則第57号）第19条第2項第5号の規定に基づき、行政財産使用許可申請による許可書を交付することにより、使用についての条件を付して明文化した。</p>
<p>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。</p>	<p>令和6年2月27日（お披露目会の日）から同月29日までの貸付料相当分について、小田原市財産規則第33条の2において準用する第25条第1号の規定に基づき、月額の前払料の半額の支払いを事業者に対し求めることとした。</p>

清閑亭の利活用に係る
小田原市職員措置請求の監査結果の
勧告に基づく再調査結果報告書

令和6年9月

清閑亭に係る再調査外部専門員 宇都宮 遼平
(関東学院大学法学部准教授)

小田原市企画部コンプライアンス推進課

目 次

- 1 調査の目的
- 2 調査の方法
 - (1) 外部専門員の選任
 - (2) 関係記録の精査
 - (3) 現地調査
 - (4) 関係者のヒアリング
- 3 確認した事実
 - (1) 歴史的建造物の利活用の方向性について
 - (2) 民間提案制度について
 - (3) 清閑亭における民間提案制度を活用した事業者選定について
 - (4) 事業者選定後の詳細協議について
- 4 問題点の整理
- 5 見解・判断
 - (1) 目的及び手続きについて
 - (2) 契約内容の変更の適否について
- 6 調査の結果

1 調査の目的

令和6年4月30日に小田原市監査委員に対して小田原市職員措置要求が提出され、同年6月27日付け監査第98-1号により小田原市監査委員から小田原市長に対し「小田原市職員措置請求について（勧告）」（以下「勧告」という。）が提出された。

勧告では、内容1において、「清閑亭の利活用に係る提案募集実施要領の清閑亭特記事項（以下「特記事項」という。）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。」とされたことから、小田原市（以下「市」という。）は、勧告の内容に係る再調査及びその適否に関する検証を行った。

調査及び検証に当たっては、特記事項及び業者選定後の厨房等の増築を認めたことに関する経緯及び業務の流れ等について関係書類及び関係者を調査し、公正中立な立場から、関係法令等を踏まえ、検証を行った。

2 調査の方法

(1) 外部専門員の選任

勧告に基づき、7月10日付け文化政策課長「清閑亭に係る監査結果の勧告に対する再調査及び検証について（依頼）」により、清閑亭を所管する部署である文化部文化政策課から依頼を受け、企画部コンプライアンス推進課（以下「コンプライアンス推進課」という。）で勧告の内容に係る再調査及びその適否に関する検証を行うため、関東学院大学法学部准教授 宇都宮遼平氏を清閑亭に係る再調査外部専門員として選任した。

本調査に当たり、外部専門員との打合せを、以下の日程で行った。

① 7月31日（水） 就任及び概要説明

② 8月9日（金） 第1回打合せ

資料内容の確認及びコンプライアンス課からの民間提案制度に関する制度説明、関係者ヒアリングに関する結果報告等を踏まえ、判例等に基づき本事案の検討を行った。

③ 8月23日（金） 第2回打合せ、清閑亭現地視察

コンプライアンス推進課で作成した「3 確認した

事実」に関する内容を確認し、引き続き判例等に基づき本事案を検討、問題点の整理を行うとともに、清閑亭視察による対象箇所の確認を行った。

- ④ 8月29日（木） 第3回打合せ
外部専門員が作成した「4 問題点の整理」「5 見解・判断」に関する説明を受け、意見交換を行った。
- ⑤ 9月3日（火） 第4回打合せ
「6 調査の結果」の解釈についての確認及び全体の内容に関する最終確認を行った。

(2) 関係記録の精査

本調査に当たり、文化政策課から提出された資料を精査した。

(3) 現地調査

8月23日、史跡小田原城跡清閑亭土塁及び国登録有形文化財清閑亭（以下「清閑亭」という。）の現地調査を行った。

(4) 関係者のヒアリング

資料精査後、次の表のとおり関係者に対しコンプライアンス推進課で事情聴取を行った。供述内容は、文書化し、供述内容に間違いがないことを確認し、署名を求めた。

ヒアリング実施日	調査の対象となった時期の役職
令和6年7月30日	文化部長（令和3・4年度）
令和6年7月30日	文化部副部長（令和3年度）
令和6年8月7日	文化部文化政策課長（令和3・4年度）
令和6年8月7日	文化部文化政策課文化政策係長（令和3・4年度）
令和6年7月29日	文化部文化政策課職員（令和3・4年度）
令和6年7月30日	文化部文化財課副課長（令和4年度）
令和6年8月5日	企画部公共施設マネジメント課長（令和3年度・総務部公共施設マネジメント担当課長（令和4年度））
令和6年7月30日	企画部公共施設マネジメント課職員（令和3年度）

3 確認した事実

提出された書面及びヒアリング結果を基に、以下の事実を確認した。なお、文中の職員の役職名は当時のものである。

(1) 歴史的建造物の利活用の方向性について

① 歴史的建造物利活用エリアコーディネートプランについて

市は、平成 31 年 3 月、小田原駅・小田原城周辺に残る城下町・宿場町ならではの歴史的・文化的資源を磨きあげ、かまぼこ通りや板橋・南町地区への誘客を促進するとともに、小田原漁港、石垣山一夜城まで広がる回遊エリアを創出することで、賑わいと交流を兼ね備えたコンパクトシティの実現を目指すため、歴史的建造物利活用エリアコーディネートプランを策定した。

このうち清閑亭は、西海子小路周辺地区エリアの歴史的建造物として、「交流回遊拠点、文化・歴史の発信拠点」というテーマのもと、小田原駅・小田原城周辺から南町や板橋等への回遊拠点としての活用、小田原の歴史や別邸文化、なりわい文化、食文化等を発信する拠点として、また、歴史・文化に囲まれた小田原の魅力を提供する場としての機能を高いレベルで実現していくことが求められるとともに、清閑亭の利活用の方向性として、清閑亭の収益性を考慮した運営方法等の見直しについての検討がされた。

② 文化政策課による清閑亭の利活用の検討について

これを受け、清閑亭を所管する文化政策課では、運営方法の見直しの検討を開始し、平成 31 年度に(株)オープン・エーとの業務委託契約を締結し、清閑亭を含めた歴史的建造物の活用に関する検討を行う中で、民間提案制度についての研究を開始した。

(2) 民間提案制度について

① 民間提案制度について

民間提案制度とは、厳しい財政状況の中、人口減少・少子化等を踏まえた公共施設等の集約・再編など新たに必要な社会資本の整備・維持更新や公共サービスの持続的な提供を実現するために、民間の創意工夫を最大限活用するための PPP / PFI 事業による手法の一つである。

PPP 事業プロセスにおける官民対話の方法として、a マーケットサウンディング型、b 提案インセンティブ付与型、c 選抜・交渉型がある。(PPP 事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド(平成 28 年 10 月内

閣府・総務省・国土交通省))

② 本市における民間提案制度について

令和元年度に、市は、旧大窪支所、旧曾我支所の利活用に当たって民間提案制度を構築して活用する方針を決め、翌令和2年度に企画部公共施設マネジメント課で特定非営利活動法人 日本PFI・PPP協会とアドバイザー契約を結び、公共施設マネジメントに係る庁内検討会（公マネ検討会）で関係所管とともに制度の検討を開始した。

その後、令和2年度後半に旧片浦支所及び清閑亭が対象事業に加わり、令和3年3月に小田原市公共施設等に係る民間提案制度として、「旧支所及び清閑亭の利活用に係る提案募集実施要領」が策定された。

実施要領では、「小田原市公共施設等に係る民間提案制度運用指針」に基づき、提案募集等に関して必要な事項が定められており、「2 民間提案制度の概要」には、「…民間事業者の提案を募集し、内容を審査して採用された提案について提案者と協議を行い、協議が整った場合には提案者と契約締結等をし、事業化するもの」であり、「協議が整わなかった場合や関係予算が成立しなかった場合には提案は事業化され」ないとされ、民間提案制度が、提案後の協議を前提とした解除条件付きの制度であることが記されている。

(3) 清閑亭における民間提案制度を活用した事業者選定について

① 文化政策課の合流について

文化政策課は、令和2年度に公共施設マネジメント課が旧支所の利活用として民間提案制度を実施するタイミングで、清閑亭における民間提案制度導入の諸条件が整ったと判断し、公共施設マネジメント課に合流する形で、清閑亭に係る民間提案制度による事業者募集を実施することとした。

その後、令和3年1月に旧支所のサウンディング型調査、2月に清閑亭のサウンディング型調査を行い、当該調査結果を踏まえ、旧支所と清閑亭の計4施設に関する実施要領（旧支所及び清閑亭の利活用に係る提案募集実施要領）を作成したものである。

実施要領は、公共施設マネジメント課で作成されたが、同要領に付された「清閑亭特記事項」及び「清閑亭の歴史と魅力」は、公共施設マネジメント課で作成されたフォーマットに従い、文化部文化政策課で作成され、「清閑亭特記事項」

には、「要件等」として「…国指定史跡小田原城三の丸城郭上に設立された清閑亭は、国登録有形文化財であるため、次の行為はできません。①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）。②建物（国登録有形文化財）は現状から変更を行う場合、文化庁長官の許可が必要になります。ただし、…」が記載された。

本件特記事項は、国指定史跡である土地の現状変更には文化庁の許可が必要であることから、現状変更許可申請手続きを経て許可を得るという不確実な提案をあらかじめ審査から除外することで、より実現可能性の高い提案を採用したいという意図により付された要件である。

作成された資料は実施要領と併せて公共施設マネジメント課が確認し、決裁後、令和3年3月18日に公表された。

② 事前相談について

公共施設マネジメント課は、令和3年3月18日の実施要領等の公表と同時に、同年5月21日までを期限とした事前相談及び現地見学を実施した。実施要領では、事前相談は、提案の実現可能性を高めるため必須とされ、事前相談及び現地見学で相談された相談内容は、非公開とされている。

この点について、公共施設マネジメント課職員へのヒアリングで、「提案の要件は、運用指針……などに加えて、特記事項で示したもの、事前相談で出た質問を受けて、補足説明が必要と判断しHP上で追加公表したもの」があるとの証言があった。

民間提案制度では、民間提案の質の向上を図る観点から、民間事業者からの正式な提案の提出の前より質疑応答を実施することが必要とされており、事業者からの質問に対し、事業条件及び公募手続きに係る質問であれば、少なくとも全質問提出者（参加表明を求める場合は参加表明を提出した事業者）には公平に提示する必要があるとされている。（PPP事業における官民対話・事業者選定プロセスに関する運用ガイド）

③ 事前相談における本件事業者からの増築に関する相談について

事前相談の際、本件事業者から増築に関する相談があったとの証言があった。

「(本件事業者)が増築の相談をされたのは、令和3年9月が初めてではなく、事前相談の段階からされていて、その時には「できません」という話をしてい

ました。」（文化政策課職員）

④ プレゼンテーション審査について

提案の受付は、公共施設マネジメント課において令和3年6月14日から同月25日まで行われ、清閑亭への提案は9者からあった。同年7月6日に外部アドバイザーとして中小企業診断士1名が提案審査の経営状況・資金計画について確認した後、同年7月20日及び21日に企画部、総務部、文化部、経済部、都市部及び建設部副部長級計6名の審査員による審査が行われた。

審査は、清閑亭特記事項記載の12項目の審査基準により行われ、合計点が60点以上かつ「歴史的建造物としての保全活動」が20点以上、「施設の魅力向上と小田原ならではの文化発信」が5点以上を採用の要件とした。

(4) 事業者選定後の詳細協議について

① 厨房等の増築に関する相談について

令和3年7月29日付け「旧支所及び清閑亭の利活用に係る提案募集の審査結果について（通知）」において、全提案者あて「採用」若しくは「次点」又は「不採用」の選定結果が通知され、本件事業者が採用された。この結果は、翌7月30日に公表された。

同年8月11日に本件事業者との1回目の詳細協議が行われ、同年9月15日の2回目の協議の際、本件事業者から厨房等の増築に関する相談があり、文化政策課が当該相談を受けた。

相談内容は「清閑亭の利活用の目的と方針（清閑亭特記事項に記載）に沿って、主屋の管理保全と、平成30年度に策定した歴史的建造物利活用コーディネートプランの目的に資する魅力的な事業展開を図るため、厨房を増設し火気使用を限定することで、主屋の火災リスクと事業展開を両立させる」というもので、これに対し文化政策課は本相談に対し検討を行い、「主屋保全の観点から主屋内での火気使用は避けた方が火災リスクは低下が見込めること、増築部分は通常来館者が立ち入らない主屋北側の裏手にあること、清閑亭の周回道路からは増築した場合に屋根の一部しか見えないこと」を理由として文化庁との協議を開始することとした。

文化庁による土地の現状変更許可が下りる可能性は低く、その結果として本件事業者の提案は実現しない可能性があることは本件事業者、文化政策課職員

も承知していた。当時の状況について、ヒアリングにより、次の証言を得た。

「(本件事業者からは)「もし増築できなくてもセントラルキッチンもあるので提案通りできる、ダメ元で良いと思っています」とも聞いておりました」(文化政策課職員)、「料理の質や味というよりは、防火対策の面が改善されることは良いことだと考えました。」(文化政策課係長)、「事業者から厨房等の増築に関する相談を受けた時は、当初の前提条件がどうだったかというよりも、「まずは文化庁の意向を確認しないと」という思いが先行したと思います」(文化政策課長)

② 文化財課等との協議について

令和3年9月30日、「厨房等の増築が可能か」という論点を含めた詳細協議が本件事業者、設計事務所、文化政策課及び文化財課との間で行われ、以後、文化政策課は、文化財課等と複数回(10月1日(文化政策課、文化財課)、11月9日(建築指導課、まちづくり交通課、文化政策課、文化財課)、令和4年1月13日(文化政策課、文化財課))にわたり打合せを行った。

この間の進捗状況は、メモにより課長まで共有されたが、詳細な報告や決裁は行われておらず、文化部長、副部長に対しては、厚生文教常任委員会等、清閑亭に係る協議全体の中での一案件として報告がされていた。

令和3年度の文化財課の対応について、文化政策課係長は、文化財課担当者へ、文化庁への相談について感触を聞くなかで、「文化庁も建造物の利活用に理解を示している点もある」と聞き、なんとなく良い方向にいけそうな雰囲気になったと記憶しています」と証言している。

文化政策課職員は、文化財課担当者から文化庁への申請のための資料を用意してほしいと依頼されたため、本件事業者に、現地調査や、図面の作成が必要である旨説明した。

令和3年12月頃、本件事業者から図面が提出され、文化政策課係長は、文化財課担当者に「これで文化庁に相談してください」と依頼をした。しかし、文化財課からその後の動きはなく、その後、何度か文化財課担当者に確認をしたところ、「他の案件とまとめてやりますから」と言われた。

③ 文化庁との協議について

令和4年度になり、文化財課副課長が人事異動で配属され、改めて状況を確認

認した。その結果、令和3年度の文化財課では、大雨被害や土石流災害に関わる報道対応や遺跡の国史跡への追加指定に関する所有者との調整、職員の休職等人員体制に問題が生じ、令和3年9月から始まった史跡の現状変更に向けての協議についても、文化財課の事務は滞っていたことが判明した。

そのため、文化財課副課長が担当者から業務を引き継ぎ、文化政策課は令和4年5月12日付けで文化庁への現状変更許可申請を文化財課に提出し、文化財課は同月13日付けで神奈川県へ進達を行った。これは、「通常であれば、本申請の前には、内々に県を通じて文化庁に話をして意見を聞くので、いきなり本申請をした今回の対応はかなりイレギュラーなもの」（文化財課副課長証言）であったことから、同申請は受理されなかった。

その後、文化財課副課長は文化庁に直接赴き、担当調査官と話をする中で、「どうしてもやりたい場合はミニ保存活用計画を作り、史跡小田原城跡調査・整備委員会に諮り許可を受けてください。」との助言を受けた。

文化財課副課長は、文化庁の助言を受け、文化政策課と本件事業者を呼んで現状を説明し、「ハードルも高いし、時間もかかるし、いつ許可が下りるか保証もありませんが、どうしますか？」と聞いたところ、「やる」という回答があったと証言している。

当時の状況について、文化財課副課長は、「文化政策課は「(本件事業者)が言ってきたことはなるべくなら実現させたい」という風に思っているように見え」と述べ、文化政策課職員は、「半年も待たせていたので、今さらダメでしたと言えない。詳細協議はお互い対等な立場で行うこととなっている手前、できるだけ意向に沿いたい」という意識になった」と述べている。

4 問題点の整理

民間提案制度は、随意契約の方法によって行われる公募型プロポーザル方式による事業者選定方法であり、事業者選定後の「提案内容」の変更はその裁量権の範囲内であるという見解は、実施要領に記載のとおりである。

他方で、厨房等の増築は、特記事項で禁止していたものであり、これを認めることは、事業者選定の前提として提示されたものである「契約条件」の変更に当たる。随意契約の方法によって契約を締結するに当たり相手方の選定等について公募と

いう方法を採用した場合に、相手方を選定した後、公募の際にあらかじめ明らかにした契約条件等を変更することについては、東京地判平成5年2月25日判タ859号179頁（以下「平成5年2月25日東京地裁判決」という。）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」と判示しているが、本件契約条件の変更についても、その適否を判断するに際しては、それが恣意的な変更であり、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ものであるかが問題点となる。

5 見解・判断

「3 確認した事実」を踏まえ、外部専門員としての見解及び判断を以下のとおり述べる。

(1) 目的及び手続について

平成5年2月25日東京地裁判決は、東京都の住民である原告らが、東京都が計画している臨海副都心開発計画の一環として、被告同都港湾局長が進出企業との間で所有地につき賃貸借契約を締結することが違法であるとして、地方自治法第242条第1項第1号に基づき、右契約の締結の差止めを求める請求が、いずれも棄却された事例であるが、原告らは、被告が、本件公募後、本件賃貸借契約の事業者、容積率、契約価格等の本質的部分の無限定な変更を行ったことが、何らの合理的理由もなしに、本件進出企業だけを恣意的に有利に取り扱うという不公正なものであり、公募の公正さを損なう変更であるから、本件賃貸借契約を違法ならしめるものであると主張していた。これに対し、東京地裁は、契約条件等の変更の「目的及び手続については、本件公募当時には予測し難い右契約遂行上の障害、社会経済上の変動に対処するため、再検討委員会という機関において検討された修正方針に準拠して行われたものであるから、被告が恣意的に選定された本件相手方を著しく有利に取り扱い、本件公募の趣旨を没却するものであるとまでいうことはできないというべきである」と判示している。そこで、まず、本件契

約条件の変更についても、このように、目的及び手続きという観点から検討することにする。

① 目的について

確認した事実によれば、本件契約条件の変更は、「清閑亭の利活用の目的と方針に沿って、主屋の管理保全と、平成 30 年度に策定した歴史的建造物利活用コーディネートプランの目的に資する魅力的な事業展開を図るため、厨房を増設し火気使用を限定することで、主屋の火災リスクと事業展開を両立させる」というものである。「防火・防災、危機管理」については「基本的な施設管理」という評価項目として審査基準に明記されており（清閑亭特記事項に記載）、本件事業者の当初の提案内容（「年間防火・防災管理として防災関連会社と契約予定」）によっても契約遂行上の障害はなかったと考えられることからすると、右目的が本件公募当時には予測し難い契約遂行上の障害に対処するためのものと言うことはできない。

もっとも、「主屋の火災リスクと事業展開を両立させる」という目的それ自体から直ちに、本件事業者を著しく有利に取り扱い、公募という手続方式を採用した趣旨を没却するという結果が招来されるということとはできず、この点については、本件契約条件の変更に至るまでの手続きが適正であったかを検討する必要があると考えられる（平成 5 年 2 月 25 日東京地裁判決が「目的及び手続き」というかたちで両者をまとめて検討しているのも、契約条件等の変更の適否をまず両者の総合考慮のもとで判断している趣旨であると解する）。そこで、次に、手続きについて見ることにする。

② 手続きについて

確認した事実によれば、本件契約条件の変更は、文化庁との協議を重ね、文化庁の指導に従うかたちで、「史跡小田原城跡清閑亭土塁及び国登録有形文化財清閑亭における保存活用について」を策定し、史跡小田原城跡調査・整備委員会での審議、承認を経て「史跡名勝天然記念物現状変更等許可申請書」を文化庁へ申請し、現状変更許可書の交付を受けるという適正な手続きのもとで行われたものである。したがって、本件契約条件の変更の目的及び手続きからは、それが本件事業者を著しく有利に取り扱い、公募という手続方式を採用した趣旨を没却するものであるとまで言うことはできないと考えられる。そこで、次

に、契約内容の変更の適否について検討する。

(2) 契約内容の変更の適否について

平成5年2月25日東京地裁判決は、契約内容の変更の適否について、本件公募要綱が、実施案の策定に関し、本件公募段階において、すでに当選した応募案も実施案策定段階で必要な修正を加えられることがあり得ることを予定していたものであるから、「被告が本件公募要綱の規定に基づきその裁量権の範囲内の行為として行い得る変更であると解するのが相当である」と判示している。

そこで、本件契約条件の変更について検討するに、確認した事実によれば、本件特記事項は、国指定史跡である土地の現状変更には文化庁の許可が必要であることから、現状変更許可申請手続きを経て許可を得るという不確実な提案をあらかじめ審査から除外することで、より実現可能性の高い提案を採用したいという意図により付された要件である。すなわち、この要件は、提案時点での実現可能性の確度を上げるためにのみ設けた要件であり、優先交渉権者決定後の詳細協議では、事業者との競争的対話により、より本格的な提案を求めらる中で、厨房等の増築に関する提案も許容されたと考えられる。

もっとも、特記事項においては、その旨の記載はなく、また、事前相談の際、本件事業者から増築に関する相談があった際にも、「できません」という話をしていった。そうすると、本件実施要領が、実施案のうち特記事項にかかる部分についても実施案策定段階で必要な修正を加えられることがあり得ることを予定していたものであるということについて、他の応募事業者を含む関係者間で一致した理解があったものと言うことはできず、したがって、本件契約条件の変更は、少なくとも対外的に見れば、本件実施要領の規定に基づきその裁量権の範囲内の行為として行い得る変更であると解するのは相当でないものと考えられる（この点については、例えば「原則として」という文言を付するなどして本件特記事項の文言を工夫することによって対応し得たものと考えられる）。

6 調査の結果

以上より、本件契約条件の変更は、その適否の面で、合理的な裁量判断により決定されたものではないとの疑義を免れ得ないものであるが、目的及び手続からは、それが本件事業者を著しく有利に取り扱い、公募という手続方式を採用した趣旨を

没却するものであるとまで言うことはできないと考えられる。したがって、本件契約条件の変更が、公募において明らかにされた契約条件を恣意的に変更し、選定された本件事業者を著しく有利に取り扱い、公募という手続方式を採用した趣旨を没却する結果を招来する違法なものであるとまでは言えないものと言うべきである。

最後に、かかる結果を招来した背景として、文化政策課が本件事業者から厨房等の増築に関する相談を受けた際の対応について、次の2点を問題点として指摘する。

① 民間提案制度に関する知識・理解不足

民間提案制度は、随意契約の方法によって行われる公募型プロポーザル方式による事業者選定方法であり、事業者選定後の「提案内容」の変更はその裁量権の範囲内であるという見解は、実施要領に記載のとおりであり、公共施設マネジメント課、文化政策課のいずれの職員も一致している。

しかし、事業者選定の前提として提示されたものである「契約条件」の変更が、民間提案制度の制度設計上許容されるものであるかどうかは検討されず、民間提案制度は良い提案をした事業者を選択し、その後の詳細は仕様の中で決まるもの、という曖昧な知識や理解で臨んでいたことが考えられる。文化政策課職員からは「それが入り口の前提条件にとどまるのか、その後も条件として縛られるのかは、事前相談の時点ではしっかりと考えていませんでした」「制度の理解をもっとしておいたほうが良かった」という証言があった。

また、ヒアリングでは、令和3年度の組織改編により、令和4年度から民間提案制度のうち、公民連携の事務は企画部未来創造・若者課、建物に関する事務は総務部資産経営課に移管され、何か疑義が生じたときに協議すべき部署が不明確となったことも民間提案制度に関する職員の理解をあいまいにしまった一因なのではないかとの意見もあった。

② 事務手続き上の不備による情報伝達不足

小田原市文書管理規程（昭和45年訓令第1号）では、「事務の処理は、文書によって行うことを原則」とし、「文書による事務の処理は、小田原市事務決裁規程（昭和39年小田原市庁達第2号）その他に定めるところにより決裁を受けなければならない」としている。文書管理を原則とする主な理由は、文書事務の手引き（平成31年度版）によると、次のとおりである。

(1) 市の事務は、市民や関係者の権利、義務等に影響を及ぼすものが多いので、

その取扱いを慎重に行い、だれにでも正しく、同じように理解されるようにしておく必要がある。そのためには、文書により処理することが最も確実である（伝達性、客観性）。

(2) 市の事務処理は、通常、市長の補助職員により組織的に行われており、各職員が事務を処理するに当たっては、決裁責任者等の承認を得なければならない。そのためには、文書により処理することが最も正確で便利である（確実性、保存性）

また、小田原市事務決裁規程では、調査、報告、復命、進達、副申等に関する文書の決裁区分として、「特に重要なもの」を副市長、「重要なもの」を部長、「軽易なもの」を課長、「特に軽易なもの」を係長と定めている。

事業者からの厨房等の増築を認めることは、清閑亭特記事項の要件に抵触し、公募時点の公正さを損なうものとしてその判断が違法となる場合もありうる重要な政策判断であると考えられるが、その判断過程における事務処理は主に口頭で行われ、文化政策課長から文化部副部長、文化部長という縦の決裁ライン、文化政策課長から文化財課等他課の課長という横の決裁ラインでの情報伝達が十分に行われていなかったと考えられる。

以上の①民間提案制度に関する知識・理解不足、②事務手続き上の不備による情報伝達不足により、厨房等の増築という契約条件の変更の適否に疑義が生じ、本勧告の指摘を受けたものであると考えられる。

さらに、本件事業者からは、厨房等の増築に関する相談が事前相談時と詳細協議時の2回行われている。いずれかの時点で、一歩足を止めて検討する機会があれば、かかる疑義を生ずることもなかったのではないかと考える。

以上