

岡崎市監査委員公告第17号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 5 項の規定に基づき実施した
住民監査請求の結果は別紙のとおりである。

令和 4 年 12 月 23 日

岡崎市監査委員	岡 島	讓
同	長谷川	龍 伸
同	中 根	武 彦
同	井 町	圭 孝

島津 達雄 様

岡崎市監査委員	岡 島 讓
同	長谷川 龍 伸
同	中 根 武 彦
同	井 町 圭 孝

住民監査請求の監査結果について（通知）

地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づき令和4年10月25日付けで提出のあった岡崎市職員措置請求書による住民監査請求について、同条第5項の規定に基づき監査した結果は、下記のとおりです。

記

第1 請求の受理

本件請求については、所要の法定要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第2 請求の要旨

請求人提出の措置請求書による請求要旨は次のとおりである。

1 請求すべき事柄

岡崎市（以下「市」という。）は令和4年1月に岡崎リバーリンク株式会社に対し損害賠償金42,750,400円を支払うことにより、同額の損害を受けている。この財務会計行為は、以下の理由により違法であるため、岡崎市長中根康浩氏（以下「中根市長」という。）をして、市に対し当該損害金42,750,400円と同額の金員を支払わせ、もって市の損害を補填するための必要な措置を求める。

2 請求する理由

(1) 主張する事実

中根市長は、コンベンション施設整備事業等（以下「本件事業」という。）について、令和2年12月21日、優先交渉権者である岡崎リバーリンク株式会社及び三菱地所株式会社（以下「優先交渉権者」という。）に事業の中止

を申し入れた。その後、令和3年3月4日に書面にて事業の凍結を申し入れ、令和3年11月25日には、優先交渉権者との和解により、中止通告したことについて、基本協定書第8条第4項を適用し契約に至らなかったとして、令和4年1月、市は既に発生した42,750,400円の損害賠償金を岡崎リバーリンク株式会社に支払うこととなった。

(2) 違法かつ不当とする理由

令和2年12月21日の本件事業中止の申入れは法第179条に違反し、市が定める「議会の権限に属する事項中、市長の専決事項」にも該当しない、違法かつ不当な専決処分である。事業中止の専決処分は本件財務会計行為の先行行為であり、これを直接的原因として当該損害金が発生したのは明らかである。

また、この違法な専決処分は、「岡崎市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例」にも該当せず、中根市長個人に違法かつ重大な過失があったと断ぜざるを得ない。

中根市長は、この違法な専決処分の根拠として、岡崎市長選挙の公約として訴え、当選したから本件事業中止が民意（市民の総意）であることを挙げている。しかし、中根市長の選挙公約は極めて多岐にわたっており、当選は本件事業中止だけによるものと断定することはできない。

また今後も、優先交渉権者がホテル建設を辞退した場合、中根市長の違法かつ個人的な専決処分を起因として、さらに損害賠償金が発生する可能性があり、その責任の一切は中根市長にある。

市民の総意を最終的に判断する機関は市議会である。市議会では本件事業計画の同意が得られている。中根市長はこれに反し、一方的に、独裁者の如く、事業の中止を行った。これは二元代表制における岡崎市議会を無視するものであり、民主的適正手続を著しく欠いた違法かつ不当な行為である。

(3) 主張する請求期限

中根市長が本件事業中止の申入れをしてから2年が経過しており、監査請求の申立て期限1年の制限があるとの考えもあるが、今回の請求については、法第242条第2項ただし書「正当な理由があるときは、この限りでない。」という規定を適用すべきと考える。なぜなら、中根市長の違法な専決処分に対する監査請求は、具体的に当該損害金の支払いをもって、その損害が明確に特定され、違法性を問うこととなるからである。

(4) 提出された事実証明書

ア 令和2年10月18日執行岡崎市長選挙の中根康浩氏の選挙公報の写し

- イ 令和 2 年12月23日付け東海愛知新聞の記事の写し
- ウ 令和 2 年12月22日付け中日新聞の記事の写し
- エ 市政だよりおかざき2020年12月号の写し
- オ 議会の権限に属する事項中、市長の専決処分事項
- カ 岡崎市長等の損害賠償責任の一部免責に関する条例
- キ 岡崎市総務企画常任委員会議事録（令和 3 年12月 9 日付け）の写し

第 3 監査の実施

監査委員は、請求人から請求を補足する陳述を受けたほか、総合政策部企画課から提出された書類を調査するとともに関係職員からの事情聴取を実施した。

1 請求人による証拠の提出及び陳述

法第242条第 7 項の規定に基づき、請求人に対し令和 4 年11月16日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求の要旨に係る補足事項についての陳述を受けた。

なお、請求人から新たな証拠の提出はなかった。

2 監査対象部局の調査

法第199条第 8 項の規定により、総合政策部企画課に対し関係書類の提出を求め調査するとともに、当該請求に係る関係職員として令和 4 年11月16日に総合政策部企画課長、企画課副課長及び企画課公民連携係係長からの事情聴取を実施した。要旨は次のとおりである。

(1) 岡崎市QURUWAプロジェクト基本協定締結経緯

市と優先交渉権者が本件事業をお互い提案通り進めていくために令和 2 年 4 月20日に締結した確認書（以下「基本協定書」という。）である。

PFI事業を進めていく中で、基本協定締結後、仮契約、本契約を締結するものとしていた。

(2) 基本協定書第 6 条第 1 項の規定に基づく仮契約の締結に至らなかった経緯

令和 2 年 9 月には契約締結に向けて議会に議案を提出する予定をしていたが、岡崎市QURUWAプロジェクト（コンベンション施設整備事業等）事業者選定審査委員会からの意見への対応及び新型コロナウイルス感染症への対応に時間を要したため、仮契約に至らなかった。

本件事業契約の議案を議会に提出する前の段階であり、本件事業中止について議会に諮る必要はないという認識である。

(3) 本件事業中止から和解契約締結の経緯

ア 市は、優先交渉権者が立ち上げたSPCである岡崎リバーリンク株式会社に対して令和2年12月21日に本件事業の中止を申し入れた。

イ 市は、岡崎リバーリンク株式会社に対して令和3年3月4日に本件事業の一時凍結を申し入れた。

ウ 岡崎リバーリンク株式会社は、前述イの申入れを受け、市に対して令和3年3月29日に条件を付して本件事業の一時凍結を承諾した。

エ 岡崎リバーリンク株式会社は、本件事業に関して既に発生している費用について早期に支払いが行なわれること、基本協定書第8条第4項に基づくものであることを合意した。

オ 市は、本件事業について岡崎リバーリンク株式会社と基本協定書第8条第4項の規定の「本事業関連契約の全部又は一部の締結に至らなかった場合」に該当することを確認する覚書を令和3年11月25日に締結した。

(4) 損害賠償金42,750,400円の内容

対象経費の内訳は、①事業契約書の内容確認等の事業支援業務費3,235,320円、②プロジェクトファイナンス等の法律コンサルタント業務費2,955,150円、③市との協議による計画見直し及び道路協議に係る業務費36,559,930円である。

また、賠償の対象外とした経費は、優先交渉権者が本事業に応募するための提案に係る費用、優先交渉権者がSPCを設立するための登記及び印鑑の費用並びにSPCの経理費用である。

今後本件事業を実施することとなった場合、今回賠償の対象となった経費を市からSPCへ重複して支払うことがないように、覚書に明記してSPCと確認している。

(5) 「事業中止の申入れは違法な専決処分である」とする請求人の主張について

法第179条及び第180条に規定された専決処分は、法第96条に規定された議会の議決事項について市長が専決処分できる事項を定めている。中止の申入れはそもそも法第96条に該当しないため、請求人の主張する専決処分には当たらないという認識である。

第4 監査の結果

1 主文

本件請求を棄却する。

2 監査対象事項

請求人は、令和4年1月の損害賠償金支払いを監査請求の対象としつつ、令和2年12月21日の事業中止申入れを経て令和3年3月4日の事業凍結申入れにより、当該損害賠償金の支払い義務が発生したのであるから、事業中止の申入れは当該支払い義務である財務会計行為の先行行為であり、その違法性も問題となる旨主張する。

そこで、岡崎リバーリンク株式会社に対する損害賠償金42,750,400円の支出が違法又は不当であり、この支出が市に損害をもたらしているか否かを監査対象事項とするとともに、事業中止申入れ行為についても監査対象となるか否かについて検討した。

3 事実関係の確認

監査委員が確認した事実は、次のとおりである。

(1) 令和2年4月20日 基本協定締結

市と、コンベンション施設整備事業構成企業としての酒部建設株式会社、三菱地所株式会社、株式会社スノーピークビジネスソリューションズ及びホームックス株式会社岡崎支店、ホテル等民間収益施設事業者代表企業としての三菱地所株式会社、並びに乙川河川緑地管理運営事業者代表企業としてのホームックス株式会社岡崎支店は、岡崎市QURUWAプロジェクト（コンベンション施設整備事業等）基本協定を締結した。

なお、基本協定書の第8条第4項は、次のように定めている。

「本市の責めに帰すべき事由により、本事業関連契約の全部又は一部の締結に至らなかった場合は、既に本市が本プロジェクトの準備に関して支出した費用について、本市の負担とするほか、既に本プロジェクト民間事業者が本プロジェクトの準備に関して支出した費用についても、合理的な範囲において本市が負担する。」

(2) 令和2年12月21日 事業中止の申入れ

市は、岡崎リバーリンク株式会社及び三菱地所株式会社に対し、基本協定における事業関連契約の一部について契約締結に関する事務を行わないことを書面で申し入れた。

(3) 令和3年3月4日 事業凍結の申入れ

市は、岡崎リバーリンク株式会社及び三菱地所株式会社に対し、事業計画の見直しを含め事業の方向性を改めて検討するため、中止協議を中断の上、事業の一時凍結を書面で申し入れた。

(4) 令和3年11月25日 覚書締結

ア 市と岡崎リバーリンク株式会社は、事業を一時中断（凍結）する旨を

合意するとともに、それに伴う市、SPC、事業構成企業の義務並びに諸手続を定める趣旨の覚書を締結した。また、事業凍結により関連契約の全部又は一部の締結に至っていない状況は、基本協定書第8条第4項の規定に該当することを確認した。

イ 市と三菱地所株式会社は、事業を一時中断（凍結）する旨を合意するとともに、それに伴う双方の義務並びに諸手続を定める趣旨の覚書を締結した。

(5) 令和3年12月17日 損害賠償の額を定めることについて議決

市は、岡崎市議会12月定例会において、損害賠償金42,750,400円の支払いについての議決を得た。

(6) 令和3年12月28日 和解契約書締結

市は、岡崎リバーリンク株式会社に対し、令和4年1月31日までに、覚書に基づき金42,750,400円を支払うことで和解した。

(7) 令和4年1月20日 損害賠償金支払い

市は、和解契約書に基づき、岡崎リバーリンク株式会社に対し損害賠償金42,750,400円を支払った。当該賠償金の内訳は以下のとおりである。

分類	業務内容	金額
事業契約書の内容確認等の事業支援業務費	アドバイザー業務	3,235,320円
プロジェクトファイナンス等の法律コンサルタント業務費	SPCの立場での法務確認業務	1,068,650円
	資金調達先金融機関の立場での法務確認業務	1,886,500円
市との協議による計画見直し及び道路協議に係る業務費	建築計画見直し業務	17,050,000円
	建築計画見直しに係る検討業務	16,049,000円
	新設道路に係る道路協議業務	3,460,930円
合計		42,750,400円

4 監査委員の判断

(1) 監査対象事項

住民監査請求の対象は原則財務事項に限定されており、当該財務会計行為の先行行為（非財務会計行為）について検討する場合は、当該財務会計行為と先行行為が「密接かつ一体的な関係」にあることを要すると解されている。そして「密接かつ一体的な関係」について、主たる目的が実質的に見て当該財務会計行為に向けられていると評価できるものであること又は先行行為を行うことによって何らの債務負担行為（支出決定）を要せず当然に当該財務会計行為を行う義務を負担する関係であるとする考え

方がある（昭和62年9月30日仙台地裁判決同旨）。

この考え方に立ち、本件事業中止申入れと当該損害賠償金支払いとの関係がこれに該当するか否かを検討すると、前述第4の3(1)のとおり、基本協定書第8条第4項は「本市の責めに帰すべき事由により、本事業関連契約の全部又は一部の締結に至らなかった場合は、既に本市が本プロジェクトの準備に関して支出した費用について、本市の負担とするほか、既に本プロジェクト民間事業者が本プロジェクトの準備に関して支出した費用についても、合理的な範囲において本市が負担する。」と定めており、本件事業を中止した場合には、同協定書同条同項により損害賠償金の支払い義務が発生するとされているのであって、「先行行為を行うことによって何らの債務負担行為（支出決定）を要せず当然に当該財務会計行為を行う義務を負担する関係」にあると認められる。

よって、本件事業中止申入れと当該損害賠償金支払いは「密接かつ一体的な関係」にあると認められ、したがって、中止申入れ行為についても監査対象になることとなる。

(2) 本件事業の中止申入れが違法な専決処分にあたるか

普通地方公共団体の議会に議決すべき事件は、法第96条に規定されており、同条に規定された事件の内、必要な議決又は決定が得られない場合の補充手段として、当該普通地方公共団体の長に専決処分の権限が認められている（法第179条）。また、議決事件の内「議会の権限に属する軽易な事項」に限り、議会の委任に基づき普通地方公共団体の長において専決処分にすることができることと規定している（法第180条）。

法第96条第1項第5号には、議決事件の一つとして、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結することと規定されており、岡崎市議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例には、同法同条同項同号の規定により議会の議決に付さなければならない契約は、予定価格150,000,000円以上の工事又は製造の請負とすることと規定されている。

基本協定は、本事業関連契約の締結に向けて、本市及び本協定民間当事者双方の義務について定めたものであるが、あくまでも契約前の準備行為と認められるものであって、本件事業については、令和2年4月20日に基本協定を締結した後、仮契約にすら至っていない。

このことからして、本件事業の基本協定締結及び同事業の中止については、法第96条の規定に該当せず、議会が議決しなければならない事件ではないのであって、そもそも専決処分の対象ではない。したがって、それが

行政における執行機関の長である市長の判断で行われたことは、違法又は不当な専決処分とはいえない。

もともと、本件事業計画は、基本協定を始めとして入念に準備されてきたものであり、また、その中止は損害賠償金の支払義務を生じさせるものであることから、これを中止するに当たっては相当な慎重さが求められると考えられるところ、本件中止申入れ行為は、かかる慎重さを欠いたものと見る余地がないではないが、少なくとも違法又は不当な専決処分であったとはいえない。

(3) 損害賠償金

損害賠償金は、前述第4の3(5)～(7)のとおり、市議会の議決を得て岡崎リバーリンク株式会社に対して支払われている。

当該賠償金42,750,400円は、優先交渉権者決定から事業凍結までの間に岡崎リバーリンク株式会社が事業の準備に関して支出した費用のうち、一時中断の申入れの結果発生した損害であると合理的に認められるものである。併せて、今後、本事業を実施することとなった場合に市が岡崎リバーリンク株式会社へ支払う費用と重複しないよう、双方の間で確認されている。

したがって、当該損害賠償金の支出内訳は、違法又は不当であるとはいえない。

(4) 結論

以上のことから、当該支出の先行行為とされる事業中止の申入れ行為については違法又は不当であると認められず、また支出の内訳についても違法又は不当であるとは認められないから、本件措置請求には理由がないものと判断し、主文のとおり決定する。