

## 飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業についての飯山市の方針

令和5年(2023年)5月15日

飯山市長 江沢岸生

## 1 飯山市方針

飯山駅前にホテルを建設することは必要であると認識している。

また、本件についての検証は、本件プロポーザル公募に応募した事業者を対象としてきたものではない。

以上の認識等の上で、飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業に関する有識者懇談会報告書(以下「報告書」という。)の指摘を重く受け止め、次の方針で対処する。

第1に、建設費補助金3億円以内、健康増進施設補助金2億円以内について、いずれも執行できかねる。

第2に、飯山市景観計画(以下「景観計画」という。)及び飯山都市計画地区計画(以下「地区計画」という。)は、守っていただくことが必要である。

事業者には、以上の点をご理解いただいたうえで、相談・協議について柔軟に対応しホテルの建設が進められるように協力してまいりたい。

## 2 飯山市方針の基本的考え方

報告書の指摘を重く受け止め、競争性・透明性の確保を重視し、総合的に判断した。

本件は飯山駅前市有地への宿泊施設の誘致を目的とした公募型プロポーザルであり、公募型プロポーザル方式は、随意契約を締結する相手方の選定方法のひとつである。

市は、公募型プロポーザル方式により選定された事業予定者と、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号が定める「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当するものとして随意契約を締結することになる(本件では市有地の賃貸借契約)。

これは、地方自治法に定められている原則(一般競争入札による契約相手方の選定)に対する例外的な手法であることから、その事務執行に当たっては、特に競争性・透明性の確保が求められることになる。

- (1) 行政の予測可能性についての検証部分では、競争性・透明性の確保について、報告書には以下の指摘がある。
- ① 「飯山駅周辺地区宿泊施設整備促進事業補助金交付要綱(以下「宿泊施設補助要綱」という。)」及び「飯山市健康増進施設整備補助金交付要綱(以下「健康増進施設補助要綱」という。)」による補助金はいずれもピンポイントの助成である「特定事業者助成」であるので、その助成の公益的必要と規模は厳格に審査される必要がある。(人見委員)
  - ② 駅前に宿泊施設を整備するという事業の目的との関係では必須とはいえない客室50室以上という条件を課したことは、広く応募者を募り、最も優良な事業提案を選定するという本件プロポーザルの趣旨に適合的であったかは大いに疑問しい。(人見委員)
  - ③ 過大な客室数を設定した結果、「民間事業者が有するノウハウを活用した良質な宿泊施設を誘致することで、ビジネス目的、観光目的の来訪者の増加を促進し、まちのにぎわい創出や地域産業の活性化を図る」という本件プロポーザルの目的と、「最小の経費で最大の効果を上げる」、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」という自治体財政運営の基本原則との調和のとれた提案が審査の俎上に上る可能性が大きく阻害されていた。(人見委員)
  - ④ 公募の仕方において、「予測可能性」又は「公平性・平等性」の観点から、市から事業者に対する優遇制度や補助制度が曖昧な形で行われた公募方式に課題があった。(中島委員)
  - ⑤ 事業者からの提案を公平な形で評価するためには、収益性を大きく左右しうる「支援要望」を合わせた形での提案方式は公平な審査の実施可能性の観点からも課題があった。(中島委員)
  - ⑥ そもそも市は、本件プロポーザル以前のホテル誘致事業が採算性等の問題から実現しこなかったと認識していたのであり、当初から補助金を交付する可能性を考えていたこと等に鑑みれば、本件プロポーザルの募集の段階で補助金の有無及びその金額を定めることが、参加者の予測可能性を確保し、本件プロポーザルの競争性・透明性を確保する観点から必要であった。したがって、行政の予測可能性について、事務執行が法令等に則って適正に行われていたとはいえない。(尾谷委員)

(2) 応募者の要件についての検証部分では、競争性・透明性の確保について、以下の指摘がある。

- ① 応募をした事業者が、選定後に「宿泊施設等の運営者なる者」が設立されれば足りると考えたことは、強引な理解といわざるを得ない。しかし、飯山市の担当部局も、おそらく同様な理解に立って、本件提案を審査しているから、事業者の応募等の行動の誤りを責めることは酷というべきである。(人見委員)
- ② 本件提案には「宿泊施設の運営者」としての実施能力の点で重大な疑問符がつくことは指摘されておかなければならない。(人見委員)
- ③ 公募型プロポーザル参加資格の応募者の資格として、「宿泊施設の運営者となる者」が記載されているものの、今回の検証の結果、宿泊施設等の運営者となるものが明確ではなく、提案事業者の財務状況の分析や宿泊施設の運営能力のノウハウが十分審査されていないことが明らかになった。(中島委員)
- ④ 審査プロセスにおいて提案事業者の運営者としての実施能力・運営能力が十分に審査されずに選定されたことから、審査プロセスの適切性にも疑義がある。(中島委員)
- ⑤ 本件プロポーザルの募集要項には、「本プロポーザルに応募できる者は次の要件を全て満たす事業者とします。」として「ウ 宿泊施設等の運営者となる者」と記載されている。

この要件を、宿泊施設等の運営実績を求めるものであると理解した場合、本件プロポーザルで優先交渉権を取得したF社には、宿泊施設を運営実績のある事業者はいなかったことから、応募者の要件を欠くことになる。

これに対して、市の担当部局は事業者が最終的に責任を持って運営することを求めたものであり、宿泊施設の運営実績を求めるとは説明する。

募集要項の文言上、この説明を直ちに否定することはできないが「民間事業者が有するノウハウを活用した良質な宿泊施設を誘致することを目的とした本件プロポーザルの趣旨等に鑑みれば、事務執行が法令等に則って適正に行われていなかったとまでは断定できないまでも、その妥当性については一定の疑問が残るといえる。(尾谷委員)

(3) 景観計画等への適合についての検証部分では、競争性・透明性の確保について、以下の指摘がある。

- ① 本件事業は、市有地を長期無償賃貸し、税制上の優遇措置を伴い、その他の支援を持ってなされるものであり、公益的見地からの市の景観政策を大きく反映できる事業である。したがって、「周辺の基調となるまち並みから著しく突出した印象を与えない規模」(飯山市風景づくりガイドライン(以下「ガイドライン」という。))で、「北信州らしさを象徴する山岳眺望への配慮」(飯山駅周辺地区の地区計画に基づく目標)を積極的に行った建築物の建設が求められるものである。その意味で、本件宿泊施設の建設予定地の周辺が、飯山駅の駅舎を除いてはもっぱら低層の建物が建っている地域であること、そして本件提案に係る宿泊施設が建設されると駅舎からの山岳眺望を大きく阻害すると思われることに鑑みると、本件提案の景観計画との抵触は、やはり軽視することはできない。(人見委員)
- ② 本事業は、市有地を貸与し、税制優遇措置や支援要望に基づく支援など多様な優遇措置が提供される市の事業である。このような特別の市の事業であり、かつ、飯山市景観条例(以下「景観条例」という。)に基づき積極的に良好な景観づくりにリーダーシップを発揮すべき市の立場であるべきにも拘らず、景観条例への適合性の疑義が生じかねないような公募内容(50室以上を要件)であったこと、審査過程においても、市の指針をより緩やかに解釈する裁量に基づき判断されていたところに、公平性、適切性の観点から問題があった。(中島委員)
- ③ 本件プロポーザルの事業者提案は、本件プロポーザルの時点で7階建てを予定していたのであり、4～5階程度とされる中層を超えていることから、景観計画と適合するものではない。

また、地区計画が定める山岳眺望を考える場合、一定の視点場を定めただうえで建物による影響を考える必要があるが、本件プロポーザルではこうした事項が一切考慮されていない。

したがって、景観計画及び地区計画との適合性について、事務執行が法令等に則って適正に行われていたとはいえない。(尾谷委員)

以上のとおり、今回の飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業における事務執行については、関係法令等に則った競争性・透明性が確保された事務執行が適正に行われていたとは言えないため、上記1のとおりの方針とした。

### 3 報告書の要点の整理

報告書の要点を整理すると次のとおりである。

なお、整理の文責はあくまで飯山市長であり、正確には報告書をお読みいただくことを前提にした整理であることをお断わりする。

#### (1) 行政の予測可能性

##### ① 人見委員

##### ア 宿泊施設への補助金の支給

補助金の支給を受けられることがあることにつき本件プロポーザルへの応募者に予測可能性がなかったとはいえない。

3億円を上限とする支援の規模について予測可能性がなかったという点についても、その金額をあらかじめ提示してしまうと、それが前提になってしまうので、それを避けるという市の説明にも一定の合理性がある。

なお、宿泊施設要綱による補助金は駅周辺地区という限定された地域において宿泊施設を新設する者に限定してのピンポイントの助成である「特定事業者助成」であるので、その助成の公益的必要と規模は厳格に審査される必要がある。

##### イ 健康増進施設への補助金の支給

健康増進施設の設置費用はそもそも本件プロポーザルの募集要項において定められた優遇措置の対象外である以上、わざわざ任意提案に係る施設の「設置費用等は事業者負担による」と記していることからすると、本件プロポーザルの応募者にとって任意提案による併設施設の建設費用に係る補助金を受給できるとは予測可能であったとはいえない。

この健康増進施設に関する補助金を2億円を上限とするとの算定の根拠が妥当なものであるかは不明である。

健康増進施設補助要綱による補助金は、「駅周辺地区において健康増進施設を新たに設置し、当該施設で市と連携して健康増進プログラムを継続的に提供できる者」に対するピンポイントの助成である「特定事業者助成」であるだけに、その助成の公益的必要と規模が厳格に審査される必要がある。

##### ウ 関連する問題

駅前に宿泊施設を整備するという事業の目的との関係では必須とはいえない客室50室以上という条件を課したことは、広く応募者を募り、最も優良な事業提案を選定するという本件プロポーザルの趣旨に適合的であったかは大いに

疑わしい。

今回審査対象となった提案の提案者が提出した当該提案の収益性の分析結果によれば、オペレーターの進出可能性に関するアンケート調査の結果、「想定する客室数は50室未満とする回答が最も多く」なっており。「ホテル部分の客室数削減は、施設全体の収益性を上げる効果が想定できる」などとされていることから、客室数50室以上の要件が課題であった可能性が否定できない。

分譲マンションの併設を任意提案として含む宿泊施設の提案をプロポーザルの入り口の段階から封じようとするあまり、過大な客室数を設定した結果、「民間事業者が有するノウハウを活用した良質な宿泊施設を誘致することで、ビジネス目的、観光目的の来訪者の増加を促進し、まちのにぎわい創出や地域産業の活性化を図る」という本件プロポーザルの目的と、「最小の経費で最大の効果を上げる」、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」という自治体財政運営の基本原則との調和のとれた提案が審査の俎上に上る可能性が大きく阻害されていた。

## ② 中島委員

飯山市の担当課によると、「2回目の審査委員会で事業者のプレゼンを聞いて第1次審査をしてもらった。その中では支援要望、結果的には補助金という形になるが、それは審査対象外」ということであった。

一方、事業者から審査会に提出された資料のなかの収益性の分析のなかでは、総事業費の3分の1にも当たる支援要望額5億円が前提となり損益計算が行われている。このことにより、支援要望の内容如何によって収益性が大きく左右されることが明らかである。5億円の補助金が支給されるのであれば、提案をしたかもしれない事業者が存在した可能性がある。

公募の仕方において、「予測可能性」又は「公平性・平等性」の観点から、市から事業者に対する優遇制度や補助制度が曖昧な形で行われた公募方式に課題があった。

支援要望の適切性が審査、評価されない段階で実施能力を示す本収支計画を評価することとした審査プロセスにも疑念を持たざるを得ない。複数提案があった場合に、支援要望を組み入れないで、第1次審査が公平に行うことができたかは疑問である。

第2回審査会での採点では、5人中3人が「事業収支計画」を15点満点中の3点(D評価)としている。この事業収支計画は評価項目の中でも最も高い配点と

なっているにもかかわらず、この部分がどのように協議され、採点される結果となったか疑問である。

上記を踏まえ、事業者からの提案を公平な形で評価するためには、収益性を大きく左右しうる「支援要望」を合わせた形での提案方式は公平な審査の実施可能性の観点からも課題があったと考えられる。

### ③ 尾谷委員

本件プロポーザルにおいて、市はF社から参加申込書兼誓約書を受領した後、(最終)企画提出書等提出までに「事前協議」に応じており、「市の負担として5億は欲しい」という趣旨の話を受けていた。

また、F社は、(最終)企画提出書等の資料として2021年6月付けK社作成に係る「飯山駅前におけるホテル建設に係る収益性分析業務報告書(概要版)」を提出しているところ、添付の「借入返済額試算表」には、ふるさと融資で4.5億+金融機関等借入2.5億+自己資金3億=10億なので、支援要望額5億との記載があった。

このように市としては、本件プロポーザル実施の初期の段階で、5億円の補助金の要望があることを認識していたものであるが、市は、要望事項については、一次審査合格後、二次審査の段階で初めて要望事項について審査するとしていたため、一次審査が行われた第1回・第2回審査委員会では、5億の検討は一切していない。

しかるに、市は、一次審査合格を判断した令和3年8月18日の1週間後である同月25日には、5億円の補助を決めている。

以上の経緯に加え、そもそも市は、本件プロポーザル以前のホテル誘致事業が採算性等の問題から実現しなかったと認識していたのであり、当初から補助金を交付する可能性を考えていたこと等に鑑みれば、本件プロポーザルの募集の段階で補助金の有無及びその金額を定めることが、参加者の予測可能性を確保し、本件プロポーザルの競争性・透明性を確保する観点から必要であった。

したがって、行政の予測可能性について、事務執行が法令等に則って適正に行われていたとはいえない。

## (2) 応募者の要件

### ① 人見委員

#### ア 宿泊施設の運営者を含むとする応募者要件

「応募者の資格」要件として、「宿泊施設等の運営者となる者」が含まれている

ことが必要である。しかし今回選定された、飯山ホテルを設立した事業者のグループには、宿泊施設の運営者となるものが含まれているということができない。

また、本件募集要項に関する事前の質問・回答の中で、提案の選定後、実際に宿泊施設を運営する主体が新たに設立される別法人でも構わないという趣旨は読み取れるが、応募の段階で、グループの構成企業の少なくとも一つが「宿泊施設等の運営者となる者」でなくともよいという趣旨までは読み取ることができない。したがって、応募をした事業者が、こうした回答から、選定後に「宿泊施設等の運営者なる者」が設立されれば足りると考えたことは、強引な理解といわざるを得ない。しかし、飯山市の担当部局もおそらく同様な理解に立って、本件提案を審査しているから、事業者の応募等の行動の誤りを責めることは酷というべきである。

#### イ 関連する問題

本件提案には「宿泊施設の運営者」としての実施能力の点で重大な疑問符がつくことは指摘されておかなければならない。

提案審査委員会においては、審査項目中「実施能力」の評価(25点満点)について5名の委員の中で最高点は15.5点、次が12.5点、残り3委員は半分の点数を大きく下回る8.0点である。「実施能力」の中の特に「事業収支計画」については、3人の委員がAからEの5段階評価でD(15点満点で3.0点)という芳しくない評価であった。残りの2人の委員もC(15点満点の7.5点)の評価である。

金融の専門家として提案審査委員会に参加していると思われる委員は、プロポーザル集計表において、「実施能力」(25点満点)について8点、特にその中の「事業収支計画」(15点満点)について3点の評価を与えている。本件提案の実施能力及びその中の事業収支計画の項目について最も低い評価を与えていた。

#### ② 中島委員

公募型プロポーザル参加資格の応募者の資格として、「宿泊施設等の運営者となる者」が記載されているものの、今回の検証の結果、宿泊施設等の運営者となるものが明確ではなく、提案事業者の財務状況の分析や宿泊施設の運営能力のノウハウが十分審査されていないことが明らかになった。

このようなことから、今回の提案事業者が応募者の要件を満たしていなかった疑義があること、さらに、審査プロセスにおいて提案事業者の運営者としての



実施能力・運営能力が十分に審査されずに選定されたことから、審査プロセスの適切性にも疑義がある。

### ③ 尾谷委員

本件プロポーザルの募集要項には、「本プロポーザルに応募できる者は次の要件を全て満たす事業者とします。」として「ウ 宿泊施設等の運営者となる者」と記載されている。

この要件を、宿泊施設等の運営実績を求めるものであると理解した場合、本件プロポーザルで優先交渉権を取得したF社には、宿泊施設の運営実績のある事業者はいなかったことから、応募者の要件を欠くことになる。

これに対して、市の担当部局は事業者が最終的に責任を持って運営することを求めたものであり、宿泊施設の運営実績を求めるものではないと説明する。

募集要項の文言上、この説明を直ちに否定することはできないが、「民間事業者が有するノウハウを活用した良質な宿泊施設を誘致」することを目的とした本件プロポーザルの趣旨等に鑑みれば、事務執行が法令等に則って適正に行われていなかったとまでは断定できないまでも、その妥当性については一定の疑問が残る。

## (3) 景観計画等への適合

### ① 人見委員

「中層階以上」という記載が、5階程度を超える7階の建築物をも含意し得るという理解は、景観計画の内容に照らし、また、当該記載がガイドライン自体ではなく、その解説にあるのみであることにも鑑みると牽強附会の感を免れないが、「低層部が連続するまち並みを大切にする」、「歩く目線を大切に行動範囲が広がるまち並みをつくる」、「細く高い建物が建ち並ぶと、道路空間が高いという印象が強まり窮屈な感じになります」といった基準の解説をみる限り、この建築物の規模の基準を、駅前ロータリーなどの広がった駅前空間においては硬直的に適用するべきではないという理解にも合理性がないとはいえない。

とはいえ、本件事業は、市有地を長期無償賃貸し、税制上の優遇措置を伴い、その他の支援を持ってなされるものであり、公益的見地からの市の景観政策を大きく反映できる事業である。したがって、「周辺の基調となるまち並みから著しく突出した印象を与えない規模」(ガイドライン)で、「北信州らしさを象徴する山岳眺望への配慮」(飯山駅周辺地区の地区計画に基づく地区目標)を積極的に行った建築物の建設が求められるものである。その意味で、本件宿泊施設の建設

予定地の周辺が、飯山駅の駅舎を除いてはもっぱら低層の建物が建っている地域であること、そして本件提案に係る宿泊施設が建設されると駅舎からの山岳眺望を大きく阻害すると思われることに鑑みると、本件提案の景観計画との抵触は、やはり軽視することはできない。

## ② 中島委員

本事業は、市有地を貸与し、税制優遇措置や支援要望に基づく支援など多様な優遇措置が提供される市の事業である。このような特別の市の事業であり、かつ、景観条例に基づき積極的に良好な景観づくりにリーダーシップを発揮すべき市の立場であるべきにも拘らず、景観条例への適合性の疑義が生じかねないような公募内容(50室以上を要件)であったこと、審査過程においても、市の指針をより緩やかに解釈する裁量に基づき判断されていたところに、公平性、適切性の観点から問題があった。

## ③ 尾谷委員

景観計画は、本件市有地がある市街地商業地域において、その規模を「建築物の高さは低層を基本とし、周囲のまち並みの連続性に配慮し、中層とする場合は壁面を後退させること」としている。また、低層とは、「1～3階(高床式の住宅を含む)程度の高さ」、中層とは、「4～5階程度の高さ」としている。なお、ガイドラインは、「中層階以上を設ける場合は、壁面を後退させるようにします」との記述があるが、ガイドラインは、景観計画を推進するための手引きとして建築物の建築等をする際の風景づくりにおける配慮事項をまとめたものであり、景観計画を修正するものではないことから、「中層以上を設ける」とは、中層を設ける場合を意味するものと考えるのが相当である。

景観条例第3条3項は市の責務として、「公共施設の整備等に当たっては、景観づくりに先導的な役割を果たすよう努めなければならない。」と定める。本件プロポーザルでは、事業者が宿泊施設等を建築することから、公共施設の整備そのものではないが、市有地を用いた市の誘致事業であることから、公共施設の整備「等」に該当するものとして、市は上記責務を負うと考えられる。また、景観条例第14条は、勧告、助言、指導をする場合に、景観審議会への諮問を任意としていることから、景観計画の適合性に関する判断は、市に第1次的な判断権が委ねられていると考えられる。

そのため、市は本件プロポーザルの実施の段階において、景観計画との適合性を確保する責務を有していたといえる。

これに対して、市の担当部局は、建物規模のコントロールは建築基準法による

容積率や斜線制限等によってのみ行われるものであり、景観計画でこれを制限してはいないという趣旨の説明をしている。しかしながら、景観計画による高さ制限は、建築確認の対象ではないものの届出・勧告により担保する措置が定められているのであり、建築基準法によってのみ建物規模のコントロールがされているとの理解は誤りである。

また、市の担当部局は、行為の着手30日以上前の段階で届出義務が課されていることから、本件プロポーザルの段階でその適合性を検討する必要はないとする趣旨の説明をする。しかしながら、30日前の届出で足りるのはあくまで事業者であり、これを市の責務と同列に扱うことはできない。

また、本件市有地は、地区計画において、「北信州らしさを象徴する山岳眺望への配慮と景観誘導」を定め、「北信州の玄関口として、周辺の山岳眺望の阻害にならぬよう建物配置・形態意匠・素材等の工夫により高質的空間の形成に努めること」としているところ、これらを確保する責務もまた、市は有していたものである。

しかるに、本件プロポーザルの事業者提案は、本件プロポーザルの時点で7階建てを予定していたのであり、4～5階程度とされる中層を超えていることから、景観計画と適合するものではない。

また、地区計画が定める山岳眺望を考える場合、一定の視点場を定めただうえで建物による影響を考える必要があるが、本件プロポーザルではこうした事項が一切考慮されていない。

したがって、景観計画及び地区計画との適合性について、事務執行が法令等に則って適正に行われていたとはいえない。