

# 旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証結果

## 報 告 書

令和5年8月4日

旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会



## 目次

第1	旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会	1頁
1.	趣旨	
2.	本委員会の構成員	
3.	本委員会の開催状況	
第2	利活用事業の経緯	3頁
1.	県から譲渡を受けるまで	
2.	公募から契約締結まで	
3.	契約締結から事業の着工まで	
4.	工事中断から計画変更を経て「大分+学園」が開業するまで	
5.	貸付料等滞納以降	
6.	旧野津高校跡地の購入、整備等に係る本市の事業費等	
7.	利活用事業者に関連する事業の状況等	
第3	市有財産の区分及び利活用事業に係る財産の管理運営	9頁
1.	財産の区分	
2.	利活用事業における財産の位置付けと分析	
第4	利活用事業の推進に係る問題点及び課題の抽出	10頁
1.	利活用事業の事業者選定	
2.	意思決定と公文書作成	
3.	債権管理	
4.	組織・執行体制	
5.	利活用事業の転機	
第5	利活用事業の停止に係る責任	20頁
1.	担当課の責任の検証	
2.	組織・執行体制の責任の検証	
第6	再発の防止及び事務改善のための施策	22頁
1.	事業者選定と契約事務のあり方	
2.	文書管理の改善	
3.	債権管理の改善	
4.	組織体制の見直し	
第7	破綻の事後対応及び旧野津高校跡地の再活用	25頁
1.	利活用事業者破綻の事後対応	
2.	旧野津高校跡地の再活用	

## 添付資料

利活用事業の経過年表	26頁
旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会設置要綱	28頁

## 第1 旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会

### 1. 趣旨

旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会（以下「本委員会」という。）は、旧野津高校跡地利活用事業（以下「利活用事業」という。）が民間事業者の経営不振により事業停止に陥った状況に鑑み、これまで行ってきた行政事務の検証を総括し、利活用事業者選定の適正化、事後検証可能な文書管理体制、適正な私債権管理体制の構築等に取り組み、今後の学校跡地その他普通財産の利活用に繋げるため、白杵市プロジェクトチーム規程（平成17年白杵市訓令第12号）第2条の規定に基づき、令和5年5月24日に要綱を定め、設置されたものである。これにより、本委員会は、協議、検証を重ね、この報告書を作成した。

### 2. 本委員会の構成員

委員長	田村 和弘	（副市長）
委員	平山 博造	（政策監（総務・企画担当））
委員	柴田 監	（政策監（市民担当兼福祉保健担当））
委員	佐藤 一彦	（政策監（産業担当））
委員	高野 裕之	（政策監（インフラ担当））
委員	後藤 誠也	（教育次長）
委員	佐世 善之	（総務課長）
委員	安東 信二	（秘書・総合政策課長）

### 3. 本委員会の開催状況

本委員会は、利活用事業に関するこれまでの事実経過と関連書類を整理し、併せて、財務経営課（以下「担当課」という。）などの関係職員への聞き取りを行った。また、令和5年5月19日付けの白杵市監査委員公表（旧野津高校跡地利活用事業に係る住民監査請求の結果）の監査委員付言及び同年6月30日付けの白杵市議会議長提言の内容を得心し、これらを踏まえた上で検証を行った。

なお、本委員会の開催状況は、次の表のとおりである。

回数	開催日	協議内容	目次項目
	R5.5.19	・臼杵市監査委員公表（旧野津高校跡地利活用事業に係る住民監査請求の結果）において監査委員の意見が付言された。	
第1回	R5.5.24	・総務課を中心に行っていた内部検証及び監査委員の付言を確認し、今後の検証方針を確認 ・「プロポーザル方式ガイドライン」策定のため契約検査課や事業課にヒアリングや内容確認を早期に行うことを決定	第1
第2回	R5.5.29	・ガイドライン案に定めるべきチェック体制の構築方法や募集要項に規定すべき事項等を協議	
第3回	R5.6.5	・監査委員付言への現時点の対策を再確認 ・監査委員及び市民へ本委員会設置報告を行うことを確認	
第4回	R5.6.7	・利活用事業者の事業停止後の動向を確認 ・利活用事業の現在までの経緯を確認 ・監査委員提供の住民監査請求に関する資料を検証	第2
第5回	R5.6.9	・ガイドライン案に事前確認手続及び入札契約審査委員会による助言等、多角的な検討体制を確保する最終案の決定（令和5年6月20日策定・施行）	
第6回	R5.6.16	・内部検証資料と監査委員提供資料を検証 ・監査委員付言や検証を踏まえ、早急に文書管理研修を行う必要性を確認（7月10日から実施） ・利活用事業者への聴取要求を確認	第2
第7回	R5.6.23	・利活用事業に係る財産の位置付けを確認 ・事業当時の組織体制を検証し、担当課及び庁内各課の負担状況やコロナ禍の影響を確認	第3 第4
第8回	R5.6.30	・利活用事業者の補助金状況等を確認	第2
	R5.6.30	・臼杵市議会の「旧県立野津高校跡地利活用事業に関する調査委員会」報告を受け、議長から提言がなされた。	
第9回	R5.7.7	・財務経営課ヒアリングを実施 ・内部検証並びに監査委員及び議会調査委員会の検証内容と担当課の認識を検証し、利活用事業の転機を検証	第2 第4 第5
第10回	R5.7.12	・利活用事業者の経緯等、沿革を確認	第2
第11回	R5.7.14	・利活用事業の経緯を踏まえ、問題点及び課題を抽出	第4
第12回	R5.7.19	・担当課の責任と組織執行体制の責任、今後の事務改善のための施策を検証	第5 第6
第13回	R5.7.21	・引き続き、担当課の責任と組織執行体制の責任、今後の事務改善のための施策を検証 ・利活用事業者の農業事業に関し農林振興課ヒアリングを実施	第2 第5 第6
第14回	R5.7.26	・利活用事業者破綻対応及び旧野津高校跡地再活用方針を確認	第7
第15回	R5.7.28	・これまでの検証を踏まえ、報告書案について協議	全体
第16回	R5.7.31	・引き続き、報告書案について協議	全体
第17回	R5.8.3	・最終報告書を確認し、決定	全体

## 第2 利活用事業の経緯

### 1. 県から譲渡を受けるまで

平成26年3月末日をもって閉校となる大分県立野津高校について、平成25年12月、大分県教育財務課長から臼杵市教育委員会に対し、跡地利活用計画に関する照会があり、同月、臼杵市教育長から大分県教育財務課長に「利活用検討を行う」との回答を行い、本市は利活用事業の検討を開始した。

その後、大分県と本市とで、その利活用について協議が進められ、本市は、平成31年3月27日、大分県へ旧野津高校跡地の売却を前提とした大分県県有財産売却促進事業の採択申請を行い、同年4月25日に採択通知があり、有償譲渡を受ける見込みとなった。令和元年7月30日の臼杵市公有財産利活用検討委員会を経て、「農林業振興の拠点施設」と「地域住民の交流の場」が利活用の基本方針とされ、その後検討を進める中で、民間活力の活用を行うこととし、令和元年12月定例市議会において、利活用事業を行う事業者の公募を表明した。令和2年1月8日、旧野津高校跡地の有償譲渡について大分県と仮契約が成立し、同年3月3日の臼杵市議会の議決をもって本契約となった。

### 2. 公募から契約締結まで

令和2年1月29日から本市のホームページ等で公募を告知し、利活用事業に係る公募型プロポーザル実施要項（以下「実施要項」という。）により、同年2月3日から3月31日までを受付期間として同施設を利活用する事業者を募集したところ、株式会社NEXT FARM（以下「利活用事業者」という。）から、同年3月27日付けで申込書類が提出され、応募は同社のみであった。

利活用事業の事業者選定は、実施要項に従い面接審査による選定委員会が令和2年6月2日に開催され、選定委員会による審査・評価が行われた。

7名の選定委員による合計点数は771点で、1,190点満点における採択基準としていた6割（714点）は超えたものの、事業計画について精度、熟度を欠く部分が多いため、事業計画については継続して協議との方針が示され、この結果について、本市は、令和2年6月8日付けで利活用事業者へ通知した。

令和2年8月20日に、利活用事業者から、修正後の事業計画書が提出されたが、当該事業計画書の事業者表示が「株式会社OITA PLUS」となっており、事業主体の変更を意図したものであったため、事業主体の変更は認められないことを指摘し、利活用事業者による事業計画書として扱うことを確認した。

そして、利活用事業者は、本市と利活用事業の実施に向けた協議を開始したほか、並行して、金融機関との融資に関する協議、大分県との補助金交付申請に関する協議を進めた。

令和2年12月定例市議会に利活用事業に伴う利活用事業者への財産の無償貸付についての議案を上程し、市議会全員協議会で事業者の決定や議案説明を行ったところ、同月22日に全会一致で議案が可決され、令和3年3月26日付けで、本市と利活用事業者は、利活用事業に係る市有財産賃貸借契約書（以下「本件契約書」という。）を締結した。

### 3. 契約締結から事業の着工まで

契約の締結後、事業者の設計事務所や従業員等の関係者を交え、改修工事の設計や具体的な事業内容について協議を重ねた。利活用事業者から、本市が行う改修工事の範囲拡大などの要望を受けることもあったが、実施要項や本件契約書で改修範囲を明示していたことから、これに応じていない。また、利活用事業者による改修工事費が増大していることが見込まれ、担当課からも懸念を示していたが、利活用事業者から投資効果や具体的な融資の目途等の説明があり、令和3年11月20日に内容変更後の事業計画書の提出がなされ、本市は同月22日付けでこれを受領し、その後、利活用事業者の工事が着工した。

### 4. 工事中断から計画変更を経て「大分+学園」が開業するまで

工事着工から5か月後の令和4年3月、物価の急騰等を理由に利活用事業者の工事が中断した。

この際、利活用事業者の事業費修正案は事業拡大と併せて3億5千万円にまで膨らみ、金融機関へ追加の融資を求めたが、2つの融資先との融資交渉や、本市の意見等を踏まえ、最終的には、利活用事業者が事業計画の大幅な圧縮を行い、運転資金を除く事業費を約2億円とし、利活用事業者の工事が再開された。

その後、令和4年6月に、本市から利活用事業者へ最終版となる事業計画の変更届の提出を求め、同月28日付けで利活用事業者から事業計画の変更届と事業計画書が提出された。

令和4年7月1日に開催された臼杵市議会全員協議会において、利活用事業者から、5月に予定していた事業開始が遅延した経緯や現状、事業計画の変更点等について説明を行い、開業に向け意欲的な姿勢が示された。また、本市は、事業開始の遅延が確認された以降、利活用事業者に対し、経営基盤の強化や安定化のため、経営に関するモニタリング会議の実施や中小企業診断士による経営指導の受講、役員の増員等を求めてきたところ、開業を控えた令和4年7月から経営指導が開始され、取締役の追加もなされた。

「大分+学園」の開始に当たり、本市と利活用事業者は、令和4年8月1日付けで本件契約書に基づき、共益費に関する覚書、土地に係る賃料に関する覚書及び維持管理に関する覚書を締結し、プレオープンイベントが、令和4年8月6日

(来場客数600人)、7日(来場客数1,100人)に開催され、その後、同年9月22日に旧大分県立野津高等学校跡地整備事業完了式典と記念碑除幕式が開催され、翌9月23日から、本格オープンとなった。

## 5. 貸付料等滞納以降

本市は、利活用事業者により利活用事業が開始された令和4年8月分から、本件契約書(付随する覚書を含む。)に基づく貸付料及び共益費、電気・水道料の実費相当費用、普通財産の貸付料(本件契約書外の短期のもの)について請求を行い、利活用事業者からこれら費用の支払いがなされてきたが、当初から納入の遅延が見られ、電話等での催促により部分納入される状況が続き、令和5年1月には駐車場の賃借料の一部が3か月以上の未納となるなど、滞納額が増加していった。そのため、本市は、同年1月19日に、利活用事業者へ督促状の発出を行い、以降発生した滞納分についても、同様に督促を行い続けた。

また、令和4年10月に臼杵市、大分県、金融機関及び利活用事業者によるモニタリング会議を開催し、その後も毎月開催することとしていたが、何度要求しても経営関係資料が提出されず、その後、経営状況を報告する会議は一度も開催されることはなかった。

その後、本市に何らの報告等がないままに、令和5年2月19日に突然利活用事業者が従業員に対し書面で解雇通知を行い、同月21日以降休業した。これを受け、本市は、同日付けで、滞納分に係る支払催告と合わせ、本件契約書第16条第1項の規定により契約解除を行うための予告通知書を利活用事業者の取締役へ直接交付した。

支払催告及び契約解除予告通知にて指定した期限である令和5年2月24日までに、滞納分の入金を確認できなかったことから、同月28日付けで契約解除とし、その旨を同年3月1日付けで通知した。

以降、利活用事業者に対して経緯等に関する説明を求めも実現しておらず、代理人弁護士から破産手続に向けて準備を行っている旨を聞き取っている状況であったため、本検証委員会の意見を踏まえ、令和5年7月14日付けで事業破綻経緯等の説明を求める通知を利活用事業者に対して送付した。加えて、同月21日に代表取締役と面会し、直接手渡したところ、本通知の内容に理解を示し、同月27日に代表取締役から対応予定との連絡があったものの、同月31日現在、経緯等に関する説明は受けていない。

## 6. 旧野津高校跡地の購入、整備等に係る本市の事業費等

旧野津高校跡地の購入、整備等に支出した本市の事業費(一万円未満切捨て)は、次のとおりである。

- ① 財産購入費（土地及び建物） 4, 260万円
- ② 解体工事費（管理棟・特別教室棟。設計費含む。） 1億288万円
- ③ 改修工事費（普通教室棟・福祉実習棟。駐車場等周辺整備や設計監理費用含む。） 2億5, 849万円

①の財産購入費は旧野津高校跡地を取得するための支出であり、②の解体工事費は耐震性がない等の理由による解体事業費であり、③の改修工事費は普通教室棟の電気、給排水設備など建物全体の運用に必須となる事業費が中心となっている。

このように、これら支出は、本件利活用事業の実施に関わらず、取得した旧野津高校跡地を運用するために必要なものであり、また、解体工事費以外はバランスシート（貸借対照表）上資産として計上され、今後の再活用にも資するものである。

なお、利活用事業者は、自らの事業のため本市の許可を得て改修工事を行っているが、本市から利活用事業者に対して支出された経費はない。

## 7. 利活用事業者に関連する事業の状況等

### （1）利活用事業者の沿革

利活用事業者の代表取締役（以下7.（1）において「同氏」という。）は飲食業の経営経験があり、平成27年3月には同氏が代表取締役として株式会社を設立し、大分市内をはじめ飲食店の経営を行っていた。

こうした中、同氏は、平成29年1月に臼杵市アグリ企業学校に入校し、1年間の研修を通じてピーマン栽培技術を学び、就農計画の認定を経て、平成30年1月にピーマン栽培農家として就農に至った。

同氏のピーマン栽培は、就農1年目から順調で、2年目も補助事業等を活用して経営規模を拡大し、順調に売上げを伸ばした。3年目となる令和2年の栽培に当たり、農業経営を法人化し、令和2年2月4日に、利活用事業者である「株式会社NEXT FARM」（資本金100万円）を野津町に設立した。この3か年において、野津町ピーマン生産部会表彰を総売上げの部門で3年連続受賞している。

本件利活用事業については、設立間もない時期に利活用事業者名義で取組が開始されたが、プロポーザルで継続協議となった後、同氏は、各種コンサルティング、企画業等を事業目的とする「株式会社OITAPLUS」を令和2年8月7日に設立し、利活用事業の主体とすることを想定した。しかしながら、本市は、事業主体の変更には応じなかったことから、同社の経営実態及び両社の関係の詳細は承知していない。また、その後投資組合等との関係性も判明したものの、担当課は直接関わっておらず、同様に詳細を承知していない。

就農4年目を迎えた令和3年において、農業経営を法人化したこともあり、市外、県外にも圃場を構え、農業経営が多角広域化した。しかしながら、市内における黄化えそ病のまん延により、ピーマンの収量が減り、農業経営の悪化が見ら

れはじめた。

このような中、同氏は、令和3年12月1日に、もやしの製造販売等を事業目的とする市外の株式会社の取締役就任した。利活用事業の推進も重なっている上、同時進行で市外含め様々な事業を手掛けていたことから、同氏が本市圃場での農業経営に従事する時間も減り、まん延した黄化えそ病への的確な対応を取ることができず、令和4年のピーマン栽培は深刻な被害を受けたものと思料する。令和4年11月には、同社が別府市のラーメン店を買収し、同氏はこのラーメン店の経営に注力しはじめ、令和4年12月には、ピーマン栽培の規模縮小や休止などを示唆しはじめ、その後の利活用事業の停止とともに、事実上の廃作に至った。

## (2) その他補助事業の実施状況

利活用事業者は、法人以前の代表取締役個人名義のものも含み、各種の支援制度を活用しているが、次のとおり、農業関連補助事業において、本市の課題が生じている。

なお、本委員会は、利活用事業の検証に特化しており、農業事業及び農業補助金については、所管課において対応するものであることを確認した。

### ① 企業等農業参入推進事業

本事業は、農業参入企業として大分県が認定した事業者に対し、設備投資に係る経費の一部を補助する大分県の補助事業であり、本市が補助金を交付している。利活用事業者は、令和2年度にトラックの導入について補助金の交付申請を行い、本市から300万円（県費200万円、市費100万円）の補助金を交付した。しかしながら、利活用事業者の経営悪化に伴い、本市に何らの相談等もなく令和5年2月13日に当該トラックを売却していたことを、同年3月20日に確認した。このため、本市は、利活用事業者に対し同年7月20日付けで、当該補助金の全額返還命令を行い、翌日には大分県が本市に対し、県費分の返還命令を行った。

### ② 活力あふれる園芸産地整備事業

本事業は、園芸農業の振興を目的とする、施設整備費に対する補助事業であり、本市では、園芸品目の生産組合単位を事業主体として、国庫補助（平成29年度は県単）を受け、補助金を交付している。利活用事業者の代表取締役は、平成29年度から令和2年度の4か年にかけて、ピーマン生産組合の構成員として、補助金の受益者となっており、受益相当額の累計は、約1,522万円（国庫1,200万円、県費139万円、市費183万円）である。なお、平成29年度から令和元年度までは、利活用事業者の代表取締役

個人名義であり、農業経営を含めて法人化した令和2年度は、法人名義で受益者となっている。

利活用事業者の農業経営が停止したことから、導入設備が有効活用されるよう、ピーマン生産組合と、協議を行っていく予定である。

### (3) 利活用事業者の破綻要因と旧野津高校利活用事業の関係性

令和5年3月7日の信用調査会社の発表では、利活用事業者について、「令和2年設立のピーマン生産業者。野津町に2haを手がけ、令和3年以降、市外、県外に拡大4ha規模に。令和4年1月期8,900万円の売上げを計上。令和4年、旧野津高校跡地を改修運営。積極的な設備投資により有利子負債は年商以上で当初計画の販売実績が得られず、植え時期に資金需要が大きく膨らむなど資金繰りは悪化し、経営破綻。」とされている。

利活用事業者は、旧野津高校利活用事業に当たり、大半を金融機関からの融資で施設整備し、経営してきたが、売上は不明である。一方、本業の農業事業は規模も大きく利活用事業と重なる令和3年・4年の生産不振の影響も大きかったと推測でき、令和4年末には栽培縮小、休止を示唆している。

利活用事業者の破綻要因及びこの破綻に旧野津高校利活用事業がどの程度影響しているかの関係性については、利活用事業者及びその代表取締役の事業が本市内に留まらず、多角化していることから、本市の権限の範囲内での経営資料の収集には限界があり、責任ある分析は困難である。

### 第3 市有財産の区分及び利活用事業に係る財産の管理運営

#### 1. 財産の区分

地方公共団体の財産は、「行政財産」と「普通財産」に大別されるが、いわゆる公共施設として市が直営により管理運営を行うものは行政財産と位置付けられる。

市が行政活動のため供用する「行政財産」において、民間活力により利活用を図る場合には、指定管理や業務委託といった手法が用いられ、市側が民間事業者へ応分の委託料等を支払うこととなる。

一方で、「普通財産」は、市が行政目的で保有しているものではなく、広く民間等へ貸付けを行い、その対価を収入とする、不動産の賃貸借により施設の利活用を図るものである。

#### 2. 利活用事業における財産の位置付けと分析

本市は、今回の利活用事業に際し、旧野津高校跡地を「普通財産」のまま、一部利活用を図る選択をした。これによるメリットは、施設利用の自由度が高く、民間ノウハウ・発想力がより活けるといったことが挙げられるが、その一方で、デメリットとして、当該民間事業者への関与の度合いが低くなることから、市の思い描いていたコンセプトとの間に乖離が生じる可能性があり、また、指導監督に限界があり、指揮命令はできないことが挙げられる。

これらを踏まえ、建物の賃料相当分の収入は減るものの、市のコンセプトを的確に反映させ、遵守させるための要求、要望を可能とするため、市の方針に沿った利活用をする場合には建物の賃料を無償化する仕組みを採用した。なお、財産を営利事業者等へ無償で貸し付けるには議会の議決を得なければならないことが法定されており、これら仕組みと手続は、近隣自治体でも例がなく、本市としても初の取組であった。

このことは、本市の財政、人口規模を鑑みれば、経済的な合理性もあり、行政の発想転換としても決して悪いものではなかったと思われる。しかしながら、新しい取組であるが故に、以降検証するように、事務の進行に当たり様々なリスクの把握を十分行うことができず、トラブルへの対応や的確な事務処理を行えるだけの体制づくりは十分とはいえなかった。

## 第4 利活用事業の推進に係る問題点及び課題の抽出

本委員会は、第2（3頁から8頁まで）で整理した経緯に沿って、利活用事業に関する行政事務を検証し、監査委員の付言及び市議会議長の提言を踏まえ、次のとおり、問題点及び課題を抽出した。

### 1. 利活用事業の事業者選定

#### (1) 公募型プロポーザル方式の概要及び本市での活用状況

普通財産の貸付けに限らず、地方公共団体が締結する契約は、公正性あるいは経済性の観点から、入札によることが原則とされているが、公共事業を行うに当たり、契約額の多寡のみでなく、専門性、技術力、企画力、創造性等、価格以外の要素を含めて総合的に判断する必要がある場合がある。

その一つの手法として、「公正性、透明性及び客観性を担保するために事業者を公募し、プレゼンテーションによる企画提案をさせ、企画内容や業務遂行能力が最も優れた者を選定する」公募型プロポーザル方式があり、選定された優先交渉権者と協議の上、随意契約を行うこととなる。

まず、第1次審査では、業務や企画の適合性のほか、価格、実績、経営収支の状況などといった業務実施に最低限必要な資格や仕様を満たしているかを行政機関が責任を持って厳しく審査し、この時点で基準を満たさない者は不合格となる。

次に、第2次審査では、第1次審査を通過した者の中から、プレゼンテーションを通じて、選定委員が企画力や技術力、熱意を審査し、採点の上、第1次審査も含めた総合評価により、市との契約交渉権の優先順を決定する。

この結果を受けて、本市は第1位の優先交渉権者と契約についての詳細な詰め協議を行う。交渉が不調に終わる場合もあるが、第1次審査を通過した全ての事業者が事業実施可能な要件を満たしており、問題なく次点の候補者との交渉を開始することができる。

この公募型プロポーザル方式については、本市においても事業課を中心に、業務委託やシステム導入といった歳出側の事業において取り組まれてきたものの、事業の性質に応じてある程度弾力的に運用する必要があることや、競争入札や見積り合わせといった手続に比べれば頻度は圧倒的に少ないことから、過去例や他の自治体の類似事業を参考に、個別の事業ごとにプロポーザルの要項等を定めてきたものである。

#### (2) プロポーザルの事務の問題点・課題

本件利活用事業は、担当課が市有財産の貸付けに当たり、コンセプトの実現性確保や、建物質料が無償といった観点から、契約の性質及び目的が競争入札に適

しないと判断し、歳入事業で初めて上述の公募型プロポーザル方式を採用した。

本市としてプロポーザルを行う上での基本的事項や骨子を規範として定めた例規やガイドラインがなかった中で、担当課が他の事例等を参考に実施したことは、不適切とはいえないものの、今回の事案を生じさせた大きな要因といえる。

については、本委員会は、様々な事例や行政慣習を踏まえた上で、利活用事業のプロポーザルに関する事務の事実経過とその問題点等について、次のとおりまとめた。

#### ① 応募者を増やす方策の問題点

公募からの受付期間（2か月間）をはじめ、スケジュールの想定は一般的にみて十分なものであり、事業者の募集や準備期間を圧迫するものではなかったが、実際に応募したのは利活用事業者のみであった。

応募が少なかった要因として、本市が設定したコンセプトが地域における担い手事業者の実態と合わなかった可能性がある。また、今回は、公募に当たり市報やホームページへの掲載など、本市におけるプロポーザルでの従来の広報と遜色がなかったものの、伝わり方に課題があった可能性があり、実績のある企業等への情報提供やSNSの利用など、事案に応じた多角的、広域的な情報発信を行うことについては、今後検討すべき課題である。

#### ② 選定委員相互の審査基準の平準化等に関する問題点

利活用事業のプロポーザルに当たり、プレゼンテーション方式による採点を行う選定委員7名が選任され、うち2名は副市長と政策監であった。また、あまり一般的ではない「拡大プレゼンテーション参加者」として、8名の市民に参加いただき、選定委員の採点に当たり同じ場で直接率直な声を聴取し、採点に反映できたという点では、意義のあったものと捉えられる。

他のプロポーザルと比較しても、選定委員の構成自体には問題はなかったと考えられるが、応募が1社のみであったことも踏まえ、プレゼンテーションに際し、委員間の採点基準の平準化や考え方の共有をより慎重に進めるべきであった。

#### ③ 選定委員会と事務局相互の結論に係る認識不足の問題点

選定委員会の結論として「採択基準を満たしたことから、優先候補者とはするものの、事業計画について（精度、熟度を欠く部分が多いため）引き続き協議を行う」とされた。この表現により、実態としては、担当課が利活用事業者を契約の交渉権者として扱い、条件交渉に移行した。

この曖昧な審査結果を許容した取扱いが、その後の対応に不透明さや形骸化といった疑念を市民等に抱かせる結果につながったものである。

#### ④ プロポーザル方式における問題点（第1次・第2次審査）

今回の利活用事業のプロポーザルでは、事務局が提出書類を形式審査し、プレゼンテーション方式による選定委員による審査が行われたが、第1次審査と第2次審査に分けておらず、担当課においては、提出された書類を確認するに留まり、本質的には第1次審査で事前に審査すべき事項も全て、短時間でのプレゼンテーションによる採点方式で選定委員に委ねられていた。

これらの経緯を踏まえ、本委員会は、公募型プロポーザルのガイドラインの策定を進める中で、本市の過去の事例や他の地方公共団体の事例を参考に、プロポーザル方式のあり方を検証した結果、審査に当たっては、第1次審査と第2次審査を明確に分けることが妥当であり、利活用事業のスタート地点となるプロポーザルの審査の仕組みが、結果として最大の問題点であったと検証した。

## 2. 意思決定と公文書作成

### （1）地方公共団体における意思決定のあり方

地方公共団体では、議事機関である議会と、市長や教育委員会等の執行機関が、互いに均衡と抑制を図りながら、それぞれの権限に基づいて事務を執行し、行政運営が行われている。事務の執行に当たっては、意思決定が必要となるが、例えば、市長がその権限下の全ての事務の意思決定をするわけではなく、行政の効率的な運営のため、真に重要な事項以外は、副市長以下の職員へ意思決定等も含め、事務を委ねている。この委ね方としては、地方自治法第153条に基づいて、その権限自体をそのまま委任する方法のほか、対外的な側面は市長のまま、意思決定権は職員へ内部的に委ねる、いわゆる専決という方法が多く取られている。

本市における市長権限の事務については、白杵市事務決裁規程に基づき専決が行われるが、これらの決裁及び専決は、白杵市文書管理規程に基づき、文書（電子媒体を含む。）により行うことが基本となる。

### （2）公文書管理のあり方

国では、その行政活動や歴史的事実の記録を、国民主権のための重要な知的資源と位置付け、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）を定め、施策を推進している。また、公文書管理法は、直接的には国の行政機関に適用されるが、第34条において地方公共団体に対する努力規定が置かれている。このため、本市としても公文書管理法の趣旨を尊重し、白杵市文書管理規程に則り、適正な文書管理に努めているところである。

公文書管理法第4条では、行政機関における「経緯も含めた意思決定に至る過程や事務事業の実績」を「合理的に跡付け、又は検証できるよう」、軽微なものを

除いて、文書を作成しなければならない旨を定めている。

公文書管理法と白杵市文書管理規程の条文構成で大きく異なる点は、公文書管理法は文書の作成義務を定めているが、白杵市文書管理規程にはこれに相当する規定がないという点である。

### (3) 利活用事業における公文書の状況

上述した意思決定と文書作成に関する規範や公文書管理法の趣旨を踏まえ、今後、本市がめざす、文書管理のあるべき姿から今回の利活用事業における公文書作成に関する課題や問題点を次のとおり整理した。

#### ① プロポーザル方式の採用に関する公文書の不存在

利活用事業に当たり、プロポーザル方式を採用した意思決定に係る明確な公文書がない。これは、市報掲載の市長決裁に包括されていると解釈されるが、少なくとも意思形成過程が公文書として残されていない。

#### ② 実施要項の内容及び協議経過に関する公文書の不存在

選定委員会の工程、配点基準等について意思決定された公文書がない。また、庁内での協議や選定委員らとの打合せの内容といった経過が記録として残されていない。

#### ③ 手続に沿った公文書作成の必要性

選定委員会の議事録と審査結果は、「取り扱いについて」という形で市長決裁を受けているが、選定委員会としての意思表示と事務局である担当課の考え、市長の承認手続が混在した書類となっており、選定委員会の意思としてまず市長に報告がなされ、市長はそれを受けて取扱いの判断をするといった、本質的な権限分担が書類上でできていない。

#### ④ 優先交渉権者から契約予定者への移行時点が分かる公文書の不存在

利活用事業者と継続協議を行う中で優先交渉権者から契約予定者へと移行するに当たり、その経過や意思決定が文書記録として残されていない。旧野津高校跡地の無償貸付の議案の決裁にこれらの意思決定も包括したとのことであるが、利活用事業者決定の決裁は別に行うことが適切である。また、利活用事業者決定後、議案提出までの間に協定書や仮契約書を締結する旨を実施要項で定めていたが、締結されていない。

#### ⑤ 担保不要の特認に関する公文書の不存在

本件契約書には、保証人又は担保に関する規定がない。原則は必要であり、

これらを特認で不要とする必要があるが、決裁伺書等文書記録として残されていない。

#### ⑥ 利活用事業の節目における適切な公文書作成の不足

利活用事業者との事業計画変更にあたっての協議記録等経過の文書整理が不十分であり、再提出や変更など利活用事業の節目となるタイミングが複数回あったものの、その都度的確に収受登録や供覧がなされていたとはいえ、組織的な情報共有がなされていない。

#### (4) 総括

今回の利活用事業では、少人数で拙速に対応せざるを得なかった時期や状況もあり、また、重要な場面では市長の了承を得ているものの、意思決定を明らかに示すための公文書作成という観点から不十分な事項を多数確認した。

こうした状況は、事業の検証を困難とし、公文書の存在意義を損ねるものであり、適切な公文書の作成範囲や時期について、大きな課題を示したものである。

### 3. 債権管理

#### (1) 利活用事業における債権の性質

地方公共団体が財産管理を行う金銭債権は、大きく分けて公法上の原因又は公法関係から発生した債権、いわゆる「公債権」と、私法上の原因又は私法関係から発生した債権、いわゆる「私債権」に分類される。

今回の利活用事業では、利活用事業者に対し、本件契約書及び付帯する覚書に基づく貸付料及び共益費、電気・水道料、短期土地貸付（イベント時の駐車スペース、自販機の設置スペース）が本市の債権として生じたものであり、これらの債権は、私債権に分類される。税や保険料といった行政側の処分行為によって生じる公債権は、1種類当たりの件数が非常に多いことから、法律、条例の規定やマニュアルにより、納期設定、督促、催告といった事務処理の流れが成熟しているものが多い。一方で、私債権は、私法上の取引でその種類が多岐に渡るため、各課の取り扱う債権の種類により対応に差があるのが実態となっている。このようなことから、本件債権においても、個別案件として具体的対応は状況に応じて行われていたことを確認した。

#### (2) 利活用事業における債権管理の状況

今回の利活用事業では、利活用事業者による「大分+学園事業」は令和4年8月から開始されており、上述した各債権については、最初の納期が9月30日に設定されていたが、納入があったのは10月21日と、初期の段階から、納入の

遅れが見られていた。また、以降ほとんどの債権が、納期に間に合っておらず、納期が11月30日に設定されていた共益費が令和5年1月10日に納入されたのを最後に、支払い停止に陥る事態となった。納入の遅れが見られた段階で、口頭での指導や催促は度々行っていたものの、書面による正式な督促が行われたのは、1月19日付けとなっている。

私債権については、督促を行う時期に法令上の定めはないが、白杵市会計事務規則では「納期限までに納付しない納入義務者に対して、当該納期限後20日以内に期限を指定して、督促状を発しなければならない」と、訓示されている。相手方の事情により、不意の納入漏れなどが生じることもあることから、突如の督促状の交付はせず、まず口頭などで納入を促すことは実務として容認され得るものの、今回の納入実態に鑑みると、厳正かつ早期に督促を行う必要があったと考えられ、また、対応過程が記録として残っていないことも課題として受け止める必要がある。

結果として、2,329,365円の調定額（債権額）に対し、1,342,617円の未納が生じた。

### （3）担保又は保証人

本市では、白杵市公有財産規則第31条第1項において、「財務経営課長は、普通財産を貸し付ける場合においては、当該借受人に相当な担保を提供させ、又は確実な保証人をたてさせなければならない。ただし、特に必要がないと認めた場合は、この限りでない」と定めており、利活用事業では、本件契約書に基づく貸付料について、この規定を適用したものである。貸付料については、実施要項に基づいた使用については無償であるため、この点につき保証人等の有無は影響がないものの、契約解除から明渡しまでの間は有償であり、細かな検討と意思決定が必要であったと考えられる。また、実態として、普通財産の貸付料よりも、共益費や電気・水道料といった実費負担分のほうが、毎月の債権額として大部分を占めるものであった。このため、共益費や電気・水道料は、上述した規定の適用外ではあるものの、利活用事業としての契約の全体像を捉えると、債権を確実に回収するため、保証人等を徴することについて、積極的に検討する必要があったと考えられる。

## 4. 組織・執行体制

### （1）利活用事業に係る本市の執行体制

今回の一連の事務は、県から旧野津高校跡地の譲渡手続を経た上で、さらに施設を普通財産という位置付けで利活用されることとなった経過から、普通財産の管理を一元的に所掌する担当課において執行されてきた。しかしながら、農業の

拠点や地域コミュニティ創出といった広範な基本コンセプトを踏まえると、担当課単独での業務執行は適切とはいえなかったと考えられる。

#### ① 執行体制の状況

本来の執行体制のあり方としては、利活用事業の立ち上げから、事業が軌道に乗るまでの間は、例えば、企画部門がとりまとめ役となって、農林振興課や市民生活推進課といった関係課が積極的に関わり、必要な事務手続は担当課が行うという、プロジェクト型の執行体制が望ましかったと考えられる。

特に、公募後、利活用事業者がスタートアップ企業であるにもかかわらず、大規模な事業展開を進めようとしていることが見込まれた段階では、プロジェクト型による執行体制をとるなど、より強力で密な庁内連携が必要であった。

しかしながら、利活用事業者の公募の意思決定当時、「白杵市野津市民交流センター」を野津庁舎に併設する改築事業が令和2年11月のオープンに向けて佳境を迎え、野津庁舎の市民生活推進課は当該改築事業に注力していた時期であり、農林振興課についても本来業務に多忙を極めており、利活用事業の目的である「農林業振興の拠点施設」と「地域住民の交流の場」を実現するためのプロジェクト型執行体制に加わることが極めて難しい状況にあったといえる。

#### ② コロナ禍における本市の体制

加えて、公募発表後に新型コロナウイルス感染症が感染拡大を始め、緊急事態宣言が発令され、本市においても新型コロナウイルス感染症対策本部を設置し、総務担当政策監を室長として白杵市新型コロナウイルス特別対策室を設置、さらには白杵市新型コロナワクチン接種対策室も設置するなど、最優先でコロナ禍に対応する職員配置が行われ、本市全体の行政運営において非常時の組織体制をとらざるを得ない状況にあった。これにより、市役所の日常業務を停滞させない最大限の取組は図ってきたものの、三密の回避や濃厚接触者の隔離、時差出勤など、市役所内の連携が図り難く、全庁的に職員の疲弊が目立つ時期であった。

このような状況下にあって、この時期の利活用事業にとって一番重要な事業計画の精査、課題の洗い出し、様々な調整等を行っていかねばならず、担当課としては限られた体制の中で最大限努力していたものの、本市として必要な執行体制を取れなかったことが利活用事業の実施に大きな影響を与えたと考えられる。

#### (2) 特命的執行体制での事業実施

今回の利活用事業は、本市の事業の中でも重点施策であり、また、早期の事業実現が求められた。また、コロナ禍の中で、担当課内では経験の浅い職員にこの重要な利活用事業に係る事務を割り振りにくく、課長及び総括課長代理が大半の

事務を担わざるを得ないこととなり、プロジェクト型とは相対する特命的な執行体制がとられた。

これにより、意思決定は迅速となり、スピード感をもって事業を前に進めることができる一方で、事業を進める上で、事務処理が省略され、チェック機能が低下したことは否めない。今回の検証の中で、公文書の内容や作成範囲が不十分な事務処理が確認されたが、その多くが、通常事務フローに従い、担当者が事務を行い、文書主任等周囲の職員が気を配り、課長代理が指導して、課長が意思決定をするといった流れで対応できていれば生じなかった可能性が高いといえる。

さらに、利活用事業は、利活用事業者側の改修工事の中断や、計画の遅延など、様々なトラブルに見舞われた。こうした中で、議会や市民からの注目も高まり、各種の対応に追われることが多くなり、上述の職員への特命化がより顕著な状況に陥っていた。

### (3) 特命的執行体制に起因した情報共有の問題点

結果として、組織としての情報共有のあり方や連絡体制にも課題が残った。利活用事業者の代表取締役は、県の外郭団体や投資会社、広告代理店など、非常に幅広い人脈を持ち、意欲ある様子が伺え、公募から利活用事業の計画をまとめていく段階において、担当課としての印象は特に悪くはなかったとのことである。

一方で、これまで利活用事業者の代表取締役と接する機会の多かった農林振興課をはじめとして、「他の部署との情報共有が不十分だったのではないか。身辺調査を徹底すべきであったのではないか。」といった指摘を受けている。

担当課は、当時の臼杵市個人情報保護条例や個人情報の保護に関する法律において、個人情報の収集制限・提供制限の規制もあり、また、うわさや評判に対し、審査基準に風評に関する採点項目を設定することは難しく、その後においても客観的な実態把握の調査能力、労力の面においても難しい状況にあったといえる。しかし、情報共有が不足した特命的執行体制に問題があったことは否めない。なお、これらの点については、第4の1（10頁から12頁まで）で示した事業者選定の段階で厳格な審査が行われる仕組みがあれば、防げたと考えられる。

### (4) チェック体制等

組織としての事務手続のルール化とそのチェック体制・機能にも課題を残した。今回の利活用事業は、高校跡地という規模の大きい普通財産を、条件設定した上で利活用事業を行う事業者を公募・選定し、長期間貸し付けるという、本市としては異例な形態の事業であった。このため、本市の既存の例規や内部規範といったルールに当てはまらないことが多く、運用面で慎重に検討しなければならない事項も多々あったと考えられる。しかしながら、総務課や契約検査課といった、

チェック機能や意見反映を担うべき部署による事前の関わり合いが薄く、実態として、担当課単独の判断に委ねられていた。結果的に事務手続や内容に不十分な点や反省すべき点が生じたことを鑑みると、他の部署の意見や指摘等が入ることにより事務手続や検討事項がより精査されることから、今回の利活用事業のような異例といえる事務の処理や手続については組織的な検討が必要であった。

## 5. 利活用事業の転機

これまでの検証のとおり、本件利活用事業は、時間的制約と限られた人員配置のなか、前向きに推進されたものの、事業実施に当たっては、中止、仕切り直しといった判断が必要な場合があるものであり、本件利活用事業における重要な転機について時系列で振り返り検証した。

### (1) 利活用事業の優先交渉権者選定から契約相手の決定まで

まず、優先交渉権者選定の経緯において、選定委員会の結論として「採択基準を満たしたことから優先候補者とするものの、事業計画について、精度、熟度を欠く部分が多いため引き続き協議を行う」とされたが、今般策定したプロポーザル方式ガイドラインのように、実施要項で第1次審査と第2次審査を明確に分け、それぞれの審査事項を明らかにしていれば、事業計画が熟度を欠いているにもかかわらず、利活用事業者が第2次審査に進むことはなかったと考えられる。

次に、優先交渉権者はあくまで随意契約に向けた交渉相手にすぎず、契約の締結に強くこだわる必要がないとのプロポーザル方式の大前提についてである。

しかしながら、事業を推進することを任務とする担当課としてはやむを得ない状況ともいえるものの、「引き続き協議」という曖昧な選定委員会の結果を許容したことで、担当課が、事実上、利活用事業者を契約の交渉権者として扱い、条件交渉に移行した経過が伺える。

以上のとおり、どちらの点においても、プロポーザル方式ガイドライン等の統一的規範が存在しなかったことが大きな問題であったことが確認された。

### (2) 利活用事業者との契約後から工事中断まで

誘客のために計画の拡大を続ける利活用事業者への金融機関の融資協議が難航し、融資の継続のためにも、担当課は、拡大した事業計画の再修正協議等を行っていたが、縮小を求めると利活用事業者の意欲を削ぐ形となり、調整が難しい状況であったことが伺える。

これは、本市の想定する目的を踏まえ、事業者がその本市の目的に沿わない行動や計画変更を行おうとすることに一定の歯止めをかけ、場合によっては契約解除を可能とする仕組みが存在しなかったことが原因といえる。

### (3) 利活用事業者の工事再開から開業に至るまで

第2の3(4頁)で示したとおり着工前の金融機関融資決定を得た段階で当初計画の約3倍の事業費に、最終的には約4倍の総事業費となったが、利活用事業者は、本市との協議で開業に向け意欲的な姿勢を示し、令和4年7月の臼杵市議会全員協議会で事業開始が遅延した経緯等を説明した。

本市としても、利活用事業者に対し、経営基盤の強化や安定化のため、経営に関するモニタリング会議の実施や中小企業診断士による経営指導、役員の増員等を求めるなど、考えられる限りの協力を行い、同月中に実施されたものであり、利活用事業者及び関係機関が課題解決に向けて努力し、開業に至った。

工事再開は大きな節目であったが、本市としては新たな取組であるがゆえに経験の蓄積もなく、利活用事業者に対してどの段階でどの程度の関与をすべきか明確な基準がなかった点は課題である。

### (4) 利活用事業者の開業後の対応

利活用事業者は、プレオープン2日目には1千人以上集客するなど、当初は意欲的に取り組み、一定の成果を上げている。しかし、検証の結果、開業後は次のとおり誠実に事業活動を行っていたとはいえないものである。

- ① 共益費等の請求に対して当初から利活用事業者の納入が遅延し、ついには未納のまま破産手続を行っていること。
- ② 上述のモニタリング会議について、令和4年10月の開催以降は、再三の求めにもかかわらず利活用事業者の協力が得られず、一度も開催されることはなかったこと。
- ③ 利活用事業者は、農業経営の悪化が見られるなか、他社の取締役役に就任し、同社のラーメン店経営に注力しはじめたこと。
- ④ 利活用事業者は、何らの相談、連絡もなく、突然事業停止したこと。

## 第5 利活用事業の停止に係る責任

### 1. 担当課の責任の検証

#### (1) 個別の事務における責任の検証

##### ① 利活用事業を行う事業者の選定

本件利活用事業においては、民間事業者と協働して大規模な施設の利活用を行うものであり、より慎重に検討して実施要項を定めるべきであった。

しかしながら、本市では、プロポーザル方式の実施頻度が少ないこともあり、個別の事業ごとに、過去例や他の自治体の類似事業を参考にプロポーザルの要領等を定めてきた経緯があり、本件利活用事業を行う事業者の選定方法についても同様であった。民間投資型事業に係るプロポーザル方式の実施要項を定めるに当たっては、全庁的な取組が必要と考えられ、担当課のみの責任とはいえない。

##### ② 意思決定と公文書作成

監査委員による指摘や、先に述べた公文書管理法第4条の規定の理念に鑑みても、当時の意思形成過程が後年度に確認できない点において、公文書作成の上で極めて適切さを欠くものであった。

しかしながら、現在の本市の文書管理規程において、意思形成過程の文書化に関する義務規定がなく、本市の規程に反するものとはいえない。また、大きな政策意思決定の場面においては、副市長、市長へ報告を行い、判断を仰いでいた。

##### ③ 債権管理

債権の回収に関しては、検証の結果、督促状等を適切な時期に発出していなかったことが確認された。しかしながら、白杵市例規には細目が定められておらず、本件において、担当課は、発生した未納債権について、頼るべき例規や事務マニュアルが乏しく、手探りのなか、回収のため電話による催促等を度々行うなど努力の跡がみられ、現状の白杵市例規から著しく逸脱しているとまではいえない。

なお、「私債権」に関する規程整備等の改善策については、第6で詳述する。

#### (2) 酌量

担当課の当該職員は、本来業務に加え、コロナ禍等により特命的執行体制をとらざるを得なかった不十分な体制の中、これまで本市が経験したことのない規模の公有財産活用事業である本件利活用事業を担当し、跡地の実地管理や解体・改修工事、県との交渉、関係者との調整等に積極的に取り組んできた。また、契約書に造作買取請求権の拒否に関する規定を盛り込むなど前例にとらわれない工夫の跡がみられる。

これらの本事業の実現と市有財産の保全に向けた積極的な業務姿勢は一定の評価をすることができるものである。

### (3) 総括

担当課は、本市が定める条例、規則等の規範の範囲内で利活用事業に係る業務を行っており、これらの行為は「白杵市懲戒処分等の指針」に抵触するとまではいえないものの、先述の検証等を総合的に勘案してその責任を判断すべきである。

## 2. 組織・執行体制の責任の検証

### (1) 組織としておかれた状況や問題点

本委員会は、「農林業振興の拠点」、「地域住民の交流の場」を基本方針として、旧野津高校跡地の利活用事業を実施するに当たり、次に掲げる組織としておかれた状況や問題点があったことを確認した。

- ① プロポーザルのルール化や私債権管理等の例規整備が十分ではない中、利活用事業を進めたこと。
- ② 本件利活用事業に積極的に関与・協力すべき農林振興課等のもとより、近年、全庁的に業務過多な状況で、各課横断のプロジェクトチーム体制の構築は困難であり、財産管理を所掌する担当課が実施主体となったものの、同課の増員も困難であったこと。
- ③ 利活用事業者の公募以降、コロナ禍という未曾有の非常事態対応で、令和2年4月16日に白杵市新型コロナウイルス特別対策室が設置され、担当課の政策推進を担当する政策監が同室長として事実上専任して市内の感染状況把握、対策等に従事する事態となった。また、令和3年1月25日には白杵市新型コロナワクチン接種対策室も設置された。これにより、各部署の職員に両室への兼務辞令が出ただけでなく、全庁においてコロナ対策が最優先され、市役所全体が多忙を極めた時期と重なったこと。
- ④ 担当課の管理監督職が主体となった事業推進を行ったものの、本来事業推進のチェック機能を担う管理監督職が直接業務を行ったことで、そのチェック機能が果たされたとはいえなかったこと。

### (2) 総括

これらを整理すると、体制が不十分なまま事業を進めざるをえなかった状況が明らかであり、利活用事業者の事業停止により本市の利活用事業が中断するに至った事実と今後の状況を踏まえ、結果責任の観点から然るべき判断を行うとともに、市民に対する説明責任を果たす必要がある。

## 第6 再発の防止及び事務改善のための施策

本委員会は、第4（10頁から19頁まで）で抽出した利活用事業の問題点及び課題を踏まえ、これらの再発の防止及び事務改善のための施策を講ずべき方針を次のとおり検討した。

### 1. 事業者選定と契約事務のあり方

#### (1) プロポーザル方式ガイドラインの策定

今回の利活用事業の検証と監査委員の付言を踏まえ、本委員会主導の下、本市におけるガイドラインの整備を進め、令和5年6月20日付けで「白杵市プロポーザル方式の実施に関するガイドライン」を策定したところである。

今後は、このガイドラインに沿ったマニュアルや必要書類の雛形の整備を進めるとともに、これらの定期的な見直しを行い、本市におけるプロポーザル方式の成熟に取り組み、また、契約検査課、総務課等他の部署による関与も強め、チェック機能の強化を図るべきである。

#### (2) 普通財産貸付契約の改善

普通財産の貸付契約に当たり、契約書や仕様の規定内容について調査検討し、今後の契約へ反映させる必要がある。

白杵市公有財産規則では、普通財産の貸付け（長期）には、原則として担保又は保証人を徴することとなっているため、標準で契約書に定め置くことを徹底する必要がある。

また、普通財産の貸付けは、形態としては民間の間貸し、テナント貸しなどに相当するものである。しかしながら、市民目線では公共事業と同様と認識され得ることから、利活用内容に応じて、本市が運営をチェックできる規定や情報提供を義務付ける規定を契約書等に定め置くなど、関与や透明性の確保に努める必要がある。

### 2. 文書管理の改善

#### (1) 例規及びマニュアルの整備及び周知

公文書管理法の趣旨や先進自治体の取組を踏まえ、白杵市文書管理規程や白杵市事務決裁規程、事務処理の指針等の内部マニュアルの見直し・整備に取り組み、将来的な公文書管理条例の制定に向けた検討を進める必要がある。

とりわけ、文書の作成に当たっての留意事項に重きを置き、経緯も含めた意思決定に至る過程や事務事業の実績を、合理的に検証できるよう、文書作成の基本的考え方や基準をまとめ、職員へ周知徹底すべきである。

## (2) 研修等の実施による職員の資質向上

行政組織における意思決定や文書管理について、より一層の職員研修に取り組んでいく必要がある。

近年は、採用後3年未満の職員に対し、文書事務処理に関する研修を行ってきたが、今後は、管理監督職を対象とした研修等、対象や内容の幅を広げ、本市における事務の権限と委任、専決といった行政機能や、職員としての文書管理の基本を理解し、あるいは再認識する機会を設け、市役所全体の資質向上に努めるべきである。なお、基本的事項に係る研修については、全職員を対象に、令和5年7月10日から実施している。

## (3) 文書管理システムの更新

文書の作成から意思決定、保存、活用、情報公開まで、文書管理のあるべき姿を見据えた文書管理システムの更新、構築を図る必要がある。

本市の公文書の收受や決裁を一元的に管理している「文書管理システム」は、導入から20年近くが経過し、行政文書の電子化の進展も相まって、見直しが必要な時期を迎えている。今後、文書管理システムの更新、構築に当たっては、適正な意思決定、文書の保存等に対応し、もって、職員が安心して効率的に事務を進めることができる仕組みとなるよう研究の上、取組を進めるべきである。

## 3. 債権管理の改善

### (1) 債権管理に関する例規の整備

私債権の取扱いについて、例規類の整備に取り組んでいく必要がある。

税や保険料などの公債権と比べ、私債権は消滅時効等の性質もまちまちであり、督促手続、遅延損害金、滞納処理などの取扱いについて、詳細なルール化がされていない。今後は、当面は規則の見直しやマニュアルの整備等により、具体的なルール化を進め、債権管理条例の制定に取り組むべきである。

### (2) 債権回収手段の整備

白杵市契約事務規則に則り、債権を確実に回収するため、原則、適切な担保又は保証人の設定、選任を徹底すべきである。

担保又は保証人を徴するに当たっては、予想される債権の価額や事業の性質に応じて、担保の価額や保証人の資力を精査して事業に取り組むよう、ルール化を徹底することも検討すべきである。

### (3) 私債権管理システムの導入検討

普通財産の貸付け、奨学金の返還等の私債権は、現在、個別の業務毎に管理さ

れているのが実態であり、適時の手続や処理のほか、組織共用や確実な事務引継等にも懸念がある。私債権を適切かつ効率的に管理するため、私債権の管理システムの導入を積極的に検討すべきである。

#### 4. 組織体制の見直し

##### (1) 事務事業の適正執行を確保する体制強化

この度の利活用事業に係る事務事業の執行に関する問題に関しては、コロナ禍の非常時体制のもとで各部署において人員不足の中、体制が不十分であったことが一因であることは否めないが、本市における内部統制機能のあり方を再検証し、事務事業の適正な執行を確保する体制の充実・強化を図る必要がある。

行政組織の内部において、業務上のリスクに対応し、組織及び職員を適正にコントロールしていくため、総務部門の職員が中心となって内部統制機能等に関する調査研究を重ね、専門家の意見を取り入れながら、本市にとって実現可能で実効性のある体制を構築できるよう、着実に取り組んでいくことが求められる。

##### (2) 持続的な組織機構の編成及び適切な職員業務分担の徹底

少子高齢・人口減少社会の中、地方自治体の業務はますます複雑・多様化し、業務量が増加する状況にあり、市職員個々の能力向上が求められる一方、職員数は、業務に応じた増員が困難な状況にある。これら実情を踏まえつつ、施策を着実かつ適正に実行できるよう、持続可能な組織機構の編成及び業務分担に努める必要がある。

引き続き事務事業の人役の把握に努め、定員管理及び業務負担均衡に繋げていくとともに、重要施策や大規模事業については、重点的に関係部署や人役を評価し、その実施に当たっては、政策監等が調整役となり、人員配置と庁内の連携を図り、取り組んでいく必要がある。

また、本来あるべきチェック体制が機能するよう、管理職、監督職、担当職員の適切な業務分担を徹底していくことが求められる。

## 第7 破綻の事後対応及び旧野津高校跡地の再活用

### 1. 利活用事業者破綻の事後対応

- (1) 旧野津高校跡地の完全な引渡しや債権について、利活用事業者に引き続き請求しつつ、今後、破産管財人が裁判所から選任された際には、速やかに利活用事業者の残置資産と原状回復義務に関する調整を行うとともに、未納債権及び農業関係補助金返還命令債権について、破産債権として配当を求めるべきである。
- (2) 利活用事業者は、未だ市民及び本市に対して何ら説明を行うことなく破産手続開始を行おうとしており、説明責任が果たされているとは言い難いものであるため、今後も引き続き、説明を求めるべきである。
- (3) 民間債権については、本市独自の調査に限界があり、どのような債権があり、どのような配当分配になるかについて、破産管財人からその内容を収集し、市内経済への影響等に注視していく必要がある。

### 2. 旧野津高校跡地の再活用

普通教室棟に利活用事業者の残置資産があり、破産管財人との原状回復の協議が残っているものの、既に引き渡しは終えており、新たな活用策の検討開始は可能な時期にきていることから、以下を踏まえ、今後の検討を進めるべきである。

- (1) 「農林業振興の拠点」、「地域住民の交流の場」を基本方針に、地域のにぎわい創出、雇用の創出を目指し、県から譲り受け、解体、改修を行っており、第一義にはこれらを継承した利活用を検討すべきである。しかしながら、検討過程においてより良い案がある場合は、柔軟に検討を行うことも必要である。
- (2) 改修済みの普通教室棟の利活用を最優先にしながらも、今回の利活用事業では活用していない他の施設を含め、全体の活用も視野に検討すべきである。
- (3) 再度の利活用検討に当たっては、これまでの反省を踏まえ、関係各課が連携し、適切な人員配置のもと、十分な執行可能体制で取り組むべきであり、また、市民意見の反映、市民参加の方策について、十分な措置を講じるべきである。
- (4) 民間利活用を図る場合は、新たに策定したプロポーザルガイドラインに沿って、説明責任が果たせ、事業実現性と長期安定した運営の確実性等を確保した慎重な審査体制により実施すべきである。

■利活用事業の経過年表

1	平成 25 年 12 月	大分県教育財務課長から白杵市教育委員会に対して、高校跡地の利活用計画について、文書照会があり、12 月 25 日に利活用の検討を行う旨回答
2	平成 26 年 3 月 31 日	大分県立野津高等学校閉校
3	平成 26 年 4 月 15 日	白杵市公有資産取得、処分検討委員会において、経緯を共有し、利活用案の検討を開始
4	平成 28 年 3 月 29 日	大分県へ旧野津高校跡地の譲渡の要望書を提出
5	平成 29 年 4 月 1 日	組織機構改革により、管財業務を総務課から財務経営課へ移管
6	平成 29 年 9 月 13 日	9 月定例会市議会一般質問で、想定される活用方法等を答弁
7	平成 30 年 12 月 11 日	1 2 月定例会市議会一般質問で、今後は農林業の振興に寄与する活用を中心に、利活用計画を策定する旨を答弁
8	平成 31 年 3 月 6 日	3 月定例会市議会一般質問で、農林業の振興、地域交流の拠点等の利活用方針を具体化したい旨を答弁
9	平成 31 年 3 月 27 日	大分県へ大分県県有財産売却促進事業の採択申請書を提出
10	令和 1 年 7 月 30 日	白杵市公有財産利活用等検討委員会で、活用の基本方針や施設の活用見込みについて確認
11	令和 1 年 12 月 11 日	1 2 月定例会市議会一般質問で、事業者の公募を実施する旨答弁
12	令和 1 年 12 月 20 日	1 2 月定例会市議会で旧野津高校跡地取得費が令和元年度補正予算議決
13	令和 2 年 1 月 8 日	旧野津高校跡地の取得について、大分県と仮契約締結
14	令和 2 年 1 月 29 日	利活用を行う事業者の公募を市ホームページ、広報うすき 2 月号に掲載
15	令和 2 年 3 月 3 日	旧野津高校跡地取得議案が議会で可決され、大分県との契約が成立
16	令和 2 年 3 月 31 日	利活用事業者の公募型プロポーザルに係る申込書（3 月 27 日付）受付
17	令和 2 年 4 月 13 日	白杵市新型コロナウイルス特別対策室を設置
18	令和 2 年 4 月 16 日	新型コロナウイルス感染症の緊急事態宣言が全国に拡大
19	令和 2 年 6 月 2 日	公募型プロポーザル方式による選定委員会を開催
20	令和 2 年 6 月 8 日	利活用事業者へ事業計画を継続協議とする旨、審査結果を通知
21	令和 2 年 8 月 20 日	利活用事業者が修正後の事業計画書を提出 事業者の表示が「O I T A P L U S」となっていたため、事業主体の変更はできないことを通告
22	令和 2 年 12 月 22 日	市有財産の無償貸付議案が、議会で可決
23	令和 3 年 1 月 21 日	白杵市新型コロナワクチン接種対策室を設置
24	令和 3 年 3 月 25 日	3 月定例会市議会で旧野津高校跡地の管理棟等の解体工事費が令和 3 年度当初予算議決
25	令和 3 年 3 月 26 日	利活用事業者と賃貸借契約を締結
26	令和 3 年 9 月 7 日	9 月定例会市議会全員協議会で利活用事業の進捗状況を説明
27	令和 3 年 9 月 30 日	9 月定例会市議会で旧野津高校跡地の普通教室棟等の改築工事費が令和 3 年度補正予算議決
28	令和 3 年 11 月 22 日	利活用事業者が最新（令和 3 年 11 月 20 日時点）の事業計画書を提出
29	令和 4 年 3 月	利活用事業者発注の改修工事が中断
30	令和 4 年 6 月	中断していた利活用事業者の改修工事が再開
31	令和 4 年 6 月 28 日	利活用事業者が事業計画の変更届と事業計画書を提出

32	令和4年7月	経営基盤強化・安定化のため利活用事業者へ要求していた中小企業診断士による経営指導が開始 利活用事業者の取締役が追加
33	令和4年7月1日	臼杵市議会全員協議会で、利活用事業者から、事業開始の遅延の経緯や事業計画の変更点、今後の予定等を説明
34	令和4年7月22日	事業計画の変更承認を利活用事業者へ書面にて通知
35	令和4年8月1日	市有財産の賃貸借契約書に基づく付帯事項として、「維持管理に関する覚書」「共益費に関する覚書」「土地賃料（従業員駐車場）に関する覚書」の3件を締結
36	令和4年8月6日	「大分+学園」のプレオープンイベント開催 来場客1日目600人、2日目1,100人
37	令和4年9月22日	旧大分県立野津高等学校跡地整備事業完了式典・記念碑除幕式を開催
38	令和4年9月23日	「大分+学園」のレストランがオープンし、全面開業
39	令和5年1月17日	利活用事業者が事業計画に反して無断でラーメン店を開店したため、本市は、看板撤去、SNS削除を求め書面通知 利活用事業者へ事業内容等の報告を対面での説明と資料作成を求める旨を書面通知
40	令和5年1月19日	口頭での支払いの催促にも応じなくなり、令和4年10月分の駐車場敷地貸付料ほか6件の未納債権について、督促状を发出
41	令和5年2月19日	利活用事業者が従業員に対して解雇通知し、事業停止
42	令和5年2月21日	4件の未納債権について2月14日付け督促状を2月21日に利活用事業者の役員へ手渡しで交付 各債権の納入がないため支払催告を行うとともに、支払いがない場合2月28日付けで契約解除を行う旨、通知書を交付
43	令和5年2月24日	市議会代表者会議、議会運営委員会で事業停止、従業員解雇等について報告
44	令和5年2月27日	令和5年3月定例会市議会の本会議前に、事業停止について市長が報告
45	令和5年2月28日	契約解除 利活用事業者に代理人弁護士が選任されたことが電話で確認されたため、3月1日に同弁護士へ契約解除通知を送付
46	令和5年3月4日	破産申立の費用に充てるため、代理人弁護士の依頼で、業者が旧野津高校跡地から厨房機器など換価動産を搬出
47	令和5年3月6日	破綻した利活用事業者の債務整理を代理人弁護士が受任した旨の令和5年3月3日付け書面通知を受領
48	令和5年3月20日	市民による利活用事業に関連する住民監査請求の提出
49	令和5年3月23日	令和5年3月定例会市議会の市議会全員協議会で、2月28日以降の経緯を報告
50	令和5年5月19日	臼杵市監査委員による住民監査請求の結果公表及び付言
51	令和5年5月24日	本委員会を設置
52	令和5年6月13日	令和5年6月定例会市議会の諸般の報告において、市長が利活用事業者の事業停止後の経過を説明
53	令和5年6月20日	臼杵市プロポーザル方式の実施に関するガイドラインを策定
54	令和5年6月30日	臼杵市議会が設置した調査委員会の報告に基づく議長提言
55	令和5年8月3日	本委員会（第17回）において、本報告書を作成

## 旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会設置要綱

令和5年5月24日

白総第0524004号

(目的)

第1条 この要綱は、白杵市プロジェクトチーム規程（平成17年白杵市訓令第12号）第2条の規定に基づき、本市が令和2年2月に公募した旧県立野津高校跡地利活用事業（以下「本件事業」という。）が事業者の経営不振により事業停止に陥った状況に鑑み、これまでの検証の総括と、利活用事業者選定の適正化、事後検証可能な文書管理体制、適正な私債権管理体制の構築等に取り組み、今後の学校跡地その他普通財産の利活用に繋げるため、旧野津高校利活用事業に係る行政事務検証委員会（以下「委員会」という。）を設置することを目的とする。

(所掌事務)

第2条 委員会は、次の各号に掲げる業務を所掌する。

- (1) 旧県立野津高校跡地を県から譲り受けることとなった経緯から現在に至るまでの本件事業に係る事実関係、事務執行のあり方及び責任の所在等の問題点を整理すること。
- (2) 前号の整理及び本件事業に係る住民監査請求の結果公表における監査委員意見を踏まえ、行政事務執行を適正化するための対策を取りまとめること。

(会議)

第3条 委員会は、次の各号に掲げる者をもって組織し、第1号の委員を委員長とする。

- (1) 副市長
  - (2) 政策監（総務・企画担当）
  - (3) 政策監（市民担当兼福祉保健担当）
  - (4) 政策監（産業担当）
  - (5) 政策監（インフラ担当）
  - (6) 教育次長
  - (7) 総務課長
  - (8) 秘書・総合政策課長
- 2 委員長は、迅速な検証を進めるため、必要と認めるときに、委員を招集して会議を行う。
- 3 委員長は、必要に応じて、庁内各所属長に対して、資料の提供又は職員への聴取を求めることができる。

(設置期間)

第4条 委員会の設置期間は、市長に第2条に掲げる業務に関する最終報告を行うまでとする。

(事務局)

第5条 事務局は、総務課に置く。

(雑則)

第6条 この要綱に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。