

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

令和5年（2023年）4月

飯山市総務部総務課

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

1 懇談会の趣旨

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業に関する事務執行が法令等に則って適正に行われていたかについて、学識経験者等から専門的知見を踏まえた意見を聴取するため、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（以下「懇談会」という。）を開催した。

2 懇談会の実施

(1) 事実関係の確認

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業に関する事務執行が法令等に則って適正に行われていたかを、関係書類や関係者へのヒアリング等により、その背景にある要因を含めて調査し、確認した。

(2) 意見の聴取

確認した事実について、専門的見知からの意見を聴取した。

3 懇談会の構成（委員は五十音順）

- ・座長 人見 剛
- ・委員 尾谷 恒治
- ・委員 清水 秀幸（～R5. 3. 15）
- ・委員 中島 恵理
- ・事務局 飯山市総務部総務課（R5. 4. 1 庶務課から課名変更）

4 懇談会の開催状況

- ・第1回懇談会 令和5年3月10日（金）午前10時
 - ・関係書類確認、ヒアリング 3月10日（金）午後1時
- 人見座長及び尾谷委員が、関係部署から示された書類を確認し、担当職員からのヒアリングを実施。尾谷委員がその要点をまとめ、委員に共有。
- ・第2回懇談会 3月22日（水）午前10時

5 委員からの意見

委員（清水委員を除く。以下同じ。）からの意見については、第1回懇談会の市長のあいさつにおいて問題提起のあった「行政の予測可能性」、「応募者の要件」、「景観計画等への適合」の3つの論点（次ページ参照）ごとに、委員ごとの意見を併記するものとした。

なお、意見の並びは、委員から意見が到着した順に掲載した。

【参考】第1回懇談会の市長あいさつから抜粋

(1) 行政の予測可能性

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーザル募集要項(令和3年(2021年)4月)(以下「募集要項」という。)第6 参加に関する手続/6-5 企画提案書(第1次)の提出(受付)/③ 提出書類では、「③ 支援要望書(飯山市に対する支援要望:任意様式)/ア 本プロポーザルにより応募した事業を実施するにあたり、飯山市からの支援を希望する場合は下記イの内容を別途記載のうえ、企画提案書に添付してください。/イ 飯山市からの支援希望内容を具体的に記載してください。費用負担が発生する場合は希望金額も明示してください。」という記述がある。

しかし、費用負担というのは誰が費用負担するのかが不明確であり、補助金支出の用意があるとの記述はない。補助金支出には議会の承認が必要である旨の記述もない。

また、仮に応募しようとする者が、補助金支出の用意があるのだと予測したとしても、その額が全く不明である。

なお、募集要項第4 宿泊施設等立地に対する優遇制度/4-1 優遇制度には、税と土地賃料の優遇しか記述がない。

したがって、行政は、各般の応募を求める事項については、可能な限り応募者において予測可能な情報を提供すべきという行政の基本に反するという問題はないか。

また、補助金が受けられるとは全く予想だにできず、あるいは予想した場合であっても5億円という額を全く予想だにできず、応募を断念した者がいたことは当然に想定されることであり、それは行政の平等原則に反するとの問題はないか。

(2) 応募者の要件

募集要項は、複数の法人で構成するグループが応募することも可能としている。その場合、宿泊施設等の運営者となる者が含まれていることも応募資格とされている。その趣旨はどういうことか。

実際には、本件応募者(1件のみ)は、複数の法人がグループとして応募しているが、その中には宿泊施設等の運営者となり得ると判断される者は含まれていなかったのではないか。応募書類が提出された際にその点を見落としのまま、それ以降の手続が進められたという問題はないか。

(3) 景観計画等への適合

飯山市景観条例(以下「景観条例」という。)に基づく飯山市景観計画(以下「景観計画」という。)では、駅前ホテル用地とされる部分に建設が可能な建物の規模(階数)は、低層(1階から3階程度)又は中層(壁面後退で4階から5階程度)とされている。本件ホテルは7階建て(令和4年(2022年)10月に8階建てに変更)であり、その規模(階数)は、景観計画に適合していないのではないか。

また、当該用地は、都市計画法に基づく飯山都市計画の地区計画により、「駅から三国山脈系への山岳眺望確保」「北信州の玄関口として、周辺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。」とされている。したがって、本件ホテルの規模は、都市計画の地区計画にも適合していないのではないか。

(1) 行政の予測可能性

■人見委員

1 宿泊施設への補助金の支給

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーザル募集要項には、「優遇制度」として、①建物と償却資産に係る固定資産税と都市計画税の一定期間の免除、②賃貸借の場合の賃料の免除の2種のみが書かれ、市からの補助金が受けられる旨の記載はない（募集要項8頁）。但し、企画提案書（第1次・第2次）の提出の際の提出書類の中に、市に対する支援要望書が挙げられ、「費用負担が発生する場合は希望金額も明示してください」との記載がある（募集要項11頁と13頁）。したがって、本件宿泊施設整備事業の事業者として選定されたあかつきには、市からの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。

そこでいう「費用負担」とは誰の何に関する負担であるのかが不明確であることは確かであるが、（支援に係る）費用の市に対する希望金額の明示を求めている以上、その趣旨は理解できなくはない。

また、3億円を上限とするという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、「飯山駅周辺地区宿泊施設整備事業補助金交付要綱」による補助金は、「飯山市企業立地振興条例」や「飯山市宿泊施設活用促進条例」のような一般的制度に基づく経済的助成と異なり、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と考えられる。

2 健康増進施設への補助金の支給

本件施設には、宿泊施設等（食堂、温浴施設、会議室等、テナントとしての商業施設を含む）の他に健康増進施設が併設される。この施設は、飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーザル募集要項4頁の基本的条件の③にある「任意提案」による「宿泊施設等以外」のものに該当すると考えられる。そして、この任意提案に係る施設については「※設置費用等は事業者負担による。（優遇対象外）」と記載されている。したがって、本件施設内に設けられる健康増進施設について、「飯山市健康増進施設整備事業補助金要綱」を新たに制定し、これに基づいて補助金を支給し、一定の優遇を与えることは、本件プロポーザルの基本条件に反するのではないかという疑いが生ずる。

この点について、「優遇対象外」との記載は、本件プロポーザルの優遇措置（上記の①建物と償却資産に係る固定資産税と都市計画税の一定期間の免除、②賃貸借の場合の賃料の免除）の対象外であるという意味であり、それとは別途の上記健康増進施設に特化した要綱による補助金の支給は関係がないということであった（3月10日の第1回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。また、そこで「任意提案」として主に想定されていたのは、本件プロポーザルに至るまで行われた

本件駅前宿泊施設に係る平成 26 年以來の企業誘致（約 30 事業者と交渉が行われた。飯山市公式サイト）において多数見られた分譲マンションの併設の提案であったとのことである（3 月 10 日の第 1 回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。

宿泊施設等に係る固定資産税・都市計画税及び土地の賃料に係る優遇措置が、その対象外となる任意提案に係る健康増進施設との関係でどのように区別され、あるいは按分されるのか（言い換えれば、健康増進施設を併設する部分に関する税と土地の賃料の優遇の減額がなされるのか）は、詳らかでないが、この点を措いても、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ことは予測可能であったとはいえない。

なお、こうした健康増進施設の設置は、飯山市の第 5 次総合計画・後期基本計画（2018 年度～2022 年度）や飯山市健康増進計画（第 2 次）において既に市が計画していたところであり、「飯山市民健康づくり拠点整備事業」として、令和元年度、令和 2 年度において先進自治体の施設や民間施設の視察の事業が実施されていたことが決算書から確認できる。こうした状況の下、令和 3 年に実施された本件プロポーザルにおいて市の計画している施設が任意に提案されたことを奇貨として、「飯山市健康増進施設整備事業補助金要綱」を新たに制定し、補助金を支給して健康増進施設を設置することは、住民の健康増進に係る事務を所管する民生部の対応として何ら奇なものではない。

ただ、その場合に、この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（市が同規模の健康増進施設を整備した場合の事業費が 5 億円、同施設による医療費抑制効果が 10 年間で 2 億 7517 万円。民生部が作成した「健康づくり拠点施設整備に係る経緯」による）が妥当なものであるかは不明である。「飯山市健康増進施設整備事業補助金要綱」による補助金は、「飯山市企業立地振興条例」や「飯山市宿泊施設活用促進条例」のような一般的制度に基づく経済的助成と異なり、「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と考えられる。

3 関連する問題

前述した、本件プロポーザルに至るまでの平成 26 年以降の約 30 事業者と市との交渉において宿泊施設を設置しようとする事業者から寄せられた要望の中には、分譲マンションの併設の要望が多かったとのことである（3 月 10 日の第 1 回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。担当者は、本件宿泊施設建設予定地が、飯山市の地区計画上、「賑わい交流街区」として「駅利用者や中心市街地を訪れる人々をもてなし、賑わいを生み出すゾーン」として位置づけられていることから、そうした住居系の土地利用をもたらす要望を受け入れず、該当事業者との交渉が成立しなかったことが窺われる。そうした市の交渉態度は、市のまちづくりの見地からする地区計画を尊重し、遵守するという見地からは一定の合理性のあ

る判断であったということが出来る。

そして、本件プロポーザルにおいては、客室 50 室以上という条件を課すことになったが、その根拠は、大手のビジネスホテル会社では相当数の客室がないとプロポーザル参加の検討の俎上にも上がらないこと、人件費等のコストとの関係によるとのことであるが、その他、それまでの事業者との交渉中に多数見られた分譲マンションを併設した提案がなされることをあらかじめ排除することになったことが窺われる（3月10日の第1回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。

既に言及したように、駅前の賑わいを予定した都市計画に適合した市有地の活用という見地から、こうした条件を課すことも理解できないではないが、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 室以上という要件を課したことは、後に見るように、提案施設の高層化を招いて景観計画との抵触問題を生じさせることになったというばかりでなく、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。既に多数の事業者との交渉が不首尾に終わっていたという経緯に鑑みれば、必要客室数は最低限のものとして、できるだけ多くの提案に門戸を開き、とりあえず分譲マンションを併設した提案でも可能な程度の応募条件とした上で、多数の提案が審査の俎上に上がるように努めれば、一個の提案しか審査の対象にならないということにはならなかったのではないかと考えられる。客室数要件をより少ないものとし、例えば、20 室以上ないし 30 室以上の要件とすれば、（賑わいをもたらす）レストランを併設しつつ、分譲マンションも組み込んだ、市の支援もより小さい規模で済む宿泊施設の提案もありえたのではないかという印象を拭うことができない。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（■■■■所「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）」）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（23 頁）、営業総利益（GOP）のシミュレーション結果からは、1フロア（13 室削減）によるコスト削減可能性があり、「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」（10 頁）などとされていることから、客室数 50 室以上の要件が過大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、過大な客室数要件を設定した結果、「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挙げる」（地方自治法 2 条 14 項）、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」（地方財政法 4 条 1 項）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と考えられるところである。

■ 中島委員

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーサル募集要項（以下「募集要項」という。）中、第4に宿泊施設等立地に対する優遇制度が記載されている。ここには、固定資産税、都市計画税の免除及び土地に対する賃料の免除の記載があるが、市からの補助金についての記載はなされていない。

一方、募集要項には、企画提案書とは別に飯山市に対する支援要望書が提出できる形になっている。

また、募集要項中、第8の企画提案書類及びプレゼンテーションの審査基準等「審査項目及び配点」に係る一次審査の評価項目に「事業実施に係る損益計画が適切か」という視点が入れている。飯山市の担当課によると「審査委員会の中では2回目の審査委員会でプレゼンを行って、第1次審査をしていただいた。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、それについては審査対象外。その後、市で対応方針を定めて、第2次審査の中でその対応方針を含めて総合的に審査いただいた。」ということであった。

一方、事業者から提出された資料の中に収益性の分析に係る資料が審査会に提出されているが、その資料の中には、総事業費の3分の1にもあたる支援要望額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。

類似の取り組みを行っている上越市のホテル建設の公募にあたっては、「3億円を上限とした補助制度を明確にして公募がなされている。

以上のことから、まず公募の仕方において、「予測可能性」または「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と考えられる。

また、第1次審査においては「事業実施に係る損益計画及び資金計画が適切であること」が審査項目に挙げられていた。上記のとおり、事業者から提出された資料には、総事業費の3分の1にもあたる支援要望額5億円が前提となり損益計算が行われている。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次審査が公平に行なうことができたかは疑問であると考えられる。

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）とされている。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、採択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提案事業を評価するためには、収益性を大きく左右する「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。

■尾谷委員

1 前提

飯山駅前市有地宿泊施設整備事業プロポーザル（以下「本件プロポーザル」という。）は、飯山駅前市有地（以下「本件市有地」という。）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る。

本件プロポーザルの最優秀提案者は、飯山市（以下「市」という。）との最優先交渉権を取得し、

- ①市との間で基本協定書を締結
- ②市との間で本件市有地の売買契約又は事業用定期借地権設定契約を締結
- ③本件市有地を事業用地として宿泊施設を整備

すること等が予定されていた（上記①は令和3年10月20日、上記②は令和4年3月22日に締結済）。

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手法の1つであり、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は、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。これは、地方自治法で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、その事務執行にあたっては、競争性・透明性の確保が求められることになる。

2 行政の予測可能性

(1) 本件プロポーザルは、概要、以下の時系列で実施されている。

- R3.4.12 募集要項決定
- R3.5.17 質問書（F社）
- R3.5.20 質問書（S社）
- R3.6.15 参加申込書提出期限
F社及びA社による参加申込書兼誓約書
- R3.6.30 （第1次）企画提出書等提出（期限）
F社からのみ提出
- R3.7.30 （最終）企画提出書等提出（期限）
F社からのみ提出
- R3.8.4 第1回審査委員会（一次審査）
- R3.8.18 第2回審査委員会＋プレゼンテーション（一次審査）
- R3.8.27 第3回審査委員会（二次審査）

(2) 市の担当部局の説明によれば、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。

- (3) 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といえる。

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と考える。

(2) 応募者の要件

■人見委員

1 宿泊施設の運営者を含むとする応募者要件

飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーザル募集要項 8 頁にある「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が、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者が含まれているということができない（尾谷委員の調査に基づく 3 月 10 日の第 1 回懇談会での発言）。そもそも、本件プロポーザルは、「専門的な知識と豊富な経験を有し、かつ最も優れた提案を行う事業者を選定するため」（募集要項 3 頁）実施されたものであるから、たとえ 1 件の応募しなかったとしても、当該提案の選定に疑義が生ずるのももつともである。

ちなみに、この応募者の資格要件について、本件募集要項に関する事前の質問と回答の中では、これに直接関するものはない。ただ、グループによる応募の場合、「ホテル等の運営を行う法人を新たに設立することを想定」した応募の場合の質問があり、「参加申込書等の提出段階においては、複数法人の中から代表法人が申請者となる形でよい。ただし、基本協定以降の契約は新会社と締結する必要があります。」との回答がなされている。こうした回答からは、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となる者」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ことから、当該事業者のその後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ろう。

2 関連する問題

本件プロポーザルにおいて今回選定された提案については、プロポーザルの参加資格に関わる上記のような問題点があるが、それに加えて、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。

まず、本件プロポーザルの提案審査委員会の委員の一人は、次のようなコメントを付している。「ホテル運営は新会社を設立してとする。ホテル経営は多様なニーズに応変できるプロの手腕が必要であり、顧客確保には経営者の資質 経験値によるところが大きく適切な選定に期待する。」「支援要望額は対象者である飯山市の判断となるが、総事業費及び自己資金に比して要望額は高額な印象を受ける」。

さらに、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（第 2 回飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業に関するプロポーザル提案審査委員会（令和 3 年 8 月 18 日）の資料）。「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。なお、市議会の令和3年9月8日一般質問において本件提案事業者の資金計画・収支計画・返済計画の適切性が問われたのに対し、経済部長は、「審査会におきまして、日本政策金融公庫長野支店の事業統括にも厳正な審査をいただいたところでありまして、資金計画、長期収支計画、返済計画についても、適切なものと考えているところであります」と説明している。この説明の限りでは、そこに誤りは全くないが、この回答における金融の専門家として委員会に参加していると思われる当該の委員は、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当該委員にしてみれば、本件提案の資金計画・収支計画・返済計画の適切性に関する説明の中で、その金融の専門家としての地位を引き合いに出されるのは、本意ではなからう。

■ 中島委員

募集要項8ページにおいて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。収益性の高い宿泊施設の継続的な運営にあたっては、宿泊施設側の高い運営ノウハウに多くを依存すると考えられる。その観点から、評価項目の中に提案事業者の「実施能力」に対する審査は非常に重要である。

一方、提案事業者は、商工会議所会員グループであり、実施にあたっては、ホテル等の運営を行う法人を新たに設立することを想定しているとのことであり、誰が運営を担うのかが提案時には明らかにされていなかった。

また、審査項目における事業収支計画等の評価事項としては、「事業実施における損益計画及び資金計画が適切であること」及び「経済状況及び信用力が良好で、長期的・安定的な事業経営が見込まれる財務・事業基盤を有していること」が評価項目として掲げられている。

一方、本検証委員会での調査によって、提案を出された10社の会社の財務状況等に関する資料は提出されていなかったことが明らかとなった。飯山市によれば、この部分の審査は、事業者から提出された収益分析の資料を基に審査をしたとのことであった。

収益分析の資料は、外部コンサルタントが一般的なホテルのオペレーションを想定して行った分析であり、事業者自らの創意工夫によるホテル運営の経営ノウハウを加味して行われたものではなかった。

また、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、今回の検証結果、宿泊施設等の運営者となる者が明確ではなく、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と考えられる。

■尾谷委員

- (1) 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、次の要件をすべ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（飯山駅前市有地宿泊施設整備促進事業プロポーザル募集要項「第5 公募型プロポーザル参加資格」「5-1 応募者の資格」）。

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。

- (2) これに対して、市の担当部局は、事業者が最終的に責任をも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出来ないが、「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。

(3) 景観計画等への適合

■人見委員

1 建築基準法との適合性

プロポーザルの審査の段階で、本件施設の建築関係法令との適合性は審査済みとのことであった（3月10日の第1回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。もっとも、その審査は、実際の設計がなされた後の建築確認の審査と同様の厳密な審査であるわけではない。この法令適合性については、当懇談会において厳密に審査することはできないので、本件施設の建築基準法適合性については判断を保留せざるを得ない。

2 景観計画との適合性

本件施設の建設予定地は、都市計画法上の近隣商業地域に該当しているため、飯山市景観計画上、市街地商業地域にあたる。そして、市街地商業地域における建築物の規模については、「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。」とされている（飯山市景観計画・いいやまの風景づくり40頁、飯山市風景づくりガイドラインⅢ-6）。そして、低層とは1階～3階程度の高さを、中層とは4階～5階程度の高さを意味するとされている（飯山市景観計画・いいやまの風景づくり40頁）。7階建の本件施設がこの景観計画に抵触しないと判断された理由は、飯山市風景づくりガイドラインⅢ-6における「風景づくりの基準」の解説に「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。」と記載されて中層階「以上」の建築物も完全に排除されている訳ではないこと、そして、そもそもこの基準は、市の中心部の低層の店舗が連なっている市街地を想定した基準であり、駅前空地の広がった空間に硬直的に適用されるべきではない、という理解があったものとみられる（3月10日の第1回懇談会終了後の経済部長からの聴取）。また、建設担当部局は、景観計画の規制は建物の意匠・形態・色彩などの規制を主眼とするもので、建物の高さや規模を直接に規制するものではない、という認識に立っていたものとみられる（3月22日の第2回懇談会での建設水道部長の発言）。

「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、前記の飯山市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、「歩く目線を大切にしたい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、その他の支援をも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Ⅲ-6）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。飯山市の都市計画（建設水道部まちづくり課）25頁）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、本件提案の飯山市景観計画との抵触は、やはり軽視することはできないと考えられる。

■中島委員

本施設の建設予定地は、都市計画法の近隣商業地域に該当し、飯山市の景観計画上市街地商業地域にあたる。景観法第8条第2項第2号関係の風景づくり基準においては、市街地商業地域の地域基準として「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。建築物等と敷地の釣り合い、高さとする事」「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」と記載されている。また「低層」とは、1～3階程度の高さ、「中層」とは4～5階程度の高さとして記載されている。

この基準を踏まえれば、7階の高層ホテルの提案が採択されたことは景観条例への適合性への疑義が生じるところである。

一方、今回、募集要項において「50室以上」とすることが要件とされていたことから、この要件をクリアした上で、採算性を考慮したホテル建築を提案するためには、自ずと高層化した提案をせざるを得なかったとも考えられる。

プロポーザル審査会にあたって、飯山市からは「風景づくりガイドラインに、中層階以上を設ける場合は壁面を後退させるように記載がある。中層階あるいはそれより高いものにつきましては、壁面をセットバックするというガイドラインになっていることを確認した上で、法令上問題ないということを確認した。80パーセントの200パーセント、これを満たすような形であることも確認した。高さ制限自体はないが、そこも含めて担当であるまちづくり課とも話をしながら確認した」との説明をうけている。

一方、本事業は、市有地を賃貸し、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。このような特別な市の事業であり、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室以上を条件）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、適切性の観点から課題があったと考えられる。

■尾谷委員

(1) 市は、平成26年10月に飯山市景観条例（以下「市景観条例」という。）第6条1項に基づいて飯山市景観計画（以下「市景観計画」という。）を定めている。市景観計画は、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

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、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。）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、市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、市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。

市景観条例第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、市景観条例第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出来ない。

(2) 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。

(3) 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い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と考える。

以上