

美作監査第106号
平成26年12月8日

美作市長様
美作市議会議長様

美作市監査委員	窪田功
同	高田修平
同	松本妙子
同	日笠一成

株式会社雲海の監査結果について

対 美作総務第1号（26.4.2）

地方自治法第199条第7項の規定により、市長から要求のあった事項のうち、株式会社雲海の監査結果について、同条第9項の規定により下記のとおり報告するとともに、同条第10項の規定に基づき意見を提出します。

なお、同条第12号による通知についても配意願います。

記

第1 監査要求事項

監査依頼文書に書かれている「市が出資している法人の経営状況等」事項のうち、株式会社雲海に関する部分

第2 監査期間

平成26年4月8日から同年12月3日まで

第3 監査の対象

次の事項を監査対象とした。

- 1 株式会社雲海の設立背景と改修工事等について
- 2 指定管理者の指定手続について

- 3 株式会社雲海の出資金支出について
- 4 株式会社雲海の会計処理等について
- 5 指定管理者の取消処分について
- 6 直営後における取り運びについて

第4 監査の方法

監査にあたっては、株式会社雲海の前社長を含む関係者及び美作市の関係職員等から書類の提出を求めるとともに、事情聴取を行った。

なお重要参考人である A 元市長（株式会社雲海前取締役社長）については、地方自治法第199条第8項による参考人として出頭を求め調査協力を要請したところ、百条委員会の調査が完了するまでは応じられないと主張し、制度の違い等説明したが理解されず協力が得られなかったことから、同人のみが知る当初のいきさつや株式会社雲海の設立関係等については、詳らかにすることは出来なかった。

第5 監査の結果

一 第3の1について

1 会社設立に至る背景と指定管理者以前における改修工事等について

(1) 大芦高原国際交流の村については、市が直営で施設運営を行ってきたものの、近年では来客数も減少し、毎年3千万円前後の営業損失が続くことになって来たことから、当時の A 市長は民間活力やノウハウによる立て直しを目指して第三セクター方式を模索することとし、平成23年ごろから民間人や地元有力者等の意見を聞くとともに、平成23年11月には運営コンサルタント会社である「 B 」に同施設の運営診断を170万円で委託している。

同研究所から平成24年2月29日に提出された診断結果書（資料1）において、指定管理者への移行が有効との見解が示されたこと、及び地元関係者や議員の理解感觸も得られたことから、市長はかねて指定管理者について協力申し出話しのあった地元温泉旅館業で成功している C の社長・ D と E に、その応諾等について本格的な意向打診している。

その後判明したいきさつも含めて判断すると、 C 側からの積極的な働きかけと協力申し出も得られたことから、指定管理者制度を導入し、当初は C のノウハウを頼りにして経営改善を図ろうとしたものと認められる。

一方、 C 側においても、指定管理者に指定され経営改善等について

の主導権発揮が叶い、同社が有する経営ノウハウと、大芦高原国際交流の村の優れた施設環境を活かせば、3年間での黒字化は可能と判断し、その期待可能性に基づいて市とは何の取り交わしもない中、A市長等を信頼して大芦高原国際交流の村の立て直しにおよそ7か月間も、無報酬かつ一部自己資金等をつぎ込みながら尽力している。

市の指定管理者移行業務の対応遅延により、D氏は指定管理者指定以前から、また予算統制で追加改修工事や各種調達の資金手当てもままならない中、以下述べるような経緯と経過により、何の権限も付与されていないにも関わらず同施設の改修工事と平成25年7月3日の改装オープンに向けて各種調達をも含む諸準備業務に従事し、また従事させられてきたものである。

(2) D及びEの100条委員会における証言と事情聴取、及び同人が取りまとめた「お伝えしたい事」(資料2)においては、A市長からは第3セクターの役員への登用や施設譲渡について期待を持たせるような話し合いがあったとのことであり、当事者間では証言の一致は見られないものの、その後における状況から判断すれば、同人らの主張にも頷けるところがある。

(3) 運営診断では、老朽化した施設の整備も必要として概算費用3,432.3万円の必要修繕箇所を挙げていたことから、美作市では平成24年12月議会において3,500万円の債務負担行為予算を議会に提出し承認を受け、翌年7月3日の改装オープンに備えることとしている。

(4) この修繕設計を確定するについて、上記(1)に述べたような経緯もあって、美作市では何の身分関係もないD等を設計段階から参画させるとともに、設計業務を受託したFに対しては、同人のアドバイスを受けるように指示したことから、その意向を強く反映した設計計画案が立てられることになった。

その結果、修繕箇所の増加とそれに伴う予算額超過を招来することになり、その総額は4,670.5万円にまで膨らんだものとなったのである。

(5) 当然のこととして、予算枠の3,500万円内に抑えるための協議を市とFとD氏の三者において行うことになったが、その際にもD氏の意向に沿った変更をしたことから、当初予定した修繕必要箇所(浴室天井部分の張り替え工事等)を積み残すこととなったのである。

しかしこの第二次工事の中には、改装オープン予定日の7月3日までの間において完了させなければならないものも含まれていたことから、美作市は第一次修繕工事の完了日を繰り上げ6月20日完了するよう施行管理者のFに指示し、第二次追加工事期間の確保を図っている。

(6) 株式会社雲海が指定管理者に指定されたのは7月1日である中において、当初予算額3,500万円を超える追加工事については、当然のこととして予算措置がされていない中でのことであったことから、その資金手当てを含む計画や契約関係事務の責任の所在が不分明な中で実施されたことは紛れもない事実であるし、関係者の証言や議会等答弁、また前記の事実から判断してその工事全てではないとしても、美作市も承知の上実施されたものと言わざるを得ない。

何とならば、平成25年5月18日、G起案に係る臨時的修繕等伺い文書に記載されている協議内容には、「10万円以上の修繕(備品を含む)等の費用が発生した場合、双方で協議するが、市が支払うべき費用と認めた場合追加指定管理料で支払うものとする。」として即日H副市長まで合議の上文書決裁されているからである。(資料3)

(7) 一方株式会社雲海においても同日付で稟議書が作成されており、そこには「美作市と指定管理者契約の締結に当たり、通常 of 年度協定書によると10万円以上の修繕に関する費用の負担については双方協議の上実施するものとする」と記載されている。その場合、市の予算が整うまで、(株)雲海にて修繕等を行うとともに、必要経費も支払うことを許可してよろしいか。」と記載されており、続いて「なお、市との協議では、10万円以上の修繕(備品含む)等の費用が発生した場合、双方で協議するが、市が支払うべき費用と認めた場合追加の指定管理料で支払うものとする。以上の内容で合意しています。」とも記載されており、H取締役まで合議決裁されているからである。(資料4)

協定書の締結は同年の7月1日であるが、この稟議書等を見る限り、指定管理者指定以前における追加工事や10万円以上の備品調達に関して、前もって協議が行われ、必要によっては追加指定管理料によるあと措置について合意がされていたことをうかがわせるものである。

(8) さらに、第一次工事の残金約140万円を第二次工事に充当することについても、H副市長からの指示があったとのG証言もあること、平成25年11月1日の産業建設委員会における「相談もあったものも

ありますし、それからあとから私どもの方が知ったということも事実あります。」との I 答弁、同じく「予算がすぐなかったから、雲海の会社として一時立替的な発想の中で改修したのが1,000万円程度あるという風に理解していただきたい。」との H副市長や G 答弁、また市の固定資産にも関わる第二次追加工事でもあるだけに、さらに D 氏や J に10万円を超える工事や調達については、美作市に稟議書を提出するよう指示している事実や証言もある。(資料5)

(9) そのような経過等がある中、指定管理者指定を受けていない株式会社雲海、若しくは D 氏が行った工事や調達であるから、市の入札・契約関係手続によらなくてもよいのだという主張のあることについて考えたとき、事実関係及びその他の証言や状況をも併せて判断すると、この主張はとも首肯できるものではない。

なお、この工事等に関して、H市長職務代理者副市長(取締役)が市長及び副市長の行政責任を自らとった12月議会において、「丸投げに近い状況になったのだろうという風に深く反省している。」と答弁していることから、その杜撰さ等を裏付けるものと認める。

おって K市長が A 元市長に代わって同社の代表取締役社長に就任したのは、平成25年5月13日である。

(10) 同社が平成25年7月1日の取締役会(K市長等全取締役出席)で可決承認されている「平成25年度(株)雲海予算書」によれば、修繕費・4,230千円、設備費・18,964千円が計上されており、合計23,194千円の修繕及び設備投資計画が認められている。

ちなみに平成25年9月30日に開催された協議会において説明があった8月末実績を上げておくと、

修繕費 1,118千円で 予算算残は 3,111千円

設備費 19,908千円で 予算算残は -944千円

であり、実績合計は 21,026千円、合計予算残 2,168千円であることからして、同社の承認予算上においては無計画執行とは言えないものである。

(11) おって D 氏等の説明によれば、予算措置がなかったことから平成24年から翌年7月のオープンまでに建て替えた諸費用が1,287万円であるとして、書類にしたため市長に提出したが、後日副市長から返却されたままで支払いは受けていないとのことであった。

2 設立内容等

(1) こうした経緯の中において、第三セクター会社の設立については、運営診断では資本金500万円程度とされているにも関わらず、平成25年3月議会で会社の設立とそれに伴う2,500万円の資本金出資の議決承認を経るとともに、地元3名の取締役からの150万円の出資金と併せた2,650万円の資本金をもって、平成25年4月2日、「株式会社雲海」として設立している。

経営診断結果を無視した資本金大幅増額のいきさつは、美作市においては L の資本金を参考に市長らにおいて決定したとのことであるが、無報酬の中、前記1の(5)に記載した積み残し第二次修繕等工事費と、同年4月2日から7月3日オープンの間における各種準備資金等を加味したものであることは推量出来るところであるが、なぜ同年3月議会において準備期間の責任体制と準備期間における予算措置を講じなかったのかについて疑問がもたれるし、その点関係者に懈怠があったという外ない。

(2) 同社の代表取締役は A 美作市長であり、取締役には M 副市長と I 、地元からの取締役として N 、 O 、 P が、監査役として Q 美作市代表監査委員、民間から R が就任しているが、改装準備期間から多くを任せて来た、また指定管理者の指定後においても同様であった D の役員登用は、なぜか市長判断によりなかった。

なお、設立時の資本金は2,650万円であるが、総務省からの指導通達があるにも関わらず美作市の出資比率が94.3%という高さである中、D 氏側からの出資申し出については、なぜか美作市が断ったという経緯もある。

(3) しかし、前記の役員構成会社では、大芦高原国際交流の村の施設を経営管理していく能力などあろうはずもないことから、まったく役員でもなく職員でもない D 氏に頼らざるを得ず、7月オープンに向けての準備作業を含めてすべてを全くの無権利者である同氏に任せざるを得なかったことは想像に難くない。

だが同氏とアドバイザー契約することや、経営を任せていくことについては、一の1の(1)に記載した経緯により行われており、取締役会での決定もあやふやで、コンセンサスも不十分であったと認められる。

さらにさかのぼれば、美作市長等一部幹部が当初から同氏を選んで相談し、また相談等するよう職員に指示し、全くの無権利者である D 氏を第一次修繕工事設計にまで参画させて来ているが、その経緯や経過について、文書上これを明らかにすることは出来なかった。

しかし、そうした市長らの指示等から判断して、担当課長等職員では D 氏が施設の管理運営をしていくものと考えていたようである。

なお付言しておく、D 氏を当初から選んで頼り切り、指定管理者指定後においてはアドバイザーに登用したのも美作市幹部なら、わずか4か月程度の実績を見ただけで同人が期待外れだと速断してその意向等を無視し、一時閉館に踏み切るとともに、契約解除までして罷免したのも美作市幹部の判断だったということであり、その事実だけをもって判断するとすれば、自ら人選を誤った軽率登用が招いた結果だったと言わざるを得ず、速断判断の是非検証と共に、その選定と任命責任も軽くはないと考える。

(4) 総務省にあつては、全国的に問題化している第三セクターについて、「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」(総財公第95号、21.6.23) 通達等を発出し、第三セクの設立について慎重判断を促すとともに、その責任は出資の範囲内であり、これを超えた責任は存在しないとしているほか、役員就任についても「地方公共団体の長等が役員に就任する場合にあつては、その職責を十分果たし得るのか検討した上で就任する必要がある。」とし、また「経営者は、その任務懈怠により将来的に経営が困難な状況に陥り、当該法人の事業の整理(売却・清算)または再生を行うこととなった場合等にあつては、民事上の責任追及(善管注意義務違反、忠実義務違反、不法行為責任等に係る損害賠償請求訴訟)や、刑事上の責任追及(刑事告訴)が問われることもあることについて十分認識しておくべきである。」とまで注意喚起しているのである。

しかし重要文書であると判断される同文書処理を見たとき、市長はもちろん関係部課への供覧もされてないこともうかがえ、美作市長等幹部はもちろん、担当の田園観光部においても、これら内容について知る由もなかったという実態がうかがえる。

こうした文書管理は本件に限ったことではないと見受けられるので、事件とは直節関係がないが要改善事項として指摘しておく。

二 第三の2について

1 美作市においては、地方自治法の規定を受け指定管理者に公の施設の管理

を行わせようとするときには、「美作市公の施設の指定管理者の指定の手続き等に関する条例」及び「同施行規則」を定め、それに基づいて実施することになっている。

2 それらの定めに従い、田園観光部商工観光課では平成25年5月2日、選定委員会の開催権限のある企画振興部協働企画課あて、「指定管理者選定委員会開催依頼書」をもって開催依頼している。

同文書を見ると、公募によらない理由として「特定の団体（市が出資している法人等）以外では、施設の設置目的の達成や適正な運営の確保ができないことが明らかなため。」を挙げ、株式会社雲海の指定を当然としたものとなっている。

開催依頼を受けた協働企画課では5月17日開催を決定し、株式会社雲海では開催前の5月13日付で「美作市の公の施設の指定管理者申請書」を提出しているが、公募によらずに選定することについての客観的にして十分な根拠とその決裁プロセスが至って薄弱である。

また5月17日開催の選定委員会において、取り運び遅延に起因してか、「次回は公募を前提とする。」旨結論付けられていることから判断すると、今回の非公募理由との整合性にも欠けているものと判断せざるを得ず、こうした安易で杜撰な取り運びにも問題があったと考える。

なお、次回公募について付言しておくとして、百条委員会における E 氏の証言によれば、元市長から他の人が指定管理者に応募しても C にやってもらおうと言われていたとのことから考えると、上述の不整合性はうなずけるところでもある。

3 それらのことはさておき、文書上明記されてはいないが本件選定は条例第5条適用のものとして取り扱われ、施行規則第3条の(2)の特例による調査と審査が実施されたものと認められる。

4 まず、株式会社雲海の第5条該当性判断であるが、前記一の2に記載したとおり設立後1か月程度の新会社であることからして、同条に規定されている「大芦高原国際交流の村の設置目的を効果的かつ効率的に達成することができると認められる法人」とは到底認められないものと判断する。

付言しておくとして、美作市長等幹部では、その時点においては D 氏を同社の経営に深く関与させていく予定であったことは想像できるが、同社が同氏とアドバイザー契約を締結したのは7月1日である。そして指定申請書にはこのことに関して何の記載もされていない以上、同社の構成役員等から判

断してもおよそ条例第5条の該当性判断など、出来ようはずがなかったものと言わざるを得ない。

5 また、同社からの申請を受け、施行規則で定める「指定管理者選定委員会」による調査審査が、5月17日に開催されているが、このことについても次のとおり問題指摘しておきたい。

(1) 同施行規則第4条において選定委員会の組織を定めている。それによると、委員長は副市長（当時は H ）であり、委員として担当の田園観光部長（当時は I ）があて職指定されているのである。

一方、株式会社雲海の取締役も、あて職として H 副市長と I 田園観光部長、そして代表取締役は K市長という組織である。

これは利益相反を考えないメンバーで調査審査されたというほかに、総務省の例えば「外部の専門家の意見を聞くことにより、客観性、専門性の確保に特に留意せよ」との指導通達をも顧みない、杜撰な身内組織人だけによる構成と審査であり、客観性等に著しく欠けたものと言わざるを得ない。

(2) そしてこの指定管理者選定委員会の記録を見ると、A4一枚のものであり、会議結果の記録も希薄であるほか、この会議記録の供覧は、担当の協働企画課長止りという軽さである。

6 一方株式会社雲海から提出された指定管理者申請書（資料6）についてであるが、形式的には整ったものとして提出されているものの、問題はその中身に対する裏付け根拠や信頼性等の問題である。

たとえば、①25年度から27年度の3年間の収支予算書の予定収支数値が均衡するとしていることについての信頼性、②「申請者の概要沿革」に記載の〈業務歴欄－特になし〉という会社履歴、③定款の事業内容に記載の「旅行業」及び「経営コンサルティング業務」などを見たとき、指定管理者選定委員会としてもその役員構成等に照らし条例第5条の該当性について、もっと真剣に慎重審査すべきだったと考える。

このことについても、前記一の2の（4）で取り上げた通達では、全国の失敗事例を踏まえてのことからか、「事業実施ありきによる収支の辻褃合わせは厳に行ってはならない」とまで注意喚起している。

7 毎年度の指定管理料、とりわけ初年度の初期投資がらみを含んだ指定管理料の決定はもちろん、指定管理期間中の総指定管理料2,000万円については

総務省の指導通達による債務負担行為設定を行うほか、「大芦高原国際交流の村の管理に関する年度協定書」の第3条第2項による変更協議について、関係者間の研鑽と意思疎通が図られていたとしたら、また基本協定に基づく協議や対処が履行されていたとしたら、指定管理移行後わずか4か月程度で清算方針を決定し、多大の経費負担といらぬ労力等ロスを伴うような事態は回避できたのではないかと判断できるので、この点関係者に懈怠があったと言える。

「大芦高原国際交流の村の管理に関する基本協定書」及び「大芦高原国際交流の村の管理に関する年度協定書」は、資料7及び資料8のとおりである。

8 また、当初は美作市、後においては株式会社雲海が、実質的には施設の運営管理を任せることとなる D 氏との対話や意思疎通も、また公募しておれば当然明示されたはずの指定管理者制度についての説明や、施設が市の固定資産であること、及び公会計に関しても、民間人にも理解できるような分かりやすい説明と指導が不十分であったことについても指摘しておきたい。

9 そもそも指定管理者制度が設けられた趣旨は、住民の福祉を増進する目的をもって設置された公の施設等について、民間事業者等が有する活力やノウハウを活用することにより、住民サービスの質的向上を図り、もって施設の設置目的をより効果的に達成するための制度として平成15年9月に地方自治法を改正して設けられたものである。

そしてその趣旨徹底のために、総務省からはいくつかの指導通達等が出されているのであるが、美作市にあってはその理解不足や、体制的なこととして文書処理が杜撰であることから、その共有化すら図られていないことは誠に遺憾である。

10 第三セクター会社の設立から資本金の決定、定款の作成と組織形態、役員等の就任要請手続、そしてアドバイザーを含めた運営の在り方についてまで、そのほとんどが、地元取締役との意思疎通不十分なまま、美作市が主体的かつ専横的に進めてきたことは、第5の一の2の(2)及び(3)に記載したとおりの構成や取り運び方を見たとき、また百条委員会の証言等で明らかになったように、また各取締役の経営参画度等を見れば明らかである。美作市のこうした取り運びや決定は、この制度趣旨をないがしろにするものであったと言える。

三 第3の3について

1 設立時における出資金2,500万円について

設立時における資本金については、専門的な視点から検討された経営診断結果

では500万円程度であったが、実際にはその5.3倍もの2,650万円である。

これは第5の一の1及び2にも記載したとおり、開業準備資金や第二次修繕工事費等を加味したことによるものと認められる。

ただ診断では事業開始の経緯や性格から、地域関係者から広く出資を受けるようにとの至って常識的なアドバイスを受けながら、美作市はこれを無視し、地元英田町の元町長など3名に絞ったことについても、また総務省からの通達があるにも関わらず、多忙を極める市長が代表取締役社長であるなど、その役員構成からアドバイザーに経営を丸投げせざるを得ない状況であるにも関わらず、同人からの出資申し出を拒み出資をさせなかったこと、及び役員に登用しなかったこととも併せて考えたとき、判断の妥当性を超えて疑問がもたれるところでもあるが、真相を明らかにすることは出来なかった。

2 2,200万円の追加出資について

(1) 美作市及び株式会社雲海、そして全くの無権利者である D

氏において、資本金2,650万円と500万円の指定管理料を財源として第二次追加工事や各種調達を、第5の一の1の(4)から(8)に記載したとおりの杜撰さと無責任体制の中で実施したことは、関係記録や議会関係説明と答弁、そして関係者証言からも明らかである。

また、これに関連して同人が作成した「お伝えしたい事」において述べているように、例えば開店時までに必要な厨房機器等の購入について、株式会社雲海の支配人等が5月18日起案の稟議書が作成提出されているが、担当課の綴りにつづられたまま放置されており、これが取締役等の回議に付された形跡のないままであるなど、ここでも文書管理の杜撰さが見受けられるほか、連携と意思疎通も至って不十分であったことがうかがえるところである。

(資料9)

そのような中において、7月3日の改装オープンに間に合わせるべく追加工事や各種調達が一部無統制で行われたことから、7月3日時点においては、すでに追加工事やオープンに備えての各種調達と準備雇用経費等の支出見込みにより、資金が枯渇状態に陥っていたものである。

(2) 資金繰りが困難に陥ったことについて、担当部の I や K 市長、 H 副市長等幹部が知ったのは、証言によれば平成25年の9月初旬である。

そして9月3日には、市長から株式会社雲海に対して、経費の伴う改修や

備品等の購入、新規事業の実施については、実施前に田園観光課と必ず協議を行い、取締役の同意を得る手続きを取るよう指示する文書を出し指導していることからもうかがえるところである。

ただし、これは指定管理者である同社内におけるガバナンスの問題であるほか、取締役責任から考えても、条例第7条による市の調査指示権限に照らしても、到底是認できないことである。

何とならば、この重大性を考えたとき、各取締役としては直ちに取締役会の招集権を行使して対策協議をすべきであつただろうし、一方94%の株主としての権利に基づく株主総会の開催を求めて早期に適切な対応策の構築も図れたはずであるが、その後の推移を見たとき、これを怠ったことにより経営の修正等チャンスの機会を逸失したことは否めない。

(3) 前記以前においても、7月オープン時からの苦情として、あまりにも高額化したメニューのことや半額入浴券の廃止等を巡り、地元住民や議員等からもクレームが市長や副市長（いずれも取締役）にも上がってきたことから、7月下旬には同人らが現状視察にも赴き見直すよう指示しているが、これが行政としての指導なのか、代表取締役社長としての指示なのか明らかではない（25.12.17産業建設委員会におけるH副市長答弁等）。しかし、その内容は重大事項であると判断されることから、本来は直ちに取締役会の招集権を行使してこれを開催し協議して是正措置等協議すべきであったが、これをしなかったことについても懈怠があつたと言わざるを得ない。

(4) 次に株式会社設立協議と取締役会・株主総会等について述べることにする。

① 平成25年株式会社雲海を設立しているが、平成25年2月1日以降、数回の地元有力者を交えての協議等を行っているが、設立に関する手続的なもの、若しくは会社法上必要なものが中心であつたと認められる。

② また設立後においても、取締役会と株主総会がもたれているが、当初の内容は会社法上必要な会議が議題になっており、経営的な問題や当該年度の予算等についての協議は、7月1日開催の取締役会まで待たねばならなかったと認められ、指定管理者制度移行への取り組み遅延による弊害が、ここでも見受けられる。（資料10）

なお、D氏とアドバイザー契約を締結することについては、美作市の商工観光課において起案しているが、この稟議書はH取締役、

K 代表取締役限りで決裁されているほか、上記の取締役会の議題として承認された記録はなく、地元取締役との協議もなかったものと思われる。

また、会議メモによると、 S のデザイン料についての質問に対して、9万円との回答がされたものと認められることから、その使用とデザイン料については取締役会の承認があったものと認める。

さらに同メモによると、修繕費423万円、市で見る部分との記載があることから、追加修繕工事についてその内容が定かではないが、美作市が認め関与していたものと認めざるを得ない。

- ③ 9月30日開催の取締役会記録（資料11）によると、
ア 思い違いから初度経費を約3,500万円使用している。
イ 資金不足については増資または借入金しかないが、市としては増資はできないし銀行等からの借り入れも無理。
ウ 10月末には資金不足になる可能性がある。
などの協議結果の記載があるが、アの思い違いについては関係者の事情聴取からは、これを明らかにすることはできなかった。

- ④ 10月25日の取締役会記録（資料12）によると、「施設整備に関する費用については、美作市が持つべき経費が含まれていることから、美作市にその費用を出していただくように依頼し、その費用をもつて赤字補てん等にあて、株式会社雲海については清算の方向で行い、改めて一般公募を含め意見を聞きながら進めていく。株式会社雲海の清算時期については市の方針に一任する。」として全会一致でこれが可決されている。

ここでも、美作市と株式会社雲海との混同がみられるのである。

- ⑤ 11月19日の取締役会では解散を決議し、翌20日には職員への解雇通告をし、11月27日には美作市を引受とする2,200万円の第三者割当増資を決定し、平成26年2月20日には I 取締役を清算人とする清算を決定し、翌21日には清算人からの依頼により決算監査を実施している。

(5) 議会及び委員会等審議について述べておく。

- (ア) 2,500万円出資による会社の設立から指定管理者選定に至るまでの間の議会審議等を見たとき、例えば平成25年7月3日オー

ブンであるにも関わらず、この指定管理者指定の承認議決が6月28日であったほか、指定管理を受けようとする会社が4月2日設立のもので、その役員構成を見たとき誰が見ても大芦高原国際交流の村の運営管理などできようはずのないことは明瞭であるにも関わらず、これを承認したことは、審議不十分という外ない。

(イ) 経営状態の悪化が表面化した後においても、平成25年11月1日の産業建設委員会をはじめ、11月6日及び11月19日の全員協議会等々で協議と審議が重ねられているが、関係法令や協定等、また数値など客観性のある資料等に基づいての詰めた審議が不十分と認められるほか、責任問題についてもきちんとした議論にも欠けたまま、平成25年12月24日には、例えば解散方針を決定している会社であるにも関わらず、東栗倉工房株式会社と同様、2,200万円もの出資金支出を承認しているなど、考えられない予算措置にまで議決承認している状況である。

(6) なおこの支出に関しては、平成25年12月24日には市民から地方自治法第242条第3項（暫定的停止勧告）を含むところの住民監査請求が提出されているが、それに構うことなく12月26日には支出されている。

(7) 美作市では、このまま現指定管理者による営業継続をすれば、赤字を拡大させるだけで、積立基金の枯渇にもつながり施設そのものの存在も危うくなり再建も困難と判断し、11月末をもって一時閉館方針を決定し、11月6日には現地責任者であったD氏に、11月末をもって閉館するとの通告をしたとのことであるが、これは取締役会の決定前に行われた通告処分であることから、本件通告は美作市が行った公の施設の一時閉館処分と言わざるを得ない。

このことは、翌11月7日の新聞報道等記事内容でも明らかである。

また、11月7日付けでJTB宿泊予約サポートセンターへ施設の名称変更届もしている。

(8) 一方議会に対しては、11月1日に産業建設委員会で説明するとともに、11月6日と19日開催の全員協議会においてこの方針に対する意見交換を行っているが、この理解が得られず意見集約もできないままに閉会となったが、それに構うことなく同日午後には臨時の取締役会を開催し、11月末をもって株式会社雲海の解散決議を行うとともに、翌日付で指定管理を

終了したい旨記載した同社からの文書を H 副市長に提出しているが、これは前記（7）に記載してきた経緯からして、市の閉館処分を後追いしたものと云わざるを得ない。

（9） これを受けた美作市では、施行規則第 6 条の選定委員会を開催することなく、11 月 29 日協働企画課において、条例第 8 条により取消処分する旨記載の起案文書を作成し、証言によれば持ち回りによる選定委員会の開催だとして、起案当日副市長決裁し、同日付で指定管理者取消通知書を同社に交付している。

この結果、施行規則第 2 条による会議録が存在せず、この重要な処分がその事由の検討や責任関係に対する検討もあいまいであり、処分後の施設運営管理等についての検討も不十分となり、例え短期間であったとは言え公の施設をロスが多い一時閉館の止む無きに至らしめたことから判断しても、問題のある取り運びだったと言える。

（10） 以上の事実関係等を踏まえた上、2,200 万円の支出の適法性等について判断することとする。

（11） 本件出資は、議会答弁等では「清算するために必要な資金である。」と説明され続けていることから、株式会社雲海が発生させた損失を、再起不能と断定し清算するために必要となる負債処理資金であったことは疑う余地のないところである。

（12） とすれば、これは本来同社取締役等責任者において補填されてしかるべきものであり、美作市が負担すべきものではないことは言うまでもないことである。

また、同社がたとえ第三セクターであるにしても、株主としての美作市の責任は有限責任であり、それは当初出資金 2,500 万円の範囲内のものであることは、株式会社制度の根幹にかかわる問題であり、既述してきた総務省通達を待つまでもなく判断できるところである。

そして美作市では、第三セクターである旧東粟倉工房株式会社の破産手続き等について、平成 25 年 7 月 18 日顧問弁護士に相談した際に受領した回答文書（資料 13）において、「第三セクを廃止する補填まではできない。」との助言記録もある。

（13） 株式会社雲海の責任については、平成 25 年 12 月議会における

委員会報告において、「 H市長職務代理者副市長が、美作市が指定管理者として株式会社雲海に経営を全て委譲しており、株式会社雲海の責任であると思っている。株式会社雲海の社長は市長になっており、私も取締役となっており責任者の一人である。そして誠に申しわけありませんと陳謝され、責任については今後市長と協議するとのことであった。」と報告されている。

(14) 役員に責任のあることについては、平成25年12月議会で H副市長(取締役)も、随所においてこれを認める答弁をしており、 K市長及び H副市長の行政責任についてもこれを認め、同議会の冒頭に自ら条例改正案を提出し、市長については減給2か月、副市長については減給1か月の処分を実施していることから明らかである。

また、金銭的な責任の取り方については、裁判等の結果に基づいて取らせていただくとの趣旨答弁をしており、このことは百条委員会においても同様趣旨で証言されていることから、応分の負担責任のあることは認識しているものと言える。

(15) 以上のことから判断しても、株式会社雲海の損失責任は同社にあることは美作市幹部としても十分認識していたものと判断されるが、12月議会の提案説明では、「株式会社雲海の清算に必要な経費として株式会社雲海出資金2,200万円」として、市の資金による補填説明していることは、いかなる見解によるものか理解に苦しむところである。

なお、このことに関して提案説明者であった H前副市長は、百条委員会における証言において、投資ではなく補償金だと思っていたとの趣旨でもって新たな認識証言をしたことは、本件支出補正予算がいかなる論拠により予算化され編成されたものなのか疑問はあるものの、第三セクターとは言え株式会社雲海の損失を美作市が肩代わりする内容の提案であったことについては、認識していたものと考えられる。

(16) またこの節区分を「投資及び出資金」として予算措置されているが、地方自治法第216条及び美作市予算規則第5条の規定等に照らしたとき、これはすでに取締役会で清算決議している会社への投資に当たることから、不当支出であると言わざるを得ない。

四 第三の4について

- 1 株式会社雲海が設立登記されたのは、平成25年4月2日であり、同社が

大芦高原国際交流の村施設の指定管理者として指定されたのは、同年7月1日からである。

また同社人材のみでは、大芦高原国際交流の村の適切な管理運営をできないと判断していたことは明らかであることから、旅館業で成功している D 氏のノウハウ等に頼ることとし、アドバイザー契約締結前から同氏にはほぼ丸投げして運営管理を任せてきたことは既述してきたとおりであるが、この契約締結は改修オープンのわずか二日前の同年7月1日からである。

なお、第5の一の1等で述べてきたとおり、美作市長等幹部では平成24年の改装工事計画の段階から同氏を参画させた上、同氏の意向に重きをおいてきたことも念頭に置いて判断する必要がある。

株式会社雲海の取締役5名及び D 氏においては、5月に支配人の面接と採用を行った上、 J 氏を支配人予定者として採用し、人事配置や少額会計の処理に当たらせているが、本人の証言では取締役会への出席も一度だけのようであり、支配人としての実権も、その活用も薄かったものと認められる。

2 株式会社雲海の当初資本金は2,650万円と定め、美作市を含む全出資者からの払込日は平成25年3月27日で、中国銀行林野支店に開設されていた美作市会計管理者口座に一旦入金され、同年5月10日には株式会社雲海口座へ振替られている。

一般的には、株式会社設立の際における出資金の払込は、発起人のいずれかの個人口座（既設口座を含む）あて、定款認証日以降に払い込むことになっているところ、これを美作市の公金口座である会計管理者口座としたことにより、市の公金口座において4月2日の設立後においても株式会社雲海の資本金を長期間保管したことについては、いかがなものかと思料する。

3 また同社の通帳と印鑑は、株式会社雲海に渡ることなく美作市の所管課である田園観光部商工観光課において、なぜか5月中旬まで保管されていた。

4 美作市では、改装オープンを平成25年7月3日と定め、第5の一の1の(3)から(5)に記載したとおりの美作市発注による工事を実施し、この完工を待って第二次工事を実施しているが、既述のとおり資金計画や発注責任があやふやなままに、 D 氏主導で実施されたものと認められるが、第5の一の1の(5)から(8)のとおりであることから、そのすべてではないとしても美作市も承知の上実施されたものと認められる。

5 美作市の手続きの遅延から本件指定管理者指定に関する議会承認が6月28日であり、その決定通知は7月1日という切迫指定であった。

こうした遅延対応は、7月3日のオープンに備えて備品や各種消耗品等の調達準備が必要であるところ、取締役会等でのコンセンサス不十分なまま、美作市においては全くの無権利者であることを承知しながらも、美作市幹部の意向の次第もあって担当課ではD氏らにこれら調達等を任せただけのみならず、その支払い関係についても任せざるを得なかったことは理解できることである。

そして5月中旬には商工観光課の方から保管していた通帳と印鑑を手交し、他に何の資金もない中、株式会社雲海口座に入金されていた2,650万円の資本金をもってそれら支払いに充てさせた所為は、これら支払いについても委任したものと言わざるを得ないし、引渡しを受けた側の受け取り方も同様であったとしても、致し方ないことかとも思料する。

ただ、通帳の保管も含めて、その所為は本来株式会社雲海の役員等によってなされてしかるべきところであるが、ここにおいても公私混同されており責任の所在が不分明であったことは否めない。

そうしたこともあって、同氏としては第5の一に記載したような経緯等からすべてを任されたものと考え、追加工事や各種調達やインターネット宣伝に至るまでのことを、美作市との意思疎通が不十分なままに実行していったことも状況から判断して致し方ないところかとも思料する。

おって5月17日開催の選定委員会メモ及び関係人からの事情聴取によれば、指定管理者決定を待つことなくインターネットで広告発信し予約活動をするということについても、美作市と説明協議の上実行されたものである。

6 なお、美作市が事前に、大芦高原国際交流の村の設置目的はもちろんのこと、指定管理者制度や固定資産管理のこと、予算統制のことなどの基本的な知識について、同社はもとより同社内職員はもちろんのこと、同氏及びJ

に対し指導したかどうかについては、両者間において意見の一致を見ていないが、重要説明事項であると考えられることから、文書管理規程はもちろんのこと今日の社会常識からしても、きちんと文書化して説明されるべきことかとも思料するので、この点においても懈怠があったことは否めないことである。

ただし、上述等の経緯があったとしても、D氏においては施設が市が所有管理する施設であることや、株式会社雲海が美作市が大半出資の特別な会社（第三セクター）で純然たる民間会社でないことは容易に知り得たことであること、また同社の通帳や印鑑の引渡しを受けたとしても、同社とは何

の雇用及び契約関係にない者が、その資金使用が自由にできるなどと考えていたとしたら、それはあまりにも軽率であり応分の責任はあると考えるが、それについては同社において対処されるべき問題と考える。

おって本件指定管理者について、総務省からの基本通達や美作市が定める条例の基本である公募手続きにより選考していたならば、その手続きの中においてこれら説明が果たされていたはずのものである。

7 さて問題は、第二次追加工事の取り運びであるが、第5の一の1の(5)から(8)、及び前記4及び5等に記載したとおりであることからして、美作市の関知しない工事であつたということにはならないものである。

また、オープンに備えて事前に調達した備品や消耗品の購入関係についても、前記5等を書いたとおりの状況からして美作市とD氏、4月2日以降においては株式会社雲海も交え、株式会社雲海に帰属の資本金をあてに行われてきたものである。

なお、大芦高原国際交流の村の管理に関する基本協定を締結したのは平成25年7月1日であり、そこに規定の「美作市と指定管理者との役割分担」で定める、10万円以上の修繕区分や、大規模修繕の経費負担協議条項の適用関係については、同年7月1日以降のものに限られることは明白であり、それ以前のものについては適用外である点留意する必要がある。

8 平成25年6月30日までの事前準備期間内における追加工事や各種調達は、不明瞭極まりない市の対応と、平成25年4月2日以降においては株式会社雲海の双方において、指定管理者指定ありきの中において取り運ばれた問題というべきで、支出された資金が同社に払い込まれた資本金支出に係る経理である以上、たとえ手続瑕疵があつたとしても一義的には同社内において措置されてしかるべき問題であると考ええる。

そして同社が、いまだD氏とアドバイザー契約も交わしていない段階から、会社経営への介入や実権を持たせ、各種発注と資金管理までを任せられた同社の所為の問題があつたとしても同社内の問題であり、これは同社内において措置されるべき問題である。

ただし同社の設立以前、及び設立後においても第5の一の1の(6)等に記載したとおり、指定管理者指定前に美作市が承知・承認等してきた所為については、指定管理料のあと措置も考えられた中におけることでもあり、美作市と併せて実施したという外なく、この場合契約・調達手続きにおいて問題のあることについては、論を待つまでもないところである。

なお、出資金等が出資の目的に従って適正に管理されているかどうかにつ

いては、地方自治法第221条第3項により市長に調査権限とその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求める権限とが付与されているが、この活用もなされなかったものと認められるし、必要な措置を求める場合にあっては株式会社雲海の権限行使についての関与まではできないものである以上、同社役員の実任範囲の問題に帰結すると判断せざるを得ない。

9 監査対象事項である7月及び9月に払い込まれた指定管理料1,000万円の出納関係については関係口座間で決済等されており問題はなかった。

なおその用途についても関心がもたれるところであるが、一団経理の中その用途の適法・妥当性について個別判断は不可能であるものの、同社資本金を含むトータルとしての資金管理の甘さと杜撰さは否めず、この点同社に責任が認められる。

また社内手続きを踏むことなく発注等が行われていた点にも問題を認めるし、D氏らによる恣意的な契約や調達については、市からの指導不十分があったとしても、第三セクターである同社の性格から判断して適切ではなかったといえるが、あて職とは言え市長が代表取締役、副市長等2名が取締役である中において、同社がD氏らに通帳と印鑑までを預け、丸投げ同然の中で惹起したという経緯から判断したとき、むしろ取締役としての怠慢等管理責任分野の問題かと思料する。

五 第三の5について

1 株式会社雲海では、平成25年11月20日、「経営の悪化により、平成25年11月19日開催の取締役会において解散を決議したので、継続が困難になったので11月30日をもって管理を終了するので承認願いたい。」との文書を市に提出している。

2 これに対して美作市は、「指定管理者指定取消通知書」を同年11月29日付で同社に発出し、11月30日をもって指定管理者の取消処分を行っている。

3 指定管理者の指定手続きの杜撰さについては、第5の二に記載したとおりであるが、この取消手続きにおいても適正に行われたものとは認めがたい。

なんとならば、「美作市公の施設の指定管理者の指定手続等に関する条例施行規則」第3条において、この取消等に関することは指定管理者選定委員会の所掌事務とされているが、この会議記録が存在せず、当時同会の委員長であったHは、百条委員会において会議録がないのなら持ち回りで決め

たのではないかとの証言をしている。

事実証言どおり持ち回りで決裁されたことにより、問題を残す処分であったことは、第5の三の2の(9)に記載したとおりであるほか、第5の三の2の(7)及び(8)に記載したとおりのこともあって、美作市による公の施設の一時閉館処分なのか、条例第8条第1項による取消処分なのかについては、釈然としないところである。

4 そのような取り運びであったことから、手続条例の第8条に定める責任関係をあいまいにってしまったと考える。

また美作市は同社とは、「株式会社雲海が施設の運営管理に関し損失を生じた場合には同社の負担とし、美作市はその損失の責めを負わない。」とする基本協定(第18条第1項)を締結しているが、後日このことについて協議された証跡もない。

5 これら手続きや検討協議の杜撰さとあいまいさによる取消処分であったがために、指定管理者取消処分により生じる損失負担についての協定上の措置についての認識も欠如していことからか、検討等された証跡はない。

なんとならば、その後美作市は、同社清算に伴う損失補てんを目的とした補正予算額を十分念査することなく、単に同社の未払金額を根拠に2,200万円計上し、議会に対してもそうした認識や問題点のあることを示すことなく提案説明して議決を求めるとともに、議会においても一部議員からその点問題提起されたものの、議会もこれを賛成多数で承認していることからもうかがえるところである。

なお、美作市はこの議決を受けて2,200万円を同社の指定口座に払い込んだのは平成25年12月26日であるが、同年12月24日早朝、市民から地方自治法第242条第3項による暫定的停止要求を含む「美作市職員措置請求書」の提出を受けていたが、この対応をすることなく予算執行してしまったことについては、三の2の(6)に記載してきたとおりである。

そうしたことから、解散時における純資産額は、15,047千円であることは既述してきたとおりである。

六 第三の6について

1 美作市では、株式会社雲海に対して平成25年11月30日をもって指定管理者の取消処分をするとともに、努力目標として翌年4月の新たな指定管理者による再開予定日までは閉館方針を表明していたものであるが、これは公の

施設であるだけに妥当性を欠いたものであること、及び地元住民等からの要望もあって、一時閉館としていた温泉施設や体育館の利用再開に方針転換し、体育館の使用再開については12月15日から、温泉施設についてはその予定より遅れて12月26日から直営形態に戻して再開しているが、このようなことならば一時閉館などすることなく、12月1日からは直営移行して施設運営にあたる諸措置を講じ、無用のロス等を容易に回避できたと判断することから、ここにおいても計画性を欠いた杜撰な取り運びであったと言わざるを得ない。

2 これについては、当初予算措置と説明にもとる再開であるほか、運営診断結果や将来方針に基づき廃止していた入浴半額券を再び復活させての再開であった点、将来的にも禍根を残す再開であったと言える。

3 そして複合施設であるが故に誘客につながっていた施設の一部だけを、しかも最も損失額の大きな温泉施設を復活させ、利益率の高い宿泊の再開をしなかったことにより、平成25年12月から翌年3月31日までの4か月間における必要経費だとして、1,956.7万円もの補正予算措置を要することになってしまったのである。

4 また平成26年度においても、方針決定が遅延していることにより、結果的には前年度同様限られた営業内容で通年直営を継続することとなり、これによって通常年間3,000万円程度の赤字であったものが、それをはるかに超える規模の赤字が予想され多額の予算措置を要することになったことは遺憾の極みであり、その責任には重いものがある。

このことに対しては、監査委員から4月15日、美作監査第26号により早急に対処するよう意見具申済みのところである。

5 また美作市から1名の職員を配置しているものの従業員数も最小限度に絞られていることから、宣伝・営業活動も停滞を余儀なくされており、収支面のマイナス拡大はもちろんのこと、当初計画と説明を超えた長期間にわたる変則的な施設運営では、さらなる客離れにも拍車をかけることも想定されるところである。

そしてこのままでは、市民を及び利用者に対する説明すらできていないという現状をも認識するとともに、公の施設の設置目的にも齟齬することとなることは明らかであるので、早急に施設運営に対する方針決定されるべきかと考える。

6 なお、株式会社雲海では平成26年2月20日の株主総会において解散決議をしているが、同日付で作成された決算関係書類（資料14）によると、既述してきたとおりの吟味を欠いた投資名下の2,200万円の資金拠出により、現金預金残高約488万円を含む流動資産が約516万円、建物等の固定資産が1,093万円計上されており、未払金等の流動負債が約104万円であることから、純資産額が15,047,512円となっている。

解散し清算するために必要な資金だと説明してきた金額が、2,200万円であったことと照らし合わせたとき、果たしてわずか4か月ほどの短期間判断による株式会社雲海の解散方針決定と指定管理者の取消処分が、妥当であつたかどうかについても検証の要があると考ええる。

第6 意見

1 平成24年2月、経営診断を委託した B の診断結果もあって、指定管理者制度の活用による経営改善を図ったものの、その制度趣旨の理解不足とも受け取れる手続きや決定が見受けられた。

また市長ら幹部の取り運び方や指示については不明瞭な点も多いほか、議会説明等についても実態把握不足などもあってか不十分であるなど、随所に杜撰さも見受けられるところである。

その上地元から3名の取締役を求めて選任しているが、同人らの取締役としての自覚の薄さもさりながら、市と、市が独断で選定し任せて来た D 氏と共にほぼ実権を握って諸事決定してきたことは証言からもうかがえる。

そのため取締役会としての機能発揮するに至らず、同社としての意思決定や責任の所在についても明確にはなっていない。

さらには平成25年10月2日の取締役会記録によると、「思い違いから初年度経費を3,500万円使用している。」などといった有様であり、現地責任者を含めての意思疎通も連携も至って不十分であったと言わざるを得ない。

このことは、地元取締役が百条委員会において破たんの原因を問われたのに対して、人災だとか、市の管理責任だと証言されたことからもうかがえるところである。

そしてそうした杜撰さとあいまいさに起因して、指定管理者指定してからわずか5か月間で指定の取消処分に至るとともに、あと措置についても多額の市税投入のやむなきに至らしめた市長等幹部の責任には重いものがある。

それはまた、同社設立後においては、取締役としての責任でもある。

2 指定管理者関係業務を担当するのは企画振興部と田園観光部であったが、両部の関係職員についても、法令等の研鑽不足は否めないほか、適時適切な上司への補佐機能の発揮について問題を認めざるを得ない。

しかし、指定管理の予定受託会社設立関係とか、アドバイザーの選定やその位置づけ等に関して、さらには指定管理者の取消による一時閉館決定とその数日後において取られた直営による一部施設再開決定を行うなど、議会对応でも明らかになったように、市長、副市長、政策審議監、一部担当部長においてやや場当たりの決定等し、課長等担当職員に指示のみされるなどしていた事項も多く認められることから、職員に対する責任問題を検討する際には、こうした職場環境下にあったことも考慮する必要がある。

3 経営改善を図るため、大芦高原国際交流の村の運営管理について民間活力を生かせる指定管理者制度を導入しようとした選択は、一つの選択肢としてはあり得たことである。

しかし、その受け皿会社にすべく、にわかに美作市が大半出資の、しかも市長が代表取締役就任するような官製株式会社を平成25年4月2日に設立し、同社に指定管理者指定ありきとしてことを運び、その指定管理者選定委員会が5月17日、議会承認が6月28日、営業開始が7月3日という、常識では考えられないスケジュールの下に取り運ばれてきたこと、また公募によらずに同社の取締役2名（うち1名は指定管理者選定委員会委員長）を含む部内者だけで指定管理者選定しているのである。

考えられないスケジュールによる取り運びであったことについては、参考人からも同意見が寄せられている。

さらには同社には同施設の運営管理能力がないことから、会社の設立及び指定管理者指定前から民間経営者のD氏を頼り、第一次及び第二次改修工事からリニューアルオープンに至るまでの間、何の契約締結も実費補償を含む報酬等支払いもすることなく、市長等幹部において、また職員への指示を通じて、多くの権限を持たせ実行させてきたことは明らかで、これらについてはとても是認できないことであり、幹部等関係者の責任は重いと考える。

なお同人から、美作市に対して建て替えた諸準備費用が1,287万円あるとの申し出のあったことは、第5の一の1の(11)に記載してきたとおりであるので、無報酬で丸投げ同然に任せて来たという経緯もあるので、誠実に対応すべきと考える。

4 5月中旬、D氏は指定管理者予定会社である株式会社雲海名義の資本金2,650万円が入金されている通帳と印鑑の引渡しがあったことから、さ

らに支払関係についても同社から授権があったものとして同口座預金をもって支払いに充てるとともに、受命の7月3日のオープンに向けて広告宣伝や人材の確保を含む諸準備業務について、市や会社の予算統制も責任の所在も明らかではない中、そのすべではないとしても、美作市からの予算のあと措置協議もあり得るとして、相談済みのものも含む第二次修繕工事や各種調達に着手したものと認められるし、開業期日が迫る中、着手せざるを得なかった部分等のあったことも想像はできる。

しかしながら、第三セクター会社が予定されている会社であったからには、また例え一部とはいえ予算のあと措置もあり得ることも前提として行われたものである以上、公会計にある程度準拠した取扱いについて予め指導・指示があつてしかるべきだったと考えると、およそ行政としてはもちろんのこと、市長等市の幹部が役員である会社としても考えられないような発注や調達、そしてそれに伴う予算執行が行われたのである。

5 上記工事や調達に関して、既述してきたとおり移行への着手遅れから予算措置も遅れてしまい、直ちに措置できなかつたと言う事情下において行われたものであり、そうしたことから市が認めたものについては指定管理者指定後締結されることになっていた株式会社雲海との年度協定第3条第2項による変更措置により対処する予定であつたことは、関係記録からうかがえる。

そして遅延等の責任は、株式会社雲海でなく、まして D 氏等側にあるのではなく、全て美作市行政にあつたという外ない。

6 そのような事情もあつて、7月スタート時点においてほぼ資本金等を使い果たし、9月に至っては12月に予定されていた指定管理料500万円の繰り上げを要するまでに資金繰りが悪化したことからこれが表面化し、市の幹部もようやくそれを掌握するに至つたが、前記のことも含め、基本協定第18条第2項、同協定第6条第2項に定める管理者業務仕様書・別表2の②、とりわけ③に記載されている協議事項等に準拠した協議がなぜかなされていないが、もし誰かがこれらのことに気づいてこの履行が果たされていたとしたら、このように短期間での指定管理者取消もなく、無用のトラブルや経費増大も縮小できたのではないかと考えられるので、この点においては多くは美作市側に、そして株式会社雲海側にも懈怠があり責任がある。

そして指定管理会社による宣伝等戦略効果を見極めるには、4か月間という期間ではあまりにも短期間であつたと言わざるを得ず、関係者の事情聴取でも同意見が述べられたし、経営実績のある C からも指摘のあつたことである。なお E 氏からは、定まらない市の経営スタンスこそ経営

破たんが一番の問題だったとの指摘証言もある。

7 また、解散決定会社（25. 11.19の取締役会）への2, 200万円出資についてはその積算も杜撰であったほか、顧問弁護士から他の第三セクターの破産関係ではあるが、「第三セクを廃止する補填まではできない。」との助言のあったことは、第5の三の2の（12）に述べたとおりであり、法令上、また常識としても考えられない不当支出であることから、行政及び会計関係者の責任は重いものとする。

なお、職員の会計及び行政責任について検討する際には、市長等幹部において多くのことを取り運び決定するとともに、必要な情報の共有化も図られない中、指示型でことに対処させられていたという職場環境下にあったことは否めず、その点考慮する必要がある。

なお、市長等取締役には背任容疑も考えられなくもないが、任意の事情聴取からは犯意をうかがうことは出来なかったし、その立証も困難と思われることから、現段階における意見としては消極であるものの、専門家を交え検討すべきとする。

8 他方議会についてであるが、指定管理者指定を前提とした株式会社雲海の設立と資本金出資の議決、改装オープン直前の指定管理者承認議決、とりわけ前記2, 200万円の予算議決、その後における中途半端な営業継続により経費増となっている施設運営に伴う補正予算の承認議決等については、市民に対して相応の責任があるものとする。

特に考えられないスケジュールであるにも関わらずこれを正すことができず、これが種々の問題派生の原因につながったこと、及び解散決定会社の赤字補填であり貸付ならいざ知らず出資金である以上、返還見込みのないことは容易に知り得たにも関わらず、2, 200万円の補填金支出を、節区分「投資・出資金」として承認した責任は重いものがあるとする。

9 以上の監査結果を踏まえ、美作市において特に改善及び対処されるべきと考える事項は次のとおりである。

（1）平成25年11月19日開催の取締役会において既に全会一致で解散を決議している株式会社雲海が、経営に失敗し清算をするために必要な資金だとして、節区分を「投資及び出資金」名下に2, 200万円の支出を決め、同社の第三者割当増資を引き受けたことは、地方自治法第2条第14項及び第16項、第138条の2、地方財政法第4条等に照らしたとき、ま

た「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（総財公第95号、21.6.23）にも違背するものと言わざるを得ない。

また「継続企業的前提がなければ、株式投資は成立しない。」という前提をも欠いた処分であり、実質的には同社の損失を投資名下に肩代わりし、その結果、本来同社役員が連帯して負担すべき損失を、美作市において肩代わりするためのものであることは容易に認識し得たものであることから、不正かつ不当支出と考えるので、下記の推移も見極めながら、専門家の意見も参考にして対処されるべきかと考える。

(2) 株式会社雲海における取締役等役員の責任については、一義的には同社内において、とりわけ約97%もの権利を有する筆頭株主（美作市）としての責任を自覚し、取締役会や株主総会を開くなどの手続きを取り、その中で責任協議を経た上対処されるべきであり、協議が整わないようであれば会社法第355条違反として株主代表訴訟や、善管注意義務違反等による民事手続きにより、その返還を求められてしかるべきと考えるので、美作市において直ちに法的手段の検討も含めた対処方針を決定されたい。

なお、顧問弁護士から別件とは言え情報提供を受けていたにも関わらず任意清算を決定したことにより、会社法第545条による役員の責任査定の決定を受けられなくなったことは、その後の推移を見たとき問題のある決定であったと言える。

(3) 以上のほかに、

- ① 無権利者である D 氏を平成24年12月から翌年6月30日までの間、無報酬で美作市の工事にことさらに関与させ、しかも7月3日の改修オープンに向けての準備業務の大半を、連携や意思疎通不十分なままに丸投げ的に取り運ばせたこと、
- ② 美作市幹部が同人を選定し早い段階からコンサルタントやアドバイザーなどと称して参画させてきているが、この選定経過や身分等手続きが不明瞭であること、
- ③ 平成25年4月2日設立の株式会社雲海のみによる大芦高原国際交流の村施設の指定管理者選定を行い、同社が指定管理者にふさわしいとした選定委員会の構成とその内容に不十分さが見受けられること、
- ④ 市幹部の意向の次第もあつたとは言え、同社が指定管理者に指定されるものとの前提で、責任の所在も不明瞭なまま漫然と株式会社雲海、とりわけ D 氏に丸投げ同然にことを運ばせてきたこと、
- ⑤ 地元から3名に出資要請するとともに取締役に登用しているが、計画の

ほとんどを美作市側と D 氏らにおいて決めるなどしたことにより、地元の意向を経営に反映できなかったこと、

- ⑥ 取締役の責務や責任についての認識が不十分であり、特に指定管理者指定前に大芦高原国際交流の村で株式会社雲海が展開している高額追加改修工事を含む諸準備業務についての掌握と管理ができていなかったこと、また第三セクター会社の株主としての自覚も同様であること、
- ⑦ 指定管理に関する関係通達や条例、そして協定等についての理解と認識が不十分と認められること、
- ⑧ 予算措置を含む指定管理者制度への移行対応が遅すぎたことにより、種々の問題を派生させたこと、
- ⑨ 指定管理に移行後わずか4か月という短期間の営業数値を見ただけでの解散判断には疑問があること、
- ⑩ 文書管理や情報の管理に問題があること、

などなど克服すべき課題も多岐にわたって数多く見受けられ、このことは東栗倉工房株式会社事件とも共通しているところも多く、このままでは相次ぐ類似事案の発生も危惧されることから、まずは市長等幹部においては行政全般の実態把握と問題の原因究明に努め、責任者の指定や場合によっては新たな組織を立ち上げるなどし、抜本的な改善を図る要があると考えます。

行政遂行にとって特に重要な文書管理の杜撰さと情報の共有化と活用不足については目に余るものがあるので、直ちに改善に着手されたい。