

陳情第14号

(株)くみはま縣に関する陳情書

下記の者から別紙要旨による陳情書を受理したから、議会の審議に付する。

記

陳情者 京都府京丹後市弥栄町和田野 822 番地

有田 光亨

令和7年9月4日 提出

京丹後市議会議長 中 野 勝 友

令和 7 年第 5 回京丹後市議会 9 月定例会  
陳 情 文 書 表

- 1 件 名 (株)くみはま縣に関する陳情書
- 2 受 理 年 月 日 令和 7 年 8 月 2 6 日
- 3 受 理 番 号 第 1 4 号
- 4 陳 情 者 京都府京丹後市弥栄町和田野 822 番地  
有田 光亨
- 5 陳情の要旨等 別紙のとおり
- 6 付 託 委 員 会 産業建設常任委員会



(株) くみはま縣に関する陳情書

主旨

過去7年間における(株) くみはま縣の帳簿類一式を京丹後市監査委員に再調査を求めること、及び、場合によっては(株) くみはま縣の指定管理者を取り消すこと。

理由

(株) くみはま縣においては、旧久美浜町時代から京丹後市に引き継がれた案件であるが、平成18年12月に(株) くみはま縣と(株) ポラリスによる「業務提携書」が取交されております。

その内容は、売上に対するお互いの取り分が、8:2と明記されており現在に至っております。

平成23年9月議会における、当時の緒方部長の説明は8:2ではなく矛盾しており、市長は当時8:2を承知しながら、担当の責任部長である緒方部長の説明を同じ議場にいながら訂正していない。

政倫審における、山田委員のこの決算は杜撰だとの指摘、並びに、業務報告の虚偽報告。

政倫審における市(弁護士)の説明には、業務提携書の文面内容について、表現技術・表現の拙劣さ等の問題は別として、文面の拙さを認めています。

平成24年2月9日の産建委員会における弁護士の指導は、民間と民間のことだから、相手に迷惑がかかる可能性があるので取引内容の公開はダメとのアドバイスであるが、政倫審における指摘は正反対で市及び市民が分かるよう特段の配慮との指摘である。

京都労働局からの指導指摘の隠蔽と市議会への報告義務の矛盾。

他に久保井総合法律事務所並びに京都第一法律事務所の所見を添付します。

地方自治法第124条の規定により上記の規定により陳情書を提出する。

令和7年8月26日

京丹後市議会議長 中 野 勝 友 様

京丹後市弥栄町和田野822

有 田 光 亨



西 途 顕 太 郎 殿

令和 3 年 2 月 22 日

大阪市北区中之島 2 丁目 2 番 2 号

大阪中之島ビル 4 階

久保井総合法律事務所

弁護士 今 村 峰 夫



## 意 見 書

### 第 1 照会事項

京丹後市と指定管理者である株式会社くみはま縣（以下、「くみはま縣」という）との間の京丹後市久美浜総合交流販売施設の管理に関する基本協定書（以下、「基本協定書」という）に照らし、くみはま縣と株式会社ポラリス（以下、「ポラリス」という）との間の業務提携書（平成 30 年 7 月 1 日付け）に基づく現在のサンカイカンでの商品販売とレストラン経営は、同協定書に違反していないか。

### 第 2 照会事項に対する当職の意見

当職は、くみはま縣とポラリスとの間の業務提携書（平成 30 年 7 月 1 日付け）に基づく現在のサンカイカンでの商品販売とレストラン経営は、指定管理者が行う管理業務（以下、「本業務」という）の大半をポラリスに委任・委託するものであり、基本協定書第 15 条で禁止された業務の委任・委託に該当し、同条に違反していると考えます。

なお、基本協定書 15 条 1 項は「委任」という用語を用い、同条 2 項は「委託」という用語を同一の意味で使用していると思われるので、ここでは、両者を区別せずに「委任・委託」と呼ぶことにする。

### 第 3 理由

## 1 消化仕入（仕入れ販売方式）

くみはま縣とポラリスとの間の仕入方式は、いわゆる消化仕入である。この消化仕入は、百貨店とアパレルメーカーの取引慣行としてよく用いられている方式で、納入先が顧客に商品の販売を行った時点で、納入先の納入業者からの仕入が発生する点と商品の販売行為は納入業者から派遣された販売員（＝派遣店員）によってなされている点が特徴である。顧客が商品を納入先から購入するまで商品の所有権は納入業者にあるとされている。

本件で、平成 24 年 2 月 24 日の京丹後市議会の産業建設常任委員会で、緒方農林水産環境部長は、平成 19 年 4 月から仕入れ販売方式に変更したと説明し、この仕入れ販売方式というのは、販売できた物に対して仕入額を支払う形で行っています、と述べているが、同部長は、消化仕入と同じ意味で、仕入れ販売方式という言葉を使用している。同部長はポラリスから販売協力員を出してもらっていることを同委員会で認めている。

## 2 くみはま縣からの業務委任・委託 ―顧客への販売行為は誰の業務か―

ポラリスの販売員の行っている顧客への販売行為は、くみはま縣が行うべき業務を同社からの委任・委託に基づいてポラリスが行っているもので、業務の委任・委託に該当する。

この点、くみはま縣やポラリスからは、次の 2 つの反論が予想される。

- ① 顧客への販売は、くみはま縣が自らの業務として行っている。ポラリスは、くみはま縣の業務を応援するために、販売協力員をくみはま縣に派遣して応援しているだけだ。くみはま縣からポラリスに対する業務の委任・委託はない。
- ② 消化仕入では、納入先の顧客へ販売するまでは、納入業者の所有する商品である。ポラリスの販売員はポラリスの自身の業務として自社の商品を販売しているのだから、くみはま縣の業務ではないし、それを委任・委託されたのでもない。

しかし、①、②は、以下に述べるように、いずれも、くみはま縣からポラリスに対する業務委託を否定する反論と呼べるものではない。

まず、①については、顧客への販売は、くみはま縣が自らの業務として行い、そのためにポラリスから派遣された販売協力員を使っているのであれば、当然、くみはま縣が派遣された販売協力員に対する指揮命令権を持つことになるはずである。しかし、前述の業務提携書（平成 30 年 7 月 1 日付け）は、第 2 条で「施設には、甲（くみはま縣）の従業員のほか乙（ポラリス）からの販売協力員を配置し、甲乙協力して運営を行うものとする。」と規定したうえで、第 3 条で「施設の運営にあたって、販売協力員の指揮・命令権限は、乙（ポラリス）にあるものとする。」と明記している。販売協力員に対する指揮命令権をポラリスが持つということは、そこでの顧客への販売行為をポラリスが行っていることを示しており、①の反論は破綻している。

ちなみに、この点については、旧の業務提携書（平成 18 年 12 月 8 日付け）の第 6 条は「施設の運営管理及び商品の販売業務にあたって、販売協力員の指揮・命令権限は、甲（くみはま縣）にあるものとする。」とされていたが、くみはま縣が販売協力員に対し指揮命令権を持つのであれば、派遣労働者は派遣先の指揮命令に服することから、労働者派遣法の派遣事業を無許可でポラリスが行っているのか、との批判を受け、改められたものである。

次に、②は、サンカイカンでの顧客への販売業務を実際に行っているのはポラリスであることを前提に、それがくみはま縣からの委任・委託に基づくものではなく、納入業者であるポラリスの固有の業務として行っているという反論である。

しかし、本件で問題になっているポラリスの販売員による販売行為は、ポラリスからくみはま縣への販売行為ではなく、納入先のくみはま縣から顧客への販売行為である。サンカイカンの指定管理者であるくみはま縣が、顧客への販売について、レジを使用し、レシートも発行している。顧客はくみはま縣から購入したと認識している。また、くみはま縣も、ポラリスの販売員による顧客への販売行為を自己の売上と認識して、売上を計上し、顧客が支払った代金をくみはま縣のレジに入金させているのであるから、くみはま縣の顧客への販売行為は、くみはま縣の業務に他ならな



い。それをポラリス固有の業務と呼ぶのは無理である。よって、くみはま縣の顧客への販売行為は、ポラリス自身の業務ではなく、くみはま縣自身の業務であることは明白であるので、②が成り立つ余地もない。

### 3 まとめ ーくみはま縣からポラリスへの業務の委任・委託であるー

以上より、くみはま縣の顧客に対する商品の販売行為はくみはま縣自身の業務であること、業務提携書（平成 30 年 7 月 1 日付け）に基づき、ポラリスは、その業務をポラリスの従業員である販売協力員を指揮命令して行っていることから、くみはま縣はポラリスにくみはま縣の販売業務を委任・委託しているのは、明らかである。ポラリスに委任・委託している業務の対象は、商品の顧客への販売行為だけでなく、商品の展示・補充にも及んでいるし、レストラン事業も委任・委託の対象になっている。のみならず、業務提携書（平成 30 年 7 月 1 日付け）第 6 条によれば、くみはま縣の経理業務までポラリスが委任・委託を受けている。

これらが、くみはま縣からポラリスへの業務委任・委託に該当するのは明白であり、当職は、基本協定書第 15 条に違反していると考える。

最後に、基本協定書において業務の委任・委託が禁止されている趣旨は、指定管理者制度の安易な潜脱を認めないところにあると解されるが、本件におけるくみはま縣とポラリスの関係からすると、指定管理者であるくみはま縣の実体は空洞化しており、選定基準である「施設の設置目的を達成するために必要な物的及び人的能力を有している」か、疑わしく、指定管理者制度の潜脱状態に陥っているおそれがあることを指摘しておく。

以上

2021年3月24日

## 意見書

有 田 光 亨 殿

〒604-0857

京都市中京区蒔絵屋町 280

ヤサカ烏丸御所南ビル 4 階

京都第一法律事務所

弁護士 奥 村 一 彦

同 高 木 野 衣



### 第1 照会事項

くみはまSANKAIKAN（以下「本件施設」という）の指定管理者である株式会社くみはま縣（以下「くみはま縣」という）と株式会社ポラリス（以下「ポラリス」という）との業務提携書（平成30年7月1日付）に基づく本件施設での商品販売及びレストラン経営の法的問題。

### 第2 照会事項に対する意見

- 1 くみはま縣とポラリスとの業務提携書に基づく本件施設での商品販売及びレストラン経営は、平成28年3月23日付け京丹後市久美浜総合交流販売施設の管理に関する基本協定書（以下「基本協定書」という）15条違反である。
- 2 京丹後市ないし京丹後市長が、くみはま縣とポラリスとの上記違法な業務提携について、監督権限を行使したうえ、同業務提携契約を解除させ、あるいは指定管理者の指定を取り消すなど、必要な措置を講じないことは違法ないし不当である。

### 第3 意見の理由

- 1 基本協定書違反の点について



- (1) 基本協定書15条は、くみはま縣が指定管理者としての業務を第三者に委任又は委託してはならないとしており、京丹後市の承諾を受けて委任又は委託できるのは指定管理者としての業務の「一部」に限定している。これは、指定管理者制度の趣旨の潜脱を認めないためのものである。

すなわち、指定管理者制度は、「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ること」に目的がある。そして、その目的を達成するため、最も適切なサービスの提供者を、透明化された選定手続きを経て地方議会の議決により指定し、適正な管理・運営がなされているか、地方自治体が継続的に監督するものとされている。

そうであるにも関わらず、指定管理者が第三者に業務を委任又は委託することを許容すれば、最も適切なサービス提供者として当該指定管理者を選定した手続きと地方議会の議決を無にし、自治体の監督権限の実効性が損なわれ、住民サービスの低下を招くおそれがある。また、委任又は委託による費用が発生し、経費節減という目的にも反することになる。したがって、指定管理者による業務の全面的な委任又は委託が禁止されているのである。

- (2) 業務提携書第2条ないし第4条によれば、本件施設にはくみはま縣の従業員のほか、ポラリスに指揮命令権限がある販売協力員が配置され、物品販売及び飲食提供に関する業務に協力するとされている。また、物品販売及び飲食提供の業務に関し、くみはま縣がポラリスから仕入れ、売上の8割を上限にポラリスに支払うとされている(業務提携書第5条)。つまり、物品販売及び飲食提供のための仕入れもポラリスが行うということである。

しかし、本件施設の設置目的は、「京丹後市内の農林水産特産物の展示及び販売を通じ、地場産品のブランド定着化を図るとともに、生産者と消費者相互の交流に資する」(基本協定書1条)ことであって、当該目的に合致する物品を仕入れ、販売ないし飲食として提供する業務は、本件施設運営における中核的な業務である。実際、京丹後市久美浜総合交流販売施設指定管理業務仕様書(以下「本件仕様書」という)に、指定管理者が行うべき業務として、「3. 物品販売業務及び飲食提供業務」と明記されている。よって、本件施設の設置目的を実現するに最適なサービス提供者として指定管理者に選定されたくみはま縣が自ら行うべきものである。それを、ポラリスが指揮・命令するポラリスの販売協力員(従業員)が行うというのであるから、指定管理者の中核的業務の委任ないし委託である。

それに加えて、業務提携書第6条によれば、本件施設の経理事務につい

てもポラリスが行うとされている。これも、本件仕様書において、指定管理者が行うべき「本件施設の施設及び設備の維持管理業務」のうち、「記録等作成保存義務」として、「各種会計帳簿、記録簿の作成、整理及び保存を行う業務」に該当する。くみはま縣に留保されている業務は皆無と言わざるを得ない。

なお、本件施設に配置される「くみはま縣の従業員」（業務提携書1条）というのも、ポラリスからの出向者であり、くみはま縣はポラリスに人件費として毎年600万円（ただし直近は240万円）を支払ってきた。また、ポラリスを介して仕入れを行えば、くみはま縣が生産者等から直接仕入れる場合よりもコストがかかる。実際、本件施設及びくみはま縣は継続的な赤字経営であり、大きな改善が見られない。よって、ポラリスからの労働者受入れや仕入れの在り方は、「住民ニーズへのより効果的・効率的な対応」「経費削減」という指定管理者制度の目的にも反することになる。

- (3) 以上より、くみはま縣とポラリスとの間の業務提携書に基づく本件施設における物品販売及びレストラン営業は、指定管理者がその業務を全面的に第三者に委任ないし委託するものであり、指定管理者制度の趣旨を没却するものであって、基本協定書15条に違反する。

## 2 監督権限の不行使について

- (1) 京丹後市は、くみはま縣の株式の51%を保有する株主である。したがって、投資財産に対する損害を被らないよう、くみはま縣の株主総会で議題を提出し、議決権を行使するなど、適切に株主としての権利を行使すべき義務がある。

また、京丹後市は、指定管理者の管理業務・経理状況に関する報告を求め、実地調査等の必要な調査を行い、必要な指示を行う権限を有している（地方自治法244条の2第10項）。一方、指定管理者は地方公共団体に対し、毎年度終了後に公の施設の管理の業務に関して事業報告書を作成して、これを提出することが義務付けられている（同条の2第7項）。したがって、京丹後市は、くみはま縣に対し、本件施設の管理業務を継続することが適当でないと思料される時には、調査・指示監督の権限を適切に行使する義務を負っている。

基本協定書上も、その36条で、指定管理者が同協定内容を履行せず又はこれらに違反したときには、指定を取り消し、又は期間を定めて業務の全部もしくは一部の停止を命ずることができるとされている。

- (2) くみはま縣とポラリスの間の業務提携が、指定管理者制度の趣旨を没却し、基本協定書に違反するものであることは、先に述べたとおりである。

そして、くみはま縣は、違法な業務委託に基づき、不透明な委託料を「仕入れ代」等としてポラリスに支払う結果、長年にわたって赤字経営が継続しており、京丹後市は、くみはま縣の株主として、その投資資産に対する損害を被っていることになる。

- (3) したがって、京丹後市はくみはま縣とポラリスとの違法な業務提携について、株主としての権利を行使して提携を解除すべきである。あるいは、くみはま縣がポラリスに支払う金銭が相当な内容・金額であるのか等、本件施設の管理業務・経理状況に関して調査・指示監督の権限を行使し、合理的な報告がなされない場合には、指定管理者としての指定を取り消すなどの措置を講じるべきである。

京丹後市が、株主としての権利を適切に行使せず、また調査・指示監督権限を行使して措置を講じないことは、違法もしくは不当に財産の管理を怠る行為である。

以上