

公共施設へのネーミングライツの導入に関わる 合意形成のあり方

— 京都市会基本条例における議決事件化の事例 —

畠 山 輝 雄

1. はじめに

近年、全国の多くの自治体において、脆弱財政下における公共施設の維持管理費や新たな収入源の確保を目的に、公共施設の名称を企業や団体等が購入するネーミングライツ（以下、NR）が導入されてきている。拙稿⁽¹⁾における2012年5月のアンケート調査時に76自治体147施設に導入されていたNRは、その後の新聞記事等による筆者の把握⁽²⁾によると、2017年9月末現在で約160自治体約370施設と、この5年間で倍以上にまで増加してきている（図1）。特に、2014年以降の増加が顕著であり、2017年は9月現在の数字であるため、今後さらに増加することが予想される。また、2012年時には都道府県と市区のみの導入であったものが、現在は町村⁽³⁾でも導入されており、全国的に導入が広がっていることがうかがえる。

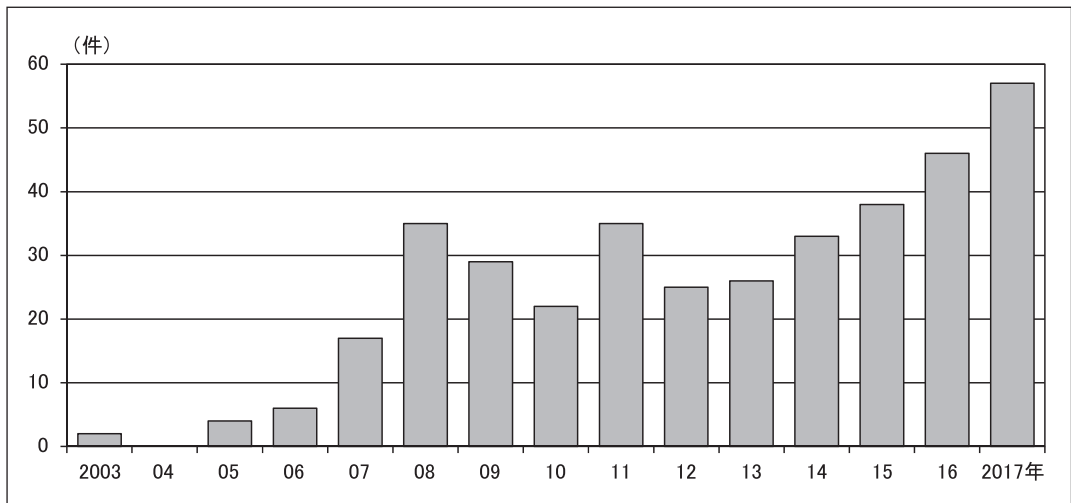
公共施設へのNRのメリットとして自治体の自主財源の確保や施設運営の安定化、企業による広告媒体としての価値や社会貢献性を示す企業イメージの向上が挙げられる一方で、デメリットとして地域住民や施設利用者の反発、契約期間中のスポンサーの経営破綻や不

(1) 畠山輝雄（2014）「公共施設へのネーミングライツの導入の実態と今後のあり方」『自治総研』423号、50-91頁。

(2) NRについては統計が存在せず、正確な数の把握を行うことは困難である。各自治体は、NRによる愛称を広く認知させるため、マスコミ等を通じてNR契約について発表することが一般的である。このため、多くの地方紙ではNRに関する情報が掲載されている。そこで、2012年の筆者によるアンケートでの把握をベースとして、その後G-search (<http://db.g-search.or.jp/>)での「ネーミングライツ」という単語による新聞記事検索で把握した。

(3) 福島県檜葉町、広島県坂町、徳島県石井町、佐賀県大町町、大分県玖珠町、宮崎県川南町、宮崎県高鍋町、沖縄県国頭村で導入されている。

図1 公共施設へのNRの新規導入件数の推移



※ 2017年は9月現在における導入数および導入決定数で示している。

出所：筆者によるアンケート調査およびG-search

祥事等によるイメージダウン、施設名称が定着しなかった場合の広告価値や企業イメージの低下などが指摘されている⁽⁴⁾。企業イメージの変化や広告価値・費用対効果などについては、明確に測定することが困難なため、企業側が地域貢献の一環として契約することが多くそれほど議論になっていない⁽⁵⁾のに対し、地域住民や施設利用者の反発をはじめとしたNRの合意形成に関する動向については、新聞記事などによって多く報道されている。

神奈川県横浜市では、2007年に横浜開港資料館と横浜市歴史博物館にNRの導入を検討した。その際に、指定管理者が利用者にアンケート調査をしたところ8割が反対したこと

(4) 浦田和榮・市川裕子・大山雅己(2007)「日本型ネーミングライツの定着・発展に向けて」『NBL』852号、10-41頁。木村俊介(2014)「ネーミングライツに関する考察」『自治研究』第90巻第6号、16-43頁。長尾秀樹(2007)「日本型ネーミングライツ・ビジネス・モデルに向けて」『月刊体育施設』2月号、86-94頁。畠山輝雄(2008)「公共施設への導入が進むネーミングライツの現状と課題——神奈川県内の動向を中心に——」『自治研かながわ月報』105号、12-26頁。A.Zimbarist著・鈴木友也訳(2007)『60億円を投資できるMLBのからくり』ベースボールマガジン社。D.M.Cater著・原田宗彦訳(2006)『アメリカ・スポーツビジネスに学ぶ経営戦略』大修館書店。

(5) 畠山輝雄(2015)「公共施設へのネーミングライツの導入とスポンサーの地域貢献——徳島県を事例として——」『日本地域政策研究』14号、74-81頁。

を踏まえ、行政に寄贈者への影響が大きいとの報告を上げたが、行政側は引き続き前向きに検討していた。しかし、これに対して電話やメールで市民や寄贈者から反対意見が多く寄せられ、なかには寄贈資料の引き揚げを通達するものも現れた。その結果、横浜市は上記施設へのNRの導入を断念した⁽⁶⁾。

東京都渋谷区では、2009年に宮下公園のNRをナイキジャパンと契約し、その費用によってスポーツ施設を中心とした公園の改修・整備をする計画があった。名称も「宮下NIKEパーク」として再開する予定であったが、路上生活者やその支援団体がNRに対する抗議活動を実施し、また区による公園内に設置されていたテント等の行政代執行による撤去が、公園で居住・活動する権利を侵害されたとする訴訟を起こした⁽⁷⁾。このため、ナイキジャパンは、契約金等はそのままだ公園名称からNIKEを外すこととし、契約金は支払われつつも従来の「宮下公園」という名称が使用された。前述した訴訟では、東京地裁にて路上生活者の強制退去⁽⁸⁾と議会の議決を経ていない、かつ随意契約によるNR契約は違法とする判決が出たことからその後渋谷区は控訴したが、東京高裁での2審でも路上生活者の強制退去については違法判決が出た⁽⁹⁾。ただし、議会の議決を経ていない、かつ随意契約によるNR契約については、地方自治法上は合法であるとの判決となった。その後、ナイキジャパンは毎年NR費用を渋谷区に支払い続けていたものの、公園名称に社名を付与できないことで損失が出ているとして、2017年3月にNR契約解除を渋谷区に申し出て、承認された⁽¹⁰⁾。

東京都八王子市では、2011年4月に八王子市民会館をオリンパスとNR契約した。しかし、同年11月に同社による損失隠しの不祥事が発覚したことを受け、市民からNR契約に対する批判の問合せが相次いだ⁽¹¹⁾。

京都府京都市では、2016年9月の京都市美術館へのNRを公募した。その後、美術館の周辺住民や美術団体らが反対運動を起こし、NR売却撤回を求める請願書を署名とともに

(6) 朝日新聞2008年2月21日朝刊。

(7) 鬼丸正明(2012)「スポーツと公園——渋谷・宮下公園における反ナイキ運動——」『一橋大学スポーツ研究』31号、55-60頁。

(8) 路上生活者を担ぎ上げて強制退去したことが違法であり、行政代執行自体の違法性は否定した。

(9) 藤原孝洋・古田隆(2016)「ネーミングライツの契約は『負担付き寄附』? 公園から原告を退去させるに当たり直接強制したことは違法——裁判所」『判例自治』401号、14-18頁。

(10) 東京新聞2017年4月1日朝刊。

(11) 毎日新聞2011年11月17日朝刊。

議会に提出した⁽¹²⁾。しかしながら、京都市は応募してきた京セラとの交渉を予定通り進め、2017年2月に京セラとの契約を締結し、美術館再整備後から「京都市京セラ美術館」となることが決定した⁽¹³⁾。

以上のように、公共施設へのNRに関しては、合意形成に対する法制度が確立しておらず、行政の独断により実施されることが多く、それに対する反発が生じてきた。詳細は後述するが、NR導入に関しては、地方自治法等の法律で規制されることはなく、行政内の選定委員会で決定されることがほとんどである⁽¹⁴⁾。また、筆者が実施したアンケート調査でもNR導入に関して議会承認を行っているケースは7.5%とわずかであった。NRに関しては、議会承認を経る必要がないことが通例であり、筆者は税金で建設される公共施設の名称変更に関して十分な合意形成が図られていないことをこれまで指摘してきた。

そのような中で、2017年6月に京都市が京都市会基本条例を改正し、第18条の「市会の議決に付すべき事件等」に公の施設にNRを導入することを追加した。詳細は後述するが、これによって公共施設へのNR導入は、議会の議決が必須となり、NRを行政の独断で実施することが不可能となり、住民の代表である議会の承認を経ることが必要になったといえる。公共施設へのNRの導入に議会議決を必要とするよう明文化したのは、岡山市や広島市で個別の公の施設条例にNRを実施できる旨を盛り込んだケースは見られたが⁽¹⁵⁾、各自治体における公共施設全般についてNRを議決事項としたのは管見の限り全国初であり、画期的なことである。

公共施設へのNRについては、法的・制度的解釈や考察を行った研究⁽¹⁶⁾、個別施設の事例から効果や課題を指摘した研究⁽¹⁷⁾、全国的な導入実態を明らかにした研究⁽¹⁸⁾などが中心であり、NRを規制する条例等について検討したものはこれまでにない。全国初の京都

(12) 毎日新聞2016年9月30日大阪版朝刊。

(13) 京都新聞2017年2月7日朝刊。

(14) 前掲(1)。

(15) 山陽新聞2002年11月23日朝刊、毎日新聞2008年7月11日広島版朝刊。

(16) 市川裕子(2009)『ネーミングライツの実務』商事法務。小林明夫(2011)「公共施設へのネーミングライツの設定と地方自治法制——行政財産使用許可制度との関係を中心として——」『自治研究』87巻9号、66-84頁。前掲(4)木村(2014)。

(17) 山本誠(2008)「命名権の会計」『企業会計』60巻7号、92-97頁。中村和彦(2008)「ネーミングライツに関する一考察」『経済論集』第5号、25-36頁。前掲(5)。

(18) 増川雄二・小松幸夫・李祥準・平井健嗣(2009)「ネーミングライツ(施設命名権)の実態調査——施設維持管理との関連分析を中心に——」『2009年度日本建築学会関東支部研究報告集』493-496頁。前掲(1)。

市の条例の改正経緯や特徴を考察することによって、これまで行政の独断により実施されてきた公共施設へのNRに関する合意形成について、今後のあり方を示すことが可能と考える。税金で建設される公共施設へのNRについては、一般的に愛称の付与として合意形成が軽視されてきたといえるが、愛称と言ってもほとんど正式名称のように広く使用されている実態があり、またNR契約によって1千万円を超えるような多額の契約金が動く実態⁽¹⁹⁾もある。さらに、前述のように地域住民や施設利用者の反発を招く事例も出てきていることから、公共施設へのNRの合意形成について検討することは重要である。

そこで本稿では、京都市会基本条例におけるNRの議決事件化を事例に、その経緯や特徴を考察することで、今後の公共施設へのNRの合意形成のあり方について検討することを目的とする。

2. 公共施設へのNRに関わる法制度

公共施設へのNRに関しては、これまで法制度論としてさまざまな観点から解釈が行われてきた。第1に検討されてきたのは、地方自治法である。同法第238条4第1項において、「行政財産は、次項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、もしくは信託し、またはこれに私権を設定することができない。」とあり、行政財産である公の施設の名称に企業名等を設定することが、「私権の設定」にあたるという解釈である。

これに対して総務省は、2004年の名古屋市からの質問に対する見解⁽²⁰⁾として、以下の通りの解釈を示している。

行政財産へのネーミングライツの導入は地方自治法上の私権の設定にあたらぬ。そもそもネーミングライツという考え方は、我国では単なる契約行為でしかない。総務省としては、自治法上ネーミングライツに関するシステムもないので、推奨もしなければ、異論を唱えることもしない。ただし、ネーミングライツの実施にあたっては、公共施設にふさわしい企業を選定してほしい。

(19) 前掲(1)によると、NRの単年度契約額の全国平均は2,003.1万円である。

(20) 名古屋市議会2004年11月定例会議事録。

この総務省解釈により、名古屋市をはじめ全国の自治体においてNRの導入が進んでいったといえる。京都市をはじめとする他の自治体でも、議会においてNRの法的解釈に関する質問が出た際には、上記の解釈を使用しているケースが多い⁽²¹⁾。また、前述した渋谷区宮下公園における訴訟においても、NR契約を「負担付きの寄附又は贈与を受けること」に該当することから、議会による議決を経る必要があるとして、議決を経ていなかった本件を地方自治法上違法と判決した⁽²²⁾。しかし渋谷区が控訴した2審では、財務会計上の違法性の主張であることから住民訴訟で争うべき、またNRは施設の名称という普通財産を購入するということとして普通財産の貸し付けは自治法上認められるという解釈で合法という判決を受けている⁽²³⁾。

さらに、「NRの発祥地・本場は米国である。英米法系の伝統は、国や自治体も企業や私人と同じく、コモンローに服するとする一元論の立場である。したがって、民間企業で認められている手法は、行政でも基本的に認められるというスタンスになりやすいものと考えられよう。このことから、米国生まれのNRを我が国自治法と整合させつつ導入するということは、その本質から理解しようとするならば、いわば『木に竹を接ぐ』ことを意味する。」⁽²⁴⁾という立場からの解釈も存在する。以上のように、地方自治法はNRに関して抵触しないということが一般的である。

次に地方自治法以外で抵触が検討されたのは、都市公園法である。横浜市では、横浜国際総合競技場（日産スタジアム）へのNRを検討した際に、地方自治法と都市公園法への抵触について検討された。まず地方自治法については、NRを「『商標権に準ずる権利』と位置づけました。横浜国際競技場という行政財産の上に、『商標権に準ずる権利』が附着しており、これを本市の保有する普通財産として一般私法の適用を受けて処分（売却）しました」⁽²⁵⁾として前述の自治法の解釈と同様の解釈をしている。

また、同競技場は新横浜公園内に立地しているため、都市公園法の適用範囲である。このことから、都市公園法第11条4項に関わる施行令第18条6項との抵触が検討された。ここでは、法第11条において「国の設置に係る都市公園においては、何人も、みだりに次に掲げる行為をしてはならない」とあり、その第4項において「前三号に掲げるもの（都市

(21) 京都市議会2017年1月24日くらし環境委員会議事録。

(22) 前掲(9)。

(23) 2015年9月17日東京高等裁判所判決文、「平成27年(ネ)2104号 損害賠償請求控訴事件」より。

(24) 前掲(16)、小林(2011)、80頁。

(25) 鶴川博(2006)「財源は自ら稼げ！ 横浜市広告事業のチャレンジ 第5回横浜国際総合競技場のネーミングライツ」『地方財務』、2月号、91頁。

公園の損傷・汚損、竹木伐採・植物採取、土石・竹木等の堆積)のほか、公衆の都市公園の利用に著しい支障を及ぼすおそれのある行為で政令で定めるもの」とされている。その施行令第18条6項において「はり紙、はり札その他の広告物を表示すること」という規定がある。

これに対して横浜市は、「『日産スタジアム』は『横浜国際総合競技場』に代わる施設の正式名称であり、企業名称は含んでいますが、企業の広告物には該当せず、従って都市公園法の禁止行為にも違反しておらず、何ら問題のない。」⁽²⁶⁾という解釈をしている。このように施設の正式名称と解釈した場合、同施設の条例における名称変更をするために条例改正をし議会承認を行う必要があるが、「この競技場は横浜市公園条例では、『新横浜公園内の総合競技場』という『施設種別』で扱われており、固有名称の記載はないため、名称変更に伴う条例改正は必要ありませんでした」⁽²⁷⁾という対応をしている。しかし、横浜市における他のNR導入施設では、NRによる新名称を正式名称ではなく愛称として捉えており、条例改正を行わないための異なる対応を取っている。

以上のように、公共施設へのNRに対しては、現状では法制度が確立しておらず、行政が独断で進めていくことに対して全国的統一手段として規制をかけることができない状況にある。各自治体ではNRに関する要綱や規定を作成しているケースもみられるが、これは行政が独断で決定したことであり、規制をかけるための手段は盛り込まれていない。このため、NRに対して住民や施設利用者との合意形成を図るための規制をかけるためには、各自治体の条例でNRに関わる事項を盛り込むことが現状では唯一の手段である。

3. 公共施設へのNRに関わる条例

(1) 議会で否決された条例案

公共施設へのNRに関して合意形成を図るために、条例等によりNRを位置づけ、導入に際して議会承認を行った事例はごくわずかである。筆者が2012年に実施したアンケートでも7.5%に限られていた⁽²⁸⁾。本章では、条例等によりNRを位置づけ、導入に際して議会承認を行った事例について考察するが、まず本節では議会で条例が提

(26) 前掲(25)、91頁。

(27) 前掲(25)、91頁。

(28) 前掲(1)。

案されたものの、否決された2事例について考察する。

まず神奈川県横浜市において、2010年2月議会に議員提案による「横浜市ネーミングライツ契約に関する条例」が提出された⁽²⁹⁾。同条例案は、NR契約の定義、市の責務、契約締結施設の名称及び契約期間を明示するものである。このように、提案された条例案がNR全般の取り決めを明記しただけのものであり、議員が説明したNRの導入是非やスポンサー、契約金額などを議会で審議できるものではなく、提案趣旨と条例案が異なるとの理由から、賛成少数で否決された。

次に東京都渋谷区において、2010年12月議会に議員提案による「区施設等の愛称名に関する条例」が提出された⁽³⁰⁾。同条例案は、前述した宮下公園におけるNRに関わる反対運動等を踏まえ、手続きの透明化を図るために愛称名や契約期間を条例に設定して議決事件化すること、愛称の使用・周知を図ること、などを規定するものである。同条例案は、横浜市の条例案とは異なり、NR導入に際して議会承認を要することを明記している。しかし、施設の愛称は自然発生的なものであり、条例や規則で定めるものではなく、時代の変遷とともに変化していくものであって固定化することはできないとの反対意見があり、それらも踏まえて賛成少数で否決された。

以上、これらの条例案は、首長提案ではなく、議員提案によるものであることは共通しているが、それぞれの内容は異なっている。横浜市は、現在各自治体で多く定められている要綱に近い内容であり、NRを議会で議決事件化するものではない。一方で、渋谷区は議決事件化するものであったが、賛成少数で否決された。

(2) 議会で可決された条例

一方で、議会で可決された条例については、管見の限り2事例ある。まずは、2002年11月に岡山市において、市長提案により「岡山市都市公園条例」の改正によってアクションスポーツパーク及び岡山ドームのNRを認めることができるとする条例改正案が提出されたことである⁽³¹⁾。現在は「岡山市公園条例」に移行されているが、具体的には、第18条の3（岡山ドームの命名権）において、「市長は、契約により、市以外の者に対し、岡山ドームに呼称を付けることができる権利を認めることができる」という文言を追加した。この条例改正案は賛成多数で可決されたため、条例改正後は

(29) 横浜市議会2010年2月17日定例会議事録。

(30) 渋谷区議会2010年12月10日定例会議事録。

(31) 山陽新聞2002年11月23日朝刊。

市長の権利で岡山ドームにNR契約による名称変更が可能になったといえる。議会での審議に関しては、スポーツパークの開発に関する質疑が中心であり、NRに関しては収入がどこに入るのかという質問が1件あっただけで、大きな議論とはならなかった⁽³²⁾。なお、同施設については、その後NRは導入されていない。

次に、2008年9月に広島市において、市長提案により「新広島市民球場条例（現・広島市民球場条例）」の改正によって同球場のNRを認めることができるとする条例改正案が提出されたことである⁽³³⁾。具体的には、第20条（呼称）において、「市長は、球場の呼称を定めることができる。2 前項の規定により呼称を定めたときは、これを告示するものとする。これを変更し、又は廃止した時も、同様とする。」という文言を追加した。この条例改正案は賛成多数で可決されたため、条例改正後は岡山市と同様に市長の権利で広島市民球場にNR契約による名称変更が可能になったといえる。議会での審議に関しては、NR全般に関する質問のほか、ふさわしい名称を付けてほしいなどの肯定的な要望はあったものの⁽³⁴⁾、否定的な見解は見られなかった。また、本会議では質疑や意見等はまったくなかった。その後、NRの公募を実施し、マツダ株式会社と契約したことにより、2009年から「Mazda Zoom-Zoomスタジアム広島」という愛称が付けられた。

以上のように、議会で可決された条例については、個別の施設の条例に市長が名称（呼称）を付けることができる権利を付したことで一致している。また市長提案により条例が改正された点も共通している。また、岡山市ではNRが現時点で導入されていないものの、双方ともNRを導入することを前提として条例を改正している。これに対して、議会から反対意見が出ることはなかったものの、議決によりNR導入の是非は図った形になっており、他の自治体におけるNR導入過程とは大きく異なっているといえる。

(32) 岡山市議会2002年12月16日定例会議事録。

(33) 毎日新聞2008年7月11日広島版朝刊。

(34) 広島市議会2008年9月24日建設委員会議事録。

4. 京都市会基本条例におけるNRの議決事件化

(1) 京都市におけるNR導入施設の概要

京都市では、2009年の西京極野球場への導入以降、NR導入施設が増加し、2017年9月現在では、導入決定済みの京都市美術館も含めると、12施設でNRが導入されている（表1）。この導入施設数は、全国的に見ても多い部類に入り、施設の種類についてもスポーツ施設、文化施設、公園、公衆トイレなど多様な施設に導入しており、京都市はNRを積極的に導入してきた自治体であるといえる。

また、京都市のNRの特徴としては、公衆トイレを除くと契約期間が10年間となっていることである。筆者が2012年に実施したアンケート調査⁽³⁵⁾では、契約期間について5年間が全体の42.2%と最も多く、次に3年が36.1%というように、比較的短期間の契約期間である。契約期間が10年間以上の施設は全体の4.8%にとどまっており、

表1 京都市におけるNR導入施設の概要（2017年9月現在）

正式名称	NR名称	スポンサー	NR導入年	契約期間	契約金総額
西京極野球場	わかさスタジアム京都	(株)わかさ生活	2009年	10年間	2.5億円
京都市体育館	ハンナリーズアリーナ	スポーツコミュニケー ションKYOTO(株)	2011年	10年間	2.5億円
深草西浦中公園	JCL西浦中公園	(株)JCL	2013年	10年間	300万円
岡崎グラウンド西南角 公衆トイレ	舞妓体験処「心」のト イレ	(株)豊かな気持ち	2013年	3年間 (2期目)	30万円
清水坂観光駐車場東 公衆トイレ	蛇口屋稼業因東司	(株)カクダイ	2013年	3年間 (2期目)	30万円
京都動物愛護センター ドッグラン	ヒルズ・ドッグラン	日本ヒルズ・コルゲー ト(株)	2015年	10年間	500万円
京都会馆	ロームシアター京都	ローム(株)	2016年	50年間	50億円
木屋町公衆トイレ	京都木屋町トイレ診断 士の廁堂byアメニティ コスモス	(株)アメニティコスモ ス	2016年	3年間	30万円
清水坂境内公衆トイレ	はんなりトイレ	TOTO(株)	2016年	3年間	30万円
龍安寺境内公衆トイレ	いろはトイレ	TOTO(株)	2016年	3年間	30万円
嵐山観光駐車場 公衆トイレ	嵐山竹手水堂	イワモトエンジニアリ ング(株)	2016年	3年間	30万円
京都市美術館	京都市京セラ美術館	京セラ(株)	再整備後	50年間	50億円

※ 契約金は税抜価格。

出所：京都市Webサイト

(35) 前掲(1)。

12施設中6施設が10年以上であることは、長期間契約を志向する京都市の特徴であるといえる。また、京都会館と京都市美術館については50年間であり、これは全国的に見ても異例の長期間契約である。このことから、契約金総額でも1億円を超える大型契約が4件あるという点も特徴的である。

以上のように、大型契約が多かったにもかかわらず、京都市ではこれまでNR導入に関して、行政内に設置される選定委員会において導入を前提としたスポンサー選定や名称決定が行われていたのみで、議会による審議は行われていなかった。しかし、前述したように、2017年6月に京都市会基本条例の改正に伴うNRの議決事件化がされた。次節では、この背景について考察することとする。

(2) 京都市会基本条例におけるNRの議決事件化の背景

① NR積極的導入期

前述したように、京都市は公共施設へのNR導入に積極的であり、多くの施設に導入してきた。市議会においても当初は同様のスタンスであり、財政難を背景に、多くの公共施設にNRを導入すべきという論調であった。また、議員団による他自治体への視察も行っており⁽³⁶⁾、行政・議会ともにNRを積極的に導入する姿勢であった。以下で、その一部の発言を示す。

文教委員会今年、横浜市の方に他都市調査に行きまして、少し勉強させていただいたわけでありまして。(中略)改めて当初は5億3,800万円負担やったんですけども、現状6,800万という形で、かなりの額が軽減されたという形になるんですけども。改めてネーミングライツについて前向きに検討される予定はございませんでしょうか。

※ 2007年11月29日普通決算特別委員会第1分科会より自民党議員の発言。

本市としても大きな集客の可能性を秘めているこのサンガでございますので、ネーミングライツ等々の事業を色々進めていくことも含めまして、このサンガに対するスタジアムの建設ということも是非とも積極的に、早い段階で市民の皆さんに発表できるような、そういうものにしていただきたい。

※ 2009年3月2日普通予算特別委員会第1分科会より公明党議員の発言。

(36) 京都市議会2007年11月29日普通決算特別委員会第1分科会議事録。

(市バスや地下鉄について) 増収、増客という面で言いますと、もちろん増客による増収が最もよいのですが、この前、皆さんが開業されたコトチカのように、駅ナカビジネスといったような、本来の交通事業の目的で言うとサイドビジネスになるのかもしれませんが、交通局が思っていた以上に、ほかの事業者にとって非常に魅力的なものがあったのも事実でありますので、やはりネーミングライツとかいったものについても、これから検討されては非常に有効かなという風に思います。

※ 2010年10月18日公営企業等決算特別委員会より民主党(当時)議員の発言。

以上のように、市議会においても党派にかかわらずNRに積極的な姿勢をみせていたといえる。また、京都市初のNRである西京極野球場に導入以前は、他自治体の事例を参考に京都市でも導入すべきであるという議論があった一方、京都市でも導入後は大型契約に成功したこともあり、他の施設でも積極的に導入すべきという論調で多くの公共施設にNRが導入されていた経緯がある。この時点では、行政、議会ともにNRに関して同じ方向を向いていたといえる。

② 京都会館へのNR導入に伴う市議会の論調変化

しかし、2011年に京都会館へのNRの導入を検討し始めたあたりから市議会の論調が変化し始める。2011年2月8日に京都会館にNRを導入し、その契約金で再整備を行うということが新聞各社で発表された。NR契約については、非公募により選定されたローム株式会社との50年間50億円で合意したということも併せて発表された⁽³⁷⁾。しかし、これに対して議会側は事前に何も知らされず、同案件を報道発表で知ったとして多くの議員から質疑・反発が起こった。以下で、その一部の発言を示す。

今日、新聞を見てびっくりしたんですね。昨年の夏から、このネーミングライツの話が出ていたということなんです。(中略) どういう形で民間の企業の方にご協力を頂くんですかという話もしたんですけど、一切ネーミングライツについては出てこなかった。(中略) 方法としては間違っていないと思いますが、ただ一言言いたいのは昨年の夏からそういう話を掛けていると。そしたら、例えば企業に対して協力をいただくなら、どういう形

(37) 契約は2011年に行われたが、契約期間の開始は施設再整備後ということで、2016年からとなっている。

でいただくのか、方針ぐらいは議会に、我々に言うてもらわな。そして、募集をするとかね。突然、ロームさんの名前が出てきた。私はそのプロセス、ここをなぜ皆さん、私ら、議会に何もおっしゃらないのかと、非常に不愉快です。不愉快極まりない。(中略)ここで公演をするときにすべてロームさんの名前が入るわけですよ。それはええとして、ただやっぱりこれはいろんな方からの協力を求めなあかんのと違えます。私はそういうことを議会の方でも議論したかったし、(中略)議会というのをどない思っているのかね。(中略)要らんですか、私らは。

※ 2011年2月8日暮らし環境委員会より自民党議員の発言。

この命名権の問題で、私ども、これは議会軽視だということも(中略)、ようは住民の代表が議会ですから、住民を軽視しているのではないかという風に思ったわけですが、普通であれば(中略)、わかさスタジアムときには広報を掛けて、審査会を経て仮契約という話やったという話を至急されたりもしておりますけれども、やはりこういうことを進めるに当たっては、住民だとか、その代表者でもある議会に対してもきちんと報告をすべきことだという風に思います。

※ 2011年5月23日暮らし環境委員会より共産党議員の発言。

以上のように、京都会館へのNR導入に際して、議会への報告よりも先に報道発表があったことについて、議会軽視という観点から上記以外にも党派にかかわらず多くの質疑や反発があった。市側の答弁によると、「民間資金の導入という事は私どもも考えておまして、しかも今回のケースについては金額も非常に大きいという事もありまして、そういう意味でいくと、極めて異例な進め方になったと、それは反省致しております。これだけの期間、しかもロームさんという、あまり民間の機器を作っておられる所ではございませんので、その辺りの対外的な出し方については、極めて慎重にする必要があったということがございました。かなり市の中でも、本当にそういう意味で行くと、極少数の人数で進めてきたということは確かでございます。相手さん、ロームさんとかかわりを含めて、このような進め方をせざるを得なかった、この辺についてはどうぞ御理解をお願いしたいなと思っております。」⁽³⁸⁾とあり、スポンサー側に配慮をするために非公募かつ行政内の一部のみ

(38) 京都市議会2011年2月8日暮らし環境委員会議事録。

で決定したとしている。

このように、京都会館へのNR導入に際して、議会側から多くの反発があったが、この時点で決定済みのNRを止める権限は議会にはなく、再整備後に「ロームシアター京都」という名称となった。その一方で、50億円という資金が得られることを評価する声もあり⁽³⁹⁾、その後の公衆トイレや京都動物愛護センタードッグランへのNR導入に際しては大きな反発は見られなかった。また、現状NR導入はなされていないものの、京都市動物園⁽⁴⁰⁾や市バスのバス停⁽⁴¹⁾などへNRを積極的に導入すべきという声も挙がっていた。

③ 京都市美術館へのNR導入に伴う行政当局への反発

しかし、京都市美術館へのNR導入の検討に際して、大きな反発が生じることとなる。2016年7月19日の市議会くらし環境委員会で、京都市美術館の再整備に関して約100億円かかることと、そこにNR契約による費用の使用を検討していることが報告された⁽⁴²⁾。公立美術館へのNRの導入は全国初であり、それに対して自民党議員から歴史ある美術館に対するNR導入は慎重に検討すべきという意見が挙がった。

しかし8月9日には、京都市美術館へのNRの導入と募集要項についての報告がなされた⁽⁴³⁾。このNR導入を前提とした報告に対して、多くの議員から反発の声が挙がる。以下で、その一部の発言を示す。

前回の委員会で、市民の皆さんから寄付を頂いた歴史ある美術館ということで、全体に名前を付けるのではなくて、中の施設の部分ごとに名前を付ける方法というのがあるんじゃないかということで慎重に考えるべきだということでは言いました。中の施設等の名前ということで、ここ、書いていますけど、要綱の中に、総称、いわゆる全体というのが入っているんですけど、全体を排除しなかった理由をお願いします。

※ 2016年8月9日くらし環境委員会より自民党議員の発言。

(39) 京都市議会2011年10月5日定例会議事録。

(40) 京都市議会2012年10月12日決算特別委員会第1分科会議事録。

(41) 京都市議会2013年1月25日交通水道消防委員会議事録。

(42) 京都市議会2016年7月19日くらし環境委員会議事録。

(43) 京都市議会2016年8月9日くらし環境委員会議事録。

京都会館を含めて、税金で造っている公共施設、これらは、基本的には条例で設置条例を作ったうえで管理運営しているわけでしょう。だとしたら、税金で設置をした施設の名前について、それを売買するのが、先ほど言いましたけど、制度的な法的な根拠もなくして実施要綱だけで議会に議決を諮ることなく、いいですか、条例は改変する時には議会の議決が要るんですよ。だけど、ネーミングライツ、命名権については議会の議決もなしに行政側サイドの実施要綱だけでやれるということについては、矛盾があるという風には認識されないんですか。

※ 2016年8月9日暮らし環境委員会より共産党議員の発言。

地方自治法に掛からないと、民法上の契約であるということで皆さんは答弁されたと思うんですけども、ネーミングライツの考え方が、近年、これ、出てきていることに対して、むしろ私は、法律が追いついていないという状況であるだけであって、いわゆる地方自治法上に掛からないから議会に諮らないでこういう契約を判断してもいいということには、私は、ならないと思うんですが、いかがですか。

※ 2016年8月9日暮らし環境委員会より日本維新の会議員の発言。

以上の議会による懸念の中で、9月からNRスポンサーの募集が開始された。この強引な手法に対してさらに議会から多くの反発が出された。具体的には、それまでの意見の繰り返しであるが、NRの法的根拠や議会軽視、美術館という歴史的な施設への導入という観点からの質問・意見が各党派から出された。

また、このような状況の中、9月23日に京都市美術館や京都会館が立地する岡崎公園の周辺住民を中心とした「岡崎公園と疎水を考える会」が、683人分の署名（その後119筆追加）とともに、NR売却撤回を求める請願書を議会に提出した⁽⁴⁴⁾。そして、市内の老舗画廊「ギャラリー16」が、全国の美術関係者に募った意見書22件を市長と美術館長宛に提出した⁽⁴⁵⁾。さらに、10月6日に京都市美術館のNRスポンサーが京セラに決定したことが市から発表された後、上記2団体や市内の美術関係者により発足された「京都市美術館問題を考える会」が京セラによるNR撤回を求め、10月19日に市議会各党派へ申し入れを行った。

(44) 京都新聞2016年9月24日朝刊。

(45) 毎日新聞2016年9月30日大阪版夕刊。

このように、京都市美術館へのNRについて、市議会だけではなく、市民や美術館関係者からも反対の声が挙がるようになり、市議会においてもこれらの意見を踏まえた議論がなされるようになった。その一方で、10月12日の市議会決算特別委員会第1分科会の中で、京都市美術館再整備に関わる入札が不調に終わっていることが報告された⁽⁴⁶⁾。当初は100億円程度の見積もりであったものが、129億円の入札結果となり、美術館のNR契約が再整備額の50%を想定した50億円としたことに対しても、無計画であるとして議会から批判が多く浴びせられた。

以上を踏まえ10月26日に、京都市美術館へのNRの導入や再整備に関わる入札不調に対して、議会と十分に議論するよう以下のような「京都市美術館の再整備に関する決議」を全会一致で可決した⁽⁴⁷⁾。

京都市美術館の再整備に関する決議

京都市美術館は、昭和天皇の即位を記念する大札記念京都美術館として、多くの市民の皆様の浄財でスタートした歴史ある美術館である。

現在、京都市美術館の再整備が進められているが、その財源として約100億円の予算の半額を50年間50億円の命名権（ネーミングライツ）で確保するとの案が示され、先日、企業の応募があり決定された。しかしながら、その過程において、歴史ある美術館に民間企業名を付けることに対する危惧や、命名権の制度に対する議会の関与が不足しているなど、十分な議論を求める声もあった。京都市は制度の改善は約束したものの、美術館再整備工事請負契約に関しては、11月議会に提案するために制度見直しの時間はないとし、そのまま決定されたものである。

一方、過日に行われた工事の入札では、当初の総事業費を30億円も上回る金額で1者が入札に応じたのみで、その後の協議も不調に終わり、再度設計等を見直し入札する方針が示された。これは、設計変更はしない、11月議会には必ず間に合わせるといった、議会に対する説明と大きく相違するものであり、その見通しの甘さが明らかとなった。

よって京都市においては、今までの経過を反省するとともに、今後は議会と十分な議論を行い、市民の信頼を回復し、美術館再整備を進めることを求める。

(46) 京都市議会2016年10月12日決算特別委員会第1分科会議事録。

(47) 毎日新聞2016年10月27日京都版朝刊。

その後、美術館内のレストラン建設を先送りにして再入札が行われ、2017年1月27日には93億9,000万円で落札され、NRについても2月1日に京セラと50年間50億円での契約がなされた⁽⁴⁸⁾。その一方で、かねてから議会で指摘されているNRの議会への関与については、2008年に制定されていた「京都市ネーミングライツ事業実施要綱」が1月23日に改正され、「局長等は、ネーミングライツ事業を実施しようとするときは、あらかじめ、実施しようとする施設等、募集方法、予定価格、契約期間、選定方法等の概要を市会の常任委員会に報告するものとする。」という文言が追加され、議会への報告が新たに位置づけられた⁽⁴⁹⁾。

しかし、これに対して議員からは、報告ではなく議決事件とすべきという意見が挙げられた⁽⁵⁰⁾。これによって、NRを議決事件化とすべく、市会基本条例の改正へと動いていく。

④ 市会基本条例改正によるNRの議決事件化へ

これまでの議論を踏まえ、3月議会にNRを議決事件とすべく検討をするよう提案をし、4月24日に各会派の代表者6名とオブザーバー2名の計8名により、NRに関する議会のあり方について検討するための「ネーミングライツ検討会議」を設置した。同会議での検討を踏まえ、5月26日に「ネーミングライツ検討会議の検討結果について」として公表された。そこでは、NRに対する議会の関与の方法として、「京都市会基本条例」という議会基本条例における議決事件にNRを追加する条例改正案を、議会に提出することが提案された。

議決事件の追加理由については、「京都市美術館など、市民の利用に供する施設は、市民の税金等を財源として建設された、市民にとって愛着のある施設である。また、これらの施設の名称は条例で定められているところ、『ネーミングライツ』を付与することは、市民にとって大きな影響があるものといえる。そこで、市民の意見を的確に市政に反映させる観点から、議決事件を追加することとした。」というように明記されており、今回の条例提案は、京都市美術館へのNR導入が大きな発端となったことがうかがえる文章となっている。

また、NRを導入する際の議案の提出のタイミングについても明記され、NR事業の実施決定前とされた。そして、NRを導入する際の議案を審査するための資料

(48) 京都新聞2017年1月27日朝刊。

(49) 京都新聞2017年1月24日朝刊。

(50) 京都市議会2017年1月23日経済総務委員会議事録。

として、施設の概要（設置目的、沿革、利用状況、その他施設の特徴等）を示すもの、NR事業の導入の背景、経過等を明らかにするため、当該事業の概要（契約の相手方の募集方法、予定価格、契約期間、選定方法等）を示す資料の提出を求めることも示された。

さらに、NR事業について、事業執行への責任を執行機関が果たし、市民の意見が的確に反映されるよう、「ア 京都市ネーミングライツ審査委員会の審査の後、契約の前に、契約の相手方などの当該審査の結果を市会に報告すること」、「イ 事業の実施決定・公募前の報告及び上記アの報告に対する市会の議論を尊重すること」の2件を要望した。また、この要望の趣旨を踏まえて、当該事業の関連規定を整備することも求めた。

つまり、当該施設へのNR導入の是非について議会で審議し、それ以降の選定については行政内で設置する選定委員会等に委ねるものの、議会への報告および議会での議論の尊重は行うよう、NRに対する議会の関与のあり方を示したといえる。また、NRの運用に関しては、条例では定めず「京都市ネーミングライツ事業実施要綱」により実施していくものの、条例に合うような修正も併せて求めている。

（3）京都市会基本条例におけるNRの議決事件化の特徴

検討会議での検討結果を踏まえ、京都市会基本条例の改正案を5月30日の定例会（5月市会）に、前述の検討会議の委員8名の連名により議員提案した。その結果、全会一致で可決され、これ以降についてはNR導入に関して議会での議決が必要となった。

具体的には、同条例の第18条（市会の議決に付すべき事件等）において、これまでは「基本計画の策定、変更又は廃止」と「姉妹都市盟約の締結」の2件のみであったところに、下線部(3)の文言を追加した。

京都市会基本条例

（市会の議決に付すべき事件等）

第18条 地方自治法第96条第2項の規定に基づき市会の議決に付すべき事件は、次のとおりとする。

- (1) 基本計画（地方自治法の一部を改正する法律（平成23年法律第35号）による改正前の地方自治法第2条第4項の規定に基づき定めた基本構想を実現するための基本

的な計画で、市政全般にわたり総合的かつ体系的に定めるものをいう。以下同じ。)の策定、変更又は廃止

(2) 姉妹都市盟約の締結

(3) 通称を命名する権利の付与の対象とする施設(重要な公の施設に関する条例別表第1に掲げる施設に限る。)を定めること。ただし、当該施設の一部を対象とする場合を除く。

表2 京都市重要な公の施設に関する条例における別表第1に掲げる施設

文化・スポーツ 関連施設	音楽堂、有料運動公園施設、動物園、元離宮二条城、美術館、ユースホステル、京都会館、青少年活動センター、都市公園、体育館、考古資料館、歴史資料館、武道センター、文化会館、国際交流会館、男女共同参画センター、地域体育館、市民スポーツ会館、京都コンサートホール、醍醐交流会館、久世ふれあいセンター、ラクト健康・文化館、京都芸術センター、大学のまち交流センター、市民活動センター、景観・まちづくりセンター、文化財建造物保存技術研修センター、京北運動公園、黒田トレーニングホール、京北パラグライダー施設
産業・消費生活 関連施設	中央卸売市場、と畜場、勸業館、森林文化交流センター、宇津峡公園、京北森林公園、地域特産物需要拡大センター、上弓削農業集落排水処理施設
保健衛生 関連施設	斎場、保健所、衛生環境研究所、墓地、桃陽病院、健康増進センター、こころの健康増進センター、子ども保健医療相談・事故防止センター、京都動物愛護センター
社会福祉 関連施設	中央保護所、保育所、浴場、児童館、老人いこいの家、老人福祉センター、地域リハビリテーション推進センター、児童福祉センター、老人保養センター、ひとり親家庭支援センター、障害者スポーツセンター、老人デイサービスセンター、老人介護支援センター、特別養護老人ホーム、久多いきいきセンター、老人短期入所施設、学童保育所、障害者教養文化・体育会館、長寿すこやかセンター、福祉ボランティアセンター、細野保育所、障害福祉サービス事業所及び障害者支援施設
環境関連施設	環境保全活動センター
防災関連施設	市民防災センター
交通・上下水道 関連施設	疏水運河、水道、公共下水道、乗合自動車旅客運送事業施設、高速鉄道事業施設
教育関連施設	学校、青少年科学センター、生涯学習総合センター、図書館、野外教育センター、奥志摩みさきの家、知的障害者学習ホームひかり学園、総合教育センター、日野野外活動施設、野外活動施設花背山の家、学校歴史博物館、子育て支援総合センターこどもみらい館、教育相談総合センター、野外活動施設京北山国の家、京都まなびの街生き方探究館
その他	市長が重要と認めるもの

出所：京都市Webサイト

このように、公の施設の全体の名称に対するNR導入の是非⁽⁵¹⁾について議決事件化したといえる。なお、重要な公の施設に関する別表第1に掲げる施設とは、表2に示した通りである。主要な公の施設が含まれており、これまでのNR導入施設で言うと、公衆トイレは除外されるものの、それ以外の施設はすべて議決事件の対象となった(表1)。

京都市においては、NR導入に関して議決事件化するために、議会基本条例の議決に付すべき事件等としてNRの導入を盛り込むという手段をとった。NR導入に関して議決事件化するためには、他に3つの手段があると考えられる。第1に、NRに関する個別条例を設置し、その中に議決を要するよう定めることである。これは、議会で否決されたものの渋谷区が採った方法である。第2に、それぞれの公の施設にNRを導入できる旨の文言を追加することである。これは、NR導入を前提としていたものだが、岡山市や広島市が採った方法である。NR導入を前提としていたとしても、文言追加にあたって条例改正が必要となるため、ここでNR導入の是非を問うことができる。第3に、NRによる新名称を愛称や通称ではなく正式名称と捉え、各公の施設の条例における施設名の変更に伴う条例改正を行うことである。これは、行政側がNR推進の立場であった際には、議会側からの提案は困難であり、実施は難しいと考えられる。

上記のような手段がある中、京都市議会が議会基本条例の改正という手段を採った理由は、ネーミングライツ検討会議の参加議員へのヒアリングによると、NR事業に市民の意見が反映されるよう、議会の関与を高めることを目的に、その最もわかりやすく適切な方法としてこの手法を選択したとのことである。このため、個別条例の制定については具体的な検討は行っていないとのことである。その一方で、NR契約に関する細部は実施要綱に委ねており、今後さらなる調整が必要である一方、条例内には実施要綱に委ねる旨は規定されていない。京都市では上記について、要綱以外で明文化する予定は現在のところないとのことであり、契約に関する詳細について議会がどこまで踏み込めるかは未知数である。京都市の場合には、導入施設の是非を問うものであるが、契約先や施設名称、契約内容まで関与する場合には、NRに関する個別の条例を設置することの方が、明確な基準を設定することが可能であると考えられる。

(51) 契約更新の際には議決は必要ない。

5. おわりに

京都市では、NR導入における市民の代表としての議会の軽視を背景に、京都市会基本条例という議会基本条例における「議決に付すべき事件」に、NRに関することを位置づけるという手段で、NRの議決事件化をした。これによって、条例で規定される重要な公の施設については、NRの導入に際して議会での議決が義務づけられ、合意形成が図られる形となった。このように、住民の代表である議会におけるNRの合意形成を明文化したことは全国初であり、大いに評価されるべきである。その一方で、NRに対する議会関与の明確化を目的に議会基本条例に盛り込んだことから、細部の契約に関する事項やこれまでの京都市ネーミングライツ事業実施要綱との整合性など、これから詰めるべき事項がまだあり、さらなる議論が必要であると考ええる。

契約の細部に関わる事項なども併せて規定するNRに関する個別条例として定める手段も存在するため、各自治体の状況に合わせた方法が選択されるべきである。筆者は、各自治体の財政難ゆえのNRの導入について反対しているわけではなく、住民の税金により建設された公共施設の名称に関しては、愛称・通称とはいえほとんど正式名称のように使用されていることから、行政の独断で簡単に変更することは避け、正当な合意形成の手段を取るべきというスタンスである。住民や利用者が愛着を持っている施設名称も存在するため、行政側も施設名称の変更を安易に考えるのではなく、NRによる施設名称を正式名称として条例改正をするぐらいの慎重な検討をすべきである。

しかしながら、現状では行政側から上記のような提案をすることは現実的ではないため、議会側の提案によるNR議決事件化が図られるべきである。京都市では、条例改正後まだNR案件は出てきていないことから、その影響は未知数であるが、今後その影響等については検証していきたい。

また、京都市における事例は、近隣の自治体でも議論になっているようである⁽⁵²⁾。今後、他の自治体でも京都市の事例を踏まえた検討がされるべきであり、今後さらに増加す

(52) 大阪府吹田市において、市立吹田サッカースタジアムへのNRの導入に関する議論の中で、京都市でNRの議決事件化が議論されていることに触れ、同スタジアムへのNRに関しても議決対象とすることを検討すべきであるとの意見が出ていた（吹田市議会 5月31日 5月定例会会議録（速報版）より）。なお、吹田サッカースタジアムについても、京都市美術館と同様に市民や利用者の寄付を中心として建設された施設であり、NRに関しての住民との合意形成は必ず図られるべきと考える。

ることが予想される公共施設におけるNRに関する合意形成のあり方がさらに議論されることを望む。

なお本稿は、京都市を事例にNR導入に対する議決事件化への過程を考察したものである。本文中でも触れた、条例改正のきっかけとなった京都市美術館へのNRに関わる議会や住民団体、美術家団体等の反対運動に関しては、行政との対立も含めて複雑な構造となっていた。これらの分析・考察については論を改めたい。

[付記]

本研究の遂行にあたっては、科学研究費補助金（基盤研究（B）『グローバル化の新局面における政治空間の変容と新しいガバナンスへの展望』研究課題番号：15H03277、研究代表者：山崎孝史）を使用した。

（はたけやま てるお 鳴門教育大学准教授）

キーワード：公共施設／ネーミングライツ／住民合意／
議決事件化／条例／京都市