

西 監 第 1 3 4 号
令 和 2 年 4 月 3 0 日

請求人代表者
〈 略 〉 様

西尾市監査委員 角 谷 孝 二
西尾市監査委員 渡 辺 信 行

西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

令和2年3月25日付けをもって提出のあった地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項の規定に基づく西尾市職員措置請求（以下「本件請求」という。）について、監査結果は下記のとおりであるので、同条第5項の規定により通知する。

記

第1 請求の要旨（原文のとおり）

西尾市職員措置請求書 （住民監査請求書）

西尾市長に関する措置請求の要旨

1 請求の要旨

（1）総論

西尾市長〈略〉（以下「市長」という）は、平成29年7月5日に市長就任後、『新たな官民連携手法（西尾市方式）による公共施設再配置第1次プロジェクト（以下「PFI事業」という）』の中止と見直しを進め、同年10月27日、株式会社エリアプラン西尾（以下「SPC」という）に対し工事中止の通知書を送付した。（事実証明書1）

もっとも、この工事中止は、特定事業契約（以下「本契約」という）第41条等に基づく一時的な中止であるが、これは契約内容の変更を可能とすることを定めたものでなく、一時中止によって発生した損害や増加費用は、市が負担をしなければならないものとされている。

そして、本契約上、事業内容の変更を求めることが可能であることを明示的に定める規定は存在しない。

それゆえ、一時中止の対象工事に係る業務について、SPCとの間で契約内容から除外する旨の契約変更が可能であるかについては、不透明な状況であるといわざるをえない状況である。

このような状況において、市長は、一色B&G海洋センタープールの解体工事（以下「本件解体工事」という）について、SPCではなく、他の企業に発注するに至ったが、以下詳述するとおり、二重契約であり市に重大な損害を与える不当かつ違法な行為である。

（2）市長による不合理な主張

市長は、本契約第15条に基づく業務要求水準書の変更によって、事業の一部を解除する

ことすらも可能であると解釈しているが、大胆な解釈であり、リスクが高い。

平成30年11月14日付住民監査請求に対する監査結果でも、市が求める業務要求水準書の変更案の内容が、本契約の内容の同一性が認められるかぎり、本契約第15条により市とSPCとの間の協議が成立しなかった場合に、業務要求水準の変更を行うことができるとされたが、一般的に「業務要求水準書の変更」が、対象事業そのものを契約内容から除外するほどの変更を可能とするものかについて、通説的な見解が存在するわけではなく、そもそも、その前提とする契約解釈自体が強引である。(事実証明書2)

いずれにしても、本契約に含まれる施設整備事業の多くを廃止してしまうような見直し計画が、もはや同一性があるといえるわけもない。

また、これまでに本PFI事業で行われた施設整備においては、当初予定していたプロジェクトファイナンスは行われることがなく、全て市が事業費を負担している状況である。

しかしながら、SPCがプロジェクトファイナンスによる資金調達によって事業を遂行することは、PFI事業の基本的な要素であって、市が事業費を負担している現在の状況は、もはやPFIとは言えないものに変貌してしまっている。

これらのことからすれば、市長の提案している業務要求水準書の変更案に、もはや契約の同一性がないことは明らかである。

以上のとおり、市は、契約の同一性があれば、本契約第15条を根拠に、契約変更が可能であるとの解釈を前提としているが、その契約解釈論も妥当性の裏付けのない不合理なものである上、市長の提案している業務要求水準書の変更案は、到底契約の同一性があるといえるものとはいえず、有効に契約内容の変更がなされているとは到底評価できない。

(3) SPCとの協議が難航していること

現に、市とSPCとの間における本PFI事業の見直しに関する協議の状況をみると、平成30年6月19日、市がSPCに対し、第15条による業務要求水準の変更の協議を請求し、これに対して、SPCは、「業務要求水準の変更は、業務範囲の削減や事業自体の削減といったものではないと理解しているため、市が今回の変更を業務要求水準書の変更と捉えること自体受け入れ難い。」と回答しているように、そもそも、変更手続きのあり方について、両者の解釈に大きな相違があり、協議は順調に進んでいない。(事実証明書3、4)

その原因は、先述のとおり、市側の主張が不合理なものであるからに他ならない。

(4) 二重契約によるリスク

このような状況下において、市長は、本件解体工事について、SPCではなく、他の企業に発注するに至った。(事実証明書5)

しかしながら、市長の不合理な契約解釈を主張している結果、未だSPCとの間の協議が難航中である以上、SPCに発注した同解体工事にかかる業務が、本契約第15条による業務要求水準の変更によって、本契約の業務から除外されたと解して良い状況にはない。

それにもかかわらず、市が協議の成立をまたず、他の業者に発注して解体工事を実施することは、二重契約に陥ることを意味し、市の帰責事由により、本契約に基づくSPCの業務が履行不能になったものとして、民法536条2項により、SPCは反対給付を受ける権利を喪失しないことになるから、市が二重に本件解体工事に係る請求を受けるおそれのあるリスクの高い行為である。

(5) 市長の善管注意義務の内容

いうまでもなく、市長は、市に対して高度の善管注意義務を負うものであり、本件のように市の財政に重大な影響を及ぼす行為について、客観的な根拠を有する妥当な解釈論に基づいて判断すべきであることは、当然のことと言わなければならない。

また、一定の目的を達成するために取り得る手段の内、あえて冒険的な選択肢をとるまでもなく、法的紛争リスクを回避することが可能な他の手段があれば、より安全な手段を採用すべきことも、当然のことと言わなければならない。

(6) 本件解体工事の発注が違法であること及び市長の善管注意義務違反

本件では、本件解体工事は他の業者に発注されて実施されているのであるから、事業そのものの必要性がなくなったわけではない。

そうであれば、既存建物の解体という目的を達する上で、SPCに業務を行わせることによって、本件解体工事の関係では、先述の二重契約によるリスクを回避できるのであるから、敢えて一般競争入札の方法で、他の業者に工事を請け負わせる特段の必要性は認められない。

市は、本件解体工事を一般競争入札の方法で発注しているから、入札資格を有する程度の施工能力のある業者であれば、それ以上に、工事の実施について特段の施工能力が求められる工事ではなく、施工能力の観点からも、SPCに対して工事を発注することを回避すべき理由はないことは明らかである。

本件解体工事にかかる発注方式の変更によって、市にいかなる経済的合理性もたらされたかについては、何ら説明責任が果たされていない。むしろ、市は、SPCの見積もりに基づいて予算計上をしていると思われ、いかなる検証も行われていないことが明らかである。

なお、本件解体工事は、工事内容を見直したことによって、予算を下回る金額となったようであるが、発注方法を変更したことによってもたらされたものではない。

以上のことからすれば、市長が、本契約によりSPCに発注をしている本件解体工事に関する業務について変更契約ないし一部解除されていないにもかかわらず、同工事に係る設計業務及び解体工事の施工について、一般競争入札の方法で他の業者に発注したことは、二重契約であって市の公平性・信頼を著しく貶める行為であり、その契約の締結及びその代金の支出は、違法かつ不当なものである。又、これに係る市長の判断に、善管注意義務違反があることも明らかである。

(7) 市の損害

このような違法な契約に基づく支出は、全額が市の損害となっているというべきである。

(8) 結語

よって、監査請求人は、市長に対して市が被った損害を賠償するよう請求すること、その他適切な措置を求めるものである。

2 請求者

住 所 <略>
氏 名 <略> (代表)

住 所 <略>
氏 名 <略>

住 所 <略>
氏 名 <略>

住 所 <略>
氏 名 <略>

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

1 事実証明書

- ・事実証明書1 【報道記事】 市長とSPCの主張にズレ
- ・事実証明書2 【西尾市公文書】 平成30年西尾市監査委員公表第34号
- ・事実証明書3 【報道記事】 業務要求水準変更を通知
- ・事実証明書4 【報道記事】 支払いなければ法的措置へ

令和2年3月25日

西尾市監査委員 あて

第2 請求の受理

本件請求は、令和2年3月25日付けで提出された。

本件請求は法第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認められたので、同年4月6日付けで受理した。

第3 監査の実施

1 関係執行機関等の陳述

令和2年4月10日に西尾市役所4階41会議室において資産経営局長、資産経営課長及び同課主幹並びにスポーツ振興課長及び同課主任主査から監査対象事項について陳述を聴取した。

2 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和2年4月13日に西尾市役所4階41会議室において請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

なお、2名の請求人及び委任を受けた代理人1名の計3名が陳述会に出席した。新たな証拠の提出はなかった。

3 関係人調査

法第199条第8項の規定に基づき、令和2年4月17日に西尾市役所4階41会議室において関係人として、新たな官民連携手法（西尾市方式）による公共施設再配置第1次プロジェクトにおける特定事業（以下「PFI事業」という。）契約の受託者である株式会社A（以下「SPC」という。）からPFI事業契約における「一色B&G海洋センタープール」の取り扱いについて、契約締結から他業者に解体されるまでの経緯等について聴取した。

4 監査対象事項

令和元年5月23日付けで〇〇〇〇と契約締結した、一色B&G海洋センタープール解体工事（以下「プール解体工事」という。）契約

5 監査対象部課

PFI事業見直しに係る事務を所管する資産経営局資産経営課及びスポーツ振興課を監査対象部課とした。

6 関係書類の調査

監査対象部課に対し関係書類の提出を求め調査を実施した。

第4 監査の結果

請求人が主張する違法又は不当とする理由に対する監査の結果は次のとおりである。

1 一色B&G海洋センタープールの概要

一色B&G海洋センタープールは、B&G財団によって昭和59年に建設され、3年後の昭

和 62 年に西尾市（旧一色町）に無償譲渡された施設である。

B & G 財団は、モーターボート競走法 20 周年を記念して 1973 年に設立された財団であり、施設づくりでは 1,400 億円におよぶボートレースの収益金により、全国 480 市町村に地域海洋センター（プール・ボートハウス・体育館）を建設し、地元自治体に無償譲渡した実績がある。

開設年月日	昭和 59 年 3 月 21 日
建物面積	1,081 m ²
施設概要	温水プール 25m×6 コース 水深 1.1m～1.2m 温水幼児用プール 10m×6m 水深 0.5m～0.6m
使用料	大人 250 円 子供（中学 3 年生以下）100 円 回数券、定期券、団体割引制度有
利用時間	午前 9 時から午後 8 時 30 分まで（1 時間 30 分入れ替え制）
利用形態	一般利用、水泳教室、水泳大会など

2 P F I 事業契約締結からプール解体工事が実施されるまでのプロセス

(1) P F I 事業契約締結から業務要求水準見直しに係る協議

ア 平成 28 年 5 月 30 日

P F I 事業の仮契約を S P C と締結した。

一色 B & G 海洋センタープールは、これまで市民プールとしての機能を担ってきたが、P F I 事業契約において、プロジェクト 03 「寺津温水プール（仮称）」（鉄骨造 2 階建の屋内温水プール）の建設が、寺津小・中学校プール跡地に計画されたことに伴い、同プロジェクト内で令和元年度に解体することとなった。

イ 平成 28 年 6 月 27 日

市議会 6 月定例会において、P F I 事業契約議案と債務負担行為額を 198 億 7,945 万 4 千円に租税公課、金利変動、物価変動、制度変更等に伴う増減額を加算した額に再設定する議案が可決され、これをもって S P C と P F I 事業契約を締結した。

ウ 平成 29 年 7 月 5 日

西尾市方式の P F I 事業の凍結・見直しを主張した中村市長が就任した。

エ 平成 29 年 10 月 27 日

市は、顧問・代理人契約を締結していた弁護士の名で、S P C に対し工事中止を通知した。
なお、P F I 事業契約の中で、解体施設として位置付けられていた一色 B & G 海洋センタープールについては、未着手であったため解体中止を求めた。

オ 平成 30 年 3 月 5 日

市は西尾市 P F I 事業について、これまでの実施経過を確認し、その問題点を整理するとともに、今後の事業の望ましいあり方を追求するために行った検証及び見直しについて、報告書にまとめこれを公表した。（P F I 事業検証報告書・見直し方針）

この報告書の中で、一色 B & G 海洋センタープールは、「当面は施設を維持することに努める。しかし、財政負担軽減の必要性を考慮し、大規模修繕が必要となった場合には解体する。」と今後の取り扱いについて方向性を示した。

カ 平成 30 年 6 月 19 日

市は業務要求水準書の変更について、SPCと協議を行うため、PFI事業契約書（以下「契約書」という。）第15条第1項に基づき、SPCに対し業務要求水準書の変更（案）（以下「変更（案）」という。）を通知した。

変更（案）は、一色B&G海洋センタープールについて、当面は施設を維持し使用することとしたため、解体施設として位置付けていた当初の要求水準から全部削除し、報告書で表明したとおりプールは解体しないとした。

なお、契約書第15条には、業務要求水準書の変更について、次の通り規定されている。

第15条（業務要求水準書の変更）

1. 甲は、必要があると認めるときは、業務要求水準書の変更案の内容及び変更の理由を乙に通知して、業務要求水準書の変更の協議を請求することができる。
2. 乙は、前項又は前条第2項の通知を受けたときは、30日以内に、甲に対して次に掲げる事項を通知し、甲と協議を行わなければならない。
 - (1) 業務要求水準書の変更に対する意見
 - (2) 業務要求水準書の変更に伴う事業日程の変更の有無
 - (3) 業務要求水準書の変更に伴うサービス対価の変更の有無
3. 第1項又は前条第2項の通知の日から14日を経過しても前項の協議が整わない場合において、甲は、必要があると認めるときは、業務要求水準書、事業日程又はサービス対価を変更し、乙に通知することができる。この場合において、乙に増加費用又は損害が発生したときは、甲は必要な費用を負担しなければならない。但し、乙が増加費用又は損害の発生を防止する努力を怠った場合においては、この限りでない。
4. 業務要求水準書の変更が行われた場合において、甲は、必要があると認めるときは、理由を示して事業関係図書の変更を求める旨を乙に通知することができる。
5. 業務要求水準書及び事業関係図書の内容が変更された場合には、乙は、必要に応じ、開発企業等と協議の上、本件開発にかかる図書の内容の変更につき必要な措置を講ずるものとする。

キ 平成 30 年 6 月 26 日

SPCが市に対し、「カ 平成 30 年 6 月 19 日」の通知内容に対する確認依頼を提出した。その主な内容は、業務要求水準書変更協議に係る市表明保証について、特定事業契約書の変更の手の可否、変更（案）に係る協議開始日など協議開始に向けて確認を求めるものであった。

ク 平成 30 年 7 月 4 日

市がSPCに対し、「キ 平成 30 年 6 月 26 日」に対し回答した。

その主な内容は、業務要求水準書変更協議に係る市表明保証については、市が内閣府民間資金等活用推進室から「契約の変更を行うにあたり、引き続きPFI事業で行うことが適当であるかについて、自治体が判断すれば問題ない」との見解を得ていること、市は事業見直し後も、契約の同一性が保たれていると判断していることを始め、特定事業契約書の変更の手の可否、変更（案）に係る協議開始日などについて回答した。

ケ 平成 30 年 7 月 5 日

SPCが市に対し、「カ 平成 30 年 6 月 19 日」で通知を受けた変更（案）について意見を提出した。

その主な意見は、「業務要求水準の変更は、業務範囲の削減や事業自体の削除といったものではないと理解しているため、市が今回の変更を業務要求水準書の変更と捉えること自体受

け入れがたい点」や、「事実上、事業の一部解除であると認識せざるを得ない」などの意見とともに、事業日程及びサービス対価の変更の有無に対するものであった。

コ 平成 30 年 7 月 9 日

市が S P C に対し、「ケ 平成 30 年 7 月 5 日」の S P C からの意見に対し回答した。

その主な内容は、市は P F I 事業における包括的な業務を全体として見て、それを縮小することも業務要求水準の変更によって当然になし得るとの考えを示したものであった。

サ 平成 30 年 7 月 17 日

S P C が市に対し、「コ 平成 30 年 7 月 9 日」の回答に対し再確認を求めた。

その内容は、市が求める事業範囲の変更は、特定事業契約それ自体の変更を要する内容となっていること、業務要求水準の変更では対応できる範疇を超えているため、事業契約の変更手続きが当然必要であるとの考えから、業務要求水準書の変更手続きではなく、「両当事者の合意による特定事業契約の変更の必要性」及び「契約変更手続きの進め方の想定」について確認を求めるものであった。

シ 平成 30 年 7 月 29 日

一色 B & G 海洋センタープールが、台風 12 号によりプール上屋の一部が破損した。そのため破損部分を取り払い、屋外プールとして営業を継続することとした。

なお、営業は平成 30 年 9 月 30 日までを予定していた。

ス 平成 30 年 9 月 4 日

一色 B & G 海洋センタープールが、台風 21 号により残りの上屋も破損し、ほぼ壊滅した危険な状態となった。鉄骨部分の錆の塊がプールに落下するようになったため、営業を停止した。

セ 平成 30 年 9 月 10 日

S P C が市に対し、「業務要求水準の変更案の内容及び変更の理由についての意見書等」という見出しで、変更（案）に対する意見を提出した。

その内容は、意見の前置きとして、S P C が市に対し、当該変更に関する手続き等の正当性に関する市の表明保証や経済合理性等に関する客観的な検証等について、再三市に求めたが一向に対応されないことや、資料の訂正を求めてきたにも関わらず一切訂正されないことなどが訴えられていた。S P C のみに対応を強要されるのは遺憾であるが、誠意ある協議を行うことで、西尾市及び西尾市民にとって有意義な事業となることを強く望むという思いから意見を述べるに至った経緯が記されていた。

全体に対する意見として、変更手続きに係る根拠や変更（案）に関する優位性並びに経済合理性などについて検証及び説明等が求められているとともに、個別事業に関する意見では内容、事業日程の変更の有無、サービス対価の変更の有無などについて、対象施設ごとに意見が述べられていた。

ソ 平成 30 年 9 月 18 日

市は一色 B & G 海洋センタープールについて、市長決裁を経て閉鎖を決定した。

プール閉鎖を決断した理由は、平成 30 年 3 月 5 日付けの P F I 事業検証報告書・見直し方針で「大規模修繕が必要となった場合には解体する」とその方向性を示している中、台風の被害を受けたプールの現状が大規模改修が必要な状況であると P F I 検証室が判断したことによるものであった。

大規模修繕の該当性については、「上屋ビニールの葺き替え、その下地鉄骨のさび落とし、補修、それに加え、腐食によるプール水槽や排水管の漏水修理を行う必要がある」とのことから、大規模修繕に該当すると判断していた。

タ 平成 30 年 9 月 20 日

一色 B & G 海洋センタープール閉鎖について、利用者に対する説明会を一色町体育館で実施した。プール利用者が 33 名参加した。

チ 平成 30 年 10 月 1 日

B & G 財団に一色 B & G 海洋センタープールを撤去する旨を申請した。

ツ 平成 30 年 10 月 16 日

市が S P C に対し、「セ 平成 30 年 9 月 10 日」に対し回答した。

市が事業内容を変更できると考える根拠として、契約書第 15 条第 4 項により、「事業関係図書」すなわち「事業者募集要項、事業者提案その他本件事業の遂行のため、S P C 及び市が作成した一切の資料」の変更を求めることができることが規定されていることから、業務要求水準の変更の及ぶ範囲は業務のグレードや頻度に限定されるものではないとともに市が事業内容を変更できる根拠であると回答した。

また、具体的な事業内容は業務要求水準書において規定されていることから、市が要求すべき事業内容がなくなれば、業務要求水準書の変更によって一部の事業を行わないとするのも当然可能だとの考えも示した。これら全体に関する意見以外に、個別事業に対する意見についてもそれぞれ回答した。

テ 平成 30 年 11 月 9 日

市長及びスポーツ課長が B & G 財団を訪問し、一色 B & G 海洋センタープールの現状説明を行った。

ト 平成 30 年 12 月 8 日

B & G 財団が一色 B & G 海洋センタープールの現地視察を行った。

ナ 平成 31 年 1 月 18 日

変更（案）について、P F I 事業全体としての協議が進まず、個別の事業も進まない状況にあったため、壊滅状態となった一色 B & G 海洋センタープールは、手が付けられない状況となっていた。そこで、市と S P C が協議を行い、壊滅状態のプールの危険性を回避するという観点から、P F I 事業契約においては、同じプロジェクト内の事業であった「寺津温水プール建設」と「一色 B & G 海洋センタープール解体」を切り離し、「一色 B & G 海洋センタープール解体」のみ単独で取り扱うことができるか協議された。

また、工事の実施主体についても、S P C か市のいずれなのかについて協議されたが、結論に至らなかった。

なお、変更（案）が通知されているものの、この時点で、市、S P C ともにプール解体工事は現状の P F I 事業契約の中に含まれていると認識していた。

ニ 平成 31 年 1 月 30 日

市は S P C に対して、平成 31 年 1 月 18 日の協議を受け、プール解体工事の取り扱いについて、プール解体工事を単独事業とする場合の費用の提示、解体工事の平成 31 年度中の完了、付帯条件について現時点では提示できない旨の 3 点が了承可能であれば、S P C が解体工事を P F I 事業として実施可能であると通知した。

ヌ 平成 31 年 2 月 1 日

市と S P C が協議を行った。S P C からプール解体工事は、寺津温水プール事業の一環であり、当初、温水プールを整備してから、解体工事を行う予定であったものについて、順番を変更しプール解体を先行することは問題はないと回答があったものの、実施主体、実施時期について決定には至らなかった。

ネ 平成 31 年 2 月 6 日

市は S P C に対して、次回以降 2 月に予定されていた協議の予定を取り消すとともに、書面でのやり取りを申し出た。これは、2 月中に契約書第 15 条第 3 項の規定に基づく、業務要求水準の変更通知を出すことを決定したことによるものであった。

更に通知後は、これまで行ってきた協議に加え、民事調停等、第三者を交えた手続きを並行して行う意向を示した。

ノ 平成 31 年 2 月 22 日

S P C は、平成 31 年 1 月 30 日付け市からの通知に対し、プール解体工事は P F I 事業契約内にあるため、変更（案）の中で不合理な一部解除を要求されていると捉えていること、また、壊滅状態となったプールは、安全性が疑問視されている施設であることを認識しているため、特例的に単独工事として対応を検討する意向があると協議の中で伝えたことを再確認した上で、平成 31 年度中の解体については同意し、費用も提示する旨を通知した。

そこで、S P C は工事を行う意向があるものの、市から解体に関する諸条件が示されていないので、諸条件の提示を市に対し、要望するとともに、同日付けの別文書にて取り止めとなった次回以降の協議について、早期の協議再開を求めた。

以上のように、市は見直し方針に示した事業内容に変更するために、契約書第 15 条第 1 項を根拠に「業務要求水準の見直し」で事業内容を変更しようと協議を請求した。

これに対し S P C は、市が求める事業範囲の変更は、特定事業契約それ自体の変更を要する内容となっていること及び業務要求水準の変更では対応できる範疇を超えているため、事業契約の変更手続が当然必要であると主張し、変更内容の協議以前に、変更手続のあり方について、両者の解釈に大きな相違があり、市と S P C との間でやり取りは行われているものの、協議が順調に進んでいなかった。

このような状況の中で、台風により、壊滅的な被害を受けた一色 B & G 海洋センタープールは、解体が急務となり、業務要求水準の見直しを協議している最中、契約上、実施主体、実施時期をどのようにするか協議されたが、具体的な結論に至らず、更には、市からの申し出により、協議が一時中断していることを確認した。

(2) 業務要求水準書変更通知（以下「変更通知書」という。）とプール解体工事

ア 平成 31 年 2 月 25 日

市が S P C に対し、契約書第 15 条第 3 項の規定に基づく変更通知書を提出した。これは、契約書第 15 条第 3 項にある「協議が整わない場合」の規定に基づき、市が S P C に対し通知したものであり、変更通知書には、変更後の業務要求水準、事業日程、サービス対価などが示されていた。

また、一色 B & G 海洋センタープールについては、付帯事項として、以下のとおり記載されていた。

「一色 B & G 海洋センタープールの解体業務については、寺津温水プール（仮称）を建設しないとするとともに、同プールの解体業務も本件特定事業契約では行わない旨をご通知しております。ただし、同プールの解体業務のみを貴社にて実施いただける場合については、事業日程及びサービス対価について明らかにした書面の提出をお願いいたします。事業の実施については、検討させていただきます。」

なお、市は S P C に対し、変更内容で実施できるか否かに対する諾否の回答期限を平成 31 年 3 月 25 日までとしていた。

イ 平成 31 年 3 月 11 日

S P C から市に対し、変更通知書について変更後の事業の実施の可否の検討を行うための材料として、以下の 6 つ事項について、質問及び要望があった。

- ・「建設しない」「改修しない」「解体しない」という決定をした正当な理由（施設別）

- ・変更後のサービス対価について、個別事業・業務ごとの積算根拠の詳細
- ・今後の変更契約に係るスケジュール
- ・各施設の整備費に係る支払い条件
- ・事業内容の変更に伴い発生した損害等について、市が補償する旨の表明
- ・変更通知書の内容を今後の協議により変更し得る可能性について

ウ 平成31年3月14日

市からSPCに対し、変更通知書に対する疑義等について回答した。回答では、市が通知した内容は、変更通知書に記載している限りであり、記載がない事項については、これまでの協議内容を踏まえ、SPCにて判断してもらうという回答であり、これらを含め、これらに伴う諸問題について、今後は公正な第三者を交えた話し合いの手続きにて協議を行うよう準備していることを回答した。

エ 平成31年3月25日

SPCは市に対し、変更通知書について回答期限日に回答した。回答では、市とSPCとの双方の合意なく一方的な業務内容の変更はできないという見解を保持するとともに、8つの条件がすべて満たされれば、変更通知書の内容を実施することについて、了承できる旨が記載されていた。8つの条件とは以下のとおりである。

1. 関係法令及び特定事業契約の規定に基づき、貴市と弊社の合意をもって、適法かつ適切な手続きにより特定事業契約の変更を行うこと。
2. 業務要求水準書の内容を適法かつ適切なものにする事。
3. 事業日程を実務的に実現可能な内容のものとする事（本件通知書に記載された事業日程の実現可能性に懸念があることは従前お伝えしている通りであり、貴市からこの点に関するご回答は頂いておりませんが、弊社にとって納得できるご回答がないまま、かかる事業日程に応諾するものではございません。）
4. サービス対価を特定事業契約及び関連契約に基づく適正な金額とすること（本件通知書に記載された変更後のサービス対価の積算根拠が不明であることは従前お伝えしている通りであり、貴市からこの点に関するご回答は頂けておりませんが、弊社にとって納得できるご回答のないまま、かかる変更後のサービス対価の金額に応諾するものではございません。）
5. 開発業務に係るサービス対価の支払いを完成時一括払いとすること。
6. 貴市の施策として未だ検討中の関連事業（吉良中学校、寺津小中学校の給食室の一元化、寺津温水プール（仮称））については、最終的な結論が出るまで継続協議とすること。
7. 特定事業契約及び関連契約に基づき必要かつ十分な当社に対する補償が適時に行われること。
8. きら市民交流センター（仮称）支所棟については、貴市、弊社及び〇〇〇〇会社との平成30年12月17日付け「きら市民交流センター（仮称）支所棟の買取費用支払いに関する覚書」における合意内容を確認し、これを遵守すること。

また、一色B&G海洋センタープールの早期解体については、SPCは市に対し、PFI事業内で市からSPCへの委託が法令に従って行われること及び対価の完成時の一括払いを前提に、必要な諸条件が合意できれば、対応可能であると回答するとともに、工期については、隣接する中学校の夏休みが始まる前までに解体を完了するため、市の資産経営戦略課と協議しているが、市との協議が十分ではないため、諸条件を確認し4月5日までに見積書を提出することを通知した。

なお、この時点で、SPCは書類の提出期限を3月25日ではなく、4月5日と捉えているが、これはSPCの主張によれば、4月5日までに市からの諸条件提示を受け、見積書等を

作成する旨を3月19日に市（資産経営戦略課）と申し合わせた認識があるからであった。

オ 平成31年3月28日

市はSPCに対し、SPCから回答期限に回答はあったが、市が求めた「事業日程及びサービス対価について明らかにした書面の提出」がなかったため、事業を進める手続きに着手できないこと、SPCより合意の条件とされた「必要な諸条件」の内容が不明であり、必要な諸条件次第では、合意形成に時間がかかる可能性があるとした上で、解体工事を一刻も早く行いたいため、プール解体工事は、PFI事業としては行わず、市にて施工すると決定したことを通知した。

カ 平成31年3月28日

同日付けでSPCは市に対し、プール解体工事をPFI事業としては行わない旨の通知は、契約に任意解除規定がないにもかかわらず、理由なく一部を実質的に解除するものであり、明らかに同契約に違反するため、容認致しかねないと通知した。

また、市から内容が不明とされた「必要な諸条件」については、隣接する体育館の利用予定状況など、既に協議の中で申し入れている旨を通知した。

キ 平成31年4月3日

市はSPCに対し、平成31年2月25日付けの変更通知書により業務要求水準が変更したこと及びこれに伴いSPCは、変更後の事業日程及びサービス対価に従って業務を遂行する立場にあること、平成31年3月25日付けでSPCが市への回答の中で、8つの条件を付したことに對し、SPCの回答を拒絶回答と理解している旨を伝えた。

また、業務要求水準の変更によって、SPCに増加費用ないし損害が発生した場合には、市は必要な負担をすることを通知した。

ク 平成31年4月5日

民事調停案を市議会にて議決した。

ケ 平成31年4月5日

SPCは市に対し、一色B&G海洋センタープール解体に係る「見積書」「工程表」「仮設計計画図」を提出した。しかし、市は提出期限を過ぎていることを理由に受け取らなかった。一方、SPCは4月5日を提出期限と認識していたため、これら書類を市役所に置いていった。そのため書類は拾得物として、市に保管されている。

コ 平成31年4月12日

一色B&G海洋センタープール解体費用の補正予算を議決した。

サ 平成31年4月12日

SPCは市に対し、平成31年4月3日付けの回答について、変更通知書により市が求める条件でSPCが業務を遂行する義務は発生していないと認識していること及びプール解体工事を市が行うことは、PFI事業契約違反であることを通知した。

以上のとおり、市は変更通知書により、変更後の業務要求水準に業務内容が変わったものと認識している一方で、SPCは市の対応を契約の一部解除と捉え、変更後の業務要求水準の業務を遂行する義務はないと認識しており、両者の見解が全く一致しておらず、事業の取り扱いは平行線のまま解決の糸口が見えない状況であった。

(3) 平成31年4月15日付け民事調停

市は、代理人弁護士を通じ、名古屋地方裁判所に対し、PFI事業契約について、民事調停

を申立てた。

これは、P F I 事業契約の条項に則り、平成 31 年 2 月 25 日に「業務要求水準の変更通知」を S P C に通知し、その回答が変更に従った履行をするとの内容ではなかったため、調停を申立てたものである。

申立てでは、「契約書第 15 条 3 項に基づき平成 31 年 2 月 25 日付けで通知した業務要求水準書、事業日程及びサービス対価の変更により発生する」と記されており、以下の事項の調停を求めた。

ア 変更内容での業務遂行（履行）を申立人（市）は相手方（S P C）に対し求める。

イ 変更内容によって発生する、申立人（市）の相手方（S P C）に対する損害賠償等の債務を確定する。

3 一色 B & G 海洋センタープールを市が施工した理由及び契約状況

プール解体工事を市が施工した理由を関係執行機関等の陳述で聴取した。

市の主張によれば、台風による被害により危険性を有した施設を市の責任から一刻も早く除去し、市民の生命身体の安全を確保できるようにすること及び近隣学校との関係上、騒音が生じる工事を夏休み中に行う必要があったことにより、S P C に対し、期限を明示して協力を依頼したものの、期限までに市が求めた書面が提出されず、致し方なく一般競争入札で他業者に依頼し、解体を行ったとの主張であった。

なお、契約状況等は、以下のとおりであった。

工 事 名	プール解体工事
工 事 場 所	一色町坂田新田冲向 100 番地 8 (一色 B & G 海洋センタープール)
工 事 概 要	プール建物上屋解体 833 m ² 前室建物上屋解体 135 m ² 建物基礎解体 1 式 プール解体に伴う附属物解体 1 式
契 約 方 法	一般競争入札 (4 者参加うち 1 者辞退)
工事施工伺	平成 31 年 4 月 15 日
入札告示日	令和元年 5 月 7 日
契 約 日	令和元年 5 月 29 日
工 期	令和元年 5 月 29 日から令和元年 9 月 30 日
契約の相手方	〇〇〇〇
契 約 金 額	26,950,000 円
変更契約日	令和元年 9 月 19 日
変更による契約金額	増額 5,212,900 円
変 更 理 由	プールに付属するボイラー室の解体、地下貯油タンクの撤去 及び撤去に伴うタンク、ボイラー等機器及び設備配管の撤去、 機械室内のプールろ過装置の撤去を追加し行うため
支 出 状 況	令和元年 6 月 5 日 10,780,000 円 (前払金) 令和元年 10 月 12 日 21,382,900 円

4 令和元年 12 月 3 日付け国家賠償請求訴訟

S P C から P F I 事業の一部の委託を受けている開発会社△△△△が、P F I 事業見直しに伴う損害賠償請求として、市に対し 1,251 万 4,797 円の支払いを求める国家賠償請求訴訟を名古屋地方裁判所に起こした。△△△△は、P F I 事業見直しに伴い、事業の一つとして契約済

みだった一色B&G海洋センタープールの解体工事について、西尾市が別の業者に発注したことで損害が生じたとして国家賠償法第1条第1項に基づき請求したものである。

5 二重契約と善管注意義務違反

(1) 請求人の主張

請求人が二重契約及び善管注意義務違反と捉えた考え方を、陳述会において確認した。内容は以下のとおりであった。

二重契約について

- ・SPCとのPFI事業契約が変更されていない状況下で、市は別事業者に工事を発注していた。
- ・契約書第15条第3項に基づく通知により、SPCとのPFI事業契約は切れているとの解釈は、通説的、客観的妥当性に裏付けられた展開ではない。

善管注意義務について

- ・B&G海洋センタープールは老朽化が進んでおり、漏水問題のほか地盤に大きな不安を抱える施設であったにも関わらず、老朽化調査や補修等を実施せず危険な状態のまま、平成30年の見直し方針以降も市民に提供していた。
- ・裏付けのない契約書第15条第3項の通知に基づき、〇〇〇〇と契約するというリスクを取った判断をしており、得られる対価がプールの解体であったことを考慮すれば、よりリスクの少ないSPCによる解体という選択肢を取ることが市政の安定性という意味で重要であった。

(2) 二重契約

市は契約書第15条第3項に基づき、変更後の業務要求水準書、事業日程及びサービス対価を通知したが、変更契約は取り交わしておらず、プール解体工事のSPCとの債権・債務関係は未解消の状態であった。それでもなお〇〇〇〇と契約を締結しており、当該契約はPFI事業契約の更改（民法第513条第1項）ではなかったことから、二重契約の疑いがある。

しかし、平成31年4月12日臨時会において、プール解体費用に係る補正予算案を認めることが、議会による二重契約の追認とならないかの質問に対し、市は契約書第15条第3項の通知に基づき変更は完了しており、二重契約にならない旨を答えていた。

この説明はプール解体工事費用に係る補正予算の議決及びその後の〇〇〇〇との契約に至る契機となったと言える。

なお、令和2年4月10日の関係執行機関等の陳述において、市は二重契約と認識していないことを確認した。

(3) 善管注意義務違反

法第138条の2は、「普通地方公共団体の執行機関は、・・・当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。」、また法第148条は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」と規定していることから、市長はその地位・職務内容に照らせば、市及び市民に対し善管注意義務を負っており、その職務遂行に当たっては、高度の注意義務が要求される。

つまり市長は、プール継続利用の方針に基づき、利用者に対する安全配慮義務があり、プー

ル解体工事について、市民からお預かりした貴重な税金が無駄にならぬよう、S P Cと真摯に協議を重ね、訴訟を回避すべく努力する必要があった。

見直し方針を反映した平成30年6月19日付け変更(案)において、一色B&G海洋センタープールは、「継続利用、但し大規模修繕該当の場合に解体」としたことから、市長は安全配慮義務のもと、一定程度の修繕を行う必要があった。しかし、9月の台風21号により施設閉鎖となったことで、変更(案)に基づくS P Cとの協議の結果を反映した修繕計画は策定されなかった。なお、所管課の関係書類等を確認したところ、平成28年度のプール用油サービスタンク取替工事施工以降、大規模な修繕は実施されていなかった。

契約書第15条第2項に基づくS P Cと市の協議のプロセスは前述のとおりであるが、解体を急いだのは、一色B&G海洋センター体育館の雨漏り補修工事を実施予定であったことに伴い、その前年度中にプール解体工事を完了させる必要があったことが背景にあった。この理由は、同一年度中に解体及び改修工事を実施した場合、B&G財団より改修に係る補助金が支出されないことから、年度を分けて実施する必要があったためであった。

こうした背景から、市は平成31年3月28日付け通知により、市の独自事業としてプール解体工事を実施することを決定した。市長はあらゆる紛争回避手段を検討し実施することで、安易に係争を招かぬよう努力すべきであったが、平成31年2月25日の代理人弁護士との協議の中で、S P Cから損害賠償請求を受けることを予見していたことが伺えた。

(4) 判断

ア 二重契約について

契約は、契約者同士が対等の立場で結ぶものであり、変更が生じることも当然にありうる。その際、当事者双方は誠意をもって十分に協議を行わねばならず、合意のうえ必要な対価の積算をもって変更契約を結ぶ。

一般的には、業務要求水準書が変更されても特定事業契約は変更されていないと思われ二重契約とみなすが、契約書第15条第3項の解釈について、市の見解は異なる。P F I事業契約を締結した当事者として、これまで合意書や覚書を交わしてきた経験を活かし、変更契約を書面で交わす等の対応が必要であったと考える。

現時点で、〇〇〇〇による施設解体に対する支払いは完了した一方、S P Cへの支払いはなく、純粋な解体費用部分に係る重複した支出は生じ得ない。しかし、請求人の主張する二重契約の有無は、契約書第15条第3項の有効性及び効果の範囲等の解釈を含め、調停及び国家賠償請求訴訟において争われている。したがって、その進捗を見守ることとし判断を差し控える。

なお、〇〇〇〇によるプール解体工事は、一般競争入札を経て落札者を決定し、その後の関係書類の提出等を経て、適切に施工管理され完了しており妥当である。

イ 善管注意義務違反について

請求人が考える市長に要求される善管注意義務は、適切な修繕計画等に基づき市民に安全な施設を提供することと、契約書の解釈の差異による現在の不安定な状況下であっても紛争を回避することである。

結果的に修繕計画の有無は確認できなかったが、見直し方針の公表が平成30年3月5日であり、台風21号による施設閉鎖が平成30年9月18日であったことから、事務処理の期間を考慮すると、計画の未作成をもって安全配慮義務に欠けていたとは言えない。

二重契約については、契約書第15条第3項の解釈に疑義が生じているが、裁判所が二重契約を否定した場合には、重複払いが生じることもないため、市長の善管注意義務違反はなかったと判断できる。一方、二重契約を認めた場合は、S P C又は△△△△に対し、損害賠償の支払いが発生するため、結果として市長の善管注意義務が欠けていたと判断できる。

損害賠償は、プール解体工事に係る重複する支出であるが、賠償金額は調停及び国家賠償請求訴訟において算出されるため、監査委員としての判断は差し控える。

第5 監査委員の判断

監査した結果、監査対象事項において、判断を差し控えた範囲を除き、違法性及び不当性は認められない。

第6 結 論

以上のことから、判断を差し控えた範囲について請求を却下し、その余は請求人の主張に理由がないものと認め請求を棄却する。

(監査委員意見)

監査の結果は上記のとおりであるが、以下に市長に対する監査委員の要望を示す。

P F I 事業契約に係る住民監査請求は、平成 28 年 6 月の契約締結以降、4 年の間に 7 回であり、市長の公約である事業見直しにより生じている様々な問題については、市民の関心が高い。

契約書第 15 条第 3 項は、その効力の範囲等に議論があり、現在司法の場に委ねられている。判決がどのように下されるか分からないが、以後は契約者双方が当該条項を適正に解釈し、争点とならないようにされたい。

監査の過程で契約者間の意思疎通が欠けている状況が確認された他、二重契約の疑義が訴訟や住民監査請求に付されることは、市長の善管注意義務の欠如とも受け止められることがあるので、自覚を持ってこの状態を是正して頂きたい。

また、見直しにより、市民サービスの向上や財源の有効活用が図られたか不透明であり、進展しない公共施設再配置に市民は不信感を抱いていると思われる。多くの問題を抱える現在の状況を招いた要因は、契約当事者である市と S P C が一方的な考えで協調できなかったことと認識し、今後は互いに誠意をもって早期の問題解決に取り組み、先を見据えた協議や事業の推進を望む。