

平成30年西尾市監査委員公表第34号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく西尾市職員措置請求に係る監査の結果を、同条第4項の規定により公表する。

平成30年11月14日

西尾市監査委員 角 谷 孝 二  
西尾市監査委員 松 井 晋 一 郎

西 監 第 8 0 号  
平成 3 0 年 1 1 月 1 3 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 松 井 晋 一 郎

### 西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 30 年 9 月 18 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

平成 30 年 9 月 18 日

西尾市識見監査委員 角谷 孝二 殿  
西尾市議員選出監査委員 松井 晋一郎 殿

#### 1 請求の要旨

##### （1）当該行為の対象者

西尾市長 〈 略 〉

西尾市役所企画部企画政策課 P F I 事業検証室 〈 略 〉 室長及び 〈 略 〉 主幹

##### （2）請求する措置

- ①「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「本事業」という。）の見直し及び株式会社〈 略 〉（以下「S P C」という。）から提訴された訴訟への対応のために支払った代理人（〈 略 〉 弁護士、〈 略 〉 弁護士、〈 略 〉 弁護士、〈 略 〉 弁護士をいい、以下総称して「本件代理人」という。）に対する報酬を、西尾市に対し返還させること。または、西尾市長〈 略 〉（以下「市長」という。）によって、西尾市に対し同金額を支払わせること。
- ②本事業の見直しにより発生した、または今後発生し得る一切の費用について、その支出を差し止めること。
- ③本事業の見直しによる本事業の特定事業契約（事実証明書 1）の変更契約の締結を差し止めること。

### (3) 請求に至った経緯

市民の代表たる西尾市議会の平成28年6月定例会において、本事業に関する特定事業契約の締結が可決され、以降1年以上も順調に本事業が進められていたにも関わらず、市長は、本事業に対する一部の市民からの反対の声を「民意」として、各方面から本事業の見直しに対する不安の声が寄せられる中、本事業の中止を強行的に押し進めた。

平成29年度に実施した本事業に関する市民アンケート調査では、「民意」ではなかったことが明白になったにも関わらず（事実証明書2・3）、市長並びに西尾市役所企画部企画政策課PFI事業検証室（以下「市長及び検証室」という。）は、一部の市民の声を基に事業の見直し方針（事実証明書4・5）並びに業務要求水準書変更案（事実証明書6）を独断的に策定し、十分な費用や効果の検証もしないまま、無計画に事業の中止及び見直しを進めた（事実証明書7）。

これによって、西尾市の財政に大きな損害を与えるとともに、全国へ西尾市の汚名を轟かせ信用を失墜させた（事実証明書8）。

さらに、きら市民交流センター（仮称）支所棟の整備運営事業においては、特定事業契約書に定める運営開始時期の約1カ月前に、市長はSPCに対し、新卒内定者に対する内定取り消しを通知し（事実証明書9）、高校卒業予定者を含む複数の市民が突如職を失う事態に陥らせるなど、住民の福祉を司る立場でありながら、このような非人道的な行為により、多くの市民に不安と苦痛を与えた。

市長及び検証室による無計画かつ誠意のない対応により、市長が独断で選定した代理人とSPCとの協議も難航し、未だ決着の見通しすら立っておらず、挙句のはてにはSPCから訴訟を提訴されるという事態（事実証明書10）にまで陥らせている。

このまま市長及び検証室が本事業の見直しを強行すれば、西尾市の財政に更なる甚大な損害を与えかねないとともに市民サービスへの影響も計り知れず、西尾市の未来が奪われてしまう恐れがあるため（事実証明書11）、一旦本事業の見直しを中止し、当該手続きの正当性を慎重に確認するとともに、本事業の見直しによる費用や効果の検証を十分に行ったうえで、改めて「民意」を問うことを強く求め、当該監査請求を行うこととした。

### (4) 請求理由

#### ①本事業の見直しの手続きに関する法令違反行為

本事業の見直しを行うにあたり、変更後のVFM算定をはじめとする効果検証を行わないままに（事実証明書12）、本事業の見直しの手続きを進めようとしており、これは民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下「PFI法」という。）及び関連法令、ガイドライン等に違反する疑いがある（事実証明書13・14）。

市長及び検証室は、検証報告書（45頁）（事実証明書4）において、次のとおり問題提起しているから、本事業の見直しの手続きを進めるにあたり、変更後のVFM算定等による効果検証をする必要があることを認識していながら、意図的に、これを行わないで済ませようとしているのである。VFM算定による効果検証をしては変更後の事業効果がないことが白日の下にさらされ、本事業の見直しが許されないことが明らかになるからであるので、これを隠蔽しようとしている疑いがある。

「本件PFI事業は、本件SPCの平成27年12月4日付け提案金額書がサービス対価予定額を下回るものであったため、契約手続きを進めることとなった。しかし平成28年5月30日の仮契約では、応募時から事業内容が変更され、契約金額も提案金額と一致しなくなったという経緯がある。

募集要項に定められた事業選定の手続きを経た場合、現行事業がPFI手法で実施されたかを確認するためには、変更内容に合わせ作成し直した設計書を元に、サービス対価予定額を改めて算出する必要がある。しかし、その算出には本件コンサルタント業者の独自ノウハウが活用されており、手法、理論が明らかでないため、市による同一の手法での算出は不可能であることが分かった。つまり、現契約については、サービス対価予定額による金額が妥当であるかの審査を実施しないまま契約が締結されたということになる。

したがって、本件PFI事業は、サービス対価予定額の観点から現契約内容の事業をP

F I手法で実施すべきであったか否かについて、現在も明らかでないという問題を抱えたままとなっている。」

かかる問題提起を基礎づけた考えを徹底すれば、今回の業務要求水準書の変更提案においても、変更内容の事業をP F I手法で実施すべきであったか否かについて前もってVFM算定をはじめとする検証をすべきであるという結論が導き出されるはずである。

にもかかわらず、かかる検証を全くしていないとすれば、本事業に対し、上記検証結果で問題視していると同様に、今回の見直しの「内容の事業をP F I手法で実施すべきであったか否かについて、現在も明らかでないという問題を抱えたままとなっている。」と言わざるを得ないという重大な自己撞着に陥っているが、そうせざるを得ない理由があるからに他ならない。

なお、本事業の見直しの一環として、きら市民交流センター（仮称）支所棟の用途変更が行われるが、かかる用途変更に起因する増加費用は、約14億円であり、これだけみても、本事業の見直しでVFMがあるとは言えないことが明らかである（事実証明書15）。

#### ②本事業の見直しの法令違反行為

市長及び検証室は、本事業の要求水準書の変更を行うことにより本事業の内容変更を行おうとしているが、当該変更後の事業内容は本事業の内容及び効果に置いて著しく同一性を欠いている。

内閣府民間資金等活用推進室から、本事業の変更に係る法的問題の有無に関し、「変更後の事業の同一性および効果があれば問題ない」と回答された旨を市長及び検証室は認めている（事実証明書16）。

本事業の見直しをした後も引き続きP F I事業として遂行しようというのであれば、当然、業務要求水準書の変更内容の事業が本事業との「事業の内容と効果の同一性」について検証されていて然るべきであるが、市長及び検証室は、それを行わずに済ませようとしている。

そのような検証をしては「変更後の事業の同一性及び効果が」ないことが白日の下にさらされ、本事業の見直しが許されないことが明らかになるからであって、市長及び検証室は、本事業の見直しの法令違反の事実を隠蔽しようとしているのである。

本事業の見直しによる変更後の事業が本事業と同一性を欠いている場合、本事業の見直しによる本事業の特定事業契約の変更契約の締結は、変更契約という名を借りた、新たな契約の締結にほかならず、地方自治法第234条の適用があるのであって、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結しなければならないところ、市長及び検証室は、その手続きを何ら行っていないのであるから、その違法は明らかである。

#### ③本事業の見直しの手続きに関する契約違反行為

市長及び検証室は、特定事業契約第15条等に仮託して本事業の要求水準書の変更を行うことにより本事業の内容変更を行おうとしているが、当該変更後の事業内容は本事業の内容及び効果において著しく同一性を欠いていること既述のとおりであり、当該規定により変更が許容される範囲を大きく逸脱しており、契約に違反している。

このまま、上記契約違反が放置されて本事業の見直しが進めば、SPCにより本事業の特定事業契約を解除され、約50億円の損害賠償請求を受ける恐れがある（事実証明書17）。

#### ④本事業の見直しにおける契約違反行為

市長及び検証室は、特定事業契約第41条等に基づき本事業の見直しに伴ってSPCに対して工事の中止を請求し、これを実行せしめた。

しかし、市長及び検証室は、当該規定に定められた手続きを遵守せず、漫然と、工事の無期限中止を求めるのみで、SPCが工事の続行に備え工事現場の維持し若しくは労働者、建設機械器具等を保持するための費用その他工事の施工の一時中止に伴う増加費用若しくはSPCの損害（以下総称して「見直しに係る損害等」という。）を負担することもしないままでおり、明らかに契約に違反している。

本来、市長は市の財政を預かる立場として、より効率的かつ効果的な財政運営に努める義務があるが、市長及び検証室は、本事業の見直しに当たり、見直しに係る損害等の検証

もしないまま、無計画に工事を中止しており、これにより不要な損害、増加費用を発生させたことは否めない。

これは明らかに市長の失政であるが、これを認めたくない市長は見直しに係る損害等をSPCに支払わないことで、これを糊塗しようとしているのである。

市長は、本事業の見直しに関して、決して訴訟になることのないよう、SPCとの協議を真摯に丁寧に進めていくと公言（事実証明書18）し、また、そのために安城市や岡崎市でのPFI経験を持ち専門性の高い弁護士に代理人を依頼したと説明（事実証明書19）してきたにもかかわらず、結局、SPCから、見直しに係る損害等の支払いを求める訴訟を提起された（事実証明書10）。

当該訴訟の被告（市）の代理人にも本件代理人が就任したが、本件代理人は、本事業の見直しの報酬に加えて、当該訴訟代理の報酬の支払いを受けることとなり（事実証明書20）、このような一石二鳥の結果に照らすと、本件代理人は、この結果を目論んでSPCとの交渉をあえて整えなかったのではないかという疑いすら生じる。なお、本件代理人の経歴には同種事業に関する専門性を証明できる記載はなく、選定理由及びPFI事業に関する実績の説明が求められても市長及び検証室は明確な回答は避けてきたのであり、その専門性が疑わしいこと論を待たない。

このまま、上記契約違反が放置されて本事業の見直しが進めば、SPCにより本事業の特定事業契約を解除され、約50億円の損害賠償請求を受ける恐れがある（事実証明書17）。

(5) 当該行為の対象者が与えた損害（将来的に発生が確実視される損害を含む）

- ① 西尾市代理人弁護士費用（平成30年8月末時点：2,790,000円）
- ② SPCへの事業中止に伴う増加費用（平成30年3月末まで：60,002,534円）
- ③ 西尾市役所企画部企画政策課PFI事業検証室職員の給与等
- ④ きら市民交流センター（仮称）支所棟の用途変更に起因する増加費用（報道発表：約14億円）
- ⑤ SPCからの損害倍書請求（報道発表（契約解除の場合）：約50億円）
- ⑥ その他事業見直しにより新たに発生する費用

## 2 請求者 〈略〉 25名

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、必要な措置を請求する。

### 1 事実証明書

- ・ 事実証明書1 特定事業契約書（写し）
- ・ 事実証明書2 【報道記事】 市民アンケート調査
- ・ 事実証明書3 【報道記事】 恒川准教授提言
- ・ 事実証明書4 【西尾市公表】 西尾市方式PFI事業検証報告書・見直し方針
- ・ 事実証明書5 【報道記事】 検証報告書
- ・ 事実証明書6 【西尾市公表】 業務要求水準書の変更（案）
- ・ 事実証明書7 【報道記事】 工事中止の請求
- ・ 事実証明書8 【報道記事】 FACTA 西尾市PFI潰しの代償
- ・ 事実証明書9 【報道記事】 内定取り消し通知
- ・ 事実証明書10 【報道記事】 SPC訴訟
- ・ 事実証明書11 【報道記事】 FACTA 西尾市PFI事業見直しが闇試合に
- ・ 事実証明書12 【報道記事】 VFM 算定・効果検証
- ・ 事実証明書13 【内閣府公表】 PFI事業実施プロセスに関するガイドライン
- ・ 事実証明書14 【内閣府公表】 VFM (Value For Money) に関するガイドライン
- ・ 事実証明書15 【報道記事】 支所棟増加費用（約14億円）
- ・ 事実証明書16 【報道記事】 内閣府民間資金等活用推進室コメント
- ・ 事実証明書17 【報道記事】 損害賠償請求可能性（約50億円）

- ・事実証明書 18 【報道記事】 訴訟の回避（話し合いでの解決）
- ・事実証明書 19 【報道記事】 P F I 経験を持つ代理人弁護士
- ・事実証明書 20 【報道記事】 訴訟代理の報酬支払い

## 第2 請求の受理

本件請求は、平成30年9月18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10月2日付けで受理した。

## 第3 監査の実施

### 1 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成30年10月10日に西尾市役所5階52AB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、4名の請求人が陳述会に出席し、新たな証拠の提出はなかった。

### 2 監査対象事項

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「西尾市PFI事業」という。）の見直し（以下「PFI事業見直し」という。）に係る財務会計上の行為

### 3 監査対象部課

PFI事業見直しに係る事務を所管する企画部企画政策課PFI事業検証室（以下「検証室」という。）を監査対象部課とした。

### 4 関係執行機関等の陳述

平成30年10月30日に西尾市役所5階56会議室において企画部長、検証室主幹2名から監査対象事項について陳述を聴取した。

### 5 関係書類の調査

検証室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 本件請求が対象とする財務会計行為

#### (1) 住民監査請求の対象の特定

住民監査請求において請求人は、対象とする財務会計行為を他の事項から区分して特定認識できるように個別、具体的に摘示しなければならない。

そこで本件請求の要旨を見ると、請求人は、「PFI事業見直し」について違法又は不当であると主張している。「PFI事業見直し」という行為は、個別的な財務会計行為ではなく、個別の財務会計行為等を包括的に捉えたものであることから、請求の要旨だけをもって、本件請求が対象とする個別、具体的な財務会計行為が何であるか判断できない。

したがって、本件請求が財務会計行為を個別、具体的に摘示しているか判断した上で、監査請求の対象を特定する必要がある。

#### (2) 行為の特定に係る判例

本件請求が対象とする財務会計行為について、他の事項から区分して特定認識できるように個別、具体的に摘示しているかを判断する判例として、次の2つの判例がある。

ア 平成1(行ツ)68 最高裁平成2年6月5日判決

「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査をする義務を負わないものといわなければならない。

イ 平成3(行ツ)214 最高裁平成5年9月7日判決

複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合、その一つ一つの行為を他の行為と区別して特定し認識することができるように個別、具体的に摘示することまでが常に必要とされるものではない。この場合においては、差止請求の対象となる行為とそうでない行為とが識別できる程度に特定されていることが必要であることはいうまでもないが、事前の差止請求にあっては、当該行為の適否の判断のほか、さらに、当該行為が行われることが相当の確実さをもって予測されるか否かの点及び当該行為により当該普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点に対する判断が必要となることからすれば、これらの点について判断することが可能な程度に、その対象となる行為の範囲等が特定されていることが必要であり、かつ、これをもって足りるものというべきである。

### (3) 対象となる行為の特定に係る判断方法

請求の要旨において、本件請求が対象とする行為は「PFI事業見直し」と表現されており、「見直し」の中には、いくつかの財務会計行為が存在するため、「PFI事業見直し」という言葉だけをもって判断すると、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別、具体的に摘示しているとまでは言えない。

しかしながら、請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載を見ると、見直しに伴い「工事中止の通知書を提出した行為(事実証明書7)」や、「業務要求水準の変更(案)を通知した行為(事実証明書6)」などの行為が、見直しに係る個別的な行為であると判断できるので、対象となる行為を個別、具体的に摘示していると判断することができる。

また、判例では、「複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合、その一つ一つの行為を他の行為と区別して特定し認識することができるように個別、具体的に摘示することまでが常に必要とされるものではない。」とも判示されており、これを本件請求に置き換えてみれば、「PFI事業見直し」が進めば、請求人が危惧している市が損害賠償請求を受ける恐れに対し、「PFI事業見直し」という複数の行為の集合体を包括的に捉えて、請求の対象としていることは、その対象となる行為の範囲が特定されているものと解釈できる。

したがって、本件請求の対象は、「PFI事業見直し」に係る財務会計行為で、請求書及び事実証明書から判断して、請求人が違法性・不当性を訴えていると判断できる行為を監査の対象とする。

### (4) 本件請求における財務会計行為の特定

西尾市PFI事業を見直すために行った財務会計行為で、請求書及び事実証明書から判断して、請求人が請求の対象としている行為は、大きく分類すると次の3つの財務会計行為であると特定した。

ア 工事中止の通知書を送付した行為（契約の履行）

- ・平成 29 年 10 月 27 日  
特別目的会社（以下「S P C」という。）に対し、工事中止の通知書を送付

イ 業務要求水準書の変更（案）を通知した行為（契約の履行）

- ・平成 30 年 6 月 19 日  
S P C に対し、業務要求水準書の変更（案）を通知
- ・平成 30 年 8 月 9 日  
S P C に対し、きら市民交流センター（仮称）支所棟の業務要求水準書の変更（案）を通知

ウ 西尾市方式 P F I 検証顧問・代理人弁護士委託契約（以下「顧問・代理人契約」という。）及び増加費用請求事件訴訟代理人業務委任契約（以下「訴訟代理人契約」という。）を締結した行為（契約の締結）

- ・平成 30 年 4 月 1 日  
顧問・代理人契約を締結  
※ただし、顧問・代理人契約については、平成 29 年度の契約が存在するが、平成 29 年度の契約については、平成 30 年 3 月 5 日付け西監第 121 号にて、監査結果を決定しているため、平成 30 年度に新たに契約されたものを対象とした。
- ・平成 30 年 9 月 6 日  
訴訟代理人契約を締結

## 2 P F I 事業見直しの概要

### (1) P F I 事業見直しのプロセス

西尾市 P F I 事業の工事中止の通知から、西尾市方式 P F I 事業検証報告書・見直し方針（以下「報告書」という。）の公表までのプロセスは以下のとおりであることを確認した。

ア 平成 29 年 10 月 27 日

市は S P C に対し、「工事中止の通知書」という見出しで、顧問・代理人契約を締結していた弁護士の名で、工事中止を通知した。なお、一色健康センター、一色町公民館、一色学びの館の改修工事は中止の対象とせず、また、きら市民交流センター（仮称）支所棟の新設工事の中止時期は別途協議することとした。

イ 平成 29 年 11 月 11 日から同年 12 月 28 日まで

西尾市 P F I 事業の現況と今後について、「市長ともっと話がしたい。意見を伝えたい。」と希望された団体と「P F I 事業についての懇談会」を計 4 回実施した。団体と懇談会参加者数は以下のとおりであった。

- ・西小校区町内会長連絡会 参加者 39 名
- ・吉良町女性の会 参加者 21 名
- ・一色二区町内会 参加者 5 名
- ・P F I 問題を考える会 参加者 23 名

ウ 平成 29 年 11 月 16 日から同年 12 月 8 日まで

西尾市 P F I 事業の現況と今後について説明し、市民の率直な意見を聞くため、「市長と語る意見交換会 西尾市方式 P F I 事業について」を計 4 回実施した。対象地区と交換会参加

者数は以下のとおりであった。

- ・吉良地区 参加者 250 名
- ・一色地区 参加者 290 名
- ・寺津地区 参加者 124 名
- ・西尾全域地区 参加者 130 名

エ 平成 29 年 12 月 20 日

広く市民の意見を把握し今後の見直しの参考とするため、「西尾市方式 P F I 事業に関するアンケート（以下「本アンケート」という。）」を平成 30 年 1 月 12 日までの間実施した。対象者として市内に住む 18 歳以上の 3,000 人を無作為抽出(市政世論調査と同一の方法を使用)し、1,432 人より回答を得た。

オ 平成 30 年 1 月 16 日

きら市民交流センター（仮称）支所棟の工事一時中止及び支所棟の買取り時期の変更について、市・S P C・開発責任企業の 3 者で合意書を締結した。

カ 平成 30 年 3 月 2 日

本アンケートの結果を公表した。

キ 平成 30 年 3 月 5 日

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。

以上が、西尾市 P F I 事業の工事中止の通知から、報告書の公表までのプロセスである。

S P C に対する工事中止の通知後、見直し方針の策定に際し市民の意見、要望を確認するため、「市長と語る意見交換会」及び「P F I 事業についての懇談会」をそれぞれ 4 回実施するとともに、市内 3,000 人の 18 歳以上の方を対象に本アンケートを実施していたことを確認することができた。

## (2) 西尾市方式 P F I 事業に関するアンケート

見直しを公約に掲げ当選した市長の意向に沿い、広く意見聴取することを目的として行われた本アンケートは、無作為抽出した市内 3,000 人を対象に、平成 29 年 12 月 20 日から平成 30 年 1 月 12 日までの間実施され、有効回答者数は 1,432 人（回答率：47.7%）であった。

対象者は、市内に住民登録のある 18 歳以上の方としていた。ただし、あて名の対象者が回答困難な場合は、18 歳以上の同居家族による回答を可能としていた。

本アンケートは、西尾市 P F I 事業に対する市民の考えを把握するべく、自由記述のものを含めて、計 26 の設問で構成されていた。

自由記述式の設問を除いた本アンケートの結果は、以下のとおりである。なお、「わからない」の回答が半数近くを占めた、問 13・17・23 については、同回答を除いた再集計結果を記載している。

問 1 から問 4

それぞれ、性別、年齢層、校区（中学校区）、居住年数を尋ねるものであったが、以降の問の集計において、性別や年齢、居住年数の情報は用いられていなかった。なお、各プロジェクトが実施される予定であった、吉良地区、一色地区、寺津地区（プロジェクト 03 寺津温水プール（仮称）の実施地区）において、回答者数はそれぞれ 215 人（15.0%）・201 人（14.0%）・58 人（4.1%）であった。

※（）内は、有効回答者数 1,432 人に占める割合を示す。

## 性別及び校区（問1及び3）

単位：人

	男性	女性	無回答	合計
全域	678	725	29	1,432※
吉良地区	113	102	0	215
一色地区（佐久島を含む）	93	107	1	201
寺津地区	25	33	0	58

※全域の内訳は、西尾 229 人、鶴城 202 人、平坂 188 人、福地 86 人、東部 117 人、幡豆 104 人、校区無回答 32 人と吉良地区、一色地区、寺津地区である。

## 年齢層（問2）

単位：人

	20歳未満	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳代	80歳代	無回答
全域	24	108	142	248	260	321	241	64	24
吉良地区	4	11	13	43	46	46	39	13	0
一色地区	4	17	15	30	39	47	40	9	0
寺津地区	0	6	7	1	10	17	12	5	0

## 居住年数（問4）

単位：人

	5年未満	5～9年	10～19年	20年以上	無回答
全域	66	56	94	1,185	31
吉良地区	6	5	14	189	1
一色地区	6	6	12	177	0
寺津地区	4	0	2	52	0

## 問5

公共施設再配置及び西尾市PFI事業の取組の認知度の設問に対し、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は75.3%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は23.2%であった。平成28年8月に行われた市政世論調査における公共施設再配置の結果とほぼ同じ数値（「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は77.1%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は20.5%）であり、1年以上経過の後に行われた本アンケートであったが、周知が進んでいない実情が確認された。

なお、吉良地区、一色地区、寺津地区の認知度（以下「だいたい知っていた」、「知っていた」の割合の合計を利用する。）は、全域と比較すると1%から8%程度高かった。

## 問7

PFI事業見直しにおいて、最も重視すべき点の設問に対し、「市民の意見を反映すべき」が42.9%と最も高かった。特に、一色地区では、「市民の意見を反映すべき」は51.8%となり、「市の財政負担を削減すべき」を18.5%上回ったほか、吉良地区では9.7%、寺津地区では12.1%上回り、吉良・寺津地区ともに「市民の意見を反映すべき」は半数近くを占めた。

## 問9

西尾市PFI事業に係るプロジェクト01（吉良地区）の認知度に関する設問であり、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は81.3%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は13.9%であった。

吉良地区は、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は60.0%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は35.8%で、全域と比較し認知度は21.9%高かった。

## 問10

きら市民交流センター（仮称）支所棟内に計画していたフィットネススタジオ機能に関する設問では、「必要でない」が「必要である」を27.7%上回り、42.6%の方が「必要でない」

とした。

吉良地区でも、半数以上（51.7%）の方が「必要でない」とした。

#### 問 11

きらスポーツドーム（仮称）に関する設問では、全域では「建物は建設せず、公園とする」が「計画のとおりきらスポーツドーム（仮称）を建設する」を13.9%上回った。

一方、吉良地区では、「計画のとおりきらスポーツドーム（仮称）を建設する」が44.2%となり、「建物は建設せず、公園とする」の34%を、8.2%上回った。

#### 問 12

吉良町公民館の解体に関する設問では、「解体」（「計画のとおりアリーナ棟を建設するため、公民館は解体」及び「利用者の活用拠点が確保されるのであれば、公民館を解体」の割合の合計を利用する。）が、「公民館は耐震改修等を行い、今までどおりの公民館として使用」を20.9%上回り、44.8%であった。

吉良地区でも、「解体」が55.8%と半数以上となり、「公民館は耐震改修等を行い、今までどおりの公民館として使用」の32.1%を、23.7%上回った。

#### 問 13

西尾市PFI事業に係るプロジェクト 01（吉良地区）について、これまでの設問以外に、見直しが必要なものを回答する設問であり、「わからない」の割合が、半数近くを占めた。よって、「わからない」を除いた、全域と吉良地区の結果について記載する。下段の（）書きは割合であるが複数回答を可としたため、計は100%とならない。

単位：人

	アリーナ棟	支所棟	スポーツドーム	その他	対象無	無回答	回答者数
全域	286 (38.5)	252 (33.9)	297 (40.0)	18 (2.4)	134 (18.0)	148 (19.9)	743
吉良地区	69 (46.9)	55 (37.4)	55 (37.4)	7 (4.8)	23 (15.6)	25 (17.0)	147

全域では、「きらスポーツドーム（仮称）」の見直しが最も多く、次いで「きら市民交流センター（仮称）アリーナ棟」が多かったのに対し、吉良地区では「きら市民交流センター（仮称）アリーナ棟」の見直しが最も多く半数近くを占め、「きら市民交流センター（仮称）支所棟」及び「きらスポーツドーム（仮称）」は同数であった。

#### 問 15

西尾市PFI事業に係るプロジェクト 02（一色地区）の認知度に関する設問であり、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は77.5%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は16.8%であった。

一色地区は、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は49.2%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は49.8%で、全域と比較し認知度は33.0%高かった。

#### 問 16

多機能型市営住宅に関する設問であり、「解体」（「多機能型市営住宅を建設」と「旧一色支所を解体し、跡地の有効利用を検討」の割合の合計を利用する。）が、「解体せず建物の有効利用を検討」を22.1%上回り、41.4%であった。

一方で、多機能型市営住宅建設予定地の一色地区については、「解体せず建物の有効利用を検討」が半数近く（48.7%）を占め、「解体」の39.8%を8.9%上回った。

問 17

西尾市PFI事業に係るプロジェクト02（一色地区）について、これまでの問以外に見直しが必要なものを回答する設問であり、「わからない」の割合が、全域及び吉良地区、寺津地区で半数以上、一色地区でも34.8%を占めた。よって、「わからない」を除いた、全域と一色地区の結果について記載する。下段の（）書きは割合であるが複数回答を可としたため、計は100%とならない。

単位：人

	多機能型市営住宅	その他の施設	見直し対象なし	無回答	回答者数
全域	337 (48.8)	69 (10.0)	164 (23.8)	149 (21.6)	690
一色地区	66 (50.4)	26 (19.8)	36 (27.5)	11 (8.4)	131

一色地区では、全域と同じく「多機能型市営住宅の見直し」が多数を占めた。また、「その他の施設の見直し」が、全域と比較すると2倍近くあった。

問 19

西尾市PFI事業に係るプロジェクト03（学校施設）の認知度に関する設問であり、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は75.1%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は18.8%であった。

寺津地区は、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は46.5%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は43.2%で、全域と比較し認知度は24.4%高かった。

問 20

学校施設において、見直すべき施設に関する設問であり、全域、3地区全てにおいて、「寺津温水プール（仮称）」が最も多かった。特に、寺津地区は半数が「寺津温水プール（仮称）」としており、一色地区でも33.8%を占めた。

問 22

西尾市PFI事業に係るプロジェクト04（資料館）についての認知度を確認する設問であり、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は83.0%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は9.7%であった。

吉良歴史民俗資料館のある吉良地区は、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は80.4%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は11.2%で、全域と比較すると認知度は1.5%高かった。また、一色学びの館のある一色地区は、それぞれ73.1%、16.9%であり、全域と比較すると認知度は7.2%高かった。

問 23

西尾市PFI事業に係るプロジェクト04（資料館）について、見直しが必要なものを回答する設問であり、「わからない」の割合が、半数以上（53.7%）を占めた。よって、「わからない」を除いた、全域と各地区の結果について記載する。下段の（）書きは割合であるが複数回答を可としたため、計は100%とならない。

単位：人

	西尾市資料館	その他の施設	見直し施設なし	無回答	回答者数
全域	165 (24.9)	74 (11.2)	277 (41.8)	186 (28.1)	663
吉良地区	26 (23.9)	9 (8.3)	45 (41.3)	36 (33.0)	109

一色地区	17 (14.8)	9 (7.8)	61 (53.0)	32 (27.8)	115
寺津地区	9 (29.0)	5 (16.1)	9 (29.0)	9 (29.0)	31

全域、吉良地区及び一色地区は、「見直しすべき施設なし」が最も多かった。また、寺津地区は、「西尾市資料館」、「見直しすべき施設なし」が同数であった。

#### 問 25

西尾市 P F I 事業に係るプロジェクト 08（包括マネジメント）についての認知度を確認する設問であり、「あまり知らなかった」及び「知らなかった」は 85.3%、「だいたい知っていた」及び「知っていた」は 7.2%であった。

#### (3) P F I 事業 検証報告書・見直し方針

検証室は、これまでの西尾市 P F I 事業の実施経過の確認と、問題点の整理、今後のあり方を検討し報告書とした。西尾市公共施設再配置基本計画の基本理念、基本方針に立ち返り、関係各所より収集した資料及びヒアリング結果を基に、国のガイドラインや他の P F I 事例等を参考に、事務手続きの問題点を検証するとともに、「市長と語る意見交換会」や「P F I 事業についての懇談会」、本アンケート（上記 4-2-（2）に記載）等を参考に、市民ニーズを検証していた。

これらにより、新規・改修・解体施設及び包括マネジメント業務の見直しを行っていた。以下に、報告書に記載された検証内容と見直し方針の一部を示す。

#### ア 報告書 検証内容

##### ・ V F M の検証

P F I 事業選定時に必ず行わなければならない V F M 評価（P F I 法第 7 条）は、サービス対価額約 327 億円（当初契約予定であり、議会に付議されたもの）の特定事業の選定時のものについてのみ行われていた。

削減効果は、市場状況から以下のとおり想定された削減率を導き、単純な加減によりマイナス 3.0%としており、具体的費用をベースに削減率を算出したものは、維持管理のみであり、その他は不明であった。

	設計	建設	維持管理	運営	合計
V F M	+3.5%	+20.0%	-26.5%	0%	-3.0%

##### ・ 費用の検証

項目	検証結果
サービス対価予定額	・ 包括マネジメント期間の短縮や、一部施設の建設を継続協議とした変更がなされており、予定額の妥当性の確認が必要であった。
買取費用	・ S P C の提出した工事内訳書の妥当性判断（市もしくは外部委託による実施）は、時間・費用等により断念したが、必要であった。
運営費用	・ 市が直営で行う場合の積算において、必要のない西尾市 P F I 事業実施時の経費を計上していた。 ・ サービス対価予定額の算出に誤りがあり、財政負担軽減率が低下した。
維持管理業務費	・ 平成 29 年度決算見込において、当初の対前年度削減見込額 1,300 万円を大きく下回り、約 78 万円であった。 ・ 維持管理マニュアルの作成費用、ライフサイクルマネジメントシステムの導入費用を含んでいたが、その金額が確定できなかった。
維持組成費	・ 平成 28 年度業務実績報告において、市が支出した維持組成費の使途が確認されていなかった。

・提案金額の検証

応募の有効性を判断する提案金額書の事務処理について、誤りが確認された。

・契約書の検証

事業継続が困難となった際における措置について、契約書に規定されていなかった。

西尾市契約規則第 27 条において、契約書への記載が必要な事項について定めているが、履行の場所、契約代金の支払または受領の時期及び方法について、契約書に記載がなかった。

預託金制度について、その使用範囲が明確に規定されておらず、公金の使途として問題があった。

・覚書の検証

西尾市 P F I 事業契約書の付随文書である覚書は、本文及び別紙 1 から 5 で構成され、そのうちサービス対価支払計画書である別紙 4 は、事業単位の支払時期、金額について定めており、契約書には同内容の記載はなかった。

契約書第 134 条第 2 項において、サービス対価の詳細内訳及び各支払時期に係る支払額を定め、議会に付議することと規定しているが、同内容は平成 29 年 3 月 30 日に交わされた覚書に記載されていた。

・業務要求水準書・企画提案書の検証

業務要求水準書の作成において、市内部で統一的基準を定めておらず、各施設所管課の想定と S P C の提示案に大きな差異が生じていた。また、P F I 事業の特徴であるヴァリエーション（以降「VB」という。）により、改修予定施設を新規施設に変更した提案がなされていた。

・市民ニーズの検証

平成 28 年 8 月の市政世論調査から得られた「維持・充実していくべき公共施設」の回答や、平成 29 年 11 月から開催された、意見交換会及び懇談会における参加者の意見を見直し方針の判断材料とした。

また、先に記載した本アンケートの結果は、精度については確認しているところである。

イ 報告書 見直し方針

見直しに該当する施設について、現契約における計画と機能、それに対する見直し方針と見直しの根拠は以下のとおりである。現契約と見直し後の結果が一致するものについては、一部記載を省略している。

施設	計画	機能	見直し方針	見直しの根拠
きら市民交流センター（仮称）支所棟	新設（VB）	フィットネススタジオ	整備せず用途変更	本アンケート、意見交換会等の結果に基づきフィットネススタジオ機能部分を取りやめ用途変更し、生涯学習機能や子育て支援機能等の維持・充実を検討
		支所	見直しなし	
		生涯学習（貸室）	見直しなし	
		防災倉庫	規模再検討で実施	
きら市民交流センター（仮称）アリーナ棟	新設	スポーツ	規模及び内容を再検討のうえ建設	解体する吉良町公民館の代替施設の検討の必要があるが、財政負担軽減のため規模及び内容を再検討し建設
		生涯学習（貸室・音楽室等）		
きらスポーツドーム（仮称）	新設（VB）	スポーツ	建設しない	公共施設の保有総量及び次世代の負担軽減を図るため、屋内スポーツ機能をきら市民交流センター（仮称）アリーナ棟に集約することを検討し、建設せず公園として利用
旧一色支所（会議棟・車庫含）	解体	旧支所	利活用・解体を検討	平成 17 及び 18 年に耐震改修工事を実施済み構造体劣化度調査により、コンクリートの中性化の進行が確認されており、公共施設再配置基本計画の基本理念に基づき利活用か解体かを地域と検討
		会議棟	見直しなし	
		車庫	解体しない	

多機能型市営住宅	新設	市営住宅	建設しない	旧一色支所の利活用・解体の検討により、建設予定地の確保が困難 平成 30 年度の西尾市市営住宅長寿命化計画の見直しにおいて、市営住宅の供給方法、建物場所及び戸数等を検討
		津波一時避難所		
		ちびっこ広場		
		高齢者福祉		
一色老人福祉センター	解体	高齢者福祉	解体しない	多機能型市営住宅の建設中止に伴い、移転先の確保が困難 耐震改修を実施済みのため修繕で対応し、移転先の確保まで継続利用
対米住宅	解体	市営住宅	解体しない	多機能型市営住宅の建設中止と、平成 30 年度の西尾市市営住宅長寿命化計画の見直しにより、市営住宅の供給方法、建物場所及び戸数等を検討
巨海住宅	解体	市営住宅	解体しない	
子育て支援センター いっしき	改修	療育センター	解体	療育センターに係る対応は喫緊の課題ではなく、設備の古さ、施設老朽化が著しいため解体
寺津温水プール (仮称)	新設 (VB)	市民プール	建設しない	寺津地区の要望と本アンケートの結果に基づき、建設を中止 民間プール等の利用について、保護者等と協議のうえ、学校プール全体計画を策定する際に対応を検討
		学校プール		
		ジュニアスイミングスクール		
一色 B&G 海洋センタープール ※	解体	市民プール	解体しない	寺津温水プール(仮称)の建設中止により、施設維持 財政負担軽減のため、大規模修繕が必要となった際は解体
寺津小中学校給食室	新設	学校教育	建設しない	市全体の学校給食調理方式の方針を、平成 32 年度を目標に策定予定 建設から 40 年を経過しておらず、建替の緊急性はないと判断
吉良中学校	改修	学校教育	改修しない	西尾市公共施設白書 2013 における構造体劣化調査の結果、物理的耐用年数が 20 年程度未満であったこと、建設当時より地盤沈下の影響により改修工事を繰り返してきたこと、改修工事は追加費用負担があり得ること、仮設校舎が用意されないことから、建替を検討
吉良歴史民俗資料館(塩田体験館内)	改修	資料館	改修しない	西尾市塩田体験館の来館者が多いため、収蔵スペースへの改修計画であったが、塩田体験館として利用

※一色 B&G 海洋センタープールは、平成 30 年 9 月の台風被害により解体が決定している。

きらスポーツドーム(仮称)に係る本アンケートの結果(問 11)は、吉良地区の回答は「スポーツドームの建設」が多数であった。しかし、市全域の回答で多数を占めた「公園の建設」が選択され、その背景は公共施設再配置基本計画の掲げる基本理念、基本方針を再度適用したことによるものであった。

#### (4) 請求人の主張

請求人が本アンケート結果は民意ではない、としたその考え方を、陳述会において確認した。内容は以下のとおりであった。

アンケート結果において、PFI 事業を「知っていた」もしくは「だいたい知っていた」と回答された方は、23.2%であった。一方で、平成 29 年 6 月 25 日の西尾市長選挙における市長の得票数は、58,351 票であり、仮に得票数のうちの 23.2%が、全て PFI 事業に反対される方によるものであったとした場合、得票数に換算すると、13,537 票(小数点以下四捨五入)となる。

市長選選挙人名簿登録者数 134,066 人と比較すると、その割合は約 10.1%(小数点第 2 位を四捨五入)という数値が導かれ、民意とは言い難い。

### (5) 本アンケート結果の考察

本アンケートは、PFI事業見直しについて、市民の方の考えを把握するために実施したものである。しかし、全ての対象者から回答を得ることは実際には不可能であり、今回の結果と、全ての対象者から回答を得た場合との間には、当然に誤差が生じている。

ここで、統計学上で許容される誤差の範囲は「±3%以内」とされ、この誤差はサンプル数（本アンケートの場合、有効回答数に該当する）が多ければ多いほど、少なくなる。

サンプル数と誤差との関係については、設問に対する回答状況により異なるため、最も誤差が生じると思われる「二者択一式の設問で、1:1程度に回答が分かれる場合」に必要なサンプル数がどの程度かを計算した。

サンプル数は以下の計算式により導かれる。

$$\text{サンプル数} = \left( \frac{\text{信頼度係数}}{\text{標本誤差}} \right)^2 \times \text{回答率} (\%) \times (100 - \text{回答率} \%)$$

※信頼度係数は、統計学上で許容された誤差である±3%におさまる確率が95%（信頼度とよばれ、100回実施すれば、95回は同じ誤差の範囲におさまるという意味）の場合、1.96を使用するものである。

計算の結果、±3%の誤差におさまるのに必要な有効回答数は、1,111件となる。本アンケートは、1,432件の有効回答数が得られたことから、これを上記の計算式に当てはめると、誤差は±2.6%（小数点第2位を四捨五入）である。

よって、民意を把握するうえで、本アンケートは精度があることを確認した。

なお、順番のバイアス（最も左側もしくは一番上の回答が選択されやすい）や、レスポンスのバイアス（肯定的な回答が選択されやすい）を最小限にする手法が取られた形跡は確認できなかった。

## 3 工事中止の通知書を送付した行為

### (1) 工事中止の通知の概要

市長の就任から、工事中止の通知までのプロセスは以下のとおりであることを確認した。

#### ア 平成29年6月25日

西尾市長選挙が行われ、即日開票の結果、PFI事業見直しを公約に掲げた市長が当選した（同年7月5日就任）。市長選選挙人名簿登録者数は134,066人であり、投票率は68.0%、市長の得票数は58,351票であった。

#### イ 平成29年7月11日

市長は自ら、SPCに対し西尾市PFI事業の凍結と西尾市PFI事業検証プロジェクトチームの立ち上げ予定について説明した。

#### ウ 平成29年8月9日

全員協議会において、これまで西尾市PFI事業の推進を担ってきた資産経営戦略局とは別に、西尾市PFI事業検証事務を担うプロジェクトチームを設置することを説明した。また、これまで西尾市PFI事業が市民不在のまま進められてきたことを問題視し、事業を一旦凍結して、全面的な見直しを行うこと及び契約書第41条の規定について、21日間の協議を経て整わなかった場合は、市は一方的に中止を通知することができるとの解釈を説明した。

エ 平成 29 年 8 月 10 日

市は、西尾市 P F I 事業の凍結と全面的な見直しを表明し、S P C に対し西検第 1 号「通知書」という見出しで、工事の一時中止を求めた。通知書は、準備を含んだ未着工の工事について、その全部を直ちに中止することを求めており、中止の理由は、先の市長選挙において、西尾市 P F I 事業契約の実行に関し疑義ありと民意が示され、これを検証し、契約内容の見直しを検討する必要が生じたため、としていた。

また同日、西尾市方式 P F I 事業検証プロジェクトチーム（その後、10 月 1 日付けで検証室へ格上げ）を設置した。

オ 平成 29 年 8 月 23 日

先の通知に係る説明会が開催され、S P C より工事中止の範囲や時期、協議の期間、増加費用の支払い等について質疑があり、市は契約書の該当する条項の解釈を基に説明を行った。

また、この説明会において、市は工事中止の時期について明言せず、後日通知することとした。

カ 平成 29 年 8 月 25 日

市は、西検号外「平成 29 年 8 月 23 日開催の説明会の質問に対する回答書」という見出しで、工事の一時中止の内容及び時期について、改めて通知をすることとし、新たな通知がなされるまで、工事を進めるよう回答した。

また、一時中止に伴う追加費用等は、契約書に基づき市が負担すること及び予算措置を平成 29 年度中に講じることを回答した。

キ 平成 29 年 9 月 19 日

1 回目の協議が行われ、工事現場の安全管理の問題、中止に係るコスト等の問題という観点から、即時の中止は市のためにならない部分があると S P C から指摘を受け、中止を前提として市・S P C 双方に問題の少ない中止方法を検討することで合意した。

ク 平成 29 年 10 月 5 日、同年 10 月 12 日、同年 10 月 19 日

それぞれ、2 回目、3 回目、4 回目の協議を実施した。

ケ 平成 29 年 10 月 20 日

市は、本格化してきた S P C との P F I 事業見直しに係る交渉等について、対象とする事業契約の額なども考慮し、その一切を、顧問・代理人契約を締結していた弁護士に委任した。

コ 平成 29 年 10 月 27 日

市は S P C に対し、「工事中止の通知書」という見出しで、顧問・代理人契約を締結していた弁護士の名で工事中止を通知した。なお、一色健康センター、一色町公民館、一色学びの館の改修工事は、市民サービスに著しく影響することなどを考慮し中止を求めておらず、また、さら市民交流センター（仮称）支所棟の新設工事は、既に鉄骨の建方工事を終えていたため、工事現場の安全管理や中止にかかるコストを考慮し、最も影響が少ないタイミングで工事を中止するべく、別途協議することとした。

また、工事中止の期間について、平成 29 年度中（平成 30 年 3 月 31 日まで）としていた。

以上が、市長の就任から、工事中止の通知までのプロセスである。

契約書第 41 条第 3 項、第 65 条第 3 項、第 81 条第 3 項（以下「第 41 条等第 3 項」という。）に基づき、工事中止を求める通知を行ったこと、契約書第 41 条第 4 項、第 65 条第 4 項、第 81 条第 4 項（以下「第 41 条等第 4 項」という。）に基づき、協議を合計 4 回行ったこと、及び工事中止の通知を行ったことを確認することができた。

なお、平成 29 年 8 月 10 日付け西検第 1 号「通知書」は、準備を含んだ未着工の工事について、その全部、を工事中止の範囲としているのに対し、平成 29 年 10 月 27 日付け「工事の

中止」の通知は、その範囲が狭くなっていた。具体的には、工事中止の対象外施設として、一色健康センター・一色町公民館・一色学びの館の3館とし、残りの施設等については事業が完了したものを除いて全て中止し、設計業務に着手していない施設についても中止としていた。

(2) 関係法令（契約書第41条等）

契約書第41条、第65条、第81条は、それぞれ本件建設工事（新設工事）の中止、改修工事の中止、解体工事の中止について、次のとおり規定している。

第41条（本件建設工事の中止）

3. 甲は、必要があると認めるときは、工事の中止内容及びその理由を乙に通知して、工事の全部又は一部の施工の一時中止を求めることができる。
4. 甲又は乙は、第1項又は前項の通知を受けたときは、速やかに事業の継続に関する協議を行わなければならない。当該協議において本件建設工事を施工できない事由が発生した日から21日を経過しても協議が整わないときは、甲は事業の継続についての対応を定め、乙に通知する。
5. 甲は、第1項又は第3項の規定により本件建設工事の施工が一時中止された場合（本件建設工事の施工の中止が乙又は開発企業の責に帰すべき事由による場合を除く。）において、必要があると認められるときは、乙と協議し、本件新設施設買取予定日を変更し、また、サービス対価を変更し、又は乙が工事の続行に備え工事現場を維持し若しくは労働者、建設機械器具等を保持するための費用その他の工事の施工の一時中止に伴う増加費用若しくは乙の損害を負担するものとする。

第65条（改修工事の中止）

3. 甲は、必要があると認めるときは、工事の中止内容及びその理由を乙に通知して、工事の全部又は一部の施工の一時中止を求めることができる。
4. 甲又は乙は、第1項又は前項の通知を受けたときは、速やかに事業の継続に関する協議を行わなければならない。当該協議において改修工事を施工できない事由が発生した日から21日を経過しても協議が整わないときは、甲は事業の継続についての対応を定め、乙に通知する。
5. 甲は、第1項又は第3項の規定により改修工事の施工が一時中止された場合（改修工事の施工の中止が乙又は開発企業の責に帰すべき事由による場合を除く。）において、必要があると認められるときは、乙と協議し、本件改修施設引渡予定日若しくはサービス対価を変更し、又は乙が工事の続行に備え工事現場を維持し若しくは労働者、建設機械器具等を保持するための費用その他の工事の施工の一時中止に伴う増加費用若しくは乙の損害を負担するものとする。

第81条（解体工事の中止）

3. 甲は、必要があると認めるときは、工事の中止内容及びその理由を乙に通知して、工事の全部又は一部の施工の一時中止を求めることができる。
4. 甲又は乙は、第1項又は前項の通知を受けたときは、速やかに事業の継続に関する協議を行わなければならない。当該協議において解体工事を施工できない事由が発生した日から21日を経過しても協議が整わないときは、甲は事業の継続についての対応を定め、乙に通知する。
5. 甲は、第1項又は第3項の規定により解体工事の施工が一時中止された場合（解体工事の施工の中止が乙又は開発企業の責に帰すべき事由による場合を除く。）において、必要があると認められるときは、乙と協議し、本件解体工事終了予定日を変更し、また、サービス対価を変更し、又は乙が工事の続行に備え工事現場を維持し若しくは労働者、建設機械器具等を保持するための費用その他の工事の施工の一時中止に伴う増加費用若しくは乙の損害を負担するものとする。

### (3) 遵守事項の確認

契約書第41条等第3項は、工事中止を求める行為について規定している。その際、工事の中止内容、すなわち中止の範囲を示すとともに、工事の中止理由を通知する必要がある、としている。

平成29年8月10日付け西検第1号の「通知書」において、工事の中止内容を「未着工の工事について、その全部」と記載するとともに、工事の中止理由を「先の市長選挙で、PFI事業契約書の実行に関し疑義ありと民意が示されたことから、これを検証し、契約内容の見直しを検討する必要が生じたため」としていたことを確認することができた。

また、契約書第41条等第4項は、工事中止を求める行為の後に、速やかに協議を行うこと及び21日以上経過しても協議が整わない際は、PFI事業の継続についての対応を定め、工事中止を通知する行為について規定している。

協議は平成29年9月19日より同年10月19日までの間に計4回実施されていたこと、平成29年10月27日付けの「工事中止の通知書」において、「工事の原則即時中止（一部例外あり）」、「基本設計が完了していた、さら市民交流センターアリーナ棟・多機能型市営住宅・寺津温水プールについて、実施設計に入らないこと」、「工事の中止期間を、平成29年10月30日から本年度中（平成30年3月31日まで）とする」としていたことを確認することができた。

### (4) 判断

市は、工事中止内容とその理由を記載した、工事中止を求める通知と、工事中止内容及び工事中止期間を記載した、工事中止の通知を、契約書の規定に基づき進めていたことを確認することができた。また、この2つの通知の間に実施されなければならない、第41条等第4項に規定する協議は、計4回行われており、結果として実質的な合意を得るには至らなかったが、初回の協議日である平成29年9月19日から21日以上経過の後に、工事中止を通知していたことを確認することができた。

ここで、契約書第41条等第4項に規定している、工事を施工できない事由が発生した日とは、平成29年8月10日付けの「通知書」に起因するため、起算日は、「工事中止を求める」通知がSPCに到着した11日、の翌日である8月12日となる。しかし、同項に「速やかに協議する」と規定していることから、実質的な協議開始日である同年9月19日を起算日として捉えていたことを確認した。

よって、請求人が主張する手続の不備や、漫然と工事の無期限中止を求めた事実はなく、いずれの行為も契約書に従った適当な手続であったと判断できる。

なお、「SPCが工事の続行に備え工事現場の維持し若しくは労働者、建設機械器具等を保持するための費用その他工事の施工の一時中止に伴う増加費用若しくはSPCの損害を、市が負担することもしないままである」との請求人の主張については、SPCより平成30年8月6日付けで増加費用請求に関する訴訟が提起されているため、契約書第41条等第3項に基づく「工事中止を求める」通知に係る工事中止理由（事情変更の法理）及び契約書第41条第5項、契約書第65条第5項、契約書第81条第5項に係る判断は差し控える。

## 4 業務要求水準書の変更（案）を通知した行為

### (1) PFI事業における業務要求水準書の位置づけ

PFI事業において、業務要求水準書は入札参加者に対して公共施設の管理者の意図を示すための最も重要な書類と位置づけられている。業務要求水準書はPFI事業によって整備される施設やサービスの質、効率性に大きな影響を及ぼすと同時に、管理者が事業の最終的な責任を負いながらも、民間の創意工夫を発揮するというPFI本来の趣旨の達成の如何も業務要求水準書によるところが大きい。

したがって、業務要求水準書作成にあたって、政策目的や求める成果を実現するためにどのようなサービスが提供されるべきかという観点に加えて、民間事業者が何を提供できるかという視点が必要であり、その作成にあたっては、官民がコミュニケーションを行い、民

間事業者からの意見を考慮することが重要である。

民間事業者は、自らの創意工夫を活用して、業務要求水準に示された内容を満足するための具体的な仕様を提案し、当該仕様に基づいて公共サービスを提供する。一方管理者は、そのサービス水準が満たされているかのモニタリングを行なうというスタイルがPFI事業の基本であり、このような点において、業務要求水準書が重要な役割を果たしている。

## (2) 西尾市PFI事業契約の締結及び業務要求水準書ができるまでのプロセス

「西尾市公共施設再配置実施計画 2014→2018」の策定から、業務要求水準書を含めた契約締結までの主なプロセスは以下の通りであることを確認した。

### ア 平成26年3月26日

公共施設の新たなマネジメントの基本方針として平成23年度に策定した「西尾市公共施設再配置基本計画」に基づき、平成26年度から30年度までの5年間に着手する具体的な再配置プランなどをまとめた「西尾市公共施設再配置実施計画 2014→2018」（以下「実施計画」という。）を策定した。

実施計画は、市民の代表や学識経験者からなる公共施設再配置検討ワーキンググループや一般公募により組織された公共施設再配置Eモニターなどが中心となり、平成24年6月から実施計画（案）策定までの間、12回にわたる勉強会や意見交換を経て、検討を重ねた結果が反映されまとめられたものである。

なお、実施計画は、3部構成となっており、第2部の再配置戦略編のなかで、第1次実施期間中に着手する「8つの再配置プロジェクト」がまとめられている。

### イ 平成26年8月1日

「西尾市が新たなまちづくりの出発点として官民連携手法で進める公共施設再配置プロジェクト（仮称）」（西尾市公共施設再配置実施計画 2014→2018）「実施方針公表のための事前方針」を公表し、民間事業者との対話を開始した。

この事前方針は、PFI法に基づく実施方針を策定し公表することを目指して、事前に民間事業者に対し事業内容等を公表することで、事業の新しい価値の創出の可能性と事業者の創意工夫の余地を探りながら、事業主体となる民間事業者との対話を始めるために公表したものである。

### ウ 平成26年10月9日

実施方針公表のための事前方針・追加版を公表した。

事前方針・追加版では、これまでの事前方針に基づく民間事業者等との対話及び検討を踏まえ、更なる最適な事業範囲やスキームについての検討及び市内における持続可能な地域経済の循環や向上に資する仕組みの構築を検討するため、サービス・プロバイダ方式のPFI事業を担う企業の定義や第3者企業の位置づけ、更にはSPCの担う主な業務の種類などを説明している。

### エ 平成26年11月29日

西尾市PFI事業に関する実施方針を市ホームページで公表した。

実施方針は、PFI法第5条に基づき、特定事業の選定、民間事業者の募集及び選定等について具体的に定めるもので、民間事業者募集に先立ち実施方針を公表することにより、民間事業者に対する準備期間を提供するとともに、住民に対しても当該事業をPFI法に基づく事業として実施する予定であることを周知することを目的としている。

実施計画に掲げられていた8つの再配置プロジェクトは、事前方針の公表及び民間事業者との対話を経て、実施方針の段階で5つのプロジェクトになり、事業概要、業務内容等の具体的な必要事項も整理され、西尾市PFI事業として、具体的で詳細な姿を示したものとなっている。

- オ 平成 27 年 2 月 13 日  
市議会議員を対象に「西尾市 P F I 事業に係る要求水準（素案）」に関する説明会を開催
- カ 平成 27 年 3 月 11 日  
西尾市 P F I 事業にかかる業務要求水準書（案）と事業契約書（案）を市ホームページで公表
- キ 平成 27 年 3 月 24 日  
市議会全員協議会で「西尾市 P F I 事業の要求水準書（案）等」について説明
- ク 平成 27 年 3 月 31 日  
西尾市 P F I 事業を P F I 法に基づく特定事業として選定し、その募集要項及び業務要求水準書等を市ホームページで公表
- ケ 平成 27 年 4 月 9 日  
西尾市 P F I 事業に関する募集要項等の企業向け説明会を開催
- コ 平成 27 年 9 月 4 日  
市議会全員協議会で「西尾市 P F I 事業の応募者の一次審査結果等」について説明
- サ 平成 27 年 10 月 20 日  
市議会全員協議会で「西尾市 P F I 事業の進捗状況」について説明
- シ 平成 27 年 12 月 4 日  
応募者 1 グループが西尾市 P F I 事業に関する企画提案書を提出
- ス 平成 28 年 1 月 17 日  
西尾市 P F I 事業に関する「応募者による市民向け公開プレゼンテーション」を開催。  
西尾市職員が「西尾市が新たなまちづくりの出発点として進める公共施設再配置」を説明した後、応募者が企画提案の概要を説明
- セ 平成 28 年 1 月 25 日  
市議会全員協議会で「西尾市 P F I 事業の優先交渉権者の選定結果等」について説明
- ソ 平成 28 年 3 月 1 日  
広報にしお 3 月 1 日号で「P F I 事業の優先交渉権者を決定」と題した西尾市 P F I 事業の特集記事を掲載
- タ 平成 28 年 3 月 10 日から 4 月 10 日  
優先交渉権者による市民説明会を開催し、企画提案の概要について説明。  
全 13 回、219 人が参加
- チ 平成 28 年 5 月 30 日  
西尾市 P F I 事業における特定事業仮契約を S P C と締結。
- ツ 平成 28 年 6 月 12 日  
P F I 事業による公共施設再配置第 1 次プロジェクトの市民説明会を開催。  
西尾市が取り組む P F I 事業について市職員が説明。吉良町公民館で午前に行われた説明会に市民、議員、職員を含め 216 名、西尾市文化会館で午後に行われた説明会に市民、議員、職員を含め 151 人が参加

テ 平成 28 年 6 月 27 日

西尾市 P F I 事業における仮契約議案および債務負担行為の再設定議案の可決により、本事業の実施が確定

以上が、業務要求水準の作成を含めた事業契約締結までの主なプロセスである。

公共施設の新たなマネジメントの基本方針を踏まえた実施計画が策定されており、この実施計画の策定には、公共施設再配置検討ワーキンググループをはじめとする多くの市民とコミュニケーションを行いながら市民の意見を取り入れられたこと、一方、事前方針、実施方針の策定、公表など、官民がコミュニケーションを通して、民間事業者の意見も聞きながら、業務要求水準書が作成された過程を確認することができた。

また、市民や民間事業者の意見が盛り込まれた業務要求水準に基づき、事業者提案がなされ、当該事業が契約に至り、事業が進められていることも確認することができた。

### (3) 業務要求水準の見直し

市は、平成 30 年 3 月 5 日に公表した西尾市方式 P F I 事業見直し方針に示した事業内容になるよう、契約書第 15 条（業務要求水準書の変更）の規定により、事業内容変更の手続きを進めていることを確認した。

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。

また、事業内容について、特定事業の選定時、契約時、見直し方針の各時点での事業内容を比較すると以下の表とおりのなる。

#### 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。

特定事業の選定		特定事業契約時の内容	見直し方針
概要	詳細 (募集要項/業務要求水準書より)		
1	S P C の組成 及び契 約期間 中の維 持業務	S P Cの組成及び契約期間中の維持 業務	S P Cの組成及び契約期間中の維持 業務
2	開発不 動産の 買取業 務	【新設】 ①きら市民交流センター（仮称）支 所棟及びアリーナ棟 ※VB ②きらスポーツドーム ※VB ③多機能型市営住宅 ④給食センター ※VB ⑤寺津温水プール（仮称） ※VB ⑥エクストリームパーク ※VB	【新設】 ①きら市民交流センター（仮称）支 所棟及びアリーナ棟 ※VB <del>②きらスポーツドーム ※VB</del> <del>③多機能型市営住宅</del> ④給食センター ※VB <del>⑤寺津温水プール（仮称） ※VB</del> ⑥エクストリームパーク ※VB
		【改修】 ①きら支所 ②子育て支援センターいっしき ③一色健康センター ④一色町公民館 ⑤一色学びの館 ⑥旧海の歴史館 ⑦吉良中学校 ⑧寺津小・中学校（トイレ改修を始 めとする機能改善/プール及び 給食室の一元化） ⑨一色町体育館 ⑩資料館 ⑪吉良及び幡豆歴史民俗資料館	【改修】 <del>①子育て支援センターいっしき（療 育センター化）</del> ⇒ 解体 ②一色健康センター（子育て支援施 設へ用途変更） ③一色町公民館 ④一色学びの館 ⑤旧海の歴史館 <del>⑥吉良中学校</del> ⑦寺津小・中学校（トイレ改修を始 めとする機能改善/ <del>給食室の一元 化</del> ） ⑧一色町体育館 ⑨資料館 <del>⑩吉良及び幡豆歴史民俗資料館</del>
		【解体】 ① コミュニティ公園体育館・管 理棟 ② 吉良野外趣味活動施設体育 館・管理棟 ③ 吉良町公民館 ④ 吉良支所（旧本庁舎・旧増築 庁舎） ⑤ 吉良防災倉庫、車庫 ⑥ 旧上横須賀郵便局 ⑦ 横須賀老人憩の家ホール棟 ⑧ 一色支所 ⑨ 一色老人福祉センター ⑩ 対米住宅 ⑪ 巨海住宅 ⑫ 一色 B&G 海洋センタープール ※企画提案	【解体】 ① コミュニティ公園体育館・管 理棟 ② 吉良野外趣味活動施設体育 館・管理棟 ③ きら支所 ④ 吉良町公民館 ⑤ 吉良支所（旧本庁舎・旧増築庁 舎） ⑥ 吉良防災倉庫、車庫 ⑦ 旧上横須賀郵便局 ⑧ 横須賀老人憩の家ホール棟 ⑨ 一色支所 ⑩ 一色老人福祉センター ⑪ 対米住宅 ⑫ 巨海住宅 ⑬ 一色 B&G 海洋センタープール
3	施設の 維持管 理業務	既存の 160 施設 + 本事業で新設さ れる施設	既存の 160 施設 + 本事業で新設さ れる施設

4 運営業務	①きら市民交流センター（仮称） ②一色健康センター ③一色町公民館 ④一色学びの館 ⑤資料館 ⑥給食センター	①きら市民交流センター（仮称）支所棟及びアリーナ棟 ※VB ②一色健康センター ③一色町公民館 ④一色学びの館 ⑤資料館 ⑥給食センター ※VB ⑦寺津温水プール（仮称） ※VB	①きら市民交流センター（仮称）支所棟及びアリーナ棟 ※VB ②一色健康センター ③一色町公民館 ④一色学びの館 ⑤資料館 <del>⑥給食センター ※VB</del> <del>⑦寺津温水プール ※VB</del>
5 公的不動産の維持管理業務	①吉良町公民館：跡地 ※企画提案 ②吉良防災倉庫、車庫：跡地 ③旧上横須賀郵便局：跡地	①吉良町公民館：跡地 ②吉良防災倉庫、車庫：跡地 ③旧上横須賀郵便局：跡地	①吉良町公民館：跡地 ②吉良防災倉庫、車庫：跡地 ③旧上横須賀郵便局：跡地
6 公共サービスに関する独立採算事業	上記、運営業務のうち、SPC自らの責任において実施する公共サービス	①きら市民交流センター（仮称）支所棟及びアリーナ棟における生涯学習講座 ②一色健康センター、一色町公民館、一色学びの館における生涯学習講座 ③寺津温水プール（仮称）における市民プール機能、スポーツ講座	①きら市民交流センター（仮称）支所棟及びアリーナ棟における生涯学習講座 ②一色健康センター、一色町公民館、一色学びの館における生涯学習講座 <del>③寺津温水プール（仮称）における市民プール機能、スポーツ講座</del>
7 民間サービスに関する独立採算事業	上記、運営業務のうち、SPCが独自に企画し、自らの責任において実施する民間サービス	①きら市民交流センター（仮称）支所棟におけるフィットネスジムの運営 ②きらスポーツドーム ※VB ③一色町公民館における喫茶室の運営 ④寺津温水プール（仮称）におけるスイミングスクールの運営	<del>①きら市民交流センター（仮称）支所棟におけるフィットネスジムの運営</del> <del>②きらスポーツドーム ※VB</del> ③一色町公民館における喫茶室の運営 <del>④寺津温水プール（仮称）におけるスイミングスクールの運営</del>
特記事項		※VBは「SPCによる代替提案」  ア 2【新設】④、⑥は、契約内容から一旦除外。（SPCとの協議等が整えば、追加契約可。） イ 2【新設】①から③及び⑤に係る修繕・備品更新業務については、期間を30年から15年に変更。（モニタリング結果等を考慮した上で、SPCが継続して業務を行うことが適正と判断された場合、契約更新可。） ウ 3及び4-②から⑤は、事業期間を30年から15年に変更。（上記イと同様。）	※VBは「SPCによる代替提案」

(4) 業務要求水準の変更協議の状況について

PFI事業見直しのプロセスは、「2 PFI事業見直しの概要」のとおりであるとともに、契約書第15条に基づく具体的な手続の状況を確認した。

契約書第15条に係る手続及び主な協議の状況は次のとおりである。

ア 平成30年6月19日

市がSPCに対し「特定事業契約書第15条第1項による業務要求水準書の変更の協議の請求について」という通知で協議を請求した。

通知には、業務要求水準書変更案が添付されており、当初の業務要求水準書をベースに変更箇所が変更案として示され、変更箇所に対する変更理由もそれぞれの施設ごとに記載さ

れている。

イ 平成 30 年 6 月 26 日

S P C が市に対し、「ア 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可否、要求水準書変更案に係る協議開始日などの協議開始に向け確認を求める内容であった。

ウ 平成 30 年 7 月 4 日

市が S P C に対し、「業務要求水準書変更案に係る協議に向けての確認」という見出しで「イ 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（以下「内閣府」という。）から「契約の変更を行なうにあたり、引き続き P F I 事業で行な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可否、要求水準書変更案に係る協議開始日などについて回答している。

エ 平成 30 年 7 月 5 日

S P C が市に対し、「ア 平成 30 年 6 月 19 日」で通知を受けた業務要求水準書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る。

オ 平成 30 年 7 月 9 日

市が S P C に対し、「エ 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る。

カ 平成 30 年 7 月 17 日

S P C が市に対し、「オ 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「契約変更手続の進め方の想定」について確認を求めるものである。

キ 平成 30 年 8 月 9 日

市が S P C に対し、きら市民交流センター（仮称）支所棟部分の業務要求水準書の変更案を通知した。

変更の内容は、きら市民交流センター（仮称）支所棟について、フィットネススタジオ機能から生涯学習機能へ変更するというものである。

ク 平成 30 年 8 月 15 日

市が S P C に対し、「6 月 19 日付け業務要求水準書変更案について」という見出しで、業務要求水準書変更案について、補足説明をした。

その内容は、業務要求水準書変更案は、「西尾市 P F I 検証事業報告書・見直し方針」を具体化させるために作成したこと、このため、見直しの対象となっていない事業及び後日提出

予定のプロジェクト01「多目的生涯学習施設きら市民交流センター（仮称）」について変更していないこと並びに「資産運用」及び「光熱水費の最適化（ESCO 事業を含む）」については削除を行っていないなどを含めた説明である。

ケ 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、「ア 平成30年6月19日」及び「キ 平成30年8月9日」で通知を受けた業務要求水準書の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、誠意ある協議を行なうことで、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。

意見では、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ることを確認した。

コ 平成30年10月16日

市がS P Cに対し、「ケ 平成30年9月10日」に対し回答した。

内容は、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項を例にあげ、「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ている。

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されている。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ていることを確認した。

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きが当然必要であると主張し、変更内容の協議以前に、変更手続きのあり方について、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いことを確認した。

#### (5) P F I法の所管である内閣府への確認

請求人は、見直し方針で示された変更後の事業内容が、本事業内容と同一性を欠いていると考え、このことを問題視しており、事業の同一性を判断するために、まずは同一性の検証が必要であると主張している。一方、このことについて市は事業契約の目的は「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」であり、契約の変更を行ったとしても、この目的について変わることはないのと同様性を有していると主張している。

したがって、事業の「同一性」の判断及び法令違反の有無も含め、事業内容変更時に必要なP F I法上の手続きについて確認するため、法第199条第8項の規定によりP F I法を所管する内閣府に意見聴取の協力を求め、平成30年10月16日に直接意見聴取した。

その時の内閣府の主な意見は以下のとおりであった。

- ・契約変更での対応が可能か否かは、変更前と変更後の事業内容の同一性の部分に関与してくるが、その判断は自治体がすべきことであり、内閣府がその範疇を示すことは困難である。
- ・P F I 法において金額等を基準として同一性の判断指標を示していない。同一性の判断は、西尾市とS P Cとの間で行われるべきことである。
- ・事業の同一性があることを前提に契約の変更を行うのであれば、その方法について、P F I 法に特段の規定はない。ただし、事業を変更した際に、事業規模や収益施設の割合が変わることなどによって、V F Mが変わってくることもあるため、自治体の判断において、必要に応じて、変更時にV F Mがどうなるかを算定することはありうるものと考えられる。

#### (6) 関連する必要な手続

事業内容変更時に必要なP F I 法上の手続について、P F I 法上に必要な手続を定めた規定がないという点や内閣府からの意見などを踏まえ判断すると、見直し手続がP F I 法に抵触することはないと判断でき、また、V F Mの再算定の義務付けもないことを確認することができた。

民法513条第1項では、「当事者が債務の要素を変更する契約をしたときは、その債務は、更改によって消滅する」と更改契約について規定している。

更改は「債務の要素の変更」を要件としており、更改前の債権が消滅して、更改後の新たな債務が成立したと言えるほど、債務内容の重要な部分に変更されることが「債務の要素の変更」であり、具体的には、債権者の交替、債務者の交替及び債務の目的の変更が「債務の要素の変更」であると解されている。

本件見直しにおいて見てみれば、各プロジェクトに掲げていた施設について、建設する計画であったものを建設しない、解体する予定であったものを解体しない、計画では実施する予定であったものを実施しないとする変更であり、「債務の要素の変更」ではないので更改契約にはあたらない。

したがって、同一性の問題の整理は、契約書第155条に「本契約に定めのない事項について定める必要が生じた場合、又は本契約の解釈に関して疑義が生じた場合は、その都度、甲及び乙が誠実に協議の上、これを定めるものとする。」と誠実協議条項がある通り、契約書に基づき、西尾市とS P Cとの当事者間で協議すべき問題であり、監査請求の視点から見れば同一性の議論ではなく、相互間の権利義務関係がどのようなか、また、相互間の権利義務関係に基づき定められた手続を踏んでいるか否かについて考察する必要がある。

#### (7) 変更手続きの判断

「(4) 業務要求水準の変更協議の状況について」で確認したとおり、市は見直し方針で示した事業内容に変更するために、契約書第15条の規定を用いて事業内容を変更する手続を進めている。しかしその一方で、請求人は、業務要求水準の変更で対応できる範疇を超えていると主張している。

契約書第15条第1項及び第2項の手続を経て協議が整わなければ、同条第3項により、市の意思に基づいて業務要求水準を変更することができるよう規定されている。この場合S P Cに増加費用又は損害が発生したときは、市がこれを負担することになっているので、実質的な契約関係の一部解除と同じ効力を持つ規定であると考えられる。

一旦成立した契約関係は本来出来る限り維持することが望ましく、変更が必要となった場合には、それは当該契約に最も利害関係のある契約当事者の自発的合意に基いて行われることが望ましい。この理念に基づく規定が、契約書第15条第1項及び第2項であり、市は業務要求水準書の変更の協議を請求し、これに対しS P Cは意見等を市に通知する。そして両者が協議を行なうことが規定されている。

契約書第15条の規定により、見直し方針に示した事業内容の変更が、業務要求水準の変更で可能か否か争点となっているが、この問題こそ当事者間で協議をすべき問題であり、勿論これを理由に協議が整わない場合も当然にあり得ると考えられる。

協議が整わない場合には、市の意志に基づき、業務要求水準書を変更できるとする一方、SPCに増加費用、損害が発生した場合には、その費用を負担する義務を負う。前述の通り、同条第3項の規定は実質的な契約関係の一部解除と同じ効力を持つ規定と考えられるから、市の意志に基づいて業務要求水準書を変更することができる権利と、その際発生する増加費用、損害の支払義務が明文化されていることから、契約書第15条はまさに相互間の権利義務関係が明確に示されているものと言える。

よって、相互間の権利義務関係が示された契約書に基づき、まずは契約関係の維持の観点から契約書第15条の規定に従い、協議を請求した行為は、契約書に従った手続きであると解することができる。

## 5 顧問・代理人契約及び訴訟代理人契約を締結した行為

### (1) 契約の概要

#### ア 平成30年4月1日 顧問・代理人契約を締結

- ・委託業務 西尾市方式PFI検証顧問・代理人弁護士委託業務
- ・業務内容 法律顧問業務・代理人業務
- ・弁護士 弁護士A・弁護士B・弁護士C
- ・契約金額 法律顧問業務 648,000円 (弁護士1人あたり)  
法律顧問業務のうち個別対応の場合  
6時間未満、金21,600円及び実費  
6時間以上、金43,200円及び実費  
代理人業務 1時間あたり10,800円及び実費
- ・契約期間 平成30年4月1日から平成31年3月31日
- ・契約根拠 法施行令(以下「令」という。)第167条の2第1項第2号
- ・理由 西尾市方式PFI事業契約に造詣が深い法律専門家による法律問題の相談に応ずる法律顧問業務及び見直し方針に係るSPCとの協議における代理人業務が必要であることから。

#### イ 平成30年9月6日 訴訟代理人契約を締結

- ・委託業務 訴訟代理人業務
- ・業務内容 平成30年(ワ)第3243号 増加費用請求事件一審訴訟の処理
- ・弁護士 弁護士A・弁護士B・弁護士C・弁護士D(弁護士A事務所に所属)
- ・契約金額 着手金 弁護士A事務所 1,177,200円  
弁護士B事務所 756,000円  
弁護士C事務所 756,000円  
報酬金 旧日弁連の報酬等基準を基本とし、市の得た経済的利益を基に算出する金額
- ・契約期間 契約締結日から本件事件の処理の終了日まで
- ・実費等 印紙、切手、記録謄写費用等。年度末精算
- ・契約根拠 令第167条の2第1項第2号
- ・理由 PFI事業検証の顧問弁護士を務め、原告との協議において交渉代理人となりこれまでの経過と内容を熟知していることから。

### (2) 随意契約締結に係る法的根拠について

法第234条第1項は「売買、賃貸、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。」とし、同条第2項は「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。」と随意契約ができる場合を限定している。この限られた条件の中のひとつに「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」については、令第167条の2第1項第2号において随意契約によることができると規定されている。

また、「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」の解釈を示した判例では、「個々具

体的な契約ごとに、当該契約の種類、内容、性質、目的等諸般の事情を考慮して当該地方公共団体の合理的な裁量判断により決定されるものと解するのが相当である。」との解釈が示されている。(昭和62年3月20日最高裁第二小法廷判決)

そこで、監査対象部課の関係諸帳簿を確認したところ、本件契約締結に係る起案書においては、顧問・代理人契約では、「PFI事業契約に造詣が深い法律専門家であること」を選定理由に、訴訟代理人契約では、「PFI事業検証の顧問弁護士を務め、原告との協議において交渉代理人となりこれまでの経過と内容を熟知していること」を選定理由に、特定の弁護士を選定し特命随意契約を締結している事実を確認した。

### (3) 選定理由の事実確認について

契約に係る起案文書の他に、検証室の説明では、「選定にあたっては、事業契約内容を理解している方、建築に造詣が深い方、企業との契約に詳しい方を対象に進めた」との説明があった。

個別の事由としては、A弁護士は約20社の企業の顧問を務めており、企業の契約に精通していること、B弁護士については、西尾市以外のPFI事業に関わっている複数の企業の顧問を務めておりPFI事業に精通していること、C弁護士は、欠陥住宅など建築問題に造詣が深いという理由から適任であると考え選任したことを確認した。

また、決定にあたっては、市長が弁護士と直接面談を行い、市の方向性を理解していることを確認した上で、契約に至ったことを確認した。

### (4) 特命随意契約の妥当性の判断

判例を参考に以上の諸般の事情を考慮して、特命随意契約を締結した理由の是非について考えると、西尾市PFI事業が、西尾市初のPFI方式による事業であるとともに、その方式も西尾市固有のスキームであることから、PFI事業に精通していることは勿論、PFI事業が公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行う手法であることから、建築や企業との契約に詳しい弁護士を選定したこと、そして市の方向性を理解した弁護士であること確認したことなどを総合的に勘案した上で、令第167条の2第1項第2号による特命随意契約が行われたことは、合理的な裁量判断により決定されたものと解することができ妥当であると判断できる。

## 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、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、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)

監査した結果は上記のとおりであるが、見直し方針に係る事業内容の変更が大きい状況からしても協議が整わないことも考えられる。協議にあたっては、将来の西尾市を創り上げる対等な良きパートナーという目線に立ち、一つ一つ丁寧な対話と協議を重ねることにより、1日も早い解決を望むとともに、追加の費用などの財源は、市民からお預かりした貴重な税金であることから考えると、早急にその経緯と費用対効果を含めた今後の計画等をしっかりと明らかにされることを望むものである。