

平成30年西尾市監査委員公表第5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5項の規定により次のとおり公表する。

平成30年3月5日

西尾市監査委員 角 谷 孝 二  
西尾市監査委員 鈴 木 正 章

## 第1 請求文

### 西尾市職員措置請求書

#### 1 請求の要旨

- (1) 西尾市長が平成29年10月27日に、弁護士を代理人に立て特別目的会社(SPC)に工事の中止書を出した行為及び平成29年10月30日弁護士〇〇〇〇が記者会見において説明した行為は、平成29年8月10日付けで西尾市と弁護士〇〇〇〇との間で締結した「西尾市方式PFI検証顧問弁護士委託契約書」(以下「原契約書」という。)第4条の規定に違反する。
- (2) 平成29年11月29日付け「西尾市方式PFI検証顧問弁護士委託契約変更契約書」(以下「変更契約書」という。)第2条中「代理人業務」は、次の理由により地方公共団体の委託業務に適さないものと考えられるので、不当な契約である。
  - ① 相当程度の裁量を行使することが必要な業務
  - ② 公の意思の形成(地方公共団体の重要な施策に関する決定など)に深く関わる業務。
  - ③ 利害関係が激しく公平な判断が必要とされる業務
- (3) 弁護士〇〇〇〇に原契約書第9条の規定によりこの契約の解除及び委託料の全部を支払わないこと(既に支払われている場合は返還)を請求する。また、変更契約書第2条の規定の無効を請求する。
- (4) 西尾市側の関係者はこの行為を容認、故意に依頼していたと思料されるので、関係者の更迭を請求する。

#### 2 請求者

〈 請求者が氏名等について非公表を希望しているため省略 〉

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。

平成30年 1月 4日

西尾市監査委員 様

## 第2 監査の結果

前記の監査請求について監査した結果を別紙のとおり請求人に通知した。

西 監 第 1 2 1 号  
平成 3 0 年 3 月 5 日

請求者 〈 匿 名 〉 様

西尾市監査委員 角 谷 孝 二  
西尾市監査委員 鈴 木 正 章

### 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 1 月 4 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

##### 1 主張する事実及び違法又は不当とする理由

- (1) 西尾市長が平成 29 年 10 月 27 日に、弁護士を代理人に立て特別目的会社(S P C)に工事の中止書を出した行為及び平成 29 年 10 月 30 日弁護士 A が記者会見において説明した行為は、平成 29 年 8 月 10 日付けで西尾市と弁護士 A との間で締結した「西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約書」(以下「原契約書」という。)第 4 条の規定に違反する。
- (2) 平成 29 年 11 月 29 日付け「西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約変更契約書」(以下「変更契約書」という。)第 2 条中「代理人業務」は、次の理由により地方公共団体の委託業務に適さないものと考えられるので、不当な契約である。
  - ア 相当程度の裁量を行使することが必要な業務
  - イ 公の意思の形成(地方公共団体の重要な施策に関する決定など)に深く関わる業務。
  - ウ 利害関係が激しく公平な判断が必要とされる業務

##### 2 求める措置

- (1) 弁護士 A に原契約書第 9 条の規定によりこの契約の解除及び委託料の全部を支払わないこと(既に支払われている場合は返還)を請求する。また、変更契約書第 2 条の規定の無効を請求する。
- (2) 西尾市側の関係者はこの行為を容認、故意に依頼していたと思料されるので、関係者の更迭を請求する。

##### 3 提出された事実証明書

- ・平成 29 年 10 月 31 日付け新聞記事「市の通知書を受け」

- ・平成 29 年 11 月 1 日付け新聞記事「「工事中止の通知書」めぐり」
- ・西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約書
- ・西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約変更契約書

## 第 2 請求の受理

本件請求は、平成 30 年 1 月 4 日付けで提出された。

監査委員が求めた補正項目に関し、同年同月 5 日に請求人により補正がなされた。その結果、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、同年同月 19 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 7 項の規定に基づき、平成 30 年 1 月 22 日に西尾市役所 5 階 54 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、請求人から新たな証拠として以下の資料の提出があった。

- ・地方公共団体における民間委託の推進等に関する研究会〈報告書〉
- ・地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について（総務事務次官通達）
- ・総務省 地方自治制度 地方公共団体の行政改革等の目次
- ・平成 29 年 10 月 21 日付け新聞記事「中村市長が所信表明」

### 2 監査対象事項

平成 29 年 8 月 10 日付け西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約（以下「当該契約」という。）並びに同年 11 月 29 日付け西尾市方式 P F I 検証顧問弁護士委託契約変更契約（以下「当該変更契約」という。）の締結及び履行

### 3 監査対象部課

P F I 事業検証の事務を所管する市長直轄の西尾市方式 P F I 事業検証プロジェクトチームの業務を引き継いだ企画部企画政策課 P F I 事業検証室を監査対象部課とした。

### 4 関係職員の調査

平成 30 年 2 月 2 日に西尾市役所 4 階 41 会議室において並びに同年同月 16 日に西尾市役所 5 階 54 会議室において、ともに企画部長、企画部次長兼 P F I 事業検証室長、企画政策課 P F I 事業検証室主幹 2 名から監査対象事項について事情聴取した。

### 5 関係書類の調査

企画部企画政策課 P F I 事業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 当該契約の締結（平成 29 年 8 月 10 日）

西尾市が平成 26 年 3 月 26 日に策定し公表した「西尾市公共施設再配置実施計画 2014 →2018」で示した公共施設再配置プロジェクトについて、民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律に基づき「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」事業契約（契約金額 19,879,454,000 円並びに同金額にかかる消費税及び地方消費税の額として金 1,590,356,320 円）を平成 28 年 5 月 30

日付けで仮契約し、西尾市議会の議決により同年6月27日で本契約となった。

しかし、その後の平成29年6月25日に西尾市長選挙が行われ「西尾市方式PFI事業の凍結・見直し」を主張した新市長が誕生するとともに、新市長は、同年8月9日に開かれた市議会全員協議会で「西尾市方式PFI事業の凍結」について正式表明した。

また、翌10日にPFI事業の凍結・見直しの交渉窓口として市長直轄の西尾市方式PFI事業検証プロジェクトチームを設置した。プロジェクトチームは、西尾市方式PFI事業検証事業を行うにあたり、企業間契約等に造詣が深い法律専門家からの視点による意見・アドバイスの必要性からA弁護士を選任し、同日付けでA弁護士と事業の検証及びその付帯事項に係る法律問題についての相談に応じてもらう旨を内容とする顧問弁護士委託契約を締結した。

PFI事業検証プロジェクトチームは弁護士の選定にあたり、市の顧問弁護士にも相談したが、よりPFI事業契約に詳しく、企業の顧問を努めた経歴があり、愛知県弁護士会の副会長を務めるなど人格も高潔であるという理由から、A弁護士を選定し、当該契約を随意契約により締結したことを確認した。

なお、当該契約の委託料及び委託内容は、契約書第2条及び第4条に記載されており、以下のとおりとなっている。

#### 西尾市方式PFI事業検証顧問弁護士委託契約書

西尾市（以下「甲」という。）とA弁護士（以下「乙」という。）は、次のとおり顧問弁護士として委託契約を締結する。

#### 第1条 略

（委託料）

第2条 甲は、乙に委託料として金432,000円（消費税を含む）を委託期間終了後、乙からの請求に基づき支払うものとする。

2 委託料には、経費を含むものとする。

3 第1項にかかわらず、甲の求めに応じ交渉や記者会見等の個別な対応を行った場合は、半日につき金21,600円（消費税を含む）を、また、実費として交通費相当額を翌月に乙からの請求に基づき支払うものとする。

4 前項については、〇〇法律事務所に勤務する弁護士について適用するものとする。

#### 第3条 略

（委託内容）

第4条 甲は、乙に対して、次に掲げる業務（以下「委託業務」という。）を委託し、乙は、これを受託する。

- (1) 西尾市方式PFI事業に関する法的なアドバイス
- (2) 特別目的会社との交渉の立ち会い
- (3) 市議会への出席
- (4) 記者会見への立ち会い
- (5) その他付随する業務

## 2 交渉等の委任（平成29年10月20日）

平成29年10月1日付けで、市長直轄の西尾市方式PFI事業検証プロジェクトチームは、企画部企画政策課に設置されたPFI事業検証室となった。

また、本格化してきた特別目的会社（以下「SPC」という。）との事業見直しに係る

交渉等について、対象とする事業契約の額なども考慮しA弁護士を含め4名の弁護士を代理人と定め、「SPCとの交渉等についての一切」を委任することを決定し、同年同月20日付けで委任（以下「本件委任」という。）したことを確認した。

### （1）委任による代理

代理とは、代理人が本人のためにすることを示して、第三者に意志表示をし、また、第三者から意思表示を受けることによってその法律効果を直接、代理人を経由しないで、本人に帰属させる制度であり、民法第99条に以下のとおり規定されている。

#### 第三節 代理

（代理行為の要件及び効果）

第99条 代理人がその権限内において本人のためにすることを示してした意思表示は、本人に対して直接にその効力を生ずる。

2 前項の規定は、第三者が代理人に対してした意思表示について準用する。

代理制度の主たる機能は、私的自治の拡張及び私的自治の補充であり、前者については、社会取引関係が複雑・多岐となり、その規模や範囲が拡大・発展してくると自分ひとりでは、そのすべてを処理できない場合が多くなるので、他人の助力・協力をとりつける制度が必要となり、本人の責任において、しかも、本人の代わりとして他人に事務を処理させ、本人がその結果を享受するという制度が社会的に要請されるものであり、この要請に応えるものが代理制度である。

そこで本件委任は、PFI事業検証室が事業の検証を進めるにあたって、高度な専門的知識及び技術が不可欠と判断したために、有資格者である弁護士を代理人に選任し、業務を委任したものであることを確認した。

### （2）代理権の発生

本人と代理人との間の代理権授与行為である授權行為によって生じる任意代理権は、實際上、委任に随伴してなされる場合が多い。したがって、任意代理権の範囲は、授權行為の解釈によって決められる。その際、委任状の記載文言、特に委任事項の内容や種類、本人・代理人の地位・状況などが重要である。

代理権の範囲が決まっていない場合、代理人は、財産を現状のまま保存すること及びものや権利の性質を変えない限度で、財産を利用し改良する行為だけしかできずとその代理人の権限が制限されている。（民法103条）

本件委任における代理権の発生は、委任状により発生しており、委任状から判断すると任意代理権の範囲は、「平成28年5月30日付けで仮契約を行い同年6月27日の西尾市議会において可決されたSPCとの特定事業契約に係るSPCとの交渉等についての一切」となっていることを確認した。

### （3）共同代理

数人が同一事項について代理権を有し、すべての代理人が共同してのみ代理行為をなす共同代理の場合、共同代理人全員が共同してのみ代理行為をすることができ、全員の共同によらない代理は、完全な代理にはならない。したがって、共同代理は、各代理人にとって代理権の制限となり、この制限に反して一人でした代理行為は、権限超越の代理行為とされる。

本件委任は、4名の弁護士による共同代理であり、SPC等に通知した文書における代理行為は、共同代理人全員が共同して代理行為をしている事実を確認した。

また、A弁護士が4名の弁護士の窓口となり、A弁護士を中心に弁護団としての意

見をまとめ対応していることを関係職員の調査及び会議録などから確認した。

#### (4) 顕名主義

代理人が代理行為として意思表示するには、その中で本人のためにすることを示す(顕名) 必要があり、代理人が本人のためにすることを示さないでした意思表示は、代理人自身のためにした意志表示とみなされる。

また、本人のためにすることを示す方法は、「A代理人B」というのが一般的であるが、必ずしもそのようなかたちで本人の氏名を明示しなければならないことはない。「本人のためにする」とは、本人の利益のためにという趣旨ではなく、本人に効果を帰属させようとの意志、つまり代理的效果意志の趣旨である。

特別目的会社等に通知した文書における代理行為は、「西尾市代理人」として4名の弁護士の氏名が明示されており、各代理行為には、顕名があることを確認した。

#### (5) 代理行為の効果

代理人のした法律行為(代理行為)の効果は、直接本人に帰属する。本人に帰属する効果は、法律行為的效果に限らず、代理行為に瑕疵原因があれば、それによる効果も帰属する。そのため、市の意向とは異なる代理行為が行われないう、市は代理人に対し、交渉の前後に調整・報告するよう指示がしてあることを関係職員の調査で確認したとともに、代理人がSPCへの通知などの代理行為を行った際には、その内容を代理人が市に報告していることも確認した。

また、交渉にあっては、市職員も同席することで、市の意向に沿った交渉が行われるよう担保としていることを会議録から確認した。

### 3 当該変更契約の締結(平成29年11月29日)

SPCとの交渉等について一切を委任することとした4名の弁護士に対し、代理人としての委託料を決定するため、平成29年11月29日付けで変更契約を締結している。当該契約からの主な変更内容は、委託内容に「代理人業務」を追加し、委託料について半日単位としていたものを、6時間を境に区分したことと、代理人業務に限っては、1時間あたり金10,800円とするタイムチャージを導入したものである。

なお、単価については、日本弁護士連合会の資料を基に決定したものであった。

委任状では「SPCとの交渉等について的一切」を委任する行為の取り決めを行い、当該契約及び当該変更契約は、顧問の委任も含めこれらに伴う委託料について取り決めたものであることを確認した。

また、委任状の交付から変更契約まで日数を要した理由については、弁護士との間で契約書の文案についての調整・協議に時間を要したとの理由によるものであった。

### 4 当該契約の履行状況

監査対象部課に当該契約に係る履行実績の提出を求め確認したところ、下記のとおり「SPCとの協議の実績」及び「弁護士との打合せの実績」の一覧の提出があった。

また、会議録が作成してあるものについては、会議録によりその実績を確認したとともに、市の意向が代理人に伝えられ、市の意向どおり代理人が業務を行っていることを決裁文書から確認した。

なお、本件請求にある平成29年10月27日の代理人によるSPCに対する通知書の作成及び代理人が同年同月30日に市長の記者会見で説明した行為は、契約書第4条第5号「その他付随する業務」に基づきおこなわれたものであった。

いずれの行為も、同年同月20日付けの委任契約によりSPCとの交渉等が代理人に委任されたうえで行われたものであることを確認した。

(1) S P C との協議の実績

NO	実施日	時間	場所	出席者		内容 (主なもの)
				市	弁護士等	
1	平成29年12月20日(水)	午前9時30分から午後0時10分	西尾市役所	3名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟について 増加費用について 一色支所について他
2	平成30年1月5日(金)	午前9時10分から午前10時40分	某所 (名古屋市)	3名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟について
3	平成30年1月17日(水)	午前8時30分から午前11時20分	某所 (名古屋市)	3名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	一色3館改修費の支払いについて 他
4	平成30年1月19日(金)	午前9時から午前10時10分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士	一色3館改修費の支払いについて 他
5	平成30年1月26日(金)	午前8時45分から午前10時	〇〇法律事務所 (名古屋市)	3名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	一色3館改修費の支払いについて 他
6	平成30年1月31日(水)	午前9時10分から午前9時50分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	増加費用について 一色3館改修費の支払いについて

(企画政策課 PFI事業検証室のデータより作成 : H30.2.1現在)

(2) 弁護士との打合せの実績

NO	実施日	時間	場所	出席者		内容 (主なもの)
				市	弁護士等	
1	平成29年8月8日(火)	午前10時から午前11時30分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士	中止方法 契約手続きの調査
2	平成29年8月24日(木)	午後4時から午後7時30分 ※午後6時40分退席	〇〇法律事務所 (名古屋市)	7名	A弁護士 B弁護士(※) E教授(※)	市民との関わり方 市の取り組み方法
3	平成29年9月15日(金)	午後1時10分から午後3時30分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	5名	A弁護士 B弁護士	支払い計画など 協議の進め方
4	平成29年9月25日(月)	午後3時30分から午後7時	〇〇法律事務所 (名古屋市)	6名	A弁護士 B弁護士	事業の一時中止 増加費用の負担
5	平成29年9月29日(金)	午後4時30分から午後5時	〇〇法律事務所 (安城市)	2名	D弁護士	グリストラップ契約
6	平成29年10月2日(月)	午後3時から午後5時30分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	5名	A弁護士 B弁護士	中止方法
7	平成29年10月10日(火)	午後3時25分から午後4時30分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	3名	C弁護士	契約の詳細確認

8	平成29年10月17日(火)	午前10時から午前10時30分	〇〇法律事務所 (安城市)	1名	D弁護士	現況報告
9	平成29年10月19日(木)	午前9時15分から午前11時45分 ※午前10時40分退席	〇〇法律事務所 (名古屋市)	3名	A弁護士 B弁護士 C弁護士(※)	契約書の解釈 中止方法
10	平成29年11月8日(水)	午後3時5分から午後4時15分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士	当面の問題について
11	平成29年11月20日(月)	午前10時から午後1時30分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	5名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟について 他
12	平成29年12月7日(木)	午前9時10分から午前10時40分	愛知県弁護士会館	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟について 他
13	平成29年12月11日(月)	午前9時から午前10時40分	愛知県弁護士会館	1名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	増加費用について、 一色3館の改修費の 支払いについて 他
14	平成29年12月11日(月)	午後5時10分から午後8時	〇〇法律事務所 (名古屋市)	6名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	増加費用について、 情報公開について
15	平成29年12月27日(水)	午前9時10分から午前10時40分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟について 他
16	平成30年1月9日(火)	午前9時10分から午前10時30分	愛知県弁護士会館	1名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	吉良支所棟につい て、増加費用につい て 他
17	平成30年1月19日(金)	午前10時20分から午前10時50分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士	一色3館改修費の支 払いについて 他
18	平成30年1月24日(水)	午後4時10分から午後6時10分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	2名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	増加費用について 建築士の解任につい て 他
19	平成30年1月30日(火)	午後2時45分から午後4時35分	〇〇法律事務所 (名古屋市)	6名	A弁護士 B弁護士 C弁護士 D弁護士	今後のSPCとの協議 について

・直接面談したのみであり、電話、メール、FAXは含まない。(企画政策課 PFI事業検証室のデータより作成:H30.2.1現在)

## 5 当該契約に係る委託料の支払状況

委託料の金 432,000 円については、契約書第2条第1項により委託期間終了後、乙からの請求に基づき支払うことになっている。その他個別の対応を行った場合には、翌月に乙からの請求に基づき支払うことになっている。「4 当該契約の履行状況」を確認した中で、本来1月に支払うべき業務が確認されたが、弁護士から委託料の請求もなく、支払った実績は存在しなかった。

## 第5 監査委員の判断

監査した結果、「交渉等についての一切」は委任契約により代理人に委任されていた。

また、代理人が市の意向に沿った交渉を行うよう、市と代理人との間で調整、報告がなされていたことが確認できた。したがって、当該委任及び当該契約は、代理人が単独で相当程度の裁量を行使又は公の意思を形成若しくは利害関係に影響するような判断をする行為を代理人に委任したものではない。

よって、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)

P F I 事業の動向に対しては、依然、市民の関心が非常に高いため、市の執行する業務について市民が不安を抱かぬよう丁寧な対応に心がけられたい。