

平成29年西尾市監査委員公表第1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項の規定により次のとおり公表する。

平成29年1月13日

西尾市監査委員 角 谷 孝 二
西尾市監査委員 颯 田 栄 作

第1 請求文

1 措置請求書

西尾市職員措置請求書

西尾市監査委員

角 谷 孝 二 様

颯 田 栄 作 様

平成28年11月14日

請求代表者

住 所 ●●●●●●●●●● 職 業 ●●●

氏 名 ●●●●

共同請求者は、巻末に添付

請求の要旨

① 当該行為の担当部署など

西尾市長 ●●●● 及び 西尾市副市長 ●●●●

並びに 西尾市資産経営戦略局長 ●●●●

② いつどのような行為が行われたか

平成28年5月30日に西尾市と株式会社A（以下「A」という。）とが交わした「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（以下、事業）という。）に係る金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円の「特定事業仮契約」（事実証明書1）

③ 上記②でおこなわれた契約行為が違法、かつ不当な理由

以下のとおり法律に違反しているため、当該契約は、無効である。

（1）建設業法（昭和24年法律第100号）（事実証明書2）に違反しているため本契約が無効であること

ア 建設業法第3条第1項で、建設業を営もうとする者は、都道府県知事の許可が必要である旨規定している。Aは、特定事業仮契約書（以下「契約書」という。）第112条（56ページ）（事実証明書1）の規定により、建設業法に定める建設業の許可が必要とされる大規模修繕を行う必要がある。この業務を遂行するためには、建設業の許可を受けている企業に業務を発注する必要があるが、Aは、この許可を受けていない。

イ また、建設業法第 22 条第 1 項では、「建設業者は、その請け負った建設工事を、いかなる方法をもってするかを問わず、一括して他人に請け負わせてはならない。」と規定している。また、同条第 2 項では、「建設業を営む者は、建設業者から当該建設業者の請け負った建設工事を一括して請け負ってはならない。」と規定している。また、同条 3 項には、「当該建設工事の元請負人があらかじめ発注者の書面による承諾を得たときは、これらの規定は、適用しない。」との規定があるが、この除外規定は、「多数の者が利用する施設又は工作物に関する重要な建設工事で政令で定めるもの」（共同住宅を新築する建設工事（建設業法施行令第 6 条の 3）（事実証明書 3）については適用しないとされ、また、「公共工事」（国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（平成 12 年 11 月 27 日法律第 127 号）第 2 条第 2 項）（事実証明書 4）についても適用しない（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第 14 条）とされている。

ウ ところで、本契約における事業の発注者が、誰になるか問題となるところ、内閣府ホームページ「PFI 導入の手引 1 基礎編 Q1」（事実証明書 5）には、「あくまで地方公共団体が発注者となり、公共事業として行うもの」と記載されているため、発注者は西尾市ということになり、本契約に基づく全ての建設に関する業務は、「公共工事」であるといえることができる。

エ 以上のことから、A は、大規模修繕を行うに際して、西尾市が発注した業務を法令で禁止されている一括して他の業者に発注する以外の手段を持ち得ないため、この契約の履行ができないこととなる。

オ 更に、本事業として、既存建物の解体や「きら市民交流センター（仮称）」、「きらスポーツドーム（仮称）」、「防災機能を備えた多機能型市営住宅」等の「建設」がおこなわれることとなっている。一般的に、PFI 事業では、「建設」が対象事業となっている場合であっても、市が SPC に包括的に発注し、SPC が建設工事についてはその構成企業である建設会社に委託し又は請け負わせることができるとされている（内閣府「契約に関するガイドライン」2-2-5）（事実証明書 6）。しかし、この場合、「SPC は業務を実施せず、事業者が業務の全部を委託する場合であっても、SPC に業の許可が必要とされ、専任の有資格者の配置等を求められる場合がある」、「委託を受ける事業の一括再委託が禁止されているため、PFI 事業から業務の一部を除外して別途委託している場合がある」とされている（内閣府「PFI 制度関係資料」9 ページ）（事実証明書 7）すなわち、このような場合であっても、SPC は、建設業務の受注者として建設業法の規制を受けることとされている。

カ 本契約では、建設業務の発注は、市ではなく、A がおこなうこととなっている。これは、「市」が発注した業務を A が行うことなく、協力企業に行わせることとなり、建設業法第 22 条第 1 項で禁止されている、一括下請けに違反する行為となる。

キ したがって、新設施設の建設（契約書では、買い取り）業務及びその施設の大規模修繕業務について、共に建設業法に違反している。

（2）西尾市契約規則（昭和 39 年規則第 29 号）（事実証明書 8）等に違反していること

ア 西尾市契約規則第 3 条第 1 項第 4 号で「契約者の信用状態を的確に把握すること。」と規

定している。A は、平成 28 年 5 月 20 日に法人登記されたばかりの社会的な信用も実績もない企業であるため、本契約を交わすにあたり、西尾市は、A の出資者の状況やその出資割合など詳細に把握し、その企業内容の審査を行わなければならない。

イ また、西尾市は、「西尾市が行う調達契約からの暴力団排除に関する要綱」（事実証明書 9）を平成 24 年 4 月 1 日に定めており、契約にあたり A への出資企業（構成企業）や協力企業が暴力団と関係していないことを確認する義務があるにもかかわらずそれを怠っている（事実証明書 10）

ウ 以上のことから市は、A の信用状態を的確に把握しているとは考えられないため、本契約は、西尾市契約規則第 3 条第 1 項に違反していると考えられる。

（3）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（平成 11 年法律第 117 号）（以下、「PFI 法」という。）第 2 条第 2 項（事実証明書 11）に違反している。

PFI 法第 2 条第 1 項で、本法が対象とする「公共施設」を規定しており、「庁舎」、「公営住宅」、「社会福祉施設」等が該当することとされている。

また、PFI 法第 2 条第 2 項で、「特定事業」とは、「公共施設の整備等（公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。）」と規定しており、この「特定事業」には、「公共施設の買い取り」は含まれていない。

しかし、契約書第 4 条第 1 項第 4 号（12 ページ）（事実証明書 1）において、「買取業務」として「本件新設施設及びその他の開発企業が実施する本件開発に関する成果物の買い取り」と規定している。ここで規定する「成果物」とは、A が協力企業等に建設させる一色町の「防災機能を備えた多機能型市営住宅」、吉良町の「きら市民交流センター（仮称）」及び「きらスポーツドーム（仮称）」等が該当する。これらの施設は、エリアプランが「建設」することなく「買い取る」こととしている。

このような契約は、市が建設事業について発注者としての責任を負担することなく、建設業務（建設の発注）を A（特別目的会社）に丸投げしており、明らかに PFI 法第 2 条に違反している。

（4）中小企業基本法（昭和 38 年法律第 154 号）（事実証明書 12）及び官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（以下、「官公需法」という。）（昭和 41 年法律第 97 号）（事実証明書 13）に違反していること

ア 中小企業基本法第 23 条は、「中小企業者の受注の機会の増大はその他の必要な施策を講ずるとし、これを受けて、官公需法では、国が毎年定める「基本方針」において、「中小企業・小規模事業者が受注し易い発注とする工夫」として「分離・分割発注の推進」（官公需法第 4 条第 2 項）が掲げられており、地方自治体もこのような施策を「策定し及び実施する責務」

（中小企業基本法第 6 条）があり、「国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」（官公需法第 8 条）とされている。

イ 本事業では、160 を超える施設の建設・整備・運営・維持管理の業務を一括して A に発注しており、このような発注の仕方は、中小企業者の受注機会を著しく奪ってしまう。このような一括発注は、市内の多数の中小企業者から受注の機会を奪うことになり、また、特

定の民間事業者 (A) にだけ利益を与えるに等しく、中小企業基本法や官公需法の要請に反しており、この点からも違法と考えられる。

(5) 手続きに不備があること

ア 西尾市は、2013年から2022年までを区切りとして、「第7次西尾市総合計画」(以下「総合計画」という。)(事実証明書14)を2012年度に策定している。総合計画は、西尾市の全ての計画の基本となるものであるが、この計画には、本事業について、全く触れられていない。

本事業で新設されることとなっている「防災機能を備えた多機能型市営住宅」、「きら市民交流センター(仮称)」、「きらスポーツドーム(仮称)」等の計画は、総合計画には記載されていない。また、毎年見直すこととなっている「第7次西尾市総合計画・実施計画書[計画期間:平成28~30年度]」(事実証明書15)にも同様に記載がない。

このように本事業は、「第7次西尾市総合計画」に基づかないものであり、不適切であるといえる。

イ SPC 及びその協力企業又は、下請け企業に参加していない市内建設業者に対する信義則違反

2015年3月19日公開のホームページ「新・公民連携最前線 PPP まちづくり」に「西尾市が進める新しい PFI」と題し、資産経営課●●●●課長補佐(当時)へのインタビューが掲載されている。(事実証明書16)。

この記事には、「西尾市の「サービスプロバイダ方式」とは、PFI 事業を実施する SPC に建設会社を加えず、地元の運営会社などサービス供給者だけで構成するもの。」と西尾市方式の特徴を答えている。また、「西尾市公共施設再配置実施計画第3部」135ページ(事実証明書17)には、サービスプロバイダ方式の PFI について、「特別目的会社の運営事業者をサービスプロバイダとして位置付け、そこから建設会社に業務を発注するという施設運営優先の事業」と定義している。

しかし、平成27年3月31日に公表された「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次プロジェクト募集要項」(事実証明書18)6ページ・7ページの「2応募者の参加資格要件等」に「建設業者を除く」等の記載はなされておらず、この時点で、西尾市の方針が変更されていることがわかる。

また、平成27年7月10日にBグループから提出された「参加表明書」(事実証明書19)には、「C株式会社●●事業部●●グループ」が構成企業として記載されていた。さらに平成28年5月30日に締結された仮契約の段階では、「C株式会社●●事業部●●グループ」であったものが「C株式会社」と変更されている。このことに疑問を持った「西尾市のPFI問題を考える会」が西尾市長に対し、「特別目的会社(SPC)の登記事項証明書(事実証明書20)の目的に「建設業」が入っているが、なぜか?」との主旨の質問をしたところ、平成28年9月21日付け西資第73号で、「特定目的会社が行う業務として大規模修繕等の一部建設業を含みます。」(事実証明書21)との回答がなされている。これも当初の市の方針が変更となっている具体的な事実といえる。

市内の建設業者の多くが、当初、西尾市が、「SPCの構成企業には、建設業者入れない。」との説明をしていたため、自分たちには、応募資格がないと判断し、SPCの構成企業としての応募を断念したという事実がある。

以上のように西尾市は、本事業のスキームに関し、当初から一貫した方針を持たず、状況に応じ方針を変更し、その方針の変更について、広く市民及び事業者に周知を怠り、地元事業者に損害を与える行為を行った。

ウ ヴァリアントビッド（代替提案）の不適切な契約

ヴァリアントビッド（契約書第13章、75・76ページ）については、今後、西尾市とAが協議してその内容を決定することが骨子となっている。

そして、契約書第5条第2項に「事業者提案と事業者募集要項の内容に差異があり、事業者提案に記載された性能又は水準が、事業者募集要項（業務要求水準書を含むが、これに限られない。）に記載された性能又は水準を上回るときは、第1項の規定にかかわらず、その限度で事業者提案の記載が事業者募集要項の記載に優先するものとし、また、事業者提案においてヴァリアントビッドとして提案された事項については、当該事項の限度で事業者提案が事業者募集要項に優先するものとする。」と規定している。

これは、ヴァリアントビッドに関して、事業者提案が業務要求水準書の性能又は水準を下回っていても、これを優先させることを意味している。

契約書第151条第1号及び第2号は、「寺津温水プール（仮称）ヴァリアントビッド」及び学校給食センター整備第6次産業化ヴァリアントビッド」について、協議期間を設け、その内容について検討した結果により、実施について協議することとしている。

しかし、これは、事業者募集要項（業務要求水準書を含む）の内容を変更することであり、仮に当初からこれらの事業について本事業から除外されていれば、他の事業者が応募した可能性もあることから、不公正な結果を招くことになる。

したがって、契約書にこのような条項を規定することは、不適切であり、本来であれば、再度当該事業部分については、再募集がなされるべきであるところなされておらず、不適切であるといえる。

エ 「西尾市方式」PFI情報漏洩について

西尾市は、平成25年度にPFIの手法としての「サービスプロバイダ方式」が導入可能であるかについて、「株式会社●●●●支社」に対し、「西尾市サービスプロバイダ方式の実現可能性」についての調査を委託している。この調査報告書（事実証明書22）の中で、57ページ「(8) 地元主体のSPC」に「地元企業との意見交換では、サービスプロバイダ方式の枠組みが地元企業の参画意欲に影響することがあると感じ取れた。特に運営主体となれることは、魅力を感じている企業が存在する。」との記述がある。この記述からは、西尾市が、全国初とする「西尾市方式PFI」の導入について、既にこの段階で、市内の特定の企業に対し、情報が漏れていたことについて伺い知ることができる。

この件について、「平成25年度西尾市サービスプロバイダ方式のPFI実現可能性検討調査報告書57ページ(8) 地元主体のSPCに「地元企業との意見交換では、」との記述がな

されているが、市として、株式会社●●●●支社がどの地元企業にどのような内容の話をしたか把握していますかご説明ください。」と西尾市長に対し文書にて質問したところ、「多業種の企業から意見を伺っていることを把握しています。」(事実証明書23)と回答している。

この回答は、「多業種の企業から意見」を聞いたことしか報告がなされておらず、具体的に「どの企業」に「どのような内容の意見交換をしたか」については、把握していないこととなる。

本契約における事業内容は、多岐にわたるものであり、この情報は、応募資格がある企業全てが共有しなければならない事項である。もし、特定の企業のみが、他の企業に先がけて情報を知り、応募に向けて準備をおこなっていたとすれば、著しく不公正な中で募集がおこなわれたこととなり、これまた、著しく不公正な結果を招くこととなる。

(6) 以上のことから本契約は、建設業法、PFI 法及び西尾市契約規則の各法令に違反し、また、手続きに不備があることから無効と言わざるを得ない。

④西尾市が被る損害の額

金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円の総額21,469,810,320円

⑤求める措置

監査委員は、西尾市長に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める。

西尾市 その代表者として西尾市長 ●●●●と株式会社 A 代表取締役 ●●●●とが結んだ契約及び本契約に関する全ての支出を停止すること。また、既に支出している場合は、その額を西尾市に対し、株式会社 A から返還させること。

以上のとおり、地方自治法第242条第1項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする。

2 事実証明書

- ・事実証明書 1 特定事業仮契約書(写し)
- ・事実証明書 2 建設業法(写し)
- ・事実証明書 3 建設業法施行令(写し)
- ・事実証明書 4 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(写し)
- ・事実証明書 5 内閣府「PFI導入の手引 1基礎編 Q1」(写し)
- ・事実証明書 6 民間資金等活用事業推進委員会「契約に関するガイドライン」(抄)(写し)
- ・事実証明書 7 内閣府「PFI制度関係資料」
- ・事実証明書 8 西尾市契約規則(写し)
- ・事実証明書 9 西尾市が行う調達契約からの暴力団排除に関する要綱(写し)

- ・ 事実証明書 10 公文書不開示決定通知書「西尾市方式PFI契約におけるSPCの株主名簿及び関係する文書一切」(写し)
- ・ 事実証明書 11 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(写し)
- ・ 事実証明書 12 中小企業基本法(写し)
- ・ 事実証明書 13 官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律(写し)
- ・ 事実証明書 14 第7次西尾市総合計画(概要)(写し)
- ・ 事実証明書 15 第7次西尾市総合計画・実施計画書[計画期間:平成28~30年度](写し)
- ・ 事実証明書 16 記事「新・公民連携最前線 PPPまちづくり」(写し)
- ・ 事実証明書 17 西尾市公共施設再配置実施計画第3部(写し)
- ・ 事実証明書 18 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次プロジェクト募集要項(写し)
- ・ 事実証明書 19 様式2-1 参加表明書(写し)
- ・ 事実証明書 20 株式会社A 登記事項証明書(写し)
- ・ 事実証明書 21 平成28年9月21日付け西資第73号 西尾市長からの回答書(写し)
- ・ 事実証明書 22 平成25年度サービスプロバイダ方式のPFI実現可能性検討調査報告書(写し)
- ・ 事実証明書 23 平成28年10月18日付け西資第88号 西尾市長からの回答書

(注1) 請求の要旨等を職員措置請求書から原文のまま転記しています。

(注2) 添付書類については省略しました。

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 0 2 号
平成 2 9 年 1 月 1 3 日

請求代表者 ● ● ● ● 様

西尾市監査委員 角 谷 孝 二
西尾市監査委員 颯 田 栄 作

西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

平成 28 年 11 月 14 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 4 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

平成 28 年 5 月 30 日に西尾市と株式会社 A とが交わした「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」事業に係る金 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 円の「特定事業仮契約」（以下「事業契約」という。）は、以下の法律に違反している、あるいは手続き上の不備等があると考えられるため、当該契約は無効である。

(1) 建設業法

ア 特別目的会社（以下「S P C」という。）の建設業の許可の必要性

S P C は大規模修繕を行う必要があるが、建設業法に定める建設業の許可がない。

また、S P C は建設業務の受注者として建設業法の規制をうけるが、建設業の許可がない。

イ 禁止されている一括下請負の該当性

事業契約に基づく全ての建設に関する業務は公共工事であり、市が発注した業務を S P C が行うことなく、協力企業に行わせることは、建設業法で禁止されている一括下請負になる。

(2) 西尾市契約規則

市は S P C の信用状態を的確に把握していないため西尾市契約規則第 3 条第 1 項違反である。また、参加企業と暴力団との関係について確認を怠っている。

(3) 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「P F I 法」という。）

PFI法で「特定事業」とは、「公共施設の整備等（公共施設等の建設、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画）」と規定されており、市が実施する公共施設の「買取業務」は特定事業には含まれないことからPFI法第2条に違反している。

(4) 中小企業基本法・官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（以下「官公需法」という。）

中小企業基本法では「中小企業の受注機会の増大」について、官公需法においては、「中小企業・小規模事業者が受注しやすい発注の工夫」及び「分離・分割発注の推進」の施策を求めているが、事業契約では160を超える業務を一括してSPCに発注しており、多数の中小企業者の受注機会を著しく奪っている。

また、特定の民間事業者に利益を与えるに等しく、中小企業基本法や官公需法の要請に反している。

(5) 手続きの不備があること

ア 総合計画について

PFI事業で新設されることとなっている施設の計画が総合計画及びその実施計画書に記載がない。

イ 市内建設業者に対する信義則違反について

応募者の参加資格要件等について方針を変更したにもかかわらず、広く市民及び事業者に周知を怠った。

ウ ヴァリエントビッドについて

寺津温水プールや学校給食センターへのヴァリエントビッドの採用は、事業者募集要項（業務要求水準書を含む）の内容を変更することにあたり、契約書にこのような条項を規定することは不適切であり、再度当該事業部分については再募集されるべきである。

エ 情報漏洩について

事業内容は多岐にわたるものであり、この情報は応募資格がある企業すべてが共有しなければならない事項であるにもかかわらず、特定の企業のみが他の企業に先駆けて情報を知っていた。

2 求める措置

西尾市長に対し、次の措置を講ずるよう求める。

ア 事業契約を解消すること。

イ 事業契約に関する全ての支出を停止すること。

ウ 事業契約により既に支出している場合はその額を返還すること。

3 提出された事実証明書

- ・事実証明書 1 特定事業仮契約書（写し）
- ・事実証明書 2 建設業法（写し）
- ・事実証明書 3 建設業法施行令（写し）
- ・事実証明書 4 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律（写し）
- ・事実証明書 5 内閣府「PFI導入の手引 1基礎編 Q1」（写し）
- ・事実証明書 6 民間資金等活用事業推進委員会「契約に関するガイドライン」（抄）（写し）

- ・ 事実証明書 7 内閣府「P F I 制度関係資料」
- ・ 事実証明書 8 西尾市契約規則（写し）
- ・ 事実証明書 9 西尾市が行う調達契約からの暴力団排除に関する要綱（写し）
- ・ 事実証明書 10 公文書不開示決定通知書「西尾市方式 P F I 契約における S P C の株主名簿及び関係する文書一切」（写し）
- ・ 事実証明書 11 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（写し）
- ・ 事実証明書 12 中小企業基本法（写し）
- ・ 事実証明書 13 官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（写し）
- ・ 事実証明書 14 第7次西尾市総合計画（概要）（写し）
- ・ 事実証明書 15 第7次西尾市総合計画・実施計画書〔計画期間：平成28～30年度〕（写し）
- ・ 事実証明書 16 記事「新・公民連携最前線 PPP まちづくり」（写し）
- ・ 事実証明書 17 西尾市公共施設再配置実施計画第3部（写し）
- ・ 事実証明書 18 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次プロジェクト募集要項（写し）
- ・ 事実証明書 19 様式2-1 参加表明書（写し）
- ・ 事実証明書 20 株式会社A 登記事項証明書（写し）
- ・ 事実証明書 21 平成28年9月21日付け西資第73号 西尾市長からの回答書（写し）
- ・ 事実証明書 22 平成25年度サービスプロバイダ方式のP F I 実現可能性検討調査報告書（写し）
- ・ 事実証明書 23 平成28年10月18日付け西資第88号 西尾市長からの回答書

第2 請求の受理

本件請求は、平成28年11月14日付けで提出された。要件審査の結果、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25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28年12月1日に西尾市役所5階56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。陳述会には陳述者として13名の出席があった。

なお、請求人から新たな証拠として「浮彫になったP F I 違反と建設業法違反のスキーム」の提出があった。

また、陳述会の中で監査委員からの質疑に対して、同年同月12日付けで陳述を補足する資料が提出された。

2 監査対象事項

平成28年5月30日付け「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」事業契約の妥当性

3 監査対象部課

公共施設再配置プロジェクトの事務を所管する資産経営戦略局資産経営戦略課を監査対象部課とした。

4 関係職員の調査

平成 28 年 12 月 6 日に西尾市役所 5 階 56 会議室において、資産経営戦略局長、資産経営戦略課長、経営企画担当主幹、経営推進担当主幹及び 2 名の担当主査から事業契約の妥当性について事情聴取した。

5 関係書類の調査

資産経営戦略局資産経営戦略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

1 請求人が主張する各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) 建設業法

事業契約に基づき S P C が特定事業を実施するに際し、建設業の許可は不要であり、一括下請負の禁止にも該当しない。その理由は以下のとおりである。

ア S P C の建設業の許可の必要性

S P C の建設業の許可の必要性は、建設業の適正化を目的に制定された建設業法の解釈から判断すべきである。建設業法では第 2 条第 2 項で「建設業」について定義しており、「建設業とは元請、下請その他いかなる名義をもつてするかを問わず、建設工事の完成を請け負う営業をいう。」と規定している。

すなわち、事業契約により S P C が建設工事の完成を請け負うこととなれば、「請負契約」に該当し、建設業法の規制を受けるものと解釈できる。

建設業法

(定義)

第二条 この法律において「建設工事」とは、土木建築に関する工事で別表第一の上欄に掲げるものをいう。

2 この法律において「建設業」とは、元請、下請その他いかなる名義をもつてするかを問わず、建設工事の完成を請け負う営業をいう。

3・4. 5 (略)

(ア) 「請負契約」について

「請負契約」について、民法 632 条で「請負は、当事者の一方がある仕事を完成することを約し、相手方がその仕事の結果に対してその報酬を支払うことを約することによって、その効力を生ずる。」と規定している。したがって、請負契約の最大の特徴は「仕事の完成」を目的とした契約であるとともに、仕事の完成という「結果」に対して責任を負うという点である。

また、「仕事の完成」について、「請負人が仕事を完成させたか否かについては、仕事が当初の請負契約で予定していた最後の工程まで終えているか否かを基準として判断すべき」という裁判例（平成 14 年 4 月 22 日東京地裁）がある。

(イ) 事業契約の概要

契約書第 4 条第 1 項で受注者である S P C が行う事業の概要について取り決めており、そこには「次の各号に定める各業務及び本件事業に係る資金調達並びにこれらに付随又は関連する一切の事業を行う。」とし次の業務が記載されている。

- (1) 本件新設施設の開発にかかる監視業務
 - ・企画、設計（建築確認申請等設計に係る官庁申請手続含む。）の監視
 - ・文化財関係手続の監視
 - ・都市計画手続の監視
 - ・本件建設工事（電波障害対策を含む。）の監視
 - ・工事監理の監視
- (2) 本件改修施設の改修業務
 - ・企画、設計（建築確認申請等設計に係る官庁申請手続含む。）の監視
 - ・改修工事の監視
 - ・工事監理の監視
- (3) 本件解体施設の解体業務
 - ・計画、解体工事の監視
- (4) 買取業務
 - ・本件新設施設及びその他の開発企業が実施する本件開発に関する成果物の買い取り
- (5) 備品調達業務
 - ・本件備品調達対象施設に設置又は備置する備品の調達
- (6) 維持管理運營業務
 - ・包括マネジメント業務
 - ・修繕・備品更新業務
 - ・新設施設維持管理運營業務
 - ・改修施設運營業務
 - ・独立採算業務（公共サービス）
 - ・独立採算業務（民間サービス）

建設業とは前述のとおり「建設工事の完成を請け負う営業」と定義されているが、上記事業内容はいずれも、監視、買い取り、備品の調達及び維持管理業務であることから、SPCが直接、建設工事の完成を請け負った内容ではないこと及び仕事の完成を目的とした契約ではないことを確認した。

(ウ) 事業契約における責任について

事業契約において、発注者である市と受注者であるSPCそれぞれの責任の負担は、その種類と、いずれの責任負担になるかという点について契約書第13条により取り決めている。

リスク分担について、具体的に示した別紙5 リスク分担表では、「共通するもの」「買い取り（設計・改修・解体含む）に関するもの」「維持管理・運営に関するもの」の3つに大別され、更に数項目にわたりそのリスクの種類が区分されている。

建設業法の該当性を判断する上で関係してくる建設に関する業務のリスクは、共通するリスクの他に、主には「買い取り（設計・改修・解体含む）に関するもの」のリスクであり、この部分についてSPCが負担すべきリスクの種類とその内容は次のとおりとなっている。

ア 計画リスク

- ・測量・調査リスク（事業者が実施した測量、地質調査等に不備があった場合）
- ・設計リスク（事業者又は開発企業が実施した設計に不備があった場合）

イ 用地リスク

- ・用地確保リスク（建設に係る仮設、資材置場の確保に関するもの）
- ・地質・地盤リスク（当調査で予見可能な地質・地盤状況の変化により、工法・工期などに変更が生じた場合）

ウ 工事・買取りリスク

- ・工事遅延リスク（事業者の責めにより、予定期日までに施設整備が完了しない場合）
- ・工事監理リスク（工事監理の不備により工事内容、工期などにより不具合が発生した

場合)

- ・施設損傷リスク（事業者の責めにより、工事目的物や材料等関連工事に損傷が発生した場合）
- ・買取リスク（事業者の責めにより、開発事業者からの買取が遅延・不能となった場合）

以上のことから事業契約において、SPCが負担すべきリスクはいずれも、「仕事の完成」という「結果」に対するものではないことを確認した。

また、リスク分担表「共通するもの」についても同様の確認をすることができた。

(エ) 建設業の許可の必要性に対する関係官庁の見解

a 建設業の許可

建設業法で建設業の許可について、次のとおり規定している。

(建設業の許可)

第三条 建設業を営もうとする者は、次に掲げる区分により、この章で定めるところにより、二以上の都道府県の区域内に営業所（本店又は支店若しくは政令で定めるこれに準ずるものをいう。以下同じ。）を設けて営業をしようとする場合にあつては国土交通大臣の、一の都道府県の区域内にのみ営業所を設けて営業をしようとする場合にあつては当該営業所の所在地を管轄する都道府県知事の許可を受けなければならない。ただし、政令で定める軽微な建設工事のみを請け負うことを営業とする者は、この限りでない。

一 建設業を営もうとする者であつて、次号に掲げる者以外のもの

二 建設業を営もうとする者であつて、その営業にあつて、その者が発注者から直接請け負う一件の建設工事につき、その工事の全部又は一部を、下請代金の額（その工事に係る下請契約が二以上あるときは、下請代金の額の総額）が政令で定める金額以上となる下請契約を締結して施工しようとするもの

2・3・4・5・6（略）

b 建設業法を所管する国土交通省の見解

平成28年12月9日に建設業法を所管する国土交通省を訪問し、SPCの建設業許可の必要性について確認したところ、西尾市とSPCとの事業契約は建設工事の請負契約に該当しないため、SPCには建設業の許可が必要でないことを確認した。

c 建設業の許可をする愛知県の見解

平成28年12月2日に建設業の許可権者である愛知県建設部建設業不動産課を訪問し、事業契約におけるSPCの建設業許可の必要性について確認したところ、建設業の許可が必要でないことを確認した。

イ 禁止されている一括下請負の該当性

請け負った建設工事を一括して他人に請け負わせることは、建設工事の発注者が建設工事の請負契約を締結するに際して当該建設業者に寄せた信頼を裏切ることになることから、いかなる方法をもってするかを問わず建設業法第22条第1項で禁止されている。

しかし、ア（イ）事業の概要でも確認したとおり、事業契約においてSPCは建設工事を市から直接請け負ったものではないから、SPCが建設工事を建設企業に請け負わせる場合や、施設の買い取り業務を行っても建設業法で禁止されている一括下請負に該当しない。

建設業法（抜粋）

（一括下請負の禁止）

第二十二條 建設業者は、その請け負った建設工事を、いかなる方法をもつてするかを問わず、一括して他人に請け負わせてはならない。

2 建設業を営む者は、建設業者から当該建設業者の請け負った建設工事を一括して請け負ってはならない。

3 前二項の建設工事が多数の者が利用する施設又は工作物に関する重要な建設工事で政令で定めるもの以外の建設工事である場合において、当該建設工事の元請負人があらかじめ発注者の書面による承諾を得たときは、これらの規定は、適用しない。

建設業法施行令（抜粋）

（一括下請負の禁止の対象となる多数の者が利用する施設又は工作物に関する重要な建設工事）

第六条の三 法第二十二條第三項の政令で定める重要な建設工事は、共同住宅を新築する建設工事とする。

（2）西尾市契約規則

請求人が主張する参加企業と暴力団との関係について確認義務を怠っているという事実や信用状態を把握していないなどの事実は存在しない。その理由は以下のとおりである。

ア 契約規則

契約規則第3条第1項第4号では、「契約者の信用状態を的確に把握すること。」と契約担当者の遵守すべき事項が記載されている。

（契約担当者の遵守事項）

第3条 契約担当者は、次の各号に掲げる事項を遵守して不利益な契約を締結しないようにしなければならない。

- （1）財務に関する法規を熟知し、厳正な運営を図ること。
- （2）物価の変動、需給の状況等経済情勢をたえず調査研究すること。
- （3）予定価格の見積りを厳正かつ適正に行うこと。
- （4）契約者の信用状態を的確に把握すること。

2 契約担当者は、契約履行の確保を図るようにしなければならない。

イ 市民及び有識者による企画提案評価会議の審査

市は、民間事業者の選定を行う過程において、市民及び有識者による企画提案評価会議の審査による厳正かつ公正な選定審査を経ている。その審査項目は、計画や業務に対する考え方は勿論のこと、具体的な実施体制などの項目も盛り込まれており、これら信用状態を含めた企画提案書が審査されたとうえで、優先交渉権者が決定されていることを確認した。

ウ 応募者の参加資格要件

S P Cは、選定事業者（優先交渉権者）に決定された共同企業体が特定事業を実施する為だけに新たに設立した法人である。したがって、信用状態を確認するためには、共同企業体すべての構成企業及び協力企業の状態を確認する必要がある。

平成27年3月31日付けで公表された「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」募集要項の中の第3 民間事業者の募集に関する要件等に、参加資格要件が記載されている。そこでは参加企業の要件として、「平成

26・27 年度西尾市入札参加資格者名簿に登載されている者」であることを要件に掲げているが、西尾市で入札参加資格者名簿に登載されるためには、西尾市競争入札参加資格審査申請要領に基づき、資格審査を受けなければならない仕組みになっている。

なお、業種問わず申請者に共通する要件として、「地方自治法施行令第 167 条の 4 第 1 項(同令第 167 条の 11 第 1 項において準用する場合を含む。)に該当しないこと。」が信用状態を確認する一つの要件となっている。

地方自治法施行令（抜粋）

（一般競争入札の参加者の資格）

第 167 条の 4 普通地方公共団体は、特別の理由がある場合を除くほか、一般競争入札に次の各号のいずれかに該当する者を参加させることができない。

- 一 当該入札に係る契約を締結する能力を有しない者
- 二 破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者
- 三 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成 3 年法律第 77 号）第 32 条第 1 項各号に掲げる者

2（略）

（指名競争入札の参加者の資格）

第 167 条の 11 第 167 条の 4 の規定は、指名競争入札の参加者の資格についてこれを準用する。

2・3（略）

暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（抜粋）

（国及び地方公共団体の責務）

第 32 条 国及び地方公共団体は、次に掲げる者をその行う売買等の契約に係る入札に参加させないようにするための措置を講ずるものとする。

- 1 指定暴力団員
- 2 指定暴力団員と生計を一にする配偶者（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）
- 3 法人その他の団体であつて、指定暴力団員がその役員となっているもの
- 4 指定暴力団員が出資、融資、取引その他の関係を通じてその事業活動に支配的な影響力を有する者（前号に該当するものを除く。）

エ 契約規則第 3 条第 1 項違反に対する事実確認

以上のことから、民間事業者の選定を行う過程において、企画提案書の中で審査が行われ一定の信用状態を確保していることを確認した。

また、参加企業募集の際に「平成 26・27 年度西尾市入札参加資格者名簿」に登載されている者を応募者の参加資格要件にしたことにより、参加企業の信用状態を確保するとともに、暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律第 32 条第 1 項各号に掲げる者を同時に排除していることが確認できた。

更に納税証明書を提出させ税の未納がないか、業務実績はどのようなかなどの参加資格要件を確認した事実を関係書類により確認した。

(3) PFI 法

「開発不動産の買い取り業務」は、PFI 法に位置づけられた特定事業であり、PFI 法第 2 条に違反していない。その理由は次のとおりである。

ア 特定事業

P F I法第2条第2項で「特定事業」とは、「公共施設等の整備等に関する事業で、P F I事業として実施することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。」と定義付けられている。

また、「公共施設等の整備等」については「公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。」と括弧書きで付記されている。

P F I法（抜粋）

（定義）

第二条 この法律において「公共施設等」とは、次に掲げる施設（設備を含む。）をいう。

- 一 道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設
- 二 庁舎、宿舍等の公用施設
- 三 賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設
- 四 情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設
- 五 船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）
- 六 前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの

2 この法律において「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。

3・4・5・6・7（略）

請求人は、「公共施設等の整備等」に付記されたものの中に、「買い取り」が含まれていないことを理由に、開発不動産の「買取業務」を特定事業とした西尾市の事業契約は違法であると主張している。

ちなみに「買い取り」により新設される施設は、きら市民交流センター（仮称）、きらスポーツドーム（仮称）、多機能型市営住宅、寺津温水プール（仮称）及び寺津小中学校給食室である。

イ P F I法を所管する内閣府の「特定事業」の解釈

平成28年12月12日にP F I法第2条第2項にある「特定事業」の解釈についてP F I法を所管する内閣府に確認した。

内閣府は「特定事業」について、「公共施設等の整備等」に関する事業であることと、「公共施設等の整備等」にある括弧書きの記述は、「公共施設等の整備」について具体的に限定したものであり、法文にあるとおり、「公共施設等の整備等」とは、公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画であるとの説明があった。

また更に、「公共施設等の建設」の解釈については、「法の趣旨から地方公共団体の長などの管理者等が判断すべきものである。」とのことであった。

ウ 事業契約締結に至るまでのプロセス

「西尾市公共施設再配置実施計画2014→2018」の策定から、本事業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。

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」を策定

平成 26 年 4 月 28 日

平成 26 年度第 1 回代表町内会長会議で実施計画及び市民説明会について説明

平成 26 年 6 月 7 日から 6 月 15 日

「西尾市公共施設再配置実施計画 2014→2018」市民説明会を各地区で開催

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

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

平成 26 年 11 月 29 日

「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」に関する実施方針を市ホームページで公表

平成 26 年 12 月 10 日

「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」に関する実施方針の企業向け説明会を開催

平成 27 年 1 月 23 日

「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」の実施方針に関する質疑応答集を公表した。

平成 27 年 2 月 13 日

市議会議員を対象に公共施設再配置第 1 次プロジェクトに係る要求水準（素案）に関する説明会を開催

平成 27 年 3 月 11 日

「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

平成 27 年 3 月 24 日

市議会全員協議会で「公共施設再配置第 1 次プロジェクトの要求水準書（案）等」について説明

平成 27 年 3 月 31 日

「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」を P F I 法に基づく特定事業として選定し、その募集要項を市ホームページで公表

平成 27 年 4 月 9 日

「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」に関する募集要項等の企業向け説明会を開催

平成 27 年 4 月 14 日

「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」に関する業務要求水準書の改定及び正誤表 2 を公表

平成 27 年 4 月 15 日

西尾市建設業災害防止協会及び西尾商工会議所地域開発委員会・建設部会に対して「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」に関する募集要項等について説明（13 社）

平成 27 年 4 月 27 日

西尾市建設業災害防止協会（7 社）に対して公共施設再配置第 1 次プロジェクトについて再度説明

平成 27 年 5 月 13 日

吉良建設業組合（12 社）に対して公共施設再配置第 1 次プロジェクトについて説明

平成 27 年 7 月 23 日

市議会全員協議会で「公共施設再配置第 1 次プロジェクトの参加表明書の提出状況」について、応募者が 1 グループであった事を説明

平成 27 年 9 月 1 日

広報にしお 9 月 1 日号で「次世代のために進める公共施設再配置」と題した公共施設再配置の特集記事を掲載

平成 27 年 9 月 3 日

西尾東ライオンズクラブに対して「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」について説明。会場の西尾信用金庫本店に約 30 人が参加

平成 27 年 9 月 4 日

市議会全員協議会で「公共施設再配置第 1 次プロジェクトの応募者の一次審査結果等」について説明

平成 27 年 10 月 20 日

市議会全員協議会で「公共施設再配置第 1 次プロジェクトの進捗状況」について説明

平成 27 年 12 月 4 日

応募者 1 グループが公共施設再配置第 1 次プロジェクトに関する企画提案書を提出

平成 28 年 1 月 17 日

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

平成 28 年 1 月 22 日

「B グループ」を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 次プロジェクトの優先交渉権者として決定

平成 28 年 1 月 25 日

市議会全員協議会で「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 次プロジェクトの優先交渉権者の選定結果等」について説明

平成 28 年 3 月 1 日

広報にしお 3 月 1 日号で「PFI 事業の優先交渉権者を決定」と題した公共施設再配置第 1 次プロジェクトの特集記事を掲載

平成 28 年 3 月 8 日

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 次プロジェクトに関する「優先交渉権者選定報告書（審査講評及び客観的な評価結果）」を公表

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した。全 13 回、219 人が参加

平成 28 年 5 月 30 日

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仮契約を「株式会社 A（※）」と締結した。

※これまで優先交渉権者であった B グループが設立した特別目的会社（SPC）

平成 28 年 6 月 12 日

PFI 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 PFI 事業について市職員が説明。吉良町公民館で午前で開催した説明会に市民、議員、職員を含め 216 名、西尾市文化会館で午後で開催した説明会に市民、議員、職員を含め 151 人が参加

平成 28 年 6 月 27 日

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

エ 特定事業に係る買い取り業務に対する解釈

PFI 法が規定する「特定事業」は、「公共施設等の整備等」に関する事業であり、公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画であると法文の中でその区分が限定されている。

PFI 法が、官民の適切な役割分担及び財政資金の効率的使用の観点を踏まえ、公共施設等の整備に関する事業について、民間事業者に行わせることが適切なものについては、できるかぎり民間事業者に委ねるといった基本理念のもと、PFI 事業として実施することができる事業を「特定事業」として、同法第 2 条第 2 項で限定している。

すなわち、PFI 法が目指すところの民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等を目的とした法の趣旨から勘案しても、同法第 2 条第 2 項の規定は、「特定事業」が「公共施設等の整備を「目的」に実施される事業である」と P

PF I 事業として実施可能な事業を特定した法文であると解するのが自然である。

したがって、「公共施設等の整備等」の説明として、括弧書きで説明された「建設、製造、改修、維持管理」などの区分も同様に、「特定事業」として位置づけられる事業の「目的」を説明したものと解釈するべきであり、請求人が言う「買い取り」などの「手法」を記載したものではないと解するのが相当である。

そこで、西尾市が特定事業として選定した「開発不動産の買い取り業務」は、SPCが発注者として実施するものであり、これにより整備される公共施設等は、「買い取り」という「手法」で実施されるものの、事業の目的はまさにPF I法にある「公共施設等の建設」そのものであり、PF I法第2条第2項に位置づけられた「特定事業」と解することができる。

また更に、基本方針及び実施方針に基づき、PF I事業として実施することが適切であると管理者等が認めた事業であることを「事業契約締結に至るまでのプロセス」などから確認できたことから、「開発不動産の買い取り業務」は、PF I法に位置づけられた特定事業であり、管理者により選定された選定事業であると判断できる。

(4) 中小企業基本法・官公需法

事業契約が中小企業基本法や官公需法の要請に反しているとは言えない。その理由は次のとおりである。

ア 中小企業者に対する国等の施策

中小企業基本法第23条では、「国は、中小企業が供給する物品、役務等に対する需要の増進に資するため、国等の物品、役務等の調達に関し、中小企業者の受注の機会の増大その他の必要な施策を講ずるものとする。」と中小企業への経営基盤の強化に対する基本的施策が規定されている。

また、官公需法では、中小企業者に対する受注機会の確保を図るとともに中小企業の発展に資するための施策が規定されている。これに基づき国は中小企業者の受注の機会の増大の目標や新規中小企業者に対する措置も含め、中小企業・小規模事業者の増大に向けた一層の取り組みに努めるための具体的方針である「中小企業者に関する国等の契約の基本方針」を閣議決定している。

イ 中小企業者に関する国等の契約の基本方針

基本方針は大きく分けて4つの項目から構成されている。その2番目にある「中小企業者の受注の機会の増大のために国等が講ずる措置に関する基本的な事項」の中に、「中小企業・小規模事業者が受注し易い発注とする工夫」と掲げた項目がある。そこには中小企業者が受注し易いように、発注方法や納期、工期等の設置、特定品目等に係る受注機会の増大など、具体的な手法が記されており、その中のひとつに「(2) 分離・分割発注の推進」がある。その詳細は以下のとおりである。

(2) 分離・分割発注の推進

①国等は、物件等の発注に当たっては、価格面、数量面、工程面等からみて分離・分割して発注することが経済合理性・公正性等に反しないかどうかを十分検討した上で、可能な限り分離・分割して発注を行うよう努めるものとする。なお、燃料や原材料等の市況価格の変動が激しい商品等を含んだ物件及び役務の発注に当たっては、同様に、経済合理性・公正性等を検討した上で、商品等を種類ごとに分離することや契約期間を一定期間ごとに分割すること等の分離・分割発注を行うよう努めるものとする。

分離・分割発注の推進について中小企業庁取引課の解説によれば、「公需の発注に当たり、諸々の条件を勘案して最適な方法を決める際、可能な限り分離・分割発注に努

めることにより、中小企業者の受注機会の増大を図ることを目標としているものであるが、分離・分割して発注することが、価格面、数量面、工程面等からみて、予算の適正な使用との関係、即ち、経済合理性、公正性、あるいは技術的な観点から見ても適切であるかどうかを十分に検討することが重要である」と解説されている。

ウ 中小企業基本法及び官公需法違反に対する事実確認

事業契約では、「サービスプロバイダ方式」のPFI事業として、サービスを提供する事業者が主体となるSPCが市と一括の事業契約を結び、民間企業者と協力して、5つのプロジェクトについて包括的に、公共施設の運営、維持管理、資産運用、買い取りなどを進めていくことになる。

事業契約としては、一括してSPCに発注されるが、その後は必要に応じて協力企業や第三者企業へ業務が発注される事業の枠組みとなっている。

より多くの企業に参画してもらうための周知等の実績を「事業契約締結に至るまでのプロセス」などから確認することができたとともに、約140社もの企業が事業に参加意志を示しており、市内中小企業に対する受注機会への配慮をその実績からも確認することができた。

中小企業基本法（抜粋）

（国等からの受注機会の増大）

第二十三条 国は、中小企業が供給する物品、役務等に対する需要の増進に資するため、国等の物品、役務等の調達に関し、中小企業者の受注の機会の増大その他の必要な施策を講ずるものとする。

官公需法（抜粋）

（地方公共団体の施策）

第八条 地方公共団体は、国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない。

（5）手続きの不備があること

事業契約に手続きの不備があるとの請求人の主張は是認することができない。その理由は次のとおりである。

ア 総合計画について

公共施設の再配置について、平成25年に策定された第7次西尾市総合計画の中では、第6章「市民と行政が共に考え、行動するまちづくり」の中の行財政運営のひとつの施策として、「公共施設再配置の推進」が掲げられている。

施策の内容は、総合計画の個別計画にあたる西尾市公共施設再配置基本計画に基づき、将来の人口及び財政規模の動きに合わせて公共施設の保有総量を段階的に圧縮することで、より効率的・効果的な施設の維持管理・運営・配置を実現する計画であるとともに、公共施設再配置は、公民連携の可能性を探りながら展開する計画であることも確認した。

ちなみに、総合計画については、法第2条第4項において、市町村に対し総合計画の基本部分である「基本構想」について議会の議決を経て定めることが義務付けされていたが、国の地域主権改革の下、平成23年5月2日に「地方自治法の一部を改正する法律」が公布され、基本構想の法的な策定義務がなくなり、策定及び議会の議決を経るかどうかは市の独自の判断に委ねられることとなっている。

イ 市内建設業者に対する信義則違反について

前述、第3監査の結果 P F I 法 (3)事業契約締結に至るまでのプロセスでも確認したとおり、市民説明会を始め、関係する地元企業等に対し、説明会の開催や個別対話を実施するなど、情報を広く周知している実績を確認した。

ウ ヴァリアントビッドについて

一般的にヴァリアントビッドは「発注者ニーズの本質やコンセプトを変えずに、要求水準書を見直した応募者独自の提案による入札」である。

一方、業務要求水準書においても「本質やコンセプトを変えないかたちでの応募者独自のヴァリアントビッドも可能とする」との説明がある。

この点について、「ヴァリアントビッドを含めた企画提案が、募集要項に記載された性能又は水準を上回るとき、規定の適用の優先順位について、企画提案を優先する」主旨のものであり、事業者からより良い提案を引き出す手法であることを関係職員事情聴取及び事業契約書により確認した。

また、寺津温水プールや学校給食センターなどについては、事業から除外したのではなく、契約書通り実施に向け協議されていることを確認した。

エ 情報漏洩について

事実を証明できる証拠の提出がなかったことから、請求人の主張は、事実に基づかない憶測によるもので客観的な理由が示されているとは認められなかった。

2 関係する事務処理について

事務処理については、関係諸規定に従い適正に処理されていることを確認した。

第5 監査委員の判断

監査した結果、いずれも適正に事務処理されており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、情報漏洩に対する請求人の主張は客観的な理由が示されているとは認められなかったので却下し、その余の主張については、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)

西尾市方式の P F I による公共施設再配置第1次プロジェクトは、固定観念にとらわれることのない新しい時代を切り開く画期的な取り組みであると評価できる。

しかしながら「新たなまちづくりの出発点」だということで、多くの市民が関心を持ち期待している反面、過去に例のない新たな取り組みだということへの不安の声も多く、その不安の現れの一つが本件請求であると捉えている。

着々と計画に従い事業が進められているが、事業を進めるにあたっては、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかをしっかりとモニタリングし、事業の進捗状況とともにきめ細やかに広く発信することで、確実な事業運営がされている安心感を市民に届け、これまでの不安を払拭していただきたい。

また、多くの業務を一括して発注する手法への不安も聞かれることから、企画提案書通り積極的に市内企業の参画を推進するとともに、性能発注という細かな仕様を特定しない幅をもたせた発注方法で民間のノウハウを活かせるよう、確実かつ丁寧に市民の理解を得ながら事業を進められたい。

西尾市が一体となって本事業を推進することで、「西尾市は素晴らしいまち」と、20年後、30年後の子どもたちを感じてもらえるよう事業に邁進されたい。