

請求人 加藤 康弘 様
 中田 裕之 様

西尾市監査委員 糟谷 修
西尾市監査委員 藤井 基夫

西尾市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

令和3年11月19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 請求の受付

1 請求の要旨

(1) 主張する事実

平成28年5月30日に西尾市と株式会社A（以下「SPC」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「PFI事業」という。）の維持管理業務において、契約事項となっている企画提案書には、維持管理業務の成否を決定づける重要な項目である「PDCA管理」があるが、「PDCA管理」と同類、同列とされるLCC削減を目的とした他の契約項目の文書は存在するのに、「PDCA管理」に関する文書は、一切存在しない。

よって、「PDCA管理」が実践されていないのに、対価として契約額の満額を支払い続けてきたことは、違法性、不当性を有している。

(2) 求める措置

市長に対して、損害額を算定し、SPCに市が被った損害額を返還させるよう求めるとともに、SPCに対して確実な是正と契約事項の遂行を要請し、受け入れない場合は、契約不適合、不履行を根拠として、業務契約そのものの解除を行う措置を講ずることを請求する。

さらに、市長は、契約解除を確実に実施する一方、SPCが誠意を示さない、不誠実な姿勢であれば、維持管理業務に対して、支払いを全面停止して、市が過去と未来にわたって被るであろう損害を精査の上、その金額を損害賠償としてSPCに請求する措置を求める。

(3) 提出された事実証明書

事実証明書1	企画提案書（P08部分の抜粋）
事実証明書2	エコチューニング経過報告書（抜粋資料）
事実証明書3	エネルギー管理マニュアル（抜粋資料）

事実証明書 4	最新の診断機器で高精度診断を行う（抜粋資料）
事実証明書 5	LCMS を導入する（抜粋資料）
事実証明書 6	契約項目「PDCA 管理を徹底する」の「文書不存在」
事実証明書 7	疎明の説明（抜粋資料）
事実証明書 8	国内の「PDCA 管理」計画書・報告書等の類（抜粋資料）
事実証明書 9	名古屋大学名誉教 杉浦一考氏の経歴・学歴・論文
事実証明書 10	杉浦一考氏が監査委員事務局の考え方に疑問！
事実証明書 11	判決文（抜粋）令和 2 年（行ウ）第 59 号 不当利得返還請求事件
事実証明書 12	国内主要自治体の「事実証明書の取扱の実態」
事実証明書 13	令和 3 年 2 月 10 日付け住民監査請求書
事実証明書 14	令和 3 年 3 月 19 日付け住民監査請求書

(4) 添付書類

- ・事実証明書の写し 各 1 通
- ・委任状

2 請求の受理

本件請求は令和 3 年 11 月 19 日付けで収受した。

本件請求は、請求人の 1 名が過去に提出した同年 2 月 10 日付け及び同年 3 月 19 日付けの二つの請求を引用するかたちで提出されたが、請求内容の特定が困難であったため、請求書の 1 本化を依頼したところ、同年 12 月 6 日付けで再度、住民監査請求書が提出された。

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 8 日付けで受理した。

第 2 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、令和 3 年 12 月 22 日に請求人に対し、証拠の提出及び陳述の機会を設けた。請求人 2 名並びに委任を受けた代理人の計 3 名が陳述会に出席した。

なお、請求人からの新たな証拠として以下の提出があった。

- ・陳述要旨

請求人及び代理人が陳述要旨に従い主張した主な内容は、以下の通りである。

- ・PDCA 管理が PFI 事業において、どのように行われているか、資産経営課に質問状を出している。
- ・質問状に対する回答が、「監査が終了したら必ず返事をする。」とのことであったため、他の官公庁や自治体で実施されている PDCA 管理のように、きちんと資料として整理されておらず、まともな実施がされていないのではという疑いを持たざるを得ない点や、すぐに返事をしなかった態度が、監査を請求する上で、十分な疎明である。
- ・本件請求人の代理人が市民の声を通して、資産経営課に質問をした際に、「趣旨はよくわかった。しかし、市は該当部分に関して満額を支払っている手前、質問に答えることは差し控える」という趣旨の回答があったことから、疎明に該当する。
- ・請求人の 1 名が過去に勤めていた会社にて経験した PDCA 管理についての体験談を当時勤めていた会社の QC（品質管理）報告書をもとに説明した。
- ・西尾市にとって、PDCA 手法は、将来にわたって、真に住みやすく健全な市になるた

めに必要な有力な手法である。

・企画提案書の中で、PDCA 管理のほかに、「エコチューニング」「エネルギー管理マニュアル」「最新機器使用の診断」「LCMS 導入」等重要な項目がある。調査の結果、一応最低限の書類の存在は確認できた。本来であれば、これら 4 項目も監査してほしいが、これまでの事務局の姿勢から断念した。

・結果通知で意味が不明な場合や不十分だと認識した場合は、説明を要求する。

・PDCA 管理以外にも、OODA や STPD、DCAP などの手法もある。

・市は、契約上の PDCA 管理について、一切何も実践されていないことを最近知ったが、今更それを認めることは、責任問題になる。また、住民監査請求は棄却にもっていきしかない。そうなれば説明は必要なくなり、管理責任の追及、検証、精査作業など厄介で面倒な作業が加わることから解放されると考えているのではないか。

・今後 SPC は、契約を解約するにしても、高額な賠償を請求してくる。住民監査請求が棄却されれば、市はその部分での反論、「欠陥商品を市に納品された」という強力な反論材料を失う。

2 監査対象事項

PFI 事業の維持管理業務における「PDCA 管理」について

3 監査対象部課

PFI 事業の事務を所管する資産経営局資産経営課を監査対象部課とした。

4 関係職員の調査

令和 3 年 12 月 20 日、西尾市監査委員事務局において、資産経営局長、同局次長、資産経営課主幹、主査から PFI 事業の維持管理業務における PDCA 管理について事情聴取した。関係職員が事情聴取で説明した内容は、以下のとおりである。

・PFI 事業契約における維持管理業務のうち、包括マネジメント業務について

・市の考える PDCA 管理の解釈について

・PDCA 管理が行われている事実について

・請求者が主張する市に生じた損害について

5 関係書類の調査

資産経営局資産経営課に対し関係書類の提出を求め調査を実施した。

第 3 監査の結果

監査対象事項について調査した結果は、次のとおりである。

1 本件請求における財務会計行為について

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（最高裁平成 2 年 6 月 5 日判決）と判示されている。

本件請求において請求人は、PFI 事業の維持管理業務において、市長が SPC に対して、

対価として契約額の満額を支払い続けてきた行為を対象としている。この点について、PDCA 管理の実践の有無を、個別的な財務会計行為に切り分けて判断することは困難であることから、一体とみて請求することは理解できる。

しかしながら、これまでの全ての支出行為を対象とするためには、法 242 条第 2 項において、当該行為があった日又は終わった日から 1 年を経過したときは、監査請求を行うことはできないと規定されていることから、1 年を経過した行為については正当な理由の記載が必要である。

請求書に請求人が考える正当な理由の記載はあるものの、その理由が法 242 条第 2 項に規定されている正当な理由であると認めることはできないため、1 年を経過した支出行為について本件請求の対象とすることはできない。

従って、本件請求日から、1 年以内の支出行為を対象とし特定した以下の財務会計行為について、監査することとした。

事業名 公共施設再配置第 1 次プロジェクト事業 維持管理

予算科目 一般会計 2 款 1 項 12 節 委託料

支払日及び支出金額

- ・令和 3 年 1 月 29 日 3,630,000 円
- ・令和 3 年 4 月 30 日 3,630,000 円
- ・令和 3 年 7 月 30 日 3,630,000 円
- ・令和 3 年 10 月 29 日 3,630,000 円

2 事実関係の確認

本件請求書及び提出された事実証明書並びに関係職員の事情聴取及び提出された資料等に基づき、監査対象とする財務会計行為について次の事実を確認した。

(1) 維持管理業務の概要について

ア 事業契約書

維持管理業務は、契約書において以下のとおり規定されている。

第 97 条（維持管理運営業務）

1. 乙は、各本件施設（本件解体施設を除く。）について、維持管理運営期間中、本契約及び事業関係図書に従って、第 4 条第 1 項第 6 号に定める維持管理運営業務を行わなければならない。
2. 乙は、維持管理運営業務のうち指定管理業務については、事業関係図書及び関連する法令（本件施設の設置条例及び当該設置条例に基づく規則その他の規程を含む。）に従い、指定管理者として実施するものとする。

なお、事業関係図書とは、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、市及び SPC が作成した一切の資料となっている。

また、契約書第 4 条第 1 項第 6 号で定める維持管理運営業務は次のとおり規定されている。

- ・ 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営業務
- ・ 改修施設運営業務

- ・ 独立採算業務（公共サービス）
- ・ 独立採算業務（民間サービス）

イ 事業者提案書（企画提案書）

事業者提案は、PFI 事業に係る事業者の公募手続において事業者募集要項に基づき SPC が提出した企画提案書等である。

PFI 事業においては、事業者提案が、事業者募集要項に記載された性能又は水準を上回るときは、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し、実施することとなっている。

ウ 維持管理業務に関する企画提案書

維持管理業務に関する企画提案書は、以下の 6 項目から構成されている。

- ・ LCC に対する基本的な考え方及び対策
- ・ 業務計画及び実施体制について
- ・ 建物維持管理の考え方
- ・ 外構維持管理の考え方
- ・ 備品維持管理の考え方
- ・ 修繕長期計画及び大規模修繕について

なお、請求人が主張する「PDCA 管理」は、企画提案書の中で 2 箇所に記載があり、一つは、「LCC に対する基本的な考え方及び対策」の LCC（ライフサイクルコスト）に関する基本方針として掲げられたものの中で、「ライフサイクルマネジメントシステム（以下「LCMS」という。）の導入」の項目において、以下のとおり明記されている。

「設備員常設施設の点検計画・実施、修繕や不具合履歴のデータ管理を一元化・共有化・見える化し、LCC の PDCA 管理を徹底します。」

※LCC（ライフサイクルコスト）とは、建物では計画・設計・施工から、その建物の維持管理、最終的な解体・廃棄までに要する費用の総額を「建物の LCC」という。

※令和 3 年度時点における設備員常駐施設は、本庁舎及び文化会館の 2 施設である。

2 つ目は、「LCC に対する基本的な考え方及び対策」の総括部分である「効果のセルフモニタリング体制」の中で、「LCMS を活用した PDCA 管理を徹底する」と明記されている。

エ LCMS とは

企画提案書によれば、設備員常駐施設の点検計画・実施、修繕や不具合履歴のデータ管理を一元化・共有化するシステムがライフサイクルマネジメントシステム（LCMS）である。

資産経営課にある LCMS を確認したところ、SPC が点検結果をもとに、施設内機器の修繕又は更新が必要な箇所の現状、おおよその金額、緊急性から判断した優先順位などを一覧にまとめたデータベースを構築し、共有していることを確認することができた。

また、このデータは月次報告の都度、更新されることを確認した。

(2) 契約の履行確認について

ア 長期業務計画

SPC は、本契約締結後速やかに、事業関係図書に基づいて、包括マネジメント対象

施設の包括マネジメント期間中、業務要求水準書に定める各水準を満たすために必要な包括マネジメント業務の方法、内容等を定めた長期業務計画書を市に提出しなければならない。(契約書第 109 条)

長期業務計画書は、平成 28 年 7 月 4 日付けで SPC より提出され、市がこれを承認していることを確認した。

また、長期業務計画には、実施体制、業務担当組織表、維持管理業務計画（160 施設及び新施設の維持管理業務内容）、ボイラー関係、エレベーター関係など、各業務の主な概要及び留意事項などが記載されていることを確認した。

イ 業務仕様書及び業務計画書

SPC は、毎事業年度開始前に長期業務計画書に基づく当該年度の包括マネジメント対象施設に係る業務計画書を作成し市の承認を得なければならない。(契約書第 110 条)

監査対象とした財務会計行為に関連する令和 2 年度及び同 3 年度の業務計画書を確認したところ、長期業務計画書に基づき作成された内容及び、業務内容の留意点を記した業務実施要領並びに包括マネジメント業務費の内訳などが記載されていた。

なお、業務計画書は、毎事業年度開始前に SPC より提出され、それを市が承認していることを確認した。

ウ 包括マネジメント業務に関するモニタリング実施計画書

SPC は、維持管理運営期間中において行う機器点検、定期点検、修理、補修その他の維持管理運営のための作業の内容に関し、市及び SPC が別途合意する方法により、市に対して報告しなければならない。(契約書第 101 条)

この別途合意するものとして、包括マネジメント業務に関するモニタリング実施計画書が SPC より平成 29 年 3 月 30 日付けで提出され、同日付で市が承認していることを確認した。

包括マネジメント業務に関するモニタリング実施計画書の内容は、以下の通りである。

(ア) 日常モニタリング

頻 度	業務実施の都度
方 法	業務報告書（三枚複写式）により業務実施業者から業務報告書を提出させ、業務が適正にされたかを確認する。
報 告	業務実施の都度、業務報告書を所管課へ提出する。

(イ) 月次モニタリング

頻 度	毎月
方 法	日々の業務履行状況を踏まえ、業務実施業者から報告書を提出させ、報告書の内容を確認等により、月次業務報告書総括表を作成する。
報 告	実施月の翌月末までに、月次業務報告書総括表を資産経営課に提出する。

(ウ) 四半期モニタリング

頻 度	四半期毎
方 法	各種業務報告書等関連書類確認、業務委託先へのヒアリング、現場確認等により、四半期モニタリング報告書の様式に従って監査を行い、モニタリング報告書を作成する。
報 告	各四半期の翌月末までに、モニタリング報告書を作成する。

計画に基づく事業実施後には、業務実施の都度、SPC が、各施設所管課へ業務の内容及び特記事項を記載した業務報告書を提出する。

また、SPC は、1 か月分の点検結果を市の担当課ごとにまとめ、必要な連絡事項とともに月次業務報告書として資産経営課に提出する。一方、市内部においては、月毎に各施設所管課が行ったモニタリング結果の報告を資産経営課が受けることで、資産経営課は、毎月、SPC と各施設所管課との両者からの報告により、業務実施状況を確認している。

更に、四半期モニタリングを行う際には、SPC は四半期での実施状況を自己評価するとともに、内部監査による評価を経た上で、四半期モニタリング報告書として資産経営課に提出している。これを受け、資産経営課は、各施設所管課長を集め、四半期モニタリング会議を開催し、業務の実施状況及びモニタリング報告書を評価した上で、事業関係図書及びサービス基準合意書で規定する内容・水準を満たしているか判断していることを確認した。

なお、四半期モニタリングにおいて、規定された内容・水準で業務が遂行されていない状態であると認められた時は、サービス対価を減額することとなっている。ちなみに、これまでは、おおむね適正に業務が行われたと評価しており、減額措置がとられたことはない。

(3) PDCA について

ア PDCA とは

PLAN (計画)、DO (実行)、CHECK (評価)、ACTION (改善) の頭文字を取ったもので、1950 年代、品質管理の父と言われる W・エドワーズ・デミングが提唱したフレームワークである。もともと、生産・業務プロセスの中で改良や改善を必要とする部分を、特定・変更できるようにするために提唱されたモデルで、各プロセスを測定・分析し、PDCA のサイクルを継続的に回すことで、連続的なフィードバックが行えるよう、ループ型のモデルが生まれた。(用語解説：NRI 引用)

なお、PDCA は、一般的に浸透したループ型モデルのフレームワークであり、PDCA を用いた考え方や手法については、多くの書籍も出版されているほど、様々な形の PDCA があることを確認した。

イ 資産経営課の考える PFI 事業における PDCA 管理について

資産経営課は、以下の工程を毎年度繰り返していくサイクルが、PFI 事業の包括マネジメント業務における PDCA 管理であると考えていることを確認した。

「P(計画)」

SPC は、契約書に基づき、対象施設の業務実施体制や実施要領を明らかにした年間業務仕様書及び業務計画書を作成し提出する。これを市が適当と判断した場合にはこれを承認する。

「D(実行)」

SPC は、業務計画書等に基づいて毎月の業務を実施した後、契約書の規定に基づき、市に対して業務ごとの月次報告書を提出する。

「C(確認)」

SPC から提出された業務ごとの報告書等をもとに、施設所管課において毎月の業務内容について、サービス基準合意書に照らして適正に実施されているかを確認し、各施

設所管課がモニタリング票を作成する。

「A（改良反映）」

各施設所管課長が業務要求水準書等に基づき適正に遂行されているかを確認するとともに、資産経営課が四半期ごとにモニタリング会議を開催し、業務を評価する。

モニタリング会議に提出される報告書は、SPCによる自己評価や監査人による監査結果などのセルフモニタリングに関する項目、サービス対価の範囲内で実施した小規模修繕の実施状況等が記載されている。

また、四半期モニタリング報告書だけでなく、毎月 SPC から市に提出される業務報告総括表には、修繕が必要な項目が記載されているほか、設備員常駐施設である本庁舎については、不具合箇所ごとに修繕が必要な機器の現状や修繕計画の内容についてとりまとめた実施計画一覧表が提出され、これに基づき、必要に応じて市は、次年度以降に必要な経費を予算化し、修繕等の対応をする。

3 PDCA 管理の実施の有無に係る判断

様々な PDCA がある中で、本件契約においては、契約の履行で確認したとおり、契約書の中に、PDCA サイクルにより業務改善が継続的に図られる仕組みが組み込まれ実施されていた。

また、実際に令和 3 年度については、LCMS の修繕等必要箇所の一覧の中から、設備の現状、優先順位等を勘案し、実施箇所を選定した上で、2 箇所の修繕工事を実施したことを確認した。

以上のことから、PFI 事業の維持管理業務は PDCA サイクルにより、継続的な改善が図られる仕組みが契約書に組み込まれており、これに基づき実施していると判断できる。

4 文書不存在について

本件監査において、業務報告書、モニタリング報告書などの、PDCA 管理の一部とされる文書の存在を確認したが、請求人から提出された事実証明書によると、PDCA 管理に関する文書は、文書不存在と回答されており整合がとれない状況であった。

この点について確認したところ、公文書開示における文書を特定する段階で、市が考える PDCA 管理に関連する書類はあるという説明はしたものの、請求人が考える PDCA 管理に関する書類は存在しなかったため、文書不存在という結果に至ったものであることを確認した。

5 関係諸帳簿について

その他監査対象となった各支出行為の支出調書及び請求書を確認したところいずれも、上記の点を含め、その他関係諸規定に従い事務処理されていることを確認した。

第 4 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 5 結 論

以上のことから、請求人の主張には理由がないものと認め本件請求を棄却する。

(意見)

PFI 事業の一つとして締結された維持管理業務において「LCC 削減のために行うべき PDCA 管理が行われているか」に関して、住民監査請求が提起された。

本件は、上述した結論のとおり、監査委員は本監査において担当課の示す各報告書を

精査し、「PDCA 管理は行われている」との結論を導き出している。

しかしながら、報告書等を監査しても「このように PDCA 管理が実施されている」とストレートに記したものは見当たらなかった。確かに「PDCA 管理を行う」ことを約した契約の中には「PDCA 管理を行ったことをストレートに示す書類を提出する」という約定はなく、その限りにおいては「PDCA 管理を行ったことをストレートに示す書類」の收受、保存は絶対的に必要というわけではない。

本件請求の代理人が担当課において「PDCA 管理を行ったことをストレートに示す書類」を求めたところ、担当課が示そうとした書類は代理人が想定した「PDCA 管理を行ったことをストレートに示す書類」でなく、結果として「文書不存在」との回答をせざるを得なかったとのことであり、これが本件監査請求の提起された理由の一つであると思われる。

担当課の聞き取りの際、該当する業務は間違いなく行っておりそれぞれ報告書の提出を受け内容を確認しているため、「PDCA 管理を行ったことをストレートに示す書類」の存在は必要ないのではないかとの意見であった。

しかしながら、行政が説明責任を果たすには、行政文書という「書面」によって顛末を記録し必要に応じて開示することが、市民に対する責任の取り方であろうと思う。

PFI 事業契約は、事業が多岐の分野にわたるとともに、長期の契約であるため、本監査請求の「PDCA 管理」とどまらず様々な点において契約に対する理解と契約相手方との調整がいつも以上に必要な契約であることは言うまでもない。

また、専門的、技術的な取り決めは、難解である。一旦契約し、その後もし、相手方と理解に齟齬をきたしたら、取り返しがつかないこととなってしまう。

今後の契約については、特に金額の大きな契約、また長い年月を縛る契約を締結する際には、市民が理解できる程度まで内容を精査し、未来の市民をも意識した行動を願う次第である。

なお、住民監査請求における監査は、市長から独立した監査委員が法と証拠と良心に基づいて行うものであり、市長に忖度をするものでもなく、また他の交渉事に使われることを予定するものでもない。したがって、請求人が危惧しているような市の責任を免れさせる意図で棄却することなどあり得ず、監査請求の結果が後日の紛争処理等に影響を及ぼすことが予期されたとしても監査委員の結論が不当に捻じ曲げられることはない。この点念のため付言しておきたい。