

西尾市特定事業仮契約書について

平成28年6月15日

弁護士 大見 宏



1 総論

(1) 西尾市の公共施設再配置プロジェクトは、従来の他の自治体が行ってきたPFI事業と異なり、非常に広範囲の事業内容を有しており、通常であれば複数のSPCとの事業契約となると思われるような事業が、まとめて一本の契約となっている。

(2) 広範囲の事業をPFI事業とすることは、それだけ地方自治体の事業コストの削減や質の高いサービス提供という面でのメリットが大きくなると思われる（もちろんVFM算定には十分な精査が必要である）が、他面PFI事業に伴うデメリットも大きくなることを覚悟しなければならない。例えば、一部の事業について事業者側の債務不履行が生じ、事業者との信頼関係が崩壊した場合や、SPC自体が倒産するような事態が生じた場合、全体の契約を途中で終了しなければならないという大きなリスクがある。

さらに、本契約では、その場合西尾市が事業終了を選択すれば、中途半端な状態の施設を買い取らなければならないこととなっており、西尾市は莫大な損害を被るおそれがある。

これに対し、事業毎に別のSPCとの契約を結ぶ形態をとれば、仮にSPCの債務不履行や倒産という事態が生じても、西尾市はその施設に関するリスクを負うのみとなる。

(3) このようなメリット、デメリットを十分考慮の上、このプロジェクト実施の是非を検討しなければならない。

また、このプロジェクトを実施することになったとしても、できるだけ西尾市のリスクを減らす内容の契約を締結しなければならない。

(4) このような観点から、本特定事業仮契約書を検討すると、事業者に有利な規定（西尾市にとって不利な規定）が多く見受けられ、また、本来事業者に課すべき義務を定める規定が欠如しているなどの問題点が見受けられる。

2 各論

(1) ヴァリアントビッド（第13章）について

ヴァリアントビッド（代替提案）について、第13章で規定されているところ、これらの提案については、今後西尾市と事業者が協議を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、第5条（規定の適用関係）を見ると、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、」との原則を規定しながら、「事業者提案とし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、端的に言えば、ヴァリアントビッドに関しては、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。

しかしながら、事業者募集要項（特に業務要求水準書）は西尾市にとっては本プロジェクトの核となるものであり、これを下回るような事業者提案を優先させるということは、本プロジェクトの根幹を変更することになると言わざるを得ない。仮に、当初から西尾市が業務要求水準を下げていたとすれば、他の事業者が応募した可能性もあったと思われ、不公平な結果を招くことになる。

したがって、このような例外規定を設けるべきではない。百歩譲って、もしも西尾市が業務要求水準を下げるのであれば、再度当該事業部分について募集をし直すべきであろう。

(2) 事業者の債務不履行の処理（第143条2項）について

本契約にもとづく債務を事業者が履行せず、西尾市が本契約を解除し、事業を終了することになった場合、この契約では新設施設の取扱いについて、第143条で概ね以下のように定めている。

- ① 引渡完了施設については、施設整備費を全額支払う。
- ② 引渡未了施設については、その時点での出来形部分を検査し、

合格した部分の代金を全額支払う。

これは、すなわち、工事途中で契約が終了してしまった場合でも西尾市はその出来形部分を買取らなければならないということの意味する。

しかしながら、事業者の責めに帰すべき事由による契約終了の場合にも、西尾市が工事途中の施設を買取らなければならないというのはいかにもおかしい。西尾市が工事途中の施設を買取ったとしても、その後西尾市は別業者に残りの工事を再発注し、その工事代金を負担しなければならなくなるのである。このような場合、当初予定していた工事代金よりも高額となることが予測でき、西尾市は莫大な損害を被るおそれがある。

もちろん、契約終了時点で工事が大部分完成しているような場合には、出来形部分を買取って利用していく方が経済的にも有利な場合もあると思われる。

したがって、西尾市としては、引渡未了施設の処理については、ケースにより選択的に出来形部分を買取ることが「できる」と規定すべきであろう。そして、西尾市が買取りを選択できない場合には、事業者引渡未了の新設施設を収去させ、更地にて原状回復させることを義務づけるべきであろう。

また、当然のことであるが、西尾市が本件新設施設を買取る場合、当該施設に融資団の担保権が設定してある場合（附則第3条）には、施設整備費を支払う条件として、融資団の担保解除を謳うべきであろう。

(3) 違約金について（第143条4項）

事業者の債務不履行により本契約が解除された場合、事業者は違約金（例えば、引渡未了の新設施設については、施設整備費の10%）を支払うことが義務づけられている。

しかしながら、事業者の債務不履行により西尾市が被った損害が違約金の額を超えた場合の事業者の損害賠償義務について規定がない。これでは、事業者は債務不履行をしても違約金さえ支払えばよいということになりかねない。

「甲が被った損害額が違約金の額を上回るときは、乙はその差額を支払わなければならない」との条項を入れるのが通常であろう。

また、西尾市が出来形部分を買い取ることを選択した場合に、その対価と事業者の違約金を対当額で相殺できるとの条項も入れるべきであろう。

(4) 業務要求水準書の修正について

第50条3項は、本件新設施設の完工検査において、同施設が業務要求水準を充たしていない場合、西尾市が事業者にその是正を請求することができる旨規定している。

しかしながら、第50条4項は、「但し、前項の請求に対して乙（事業者）が本件新設施設を是正する必要がない旨の意見を述べた場合において、本件新設施設を是正しないことが適切であると甲が認めたときは、この限りでない。この場合において、甲は業務要求水準の修正その他の必要な措置を講ずるものとする。」と規定し、事業者の意見により西尾市が業務要求水準を修正する（下げる）ことがあることを認めている。同様な規定は第64条4項にもある。

前述のとおり、西尾市にとって業務要求水準書は、本プロジェクトの核となるべきものである。にもかかわらず、業務要求水準を充たしていない場合に事業者の意見により、西尾市が業務要求水準を下げることを認めるような規定を設けるのはいかかなものか。

確かに、この規定には「是正しないことが適切であると甲（西尾市）が認めたとき」という歯止めがあるかのようにも見える。しかし、西尾市がどのような場合に是正しないことが適切であると認めるのか不明であり、運用次第で事業者の言いなりとなって業務水準を下げることもありうることになる。

むしろ、業務要求水準は、厳格に守らせるべきであり、このような例外規定を設けるべきではないと考える。

(5) 資金調達への支援について

本件事業の実施にかかる資金の調達は、原則として事業者において行われる（第8条1項）。

ところが、第8条2項は、「甲（西尾市）は、乙（事業者）が本件事業を実施するにあたり、財政上及び金融上の支援を受けることができる可能性があり、乙から甲に対して支援の要請があった場合には、その支援を乙が受けることができるよう、可能な限りその協

力を行うものとする。」と規定し、西尾市が、事業者の資金調達に協力することを定めている。

ここでは、地方自治体が一民間企業の資金調達に協力するということが果たして妥当なものか検討する必要がある。第8条2項は「可能な限りその協力を行う」と規定し、その内容は極めて抽象的である。しかし、抽象的であるが故に、危険な条項ともいえるのである。金融機関からすれば、将来様々な場面で地方自治体との良好な関係を維持したいと思うのは当然であり、そのことが無言の圧力になる可能性があるからである。

したがって、このような抽象的条項は削除すべきである。

なお、PFI法第75条には、「国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行う」と規定しており、仮に規定するのであれば、明確に「PFI法第75条」を折り込んだ内容表現にすべきであろう。

(6) 合理的理由の疎明について

本契約の各所に、「甲は、合理的理由のない限り、乙への承認を留保しないものとする」との規定がある（第4条2項、第7条3項など）。

これらの規定は、いずれも西尾市の事前承諾がない限り事業者に禁止される行為について、原則としてそれが許されないことを定めながら、事前承諾を求められた西尾市が合理的理由を疎明しない限り承認を留保できないとしているものである。端的に言えば、原則と例外を逆転しているもので、西尾市に不利な規定である。

本来であれば、事業者が西尾市に対して、それらの行為を行うことの必要性、合理性を疎明し、西尾市はその内容を審査して承諾するか否かを判断すればよいはずである。この場合、承諾しないことの理由は不要である（もともと禁止されている行為であるから）。

西尾市が承諾しないことの合理的理由を疎明する義務はなく、これらの規定は削除すべきである。

(7) 事業者の義務の不明確化について

本契約の各所に、本来事業者が費用を負担すべきと定めるべきところを不明確にしている規定がある（第28条6項、第40条6項、第48条8項、第64条6項など）。

例えば、第28条6項は、西尾市が新設施設の設計図書の内容が業務要求水準に適合しないことを発見し、事業者に設計図書の変更を求めた場合に要する費用の負担について、「乙（事業者）が開発企業と協議するものとし」と定める。

しかし、これでは、事業者が負担するのか、開発企業が負担するのか不明確である。

他方、西尾市により業務要求水準の変更が行われた場合の設計図書変更に必要な費用については、「甲（西尾市）の負担とする」と明確に規定している。

これでは、いかにも不均衡である。また、本契約は西尾市と事業者間の契約であるから、両者の間でどちらが負担するかを決めるべきである。すなわち、本契約では明確に「乙（事業者）の負担とする」と規定すべきであり、事業者が負担することになった費用について、その後開発企業との間で協議するのは自由にやらしてもらえばよいのである。

他の規定も同様であり、「開発企業と協議する」ではなく、「乙が負担する」と明確に規定すべきである。

(8) 責任の転嫁について

第46条1項では、建設工事の施工で第三者に損害を及ぼした場合について、「乙（事業者）はその損害賠償額を開発企業に負担させなければならない」と規定している。

工事の当事者である開発企業が損害賠償額を負担するのは当然のことであるが、開発企業が損害賠償額を負担しなかった場合、あるいは負担できるだけの資力がなかった場合どうするかについての規定がない。西尾市のプロジェクトで第三者に損害を与えたにもかかわらず、被害者に十分な賠償ができないことになれば西尾市にとっても看過できないことになろう。

本契約は、西尾市と事業者との契約である以上、両者間では事業者が負担させるべきものであり、開発企業が損害賠償額を負担しなかった場合には乙（事業者）が負担することを明確にしておくべき

であろう。

同様な問題は近隣対策についてもいえることである。第48条1項は、「乙（事業者）は、開発企業をして、近隣住民に対して、本件建設工事に関する説明を行わせなければならない」と規定する。同様な規定は、第59条1項、第77条1項にもある。

しかしながら、近隣対策についても事業者が開発企業に丸投げし責任を転嫁するのではなく、西尾市との本契約では、事業者自身がその義務として近隣対策、環境対策を行うと規定すべきである。

(9) 報告の義務化について

本件建設工事の施工状況に関し、西尾市が事業者に対して、工事途中であっても報告を求めることができること、工事施工状況について質問し、説明を求めることができることが規定されている（第40条2項3項）。同様な規定は、改修工事についてもある（第64条2項3項）。

しかしながら、これに対して、「事業者が西尾市に対して報告する義務、質問に回答する義務、説明する義務」が規定されていない。

西尾市が事業者に報告を求め、質問し説明を求めることができるのは当たり前のことであり、これに対し事業者が西尾市に報告する義務、質問に回答する義務、説明する義務を規定しておかないと意味がない。そして、その場合には、例えば「5日以内に報告（回答、説明）しなければならない」というような期限を設けるべきであろう。

(10) 開業準備業務（第6章）について

本契約書には、事業者の維持管理運営業務開始までの準備に関する規定が第96条に一条あるのみである。ここには、「事業者は維持管理運営業務の遂行に必要な能力を有する人員を確保し、研修、訓練を実施し、その他必要な開業準備を行う義務を定め、その準備が完了した場合に西尾市にその旨の通知をする」と規定している。

しかしながら、20年から25年もの長期間、各施設を維持管理運営していくための準備について、このような抽象的な大雑把な規定のみでよいのであろうか。

例えば、人員の確保について、一定の資格や経験を有する者を確

保することを決めておく必要はないか。事業者に、維持管理運営業務の総括責任者、業務管理責任者の名簿及び維持管理運営業務に従事する者（業務従事者）の名簿の提出を義務付け、西尾市の承諾を必要とすることを定めておく必要はないか（場合によっては、西尾市が不適當と思われる者の交代を求めることを認めてもよいのではないか）。

さらに、開業前に事業者に、維持管理運営に関する業務計画書及び仕様書の提出を義務付け、西尾市の承諾を得ることを開業の条件とすべきである。もちろん、西尾市はこの計画書等について、業務要求水準を満たすものかどうかを確認し、もし不足する部分があれば事業者には是正、改善を求めることになるだろう。

いずれにしろ、本契約書の開業準備業務に関する規定は、極めて不備である。

(11) 維持管理運営業務に関する規定の不備について

本件新施設等の維持管理運営業務について、本契約書では事業者が長期業務計画と毎事業年度の業務計画の提出を義務づけている（第120条、第121条）が、事業者が維持管理運営期間中の業務報告を義務づける規定が全くない。

本プロジェクトでは、西尾市は事業者に対して、20年以上の長期間にわたり、施設の維持管理運営を行わせるのであるから、その間事業者が業務要求水準にしたがった維持管理運営を実施しているかどうかを監視するためにも、事業者が日報、月報、四半期報、年度総括報などの形で西尾市への報告を義務づけるべきである。

さらに、このような報告を義務づけた上で、事業者が西尾市に虚偽報告を行った場合のペナルティとして、以後のサービス対価の減額や、既に支払ったサービス対価の返還義務を課すことなどを定めておくべきである。さらに、西尾市が事業者に対し、いつでも維持管理運営に関する質問や説明を求める権利を認め、事業者にそれに対する回答義務を課しておくべきである。

このことは新施設のみでなく、維持管理運営業務を委託する改修施設についても同様であるべきであるが、その規定は全くない。

なお、第101条には、事業者が維持管理運営期間中に行う機器点検、定期点検、修理、補修その他の維持管理運営のための作業内

容に関する報告義務が定められているが、日常業務に関する報告義務ではない。

さらに、施設維持管理運営業務運営に伴う近隣対策に関する規定も全くない。これから20年30年と施設を維持管理していく上では、近隣対策が必要となる場合が想定されるのであり、このことを規定しておく必要があることは当然である。

3 まとめ

以上のとおり、西尾市特定事業仮契約書の内容について問題点を指摘したが、本仮契約書は他のPFI事業の契約書と比べて、全般的に事業者寄りの契約であるとの印象を受けた。

本契約を締結する前に、再度西尾市の立場に立って各条項を精査し、西尾市のリスクを少しでも減らす方向での契約交渉をすべきであると考えます。

以上