公共施設再配置第１次プロジェクト西尾市方式ＰＦＩ特定事業契約に対する反対討論

議席番号 28 番　　鈴　木　規　子

私は、28 年６月の今議会議案第 58 号 公共施設再配置第１次プロジェクト西尾市方式ＰＦＩ特定事業契約に対し、原案反対の立場で討論いたします。

最初にはっきり申し上げておきますが、私は、公共施設再配置には大賛成です。将来負担を軽くするために避けては通れない計画と積極的に捉えています。また、ＰＦＩの手法自体を否定するものではありません。問題は、単体のＰＦＩではない「包括的 PFI 西尾市方式」、全国初の事業スキーム自体に欠陥があること。そして、計画そのものと進め方に大きな疑義があることが反対の理由です。

≪制度的な問題≫

まず、包括方式の問題点を３点挙げます。

１点目は、事業が一定水準に保たれる保証がない点です。

個別単体のＰＦＩの場合、しっかりした要求水準書ができていれば、そこから費用計算も経費削減、ＶＦＭの効果も算定できますし、建設も運営内容も市が決めた通りにできると思います。毎年の支払額は契約時には明らかにされていますし、業者の資金調達計画も公表されています。制度として、一定の事業レベルが保障されているといえます。

ところが、西尾市方式は 30 以上の多岐にわたる事業を一括で任せるという方式です。加えて、要求水準は性能発注を名目に、極めて大雑把ですから、個々の事業の達成レベルについて保障がありません。さらに、代替提案を認めているため、要求水準自体が変更され、ＰＦＩの公平公正な募集から逸脱しています。これでは、西尾市の信用は失墜してしまいます。

２点目は、特別目的会社に建設の経験がない脆弱性です。

西尾市方式では、中心となる特別目的会社ＳＰＣは、建設業者を外して、サービス提供業者としたことが特徴といいます。しかし、今回は、大きな施設建設が５事業も含まれています。専門性も経験も、資力もない業者、ペーパーカンパニーＳＰＣが５施設７棟の建設と運営、維持管理、12 施設の改修と運営、維持管理、14 施設の解体、160 施設の維持管理の司令塔となり、建設、監理監督までを遅滞なく適正妥当に行っていけるのでしょうか。どこの誰が全体をコーディネートするのかもわからないまま、契約ばかりを急ぐのは危険です。

西尾市自体も一度もＰＦＩ事業の経験がありません。今契約では 200 億円ですが、場合によっては 326 億円を超す税金を投入する市始まって以来の巨額の投資事業です。コンサルタント

の天米氏が考案した西尾市方式は、悪さをするゼネコンを外したことが特徴だと主張されていますが、ただ、ゼネコンを外せばよいのか、私には疑問です。市が直接契約しない開発企業と建設業者が施設の設計から建設までをすべて自由に決定するという方がむしろ、質が担保されない惧れがあります。市長も天米氏も全国初という言葉に浮かれ過ぎて、緻密さを失っているとしか思えません。

３点目は、包括方式によって、市役所の権能が民間業者に移ることへの疑問です。

今まで市が担ってきた施設建設と運営を放棄し、一から、まるきり一企業任せるということは市役所のもつ権能の投げ売りですが、このことの是非は検討されていません。この契約によって、これまで市が行ってきた図書館運営や給食センターの運営主体を市が直接選ぶのではなく、特別目的会社が選ぶ下請け企業に任せてしまうのは、自治体の根幹に拘わる大問題です。それも、30年という長期間に危険性を感じます。これは、民間業者が第２の市役所になることに繋がり、間違いなく行政機能の弱体化を招くものと思います。

市長は、「民間なら何でも官より優れている、ノウハウを持っているし、よいアイデアを出してくれる」といいますが、それで、市の権限の丸投げが正当化できるとは思えません。

例えば、一色学びの館の図書館です。どこの誰が運営するのか、市民には全く知らされていません。特別目的会社の構成企業である三浦印刷が担うと聞きますが、同社は図書館経営の経験はゼロであり、公立図書館としての運営レベルが正しく維持されるのか、市民にはもちろん、議会にも知る術がありません。

小牧市では、ツタヤグループが名乗りを挙げていましたが、運営に問題があることから、住民投票が行われ、選ばれませんでした。しかし、西尾市民は、どんな業者が入るのか知らされませんから、そうした意思表示もできないわけです。
また、給食センターは、来年３月末まで協議されることになっていますが、どこのどの業者が請け負うのかは不明です。子どもたちの食の安全がペーパーカンパニー任せでよいとは思えません。

≪市長の秘密主義≫
次に、事業についての透明性が欠落し、説明責任が果たされていない点を指摘します。
議案 58 号で、もっとも問題なのは、市長及びＳＰＣの秘密主義です。

従来のＰＦＩ事業は全国に 600 例近くあります。ＰＦＩ法が出来てから十数年ですから、一定の評価を得ているものもある反面、特別目的会社の倒産や採算性に問題があったり、期待通りの市民サービス向上に結びつかずに事業から撤退する自治体も多々あり、まだまだ発展途中の手法と言わなければなりません。このため、国土交通省、財務省、内閣府からは数え切れないほどの指導、ガイドライン等々が示されていますが、最も重要なのは、透明性の担保と説明責任の徹底とされています。

ところが、契約の段階になっても秘密主義は続き、それが激しくなるばかりでした。

≪6 月委員会審議での問題点≫

さて、327 億円の大風呂敷は、200 億円まで縮められましたが、詳細は、さっぱり判りません。それぞれの事業内容について公表されているのは、議案第 58 号の参考資料だけです。それぞれの建設も含めた事業説明は 1 頁か２頁。19 億円の市営住宅についてはたったの２頁。51.6 億円の体育館も２頁でオシマイです。独立採算事業に関しては、データは皆無。実施計画、効果や採算性について、何ひとつ記載もなければ、資料もありません。企画提案書ではこれらの提出が指定されていましたから、私は委員会質疑の 10 日前に、市長にも議長にも提出を申し入れましたが、結局、出てこなかったのです。

これが、ＰＦＩのやり方だと言うなら、それは間違いです。他市ではもっとちゃんと市民や議会に示しています。これが西尾市方式だというなら、それは、「西尾市方式」の制度的欠陥です。もともと、応募者が１社しかなかったところから始まった迷走であり、競争性のなさがここでも問題を起こしているといえましょう。説明責任を全く果たしていないという、行政のプロであるはずの市長がまるで素人のお粗末です。

≪財政関係資料がない≫

情報不足はそれだけではありません。

事業の根幹となる「資金調達計画」が示されていません。市は、委員会質疑で提出を求められると、業者に聞いてみる。業者が出してもよいと言えば議会に出すと答弁しながら、結局、これも提出されませんでした。また、金利は、市が全部負担するのかも、どちらがどう負担するのかも全く明らかにされていません。肝心要の業者の財政状況が何ひとつ示されていないのは、信じがたい怠慢です。

また、どこのＰＦＩでも契約書に書かれている、毎年の支払い額も記載がありません。これでは、本当に支払いが平準化されるのかはもちろん、総額が本当に 196 億円余で済むのかどうかも判らないのです。こんな状況で、議会は 200 億円・30 年に及ぶ契約を判断できるのか、考えられない異常な契約です。まさに白紙委任するかどうかの議決以外の何物でもありません。加えて、財政面からの検討が不十分過ぎます。

今の西尾市には、財政の上向き要素はありません。合併特例もなくなる今からの 10 年 20 年はまったく見通しが立たない中で、平成 37 年には、財政調整基金が 40 億円を切ってしまうというのに、市の借金は一挙に現在の２倍の 800 億円になるのですから、多くの市民から不安の声が出るのは当然です。

市長及びＳＰＣの秘密主義によって市民は愚弄されています。かつてないほどないがしろにされています。これを可決するということは、議会が、市長や受託する業者の秘密主義を追認するということになります。

≪これまでの非公開の状況≫
　時系列で、市長が、これまで、市民に示すべき資料を秘匿してきた事実を検証します。

　市長は、１月 22 日の優先交渉権者決定の後は、市民に公開できると募集要項に定めながら、業者の企画提案書 130 頁を公開せず、とうとう、今の今まで示さないままです。市は、知的財産権に属する部分を公開すると業者に迷惑がかかるから公開できないと言い、６ 月議会でも、まだそう言っています。しかしそうなら、その部分だけを外せば済む話なのにそれもしません。しかし、市の募集要項では、知的財産権は応募業者の自身の責任で守るものと定めているのですから、未だに業者に迷惑がかかるなどと、市長は、平気で市民にウソを言っていることになります。

　説明会は業者任せという、ＰＦＩの手法としてはルール違反を続け、市から市民に対する情報提示は「広報にしお」のごく簡単な説明だけでありました。
　そして３月、債務負担行為の審議の直前には、市長は議長に頼んで「非公開の会議、議員全体会議」を行いました。この会議では、議長は議員に口止めをし、市は、全部黒塗りの資料を、市の積算根拠だとして見せ、その場で回収しています。それが本当に市の積算表だったかどうかは、今もわかりません。その後、誰も見ていないのですから。

　こうした結果、３月議会では、市は肝心のことには答弁せずに、本会議での審議は不十分なものとなりました。その時、副市長は、仮契約が済んだらキチンと説明する、資料も出すと約束しています。
　ところが、仮契約書は「市と業者で協議し秘密としました。だから出せません。議員にだけは、業者が特別に見せてもよいというから配ります。議員さん、配慮して下さいね。」というのが、この６月議会です。議会の議決がなければ本契約はできないのに、業者のお情けで議員に見せるなどとは言語道断です。

　市長は、このＰＦＩ事業については、市民に対して、ずっとウソをつき続けてきました。

説明するすると言いながら先延ばしをし続け、ここにきて契約をする段になっても、また秘密契約を結ぶという不誠実です。業者の許しなしには、何一つ情報を出さないなど、市長は、市民から離れ、受託企業側の人間になったかのようです。一体、どちらが施主なのかわかりません。本契約の前からこれほど弱腰では、契約後が思いやられます。市長は、業者に何か弱みがあるのですか。
　加えて、担当職員たちは二言目には、業者から損害賠償請求されるといいます。契約前から、何の根拠もなく業者から損害賠償請求されるのがＰＦＩなのか。いやいや、まともなＰＦＩでは、そんなことはあり得ません。コンサルタントの天米氏も公式の場で同様の発言をしていますが、これほど度々、そういう言葉が出るのは明らかに奇怪ですし、根拠のない「損害賠償請求」という言葉に脅されているようにすら見えます。

　もしかすると、市長は、実は、「絶対に契約する」という裏約束でもしているのではないか。そ

のためには何でもする「秘密にしろ」といわれれば秘密にする。「公開するな」と言われれば公開しないなんて、弱みを握られているのではないか・・・あるいは逆に、全国初の事業をどうしてもやりたいという欲望のために、なりふり構わず、何でもありなのか・・・いろんな噂が立っているようですが、それも不思議ではないと、私は思います。

議会はこんな状態で、議決をしてよいのでしょうか。
このまま議決をすれば、議会は自らの存在意義を否定し、職務を放棄することになります。市長に頼まれたからと言って、根拠のない秘密保持のために議会ルールを変更してまで唯唯諾諾と従い、議会として本当にチェックすべき事柄が記載されていないことを確かめようともしない議長らの市民に対する明らかな背信行為であります。
なぜ、市長はこれほどに仮契約書を秘密にしたかったのか、それは、市にとってリスクが高いことが市民に知られるのを懼れた、この１点でありましょう。

≪仮契約書は市に不利、業者に有利な内容≫
仮契約書は、市にとって極めて不利な契約となっています。昨年３月の募集時に公開された契約書（案）がほぼスライドしていますが、市の権限やモニタリングについての内容が削除されており、業者有利の条項が加えられ、より市に、市民にとって不利になっていることを、私は確認しました。

以下、私が法的助言を受けた安城市在住、経験 30 年、ＰＦＩ契約にも詳しい弁護士からの指摘も踏まえて具体的に述べます。

① 総論として、事業者に有利な規定、すなわち西尾市にとって不利な規定が多く見受けられ、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こと。

② 代替案については、事業者提案が要求水準書の性能または基準を下回っていても、これを優先させるとなっている。このようなプロジェクトの根幹を変更することは、応募者間に不公平を来すことになる。こうした場合は、再度、募集をし直すべきであること。

③ 事業者が契約を守らず、市が契約を解除、事業終了となった場合、工事の途中であっても、市はその出来形部分を買い取らなければならないとされているが、業者の側に責任があるのに、それはおかしい。市はその工事途中の建物を買い取ったとしても、その後の工事を別業者に再発注すると、当初の予定金額より当然高くなることが予測でき、市は莫大な損害を被る惧れがあること。

④ 同じように、事業者が契約に違反して、市が損害を被った場合、損害が違約金の額を超えた時の業者の賠償義務についての規定がない。業者は契約違反をしても、違約金さえ払えばよいことになっていること。

⑤ 市が、要求水準書に合わない点を指摘し、是正を求めても業者が従わない場合、業者の意見に

従って、市の側が要求水準を下げることを認めている。これは、運用次第で、市が業者の言いなりになることもあり得るということ。要求水準は厳格に守らせるべきもので、こうした例外規定を設けるべきではないこと。

⑥ 業者の資金調達について、「市は可能な限りその協力を行うものとする」と規定し、事業者の資金調達に協力することを定めている。しかし、自治体が１民間事業者の資金調達に協力することが妥当かどうか検討すべき。また、こうした極めて抽象的な規定は、抽象的であるが所以に危険な条項である。これは削除すべきであること。

⑦ この契約は、市と業者の２者間の契約であるのに、業者の責任とするべきところを、第三者である開発企業等に責任を負わせる規定が多く見受けられる。事業者のこうした責任の転嫁、事業者の義務を不明確にする規定は削除すべきこと。

⑧ 開業準備業務は、開業前に維持管理運営に関する業務計画書や仕様書を義務付け、市の承認を得ることを条件とすべき。開業準備業務についての規定は極めて不備であること。

⑨ 施設の維持管理業務については、業務報告を義務付ける規定が全くない。日報・月報、四半期報なども義務付けるべきであること。

などなど改修施設や 160 施設についても、同様にすべきだが、そうした規定は全くない。

15 年 30 年間に及ぶ事業期間なのに、近隣対策に関する規定はまったくない。

と、驚くべき不備があるのです。もちろん、私はこれらを精査した質疑を、市に投げかけましたが、既に仮契約は交わされていますから、修正はできません。

また、不可抗力という条項がありますが、そこに「火災」が入っています。しかし、国土交通省の指導書では、不可抗力といえるのは放火や類焼に限定されています。警察など第三者機関が認定する範疇に限っているのです。

市がセカンドオピニオンとして招聘した水野弁護士は、市と業者の間で協議するから大丈夫だと言われましたが、まことに弁護士とは思えない発言です。国は、そういう場合、争いになる惧れがあるから排除しているのです。全然、大丈夫ではないのです。

そして、あと１点、極めて市に不利、業者には有利な条項を述べます。

それは、不可抗力による事故が発生した場合の規定ですが、地震、津波、土砂崩れなどなどで、建設のための材料や機器資材などに被害が出た場合、工事途中の建物に被害・損害が出た場合、こう書かれています。「業者は、市に被害があったことを知らせる」「市は、これを受け、直ちに被害状況や損害額を調べて、業者に報告しなければならない」「すると業者はその損害を市に請求する」そして、「請求された市は、不可抗力、天災の時、サービス評価額 100 分の１以上、その損害額を支払う」すなわち、全部、市が面倒をみるという規定になっているのです。

いってみれば、業者は何もやらなくてもよい、損害は、みな市がみてくれる。業者にとって、こんなにおいしい話があるでしょうか。大災害で、市全域が大変な時にですよ。なぜ、そこまで市が責任を負わされたのか、市が自分からいいよと言ったのか。業者が求めたのか、私には到底、理解ができません。この不可抗力の項目に火災の場合が入っていることを思い出して下さい。どうなるか考えてみて下さい。

通常のＰＦＩではどうなっているかを調べると、「100 分の１までは業者が負う。それ以上については、市が協議に応じるとするのが一般的」だそうです。

さて、これら問題点を追及すると、水野弁護士は「私は関与していない」とか「私は立ち会っていない」との答えですから、話になりません。

増山副市長は、「市に不利となってはいない、どこへ出しても恥ずかしくない契約書である」と、水野弁護士から「お墨付き」をもらったと言いますが、舛添知事の会見を思い出します。

今、私が指摘した弁護士の意見書は、各議員にはもちろん、市長にも委員会開催前に渡してあります。水野弁護士の意見書と並べて、ぜひ比べるべきです。委員会質疑で、水野意見書が文書になっていることがわかりましたので、これも提出を求めましたが、一向に出てきません。これじゃ、本当にあるのか疑われますよ。

市が、頑なに仮契約書を秘密にしておきたかったのは、市に不利な内容が市民にばれると困るからだったのではありませんか。しかし、だからと言って、部長はじめ職員にもこの契約書を配っていないなんて、あり得ない暴挙です。まともな審議になっていない。契約後はすぐに、資産経営局の手から離れて、各担当部課の仕事になるのに、どんな内容かを知らされないなんて許されません。市長、副市長は、どうかしているとしか思えません。

そして、極め付けの不備は、仮契約書の中に外部モニタリングについての記載がまったくないことです。市が今まで、西尾市方式の目玉と言ってきた「外部モニタリング制度」のはずが、仮契約書には、これに関する条項が１つもありません。外部モニタリングの設置条例は９月議会の予定だというのですから、６月の契約には遡及効はなく、まったく反映されないことになります。外部モニタリングには協力することを義務と規定しておけば済むのに、それがないとは、市民、議会に対する、まさに裏切り行為ではありませんか。

あまりに、不透明で説明責任を無視した状況について、国のガイドラインに反するのではないかと思い、私は、先週、内閣府ＰＦＩ推進室に関係公文書を送って、見解を求めたところです。

これらは、ほんの一例です。まだまだ他にも、最初の契約書（案）では業者の責任になっていた部分が削除されている条項があるなど、余りの酷さに驚きます。

こんなに、市に不利な、市民に莫大な損害を負わせるような危ない契約にどうしたら賛成できるのですか。

私は、この内容を委員会で質疑し、併せて、別途、依頼した弁護士の意見書を各議員に手渡し、市長にも届けたことは、前述の通りですが、これは、誠心誠意、契約書を吟味するためであり、

この契約が本当に市民のためになるのかならないのかを判断するためです。契約書を読み解くのは素人には難しく、特殊な言い回しには歯が立ちません。さらに、検討期間はたった３週間です。市がセカンドオピニオン弁護士に助言を求めたように、議員にも弁護士によるアドバイスは必要であり、守秘義務のある弁護士に議員として相談するのは調査権の範囲内と考えます。

議会では、ルール変更によって秘密に開かれた会議の内容を、第三者である弁護士に漏らしたとして、一部の議員から私を政治倫理審査会にかけるよう要求がありましたが、「条項には違反せず」との結論でした。

そもそも、仮契約書の多くは、既に 1 年以上前に公開されている契約書（案）なのですから。全てが秘密などということはあり得ませんし、それを理由に議会審議を妨害するなど許されないことを改めて指摘しておきます。本当に、秘密にする必要があるなら、正々堂々と、本会議を秘密会にすればよかったのですが、それはできなかったわけです。

業者との契約をみんな秘密としたらどうなるか、考えてもみて下さい。

今回のように、市と業者が結託して契約内容を秘密と決め、議会が市長の言うままに秘密を認めて議決をするなどということが許されましょうか。議会は議決機関です。その議決が市民の利益となるかどうか、将来にわたって、市民の不利益にならないよう、議案として提出された資料を精査し、吟味し、自らの責任でその是非を判断する責務をもつのが議会であるべきです。

それが、今回のように、市長が秘密と言ったら「はいそうですか」と認め、内容を見もせずに、議決にのぞむなら、市民から議会はいらないと言われます。自らの議決責任を放棄して、形骸化するのみ。議会の存在意義を否定するとんでもない悪しき前例となることを自覚すべきです。

また、仮契約書は、部長はじめ職員にも配布されておらず、秘密にされています。とんでもない異常さであります。

これを許せば、西尾市では、市長と結託した業者は思いのまま。市長と秘密契約を結べば後は何でもできることになってしまうのです。仮契約書 154 条では、現在、契約後もずっと内容を秘密にしなければならないと規定しています。

皆さん、一色地区の産廃処分場問題を思い出して下さい。合併直前に、産廃業者は、当時の町長と秘密保持契約を結び、便宜をはかってもらったという２年前の新聞報道は記憶に新しいところです。

もちろん、榊原市長も知っていた話です。秘密保持契約などは、およそ、市民にとって百害あって一利なしだと、私は考えます。

すべての市民は、正しい情報を得る権利があります。首長は、市民の知る権利を保障して、市民や議会に対して説明責任をまっとうする。これが議会制民主主義の根幹であります。

≪むすび≫

西尾市方式によるＰＦＩ事業について、市長は、市民及び議会がその可否、妥当性を判断できる材料を何ら示しておりません。

私は、ともかく、もっと時間をかけるべきと考えます。どのみち、給食センターもプールも来年３月にならないと、結論が出ないのです。だったら、３月以降、事業範囲が確定してから契約すればよいではありませんか。契約後に、市の費用負担であれこれ変更する必要もないし、費用総額も確定できます。誰も困らないはずです。これは賛成反対の別なく、多くの議員が指摘している通りです。

ともかく、ここで仕切り直しをしなければ、西尾市民は現在から将来にわたるまで、とんでもないリスクを背負うことになります。繰り返します。急ぐことはないのです。走りながら考えなくても、ちょっと立ち止まって考える「急がばまわれ」を選ぶべきではないでしょうか。

市長与党を自認する議員の多くは、市長のために賛成をとおっしゃいますが、このような契約書のままでは早晩、問題が起きるでしょう。本当に市長のためを思うなら、ここは議会の手で諌めるのがよき大人の判断と考えます。

満場の議員諸君の適正妥当な判断を期待して、以上、私の反対討論といたします。