

荒尾市監査委員告示第5号  
令和4年12月22日

住民監査請求に係る監査結果について

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、令和4年10月24日付けで提出された住民監査請求について、その結果を同条第5項の規定により別紙のとおり公表します。

なお、個人名については省略しています。

令和4年12月22日

荒尾市監査委員 近藤 克也  
同 橋本 誠剛

## 住民監査請求に係る監査結果

### 第1 請求人

(略)

### 第2 請求の要旨

#### 荒尾市職員措置請求書

ウェルネス拠点施設(仮称)整備・運営事業計画及び債務負担行為48億  
に関する措置請求

#### 第1 請求の要旨

請求提起の判断要素として、1.前提予見、2.予算化(債務負担行為)の妥当性について、3.事業計画のあり方と予算措置への影響、の3つの視点から請求の理由について取りまとめており、その結果に基づきウェルネス拠点施設(仮称)整備・運営事業計画及び債務負担行為48億の予算化について、当該行為は違法かつ不当であるとして監査請求を提起するものである。

#### 第2 請求理由

##### 1. 前提予見

そもそも、「VFMシミュレーション」の計算方式は、PFI事業として成立要件を満たしているかを検討する際に利用する手法であり、実現可能性について評価・判定するために利用すべきものと判断される要件である。よって、予算化するために流用する手法であるとは言い難く、特に、計算方式の中に記載されている削減期待率に基づき計算されていることについては、これが直接PFI事業選定の可否を判断する指標には成り得ない

事業としての成立条件として、PFI事業における3大プレイヤー(公共、PFI事業者、金融機関)の重要な役割があり、この三者のそれぞれにとってメリットがあることが第一の成立条件であり、そのバランスの良さを検証する指標「VFM」「PIRR(内部利益率)」「EIRR(株主利益率)」「DSCR(毎年の事業の安全性を図る指標)」があり、これらは三者のメリットを反映する一般的な評価

指標であり、そのメリットを最大にする一般的目標数値がそれぞれに存在する。その数値により公共はその事業をPFI方式で実施するか否か、事業者はその事業に参加するか否か、そして金融機関はその事業・事業者に融資するか否かを判断するのである。つまり、それらの目標数値をクリアすることがPFI事業実現の第二の成立条件と成りうるものとされる。

## 2. 予算化(債務負担行為)の妥当性について

1. 項においても記載しているがVFMシミュレーションは、事業予算を確定させるものではなく、PSCとPFIとの比較により、公共で行うべきかPFIで行うべきかの検討材料として利用されるものであり、その結果に基づき意思決定を行うがための道具であるといつて過言ではない。よって、PFIありきで考えられている事業計画そのものに問題があり、PFI事業導入結果ありきからシミュレーションして得られる計算結果には、信憑性ないし数値の保証面での確保はできない。それを予算化するということは、事実上先行き不透明であることを表していることになる。

予算(債務負担行為)算定に利用されたVFMシミュレーションの計算方式は、そもそもPSC自体の計算根拠となる基礎数値が大きめであることが想定され、PFI事業の削減期待率10%を基に試算されたという点からいけば、当然PFI事業に効果があるという判断に陥る可能性がある。しかし、将来の公共負担が不透明で且つ過剰になる可能性は否定できず、ややもするとPSC予算額よりPFI事業予算が高くなる可能性がある。まして、このシミュレーションには社会経済変動リスクが反映されておらず、数値そのものに客観性が担保されているとは言い難い。これをもって予算(債務負担行為)に計上したことは、市の財政に現在・将来的にも影響するおそれがあることの可能性を秘めており、事実上予算化を行った当該行為は不当と言える。

## 3. 事業計画のあり方と予算措置への影響

そもそも事業計画そのものがこれまで他の地方公共団体で実施されてきたPFI事業導入の考え方とは異なる。施設建設後に施設運営と伴に「道の駅」という事業運営を民間事業者が担うことで全体の運用としていること自体、考えが異なる。

当該「道の駅」事業については、独立採算型による事業運営に対する民間事業参入者の経営的視点における重要性判断として投資効果の極大化という課題がある。この要素において本事業は、多面的に疑問視される点があり、事業会社からみれば多額の投資を行うメリットが享受可能であるとは言えないとの判断要素もある。これらの事象を含めて考察すれば、事業計画そのものの実行性に問題視される点が認識される。また、当初の事業計画から変更措置「【荒尾市ウェルネス拠点施設(仮称)整備・運営事業】再公募にあたっての市の考え方について」を実施行為としたこと、道の駅の施設使用料の要件緩和などは、48億を予算計上(債務負担行

為)した時点の内容から既に乖離が起きているものであり、その予算措置そのものは、既に効力・適格性の要件を喪失していると言っても過言ではない。よって、本計画の策定及び変更進行における実施行為は不当である。

### 第3 求める措置内容と措置請求の対象者

#### 1. 求める措置内容

- (1) 計画の見直しによる事業再構築を求める。
- (2) (1)項の関連とともに予算措置48億の見直しと伴に根拠ある保証可能な予算措置に向けた再検討を求める。

#### 2. 措置請求の対象者

市長、副市長、総務部長、スマートタウン開発部長、総合政策課スマートシティ推進室長

#### ○地方自治法の遵守と対応について

地方自治法第242条の規定に基づき、請求人は次の項を求める。

- (1) 当該請求の要旨を議会及び長に対し通知の履行を求める。
- (2) 陳述の機会を求める。
- (3) 関係職員に対する聴取を行う場合は、請求人の立会いを求める。
- (4) 法令遵守の側面から本件の公表を確実に履行することを求める。

#### ○事実証明 (添付書類)

1. 令和4年6月6日:令和4年第2回定例会 市長発言文書
2. 令和4年1月26日:行政文書開示請求書
3. 令和4年3月11日:行政文書開示決定通知書  
荒尾市ウェルネス拠点施設における補助金・交付金の活用想定 想定① (従来方式)  
荒尾市ウェルネス拠点施設における補助金・交付金の活用想定 想定① (PFI方式)  
施設整備費  
起債償還計画  
支払表 従来方式(PSC)
4. 令和4年3月11日:行政文書部分開示決定通知書  
■荒尾ウェルネス拠点施設(仮称)整備・運営事業VFMシミュレーション結果  
前提条件①  
前提条件②  
維持管理・運営費

支払表PFI方式(PFI-LCC)

PFI方式長期借入・割賦金利

5. 令和4年8月10日:行政文書開示請求書(別紙有り)

6. 令和4年8月24日:行政文書開示決定通知書

令和3年度荒尾市一般会計補正予算(第8号)

ウェルネス拠点施設PFI事業者選定に関わる再公募に向けた市の考え公表及び対話の実施について

7. 令和4年8月24日:行政文書部分開示決定通知書

南新地地区ウェルネス拠点施設整備等民間事業者選定に関わるアドバイザー一業務委託書

請求人

住所 (省略)

氏名 (省略)

上記のとおり地方自治法第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。

(上記は原文のままである。なお、事実証明(添付書類)の掲載は省略した。)

### 第3 請求の受理

地方自治法(以下「法」という。)第242条第1項に規定する住民監査請求の対象となる行為は、「違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある(当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合を含む。)と認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるとき」とされており、将来の財務会計行為を対象とする住民監査請求は、当該行為がなされることが相当の確実さをもって執行される場合に限り行うことができる」とされている。これは、単に漠然とした可能性が存在するだけでは足りず、その可能性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を意味するものと解される。本件請求は、令和4年度荒尾市一般会計予算書に、ウェルネス拠点施設(仮称)整備・運営事業に対する債務負担行為を含む予算

が計上されていることより、市はウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業を蓋然性の高い事業として認識していると認められるものであり、財務会計行為がなされることが「相当の確実さをもって予測される場合」に当たることが読み取れる。

これを踏まえ、本件請求は、法第242条第1項の規定に定める要件を具備しているものと認め、令和4年11月7日付けでこれを受理し監査することを決定した。

## 第4 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求人より提出された請求の要旨は、ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業計画及び債務負担行為48億の予算化について違法かつ不当であり、計画の見直しによる事業の再構築及びその予算措置48億の見直しと根拠ある保証可能な予算措置に向けた再検討を求めるというものである。

このことに対して、予算措置した債務負担行為という財務会計上の行為とウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業計画という財務会計上の行為に先行する原因行為が、密接かつ一体化したものに当たるかどうかを踏まえて、当該事業計画及び債務負担行為48億円についての違法、不当性の有無を監査対象とした。

### 2 監査対象部局

上記1 監査対象事項から総務部総合政策課を監査対象部局とした。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和4年11月16日に請求人に陳述の機会を与えたところ、請求人から新たな事実証明書の提出と、次の要旨の陳述があった。

#### (1) 新たに提出された事実証明書

証明〈8〉 荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業特定事業の選  
定 令和3年11月22日

証明〈9〉 令和3年12月5日熊本日日新聞：市長インタビュー記事

証明〈10〉 令和4年4月16日熊本日日新聞：荒尾競馬場跡地の再開発、応  
募事業者ゼロ開業遅れも 記事

証明〈11〉 荒尾市南新地地区ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業の  
再公募に向けた対話 実施要領

## （2）陳述の要旨

### 1. 事業方式に関して

事業方式として、何故、官民連携を採用し、手法においても本事業をPFIとしたかの根拠に不透明感があり、有効性判断をどのような過程で行い意思決定を行ったかについて不明瞭性が指摘として上がる。

また、事業採用に係わる意思決定の考え方としての提示が、請求理由の第1項前提予見に該当する。

### 2. VFMシミュレーション結果数値を予算(債務負担行為)化した事への問題点の認識

- ・シミュレートとは、模擬・想定という意味であり仮説検証する方式の一つであり、決定的な予算化には適応力に欠けるものと認識される。
- ・そもそも削減期待率10%を事前設定した数値を根拠としたPSCとPFIの計算をすれば、当然、経費が削減されたように見え、さも削減効果があったように見えるが、実質的にはPSCの算定に過剰性が存在すれば、おのずとPFIにおける数値は本来型の数値とは成り得ず、PFIの過剰性があるとの判断に至る可能性は強い。

この10%という値については、これまでのPFI実績において無難な数値であろうということから初期条件として設定している数値とされ、絶対的な保証要件に至るとは言えない。

- ・作成された数値情報は、将来に渡って保証されるものと言えるものではなく、一時的に現段階の考えに基づき作成されたものであり、数値そのものの妥当性

ならびに保証領域まで至ると判断できるものではない。また、この数値構成における計算方式や算定方式の考え方が整備されておらず、裏付けとなる根拠の記述もなく、どうにでもなるような自由裁量の作成余地があり決定的とするべき方法や要素が欠けている。

- これが正論的判断と言える記述が存在しないし、保証可能な数値とは言える判断材料の存在がない。
- 長期的なシミュレーションにおいて、各項目(費用など)において計上している数値が一定金額を長期に渡って計上した数値計画など実態的な観点からあり得ない。参考情報とすべきことであれば、まだいいが、確定情報とするには問題であり、これを決定情報としたことには、さらなる問題視すべきこととなる。
- 不開示情報の部分ではあるが、SPCのキャッシュフロー計算をおりこんでいる。そもそもCFは、事業経営における決算後において策定される財務諸表の一部で金の調達や用途についてどのような構成であったかを知る上で策定するものであり、これを事前に計算するということ自体、信憑性に欠ける。仮設定に該当するものと判断され固定数値であると思われる。
- PFIは経費削減を効果的に行う手段であるものの、その反面、経費の後年度負担があるために、歳出予算に対する総枠のコントロールを行わないと将来財政の硬直化を招く恐れがあることを申し添える。

これらの要因から、このシミュレーション結果数値を予算化(債務負担行為)としたことの妥当性を見いだすことはできない。

### 3. 事業計画上の問題認識

- 形を整えた形式的要件を満たした計画に収まっている可能性があり、実益が伴う内容であると判断できるとものとは言えない。
- 事業内容の有効性判断とすべきことが見受けられず、独立採算制を導入とした「道の駅」には、妥当と判断すべき要素を見いだすことができず、基礎情報に欠ける。また、市の動向を踏まえたビジネス構築のための現状分析とビジネス化の展開手法による実効性ある計画とまでには至らない。



- ・既に、要件緩和(例：利用料収入、要求水準など)が進展している状況から、当初の段階から変わってきていることは事実である。

よって、計画と数値の両面保証が得られたものとは認識されない。

#### 4. 実施機関組織における問題

- ・市の最高責任者として市民の税金の活用について極めて重要な立場にある市長の裁量権の逸脱・乱用と言える事実行為である。
- ・執行部体制において、この事業手法についての未経験からくる判断要素は、あきらかに事業進行に問題を残す要因となっている。且つ、委託事業者依存体質からくる適正判断力に問題視せざるをえないものが存在する。
- ・本件、債務負担行為に関する計画事項及び数値に対して、議会の審議は適応不足であったと認識する。

○請求人としては、このような判断をもとに措置請求を行っているが、監査委員に求めることは、調査権が付与されていることを踏まえ実施機関である執行部における内部協議や意思決定のあり方などに着目しこれらの事実確認における調査による報告を求める。さらに独立性や中立性を担保とする適切なる報告を求める。

(上記は、請求人が持参した陳述内容を記した書面の内容であり、陳述に基づいて一部修正したものである。)

#### 4 監査対象部局の事情聴取

令和4年11月16日に対象部局から弁明書及び参考資料の提出があった。

また、同月17日に関係職員から、本件請求に関する事実及び意見等について事情を聴取した。その際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人が立会った。

事情聴取の概要は、次のとおりである。

##### 1 弁明の趣旨

「本件請求を棄却する。」との決定を求める。

##### 2 荒尾市職員措置請求書記載事実の認否

本件住民監査請求は、請求書「第1 請求の要旨」に記載のあるとおり、1点目に「ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業計画」の行為が違法かつ不当であるとの主張であり、2点目は「債務負担行為48億の予算化」の行為が違法かつ不当であるとの主張である。

まず、1点目については、地方自治法第242条第1項に規定されるいわゆる財務会計上の行為には当たらず、また、同項規定の怠る事実にも当たらないため住民監査請求の対象ではない。

次に、2点目について、請求書中に違法かつ不当との主張する法令の規定が示されておらず、請求人がどの法令のどの規定に違反していると主張しているか、あるいは不当、つまり違法ではないものの行政上実質的に妥当性を欠く又は適当でないとして主張しているか定かではないが、地方自治法の規定に基づき市長が予算を調製し、市議会がこれを議決したもので適法かつ妥当である。

なお、当該予算は地方自治法第214条の規定に基づく債務負担行為であり、その性格は、債務負担行為額で契約するという具体的な将来の財政負担を定めたものではなく、あらかじめ限度額を定め、財政負担の必要が生じた場合にその限度額の範囲内で負担するという性格のものである。荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業の契約に当たっては、地方自治法並びに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「PFI法」という。）の規定に基づき今後、議決が必要となるものであり、また、歳出に係る予算についても同様に今後議決が必要となることを申し添える。

### 3 請求人の主張及び主張に対する弁明について

#### (1) 請求人の主張

請求人は、概ね次のように主張していると思われる。

① 荒尾市がVFMシミュレーションに基づき予算を調製したのは、以下の3点から、合理的な基準によりその経費を算定したものではなく違法である。

ア VFMシミュレーションの計算方式は予算化するために流用する手法であるとは言い難い。

イ PFI事業の削減期待値を10%と設定したのは過大である。

ウ VFMシミュレーションにおいて、社会経済変動リスクが反映されておらず、数値そのものに客観性が担保されているとは言い難い。

- ② 予算（債務負担行為）の議決後に事業者選定の要件を変更したことは違法である。
- ③ 合理的な基準によりその経費を算定し、それを予算に計上するべく再検討を求める。

(2) 主張に対する弁明

- ① (1) ①アについて、PFI法、同法の関連法令及び内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に沿って特定事業の評価、選定及び公表を行ったものである。

(1) ①イについて、VFMの算定に当たっては、内閣府「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」に沿って算定しており、また、内閣府における事例調査結果や先行類似事例におけるVFMを総合的に勘案し、施設整備費に関する削減期待値を10%と設定したものであり、詳細は請求人が提出した「■荒尾ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業 VFMシミュレーション結果」の8ページ目以降に記載のとおりである。

(1) ①ウについて、前記説示のとおり「VFM (Value For Money) に関するガイドライン」に沿って、現在価値への換算の手順も踏まえて算定しており、詳細は「■荒尾ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業 VFMシミュレーション結果」の17ページ目以降に記載のとおりである。なお、PSCとPFIのLCCのいずれにおいても物価変動に伴う対価の改定を予定しているため、物価上昇率を考慮していないものである。

- ② 前記説示のとおり、当該予算は地方自治法第214条の規定に基づく債務負担行為であり、その性格は、債務負担行為額で契約するという具体的な将来の財政負担を定めたものではなく、あらかじめ限度額を定め、財政負担の必要が生じた場合にその限度額の範囲内で負担するという性格のものである。そして、事業者選定に関する提案上限価格についてはこの限度額の範囲内で変更したものである。

③ 以上のことから、違法性や不当性は認められず、請求人の主張については根拠がないため、請求人が求める措置内容の必要性は認められない。

(以上は、監査対象部局である総務部総合政策課が弁明した内容である。)

## 第5 監査の結果

### 1 事実確認

#### (1) 事業の経緯について

ウェルネス拠点施設（仮称）事業の中心となるこの地は、長年にわたって荒尾市の財政を補ってきた荒尾競馬場として、昭和3年に開設し、地域の愛好家たちによって活気ある賑わいを見せてきた場所である。しかしながら、地方競馬として栄えてきたこの歴史ある荒尾競馬も、平成23年には惜しまれながらも幕を閉じることとなり、これまで、その跡地の有効活用が図られてきたものである。

道の駅の整備等に係る経緯については、公表されているウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業の特定事業選定の中で、その事業目的として示されているが、内容は次のとおりに記されている。

「市では、廃止した競馬場の跡地を有効活用して、中心拠点である荒尾駅周辺における先導的な開発区「南新地地区」を新たな都市機能誘導の重点地区として、平成28年度から約34.5haの土地区画整理事業を推進している。令和元年8月には、「有明海の夕日が照らすウェルネスタウンあらお」をコンセプトとする「南新地地区ウェルネス拠点基本構想」を策定し、子どもから高齢者まで全ての人々が、心豊かに健康で快適に過ごせる居住環境・交流環境を創出するために必要な手段や機能を定めた。その中では、地区に整備を計画する「道の駅あらお（仮称）」（以下「道の駅」という。）や「保健・福祉・子育て支援施設（仮称）」（以下「保福子施設」という。）との連携や民間事業者の誘導、多世代の健康と観光を軸とした「荒尾ならではのウェルネス拠点」を目指すこととしている。これを受けて、令和元年度から3年度にかけて、道の駅と保福子施設それぞれについて、基本構想及び基本計画を策定したところである。

本事業は、両基本計画で策定した内容の実現に向けて、道の駅及び保福子施設の一体的な整備及び維持管理・運営について、民間事業者の有する資金やノウハウを活用し、効率的及び効果的な事業実施を図ることを目的として、PFI事業として実施するものである。」

このような経緯を踏まえて、ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業の特定事業の選定を行い、公表に至ったものである。

#### 債務負担行為に至るまでのプロセス

- 令和3年7月 荒尾市南新地地区ウェルネス拠点施設（仮称）の整備に向けたサウンディング型市場調査の実施・公表
- 令和3年10月 荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）に係る実施方針・要求水準書（案）の公表
- 令和3年11月 荒尾市ウェルネス拠点施設（仮称）整備運営事業に係る特定事業の選定・公表
- 令和3年12月 令和3年度荒尾市一般会計補正予算にて債務負担行為の設定
- 令和4年1月 公募型プロポーザル方式による事業者選定の実施に伴う公告
- 令和4年3月 令和4年度荒尾市一般会計予算にて債務負担行為の設定

## (2) PFIによる事業実施について

### ア PFI法の施行

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（Private Finance Initiative、以下「PFI法」という。）は、平成11年に、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の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的に制定された。

PFI法第2条においては、公共施設等について定義され、PFI事業の特定事業として選定することができるものとして、公共施設等の整備等に関する事業（市街地開発事業等を含む。）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と定義している。

また、PFI法では、事業契約の締結までに公共性、民間経営資源の活用、効率性、公平性、透明性の確保が図られるよう様々な手続きを行うよう定めるとともに、PFI事業が事業期間全体を通じてのコスト削減を目指していることから、設計、建設、運営、維持管理等の事業期間全体にわたり、PSC（公共が事業を直接実施した場合に公共側が負担するコスト：Public Sector Comparator）とPFIのLCC（PFI事業に対する公共が負担する総見込み額：Life Cycle Cost）を比較することで、VFM（PFI事業の効果及び効率性に関する評価：Value For Money）を検証、評価することとされている。

また、民間事業者の選定は公募の方法等により行うこととされており、選定を行うにあたっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その他の創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが提供されるよう、原則として価格及び提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとされている。

## イ PFI事業実施プロセスに関するガイドラインにおける基本的事項

### 1) PFI事業の検討

国は、PFI事業実施に関して、ガイドラインを示し、実務上の指針の一つとして、PFI事業の実施に関する一連の手続きについて、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示しており、国以外の者が実施するPFI事業においても参考になり得るものとしている。

- ① PFIは、公共施設等の整備等に関する事業を行う場合の実施方法の一つである。したがって、PFI事業の検討を行う場合、まず実施すべき公共施設等の整備等に関する事業が想定されていることが前提であり、その上で、PFIの可能性を検討することになる。
- ② PFI事業として実施するかどうかの評価を行う場合、民間の持つ資金、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ことが可能な事業であって、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限りその実施を民間事業者に委ねることとなっている。したが

って、このような事業については、P F I 事業として実施することを積極的に検討していくことが必要である。

③ 公共施設等の整備等に関する事業を行う場合には、事業実施の前段階において基本構想、基本計画等の検討が行われることが通例であるが、この事業実施の前段階から、P F I を含む複数の事業手法の検討を併せて行うことが望ましい。これにより、公共施設等の整備等の実施に関する事業手法の決定を早い段階で行うことが可能となり、P F I 事業として公共施設等の整備等を実施することを選択した場合においても、公共部門が自ら実施する場合と同時期又は早い供用開始スケジュールで事業を進めることが可能になると考えられる。

④ また、P F I 事業の円滑な実施を促進していく観点から、公共施設等の整備等に関し、本来公共施設等の管理者等（以下、「管理者等」という。）が行うべき事業のうち、事業の分野、形態、規模等にかんがみP F I 事業としての適合性が高く、かつ、国民のニーズに照らし、早期に着手すべきものと判断される事業から、実施方針を策定する等の手続に着手することとしている。

⑤ P F I 事業は、単なる施設の調達ではなく、民間事業者からサービスを調達するものであるという認識のもとに、P F I 事業によって調達しようとする公共サービス及びP F I 事業の範囲を明確にすることが重要である。

また、民間収益施設を併設するP F I 事業の場合には、民間収益施設の経営リスクによりP F I 事業の実施に支障を生じるおそれがあるため、P F I 事業から民間収益施設の経営リスクを可能な限り分離する必要があるが、完全に分離できない場合においても民間収益施設の経営リスクが最小限となるよう事業契約等（P F I 法第5条第2項第5号に規定する事業契約又はP F I 法第22条第1項に規定する実施契約をいう。以下同じ。）において適切に措置することに留意する必要がある。

⑥ P F I 事業に関し、補助金の交付の手続等が必要な場合は、契約に至るまでのスケジュールの設定やP F I 事業の実施スケジュールの設定において配慮する必要がある。

⑦ P F I 事業の検討に当たっては、金融、法務、技術等の専門知識やノウハウを必要とすることから、管理者等が専門性のある外部のコンサルタント又はアドバイザー（以下「コンサルタント等」という。）を活用することも有効である。この際、管理者等が活用するコンサルタント等の関係企業等が当該事業に応募又は参画する場合には、特に秘密保持及び公正さに対する信頼性の確保に留意する必要がある。この場合、コンサルタント等との契約等において、管理者等が活用するコンサルタント等と関係企業等との間で当該 P F I 事業に関する一切の情報提供や情報交換等が行われないよう担保する等の措置を採ることが考えられる。

また、管理者等が活用するコンサルタント等が、当該事業に応募又は参画しようとする民間事業者のコンサルタント等となることは、利益相反等の観点から適切ではない。

⑧ P F I 事業の検討においては、（後述するように）、P F I 法第 6 条に基づく民間事業者からの実施方針策定の提案がある場合を想定している。このような提案があった事業についても、積極的にこれを取り上げて、提案内容の公共性、ニーズ、優先順位等を評価し、P F I 事業として実施に移すことが適当かどうかについて検討することが必要である。

### （3）債務負担行為について

#### ア．予算の権限

予算については、法第 1 4 9 条第 2 号で、普通地方公共団体の予算を調製し、及びこれを執行する権限は、普通地方公共団体の長に属するものとしている。

また、法第 9 6 条第 1 項第 2 号では、予算を定めることを議決事件と定めている。法第 9 6 条は「普通地方公共団体の議決機関としての議会の権限に関する規定」であるとされ、本条の議決権（第 1 項の議決権は制限列举主義）は「議会の権限中最も基本的であり、本質的なもの」で、「議決によって、普通地方公共団体としての意思が決定する」と解説されている。

#### イ．予算の規制



法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定める。

同条項は、普通地方公共団体の事務処理に当たっての基本原則として、「最少経費最大効果」の原則が強く要請されることを規定し、普通地方公共団体が予算を調製し、及びこれを執行する場合にも適用される規制規範である。

また、予算調整上の基本原則に関しては、地方財政法第3条に、「地方公共団体は法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない。」と規定されている。

#### ウ. 予定価格の設定

予定価格とは、地方公共団体が契約を締結するに際して、その契約金額を決定する基準として、地方公共団体の長があらかじめ設定するものをいう。予定価格を設定する目的は、①入札の公正性の維持、②入札価格の妥当性判断基準、③予算統制のための手段である。

③予算統制のための手段として、地方公共団体の長が、支出の原因となる契約を締結する場合には、歳出予算あるいは債務負担行為など、議会から承認を受けた範囲内で行わなければならない、予定価格は、この与えられた権限内で契約をするための、いわば契約予定額の最高限度額としての意味をもつものである。

予定価格の設定方法については、法令に別段の定めがなく、契約を締結する権限を有する地方公共団体の長がその裁量によって設定することとなる。

#### エ. 債務負担行為

法第214条の規定に基づいて債務負担行為の設定がなされると、当該設定された範囲（事項、期間、限度額）内において債務負担契約ができる。また、債務の限度額という「枠」を設定するものである以上、債務負担行為を減額する場合、特段債務負担行為を変更する必要はなく、限度額を上回る場合には、限度額の増加した部分に係る新たな債務負担行為を設定する必要がある。

ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業に係る債務負担行為は、令和4年度荒尾市一般会計予算案に盛り込まれて令和4年第1回市議会定例会に上程され、令和4年3月23日に市議会本会議にて賛成多数で可決、成立した。なお、債務負担行為額は、4,866,241千円である。

## 2 判例

- (1) ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業計画が違法であるという主張については、財務会計上の行為とその先行行為に関する判例を参考とした。

東京高等裁判所平成4年11月30日判決

「地方自治法第242条の2第1項第4号の住民訴訟において、地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為自体に違法がある場合だけでなく、右行為とその執行機関又は職員がした当該財務会計上の行為の原因となる行為との間に一定の関係がある場合には、当該原因となる行為が違法であれば、当該財務会計上の行為も当然に違法となるものというべきであるが、右関係を緩やかに判断するならば、およそ公金の支出を伴う行政作用（このような行政作用が極めて広範かつ多岐にわたるものであることは明らかである。）であれば、その公金の支出の違法を争うことによって、その前提としての行政作用一般を争うことができるようになってしまい、住民訴訟の対象が財務事項に限定されているという原則に抵触することになることに鑑みると、右関係は、少なくとも、当該財務会計上の行為の原因となる行為が財務会計上の行為を適法に行うための要件となっている場合など前者が後者の直接の原因といえることができるような密接かつ一体的な関係であることを要するものと解するのが相当である。」

仙台地方裁判所昭和62年9月30日判決

「事実上直接的な関係とは、先行行為を行うことの主たる目的が実質的に見て後行する公金の支出に向けられていると評価できるものであること又は先行行為を行うことによって手続上他に何等の債務負担行為（支出決定）を要せず当

然に地方公共団体が後行する公金の支出義務を負担することになることと解すべきである。」

- (2) 本件監査に係る予算措置における財務会計行為については、「第5-1-(3)」に記載のとおり裁量的行為であるため、次の判例を参考とした。

大阪高等裁判所平成17年7月27日判決

「(地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項、第4条の2については、)各規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である。(最高裁昭和53年10月4日大法廷判決。)

### 3 判断

以上の事実関係の確認及び監査対象部局の陳述、関係書類の調査等に基づき、本件請求について次のとおり判断する。

(1) ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業（以下、「3 判断」において「本件事業」という。）について

請求人が、本件事業の違法かつ不当を主張する点については、「第5-1-(2)」に記載のとおり、本件事業は、PFIの導入を積極的に検討すべき施設に該当するものであり、PFI法及び基本方針に則った上で、ガイドラインに沿って、特定事業として選定したものである。

よって、請求人が違法性を主張する本件事業を先行行為として検討すると、この先行行為は非財務会計行為であり、法第242条第1項に定める財務会計上の行為には該当しない。

これは、判断にあたって参考とした判例「第5-2-(1)」を踏まえ、本件事業を財務会計上の先行行為とすると、先行行為の主たる目的は競馬場跡地の有効活用であって、その目的を達成するための数ある手段のうちの一つでしかなく、先行行為の主たる目的が実質的に見て後行する債務負担行為の予算化に向けられていると評価することはできない。また、予算化を行うにあたっては、PFI事業の特定事業選定の公表及びVFM算定結果の説明等に至るまでの一連の手続きを行っていることから、先行行為を行うことによって他に何らの手続もしなかったわけではなく、密接かつ一体的な関係にあると解することはできない。

以上のことから、請求人の主張のうち本件事業の違法かつ不当の主張については、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為ではないため、不適法な請求である。

(2) 予算措置された債務負担行為について

市政に関わる課題を解決するために、市がどのような事業を実施していくかについては、様々な市民からの要望や市政全体の状況等の諸般の事情を総合的に考慮しながら政策的な見地から判断され、その事業に要する予算は市議会の審査と議決を経て成立し、執行されるものである。

これは、判断にあたって参考とした判例「第5-2-(2)」を踏まえると、市が実施する事業は、市の合理的な裁量判断に委ねられているものと解され、明ら

かに必要性の認められないものなど、その判断に裁量権の逸脱又は濫用があると認められる場合を除き、違法又は不当とはならないと解するのが相当である。

このことから、「第5-1-(1)」の事実を踏まえ、本件事業に係る債務負担行為の予算措置は、市議会に上程され議決を経て行われている。したがって、長の独断的な判断で行われたものではなく、議会制民主主義に基づいた定型的な手続きを経ているものであり、社会的通念に照らして著しく妥当性を欠き、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

#### 4 結論

以上のことから、ウェルネス拠点施設（仮称）整備・運営事業計画が違法かつ不当であると主張する請求については、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為ではないため、却下する。

また、予算計上された債務負担行為48億円については、違法又は不当なものは認められず、本件請求には理由がないことから、請求を棄却する。