

P F I 事業方式による佐原市広域交流拠点 整備事業を巡る諸論点について

東京大学公共政策大学院森田朗教授事例研究（P F I 班）

三上 誠順
キム ヒャンザ
丸川 正吾
松原 義明
山本 俊太郎

〔目 次〕

総論・・・佐原市広域交流拠点整備事業への P F I 事業方式適用の合理性・・・・・・・・P 3

佐原市広域交流拠点整備事業の P F I 事業としての佐原市に対する有効性と効率性・・・・・・・・P 14

佐原市広域交流拠点事業の地域に対して持つ意味の P F I 事業方式への反映方法・・・・・・・・P 23

国・自治体共同発注の法的正当性と財政措置に関する考察・・・P 38

入札説明会等 P F I 事業発注における入札手続の改善・・・・・・・・P 56

総論・・・佐原市広域交流拠点整備事業へのPFI事業方式適用の 合理性

(担当：三上 誠順)

1. はじめに

(1) 佐原市の現状と市の対応

佐原市は千葉県北東部利根川南岸に位置し、かつては利根川水系を利用した舟運事業の中継点として栄えた町であった。しかし、モータリゼーション等の進行により利根川の舟運事業が衰退するにつれ、市も活気を失った。また、現在の地方都市によく見られるように、市の活気の喪失につれて、中心市街地の空洞化が進行している。

ところで、佐原市の中でかつて水運事業の中心であった地区には、江戸期、明治期の情緒ある町並みが残されており、市内には香取神宮もある。また、利根川南岸に位置することから、利根川を含めた雄大な情景、湿地地帯等の優れた景観も有している。市及び地域住民はこうした佐原市の「資源」を生かした観光振興による市の活性化を模索している。

(2) 国土交通省のスーパー堤防整備事業と佐原市の地域振興との関係

国土交通省は、地域の発展と調和しつつより強力な水害防止のための施設の整備方策として、いわゆる「スーパー堤防事業」を推進している。佐原市においても、このスーパー堤防事業が一部で実施された。スーパー堤防事業は通常の堤防とは違い、河岸の比較的広範囲な地域を堤防とすることから、堤防上の土地を河川管理に支障のない範囲において積極的に活用することができる。

佐原市及び国土交通省はこのスーパー堤防上の地区を、佐原市の観光振興による市街地活性化の中核地区として整備することを予定しており、佐原市広域交流拠点整備事業(以下「本事業」という。)を実施し、国が直接河川管理の用に供する施設その他、佐原市の観光振興の拠点となる施設の整備を行うことを計画しており、本事業を国と佐原市の共同によるPFI事業方式により実施することを検討している。

(3) 本レポートの考察の目的

佐原市及び国土交通省の計画している本事業の推進方式は、両者共同によるPFI事業方式であるが、通常このような施設の整備にあたっては、国と地方公共団体がそれぞれの整備、維持管理する施設の範囲を確定し、連携をとりつつ独自に発注、建設、維持管理等を行っている。また、本事業の推進方式についても、PFI事業方式の他に、通常のように発注主体が計画設計を行い、分割して発注

を行う方式や、設計施工一括方式、公募プロポーザル方式等様々な発注方式が考えられる。本章においては、まず、以上のような観点から、佐原市が本事業を推進するにあたって国との共同によるPFI事業方式で推進することのメリット・デメリットを検証し、PFI事業方式で本事業を推進することの有効性、優位性を検討する。

2. 発注方式検討の観点から見た佐原市広域交流拠点整備事業の特徴

本事業の特徴は数多くあるが、まず、最初に本章の目的に照らして、本事業の特徴について発注方式の検討を行う観点から検証を行うこととする。

(1) スーパー堤防上の地区を地域振興の中核として活用することを目的とした事業であること

本事業は、スーパー堤防上の地区を佐原市の観光振興による地域振興の中核として活用することを目的とした事業である。こうしたスーパー堤防上の地区を河川管理以外の目的で利用し、地域にとって有意義な施設整備に活用することは、スーパー堤防事業推進の大きな目的のひとつでもあるが、その一方で、スーパー堤防上の地区を地域振興の中核施設を整備する目的で整備することは新たな試みでもある。このような本事業の性格に鑑みると、河川管理者であり土地の所有者である国と、施設を整備することにより自らの地域の発展を計画する地方公共団体が、密接かつ積極的に協力して事業を推進していくことが必要な事業である。以上の本事業の性格を踏まえ、国土交通省及び佐原市は、国と佐原市が共同で本事業の発注を行う、という以前にあまり例のないPFI事業方式による発注を検討している。

(2) 本事業整備対象となる個別施設の独立性

これまで実施されてきたPFI事業は、社会通念上一体と考えられる施設を単位として発注されてきた。例えば九段合同庁舎については、建物の所有は国と千代田区の共同所有であるが、建築物そのものは1つである。また、昨年7月に入札公告がなされた羽田空港再拡張事業における東京国際空港国際線ターミナル整備事業も、当初は対象施設を一括でPFI事業方式により発注する方向で検討されていたが、対象となる施設の性格が大きく異なるため、最終的には国際旅客ターミナル、国際貨物ターミナル、エプロンの3つに分割して発注された。

これに対し、本事業の整備対象となる施設群は、直接河川管理の用に供する国の施設、直接ではないが河川事業の推進のために整備される国の施設及び地域振興のため佐原市が整備する施設が混在している。また、事業の対象となる施設は

複数の建築物であり、基本的には独立した施設である。かつ、施設の所有者は国、佐原市の間で明確に分離されている。このように、本事業をPFI事業方式で推進する場合、これまでのように一の建築物を一括して発注するのではなく、一つの地区の整備を地域振興の核となる施設を整備するという共通の目的の存在を理由として一括して発注する形式を採るものとなると考える。

(3) 施設の維持管理の方式

PFI事業においては、施設完成後の維持管理も受注者が行うこととなる。この場合、これまでのPFI事業においては、施設の所有者が維持管理を直接行うことが普通である。しかし、本事業の場合には、施設完成後の維持管理は、本事業の対象となる施設については、国所有の施設についても一括して佐原市が行う予定である。また、佐原市所有の施設については、応札者の案によっては入場料、使用料を徴収することもあり得、指定管理者制度の活用を図る必要がある可能性もある。

3. PFI事業方式の概要とメリット・デメリット

(1) PFI事業方式の概要

PFI事業方式は、民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律（以下「PFI法」という。）に基づき、原則は民間事業者が目的物の建設と完成後の運営及び維持管理を請負い、建設費、その後の維持管理費等も含めた金額を契約期間中にサービス提供料として契約期間中に分割して支払う方式である。以上の目的を達成するために、設計施工一括発注方式、総合評価落札方式、性能発注方式がPFI事業方式の内容として取り入れられている。

(2) PFI事業方式の発注者にとってのメリット

PFI事業方式のメリットとしては、まず、調達当初段階において、発注者側が資金を調達する必要がなく、民間資金による公共施設の整備を進めることができることがあげられる。また、調達の目的物の性能、完成後の維持管理等について、民間事業者のノウハウを取り入れることができ、調達価格の低廉化、性能の拡充が期待できる。特に、施設完成後の維持管理費については、これまでのPFI事業においては、施設内での営業活動を導入すること等により維持管理費用の縮減に効果を上げている。

(3) PFI事業方式のデメリット

PFI事業方式のデメリットとしては、まず、総合評価落札方式、性能発注方式を採用していることから、応札者からの提案の評価、入札に複雑な手順を要し、

発注者側に多大な労力を要することである。特に、受注者が望む企画提案を応札者が行うことにつき確実に期するためには、要求水準書に可能な限り発注者の施設に対する考え方を具体的かつ詳細に記載する必要がある。

次に、このような発注者の努力によっても、要求水準書の解釈、評価の方法が完全に客観化することはなく、特に落札できなかつた応札者との間で問題を生じる可能性を常に抱えているということである。また、応札者にとっても提案の作成に多大な労力を要し、落札できなかつた場合にはこれが無に帰すことから、負担が大きく、このことが応札者の幅を狭め、競争を低下させる可能性があり、競争入札制度の本旨と相容れないという問題がある。

さらに、地方公共団体が行う P F I 事業に特に顕著に現れる問題として、設計施工一括発注方式をとるため、事業の単位が通常の分割発注方式と比して大きくなることから、政府調達協定の制約が掛かる可能性が高くなる。このことは、国の発注についても理論的には同じであるが、政府調達協定の対象となる発注金額が、国は 6.6 億円以上なのに対して、地方自治公共団体の場合は 22.2 億円以上であることから、地方公共団体の場合、政府調達協定の対象となるか否かが、P F I 事業方式採用の有無により、大きく異なることとなる。

4. 本事業を国、佐原市共同の P F I 事業で推進する場合のメリット・デメリット 2. 及び 3. で検証したような、発注方式検討の観点から見た本事業の特徴と P F I 事業方式の特徴を踏まえると、本事業を国、佐原市共同で P F I 事業を行うことのメリット及びデメリットは以下のように考える。

(1) 本事業を P F I 事業方式で行うメリット及びデメリット

まず、一般的に、本事業を P F I 事業方式で実施することのメリットは、以下のような点にあると考える。

P F I 事業は、設計施工を一括して発注し、施設完成後の維持管理も含めて受注者との間で契約するものであることから、本事業のように、一定の地区を総合的に開発する事業の場合には、全体の開発計画の整合性を図ることができ、地域にとって望ましい施設整備を図り得る可能性が高い。

P F I 事業方式は、総合評価落札方式、性能発注方式を採用しているため、応札者に対し、佐原市の中心市街地活性化の中核施設を整備するとの本事業の性格に応じた提案内容を求めることができ、地域の活性化のための民間のアイデアを事業内容に反映することが可能となる。こうした効果は、対象地区の開発が佐原市の観光振興による中心市街地活性化事業の核とするという

本事業推進の目的にとって望ましいものであると考える。

佐原市の財政状況は、客観的にいってよいとはいえない。特にこれまでの起債の状況に鑑みると、佐原市負担分で10億円以上の施設整備費を要する事業を実施するために新たな起債を実施することは、相当な困難が予想される。これに対し、PFI事業方式は、施設整備は民間資金によって行い、佐原市は施設の完成以降、サービス提供の対価を支払うものであることから、当面大規模な新規の起債を行う必要がないため、佐原市にとって短期的に資金調達を行うことなしに事業が実施できるというメリットがある。

一方、本事業をPFI事業方式で実施することのデメリットは、入札手続きに多大な労力が必要であり、発注者側に大きな負担となることである。特に、本事業については地域振興の核として有効な施設の整備という観点を盛り込む必要があり、単体の施設の性能と施設整備費、維持管理費の低廉化を要求するこれまでのPFI事業の要求水準書とは違う観点からの要求水準書の整備が必要となる。この、地域振興の核としての有効性の観点を要求水準書に書き込むことは、手法が多様であるだけに、定量的な要求水準を規定することが非常に困難であり、定性的な要求水準とならざるを得ないのではないかと考えられる。こうした要求水準の定性化は応札者の提案作成に多大な困難をもたらし、発注者が行う提案の評価に多大な労力を要求するものである。また、定性的な要求水準はその評価の困難性から、評価の客観性の証明が困難となる。このため、入札の後に落札できなかった応札者から入札そのものの正当性を問われる可能性も生じる。

(2) 本事業を国と佐原市が共同のPFI事業で実施するメリット、デメリット

本事業をPFI事業で実施する場合、国と佐原市が共同で入札契約を行うメリットは以下のとおりと考える。

先に述べたとおり、PFI事業方式においては、要求水準書の作成、技術提案書の審査その他発注者にも多大な負担がかかるとともに、発注者にも対応の能力が必要となる。しかし、佐原市にはPFI事業の実施実績がなく、ノウハウが蓄積されていない。このため、本事業を国と佐原市の共同発注とした場合に、PFI事業方式に伴う膨大な事務負担を国も応分に負担することとなることから、佐原市の事務負担を大きく軽減することができるとともに、佐原市自身もPFI事業方式についての経験、ノウハウを蓄積することができる。

本事業においては維持管理を対象施設全てについて一括して佐原市が行うため、PFI方式により維持管理を統一的に一の者と契約又は指定管理者として指定することができるため、本事業の維持管理に対して合目的である。

一方、本事業を P F I 事業方式で実施する場合、国と佐原市が共同で入札契約を行うデメリットは以下のものであると考える。

国と佐原市の共同発注のため、国と佐原市の P F I 事業方式の入札契約方式のうち、厳格な手続きを組み合わせた入札契約方式とする必要がある。この場合、多くの部分は会計法、予算決算及び会計令により規律される国の入札契約方式の方が厳しい基準となっているため、国の P F I 事業方式に適用される以下の制約が適用となり、佐原市単独で P F I 事業を実施するよりも、厳しい手順による入札契約方式とすることが必要である。この結果、本事業に対する応札者が減少する可能性がある。

地方公共団体が実施する P F I 事業については、総務省通達に基づいて、

- ・ 公募型プロポーザル方式を P F I 事業方式の中へ組み込み、入札手続中に発注者と応札者との間でやり取りを行いつつ、応札者が満足できる提案を取りまとめた上で、その提案に対して入札を行うこと。
- ・ 落札できなかった応札者に対して、応札に要した費用について応募資料作成費用の名目での発注者からの支払いを行うこと。

が認められているが、国の P F I 事業方式においては、入札の公正性を重視していることから、以上のシステムは認められておらず、国と佐原市共同の P F I 事業とした場合にこれらのシステムを盛り込むことができず、応札者の負担が増加する。

本事業は総額 24 億円程度の事業が予定されている。このため、国と佐原市共同の P F I 事業とした場合、政府調達協定の国の事業の適用基準である 6.6 億円を超えることとなり、政府調達協定の対象事業となるため、同協定に基づく制約がかかる。特に、応募事業者についての地域限定は政府調達協定に明確に違反するため、応札者の条件として盛り込むことは不可能となる。その他国の公共事業において求められている経営審査点数の審査、以前の施工実績要件の設定、入札金額の 30% の履行保証の要求等も必要となる。これらの要件は国においても具体的基準については通達により設定していることから、その引き下げは可能であるが、確実な施工を求めるために設定されている基準であるために、他の公共事業との相違点を明らかにし、こうした事項の緩和を行っても確実な施工が実施できる理由が緩和に際して強く求められることとなる。

橋梁発注談合事件、防衛施設庁による官製談合問題に見られる昨今の状況に鑑み、国の入札においては談合防止のために、入札手続について徹底した透

明性、公平性の確保が進められている。このため、応札者とやり取りを行い、発注者の意図をより深く理解させることにより、地域振興にとってより意義のある提案を作成させるような手続きは、見方を変えれば、密室における発注者と応札者の話し合いとも取られかねず、入札手続きの公正性を疑われる可能性がある行為となることから事実上不可能である。

国の施設を佐原市が管理するため、PFI事業の契約書に維持管理の具体的法律関係を盛り込む必要がある。しかし、本事業は国の施設と佐原市の施設、国が管理する施設と佐原市が管理する施設が複雑に入り組んでいるため、相当複雑な関係となる。

5. 応札資格の地域要件についての国と市町村の取り扱いの違いについて

先にも述べたとおり、政府調達協定対象の発注が国と地方公共団体の間において、金額に違いがあることから、結果として応札者の地域限定要件を設定することが可能な事業の範囲が地方公共団体について大きくなっている。また、「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」においても、「近隣地域内における事業所の所在や工事実績等を競争参加資格や指名基準とする、いわゆる地域要件の設定は、地域の中小・中堅建設事業者の育成のほか、将来における維持・管理を適切に行う観点から合理性を有する場合もあるが、過度に競争性を低下させるような運用とならないよう留意するものとする。」としており、地方公共団体の入札手続きにおける地域要件の設定については、推奨はしておらず、かつ、できるだけ抑制する方針が打ち出されてはいるものの、完全に排除されているわけではない。このような国と地方公共団体との間における応札資格における地域要件の設定に取り扱いについての違いは合理性を有するものといえることができるのであろうか。

国における会計法の規定及び地方公共団体における地方自治法の支出（第232条以降）及び契約（第234条以降）に関する規定は、ともに国又は地方公共団体の支出とその根拠となる契約関係の適正性の確保を図ることを目的として規定されているものとする。この場合において、国においては会計法第29条の3、第29条の5及び第29条の6において、地方公共団体については地方自治法第234条第3項において、一般競争入札に基づいて最低価格を入札した者と契約を行うことを原則とすることを定めている。このことは、国、地方公共団体両者とも、国民又は地域住民の税金を用いて事業を進めることにかんがみ、公正透明な方法で、一番効率的に事業を推進できる事業者を選定することが行政主体としての責

務であるとの考え方に基づくものとする。このような考え方に基づいた場合、原則として会計法も地方自治法も、落札する相手方は発注者が要求する水準を満たす事業を遂行できる者であれば誰が落札してもよく、また、その他の要素を考慮することは国民又は地域住民の利益に反するとの考え方を基本としているものと判断できる。この考え方を貫徹すると、地方公共団体についても地域要件を応札資格に設定することは住民利益に反することとなり、設定することはできないこととなる。それでは地方公共団体について地域要件を設定できる事業の範囲が国よりも広いことはどのような法理に基づいて合理化されうるのであろうか。

地方自治法第1条の2第1項においては地方公共団体の役割について「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うものとする。」こととしている。このような地方自治体の役割にかんがみると、地方公共団体は地域経済の発展による住民の福祉の増進もその責務に含んでいる。このため、応札者の要件に地域要件を加えて応札者が減少し、結果として落札価格が上昇することになったとしても、地方公共団体の事務範囲の事業者が落札した結果経済波及効果が見込まれる等により、比較考慮の結果、地域経済への効果がより大きいと認められる場合には、地方公共団体が応札要件に地域要件を適用することも合理化されたと考える。一方、国の場合には、このような考え方に基づいても、その負う責務の範囲が国民経済全体であるため、地域要件を課す結果、競争性が低下し、落札価格が増加した場合にはその責務を果たしていないこととなる。

以上から、地方公共団体が応札の要件として地域要件を課すことが国よりも広いことは一定の合理性を有すると考える。

6. 本事業をPFI事業方式で実施することの合理性

以上のような、本事業を国と佐原市の共同によるPFI事業方式で行うことについてのメリット及びデメリットを踏まえて、本事業の発注方式についての選択肢を検証する。

本事業を佐原市がPFI事業方式で行うことは、佐原市の厳しい財政状況にかんがみると、短期的資金調達の観点からは非常に大きな意義を有しているといえる。また、PFI事業方式に含まれている総合評価落札方式、設計施工一括方式の要素を踏まえ、本事業の佐原市の観光振興による中心市街地活性化の中核施設の整備という目的にかんがみると、地域振興方策を本事業の計画に織り込み、佐原市にとってより有意義な提案を募ることができることから、本事業をPFI

事業方式で実施することは有力な手段ではあると考える。さらに、PFI事業方式における入札準備の負担、評価落札者決定の負担にかんがみると、PFI事業の経験のない佐原市が国と共同でPFI事業方式による入札を行うということは、佐原市の事務作業の負担の軽減の観点のみならず、その行政能力の向上の意味からも意義があるものとする。

しかし、その一方で、本事業は佐原市の観光振興による中心市街地活性化の中核施設の整備が目的であることにかんがみると、こうした意義を応募者に十分に理解させる方策を採用すべきではないかとの観点からの検討も必要ではないかと考える。この点からすると、地方公共団体単独の発注に際しては、PFI事業方式を採用した場合においても提案の評価に際して公募型プロポーザル方式の採用が認められており、発注者と応募者との一定のやり取りが可能となっていることに留意する必要がある。

また、こうした本事業の目的にかんがみると、地域の振興策を熟知している地域事業者のアイデアをより広く取り入れられる方式を採用すべきとの観点からの検討も必要なのではないかと考える。この点に関して国と佐原市との共同によるPFI事業方式は、国の会計法上の制約がかかるため、応募者について地域要件を課すことができなくなるとの難点がある。さらに、国との共同でのPFI事業方式を行った場合には、応募者に対して応募資料作成費用支払いが不可能となり、応募者の負担が増加し、結果として競争参加事業者が減少する恐れもあることに留意が必要である。

以上概観したように、本事業を国と佐原市が共同でPFI事業方式により推進することは、有力な方策のひとつであるとは言えるが、本事業の目的にかんがみると、必ずしも佐原市にとって万全の方策であるとは言えないと考える。このため、本事業の推進に際しては、国と佐原市の共同によるPFI事業方式の外にも

佐原市単独のPFI事業とすることにより、地域要件を応募者資格に設けるとともに公募型プロポーザル方式を採用して、地域のアイデアをより反映させるとともに、応募資料作成費用の支払いを実施し、競争参加事業者の増加を図る。公募型プロポーザル方式により、地域振興の中核施設として内容を十分に検討した上で、通常の分割発注方式で事業を推進する。

等の案を比較衡量することも有意義ではないかと考える。

以上のように、本事業の推進にあたっては、その事業趣旨に照らして再度発注方式を検討することは非常に有意義であるが、佐原市及び国土交通省は現在のと

ころ、両者の共同での P F I 事業方式による事業推進を前提としていることから、
本稿では、これを前提とした 以下の議論を進めることとする。

佐原市広域交流拠点整備事業のPFI事業としての佐原市に対する有効性と効率性

(担当:キム ヒャンザ)

1. はじめに

本演習は、現代日本における政策決定の事例を取り上げ、特定の地方自治体を素材として定点観測を行い、自治体の現場における行政課題、それへの対応、行政管理の方法等を、制度やその運用実態とに着目しながら考察するものである。具体的に、千葉県佐原市の当面している政策課題について佐原市の関係者や国の関係省等からヒアリングを行い、課題の全体像を把握するとともに、その問題解決について考慮する。

現在、佐原市では、国道356号に隣接し、一級河川利根川と小野川の結節点近くの本宿耕地地区に高規格堤防(スーパー堤防)整備事業と併せて、「佐原広域交流拠点」として、国・県・市が一体的に水辺空間を活かした川の駅等の施設整備をPFI事業として推進しようとしている。特に、拠点整備事業として水辺の活用が想定されており、オープンミュージアム構想として、当時の佐原ドックを懐古し、浚渫船が配置されるなど利根川河川整備の変遷を体感できるような空間整備を通じ、地域を活性化するとともに、多くの人々が訪れる観光振興のまちづくりを心がけている。

そこで、ここでは、特に、このような政策を推進することに当たって、行政現場で実際に考慮すべき問題のうち、「PFIを選択したとして、効率性を求めての選択であるが、地域にとって有効な効率性をどのように考えるか」、つまり、佐原市にとって役立つ方向について、与えられた制度の枠組みの中で問題解決の切り口を探ることとする。

2. 佐原市の現状

1) 佐原市の概要

佐原市は千葉県の北東部に位置しており、成田空港からは25キロのところにある。なお、一級河川である利根川を挟んで茨城県と接している。2006年3月には隣の3町を合わせた1市3町が「香取市」として合併される予定である。

2005年現在、人口は47千人、世帯数は約15万世帯であり、人口はここ数年減少しているものの、世帯数の場合は一貫して増加し、単独世帯の増加が窺われる。このうち、65歳以上の高齢者数は23.8%を占め、日本全国の平均値に比べても高いのが分かる。

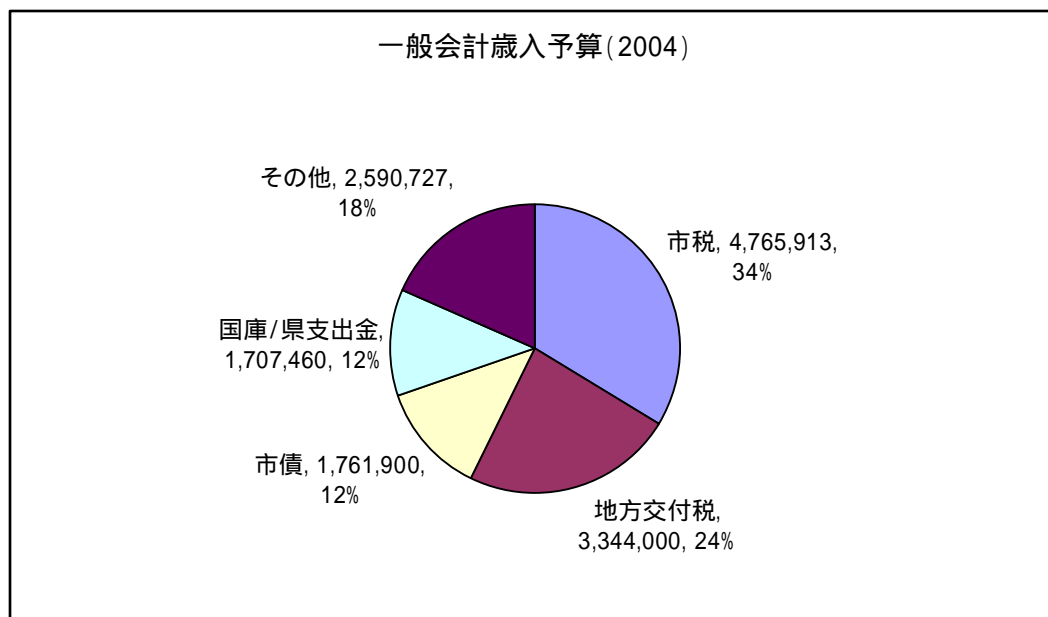
続いて、産業別就労状況を見ると、第1次産業9.7%、第2次産業24.7%、第3次産業65.1%で、第1次産業は減少傾向（だが、全国平均に比べれば高いレベルである）、第3次産業、特にサービス業は増加しており、全国的な傾向と同様である。第2次産業においては、建設業の増加が目立つ。

なお、商業についてみると、商店数や商品販売額はそれぞれここ10年間30%強下がっている。これは不況に伴う現象ではあるものの、その減少の度合いは千葉県平均に比べても非常に高く、商業の衰退を物語っていると思われる。

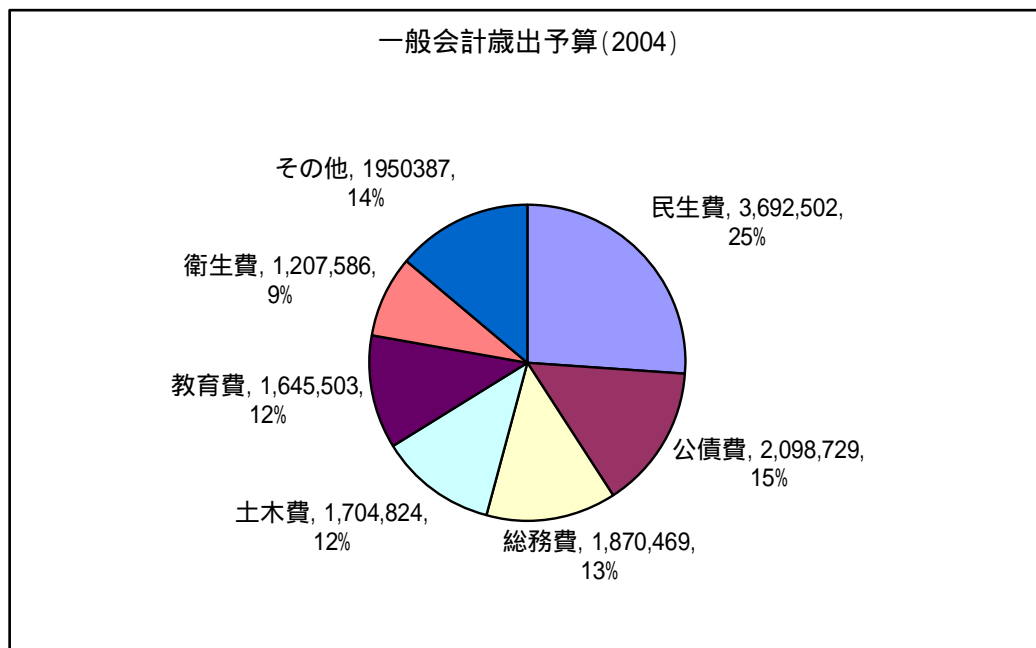
観光事業を見ると、香取神宮や佐原の大祭等に訪れる観光客数は多いが、観光収入にはあまり結びついていないのが現状である。その理由は観光客がほとんど日帰りであり、宿泊客が相対的に少ないことにあると考えられる。

2) 佐原市の財政状況

2004年一般会計予算は141億7千万円である。歳入予算の内訳を見ると、市税収入は3割強の47億7千万円を占め、まさに3割自治といえる。なお、市債は17億6千万円と、12%を占めている。



また、歳出予算の内訳を見てみる。人件費などの総務費が 13%の 18 億 7 千万円、社会保障費等の民生費が 25%の 36 億 9 千万円、なお、公債の返済に充てる予算もなんと 15%の 21 億円である。この 3 つだけで 53%を占めており、ほとんどが経常経費であることが分かる。



このような厳しい財政状況は、人口の減少や高齢化の進展、産業の衰退、そして三位一体改革等といった最近の傾向を踏まえると、今後、より深刻さを増していくものと考えられる¹。

3) 佐原市の昔と現在

佐原市は江戸時代から昭和初期にかけて、利根川や小野川を利用した水運で栄えた水郷の商家町であった。すなわち、周辺地域の生産物がここに集められ、水運を利用し江戸まで運ぶ拠点地域だったのである。当時は江戸の職人衆の技と佐原の旦那衆(豪商達)の粋の交流を通じ、「江戸優り」と自負するほど、高度の文化水準を誇っていたという。なお、17年の歳月をかけて日本全国を歩いて測量し、日本初の正確な日本地図を作成した伊能忠敬がいるが、これは往時佐原の多くの商人は江戸

¹ 2005年10月19日に佐原市で行われた市長ヒアリングにおいて、「地方財政は、今後10年間はどうにかやっていけるが、その後は分からない」と言っている。これは「市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)」により、地方税は5年間、地方交付税額の算定は10年間(以後は段階的に縮小)等の特例が認められることからである。

に店をかまえ、舟による江戸との交流で高度な文化があったからこそ可能であったといわれる。

しかしながら、特に成田空港の開港をきっかけに、同市の商圈は急激に衰退し、これに伴って中心市街地も昔ながらの活気を失い、忘れ去られた町になっている状況である。

ところが、佐原市には重要文化財が二つある。「伝統的建造物群保存地区」と「佐原の大祭」がそれである。すなわち、市街地の中央を流れる利根川の支流小野川沿いには、江戸の趣を今に伝える歴史的な古い町並みが残っており、小野川と香取街道・下新町通り沿いの地区が1996年12月に伝統的建造物群保存地区¹、佐原市歴史的景観条例に基づき景観形成地区²に指定されている。また、佐原の大祭は夏と秋に行われるが、その起源は300年ほど前にさかのぼり、2005年2月には重要無形民俗文化財に指定されている。

そこで、佐原市は現在、このような豊富な文化資源や利根川の昔ながらの趣を残している水辺空間を活かし、地域活性化を図っている。平成10年には「佐原中心市街地活性化法」によって、「佐原中心市街地活性化基本計画」が定められ、「水郷の小江戸 産業観光で賑わいの再興」というキャッチフレーズを掲げ、多くの市民の協力を得て、地域の魅力を高め、交流人口(観光客)を増やすことを目指している。つまり、「ないものを嘆かないで、あるものを磨こう」という発想や成田空港からの近接性を活用する観光地づくりにつなげようとするものである。

現在、佐原市中心市街地エリア(小野川周辺地区・駅周辺地区・本宿耕地地区)において、観光交流空間づくりモデル事業、全国都市再生モデル事業、地域の魅力アップモデル事業、観光立県モデル事業等の採択を受け、積極的な観光地づくりが進められている。

3. 「佐原広域交流拠点事業」の概要

本事業は本宿耕地地区において本宿耕地内を中心に約7.5ha、堤防から利根川河川敷側に水面も含め約22.5haを、国、県、市三者がそれぞれの事業を協力して行

¹ 伝統的建造物群保存地区とは、文化財保護法に基づいて、周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値のあるものとされている。この伝統的建造物及び歴史的景観を保全するため、地区内に置ける建築行為は許可制になる。2005年現在、67地区が指定されている。同市において、この伝建地区は忠敬橋を中心に小野川沿い500m、香取街道沿い400mの道路に面する一宅地を範囲とする12町内に及んでいる。

² 景観形成地区とは、佐原市歴史的景観条例に基づいて指定された歴史的景観の範囲をいい、伝統的建造物群保存地区を含む18.5haとなる。歴史的な建築物は景観形成指定建築物等に指定する。この地区内の建築行為は届出制とし、景観形成への協力を求めている。

う事業である。具体的に、国は本宿耕地地区高規格堤防(スーパー堤防)整備事業、佐原地区河川防災ステーション整備事業、河川資料館の整備、佐原湊の整備、湿地再生の整備などを、千葉県は国道 356 号道路改築事業を、これらの事業と一体として、佐原市は地域交流館と水辺交流館を整備する計画である。

元々本事業は、利根川堤防の決壊による水害から地域住民の生命と財産を守るためのスーパー堤防整備事業からスタートしており、その周辺を一体として整備することにより、疲弊した中心市街地の活性化に繋げようとするものである。

このうち、当該 PFI 事業は、国道 356 号道路改築事業を除くほぼすべての事業を国土交通省と佐原市の共同で一括的に PFI 事業、特に BT⁰¹方式として一括的に実施する計画である。PFI (Private Finance Initiative) 事業とは、従来公共が行っていた公共施設の建設や維持管理を民間の資金や経営ノウハウを活用してより効率的に行おうとする手法である。

この PFI 事業の事業期間は 15 年間(施設整備 2 年、施設運営 15 年間)、事業費は施設整備費 25 億円(うち、佐原市の負担は 10 億円)、毎年の施設運営費は 1 億 4 千万円程度が予想されている。

4 . 当該事業で P F I 方式を選択するにあたって、地域にとって有効な効率性の考え方

このように、本事業は、国と佐原市の共同で PFI 事業として一括的に行う予定であるが、PFI 事業の方が従来型の公共事業より効率性が高いとされているからである²。そこで、ここでは、「問 3 . P F I を選択したとして、効率性を求めての選択であるが、地域にとって有効な効率性をどのように考えるか」という問いについて、PFI 事業における効率性と、佐原市という特定の地域における有効な効率性について考えることにする。

1) 効率性と有効性

一般的に、行政組織が業務執行に当たって、その活動要件や活動の評価基準になるのが適法性・有効性・効率性である。適法性とは、法律上の根拠を持ち、法律に

¹ Build-Transfer-Operate:施設の完成後、PFI 事業者はその所有権を公共側に譲渡し、一定の事業期間維持管理を行う。

² これには様々な意見があり、PFI 事業が必ずしも効率性の高いとはいえないという意見も多い。なお、PFI 事業は「闇起債」という意見もある。

違反してはならないことを、有効性とは、執行活動が持っている一定の政策目的の達成度（社会における有効性）を、効率性とは、できる限り少ない資源で大きな効果を上げることの意味する。つまり、有効性はある活動の実績を初期の目標水準に照らしその達成度合いによって評価する規準であり、効率性は、この活動の実績をその投入・産出比率によって評価する規準である。

しかしながら、効率性の評価は、予期せぬ外部要因の介在や諸価値の換算問題等があり、極めて難しい。なお、有効性の評価も目標水準又は期待水準に照らした評価基準なので、その水準の設定により評価は異なること、なお、限りある行政資源を考慮に入っていないことが問題であり、そこで、資源の投入に照らした効率性との接点が重要になる¹。つまり、投入・産出比率による効率性があっても、外部要因を考慮すれば社会的には有効性が認められない場合もあれば、社会的に有効であっても、投入できる資源の制約で効率性が認められない場合もある。

2) P F I 方式における効率性と有効性

上記のような効率性の概念から、P F I 方式における効率性とは、P F I 方式の導入が、従来手法よりも、大きな効果を上げるかどうかにある。ここで、P F I 方式の効率性の基準になるのが VFM という概念である。つまり、ある特定事業を従来方式（たとえば、直営）で実施することよりも、P F I 方式で行うことが「VFM が出れば」、それを P F I 方式として行うのに効率性があるといえる。

VFM (Value For Money) とは、平成 13 年 7 月 27 日に発表された「VFM に関するガイドライン」(民間資金等活用事業推進委員会)によると、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」ことを指す。VFM は、 $VFM = PSC - PFI - LCC$ で産出するが、この VFM が正の値を示す場合に「VFM が出る(確認される)」という。つまり、PFI は PSC に対して、民間のノウハウを活かすことによって、施設整備費の縮減と運営・維持管理費の縮減が達成されると VFM が出る。

- ・ PSC (Public Sector Comparator) とは、当該事業を従来方式で実施する場合の事業期間全体を通じた公共の財政負担の見込み額の現在価値
- ・ PFI-LCC (Private Finance Initiative-Life Cycle Cost) とは、当該事業を PFI 方式で実施する場合の事業期間全体を通じた公共の財政負担の見込み額の現在価値。この現在価値は、将来価値を一定の割引率で割り引いた価値であり、

¹ 西尾勝 『行政学』 有斐閣、1993、303-317 頁、森田朗 『改訂版現代の行政』 放送大学教育振興会、2000、150-151 頁。

「長期平均的なリスクフリーレート（国債等）+想定インフレ率」だが、実際では社会資本割引率 4%を用いることが多い¹。

つまり、PFI 事業による効率性は、PFI 手法の採用により事業費用の削減又は効果の向上が得られることを意味する。しかしながら、このような PFI 方式における効率性、すなわち VFM が定量的に「ゼロ」であっても、当該事業が公共にとって必要性が高く、民間によるサービスの提供内容・水準が明らかに向上し、公共及び利用者にとって有益であれば、定性的に VFM は確認されることもありうる²。まさに、社会的な有効性の一つの領域といえる。

3) 佐原市における当該 P F I 事業の有効な効率性

このように PFI 事業の導入に効率性があるかどうかは VFM を検証し始めて判断できるのであり、この VFM の検証はごく精密な作業を要する専門的な領域なので、ここではその検証は難しい。だが、仮にその事業に VFM が確認され、効率性が認められたとしても、それが社会的に、特に佐原市という特定の地域にとって有効性がなければならない。では、佐原市にとって当該事業の有効性、すなわち、佐原市にとって本当に役立つことをどのように考えるべきか。

有効性とは、行政側の計画目標や期待水準に対する達成度合いであるので、当該事業を持って佐原市は何を目標とし、何を期待しているのかが問われる。前にも述べたように、佐原市は隆盛した昔ながらの趣を残しながら、現在、中心市街地は疲弊しているので、当該 PFI 事業を通じ、中心市街地の活性化やまちづくりに繋げるとともに、魅力ある産業観光の振興という目標をあげている。ならば、このような広範な目標を成し遂げるために、具体的な活動目標を設定することが求められる。つまり、このような目標の達成度を図る尺度が必要であるが、それは様々であり、的確な一定の尺度を見つけるのは容易ではない。

しかしながら、佐原市における P F I 事業の有効な効率性を考える場合、現在の厳しい財政状況の下、中心市街地活性化や地域活性化において中心的位置を占めている当該事業の「佐原広域交流拠点事業」への PFI 手法を導入することで、民間資金の調達やノウハウの調達により総費用の削減ができ、将来的に市の財政に寄与できるとともに（効率性）、昔ながらの街並みや情緒を残しつつ、地域の活性化にもつ

¹ 建設省「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一運用指針」（平成 11 年 3 月）

² 日本経営システム株式会社『PFI・PPP 実践マニュアル - ここが知りたかった事業実施手順』ぎょうせい、2004

ながら当該事業になること（有効性）を意味していると考えられる。

まず、現在の厳しい財政状況や少子高齢化・地方分権の流れの中で、地域の活性化を図らざるを得ない佐原市にとって、PFI手法の導入で民間の資金やノウハウをうまく活用することにより、従来の公共事業の手法よりも、PFI事業体（SPC）も安定的経営が確保された上で、コストが削減され効率的であることが求められる。このようなPFI事業の効率性はVFM（Value For Money：支払に対して最も価値の高いサービスを提供する）により測られるが、このVFMは民間の資金調達やノウハウの活用により持たされる。

次に、このように従来の公共事業の手法よりも効率性があるとされるPFI手法の有効性を考える場合、佐原市の喫緊の課題が中心市街地活性化や地域活性化にあることを踏まえると、当該事業に地域住民を取り込むようにするとともに、事業の効果が地元還元されることが求められている。このための方向として、次のようなことが考えられる。

第一に、伝統ある昔ながらの街並み調和する魅力溢れる施設の建設や維持管理ができることである。これは当該PFI事業の直接的目的であり、江戸時代の情緒あふれる町並みと水辺環境を維持しつつ、魅力ある集客力の高い施設を作ることにより、多くの人々が訪れ地域の活性化につながることになる。なお、それに地域住民の理解や協力を得る過程で地域住民の中で息づくまちづくりになる。

第二に、佐原市の財政状況に役立つことである。現在、佐原市の財政状況は厳しく、少子高齢化の進展や地方分権の流れを考えると、今後も悪化することが予想される。2004年一般会計歳入決算総額141億7千万円のうち、市税収入は34%に過ぎず、1年に新規事業費として当てられる予算はごくわずかであることを踏まえると、当該事業の市負担額10億円は大きな負担であることは確かである。そこで、施設建設だけで市負担10億円をかける当事業を通じて建設される当該事業によって、長期的に市の財政状況に役立つことが基本前提であり、当該事業の施設整備によって、集客力を向上させ、市の財政収入をも向上させることが求められる。

第三に、近年、特に地元の若者の就職が難しくなっており、地元の事業機会や雇用機会の創出があげられる。特に、佐原市では建設景気の不況にもかかわらず建設業の就労人口が伸びているのも一つの特徴であり、就業形態が不安定であることは明らかであり、その分、地元の人々の雇用機会の創出は切実さが窺える。だが、この場合、地元の人が新しい施設等で働く場合だけでなく、他地域の人であっても、新しく佐原市民になれば、それでも地域の活性化につながることは間違いないと考えられる。

第四に、できるなら当該事業の SPC に地元企業や地元銀行が参加し、地元施設建設や維持管理に伴う効果が投下されることも考えられる。地域活性化のため、地元企業の優遇をあげることは少なくないが、ただ、当該事業の場合、事業費が 25 億円で、国際的な競争促進のための WTO 協定や政府調達協定に引っかかるという問題があり、地元への配慮を明確にするのは難しい。なお、施設の建設・維持管理に地元企業が参加することが、必ずしもよいこととは限らない。すなわち、地元企業が参加することで、事業コストが高くなるとか、チェックが甘くなり質が保証されないとすれば、その場合には地元優遇の弊害となりうる。仮に、地域活性化のため、地元企業が優遇されるとしても、その配慮された地元企業の入った SPC が本当にいい施設を作ることが担保されなければならないし、なお、地元企業同士では公正な競争原理が働くようにしなければならない。

5 . 終わりに

以上を踏まえると、佐原市における P F I 事業の有効な効率性を考える際には、当該「佐原広域交流拠点事業」へ PFI 手法を導入することにより、民間資金とノウハウを活かして事業の効率化を図るとともに、当面の目標である地域活性化につながるような様々な工夫が求められている。その方向としては、魅力ある施設の建設や維持管理、佐原市の財政状況に役立つこと、事業機会や雇用機会の創出、できるなら当該事業への地元企業や地元銀行の参加等が考えられる。なお、最終的な質を確保し、佐原市全体に行き渡る有効性を高めるために、きちんとしたチェック体制が不可欠であろう。

参考文献

西尾勝：『行政学』（有斐閣、1993）

森田朗：『改訂版現代の行政』（放送大学教育振興会、2000）

建設省：「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」

日本経営システム株式会社：『PFI・PPP 実践マニュアル - ここが知りたかった事業実施手順』（ぎょうせい、2004）

井熊均：『決定版 自治体 PFI プロジェクトの実務』（東洋経済新聞社、2003）

佐原市：『佐原市中心市街地活性化基本計画』（佐原市建設経済部都市開発室、2003）

佐原市広域交流拠点事業の地域に対して持つ意味のPFI事業方式 への反映方法

(担当:丸川 正吾)

1 日本におけるPFI

1 - 1 PFI法制定の経緯

PFI法(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)は議員立法により2000年に制定された。これを受けて、PFIの実施に関する基本方針やガイドラインが整い、2001年には行政財産である土地の民間への貸与を認めるなどの改正PFI法も成立、入札の簡素化を図る指針の策定も進んでいる。

当時自治体では、財政状況の悪化を受けて、建築費用の大きい従来型の公共事業では無く、より効率的に投資を行うためのスキームを作ることが急務であった。各国GDPに対する公共投資の比率において日本では九十年代、欧米諸国の二倍程度の公共投資を行ってきている¹。また、公債への依存度も高く、重要度の高いインフラほど省庁の規制がかかる傾向にある。技術偏重で利用者の視点を欠いた建築は過剰スペックになりがちであり、財政責任が不明確な分、コストダウンのインセンティブが殺がれてしまう。これらの結果として公共事業で建設された施設の建設費、その施設を使った公共サービスのコストは国内の民間分野、海外の公共分野のコストと比べて大幅に高くなっている。

この現状を打破する為に民間の資金とノウハウを活用して効率的な事業を旨とするPFIが導入されることになった。ポイントはVFM(Value For Money)とLCC(Life Cycle Cost)である。民間でやる場合のコストとの比較、事業全体のコストの適切な認識を通して作ることが自己目的化した施設整備から、有効に使われることを目的とした施設整備に回帰することが期待されていた。

1 - 2 イギリスにおけるPFIとの違い

PFIは保守党メジャー政権下の1992年に導入された。1980年代のサッチャー政権下において鉄道・電力など基幹国営企業の民営化が大々的に進められ、空港や水道、一部の義務教育学校まで民間企業に売却されたが、道路や病院、大多数の学校などは依然として国営事業として運営されている。これらの公共サービス部門

¹ National Accounts of OECD Countries, Detailed Tables Volume 2, 2000

では、施設建設時に大幅なコスト・オーバーランや完工の遅延が相次ぎ、公営事業の管理運営にも非効率が蔓延していたため、これを一括して管理能力の面で優れている民間企業に委託する方式として考え出されたのが、PFIである。従来方式の公共工事とPFI方式とは、公共機関にとっての費用発生のパターンが大きく異なっている。従来型の発注では当初に大きな工事費の支出があり、完工後は施設の維持・管理費が経常に発生、施設の老朽化にともない増加に転ずる。一方、PFIでは民間企業が所要資金を借入で賄うので、公共機関側の費用負担は事業継続全期間にわたって按分して平準化される。したがって、両者の得失を比較するには、PFIによる全期間を通しての事業費見込額の現在価値（ライフ・サイクル・コスト、LCC）と、従来型による財政負担見込額の現在価値（パブリック・セクター・コンパレイター、PSC）との差額を算出し、PFIの有利性を具体的に示す必要がある。この差額がVFMと呼ばれるものであり、PFIの核となる概念である。

日本でもPFI法の制定以後、順調にPFIの件数は急速に伸びている（図1）一方で、「単なる施設建設費の割賦・繰り延べ払いとしか思えない案件もある」との指摘もある（ヤミ起債）。PFI案件の増加とともに、こうした自治体の安易な姿勢を危ぶむ声は、民間事業者の間で多い。

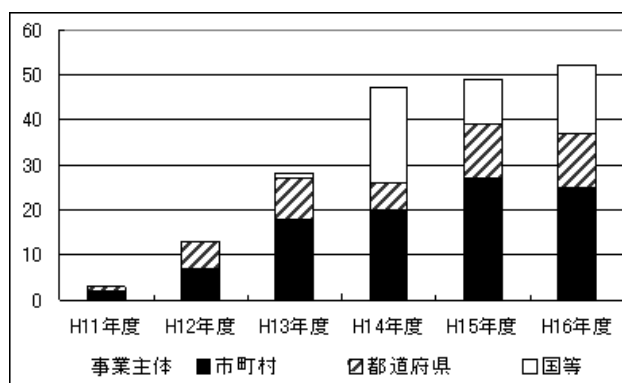


図1 年度別PFI事業

合計 188 事業 (平成 17 年 3 月末現在)

出所：内閣府 HP

1 - 3 地方の行うPFI事業の現状

施設建設費の割賦・延べ払い型のPFI案件の増加は、公共側が本来のVFM（バリュー・フォー・マネー）を求めてはいないことから生じていると思われる。単に施設建設発注の一手法と考えてしまっているのである。民間のノウハウは施設整備というよりもむしろ維持や管理といったところに活かされてくるはずであり、そのための性能発注・一括発注である。しかし、現在までのところは未だに建築費の割

合が相対的に多い「箱物」事業が多くあり、批判がある¹。事業期間も短くなっていく傾向が見られ、「施設建設ありき」の安易な PFI 導入は弊害を生むことが指摘されている。

「箱物事業は民間の創意工夫が入る余地は少ないかもしれないが、半面で応募者側の負担も少ない。PFI 導入の初期は仕方がないのではないか」という日本版 PFI への部分的容認も一方にはある。確かに、以後検討するように地方の中堅・中小企業や地方金融機関を PFI の参画主体となるケースが少しずつ出てきており、導入期においては、本来の PFI とは異なっていたとしてもなお一定の意味があるとの見解には一理ある。

しかし、これからの日本の PFI は今後本来の姿に回帰すべく、新しい段階に向けた取り組みがなされていくのかどうかの岐路に置かれていると考える。ハードルを高くすれば普及にブレーキがかかり、低くすれば本質から遠ざかっていく。この難しい局面に多くの PFI 事業は直面しているのである。本レポートでは「佐原市への PFI 導入」を題材にこの二つのベクトル間の拮抗を検証し、導入された後の日本版 PFI に起こった課題についての分析と提言を行うこととする。

2 佐原市における PFI 導入についての検討

千葉県佐原市は、江戸時代から昭和初期に掛けて利根川の水運で栄えた水郷の商都であった。市街地の中央を流れる利根川の支流小野川沿いには歴史的な町並みが残り、重要伝統建造物群として指定されている。

佐原市の人口はここ数年横ばい状態であるが、中心市街地を構成する町内の人口は年間 100 人程度のペースで減少し続けている。これは幹線道路などの都市基盤整備の進展に伴い、ロードサイドショップが進出し、相対的に中心市街地の商業機能を吸引していることや商圈が変化してきていることに起因する。中心市街地においては空き店舗の増加や商業経営者の高齢化が進み、佐原中心市街地の空洞化による商業機能の維持が危ぶまれている。

¹ 「PFI は、公共サービスの提供のために、民間の資金や効率性を活用するもの。これによって行財政の効率化とサービスの向上を目指すものだ。サービスの提供は施設をつくることで完結しない。(公共側は)施設整備を目的とするのではなく、この道具を使って提供されるサービスを調達する、という考えが必要だ」

『検証日本版 PFI - 導入から発展への課題』 日刊建設工業新聞 2003/10/15 より

しかし、まとまった都市機能が集積する中心市街地が持つ役割は非常に大きく、この地域の活性化が佐原市民のみならず近隣町村の居住者にとっても潤いの場を提供することに繋がると考えられるため、佐原市はこれまでも地域の声を聞きながら「まちづくり型観光まちづくり」を基軸とした取り組みを行っている。しかし、シーズンによる観光客の偏りや滞在時間の短さ、消費単価の小ささが指摘されており、新たな起爆剤になる方策が模索されている。

このような経緯を持つ佐原市は、国土交通省の行う高規格堤防（スーパー堤防）整備事業と併せて「佐原広域交流拠点」として国と市（一部、県を含む）が一体的に水辺空間を活かした施設整備に PFI を用いようとしている。重要伝統建造物群や利根川の水辺を利用して、まちづくり型観光地づくりをしようしたときに、こういった形で PFI を用いていくべきかについて以下で検討する。

2 - 1 事業スキームの立て方

佐原市が持つ公共事業計画を PFI で行おうとするとき、二つの手段が考えられる。一つは国と市が共同で PFI を行う場合。もう一つは国と市が個別に PFI を行う場合である。それぞれのメリット・デメリットを見ることにする。

1) 国と共同で P F I を行う場合

メリット PFI 事業に必要な膨大な準備作業を全て自前でやらずに済む

民間との契約を行う「前」までがコアとなる PFI 事業において、透明性や公正さを確保する為に従来の発注と比べても多くの事務作業が必要となり、専門的な知識もたぶんに要求される。このためには多大なコストがかかるが、国と共同で行うことでかなりの部分が軽減されることが見込まれる。

メリット 前例のない事業形態になる為、補助金等の交付において有利になる

国と地方公共団体が共同で PFI 事業を行うというやり方は、「九段第 3 合同庁舎整備事業」で千代田区と国が行っているものがある。しかし、これとの最大の違いは九段の事例が、一つの建物に対して二つの行政主体が入り込むというものであったのに対し、本件は「複数の広域にわたる建築・工作物」を「一体として」国と市が建設し、管理するという点である。こういった事業に前例は無く、その分注目も集めやすい。このような事業には補助金等もつきやすく、資金調達リスクが軽減されることが見込まれる。

メリット スーパー堤防上を「一体として」開発することが可能になる

スーパー堤防は防災の為の設備であると同時に、その上面の土地について利用が可能になることが大きな特徴になっている。この地域を「佐原広域交流拠点」として位置づけ、開発する際に、国の事業と市の事業とを分割するのではなく、一つのまとまりとして捉えることがメリットをもつことは十分考えられる。また国の施設の維持管理についても佐原市が行う予定である為、一つの SPC と契約することはそれなりに合理的であるといえる。

デメリット 政府調達協定その他に縛られる（公募型プロポーザルが使用不能）

国と一体で契約をするということは、国の契約に関する規定に佐原市も縛られることになる。具体的には、地方公共団体には認められている公募型プロポーザル方式を使うことができなくなり、総合評価一般競争入札で行わざるを得なくなる。地域の声を事業に反映させるという意味では、プロポーザルをしてきた企業との協議を行いながら事業を作っていく公募型プロポーザル方式のほうが優れていると考えられる。さらに、国と市で併せて 25 億円程度の事業規模になることが見込まれている為、政府調達（WTO）協定にかかることになる。これにより、特に応募事業者の地域限定などをかけることが明確な違反になり、不可能になる。また、応募資料作成には大きなコストがかかるため、その作成費用について一部を支払うことによって応募企業数を確保するというやり方も地方公共団体なら可能¹なのだが（コンペ料）、国の基準ではそれを行うことができない。

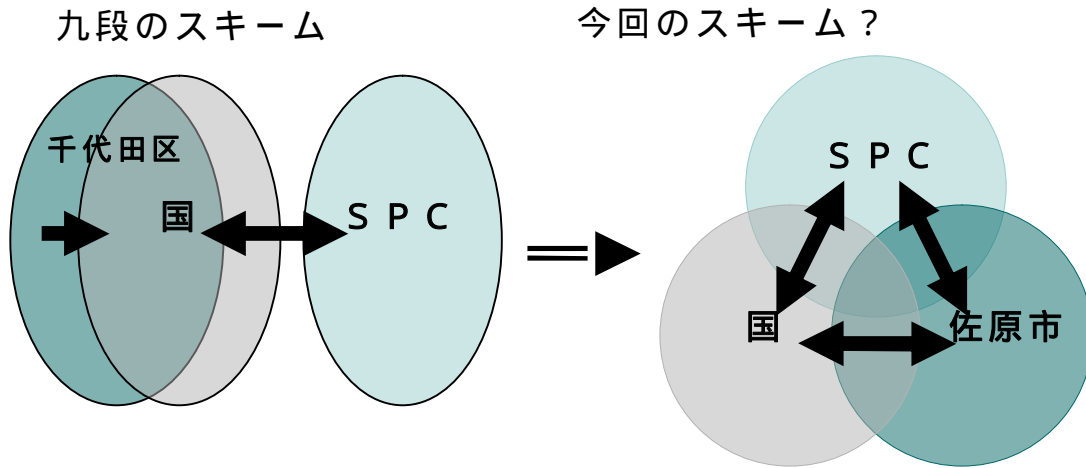
デメリット 契約の方式に工夫が必要（国 佐原市 SPC）

最終的な施設維持管理は佐原が国からの委託を受けて行うことになるため、契約の段階で国に完全に投げてしまうと、佐原市のこの事業に関するスタンスがきちんと反映されない可能性がある。この点で九段合同庁舎のスキームと今回のスキームは異なるのではないだろうか（下図 2）。図のような前例の全く無い関係を一本の契約の中で反映させていく為には相当程度の工夫が必

¹「地方公共団体における P F I 事業について（平成 12 年 3 月 29 日自治事務次官通知）」において、「一定のコンペ料等を支払うことを妨げるものでない」と記されている

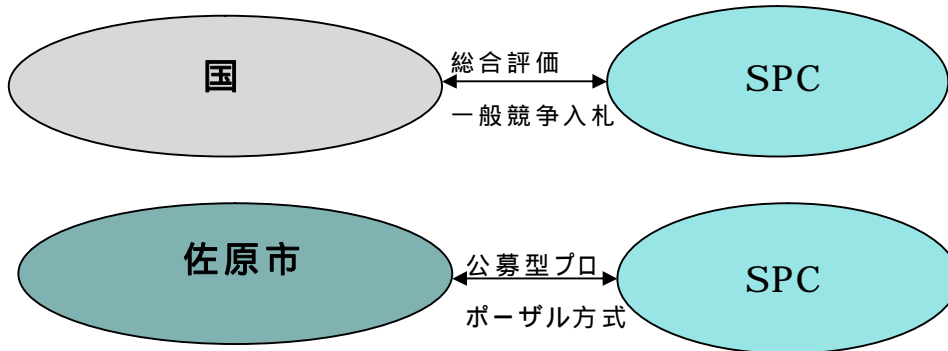
要であり、この事業の成功を左右するポイントになると考えられる。

図 2 契約関係のイメージ



2) 国と佐原が個別に P F I を行う場合 (下図 3)

図 3 個別に P F I を行う場合のイメージ



メリット 優先交渉権者の決定段階で、修正条件等を含めた条件の確定ができる。

いわゆる公募型プロボーザル方式を使うことができるようになり、優先交渉者を決める段階において修正条件を含めるなど、柔軟な契約を結ぶことが可能になる。一般競争入札を行った場合には、事業契約締結「後」に条件を協議することになるが、この場合の交渉権は業者のほうに移っていることがほとんどであるため、発注者側が有利に条件交渉を進めることが難しくなる。この点で、公募型プロボーザルのほうが特に発注者側の契約に関するリスクは少ないと考えられる。

メリット 契約が明解になる

「三者間の契約一本」よりも「二者間の契約二本」のほうが契約のあり方としては自然なため、主体間の調整に必要なコストが軽減される。

メリット 地域の声、アイデアを取り入れやすくなる

応募者とやり取りを行うことで契約内容を詰めていく公募型プロポーザル方式は、「地域の声、アイデアに根ざした開発をする」という観点から言えば、より厳格な公正さが求められる国の基準で行う総合評価一般競争入札よりも優れているといえる。地域にとっての意義を求めるのであれば、こちらのほうが有利である。

デメリット 一体性が損なわれる可能性がある

佐原市が契約する SPC と、国が契約する SPC が同じになるとは限らず、必ずしも綺麗に連続した開発が行われるわけではないというリスクが生じる。

デメリット 佐原市で行う事務作業量が増える

国に任せることのできる事務の部分もすべて佐原市が自前で補わなければならない為、まだノウハウの蓄積されていない現段階ではかなりの困難を伴うことが予想される。

デメリット 手続きの公正性や説明責任が問われる

メリット と裏腹の関係にあるが、最終的には随意契約によって契約がなされる為、ともするとブラックボックスの中で決定が行われているような印象を与えかねない。それを回避すべく、一般競争入札方式以上に細心の注意を払わなければならない。しかし、これは国民の税金で公共事業を行う以上当然に求められる条件であり、公募型だから特別に生じてくるデメリットであると捉えることには疑問がある。

3) 両スキームのメリット・デメリットの比較

佐原市の行う事業を国の事業から分離して単独で公募型プロポーザル方式によ

る PFI を行った場合と共同で総合評価一般競争入札を行った場合とではどちらが有利であろうか？

まず単独で行う場合のデメリット 「一体性の欠落」を克服する為には、公募型プロポーザル方式における随意契約のメリットを最大限に引き出すことが必要になる。事業契約締結「前」にこの地域の持つ意味についての十二分な説明とバーゲニングを行うことで、SPC との「一体性」概念の共有を目指すのである。また、「おかみさん会」など、地域の声を現場で拾い上げながらコツコツと作り上げることで、地域住民の連帯感を高めることは、事業のハード面だけではないソフト面での一体感を醸成する効果を持つ。その過程を通じて観光客だけではなく地元住民にも利用してもらおうことができるような施設になれば、形だけ統一された SPC が行う事業よりも有効な、面的広がりのある事業になるのではないだろうか。

また、デメリット で上がっている事務作業量の増加については、確かに現実的にはかなり厳しいものがある。だがその一方で、自前で PFI の準備を行うことが市の職員の経験に繋がっていき、次回以後の PFI 事業もスムーズになるという風に逆手に取ることもできなくはない。特に地方分権を現実のものとするためには、国への依存からの脱却が必要であり、真に効率性を求めるためには単純な箱モノ事業からの脱却が必要であると指摘されているからである。

しかしながら、今回は佐原市が行う初めての PFI 事業であり、全くのゼロからの立ち上げで行こうとするよりは、国と共同で PFI をまず行って、以降の PFI 事業につなげて行くということも十分に合理性を持つと考える。つまり、重要なのは国の資源に頼ろうとするのではなく、後々のことも視野に入れながらあくまで佐原市として、主体的に事業を進めていくということではないだろうか。

地域の声を反映させることができるのは国ではなく、佐原市なのであり、昨今の地方分権の流れからいってもこの事業が佐原市にもたらす意味は非常に大きい。

2 - 2 佐原市からの質問に対する回答

以後では特にこのような佐原市の取り組みにあたり、国と一体で PFI 事業を行うことを前提として現場である佐原市から頂いた問題は次の通りである。

『SPCの公募にあたり、

1. 本地域が佐原のまちづくりで持つ意味をどのように要求水準書に明記していったらよいか。
2. 多くの課題を明記することがSPCの参入を狭めることにならないか。』

この質問二点への回答を主な先行事例の検討を行いながら試みることにする。

1) 「地域が持つ意味」の事業への反映

PFI事業を行う地方自治体にとって、その事業が当該地域にとってどれだけのメリットがあるかが最大の関心事になることは当然のことである。だが、その一方で発注に関しては法律で様々な制約がかかることになり、そこに緊張関係が生じてくる。再三指摘してきたことだが、佐原市は国と共同発注することで、国の基準で事業を設計しなければならなくなる。これは前例のない全く新しい事業形態になるので、手探りの部分はあるのだが、従来行われてきた地方自治体の先行事例を検討すると、地域の活性化を実現する為に自治体が行った幾つかの方策が浮かび上がってくる。

まず、当該地域での実績を「入札の資格要件」とした例として山陽町新型ケアハウス整備事業¹がある。入札資格に「その代表事業者は、高齢者介護サービス事業の運営実績を山口県内で有する介護事業者であることを要する。」と地域性の要件は「不可欠」だとして入札を制限している。これによって、地域に密着した介護サービスが提供される、とする。確かに地域の事情を良く知っている業者が代表事業者となることでサービスの質が向上することは有りうるが、効率性を大きくゆがめることがないように配慮することも必要となろう。

そこまで地域性を厳格な要件としてはいないが、四日市市立小中学校整備事業²や指宿地域交流館整備事業³など、定性的な評価の項目の中に組み込んで地域への

¹ 平成17年3月、小野田市と合併。山陽小野田市となる。事業ホームページ
<http://snwgwww2.townnet.pref.yamaguchi.jp/sanyo/cgi-bin/pfi/m-pfi.htm>

² 「地元企業との協力や雇用、資材調達など、地域の活性化等に配慮した提案がされているか」が第一次審査において10/100の重み付けで評価されている。事業ホームページ

<http://www.city.yokkaichi.mie.jp/schoolpfi/index.html>

³ 平成18年1月山川町、開聞町と合併。「地元企業の活用を考慮しているか、職員等の雇用に関して地元で配慮しているか」が、定性的な評価基準の内5/100の重み付けで評価されている。事業ホームページ（合併に伴い工事中）

http://www8.cao.go.jp/pfi/tebiki/jirei/jirei18_01.html

配慮を入札企業に要請しているものもある。

だが、その一方で明確な形で地域への配慮に関する誘導は成されていないくても、SPCの代表企業に地元企業が選出されている例がある（松森工場関連市民利用施設事業¹）。この事業では、代表企業のみならず、SPCを構成している企業の多く（構成企業10社中、6社）も県内に本社を持つ地元企業であり、地元の企業を上手に組み込むことによって実際に他にはない効率性が生まれてくる可能性も否定できない²。

さて、国と地方公共団体が共同でPFIを行う事業スキームでは、前述したように地域性の要件に関して厳しい制約がかかってくることとなる。WTO（政府調達）協定によって所在地に関する資格を入れ込むことはできない。また、会計法によって透明性や公正性の要請は強くなっていく。このような条件では、資格要件の中に地域性を組み込めないのはもちろんのこと、評価項目の中に加えて配慮を促すということもかなりグレーな部分を含んでしまうことに留意が必要である。不透明な基準や評価方法は後の訴訟の原因となる³。

そこで、今回佐原市の意向を条約や法令の枠からはみ出ることなく、この公共事業の地域における役割を企業に伝えていくために、「事業目的」を利用して、入念にアピールしていくことが適当ではないかと考える。

「事業目的」を入札広告や要求水準書等によって書かなければならないのはなぜだろうか。内閣府のPFIガイドライン（1-2事業趣旨の尊重）によれば「選定事業者は、選定事業の公共性を十分理解し、選定事業の実施にあたりかかる趣旨を尊重すること、及び管理者等は、選定事業が民間事業者たる選定事業者によって実施されることを十分理解しかかる趣旨を尊重することが、確認のために規定される。」とある。

募集内容に関する公共施設等の管理者等の意図が応募者に的確に伝わるように、募集に当たっては、契約書案を添付すること又は入札説明書等において契約条件の基本的な考え方を**できる限り具体的に**示すことが求められているのである。この考え方に従えば、この事業が「佐原の街づくりで持つ意味」についてここで書

¹ 事業ホームページ <http://www.city.sendai.jp/kankyoushisetu/pfi/index.html>

² しかし、2005年8月に発生した宮城地震で、プールの天井が剥がれ落ち、負傷者35名、入院3名を出す事故が発生している。

³ 訴訟に発展すると、事業計画が阻害されてしまうことがある。2003年5月、衆議院赤坂議員宿舎のPFI事業に関し、森ビルが国を相手に行政訴訟を起こした。

くことには合理性があり、過不足なく全てを書き込んでおけば事業者もそれを尊重することが期待される。

よって、1)への回答として、要求水準書等の冒頭に置かれることになる「事業目的」の案について以下で検討する。

2) 要求水準書における事業目的「案」(添付資料 参照)

この要求水準書は、佐原市の考える「川の駅」に近い、道の駅事業であり、地域の交流の活性化を狙った事業であることから、前出の指宿地域交流館整備事業における事業目的の部分を下敷きで作成したものである。ポイントは、

- A、本宿耕地地区だけでなく、他の地区とのつながりをアピールした点
- B、スーパー堤防の上の一体性を強調して地域の戦略を反映させようとした点
- C、事業の範囲を明確にし、PFI という形式で事業を行う明確な理由を打ち出した点
- D、地域活性化を狙うという目的もかなりの程度組み込んでいる点
- E、最後に具体性を持たせてSPCに事業全体のイメージを掴ませようとした点

にある。これによって文字の上では本地域が佐原の街づくりで持つ意味が明記されていると考えるが、これをSPCに正確に伝える為には説明会等においても何らかの工夫が(可能であるならば)必要になると思われる。

3) 企業参入の促進・競争の活性化

一般的に言えば、SPCに対する要求が多くなればなるほど、資料作成や検討のためにSPCが払う費用は上昇することが予想され、参入できる企業の数は減少することになる。また、PFIの本来の目的である民間企業のノウハウを発揮する場が小さくなることから、企業側のメリットが失われてしまう。だからといって、公平性、透明性の原則に照らせば、要求水準書等に書かれていない条件について後から持ち出すことは許されないことに注意が必要である。

さらに、国と共同でPFIを行うことになることから、会計法の適用がある。会計法によれば、一般競争入札の原則がかかり、「資格要件として資金調達に関

する能力、長期間のリスク管理能力やマネジメント能力等の要件を含め、一般競争参加者の資格要件及び審査基準を適切に設定すること」も必要となる。具体的には、類似の事業における実績をポイントとしてカウントし、ある程度のポイントをそれ以前に取得している企業しか入札に参加できないようなハードルを設定するということである。これを高く設定すると、経験において劣る中小の企業は入札に参加すらできないということにもなりうる。ただし、ガイドラインにおいて「意欲のある民間事業者の参加機会を制限しないために、資格要件として応募者のPFI実績を過度に評価しない工夫も当面必要。」となっているため、柔軟な対応は可能である。

現在までのPFI案件の民間事業者は大手ゼネコンを中心としたコンソーシアムが目立つ。事業提案に多大な労力とコストがかかるため、資金力があり、ノウハウを蓄積した大企業が比較的優位になりやすい。ただ、大手企業による「実績づくりを目的とした受注は一段落し、選別受注の動きが強まっている」という見方が強まっている。

では今後、地方自治体で更なる増加が予想される地域のPFI事業で、だれが受け皿となるのであろうか。ここにきて、意欲的な地場の中小建設業が、その受け皿として名乗りを上げるケースが目立っている。そのような中小企業の意欲を汲み取れる事業計画が立てられるかどうかは佐原市の真摯な取り組みにかかっている。

一方、資料作成のコストを削減するという意味では前出の「四日市市立小中学校施設整備事業」において、第一次審査を通過した第二次審査の落選者には提案報奨金として各々200万円を支払っている。しかし、前に述べたように国と共同で事業を行う場合にはコンペ料の支払いはできない。

PFI事業においては、SPCが作成する提案書は膨大なものになることが予想されるが、提出を求める様式その他が何を評価する目的であるかをきちんと共有することが必要だと考える。不明確なままだと、とりあえず資料は多いほうが良いと考えてしまい、その無駄が企業と自治体双方にとってのコストとなる。

以上より、現在のスキームの中で考えられる最善の方策は「求める課題についてはもらさず要求水準書に明記しつつ、意欲のある中小企業も入札に参加できる事業計画を立て、提出を求める資料に関してはその資料が何を評価

するためのものをきちんと説明し、意識の共有を図ること」である。

4) 小括

今回の佐原市から頂いた課題に対する検討では、「本地域が佐原のまちづくりに持つ意味」を丁寧に事業目的に書き込むことが最適、という結論に至った。過去のPFI事例を見てもこれほど具体的に書き込まれた長文の事業目的は他にないが、この事業が国と地方公共団体が共同で広域にわたって複数の建物を一括して整備・維持・管理を行う初めての事例であるということを勘案すれば、この程度の書き込みは適切な量であるとも言える。最終的に佐原市がSPCと契約を結び計画を実施するにあたり、地域の住民を含めた「三人四脚」でこの地域をどのように作り上げていくのかを示す羅針盤となるのがこの事業目的である。本稿が、このPFI事業による佐原市の更なる活性化に多少なりとも資することができれば幸いである。

〔参考文献〕

井熊 均、決定版 自治体 PFI プロジェクトの実務、東洋経済新報社、2003 年
碓井 光明、公共契約法精義、信山社、2005 年
加藤 一郎、公共事業と地方分権、日本経済評論社、1998 年
連載記事 検証日本版 P F I - 導入から発展への課題 日刊建設工業新聞 2003 年
10 月

〔参考HP〕

内閣府 P F I 事業ホームページ



添付資料 佐原市「事業目的」案

本事業は、「小野川周辺地区」「JR 佐原駅周辺地区」「本宿耕地地区」により構成される複合的な整備事業である「佐原市中心市街地活性化事業」の一環として、観光客誘致による佐原全体の活性化を目的として実施するものである。本宿耕地地区におけるスーパー堤防上地区の活用は、佐原市中心市街地活性化事業を中核とする地域の発展にとって非常に重要であり、本事業に関する企画の立案に際しては、上に示した地域開発計画全体を勘案しつつ、地域にとって、有効な開発計画を作成する必要がある。

本事業の具体的な内容は、国土交通省と佐原市が設置・管理する佐原広域交流拠点内において、佐原市の新たな玄関口、さらには広域観光及び商業の拠点として、

利根川下流域に関する資料情報の一括管理，提供を行い、地域住民及び一般観光客に地域社会と利根川の関係をわかりやすく展示することにより、利根川に関する学習・研究の支援、地域間の連携、利根川を生かした観光振興を図る施設としても位置付けられる「**河川資料館**」

護岸整備や航路浚渫などを通じて佐原広域交流拠点と小野川沿いの観光地を結びつけるとともに、佐原再生の起爆剤である舟運復活の拠点となる「**佐原湊**」

利根川の雄大な水辺景観，自然環境を生かし，カヌーやボート水上バイク等，アクティブな水辺レクリエーションと利根川に関する学習の拠点となる「**水辺交流館**」

休憩，特産物の物販，地域情報発信等を通じて，佐原の新たな魅力を引き出し，首都圏・新東京国際空港からの交流人口を惹きつけるとともに，佐原市民もこれらの施設を通じて相互の交流を深



めていく拠点としての機能を持った「**地域交流館**」

の諸施設を、民間事業者のノウハウを十分活用して、佐原市中心市街地の活性化という目標を最大限に達成するべく、魅力的な集客力のある施設として整備することである。また、市が設置・管理を行う「地域交流館」「水辺交流館」及び国土交通省が設置し、市が受託して管理を行う「利根川下流河川資料館」の維持管理業務についても民間事業者の事業範囲とすることにより、佐原広域交流拠点全体の一体的・効率的な管理と運営を行い、施設利用者に対する公共サービスの向上を期待するものである。以上の内容により、市は本事業の実施にあたり、地域産業の振興、地域の雇用拡大等、地域の活性化に貢献・寄与することを目指す。

なお、地域交流施設は、佐原市民や市外からのさまざまな訪問客など幅広い施設利用者に供するため、以下の機能を持った施設を想定している。

- (1) 高齢者や障害者、海外からの観光客等をはじめとする、あらゆる施設利用者が快適に安心して利用できる施設
- (2) 地域の特産品や地場で生産された生鮮品（農林水産物等）を展示販売することによって商工業，農林水産業の振興を図り，あわせて，生産者の生きがい作りにも寄与する施設
- (3) 本市の宿泊案内，観光地情報，イベント情報等を広域的に紹介するナビゲーション的役割を担う施設
- (4) 民間事業者のノウハウや創意工夫が発揮される自由提案に基づく業務を含んだ，河川公園の便益及び休養施設の機能を有する施設
- (5) 省エネルギー，省資源に十分配慮するとともに，ライフサイクルコストの削減を考慮した施設。

国・自治体共同発注の法的正当性と財政措置に関する考察

(担当：松原 義明)

1. PFI 導入の意義

2000年4月より、本格的に実施されることとなった日本におけるPFIでは、その意義について以下のように捉えられている¹。

- ・ 国民に対して低廉かつ良質な公共サービスが提供されること
- ・ 公共サービスの提供における行政の関わり方が改革されること
- ・ 民間の事業機会を創出することを通じて経済の活性化に資すること

これら3点から以下のことが推察される。すなわち日本におけるPFIでは、公共の領域とされていた分野に対して、積極的に民間資本を投入することにより、従来とは異なる効率的で効果的な公共サービスの提供が行われることを目的としている。しかしながら、発注方式の観点から見るとPFIは、従来の入札形式である一般競争入札方式を取ることが求められている。このため、PFI方式での事業実施にあたっては、従来の一般競争入札制度と同等の公正さを維持するため、以下のような原則・主義の遵守が求められる。それは、公共性原則、民間経営資源活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則の5原則であり、また民間事業者との契約に際しては、客観主義、契約主義、独立主義の3主義の遵守が肝要である²。このように、PFI事業を実施するにあたっては、民間資本の効率的な活用のために、公正な制度運用が求められており、このことはとりもなおさず関連法制の遵守という基本的な原則へとつながるものである。

次に、その実施状況で見た場合、2000年4月に本格的に運用されてから現在までに実施・計画されているPFIの件数は、227件に上る³。注目すべきは、そのうちの7割強を占める171件が地方公共団体の手によって実施・計画されている点である。国が主体となっているPFI事業は29件であるから、地方公共団体によるものが極めて多いことがわかる。このような背景としては、国における公共事業が、ダム建設や高速道路の建設、空港の整備といった大型事業が中心であり、民間資本とい

¹ 内閣府PFIホームページ「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(http://www8.cao.go.jp/pfi/kihon_houshin.html)より抜粋。

² 同上。これら5原則・3主義もホームページより抜粋。

³ 同上。(<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai6.html>) 2006年1月16日現在のもの。

う（国と比べて）限られた資本では、その事業運営に限界があることが大きな要因であると考えられる。

これに加え、PFI が地方において積極的に活用されている理由としては、PFI の第 4 の意義ともいえる資金調達の多様化、費用負担の平準化が図られる点があると考えられる。これは、PFI 方式による事業運営の手法が従来型の（世間一般に認知されるところの）いわゆる“公共事業”における事業運営の手法と異なることが影響している。

PFI 方式による事業運営では、民間事業者等が中心となって設立された SPC（Special Purpose Company）が事業主体となる。この SPC が中心となって、当該事業における施設の建設から運営まで幅広く執り行うのが PFI 方式の特徴であるといえる。従来型の公共事業では、施設の建設および施設の管理・運営ごとに対象業者を自治体が選定しており、当該事業の一体的運営には自ずと限界が生じた。また、この一体的運営は事業の効率化を図ると同時に、総費用の抑制にもつながる。

この他に、SPC の中心的な役割として、資金調達があげられる。SPC は、国や自治体から支払われる補助金や一般財源を調達源とするばかりでなく、都市銀行や地方銀行といった民間金融業者からの融資等も活用する。PFI とは、こうした民間金融業者を中心とした民間資本からの資金調達が可能となることが主目的であるともいえる。一方、従来型の公共事業では、発注主体側である国・自治体が施設の建設や管理・運営を行う民間業者に対して、直接必要な費用を払っており、この際、自治体側は、資金調達的手段として、国からの補助金や自治体自身による起債にその多くを依存していたのである。したがって、PFI 方式において、SPC を中心とした民間からの資金調達が図られることは、従来のように補助金や起債を中心とした資金調達とは異なり、引いては、資金調達リスクの分散が図られることとなる。

こうした資金調達の多様化に加えて重要となるのが、次に挙げる SPC と発注主体側との契約方式である。SPC と発注主体側との契約は、基本的に長期の契約であり、その間の支払いは SPC が行ったサービスに対する対価として支払われることとなる。重要なのは、このサービス対価に、施設の建設費用等も含まれる点である。つまり、従来 of 公共事業のように、建設費用は施設が建設された時点で業者側に一括して支払われるのではなく、契約期間中に分割して支払われることになる¹。これにより、発注主体側は費用負担の平準化が可能となる。

このように、PFI 事業の意義としては、民間資本の活用による効率的で効果的な

¹ 契約によっては、施設完成時に建設費用の一部を支払う場合も存在する。詳しい事例は後述。

公共施設の建設、運営・管理が行われることにある。このような事業を推進する上での担保となるのが、公正な選定プロセスを通じた民間事業者の選定である。前述のように、PFI 方式による事業運営では、その発注形態は一般競争入札の一つに過ぎない。したがって、従来の公共事業と同様、事業者の選定に際しては、法令、施行令に定められた公正なプロセスに基づいて行われる必要がある。しかしながら、PFI における選定プロセスは、発注側、受注側双方にとって大変複雑なもので、双方が PFI 方式に不慣れである場合、正当な手続きの規定から逸脱する可能性も考えられる。また、従来の公共事業における選定プロセスと比べ、発注側・受注側双方の接触の機会が多いため、外部の人々や選定に外れた民間事業者からは、不公正な選定であるといった疑念を生じさせやすい。したがって、法令の遵守は、公正な選定プロセスの確保と外部に対する説明責任の必要性といった観点から必須のものなのである。

また発注主体側にとっては、公共事業に対する資金調達の多様化と費用負担の平準化という効果をもたらされることになる。このような効果は、近年財政事情が芳しくない多くの地方公共団体にとっては大きなメリットになると考えられる。しかしながら、PFI 事業においても従来の発注方式同様、そこで求められているのは、効率的で効果的な公共施設の建設・運営であり、これは、とりもなおさず事業運営に必要な資金を効果的に調達し、効率的に活用することである。資金調達の際には、こうした PFI の意義について、常に意識しておく必要があると思われる。

2．佐原市における PFI 事業の概要

現在、佐原市において計画されている PFI 事業は、市が主体となって進めているまちづくり事業、「佐原広域交流拠点基本構想」に含まれているものである。この構想では、市の本宿耕地地区と呼ばれる利根川流域沿いの地域において国、県、市の三者が協力して様々な事業を行うことが想定されている。この時、基本となるのが、国が中心となって進められている「本宿耕地地区高規格堤防（スーパー堤防）整備事業」である。このスーパー堤防上には、治水・防水施設や観光振興のための施設等の建設が予定されている。こうした施設の建設・運営を一体的に行うことを目的として、PFI 方式による事業運営が想定されているのである。具体的に、PFI 方式による建設・運営が予定されているものとしては、治水・防水事業の一環である利根川下流河川資料館とその周辺設備、観光事業の一環である地域交流館（道の駅）、水辺交流館および佐原湊と呼ばれる河川敷部一帯の整備事業がある。

こうした佐原市の PFI 事業において、特記すべき特徴として以下のものがある。

この事業においては、国もしくは市が単独の事業主体となるのではなく、国及び市の二者が共同の事業主体となって進められている点である。このため、各施設の名目的な管理責任者が異なってくる。例えば、防水事業として建設される設備等は基本的に国が管轄することとなっており、これには、利根川下流河川資料館等が含まれる。また、観光事業として予定されている地域交流館や水辺交流館、佐原湊などは、佐原市による管轄となっている。したがって、従来の公共事業の方式に基づけば、これら施設は別々の発注主体により個別に発注され、建設が進められたであろう。しかしながら、佐原市におけるこの事業においては、これらスーパー堤防上に建設が予定される施設を一体的に管理・運営することが想定されている。このため、各施設を個別に発注することは不可能であり、代わりに国と佐原市が共同の発注主体となり、SPC との間で契約を結ぶ PFI 方式が選択されることとなる。

しかしながら、このような国と市が共同発注主体として PFI 事業を推進した例は過去に存在しない¹。したがって、当該事業を検討するにあたっては、一からの制度設計が求められており、また実施にあたっての法的正当性を検討する必要性が生じる。法的正当性の検討とは、そもそも国と市が共同発注主体となる場合に従来の法制に照らして、何らかの問題が生じないかの確認である。

次に、こうした施設を建設するにあたっての資金調達方法の問題がある。PFI 事業では、基本的に民間資本の活用が第一義として考えられる。しかしながら、近年ますます悪化する地方自治体の財政事情等を考慮し、PFI 事業を実施するに当たっても、地方自治体に対して様々な財政措置が施されている。財政措置の適用は、資金調達方法を多様化することにつながり、PFI 事業の実効性を高める役割を果たすことにつながると考えられる²。したがって、佐原市における PFI 事業を検討する際にも、資金調達の有効な一方策として財政措置の適用について検討することが重要であると思われる。

上記の二つの観点より、以下では、国・市共同発注主体で PFI 事業を行う場合の法的正当性について、PFI 事業における財政措置の適用に関してそれぞれ検討していくこととする。

3 . 国・自治体共同発注による PFI 事業

¹ 国と市共同の PFI 事業としては、「九段第三合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業」が存在するが契約形態が本事例で想定するものとは異なる。詳しくは後述。

² 例えば、起債による資金調達を実施することを決めた PFI 事業の場合、金利面で優遇されることで、SPC は民間金融機関からの融資において有利となるといった効果がある。

3. 1. 共同発注の意義（佐原の事例から）

共同発注の法的正当性を考える前に、なぜ今回の事例では、国と市が共同発注主体としてPFI事業を執り行う必要があるのか考える必要がある。なぜなら、国と自治体が共同で行ったPFI事業としては、「九段第三合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業」(以下、九段合同庁舎整備事業)があるが、今回の佐原市における事業計画では、これとは別個の事業形態を考える必要があるからである。

九段合同庁舎整備事業では、まず国と千代田区の間において受託契約が結ばれており、その後、国と民間事業者との間で契約を結ぶこととなっている¹。このような形態をとった背景には、以下のような経緯が大きく影響しているように思われる。まず、重要となってくるのは、この事業が本来は、国による単独事業として計画されていた点にある。経緯を見ていくと、平成13年4月、国が九段合同庁舎の建設をPFI方式で行うことを検討し、その後の8月、整備計画として正式に発表される。これに対して、千代田区側は、以前から計画していた区役所の移転計画に伴い、共同での整備を要望したものである²。このため、用地取得等に関しても国側が中心となって進められてきた経緯があり、事業におけるかなりの部分を国に依存した形で進められてきたものであるといえる。しかしながら、契約に際しては、国と民間事業者間が中心となって執り行い、その後、千代田区が契約を結ぶため、契約の形態としては非常にわかりやすいものであり、法的にもなんら問題はない。

このように、九段合同庁舎整備事業においては、国が中心となって進められるような事業形態としたため、法的にもなんら問題なく進められることとなった。このように、民間事業者との契約主体を単一としたほうが、契約に際して何ら支障が無いように思われる。また、国との合同事業である点から、国が発注主体として契約を執り行うことで、会計基準等の面からも合理的であるように思われる。しかしながら、佐原市におけるPFI事業では、以下のような観点から、このような方式を選択することは困難となっている。

それは、管理委託の問題である。今回計画されている佐原市のものでは、施設の建設に関しては、国と市側が一体となって行うものであるが、施設の建設完了後、国側が佐原市に施設の管理・運営を委託して行うことが計画されている³。これは、効率性の観点から、PFI事業の対象となる河川資料館、地域交流館および水辺交流

¹ 「九段第三合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業 実施方針」より。(国土交通省関東地方整備局ホームページ
<http://www.ktr.mlit.go.jp/kyoku/eizen/pfi/kudan3/jissi/jissi.htm>)

² 同上。

³ 佐原市「佐原広域交流拠点基本構想について」より。

館が一体の施設として運用されることが計画されているからである。したがって、九段合同庁舎整備事業の事例とは異なり、施設建設後の実質的な管理主体である佐原市が国と共同発注主体として、入札公告の段階から契約主体となる必要があると思われる。このため、前例が無い形式ではあるが、国・佐原市の共同発注という形での事業形態が望ましいといえる。

3.2. 共同発注の法的正当性

次に、共同発注の法的正当性について検討していきたい。ここで、重要となるのは、PFI方式による事業運営を行う際に関連してくる様々な法令群である。具体的には、会計法、予算決算および会計令（以下、予決令）、地方自治法、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）といった法令が関係することとなる¹。PFI事業を実施するにあたっては、これら法令が定めるところの範囲内で行われる必要があることは言うまでも無い。特に、重要となるのは、会計法の第29条において定められた「契約」の条項である。これは、国の入札制度全般の根拠となるものであり、PFI事業もこの「契約」の条項の下、実施されなければならないものである。したがって、以下では、会計法上に定められた「契約」について、その概念から検討していく。次に、地方公共団体が入札を行う際に根拠となる法令である「地方自治法」の「契約」に関しても同様に検討していくこととする。そして、入札制度の詳細について定められた予決令、PFI事業を行う上での根幹となるPFI法についてもそれぞれ検討することで、共同発注によるPFI事業の実施の法的正当性について論じていくこととする。

会計法上の「契約」は、「一定の法律効果の発生を目的とする二以上の相対立する当事者の意思の合致により成立する法律行為」²とされている。そして行為の性質上、国の行う契約としては、私法上の契約および公法上の契約が存在する。私法上の契約では、当事者間の立場は対等なものとされる。こうした私法上の契約に基づき、規定されているものが会計法第四章の「契約」である。このとき、私法上の契約であることから、近代私法の三原則である「契約自由の原則」が該当する。

「契約自由の原則」とは、その契約の相手方、内容、方式を当事者間で自由に選べるというものである。当然ながら、この原則がそのまま国と民間との契約において適用されるわけではないが、会計法上の契約とはこうした原理原則に立って行われることを念頭に置かれているのである。したがって、会計法には三者契約を明文

¹ この他にも様々な法令が関係するが、ここでは特に重要なもののみ掲げた。

² 細溝清史編「最新 会計法精解 増補版」、第六章「契約」p.383より

では認めていないが、先に述べた会計法上の契約の原則に鑑みれば、特にこれを禁止している趣旨とは解し得ず、地方自治体を含めた三者間での契約となっても、会計法上の制約が生じることはないと考えられる。

続いて、地方自治法における契約に関しても、上記と同様の解釈が成り立つ。当該箇所としては、地方自治法第9章「財務」、第6節「契約」がある。ここでも、重要となるのは、契約という行為が「売買、貸借、請負その他」であり、普通地方公共団体が私人と対等の地位において締結する私法上の契約であるとされている点である¹。これは、「普通地方公共団体」の箇所を「国」に置き換えれば、そのまま会計法上の契約とほぼ同一のものとなる。したがって、「契約自由の原則」についても同様に該当するものである。したがって、国・地方・民間という三者による契約に際してもこれを制約するものではないといえる。

こうした観点より、入札における契約行為、ひいてはPFI事業における契約行為においては、国や地方公共団体といった発注主体と民間事業者といった受注主体は、原理的には対等の立場にあるものと考えられる。また、契約行為というものが相対立する“二以上”の当事者間でなされるものである点、「契約自由の原則」に伴い、どのような契約を当事者間で結ぶかという「方式の自由」が成立する点から、原則的に国、佐原市、そして民間事業主体であるSPCの三者が対等に契約を結ぶことは可能であると考えられる。このように、会計法および地方自治法が定める契約行為について検討した結果からは、国と地方自治体が共同発注主体となることに関しては、これを制約することはないと考えられる。

最後に、関連が深いものとして考えられるのが、PFI法である。PFI法とは、文字通りPFIを運用するに際しての細目について定められたものである。ここで、重要となってくるのは、第二条の「定義」に関する事項である。ここの第二条の3において「公共施設等の管理者」として、以下のように定められている²。

この法律において「公共施設等の管理者等」とは、次の各号に掲げる者をいう。

- 一 公共施設等の管理者である各省各庁の長（衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長及び大臣をいう。以下同じ。）又は特定事業を所管する大臣
- 二 公共施設等の管理者である地方公共団体の長又は特定事業を実施しようとする地方公共団体の長

¹ 松本英昭「新版 逐条地方自治法 <第二次改訂版>」、第9章「財務」p.758より

² 「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」内閣府PFIホームページより（<http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>）

三 公共施設等の整備等を行う独立行政法人、特殊法人その他の公共法人(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施行する組合を含む。以下「公共法人」という。)

このように、一では国、二では地方自治体、三ではその他法人等をそれぞれ「公共施設等の管理者」として定めている。今回の事例に該当するような一及び二の両方を満たす場合についての規定は存在しないが、特にこれを禁止する趣旨であると解せない。したがって、国および地方自治体が共同で公共施設等の管理者となることに関して、これを制約するとは思われない。

以上より、会計法・地方自治法上の「契約」に関する事項及びPFI法に関する規定を検討した結果、国・自治体が共同発注主体となることに関して、法的にこれを制約するものではないと考えられる。会計法、地方自治法での「契約」は私法上の契約であり、両法はそれぞれ個別に、契約に関して規定している。したがって、国および自治体双方と民間事業者が契約を結ぶような今回の事例について想定されていないものの、今回の事例のような共同発注に関して、法律上の齟齬や矛盾点が生じるものではない。次に、PFI法において「公共施設等の管理者」として三つの主体が想定されているわけであるが、この三者の関係性に関して、国が地方自治体よりも優位に立つといった力関係が成り立つことは考えにくい。これは、PFIが一般競争入札の一形態であり、会計法、地方自治法の契約と同様の概念を内包していることが前提となっているように思われるからである。以上より、国・地方の共同発注は法的に制約を受けるものではなく、共同発注に際しての法的な正当性も確保されているものと考えられる。

3.3. 留意点

このように、国と自治体が共同発注主体となることに関しては、なんら問題がないわけであるが、実際に適用するに際しては、以下の点に留意すべきである。

PFI事業においては、基本方針にも明記された五原則・三主義の遵守が求められている。中でも、重要となってくるのが公平性原則・透明性原則であると思われる。これらの原則は、民間事業者の選定に際して、公正な競争を担保するものであり、つまるところ発注主体側が選定段階において公平で透明な選定機会を保障することである。今回の事例では、国・地方が共同発注主体として契約を行う初めての事例となることが予想され、民間事業者側からは、その契約形態が大変複雑なものとして映るかもしれない。こうした事態に備えるために、国及び地方側はしっかりとし

た事業スキームを作成し、それを民間事業者に対してわかりやすく説明していくことが求められている。

入札においては、国と地方自治体では入札に際しての会計基準が異なる。混乱を避けるためにもこうした基準を統一する必要があるが、この時、地方のものに比べて、より厳しく規定されている国の会計基準に統一する必要があるように思われる。これは昨今、大型公共事業における入札において談合が発生していることと関連している。このように、国が関連する事業であることを配慮し、徹底した透明性・公平性の確保のための努力は、必須であると思われる。

次に、本 PFI 事業が実際に運用されることになれば、国・地方という異なる行政主体が共同で事業を管轄するという初の事例となる。これは、地方分権が声高に叫ばれる今日において、地方が国と対等の立場で事業を運営する能力を示す象徴的な事例となり、国・地方双方にとっても有益な事例となることが予想される。したがって、今後、このような国・地方共同形態による PFI 事業の運営が計画されることも考えられる。こうした点も踏まえて、本事業を運営する際には、入念な事業計画の下、慎重な実施が求められており、関係各所の一層の努力が期待されるものである。

4 . PFI における地方財政措置

4 . 1 . 地方財政措置の概要

PFI 事業における地方財政措置の適用に関しては、旧自治省による平成 12 年の通達である「地方公共団体における P F I 事業について」で詳しく定められている。この通達によれば、以下の要件を満たせば、財政措置を講じることが可能とされている¹。

要件

ア 当該施設の所有権が一定期間経過後に地方公共団体に移転（当該施設の整備後直ちに移転する場合を含む。）するもの又は P F I 契約が当該施設の耐用年数と同程度の期間継続するものであること。

イ 通常当該施設を地方公共団体が整備した場合に国庫補助負担制度がある事業については、P F I 事業で整備する場合にも同等の措置が講じられるものである

¹ 自治省「地方公共団体における P F I 事業について」
（http://www8.cao.go.jp/pfi/pdf/171003mha_r2.pdf）より。

こと。

アに関して、PFIの事業形式の中では、主にBTO(Build-Transfer-Own)、BOT(Build-Own-Transfer)、BOO(Build-Own-Operate)方式のものを想定していると思われる¹。これらの方式は、日本におけるPFI事業の大半を占めており、この要件が障壁となるようなケースは少ないように思われる。イに関しては、現行の国庫補助負担制度をPFI事業において適用する際の根拠を示したものであると思われる。

次に、こうした要件を満たした上で講じられる財政措置の内容は、以下のとおりである²。

財政措置の内容

ア 国庫補助負担金が支出される事業

当該国庫補助負担金の内容に応じて、地方公共団体が直接整備する場合と同等の地方債措置又は地方交付税措置を講じること。

イ 地方単独事業として実施されるPFI事業

地方公共団体が直接整備する場合に施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設については当該措置内容に準じて、そのような財政措置の仕組みがない施設（公共性が高く、かつ非収益的な施設で一定の要件を満たすものに限る。）については一定の範囲で、地方交付税措置を講じること。

このことから、PFI事業においては、一定の条件を満たせば、補助金、起債措置および地方交付税措置の適用が可能であることがわかる。

現在、PFI事業に活用できる補助金として各省庁が提示しているものとしては、62件存在する³。しかしながら、前述の3方式すべてに適用可能というわけではなく、大半のものは、BTO方式のみであるか、一定の条件を設けて、BOT方式に適用可能としている。これは、BTO方式の場合、補助対象が自治体となるためであり、BOT、BOO方式では民間事業者が対象となることが影響している。従来の公共事業

¹ PFIの事業方式としては、この他にRO(Rehabilitate-Operate)方式が存在するが、RO方式はこの要件から外れる。

² 同上。「地方公共団体におけるPFI事業について」より。

³ 内閣府民間資金等活用事業推進室「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」(<http://www8.cao.go.jp/pfi/160601hojyokin.pdf>)

では、自治体に対して補助金が支払われていたため、施設建設後直ちに所有権を移転する BTO 方式のほうが適用しやすいことが理由であると思われる。しかし、現在では、BOT 方式であっても、補助金の適用を可能とする変則型 BOT 方式なるものも想定されている¹。つまり、PFI 事業であれば、大抵の場合、財政措置を受けることが可能であるといえる。

4.2. 地方財政措置の目的

再度強調するが、PFI 事業では、民間資金の活用を目的としている。したがって、PFI 事業において国からの補助金の適用を受けることや、自治体による起債を認めることは、本来はその制度趣旨に反するようと思われる。以下では、財政措置の中身である補助金および起債措置の目的について見たうえで、なぜ PFI 事業において、これら財政措置が適用される必要があるのか検討していきたい。

まず、補助金とは、国庫支出金に属するものであり、ここでは、その中でも国庫負担金および国庫補助金を指して「補助金」と呼んでいる。補助金の目的としては、国が何らかの政策的要請を達成するために地方公共団体に特定財源を付与することで、地方側に一定の事務事業を行わせるか、または促し、援助することが挙げられる²。したがって、補助金の適用を受けて進められる事業は公共性の高いものであるとされる。しかし、補助適用をめぐる中央省庁と地方自治体とのやり取りに際して、地方の自主性を阻害するといった批判もあり、近年では地方分権改革の推進とそれに伴う三位一体の改革においても大幅な削減対象と目されている。そのため、今後補助金は削減されていくものと思われる。

次に、起債措置とは、具体的には地方自治体において地方債を発行する行為をさす。地方債は、一会計年度では賄えない支出を負担する際に発行されるものであり、公共施設の建設など将来世代に対して一定の負担を与えても差し支えない場合などがこれに該当する³。実際に起債する際には、目的、限度額、償還方法等を予算で定め、議会で承認されなければならない、地方債を財源とする事業も一定の範囲で定められている。また地方債の発行に際しては、総務大臣および都道府県の発行許可が必要であったが、平成 18 年度からは、これが協議の上で発行が可能となり、今後

¹ 三井真「行政マンのための自治体 PFI 相談室」p.92 および p.96 より。ここでいう「変則型 BOT」とは、施設完成後、一度自治体に所有権を移転し、補助金を受けた後、再度民間事業者に移転するものである。

² 田村政志、椎川忍編「自治体経営と財政運営システム」p.261 より

³ 同上。p.80 より

地方自治体による弾力的な運用が予想される¹。しかしながら、地方債の発行は、その地方自治体の財政状況とも関連しており、起債制限比率に代表されるように財政状況が芳しくない自治体は発行そのものが制限されている。今後、大半の地方自治体の財政は、悪化の一途をたどると予想されており、これは発行ばかりでなく、償還に際しても大きな障害となることが予想される。こうしたことから、今後起債に関しても各自治体は慎重にならざるを得ないものと思われる。

このように、財政措置の際に活用される補助金や起債といった制度を確認すると、それぞれの方策の中で、公共性という観点が重要となっていることがわかる。したがって、PFI方式において建設・運営される事業も、大半は公共性の高い事業であり、財政措置が適用されても何らおかしくないという解釈も可能である。また、自治体側が財政措置を講じることは、民間事業者側の資金調達リスクの低減にもつながり、民間事業者側の参入障壁が低くなるものと思われる。こうしたメリットに加え、自治体側としても、PFI方式には費用負担の平準化というメリットがあるとはいえ、新規事業を行うことで増える新たな負担を少しでも減らす上で補助金や地方債を活用したいものと思われる。

PFIにおける財政措置では、上記のようなメリットがあることがわかる。しかし、これらのメリットは、PFI事業を行う上での意義と相容れない部分もある。まず公共性の問題であるが、そもそもこうした公共性の高い分野において民間の参入を促すことがPFIの本義であり、補助金や起債への依存度が高ければ、既存の公共事業と大差ない。次に、資金調達リスクの低減による参入障壁の緩和は、その分、PFIの主旨を理解せずに単なる事業の受注目当てで参入する事業者を増やす結果につながりかねない。最後に、自治体にとって補助金や地方債が適用されたとしても、その後の動向によっては当初の想定とおりに資金供給が可能となるとは限らない。後年度になり、国からの会計検査等により補助金が打ち切り、もしくは返還しなければならないといったケースが出てくる可能性も否定できないからである。また、地方債も償還することが大前提であり、綿密な計画の下で運用されるべきものである。

このように、財政措置の適用は、いくつかのメリットが見込まれるが、同時に問題点も発生するものである。ここで重要となってくるのは、やはりPFIの意義を確認することであると思われる。PFIで事業を行うのであれば、その意義を十分に汲み取り、従来とは異なる民間主体の資金調達方法を基本にするべきであろう。その上で、民間事業者のリスク負担を軽減するといった目的の下、財政措置の適用を考

¹ 同上。pp.80 - 84より

慮に入れるべきである。

4.3. 補助金・起債の具体的適用事例

実際に、補助金および起債を適用する場合、以下のケースに分けられる。それは、補助金のみを適用する場合、地方債のみを適用する場合、そして補助金、地方債両方を適用する場合である。以下では、これら事例ごとに検討していく。

4.3.1. 補助金の適用

補助金のみを適用する場合では、各省庁が提示する補助事業として適合するかが問題となる。前述のように補助金が適用される国庫補助事業は、現在 62 存在する。特に、BTO 方式に対応した補助事業が多いことが特徴であり、これは BTO 方式が施設建設後、所有権を移転するため補助対象が地方公共団体となり、従来の補助事業と同じ枠組みで補助が可能となるからである。しかしながら、近年、BOT 方式においても補助事業の適用が検討され、増加傾向にある¹。また、どちらの方式のものであっても一般的に補助を適用する場合、対象となる施設が各省庁で定められており、また適用に際しては施設建設にかかる費用とそれ以外の費用を明確に区分することが大抵の補助事業において求められている²。

自治体が実際に適用する場合は、以下の点について検討していく必要がある。それは、補助金を適用する場合、費用負担の平準化が難しくなる側面があることである。これは、施設建設部分とそれ以外の部分を明確に区分することを条件とする補助事業が多いためである。したがって、補助金が適用される形式としては、施設建設完了時に一括して民間事業者に支払うためのものと、契約期間中受けられるものとの大別される。

実際の適用事例では、様々な分野で幅広く活用されていることが確認され、上記のように 62 という相当数の補助金が対象となっていることが影響していると思われる³。

4.3.2. 起債措置の適用

起債措置の適用については、これも補助金と同様、幅広い事業分野で行われてい

¹ その他に、BOO 方式に適用可能なものもあるが、適用可能な事業は極めて少ない。

² 内閣府民間資金等活用事業推進室「地方公共団体が P F I 事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について」(<http://www8.cao.go.jp/pfi/160601hojyokin.pdf>)

³ 各事例については、PFI 推進委員会ホームページ内事業情報参照のこと
(<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai6.html>)

る。起債措置に関しても、一定の要件を満たせば、通常の公共事業と同程度の条件での措置が可能となっているからである。また、通常の起債措置と同様、交付税措置による利子部分に対する後年の充当も可能となっている。また、SPC に対するメリットとして、資金調達のために金融機関からの融資を受ける際、地方債による資金調達を組み入れることを想定した場合、民間資本のみによる資金調達よりも金利面で優遇されやすいことが挙げられる。これは、地方債を発行している主体が地方自治体という公共団体であることから民間事業者と比べて信用があり、金融機関もこの点を考慮に入れてのものであることが影響している。こうしたことから、自治体が起債措置の適用を検討することで、SPC 側にとっては資金調達の際のリスクの低減につながるものである。

しかしながら、前述のとおり、地方自治体の財政状況の悪化は今後も進行していくものと予想される。したがって、金融機関から見て、今後も同等の信用が担保されているとは限らない。また、地方債の主要な引き受け手であった政府系金融機関も整理・統合が決定し、地方債の規模そのものが縮小される傾向にある。こうしたことから、補助金の適用と同様、起債措置の適用に際しても、計画的な運営が求められる。

4.3.3. 補助金・起債両方の適用

最後に、補助金と起債両方の適用についてである。このような適用方法の根拠としては、旧自治省通達による地方財政措置の取り決めの中にある。すなわち、通達の中で財政措置の内容として定められている「国庫補助負担金が支出される事業」である場合は、「当該国庫補助負担金の内容に応じて、地方公共団体が直接整備する場合と同等の地方債措置又は地方交付税措置を講じること」が可能とされている点である。つまり、ここでは、補助金が適用されるような公共事業を PFI 方式で行う場合、従来と同等の財政措置が可能であるとされており、これが根拠となっているように思われる。

実際に想定された事例としては、「調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業」(調布市、H12年)、「四日市市立小中学校施設整備事業」(四日市市、H15年)、「芝園小学校及び芝園中学校設計・建設・維持管理事業」(富山市、H17年)、「痴呆性高齢者グループホーム等の整備・運営事業」(東京都中央区、H14年)などがあげられる¹。

¹ これら事例は、それぞれの事業の特定事業の選定についての公開文書内にある定性的VFMの算定欄、資金調達に関するリスク査定を参考とした。

こうした適用事例に関して共通している点としては、文教・厚生・福祉といった極めて公共性の高い分野であり、同時に収益性の乏しい分野であることである。また、事業施設も数十億円規模の大型案件であり¹、SPC が資金調達を考えるにしても、かなり条件として厳しいものが対象となっている。つまり、このような両方の財政措置を適用する背景には、本来 PFI になじまない事業についても、PFI による効率性を重視し、採用しているのではないかと考えられる。PFI では、民間資金の活用もさることながら、民間事業者による公募をうまく活用することが目的とされており（効率性原則）、こうしたことから総事業費を抑える効果が期待される。こうした PFI による効率性の利点を最大限重視し、なおかつ民間事業者の資金調達リスクを低減するためにこうした方式が活用されていると考えられる。

4.4. 適用に際しての留意点 - 佐原市の事例に対する留意事項 -

それでは、実際に佐原市における PFI 事業において、こうした財政措置を適用するに際して留意する点などについて検討する。

まず、財政措置を適用する際の留意点として以下のものが考えられる。

- ・事業の目的と財政措置との整合性（事業の目的と財政措置要件との整合性）
- ・財政措置の内容（補助金か起債かの選択）
- ・具体的活用方法（どのように活用するか）

次に、それぞれの留意点ごとに佐原市の現状を踏まえて検討していく。

4.4.1. 事業の目的と財政措置との整合性

佐原市における事業の場合、BTO 方式が想定されており、財政措置要件の一つである「当該施設の所有権が一定期間経過後に地方公共団体に移転（当該施設の整備後直ちに移転する場合を含む。）するもの」という要件に当てはまる。また、本事業は、国と佐原市が共同で行うものであり、国の治水施設なども PFI 方式で建設を行うため、公共性の点から判断しても国庫補助事業の対象となるように思われる。しかしながら、佐原市が建設する予定の施設は、厳密に言えば佐原市のまちづくり事

（<http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai6.html>）

¹ 調和小学校の場合、予定落札価格としては 48 億円が想定されていた。

（http://www8.cao.go.jp/pfi/130226_1.pdf）

業計画の下で建設される観光施設であり、この点から公共性が高いとは一概に言えない。したがって、財政措置を適用する際には、本事業一体として適用するのではなく、施設ごとにその事業目的に照らし合わせた上で、適用を考える必要があるように思われる。

4.4.2. 財政措置の内容

補助金を適用するか、起債措置かの選択であるが、この際、両方を適用する方法は推奨されるものではないと思われる。なぜなら、PFI 事業に補助金、起債の両方を適用することは、従来 of 公共事業における手法となんら変わりのないものであり、PFI 方式で事業を行うことの意義を失うことにつながる。また、両方を適用した事例はきわめて少なく、適用となった事業も前述のようにきわめて公共性の極めて高いと同時に収益性がほとんど見込めない事業に限られているからである。それでは、補助金か起債かの選択であるが、ここで重要となるのが各方式の特性である。補助金の場合、各省庁が提示する補助事業項目からの選択、申請という流れになるが、各補助事業はそれぞれ適用される具体的要件が定められており、これに適合している必要がある。したがって、申請に際しては、詳細な事業計画の提示が求められており、また、希望通りの補助額が適用されるとは限らない。次に、起債措置の場合、平成 18 年度より発行制度が変更され、地方自治体にとっては活用しやすいものとなった。しかしながら、何度も強調するように地方自治体の財政状況は今後も厳しくなり、それに伴い、起債措置という将来世代への負担を伴う行為は、議会での承認、ひいては市民に対する説明責任が伴うものであり、この点を常に意識する必要がある。また、償還に際して綿密な財政計画が必要なことは言うに及ばない。したがって、どちらを適用するにしても慎重な検討が必要となるであろう。

4.4.3. 具体的活用方法

三番目に具体的活用方法について検討するが、これには大きく分けて二通りの方法がある。一つは、施設が完成した段階でその建築費用のみを民間事業者に支払う方法であり、もう一方は、事業契約期間中のサービス対価分に活用する方法である。これについては、前者の方法が望ましいように思われる。なぜなら、国からの補助金の場合、施設完成後に一括して適用されるものであり、BTO 方式での補助金も施設建設を目的としているものが多い。また、長期にわたり、補助金を活用する場合、途中で補助が打ち切られたりする事態も十分に想定され、それだけで事業運営の不安定要因となりかねない。また、起債においても長期にわたる起債措置は、本来の無断転載・引用を禁じます。

起債の目的から逸脱したものである。

このように、実際の佐原市における財政措置の適用に際しては、事業の意義や財政措置の内容、活用方法を十分に吟味する必要がある。また、補助金・起債の活用は、当座の財政面でのリスクの低減には役立つかもしれないが、長期で見た場合、新たなリスク要因となる可能性も否定できない。特に、昨今、国・地方ともに財政規律が求められている中では、たとえその財政措置が本当に必要であったとしても打ち切られる可能性も存在する。また、起債後の償還計画に大きな変更が生じた場合など、長期にわたりその責任が追及されるものと思われる。したがって、PFIにおける財政措置はあくまで副次的なものと考え、民間による資金調達をいかに行うかを優先して考えるべきではないかと思われる。

5. まとめ

以上のように、PFI事業における国・地方共同発注における法的正当性、財政措置の適用、さらには佐原市への適用と留意点に関して検討してきた。重要となるのは、何のためにPFI方式で事業を行うかという点であろう。PFI事業とは、従来公共の領域とされた分野に民間の資源を投入し、有効に活用することで、効率的で効果的な事業運営を行うものである。たしかに、地方自治体がPFIを様々な事業において積極的に活用していることは評価できる。なぜなら、従来の公共事業では、補助金に頼るばかりで、無駄で非効率な施設が作られてきたという批判が多いからである。PFIをうまく活用すれば、こうした弊害をなくすことが可能であり、同時に地方の自律性も身につくものと思われる。しかしながら、財政措置の要件を見ればわかるように、ほとんどの事業において補助金等の財政措置は適用可能であり、本当に効率的で効果的な事業運営にPFIが生かされるかは大いに疑問である。今後とも地方におけるPFI事業は増加していくものと思われるが、それが単なる従来型の公共事業の代替となるのでは、PFIとしての意味をなさない。したがって、重要となるのは、まず公共事業そのものの見直しであろう。その上で各事業に応じてPFI方式において有効性が確認されるのか十分に精査する必要があると思われる。

参考文献および資料

内閣府 PFI ホームページ <http://www8.cao.go.jp/pfi/>

国土交通省関東地方整備局ホームページ <http://www.ktr.mlit.go.jp>

細溝清史編 「最新 会計法精解 増補版」 大蔵財務協会 2002年

松本英昭 「新版 逐条地方自治法 <第二次改訂版>」 学陽書房 2004年

三井真 「行政マンのための自治体 PFI 相談室」 東洋経済新報社 2004年

田村政志、椎川忍編「自治体経営と財政運営システム」 ぎょうせい 2001年

佐原市 「佐原広域交流拠点基本構想について」

入札説明会等 P F I 事業発注における入札手続の改善

(担当：山本 俊太郎)

0 . 本稿の目的と内容

本稿は、佐原市において予定されている、佐原広域交流拠点整備事業における PFI 方式活用について、その公募説明会等の入札手続の改善は可能であるかという問い、すなわち、事業主の意図が伝達でき、SPC にも負荷がかからない説明会の工夫は可能か、という問いに対して答えることを試みるものである。

結論から言って、制度全体から考えたときに、公募説明会はそれほど重要な位置付けがなされておらず、入札制度全体を縛っている法規制の目的から、説明会のあり方だけを変更することは難しく、その内容に工夫を加えることは極めて難しいということが言える。

ただし、説明会以外に、入札手続全体を見たときに改善できるポイントが散見できるので、その点について言及している。

1 . PFI 概説

1 - 1 . PFI とは何か

PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ) とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい行政手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI 手法で実施する。

1 - 2 . PFI 導入の社会的背景

なぜ、公共サービスの提供に PFI 方式が導入されるように主張されるようになったのであろうか。その社会的背景を探ってみることにする。

1) 公共事業に対する批判

この数年間、公共事業に対する批判が非常に厳しい状況にある。それを受けて、1998 年度に公共事業再評価、いわゆる「時のアセスメント」が制度化され、また 2000 年度に入ってから 200 を越える公共事業に対して、中止あるいは見直しをすべきという提言が出されている。事業実施が遅れたことにより、その社会的意義が計画時点と大きく異なってきている事業も少なくなく、また遅延に伴う事業費の増加も大きな問題となっている。従来型の公共事業の場合、こうしたリスクに対する

責任は必ずしも明確には規定されていない。公共事業の効率化の観点から、これらのリスクが顕在化したときの責任を明確化し、その管理を適切に行うことが求められている。

2) 公的債務の拡大

2005年度末(補正後)における国と地方を合計した長期債務残高は774兆円に達する見込みである。その内訳を表1に示す。国の長期債務残高が602兆円、地方の借入金残高が205兆円、そして国と地方の重複分が34兆円となっている。国の債務の中心となる普通国際の残高は538兆円、このうち建設国債は238兆円、残りの286兆円は特例国債(赤字国債)である。

日本のGDPが2005年度予測ではほぼ511兆円であること、同年度の一般会計予算が約82.2兆円であること、そして、開発途上国全体の累積債務の総額が1998年末現在で約206兆円であることなどと比較すると、その額が非常に大きいことがわかる。さらに、国家予算82.2兆円に占める国債は34.4兆円で、その歳入に占める依存度は41.8%にもものぼる。

また、国だけではなく地方公共団体の債務も大きい。財源制約の逼迫化とともに、公共事業費をすこしでも低廉化し、必要な社会資本整備を事業化していくことの重要性がますます高まっている。

	2004年度末 (実績)	2005年度末 (補正後予 算)	2006年度末 (予算)
国の長期債務残高	525程度	570程度	602程度
普通国債残高	457程度	505程度	538程度
地方の長期債務残高	198程度	203程度	205程度
国と地方の重複分	32程度	33程度	34程度
国・地方長期債務	692程度	740程度	774程度

表1: 国及び地方の長期債務残高(見込値)

平成17年度版 図説 日本の財政 より

3) 社会資本整備水準と今後の公共事業費

PFIの対象は社会資本整備だけではないが、公共投資額(政府建設投資額と用地・保障費)合計に占める政府投資額を対GDP比率で見ると、近年は約7~8%で推移している。欧米諸国が2~4%であることと比べると、日本の公共投資額の比率が高

いことがわかる。しかし、前述した財政再建や生産年齢人口の減少から、今後の公共事業費は圧縮せざるを得ない状況にある。一方で、日本の国土は地震多発地帯または台風来襲地域に位置し、そのほかにも様々な自然災害の被害を常に受けてきている。そのため、防災事業、そして災害復旧事業は常に必要な公共事業である。さらに、社会資本のストックが依然として欧米諸国と比較すると劣っているという事実がある（表 2 参照）。しかし、戦後からの蓄積により、社会資本のストックは確実に増えてきている。その結果、新建設と同様に既存施設の更新・維持管理・補修が大きな問題となってきた。社会資本の更新・維持管理・補修費は、1980 年度 3.3 兆円、1990 年度 4.1 兆円であったものが、2000 年度では 10 兆円、さらに 2010 年度では 20 兆円強と推計されている。

公共事業費総額を圧縮せざるを得ない状況で、既存施設の維持管理費が増大することから、不足している社会資本の新規整備がますます困難になることは間違いのない。このような状況において、社会資本の新規整備のみならず、その運営の効率性を向上させることは、日本の将来にとってきわめて重要な課題である。

4) 行財政改革

行政改革は 2001 年 1 月 6 日の省庁再編をはじめ、その後 10 年間で国家公務員の定員を 25% 削減することを目標として掲げている。これに伴い各種国立機関が独立行政法人化されたが、これと PFI は一連の行財政改革の目玉として注目されている。また、国と公共団体の「バランスシート」の作成も財政健全化の視点から、また、事業のアカウンタビリティを確保するという意味からも試みられてきている。その一環として、公共事業を事業会計的に分析する視点は PFI に通じるものがあり、積極的に推進していく必要がある。

1 - 3 . PFI の効果

PFI の導入により、以下のような効果が期待される。すなわち、

1) 公共サービス提供の効率性の向上

「時のアセスメント」対象事業を見ると、様々な遅延要因が見受けられるが、その中には、従来型公共事業を制約している単年度予算原則によって、複数年にわたる工程が安定しないなどといった、PFI 事業として実施した場合には克服可能な原因が多い。一方で、住民反対や用地取得などの、民間だからといってリスク回避が可能ではない原因も存在している。このような場合、たとえ PFI 事業として調達したとしても、直接その遅延原因は解決されないが、その遅延責任を明確にしておかなければならないという PFI 独自の特徴が現れる。

つまり、従来は事業遅延の「費用」は顕在化されていなかったが、リスク分担を無断転載・引用を禁じます。

明確にすることによって、それが金銭単位で明確に示されることになる。その結果として、従来よりも事業の早期進捗を図るべき明確なインセンティブを持つことになる。

2) 社会的効率性の向上

PFI 導入に対する最大の期待は社会的な効率性、つまり社会的厚生の上昇である。官民の適正なリスク分担は、事業の遅れや費用の超過を抑制することになり「社会的な費用」を提言させる。財源等の限られた社会的資源の中で、社会全体としての生産水準や生活水準の向上につながることになる。

つまり、PFI 事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用し、また、事業全体のリスク管理¹が効率的に行われることや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待できる。これらにより、コストの削減、質の高い公共サービスの提供が期待される。

3) 公共サービスの提供における行政の関わり方の改革と PPP への発展

日本における PFI の導入は、公共サービスの調達手段の選択肢を広げることを意味する。日本においても「サービス購入型」と呼ばれる積極的な検討を始め、狭義の PFI に限定されずに PPP(Public Private Partnerships: 官民パートナーシップ) というより広い見地から、「公共サービスの提供」の効率化を検討していく必要がある。

この観点から見ると、従来、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に基づく新たな PPP が形成されていくことが期待される。特に公共事業は多岐に及ぶが、そのそれぞれに適した民間参加の方式を作り上げていく必要がある。

4) 財源負担の世代間公平性

従来の公共事業方式による社会資本整備においては、国債等の繰り延べ支払いなどは別にして、基本的には初期投資である巨額の資本費用を限られた世代で負担していることになる。

道路等の社会資本は世代を超えて公共サービスを提供するが、その建設費用は限られた世代でのみ負担されている。PFI 事業においては施設建設ではなく、施設から得られる公共サービスを購入することとなり、世代間の不公平性が是正される可能性がある。したがって、世代会計、すなわち世代間の受益と負担の公平性につい

¹ 事業を進めていく上では、事故、需要の変動、物価や金利の変動等の経済状況の変化、計画の変更、天災等さまざまな予測できない事態により損失等が発生するおそれ(リスク)がある。PFI では、これらのリスクを最もよく管理できる者がそのリスクを負担する。

て改善される可能性がある。

5) 民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること

最近では状況が改善してきているとはいえ、経済不況からの脱却は現在の日本にとって非常に重要な課題である。この不況の中においても、民間には1,300兆円の金融資産が存在し、国内に適切な投資対象がないためにその多くが国外に流出しているとも言われている。そこで、国や地方公共団体等が行ってきた事業を民間事業者に委ねることから、民間に対して新たな事業機会をもたらすことになる。また、他の収益事業と組み合わせることによっても、新たな事業機会を生み出すこととなる。

PFI事業のための資金調達方法として、プロジェクト・ファイナンス等の新たな手法を取り入れることで、金融環境が整備されるとともに、新しいファイナンス・マーケットの創設につながることも予想される。このようにして、新規産業を創出し、経済構造改革を推進する効果が期待される。

6) 施設整備の考え方の健全化

こうしたPFIの効果により、施設整備の考え方に三つの変化が起こると考えられる。一つは、施設等の整備目的が事業の現場主導で決まるようになるということである。中央官庁の役割は、国として定めるべき最小限の基準を決めることに縮小される。公共サービスの提供者である自治体は、現場で必要とされる基準を個々のニーズによって定め、その具体化を民間に委ねることになる。したがってPFIが示唆する新しい公共サービスのシステムは、地方主権が並行的に実施されて始めて本来の効果を発揮するといえる。

二つ目は、インフラ整備がハード主導から運営主導に移行するということである。PFIでは事業の主たる実施者である民間事業者に委託されるのは、施設整備のみならずサービスの提供であるから、施設の仕様も「まずサービスありき」で定められるようになる。このように発想を変えるだけで、高い費用対効果を得られる可能性がある。

三つ目は、公共団体の役割シフトが起こることである。市場が供給可能なサービスに関しては民間企業にまかせ、コミュニティの問題でもNPOに期待できるものは積極的に取り入れることになる。こうした考えを徹底させる中では、自治体には地域住民のニーズを徹底的に把握し、民間事業者が提供するサービスを適切にマネジメントする能力が求められるようになる。

7) インハウスエンジニアにとっての飛躍の機会

公務員の中には、いわゆるインハウスエンジニアとして、確立した技術を持っている技官あるいは事務官も数多く存在する。彼らはPFI事業会社の立場から見ても

貴重な専門家となりうる。この専門家を必要とする分野は、PFIにとどまらない。PFIにおいて出される民間からの提案に対して、それを技術的・財務的視点から客観的に評価できる独立評価機関の設置が不可欠となると考えられるが、PFI事業が増加するにつれ、その必要性はより高まる。このとき、インハウスエンジニアにとってはPFIの導入はその能力を発揮する機会を拡大することになる。

1 - 4 . 法令とPFI事業の性格

我が国では、「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」(PFI法)が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられている。

PFIの基本理念や期待される成果を実現するため、PFI事業は次のような性格を持つように、基本方針で求められている。

- ・公共性のある事業であること。(公共性原則)
- ・民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。(民間経営資源活用原則)
- ・民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施すること。(効率性原則)
- ・特定事業の選定、民間事業者の選定において公平性が担保されること。(公平性原則)
- ・特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。(透明性原則)
- ・各段階での評価決定について客観性があること。(客観主義)
- ・公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。(契約主義)
- ・事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されること。(独立主義)

2 . PFIにおける入札手続の概略と意義

PFI事業において、事業者を選定する方法としては「総合評価落札方式」による一般競争方式と「公募型プロポーザル方式」があるが、本案の場合は国と佐原市の共同発注となるため、一般競争入札方式を利用することが求められる¹。したがって、

¹ PFI基本方針(平成12年3月):「会計法令の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とすること」

本稿ではこの方式のみについて考察するものとする。

2 - 1 . PFI 基本方針に定められた民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項

まず、民間事業者の募集及び選定に関しては、「公平性原則」に則り、競争性を担保しつつ、「透明性原則」に基づき手続きの透明性を確保した上で実践するよう留意されねばならない。できるかぎり民間事業者の創意工夫が発揮されるように工夫をし、所要の提案準備期間の確保にも配慮することが求められる。

次に、競争入札に際して、会計法令の規定に従い価格その他の条件により選定を行うこととする場合には、客観的な評価基準を設定しなくてはならない。公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保しなければならない。

さらに、「募集に当たっては、民間事業者の創意工夫が極力発揮されるように、会計法令の定めるところの範囲内において、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、構造物、建築物等の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめる」ように、つまり性能発注方式を用いるように求められている。

2 - 2 . 一般競争に期待されるもの

一般競争入札方式の意義を考える際には、それを統制している法律の意義を考えなければならない。一般競争入札を統制しているのは会計法である。会計法 29 条の 3 第 1 項では、「売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合には」、指名競争及び随意契約の可能な場合を除き、「公告して申込みをさせることによる競争に付さなければならない」と定められている。

この条項は一般競争優先主義を定めているものであるが、ここでは公正性、経済性、参加の機会の均等という三つの要件が要請されている。財政統制及び財政規律という視点からも基本的には同様な視点を持っている。例えば財政制度審議会「公会計に関する基本的考え方」の報告書¹では、公会計のあり方として、「財政規律」の強化と「効率化」の促進がキーワードとされている。

したがって、一般競争入札方式に期待されているものは、発注主体の公正性、財政面での経済性、そして競争の機会均等であり、同方式の中の様々な制度もこれらの要件を実現するために存在していると考えるのが妥当である²。

¹ 「わが国における厳しい財政状況にかんがみれば、財政規律の確保を強化するための普段の努力を続けていくことは言うまでもないが、公会計の見直しや政策評価制度の充実により財政の透明性の向上が図られ、予算の効率化が進むことが期待される。」

² ただし、公共調達において、会計法に規定されているこれらの要件に加えて、「政府の主要な無断転載・引用を禁じます。」

2 - 3 . 一般競争入札制度の流れ

入札制度自体は、次々頁の図にもあるように非常にさまざまな項目から成り立っているが、ここでは図にないものも含めて、事業者からの意図を業者側に伝えるために重要と思われる部分についてのみ取り上げて、その概要を示すことにする。

2 - 3 - 1 . 情報の公表

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 4 条 1 項¹によれば、国は毎年度公共工事の発注見通しを公表することが義務付けられている。この時点で、初めて公にどのような事業が行われるのかということが、各事業者に伝達されることになる。

2 - 3 - 2 . 入札公告

予決令 74 条は、入札方法により一般競争に付そうとするときは、入札期日の前日から起算して少なくとも 10 日前に、官報、新聞紙、掲示その他の方法により公告しなくてはならないとしている。

公告事項は、(1) 競争入札に付する事項、(2) 競争に参加するものに必要な資格に関する事項、(3) 契約条項を示す場所、(4) 競争執行の場所及び日時、(5) 入札保証金に関する事項、(6) 無資格者のした入札及び入札に関する条件に違反した入札は無効にする旨、の諸項目である(予決令 75 条、76 条)。

入札公告は、一般競争方式により入札を行う旨を広く周知せしめて、多数のものの競争参加を得て、もって有利な契約を締結しようという趣旨によるものである。競争参加の機会の供与と発注者にとっての有利な契約という、一般競争の真髄にかかる手続きであるといえることができる。

2 - 3 - 3 . 予定価格制度

落札の原則的な方式は、「契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高または最低の価格を持って申込みをしたものを契約の相手方とする」(会計法 29 条の 6 第 1 項)方法である。ここにおいて、契約の相手方の決定に関して、予定価格という制度が重要な意味を持っている。

予定価格は、「契約に対する申込みである入札に対して国が承諾を与えるための規準となる価格」ないしは、「契約額を決定するための基準」であると同時に、公共部門の側における契約の予定見積価格であるということになる。

役割を、国民に対して低廉で質の高い公的サービスを提供する」ともと理解すべきであるという主張も存在している。こうした考え方は今後の公共調達を考える上で重要であり、検討すべきであろう。(金子昇、2004 年)

¹ 各省各庁の長は、政令で定めるところにより、毎年度、当該年度の公共工事の発注の見通しに関する事項で政令で定めるものを公表しなければならない。

予定価格制度が必要な理由は、以下のようなものである。第一に、改札後直ちに落札者の決定をすること(いわゆる「自動落札方式」)が、契約担当官等の市場の介入の余地がないことを一般に確信させ、もって競争の公正性を維持し、競争制度を信頼させることである。第二に、契約担当官等の側においては、予算の制約の下で、適正かつ合理的な価格の限度を設定することにより、不当なる価格による入札を排除する基準をあらかじめ明確にしておく必要があることによる。そして、会計法では、予定価格の設定を義務付けることを前提にしている。

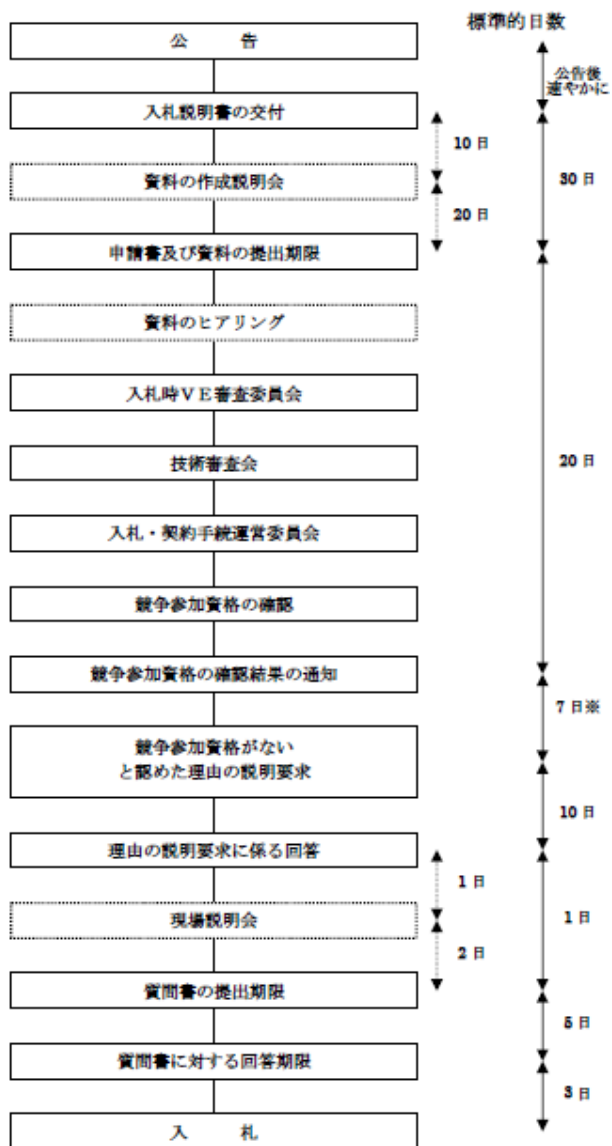
3. 本件で利用される一般競争入札方式における説明会の位置付け

ここまで、PFIの概要、そして本案で利用される一般競争入札方式について概観してきたが、問題となっている公募説明会は、一連の手続きの中でどのような位置付けを占めているのであろうか。図1はPFIで利用される入札方式に近い、総合評価落札方式の流れを示した図である。この中で、公募説明会は「資料の作成説明会」にあたる。

図を見ればわかるように、公募説明会はすでに公告が行われた後に開催されるものである。この技術資料作成説明会は平成12年の建設省の通達である「総合評価落札方式の実施に伴う手続きについて」(平成12年9月20日)5に記載されている。ここでは、必ずしも実施される必要があるとはされてはおらず、それほど重要な役割を果たしていない。

ただ、実態としてはPFI事業において、技術資料作成説明会は必ずといってよいほど実施されている¹が、制度の目的として発注者と事業者の間のコミュニケーションを重視したものになっているとはいえないと思われる。

¹ 政府調達協定12条第3項(a)の要請によるもの



※：土曜日、日曜日、祝日等含まない。

図 1：総合評価方式の手続き（一般競争入札方式の場合）

総合評価落札方式の実施に伴う手続きについて（平成 12 年 9 月 20 日）より

4 . 改善案について

ここまで見てきたように、制度全体から考えたときに、公募説明会においては発注者の意図を事業者側に伝えるということはそれほど重要視されない。さらに入札制度全体を縛っている法規制の目的は、発注主体の公正性、財政面での経済性、そして競争の機会均等であっても、発注主体と事業者側のコミュニケーションを十分に持たせることにはない。以上のことは、PFIのあるべき姿を議論するうえではまことに遺憾な状況といわざるを得ない。しかしながら、現行法制のもとでは説明会のあり方だけを変更し、その内容に工夫を加えることは極めて難しいということが言える。

なお、本論で検討した部分とは外れるが、民間事業者とのコンタクトをできる限り採る方策として考えられるものがいくつかあるので、この点について検討を加えておきたい。PFI事業の時系列的流れに沿って並べてあるので、参考にされたい。

4 - 1 . 情報公表の利用

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律に定められている情報公表を利用して、業者に事業が行われるという見通しを公表し、そしてそれについての十分な準備期間を与えるという方法が考えられる。つまり、入札を年度末におくことで情報公表から入札までの時間を長く取り、その間に業者が出来るかぎりの準備をするというようインセンティブを与えるということである。

4 - 2 . 実施方針策定時におけるコミュニケーションの可能性

PFI事業の適用可能性検討で、事業構造や財務面での検討が終わったあと、実施方針を確定するために民間業者とやり取りを行うチャンスが存在する。PFI法第6条によれば特定事業の選定を行う前に、必ず実施方針の策定・公表を行わなければならないことになっている。具体的には、実施方針案を庁内で調整した後公表し、質問を受け付ける機会を設けることになる。

このときに、できるかぎり民間事業者が発注者側の意図が伝わるよう工夫を凝らした方針案を公表するよう努めなくてはならない。そうすることによって、実質的に発注者側と民間事業者の間でのコミュニケーションの機会が2回に増えることになり、それだけ意図が伝わりやすくなるものと思われる。

4 - 3 . 公告から入札までの期間

また、公告から入札までの期間の取り方も工夫できる。予決令74条の規定を読むと、公告から入札までの期間は10日以上であればいいことになる。この10日という期間は最低期間であり、これより長い期間を設定することは問題ない。したがって、この期間を十分に取ることによって事業者はその内容を十分に検討すること

ができ、発注者側の意図を読み取ることができるようになると思われる。ただし予算の単年度原則に抵触するのを防ぐために、公告から入札までの間に1年以上は取れないことには留意しておく必要がある。

4 - 4 . 評価項目、基準の具体化

内閣府のPFI事業実施プロセスに関するガイドラインによれば、民間事業者の選定に当たっては、評価項目・評価基準、配点等を募集の際にあらかじめ明示することが求められている。これらの評価項目、評価基準等をできるだけ具体的に書き込むことによって、発注者側の意図を伝えることができるようになるので、努力が求められるところであろう。

4 - 5 . 予定価格の公表

予定価格制度においては、これまで予定価格秘密主義が当然のこととされてきたが、これを改めることによって、競争の公正さを保ちつつも、事業者側の意図を伝えることに有効に機能する可能性がある。

予定価格を秘密にすべき理由は「入札参加者がこれを探知することは、競争について有利な基準を知ることになるほか、談合の場合の協定価格に利用される等の弊害を生みやすい」ことに求められてきた。さらに、建設工事の場合、事前公表は、業者の真剣な見積もり努力を失わせることも指摘されている。

しかしながら、確井によれば、もし談合の排除という前提が可能であるならば、民事執行における最低売却額（民事執行法60条¹）のように、公告（同法64条第5項²）したほうが、公正な競争を期待できるのではないか、という考え方もありうるという。行政関係においても、国税徴収法による財産の購買について、かつては見積価格を秘密にする制度をとっていたが、昭和30年の改正により、不動産などの一定の財産の場合には公告することとし、現在に至っている。

PFIにおいては、確かに民間事業者の発想を生かすことが重要な要件になっているとはいえ、実態としてはまだそれに参画していない事業者の数が多し。そうした事業者の一つの目安として予定価格を公表しておくことは、談合の排除が確実に担保しうるのであれば、特に中小の事業者が参画する障壁を下げるという意味を持つと考えられる。（確井、1995年）

¹（売却基準価額の決定等）

第1項 執行裁判所は、評価人の評価に基づいて、不動産の売却の額の基準となるべき価額（以下「売却基準価額」という。）を定めなければならない。

第2項 執行裁判所は、必要があると認めるときは、売却基準価額を変更することができる。

第3項 買受けの申出の額は、売却基準価額からその10分の2に相当する額を控除した価額（以下「買受可能価額」という。）以上でなければならない。

² 前項の場合においては、第20条において準用する民事訴訟法第93条第1項の規定にかかわらず、売却決定期日は、裁判所書記官が、売却を実施させる旨の処分と同時に指定する。

5. まとめ

今回の検討では、説明会の工夫は困難であるという結論が導かれてしまったという意味では非常に残念なものであった。しかしながら、入札に係る制度全体を見渡すとき、そこで工夫を凝らすことはまだ可能であるということがいえる。本稿が、PFIの入札方法を改善し、事業者に対して発注主体の意図が伝わるような制度の構築に資すれば、非常に幸いである。

< 参考文献等 >

碓井 光明、公共契約の法理論と実際、弘文堂、1995 年

西野 文雄（監修）、完全網羅 日本型 PFI 基礎からプロジェクト実現まで、山海堂、2001 年

井熊 均、決定版 自治体 PFI プロジェクトの実務、東洋経済新報社、2003 年

金子 昇、公共調達理念と制度：現状と問題点、日本経済法学会年報、第 25 号、通巻 47 号、日本経済法学会編、有斐閣、2004 年

木下 康司編、図説 日本の財政（平成 17 年度版）、東京経済新報社、2005 年

碓井 光明、公共契約法精義、信山社、2005 年

内閣府 PFI ホームページ（2006 年 1 月 19 日）

<http://www8.cao.go.jp/pfi/aboutpfi.html>

内閣府、PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン（2006 年 1 月 19 日）

http://www8.cao.go.jp/pfi/guideline_p.pdf