



PFI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(PFI班)

無断引用・転載を禁じます。


1

発表の流れ

- 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
- 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
- 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
- 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
- 入札説明会等PFI事業発注における入札手続の改善

無断引用・転載を禁じます。

2



・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

無断引用・転載を禁じます。

3



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

- 建設・運営の両面から考えて、PFIの手法は有益な手段か？

以下では、佐原市で行われている事業の概要からPFI事業方式の特徴について見ていく中で、この問いへの答えを導いていく。

無断引用・転載を禁じます。

4

1. 佐原市の現状と対応

現状(問題点)

- かつては、水運事業の中継点として繁栄。
- 水運事業の衰退
- 中心市街地等の空洞化が進行。

現状(資源)

- 江戸期・明治期の情緒ある街並み
- 香取神宮
- 利根川を含めた雄大な情景、湿地地帯の優れた景観。

様々な観光資源を生かした市の活性化が見込まれている

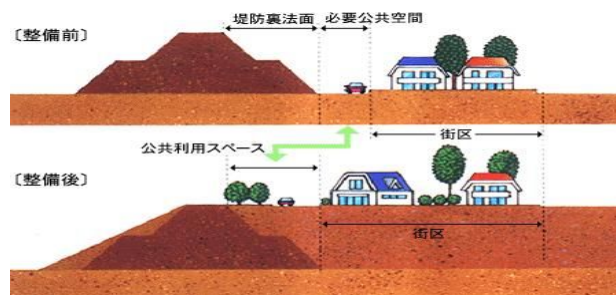
無断引用・転載を禁じます。

5

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の関係

○ スーパー堤防とは？

地域の発展と調和しつつ、より強力な水害防止を目的とした堤防施設。



無断引用・転載を禁じます。

6

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の関係

- この堤防上の地区を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ものが、「佐原市広域交流拠点整備事業」。

国と佐原市共同によるPFI事業の実施へ想定される施設としては以下のとおり。

国が直接河川管理に用いる

- スーパー堤防
 - 河川防災ステーション
 - 河川資料館
 - 湿地再生エリア
- etc

佐原市の観光振興拠点

- 水辺交流館
 - 地域交流館
- etc

無断引用・転載を禁じます。

7

3. 佐原市広域交流拠点整備事業の特徴

- 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目的の事業
- 本事業整備対象となる個別施設の独立性
- 施設の維持管理方式

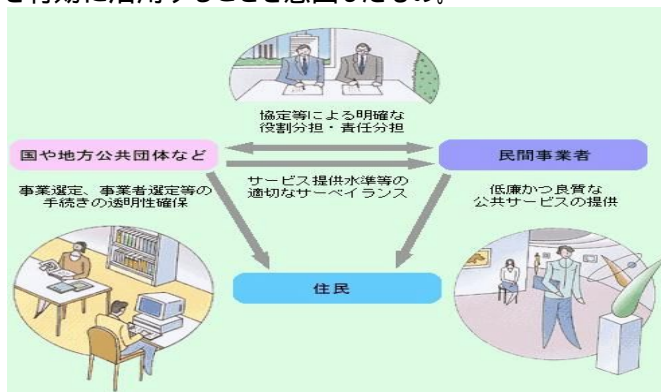
無断引用・転載を禁じます。

8

4 . PFI事業方式の概要

PFI事業方式とは？

従来の公共事業にかかわる分野において、民間の資金、ノウハウ等を有効に活用することを意図したもの。



無断引用・転載を禁じます。

9

5 . PFI事業方式の発注者にとっての メリット・デメリット

メリット

- 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。
- 民間事業者のノウハウの活用

デメリット

- 複雑な手順のため、発注者側に多大な労力を要する。
- 落札できなかった応募者との間で問題が生じる可能性。
- 政府調達協定の制約が掛かる可能性が高くなる。

無断引用・転載を禁じます。

10

6. 本事業をPFI事業方式で行う メリット及びデメリット

メリット

- 全体の開発計画の整合性を図ることができる。
- 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。
- 当面大規模な新規の起債を行う必要がない。

デメリット

- 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

7. 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

メリット

- 佐原市の事務負担を大きく軽減
- 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。
- 本事業の維持管理に対して合理的。

デメリット

- 厳しい手順による入札契約方式とすることが必要。
- 入札手続きの公正性を疑われる場合への対処。
- PFI事業の契約書に維持管理の具体的法律関係が必要。

佐原市の地域活性化方向

東京大学大学院
法学政治学研究科
金香子

無断引用・転載を禁じます。

13

1. 佐原市の状況

1) 人口の動向

- (1) 人口 47千人:減少傾向
- (2) 世帯数 約1万5千世帯:一貫して増加
- (3) 65歳以上の高齢者割合:23.8%

2) 商業の動向

- (1) 元々、水運を利用した商業で栄えた町
- (2) 成田空港の開港を機に急激に沈滞、市街地の疲弊化
- (3) 商店数や商品販売額は、ここ10年間30%強の減少

3) 観光事業の動向

- (1) 観光資源多:歴史的な古い町並みや水辺景観、香取神宮や佐原の大祭等
- (2) 観光客は多いが、観光収入に結びつかず。



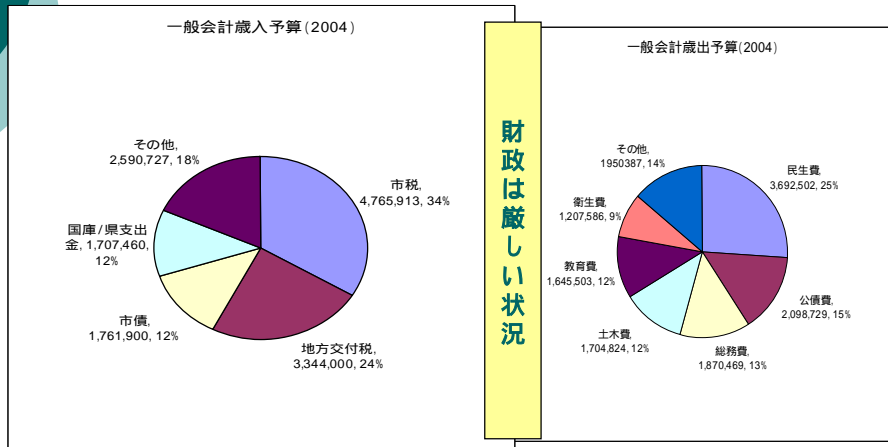
**既存の観光資源を生かし観光客を取り込むよう、
当該事業による一体的環境整備**

無断引用・転載を禁じます。

14

2. 佐原市の財政状況

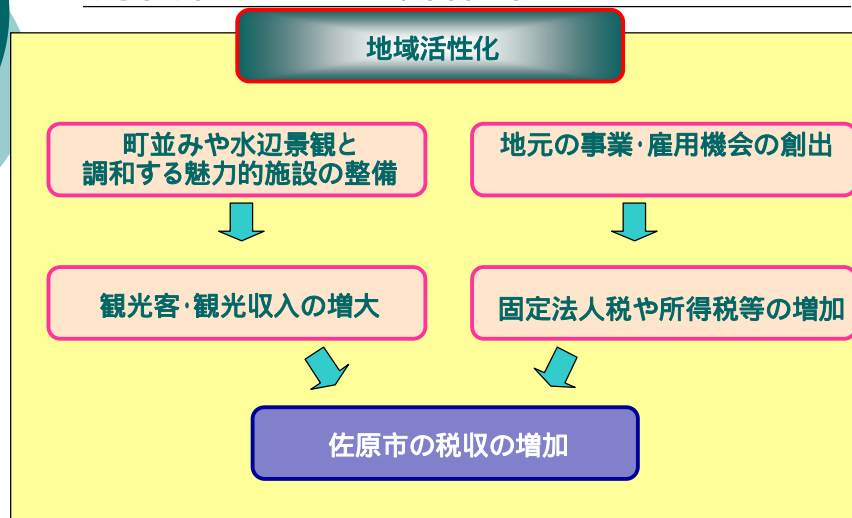
2004年度一般会計予算 141億7千万円



無断引用・転載を禁じます。

15

3. 佐原市に役に立つ当該PFI事業の方向性 — 地域活性化へ



無断引用・転載を禁じます。

16

4. 佐原市の地域活性化方策

1) 町並みや水辺景観と調和する魅力的施設の整備

- (1) 江戸の趣が残る歴史的な古い町並み「伝統的建造物群保存地区」や水辺景観と調和する施設の整備
- (2) 空港から近い地理的メリットを活かし、主として外国人向けの観光事業
集客力の向上による観光客及び観光収入の拡大

無断引用・転載を禁じます。

17

4. 佐原市の地域活性化方策

2) 地元の事業・雇用機会の創出

- (1) 地元企業や銀行のSPC参加
地元企業の優遇策により、当該事業の効果の地元還元
- 地元企業同士の公正な競争やきちんとしたチェック体制必要
総事業費2.5億円で、WTO協定等に抵触する恐れあり
- (2) 地元の人々の雇用促進と、新しい佐原市民の呼び込み

無断引用・転載を禁じます。

18

4. 佐原市の地域活性化方策

3) 税収の増加

- (1) 現在、厳しい財政状況にあり、少子高齢化の進展や地方分権の流れを踏まえると、今後も悪化の予想。
- (2) 当該事業の施設整備費10億円の負担は大きい。
- (3) 当該施設整備によって、集客力を向上させ観光客を取り込むとともに、地元の事業・雇用機会の増大を通じ、各種の税収拡大が求められる。

無断引用・転載を禁じます。

19

・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

東京大学
公共政策大学院

無断引用・転載を禁じます。

丸川 正吾

20

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

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。



無断引用・転載を禁じます。

21

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

発注に関して法律で様々な制約がかかる。
佐原市が行う事業は前例の無い事業である。

しかし、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。

無断引用・転載を禁じます。

22

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

○ 事例 「山陽町新型ケアハウス整備事業」

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。」

地域性の要件は「不可欠」だとして入札を制限。

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ではないか？**

無断引用・転載を禁じます。

23

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

○ 事例 「四日市市立小中学校整備事業」

「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。

○ 事例 「指宿地域交流館整備事業」

「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へ配慮しているか」が、定性的な評価基準の内5 / 100の重みづけで評価されている。

無断引用・転載を禁じます。

24

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

- 事例 「松森工場関連市民利用施設事業」
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。

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。

無断引用・転載を禁じます。

25

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

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。

無断引用・転載を禁じます。

26

1 「地域が持つ意味」の事業への反映

- 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あると考える。

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

事業目的案(添付資料)を検討

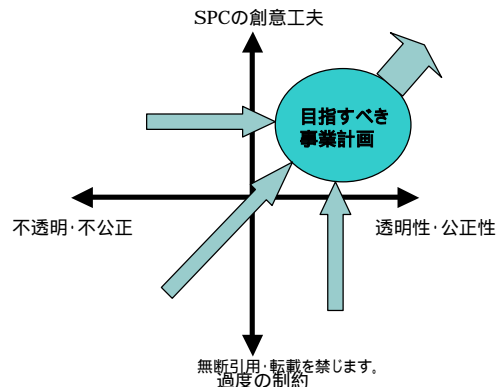
無断引用・転載を禁じます。

27

2 企業参入の促進・競争の活性化

- ・要求項目が多くなればなるほどSPCの創意工夫の余地は少なくなる。
 - ・様々な法令の制約を受け、公正性、透明性が求められている。
- 但し、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。



28

2 企業参入の促進・競争の活性化

- 中小企業の参入という意味では、PFIガイドライン4 - 1 - (10) に「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」と書かれていることから実績の評価に関しては柔軟に対応可能。

意欲的な地場の中小建設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。

無断引用・転載を禁じます。

29

2 企業参入の促進・競争の活性化

- 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。

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

無断引用・転載を禁じます。

30

2 企業参入の促進・競争の活性化

- 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ろ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。

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

東京大学
公共政策大学院

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

- 国と市が共同でPFIを行うにあたり法的な問題はないか。
- PFIを選択して補助金や起債の活用は可能なのか。もし可能ならば活用の考え方を整理する必要がある。

無断引用・転載を禁じます。

33

課題に対する回答

- 法的な問題について
関連法令を検討したところ、問題となるような箇所は見当たらない。
よって、法的には問題ないものと思われる。
- 補助金・起債の活用について
条件を満たせば、活用可能
ただし、活用に際しては、十分に検討すべき。

無断引用・転載を禁じます。

34

法的な問題について

- 関連すると思われる法令
 - 会計法
 - 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 (PFI法)

会計法

- 第4章(29条)「契約」が該当部分。
- 契約とは、契約者同士が対等の立場で行うもの。
- 契約の相手方、内容、方式を当事者間で自由に選べる「契約自由の原則」が成立。
こうした考えに基づき、PFI方式での契約も行われる。
国・市・民間業者の三者が対等の立場で契約を結ぶという行為は、法的に制約されていない

他の関連法令(その1)

地方自治法

- 第9章「財務」、第6節「契約」(234条)。

契約という行為は、「売買、貸借、請負その他」であり、私人と対等の地位において締結する私法上の契約。原理として、会計法上の契約の位置づけとは矛盾しない。

他の関連法令(その2)

PFI法

- 第二条の3において「公共施設等の管理者」として、
 - 1. 各省各庁の長など
 - 2. 地方公共団体の長など
 - 3. 独立行政法人の長などとなっている。

今回の事例に該当するような一及び二の両方を満たすような場合についての規定は存在しない。

したがって、国・市が共同で発注主体となることに関して制約を加えるものではない。

結論および留意点

- 国と市が共同でPFI事業を行うにあたって、これを法的に制約するような規定は見当たらず、法的には問題ないものと思われる。
- しかし、受注側である民間業者にとっても混乱のないような事業スキームの作成、国の会計基準との統一といった点に留意して臨むことが必要。

補助金・起債の活用について

- 旧自治省による平成12年の通達「地方公共団体におけるPFI事業について」。
- 条件としては、以下の二点。
 - 所有権が一定期間経過後に地方公共団体に移転
PFIにおけるほとんどの形式が該当。
 - もし、当該施設を従来と同様の方式で建設する場合、補助金等が適用されるとき
適用される補助金としては、各省庁ごとにそれぞれ62件存在。

補助金・起債措置の具体的要件と内容

補助金

- 各省庁が定める補助要綱に規定される要件を満たすこと。
- 各所管省庁に対して、詳細な事業計画の提示が必要。

起債

- 自治体が事業者に対して施設整備等の負担をすることが前提。
- 補助金が適用される事業であること。

どちらの場合であっても、適用に際しては、通常の方式と同等の交付措置がとられる。

適用に際しての留意点

- PFIとは、民間の資金を積極的に活用することが本義
補助金や起債に頼りすぎるのは、PFIの本来の目的から離れる可能性も？
- 長期にわたる財政計画との関係性
補助金が打ち切られる等、後年になって突発的にリスクが発生した場合の対処をどうするか？



PFI入札手続きの改善

東京大学
公共政策大学院
山本 俊太郎

無断引用・転載を禁じます。

43



目次

1. そもそも問い
2. 問いの本質
3. 何を改善できるか

無断引用・転載を禁じます。

44

1. そもそもの問い

- PFI方式を活用する際に
公募説明会の工夫は可能か？

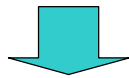
 これはできない

入札制度全体から考えたとき、公募説明会は重要な意味づけがなされておらず、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わけでもない。

しかし、それではどうすることもできないのか？

2. 問いの本質

- そもそもの問いの目的は



事業主の意図が伝達でき

SPCにも負荷がかからない入札手続

とはどのようなものかということであった。

3. 何を改善できるか

- 情報公表の活用
- 実施方針策定時におけるコミュニケーションの可能性
- 公告から入札までの期間の取り方
- 評価項目、基準の具体化
- 予定価格の公表

無断引用・転載を禁じます。

47

3. 情報公表

- 公共工事の入札および契約の適正化の促進に関する法律

入札を年度末に
業者に準備の時間をできる限り付与

無断引用・転載を禁じます。

48

3. 実施方針策定時における コミュニケーション

- PFI法第6条
特定事業の選定前
実施方針の策定・公表が必須
- これを利用することによって、
実質的に発注者と事業者の間での
コミュニケーションの機会が増える

3. 公告から入札までの期間

- 予決令74条
公告から入札までの期間: 10日以上

つまり期間はかなり柔軟に拡張できる
(ただし1年以内)

3. 評価項目、基準

- 発注者が出す項目は、常にコミュニケーションのチャンス

民間事業者の選定に当たっての評価項目・基準・配点を公表するときにも、そのことを念頭において作成。

3. 予定価格の公表

- かなり斬新な手法
しかし考え方としてはありうる。

ただしこのときには談合の排除を別に担保する方策が必須。



PFI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

これで発表は終わりです。
ご清聴有難うございました。



東京大学
THE UNIVERSITY OF TOKYO

東京大学公共政策大学院
森田朗教授事例研究(PFI班)

無断引用・転載を禁じます。

53