

# 研究機構・研究と報告 NO. 113

## Jichiroren Institute of Local Government 2016-9-23

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>  
〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

### 西尾方式 P F I の問題点と法的検討

弁護士 渥美 雅康

#### 1 西尾方式の P F I 事業

愛知県西尾市では、2011年の幡豆郡3町との合併を機に、公共施設の統合と再配置について検討を進め、2014年3月「西尾市公共施設再配置実施計画 2014→2018」を策定し、大規模な再配置事業を「サービスプロバイダー方式の P F I」で行うことを打ち出した。その後、民間事業者との対話を重ね、2014年11月に P F I 法に基づく実施方針が公表され、2015年3月には募集要項と業務要求水準書の公表、参加意思の表明をした1社（企業グループ）から同年12月に企画提案書の提出を受け、2016年1月に優先交渉権の決定、2月に基本協定、5月には仮契約の締結と進み、6月27日の市議会で契約締結が承認された（賛成15、反対11、退席1）。

この西尾市の P F I 事業は、老朽化した14施設の解体と5施設の新設、12施設の改修、7施設の運営、168施設の維持管理を一括して S P C（特別目的会社）の「エリアプラン西尾」に委託するというものである。新設の主なものは、吉良支所などを解体した跡地にアリーナやフィットネスクラブを備えた「きら市民交流センター（仮称）」を整備する、一色支所を解体して津波一時避難所を兼ねた10階建ての市営住宅を建設する、寺津小・中学校の敷地に学校用と地域の健康増進用を兼ねた温水プールを建設する、などとなっている。

S P Cからの企画提案書にあった新設2施設（学校給食センターの移転整備、スケートボード場の新設）については、更に検討が必要として今回の契約からは外されたが、「今後の協議で条件が整えば追加契約を行うことになる」（市の主幹）とされており、また、運営・維持管理の契約期間も、当初案の30年を15年に縮小したが、更新は可能とされている。これらの変更によって総事業費も当初の327億円から198億円に縮小されたが、それでも市の予算規模（平成16年度526億円）に照らして巨大であり、160を

超える施設の整備・運営・維持管理の一括委託は前例がない。

本稿では今回のPFI事業の法的問題点について、現在検討しているところを報告することとしたい。

## 2 PFI法違反の問題

今回のPFI事業の特徴は、市自ら「全国初」と称する「サービスプロバイダー方式」をとっていることである。これは、SPCを地元中心の運営企業で構成し、建設企業を加えないとする方式で、市は利用者本位の運営、地元優先をアピールしている。他方で、PFI事業に実績がない地元企業を中心であるため、組織体制や信用力が脆弱であり、長期契約への不安も指摘されている。それだけでなく、PFI事業としてはSPCが建設業務を受注しない（新施設についての受託業務は「買い取り」で、建設について発注者となる）としているため、PFI法や建設業法との関係で問題がある。

まず、PFI法では、PFIの対象となる「特定事業」とは、「公共施設等の整備等に関する事業であって、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をいう」とされており、そこにいう「公共施設等の整備等」とは、「公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む」と定められている（法2条2項）。そして、PFI事業を行う場合、市は内閣総理大臣の定めた基本方針（法4条）にのっとり、「特定事業の実施に関する方針」（実施方針）を定め（法5条）、「実施することが適当であると認める特定事業を選定」し（法6条）、「当該特定事業を実施する民間事業者を公募等の方法により選定する」（法7条）とされている。

このように、PFIによって民間事業者（SPC）が実施する事業は、公共施設の新設については「建設」に関する事業とされているのであって、そこには公共施設の「買い取り」は含まれていない。今回のPFI事業は、「建設」を特定事業とせず、市が建設事業の発注者にならないで、発注者としての業務をSPCに丸投げすることになっているが、これはPFI法に違反すると思われる。

## 3 建設業法違反の問題

また、建設業法では、一括下請けの禁止を定めており（法22条1項、2項）、「あらかじめ発注者の書面による承諾を得たとき」はこの規定は適用除外されている（同条3項）。しかし、この除外規定は、「多数の者が利用する施設又は工作物に関する重要な建設工事で政令で定めるもの」として「共同住宅を新築する建設工事」（同法施行令6条の3）には適用されないとされ、さらに、「公共工事」全般についてこの除外規定は適用しないとされている（公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律14条）。公共工事についてのこのような規制は、発注者である国や地方公共団体が、建設工事について、契約当事者として直接監督すべきことを定めたものと考えられる。

一般に、PFI事業では、「建設」が対象事業となっている場合であっても、市が

S P Cに包括的に発注し、S P Cが建設工事についてはその構成企業である建設会社に委託し又は請け負わせることができるとされているが（内閣府「契約に関するガイドライン」2-2-5）、この場合、「S P Cは業務を実施せず、事業者は業務の全部を委託する場合であっても、S P Cに業の許可が必要とされ、専任の有資格者の配置等を求められる場合がある」、「委託を受ける事業の一括再委託が禁止されているため、P F I事業から業務の一部を除外して別途委託している場合がある」とされている（内閣府「P F I制度関係資料」9 頁、[www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo\\_a236.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/iinkai/shiryo_a236.pdf)）。すなわち、このような場合であっても、S P Cは建設業務の受注者として建設業法の規制を受けるとされている。

今回の西尾市のP F I事業では、サービスプロバイダー方式により、新施設についてもS P Cは「建設」ではなく「買い取り」を行うとして、S P Cに建設業の許可を必要とせず、S P Cが構成企業外の開発企業（矢作地所、西尾地域開発）に建設を発注するものとしている。しかし、これでは、市が建設工事については発注者としての監督責任を果たすことができず、また、本来S P Cに求められる建設業法の規制をも潜脱させるものであって、建設業法の規制に対する脱法行為である。

#### 4 一括発注の問題

今回のP F Iでは、160 を超える施設の整備・運営・維持管理の業務を一括して特定の民間事業者（S P C）に発注しているが、このような多数の事業の一括発注の仕方は前例がない。

ところで、公共事業を発注する単位や規模については、地方自治法等に一般的な規制はないようであるが、むしろ中小企業政策として分割発注（発注規模を小さく分割して契約を行うこと）への配慮が求められている。

中小企業基本法 23 条は「中小企業者の受注の機会の増大その他の必要な施策を講ずる」とされ、これを受けて、官公需法（官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律）では、国が毎年定める「基本方針」において、「中小企業・小規模事業者が受注し易い発注とする工夫」として「分離・分割発注の推進」（法 4 条 2 項）掲げられており、地方自治体もこのような施策を「策定し及び実施する責務」（中小企業基本法 6 条）があり、「国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」（官公需法 8 条）とされている。

分割発注については、経済合理性の観点から政府の各種審議会等からの批判もあり、分割発注を実施した場合の「理由の公表」が求められるなど、歯止めも必要とされているが（神田秀樹ほか「国の契約における権限・責任・職務分担のあり方」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成 23 年第 3 号）、それでもなお、中小企業の受注機会確保の要請や分割発注の推進は法律に基づく基本方針として、地方公共団体もこれに従った施策に努めるべき義務がある。

今回のP F Iでは、前例のない規模の包括的な一括発注が行われているが、このよう

な発注の仕方は、対象施設・対象事業の数、予算規模の大きさからして、中小企業者の受注機会を著しく奪ってしまう。多数の事業の一括発注は効率的運営による経費削減やSPCの経営安定化のためと思われるが、それだけでこれだけの規模の一括発注が正当化できるとは思えない。このような一括発注は、多数の中小企業者から受注の機会を奪うことによって特定の民間事業者（SPC）にだけ利益を与えるに等しく、中小企業基本法や官公需法の要請に反しており、この点からも違法と考えられる。

## 5 手続き的な問題

今回のPFIは、業務要求水準書案と募集要項の公表が2015年3月31日で、参加表明書の提出期間が同年7月6日～10日とされ、募集受付期間は約3カ月にすぎない。160を超える施設の整備・運営・維持管理に関する事業について、3か月で検討するのは不可能に近く、これでは、実際にはこの計画に事前にかかわったものでなければ間に合うはずもない。現に参加表明があったのは1社（企業グループ）のみであって、実質的には競争条件が確保されていない。

一般に、PFI事業による「募集及び選定に関しては、『公平性原則』にのっとり競争条件を担保しつつ、『透明性原則』に基づき手続きの透明性を確保した上で実施するよう留意すること…所要の提案準備期間の確保にも配慮すること」（基本方針二1(1)）、「期間の確保については、民間事業者が応募するに当たって、性能発注に対応する仕様の検討、創意工夫及び長期の事業期間に対応する事業計画の検討を行う必要があること等…から配慮が必要である」（ガイドライン4-1(5)）とされている。今回のPFIは、「基本方針」が要求する競争条件の担保も所要期間の確保も遵守されているとはいえ、「基本方針」にのっとり「実施方針」を定めなければならないとするPFI法の規定（法5条）に違反する。

また、今回のPFIは、募集要項で示された当初の事業規模（327億円）が、市民からの批判を受けて、仮契約の段階で大幅に縮小（198億円）されている。変更内容は、事業期間の短縮（30年を15年に）と2施設（学校給食センター、スケートボード場）の契約見送りによるもので、大幅な変更であることは間違いない。

一般に、落札者決定後の応募条件の変更については、「競争性を損なうおそれがある」ことから、「競争性の確保に反しない場合に限り変更は可能」とされ、「同じコストで質が向上する場合や、質が同じでコストが低減できる場合は、競争性の確保に反するものとはいえない」が、「要求水準書に関しては、その変更により競争性に影響する可能性が高いことから、落札者決定後から契約締結の間に変更が生じないように留意すべきである」（平成18年11月21日関係省庁連絡会議幹事会申合せ）とされている。

事業規模の変更は、要求水準書の変更以上に、民間事業者の参加意志の決定の上で重要な事項であり、変更された事業規模であれば参加意思を表明したかもしれない事業者が他に存在した可能性も否定できない。したがって、このような変更は、募集手続きの公平性・競争性を大きく損なうものであるから、この点でも違法というべきであろう。

## 6 その他

これら以外にも、今回のPFI事業については、SPCが提出した企画提案書が著作権を理由に市議会にも明らかにされず、情報公開でも不開示とされ、市民や市議会に十分な情報が提供されないまま、市議会での承認手続きが行われたという、情報開示に関する問題がある。また、仕様を問わない性能発注とされ、業務要求水準書も抽象的な記載が多く、公共施設の安全性や耐震性などについて十分な品質が確保できているのか、これらの点について市が十分監督できるのかという問題も指摘されている。

地元ではこのPFI事業に対して、市のリスクが大きすぎる、公共事業のあり方としても異常だ、競争性もないまま1グループに独占させるのはおかしい、情報公開も不十分で拙速などの批判の声が噴出し、地元の建設業災害防止協会や西尾市職員組合も参加して「西尾市のPFIを考える会」が立ち上げられ、市民集会やデモ、反対署名などが展開された。その結果、市議会でも僅差でかろうじて承認されるという結果となった。住民運動としては、現在、住民監査請求を準備しているが、このような運動と連携して、西尾方式PFI事業の問題点を明らかにしていきたいと考えている。