

公的不動産活用のための法制度の現状と課題

一般財団法人 土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

0. はじめに

本稿では、民間事業者による公的不動産のより一層の活用を目的として、公的不動産を活用するための制度について、法制度の側面から分析する。先行研究としては、PFI 法の成立経緯に着目したもの¹、都市公園に着目したもの²、道路に着目したもの³など存在する。また、実務上の課題については、馬場正尊⁴が積極的に著作を発表している。

しかし、指定管理者制度、PFI 法という施設共通法制度及び道路、都市公園などの個別の施設を規律する法律の特例を横断的に評価し、さらに、契約制度など施設共通の、公的不動産活用にあたっての課題を分析したものは存在しない。

この点に本稿の独自性があると考えられる。

1. 公的不動産活用の現状

(1) 公的不動産の現状

公的不動産の資産額については、国土交通省の資料によれば、図1のとおり、公的不動産の資産額が企業不動産の1.5倍以上がある。

(2) 公的不動産の課題

公的不動産は国、地方公共団体とも相当の規模の整備が行われており、今後は十分な維持管理費用が確保できないという問題、さらに、人口減少社会に対応して施設規模をより一層縮小しなければならないという問題を抱えている⁵。

ただし、国及び地方公共団体は、従来の公共施設が果たしてきた地域への効用をゼロにすることは難しいことから、これらの問題を解決するために、民間事業者の知恵やビジネスマインドを活用して、地域への効用をある程度維持しつつ、維持管理費用の軽減など財政負担の軽減も図るという発想になってきている。

これは、民間事業者からみても、必ずしも迷惑というわけではなく、公共施設の空間は、現状では、市場に開かれていないことから、公共施設を民間事業者に開放することは、新たなビジネスチャンスになるのでは、という視点を持っている。

このような状況を背景として、公的不動産を民

¹ 辻本顕ほか「日本におけるPFIの成立と公共建築の調達に関する研究」(日本建築学会計画系論文集第605号、85-92、2006年7月)

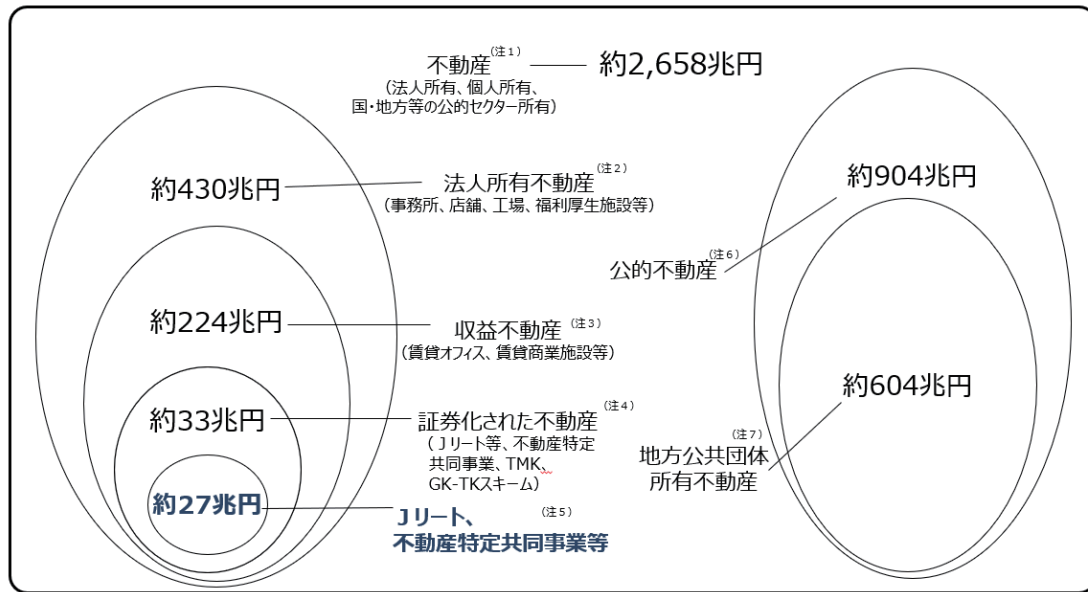
² 印部里菜子ほか「PFI手法を導入した都市公園整備に関する研究」(都市計画論文集No45-3、2010年10月)

³ 板垣勝彦「道路占用許可の規制緩和と屋外都市空間の多目的利用」(日本不動産学会誌/Vol. 33, No. 2, 2019. 9)

⁴ 馬場正尊+OpenA『公共空間のリノベーション』(学芸出版社、2013)、馬場正尊+OpenA『新しい公共空間のつくりかた』(学芸出版社、2015)

⁵ 地方財政の観点からは、総務省が2014年4月に「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」の通知を发出して、公共施設等総合管理計画の策定を地方公共団体に促している。また、社会資本所管省庁からは、社会資本の維持管理費用の節減など観点から、インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議でまとめた「インフラ長寿命化基本計画」に基づき、施設ごとに長寿命化計画の策定を進めている。本稿では、公共施設等総合管理計画及び社会資本の長寿命化計画自体についての論評は行わず、このような公共施設や社会資本に関する大きな方針の下で、具体的に民間事業者と連携して活用を進める手法について分析を行う。

(図1) 公的不動産と企業用不動産の比較



(注1) 内閣府「国民経済計算(平成30年度)」より作成 ※住宅、住宅以外の建物、その他の構築物及び土地のストックの総額。法人所有、個人所有、国・地方等の公的セクター所有。
(注2) 国土交通省「土地基本調査(平成25年1月1日時点)」より作成 ※事務所、店舗、工場、福利厚生施設等の法人が所有する不動産。なお、公的な法人も含むことから「公的不動産(注6)」と重複するものもある。
(注3) PRUDENTIAL REAL ESTATE INVESTORS "A Bird's eye View of Global Estate Markets : 2017 update" (円換算)
(注4) 国土交通省「令和元年度 不動産証券化の実態調査」、投資信託協会「統計データ」より作成
(注5) 国土交通省「令和元年度 不動産証券化の実態調査」、投資信託協会「統計データ」より作成
※リート(2020年度末)(鑑定評価額に基づく)、私募リート(2020年度末)(鑑定評価額に基づく)、不動産特定共同事業(2020年度末)の合計額
(注6) 内閣府「国民経済計算(平成30年度)」より作成 ※公的部門の固定資産及び土地の総額
(注7) 内閣府「国民経済計算(平成30年度)」より作成 ※地方公共団体が所有する不動産の総額は、一般政府の所有する固定資産及び土地を総固定資本形成の累計額(昭和55年度～平成25年度)のうち地方の占める比率で按分したもの

(出典) 国土交通省資料による。

間事業者に開放するための、各種の法制度が近年整備されてきている。

2. 公的不動産活用のための法制度の概要

(1) 公的不動産活用の前提となる法律の枠組⁶

地方公共団体が保有している公的不動産は、地方自治法第237条以下の規定によって、行政のために用いられる行政財産と、すでに行政財産としての利用を廃止した普通財産に分けられる。

さらに、庁舎など公務員のために使う公用財産と、市民のために使う公共用財産に分けられる。

このうち、行政財産は、ごく例外的なもの(市町村が合併して庁舎の一部が余った場合に貸し付ける場合など)を除いて、民間に貸すことは原則

禁止とされている(地方自治法第238条の4)。その例外として、地方自治法自体に、指定管理者制度が2003年以降、創設されている(地方自治法第244条の2第3項以下)。

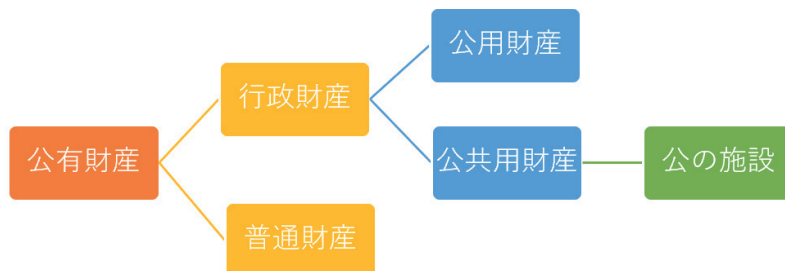
また、地方自治法に対する特別法として、地方自治法に規律されずに、道路であれば道路法、河川であれば河川法、公園であれば都市公園法という特別法があり、これらの特別法にはそれぞれ法律上または運用上、民間事業者が活用するための制度が設けられている。

なお、PFI方式を進める「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。)も、上記の地方自治法の特別法の側面を持っている。

なお、廃校などの普通財産については、地方自治法も民間開放に対する特段の制約が存在せず、また、個別の法律で普通財産を規律しているものも存在しないことから、法的な課題は原則として

⁶ 公的不動産には、国有財産法及び個別の施設を規律する法律に基づいて管理されている国有財産も存在する。ただし、地方財政の困難性や民間事業者へのビジネスチャンスの裾野を考えると、地方公共団体が保有する公的不動産が圧倒的に重要と考える。よって、以下の分析では、地方公共団体が保有する公的不動産を対象とする。

(図2) 公有財産の分類⁷



(図3) 公的不動産を民間に開放する仕組みの概要

建設	改修(リノベ)	維持・管理
		指定管理者制度 (地方自治法)
PFI事業 (PFI法)		
		コンセッション (PFI法)
		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">国家戦略特区道路占用特例</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">都市再生整備計画道路占用特例</div> </div>
		道路協力団体制度(道路法)
		歩行者利便増進道路制度(道路法)
保育所占用特例 (国家戦略特区⇒都市公園法)		
公園PFI方式 (都市公園法)		
		河川・公営住宅・図書館等

存在しないと考え、以下の分析からは除外している。

(2) 公的不動産を民間事業者に開放する法制度の概観

公的不動産を民間事業者に開放して、民間事業

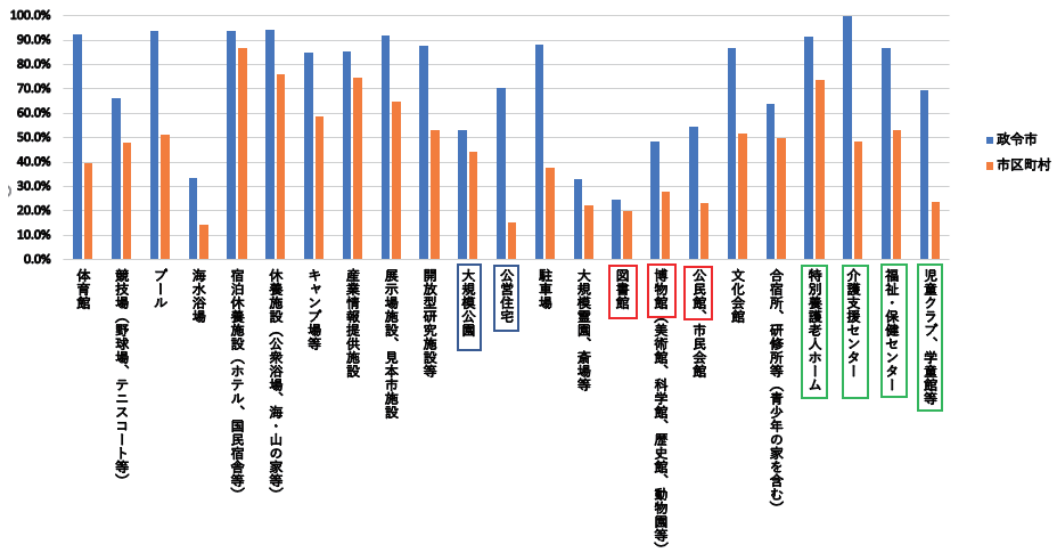
者の知恵とビジネスマインドを活用する仕組みとしては、図3のとおり、整理できる。

図3の読み方としては、

- ①各種の施設に共通する仕組み (図3の赤色の部分で表示、指定管理者制度 (地方自治法、PFI事業 (PFI法)、コンセッション (PFI法))
- ②個別の施設ごとの仕組み (図3青色 (道路法特例) 及び緑色 (都市公園法特例) で表示) に分けられる。

⁷ 公共用財産のうちには、動産や無形財産も含まれるが、本稿で議論している不動産に限定して整理すれば、地方自治法上の公共用財産と公の施設は原則同一なので、そのように図2では表示している。

(図4) 施設別の指定管理者制度導入率



(備考) 1. 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等(令和3年3月31日公表)」の個票から集計
 2. 導入率とは、指定管理者制度導入施設/施設総数*100

なお、河川、公営住宅、図書館等の楕円点線の表示は、法律上、民間事業者に開放する仕組みが存在しないことを示している。

以下、民間開放を進める制度の概要と課題について述べる。

(3) 指定管理者制度

①現状

指定管理者制度は、2003年に施行された地方自治法改正によって、地方自治法の公の施設の特例制度として創設された。

地方自治法という地方公共団体の公的不動産の一般法の特例ということで、個別の施設ごとではなく、地方公共団体が所有する行政財産である不動産全体に適用できる制度として創設された。

その適用状況は図4のとおりである。

全体的にみて、赤枠で囲った文部科学省所管法律で規定されている施設の導入率が低くなっている。また、青枠で囲った国土交通省所管法律で規定されている施設は相対的には低く、また、公営住宅では極端に政令市と市区町村で率が異なっている。

これに対して、緑枠で囲った厚生労働省所管法

律で規定されている施設は赤枠、青策に比べ導入率が高く、されに枠のない、特段の法律で位置付け有られていない施設では、導入率が高くなっている。

さらに、図1では表れていない、道路、河川、港湾、空港などの施設については、実績が全くないと想定される。

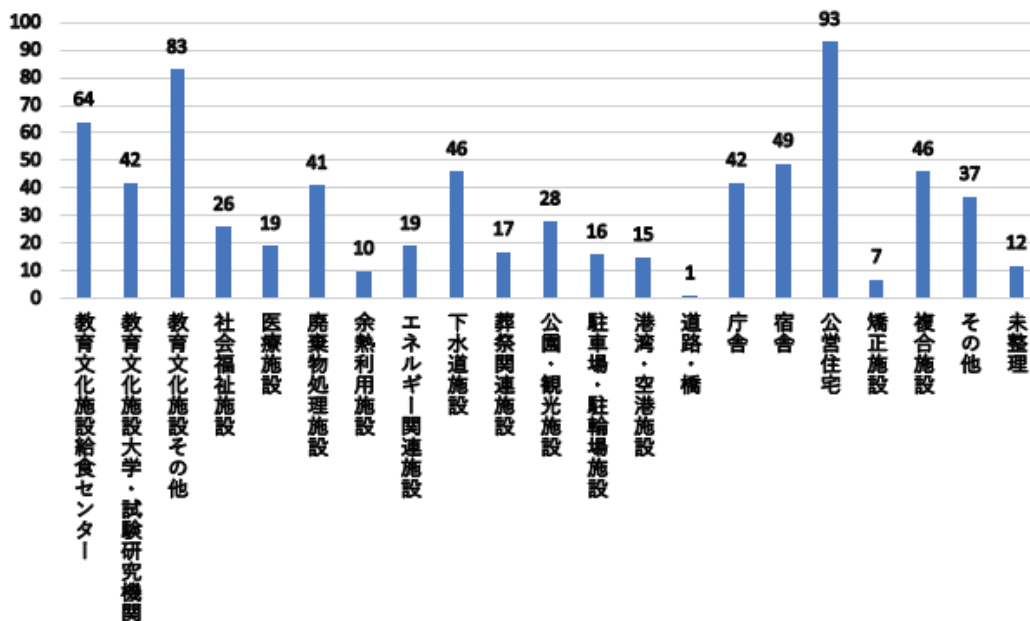
②課題

①で述べたように、施設ごとに大きく、指定管理者制度の導入率が異なる理由の一つとしては、地方自治法上の指定管理者制度の条文において、個別の施設を規律する法律との関係が整理されていないことがあげられる⁸。

さらに、指定管理者制度が創設された時期に合わせて、個別施設所管省庁から、扱いについて独自の通知が出されている。道路、河川、都市公園については、指定管理制度については、清掃の事実行為に限定すべきとの通知がだされている。な

⁸ 地方自治法に基づく指定管理者制度に関して、個別の施設を規律する法律において特例を規定したものは存在しない。なお、後述のPFI法第13条において、PFI法で指定管理者制度を用いる場合の配慮規定が措置されている。

(図5) PFI法に基づくPFI事業の実績



(備考) NPO法人全国地域PFI協会発表の資料 (2019年2月5日現在) に基づき集計

お、厚生労働省は積極的に対応する旨の通知をだしている。これに対して文部科学省は指定管理制度に関する一切の公式の通知を発出していない⁹。

この結果、個別の施設を規律する個別法がある施設については、実際に施設管理を担当する地方公共団体職員からみて、法律相互の関係が未整理であることから、適用に躊躇していることが想定される。

(4) PFI法に基づくPFI事業及びコンセッション

①現状

PFI法に基づくPFI事業とは、公共施設等の整備から実施する従来型と、公共施設の管理運営権のみを民間に開放するコンセッション型の二つのタイプがある。

いずれもPFI法に基づき、実施方針から始まる事業フローが明確に定められていること(PFI法第5条以下)、国又は地方公共団体が所有する財産の貸付特例規定(同法第69条～第71条)、国及び

地方公共団体職員の退職手当計算の通算特例(同法第78条、第79条)などが整備されている点に特徴がある。

このうち、1999年のPFI法制定当時から存在した、従来型の実績は、図5のとおりである。

次に、2011年法改正で創設された、コンセッション型の実績については、図6のとおりである。対象施設は、空港に偏っており、全体として対象施設は少ない。

②課題

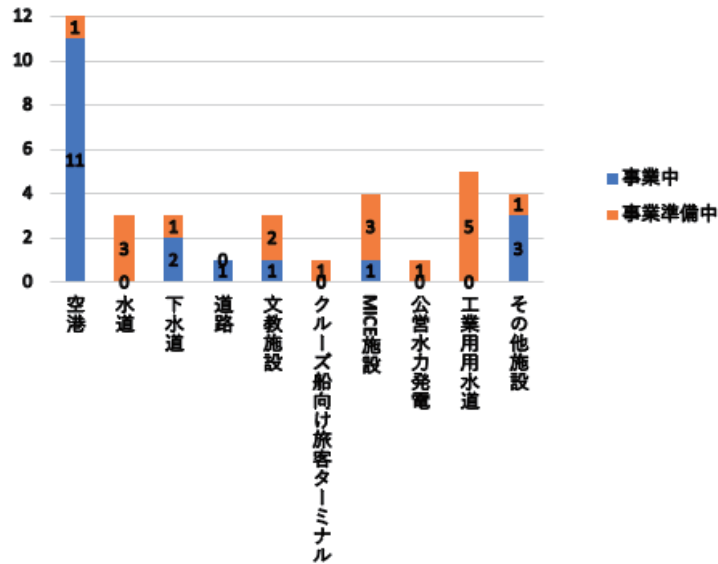
PFI事業は、従来型、コンセッション型を通じて、事業手続や評価基準などが詳細に規定されていることから、事業実施にあたっての事務負担が大きく、結果として、図7に示すとおり、一件あたり数十億円という規模の事業が対象となっている。

結果として、地方公共団体が多く抱える、小規模な施設や、事業収益性が低い施設に対する適用可能性が低くなっている。

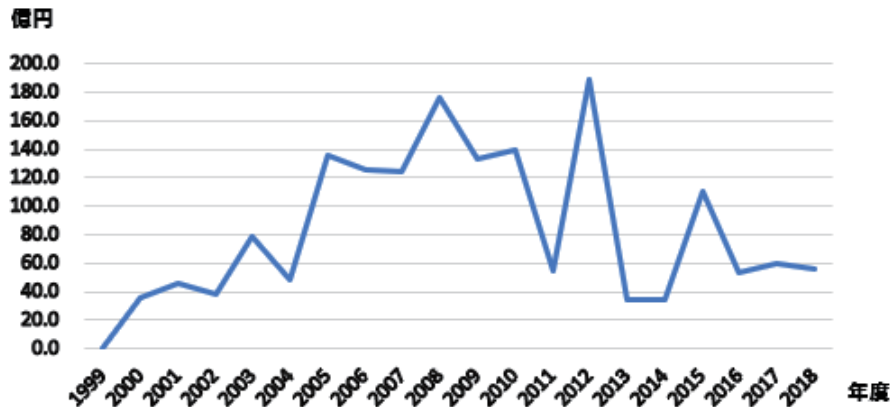
また、PFI法では、指定管理者制度と同じく、道路、都市公園法など個別の施設を規律する法律

⁹ 指定管理者制度創設時の各省庁発出された通知一覧は、成田頼明『指定管理者制度のすべて(改訂版)』(第一法規、2014)に掲載されている。

(図6) PFI法に基づくコンセッションの実績 (2020年4月9日現在)



(図7) 一件あたりのPFI事業契約金額



(備考) 内閣府資料 (2019年3月31日現在) から単年度ごとの契約金額を事業数で除して求めている。

との関係が十分に整理されていない¹⁰。結果として、個別の施設を規律する法律が存在する、道路、河川、港湾、都市公園などの施設については、適

用事例が少なくなっている。この例外として、公営住宅と下水道施設があげられるが、これは、(5)以降に記述する、道路、都市公園のような、個別の施設を規律する法律側に民間開放を認める仕組みがないため、やむをえず、PFI法を活用したことが想定される。

¹⁰ PFI法に関して、個別の施設を規律する法律において特例規定を措置したものとしては、道路法第48条の40、都市公園法第5条第4項、水道法第24条の4、廃棄物の処理及び清掃に関する法律第15条の5、関西国際空港及び大阪国際空港の一体的かつ効率的な設置及び管理に関する法律第29条以下が存在する。ただし、これらの規定はそれぞれの法律の規定している民間開放制度の一部に限って、または、特定の事業に限定したものであり、PFI法と個別の施設を規律する法律の関係を体系的かつ明確に整理したものではない。

コンセッションについては、まだ件数が少ないので評価がむずかしいものの、従来型と同様に、個別の施設を規律している法律が存在する施設(道路、河川、港湾、都市公園など)は全く適用事例がない、もしくは少数であり、やはり、個別

(表1) 道路占用の特例制度

制度名	根拠法	創設年	実績
都市再生整備計画に基づく特例	都市再生特別措置法	2011年	38件
国家戦略特区に基づく特例	国家戦略特別区域法	2013年	11地方公共団体
道路協力団体に関する特例	道路法	2016年	37団体(直轄国道のみ)
歩行者利便増進道路に関する特例	道路法	2020年	6地方公共団体

(備考)1. 都市再生整備計画に基づく特例の実績は、国土交通省都市局資料による。

<https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001283643.pdf>

2. 国家戦略特区に基づく特例の実績は、内閣府資料地方創生推進事務局資料による。

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/menu/toshisaisei.html>

3. 道路協力団体に関する特例の実績は、国土交通省道路局資料による。

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/menu/toshisaisei.html>

4. 歩行者利便増進道路に関する特例の実績は、土地総合研究に同時に掲載されている高山泰氏の論考による。

の施設を規律する法律との未調整であることが、ネガティブに働いた可能性がある。

以上述べたとおり、施設共通の枠組としての指定管理者制度及びPFI法に基づくPFI事業については、個別の施設を規律する法律との調整の規定が整理させていない。これが、個別の施設を規律する法律が存在する場合に、適用が円滑に進まない可能性がある。これを解決する手法として近年整備されてきた、個別の施設を規律する法律に創設された民間開放の仕組みについて、これ以降は分析を行う。

(5) 道路を民間に開放する仕組み

①現状

道路法上の道路を民間に開放する仕組みとしては、従来から存在する道路法第32条以下の道路管理者による道路占用許可に対して、その要件を緩和する特例として制度が構築されている。

具体的には、道路法第33条第1項の「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの」という要件(以下「無余地要件」という。)を適用除外若しくは緩和する仕組みとして創設され、そのタイプとしては、表1のとおり4種類が存在する¹¹。

¹¹ 中心市街地活性化法に基づく道路占用特例もあるが、実績が確認できていないので、本稿では省略している。

②課題

道路占用については、①に述べたとおり、当初は、都市再生整備計画など、道路管理者以外の者が策定する計画などに基づき、適用される形から始まり、近年では道路管理者自身が緩和する仕組みと発展してきている。

これ自体は、道路空間を民間に開放する上で最も基本的な判断権を有する道路管理者自らが、制度運用の判断をするという点では、広く制度が活用される可能性を有している。

ただし、道路法の特例の仕組みは、道路管理者が発意して手続を開始する構造になっているが、実際には、民間開放には法律に基づく手続を開始するまえの事前の調整や民間事業者側からの発意の反映などの手続を充実する必要がある。

その一方で、特定の道路空間を民間に開放する目的は、地域経済の活性化など市町村がその政策目的の必要性を把握している場合には、道路管理者が主導権を持つ道路法の特例制度よりは、市町村が策定する都市再生整備計画に基づいて特例の方が、市町村が主導権を持つことができるので有効性があると考えられる。

(6) 都市公園を民間に開放する仕組み

①現状

都市公園を民間に開放する仕組みとしては、占用許可(都市公園法第6条以下)と、公園施設の設置管理許可(都市公園法第5条以下)の従来か

(表2) 都市公園における占用許可、公園施設の設置管理許可特例

制度名	根拠法	創設年	実績
都市公園法に基づく公園施設の設置管理許可	都市公園法	1956年	39155件
国家戦略特区に基づく保育所の占用許可特例	国家戦略特別区域法	2015年(2017年改正の一般化に伴い廃止)	18件
都市公園法に基づく保育所の占用特例	都市公園法	2017年	12件
都市公園法に基づく公園施設の設置管理許可の特例(PARK-PFI)	都市公園法	2017年	35件

(備考)1. 設置管理許可の実績は、国土交通省都市局資料による。データは2011年度末現在。

<https://www.mlit.go.jp/common/001136186.pdf>

2. 国家戦略特区及び都市公園法に基づく保育所の占用許可特例は、国土交通省都市局公園緑地・景観課 公園利用推進官峰崎 悠「改正都市公園法と保育所の設置」(「新都市」Vol.73 No.7 2019)による。

http://www.tokeikyoku.or.jp/books/pdf/201907_tokushu1.pdf

4. PARK-PFIの実績は、国土交通省 都市局公園緑地・景観課公園利用推進官峰崎 悠「公募設置管理制度(Park-PFI)について」(令和2年2月12日PPP/PFI推進施策説明会)による。

<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf>

ら存在した仕組みの特例として整備されてきている。

そもそも、後者の公園施設の設置管理許可は、戦前の都市公園が財源不足から、日比谷公園の松本楼のように民間施設の立地を積極的に認めていた実態¹²が背景になっており、都市公園法制定時(1956年)当初から、都市公園内に民間建築物など民間主体での施設が立地することを許容する仕組みとして、法律の中に位置付けられていた。この点は(5)の道路法とは大きく異なる。

近年では、表2のとおり、占用許可の特例として、2015年に国家戦略特区での保育所の占用許可が創設され、2017年には都市公園法に基づく一般的な制度とされ、国家戦略特区法での規定は削除された。

また、公園施設の設置管理許可の特例として、設置管理許可期間を原則の10年から20年に延長するなど、より一層の民間開放を促進する特例(PARK-PFI¹³)を創設した。

②課題

国家戦略特区法が、保育所について占用特例と

¹² 日比谷公園当初の民間施設立地状況については、進士五十八『日比谷公園』(鹿島出版者、2011)第3章に詳しい。

¹³ PARK-PFI という略称で国土交通省は読んでいるものの、いわゆるPFI法とは関係がない制度である。

して制度創設を図った結果、保育所が都市公園の機能にとって親和的な施設であるにもかかわらず、公園施設の設置管理許可の対象ではなく、占用特例として位置付けてしまった。この結果、公園施設である飲食店や宿泊施設であれば、PARK-PFIの特例として受けられる、設置管理許可を20年に延長すること、建ぺい率制限を緩和することなどが受けられなくなってしまっている。これは、十分な準備なしに安易に法制度化した結果であり、公園施設に位置付けることが、今後の課題である。

公園施設の設置管理許可の特例については、そもそも、既存の制度自体が、対象施設が極めて広いなど柔軟である制度について、さらに規制内容を緩和したものであり、今後の民間活用が期待される。

(7) その他の個別の公共施設の民間開放の仕組み

河川については、その他の公共施設と異なり、河川管理者の事務が法定受託事務であることから、国土交通大臣が河川管理者である地方公共団体に対して、地方自治法第245条の9に基づく処理基準として、河川敷地占用許可準則を定めている。そして平成23年の準則改正により、特例として、地域の合意が得られた場合には、オープンカフェやバーベキュー場など、営業活動を行う事業者等にも、河川敷地の占用を許可することが可能とな

っている。要するに、河川については、河川法を改正せずに、処理基準の改正で対応している¹⁴。

これに対して、公営住宅においては、公営住宅法では第 47 条で地方住宅供給公社のみ公営住宅管理者の管理業務の一部を担えると規定しており、その他の民間事業者による管理を認めていない。この結果が、既述の指定管理者制度や PFI 法に基づく PFI 事業において、公営住宅が目立って多いことの背景である。

なお、下水道施設なども同様である¹⁵。

3. 公的不動産を活用する法制度全体を通じた評価と課題

(1) これまで整備されてきた法律上の仕組みの評価

公的不動産を活用するにあたっては、まず、公的不動産の管理を担当する職員や部局が、その必要性についての問題意識を共有できるかが、一番の決め手となる。

公的不動産の管理の担当職員は、道路法、河川法、都市公園法など、個別の施設を規律する法律が存在する場合には、その個別法に基づいて、事務執行を行っている。このため、これらの個別法に民間開放の仕組みが整備されている場合、例えば、道路や都市公園の場合には、この仕組みを活用することが一番自然であるし、手続が進みやすいと考えられる。

よって、個別に施設を規律する法律が存在する場合には、その法律に、道路法等に倣って、民間開放の特例を整備していくことが望ましいと考える。しかし、この個別法で民間開放の特例が整備されるまでの間は、2 で述べた、公営住宅や下水道の実例のように、現場の地方公共団体の職員の

工夫によって、指定管理者制度や PFI 法に基づく事業の実施を行う場合がでてくるであろうし、それは望ましいと考える。

さらに、特段、施設を管理する法律が存在しない施設（いわゆる箱物と称する市民向けサービスのための建築物には名称は様々だがこれに該当するものが多い）については、指定管理者制度など一般的な民間開放の仕組みを活用していくことが期待される。

(2) 今後、検討すべき課題

今後は、(1)に記載したとおり、個別の施設を規律する法律が有る場合には、民間開放の仕組みが整備されることが重要である。しかし、このような施設ごとの開放に併せて、従来議論されていない、施設横断的な課題が存在すると考える。以下、列記する。

①公的不動産を横断的に比較する情報ソースの構築

公的不動産については、一番、原初的な仕組みとしては、施設ごとに民間開放の計画があることが施設ごとに公示される。さらに、進んだ市町村では、市町村での貸付検討の保有資産をリストアップすることを進めている¹⁶。

しかし、民間事業者側からすると、特定の市町村にターゲットを絞り込んでいないことが多いことから、より横断的に公的不動産のデータベースなどの形で、情報が公開されていることが必要である。

なお、横断的な公的不動産データベースなどの情報源については、そのマッチングに伴い、様々なビジネスチャンスが発生することから民間主導で開発が始まっており¹⁷、基本的には国はそれを支援する形が望ましいと考える。

¹⁴ 河川に関する民間開放については、阿部充ほか「河川区域の民間利活用に関する報告」（リバーフロント研究所報告第 28 号, 2017）に詳しい。http://www.rfc.or.jp/rp/files/28-07.pdf

¹⁵ 水道施設については、2018 年の水道法改正によってコンセッション方式が創設され、現在、宮城県及び大阪府で事業に向けて手続中である。ただし、現状で実績がないことから具体的な論評は控える。制度内容は以下の厚生労働省資料に詳しい。https://www.mhlw.go.jp/content/000729895.pdf

¹⁶ 例えば、京都市での公開情報は以下の URL 参照。https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000163467.html

¹⁷ 例えば、公共 R 不動産の公共不動産データベースは以下の URL 参照。https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000163467.html

②民間発意による公的不動産活用の仕組みづくり

公的不動産の活用は、(1)に述べたとおり、公的不動産の管理を担当する職員や部局の問題意識の共有が不可欠である。しかし、現実の担当職員等は日々の雑務に忙殺されていて、市町村行政にとって必要となっている、公的不動産活用に十分に力を割けない場合が多い。

一方で、民間事業者が自らのビジネス展開として、様々なリサーチをしており、特定の公的不動産に対して、具体的な活用アイデアを持っている場合もありえる。このような民間事業者側のアイデアを、地方公共団体の担当部局に届ける仕組みを構築していくことが重要である。例えば、京都市の資産に対する提案を常時受け付ける仕組み¹⁸は参考になると考える。

③公的不動産活用にあたっての契約制度の工夫

公的不動産活用にあたっては、地方自治法第234条の契約制度の縛りが、通常の物件などの購入と同じくかかってくる。

しかし、公的不動産の活用は、民間事業者の知恵やビジネスマインドを前提にすることから、単純な物件の購入と異なり、民間事業者との共同作業の側面を有する。これと公共契約が求める、公平性、透明性、経済合理性などの要件とどのように合致させるかという課題がある。例えば、

- 事業構想を策定する際に必要となる民間事業者との対話をどのように行うか？

- 民間事業者の知恵や参入意欲を高めるために事業単位、特に、構想段階から維持管理までの時系列での発注単位をどのように考えるべきか？

- 公募型プロポーザル方式を活用した場合の審査員、審査基準など審査の仕組みをどのようにすべきか？

など、難しい課題がある。

これについては、公共工事について、総務省と国土交通省が連携して、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律を制定して、地方公

共団体に指針しめしたように、総務省と国土交通省が連携して、指針を示すのが理想型だと考える。

しかし、一気にそこまでいかななくても、都市公園でのPARK-PFIのガイドライン¹⁹のように個別施設ごとの契約手続のガイドラインを積み上げていく、地方公共団体の公平性等の要件と民間事業者のニーズを調整した仕組みをつくりあげていくことが、まず第一歩と考える。

なお、筆者も参加してまとめた「公募要項作成ガイドブック」²⁰は、民間側のアプローチであるものの、既述の問題意識から、より適切な契約制度のための議論に一石を投じたものである。

4. まとめ

本稿では、各施設の共通する法制度として、指定管理者制度、PFI法に基づくPFI事業をとりあげ、さらに、個別の施設を規律する法律に創設された仕組みとして、道路法、都市公園法をとりあげたうえで、個別の施設を規律する法律がある場合には、その法律において、施設の民間開放を行う仕組みを設けることを一層進めるべきであることを述べた。

さらに、これらの各施設共通の法制度及び個別の施設を規律する法制度でも十分解決されていない、共通の課題として、公的不動産に関するデータベース、民間発意の公的不動産の仕組み、契約制度の工夫の必要性について述べた。

いずれも現実的な対応が難しい課題ではあるが、都市財政の一層の困難化などを踏まえ、関係者がより一層、公的不動産の民間開放が進むよう、積極的に取り組まれることを期待する。

¹⁸ 以下の URL 参照。 <https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000124800.html>

¹⁹ 以下の URL 参照。 <https://www.mlit.go.jp/common/001197545.pdf>

²⁰ 『公募要項作成ガイドブック』(OpenA、公共 R 不動産、2021)