

公的不動産活用のための契約制度改善の提言

2022年6月1日
一般財団法人土地総合研究所

1. はじめに

公的不動産活用は、財政難に苦しむ市町村が、自身の財政支出を効率化しつつ地域活性化を実現する手法として注目されている。

このため、国において、公的不動産活用を促進する政策として、市町村財政の観点から公共施設の再編を進める公共施設等総合管理計画¹の策定推進、さらにこれを踏まえた上での、民間都市開発推進機構による出資業務や各種のガイドラインなどの多様な政策を講じている²。

しかし、公的不動産活用を進める上では、民間事業者、地方公共団体の双方にとって、公的不動産に関する契約制度が、一つの大きな課題になっていることが、土地総研主催の「土地政策と経済学との連携推進研究会」(以下、「研究会」という。)でのヒヤリングなどを通じて確認できた。

このため、土地総合研究所は、研究会参加の先生方の御意見を頂いた上で、以下のとおり、公的不動産活用を進めるための契約制度改善の提言を行う。

なお、公的不動産を活用するためには、地方公共団体が、当該不動産に関して、民間事業者との間で、事業計画策定、設計、不動産貸付及び運営

などに関する業務を契約する³手続きが必要となる。そして、この手続きは、物品購入と同じ地方自治法に基づく契約手続きの規律が適用される。この手続きを前提として、以下の提言を行う。

2. 公的不動産活用に関する契約制度についての関係者の不満事項

公的不動産活用に関する契約制度に対して、研究会を通じて認識した課題は表1のとおりである。

そもそも公的不動産活用は、地方公共団体と民間事業者との共同作業という側面が強い。

表1の「民間事業者が持つ不満」①、②や、「地方公共団体職員が持つ不満」の①、②などは、活用方法のアイデアや施設運営の工夫などを、公的不動産の所有主体と民間事業者が初期段階から練り上げていくという実態を、契約制度が妨げてしまうことが主な原因となっている。

¹ 以下の URL 参照。 <https://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>

² 以下の URL 参照。 https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk5_000102.html

³ 公的不動産の活用の場合には、民間事業者に土地等を売却することも含めて論じることもある。しかし、本稿では、貴重な公有財産である公的不動産を売却せずに、市町村が保有したままで、収益をあげつつ、地域に役立つ活用をする事例を前提に論じる。

表1 公的不動産活用にあたっての契約制度への不満

民間事業者が持つ不満	①事業構想、事業計画、設計、工事施工、運営が、ぶつぎりに発注になりがち
	②最初の事業者へのサウンディングで知恵をだしても、そのアイデアを行政に対価なしに真似られて、事業には参画できない場合もある。そのリスクから民間は本気で知恵を行政に提供できない
	③行政側の審査委員が事業性や新規性をちゃんと判断できない
	④貸付期間や貸付料、リスク分担など条件設定が民間事業ニーズにあわない
	⑤行政側の公的不動産の情報開示が十分でない
	⑥公募要項や契約書など既存の書類の使い回しで不合理な点が多い
地方公共団体職員が持つ不満	①契約事務の公平性、透明性から民間事業者との折衝が限定され民間のアイデアを契約事務に反映できない
	②価格だけでなく提案内容を加味した総合評価方式を導入しようとしても、国の位置づけがなく、市町村の総務部など契約部局の理解を得られない
	③将来の財政負担が必要となる場合の議会での債務負担行為を得ることが難しい、又は得るタイミングが難しい

3. 地方自治法の規定に関する解釈の柔軟化の提言

地方公共団体が公的不動産の活用をするにあたっての法律上の制約は、地方自治法による。具体的には、地方自治法第234条に基づき、一般競争入札、指名競争入札、随意契約または競り売り以外の方法が認められない。また、随意契約ができる事例は、同法施行令第167条の2に列挙しているものに限られる。

一方で、地方自治法第234条の文言を見る限りは、条例で契約方法を拡大することまでは否定していないように読める。しかし、地方自治法を所管する総務省の解釈⁴としては、随意契約のできる場合は、政令に定める範囲に限定されるとしており、条例で契約方法を拡大することは否定されている。

しかし、地方自治法第1条の2で、国の施策の実施にあたっては、地方公共団体の自主性、自立性を発揮すべきとの基本的考え方を述べていることを踏まえれば、地方自治法自体の解釈においても、地方公共団体の自主性、自立性を発揮する可能性を否定するのは矛盾する。これを踏まえて、地方自治法第234条の解釈において、少なくとも、条例という民主的な手続きを経た場合には、地方公共団体の自主性に基づく柔軟な契約制度を許容

すべきである。

地方自治法

第一条の二 地方公共団体は、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広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

4. 契約制度の解釈の明確化の提言

(1) 随意契約制度の現状

現在、いくつかの地方公共団体では、「随意契約ガイドライン」という名称で、実際の随意契約の内容を明確化し公表している。これによれば、実際には、様々なニーズに地方自治法及び施行令の規定が十分に対応できる内容となっていないため、市町村は随意契約ができる事例として地方自治法

⁴ 松本英昭『新版逐条地方自治法（第9次改訂版）』（ぎょうせい、2017）902頁～903頁参照。

施行令第167条の2第1項第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しない契約をするとき」という規定を柔軟に解釈して、以下の項目を該当するとして運用を行っている。

- a) 価格以外の要素による競争（コンペ、プロポーザル）⁵
- b) 政策を推進するための特定の者と契約する場合⁶
- c) 国、地方公共団体その他の公法人、公益法人等と契約する場合⁷

しかし、この柔軟解釈自体、文言上どこまで緩和できるか、そのための条件や手続が何かなどの具体的な解釈の考え方が、総務省から何も示されていないことから、市町村職員は、周囲の市町村の対応を見ながら、恐る恐る対応しているというのが実態である。

これ自体が、効率的な行政運営という観点から問題である。さらに、公的不動産の活用という観点からは、民間事業者からみて、手続きが不透明で不確実性が高いのであれば、公的不動産を活用せずに民間保有の不動産を使えばいい、という話になることから、公的不動産活用の可能性を狭めており、問題は深刻である。

(2) 公共工事契約の例にならった積極的な対応

既述のとおり、現在、公的不動産の活用を一般的に規律しているのは地方自治法であり総務省がその運用の責任を持っている。

しかし、自治財政、自治行政全般に目配りしている総務省が、公的不動産に特化して契約制度を改善することに関心をもち、また、改善に必要な実態やノウハウを持ち合わせることは、実態とし

⁵ 北海道旭川市、岩手県奥州市、群馬県邑楽町、埼玉県戸田市、和光市、千葉県船橋市、東京都豊島区、神奈川県南足柄市、岐阜県岐阜市、滋賀県甲賀市、大阪府堺市、兵庫県宝塚市、広島県広島市、愛媛県上島町、高知県南国市の随意契約ガイドライン参照。

⁶ 北海道旭川市、青森県三沢市、埼玉県和光市、東京都豊島区、大阪府堺市の随意契約ガイドライン参照。

⁷ 千葉県八千代市、東京都立川市、岐阜県岐阜市の随意契約ガイドライン参照。

て無理がある。

類似の状況を打開した良い事例として公共工事の契約制度がある。

公共工事の契約制度については、2000年の公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律、2005年の公共工事の品質確保の促進に関する法律の制度に伴い、国土交通省も参画して総務省と連携して、より積極的に総合評価方式を位置付け、公共工事の総合評価ガイドラインの公表⁸などを進めてきている。

これを一つの成功例と考え、公的不動産活用にあたっての契約制度の改善についても、国土交通省の一層の積極的な対応が必要である。

(3) 公物での先行的な対応

公的不動産活用の契約制度について、例外的に民間事業者にとって評判がよい仕組みとして、国土交通省都市局が示した、都市公園法設置管理許可制度の運用ガイドラインがある。

これは、都市公園内で民間事業者を誘致するための都市公園法上の手続きの進め方に限定しているものの、民間事業者と市町村相互のニーズを踏まえた運用の仕方を示すことが、大変有効であることの証左になっている。

近年の法改正によって、歩行者利便増進道路制度など国土交通省が所管する法律において、民間事業者を誘致するための仕組みが整備されていることから、(2)の総務省と一体的な対応が実現するまでは、国土交通省など公物を所管する省庁において、所管施設を横串にさして、民間事業者と地方公共団体のニーズを踏まえた簡素な手続を整理して、公表していくことが、次善の策として考えられる。

⁸ 以下のURL参照。https://www.cbr.mlit.go.jp/hinkaku/pdf/guideline_honpen.pdf

(4) 公的不動産活用のための契約制度運用ガイドラインの作成

総務省と国土交通省が連携して、または、国土交通省所管施設に限って先行して、公的不動産活用のための契約制度運用ガイドラインを作成することが必要と考える。

当該ガイドラインに記載すべき事項として想定するものは以下の通りである。

- a) プロポーザル方式について随意契約が認められる事例として明確に位置付け
- b) 事業の段階ごとにばらばらに切り離さず、事業構想、設計の段階から運営までを一体的に発注する方式の位置付け、特に、設計と運営は一体的に行う D0 方式、又はリレーD0 方式⁹の位置付け（図1 参照）
- c) 行政が出資した新しいタイプの三セクによる民間会社並の自由な契約方式¹⁰の位置付け（図2 参照）
- d) 事業者へのサウンディングの仕方と事後の手續への反映の仕方（サウンディングへの協力事業者に対して次の発注での評価に加点するなど）
- e) 行政と民間との間の適切な費用とリスク分担
- f) 透明性のある審査手續、事業経営のノウハウのある審査委員選定
- g) その他、公募要項や契約書に関する適切な記述内容 など

5. まとめ

公的不動産の活用にあたって契約制度を改善してほしいという声は、地方公共団体、民間事業者の双方からあがってきている。

これまで述べた提言を踏まえて、地方公共団体の契約制度一般を担当している総務省、個別の公物管理法を所管している国土交通省等が問題状況を認識し、契約制度改善に向けて議論を開始することを強く期待する。

以上

⁹ リレーD0方式の実例としては、佐賀県佐賀市 FURUYU CAMP（旧富士小学校）がある。『公募要項作成ガイドブック』（株式会社 OpenA、公共 R 不動産、2021）117 頁参照

¹⁰ このタイプとしては、大阪府大東市 morineki がある。内容は入江智子「サステイナブル公営住宅」『土地総合研究』第 29 巻第 2 号（2021）参照。

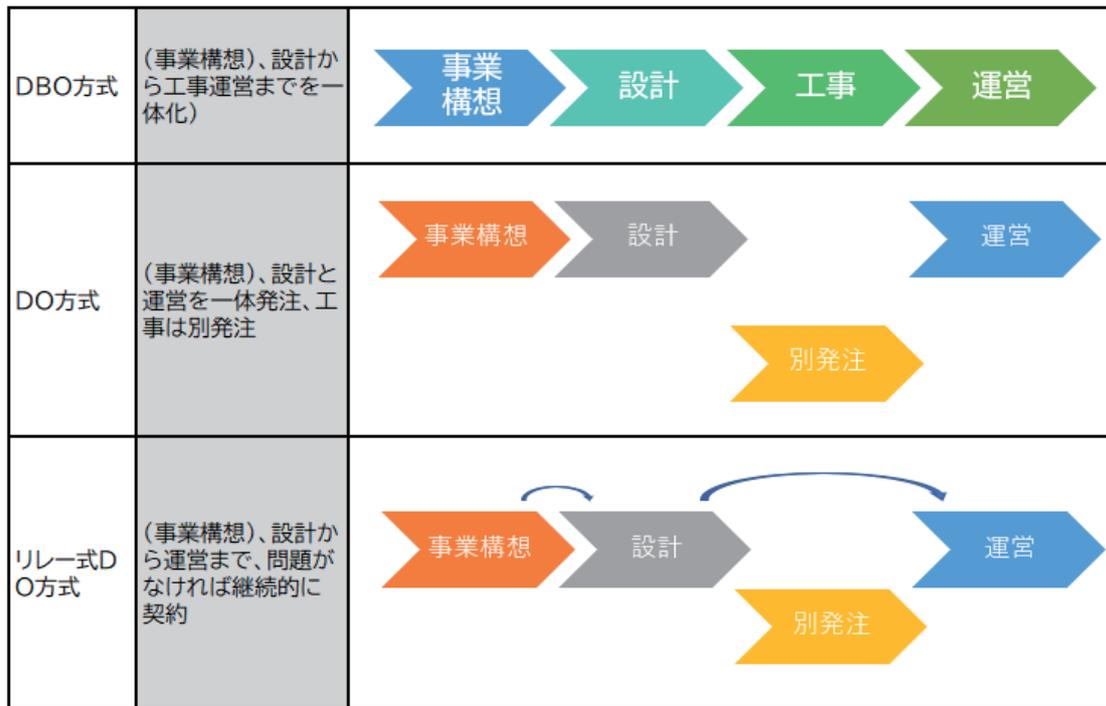


図1 一体的な発注のイメージ

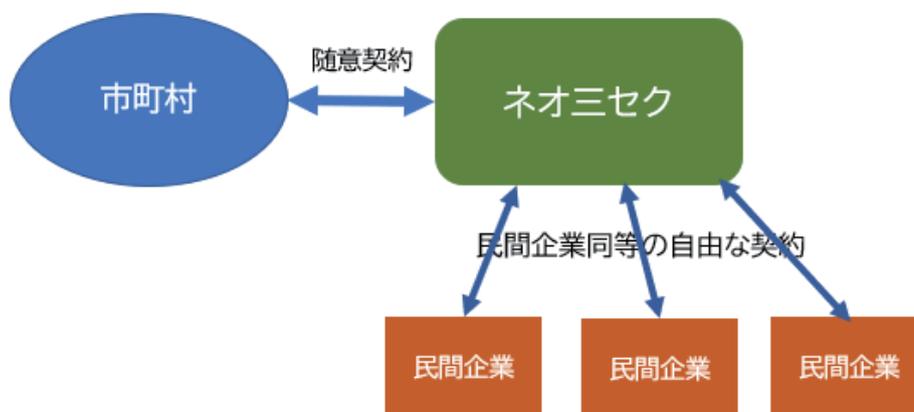


図2 新しいタイプの三セクを前提にした契約イメージ