

【ポイント】

- ・ 公的不動産活用を進めるにあたって、地方自治法が規律している契約制度には課題がある。
- ・ 改善方針としては、第一に、国土交通省と総務省との連携による対応、第二に、当面の間、国土交通省所管施設を横串にした対応を提案する。
- ・ さらに、契約制度の具体的な改善内容として、設計と運営などを一体的に発注する方式や、新しいタイプの三セクを通じた民間事業者並の契約方式を提案する。

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、筆者が、近畿圏の政令指定都市での廃校利用という、公的不動産活用の典型的な事例に関する実務に携わった経験からは、民間事業者、市町村の双方にとって、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と痛感している。ただし、土地基本方針³など政府の方針においても、公的不動産活用の課題として契約制度は俎上に上がっていない。

公的不動産を活用するためには、市町村⁴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⁵を契約する手続が必要となる。そして、この手続は、物品購入と同じ地方自治法に基づく契約手続の規律が適用される。この制度設計自体に課題があるという問題意識から、以下論じる。

2. 公的不動産に関する契約制度についての関係者の不満事項

筆者が、実際に公的不動産活用の実務に携わった経験から感じている、公的不動産活用に関する課題は、表1（次頁）の通りである。そのうち特に、契約制度に関するものを赤色のセルで示す。

3. 現行法における契約制度に関する規律

(1) 地方自治法の枠組

市町村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ものになる。

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。

(表1) 公的不動産活用にあたっての契約制度への不満

民間事業者がもつ不満	地方公共団体職員が持つ不満
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	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	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了解を得られない。
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	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
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者にあわない	④公的不動産を民間に貸す方式の方が将来の市民のためにはなるものの、貸す前段階の条件整理の予算(Due Diligence費用など)が確保できず、予算が不要な単純な資産の民間売却へのインセンティブが働く
⑤行政側の公的不動産の情報開示が十分でない	⑤公的不動産活用にあたっての用途規制変更など市町村の他部局の協力が得られない
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	

なお、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も読める。しかし、地方自治法を所管する総務省の解釈⁶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とも考えられる。この点は、総務省における地方自治法解釈の原則論としての課題である。

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あたって、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。

(2) 条例で地方自治法の規定を緩和している事例

公的不動産に関する事例ではないものの、条例によって、地方自治法に基づく契約制度の制約を緩和している事例として、土地区画整理事業に関するものがある。

具体的には、都道府県または市町村が施行主体になって土地区画整理事業を実施する場合には、施行主体である都道府県等は保留地を原始取得することになる。

この保留地の処分方法については、地方自治法の規定にかかわらず、土地区画整理法第53条の規定に基づき、施行者である都道府県又は市町村は条例で定めることができる。

土地区画整理法

(施行規程)

第五十三条 前条第一項の施行規程は、当該都道府県又は市町村の条例で定める。

2 前項の施行規程には、左の各号に掲げる事項を記載しなければならない。

- 一 土地区画整理事業の名称

二	施行地区（施行地区を工区に分ける場合においては、施行地区及び工区）に含まれる地域の名称
三	土地区画整理事業の範囲
四	事務所の所在地
五	費用の分担に関する事項
六	保留地を定めようとする場合においては、保留地の処分方法に関する事項
七	土地区画整理審議会並びにその委員及び予備委員に関する事項（委員の報酬及び費用弁償に関する事項を除く。）
八	その他政令で定める事項

現実にも、当該条例には、表2（次頁）の青で示すセルのとおり、地方自治法では認められていない、「施行区域内の地権者の抽選」で行うことを規定する場合が多い。

なお、都市再開発法第52条にもこの土地区画整理法と同様の規定が存在する。

4. 現実の市町村における契約制度の運用実態と評価

(1) 随意契約制度の活用

いくつかの市町村では、「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。これを対象にして、市町村の契約実態を分析する。

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運用を行っている。

具体的には、

- a) 価格以外の要素による競争（コンペ、プロポーザル）⁷
- b) 政策を推進するための特定の者と契約する場合⁸
- 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⁹

などが具体的に記載されている。

a) から c) までをの手法や対象は、地方自治法施行令第2号の文言を素直に解釈して読み込めるかどうかについては疑問がある。

しかし、総務省の解釈¹⁰によれば、法文上の根拠は不明ながら、最高裁判決昭和62年3月20日判決を引用して、このような運用を許容しているように読める。

(2) 現在の市町村における契約制度の運用に関する評価

表1で指摘したとおり、地方自治法に対する契約制度の枠組みは法律及び政令で限定列挙されており、市町村の判断で拡大できない、柔軟性に欠けた内容となっている。

その一方で、土地区画整理法のように明確に条例で柔軟化できる根拠規定を法律に置いた場合には実態として柔軟な条例制定が行われているものの、法律に根拠がない場合については、総務省は、地方自治法の規定を市町村条例で柔軟化することには否定的な解釈を示している。

その結果として、現場ニーズに対応しなければいけない市町村では、やむをえず、限定列記されている法令上の規定を、無理に解釈して柔軟化対応をしている。しかし、それ自体も、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、手続が不透明で不確実性が高いのであれば、公的不動産ではなく民間保有の不動産を使えばいいという話になるという意味で、公的不動産活用の可能性を狭めており、問題はより深刻である。

(表2) 東日本大震災津波被災地における土地区画整理関係条例

市町村名	土地区画整理事業条例名	保留地処分 手続の特例
宮古市	宮古市宮古都市計画事業老地区土地区画整理事業施行規程	規定なし
宮古市	宮古市宮古都市計画事業近内地区土地区画整理事業施行規程	抽選
大船渡市	大船渡都市計画事業大船渡駅周辺地区土地区画整理事業施行条例	規定なし
陸前高田市	陸前高田市計画高田地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
陸前高田市	陸前高田市計画今泉地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
釜石市	釜石都市計画鶴住居地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
釜石市	釜石都市計画焙石松原地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
釜石市	釜石都市計画片岸地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
釜石市	釜石都市計画事業野田定内地区土地区画整理事業施行条例	規定なし
釜石市	釜石都市計画平田地区被災市街地復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
大槌町	大槌都市計画事業震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
山田町	山田都市計画事業織笠地区震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
山田町	山田都市計画事業山田地区震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
山田町	山田都市計画事業大沢地区震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
山田町	山田都市計画事業山田国道45号周辺地区震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
山田町	山田都市計画事業織笠地区(跡浜区域)震災復興土地区画整理事業施行条例	規定なし
仙台市	仙塩広域都市計画事業仙台市蒲生北部被災市街地復興土地区画整理事業施行規程	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
石巻市	石巻市震災復興土地区画整理事業施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札
石巻市	石巻市被災市街地復興土地区画整理事業施行に関する条例	規定なし
塩竈市	仙塩広域都市計画事業塩竈市北浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	規定なし
塩竈市	仙塩広域都市計画事業塩竈市藤倉二丁目地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	規定なし
気仙沼市	気仙沼都市計画事業被災市街地復興土地区画整理事業施行規程を定める条例	指名競争、随意契約又は抽選
名取市	仙塩広域都市計画事業名取市閑上地区被災市街地復興土地区画整理事業等の施行に関する条例	規定なし
多賀城市	仙塩広域都市計画事業多賀城駅周辺土地区画整理事業の施行に関する条例	規定なし
岩沼市	仙塩広域都市計画事業岩沼市矢野目西地区土地区画整理事業施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
東松島市	石巻広域都市計画事業大曲浜地区被災市街地復興土地区画整理事業施行規程を定める条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
七ヶ浜町	仙塩広域都市計画事業菖蒲田浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
七ヶ浜町	仙塩広域都市計画事業花洲浜地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
七ヶ浜町	仙塩広域都市計画事業代ヶ崎浜A地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
七ヶ浜町	仙塩広域都市計画事業代ヶ崎浜B地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札、随意契約
女川町	石巻広域都市計画事業女川町荒立被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札
女川町	石巻広域都市計画事業女川町陸上競技場跡地被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札
女川町	石巻広域都市計画事業女川町被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札
女川町	石巻広域都市計画事業女川町宮ヶ崎被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	抽選、市長が必要と認めるときは競争入札
南三陸町	南三陸町志津川都市計画事業志津川地区被災市街地復興土地区画整理事業の施行に関する条例	規定なし

5. 公的不動産活用のための契約制度改善のアイデア

(1) 国土交通省の積極的なコミットメント

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、実態として無理がある。

このような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、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¹¹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コミットメントが必要と考える。

(2) 国土交通省所管施設での先行的な対応

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、(1)の総務省と一体的な対応が実現するまでは、国土交通省において、所管施設を横串にさして民間事業者と市町村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事前の策として考えられる。

(参考) 国土交通省が関与して民間から使いやすいと言われている公園活用の指針、「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」(2017. 8. 10)の目次

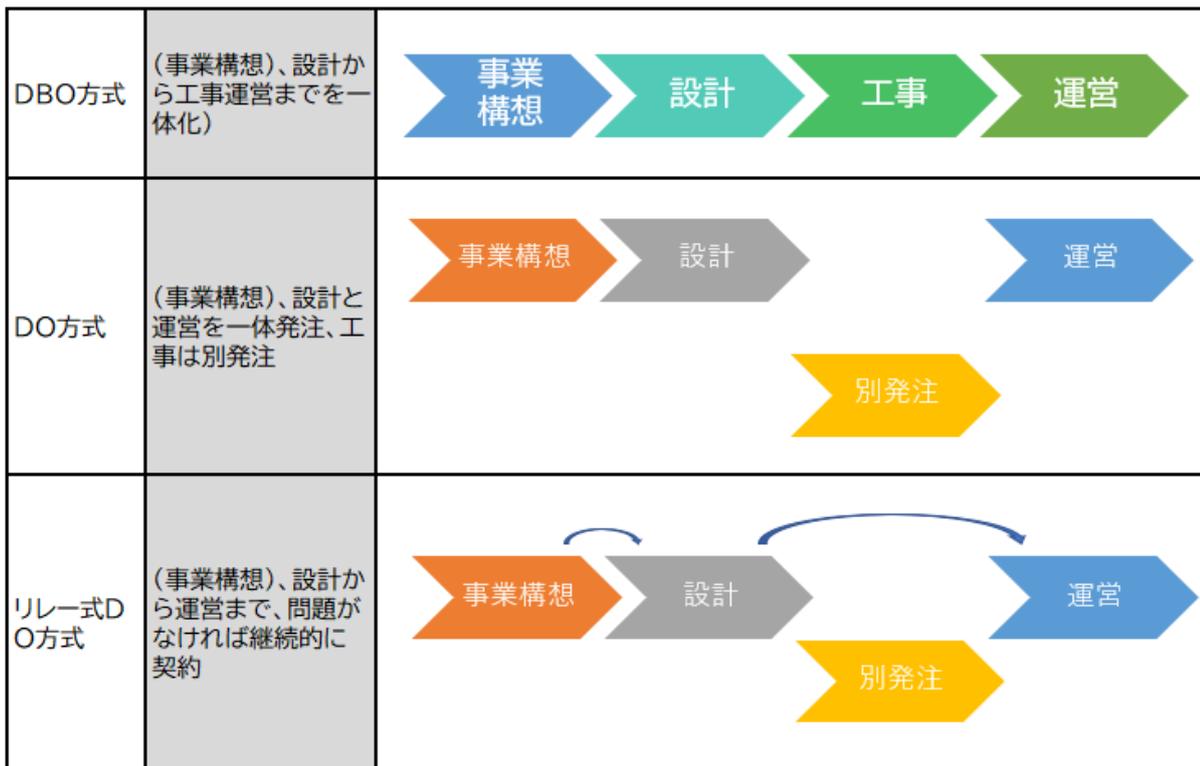
- | |
|-------------------------------------|
| I. Park-PFI活用のガイドライン |
| 1. はじめに |
| 1.1 ガイドライン作成の背景 |
| 1.2 ガイドラインの目的 |
| 1.3 都市公園におけるこれまでのPPP/PFI手法とP-PFI |
| 2. P-PFIとは |
| 2.1 P-PFIの概要 |
| 2.2 P-PFIの事業スキーム |
| 2.3 P-PFIの特徴 |
| 2.4 P-PFIで整備された特定公園施設の維持管理 |
| 3. P-PFIの手続き |
| 3.1 民間活力の活用に係る方針の整理 |
| 3.2 マーケットサウンディングの実施 |
| 3.3 公募設置等指針の策定、公示 |
| 3.4 公募設置等計画の提出 |
| 3.5 設置等予定者の選定 |
| 3.6 公募設置等計画の認定 |
| 3.7 認定公募設置等計画の変更 |
| 3.8 公募対象公園施設の設置管理 |
| 3.9 地位の承継 |
| 4. P-PFIに関連する制度等 |
| 4.1 優先的検討規程 |
| 4.2 社会資本整備総合交付金(官民連携型賑わい拠点創出事業) |
| 4.3 都市開発資金(賑わい増進事業資金) |
| II. 都市公園の整備・管理運営におけるその他のPPP/PFI手法 |
| 1. 指定管理者 |
| 2. 設置管理許可制度 |
| 3. PFI事業 |
| III. Q & A集 |
| (参考) PPP/PFI及び都市公園分野に関するガイドライン・事例集等 |

(3) 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

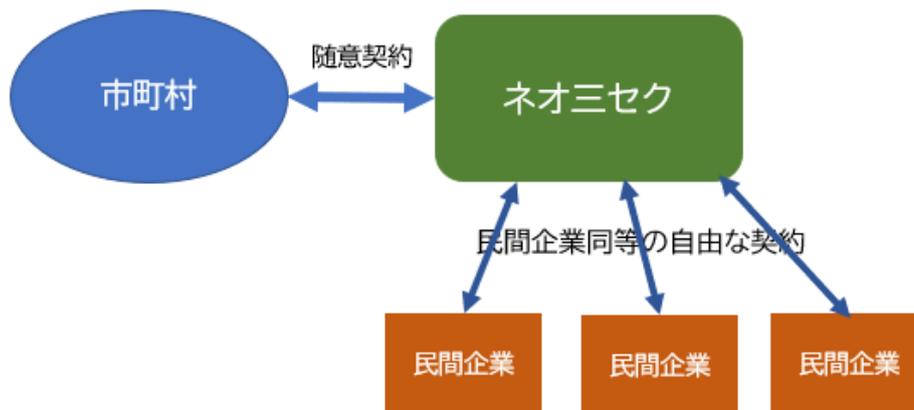
上記(1)又は(2)を踏まえ、総務省と国土交通省が連携して、または、国土交通省所管施設に限って先行して、公的不動産活用のための契約制度運用ガイドラインを作成することが必要と考える。

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。

- 1) プロポーザル方式を随意契約が認められる事例として明確に位置付け
- 2) 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¹²の位置付け(図1参照)
- 3) 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¹³の位置付け(図2参照)
- 4) 事業者へのサウンディングの仕方と事後のしるへへの反映の仕方(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)
- 5) 行政と民間との間の適切な費用とリスク分担
- 6) 透明性のある審査しるへ、事業経営のノウハウのある審査委員選定
- 7) その他、公募要項や契約書の適切な記述内容



(図1) 一体的な発注する契約方式のイメージ



(図2) 新しいタイプのセクを前提にした契約イメージ

6. まとめ

本稿では、公的不動産活用を促進するにあたって、地方自治法のみで規律され、具体的な方針なしに市町村で行われている契約制度について課題があることを示した。

その上で、改善の方向として、より国土交通省が積極的にコミットメントを行うこと、さらに、その際に現実に行われつつある優れた契約制度を前提にして、いくつかの契約の改善方針を提案した。

これらの改善方針については、市町村、民間事業者双方の実務家などの意向をより具体的に分析する検討が必要ではあるが、これ提言を通じて、大きな国レベルでの行政課題として関係省庁が意識していただければ幸いである。

(佐々木 晶二)

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 以下の URL 参照。 <https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001345269.pdf>

⁴ 公的不動産活用には、都道府県、国もありえるが、本稿では議論を単純にするため、市町村を前提に論じる。

⁵ 公的不動産の活用の場合には、民間事業者に土地等を単純に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。

⁶ 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、以下「逐条」という。）902頁～903頁参照。

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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。

¹⁰ 逐条 924 頁参照。

¹¹ 以下の URL 参照。 https://www.cbr.mlit.go.jp/hinkaku/pdf/guideline_honpen.pdf

¹² リレーDO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

¹³ 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 年春号））参照。