

複数年委託契約と P F I

- P F I 手法による公共サービスの提供 - *

前 野 貴 生**

(名古屋市立大学大学院経済学研究科博士後期課程)

1. はじめに

公共施設の保守管理業務は、完成後長期間にわたり継続して適正な保守管理を行うことが求められる。しかし、保守管理にかかる経費については、予算上は経常経費として各年度ごとに予算措置されている。このため、自治体と保守業者との契約は1年ごとに契約期間が区切られ、毎年新たな契約を繰り返している。毎年新たに契約者を選定する機会があることで、契約機会の拡大が図られ、新規参入がしやすいように見える。しかし予算確定から契約までの期間が1か月程度しかないために、保守管理業務の委託契約については、業者を特定した随意契約や、少数の限られた業者を入札に指名する指名競争入札により、契約者を決定している場合も多く、事実上契約者が限られる状態となっている。単年度ごとに行われる契約の弊害は、業者側の問題だけでなく、発注者である自治体側の問題としても見ることができる。

そこで、この論文では、施設の建設後、長期間にわたり必要となる保守管理の委託契約について、単年度契約の場合の問題点を、事例を交えて示し、複数年契約が可能とした場合との比較検討を行う。そして保守管理契約を複数年にわたり行う方法として、日本での PFI が有効利用されていることを示す。

なお、複数年契約については、平成 16 年 11 月 10 日に地方自治法の一部を改正する法律が施行され、これに併せて、地方自治法施行令の一部も改正され、長期継続契約を行える対象範囲が拡大しているが、この論文ではそれ以前の状況を分析対象としている。また、改正により対象となった委託業務は、委託業務全体の一部であり、PFI による長期継続契約の対象となる委託業務より狭い範囲である。

PFI(Private Finance Initiative プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法である。PFI はイギリスにおいて、サッチャー政権以降の「小さな政府」への取り組みの中で、1992 年に導入された。公共サービスの提供に、民間の資金やノウハウを活用しようとする考え方で導入されたもので、行財政改革の一つとして行われてきたものであり、日本においても、1999 年 7 月の「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」成立以降、この手法を使った契約がおこなわれ始めている(表 4 を参照)。

*本稿の作成にあたり、下野恵子教授(名古屋市立大学大学院経済学研究科附属経済研究所)から多くの助言をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

**1968 年生まれ。88 年 4 月愛知県庁入庁(98 年 4 月から 05 年 3 月まで建設部建設総務課勤務、現在は尾張事務所行政防災課在籍) 02 年名古屋市立大学大学院経済学研究科修士課程修了。現在、名古屋市立大学大学院経済学研究科博士後期課程在学中。日本財政学会、日本経済学会に所属。

野田(2003)は、日本のPFI事業では、BOT方式とBTO方式の区分があるが、イギリスのPFIで一般的に使われている方法はBOT方式であり、本来のPFI事業の方法である、と述べている。BOT方式とは、民間事業者で施設建設、運営を行い、事業期間終了時に施設の所有権を公共側へ移転する方法であり、BTO方式とは、施設建設後に施設の所有権を公共側へ移転し、その後事業期間終了時まで民間事業者が運営を行う方法である。さらに、野田(2003)では、BTO方式は、リスク移転や、業績連動支払いなどによってVFM(Value for money(納税者にとっての公共サービスの価値))を実現するPFIとは整合性を欠くものであり、イギリスでは使われておらず、税金や補助金の点で民間による所有が大きく不利になる日本において独自に発達した方法といえる、としている。日本でのPFIの実施状況を、BOTとBTO方式との比較でみると、6割がBTO方式で行われている(表4を参照)。

本稿の構成は、以下のとおりとなっている。2節では、単年度契約と複数年契約について説明し、それぞれの理由は異にするが、自治体、業者ともに継続的な契約を期待していることを明らかにする。その際に、単年度会計による問題点と、固定費負担の問題点について述べる。3節では、具体的な事例を参考に、単年度会計における問題点について述べる。4節では、その点を解決するために、日本版PFIの導入が有効であることを示す。5節はまとめである。

2. 単年度契約と複数年契約

ここでは、単年度会計に伴う問題点として、年間保守管理契約の契約手続き期間の短さをとりあげ、そこから発生する問題を整理する。そして複数年にわたる委託契約の場合と比較する。

公共サービスを継続的に提供しようとする、現状の単年度会計という枠組みの中で、発注者として短期間に契約者を選定し契約をしなければならない、という状況がある。また、担当者の個人的な利益のためではなくても、短期間に契約しなければならないために、特定の業者に業務を行わせることが発注者側にとって有利であるという思いを生じさせてしまうという点も重要である。

2.1 自治体サービスの継続的提供

公共施設の運営は、1年365日を通して、継続して提供され続けるサービスが期待され、業務を継続して適正に利用できる状態にしておくことが求められる。ここでいう施設とは、庁舎、図書館、学校、病院、公営住宅などの建物のみでなく、上下水道、道路、河川、公園などの施設、警察、消防、防災に関する施設、人的な役務の提供なども含めたサービスである。

土曜、日曜、休日、深夜に係わらず、住民が利用しようとする場合には、適正に利用できる状態でなければならないが、維持管理が適正に行われていないために快適に利用できないばかりか、利用不能である場合がある。行政側の言い分としては、「修理する予算がないため、予算が確保されるまで一時的に利用を停止している」、「より優先順位の高いものから順に修理しているので、修理して利用できる時期は先になる」といったものである。

これらのなかでも特に中断することなく継続して、サービスを提供しなければならないものとして、自治体の庁舎、病院、上下水道、道路などの施設、警察、消防などがあげられる。これらのサービスを住民に快適に提供するためには、これらに関する施設・設備が常時適切に保守管理されていることが必要である。保守管理契約の種類については表1に示した。たとえば電気・通信設備が壊れたままの庁舎・施設や、清掃が適切に行われていない施設では、快適なサービスの提供はできない。自治体としては、これらの施

設が適切に保守管理できるよう、業者との契約期間が途切れることなく継続的に契約を行い続けなければならない。これらの保守管理業務の契約が継続できずに契約期間が途切れた場合、自治体の職員自らがその業務を行わざるを得ないが、限られた人数ですべての業務を行うことは不可能である。

この論文では、自治体と業者との契約に関して、自治体を一つの「発注者」として捉えているが、自治体の中でも、実際に業務を行う事業担当部門、契約・支払を行う契約担当部門、契約内容の実施状況を確認する検査担当部門と、それぞれ役割が分かれており、契約行為に対する考え方の重点も多少異なっている。

まず、事業担当部門では、「サービスの継続的な提供」に重点が置かれる。実際の施設の管理運営では、パートナーとして協力関係にあり、日常的に業者との関わりが強い。ここでは、事業費の積算、指名競争入札の場合は指名候補の選定、随意契約の場合は契約相手の候補の選定が行われる。最終的な指名業者、随意契約の相手は、各事業担当部門の代表者などで構成される指名審査会で選定理由などの審議が行われ、決定される。

次に、契約担当部門では、「適正な契約」に重点が置かれる。ここでは契約に至るまでのすべての事務において、会計上適法な事務を行う。指名審査会で決定した指名業者、随意契約の相手との間で、入札・見積りが行われ、契約業者を決め契約書を締結する。その後、業務が終了し検査部門の検査に合格すると支払が行われる。

そして、検査担当部門では、「適正な履行の確認」に重点が置かれる。契約内容に適合した履行がなされているかを検査する。業務の履行の確認後、検査に合格したことを示す調書を契約担当部門に渡す。それぞれの部門が、契約の目的を達成するために連携して適切に事務を行っていても、単年度会計という枠組みがあるために、年度末、年度始めの短い期間に、新年度に行う業務の予算の執行、業者の選定、契約までの一連の事務と、旧年度に行った業務の完了検査、支払事務を同時期に行わなければならない状況となっている。

この3つの部門は、それぞれ分離した組織として機能している自治体もあれば、3つのうちいくつかを同じ組織の中で行っている自治体もある。このような場合は、事務の進行は事業担当部門の「サービスの継続的な提供」の都合に合わせて行われていくことになる。

発注者として適正な契約事務を行うために必要なことは、まず、直接業者と関わる部門と契約事務を行う部門がお互いにチェックするために3つの部門を分けることである。さらに、年度末の短期間に煩雑な事務を行わないようにすることである。これにより、特定の業者に業務を行わせることが発注者側にとって有利であるという思いを生じさせなくすることが重要である。また、この煩雑な契約事務を少しでも軽減し、余剰となった人員を、別の事務に振り分けることで、発注者全体の経費を削減することが可能になる。

これまで、自治体が直接行ってきた、施設管理等の現場作業を伴う業務は、人員の削減とともに次々と業務委託されてきた。業務委託は今後も増えつづけるであろうが、これまでと同様の単年度契約の方法では、事務が年度末に集中し、一件の契約に十分時間をかけられないことになり、契約書を作るための契約事務になりかねない。

より安価な契約金額で、よりよい業務を行う業者を選定するためには、業務内容を広く公告し多くの業者に参加してもらわなくてはならず、そのためには、選定までの時間を長くとる必要がある。そして、適正な履行がなされているかを十分に検査することができる体制を作るためには、発注、検査の時期が年度末年度始めに集中しないようにするとともに、ここで論じている複数年契約を利用することにより発注の

時期をずらすことが有効である。

2.2 契約の種類

地方公共団体が契約を行うには、地方自治法第234条第1項に規定する「一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結する」こととなっており、第2項により、「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」としている。そして、第3項で、「一般競争入札又は指名競争入札に付する場合には、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。」としている。ここでは、地方公共団体が私人と対等の立場においてする契約の締結方法等が規定されており、一般競争入札の方法が原則とされている。しかし、契約の目的や性質によっては必ずしも一般競争入札に適さないものがあるため、政令により指名競争入札等の方法によることができることになっている。

政令とは、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)のことであり、指名競争入札によることができる場合については、地方自治法施行令第167条第1項に規定され、その中の第2号で「その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき」また、第3号で「一般競争入札に付することが不利と認められるとき」としている。

次に随意契約によることができる場合については、同施行令167条の2第1項に規定され、第1号では「予定価格が契約の種類に応じ...普通地方公共団体の規則で定める額を超えていないものをするとき」、第2号では「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」、第4号では「競争入札に付することが不利と認められるとき」などが定められている。

地方自治法、地方自治法施行令上は、一般競争入札が原則であり、指名競争入札、随意契約は、例外的な方法であることが定められている。

地方公共団体が一般競争入札を行うのは、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続きの特例を定める政令」の対象となるような特に金額が大きな契約を行う場合などで、一般には行われていない。実際の契約では、金額の大きなものは指名競争入札で、予定価格が普通地方公共団体の規則で定める額を超えていないものについては随意契約とすることが一般的である。

なお、「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続きの特例を定める政令」は、地方公共団体では、都道府県及び指定都市が対象で、基準額は総務大臣の定める区分、額に応じ適用される。委託契約などは「その他のサービス」に分類され20万SDR(約3,000万円)が基準額であるため、対象となる大きな金額の委託業務はまれである。

2.3 単年度契約

年度の予算については、地方自治法(昭和22年法律第67号)第208条第1項により、「普通地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものとする。」とされ、第2項により、「各会計年度における歳出は、その年度の歳入をもって、これに充てなければならない。」とされ、単年度予算主義を原則としている。このため、自治体が直接発注する保守管理などの経常的な経費による業務の契約は、単年度の予算に縛られ、契約期間も4月1日から翌年3月31日までの期間を限度として、保守管理契約を結ぶことになる。また、行政事例では「履行確認(検査)の日によって、所属年度が左右されるのが原則である」ため、契約した業務の履行確認は、3月31日までに検査を行うことになる。

単年度契約では、契約期間が1年以内となることから、業務を行うために特殊な設備・設備・機械を必要とする業務は適していない。業者としては、これらの設備に投資した費用は、1年以内という短い契約期間内では償却することはできず、数年間はこの業務を継続しないと採算は取れないためである。

もし、新たな業者が、保守管理業務に新規参入しようとするれば、初期投資の必要な特殊な車両、設備などを複数年継続して用いないと、採算を取ることはできない。しかし、単年度予算主義における従来の単年度ごとの契約方法では、たとえ1年目の契約を受注したとしても、翌年度以降の業務が継続して発注される保証もなく、また、自社が受注するともかぎらない。業者にとっては長期的な収入予測の不確定な事業であるため、新規参入しようとする思惑は働きにくい。このため、このような固定費の負担を伴う業務委託契約は、たとえ入札機会が毎年あったとしても、新規参入者にとっては、参入障害となる。

これに対し既存業者は、現在持っている車両や人員を使うことで、業務が可能な期間は受注を繰り返す。しかし、これらの業者も、車両や設備の更新、新たな設備投資が必要になった時点で、事業から撤退するか、再度投資するかを判断しなければならなくなる。

これまでの業務委託契約においては、単年度という期間の設定のため、業者が初期投資をして新規に設備を購入して業務を行おうとした場合、次年度以降の契約が不確実な状況であることから、大きなリスクを伴っていた。業者側としては、これらのリスクを回避するためには、次年度以降も、毎年契約を結ぶよう、発注者側から暗黙の了解を得ておく（特殊な技術等の保持を理由とした随意契約）、入札に参加する他の業者と価格競争しないようあらかじめ調整を行い落札者、金額を決めておく（談合）、毎年契約ができるように、他の競争相手に負けないように安価な価格で入札する（ダンピング）、などの方法をとることとなる。これらの競争を阻害する要因を取り除くことは、契約の手続きを改善する上で必要である。

自治体は、単年度予算主義のため保守管理などの経常的な経費による業務の契約期間を4月1日から翌年3月31日までの1年間の期間を限度として、保守管理契約を結んでいる。この場合、いつごろ、どのようなスケジュールで契約を行うのかを整理すると表2のようになる。

まず、新年度の歳入・歳出予算にかかる議会の開催時期は、どの自治体でも2月末から3月末にかけてである。そして議会で予算が可決成立するのは3月の下旬、概ね20日ごろである。新年度の4月1日から行う保守管理業務の発注は、正式には議会での予算成立後でしか行えない。このため、予算成立後の3月20日以降の非常に短い期間に入札・契約の準備が行われることになる。

入札が、指名競争入札で行われる場合、入札へ参加する業者に対し、指名通知及び業務内容を示した仕様書が渡され、業者はその仕様書をもとに見積もりを行い、入札日に入札することになる。しかし、業者が指名通知、仕様書を受取り、内容を吟味して見積もりを行う期間としては、とても短い。通常、業者が4月から3月末までの1年間にわたる業務について、入札金額を積算するためには、現場の状況や、昨年までの作業内容、それぞれの業務の特殊性など、その仕様にあった業務を行う上で必要となる情報を整理するため、ある程度の期間が必要である。

また、複数の業者が入札に参加するため、他者との価格競争に勝つためにも、より入札価格が安価となるよう、業務作業を簡素化するための方法、人員配置など、工夫や思考するための時間、情報が必要となる。業者としても、見積もり作業を行う従業員の賃金もコストとなるため、正確な見積もりを行うためにかかるコストが大きいようであれば、入札そのものを辞退することにもなる。

過去において、その業務委託を受注していた業者と、新規に参加しようとする業者を比較すると、過去においてその業務委託を受注していた業者は業務に関するノウハウを既に持っており、年間で必要となる経費についても把握している。これに対し、新規参入業者は、持っている情報も多くなく、業務の状況を

確認し見積もりを出すまでに与えられた時間は、わずか 10 日間である。この期間では、十分な見積もりを行う期間としては短い。このため、入札に至るまでの過程で、両者の間には、情報量に大きな差がある状態での競争となっている。

発注者である自治体の側としても、この短い期間に業者が決定し、契約が成立しないと、新年度になっても保守管理業務が行われず、快適なサービスの提供ができなくなる。また、入札が成立しない場合、再度の入札を行うにしても、準備の期間も必要なため、4月1日までに契約できないことになる。このため、発注者としては、多数発注する委託業務のすべてで、入札・契約が成立することを望み、入札に参加する業者が、うまく入札・契約ができるように、と考えるようになる。自治体側、業者側の思惑については、表3にまとめた。

まず、発注者の自治体としては、管理業務が4月1日から適正に行われる必要があるため、契約が順調に成立し、契約期間の最初から、適正に業務が行われることを望んでいる。また、業者側は、契約成立後に従業員を新たに確保するだけの時間はないため、契約成立後直ちに業務に取りかけられるよう、予め作業を行う従業員の手配などの準備を行っており、業務を請負いたいと望んでいる。特に現在契約している業者は既に従業員もあり、業務を行うノウハウも持っているため、新年度も継続して同じ業務を受注したいと望んでいる。

2.4 複数年契約のメリット

年度末の短い期間の間に契約締結を行うという、これまでの単年度契約の方法のもとでは、自治体側としては、業者と契約ができず保守管理業務が行われなかった場合に、快適なサービス提供ができなくなるのではないかと、という心配をしなくてはならない。このため、年度末になると、業務に関連する業者などとの間で、事前に入札、契約に関する準備を整え、予算成立後直ちに入札、契約を行い、新年度早々滞りなく業務が始められるよう、事務的な準備が行われることになる。複数の業者による入札が行われるとしても、既存業者等との間で、事前の準備が行われるということは、新規参入しようとする業者にとっては、情報を入手することさえ難しく、事実上、入札機会が与えられないことになってしまう。このため、委託業務に関する情報が事前に公表され、契約締結までの期間が長く確保され、業者選定に十分な時間をかけることができる方法が必要となる。この方法では、複数の業者から新たな提案を受けたり、競争性が確保されることとなり、価格低下が期待できる。

また、毎年継続して同様の業務を発注している場合、入札、契約に伴う煩雑な事務の回数が減ることになり、発注者、受注者ともに契約事務の効率化、コストの削減につながる。

業者側としては、特殊な設備・施設などが必要で固定費用がかかる業務について、設備の償却期間と、業務の契約期間とが同程度となる長期間の契約であれば、長期的な収入予測、コストを見積もり、利益が確保できるかどうかを考えることが可能になる。施設の耐用年数とその期間に応じた維持管理期間をまとめて見積もりすることで、施設を適正に利用できる状態を保つために必要となる総経費が算出できる。長期的な総収入、総支出を考えることが可能となれば、他地域で同様の業務を行っている同業者、同一地域内の異業種の業者にとっても新規参入しようとする思惑が働くことになる。これらが複数年契約のメリットとしてあげられる。これらの業務については、施設の建設を伴わず、既存施設を利用する委託業務について考えることができる。

なお、長期継続契約は、地方自治法第234条の3に「電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約」と規定され、これまでは対象が限られていた。しかし、

平成 16 年 11 月 10 日、地方自治法の一部を改正する法律が施行され、これに併せて、地方自治法施行令の一部も改正され、長期継続契約を行える対象範囲が拡大した。これに伴い自治体は、条例の制定を行うことで、パソコン、ファックスなどの O A 機器、自動車等一般的にリースできる物件のリース契約、庁舎管理業務、警備業務、電話交換業務など毎年 4 月 1 日から役務の提供を受ける必要がある業務について複数年の契約の締結が可能となった。

改正された内容は 地方自治法第 234 条の 3 が、「普通地方公共団体は、第 214 条の規定にかかわらず、翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給若しくは電気通信役務の提供を受ける契約又は不動産を借りる契約その他政令で定める契約を締結することができる。」とされ、「その他政令で定める契約」が追加された。これに併せて、地方自治法施行令では、第 167 条の 17 の規定が追加され、「地方自治法第 234 条の 3 に規定する政令で定める契約は、翌年度以降にわたり物品を借り入れ又は役務の提供を受ける契約で、その契約の性質上翌年度以降にわたり契約を締結しなければ当該契約に係る事務の取扱いに支障を及ぼすもののうち、条例で定めるものとする。」とし、各自治体が条例で対象を定めるものとした。

総務省自治行政局長通知によれば 該当する契約として、「商慣習上複数年にわたり契約を締結することが一般的であるもの、毎年 4 月 1 日から役務の提供を受ける必要があるもの等...例えば、O A 機器を借り入れるための契約、庁舎管理業務委託契約等」が想定されている。また、契約期間については、「定期的に契約の相手方を見直す機会を確保するため、適切な契約期間を設定する必要がある」としている。

また、国における長期継続契約については、翌年度以降にわたり給付を受ける契約の締結として、会計法第 29 条の 12 により「翌年度以降にわたり、電気、ガス若しくは水の供給又は電気通信役務の提供を受ける契約を締結することができる。この場合においては、各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない。」とされ、予算決算及び会計令第 102 条の 2 において、対象となる事業及び事業者が定められている。しかし対象となるのは、電気、ガス、水道、電気通信事業とその事業者だけであり、地方自治法のように対象範囲を拡大する改正は、行われていない。

3. 単年度契約の問題点をあらわす事例

平成 15 年 10 月、名古屋市発注の道路清掃業務に関して、市局長ら幹部職員、道路清掃業者役員、市議会議員が逮捕、起訴される事件が発生した。概要は、市の管理する市道の道路清掃、歩道清掃業務において、予定価格を聞き出し、その価格をもとにして業者間で談合を行っていたもの。清掃地域を市内数ブロックに分けて、それぞれ指名競争入札を行い、清掃業者を決めて契約していたが、結果的に同じブロックは、毎年同じ業者が落札し、業務を行っていた。各ブロックとも業者は複数者選定され、入札を行っていたものの、指名される業者は、業界団体の協会に加盟する業者から行われていたため、各業者の作業地域ブロックの割振り、入札金額、を業者間で調整していたというものである。

今回の場合は、すべてのブロックに業者が割り振られるという調整を市役所側が承知し、市役所幹部が入札予定価格に近い額の漏えいなどを部下に指示したことで、市役所幹部が「競売入札妨害罪」で起訴された。また、市議会議員は、業者からの賄賂の見返りに、市役所幹部へ圧力をかけ、予定価格を漏らすように働きかけたもので、「あっせん収賄罪」で起訴された。業者は、「競売入札妨害罪」、「贈賄罪」で起訴された。(中日新聞 2003 年 10 月 12 日、12 月 17 日を参照)

入札金額を業者間で調整し、落札業者を決めていただければ、業者間による「談合事件」となるものである。しかし、「業者から市議会議員への依頼(贈賄)」、「市議会議員から市幹部への依頼(あっせん収賄)」

「市役所からの予定価格の漏洩(競売入札妨害)」、「業者間による談合」という一連の流れにより、業者間の競争なく契約を進めていたものである。結果的に、入札、契約は予定通り順調に行われ、すべてのブロックで契約は締結され、契約期間の最初から業務が開始された。

一般に、自治体と業者との間での入札、契約関係で起こる事件としては、契約の見返りや、入札参加に便宜を払ってもらふことを目的にした、業者から市長や職員に対し直接賄賂を贈る「贈収賄」事件である。しかし、今回の場合では、市職員は賄賂を受けたわけではないため「贈収賄」事件ではなく、入札の予定価格を漏らし、適正な入札を行わなかったことに対する「競売入札妨害」である。ではなぜ、市職員は自己の利益のためではなく、このような行為をしてまで契約を行うことになるのだろうか。

道路を始めとする公共施設、市役所、学校などでは清掃・保守・管理業務は、年間を通じて業務が適正に処理されないと、住民、施設利用者に大きな影響が出てしまう。このため、ほとんどの施設では年間を通じて保守管理業務を行うように、契約期間を毎年4月1日から翌年3月31日までの1年間としたり、1年間分を3ヶ月間、6ヶ月間と期間を数回に分けたり、月1回、年間12回といった回数に分けるなどして、委託契約が結ばれている。

自治体は、年間を通じて適正な保守管理業務が継続して行われていくことが、実務上最も重要と考えている。このため、ノウハウを持ち実績のある業者に継続して保守管理をし続けてもらいたいという思惑がはたらくことになる。つまり、予定期間どおりに契約が成立し、業務が継続的に行われることが重要であり、業者選定から契約に至るまでの方法、契約金額より、重視されてしまうこととなる。契約業者が適正に業務を行わない場合は、新しい業者を選定しようとするが、適正に業務を行っている場合では、改めて別の業者を選定する必要性がない。

道路清掃業務に関しては、道路清掃のために必要な専用の特殊な清掃車、散水車、それらの車を保管しておく車庫などの施設設備に固定費用がかかる。また、作業基地は、作業時間の短縮、車両の走行経路、距離、人件費を抑えるために、業務ブロック地区内または、その近隣地区に必要となる。このため、他地域の同業者が事業に新規参入しようとする場合、関連するすべての設備、施設に係る固定費、経常的経費などのトータルコストを算出し、採算が取れるならば、新規参入しようとするようになる。もし、競争性が確保されて参入機会が与えられ、新規参入しようとする業者があらわれるならば、価格の面でも競争性が高まるだろう。

この事例として取上げた道路清掃業務の場合、その後の入札では、一般競争入札化(指名競争入札一般競争入札)、予定価格の事前公表、道路清掃車両の保有、市内での工事実績などを基準としていた入札条件の緩和(車両の保有、市内の実績を条件としない)、が実施された(毎日新聞2月24日参照)。

この事例では、業者側にとって、固定費負担が軽減されたこと、予定価格が把握できるようになったことにより、入札への新規参入業者が増えた、新規参入業者が契約した、落札率の大幅な低下(平均落札率52.1%)、が結果としてあらわれた(朝日新聞6月22日参照)。これからも固定費負担の軽減が、業者の新規参入を促したといえる。

4. 複数年委託契約とPFI手法

2節では、業者が固定費をリスクとして伴う委託契約では、単年度契約より複数年契約のほうがメリットがあることを示したが、現状では、単年度予算のため複数年委託契約は行われていない。しかしながら、自治体側には、2節でも述べたように、限られた時間内に、毎年同様の保守管理契約を繰り返しおこ

なうことを無駄な事務ととらえ、契約事務の簡素化のため、複数年を契約期間とする委託契約への期待がある。しかし、単年度会計をとる法体系のもとでは、複数年契約はできない。このため、契約の新たな方法として、複数年の契約が行うことが可能となる、PFI手法が注目される（表5を参照）。

現在、自治体によるPFI方式の契約のうち、BTO方式（Built（建設）-Transfer（所有権移転）-Operate（保守管理））と呼ばれる方式の契約が、全体の約半数である。これは、建物等の施設建設後すぐに自治体に所有権を移転し、その後事業者が施設を長期間にわたり保守管理し続けるという方式である。イギリスにおけるPFIで行われているBOT方式（Built（建設）-Operate（保守管理）-Transfer（所有権移転））では、所有権の移転は契約期間終了後である。つまり、BTO方式とBOT方式では、所有権移転の時期が施設建設後すぐなのか、契約期間終了後に移転するのかの違いがある。

野田（2003）によれば、イギリスにおいては、日本のようなBTO方式はとられていない。また、この点をとらえて、日本のPFIは、イギリスのような本来のPFI方式ではない、と述べている。

ここで、日本においてBTO方式が多い理由を考えると、まず補助金による影響が考えられる。BTO方式は、施設の完成後、直ちに所有権を自治体側に移転するものである。例えばケアハウスなどの社会福祉施設、地域交流施設などの山村振興、農林業等活性化事業、中心市街地商業等活性化事業など、多くの事業でBTO方式に対してのみ補助金が交付されていた。このため、自治体は、結果的に財政負担の少ないBTO方式を選択している可能性が高い。

また、別の理由としてこの論文で主張しているように、複数年契約の一形態として利用されていることがあげられる。2節で示したように、現状の単年度主義予算のもとでは委託契約の複数年契約は不可能であるため、保守管理などの業務は、毎年度に経常経費として予算計上し、契約を締結している。このため、年度末、年度当初に契約事務が集中し、自治体側にとっても、業者側にとっても、実務上の負担が大きく、事務が煩雑となっている。

これに対し、工事請負契約である建物、トンネル、橋梁、河川改修などの建設工事は投資的経費とされ、その中でも規模の大きな工事では、工事期間は複数年に及ぶ。このため、建設工事については、翌年度以降も継続して支払を行うための予算である債務予算を予め確保した上で、複数年にわたる工事請負契約を締結することを一般的に行っており、契約時期も年度末、年度当初に集中せず、年度途中で順次行われている。

委託契約についても、年度末、年度当初の短かい期間ではなく、年度途中から複数年にわたる委託契約を順次締結することで、契約内容に関する情報提供期間を長くすること、業者選定における競争性の確保、契約事務の軽減、が可能となり、この結果業者の新規参入は行いやすくなる。

近年行われているPFI事業の中には、まさに複数年委託契約といえる形態となっているものがある。自治体側は、運営にかかる委託契約を複数年にわたり継続して結ぶことで事務の効率化、経費の削減を図ろうとする。そこで、複数年の契約が可能なPFI手法を生かして、契約を結ぶことを行ったと考えられる。また、契約に至る過程では、事業内容、委託業務の内容などの詳細な条件が公表され、契約までの期間も十分確保されるため、参加業者にとっては十分な情報を得たうえで、参加・不参加を決めることが可能となった。

PFI手法を利用することで、複数年の委託契約を行うことが可能となった点を取上げてみれば、BTO方式によるPFIであっても、業務委託の効率化に十分な効果があるといえる。

5.まとめ

自治体によるサービスの提供を継続的に安価に安定して行うという行政事務の効率化のためには、複数年にわたる委託契約が不可欠である。しかし、現状では経常的経費については、単年度で予算計上がおこなわれ、単年度ごとの契約に縛られてしまい、事務の合理化が進まない。業者にとっても、契約事務にかかる期間が短いことから、競争性、透明性が十分確保された契約方法がなされているとはいえず、また、固定費用の負担のリスクがあり、新規参入が容易ではない。そして、自治体側も、安定したサービスの提供を重視するあまり、実績のある既存業者との契約を望み、契約の透明性、価格を軽視している可能性が高い。

このため、従来の単年度ごとの契約方法によらず、近年導入が始まった PFI 手法の中の BTO 方式は、従来と同様に施設建設後に所有権が公共側に移り、その後委託業務の複数年の契約が可能となるため、事務の効率化を図る方法として自治体に利用されている。

このような点を取上げれば、本来の PFI でないといわれる BTO 方式も、PFI の目的とする公共部門の効率化の方法として十分評価できる。

なお、平成 16 年 11 月の地方自治法、地方自治法施行令の一部改正により、複数年にわたる長期継続契約を行える範囲が拡大し、これまで自治体が事務上必要としてきた複数年にわたる委託契約という点が部分的ではあるが満たされることとなった。このため、この論文で述べた複数年にわたる委託契約の方法として PFI 方式を活用するというメリットは小さくなる。しかし、今後自治体は、PFI 方式が持つ財政面や資金面におけるメリットに重点を移し、これらのメリットがある場合に PFI 方式を採用しようとすることになるであろう。また、国の長期継続契約については、会計法、予算決算及び会計令は改正されておらず、対象範囲の拡大は行われていないため、PFI 方式を活用するメリットは自治体のように小さくなるとはいえない。

今後の課題としては、本来の PFI ではないといわれる BTO 方式の比率の推移に注目し、BTO 方式の選択に補助金がどのように影響しているかについても検討したい。また、施設の運営にかかるすべてを一括して委託を行う、指定管理者制度による施設管理についても検討したい。

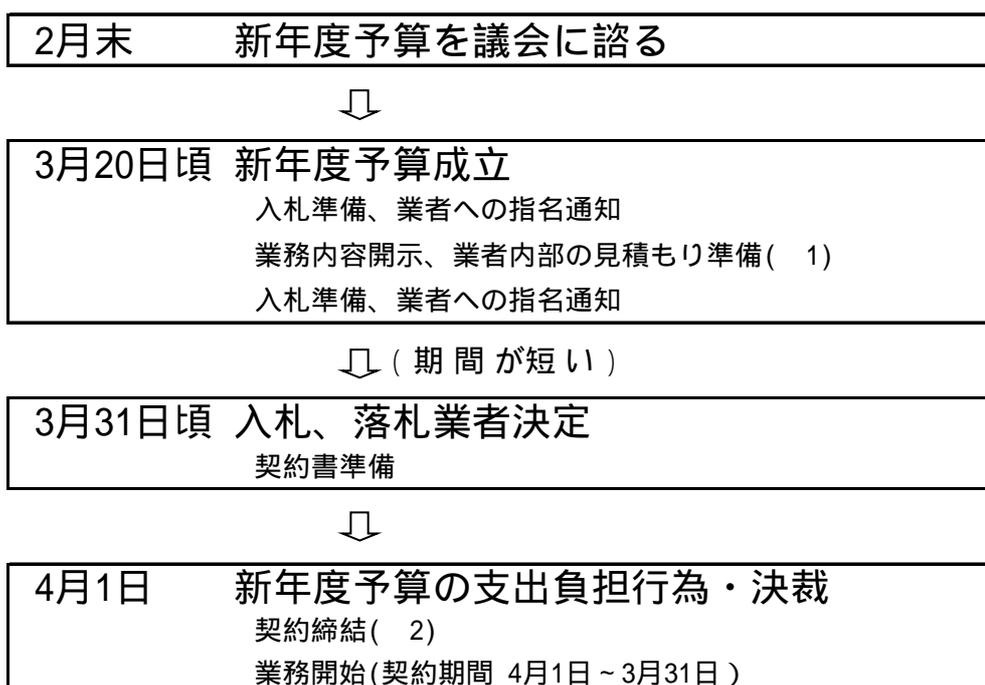
[参考文献]

- 赤井伸郎・篠原哲(2002)「第三セクターの設立・破綻要因分析 - 新しい公共投資手法 PFI の成功にむけて」, 『日本経済研究』, No.44, pp141-166.
- 井熊均(2000)『自治体契約における実践総合評価方式』ぎょうせい.
- 井熊均(2002)『実践 PFI 適用事業』ぎょうせい.
- 井熊均(2003)『自治体 PFI プロジェクトの実務』東洋経済新報社.
- 植田和男(2002)「自治体への PFI 導入の効果」, 『都市問題研究』, No.616, pp86-103.
- 大島考介(2001)「不完備契約と PFI」, 『日本経済研究』, No.43, pp87-100.
- 大野泰資(2004)「公共工事における発注者の役割 - 新しい入札・契約方法への対応 - 」, 『会計検査研究』, No.29, pp37-50.
- 神奈川県総務部(2001)「神奈川県における PFI の取り組み」, 『地域開発』, No.437, pp44-48.
- 沓澤隆司(1999)「英国の都市開発と PFI」, 『都市問題』, No.90(4), pp89-103.
- 小林宏之(1999)「PFI と地方自治体(1) - 新たな民間活力導入政策の検討」, 『都市問題』, No.90(4), pp73-87.
- 小林宏之(1999)「PFI と地方自治体(2・完) - 新たな民間活力導入政策の検討」, 『都市問題』, No.90(5), pp91-102.
- 駒井正晶(2004)「PFI 事業の事業者選定における価格と提案内容の総合評価」, 『会計検査研究』, No.29, pp11-23.
- 杉田定大・光多長温・美原融(2002)『日本版 PPP(公共サービスの民間開放)』東京リーガルマインド.
- 竹下謙(2002)『世界の地方自治制度』イマジン出版.
- 豊島俊弘(1997)「社会資本整備の新たな潮流 - 英国の PFI について」, 『地域開発』, No.395, pp43-46.
- 野田由美子(2003)『PFI の知識』日本経済新聞社出版局.
- 林宏昭・永久寿夫(2001)『世界はこうして財政を立て直した』PHP 研究所.
- 福島直樹(1999)『英国における PFI の現状』日刊建設工業新聞社.
- 宮木康夫(2000)『第三セクターと PFI』ぎょうせい.
- 山下明男(2002)「PFI の発展にむけて」, 『地域開発』, No.455, pp8-13.
- 有木久和(2002)「PFI に関する政府の取り組みと課題」, 『地域開発』, No.455, pp3-7.
- 李眞娥(2001)「東京都水道局における PFI の取り組み - 金町浄水場常用発電モデル事業」, 『地域開発』, No.437, pp49-52.

表1 保守管理委託業務の種類

建物関連	電気設備, 通信設備(電話, 無線, 情報), 給排水設備, 空調設備, エレベーター, 汚水処理, 庁舎警備, 庁舎清掃など
施設関連	道路清掃, 塗装, 遊具, 安全施設など

表2 新年度予算と年間保守管理業務の契約までの流れ



1 内容を開示している期間が短く、新規業者にとっては、4月1日からの業務を行うのに十分な見積もり、業務の準備が難しい。

2 入札・契約事務の処理する契約件数が多いため、実際に契約書が作成されるのは、4月中旬になる場合もある。(契約日付は、4月1日)

表3 発注者側と業者側の事情

発注者側の事情	<ul style="list-style-type: none"> ・年度末の短期間に，すべての業務の契約を望む ・契約期間の最初から，滞りない業務を望む ・業務の履行状態に問題なければ，業者変更の必要性がない
業者側の事情	<ul style="list-style-type: none"> ・契約成立後，直ちに業務を行える準備をしている ・現契約者は，設備・ノウハウもあり，継続受注を望む

表4 PFI事業の種類別状況

PFIの種類	件数
BOO	10
BOO/BTO	2
BOT	37
BTO	56
BTO/BOT	4
その他	5
合計	114

- 1 件数は、財団法人地域総合整備財団(自治体PFI推進センター)に登録されている件数
- 2 2004.3.31までに実施方針が出されたもの
- 3 114件の中には、PFIでの事業化を断念したもの6件を含む。

表5 保守管理の契約期間

単年度契約	<p>1年間 管理 管理 管理 管理 管理 管理</p> <p>会計年度の初日となる、4月1日から翌年3月31日までの1年間 (例 2003.4.1~2004.3.31)(次年度以降繰返し)</p>
	<p>1年未満 管理 管理 管理 管理 管理 管理</p> <p>年度の途中からでは、翌年3月31日までの期間 (例 2003.10.15~2004.3.31)(次年度以降4.1~3.31の繰返し)</p>
PFI契約 (BTO)	<p>建設 引渡 管理</p> <p>業務の終了するまでの数年間 (例 建設2002.10.15~2003.10.31、管理2003.11.1~2023.10.31)</p>