

指名停止措置を要因とした PFI 事業の 中止事例に関する研究

大阪市立大学大学院 臼田利之*
By Toshiyuki USUDA

本研究は、PFI事業の中止事例の要因を明らかにすることで、今後の土木インフラPFI事業の進展に寄与することを目的としたものである。実施方針策定後に中止された全ての事例に対して、その中止原因について議会議事録等を用いて調査を行った。中止の要因は、入札参加者の指名停止措置によるもの、事業の採算性によるもの、地域等との合意形成不足によるものに分類された。土木インフラPFI事業の推進にあたり、入札参加者の指名停止措置は大きな問題となりうることから、指名停止措置により中止となった事例に関して考察を行い、今後の方向性を示した。

【キーワード】PFI、事業中止、指名停止

1. はじめに

わが国において、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）の制定より 10 年が経過した。現在多くの案件が実施され、運営段階に入っているものも多い。

一方、わが国の公共投資に占める PFI 事業費の割合は平成 17 年度で国の PFI 事業で 0.48%、地方公共団体の PFI 事業で 0.61%に過ぎず、道路、鉄道、河川などのいわゆる土木インフラ分野ではほとんどみられない¹⁾。

わが国の土木インフラは、戦後の高度成長期にその多くが整備されたため、今後急速に老朽化が進むこととなる。また、維持管理費、更新費についても、急速に増加していくことが想定されており、今後も現在のような厳しい財政状況が続けば、真に必要な社会資本の整備だけではなく、既存施設の維持管理、更新にも支障を来すおそれがある。そのため、公共事業費の削減は喫緊の課題であり、民間の資金・技術を活用できる PFI 手法を土木インフラ分野に積極的に導入することが求められている²⁾。

VFM の額及び VFM 率の見込みが判明した事業においては、約 20.3%の公的財政負担の縮減率がある³⁾とされており、今後、土木インフラ PFI 事業が適切に

推進されれば、相当の効果が発現するものと考えられる。

PFI 事業に関しては、さまざまな研究がなされているが、中止事例については、ほとんど検討されていない。中止事例の要因を明らかにすることができれば、今後の土木インフラ分野への PFI 手法の導入に貢献できるものとする。

本研究では、実施方針を策定・公表後に中止された PFI 事業について議会議事録及び公表資料等を用いて、中止要因の分類を行う。その上で、中止要因の一つである入札参加者の指名停止措置により中止された具体事例の調査を行い、その中止要因を一般化することを通して、PFI 事業における指名停止措置の将来の方向性について検討することを試みた。

2. 実施方針策定・公表後に中止された PFI 事業

(1)中止事例の分類

内閣府民間資金等活用事業推進委員会によれば、平成 20 年 12 月 31 日現在で、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された PFI 事業数は 333 件にのぼる。この統計には、実施方針公表以降に中止された事業（以下、中止事例）は、含まれていない。

中止事例については、第 164 回国会（常会）にお

*創造都市研究科 06-6605-3507, toshi_usuda@ares.eonet.ne.jp

いて、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の施行状況に関する質問主意書⁴⁾が提出されており、この主意書において、「PFI 法施行後の国及び地方自治体の事業採択件数及び事業中断・中止件数を明らかにされたい。」との質問がなされている。

これに対して、内閣総理大臣より、「内閣府において把握している限りでは、平成 18 年 5 月 31 日現在で、PFI 法第 5 条にいう実施方針の公表後に PFI 事業の実施が取りやめになったもの（以下「取りやめになった事業」という。）の総数は、11 件である。」と回答がなされている。

取りやめになった事業は、三重県紀南交流拠点事業、樫原市近鉄八木駅南地下駐車場等施設整備事業、取手駅北地区 C 街区共同ビル整備事業、（仮称）国分寺市立市民文化会館整備運営事業、日立市温泉利用施設整備等事業、（仮称）川俣町学校給食センターの整備・運営等事業、仙台市東京事務所建替等事業、新津市学校給食共同調理場整備事業、蒲原町新婚さんいらっしゃい住宅等整備事業、柏市総合保健医療福祉施設整備等事業、防衛庁朝霞公務員宿舍（仮称）整備等事業である。

平成 21 年 5 月現在で筆者が調査した結果、これらに加えて、下関市新博物館（仮称）建設事業、柏市総合保健医療福祉施設整備等事業、（仮称）宮城野区文化センター等整備事業、穂高町温泉利用施設等整備・運営 PFI 事業、（仮称）山田駅前公共公益施設整備事業、山梨県新たな学習拠点整備事業、呉市音戸ロッジ整備等事業、（仮称）開成第二小学校施設整備・維持管理・運営事業、公務員宿舍厨川住宅整備事業が中止されており、中止事例の総数は 20 件にのぼる。

事業主体別では、地方自治体が主体であるものは、市町村が 16 件、県が 2 件の計 18 件（90%）であり、国が主体であるものは 2 件（10%）となっている。これに対して、現在実施方針が策定・公表されている 333 件のうち、地方公共団体の事業は 249 件、国の事業は 54 件、特殊法人その他の公共法人の事業は 30 件である。特殊法人その他の公共法人の事業を除くと、地方公共団体の事業は約 82%、国の事業は約 18%となり、中止事例と概ね同じ割合となっている。

内閣府の分類⁵⁾に従って中止事例の事業区分を整理

表－1 中止事例と現在の公表件数の比較

	中止事例		現在の公表件数	
	件数	割合	件数	割合
教育と文化	8	40%	104	31%
生活と福祉	1	5%	15	5%
健康と環境	0	0%	62	19%
産業	2	10%	15	5%
まちづくり	4	20%	38	11%
あんしん	0	0%	19	6%
庁舎と宿舍	5	25%	45	14%
その他	0	0%	35	11%
合計	20	100%	333	100%

出典）内閣府民間資金等活用事業推進委員及び筆者調査資料を元に作成

すると、教育と文化 8 件、庁舎と宿舍 5 件、まちづくり 4 件、産業 2 件、生活と福祉 1 件となっている。現在の事業数の多い、教育と文化、庁舎と宿舍での中止件数が多くなっている。

健康と環境の分野において中止事例はないため、これを除けば、中止事例と現在の実施方針が策定・公表されている事業とはほぼ同様の傾向が見られる（表－1）。

（2）中止事業の要因の分類

先の主意書の回答において、PFI 事業の中止理由が述べられている。これによれば、入札不調が 5 件と全体の約半数を占め、次いで議会で否決が 2 件、計画の見直し、町長の交代による方針の変更、契約交渉の不調、業者側の申出により中止がそれぞれ 1 件となっている。しかし、この回答では、入札不調に至った理由などの詳細が明らかとはなっていない。

PFI の事業契約は、公共側と事業者側との権利義務を規定する「契約」の一つであり、公共側が債務を負担する性質を有することから、民意を反映したものでなければならない。地方自治体が事業を実施する場合には、事業契約の締結に対して、地方自治法第 96 条 1 項及び PFI 法第 9 条に基づく議決が必要とされる。

事業が長期に及ぶことから、その期間における予算を確保するために、地方自治法第 214 条に基づく債務負担行為の議決が必要⁶⁾となる。国においても、

財政法第 15 条の規定により債務負担行為の国会議決が必要である。指定管理者の指定が必要な公の施設の場合にはこれらに加えて、公の施設の設置条例、指定管理者制度の設置条例、指定管理者の指定の議決が必要となる。

そのため、通常の公共事業と比較して、地方自治体では議会において PFI 事業に関する活発な質疑が行われている。そこで、中止の具体的な原因を明らかにするために各事例に関する議会議事録の調査を行った。議事録が入手できないものについては当該 PFI 事業に関する入札結果などの公表資料及び新聞記事等を活用した。

事業中止の原因は、入札参加者の指名停止措置によるもの、事業の採算性によるもの、地域等との合意形成不足によるものに区分できる。各事業の区分は次のとおりである。なお中止理由については、その原因が複合的なものも存在するが、主な原因をもとに分類した。

- a) 入札参加者の指名停止措置によるもの 7 件
 - (仮称) 国分寺市立市民文化会館整備運営事業
 - (仮称) 宮城野区文化センター等整備事業
 - 朝霞公務員宿舎（仮称）整備等事業
 - (仮称) 山田駅前公共公益施設整備事業
 - 山梨県新たな学習拠点整備事業
 - 公務員宿舎厨川住宅整備事業
 - (仮称) 開成第二小学校施設整備・維持管理・運営事業
- b) 事業の採算性によるもの 7 件
 - 三重県紀南交流拠点事業
 - 茨城県日立市温泉利用施設整備等事業
 - 仙台市東京事務所建替え等事業
 - 新津市学校給食共同調理場整備事業
 - 松島町前島地区総合開発事業
 - 蒲原町新婚さんいらっしゃい住宅等整備事業
 - 呉市音戸ロッジ整備等事業
- c) 地域等との合意形成不足によるもの 6 件
 - 樫原市近鉄八木駅南駐車場等施設整備事業
 - 取手市取手駅北地区 C 街区共同ビル整備事業
 - (仮称) 川俣町学校給食センター整備・運営等事業
 - 下関市新博物館（仮称）建設事業
 - 柏市総合保健医療福祉施設整備等事業
 - 穂高町温泉利用施設等整備・運営 PFI 事業

土木インフラ PFI 事業では、施設の建設が主要な事業となることから、建設会社の指名停止による PFI 事業への影響が非常に大きいものと考えられる。そこで、入札参加者の指名停止措置に起因する中止事例について分析を行った。

3. 指名停止措置による中止要因とその影響

(1) PFI 事業の契約プロセスの特殊性

内閣府⁷⁾によれば、実施方針から契約締結までに必要とされる期間は、5 ヶ月から 17 ヶ月とされている。従来の一般競争入札の場合、入札公告から入札までの期間は 40 日程度⁸⁾であり、総合評価方式の場合においても 80 日程度⁹⁾であることから、PFI 事業契約に要する期間は非常に長いことが明らかである。

杉本ら¹⁰⁾は、「契約に要する期間が長いことため契約不調リスクが高くなるが、その原因のなかで最も一般的な事例としては、建設会社などの指名停止が考えられる」と指摘している。

PFI 事業の場合、施設の建設を含む場合が多く、入札に際して建設会社を含むコンソーシアムを組成することが一般的である。

PFI 事業の事業契約締結には、入札参加者は、入札参加資格要件を参加表明時から落札者決定に至るまでの間、満たしておく必要がある。PFI 事業の場合には実施方針策定から事業契約まで一年程度を要することから失格要件に該当するリスクが高くなる。コンソーシアムを構成する 1 社が指名停止措置を受けると、コンソーシアム自体が失格となる。

(2) 建設会社の重要性

総務省の調査¹¹⁾によれば、落札企業（PFI 事業者）の代表企業の業務分野は、「建設」が最も多く、次いで「管理運営」、「設計」の順になっている。

落札企業（PFI 事業者）を構成している参加企業の業務分野は「建設」が最も多く、次いで「管理運営」の順となっている。また、同調査では、複数の特別目的会社（以下、SPC）の構成員に名を連ねる民間企業の上位 19 社が整理されている。この 19 社のうち 7 社が建設会社であり、上位 4 社は大手総合建設会社が占めている。

このように PFI 事業の実施においては、建設会社の重要性が高いことから、公正取引委員会による排

除勧告等が出され、指名停止措置が全国的に行われ
ると、入札できる企業数等が減少することとなる。

(3) 指名停止措置による PFI 事業への影響

近年、大型の指名停止措置を伴う行政指導が多く
行われている。平成 16 年には、新潟市が発注する下
水道管きょ工事にに関して、共同して受注予定者を決
定したとして延べ 157 社、国土交通省及び福島県発
注の橋梁の新設工事に対して延べ 52 社、公正取引委
員会より排除勧告が出されている。平成 19 年には国
土交通省等の発注の水門設備工事に対して延べ 38 社、
防衛施設庁発注工事に対して延べ 55 社、名古屋市の
高速度鉄道工事に対して延べ 32 社に排除勧告が出さ
れている。

これらの勧告により、建設会社の多くが指名停止
措置を受けたため、指名停止措置を要因とした PFI
事業の中止事例が平成 16 年、17 年に増加している
(図-1)。大規模な指名停止措置が行われると、入
札参加者が減少することから、1 事業あたりの入札参
加グループも平成 16 年度の 4.5 グループから、平成
19 年度には 2.6 グループと減少している(図-2)。

PFI の年度別事業件数の推移についても、平成 16
年度以降は、減少傾向にある(図-3)。これは、指
名停止措置の長期化に伴い、発注機関が入札不調及
び入札に競争性が確保できないリスクを懸念したこ
とが要因の一つであると考えられる。

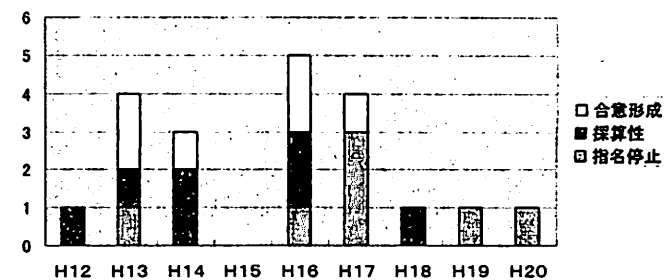
4. 入札参加者の指名停止措置による中止事例

(1) (仮称)国分寺市立市民文化会館整備運営事業

本事業は、西国分寺駅東地区一種市街地再開開発
事業の中に、国分寺市の芸術・文化の拠点の文化施
設としての(仮称)国分寺市立市民文化会館の設
計・建設・維持管理・運営を行うものである。特定
事業選定時の VFM は約 18%であった。

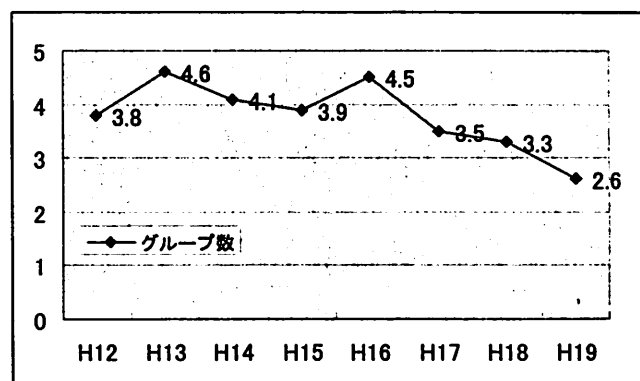
本事業では優先交渉権者を決定し、仮契約を締結
している。優先交渉権者決定時の VFM は明らかにさ
れていないが、予定価格に対して約 8 億 7 千万円の
財政負担の縮減がなされる提案であった。

その後、代表企業である大手製鉄会社が、平成 15
年 12 月 2 日に公正取引委員会より排除勧告を受けた
ため、国分寺市からも指名停止措置を受けることと
なった。SPC より代表企業の変更の提案がなされたが、



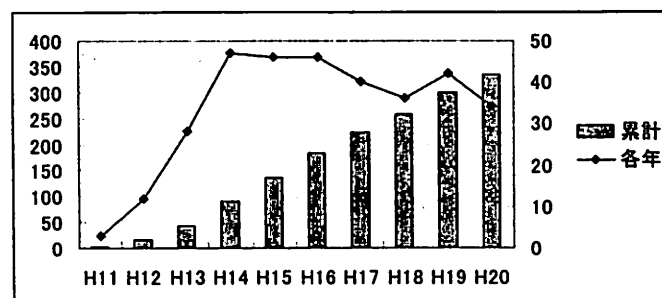
出典) 筆者作成

図-1 中止事例件数の推移と内訳



出典) 総務省：地方公共団体の行う PFI 事業者に関する調査
報告書より作成

図-2 年度別 PFI 事業 1 件あたり応札グループ数



※実施方針公表段階で補足。実施方針の公表以降に PFI 事
業を断念した事業は含まれていない。

※平成 20 年は 12 月末時点

出典) 内閣府民間資金等活用事業推進委員会資料より作成

図-3 PFI 事業件数の推移(平成 20 年 12 月 31 日)

国分寺市議会(平成 16 年第 1 回定例会)において、
指名停止となった企業が SPC に残ること自体、社会
的・道義的に問題があり、賛同できないとして、議
会同意が得られず、事業契約の締結がなされなかつ
た。平成 17 年 6 月 15 日には、市は SPC に対して約

790 万円の事業断念に伴う和解金を支払っている。

本施設は再開発事業に位置づけられていたため、再開発のスケジュールを勘案し、PFI 事業での実施を断念し、従来の公共事業として実施されることとされたが、市長の交代に伴う方針変更により現在事業が凍結されている。

(2)(仮称)宮城野区文化センター等整備事業

本事業は、文化センター、情報センター、中央児童館、中央市民センター、図書館などの複合施設を設計・建設し、維持管理・運営を行うものである。特定事業選定時の VFM は約 3.30% であった。

平成 17 年 3 月 25 日に実施方針を公表後、4 社が入札に参加し、大手総合建設会社を含むグループが平成 18 年 2 月 21 日に落札者に選定された。提案による財政支出の削減効果は 1,453 百万円 (VFM14.1%) であった。その後、代表企業である大手総合建設会社が指名停止となったことから契約が締結されず、再募集が行われている。その後 3 度の募集をおこなったものの、一社のみが入札となり、入札説明書に規定する「競争性を確保し得ないと認められる場合」に該当したとして入札が中止されている。

仙台市議会（平成 19 年第 2 回定例会）において、市議より「たとえ単数でも、しっかりと審査をし、評価をし、優秀なものであれば、市民に議会に公開して理解を得ることは十分可能である」との質疑がなされている。これに対して、市企画市民局長より「競争により民間の技術や工夫を引き出し、より良質で、より低廉な価格での提案を複数の案の中から審査を行ない選択するという PFI の持つメリットを最大限に引き出すためには、複数のグループによる入札への参加が必要」との回答がなされている。

その後、一刻も早く建設を促進するという観点から、PFI を取りやめ、従来の公共事業で整備することとして、事業が進められている。

(3)朝霞公務員宿舎(仮称)整備等事業

本事業は、老朽化が進み、建て替えの必要性が生じている朝霞宿舎の解体、新宿舎の設計・建設・維持管理を行うものである。特定事業選定時の VFM は約 7% であった。

本事業は平成 17 年 7 月 5 日に実施方針が公表され、

同年 12 月に 5 グループからの提案書が提出された。しかし、防衛施設庁発注の建設工事の談合事件により、平成 18 年 3 月 3 日から 175 社との契約を差し控える事態となったため、入札不調となり、同年 3 月 10 日に特定事業の選定を取り消されている。

平成 19 年 7 月 20 日に再度特定事業を選定し、募集を行ったが、入札参加者が現れなかった。平成 20 年 1 月 4 日に再度特定事業の選定を取り消すとともに、業務範囲の見直しなどを行った新たな実施方針を策定し、募集を行ったが、参加は 1 グループにとどまり、入札価格が予定価格を上回ったため入札参加者が辞退したことで入札不調となり、同年 3 月 12 日に特定事業の選定が取り消されている。

(4)(仮称)山田駅前公共公益施設整備事業

本事業は、大阪府吹田市の阪急山田駅前において子育て支援機能を包括した青少年拠点施設、図書館、市民公益活動拠点施設を設計・建設・維持管理する事業である。特定事業選定時の VFM は 8.38% であった。

当初 2 グループから応募があったが、うち 1 グループが指名停止処分を受けたことから、入札の競争性を確保するため、期間が延長され、追加募集がおこなわれた。

期間の延長について、吹田市議会（平成 18 年 5 月定例会）において、市技術総括監兼都市整備部長より、「PFI 事業におきましては、民間からの最良の提案を引き出すことが重要であり、契約における競争性は重要な要素となります。このため、性能面における競争性、価格面での競争性の向上を図るため、入札参加の追加募集をする予定をしております。」とその理由を述べている。

しかし、新たな入札参加者はなく、当初の公告から入札資格を有した 1 グループより入札書類の提出を受け、落札者と決定した。提案では、事業期間に約 574,688 千円 (VFM16.06%) の財政負担の削減が得られるものであった。

仮契約を締結後、入札相手方企業の代表企業である大手総合建設会社が指名停止処分を受け、契約締結の資格要件を喪失したため、仮契約を解除することとなった。その後、PFI 事業による事業化を断念している。

PFI 事業の中止理由について、吹田市議会（平成

19年3月定例会)において、社会教育部長は、「PFI事業の実績がある大半の民間事業者が指名停止中で提案の資格がない状況であること、総合商社やファイナンス系企業などゼネコン以外を代表企業とした提案グループの組成の可能性については、前回の2回の募集に対しても応募がなかったこと、参加者促進の方策として、入札参加要件の緩和を検討いたしましたが、新たに加わる可能性がある企業にはPFI事業の実績が少なく期待が持てないことなどから、本事業を引き続き推進していくためPFI事業を断念せざるを得ないとする考えに至ったところでございます。」と述べている。

早期に施設の整備を進める必要があるため、従来の公共事業に見直し、現在事業が進められている。

(5)山梨県新たな学習拠点整備事業

JR甲府駅前に県立図書館、生涯学習センター及び集客・交流施設を一体施設を設計・建設・維持管理・運営する事業である。特定事業選定時のVFMは9.0%程度であった。

大手総合建設会社2社が入札参加を表明していたが、1社が和歌山県の談合事件により指名停止処分を受けたため、平成18年10月13日に入札を辞退し、残る1社も同年11月15日辞退届を提出したことから、入札が不調となった。

再入札を行う予定であったが、知事の交代による方針変更で、平成19年3月22日に特定事業の選定が取り消され、その後、従来の公共事業として実施されている。

(6)公務員宿舎厨川住宅整備事業

本事業は、盛岡市内に散在している老朽化し、建替えが必要な低・中層の公務員宿舎の集約・立体化するための新たな公務員宿舎の設計及び建設・維持管理を行うものである。

防衛施設庁談合事件による指名・営業停止の影響とみられる関係で、参加者がなく、再公告している。

平成19年12月21日の再入札では予定価格を上回ったため、同27日に再度開札する予定だったが、入札に参加していた1グループが辞退したため、平成20年3月31日に、特定事業の選定が取り消されている。

(7)(仮称)開成第二小学校施設整備・維持管理・運営事業

本事業は、神奈川県開成町において、学級数25の小学校の設計・建設・維持管理・運営を行うものである。特定事業選定時のVFMは約6.8%であった。

本事業では、入札参加者がおらず中止された。入札参加者がなかった理由について、開成町議会(平成19年第4回定例会)において、教育長は「本事業の入札手続を始めました直後、建設業者を対象とします大規模な行政処分、いわゆる指名停止が発表されました。また、提案者の締切日直後においても同様な行政処分が発表されたところでございます。結果から見ますと、過去のPFI事業において、代表企業の実績を持ちます建設業者のうち、本事業に関心のあった事業者が、この二つの行政処分に該当をしてしまいました。」とその理由を述べている。

小学校開校のスケジュールが決まっているため、現在従来の公共事業として進められている。

以上の7つの事例においては、特定事業選定段階において、3.30%~18%のVFMが期待される事業であったにも関わらず、入札参加者の指名停止措置に起因する入札不調のためPFI事業による事業化が断念されている。

事業対象施設の供用開始時期を厳守する必要がある事業においては、従来型の公共事業として実施されている。また首長の方針変更により凍結されたり、従来型に変更されたりする事業が存在していることが明らかになった。

5. 指名停止措置に関する今後のあり方

(1)落札者選定後に中止になった事例

落札企業決定後に中止となった事例は3件あり、その全てが代表企業の指名停止が要因である。それぞれの事業契約の資格要件は次のとおりである。

a) (仮称)宮城野区文化センター等整備事業

本事例では、入札説明書において「事業契約締結日までの間に構成員又は協力企業のいずれかが資格要件を欠くこととなった場合には原則として事業契約を締結しないこととする。」と規定している。

再入札時には、この要件を緩和し、落札者の構成員又は協力企業のいずれかが、落札者決定日から事業契約締結日までの間に参加資格を欠くような事態

が生じた場合、代表企業の場合は失格とし、代表企業以外の構成員又は協力企業のいずれかが参加資格要件を欠くような事態となった場合には、直ちに失格とならず、市が変更を認めて場合に限り、事業契約を締結することと変更されている。

b) (仮称) 国分寺市立市民文化会館整備運営事業
実施方針において「応募者の代表企業の変更は認めないが、構成員については、契約前であれば、資格・能力上支障がないと市が判断する場合には、変更を可能なものとする」と規定している。

c) (仮称) 山田駅前公共公益施設整備事業
入札説明書において、契約を締結しない場合として、「落札者決定後、仮契約までの締結の間に、落札者の構成員が、地方自治法施行令第167条の4の規定に基づく市の入札参加資格制限基準による入札参加の資格制限に該当し、又は市の指名停止基準に基づく指名停止を受け場合には、市は契約を締結しないことがある。」と規定されている。この構成員は代表企業を含めたものとなっている。

このように、全ての事例において、代表企業の変更が認められていない(表-2)。代表企業には、SPCに対する最大の出資または総株主の議決権のうち最大の割合を保有することを求められる場合が多く、また、事業全体を統括するという役割を担うことから、容易に変更を行うことはできない。

そのため、落札後の契約不締結を回避するためには、指名停止リスクの少ない企業を代表企業とし、建設会社を構成企業または協力企業とすることが考えられる。

(仮称) 開成第二小学校施設整備・維持管理・運営事業では、入札説明書において「入札参加時に建設業務を行う者が未定の場合は、基本協定締結までに明らかにし、本町の確認を得ること。」と規定し、建設会社を未定であっても、入札に参加することを可能としており、指名停止リスクを低減している。

土木インフラPFI事業の場合には、主要な事業が建設及び維持管理となることから、事業の安定的な運営を勘案すると、代表企業または構成員に入札参加時点から、建設会社を加えることは必要不可欠である。

数少ない土木インフラPFI事業である横浜市環境

表-2 指名停止による中止事例の失格要件

	宮城野 (変更前) 山田駅	宮城野 (変更後) 国分寺
代表企業	失格	失格
構成員	失格	可能
協力企業	失格	可能

創造局北部汚泥資源化センター消化ガス発電設備整備事業においても、優先交渉権者選定後に代表企業の指名停止措置のため契約が締結できず、再入札を行っている。再入札にあたって、横浜市では、指名停止措置の緩和策として、指名停止が2週間以下でかつ法律違反を根拠としない場合には入札参加を認めることに変更している。

土木インフラPFI事業の場合には、代表企業の指名停止要件の緩和だけでなく、入札参加資格の確認日において、提案グループとして資格審査し、それ以降の構成員の資格喪失は問わないなどの規定が求められる。

(2) 落札者選定前に中止になった事例

落札者選定前に中止となった事例は4件ある。山梨県新たな学習拠点整備事業では、入札直前に大規模な指名停止措置があり、入札参加予定者が辞退したことから入札が成立していない。これに対して、朝霞公務員宿舎(仮称)整備等事業、公務員宿舎厨川住宅整備事業、(仮称)開成第二小学校施設整備・維持管理・運営事業では、入札参加者がなかったことが山梨県新たな学習拠点整備事業とは異なっている。

これらの3事例に共通することは、基本協定書(案)において、事業契約締結前の指名停止に伴う違約金の支払い規定が設けられている点である。

朝霞公務員宿舎(仮称)整備等事業を例に挙げれば、事業契約の締結がなされる前に、グループの構成員のいずれかの者が、入札説明書において提示された入札参加資格の全部又は一部を喪失した場合に事業契約を締結しないとされている。発注者は、落札グループの責めに帰すべき事由により事業契約を締結しない場合には、落札グループに対して、事業に係る落札金額の100分の5に相当する金額を請求することができるものとされていた。入札参加資格には「指名停止に該当しないこと」が要件の一つと

されており、他の工事における事故等によっても指名停止となる可能性がある。

再入札された事例である「（仮称）北海道札幌新定時制高等学校」及び「札幌市立中央幼稚園」整備事業」においても違約金が大きな問題となった。本事例では、違約金が「落札金額の100分の10」という規定が存在している。当該事業の基本協定書に対する質問への回答において、この規定に対する質問は質問総数23件中13件に及んでおり、また意見の5件中3件を占めている。民間事業者からは、リスクに対してペナルティが大きすぎるため、違約金に関する削除が言及されている。これらの意見を受け、仙台市は基本協定書の規定を「落札金額の100分の10を上限とする。」と変更したものの、入札参加者は現れず入札不成立となった。再入札の際には、同規定を「本件事業に係る落札金額のうちのサービス購入料1（施設整備業務（新校舎建設業務等）に関する対価）とサービス購入料2（施設整備業務（既存校舎解体業務等）に関する対価）の合計金額の100分の3に相当する金額を違約金として支払うよう請求することができる。」と違約金の範囲と額を変更したことで、入札が成立しており、現在事業が進められている。

当該事業の落札予定価格は約32億円（消費税含まず）であったことから、当初の基本協定の規定の違約金は3億円を超えるものであり、民間事業者に対して過度なリスクを課すものであると言える。

朝霞公務員宿舎（仮称）整備等事業の場合においても、再入札時に「事業契約の締結までに、乙のいずれかの者が、入札説明書において提示された入札参加資格の全部又は一部を喪失したとき。」の要件が削除されている。

発注者は議会での否決による契約不締結時には民間事業者には損害を補償しないことを基本協定書に明記している場合が多い。均衡性を勘案して、民間事業者に対しても違約金ではなく、「発注者が本事業の準備に関して要した費用及び被った損害（事業開始遅延による逸失利益等又は間接損害及び結果損害を除く。）」とするなど、発注者側が実際に負担した費用（再募集に必要な費用を含む）の請求とすることが妥当である。

6. まとめ

本研究は、実施方針公表以降に中止された全ての事例について、初めて詳細な調査を行ったものである。中止事例について事業主体別、事業区分の分類を行った結果、現在実施方針が策定・公表されている事業と同様の傾向があることを明らかにした。

中止事業の要因については、既往の研究等においては、個々の事業で入札不調等に至った原因が明らかにされていなかったが、本研究において議会議事録等を用いて詳細な調査を行い、入札参加者の指名停止措置によるもの、事業の採算性によるもの、地域等との合意形成不足によるものの3つの要因に分類することができた。

土木インフラPFI事業では、施設の建設が主要な事業となることから、入札参加者の指名停止措置による中止事例について検討を行った。実施方針策定・公表から契約締結まで長期に亘ることから、指名停止リスクが増加することを示すとともに、PFI事業における建設会社の重要性について指摘し、近年の指名停止措置とPFI事業への応札グループ数の減少との関連を明らかにした。

さらに、入札参加者の指名停止措置による中止全事例について、それぞれの中止に至る経過を示すとともに、落札者選定後・選定前という新たな視点で事例を区分し、詳細な分析を行った。落札者選定後に中止になった事例については、中止原因が代表企業の指名停止が共通する要因であることを明らかにし、選定前に中止になった事例については、民間事業者の責による契約不締結時の違約金が大きく、過度なリスクを民間事業者に課していることが中止原因であることを示し、それぞれについて、今後のあり方を示した。

7. おわりに

PFI事業において、コンソーシアムの構成企業の指名停止により、契約が成立しない事例が存在している。提案事業者の提案費用は1,000万円を超えるものが約60%であり、最高額は5億円、平均3,400万円となっている¹²⁾。提案企業体にとってコンソーシアムの構成企業の指名停止により、入札に参加でき

ないこととなれば提案費用が無駄になるだけでなく、長期的に亘り、得るべき利益を逃すこととなる。

発注者にとっても、入札参加者の減少により競争性が低下することで、事業による財政負担の低減が失われる可能性がある。また、入札参加者がおらず、入札が成立しないことも想定される。

このような場合には、PFI 事業の検討に際して実施した導入可能性調査やアドバイザー業務に要した費用と人件費、時間等が無駄となる。

受益者となるべき市民にとっては、事業開始が遅れたり、中止されたりすることで、得るべき利益を失うこととなる。

指名停止措置を受けた企業の社会的、道義的責任は十分認識すべきであるが、PFI 事業の契約プロセスの特異性を鑑み、「不正業者への制裁としての指名停止の意義」と、「入札契約制度の本質である価格と品質が総合的に優れた調達」とのトレードオフを勘案の上で、PFI 事業契約における指名停止措置の取り扱いを検討すべきであろう。

【補注】

- 1) 総務省：PFI 事業に関する政策評価書 平成 20 年 1 月, p. 102, 2008
- 2) 土木学会建設マネジメント委員会 PFI 小委員会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて 2003 年度研究報告書, p. 1, 2004
- 3) 総務省：PFI 事業に関する政策評価書 平成 20 年 1 月, p. 11, 2008
- 4) 笹木竜三, 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（いわゆる PFI 法）の施行状況に関する質問主意書, 平成 18 年 6 月 14 日提出, 質問第 343 号
- 5) 内閣府民間資金等活用事業推進委員会では、次の 8 つに分類している。①教育と文化（小中学校、高校、大学・高専、社会体育施設、給食センター、文教その他、公民館・市民ホール等、図書館、美術館、文化交流施設、文化その他）、②生活と福祉（老人福祉施設、身体障害者福祉施設、福祉その他）、③健康と環境（病院、衛生試験場、廃棄物処理施設、余熱利用施設、上水道施設、斎場、浄化槽）、④産業（卸売市場、

かんがい用排水施設、農業振興支援施設、農業その他、漁港、インキュベーションセンター、産業その他、観光施設）、⑤まちづくり（駐車場、駐輪場、空港、航空関連施設、都市公園、自然公園、下水道施設、港湾施設、公営住宅、市街地再開発事業、土地区画整理事業）、⑥あんしん（警察施設、消防施設、行刑施設）、⑦庁舎と宿舍（事務庁舎、宿舍）、⑧その他（複合施設、道の駅、その他）

- 6) 公営企業法に基づく場合には契約に関する議決は不要だが、債務負担行為の議決は必要である。
- 7) 内閣府民間資金等活用事業推進室：PFI 事業導入の手引き, 2005
- 8) 国土交通省：公共工事の調達手続き (<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/kenkyo/kokyo.htm>) において、一般競争入札の標準的な日数が示されている。
- 9) 国地契第 83 号「総合評価方式の実施に伴う手続きについて」最終改正 平成 17 年 10 月 7 日。
- 10) 杉本 幸孝・宮崎 圭生・内藤 滋:PFI の法務と実務, 金融財政事情研究会, pp69-70, 2006
- 11) 総務省：地方公共団体の行う PFI 事業の事業者に関する調査 報告書 平成 20 年 9 月, pp15-17, 2008
- 12) 総務省：PFI 事業に関する政策評価書, 平成 20 年 1 月, 資料 10, 2008

【参考文献】

- 1) インフラ PFI 研究小委員会課題分析部会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて（その 2）報告書 2008 年 3 月, 2008
- 2) （社）日本経済団体連合会：PFI の拡大に向けた抜本的な改革を求める, 2007. 12. 18
- 3) 日経グローバル No. 26, 2005. 4. 18
- 4) 美野輪和子：社会資本整備と PFI-公共サービスにおける官民の役割分担-, レファレンス, pp. 43-44, 2005
- 5) 臼田利之：学校 PFI における地域との連携に関する考察-京都御池中学校・複合施設整備事業を事例として-, 創造都市研究, pp. 53-72, 2007
- 6) 臼田利之：地方自治体における土木インフラ

- PFI 事業の推進に関する考察, 建設マネジメント研究論文集, pp345-354, Vol15, 2008
- 7) 特定非営利活動法人日本 PFI 協会:
<http://www.pfikyokai.or.jp/>
- 8) 加藤義人・岩田雄三・太田勝久・田坂智久:
「わが国における PFI 手法の高度化に向けた課題考察」季刊 政策・経営研究, vol2, 2007
- 9) 片岡達也: 「PFI の導入に当たっての留意点」SRI 第 94 号, (財) 静岡総合研究機構, 2009. 3
- 10) 熊谷弘志: 『脱「日本版 PFI」のススメ リスク移転で解き明かす PFI の真の姿』日刊建設工業新聞, 2007
- 11) 公正取引委員会事務局: 入札談合の防止に向けてー独占禁止法の執行と発注者側の取り組みー平成 20 年 9 月, 2008
- 12) 国分寺市議会: 国分寺市議会だより No. 165 (平成 16 年 4 月 15 日)、No. 172 (平成 17 年 7 月 1 日)
- 13) 国分寺市: 市報国分寺, 施政方針特集号 (平成 16 年 4 月 1 日), No. 992 (平成 16 年 6 月 15 日), 1014 号 (平成 17 年 5 月 1 日), 1020 号 (平成 17 年 8 月 1 日), 1033 号 (平成 18 年 2 月 15 日)
- 14) 仙台市: 仙台市議会議事録, 平成 20 年第 3 回定例会, 平成 20 年 総務財政委員会, 平成 19 年第 3 回定例会, 平成 19 年第 2 回定例会, 平成 19 年市民教育委員会, 平成 18 年度 決算等審査特別委員会
- 15) 吹田市: 吹田市議会議事録, 平成 19 年 3 月定例会, 平成 18 年 5 月定例会
- 16) 山梨県: 山梨県議会議事録, 平成 16 年 12 月定例議会, 平成 17 年 2 月定例議会, 平成 17 年 12 月定例議会, 平成 19 年 2 月定例議会
- 17) 開成町: 開成町議会議事録, 平成 19 年第 4 回定例会
- 18) 各事業に関する実施方針、特定事業の選定、入札説明書等
- 19) HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts (SoPC) Version 4, 2007
- 20) HM Treasury, PFI: strengthening long-term partnership, 2006

A Study of PFI project Cancellations for the suspension of the participation in public bids

By Toshiyuki USUDA

The purpose of this study is to examine the factors in cancellation of PFI projects for developing infrastructure projects. All cancelled PFI projects were investigated from the official records and proceedings of the local municipalities and the federal government. Cancellations can be classified into three main groups: suspension of a nomination, affordability and mutual agreements to cancel. In this study, cancellation of PFI projects for the suspension of a nomination are examined in detail and it may suggest the future direction of the qualifications required to participate in public infrastructure biddings.