

合意形成不足を要因とした PFI 事業の 中止事例に関する研究

大阪市立大学大学院 白田利之*
By Toshiyuki USUDA

本論文は、土木インフラPFI事業の導入に向けて、実施方針策定・公表以降に特に地域住民等との合意形成不足により中止された全事例の中止原因の分析を行い、類型化したものである。まず、従来の公共事業との比較により、現在のPFI事業の実施プロセスが地域住民等の意見を反映する仕組みとなっていないことを示した。次に、地域住民等との合意形成不足を要因として中止された全事例について、各地方自治体等の議会議事録等を仔細に調査し、中止原因の詳細を明らかにした。その上で、中止理由を、事業内容に対する地域住民等との関係、事業の必要性、落札事業者の妥当性の3つに類型化することで、PFI事業の実施プロセスの特殊性を鑑み、PFI事業の実施過程における地域住民等との合意形成の重要性を明らかにした。

【キーワード】PFI、合意形成、中止

1. はじめに

内閣府によれば平成 21 年 12 月 31 日現在で基本方針策定（平成 12 年 3 月 13 日）以降に実施方針が策定・公表された PFI 事業数は 366 件にのぼり、わが国において PFI 手法の導入は着実に進んでいる。

一方で、土木インフラ分野における PFI 手法の導入は、下水道や港湾、空港などの一部の分野に限られている。

土木インフラ分野における PFI 手法の導入に関しては、土木学会建設マネジメント委員会(2004, 2008) など、さまざまな研究がおこなわれている。

PFI 事業の普及とともに、実施方針策定・公表後に中止された PFI 事業（以下、中止事例）数も増加している。平成 21 年 12 月 31 日時点での中止事例の総数は 20 件にのぼっているが、中止事例に関する研究はほとんどおこなわれていない。中止要因を明らかにすることで、今後の土木インフラ PFI 事業の導入の一助となるものと考ええる。

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、地域住民等との合意形成不足によるものに区分¹⁾できる。特に、土

木インフラ施設の整備においては、地域住民等との合意形成が円滑な事業実施に重要となる。

本研究では、特に地域住民等との合意形成不足に起因した中止事例に焦点を当て、PFI 事業の実施プロセスにおける地域住民等との合意形成の重要性を明らかにすることを目的としたものである。中止事例について関連する議会議事録及び公表資料等を用いて、中止要因を仔細に分析し、一般化することで、今後の土木インフラ PFI 事業における合意形成の方向性を検討することを試みた。

2. PFI 事業の実施プロセスの特異性

従来の公共事業の場合には事業の構想から施設の基本設計、詳細設計、施工管理、施設の運営管理を行政が行う。各段階において民間事業者等に業務を委託することはあるものの、事業に対する地域住民等への説明責任は行政が担う。そのため、各段階において地域住民等の意見を聴取し、その意見を設計等に反映するなど、事業内容の変更が可能である。

PFI 事業の場合には、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（PFI 法）及び基

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

本方針においても地域住民等の意見聴取に関する規定はなく、学校施設の整備事業などの PFI 事業では地域住民等との合意形成を重視した事例²⁾があるものの、その実施プロセスにおいて地域住民等の意見を聴取する必要性が明確にされていない。実施方針の公表時には、ホームページ等を通じて広く意見を聴取するが、実施方針には施設の概要が示されているだけである。PFI 事業として実施することの有効性が確認できた場合には、特定事業として選定され、募集要項の公表、事業の募集、事業者の選定という、事業の実施に向けた手続きが進められる³⁾。

この手続きに従い、提案を予定している民間事業者には事業に関する質問機会が与えられる。しかし、地域住民等には事業への質問や意見を申し出る機会は存在しない。民間事業者の選定は、透明性、公平性確保の観点から学識経験者などの外部委員により審査が行われるものの、その審査は民間事業者の提案に関するのみであり、事業の必要性や地域住民等の意向を反映するものとはなっていない。地域住民等が建設される施設を確認できるのは、事業者の選定後である。

PFI 事業に対する地元調整リスクは、事業の実施に関するものは行政、工事にかかるものは民間事業者と分担される⁴⁾ことが一般的である。地域住民等の要望などで施設の設計変更が必要となった場合には、行政がその費用を負担する必要がある。設計変更の費用を行政側が負担することは従来の公共事業においても同様であるが、PFI 事業の場合には地元調整のリスクは行政が負担するため、設計変更に伴う事業開始の遅延により、民間事業者から要した費用を請求される可能性がある。また、設計変更の内容と変更金額によっては、民間事業者が変更に合意しない場合や、物理的に変更対応が不可能な場合も想定される。地域住民等の反対により事業が中止された場合についても、行政側のリスクとなり民間事業者に生じた損害を負担しなければならない⁵⁾。

従来型の公共事業の場合には、基本計画策定後の設計段階において、地元議員や地域住民の意見を設計に反映することができる。また、工事段階においても、工事説明会などにより、地域住民等の意見を事業の実施に反映できる仕組みとなっている。

これに対して、PFI 事業の場合には、行政は事業の

方針を実施方針等において示すのみであり、施設の外觀も含めた設計について、行政が直接関与することはできない。民間事業者は、実施方針や募集要項、要求水準に定められた条件より、施設等の基本設計を実施し、PFI 事業の入札に参加する。行政はこの基本設計を評価し、優先交渉権者または落札者を選定する。施設の詳細が決定されるのは、事業契約が締結され、民間事業者が詳細設計を完了する時点である。特に、収益施設等を併設する事業の場合には、民間事業者にとって利益の高い事業が提案されるため、地域住民等との間に軋轢が生じる可能性がある。

3. 地域住民等との合意形成不足による中止事例

地域住民等との合意形成不足のため、中止された全事例（6 事例）の概要及びその中止要因を次に示す。

(1) 奈良県橿原市近鉄八木駅南駐車場等施設整備事業

本事業は奈良県橿原市の玄関口である近鉄八木駅南地区において、地下駐車場の整備、運営・維持管理を行うとともに、民間事業者の提案により事業用地にある市有地（3,200㎡）を活用し、賑わい形成や地域の活性化に資する「民間事業施設」の整備、運営・維持管理を行うものである。

特定事業選定時には、市が直接事業を実施する場合と比べて、事業期間全体を通じた市の財政負担は、少なくとも 35%程度の縮減が期待された。

本事業は、2002 年（平成 14 年）2 月に市と優先交渉権者との間で覚書が締結された。その後の本契約に向けた、市と優先交渉権者との契約交渉が不調に終わり、事業契約がなされず中止となっている。

募集要項において、PFI 事業者は事業期間、借地形態及び事業期間終了時の措置については原則自由とされた。また、民間事業施設に関する施設用途の条件についても、基本的に自由とされていた。ただし、民間事業施設の責任分担については、全面的に民間事業者のリスクとされていた。民間事業者は、これらの要件に適合した提案を行っている。

優先交渉権者の事業提案は、市有地に建設する民間事業施設として、地下 1 階地上 9 階建ての複合施設を提案し、地下に駐車場・駐輪場、1 階に温泉施設、2 階にクリニック、3 階に福祉施設、4～9 階に住宅を建設するものであった⁶⁾。民間事業者の提案した民間

表-1 奈良県橿原市近鉄八木駅南駐車場等施設整備
事業 中止経過

年月	内容
2001年4月	実施方針公表
6月	特定事業の選定
6月	募集要項等の公表・配布
8月	第一次提案協議の審査結果 (4グループを選定)
2002年1月	第二次提案協議の審査結果 (優先交渉権者・次点者決定)
2月	優先交渉権者と基本協定締結
6月	市議会と地域住民等との合意形成に 関する答弁(地域住民等の反対)
8月～11月	調整委員会開催(4回開催) (市と事業者で合意に至らず)
2003年1月	優先交渉権者と交渉打ち切り
6月	次点交渉権者辞退届
9月	市議会での中止決定の公表

事業施設と地域住民等との調整について、橿原市議会において詳細が明らかにされている。

2002年(平成14年)6月定例会において、市議会議員より「1階部分の温浴施設のことで、本市の浴場組合が大反対をされているらしい。2階部分のクリニック施設におきましては、本市の医師会が反対をされ、話がまとまらない。3階部分におきましては、橿原市保育協会のすべての保育園が反対をし、その運営はできないということをお聞きしております。このPFI事業にまずこの辺で暗礁に乗り上げたんじゃないかなと、そんな状態であるように思われます。」との質問がなされている。

市と民間事業者はこの問題の解決を図るべく、調整委員会を設立したが、2002年(平成14年)11月21日の調整委員会でこれ以上の調整が不可能と結論付けた。その後、市は2003年(平成15年)1月14日付けで優先交渉権者に交渉の打ち切りを通告した。

2003年(平成15年)6月定例会において、市議の質問に対して、市助役は優先交渉権者の提案では、民間事業施設について地域住民等との合意形成ができなかったため、次点交渉権者の提案をもとに事業化を行う旨を回答した。次点者の提案は、スーパーマーケットや医療福祉施設、レストラン、オフィス

等で構成する4階建ての複合施設を建設し、駅前広場内の一部と街路下に地下2層の駐車場・駐輪場を設けるもの⁷⁾であった。

その後、市が引き続き実施した次点交渉権者との契約交渉も整わず、2003年(平成15年)9月定例会において、市より正式に事業中止の決定表明がなされている。中止決定後は、市は同地区の区画整理、街路整備等に専念している。

(2) 取手市取手駅北地区C街区共同ビル整備事業

本事業は茨城県取手市の取手駅周辺の駐車場不足の解消と交通渋滞の緩和・活性化を目的に、市有地と民有地を利用して共同で駐車場ビルをPFI手法で建築するものである。民間事業者と民間地権者(7者)との共同ビル事業であり、公益施設整備を中心とするPFI事業(自動車駐車場、駐輪場)と収益施設を中心とする附帯する事業から成り立っている。公益施設はBT0(Build Transfer Operate)方式、収益施設は独立採算方式とし、事業期間は30年であった。施設の敷地は約3,000㎡のうち、市有地は1,900㎡、民有地は約1,100㎡であった。本事業は全国的にも例を見ない、民間地権者と公共との共同の事業である。特定事業の選定時には、市が直接実施する場合と比較して、PFI事業で実施することで約7%の財政負担が削減される結果であった。

本事業では優先交渉権者を選定し、基本協定を締結したものの、契約に至っていない。優先交渉権者の提案は収益施設として、テナント内にレストランやコンビニエンスストア、物販店などが入居するものであった。

本地権者と市は、実施方針の公表前に事業実施に対する同意を書面にて取り交わしていた。しかし、最優先交渉権者選定後に1名の地権者が事業に不信感を持っているとの理由で事業不参加を表明した⁸⁾。

2002年(平成14年)3月、市は市議会にこの事業のために49億円の債務負担行為(施設建設費・維持管理費の30年間の合計額)の議案を上程した。しかし、同議会より予算案の採決を付託された取手駅周辺対策特別委員会において、市総務部長は「執行部としても責任を持って提出したが、PFI事業にかかわる部分について説明責任が不十分だと指摘されたことを重く受けとめて、地権者、関係者への説明に努

**表-2 取手市取手駅北地区 C 街区共同ビル整備事業
中止経過**

年月	内容
2001 年 6 月	実施方針公表、特定事業の選定、募集要項等の公表・配布
12 月	優先交渉権者の選定
2002 年 1 月	優先交渉権者と基本協定締結
3 月	議会にて債務負担行為の取り下げ
2003 年 4 月	市長交代（C 街区の見直しが公約）
2004 年 9 月	議会にて事業中止を表明
12 月	優先交渉権者より費用請求（設計費及び逸失利益）
2005 年 12 月	和解金（約 1,000 万円）支払を議決

めてきた。」「慎重にも慎重を期すという意味合いも込めて、債務負担行為については予算案から削除する」と報告した。これに対して、市議より「説明責任が不十分だったところではないですね、これ。本会議で主に質疑、一般質問の中でも議論になったのは、将来のリスク、採算性についての説明を資料に基づきやるべきだということで、資料の提出が求められたと思います。」「説明不足というのは、地権者の皆さんだけでなく、議会に対する説明不足もあります。」と、市側の説明不足を厳しく追及した。

その後、2003 年（平成 15 年）4 月には C 街区の整備事業の見直しを公約に掲げて市長選に出馬した候補者が当選した。新市長は 2004 年（平成 16 年）9 月議会において、「事業の一刻も早い完成とともに、将来の取手市の発展に向けた確かな起爆剤として、市民への理解はもとより、周辺地域にも受け入れられるような事業を展開していかなければなりません。」と述べ、事業の白紙撤回を表明した。

事業の白紙撤回を受け、優先交渉権者は市に対して、ビルの設計費用及び逸失利益見込み額として 1 億 3,700 万円の費用請求⁹⁾をおこなった。市はこの支払いを拒否したが、最終的に約 1,000 万円の和解金を支払っている。本事業に市が支出した費用は、PFI 手法の検討などの委託料に累計 6,800 万円、中断補償は約 3 億円にのぼる。

(3) (仮称)川俣町学校給食センター整備・運営等事業

本事業は福井県伊達郡川俣町の学校給食センター

**表-3 (仮称)川俣町学校給食センター整備・運営等
事業 中止経過**

年月	内容
2002 年 6 月	実施方針公表
8 月	特定事業の選定
9 月	募集要項等の公表・配布
11 月	入札参加認定者公表（入札予定 12 月）
11 月	町長交代（事業の見直しが公約）
2003 年 1 月	特定事業選定の取り消し

の設計、建設、必要設備等の調達、保有、および施設・設備等の維持管理、修繕、更新、ならびに食材の調達、調理、配送等を行うものである。民間事業者は事業の実施に必要な資金の確保を自ら行ったうえで、本事業を実施する BOT（Build Operate Transfer）方式である。本施設を建設する土地は、町が無償で民間事業者に貸与するものとし、事業期間は 16 年間で予定していた。

本事業は、福島県内初の PFI 事業として、また地元の食材の積極的な活用を基本とした季節に応じた新鮮な食材の調達という「地産地消」のコンセプトを鮮明に打ち出した地域密着型の地方版 PFI としても注目されていた。

2002 年（平成 14 年）8 月に公表した特定事業の選定では、町が直接事業を実施する場合に比べ、PFI 事業で実施することで現在価値換算後に 10.1%の VFM（Value For Money）が見込まれるとともに、民間事業者のノウハウ活用によるサービス向上が期待できると判断していた。同年 9 月 25 日に一般競争入札を公告、11 月には地元を中心とした 5 グループの入札参加を認定している。同年 12 月 20 日には、入札を実施し、事業者を決定する予定であった。

しかし、2002 年（平成 14 年）11 月に実施された町長選挙において、同事業の見直しを公約に掲げていた候補者が当選した。町は、町長選の結果を受けて事業の入札を 1 月 31 日に延期¹⁰⁾することとした。

就任した新町長は「15 年間にわたり、町が毎年 2～3 億円を支出し続けるこの方式は、人口減が見込まれる町の将来を考えると、重い住民負担になる。別の方式を模索すべき」として事業の中止を表明¹¹⁾した。2003 年（平成 15 年）1 月 16 日に「川俣町の学校給食については、「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（平成 11 年法律第 117 号）」に基づき、建設・運営全般を民間事業者が行う BOT（Build, Operate and Transfer）方式によるべきではないと判断したため。」と特定事業の選定が取り消され、事業が中止されている。

(4)下関市新博物館(仮称)建設事業

本事業は山口県下関市において新博物館、博物館美術館駐車場の設計及び建設、維持管理、運営並びに既存の都市公園（長府庭園）の維持管理運営を遂行することを事業の範囲とし、事業期間は 22 年（設計建設に 2 ヶ年）、事業期間中、維持管理及び運営を行う BT0 方式により整備を行うものであった。特定事業の選定時には、事業期間を通じた市の財政負担額を 2 億 9,500 万円程度縮減することが期待できるとしていた。

本事業では優先交渉権者の選定後に、事業契約が議会で否決され、中止されている。

議会における主な論点は、入札参加企業数が少ないこと、優先交渉権者の信頼性、そして地域住民等との合意形成不足¹²⁾である。

2005 年（平成 17 年）6 月の市議会において、市議より、優先交渉権者に対する信頼性についての意見が述べられている。この中で「108 億円の事業に対して、一グループしか応募がなかったことは世間では信じられない話であり、市民は疑惑を感じていること」「代表企業の業務内容も不動産販売や酒、たばこなどの販売であり、美術館、博物館の建設や運営に特段のノウハウは持っていないこと」「マンション販売に絡んで同業他社から 2 億円を超す損害賠償を請求され係争中であること」から優先交渉権者に 20 年間の運営は任せられないという市民の怒りがおきても当然であると結論付けた。

議会は「事業推進の過程においては、事業の概要等に関しては議会あるいは市民に対して十分な説明責任が果たされるべきであるということが、これまでの審査を通じての全委員共通の意見であります。」「今日まで長期にわたり慎重に審査を継続してまいりましたが、今回示された事業計画に対する各委員の十分な信頼感は醸成されず、また、本案に対する地域住民の理解が得られる見込みもないという現状にあることに加え、これ以上の事業の遅延が

表-4 下関市新博物館(仮称)建設事業 中止経過

年月	内容
2004 年 7 月	実施方針公表
8 月	特定事業の選定
9 月	募集要項等の公表・配布
2005 年 2 月	優先交渉権者の発表
9 月	事業契約を議会で否決 (説明責任不足等のため)

許されない状況にあること等、諸般の事情を総合的に勘案した上で、委員会は本事業については一たん白紙に戻すことが最善であるとの判断に至ったところであります。」とし、契約を否決した。

その後、公設公営で建設予定地を変更し、事業が進められている¹³⁾。

(5)柏市総合保健医療福祉施設整備等事業

本事業は千葉県柏市において市民生活に必要な保健・医療・福祉の各種サービスを総合的・一体的に提供するため、社会福祉法で定める知的障害児通園施設と肢体不自由児通園施設、医療法に基づく診療所（休日・夜間急病、休日急患歯科、特殊歯科）、地域保健法に基づく保健所及び保健センター機能、その他言語指導機能等を持つ複合施設の整備、維持管理を行うものである。

PFI 法に基づき、選定事業者は本施設等の原始取得者として、本市が所有する土地に本施設等を設計・建設後、本施設等を未使用の状態で本市へ引渡し、本施設等の所有権を本市に移転した後、本施設等の維持管理業務を実施する BT0 方式を採用し、事業期間は事業契約日から約 22 年間としていた。保健、医療、福祉が一体となった施設で総延べ床面積は約 9,300 平方メートルを想定していた。特定事業選定時の市直営時との比較結果は 9%の財政負担の削減との結果であった。

本事業では入札が行われている。市が事前公表した予定価格 57 億 2206 万円に対し、民間事業者が提示した入札金額は 48 億 5821 万 1275 円であり、予定価格を約 9 億円下回り、VFM は約 23.0%であった。

2005 年（平成 17 年）12 月 6 日に代表企業が施工したホテルの構造計算書が偽装されていることが判明した。2005 年（平成 17 年）12 月議会において、

表-5 柏市総合保健医療福祉施設整備等事業
中止経過

年月	内容
2004 年 11 月	実施方針公表
2005 年 1 月	特定事業の選定
5 月	入札説明書の公表・配布
10 月	落札者の発表
12 月	落札者の耐震偽装への関与が判明
12 月	事業契約を議会で否決 (耐震偽装による)
2006 年 1 月	特定事業選定の取り消し
3 月	議会で従来方式での実施を表明

市は落札者との事業契約の議決を上程したが、否決されている。同市議会の中で、市議から落札者は「社会的制裁を受けなければならない立場」にあるとの意見が数多く出された。これに対して、市側は落札者について「指名停止の要件には該当していないという判断である。」と契約の正当性を主張したが、全会一致で否決された。市議の意見の中には、入札者が2社のみであったことから「透明性、公平性の観点で、2社しかないという状況は談合の危険性が高いので、賛成しかねる」との意見もあり、契約相手方に対する不信感が中止の原因となっている。

2006 年（平成 18 年）1 月 10 日に市は「本事業を引き続き PFI 事業として実施するとした場合、民間事業者からの応募が相当数あることを期待できず、競争性を確保するのが困難であると考えられること、すでに民間事業者の選定に関する客観的な評価の結果を公表しているため、民間事業者が創意工夫を発揮できる範囲が狭められるおそれがあり、PFI 事業としての効果が当初の期待どおりには得られない可能性を否定できないこと等から、本事業を PFI 事業として実施することは適当でないと判断した。」として、特定事業の選定を取り消している。

同年の 3 月議会において、市長より「通常の発注方式ではありますけれど、私どもは当初の計画が時期をおくらすことなく、できるだけ早く円滑に執行できるように努力をしてまいりたい」と従来方式での実施を表明し、現在事業化されている。

(6) 穂高町温泉利用施設等整備・運営 PFI 事業

表-6 穂高町温泉利用施設等整備・運営 PFI 事業
中止経過

年月	内容
2005 年 8 月	実施方針公表
10 月	市町村（近隣 5 町村）合併
12 月	市議会で市長答弁（新市で見直し）
2006 年 3 月	市議会で市長答弁（付帯施設見直し）
2008 年 6 月	実施方針の取消し

本事業は長野県穂高町（現安曇野市）において老朽化した穂高町営の保養・入浴施設であるしゃくなげ荘及び穂高町温泉健康館の代替施設を建設・運営管理する事業である。BOT 方式を採用し、事業期間は 16 年（建設 1 年）であった。本事業では実施方針は策定されたものの、特定事業の選定等は行われず、実施方針が取り消されている。その理由は、付帯事業の内容である。

実施方針において、選定事業者は事業予定地の有効活用の観点から、本件事業の用途又は目的を妨げない範囲内において利用可能容積を活用し、本件施設とは別棟により、宿泊や娯楽などの収益施設等の附帯的事業施設を整備し、維持管理及び運営を行う附帯的事業を提案し、町の事前の承諾を得た上で独立採算事業として実施することができるとされた。

これに対して、地元の温泉旅館経営者から不安の声が上がり、「採算性だけでなく周辺に与えるリスクも考えるべき」と町側に訴えた¹⁴⁾。

2006 年（平成 18 年）3 月議会において、市長は「周辺の宿泊業者、民を圧迫しない形でいかなければいけないということもありまして、PFI の中に含まれておりました附帯事業につきまして、宿泊施設、こういったものを除外して温泉を主体とした施設に持っていくのがやはり正しい方向かなと私自身も考えるわけでありますけれども、そういったことも含めまして、今後再度検討をさせていただき、できれば PFI でいければそれで進めていきたいというふうに思っておるところであります。」と表明した。

その後、2008 年（平成 20 年）6 月 26 日に実施方針が取り消され、財源面の問題で現在、事業は休止されている。

以上の 6 つの事例においては、特定事業の選定段

階において、7～34%に及ぶVFMが期待される事業であったにもかかわらず、地域住民等との合意形成不足により、事業が中止されている。奈良県の事例では事業者選定時のVFMは約56%にものぼっている。

合意形成不足を要因とする中止事例において、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こと、また首長の方針変更により事業自体が凍結されたり、PFI手法から従来型公共事業に変更されたりした事例があることが明らかになった。

4. 合意形成不足による中止事例の類型化

合意形成不足による中止事例の中止要因は、事業内容に対する地域住民等との関係、事業の必要性、落札事業者の妥当性に類型化できる。

(1) 事業内容に対する地域住民等との関係

事業内容に対する地域住民等との合意形成が問題となった中止事例は、奈良県橿原市近鉄八木駅南駐車場等施設整備事業、下関市新博物館（仮称）建設事業、穂高町温泉利用施設等整備・運営PFI事業である。

特に近鉄八木駅南駐車場等施設整備事業、穂高町温泉利用施設等整備・運営PFI事業においては、民間収益事業を併設しており、地域住民等との間で民間事業者からの提案施設の内容について合意できなかったことが事業中止の大きな要因である。優先交渉権者が提案した温泉施設・クリニック・保育所の全てについて、地域団体より反対がなされている。

穂高町温泉利用施設等整備・運営PFI事業においても、民間事業者が宿泊施設の提案が可能となるものであったことから、地域の温泉旅館経営者から反対の声が上がり、中止されている。

これら2事例に共通するのは、民間収益施設に対して地域住民等の合意なしに、事業が進められた点である。PFI事業は公共事業であり、民間の資金を導入するものの、建設費用の支払いなどに市民の税金を用いて行われるものである。確かに、民間の創意工夫を最大限活用することはPFI事業の主要な目的であるが、事業の実施により地域住民の生活等に悪影響を与える可能性のある事業を実施することは、市民感情からも看過できない。これらの事業においては、事業の構想段階において、地域住民等に対し

てヒアリングにより民間収益施設の内容に一定の要件を課すべきであったものと考えられる。

次に、下関市新博物館（仮称）建設事業においては、新博物館建設の必要性について地域住民等の理解を得ていたにもかかわらず、施設の内容や概観および実施場所について、地域住民等との間で合意が図られていなかったことが中止となった大きな要因である。事業推進の過程において、事業の概要等に関して行政側からの地域住民等への十分な説明責任の不足が問題となった。

PFI事業においては、そのプロセスの特性上、施設の詳細な仕様が明らかになるのは、民間事業者の選定後であるが、事業実施過程の段階ごとに合意形成過程を導入すべきである。

(2) 事業の必要性

事業の必要性に関する合意形成が問題となった中止事例は、取手市取手駅北地区C街区共同ビル整備事業及び（仮称）川俣町学校給食センター整備・運営等事業である。

両事業に共通するのは、事業の中止を公約に掲げた首長候補者の当選により、事業が中止されている点である。取手市取手駅北地区C街区共同ビル整備事業では、議会において将来のリスクや採算性の観点から事業の必要性が問われるとともに、その説明責任の不十分さが指摘されている。

（仮称）川俣町学校給食センター整備・運営等事業においても、採算性に対して懸念があり、将来的に大きな負担を残す可能性があるとして中止されている。

両事業とも事業の必要性の観点から、将来的な採算性などについて十分に地域住民等に対して説明責任が果たされず、結果として首長の交代により事業の方針が変更され、中止されている。

PFI事業では、特定事業の選定がなされれば、事業化に向けた手続きが粛々と進められる。特定事業の選定に際しては、議会による議決等の必要はなく、事業の必要性について問われることはない。議会による監視が働くのは、事業者決定後の事業契約に関する議決と債務負担行為の議決のみ¹⁵⁾である。一旦特定事業が選定され、事業化の手続きが開始されると、その手続きを止めるプロセスが存在しない。そ

**表-7 地域住民等との合意形成不足により中止された
PFI 事業一覧(2009 年 12 月 31 日時点)**

事業名	中止理由
樫原市近鉄八木駅南駐車場等施設整備事業	収益施設に対する地域住民等の反対
取手市取手駅北地区 C 街区共同ビル整備事業	事業に対する地域住民等の反対(首長の交代)
(仮称)川俣町学校給食センター整備・運営等事業	事業に対する地域住民等の反対(首長の交代)
下関市新博物館(仮称)建設事業	落札事業者の妥当性・地域等との合意不足等
柏市総合保健医療福祉施設整備等事業	落札事業者の妥当性
穂高町温泉利用施設等整備・運営 PFI 事業	収益事業に対する地域住民等の反対

のため、事業に関して十分な合意形成が図られていない場合には、事業契約時等において問題が発生することとなる。取手市取手駅北地区 C 街区共同ビル整備事業の事例においては、この問題が顕著であり、地域住民等との合意形成が十分でないまま事業化が進められた結果、議会において事業契約案が否決され、民間事業者から損害賠償が請求されている。この事業の場合には民間地権者との合併事業であったことから、事業中断に伴う補償などでさらに行政側の損失が膨らむこととなった。PFI 事業の円滑な実施には、事業構想段階において、十分に地域住民等との合意形成を図る必要があることを示している。

(3) 落札事業者の妥当性

落札事業者の妥当性が問題視された中止事例は、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である。下関市新博物館(仮称)建設事業については、事業内容に対する地域住民等との関係と複合的な要因となっている。

2 事業に共通するのは、落札事業者の妥当性が問題となったことである。

下関市新博物館(仮称)建設事業においては、入札参加事業者数が 1 グループしかなかったことと、優先交渉権者が事業の運営に対して十分なノウハウを有しておらず、また他の事業において損害賠償を請求されていることを問題視した。

柏市総合保健医療福祉施設整備等事業においては、入札参加事業者が 2 グループしかなかったことと、落札企業が耐震偽装に関係していたことが問題となっている。

両事業とも、落札事業者の道義的責任が問われたが、当該事業の失格要件に直接該当するものではなかった。しかし、議会ではこれらの道義的責任が争点となり、事業契約等が否決されている。民間事業者にとっては、事業契約等の失格要件に該当しないにも関わらず、議会の否決により事業契約等が締結できないのは、大きなリスクとなる。PFI 事業への参画意欲を減退させることとなる。ひいては、PFI 法の目的(第 1 条)である「効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」が達成できないこととなる。これらの事業では、行政側は事業実施過程において議会に対して事業契約等に規定された失格要件について、十分な説明責任を果たす必要があったと考えられる。

5. まとめ

本論文では、実施方針公表以降に地域住民等との合意形成不足により中止された全事例について、その要因を明らかにした上で、要因を類型化した。

まず、現在の PFI 事業の実施プロセスが地域住民等の意見を反映する仕組みとなっていないことを、従来の公共事業との比較により明らかとした。その上で、地域住民等との合意形成が不十分なため、中止された全事例について、その中止理由の詳細を示した。本事例においても、事業対象施設の供用開始時期を厳守する必要があるものは、従来の公共事業として実施され、また首長の方針変更により事業自体が凍結された事例があることを示した。また、中止要因を、事業内容に対する地域住民等との関係、事業の必要性、落札事業者の妥当性の 3 つに類型化した。

事業内容に対する地域住民等との関係により中止された事例においては、民間収益施設について地域住民等との間で合意なしに事業を進めたことが大きな問題であったことを指摘し、民間収益施設について地域住民等へのヒアリングにより、募集要件を設

定することの必要性を述べた。また、事業の概要等に関して、地域住民等に対する説明不足により中止された事例については、PFI 事業におけるプロセスの過程において詳細な仕様が確定するまでも合意形成過程を導入すべきであることを指摘した。

次に、事業の必要性により中止された事例においては、事業の必要性について将来的な採算性などを地域住民に十分な理解が得られなかったため、事業中止を公約とした首長の就任により方針転換がなされていることを示した。この中で、PFI 事業においては、特定事業が選定されると、事業化に向けた手続きが粛々と進められることとなり、地域住民等の意見を反映する機会に乏しいことを指摘した。それゆえ、事業に対して十分な合意形成が図られていない場合には、事業契約等に際して問題が発生する可能性があることを示した。PFI 事業の円滑な実施には、事業構想段階においても、十分に地域住民等との間で合意形成を図る必要があることを主張した。

落札事業者の妥当性により中止された事例においては、落札事業者の事業実施への参画の妥当性が問題となったことを示した。特に落札事業者の妥当性については、当該事業に直接関連のない部分に対する道義的責任を議会で問われたことが争点となった。民間事業者にとっては、事業契約等の失格要件に該当しないにも関わらず、事業契約等を締結できないことは、大きなリスクであり、PFI 事業自体への参画意欲を減退させることを示した。それゆえ、事業契約書に関する失格要件について、事業実施過程で議会等に対して十分な説明を果たす必要があることを指摘した。

以上のように、PFI 事業の実施プロセスの特殊性を鑑み、事業実施過程の各段階において十分に地域住民等との間で合意形成を図ることの重要性を明らかにした。

6. おわりに

わが国の土木インフラ施設は高度成長期にその多くが整備され、現在老朽化が著しい状況にある。今後、その更新、あるいは改善投資が急速に嵩むことは避けがたい。しかし、昨今の厳しい経済状況下、地方財政は逼迫しており、老朽化した社会資本の更新は容易ではない。老朽化が進む土木インフラ施設

の再構築に、民間の創意工夫を最大限に活用し、VFM の最大化を達成できる PFI 手法を活用していく重要性はさらに増すものと考えられる。

一方で、土木インフラ施設を整備する際には、さまざまな段階において地域との合意形成が問題となる。道路事業を例にあげれば、都市計画決定、都市計画事業認可、事業中や事業実施後など、各段階において地域住民等を原告とする裁判がなされている。

土木インフラ分野において PFI 事業を推進していくためには、その実施プロセスにおいて合意形成手法を積極的に導入していく必要がある。

本論文では、地域住民等との合意形成不足を要因として中止事例の分析という新たな視点から PFI 手法の現状における課題のひとつを明らかにできたものとする。

【補注】

- 1) 白田利之：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, 建設マネジメント研究論文集 16, 341-350, 2009
- 2) 内閣府：PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン, pp. 3-4, 2007
- 3) 内閣府：PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン, p. 13, 2001 では、地域住民等との合意形成をリスクとして考えていない。一方、その他留意事項の中で、民間事業者の創意工夫の最大限の活用への配慮を明示している。
- 4) 例えば、国初の官庁営繕事業である文部科学省・国土交通省：中央合同庁舎第7号館整備等事業実施方針, 2002 では、「国の提示条件に関する地域住民等の要望活動・訴訟に起因する事業の遅延による費用増加」は国のリスクとされている。
- 5) 白田利之：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・複合化施設整備事業を事例として－, 創造都市研究、大阪市立大学大学院創造都市研究科紀要, 第3巻第2号, pp. 53-72, 2007
- 6) 『日刊工業新聞』2003年2月6日。
- 7) 『日刊工業新聞』2003年9月3日。
- 8) 川田清(2003)「取手市における PFI 事業について」, 『茨城県政策情報誌 ふおるむ 2003 年 4

月発行』, Volume1. 12, pp20-24.

- 9) 『常陽新聞』2004年12月11日において、請求額の内訳（ビルの設計費が約5,500万円、事業期間30年間に亘る将来の逸失利益見込み額約6,900万円）が明らかにされている。
- 10) 『日刊工業新聞』2002年12月17日。
- 11) 『読売新聞東京朝刊』2003年1月18日及び『日刊建設工業新聞』2003年1月22日、『建設通信新聞』2003年1月24日など。
- 12) 『朝日新聞西部地方版（山口）』2005年6月17日において、建設予定地の二つの自治会が建設の再検討を求める陳情書が議長と市長に提出されていることが明らかにされている。
- 13) 『朝日新聞西部地方版（山口）』2008年3月11日によれば、公設民営で長府博物館に近い長府地区で検討とのこと。

- 14) 信州あずみ野穂高温泉旅館組合の2003年9月21日の臨時総会での意見。
- 15) 指定管理者の指定が必要な事業の場合には、その指定に対する議決が必要となる。

【参考文献】

- 1) 土木学会建設マネジメント委員会インフラPFI研究小委員会：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（その2）, 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, 2004
- 3) 各事業に関する実施方針、特定事業の選定、入札説明書等

A Case Study Analysis on Consensus Building with Local Residents in Suspended PFI Projects

By Toshiyuki USUDA

Recently, introduction of PFI project is increasing for the infrastructures development; however, there are cases where project are suspended due to the deadlock of consensus building with local residents. In this paper, the reason and background of all the cases of failure are analyzed and factor classification is carried out. This analysis shows that the process in place in PFI scheme has virtually less function of reflecting the views of local residents than in case of conventional public project.

Relevant records of local councils are reviewed and the reasons and background regarding all suspended cases are examined. Based on this examination, the reasons of suspension are categorized into 3 factors such as lack of resident's understanding for project, lack of necessity of project, invalidity of awarded bidder. This study shows that consensus building with local residents is the key to successful implementation of the PFI project in consideration of the peculiarities of PFI scheme.