

2003 年度国際学部  
卒業論文

日本版 PFI の現在  
～ 埼玉県杉戸町の事業例を通して～

宇都宮大学国際学部  
国際社会学科

前田 佑介

## 要約

PFI ( Private Finance Initiative ) は 1992 年に英国で誕生した、新しい公共事業の手法である。日本では、99 年に通称「PFI 法」が議員立法により可決されてから本格的な導入が始まった。「日本版 PFI」では、財政支出の削減や効率的な社会資本整備などの経済面でのメリットが重視され、財政難にあえぐ地方自治体などは積極的に導入可能性の検討を始めた。

埼玉県杉戸町でも、PFI 方式による生涯学習施設の整備の検討が、01 年に策定された第 4 次杉戸町総合振興計画を受けて始まり、03 年 6 月の杉戸町議会において民間事業者との本契約に関する議案が承認される段階まで至っている。杉戸町では「( 仮称 ) 生涯学習センター整備基本方針」を作成するにあたって、住民参画による検討委員会を設けていた。

この検討委員会では所与の建設場所・面積・予算の中で、各部門の面積の割り振り・図書館部分の蔵書数・座席数等、内部の具体的な事項に関する検討を行ったが、最終的に杉戸町は庁内委員会で作成された案を「基本方針」として採用した。

また、杉戸町は経常収支比率が 86.8% と危機的な財政状況にあり、PFI を導入した背景に「財政支出の縮減・平準化」といった財政対策的な側面が多分にあったことがうかがえる。さらに、本稿では従来方式と PFI 方式の費用の比較方法が適正であったのか、PFI 方式導入と同時に進行する財政改革の必要性等について述べている。

第一章では、英国で誕生した PFI についての概要を述べる。PFI が誕生することになった英国内の背景を示すことで、第二章以降で述べる日本版 PFI との相違を明らかにする。

第二章では、日本財政・社会資本整備の現況について述べながら、「日本版 PFI」に期待されている役割や導入意義を示す。また PFI 事業に資金を融資する金融機関の役割についても触れる。

第三章では、埼玉県杉戸町における PFI 事業の例を取り上げ、PFI 事業の初期段階に見られる問題を、聞き取り調査等をもとに具体的に紹介する。

第四章では、杉戸町の事例を考察し、「日本版 PFI」の課題について検討する。

# 「日本版 PFI の現在」～埼玉県杉戸町の事業例を通して～

## 目次

はじめに	1
<b>第一章 英国で誕生した新しい公共事業手法</b>	
第一節 PFI とは	2
第二節 英国で PFI が誕生した背景	6
第三節 英国における PFI の発展	7
<b>第二章 日本財政の現状と PFI</b>	
第一節 日本財政の現状と社会資本整備	11
第二節 日本版 PFI の登場	12
第三節 PFI と金融機関	14
<b>第三章 埼玉県杉戸町（仮称）生涯学習センター整備等事業</b>	
第一節 （仮称）生涯学習センター整備に係わる PFI 事業の概要	17
第二節 （仮称）生涯学習センター建設検討委員会と庁内委員会	21
第三節 「杉戸町の図書館を考える会」代表の濱田氏へのヒアリングから	22
第四節 杉戸町役場生涯学習施設建設準備室職員へのヒアリングから	24
<b>第四章 これからの日本版 PFI に求められること</b>	
第一節 杉戸町の PFI 事業に対する考察	31
第二節 「日本版 PFI」の課題	35
おわりに	40
参考文献・URL	41
あとがき	43

## はじめに

日本で 99 年に「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」、通称「PFI 法」が議員立法により可決されてから 4 年になる。PFI( Private Finance Initiative ) は英国において導入された、公共サービスを民間から調達する新しい手法である。

英国では 80 年代に「英国病」といわれる深刻な財政難に陥り、公共サービスの低下も著しかった。当時からの歴代政権は「小さな政府」と「市場原理の尊重」をスローガンに財政再建に取り組み、それらの政策を一層推進する目的で PFI が導入された。

一方、現在日本は深刻な財政状況にあり、国では国債残高が年々増加し今年度末には約 450 兆円にも上るとみられている。地方においても、80%を超えると財政の弾力性が失われつつあるといわれる経常収支比率の数字で 100%を超える自治体も現れてきており、早急な対策が必要とされている。このような財政状況の中で誕生した「日本版 PFI」は従来の手法よりも安価なサービスを、民間の資力を活かすことで調達できると考えられている。現在、国と地方の事業合わせて約 120 件が PFI 事業として実施方針を策定しており、今後も着実に増加していく傾向にあるようである。

本稿においてはこうした英国と日本における財政的な背景を指摘・比較し、特に日本の PFI 事情については埼玉県杉戸町の事例を取り上げ理解を深めていく。

第一章では、英国で誕生した PFI についての概要を述べる。PFI が誕生することになった英国内の背景を示すことで、第二章以降で述べる日本版 PFI との相違を明らかにする。

第二章では、日本財政・社会資本整備の現況について述べながら、「日本版 PFI」に期待されている役割や導入意義を示す。また PFI 事業に資金を融資する金融機関の役割についても触れる。

第三章では、埼玉県杉戸町における PFI 事業の例を取り上げ、PFI 事業の初期段階に見られる問題を、聞き取り調査等をもとに具体的に紹介する。

第四章では、杉戸町の事例を考察し、「日本版 PFI」の課題について検討する。

## 第一章 英国で誕生した新しい公共事業手法

### 第一節 PFI とは

PFI ( Private Finance Initiative ) は 1992 年に英国で誕生した、新しい公共事業の手法である。Private Finance Initiative を直訳すると「民間資金主導」となるが、PFI の主旨に基づいて意識すれば「民間資金の活用による公共施設整備」<sup>1</sup>といえる。その名が示すように従来の公共事業とは異なり、施設整備の資金調達を民間から行うことが特徴である。さらに PFI は、社会資本整備を伴う公共サービスの分野において民間の力を最大限に活用するため、民間からの資金調達に止まらず、設計・建設・維持管理・運営等の広範な業務を一括して民間に任せることで、より低廉かつ良質な公共サービスの提供を目指すものである。従来のように設計・施工・管理運営等の段階を別々の業者に発注する場合であると、一般的に、施設の老朽化等で維持管理費や補修費が増加する傾向にあるが、PFI の手法により各段階を一括して民間に委ねることが出来れば、維持管理段階において補修費等を抑制しようとするため、設計段階から民間の企業努力を引き出すことができる。

PFI は民間から資金の調達を行い設計段階から、建設、維持管理運営といった各段階を総合的に行う事業であることを述べたが、そもそも従来の公共事業手法よりも民間の能力が活かしやすいようなシステムになっているのである。というのは従来の公共事業では、入札以前の段階からすでに発注者である自治体等から、仕様に関わる詳細な条件が予め与えられている場合がほとんどであるが、PFI での事業の場合は実施方針や民間事業者への要求水準等といった形で、民間が整備しようとする施設から具体的にどのようなサービスを得ることを望むかを示していく。民間事業者は「細かい仕様に関する注文を達成していく」という作業ではなく、「あるサービスの提供を達成するための施設整備」ということを目的とするため、それを成し遂げることができるよう効率的な運営や維持管理が可能となるような設計を行い、資金調達をして建設に着手していくのである。

民間の能力を活用するという意味では、従来の社会資本整備においても民間事業者による建設の請負や、維持管理・運営等の委託ということはこれまでも行われてきた。これと PFI による社会資本整備が一線を画する点は、先述したように民間事業者が建設ならば建設のみといった単発での事業請負者となるのではなく、設計から運営までといった各段階を一貫して引き受け、公共部門に代わって公共サービスの直接提供者となることにある。公共部門は民間事業者に対して、料金を払って公共サービスを調達する立場となり、サービス監視や業務管理を行って公共サービスの質を担保する役割を担う。

具体的な公共部門と民間事業者の役割分担は、契約に基づき明確に規定される。その契約に則った形で行政は民間事業者が提供するサービス内容等についての管理、監督を行い、

---

<sup>1</sup> 「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」( 通称 PFI 法 ) の名称による。

万一契約に規定されたサービス水準が確保されない場合は、支払い料金の減少などといった形でペナルティーが課される。

PFIでの事業遂行を考える上での大原則は、Value for Money(VFM)を最大化することにある。VFMとは「限られた予算の中で最も価値の高いサービスを提供する」という主旨の用語である。ではPFIの手法を用いることでどのようにVFMを達成するのだろうか。稲澤克祐<sup>2</sup>はPFIプロジェクトでVFMを最大化するポイントとして以下の三点を示す。

民間へ適切にリスクを移転すること。

民間の業績に基づいて公共側が委託料を支払うこと。

民間企業の間競争（市場原理）を促進すること。

稲澤が示したVFM最大化ポイントの三つは、PFIを考える上での基本理念といえる。で挙げられているリスクというのは、例えば設備が破損した場合の修理費や、入場料を収入の一つとする事業などで、予想を下回る事業収入であった場合の損失補填はどうするか、といった事業を遂行していく上で起こり得るマイナス要因のことである。官民を問わずリスクを負うことで予見される、損失や支出というものを未然に防ぎたいと考えるだろう。つまり、リスクを適切に官民で分担し、管理していくことは費用の低減に役立つのである。

リスクの移転については、民間が取れないリスクのみを公共側が負うというのが原則である。ただし、PFIは官民が相互のメリットを最大限駆使することを目的とするシステムであり、官民協働の事業であることに違いはないのであるから、行政のみがPFIの恩恵を享受するという事業スキームの形成は市場に許容されるものではない。多くのリスクを民間に移転すれば良いという単純なことではなく、官民において合理的なリスク分担を行うことが重要なのである。そもそも、リスクと収益は表裏一体のもので、民間事業者にとってはリスクを責任持って管理するからこそ収益を得られるという見方もある。リスクの移転と管理の仕方においてVFMを最大化していくためには、民間がPFIで直面する新しい事業分野においても、リスクに対する不確実な要素を正確に認識し、主体的にリスクを負えるようになることが必要である。

の「民間の業績に基づいて公共側が委託料を支払うこと。」については主に運営面でのVFM最大化について効果を発揮すると思われる。「万一契約に規定されたサービス水準が確保されない場合は、支払い料金の減少などといった形でのペナルティーが課される。」ということ先述したが、PFI事業での業績は委託料等の支払い料金に直結している。稲澤は「民間の努力を促すインセンティブが支払いメカニズムに組み込まれている」<sup>3</sup>とし、PFIが管理・運営等の場面において民間事業者の企業努力を導き出す効果があることを認めている。

の民間企業の競争を促す点については、「PFIの入札過程にはっきりと現れている」<sup>4</sup>と

---

<sup>2</sup>稲澤克祐「英国のPFIについて」(『月刊自治研』1999年12月号)

<sup>3</sup>同。

<sup>4</sup>同。

いわれる。従来の公共事業手法と PFI での場合の入札方法の相違は後に詳説するが、要点としては、従来の競争入札による価格のみを判断根拠とする手法ではなく、PFI 方式で用いられる公募型プロポーザル方式<sup>5</sup>によれば、価格等に係わる定量的な評価はもちろん、工法や事業運営手法などの定性的評価を行うことが可能となる。つまり入札価格という部分以外にも、民間事業者間の競争点生まれ、VFM がより高まるということになる。

PFI を考える上で VFM の最大化に関するポイントを示してきたが、では VFM というのは具体的にどのように算出されるものなのか。VFM は基本的に PFI 事業のライフサイクルコストと、従来方式により実施した場合の費用である PSC<sup>6</sup>を比較することによって求められる<sup>7</sup>。ライフサイクルコストは、設計段階から施工、運営段階までのその事業全体にかかるコストのことである。従来は請け負う業者の中で、最も安い値を入札した者をそれぞれ選ぶことでライフサイクルコストが安くなると考えられていたので、設計・施工・運営の各段階を分離して別々の業者に発注していた。PFI ではそこを一括して民間に任せることで、ライフサイクルコストを縮減しようとしている。

まず PSC の算定は、従来のように公共側が直接公債等を発行して事業を遂行することを想定し、設計費・監理費、建設費、運営維持管理費、起債利息などを事業費項目として把握する。当然、従来方式では各段階において入札が行われていたので完全に正確な数値を算定することは不可能であるが、建設費であれば類似施設の単価を参考にするなどの方法で金額を設定していく。また資金調達面に関しては、建設費等にはどれだけの割合を公債でまかない、どれだけを一般財源の中から充当できるのかということの検討を行い、近年の起債金利水準などを勘案して金利の設定も行う。

次に PFI 方式のライフサイクルコストであるが、これは本来 PSC のように予測しなければならぬものではない。というのは、PFI 方式でのライフサイクルコストというのは民間事業者選定のための入札段階でほぼ決定するものであるからである。ただ、自治体等が PFI 導入可能性について検討している段階においては、もし PFI で事業を実施した場合はいくらになるか、ということ予測し PSC と比較するという作業が必要になる。PFI 方式でのライフサイクルコストの予測による算定は、大手建設会社数社へのヒアリング調査などで、いくらであれば PFI による事業実施が可能かということをも平均値から算出する。また施設整備に必要とされる費用は市中銀行から調達されるため、その金利も勘案する。さらに PFI 事業で行う場合には、実施方針の策定業務等にコンサルタント会社がアドバイザーとして加わることが一般的であり、そのための費用も必要とされる。

最後に PFI の場合は事業全般の過程を一括して民間事業者が請け負うため、入札や契約

---

<sup>5</sup> 民間事業者から事業手法等の提案を募り、見積りや提案内容を総合的に評価する事業者選定手法。契約は最も評価が高かった事業者を優先交渉権者として、随意契約において契約を行う。

<sup>6</sup> Public Sector Comparator の略。公共部門比較算定数値などと訳されている。

<sup>7</sup> VFM に関するイメージは図表 1-3 を参照されたい。

の手続きが複雑で従来方式よりも費用がかかるといわれており、この分の費用は事業費に上乗せされるのであるから、それも考慮すべきである。こうして算出した PSC と PFI のライフサイクルコストを比較し、VFM が出るならば PFI による手法が採用されるのである。

PFI のシステムは官民双方が新しく踏み込む領域であり、上に述べたように VFM 一つ算定するためにも様々なアプローチや知識が必要とされ、PFI に係わる手続きや契約なども PFI そのものを象徴するかのよう複雑であるといわれている。そこで以下では PFI の概要を把握するため、英国の先進事例を用いながら具体化していきたいと思う。

PFI を解説する各種文献等で定番のように使用される事例に、ノッティンガムのローダム・グランジ刑務所の PFI 事業がある。ローダム・グランジ刑務所は比較的軽微な犯罪者が収容される目的で整備された刑務所であり、英国では財政支出削減のためにこの事例に PFI 手法が導入された。事業主体は英国の施設管理会社サーコ<sup>8</sup>と米国で民営刑務所を運営しているワッケンハット・コレクションズなどの英国法人が設立した特定目的会社 (SPC<sup>9</sup>) である。政府から 500 人の囚人を収容する刑務所の建設と 25 年間の運営・維持管理を請け負った。総事業費 3500 ポンド<sup>10</sup>は、親会社の出資金と銀行融資でまかない、刑務所の運営を代行する 25 年間に政府が支払い続ける刑務所の使用料で資金を回収した後、建物を政府に譲りわたす。コストは刑務所を所管する内務省が試算した建設・運営コストよりも 10 パーセント低く抑えることに成功し、特に人件費では 25% の費用削減を達成できた。人件費等の運営コストをこれだけ削減できたのは、刑務所建設にあたって設計段階から自身が運営・管理することを見越した設計を行い、職員数の削減や効率的管理を行ったからである。具体的には、一人の看守が監視できる房の数を最大化するため六角形の建物のデザインを考案するなどの工夫を施したのである。まさに PFI が民間にコスト削減というインセンティブを与えた一例といえるだろう。

また、この事例で SPC という企業形態が出てきたが、従来の公共事業はこの SPC がするような機能を行政が受け持っていたと見てよいだろう。つまり、SPC がまとまった意思をもって、工事請負契約や管理運営委託契約などの個別契約を結んでいくのである。SPC は PFI に関するキーワードの「一貫性」を担保する上でも、重要な機関といえる。

---

<sup>8</sup> 「サーコ (Serco) は、防衛、交通、民政、科学、など幅広い分野に関連した行政サービスを受託し、売上高約 2500 億円の大企業に急成長している。」(「野村総合研究所ホームページ」<http://www.nri.co.jp/opinion/chitekishisan/2003/pdf/cs20030709.pdf>)

<sup>9</sup> Special Purpose Company の略。ある PFI 事業のためだけに結成される企業連合である。PFI は建設・維持管理等を民間事業者が一貫して引き受ける事業であるので、各段階に精通した業者が結集して会社を設立し、プロジェクトを遂行していく。

<sup>10</sup> 日本円で約 82 億円。

## 第二節 英国で PFI が誕生した背景

第一節では PFI のアウトラインを示したが、本節においては PFI が英国において導入された背景について述べていく。日本と英国での PFI に求められている役割を比較するため、まずは PFI 発祥の地である英国では如何なる社会事情が PFI 誕生を要求したのかを探りたい。

英国の PFI について述べるには、まず 79 年に政権に就いた保守党であるサッチャーの政策について知る必要がある。英国の行財政改革は、途中保守党から労働党への政権交代はあったものの、この頃から今日まで継続している。サッチャーが首相に就任した当時は、経済の停滞に伴う財政赤字、公共サービスの質の低下などから「英国病」といわれる極度の経済不振の状態にあり、その対策が急務とされていた。サッチャーは「小さな政府、市場原理の尊重」を政策理念とし、大胆な改革に着手した。具体的には財政支出の削減、国有企業の民営化、規制緩和による政府の役割の縮小と民間活力の発揮等の政策を掲げた。特に国有企業の民営化については、図表 1-1 に民営化企業とその業種を示した。競争的な産業分野から公益性を持つ独占的な事業、水道事業などの公社へと段階を踏んで民営化されていった。その結果、公共部門に属していた 3 分の 2 もの主要企業が民営化されたのである。

従来公共部門に属していた部分でも、独立採算が取れるのであれば可能な限り民営化によって行政のスリム化を目指したわけだが、行政部門として残しつつも、独立的な会計に基づき行政の効率化を図ろうとした部門はエージェンシー化された。エージェンシーは日本では独立行政法人などといわれている。現在身近なところでは、国立大学が独立行政法人化に直面している。独立行政法人は中央官庁による一元的な統制を離れて、独立的な人事、管理運営等を行っていき、他の独立行政法人や民間法人との競争関係などから、行政サービスの質の向上や効率化が期待されるものである。英国においては 88 年からエージェンシー化が推進され<sup>11</sup>、国家公務員の 80% 近くがエージェンシーに属している。「行政はもはやサービスの直接の提供者ではなく、旗振り役であればよい。」<sup>12</sup>という言葉が PFI 関連の書籍等ではよく見かけるが、英国においては PFI 導入以前から既に、国有企業の民営化やエージェンシー化等の行政のスリム化を通して、実質的にサービスを直接提供していくということは減少していたのである。

では PFI は英国内において、どのような社会的要求から誕生してきた制度なのであろうか。前述したように民営化やエージェンシー化等を経て、「小さな政府」の実現ということは概ね達成されていたのではないかとも思える。しかし、民営化以外の部分への民間能力

---

<sup>11</sup> 87 年、首相府能率室による「行政管理改善のための新たな方策」に基づいて翌年から導入されている。

<sup>12</sup> 「行政経営フォーラムホームページ」

<http://www.pm-forum.org/kiso/inazawa-england4.html>

の活用は未だ遅れていたのではないだろうか。つまり、エージェンシー化で規模的な政府の縮小がなされていても、市場化によるサービス向上という、質的な部分までは達成されなかったのではないか。サッチャーが掲げた政策の最も根幹をなす考え方は「小さな政府と市場原理の尊重」であった。民間企業が直接関わる形式で、市場原理をより行政サービスに取り込むシステムの確立が求められていたといえる。こうした要求を象徴するような動きが英国内において 91 年頃から起こり始めた。

90 年に首相に就任した保守党のジョン・メージャーは、翌年シチズンズチャーター（市民憲章）<sup>13</sup>という行政改革構想を発表し、その中で国民を公共サービスの消費者として位置づけ、市場原理を公共サービスに導入することを再確認した。また、第一節において VFM の考え方について述べたが、この概念が語られるようになったのはこのシチズンズチャーターを契機としてである。VFM の発想は限られた税収の中で最大限の効果を得るために用いられたものであるが、住民を顧客として考え、より良いサービスを得るためならば民間を含めたあらゆる選択肢を考えると、まさに市場原理の活用を目指そうとした用語であるともいえる。

そして、シチズンズチャーターが発表された翌、1992 年にその憲章を具体化するかのよう、公共部門に民間部門を本格的に取り込み、資金のみならず運営や管理までを民間から調達するという新しいアイデア、すなわち PFI が誕生したのである。

### 第三節 英国における PFI の発展

PFI はメージャー政権から発案された制度であるが、その制度が提唱された当初の導入件数や、導入検討件数というのは決して多いものではなかった。その背景として「公共側の PFI 導入による権限喪失の恐れや民間に公共事業を任せることに対する不安、民間側の不明確なリスク分担に対する警戒感など」<sup>14</sup>を挙げている。官民を問わず、新しい事業に踏み込んでいくことにはやはり抵抗があったのかもしれない。

そこで、これらの PFI に対する消極姿勢を打破するために導入されたのがユニバーサルテストリングである。ユニバーサルテストリングは 94 年に財務省から打ち出された方針で、PFI の適用が検討されていないプロジェクトは公共事業として認可しないというものである。このユニバーサルテストリングは非常に検討費がかさむという理由から現在は廃止さ

---

<sup>13</sup> 公共サービスは国民の税金等によって提供されるものであり、その国民を顧客とみなすことからこの憲章が生まれた。シチズンズチャーターの冒頭には「すべての公共サービスは、一人ひとりの市民によって直接または税金を通じて賄われている。市民には、自らの要求に応じて、妥当な価格で効率的に、質の高いサービスを期待する資格がある。」とされている。

<sup>14</sup> 第一勧業銀行国際金融部編『PFI とプロジェクトファイナンス』（東洋経済新報社、1999 年）P.14.

れているが、PFI を定着させたという意味で一定の評価を得ているようだ。

確かに、この制度は前掲書に述べられている PFI の導入に消極的だった背景を検討すれば実に巧みだったといえる。「民間に公共事業を任せることに対する不安」や「不明確なリスク分担に対する警戒感」は、実際に PFI 事業を経験することや PFI 事例の積み上げによって克服できる。また「公共側の PFI 導入による権限喪失の恐れ」に関しては、公共側が権限を固持することがもはやできないような制度を導入すればよいことになる。ユニバーサルテストリングは、うまくこれらを達成していくことができる制度だったといえよう。

このような財務省からの強い後押しを得て、図表 1-2 に示す通り PFI は急速に進展していった。ユニバーサルテストリングの効果も顕著に表れ、方針が打ち出される前は 1,000 万ポンド<sup>15</sup>程度の総契約金だったのが、方針が打ち出された翌年の 95 年には 7 億 9,000 万ポンド<sup>16</sup>、さらにその翌年には 56 億 1,400 万ポンド<sup>17</sup>と飛躍的な伸びを示した。保守党政権は 97 年まで続きその間、道路、鉄道、学校、病院等のインフラを始めとした様々な施設整備に PFI の手法を導入していった。

では、97 年 5 月にトニー・ブレアが首相に就任し、保守党から労働党への政権交代によって、PFI を取り巻く状況はどのように変化したのであろうか。

まず、ユニバーサルテストリングが廃止された。すべての公共事業に PFI の適用可能性を検討するという強引な手法で PFI の定着化を図ったわけだが、コストと優先プロジェクトを絞る労力がかかりすぎるといった理由からの廃止だった。優先プロジェクトを絞るといったことは、数ある PFI 候補案件を精査し、優先度を考えるということである。これは、保守党政権時代に明らかになり始めた PFI の問題点改善のためにある。保守党政権時代は基本的に、可能な限り多くのことを民間に任せるといった方針であったので、PFI 事業として行うことが妥当かどうか疑問符のつくような案件であっても、その候補に挙げられていた。それは民間事業者にとって、参入のための戦略を立てにくく、行政側においても検討に時間がかかり進行が遅れるということがあった。

さらに労働党政権は、財務省にタスクフォース（特別チーム）を設けた。タスクフォースは保守党時代の PFI に関する問題点を改良していくための「PFI 専門家チーム」とでも換言できるだろう。タスクフォースは事業チームと政策チームからなる。事業チームは金融機関等の実務家から選任され、政策チームは財務省の官僚からなり、この両者は連携して保守党政権時代からの PFI の問題点を改善していくために組織され、事業の調整にあたった。具体的には各省庁が推進する事業に関して、費用の支払方法や条件交渉など、複雑といわれてきた手続き的な面を円滑に進捗させていくような監視・支援を事業チームが行い、政策チームは過去の PFI 事業を整理、検討した上で契約書類の雛形作りや、公共側が民間からサービス調達を行うことができる範囲の検討などを行っていった。

---

<sup>15</sup>日本円にすると約 20 億円

<sup>16</sup>同 約 1,500 億円

<sup>17</sup>同 約 1 兆 667 億円

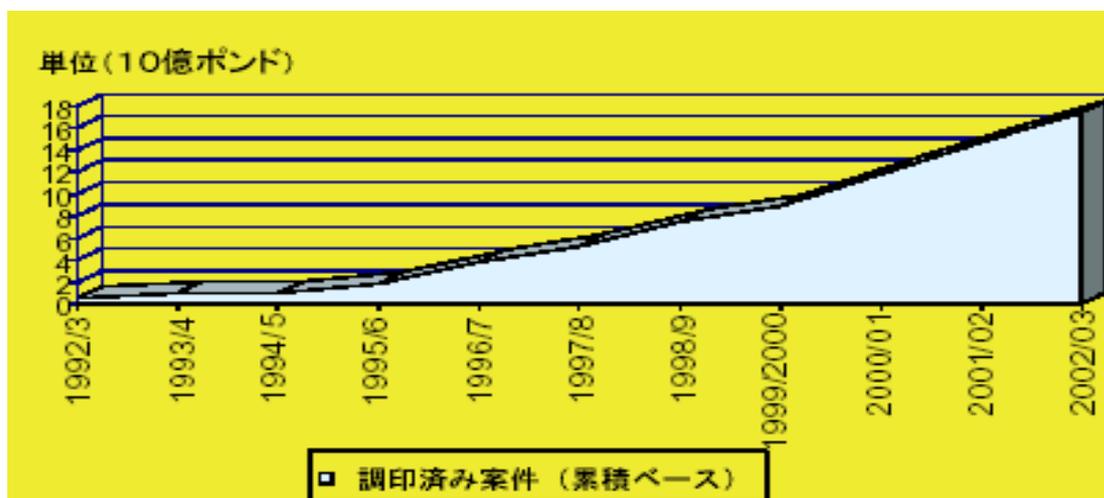
図表 1-1 「サッチャー政権下で断行された主要民営化企業」

1980年	British Aerospace(航空機製造業(防衛))
81	Cable & Wireless(通信業)
84	Enterprise Oil(石油精製業) Jaguar(自動車製造業) British Telecom(通信業)
86	British Gas(ガス業) British Airways(航空業)
87	Roels Royce(航空機エンジン製造業) British Petroleum(石油精製業)
88	Rover(自動車製造業) British Steel(鉄鋼業)
89	Regional Water Authorities(上下水道業)
90	Electricity Council(中央発電局・12配電局等)

出所：「株式会社日本総合研究所ホームページ」

<http://www.jri.co.jp/research/IT/report/2001/i20010802gyoukaku.pdf>

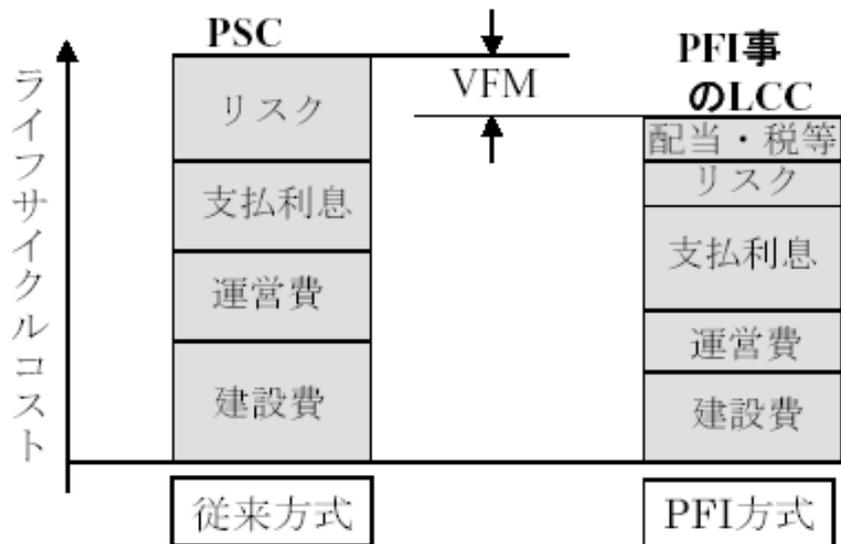
図表 1-2 「英国における PFI の発展」



出所：「プライスウォーターハウスクーパースホームページ」

[http://www.pwc-fasjapan.co.jp/common/media/eikoku\\_nihon\\_PFI.pdf](http://www.pwc-fasjapan.co.jp/common/media/eikoku_nihon_PFI.pdf)

図表 1-3 「VFM のイメージ」



出所：「NTT データ経営研究所ホームページ」

<http://www.keieiken.co.jp/monthly/pdf/repo0110/monthly10.pdf>

## 第二章 日本財政の現状とPFI

### 第一節 日本財政の現状と社会資本整備

03年9月、財務省は現在の日本における財政状態を検証すべく「財政の現状と今後のあり方」<sup>1</sup>を発表した。図表2-1によれば03年度末には国債残高は約450兆円にもなると見込まれており、今年度の一般会計税収の約11年分にも相当するという。国民一人当たり約353万円分の借金を抱えていることになる。さらに、国と地方を合わせた債務残高は約686兆円で、実にGDPの137.6%にもなる。そしてこれらの数字というのは、これから先も増加傾向にある。国・地方を問わず財政が危機的な状態にあることは間違いない。

特に地方では経常収支比率<sup>2</sup>が83.0%となり、財政が硬直化してきている。経常収支比率があまりに高いと、新たな行政サービスのニーズに応える財政的な余裕が小さくなってしまふ。財政に弾力性を持たせるには税収の増加か、経常支出減が必要であるが、現在の景気の状態を考えれば大幅な税収の増加は望めない。

そういった現況の中で、未だ社会資本整備が遅れている地域も多い。「財政の現状と今後のあり方」では国と地方の社会資本整備についての数値が紹介されている。例えば、汚水処理施設整備率は国全体の整備率の平均が75.8%<sup>3</sup>であるのに、人口5万人未満の市町村では53%<sup>4</sup>という低い数値となっている。因みに英国は96%<sup>5</sup>、ドイツは92%<sup>6</sup>である。

またこういった小規模自治体のみならず、今後は世界の主要国の中でも例をみないような速さで高齢化が進み<sup>7</sup>、社会福祉施設の整備拡充が望まれる。その他にも、情報化への対応や環境問題への対策など、これから整備の必要に迫られる新規の社会資本というものも存在してくる。確かに国の公共事業費などは一般会計歳出の1割近くを占めるという状態で、その費用削減や効率化が求められてはいるが、社会資本の整備を全く後回しにしてもよいということでもないのである。

このような社会資本整備を取り巻く日本の財政状況と、整備事業の重点化・効率化を目指して「社会資本整備計画」<sup>8</sup>が閣議決定された。この計画の策定で社会資本整備に係わる基本計画が1954年以来50年ぶりに改革されたことになる。50年もの年月の間、刻々と社

---

<sup>1</sup>「財務省ホームページ」 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm>

<sup>2</sup>毎年度経常的に入ってくる税金などの計常一般財源に占める、人件費や公債費等の経常的な支出割合を示す指標。一般的に都市では75%、町村では70%が適当とされており、それぞれ5%以上オーバーするとその地方公共団体の財政は危機的状況にあるとされる。

<sup>3</sup>02年の数値

<sup>4</sup>同

<sup>5</sup>2000年の数値

<sup>6</sup>95年の数値

<sup>7</sup>65歳以上の人口の総人口に占める割合は2000年の時点で17.3%と主要国の中で最も高く、25年には28.7%まで上昇すると見込まれている。

<sup>8</sup>「国土交通省ホームページ」 <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011009/01.pdf>

会情勢が変化していく中で改定されることがなかったことは驚きである。このようにわが国における社会資本整備のあり方がほとんど見直されることが無かったということは、如何に日本の経済全体が公共事業という部門に依拠してきたかをうかがい知ることができる。近年は公共事業に関する批判の声が大きく、住民にとって真に必要とされる施設整備を採算性などの見地からも検討し直すというケースが出てきているが、この50年の間に公共事業が好況を生み経済発展に寄与してきたという面も確かにある。ただし、需要面の効果のみに着目した公共事業が将来、維持管理費の増加として跳ね返ってくることを忘れてはいけない。

## 第二節 日本版 PFI の登場

日本において PFI 手法による事業の検討が始まったのは、99年に「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」<sup>9</sup>、通称「PFI法」が議員立法により可決されてからである。99年といえば本家英国では、既に労働党政権が誕生し PPP<sup>10</sup>というコンセプトが打ち出されて PFI がまた新しい形で浸透し、PFI が導入されていない公共事業はほとんど見当たらないような頃である。英国の場合は80年代から徹底した公共部門のアウトソーシング<sup>11</sup>を行い、民間委託やエージェンシー化等で民間のノウハウを活かしきれていない残りの部門を PFI として事業化することで、公共サービスの効率化や民間資本の効果的な活用を求めたものであった。つまり、英国の PFI は「小さな政府」への転換を図るために進めた行政改革の最終的な手法であり、「市場原理尊重」を一段上の段階でより進めて行くための手法でもあったといえる。

では、日本で PFI を導入する意義や効果についてはどのように考えられていたのだろうか。

『PFI入門』<sup>12</sup>では意義として「民間資金等の活用による効率的・効果的な社会資本整備・運営等」、「財政支出の削減、財政構造改革の推進」、「新規産業の創出、経済構造改革の推進」が挙げられている。また効果として「新たな金融手法の導入による民間事業者の意識改革」、「広域的な社会資本整備等の実現」、「豊富な個人金融資産及び年金資金等の有効活

---

<sup>9</sup>「内閣府ホームページ」 <http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>

<sup>10</sup>Public-Private Partnership の略。「官民連携」という意味である。保守党政権時は可能な限り民間の活力を公共部門に導入しようとしていたのに対して、労働党政権では PPP というコンセプトで公共部門の役割の重要性を再確認し、官民相互の長所を最大限活かそうとした。公共サービスに市場メカニズムを導入することを旨としながら、そのサービスに応じて民間委託、PFI、エージェンシー化、民営化など様々な方策を通じて公共サービスの効率化を図るものである。

<sup>11</sup> Out(外部)の Source(資源)を活用すること。民間委託等で行政の減量化を行い財政支出の削減を行う。

<sup>12</sup>民間主導型インフラ研究会編『PFI入門』(社団法人商事法務研究会、1998年)P.23。通商産業省(現、経済産業省)が監修。

用」が挙げられている<sup>13</sup>。

財政支出の削減や効率的な社会資本整備などの経済面でのメリットを挙げているあたりで、「日本版 PFI」は民間の活用でよりよいサービスを提供しようという主旨よりは、むしろ、当面の財政危機のための対策という印象を感じる。実際、英国版と日本版の PFI の相違について「日本における PFI の導入に関しては、景気刺激策としての公共事業の確保という側面が強かったことは周知の通りである。その後、PFI 推進委員会など各方面での議論が進み、VFM の向上、すなわち公共事業における財政縮減という目的が強調されるようになってきたといえる。」<sup>14</sup>という見方がある。やはり第一節で示した日本財政の危機的な現状が PFI 導入をフォローした最大の要因といえるかもしれない。

99 年に日本において「PFI 法」が成立してから、03 年現在までの 4 年間で PFI 事業件数は 100 件を超えたが、それらの導入案件を英国のものと比較しても日英 PFI 事情の相違がわかる<sup>15</sup>。英国の場合は道路・鉄道などのインフラをはじめ、刑務所や警察署などの行政施設まで幅広い分野へ PFI 手法が導入されているが、日本では教育文化施設・庁舎・福祉施設などいわゆるハコモノが多い。これは日本と英国における PFI 導入のためにした法整備の相違に関係すると考えられる。日本の場合は「PFI 法」という PFI の基本法を制定することで PFI 導入を促進したが、英国の場合は各公共事業に係わる個別法を PFI 事業が可能となるように改正していったという事情がある。英国ではそれによって道路等のインフラにも PFI を導入していくことができた。

日本における「PFI 法」では、第二条において PFI 導入を促進する公共施設の中に「道路、港湾、空港、河川、都市公園、下水道」などが示されているものの、これらは個別法令に基づき施設等の整備・運営などを行える管理者を国や自治体などの公的部門に限定している。すなわち、これらの施設等を PFI 手法により整備していくためには、それらの個別法を改正、または撤廃するなどの措置をとることが必要とされるのである。ただ、道路等のインフラ整備に個別法を改正するなどの規制緩和措置が必要とされることは、一概にマイナスとも言えない。日本では、公共サービスに民間の活力を取り入れるということがまだ一般的であるとは言えず、官民ともにそのノウハウの蓄積が浅い。そのため、インフラの整備やその管理のような高リスクの事業を民間に任せることは、現時点においては慎重にならざるを得ない。確かに現在はハコモノ中心の PFI 事業ではあるが、今後 PFI 手法による施設整備が官民双方に浸透してきた頃に、インフラ整備のための個別法改正や廃止を検討するという段階を設けることも一つの手であろう。

---

<sup>13</sup> 「わが国の豊富な個人金融資産及び年金資金等を、国民自らがその受益者となる社会資本の整備等の事業に還流させていくことが可能となる」(前掲同書.p.24.)

<sup>14</sup> 「プライスウォーターハウスクーパースホームページ」

<http://www.pwc-fasjapan.co.jp>

<sup>15</sup> 日本における PFI 事業件数の推移は図表 2-2 を参照。

### 第三節 PFI と金融機関

PFI は民間の資金を活用し公共の施設整備を行う制度であった。PFI 事業に参加したい民間事業者は SPC を設立し、その SPC が代表企業などから独立した一つの株式会社となって市中銀行から借り受けを行う。金融機関は債権者という立場から、PFI 事業から生み出されるキャッシュフローなどを原資として回収していく。単純な構図はこうであるが、PFI の場合はその事業の性質から「プロジェクトファイナンス」という手法が利用されることが多い。プロジェクトファイナンスは英国の PFI 事業でも既に導入されている金融手法である。

では「プロジェクトファイナンス」とは何か。「プロジェクトファイナンス」は従来の企業への融資（以下、「コーポレートファイナンス」という）のように信用力や担保価値に依存して貸付を行うのではなく、SPC が行おうとしている特定のプロジェクト内容に着目して融資を行うものである。「コーポレートファイナンス」ならばプロジェクトの内容に関するのではなく、いわば企業の看板を見て貸付けを行うようなものである。借り受けた資金の用途は特定されずどのような事業に対しても自由に配分が行うことができた。しかし、「プロジェクトファイナンス」は SPC というある特定の事業を行うために結成された株式会社への融資を行うものである。借り受けた資金の用途はその事業における施設整備や管理運営などのみに限定される。ただし、「コーポレートファイナンス」でも発電所などの大型プロジェクトを対象とする設備資金が組まれることがあるが、これは「プロジェクトファイナンス」とは言わない。「プロジェクトファイナンス」は返済のための原資がプロジェクトのキャッシュフロー<sup>16</sup>に限定され、その返済は全面的にプロジェクトの事業性に依存しているものをいう。

従来のように企業の信用力や担保価値に依存した融資を行わないということは、担保も代表企業の資産とはならないことを意味する。「コーポレートファイナンス」での担保は一般に本社ビル、工場などの企業の資産が充てられていたが、「プロジェクトファイナンス」の場合はプロジェクトの全資産・全ての権利を担保とするのが通常である。

また「プロジェクトファイナンス」の特徴は基本的にノン・リコースファイナンス<sup>17</sup>である、といわれる。「プロジェクトファイナンス」は事業プランを持つ SPC 自体に融資されることを前述したが、SPC は代表企業を中心に構成されているとはいえ、基本的に SPC とその代表企業は別の企業とされるため、SPC を構成する代表企業にも返済の責任はない。つまり、そのプロジェクトが破綻した場合においても代表企業に対して返済責任は不遡及であるということが言えるのだ。仮に SPC の構成企業の破綻等で事業が立ち行かなくなってしまった場合は、「プロジェクトファイナンス」の担保である事業関連の施設や、それらを PFI 事業として継続させていくための諸権利を銀行がいったん譲り受け、別会社を指名

<sup>16</sup> 資金の収支のこと。収入 - 支出で算出される。

<sup>17</sup> Non Recourse は不遡及の意味。

して事業を継続させていくことで債権を行使していく。

「プロジェクトファイナンス」は以上のような融資手法であるが、ではなぜ PFI に不可欠な手法といわれるのか。民間から資金調達を行うということであれば、従来のような「コーポレートファイナンス」によって SPC の代表企業などがその資金を借り受け、PFI 事業を遂行していくということも可能であろう。PFI プロジェクトに「プロジェクトファイナンス」による融資が行われる理由は、リスクの適正な分担と管理が達成されるためにある。リスク管理については第一章においても述べたが、官民の間でリスクを明確に分担・管理することで VFM の最大化に寄与することに加え、SPC に参加している民間事業者間でもリスクを適正に分担することが必要である。リスクを負うことはプロジェクトを遂行していく上で不可避なことであり、それを全く無くすことは事実上不可能である。ゆえに、リスクの存在を認めながらそれを如何に管理していくかが PFI プロジェクト成功の鍵となるのだが、「プロジェクトファイナンス」はその適正なリスク分担を促進するための一助となる。

「プロジェクトファイナンス」で融資を行う銀行は、融資前の段階であらかじめプロジェクトの経済性や収益性などをはじめとして、官民の間、民間事業者間で取り交わされる各種契約関係なども精査し、そのプロジェクトの妥当性をチェックする。また、融資後においても返済のためのキャッシュフローを確実なものとするため、財務的な面からプロジェクトの管理を行い、場合によっては事業の健全性を保つためアドバイザー的な役割を担うこともある。つまり「プロジェクトファイナンス」を導入することで、金融機関がリスクの適正配分・管理のための監視役のような立場となり、PFI プロジェクトを効率的に進行させていくことができるのである。

PFI 事業は民間から資金を調達するシステムであるので、金融業界に与えるインパクトも大きいものと考えられる。従来ならば公債の発行により資金調達が行われてきた公共事業に対し、巨額の融資が可能となる。実際、第三章において紹介する埼玉県杉戸町の PFI 事業の例では、入札前から関心表明を示していた日本政策投資銀行<sup>18</sup>ではなく、信金中央金庫から融資を受けることが決まっている。日本政策投資銀行では5年を上限とした PFI 事業に対する無利子融資や、低利子率での融資を政府系金融機関として行っているが、杉戸町のケースで SPC が信金中央金庫から融資を行うことになったことで、信金中央金庫が日本政策投資銀行よりも有利な条件を提示したことがうかがえる。民間の金融機関としても PFI 事業者に対する積極的な融資を通じて、PFI 事業に関するノウハウを早い段階で身につけたい考えなのだろう。

---

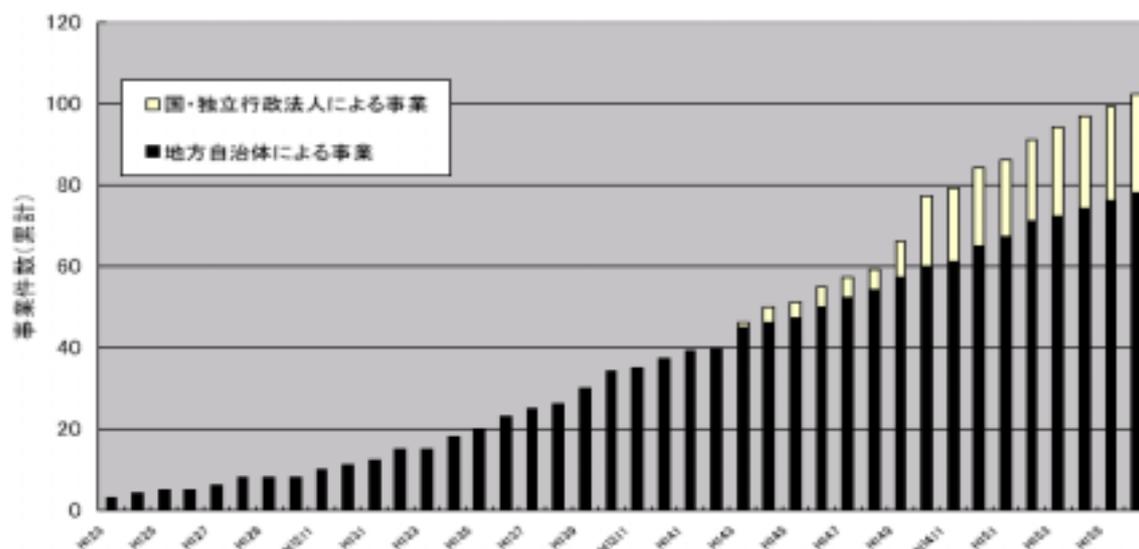
<sup>18</sup> 99年度に日本開発銀行と北海道東北開発公庫が統合されてできた銀行。全額政府出資の法人で、政府関係機関として予算が国会の議決の対象となる。

図表 2-1 「平成 15 年度の日本財政に関する数値」

公債残高	約 450 兆円
国の長期債務 + 国債残高	約 518 兆円
国・地方の債務残高	約 686 兆円
国・地方債務残高の対 GDP 比	約 137.6%

出所：「財務省ホームページ」<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014.htm> より作成

図表 2-2 「PFI 事業件数の推移（国・地方公共団体別）」



出所：「内閣府ホームページ」[http://www8.cao.go.jp/pfi/shiryo\\_a\\_9\\_4\\_3.pdf](http://www8.cao.go.jp/pfi/shiryo_a_9_4_3.pdf)

### 第三章 埼玉県杉戸町（仮称）生涯学習センター整備等事業

#### 第一節 （仮称）生涯学習センター整備に係わる PFI 事業の概要

##### （1）民間事業者との本契約締結までの経緯

杉戸町<sup>1</sup>は春日部市の北側に接する、面積 30,00k m<sup>2</sup>・人口約 4 万 8 千人<sup>3</sup>の埼玉県内の町である。杉戸町には 5 館ある公民館に図書室があるだけで図書館がなく、隣接する宮代町立図書館利用者の約 30%<sup>4</sup>が杉戸町民となっている。そこで町内に図書館をという住民の願いから、01 年に策定された第 4 次杉戸町総合振興計画<sup>5</sup>において「図書館機能を兼ね備えた（仮称）生涯学習センター」の建設計画が盛り込まれた。その後、02 年 3 月には住民参画の検討委員会が「（仮称）生涯学習センター建設基本計画<sup>6</sup>」を策定。同年同月、庁内検討委員会において前出「建設基本計画」を参考・検討の結果、「（仮称）生涯学習センター整備基本方針<sup>7</sup>」が作成された。公募型プロポーザル方式<sup>8</sup>によって、03 年 3 月に優先交渉権者が決定し、同年 6 月の杉戸町議会において民間事業者との本契約に関する議案が承認された。

##### （2）事業内容

建設計画地は杉戸町大字大島字沼地内である。この場所は私も訪れたが文字通り沼地のような湿地帯で地盤が非常にゆるい。周辺地域の地盤も悪いようで、目的地までの道路が一部歪んでいた。またこの土地では付帯事業として運動広場の整備もあり、04 年の埼玉国体のデモンストレーション競技として行われるグラウンドゴルフの開催がここで予定されている。

---

1 杉戸町の位置は図表 3-1 を参照されたい。

2 杉戸町ホームページより。

[http://sugito.japro.net/site/page/contents/administration/info/general\\_info/topography/detail/](http://sugito.japro.net/site/page/contents/administration/info/general_info/topography/detail/)

3 同上。

<http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/toukei/teirei/2003/ku/kubetu2003-12.htm>

4 宮代町立図書館への問い合わせによる。

5 杉戸町ホームページより。

<http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/hishoseisaku/sousin/index.html>

6 有限会社 図書館計画施設研究所に委託

7 杉戸町ホームページより。

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/kihon\\_houshin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/kihon_houshin.pdf)

8 「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画（94 年 1 月 18 日付け閣議了承）で示された調達方式で、建設工事の設計・コンサルティングの調達において提案書の提出を求め、最も優れた計画書を提出した事業者を特定するもので、随意契約の予備手続きである。」（仮称）生涯学習センター整備に係わる PFI 事業の杉戸町住民説明会で配布された資料より。

生涯学習センターの整備等事業は主に総合共通部門、資料・情報部門、学習・創造活動を支援する部門、管理・運営部門の四つに分けられる。この中で図書館機能は資料・情報部門に区分けされる。開館は06年3月を予定している。

PFIの事業類型はサービス購入型<sup>9</sup>で、事業方式はBTO方式<sup>10</sup>である。PFI事業者は大成建設株式会社を代表企業とした、株式会社佐藤総合計画・太平ビル管理株式会社・大成サービス株式会社のグループに決定している。このグループが「すぎとライヴィング株式会社」というSPCを結成し、今後のPFI事業を進捗させていく。契約の各金額等は図表3-2を参照されたい。

では次に、このPFI事業は、具体的にどの程度の業務を民間の手に委ねているかを見ていきたい。生涯学習施設はPFIインフォメーションのホームページ<sup>11</sup>等でも教育施設に分類されており、日本版PFIがどこまでの行政サービスに民間の能力を取り入れようとしているかは注目すべきところである。

英国の場合、労働党政権のPFIにおける方針の一つであるPPPの影響で、教育や医療給付といった公共サービス本体からは切り離され、専ら施設整備や維持管理等に限定されるという例も多く出てきているようだ<sup>12</sup>。今回の杉戸町のケースでは「(仮称)生涯学習センター整備等事業の実施方針」<sup>13</sup>によると、生涯学習センターの運営維持管理業務に関しては、民間事業者の業務範囲として、

- |                                      |
|--------------------------------------|
| ア 生涯学習センターの維持管理業務（資料・情報部門の維持管理業務を除く） |
| イ 学習・創造活動を支援する部門の運営業務                |
| ウ 生涯学習センター及び敷地内の清掃業務                 |
| エ 生涯学習センター及び敷地内の警備業務                 |

が挙げられている。

また、町の運営維持管理に関する業務としては、

<sup>9</sup> 「公共事業をPFI方式で進める場合の一形態。PFI事業者の提供するサービス（建設＋運営）に対して、公共側が毎年、契約で定められた方式に従って料金を支払う方式。」  
（「社団法人 日本建設業団体連合会」

<http://www.nikkenren.com/yougo/japanese/10.htm>）

<sup>10</sup> 「Build Transfer Operate。プロジェクト事業主体は建設後、施設の所有権を当該公共体に引き渡すが、引き続き施設を運営するプロジェクト推進形態。運用収入を公共体と分配することもある。」

（同。<http://www.nikkenren.com/yougo/english/1.htm>）

<sup>11</sup> 「PFIインフォメーション」<http://www.pfinet.jp/index.html>

<sup>12</sup> 「PFIとプロジェクトファイナンス」P47

<sup>13</sup> 「杉戸町ホームページ」

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/jitshi\\_houshin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/jitshi_houshin.pdf)

オ 資料・情報部門の運営維持管理業務

カ 総合共通部門及び管理・運営部門の運営業務

が規定されている。上枠内アとオの項目に示されている通り、資料・情報部門すなわち図書館部分の運営はもとより、維持管理に関する部分までも町の業務とされている。ここに杉戸町のPFIが英国で言うところのPPPを志向していることが見て取れる。

### (3) リスク分担・サービス水準の明確化について

PFIによる事業では、発生の可能性が認められるリスクを分担書などといった形式で明確化し、契約に反映させることが非常に重要である。PFIの大きなメリットの一つにリスク管理の明確化があるが、生じうるリスクを予め想定し、その責任の所在を明らかにしておくことは問題発生未然抑止につながり、設計段階からの対策ということも可能になってくる。従来のような公共事業・公共サービスでは、リスクのほとんどを行政が負担することが通常で、PFIでの事業ほど厳密に想定されるリスクの細分化・明確化を行う必要性がなかった。

今回の杉戸町のケースでも実施方針の中で、町と民間事業者間でのリスク分担書<sup>14</sup>が示されている。ここで全てを羅列し解説することはしないが、主旨としては「生涯学習センターの設計・施工・運営維持管理の責任は、原則として民間事業者が負うものとするが、町が責任を負うべき合理的な理由がある事項については、町が責任を負うこととする<sup>15</sup>。」という文言に集約できる。設計から運営維持管理まで基本的には民間がリスクを負担するのが妥当であるが、(2)でも紹介したように資料・情報部門の運営維持管理、総合共通部門及び管理・運営部門の運営業務は町の業務であるため、町がリスク負担することとなっている。

また、問題が生じた場合の責任の在りかを明らかにしておくと同時に、設計・建設・運営維持管理の各局面において、民間事業者は町から要求された水準以上のサービスを提供しなければならないという縛りがある。PFIは公共サービス提供の各段階を一括して民間事業者の手に委ねる手法であるが、行政はサービス監視や業務管理等でサービスの質を担保しなければならない。その指標となるのがサービスの要求水準である。杉戸町の場合は予め計画地や敷地面積等の条件が民間事業者の募集前から提示されており、資料・情報部門、学習・創造活動を支援する部門等、各部門の面積の大枠も決められていた。設計はその枠組みに基づいたものであることが求められるが、事業者の創意を活かすためにも10%以内の面積変更であるならば許容されるようだ<sup>16</sup>。

<sup>14</sup>杉戸町のリスク分担表は図表 3-3 を参照されたい。

<sup>15</sup>杉戸町ホームページ（仮称）生涯学習センター整備事業の実施方針の P11 より。  
[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougai\\_gakushuu/jitshi\\_web/jitshihoushin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougai_gakushuu/jitshi_web/jitshihoushin.pdf)

<sup>16</sup>同 実施方針に対する質問 4-5 への回答を参考。

要求水準の記載の仕方は、資料・情報部門での記述を一例にすれば「資料・情報を検索する利用者のプライバシーが守られるように配慮する。」<sup>17</sup>とされており、「検索用のコンピュータ周辺に壁を設けるように」といった指定の仕方はされていない。これも設計段階から民間独自の方法で、要求水準を達成させるための一方策と言えるだろう。

このように要求水準を指定する件では、事業者の能力発揮の余地を残しつつも、最低限確保しておくべきサービスや導入すべき設備を指定する方法がとられている。

#### (4) 優先交渉権者の決定とプロポーザル内容

杉戸町は民間事業者選定のため、02年9月に（仮称）生涯学習センター整備等事業の募集要項を発表した。募集要項の概要には「本事業をPFI事業として実施することが適切であると認め、PFI法第6条の規定により、平成14年9月12日、本事業を『特定事業』として選定した。本募集要項は、町が本事業を実施する民間事業者を公募型プロポーザルにより選定する」<sup>18</sup>とある。応募資格要件には、基本的な資格要件や経営状況、過去の実績等が挙げられている。過去の実績では図書館の設計や施工、多目的ホールの設計や施工実績が要件とされており、応募前のSPC設立を前にして、図書館機能が一体となった施設建設への配慮が促されている。応募内容に関する審査は、「資格審査と提案審査に分けて実施し、最終的な事業者の選定は、事業者選定基準書に基づき、コスト面からの定量的評価<sup>19</sup>、並びに運営・サービス水準面等からの定性的評価<sup>20</sup>を行い、最も優れたものを選定することとする。」<sup>21</sup>とある。

ところで、今回杉戸町は公募型プロポーザル方式によって民間事業者を選定するわけだが、この方式によらない一般競争入札で事業者を選定するという場合は、事業者の創意工夫の余地を制限してしまうということが言われている。一般競争入札によって民間事業者を選定していく場合は、あらかじめ地方自治体などの発注者が発注図書といわれる工法等を指定した仕様書や契約条件書等を準備し、公表しておく。入札参加前段階ともいえる資格要件の審査を通過し、入札に参加しようという民間事業者はこの発注図書に則ることを

---

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/kaitou\\_web/shutumon.htm](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/kaitou_web/shutumon.htm)

<sup>17</sup>同（仮称）生涯学習センター整備等事業に係わる要求水準より引用

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/youkyuusuijun.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/youkyuusuijun.pdf)

<sup>18</sup>同ページより引用

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/youkou/1\\_boshuuyoukou.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/youkou/1_boshuuyoukou.pdf)

<sup>19</sup> 定量的評価とは、金額や面積等の数値で表現できる要素を評価することである。

<sup>20</sup> 定性的評価とは、数値では表現できないサービス内容の質やリスク管理の適正さなどの性質的な要素を評価するものである。

<sup>21</sup> 「杉戸町ホームページ」

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/youkou/1\\_boshuuyoukou.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/youkou/1_boshuuyoukou.pdf)

了承した上で応札していくことになる。当然のことではあるが、落札後に発注図書に示された内容を変更することは原則として認められていない。つまり落札者が決定した時点でほぼ事業内容の詳細は定まっており、民間事業者の創意によって事業内容を変更していくということは、ほぼ不可能なのである。

しかし、PFI 事業ではいかに事業計画の初期段階から将来の運営や、維持管理等の業務を自分たちの手で行っていくかという事への見通しを立てることが大変重要であるので、行政としては民間の能力を最大限活かすことを考慮し、発注者である自治体等が過度の制約を設けないことが期待されている。そうした期待が公募型プロポーザル方式という事業者選定手法を生んだという背景にある。ただ、公募型プロポーザル方式のように発注者が事業内容の細部にわたる取り決めを行わず、定量的・定性的評価手法によって事業者を選定していくことは、契約交渉の余地が大きいというメリットがある一方、従来とは異なる手法であるため、契約にかかわる行政側の事務負担が増すということと、一般競争入札方式に比べて契約交渉期間が長くなるというデメリットもある。

また、02 年 11 月に日本政策投資銀行から関心表明<sup>22</sup>が出されており、民間事業者が杉戸町の PFI に応札するにあたっての最低限の状況は整えられていたと言える。PFI での事業は数十年単位の長期間に渡るものが多く、金融機関の確保が予め保証されていることは、金融が担う資金調達やリスク管理の重要性を考えると、民間事業者が応札に臨む後押しの一要因となるだろう。

## 第二節 (仮称)生涯学習センター建設検討委員会と庁内委員会

01 年に策定された第 4 次杉戸町総合振興計画に盛り込まれた「図書館機能を兼ね備えた(仮称)生涯学習センター」に関する案を具体化すべく、同年住民参画の「(仮称)生涯学習センター建設検討委員会」(以下、「検討委員会」という)が発足した。検討委員 20 名のうち 8 名が住民の中から公募で選ばれ、11 回の会合をもって 02 年 3 月「(仮称)生涯学習センター建設基本計画」(以下、「基本計画」という。)が策定された<sup>23</sup>。この検討委員会では所与の建設場所・面積・予算の中で、各部門の面積の割り振り・図書館部分の蔵書数・座席数等、内部の具体的な事項に関する検討を行った。

町は住民参画の検討委員会で策定された「基本計画」を一案として参考にしながら、「(仮

---

<sup>22</sup> プロジェクトファイナンスなどでは請負業者が未定の段階で、金融機関が融資する意思があることを表明する。

<sup>23</sup> 「(仮称)生涯学習センター建設基本計画」は杉戸町のホームページ上では公開されておらず、生涯学習施設建設準備室や町内各公民館に冊子があり、閲覧することが可能となっている。

称)生涯学習センター整備基本方針」<sup>24</sup>(以下、「基本方針」という)を作成した。「基本方針」で述べられている施設のコンセプト等は、概ね「基本計画」と同じであると言えるが、具体的な数値に関しては乖離がある。両者を比較するため、「基本計画」と「基本方針」に提示されている規模に係わる数値情報を図表 3-4、3-5 としてまとめた<sup>25</sup>。

図表 3-5 を見るとよくわかるが、庁内検討の「基本方針」では住民参画の「基本計画」よりも図書館機能部分が大幅に縮小され、その分生涯学習機能部分が拡大している。実は「基本方針」作成にあたって、住民参画の「基本計画」は A 案として位置付けられており、「基本計画」で出された案を踏まえた、B 案、C 案が庁内から提案され、結局「基本方針」としてはこの C 案が採用されるという経緯があった。

### 第三節 「杉戸町の図書館を考える会」代表の濱田氏へのヒアリングから

以下は「杉戸町の図書館を考える会」(以下、「考える会」)の代表である濱田氏へのヒアリング調査がもとになっており、詳細な数値等は著者が付加した。

「杉戸町の図書館を考える会」は 00 年 11 月に加藤氏(初代代表)が「杉戸町の図書館を考えるつどい」を広報にて呼びかけ、そこに集まった人達で発足した会である。これまで杉戸町に図書館を開館させるため、町長との出前座談会を催したり、他自治体の先進図書館を見学したりするなどの活動を行ってきた。

「(仮称)生涯学習センター建設に係わる住民説明会」<sup>26</sup>は、我々が何度も町にお願いしてどうか聞いてもらったものだが、その内容は満足出来るものではなかった。例えば、質疑応答の冒頭で出された「現在の建設計画地以外の場所は検討されなかったのか」という質問への回答が、町の態度全てを象徴している。町からは基本的に現在の計画地以外の場所は検討されなかったという回答であったので、町が本当に良い図書館を作る気があるのかと疑ってしまう。我々の会から 3 名が住民参画の「検討委員会」に公募で選ばれ参加したのだが、そこでは建設予定地が大字大島字沼地内という湿地に決定されていた。予定地として提示されていた場所は極端に地盤が悪く、また町の中心からも外れた場所にある。我々は場所の変更は出来ないのか、ということ町に問い合わせたが、それは「検討委員会」の検討事項ではないという旨を伝えられた。当初から建設予定地に関する不信感とい

---

<sup>24</sup> 杉戸町ホームページ

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/kihon\\_houshin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/kihon_houshin.pdf)

<sup>25</sup> 図表 3-5 は図表 3-4 にある数値規模を便宜上編集したもので、その主旨は同様である。

<sup>26</sup> 03 年 11 月 24 日に杉戸町役場にて行われた。午前の部と午後の部で 2 回行われ、著者は午前の部に参加。「考える会」の濱田氏は 2 回とも参加した。

うものはあった。さらに建設予定地である湿地帯には希少植物があり、そのことへの心配から町に問い合わせると、「希少植物はアグリパークゆめすぎと<sup>27</sup>へ一旦移植した後、生涯学習施設完成後に施設のビオトープへ植える」との回答だった。しかし、ビオトープ自体大きなものではないのでそのことも心配している。

「検討委員会」では場所、建設面積、予算<sup>28</sup>は既に決められていたが、そのような制約がある中でも自分達の希望に近い図書館にするため討議を重ねていた。しかし 11 回ある会議の 10 回目の段階で突如、予算の 20 億円というのは建設費ではなく総事業費であるということが言い渡され、さらに当初予定の 6000 m<sup>2</sup>という施設規模が 4000 m<sup>2</sup>に変更された。これまでの会議で苦心して決めてきた各部門の面積の割り振り等も、変更を余儀なくされた。

02 年 3 月、作成は杉戸町の名において「基本計画」を策定するに至った。しかし、同年同月に庁内の検討委員会において「基本方針」が作成され、そこでは検討委員会が策定した「基本計画」はいつの間にか「基本計画(案)」とされており、さらにそれは A 案として位置付けられ、他に B 案、C 案という別案まで立てられていた。結局この「基本方針」は、庁内で提案された C 案が採用され作成されたものであった。しかも、基本方針作成の経緯は「検討委員会」に対して事前に説明されることはなく、苦心の末に作成した「基本計画」はホームページ上に公開されず、公民館等に置かれているだけである。

「基本方針」では、住民参画の「検討委員会」で提案されたものよりも図書館部分の面積<sup>29</sup>・蔵書数<sup>30</sup>等が大幅に縮小されており、「基本計画」とは全く乖離した内容となってしまった。町は検討委員に対してその変更に関する説明責任を果たそうとせず、住民説明会での変更の理由を問う質問に対しても明確な答えを示さなかった。杉戸町の「基本方針」で示された図書館部分の面積と蔵書数は、隣町の宮代町立図書館と比較するとその少なさがよくわかる。宮代町の人口は約 34,500 人で、杉戸町の人口約 48,000 人よりも小さな町である。それでも宮代町の図書館は床面積 2,818 m<sup>2</sup>、蔵書数 17 万 5000 冊で杉戸町のそれらよりもかなり大規模なものとなっている。「検討委員会」の会合の一環として先進図書館を見学しながら、どうして隣町の宮代町に見劣りするような施設しかつけれないのだろうか。

杉戸町の生涯学習施設は PFI 事業であったので、PFI については関連のセミナーに参加したり、『検証・日本版 PFI』を作成した建設政策研究所を訪ねるなどして勉強してきた。そうした中で、図書館を PFI で建設するということへの不安が生まれてきた。PFI は設計から建設・運営維持管理までを一括して民間事業者任せの手法であるが、図書館施設建設の上で最も重要なのは設計の段階である。設計の段階で、図書館事業に精通した設計者を広く公募したり、住民のニーズに応えた施設になるようにしていくことが必要である。

---

<sup>27</sup> 杉戸町内にある「まちの駅」、農園・公園・食堂等の施設がある

<sup>28</sup> 場所は杉戸町大字大島字沼地内、建設面積は 6,000 m<sup>2</sup>、予算 20 億円ということが当初伝えられていた。

<sup>29</sup> 面積については図表 3-4、3-5 参照

<sup>30</sup> 「基本計画」は 140,000 冊、「基本方針」は 105,000 冊。

そのために、自治体は設計段階で住民の意見を聞いてそれを反映するようにしなくてはならないが、PFI のシステムでは設計や仕様も民間に委託するので民意を反映することは難しい。

杉戸町は PFI 手法での事業は、従来手法での事業よりもかなり安いという算定結果を出しているが、実はそれもかなり怪しいと考えている。「考える会」は行田市教育文化センター「みらい」<sup>31</sup>と騎西町生涯学習施設<sup>32</sup>の平米あたりの建設単価を調べ、杉戸町の生涯学習施設のそれと比較検討してみた（図表 3-6 参照）。行田市と騎西町の施設はともに図書館が併設されており、杉戸町の生涯学習施設と似た作りである。杉戸町の場合は地盤対策があり、他の地域の工事よりも高額になってしまうという面は確かにある。しかし、行田市、騎西町の二施設はともに一部が二階建ての構造になっている一方、杉戸町の生涯学習施設は完全な平屋建てで、普通ならば二階建ての施設よりも平米あたりの単価は安くてもよい筈であるのに、PFI の手法を用いた場合でも他の施設よりも割高になっていた。これでは、PFI が本当に安いのかという疑いを持たざるを得ない。ただし、03 年 6 月の杉戸町議会において総額 12 億 7890 万円、平米単価が 30 万 9000 円という数字を町が提示し議会の承認を得た。

#### 第四節 杉戸町役場生涯学習施設建設準備室職員へのヒアリングから

以下は杉戸町役場生涯学習施設建設準備室職員へのヒアリング調査がもとになっており、詳細な数値等は著者が付加した。

本事業は様々な活動が可能なコミュニティーセンターや、図書館などを杉戸町にも整備してほしいという住民からの要望があって実現したものである。「第 4 次杉戸町総合振興計画に伴う町民意向調査」や「生涯学習推進計画策定に伴う住民意識調査」などを実施して、町民の意向を確認していった。

施設の整備に際しては、そもそもこの施設は真に必要なものなのかという検討から始まり、従来方式や PFI 方式等を含めた可能性調査を「特定非営利活動法人 PFI 協会」に委託し実施した。01 年度には町民意向調査等を参考に、「第 4 次杉戸町総合振興計画」を策定したが、その中で住民からの要望が強かった「図書館機能を兼ね備えた（仮称）生涯学習センター」の建設計画を盛り込んだ。また事業実施にあたっての基本方針を作成するため、有識者と公募で選ばれた住民の 20 名で構成された検討委員会を設け、様々な視点から検討

---

<sup>31</sup> 03 年 5 月にオープンした埼玉県行田市の生涯学習施設。中央公民館、図書館、視聴覚ライブラリー等の設備がある。

<sup>32</sup> 03 年度中に完成予定の埼玉県騎西町の生涯学習施設。中央公民館、図書館機能が一体となっている。

して頂いた。

そこでの検討内容を踏まえて庁内の検討委員会において最終的な方針を練った。住民参画で検討して頂いた基本計画を A 案として、庁内で検討した内容から他に B 案、C 案というそれぞれ異なった特色のある案を庁内の委員会において検討した結果 C 案を実施方針として採用することにした。3 案についてそれぞれ解説すると、まず A 案は図書館機能部分が重視された提案となっている<sup>33</sup>。B 案は図書館機能部分の面積は A 案からあまり変えずに、文化・芸術関係や多目的ホールを重視した案とした。C 案は住民の方などの作品を展示できるギャラリースペースを広くしたり、多目的ホールの大きさは A 案と同等規模ながら舞台の充実を重視したりした。また、ボランティア室・男女共同参画推進室なども設けた。

最終的に C 案を整備基本方針として採用したのは、施設の広域利用や町内の既存施設との兼ね合いを考慮したからである。「第 4 次杉戸町総合振興計画」においてこの施設は、あくまで「図書館機能を兼ね備えた（仮称）生涯学習センター」であって、A 案では生涯学習センターの中で図書館部分の面積が広すぎるという判断をした。いま杉戸町では、春日部市、宮代町、庄和町との合併を協議中であり、それらの市町が抱える施設との兼ね合いも検討した。例えば隣接する宮代町にも、杉戸町民が利用できる距離に図書館がある。今回の生涯学習センターにおける資料・情報部門については、町内の各公民館に設置されている図書室を分館とし、そのネットワークの中心たる役割を担って欲しいと考えている。

また、これまで公民館等の施設で歌や踊りなど文化活動をしていた住民からは、発表ができるような舞台のある施設を整備して欲しいという要望も多くあった。町内の各公民館にも舞台はあるものの、それはホールから数十センチ高い段程度のものでしかなく、ステージの袖から出入りしたりするスペースや楽屋などもなかった。今回はピアノなどを楽器庫から搬入しやすいような造りになっていたり、両方の袖から出入りできるなど使い勝手のいい舞台もできそうだ。芸術作品などを展示するギャラリースペースも広くあり、文化・芸術を楽しみたい人にも喜んでもらえる施設になると考えている。

PFI 事業で民間に図書館などの運営を任せても大丈夫なのかという意見があるが、この生涯学習センターでは図書館機能部分に関して、民間事業者は基本的に運営には参加しない。民間事業者には生涯学習機能部分の維持・管理業務を委託している。具体的には集会室等の部屋の受付や、清掃業務、その他管理業務である。

PFI 事業を行う場合従来方式と PFI 方式での価格の比較が話題となる。杉戸町の生涯学習施設については、従来方式の整備費用の算定において町内の「すぎとピア」という施設と「アグリパークゆめすぎと」を参考に算定した。杉戸町は地盤が緩いので、主に基礎工事にかかる費用を参考にした。「すぎとピア」は二階建てで生涯学習施設は平屋であり、単純に平米あたりの単価を比較できない面もあるが、「すぎとピア」の平米単価を割り引くことで従来方式による生涯学習施設の平米単価を算出した。また平米単価に関して、02 年 12

---

<sup>33</sup> 3 案については図表 3-7 を参照。

月の議会と 03 年 6 月の議会で示した数値<sup>34</sup>が異なっていたのは、02 年 12 月段階においては未だ民間事業者は決定しておらず、大手ゼネコン 8 社に対し大体の建設費用をヒアリングした結果の平均をもとに答弁したもので、03 年 6 月の議会では実際に決定した PFI 事業者が算出した費用を基に答弁したものである。

---

<sup>34</sup> 生涯学習施設を PFI で実施した場合の平米単価について、杉戸町当局は 02 年 12 月の議会では 40 万 5000 円であるとし、03 年 6 月の議会では 30 万 9000 円とする答弁をしていた。

図表 3-1 「杉戸町の位置」



出所：「杉戸町ホームページ」

<http://sugito.japro.net/site/page/contents/access/map/body01.gif>

図表 3-2 「契約の金額」

設計及び建設に要する費用	元金 1,294,382 千円に、消費税、地方消費税相当額及び割賦金利を合計した額。
開館前の運営維持管理に要する費用	4,811 千円に、消費税、地方消費税相当額及び物価変動による増減額を合計した額。
開館後の運営維持管理に要する費用	年額 57,000 千円に、消費税、地方消費税相当額及び物価変動による増減額を合計した額。
契約金額（総額）	2,710,460 千円

出所：(仮称)生涯学習センター整備に係わる PFI 事業の杉戸町住民説明会で配布された資料をもとに作成。

図表 3-3 「想定されるリスク分担表」

段階	リスク項目	リスクの概要	リスク分担	
			町	民間
共通	設計内容	民間事業者が実施した実施設計に関するリスク		
	設計変更	民間事業者による VE 設計変更に関するリスク		
	調査・測量ミス	町が実施した調査・測量		
		民間事業者が実施した調査・測量		
	不可抗力	天災、戦争などによる物的、人的損害		
労災	建設、運営における従業員の労働災害			
建設段階	資金調達	初期投資額に見合う長期安定した資金調達		
	事業用地の確保	生涯学習センターの建設に必要な事業用地の確保		
	建設コストのオーバーラン	予想できなかった技術的問題や施工上の課題などにより、当初見積もり額以上の支出が発生		
	建設工事納期のタイムオーバーラン	施工に際して、設計ミスや事故の発生、想定したパフォーマンスが発揮できないことなどにより、サービスの提供時期が契約より遅れる		
	性能未達	契約で定められた仕様、サービスレベルを満たすことができない		
	仕様変更	建設中に、行政サイドの意向で仕様、性能要件が変更されることによる遅延、コストの発生		
		民間事業者の提案による使用の変更		
	施工管理	施工管理に関するリスク		
	施設の損傷	引渡し前の施設の損傷		
	物価変動	インフレ、デフレ等の発生		
金利変動	金利の上昇			
	需要リスク	利用者の減少に伴う施設採算性の悪化		

運営・維持管理 段階	利用者からの賠償責任請求	運営上の事故や施工中に見えなかった瑕疵による事故などでもたらされる利用者からの損害賠償請求		
	行政による仕様変更要求	運営期間中に行政の政策の変更や性能要件の水準変更に伴う改修費用の発生		
	施設・設備・提供サービスの陳腐化	技術革新等にもなう施設・設備の陳腐化		
	事故等による保有	事故等第三者の責に帰す施設、設備等の損害の発生		
	資産への物的損害	運営上のミスなど民間事業者の責に帰す損害の発生		
	周辺住民からの損害賠償請求	運営上のものだいによる周辺住民への損害発生等による賠償責任		

出所：「杉戸町ホームページ」

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/jitshi\\_houshin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/jitshi_houshin.pdf) から作成。

図表 3-4 「基本計画」と「基本方針」の規模に係わる数値比較（各部門詳細）

	基本計画（住民参画）	基本方針（庁内検討）
総合共通部門	401 m <sup>2</sup>	433 m <sup>2</sup>
学習・創造活動を援助する部門	956 m <sup>2</sup>	1,226 m <sup>2</sup>
資料・情報部門	1,648 m <sup>2</sup>	1,290 m <sup>2</sup>
管理・運営部門	370 m <sup>2</sup>	400 m <sup>2</sup>
機械室、倉庫、トイレ等	625 m <sup>2</sup>	625 m <sup>2</sup>
合計	4,000 m <sup>2</sup>	3,974 m <sup>2</sup>

図表 3-5 「基本計画」と「基本方針」の規模に係わる数値比較（生涯学習機能部分と図書館機能部分の比較）

	基本計画（住民参画）	基本方針（庁内検討）
総合共通 + 学習・創造活動を援助する部門（生涯学習機能部分）	1,357 m <sup>2</sup>	1,659 m <sup>2</sup>
資料・情報 + 管理運営部門（図書館機能部分）	2,018 m <sup>2</sup>	1,690 m <sup>2</sup>
機械室、倉庫、トイレ等	625 m <sup>2</sup>	625 m <sup>2</sup>
合計	4,000 m <sup>2</sup>	3,974 m <sup>2</sup>

出所：図表 3-4、3-5 とともに「（仮称）生涯学習センター建設基本計画」と「（仮称）生涯学習センター整備基本方針」をもとに作成。

図表 3-6 「杉戸町の生涯学習センターの建設費単価を直近の時期の同様施設と比較」

	建設単価 千円/m <sup>2</sup>
行田市教育文化センター	368
騎西町生涯学習施設	358
杉戸町生涯学習センター	576
杉戸町生涯学習センターPFI	405

出所：03年5月の「杉戸町の図書館を考える会」のチラシをもとに作成。数字は当時のもの。

図表 3-7 「（仮称）生涯学習センター整備基本方針の規模比較」

	総面積	生涯学習機能部分	図書館機能部分	共用スペース
A 案	4,000 m <sup>2</sup>	1,357 m <sup>2</sup>	2,018 m <sup>2</sup>	625 m <sup>2</sup>
B 案	3,970 m <sup>2</sup>	1,474 m <sup>2</sup>	1,871 m <sup>2</sup>	625 m <sup>2</sup>
C 案	3,974 m <sup>2</sup>	1,659 m <sup>2</sup>	1,690 m <sup>2</sup>	625 m <sup>2</sup>

出所：「杉戸町ホームページ」

[http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi\\_web/kihon\\_houshin.pdf](http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/shougaigakushuu/jitshi_web/kihon_houshin.pdf) をもとに作成。

## 第四章 これからの日本版 PFI に求められること

### 第一節 杉戸町の PFI 事業に対する考察

#### (1) 杉戸町の PFI 事業に向けられる批判点とそれに対する考察

この事例は『検証・日本版 PFI』<sup>1</sup>において PFI 事業としての妥当性が疑問視されるなど、注目度は高かったとも言える。『検証・日本版 PFI』で述べられていることの要旨は、「住民参画によってまとめ上げられた基本計画は、社会教育や生涯学習の意義、公民館・図書館の意義を深く分析した、市民の代表による力作であった。しかし役場内で検討された基本方針・実施方針の内容は、建設委員会の議論がまったく踏みにじられるものであった。その内容は誰にも断りもなく図書館部分が縮小され、PFI 事業者の運営に係わる部分が広がっているものである。なぜ住民参画の計画がいつも簡単にひっくり返ってしまうのだろう。ここに民間資金主導で利用者・住民無視の PFI の本質を見てしまう。」<sup>2</sup>というものである。

以上の『検証・日本版 PFI』で述べられている意見には賛同できる部分と、できない部分がある。私が同上書において賛同する部分は、住民参画によって作成された基本計画が、検討委員会をはじめとした住民等に予めの説明もなく変更されてしまったことを遺憾とする点である。確かに住民参画によって練られた基本計画の変更を、住民に対して予め説明しなければならないという法的な取り決めはない。しかし、杉戸町側が「杉戸町の図書館を考える会」などの町民の団体から、施設竣工後にもその運営に意見具申をしてもらったり、ボランティア活動に参加してもらうなどの協力をして欲しいと考えているならば、その変更を説明することは常識的に必要だったのではないかと恐らく、11 回もの委員会に参加した委員たちは皆、釈然としないまま竣工の時を迎えることになるだろう。

賛同できない部分は、住民参画の計画が採用されなかったことは「利用者・住民無視」であるとし、庁内で策定された基本方針の正当性を否定している点である。住民や委員会への説明が不十分であったという事実はあるが、果たして住民参画の計画内容を庁内の委員会における検討結果として採用しないことが「住民無視」ということになるのだろうか。

私は住民参画によって作成された「基本計画」だからといって、その内容を盲目的に行政が認め、そのまま設計段階等に反映させていくというシステムは基本的にとるべきではないと考えている。杉戸町の「検討委員会」の委員 20 名のうち、8 名が住民公募であったことは前述した。確かに住民が真に求める施設を建設していく、ということは今日の日本における公共事業を考える上で最も重要なことではあるが、8 名の意見をして杉戸町民の総意とするのはいささか早計であろう。「住民が求めている施設を」という言葉を口にするのは容易だが、それを実現させていくことは決して簡単なことではないと考える。住民の中

<sup>1</sup> 建設政策研究所編（自治体研究社、02 年）PP.146-151.

<sup>2</sup> 『検証・日本版 PFI』を要約、一部引用

にも様々な利害や要求が存在し、その意思を統一していく作業には想像以上の労力が必要とされるのだ。この杉戸町のケースで言えば、当初住民参画の基本計画で示されていた案では、図書館を基本とした施設整備が希求されていた。しかし、杉戸町役場における全庁的な検討の結果では、図書館部分の広さを生涯学習機能部分とほぼ同一にし、舞台等を充実させるという案が採用された。確かに広大な図書館を求める住民にとっては許容し難い変更であるかもしれないが、舞台や生涯学習機能部分の拡充を願う住民にとっては歓迎すべき変更であったはずである。

また、03年6月の杉戸町議会において内田弘之教育長は、住民参画の検討委員会と杉戸町役場の関係について以下のような意見を述べている。

「これは、個人の考えだけでも、(住民参画の)検討委員会に許可をもらって町が計画を変更しなければならぬところまでは考えていなかったです、はっきり言って。だから、計画を変えた段階で、こういうふうに変えましたという説明がなかったのは私は遺憾だと思いますけれども、許可を得ないと町の計画ができないというのでは、これは行政ができないと私は感じています。<sup>3)</sup>」

これは内田教育長が議会において述べた率直な私見であると思われるが、私はこれが杉戸町役場全体の声を代弁するものではないかと考えている。つまり、行政としては住民の意見を聞き、それを汲み取るという側面も確かに持たねばならないが、自治体の財政状況・社会情勢・法律的な問題等々を総合的に勘案するという基本姿勢を持って判断することが大前提であるということが言える。上に述べたように図書館の拡充を望む住民、生涯学習施設の拡充を望む住民、双方の存在に配慮しながら最終的に判断するのは行政の役割である。確かに杉戸町は「基本計画」策定にあたった住民に対して、あらかじめ変更の可能性があることや、変更の場合にはその内容を最終決定前に伝えることが必要であった。しかし、その過程をクローズアップしてPFI自体を否定することは妥当でないのではないかと。

## (2) 費用算定方法に関する考察

PFI事業を実施する場合には、まずはそもそもその事業を実施する必要があるのかという必要性の検討から始まる。そこで必要であるとされてから初めて、どのような事業方式で施設整備が行われるのかという検討段階に入る。PFIで事業を実施しようという場合には、従来の方式による費用との比較が欠かせないものである。従来方式での費用算定数値のことをPSCと言ったが、杉戸町はPFIで事業を実施するとPSCの数値よりも26.2%のコスト削減になると発表している。このコスト比較におけるPFI事業者側で提示した数値というのは、既に生涯学習施設を整備する民間事業者が最終的に決定した後のものであるため、その価格通りにこの事業が遂行されていくと考えることができる。

---

<sup>3)</sup> 杉戸町議会第3回定例会(03年6月)の議事録より引用

問題となるのはもう一つの比較数値である PSC の方である。杉戸町ではこの PSC の算定をどのように行ったかは、第三章の町職員へのヒアリングから構成した節でも触れたが、生涯学習施設建設に関わる建設費を「すぎとピア」<sup>4</sup>と「アグリパークゆめすぎと」内の施設という町内にある二施設を参考に算定したという。ちなみに「すぎとピア」はデイケア等が行える福祉施設で、「アグリパークゆめすぎと」内の参考施設というのは食堂や食品加工場などが入っている施設である。これら二つは基本的に杉戸町が整備しようとしている生涯学習施設とは全く別の利用目的を備えた施設である。利用目的が異なれば施設の内容も違ってくるのは当然のことだ。私が実際に訪れた「すぎとピア」は介助浴室や一般の利用者も入浴できる浴室、日常動作訓練室などが整備されている施設で、図書館機能等を含んだ生涯学習施設とは比較対象にはならないと感じた。

さらに PSC の算定方法について言えば、試算では設計・建設段階において最もよくコスト削減ができた、という話を杉戸町へのヒアリング調査で聞いた。また、PFI での実施可能性検討段階において杉戸町が民間へのヒアリングにより見込んだ原価縮減率は、初期支出 23.5%減、運営支出 0.7%減となっていた。現在は民間事業者が決定しており、厳密にはこの数字と異なる原価縮減率であるが、それでもいかにこの事業のコスト削減率の割合が建設までの段階に依存しているかがわかるだろう。

これまでの文献調査等では、PFI で最もコスト削減が達成されるのは維持管理・運営の段階であるということを知っていたので、この件には疑問を持った。設計や建設を PFI で行ったとしても、従来のように発注図書で仕様等を指定した場合においても、設計段階における細部の違いこそあれ建設費には大きな違いはでないはずだからである。この点を聞くと、そもそも杉戸町が考えていたものと民間事業者が提案してきたものでは、工法の選択の時点から異なっていたというのである。確かに、工法の段階から異なっていれば建設費の相違に大きな影響を与えるのかもしれない。では、杉戸町が考えていた工法と民間事業者が提案してきた工法ではどのような違いがあったのだろうか。

杉戸町が直接の公共事業として実施しようとした場合では、基礎工事の段階で湿地上の緩い地盤にも耐えうる施設を建てるため 40m の深さまでボーリングを行う工法を採用しようとしていた。一方、落札者となった大成グループはそれ程までの深さでなくても対応できるような新工法を採用した。これは一見すると、PFI の特徴である性能発注を取り入れたお陰で民間の創意工夫が発揮され、従来の仕様発注ではなされなかったコストダウンが可能になった、と受け取ることもできる。しかし、性能発注により施設建設を行うという手法は何も PFI だけではない。性能発注を民間事業者に対して行い、民間事業者は設計と建設を一括して引き受けるデザイン・ビルドという事業方式もある。

また、このデザイン・ビルド方式に運営段階も加えたデザイン・ビルド・オペレート (DBO) 方式というものもある。ただし、デザイン・ビルド方式や DBO 方式は公共側で資金調達を行

---

<sup>4</sup> 「すぎとピア」の外観と建物内の写真を、図表 4-1 として掲載

う。杉戸町の PFI 事業が新工法によるコスト削減が最も大きかったというのであれば、恐らく DBO 方式と PFI 方式でライフサイクルコストの比較を行った場合ほとんど差が出ないということになるのではないかと。杉戸町は、町が直接実施した場合よりも PFI 手法で実施した場合、26.2%のコスト削減になるということを言っているが、DBO 方式の存在を考えれば PFI で実施しなかった場合は、その 26.2%分高いコストで事業を遂行していくという訳ではないはずなのである。もし PFI という制度がまだこの世に存在していなかったと仮定すれば、杉戸町は DBO 方式によりこの 26.2%という数字に極めて近い数字のコストダウンを図ることができていたはずである。

### (3) 杉戸町が PFI 事業を選択したことに対する考察

(2)において、DBO 方式による方法でも PFI に近いコスト削減を図ることができる可能性を指摘した。PFI 方式・DBO 方式どちらを採用したとしても建設費にほとんど差がないと仮定すれば、民間の金融機関から資金を調達する PFI 方式よりも、公共側が一般財源や公債発行などで費用を調達する DBO 方式のほうが、低金利でありライフサイクルコスト全体で見れば PFI より優位にたつ可能性さえあるのではないかと。では、なぜ杉戸町は PFI 方式での施設整備を選択したのか。その回答は杉戸町の財政状況を検討することで明らかになる。

まず杉戸町の財政状況を図表 4-2、4-3 としてまとめた。いま日本の自治体財政は全国的に厳しい状態にあり、杉戸町もその例外ではない。財政の弾力さを見る経常収支比率は 80%を超えると、その自治体の財政状況は危機的な状態にあるとされている。杉戸町は 86.8%であるので、かなり財政の弾力性が失われつつある状態に立たされていることがわかる。歳入に関しては人口がほぼ横ばいの状況にあること、景気回復の見通しが未だたない事等を勘案すると、今後の税金による収益増加は期待できない。一方、歳出に目を転ずれば過去の公債による借金返済のための公債費支出は年々増加し、02 年度には歳出の 13.4%まで達している。公債費返還のための支出は経常的な支出であるので、この支出が増加傾向にあることは経常収支比率も増加の一途を辿るということを意味している。

DBO による施設整備を行うと、建設費や維持費等は一般財源や公債などからその費用を調達する必要がある。DBO ではないが従来方式で実施した場合、杉戸町は建設費等のために 70%を起債で充当し、残りの 30%を一般財源からの支出として調達することを考えていた。杉戸町の生涯学習施設の建設費は PFI 手法で行うと 12 億 9400 万円であるので、単純に DBO 方式でも同じ建設費で整備が可能と仮定すれば、約 9 億円分の公債を発行し、約 4 億円を一般財源から調達することになった。また、他に運営のための費用もその都度調達していく必要があり、この初期支出だけで収まるわけではない。

PFI 方式で事業を行う場合には、民間事業者は建設費をはじめとした全段階の費用調達を市中銀行から行い生涯学習施設の整備・維持管理等をする。それに対し、杉戸町は最終的

に請負業者として選定されたグループが提案してきた費用総額を割賦で支払う。因みに、杉戸町の民間事業者への一年間の支払いは、建設・維持管理コスト等を含めて約1億3000万円だそうである。つまり、杉戸町が生涯学習施設を整備するために支出する費用は毎年ほぼ同一な額に平準化され、初期支出において巨額な公債を発行するなどの措置をとる必要がなくなるのである。

実際、杉戸町はこの施設整備がPFI事業としての適正を有するか否かの検討をした際に、最も重視したこととして「財政支出の平準化」を挙げている。PFIというと、コストを抑えた効率的な施設整備といった点が注目されがちだが、杉戸町は「効率的な施設整備」を二番目に重要な事項であるとしているのである。財政支出を平準化するということは、本来ならば初期段階ですべき支出を先送りにするということである。さらにPFIの場合は民間からサービスを購入するということであるので、設計・建設段階で従来ならば巨額の支出を強いられていたのが、基本的には発生しなくなる。

先送りというと悪いことのように感じるが、官民を問わず組織の財政状況が困難な時に当面は多額の支出を回避し、まず財政面の立て直しを優先することは決して支払いからの逃避ということではない。むしろ事業期間の20年間に渡ってその事業費を割賦で民間事業者を支払うことは、生涯学習施設の利用世代が責任を持って借金返済にあたるということになるので、世代間の公平化が図れるのではないか。つまり公共事業の乱発による安易な公債の発行が後世への負担を押し付けることになるという批判がなされて来たが、PFI手法での施設整備を行い、各事業による負担を世代間で個別化していく作業は、住民自身が真に必要な施設整備であるかを見極める推進力となるのではないか。そういった意味で財政負担を期限付きで平準化していくことは有益であると感じている。

しかし、ここで注意しなければならないのは杉戸町が生涯学習施設の供用を始めてから、事業終了までの20年間に景気回復によって税収の増加が起こるか、財政改革によって可能な限り経常的な支出を抑制することが大前提である。具体的には、当面の財政対策として公債の発行を可能な限り抑制し、公債の繰上げ償還を行うなど、将来の支出を減少させる取り組みが必要である。

## 第二節 「日本版PFI」の課題

杉戸町の事例研究を通してPFIの財政的なメリットとともに、今後PFIを自治体等が導入していくにあたっていくつかの課題も見えてきた。

一つは「民」の力を最大限公共サービスに反映させるということである。ここでいう「民」はPFI事業の請負業者に限ったものではない。「考える会」のような住民団体や、地域のボランティア団体等を、詳細な契約で規定されたPFI事業へ、いかに取り込むかも課題となる。杉戸町の事業では住民の代表者を基本計画案の策定段階に参画させ、住民の要望を取

り入れようとしたが、あまり機能しなかった。杉戸町側にとっては、「住民の意見を聞いた」というスタンスを形成したいという思惑が少なからずあったと考えられる。また、住民側は、「自分が欲しい施設をつくる」という要望を成就させるために「検討委員会」に参画した。そもそも、杉戸町と住民の間には、住民参画「検討委員会」に望む役回りにミスマッチがあったのではないだろうか。杉戸町がとった住民参加の方法は、検討委員の徒労と変更の説明さえないことに対する怒りを残しただけに終わってしまった。最悪の場合、今後「考える会」のような図書館に精通した住民団体の協力を得られないことになるかもしれない。この杉戸町の例は PFI 事業にいかに関住民を取り込むべきかを、公共側が熟慮しなければならないことを指摘している。

次にコスト比較の方法について指摘したい。PFI を自治体が推進していく上で住民の賛同を得るために、従来方式と比較して PFI がいかに低コストであるかをアピールする場合がある。第一節(2)において、従来方式での費用算定が適正に行われたとは考えられない、ということ述べた。また同項においてデザイン・ビルド方式を用いていけば、建設費で大幅なコストダウンが達成される杉戸町のようなケースの場合、PFI での値に相当近いコストダウンになると指摘した。つまり、従来方式として PFI 方式と比較されている数値は、あくまで「設計段階から全てを公共側が実施する方式」であり「PFI を導入しなければ必ず採用する方式」というわけではないのである。適正に VFM を算定するのであれば、デザイン・ビルド方式などの従来方式よりも改善されている、新しい公共事業手法の試算数値と比較すべきではないだろうか。

従来の公共事業のような最も安い費用の提案をした業者を、設計から維持管理までの各段階で選定し、その費用を積み上げていく方法で費用を算定することは、ライフサイクルコストで見れば必ずしも最小の費用とならないことは既に指摘されている。このような指摘を踏まえて提示された公共事業の改善策である、デザイン・ビルド方式等の手法を PSC として使用しないことは、公共側が PFI 導入のため、意図的に大幅なコスト削減が達成されたかのような数値を設定しているとも捉えられかねない。

PFI での事業には徹底した情報公開が要求されるなど、事業者選定や費用に関する事項などは特に疑問の残らないものにすることが、従来の公共事業と比較して重要視されている。PFI を導入することがどのような手法よりも財政的・提供サービスの質とも有利であると判断するならば、行政は PSC としてまずはデザイン・ビルド方式等の適正な手法を選択することから始まり、正確な地盤対策や比較対象施設等の設定、運営段階での民間委託の検討など、細密かつ適正なデータを用いることが必要である。

最後に PFI 事業と財政の関係について述べたい。杉戸町は生涯学習施設の整備にあたって、最も重視したことに「財政支出の平準化」を挙げている。「財政支出の平準化」は第一節(3)に示したように、現在の支出を将来に先送りすることに他ならず、ライフサイクルコストを直接削減することにはならない。財政支出を平準化することのメリットは、深刻な財政難にある現在は巨額な支出を抑えておいて、その間に歳入の増加を期待するか、財

政支出を減らす改革を行うことであった。しかし、将来における歳入の増加を期待できないと仮定すれば、財政改革において支出を減少させる案を現在示すことができなければ意味がない。今後、国の機関や地方自治体が財政的なメリットをPFIに期待するのであれば、PFIによる費用削減効果等をアピールすると同時に、合わせて事業期間中にどのような財政改革によって、どれだけの財政支出縮減が達成することができるかを明確に表明することが必要ではないか。

現在の財政難から逃れるため、無策に支出を先延ばしすれば、将来的に必ず現在負はずであった支出以上の代償が跳ね返ってくることになる。「日本版PFI」が財政面のメリットを重視することは否定しないが、そのメリットを活かすか、メリットが将来的に自治体等の首を絞めることに転じてしまうかは、PFI事業期間中の財政縮減の取り組みにかかってくる。

PFI手法によって施設整備が行われた自治体等は、事業期間中にその支出が平準化されるが、それは、事業期間中に徹底した財政対策を行うことを表明することと同様である。また住民はPFI事業期間中の2～30年の間、当該施設から公共サービスを享受すると同時に、徴収された税金の中から施設整備のための費用を負担しつづけていることを認識し、自治体の財政縮減策の適正さを監視しなければならない。これは財政対策に重点をおいた「日本版PFI」を成功させるために、最低限必要な取り組みである。

図表 4-1 「すぎとピア（杉戸町）」



撮影：前田（03/11/17）

図表 4-2 「杉戸町の財政状況の推移」

	97年度	98年度	99年度	00年度	01年度
町債借入金現在高（千円）	9,289,942	9,793,450	11,386,638	12,197,016	12,199,147
公債費支出（千円）	831,780	914,601	1,0075,886	1,160,729	1,349,872
公債費支出構成比（％）	7	7.5	7.7	8.3	10.8

資料：「杉戸町ホームページ」

[http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/toukei/toukei\\_sugito/info/16/07.html](http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/toukei/toukei_sugito/info/16/07.html)

[http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/toukei/toukei\\_sugito/info/16/01.html](http://www2.town.sugito.saitama.jp/data/toukei/toukei_sugito/info/16/01.html)

をもとに作成。

図表 4-3 「02 年度の経常収支比率、公債費比支出構成比率、起債制限比率」

	02 年度
経常収支比率 (%)	86.8
公債費支出構成比率 (%)	13.4
起債制限比率 (%)	7.3

資料：杉戸町役場財政課への問い合わせにより作成。

## おわりに

第一章、第二章で述べた英国と日本での PFI 導入の背景は、似ているようで異なるものであった。英国での PFI は「小さな政府」への転換を図るために進めた行政改革の最終的な手法であり、「市場原理の尊重」を一段上の段階でより進めて行くための手法でもあったといえる。英国において PFI が「小さな政府」への最終段階として位置づけられていたということは、PFI 導入以前にアウトソーシング等の方策で財政支出の縮減は相当達成されていたということである。つまり英国の場合、財政対策という側面よりも、民営化やエージェンシー化を導入することができていなかった公共サービスの領域に、市場原理を取り入れるという意味で PFI 導入されたと考えられることができる。

一方、現在の日本は行政のスリム化が達成されている状態にあるとはいえ、未だ深刻な財政状況から抜け出せずにいる。そのような現況で誕生した「日本版 PFI」は、財政支出の削減や平準化を行うことに主眼が置かれていたものだったといえる。この点で「日本版 PFI」と「英国版 PFI」の主旨は異なるものである。

第三章で示した通り、杉戸町の PFI も財政対策に主眼が置かれた事業であった。杉戸町の財政状況を勘案して、PFI で事業を実施することは正当であると考えますが、計画段階において住民参画「検討委員会」との行き違いが生じてしまった。杉戸町はその PFI 事業に「財政支出縮減と平準化」を期待し、参画した住民は「図書館機能が充実した施設の整備」を期待していた。杉戸町と住民の間において、その事業に期待する事が乖離していたのである。杉戸町が財政対策への執着のみならず、住民の力を活かしたいという意向を少しでも持っていたのならば、「検討委員会」への事前説明もなく検討内容に変更を加えるということとはしなかっただろう。また、住民が杉戸町の財政事情と、PFI による財政的な効果を認めるならば、杉戸町が実施する PFI 事業に全面的に反対の姿勢を示すこともなかっただろう。

日本版 PFI はまだ動き出したばかりの制度である。現時点においても民間のサービスの質などに関する評判が出始めてはいるが、財政面で国や自治体が PFI を導入して良かったのかという本当の結論は十数年後にでるだろう。PFI の手法を用いることで最も重要なことは、いかに安く建物をつくるかということではなく、PFI で事業を実施している間に何をするかということなのである。

この研究の初期段階では、PFI は実に行政にとっても住民にとっても甘美なイメージを与える制度であると考えていた。しかし、PFI 導入により当該自治体は莫大な初期投資の平準化を行う代わりに、事業期間中に財政改革によって経常的な支出の縮減を達成しなければならないというレッテルを貼られることになる。また、住民には PFI 事業が提案された時点で自治体の財政改革案の妥当性を見極め、事業期間中には財政支出が縮減されているのかを監視するという、見えない責任が生じるのではないかと思う。PFI は自治体・住民双方にとって、無条件に利益を享受できるような事業システムではないのである。

## 参考文献

- 五十嵐敬喜、小川明雄『公共事業をどうするか』(岩波新書、1997年)。  
井熊均『自治体のためのPFI実務』(ぎょうせい、1999年)  
稲澤克祐ほか『月刊自治研』(自治労、1999年12月号)。  
井上惇『日本財政論』(実教出版、2000年)。  
井堀利宏『公共事業の正しい考え方』(中公新書、2001年)。  
建設政策研究所『検証・日本版PFI』(自治体研究社、2002年)。  
コーエイ総合研究所『Q&A 日本版PFIのすべて』(東洋経済新報社、1999年)  
新構想研究会『図解やさしくわかるPFIビジネス』  
(日本能率協会マネジメントセンター、1999年)。  
第一勧業銀行国際金融部『PFIとプロジェクトファイナンス』(東洋経済新報社、1999年)。  
日刊建設工業新聞社、日本PFI協会『PFIで施設ができた』  
(日刊建設工業新聞社、2003年)。  
日本科学者会議『環境問題資料集成3 開発政策と公共事業』(旬報社、2003年)。  
宮木康夫『第三セクターとPFI』(ぎょうせい、2002年)。  
宮脇淳ほか『公的金融の再構築』(金融調査研究会、1999年)。  
民間主導型インフラ研究会『PFI入門』(社団法人商事法務研究会、1998年)。

## 参考 URL

- 「あなたのまちにPFIを」<http://www.ksky.ne.jp>  
「NTT データ経営研究所」<http://www.keieiken.co.jp>  
「行政経営フォーラム」<http://www.pm-forum.org>  
「建設政策研究所」<http://kenseiken.net/>  
「国土交通省」<http://www.mlit.go.jp>  
「埼玉県」<http://www.pref.saitama.jp>  
「財団法人 熊本開発研究センター」<http://www.kdrc.or.jp>  
「財務省」<http://www.mof.go.jp>  
「社団法人 日本建設業団体連合会」<http://www.nikkenren.com>  
「杉戸町」<http://www.town.sugito.saitama.jp>  
「仙台市」<http://www.city.sendai.jp>  
「創発戦略センター」<http://www.sohatsu.ne.jp>  
「総務省統計局」<http://www.stat.go.jp>  
「内閣府 PFI ホームページ」<http://www8.cao.go.jp/pfi/>  
「日刊建設工業新聞」<http://www.nikkenren.com>

- 「日本総研」 <http://www.jri.co.jp>
- 「日本政策投資銀行」 <http://www.dbj.go.jp>
- 「野村総合研究所」 <http://www.nri.co.jp>
- 「PFI インフォメーション」 <http://www.pfinet.jp>
- 「プライスウォーターハウスクーパース」 <http://www.chuoayama.or.jp/cpfrm/>
- 「北海道開発局」 <http://www.hkd.mlit.go.jp>
- 「北海道庁」 <http://www.pref.hokkaido.jp>

## あとがき

卒業論文作成のため文献調査やヒアリング調査によって情報を収集していた時期と、実際にそれを文章化しながら考察を加えていく段階では、論文に対する考え方が明らかに違っていた。調査をしている段階ではほとんど迷いを感じる事もなかったが、いざ文章化する段階になってみると様々な葛藤に悩まされた。

卒業論文の提出が近づく頃、あるゼミ生が農学部の教員から論文の書き方に関する講釈を受けたということで、卒論のテーマに関する話と合わせてレジュメが提出された。残念ながら私はその日、卒業研究の関係で杉戸町に行く用事があり出席することができなかったが、ホームページにアップされたレジュメを読み、直接話も聞いて、その時は成る程その通りだと感じた。その内容というのは、「一つの論文にクエスチョンはどんなに小さくても一つだけであって、複数あってはならない」というものである。論文の書き方としてはある一つの仮説を立て、その仮説を証明するための証拠を作業仮説から導き、最終的にその仮説が正しいと言えるか、正しくないと言えるのかを明らかにするのが論文なのだという。さらに、「論文とは世の中に明らかにされていないことに一つを付け加えることだ」といい、それが証明されれば理論になる、と論を展開している。

この発表をきっかけに我々が書くべき論文はどう在らねばならないのか、といった趣旨の議論がゼミの時間などを含めて交わされるようになった。私を含めた卒論生達からは、自分が書こうとしている結論はどこかで別の研究者が述べている可能性があり、またその主張を容易に覆すような対案も既にどこかに存在しているのではないかと、という内容の議論である。一つの仮説を検証し、一つの新しい理論を生み出すなど、とても不可能なことであると思えた。しかし、中村先生の一言が思い悩む卒論生を救った。「確かに、農学部の先生がおっしゃる事は自然科学の領域においては正しい。しかし、自然科学の領域と我々が研究している社会科学の領域は異なるものだ。後世に残るような社会科学の偉大な学者が書く論文の中でも、様々な思いが入り混じるような曲折を経て結論に達している。」

私はゼミで学んできた行政学という分野について改めて考えてみた。レポートやレジュメ等の作成にあたって、インターネット、書籍、聞き取り調査等様々な手段で情報を集め勉強してきたが、新しい話題に取り掛かるたびに、ある一つの問題は複雑な事情が幾重にも折り重なって構成されており、その解決方法として、一つのことだけを挙げるとするのは殆ど不可能だということを知った。行政に関する問題は法律、経済、組織論など様々な領域からなるが、そもそも各領域の学問は自然科学の分野とは異なり、絶対的に正しいと言える事柄というのは極めて少ないのではないかと。例えば法律であるならば、時代の変化に適合させるように作成、改廃されていき、常に法律全体が一定の状態であるということとはあり得ない。ある時代の社会状態においてベストと思われていた制度が、時の経過により流動的に変化していくというのが社会科学という分野である。一つのテーマを立てて論文を仕上げていく過程において、ある法律の存在意義に疑問を投げかけ、行政組織の不合

理的な部分を指摘し、政策がマクロ経済に与える影響を検討する、ということをやったから行政のあり方を提言するという論文もあるだろう。こうして自分なりに納得したのは卒業論文提出間近のことである。

恐らく、ゼミでの議論を契機に中村ゼミの卒論生は皆自分と同じように悩み、苦しみながら文章化していく作業をしていたのではないかと思う。「世の中に明らかにされていないことに一つを付け加えること」という言葉は一学部生にとって想像以上の重圧だったと思う。

最後にお忙しい中、ヒアリング調査や資料提供などに協力していただいた「杉戸町の図書館を考える会」の濱田氏、杉戸町役場の皆様、法政大学の武藤博己先生にこの場を借りて御礼を申し上げたいと思います。そして2年間ゼミで指導していただいた中村祐司先生、先生には就職活動に関係してたくさんのわがまを聞いていただきました。大変お世話になりました。本当にありがとうございました。

2004年1月8日

前田 佑介