

タイトル	北海道におけるPFIの現状と問題点：第三セクターからPFIへ(『北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討』(III))
著者	小坂, 直人
引用	開発論集, 79: 27-60
発行日	2007-03-31

# 北海道における PFI の現状と問題点

## —— 第三セクターから PFI へ ——

小坂直人\*

### 目次

はじめに —— 第三セクターと PFI

1. PFI 制度の概略と主旨
  2. 全国的な PFI の動向と北海道の PFI の特徴
  3. 若干の事例研究
- むすびにかえて —— 今後の展望

### はじめに —— 第三セクターと PFI

「地方財政再建促進特別措置法」の適用を受ける「財政再建団体」として国に申請するとした 2006 年 6 月 20 日開催の夕張市定例市議会における市長の特別発言以来、夕張の名前が新聞・テレビ等で取り上げられない日はないというほど、夕張の名前は全国に広く行き渡ることとなった。既に、市長発言に先立って、マスコミによって夕張市の財政破綻状況は連日報道されており、市長の発言はこれを公式に認めるものであった。こうして、夕張市の財政破綻と財政再建団体申請問題は、「三位一体改革」の名の下で展開されている地方切捨て政策によって深刻な財政危機に見舞われている全国の自治体、とりわけその行政当局者の肝を冷やすに十分すぎるほど強烈なニュースとなった。彼らの誰しもが「明日はわが身」と感じたからである。夕張市の財政破綻問題については、産炭地として発展してきた長い歴史的経過に起因する夕張特有の背

景から説き起こす必要があり、国家の石炭政策とその恩恵を深く受けてきた石炭会社の動向を含め、石炭産業と切っても切り離せない夕張市政のあり方を歴史的に解明することなくしては問題の本質的解明はできない<sup>1)</sup>。しかしながら、マスコミ報道などでセンセーショナルに取り上げられたのは、石炭に代わる地域産業の目玉として夕張市が期待し力を注いだ観光事業とそれを事業的に担った第三セクター<sup>2)</sup>の問題性であった。確かに、夕張市に限らず、市町村行政と第三セクターの不明朗な関係、とりわけ第三セクター事業が自治体の財政資金によって行なうべき事業なのか、十分な検討を経ないまま開始され、収益が上がらないときはこれを補填し、その失敗を糊塗するためにさらに財政資金を投入し続けるという悪循環に陥るケースが目立っている。結局、にっちもさっちもいなくなって初めて自治体住民に真相が知らされ、その解決を住民に押し付けるという事態が全国いたるところで発生したのは記憶に新しいところである。その意味では、夕張市の財政破綻問題を第三セクターの問題として見る限りはそれ自体目新しいものではない。しかしながら、夕張市の場合、第三セクター会社が夕張市の観光事業とともに市政にどっぷりとつかる構

\* (こさか なおと) 開発研究所研究員, 北海学園大学経済学部教授

造にはまっていること、そしてその経営動向が夕張市の地域経済を大きく左右し、ひいては夕張市の財政をもゆるがす仕組みが形成されていたことが、問題を一層深刻にしていることは間違いがないであろう<sup>3)</sup>。

80年代の末に一世を風靡した感のある第三セクターであったが、その第三セクターに地域経済再生の一縷の望みをつないでいた地方自治体が、90年代には、その失敗による負債の整理と企業自体の解体整理という後始末に追われることになるのである。とりわけ、80年代末のバブル期に乱立したリゾート開発関連および都市再開発関連の第三セクターが相次いで経営破綻し、その整理がこの間一貫して行なわれてきたところである<sup>4)</sup>。近年では、2005年10月に、大阪ドームを運営する「大阪シティドーム」が会社更生法の適用を申請したのをはじめ<sup>5)</sup>、北海道でも、石狩市は市の第三セクター「石狩振興公社」が経営する温泉施設「番屋の湯」を介護施設運営業者「ケアコミュニケーションズ」の子会社に売却することを決めている<sup>6)</sup>。いずれにしても、第三セクターの取り扱いは、赤字経営のため整理されるか縮小されるなど、明らかに後退の方向である。民間活力活用政策の重要な柱に位置づけられ、自治体など公共団体と民間とのパートナーシップによる経済活性化の一翼を担うことが期待されていた第三セクターはその期待に応えることなく表舞台からひたすら消え去ることになるのであろうか。しかも、地域住民には大きな債務と地域経済破壊という代償を残してである。夕張市の二つの第三セクター、「石炭の歴史村観光」「夕張観光開発」も基本的にはこの構図によって描くことはできよう。しかしながら、先述のよう

に、その構図の背景には国家の石炭政策とエネルギー政策に翻弄され続けてきた夕張市と夕張市民の営みが打ち消しがたく刻印されているのである。

夕張市の財政破綻問題については、既に指摘したように、国のエネルギー政策と石炭資本の動向との関わり、観光事業の展開と夕張市政など根本的に考えなければならない課題がなお多い。筆者としても、こうした点について、なお調査検討を進めたいと考えている。しかしながら、「調査検討」などと悠長なことを言っている場合ではないほど、状況は刻一刻と悪化の一途をたどっている。2007年1月10日には、3月末までに夕張市役所の管理職のほぼ全員（部長職12人、次長職11人、課長職32人中29人）が退職し、全職員309人中152人が退職する、と市当局が夕張市議会に報告した。なかでも、消防署の救急救命士が11人から7人になるなど、市民生活に直結する現場の専門職員が大幅に減少することになり、市民生活の安全と命が守られるかどうか、きわめて深刻な事態にある。市の職員の削減は財政支出抑制の観点から市としても促進してきたものであるが、目標は予想以上の速さで超過達成される見込みである<sup>7)</sup>。しかしながら、自治体の職員数も少なければ少ないほど良いというものではなく、市民サービスの観点から見て、最低限必要な人員や施設など真っ先に手当てされるべき部署が存在し、それを充たした上での人員削減の話であるのは当然であろう。夕張市の場合はこの一線を大きく越えているのである。既に発表されている市民に対する増税や公共料金の引き上げ、そして学校の統廃合や福祉施設の閉鎖等市民サービスの低下も急ピッチで進められ

ており、夕張市民は生存配慮の最終的保障に本来責任を持たなければならない国や地方自治体から決定的に見離されつつある。

市民にとって健康保障の砦となるべき市民病院については、従来からその赤字問題が指摘されてきた経緯があるが、行政の合理化だけでなく、医療体制もリストラの対象とするということで、病院を診療所に「格下げ」し、ベッド数を 171 から 19 に削減し、診療科目も現在 9 科体制となっているものを、内科、整形外科、リハビリテーション科のみを残し、後は廃止するとしている。特に影響が深刻と考えられているのが、人工透析治療が廃止されることである。現状で人工透析を受けている患者は入院（7 人）、外来（36 人）であるが、これらの患者は、他の病院に転院（入院患者は栗山赤十字病院に転院予定）することを強要されることになるからである。通院するにしても、その交通費を面倒みる余裕はない、と市長は言明している<sup>8)</sup>。

こうした事態は、単純な第三セクターの問題ではないし、夕張市だけの問題でもない。本稿は、もともと PFI についての議論を予定して準備を進めていたものであるが、夕張市の財政破綻問題に地方自治の根本問題、すなわち自治体は何のためにあるのか、自治体の公共責務とは何かを考える上での重要なヒントがあると考え、夕張市の状況を念頭に置きながら、議論を進めることとした。PFI<sup>9)</sup>も、つまるところ、自治体の公共責務との関わりで検討することが常道であり、PFI が財政支出を削減できるかどうか、という問題は、この公共責務を達成するための手段として有効かどうかという視角から検討する必要があるのである。

このように、21 世紀を迎えた現時点において、わが国の第三セクターは会社組織そのものを清算することが既定の方針であるがごとく進んでいる。確かに、近年の第三セクター関連のニュースは事業終了や解散、整理といったものばかりであり、自治体による民間活用手法の決定打ともてはやされた第三セクターも、もはやその使命を完全に終えたのかのようである。それに代わって、近年しきりに新聞紙上等に登場するのが PFI である。その際、新聞等では、PFI の内容解説を付して掲載されることが多い。たとえば、「民間の資金や経営ノウハウ、技術力を活用して、これまで国や自治体が行なってきた道路、橋、学校などの社会資本整備を進める手法。民間企業の活性化、財政負担軽減などの効果が期待される。自治体などが PFI を使う事業を判断し、入札で委託先を決める。民間から事業を提案することも可能だが、まだ実例はない」<sup>10)</sup>。「従来は公共事業で実施されていた公共施設や社会資本の整備を民間資金で実施すること。1992 年に英国で始まり、日本では 99 年 7 月に PFI 法が成立し導入された。現在までに国の事業で 31 件、地方自治体の事業で 177 件の導入が決まっている。学校、図書館から水族館、病院、警察本部庁舎、議員会館など多様な分野での導入が進んでいる」<sup>11)</sup>。「公共事業で実施されていた公共施設や社会資本の整備を民間資金で賄うこと。事業費の削減や、より質の高い公共サービスの提供を目指す。英国など海外では道路、橋、鉄道などの整備や運営にも適用が広がっている」<sup>12)</sup>。「民間の資金やノウハウを活用して公共施設など社会資本を整備する手法。発注者である国や自治体は建物などの設計、建設とともに完成

後の維持管理や運営などを一括発注する機会が多い。建設だけでなく維持管理などを一括して発注することで、総事業費の削減につながる効果が期待される。国内では『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）が1997年7月に制定されてから、適用例が増えてきた<sup>13)</sup>、といった具合である。

ここに紹介した内容解説は「日本経済新聞」のものであるが、同じ新聞社でもそれぞれ若干のニュアンスの違いが見られる。しかし、太宗としては「民間の資金やノウハウを活用して公共施設などの社会資本を整備する手法」ということでまとめられる。いずれにしても、こうした、内容解説をいちいち付さなければならぬということ自体が、PFIに対する国民一般の認知度がある意味では表わしていると思われる。実際、わが国のPFI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推進法）が1999年に制定されたのをきっかけとして急速に普及してきたと言えるが、その実態は、多くの国民にとっては第三セクター以上に疎遠かつ理解しがたいものとなっている。とりわけ、本来最も身近であるべき自治体関連のPFIについて、住民不在のまま事業が推進されているのが実状であり、PFIが行政のブラックボックスと化している事態はこれまでの第三セクターの場合と変わりがない。第三セクターの場合、行政側の出資比率に応じて行政や議会が監督や監査を通じて第三セクターに関わることが義務付けられている部分があり、この点が、第三セクターに対する公的規制が保障される根拠となってきたことは周知のとおりである。しかしながら、この間

の第三セクターの相次ぐ破綻はこのチェック機能が結局十分に働かなかったことを示しており、公共性と効率性を同時に達成すると謳われた第三セクター組織の優位性がことごとく崩れていったことになる。しかも、パートナーの一方である民間資本は速やかに退出するのに対し、もう一方の当事者たる自治体はいつまでもその後始末に追われることになったのは既に見たとおりである。加えて、一方で、バブル期を中心にこの第三セクターの設立を促進するための立法的措置を積極的にとってきた政府が、他方で、損失補填などのために自治体が第三セクターへ財政支援したり、また人員派遣したりすることを適当ではない、との態度をとり、第三セクターの、いわば「はしごはずし」を行なうことになったのは、責任ある政策運営とは言えない。

この点で注目されるのは、下関市の「日韓高速船」問題である。下関市が関わった第三セクター「日韓高速船」の債務処理に市が補助金8億4500万円を支出したのは違法だとして、住民らが当時の亀田博市長を相手に、全額を同市へ返還するよう求めた住民訴訟の上告審判決が2005年11月10日あった。最高裁第1小法廷は、元市長に3億4100万円の支払いを命じた2審・広島高裁判決を破棄し、住民の請求を棄却した。この訴訟は、90年代後半から全国的に第三セクターが相次いで破綻していく中で起こされた。1審で市の支出の違法性が認められた後には、自治省(当時)が全国の自治体に対し、安易に第三セクターを支援しないよう求める通達を出すなど、両者の関係や補助金のあり方を厳しく見直すきっかけにもなっていた<sup>14)</sup>。今回の最高裁判決は、2審までとは異なり、破綻した第三セ

クターへの公金支出は妥当であるとの最高裁判事の多数意見を採用したことになる。裁判長をはじめ、少数派はなお「違法」との見解ではあったが、司法的判断がこれによって 180 度展開したことになる事実は重い。筆者は、この展開の背後に、第三セクターから PFI への展開と PFI 事業に対する政府のスタンスを読み取っている。

いずれにしても、第三セクターに代わるとされる PFI は、第三セクターが経験してきた国や自治体との負の関係性を克服することを当然の課題とせざるを得ない。とりわけ、破綻など事業環境の急激な変化とその対応について、あらかじめクリアにしておく必要があった。その象徴的項目が「リスク分担等に関するガイドライン」である。この点については後に今一度触れることにするが、PFI 事業が第三セクターの経験から学んだ重要な教訓として特筆されよう。今ひとつ重要な教訓は事業の公開性についてである。つまり、第三セクターの致命的欠陥として、市民に対する公開性が乏しく、その事業内容が市民から、あるいは議会からさえもブラックボックスと化していたケースが多く、そのことが第三セクターの暴走を許す原因となったのではないかという反省である。その結果か、PFI 事業を展開している自治体は膨大な PFI 関連資料をインターネットなどで公開しており、そうした資料にアクセス可能である限りは、自治体住民に対する公開性はそれなりに保障されていることになる。しかし、その資料の多くは住民が当該事業の是非を検討するのに必要な資料というよりは、事業参加の機会を求めている事業者向けというレベルにとどまっていることが多く、公開された資料の中身を

自治体住民が十分理解し、納得できるものになっているか、という点ではまだまだ改善されなければならない点が多い。とりわけ問題なのは、受注事業者選定の基準となる経費の積算根拠など、選定に際して最も重要な部分が具体的に示されないまま、計算結果たる予測数値と期待数値だけが示される形の資料となっていることである。資料は出せば良いというものではなく、自治体住民が理解できる内容であることが不可欠である。この点は、PFI 事業に限ったことではないが、自治体行政総体が住民にとって身近なものになっているかを占う試金石のひとつとなっているのである<sup>15)</sup>。

こうした点に関わって、夢前川広氏は次のように指摘している。

PFI 事業の選定に当たっては、通常総合評価方式や公募型プロポーザル方式などが採用されているが、通常の価格のみによる入札と異なり、主観性、恣意性を排除することが困難なことが示されている。さらに、選定の根拠となるデータを公表しない、審査（選定）委員会の審議非公開など、PFI 事業本来の理念にすら反する運用が行なわれているのが現状だ。逆に通常の公共工事の場合は、設計金額、予定価格、積算根拠などの事前公表、年度発注見通しの公表に見られるように、極力情報公開を促進していく入札制度が推進されている。設計プロポーザル審査を住民公開で行なうことも珍しくない。VFM (Value For Money の頭文字をとったもの。その意味については、1章で改めて検討する) 比較の際の工事費、維持管理費などのコスト縮減率も、いわば理論値、目標値にすぎない。根拠が不明確な、あいまいな数字（金利予想などを含

む)を前提にして事業の枠組みを構築しているという問題がある。「コスト縮減効果」だけが一方的にPRされているが、根拠の面で疑問が少なくない<sup>16)</sup>。こうした指摘を確認する意味で、後に、札幌市の第2斎場PFI事業について具体的な検討を行ないたいと考えているが、これまで、筆者が触れることのできたPFI事業のデータを見る限り、計算結果としてはPFI事業のコスト優位性が示されているが、その根拠が最初から示されていないもの、示されていても、なぜその数値が使用されているのかが説明されていないもの等、いずれにしても十分信頼に足る説明になっていないケースが圧倒的である。

PFI事業については、まだまだ普及途上であり、導入の意図は華々しく謳われているが、その成果についてはまだ評価する段階には無いと言える。しかしながら、既に過去のものとなり、いまやスクラップの対象でしかない民間資本の側から冷ややかに見られることの多い第三セクターとは打って変わって、PFI事業、それも都市型のそれに対しては民間事業者から熱い眼差しが注がれている。

もともとPFIは、90年代のイギリスにおいて、行政のスリム化に有効な手法として導入されることになったものであるが、地域経済の疲弊と自治体財政の危機が進む日本においても、公共事業費の削減によって利得機会の減少に直面していた民間事業者の思惑と財政支出抑制に頭を悩ました行政当局との思惑がすり合わさった形で、この民間活用手法たるPFIが起死回生の一策となると急浮上してきたものである。イギリスにおいて有効とされる方法(実際に有効であったかどうかは今後の推移と検討による)が、日本でも有効か

どうかは分からない。しかも、第三セクターの破綻によって突きつけられることになった自治体の公共責務とは何か、という根本問題を置き去りにしたまま、今度はPFIというイギリス製民間活用手法が推奨されているのである。政策の失敗に対する根本的な反省がないまま新しい政策に飛びつくのはわが国行政当局者の悪しき伝統であると言えるが、このケースもその伝統にたがわぬ行動であった。

本稿は、現時点の北海道におけるPFI事業の現状について若干の検討を行ない、その可能性と問題点について考察することを課題とする。その際、北海道以外の事例についても併せて参考することとする。

はじめに、日本のPFIの特徴をイギリスのPFIと比較する形で、その概略を見ておこう。

## 1. PFI制度の概略と主旨

### 英国版PFI制度(1992年導入)

わが国においてPFIが議論される際、そのモデルとなったのはもちろんイギリスである。野田由美子氏は、イギリス生まれのPFIについて、簡潔に次のように紹介している。

PFIは、良質な公共サービスをより少ない税金で提供することを目的とした新しい公共事業の手法です。その特徴は、官(公共部門)と民(民間部門)の役割の見直しにあります。従来型の公共事業では、官が事業の計画立案から執行までのすべての活動を主体的に行なっていますが、PFIは、計画立案および監視機能を官が担い、実施についてはできるだけ民に任せるものです。官が計画立案した事

業に対して、民間が、知恵とアイデアを絞り、設計から建設・維持管理・運営までの一連のプロセスを、最も効率的かつ効果的に実施する方法を考え、自己責任にて遂行するものです。

PFI は、1992 年に英国で生まれました。Private Finance Initiative (プライベート・ファイナンス・イニシアティブ) を略したもので、国民に良質なサービスを安く提供するためには、民間部門 (プライベート) の持つ経営ノウハウや資金 (ファイナンス) を活用することが有効であるとの考えにより、英国政府の政策 (イニシアティブ) として導入されたものです。PFI は「民間がイニシアティブ (主導権) をとって公共事業を進めるもの」と誤解されることがありますが、ここでいうイニシアティブとは、政策を意味するものです。PFI は本来公共部門が行なうべき公共事業を対象としていますので、事業の計画にあたっての主導権や管理責任はあくまで公共部門にあります。国民に対する公共サービス提供の責任を果たしつつも、民間のノウハウを導入することで効率化やサービス向上をはかろうとするものです<sup>17)</sup>。

近年、日本の PFI 研究の第一人者となった感のある野田氏であるが、民間活用を強調するあまりに、国や自治体の公共責務を忘れてしまう議論が多い PFI 推進論の中で、国民に対する公共サービスの提供責任に言及している点は、評価に値する。恐らく、イギリスの PFI 論をわが国に紹介してきた諸先人の中で、公共サービスの提供責任を強調している数少ない論者の一人であろう。こうした氏のスタンスはその後一貫しており、たとえば、

「PFI は、民のノウハウの活用によるコストの最小化を意図しながらも、完全な民への丸投げではなく、官があくまでも責任者として、公共サービスの供給や質の確保に目を光らせ続けることを前提としている。この原理こそ、効率性と同時に質の充足が重要となる社会インフラの維持においても有効に機能すると考えられる。……この数年間の「小さな政府」「官から民へ」という流れでは、民の最大限の活用が焦点になり、あたかも官の役割が消滅するような印象すら与えている。しかし、民が果たせない固有の役割が官にはある」<sup>18)</sup>と、指摘している。

PFI 事業において、官が企画立案と監視の部分に責任を持たなければならないという野田氏の指摘について、そもそも、そうした執行を伴わない構想に特化した役割分担では企画それ自体の非現実性、また監視の形式性という危険性が常に付きまとうという根本問題があり、この点での解決策が用意されていない限り、氏の議論に対する評価も限定的であるべきだという考えがあろう。筆者は、そうした限界を認めた上でなお、PFI 推進論における野田氏の議論に一定のプラス評価を与えるものである。その理由は、公共責務の放棄が第三セクターの場合の最大の欠点であったし、日本版 PFI も現状のまま推移すれば、こうした欠陥から免れることはない、という現状から考えて、日本版 PFI に自治体など公共側の積極的関与が不可欠であるという野田氏のような主張が、公共施設の建設・維持・管理において民間事業者への、いわば「丸投げ」状態に近いような PFI 事業の続出を防ぐ一定の防波堤になるものと期待しているからに他ならない。



もっとも、筆者がこのように野田氏の議論をプラス評価しているのとは裏腹に、野田氏自身は、全体としてPFI事業推進の船に乗っていることは間違いなく、その船自体の動きを止めようとしているのではないことは明らかであろう。野田氏にとって必要なのは、いったん船を降りて、船の方向自体を客観的に眺めることである。残念ながら、わが国のPFI導入の実践経過は野田氏の警告を確実に無視して進んでいる。

そもそも、イギリスにおけるPFI事業のあり方そのものが、野田氏のような期待を抱かせるものではない、という指摘もある。たとえば、門野圭司氏はイギリスのPFIについて、導入後の経緯を踏まえてPFIの問題点を次のように指摘している。

第一は、……PFIが社会資本整備の分野において補完的なものから代替的なものへと変化したことによる影響の大きさである。公益性の上から必要とされる事業でも、収益性が見込めないことによって民間部門の参入を期待できないまま事業が取り残されたり、官民のリスク負担の押し付け合い等から生じる利害対立によって契約不履行となり、事業に着手できないままサービス供給が停止してしまうという問題がある。

第二に、PFIを何が何でも浸透させるという姿勢によって、VFMが逆に低下してしまうという点も指摘できる。保守党政権下におけるPFI量産志向によって、通常の公共事業よりもPFIの方がコスト高となっている点は先に述べた通りであるが、労働党政権下においても事情は変わらない。保守党政権下で着手された海峡トンネル鉄道のPFIプロジェクトは、コストが当初計画を大幅に上

回ったことによって追加支援問題が浮上し、1998年初頭には崩壊の危機に至るまでになった。……

第三は、PFIでは社会資本整備に住民の意思がまったく反映されない、あるいはPFIの目的と住民の意思が矛盾してしまうという点である。……PFIは収益性を求める民間部門を事業主体とし、あらゆる事業を三つのE(経済性、効率性、有効性)によって判断してしまうゆえに、住民の多様なニーズおよび現在日本において焦眉の課題となっている公共事業による環境破壊の問題を最初から排除してしまう機能を担ってしまうのである。……

総じて言うならば、PFIは、本家本元のイギリスにおいても決して順風満帆とは言えないばかりか、しだいにPFI自体が抱える固有の問題が明らかとなりつつある、ということである。すなわち、従来の公共事業と比較して、社会資本整備のためのより優れた手法であるかどうかという点では、まったくの未知数なのである<sup>19)</sup>。

イギリスにおけるPFI事業と日本のPFI事業の違いを強調し、日本のそれが本来のイギリスPFIとは別物となっているという指摘だけをしている限りは、それでは、イギリスのようなPFIを目指せばよいのか、という反論が必ず出てくる。門野氏の指摘は、イギリスのPFIを含め、現代資本制国家においてPFI事業が新自由主義的政策の一環として展開される限り当然有しうる限界を鋭くえぐったものと言える。

PFI事業について論ずる場合、門野氏のような視点がどうしても欠かせないのであるが、国や自治体など従来の公共団体と民間の関係性が今日新しい段階に進みつつあるとい

うことも留意する必要がある。自治体、国家政府など公共団体が市民、国民に対する公共責務を負う、と考えるのが従来の公共責務とその担い手の基本的関係である。NPO や NGO など、非営利、非政府組織がこうした公共責務の一端を担うという状況が近年生まれつつある。こうした事態を、新しい「公共」の出現と考え、従来の「公共」とは区別し、その可能性を探る議論が盛んである。もちろん、この場合でも、公共団体の公共責務それ自体が放棄されてはならないし、最終的な生存配慮は公共団体が保障しなければならない。現行の PFI 事業自体は、こうした新しい「公共」を意識的に追求していると言えないであろう。国や自治体の政策的位置づけと対応する民間団体の性格によってはその可能性が残されているのではないかと、この「期待」が野田氏の PFI 事業論に対する筆者の評価を引き出しているのかもしれない<sup>20)</sup>。

イギリスにおける PFI 導入の経過を見る際に、今ひとつ注目しておかなければならない点は公共サービスのライフサイクルコスト（設計、建設、維持管理、運営の事業の全プロセスに渡るコスト）の縮減という議論である。後に見るように、わが国への PFI 導入の背景には、橋本内閣の下での財政改革の一環としての公共事業予算の 10%削減があり、この削減による公共事業の量の減少を少しでも軽減しようとする目的で、国の予算等に頼らない方法、民間資金を活用した公共事業の実施が注目されたという事情が根強く存在していた<sup>21)</sup>。このため、「公共事業量の確保」という側面がもっぱら注目される形で PFI 導入が進んだ経緯があるため、「ライフサイクルコストの縮減」という PFI 本来の目的がわが国

ではともすると後景に退いた感がある、というのが植田和男氏の理解である。

いずれにしても、イギリスにおける PFI 制度をわが国に導入する際、何を制度の核心部分とするか、その政策導入の意図によって、強調点が大きく異なってくるということは十分あり得るであろう。ライフサイクルコストの縮減だけではなく、事業提案のイニシアティブが公共団体の側にあるのか、それとも民間の側にあるのか、あるいはリスク移転のあり方など、ずれは多方面にわたっている。問題は、そのずれが、導入に積極的であった政策当局者がもともと意図したものであったかどうかであるが、筆者は、それが意図されたものであったと考えている。この点を、日本版 PFI 制度の導入経過と推進されている政策内容に即して見てみることにしよう。

#### 日本版 PFI 制度（1999 年導入）

日本における PFI 導入の経過について、入谷貴夫氏は次のように述べている<sup>22)</sup>。

日本における PFI の導入は、政党・政府・官庁の各レベルで並行して取り組まれてきた。まず、自民党が 1997 年秋以降打ち出した経済政策の柱の一つに PFI を据えたことで、にわかに現実味を帯びるようになった。政府の経済政策も、「21 世紀を切り開く緊急経済政策」（1997 年 11 月）、「総合経済対策」（1998 年 4 月）、「緊急経済対策」（1998 年 11 月）において PFI を盛り込んだ。また、官庁も、通産省が「民間主導型インフラ研究会」（1997 年 10 月）を、建設省も「民間投資を誘導する新しい社会資本整備検討委員会」（1997 年 11 月）を設置し、それぞれ報告書を出している。

PFI に関する法整備も併せて進められた。

自民党は、1998年2月に「民間資本主導の社会資本整備（PFI）調査会」を設置し、PFIを推進する法案をとりまとめた。本法案は、与党（当時：自民党，社民党，新党さきがけ）での調整を経て、同年5月、議員立法として衆議院に提出されたが、選定事業者への債務保証や政府出資の規定を含んでいたため、第三セクター方式との違いを曖昧にするとして撤回された。その後、1999年7月には、債務保証や出資規定を削除したPFI法が成立し、同年9月に施行された。PFI法の成立を経て、2000年3月、PFI実施の共通ルールとなる「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」が策定され、続いて基本方針を補足するPFI実施プロセス、リスク分担、VFM(Value For Money)に関するガイドラインが策定された。

入谷氏は、PFIがわが国の政策として導入されてくるプロセスを上述のように整理した後、PFIは財政負担の軽減、新たな官民パートナーシップの形成、民間事業機会の創出という側面から位置づけられている<sup>23)</sup>、としている。

上述のVFMは、PFI事業における根幹となる概念であるので、ここで簡単にその基本的意味を整理しておこう（図1参照）。

PFIは、今まで見てきたように、基本的に「小さな政府」「ライフサイクルコストの縮減」を大きな目標として民間部門が単に施設等を建設するだけでなく、その管理運営をも担当し、その事業リスクは基本的に民間部門が負い、公共部門はその事業によって提供されるサービスを購入することを原則とし、そのことによって、公共部門の資本支出を伴う

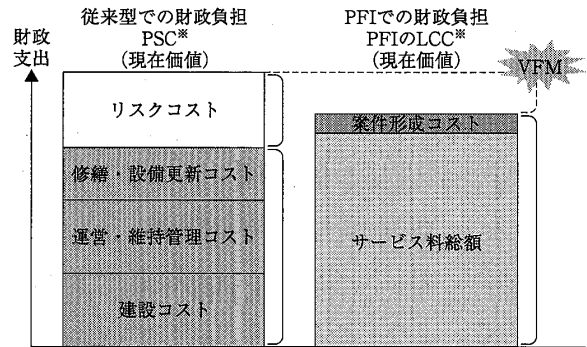


図1 VFMの考え方

〈出所〉 野田由美子『PFIの知識』日経文庫，2003年1月，37ページ。

- ※ PSC (Public Sector Comparator)  
公共施設等の建設，管理，運営等をPFIによらず，公共自らが実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。
- ※ LCC (Life Cycle Cost)  
公共施設等の建設，管理，運営等をPFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。

サービスをより低コストで、より高品質にすることを目的とする、とされている。その際、当該自治体にとってPFI導入の判断基準となるのがVFM（支払い税額に対する受け取り価値の極大化）である。したがって、VFMはPFI制度にとって不可欠の概念であるが、必ずしも明確な概念とは言えない。野田氏にしたがって単純化すると、従来通り、自治体が税金投入して行なう事業が仮に100億円かかるとして、これをPFIで行なうと80億円の税金投入で済むとなったとき、20%のVFMが生じると考えるものである。この場合、もちろん住民が受けるサービス水準に低下がないという前提が必要であるし、これは将来サービスの問題であり仮定の問題である。より確かなのは、コスト比較が数字上なされている点であるが、これも将来予定数値であることには変わりがない。

ところで、VFMの源泉はどこにあるので

あろうか。これまでの叙述から明らかなように、PFI 事業は、従来の公共事業の場合よりも当該自治体にとって財政負担が軽減されなければ成立しないものである。事業費用の主な要素は、建設費・維持管理運営費・金利の三つである。PFI 事業は、敢えて金利の高い民間資金を導入してもなお総コストが削減されることを条件としているのであるから、結局、建設費や維持管理運営費用が削減されなければ成立しない<sup>24)</sup>、ということになる。

また、わが国では、十分意識されていないが、財政支出のタイミングを調整して従来公共事業と PFI 事業を比較するために必要となる割引率の設定いかんによっては、どちらが有利とは必ずしも言えないこと<sup>25)</sup>、なども指摘されており、VFM は一筋縄ではいかない複雑な概念であると言えそうである。

いずれにしても、わが国の PFI 事業は、公共事業費の当面の削減と公共事業量の確保という相矛盾する課題を達成しようとするところに位置づけられていることは明らかである。

PFI を、公共事業財源対策として明確に位置づけているのが中山徹氏である。氏は、橋本、小淵両内閣時代における公共事業の位置づけについて次のように整理している。

現在、政府が重視する公共事業の重点は二つある。一つめは、橋本内閣の財政構造改革で明確にした、経済構造改革に役立つ公共事業である。その内容を現時点では、広域ブロック単位で国際競争に役立つような事業として、国際空港、拠点港湾等と広域ブロックを連結する幹線交通網としている。もう一つは、最近浮上してきたもので、不良債権化した土地の流動化と大都市の再整備を一体的に進め

る公共事業である。……

その一方で、日本の国家財政、地方財政はもはや破綻といってもおかしくない状況である。2000 年度末には国、地方の借金残高は、645 兆円になる。96 年の財政構造改革時から 200 兆円も増えている。また先進国と比べても、その状況は極めて深刻であり、常識的に考えると、公共事業費の総額を維持していくことは困難である。しかし、政府の考えは、将来的にも公共事業費の総額を維持することである。そこで、公共事業費の財源をどう確保するかが重要な問題となり、大きく言って次の三つの財源対策が進められようとしている。その一つめは、社会福祉基礎構造改革や自治体リストラを通じて、社会保障予算、人件費を削減し、それによって公共事業費を捻出する方法である。二つめは、国民負担の増大で財源を確保する方法である。三つめは、最近、急に脚光を浴びてきた PFI である<sup>26)</sup>。

政府がこの PFI の導入に積極的なのは、税金が節約できるということ以上に、PFI で公共事業を進めれば、従来のような初期投資が不要になり、財政支出が 20 年から 30 年という期間に平準化されるからである。つまり PFI を利用すれば、とりあえずはあまり財政負担が発生せず、財政状況が破綻に直面していても、公共事業量を確保できるからである<sup>27)</sup>。

しかし、物事すべてが PFI 事業推進者の期待しているとおりに進むとは限らないのである。後に具体的事例として取り上げる札幌市の第 2 斎場 PFI 事業の場合、施設の修繕や大規模修繕について、通常の場合は事業者がその費用を負担するとしているが、修繕の原因が行政側にある場合、あるいは「不可抗力」

の場合は行政側が負担するとしている。問題は、「通常」であるか「不可抗力」か、さらには事業者の責任か、それとも行政側の責任かという判断が難しいケースである。その取り扱いいかんによっては、行政側に思わぬ負担となって跳ね返ってくることになるからである。PFI事業がとりあえずは安上がりだと判断されるのは予想数值の上での話であることは、十分留意する必要がある。火葬場に関して言えば、何よりも注意しておく必要があるのが火葬炉である。つまり、火葬場運営にとって最重要な施設は火葬炉であるが、この維持管理がもっともやっかいだからである。現状の里塚斎場でも運転開始から5年を過ぎるころから毎年2千万円から5千万円程度の修繕費がかかっている。このうち、どこからどこまでを通常の維持管理の対象とするか、その判断次第で行政の負担は大きくなる可能性が否定できないのである<sup>28)</sup>。

少なくとも、入谷氏や中山氏の指摘から、われわれは、わが国のPFIが景気対策を主要な動機として限られた財源の中で、従来と変わらぬ「公共事業量の確保」を達成するための手法として導入されてきたことがよく理解できるし、従来型の公共事業を代替する側面から、必然的に事業対象がハード面に偏る結果となっていくことも理解できる。後で見るように、現在わが国で実施に移されているPFI事業は、廃棄物処理施設、庁舎等の公共施設、教育文化施設、新エネルギー施設、観光施設といった分野である。したがって、これまでのところ、国による事業より、自治体事業が中心となって展開しているのが実状であるが、その中身は、箱物を中心とした従来型公共事業の延長で維持管理部分が追加され

たものであると言ってよい。自治体が主体となって建設から維持管理まで行なってきた施設が、もっぱら財政的理由によって自治体の手を離れ、民間事業者たるPFI事業者の施設となっていく事態が進行しているわけである。公共施設の建設から維持管理までの全過程、すなわちライフサイクル総体を通じて費用を節減するというPFI事業の性格上、公共施設の建て替えを伴わない既存施設の費用節減策には、本来PFIはなじまないものである。ここから、既存施設のコスト削減策としての「指定管理者制度」の導入が推進されることになる。もちろん、自治体行政の外部委託や民間化は従来から行なわれてきてはいたが、従来の外部委託は、その業務が自治体の公共責務から見て比較的遠いところ、必ずしも行政でなくともよいところから始まったものが多い。しかし、「指定管理者制度」は自治体の公共責務から見て、本来民間に任せるのが適当なのかどうか、慎重に見極める必要があるような分野にまでも切り込んできているのが特徴である。たとえば、「指定管理者制度」によって自治体管理の下にあったさまざまな公共サービス機関、とりわけ教育、文化、福祉に関わる児童館、公民館、図書館、博物館、美術館等が民間事業者による管理施設へと変貌を遂げることが政府サイドから期待されている。しかしながら、これらの施設は、もっとも市場経済から遠い分野に位置する施設であり、この間、関係者からさまざまな批判や疑問が提出されている<sup>29)</sup>。

## 2. 全国的な PFI の動向と北海道の PFI の特徴

### 全国的な PFI 動向

2006 年 1 月 16 日現在、PFI についての基本方針が策定されて以降、実施方針が策定・公表された事業は

国の事業	29 件
地方公共団体の事業	171 件
特殊法人その他の公共法人の事業	28 件
合計	227 件

となっている(2007 年 1 月 10 日現在、この数字は、国の事業 33 件、地方公共団体の事業 198 件、特殊法人その他の公共法人の事業 29 件、合計 260 件、となっている。したがって、この 1 年間で地方公共団体において 27 件増加したことを別とすれば、顕著な変化は見られない。したがって、他の事例の調査時点との比較のこともあるので、以下では、2006 年 1 月 16 日の数字をベースに叙述することとする<sup>30)</sup>。

国の PFI 推進委員会の事業区分によると、上記の案件は以下のように分類される。

教育と文化 (71)	：文教施設，文化施設
生活と福祉 (12)	：職業訓練施設，福祉施設
健康と環境 (54)	：医療施設，保健衛生施設， 廃棄物処理施設，水道施設， 斎場，浄化槽
産業 (11)	：農業振興施設，漁港，工業 振興施設
まちづくり (30)	：道路，公共交通，空港，河 川，公園，下水道施設，海 岸保全・港湾施設，公営住

宅，市街地再開発

あんしん (13)：警察施設，消防施設，防災  
施設，行刑施設

庁舎と宿舍 (24)：庁舎，宿舍

その他 (24)：複合施設，その他

これらの事業のうち、国によるものは庁舎や宿舍の建て替えに伴う整備事業がほとんどであり、わが国の PFI 事業は自治体による教育と文化、健康と環境、街づくりといった分野での取り組みという点にその特色が現れていると言えそうである<sup>31)</sup>。

しかしながら、わが国の PFI 事業の最大の特色は、PFI が従来型の箱物公共事業のメタモルフォーゼ(変型)として展開している点である。実際、大手総合建設会社(ゼネコン)は、昨今の財政難を理由とする公共事業縮小傾向の中で、比較的大規模な PFI プロジェクトに相次いで参入を果たしている。竹中工務店が京都市伏見区の庁舎整備でダイヤモンドリースなどと特定目的会社(SPC:この内容については、表1の注記を参照)を設立し、約61億円で落札したのをはじめ、これまで、PFI 事業として13件の落札数を確保しており、今後もこの分野を強化する考えである。また、大成建設は設備機械メーカーなど十数社と組み、現在都内にある航空保安大学校を大阪府泉佐野市に移築・新設する事業を落札し、累計落札件数は26件に達している。さらに、清水建設が主体となって設立したSPCは、東京都と病院の整備事業で正式契約を締結したが、その事業規模は2490億円の巨額に上る。内閣府 PFI 推進室によると、2006 年 8 月末までの PFI 事業数(累計)は245件に達しているが、これまでは自治体関連の施設や

学校が多かったが、今後は国公立の病院などの建て替えが増えていくとの見通しがある<sup>32)</sup>。

既に指摘したように、日本版 PFI の特徴は、あくまでも、従来型の箱物公共事業の焼き直しであったが、上記のわが国の PFI 事業の具体例がその点を示して余りある。

また、日本版 PFI の著しい特色として、用地の無償提供など、事業者にとって有利な条件が保障されている点がある。その他、土地収用や低利・無利子融資など事業をやる側からすれば至れり尽くせりといった感じである。こうしたことから、日本版 PFI は、かつての第三セクターの失敗から多くの教訓を引き出していると言われているが、その最大の教訓は、参加民間企業にとって事業自体がリスクの少ないものであること、仮に失敗したとしても、その被害が民間事業者側には及ばないという仕組みづくりに成功するかどうかという点にあった、と言っても過言ではない。結局、民間事業者のために縮小気味の公共事業を今まで以上においしい事業機会として整備するものとなっている、とさえ言える内容となっていることになる。さらに、日本版 PFI の特色の一つとして、PFI 事業者に対する資産提供、とりわけ都市部における土地提供に関わる条件がよく整備されている点をあげることができる。平成 17 年 8 月に改正施行された「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 推進法）」の行政財産の貸付けを規定している第 11 条第 2 項および第 3 項の充実化にその点がよく現れている。言うまでもなく、この条件は大都市部における PFI 事業にとって真っ先に解決しておかなければならない点であり、建

物の建て替え等を中心とした都市部の再開発事業の成否を左右する決定的条件とさえ言える。こうして、英国版 PFI では当然とされる事業者による土地所有が、日本では、地価の点から行政側から無償の形で事業者に提供されるケースがほとんどで、そのことによって都市部における PFI 事業が可能となっている側面がある。後に見る札幌市の第 2 斎場の土地も市から事業者に対して無償貸与されるものであるし、市川市立第七中学校の場合もともと市有地に立っていることは言うまでもない。

したがって、全国的な PFI 事業の動向を概略見る限り、入谷、中山両氏の指摘は妥当であろう。

#### 北海道における PFI 事業の特徴

北海道における PFI 事業は、次の 8 事業である。

- ①留辺薬町外 2 町一般廃棄物最終処分場整備および運営事業（留辺薬町、訓子府町、置戸町）
- ②（仮称）札幌市第 2 斎場整備運営事業
- ③道立噴火湾パノラマパークビジネスセンター等整備運営事業
- ④苫小牧法務総合合同庁舎整備等事業
- ⑤公務員宿舎幌北住宅整備事業
- ⑥北大環境資源バイオサイエンス研究棟改修整備等事業
- ⑦稚内市廃棄物最終処分場整備運営事業
- ⑧壮瞥町浄化槽整備事業

以上のように北海道における PFI は数的に多いとは言えない。ただ、留辺薬ほか 2 町の廃棄物処理場（全国初の土木主体の PFI）

や札幌市の第2 斎場のケースのように「意欲的」な導入事例となっているものが含まれている。

これらの PFI 事業を受注することになった SPC の代表企業と受注額について見てみると、①大成建設 (14 億円) ②東亜建設 (185 億円) ③清水建設 (30 億円) ④岩倉建設 (13 億円) ⑤清水建設 (51 億円) ⑥大成建設 (61 億円) ⑦大林組 (26 億円) ⑧高橋衛生工業 (3 億円) となっている<sup>33)</sup>。

以上のように、道内の PFI 事業は活発であるとは言えないが、壮瞥町の浄化槽整備事業を別とすれば、いずれもゼネコン (岩倉建設は地元の中心企業) が受注する形になっている。

見てきたように、これまで道内の PFI 事業は、官舎や火葬場の建て替え、あるいは廃棄物処分場の増設など、いずれにしても既存行政施設の建て替えや更新に関わる事業が主体であった。こうした事業とは若干異質な PFI 事業が江別市や岩見沢市の駅前再開発事業として動き出している<sup>34)</sup>。

江別市 駅前接地で福祉施設とコールセンターを核とする大型複合ビル  
岩倉建設など地元企業などが出資 総工費 26 億 5 千万円

岩見沢市 駅前に住居を併設したオフィスビルを建設  
松浦建設や高陽技研など 19 法人が参加

室蘭市 胆振支庁を主なテナントとする

オフィスビル

総事業費 36 億円

上記の 3 例については、今後の推移を注意して見ていきたいと考えているが、伝えられているように、積極的な民間側の提案が本旨であるとするならば、PFI 事業の新しいタイプであろう。もっとも、その場合でも、これまで見てきたような PFI の抱える本質的問題から自由であることはできないの言うまでもない。

### 3. 若干の事例研究

これまでに進められている PFI 事業が今後どのように推移することになるか、長期的事業の性格からして現時点で軽々に判断することは控えなければならないが、これまでの経過からいくつか注意すべき問題が浮かび上がってきている。PFI 事業が果たして従来型公共事業に比べて安上がりなのかどうか、という財政的観点から検討するとすれば、VFM として示されている数値の検討が必要であるし、事業の全プロセスに関わるライフサイクルコストの検討が欠かせないであろう。こうした点での検討については、別途検討の機会を持ちたいと考えている (この点については、これまで、さまざまな研究者によっていくつかの研究成果がでていたので、それらを参照していただきたい)<sup>35)</sup>。ここでは、わが国の PFI 事業の抱える問題点を考える上で、もっとも基本的な問題である、と筆者が考えている PFI 事業の公共性問題、すなわち、自治体や国などの公共責務から見た PFI の位置づけという側面から若干の具体例に即して検討



を加えてみたい。

以下、市川市の市立第七中学校に関わる PFI 事業と札幌市の第 2 斎場 PFI 事業について考察しておこう。

### 市川市立第七中学校校舎建設等 PFI 事業について

市川市における中学校校舎建設に関わる PFI 事業について、その背景等を含め以下検討してみよう<sup>36)</sup>。

市川市行徳地域は、浦安市と江戸川を隔てた東京に隣接するという地理的条件により宅地化が早くから進み、昭和 30 年代後半以降の高度成長期に加え、営団地下鉄東西線が昭和 44 年に開通したことで、都心まで 25 分と利便性がさらに高まり、ファミリー層の流入が市内でも多い地域となった。また、平成 2 年以降は少子高齢化が進む中で、同地域は市内でも待機児童が多いとともに、高齢者施設の整備も求められている地域でもあった。

こうした地域にあって、第七中学校は、昭和 38 年に建設され、老朽化が進んでいた。阪神大震災等もあり、平成 7 年に教育委員会において校舎 A 棟の改築が検討されたが、調理環境の向上も考え、併せて給食室も建て替える方針となった。また、新校舎の余裕容積を有効に活用して、行徳地域に不足し、同地域の市民から要望の高い大規模集会施設（公会堂）を一棟の建物に合築で整備し、また、待機児童も多い地域でもあるため、保育所も整備することになった。

ケアハウスやデイサービスセンターは、市川市老人福祉計画で同地域に重点的に配備が求められているものの、地価が高く民間の自主参入が期待しにくいいため公共用地を活用し

た施設整備が求められていた。

以上のような背景の下で、市川市は、第七中学校を単に建て替えるのではなく、人口密集地域にまとまった公共用地を確保し、少子高齢化、核家族化が進む地域で多世代が生活・交流する拠点として同中学校を位置づけ、このコンセプトの実現を PFI 事業として民間事業者の創意工夫に求めたものと言える。同事業は、事業全体を二つに分け、それぞれに PFI 方式を活用して施設整備、維持管理、運営することとした。二つの事業は次のように区分けされている。

①市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂ならびに保育所整備 PFI 事業

②市川市ケアハウス整備等 PFI 事業

二つの事業を担う事業者と市川市の役割分担は次の表 1 のように示されている。

また、二つの事業が施設の中にどのように組み込まれているかを示すのが次の図 2 である。

二つの PFI 事業の選定審査の結果、大成建設が代表するコンソーシアムが優先交渉権を獲得した（他のグループは大和工商リース、三菱商事をそれぞれ代表とするコンソーシアム）。そして、平成 15 年 3 月に契約締結となった。

#### 契約金額

七中校舎・給食室・公会堂整備並びに保育所整備事業

約 47 億 4 千万円（施設等の取得 39 億 2 千万円、維持管理 8 億 2 千万円）

ケア事業

約 9 億 6 千万円

以上のように、中学校校舎の建て替えを出発点にしながら、複合型の施設となることに

表 1 市と事業者との役割分担

PFI事業名	市川市立第七中学校校舎・給食室・公会堂整備等並びに保育所整備PFI事業			市川市ケアハウス整備等PFI事業	
対象施設	中学校校舎	給食室	公会堂	保育所	ケアハウス並びにデイサービスセンター
設計・建設	特定事業契約に基づきSPC（民間事業者）が一体として行う ※保育所運営事業者は、コンソーシアム*の一員となって施設整備に当たってノウハウを提供する				
建設資金調達	SPC*（民間事業者）			社会福祉法人長寿の里（民間事業者）	
所有	市川市			市川市	
施設整備費	分割（補助対象事業費は一括）		一括	一括	
運営	市川市		PFI事業の対象外運営は保育所運営事業者が独自に行う	社会福祉法人長寿の里（民間事業者）	
施設（建物）の貸借	なし		保育所運営事業者は、市と施設の使用貸借契約を締結する	社会福祉法人長寿の里（民間事業者）は、市と賃貸借契約を締結し、市に対して賃料を支払う	
維持管理	特定事業契約に基づきSPC*（民間事業者）が実施する		保育所運営事業者、社会福祉法人長寿の里（民間事業者）は、其々維持管理事業者に委託する		
事業契約	特定事業契約（施設整備・維持管理）		なし	特定事業契約（施設整備）	

〈出所〉「市川市立第七中学校校舎建設等 PFI 事業の概要」市川市企画部企画政策課，平成 16 年 4 月 1 日所収。  
ただし，注記は筆者が付記（建設政策研究所編，前掲書，参照）

- ※ PFI 事業のために結成される企業集団。出資，建設，管理，運営など多岐にわたる事業のため，銀行，総合商社，ゼネコン，その他の企業で結成し，各企業は分野ごとに SPC と契約し事業参加する形式をとる。
- ※ SPC (Special Purpose Company) 特定目的会社＝コンソーシアムを構成する企業集団が公共施設等の管理者と PFI 事業契約を締結するために設立する民間事業者。実際には，ペーパーカンパニー的存在。

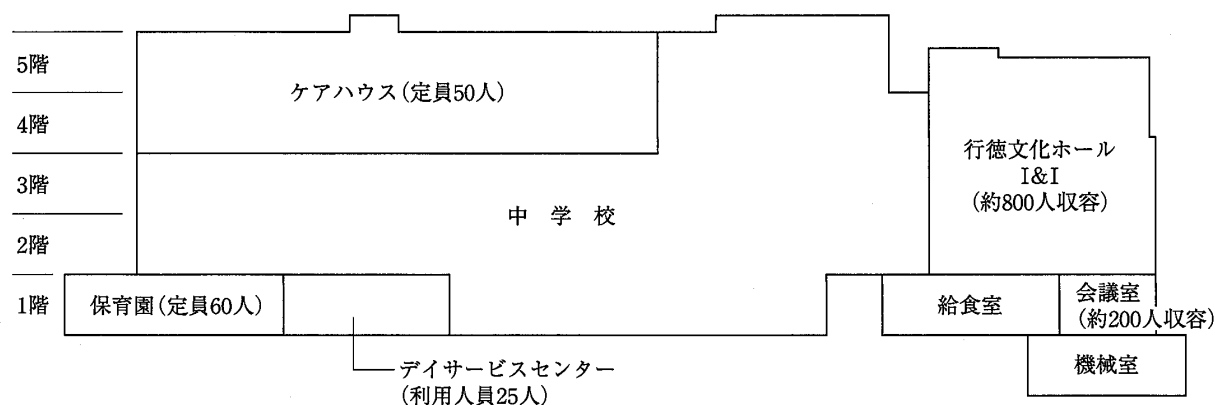


図 2 施設全体図

〈出所〉「市川七中行徳ふれあい施設」市川市発行パンフレット（平成 16 年 9 月）より作成。

よって、きわめて大規模な建物工事となり、その設計、施工、監理に大手ゼネコンである大成建設が登場する舞台づくりとなったとの印象がぬぐえない。この点は、全国の他のPFI事業でも指摘できる。もともと小規模な公共工事で済むものがPFIによって工事規模が膨らむことになっていないか、点検が必要であろう。中学校の維持管理が事業者、中学校運営が学校（行政）によって行なわれることが、教育の場としての中学校の機能を有効に引き出せるのか、そもそも、中学校という教育施設の建設に教育関係者の意向や考えが反映される仕組みであったのか（保育所については企画設計段階で保育所運営事業者の参加があったとされている）、ケアハウスとデイサービスセンターが分離してよいのか（保育所のように、この施設設計について専門的な立場からの情報が事前に得られたのか）、等々疑問が尽きない。

また、PFI事業が、当該事業者による公共サービス提供がなされ、自治体がこれを購入するという点に新味があるとすれば、市川七中の場合、社会福祉法人が行なうケアハウスおよびデイケアサービスセンター運営部分がこれに該当するが、実際には、福祉法人が利用者から直接利用料金として徴収することになっている。本体の中学校部分については、運営が行政それ自体であるので、購入ということにはならない。結局、七中の事業全体を見たとき、市川市が建設した複合施設全体の維持管理をPFI事業者へ委託し、同時にケア施設や保育所施設を民間事業者へ賃貸するという形になっているだけであることが分かる。したがって、この事業は、中学校、給食施設、公会堂、保育所、ケア施設という、

用途がさまざまな施設群を大型の一個の建物の中にいかに合理的に凝縮しプランニングするかという点が要点であり、そこに大成建設というゼネコンがコミットできる背景があったと言えよう。

このように、市川市立第七中学校の校舎建設に関わるPFI事業は非常に複雑な内容となったが、その基本的なスキームと組織関係を表したものが図3と図4である。

学校施設についてのPFI事業については調布市の調和小学校がよく知られている。同校は、調布市立の二つの小学校、野川小学校と大町小学校を統廃合した結果生まれた小学校であるが、その際プール施設などについては事業者による民間開放施設とするなど、PFIならではの学校経営が行なわれることになる。問題は、こうした開放が学校教育と矛盾しないのか、また、一般にPFI事業によって整備される教育施設は規模が大きくなり、施設的にも充実することが多い。その場合、通常の学校施設との間で格差が生じないのかどうか、検討すべき問題がなお多いように思われる。市川市や調布市の例は先進的なものではあるが、今後、全国の市町村においても、少子化が進み、学校の統廃合が現実のものとなる可能性が高いことが予想されるから、二つの例は十分検討吟味される必要がある。経済合理性を優先させる考えからすれば統廃合が最良の解決法となるのであろうが、教育の本質、それも教育を受ける生徒の側から考えれば、統廃合が通学や生活などの面で重大なマイナス面を持っていることは明らかである。学校の統廃合問題は、行政の民間化という大きな流れの中で、教育全体がこの流れに引きずられていく限り、どこの市町村で

も直面する問題である。しかも、地方都市や農村地帯に限らず、大都市部においても起こり得る問題であることに留意が必要である<sup>37)</sup>。

### 札幌市第 2 斎場整備運営事業

次に札幌市における第 2 斎場整備に関わる PFI 事業について、検討してみよう<sup>38)</sup>。

ここで取り上げる第 2 斎場が供用開始された平成 18 年 4 月以前、札幌市では里塚と手稲で火葬業務を行っていた（手稲斎場はきわめて規模が小さく、ひとつの炉で年間 67 件の火葬件数（平成 9 年度）を扱うにすぎない。したがって、以下、手稲火葬場での取り扱い数は里塚斎場とのトータル数に含めて表記することとする）。昭和 59 年度 7,000 体あまりであった火葬体数は平成 16 年度には 1 万 3 千を超え、市の予測では、平成 37 年には 2 万 4 千近くとなり、里塚斎場だけでは対応が難

しいと判断されている。ここから、第 2 斎場の必要性が言われるようになった。こうした数字の根拠となっているのがこれまでの火葬体数の推移と将来火葬需要予測である（表 2 および表 3 参照）。

里塚斎場は 30 炉を有し、一日平均 45.6 体（平成 17 年）を処理（1 日最多 73 体）しているが、第 2 斎場（29 炉）が完成しても、上記数値を円滑に処理するためには二つの斎場を並行運営する必要があると予測される。結果として、第 2 斎場は最低限里塚斎場規模を持つ施設として建設されなければならないこととなった。ここに、財政上の必要から第 2 斎場を PFI 事業として提案する市の動機がある。同事業は火葬場という特殊な市民サービスを提供する施設であることから、設備上（特に炉）あるいは運営上（葬儀に関連する）考慮しなければならない点が多い。したがって、入札にあたっては、たとえば炉メーカー

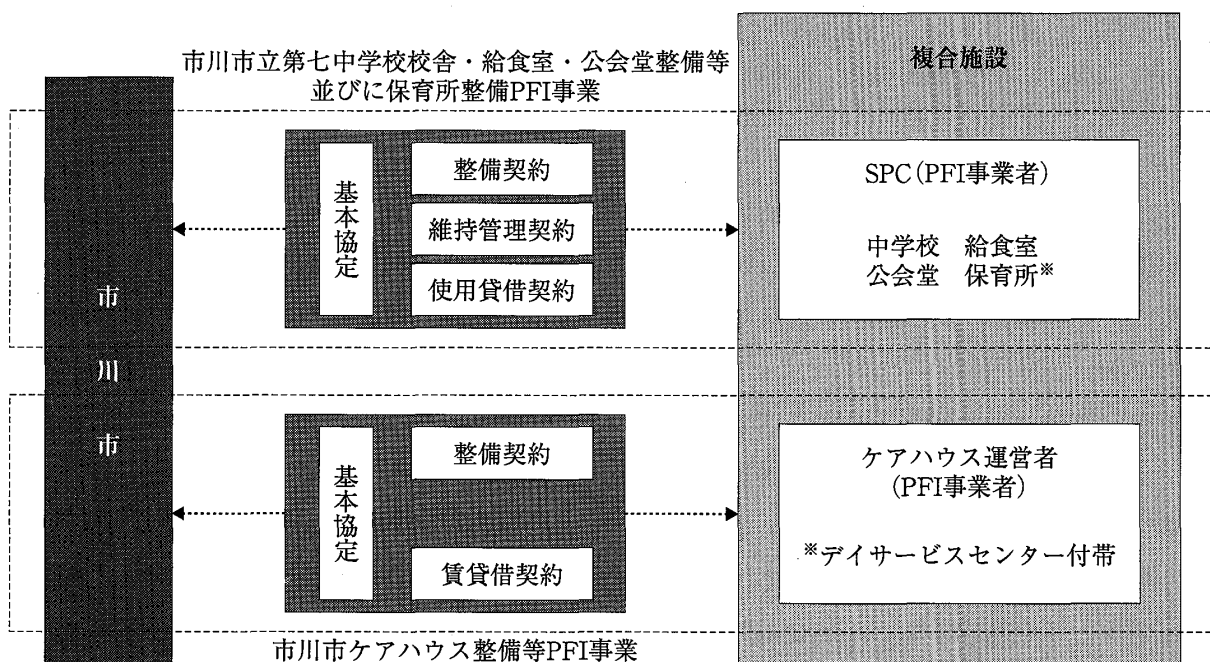
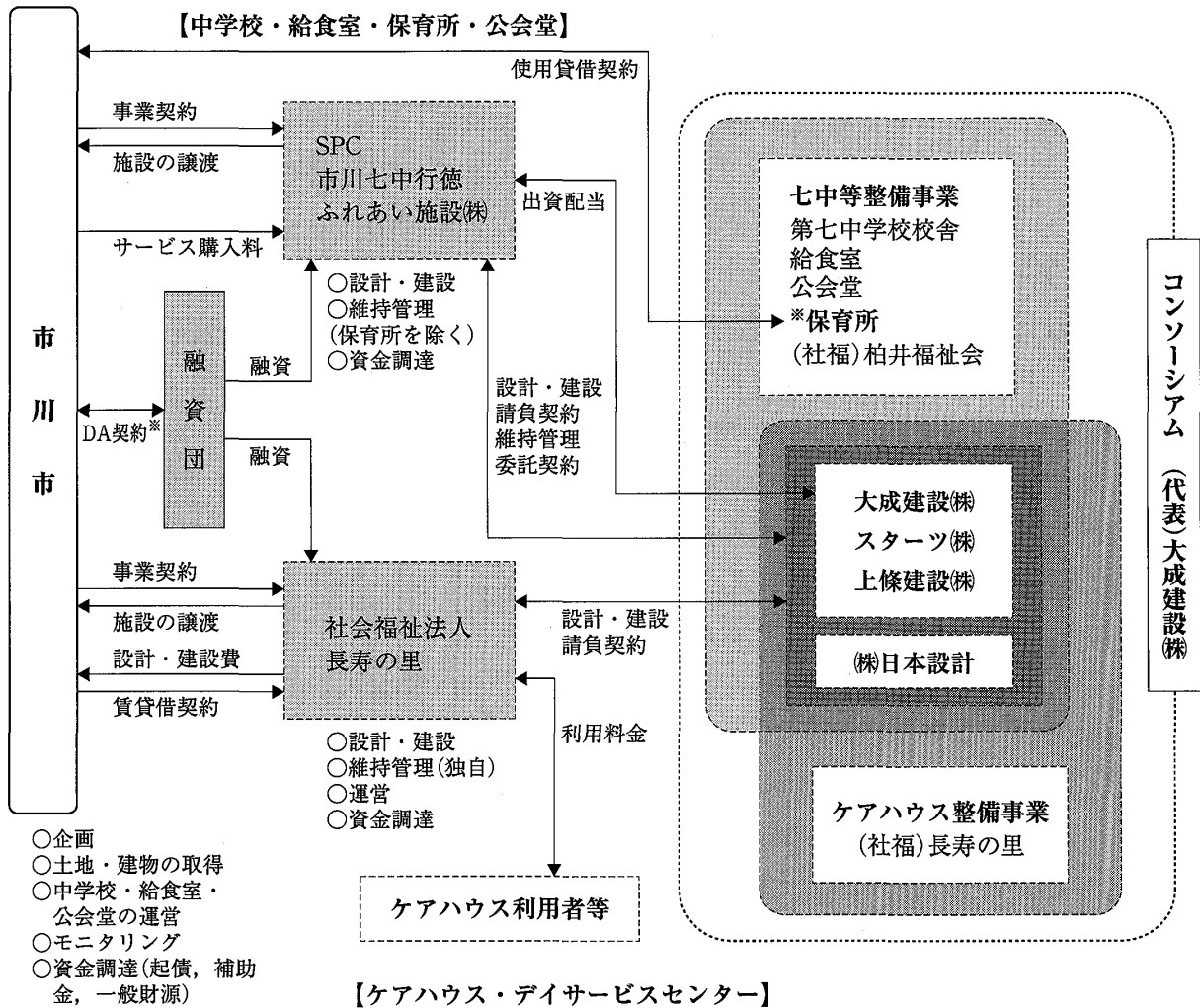


図 3 市川市立第七中学校校舎建設等事業のスキーム

〈出所〉「市川市立第七中学校校舎建設等 PFI 事業の概要」市川市企画部企画政策課，平成 16 年 4 月 1 日，所収。



【ケアハウス・デイサービスセンター】

図4 七中PFI事業の組織関係図

〈出所〉 図3に同じ。ただし、注記は筆者が付記（建設政策研究所編，前掲書，参照）。

※ DA (Direct Agreement) 契約：管理者等がPFI契約とは別に、直接金融機関と結ぶ契約。PFI事業が継続困難になったときの保証とされているが、金融機関が債権保全の必要から結ぶものである。

についてコンソーシアムに必ず含めるかどうか慎重に検討された経緯がある。第2斎場事業に入札参加したグループは表4のとおりである。

審査の結果、東亜建設工業(株)を代表とするコンソーシアム（後に見る事業者選定委員会の講評においてEグループとなっているもの）が落札した。炉メーカーとしては(株)炉研が同グループの構成メンバーとなった。第2斎場は平成18年4月より供用開始予定であるが、炉メーカーは炉研（倒産）から富士建

設工業(株)に変更となった。また、斎場内でさまざまなサービスを提供する業者は里塚とは大きく変わる事となった。この中で、注目されるのが里塚斎場で喫茶・売店業務と待合棟清掃を行ってきた(株)札幌市母子寡婦福祉連合会に代わって同サービスを札幌グランドホテルサービス(株)が担当することになった点である。この点を市民サービスの向上と見るか、福祉サービスの後退と見るか、見る角度によっては別様になる。また、里塚では火葬や炉前ホール・拾骨業務は市職員が担当し

表 2 将来火葬需要予測

区 分		年 度					
		平成7 (実績)	平成17	平成27	平成37	平成47	平成57
死 亡 者		9,278	12,899	17,646	22,263	25,826	26,900
火 葬 件 数	総 数	10,085 <1>	13,866 <1.37>	18,969 <1.88>	23,933 <2.37>	27,763 <2.75>	28,918 <2.87>
	1日平均	33.2	45.6	62.4	78.7	91.3	95.1
	1日最多*	59	73.0	99.8	126.0	146.1	152.2

(注1) < > 内は、平成7年度を1とした場合の各年度の比を表す。

(注2) \*1日最多火葬件数は、札幌市における友引日の翌日の平均火葬件数が年間の1日平均火葬件数の1.6倍であるため、1日平均火葬件数の推計値に1.6を乗じて求めた。

<資料> (社)日本環境斎苑協会調べ

<出所> 「札幌市斎場整備検討委員会報告」札幌市斎場整備検討委員会、平成11年4月所収。

表 3 火葬件数と火葬炉稼働回数

年 度	火 葬 件 数			火葬炉稼働回数			現在 炉数
	友引日翌日	その他	総 数	友引日翌日	その他	総 数	
9	3,083	7,679	10,762	1.66	1.02	1.14	31
10	3,182	8,182	11,364	1.71	1.08	1.21	31
11	3,242	8,336	11,578	1.74	1.10	1.23	31
12	3,312	8,517	11,829	1.78	1.13	1.26	31
13	3,384	8,701	12,085	1.82	1.15	1.28	31
14	3,508	9,020	12,528	1.89	1.19	1.33	31
15	3,629	9,333	12,962	1.95	1.23	1.38	31
16	3,757	9,661	13,418	2.02	1.28	1.42	31
17	3,882	9,984	13,866	2.09	1.32	1.47	31

(注1) 平成9年度は実績である。

<資料> (社)日本環境斎苑協会調べ

<出所> 表2に同じ。

ている。平成16年度までは、業者間競争の結果として葬祭業者がこれを行っていたものを、17年4月よりは規定通り市の職員である里塚斎場職員がこれを行なうようになったものである。この措置には、会葬者からの「心遣い」をさけるという意味あいがある。

いずれにしても、斎場業務は死者を弔う社会的慣習に沿って、しかも厳密な法的ルールにしたがって遂行されなければならない、非

常に特殊な公共サービスであることを十分踏まえなければならないということであろう。

以上、第2斎場PFI事業について札幌市が示した要求水準書と里塚斎場における現状等を参考にしながら、特に火葬業務に特徴的な部分を取り上げ、若干のコメントを加えてみた。ここから、直ちに、火葬場は自治体の公共施設の中でも、とりわけ異質なサービス内容を含むものであることが了解される。

表4 入札参加グループ

Aグループ	【代表企業】 北電興業(株)
	【構成員】 (株)北海道岡設計, (株)石本建築事務所, 大成建設(株), 伊藤組土建(株), (株)宮本工業所
Bグループ	【代表企業】 大木建設(株)
	【構成員】 岩倉建設(株), 檜崎産業(株), 太陽築炉工業(株), 大木リフォーム(株)
Cグループ	【代表企業】 西松建設(株)
	【構成員】 (株)日本設計, (株)創建社, (株)地崎工業, 北ガス建設(株), 池田煖房工業(株), 富士建設工業(株), (株)ベルックス, 札幌自動車(株)
Dグループ	【代表企業】 ダイヤモンドリース(株)
	【構成員】 (株)久米設計, 鹿島建設(株), 丸彦渡辺建設(株), 日本管財(株), (株)東洋実業
	【協力企業】 (株)炉研
Eグループ	【代表企業】 東亜建設工業(株)
	【構成員】 (株)山下設計, 岩田建設(株), (株)炉研, 北菱産業(株), 札幌グランドホテルサービス(株), (株)北海道ジェイ・アール商事, 芙蓉総合リース(株)

〈出所〉「札幌市第2 斎場整備運営事業提案審査講評」札幌市第2 斎場整備運営事業選定委員会, 平成14年11月, 所収。

以上のような指摘を含め, 第2 斎場については, その公共サービスの性格上当然考えなければならない問題点が多々あると思われるが, もっとも基本的な問題として, 市民の「火葬サービス」の公共性をどのように考えるかという点がある。

「少子高齢化」時代と言われる時代に入り, 当然の結果として亡くなる人が増えてきている。日本の総人口が初めて減少に転じた2005年, 全国で108万人が亡くなった。2038年, 国立社会保障・人口問題研究所の推計によると, 死亡数は170万人に膨れあがる, という。国内で稼働している火葬場の数は約1600ヶ所。この9割以上は1897年の伝染病予防法制定を機に全国で整備が進んだ公設火葬場である。高度成長期には, こうした施設の近代化, 大型化が進み, 利用者も年々増加し, 99.7%という「火葬率」世界一となった。だが, 近年は地方財政の悪化で「老朽化した火葬炉の改修すら満足にできないところが多い, と指摘されている(日本環境葬苑協会理事長島崎

昭氏の話)。そのため, 今後増大が予想される死亡数, とりわけ大都市部における増加に対し施設が追いつかない実状があるという。民間業者が多い墓地経営とは対照的に, 火葬場には民間参入がほとんどない。「火葬はもうからない」(全日本墓園協会, 横田睦主任研究員)からだ, という。日本環境葬苑協会の調査によると, 火葬手数料の設定は「1万円以下」が全体の6割を占め, 「無料」も2割ある。燃料費など火葬にかかるコスト(建設費などを除く)は平均すると1件あたり4万4千円。差額は税金でまかなわれることが多い。名古屋市の場合, 火葬費用が3万5千円で, 市民の使用料は5千円(大人)。差額の3万円は一般会計から支出されている。自治体が火葬を「福祉行政」の一環とし, 政策的に低い料金で提供しつづける限り, 民間企業が新規参入するメリットは少ない<sup>39)</sup>。

全国的には, 火葬料は安価あるいは無料であるのが一般的であることは上述のとおりであるが, 札幌市の火葬料も札幌市以外の住民

は有料であるが、市民は無料であり、そこに福祉政策としての配慮が働いていることは明瞭であり、里塚斎場において場内サービスの担い手として(社)母子寡婦福祉連合会を位置づけているのも理解できる。いずれにしても、火葬サービスは通常の市場原理ではサービス供給がなされにくく、また、人の一生の最終局面に重大な区切りをつける社会慣行を内包しているが故に軽々に取り扱われてはならない公共サービスであることは否定できない。それ故全国の圧倒的多数の自治体は火葬サービスを自治体の固有業務として行政の責任において実施してきているのである。こうした公共性ある斎場事業を民間事業者任せにはそれ相応の理由づけが必要である。札幌市第2斎場を公共性ある業務と位置づけながら、なおこれを営利性を求める民間事業者任せると判断する根拠を選定委員会はどこに求めているのであろうか、以下、PFI事業の主体としての民間事業者の選定に当たった「札幌市第2斎場整備運営事業者選定委員会」の審査講評を簡単に見ておきたい<sup>40)</sup>。

第2斎場事業について五つのグループが申請を行なったが、いずれのグループも入札予定価格を下回っていたので、「入札価格審査」を通った。また、あらかじめ定められた、建築・設備や火葬炉の施設計画、維持管理計画、運営計画および資金収支計画についての落札者決定規準に示した必須項目を達成しているかを確認した結果、全グループがこの要件を満たしているとされた(表5)。

最後に、審査の客観性をより確保するという観点から、落札者決定規準に示された評価項目に基づいて評価点をさらに細分化した形

で評価を点数化した。その総括表が表6である。

施設計画(建築・設備)のなかで、火葬場に特有の問題として考えるべき点に即して見ると、審査委員会は、「遺族の悲しみを和らげる空間、最後の別れを行なう厳粛な空間に相応しい施設計画となっているか」という点に留意して評価を行なったとしている。その結果、「会葬者に温かみを感じさせる外観や木材等を使用した柔らかい内部空間を積極的に提案しているBグループ、心象風景への誘いをテーマにストーリー性のある空間を提案しているDグループ、扇形プランの特性を生かし会葬者にゆとりある空間を提案しているEグループに対し評価をした」としている。

「温かみを感じさせる空間」「ストーリー性のある空間」「ゆとりのある空間」などと言っても、これらの評価はかなりの程度主観的なものであって、曖昧なものであろう。これを数値化するのは最初から無理がかかっている。審査委員会のメンバー構成によっても大きく差が出てくる可能性が高い。

同じく、施設計画(火葬炉)のなかでは、火葬機能の高さ、ダイオキシン類の排出抑制対策および火葬炉制御システムの有効性を柱に評価したとされる。ここでは、火葬機能と制御システムについて見ておこう。

火葬機能の高さを決める重要な要因は、再燃焼炉にある。一般に火葬開始直後から10~15分間くらいは、炉内温度が低く、燃焼ガスの過剰発生により、不完全燃焼となりやすく悪臭や煙の発生が多い。再燃焼室はこれらの不完全燃焼ガスをセ氏800度以上で燃焼させ加水分解して、無機化ガスとして排出させるための設備である。不完全燃焼ガスの再



表5 必須項目の確認結果

		内 容	要求水準	A	B	C	D	E	
施設計画（建築・設備）	施設規模・概要	延床面積	11,200～11,800m <sup>2</sup>	11,679.88m <sup>2</sup>	11,757.85m <sup>2</sup>	11,790m <sup>2</sup>	11,220m <sup>2</sup>	11,798m <sup>2</sup>	
		火葬炉	標準炉	27基(前室・再燃焼室付き)	27基	27基	27基	—	—
			大型炉	2基(前室・再燃焼室付き)	2基	2基	2基	29基	29基
			焼却炉	1基(再燃焼室付き)	1基	1基	1基	1基	1基
		告別室	面積	90～110m <sup>2</sup>	102.6m <sup>2</sup>	100m <sup>2</sup>	95m <sup>2</sup>	100m <sup>2</sup>	102.55m <sup>2</sup>
			室数	2室	2室	2室	2室	2室	2室
		拾骨室	面積	40.5～49.5m <sup>2</sup>	45.9m <sup>2</sup>	45m <sup>2</sup>	43.7m <sup>2</sup>	45m <sup>2</sup>	46.17m <sup>2</sup>
			室数	14室	14室	14室	14室	14室	14室
		特別控室	面積	43.2～52.8m <sup>2</sup>	49.98m <sup>2</sup>	46.5m <sup>2</sup>	52m <sup>2</sup>	51.5m <sup>2</sup>	47.50m <sup>2</sup>
			室数	31室	31室	31室	31室	31室+予備室	31室
	駐車台数	バス	52台	52台	52台	52台	54台	53台	
		乗用車	90台	90台	90台	91台	93台	96台	
		職員用	適数	32台	30台	32台	28台	24台	
		式場の有無		無	無	無	無	無	
	基本要件		敷地東側道路に接続している。		○	○	○	○	○
			造成レベルは接続道路に合わせる。		○	○	○	○	○
			自家発電設備・火葬炉設備の燃料が外部引き込み型燃料の場合、3日間設備が稼働できる燃料を備蓄している。		○(燃料一元化)	○(燃料一元化)	○(ガス併用)	○(燃料一元化)	○(燃料一元化)
	計画概要	緑地	緑地率	30%以上	38%	34.74%	36.20%	46%	32.30%
			緑化率	40%以上	44%	61.59%	41.90%	54%	40.10%
			雨水調整池の設置		建物下ビット内	北と南に分散	北西側に設置	北側に設置	北側に設置
床暖房の設置		正面入り口風除室		○	○	○	○	○	
		エントランスホール		○	○	○	○	○	
ロードヒーティング	全てのバス乗降スペース		○	○	○	○	○		
施設計画（火葬炉）	最大棺寸法	標準炉	2,000×600×500mm	2,280×1,055×750mm	2,300×800×700mm	2,565×880×740mm	—	—	
		大型炉	2,300×700×600mm	2,580×1,055×850mm	2,400×900×800mm	2,765×880×840mm	2,440×853×760mm	2,440×853×760mm	
		炉床方式が台車式		台車式	台車式	台車式	台車式	台車式	
		燃焼、冷却、排ガス状況等の監視・制御をコンピューター等で行い、主要データ及びトレンドを記録するシステムになっている。		○	○	○	○	○	
		バグフィルター基数 15基（2炉1系列）		15基	15基	15基	15基	15基	
維持管理計画	計画概要	提示された維持管理計画等が、明らかに対応不可能なものではない。		○	○	○	○	○	
運営計画	計画概要	提示された人員配置計画が、明らかに対応不可能なものではない。		○	○	○	○	○	
		要求水準で示した売店等の経営方針に抵触しない提案となっている。		○	○	○	○	○	
資金収支計画	前提条件の実現可能性	資金収支計画を作成する際の前提条件(設計・建設金額、維持管理運営費、借入条件等)が、施設計画書等と整合せず、異常である場合は失格とする。		○	○	○	○	○	
	サービス購入料の平準化度	サービス購入料は、最大年度と最小年度の幅を20%の範囲内で提案しているか。満たされていない場合は失格とする。		19.9%	8.7%	12.4%	15.6%	18.9%	
	計算間違いの有無	入札価格に大きく影響する重大な計算間違いの場合は失格とする。		○	○	○	○	○	
	関心表明書の添付なし	金融機関の関心表明書の添付がない場合で、合理的な説明がない場合には失格とする。		都銀1, 地銀2	ノンバンク2, 地銀1	地銀1	ノンバンク1	都銀1, 地銀3	
	指示事項の不遵守	入札価格に大きく影響するなどの重大な指示事項の不遵守の場合は失格とする。		○	○	○	○	○	

〈出所〉 表4に同じ。

表 6 総合評価審査結果一覧

項 目		配点	A	B	C	D	E	
必須項目	施設計画（建築・設備）に関する確認	－	○	○	○	○	○	
	施設計画（火葬炉）に関する確認	－	○	○	○	○	○	
	維持管理計画に関する確認	－	○	○	○	○	○	
	運営計画に関する確認	－	○	○	○	○	○	
	資金収支計画等に関する確認	－	○	○	○	○	○	
事業計画提案に関する評価	施設計画（建築・設備）	配置・外構計画	4.0	2.45	2.80	2.80	3.00	2.85
		施設計画（その1）	6.0	3.60	3.82	3.26	4.46	5.34
		施設計画（その2）	6.0	3.60	5.20	4.00	5.20	6.00
		構造・防災等計画	2.0	1.20	1.14	1.20	1.54	1.74
		環境計画	2.0	1.30	1.10	1.15	1.50	1.50
		小 計	20.0	12.15	14.06	12.41	15.70	17.43
	施設計画（火葬炉）	火葬機能の高さ	4.0	1.80	2.70	1.60	2.00	2.00
		ダイオキシン類の排出抑制対策	2.0	1.22	0.80	0.80	0.94	0.94
		火葬炉制御システムの有効性	2.0	0.96	1.36	1.04	0.88	0.88
		その他環境保全計画	2.0	0.80	0.94	1.19	0.80	0.80
		小 計	10.0	4.78	5.80	4.63	4.62	4.62
	維持管理計画	維持管理計画（建築・設備）	3.0	1.20	2.40	1.80	1.80	2.40
		維持管理計画（火葬炉）	2.0	1.60	1.20	1.20	1.60	1.60
		小 計	5.0	2.80	3.60	3.00	3.40	4.00
	運営計画	運営計画の妥当性	3.0	2.00	2.20	2.60	2.20	2.20
		サービス向上等	4.0	2.20	3.00	2.40	2.60	2.80
		災害時の対応	3.0	2.20	1.90	2.00	2.00	2.00
		マネジメント	5.0	3.40	3.20	3.60	3.60	3.00
		小 計	15.0	9.80	10.30	10.60	10.40	10.00
	資金収支計画等	安定的な資金調達に関する提案	2.0	1.20	1.20	1.20	0.80	1.20
		事業収支計画に関する提案	4.0	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40
		事業安定化方策に関する提案	4.0	2.60	2.20	2.40	2.00	2.40
		小 計	10.0	6.20	5.80	6.00	5.20	6.00
	合 計		60.0	35.73	39.56	36.64	39.32	42.05
	得点（小数点第2位を四捨五入）		60.0	35.7	39.6	36.6	39.3	42.1
	入札価格に関する得点		40.0	36.7	39.0	40.0	35.8	38.3
	得点合計		100.0	72.4	78.6	76.6	75.1	80.4
順 位			5	2	3	4	1	
予定価格		23,444,205千円						
入札価格（単純合計額）		19,569,596	18,376,909	17,988,425	20,088,235	18,548,522		
総合評価に用いた価格（現在価値）		15,592,914	14,702,953	14,318,933	16,011,649	14,962,314		

〈出所〉 表 4, 5 に同じ。

燃焼効果を期待するには、炉内温度とともにガスの炉内滞留時間が主要な因子となる<sup>41)</sup>。これらの点から見て、再燃焼炉の滞留時間に

ついては、各グループとも1秒以上の滞留時間を確保している。2秒以上を確保したBグループを極めて高く評価し、1.5秒以上を確

保したDおよびEグループをやや高く評価した。また、バーナーの設置位置および炉構造等から、攪拌・混合性およびセ氏 850 度保持領域の確保について検討し、総合的見地から Bグループを高く評価し、A、D、Eグループをやや高く評価した。最後に、酸素濃度の具体的制御方法では、自動燃焼プログラムとの組み合わせで制御する Bグループをやや高く評価した。

火葬炉制御システムの有効性については、自動燃焼装置で総合的に制御する Bグループを極めて高く評価し、……故障時および非常時の排気能力に余裕のある Bグループおよび天然ガスと灯油による燃料の 2 重化を提案した Cグループに一定の評価をした。

以上、火葬場の役割という点から考えて、最も重視しなければならない項目について、審査委員会がどのような評価を与えているかを概略整理してみた。この部分だけ見ると、Bグループの提案が群を抜いて優れていることが一目瞭然である。しかしながら、審査委員会が優秀提案として選定したのは E提案であった。火葬炉についての評価だけ見ると E提案は D提案と並んで最も評価が低いものであったにもかかわらずである。総合評価では、確かに E提案は一位であった。だからこそ選定されたのであるが、一位になった要因は、施設計画（建築・設備）における評価の高さによってである。入札価格では、必ずしも上位になっていなくとも、提案の中身によって選定され得るといふ総合評価方式の利点だが、この場合、建築・設備の分野で現れ、火葬炉の分野では現れなかったことになる。既に、指摘したように、Eグループの火葬炉企業は(株)炉研であったが、事業開始前に倒産したた

め、Cグループの富士建設工業(株)に変更となった。同社提案の火葬炉システムの評価も(株)炉研同様に高くない。事業者選定に当たって、総合評価方式を採用することは、単純に価格だけの要素によって事業の良し悪しを判断せず、品質や性能をも判断材料とするという意味で、一定の前進面を持ってはいる。しかし、逆に客観的な評価基準を定めることが困難であるが故に、選定そのものが恣意的になる恐れが大きい。選定する側での主観的判断が評価基準によってバイアスがかかる危険性が大なのである。この点については、さらに、「総合評価一般競争入札は、価格評価以外に性能評価を総合的に勘案して事業者を選定する方式であるため、技術力や企画力を有する大手企業に有利である。実際に、PFI 事業で民間事業者を選定された企業は、ほとんど大手企業である」<sup>42)</sup>との指摘さえ行なわれているのである。また、札幌市第 2 斎場については、結局、施設建設が東亜建設工業(株)、火葬炉整備が富士建設工業(株)となったことになるが、このコンビは現行の里塚斎場と同じである。ここから、近い将来、里塚斎場が「指定管理者制度」に基づいて、第 2 斎場と同じ事業者へ委託される可能性が極めて大きくなったと言ってよいであろう。

## むすびにかえて——今後の展望

以上、北海道における PFI の実態と問題点について、全国的な動向も含めて若干の検討を加えてきた。

既に指摘してきたように、現在までのところ、日本の PFI 事業は都市部の自治体を中心とした公共施設の建設または建て替えに伴う

事業として展開していると、ひとまずは言えそうである。そのなかで、国による事業は国立大学の校舎等の建設を別とすると、議員宿舎や公務員宿舎の建設に集中している感があり、その広がりには十分ではない。他方、自治体によるそれは都市部を中心にさまざまな施設に及んでいる様子が見えてくる。こうした中で、北海道における PFI 事業は、全体で 8 例、それも最終処分場の建設(2 例)、浄化槽建設、公務員宿舎、合同庁舎、自然公園、大学施設、斎場といった分野である。このうち、札幌市の第 2 斎場建設は群を抜いて規模が大きく、また斎場という特異な施設を対象としている事業であり、全国的にも注目された。筆者が斎場の PFI を取り上げたのは、もっとも営利性に乏しく、また市民生活にとっては、人生の最後を締めくくる場であるところの火葬場という「公共空間」を民間事業者に任せるのをよしとする札幌市の判断の是非を検討するためであった。

また、市川市立第七中学校の PFI 事業を取り上げたのは、北海道ではまだ例がないが、今後老朽化した校舎の建て替えが道内でも急速に進むことが考えられ、その際、PFI 形式が積極的に採用される可能性が少なくないと予想されるからである<sup>43)</sup>。

学校は、単に校舎という建物と施設によって完結することはあり得ず、そこに学ぶ生徒と教える先生、そしてそれらを支える職員と地域社会の壮大なハーモニーを生み出すことに本質的な役割があるのである。地域の歴史と文化を学校という場を通じてすべての世代が共同しながら守り、発展させていかなければならない。市川市立第七中学校の PFI 事業にこのような意味での学校の役割認識が存在

したであろうか、残念ながら、筆者には感じられなかった。

PFI 事業がわが国で法的位置づけがなされてから、まだ 10 年にも満たない状況で、その成果なり意味づけを総合的に行なうことは時期尚早であろう。ただ、PFI 事業が、70 年代あるいは 80 年代以降のわが国の経済政策体系の中で一定の役割を果たしてきた第三セクターとの連関で捉えられるとするならば、第三セクターをも含めた評価を与えることはあながち無意味ではない。もっとも、その場合でも、第三セクターと PFI 事業との区別と関連を正確に行なった上で、という限定は必要であろう。安易な取り扱いをすれば、第三セクターも PFI も基本的には同じ手法であり、あえて区別する必要はないという議論もあり得る。とりわけ、自治体など公共側の財政的支出を重要な要素とするジョイントベンチャー型 PFI の場合、公共側の関与度合いが高い分だけ、かつての悪しき第三セクターとの類似性こそが強調されることになる。しかし、民間と公共の共同出資・共同経営をその本質とする日本型第三セクターの場合、公共側も出資参加した株式会社を自治体など行政の外郭団体として設立するところに本質的な意味があるのであって、PFI 事業のように、行政の外側に設立された民間会社に補助金等の財政支出を投入するのは意味合いが異なる。その場合、補助金を支出することの是非という意味での公的責任はもちろん追及されるが、民間組織たる PFI 引き受け会社が自ら調達した資金と人的および物的資源を駆使して、いかなる経営を展開するか、それ自体を公共側が左右することは期待されていないし、そもそも民間会社はそのような介入を排

除したところで最も効率よく運営できる組織である、と考えられているからこそ、PFIが求められると言える。

PFI事業によって供給される公共サービスが住民にとって満足のいくものであれば、そのサービスがどのようなプロセスを経て生産供給されるかは問題としない、というのがPFI事業を推進する人々の主張である。性能発注とは、端的にはそういう意味である。もちろん、行政側はその希望する施設の大枠や要求水準について提示はする。しかし、サービス供給の以前に遡って、その品質をチェックしたり規制を加えたりしない、という含意がそこにはあり、総じて規制緩和政策における事後規制論と同じ考え方であると言える<sup>44)</sup>。そこには、民間事業者たるPFI事業者に対する手放しの信頼が存在している。民間企業は競争市場において消費者の厳しい目に晒されており、その信頼に応えられないならば「雪印乳業」のようになるのだから、下手なことはできないということであろうか。さまざまな事故や事件が起きるたびに、「企業倫理」ということが強調されてきたが、倫理観の欠如した企業が次々と登場するのは何故だろうか。「不二家」「パロマ」「いすゞ」など、この間の製品事故のニュースを見るたびに「企業倫理」の強化という掛け声の空虚さを実感せざるを得ない。官僚の不正や役所の非効率を追及する文献と民間企業の高効率を絶賛する文献が多いのは市場原理主義的風潮が強い現在にあっては避けられないところであるが、だからといって民間企業であればフリーパスという考えは支持しがたい。PFI事業も、それがよりよい成果をもたらすとしたら、民間事業だからでなく、公共的規制が有

効に働いているからこそ、だと言えなければほとんど存在意味はない、と筆者は考えている。

このように見ていくと、PFI事業は、第三セクターよりもむしろ、「指定管理者制度」の方に親和的であると考えられるべきであろう。なぜなら、第三セクターは、もちろん民間活力の利用手法ではあるが、自治体なり国があくまでも出資者としての最終責任を持つべき組織として構想されており、したがって、本意かもしれないが実際にも第三セクターの最後の局面まで関与せざるを得ない仕組みとなっていたのである。それに対して、PFI事業は、公共施設などの社会資本を建設・維持・管理する主体としては既に自治体は想定されておらず、あくまでも民間事業者であるPFI事業者からその提供サービスを購入する消費主体として位置づけられているからである。もちろん、野田氏が強調するように、企画立案と監視は行政が担うのがPFI事業であるという見方もある。しかし、既に進行しているわが国のPFI事業は、限りなく民間事業者への「丸投げ」に近いというのが率直な評価であろう。指定管理者制度の下で、既存公共施設を前提としながら、そこでのサービス提供主体のみを民間化する仕組みは、施設の建て替え・更新の次期が到来すれば、いつでもPFI事業に移行可能な制度となっているのである。

もちろん、ここでの本質的問題は、公共的サービスの提供主体が民間化されようとも、サービス自体の公共的性格は変わらないということなのであり、事業主体の民間的性格と提供サービスの公共性という矛盾がPFI形態をとる事業には切り離すことのできないも

のとして深く内在しているのである。本稿で具体例として取り上げた PFI 事業は、中学校と火葬場である。中学校は教育施設であり、火葬場は葬祭施設であり、衛生施設の一環でもある。それぞれその性格は異なるが、自治体行政に深く関わる公共サービスとして長く位置づけられてきたものであり、自治体にとって重要な公共責務であると認識されてきたことは間違いがない。こうした、サービスを PFI 事業であれ、何であれ、民間化することが自治体住民にとっていかなる影響を及ぼすことになるのか、ことは基本的な市民サービスに関わるものであればあるほど、取り扱いが慎重でなければならない。火葬場 PFI は、まだ全国的には例が少ないので一般化する状況にはないが、札幌市第 2 斎場のケースを見るだけでも、課題が山積していることは既に指摘したとおりである。しかし、学校 PFI については、幼稚園から大学まで、全国で事例が急増している。とりわけ、小学校、中学校での導入が目立っている。この場合、学校建設や維持管理に投入する資金を削減するという目的と学校が本来有する地域教育の場、すなわち「公共空間」としての教育の場の機能を高める目的が齟齬しないのか、学ぶ立場の児童や学校教育の現場で働く教師集団、そして地域住民の要求が PFI 事業によって積極的にくみ上げられたのか、大きな疑問が残るものであった。ここから、「学校の公共性」、もっと言えば「教育の公共性」という観点から、改めて学校 PFI 事業の抱えている問題について掘り下げる必要を痛感している<sup>45)</sup>。

また、PFI 事業の導入可能性検討や事業者の選定にあたって、当該住民がその検討過程

にどれくらい関与しているのか、市民自治の観点からも考えるべきテーマであり、その意味では、PFI 事業は単なる財政支出削減政策なのではなく、住民自治の発現の場であるという理解が重要である。こうした側面からの PFI 研究は今後の課題としたい。

本稿は「第 3 回地域づくりフォーラム(2006 年 1 月 28 日)」での報告を基に大幅な加筆補正をおこなったものである。また、北海学園大学開発研究所における学術総合研究『北海道における発展条件の創出に関する研究——開発庁統廃合後における地域再生政策の検討——(2003-2005 年度』による研究成果の一部である。

#### 注

- 1) 佐々木忠「地方『構造改革』下の北海道財政——夕張『財政破綻』を超えて——」『経済』2006 年 11 月号参照。本稿校正段階で、保母武彦・河合博司・佐々木忠・平岡和久『夕張破綻と再生』自治体研究社、2007 年 2 月 10 日に接した。残念ながら本稿に活かすことができなかったが、夕張問題の本質解明の上で必読の書であり、また自治体財政問題にとっての導きの書となることは間違いない。
- 2) ここで取り上げる第三セクターは日本版第三セクターであり、自治体を中心とした公共団体と民間企業による共同出資・共同経営(主として株式会社形態をとるもの)のことである。なお、日本版第三セクターと欧米におけるサード・セクター(Third Sector)との異同問題についての筆者の見解については、小坂直人『第三セクターと公益事業』日本経済評論社、1999 年を参照のこと。
- 3) 夕張市議会財政再建問題調査特別委員会 は、2006 年 9 月 28 日、第三セクター 2 社に委託している観光関連 31 施設のうち 29 施設について、休止・売却を軸に整理する方針を決定

した(「毎日新聞」2006年9月29日)。その後、夕張市による観光施設の売却・運営委託先の公募に対し、2007年1月31日までに道内外の16社・団体が応募した。そのうち、「加森観光」(札幌市)が「メロン城」を除くほぼ全施設の一括受託を表明したのに対し、学生向けマンションの「ジェイ・エス・ビー」(京都市)は18施設を買収する計画である。市は、専門の委員会を通じて2月中にも売却・委託先を決定するとしている。上記2社のほか、石炭博物館の元館長らが中心となった団体が石炭博物館の受託に名乗りを上げるなど、夕張市の観光施設の運営をめぐるのは新たな局面に入った、と言える(「日本経済新聞」2007年2月1日参照)。

- 4) 小坂, 前掲書, 参照。
- 5) 「朝日新聞」2005年10月7日。
- 6) 「日本経済新聞」2006年6月20日。
- 7) 「日本経済新聞」2007年1月11日。
- 8) 「毎日新聞」2007年1月20日, 1月22日参照。
- 9) PFIがどのような政策内容であるかについては、行論のうちに明らかにしたいが、本稿では日本版PFI, それも北海道におけるその特徴について検討を加えることを目的としていることから、本来の出所と言われているイギリス版PFIそれ自体についての検討は行わない。したがって、比較上必要となる限りにおいてイギリス版PFIについて言及するにとどめたい。全体的なPFI研究を進める際にはその検討が避けられない。今後の課題としたい。
- 10) 「日本経済新聞」2006年3月9日。
- 11) 「日本経済新聞」2006年7月7日。
- 12) 「日本経済新聞」2006年8月26日。
- 13) 「日本経済新聞」2006年10月14日。
- 14) 「朝日新聞」2005年11月11日。
- 15) PFIとは直接には何の関係もないが、国が進めている裁判員制度に関わって、日本弁護士会などが法廷用語を市民の言葉に置き換える具体案を策定している。法律用語や裁判用語が日常生活の用語と著しく乖離し、一般の人々には難解であることは常々言われてきた

ことである。それと並んで、行政分野で用いられる官庁用語も市民生活で用いられる用語とかけ離れている状況がある。こうした状況を放置したままでは、自治体や国の行政を国民に身近なものにすると言っても、所詮かけ声に終わらざるを得ない。そもそも共通理解の基盤たる共通の言語が無いのだから(「朝日新聞」2006年1月15日参照)。

- 16) 夢前川広「PFIの動向」建設政策研究所編『検証・日本版PFI』自治体研究社, 2002年12月, 57-58ページ。
- 17) 野田由美子『PFIの知識』日経文庫, 2003年1月, 13-14ページ。
- 18) 同上, 「社会資本整備も民間活用」『日本経済新聞』2006年9月1日。
- 19) 門野圭司「イギリスPFIの生成と展開——その批判的検討——」金澤史男編著『現代の公共事業——国際経験と日本』日本経済評論社, 2002年2月所収, 175-176ページ。
- 20) 新しい「公共」についての議論は、PFI事業の本質問題を論ずる場合には是非とも検討する必要がある。筆者としても、この点については折に触れて言及してきている(小坂, 前掲書, 同『公益と公共性』日本経済評論社, 2005年11月)。上記図書の中で取り上げている参考文献については、ここではいちいちあげることはしない。関心のある方はそちらを参照いただきたいが、そこで取り上げられなかった文献については、本稿の最後に参考文献としてあげておいた。いずれにしても、この問題については、改めて検討しなければならないと考えているが、ここでは、次の点だけ指摘しておきたい。基本的には、筆者も、新しい「公共」という問題提起の方向性には賛成である。しかし、この新しい「公共」を重視することが、逆に、従来の「公共」すなわち「お上の公共」や「公共としての自治体」を全否定する議論に短絡してしまうことが多いように見受けられる。しかし、筆者は、従来の「公共」の再編成という課題を含まなければ、新しい「公共」の役割も十全なものとしては機能し得ないのではないかと考えている。
- 21) 植田和男「自治体へのPFI導入の効果」『都

- 市問題研究』第 54 巻第 4 号，2002 年 4 月，86 ページ参照。
- 22) 入谷貴夫「PFI の基本構造と財政問題」『経済』2002 年 8 月，85-86 ページ。
- 23) 同上論文，96 ページ。
- 24) 同上論文，96 ページ参照。
- 25) 榊原秀訓「PFI における VFM」三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』日本評論社，2006 年 5 月所収，182 ページ参照。
- 26) 中山徹「産業『再生』戦略と公共事業政策」『経済』2000 年 4 月，89-90 ページ。
- 27) 中山，同上書，91-92 ページ。
- 28) 第 2 斎場について，現行の「里塚斎場」との比較を詳細に行ないながら，今後起きうる問題と課題について具体的な検討を加えているのが山越稔和氏である。筆者は，大学院生であった山越氏と 2 年間に渡りこの問題について討論，検討を行なってきたが，現場の知識や経験が豊富な山越氏より学んだものが多い。技術的なものから斎場運営のノウハウ的なものまで，その範囲はきわめて広い。本稿で紹介できたのはその一部に過ぎない(山越稔和「市民サービスの民営化と公共性——第 2 斎場(PFI 事業)の可能性と限界」(北海学園大学大学院経済学研究科修士論文 2006 年 3 月)を参照)。
- 29) 自治体問題研究所編『自治体の {市場化} ——解体する公共性——』自治体研究社，1998 年 3 月。小林真理編著『指定管理者制度——文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社，2006 年 7 月を参照のこと。特に，小林氏は，ここにあげた著書を含め，さまざまな機会と場所で，これら文化施設に「指定管理者制度」など民間的手法が安易に導入されることに対して批判的な論陣を張っている。筆者は，まだ「指定管理者制度」について具体的な検討を十分していないが，今後，調査・分析を行なっていく際には，氏の業績が確実な指針として，道を照らしてくれるであろう。なお，この間，新聞紙上でもこの問題が精力的に取り上げられてきている。国民の関心が大きくなってきていることをうかがわせるものであり，それ故，適切な指針となる提案は積極的に取り上げる必要がある。
- (「朝日新聞」2005 年 9 月 29 日小林真理氏による投稿文，「朝日新聞」2005 年 12 月 8 日時々刻々，「日本経済新聞」2005 年 11 月 26 日文化，「毎日新聞」2006 年 6 月 7 日 賀川智子(記者の目)，「日本経済新聞」2006 年 11 月 11 日文化，「日本経済新聞」2006 年 12 月 9 日文化) (「日本経済新聞」2006 年 10 月 14 日。
- 30) 以下の全国的な PFI の動向については，国の PFI 推進委員会のホームページ (<http://www8.cao.go.jp/pfi/project-index2.html>) から資料を入手した。
- 31) 同上。
- 32) 「日本経済新聞」2006 年 10 月 14 日。
- 33) 「毎日新聞」2006 年 6 月 11 日。
- 34) 「日本経済新聞」2006 年 9 月 6 日。
- 35) 辻村定次「PFI による廃棄物処理事業」建設政策研究所編『検証・日本版 PFI』自治体研究社，2001 年 12 月所収，馬場民子「教育施設の PFI」，同上書所収，入谷，前掲論文。
- 36) 「市川市立第七中学校校舎建設等 PFI 事業の概要」市川市企画部企画政策課，平成 16 年 4 月 1 日。
- 37) 「調布市立調和小学校建設並びに維持管理及び運営事業 (PFI) の概要」調布市，平成 14 年 11 月 8 日，さらに，馬場，前掲論文参照。
- 38) 札幌市第 2 斎場は，札幌市火葬場条例の改正 (平成 17 年 12 月 13 日公布) によって正式名称が「山口斎場」に決まった。本稿では，資料間の統一表示を考慮し，「第 2 斎場」という呼称をそのまま採用している。山越，前掲論文，参照。
- 39) 「日本経済新聞」2006 年 8 月 17 日参照。
- 40) 札幌市第 2 斎場整備運営事業者選定委員会「札幌市第 2 斎場整備運営事業提案審査講評」平成 14 年 11 月 18 日。
- 41) 「札幌市第 2 斎場整備基本構想」委託者・札幌市保健福祉局，受託者・(株)北海道岡設計。
- 42) 入谷，前掲論文，97 ページ。
- 43) 旭川市では，老朽化が進み，建て替えの必要性が最も高い「高台小学校」を対象に PFI を導入する方向で検討に入った。これが実現す



れば、旭川市では初めてのPFI事業となる（「日本経済新聞」2006年2月23日）。また、札幌市でも、「旧大通小学校」の跡地に定時制高校と幼稚園を建設し、これを2030年まで管理運営するPFI事業の入札を行なったが、一回目は入札希望者が現れず、2007年2月中に再入札を実施する方針で進んでいる（「日本経済新聞」2007年1月31日を参照）。このように、まだ、例は少ないが、今後北海道でも確実に学校PFI事業が実施される、と考えて良いであろう。したがって、当該自治体の住民は、学校PFI事業の具体的中身を把握するとともに、それが学校教育と生徒にどのような影響があるのか、十分検討する必要がある。

44) PFI事業が従来の自治体による公共事業に比べてコストパフォーマンスが良いということが同事業方式を採用する最大の根拠となっているのは言うまでもないことである。また、パフォーマンスを生み出す源は建設費の節減と維持管理費用の節減であることも明らかである。しかしながら、この建設費の節減に関しては、PFI事業によって提供設備の「性能」が維持または向上しているということが前提となっていることに留意が必要である。一般的には、一定の基準を満たすものであれば、その範囲内で最も安価な事業計画を提示したものが優先的に指定を受けるのが自然であろう。問題は、その基準を満たしているかどうかは、書類上の検査によって行なうしかないということであり、また建設工事等が書類どおり、とりわけ設計図どおりに遂行されることを前提としていることである。

ここで思い起こされるのは、やはり、2005年11月に発覚した「耐震強度偽装問題」である。姉齒元建築士が構造設計書を偽装したことは真っ先に責められることである。しかしながら、この事件で注目すべきことは、一人の不心得者が不正に手を染めたというようなことではなく、むしろ、ビルやマンションなど現代都市社会において基本的なインフラとも言うべき建物に対して最低の安全基準たる「建築基準法」によるチェックを行なう体制がほとんど機能していなかった事実が赤裸々と

なったことである。建築の専門家、和田章氏が指摘しているように、建築物はただの「箱」ではないのである。和田氏は、耐震強度偽装問題について次のようなコメントを行なっている。

建築物は人々が1日の大半を過ごす場である。日本のような地震国では耐震性確保は重要である。一般の工業製品の場合、その性能は購入後すぐに分かるが、建築物の耐震性は普段は表に表れず、大地震が起るまで分からない。いつ起こるかもしれない大地震に備えて、建築物の構造設計・施工に携わるほとんどの技術者は真剣に取り組んでいる。……1923年の関東大震災の教訓から、その翌年に世界で初めての耐震設計基準が市街地建築物法に組み入れられた。これをもとに50年に建築基準法が制定された。……81年に新耐震設計法が施行された。このとき法律上では高さ60メートル以下の建築物は一般的な建築確認で済むようになった。しかし、……高さ31メートルを超える鉄筋コンクリート建築、45メートルを超える鉄骨建築については、東京の日本建築センター、大阪の日本建築総合試験所に設けられた評価委員会（学識経験者や実務に詳しい構造設計者で構成）の審査を受けて建築確認が下りる方式になった。……98年に建築基準法が改正され、建築確認審査の民間開放とともに、高さ60メートル以下の建築物はすべて一般的な確認申請でよくなった。……

和田氏は、こうした建築確認審査手続きの緩和措置と構造設計におけるコンピュータ計算への過信が今回の問題の背景にあるとし、高さ20メートルから60メートルの建築物についても構造設計の専門家による審査（ピアチェック）を導入すべきであると提案している（和田章「耐震強度偽装事件と構造設計——プロが評価する体制に」「日本経済新聞」2006年2月14日参照）。

こうした指摘などから見えてくるのは次の点である。

1998年の建築基準法改正以後、60メートル以下の建築物についての「建築確認業務」は従

来からの都道府県や市町村とともに、指定を受けた民間の検査機関も行なえることとなった。この措置は、都市部で急速に拡大するマンションなどの確認申請を迅速に裁くことにその主眼が置かれており、チェック機能を強化することを意図してはいない。民間機関に求められたのは、審査のスピードアップであり、マンション業者にとっては高い手数料でもそれを帳消しにしてくれる効果があった。結局、公的機関がその責任あるチェック機能を「規制緩和」の旗印の下、「民間審査機関」に譲渡するというシステムによって「建築確認」を行なうことになっていたことが、今回の耐震強度偽装問題の根底に横たわっていたと見るのが正しいであろう。また、公的機関が、その審査機能を十分に発揮できるだけの体制を整えていたか、さらには、こうした審査を担当する能力が備わった人材の教育・養成システムが整備されていたか、問題の根は深いと言わなければならない。

長い「伝統」を有する公的機関による「建築確認」ですらこの有様なのに、PFI 事業の総体を、申請段階で公的機関がチェックするのは至難であろう。その役割が選定委員会に振られているとするならば、選定委員会にはよほどの専門家が配置されなければならないということになる。これが可能な自治体も中にはあるであろうが、全国的に PFI 事業が拡大していく時、「建築確認」と同様の問題が起きることを恐れるものである。

- 45) 2006 年 1 月 28 日に開催された「第 3 回地域づくりフォーラム」において、筆者の報告に対して、鈴木敏正氏より、社会教育を含む教育分野における今日の動向、すなわち、一方における教育の民間化と営利化の傾向、そして他方におけるコミュニティスクールなど地域教育公共圏の試みというせめぎあいの中で、市川市がいかなる動きを示しているか、そしてその全体的構図において市川市立第七中学校の PFI 事業がどのような位置にあるか、等々の質問を受けた。その際、筆者には、その質問に全面的かつ適切に答えるだけの準備がなく、筆者の研究の不十分性を痛感させられた。

フォーラムの後、鈴木氏よりいただいた氏の論考「社会的企業と社会的協同のハイブリッド化——脱官僚化・脱商品化——」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第 97 号、2005 年とそれを含む著書『教育の公共化と社会的協同——排除か学び合いか——』北樹出版、2006 年 10 月に触れて、鈴木氏が考察している「教育における公共性」の意味をおおよそ理解することができた。あわせて、フォーラムに際して、氏が質問している問題の背景についても改めて再確認した次第である。現時点では、鈴木氏に対して筆者から積極的にお返しする成果が少ないのが残念であるが、筆者としては、学校 PFI を分析する場合には、「教育における公共性問題」の検討が不可欠であることを明確に示していただいたものと、深く感謝している。

## 参考文献

- （財）行政管理センター監修、今村都南雄編著『「第三セクター」の研究』中央法規、平成 5 年 9 月。  
三橋良士明・榊原秀訓編著『行政民間化の公共性分析』日本評論社、2006 年 5 月。第 9 章榊原論文「PFI における VFM」。  
自治体問題研究所編『自治体の「市場化」——解体する公共性——』自治体研究社、1998 年 3 月。  
山崎怜・多田憲一郎編『新しい公共性と地域の再生』昭和堂、2006 年 2 月。第 5 章、藤岡純一論文「ヨーロッパの NPM 改革と地方民主主義」。  
池上惇・二宮厚美編『人間発達と公共性の経済学』桜井書店、2005 年 7 月。  
山口定『市民社会論——歴史的遺産と新展開』有斐閣、2004 年。  
山口定・中島茂樹・松葉正文・小関素明編著『現代国家と市民社会——21 世紀の公共性を求めて——』ミネルヴァ書房、2005 年。  
松葉正文『現代日本経済論——市民社会と企業社会の間——』晃洋書房、2006 年。  
山脇直司『公共哲学とは何か』ちくま新書、2004 年。

- 桂木隆夫『公共哲学とはなんだろう——民主主義と市場の新しい見方』勁草書房, 2005年。
- 21世紀理論研究会編『資本主義はどこまで来たか——脱資本主義性と国際公共性』日本経済評論社, 2005年。
- 野田由美子『PFIの知識』日経文庫, 2003年1月。
- 野田由美子編著『民営化の戦略と手法——PFIからPPPへ』日本経済新聞社, 2004年8月。
- 鈴木敏正『教育の公共化と社会的協同——排除か学び合いか——』北樹出版, 2006年10月。
- 奥村宏『会社はなぜ事件を繰り返すのか』NTT出版, 2004年9月。
- 北海道東北開発公庫監修, (財)北海道東北地域経済総合研究所編『PFIを視野に入れて, 実例官民パートナーシップ・プロジェクト——全国官民協調型プロジェクト事例集——』大蔵省印刷局, 平成10年9月。
- 北東公庫公民連携研究会編『公民連携による新たな地域創造——PFI・MBOが導く新世紀の地域づくり——』行政, 1999年9月。
- 宮脇淳『「公共経営」の創造——地方政府の確立をめざして——』PHP研究所, 1999年3月。
- 建設政策研究所編『検証・日本版PFI』自治体研究社, 2002年12月。
- 三井真『行政マンのための自治体PFI相談室』東洋経済新報社, 2004年8月。
- 中山徹『産業「再生」戦略と公共事業政策』『経済』2000年4月号。
- 中山徹『小泉「都市再生」は何をもたらすか』『経済』2003年10月号。
- 中山徹『誰にとって必要な「公共事業改革」か』『経済』2001年11月号。
- 入谷貴夫『PFIの基本構造と財政問題』『経済』2002年8月号。
- 井上繁『PFIによるまちづくり展開の方向』都市問題研究会『都市問題研究』第51巻第6号, 平成11年6月。
- 植田和男『自治体へのPFI導入の効果』都市問題研究会『都市問題研究』第54巻第4号, 平成14年4月。
- 小林宏之『PFIと地方自治体——新たな民間活力導入政策の検討(1), (2)』『都市問題』第90巻第4号, 5号, 1999年4月, 5月。
- 沓澤隆司『英国の都市開発とPFI』『都市問題』第90巻第4号, 1999年4月。
- 佐々木忠『地方「構造改革」下の——北海道政夕張「財政破綻」を超えて——』『経済』2006年11月。
- 門野圭司『民営導入と公共事業の再編』金澤史男編著『現代の公共事業』日本経済評論社, 2002年2月所収。
- 「札幌市斎場整備検討委員会報告」札幌市斎場整備検討委員会, 平成11年4月。
- 「札幌市第2斎場整備基本構想」委託者・札幌市保健福祉局, 受託者・(株)北海道岡設計, 平成12年3月。
- 「札幌市第2斎場整備運営事業要求水準書」札幌市保健福祉局, 平成14年4月。
- 「札幌市第2斎場整備運営事業提案審査講評」札幌市第2斎場整備運営事業者選定委員会, 平成14年11月。
- 「札幌市第2斎場整備運営事業・特定事業契約書, 約款」札幌市, PFI斎場運営株式会社, 平成15年2月。
- 「留辺薬町外2町一般廃棄物最終処分整備及び運営事業の実施に関する方針」留辺薬町, 平成13年10月12日。
- 「稚内市廃棄物最終処分場整備運営事業実施方針」稚内市, 平成16年6月28日。
- 「横浜市十日市場小学校整備事業要求水準書」横浜市, 平成16年9月。
- 「横浜市十日市場小学校整備事業審査講評」横浜市PFI事業審査委員会, 平成17年5月。
- 「横浜市立科学技術高等学校(仮称)整備事業審査講評」横浜市PFI事業審査委員会, 平成17年10月。
- 「黒川地区小中学校新設について」川崎市, 平成17年12月27日。
- 「市川市立第七中学校校舎建設等PFI事業の概要」市川市企画部企画政策課, 平成16年4月1日。
- 「調布市立調和小学校整備並びに維持管理及び運営事業(PFI)の概要」調布市, 平成14年11月8日。