

公的不動産（PRE）活用事例にみる政府の行動様式の特質についての試論

都市研究センター研究主幹

三吉 卓也

1. 本稿の目的と構成

現在、国、地方公共団体ともに、その保有する不動産（公的不動産（PRE））の活用に取り組んでおり、PRE活用のための手引き、事例集等がいくつか公表されている。

一般財団法人民間都市開発推進機構においては、人口減少、少子高齢化が進展する中で、公共施設や公有地等を活用した民間開発事業が今後のまちづくりに大きな役割を担うことから、PRE活用支援を行っている¹。

本稿は、地方公共団体におけるPRE活用事例²を通じて政府の行動様式の特質を描写することを目指し、試論として作成したものである。

本稿の構成は次のとおりである。

「2.」では、本稿の基礎にある発想として、政府の現実の行動様式は、理念型としての政府の行動様式と、理念型としての民間主体の行動様式が混在したものであり、その混在の状態は、時々において変化するという見方を述べる。

「3.」では、既存文献におけるPRE活

用の意義と留意点を概観するとともに、政府の行動様式を描写する題材としてPRE活用を使用する際の、視点と具体的な考察方法を述べる。

「4.」では、本稿が考察の対象として使用した事例の概要を示す。

「5.」は、事例の考察である。PRE活用に当たり政府が行う行為の中から、土地の用途の指定、施設の構造の指定、様々な「価値」への対応の要請、資金の用途の指定、事業者からの役務の提供の要請を取り上げてその事例をみるとともに、事業者を選定する際の評価に当たって価格が有する比重をみる。

また、上記のような土地の用途の指定等を実現するために取られている方法をみる。併せて、政府が、PREに関する契約と関係づけて様々な政策目的を達成しようとするということについて、ごく簡単に触れる。

「6.」では本稿が有する課題を述べる。

2. 本稿の基礎にある発想

後に述べるように、政府は、PRE活用に当たって、以前であれば政府以外の主体（言

を基にしている。

現時点では、三吉（2017）として、上記のうちの資料部分のみを掲載している。このような経緯から、本稿作成に当たって参照した資料は、各事例について、施設の利用が開始された時点、事業者が決定した時点及び公募が実施された時点において各団体のHPに掲載されていたものであり、その後、変更・削除されている可能性がある。

¹ 詳しくは、<http://www.minto.or.jp/products/pre.html> を参照いただきたい。

² 本稿は、2017年2月に都市研究センター研究コラム「Research Memo」に「公的不動産（PRE）活用事例（平成28年後半）及び事例を通じて政府と民間主体の相互浸透の様相に関する考察の方向性についてのメモ」として掲載したものを

葉が長いので以下「民間主体」とする。)が取っていたような行為様式を取るが、その際に、民間主体とは異なる特質があるというのが本稿の基本的な発想である。

そうすると、政府と民間主体の行動様式についてどう考えるのかをまず明らかにする必要があるが、政府とは何であって、それ以外の主体とどのように区別されるのかという問は、あまりに大きな問であって、筆者にはこれに正面から取り組む能力はない。

ここでは、政府と民間主体の行動様式の「理念型」というべきものを考えるとそれは何か、そして、政府の現実の行動様式は、理念型としての政府の行動様式と、理念型としての民間主体の行動様式が混在したものであり³、その混在の状態は、時々において変化するものであるということを述べるにとどめる。

2. 1 政府と民間主体の活動の理念型と現実

政府の活動と民間主体の活動についての理念型は次のようになるだろう。

まず、その活動の原資についていえば、政府は租税を使用する。租税は、最終的には強制的に徴収される。各人が徴収される租税の額と、各人が政府から受けるサービスの量(あるいはサービスから受ける便益)は釣り合いが取れているとは限らない。各人が支払う租税の額は、それぞれの人が自らの意思のみで決めるのではなく、ある範囲に存在する人々が構成する政府(日本全体を

範囲とする場合には国、ある町のみを範囲とする場合には町)における集合的・集団的な決定により決められる。その使途は、集合的・集団的な決定を経て定められる公益の実現である。

民間主体が使用する原資を一つの語で表現しようとするれば、「対価」となる。売買であれば代金、賃貸であれば賃料である。租税との対比でいえば、こうした「対価」を強制的に支払わせようとすることはできない(債務が発生していれば別だが、例えば無理やり物売りつけることはできないという意味で)し、その額は支払う人の意思のみで決まり、それはその人が受けるサービスの量と見合っている。支払いの決定は各人が行う。言い換えれば支払いの決定は分権的に行われる。民間主体は、利益獲得を動機として行為し、その見返りに「対価」を得る。

しかしこれはかなり単純化した記述であり、直ちに例外が頭に浮かぶ。例えば、地方公共団体が設置した施設では利用料を徴収する。しかしその額は施設の設置と運営に必要な額を賄うに足る水準ではなく、それよりも低い水準に設定され、差額は租税で賄われている。このように、政府の活動の原資の全てが租税によって賄われているわけではない。

他方、民間主体、例えば企業が供給する商品の中には、政府からの補助金を受けた結果として、そうでない場合よりも廉価で提供されるものがある。

従って、上の記述は、議論や思考を単純化するための便宜的なものに過ぎない。活動

³ 民間主体の現実の行動についてもこれと同様に言えば対照的になっておもしろいのだが、これはやや言い過ぎの感がある。ただ、こうした視点

を持って、民間主体の現実の行動を観察してみることは有意義だろうと考えている。

の原資に関していえば、かなり前から、税と「対価」とが混合的であったといえるだろう。

そうだとすると、例えば30年前と比較すると、政府と民間主体の境界の明確さが減少している。「明確さが減少」というと、本来明確であるべきものがそうでなくなっているという否定的なニュアンスが生じてしまうかもしれないが、過去において考えられてきた、政府と民間主体それぞれの役割、機能の変容して、過去において民間主体が行っていたような行為を政府が行い、政府が行っていたような行為を民間主体が行うようになっているし、そのようなあり方がむしろ望ましいものと考えられるに至っていると表現することが適切かもしれない。

例えば、政府がその保有する資産を活用して、以前であれば民間主体のみが行っていたような方法によって財源を獲得しようとする事象⁴がみられる。

また、公共施設や公有地について考えてみると、例えば30年前に、(工業団地のようなものは別として) 公有地に民間企業が保有する建物が建設されること、あるいは反対に、私有地に公共施設が建設されたり、政府機能を提供することを目的として民間保有の建物を政府が賃借したりする例は、あまり多くはなかつただろう。

しかし、現在では、公有地上に民間企業の収益施設が建設されたり、政府機能を提供するための施設と商業施設とが同一の建物に収容されたりすることは珍しくない。

2. 2 住民の側からの理念型の記述と現

⁴ 管理する施設への広告掲載など。三吉(2007)では、こうした事象が広まり始めた頃の日本

実

ここまでは施設やサービスの提供者の側の視点から記述してきたが、視点を変えて、施設の利用者、サービスの享受者である住民の側から考えてみる。

冒頭に述べた理念型としての二分法によるならば、住民は、まず一つには、租税を納める主体であって、国や地方公共団体といったいくつかの種類の政治的共同体の一員として、租税の用途等についての集会的・集团的決定の主体(あるいは少なくともこうした決定の正当性の根拠)である。

他方、住民は、こうした集会的・集团的決定の主体であると同時に、自らが需要するものとそれに対する支払いをそれぞれが分権的に決定する主体である。

二分して記述するとこのようになるが、個々の住民は、物理的には一個の存在であり、一個の存在がこうした二つの性質を有する。

集会的・集团的決定者としての住民は、共同体の一員として、共同体の公益の実現を目指す。その行動について、理念型としては次のように言えそうである。冒頭に述べたように、政府は民間主体とは異なり徴税権という特権を有する。仮に何らかの施設やサービスの供給が必要なのであれば、住民は、政治的共同体における過程を経て、追加的な負担を行うことを決定する。

他方、分権的決定者としての住民についての理念型としては、施設やサービスの提供主体が誰であるとしても(政府であれ、民間主体であれ)、求めるものが得られるのな

の状況に触れつつ、当時の米国の事例を報告している。

らば、誰が提供しているのでもよいと考える住民というものを観念することができるだろう。

このような考え方を貫徹するなら、サービスの提供主体の属性（政府か民間主体か）は本質的な意味を有さず、また、仮に何らかの事情によって、政府が設置した施設が存在しなくなったり、政府が提供してきたサービスが提供されなくなったりしたとしても、それは例えば企業の撤退と同じであっても、分権的決定の対象が一つ消滅したに過ぎないということになるだろう。

しかし、上の記述はかなり単純化されている。現実の世界においては、徴税権という民間主体とは異なる能力を有する政府がどの部分をどのように担い、民間主体がどの部分をどのように担うのが、住民の福利の向上のために最適なのかを考えることが有益だという発想が主流になっているように見受けられる。

また、企業であっても、撤退する場合には種々の議論を呼ぶのであり、行為が完全に自由というわけではなく、ましてや、政府が提供してきた施設やサービスが消滅する場合においては、住民はより強く関心を有するだろう。

3. 考察の素材としてのPRE活用

3. 1 視点と意図

ここまで述べたのは「政府＝公益＝税＝集团的決定」、「民間主体＝利益＝対価＝分権的決定」という二分的図式と、このような図式は、議論のためには有効かもしれないが、両者はそう截然と区分されるものでは

なく、現実の状態の記述としてはあまり当てはまらないだろうということである。

政府は、政府に対して期待されている事項を、租税の使用のみによって実現しているわけではない。とって、民間主体と全く同じ行動を取ることを許されているわけではない。

住民の側からみれば、一方において、サービスは誰が（政府であれ、民間主体であれ）提供してくれてもよく、提供主体によってサービスの有する性質に違いはないと考えるかもしれないが、政府の行動が依るべき基準と、民間主体の行動が依るべき基準とは異なると考える場面があるかもしれない。

政府は、公益、あるいは公共的な関心の対象である何かを実現しようとするときに、理念型として述べたような行動様式（数十年前に取っていた行動様式といってもよいだろう）にのみ依拠するのではなく、過去においては民間主体に典型的に見られたような行動様式を活用するようになっているが、個別具体の事例において、どのような行動を取っているのだろうか。また、ある特定の行動を取った背景に、どのような事情があるのだろうか。

おそらく、こうしたことについて考察を加える際に、教条主義的な発想（「そもそも政府は公益を代表する存在であるからうんぬん、とか、民間主体は利益追求動機に動かされているからうんぬん」）を取ることは有益ではない。人の考えは多様であるし、時間の経過や、周囲の状況によって変化しうる。自らがその一員である政治的共同体のあり方、ここで述べていることに関係づけて言えば、共同体の財産の使用に関する決定に当たり何がどのように考慮されるのかは、

時々の共同体の構成員の意思による。政府や民間主体に期待される行動の様式を定めるのは私たちの意識であり、今この時における意識の状態を把握するためには、具体的な事例を集積して観察することが必要だろう。

このような視点を設定し、PRE活用を題材として、現時点における政府の行動を考察することができないだろうか、また、PRE活用事例は、現時点における私たちの意識と、それを反映した政府の行動を記述する際の題材となるのではないか。

3. 2 既存文献にみるPRE活用の意義と留意点

PREの活用に関しては、既にいくつかの「手引き」、「事例集」等が公表されている。考察の手がかりとすることを兼ねて、これらの内容を概観する。

①「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン 平成26年4月」(国土交通省(2014a))

本ガイドラインは、「地方公共団体・・・における公的不動産のまちづくりへの有効活用方策について検討」を行った結果を取りまとめたものであり、まちづくりの今後の方向性として、「持続可能な都市を実現し、健康・快適な生活を確保するためには、人口が減少する地方都市においてはコンパクトシティの推進が、高齢者が増加する大都市においては医療・福祉等にアクセスできるまちづくりを推進することが重要」とする。

そして、PREをまちづくりに活用することについて、「コンパクトシティの実現等、

将来のまちのあり方に沿って」、「将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置の推進」と「公的不動産を活用した不足する民間機能の誘導」を進めることが有効としている。

上記のような考え方から、本ガイドラインでは、PREの有効活用方策を検討するにあたり、まちづくりのマスタープラン(立地適正化計画等)を作成して、まちづくりの方向性を整理し、PREの具体的なあり方は、まちづくりの方向性等に基づき検討するとされている。

検討にあたっての留意事項としては、次のことが挙げられている。

「住民との連携」における「留意事項」として、「PREの有効活用や個別事業の実施にあたって、住民との合意形成を進めるには、検討の初期段階からコミュニケーションを図り、『まちの課題や方向性』について住民の理解を得ながら検討を進めることが望ましい」としているほか、公的不動産の具体的なあり方の検討及び個別事業内容の検討の段階において、「公共施設の具体的な再配置を検討する段階では、特定施設の集約や廃止等、住民への直接的な影響が想定されるため、その必要性を丁寧に説明することが求められる」としている。

②「公的不動産(PRE)の活用事例集 平成27年5月」(国土交通省(2015))

本事例集では、「地方公共団体のみで公的不動産の有効活用を進めることには限界があることから、近年、民間事業者と連携して、公共施設と民間施設を合築させて一体的に整備を行う事例や民間事業者からの提案に応じて民間事業者のノウハウを活用する公

的不動産の有効活用の事例が増えつつある。これらの事例では、民間事業者の創意工夫により、地域の住民にとって魅力的な施設が整備されるなどの効果が見られるとする。

そして、地方公共団体にとっての公的不動産の活用の効果として、財政的效果とまちづくり効果の2つの観点を示し、後者については、「地方公共団体においては、まちづくりの観点からも公的不動産を活用している事例や、まちの中心市街地に立地する低未利用の公的不動産を活用して、まちの拠点となるような施設を整備した事例もある。まちの中心部にありながら、低・未利用の状態になっているような不動産を活用してまちの拠点整備を行った結果、当該施設によって地域の住民の雇用や産業を生み出す場が創出されることにより、地域の活性化に資する例も見られる。」とする。

他方、「今後の課題と対応策」として「地域における合意形成のあり方」に触れ、「地方公共団体が保有する公的不動産については、利害関係者が多数存在する場合もあり、意見の調整役がいなかったり、その意見の調整が上手くいかないために公的不動産の活用が進まない例も多数みられる」ことが課題であるとし、その対応策として「地方公共団体と民間事業者との意思疎通の円滑化を推進するとともに、地域における合意形成が円滑に進んだ事例の手法を整理、分析することにより、まちづくり会社との関係構築、住民との対話のあり方などの手法を普及させることが考えられる」としている。

③「公的不動産（PRE）の民間活用の手引き～民間による不動産証券化手法等への対

応～平成28年3月」（国土交通省（2016））

本手引きでは、「国や地方公共団体がPREを保有する目的は、第一義には公共サービスの提供をはじめとする施策目的を達成するためといえます。しかし、近年PREの『活用』が求められる背景には、厳しい財政制約の下、公的資金のみでPREの建設・維持管理・運営等を行うのが困難になっていること、人口減少の進展や公共施設の老朽化等に伴うPREの低利用・遊休化等の課題が明らかとなり集約・再編等の必要性が高まっていること、また、官民パートナーシップ（PPP）の動きが広がってきていることなどが考えられます」とした上で、PREの民間活用のメリットと留意点を次のように整理している。

まず、公共側から見たPREの民間活用のメリットとして、「まちづくりの観点からは、PREの集約・再編等を進める中、その一部について、民間事業者に土地を貸し付けて商業開発や住宅整備を進めたり、こうした民間収益事業と必要な公共サービスを複合化したりすることで、PREの利用価値・収益性を高め、地域に求められる都市・生活サービスの効果的な提供やまちのにぎわいづくりなど、地域の活性化を図っていくことが可能となります。こうしたPREの民間活用を核として、住みやすく持続可能なまちづくりにつなげていくことも期待されます（地域活性化への貢献）。財政の観点からは、PREを民間事業者に貸し付けて賃料収入を得ることなどによって、公共サービスの提供等に必要な財源の確保につなげることができるとする。

他方、公共側から見たPREの民間活用

の留意点として、「PREを民間活用することで、これまでにない事態に対処しなければならない可能性もあります。例えば、事業内容についての反対意見や、PREという公的な財産を特定の民間事業者が長期利用することへの心理的な抵抗感等が想定されます。地方公共団体には不動産の売主や貸主として、また行政機関として住民等に対する説明責任が求められるため、事業実施条件の設定や事業者選定のプロセスにおいては留意が必要です」とし、民間側から見たPREの民間活用の留意点として、「PREの売却や貸付けにおいては、地方公共団体が設定する価格が市場価格と乖離したものとなる場合があったり、用途やスキームについて何らかの制限が課されたりするなど、民間事業者間の不動産取引に比べると制約が大きくなるという特徴があります」としている。

3. 3 具体的な考察方法

既存文献に述べられているように、将来を見据えたまちづくりを進める観点や、財政的効果の観点から、民間事業者と連携して、PRE活用が進められてきている。またPRE活用を進める際、地域における合意形成、住民等に対する説明責任が求められること等に留意することが必要であるとされている。

例えば、「まちづくりを進める観点」について、それは具体的には政府のどのような行動として表れるのだろうか。政府の行動について何らかの指針や制約があるのだろうか、あるとすればどのような制約があるのだろうか。観念的・抽象的なレベルにおいて

は、「政府の有する公的主体としての性格からしての制約がある」、「法令に定められた種々の実体的・手続的規定が制約であり、指針である」といったことが思いつくが、実際には何があり、それはどのような形で表現されるのだろうか。

他方、「地域における合意形成」が重要であるとして、そのプロセスはPRE活用にもどのように作用するのだろうか。これも、観念的・抽象的なレベルにおいては、政府が設置し、これまで存在してきた施設について、政府の構成員たる住民がその存在の正当性の根拠を与えていたと認識するなら、その施設が存在しなくなることを許容するかどうか、許容するとして、将来その場所には何が存在するべきなのかなどについて関心を有する、といったことが言えるようにも思われる。実際にはどのような過程を経てPRE活用が行われているのだろうか。

本稿が考察の対象とした事例以外に、政府はその保有する不動産を、利用等に関して特段の条件を付すことなく、一般競争入札により売却することもある。このように、保有する財産を、最も多くの対価を得ることを目的として売却するという、理念型としての民間主体の活動に近い行動を取ることもある。

他方、本稿が対象とした事例を含め、既に多くの事例が紹介されているように、政府が保有する不動産について、利用方法等に関する指定を行った上で、その活用を図ることもある。こうした場合に、どのような指定を、どのような理由から行うのか、また、こうした指定は、どのような形で外部に対して表現され、その実現が担保されるのか。

本稿では、以上のような視点から考察を

行う。その方法として、地方公共団体が公表している資料に示された、ある特定の使用方法が選択されるに至る過程、不動産の使用方法に関して付される制約、事業者の選定に当たって使用される基準といった事項に着目する。

本稿がこのような方針を取ったのは、こうした事項を見ていくことで、政府がPRE活用という行動を取るときに、どのような要因がどのように作用するのか、それが政府の行動の特質としてどのように表れるのかを把握することができるのではないかと考えたことによる。

4. 対象とする事例の概要

本稿が考察の対象とする事例は、平成28年7月から平成28年12月までの間に、施設の利用が開始された事例、事業者が決定した事例及び公募が実施された22事例である。各事例の詳細は三吉(2017)を参照いただきたいが、概要は以下のとおりである。

【事例1】松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業

この事例は、松戸市が、新松戸地区に所在する学校跡地(小学校、中学校それぞれ1校)について、これらの敷地の一部を売却することによって得られた資金を使用して、市民活動拠点機能、誰もが憩える機能、子どもを育む機能、学ぶ機能に対応する施設や防災機能を備えた空地、スポーツ機能に対応した既存体育館を改修した運動施設を整備したものであり、また、売却された敷地には、事業者が分譲戸建住宅を建設している。

【事例2】横浜市 西区内総合福祉センター跡地公募売却

この事例は、横浜市が、かつて総合福祉センターが所在した土地を民間事業者に売却することとし、その際、高齢化社会や地域コミュニティへの対応といった地域課題を踏まえ、当該土地の上に、高齢者向け住宅を含む施設を整備するとともに、地域利用が可能な交流スペースと、横浜市に賃貸するコミュニティハウス(図書館、会議室等)を設置することを条件としたものである。

【事例3】京都市 元清水小学校跡地活用

この事例は、京都市が、元清水小学校跡地の活用に向けて、校舎を改修し外観及び主たる機能を保存した上で、ホテル又はブライダルを主たる計画とする事業として活用する事業者を公募したものである。

【事例4】北海道 旧初台公宅用地有効活用事業

この事例は、北海道が、道が所有する資産の中でも経済的に優れた立地条件にある東京都内に所在する公宅用地の有効活用を図ることとし、この土地に定期借地権を設定して、新たな施設を建設して収益事業を行う事業者を募集したものである。

【事例5】函館市 函館駅前市有地等整備事業

この事例は、北海道新幹線開業により観光客等の拡大が見込まれている中で、新幹線時代に対応した「函館の顔」となる函館駅前市有地の有効活用が課題となっており、函館市が、JR北海道函館駅前に所在

する市有地及びJR北海道所有地に、事業用定期借地権を設定して施設を設計、建設、所有及び運営する事業者を公募したものである。

【事例6】中野区 東中野小学校跡地を活用した公園と住宅の整備

この事例は、中野区が、平成20年度末に閉校となった東中野小学校跡地について、その一部を東中野区民活動センター及び公園として整備するとともに、残る部分を売却することとし、事業者を公募したものである。

【事例7】天理市 旧天理消防署跡地活用事業

この事例は、天理市が、旧天理消防署跡地が今後のまちづくりの推進や中心市街地の活性化において重要な役割を担う空間であるとして、良好な市街地の整備と新たなにぎわい・活力の創出に寄与する商業施設等を設置する購入希望者を公募したものである。

【事例8】武蔵野市 武蔵境駅北口市有地有効活用事業

この事例は、武蔵野市が、武蔵境駅北口に所在する市有地について、その有効活用と市民の利便性向上のため、市政センターの機能を移転させるとともに、武蔵境のまちのにぎわい創出や魅力の向上等を目指して、事業用定期借地権を設定して施設を設計、建設、維持管理、運営する事業者を公募したものである。

【事例9】うるま市 与那城庁舎跡等利用

この事例は、うるま市が、新庁舎移転後の石川・与那城庁舎について、市及び地域の活性化に資するような跡利用を行うため、その全部又は一部を民間で活用するアイデアを募集したものである。

【事例10】草津市 認定こども園新設

この事例は、草津市が、老朽化した市立第六保育所と市立大路幼稚園を統合し、市有地である新たな場所に移転・新築することとし、その際、市有地に事業用定期借地権を設定して、認定こども園を建設・運営する事業者を公募したものである。

【事例11】岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業

この事例は、岡崎市が、名鉄東岡崎駅周辺に所在する市有地等について、都市に活力が生まれ、将来的にも持続可能な都市構造を再構築できるように、魅力ある都市空間づくりを目指すとして、事業用定期借地権を設定して、飲食、物販施設等を整備する事業者を公募したものである。

【事例12】京都市 元立誠小学校跡地活用

この事例は、京都市が、「文化的拠点を柱に、にぎわいとコミュニティの再生」を目指し、元立誠小学校跡地活用を進めるために事業者を公募したものである。

【事例13】泉大津市 河原町市営住宅余剰地売却

この事例は、泉大津市が、河原町市営住宅を高層化して生じた整備事業に伴う余剰地を売却することとし、その一部について、介

護老人福祉施設の建設を条件として、事業者を公募した（他の部分については、一般競争入札に付して売却することとした）ものである。

【事例14】愛知県 サービス付き高齢者向け住宅整備事業

この事例は、愛知県が、大規模団地における入居者の高齢化に対応することを目的として、高蔵寺ニュータウン内の県有地を活用することとし、当該土地に定期借地権を設定してサービス付き高齢者向け住宅を整備する事業者を公募したものである。

【事例15】埼玉県 県営大宮植竹団地再生事業

この事例は、埼玉県が、地域交流を促進し、団地及び周辺地域に居住する子育て世帯や高齢者等が住み慣れた地域で安心して暮らし続けることのできる環境を創出することを目的として、県営大宮植竹団地の建替えにより生み出した土地に定期借地権を設定して、子育て支援施設、高齢者支援施設及び地域交流施設を整備・運営する民間事業者を公募したものである。

【事例16】川越市 川越駅西口市有地利活用事業

この事例は、川越市が、川越駅西口に所在する市有地について、多様な機能の集積による新たな拠点的形成し、魅力あるまちづくりを目指して、当該土地に事業用定期借地権を設定し、事業実施者が施設の企画、設計、整備、維持管理及び運営を行うとともに、市が当該施設の一部を行政機能として賃借するとして、事業者を公募したものである。

【事例17】川崎市 福祉センター跡地活用施設整備事業

この事例は、川崎市が、同市川崎区内にあった福祉センターの跡地において、市施設と社会福祉法人が運営する施設を一体として整備し、社会福祉法人に対しては市有地に一般定期借地権を設定することとして、施設を整備する事業者を公募したものである。

【事例18】奈良市 旧柳生中学校活ユーザー募集事業

この事例は、奈良市が、今後の廃校・空き施設活用モデルとして先進的な事例となる用途、例えば地域活動の拠点施設や滞在体験、交流施設等で、柳生地区の地域特性を活かした地域活性化のために計画的に利活用されるものを選定するとして、旧柳生中学校を借り受けて改修・管理する事業者を公募したものである。

【事例19】久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業

この事例は、久留米市が、老朽化した木造の市営住宅の建替え・集約化を行い、住宅用地としての用途を廃止する土地を売却することとし、処分対象地の地域特性に応じて、魅力的な住宅や、近隣の住宅の魅力を高めるような様々な都市機能（医療・福祉施設や商業・業務施設、教育文化施設等）を誘導することにより、定住促進に向け、近隣地域と調和した新しい街並みづくりができればと期待して、購入者を公募したものである。

【事例20】泉佐野市 りんくうタウン駅

前公共用地における事業者募集

この事例は、泉佐野市が、大型商業施設が立地するなど賑わい施設が集積するエリアに成長してきたりんくうタウン駅周辺において、施設間の回遊性など更なるまちの活性化が期待されているとして、そのような提案を求めて、りんくうタウン駅前に所在する市有地を購入しホテル事業を行う事業者を公募したものである。

【事例21】知多市 民間保育所等整備・運営事業者募集

この事例は、知多市が、増加する保育需要に対応するため、未利用の市有地を活用するとして、旧知多市民病院東側駐車場跡地

において、土地を借りて民間保育所等の整備・運営を行う事業者を公募したものである。

【事例22】奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業

この事例は、奈良県が、奈良公園の魅力をさらに向上させるため、公園の一面にある吉城園周辺地区において、奈良の文化に触れる品格の高い空間づくりを行い、維持利活用することを目的に、事業者を公募したものである。

以上の事例について、土地の従前の用途と従後の用途を整理したものが表1である。

表1 土地の従前の用途と従後の用途

事例	従前の用途 ⁵	従後の用途 ⁶
【事例1】松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業（平成28年8月施設利用開始）	小学校及び中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・分譲戸建住宅 ・市民活動拠点施設 ・学ぶ機能、子供を育む機能、誰もが憩える機能を備えた施設 ・防災施設を備えた空地 ・屋内・屋外運動施設
【事例2】横浜市 西区内総合福祉センター跡地公募売却（平成28年9月施設利用開始）	総合福祉センター	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者向け住宅（賃貸） ・交流スペース ・コミュニティハウス（図書館、会議室等）（横浜市が賃借）
【事例3】京都市 元清水小学校跡地活用（平成28年7月事業者選定）	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ホテル・ブライダル施設 ・地元利用施設（集会所、倉庫、展示スペース等）
【事例4】北海道 旧初台公宅用地有効活用事業（平成28年7月事業者選定）	職員用住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・賃貸住宅
【事例5】函館市 函館駅前市有地等整備（平成28年10月事業者選定）	不詳	<ul style="list-style-type: none"> ・商業施設等とイベント、集会の場等の公益的施設等の複合的な用途を持った施設 ・公共用自転車駐車場
【事例6】中野区 東中野小学校	小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・分譲集合住宅

⁵ 従前の用途を公表資料から十分に把握することができないものについては「不詳」と表記している。

⁶ 複数ある場合において、一部のみを記載しているものがある。

跡地を活用した公園と住宅の整備 (平成28年11月事業者選定)		<ul style="list-style-type: none"> 公園 区民活動センター
【事例7】天理市 旧天理消防署跡地活用事業(平成28年11月事業者選定)	消防署	<ul style="list-style-type: none"> 書店
【事例8】武蔵野市 武蔵境駅北口市有地有効活用事業(平成28年11月事業者選定)	不詳	<ul style="list-style-type: none"> 商業施設 市政センター(武蔵野市が賃借)
【事例9】うるま市 与那城庁舎跡等利用(平成28年12月事業者選定他)	庁舎	<ul style="list-style-type: none"> スポーツ・ホテル
【事例10】草津市 認定こども園新設(平成28年12月事業者選定)	駐車場	<ul style="list-style-type: none"> 認定こども園
【事例11】岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業(平成28年10月事業者公募)	不詳	<ul style="list-style-type: none"> 商業施設等
【事例12】京都市 旧立誠小学校跡地活用(平成28年10月事業者公募)	小学校	<ul style="list-style-type: none"> 提案募集(文化的拠点を柱に、にぎわいとコミュニティの再生)
【事例13】泉大津市 河原町市営住宅余剰地売却(平成28年10月事業者公募)	市営住宅	<ul style="list-style-type: none"> 介護老人福祉施設 (これ以外に、余剰地のうち、使途の限定なく売却する部分あり)
【事例14】愛知県 サービス付き高齢者向け住宅整備事業(平成28年11月事業者公募)	不詳	<ul style="list-style-type: none"> サービス付き高齢者向け住宅
【事例15】埼玉県 県営大宮植竹団地再生事業(平成28年11月事業者公募)	県営住宅	<ul style="list-style-type: none"> 保育所 介護老人福祉施設 地域交流施設
【事例16】川越市 川越駅西口市有地利活用事業(平成28年11月事業者公募)	不詳(暫定利用中)	<ul style="list-style-type: none"> 行政機能(川越市が賃借) 商業施設 自転車駐車場 バス発着場
【事例17】川崎市 福祉センター跡地活用施設整備事業(平成28年11月事業者公募)	福祉センター	<ul style="list-style-type: none"> 市施設 特別養護老人ホーム
【事例18】奈良市 旧柳生中学校活用者募集事業(平成28年11月事業者公募)	中学校	<ul style="list-style-type: none"> 提案募集(地域特性を活かした地域活性化のために計画的に利用されるもの)
【事例19】久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業(平成28年12月事業者公募)	市営住宅	<ul style="list-style-type: none"> 住宅、医療施設、福祉施設、商業・業務施設、宿泊施設、教育文化施設の中から事業者が決定
【事例20】泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集(平成28年12月事業者公募)	不詳	<ul style="list-style-type: none"> ホテル
【事例21】知多市 民間保育所等整備・運営事業者募集(平成28年12月事業者公募)	病院	<ul style="list-style-type: none"> 保育所

【事例22】奈良県 吉城園周辺 地区保存管理・活用事業(平成28 年12月事業者公募)	公園内に所在する 知事公舎等	・ホテル等
---------------------------------------------------	-------------------	-------

5. 考察

以下では、政府の行動の特質をみる視点として、土地の用途の指定、施設の構造の指定、様々な「価値」への対応の要請、資金の用途の指定、事業者からの役務の提供の要請を設定し、こうしたことが、どのように、あるいはどのような過程を経て行われているかをみる。

また、事業者の選定の際の評価に当たって評価に当たって価格が有する比重と、政府が事業者に対して期待する事項の実現を担保する方法としての契約の内容の実例をみる。

その後、政府が、PREに関する契約と関係づけて様々な政策目的を達成しようとするということについて、ごく簡単に触れる。

5. 1 土地の用途の指定

政府は、自らが所有する不動産を売却する際、売却後の用途を指定せずに売ることができるし、そうした例も多くありそうである。貸借の場合も同様である。むしろ、私人の行為としては、買主や借主の行動に制約を付さないのが通常であろうし、既存文献においてPRE活用のメリットの一つとして挙げられている「財源確保」を非常に重視するなら、その方が合理的だろう。その際、買主や借主は、一般的な法令による規律に

従う必要があることを除けば、土地・建物を自由に使用することができる。

本稿ではこうした例を対象から除外しており、事例では、程度の差はあれ、用途の制約が付されている。

4. にみたように、【事例4】を除く全ての事例において、既存文献がいう「まちづくり」(医療・福祉等へのアクセス、まちのにぎわいづくり)を目的とし、その目的に沿って、土地の用途の指定が行われている。その用途の決定プロセスに特徴がある事例がいくつかあるので、それらについて順次みていく。

5. 1. 1 従前の用途との関係

従前の用途が従後の用途に影響を与えていると考えられる事例がある。

「松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業【事例1】」では、募集要項⁷で、「公共的施設」として、防災機能、市民活動拠点機能、誰もが憩える機能、子どもを育む機能、学ぶ機能、スポーツ機能を有する施設を、「民間施設」として、若い世代を呼び込む機能、新松戸に定住したくなる機能を有する施設を学校跡地に整備するとしている。

こうした用途が決定される過程は次のとおりである。平成19年9月に当該土地の

⁷ 新松戸地域学校跡地有効活用事業募集要項(平成24年11月)

(http://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/siyuzaisan/shiyuzaisankatsuyo/shinmatsudo_jigyosya.files/boisyu2.pdf)

有効活用の「たたき台」が作成されており、「新松戸北中学校跡地は校庭部分を売却し、これを財源として校舎部分をコミュニティー図書館を中心とした施設として整備するというものであり、新松戸北小学校跡地は全面売却して、市内小中学校の耐震化を進める」という案であった。「このたたき台に対しては、売却反対という意見、コミュニティー施設の設置要望や防災的な利用要望、そのまま残して欲しいなど様々な要望」があり、さらに検討が行われた⁸。

検討の結果、平成23年3月に、跡地有効活用について次のような方針が示された。

「1 新松戸地域の学校跡地有効活用方策として次の導入機能を優先的に実現すること。

(1) 地域防災拠点機能

これまで学校跡地が担ってきた地域の防災拠点としての役割を必要な範囲で維持⁹する。

(2) 子どもから高齢者までが集い交流できる機能

高齢者や若い世代など多くの世代が集い交流できるように様々な用途に柔軟に対応させる。

(3) 子どもを育む機能

これまで学校が果たしてきた子どもを育む場としての役割を維持し、発展する。

(4) 若い世代にも魅力のある居住機能

若い世代をも呼び込む居住スペースを確保してまちを活性化し、若い世代にも魅力を感じられるまちにする。

(5) 住環境保全機能

良好な住環境を保全する。」¹⁰

このように、従前、当該土地が学校として使用されていたことが、従後の用途の決定に影響しているように見受けられる。

「横浜市 西区内総合福祉センター跡地公募売却【事例2】」では、事業者の公募は平成25年度に行われたが、この段階に至るまでに、従前存在した施設や機能の取り扱いについて議論が行われている¹¹。

その間に公表された資料によると、次のような考え方が示されている。

「(1) 浅間コミュニティハウスが担っている機能の存続について

これまで担っていた機能として、会議室機能と地域の図書館的な機能があります。これらについては、これまで子供から高齢者までの幅広い利用者に支えられていたことを踏まえ、機能を存続させること。

(2) 確保すべきコミュニティ機能について

⁸ この段落の記述及び引用は「新松戸地域学校跡地有効活用について 答申書（平成23年3月新松戸地域学校跡地有効活用検討会議）」

(http://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/siyuzaisan/shiyuzaisankatsuyo/shinmatsudo_kento.files/toushinsyo.pdf) (以下「新松戸答申書」という。)による。

⁹ 以下において、引用中の下線は、筆者が付したものである。

¹⁰ 新松戸答申書

¹¹ 第1回横浜市総合福祉センター跡地利用検討会（平成23年6月9日）資料

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/nishi/kuyakusho/atochikentou/kentoukai1.pdf>)、「浅間地域におけるコミュニティ機能の確保について 検討のまとめ」(浅間地域コミュニティ機能検討会 平成23年4月)

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/nishi/kuyakusho/atochikentou/kentoukai1.pdf>) (以下「浅間検討まとめ」という。)を参照。

この土地の歴史的背景、現在の利用状況を再認識し、地域コミュニティのさらなる発展のために、できるだけ早くこの土地にコミュニティ機能を再び確保すること。

(3) コミュニティ機能の整備について

コミュニティハウスを単館で再整備することが難しいことは理解しています。引き続き地域代表や利用者と意見交換の場を持ちながら、コミュニティ機能を十分に生かせる施設との組み合わせやコミュニティ機能の整備手法を検討すること。

(4) 暫定図書貸出施設の運営について

コミュニティ機能が再建されるまでの間、暫定貸出施設の運営に協力を行っていきます。暫定貸出施設及び他の施設で保管・貸出する図書については、図書が散逸することがないように管理すること。」¹²

「横浜市総合福祉センター跡地利用検討会では、当会に参加している地域代表並びに地域の方々のご意見を総括し、次のとおりまとめます。

- ①浅間コミュニティハウスは、多世代が交流できる総合的な地域拠点としての機能を地域で果たしていたことを踏まえ、この場所で育まれた地域コミュニティを衰退させないためにも、跡地に地域コミュニティの場（空間）の整備が必要と考えます。
- ②地域で活動している人々や地域住民の皆さんの意見からは、高齢化への対応、子ども達の居場所の確保、子育てニーズの充足

などが挙げられています。これらの地域課題の解決や地域コミュニティの維持発展にとって重要である点を認識し、この場所の歴史的な背景も踏まえ、これらの意見を跡地の利用・活用を進める際に役立てるべきと考えます。

- ③一方で、この土地の有効活用策の検討もやむを得ないことと理解しています。地域コミュニティの場（空間）の機能が十分に発揮できるメイン用途との組み合わせを検討するとともに、地域の総意である優先順位に応じた機能を民間事業者公募の際の条件とするなど、可能な限り、地域の声を整備計画の中に盛り込むことが必要と考えます。

- ④このような地域コミュニティの場（空間）が整備される場合には、その運営について利用者・地域も積極的に協力していきます。」¹³

このように、本事例においては、図書館、会議室、地域コミュニティの場が従前存在していたことが、従後の使途に影響しているように見受けられる。

「元立誠小学校跡地活用【事例12】」の募集要項では、次のように述べ、当該小学校のこれまでの歴史と、従後の期待される使途との関係が示されている。

「今日、高瀬川沿いに面する元立誠小学校の校舎は、昭和3年建築のロマネスク様式を基調とし、かつて七之舟入と八之舟入

¹² 浅間検討まとめ

¹³ 横浜市総合福祉センター跡地利用検討会のまとめ（平成23年12月 横浜市総合福祉センタ

一跡地利用検討会）

（<http://www.city.yokohama.lg.jp/nishi/kuyakusho/atochikentou/kentoumatome.pdf>）

に挟まれた土佐藩邸跡であった場所に建っています。現在も、高倉小学校第二教育施設として使用されるとともに、地域コミュニティの活性化を進めるため、『文化芸術によるまちづくり』が行われるなど、地元自治会の活動場所等として利用されています。

学校創立当初の『まちづくりは人づくりから』という理念を受け継ぎ、未来に向けて時代を継ぎ、人と人をつなぐ『まちづくりの拠点』として、今もなお、重要な役割を果たしていますが、次世代の地域コミュニティの担い手となる若者による自治活動への一層の参画など、新たな課題も生じています。

こうした中、元立誠小学校の跡地活用について、平成27年11月に立誠自治連合会から提出された要望書を踏まえ、京都市として事業提案の実現性等を検討した結果、直面する課題の解決につながり、かつ、地域コミュニティの活性化に資すると判断したため、この度『文化的拠点を柱に、にぎわいとコミュニティの再生』を目指し、すでに登録のあった事業者の中から、より良い提案を行う事業者を選定するプロポーザルを実施することとしました¹⁴。

【事例12】と同じく京都市が公募を行った「京都市 元清水小学校跡地活用【事例3】」については、募集要項を発見することができなかったが、【事例12】と同様に、京都市、事業者及び地元自治会連合会の三者が締結した基本協定前文¹⁵において、次のように、歴史及び当該地の特性と、従後の使

途との関係が示されている。

「元京都市立清水小学校は、『まちづくりは人づくりから』との信念の下、未来の京都の輝かしいまちづくりを目指し、明治の先人達が英知と努力を結集し、地域住民の寄付により創設した日本初の学区制小学校である『番組小学校』の一つとして、日本の伝統文化・伝統産業、日本の心を象徴する清水地域において、明治2年に開校した。(中略)このような元京都市立清水小学校や京都の特性を踏まえ・・・、世界に向けて日本の心を発信するとともに、京都ならではの価値を生かすまちづくりを地域と共に深化させるため・・・協定を締結する。」

5. 1. 2 地元自治会との協議

土地の用途は募集要項等の文書において示されるのが大多数の例であり、事業者が決定した後に、さらに用途に関する協議等が行われる例は稀である。

例外的に、【事例3】では、事業者が、市及び地元自治会と協議を行うとされている。

京都市が学校跡地の活用の方針として公表している資料においては、

「6 個々の跡地活用の推進

全市的な資産活用の方針及び本方針に基づき、市民ニーズや行政ニーズに応じた本市の総合的な政策判断により、個々の学校跡地ごとに、適宜、活用内容を検討し、必要

¹⁴ 元立誠小学校跡地活用に係る契約候補事業者選定のための募集要項（平成28年10月 京都市）
(<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/cont>

[ents/0000206/206301/youkou.pdf](http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/cont/0000206/206301/youkou.pdf))

¹⁵ 京都市公表資料

(http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/cont/0000202/202067/kyotocity_1.pdf) に収録

な市民意見を反映する手続を経て、地域住民の理解のもと有効活用を推進する。¹⁶とされている。

【事例3】においては、上述のように、京都市、事業者及び地元自治会連合会の三者が基本協定を締結しており、同協定においては、

「(第4条 事前協議会)

甲¹⁷及び乙¹⁸は、貸付契約¹⁹の締結に必要な、具体的な活用計画や地域の自治活動等に配慮した対応、施設整備、運営方法などについて、清水学区自治会連合会（以下「丙」という。）の意見を聴取するために事前に協議会（以下「事前協議会」という。）を開催する。

(第6条 貸付契約の相手方)

乙は第4条に定める事項について甲及び丙の合意を得、第5条に定める事項について甲と合意したときは、合意した内容の履行を条件として貸付契約の相手方となるものとする。

(第7条 合意の期限等)

前条に基づく合意は、平成29年3月31日までに、乙が得なければならない。」

とされている。

基本協定中のこの規定は、おそらく、「地

域住民の理解」を確保することを目的としていると考えられる。この協議の結果として、施設の具体的な使用方法にどのような、また、どの程度の制約が付されることとなるのかは明確ではないが、少なくとも、こうした方法によって、用途に関する指定が行われる可能性がある。

5. 2 施設の構造の指定

施設の詳細な構造について指定がなされている事例がある。

政府が、自らが所有する土地の上に、自らが使用する（実際には多くの場合住民が使用するが）施設を整備する際には、その施設の構造について、自らの希望を反映させるのは当然のことである。

これに対して、民間主体の間の経済活動において、土地の貸主が、契約を通じて、借主に対して、土地上に建設する施設の構造に関する条件を付すことは、あるとしても稀ではないかと考えられる²⁰。

しかし、公的不動産の活用事例においては、土地の用途のみならず、土地上に整備される施設の構造等についての指定を行うことが通常であるように見える。以下に例をみていく。

なお、土地の貸主と借主の間の契約ではないが、土地所有者等である民間主体間の契約（協定）の例（「みなとみらい21街づくり基本協定」）を、確井（2011）が紹介している

（p.55）。同協定には、ペDESTリアンネットワークの形成に関する規定等が置かれており

（<https://www.ymm21.jp/div/basic-agreement.html>）、これに類した協定が、民間主体が行う開発（特に大規模なもの）においては、締結されているのかもしれない。

¹⁶ 学校跡地活用の今後の進め方の方針（平成23年11月）

（<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000188013.html>）。

¹⁷ 京都市を指す。

¹⁸ 事業者を指す。

¹⁹ 小学校跡地の一般定期借地権設定契約を指す。

²⁰ ただ、民間主体の間の契約の実例を外部の者が把握するのは一般的に困難なので、政府と民間主体の間の契約と対比させて考察することには制約がある。

「岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業【事例11】」においては、「市は事業用地の一部に駅利用者や来街者など不特定多数が利用するペDESTリアンデッキを整備していく予定です」とし、事業者に対して、「事業者は、市が整備するペDESTリアンデッキと提案施設を結ぶ接続部を整備するものとします。提案にあたっては、別紙4『ペDESTリアンデッキ概略設計図』を踏まえ、接続の位置を提案してください」としている²¹。

「川越市 川越駅西口市有地利活用事業【事例16】」では、行政機能を有する建物の部分(当該部分を市が賃借する)の位置について、「延伸する歩行者用デッキとの接続階の直上階にワンフロアで確保する。ただし、ワンフロアによる確保が困難な場合は、倉庫、職員ロッカー及び会議室などのスペースについては、別階に設置することも可能とする」、「利用者の視認性や利便性に配慮し、エスカレーター等に近接して配置するものとする」としている²²。

「泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集【事例20】」では、事業者募集の対象となっている土地に隣接する人工地盤へのアプローチに関して、「当該用地に隣接する人工地盤に面する建築物の階(当該建築物の各階のうち、その床面の

高さが人工地盤等の高さに最も近い階。)は、ショールーム、店舗等歩行者が日常利用できる用途に供する部分を確保すること。また、歩行者の建築物への主たる出入口は、人工地盤に通じなければならない」とするとともに、「人工地盤に面する部分は、まちの賑わいや表情を演出するために、ショーウインドーや開放的な窓によって施設内部の人の動きやものの様子がよく見えるような設計とすること。また、アメニティあふれる歩行者空間を形成するため表情豊かなファサードを工夫すること」としている²³。

5.3 様々な「価値」への対応の要請

PREの活用は、既存文献にも示されているように、まちづくりや財政的な効果といった、政府にとって価値ある事項を実現することを目的として行われるが、これに加えて、事業者に対して、PREの活用の過程において、社会的に好ましい、望ましいと考えられている事項に配慮すること、あるいはこうした事項を遵守することを求めるものがある。

「天理市 旧天理消防署跡地活用事業【事例7】」では、「土地利用及び売却の条件」として、「本件土地の所在する地域の自然景観及び地域内景観に十分配慮した提案」を行うこと、「本件土地整備後の敷地や施設

²¹ 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業募集要項(再募集)(平成28年10月7日 岡崎市)

(http://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1325/p011387_d/fil/youkou_saibosyu.pdf)

²² 平成28年度川越駅西口市有地利活用事業提案競技事業者募集要項(平成28年11月 川越市)

(http://www.city.kawagoe.saitama.jp/shisei/toshi_machizukuri/machizukuri/nishiguchiseibi/H28youkoukouhyou.files/H28youkou.pdf)

²³ りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集要項(平成28年12月9日 泉佐野市)

(<http://www.city.izumisano.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/51/bosyuyoukou.pdf>)

については、ユニバーサルデザイン、バリアフリー、防災及び防犯に配慮した提案」を行うこと及び「本件土地周辺にある住宅地等にあたる影響（住宅地等への圧迫感・プライバシー・日照・騒音等）について十分配慮した提案」を行うことを求め、これらの事項を評価に当たっての視点に含めている²⁴。

「岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業【事例11】」においては、「事業の実施にあたり配慮すべき条件」の中に、「施設周辺における清掃活動など奉仕活動に協力すること」、「災害時の帰宅困難者の支援等を盛り込んだ計画とすること」、が含まれており、また、こうした事項を、評価のポイントに含めている²⁵。

「久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業【事例19】」では、「評価視点」の中に、「温室効果ガスの発生を抑制し、低炭素社会づくりに貢献できるような住宅整備（または都市機能整備）が可能な環境の構築に努めること」を含めている²⁶。

「奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業【事例22】」では、提案が満たすべき要件の中に、「新たに整備する建築物等については、同法²⁷とともに同構想²⁸の基本方針に対応し、バリアフリー化に努めること

を含めている。

5. 4 資金の使途の指定

5. 1. 1にみたような、従前の使途（あるいはその記憶・歴史）が従後の使途に影響を与えている事例にあつては、「使途」という形で、土地の属性の関連性・連続性が維持されていると考えられる。

また、【事例3】のように、建物が保存される事例にあつては、建物それ自体の姿が、土地の属性の関連性・連続性を表現していると考えられる。

こうした形によるものの他に、PREの売却によって得た資金の使途を特定することによって、ある種の関連性・連続性を確保しようとしていると考えられるものがある。

「松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業【事例1】」においては、募集要項において「既存施設の解体撤去及び公共的施設の整備にあたり必要な費用及び公共的施設の維持管理運営に必要な費用（指定管理者制度に基づく管理代行料の竣工後最初の1年間分及び開設時に必要な設備、備品の購入費等をいう。）は、事業用地の一部を売却することや、定期借地権を設定することによって確保することとする」²⁹とされ、また、事業者の決定後に市が公表した資料におい

²⁴ 旧天理消防署跡地活用事業公募型プロポーザル募集要項（平成28年7月）

（<http://www.city.tenri.nara.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/17/bosyuyoukou.pdf>）

²⁵ 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業募集要項（再募集）（平成28年10月7日 岡崎市）

（http://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1325/p011387_d/fil/youkou_saibosyu.pdf）

²⁶ 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業 募

集のしおり～平成28年度市営住宅跡地購入希望者募集要項～

（<https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1080shisei/2050machi/3080shiyuuchi/files/H28youkou2.pdf>）

²⁷ 「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（平成18年法律第91号）」を指す。

²⁸ 「奈良市バリアフリー基本構想」を指す。

²⁹ 新松戸地域学校跡地有効活用事業募集要項（平

ても「本事業にかかる事業費は、事業用地の一部売却等によって確保することとしています。収支の流れの見える化を図るために、『新松戸地域学校跡地有効活用事業基金』を設置し、基金には土地の売払い収入を積み立て、来年度以降にかかる費用を基金から繰り出します」³⁰とされている。

この例においては、従前存在していた施設は物理的には消滅して、売買代金に姿を変えるが、その資金の用途は特定されている。

5. 5 事業者からの役務の提供の要請

新たに整備される施設の用途や施設の構造と全く無関係というわけではないものの、事業者が地方公共団体から取得した後に売却したり、その後管理に当たったりする土地・建物とは直接には関係しないように見える対象について、事業者に対して一定の役務の提供を求める例がある。

「中野区 東中野小学校跡地を活用した公園と住宅の整備【事例6】」においては、土地の売却にあたり付される条件に、「売却用地及び隣接する区活用用地に残存する教職員寮跡施設の解体工事を行うこと」及び「隣接する区活用用地に、附帯工事として

公園施設（広場・園路・階段・擁壁・屋外エレベーター）を整備すること」が含まれている³¹。

「岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業【事例11】」においては、事業者に対して公園の整備を求め、当該公園について、「乙川と事業用地の間に位置していることから乙川リバーフロント地区と連続性を持ったデザインの公園整備をしてください。整備した公園施設・樹木等の一切は、市に無償で譲渡するものとします」としている³²。

「泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集【事例20】」においては、「当該用地については、現在りんくう自転車置場、並びに放置自転車保管・返還場所（以下、駐輪場等）として利用されているため、今後も途切れることなく同施設が利用できるよう駐輪場等を事業者負担で隣接地に移設すること。その際、駐輪場等の利用者の利便性が低下することのないよう配置計画等に工夫をすること」として、駐輪場の移設を行うことを求めている³³。

5. 6 政府が期待する事項の表現方法

成24年11月)

(http://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/siyuzaisan/shiyuzaisankatsuyo/shinmatsudo_jigyosya.files/bosyu2.pdf)

³⁰

http://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/siyuzaisan/shiyuzaisankatsuyo/shinmatsudo_start.files/sinmatsudo_atochi.pdf

³¹ 東中野小学校跡地の公園整備と一部売却について（平成28年5月17日 区長記者会見資料）

(<http://www.city.tokyo->

[nakano.lg.jp/dept/102500/d022532_d/fil/siryou.pdf](http://www.city.okazaki.lg.jp/dept/102500/d022532_d/fil/siryou.pdf))

³² 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業募集要項（再募集）（平成28年10月7日 岡崎市）

(http://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1325/p011387_d/fil/youkou_saibosyu.pdf)

³³ りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集要項（平成28年12月9日 泉佐野市）

(<http://www.city.izumisano.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/51/bosyuyoukou.pdf>)

5. 6. 1 募集要項及び評価基準

5. 1 から 5. 5 にみた事項は、募集要項中に、土地の用途や、施設等に求める機能等の記述として明らかにされることに加え、評価に当たって、定性的な基準の中に取り込まれ、表現されている³⁴。

5. 6. 2 評価基準における価格の比重

評価基準が、政府の考えを表明するものであるとすれば、政府が、より多くの財源を確保することを目的とするものである場合には価格の比重が高く、反面、財源の確保は少なくとも一つの考慮要素であるとしても、それ以上に、価格以外の性質を重視する場合には（そして程度が高いほど）、価格の比重が低下することが予想される。

評価基準において、価格（売買代金又は賃料）が占める比重を整理したのが表 2 である。評価点合計のうち価格の評価点が半分以上の比重を占める事例（言い方を換えると、価格以外の要素よりも価格の方が評価に当たってより重視されている事例）は、

【事例 4】と【事例 19】の 2 つのみである。

【事例 4】では、機能や構造の面からの指定が、他の事例に比べると少ない。他方、【事例 19】においては、「魅力的な住宅地や都市機能の整備」、「広域的な事業アピール」、「環境への配慮」、「近隣地域への配慮」、「地域経済の活性化」の 5 つの点について比較的詳細に政府からの要請が記述されており、評価基準における価格の比重と、価格以外の事項に関する政府の考え方の表明とが、両立しないわけではないことがうかがわれる。

反面において、【事例 9】、【事例 18】といった、機能や構造の面からの指定が比較的緩やかであるように見える事例において、価格の比重が高くない。

これは、「価格」と「価格以外」という 2 軸の思考が必ずしも妥当ではないことを示しているのかもしれない。つまり、「価格」を評価に当たって考慮に入れることができる条件を備えた事例と、そうでない事例の区分がまずあり、前者についてのみ、「価格」と「価格以外」の基準の相対的な重みを考えることができるということかもしれない。

表 2 評価基準における価格の比重

事例	評価基準における価格の比重
【事例 1】松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業	評価点合計 100 点のうち価格が 10 点
【事例 2】横浜市 西区内総合福祉センター跡地公募売却	評価基準に含まない（売却価格を市が決定）
【事例 3】京都市 元清水小学校跡地活用	不明 ³⁵
【事例 4】北海道 旧初台公宅用地有効活用事業	評価点合計 300 点のうち価格が 200 点
【事例 5】函館市 函館駅前市有地等整備	評価基準に含まない（賃料を市が決定）

³⁴ 国土交通省（2016）p.74 がこの旨を述べる。各事例における評価基準は、三吉（2017）収録の資料を参照いただきたい。

³⁵ 評価基準に関する資料を発見することができなかったためこのように記している。京都市の類似の例として【事例 12】がある。

【事例6】中野区 東中野小学校跡地を活用した公園と住宅の整備	不明 ³⁶
【事例7】天理市 旧天理消防署跡地活用事業	評価点合計100点のうち価格が15点
【事例8】武蔵野市 武蔵境駅北口市有地有効活用事業	評価点合計100点のうち価格が20点
【事例9】うるま市 与那城庁舎跡等利用	評価基準に含まない（賃料を市が決定）
【事例10】草津市 認定こども園新設	評価基準に含まない（賃料を市が決定）
【事例11】岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業	評価点合計100点のうち価格が5点
【事例12】京都市 旧立誠小学校跡地活用	評価点合計210点のうち価格が40点
【事例13】泉大津市 河原町市営住宅余剰地売却	評価点合計150点のうち価格が50点
【事例14】愛知県 サービス付き高齢者向け住宅整備事業	評価基準に含まない（賃料を県が決定）
【事例15】埼玉県 県営大宮植竹団地再生事業	評価基準に含まない（事業者の提案により賃料を決定（最低価格の設定あり））
【事例16】川越市 川越駅西口市有地利活用事業	評価基準に含まない（賃料を市が決定）
【事例17】川崎市 福祉センター跡地活用施設整備事業	評価点合計155点のうち価格が45点
【事例18】奈良市 旧柳生中学校活用者募集事業	評価基準に含まない（事業者の提案により賃料を決定（最低価格の設定あり））
【事例19】久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業	評価点合計100点のうち価格が60点
【事例20】泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集	評価点合計100点のうち価格が40点
【事例21】知多市 民間保育所等整備・運営事業者募集	評価基準に含まない（賃料を市が決定） ³⁷
【事例22】奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業	評価基準に含まない（使用料は条例に従い決定）

5. 7 政府が期待する事項の実現の担保方法

政府が、民間主体に対して期待する事項を実現するための手法として典型的なのは、法令に基づく規制である。これは、租税を徴

収する権能と同様に、政府に与えられた特権である。

しかし、PRE活用の場合、政府と事業者の間に存在する関係は、通常、法令に根拠を置いた規律を行う側と規律を受ける側という関係ではなく³⁸、両者が契約の当事者であ

³⁶ 評価基準に関する資料を発見することができなかった。

³⁷ ただし、「土地の有償貸付けの場合には加点の対象とする場合があります」とされている（本事例においては、社会福祉法人等の公共的団体に対しては無償で、その他の団体に対しては有償で土地を貸し付けるとされている）。

³⁸ 「奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業【事例22】」は、政府が、都市公園法に基づく権限（施設設置・管理の許可を行う権限）を行使する例である。この事例においても「基本協定書」の締結が予定されており、この「基本協定書」と許可権限の行使とがどのような関係にあるのかは、興味深い点である。

るという関係である。契約を通じて、政府は、相手方である事業者に期待する事項が実現されるようにコントロールする必要がある。

本稿で取り上げたほぼすべての事例において、土地売買契約（政府が売主）又は土地貸借契約（政府が貸主）が予定され、例外的に、「川崎市 福祉センター跡地活用施設整

備事業【事例17】」において、建物売買契約が予定されている。また、土地に関する契約に加えて、建物賃借契約（政府が借主）が予定されている事例がある。

表3は、こうした、土地建物の使用権原を中心に、政府と事業者の間の契約内容を概観したものである。

表3 政府と事業者の間の契約内容の概観

事例	契約内容
【事例1】松戸市 新松戸地域学校跡地有効活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・分譲戸建住宅の敷地部分については事業者にも所有権を移転（最終的には住宅購入者が所有権を取得）³⁹ ・分譲戸建住宅の敷地部分以外の土地（「その他の土地」）及びその上に所在する建物については市が所有権を保有 ・その他の土地に所在する建物の新設・改修についても何らかの契約が締結されたものと思われる⁴⁰
【事例2】横浜市 西区内総合福祉センター跡地公募売却	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の所有権は事業者に移転⁴¹ ・建物のうちコミュニティハウス部分は市が賃借⁴²
【事例3】京都市 元清水小学校跡地活用	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間60年間の一般定期借地権を設定⁴³ ・建物は「改修し外観及び主たる機能を保存」とされている⁴⁴ ・借地権設定契約を締結するに先立って、市及び地元自治会との協議を行うことを定める基本協定あり
【事例4】北海道 旧初台公宅用地有効活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間50年間⁴⁵の一般定期借地権を設定
【事例5】函館市 函館駅前市有地等整備	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間10年以上50年未満の事業用定期借地権を設定⁴⁶（期間は事業者の提案による）
【事例6】中野区 東中野小学校跡地を活用した公園と住宅の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・分譲集合住宅の敷地部分については事業者にも所有権を移転（最終的には住宅購入者が所有権を取得）⁴⁷ ・分譲集合住宅の敷地部分以外の土地（「その他の土地」）については区が所有権を保有 ・その他の土地の一部に設けられる公園の整備は分譲集合住宅の敷地を取得する事業者が行うとされる⁴⁸

³⁹ 当該土地が戸建住宅に使用されることを担保するための方法について記した資料を発見することはできなかった。

⁴⁰ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁴¹ 買戻し特約の存否を把握できる資料を発見することはできなかった。

⁴² 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁴³ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁴⁴ 建物の所有権は事業者に移転されると想像され

るが、建物に関する権原について記した資料を発見することはできなかった。

⁴⁵ 厳密に言えば、これに、施設の建設に要する期間を加えた期間が契約期間とされている。他の事例でも同様の記述方法としている場合がある。

⁴⁶ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁴⁷ 当該土地が分譲集合住宅に使用されることを担保するための方法について記した資料を発見することはできなかった。

⁴⁸ これについて何らかの契約が締結されたものと思われるが、契約の詳細について記した資料を発

	<ul style="list-style-type: none"> ・その他の土地の一部に設けられる区民活動センターについては、別の事業者との間で契約が行われるものと思われる
【事例7】天理市 旧天理消防署跡地活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の所有権を事業者に移転（10年間の買戻し特約を設定）
【事例8】武蔵野市 武蔵境駅北口市有地有効活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間30年間の事業用定期借地権を設定⁴⁹ ・建物のうち市政センター部分は市が賃借
【事例9】うるま市 与那城庁舎跡等利用	<ul style="list-style-type: none"> ・建物及び土地（駐車場）を10年以上賃貸⁵⁰
【事例10】草津市 認定こども園新設	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間30年間の事業用定期借地権を設定⁵¹
【事例11】岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間10年以上50年未満の事業用定期借地権を設定（期間は事業者の提案による） ・事業者に対して公園の整備を求めている⁵²
【事例12】京都市 旧立誠小学校跡地活用	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間10年以上60年以内の定期借地権を設定⁵³ ・建物は無償譲渡 ・借地権設定契約を締結するに先立って、市及び地元自治会との協議を行うことを定める基本協定が予定されていると思われる
【事例13】泉大津市 河原町市営住宅余剰地売却	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の所有権を事業者に移転（10年間の買戻し特約を設定）
【事例14】愛知県 サービス付き高齢者向け住宅整備事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間50年間の一般定期借地権を設定⁵⁴
【事例15】埼玉県 県営大宮植竹団地再生事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間50年間の一般定期借地権を設定
【事例16】川越市 川越駅西口市有地利活用事業	<ul style="list-style-type: none"> ・土地について期間30年以上50年未満の事業用定期借地権を設定（期間は事業者の提案による）⁵⁵ ・建物のうち行政機能部分は市が賃借
【事例17】川崎市 福祉センター跡地活用施設整備事業	<ul style="list-style-type: none"> ・特別養護老人ホーム等を運営する事業者に対して、土地について期間50年間の一般定期借地権を設定 ・建物は市及び特別養護老人ホーム等を運営する事業者が所有（施設を整備する事業者から買取）
【事例18】奈良市 旧柳生	<ul style="list-style-type: none"> ・建物について10年以上賃貸⁵⁶

見することはできなかった。

⁴⁹ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。市政センター部分の賃借契約についても同じ。

⁵⁰ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵¹ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵² この点についての契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵³ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵⁴ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵⁵ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。市が賃借する部分の賃貸借契約についても同じ。

⁵⁶ 土地に関する権原について明示的に記した資料を発見することができなかったため、このように記述し

中学校活用者募集事業	
【事例19】久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業	・土地の所有権を事業者に移転（10年間の買戻し特約を設定）
【事例20】泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集	・土地の所有権を事業者に移転（10年間の買戻し特約を設定） ⁵⁷
【事例21】知多市 民間保育所等整備・運営事業者募集	・土地について10年以上の貸付 ⁵⁸
【事例22】奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業	・建物について都市公園法第5条による許可（期間10年 更新可） ・都市公園法の許可の手續に先立って、基本契約書の締結が予定されている

以下では、土地の用途の指定、施設の構造の指定、様々な「価値」への対応の3点⁵⁹について、こうしたことを実現するために契約でどのように定めているか（あるいは逆に、定めていないか）をみていく。

5. 7. 1 土地の用途の指定

「泉大津市 河原町市営住宅余剰地売却【事例13】」は、市が土地を事業者に売却する事例である。

本事例では、土地が「指定用途」である「介護老人福祉施設」に使用されること（第9条）を、買戻特約の設定（第14条）、契約の解除に関する約定（第15条）及び違約金に関する約定（第16条）によって担保している。これはいわば「積極的な」用途の指定である。これとは別に、「消極的な」用途の限定と

して、風俗営業等に使用することを禁止し（第9条）、契約の解除及び違約金に関する約定によってその担保を図っている。

実施要領⁶⁰に示された「買戻特約付市有財産売買契約書（案）」の内容は、次のようである。

- 「(指定用途及び用途指定期間等)
- 第9条 甲は、売買物件に用途を指定すると共に、その期間等を次のとおり設定する。
- 2 乙は、売買物件を次の用途(以下、「指定用途」という。)に供しなければならない。
- 用途 介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）の用地
- 3 (略)
- 4 乙は、売買物件の土地については、所有権移転登記の日から10年が経過するまでの間(以下、「用途指定期間」という。)、

ているが、不正確である可能性がある。

⁵⁷ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵⁸ 契約の詳細について記した資料を発見することはできなかった。

⁵⁹ 「資金の用途の指定」は政府の側で行う事項であり、また「役務の提供の要請」は、これに関係する契約の詳細について記した資料を発見することができなかったため、除外している。

⁶⁰ 泉大津市河原町市営住宅余剰地売却公募型プロポーザル実施要領（介護老人福祉施設建設条件付）（平成28年（2016年）10月 泉大津市）

(<http://www.city.izumiotsu.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/20/puropo-zaruyouryou.pdf>)

引き続き指定用途に供しなければならない。

5 乙は、売買物件を指定用途及び指定用途に関連する用途のみに使用できる。ただし、以下の用途に使用することはできません。

(1) 風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律(昭和23年法律第122号)第2条第1項に定める風俗営業又は同条第5項に定める風俗関連営業その他これらに類する用途

(2) ~ (4) (略)

(売買物件の譲渡等禁止)

第10条 乙は、用途指定期間満了の日まで、甲の承諾を得ないで、売買物件及びその上に建築された建物について、第三者に対し、所有権を移転し又は地上権、質権、使用貸借による権利若しくは賃借権その他の使用及び収益を目的とする権利の設定をしてはならない。ただし、指定用途の運営に必要な抵当権の設定については、この限りでない。

(実地調査等)

第13条 乙は、用途指定期間内において、指定用途に係る変更があったときには、速やかに甲に届けなければならない。

2 甲は、用途指定期間内において、乙の第9条ないし第11条の履行状況を確認するため、随時に実地調査を行い、又は乙から必要な報告若しくは資料の提出を求めることができる。この場合において、乙は当該調査等に協力しなければならない。

(買戻しの特約)

第14条 甲が乙に対し、第7条により売

買物件につき所有権移転登記をするのと同時に、買戻しの特約の登記を、乙の費用負担においてなす。

2 甲が前項の買戻権の行使をすることができるのは、第9条及び第10条の定めに違反した場合とする。

(契約の解除)

第15条 甲又は乙は、相手方がこの契約に定める義務を履行しないときは、その相手方に対して催告のうえ、この契約を解除できる。

(違約金)

第16条 甲が第14条第2項の規定により、買戻権の行使をしたとき、乙は甲に対し、違約金として、売買代金の3割を支払わなければならない。

2 甲又は乙は、第15条に基づき契約を解除されたときは、相手方に対し違約金として、売買代金の3割を支払わなければならない。」

「埼玉県 県営大宮植竹団地再生事業【事例15】」は、県が所有土地に定期借地権を設定する事例であり、定期借地権設定契約中に、契約解除に関する規定を設けるとしている。定期借地権設定契約書(案)⁶¹の内容は次のようである。

「(総則)

第1条 借地事業の内容は、募集要項等、乙及び丙が甲に提出した県営大宮植竹団地再生事業事業提案書(乙及び丙が作成した甲からの質問に対する回答書及び本基本協定締結までに提出したその他の一切の

⁶¹
<https://www.pref.saitama.lg.jp/a1107/documents/>

書類で甲が認めたものを含み、以下「事業提案書」という。)及び本基本協定により特定される。(関係書類の遵守等)

第3条 甲及び乙は、この契約に定めるもののほか、次の関係書類を遵守するとともに、借地事業の公益性及び趣旨を尊重し、誠意をもって契約を履行しなければならない。

- 一 募集要項等
- 二 事業提案書
- 三 本基本協定

2 本契約、本基本協定、募集要項等及び事業提案書の規定に矛盾、齟齬がある場合、本契約、本基本協定、募集要項等、事業提案書の順にその解釈が優先するものとする。

(権利義務の譲渡等)

第4条 乙は、予め甲の事前の承諾を得た場合を除き、以下の各号に定める行為を行ってはならない。

一～四 (略)

五 事業者施設その他事業用地の工作物を事業提案書記載の用途以外に使用すること又は使用させること

2 (略)

(用途)

第7条 乙は、本土地を借地事業のために使用し、本契約の締結後30年を経過し予め甲の事前の承諾を得た場合を除き、それ以外の用途に供してはならない。

2 乙は、本契約の存続期間中継続して借地事業を実施する。

(施設の建設・運営)

第19条 乙は、本土地において、募集要項及び事業提案書に従い、事業者施設を建設し、事業者施設を自ら管理・所有し、借地事業を運営しなければならない。

2、3 (略)

4 甲は、乙の行う借地事業が、募集要項及び事業提案書に従っていない場合には、乙に対して是正勧告を行うことができる。この場合、乙は甲の是正勧告に従い、是正策を甲に提出し、甲の承認を受けて是正しなければならない。

(甲の解除権)

第29条 甲は、乙が次の各号の一に該当するときは、本契約を解除することができる。

一～十一 (略)

十二 本契約書の規定に違反し、契約の目的を達成する見込みがないと認められるとき。

十三 (略)

十四 ・・・第19条第4項・・・に基づく是正勧告について、乙が一定期間内に是正することができなかつたとき。

十五、十六 (略)

2～4 (略)」

関係する資料を発見することができた他の事例においても、上記の事例と同様の、土地の用途の指定が実現されるための規定が、契約に含まれている⁶²。

⁶² 資料の所在のみを記す。

【事例4】

<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/sum/fm/hatsudai/keiyakusho.pdf>

【事例5】

<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031800582/files/bosyuyoukou.pdf>

【事例8】

http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/715/h280720/01_bosuyoukou_0720.pdf

5. 7. 2 施設の構造の指定

「岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業【事例11】」では、事業者に対して整備を求めるペDESTリアンデッキの位置が特定の場所となることを求めている。

この事例における事業用定期借地権設定契約覚書（案）⁶³の内容は次のようであり、土地の用途の指定が実現されるための規定を設けているが、施設の整備の当初において、ペDESTリアンデッキの位置等の施設の構造が実現されるための規定は含まれていないようにみえる。事業者を選定する段階で適切な提案を行った者を選定し、その後の対応は第11条によって行えば足りるとの考えであろうか。

「(指定用途)

第2条 乙は、平成〇年〇月〇日付けで甲に対し提出した事業計画書（以下「事業計画書」という。）に定める●●施設及び■施設の用途として、本件建物を使用するものとし、本件借地権の存続期間中、他の用途には使用しないものとする。(以下略)

2、3 (略)

(建物の新築及び増改築等)

第11条 乙は本件建物及び本件建物に付随する工作物等を解体撤去若しくは新築し、又は建築基準法上の確認申請を要する増改築を行う場合は、事前に甲の書面による承諾を得るものとする。

【事例14】

<http://www.pref.aichi.jp/uploaded/attachment/226223.pdf>

⁶³

http://www.city.okazaki.lg.jp/1300/1303/1325/p011387_d/fil/keiyakusyo_2.pdf

2 (略)

(甲による契約の解除)

第13条 甲は、乙において次に掲げる事由のいずれかに該当する場合において、甲が相当の期間を定めて当該事由に係る義務の履行を乙に対し催告したにもかかわらず、乙がその期間内に当該義務を履行しないときは、本契約を解除することができる。

(1) 第2条の指定用途の規定に違反したとき。

(2) ~ (4) (略)

(5) 第11条の建物の新築及び増改築等の規定に違反したとき。

(6)、(7) (略)

2、3 (略)」

「泉佐野市 りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集【事例20】」では、人口地盤に面する建築物の用途・構造に関する指定を行っている。

この事例の募集要項⁶⁴には次のように記されており、⑦の「本契約締結後、本募集要項に定めるもののほか、当該契約条件に違反した場合」との記述が、施設の構造に関して募集要項に記す事項に違反した場合を含むとの意味であるなら、施設の構造に関する指定が実現されるための内容が、契約に含まれることになる。

この点について明確にすることを考えるのであれば、【事例15】の契約書（案）第19条におけるように、事業者は、その提案

⁶⁴ りんくうタウン駅前公共用地における事業者募集要項（平成28年12月9日 泉佐野市）

(<http://www.city.izumisano.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/51/bosyuyoukou.pdf>)

した内容に従って施設を建設等する義務を負うことを明示するのが一つの方法である。

- 「① 所有権移転登記と同時に買戻し登記を行う。(買戻し特約期間を10年とする。)
- ④ 継続して円滑に事業を行うこととし、市の許可なく用途、使用目的の変更を行わないこと。
- ⑤ 建物を増改築しようとする場合は、市の承認を得なければならない。
- ⑦ 本契約締結後、本募集要項に定めるもののほか、当該契約条件に違反した場合、市は当該契約を解除することがある。この場合、市が定める違約金30%を徴収する。」

5. 7. 3 様々な「価値」への対応

「天理市 旧天理消防署跡地活用事業【事例7】」では、景観、ユニバーサルデザイン、バリアフリー等への配慮を事業者に求めている。

募集要項中に示された「売買契約の特記事項」は次のようであり⁶⁵、(1)の「事業実施における提案内容」の中に、上記事項に配慮した提案内容が含まれるものであり、かつ、(1)についての違反が、(3)にいう買戻し、(10)における契約解除又は(11)における違約金支払の理由とされるのであれば、市が期待する事項の実現が契約によって担保されると考えられる。

「最優秀提案者と締結する売買契約におい

ては、次の特記事項を記載します。

- (1) 事業実施における提案内容を遵守すること。
- (2) 事業スケジュールを遵守すること。
- (3) 事業計画の実行を担保するため、本契約の締結に当たっては、10年間の買戻しの特約を付すること。
- (4) 契約締結日から10年間は、原則として、所有権移転及び権利設定を禁止すること。
- (5) 契約締結日から10年間は、原則として、事業計画で指定した用途の転用を禁止すること。(用途指定)
- (6) (略)
- (7) 契約締結日から10年間は、本市の求めに応じて、報告及び協議の義務があること。
- (8) (9) (略)
- (10) 買受者が契約に定める義務を履行しない場合には、契約を解除することができること。
- (11) 買受者が契約義務に違反した場合における買受者の違約金支払義務を規定すること。
- (12) ~ (14) (略)」

「岡崎市 東岡崎駅周辺地区整備北東街区有効活用事業【事例11】」では、奉仕活動や帰宅困難者支援を行うことを事業者に期待している。

しかし上に見たように、契約内容は土地の用途や建物の増改築等についてのみ定められているので、これらの事項については、事業者を選定する段階における判断を通じて担

⁶⁵ 旧天理消防署跡地活用事業公募型プロポーザル募集要項(平成28年7月)

(<http://www.city.tenri.nara.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/17/bosuyoukou.pdf>)

保されるとの考えであろうか。

「久留米市 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業【事例19】」では、低炭素社会づくりに貢献できるような環境構築を事業者に期待している。

募集要項⁶⁶中に示された市有財産売買契約書(案)は次のようである。事業者の評価項目の中に上記の事項が含まれており、これを念頭において事業者から提出された事業提案書と別の用途に供することが禁じられる(第8条)ことを通じて、市の期待の実現が担保されると考えられる。

「(条件)

第8条(略)

2(略)

3 乙は、売買物件の引渡日から起算して10年間は、当該物件を事業提案書(この契約に先立つ購入予定者の選定手続において、乙から甲に提出された事業提案書という。以下同じ。)の内容と別の用途に供さないこと。なお、やむを得ない事情により、事業提案書の内容を変更する場合には、事前に書面により申請し、甲の承認を得ること。

4～6(略)

(契約解除)

第10条(略)

2(略)

⁶⁶ 市営住宅跡地を活用した定住環境整備事業 募集のしおり～平成28年度市営住宅跡地購入希望者募集要項
(<https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1080shisei/2050machi/3080shiyuuchi/files/H28youkou2.pdf>)

⁶⁷ ただし、このことを担保するため、市と事業者の間の契約においてどのような手当てがなされているのかは、把握することができなかった。

3 甲は、第8条に定める義務に違反した場合には、本契約を解除することができる。

なお、この事例においては、「物件購入後、分譲や建売などにより、第三者への転売を予定している場合は、購入者は、事業提案書に記載した内容に基づき、建築基準法第76条の3に基づく建築協定(いわゆる「一人協定」)を定めること。なお、協定の有効期間は10年以上とすること」を求めている⁶⁷。

「奈良県 吉城園周辺地区保存管理・活用事業【事例22】」では、建築物等のバリアフリー化に努めることを事業者に期待している。

基本協定書(案)⁶⁸は次のようであり、施設の設計について県の確認を経る(第8条)ことを通じて、県の期待の実現が担保されると考えられる⁶⁹。

「(基本設計及び実施設計)

第8条 乙は、現状変更許可を取得後すみやかに、募集要項等及び事業計画に基づき、本件施設の基本設計及び実施設計を実施し、これを完了して設計図書等を甲に提出し、設計図書等について甲の確認及び承諾を取得するものとする。なお、甲は、基本設計の設計図書等について県の確認及び

⁶⁸ http://www.pref.nara.jp/secure/171432/04_kihonkyouteisyoan.pdf

⁶⁹ この事例において、事業者は都市公園法第5条の許可(公園施設の設置・管理の許可)を得ることが必要である。この許可及び許可に付される条件と、協定書に定める事業者の義務とが、どのような関係にあるのかは、興味深い問題であるが、考察は別稿に譲りたい。

承諾を取得しない限り、実施設計に着手できないものとする。

2～4（略）

（乙の遵守事項）

第12条 乙は、協定期間中、募集要項等及び事業計画に従い、本事業を確実に実行し、善良な管理者としての注意をもって本件施設の管理運営を行わなければならない。（管理許可及び設置許可期間中の甲による協定の解除等）

第29条 甲は、第3条の協定期間にかかわらず、以下の各号に掲げるいずれかの事由がある場合、甲が乙にした管理許可及び設置許可を取り消された場合、又は、乙の責に帰すべき事由により本事業の継続が困難な場合には、本協定を解除することができる。

（1）乙が、本協定、管理許可及び設置許可に伴う許可条件及びその他関係法令等に違反した場合

（2）～（8）（略）」

5. 7. 4 政府が期待する事項の実現の担保方法についてのまとめ

売買契約に含まれる買戻特約に基づいて売主たる政府が所有権を取り戻すこと、又は借地権設定契約を解除すること⁷⁰、契約に定める義務を履行しない場合に契約を解除すること及び違約金支払を予定することによって、政府が期待する事項の実現が担保

⁷⁰ 借地権設定の場合には、積極的な用途の指定が可能な期間は、借地権が設定される期間と同じである。他方、本稿で取り上げた売却の事例では、買戻特約の方法を使用する結果、その期間は10年となっている。

この点について、本稿では取り上げていない事例であるが、岡山市が平成29年1月に事業者の

される。

このことは、土地の用途の指定については非常に明確である。

施設の構造の指定については、詳細な契約書（案）を発見することができなかつたため、あまり明確なことは言えないが、契約内容によって担保する例と、事業者選定の際に適切な者を選定することによって担保する例がありそうである。

「価値」への対応についても、施設の構造の指定と同様の、両方の例がありそうである。担保の方法は、実現を期待する「価値」の性質によっても異なるかもしれない。「バリアフリー」といった事項は、施設の物理的な構造として表現されるから、これが実現しているか否かの確認は比較的容易であるし、「施設の構造の指定」と一応区分して考えてきたものの、実際には重なり合う部分があり、同じ取扱いをすることができるケースもあるだろう。これに対して、奉仕活動や帰宅困難者支援といった事項は、ある一定の時間を限って行われるのが通常であろうから、その実施のモニタリングがより困難である。こうしたことが影響して、異なる2つの担保の方法がみられるのかもしれない。

5. 8 土地売買・貸借契約と関係づけた種々の政策目的の達成について

政府が事業者から役務や物品の提供を受

公募を行った「旧後楽館中・高（天神校舎）跡地活用事業」では、市が、再売買予約の予約完結権を20年間行使することができるという内容の契約を予定している

（<http://www.city.okayama.jp/contents/000279238.pdf>）。

けることを内容とする契約（以下では「公共調達契約」という。）に関しては、契約の経済性や公正性以外の、様々な政策目的を実現するためにこうした契約を活用することができるかという問題が既に論じられている。例えば碓井（2005）は、公共調達契約を活用して特定の政策目的を実現しようとする行為を、「付带的政策遂行」と呼んでいる。

公共調達契約の場合、①一定の選定手続を経て選定された事業者が、②役務の提供や物品の納入を行う義務を負い、政府がそれに対して対価を支払う義務を負う。この、①と②のそれぞれの場面において、付带的政策遂行のためにどのようなことが許容されるかが論点となる。

①は、競争参加資格に付すことができる条件として、どのようなものが許容されるかという問題である。他方、②に関しては、契約の目的物それ自体の性質に、どのような条件を付すことができるかという問題と、契約の履行方法に、どのような条件を付すことができるかという問題の2つがあるとされる⁷¹。

P R E 活用にあたっては、通常上記①の手続が必要になる⁷²。この場面における「付带的政策遂行」については、公共調達契約におけるそれと同じ論点があり、結論も同様に考えられるだろう。

他方、公共調達契約の②に相当する場面を、P R E 活用について考えてみるときに、契約の双方当事者の義務を狭く捉えるなら、「政府が土地を事業者に引き渡す義務を負

い、又は政府が事業者に土地を使用させる義務を負い、事業者はそれに対して対価を支払う義務を負う」となる。義務の内容をこのように狭く発想すると、事業者の義務は対価の支払いということになるから、契約の目的物（金銭）と契約の履行方法（金銭の支払い）のいずれに関しても、それと関係づけた政策目的の実現を考えるのはかなり困難である。

といっても、P R E 活用について「付带的政策遂行」を考えることができないということではなく、むしろ、P R E 活用について、これを単なる土地売買や土地貸借契約と考えるのは、視野が狭いということだろう。

「にぎわい創出」といった効果の発現、施設に期待される機能が十全に発揮されるために必要な構造の確保、社会的に望ましいとされる様々な価値の実現といったことが、土地の権原に関する対価に関する事項と一体となって、事業者に求められている契約であると考えるのが、事柄の本質に即した認識方法なのだと思う。

ただ、そう認識した上で、「付带的政策遂行」としてどのようなことまでが許容されるのかを考察するためには、さらに多くの事例をみる必要があるであろう。

6. 課題

本稿が有する最大の課題は、考察にあたって使用した事例が非常に限られている点である。

P R E 活用の状況について考えようとする

⁷¹ 碓井（2005）第7章

⁷² 本稿ではこの場面に関する募集要項等の記載を全く取り上げなかったが、公共調達契約における

内容と、ほぼ同様の内容であるという印象を受けている。

るならば、その範囲は、政府が所有するもの、活用の検討すら行われていないものまでを含まなければならない。

こうしたものの存在を把握することは現実には困難であるが、外部からの観察が可能であるものとして、用途等に特段の指定を行わず、一般競争入札によって売却されるPREがある。これと、用途等の指定を行って活用が図られるものとの違いを分析することによって、何らかの知見が得られそうに思われるけれども、本稿では取り上げていない。

他方、政府の行動の特質をみようとするれば、政府以外の者の行動と対比させることが有効な方法であるが、先に述べたように、民間主体間で締結される契約の内容を把握することは難しい。

本稿が取り上げたのは、平成28年7月から平成28年12月までの間に、施設の利用が開始された事例、事業者が決定した事例及び公募が実施された22事例のみである。この点については、紙に針で開けた穴から向こう側を除き、「これが世界の姿だ」と述べるのと同じような滑稽さがある。限られた事例をもとに、政府の行動様式として着目すべき特質を捉えるための項目を試みに提示して考察してみたが、項目の選定自体も的を射ていないおそれがある。

こうした点については、さらに観察の対象を拡大していき、真の世界の姿に近づく努力を重ねるほかない。

<参考文献>

碓井光明（2005）「公共契約法精義」信山社出版

国土交通省（2014a）「まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン 平成26年4月」

<http://tochi.mlit.go.jp/preportalsite/pre-portal-site/preportalsite>

国土交通省（2014b）「公的不動産の有効活用等による官民連携事業事例集 平成26年7月」

<http://tochi.mlit.go.jp/preportalsite/pre-portal-site/preportalsite>

<http://www.mlit.go.jp/common/001049273.pdf>

国土交通省（2015）「公的不動産（PRE）の活用事例集 平成27年5月」

http://tochi.mlit.go.jp/?post_type=secondpage&p=13231

<http://www.mlit.go.jp/common/001091355.pdf>

国土交通省（2016）「公的不動産（PRE）の民間活用の手引き～民間による不動産証券化手法等への対応～ 平成28年3月」

http://tochi.mlit.go.jp/?post_type=secondpage&p=13229

<http://tochi.mlit.go.jp/wp-content/uploads/2016/04/92af985393819e4d074c226c42c4fa5c.pdf>

三吉卓也（2007）『自治体のマーケティング』「地域レポート第22号」日本政策投資銀行

<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9211880?tocOpened=1>

三吉卓也（2017）『公的不動産（PRE）活用事例資料集（平成28年後半）』「Research Memo 2017年2月」一般財団法人民間都市開発推進機構

<http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/research.html>