

再開発法とPFI法整合がカギ

BTOで条件クリア

全国初となる国分寺市の再開発事業へのPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）導入の取組みが注目を集めている。特定建築者制度との整合性などクリアすべき課題は残っているが、これが可能となれば、再開発事業の進捗のカギを握る保留床問題を一気に解決する手法としてほかの自治体にも波及しそうだ。実際に同市以外のいくつかの自治体も、国に再開発へのPFI導入を要望しており、財政難にあえぐ自治体にとって新たな手法となりそうだ。

西国分寺駅東地区市街地再開発事業は、都市基盤整備公団施行のプロジェクトのため、当初、市は保留床を取得することで公益ホールを整備しようと考えていた。しかし、その過程でPFI法が成立。ひっ迫する財政状況下で効率的に社会資本整備を進める手段としてPFI導入を模索することにした。

今回の場合は施行区域の大部分を公団が所有している。PFIを導入するには公的機関が土地を所有している必要があるため、市はこの前提条件を満たすことを考え、その方法として都市再開発法の特定建築者制度に着目した。同制度は市街地再開発事業で建設する建築物を施行者以外の第三者が建設する制度で、複数の施設建設を伴う大規模事業に民間資金を活用するケースで広く使われている。

特定建築者には、民間デベロッパーのほか自治体などの公的機関がなることも可能だ。このため、市は自らが特定建築者となり、土地の権利を取得することでPFIを導入できないか可能性を探ってきた。市は日本PFI協会を通じて建設省(現国土交通省)に打診。その結果、建設省から「BOT方式(建設・運営・譲渡)は都市再開発法になじまないが、BTO方式(建設・譲渡・運営)なら大丈夫なのではないか」との回答を受け、アドバイザー業務の選定に踏み切った。

国の担当者は「BOTだと民間が施設を建てて所有することになる。これは結果的に民間が特建者になるのと同じで、そうなれば、わざわざ市を特建者として選ぶことに矛盾が生じる。特建者の選定と併せて民間事業者を選べばいいのではないかと、という批判が起こりかねない」と理由を説明する。

しかし、国は特建者とPFI事業者を一括で選ぶ方式について否定する気はないようだ。国の基本的なスタンスは「法律に接触しなければ、PFI事業者となる特建者を一度に選んでも大丈夫だと思う。再開発とPFIを併用するのであれば、同時期に選ぶ方が一般的だ」と話す。つまり、今回のケースは公団施行区域内であるという特殊な事情と市が資金調達のを考慮して、まず特建者になることを望んだ市の意向を踏まえて、国として「BTOなら大丈夫だ」という見解を出したのだそうだ。

また、市はBTOだと施設建設後に民間から建物の引き渡し(譲渡)を受けるため、同制度で規程している「施設建築物は特建者が取得しなければならない」とする条件を満たすことができると判断。逆に「BOTだと民間が建物を所有することになる。そうなると長期の事業期間を設定するPFIで、割賦方式によって契約期間満了後に施設を譲り受けることは取得条件として認められないのではないかと考える。

BTOの場合も施設建設費と事業期間までの維持管理費などを加えたトータルコストを割賦方式で支払っていくことになるが、これに対して市は、施設完成後に民間から建物を譲り受けるため、最終的に行政が土地と建物の両方を取得することになるとして、起債制限などの問題がクリアできるのではと考えている。

しかし、再開発法では、「特建者は特定建築物を建築しなければならない」とある。これは読み替えると「建築費は特建者が負担しなければならない」ということだ。BOTにせよBTOにせよPFIは民間が建設費を持ち出すことになる。施工能力を持たない特建者が発注というかたちで特建者以外の者に施工を任せることは通常行為だが、特建者以外の者に資金を出させて施設を建設した例は過去にない。

これについて市は、施設完成後に民間から建物を譲渡してもらうことで、制度上の問題点がクリアできると考えている。つまり、割賦方式によって支払行為が伴うため、これを再開発法で建築行為と見なすことができるのではないかと考えている訳だ。

仮に譲渡の際の金銭の授受が建築行為と見なせても、それは再開発法での課題がクリアしただけといえる。建築行為として見なすということは、つまりそれは従来の発注行為と同等に扱うということである。民間資金の活用が大前提となるPFIをめざしているにもかかわらず、発注という疑念が入ってくるのは疑問が残る。都市再開発法とPFI法とを整合させるスキームづくりが今後の課題となってくるだろう。

市はPFIの導入に向けて、これまで二つの方法を考えていた。一つはまず最初に自らが特建者となってPFI事業者を選ぶという今回の方法。もう一つはさきにも述べたPFI事業者となる特建者を一括して選ぶ手法だ。

特建者制度での特建者の選び方は、対象となる特建者が公的機関の場合は特命で決めることができ、民間の場合は公募することになっている。このため、第一の方法では再開発の施行者である公団が権利返還計画認可後にしに特命で特建者として選び、市がPFI事業者を公募によって審査する方法が考えられていた。

二番目の方法は市と公団が連名で特建者を公募により選び、そこで特建者となったものをPFI事業者にするという考えだ。しかし、この場合、土地の権利が民間に移ることから、公的機関が土地を所有していなければならないとするPFIの基本に反することになる。この対策として、市は特建者(PFI事業者)の選定後か事業者が施設を完成させた後に所有権を移すことを考えていたようだ。今回はこの方法が見送られることになったが、ある意味で公団はPFI事業者のような立場であるため、同事業で連名方式による方法が採用されれば、そこでまた新たな矛盾も生じていたかも知れない。

審査方法については、民間の特建者を選ぶ際は公募段階で資金力・技術力・管理運営能力・土地代・建築計画などを審査することになっている。特建者制度を使う際は当初計画の内容に沿った建物をつくる必要があるため、市は都市計画決定時の範囲内で民間から提案を求めることを考えていた。また、PFIではVFM(バリュー・フォー・マネー)の概念を打ち出す必要がある。これには、市が単独でホールを建設した時にかかる費用や保留床取得者として公団から床を買い取った場合の金額を従来方式と見なし、それに対して民間からVE(バリューエンジニアリング)提案を受ける方法を想定。現時点では前者を従来方式と見なす方法が検討されている。

いずれにせよ今回のケースが認められれば、再開発事業のカギを握る保留床問題を解決する有効な手段となり、ほかの自治体に波及するのは時間の問題だろう。

再開発に詳しいある担当者は「国分寺市の場合は計画途中からPFI導入を検討し始めたが、構想段階からあらかじめ導入を検討し、計画を組み立てていけば、事業化までに長期を要する再開発のスピードアップも図られる」と指摘。法制度上の規制でがんじからめになっているPFIに対する地方からの挑戦と見ることもできよう。