日本における PFI の成立と公共建築の調達に関する研究

THE STUDY OF PFI STRUCTURE AND PROCUREMENT
OF PUBLIC BUILDING IN JAPAN

辻本 顕*, 小野田 泰明**, 菅野 實***

Akira TSUJIMOTO, Yasuaki ONODA and Minoru KANNO

This study focuses on the problems of peculiar condition of Private Finance Initiative(PFI) that is intended to suit particularly to the legal and social circumstances in Japan. Based on the analysis of discussion that taken place in the process of PFI introduction in Japan, following four factors were identified as the root of the problem. (1) The inconsistency between the PFI and existing legal system, (2) The difficulty in the practice of project finance, (3) The capability of clients in the procurement procedure, (4) The difficulty in the selection of bidders.

Considering the four factors, the paper sets up several selective conditions that trigger the problems. Finally, the paper explains the assumable PFI project frame works in Japan as a combination of those conditions.

Keywords: PFI(Private Finance Initiative), management of public asset, project finance, capability of client, selection of bidder

PFI、公物管理、資金調達、発注の要件、事業者選定

1. はじめに

英国で開発された PFI (Private Finance Initiative) は、厳しい財政下でも公共サービスを可能とする手法として、我が国に高い期待を持って導入された。日本版^{注1)}として独自性を称揚する政府に対し、本来 NPM (New Public Management) に基づく官の再構築手法であるはずの PFI が、景気浮揚を意図した公共事業の手段化しているとの指摘も多い^{注2)}。官民にまたがる複雑な制度であることがこうした基礎状況に加わり PFI の運用現場は未だ試行錯誤の状態にある。

また、建築の論文でも事業性を見たもの⁷⁾ 施設型を絞って可能性を評価したもの^{17), 18), 19)} など部分的アプローチがほとんどで、全体

像については公の施設の問題に肉薄した研究¹³⁾ が散見される程度である。PFI の解説書も数多く出されているが、社会資本としての建築に関心を持って書かれたものは少ない。

しかしながら、決して少なくない数の公的建築物が PFI で実際に建てられつつある現在、従来と異なる条件を建築の計画に課すこの手法の意義と限界を認識しておくことは必須のはずである。

2. 研究の目的と方法

英国において10年以上をかけてシステムとして鍛えられてきた PFI であるが、我が国の状況に合わせるため導入時に様々な調整が行われている。筆者らは、現在懸念されている問題の幾つかはそこに起因すると考えており、研究の目的の一つ目を記録を足がかりに調整の内容とその構造を明らかにすることに定めた。さらに、それら個々の問題の理由や背景を考察することを通じて、今後の望まれる制度運用についての知見を得ることを第二の目的とした。

それらを踏まえ、本研究は以下の3つの部分から構成する。

① PFI 日本導入の際の議論の流れと課題の整理：1997年7月「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^{注3)}」(以下「PFI 法」と略) が国会で成立した時点を PFI 制度が日本に正式に導入された時期ととらえ、その前後の議論の展開を追跡する。

図-1 日本版 PFI 導入時の主な経緯 (黒い部分は本稿で分析対象とした委員会)

* ㈱日建設計 工修

** 東北大学大学院工学研究科都市・建築学専攻
助教授・博士(工学)

*** 東京電機大学情報環境学部 特任教授・工博

Nikken Sekkei Ltd., M. Eng.

Assoc. Prof., Dept. of Architecture and Building Science, Graduate School of
Engineering, Tohoku University, Dr. Eng.

Specially Appointed Prof., School of Information Environment, Tokyo Denki
University, Dr. Eng.

内閣府はPFI法の成立後、運用のための「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」（以下「基本方針」と略）とPFI事業に関する5つのガイドライン^{注4)}（以下総称して「ガイドライン」と略）を策定している。本研究では、これらの準備作業のために設定され行われた会議から計29回の会議議事録を分析の対象とした（経済企画庁PFI推進研究会（以下推進研と略）^{注5)}、内閣府PFI推進委員会（以下推進委と略）^{注6)}）（図-2上）。分析は、委員の発言をカード化した上で、内容ごとにグルーピングし、議論展開を順に追いながら問題点を抽出した^{注7)}。

②問題点の構造化：①の議事録分析から抽出された問題点を総合し、論点をいくつかのクラスターに整理した。それに基づいて政府機関や学識者、コンサルタント、金融機関のPFI関係者などのキーパーソンに問題化の理由とその背景をヒアリングし、課題とその背景について考察した（図-2下）。

③PFI運用の類型化とそれぞれの評価：①と②で明らかにしたフレームを活用してPFIの運用をいくつかのありうるケースに分類すると共にそれぞれの性向について評価を行った。

3. 導入過程における議論

3. 1. PFI法検討過程（図-3）

PFI法の準備のために開催された推進研の議論をまず整理した。議論は、先行していた旧通産省や旧建設省の研究会の報告に基づく日本版PFIの目的の確認と論点整理から始まっている（図-3①）。目的として旧通産省が規制緩和、情報公開を挙げる一方で、旧経済企画庁が景気対策を大きく掲げるなど、NPMに依拠していないという批判を一部裏付ける状況も読みとれる。

次いで議論されたのはBTO^{注8)}とBOT^{注9)}の取り扱いである。旧建設省は、BTOはLCC^{注9)}削減やリスク移転の点でVFM^{注10)}産出可能性がより低いだけでなく、英国では公共施設調達費の延払いと解釈され事実上PFIに含まれがたいことを紹介する（Ryrie Rule^{注11)}）。このように旧建設省は当初、BTOをPFIに含めることに懸念を示していたようである。他方BOTには、既存の公物管理関係法^{注12)}と整合を取りがたい部分があり、全面的導入には関連法見直しが必要なこと（図-3②）、事業権契約の担保化が難しく資金調達面で問題が生じること、英国で実績のある橋の調達も行えないことなど、BOTを中心に据えるに当たっての問題も示される。しかし、旧建設省はこちらの懸念に対しては「現行法で課題はほとんど無い」という立場を崩さない。BTOを外すのであれば、他の選択肢としてのBOTがやりやすいように条件を整えるのが筋であろうが、旧自治省や旧大蔵省を巻き込んだ大きな仕込みが必要となるためか、先送りされるのである。結局この段階では、公物管理関連法は現行のまま対象にはBTOも含むという結論に至っている。

事業分野についても重要な議論が行われる（図-3③）。旧通産

議事録分析の対象		
経済企画庁PFI推進研究会	98年設置	学識者・弁護士・建築関係などの委員で構成される。全9回の研究会から99年8月に「PFI推進研究会報告書」を公表。
内閣府PFI推進委員会	99年設置	学識者・弁護士・建築・経済関係の委員により構成される。事業推進部会・基準部会の二部構成で基本方針や各種ガイドラインの策定を行っている。2004年6月には中間報告が公表
ヒアリング調査の対象		
学識者	議事録調査から抽出された問題点をベースに問題領域の設定を行うために、主に日本の公共調達との関連についてヒアリング	
政府関係機関	英国大使館	英国型PFIでの調達の枠組みおよび体制・実績についてヒアリング
	国土交通省	主に日本版PFIのプロジェクト発注とデザインブリーフの問題領域についてヒアリング
	経済産業省	主に日本版PFIの制度的整合性の問題領域についてヒアリング
	内閣府	日本版PFIの問題領域について、PFI推進室での対策や今後の方向性についてヒアリング
自治体担当者	仙台市	仙台市での考え方や取り組みの実態、PFI事業実施の際に問題となる要件についてヒアリング
	コンサルタントA	主に英国型PFIと日本版PFIの乖離、英国型PFIの詳細なメカニズムについてヒアリング
金融機関	コンサルタントB	主に日本版PFIの問題領域に対する運用上の対応方法についてヒアリング
	金融機関自治体担当者	主に日本版PFIのプロジェクトファイナンス問題領域についてヒアリング

図-2 分析対象の概要

省は予め事業分野を限定せず簡単な案件から始めるべきだとの意見を述べる。本来ならば、制度始動のための便宜と法のあるべき方向性は区別すべきであろうが、この旧通産省の意見を踏まえて推進研の議論もやり易いものからという方向で収斂する^{注13)}。続く事業の評価基準では、PFIにおける公共性が論点となる。推進研は社会費用便益分析で公共性は担保出来るとする他、住民参加や情報公開などの必要性について述べている（図-3④）。しかし、現在のPFI事業でこれらを実現しているのはごく少数で^{注14)}、理想的状態を想定することでとりあえず議論を収拾する性向があったことも伺える。

推進研は英、仏、独への視察も行っている（図-3⑤）。その報告の中で、英国では入札コストの低減のため二段階事業者選定が用いられているという発言がある。それを受け二段階選定を参考にすべきとする意見と会計法に基づく競争入札を原則とすべきとの意見が対立する（図-3⑥）。一般競争入札では総合評価型としても技術的な評価は困難、そもそも総合評価型は会計法上の一般競争入札に当たるのかなどの指摘もなされるが、検討の余地ありという意見付きで原則は保持される。

英国におけるPFIの検証から展開されたもう一つの論点として金融上の環境整備がある（図-3⑦）。事業破綻時の対応が中心的に議論され、英国で発注者と金融団が締結する直接協定が参考となることなどが指摘されている。

3. 2. 基本方針検討過程（図-4上）

PFI法成立を受け、今度は推進委でPFI事業実施の枠組みとなる基本方針とガイドラインの検討が行われる。推進研同様、日本版PFIの基本的理念の確認から始まり、公共事業の在り方、事業分野、事業選定基準へと論点が展開する。事業分野については公共が従来行ってきたすべてを対象分野に含めるべきとする考え方と、公平性と効率性の評価による定性的絞込みが必要であるとする考えが対立

表-1.a 経済企画庁PFI推進研究会での議論内容

①旧建設省の研究会からの論点

a.BTO方式について

事業類型に関して、料金徴収型は従来通り。一体整備型は日本では再開発事業が該当すると想定。民間の施設建設を行い、単純に公共に分割・譲渡するものは、隠れ借金に対する懸念から英国でPFIとして扱われていないことに留意すべき。（A委員）

b.制度上の整合性について

法制上の課題について、現行法で事業者の法的な立場に関わる課題はほとんど無いと考える。2番目に長期債務負担行為に関して5年というものを長期にする必要があると考える。公共が所有する土地等を有効に活用するための課題、

国有財産方や地方自治法を少し変える必要がある。（A委員）

②公物管理法

a.改正の必要無し

当面についてはPFI法案そのものとしては、公物管理法を改正しなくてもできるPFIというのがいろいろあるのではないかという立場である。（事務局）

b.改正の必要あり

PFIは日本にとって新たなやり方である。従来から建設は請負業者で民間にやってもらっており、あるいは個別の民間委託はいくらでもあったが、それを全部民間に委ねるというやり方は新しい。そうすると従来の色々な法律はそういうことを前提としていない。例えば公物管理法など。

報告書では直ちに改正はできないとしているが、個別の施設において法的地位の明確化など必要である。さらに必要であれば最終的には改正も必要であると考えている。（B委員）

③PFI事業の対象

a.PFI導入対象について

非公共財である建物であるとかハコモノという小さなものからスタートしていった段階で少しずつ規制緩和をするなり、採算が合うような条件にしていって、最終的にその中から今度は本当に公共事業としてできるようなものに変えていくという順序立てていかないと難しい。（D委員）

b.評価基準について

選定基準について、事業のニーズの検討、公共性の確保、

する(図-4①)。結局、基本方針では「効率的かつ効果的に実施されることが可能な事業」と示されるのみで、具体的な事業分野の絞り込みには触れられていない。また議論の中では、事業が相応しいかどうかという評価がVFMの達成に縮減され、後の事業評価の客観性をVFMに頼る性向に道を開いた感もある。事業者選定では推進研同様、一般競争入札を原則とすることに対して様々な立場から疑義が出されるが(図-4②)^{注15)}、原則は維持される。

5原則3主義^{注16)}などの重要な設定がなされるものの事業分野や事業者選定の問題については、次のガイドラインに引き継がれる。

3.3. ガイドライン検討過程(図-4下)

基本方針から引き継がれた事業分野や事業者選定に加え、ガイドラインの与件であるVFM試算、リスク分担、協定/契約、モニタリングなどについての議論がなされる。

事業分野については、まず公共性確保の必要性や英国のGatewayプロセス^{注17)}などを例にしばらくこみの必要性が提起される。絞り込みの議論はその指標となるVFMの議論に引き継がれ(図-4③)、VFM試算における安易な下落率^{注18)}導入が、建設費の根拠のない切り下げに繋がる危険性が指摘される。一方で、下落率は基本的に何割引ききという一律計算なので、マンパワーの無い地方自治体がVFMを試算する際に有用という乱暴な意見が飛び出すなど議論は拡散し、結局ガイドラインの提案には結びつかない。

次いで要求水準とその評価に議論が移り、質的評価の可能性が吟味される(図-4④)。性能発注でも質的評価は可能とする考え方や建築デザインの評価には恣意性があり、試設計の事前提示が必要

図-3 経済企画庁 PFI 推進研究会での議論の展開

という考え方が対立する。仕様発注とは異なって性能発注にした場合には要求項目に幅が出ることが予想され、それが評価の恣意性につながることを懸念されているのである。この場合一般競争入札というタイトな出口を想定しているために、性能発注原則にもかかわらず発注の時点で縛っておくべきという議論が力を持っている。

結果ガイドラインは、性能発注原則だが場合によっては試設計を介した仕様発注も可能とする方向に落ち着き、表現としては後者に

表-1.b 経済企画庁 PFI 推進研究会での議論内容

費用便益分析等を行うという形である。(事務局)

④住民参加

住民参加については、(中略)広報と情報公開に併せて住民からの監視機能、運営段階に対しての参加、チェック機能を追加することを望む。

苦情相談に対応する確かな体制を組むと書かれているところに業務内容の改善提案も含めて対応できるように体制を整えておくなどでも可能であると思われる。(B委員)

⑤事業者選定

a. 英国型 PFI で二段階選定を参考とする

入札にかかる費用が高額であるので、英国でやっている2段階方式の入札方式が参考になる。最初にいいプレゼンテー

ションをした事業者を選び、次の案件の予備にしておくという方式がある。最終的には1社が選ばれたが残りはどこかの段階でもう一度チャンスが与えられようということになれば多少の費用負担はいいということがある。(E委員)

b. 会計法などの制約について

入札に関して、従来の会計法や地方自治法の仕組みでなかなかうまく決定できない。要するに地方自治体も悩ましく、入札にすると価格でしか選べないという問題点が昔からあって、これはPFIに限らないが、PFIが現実化すると条件を定めていく中で出せと言うようなことがいえない部分がある。当初から民間の方が創意工夫をすることでPFIのメリットがあ

るわけで余細かく条件を出せないところで選ばなければならない。そうすると従来の価格というのでは全くうまくいかない。随意契約に対しては批判はあり、かなり新たな仕組みが必要であると感じている。(F委員)

⑥破綻時の処理等について

事業破綻時の対応について、金融機関も融資契約に基づく経営介入とあるが、これは非常にわかりにくい表現である。融資契約において経営介入ということが書かれるということは、非常に理解しづらい面がある。

英国の場合は金融機関と地方公共団体の間に破綻処理について直接契約があるので、それを参考にすることが必要。(G委員)

についても道を残す方向で決着する。

事業者選定では(図-4⑤)、随意契約(プロポーザル等)の選択肢や交渉についての余地を残すべきという意見と一般競争入札をあくまで原則とする考えが対立する。前者は価格評価が強くなりすぎることを懸念したものであり、後者は会計法との整合性を念頭に置くという委員の立場の違いが如実に表れている。やはり制度の趣旨よりも既存制度との整合性が優先され、二段階選抜の時と同様、ガイドラインでも一般競争入札原則は維持される。

3. 4. 議論のまとめ

分析に用いたカードを集計したのが表-3である。その他や手続き上の項目を除くと、最も多いのが「事業分野」次いで「制度上の整合性」で、別途個別に議論されている金融関係を除くと「事業者選定」「VFM産出」と続く。建築の質については、ほとんど議論されていない。先の議論(図-3, 4, 表-1, 2)と合わせると社会資本整備上問題となりうる領域は次の5つに整理できる。

①制度上の整合性：このうち最も時間が割かれているのが「公の施設」である。特に英国ではPFIに含めたいとされていたのに、日本では最初からBTOが念頭に置かれていた点が注目できる。この理由として関連法規、補助金、税制などの既存制度が「公の施設」を前提としており、これらが行政が施設を保有するBTOへのインセンティ

図-4 内閣府PFI推進委員会での議論の展開

表-2.a 内閣府PFI推進委員会での議論内容

①日本版PFIの事業分野

a. 公共性の確保など絞込みの必要性

民間事業者のインセンティブは重要であるが、公が何をやるかが明確になる必要がある。従来の公共事業では公平性と効率性の両方が考慮される必要があるが、公平性の観点から財政難を理由に民間で事業実施されるのではなく、官民の分担を明確に公平性と効率性を考慮した基本方針が必要である。(F委員)

PFI法の性格上、施設の種類のより特定事業を限定するのではなく、より定性的な絞り込みが有り得るのか。(事務局)

b. 事業分野拡大志向

民間事業者がインセンティブがどのくらい与えられるのか、また公共性の問題との兼ね合いというものを、民間事業者のインセンティブを公共性を考えるあまり狭めてしまうと何も

出てこない。そのため、基本方針の骨格・考え方が重要。(B委員)
地方公共団体が行う場合には、住民ニーズがあり議会が承認したものであれば特定事業に選定しても良いのではないかと。(事務局)

c. 事業選定基準

経企庁研究会の報告書の第3セクターとの違いでは、PFIは公共性が高く、本来公共部門が整備すべき公共施設等の整備・・・と書かれているがこの点を明確にし色々な可能性を基本方針で示す必要がある。(B委員)

事業選定に関して、PFIの場合はVFMが基本的な考え方である。そこで評価の客観性がどの程度高まってくるかが問題となる。法律上、コストが高いが、便益もあるケースについて、それを全く否定する法的趣旨ではない。(事務局)

プとして働いていることが浮かび上がってきた。

②事業分野：制度普及のための「やりやすいものから」という方向性のもと、事業分野は広く設定され、対象を絞り込む Gateway プロセスについても十分な議論がされていない。これはヴァリューを期待しにくい事業を排除しにくい構造が残されたまま、現場に多くの判断が委ねられる結果に繋がっている。

③VFM産出：絞り込みシステムが十分に議論されなかったことは、判定の役割をVFMに過大に期待する結果に結びつく。さらに、先の制度整合性で建設費が事業費の多くを占めるBTOを含んだこと

●事業分野について基本方針上での結果●

特定事業の選定に当たっては、公共施設等の建設、維持管理及び運営が効率的かつ効果的に実施できることを基準とすること。

②事業者選定

a. 一般競争入札原則

民間事業者の選定は競争的な選定を原則とし、また、価格が唯一の評価基準であるべきではない。場合によっては、ポイント制による総合評価も有効である。(N委員)

b. 会計法の規制

価格要素以外で選定する事に関して、現在の会計法の大原則はこれに対応していない。全て価格で行うことになっていて、また、一部総合評価方式といった場合でも最終的

がこのVFMに下落率を導入する誘因として加わり、PFIにおける建築の質への信頼をさらに不安定にしている。

④**建築の質の確保**^{注19)}：PFIの基本的課題として、施設の物理的耐用年数が契約年数よりも一般に長いことがあげられる。しかし、あまりに根本的なためか、これが集中的に議論された痕跡はない。英国でも初期のPFI事業で質が保てなかった事例があること、前述のVFM産出の項で見たように問題の発生が予測されたことなどにも関わらず、これについては部分的にしか議論されていない。

⑤**事業者選定**：一般競争入札や会計法の規制に対する一連の問題提起はなされているが、法、基本方針、ガイドライン上の表現としては積み残されたままとなっている。

4. 関連領域の設定と問題の構造

議事録から導き出した5つの問題点を基に関係者へのヒアリングや関連データの整理を行った。これらより、問題の根本はPFI自体というよりも既存の状況との接合状況にあることが導き出された。抽出された問題領域は次の4つにまとめられる。

(1) **既存社会体系との整合**：現存制度との整合からくるBTOへの傾斜は、実際の統計にも表れている（図-5）。この理由として、1) 公物管理：管理者が公共に限定されている（学校や公営住宅）、2) 補助金：BTOにしか対応していない補助金が依然多い。3) 税制：

固定資産税等の事業者の税負担がBTOの方が少ない、などが挙げられる。中でも1) 公物管理については民間活力の導入のためPFIとは別に導入された指定監視者制度と地方自治法の244条の改正により、BOTでも運用上整合を取ることが可能となっている。しかしこれも、思想的には近いものの制度としては別系統で、契約で将来の議決を拘束できないなどの課題は多い^{注20)}。また、2) 補助金や3) 税制については部分的に改正が行われているが^{注21)}、イコールフィッティング^{注22)}には遠く、事業方式への制約は依然大きい。

事業者選定においては、会計法やWTOの制約から一般競争入札が原則とされているが、これによりPFI特有の複雑な提案内容を吟味する機会の確保が逆に困難となっている面もある。

これらはPFI法が議員立法であり、所轄官庁が事務局の役割に限定されているという成立経緯とも関連があるようである。

(2) **資金調達**：日本版PFIでは三契約（PFI契約、融資契約、直接協定）の同時締結が十分に行われないなど、金融機関のチェック機能が働きにくい状況にある。金融機関がリスクの厳密な評価を行えなければ、実質上行政もしくは事業者への信用貸し（いわゆるプロジェクトファイナンス仕立て）での資金調達となる。つまり危機的状況下でもキャッシュフローを維持しようというインセンティブが金融側に不十分で、結果として公共の持ち出しに期待するスキーマとなりがちだとの指摘もある。直接協定における地位譲渡契約が地方自治

表-3 PFIの議論の割合

	議論に占める割合（カード項目横の比率：％）														横の割合 (1) 内抽出 カード数合計
	前提 PFIの背景・目的・効果など	制度上の整合性	事業分野	VFM産出	公共建築の質	事業者選定	リスクの取り扱い	金融上課題	運用・手続き等 地方公共団体 方針、ガイドラインとして 事業の実施、運営、契約等	その他 （情報公開や住民参加等）	先行事例実施状況からの課題	その他 （情報公開や住民参加等）	先行事例実施状況からの課題	その他 （情報公開や住民参加等）	
経企庁PFI推進研究会	6.7	22.4	15.7	2.2	0	6	1	2.4	3.4	3.4	5.5	10.1	21.2		100%(387)
内閣府PFI推進委員会 （基本方針策定）	6.4	11.9	26.5	3	0	6.1	1.8	0	5.8	19.2	9.1	2.4	7.6		100%(307)
内閣府PFI推進委員会 （ガイドライン策定）	0.2	5.6	4.8	9.4	3.2	11.3	24	3.3	2.9	7.6	4.3	19.4	14.3		100%(629)
全 体	3.6	12.2	13.3	5.7	1.5	8.4	7.1	2.3	3.7	9.1	5.8	12.5	14.8		100%(1323)

図-5 日本版PFI事業方式別事業実績2000-2004年

図-6 日英PFI事業実績比較

表-2.b 内閣府PFI推進委員会での議論内容

には価格による評価になっている。（事務局）

PFIは本質的に国の場合会計法・予算法では完璧に解決できない問題があるということになる。要は単純な価格のみによる物の調達ではなく（D委員）

自治体側からのニーズとしては契約において随意契約という選択肢が必要になってくるのではない。（M委員）

c. 交渉の必要性

入札プロセスに関して、当初から入札に関しては多段階選抜優先交渉方式に対する希望が非常に強いが、一方で会計法予算法や地方自治法による業者の選定方法のような従来方式があり、これらの整合性を検討する必要がある。（中略）ある程度交渉も認める方向に収斂していくと思われるが、日本においても検討が必要となる。（D委員）

●事業者選定について基本方針上での結果●

会計法令の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とすること。

③下落率

（中略）VFMの試算において建設費があらかじめ理由なしに安いと想定することは問題である（M委員）
自治体の意見をから、（中略）最初の段階で一律何割減にして計算するということを示されるとやりやすいというのが自治体の本音である。（D委員）

④建築系PFIの評価

a. 評価基準明確化の必要性

（中略）デザインに関しての見方というのも、複雑で外形

的なデザインを評価するのか、機能を評価するのか、使い方を評価するのかということがありデザインビルドを進めるに当たって重要な判断基準になる。（T委員）

b. 性能発注原則

特定事業の選定を行った後に評価基準を示すということになっているが、事業者選定の評価基準については性能発注ということで募集時に発表される必要があるか（C委員）

●事業者選定についてガイドライン上での結果●

建築物の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめる。意匠のような定性的な評価項目の優劣が民間事業者の評価・選定の大きなウェイトを占めることがある。（中略）事前に公募等によって決定した上で、これを民間事業者の募集の際に仕様として提示し、民間事業者の募集、評価・選定を行うことも考えられる。

法に抵触するという解釈の存在^{注23)}も金融側が厳しい評価に踏み切れない要素のひとつになっているようだ。

(3) 発注の要件：英国でPFIに向かないとされる事業も範囲に含まれ(図-6)、かつBTOが多くバリュー創出が困難、イコールフィッティングとは言えず事業者のインセンティブ確保が難しい、といった発注者に厳しい状況は、民間の能力を活用するという名目の元、事業趣旨を曖昧に記述する誘因となる。しかしこれは事業側、金融側にとってリスクを精査し難くさせ、かえって事業の安定を妨げる。建設費以外にLCC削減を期待できる部分が少ないBTOではこの場合、下落率に依存したVFMが産出されがちとなる。

こうした建築費の安易な圧縮の可能性を発注者が予測する場合、仕様発注的運用でこのリスクを回避しようとする態度が促される。しかし、性能発注はVFMの重要な根拠であることから、仕様発注への誘因はVFM産出の可能性を痩せさせてしまう。また、先述のように大規模修繕を含まないよう事業期間を圧縮する場合にも、実際の建築の耐用年数との間にギャップが広がり、ここでも仕様発注で質を確保しようとする誘因が働く。

これら性能発注時の質的不確実性を軽減させる対策として、適切なデザインブリーフ技術の確立を期待する声は多い。

(4) 提案の評価：我が国では、英国で見られるBPB(Better Public Building)イニシアティブ等^{1), 4)}のような公共建築のデザインに関する大胆な政策が存在せず、中央政府によるデザインへの政策的な介入もないため、VFMの評価要件にデザインは含み難くなっている。また英国では、不完全にならざるを得ないデザインブリーフを事業者選定段階の交渉でカバーするというフェールセーフがあるが、日本ではほとんどのケースで会計法・WTOによる規制^{注24)}が適用され、選定時の交渉は禁止される。そのため(3)のように質的デザインブリーフを精緻に作成しても選定段階で確認し難いという問題が生じてしまう。ここにも仕様発注で質を確保しようとする負のインセンティブが潜んでいる。

以上、問題状況は図-7のように整理することが出来る。

5. 日本版PFIの事業シナリオ

4. で得られた知見から、いくつかのシナリオごとに日本版PFIに内在する問題点を具体的に考えていく。シナリオは中心の問題領域である発注要件をありうるいくつかに整理した上で、日本型PFIの代表的事業方式であるBOT、BTOそれぞれについて作成し、問題が発生しやすい状況(A～C)と問題に対応しうる状況(D～G)の計7例を対象に検討を行った(図-8)。

5.1. 問題となりうるシナリオ(図-9左)

ケースA-BOT/要件曖昧型：LCCでの節約を期待してBOTとしたのはいいが、運営上のリスクを十全に見積もりきらず曖昧なままでその実現を事業者に期待してしまうスキーマ。下落率を用いた安易なVFM算定となりがちで、建築の質の担保もあやうくなる。このシナリオでは三契約の同時締結が保証されずプロジェクトファイナンス仕立てとなることがほとんどで金融機関のチェックも期待できない。破綻した福岡市のPFI事業^{注25)}がこのシナリオに近い。

ケースB-BTO/要件曖昧型：曖昧な性能発注をBTO下で行ってしまふこれまでの日本版に多く見られるケース。公共が運営を行うので事業リスクはケースAより小さいが、運営が無い分、建設でのバリュー産出に大きな期待がかかり、下落率による安易なVFM算定の危険性はより大きい。同時締結がなく金融機関のチェックが期待できないためにモニタリングや事業者評価も曖昧となりがちで、LCCの削減と建築の質の両方が困難となる。日本版PFIに対する懸念である「必要性の低いハコモノの延べ払い調達」になりかねない。ケースC-BTO/仕様発注型：発注者の望む建築の質は見込めるが、事業者が創出可能なヴァリューの余地がほとんどなく、ケースB同様、従来型の事業を民間の資金で実施する枠組みに近くなってしまう。事業者側が実績のために多くのリスクを引き受けた初期の日本版PFIでは成立したが現在では成立困難なシナリオである。

5.2. 日本版でもバリューを確保しうるシナリオ(図-9右)

ケースD-BOT/性能発注/プロポーザル型：ケースAの改善版で英国と同様の枠組みを目指すシナリオ。しかし既存制度との整合が不十分な現状では公共側が制度運用のリスクを取る必要があり、現場としては困難が伴うシナリオである。しかしPFIの精神からは、本来目指すべき方向であり、このための環境整備が今後求められる。ケースE-BOT/性能発注/二段階評価型：既存制度内での実現が難しいケースDの修正版で、三契約の同時締結と二段階評価の導入で一般競争入札ながら性能評価の実を取ろうとする方向性。金融機関の事業チェックにより事業の安定性は見込めるものの、事業者選定時における建築の質のチェックは依然難しい。

ケースF-BTO/性能発注/質の評価型：公物管理等でBTOにせざるを得ない場合において、性能発注の徹底でバリューを産出しようとするケースで、建築の質を的確なデザインブリーフと事業者選定時の調整で得る。また、三契約の同時締結を保証し金融機関による事業チェックを取り込むことで、デザインやスペックの標準化への働きかけも期待できる。しかし公債で資金調達した方が調達コストは安く、PFIとする理由を明確化する必要がある。産出されるVFM

議事録分析		① 制度上の整合性	② 事業分野	③ VFM産出	④ 公共建築の質	⑤ 事業者選定
(1) 既存の社会体系	公物管理など	公物管理法や補助金制度、税制、土地収用法、指定管理者制度、会計法、WTOとの整合性が図られていない。	公物管理などの影響で道路などインフラ整備事業がない。	—	—	—
	会計法・WTO		—			会計法・WTOの枠内で無茶なPFIの運用。
(2) 資金調達	プロジェクトファイナンス	直接協定の内容が地方自治法に抵触する恐れがある。三契約の同時締結が行われない。	金融機関のチェック機能が働かないためにハコモノ案件が多い。	リスクを取らずに金利の叩きあいになってしまいがち。	金融機関によるチェックが機能していないため、エグザンプラーの提示などに展開しない。	評価基準が曖昧で金融機関はリスクを取ることができない。
(3) 発注の要件	発注者側のリスク	公物管理/補助金/税制で事業方式がBTOになりやすい。	事業性チェックが十分でなくPFIに向かない事業も含まれやすい。	—	BTOや事業者選定の問題が原因で質の確保が困難。	交渉ができないため、要求水準書の不完全性をカバーできない。
	デザインブリーフ	税制面などでイコールフィッティングの問題がある。	—		仕様発注で最低基準を示す以外に質確保の方法がない。	評価基準が主観的
(4) 提案の評価	建築の質に対する認識	デザイン等に関する定性的な政策がない。	政策と連動したPFI発動/標準化が行われない。	日本のVFMは狭義(デザイン等の評価は通常含まない)	デザインガイドライン等がないため評価困難。	交渉ができないため、要求水準書の不完全性をカバーできない。

図-7 日本版PFIの問題構造

もケースE同様ベストバリューとはならない。

ケースG-BTO/仕様発注徹底型：既存制度の制約からBTOと一般競争入札以外に選択肢がないと判断した場合でも、実質的な仕様発注により質を確保するケースもありうる^{注26)}。本来PFIは性能発注を原則とするが、発注者に十分な技術とマンパワーがあり、客観的なVFMの根拠が設定できるならば仕様発注のBTOも想定しうるからである。しかし、人口規模5万人以下の自治体が発注主体となっている例がかなりの数に上る日本の現状で(図-10)、このシナリオを想定することには困難も多い。

6. まとめ

既存制度との接合部に問題が生じることが認識されていたにも関わらず、制度の大幅な改訂ではなく、運用面の対応で乗り切ろうとしたPFI導入時の状況を一部明らかにすることが出来た。それらの措置は日本にPFIを根付かせる重要な方策であった反面、運用としてのPFIをより複雑化させており、こうした運用上の多義性が、本来の事業としての複雑さに重なったことが、建築の質など発現が先となるリスクが先送りされる現在の状況を作り出しているようだ。

地方自治体が民間のコンサルに頼りながら多くのPFIを運用している実態を鑑みると英国のように補助金制度を活用した中央政府によるPFI事業への介入や4Ps^{注27)}のような地方公共団体への支援機関が整備されていない我が国の問題はより深刻といえる^{注28)}。

もちろん既存制度との整合についてはかなりの改善が進んでいる^{注29)}。しかし、シナリオ分析が示したようにPFIの運用には様々な選択肢が存在しており、運用者はこれらをまず鳥瞰しなければならぬ。日本版PFIが未だ発展途上の制度であることを了解し、様々な手法を活用してバリューの最大化を目指す戦略的思考が求められ

ているのである。本研究により、計画時に制度運用リスクを取らないことが事後に大きなリスクを招く危険性があるという現在のPFIを取り巻く問題構造の一端を把握することができたと思う。

付記 本研究は文部科学省科学研究費補助金(研究代表者：小野田泰明、課題番号：14550600)を受けて行ったものである。

謝辞 本研究にあたっては野城智也東京大学教授を始めとする学識者の方々、英国版と日本版の乖離についてご教授頂いたリープス加代子氏、熊谷弘志氏らの助言を受けております。議事録をご提供頂いた内閣府、ヒアリングに協力頂いた、国土交通省、経済産業省、内閣府、仙台市、金融機関、コンサルタントの関係者の方々にも便宜を図って頂きました。これらの方々に深く感謝いたします。

注

注1)「日本版」とは、PFIの導入の際に発現した日英の状況の違いを受容するために付された表記である²¹⁾。本稿でも同様の定義で「日本版」という表記を用いている。

注2) 日英の乖離から日本版PFIの問題を指摘する論は多い^{6)9)9)他}

注3) 成立後何度か改正。平成11年7月30日法律第一一七号(本文)、平成11年12月22日法律第一六〇号、平成13年12月12日法律第一五一号、平成14年5月29日法律第〇四五号、平成15年7月30日法律第一三二号、平成17年8月15日法律第九十五号(2005.08.31現在)

注4) PFI事業実施プロセスに関するガイドライン(2001.01.22)、PFI事業におけるリスク分担に関するガイドライン(2001.01.22)、VFMに関するガイドライン(2001.07.27)、契約に関するガイドライン

		発注要件			
		性能発注的		仕様発注的	
建築要求水準	運営等要求水準	客観的に設定	下落率による安易な設定	一般的仕様発注	モニタリングと連動した徹底した仕様発注
		客観的に設定	曖昧な記述	-	-
事業方式	BOT	プロポーザル 二段階評価 ケースD/E	ケースA	BOTでの仕様発注的作り込みは、あまり意味をなさないで、今回は検討対象としない。	
	BTO	ケースF	ケースB	ケースC	ケースG

問題が顕在化しがちなケース

図-8 日本版PFIの想定事業ケース分け

図-10 日本版PFI発注者主体別事業実績2000-2004年

事業シナリオ		議事録分析・ヒアリングにより抽出された問題の残る事業シナリオ		
問題領域内の条件		ケースA	ケースB	ケースC
制約条件	① 事業方式	BOT	BTO	BTO
	② 大規模修繕	含まれる	含まれない	含まれない
	③ LCC削減の誘因	誘因が働く	誘因が働かない	誘因が働かない
資金調達	④ 契約の形態	同時締結無し	同時締結無し	同時締結無し
	⑤ 建設リスク	×	×	×
	⑥ 金融機関とリスク	チェック不可能	チェック不可能	チェック不可能
発注の要件	⑦ VFM	下落率を用いる	下落率を用いる	下落率を用いる
	⑧ 監視の考え方	具体的方針を提示しない	具体的方針を提示しない	具体的方針を提示しない
	⑨ 事業者の選定基準	曖昧な設定	曖昧な設定	曖昧な設定
採択の選別	⑩ 発注の形態	性能発注	性能発注	仕様発注
	⑪ 事業者選定	一般競争入札	一般競争入札	一般競争入札
⑫ シナリオの特徴と問題点		BOTであるがリスクチェックやデザインブリーフの問題から事業安定性に懸念。	下落率・性能発注・一般競争入札で質確保が困難。単純な延払い型でありVFM産出根拠が不明確。	仕様発注で質確保を行うが、VFMの産出根拠が不明確である。

問題に対応するシナリオの想定			
ケースD	ケースE	ケースF	ケースG
BOT	BOT	BTO	BTO
含まれる	含まれる	含まれる	含まれない
誘因が働く	誘因が働く	誘因が働く	誘因が働く
同時締結	同時締結	同時締結	同時締結無し
○	○	○	×
チェック可能	チェック可能	チェック可能	チェック不可能
客観的に産出	客観的に産出	客観的に産出	客観的に産出
方針を明確に提示	方針を明確に提示	方針を明確に提示	方針を明確に提示
客観的に設定	客観的に設定	客観的に設定	客観的に設定
性能発注	性能発注	性能発注	仕様発注
プロポーザル	一般競争入札	プロポーザル	一般競争入札
既存制度、ブリーフ、資金調達の問題が改善されることが必要。	事業の安定性は確保されるが、事業者選定段階に建築の質確保の面で問題が残る。	質の確保は見込めるが産出されるVFMがベストバリューではない。	仕様発注、モニタリングで質を確保。VFMがベストバリューではなくNPMの趣旨に外れる。

1) チェック可能な場合はプロジェクトファイナンス、それ以外はプロジェクトファイナンス仕立ての資金調達になる。
2) エギザンブレーション³²⁾で用いられたデザインブリーフを参考とした。

図-9 日本版PFIの想定事業シナリオ

■：問題となりうる条件

- (2003.06.23)、モニタリングに関するガイドライン (2003.06.23)
- 注 5) 経済企画庁 PFI 推進研究会は 1998 年 9 月に学識者、弁護士、建築関係等で構成され、先行していた建設省や通産省の研究会の論点を引き継いだ。本研究で対象としたのは行われた全ての議事録 (9 回)。
- 注 6) PFI 法第 21 条に基づき設置され、PFI 事業の実施状況を調査・審議・総合調整することを目的とする。学識者、弁護士、建築・経済関係で、事業推進部会と評価基準部会から成る。本研究では基本方針・ガイドライン検討過程の全 20 回 (第 1～10 回推進委員会、第 1～10 回推進委員会合同部会) の議事録をカード化し、議論が個別案件に集中して分析しにくい第 7～10 回推進委員会を除いた 16 回分を詳細に分析。
- 注 7) カード化したのは全 29 回分の議論、約 1600 枚、うち詳細な分析にまわしたカードは 25 回分、1322 枚。分析方法は文 14 を参考とした。
- 注 8) BOT(Build Operate Transfer): 民間が資金調達、建設、一定期間運用をした後公共に移管。BTO(Build Transfer Operate): 民間が資金調達建設をしたのち公共に移管。BOO(Build Operate Own): 民間が資金調達、建設運用を行い移管はしない。BLT(Build Lease Transfer): 民間が資金調達、建設を行い公共にリースする。ROT(Rehabilitate Operate Transfer): 民間が資金調達、補修、一定期間運用を行ったのち公共に移管。
- 注 9) LCC(Life Cycle Cost): プロジェクトにおいて、計画、施設設計、建設、維持管理、運営、修繕、事業終了までの全体に必要なコスト²²⁾。
- 注 10) VFM(Value for Money): 従来型公共事業と PFI 事業の LCC を比較し、PFI 事業が従来型公共事業をどのくらい下回るか推計したもの。イギリスでは厳密な数字としてではなく質的な評価を含む概念と解釈。
- 注 11) 1981 年英国の NEDC(National Economic Development Council) で策定された、公共施設整備費の単純な延払いを禁止する考案³⁾。
- 注 12) 公物管理については個別法 (図書館法、博物館法) の他、地方自治法 224 条の 2 第 1 項に示される。PFI 法は 2005.08.15 の改正 (十一條の 2、3) で行政財産の貸し付けが緩和される等、一部改善されている。
- 注 13) 英国でも当初 PFI の普及を図るため Universal Testing(1994-97) が導入され、大規模案件では強制的に PFI の検討がされた。1997 年の政権交代後、労働党はこれを廃止し、これまでの PFI のレビューと再構築の方向性 (the Bates report) を取りまとめ、総合的見直しを断行した。
- 注 14) PFI 前に住民参加が行われたプロジェクトはあるが、PFI プロセスへの埋め込みは住民の審査委員登用などごく一部に留まっている。
- 注 15) 一般競争入札と多段階の議論はこの時点ではグレーゾーンだったが、平成 15 年 3 月 20 日の関係省庁申し合わせで、基本的に矛盾しないことを確認。しかし、実際に行われたのは東京都 M 浄水場等一部。
- 注 16) 公共性原則、民間資源活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則; 客観主義、契約主義、独立主義
- 注 17) Gateway プロセス: 英国の政府取引事務所 (OGC:Office of Government Commerce) で 2001 年導入された公共施設調達 (PFI を含む) 手順。戦略評価、事実根拠検証、調達戦略検討、投資決定承認、サービス開始承認、便益の確認の六段階で詳細なチェックが要求される⁸⁾。
- 注 18) 下落率: VFM 試算で建設費が根拠無くあらかじめ圧縮して見積もられる際に用いられる圧縮の割合。(表-2.b 中段)
- 注 19) その解釈は多様だが、ここでは社会資本としての基本的な機能と性能 (耐久性、安全性等) を念頭に置いている。また文化施設等の場合、その機能には外部価値の実現等が当然含まれる。
- 注 20) 2005.08.15 の PFI 法の改正 (九条の 2) によって指定管理者制度は PFI 法に位置づけられ、建設前の条例公布 (財務実務提要) など行政内の手法についても開発が進んだが、事業者が本来撮るべきリスクを公共側が抱えてしまう構造的問題が解決しているわけではない。
- 注 21) 近年、資金調達で PFI の負債も従来の起債同様に扱うことが示されるなど (自治省財政局長、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (平成 11 年法律第 117 号) に基づいて地方自治団体が実施する事業に関わる地方財政措置について、2000) 法整備が進んでいる。
- 注 22) イコールフィッティング: 競争を行う際の諸条件を平等にすること。
- 注 23) 総務省の通達では直接協定における地位譲渡に関して、地方自治法に抵触する恐れがあるとしている⁹⁾。また、指定管理者制度との調整の必要性も経産省のヒアリングでは指摘された。
- 注 24) 世界貿易機関を設立するマラケシュ協定 (1994.04.15) に収録され

ている政府調達に関する協定。

- 注 25) 2004 年に PFI 事業としては初の破綻となった福岡市臨海工場余熱利用施設整備事業では、需要リスクが事業者の分担になっていた¹⁶⁾。
- 注 26) 例えば九段第三合同庁舎整備事業では仕様発注に近い条件が提示されている。関連するヒアリングで国交省担当者は、建築の質確保には、要求水準書で最低基準の仕様を示すこともありうると述べている。
- 注 27) 4Ps(Public Private Partnership Program): 英国において地方団体の事業推進のため、中央省庁との連携を図りガイドブックの作成などによる情報提供を行っている。
- 注 28) 日本でも内閣府 PFI 推進室のホームページが充実するなど地方自治体支援の動きはあるが、能力に大きなバラツキがある民間コンサルタント類の状況は変わっていない (国交省、仙台市等のヒアリングから)。地方公共団体の先進的事業展開を支援する前述の 4Ps^{注 27)}をはじめ、PFI 普及のために設けられた大蔵省 Taskforce を改組した OGC^{注 17)}、そのプロジェクト部門を引き継いだ大蔵省と民間との JV である PUK(Partnership UK) など、有機的に支援組織が整備されている英国とは隔日の感がある。
- 注 29) 注 12)、15)、20)、21) など。

参考文献

- 1) Department of Culture, Media, and Sport: Better Public Building, 2000
- 2) Department for Education and skills: Schools for the future Exemplar Designs concepts and ideas, 2004
- 3) Grahame Allen: The Private Finance Initiative (PFI), House of Commons Library Economic Policy and Statistics Section, 2001
- 4) Office of Government Commerce: Improving the Standard of Design in the Procurement of Public Building, 2002
- 5) PFI 事業の課題に関する委員会: PFI 事業の課題に関する検討報告書～直接協定の典型例について～、2004
- 6) 井熊均: 決定版自治体 PFI プロジェクトの実務、東洋経済新報社、2003
- 7) 岡本章寛、曹鳴鳳、他 2 名: 都市環境インフラストラクチャーに関する研究、日本建築学会大会講演梗概集 D-1、pp. 577-580、2000
- 8) 熊谷弘志: PFI 事業のあるべき姿①～④、地方行政、2004
- 9) 熊谷弘志: 日本型 PFI 改善への具体策①～⑥、地方行政、2004
- 10) 九段第 3 合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備事業業務要求水準書、2003.4
- 11) 経済企画庁: 経済企画庁 PFI 推進研究会議事録、1998-1999
- 12) 建設政策研究所: 検証・日本版 PFI、自治体研究社、2002
- 13) 小池裕之、小泉佳典、他 2 名: PFI 事業における管理運営業務に関する研究、日本建築学会大会講演梗概集 F-1、pp. 1285-1286、2003
- 14) 清水裕之: 文化会館をめぐる文化行政「文化振興会議」にみる文化行政と文化会館 (その 1)、日本建築学会計画系論文報告集、pp. 60-70、1988
- 15) 杉田定大、美原融、光多長温: 21 世紀の行政モデル-日本版 PPP、東京リーガルマインド、2002
- 16) 第一勧業銀行国際金融部編: PFI とプロジェクトファイナンス、東洋経済新報社、1999
- 17) 武田至、八木澤壮一、他 2 名: 火葬場の PFI における事業者選定に関する研究、日本建築学会大会講演梗概集 E-1、pp. 411-420、2004
- 18) 玉井謙、森保洋之: ストック総合活用計画と PFI 事業からの考察について、日本建築学会大会講演梗概集 F-1、pp. 1285-1286、2003
- 19) 辻本顕、小野田泰明、他 3 名: PFI の計画フレームに関する研究、日本建築学会大会講演梗概集 F-1、pp. 1083-1084、2003
- 20) 東京建通: <http://www.kentsu.co.jp/tokyo/news/p01019.html>, 2004.12.14
- 21) 内閣府: 内閣府 PFI 推進委員会議事録、1999-
- 22) 内閣府民間資金活用事業 (PFI) 推進室 HP, <http://www8.cao.go.jp/pfi/>
- 23) 有岡正樹、大島邦彦、宮本和明、有村彰男、野田由美子、西野文雄: 完全網羅日本版 PFI-基礎からプロジェクト実現まで、山海堂、2001
- 24) 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
- 25) 民間資金等活用事業推進委員会: PFI 推進委員会中間報告-PFI の更なる展開に向けて、2004

(2005 年 9 月 9 日原稿受理、2006 年 3 月 23 日採用決定)