

インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための
課題の明確化とその解決策の提言に向けて
(その2)

報 告 書

2008 年 3 月

土木学会建設マネジメント委員会
インフラ PFI 研究小委員会課題分析部会

はじめに

2006年10月、建設マネジメント委員会インフラPFI研究小委員会（委員長：宮本和明 武蔵工業大学教授）内に、インフラPFI導入にあたっての隘路を専門的に研究する課題分析部会が設置された。

インフラPFI研究小委員会の前身となる「PFI研究小委員会」においては、2003年度末までに研究された成果を「インフラ整備を伴うPFI事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて」と題する報告書を2004年3月に刊行している。

本課題分析部会は、この2003年度末までに検討された内容を再度踏破すると同時に、インフラPFI導入にあたって隘路となっている課題を可能な限り詳細に議論し、その解決方策として何らかの提言を行っていかうとしたものである。

2003年度版の報告書をHP等を通じ公表したところ、実に多くの方々から有益なコメントや解決策を頂戴することができた。また、土木学会以外の多くの研究機関においても、我が国のPFIに対する様々な提言が行われており、その後、解決されてきた課題も少なくない。

国も地方自治体も財政状況が逼迫する中、必要な社会資本整備をいかに効率的に短期的に整備していくか、この我が国が抱える大きな問題を解決できる一つの手法がPFIであると考えられている。実際、多くのPFIの実績を積んできた英国においても、道路などのインフラ整備事業に、このPFIを積極的に採用している。しかるに、国内のPFIは相変わらず建築施設に関するものが大半であり、インフラ整備を伴うPFI事業は未だ実現化していない。

我が国のインフラPFIの導入が進まない理由は何なのか？ 2003年度版の報告書を刊行した後、委員の間では様々な議論が行われてきた。当初、それは発注者の意識の問題であるというやや乱暴な意見も出されていたが、我々としては、なぜそのような意識を持つことになるのか、その根拠になるものは何なのかを分析することから始めた。

当初、課題そのものの絞り込みに時間を要し、部会での議論が体系的にスタートできるまでかなりの時間を要した。その後、議論を進めていくにつれて、「VFMに対する疑念」が意識上の隘路として最も大きいものではないかとされた。PFIにすればなぜVFMが出るのか理解できない、発注方式の問題だけであればPFIにする必要性はないといった考えである。

また、これには、民間に対するアレルギー意識も同時に絡んでくる。利益を確保するために手抜きをするのではないか、PFIにすると安かろう悪かろうになるのではないかといった民間性悪説に立った意識である。

このVFMに対する疑念は工事費に対して特に強い。民間性悪説に立っているので設計を民間に任せることはできない、設計と工事が別であれば、工事費に対するVFMの源泉は何もないといった理論である。

一方、我が国のインフラ整備は、国や地方自治体といった公共セクターによって実施されてきた。このため、民間企業が事業主体として参入するとなれば、各種の公物管理法を始めとして、様々な法制度を手直ししていく必要があるかもしれない。

しかしながら、この議論は早い段階から否定された。法制度は必要であれば、いくらでも

改正できるからである。また、現行法においてもインフラ PFI の実施は可能であり、それを制限するものは何もないといったことも明らかになった。このため、本報告書の中では公物管理権原に関する議論だけを行っている。

また、この他に、インフラ施設の特性に起因する技術上の課題もあげられた。ネットワーク型施設であること、長期にわたる事業実施プロセスや長期にわたる建設期間が必要であることが PFI の導入を阻んでいるというものである。

これについても、解決できない問題ではないとされた。実際、英国や諸外国では多くの道路 PFI が行われており、その数は 500 箇所近くにも及んでいる。またその中には、我が国の建設会社や金融機関も参加してきている。このように多くの成功事例がある以上、国内で技術的に実施できないという理由は何も見当たらない。

このように、我が国でインフラ PFI の導入が遅れている全体背景を明らかにするために、インフラ PFI に対する意識・認識、制度面、技術面の課題等について、特に問題が大きいと考えられた項目を抽出し検討を行っていくこととした。これらの一つ一つをクリアして行けば、自然と心情的な隘路も解消していくと考えたからである。

ただし、本小委員会としては、インフラ PFI を促進、推進、推奨することを提言するわけではないことを強調したい。同時に、インフラ整備のためには PFI 以外にも色々な選択肢があることを示して行きたい。また、インフラ整備を PFI の視点で再検討することは、従来型公共事業方式にとっても有益であることは、本研究小委員会でこれまで刊行してきた報告書に記しているとおりである。このため、最終的には、今後 10 年のインフラ事業のあり方について、何らかの提言へ行っていくことにも主眼が置かれた。

本年度の報告書をまとめるにあたっては、時間的な制約もあり、未だ十分に議論が尽くされていないテーマもある。当研究部会としては、これまでの成果を活かしながら、今後とも、PFI だけに限らず、多くの PPP がインフラ事業に定着していくことを期待して、先駆的なプロジェクトの実現に向けた更なる研究を進めて行く所存である。

なお、本報告書は課題分析部会の文責のもとに作成したものであり、土木学会、あるいは、建設マネジメント委員会の正式の見解を示しているものではない。

また、各項目の内容は部会での議論に基づいており、とりまとめ担当者の個人的な意見や見解を示しているものではない。従って、とりまとめ担当者においても、その担当箇所での記述は、その所属する機関等の見解等とは独立のものである。

2008 年 3 月

(社) 土木学会 建設マネジメント委員会
インフラ PFI 研究小委員会 課題分析部会
部会長 渡会英明

(社) 土木学会 建設マネジメント委員会
インフラ PFI 研究小委員会 課題分析部会

- 主 査 渡会英明 (建設技術研究所)
副主査 上田昭彦 (中電技術コンサルタント)
幹 事 佐藤良一 (鹿島建設)
委 員 高木 智 (大日コンサルタント)
委 員 越川裕司 (八千代エンジニアリング)
委 員 浜島博文 (大成建設)
委 員 千葉俊彦 (オリエンタルコンサルタンツ)
委 員 岡田智之 (オリエンタルコンサルタンツ)
委 員 岡崎賢司 (長大)
委 員 小路泰広 (国土交通省国土技術政策総合研究所)
委 員 安藤良輔 (豊田都市交通研究所)
委 員 朝倉恒夫 (玉野総合コンサルタント)

目 次

はじめに	1
第 1 章 これまでに実施されたインフラ(系)PFI 事業の整理	7
第 2 章 各自治体における PFI 導入ガイドラインに関する研究	13
第 3 章 重要課題の抽出・整理及び重要課題の選定	26
第 4 章 抽出課題に対する検討と提言	33
第 1 節 インフラ PFI を考える範囲	33
第 2 節 公物管理法に関する検討	40
第 3 節 VFM の再定義	51
第 4 節 性能発注に関する検討	57
第 5 節 PSC、PFI/LCC の算定	60
第 6 節 総合評価制度に関する検討	68
第 7 節 補助金制度に関する検討	80
第 5 章 インフラ PFI 導入に向けたロードマップ	86
第 1 節 民間事業者から見たインフラ PFI	86
第 2 節 ロードマップの具体像	91
< 参考資料 > インフラ PFI 事業の実施事例	97

第1章 これまでに実施されたインフラ（系）PFI 事業の整理

（1）PFI 法に準拠した事業

内閣府 PFI ホームページによると「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」（以下「PFI 法」という）が施行され、基本方針策定（平成 12 年 3 月）以降に実施または実施方針が公表されている案件数は 298 件（平成 20 年 3 月 13 日現在）となっている。内閣府（PFI 推進委員会）ではこれらの案件を表 1.1 に示すような事業分野別カテゴリーに分類している。

表 1.1 内閣府ホームページにおける PFI 事業の分野別動向、
およびインフラ系施設の抽出（内閣府ホームページ H20.3.13 更新）

カテゴリー	対象施設名	インフラ系施設		
		対象施設名	公表 案件数	
教育と文化	文教施設、文化施設（97 件）		0	
生活と福祉	職業訓練施設、福祉施設（14 件）		0	
健康と環境	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（54 件）	水道施設	6	
		（浄化槽）	（6）	
		（廃棄物処理施設）	（18）	
産業	農業振興施設、漁港、工業振興施設（14 件）	かんがい用排水施設	1	
		漁港	1	
まちづくり	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（36 件）	道路	駐車場	3
			駐輪場	2
		公共交通		0
		空港		4
		河川		0
		公園	都市公園	4
			自然公園	1
		下水道施設		5
		海岸保全		0
		港湾施設		4
		市街地再開発	市街地再開発	1
土地区画整理	1			
あんしん	警察施設、消防施設、防災施設、行刑施設（18 件）	防災施設	0	
庁舎と宿舎	庁舎、宿舎（35 件）		0	
その他	複合施設、その他（30 件）	その他	（道の駅他） 3	

※ 表中、（ ）内はインフラ系に準ずるものとして挙げた。

※ 駐車場案件では県庁や公立病院の付属施設のもの（3 件）を除いた。

そこで、これらのカテゴリーからインフラ（系）事業と考えられるものを抽出し、我が国におけるインフラ（系）PFI 事業の実施状況の把握を行う。表 1.1 に上記カテゴリーと事業対象施設分野、および併せてその中からインフラ系事業として考えられる施設分野の動向を示す。

次に、表 1.1 で抽出したインフラ系施設分野について PFI の導入状況について下記に特徴を述べる。なお、各カテゴリーに類別された PFI 事業名およびその中から表 1.1 で抽出したインフラ系 PFI 事業名を巻末の参考資料に示す。同資料の一覧表の中で、網掛けをした事業名が表 1.1 で抽出したインフラ系事業である。

また、参考資料では、これらの事業のうち各分野の実施例から一例程度を抽出し、事業概要をまとめた。なお、参考事例として、PFI 事業ではないが民間の事業ノウハウを活用する事業方式の事例として DBO 方式（Design-Build-Operate；設計施工・維持管理一括発注方式。資金調達主体は公共）等の PFI に準じた事業方式や、包括的な委託方式、指定管理者制度の事例も添付した。

水道施設

水道施設の案件は 6 件である。内容を見ると、全て浄水場関連施設であるが、実施済みの 5 件は、発電設備の設置が 1 件、排水処理施設の更新が 4 件となっている。特徴的なのは、いずれもサービス購入型に加えて浄化後の発生汚泥の有価利用の提案が求められており、この汚泥の有効利用リスクが事業計画のポイントとなっていることである。また、対象となる施設は浄水場の一部の機能であり、浄水場としての主たる機能は対象となっていない。

一方、現在、公募中の横浜市の案件は、浄水場の主要施設の更新を BTO サービス購入型事業で行うものでインフラ PFI 事業として十分位置づけられるものと考えられる。本事業の実施により、同様の浄水場 PFI 事業が広く展開されるかどうか注目される場所である。

なお、この横浜市の案件においても民間事業者の業務範囲は、浄水場施設の設計・施工および運転維持管理といった技術的な業務に限られており、水道事業そのものを行うわけではない。（本事業の運転維持管理業務においては、水道法上の第三者委託制度が適用され、民間事業者は公共事業者同様の水道法上の技術管理責任を負っている。）

かんがい用排水施設

かんがい用排水施設として挙げられているのは農業集落排水事業である。農業集落排水施設は、下水道に準じる施設といえる。対象地域が広範囲な下水道と比較すると集落単位での小規模な下水処理施設となっており、水処理施設と管路整備から構成される。現在実施されているのは加須市の 1 件だけであるが、今後、同様の展開があるかどうかはこの先事例の成否にかかっていると考えられる。

なお、農業集落排水事業は補助金や起債など公的財源措置が手厚く、加須市の例では資金調達の提案において市が起債して行う場合と民間資金を活用する場合でどちらか有利に資金調達ができる方を選択して提案することができる仕組みとなっており、結果としては民間

資金よりも金利水準が低い起債を活用した提案が採用されている。

漁港

漁港施設としては、フィッシャリーナ事業が1件実施されている。フィッシャリーナとは漁港区域内にて漁船とプレジャーボートの共存を図るための係留施設であるが、港湾施設に準じるものとして取り上げた。サービス購入型事業となっているが、市がPFI事業者を支払うサービス対価の原資がボートの係留料となっていることから実質は独立採算型に近い事業スキームとなっている。

駐車場

公共駐車場として3件あり、内、1件は空港内の公共駐車場である。他に公立病院の付帯施設としての駐車場整備が2件ある。駐車場案件の特徴は、BOT独立採算型であるという点である。また比較的投資規模が小さく運営主体型となっている。同様の施設として駐輪場も2件実施されている。

空港関連

空港関連施設としては4件あるが、内、3件が羽田空港の国際線地区案件、1件が空港管理施設の建て替え事業となっている。羽田空港の3件の内、2件はターミナルビルの整備で、独立採算型事業、1件がエプロン等整備事業でサービス購入型事業となっている。

ターミナルビルの整備事業においては運営主体の事業となっており、一般的なPFI事業が施設整備計画の担保として設計・施工会社を提案グループの構成員としているのに対し、当該事業では選定されたSPCが事業契約締結後に施工会社を一般競争入札で選定するという施工外注方式を初めて採用している。一方、エプロン等整備等事業は典型的なBTOサービス購入型PFI事業であり、我が国では数少ない土木インフラPFI事業となっている。

都市公園

都市公園案件は4件あるが、内、1施設は公園内にスポーツ施設を整備するものである。また、1件は水族館施設の整備が主体となった事業である。4件ともレジャー・レクリエーション拠点の色彩が強く、まちづくりの一環としての園地整備とは異なった位置付けと考えられる。また、同様の施設として自然公園という位置付けでパブリックゴルフ場の改修事業も1件実施されている。

下水道施設

下水道施設案件は5件あるが、内、3件がエネルギー有効利用としての発電設備の設置、1件は下水汚泥焼却灰の有効利用施設、1件が下水汚泥によるバイオマスエネルギー利用施設の整備である。いずれも下水処理そのものの機能ではなく、付帯的もしくは関連的な施設の整備となっている。

港湾施設

港湾施設案件は4件あるが、2件がコンテナターミナル施設、1件が物流施設、1件が不法係留対策としてのボートパークである。コンテナターミナル施設案件においても岸壁等の港湾基本施設の整備ではなく、クレーンや上屋等の整備となっている。

市街地再開発等

市街地再開発事業や土地区画整理事業は、面的整備の一環として街路整備を行う手法と位置付ければインフラ系事業とも考えられる。実施中の2件のうち、1件は市街地再開発に伴い地権者等の仮店舗の整備を行うものでインフラ整備とはいえないが、土地区画整理事業の1件は、宅地造成と街路等の整備を行うものでインフラ整備が伴う事業であると考えられる。

その他

インフラ系施設に準じるものとして、浄化槽整備および廃棄物処理事業を挙げた。浄化槽整備は下水道施設に替わるものであるが、一定地域内の浄化槽整備を一括して計画的に進めるのが特徴であり、既に6件が実施されている。廃棄物処理事業は18件と多いが、主として焼却場の整備であり、土木が主体となる最終処分場の整備は鈴鹿市のリサイクルセンターと併せて整備を行うものを含めて4件となっている。廃棄物処理事業は運営型の事業であり、SPCに直接補助金が交付される直接補助方式が可能だったためBOT型の事業も多い。しかし、平成17年度より廃棄物処理施設への個別の補助金が廃止され、代わって当該市町村に対し交付金（循環型社会形成推進交付金）が交付されることとなったため、今後はBTO型が主流になるのではないかと考えられる。

複合施設として、河川事業の一環として地域活性化のための交流拠点整備を行う事業1件や道の駅の整備運営事業2件、駅前駐輪場整備を伴う事業1件が実施されているが、これらもインフラ整備というよりは主として地域活性化等のための事業運営に主眼をおいた案件である。

(2) PFI に準じた事業

参考事例として、PFI的手法、DBO方式、包括的な委託、指定管理者制度について取り上げた。前者二者は施設整備を伴うが、後者二者は運営維持管理業務を対象にしているものである。これらの特徴は、従来方式と比較して民間の裁量の範囲を広げ、官民の責任分担をあらかじめ明確にすることによって民間のノウハウの活用し事業の効率化を図るものである。

PFI的手法ではPFI法の手続きに準じて進めるが、例えば当初より民間ノウハウの導入を前提に特定事業選定のプロセスを省略するなど、事業目的に応じてPFI法に縛られずに実施するものである。なおPFI法の適用を受けないため、PFI法で規定している支援制度等は適用されない。

DBO方式は、設計施工・運営維持管理一括発注方式であるが、資金調達を公共発注者が行

うところが PFI 方式と異なる。そのため、契約形態も異なり、施設整備においては公共発注者と建設企業が直接、建設請負契約を結び、運営維持管理については、運営主体となる SPC と直接、業務委託契約を結ぶ。特徴としては、これらのプロジェクト契約の前提となる基本契約を当事者間で締結し、設計・施工・運営維持管理を官民責任分担の上で実施する旨を規定することによって、設計・施工・運営維持管理の包括的な業務の履行を担保していることである。

包括的な委託としては、水道事業における第三者委託、下水道事業における包括的民間委託などがある。事例としては前者の事例を挙げたが、前者の場合、水道法上の技術管理責任を委託者に負わせることができるのが特徴的である。これは、第三者委託が単に民間ノウハウの活用を図るための制度ではなく、市町村等の技術者不足への対応や広域的な効率化を図ることを目的とし、委託先も民間に限らず他の水道事業者（例えば隣接の市等）も対象としているからである。一方、後者の場合は、公共管理責任は公共管理者が負い、あくまでも業務行為として複数年や複数業務を包括的に委託することによって民間事業者のノウハウを活用し、当該業務の効率化を図ることを目的としている。

指定管理者制度では地方自治法上の「公の施設」の公共管理責任の一部を民間事業者等に担わせることが可能となった。これによって、民間事業者の裁量の範囲が広がり、民間のノウハウを活用した公共サービスの向上が一層図られることが期待されている。

なお、PFI 事業において運営維持管理業務を SPC が行うに当たり、法的な管理責任を負う場合は、事業契約とは別に包括的な委託契約や指定管理者としての指定などの手続きが併せて必要となる。また、例えば水道法で規定している浄水場等の技術上の管理責任については指定管理者の指定だけでなく水道法上の第三者委託も併せて必要になるなど、各法制度間の関係については留意する必要がある²⁾。

(3) まとめ

以上、我が国におけるインフラ系 PFI 事業等の実施状況について概括したが、これらからわかるように道路、上下水、空港・港湾、等のインフラ施設に対する PFI 方式の適用は、まだまだ緒に就いたばかりといえる。表 1.1 で抽出したインフラ系事業は廃棄物処理や複合施設も合わせて 60 件（全体 298 件に対して約 20%）であり分野としては相当数の事業が挙げられるが、対象業務としていわゆるインフラ整備を主としている事業は数少ないのが現状であるといえる。

注目すべき動向としては、現在、公募手続き中の横浜市の浄水場更新事業が挙げられる。本事例が成功すれば、全国的に同様の事業が展開する可能性があるのではないかと考えられる。

[参考文献]

- 1) 内閣府民間資金等活用事業推進室：PFI 事業導入の手引き，2005.3
- 2) (社)日本水道協会：水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書，2006.3
- 3) 総務省自治財政局公営企業課：地方公営企業における民間的経営手法等の取組事例集，2004.5
- 4) 内閣府民間資金等活用事業推進室：PFI ホームページ、PFI 推進委員会ホームページ
- 5) 各 PFI 事業ホームページ

(浜島博文)

第2章 各自治体におけるPFI導入ガイドラインに関する研究

(1) PFI導入ガイドライン

ここでは、各自治体が公表しているPFIガイドライン・指針を対象として、インフラへのPFI導入に関連して重要な課題と想定される下記の項目を視点として、自治体が独自に規定している内容を抽出・整理する。

【インフラへのPFIに向けて想定する課題項目】

- ① インフラPFIを考える範囲
→道路等のインフラをPFI検討対象とするかどうか。
- ② 公物管理法（民間事業者が行い得る範囲）
→民間事業者が実施可能な範囲をどのように規定しているか。
- ③ VFMの再定義（Valueの定義、品質の向上）
→早期供用による便益を計上など、独自の規定をしているものがあるか。
- ④ 性能発注の可否（各設計基準）
→インフラで性能発注を有効活用するための工夫や規定等があるか。
- ⑤ PSCの計上、PFI/LCCの予測
→間接費・リスクの取扱や維持管理費の精度向上等についてどのように規定しているか。
- ⑥ 総合評価制度
→総合評価の方法（加算・除算型等）や委員会での審査方法を独自に規定しているものがあるか。
- ⑦ 補助金（出来高払い）
→補助金の取扱について、独自の規定をしているか（例：単年度予算に基づく補助金の交付の改善や、イコールフットリングの取扱等）

表2.1 研究対象とした各自治体のガイドライン・指針等

	自治体数	自治体名
都道府県	27	北海道、青森県、岩手県、秋田県、宮城県、新潟県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、愛知県、岐阜県、三重県、長野県、福井県、京都府、大阪府、広島県、島根県、山口県、香川県、愛媛県、福岡県、大分県、宮崎県、鹿児島県
市町村等	50	札幌市、函館市、稚内市、盛岡市、山形市、仙台市、足利市、さいたま市、上尾市、川口市、所沢市、狭山市、吉川市、千葉市、市川市、木更津市、君津市、習志野市、船橋市、八千代市、足立区・北区（東京都）、川崎市、横浜市、藤沢市、浜松市、富士市、藤枝市、名古屋市、安城市、西尾市、津島市、豊橋市、豊川市、鈴鹿市、金沢市、京都市、堺市、神戸市、明石市、岡山市、姫路市、呉市、下関市、福岡市、久留米市、熊本市、鹿児島市、沖縄市
合計	77	

インフラ PFI を考える範囲について

ア) PFI の導入を考える分野（インフラを対象とするかどうか）

基本的には、PFI の概要の整理の中で、PFI 法第 2 条に規定する「公共施設等」を対象分野と記載している自治体がほとんどである。一方で、各自治体のガイドライン・指針の中で、道路・河川などのインフラを PFI 事業検討の対象外として取り扱っているものがある。

【PFI ガイドライン・指針の中でインフラを対象外としているもの（抜粋）】

- 『埼玉県 PFI 活用指針』では、「（道路法が適用される）道路、（河川法が適用される）河川については PFI 事業検討を義務づけ~~ない~~施設」として位置づけている。
→上記の理由としては、「現状では行政でないと管理できない、事業が画一的で民間の創意工夫の余地が少ない、補助金が多く資金的にも PFI がなじまない」ことをあげている。
- 『明石市 PFI 基本方針』では、PFI 法第 2 条で示されている「公共施設等」のうち、「公用施設（庁舎等）」「公益的施設（教育文化施設、社会福祉施設等）」について PFI 導入を検討するとしている。
→「公共施設（道路、河川等）」「その他の施設（情報通信施設、熱供給施設等）」は基本的に対象としていない（※ただし、PFI の効果が期待できるものについては検討するとしている）。
- 『島根県 PFI 導入指針』では、PFI の検討対象として「当面は全国的に実績のある建築施設等を対象とする」としている。
→上記の理由として、全国的に PFI 事業の実績がない施設まで検討対象とすることは、事務を煩雑にして効率的ではないことをあげている。
- 『山口県 PFI 導入指針』では、PFI の検討対象事業として「法令等で民間事業者が事業主体となることが制限されている施設の整備事業（道路、河川、海岸施設等一般的な公共事業）は除く」としている。
- 『秋田県 PFI ガイドライン』『新潟県 PFI 活用指針』では、PFI の定性評価の中で、「公物管理法により、法的に設定、管理が地方自治体等に制限されている場合、設計に関する技術基準や管理基準が細かく規定されている等のことから、民間主導による創意工夫のインセンティブが働きにくく、VFM の確保が担保できない場合があると考えられる」と示している。
- 『香川県 PFI 導入の手引き』では、「（施設整備費が 10 億円を越える）箱物整備について PFI 可能性調査を行う」こととしている。（※箱物以外については、他の PFI の導入

状況等を見ながら検討を行うとしている。)

- 『福岡市 PFI ガイドライン (第2版)』では、PFI ロングリストでのD分類の事業 (PFI 等官民共同方式での導入による VFM の発生可能性が低いと想定している公共サービス) についての事業の性格として、下記をあげている。

**福岡市 PFI ガイドラインにおいて官民協働方式の導入による
VFM の発生可能性が低いと想定している公共サービス (D分類の事業)**

1. ソフト的事业 (啓発、広報、講習、指導、育成、派遣、交流、誘導、相談等の事業)
2. 小規模事業
3. 補助金等交付事業 (補助金、助成金貸付金等の交付事業、及び基金運営事業)
4. イベント的事业 (スポーツ大会、展示会等の事業)
5. 他者主体事業 (国、県等が事業主体の事業)
6. 調査、検査、計画、検討、要望等事業 (調査、計画策定、検討のみの事業)
7. 実施中事業 (既に着手中、実施中の事業)
8. 備品・消耗品類の購入、設置及び部材の組立等事業 (自動車、無線機等の購入・設置等事業)
9. 地域住民との共働事業 (地域住民の意見を取り入れながら仕様を固めていく事業)
10. 職員が維持管理実施の事業 (24 時間交替制勤務の職員が実質日常的な維持管理をしている事業)
11. 政策的に行政部門がすべき事業 (同和対策、住宅改良等の事業)
12. 維持主体の経常的事业 (一部の経常的な管理業務、覆砂、浚渫、補修、運搬等の事業)
13. 既存施設 (システム) の部分的な改良 (拡張) または撤去事業 (既存の施設やシステムにおける部分的な改良、増設、拡張等の工事)
14. 民間所有事業 (民間の所有物に対する工事)
15. 用地補償費、造成費、人件費、手続き等費用
16. 毎年度の予算計上が小規模な場合に限定され、予算に応じて実施する事業
17. 経営管理、運用、事務経費
18. タイミングの遅れ事業
19. 国の指導・承認を得ながら実施する事業
20. 既に事業方式が決定している事業
21. その他 (既存民間施設の活用)

(「福岡市 PFI ガイドライン (第2版)」より抜粋)

イ) PFI の導入を考える規模について

各自治体のガイドライン・指針においては、PFI 導入の検討対象として施設建設費や維持管理・運営費及び事業費に一定の基準を定めているものがある（表 2.2 参照）。

これをみると、施設建設費では 10 億円以上、維持管理運営費（単年度）では 1 億円以上としている自治体が多くなっている。

表 2.2 事業費等で PFI 導入の基準を設けている自治体

(1)施設建設費（設計含む）

	自治体数	自治体名
3億円以上	2	藤沢市、長野県
5億円以上	2	秋田県、府中市
10億円以上	33	函館市、盛岡市、宮城県、仙台市、山形市、さいたま市、所沢市、狭山市、千葉県、千葉市、市川市、木更津市、習志野市、船橋市、北区（東京都）、浜松市、富士市、藤枝市、西尾市、安城市、津島市、豊橋市、鈴鹿市、金沢市、京都府、岡山市、島根県、山口県、香川県、福岡県、久留米市、宮崎県、熊本市
20億円以上	2	埼玉県、明石市
22.2億円以上	1	京都市 [※]

※「京都市」では、WTO協定に基づく基準額(2,220百万円)未満をPFI手法不適正としている。

(2)維持管理・運営費（単年度）

	自治体数	自治体名
5千万円以上	2	府中市、藤沢市
1億円以上	20	函館市、盛岡市、秋田県、宮城県、さいたま市、所沢市、狭山市、千葉市、市川市、習志野市、船橋市、北区（東京都）、浜松市、富士市、藤枝市、安城市、津島市、金沢市、宮崎県、熊本市

(3)総事業費（設計・建設・維持管理・運営等）

	自治体数	自治体名
3億円以上	1	山梨県
10億円以上	3	川口市、長野県、沖縄市
30億円以上	2	仙台市 ^{※1} 、三重県
50億円以上	1	京都市 ^{※2}

※1：「仙台市」では、施設整備費に維持管理運営（15年分）に要する経費を加えた総事業費30億円以上を対象としている。

※2：「京都市」では、50億円未満をPFI手法不適正としている。

公物管理法（民間事業者が行い得る範囲）

民間事業者が行い得る範囲について、インフラで民間事業者が行う範囲について具体的に示しているガイドラインは無い。

なお、『福岡市 PFI ガイドライン（第2版）』では、国交省の「PFI 事業者の公物管理法の位置付けについての考え方（h14.8.23 通知）」に基づいて整備や維持管理等の事実行為を PFI 事業者が行うことが可能な見解等^{*}を示しているが、依然として民間部分にどこまでまかせられるかについては不明瞭な部分が残っているとしている。

※道路や公園など、公物管理に関する制約については、「公の施設と公物管理に関する研究（中間報告－その2）（内閣府民間資金等活用事業推進委員会 第30回合同部会（平成15年6月23日開催）資料）」において整理されている内容を参照する旨が示されている。

VFM の再定義（Value の定義、品質の向上）

VFM の定義については、各自治体とも PFI の概要整理の中で、「VFM に関するガイドライン」に示されている VFM の定義を整理した内容^{*}にとどまっているおり、例えば品質の向上を重視した取り組みなどの独自の定義をしたものは無い状況となっている。

なお、参考として、『福岡市 PFI ガイドライン（第2版）』では、VFM を「インプット（税金）に対するアウトカム（市民満足度）」、「最小の経費による最大の効果実現」と定義している。

※「支払い（税金）に対して最も価値の高いサービスを提供する」「同じ水準のサービスなら、より低い経費で提供する」「同じ経費なら、より質の高いサービスを提供する」など。

性能発注の可否（各設計基準）

各自治体のガイドライン・指針において、性能発注を有効活用するための工夫や規定等について具体的に定めているものは無く、各自治体とも PFI の概要の項目で性能発注の有効性等についての記載する内容にとどまっている。

PSC の計上、PFI/LCC の予測

PSC の計上、PFI/LCC の予測については、全般的に各自治体とも一般的な手順の記載にとどまっており、例えば包括的委託により管理運営水準が向上した金額分の取扱などを規定しているものは無い。

総合評価制度

総合評価制度については、全般的にはガイドライン・指針において総合評価の一般的な手順・内容等を記載しているものが多い。一方で、各自治体のガイドライン・指針の中で、加算方式の採用を原則とするなど、独自の規定をしているものもある（下記参照）。

【PFI ガイドライン・指針の中で総合評価方法について独自の規定をしているもの（抜粋）】

- 『福岡市 PFI ガイドライン（第2版）』では、「公募型プロポーザル方式による随意契約と加算方式の採用」を原則としている。
- 『仙台市 PFI 活用指針（第3版）』では、「事業コストの削減も重視しつつ、質の高いサービスを実現する提案を求めるため、加算方式を採用している」としている。
- 『豊橋市 PFI 基本指針』では、「特別な理由がある場合を除き総合点数化方式¹（加算方式）を採用する」こととしている。

補助金（出来高払い）

補助金の取扱については、自治体ガイドライン・指針において、独自の規定（例：単年度予算に基づく補助金の交付の改善や、イコールフットィングの取扱等）をしているものは無い状況となっている。

なお、『福岡市 PFI ガイドライン（第2版）』では、「国へ働きかけすべき課題」として下記を示している。

- PFI を採用する場合、補助金採択について運用上制約がある場合があること。
- 建設費に対する補助金は、施設竣工時期までに民間事業者を支払うものとされるとともに、市の補助裏についても同様の規定がされているため、PFI 採用の効果の一つである事業費の平準化の効果が薄れたり、民間事業者による資金調達能力を活用できないことにつながる。
- 補助金や起債を活用して整備した施設の法定耐用年数より短い時期において用途変更（目的外使用）を行う場合、補助金返還や地方債の繰り上げ償還の対象となること。
- 補助金採択を得るためには、既に承認されている工法の採用が必要となることなど制約があるため、要求水準が満たされれば、民間事業者の創意工夫による新たな工法等を採用する場合でも補助金が採択可能となること。

また、『仙台市 PFI 活用指針（第3版）』では、「地方公共団体が PFI 事業を実施する際の国の補助金の適用状況について（内閣府、平成 16 年 6 月）などの資料を参考にしながら早期に関係補助事業所管省庁へ協議する必要がある」としている。

その他自治体においても、いわゆる補助金に関するイコールフットィングの必要性について、PFI 実施上の課題の一つにあげているものがある。

¹ 「総合化点数方式：価格も含めた全ての評価項目の評点に、評価項目間の優先度である重みを乗じて得られた各点数の合計点数によって優劣を判断する方式」と定義している。

表 2.3(a) 対象とした地方自治体の PFI ガイドライン・指針のリスト

自治体名	ガイドライン名称	作成年次
北海道	道におけるPFI導入のための指針	H13.3
札幌市	札幌市PFI基本方針	H14.5
函館市	函館市におけるPFI導入に向けての指針	H17.1
稚内市	稚内市PFI基本方針	H14.10
青森県	青森県PFI活用指針（一部改正版）	H17.12
岩手県	岩手県におけるPFI導入のための指針	H14.3
盛岡市	盛岡市PFI導入基本方針	H17.7
秋田県	秋田県PFIガイドライン（改正版）	H18.1
宮城県	宮城県PFI活用方針	H15.3
仙台市	仙台市PFI活用方針（第3版）	H18.10
山形市	山形市PFI活用指針	H18.5
新潟県	新潟県PFI活用指針	H14.10
足利市	足利市PFI活用ガイドライン	H16.2
埼玉県	埼玉県PFI活用指針	H15.4
さいたま市	さいたま市PFI活用指針	H14.5
上尾市	上尾市PFI活用マニュアル	H14.10
川口市	川口市PFI等基本方針書	H15.4
所沢市	PFI活用に関する基本指針 - 公共事業における民間事業者との協働に向けて -	H15.3
狭山市	狭山市PFI活用に関するガイドライン	H16.1
吉川市	吉川市PFI導入基本方針	H17.3
千葉県	千葉県PFI活用ガイドライン	H19.2
千葉市	千葉市PFI導入指針 民間資金等活用事業	H13.12
市川市	市川市PFI導入マニュアル	H16.5
木更津市	木更津市PPP（官民連携手法）導入指針	H18.6
君津市	君津市PFIガイドライン	H16.3
習志野市	習志野市PFI導入指針	H17.8
船橋市	船橋市PFI導入指針	H16.10
八千代市	八千代市PFI活用指針	H17.12
東京都	東京都におけるPFI基本方針	H12.12
足立区	足立区PFI基本方針	H14.12
北区	北区PFI基本指針（改正版）	H17.11
府中市	府中市公共施設の建設、維持管理等のPFI手法導入における基本指針	H15.7
神奈川県	神奈川県におけるPFIの活用指針	H12.9
川崎市	川崎市における新事業手法導入に関する基本方針 新事業手法（川崎版PFI）導入実務指針	H14.5
横浜市	横浜市PFI等基本方針・ガイドライン	H15.3
藤沢市	藤沢市PFI導入基本方針	H15.10
山梨県	やまなしPFI事業推進マニュアル やまなしPFI事業導入指針	H15.4
浜松市	浜松市PFI導入基本指針	H14.3

表 2.3(b) 対象とした地方自治体の PFI ガイドライン・指針のリスト

自治体名	ガイドライン名称	作成年次
富士市	富士市PFIの手引き	H15.12
藤枝市	藤枝市PFI導入基本指針	H19.4
愛知県	愛知県PFI導入ガイドライン (VER2.0)	H18.3
名古屋市	名古屋市PFIガイドライン (第2版)	H16.4
安城市	安城市PFIガイドライン	H18.3
西尾市	西尾市PFI研究会報告書	H17.3
津島市	津島市PFI活用指針	H16.6
豊橋市	豊橋市PFI基本指針	H16.3
豊川市	豊川市PFIガイドライン	H16.3
岐阜県	岐阜県におけるPFI手法導入マニュアル (案)	H14.3
三重県	PFI導入マニュアル	H14.3
鈴鹿市	鈴鹿市PFI導入基本指針 (改正版)	H17.11
長野県	長野県PFI導入指針	H15.9
金沢市	金沢市PFI基本方針	H14.12
福井県	福井県におけるPFIの活用指針	H14.2
京都府	京都府PFI事業導入指針	H16.7
京都市	京都市PFI導入基本方針	H14.6
大阪府	大阪府PFI検討指針	H14.2
堺市	堺市PFI等ガイドライン	H15.6
神戸市	神戸市PFI指針	H15.6
明石市	明石市PFI基本方針	H18.2
岡山市	岡山市PFI等活用指針	H16.3
姫路市	姫路市 PFI等事業手法の導入に関する基本方針	H16.7
広島県	広島県におけるPFI導入のための指針	H15.11
呉市	呉市におけるPFIの活用指針	H14.2
島根県	島根県PFI導入指針	H16.12
山口県	山口県PFI導入基本指針	H17.6
下関市	下関市PFI活用指針	H20.3
香川県	PFI導入の手引き (実務マニュアル)	H15.3
愛媛県	愛媛県 PFI実務マニュアル	H15.4
福岡県	福岡県PFI活用指針	H15.3
福岡市	福岡市PFIガイドライン (第2版)	H16.3
久留米市	久留米市PFI導入に関するガイドライン	H16.11
大分県	大分県PFIの手引き	H15.1
宮崎県	宮崎県PFI活用指針	H18.3
熊本市	熊本市PFI活用指針	H16.12
鹿児島県	鹿児島県PFI事業導入指針	H16.11
鹿児島市	鹿児島市PFI導入基本方針	H15.3
沖縄市	沖縄市PFIガイドライン	H17.5

(2) 各自治体の指定管理者制度に関するガイドライン・指針

各自治体が公表している指定管理者制度に関するガイドライン・指針を対象として、PFI ガイドライン・指針と同様にインフラへのPFI等民活導入に関連して重要な課題と想定される項目（(1) PFI 導入ガイドラインを参照）を視点として、各自治体が独自に規定している内容を抽出・整理する。

対象施設

指定管理者制度に関するガイドライン・指針において、対象施設については、「公の施設※」を対象としているものがほとんどである。

※地方自治体が設置する「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」。道路、河川、公園、下水道等も含まれると考えられる。

一方で、各自治体のガイドライン・指針の中で、道路・河川などのインフラを検討の対象外として取り扱っているものがある。

【指定管理者制度に関するガイドライン・指針の中でインフラを対象外としているもの】

- 【柏原市】では、「河川、道路、学校など個別法でその管理を規定している施設を除く」としている。
- 【山口市】では、下記にあげる施設を対象外としている。

※インフラに関連するものを抜粋（出典：指定管理者制度運用ガイドライン（山口市））

①種々の施設が一体となって公の施設を構成しており、個々の業務を個別に外部委託する方が効果的な施設

（例）水道、公共下水道、農業集落排水処理施設

②市民の利用に使用許可を必要としない施設で、指定管理者制度を導入しても利用者の増加や経費の縮減等が見込めないもの

（例）市道、準用河川、駐車場

③行政判断等により市が直接使用許可を行う必要のある施設で、指定管理者制度を導入しても利用者の増加や経費の節減等が見込めないもの

（例）市営住宅、公園

指定期間

指定管理者制度に関するガイドライン・指針において、指定期間を規定している自治体は、「3～5年以内」としているものがほとんどである。

ただし、「PFI 事業者を指定管理者に指定する場合は、PFI 事業期間を指定期間とする」と規定しているものもある【京都市、熊本市等】。

その他留意点

全般的に各自治体の指定管理者制度に関するガイドラインの内容については、全体構成などで大きな差異は無い状況である（基本的なガイドラインの構成は、目的・基本的考え方・募集方針・手続き・選定・指定・様式などとなっている）。

なお、指定管理者制度ガイドラインと合わせて、指定管理者制度でのモニタリング指針を別途作成している自治体もある【四日市市、柏原市、熊本県、熊本市】。

表 2.4 対象とした指定管理者制度のガイドライン・指針のリスト

自治体名	ガイドライン名称	作成年次
札幌市	指定管理者の指定に関する事務処理要綱	H 1 9 . 3
足立区	指定管理者制度導入における基本的な考え方について	H 1 7 . 4
国立市	指定管理者制度導入に係る指針	-
北区	北区指定管理者制度ガイドライン	H 1 8 . 1 1
練馬区	指定管理者制度の適用に係る基本方針	H 1 8 . 5
習志野市	指定管理者制度の実施に関する指針	H 1 6 . 1 2
富士市	富士市公の施設の指定管理者制度導入に係る基本指針	H 1 8 . 5
四日市市	四日市市公の施設に係る指定管理者制度導入に関する基本方針について	-
京都市	京都市公の施設の指定管理者制度運用基本指針	H 1 8 . 1 2
大垣市	指定管理者制度指針	H 1 7 . 6
大阪市	指定管理者制度の導入及び運用に係るガイドライン	H 1 8 . 1 2
和泉市	公の施設の指定管理者制度ガイドライン	H 1 7 . 3
柏原市	公の施設の指定管理者制度にかかる運用指針	H 1 7 . 1 1
兵庫県	指定管理者制度の公募に関するガイドライン	H 1 9 . 3
姫路市	指定管理者制度導入基本方針	H 1 9 . 2
明石市	公の施設の指定管理者制度に関する指針	H 1 8 . 1
山口県	指定管理者制度の導入ガイドライン	H 1 6 . 1 1
山口市	指定管理者制度運用ガイドライン	H 1 9 . 6
高知県	公の施設の指定管理者制度に関する運用指針	H 1 8 . 7
長崎県	指定管理者制度導入に関するガイドライン	H 1 7 . 7
長崎市	長崎市公の施設の指定管理者制度導入に関する指針	H 1 9 . 4
熊本県	熊本県公の施設の指定管理者制度に係る運用指針	H 1 7 . 8
熊本市	公の施設の指定管理者制度に関する指針	H 1 8 . 7

各自治体公表資料（HP）より抽出整理

(3) 水道事業に関連する PFI ガイドライン

インフラ PFI に関連するガイドライン・指針として、厚生労働省より「水道事業における PFI 導入検討の手引き（平成 19 年 11 月）」が公表されている。

以下にその概要を抽出・整理する。

【「水道事業における PFI 導入検討の手引き（厚生労働省健康局水道課、H19.11）」の概要】

手引きの目的

○水道事業における PFI 事業実施のための諸検討を適切かつ円滑に実施するために活用する。

手引きの対象範囲等

○PFI 導入可能性の簡易判定～PFI 導入可能性調査までを手引きの対象範囲とする。

○全般的には、先行の水道 PFI 事業（常用発電 PFI 事業（金町浄水場、朝霞浄水場・溝の浄水場）、排水処理施設 PFI 事業（寒川浄水場、大久保浄水場、（仮称）江戸川浄水場、知多浄水場始め 4 浄水場）を参考事例として、PFI 導入可能性調査の進め方を整理している。

PFI 導入可能性の簡易判定の基準について（定量的指標）

○維持管理・運営期間：15 年以上を目安とする。

※「PFI 導入事例での事業期間が 15～30 年であり、運営期間として最も多く採用されているのは 20 年であること」を踏まえて設定している。

○事業規模：30 億円以上（整備費・維持管理費・運営費）を目安とする。

※「これまでの水道分野での PFI 事例が約 140～600 億円の範囲であること、自治体の PFI ガイドライン類で施設整備費 10 億円以上、維持管理・運営費 1 億円／年以上、施設整備費と維持管理・運営費の合計 30 億円以上（事業期間 20 年に相当）としていること」を踏まえて設定している。

○維持管理・運営費の事業費全体に占める比重：約 66%以上を目安とする。

※「維持管理・運営費 20 億円（事業期間 20 年に相当）／施設整備費＋維持管理・運営費の合計 30 億円＝66%」により設定している。

補助金の取扱について

○水道事業では、水道施設等の整備等に対し、「簡易水道等施設整備費又は水道水源開発等施設整備費による国庫補助金」があるが、BT0 による事業方式の場合としている（補助対象は地方公共団体）。

(4) 提言

PFI ガイドライン・指針については、多くの自治体で策定されているが、自治体のガイドライン・指針においてインフラ（道路・河川等）を PFI 導入検討の対象外としているものがあることが大きな課題と考えられる。今後、日本においてインフラ PFI を推進していくためには、インフラを含め現段階より一歩進んだ PFI 事業の検討・適用範囲の拡大が必要と考えられる。

また、PFI ガイドライン類においては、基本的な事項や手続きのみでなく、PFI 等民活事業の円滑な推進のためのものとして、各自治体の地域性・独自性を配慮してより具体化していくことが必要と考えられる。さらに、インフラへの PFI 導入に関連するガイドライン類については、現段階でほとんど策定されていない状況であることから、今後のインフラ PFI の推進状況と合わせて、インフラ PFI の円滑な推進のために順次策定していくことが必要と考えられる。

(越川裕司)

第3章 重要課題の抽出・整理及び重要課題の選定

(1) 課題の抽出・整理

課題の抽出・整理に際しては、本小委員会における2003年度の研究報告書「インフラ整備を伴うPFI事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて」をベースとし、約130の課題が抽出された。抽出された課題の主なものを「PFI事業の評価技術に関する課題」、「公共事業政策に関する課題」、「法制度に関する課題」、「公共事業の実施システムに起因する課題」に分類して以下に示す。

※各課題の末尾には、2003年度報告書に記載されているページ番号を示している。

PFI事業の評価技術に関する課題

ア) 主な課題

- PPPの概念を踏まえた最適な事業手法を選択するための、体系的な整理とそれに基づくメニューの提示が必要(p6)
- PPPの体系的分類は困難(英国財務省)(p8)
- 手続き費用(トランザクションコスト)を含めた当該事業の現在の事業段階に適した事業方式の選択(p15)
- 各事業方式(公設民営、DBO、PFI等)の適用性を判断するために必要な公共サービスの特性の整理(p15)
- VFM算定において公共事業における経済波及効果や外部経済効果、資産保有形態に関しての公租公課による財政収入を考慮すべき(p16)
- VFMはその事業スキームの設定に大きく依存する(p16)
- VFMの評価結果は種々の仮定や相当な誤差を含んだ1つの試算値である点に留意し、必要に応じて精度を高め、その結果を随時公表していく事によりアカウンタビリティを確保していく事も検討すべき。(p40)
- 体系的かつ客観的なVFMの総合評価のあり方について検討し、その手法を確立する必要がある。(p40)
- 「VFMに関するガイドライン」において事業類型によってVFM評価の手法に相違が見られる(p43)
- 精度が確保された予定価格(従来型公共事業の公的財政負担名目値)の算出のために、基本設計レベルまでの公共部門での実施が必要(p53)
- 英国の調査結果では「リスク対応」が最もVFMに寄与すると評価されているが、日本の「リスク対応」は形骸化された星取表の域を出ていない(p95)
- リスク分担ルール決定にあたっては、リスク管理技術の実態把握と、それに対応した柔軟なリスク分担の決定の仕組みを構築する必要がある(p101)
- 性能規定化されるべき事項と仕様規定とすべき事項を整理する必要有り(p157)

- 新技術導入における課題を明確にし、評価や採用に関するルール作り（インセンティブ含む）が必要(p159)

イ) 考察

PFI 事業の評価技術に関する課題の特徴として、PFI 事業を採用する際の必須要件である VFM の算出に関する課題が多く指摘されている。また VFM の算定結果は、一定の誤差を含むものである事や PFI の事業スキームによってもその値が変化する可能性のある事が示されている。

PFI 事業が成立するためには VFM の発現が必須条件であり、社会経済や周辺環境に与える影響が所謂ハコモノ PFI 事業に比べて莫大である事からも、土木インフラ整備における PFI 事業の妥当性を客観的に証明する為には、より正確な VFM の算定が重要と考えられる。

ウ) 選定された重要課題

『正確な VFM の算定手法』

公共事業政策に関する課題

ア) 主な課題

- 公共事業評価を実施し、事業の社会経済的な妥当性を明確にしなければならない(p13)
- PFI の導入に際して、PFI 以外の様々な手法と比較考量し、最も効率的・効果的なインフラ整備手法を選定(p13)
- 現在の公共事業実施プロセスにおいては、元々 PFI という選択肢を考慮していないため、民間活力を必ずしも有効に活用できない(p14)
- 各事業方式の適用性を判断するために必要な公共サービスの特性を整理し、提供される公共サービスの特性を踏まえて事業手法の適用性を判断する考え方を整理(p15)
- 手続き費用（トランザクションコスト）を含めた当該事業の現在の事業段階に適した事業方式の選択(p15)
- 英国の最初の 8 つの DBFO 道路では、規模が異なる一般道路（高速道路や幹線道路）の新規、拡張、更新等の案件であり、DBFO 方式に適している事業を把握する為の社会的な側面が強い。また、VFM が負であったにもかかわらず、道路運営産業の育成という政策目的を重視して実施された案件（A69）もある(p26)
- 未買収用地が残る条件での、PFI 事業における官民のリスク分担のガイドライン策定(p60)
- リスクに関する様々な疑問に答えるだけの理論的かつ明確な知見が確立されていない（インフラ事業に特有のリスクは？PFI 事業におけるリスクをどのように考えるべきか？誰にとってのリスクか？等々）(p85)
- インフラ事業の時間経過は膨大であり、多くの予見不可能な事象が発生するのは不可避(p89)

- 供用開始の遅延によって社会的便益の発現が遅れ、費用対効果の低下が問題となる (p92)
- ある程度の不確定要素を抱えながらも、試行的にリスク分担を実施し、事業期間中における官民双方の協議を進めながら実績を重ね、「不可抗力リスク分担のノウハウ」を蓄積していくことが必要 (p115)
- 公共事業における計画目標が明確では無いため、データ収集が困難 (p142)
- 最も問題視されるべきは、決められている基準だからといって無思考のまま仕様規定を採用したり、PFI 事業だからといって盲目的に性能規定を採用したりする姿勢である (p157)

イ) 考察

インフラ PFI 事業の実施に際しては、当該事業が抱えるリスクを全て明らかにする事は困難であり、一定の政策的判断の基で発注者と事業者がお互いの技術者としての良心に立って、事業を遂行しながら課題を解決する事も重要な選択肢の一つであると言える。

しかしながら、市民にとって最も経済的で効率的かつ効果的な事業を進めるために、現状考え得る最適な事業範囲とリスク分担を設定する事が重要である事は明白であり、本研究において詳細な検討を実施する事とする。

ウ) 選定された重要課題

『最適な事業範囲とリスク分担の設定』

法制度に関する課題

ア) 主な課題

- 公物管理法における法制度的な問題 (p4)
- 国家賠償法第 2 条によって公物管理者が管理瑕疵責任を負う構造になっているため、民間事業者の創意工夫がどの程度まで許容されるか (公物管理者が承認できるか) がポイントとなる (p26)
- 事業者選定や契約手続きにかかる期間が長期にわたる (p31)
- 建設や維持管理等の業種別に性能規定の項目及び基準等を明確にしたガイドラインの作成と公開が必要 (p59)
- 単年度現金主義会計等の考え方から、各年度における目標達成が最優先の課題となる事が多く、ライフサイクルの中での事業期間や事業費用のあり方についての検討が不十分な場合もある (p89)
- 社会情勢の変化によりサービスの内容や水準が変化する事への対応として運営期間を短く設定した場合、現行法では良好なサービス提供をしている運営企業との随意契約が出来ない (p150)
- 従来型公共事業方式では、安全性などについて各種の共通仕様書や要綱、技術基準、指

針等において施設の仕様が規定されており、特に土木インフラについてはこのような仕様の縛りが強い事など、性能規定化に向けては多くの課題がある(p154)

- いったん所要の性能が確保できると認定された工法、材料、形状等は当該 PFI 事業に限らず、今後実施される事業にも適用可能となるため、性能規定を如何に行うかが課題になる(p154)
- 民間からの活発な提案を求める上では、提案採用に関する知的所有権を如何に保護することも課題となる(p154)
- 民間発意のルールや優位性が明確にされていない(p161)
- 応募者の提案書作成費用負担の低減と実質的な「交渉」が可能となる法整備(p252)
- 紛争が発生したときの解決方法に対する不安は事業の成立可能性を小さくする(p253)
- 多様な入札制度の整理と適切な入札方式の選定(p250)
- 国家賠償法については被害者救済的色彩が強く、公共施設管理者等に不利な判決が出されている(p235)

イ) 考察

法制度的課題については、公物管理法に関する課題が多く指摘されており、本研究で詳細な検討を実施する重要課題として注目すべきである。

また、価格以外の要素の評価や、仕様に縛られない民間ノウハウの評価は、PFI 事業の大きな特長であり、インフラ PFI 事業の実現のためにはこれらの評価を現行の入札制度の中で如何に客観的に実施できるかが重要である事も読み取れる。

現在一部の公共事業では総合評価方式や性能発注方式が採用されているが、本研究においても詳細な検討を実施し、インフラ PFI における総合評価方式や性能発注方式のあるべき姿についても議論を深めたい。

ウ) 選定された重要課題

『公物管理法に関する整理』、『適正な総合評価入札制度』、『性能発注可否の整理』

公共事業の実施システムに起因する課題

ア) 主な課題

- 補助金や地方交付税制度を用いて公共事業を行う場合の国と地方のそれぞれの負担金等、国と地方を共に考える、いわゆる「公の財政削減効果」の視点に立った事業判定基準の設定が必要(p4)
- VFM 計測システムが提案されている(2.19 参照)が、個々の計測においてはリスクの定量的評価等、既存データ蓄積不足から十分とはいえない(p17)
- 明確な根拠が示されないままで VFM 評価が行われている場合がある(p16)
- イコールフットィングを適切に設定しているとはいえない(p16)

- 仕様規定による創意工夫余地の制限(p25)
- 関連主体間の財務フローを明示的に捉えるシステムが必要(p17)
- 資金コストを正確に計量することが不可欠(p14)
- インフラ事業におけるリスクに関して発生の頻度や時期等の体系化された資料や統計データが無い(p89)
- 従来の公共事業ではリスクおよびその管理という概念を明示的には考慮していないので、インフラ事業に関わるリスクの特定化および計量評価ができない(p19)
- PFI 事業に補助金が交付される場合、交付補助形態によっては事業期間短縮効果が阻害(p31)
- 予測が難しい事象については、その都度設計変更等として追加予算等で対応しており、その対応コストを予算化することがルール化されていない(p95)
- リスクそのものがブラックボックス状態で事業がスタートしてきたという歴史的経緯がある(p95)
- 官民の不可抗力リスクの分担方法を明確にするためには、過去に行われてきた従来型公共事業における不可抗力リスクへの対応実績がデータとして広く開示される事が必須(p115)
- PFI 導入可能性調査を実施するに当たっては、その効果について一定の目処を付けておく事が求められる(p145)

イ) 考察

地方自治体が公共事業を実施する際に、補助金の有無がその採否に大きな影響を与えている事は周知の事実であり、PFI 方式で実施する場合にも従来型と同様の交付を受けられる事がイコールフットィングの観点からも重要である。

特に施設整備期間が長期にわたるインフラ PFI では、補助金の交付に関する制約が多い事が指摘されている事から、詳細な検討を実施すべき項目と思われる。

また、従来型公共事業における維持管理運営期間中のコストデータ等の不足が、PSC の正確な算定の隘路となっている事も事実であり、その重要性が指摘できる。

ウ) 選定された重要課題

『補助金システム』、『正確な PSC を算定するためのデータ収集』

(2) 重要課題の選定

以上、本研究において詳細な検討を実施すべきと判断した重要課題について、以下に再掲する。

- ① インフラ PFI を考える範囲
- ② 公物管理法（民間事業者が行いうる範囲）
- ③ VFM の再定義（Value の定義、品質の向上）
- ④ 性能発注の可否（各設計基準）
- ⑤ PSC の計上、PFI-LCC の予測
- ⑥ 総合評価制度
- ⑦ 補助金（出来高払い）

ア) 選定された重要課題について

選定された重要課題（上記①～⑦）は必ずしもその位置づけは並列ではなく、特に③～⑥の課題はインフラ事業を PFI 手法で実施する場合の価値や効果に関する内容である。また、①の課題の検討には課題全体を網羅した考察が重要となる。

インフラ PFI 事業が導入されていない大きな理由のひとつとして、「PFI 方式で事業を実施する事の社会的な妥当性」が十分に論証されていないことが挙げられる。③～⑥の重要課題を検討、整理する事で、その妥当性を客観的に証明する事が出来ると思われるため、本検討において特に重要な位置付けとなる。

また、インフラ PFI 事業の隘路として民間事業者に事業を委ねる事の心理的課題が少なからず存在する。同課題の定量的な検討は困難と思われるが、例えば重要課題①～⑦が明示的に整理されれば、心理的課題は一定程度解決するものと推察される。

イ) 選定された重要課題とその発現時期

事業化が検討されていながら中断してしまった事例の原因を調査する事は、インフラ PFI の隘路の明確化に寄与すると考えられ、更には事業が中断してしまった時期、すなわち隘路が明確になり、事業中断事由となった時期に着目する事も重要である。

以下に、PFI 事業の実施プロセスと、それに関連が深いと思われる重要課題について示す。

- | | | | |
|-------------------|---|------------------|----------------------|
| I. 事業発案 | ⇒ | ①インフラ PFI を考える範囲 | ③VFM の再定義 |
| II. 基本構想・基本計画 | ⇒ | ④性能発注の可否 | |
| III. 導入可能性調査 | ⇒ | ②公物管理法 | ⑤PSC の計上、PFI-LCC の予測 |
| IV. 議会承認・事業認可・予算化 | | | ⑦補助金 |
| V. 実施方針公表 | | | |
| VI. 特定事業選定 | | | |
| VII. 入札広告 | | | |
| VIII. 入札・事業者選定 | ⇒ | ⑥総合評価制度 | |

- IX. 基本協定、事業契約締結
- X. 設計・建設（運用開始前）
- XI. 維持管理・運営（運用開始後）
- XII. 事業の終了

例えば、道路整備を伴うインフラ PFI 事業に注目すると、我が国においてはこれまでに導入可能性調査まで実施された一般幹線道路の PFI 案件がある。また導入可能性調査の前段階まで検討が進んだ案件もいくつか存在するが、いずれも途中で計画が中断している。

特定事業の選定がされるという事は、VFM の発現が認められた事を示しており、インフラ事業がそれ以降に中断するという事は現時点では考えにくい。未だインフラ PFI 事業が実施されていない我が国においては、可能性調査段階までに発現しうる課題について注目する事も重要であるといえる。

一方で、自治体によっては PFI ガイドラインによって道路等のインフラ整備を伴う事業を「PFI 事業化検討から除外する」と規定している自治体があるため、そのように規定するに至った経緯等についても、今後調査する事が重要と思われる。

（ 3 ） 提言

我が国のインフラ整備における PFI 事業の現状としては、可能性調査段階の前までで事業化を検討しようとする思考が停止しており、その先の隘路に関する実務的検討は殆ど行われていないと言える。そもそもガイドラインでインフラ施設は検討対象外と規定している自治体も存在する事から、当該インフラ事業を PFI で実施する事の是非を議論するスタートラインにも立てていない可能性が推察される。

一方でインフラ PFI 事業の検討を進める中で、これまでに提示してきた各課題が積み重なり、発注者の心理としてインフラ PFI 事業を実施するという事に対する心情的な隘路がある事も否定できない。その隘路の存在が検討不足による誤解や無理解に因るものが多い事も想像されるため、それらを一一つ丁寧に時間をかけて解きほぐすことによって、PFI 事業が公共インフラ整備手法の一つの選択肢になり得ると考える。

（佐藤良一）

第4章 抽出課題に対する検討と提言

第1節 インフラ PFI を考える範囲

(1) インフラをとりまく状況¹⁾²⁾

人口減少・少子高齢化

国立社会保障・人口問題研究所による人口推計（2007年・中位推計）によると、我が国の人口は2006年の1億2778万人をピークに減少に転じ、2050年には約9515万人（1962年人口に相当）まで下がることが予想されている。2050年の推定人口は2002年の推定の1億59万人に比べて少なくなっており、人口減少傾向が加速している。

女性の生涯平均出生率は、2004年には人口を維持する2.1人を大きく下回る1.29人まで低下した。このため、今後は急激な人口減少とともに、少子高齢化が加速すると考えられる。

2007年は、第一次ベビーブームに誕生した「団塊の世代」が60歳の定年に到達することにより、労働力人口が加速度的に減少に向かう。これにより、年金問題に象徴されるように、現役世代の経済的負担が急速に増大していく。

地方自治体の状況

地方財政の現状は、大幅に地方財源が不足し、地方債依存度が高いという極めて厳しい状況にある。総務省の資料によると、地方財源不足額は5兆2,476億円（平成20年度）で地方債依存度は11.5%（平成20年度）となっている。小泉内閣の時代に開始された三位一体の改革により、国から地方への補助金と地方交付税を削減する代わりに、税源委譲を行って地方自治体の自立が促された。しかし、実際には補助金と地方交付税は大幅に削減されたが、税源委譲は小幅にとどまり、結果として地方自治体の財政難はさらに深刻化した。現在、多くの地方自治体が財政難にあり、全国4389の地方自治体の56.9%が赤字に陥っているといわれている。夕張市が巨額の負債により破綻し、財政再建団体となったように、いずれ破綻する地方自治体が増加する可能性がある。

また、上述の通り、「団塊の世代」の退職により急速な職員の減少が考えられ、技術・技能の空洞化が考えられる。

このように、特に地方自治体では財政難及び技術・技能の空洞化が深刻化している。

建設投資の動向

建設投資は1992年度の84兆円をピークに、2007年度は52兆3,000億円とピーク時の約63%になる見込みである。公共投資は、1995年度の35兆円2,000億円をピークに、2006年度は18兆4,000億円でピーク時の52.2%となり、2007年度見通しではさらに減少17兆円2,000億円とピーク時の48.9%となる。

社会資本ストックの老朽化

1980年当初のアメリカでは、1930年代のニューディール政策により、大量に建設された道路構造物の高齢化が進み、例えば、橋梁の約37%が建設後40年以上を経過している状況となった。一方、経済状況については1973年のオイルショック以降、経済成長率が鈍化、停滞し、道路投資についても維持管理費を含む資本的投資の推移は1968年の約半分の水準まで減少した。この結果、1983年には、橋梁の約45%に何らかの欠陥が存在するストックの荒廃を招くこととなった。2007年8月には、ミネソタ州ミネアポリスでミシシッピ川に架かる橋が崩壊し、スクールバスを含む50台以上の車が約30メートル下の川に落下し、多くの犠牲者が出た。

我が国では、アメリカのように放置された欠陥構造物による重大な事故は発生していない。しかし、1960年代からの高度経済成長を通して、高速道路、鉄道、港湾、上下水道、電力などの社会資本は整備され、建設後40年以上が経過している。また、人口減少は一人当たりの社会資本ストックを相対的に大きくするため、維持管理・更新に必要な負担も増大する。今後の社会資本投資額を一定とした場合の総投資額に占める維持管理・更新費用の割合は2001年の20%から2020年には50%に達するとされている。

藤野陽三東京大学教授は「地方自治体も維持管理の支出を減らしていて、維持管理の支出が少ない自治体の道路は状態も悪い」と維持管理・保全の重要性を語っている。首都高では、供用から40年以上経過した構造物は32.9kmにも及び、30～39年経過した構造物も75.6kmある。このため、低価格で効果的な維持・修繕手法が求められている。西日本高速道路株式会社の石田孝会長も「ひずみが起きている。轍ができたり、物が落ちていたり荒廃する高速道路になりかねない」と維持・修繕の重要性を強調している。道路関係公団民営化時の計画では、2020年度に全新設・改築工事が完了する一方で、高速道路会社6社の年間修繕費は、2008年の計画費968億3800万円から、2011年度に1000億円、2033年には1900億円を超過する見通しである。

このような状況下、今後、社会資本ストックの老朽化が起これ「荒廃する日本」となりかねない状況にあるといえる。

(2) これからのインフラ整備のあり方¹⁾

コンパクトシティ（土地利用の再編）

戦後、人口の増加に伴い、宅地の郊外化が進展していった。結果、我が国の市街地は、人口密度を低下させながら、拡大することとなった。現在、拡散した都市構造のまま人口減少の局面を迎えた。

このような拡散した市街地は、公共施設の維持管理などの都市経営に係るコスト面からも非効率である。また、自家用車の利用が前提になることから、高齢者などにとっては利便性を欠く。

今後、人口が減少し、高齢化が加速する中で、自治体財政を保ちつつ、地域コミュニティを維持していくためには、都市機能の無秩序な拡散を排し、都市機能を集約化し、過度に自

家用車に依存しない都市構造を目指すことは必要である。

広域的な基盤インフラの整備（国土利用の再編）

地域ブロック（東北圏、首都圏、中部圏、北陸圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏）自立型の国土構造を目指す国土形成計画を受け、広域地方計画協議会を通じ、国と地方が連携・協力しつつ、広域地方計画が平成 20 年に策定される。

このため、以下のような、広域的な基盤インフラの整備が必要となる。

- 地域間連携・交流を強化する高規格の道路ネットワークの整備
- 拠点港湾の機能強化
- 羽田再拡張事業などによる地方空港路線の便数増を通じた利便性の向上
- 空港・港湾へのアクセス道路・鉄道の整備
- 整備新幹線の着実な整備推進

社会資本ストックの有効活用（維持・管理・更新時代の到来）

社会資本ストックが老朽化する状況下、ソフト施策との連携などにより既存社会資本ストックの整備の効果を相乗的に高めるような工夫を行うことが重要である。

また、社会資本の更新時期の平準化、維持管理や更新を考慮に入れたトータルコストの縮減などを図るため、総合的な資産管理手法（アセットマネジメント）を導入し、効率的、効果的な維持管理を行うことが重要である。このアセットマネジメントは開発を更に促進し、社会資本整備を計画・設計から施工、維持管理、リサイクルまでの建設のライフサイクル全般に渡るマネジメントで捉えて、荒廃せず良質な社会資本ストックの形成を推進することが必要である。

（ 3 ）インフラ整備の担い手

インフラ整備の担い手の多様化

人口が減少し、国・地方自治体の熟練技術者が退職し、また、地域経済の縮小による財政上の制約などから従来どおりの水準で行政サービスの提供が困難となっている。

このような状況下で、行政だけではなく、民間企業を含む様々な関係者が担い手となり、インフラ整備を推進することが必要である。例えば、地域公共交通では、地方公共団体、交通事業者、公安委員会、道路管理者、NPO、地域住民などが一体となって、地域公共交通の整備を推進することが求められる。

また、国や地方自治体は公共事業予算の縮減を進める一方、年度予算枠に縛られず、早期供用効果が期待できるPFIによって民間の資金やノウハウを活用しつつ公共施設整備を進めている。1999年にPFI法が施行され、基本方針の策定以降に実施方針が策定・公表された事業数は2008年3月31日現在で345件にのぼる。

民間企業がインフラの担い手となった事例

ア) ポーツマス市

ポーツマス市はイギリス・イングランド南西部ハンプシャーにある港湾都市で、イギリス海峡に面している。人口は約 18 万 9000 人。

COLAS 社が官民パートナーシップ (PPP) 方式で道路全体の施工管理を受託してから、毎年約 20%の経費節減を宣言した。

同社が対象とするものは以下の通りである。

- 延長 480km の道路
- 19,000 の照明
- 84 のその他構造物

初めの 5 年間は初期の改修を行う。対象となるのは、舗装、歩道、照明、橋梁、その他構造物である。次の 25 年間は運営・維持管理がなされる。最初の 5 年が経過した後は適宜更新がなされる。

イ) サンデイ・スプリングス市

サンデイ・スプリングス市は、ジョージア州の州都アトランタ市北側に位置するベッドタウンである。人口は約 8.7 万人。2005 年までは、フルトン郡サンデイ・スプリングス地区として郡政府によって運営され、同地区の自治組織を持っていなかった。

比較的富裕層が多い地区であり、低所得者層が多い郡南部に税金の多くが投入される状況や、非効率な運営に対して不満の声が大きく、市政確立に向けた動きが 30 年以上前から続けられていた。

2005 年 6 月の住民投票によって、12 月の市発足が決定した。しかし、短期間で運営体制を整えるのが難しいため、業務を民間に委託することが決められた。民間委託された主な事業は以下のとおりであり、警察と消防を除く全事業が委託される。

- 運営
- 財政
- 税の徴収
- 人事、給与、福利厚生
- 購買、入札・契約
- 都市裁判所の支援
- コンピュータ、IT、電信電話
- 広報、広報誌、ホームページ作成
- 営業許可、免許交付
- 開発 (都市計画、ゾーニング、許認可など)
- 公園・レクリエーション
- 土木
- 交通計画、公道・公有地管理

- 住民サービス（コールセンターなど）
- 水道・下水道、ごみ収集の契約管理
- 警察・消防の支援

2005年9月には、大手建設会社で、主に上下水道の維持管理運営やPPPを手がけるCH2M HILL OMI社が包括的に事業を運営することとなった。

同社の提案によると、行政運営、実務・技術の両部門の業務にかかるコストは初年度3,200万ドル、2年目以降は2,700万ドルだったが、両部門を同社が受託したことで、実際の契約額は初年度2,970万ドル、2年目以降2,470万ドルとなった。これは、通常の手法で同規模の市を運営した場合に比べて大幅なコスト削減となる。（表4.1参照）

同社の受託業務で特に好評なのが、年中無休で24時間体制のコールセンターである。住民の苦情や疑問、要望に迅速に対応するため、住民の行政サービスに対する満足度は高い。また、道路や公有地の管理状況、条例違反行為の取締りなども郡の直轄時に比べて大幅に向上している。

表4.1 通常の市運営とサンデイ・スプリングス市との比較

	通常手法	サンデイ・スプリングス市
支出総額	5,100～5,600万ドル	2,500～2,600万ドル
職員数	600～800人	3人
市長、議員給与	市長3.5万ドル、議員3万ドル	無給

ウ) 箱根ターンパイク

箱根ターンパイクは神奈川県小田原市から湯河原町に至る延長約15.8kmの観光有料道路である。箱根ターンパイク株式会社が保有・運営する。

同社と東洋ゴム工業はネーミングライツに関して合意し、2007年3月から「TOYO TIRES ターンパイク」に名称が変更された。道路にネーミングライツが適用されるのは日本で始めてである。

本道路は東急グループの開発計画に伴って建設されたものであり、同グループの東急ターンパイクが保有・運営していた。しかし、赤字が続き2004年3月にオーストラリアの投資会社のマッコーリー銀行グループが主体となり設立した箱根ターンパイク株式会社に営業譲渡され、運営が移管した。

道路が既に建設されており、新設するのに比べてすぐに収益を分配できるという利点がある。

(4) 官民連携（PPP）の形態³⁾⁴⁾

所有形態別の類型

PPP（Public Private Partnership）は、公共サービスに市場メカニズムを導入して官民のパートナーシップによる公共サービスの効率化・高質化を図る事業化の手法であり、PFIより広範な官民連携の概念である。PPPの所有形態別の主な類型は以下の通りである。

7) BT0(Build Transfer Operate)方式

民間事業主体が資金調達を行い、施設を建設後、その施設の所有権を当該政府に移転し、その引き換えに施設の使用権を得る方式。

イ) BOT(Build Operate Transfer)方式

民間事業主体が資金調達を行い、施設を建設し、一定期間運営管理を行って、資金を回収した後、公共にその施設を移管する方式。このように、狭義の使用以外に、民間によるインフラ整備の総称として使われることもある。

ウ) BOO(Build Own Operate)方式

BOT方式の変形で、施設を建設し、保有、事業を運営する方式で公共に移転しない。事業期間終了後に、選定事業者が対象施設を解体・撤去する展が異なる。

エ) DB (Design Build) 方式

この方式は、設計・施工一括発注方式といわれるもの。高度な技術を要したり、設計・施工の技術が一体で開発されるなど、設計・施工技術を一括して採用することが品質・コスト及びリスクの面で適切と判断される場合に、この方式が用いられる。また、DBに運営及び維持管理までを一括して発注する方式はDBO (Design Build Operate) といわれる。

オ) RO (Rehabilitation and Operate) 方式

民間事業主体が対象施設を改修した後、その施設の維持管理及び運営を事業期間終了時まで行う方式である。

カ) O (Operate) 方式

民間事業主体は、施設的设计・建設、保有は行わず、施設の維持管理及び運営のみを事業期間終了時までで行う事業方式である。業務委託や公設民営などの民間委託もこれにあたる。公設民営は地方自治法などの制約により、事業者が第三セクター、社会福祉法人などの公的団体に限定されていたが、同法の改正により指定管理者制度が導入され、民間事業者の参入の可能性が拡大された。

キ) コンセッション方式

フランスの地方自治体で古くから採用されてきた民間資金活用によるインフラ整備の方式。民間は資金調達、建設を行った後、事業権を委託され、利用料金の徴収により投資資金を回収する。施設の所有権は公共が持つが、民間事業者が施設を使用する事業権を持つ。

施設の建設を伴わないPPP事業

PPPでは、公共施設の「設計業務」、「建設業務」、「維持管理業務」、「運営業務」などを包括的に民間事業者へ委託することによって、民間事業者の有するノウハウを最大限に引き出

すことが期待されている。

しかし、PPP では全ての業務が選定事業者の事業範囲となっているわけではなく、業務範囲はそれぞれの事業の特性に応じて決定されている。例えば、選定事業者は VE 提案のみを行う事業や、公共部門の既存施設を活用した施設の建設を伴わない事業（RO 方式や O 方式など）も存在する。

【例：施設の建設を伴わない PPP 事業】

○事業名：喜連川社会復帰促進センター等運営事業

○選定事業者：社会復帰サポート喜連川株式会社

○事業概要：平成 19 年 10 月から、喜連川社会復帰促進センター及び黒羽刑務所の維持管理・運營業務の一部を行う。

○事業の特徴：施設建設を伴わないサービス供給を主眼とした運営特化型の事業。構造改革特区制度の活用により、施設の警備や受刑者の処遇の一部などを含めた業務の大幅な民間委託を可能としている。本事業は、地域との共生を理念とし、地域資源の有効活用及び地域雇用の増大や、地域金融機関などのネットワークを有効活用し、地域企業に対して、刑務作業を通じた廉価な労働力の提供をすることなどが見込まれる。

（５）提言

我が国の土木インフラは、高度経済成長に整備され、供用後 40 年以上経過したものが多
い。このため、土木インフラの維持管理費は増大し、また、建設投資は大きく減少するなど、
土木インフラの維持管理は大きな課題となっている。

このような条件下、PPP など PFI 的要素（包括的、長期的、公共サービスの向上、官民の
リスクアロケーションなど）のある事業も、インフラ PFI を考える範囲として捉えた方が良
いと考えられる。

我が国の土木インフラに対して、PFI を考える場合の選定事業者の事業領域は、まずは、
建設を伴わない O 方式や RO 方式から導入した方が良いと考えられる。

「維持管理業務」や「運營業務」の一部から PFI 事業を開始し、将来、「大改修業務」や
「建設業務」を行うなど、段階的に PFI 事業を導入することが、土木インフラに PFI 事業を
導入するのに効果的と考えられる。

【参考文献】

- 1) ぎょうせい：国土交通白書 2007，2007.5
- 2) 日刊建設通信新聞社：建設人ハンドブック 2008 年版，2007.10
- 3) 内閣府民間資金等活用事業推進室：P F I アニュアルレポート（平成 18 年度），2008.2
- 4) ぎょうせい：PFI・PPP 実践マニュアル，2004.5

（千葉俊彦、岡田智之）

第2節 公物管理法に関する検討

(1) 課題

「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」（平成14年8月23日 国土交通省）によれば、公物管理法で規定される事業分野について、法改正を行わずとも協定等でPFI事業を行うことは可能であると示されている。また、国土交通省所管事業へのPFI活用参考書¹⁾（以下、PFI活用参考書という。）の「2.5.1 公物管理上の位置づけの整理」においても、「道路事業等において、設計・建設だけでなく、維持管理・運営においても、事実行為を民間事業者に委ねることができることが明確になった。」とある。

しかし実際には、インフラPFIが普及しているとは言えない現実を直視すると、その理由の一つに、既存の法規制がインフラPFIの実施に支障となっているのではないかと疑問視するところである。この問題について事業分野ごと、特に道路法を中心に公物管理法の何が障害・隘路となっているか検討を行う。

(2) 検討するに当たっての事前整理

PFI 活用参考書において整理されている内容を抜粋すると以下である。

表 4.2 管理者が行う権限を踏まえた PFI 事業範囲

施設名	公物管理法	管理者が行う権限を踏まえた PFI 事業範囲の例示
道路	道路法	計画の策定や工事の発注等の行政判断を伴う業務や、占用許可、通行規制等の行政権の行使を伴う業務以外の、例えば、建設工事や維持管理修繕の実施等の事実行為については、選定事業者（民間）が行うことは可能。指定管理者制度についても同様。
治水	河川法	河川の管理のうち以下の事実行為については、選定事業者（民間）は実施可能 ・災害対応（危機管理を含む。）、計画の策定などの行政的判断を伴う業務及び行政権の行使を伴う業務以外の、建設・維持修繕工事の実施等 （行政的判断を伴う業務及び行政権の行使を伴う業務以外が対象範囲となる点では指定管理者制度も同様）
下水道	下水道法	下水道事業におけるいわゆる事実上の業務 → いわゆる事実上の業務（事実行為）である建設工事を PFI 選定事業者が行うことは可能。 → 下記のいわゆる事実上の業務（事実行為）については、PFI 選定事業者及び指定管理者が行うことは可能。 （処理場・ポンプ場施設の維持管理） ・施設の運転管理 ・水質・汚泥の検査分析 ・沈砂・汚泥の運搬 ・設備機器（電気、ボイラ等）の保守・点検 ・薬剤等の管理・調達 ・施設の清掃・植栽管理 （管路施設の維持管理） ・施設の清掃 ・施設の調査・補修 （使用料の徴収） ・下水道使用料の徴収（集金行為）

(3) 公物管理法が隘路となっているかの検証

以下では、道路法を例に検討を行う。

導入部分（これら検討しようとする時期）の隘路

PFI 活用参考書「参考資料 2」において、民間事業者が管理者となることの可否（法律上の規定に基づく解釈）では、管理者となることの可否は「否」とし、その理由を「一定の場合において特例的に、道路管理者以外の者（民間事業者を含む。）が道路管理者の承認を受けて道路に関する工事・維持管理を行うことができる。」とされている。この場合における「一定の場合において」とはどのような場合か、「特例的」とは何をなぜ特例としているのかが、釈然としないところが隘路となっている。

また、「選定事業者に行わせることの可否」について、「一部可」となっている。この一部

とは、PFI 事業の範疇において、事実行為を指して可としているが、道路法のほとんどが「否」となっているため、道路を PFI 事業で実施しようとする、多大な隘路があると誤解を招く記載方法が取られている。

道路管理権をもたない PFI 事業者

道路の管理等を定めた道路法において、その管理・運営・所有する主体を、国・地方公共団体・特殊法人等の公的主体のみを前提にしている。また、道路管理者の権限の代行または委任が認められている範囲も同様であり、そのことが、「民間事業者の行うことが可能な範囲は事実行為のみ」という前提条件から倦厭されている。

ただし、道路管理権をもつことより事実行為のみのほうがリスクが少なくなることから、隘路とはならない。

事実行為の定義から発生する疑念

「計画の策定や工事の発注等の行政判断を伴う業務や、占有許可、通行規制等の行政権の行使を伴う業務以外」を事実行為の定義としている。これは、従来の個々に発注していた設計、建設工事、維持管理、修繕のことであり、PFI 事業の民間事業者は従来と何もかわらない業務を実施することから、なぜ PFI 事業という手法を採用する必要があるのか、一般論として理解することが困難となっている。

事実行為の内容における隘路

設計・建設工事を除く維持管理の事実行為について以下を検討する。

ア) 道路占有

○占有許可（第 32 条、第 34 条、第 87 条①）

占有物件²⁾には、道路法において 1 号物件（電柱等）、2 号物件（水道等）、3 号物件（鉄道等）、4 号物件（アーケード等）、5 号物件（地下街等）、6 号物件（露店等）、政令物件（看板等、工事中施設、高架橋下、バス停上屋、高速道路の食事・購買施設、休憩施設、給油所など）が定義づけされている。

道路法第 32 条「占有の許可を与え、及び当該許可に必要な条件を附すること」について、例えば、6 号物件の路上でのイベント開催など道路管理者の許可が必要であり、さらに、道路交通法 77 条に基づき警察署長の使用許可も必要であるが、民間事業者の創意工夫を活かした道路空間の有効活用により、地域の活性化を図るため、イベントの実施に伴う道路占有は、弾力的に運用するとしている。

政令物件である道路サービス施設に係る占有許可等においては、取得した占有許可の範囲内で行われる二次的な利用（一定箇所における占有主体以外の者による売店の営業等）について道路管理者による新たな占有許可を要しないとされている。このような考え方を踏まえ、PFI 事業においても、協定等で定めた一定の占有許可等の手続きについて、PFI 事業者は、

逐一公物管理者に対する新たな手続きを経ることなく実施することができるとされている。

道路占用許可自体が PFI 事業者の権限となっていなくても、民間の創意工夫を阻害していると言いき難く隘路ではない。

○占用期間

2003 年度研究報告書³⁾において指摘している内容は、「PFI 事業期間と占用許可期間の不一致における PFI 事業者の地位の不安定さ」であり、これを課題としている。

「公物管理法の位置づけの考え方：国土交通省 14.8.23」において、「訴訟による救済」や「権利の継続を前提としつつ許可条件改定を考慮する機会と捉える」などの理由から問題ないという見解もあるが、許可更新までは事業者が不安定な地位におかれ、民間事業者の参入意欲が生じないとの反論や駐車場 PFI の先行事例を取り上げ、曖昧性の排除と確実性の担保の必要性を指摘している。

占用期間については、事業ごとの設定や公物管理法上の占用期間内に PFI 事業期間を合わせるなどの検討すべき事項があるが、これを隘路とは言い難い。利用者ニーズ、公共ニーズ、事業者ニーズが合致する場合には、PFI 事業契約にて合意すれば問題はない。

○道路使用許可（道路交通法第 77 条第 1 項）

道路交通法第 77 条第 1 項において、下記各号に該当する場合、当該行為に係る場所を管轄する警察署長の許可を受けることになっている。

1. 道路において工事若しくは作業をしようとする者又は当該工事若しくは作業の請負人
2. 道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者
3. 場所を移動しないで、道路に露店、屋台店その他これらに類する店を出そうとする者
4. 前各号に掲げるもののほか、道路において祭礼行事をし、又はロケーションをする等一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態若しくは方法により道路を使用する行為又は道路に人が集まり一般交通に著しい影響を及ぼすような行為で、公安委員会が、その土地の道路又は交通の状況により、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要と認めて定めたものをしようとする者

このうち、道路の維持管理に必要な道路使用許可は、上記 1 号であり、道路の補修工事を実施する際には、民間事業者（工事請負業者）が作成した車線規制等の計画に対して、警察署長が関連法令やこれまでの事例等を基に判断し、道路使用許可の発動を実行する。PFI 事業の主体者である発注者が主体的に関与する仕組みにはなっていない。

請負工事では、例えばアスファルト舗装の打ち換え工事を伴う車線規制の計画（方法）に関しては、3 車線道路の舗装の打ち換えを実施する場合に、1 車線ずつ施工するか、3 車線まとめて施工するか等を発注者が規定しておらず、民間事業者が警察と協議を行いその許可範囲で工事を実施している。

言い換えれば、道路使用許可を得るという前提条件下でも、車線規制の方法に関しては民間のノウハウが一定程度発揮できる機会が存在すると言え、これが、民間の創意工夫を阻害

していると言い難く隘路ではないと考えられる。

また、警察署長が道路交通法第 77 条第 2 項に基づき道路使用許可に関する判断は、「交通の妨害となるおそれがないこと」「許可に付された条件に従って行なわれることにより交通の妨害となるおそれがないこと」「現に交通の妨害となるおそれはあるが公益上又は社会の慣習上やむを得ないものであること」であり、民間事業者が、たとえコストや工期が画期的に縮減できる計画を提案することができたとしても、この条件の範疇を逸脱した提案では警察に受け入れ難く、PFI 事業として成立するものではない。

一方で「交通の妨害となるおそれがないこと」とは、民間事業者が計画した方法で車線規制を実施すれば、安全性を確保でき、かつサービス水準も一定の水準が確保されているということであり、仮に民間事業者に道路使用許可における車線規制の方法に関する提案の裁量を多く与えられる（警察が比較的自由に提案を許可する）としても、LCC を大幅に低減できる画期的な方法が現実的に民間事業者に提案できるかといえ、その可能性は低いと考えられる。

すなわち、画期的な提案があることを証明しない限り、道路使用許可権限の有無がインフラ PFI 事業の成立の隘路をなっているとは言い難い。

イ) 駐車料金の徴収（道路法第 24 条の 2）及び占用料の徴収（第 39 条第 1 項）

料金の徴収については、道路管理者が徴収することになっているが、現実的には、その徴収代行業務を民間に委託している。PFI 事業者が行う場合においても、同様に徴収業務の代行を行うのみで、PFI 事業者自らの収入とすることはできない。また、不法な占用物件の占用料も徴収できないが、徴収代行という事務を代行することから、これを隘路というというには、不適切であると考ええる。

不法な占用物件の占用料は、占用許可という行政処分が存在しない以上、占用料の徴収がありえないとされているが、民法上は、道路管理者の損失が明らかな場合には、占用料相当額を不当利益として請求でき、協議によって納付させることも考えられている。また、制裁処分として罰則規定（道路法第 100 条）もある。こうした道路管理権に係ることは、PFI 事業者におこなわせることができないが、不法な占用物件の占用料徴収にかかるリスクを民間事業者が持たないからといって、隘路であるとは言えない。

ロ) 道路台帳の調整・保管

道路法第 28 条第 1 項「道路台帳を調整し及びこれを保管すること」については、その事実行為を民間事業者に行わせることができるとある。実際に、毎年修正が必要となる道路台帳について、その図面化は、概ね 1 年に 1 回程度、民間事業者（コンサルタントや設計会社、測量会社など）へ委託され修正されている。「道路台帳」は、地方交付税の交付、地方道路譲与税及び軽油引取税の指定市に対する交付の算定基準に使われるなど、道路の現況を迅速に把握するために必要なものとされている。

道路台帳の閲覧は可能（同第 3 項）であるが、道路データを自由に活用するに至っていない

い。PFI 事業者にとっては、道路台帳をベースとする民間ビジネスを想定とすることができ
るが、自由に入手するに至っていない。これが一つの隘路となっていた可能性もあるが、国
土交通省では、道路の GIS データの迅速な整備・更新を目的に道路工事完成図等作成要領を
作成し、カーナビ利用者までの配信サービスまでを含めたトータルな仕組みのあり方を検討
しており、平成 17 年 3 月には、カーナビ地図の更新、車載機への配信についても産官学の研
究会が開催されるなど実用化に向っている。(土木技術資料 47-10)

したがって、道路台帳の調整・保管が隘路となっているとは言えない。

エ) 道路の維持・修繕

道路法第 42 条「道路を維持・修繕すること」については、協定等に基づき PFI 事業者が
行うことができる公物管理行為である。

「道路の維持」の定義：道路の維持とは、反復して行われる道路の機能を保持するための
行為であり、撒水、除草、除雪、コンクリートの舗装の目地の手入れ、砂利の補充等をいう。

「道路の修繕」の定義：道路の修繕とは、道路を新設し、又は改築したときの構造が損傷
したときに、これを原状程度までに復旧することであり、オーバーレイ、舗装の打換等が含
まれる。なお、道路の災害復旧は、道路の修繕ではない。

道路の維持・修繕という事実行為は、民間の最も得意とするところであり、隘路とはいえ
ない。

維持・修繕の具体的な基準は、政令に委任されているが、その政令が未制定であることか
ら、「道路の維持修繕等管理要領について」(昭和 37 年 8 月 28 日道発 368 号道路局通達)の
基本方針が定められている。

事実行為以外における隘路

道路法第 46 条第 1 項「交通が危険であると認められる場合等の道路管理者による通行
止め・制限」

道路管理者による通行止め・制限となる時は、交通事故、雨量規制、落石等の危険性、地
震災害時における対応など多様な場合が想定できる。これらの権力的性格のある行為は、道
路管理者の責務であり、民間事業者が行う行為とされていない。仮に、雨量規制が遅れ事故
が発生した際には、一民間事業者が責任をとりうる範囲を超える可能性がある。このリスク
が大きいことや道路管理者の責務という観点から民間が行い得る業務範囲において「否」と
していると考えられる。このことは、民間事業者へのリスク移転を過大から適正内への移転
と考えるならば、隘路となっていない。

道路管理者による通行止め・制限を行う場合において、その判断には縦型の指示系統を必
要とすることや災害時・緊急時には迅速・機敏に行動を求められることから、人的パワーや
経験が必要とされている。緊急時には人的パワーを速やかに現場へ移行させ対処し、日常的
には従来業務を実施することは、公務員の雇用の問題から道路管理者のスリム化にはならな
い。これが公共側の PFI 手法を選択しないと判断する要因と思われる。

(4) 道路法と道路運送法

管理者と権限について、道路法と道路運送法の違いについて考察を試みる。

表 4.3 道路法と道路運送法

項目	道路法	道路運送法
管理者	道路管理者	事業者（運送法 68 条）
権限	（道路法を総括すると）事実行為のみ	事業免許を受け、自動車道事業の経営（運送法 47 条）、工事施工（運送法 50 条、管理（運送法 68 条）のすべての管理責務
道路占用	道路管理者／所轄する警察署長	事業者（ただし、公共の福祉を阻害している場合には事業改善命令が国よりあり。運送法 70 条）
料金設定 料金徴収	事実行為（徴収代行業務）	事業者自ら使用料金を定め徴収（国土交通大臣の認可は必要。運送法 61 条）
道路の維持修繕	事実行為（維持・修繕業務）	一般自動車道の管理（運送法 68 条）

道路法は旧建設省、道路運送法は旧運輸省が所管する法律であると言える。旧建設省所管の施設では、道路法のように民間が公物管理者になることを想定していないが、旧運輸省所管の施設は、民間が公物（厳密には民間）管理者になることを想定している。例えば旧運輸省所管の鉄道や空港は、民間でも設置者になることは可能である。このために民間事業者が道路を作りたいのであれば、道路運送法に基づき道路をつくれればよいという考え方があり、元来、民間が道路をつくることを前提にしている道路運送法に従えば問題がない。実際に、外資系企業が買収した箱根ターンパイクや伊吹山ドライブウェイ、舗装専門会社が買収した芦ノ湖ドライブウェイは道路運送法に基づく道路であり、道路法に基づく道路ではない。

これに対して、仮に、高速道路や国幹道を PFI や指定管理者制度を使って建設や維持管理を行おうとすると、これらの道路は道路法（道路法に基づく道路の中の道路特別措置法を含む）に基づく道路となることから、道路法で民間に委託することが想定されていない事項は、PFI 事業の範疇とすることができない。

道路運送法における自動車道運営事業は、民間事業者が道路の改修、維持修繕等、料金徴収を行い、効率的な維持管理を実現することが必要となることから、自らアセットマネジメントの構築など推進する必要がある。こうしたノウハウの蓄積は、道路法の道路においても同じであり、民間事業者による維持管理がスタートしたとも言える。

「道路法の道路を道路運送法の自動車道に変更できるのか？」という疑問がある。その是非は不可能と思われるが、地方道路公社等が所有する道路法の有料道路が、道路運送法の民間自動車道に変更できれば、多様な創意工夫が存在するかもしれない。

本検討の対象は、あくまでも道路法に基づく道路を PFI 事業として取り扱うこととし、次頁に、民間化に向けた他の手法を調査する。

(5) 民間化に向けた他の手法

公共サービス改革法⁴⁾

インフラ系の公物管理に関する民間提案として市場化テストの要望事項とその回答を資料として標榜することができる。平成17年度市場化テストに関する要望事項と回答を下記に示す。

この内容は、「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」（平成14年8月23日 国土交通省）と同じ内容である。

表4.4 市場化テストに対する要望と回答

要望事項 (事業名)	具体的 要望内容	要望理由	具体的事業の 実施内容	該当法令等	制度の現状	措置の概要 (対応策)
道路管理の 面的な管理 委託	国道、県道、市町村道の管理について、道路管理者ごとの管理ではなく、一定のエリアにおける管理を実施する。	道路は、線として道路管理者ごとに管理されていますが、広範囲な地域(エリア)で管理した方が効率的です。清掃や街路樹剪定などの維持管理や除雪作業などにおいては移動時間等の短縮が期待されます。また、道路管理者の種を超えた特定エリア内の総合的な道路管理を民間に委託することによって、地籍情報、交通情報や位置情報などの多様な道路情報を包括的に収集することも可能になります。その結果、行政に必要な情報を無料で提供するとともに民間にとって必要とする情報を有料にて販売することが可能になり、ひいては道路管理料のコスト削減にもつながります。	・道路維持管理・修繕作業(パトロール、清掃、街路樹剪定を含む) ・交通安全施設管理作業 ・法面点検 ・除雪作業 ・災害時の緊急点検・通行止めなど ・文通法添削 ・駐車料金徴収 ・道路管理台帳の調製と保管 ・道路維持管理計画 ・道路維持計画 ・道路使用許可など	道路法第12条、第13条、第15条、第16条など、	道路法は、道路の種類ごとに道路管理者を定めており、原則として、各道路管理者がそれぞれの道路を管理することになっている。	行政判断を伴う事務及び監督処分・占用許可・通行規制等の行政権の行使を伴う事務は国民の生命・財産の保護に関する行政の職務と関わるものであることから、道路管理者が自ら行う必要がある。 建設工事や、清掃・除草・修繕等の維持修繕の実施等、行政判断を伴う事務及び行政権の行使以外の事務については、従前から民間業者等への委託を行っているところであり、今後とも引き継ぎ、外部委託手法の活用を図る。

また、同様に、平成18年度「公共サービス改革基本方針」の策定に関する意見(要望)のうちインフラPFIに関連する事項の一部を抜粋する。

表4.5 公共サービス改革基本方針に対する意見

要望事項 (事項名)	具体的 要望内容	要望理由	官民競争入札等の導入を阻害 している現行の法規制の内容	その他
「道路維持管理事業における官民競争入札等を実施」	現在、国土交通省の各出先の国道事務所等が実施している維持修繕事業などについて、その維持修繕計画の立案から補修工事までを長期一括して、官民競争入札等の創設とすることにより、民間の創意工夫による良質なかつ低廉な業務の実現が可能になると考える。	単年度予算であるため年度末に工事が集中する傾向にあることから、民間事業者が長期維持管理を実施すれば、年間を通じた補修計画と工事が可能となる。民間事業者にとっては、年間人件費の抑制や機械等の稼働が少ない時期に適正配置することより効率的運用可能となり、国にとっては財政削減に貢献するものと考えられる。	国から事実上の行為として、補修工事、維持管理業務などは請負もしくは委託等によって民間事業者が行っているが、自らの計画に基づき行っていない。これは道路法12条等によって、道路の管理が民間事業者の参入を認めていないためと思われる。	道路維持管理業務は、国道のみならず県道、市町村道を面的に管理するほうが効率的である。都道府県を圏域単位程度に分割して民間業者に任せたいほうがより一層効果があるものと推察する。したがって、同様の内容を「地方公共団体関連の公共サービス」にも要望書として提出する。

「公共サービス改革法では、民間事業者が落札した場合は、あらかじめ公共サービス改革基本方針で定められた「法令の特例」が適用されることになり、それまで、法律により公務員しか担うことができなかった公共サービスであっても、民間事業者がその公共サービスの提供を担うことができるようになる仕組みが同法に盛り込まれている。」とあり、この法律に拠れば、公務員＝道路管理者＝民間事業者とすることができるので、道路法の特例規定を設けることによって民間事業者が道路管理者となることができる。占用許可や道路の通行止め制限などすべての権力的性格のある権限を民間業者に与えると、それは公物でなくなることを片隅に覚えておく必要がある。

包括的民間委託（水道事業）

ア) 上水道⁵⁾

水道法第 24 条の 3 に基づく第三者委託、PFI、指定管理者制度による民間委託が可能になっている。第三者委託の場合、上水道事業、水道用水供給事業、簡易水道事業において 107 件の導入実績があるが、総数 1 万件とすると導入実績は、1 %程度である。その業務事例は、浄水場の運転管理業務、取水施設・送水施設・配水施設の維持管理業務である。PFI 事業の事例は 6 件で、浄水場の排水処理設備、浄水場の発電設備である。ただし、従来型業務委託である「水質試験・検査業務」、「電気設備の点検・保守業務」、「メータ検針業務」などいわゆる手足業務委託は、すべての水道事業者が委託している。

公物管理の視点からみれば、第三者が行うことができる業務は、水道法第 24 条の 3 「水道の管理に関する技術上の業務」を委託する場合に「水道法の責務を受託者が負うこと」を第三者委託としている。水道法施行令第 7 条第 1 項では、「水道施設の全部又は一部の管理に関する技術上の業務を委託する場合にあっては、技術上の観点から一体としておこなわなければならない業務の全部」、第 2 項の「給水施設の管理に関する技術上の業務を委託する場合にあっては、当該水道事業の給水区域内に存する給水装置の管理に関する技術上の業務の全部」とされている。

実際の包括的民間委託の事例を 3 例列举する。

表 4.6 包括的民間委託例

自治体名	委託した業務の範囲
第三者委託 事例Ⅰ (群馬県太田市)	水道料金検針・徴収業務 配水・給水管の突発漏水修繕業務 浄化場維持管理業務 給水装置工事の審査・検査業務 会計事務補助
指定管理者 事例Ⅱ (岐阜県高山市)	浄水場の運転及び機械・電気・計装・その他の設備の運転保守管理 取水・浄水・配水施設の維持管理 故障または事故時の処置 管理棟等の管理 緊急連絡
PFI 事例Ⅲ	常用発電設備の設置運営 排水処理施設の設置及び運営 脱水汚泥の再生利用等

水道事業者は、従来の形態に加えて、第三者委託、PFI、指定管理者制度の運営形態と選択することができるが、運営形態の選択という視点では、確立されたものがない。また、水道事業における PFI 事業では、管路を含めた施設案件はない。

イ) 下水道⁶⁾

下水道事業については、「現行下水道法（昭和 33 年法律第 79 号）のもとでも公権力の行使以外の事務の相当部分が既に民間事業者へ委託されているが、民間事業者の創意工夫を活かし事業の効率化を進めるため、設備の維持修繕、料金設定への関与等を含めた包括的な民

間委託を推進する。」と規制改革推進3ヵ年計画（再改定：平成15年3月28日閣議決定）に記載されている。また、平成16年3月には「下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について」（国土交通省通知）、平成17年3月「下水処理場等の維持管理に関する技術水準の維持向上等について」（国土交通省通知）があり、公共下水道の管理に関する責任を地方公共団体が負うこととしつつ、効率的な維持管理のための民間委託が進み、下水処理施設・下水管路の維持管理業務の約9割が民間に委託されている。

包括的民間委託については、1500事業者のうち、性能発注方式において下水処理施設58件、4%近く（H18.7）行われている。下水管路においては、問題発生後対応する事後対策型の維持管理が中心で、包括的民間委託はおこなわれていない。これは、処理場と違い、民間事業者が管路をマネジメントできない、または、掌握できない点にあるが、PFI事業のうち農業集落排水PFIにおいて下水管路の維持管理が含まれている事例があるので、技術的に管路をPFI事業とすることに問題がないと思われる。

水道事業の場合、水質汚濁、操作不都合による水害などマネジメント可能なリスク、水漏れや空洞など道路の陥没などのマネジメントが難しいリスクがある。これらは性能発注や契約と深くかかわっているが、予防保全の考え方に基づくアセットマネジメントが研究され、こうしたリスクを明確にすることによって、PFI事業が推進することが可能なことから公物管理法が隘路とはなっていない。

（6）まとめ

公物管理法においては、「PFI事業者の公物管理法上の位置づけについての考え方」に示されている通り権力的性格のある行為や公物警察権に基づく行為もの以外の事実行為は隘路とならない。

PFI事業者の地位の不安定さが障害になっていたが、公共サービス改革法を適用すれば、「法令の特例」を活用することによって、道路法に特例規定を設けることができ、PFI事業者の地位が安定すると思われる。

公物管理法上は隘路とならず、災害時・緊急時におけるリスクの対処方法や権力的性格などの心理的な問題が隘路へと誘引していると考ええる。

（7）提言

現在のところ、PFI事業者は、「事実上の行為以外で持ちたい権限はない」と考える根本は、土木インフラの建設する立場や維持管理・補修する立場からであり、投資やマネジメントまたはサービス提供者の立場で、PFI事業に係ろうとする立場での視点でない可能性がある。

道路に穴が開いており、それが原因で一般の方々が事故に遭遇した場合、その事故の責任は道路管理者となるが、事故の原因となる穴が、民間の瑕疵となった場合には、PFI事業者になる。こうした些細なことでも大きなリスクとなって跳ね返ってくるので、所有するリスク回避の方向へと流れる。これは、建設や維持管理するPFI事業者の立場の視点で考えると、

所有するリスクが少しでも少なくなることに越したことはなく、事実上の行為で十分であるとも考えられる。

しかし、事実行為だけあれば本当によいのかという疑問がある。PFI 事業は、建設・維持修繕以外にも、多様なサービスを提供できる可能性がある。特に、長期に続くサービスを提供することから、立場の違いにより、公物管理法が隘路となる可能性もある。

PFI 事業者は、経済的に有利な（儲かる）リスク、民間がコントロールできるリスクなら所有してもよいと思っている。また、PFI 事業者にとってインセンティブが働くものがあれば、積極的に参画するだろうと思われる。したがって、そのような事項が事実行為以外にあるのか、VFM の検証など他の視点で検討が必要である。

現在の PFI 事業においては、事務代行・事実行為と明確な支払いスキームさえあれば、参画するのに問題ないと考えられているが、多様な民間事業者の参画によっては、具体的な方法や技術でバリューが高まることも考えられ、それは、従来の上の行為の範疇を越え、公物管理法が支障となると思われるが、現在のところそれには至っていない。

最終権限は公が所有することが PFI 事業である。その権限のうち PFI 事業へ少しでも移行、または、従来より拡大するときに、最終的に市民サービスがどの程度向上するのか（VFM が向上するか）が証明されていないことに問題があり、これを検証していくことが重要であると考えられる。

[参考文献]

- 1) 国土交通省総合政策局政策課：国土交通省所管事業への PFI 活用参考書，平成 18 年 3 月 14 日
- 2) 道路法令研究会：第 3 次改訂 道路管理の手引き，ぎょうせい，平成 18 年 4 月 15 日 5 版発行
- 3) 土木学会建設マネジメント委員会 PFI 研究小委員会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて 2003 年度研究報告書，2004
- 4) 内閣府公共サービス改革推進室：
<http://www5.cao.go.jp/koukyo/iken/060711/iken.html>
- 5) 厚生労働省：官民競争入札等監視委員会ヒアリング資料，平成 19 年 5 月 29 日
- 6) 国土交通省都市・地域整備局下水道部：官民競争入札等監視委員会公物管理分科会ヒアリング資料，平成 19 年 6 月 12 日
- 7) 内閣府民間資金等活用事業推進室：公共施設等において民間事業者の行い得る業務範囲，平成 16 年 6 月)

(高木 智)

第3節 VFMの再定義

(1) 現行のVFMの定義¹⁾²⁾

VFMに関するガイドラインにおける定義

ア) ガイドラインにおけるVFMの定義

VFM (Value For Money) とは、「VFMに関するガイドライン (平成13年7月27日)」(民間資金等活用事業推進委員会)によると、「支払いに対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。

VFMは、 $VFM = PSC - PFI/LCC$ で算出する。基本的には、VFMが正の値のときに「VFMが出る(確認される)」という。

- ・PSC (Public Sector Comparator)

当該事業を従来方式(例えば直営など)で実施する場合の、事業期間全体を通じた公共財政負担の見込み額の現在価値。

- ・PFI/LCC (Private Finance Initiative/Life Cycle Cost)

当該事業をPFI方式で実施する場合の、事業期間全体を通じた公共財政負担の見込み額の現在価値。

(現在価値：将来価値を一定の割引率で割り引いた価値(金額))

VFMの検証とは、PSCとPFI/LCCとの比較、事業費の削減、SPC経営の安定、の3点を確認して、当該事業にPFI手法を適用して事業化する意義のあることを判断し明示することである。仮に金額のみを考慮したVFMが定量的に0(ゼロ)以下であっても、当該事業が公共にとって必要性が高く、民間事業者によるサービスの提供内容・水準が明らかに向上し、公共及び利用者にとっても有益であれば、定性的にVFMは確認されたことになる。

VFMが出る場合の考え方を表4.7に整理する。

表4.7 VFMが出る場合の考え方

	①	②	③
PSCとPFI/LCCの関係 (金額のみを考慮)	$PSC > PFI/LCC$	$PSC = PFI/LCC$	$PSC < PFI/LCC$
PFI事業の サービス水準	同等以上	向上	コストの差を上回る向上

イ) VFM 評価を行う時点

ガイドラインによると、VFM の評価は、「特定事業の選定」に当たって必ず行わなければならない。その他の段階において、VFM の評価を行うか否かは、公共施設などの管理者などの判断に委ねられる。しかし、民間事業者の選定においては、選定しようとする民間事業者の事業計画について VFM があることを確認することが適当である。

・ 特定事業選定時

PSC と PFI/LCC の算定においては、原則として公共サービスの水準を同一と設定した上で算定を行う。(民間事業者の計画が明らかになっていないため)

・ 民間事業者選定時

応募者が計画する公共サービスの水準の評価が必要となる場合においては、民間事業者の募集にあたり明示された評価基準によって評価する。評価の対象とするものについては募集にあたり明示し、原則として明示されていないものについては評価しない。

現行の VFM 評価の問題点

特定事業選定時のサービス価値は、PSC と PFI/LCC とも同一の水準となっている。すなわち、単なるコスト比較に終始している。

PFI 事業化の前提として、民間の持つ経営力や技術、それらに関わる創意工夫やイノベーションなどが挙げられる。それによるコストダウンなど定量的な評価だけではなく、明確な定量的指標で評価できない成果にも配慮する必要がある。いわゆる定性的評価である。中でも特に重要なサービス水準の他に、デザイン、風土や環境への対応、少子高齢化社会への配慮なども無視できない要素である。

現行の VFM 評価では、これらの定性的な価値が考慮されていないことが問題である。

(2) バリューに対する考え方

英国における考え方

英国には、ベストバリューという制度がある。これは、最も経済的で効率的かつ効果的な手段を用いて、サービスに関するコストと質の両方に配慮するという明確な基準を持ったサービスの供給に努めることを義務とする制度である。この義務を果たすために、地方自治体は、住民に対しての説明責任と、広範囲にわたる国民の利益の代表者としての役割を果たすものとして、中央政府に対する責任を有している。ベストバリューの監査項目は以下の通りである。

- ・ 専門スタッフの能力の適性
- ・ サービスの標準
- ・ サービスのアウトカム
- ・ 提供・運営手段
- ・ VFM
- ・ 公金の使途

また、同国では「発注者ニーズの本質やコンセプトを変えずに、要求水準書を見直した応募者独自による入札」(バリエーション・ビッド)が奨励されている。VFMの向上に向け、中長期的課題としてバリエーション・ビッドの制度化を検討する必要性も説いている。

黒川紀章の考え³⁾

黒川紀章は、著書「都市革命」(中央公論新社、2006年3月)の中で以下のように述べている(概要)。「官から民へ」を金額だけの基準だけでなく、文化や環境を含めて評価すべきであると述べている。

- ・ 21世紀は複合的な機能を持った大都市の時代である。都市と都市との交流が国境を越えると予想する。都市そのものが異なる宗教、文化を持った人同士の交流の場として中間領域(私有地でありながら不特定多数の人が共有する空間)の役割を期待されるようになる。
- ・ このような背景にある中、公だけではなく民間も力を合わせて新しい時代を作っていくという精神が必要である。民間の力を活用する手法にPFI事業があるが、VFMだけでその案を評価するのであれば、それは公の役割の放棄である。PFI事業もVFC(Value For Culture)やVFE(Value for Environment)を含めて評価すべきである。

VFM評価のあり方についての総合部会委員(内閣府)の意見

平成18年4月7日に開催された、PFI推進委員会総合部会において、VFMについて委員から幅広く意見が出された。主な内容は以下の通りである。特定事業選定の段階で、サービス

の提供の質を想定して VFM 評価を行うことは困難という意見が出されている。

- ・ VFM の精緻な形式化ではなく、できる限り恣意性を排除した合理的な考え方をとること
- ・ 客観性を持たせた評価であること
- ・ 一定の仮定条件の採択に際し、明確な根拠があるアプローチであること
- ・ サービスの質を加味した VFM の算出について、特定事業評価の段階で、まだ実現していないサービスの提供の質を想定して評価することは、きわめて恣意的な判断につながりかねない。入札後の段階においては、管理者などが定める仕様や実際のサービスの質が可視化する状況がうまれることにもなる。この段階で、当該 PFI 事業のサービスの質を加味した VFM の評価は可能である。
- ・ 民間資金の導入により、早期供用が可能な場合、その効果の財政支出への反映と見ることができ、より正確な判断のためには不可欠な要素である。
- ・ 幹線道路事業のような外部経済効果（地域の生産性が向上し、それに伴う所得増などから各種の税の増徴をもたらす場合）は英国でも VFM の範囲とは考えない。

民間事業者からの意見

PFI 事業で採用されている総合評価方式の実態調査結果（内閣府民間資金等活用事業推進室実施）によると、民間事業者から価格以外の評価で不満の声があることが分かった。

民間事業者から出た主な意見は以下の通りである。価格以外の定性的な評価基準を明確にすべきとの意見があがっている。

- ・ 評価項目がわかりにくい（発注者の意図がわかりにくい）
- ・ 評価の基準が不明確である
- ・ 発注者の説明責任が果たされていない
- ・ 専門外の委員による評価が結果に影響している
- ・ 審査講評では非落札理由がわからない

日本建築家協会の提言⁴⁾

日本建築家協会（JIA）は、PFIによる公共施設整備が増えているのを踏まえ、PFI事業の効果的な推進に向けた提言をまとめている。建設産業基本問題委員会（松原忠策委員長）のワーキンググループが提言案の作成を進めており、PFIの事業範囲から設計と工事監理を分離した「設計分離型PFI」（設計後PFI）の積極導入を提案する方針である。

JIAが提唱する設計後PFIは、PFI事業の中の施設の設計業務・工事監理業務と、建設・運営などの業務を明確に分けた上で、設計業務の完了後に、その他の業務についてPFI事業者を募集する仕組みである。設計も含めた事業提案となる設計一括型PFIに比べ、設計段階から発注者の要望をよりの確に反映できるほか、応札コストの負担軽減によって多くの事業者が入札に参加できるなどのメリットが考えられる。

国内のPFIプロジェクトでは、設計一括型PFIを採用するのが一般的だが、設計提案も含めた入札が行われる場合、図面を伴わない要求水準書に利用者の意見を反映させるのは困難との指摘がある。これに対して、設計分離型PFIは、設計段階で利用者との合意形成や市民の意見を反映させやすいといった効果も期待できる。

さらに、設計者と発注者が直接契約するため、設計・工事監理者の独立性を担保できるなど、設計分離型は貴重な税金を使う公共建設、社会資産としての建築においてメリットが考えられる。

【松原忠策委員長の話】

「PFIは1990年代から実施例が増え、課題も明確になってきた。一つは機能と事業収支に関する項目が事業提案の選定で重視されてしまうことだ。このままの方向で行ってしまえば、国民の資産である公共施設が、機能さえ満足すれば質は問わないということにならないかと懸念している。プロジェクトによっては設計後PFIが適している。JIAだけでなく、関係団体の協力も得て関係機関に広く提言していきたい。」

(3) 提言

VFMは「支払いに対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方である。このため、特定事業選定の際にバリューを固定した時点で、真の価値を評価することを放棄しているといえる。

このため、VFM評価において定性的な価値も評価の対象となるように、その定量化の方法について検討を行い、ガイドラインなどにおいて明記されるべきである。なお、評価すべき定性的な価値としては以下の項目が挙げられる。

- ・事業の長期安定性
- ・リスクの低減
- ・環境への配慮
- ・景観への配慮
- ・地域社会への配慮
- ・文化の向上
- ・安全・安心の確保
- ・ユーザーへの配慮
- ・その他

現行のガイドラインでは、特定事業選定時のVFM評価（事前評価）の段階においてはPSCとPFI/LCCの比較によることが基本とされている。しかし、定性的価値の評価が確立されることにより、事前評価においても定性的価値を加味した判断が可能となる。金額のみを考慮したとき、 $PFI/LCC \geq PSC$ であっても、定性的価値を定量評価することによって、PFIを選択することも可能となる。

ただし、定性的価値を評価する際、評価が恣意的にならずに客観性を持たせたものとしなければならない、このことへの対応が今後の課題である。

[参考文献]

- 1) 内閣府民間資金等活用事業推進委員会：VFM (Value For Money) に関するガイドライン，2001.7
- 2) ぎょうせい：PFI・PPP実践マニュアル，2004.5
- 3) 黒川紀章：都市改革，中央公論新社，2006.3
- 4) 日刊建設工業新聞：2007.2

(千葉俊彦、岡田智之)

第4節 性能発注に関する検討

(1) 課題

PFI 事業においては、民間事業者の創意工夫を最大限発揮できるよう、公共サービスの要件を可能な限り性能規定し、方法やプロセス等の仕様の特定は必要最小限にとどめることとされている。一方で、従来型公共事業方式では、安全性などについて各種の共通仕様書や要綱、技術基準、指針等において施設の仕様が規定されており、特に土木インフラについては、このような仕様の縛りが強いことなど、性能規定化に向けては多くの課題がある。しかしながら、所要の安全性等を性能規定発注によって確保できるかなど、検討すべき課題も多い。

(2) 検討するに当たっての事前整理

性能発注という用語について、PFI に関して定義された例としては、次のようなものがある。

表 4.8 性能発注の定義

用語	定義	出典
性能発注方式	要求するサービスの内容、水準のみを規定し、「如何にして」という点は民間事業者に委ねる発注方式。PFI 事業については、性能発注方式の方が PFI 法の主旨である「民間の創意工夫の発揮」が実現しやすくなる。 性能発注における仕様書は、英国 PFI ではアウトプット仕様書 (Output Specification) と呼ばれている。	日建連:「PFI 用語集 (http://www.nikkenren.com/pfi_yougo/page/se01.html)」
仕様発注/ 性能発注	仕様発注とは公共側が施設の詳細設計図を策定し、定められた仕様に基づき民間へ委託する発注方法で、質に関する民間事業者の役割は公共側が作成した仕様通りに施設の建設等を行うこと。性能発注とは発注者が求めるサービス水準を明らかにし、事業者が満たすべき水準の詳細を規定した発注方法で、どれだけの質の施設やサービスが実現されるかは民間事業者が考える詳細仕様によって決まるところが多い。PFI 事業については仕様発注よりも性能発注の方が「民間の創意工夫の発揮」実現しやすくなる。	東洋大学経済学部 (http://www.toyo.ac.jp/economy/yogohacyu.htm)

上記以外にも様々な定義が試みられているが、多くは従来型公共事業方式への適用を念頭に置いたものである。すなわち、「施設」を購入するという従来型方式においては「施設」の性能を規定するのに対し、PFI 方式では「サービス」の性能を規定することが、本来の姿である。

そういった違いを除けば、性能発注の基本的な概念としては殆どブレがない。また、性能発注のメリットも同時に述べられているが、殆どが「民間の創意工夫の発揮」を挙げており、共通認識となっている。

性能発注に関して、どのような問題点や課題があるのかについて指摘した事例、および提言・要望が出されている事例を整理する。

表 4.9 性能発注に対する問題点・課題

性能発注の問題点や課題	出典
最も問題視すべきは、決められている基準だからといって無思考のまま仕様規定を採用したり、PFI 事業だからといって盲目的に性能規定を採用したりする姿勢である。	PFI 小委員会 2003 年度報告書
これまでに実施された P F I 事業においては、仕様発注に近い形で要求水準が規定されている案件がある一方で、要求水準の設定及び表現が不明確で、事業の目的、公共施設の管理者の意図をつかみ切れない案件もある。 いずれの場合も民間の創意工夫が発揮されず、発注者にとっても損失となっている。	日建連：「P F I 基本方針、ガイドラインに対する要望」, 平成 18 年 3 月

表 4.10 性能発注に対する提言・要望

性能発注に関する提言	出典
事業に期待される政策意図が確実に達成できるかとの観点から、性能規定化すべき事項と仕様規定とすべき事項を検討し整理する必要 性能の計測可能性や政策意図の達成可能性、安全性の確保については、個別具体的に判断すべきものであるため、海外事例や既存事例における性能規定化の実績を参考に、ケーススタディを通じて具体的方法を検討していく必要	PFI 小委員会 2003 年度報告書
P F I 事業の本来の効果は性能発注によって発揮される。 そのためには、的確な性能規定を盛り込んだ要求水準書の設定が重要であることを周知・徹底するとともに、事業の種類・種類別に適切な性能の記述手法と要求水準書作成に関するガイドラインを策定する。	日建連：「P F I 基本方針、ガイドラインに対する要望」, 2006 年 3 月
提言 2：性能発注を主体とし、公共側のコンセプトを明確に示すべし！！ 発注者は、維持管理に対する考え方を明確にし、公共側の意図が事業者側に正確に伝わるようにすべき 要求水準書における「性能発注」の記載方法は、維持管理の優先度合いや提案を求めたいポイント等公共側のコンセプトが分かるようにすべき 提案に対する評価を、公平かつ透明なものとするためにも、あらかじめ、基本的な考え方に沿った評価基準や評価ポイントを明確にしておくべき 提言 3：性能発注と仕様発注を使い分けるべし！！ 要求水準書の作成に当たっては、公共側がその仕様までを確定させたい場合には「仕様」で提示し、事業者のノウハウや創意工夫を引き出したい場合には「性能」で提示するといったように使い分けることが重要 ただし、「仕様」で提示する場合であっても、その「仕様」と同等の効果があると認められる提案を受け入れることも大切	社団法人 建築・設備維持保全推進協会 (BELCA)：「PFI 事業を成功へ導く発注者のための維持管理 15 の提言」, 2006 年 3 月

(3) 性能発注に関する論点のまとめ

○性能発注の基本的課題

PFI における性能の考え方、仕様規定と性能規定の使い分け・組み合わせ、など

○性能発注の導入にあたり解決すべき技術的課題

性能の記述・照査方法、性能未達時の対処、リスク管理など

○性能発注の導入にあたり解決すべき制度的課題

依存設計基準の縛り、保険、知的財産など

(4) 提言

以上の概括的な整理から判断するに、概ね一般論としての議論や試行的な取り組み事例は蓄積されてきているものの、本来あるべき姿の具体的な検討やその実現に向けた実践につながっているとは言えない状況にある。以上を踏まえ、残念ながら現時点で具体的な提言はできないが、今後の課題や方向性としては以下のようにまとめられる。

まず、実際の事業や特定の性能項目に即して、関係者の参画のもとで集中的に検討を行い、早急にガイドライン等の形でとりまとめることが必要である。

次に、具体の事業における試行・適用を通じて事例・教訓を蓄積し、性能発注のための技術的・制度的体系化を継続的に図っていくことが必要であろう。

(小路泰広)

第5節 PSC、PFI/LCCの算定

公共施設の整備・運営においてPFI事業としての実施を判断するにあたっては、VFMの有無を評価することが基本となる。

ここでは、このVFM算定の基礎となるPSCとPFI/LCCの算定に係る課題とその解決に向けた検討を行う。

(1) インフラを対象とした公共事業におけるPSC算定

PSCの精緻化

PSC算定のベースとなる従来型公共事業費は、公共部門が自ら実施する場合に、その時点で採用する事業形態に基づいて、設計、建設、維持管理、運営の各段階において発生する経費を積み上げたものであり、可能な範囲でPSCの精度を確保する必要がある。

言い換えれば、PFI事業の実施を検討するにあたっては、公共事業の整備・運営に対し、公共部門としてどのような目的でどのような効果を期待するのかを明確にし、その上で当該事業の要求水準に見合ったコストを検討することが求められる。

しかし、PFI事業におけるPSC算定の実作業においては、一般に詳細な工種の選定やこれに伴う図面・数量を検討する実施設計段階までの検討は行っておらず、基本計画レベルの図面を基にした概算数量に標準的な単価を乗じて設計・建設費を算定している事例が多い。

このように概略のPSCの算定にとどまっているのが実態であり、PFI事業、とりわけサービス購入型の場合には、PSCの精緻化を図ることが必要であり、PFI事業における要求水準を明確に示すためにも、管理者として、基本構想・基本計画の策定することが求められる。また、要求水準において細かな仕様を設定する場合には、算定のために多大な労力をかけ過ぎることのないよう留意しつつ、PSCを算定できる程度までのモデルプランを示すことが望ましい。

適正な間接コスト算定のためのデータの分析

『VFMに関するガイドライン』¹⁾において「間接コストについては、合理的に計算できる範囲においてPSCに算入することが適当である」と示されているように、PSC算定のベースとなる従来型公共事業費を算定する上で、設計費、建設費、維持管理・運営費といった直接経費の計上は当然のことながら、表4.11に示す公共部門の間接コスト、すなわち、PFI事業の企画段階及びPFI事業期間中の事業部署の人件費や物件費、さらには、総務部等の間接部署の費用等も計上する必要がある。

このような間接コストは、そもそも公共部門において個別の事業ごとにこれを把握するという慣行がないため、PFI事業を実施していく上でこれを正確に算定することが難しく、これを計上していない場合が多い。また、計上されていたとしても、定率の推定値としてPSCに組み込んでいるのが現状と考えられる。

表 4.11 間接コストの概要²⁾(2003 年度研究報告書³⁾より再掲)

区 分		内容説明
人件費	報酬 給料 職員手当	議員・委員会の委員・非常勤職員 特別職給・一般職給 扶養・初任給調整・特殊勤務・特勤勤務・児童等 (法律又はこれに基づく条例に基づく手当)
	共済費 災害補償費 恩給及び退職年金	共済組合に対する負担金・社会保険料 療養補償・休業補償・葬祭等 普通恩給・増加恩給及び扶助料 退職年金・公務傷病年金・遺族年金
物件費	賃金 旅費 交際費 需用費	費用弁償・普通旅費・特別旅費 消耗品費・燃料費・食糧費・印刷製本費・光熱水費・修繕料・賄材料費・飼料費・医薬材料費
	役務費	通信運搬費・保管料・広告料・手数料・火災保険料・自動車損害保険料・筆耕翻訳料

PFI 事業として適正に事業化を図るためには、従来型公共事業における人件費や物件費等の間接コストを合理的に計上することが重要であり、公共部門において間接コストに関するデータ分析とその結果の公表を行うことが求められる。

また、2003 年度研究報告書³⁾にも記載のとおり、間接コスト算定の当面の対応として、当該事業部署の人件費・物件費の年間増額に PFI 事業費と当該事業部署の年間事業費総額との比を乗じて求めるといった合理的な方法を採用することも必要である。

適切なリスク調整の実施

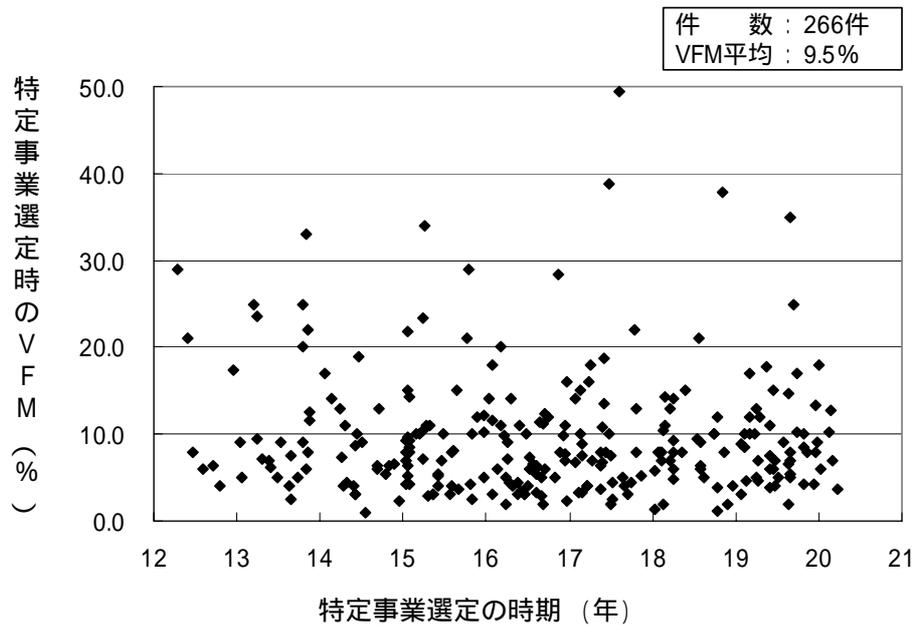
公共部門における施設の維持管理・運営では、施設本来の機能・性能が発揮できなくなった時点（リスクが発生した時点）ではじめて補修・改修している状況が多いと考えられ、維持管理・運営に関するデータの蓄積が乏しいという状況にある。

公共部門の維持管理・運営の実務では、施設管理台帳を基に実施した管理内容と費用の整理が行われるが、費目が統一されていない場合や維持工事を他の工事に含めて実施している場合など、施設管理台帳により維持管理・運営に係る費用の全てが計上されているとは限らない。

また、特にインフラ整備事業においては、維持管理・運営を公共部門が主体的に実施している場合が多く、これに係るノウハウが民間には乏しいという状況にもある。

さらに、例えば火災発生等、PFI 方式で事業を実施したとしても、従来型公共事業に比べリスクが小さくなるとは言い切れず、このような場合には従来型公共事業と PFI 事業のリスクは同じであると考え、リスク評価を実施する必要はないとの考え方もある。

このような状況もあって、表 4.12 のリスク調整に示すように、PFI 事業の検討において、



注: 特定事業選定時にVFMが公表されている案件のみ抽出

図 4.1 特定事業選定時の VFM

このように、先行する事例でさえ大きなばらつきを持っていることを考慮すると、PFI/LCC を算定するにあたっては、次のような取り組みが必要と考えられる。

すなわち、『VFMに関するガイドライン』では、「公共施設等の管理者等が算定したPSC及びPFI/LCCについては、原則として特定事業の選定の際に公表する。」こととされており、その総額を示す事例が多いが、設計費、建設費、維持管理・運営費といった事業内容ごとの費用については一般に示されていない。しかし、特にインフラ整備事業のように民間事業者に必要なノウハウがない場合においては、状況に応じて事業内容ごとのPSC及びPFI/LCCを公表することも必要と考えられる。

さらに、類似事例等を参考に、PSCを基にPFI/LCCを算定する際の縮減率等の設定根拠を検証するとともに、特定事業の選定時に留まらず、事業者選定時、供用後といったPFI手続きの段階を追ってPFI/LCCの変化を踏まえたVFMの事後評価を行い、実データによる精度の向上を図る必要がある。

そして何よりも、公共部門が何を実施したいのか、公共部門が欲する要求水準は何なのかを明確に示すことが重要であり、要求水準書の詳細な作り込みなどにより、民間事業者がこれを正確に理解できるものとする必要がある。また、前述の各段階でのVFMの事後評価を行うことにより、PFI事業に求める要求水準の的確性やコストとの整合性を確認することができるものと期待される。

インフラ整備事業に関するガイドラインの整備

PSC 及び PFI/LCC の算定にあたっては、民間事業者は当該事業に係る入札説明書等、とりわけ性能規定を基本とした要求水準書を基に設計・建設から維持管理・運営に関する費用を算定することとなる。

しかし、例えば学校整備事業における PFI 事業のように、各種基準が詳細に規定されているため、性能を規定するのではなく、仕様に近い規定で発注されている場合がある。

インフラ整備事業においても、既に詳細な基準書等が整備されており、本質的な性能発注が可能であるのかについては疑問が残るが、公共部門においてインフラ整備事業における性能発注に関する基準を取りまとめ、ガイドラインとして公表・周知することが求められる。

また、民間事業者にはインフラ整備事業における維持管理・運営に関するノウハウが乏しく、公共部門において、インフラ整備事業ごとに、

- ・これまでのデータ蓄積・分析を基にした、総合的な維持管理・運営の内容とこれに対応した標準的なコスト
 - ・移転リスクに関する民間事業者への意見聴取などを基にした、民間事業者に移転することが適切なリスク項目とこれに対応したリスク調整費の算出方法
- などを取りまとめ、解りやすいガイドラインとして公表・周知することが求められる。

要求水準を上回るサービス向上の適正評価

前述のとおり、特定事業の選定時のみならず、事業者選定時等の PFI 手続きの段階を追って PFI/LCC の変化を踏まえた VFM の事後評価を行うことを提案した。

仮に、民間事業者の選定段階において、その提案が要求水準を満足するのみであるならば、定性的な事項については評価（性能評価）されず、設計費、建設費及び維持管理・運営費の提案額のみで PFI 事業者が選定されることとなり、事業者選定時の VFM は、この提案額のみを考慮して再検討すればよいものと考えられる。

一方で、要求水準を上回る提案を行った場合、定量的評価に加え、定性的評価による得点に加算され、その双方による総合評価により PFI 事業者が選定されることとなる。したがって、図 4.2 の PFI/LCC に示すように、要求水準を上回る定性的評価部分が存在する場合の VFM は、提案額に加えその定性的評価を可能な限り金額に換算して PFI/LCC を計上し、これを反映した形で VFM を再検討することが妥当と考えられる。

なお、例えば光熱水費や大規模修繕費など公共負担となっており、サービス対価に含まれない場合においても、これら費用の削減額も考慮して当該提案の VFM を算定することが必要と考えられる。

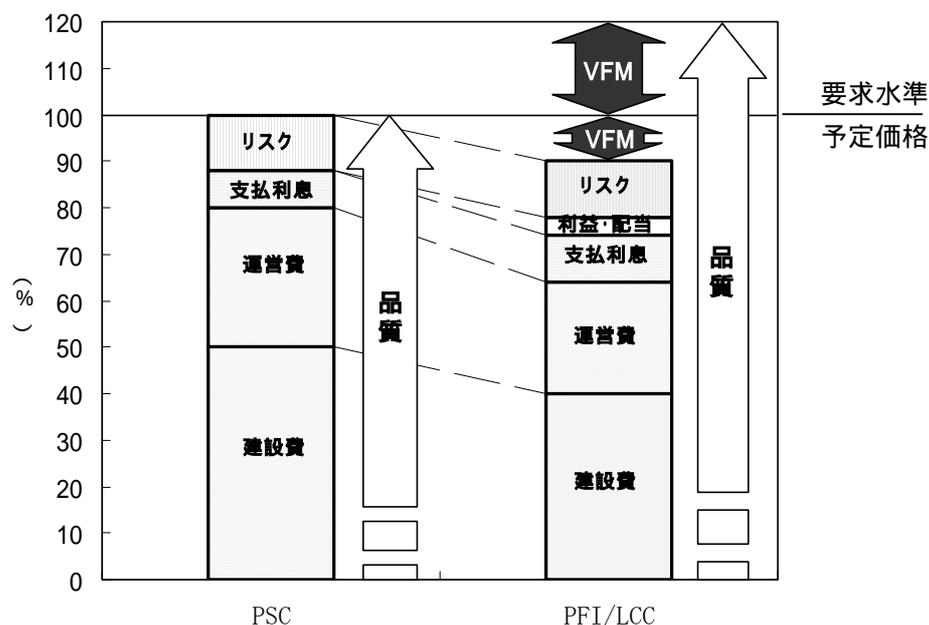


図 4.2 要求水準を上回る PFI/LCC

ここで、表 4.13 は既往の建築系 PFI 事業の中から施設面積にのみ着目して整理したもので、特定事業の選定時に想定していた施設面積に対し提案時の施設面積は増加しており、定性評価において「ゆとりのある施設」として評価されたものである。これを金額換算すると、施設面積だけで 121 百万円のサービス水準の向上があったと試算される。

表 4.13 施設面積の増加に伴う金額換算

施設区分	施設面積 (㎡)			単価 (千円/㎡)	面積増加に伴う 価値換算 (千円)
	特定事業 の選定時	提案時	差		
施設①	8,900	9,210	310	250	77,500
施設②	2,800	2,860	60	280	16,800
施設③	1,050	1,185	135	200	27,000
計	12,750	13,255			121,300

注：単価は想定

さらに、表 4.14 は、別の建築系 PFI 事業の事例であるが、入札時における民間事業者からの提案内容及び契約締結後の設計協議終了段階における要求水準を超えるサービス向上に係る項目を可能な限り抽出し、それらを金額換算したものである。

例えば、設計建設段階に関しては、要求水準を上回るゆとりある施設計画などの面で、また、維持管理段階に関しては、維持管理を徹底するための自主モニタリングシステムの導入や光熱費の削減などの面が評価されている。

これらを基に VFM を試算したところ、表 4.15 に示すように、サービスの向上を考慮した

い場合のVFMが11.3%であったのに対し、サービスの向上を考慮した場合には、入札時において19.4%、設計交渉後においては21.6%にまでVFMが向上した。

このことは、コスト縮減にのみ着目して算定していた従来のVFMに対し、要求水準を超えるサービスの向上を考慮してVFMを算定した場合、大幅なVFMの向上が見込めることを示唆しており、非常に興味深い結果を得られたものとする。

表 4.14 要求水準を超えるサービス向上の金額換算

項目		事業者選定時 (千円)	設計交渉後 (千円)
設計建設 段階	より快適な空間	234,409	324,269
	より安心な建物	16,500	18,200
	設計建設ワークショップ	5,140	5,140
	ゼロエミッション施工	5,000	5,000
	独自モニタリング	1,300	1,300
維持管理 段階	清掃頻度アップ	0	1,800
	独自モニタリング	8,520	8,520
	長期修繕計画立案	3,705	3,705
	維持管理バックアップ	3,000	3,000
	維持管理ワークショップ	3,000	3,000
	光熱費削減	45,000	45,000
合計		330,574	418,934

表 4.15 サービス向上を考慮した場合のVFM

事業者選定時		設計交渉後
サービス向上を非考慮	サービス向上を考慮	サービス向上を考慮
11.3%	19.4%	21.6%

(3) 提言

前項では、『要求水準を上回るサービス向上の適正評価』について言及した。そこで示した事例はいずれも建築系PFI事業におけるものではあるが、民間事業者はPFI事業者として選定されるために定性的評価の向上を目指し、要求水準を上回るさまざまな提案を付加する。また、設計交渉段階でも、公共部門と選定されたPFI事業者との間では、契約金額の範囲内で設計交渉を重ね、事業の実現を図っている。

このようにPFI事業においては、公共部門及びPFI事業者の双方が共に、より良いPFI事業の実現を目指して努力を積み重ねている。

したがって、事業者選定時あるいは設計交渉後（供用開始後）におけるVFMの算定にあたり、要求水準を上回るサービス向上分を適正に評価することは不可欠との考えで、これを必ず実施していくことを提案する。

また、このことが一般化されれば、今後の公共事業の民間解放において、PFI/PPP 手法を導入した事業化がさらに促進されるものと期待される。

[参考文献]

- 1) VFM (Value For Money) に関するガイドライン、平成 19 年 6 月 29 日改定
- 2) 瀧野 欣彌編著：新地方自治法講座 8 財務（1）、ぎょうせい、1997
- 3) 土木学会建設マネジメント委員会 PFI 研究小委員会：インフラ整備を伴う PFI 事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて、2003 年度研究報告書、2004

(上田昭彦、渡会英明)

第6節 総合評価制度に関する検討

(1) 全般的事項

PFI 事業による公共サービスについては、コスト縮減とともに質が重視され民間事業者による創意工夫が十分に活かされることが重要であり、事業者選定にあたっては、価格以外の要素も十分に評価する必要がある。

我が国の PFI における総合評価の方法としては、主に除算方式（総合評価点＝性能点²／価格）と加算方式（総合評価点＝性能点＋価格点）が採用されている。性能点（価格以外の部分の評価点）については、「要求水準を満足する提案内容」に対して基礎点を与え、「要求水準を上回る優れた提案」に対して加点評価する方法がとられている。また、除算方式については、入札価格が評価に及ぼす影響が比較的大きい傾向があることが指摘されており、加算方式では、性能評価部分と価格評価部分の得点の割合の設定や、価格評価部分の得点の設定が難しく、合意形成が難航するケースがあることが指摘されている。

これらを踏まえ、ここでは PFI での総合評価制度において、重要な課題と考えられる「総合評価の方法（コスト縮減とサービス向上の両面を適正に評価すること）」及び「審査体制（適切な審査を行うための審査体制を確立すること）」を主眼に、今後のインフラ PFI 推進を踏まえた今後の方向性について整理する。

(2) 総合評価の方法

－課題1：コスト縮減とサービス向上の両面を適正に評価すること－

総合評価方式（除算か加算か）

総合評価方式については、下記に示すように管理者別に偏りがあり、国は除算方式、地方自治体は加算方式を採用している例が多くなっている。これより、必ずしも事業の特徴や調達したいサービス内容等を十分に反映した内容となっていないことが類推される。なお、除算方式であるから必ずしもコスト重視の評価となるわけではなく、基礎点や加点の配点の工夫等により、事業の特徴に応じた評価方法にすることは可能である。

² 価格以外の評価項目の合計点数を示す。

【参考】

- ①平成 17 年度 PFI アニュアルレポート（内閣府、平成 18 年 12 月 22 日）¹⁾＜抜粋＞
- ・管理者別には、国の PFI 事業では、ほぼ全て（97%）が除算方式を採用しており、地方自治体の事業では加算方式が大半（90%）を占めている。
- ※国の事業の場合、予算決算及び会計令第 91 条第 2 項により、各省各庁の庁が個別案件ごとに財務大臣と協議することとされているが、除算方式であれば個別協議は不要となっている。
- ②地方自治体の行う PFI 事業における事業者選定に係る調査報告書（総務省、平成 18 年 6 月）²⁾＜抜粋＞
- ・加算方式を採用した事業が約 3/4（76%）であり、除算方式は 12%となっている。
 - ・加算方式を採用した場合の価格のウェイトは「50～59%」の事業が 28 件、ついで「30～39%」が 19 件、「40～49%」が 16 件となっている。
 - ・評価の際に重視したい項目（業務）としては、「価格」が最も多く（31%）、ついで「運営業務（サービスの質）」（26%）、「SPC の事業の安定性」（20%）が高くなっている。
 - ・評価の際に創意工夫が感じられた提案部分（複数回答）として、「設計・建設業務」（56 件／88）、「運営業務」（43 件／88）が多くなっている。

コストとサービスの質の評価方法

コストと性能点の評価方法については、価格（点）のウェイトが高く、実質的に価格のみの競争になっている例があり、国の案件で多い除算方式において、基礎点に対する加点の割合が低い場合、価格の影響が大きくなることから、結果としてコストダウンを重視した競争になる傾向があると考えられる。（下記参照）

○国交省の工事等で実施されている総合評価制度の除算方式では、実態として基礎点と加点の割合は「100 点：30 点以下」で運用されている。

○先行 PFI 事例では、基礎点と加点の割合を「6：4」、「5：5」に設定している事例が多い。

※除算方式を採用している PFI 事例では、基礎点と加点の割合を「6：4」としているものが全体の約 40%、「5：5」としているものが全体の約 30%、「4：6」としているものが全体の約 10%となっている。

特に、インフラ系の先行 PFI 事例の事業者選定基準においては、施設内容や管理運営サービス等（サービスの質の向上）が考慮されずに、実質的にコストのみで評価しているものがある。（表 4.16 を参照）

表 4.16 先行 PFI 事例における事業者選定基準の整理 (1)

インフラ系のPFI事例における総合評価(事業者選定基準)の中で特徴のある事項の抽出

事業名	事業主体	特徴等
東京国際空港国際線地区エプロン等整備等事業	国土交通省 関東地方整備局	除算方式による総合評価で、基礎点100点に対して、加点は10点となっている。 加点評価の項目は、事業評価に関する事項(実施体制、事業安定性、リスク対応等)のみである。 <u>施設整備・維持管理にかかわる事項は加点評価の対象となっていない(要求水準を満足すれば可。)</u> <u>価格評価を重視した評価方法となっている。</u>
津守下水処理場消化ガス発電設備整備事業	大阪市	基礎審査(一次審査)で事業計画や要求水準書への適合性等の基礎的な事項の確認を行い、二次審査では価格(市の財政負担)のみで評価を行っている。 <u>実質的にコストによる評価となっている。</u>
水と緑の健康都市第1期整備等事業	大阪府	加点評価(定性的事項、50点満点)において、工程計画の妥当性を確認した上で、工程の短縮期間を得点化している。 得点 = 0.5 + 0.5 × 前倒し月数、3.5点を上限とする。 保留地の先行取得面積に応じて得点化を行っている。 得点 = 6.0 × 提案保留地先行取得面積 / 取得対象面積
森ヶ崎水処理センター常用発電設備整備事業	東京都	加点評価において上位5者(以内)を選定し、上位5者の中で提案価格が最も低い者を優先交渉権者として選定する。 <u>コスト縮減に重点をおいた選定方法となっている。</u>

なお、国土交通省では、総合評価方式(PFIに限らず)での評価にあたって、「加点の上限の向上」や「加算方式による総合評価の試行」など、技術力等の性能点の評価を高める取り組みを始めている。(下記参照)

【参考】

- 国土交通省の工事などで実施されている総合評価制度の除算方式は、基礎点(最低限の施工内容を実現できる場合に付与される標準点)の100点に対し、加点(技術提案加算点)の上限は50点であり、実際の運用では加点は30点以下となっており、入札参加者の技術力を必ずしも十分に評価していない。(※「緊急公共工物品質確保対策、平成18年12月8日、国土交通省」より)
- 国土交通省四国地方整備局では、「加算方式」での評価(全国初)の試行を実施している。(※「記者発表資料、国土交通省四国地方整備局、平成19年1月9日」より)
 - ・加算方式での価格点と性能点(技術評価点)の比率は、1:1で設定
 - ・対象工事は、高架橋の工事(西谷高架橋、難易度:高)

加算方式の場合の価格評価については、最も入札価格の低い提案に対して満点を付与して最低価格との比率や金額の差に応じて得点を付与するケースがある。この場合、応募者間の相対評価となるため、1点の価値(1点いくらか?)が応募者の提案価格に左右されて曖昧になることが課題としてあげられる。

また、価格の評価結果は明確であるが、一般にサービスの質の部分（例：機能性、景観性、防災性、環境性等）を定性的に評価することが難しいことも課題と考えられる。

さらに、性能点の評価において、基礎点（要求水準を満足する事項）と加点（要求水準を上回る事項）の考え方や点数化のレベル（例：どれぐらい優れた提案であれば満点であるか？）が審査委員や事務局で共有されていないため、1点の価値が曖昧になっている場合があることが課題と考えられる。

なお、参考として、先行 PFI 事例では、「加点評価が低い場合に失格にする」としているものがある。（表 4.17 を参照）

表 4.17 先行 PFI 事例における事業者選定基準の整理（2）

基礎審査後の加点評価において、評価点の最低基準(足り)を設定している事例		
事業名	事業主体	規定されている内容(抜粋)
市立つるせ台小学校、市立図書館鶴瀬西分館及び市立つるせ台放課後児童クラブ整備並びに維持管理運営事業	富士見市	加点評価(提案書総合審査)で評価点が著しく低く、市の本事業実施の目的が達成できないと判断した場合には失格にする場合がある。
中部運転免許センターPFI事業	静岡県	加点評価(内容評価)で全体100点中50点未満の者を失格とする。
神宮前一丁目民活再生プロジェクト	東京都	加点評価(加点項目審査)で総合評価点(基礎点と加点の合計、全体100点)が71.5点を下回った者は不採用とする。
水と緑の健康都市第1期整備等事業	大阪府	加点評価(総合評価審査)の定性的事項(50点満点)の得点が20点に満たない場合は失格とする。
(仮称)長崎市立図書館整備運営事業	長崎市	加点評価(内容審査)において、入札価格に関する事項(100点満点)と定性的内容に関する事項(100点満点)の合計が120点以上を条件とし、この条件を満たす提案がない場合は優秀提案該当なしとする。
島根県立こころの医療センター(仮称)整備事業	島根県	加点評価(2次審査の提案審査)において、提案審査点(450点満点)が6割(270点)に満たない提案は失格とする。
(仮称)呉市斎場整備等事業	呉市	加点評価(定性的審査に関する事項:60点満点)において、30点以上の得点を最優秀案の選定の条件とする。
新総合福祉・ボランティア・NPO会館(仮称)等整備事業	岡山県	加点評価(定性的審査に関する事項:50点満点)において、30点以上の得点を優秀提案の選定の条件とする。
衆議院赤坂議員宿舎整備等事業	衆議院	加点評価(加点審査:40点満点)のうち、合計点数が24点を下回る提案は不採用とする。
情報通信科学館(仮称)整備等事業	香川県	加点評価(定性的審査に関する事項:50点満点)において、30点以上の得点を優秀提案の選定の条件とする。

価格点と性能点のバランスと経年変化について

ア) 総務省報告書での調査結果について

※以下、「地方公共団体の行う PFI 事業における事業者選定に係る調査報告書（平成 18 年 6 月、総務省）²⁾」より抽出整理した。

○総合評価の方法としては、加算方式（総合評価点＝性能点³＋価格点）を採用した事業が 76%を占めており、ついで除算方式（総合評価点＝性能点／価格）が 12%となっており、地方自治体の事業では大半が加算方式を採用している。

○加算方式を活用した場合の価格のウェイトは、「50%～59%」の事業が 28 件と最も多く、次いで「30%～39%」が 19 件、「40%～49%」が 16 件となっている。

○年度別にみると、平成 12 年度、13 年度は価格のウェイト 60%以上の事業が多く見られたが、平成 14 年度以降は減少している。

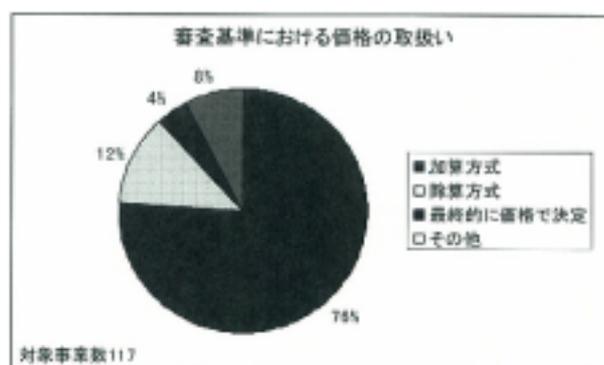


図 4.3 審査基準における価格の取扱い

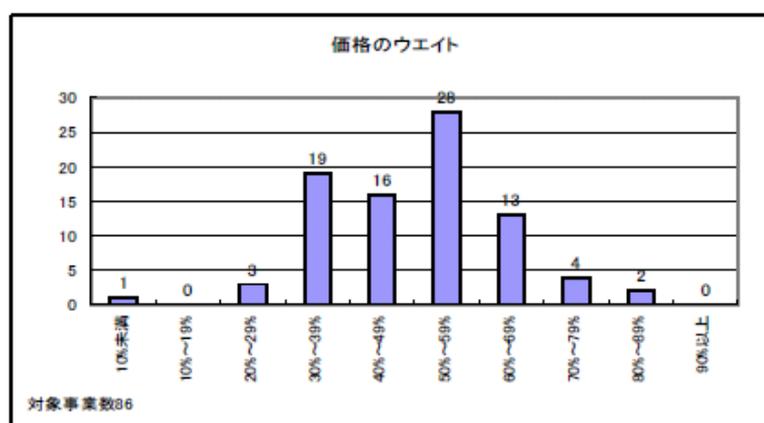


図 4.4 審査基準における価格のウェイト

³ 価格以外の評価項目の合計点数を示す。

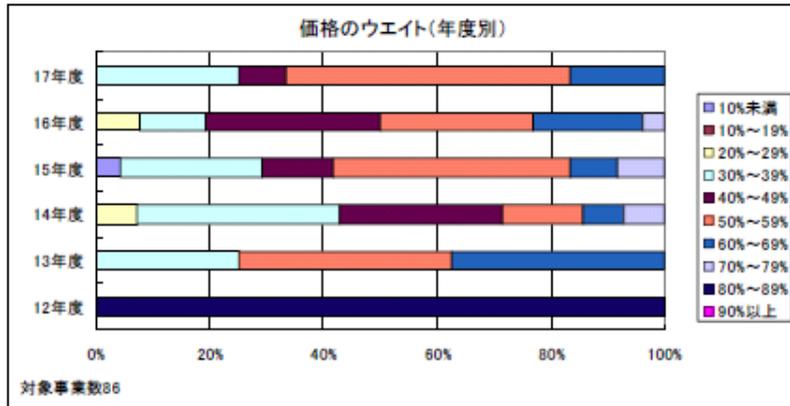


図 4.5 審査基準における価格のウェイトの経年変化

イ) 加算方式による価格点割合の経年変化について

日本 PFI 協会資料 (PFI 年鑑 2007 年版)³⁾ 及び各 PFI 事業の公表資料をもとに、加算方式を採用している事業を対象に価格点の割合 (ウェイト) の件数を年度別に抽出整理した。

その結果を以下に示す。

○年度別にバラツキはあるものの、価格点のウェイトを 50%未満にしている件数が増加傾向にあること等から、全体として価格点のウェイトが小さくなっている傾向がうかがえる。

○特に平成 18 年度においては、価格点のウェイトを 50%未満にしている件数が大幅に増えており、価格点のウェイトが 60%を越える事業は 0 件となっている。

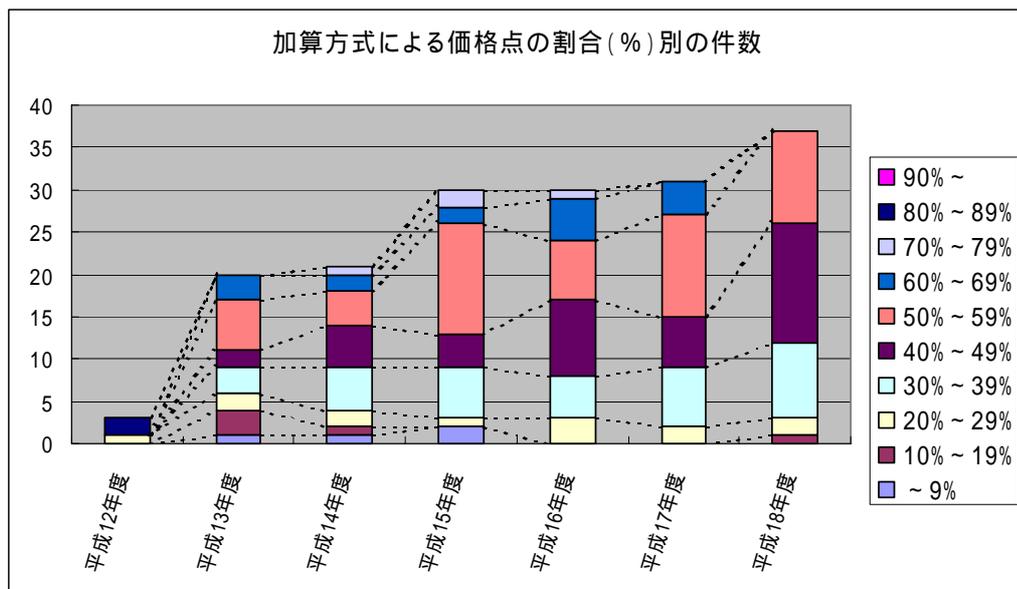


図 4.6 加算方式における価格のウェイトの経年変化

以上より、価格点と性能点の経年変化については、近年においては価格偏重から性能（提案内容）を重視した総合評価に移行している傾向があると考えられる。

評価項目の設定について

性能点の評価において、評価項目が重複していて、加点評価がダブルカウントされている場合があることから、同様の主旨・内容の評価項目の重複が無いように評価項目を設定することが基本とする必要があると考えられる。（例：事業計画や施設計画・運営計画で同様の主旨の記載項目があり、重複で加点評価する場合等）。

また、ヒアリング時のプレゼン内容（印象・説明力等）の取扱が不明瞭な場合があることから、評価は提案書の内容で行い、ヒアリングは提案内容の説明を補完・確認する主旨で実施することが基本とする必要があると考えられる。なお、PFIの事業者選定基準において、現時点でヒアリングを明確に評価項目として得点を設けている事例は無いが、プレゼンでの説明力や印象が評価全体に影響している面はあると思われる。

総合評価方法についての考察

総合評価方法の課題（コスト縮減とサービス向上の両面を適正に評価すること）に対する今後の基本的な方向性、及びインフラ PFI 導入を視点とした方向性について以下に述べる。

ア) 基本的な方向性

事業の特徴やニーズに応じて、適正な評価方法を採用することにより、公共にとってより望ましく優れた民間提案を誘導していく必要がある。

（例）

○図書館など、民活によりサービスの質の向上を重視する事業

→性能点が高く評価される配点・方式を採用（加算方式で性能点の割合を高く設定等）。

○廃棄物処理施設など、一定の質が確保されていればよく、コストダウンを期待する事業

→価格を重視した配点・方式を採用（除算方式で評価等）。

また、提案の審査にあたって、どのような提案がどの程度の加点評価に値するのかを審査前に検討し、審査委員会で共有することが必要である。

なお、加算方式の場合の価格評価部分については、絶対評価（性能点1点がどの程度の金額（価格点）に該当するか）を性能点の評価の前にあらかじめ示した上で、評価していくことが望ましい。

イ) インフラ PFI 導入に向けた方向性

インフラ PFI 事業（例として道路橋などを想定）については、サービスの向上やコスト縮減効果とともに、工期短縮による早期開通等による便益が期待されることから、性能点、価格に加えて便益に寄与する事項を適切に評価する仕組みが有効と考えられる。

また、民間ノウハウが期待できない部分（例：直営で行っているメンテナンス等）については、加点の対象としない（例：基礎点の対象として要求水準への整合チェック扱いとする）

仕組みも有効と考えられる。

なお、インフラ PFI 事業においても、事業の特徴・ニーズに応じて、価格・性能・便益等の配点の重みづけを適切に行う必要がある。

(3) 審査体制

－課題 2：適切な審査を行うための審査体制を確立すること－

審査委員の構成

審査委員の構成については、行政側が審査委員に入らない（委員全員が有識者）ケースがあり、逆に行政側の審査委員が過半数以上を占めるケースもあり、各 PFI 事業によって偏りが生じている状況となっている。参考として、英国の PFI においては、審査委員のほとんどが発注者内部（行政側）で組織されている。（下記参照）

【参考】審査委員と審査方法について（※「PFI 年鑑 2007 年版（日本 PFI 協会）³⁾」より抜粋整理）

1. 審査委員の構成

①国の事業

民間のみ：14 件 (23%)、官民双方：48 件 (77%)

②地方自治体等の事業

民間のみ：43 件 (23%)、官民双方：145 件 (77%)

2. 審査委員の内訳

①国の事業

官民同数：13 件 (25%)、民間が過半数以上：26 件 (50%)、官が過半数以上：13 件 (25%)

②地方自治体等の事業

官民同数：11 件 (7%)、民間が過半数以上：135 件 (86%)、官が過半数以上：11 件 (7%)

また、PFI の可能性検討や事業スキームを検討することを主旨として設立した委員会と、特定事業選定後の事業者選定を目的とする審査委員会とが、同様のメンバーで継続して運営されているケースも生じている。

なお、参考として、総合評価一般競争入札における学識経験者の意見聴取については、これまでは「総合評価を導入することの決定」「落札者決定基準の決定」「落札者の決定」の各段階で学識経験者（2 名以上）からの意見聴取が義務づけられていたが、地方自治法施行令の一部改正（平成 20 年 3 月 1 日施行）に伴って、改正後は学識経験者（2 名以上）からの意見聴取が「落札者決定基準の決定」の時のみに限定され^{*}、落札者の決定時は必ずしも学識経験者の意見を聞く必要が無くなるなど、手続きの簡素化が図られている。

※ただし、落札者決定基準の決定時での学識経験者（2 名以上）からの意見聴取において、落札者決定時に学識経験者からの意見聴取が必要である旨の意見が述べられた場合は、

改正前と同様に落札者の決定時にも学識経験者からの意見聴取が必要となる。

審査体制についての考察

審査体制の課題（適切な審査を行うための審査体制を確立すること）に対する今後の基本的な方向性、及びインフラ PFI 導入を視点とした方向性について以下に述べる。

ア) 基本的な方向性

透明性・公平性の確保や適正な審査を行う観点から、事業の各分野に精通する外部委員を含めるとともに、事業主体としての立場として、事業の目的・背景を一番理解していることや、施設管理者であること、及び従来方式でのノウハウを有すること等から、行政（国、地方自治体等）が審査委員として一定程度審査に入って、事業に関与することも必要と考えられる。

イ) インフラ PFI 導入に向けた方向性

インフラ PFI 事業（例として道路橋などを想定）については、維持管理業務などにおいては、これまで行政（国、地方自治体等）が主体的に実施してきており、現段階では民間よりも行政の方がノウハウを有している業務が多数あると考えられる。よって、特にインフラ PFI においては、審査体制で、例えば審査委員会の過半数を行政側で構成することにより、施設管理者としての立場や従来方式でのノウハウを十分に有する立場から、行政が主体的に審査に関わっていく取組が有効と考えられる。なお、この場合の審査手続きの透明性・公平性を確保するために、外部監査組織を審査委員会の中で機能させることも有効と考えられる。

(4) 競争的対話の必要性について

競争的対話については、「PFI 事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて（平成 18 年 11 月 22 日、PF 関係省庁幹事会申合せ）」において、「事業規模が大きい事業」や、「運営の比重が高く運営内容を規定するための民間事業者の知見が重要となる事業」、及び「複合施設等で発注者の意図を明確に伝えるのが困難な事業」を対象に審査段階での行政側と民間事業者側との対話により相互理解を図ることの必要性が定められている。（下記参照）

【参考】

『PFI 事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて（平成 18 年 11 月 22 日、PF 関係省庁幹事会申合せ）』において、対話を行うのが適当と考えられる事業として下記をあげている。

○事業規模が大きく、対話手続きに要する時間・コストの負担が相対的に小さい事業

○病院や刑務所のように、運営の比重が高く、かつ運営内容を規定するために民間事業者の知見が重要となる事業。

○複合施設、意匠性の高い建物等、発注者の意図を明確に伝えるのが困難と考えられる事業。

○また、特に対話を行うことが有効と考えられる個別項目として、リスク分担や応募者が想定する施設設計をあげている。

今後、インフラ PFI を推進する上においても、インフラでの民活事業の先行事例が少なくインフラ事業について行政側がノウハウを有している業務等が多いことを踏まえて、募集準備段階や提案書提出の前段階において、競争的対話の導入により民間事業者の意向やノウハウを考慮した募集資料の作成（総合評価方式に基づく事業者選定基準を含む）や、行政側の意向を反映した提案の誘導を行うプロセスは有効と考えられる。

表 4.18 先行 PFI 事業における官民対話の導入事例について（抜粋）

ア) 多摩広域基幹病院（仮称）及び小児総合医療センター（仮称）整備等事業 [東京都]

※「PFI における今後の入札契約制度の在り方に関する調査（内閣府、H18.10）」より整理

<入札公告～提案書提出>

○応募者の事業に関する理解度を高め、業務内容についての解釈や理解の相違ができるだけ生じないように、応募者別に現場説明会を実施している（4病院×2回×3者）。

○現場説明会では、各応募者が提案に係る情報を口頭で示すこともなされたが、都は当該情報が要求水準の枠内であるかどうかについてコメントし、内容評価は行わないなど、応募者の発言内容に関する情報の管理を適切に行ったとしている。

<提案書提出～落札者の決定>

○入札書類の基礎審査において、軽微な不明点については都が指摘し、応募者がその内容を確認して都に示す作業が行われている。

○合わせて、基礎審査通過者を対象としたヒアリングの機会も設けている。

イ) 筑波大学附属病院再開発に係る施設整備等事業 [筑波大学]

※同事業の入札説明書等公表資料より整理

<入札公告～提案書提出>

○入札公告後に、応募者別説明会として、各応募者に対して対面方式による質疑応答を4回実施している。

○対話においては、応募者の考え・提案を提示し、対話を行うことは可能であり、また提示された考え・提案については原則的に非公開としている。ただし、提案内容が入札条件に係るものなど、他の応募者にも通知すべきと考えられる事項については公開することとしている。

○また、質疑・対話の中で確認が取れた内容については、事業契約上何ら効力を有しないこととするが、対話の結果のうち大学が公表したものについては、要求水準書と同様の効力を有することとしている。

○なお、対話の実施等にあたっては、入札手続等監査委員会を設置することにより、入札及び審査手続きの適正性等の監査を行っている。

ウ) 鹿児島市新鴨池公園水泳プール整備・運営事業 [鹿児島市]

※同事業の入札説明書等公表資料より整理

<入札公告～提案書提出>

○入札参加資格審査後に、資格審査を通過した入札参加グループを対象として意見交換会を実施している。

(5) 提言

総合評価は、PFI 導入による効果（コスト縮減・サービスの向上）を適正に評価することが重要であり、適正な総合評価を行うことにより民間ノウハウを誘導することができ、より大きな VFM を創出できると考えられる。

よって、総合評価方法においては、事業の特徴や求められる事業のニーズに応じて、サービスの質を重視する事業であれば性能点の高い評価方式を採用するなど、事業の特徴や求められる事業のニーズに応じた総合評価方法を採用し、公共にとってより望ましく優れた民間提案を誘導していくことが必要と考えられる。今後のインフラ PFI を導入していく中で総合評価を行う視点では、民間提案による工期短縮・早期サービス提供によって創出される便益を提案評価に計上するなど、仕様のな発注条件に限定せずに、民間ノウハウが期待できる部分を提案要素として十分に評価していき、民間ノウハウを適切に引き出して活用していくことが有効と考えられる。また、インフラでの民活事業の先行事例が少なくインフラ事業について行政側がノウハウを有している業務等が多いことを踏まえ、競争的対話のプロセスの導入により、官民相互が事業への理解を深め、民間事業者の実施可能範囲を考慮した募集資料の作成や、官民相互の意向・ノウハウを反映した審査基準・方法の導入でよりよい提案を誘導していくプロセスも有効と考えられる。

また、審査体制については、特にインフラ PFI においては、施設管理者としてこれまで直営で行ってきたノウハウを有することや、施設管理者として事業全体をマネジメントしていく必要性等を考慮して、審査委員の過半数以上を行政側で構成するなど、行政が主体的に審査に関わっていく取組が必要と考えられる。

[参考文献]

- 1) 内閣府：平成 17 年度 PFI アニュアルレポート，平成 18 年 12 月 22 日。
- 2) 総務省：地方自治体の行う PFI 事業における事業者選定に係る調査報告書，平成 18 年 6 月。
- 3) 日本 PFI 協会：PFI 年鑑 2007 年版，日本 PFI 協会，平成 19 年 6 月。

(越川裕司)

第7節 補助金制度に関する検討

地方公共団体が実施する公共事業は、財源の違いにより補助事業と単独事業に大別される。補助事業とは、補助事業者である都道府県及び市町村等が一定の事業を実施する場合、国がその経費の一部を補助金等として交付する事業をいう。

補助金等とは、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）」上の用語であり、同法第2条第1項では、「この法律において補助金等とは、国が国以外の者に対して交付する①補助金、②負担金、③利子補給金、④その他相当の反対給付を受けない給付金であつて政令で定めるものをいう。」と定義されている。¹⁾

このうち、公共施設等の整備等を対象とするPFI事業においては、補助金が交付されるのが一般的である。補助金は、PFI事業においても通常の場合と同じ条件にて交付されるとされているが、補助金の交付条件については課題が存在し、PFI導入の隘路になっているといわれている。

そこで本稿では、PFI事業における補助金の交付に係る課題の実情を整理するとともに、課題解決に向けた提言を行う。

(1) PFI事業に対する補助金の交付可否

現状

交付される補助金の額や交付手続き等は事業に応じて政令等に定められている。

PFI事業においても、BTOやBOT等の事業方式によらず、従来の事業と同様の方法により交付される旨が「地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について、平成16年6月、内閣府民間資金等活用事業推進室」において示されている。

そのうち、主なインフラの整備等を対象としたPFI事業に対する補助金の適用可否については次のとおり示されている。

表4.19 地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況

補助制度名	根拠法令	補助対象施設名	BTO	BOT	B00
地方道改修費補助	道路法	道路	○ ※	○ ※	—
河川事業費（河川改修費補助、都市河川改修費補助）	河川法（一部予算補助）	河川管理施設（堤防、護岸等）	○ ※	○ ※	—
下水道事業費補助	下水道法	下水道施設	○ ※	○ ※	—

1. 「B00」「BOT」「BTO」各欄の記載中、「○」「×」の表記は、現在、補助対象としているかどうかを表示している。なお、「—」は、法律上等から対象としていない場合を表示している。

2. 「B00」「BOT」「BTO」各欄中※印のあるものは、補助金の適用に当たって条件が定められているものである。

資料 内閣府民間資金等活用事業推進室：地方公共団体がPFI事業を実施する際の国の補助金等の適用状況について、平成16年6月。

課題

PFI 事業においても従来の事業と同様の方法により交付される旨が示されているとともに、先行の多くの PFI 事業においても従来の事業と同様の方法により補助金が交付されていることから、補助金の交付可否については PFI 導入の隘路とはなっていないと考えられる。

(2) 地方負担分(補助裏)に対する民間資金の適用可否

現状

地方負担分とは、国庫補助対象事業費のうち、国庫補助によって賄われる部分以外のことである。国庫補助によって賄われる部分以外の部分とは、一般に補助裏ないし裏負担と称されている(以下、「補助裏」という)。

補助裏の財源は、通常は一般財源など地方公共団体等の自己負担に帰する 경우가多いが、受益者たる第三者の負担や寄付者としての第三者の負担等の形で賄われる場合もありうるとされている。²⁾

PFI 事業においては、補助裏の財源として民間資金を充当し、当該額はサービス対価等として地方公共団体が事業期間にわたり選定事業者に支払ういわゆる割賦払い方式を活用することで、地方公共団体による多額の資金調達を回避できる可能性がある。

しかしながら、先行のほとんどの PFI 事業では、地方公共団体が補助裏を一般財源等にて自ら調達し、選定事業者に対し補助金と併せて一括で支払われている。

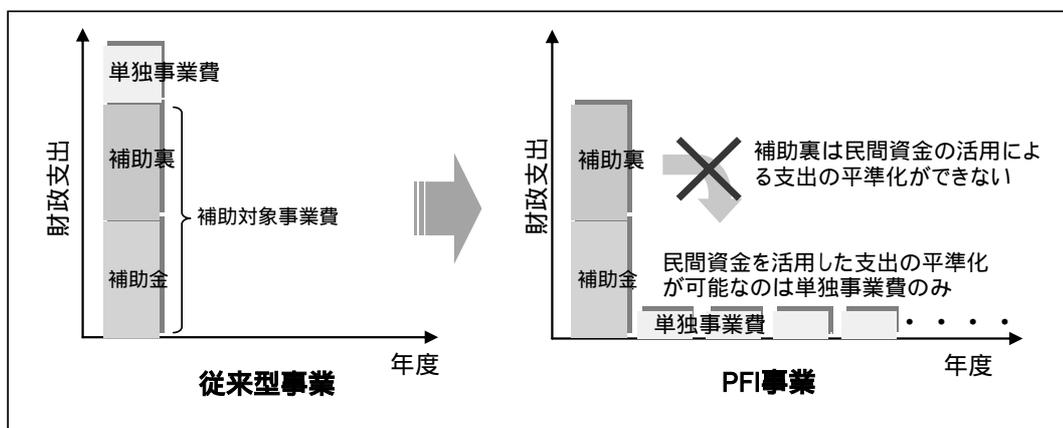


図 4.7 補助裏に対する民間資金の適用の現状(イメージ)

補助裏の財源として民間資金が充当されていない理由として、補助事業等の実績報告といわれる手続きがあげられる。地方公共団体は、補助事業が完了したときは、補助事業等の成果を記載した補助事業等実績報告書に各省各庁の長の定める書類を添えて、各省各庁の長に報告しなければならない。この実績報告に基づき、国の履行すべき補助金等交付債務が確定するとされている。

ここで、「補助事業が完了したとき」とは、交付決定の対象となった事務事業が完全に終了したときを意味するが、補助の方式によりその解釈が異なるといわれている。

補助の方式のうち、地方公共団体が補助金をその財源の一部として間接補助事業者（民間企業等）に交付する「間接補助方式」においては、『間接補助事業等が完了して地方公共団体の支出義務額が確定したとしても、間接補助金の交付がなければ、補助事業が完了したとはいえない点に注意すべきである（昭和30年11月17日付財務局長宛事務連絡「実績に基づいて補助金等を交付する場合における清算額の解釈について」参照。）』とされている²⁾。つまり、地方公共団体が間接補助事業費の全額を民間企業等に交付しない限りは、補助金等の交付要件である「補助事業が完了したとき」を満足しないとされている。

PFI事業においても、同様の考えに基づき、地方公共団体が民間事業者に補助裏を含む補助対象事業費の全額を支払わない限りは補助金が交付しないと解釈され、その結果、地方公共団体は補助金の交付を受けるために、補助対象事業費の全額を選定事業者に一括して支払っていると推測される。

なお、PFI事業を対象として同様の内容が規定された資料は見受けられないが、「下水道初のPFI、2004年3月、東京都下水道PFI研究会」において次のとおり記されている。

現行では、補助金を交付する際にその補助裏財源を自治体において用意することになっており、東京都の提案にあるPFI事業者は補助裏を負担付寄付として施設を物納させることで用意するという件は、国土交通省所管補助金等交付規則第5条2項3号の主旨と相容れないものがあると考えられる。

（国土交通省所管補助金等交付規則第5条2項3号）

地方公共団体である補助事業者等は、補助金等について、当該地方公共団体の歳入歳出予算における予算科目別の計上金額を明らかにする調書を作成しておくべきこと。

資料 東京都下水道PFI研究会：下水道初のPFI，2004年3月

課題

インフラの整備事業は、国土の均等ある発展に資する事業であることから、その大半が補助事業に位置づけられている。施設整備費の大半は補助対象事業費となることから、補助裏の財源として民間資金を充当することが出来ないのであれば、地方公共団体は補助裏の全額を自ら調達し、補助金とともに一括して選定事業者を支払う必要性が生じる。

例えば、事業費のうち施設整備費が100億円の事業の場合、全額が補助対象事業費、国庫補助率が50%と仮定すると、補助裏は50億円となる。そのうち、90%に地方債が充当可能としても、残りの5億円は地方公共団体一般財源等にて自ら調達する必要がある。

つまり、地方公共団体の資金調達は、従来の事業とPFIでは何ら変わらないことから、地方公共団体はインフラ整備事業にPFIを導入する大きな動機付けが失われており、PFI導入の隘路になっていると考えられる。

(3) 国庫補助の分割交付の可否

現状

インフラの整備等を対象とした PFI 事業では、複数工区の工事を PFI の対象とする場合など、施設整備期間が複数年に及ぶことも想定される。

(1)に記したとおり、PFI 事業においても従来の工事と同条件にて補助金が交付されるが、補助金の交付時期については施設が整備された後とされている。主な例は次のとおりである。

地方公共団体が PFI 事業を実施する際の補助金等の適用に関する国土交通省基本方針
平成 16 年 3 月 国土交通省

BTO、BOT ともに、PFI 事業で整備された公共施設に対し、補助金を一括交付することは可能である。ただし、BOT 方式に関しては、以下の点について、個別プロジェクトごとに審査を行う必要がある。

- 長期安定的に公共施設等を管理・運営できるか
- 最終的にその公共施設等が公共に移転されることが担保されているか
- 補助金等適正化法の適用条件（目的外使用の制限、財産処分の制限等）を PFI 事業者が了承するか

課題

施設整備期間が複数年に及ぶ PFI 事業においては、補助金の交付時期が施設整備終了後となる場合、次のことが懸念される。

- ア) 選定事業者は、施設整備期間中の資金需要に対応するため、多額の資金を金融機関からの借入等により調達し、複数年にわたり工事を実施する必要性が生じる。金融機関から借入金には、借入時から補助金の交付までの期間に金利（いわゆる建中金利）が発生し、当該金利が入札価格（サービス対価）に転嫁され、VFM が低下する要因となる。
- イ) 補助金が交付されるまでの数年の期間は、選定事業者の債務が増加し、事業の規模によってはその額は大きくなることも想定される。数年先の社会経済情勢を予測することは困難であることから、収入が数年間存在しない PFI 事業に対しては、多くの民間企業が参画に難色を示す。

以上のことから、補助金の分割交付がなされないことは PFI 導入の隘路になると考えられる。

(4) 提言

地方負担分（補助裏）に対して民間資金が適用が可能であることの明確化

PFI 事業における補助裏に対する民間資金の充当可否については明確化されたものは存在しない。

補助裏の財源として受益者たる第三者の負担や寄付者としての第三者の負担等の形で賄われる場合もありうるとされていることから、第三者の負担等の等に民間資金も含まれると解釈することで、現行制度のなかで補助裏の財源に民間資金を充当することは可能と考えられる。

先行の PFI 事業のうち、一部の事業では、補助裏の財源として民間資金を充当しているといわれていることから、今後は所轄官庁の柔軟な対応を期待するところである。

なお、国土交通省は平成 20 年 3 月、補助裏を一時的に選定事業者が負担し、後に地方公共団体が割賦払いすることは可能である旨を公表した³⁾。さらに、その際の国庫補助の申請方法も明確化し、申請作業の円滑化を図っている。

今後、他の省庁からも同様の対応がなされ、補助裏に対する民間資金の充当が可能である旨が明確化されることを期待したい。

PFI 事業者が補助金等に対する地方負担分を調達する場合の補助金等交付申請方法について、平成 20 年 3 月、国土交通省総合政策局政策課 一部抜粋

PFI 事業では、一般的に、施設建設期間中は PFI 事業者が資金調達し、事業主体は PFI 事業者に対しサービス対価として建設費用等を運営期間にわたり割賦払いするのが基本である。現状では、補助金の地方負担分を一般歳入や地方債等により事業主体自らが調達し、PFI 事業者に補助金と併せて一括で支払う例が多く見られるが、地方負担分を一時的に PFI 事業者が負担し、後に事業主体が割賦払いすることは可能である。そこで、この際の申請方法を下記の通り明確化することで、申請作業を円滑なものとし、資金調達の自由度を向上させることとする。

補助金の分割交付の採用

従来 of 公共事業においては、下水道事業における国庫補助金の分割交付制度のように、補助金が複数年にわたり分割交付される制度が存在する。

PFI 事業においてもこれらの制度の考え方を参考に、年度毎の出来高に応じて補助金が交付されることが望まれる。

[参考文献]

- 1) 社会資本整備関係予算研究会：平成 14 年度版 公共事業と予算，大成出版，2002.
- 2) 小滝敏之：補助金適正化法解説-補助金行政の法理と実務-，全国会計職員協会，2001.
- 3) 国土交通省総合政策局政策課：PFI 事業者が補助金等に対する地方負担分を調達する場合の補助金等交付申請方法について，平成 20 年 3 月，
(<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/policy/PFItoppage/siryoul.html>)

(岡崎賢司)

第5章 インフラ PFI 導入に向けたロードマップ

第1節 民間事業者から見たインフラ PFI

インフラ PFI 導入に向けたロードマップを考える上で、「公物管理法に関する検討」と同じく、道路事業について考察する。

(1) 舗装專業社から見た道路の包括的民間委託の課題

道路 PFI を想定した際、設計、施工、維持管理運営という3段階があるが、道路法に基づく道路 PFI については、進展がないのが現状である。そこで、道路 PFI の実施に向けたステップの第一段階として、「包括的な道路維持管理運営委託」の可能性にスポットをあてて課題の抽出を試みる。

課題抽出にあたり、実際に舗装の修繕を行っている大手舗装專業社3社に対し、「包括的な民間委託」を切り口としたヒアリングを実施した。各社とも効率的な管理が可能と回答しメリットはあるとしているが、公物の管理権原については保持したくないという概括的な判断があるなど、当初の当委員会での予測とは異なる意見も出された。

「道路維持修繕管理の民間委託」に向けた課題抽出

道路維持修繕管理の民間委託については、以下の課題が抽出された。

- 責任の所在の不明瞭さ、瑕疵責任の明確化
- 維持修繕における実施優先順位の決定方法の明確化
- 管理基準の明確化（道路管理者と民間企業の管理判断の相違）
- 苦情処理、廃棄物処理方法など管理方法の明確化
- 許認可の容易性や苦情処理の迅速性など効率化に向けたメリットの明確化
- 対象区間の契約時点の資産価値と事業終了時の資産価値の評価方法、減損評価の考え方の明確化

包括的民間委託の業務工種、エリア、期間の課題

ア) 業種工種

維持に関するすべての業務が可能であるが、点検と軽微な補修作業、路面に関する工種が主体となり、橋梁・トンネル・法面構造物などの補修工事は、どの範囲までとするか課題。

許可業種 26 業種にみる建設業種の登録範囲外の場合の措置、コンソーシアムの組成など参加条件に関する課題。

イ) エリア

道路管理者単位が前提となり、国道、県道、市町村道など混在したエリアでの一括管理は、事業量、管理水準が相違するために、これらを明確にすることが課題。

ウ) 期間

体制の維持や物価変動、舗装の LCC に配慮すれば、5年から10年が妥当。民間提案の効

果が顕在するには10年以上は必要という意見もある。舗装LCCを見据えた事業期間の設定が課題。

性能発注に向けた要求水準としての必要な事項

ひびわれ、わだち掘れ、平坦性など路面性状のデータ蓄積、維持管理・修繕記録、交通量、交通動態、事故発生記録・原因分析データ、現在の管理水準などの評価データを必要とする。道路管理者がこれらのデータが蓄積する必要があるが、低規格道路では、蓄積をされていない。(必要がなかった)。今後、最低限どの管理データが必要か精査し、その蓄積方法を確立することが課題。

表 5.1 道路維持修繕に関する舗装專業社へのヒアリング結果概要

項目	A社	B社	C社
包括委託のメリット	メリットあり。 条件として、年間の受託金額が1技術者あたり1.5億～2億円/年間	メリットはあるが、会社として事業性の検証までは出来ていない。	道路管理者に代わってトータル管理を行うことは、効率性を高めメリットは大きい。
現制度下における課題	<ul style="list-style-type: none"> ・交通事故や道路構造などに関わる道路管理者の責任と賠償責任の所在 ・事故処理、道路上の廃棄物の処分作業と移動処分の受入先等 ・道路法による道路管理者の維持管理規程と民間企業の維持管理判断基準との相違 ・道路構造令などの法規制（設計提案の判断基準に関する制約） ・騒音や交通障害の苦情処理への道路管理者対応と受託業者対応の齟齬 ・許認可の容易性と迅速性 	<ul style="list-style-type: none"> ・予防保全について、現状まだ壊れていない道路に予め手を加えるという事に対する抵抗感有 ・修繕費は押さえ込まれている。毎年予算は減っている。 ・日本では道路管理基準が未確立。→道路技術保全センターで検討中。 ・比較的管理のしっかりしている国道や有料道路等の方がやりやすい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・管理水準が定量的でない中、維持修繕の実施優先順位の決定方法 ・要求事項の管理水準の明確化。（例えばポットホールを何時間以内に復旧することが明確にできるか） ・業者を決定する総合評価方式 ・保険制度、災害時の取扱などを含めた瑕疵責任の明確化 ・対象区間の契約時点の資産価値と事業終了時の資産価値の評価方法、減損評価の考え方の明確化
異工種包括	<ul style="list-style-type: none"> ・維持に関するすべての業務が可能。条件として、許可業種26業種による縛りなど業種の登録に関する委託者側の判断が必要。 ・PFI コンソーシアム組成の可。ただし構成比率で課題が残る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・工種は多岐に渡り、全てを統括するのは困難。路面主体なら可。 ・自治体には技術者が少なくマネジメントに対するニーズはあるがフィーに対する概念は無い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・大型構造物の補修工事は、新設工事として取扱われることから、一括受託の範囲は、点検と軽微な補修作業に限定。 ・住民対応策など目に見える利点があれば発注者のメリットがあるとされ、民間委託の可能性はある。
エリア包括	何れの単位でも受託可能 対応すべき体制が地理的条件や事業量に大きく異なる。また、要求水準にもよる。	管理者ごとの実態を把握・理解するのが先決。	国土交通省の国道事務所もしくは県土木事務所の管理エリア（200～300km ² ）。市町村道と比べ国県道は情報量の蓄積あり
複数年包括	体制とその維持、物価変動に考慮して、5年～10年。エリアにより体制づくりに労を要しない場合には、3年～5年程度	修繕の発生頻度は低く、しかも予測し辛いが、新設なら10年程度なら検討可能では。	最低5年、舗装のLCCを考慮すれば10年の継続を望む。（民間提案の効果は、10年後に現れる）
性能評価のため必要なデータ蓄積	過去の維持管理、修繕記録。交通量、交通動態、事故発生記録・原因分析データ。将来の都市計画。維持管理、修繕の要求水準	修繕履歴データは発注者がある程度持っているが公表されない。	ひび割れ、わだち掘れ、平坦性などの路面性状データの蓄積
価格設定と必要諸元	価格設定は可能。 諸元：道路構造令・道路法などの準拠法、要求水準、業務委託契約案が必要。	新設であれば設計交通量、既存であれば現交通量を参考に算出できるはず。	舗装の維持修繕、道路付帯施設は価格設定が可能。ただし、地域特性情報が必要であり、どこまで開示されるかによる。

(2) 道路運送法に基づく道路を所有している民間事業者から見た道路 PFI の課題

インフラ PFI における維持管理部門の研究には、実際に自ら道路を所有し、維持管理運営をおこなっている民間事業者にヒアリングすることが重要である。

そこで、道路運送法に基づく道路で有料道路を複数所有し、実際に管理運営をおこなっている民間事業者に対しヒアリングを行い、インフラ PFI の主な認識や課題を抽出した。

- 従前の管理者（事業者）が行っていた道路自体の物理的な資産管理、安全管理は徹底されているが、ノンコア業務と言われるソフト面については手付かずの状態であり、工夫の余地あり→（日本のインフラは殆どこの状態）
- 道路の維持管理業務は非常に簡単な作業で、リスクも低い。
- 長期保有リスクを加味した投資判断が必要。
- ビクトリア州の行財政改革では、官が実施するサービスは一旦全て民にまかせる。その評価は民が行う。日本の民活とは姿勢やスピードが大きく異なる。コスト構造に対して官と民の大きな認識の違いがあり、収入見込みも大きく違う。
- 公共の使命（業務）として計画立案業務とモニタリング業務は手放してはならないと考える。それ以外は民へ開放すべき。
- 日本におけるインフラ事業の民間開放については、法制度は障害となっていない。
- 投資家に対する利回りのベンチマークは J-RIET（3.5～4.0%）が基準のひとつ。道路は J-RIET（不動産）と比べて独占性が高い（近傍に競合となる道路が新しく建設される可能性は低い）ので収益変動リスクは小さいと考えられる。きちんとメンテナンスすれば劣化リスクも低いし、技術革新リスクも低いのが道路の特長と考える。
- 新規の道路に対する事業性の判断は非常に難しい。
- 当初はインフラの維持管理運営を外注していたが、実際にはそれほど高度なノウハウが必要ではない業務もある判断し、最近では直営で実施している業務もある。
- 道路事故の 99%は運転者の責任。事業者の責任になることは殆ど無いと考えている。
- インフラ事業の契約内容としては、インフラ施設の使用権限についてどのような事態になれば道路の使用権限を民間が剥奪されるか、を明確に規定する事が必要。日本の場合には色々な条件が事細かに決められている（仕様発注）。効率的な運営に対する大きな障害であると考え（例えばマルチジョブが出来ない）。

インフラ PFI のロードマップを考える際に、このヒアリング内に重要な視点が含まれている。道路法と道路運送法の違いがあるものの、「日本におけるインフラ事業の民間開放については、法制度は障害となっていないこと」から、現在においても、道路の民間委託は可能であり、実際には、「インフラの維持管理運営はそれほど高度なノウハウが必要ではないがソフト的な活用に工夫の余地がある」ことや「新規の道路に対する事業性の判断は非常に難しい。」ことである。

つまり、新規路線のインフラ PFI に至るまでには、新規の道路をすぐに PFI にて実施するのではなく、既存路線の包括的な民間委託によって、民間が行える維持管理技術や活用ソフ

トノウハウを蓄積し、その後、大規模な修繕を含めた包括的民間委託を経験して、インフラ PFI を実施するという大観的なロードマップをたてることができる。

第2節 ロードマップの具体像

(1) 民間事業者による公物管理補助業務がスタート

国土交通省では、これまで関連する協会等に随意契約していた発注者支援、公物管理補助業務、用地補助業務などの業務について、契約方式の見直し¹⁾を公表（平成19年12月26日）し、民間企業にも門戸を開放するとしている。このうち発注者支援業務については、積算技術業務、品質検査業務、工事管理業務などあくまでも発注者の「支援」という形態で民間企業が参入している。また、民間企業の参入条件である実績要件についても、国土交通省以外の機関が発注した業務、地域要件の緩和など同種・類似業務の範囲など、民間企業による参加が可能になるよう方向転換を図り緩和している。そこで、インフラPFIの課題の一つである公物管理業務について考察を試みる。

具体的には、民間事業者（選定事業者）がPFI事業として行い得る業務範囲²⁾について整理されているので、公物管理補助とその内容、さらに、民間企業による参入が現実的に可能であるかを、第1節の舗装専業者へのヒアリングを参考に考察する。

表5.2 公物管理補助業務に関する考察表

項目	公物管理補助業務	民間事業者の行い得る業務範囲	民間企業による参入の機会
道路巡回業務	○道路巡回業務 ・落下物及び道路損傷の発見 ・道路施設の異常等の発見 ・不法占用の確認 ○道路施設点検業務 ・道路法面、橋梁、トンネル等の道路施設の点検	「道路法42条：道路を維持・修繕すること」一部可 【維持管理修繕の実施等の事実行為については民間が行うことが可能】	巡回・点検は可能。道路施設によっては、コンソーシアムにて対応可能
道路許認可審査業務、適正化指導業務	○道路管理上、地方整備局事務所職員が取り込む複雑な技術業務のいずれかの補助業務 ・道路の不正使用・不法占用の指導取締り ・各種占用申請の審査・指導 ・境界確認申請審査・現地立会 ・特殊車両申請の審査・指導取締り ○道路の不正占用・不法占用、各種占用申請、特殊車両申請に係る調査業務 ・現地確認調査、実施状況確認調査 ・道路に関する問い合わせの事実確認のための現地確認調査	「道路法40条第2項：道路占用者に対して必要な指示をすること」否 「道路法43条第2項：車両の積載物の落下の予防のために必要な措置を命ずること」否 「道路法46条第1項：道路の通行を禁止し、又制限すること」否 「道路法32条第1項、第3項、87条第1項：占用の許可を与え、及び当該許可に必要な条件を附すること」否 【占用許可、通行規制等の行政権の行使を行う業務は否】	民間企業にとっては、公物管理そのもの、行政権の行使を伴う業務には、保持したくない（保持する理由がない） ポットホールの早期解消など住民苦情対応の重要性は認識しており、民間委託へのメリットを模索中

道路巡回業務や道路施設点検業務については、「民間事業者の行い得る業務範囲」においても「維持管理修繕の実施等の事実行為」の一部とされており、民間が行うことが可能である。民間企業のヒアリングにおいても、道路、トンネル、橋梁など道路施設によりコンソーシアムを組むことによって対応は可能であり、PFI 事業の範疇とすることができる。

道路許認可審査業務、適正化指導業務については、「補助業務」「現地確認調査などの調査業務」という道路管理者を補完する業務範囲にとどめており、「民間事業者の行い得る業務範囲」においても占有許可、通行規制等の行政権の行使を行う業務は否としている。また、民間企業にとっても、公物管理そのもの行政権の行使を伴う業務には、参入が困難と判断している。道路管理者に近い業務については、メリットが少なく、公物管理そのものに対しては、民間は保持したくないという判断があるからである。

(2) 公物管理補助業務から PFI へのロードマップ

インフラ PFI 導入に向けた戦略工程を考えるにあたっては、公物管理補助業務という「調査業務」からスタートし、その業務範囲を徐々に拡大した包括的民間委託、民間事業者が自ら大規模修繕計画を立案し実施する大規模修繕付き包括的民間委託へと確実に段階を一つひとつ確認しながらステップアップし、問題が生じないことがすべて確認された上で初めて本格的な PFI を導入することを考えたい。

このようなインフラ PFI へのロードマップを考えるにあたり、民間事業者に委託する業務範囲として、契約年数、工種数、設計～修繕、管理権原、資金調達との5つの項目を捉え、リーダーチャートとして下図にイメージ化した。

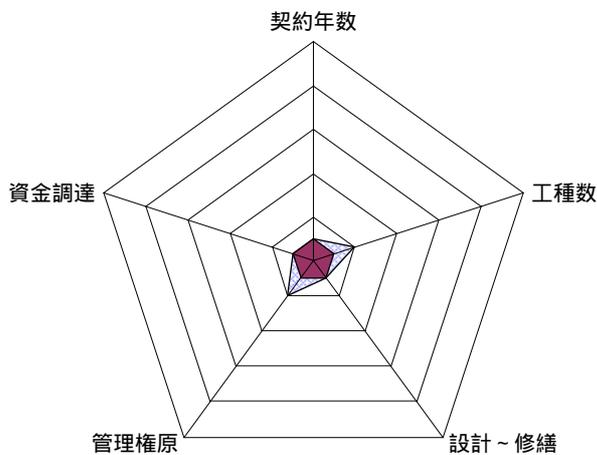


図 5.1 公物管理補助業務

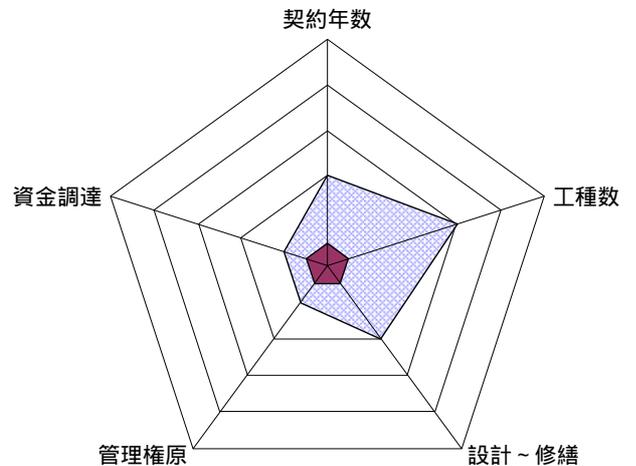


図 5.2 包括的民間委託

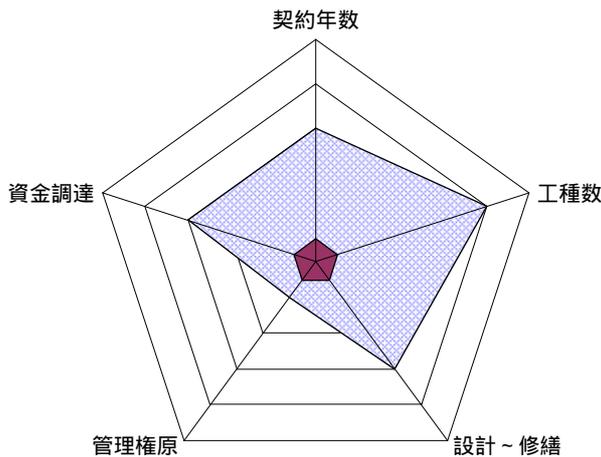


図 5.3 大規模修繕付き包括的民間委託

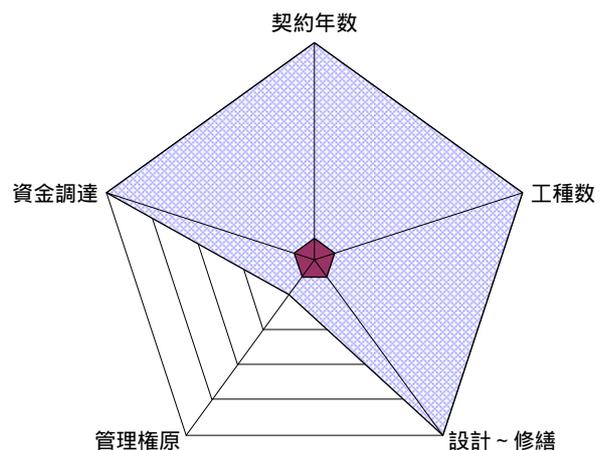


図 5.4 PFI

中心の小五角形は、民間事業者における従来の業務（仕様発注・単年度契約）である。

図 5.1 においては、前節で検討した公物管理補助業務。

図 5.2 は、性能発注に配慮した道路維持管理で下水道事業において既に始まっている包括的民間委託。

図 5.3 は、維持管理期間を 10 年以上見込んだ大規模修繕付き包括民間委託。

図 5.4 は、権限権原を保持しないインフラ PFI である。

表 5.3 インフラ PFI へのロードマップ

項目	公物管理 補助業務	包括的民間委託	大規模修繕付き 包括的民間委託	PFI
契約年数	単年度	5年から10年	10年以上（大規模修繕計画の効果が発揮できる年数）	30年程度（長期のプロジェクトファイナンス期間）
工種数	巡回、点検、補助業務、調査業務などの業務に限定	巡回、点検と軽微な補修作業で路面に関する工種	同左に加え、橋梁・トンネル・法面構造物の補修工事	同左に加え新規路線の設計、建設工事
設計～修繕	従前の個別対応	小規模修繕 日常的な維持管理	既存施設の修繕計画、大規模修繕、日常的な維持管理	新規路線の設計、建設、維持管理、修繕計画、大規模修繕
管理権原	道路管理者が行政権を行使するために必要な調査や補助業務に限定	同左	同左	同左
資金調達	なし	委託費の平準化により、資金調達が必要な場合が想定される	委託費の平準化により、大規模修繕にかかる資金調達が必要	大規模かつ長期間のプロジェクトファイナンスが必要

(3) 提言

インフラ PFI は、投資額が莫大であり、サービス開始まで長期間となるため、不確実なリスクが存在する。したがって、本研究において考えるロードマップは、インフラ PFI を絶対的な最終目的にするのではなく、公物管理補助業務、包括的民間委託、大規模修繕付き包括的民間委託、インフラ PFI へと徐々に使える選択肢が増え、発注者が自由に選ぶことができるものと考えたい。最終的には PFI を含めた多様なオプションが用意されていることが重要であり、本格的な少子・高齢社会の中で、インフラ整備、維持管理、修繕のあり方は、その時々地域の事情によって弾力的に運用し、最適なものを選択していけば良いと思われる。

[参考文献]

- 1) 国土交通省：http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/00/001226_2_.html
- 2) 内閣府民間資金等活用事業推進室：公共施設等において民間事業者の行い得る業務範囲，平成16年6月)

(高木 智)