

平成 27 年 3 月 20 日

第 77 回 建設産業史研究会定例講演

「PFI 手法による官庁施設の整備」

株式会社 竹中工務店 参与
(元 国土交通省大臣官房官庁営繕部長)
奥田 修一 氏

① ただいまご紹介をいただきました奥田です。現在は竹中工務店に勤務していますが、官庁営繕部の課長あるいは審議官、部長だったころに、ちょうど PFI がスタートして、中央合同庁舎 7 号館というプロジェクトに携わった経験があったものですから、きょうはそれをもとに元国土交通省という立場で話をさせていただきます。

ただ、PFI についてはいろいろな評価があると思いますが、きょうの話はあくまでも私の個人的な見解ということで、国土交通省の見解でも竹中工務店の見解でもないことを、あらかじめお断りさせていただきたいと思います。

きょうは PFI の話をさせていただくのですが、PFI については、もちろん十分知っている方もいらっしゃるでしょうし、そうでない方もいらっしゃると思います。たいへん恐縮ですが、初歩の初歩から始めたいと思うので、十分ご存じの方は、最初のほうは少し聞き飛ばしていただいたらと思います。

② 今日お話しするのは、まず初歩的な PFI とはという話。それから、わが国に導入された背景、経緯。現在までの PFI の実施状況。この部分は、日本の PFI については、内閣府に PFI 推進室というものがあり、そこでいろいろな情報を整理しています。それから、PFI・PPP 協会というところがあり、ここも公表されたデータをいろいろな形で整理して PFI 年鑑という形で出版しています。そういったデータに基づいて私なりに整理をした上で話をしたいと思います。

それから、実際に携わった中央合同庁舎第 7 号館、それから 7 号館の後にも、官庁営繕部では相当数の PFI を実施しています。そういった PFI がどうであったのか。今回お話しする場が建設産業史研究会ということなので、産業の中でどういう位置づけにあったのか

ということも含め、話をさせていただきたいと思います。最後に、今後の課題。これは全く個人的な考えをお話しさせていただきたいと思います。

③ たいへん申し訳ありませんが1年生から始めます。PFIとは、「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する方法」ということで、法律に基づいて実施するものをPFIと呼ぶと定義されています。

④ 何が対象になるかということですが、公共施設等はあまねく対象になるとご理解いただいていいと思います。いちばん下の行に「船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星」とありますが、これは最初からあったわけではなく、平成23年に法律改正をしたときに新たに加えられたものです。この平成23年というのは、PFIに関し国としての方向を変換する大きな契機になった時期です。

⑤ PFIの類型ですが、3つに分類されています。一つはサービス購入型。公的部門からのサービス購入支払いにより事業コストを回収するというので、日本ではこのタイプが支配的で、悪い言葉では延べ払い型という言われ方もしています。次が独立採算型で、利用料金収入等の受益者からの支払いにより事業コストを回収する。下は、上の組み合わせということで混合型あるいはジョイントベンチャー型という言い方をしています。

ただ、サービス購入型と混合型は必ずしも明確に分かれているわけではなく、メインがサービス購入型で、例えば売店をつくっていいですよ、そこからの収入は自由にやっただいいですよというようなものは、厳密に言うと混合型と言えるかもしれませんが、一般的にはサービス購入型に分類されているのが実情のようです。

⑥ それから、PFIの事業方式ということで、皆さんBOT、BTOはよく聞かれると思います。BOTはBuild Operate Transferということで、建てて、事業者がOperateして、事業が終わったときに管理者のほうにTransferする。BTOはBuild Transfer Operate。これも非常に多いですが、建てたらすぐ管理者のほうにTransferして、それから事業者が事業期間終了までOperateするということです。2番目のBTOでやれば、公共が持つことになるので税制上有利であること、あるいは自ら持っていないと何かあったときに迅速に対応できないこともあり、スタート当初はBTOがかなり多かった状況があります。

そのほかにも幾つかタイプがあります。例えばBOO (Build Own Operate) は、事業期間が終わったら取り壊しをしてしまうというもの。それから最近では、改修工事にPFIを導入する事例が出てきています。例えばRO (Renovate Operate)。こういったような事

業方式が代表的にはあります。ほとんどが BOT、BTO のどちらかということになります
が、ほかにも幾つかあります。後ほど、またお話をさせていただきたいと思います。

7] それから、昔は PFI と言っていましたが、3 年ぐらい前から PPP/PFI とくくって話
をするようになっていきます。PPP のほうが概念的には広いということで、なるべく、PFI
という型にはまりきった狭い範囲ではなく、もっと発想を広げて幅広く取り組むという趣
旨で、こういうことになっています。逆に言うと、PFI がかなり定型化されてきてしまっ
たものですから、その反動というような意味合いもあるのではないかと思います。

中心にある部分が PFI。軸としては、事業運営という視点で見たときに官から民へ、そ
れから資産保有という視点で見たときに官から民へというような整理をしてみると、まず
左下が昔ながらの公共事業で、右上が通常の民間事業です。このほかにも、例えば市場化
テストとか、いろいろなものがあり得るかもしれませんが、包括的民間委託、指定管理者、
公設民営といったものをこのダイアグラムの中に落とすとすれば、この辺りの位置づけに
なるかなという程度の意味合いです。ある意味、幅の広い概念なので、PPP についてはま
だはっきりした定義が固まっていません。ただ、やはり PPP 志向が最近は非常に強くなっ
ており、議員の先生方も、今度は PFI 法ではなく PPP 法をつくろう。それは PFI 法の上
位に位置づけられる概念だというようなことを志向されていることも報道されていました。

8] 従来型公共事業と PFI の違い。これが PFI のメリットを出す根源となるわけです。
従来型の公共事業は、公共が企画、資金調達、設計、建設という中で、それぞれ個別に、
設計は設計事務所に外注、建設は建設会社に外注、維持管理は維持管理会社に外注、運営
は自らやり、公共が住民にサービス提供するパターンだったのを、資金調達から設計、建
設、維持管理、運営を一括して民間に委託して、そこから住民サービスすることにより、
一括発注、性能発注、長期契約からもたらされるメリットを PFI 事業に生かし、発注者に
とっての Value For Money を生み出させる。そういう考え方です。

9] この Value For Money とは、先ほどの定義のところにあった「同一水準のサービスを
より安く 同一価格でより上質のサービスを」ということで、いろいろな説明の図があり
ますが、これが一つの典型的な図です。PSC (Public Sector Comparator) は、公共が自
ら実施した場合にどのような負担の内訳になっているかということで、設計、建設費、運
営費、支払利息。これは例えば公共債の支払利息という意味で、ここには書いてあります。
それから、リスク管理費。それが、PFI では右のようになりますという説明です。

設計、建設、運営費 (維持管理を含む) は、かなり縮減されています。先ほど言った一

括発注や長期契約とか性能発注を生かすことにより、民間のノウハウでこれだけ縮減をする。ただ、PFIの特徴として、民間資金なので、支払利息は公共資金よりは若干増え、ビジネスとしてこれをやるので、利益・配当、SPC（特定目的会社）の経費等も出さなくてはならない。

ただ、リスク管理費は公共に比べるとかなり安くなる。これがリスクを最もよく管理できるものに分配するという考え方です。われわれも最初にPFIの説明を受けたときに、これはどういうことだろうと思いました。われわれは直接やっていたので、官のほうはそんなにリスク管理が出来ていなかったのかと思いました。後でよく聞くと、もともと導入したイギリスでは、従来型の発注でかなりコストオーバーラン、タイムオーバーランが一般的だった。だから、その部分を民間に任せるから全部管理して責任を持ってやってくださいよということにすれば、民間はそれが直接お金に反映するので、そのリスクを最小限にする努力をする、あるいはそういうノウハウがある前提で、こういう説明がなされているということです。

10 実際にはPFIがどのような流れに沿って実施されるのかということは、最初に制定されたPFI法の中に具体的に書いています。ですから、その後行われたPFIについては、必ずこの手続きに沿ってやっているのです。その段階その段階でほとんどのところが自らの公共団体なり省庁なりのホームページに公表していきます。そういう意味では、内容もフォローできるし、後で整理もできる体系になっています。

最初は当然、導入可能性の調査をやり、これでいけそうということになったときに、実施方針を策定して公表するステップがあります。これで、どこの発注者がどういう事業について、どういう形のPFIをやるのが公になるわけです。PFIの一つの特徴は、やはり官民パートナーシップ。要するに、民のノウハウを活用することがあるので、民の意見をなるべく取り入れるのが大きな前提になっています。ですから、この実施方針を公表した後は民の意見を取り入れる。ヒアリングをする、あるいは調査をする。こういったステップが入ってきます。

それを踏まえた上で、いよいよこれをPFIでやるかどうかという決断を下して発表するのが特定事業の選定ということになります。そこで行うのはValue For Moneyの評価ということです。先ほど、Value For Moneyはどのような中身から出てくるかという話をしましたが、これをこの段階で検討して、Value For Moneyが出ると判断したら特定事業の選定をします。ですから、この段階で、このプロジェクトではValue For Moneyは出そうも

ないというときには、特定事業の選定をしないで実施方針の公表で終わることが理論上はあります。

ただし、実際には、ほとんどそういうことはありません。というのは、この Value For Money は、いろいろな要素によって成り立っているのです、いかようにでも Value For Money を計算できるという面も、なきにしもあらずということだと思います。

それから、事業者の公募をして、入札をして、民間事業者の選定をして、事業の実施をする。一連の流れがかなり定式化されているので、ある意味わかりやすいということがあります。

11 最初に英国で PFI が導入されたということで、日本は英国にならって、日本の PFI をスタートさせています。英国では 1992 年、メージャー政権のときの財務大臣が導入を表明したのがスタートしになっています。しかし、その前のサッチャー政権のときの官から民への流れがある意味での大きなスタート点になっているのは間違いないと思います。サッチャー政権では、例えば公営事業のようなものを民営化することが中心になりましたが、1992 年の PFI 導入では公共事業費の縮減、市場化メカニズムの導入、行財政改革、民間資金の活用といったことが背景にあるわけです。ある意味、日本も、後で見れば同じような状況でスタートしたということが言えるのではないかと思います。

1994 年にはユニバーサルテストングという制度を導入しました。これは、あらゆる公共事業は PFI が成立するかどうかをすべからずテストしなさいということで、PFI にならないものは従来型でというスクリーニングを導入することで、この段階で PFI についてかなり普及するという状況がありました。

それから、財務省を中心に、組織はいろいろ変わっていますが、PFI を促進するための組織をつくり、そこでガイドラインや技術指針とかケーススタディを作成して、PFI を普及促進する支援をやっていったようです。

12 わが国への導入に関しては、1990 年代後半にイギリスにも調査に行き、かなり熱心に勉強会をして日本にどのように取り入れるかという検討をしました。

13 そのころどういう時代だったかということを見るための、これは建設投資の推移です。バブルがはじけ、しばらくは補正予算等を注入していましたが、いよいよ建設投資が右肩下がりになってきている、まさにそのときに PFI 法が制定されたということです。こういう時代的背景から生まれてきたことが、その後の PFI の推移をある意味支配するということがあったのではないかと思います。

いろいろな勉強会を経た後に PFI 法が成立するのが 1999 年ということで、これが日本の PFI の元年となるのではないかと。それと同時に、総理府に PFI 推進室が設置されています。これが英国で言うタスクフォースに相当するもので、その後、いろいろな情報を整理したり制度を考えたり、推進役となって頑張ったということがあります。

14 その結果、これまでのわが国での PFI の実績はどうかというと、平成 26 年 3 月 31 日現在、415 件、4 兆 3180 億の累積規模になったということです。これを見ると一本調子ではなく、全体が 15 年ですから 5 年ずつに分けると、最初の 5 年は、私が勝手に付けたのですが、導入期と言えるのではないかと。これは年平均 26 件で、合計 1000 億ぐらい。それが、あるときから急に火がつき、拡大期で年間 40 件で 5000 億ぐらい。それも、この辺りからグラフが横に寝てきて、停滞期という呼び方をしてしまいましたが、年間 22 件で 2000 億円という状況が現在です。この 4 兆 3180 億が多いか少ないかということについては、いろいろな評価があるかと思いますが、日本の公共投資からすれば微々たるものとは言いませんが、かなり小さいのではないかと。

4 兆 3180 億円の事業規模に対し、入札結果としての Value For Money を累計すると 8000 億円で、約 2 割の Value For Money が出ていることとなります。2 割は外国の例に比べて非常に大きいということも聞いたことがあります。これがこれまでの日本の PFI の状況です。

15 この 15 年に PFI についてどのような動きがあったのかを、PFI 法改正の経緯から見ていきます。先ほど PFI 元年と言った 11 年のときには、基本的な法律の骨格のほかに、実施方針、特定事業の選定、そういうプロセスが明確になっています。それから、長期 (30 年) 債務が可能になりました。そして、民間資金等活用事業推進委員会でいろいろなガイドラインがつくられていきます。

その後、13 年に改正がありました。これは、公共施設等の管理者に国会や最高裁とか会計検査院が入っていなかったのですが、それらが加わり、実際に PFI を実施しています。それから、行政財産の貸付に関する特例措置 (合築で貸付可能)。これは、後で説明する 7 号館でこの制度を使っているんで、7 号館をスタートするために必要な法令改正だったということです。

その後も、例えば 17 年には、公共工事の品確法ができたのと時を同じくして、選定に当たっては総合評価でやることを入れています。この間に、これは PFI 法そのものではありませんが、当初スタートしてから問題になったのがイコールフットイングという話です。

ということかという、従来型でやる場合と PFI でやる場合に前提条件が違ってしまふと Value For Money が出るかどうか検討するのも同じ土俵での比較にならないということです。特に、PFI は民間事業ですから、税制と補助金の取り扱いが PFI でも従来型の公共事業と同様になるような変更がなされています。

先ほど少し申し上げましたが、大きな意味での PFI のかじが切られたのが 23 年からになります。特に、このころコンセッションという言葉が新聞などによく載っていましたが、公共施設等運営権制度の導入が大きな変更です。そのほかにも、対象が拡大されたり、民間事業者による提案制度の導入がありました。

25 年には民間資金等活用事業推進機構の設立ということで、これはある意味、コンセッションを推進するためのファンド的な措置になるので、23 年、25 年は一連の動きだと理解していただいてもいいのではないかと思います。

16 推進委員会で関係者が使いやすいようにいろいろなガイドラインをつくっています。これも日本の一つの大きな特徴かと思いますが、日本の PFI が定型化してしまうという意味もあり、なかなか難しいところです。

17 それから、運営権ですが、運営権自体を PFI 事業者を設定する、つまり、運営権を売るといことです。売って、物件として扱えるようにするため、債権に抵当権を設定できるということ。もちろん、所有権は残したまま運営権だけを設定することができるようにしました。この一つの大きなターゲットは空港で、仙台空港、関西国際空港と伊丹空港は動き始めています。また、最近高松空港や福岡空港も話題に上ってきています。空港の運営権は規模的に言うと数千億単位のものなので、これが動き始めればかなり大きな意味があるのではないかと思います。従来型の PFI は、ある意味限界というわけでもありませんが、必ずしもその趣旨どおりに発展していないのではないかと思います。こうした動きになってきています。

18 それから、株式会社民間資金等活用事業推進機構が 25 年 10 月に設立されています。コンセッションということになるといわゆるリスクに対応したファンドをしっかりサポートしていく必要があるということで、国と民間からここに出資をして、そこから直接 PFI 事業に融資する、あるいはインフラファンドを経由して融資をするということ。通常、PFI 事業のお金は融資と出資、この中間領域にメザニン、要は若干リスクを含んだお金。リスクを伴うプロジェクトになると、まさにプロジェクトファイナンスという形になってくるので、その部分をてこ入れしようという趣旨と聞いています。

19 25年6月6日に、PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプランというものがつくられました。先ほど言ったように、それまでの十数年で四兆数千億が実績でしたが、ここではさらに飛躍的に増大させ、今後10年間で12兆円規模にしたいということで、その内訳がこの4項目からなっています。先ほどのコンセッションで2~3兆、収益施設の併設などで3~4兆、公的不動産の有効活用など民間の提案を生かして2兆円、その他で3兆円。これは捕らぬたぬきの皮算用かどうかわかりませんが、空港がしっかりできれば行く可能性はあります。この辺は公的なお金を使わないで何とか経済を活性化しようともくろんでいるということだと思います。

20 ここからは、今まで行われてきたPFIについて分析的に見ていきたいと思います。まず、分野別実施状況ですが、国、地方、その他。その他は独法がメインです。後でもう少し細かい分類を出しますが、こういう分類になっています。

まず、独法国立大学は、かなりの数をやっています。というのも、文科省から独法に移る直前に、まとめて十数件の大規模新営の大学をPFIで採択したのがあり、大きな比率を占めています。

国ではやはり宿舍と庁舎が非常に多く、私がいた官庁営繕部もこの半分ぐらいを占めています。あとは公務員宿舍です。このPFIについては財務省も非常に前向きに取り組んで、公務員宿舍もかなりの数になっている状況にあります。

それから、特殊なものとしては行刑施設です。これも法務省が何件か取り組んでいます。

21 これはもう少し細かく分類したもの。国も地方も独法もまとめてですが、教育・文化、やはり学校がかなりの数あります。それから、公的住宅です。わりとPFIになじむようなジャンルも幾つかあり、給食センターが非常に多く43件。これもかなり定式化されたやり方で、大量生産でというわけでもありませんが、やっています。庁舎は、われわれがやっていたところ。それから、プラント関係で廃棄物、浄化槽、浄水場、下水道。こういったものも、それなりに取り組まれています。病院は件数の中では少なく14件ということですが、特徴があるので後で話をしたいと思います。それから、変わったところでは火葬場や観光施設。余熱利用施設で、ゴミ処理場にプールや温泉が付いていますが、これがかなり取り組まれているのも一つの特徴です。

22 地域別で言うと、特にどこがどうというのはありません。やはり都市部が非常に多く、東京都、大阪府。たまたま、山形県がなぜか熱心です。あとは、全然やっていない県も幾つかあります。

23 これから、中身がどのようなになっているか見ていきます。まず、事業類型としてはサービス購入型が圧倒的に多いです。独立採算型はわずか6%。

事業方式としては、BTOが67%ということで、先ほど申し上げたように税制の話、あるいは自ら所有することでリスクを回避することが理由です。それから、BOTが19%。変わったところでは、BTなんていうのがあり、Build TransferでPFIになるのかと思いますが、中身を見ると公営住宅の建て替えです。団地全体を打って替えて建替える数年間のプロジェクトをまとめて出し、住民に対する手続きやサービスも含めパッケージにして出しているのがBTになっています。それから、先ほど言ったBOO、RO、DBO (Design Build Operate) もそれなりのパーセントがあり、最近は運営だけのOも出てきています。

24 事業期間ですが、10年以下が24%、15年までが39%ということで、15年以下で全体の2/3ぐらいを占めており、20年まで含めると90%。30年の債務負担が認められたということで、当初、30年の病院なんていうのがありましたが、長期のものは非常に少なくなっている。やはり結果的に、発注サイドとしては、PFIはやるけれどリスクを減らしてやっていきたいという考えが根底にはあると思っています。

それから、PFIで新しく出たビジネスがアドバイザー業務で、実は累計数百件の事業のほとんどがアドバイザー業務を委託しています。それも半分以上が、法務なども含んだ総合的なアドバイザーと技術的なアドバイザー、この2つを出しています。それをまとめて1本で出しているのが43%。ですから、PFIで生まれた新たなビジネスがアドバイザー業務という見方もできるのではないかと思います。

25 PFIで一つの大きな眼目は事業者選定の透明性・公平性にあるということから、選定に当たっては審査会をほぼ必ず設けています。特に、民間の委員を入れるところに意味があるということで、官民両方でやっているところが3/4、民間のみの審査委員会も1/4、官のみは1%です。委員数はだいたい5名から7名程度の人数が多いですが、大規模になると10名以上のものも出てきています。

26 選定方式ですが、基本的に総合評価型一般競争で、国はほぼ100%この方式で、地方公共団体は公募型プロポーザルも28%あります。公募型プロポーザルの場合、契約類型で言えば特命随契ということになるので、第一交渉順位者、第二交渉順位者と決めておき、最初の者とうまくいかなかったら2番目というように、わりとフレキシブルにやれることもあり、一定率があります。

評価方式には加算方式、除算方式の2種類があり、加算方式が7割で、除算方式は26%。

国はほとんど除算方式ですから、地方公共団体が加算方式という大きな分かれになっているということです。

27 加算方式は、基礎点すなわち価格点と加算点で構成されていますが、図はその加点要素の割合です。ですから、お金ではなく提案により、どの程度の割合の評価がなされているかということで、加算方式は加点要素がわりと高い。提案による評価の比率が高いと言ったほうがいいのかもかもしれませんが、51~60あたりが平均になっていて、7割を超えるものまであります。ただ、国が主にやっている除算方式では、30%以下が11%。今は40%あたりが加点要素の主流になっていますが、50%とかそれ以上のものもあります。

28 加算方式と除算方式について、少し見ていきます。加算方式では、価格点にその比率、割合を掛けたものに、加算点即ち非価格点にその割合を掛けたものを足すことになります。ですから、加算方式の場合、今では加点要素のほうが非常に高いです。例えば価格点が4割だと、足し算にしてしまうと価格の要素は小さくなってしまいます。要するに、価格で勝負しないで提案で勝負したほうがよほどいいことになります。しかし、除算は性能をクリアしていれば基礎点がもらえて、それに加算点を加え、それを価格要素で割るということで、これは、いま一般に行われている総合評価と全く同じやり方になります。

下の図は実際どんなものなのかということで分析してみたものです。どう見たらいいかということ、例えばライバルが加算点100点取ったときにどれだけお金を削れば勝てるかということ、ライバルに比べ9割しか点が取れなかったというときに、加算方式であれば2割近く価格を切らないと同点になれない。しかし、除算方式であれば、加点要素の比率によって違うけれども、価格を下げて勝てる可能性がかなりある。したがって、加算方式、除算方式で、攻めていく場合の戦略は全く変わってくることになります。

29 PFIは施設整備と維持管理がセットになったプロジェクトですが、それがどんな比率になっているかを見てみたのがこの図です。青が施設整備、赤が管理運営ということで、実際これを足し込んでみると、ほぼ半々になります。ですから、施設整備の比率と管理運営の比率は、トータルで言えば半々です。

30 Value For Moneyですが、特定事業の選定時のValue For Moneyはピークが6~8%ぐらいになります。中には20%を超えるものもあります。

31 それが、入札後に計算し直したValue For Moneyはかなり多くなり、且つばらついているということで、40%以上なんていうのもそれなりにあります。平均的には20%とか25%、この辺りになります。

32 Value For Money の年度的推移を見てみると、選定時には 10%前後ですが、当初かなり高かった入札後の Value For Money はだんだん減り、24 年ぐらいから極端に下がっています。

これは何を意味するかということですが、もともとの PFI が導入された時期は、先ほど建設当時のトレンドで見たように、競争が非常に厳しい時代であった。特に PFI については、1 件平均 100 億という大規模プロジェクトで、事業者は建設会社がメインなので、何としても受注したいということがあったと思います。そういう意味で、いわゆる落札率のようところで Value For Money が出ているのが現実問題としてあったと思います。ただ、この風向きが全く変わったことにより、そういった意味での Value For Money が出にくい時期になってきたということが言えるのではないかと思います。

33 分野別の Value For Money を見てみると、庁舎、宿舎、学校などはそんなに変わりませんが、特徴的なのが病院です。病院は、入札後の Value For Money はそんなに増えていません。逆に、プラント系は入札後の Value For Money が増える傾向にあります。

34 平均応募グループ数は、当初は 4 とか 5 とかありましたが、もう 2 とか 3 ぐらいになってきています。

35 これからはリスクの話をしていきますが、PFI の一つの大きな特徴は、リスクを官と民のどちらが分担するかを、細かい表で全部示しています。その実情がどのようになっているかを分析したレポートにあるのがこの表です。両方が取るリスクが結構多いです。どういうことかという、リスクの中身を分け、官に起因したものについては官、民の責任においてやるべきことは民ということで、同じリスクでも中身を 2 つに分けてやっています。当然、資金調達リスクや要求水準未達リスクは民が取るべきで、入札説明書・募集要項書リスクなどは官ということになっています。

36 この図はアンケートによるリスクの顕在化の状況です。やはり、リスクで顕在化する要素が大きいのは、用地問題、物価変動、法令変更、設計変更協議といったところのようです。

37 実施方針は出したものの、事業実施に至らなかった事例も三十数件あります。それがどんなものなのか見てみます。

まず、応募がなかったのがあります。それから、応募はあったけれども適格者がいなかった。指名停止も、制度的に改善されてきていますが、結構大変です。というのは、手続き期間が長くメンバーが多い。一者でも指名停止になったら失格になってしまうという制

度でしたので、リスクは高かったということがありました。それから、予定価オーバーとか、提案はあったけれども要求を満足できなかった例もあります。

辞退は、交渉まで行ったけれども合意に至らなかったとか、途中で状況が変わり、相手が下りてしまったというケースです。

発注者側の方針の変更もあります。事業の見直しで公務員住宅がかなり取りやめになりました。また、首長が交代したとか、市町村合併があったとかいう理由もあります。議会で否決というケースも4件ありました。

そんな理由により結構実施に至らなかったということですが、数で言うと全体の1割にも満たないので、評価としては必ずしも多いということではないと思います。

38 それから、幾つか問題が起きたプロジェクトもあります。その代表選手というわけではありませんが、スタートしてすぐ破綻してしまったのがタラソ福岡。皆さんも一度お聞きになったと思いますが、余熱利用施設で、発注者からの委託料と利用者からの収入の両方でやっていこうというもので事業期間は15年間でした。大木建設が代表となったコンソーシアムで受託しました。

これはまさに需要予測がだめだったということで、初年度24.7万人の見込みに対し10万人。これではいけないということで、すぐにマシンジムやスタジオなどフィットネスを強化して、お客さんは若干増えましたがとても当初の予定には行かなくて、大木建設が支援をした。SPCに出向した役員の給与を辞退したり、改修工事の支払いを猶予したりして支援をしましたが、なかなかうまくいかなかった。こういう利用者収入に頼っている事業は、急激に経営が厳しくなります。

というのは、SPC自体はリスクを波及させないために本社からは独立させ、小さい資本金でやることになるので、このように需要予測が間違えると、あっという間に破綻してしまうことになります。特にここでは、大木建設本体が民事再生手続に入ってしまったものですから、SPCに対する支援は一切できなくて、閉鎖が決定したという経緯があります。ですから、これはある意味、PFIの問題というよりは需要予測の問題で、同様のものが幾つかあったのは事実です。

タラソ福岡の調査検討報告書にいろいろな要因が書かれていますが、特にプロジェクトファイナンスの意義が発揮されていないことが強調されていました。

39 これはPFIの特徴とも絡むので、プロジェクトファイナンスの話を少しすると、図がPFIの契約関係の模式図になります。地方公共団体、発注者がSPCと契約をして、SPC

からそれぞれ、設計、建設、維持管理、運営の会社に発注をする。出資者が出資をし、金融機関が融資をする。こういうことが基本ですが、PFIの特徴として、本来直接関係のない金融機関と地方公共団体が直接協定（ダイレクトアグリーメント）というものを結んでいます。どういうことかという、SPCが業務不履行に陥ったときに契約解除ということになるわけですが、もちろん発注者にとって契約解除は望ましいことではない。なおかつ、金融機関にとっても、事業が破綻をするのは、リスクを取ってファイナンスをしている立場からすれば好ましくない。

ということで、契約解除に至りそうな事態が生じたときには、金融機関がSPCに代わる会社を連れてきて、そこに株を譲渡して事業を継続させる、そうした斡旋をやる機会を与えますよという合意です。これは双方にとってメリットがあることなので、これがプロジェクトファイナンスによるリスクヘッジのメインの方法ということになってはいますが、タラソ福岡については金融機関がSPCが財務的におかしくなったことについての十分なモニタリングもしていなかったし、ステップインして次の者を連れてくることもしなかったことを、委員会としてはかなり批判的に書いていました。

ほかには、ひびきコンテナターミナル。これも初期のプロジェクトですが、貨物量が当初想定したものの1割ぐらいしかなく、あっという間におかしくなって、結局市が購入して市営施設になりました。

それから、名古屋港イタリア村もあります。これも、オープンして1年目はよかったけれども、2年目からは入場者が半減して、すぐおかしくなった。本当は港には木造建物は建ってはいけないという決まりでしたが、このイタリア村は木造建物がたくさんあり、引き継ぐところもとうとう出てこなくて、そのまま取り壊しになってしまいました。

40 病院もかなり問題になった事例があります。PFI導入初期のころにスタートした病院ですが、近江八幡市民病院、それから高知県・高知市の病院。いずれも3.3万m²の407床とか、6.7万m²の632床といった非常に大規模なものです。病院PFI事業は、医療行為は医療法によって株式会社はできませんので、それ以外の検体検査や消毒とか、そういう医療関連業務全般を行うのが事業内容になっています。これも法律で定められた最長30年という事業期間を設定しており、非常に大規模なプロジェクトです。

病院PFIの特徴は、イニシャルに比べ維持管理の比率が非常に高い。近江八幡ではイニシャルが150億円で維持管理が500億円、高知では500億年に1600億円ということで、非常に規模の大きなプロジェクトになります。近江八幡は大林組、高知はオリックスを代

表とするコンソーシアムでしたが、スタートしてすぐ、両方の病院とも経営が難しくなっていました。SPCの経営ではなく病院自体の経営が非常に難しくなってしまったということで、PFI事業の契約を継続することができなくなりました。近江八幡は早々と2年半ぐらいで解約、高知も5年ぐらいで解約になっています。

病院の場合には必ず、医療行為とそれ以外の行為の分離二本立てということになり、医療行為以外をPFI事業がやることになる。実際には医療行為のサポート部分は、医療行為と一体的にやらなくてはいけないのですが、その間にPFIのSPCが入って効率の悪い運営になってしまったのが現実問題としてあり、連携不足やSPCの病院経営に対する経験不足が指摘されています。

それから、これは初期の病院PFIだったので、支払い条件設定に不備があった。例えば固定支払いになっており、業績連動ではないので、病院自体の経営がおかしくなってもSPCには改善しようというインセンティブが全くない。昔、塩川財務大臣が言ったように、母屋でおかゆを食べていて離れですき焼きを食べているような。SPC自体の内容は非常にいいけれども、病院がつぶれそうだという状況が起き、解約に至ったということです。ですから、これはPFIの問題というよりは、そもそも公立病院の経営自体が非常に難しかったということではないかと思います。

その後の病院PFIは、こういった事例があったので、一つには病院の取り組みの数が減ったのもありますし、やっているところは、パートナーシップ型というようなものにかじを切り替え、むしろ積極的にSPCが病院経営自体のサポートを行うようになったと言われています。

41 これはPFIの制度とは直接関係ないでしょうが、話題になったスポパーク松森天井崩落事故。これは東日本大震災ではなく、さらに前の宮城県沖地震で、震度5強でプールの屋根が落下してしまい、35名が負傷したという事故がありました。この原因は、振れ止めが十分なかったとか、上下動の影響を十分考えていなかったということがありました。たまたまPFIだったので、それが原因となったのではないかという議論が、その当時かなり起こりました。それに対し、調査委員会が報告書をつくり、これはPFIが原因ではないと明確に言ったことが話題になりました。

42 これからは情報として知ってもらったらどうかという趣旨でPFIに関するランキングを紹介します。まず、過去の契約金額ランキング。金額が大きいのは病院が圧倒的に多いです。ピンクが病院ですが、いちばん大きいのが2000億を超え、先ほどの高知の例

も 2000 億を超えていますが、トップ 5 は病院です。件数は 14 件と PFI の中では少ないですが、金額で言ったら病院は全体の 1/3 ぐらいを占める。一件あたりの金額で言うと非常に大きい。

それから、先ほど PFI の対象の幅が広がったというのがありますが、X バンド通信衛星中継機能は防衛省の関係、それから GPS を補う準天頂衛星システム。こういったものも PFI として取り組まれるようになり、いずれも 1000 億を超えるプロジェクトです。国土交通省がやった衆議院や参議院の議員会館、そして 7 号館。それから、刑務所も PFI にかなり取り組んでおり、初期投資に比べ運営の比率が高いので、トータルではかなり大規模な PFI プロジェクトになっています。

最初、美祢というところの刑務所がやりましたので、このときにはかなり注目を浴びました。美祢も 500 億ぐらいのプロジェクトです。それから、浄水場やごみ処理場などプラントものには金額がかなり大きいものも含まれています。東京国際空港はターミナルも含め同時に 3 本大規模なものが発注されましたが、ほかの 2 本は独立採算型で、これだけがサービス購入型でした。これも 500 億を超えるプロジェクトになっています。

43 それから、どんな企業が熱心にやっているかということで、左が選定された代表企業、右が参加した代表企業のランキングです。日本の PFI の特徴として、建設の部分に焦点が当たっているということで、建設会社が非常に多い。リース会社は、どちらかという PFI のマネジメントあるいはファイナンスをメインでやっているところが入っています。それから、少し変わったところでは食品会社の名前がありますが、PFI では給食サービスが数をかなり占めていることによります。

左右の表を比較してしまうと何割取れたのがすぐわかってしまいますが、かなり高い率で選定されている会社もあり、なかなかすごいなという感じはします。

44 構成企業のランキングもあります。これは代表としてではなく参加したということですが、ここでは、設計事務所やメンテナンス会社は多くの事業に参加するというので、件数として多いという結果になります。

45 PFI で新しいビジネスとしてスタートしたのがコンサルタント業務で、上位の会社はかなりの数の業務を行っており、一件あたり数百万から千万オーダーになるので、ここは相当なビジネスになったことは間違いないと思います。

46 英国の PFI についても話をしたいと思います。英国もそれなりに順調に来ていますが、リーマンショック以降はあまり伸びていない状況にあります。英国で PFI がスタートし

た話を先ほどしましたが、労働党政権に替わってからかなり増えています。学校と病院を充実させるというプロジェクトがスタートして、このかなりの部分を PFI で実施しています。そのときには財務省のほうで、あらかじめ PFI 枠というようなものを設定して、政策的に進めてきたため、このように伸びてきたということがあります。

事業費的に言うかどうかということですが、額で日本とちょうど同じぐらいということになるので、経済規模というか、むしろ公共投資規模と言ったほうがいいかもしれませんが、それで見ると日本の 2~3 倍以上の比率で PFI に取り組んでいるということが言えます。公共投資の 2 割ぐらいが PFI で実施されていると言われていています。ただ、英国も必ずしも全部うまくいっているわけではなく、例えばロンドンの地下鉄も PFI でやりましたが、これは途中で経営がうまくいかなくて公共のほうに移管されました。

英国の PFI に対する国内での批判もずいぶんあり、その主なものはもうけすぎだというものです。先ほど、おかゆとすき焼きの話をしました。イギリスも PFI の事業の内容というか、SPC の内容がいいのです。特に問題になったのが、建設が終わった時点でリスクが減って高値がついた SPC の株を転売して儲けたということで、これがかなり批判されたこともあったようです。

47 これからが私がいいた官庁営繕部が行った PFI 事業の話ですが、全体で先ほどの大規模なものを含め 18 件、契約金額合計が約 4300 億ということで、約 1 割をやったのかと思います。これは、官の習性なので仕方がない面もあるのですが、できるだけリスクの少ないやり方をして、結果的にサービス購入型、BTO、総合評価、一般競争で事業期間が平均 12 年。Value For Money はほかと比べ平均的なもので、選定時が 4.3、入札後が 21.4%。ある意味、典型的なサービス提供型というか、延べ払い方式をしてきたという評価もできるかと思っています。

その中でも、代表的なプロジェクトである中央合同庁舎第 7 号館です。平成 11 年が PFI 元年だとすると、平成 13 年でも目玉になるようなプロジェクトがなかなか出ていかない状況の中でスタートしたのがこのプロジェクトということで、非常に注目も浴びましたし、大変でもありました。これがその後のけん引役になったのではないかという意味合いも含め、少し回想してみたいと思います。

48 当時、小泉内閣の都市再生本部というところで都市再生プロジェクトを決定したのですが、その最初のころのプロジェクトで、「文部科学省、会計検査院について、PFI 手法による建て替えと、これを含む街区全体の再開発について、必要な調査を実施する」という

ものです。当時の関係者も中におられるかもしれませんが、必要な調査を実施するという事は、このプロジェクトを実施するということが前提となっており、われわれ官庁営繕部の中の議論では、後年度負担が相当大きいので心配する向きもありました。しかし、これは国策というかナショナルプロジェクトなので、何とか頑張って進めるしかないだろうと決心して始めたということです。

これは当時の航空写真で、会計検査院、文部科学省、そして国立教育会館がありました。それから、霞山ビル。街区全体を再開発して建て替えていくというプロジェクトです。

49 これがその模式図です。この街区全体は一体的な都市計画ということで、再開発計画でやります。その中で、建て替えの部分は、手法で言うと市街地再開発でやります。施工者は都市再生機構です。その中で PFI 事業は緑の部分で民間収益施設も含んでいます。緑と黄色を PFI 事業としてやるということで、官庁営繕部が特定建築者となって実施するという、三段重ねの複雑なプロジェクトになっています。

平成 13 年 6 月に都市再生プロジェクトが決定してからすぐ、まちづくりの検討が動き始めました。これはどちらかというと官庁営繕主体というよりは、都市再生本部からの号令により、都市局を含め、国交省全体として取り組みました。都市再生プロジェクトを早く進めなくてはいけないということで、都市計画の手続きと PFI の手続きが関連していましたが、最短距離をとってきたことになります。

50 実施方針が 14 年 6 月、実際に契約をしたのが 15 年 6 月ということで、これだけ短期間に都市計画も含めてやったのは、かなり画期的なことではないかと思います。契約後、設計をして、17 年 1 月に着工、19 年 9 月に一部引き渡し、本体事業の終了が 33 年。民間収益施設がありますが、これはなるべく長期間にやるということで 30 年を設定して、平成 46 年に終了するというプロジェクトです。

51 これが Value For Money の算出の模式図で、このような形で行います。左が PSC で、このポイントに現在価値化があります。

52 支払はこういう形で、従来型であれば工事期間中に工事費を払い、あとは維持管理費を払う。ただ、PFI の場合にはサービスが始まってから払っていくことになるので、支払い時点での価値と現在での価値が違うのを、割引率という考え方で整理します。国の事業評価では 4% という割引率を使っているのです。われわれがやっているプロジェクトは 4% の割引率を使って Value For Money を計算します。

割引率はこんな形になっていて、4% であると、20 年先の価値は半分ということになっ

てしまいます。ですから、割引率の設定により Value For Money がどうにでもなる面があります。

さらに、Value For Money の源泉である維持管理費、建設費の縮減も、実際にどういうことが可能かということを経営会社や維持管理会社に聞き、そこから、これは使えそうだというものを取り出して積み上げ、Value For Money を計算しましたが、そこもある意味、考え次第でいかようにでもなるという面があるのではないかと思います。

53 あと、実務的には難しい問題がたくさんあり、いろいろ細かい検討をしましたが、きょうその細かい内容まで説明することはできません。

54 この検討結果については、官庁施設の PFI 事業の実施標準あるいは業績監視の標準をつくっており、そこに全部このノウハウを盛り込んであります。官庁営繕部のホームページで見られるようになっているので、興味のある方は見ていただけたらと思います。

55 選定については審査委員会を構成して、私もこの中に発注者側の委員として入ってやりました。

56 表のような加点項目を設定しましたが、この当時は基礎点が 700 点で加算点が 300 点。ですから、お金で決まる要素が非常に多かった。この後は、基礎点が 600 点で加算点が 400 がわれわれのプロジェクトでも一般的になり、最近では 500、500 という事例も出てきています。これも一般の工事発注で行っている総合評価と同じように、加算点の割合が時代とともにどんどん増えてきている状況にあります。

3 グループが参加し、それぞれ評価をして点数を付け、基礎点、加算点がこの表のようになりました。入札価格は幅がかなりあり、結果的には新日鐵グループが選ばれました。点数はいちばん低かったものの入札価格が低かったため、最終的に順位としては 1 位という結果になっています。

では、最後のまとめになりますが、われわれが実施してきた PFI 事業はリスクを少なくするために型にはまってしまい、本来の PFI の目的が十分生かされたかどうかということについてはかなり反省するところもあります。しかし、一つは先導的プロジェクトとして PFI のある意味での手法を確立できたということ。それから、厳しい予算の中でたぶん PFI でなかったらなかなか出来なかった霞が関の文科省や会計検査院、それから内閣府の整備が実現できたことには意味があったと思っています。

ある意味繰り延べ効果のようなことですが、早期実現の効果はあった。実は、霞が関は耐震性能の不足している中央官庁がかなりありました。それを計画的に耐震改修していっ

たのですが、PFI でやったものもありますし、PFI の支払いが本格化するまでの間、予算を耐震改修に回して行ったものもありました。結果として、今霞が関の中央官庁についての耐震性能はほとんど改善されました。ういう意味での効果は大きいものがあったのではないかと思います。

57 今後の話ですが、私としていま注目しているのは、インフラをこれからどんどん更新しなくてはいけない、その需要が大きい非常に厳しい財政の中で何とかしなくてはいけない。あるいは、地方では公共施設等総合管理計画というものがいま策定されています。少子化による人口減少で、今後地方が抱えている公共施設等を減らしながらマネジメントしていかななくてはならない。今その計画を各自治体がつくり始めているところです。こうした分野で何とかPFI のノウハウを活用できないか、いま非常に注目されています。建設会社を中心になって進めるとすれば、提案できる部分はかなり大きいのではないかと思いますので、今後、建設業界としても勉強をしていく必要があるのではないかと思います。

実際に、愛知県の西尾市というところでは、公共施設の総合管理をPFI 事業としてスタートさせ始めています。かなり膨大なプロジェクトで、施設数で言うと、例えば百何十施設の維持管理。それから、建て替えや改修が必要となった施設群を全部パッケージとして取り込んだPFI としてスタートさせようとしています。ですから、これは従来のPFI の範疇とは全く別の世界のプロジェクトとしてスタートが切られているので、ここはまさにこれから知恵の出どころで、いかようにでも発展性のあるビジネスになるのではないかとというのが私自身の現在の感想です。この中身について詳しく説明する時間はありませんので、また資料をご覧いただければと思います。

非常に雑駁でわかりにくかったと思いますが、これで本日のお話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。