

2006年11月1日

国土交通省PFIセミナー

ウイルあいち

PFI のプロセスに関する所感

政策研究大学院大学

西野 文雄

PFI事業の運営の安定性の審査

- PFI事業の落札者決定手順
 - 入札参加資格審査
 - 入札価格が予定価格以下
 - 要求水準を満たしていることの審査
 - 提案内容の良さの審査
- 入札参加資格審査
 - 入札構成企業の格付けと同種、あるいは類似事業の経験が中心であり、審査対象として当然

- PFIは公共サービスの提供が本来の事業目的
- 事業の破綻はサービスの中断を招くので、本来最も重要な避けるべき事項
- 破綻を防ぐには資金調達計画、事業期間を通じた収支計画、リスクへの対応など、事業の財務計画の審査が最も重要
- 現状は財務計画は: 1) 要求水準を満たしているか(主として出資比率など)、次いで、2) 総合評価項目の一部として、計画の良さを、多くて2名、一般には無料奉仕者に近い審査委員会の中の1~2名の専門家が判断

- 総合評価の一部として評価しても、多くの点数の一部でしかないのが一般的で影響は小
- 財務計画が良くてもVFMに対する貢献は小であり、総合評価の対象とするのに疑問の余地
- 入札構成企業の格付けと類似事業の経験より、事業の財務計画の方がPFI事業にとって
はるかに重要と判断
- 財務計画は発注者が、必要なら専門のアドバイザーを雇い、資格審査として厳しく審査すべきであり、提案内容の良さの評価は無意味で、総合評価項目から除くのが適当

官民のリスク分担

- PFIでのVFMの概念図と民に移転するリスク

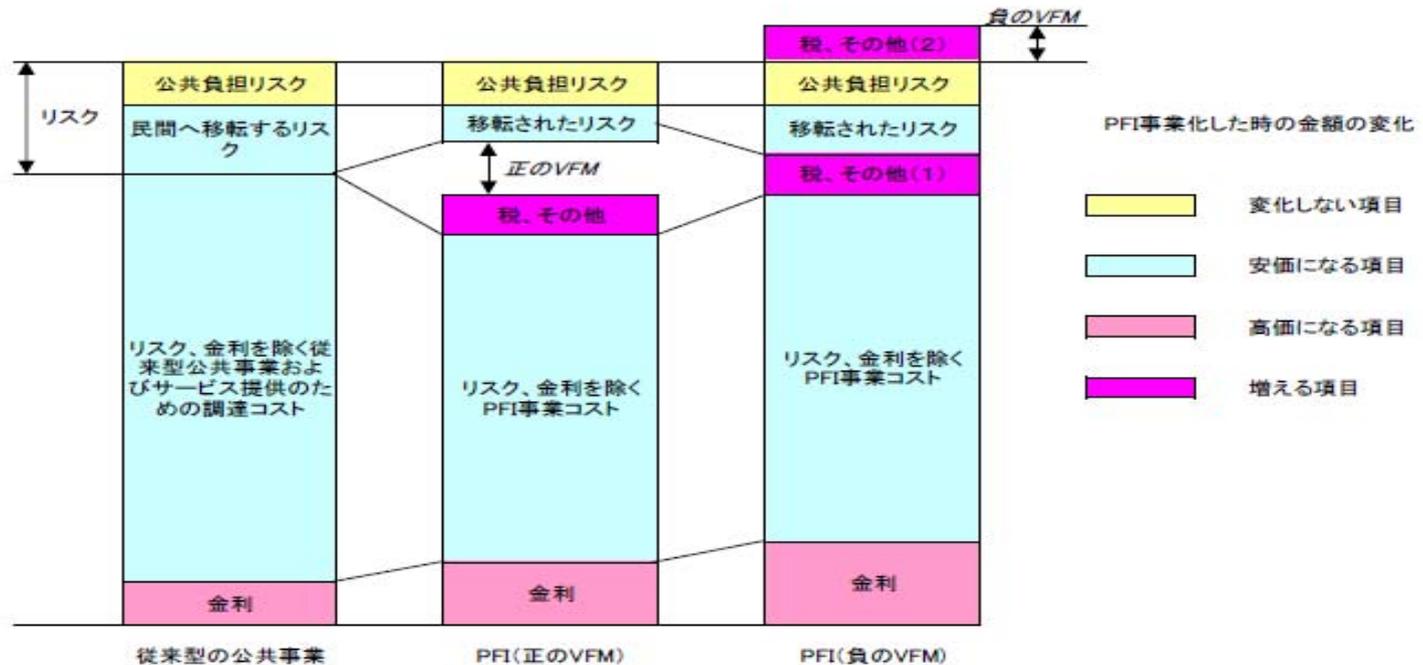


図 PFIでのVFMの概念図 (金額)

- 基本方針での記述

- リスクを最も良く管理することができる者が当該リスクを分担する

- 官のリスク分担表で民のリスクとしたリスクに対し、民側から官の分担の方が好ましい、との要望が出されたとき

- 民が分担する方がリスク費用が高価、あるいはリスク費用の評価が困難と判断するのが大きな理由と考えられ、入札価格の上昇に繋がる可能性大
- そうであれば、民に移転することによって、リスク費用が安価にならない可能性大で、基本的には官の分担とするのが良く、民に移転する必要なし

ライフ・サイクル・コストに対する所感

- LCC(ライフ・サイクル・コスト): 計画から、施設の設計、建設、維持管理、運営、修繕、PFI事業終了までの事業全体にわたり必要なコストのこと(内閣府PFI推進室)
- 施設の寿命はPFI期間よりはるかに長い: 施設の設計では事業期間後も考慮し、最適な設計が必要: 要求水準書に明記する必要
- 維持管理、運営、修繕も同様に事業期間後に対する配慮が必要: 長いPFI期間が好ましい: 長期間に伴うリスクに対し契約で配慮

性能発注に対する誤解

- ・ 従来型の公共施設の建設は性能発注でなく、仕様発注との誤解がPFI関係者に存在
- ・ 公共施設の整備は全て性能発注
- ・ 東京オリンピックの施設整備を考えれば、決まっているのは、どの種の競技に対する、どの規模の競技設備が必要、程度のみ
- ・ この条件で、施設全体の配置計画、ついで施設の設計の発注

- 発注者と設計者とが協議を重ねて設計が完了し、仕様が決定、その後の工事は仕様発注
- 設計者と発注者である官の協議には官の能力が必要、能力不足の時にはアドバイザーの採用が必要、一般にアドバイザーを採用する習慣が無いのは問題
- 従来型の設計の発注では、設計の受注が決まった段階で設計費の金額が決まっている
- 官の能力不足の基で、設計の受注者が無駄な設計協議を極力避けるのは当然

- 設計過程で、当然工事費用や維持管理費用が考慮されようが、多くの場合、考慮されるといった程度であり、それ以上ではない
- 受注額が確定している上での設計であり、設計に対する努力に対するインセンティブが少ないのが問題
- 最少の努力で設計を終えることになる
- このため、性能発注が機能せず

PFIでの性能発注

- PFI案件では、設計時に、工事、維持管理、修繕、運営費用の全てに、最大の努力を払って創意工夫をし、それぞれが適当な利益を計上したうえ、安価になる条件を整えない限り、落札の可能性小
- この結果、従来型の発注とは異なり、性能発注が真に機能している、と考えてよい
- 最大の欠点は、設計協議がないため、発注者の意図が伝わり難いこと

- 質問と回答の機会はあるものの、設計協議と同じような機能は期待薄
- PFI法の改訂時に、民間事業者の選定時に民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方などについて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする、とのことが附則に明記
- PFI事業での性能発注の欠点を補うためには競争的交渉方式による入札が必須、と考える

総合評価での除算方式と加算方式

- 除算方式

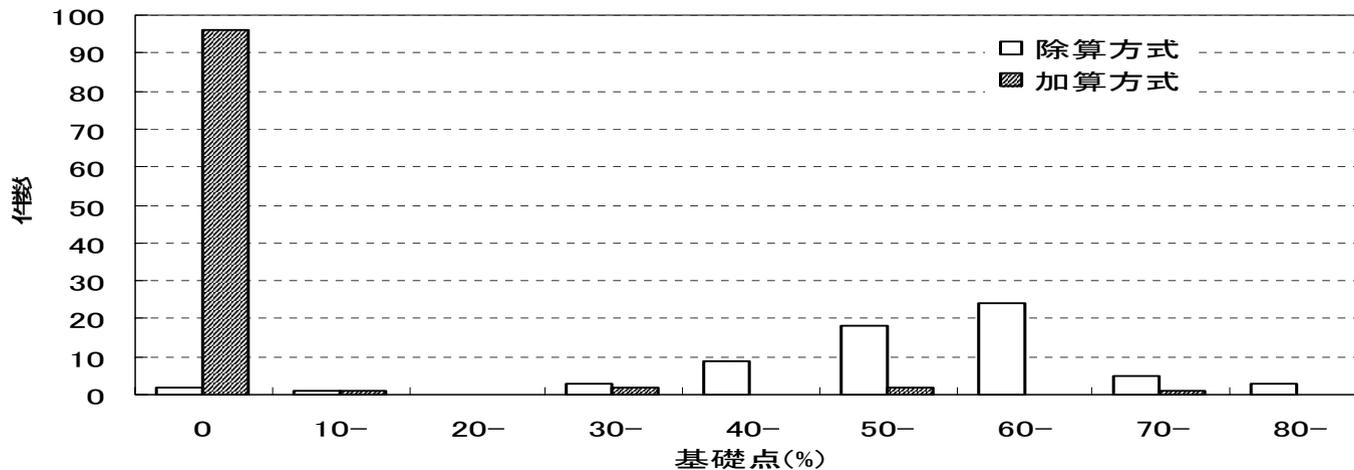
- 評価点 = 性能点 / 価格
= (基礎点 + 加算点) / 価格

基本的には、加算点は単位当たりの価格に対する性能を評価することを意味

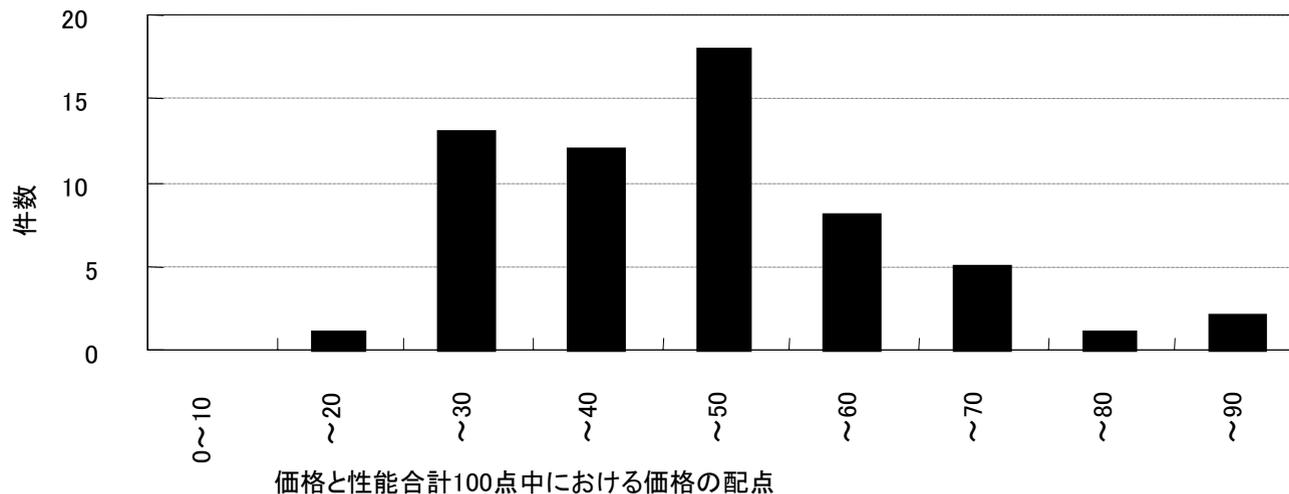
- 加算方式

- 評価点 = 価格点 + 性能点
価格点と性能点の配点を、価格と性能の重みを考慮して、40:60、70:30 といったように決める

- 採用割合（2005年11月末までの59件）
 - 政府事業：全て除算方式
 - 地方自治体事業：15 %が除算方式、85 %が加算方式
- 基礎点の設定割合（総評価点中の%）、60 % 前後に設定する例が最も多い



- 加算方式による総評価点中の価格点の%と件数



- 価格と性能の重み付けを50:50としている事例の件数が最も多いが、価格と性能の重み付けが20:80といった性能重視の例や、反対に90:10といった価格重視の例も存在

除算方式と加算方式の比較

- 除算方式と加算方式の結果が一致するのは、価格が同一の時のみで、一般には一致しない
- 除算方式と加算方式の結果は一致しないが、
 - 加算方式で入札者の性能点の得点割合を一定の値に決めると、除算方式と加算方式でほぼ同様の結果が得られる条件として、
除算方式の性能点に占める基礎点の割合と加算方式の価格と性能の配点比率との関係が求まる

- データが入手できた加算方式45件のデータによると、性能点の得点率の平均値は62 %
- この加算点の平均得点率62 %を用いて加算方式の価格と性能比と除算方式の性能点中の基礎点と加算点比の関係を求めた結果を表にすると

加算方式の価格： 性能比	90:10	80:20	70:30	60:40	50:50
除算方式の性能 点中の基礎点：加 算点比	89:11	77:23	63:37	47:53	28:62
加算方式の価格： 性能比	40:60	30:70	20:80	10:90	
除算方式の性能 点中の基礎点：加 算点比	4:96	設定不可能			

- 表の数値の妥当性を検証するために、加算方式が使われ、データの入手が可能であった事例45件について、算定方式を加算方式から除算方式に変えた場合、落札者がどの程度入れ替わるかをシミュレーションで検証
 - 基礎点と加算点比を60:40に固定した場合：45件中11件(24%)で落札者が入れ替わり
 - 加算方式で採用されていた価格と性能比に応じて60:40ではなく、表の基礎点と加算点を設定した場合：45件中2件(4%)のみ入れ替わり
- 表の数値には一定の妥当性ありと言えよう

- 除算方式では、性能点中の基礎点と加算点比を60:40前後に設定する例が最も多いのに対し、加算方式で、価格と性能の重み付けを50:50としている事例の件数が最も多い
- この事実は最も事例の多い設定値の基で、除算方式と加算方式のどちらを採用するかによって結果が異なる
- それぞれの方法の特性を十分把握しないまま、除算方式と加算方式を任意に選択しているとすれば問題

- 性能点の中で、基礎点の割合を小さく選ぶことは除算方式の考え方の基本に抵触することと表の数値から
 - 加算方式に比べると除算方式では性能を重視した重み付けの設定は困難
 - 除算方式は本質的に価格重視の総合評価方式
- 除算方式は難しい公共工事事業には向いているものの、創意工夫の余地の多いPFI事業には向いていない、と思われる

総合評価一般競争入札の問題点

- ガイドラインの記述――1) 民間事業者の選定は本来官の役割、2) 官の選定能力不足時にはコンサルタントの活用、3) 審査委員会を設けて有識者の意見を聞くことも一つの方法
- ガイドラインの記述から明らかのように、審査委員会を設ける場合、その意見を聞く事に限定すべき

- 地方自治法施行令の記述——落札者決定基準の決定、および落札者の決定に当たっては、あらかじめ二人以上の学識経験者の意見を聞かなければならない
- 国土交通省の公共工事における総合評価方式活用ガイドラインの記述——国においては、総合評価方式の実施方針及び複数の工事に共通する評価方法を定めようとするときは、学識経験者の意見を聴くとともに、必要に応じ個別工事の評価方法、落札者の決定についても意見を聴く、地方自治体については地方自治法施行令の記述と同じ
- 現状は国、地方自治体の両者とも、PFI事業では、この審査委員会が実質的に落札者決定基準と落札者の両方を決めており、大きな問題と考える
- 審査委員会に責任を転嫁しているのが現実

審査委員会の構成例 (PFI 推進室のホーム・ページより)

- 多摩地域ユース・プラザ(仮称)整備等事業
(東京都): 学識経験者等5名、地方公共団体
(発注者)1名の6名
- 四日市市立小中学校施設整備事業: 学識経
験者等6名
- 新総合福祉・ボランティア・NPO会館(仮称)
等整備事業(岡山県): 学識経験者等6名、地
方公共団体(発注者)3名

- 横浜市下水道局改良土プラント増設・運営事業：学識経験者等4名
- 留辺蘂町外2町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業：学識経験者等4名、地方公共団体（発注者）3名
- とがやま温泉施設整備事業（八鹿町）：学識経験者等2名、地方公共団体（発注者）6名
- (仮称)松森工場関連市民利用施設整備事業（仙台市）：学識経験者等5名

問題の所在

(西野の経験に基づく個人的な見解)

- 審査委員会は専門分野ごとに多くて2名、一般には1名の構成
- 発注者側の委員は必ずしも事業内容についての専門家ではない
- その他の委員には各種の人が入っているが、事業実施の決定では意味があっても、落札者決定という意味では、必ずしも適当と思えない人も選ばれている
- 極めて少数の専門家(多くの場合1名)の意見で、その分野の評価点が決まることが多い

- 審査委員会委員が専門分野外の意見を述べるのは専門職の倫理規定違反になる可能性大
- 一方、有識者として意見を述べるのであれば、専門職の倫理上の問題はないが、そうであれば、専門家でない有識者が実質的に決定基準と落札者を決めるのは問題
- 審査委員に入札図書をきちっと読むだけの対価を支給していない事もあって、入札図書を精読しない審査員の存在、読んでも理解できない場合も多い

- 入札図書を読まない審査員が官の発注する案件の落札者を決めて良いのか、という問題が存在、読めば、反対に専門家でない有識者が決定して良いのか、という前記の問題
- 読まない審査員に道義的な責任は有ろうが、責任を取るほどの対価の支払いをしていないので責任が問えるか、という問題も存在
- 500～1000億円に達する額の事業を少数の奉仕活動者が決めているのは異常
- ガイドラインの記述を明確にし、審査委員会の名を使わないのがよい、諮問委員やアドバイザーなどが適切か