

PFI 事業における
維持保全のモニタリングガイド

(第1章の抜粋)

社団法人 建築・設備維持保全推進協会
Building and Equipment Life Cycle Association

BELCA

第1章 PFI 事業におけるモニタリング

第1節 PFI 事業の概要

PFI (Private Finance Initiative / プライベート・ファイナンス・イニシアチブ) 事業とは、公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営等に、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、国や地方公共団体等が直接実施するよりも、効率的かつ効果的に公共サービスの提供を行おうとするものである。

(1) 日本での PFI 事業導入

わが国においては、平成 10 年 5 月に議員立法として提出された「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。)が平成 11 年 7 月に公布され、同年 9 月に施行された。また、PFI 事業の理念とその実現のための方法を示す「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針 (PFI 基本方針)」が、平成 12 年 3 月に策定され、PFI 事業の枠組が整えられた。

PFI 法が施行されてから現在 (平成 19 年 10 月 22 日時点) までに、地方公共団体を中心に PFI 事業による事業化が進展し、実施方針が公表された地方公共団体の公共事業は 219 件となっている。また、国及び公共法人等の事業についても、実施方針が公表された事業は 71 件となっている。

(2) PFI 事業におけるモニタリング

PFI 事業の目的は、公共と民間事業者の適切な役割分担に基づき、公共施設等の整備及び公共サービスの提供を民間事業者に委ね、利用者に低廉なコストかつ良質なサービスを提供することである。このため、公共は求める公共サービスの水準を示し、民間事業者の公募・選定を経て事業契約を締結し、民間事業者が実施すべき業務の内容を明確にする。

モニタリングとは、かかる民間事業者による公共サービスの履行に関し、事業契約にしたがい適正かつ確実なサービスの提供が確保されているかどうかを確認する重要な手段であり、公共の責任において、民間事業者により提供される公共サービスの水準を監視することである。

また、「PFI 基本方針」を受けて、内閣府 (民間資金等活用事業推進委員会) から平成 15 年に「モニタリングに関するガイドライン」が公表されており、本書においても数カ所で引用させていただいている。この「モニタリングに関するガイドライン」は、「一 モニタリングの基本的考え方」、「二 モニタリングの実施方法」、「三 適正な公共サービスの提供がなされない場合の対応方法」、「四 モニタリング実施の観点から必要な測定指標のあり方」など、モニタリングに関する基本的な仕組みや考え方についてまとめられている。

本研究では、多くの自治体に対するアンケート調査や現場で活躍している実務経験者等の意見を取り入れながら、PFI 事業における維持管理業務が持っている技術的な側面にも焦点を合わせ、さらに掘り下げたものである。

第2節 PFI 事業の特徴

(1) 事業（契約）期間が長い

従来事業方式は、設計、建設、維持管理及び運營業務を、それぞれ分離・分割して発注していた。したがって、設計、建設業務の発注は、当該業務に必要な期間（工期）の契約となる。また、維持管理及び運營業務の発注は、単年度か長くても3年以内の契約となる。

PFI 事業方式は、設計、建設、維持管理及び運營業務を、10年から30年の長期にわたる事業期間において一括して発注することになる。ただし、設計、建設業務の履行は、当該業務に必要となる期間（工期）となり、基本的には従来事業方式と変わらない。もちろん、維持管理及び運營業務の段階において設計、建設業務の担当企業がさまざまな立場で関係するという特徴はある。一方、維持管理及び運營業務の履行は、短くても10年程度、平均的には15年から25年程度、長い場合は30年となる。

以上のPFI 事業方式の特徴を、事業者の収入という側面から整理すると、設計、建設業務は、2年から3年で履行したものを、10年から30年の割賦で返済することになる。つまり、設計、建設業務に対する支払は、確定（内容及び金額が確定されている）債務の割賦返済という形式を取るのが一般的である。一方、維持管理及び運營業務は、将来（10年から30年の長期）にわたって履行するものを、当初の契約で一括して発注し、それぞれの履行年度に応じて支払うという形式を取るのが一般的である。

維持管理及び運營業務の事業期間が長期にわたることにより、「施設の状態の変化」₁、「実施方法の変化（習熟度や新しい方法）」₂、「社会的要求の変化（使用目的や法令の変更）」などが生じてくる。したがって、PFI 事業方式は、維持管理及び運營業務の視点からは、事業期間が長期にわたることの方が一番の特徴であり留意すべき項目でもある。

図1-1に国等におけるPFI 事業の事業期間を、図1-2に地方公共団体におけるPFI 事業の事業期間を示す。国等では事業期間15年以内のPFI 事業が多く、地方公共団体では事業期間20～25年のPFI 事業が多いことが分かる。

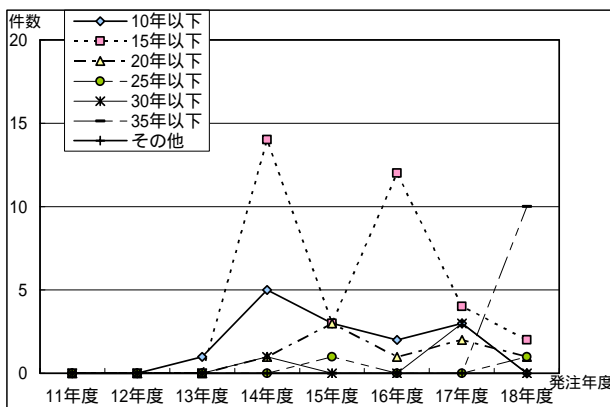


図 1-1 国等におけるPFI 事業の事業期間

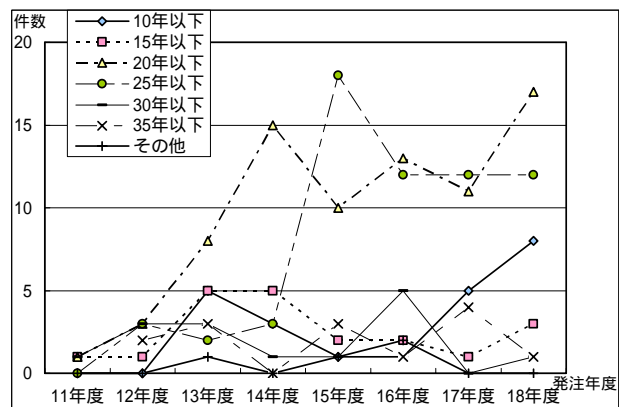


図 1-2 地方公共団体におけるPFI 事業の事業期間

(2) 民間事業者の創意・工夫を引き出す

PFI 事業方式は、「同じ質のサービスであればより低いコストで、同じコストであればより良いサービスを」というのが大原則である。いわゆる、VFM が得られることが重要となってくる。従来事業方式と比較して、PFI 事業方式によることにより VFM が得られる理由には、「設計、建設、維持管理及び運營業務を一括することによる相乗効果」₁、「民間事業者の創意・工夫によるバランス（メリハリ）効果」₂、「多くの分野の人材が関わることによるコラボレーション効果」₃、「透明、公平な手続によ

る競争効果」などが挙げられる。

つまり、VFMを得るためには、設計、建設業務とともに、維持管理及び運営業務が重要な要素となってくる。したがって、PFI事業方式は、維持管理及び運営業務の視点からは、民間事業者の創意・工夫等を最大限に引き出すことが一番の特徴であり留意すべき項目である。

(3) 公共事業と収益事業（公共と民間事業者とで利害が反する）

PFI事業方式は、公共にとっては公共事業（公共サービスの提供）であり、民間事業者にとっては収益事業（会社の経営）である。

公共と民間事業者は、公共サービスを提供するという目的では一致するが、公共事業と収益事業ということでは利害が反する場合が多い。つまり、民間事業者は、事業当初はさておき、10年から30年の長期にわたって、自らの利益を無視し、あるいは赤字を出し続けて維持管理及び運営業務を履行しようという動機は生じないと考えるのが常識的である。また、PFI事業方式では、多くの場合、特別目的会社（SPC）を組成することになるが、その仕組みからは、長期にわたる赤字には耐えられない構造となっている。

つまり、PFI事業方式は、維持管理及び運営業務の視点からは、公共と民間事業者とで利害が反する場合が起こり得るということが一番の特徴であり留意すべき事項である。

第3節 PFI 事業におけるモニタリングの留意点

(1) PFI 事業におけるモニタリングの特徴

従来事業方式では、契約に基づく履行確認検査を行い、これに基づき支払を行っている。つまり、「入札 契約 業務実施 履行確認検査 支払」の1サイクルの手続で完了する。このサイクルにおける履行確認検査は、PFI 事業方式におけるモニタリングの一部分(1年分等)に相当する。

一方、PFI 事業方式では、その事業期間が長期にわたるため、モニタリングを行うことになる。つまり、「入札(提案) 契約 業務実施 モニタリング 支払 ~ 業務実施 モニタリング 支払」と「業務実施 モニタリング 支払」の手続が事業期間中には基本的に毎年、繰り返されることになる。これは、PFI 事業方式におけるモニタリングの特徴である。

履行期間が2年から3年である設計、建設業務におけるモニタリングは、基本的な手順及び期間といった視点では、従来事業方式と大きくは変わらない。一方、維持管理及び運営業務におけるモニタリングは、その履行期間が10年から30年の長期にわたるため、従来事業方式とはさまざまな面で異なってくる。例えば、事業当初に締結した事業契約(特に要求性能、提案仕様等)も相当の年数が経過すれば一定の見直しが必要となってくること、事業に関係する当事者もほぼすべて入れ替わること、従来事業方式では一般的でない減額システムが導入されることなどが挙げられる。もちろん、契約に基づくモニタリングを行い、これに基づき支払を行うということでは同じである。

(2) PFI 事業におけるモニタリングの留意点

以上いろいろと「PFI 事業」と「PFI 事業におけるモニタリングの特徴」を述べたが、業務の履行を確認するという意味でのモニタリングは当然に必要である。PFI 事業の特徴である「事業(契約)期間が長い」、「民間事業者の創意・工夫を引き出す」、「公共事業と収益事業(公共と民間事業者とで利害が反する)」といったことから生じてくる問題点を極力おさえるとともに、これらの特徴から得られるメリットを最大限に引き出すようなモニタリングが望まれる。

本調査では、「PFI 事業の特徴から得られるメリットを最大限に引き出すモニタリング」とはどのようなべきかの視点で取り組んだ。また、維持管理内容に対するモニタリングにしか触れていないが、事業者の財務内容に対するモニタリングも重要な要素であるので留意していただきたい。