

国立大学におけるPFIの活用とその課題

水 田 健 輔

目 次

1. 国立大学におけるPFIの活用
2. 平成15年度実施事業の経緯と特徴
3. 平成16年度以降実施事業の経緯と特徴
4. 国立大学法人化によるPFIへの影響
5. 事業者選定プロセスの課題
6. 英国の高等教育機関におけるPFI事業と日本への示唆
7. 今後の国立大学法人におけるPFIのあり方

国立大学における P F I の活用とその課題

水 田 健 輔*

The Application of PFI in National Universities and Its Problems

Kensuke Mizuta

1. 国立大学における P F I の活用

文部科学省では、平成13年4月に「国立大学等施設緊急整備 5 か年計画」を策定し、第二期科学技術基本計画期間中に国立大学及び大学共同利用機関の施設整備を重点的かつ計画的に進めることとした。その内容においては、整備が必要な総面積を約1,100万㎡と見積もり、次のような優先順位をもって、約600万㎡を最大約1兆6,000億円かけて整備するとしていた。

(1) 優先的な目標 (約210万㎡)

- ① 大学院充実等に伴う大学院施設の狭隘解消等 (約120万㎡)
- ② 卓越した研究拠点等 (約40万㎡)
- ③ 先端医療に対応した大学付属病院 (約50万㎡)

(2) 老朽化した施設の改善整備 (約390万㎡)

そして、同計画では具体的実施方針として「P F I 等の新たな整備手法等の導入を検討する」としており、さらに平成16年1月に文部科学省から発表された「国立大学法人等における平成16年度の P F I 事業について」では、5 か年計画の「具体的実施に当たっては、P F I を積極的に活用することとしている」というさらに強い表現で P F I の利用を支持している。そうした結果、平成16年度までに国が実施主体となった P F I 事業43件のうち約6割に当たる24件が国立大学の案件となり、まさに国の草分けのプロジェクト (Pathfinder Projects) として国立大学の P F I は実施されてきたものと言える。

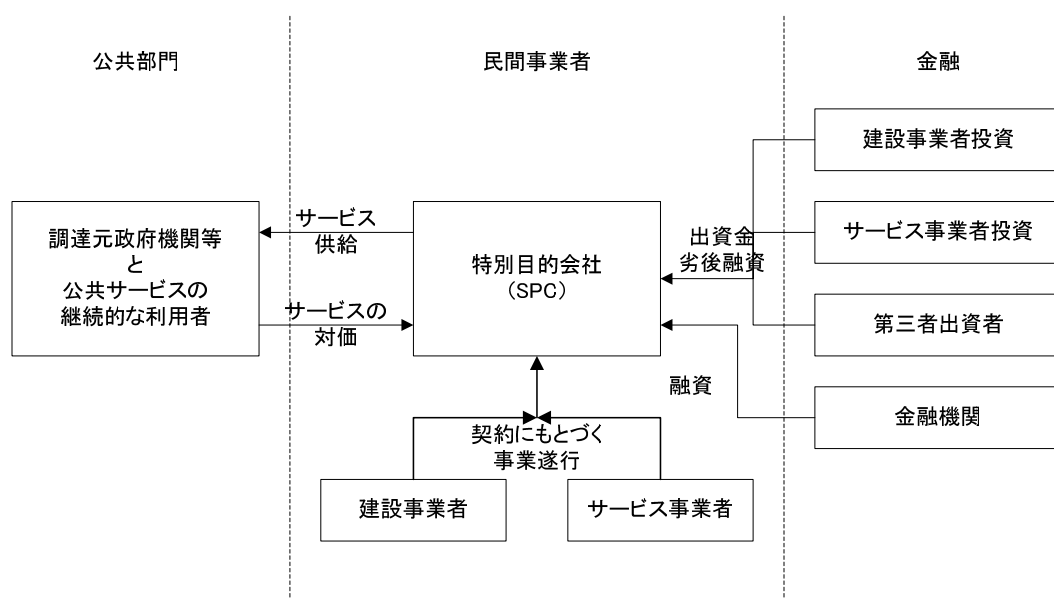
P F I とは、Private Finance Initiativeの略であり、民間部門 (Private) の持つ経営ノウハウや資金 (Finance) を有効に活用し、国民に良質な公共サービスを安く提供するために、1992年に英国で発祥した政策 (Initiative) である。その政策的意図の根底には英国における低調な公共投資を促進する意味合いもあり、近年では同国の公共投資の約10～15%が P F I となっている (HM Treasury, 2006, 1)。日本においては、平成11年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(以下「P F I 法」という) が施行されて以降、地方公共団体による案件が先行して実施

* 国立大学財務・経営センター研究部助教授

されてきた。最近は国の事業も増加しており、平成18年6月19日現在で国の事業31件、地方公共団体の事業177件、特殊法人その他の公共法人の事業28件（うち26件は国立大学法人及び大学共同利用機関法人の案件）の合計236件が進められている。

施設の建設とその維持管理・運営を対象としたPFIのモデル的な仕組みについては、図1に示したようなものである。民間事業者がコンソーシアムを組み、特別目的会社（SPC）を設立し、民間資金をもとに施設の建設と一定期間（通常10年以上）の公共サービスの提供を実施するものである。そうしたスキームを組むメリットは、性能発注¹⁾に基づき建設と維持管理・運営を一体的に扱うことによる民間のイノベーションや公共部門が負うべきリスクの民間への移転が挙げられる。

図1 PFIの典型的な仕組み（サービス購入型）



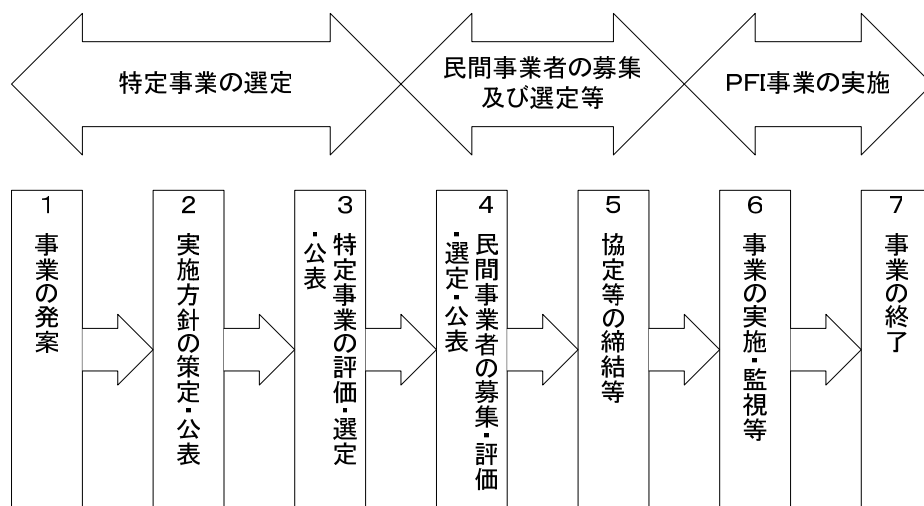
（社会経済生産性本部，2003，20）

本論では、第二節において平成15年度に実施された国立大学のPFI案件を取り上げ、草分け的なプロジェクトの特徴を明らかにし、PFI事業の本来あるべき姿と比較した評価を試みる。続く第三節では、平成16年度以降に実施された国立大学のPFI案件が平成15年度からいかに様変わりしたかを確認し、その原因に対する考察とそこで生じた課題をまとめる。第四節では、国立大学が法人化されたことによるPFI事業への影響、特にファンディングの変化とその問題点を取り上げる。第五節では、PFI事業者の選定方法が会計法令上の取り決めから「総合評価一般競争入札」となっている点についてPFI事業の特性との齟齬を解説し、より適切な選定方法について提案する。第六節では、英国の高等教育機関のPFI事業の対象や事業者選定プロセスを日本のそれと比較し示唆となる点を洗い出す。そして、第七節において、今後、国立大学法人がPFI事業を行う場合の留意点をまとめる。

2. 平成15年度実施事業の経緯と特徴

法人化された現在では「特殊法人その他の公共法人の事業」に区分されているものの、平成15年度の段階では国立大学のPFI事業は、国の事業の「草分け的」な存在であった。そして、その事業実施の採択は、大学の意向だけで取り決めることはできず、まず導入可能性調査の予算要求を文部科学省に行い、調査を実施し、その結果に基づく同省の実施許可を必要とした。通常のPFI事業の実施プロセスは、図2にあるような手順をとることになっており、PFI事業実施の採択は「特定事業の選定」段階でVFM (Value for Money)²⁾の大きさなどを参考に決められる。しかし、国立大学の場合には、「実施方針の策定・公表」以前に導入可能性調査としてVFMの計測を中心とした検討が行われ、文部科学省による事業の採択が行われていた。

図2 PFI事業の実施プロセス



(内閣府, 2001, 2-3)

そして、選ばれた事業は表1にある14件であり、神戸大学医学部附属病院の立体駐車場（N）以外は、「ハコモノお掃除PFI」と揶揄されたほとんど同一仕様の案件となっていた。つまり、設計と建設が終わるとすぐに所有権は公共部門（国）に移管され、その後12～13年間は施設の保守点検や警備、清掃など、ごく小規模のサービスが続くBTO方式³⁾の案件ばかりである。これでは、民間事業者の創意工夫を発揮できるところは乏しく、PFI事業として実施したメリットはほとんど見当たらない。建設投資にともなう一時多額の支出が延べ払いになるというキャッシュフローの期間平準化だけが目的だったと推測することもできる。

しかし、好意的に見れば、「ハコモノお掃除PFI」は「草分け的」な取り組みにおける事業内容の限界と見ることもできる。PFI事業の遂行にあたっては、コンサルティング会社などの外部アドバイザーが案件の企画や実施プロセスにおいて大きな役割を果たす。しかし、国内の外部アドバイ

表 1 平成15年度の国立大学PFI事業の概要

	事業名	方式	事業内容		
			設計・建設期間	維持管理・運営期間	運営業務の有無
A	総合地球環境学研究所施設整備事業	BTO	2年6ヶ月	12年3ヶ月	なし
B	熊本大学(本荘)発生医学研究センター施設整備事業	BTO	2年8ヶ月	12年9ヶ月	なし
C	京都大学(桂)総合研究棟V、(桂)福利・保健管理棟の施設整備事業	BTO	1年8ヶ月	13年1ヶ月	なし
	〃	BTO	2年8ヶ月	12年1ヶ月	なし
D	京都大学(南部)総合研究棟の施設整備事業	BTO	1年11ヶ月	13年	なし
E	大阪大学(石橋)学生交流棟整備等事業	BTO	1年9ヶ月	13年	なし
F	九州大学(元岡)研究教育棟I施設整備事業	BTO	2年10ヶ月	11年10ヶ月	なし
G	金沢大学(角間II)附属図書館等棟施設整備事業	BTO	1年8ヶ月	13年	なし
H	政策研究大学院大学施設整備等事業	BTO	1年9ヶ月	13年	なし
I	東京大学(地震)総合研究棟施設整備事業	BTO	2年1ヶ月	12年8ヶ月	なし
J	東京大学(柏)総合研究棟(環境学研究系)施設整備事業	BTO	2年6ヶ月	12年3ヶ月	なし
K	東京大学(駒場II)駒場オープンラボラトリー施設整備事業	BTO	1年7ヶ月	13年2ヶ月	あり
L	岐阜大学総合研究棟施設整備事業	BTO		13年	なし
M	筑波大学生命科学動物資源センター施設整備等事業	BTO	1年7ヶ月	13年	なし
	〃	BTO	1年5ヶ月	12年	なし
N	神戸大学医学部附属病院立駐駐車場施設整備等事業	BOT	8ヶ月	14年4ヶ月	あり (独立採算)

ザーにとって、大学のような教育・研究機関のPFIは初めてであり⁴⁾、まず大学の中でどのような業務が動いており、どのサービスがPFIの対象となり得るかを一から学習する必要があるのは事実である。本業である教育や研究を民間事業者が担当するということは考えられず、PFIの対象事業として最も無難な範囲は建物の維持管理や警備、清掃などに落ち着いたということである。

次にPFI事業が生み出すVFMについては、表2のようにまとめられる。「特定事業の選定」段階では4.3%から21.8%の範囲にあり、単純平均で10.0%となっている。VFMの算出は外部アドバイザーが通常行っているが、前提条件の置き方一つで結果が大きく異なる。具体的には、事業を担当する特別目的会社の目標内部収益率や調達金利、民間が実施することによる建設費や維持管理・運営費の期待削減率などである。外部アドバイザーは、こうした前提条件を調整し、一般に妥当と判断されるVFMを作り出しているというのが実情であり、平成15年度の案件では10%弱に落ち着かせたところが多い。

こうした「特定事業の選定」時の想定上のVFMに対して、事業者選定後の実際のVFMを比較してみると、後者が圧倒的に高くなっていることが確認できる。具体的には12.8%から47.0%の間で分布しており、単純平均で30.5%ものVFMが生まれている。これは、案件がハコモノ中心でゼ

表 2 平成15年度の国立大学 P F I 事業の V F M

事業	特定事業選定時 V F M	総合評価			入札 参加者数	事業者選定後 V F M
		基礎点	加点	価格		
A	7.9%	60	100	除算	4	23.1%
B	8.0%	60	40	除算	5	33.0%
C	21.8%	60	40	除算	4	21.4%
D	5.3%	60	40	除算	5	47.0%
E	9.7%	150	100	除算	6	27.7%
F	14.2%	120	80	除算	6	36.8%
G	6.3%	60	40	除算	3	22.4%
H	9.2%	60	40	除算	4	31.1%
I	9.2%	600	400	除算	5	46.5%
J	8.4%	500	500	除算	2	45.9%
K	4.3%	600	400	除算	2	23.9%
L	15.0%	50	50	除算	1	12.8%
M	10.1%	320	480	除算	4	24.6%
N	1億円収支増加					

※入札参加者数には、予定価格を上回り総合評価の対象とならなかったものも含む。

ネコンを中心とした民間部門が容易に参入でき、また国の P F I 事業の受注実績を得るために価格競争が激化した結果と言える。

事業者の選定は、「会計法」及び「予算決算及び会計令」(以下「予決令」という)の取り決めにより、すべて「総合評価一般競争入札」で行われているが、入札への参加コンソーシアム数は4～6が多く、競争の厳しさを物語っている。また、総合評価は、必要最低限の要件に対する充足度を示す「基礎点」(要件を満たせば満点)と特に優れていると認められる提案に対する「加点」からなり、この「基礎点+加点」(性能点)を価格で割る方式(除算方式⁵⁾)がとられている。平成15年度の案件については、13件のうち9件について基礎点の方が加点を上回った設定となっており、分子の性能点に差がつきにくくなっている。つまり、提案内容における創意工夫よりも分母の価格要素の決定力がそれだけ大きくなっていったということである。

なお、神戸大学医学部附属病院立体駐車場(N)のみ、民間事業者が駐車料金収入をもとに独立採算で運営する B O T 方式のスキームをとっている。この事例は、「今後の国立大学等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議」が平成17年7月に出した報告書(今後の国立大学等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議, 2005)においてもグッドプラクティスとして紹介されているものであり、民間事業者へのリスク移転や管理運営費におけるコスト削減がメリットとして取り上げられている。ただし、民間事業者は初期投資と運営費用をカバーできるだけの料金を利用者に課す形になるため、駐車料金は P F I 前に比較して値上げされている(表3参照)。民間事業者による整備費と管理運営費の縮減効果はあったものの、独立採算制にともなう受益者負担の徹底により、利用者への負担が大きくなったことは、重要な変化としてこの事業の評価に加えておく必要がある。

総すると平成15年度の国立大学における P F I 事業は、ハコモノ中心の価格競争であり、V F M は現出しているものの、P F I 本来のメリットである公共から民間へのリスク移転や整備と運営を

表3 神戸大学医学部付属病院駐車場料金（例．外来者）

従前の料金体系		P F I 事業における料金体系
～30分	無料	50円／12分 ▪ ただし、利用開始より30分まで無料、30分を超えて4時間まで最大250円とし、4時間を超えた場合、12分毎に50円とする。 ▪ 外来患者で診察の結果直ちに入院となった者を含む。
以降、1時間毎	100円	

外来受付印等がある場合		
～30分	無料	
～5時間	100円	
以降、1時間毎	100円	

身障者等	無料	

（「導入可能性調査報告書」及び「事業契約書」より）

一体化したことによる民間事業者のイノベーションなどは、ほとんど見られないものであったといえる。教育研究機関に対する初めてのP F I 適用という手探りの状況であり、国の草分け的事业として無難な内容で数歩を踏み出したものとして評価すべきところである。

ちなみに、通常の国庫債務負担行為は財政法上で5年以内を限度とするが、P F I 法第11条の規定により「国が選定事業について債務を負担する場合」には、その年限が30年以内に引き延ばされている。国の事業として実施された平成15年度の13事業（神戸大学医学部付属病院立体駐車場（N）を除く）については、将来的な民間事業者への支払いについてP F I 事業期間の国庫債務負担行為が設定された。

3. 平成16年度以降実施事業の経緯と特徴

平成16年度の国立大学のP F I 事業は、前年度から一変した内容となっている。

まず制度的な変更点としては、平成16年4月1日より法人化がなされたことにより、国に代わって各国立大学法人が「公共施設等の管理者等」としてP F I の実施主体となったことがある。よって、P F I に係る将来的な支払い債務は、国の債務ではなく各国立大学法人の債務として認識されることになる。ただし、ファンディングの面で各国立大学法人が独立した自己財源で手当を行う訳ではなく、文部科学省からの施設整備費補助金を充当する必要があることから、同省が実施方針の策定・公表前に事業の選定を行うプロセスは引き継がれている。

文部科学省の事業選定プロセスについては、平成15年度にハコモノ中心の同一仕様案件が集中したこともあり、一定の見直しがかけている。具体的には、外部有識者で構成する検討会を設け、各国立大学法人がP F I 事業化を目指している案件について審査を行うこととされた。検討会のメンバーについては、プロジェクト・ファイナンスに精通した弁護士や金融機関、大学教授（商学・経済学系）、日本P F I 協会理事、地方公共団体のP F I 担当部署などが参加している。事業選定の検討項目については表4に示したとおりである。平成16年度については国立大学法人全体で20事業の希望が寄せられたが、選定された事業はこのうち半分の10事業となっている（ただし、平成17年度に実施された神戸大学（六甲台2）総合研究棟（農学系）改修施設整備等事業は、平成16年度に一度却下されたが、再度導入可能性調査を行い復活したものである）。

表 4 文部科学省による P F I 事業選定の検討項目

項目	内容
(1) VFM等	VFM、プロジェクトIRR等の指標からPFIとしての事業性が高いか。
(2) 事業開始後のリスクの軽減	①基本構想及び基本設計の策定 ②改修工事の場合 a. 関係設計図書（原設計図、構造図、設備図、改修図）が完備しているか。 b. 耐震診断が完了しているか。 c. 現況調査（隠蔽部分を含めた躯体の劣化度、躯体の瑕疵の有無、設備配管・配線の位置等、間仕切の変更、危険物等の有無等）が適切に実施されているか。
(3) 事業形態・範囲等	事業形態・範囲、事業規模等が民間の事業への参加意欲を高める魅力的なものか。
(4) 大学の事務体制	PFI事業の実施のための十分な体制がとれるか、また、全学的体制（責任体制）が構築されているか。
(5) 事業の重要性、緊急性	国立大学等施設緊急整備5か年計画への適合並びに重要性、緊急性が高い事業か。

(文部科学省, 2004, 別添2)

そこで選ばれた11事業（平成17年度の神戸大学の案件を含む）は、表5のようにになっているが、「ハコモノお掃除PFI」と揶揄された平成15年度の案件と比較すると大きく様変わりしていることが分かる。

表 5 平成16年度以降の国立大学PFI事業の概要

	実施年度	事業名	方式	事業内容		
				設計・建設期間	維持管理・運営期間	運営業務の有無
O	H16	熊本大学（黒髪南）工学部他校舎改修施設整備等事業	RO	2年11ヶ月	13年2ヶ月	なし
P	H16	北海道大学環境資源バイオサイエンス研究棟改修施設整備等事業	RO	全体で14年		なし
Q	H16	鹿児島大学（郡元）環境バイオ研究棟等改修施設整備等事業	RO	3年	14年	なし
R	H16	京都大学（北部）総合研究棟改修（農学部総合館）施設整備等事業	RTO	3年	12年10ヶ月	なし
S	H16	金沢大学（宝町）総合研究棟改修施設整備事業	RO (一部BTO、BOT)	3年	11年	あり
T	H16	九州大学（元岡）生活支援施設ウエストII, 学生宿舎I施設整備等事業	BTO	11ヶ月	13年	あり
		〃	BTO	15ヶ月	12年8ヶ月	あり
U	H16	九州大学（馬出）総合研究棟改修（旧医学部基礎A棟）施設整備等事業	RO、BTO、BOO	2年10ヶ月	12年8ヶ月	あり
V	H16	東北大学（三条）学生寄宿舍整備事業	BOT	1年11ヶ月	12年1ヶ月	あり
W	H16	東京大学（駒場I）駒場コミュニケーション・プラザ施設整備等事業	BOT	1年1ヶ月	13年	あり
		〃	BTO	1年7ヶ月	13年	あり
X	H16	大阪大学（吹田1）研究棟改修（工学部）施設整備等事業	RTO、BOT	3年3ヶ月	13年	あり
Y	H17	神戸大学（六甲台2）総合研究棟（農学系）改修施設整備等事業	RTO	1年9ヶ月	13年	あり
Z	H18	九州大学（伊都）実験施設等整備事業	BTO	9ヶ月	14年	なし
		〃	BTO	1年2ヶ月	13年7ヶ月	なし

まず、案件の内容がハコモノの新築から「改修」中心にシフトしている点で大きく変化している。具体的には、対象となる11件のうち8件は何らかの形で改修のR（Rehabilitate）を含むROまたはRTOのスキームとなっている⁶⁾。平成13年の5か年計画（文部科学省, 2001）における「(1)優先

的な目標」から「(2)老朽化した施設の改善整備」へとPFIの適用対象を変更したと解釈することもできる。また、新規の建設案件についても、維持管理・運營業務が終了した後に所有権を国立大学法人に移転するBOT方式が目立っている。つまり、ハコモノの所有に係するリスクは契約終了まで民間事業者が担う案件が増えている。そして、維持管理・運営の内容についても、単なる施設の保守点検や警備、清掃などといった小規模サービスではなく、大学の教育・研究の補助業務や事務運営の一部に踏み込んだ業務を含むようになり、附帯する収益施設の運営を独立採算型で行うものなども見られるようになった(表6参照)。建設費の延べ払いが目的としか見えなかった平成15年度のBOT案件と比較するとPFIの特性である民間事業者の創意工夫を十分に活かそうとする意図がみられ、大きな進歩と言うことができる。

表6 平成16年度以降の国立大学PFI事業における運營業務の詳細

事業	運營業務内容
S	教育研究の補助業務(実習、法医学解剖準備、後片付け業務)・学校事務業務(献体の収集、管理事務/献体の搬送、保管、搬出事務/合同慰霊祭開催案内事務、同設営事務)
T	生活支援施設(食堂運營業務/売店運營業務)・学生寄宿舎(来訪者の受付、寮生の対応、寮費等徴収業務代行、その他関連業務)
U	福利厚生施設(食堂・売店)の運營業務 ※独立採算
V	寄宿舎管理業務、ヘルプデスク業務、傷病人への対応業務、寄宿舎費等徴収代行業務、生活品レンタル業務(独立採算)、朝食提供業務(独立採算)、インターネット接続業務(独立採算)、自動販売機設置・管理業務(独立採算)、付帯業務(独立採算)
W	教育研究施設部分(学校事務業務、教育研究補助業務)・福利厚生施設部分(購買業務・書籍業務)・食堂運營業務
X	研究教育の補助業務(薬品、溶液を使う実験・実習の補助業務)・学校事務業務(校舎の予約管理業務、校舎の使用許可及び管理業務、公開講座等企画・事務局業務、学内便・郵便配送業務)
Y	研究教育の補助業務(情報処理教育用端末管理支援業務等)・学校事務の補助業務(屋外環境管理業務、学舎・車両警備業務、昇降機設備保全業務、特定建築物環境衛生管理業務、特高受変電設備その他運転・監視等業務)

こうした変化がなぜ起きたのかについては、大きく3点の理由があげられる。まず一点目は、平成15年度の案件が「ハコモノお掃除PFI」と言われたように、PFIの特性を活かしきれない内容であったことを外部の有識者は十分認識しており、平成16年度の案件については異なるスキームを意図的に選択することになったということである。というよりも、平成15年度の案件に対する批判は、文部科学省の検討会に参加している民間のエキスパートから発せられたものであり、方針転換は当然のことと言える。二点目は、外部アドバイザーの学習である。先に第二節において紹介したとおり、日本の外部アドバイザーは大学のような教育・研究機関のPFIを平成15年度に初めて扱ったのであり、案件の内容構成についてはどうしても慎重にならざるを得なかった。しかし、14件の案件をこなす中で大学の事業・業務構成に対する理解が深まり、民間事業者が進出できる業務範囲を見定め、建設と維持管理・運営を一体化することにより力を発揮できるスキームを考案することができるようになったと考えられる。三点目は、平成13年の5か年計画(文部科学省、2001)に対する予算不足への対応である。平成17年度をもって終了したこの5か年計画については、見込んでいた所要経費約1兆6,000億円、整備面積約600万㎡に対して、実績は約1兆3,850億円、整備面積は約421万㎡と約7割の達成率となる見込みである(文部科学省2006a, 441)。その内訳を見てみ

ると、「(1)優先的な目標」とされていた箇所は、ほぼ計画を達成しているものの、「(2)老朽化した施設の改善整備」については、54%の達成度となっている。そこで、事業予算が減少する中で遅れ気味となっている老朽化施設の改修を進めるために、支払いが延べ払いとなるPFIを利用したという見方ができる。

表7 平成16年度以降の国立大学PFI事業のVFM

事業	実施年度	特定事業選定時 VFM	総合評価			入札 参加者数	事業者選定時 VFM
			基礎点	加点	価格		
O	H16	6.0%	30	70	除算	1	5.0%
P	H16	6.0%	400	600	除算	1	10.4%
Q	H16	3.3%	60	100	除算	1	3.7%
R	H16	6.3%	60	40	除算	1	7.5%
S	H16	11.2%	50	50	除算	1	15.0%
T	H16	2.8%	100	100	除算	3	10.1%
U	H16	5.0%	100	100	除算	1	7.5%
V	H16	6.5%	400	600	除算	9	37.0%
W	H16	5.5%	500	500	除算	6	26.1%
X	H16	11.4%	600	400	除算	1	15.2%
Y	H17	7.5%	500	500	除算	1	8.0%
Z	H18	1.3%	※事業者選定は、未実施。				

※入札参加者数には、予定価格を上回り総合評価の対象とならなかったものも含む。

こうした事業内容の変化を受けて、VFMの値も平成15年度から変化している（表7参照）。平成16～17年度について、「特定事業の選定」段階では、2.8%から11.4%の範囲にあり、単純平均で6.5%程度となっている。平成15年度のBTO案件群と比較すると平均で3.5%ほど低くなっており、案件がよりPFI向けに改善されたにもかかわらず、公的な財政負担に対する軽減度は逆に下がってしまっている。そして、改修案件と新築案件の間でVFMに大きな差は見られない。

これに対して、事業者選定後の実際のVFMを比較してみると、平成15年度と同様に、こちらの方が「特定事業の選定」時よりも高い値を示している。具体的には、3.7%から37.0%の間で分布しており、単純平均で13.2%となっている。特に注目すべき点としては、BOT・BTO案件の東北大学（V）や東京大学（W）などは非常に高いパーセンテージが表れているのに対して、RO案件の鹿児島大学（Q）や熊本大学（O）などは、PSCの前提条件の設定によっては誤差の範囲程度のVFMしか生まれていないことである。つまり、新築案件のVFMは非常に高く、改修案件のVFMは相対的に低調となっていることが分かる。

こうした差がなぜ生まれているかについては、理由が2つあげられる。まず、一点目は、新築と改修の建設リスクの差である。新築は、ゼロベースから図面を作成し、そのとおりに建設をすればよいため民間事業者も見通しが立てやすい。それに対して、改修は新築時の原因とその後の改修記録を必要とし、作業を行う上で必要とされる情報の入手可能性にリスクがある。よって、表4の（2）の②にあるような事前の選定が文部科学省によって行われていたとしても、情報が不完全なまま作業を行った場合、当初見込んでいた以上に期間とコストを要する可能性がある。そうした建設時の

リスクを民間事業者が負うことになれば、当然入札価格にそのリスク負担が反映することになる。そのためVFMが出にくくなっている訳である。二点目は、改修案件では入札における十分な競争が行われていないことである。平成16年度以降も会計法・予決令の取り決めにより、すべて「総合評価一般競争入札」で事業者選定は行われているが、「改修」の要素が入っている案件については、ゼネコン系の一つのコンソーシアムしか応札していないという特徴がある。その理由については、一点目で触れた「改修」の困難さから応札が敬遠されたということも考えられるが、むしろ改修を実施できる業者が、元施工の経験を持ち、過去に必要な応じて補修を担当してきたゼネコンに限られていたと見るべきである⁷⁾。つまり、民間の提案競争の中から、高いVFMを現出するイノベティブな施設整備とサービス提供を望むのであれば、現在の日本の事情からすると改修案件は不向きと言わざるを得ない。逆に高いVFMを出していた東北大学(V)や東京大学(W)のBOT・BTO案件は、それぞれ9コンソーシアム及び6コンソーシアムの参加を得ており、その競争の厳しさが低価格化に結びつき、高いVFMを生み出したといえる。

平成16年度以降の総合評価の仕組みについては、基礎点が加点を上回る案件は2件にとどまっており、他は同じ配分か加点の方が基礎点を上回っている。価格については、すべての案件で平成15年度と同じく除算方式をとっているが、平成16年度以降は加点の比重を高くし、提案の優秀さをより強く反映しようとする意図が見られる。ただし、「改修」の要素が入った8件については、先述のとおり一社入札となっており、加点を重視した上記の改善は活かされていない。

なお、平成18年度に実施される九州大学(伊都)実験施設等整備事業については、9つの実験施設の整備と建物・設備の保守管理、清掃を組み合わせたBTO案件である。複数の施設を同時に対象にするという点を除けば、「ハコモノお掃除PFI」への逆戻りである。にもかかわらず、「特定事業の選定」時におけるVFMは、誤差の範囲としか言いようのない1.3%しかでていない。

総すると平成16年度以降の国立大学のPFI事業は、改修を中心とし、運営的な要素を積極的に取り入れた案件が多く、挑戦的な内容であった。しかし、現実には改修案件を担えるのは元施工を担当したゼネコンしかなく、事業者選定で競争が起こらなかった分VFMは低く抑えられてしまった。結局、平成15年度の「ハコモノお掃除PFI」から平成16年度の「改修・運営PFI」へと、つまり「低難易度の価格競争」から「高難易度の無競争」へと推移し、真にPFIに適した案件をほとんど出せないまま、国立大学におけるPFIの利用は下火になってしまっているのが現状である。

ちなみに平成16年度以降の国立大学法人のPFIについては、PFI法第11条の「国が選定事業について債務を負担する場合」に当たらないため、国庫債務負担行為は財政法上の5年以内を限度にしか設定することはできない。つまり、PFI契約に伴う毎年の支払い(サービスの対価)の財源は、法人が文部科学省から単年度で手当てすることになる。

4. 国立大学法人化によるPFIへの影響

以上、第二節と第三節では、平成15年度以降に実施された国立大学のPFI事業を振り返り、その特徴と課題についてまとめた。そこで本節では、平成16年4月1日に国立大学が法人化されたこ

とにより、P F I 事業がどのような影響を受けたか、そしてその影響に伴いどのような問題点が生じたかについて、主にファンディングの側面から論じる。

まず、平成15年度の14事業のうち、独立採算型の1事業（神戸大学（N））を除いた13事業については、国の事業として実施されていたため、P F I 法第11条に従って事業期間の支払いに対する国庫債務負担行為が設定されていた。しかし、法人化に伴い、事業契約は国立大学法人とP F I 事業者の間の契約となり、第11条の適用外となったことから国庫債務負担行為は消滅することとなった。この事態に対して、文部科学省は、平成15年3月17日付けで「国立大学法人化に伴うP F I の取扱について」、同年4月14日付けで「大学共同利用機関の法人化に伴うP F I の取扱について」を発して、次の形で同省がP F I 事業契約の履行を実質的に保証する旨を謳っている。

- 中期目標において事業の履行を法人に対して指示する。
- 法人が作成する中期計画においてP F I 事業契約上の義務が履行されるように計画せしめる。
- 平成11年4月の「中央省庁等改革の推進に関する方針」の「財源措置の考え方」及び「予算措置の手法」を踏まえ、所要の措置を行う。
- 当該中期計画の期限が到来する際にも、文部科学省は法人がP F I 事業契約上の義務を継続的に履行できるように、上記と同様の措置を講じる。

しかし、この通知をもって国庫債務負担行為に代わるような中長期の支払い義務が確実に国に発生しているか否かについては、疑問視する声もあり、民間事業者及び金融機関は法人化に伴う契約履行リスクをプライシングする必要があるとも考えられる（P F I / P P P 推進協議会，2004，194）。特にこうしたリスクを回避するために、国立大学法人と金融機関の間でダイレクト・アグリーメント⁸⁾が結ばれる際に金融機関が国庫債務負担行為の設定を求めてくるケースが多いという。ちなみに、平成16年度の法人化以降に国庫債務負担行為が設定された例は、平成17年度の神戸大学（Y）の案件で、施設整備費の割賦払い分について財政法の範囲内（5年以内）で設定されたもののみである。

次に国立大学法人がP F I 事業者に毎年支払う「サービスの対価」の財源であるが、文部科学省から交付される運営費交付金と施設整備費補助金の2つということになる⁹⁾。ここで問題になるのは、ソフトの部分の対価は運営費交付金、ハードの部分の対価は施設整備費補助金というように、ファンディングの側面でソフトとハードを分離してしまっていることである。P F I のメリットはハードの整備とソフトのサービス提供を一体化して民間事業者に任せ、支払いも一本化（Unitary Charge）して民間事業者の創意工夫を促す点にある。逆に「サービスの対価」をハードとソフトに分けてしまうと、ハードの割賦払いとソフトの委託費という2つの別契約が存在するような形となり、P F I として実施するメリットを削いでしまう可能性がある。

このように法人化後の問題点としては、国庫債務負担行為が設定できないことによるリスク分の価格上昇の懸念と、ファンディングをハードとソフトで分けてしまっていることによるP F I としてのメリットの低下があげられる。前者については、法人の独立性を前面に出し、契約履行リスク

をPFI事業者の資金調達金利等に反映するか、もしくはPFI法第11条を改正して国立大学法人や独立行政法人に対する財源措置も30年を限度とする国庫債務負担行為の対象とする2つの選択肢が考えられる。要は国立大学法人の独立性をどのように判断するかである。後者については、PFIとしてのメリットを損なわないために、財源は一本化されることが望ましい。

5. 事業者選定プロセスの課題

第二節及び第三節で確認したとおり、日本の国立大学において実施されたPFIの事業者選定方法は、「総合評価一般競争入札」のみである。その根拠となった法令や基本方針、ガイドラインについて確認しておくと、以下のようになる。

まず、PFI法の第7条は、民間事業者の選定手続等を規定しているが、その第1項は「公募の方法等により選定するものとする」としており、具体的な手順に関して定めていない。それに対して、平成12年に時の総理府が出した「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」（以下、「基本方針」という）は、その二の1において、国が行うPFI法第7条第1項に基づく民間事業者の選定のあり方について留意点を定めている。特に注目すべきは、その(2)であり、「会計法令¹⁰⁾の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とすること」（総理府、2000, 4）とされている。その上で内閣府が出しているガイドラインでは、「一般競争入札において、民間事業者の創意工夫を評価する選定を行う場合、会計法令の規定に従い価格及びその他の条件により選定を行うこと（いわゆる「総合評価一般競争入札」）が可能である」（内閣府、2001, 13）としており、会計法令の適用を受ける国のPFI事業においては、「総合評価一般競争入札」方式での事業者選定が原則とされた。なお、基本方針の二の2では、「特殊法人その他の公共法人」¹¹⁾については、国の規定に準じるとされている（総理府、2000, 4）。

これらの規定をもって、国立大学のPFI事業は、法人化前においては会計法令の適用を受ける事業として、また法人化後も「特殊法人その他の公共法人」の事業に該当するものとして、民間事業者の選定に当たっては、「総合評価一般競争入札」が実施されてきた。しかし、PFI案件の民間事業者の選定に当たり、「総合評価一般競争入札」が適切な方法であるかどうかについては、疑問視する声が多い。特に入札公告時に提示した条件の変更や応札者との交渉ができないため、民間のアイデアや優れた提案を活かすことができない点が問題となる（野田、2003, 132）。そして、多段階手続きによる事業者選定や事業者選定過程における「交渉」を可能とすることが日本経団連¹²⁾をはじめとする民間団体から要望として出されている（柏木、2004, 41）。案件の性能指標や契約条件を公共部門が事前に詳細かつ綿密に定義できない点にPFIの特性があり、PFIにふさわしい案件であるほど、競争や募集要項を段階的に構築し、民間事業者との交渉により案件内容や契約条件をリファインしていく作業が必要となるのである。会計法令の適用外となる地方公共団体では、こうした側面に配慮して、PFI案件の民間事業者選定にあたり、交渉や契約条件の変更に柔軟に対応できる「公募型プロポーザル方式」¹³⁾を採用するところが多かった¹⁴⁾。しかし、総務省は、PFI

事業について「総合評価一般競争入札」の活用を推奨する旨の通知¹⁵⁾を地方公共団体に出しており、最近の案件については「公募型プロポーザル方式」の方が少数派となっているのが実情である¹⁶⁾。

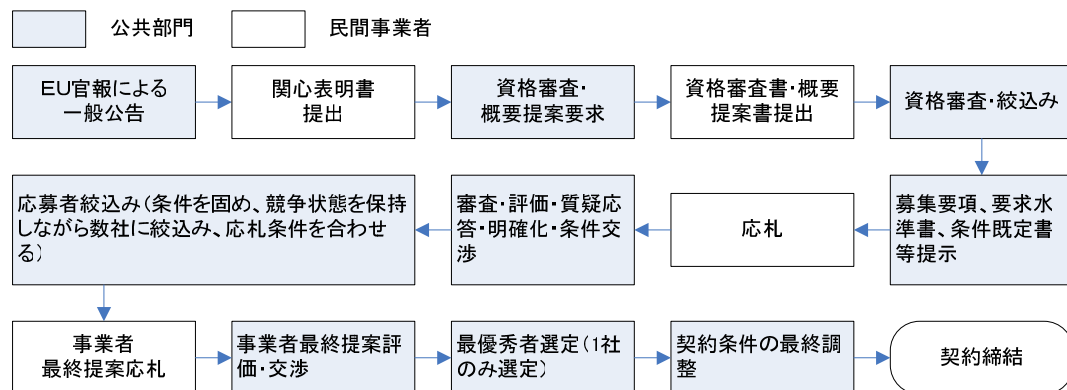
事業者選定の要は、案件の複雑性との兼ね合いということになる。例えば、平成15年度に国立大学で多く実施された施設建設中心の「ハコモノお掃除PFI」であれば、案件の複雑性は低く、民間事業者の創意工夫にも限界があるため、一段階の「総合評価一般競争入札」で十分である（さらに簡略化する余地も有り得る）。しかし、運営面が大きな位置づけを持ち、民間事業者のアイデアが活きるような複雑な案件の場合には、「総合評価一般競争入札」は不向きであり、競争環境を維持しながら、多段階手続きによる事業者の絞込みと交渉／対話による案件内容や契約条件の改良が可能な選定手続きが必要になる。これは、国立大学だけの話ではなく、日本で実施されているすべてのPFI事業に共通の課題である。

そうした問題意識が、平成17年8月に改正されたPFI法においても反映している。具体的には、第8条第2項において、民間事業者の選定に当たり「・・・民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。」と新たに定め、またその付則第3条に「民間事業者との対話の在り方」と「段階的な事業者選定の在り方」などが事業者選定に関する検討事項として新しく盛り込まれた。今後の法令改正等を含みを残した形となっている。

なお、国立大学法人は、厳密にはPFI法第2条第3項第3号に掲げる法人には定義されていない。よって、民間事業者の選定方式について、国の規定に準じる必要はないと解釈することも可能である。今後、PFIにふさわしい案件が数多く現れた場合、国立大学法人が国に先行して、事業者選定手続を多段階型や交渉／対話型に進化させる道もあるものと思われる。

ちなみに、PFI発祥の地である英国では、従来、「競争的交渉手続（Competitive Negotiated Procedure）」と呼ばれる多段階の交渉型手続きによって民間事業者の選定を行ってきた。これは、英国の高等教育機関のPFI事業においても同様の手続きが採られている。その手順は、図3に示

図3 英国のPFI事業における事業者選定手続（競争的交渉手続）



(柏木, 2003, 45)

されるようなものである。

このプロセスの要は、資格審査と概要提案によって絞り込まれた民間事業者を交渉に招き（ITN（Invitation to Negotiation）と呼ばれる）、その後提出される応札内容について、競争状態を維持しながら交渉が行われる点にある。この交渉過程において、公共部門が事前に定義しきれなかった適用技術やサービス提供仕様、リスク配分や資金調達仕様、そして適切な価格付けなどを明確化し、より良いサービスをより安く提供できるように調整がなされる訳である。

また、EUは、公共部門調達指令（2004/18/EC）において、「競争的対話手続（Competitive Dialogue Procedure）」を導入し、EU加盟国に対して2006年1月までに適用するように指示している。この手続きはPFIやその他の官民パートナーシップ（PPP: Public private Partnership）¹⁷⁾のような複雑性をもつプロジェクトに使用されるもので、英国の「競争的交渉手続」をもとに、新たな公共調達における事業者選定手順として位置づけられたものである。

日本のPFIにおける民間事業者の選定プロセスは、こうした海外の先駆的な経験や実践からも十分に情報を得ながら改善されるべきであろう。

6. 英国の高等教育機関におけるPFI事業と日本への示唆

本節では、英国における高等教育機関のPFI事業の対象と事業者選定プロセスについて具体例を紹介し、日本への示唆を探りたい。

まず、英国では、イングランド高等教育財政カウンスル（Higher Education Funding Council for England: HEFCE）がPFIやその他の革新的なPPPが高等教育機関で採用されることを積極的にサポートしている。具体的には、HEFCE（2004a）のような実務ガイドを発行し、また過去の実施事例をケーススタディとして発行するなど、盛んな情報提供に努めている。そして、HEFCEが特に強調しているのは、PFIは新しい「資産の取得」（the provision of an asset）よりも、「サービスの提供」（the delivery of a service）によって最高のVFMを達成する調達手法であるということである。社会経済生産性本部（2003）が地方自治体の事例から指摘しているように、日本におけるPFI案件は「資産の取得」における建設費の削減によりVFMを現出している傾向が強い（国立大学におけるハコモノ中心のプロジェクトも同様の傾向にあると考えられる）。しかし、PFIによって生み出されるVFMは、本来、提供されるサービスの質の向上やリスクの民間への移転からもたらされるものであることをHEFCEは改めて確認している。

HEFCEの活動で特に注目されるのは、1996年から始まった「草分けスキーム（Pathfinder Scheme）」と称される財政支援プログラムである。新規分野でのPFI／PPPの取り組みに対して、契約締結に至るまでの専門家活用コスト（professional fees）の50%を上限にHEFCEが援助を行っている。HEFCEは、2002年にKPMGに委託して、HEFCEのPFI／PPP活動に対する外部レビューを行っているが、その時点での草分けスキームの累計件数は29件となっており、400万ポンドの支援が行われている（KPMG, 2002, 3）。そのうち8つのプロジェクトが、その時点で契約締結に至っており、表8のとおりとなっている。

表 8 「草分けスキーム」の成功例

教育機関	プロジェクト内容
ファルマス芸術大学	学生寮
ノッティンガム・トレント大学	会議及び短期コース用宿泊施設
ロンドン大学東洋・アフリカ研究校	ロンドン大学教育機関コンソーシアムのための統合暖房・発電スキーム
ダラム大学	経営情報システムのアウトソーシング
インベリアル・カレッジ	情報通信サービスの提供
オックスフォード・ブルックス大学	学生寮
王立北部音楽大学	学生寮と駐車場
ハーフォードシア大学	学生寮とスポーツ施設

KPMG (2002) より

ただし、この表からもみられるとおり、英国の高等教育機関における P F I 案件は学生寮の整備に関するものが多く、KPMGも外部レビューにおいて「学生寮に関してはすでに十分な経験を積んでいる」としており (KPMG, 2002, 10)、HEFCEも学生寮の案件は「草分けスキーム」に今後選定しないとホームページ上で宣言している。そして、P F I の対象とする案件内容の新奇性や革新性といった意味では、発祥の地である英国でもすでに成熟しきった感があり、HEFCEの P F I / P P P 関連のホームページも2004年以降更新されていないのが実情である (2006年 6 月 26 日現在)。

なお、HEFCEが公表しているケーススタディは12あり、プロジェクトの背景、事前に考慮された選択肢、調達プロセスとその結果を中心に構成されている。特に調達プロセスを時系列で紹介する部分に紙数を割いており、P F I 事業における事業者選定プロセスがいかに複雑なものとなっているかを表している。具体的には、第五節の図 3 で紹介した「競争的交渉手続」が実例をもって示されており、本節では、最新のケーススタディである王立北部音楽大学 (以下「音楽大学」という) の事例 (HEFCE, 2004b) を紹介し、日本における P F I の事業者選定プロセスと比較してみたい。

この音楽大学の案件は、既存の学生寮と土地を売却し、別の土地に学生寮と駐車場を新設するというもので、1 回目の事業者選定では最優秀者を選びながら、契約締結に至ることができず、2 回目の事業者選定でようやく契約締結にこぎつけたものである。日本の総合評価一般競争入札のように落札者がすぐに契約者となる単純なものではなく、選定過程の交渉次第で契約に至らない可能性がある点に両国の大きな違いが浮かび上がる。

まず、1 回目の事業者選定は、1997年10月に関心表明の募集が行われ、16のグループから関心表明が寄せられている。これに対して、アドバイザーと大学の上級経営陣によって、財務的・経済的な適格性、技術的・運営的な能力、プロジェクト・ファイナンスの経験の十分さ、利用可能資源などの項目で資格審査がなされ、3つのグループ (プラス次点1グループ) まで候補者の絞り込みが行われた。通常のプロセスでは、もう少し多目のグループをロングリストとして残しておき、プレゼンテーションやインタビューでショートリストに絞り込む作業が行われるが、この事例では資格審査段階で一気にショートリストまで絞り込んでいる。そして、I T Nプロセスにおいて、公式のリエゾン会議が何度も開催され、入札前に大学側とショートリストのグループの間で大学側の要求水準に対する解決方法 (solutions) が念入りに交渉された。こうした交渉プロセスが独特のものであり、入札提案内容を民間と公共が話し合いながら練り上げて、より要求水準を満たすものに仕上げてい

くのである。その上で、1998年5月に初回の入札、同年6月に最終入札が実施されている。入札内容については、居住・サービス審査グループ、財務審査グループ、法律審査グループの3つのユーザー・グループが評価を行い、それぞれの見地から予想されるサービスの質や適切さ、財務的な実施可能性、法的抵触の有無などを検討している。通常は、この後応札者をさらに絞り込んだ上で、最良最終提案（Best and Final Offer: BAFO）の提出を求めるが、この音楽大学の場合には、ユーザー・グループの評価をもとに一気に最優秀者（preferred bidder）を選考している。

ここで最終手続きである契約条件の調整が行われる訳であるが、この音楽大学の1回目の交渉は、最優秀者がPFIプロセスの複雑性を容易に受け入れることができず、長期化したとされている。結局、大学の理事会は最優秀者との契約締結を断念し、1999年6月に交渉打ち切りを決定した。

大学の理事会は、こうして契約締結に失敗した1回目の経緯を1999年に包括的にレビューした上で、2回目の事業者選定作業に取り掛かっている。そのレビューの中でPFIに関する市場環境が変化し、民間事業者がこの案件をより受け入れやすい状況に転換していることを確認している。また、HEFCEは、この2回目も「草分けスキーム」に認定しているが、音楽大学側は専門家活用コストの支払い方法について見直しを行っている。具体的には、1回目の事業者選定では、入札参加グループとの交渉過程のコストをキャップ制にしていたが、交渉期間の長期化などが発生した場合に上限額を決めた上での交渉は困難であることが明らかになったため、時間単価制に切り替えることとした。

2回目の事業者選定は、1999年9月に関心表明の募集が行われ、1回目と同じく16のグループから関心表明が寄せられた。ただし、2回目については、1回目と同じ審査項目で9グループがロングリストとして残り、さらにインタビューを実施して、4グループ（プラス次点1グループ）のショートリストを作成している。1回目に比較すると慎重なプロセスをとっていることが分かる。この後、ITN段階に入るが、音楽大学では3つのユーザー・グループの助言により要求水準を定め、また1回目の教訓を考慮に入れている。ITNの交渉過程では、1回目と同じく、大学側の要求水準に対する解決方法が公式のリエゾン会議の繰り返しにより念入りに話し合われた。その結果、2000年5月1日に入札が行われ、4グループのうち2グループの提案が受け入れ可能なものとして残った。そこで、音楽大学ではこの2グループを対象に最良最終提案（BAFO）の提出を求めている。ここでも1回目よりもさらに多段階のステップを踏んで慎重を期していることが分かる。そして、2グループのうち一方のBAFOが大変魅力的なものであり、5月中旬に最優秀者が決定された。

しかし、最終段階の契約の調整には、大学とそのアドバイザー、最優秀者とそのアドバイザーの間で長期間の交渉を要し、最終的に契約が締結されたのは2000年11月1日となっている。2回目についても、契約締結交渉が最も難航し、付随的な問題も含めて様々な課題の解決を求められたものとなっている。

以上のような多段階の競争的交渉手続と比較すると、日本の国立大学におけるPFIの事業者選定は単純極まりないものに見える。例えば、運営業務が比較的大きな割合を占め、日本の国立大学の案件の中では比較的PFIらしさがあると評価できそうな「東京大学（駒場Ⅰ）駒場コミュニケーション・プラザ施設整備等事業」では、7グループから応募があり、提出された競争参加資格確

認申請書によって、すべてのグループに参加資格があることが確認されている（ただし、1 グループは入札辞退）。これで第一次審査は終了である。次に総合評価落札方式による第二次審査が行われ、6 グループが1 回だけ提出した応札内容に対して、表9 のような点数が付けられて自動的に順位が決まり、落札者が決定する。確かに価格要素だけで事業者が決定されてしまうことは避けられるが、大学と応札グループの間には何の交渉プロセスもなく、大学の求めるサービス水準に対して改善案を継続的に検討するような仕組みをもっていない。

表9 「東京大学（駒場Ⅰ）駒場コミュニケーション・プラザ施設整備等事業」総合評価結果

項 目 \ グループ	安藤建設 グループ	伊藤忠商事 グループ	大 林 組 グループ	鹿島建設 グループ	コスモスライフ グループ
基 礎 点	500.0000	500.0000	500.0000	500.0000	500.0000
加 点	299.0625	310.0000	280.3125	415.0000	340.3125
得 点 合 計 (A)	799.0625	810.0000	780.3125	915.0000	840.3125
入 札 金 額 (B) 円	3,560,268,629	4,084,651,882	3,077,449,484	3,116,569,189	3,209,568,000
総合評価値(A/B)×10 ⁸	22.4439	19.8303	25.3558	29.3592	26.1815
順 位	4	5	3	1	2
※得点及び総合評価値は小数点以下4桁までの表記である。					

（平成17年2月28日付け「審査講評」より）

英国またはEU圏でとられている競争的交渉（対話）手続は、手間とコストがかかり、また日本流に言えば「随意契約」の範疇に入るもので、公正な競争を担保することが非常に難しいのも現実である。しかし、公共と民間が知恵を出し合い、提供されるサービス水準をイノベティブに向上させることが可能な案件については、事業者選定段階で手間とコストを惜しまずに、徹底した競争的交渉（対話）プロセスをとることが、真にVFMを高めることにつながるといえる。要は案件がPFIという調達手段に適しているかどうかであり、単なるハコモノ案件であればこのような複雑な手続きは不要ということになる。英国の事業者選定プロセスが与えてくれる日本への示唆は、競争的交渉手続そのものの優位性ではなく、PFIに真に適した（中長期のサービス提供を重視した）案件を慎重に選ばなければならない点、及びそうして選ばれた案件を多段階の交渉的手続で大切に育てる点にあると言える。

7. 今後の国立大学法人におけるPFIのあり方

以上、平成15年度以降に国立大学で実施されてきたPFI案件について、その内容と特徴、法人化に伴い生じた問題点、民間事業者の選定プロセスにおける課題を見てきた。また、英国の高等教育機関におけるPFI案件の現状と競争的交渉手続の実例を紹介し、日本の国立大学に対して示唆するところを確認した。そこで、本論を締めくくるにあたり、今後国立大学においてPFIを実施する際の留意点を改めてまとめておきたい。

まず、今までに国立大学で実施されたPFI案件は、PFIの名に値しない極端にシンプルなハコモノ中心プロジェクトと、PFIにするには極端に参入難度の高い改修プロジェクトの両端に偏っており、PFIのメリットを最大限に活かすような適切なプロジェクトがほとんど行われていない。強いて言えば、平成15年度の「神戸大学医学部附属病院立体駐車場施設整備等事業」と平成16年度の「東北大学（三条）学生寄宿舍整備事業」「東京大学（駒場Ⅰ）駒場コミュニケーション・プラザ施設整備等事業」が運営面で民間事業者のノウハウが活かされる要素を含んだものであり、今後のプロジェクトについては、こうした運營業務が主体となるようなスキームを考案することが不可欠である。平成17年度以降、国立大学では、PFI事業がほとんど実施されなくなっているが、「糞に懲りて膾を吹く」ような判断にならないように、今後もPFIとして実施した方が適切と判断される案件は積極的に提案されるべきであり、文部科学省の検討会も保守的にならず、挑戦的な案件の採用を進めることが必要である。なお、「第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画」では、老朽施設の再生が最重要課題となり、PFIの活用をはかるなどの積極的な文言は消えているが、要は案件の適切性であり、最初から考慮外とするような態度は慎むべきである。

次に法人化にあたって生じたファンディングの問題であるが、サービスの対価の支払いを国が保証する立場をあくまで明確にするには、国庫債務負担行為の設定が不可欠と考える。短期的には、現行の財政法の枠内で対応を図るとともに、PFI法第11条の改正または拡大解釈により、独立行政法人や国立大学法人の選定事業についても、国が「財源措置」「予算措置」を約束している立場から、債務負担行為を30年の年限で設定できるようにするべきである。それが、民間事業者に対して無用な契約履行リスクを負わせることなく、適正な価格を算定する基礎となる。また、サービスの対価の財源措置については、運営費交付金に一本化し、ハードとソフトを分離したファンディングは、民間のイノベーションを促進する意味合いからもやめるべきである。

最後に民間事業者の選定プロセスについては、固定的な「総合評価一般競争入札」ではなく、民間事業者を多段階選抜し、交渉／対話により案件をリファインできるプロセスを早期に確立すべきと考える。今のところ、交渉／対話を必要とするような複雑な案件が少なく、また競争状態を作り出せない改修案件を数多く実施したこともあり、選定プロセスは問題となつてこなかったが、今後、PFIに適した案件が増えてきた場合には、対応が必要となる。法令文上では、国立大学法人に対して事業者選定方法を規定するものはないため、名目的には自由に選定方法を考案することが可能である。地方公共団体で行われている「公募型プロポーザル方式」から始めてもよいが、EU圏の事例などを参考にしつつ、多段階の交渉／対話型の選定方式が国立大学法人で先駆的に始められることを期待したい。

本来であればPFI事業が現出するVFMの評価は、M（Money＝公的財政負担の削減幅）だけでなく、V（Value）の側面でも、提供されるサービスの質の向上などをもとになされなければならないところである。しかし、日本の国立大学のPFI案件については、最初期のものでも竣工から間もないものばかりであり、サービスの評価はこれからと言える。伝統的な公共調達に比較して、要求水準を十分に超えるサービス提供が継続的に行われることを切に願うところである。

※本論の執筆に当たっては、文部科学省大臣官房文教施設企画部計画課整備計画室の方々に2度にわたるヒヤリング調査の機会を頂いた。ここに改めて感謝の意を表したい。なお、本論における意見は筆者個人のものであり、またありうべき誤謬もすべて筆者の責に帰するものである。

注

- 1 発注者が、施工方法、資材などを詳細に規定した設計書及び仕様書等を事業者を示す発注方法（仕様発注）ではなく、事業者の創意工夫を十分に活かすために、最終的なサービスの内容・水準を示すにとどめる発注方法。
- 2 VFMは、従来方式の公共事業の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値（PSC（Public Sector Comparator）と呼ばれる）とPFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値（PFI LCC（PFIのLife-Cycle Cost））を比較して算出する。PSC>PFI LCCの場合、PSC-PFI LCCの大きさがVFMとなる。本論ではVFMをパーセンテージで示しているが、これはPSCに対してVFMが何パーセントかを表している。
- 3 BTOは、Build-Transfer-Operateの略。民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設（Build）し、完工後にその所有権を公共部門に移転（Transfer）するが、引き続き一定期間の管理・運営（Operate）を行う方式。これに対して、BOT（Build-Operate-Transfer）は、民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設し、一定期間の管理・運営を行い資金回収後、公共部門に施設の所有権を移転する。
- 4 ただし、地方公共団体では、平成12年度に神奈川県立保健福祉大学が維持管理期間30年のBTO方式で整備され、平成15年4月に開学している。
- 5 この他に価格を点数化し（価格点）、性能点に加える「加算方式」がある。
- 6 ROは、Rehabilitate-Operateの略。民間事業者が自ら資金を調達し、既存の施設を改修（Rehabilitate）し、引き続き一定期間の管理・運営（Operate）を行う方式。既存施設の所有権は常に公共部門にあり、移転は発生しない。RTOは、Rehabilitate-Transfer-Operateの略。民間事業者が自ら資金を調達し、既存施設を所有・改修し、改修終了後にその所有権を公共部門に移転するが、引き続き一定期間の管理・運営を行う方式。
- 7 改修案件8件のうち、落札グループの代表会社が元施工を全面的に担当していたのが4件、代表会社が対象となる施設の一部の元施工を担当していたのが3件、落札グループに元施工を担当した業者が含まれているのが1件となっている。
- 8 PFI事業者に対する貸し手である金融機関と公共部門の間で直接結ばれる契約。PFI事業者の経営が行き詰った場合、公共部門がPFI事業者との契約を解除する前に、貸し手である金融機関に直接その事業に介入する権利（Step in Rightと呼ばれる）を与えることによって、事業再建の機会を与える。また、公共部門にとっても、金融機関の資金供給停止や担保権の実行に際し、事前に調整する機会を設けることによって、公共サービスの急な停止を防ぐことができる。こうした取り決めを行う際に金融機関から公共部門に対して、PFI事業者へのサービスの対価の確実な支払いを迫られることは、十分に考えられる。
- 9 PFI事業の「サービスの対価」に充当される運営費交付金は効率化係数の対象外となっている。
- 10 会計法及び予算法を指している。
- 11 「PFI法第2条第3項第3号に掲げるもの」とされている。同条項は以下のとおり：公共施設等の整備等を行う独立行政法人、特殊法人その他の公共法人（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を施行する組合を含む。以下「公共法人」という。）。
- 12 『2001年度経団連規制改革要望—経済社会の構造改革と行政改革の断行に向けて—』（2001年10月16日）。
- 13 「公募型プロポーザル方式」は、公募により提案を募集し、あらかじめ示された評価基準に従って優先順位を決めた後、最優先順位の者と契約する方式。交渉や契約条件の変更が柔軟にできるメリットがあるが、会計法や地方自治法上では例外的にしか利用が認められていない「随意契約」にあたる。（野田，2003，133）
- 14 平成14年11月末までに実施方針が公表された案件のうち、都道府県・政令市の案件の53.1%、市町村の案件

の73.0%が「公募型プロポーザル方式」であった（日本プロジェクト産業協会，2003，61-62）

- 15 自治事務次官通知『地方公共団体におけるPFI事業について』（平成12年3月29日付け自治画第67号）
- 16 平成16年4月1日～平成18年6月19日までに実施方針を公表した地方公共団体（都道府県・政令市・市町村）の案件73件のうち、民間事業者の選定方式に「公募型プロポーザル方式」を採用しているのは19件（26.0%）である。
- 17 英国において1997年に労働党政権が発足した後、民間の資金や経営資源、ノウハウを活用した公共サービスの提供方法を広くPPPと称するようになった。PFIは、PPPの中の一手法として位置づけられる。

参考文献

- HEFCE, 2004a, *Practical guide to PFI for higher education institutions*
- HEFCE, 2004b, *Private finance initiative (PFI) case study Royal Northern College of Music: provision of a hall of residence, 1997-2001*
- HM Treasury, 2003, *PFI: meeting the investment challenge.*
- HM Treasury, 2006, *PFI: strengthening long-term partnership.*
- KPMG, 2002, *Review of HEFCE's PFI and PPP Activity*
- OGC, 2006, *Competitive Dialogue Procedure OGC guidance on the Competitive Dialogue Procedure in the new Procurement Regulations.*
- 柏木昇（監修）2004，『PFI実務のエッセンス』有斐閣
- 今後の国立大学等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議 2005，『大学の活力ある発展と施設運営コストの最適化 知の拠点—大学の戦略的施設マネジメント』
- 2006，『知の拠点—今後の国立大学等施設整備の在り方について—世界一流の人材養成に向けた教育研究環境の再生—』
- 社会経済生産性本部 2003，『我が国におけるPFI事業の評価—VFMの視点—』
- 総理府 2000，『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』（平成12年3月13日 総理府告示第十一号）
- 地域総合整備事業団PFI調査チーム 2002，『自治体PFIハンドブック』ぎょうせい
- 内閣府 2001，『PFI事業実施プロセスに関するガイドライン』
- 西野文雄（監修）2001，『完全網羅日本版PFI』山海堂
- 日本プロジェクト産業協議会 2003，『PFI実施案件の実態調査報告書』
- 野田由美子 2003，『PFIの知識』日本経済新聞社
- PPP/PFI推進協議会 2004，『日本版PPP調査研究部会 報告書』
- 文部科学省 2001，『国立大学等施設緊急整備5か年計画』
- 2003a，『国立大学法人化に伴うPFIの取扱について』（平成15年3月17日付け通知）
- 2003b，『大学共同利用機関の法人化に伴うPFIの取扱について』（平成15年4月14日付け通知）
- 2004，『国立大学法人等における平成16年度のPFI事業について』（平成16年1月22日付け通知）
- 2006a，『平成17年度 文部科学白書』
- 2006b，『第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画』
- その他、各PFI事業の特定事業の選定結果公表資料及び事業者選定結果公表資料