

民間活力を適用した公共施設の改修方式に関する研究 —入札の競争性を確保するための課題と方策—

BR12019 大谷暢昭
指導教員 池田将明

1. 研究の背景と目的

公共施設の多くは高度経済成長期に急激に建設され、整備後 40 年以上の期間を経過しているため、施設の老朽化に伴う更新時期を迎えている。自治体は今後発生する更新・改修費用をいかに負担していくかが課題となっている。この財源問題解決策として注目されているのが、PFI である。PFI は民間の資金、ノウハウを活用して事業を行う手法であり、事業コストの削減が期待できることから今後は公共施設の改修を PFI で検討する自治体が増えてくると予想される。しかし、公共施設の改修を PFI で実施するに当たり、多くの事例は入札者数がほぼ 1 件と競争性が確保されていない。

そこで、本研究では公共施設の改修を PFI で実施した事業の競争性の確保のための課題を明確にし、方策の検討を行う。

2. 公共施設の更新・改修における民営化

2.1 自治体の公共施設の現状と財政負担

東京都東村山市を例にとると、市の保有施設は建設後 40 年以上経過となるため、施設の更新及び大規模改修が必要となってくる。今後、10 年間の更新及び大規模改修にかかる将来費用の推計は、約 250 億円かかると見込まれている（図 1）。現状、公共施設の改修費と工事請負費で負担している費用は約 20 億 1,300 万円／年であることから 2013 年から 2022 年の 10 年間の公共施設の更新及び大規模改修費用約 250 億円を考えると約 50 億円不足することになる。

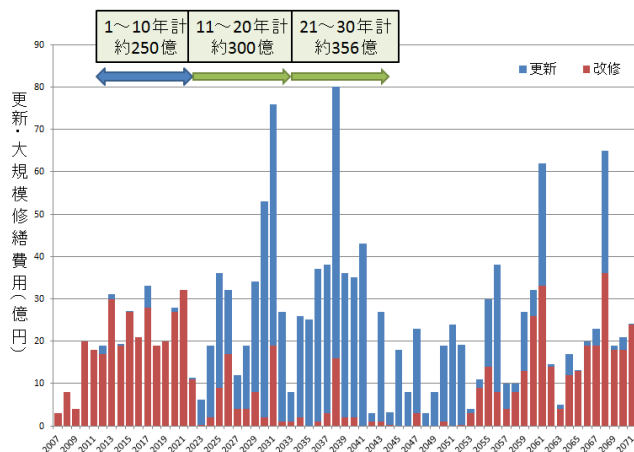


図 1. 更新・大規模改修にかかる将来費用の推計

2.2 民間資金・ノウハウを活用した事例

こうした財源不足への対応という課題の中で、民間の活用を検討している自治体が増えている。

(1) 武雄図書館

公共が整備した図書館を指定管理者として TSUTAYA を展開するカルチャ・コンビニエンス・クラブが図書館の経営にあたっている。この事例は、公共が整備した施設を民間に貸与し、その施設の経営、維持管理を委ねる指定管理者制度を活用し、事業の自由度が上がり民間ノウハウを反映しやすい。

(2) 諏訪湖周クリーンセンター

施設建設にかかる資金調達を公共が行い、老朽化したごみ処理施設更新のための設計・建設から 20 年間の運営・維持管理を一括して民間に委託した事業である。設計・建設・維持管理運営を一括で民間に委託する DBO 手法を用いた。

(3) 川井浄水場

民間資金・ノウハウを活用し、浄水場全体の更新と運営管理を行った。施設の設計、建設から維持管理・運営まで、一括して民間事業者にゆだね、民間資金や経営能力、技術の活用によって、公共サービスの効果・効率を高めるための有効な手法である PFI を用いた。PFI は資金調達を民間事業者が行うため、公共にとっては施設建設時の多大な費用を割賦払いできる。つまり事業期間全体にわたり財政負担の平準化を図ることができることが特徴である。

3. PFI を用いた公共施設改修の現状と問題点

指定管理者制度は運営維持管理業務を対象にしているものであり、DBO、PFI は資金調達に違いがあるが共に施設整備を伴う民営化手法である。自治体の財政状況が緊迫する中で必要な公共施設整備をいかにコスト削減し整備していくかが課題となるため、PFI の実施が重要になる。また、現在直面している改修需要増加への対策が急務である。

そこで、本研究では自治体の財源不足を解決するため、設計、建設から維持管理・運営を行い財政負担軽減を図ることができる PFI 方式による改修事業に焦点を絞る。

3.1 公共施設改修における PFI 導入事例

表 1 に示したように 2009 年までに PFI を用いた改修事業は 12 件あった。

表 1. PFI による改修事業

事業名	事業期間(年)	事業費(億)	入札数
多摩地域ユース・プラザ整備事業	10	64	5
熊本大学工学部校舎改修事業	13	49	1
北海道大学研究棟改修事業	13	62	1
鹿児島大学研究棟改修事業	13	46	1
京都大学総合研究棟改修事業	13	94	1
金沢大学総合研究棟改修事業	13	63	1
九州大学総合研究棟改修事業	13	38	1
大阪大学研究棟改修事業	13	57	1
神戸大学総合研究棟改修事業	13	39	1
がん・感染症医療センター整備事業	20	1861	1
徳島県青少年センター整備事業	8	17	3
新神戸ローブウェー再整備等事業	16	4	1

3.2 高尾の森わくわくビレッジ

2004 年に閉校した都立八王子高陵高校を改修し、体験学習宿泊施設の整備、維持管理運営を行う事業である。事業期間は 10 年間となっている。

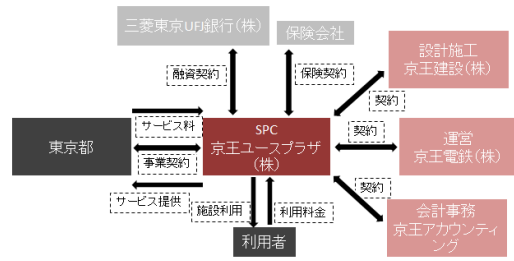


図 2. 高尾の森わくわくビレッジ PFI 事業スキーム

3.3 がん・感染症医療センター都立駒込病院

築 33 年の駒込病院を改修し、医療機能充実のための整備、維持管理運営を行っている。20 年間の事業期間で事業費は 1861 億円の事業。

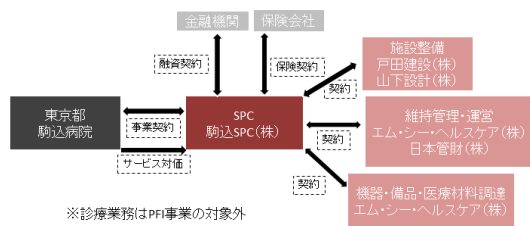


図 3. 駒込病院 PFI 事業スキーム

4. ヒアリング調査

入札数が 5 件の高尾の森わくわくビレッジと 1 件のがん・感染症医療センター都立駒込病院を対象に競争性を確保についてヒアリングを行った。

4.1 高尾の森わくわくビレッジ

この事例は、既存施設の建物・設備等の情報として、施設の図面一式、過去の補修・改修履歴、施設の不具合箇所を記載した図面と写真一式を入札公告の際に民間事業者へ配布していた。また、民間事業者に対し 3 日間の現地調査を実施していた。これにより入札数が 5 件と競

争が生じ、VFM が 11% と PFI を導入したことでのコスト削減効果が反映できた事業であった。

4.2 がん・感染症医療センター都立駒込病院

この事例の改修前の建物は東京都財務局に保管されていた施工図等を用いて工事を行っていたが、改修前の駒込病院の施工を担当した戸田建設が参加していた入札グループのみが入札していた。元施工を担当したゼネコンが参入したことは自治体が保管している情報だけでは不十分であり入札の平等性にかけるといえる。

5. 考察

5.1 改修事業民営化の問題

改修 PFI では入札数がほぼ 1 件と競争性が確保されていない。これらの事例には、元々施設を施工した建設会社が入札参加グループに含まれている場合がある。要因として新築時の図面など改修工事を行う上で必要とされる情報入手が容易であるためであると考えられる。また、発注者側は新築時の意匠、構造、設備等設計図を集約した生産設計図を保有しておらず、開示が困難であるため、その状況で他の民間企業が参入意欲を示しても、情報に格差が生じ、入札時における競争性が確保されない可能性がある。また、PFI は民間事業者が入札するに当たり、入札書類の作成に要する費用負担が大きく、落札できなかった場合の損失が大きい。改修 PFI ではそれに加え、新築時の竣工図及びその後の改修記録などの情報の収集を必要とし、時間に伴うコストがさらに増加する。

5.2 考察

改修 PFI の入札において競争性を確保するためには、公共側が新築時の生産設計図等の保管・管理が重要である。しかし、公共が所有する施設の現況についてすべてを明確に把握し、開示することは困難であるため情報の保管・管理を第 3 者機関に委託することが考えられる。また、入札にかかるコスト負担について、横浜市では「公民協働事業応募促進報奨金交付要綱」を作成し、PFI 事業などの公民共同事業の入札において次点、次次点となった者は、原則として入札報奨金を交付できるとした。しかし、実際は制度として設定している自治体は横浜市のみで全国に普及していない。競争性を確保するためには報奨金のような助成制度を公共側が整備し、民間事業者が参入しやすい環境づくりをすることが重要である。

6. 今後の課題

今後の課題として報奨金制度において全国各自治体の財政に合わせた制度の検討をどのように行っていくかが課題となる。

【参考文献】

- 1) 日本 PFI 協会/PFI 年鑑
- 2) 東京都東村山市/公共施設白書
- 3) 水田健輔/国立大学における PFI の活用とその課題