

平成 22 年 5 月 10 日現在

研究種目：基盤研究（B）
 研究期間：2007～2009
 課題番号：19360267
 研究課題名（和文） 良質な社会資本の実現を目指した日本版 PFI の評価と改善に関する研究
 研究課題名（英文） Japanese version aimed at achieving social capital research on evaluating and improving quality of PFI
 研究代表者
 小野田 泰明（ONODA YASUAKI）
 東北大学・大学院工学研究科・教授
 研究者番号：00185654

研究成果の概要（和文）： 本研究は近年注目されているPFI事業に焦点をあて、日英両国のPFI事業制度と運用状況に対して、PFIの関連組織のヒアリング調査と具体的なPFI事業に対してケーススタディーを行った。本研究の結果、PFI事業の制度設計上の背景の違い、特にプロセスの各段階におけるチェック機能と補助金等の交付、PFI事業プロセスにおける官民一体の支援組織（PUKや4PS）の存在、CABE等の建築デザインの質を確保するための支援組織の存在などが確認できた。

研究成果の概要（英文）： This study focuses on the PFI supporting organisations in United Kingdom and their supporting activities toward the public clients, which include central government departments and local authorities in UK. By comparing their support system in public procurement aspect and architectural design aspect with that of Japan, there is a clear structure in UK PFI support system, the Regulation Control System, which is to do with the central government reviewing projects in relation to their policy and programmes, and the Planning Support System, which is to do with supporting local authorities' actual PFI projects.

By scrutinizing the two PFI public library projects in UK and in Japan, there is also a difference in procurement structure in a relationship between the architect, the client and the contractor in designing process.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	2,700,000	810,000	3,510,000
2008年度	3,500,000	1,050,000	4,550,000
2009年度	1,500,000	450,000	1,950,000
年度			
年度			
総計	7,700,000	2,310,000	10,010,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：計画論 PFI事業 英国 事業プロセス

1. 研究開始当初の背景

英国で始められたPFI (Private Finance Initiative)は、政策立案・公的サービス提供・社会資本整備を公共部門と民間部門が協働で行うPPP (Public Private Partnership)手法のひとつであり、現在世界の多くの地域で用いられている。民間部門が資本を自ら調達し、事前に定められた水準のサービスと社会資本を長期に渡って公共部門に提供することで、適正な質の公共財調達を決められた予算内・工期内で実現するこの仕組みも、定性的評価が必要で発現には時間がかかり、さらに運營業務のような漸次的改善が困難な「建築の質」については、位置づけが難しい。

一方、1999年の「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 (PFI法)」成立により本格化した日本のPFIは、10年以上を経て様々な工夫はされているものの「Value(価値)」をプロジェクトの質よりはむしろ費用の圧縮に見ようとする傾向は依然強い。このような現状で建築の質を担保するためには、実際の運用を担う発注者を支援する仕組みが必要であるが、現在の状況では、発注者ならびに発注者が雇用する民間のコンサルタントの努力と能力に頼る場合が多い。そうした課題を制度的に解決し、建築の質に対する評価を含めたスキームを検討する必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、英国と日本におけるPFI事業の展開においてどのように建築の質の担保を行っているのか、関連する組織のネットワークと実際のプロセスの分析の両面から明らかにし、PFI事業の環境整備の課題を明確にするとともに、社会資本整備システム全体の構築に質する知見を得ることを目的とする。

3. 研究の方法

具体的調査は英国と日本のPFI事業の概要を把握した上で、市民生活において有益性の高い(教育施設、福祉施設、医療施設)PFI事業を対象とし、事業主体と関連組織への文献調査及びヒアリング調査を行う。次に実際にPFI事業で整備された施設に対して、参与調査を行うことで、整備の具体的なプロセス、施設の使い方等を把握した。

更に英国と日本の図書館PFI事業をケーススタディーとして詳細に比較分析を行った。

なお英国におけるヒアリングについては、PFI支援を目的に設立された組織を取りかか

りに、得られた情報などから逐次加えていく形式で三回にわたって渡英し、計8組織について行うことで、PFIを含む公共建築の調達全般の状況の把握に勤めた。

4. 研究成果

(1) 日本のPFI事業の概要と課題

①施設毎の事業スキーム

教育施設：学校教育法・補助制度共に、公共が施設所有することが前提となり、地方公共団体の教育委員会が学校運営を行うために、事業範囲が限定的となっている。

福祉施設：厚生労働省はケアハウスの整備において、平成13年度にPFI事業を想定した小公設民営のスキームを提示しており、株式会社等の民間事業者への一括発注を行っている。同様のスキームで痴呆性高齢者グループホーム、構造改革特区における特別養護老人ホームの整備等を行っている。

医療施設：医療法により病院の開設者は、非営利主体と決められており、株式会社等が医療業務本体を運営することは不可能であるが、その他の医療関連サービスをPFI事業者に行わせることは可能となっており、そのようなスキームで実施されている例がある。

②日本におけるPFI事業の問題点

各施設毎に定められた個別制度が、分野横断的な公的整備手法であるPFIとの間に幾つかの齟齬を来している。所管官庁による制度運用の違いや、各施設毎のPFI事業の運用の違いを把握した。

公立小中学校のPFI事業の場合は、事業内容が施設整備・維持管理業務のみであるため「VFM⇨下落率」となりがちで、VFMを大きくするために、建物規模を大きくする誘因が働く可能性も指摘できる。

老人福祉施設の場合、施設整備を伴う介護事業は事業規模が小さく民間への過度なリスクな移転を避けるために、公共が施設を一括で買い取った上で、民間事業者へ再賃借するという複雑に作り込まれた枠組みが取られている。

(2) 英国のPFI事業の概要と課題

①英国ではPFIを支える重層的な制度設計がなされている。補助金の交付とゲートウェイの履行を組み合わせ。大枠は政府が関与しながら民間や関連団体が関与し易いオープンな仕組みが作られている。

②財務省が、PFI支援のために初期に立ち上げたTaskforceはその後発展的に改組され、現在も政府外郭機関としてPFIを支えている。

この PUK はパイロット的な PFI, PPP プロジェクトに主体的に参画し、そのノウハウを政府の政策にフィードバックするなど、複雑な PFI を有効に展開し続ける原動力と言える。高度な業務を遂行するために、スタッフは金融、政府、建設など様々な専門家から構成されている他、運営資金は参画した PFI 事業から得られた資金を充てる等、政府財源を痛めずに運用されている。優れた有識者を集めてはいるが、委員会というテンポラリーな手段で現場のノウハウをフィードバックする日本とは大きな違いである。

③ 地方政府のサポートを民間のコンサルタントに完全に任せていないところも英国の大きな特色である。4PS は、地方政府がどのようにすれば政府が定めるゲートウェイを通せるかを支援する組織だが、その他にもワークショップや研修のサービスを展開する等、定常的に行政スタッフのリテラシー向上を支援している。

限られた人材で運営されている 4PS にはサービスには限度があるために、地方政府は民間のコンサルティング会社と契約を結ぶことがある。

(3) 英国と日本の PFI 事業の仕組みの違い

① 英国の PFI 事業プロセスにおける幾つかのゲートにはレビューシステムが設定されており、それらが提案における建築の質を精査する契機となっている。CABE や RIBA など専門組織の活用もこれを通じて行われている。一方、日本でこのような役割を果たすのが事前に行われる PFI 可能性調査だが、それを担うのは、業務を請け負うコンサルタントであり、幅広い知見から検討される英国に比べて極めて

② 英国ではこうした回路の存在が、CABE, RIBA, CICなどが建築の発注や評価に関する独自ツールを考案するインセンティブとしても働いており、実施に有効な仕組みが提案されている。

③ 本研究において対象とした実例の比較では、公示から契約まで英国の事例では4倍の時間が掛っていた。じっくりとプロセスを練り上げている

とも取れるが、4Psやゼネコンのヒアリングでは、時間がかかりすぎ効率的ではないとの声も聞かれており、一概に評価は出来ない。

④ 時間がかかっている要因の一つに、第一交渉権者選定後、交渉しながら案を練り上げていることが上げられる。総合評価とはいえ一発入札が多い日本では考え難い点である

(4) 総括

背景が異なるので単純な比較は出来ないが、日英の制度の設計には大きな思想の差が見られた。例えば、日本で盛んに取り上げられる VFM が、英国では相対的に重視されていないよ

うに見えるのは、ゲートウェイという大きな枠組が存在し、そちらの方が重要であるからである。ゲートウェイ、そしてそこに設定されているレビューを通して専門的ネットワークを活用可能な英国と、たまたま可能性調査業務を取った玉石混淆のコンサルタントが、請負業者としてとりまとめた可能性調査が基本となって、その後事業が遂行されていく日本との間には大きな乖離がある。

英国の PFI は、建設業に対する信頼性が必ずしも高くないという不幸な状況の中で、契約の網を事業全体に被せることで良い品質を実現させようという思惑があり、支援のための大掛かりな仕組みが構築されているのもそれ故である。一方、英国に比べ建設業の信頼性が相対的に高い日本では、複雑な仕組みでサポートしなくとも大きなリスクが顕在することは少ないのかもしれない。英国ではプロセスに時間がかかりすぎるなどの課題もあるが、そもそも公共のサービスを民間の資金で担うには、リスクの精査が必要であるし、長期に渡って資するものであるかどうかを都市計画上の課題も含めて広く検討す

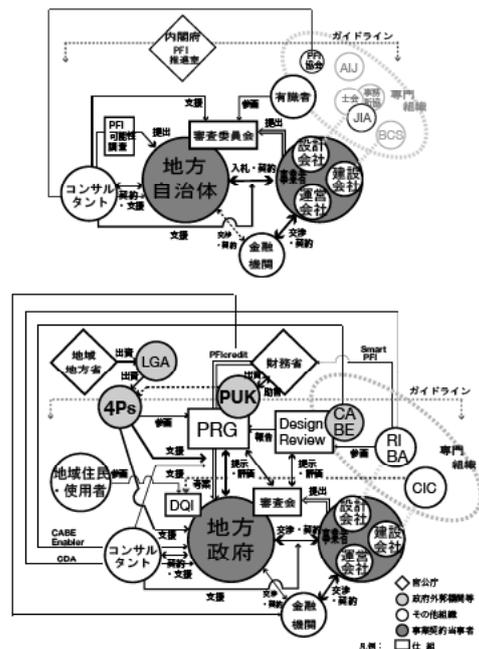


図 日本 (上) と英国 (下) PFI スキーム

ることも不可欠であろう。それらを考えると、企画時において都市計画、建築デザイン、コミュニティなどについて広範な議論が可能な英国の仕組みの長所は看過はできない。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 柳澤要、小野田泰明、坂口大洋、山田佳祐、岡本和彦、石井敏、有川智、教育施設整備におけるPFI事業の実態と課題に関する研究 その 2 イギリスのPFI事業による小中学校の事例考察を通して、日本建築学会大会学術講演梗概集、査読無、E-1、2009、345-346
- ② 山田佳祐、小野田泰明、坂口大洋、柳澤要、石井敏、岡本和彦、有川智、日本型PFIの実態と課題に関する研究 その 1 イギリスにおけるPFI事業支援組織、日本建築学会大会学術講演梗概集、査読無、F-1、2009、1425-1426
- ③ 森田舞、柳澤要、小野田泰明、坂口大洋、石井敏、岡本和彦、有川智、教育施設整備におけるPFI事業の実態と課題に関する研究、日本建築学会大会学術講演梗概集、査読無、E-1、2008、75-76
- ④ 山田佳祐、小野田泰明、坂口大洋、柳澤要、石井敏、岡本和彦、有川智、公的施設整備におけるPFI事業の制度的課題に関する研究、日本建築学会大会学術講演梗概集、査読無、F-1、2008、1309-1310

[学会発表] (計 4 件)

- ① 柳澤要、小野田泰明、坂口大洋、山田佳祐、岡本和彦、石井敏、有川智、教育施設整備におけるPFI事業の実態と課題に関する研究 その 2 イギリスのPFI事業による小中学校の事例考察を通して、2009年度日本建築学会大会(東北)、2009年8月28日、仙台
- ② 山田佳祐、小野田泰明、坂口大洋、柳澤要、石井敏、岡本和彦、有川智、日本型PFIの実態と課題に関する研究 その 1 イギリスにおけるPFI事業支援組織、2009年度日本建築学会大会(東北)、2009年8月27日、仙台
- ③ 山田佳祐、小野田泰明、坂口大洋、柳澤要、石井敏、岡本和彦、有川智、公的施設整備におけるPFI事業の制度的課題に関する研究、2008年度日本建築学会大会(中国)、2008年9月20日、広島大学
- ④ 森田舞、柳澤要、小野田泰明、坂口大洋、石井敏、岡本和彦、有川智、教育施設整備におけるPFI事業の実態と課題に関する研究、2008年度日本建築学会大会(中国)、2008年9月18日、広島大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小野田 泰明 (ONODA YASUAKI)
東北大学・大学院工学研究科・教授
研究者番号：00185654

(2) 研究分担者

柳澤 要 (YANAGISAWA KANAME)

千葉大学・工学部・准教授

研究者番号：20311615

岡本 和彦 (OKAMOTO KAZUHIKO)

東京大学・大学院工学研究科・助教

研究者番号：40361521

有川 智 (ARIKAWA SATOSHI)

建築研究所・住宅都市研究グループ・

上席研究員

研究者番号：00212639

石井 敏 (ISHII SATOSHI)

東北工業大学・工学部・准教授

研究者番号：90337197

坂口 大洋 (SAKAGUCHI TAIYO)

東北大学・大学院工学研究科・助教

研究者番号：70282118

(3) 連携研究者

()

研究者番号：