

PFI と公共事業マネジメント

美原 融

1. はじめに

PFI は公共調達の一手法として平成 11 年に法制化された「民間資金等の活用による公共施設等の促進に関する法律」に基づき実践されている公共施設の設計・建設・維持管理・運営を民間の資金力・技術力・経営力を活用して実現する考えとなる。PFI 事業はそれ自体が法的には公共事業なのだが、一方民間の立場からみると当該事業は基本的には営利事業に過ぎず、事業の性格として公益性や公共性を保持しながら事業性をも確保する契約の仕組みになる。個別事業の特性や所掌範囲によっても事業の性格は異なり得るが、整備のみならず、当該施設の完工後も施設の維持管理や当該施設をもとに使用収益する行為（すなわち運営行為）までも含む場合等が一般的でもある。PFI に特徴的な考え方とは従来方式の公共工事や公共調達と比し官民の役割分担に係る考え方が大きく異なり、かつスキームや種類の範疇が多岐にわたること、整備・維持管理・運営が一体化して民間に委ねられ、当該事業の公共性や公益性は契約行為においてこれを担保するという考え方を採ること、これがため公共にとっての管理のあり方も変わってくること等にある。従来公共が担ってきた機能の主要部分を民間に委ねることは、PFI 手法を選択する場合の公共にとっての事業の実施に係る評価・判断基準のあり方（すなわち公共か民間かという選択）や、事業の枠組みを創出し、その実現を民間に委ね、公共は監視に徹するという考えは従来方式とは全く異なった評価・発想・手法、管理のあり方が必要とされることを意味している。従来方式の考えと PFI の考えは実務管理手法として公共にとりどこが異なり、PFI の管理手法の要点はどこにあるのか、PFI 手法を実践する場合、公共は何を考慮する必要があるのかを検証することが本稿の目的である。下記論

みはら とおる

(株)三井物産戦略研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1

考は事業の枠組みを公的主体が創出し、これを実現し実践する期間を公共にとってのプロジェクトと見なし、このプロジェクトを実現するための作業工程における管理の要素と実務作業のあり方を検討する内容となる。

2. PFI と公共事業—考え方・アプローチ・手順の差異—

民間活力を最大限活用することにより社会資本整備を実現することが PFI の基本的な政策目標でもあり、行政目的ともなる。事業を遂行するか否か、また遂行すると仮定して従来方式にて公共が自らこれを担うべきかあるいは民間に委ねるべきか（すなわち PFI 手法）の判断基準のプロセスは PFI 法上は「特定事業の選定」と呼称し、公共にとり最も重要な説明責任が求められる要素ともなる。この特定事業を選定するという評価手順を経て、事業を実施するための目標が設定されるのだが、これを実現するまでの行政手順の実務管理のあり方は現在に至るまでもあまり議論がなされていない¹。例えば法律上の実施方針、特定事業の選定により、いったん目標が固定され、設定されたとしたならば、その目標実現のプロセスに関し公的主体は必ずしも厳格な費用と時間の管理、作業手順とその帰結の質の管理をしているわけではない。新しい手法を試みる場合、思考錯誤でこれをなすという側面もあるため、ある程度これは仕方がない要素もあるが、仕組みの複雑性や制約要因等を考慮した場合、本来実務手順や作業要素を論理的にブレークダウンし、時間と費用を管理しながら、段階的にこれを実現していくことが、誤判断や検討の抜け落ちを防ぎ、効果的に事業の枠組みを創出することに役立つことになる。PFI 事業を嚆矢する手順とは、単純な物の売買や工事とは異

¹ 内閣府民間資金等活用事業推進委員会によるガイドライン「プロセス」は事業者選定に至る手順を主体とした制度上の規範に関するプロセスを解説するもので、第5条（実施方針）、第6条（特定事業の選定）に至るまでの実務的な考えや契約締結に至るまでの実務的管理手法等に関しては詳細は触れていない。

なり、実現可能な事業の枠組みを創出することを意味し、PFI 契約の期間全般にわたる関連当事者の権利義務関係の詳細を規定することになるため、その内容は実施方針、特定事業選定の段階では到底完結せず、業務要求水準、募集要項、契約書案提示、質疑応答、条件変更、入札、契約等の一連の手順を経て初めてその内容・範囲を確定することができる。実施方針策定の段階であらかじめ設定される目標とは PFI の場合には大枠としての考え方に過ぎず民間事業者の創意工夫・提案に委ねる部分を含め、一定の手続きを踏みその内容の詳細な展開を図り、契約の枠組みを固定することにより、初めて全体の枠組みとその詳細を定義することができる。従来手法に基づく公共が直轄する公共事業の場合にはあらかじめ設定する目標は、例えば設計・建設と実際の運営を担う主体やあり方が異なる等、要素を分断して段階的に実現する考えを採り、事業本来のあり方や帰結が当初の目標と乖離することがある。だからこそ行政評価という事後検証プロセスが必要とされる。一方 PFI の最終的な行政目標とは、民間をして一定の事業を実現する枠組みを整備せしめなおかつ一定の長期間にわたり、あらかじめ定められた質のサービスを提供せしめることにある。民間にこの責を委ねるということは当初の目的と、これを実現する枠組み、またこれを実現しサービスを提供することの一体が、一連の一貫したプロセスとして把握されて初めて可能になる。このように従来方式による公共直轄事業と PFI 事業の大きな差異は、時系列的な展開の広がりや事業の責任範囲の一体性と一貫性の有無にある。かつまたこの全体を一貫した責任体制とあらかじめ設定した規律をもって遂行するか否かにあるとあってよい。これがため、選択の幅が極めて広く、判断の内容が複雑多岐にわたること、これを事業を開始する前に考えざるを得ないことが PFI 案件の取り組みを難しいものにしていく。かかる考え方は、行政にとり新しいアプローチを要求し、結果的に行政の事務管理手順もより効果的な民間の管理手法的な考えが必要とされることになることを含意している²。

なぜか、この点に係る実務管理手法の意味合いの差異を従来方式と PFI 手法を比較しながらもう少し詳

² この場合の民間の管理手法とは事業の創出管理の技法ともなり、あらかじめ定められた費用・時間軸の中で、あらかじめ定められた目標を最大効果をもって実現する考え方をいう。一般的に目標管理の技法は公的部門より民間部門の方が優れている側面があるが、これは両者におけるモチベーションのあり方が異なる理由による。

細に見てみよう。一般的に PFI 施設の構想、企画は（民発意は法的には認められてはいるが）公共が長期施設整備計画や地域の社会的ニーズに応じてこれを定める。事業は例え公共直轄事業であれ民間が担う PFI 事業であれ、構想・企画（プランニング）とその評価、一定の意思決定に基づく当該事業の実施（インプリメンテーション）の二つのフェーズに分けることができる。また事業の実施とは整備の枠組みを実現するまでの設計・建設段階と実際のサービスが提供される運営・維持管理段階に分けられる。では行政にとり、従来手法で事業を担う場合と PFI 手法を採用する場合では具体的手順としてどこが異なってくるのであろうか。図 1 は一般論として従来手法としての公共事業の時間的シーケンスと同じ事業を PFI 手法を用いて展開する場合のシーケンスとを図表化・比較したものである。

公共施設整備や公共事業を一つのプロジェクトと判断した場合、政策的意図・目的の存在、構想、計画、実行、調整、評価という大きな基本的業務遂行プロセスは従来型公共事業であっても PFI 事業であってもその基本は変わらない。ただし、各段階において考慮すべき内容と要素、範囲、その時間的実現の仕方、実践のあり方と公共が果たすべき役割は大きく異なることを図 1 は示している。

特に構想・企画段階からこれを実行に落とすまでの作業内容と手順が従来方式と PFI 方式では大きく異なる。従来手法では整備を図る意思決定の後には整備の実現に焦点がおかれ、その要素が段階的に予算措置され、段階的に実現する。施設整備のあり方をこのように細分化して個別要素毎に展開していく考え方は合理的でもあるが、優れて整備のあり方に焦点がおかれると共にその実現に時間を要する場合、運営段階ではあらかじめ定めた事業の目的から離れ、目的との関連性が薄くなる要素がある。従来手法に基づく行政実務は行政の縦割り組織の中であらかじめ定められた目標が忘れられ、要素となる作業が一人歩きしてしまう可能性が高い。例えば従来手法の整備だけであるならば、精緻な設備仕様設定は重要な要件になるが、計画段階で維持管理や将来の運営等事業のあり方の詳細を詰める必要性を行政は通常考えない。すなわち、目的、作業、結果の関連性が薄くなることを意味し、官僚機構の特徴的な要素になるが、だからこそ行政評価や行政のパフォーマンスが問題にされることになる。加えて行政部門は一定の行動を起こすためには明確な予算

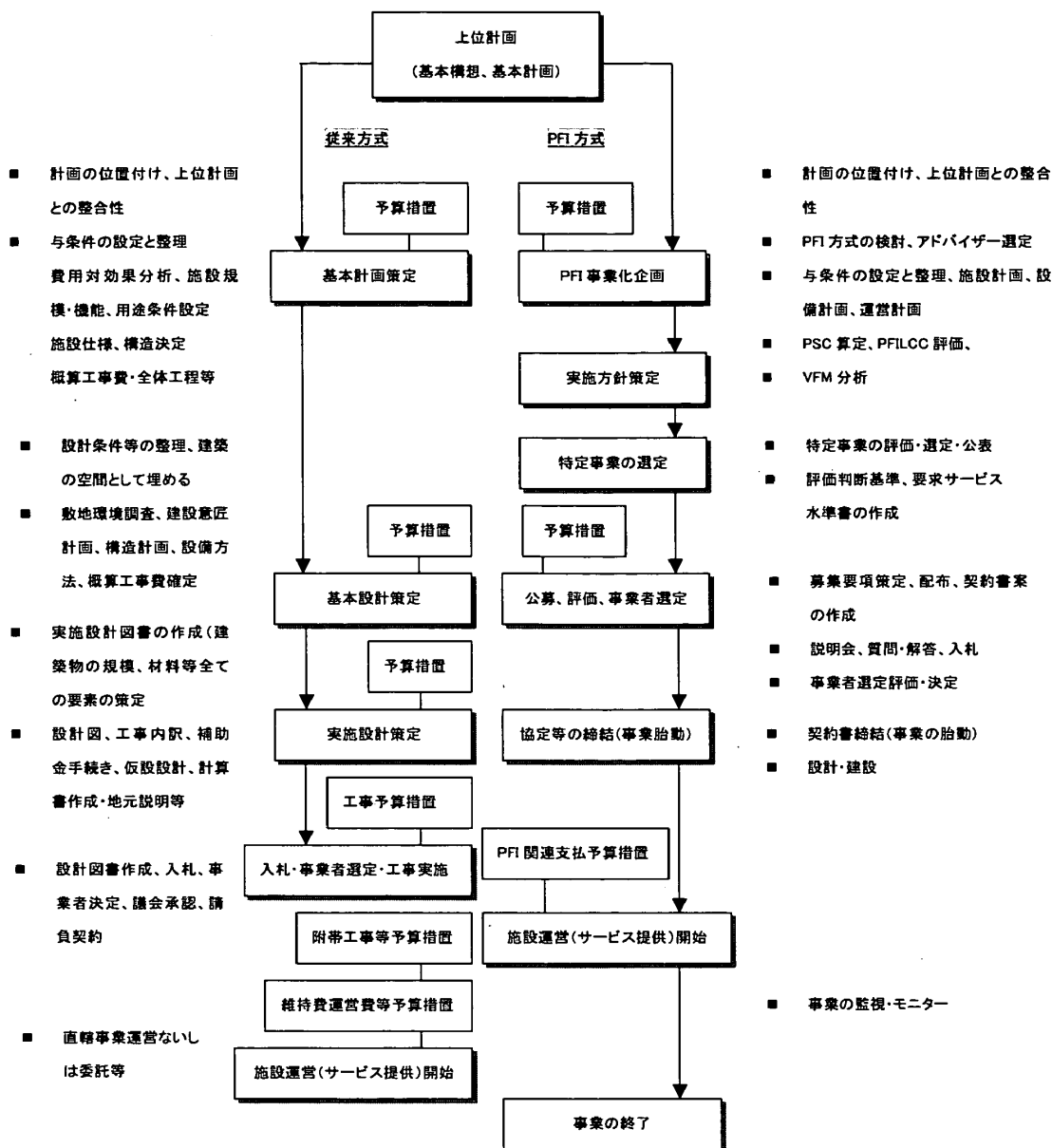


図1 従来方式による公共施設整備とPFI手法による公共施設整備のシーケンスの差異

措置が必要で、単年度・現金主義に基づき、一定の予算を年度毎に計上し、予算に伴う関連業務のみを単独で執行するという行動を採る。これがため、構想・計画、設計、整備、維持管理・運営という行為を予算行為の中で分断し、各要素を要素毎に段階的に実現するという考え方になる。またこの過程において一般的に行政部門は事業の企画・実践に必要なマンアワーを管理しているわけではなく、かつまた個別事業毎に行政の人的リソースをどれだけ消費したのかという検証はしていない。事業を計画し、実践するまでの総コストは対外支払い(調査費、設計費、建設費、運営・維持管理費)以外には表には出ない。ここに要素管理の限界と費用・時間管理の甘さが出てくる要因が存在する³。

一方、PFIの場合には整備をどう図るか、あるいは運営をどう担うかは基本的には民間事業者に委ねられることになり、行政が考えるべき主要課題はサービスを提供するための手段としての施設整備というよりも民間事業者が提供するサービスの内容や事業をなす権利義務のあり方に注目がおかれる。事業全体の枠組み創出や官民のリスク分担のあり方に焦点がおかれ、事

³ 特定事業選定の際に用いられる概念としての公的部門によるPSC算出が難しい理由の一つになる。行政にとっての正確な費用(ツルーコスト)を検証しようとする様々な動きがあるが、事実として行政にとっての内部費用が捕捉されず管理の対象外になっていることをこれは意味している。また、現在の公会計の制度は発生主義に基づきその費用を捕捉しないため、本来の事業のフルコストを捕捉できないという事情も存在する。

業のライフサイクルにおける全ての要素（すなわち設計・整備・維持管理・運営）を横断的かつ全体的にその枠組みを検討することが主目的ともなる。この場合、公共の目的とは事業の枠組みを契約行為により創出することにあり、その枠組みの実現と実践は民間に委ねられることになる。よって公共が何を民間に期待するか、いかなるサービスが提供されるかを定義することが先決でもあり、民間が提供するサービスの質、内容、レベル、提供のあり方、当該サービス提供の履行モニターや履行不能・未達の場合等の措置等を定義することになり、何を作るかではなく何を民間に期待するかを考えるという発想になる。このためには事業全体を把握すると共に、一定の目的を明確に定め、これを構成する要素を継続的かつ緻密に積み上げ、リスク要素を分析しながらその分担のあり方を考え、枠組み全体を構成するというアプローチを採ることになる。よって、PFI手法の実現に至る手法は、事業の各要素を分断して段階的にこれを実現するという考えではなく、施設の設計・建設・維持管理・運営を包括的にかつ一括してあらかじめ定められる契約行為により民間PFI事業者に委ねるという考えになる。これは構想・企画段階における検討範囲の幅と範囲が大きく異なることをも意味し、考慮の時間軸が広いことが特徴で、なおかつ将来事象を予測、勘案し、事業自体のあり方をあらかじめ検討の上、必要な項目を規律として契約行為において取り決めることを全ての前提とする。すなわち、これは事業全体の中において前工程へ極度にワークロードが集中する構造になることを意味してい

る。

よってPFI手法に関しては下記要素に着目することが肝要となる。

- ① PFIはアップフロントで事業全体を時間的要素をも加味しながら把握し、全体を管理する仕組みを志向する。よって施設そのものよりも、施設がもたらすサービス提供のあり方がより重要になる要素がここにある。事業を構成する要素を分断し、後刻調整しながら実践の中で物事を処理していくという考え方はPFIでは必ずしも好ましくない。あらかじめ全体の枠組みを決めておかなければ契約上の規律として作動しないからでもある。
- ② PFI手法は目的志向性が強い。ハード志向の強い案件やソフト志向の強い案件等様々な類型も存在するが、最終目的は施設がもたらすサービスの提供にある。インプット、すなわち予算等の最初の与条件を重視する考えではなくアウトプットやアウトカム、すなわち成果やサービスのあり方を重視する考え、あるいはこれを評価する考え方への発想の転換が必要になることになる。

これに伴い、例えば下記要素等も実務作業の考え方とあり方を大きく変える。

- ① 民間事業者にサービスとして何を要求するかという要求仕様書の考え方は施設がどうあるべきかという仕様の有り方とは大きく異なる。施設仕様からアウトプット仕様・性能仕様への考え方の転換が必要となり、何が要求されているかを制約要因の中で考え、競争条件を設定することが必要とな

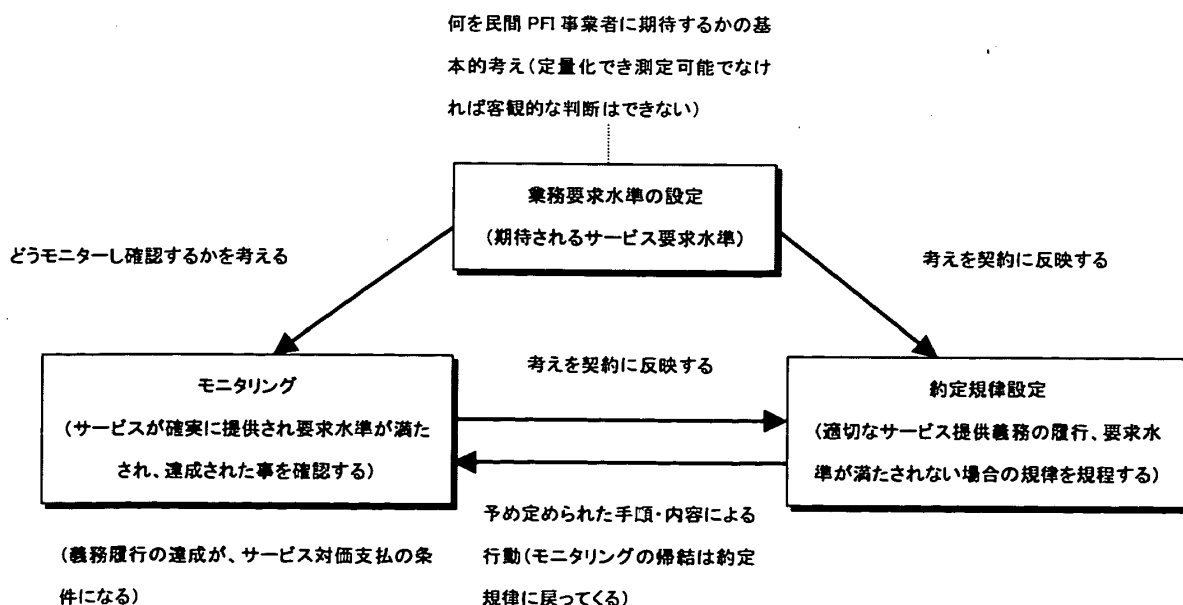


図2 要求水準、約定規律、モニタリングの相互関係

ってくる。

②また、民間事業者所掌範囲やリスク分担のあり方に呼応した約定規律設定の基本的考えを策定し、これを詳細化する作業も新たな側面として必要になってくる。施設のあり方や要求水準に応じて、設計・建設・維持管理・運営の各段階において義務履行のあり方やサービス提供のあり方、モニターのあり方を定義すると共に、サービス水準未達、契約義務不履行、不可抗力等の事由に応じ、規律をどう設定するか公共側が基本的な考えをあらかじめ示す必要がある。事業の全体を包括的に見て、契約期間全体にわたる事業者との関係を契約関係として考える必要があることになる。

上記は何を公共が求めているのか、何を競争させるのか、またどう競争させるのか、いかなる手順でこれを行なうのか、いかなる評価判断規準でこれを評価するのに関し、従来方式とは異なった新しい視点で考える必要があることを意味している。かつまた要求される業務やサービス内容を定義すること、これを確認する手法を定義すること、また要求される業務やサービス内容が満たされない場合の措置等を定義することという事業を構成する主要要素が明確に内部的にリンクすることを意味し、あらかじめこの関係性を考慮しつつ、各要素の実現を図ることが求められているといってもよい。すなわち図2の関係のようになる。

このようにPFI手法を実務的に担う場合に考慮すべきポイントは、公共が考慮すべき側面が単純な所掌範囲設定ないしは官民役割分担設定以上にその内容が広範囲にわたり、複雑化することにある。

3. 目標管理、時間・費用の管理のあり方

ではかかる複雑な仕組みを効果的、効率的に管理しながら行政目的を実現するための適切な手法や考え方はどうあるべきなのだろうか。一定の目標を設定し、その実現のための枠組みを創出するという公共がPFIにおいて採るプロセスはより現実的には民間セクター

⁴ 民間セクターにおけるプロジェクト管理技法は「プロジェクト・マネージメント」と呼称され、例えば下記の如き文献を参照。“A guide to the Project Management Body of Knowledge” (Project Management Institute Standards Committee, 1996), “PMBOK Guide” 和訳版「プロジェクト・マネージメントの基礎知識体系」(田中弘監訳, エンジニアリング振興協会, 1997年), 「P2M・プロジェクト&プログラムマネージメント標準ガイドブック」(プロジェクト・マネージメント導入開発委員会, エンジニアリング振興協会, 2002年)。

におけるプロジェクト管理手法⁴(プロジェクト・マネージメント)と極めて類似的でもあり、行政部門であってもこの考えを採用することにより、効率的な作業管理が可能になる要素がある。プロジェクト・マネージメントとはプロジェクトの遂行過程を効率的・効果的に推進するために計画・統括・調整する基本活動を意味し、プロジェクトの遂行過程に正しい方向性を与え、組織を活性化し、人的能力を最大限活用する考えともなり、(1)リーダーシップ、(2)方針の策定、(3)プロセス・手順のデザイン、(4)目標の設定、(5)組織の編成、(6)作業分割、(7)組織運営、(8)資源配置、(9)動機付け等の要素から構成される⁵。一定の目的としてあらかじめ定められたプロジェクトを達成するために、時間、費用、質を管理しながらその目的を実現する実務手法でもあり、様々な分野でこの考え方が適用されている。その基本的なアプローチは複雑な作業をフェーズ展開し、フェーズの位相変化を明らかにすることにより問題を明確化すること、目的達成のために実行すべき全ての作業項目をフェーズ毎に効率的な計画や管理を行うのに必要なレベルまで階層状にかつ体系的に分割・細分化し、相互関係を明らかにすることにより作業の効率化を図ること⁶、時間と費用と作業の質を管理しながら、解決策を求め段階的に課題を処理していくこと等にある。一見複雑に見える課題もフェーズ毎の展開に分け、なおかつ必要な作業を細分化しながら階層化し、問題解決を図る考え方を採ることにより、合理的かつ効率的に当初の目的を達成することができる。

上述したPFIにおける事業の枠組みの創出のあり方はこれを一つのプロジェクトと見なす場合、図3の如く一連のシークエンスとしてフェーズ展開される。あらかじめ目的・目標を定め、それをもとに基本的な枠組みを設定し、競争の枠組みや様々な行政的・実務的制約要因や要請事項を考慮しながら、事業の枠組みを構成する要素を段階的に積み上げ、最終的にこれを統合することにより初めて全体の枠組みが実現するということになる。これら全体像を時間軸と費用軸の観点から、費用と時間、採るべき手順を管理し、一定の期間内に所与の目的・目標を達成するというプロセスともなることをこれは意味している。

図3の中段が実務上の手順となり、上段は一定の目

⁵ 前掲書参照。

⁶ この考え方をワーク・ブレイクダウン・ストラクチャー (Work Breakdown Structure—WBS—) という。

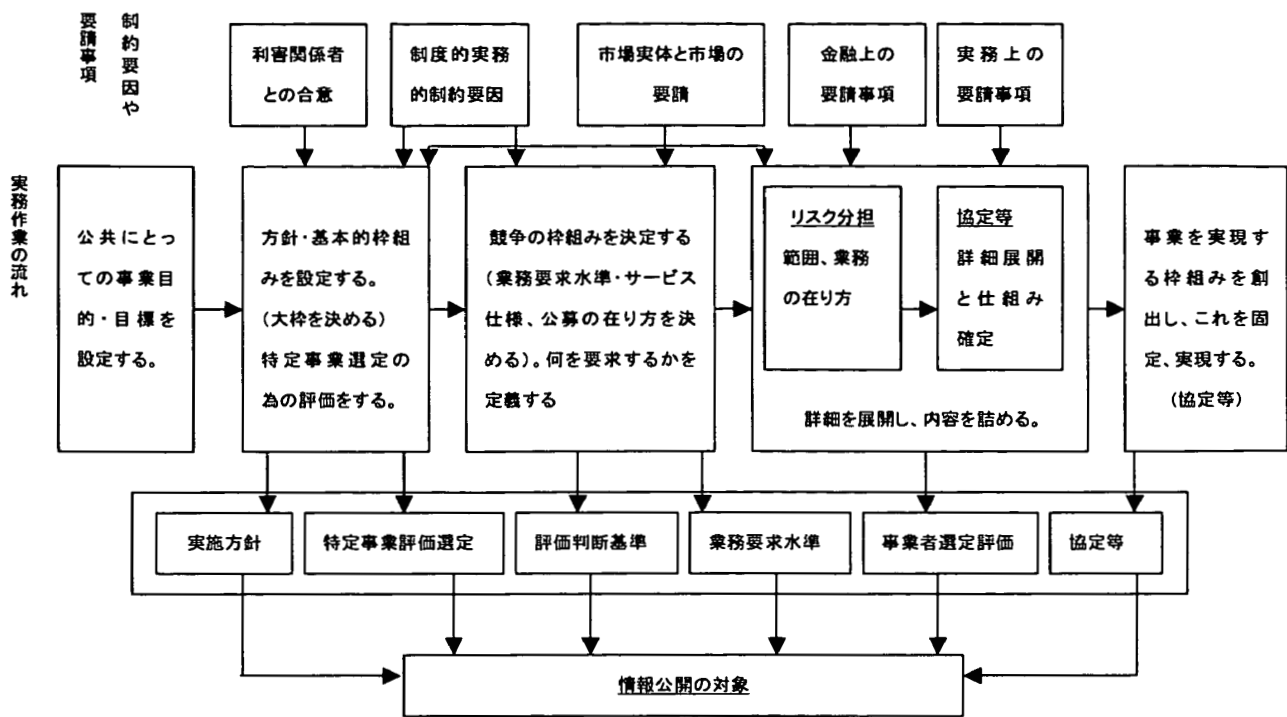


図3 PFI手法—フェーズ展開と実務・法務手順の関係

的を達成するための様々な制約要因を表し、下段が行政的な成果物になる。もちろん中段の作業手順は各フェーズ毎にその作業要綱を詳細分解し、展開できる。これら要素はバラバラに存在するわけではなく、常に一連のプロセスとして構成され、最終目標の達成が志向される。この内、事業を評価し、特定事業を選定する手順は公共にとり特徴的なプロセスになり、これを除けば、基本的な実務手順の考え方は民間セクターにおけるプロジェクト管理技法とあまり変わらない。事業という枠組みを創出するという行為は行政にとり、この目標を一定期間、一定予算の中で実現する行為にほかならず、構成される作業を分解し、これを段階的に構築していく業務プロセスを図3は意味しているといえる。行政実務が民間の管理技法と異なるのは、一定の判断をなし、前の段階へ進んだ場合、状況の変化に応じ前に戻り再考しなおすということが手続き的に難しいことにある。もちろん例えば図3中段の各々のブロックとなった部分においては試行錯誤や行きつ戻りつ思考ステップが踏まれるが、自らが自由に全てを管理できる民間の場合と異なり、公募にて事業者を選定するプロセスが入る以上、公平性・透明性を貫徹するとともに一定の情報に関しては説明責任を果たし情報公開の対象にすることが求められるため、手順や内容の変更は様々な行政的手続きを踏まざるを得ず、必ずしも単純ではない。条件や判断の是正の手順に限

られるということは、それだけ全体の仕組みや制約要因を精査し、前段階において慎重な手順と判断をとりながら段階的に処理をなし、全体を管理するという考え方が必要になってくることになる。

上述した通り、PFIは行政側にとり、実行可能な事業の枠組みを創出するプロセスであるともいえる。契約的に構築される事業の枠組みの実施と実践はPFI事業者任せられることになるが、公共にとっても、時間、費用、手順、内容(質)の管理が実務管理上必要となり、効率的・効果的な手順を組むことにより、事業の創出をより効果的にかつまた漏れのない枠組みを構成することができる。要素を個別に管理するのではなく、全体の仕組み創出を管理するという発想へと物事の考え方を考える必要が求められていることになる。

4. コンサルタントの活用とコンサルタント管理のあり方

実務作業手順の解析や検討等PFIの実践に係わるこれら実務作業や全ての業務工程を行政側が自らのスタッフ・能力でこれを担う必要性はない。効率的に作業をなすためには、全体を行政が自ら管理しながらも、専門性が必要とされる分野や側面に関してはこれをアウトソースし、専門家の助力を得ることがより効果的に作業を進め全体を管理することに資することになる。公共事業においても一部特定の技術側面等に関して

は現在においてもコンサルタントが起用されてはいるが、複雑な仕組み創出や、必要となる財務会計分析、法務、技術あるいは全体の枠組み形成支援等の側面に関しては公的部門はまだコンサルタント起用に係る経験のない世界ともなる⁷。これがため、現状では一部公的主体はPFIのコンサルタントとして一社に包括契約として、専門性の異なる分野を束ねる形で発注することが多く、実体はかかるコンサルタントが自らの下請として専門コンサルタントやアドバイザーをその中に抱えるということが多い。ただし、これは好ましい慣行とも判断されない。確かに定額請負の考え方は予算管理上は極めて明確・単純な姿になるが、この考えでは、①対価に見合う専門的なサービスが提供されたかをコントロールできないと共に、②コンサルタント業務の量と質を管理できなくなる要素がある。本来行政が行うべきは、期待される作業の内容と量をまず推定し、何がコンサルタントに求められているかを正確に把握することにある。当然のことながら、業務の達成度に応じて対価が支払われるべきであり、これは単純な成果物としての行政書類の作成を意味しない。専門的な業務の質と成果を確認することにより、時間と費用を管理しながら最大効果を発揮させることができる。コンサルタントは委託することが目的ではなく、その専門的知識により行政の作業をより効果的・効率的なものにすることがその本来目的ともなる。また事業創出に係る基本的な作業手順管理は本来公的主体自らが考え、判断すべきものであってコンサルタント起用は全ての問題解決の手法とはならないことにも留意する必要がある。コンサルタント起用に際しても、効率や効果を指標とし、作業管理の枠組みが必要になることになる。

⁷ 例えば国の場合は公共に対する専門的知識によるアドバイスに価値を求め、これに対する支払を行うという発想がそもそも財政法・会計法の世界にはない。これがためコンサルタントの起用は一定の成果物を求める調査委託として構成されることが多いが、本来事業創出のプロセスそのものにコンサルタントの専門知識が求められるべきであって、成果物ありきの発想は好ましいとも判断されない。従来の考え方は、知識成果物というモノに対する発想でもあり、事業創出の段階で成果物のない知的アドバイスを得ることに対する契約や支払のメカニズムがそもそもないことになる。

5. 終わりに一効果的な管理の仕組みのため一

PFIは民間事業者の創意工夫・努力を促し、その活力・資金力・事業遂行力を活用する考え方になり、これを実行するに際して公共が考えるべき手順、判断規準、作業手法、管理要素は従来方式の公共事業とはかなり様相を異にする。新しい発想と管理の手法が管理者たる公的主体に求められると共に、従来方式とは異なった評価手法も採用される。事業実施の際、管理者が採るべき管理手法も目標設定から枠組みの実現までが時間的、作業的に継続され一貫性、一体性が生じてくることになり、民間セクターにおけるプロジェクト実現管理手法に近くなることは上記で述べた通りである。議会や予算、時間等の制約要因を配慮しながら、一定期日までに契約の枠組みを契約行為として締結するプロセスは極めて行政的な要素もありうるが、行政が投入するリソース（人、金）をも管理しながら所定の目標を達成することが求められているとあってよい。PFIは効率性を志向するが、民間主体の効率性のみならず、公的主体にとってのこれら実務管理側面をも効率化できうる要素をもたらしことになる。民間事業者に効率化を求める考えは、この枠組みを創出し、管理する公的主体にも効率的な作業のあり方を要求することになるとあってよい。

かかる考えは従来方式による公共事業のあり方や事業管理の手法や考えにも適用できうる側面もあり⁸、PFIを企画し実践するということは、公的主体により現在行われている事業管理のあり方をも見直す契機となる効果がある。公的主体にとってのPFI事業のマネジメントはその政策評価と共に、実務的な管理手法が精緻に構築され、それが効果的に遂行されて初めてその最大効果を発揮できることになる。

⁸ 公共事業におけるプロジェクト・マネジメント手法の活用は注4に記載の米国PMI（プロジェクト・マネジメント協会）によるPMBOKが従来より検討されているが、PMBOKの知識体系は一定与件の下に存在するプロジェクトのデリバリー（すなわち実現—Delivery—）を対象としている。一方、注4に記載されたP2Mは日本で創出された実務標準ガイドで、プロジェクトのライフサイクルをより長く捉え、プロジェクトの創出段階における考えや枠組みをも提供するもので、PFIの考え方によりフィットする考え方になる。