

英国における建設調達改善に関する調査研究(2)

日大生産工(非常勤) 盛武 建二

1 まえがき

英国では、1994年、レイサム報告書(Constructing the Team; チームを作る。)が出された。このレイサム報告書の基本的な考え方は、競争入札により最低価格者を契約の相手方とする方法ではVFM(Value for Money; 価格に見合う価値)を得られない。これを改めるには、「チームを作る」方法に切り替えることが必要である。この「チームを作る」方法とは、建設工事関係者の関係を敵対的なものから信頼に基づく協働の関係に変えようとするものである。チームが協働するためには、関係者全員が相応の報酬を得る「Win-Win; 共に勝つ」の関係を構築することが不可欠である。特に、まず発注者が、受注者が相応の利益を得ることを認め、相応の利益が得られる契約関係を築くことで、発注者が望む成果を得ることができるとしている。また、1998年にはイーガン報告書(Rethinking Construction; 建設再考)が発表された。本報告書では、建設産業が今まで以上に発注者のニーズに応える産業となるための方策が提言されている。建設パフォーマンスの変革は、特に公共部門の発注者が、建設工事を発注し、管理する過程でベストプラクティス(最優秀事例)を実践したときにだけ起こり得ると結論づけている。そして、関係者のパートナーリングを進めること、パフォーマンス指標の採用などを提唱している。前回の調査研究(1)では我が国の公共工事では事例がないパートナーリングを中心に発表した。

今回の調査研究(2)は我が国に先駆けて導入されているPFI事業の取り組みが建設パフォーマンスの改善に有効に働いたか否かをNAO(英国会計検査院)の報告書から検証した。

2 PFIとNAO(英国会計検査院)

英国では、サッチャー政権以来の小さな政府への転換を図るために進めた一連の行財政改革の中で、1992年にPFI(Private Finance Initiative)に関する包括的な法が定められPFI事業が始まった。以降、1997年のベイツ報告を経て、現在ではPPPとして実施されている。PPP(Public Private Partnership)となったことで、PFIの範囲が広がり、アウトソーシングや民営化的手法も含むことになった^{1,2)}。英国のPPP/PFIは既に500事例を越えており、建設工事を含む政府サービスの有力な調達手段となっている。このため、NAOも大きな関心を持っており、PFI担当チームを設置して、1997年から2003年2月の間に34件の報告書を出している。これらの中には、個別のプロジェクトに関する報告書が30件、PFIの制度などに関して横断的な意見を述べた報告書が4件ある。

1998年の報告書では、高速道路庁の4件のデザインビルド工事について意見を述べた。この中には、4件のプロジェクトで13%の節約になっていること、割引率の取り方によってPFIの便益は変わることを、

Study on Improvement of Construction Procurement in the UK(2)

Kenji MORITAKE

仮想料金（Shadow tolls）による支払い条件は、正味の節約を減ずる恐れや民間事業者が効率的に運営できない恐れがあること、高速道路庁が期間中のモニタリングを行うこと、P S C（Public Sector Comparator；官比較値）においては精度に注意する必要があることなどを述べている。1999年の報告書では、それまでの個別プロジェクト毎の報告書を総括する形でP F IのV F Mを高めるためにどのような配慮が必要かを述べている。この報告書は勧告も教訓も記載しない形式となっているが、P F Iを行うに当たっての留意点がまとめられており、報告書全体が勧告とも言える。

2001年の報告書では、P F Iにおけるパートナーシップに焦点を当てて、相互に成功するためにどのように働くかの共通のビジョンを元にパートナーシップを確立すること、スタッフの教育訓練の充実、契約変更の手続きを入れるべきことなどを勧告している。

2002年の報告書では、調達資金の金利は事業の進捗に伴いリスクが減少することに連動して低下するため、金利の更新条項を契約書に記載することが必要であることを勧告している。

2003年の報告書「P F I：建設パフォーマンス」（P F I；Construction Performance）では、P F Iによって建設パフォーマンスは改善されたかという設問に対する検証を行っている。

3 P F Iによって建設パフォーマンスは改善されたか

2001年の報告書で98機関のP F I事業を調査した結果から表1のデータを示している。これらは、V F Mの提供に関してP F Iに対する当局の強い期待を表しているが、V F Mが保証されているわけではない。V F Mを得るためには、注意深いプロジェクト管理や受注者との関係管理に対する周到な配慮が必要であり、また、ユーザー満足度を知る必要があるとしている。

また、2003年の報告書「P F I建設パフォーマンス」では、中央政府によるP F I37件について、価格の確かさ、工期及び品質に焦点を当てて調査した結果を示している（表2～4）。これらはいずれも、P F Iは建設パフォーマンスの改善になっていることを示しているとしている。

「P F I：建設パフォーマンス」では、建設パフォーマンスの評価を次のように結論づけている。

P F Iによる建設事業は、政府に価格の確かさを保証し、良い品質の目的物を工期までに提供するという仮説は支持できる。

しかし、これらのプロジェクトが異なる調達方法を使った場合にどんな結果になったかを判断することは困難である。政府は、プロジェクトの始めにP F I以外の調達の他の形式も検討することを勧告する。また、パフォーマンスの計測データの統計を整える、P F Iの教訓をP F I以外に施行できる範囲を評価できる優良事例集を作成する、P F Iの評価の一部として利用者調査をすることを勧告する。

P F Iの課題として、N A Oの指摘は、P F Iがベストの調達方法であると結論づけた訳ではなく、政府は安易にP F Iを選択すべきではなく、他の事業実施方式、例えば、デザインビルドやプライム契約も模索すべきとしている。

個々のプロジェクトにP F Iを適用するか否かの判断は、P S C（Public Sector Comparator）とP F I事業者の提示価格との比較で決定されるが、公的予算確保ができる見込みがない場合には、P F I以外に選択肢がないと言う方が易しい状況が生じており、P F Iを選好する傾向となっている。

4 P F IのV F M

「P F I：建設パフォーマンス」は、設計と施工の側面について伝統的方法と比較してP F Iが優れているとしか評価はしていない。維持管理まで含めた評価をしていない。また、P F Iの事業そのものがV F Mになっているかが評価の対象となっていない。これらのコメントは、1998年の報告書やC T R Lに関する報告書で見られるが、個別プロジェクトのレベルに留まっている。

P F I事業のV F Mに関して財務委員会の報告では平均して17%の節約があったとしている。この節約効果に関してN A Oは懐疑的である。この理由は以下の通りである。

30年の長期にわたるプロジェクトについて正確な経費予測は困難である。

P F Iの提示価格は民間のもので信頼できる。一方、計算された価格であるP S Cは確実ではない。例えば割引率が変れば別の価格になる。加えて、P S Cの算定は、複雑な計算ルールに基づくものであるがゆえに計算途中で多くのエラーが出る。しかし、P S Cについて懐疑的であることがP F Iの否定にはならない。例えば、仮にP S CよりP F I事業者の提示額が高くても、相応の理由があればP F Iで実施することもあり得るとの見解である。

5 まとめ

我が国においてPFI事業の選定を行うかどうかの評価について、「PFIとして実施する方が公共部門が実施する場合に比べVFMがある場合、効率的かつ効果的に実施できるという基準を満たす」としている。VFMを指標にPFIによる効果を定量的に検証させており、我が国では厳密な形での事前評価を求めている。したがって、公共施設の管理者等は、PFIのLCC(Life Cycle Cost)がPSCより低いことを証明しなければならない。このことは論理的にPFI事業を採択したことを証明するものではあるが、事業のVFM評価は簡単ではない。公共施設の管理者等が、PFI事業者が行う場合のLCCを算定できるという前提には無理がある。政策的意志決定の下で特定事業候補とし、PFI事業希望者を募り、その見積もりを査定し、比較する方が合理的である。改正PFI法では提案の自由度を高めた制度の導入が図られている。しかし、どのように意志決定したとしても、PFIが失敗した場合等には、VFMの算定は適切だったのかと問われることになる。その際には、割引率の見込み方の適切さも問われると予想され、既に、その指摘もされている。

我が国では、PFIの多くが学校、病院などの建物施設に集中しており、英国に比べて、交通インフラなどの事例がなく、英国の経験に学ぶべき点が多いと考える。

「参考文献」

(1)レイサム卿の報告書(1994年)

建設工事において競争入札により最低価格入札者を契約の相手方とする伝統的な方法は価格に見合う価値(Value for Money; VFM)をもたらしてはいないとし、その状況を改善するための処方箋を示す内容。

(2)「建設の近代化」

(2001年～英国会計検査院)

レイサム卿の報告書以来の建設工事におけるベストプラクティスを目的とする英国政府の取り組みについて、総合的に調査・評価した報告。

「PFI：建設パフォーマンス」

(2003年2月～英国会計検査院)

PFI方式により建設パフォーマンスが改善されたかの設問について検証。

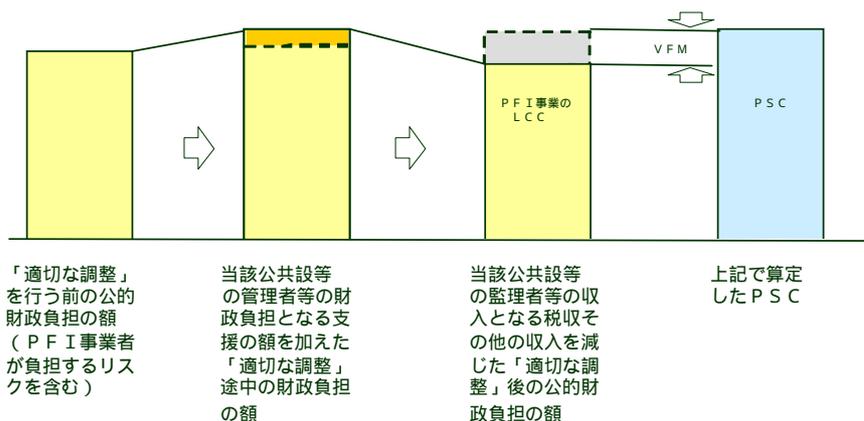


表1 PFIのVFMについての当局の認識（単位；％）

| ランク | 2000年以前の契約 | 2001年 |
|-------|------------|-------|
| 非常によい | 14 | 6 |
| よい | 46 | 46 |
| 普通 | 26 | 29 |
| 最低限 | 14 | 15 |
| 悪い | 0 | 4 |

表2 PFIの下での改善

| | 1999年調査 | 2002年調査 |
|---------------|---------|---------|
| 契約時の価格を超過した事業 | 73% | 22% |
| 工期遅れの事業 | 70% | 24% |

表3 設計品質

（単位；件）

| ランク | 省庁 | プロジェクトチーム |
|-------|----|-----------|
| 非常によい | 11 | 12 |
| よい | 13 | 11 |
| 適当 | 8 | 9 |
| 悪い | 0 | 0 |
| 非常に悪い | 0 | 0 |

表4 工事品質

（単位；件）

| ランク | 省庁 | プロジェクトチーム |
|-------|----|-----------|
| 非常によい | 7 | 7 |
| よい | 16 | 13 |
| 適当 | 9 | 10 |
| 悪い | 0 | 0 |
| 非常に悪い | 0 | 0 |