

総合評価一般競争入札における問題点と解決策に関する若干の考察

A Study on Problems in General Evaluation Bidding System and Solution for Them

安 登 利 幸 (亜細亜大学都市創造学部都市創造学科 教授)

Toshiyuki ANDO (Professor, Faculty of Urban Innovation, Asia University)

〔要旨 / Abstract〕

PFI方式による事業者選定においては、総合評価一般競争入札が広く行われており、この方法は従来の価格競争だけの入札より優れた面が多々ある。しかし、実際に入札を実施していると、優れた加点評価のある提案が価格点評価で劣るために不採用となる例も少なくない。また、加点評価の中で施設整備と運営・維持管理の評価が分かれることから、各々における優れた提案が不採用となる例もみられる。

すなわち、加点評価の中で必ずしも施設整備と運営・維持管理の最適選択が行われてはいないのである。このような機会損失を避けるためには、価格点を基礎審査とし、加点評価に反映させない、或は施設整備と運営・維持管理の評価を2段階に分離するなどの方法を取る必要がある。

キーワード：公民連携、PFI、総合評価一般競争入札

General Evaluation Bidding System is comprehensively accepted in the selection of companies by PFI method. This system is superior to the existing competitive bidding system in many respects. However, not a few excellent proposals are not adopted because of the relatively high price. Further, same results happen in the evaluation of proposals between facility plan versus management & maintenance. In other words, optimal choice is not necessarily made. To avoid the lost opportunity like this, we should consider another way, for example, division of evaluation between price and quality, or facility plan and management & maintenance.

keywords : Public Private Partnership, Private Finance Initiative,
General Evaluation Bidding System

〔構成〕

1. PFI事業における総合評価一般競争入札の現状
 - (1) PFI方式による事業の実績
 - (2) 総合評価一般競争入札の現状
2. 加点評価と価格点評価の優劣に関する問題
 - (1) 加点評価と価格点評価が一致したケース
 - (2) 価格点評価が加点評価の結果を覆したケース
 - (3) 加点評価が高い提案の埋没問題と解決策
3. 施設整備と運営・維持管理の評価の優劣に関する問題
 - (1) 施設整備と運営・維持管理の評価が異なるケース
 - (2) 運営・維持管理業務に限定して総合評価を実施

したケース

4. 優秀提案を埋没させないための方策としての2段階評価の必要性

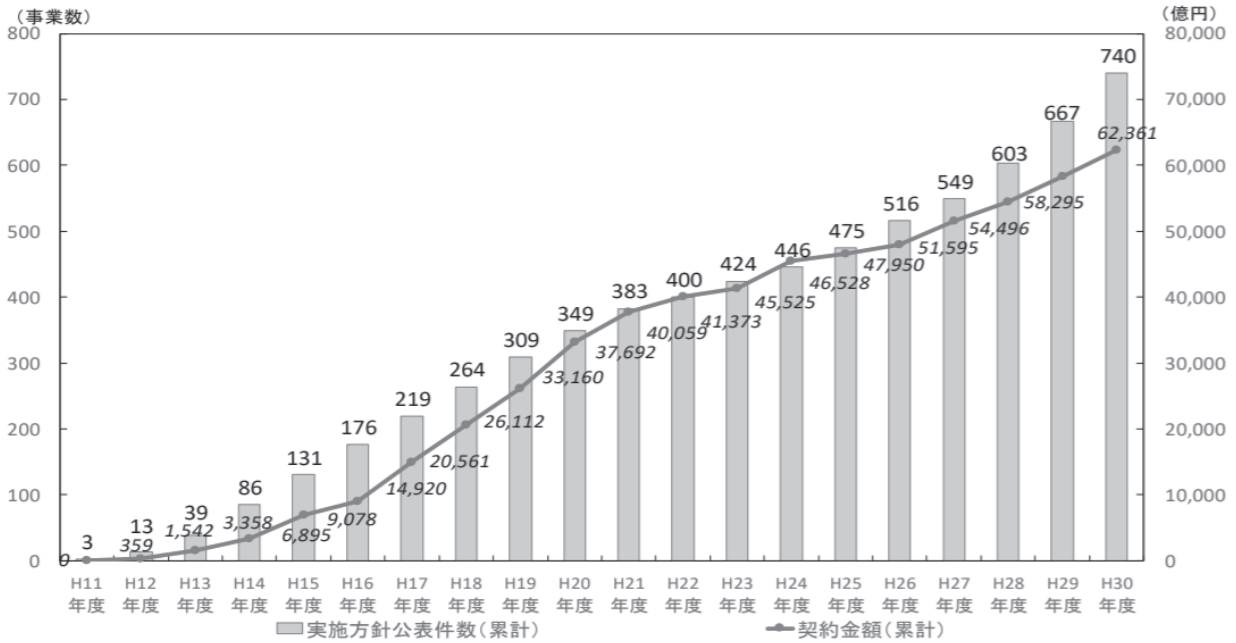
1. PFI事業における総合評価一般競争入札の現状

(1) PFI方式による事業の実績

PFI方式による公共施設整備事業は、平成11年度の発足から、約30年が経過した。その間、実施方針公表ベースで740件、契約金額の累計は約6兆2,000億円に達している(図表1)。30年の間には、リーマンショックや東日本大震災などの影響と思われる停滞期もあるが、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促

(図表1) 実施方針公表件数及び契約金額の累計

平成31年3月31日現在



(出処) 内閣府²

進に関する法律（以下「PFI法」）が2011年6月に改正され、いわゆるコンセッション方式による事業が可能となったこと、さらに、経済・財政再生アクション・プログラム（平成27年12月24日経済財政諮問会議）の実施により、各省庁及び人口20万人以上の地方公共団体（181団体）に対してPPP／PFIの導入を優先的に検討する仕組みを構築したことなどから、近年は増加傾向が顕著である（図表2）。

(2) 総合評価一般競争入札の現状

① 総合評価一般競争入札の位置づけ

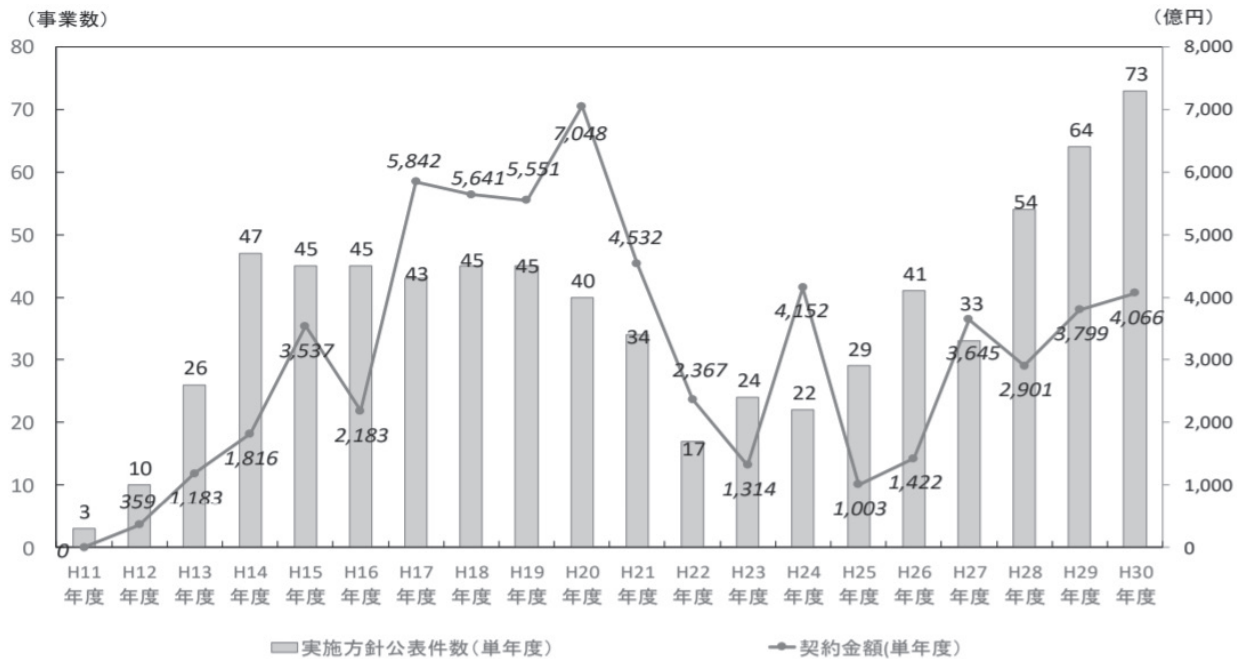
総合評価一般競争入札は、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号、令和2年政令第121号改正）において規定されている。同施行令第167条の10の2第1項によれば「普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第234条第3項本文又は前条の規定により難しいものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者の

うち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができ、また同第2項によれば「普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によってはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがある著しく不相当であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる」。

さらに、第3項及び第4項において「普通地方公共団体の長は、前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札（以下「総合評価一般競争入札」）を行おうとするときは、あらかじめ、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その

(図表2) 事業数及び契約金額の推移 (単年度)

平成31年3月31日現在



(出処) 内閣府⁴

他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準（以下「落札者決定基準」）を定めなければならない」とし、「普通地方公共団体の長は、総合評価一般競争入札を行うおとするととき、総合評価一般競争入札において落札者を決定しようとするとき、又は落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」と規定する。すなわち、総合評価による競争入札を実施する際に欠かせない「落札者決定基準」の作成と「学識経験者の参加」を義務付けている。

また、PFI法の第11条第1項において「公共施設等の管理者等は、第7条の特定事業の選定及び第8条第1項の民間事業者の選定を行うに当たっては、客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。）を行い、その結果を公表しなければならない」とし、第2項において「公共施設等の管理者等は、第8条第1項の民間事業者の選定を行うに当たっては、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」と規定する。

さらに、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」（以下「PFIガイドライン」⁵）においても「民間事業者の創意工夫の発揮のためには、提供されるべき公共サービスの水準を必要限度で示すことを基本とし、構造物、建築物の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめるという、いわゆる性能発注の考え方を採ることが必要である」とする。また「提供されるべき公共サービス水準を達成するためのサービスの調達方法・手段については、応募者の創意工夫が阻害されるような条件を排除し、民間事業者の創意工夫に委ねることが適当である」として、総合評価に不可欠な性能発注の考え方を提示している。

② 総合評価一般競争入札の実績

PFI方式の入札では、国や独立行政法人だけでなく、地方自治体においても総合評価一般競争入

札が大半を占めている（図表3）。制度発足当初は、地方自治体において公募型プロポーザルが過半を占めていたが、近年では、総合評価一般競争入札が主流となっている⁶。

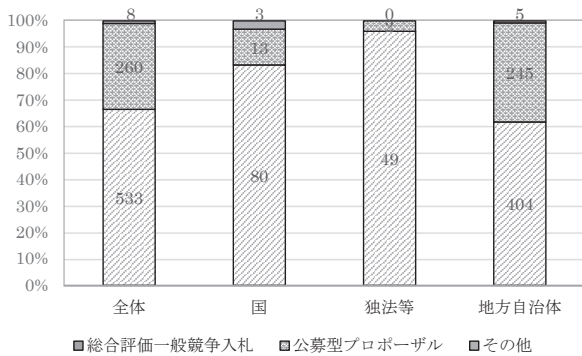
③ 総合評価の方法

(a) 除算方式

一方、総合評価の方法としては、国土交通省官房長の各地方整備局長宛て通知（国地契第六七号、平成15年1月24日）「民間資金等の活用による建築物及びその附帯施設の整備等事業に関する入札に係る総合評価落札方式の実施について」別紙の「民間資金等の活用による建築物及びその附帯施設の整備等事業に関する入札に係る総合評価落札方式の標準ガイドライン⁷」によれば、総合評価は除算方式が原則である。

除算方式によれば、競争入札において例えばAグループとBグループの審査結果が（図表4）のような形で出た場合、入札審査の結果は、6.25対6.0であり、Aグループのほうが性能評価は劣るが、価格が安いために落札者となる。国や独立行政法人では専ら除算方式が用いられている。

（図表3）入札方式別の累積件数



（出処）PFI年鑑2019年版より作成

（図表4）除算方式の計算例

	Aグループ	Bグループ
加算点（性能評価点）（a）	500	600
価格点（入札価格点）（b）	80	100
審査結果（a）/（b）	6.25	6.0

（出処）筆者作成

(b) 加算方式

除算方式では、先入観を持たずに審査できるというメリットがあるが、一方で、結果に対しての説明が難しくなるというデメリットがある。それに対し、地方自治体では、除算方式を用いるようにという“シバリ”がないため、専ら加算方式が用いられている。

加算方式では、加算点と価格点の比率によって評価が左右されるデメリットがある⁸が、結果が可視的であることから多く採用されていると考えられる⁹。

(c) 諸外国の状況

英国、フランス、オーストラリアなどの諸外国においても加算方式が主流である（図表5）。したがって、わが国のPFI事業の約8割を占める地方自治体において加算方式を採用していることに違和感はない。相違点があるとすれば、諸外国では、VFMの値を評価に加えている点である。わが国でも特定事業の選定時にはVFMのあることの確認をしているが、入札の時点では評価対象としていない。価格点評価に吸収されていると言えなくはないが今後の課題であろう。

2. 加点評価と価格点評価の優劣に関する問題

(1) 加点評価と価格点評価が一致したケース

次に実際の入札結果について概観する。静岡県沼津市が実施した「香陵公園周辺整備PFI事業」の入札では、価格審査点が200点（図表6）、加点審査点が800点（図表7）の合計1,000点で争われた。価格審査点では、最低提案価格であった受付番号25のグループが200点満点を取得した。さらに、5段階評価で行われた加点審査（図表7）でも、受付番号25のグループが最高点の622.28点を取得し、価格審査点、加点審査点ともに第1位となり落札者になっている。このようなケースは価格、品質ともに最高評価を得た訳であるから特に問題はない。

(2) 価格点評価が加点評価の結果を覆したケース

しかしながら、いつも上記(1)のような結果になるわけではない。例えば「久留米市中央学校給食共同調理

場」のケース（図表8）では、「第3グループ」が定性的評価で第1位となったが、入札価格で第1位となった「第4グループ」が総合評価でも第1位となり落札者になっている。ルールどおりであるから何ら問題ないが、最も高い定性的評価を受けた「第3グループ」の提案は実施される機会を失った。「第3グループ」の定性的評価は「第4グループ」よりも8.1%高かったが（50.13対46.36）、価格評価では逆に16.7%（25.7対30.0）低く、総合評価で逆転される結果となったのである。もっとも、「第3グループ」の価格評価は第1グループ（26.8）、第2グループ（25.7）とほぼ同じであるから、「第3グループ」の価格が特に高かったということではなく、むしろ「第4グループ」の価格が特に低かった結果と言えるであろう。

(3) 加點評価が高い提案の埋没問題と解決策

総合評価一般競争入札では通常、予定価格が公表されており、その範囲内で入札が行われるから、入札を実施する側から見て上限いっぱいまで落札されても、その価格は予算上、織り込み済みであると言える。上記(2)のケースでは加點評価と価格点評価の割合が7対3であるから、価格点評価よりも加點評価を重視しているといえるが、価格点評価で逆転しているのである。このようなケースは少なくない。この場合、入札実施者の立場から見ると確かに価格面でのメリットはあるが、最も高い評価を受けた提案は日の目を見ない結果となる。しかし、果たしてそれで総合評価一般競争入札の本来の目的は達成されるのであろうか。

筆者が提案したい解決策としては、予定価格を公表

(図表5) 総合評価方法の比較

	英 国	フランス	豪ビクトリア州	日 本
契約方式	<ul style="list-style-type: none"> 従来は交渉方式 2007年4月から競争的対話方式を導入 	<ul style="list-style-type: none"> 原則として競争的対話方式 	—	<ul style="list-style-type: none"> 主として一般競争入札
評価方式	<ul style="list-style-type: none"> 価格と非価格の評価 	同左	同左	同左
メカニズム	<ul style="list-style-type: none"> 加算方式を採用 価格：非価格=3：7～5：5程度が多い。 予算が公表される為、予算の制約を満たすことが落札の必要条件となるが、予算に対してより高い価値をどう提供出来るかが入札の決め手となり、非価格要素を考慮したVFMに基づいて業者選定される。 	<ul style="list-style-type: none"> 加算方式を採用 経済的要素（価格及び財務要件）：質的要素=4：6程度が多い。 価格点の算出は、最低応札価格を満点（基準）に点数配分する方法である。 	<ul style="list-style-type: none"> 様々の算出式が用いられている。 	<ul style="list-style-type: none"> 除算方式と加算方式の両方が採用されている。 価格と非価格の比率は案件による。 価格点の算出は、最低応札価格を満点（基準）に点数配分する方法が多い。
	<ul style="list-style-type: none"> VFMが評価項目の一つに位置づけられている。 代替提案の提出が奨励されている。 リスク・トランスファーが重要な審査項目となっており、SPCが負うべきリスクが官から移転されていることを確認可能な提案となっているかについて慎重に審査される。 	<ul style="list-style-type: none"> VFMが評価項目の一つに位置づけられている。 評価項目はある程度標準化されている。 大項目（8つ程度）のみ公表する。 	<ul style="list-style-type: none"> VFMが評価項目の一つに位置づけられている。 	<ul style="list-style-type: none"> VFMそのものは非価格要素の評価項目にない。VFMの要素（リスク移転等）の評価も入れないのが一般的である。 評価項目は発注者が独自に設定する。 評価項目は詳細に公表する。
情報元	<ul style="list-style-type: none"> 公表資料や、2006年から2007年に実施した現地ヒアリングによる。 	<ul style="list-style-type: none"> 公表資料や、2006年から2007年に実施した現地ヒアリングによる。 	<ul style="list-style-type: none"> PPPに関するWEB会議でのアンケートによる。 	<ul style="list-style-type: none"> 公表資料等による。

(出処) <https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/pdf/191121sougouhyouka3.pdf>

(図表6) 価格審査の結果

価格審査の得点化方法

$$\text{計算式 価格審査の得点} = \text{配点 (200点)} \times (\text{最低提案価格} / \text{当該提案価格})$$

	配点	提案受付番号 34	提案受付番号 25	提案受付番号 13
提案価格 (円・税抜)		11,676,253,533	11,550,138,590	11,640,068,630
価格審査点	200	197.84	200.00	198.45

(出処) <https://www.city.numazu.shizuoka.jp/shisei/office/ichiran/toshikei/kouryou/doc/houkokusyo.pdf>

(図表7) 加点審査の結果

評価項目	配点	提案受付番号		
		34	25	13
1 事業計画全体に関する事項	100	76.47	74.80	63.97
2 設計・建設・工事監理業務に関する事項	180	120.41	131.67	99.58
3 開業準備業務に関する事項	20	15.63	15.21	13.13
4 維持管理業務に関する事項	40	27.50	29.58	27.50
5 運營業務に関する事項	180	149.00	163.52	121.83
6 事業の安全性に関する事項	70	47.53	50.63	46.28
7 自由提案事業に関する事項	85	61.24	64.79	55.41
8 まちづくりに関する事項	125	87.50	92.08	79.58
加点審査 (合計)	800	585.28	622.28	507.28

(出処) 同上

(図表8) 久留米市中央学校給食共同調理場の入札結果

■定性的評価

審査項目	満点	第1グループ	第2グループ	第3グループ	第4グループ
事業計画 計	14	8.36	7.46	10.85	10.22
設計・建設業務 計	21	9.22	9.18	14.14	12.74
維持管理業務 計	7	3.68	3.93	5.11	4.90
運營業務 計	28	15.52	14.94	20.03	18.50
定性点 (70点)		36.78	35.51	50.13	46.36

■入札価格に関する評価項目

	第1グループ	第2グループ	第3グループ	第4グループ
入札価格 (円)	5,595,696,843	5,835,677,387	5,823,584,638	4,994,264,233
価格点 (30点)	26.8	25.7	25.7	30.0

■総合評価

	第1グループ	第2グループ	第3グループ	第4グループ
総合評価点 (100点)	63.58	61.21	75.83	76.36
順位	3	4	2	1

(出処) <https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1060manabi/2010kyouiku/3130kyusyoku/4010kyusyokucenter/files/2009-0206-1103.pdf>

(図表9) 施設整備の評価と運営・維持管理の評価が異なるケース

評価項目	配点	Aグループ	Bグループ
事業計画に関する事項	12	6.78	7.22
設計・建設業務に関する事項	28	17.35	15.57
運営・維持管理業務に関する事項	30	16.28	19.01
性能評価点	70	40.41	41.80

(出処) http://www.pref.tochigi.lg.jp/m06/sinnsisetu/documents/20200910_2_shinsakohyo.pdf

した場合、提案価格は一定の範囲内であれば、いわゆる基礎審査¹⁰の範疇にとどめ、本審査の対象としないのが望ましいと考える。そうすれば、価格点評価に左右されずに加点評価を行うことができるからである。

より低価格の提案を求める自治体があることも事実であるが、予算の範囲内で、より高品質な事業を選択するためには、このような方法も一考に値するのではないだろうか。或は「基礎審査化」が問題であるとすれば、加点評価の差が一定範囲内であれば、例えば3%以内であれば、加点評価に事実上、差がないと判断し、その場合のみ価格点評価を実施するなど、出来るだけ加点評価、つまり性能評価・品質評価を尊重することを明確にし、事実上同等とみなしうる場合に限って価格競争を行うほうが妥当ではないだろうか。

価格評価点で加点評価点を逆転するようなことは、本来、総合評価の目指すところではないと思われるのではない。

3. 施設整備と運営・維持管理の評価の優劣に関する問題

(1) 施設整備と運営・維持管理の評価が異なるケース

上記2. では、加点評価と価格点評価の関係から高い評価の提案が不採用となる問題を論じた。次に、加点評価の対象となる審査対象項目のなかの施設整備と運営・維持管理の優劣に関する問題を取り上げる。私見では学校給食センターや清掃工場（一般廃棄物焼却施設）のように、特別目的会社（以下「SPC」）が自ら使用する目的で提案した施設で事業を運営・維持管理するケースでは、現在多く行われているような加点評価の方法、すなわち施設整備と運営・維持管理を併せて審査する方法は妥当である。

しかし、「公の施設」のように地域住民が、専ら利用する施設を対象として、施設整備と運営・維持管理を

併せて審査する場合には上記2. の場合と同じような問題が発生する。例えば、設計思想などで高い評価を受けた施設であっても、施設の運営・維持管理に対する評価が低ければ、その施設の提案は日の目を見ないのである。実際、著名な建築家が参加した提案で落札できなかったケースもある。かといって優れた運営・維持管理を軽視して良いわけではない。地域の賑わいづくりや環境への配慮なども非常に大事なテーマだからである。平たく言えば、「良いとこ取り」できない評価システムであるために失うものが少なくないことが問題である。

栃木県「新青少年教育施設整備運営事業」のケース（図表9）では、Aグループは設計・建設業務に関する事項で高い評価を得ている（17.35対15.57）が、事業計画に関する事項（6.78対7.22）や運営・維持管理業務に関する事項では低評価（16.28対19.01）であり、価格点で大きな差がなかったため、結果として運営・維持管理業務に関する事項で高評価を受けたBグループが落札している。すなわち運営・維持管理では最高の結果となったが、施設整備では必ずしもベストチョイスではなかった可能性がある。法的、制度的には全く問題ないが、何か惜しい気がするの筆者だけであろうか。

そこで、施設整備と運営・維持管理を別々に評価し、できるだけ「良いとこどり」できる入札方法の可能性がないか以下の事例分析を中心に考察してみたい。

(2) 運営・維持管理業務に限定して総合評価を実施したケース

PFIガイドラインによれば、「事業によっては、例えば意匠のような定性的な評価項目の優劣が民間事業者の評価・選定の大きなウェイトを占めることがある。このような場合において、事業全体を実施する民間事業者の選定が当該評価項目によって左右されることが

(図表10) 小山市立体育館整備及び運営事業の審査結果

審査項目	思川グループ	桜グループ
事業計画に関する事項	9.07	7.48
施設整備に関する事項	6.76	7.82
開業準備に関する事項	3.28	3.59
運営に関する事項	12.76	14.27
維持管理に関する事項	7.94	7.26
加点審査点	39.81	40.42
価格審査点	40.00	38.42
総合評価値	79.81	78.84

(出処) 小山市 <https://www.city.oyama.tochigi.jp/uploaded/attachment/205687.pdf>

適当でないと考えられるときには、当該評価項目に係る部分のみを事前に公募等によって決定した上で、これを民間事業者の募集の際に仕様として提示し、民間事業者の募集、評価・選定を行うことも考えられる¹¹。つまり2段階の評価をすることが適当である場合があることを示唆している。このように施設整備と運営・維持管理を分けて審査した事例もいくつか存在する。そこで、この稿では施設整備と運営・維持管理業務を分離して実施する事業者選定の可能性を検討するために、以下の3パターンの事業をとりあげる。

- ① 施設整備を従来方式で実施し、運営・維持管理業務をPFI事業で実施したケース
 - (a)小山市立体育館整備及び運営事業
 - (b)有明アリーナ管理運営事業
- ② PFI事業の事業期間終了後に運営・維持管理業

務を委託したケース

- (a)衆議院議員会館維持管理・運営事業（第二期）
- (b)松戸市市民交流会館（すまいる）指定管理者選定
- ③ 従来方式によって整備した既存の「公の施設」において指定管理者を選定したケース
 - (a)武蔵野プレイス
 - (b)多摩六都科学館

- ① 施設整備を従来方式で実施し運営・維持管理をPFI事業で実施したケース

(a)は施設整備の大半（正確には部分的にVE提案¹²の受入れがある）を地方自治体が従来方式で整備し、運営・維持管理のみをPFIで実施したケースであり、(b)も施設整備全体を地方自治体が従来方式で実施し、運営・維持管理業務についてのみPFI方式による事業者選定を行っている。つまり、PFI事業をPFIガイドラインにあるような2段階審査で実施したものではないが、運営・維持管理業務についてはPFI方式によるメリットを期待して実施したものであるといえよう。

- (a) 小山市立体育館整備及び運営事業（施設の大半を地方自治体が整備）

小山市立体育館整備及び運営事業は、小山市が従来方式で整備した市立体育館の運営・維持管理業務をPFI方式によって行ったものである。このPFI審査では市立体育館の設計は既に決まってお

(図表11) 有明アリーナ管理運営事業の審査結果

審査項目	緑グループ	黄グループ	赤グループ
事業全般に関する事項	30.43	23.55	20.84
施設運営戦略に関する事項	31.46	30.00	27.71
運営業務に関する事項	27.71	21.68	20.43
維持管理業務に関する事項	9.38	9.50	7.13
統括管理業務に関する事項	7.08	7.08	5.83
事業収支計画に関する事項	39.16	30.00	27.08
特筆すべき提案等に関する事項	6.25	4.17	2.92
加点審査点	151.47	125.98	111.94
運営権対価の得点	38.89	50.00	30.24
合計	190.36	175.98	142.18

(出処) 東京都 https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/arena_kekka.pdf

り、完成した施設を如何に効率よく民間企業に運営・維持管理してもらうかということがテーマであった。もっとも施設設計に対してVE提案を求めており、施設設計の一部に対しては民間による提案が取り入れられているが、施設整備業務と運営・維持管理業務を分離し、主として後者を民間に委ねた事例である（図表10）。

(b) 有明アリーナ管理運営事業（施設はすべて地方自治体が整備）

有明アリーナは、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けて東京都が整備したスポーツ施設である。有明アリーナは2020年2月に東京都によって従来方式で整備されており、同大会終了後には、株式会社東京アリーナ（図表11）では「緑グループ」となっている。）によって運営・維持管理される。この施設は、いわゆるコンセッション方式によって独立採算で経営される点に特色がある。

また、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会終了後には、SPCの手による一定の改

築が許容されており、民間による独立した経営がしやすいように仕様を変更する予定である。

このPFI事業の入札では、「黄グループ」は加点審査点で「維持管理業務」が「緑グループ」より高得点であったが、他の大半の項目では「緑グループ」より低い評価となった。「黄グループ」が施設の管理に重点をおいた計画であったのに対し、「緑グループ」はコンセッションによる事業計画において高い評価を受けていることが窺える。このケースでは、施設整備を評価の対象としなかったことから、施設運営に焦点を当てた審査が可能であったことが見てとれる。

② PFI事業の事業期間終了後に運営・維持管理業務を委託したケース

PFI事業の事業期間終了後は、以下のようにPFI方式や指定管理者制度を利用して、運営・維持管理業務を民間に委託するのが一般的である。

(a) 衆議院議員会館維持管理・運営事業（第二期）
（同一事業者が施設の運営・維持管理を「O」方式

（図表12）衆議院議員会館維持管理・運営事業（第二期）の審査結果

評価項目	配点	大林ファシリティーズ株式会社グループ
事業方針	40	25.0
財務計画	20	10.0
社会的要請への対応	40	15.0
建築物点検保守業務及び 建築設備運転・監視業務	60	45.0
修繕業務	60	45.0
清掃業務	30	22.5
運營業務（警備業務を除く）	45	22.5
議員・立法活動におけるセキュリティの確保（警備業務）	45	22.5
福利厚生業務	40	20.0
モニタリング	40	20.0
災害時・緊急時の対応	40	30.0
事業開始時及び事業終了時の引き継ぎ等	40	30.0
加算店合計	500	307.5
基礎点	500	500
合計点（X）	1,000	807.5
入札価格（Y）：25,046,644,800円 評価値（X/Y）：0.00000003223		

（出処）衆議院

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/choutatsu/eizendenki/kaikanijikanri2.htm

(図表13) 松戸市市民交流会館指定管理者審査評価結果

選 定 基 準	エヌポック グループ	東京ドーム グループ	シダックス大新東 ヒューマン サービス株式会社
施設の設置目的を達成するものであること (20点)	13.4	17.0	14.4
住民の平等利用を確保するものであること (20点)	14.8	16.0	14.8
住民サービスの向上を目指すものであること (20点)	15.2	18.8	16.2
管理経費の縮減につながるものであること (20点)	14.4	15.6	14.4
安定的な管理運営を行うものであること (20点)	12.8	17.0	16.2
遵法精神を持ち社会責任を果たす団体であること (20点)	15.6	14.4	13.4
合計評価点数 (120点満点)	86.2	98.8	89.4

(出処) 松戸市

https://www.city.matsudo.chiba.jp/jigyosya/siteikanrisya/senteikekka/R1siteikekka/r1_smile_shitei.html

で継続)

衆議院議員会館は平成18年3月から令和2年3月31日までの15か年、BTO方式(サービス購入型)で実施していたPFI事業(第一期事業)¹³の事業期間が終了するのに合わせて、維持管理・運営事業(第二期事業)¹⁴のみを対象とするPFI事業(サービス購入型で「O」方式)を実施したものである。したがって、当然のことながら審査の対象は運営・維持管理事業のみである。

このケースでは、これまで事業を実施してきた事業者と新規参入を考える事業者との間に情報ギャップがあるため、新規参入のハードルが高いのはやむを得ない。

このケースでも入札への応募は、第一期の事業者のみであり、競争入札には至らなかった(図表12)。これをどのように評価するか意見の分かれることも想定されるが、参入機会が公平に与えられ、必要な情報も公平に与えられ、複数の委員による審査がなされているため不当であるとは言えないだろう。

それよりも、第一期事業のパフォーマンスや反省点を踏まえて新たに要求水準を作成することにより、VFMの追加的な創出が可能であった点に注目したい。仮に第一期の事業者に課題があった場合には、新規参入(交代)の余地があるため、第一期の事業者が継続を希望する場合、緊張感を持って事業継続に対処する必要があるからである。

したがって、最初の事業者が事業期間終了後

も継続して事業を実施できるかという点と必ずしもそうではない。次のケースは、そのような事例である。

(b) 松戸市市民交流会館(すまいる)指定管理者選定

(事業期間終了後に指定管理者が交替)

松戸市市民交流会館(すまいる)は、平成28年8月1日に開館した市民交流施設で、子供から高齢者まで誰でも気軽に立ち寄ることができ、余暇を楽しむことのできる施設として整備された¹⁵。事業期間の終了に合わせて、指定管理者の入札審査が行われたが、審査の結果、令和2年8月1日より、現行の指定管理者である「PPP新松戸株式会社」の実質的な後継企業から「東京ドームグループ」に変更された¹⁶。審査の結果は(図表13)のとおりであるが、現行の事業運営に問題があったということではなく、むしろ、より広域かつ積極的な施設運営を導入する提案(図表14)が支持されたようである。

③ 従来方式によって整備した既存の「公の施設」の指定管理者を選定したケース

従来方式やPFI方式によって整備した「公の施設」は、多くの場合、指定管理者(運営・維持管理業務が対象)によって運営される。そして事業期間が終了するごとに、入札による新たな事業者の選定が行われる。ただ、実際には、前出の松戸市のケースのように交替する事例は比較的少ないようである。

図14 交替した指定管理者による運営事業の提案概要

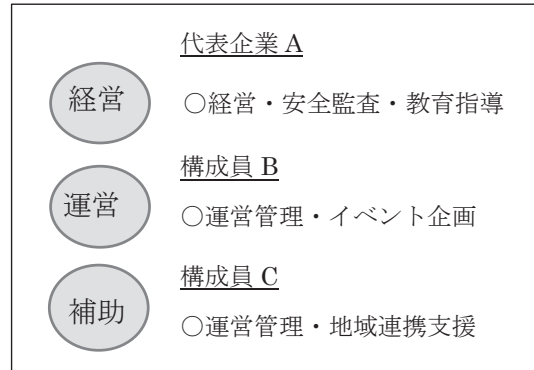
運営組織の強み

各社の強みを活かした運営組織

- 日本有数の大規模レジャー・スポーツ施設を運営し、多様な施設運営経験を有する A が代表企業を務めます。
- A のグループ会社で豊富な指定管理施設の運営および維持管理の実績を持つ構成員 B が運営管理全般を担当します。
- 同じく A のグループ会社で市内において長年競輪事業を担当し、市内での事業者間のネットワークを有する C が運営管理および地域連携の支援を行います。
- この強みを持った3社が集結し、各々の特徴を生かして効率的、且つ、効果的な運営を行います。

包括的なバックアップのある組織体制

- 構成員 B は JR 北松戸駅から徒歩2分の場所に松戸事業所として事務所を構えており、現在、北部エリア市民センターの運営管理を当該事務所でを行っています。
- 当該事務所から本施設に対してもバックアップを受けることで安定した運営が可能となります。
- 構成員 C は松戸市内に本社や事務所など拠点となる施設を複数構えており、当該施設からも運営管理面でのサポートが可能です。
- 当グループは松戸市近隣の流山市、我孫子市などでも複数施設管理を行っており、これらの事業所と連携し、相互協力しながら運営を行うことで安定的な運営が可能です。



(出処) 松戸市

https://www.city.matsudo.chiba.jp/jigyosya/siteikanrisya/senteikekka/R1sitekekka/r1_smile_shitei.files/jigyokeikaku_smile.pdf

その背景には、新旧事業者における情報格差、新規参入者に対する瑕疵担保責任、業務内容の汎用性の欠如などの問題が考えられる。

しかし、そうだととしても、事業期間ごとのチェック機能が存在し、事業の経験から得た知見に基づいて、より改善された運営・維持管理業が求められるため、運営・維持管理業務に限定した事業者選定の機能は維持されていると考えられる。そこで、指定管理者によって、より高いレベルの運営・維持管理業務が継続されていると思われる2つの事例を以下に記述する。

(a) 武蔵野プレイス

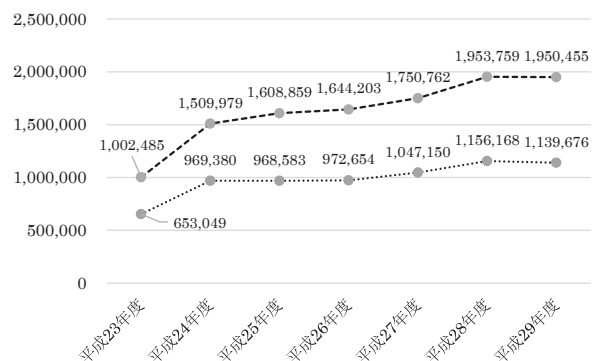
東京都武蔵野市にある図書館を核とする複合施設「武蔵野プレイス」を運営する指定管理者「公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団」は、図書館の運営を主体として、それ以外にも生涯学習支援事業、市民活動支援事業、青少年活動支援事業などを実施している、開設当初からの指定管理者である。

武蔵野プレイスは武蔵野市内にある3図書館の一つである。施設開設の翌年、平成24年度から平

成29年度にかけて貸出冊数が、約97万冊から約114万冊へと17%増加しているだけでなく、来館者数も図書館以外の活動への参加者を含め、約151万人から約195万人へと30%近くも伸びている（図表15）。すなわち指定管理者が、単に図書館を運営するというだけでなく、幅広く集客活動を展開していることが窺われる。

さらに、武蔵野プレイスについて重要なことは、事前に、その運営方法について時間をかけて、実

(図表15) 貸出冊数と来館者数



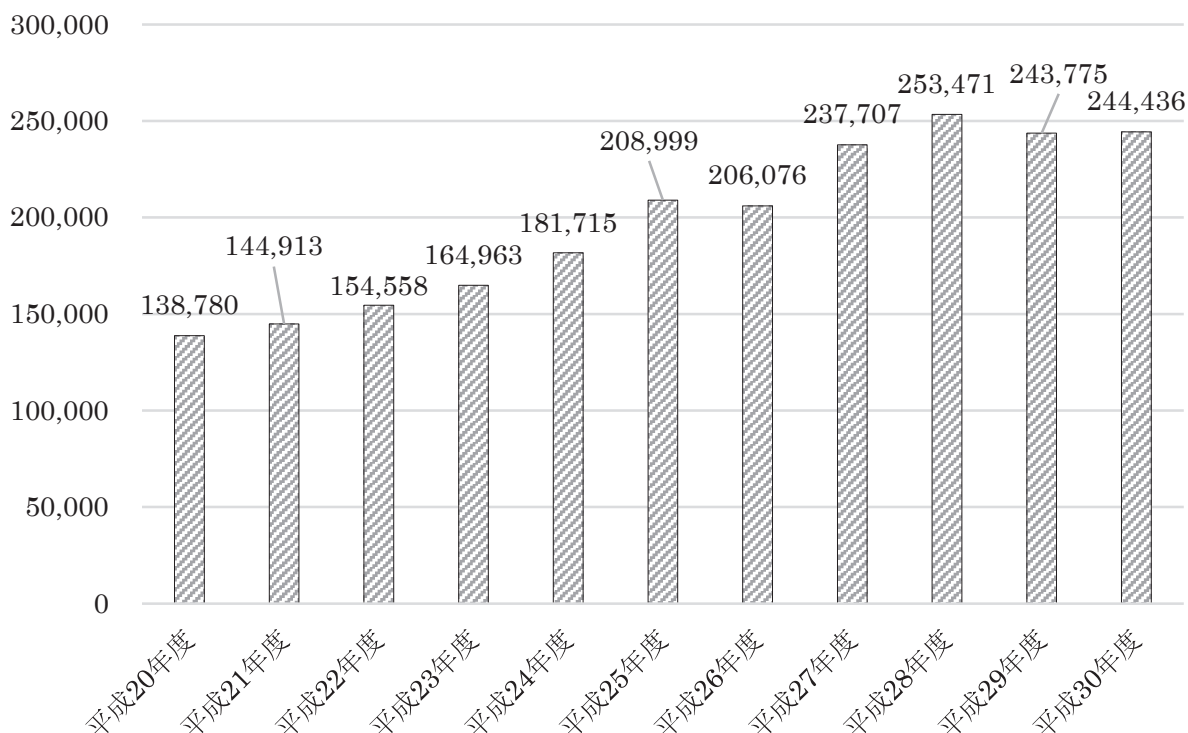
(出処) 都市創造学研究 vol.3

(図表16) 武蔵野プレイス誕生までの経緯

昭和48年	武蔵境駅南口にある農水省食糧倉庫跡地（現在、暫定駐輪場）の取得について農水省と協議を開始。
平成10年	市議会特別委員会により提出された跡地の利用方法についての報告書をもとに、「図書館、青少年チャレンジセンター等の施設に活用する」等の利用計画を立て土地を取得。
平成11年	跡地の北側半分（2,162.1平方メートル）を恒久的に公園として残すために、都市計画公園として都市計画決定。
平成13年3月～ 平成14年12月	新公共施設基本計画策定委員会開催。「図書館機能をもつ施設」「会議・研究・発表のための施設」「創作・練習・鑑賞のための施設」「交流のための施設」という4つの施設の機能を提起。
平成15年10月～ 平成16年2月	武蔵境新公共施設設計プロポーザル実施。202者の応募者の中から、設計候補者として川原田康子氏を選考。
平成16年5月～ 平成17年3月	農水省跡地利用施設建設基本計画策定委員会開催。基本理念として、活動が行われる場所という意味で、「プレイス」という公共空間の新しいイメージを設定し、「ライブラリー」「フォーラム」「スタジオ」「市民プラザ」という4つの具体的な施設機能を提起。また、この施設が、図書館機能を中心に、生涯学習機能、青少年健全育成機能、市民活動支援機能をそなえ、それらが単なる複合施設としてではなく、一体的、有機的に連携して構成され、それらが市民に活用されることによって、新しい知的な活動、新しい交流を生んでいくという点を提示。
平成17年4月～ 平成10月	川原田康子氏による（仮称）武蔵野プレイスの基本設計実施。
平成17年12月 平成18年1月	オープンハウス〈基本設計展示会〉実施。
平成19年6月	「武蔵野プレイス（仮称）についての基本的な考え方」を作成。
平成18年7月～ 平成19年3月	武蔵野プレイス（仮称）専門家会議設置。この専門家会議はオープンハウスでの市民意見を踏まえ、施設規模の縮減などを盛り込んだ見直し案を市議会（平成18年3月）に提案したところ、見直し案に対し、市議会での意見や『基本設計の趣旨に沿った建設を』といった陳情が採択されたことから、平成17年10月の基本設計に立ち戻って、市民にとってより利便性の高い施設となるよう検討するために設置したもので、平成19年3月に「武蔵野プレイス（仮称）専門家会議最終報告書」が市長に提出された。
平成19年10月	「武蔵野プレイス（仮称）基本設計（修正版）の概要」を取りまとめ。
平成19年10月～ 平成20年6月	上記基本設計（修正版）をもとに実施設計。
平成20年3月	「武蔵野プレイス（仮称）管理運営基本方針」作成。
平成20年4月	「武蔵野プレイス（仮称）開設準備室」を設置。
平成21年4月	「ひと・まち・情報創造館 武蔵野プレイス管理運営指針」作成。
平成21年10月～ 平成22年10月	武蔵野プレイスの3階に設置される市民活動フロアの利用に関する市民ワークショップを9回開催。
平成22年3月	「武蔵野市立武蔵野プレイス条例」を制定。
平成22年4月	指定管理者制度に基づき、公益財団法人武蔵野生涯学習振興事業団を指定管理者に選定（事業期間5年）。
平成22年6月～ 12月	武蔵野プレイスについての情報提供とイベント情報の案内を目的としたニュースレターを7回発行。

(出処) 武蔵野プレイス HP を基に作成

(図表17) 多摩六都科学館の入館者数推移



(出処) 武蔵野プレイス年度事業報告書から作成

に入念な準備と検討をしていることである(図表16)。

市民の現在および将来のニーズを把握するために何年にもわたって議論をし、多くの提案を施設の運営に活かしている。このような努力の積み重ねがあれば、“ハコモノ行政”と批判されるようなことにはならないと考えられ、他の施設においても参考になるのではないだろうか。

(b) 多摩六都科学館

多摩六都科学館は1987年1月、多摩北部の6市(小平市、東村山市、田無市(現西東京市)、保谷市(現西東京市)、清瀬市、東久留米市)が多摩北部都市広域行政圏協議会を設置。子供科学博物館の建設を構想し、東京都の財政支援を受けて6市による共同設置が決定した。

1990年6月には多摩北部広域子供科学博物館一部事務組合(多摩六都科学館組合の前身)が設置され、広域連携による「公の施設」の事業が開始された。2012年4月には指定管理者(株式会社乃村工藝社)による運営・維持管理を開始。2017年

3月末時点で年間利用者数が約25万4千人(過去最高を更新)となり、2019年4月には累計利用者400万人記念セレモニーを実施している(図表17)。

2017年4月には、株式会社乃村工藝社が第2期指定管理者として運営・維持管理を継続(指定期間7年)し現在に至っている。

この事業が順調な経過をたどっている背景として、指定管理者企業の能力の高さがあることは言うまでもないが、加えて「多摩六都科学館事業評価報告書(平成29年度～令和元年度(3カ年)の中期計画における令和元年度(2019年度)実績報告ならびに事業目標の達成度などに関する評価報告書)」にみられるような事業評価システム、すなわち指定管理者、一部事務組合および外部有識者による詳細なモニタリング業務があることを指摘しておきたい。(図表18)(図表19)

このような評価システムが事業の品質を維持し向上させる仕組みとして重要な役割を果たしていると思われるからである。

(図表18) 3者による事後評価の仕組み

評価実施者	評価の種類	概要(評価対象ならびに進め方など)
指定管理者	自己評価 1次評価	第2次基本計画に定めた「使命」ならびに「活動理念」「5つの事業目標」に沿って、指定管理者が定めた「事業計画の基本方針」(中期3カ年の事業目標)の進捗状況・妥当性・達成度・有効性について、年度毎に自己評価を行う。 指定管理期間終了年度には中期における取り組みについて総評を行う。 各年度の事業結果の詳細は、「事業報告書」をとりまとめ、報告・公表する。
多摩六都科学館組合	自己評価 1次評価	第2次基本計画に定めた「使命」ならびに「活動理念」「5つの事業目標」が達成できるように、計画された「重点戦略」および「中期で重点的に取り組む戦略」のうち、組合が推進すべき取り組みについて、進捗状況・妥当性・達成度・有効性について、年度毎に評価を行う。 指定管理期間終了年度には中期における取り組みについて総評を行う。
事業評価委員会	外部評価 2次評価	第2次基本計画に定めた「使命」ならびに「活動理念」「5つの事業目標」に向かって科学館の管理運営を推進できたかを、年度毎に外部評価を行う。 指定管理期間終了年度には中期における取組について総評を行う。

(出処) 多摩六都科学館事業評価報告書

(図表19) モニタリングにおける3段階評価

評価	評価内容・基準
A++	優良：目標を超える成果を挙げている。内容が特に優れている。
A+	良好：目標に対し良好な成果を挙げている。内容に優れた点が見られる。
A	適正：計画に則して目標を達成している。内容が適正である。
B	改善：目標が達成できていない点がある。もしくは内容の改善が必要である。
C	見直し：目標がほとんど達成できていない。抜本的な改善が必要である。

(出処) 多摩六都科学館事業評価報告書

4. 優秀提案を埋没させないための方策としての2段階評価の必要性

以上の記述から言えることを要約すると以下のようになる。

- ① 価格点評価と加点評価を分離して審査する必要性
多くの総合評価一般競争入札において、価格点評価と加点評価が併せて得点化されている。そのため、僅かな入札価格の差によって、加点評価で優良な提案であっても採用されない事例がみられる。すなわち長期間にわたって良質な公共施設とサービスを提供するという本来の目的を達成できていない可能性がある。

そのようなリスクを避けるためには、価格点評価の加点審査への影響を出来るだけ限定的なものとする

(例えば基礎審査化することによって、経済性と品質の追求を両立させることができると思われる。

- ② 施設整備と運営・維持管理の評価を分離する必要性

加点評価を重視した審査であっても、施設整備と運営・維持管理を一体として審査する従来の方法では、施設整備への評価と運営・維持管理への評価が分かれた場合に結局どちらかが選ばれる結果となり、「良いとこどり」ができないばかりか、折角のアイデアが埋没してしまうおそれがある。そのようなリスクを防ぐためには、施設整備と運営・維持管理の評価を2段階で別々にすることが望ましい。時間的には長期化する懸念があるが、上記の事例で見たように、2段階で実施しているケースは少なくなく、各々の段階で適切な評価がなされていると思われる。取

り上げた事例では、施設整備は従来方式、運営・維持管理はPFI方式となっているものが多いが、双方ともPFI方式であっても可能であろう。施設整備については、従来方式であってもVE提案を取り入れるなど柔軟に対処すること（小山市の事例など）で、民間活力を利用することも可能である。

③ 運営・維持管理だけを評価の対象とする必要性

上記の事例で見たように、既に従来方式やPFI方式で実施した施設整備において、事後的に運営・維持管理業務の入札を実施し、優良な民間提案を採用している事例は少なくない。すなわち、施設整備と運営・維持管理業務の入札を一体として実施することは必ずしも必要ではなく、個別に実施しても問題はないと考えられる。

その背景には、指定管理者制度などの浸透によって公共施設の運営・維持管理のノウハウが既に少なからず民間側において蓄積されてきており、一方、行政など委託する側のノウハウも蓄積されて来ているということがある。

以上、総合評価一般競争入札の業務において、通常行われている審査方法や審査結果を改めて見直し、本来目指していた結果が獲得できているか、また獲得できていないとしたらどうすれば良いかといった視点から、若干の考察を試みた。

参考文献

- ・内閣府 <https://www8.cao.go.jp/pfi/youusenkentou/sakuteizyoukyou/pdf/sakuteizyoukyou1.pdf>
- ・内閣府 https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu_kb02.pdf
- ・内閣府 https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu_kb02.pdf
- ・内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」
- ・PFI協会 PFI年鑑2019年版
- ・株式会社日本総合研究所「PFI事業における総合評価等入札手続の実態の把握及び今後の在り方に関する調査」平成19年3月（内閣府民間資金等活用事業推進室委託）
- ・内閣府 <https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/pdf/191121sougouhyouka3.pdf>
- ・沼津市 <https://www.city.numazu.shizuoka.jp/shisei/office/ichiran/toshikei/kouryou/doc/houkokusyo.pdf>
- ・久留米市 <https://www.city.kurume.fukuoka.jp/1060manabi/2010kyouiku/3130kyusyoku/4010kyusyokucenter/files/2009-0206-1103.pdf>

- ・栃木県 http://www.pref.tochigi.lg.jp/m06/sinnsisetu/documents/20200910_2_shinsakohyo.pdf
- ・内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン（ステップ4 民間事業者の募集、評価、選定、公表）」
- ・国土技術政策総合研究所 http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryoku/04_pdf/sve_guide/sve_guide00.pdf
- ・小山市 <https://www.city.oyama.tochigi.jp/uploaded/attachment/205687.pdf>
- ・東京都 https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/arena_kekka.pdf
- ・衆議院（第1期） https://www.ribc.or.jp/info/pdf/sprep/sprep70_02.pdf
- ・衆議院（第2期） http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/choutatsu/eizendenki/kaikanijikanri2.htm
- ・松戸市 https://www.city.matsudo.chiba.jp/jigyosya/siteikanrisha/senteikekka/R1siteikekka/r1_smile_shitei.html
- ・安登利幸「都市創造研究 vol.3」
- ・武蔵野市 http://www.city.musashino.lg.jp/shisei_joho/sesaku_keikaku/kyoikubu/musashinoplace_kensetsu/index.html
- ・多摩六都科学館 <https://www.tamarokuto.or.jp/about-us/>

注

- 1) 内閣府 <https://www8.cao.go.jp/pfi/youusenkentou/sakuteizyoukyou/pdf/sakuteizyoukyou1.pdf>
- 2) 内閣府 https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu_kb02.pdf
- 3) 価格のみによる一般的な競争入札を指す。
- 4) https://www8.cao.go.jp/pfi/whatsnew/kiji/pdf/jigyokensuu_kb02.pdf
- 5) PFIガイドライン p19
- 6) 「PFI事業における総合評価等入札手続の実態の把握及び今後の在り方に関する調査」平成19年3月 株式会社日本総合研究所（内閣府民間資金等活用事業推進室委託）p4
- 7) 同ガイドラインによる総合評価の方法は以下のとおりである。
「価格及び事業計画事項に係る総合評価は、入札者の申込みに係る事業計画事項の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格（補償費等の支出額等を評価する場合には、入札価格にその費用を加算した価格）で除して得た数値をもって行う。」
- 8) 実際には「加算点7：価格点3」あるいは「加算点6：価格点4」といったケースが多い。
- 9) 「PFI事業における総合評価等入札手続の実態の把握及び今後の在り方に関する調査」平成19年3月 株式会社日本総合研究所（内閣府民間資金等活用事業推進室委託）p6
- 10) 基礎審査とは、入札の審査をする際に、その前提条件

として、技術力、財務内容、事務所の設置など一定の基準をクリアーしていることを確認し、クリアーした候補事業者のみが実際の入札に進める仕組みをいう。その場合、候補者の間において優劣の評価は行わない。PFI事業では必ず基礎審査が行われている。

- 11) PFI ガイドライン「ステップ4 民間事業者の募集、評価、選定、公表」p20
- 12) 国土技術政策総合研究所建設マネジメント技術研究室によれば、Value Engineering (VE) は、価値（機能・品質とコスト）を最適化するための手法である。つまり、対象物の持つ価値を機能・品質とコストの両面で総合的に優れたものになるよう追求する。VE は、発注者責任を果たすという観点からも、国民の満足度向上につながる効率的かつ効果的な社会資本整備に資する有効な一手法と言えよう。http://www.nilim.go.jp/lab/peg/siryou/04_pdf/sve_guide/sve_guide00.pdf
- 13) 衆議院（第一期）https://www.ribc.or.jp/info/pdf/sprep/sprep70_02.pdf
- 14) 衆議院（第二期）http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/choutatsu/eizendenki/kaikanijikanri2.htm
- 15) 松戸市 https://www.city.matsudo.chiba.jp/shisetsu-guide/kaikan_hole/siminkouryuukaikan/siminkouryuukaikan.html
- 16) 松戸市 HP https://www.city.matsudo.chiba.jp/jigyosya/siteikanrisya/senteikekka/R1sitekekka/r1_smile_shitei.html
- 17) 武蔵野プレイス <http://www.musashino.or.jp/place/archive/27project.html>

武蔵野市は昭和48年、JR 武蔵境駅南口駅前に広がる農水省食糧倉庫跡地の払い下げを東京食糧事務所に要望。以来、約40年間、武蔵野市の長期計画や市議会特別委員会、計画策定委員会などを通して検討した結果、平成10年に民有地を含めた土地取得が完了。その後は、用地の約半分を都市計画公園とし、建物と公園を一体的に整備。建物については、市民参加によるアイデアコンペや、施設設計プロポーザルなどを経た後、平成21年1月に着工、平成23年1月に武蔵野プレイスとして竣工した。
- 18) 多摩六都科学館 <https://www.tamarokuto.or.jp/about-us/>