

自治体財政 改善のヒント 第32回

リスク分担でみたPFI/PPP成功の条件 民間が基本計画に関与を

大和エネルギー・インフラ ソリューション部副部長 鈴木 文彦

PFI/PPPは伝統的な公共発注と何が違うのか。計画、設計、施工から運営・維持管理に至る施設整備の各プロセスを俯瞰し、どの時点で民間企業に役割が移り、リスクをどちらが負うかの観点で整理する。図の列は施設整備の各プロセスを示す。まず基本計画に先立つプロセスとして「上位計画」を置く。当の公共施設でどのような住民サービスの向上を目指すのか、公共施設のコンセプトの上位にある街づくりビジョン等がこれにあたる。「基本計画」は上位計画の意向に沿って決められる。立地条件を踏まえ、ターゲット層と客数を見越し何をやるか、どのくらいの収容能力、予算で整備するかを検討する。

次のプロセスは「設計」である。基本計画で示されるパース図や性能に沿って設計図を起こす。

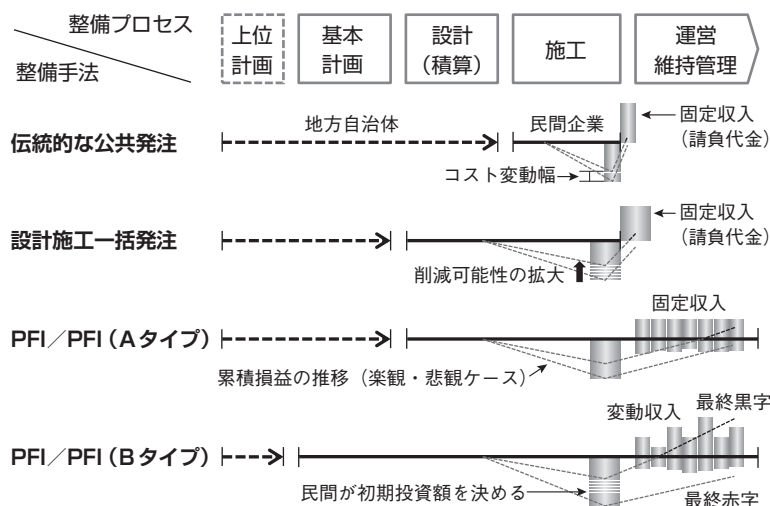
設計図は施工者にどのような施設を完成させるのかを正確に伝える使命がある。幅を持たせて決められた整備費を精緻に積算するのもこのプロセスの仕事だ。自治体にとっては入札にあたって予定価格を決め、不特定多数の業者に公平に発注する意味もある。請負業者にすれば、施工手順を検討し、赤字受注にならないよう適切な見積もり価格を評価するための材料として重要だ。

伝統的な公共発注、コスト削減余地乏しく

公共施設の整備手法は、上位計画に始まり「運営・維持管理」に至る一連のプロセスのうち、どの時点で民間に役割分担が移るかによって特徴づけられる。伝統的な公共発注は、市場調査や設計の実作業を外注することはあるが、設計までが自治体の担当である。設計施工一括発注は基本計画の成果物であるパース図や性能要件をもって自治体が発注し、設計以降を民間が担う。民間企業は設計と施工をまとめて請け負う。施工業者の独自技術を設計に反映することができ、設計・施工を通じた効率化ひいてはコスト削減の可能性が広がる。伝統的な公共発注でも施工の工夫でコストを削減する余地はあるが、設計施工一括発注に比べればその可能性は低い。

ここで官民の役割分担とリスク分担の関係について「価格」に着

図 整備手法別にみた民間企業の役割範囲と収入・支出、累積損益



出所：大和エネルギー・インフラ作成

眼して考える。伝統的な公共発注において、自治体と民間の間を取り持つ価格は施工に関する「落札額」である。民間からみて落札額は固定収入であり、施工プロセスの終了時点の価格である工事精算額が落札額を下回れば民間の利益となり、反対に材料費の高騰や想定外の手戻り等で上回ってしまうと損失となる。この場合、落札額で支払額を確定させた自治体はリスクを回避する側、民間がリスクを負担する側となる。

PFI/PPPの二つの類型

役割範囲とリスク負担の観点でPFI/PPPを解釈する。図ではAタイプとBタイプに分けて考えた。Aタイプは広く一般に知られるPFI、サービス購入型（延べ払い型）のPFIを想定している。自治体が基本計画を示し、民間は設計・施工から運営・維持管理まで一括で担う。民間は、自治体が決めた収容能力や予算規模などの諸条件に従うことを前提に設計を担う。PFIは民間の担当プロセス内に設計施工一括発注の要素を含む。異なるのは施設完成後の運営・維持管理を合わせて担うことだ。効率的に維持管理できるよう設計段階で作り込むことができる分、稼働期間にわたる総コスト削減の可能性が見込まれる。維持管理だけを見ても、単年度契約が原則の公共発注に対し、PFIは長期間にわたってひとつの業者が担うので、いわゆる経験効果によるコスト削減が期待できる。

一方、民間が前払いした整備費を固定収入で回収する点は、伝統的な公共発注、設計施工一括発注と変わらない。サービス購入型PFIにおいて自治体から受け取る受託料は基本的に固定額であり、PFI以前の手法とPFIの違いは回収期間が短期か長期かにある。自治体からみれば民間が立て替え払いした整備費を延べ払いする構図となる。サービス水準未達時の減額調整があるとはいえその度合いは小さく、基本的にサービス購入型は延べ払いと呼ばれても仕方ない。

Aタイプは、民間の資金を活用しているとはいえ、民間は資金調達に関して返済リスクを負っていない。リスクを負担するのは、利用料金の多寡

にかかわらず固定額を支払う自治体である。リスクによる動機づけが緩いため、発注制度に基づく一定のコスト削減は見込めても、それ以上の成果は望みにくい。

Bタイプは独立採算型ないし混合型のPFIを想定している。民間が自己資金で公共施設を整備し、運営権を得て自主運営する方式である。本質的な違いは民間の収入が変動することだ。自治体から得る受託料ではなく、一般顧客から得る利用料金が民間の収入となる。戦略的に価格を設定し、自らの才覚と努力で集客する。集客が想定を上回れば黒字になるし、あてが外れれば減益、場合によっては赤字に陥る。民間には、自ら負担した整備費が最終的に回収できないリスクが伴う。

成功例は民間が性能や予算を主体的に検討

狭義のPFIに限らなければ、民間が自己資金で公共施設を整備・集客し、利用料金を回収するケースは少なくない。公的支出の削減どころか自治体の負担がゼロのケースもある。本連載で取り上げてきた楽天生命パーク宮城（県営宮城球場）、三鷹の森ジブリ美術館（三鷹市立アニメーション美術館）などが典型だ。千葉市の稲毛海浜公園の公園施設には民間企業が仕様を提案し、設計・施工から運営まで担うレストラン・カフェがある。

全国に点在する成功事例に共通するのは、自治体が街づくり計画や都市公園のビジョンなどの形で大枠を決め、それに沿うように施設性能や収容能力、事業費予算を民間が主体的に検討することだ。図の累積損益の推移が示すように、PFI/PPPのBタイプはAタイプに比べ楽観ケースと悲観ケースの差が大きい。民間は赤字を回避するため工夫を凝らして集客するが、それだけでは不十分だ。計画段階で精度の高い集客見込みを立て、そこから逆算して収容能力、デザインその他の仕様を考える必要がある。初期投資すなわち予算額もだ。つまり、本来の意味で民間資金を活用し、民間にリスクを負わせ、自治体の負担なしで公共施設を整備するのであれば、民間には基本計画の段階で関与させるのが筋だ。 **G**