連載　令和時代のＰＦＩ活用術講座①

「サービス調達型」への転換

自治体はＰＦＩをどう捉えるべきか

熊谷弘志
オフィス・クマガエ代表
クラウンエイジェンツ・ジャパン株式会社
ＰＰＰ事業部シニアアドバイザー

くまがえ・ひろし　１９８４年青山学院大経営卒。ＥＳＡＤＥビジネススクール国際経営修士。清水建設、ＰｗＣファイナンシャルアドバイザリーサービス、ＫＰＭＧビジネスアシュアランス、アビームコンサルティングを経て、２０１３年から現職。内閣府ＰＦＩ事業の総合評価検討委員会委員、自治体ＰＦＩ推進センター専門家委員会委員などを歴任。

地方自治に携わる関係者を主な読者層とする本誌が、自治体に役立つ公共調達手法を紹介することは、一つの大きな目的であると考える。その点を踏まえると、ＰＦＩ（Private Finance Initiative＝民間資金活用による社会資本整備）を主体的に実施する自治体が、それをどのような手法として認識する必要があるのかを解説することには、大きな意義があるだろう。

筆者は２０２２年11月１日付で書籍「脱『日本版ＰＦＩ』のススメ　令和編　～急がれるサービス調達型への転換～」（発行＝日刊建設工業新聞社、発売＝東洋出版）を出版した。本連載では、その背景と、日本で生じているＰＦＩ事業についての誤解がどのようなものかを明らかにしながら、自治体が理解しておく必要のある日本のＰＦＩ事業の改善策について、提言を行うものである。

１．出版の意図

本書は、サブタイトルにもあるように、ＰＦＩ事業を「サービス調達型」に転換する必要があることを解説したものである。

このサブタイトルを見て、日本におけるＰＦＩには「サービス購入型」「独立採算型」「ミックス型」という三つの事業類型があることを知らないのかとお叱りを受けそうだが、ちょっと待っていただきたい。日本におけるＰＦＩのサービス購入型と、諸外国で取り入れられているＰＦＩのサービス調達型は全く別ものであり、日本におけるサービス購入型を「導入意義のある形態のサービス調達型」に転換する必要があるということを、本書は説くものである。

筆者はこのところ、海外でのＰＰＰ（Public Private Partnership＝官民連携）事業に関与しており、日本のＰＦＩ法（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）に基づく施設調達型ＰＦＩ（前述のサービス購入型と同意語だが、ＰＦＩ法にも施設整備を促進する調達であると記載されているため、ここでは本書と同様に「施設調達型ＰＦＩ」という用語を利用する）事業から、しばらく遠のいていた。

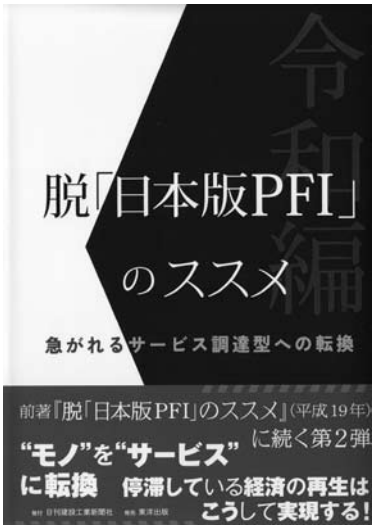
しかし岸田文雄首相が22年６月、「22年度から10年間の事業規模目標を30兆円と設定し、ＰＰＰ・ＰＦＩの促進策を抜本強化する」と宣言した（「ＰＰＰ／ＰＦＩ推進アクションプラン〈22年改定版〉」）ことで、国内の事業が活性化してきたように感じている。

ところが、既存のＰＦＩ法に基づく施設調達型を促進することは経済の活性化につながるものでなく、かえって経済を収縮させかねないことから、一つの警鐘として本書を執筆したものである。

2. 導入目的を達成できない

そもそもＰＦＩを導入した目的は何だったのか、振り返ってみよう。ＰＦＩ事業発祥の地である英国では、今やＰＦＩ事業を施策として活用しないことが明言されているが、同国のＰＦＩ事業導入時のスローガンは「民間投資による公共施設整備によって財政状況を改善し、かつ経済を活性化させる」というものであった。

日本でも、ＰＦＩ法に基づき政府が定めた「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」で、ＰＦＩ事業は「真に必要な公共施設等の整備等と財政健全化の両立を図る上で、重要な役割を果たすもの」と位置付けられている。そして推進アクションプランの22年改定版では、13～22年度の事業規模目標21兆円を3年前倒しで達成したことから、新たに22年度から10年間の目標が設定されたのである。



ＰＰＰ・ＰＦＩ事業に従事する者としては、こうした事業規模目標の拡大は喜ぶべきことである。一方で、既存の各種ガイドラインに基づき事業規模の拡大を図ることは、基本方針で示されている財政健全化をかえって阻害するため、そのような仕組みが継続することを危惧している。

それは、２０００年3月29日付の自治事務次官通知「地方公共団体におけるＰＦＩ事業について」において、施設整備型のＰＦＩ事業では「財政の健全性を確保する必要があるので、ＰＦＩ事業における債務負担行為に係る支出のうち、施設整備費や用地取得費に相当するもの等公債費に準ずるものを起債制限比率の計算の対象とする」と明言されており、ＰＦＩ事業を実施すると財政状況が悪化することが明白だからである。

施設調達型のＰＦＩ手法では、基本方針の目的が達成できないだけでなく、自治体の財政状況を悪化させ、地方経済を活性化させない可能性が高い。このため筆者は、自治体は既存の施設調達型ＰＦＩを促進すべきではないと考える。

3. 間違った認識

それでは施設調達型の代わりに、どのようなＰＦＩ手法を導入すればよいのだろうか。本書の第6章「地方自治体が必要と考える施設のサービス調達」で、その概要を示した。ＰＦＩを導入した目的と、その手法の及ぼす結果がずれてしまった経緯について、本書から引用する。

……（英国における）ＰＦＩ手法とは、これまで公共投資で施設を整備していたものを民間投資に切り替え、公共は、民間の投資事業として提供される施設提供サービスを購入し、これによって、公共が公的債務の拡大を回避し、財政を健全化する仕組みであった。

一方、日本がＰＦＩ手法を導入した動機は、これとは全く異なり、公共投資のコストを削減し、キャッシュフローを改善することであった。

（中略）それまで公債を発行することができる自治体は、民間資金の利用を禁じられてきたため、民間リースの活用はいわゆる禁じ手であった。

この自治体の資金繰りが悪化している中で、英国のＰＦＩ手法が支払いを平準化できる手法であり、財政の健全化に活用できる手法として紹介された。誤解を恐れずに言えば、ＰＦＩ手法をこれまでの施設調達とは異なる複雑な仕組みとしてブラックボックス化したまま、「どうも英国では禁じ手の民間リースが解禁された」と思い込んだ節がある。このように、ＰＦＩ手法を施設整備費の割賦払いができる方法として整備した法律が、「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（通称ＰＦＩ法）」である。法律名にも、法令にも民間投資やサービス調達等の文言は含まれておらず、公共が自ら公共施設等の整備の促進を民間資金の活用で実施する法律とし

て整備されたことになる。

英国でサービス調達型のＰＦＩ手法が広まったのは、ブレア政権になって、ＰＦＩ政策を見直し、ＰＦＩ手法そのものを見える化してからである。具体的には、ＰＦＩ関係者がその知見を寄せ集めて作成した「ＰＦＩ契約の標準化」(Standardisation of PFI Contract　通称その頭文字をとってＳｏＰＣ「ソプシー」と呼ばれる）を公表して以降のことである。このＳｏＰＣが公表された時期が１９９９年７月であった。

日本のＰＦＩ法が施行されたのも１９９９年７月であったことから、日本のＰＦＩ法が、英国のサービス調達型のＳｏＰＣを参照することなく割賦手法を認める法律をＰＦＩ法という名前で施行したことが分かる。筆者は１９９８年12月から２０００年３月まで、英国に赴任しており、懇意にしていた弁護士事務所から受け取ったＳｏＰＣのドラフトにもコメントをしたことがあり、その内容が見直され項目が追加されていくプロセスにも関わっていたため、日本のＰＦＩ法の内容を見てがっかりしたことが記憶に残っている……

表1

無料のサービス	値引きやおまけ、ただ、グーグルの検索サービス
有料のサービス	士業（司法・会計・不動産・建築・医療・福祉）

出典：筆者作成

つまりＰＦＩ手法は、英国から導入したとよくいわれるが、その実は日本国内でガラパゴス化した手法であり、サービス購入ではなく、割賦払いが前提となった施設購入の手法なのである。

4. サービスとは何か

それでは、サービス購入と割賦払いの違いを理解するために、サービスとはどういうものなのかについて説明しよう。

(1) 無料と有料

サービスは、無料と有料のものに大きく分けることができる。有料のサービスは、そのサービスを提供するための原資をサービス対価から得ているが、無償のサービスであったとしても、それを提供するための原資が得られなければ、サービスは提供できない。

値引きやおまけは、売っているモノやサービスに付随するものであり、インターネット上におけるグーグルの無料検索サービスも、その提供の原資は広告によって得ている（**表1**）。

(2) 細分化

かつては第1次産業と第2次産業に含まれない、その他のものはすべて第3次産業として分類されていたが、２００２年の日本標準産業分類改定により見直しが行われた。具体的には宿泊業・飲食サービス業、医療・福祉、教育・学習支援業といった新たな統計上のサービスが追加され、13種類の大分類となっている（**図**）。

ただし、これら統計上の分類は実際のサービス契約額を算定するものでなく、サービス業として

図

出典：筆者作成

表2

特性	概念	例
無形性（Intangibility）	形がなく物理的に存在しないこと	レンタカーは有形だが、レンタカーサービスに形はない
非均一性（Heterogeneity）	同じサービスでも内容が大きく変動すること	利用者、利用目的、車の種類、利用期間がばらばら
生産と消費の不可分性（Inseparability）	生産と消費が同時に行われること	車を持っていても、利用されなければサービスが成立しない
消滅性（Perishability）	提供された段階で消費されないと消滅すること	レンタカーサービスを使わずに保管することはできない

出典：筆者作成

分類された事業所の経済活動を算出するものであることから、実際のサービス契約額がいくらかは分からない。曖昧な分類である。

一方、最近は「国内総生産（ＧＤＰ）の７割を占めるサービス業」という言葉をよく聞く。

しかし、前述した大分類の「Ｆ」から「Ｒ」をよく見ると、卸売業、小売業、不動産業など、モノや不動産を販売する業務は、サービス業として分類されていることが分かる。

ＧＤＰの定義が、一定期間内に国内で生産されたモノやサービスの付加価値であるとすると、モノを扱う卸売業はモノの付加価値を生み出すものであり、不動産売買においても不動産というモノを売買するのであれば、それはモノの付加価値を生み出すはずである。

製造業が製造を終えて卸売業者や小売店に販売して以降の経済活動をサービス業としているため、「ＧＤＰのサービス業７割」が成り立つが、必ずしもＧＤＰの７割をサービスが生み出しているというわけではなさそうだ。モノづくりにこれだけこだわっている日本のモノが生み出すＧＤＰが３割しかないとは考えられない。

本書では、ＰＦＩ事業において公共施設を不動産の売買とした場合、それはモノの売買であり、サービスとして認識すべきではないというスタンスを取る。

⑶「ＩＨＩＰ」という特性――モノへの対価は含まれない――

本書では、サービスを「ＩＨＩＰ」という以下の四つの特性を持っているものとして扱う。

①無形性（Intangibility）
②非均一性（Heterogeneity）
③生産と消費の不可分性（Inseparability）
④消滅性（Perishability）

従って、形のあるモノの売買はサービスとして分類しない（**表2**）。

国内のＰＦＩ事業は前述の通り、３分類されているが、どうもサービス購入型について誤解があるようだ。これらの分類は、誰がお金を支払うのかによってなされたものである。サービス購入型は、サービスという言葉が使われているものの、その支払い対価には、サービス料金と定義できない施設整備費も含まれている。

つまり日本のＰＦＩ事業においては、事業者に支払う施設整備費と維持管理費を合わせてサービス対価と呼んでいるが、維持管理費のみがサービス対価であるはずだ。このようにモノとサービスの区別を曖昧にすると、間接的にサービス調達の促進が阻まれてしまう。

英国のＰＦＩ事業においても、似たように三つの分類がある。「サービス調達型」「独立採算型」「ＪＶ（Joint Venture＝官民協調）型」である。詳細は本書を参照してもらいたいが、すべてサービス料金の支払いであり、モノへの対価ではない。

５．ＰＰＰ・ＰＦＩの国際的な定義

国際的な資格認定機関である英ＡＰＭＧインターナショナルの「ＣＰ３Ｐガイド（Certified PPP Professional Guide）」は、ＰＰＰ・ＰＦＩ事業について、以下の六つの要素で定義している。

（1）公共当事者と民間当事者の長期的な契約であり、
（2）公共資産（関連する公共サービスの管理を潜在的に含む）を開発（または大掛かりなアップグレードや改修工事を含む）または管理を行うためのものであり、
（3）そこにおいて民間当事者は契約期間にわたって大きなリスクと管理責任を担い、
（4）自らのリスクで資金調達の主要な部分を提供し、
（5）報酬はパフォーマンスおよび資産やサービスの需要または利用、もしくはそのいずれかに大きく依存したものであり、
（6）これによって官民の利害の調整を行う

最も重要な要素は（5）であり、公共が民間事業者からサービスを購入することが原則となる。

諸外国のＰＰＰ・ＰＦＩ事業においては、費用特性の異なる「複数年の耐用年数を持つ物品の当該年度分費用」と「役務の当該年度のみの費用」が区別できる場合には、モノの対価に関する契約と、サービスの対価に関する契約を分離することが原則（契約分離の原則）である。

モノとサービスが一体化したパフォーマンスの対価をサービス購入費（当該年度の費用）とする支払いの仕組みが構築されて、初めて支払金額のすべてがサービス料金（サービス受け取り後に生じる債務）となり、パフォーマンスリスク（事業期間にわたる施設の修繕責任）を民間に移転することができるのである。

6. なぜＰＰＰ・ＰＦＩによる調達がパラダイムシフトと呼ばれるのか

諸外国では、ＰＰＰ・ＰＦＩ手法を公共調達のパラダイムシフト（構造転換）として位置付ける。それは、施設の機能（アウトプットとしてのパフォーマンス）をサービスとして購入する契約を官民が締結し、機能が発揮（パフォーマンスが達成）された場合に、事業者がサービス料金を受け取れる仕組みを持っているからであり、従来のようにモノを調達しているわけではないからだ。

サービスには、前述のようなＩＨＩＰ特性があるため、約束通りのパフォーマンスが提供できなければ、事業者はサービス料金を受け取ることができない。モノがパフォーマンスを発揮できることが前提となっている日本においては、パフォーマンスリスクを民間に移転することの重要性が理解されにくいが、これまでモノがパフォーマンスを発揮できないことに困ってきた海外のほとんどの国では、そのリスクをサービス提供者に負わせることができるようになったことは、まさにパラダイムシフトだったのである。

内閣府は、ＰＦＩについて「公共事業を実施するための手法の一つです。民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法です」と定義している（注）。しかし、これまでの公共調達においても「民間の資金と経営能力・技術力（ノウハウ）を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営」を行ってきたわけだから、このような定義では従来と何ら違いはなく、パラダイムシフトと呼ばれるはずもない。

自動車の購入方式に例えると、日本の施設調達型ＰＦＩがカーリースで車両を調達する仕組みであるのに対し、サービス調達型のＰＦＩは、トヨタ自動車が提供する車のサブスクリプション（定額制）サービス「ＫＩＮＴＯ（キント）」の仕組みであると言える。車というモノを購入するのではなく、車の機能（パフォーマンス）を購入するという考え方である。

「モノを購入する」から「モノの機能を購入する」という考え方へのシフトは世界的な潮流であり、このような仕組みが導入できたのはデジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）のおかげである。事業者は工期を守るのが当たり前であり、モノのパフォーマンスは保証されたものであって、行政は公共施設を所有することを前提としたまま、モノの対価とサービスの対価を合わせて「サービス対価」と呼ぶだけでは、従来と何も変わらず、公共事業を実施するだけ財政状況が悪化することになる。自治体は、どうしてこのような手法を取り続ける必要があるのだろうか。

施設の機能（パフォーマンス）が発揮できるこ

と）を、サービスとして購入する仕組みを導入する中で、そのパフォーマンスのモニタリング結果を支払いに連動させる仕組みを構築することができる。これによってパフォーマンスリスクを民間事業者に移転することが可能になり、しかもサービスを受け取るまでは債務が発生しなくなる。

サービス調達とすることで、施設調達で必要だった長期にわたる債務負担行為の設定が不要になり、施設の整備と財政健全化の両立が達成できるのである。自治体が求めているＰＦＩ手法とは、まさにこのようなＩＨＩＰ特性を持つ「サービス調達型」ではないだろうか。

注＝内閣府「ＰＦＩ事業導入の手引き　基礎編　Ｑ１『ＰＦＩとは何ですか？』」
https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/kiso/kiso01_01.html