連載

令和時代のPFI活用術講座⑧

VFMを生み出す「打ち出の小づち」

必要な公共施設の整備と財政健全化の両立――続編（下）

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

前回（6月5日号）に引き続き、サービス調達型PFIの導入で得られる第一のメリットである「必要な公共施設の整備と財政健全化の両立」について、管理者と民間事業者の役割を考慮しながら解説する。

6.事業スキームの構築は管理者責任

海外でインフラ施設をPPP手法（PFI手法と同義）で調達する場合、「サービスとしてのモノの調達（PaaS＝Product as a Service）」が前提である。

これに対し、日本では「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」（PFI法）が施設整備のための法律であることから、PFI手法がDBO（Design〈設計〉―Build〈施行〉―Operate〈運営〉）手法と同義であると認識している人も多く、PaaSで公共調達することの重要性やその調達方法が理解されていない。

(1)サービス調達の条件設定

連載第5回（5月11日号）で説明したように、どのような事業の枠組み（事業スキーム＝事業計画や体系）で発注を行うかは、管理者の責任である。そこで、サービス調達型PFIのサービス料金を施設調達型PFIのサービス対価よりも少なくし、キャッシュフローと財政状況の改善を両立させるためには、管理者がそのような成果を生み出す事業スキームを構築する必要がある。

①どんな形でも構わないのか？

サービス調達型を活用し、民間投資によって施設整備を行うのであれば、どのような形式であっても構わないかというと、必ずしもそうではない。

サービス調達型であっても、30年間のサービス調達で、契約終了後は施設を無償譲渡すると設定してしまうと、事業者の持つ事業継続改善のインセンティブがなくなり、事業者は施設に対し、30年以上の耐用年数を求めなくなる。前回掲載の図2で示した「性能劣化カーブB」のように修繕だけで対応し、30年の間だけ施設が耐用できればよいと考えるはずだ。

またサービス調達終了後の無償譲渡では、民間投資額を30年間で回収する必要があるため、投資額をサービス料金として契約期間（例えば30年）中に徴収しなければならず、サービス料金をサービス対価よりも安くする要素がなくなってしまう。

②必要な条件

そこで、図2で示した性能劣化カーブを「B」から「C」にシフトさせるための条件設定が必要になる。

割賦払いよりも長い耐用年数で減価償却した費用に基づき、サービス料金を算定させるためには、事業契約の延長は可能でなければならない。そして契約延長の場合は、要求水準と投資額に基づき、利用料金の見直しを行う条件を事前に設定しておく必要がある。

さらには事業者が出資者などの入れ替えを行い、新たなSPC（Special Purpose Company＝事

業を実施する特別目的会社）に資産を引き継ぐことを認めたり、第三者に資産を売却できることを認めたりするといった条件設定が必要になる。これは契約延長をスムーズに行い、事業者が事業期間中に資産価値を向上させる再投資を行うためには不可欠な要件である。

また事業契約を延長しない場合であっても、施設の所有権を管理者に移譲する際には、施設が問題なく機能していることを条件として、ＳＰＣの所有する資産を簿価で管理者が引き取ることの確約（リスクフリーでない点に留意）や、管理者が引き取らない場合には事業者に土地を合理的な価格で売却する際のプロセスなどを設定しておくことで、民間事業者が所有する施設に安心して投資できるインセンティブを与える仕組みなどが重要となる。

（2）地域経済活性化のメリット

ＰＦＩ手法の実施には、従来型の公共事業コストとＰＦＩのライフサイクルコストを比較し、費用対効果が大きくなること、すなわち「ＶＦＭ（Value for Money）」の創出が求められることから、施設調達型ＰＦＩを実施すれば公共投資額が削減され、その分だけ財政支出を改善できる。

しかしながら施設整備費が削減された分だけ経済規模が縮小し、地元の中小ゼネコンへの売り上げが大手ゼネコンに移って税収が減る。そのため、かえって地方自治体の財政状況を悪化させることにもなりかねない。これは、施設調達型ＰＦＩではＶＦＭを生み出す要素を行政コストの削減としていたからであり、調達コストの削減と同時に経済の収縮にもつながりかねない「もろ刃の剣」であるからだ。

一方、サービス調達型ＰＦＩは「5．資産価値とコスト比較」（前回掲載）で述べたように、事業者の大規模修繕時の再投資によって施設の耐用年数が伸び、結果的に事業者の年度費用を削減することができるようになるため、施設調達型よりも安い費用で施設を活用できるのだ。

そして、それまで地元業者に支払っていた施設整備費の売り上げが中央の大手ゼネコンに移転したとしても、地元に設立したＳＰＣによるサービス売り上げが新たに立ち、それが地域経済活性化の源泉となる。

つまり、施設調達型ＰＦＩをサービス調達型ＰＦＩに転換することによって、行政コストの削減と事業者収益の向上の両立に加え、自治体による公共投資の本来の目的である地域経済の活性化にも貢献できるようになる。

7．「打ち出の小づち」の仕組み

サービス調達型ＰＦＩは、ＳＰＣの継続成長を前提としたサービス取引が基本となる。条件を適切に設定すれば、事業者投資であるため、資産を所有する事業者には資産価値を維持・向上させるインセンティブが働く。それに基づき事業者が資産価値を高める投資を行えば、資産の耐用年数が伸び、既存の事業契約が持つ事業価値を上回る価値を生み出すことができるようになる。

このように民間投資を促進し、地域経済を継続的に活性化させていく要素を公共支出によって生み出すことは、施設整備型ＰＦＩを含め、これまでの公共投資にはなかった。

また、サービスには「ＩＨＩＰ特性」（注３）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。

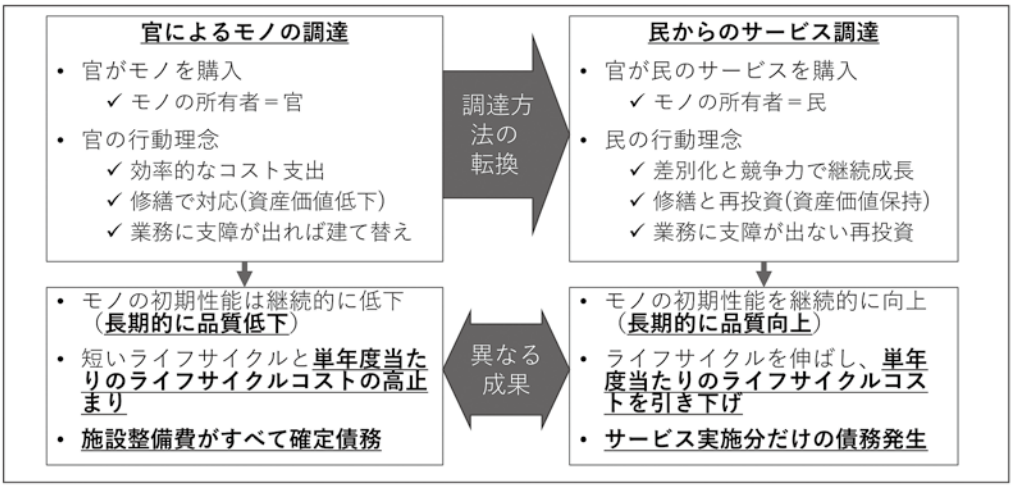
第１回（１月５日号）で、モノがパフォーマンスを発揮できることが前提となっている日本においては、パフォーマンスリスクを民間に移転することの重要性が理解されにくいと述べたが、言い換えると、モノがパフォーマンスを発揮できる日本では、モノのパフォーマンスリスクをサービス提供者に負わせやすいことから、サービス調達型ＰＦＩに転換しやすいと捉えることもできる。

次ページの**図５**は、ＰＦＩというＶＦＭを生み出す「打ち出の小づち」の仕組みを説明したものである。

官は民の行動理念を認識した上で、モノの調達を民からのサービス調達に切り替える。これにより、事業に民の行動理念である継続成長の考え方を取り込むことで、サービスの質の向上とコスト削減を両立させ、ＶＦＭを生み出すのである。

「ＰＦＩは『打ち出の小づち』ではないので、

図5　行動理念の転換を通じ、VFMを生み出す「打ち出の小づち」の仕組み



＜VFMを生み出す「打ち出の小づち」の仕組み＞
モノ調達をサービス調達に転換することで、官の効率的なコスト支出という行動理念が、民の継続成長という行動理念に置き換わる。これによりサービス品質を向上させ、単年度当たりのライフサイクルコストを引き下げることでVFMを生み出し、確定債務を減らして財政状況を改善する。

出典：筆者作成

行政コストの削減と事業者収益の向上を両立させることなど、できるはずがない」と言う人もいるが、それはモノの調達をサービス調達に転換することで、パラダイムシフトが起こることを理解していないからである。

世界中で使われている、モノの調達をサービス調達に転換するという「打ち出の小づち」を、30年にわたって使ってこなかったことが、日本経済における「失われた30年」の原因ではないかと筆者は考えている。

8．国に求められる取り組み姿勢

拙著の「はじめに」と連載第1回で記したように、岸田内閣は「PPP／PFI推進アクションプラン（2022年改定版）」で、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した（注4）。

しかし、そこに記載されている「サービス購入型などのPPP／PFI事業（類型Ⅳ）」とは、拙著および本連載で言うところの施設調達型PFIであるため、この発注を拡大させるとサービス調達型PFIを実施した場合に比べ、キャッシュフローと財政状況が悪化してしまう。

アクションプランでは「類型Ⅳ」の事業規模目標が7兆円とされていることから、30年の割賦払いだとすると年間2333億円の支出が必要になる。これをサービス調達型へ転換すれば、23％減の年間1798億円の民間コストで同等の施設整備ができるため、財政支出を減らせるはずだ。しかも、施設整備費の確定債務分（7兆円の半分を施設整備費とすると、3・5兆円分の確定債務）が不要になるため、財務状況を大幅に改善できる。

PFI手法の導入に際し、施設調達が前提となる仕組みとして、法律を制定して制度化したのは国である。従って、施設調達型を前提としたPFI法をサービス調達型に転換できるよう見直したり、サービス調達型に対して施設整備補助金が支払われるよう運用を見直したりすることは、国の責務である。

既に構築したPFIの仕組みを大幅に転換することは、手間がかかる作業ではあるが、PaaSの活用は経済の回復に有効的なものであり、「失われた30年」を取り戻すことができるのではないかと筆者は考えている。

9．自治体に求められる取り組み姿勢

第6回（5月15日号）で、見直しの方向性は、設計・施工と維持管理・運営を一体的に行う現状の施設調達型ＰＦＩの実施を抑制し、金融機関を適切に活用するＰａａＳの概念に基づいたサービス調達型ＰＦＩへ転換することであるとした。これが正攻法であろう。

ただし、ＰａａＳに対する理解が遅れている日本では、サービス調達型への転換には時間がかかりそうである。

そこで、モノがパフォーマンスを発揮できる日本であるからこそ、モノのパフォーマンスリスクを民間事業者に移転させやすい点を踏まえ、施設整備にこだわらず、例えば第3回（3月6日号）で紹介した比較的短い耐用年数の白物家電のようなモノを対象に、ＰａａＳを活用するインキュベーション支援を行い、将来的にサービス調達型ＰＦＩの規模に育てていくという、もう一つのサービス転換促進プロセスも活用できそうだ。

自治体は国がＰＦＩ手法を見直すまで、黙って国が決めた制度を単純に実施すればよいわけではない。国の制度を利用するかどうかについて、自ら判断する責任を負っている。

自治体は、モノの調達を適切なサービス調達に転換することによって「必要な公共施設の整備と財政健全化の両立」が可能になることを理解した上で、サービス調達型ＰＦＩのメリットを官民双方が享受できるよう、啓蒙（けいもう）活動を展開するべきだろう。

それは、まさに「打ち出の小づち」を振ることを意味する。具体的には国の補助金が活用できない施設にサービス調達型ＰＦＩを導入したり、物品や役務の調達ルールを見直してＰａａＳを導入したりするなど、自ら実施できる範囲において、サービス調達に積極的に取り組んでいけるはずだ。

注3＝サービスは、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）――という四つの特性を持っている。第1回参照。

注4＝ＰＰＰ／ＰＦＩ推進アクションプラン（令和4年改定版）
https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/actionplan_r4_2.pdf