

「ウオーターPPP」新手法の検証（上）

管理・更新一体マネジメント方式——その定義と課題

熊谷弘志

オフィス・クマガイ代表
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

拙著「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、発売日 東洋出版）の解説を連載中である。

第1回から第4回までに「サービスの特性」（1月5日号）、「施設調達とサービス調達の違い」（2月6日号）、「サービス調達の核となる「Aas（As a Service）」の考え方」（3月6日号）、および「サービスと指標連動支払いの関係」（4月6日号）を説明し、第5回（5月11日号）からは、サービス調達型PFIを導入すれば得られたはずの三つのメリット、すなわち「必要な公共施設の整備と財政健全化の両立」「公共事業への民間ノウハウの活用」「サービスのアウトプットに基づいた品質のコミットメント（確約）」について解説している。

今回は、政府が6月に決定した「PPP／PFI推進アクションプラン（令和5年改定版）」（アクションプランR5）で打ち出され、注目を浴びる「ウオーターPPP」を取り上げてみたい。

「ウオーターPPP」には「コンセンション方式」と、官民連携（PPP）の新手法である「管理・更新一体マネジメント方式」が含まれている。まず「アクションプランR5」の基本的な考え方や推進の方向性と、この新手法がどのようなものであるかを明確にした上で、サービス調達型PFIにおける三つのメリットがこの新手法で得られるかどうかを検証し、サービス調達型PFIの必要性について再考察してみよう。

1. 背景にある施策や計画

（1）骨太方針とアクションプラン

6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023 加速する新しい資本主義」〈未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現〉、いわゆる「骨太方針」では、「民間投資を喚起する成長戦略」を進めていくことが明言されている。「アクションプランR5」の冒頭に記載されている「PPP／PFI推進に当たっての考え方」では、まず「基本的な考え方」として、①財政健

全化とインフラや公共サービスの維持向上の両立
②新たな雇用や投資を伴うビジネス機会の拡大③
地域課題の解決と持続可能で活力ある地域経済社会の実現④カーボンニュートラルなどの政策課題に対する取り組みへの貢献——を掲げている。

これは、▽公共投資を民間投資に切り替えることによって契約時の自治体の長期債務負担行為をなくし、財政健全化を達成する▽民間投資によってサービス事業を新たに構築し、ビジネス機会を拡大する▽廃棄を最小化するサーキュラーエコノミー（循環経済）への切り替えによってカーボンニュートラルを促進し、持続可能な事業を構築する——といった、これまで本連載で解説してきた『サービスとしてのモノの調達（Paas＝Product as a Service）』の考え方に基づいたサービス調達型PFIによって得られるメリットと、多くの共通点を持っている。

「アクションプランR5」では、続いて「推進の方向性」として、①地域における活用拡大②活用対象の拡大③PPP／PFI手法の進化・多

様化④民間による創意工夫の最大化⑤地域の主体の能力強化と人材の確保——が挙げられている。

その上で「PPP／PFIの推進施策」とし

て、①多様なPPP・PFIの展開②地方公共団体などの機運醸成、ノウハウの蓄積、案件形成に向けた積極的な支援③取り組み基盤の充実④株式会社民間資金等活用事業推進機構の活用——を示していることから、「PPP／PFI手法の進化・多様化」の一つとして、「サービス調達型PFI」導入の可能性も見える。

しかしながら、このような民間投資を推進する施策が導入されており、サービス調達型PFI導入を阻む外堀は埋められているものの、残念ながら民間投資に基づいたPaasや、サービス調達型などの選択肢はまだ俎上^{そじょう}に載せられていない。

(2) アクションプランの重点分野

「アクションプランR5」は、その「推進の目標」として、「事業規模目標」と「重点分野と目標」を設定している。「重点分野」としては13分野が示されている。

この13分野の中に「ウォーターPPP」に該当する「水道」「下水道」「工業用水道」（水道3分野）が含まれており、「公営水力発電」も「公共の水管理事業」と捉えれば、「水」関連事業の分野に重点が置かれていることが分かる。「水」関連事業は、水質を代表とするパフォーマンスでサービスレベルを測定可能であるため、サービス調

達型PFIを導入するのに適した分野である。

2. 水道事業のコンセッション方式

さて、今から12年前、2011年のPFI法改正によって「民間事業型」と呼ばれるコンセッション方式が導入できるようになった。これは水道事業においても同様であった。しかしながらPFI法という一般法よりも、水道法という特別法の優先順位が高いことから、水道施設の運営権を民間事業者に設定するためには、自治体が水道事業の認可を返上した上で、民間事業者が新たに認可を得る必要があった。

このように、自治体が水道事業の管理・監督責任を放棄するかに見えかねないコンセッション方式には反対意見が多かったこと、一方で自治体が水道事業を継続するには限界があったことから、18年に水道法が改正され、自治体が水道事業者としての位置付けを維持したまま、公共施設などの運営権を民間事業者に設定する「地方公共団体事業型」のコンセッション方式が導入された。

ところが、思ったようにコンセッション方式の導入が進展しなかったために、今回「ウォーターPPP」の手法として、施設更新を性能発注で行い、公共が更新された施設を所有し続ける「管理・更新一体マネジメント方式」が新設されたという流れであると認識している。

3. 管理・更新一体

マネジメント方式の定義

(1) 官民連携方式「レベル3・5」

「アクションプランR5」には、「ウォーターPPP」では「公共施設等運営事業」（Ⅱコンセッション方式〈レベル4〉）と、それに準ずる効果が期待できる「官民連携方式」（Ⅲ管理・更新一体マネジメント方式〈レベル3・5〉）を活用すると記載されているものの、具体的に「レベル3・5」がどのようなものであるかについての詳細はない。

(2) 性能発注レベルの進展

「ウォーターPPP」の「レベル3・5」に関する解説は、国土交通省の「下水道における新たなPPP／PFI事業の促進に向けた検討会」が6月に作成した「管理・更新一体マネジメント方式（レベル3・5）の考え方」（レベル3・5の考え方）に示されている。

次の表は、水道事業における性能発注の包括的民間委託レベルの変遷をまとめたものである。

「レベル1」は「水質の管理、施設の運営操作および保守点検業務」について、「レベル2」はこれに加えて「施設の運営費用（ユーティリティー）の調達および管理業務」について、性能発注を行うものである。

「レベル2・5」は「レベル2」に加えて「1

表 水道事業における性能発注の包括的民間委託レベルの変遷

性能発注(インプット仕様)による委託要素	性能発注のレベル別分類 (L=レベル)					
	L1.0	L2.0	L2.5	L3.0	L3.5 管理・更新一体	L4.0 コンセッション
水質の管理、施設の運営操作および保守点検業務	○	○	○	○	○	○
ユーティリティの調達および管理業務		○	○	○	○	○
1件当たりの金額が一定額以下の修繕業務			○	○	○	○
資本的支出に該当しない施設の修繕計画の策定・実施				○	○	○
「更新支援型」では更新計画やCM					○	－
「更新実施型」では更新工事					－	○
運営権(抵当権設定)						○
利用料金直接収受						○

出典：筆者作成

件当たりの金額が一定額以下の修繕業務」までを含めて、「レベル3」は「レベル2・5」に加えて「資本的支出に該当しない施設の修繕計画の策定・実施」までを含めて、性能発注を行うものである。

そして今回追加された「レベル3・5」には、「更新支援型」「更新実施型」の二つがあり、前者は「レベル3」に更新計画の立案やコンストラクションマネジメント(CM)を、後者は「レベル3」に更新工事を含めたものである。

そして「レベル4」が、「地方公共団体事業型」のコンセッション方式である。

(3) レベル「4」と「3・5」の違い

コンセッション方式が「レベル4」であることから、「レベル3・5」は同方式よりも民間への委託範囲が狭い。事業期間はコンセッションより短い「原則10年」と設定され、「運営権」の設定や民間事業者による「利用料金直接収受」を対象から外すことによつてバージョンを下げている。

(4) 四つの要件

「レベル3・5の考え方」では、「管理・更新一体マネジメント方式」について、以下の4要件が示されている。

① 長期契約(原則10年)

本方式は、既存(従来)の包括的民間委託より

も長い10年を原則としているが、コンセッション方式への段階的な移行に向けたものであるため、コンセッション方式への移行に係る事業期間の調整や、方式そのものに関係する事業期間の調整を考慮し、契約期間は調整可能としている。

あくまでもコンセッション方式へ移行できることを前提としており、コンセッション方式の契約期間の目安である30年よりも短くなっているが、短いだけでは導入を促進する根拠にはならない。

② 性能発注

性能発注を原則としている。性能発注は「発注者が求めるサービス水準を明らかにし、事業者が満たすべき水準の詳細を規定した発注方式。PFI事業については、仕様発注方式よりも性能発注方式の方が、PFI法の趣旨である『民間の創意工夫の発揮』が実現しやすくなる」と記載されている。ただし仕様発注、性能発注の両方式とも施設整備のための「インプット発注」方式であり、新たな方式である「アウトプット発注」方式とは比較していない。

③ 維持管理と更新の一体マネジメント

一体マネジメントの手法として「更新支援型」「更新実施型」が挙げられている。まず「更新支援型」で更新計画を策定した上で、「更新実施型」に移行して更新を始める方法も想定している。ただし、どちらの手法を使っても性能発注によって

更新した施設は自治体が所有することになり、財政健全化に寄与する要素は含まれていない。

④プロフィットシェア

事業開始後にライフサイクルコスト削減の提案を促進するため、契約後のV E (Value Engineering) の活用などを想定してプロフィットシェアの仕組みを導入している。確かにV Eは、計画段階においては効果を生む可能性がある。しかしながら事業運営開始後だと、V E提案によって既存のシステムを壊す可能性がある。

このため、運営開始後に既存のシステムを見直す必要があるような問題が生じた場合には、事業者がV E提案を行う可能性はあるものの、運営がうまくいっている事業に対し、V E提案を行う可能性は小さいと考える。

4. 方向性に問題はないのか？

以上のように見てくると、「レベル3・5」はコンセプション方式への移行を前提とした新手法ではあるものの、これまで同方式の促進を阻んできた原因を解消し、自治体が「レベル3・5」を導入したくなるインセンティブを生み出すような新たな仕組みは含まれていない。

5. 管理・更新一体

マネジメント方式の課題

これまで本連載で解説してきたように、「イン

プット発注」を「アウトプット発注」に転換することは、物品調達をサービス調達に転換することであり、運営上のリスクを民間事業者に移転できるようにになる。

「レベル3・5の考え方」には、「性能発注を原則とする。ただし、管路を含める場合、管路については、移行措置として、仕様発注から開始し、詳細調査や更新等を実施した箇所から段階的に性能発注に移行していくことも可能」と記載されている。仕様発注から性能発注に切り替えると、自治体にとって好ましい効果が生まれるような印象を受ける。

しかし「設計と施工を分離し、施設の仕様を具体的に規定（設計）して施設整備（施工）の価格競争だけで入札する『仕様発注』を、「施設整備時の性能を規定し、設計・施工による施設整備提案および当該施設を維持・管理して運営する提案競争と価格競争を組み合わせて入札する『性能発注』」に転換することは、これまで別々に発注していた「設計」「施工」「運営委託」を合わせて発注することであり、施設の性能劣化や運営に関連するリスクは、これまでの発注方式と同じである。

日本における性能発注は「施設完成時の施設の性能」を要求するものであるが、欧米諸国における「アウトプット発注」は、「運営期間中のサービスのパフォーマンスレベル」を要求するものである。この違いが重要である。

管理・更新一体マネジメントが原則としている

性能発注は、国交省が01年4月にまとめた「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」で解説されている。ただし、このガイドラインには「（施設の）性能発注」と「（サービスの）アウトプット発注」を混同しているらしき表現がある。

それは、冒頭の「ガイドライン作成の背景」にある「欧米諸国における民間委託の手法として一般的なものは、民間事業者に対して施設管理に一定の性能（パフォーマンス）の確保を条件として課しつつ、運転方法等の詳細については民間に任せる、いわゆる性能発注方式である」という記載だ。

この表現は「欧米諸国における民間委託の手法はサービス調達であるものが多く、民間事業者に対してサービスのパフォーマンスの確保を条件として課しつつ、同一のパフォーマンスが出せるのであれば、そのインプット（施設整備や運転方法）の詳細は民間提案に任せる（ただし、運営は提案内容を順守しなければならない、民間事業者が好む勝ち手に運営できるわけではない点に注意）」、いわゆるアウトプット発注方式が用いられている」と修正すべきである。

（第13回〈10月26日号〉に続く）