

「ウォーターPPP」新手法の検証（下）

求められる「サービス調達型」への転換

熊谷弘志

オフィス・クマガイ代表
クラウンエージェンツ・ジャパン株式会社
PPP事業部シニアアドバイザー

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「ウォーターPPP」について論じている。「ウォーターPPP」には「コンセッション方式」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。前回（10月23日号）は、この新手法がどのようなものであるかを明確にした。

今回はサービス調達型PFIにおける三つのメリット、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）」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。

6. 得られない三つのメリット

前回見たように「管理・更新一体マネジメント方式」は、「インプット発注」であり、「アウトプ

ット発注」ではないことから、サービス調達型PFIにおける三つのメリットは得られない。

（1）課題——財政健全化

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」において示されている「レベル3・5」は、「性能発注による公共施設整備」が前提であるため、「更新支援型」「更新実施型」のどちらを採用しても財政健全化には役立たない。

なぜなら、前者では施設が要求通りに完成すれば、事業者の債務履行は完了し、施設整備費は確定債務となるからである。後者でも自治体が公債などを通じて資金調達する必要があるため、自治体の債務拡大は必須となる。

自治体は「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき、健全財政であることを判断する財政指標によって情報開示しなければならな

い。既存のPFI法に基づいたコンセッション方式を導入すると、財政指標を悪化させてしまうし、「レベル3・5」を選択肢に加えても、その状況を改善させることにはつながらない。財政健全化の仕組みが必要である。

（2）課題——民間ノウハウの活用

国交省が2001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」には、「性能発注の考え方に基づく民間委託を『包括的民間委託』と称する」と記載されている。連載第10回（7月20日号）で解説したように、性能発注に基づく民間ノウハウを活用した代替提案ができなくなる。示された性能の範囲内での提案しかできず、民間ノウハウをフルに活用することができないため、このような制限をなくす必要がある。

（3）課題——品質コミットメント

国交省の前記ガイドラインには「包括的民間委

託とは、一般的には、民間事業者が施設を適切に運転し、一定の性能（パフォーマンス）を発揮できれば、施設の運転方法の詳細等については、民間事業者の裁量に任せるという考え方である」と記載されている。

また、同省が3月にまとめた「インフラメンテナンスにおける包括的民間委託導入の手引き」によると、「包括的民間委託とは、公共施設の管理・運営を受託した民間事業者が創意工夫やノウハウの活用により効率的・効果的に管理・運営を実施できるよう、複数の業務や施設を包括的に委託すること」だとされている。

複数の業務や施設を包括的に委託し、その施設の運転方法の詳細などを民間事業者の裁量に委ねてしまうと、民営化に反対する人々が懸念しているような「民間に任せると、利益追求を目的とするため、点検や修繕がおろそかになり、水質が悪化してしまう」ことにつながりかねない。運営上のサービスの品質をコミットメントする仕組みが必要である。

7. 課題の解決方法

これら課題の解決方法は「サービス調達型PFIへの転換」であり、プロジェクトの価値を担保にして投資事業者が金融機関から融資を受ける、プロジェクトファイナンスの仕組みを活用することである。

プロジェクトファイナンスは、次のような六つ

の要素を持つ。

すなわち、①発注者と投資事業者が結ぶ長期的な契約であり、かつ②事業資産（関連するサービスの管理を潜在的に含む）について、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る。そこにおいては、③投資事業者は契約期間にわたり、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する。そして、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これによって発注者と投資事業者の利害の調整を行う。

この発注者を地方自治体に置き換えたものが、サービス調達型PFIの定義となる。それでは、なぜプロジェクトファイナンスの仕組みを活用すると、これら課題が解決できるのであろうか。

（1）解決方法——財政健全化

プロジェクトファイナンスの仕組みを活用し、自治体と民間事業者が公共施設の開発または維持管理・運営を行うための長期的な契約を締結し、民間事業者がその契約期間にわたって大きなリスクと管理責任を担い、自らのリスクで資金調達して、報酬をパフォーマンスに依存したサービス料金とすれば、民間事業者が活用した金融機関からの融資は民間事業者の債務となる。これが自治体の財政健全化に貢献する仕組みである。

（2）解決方法——民間ノウハウの活用

性能発注では、要求した施設の性能の範囲でしか民間ノウハウの活用ができない。これを、施設が運営期間中に提供する機能やサービスのパフォーマンスを要求する「アウトプット発注」に転換し、第9回（7月10日号）で解説したモニタリング手法を導入すれば、施設にアベイラビリティがない状態（利用できない状態）や、サービスのパフォーマンスが不十分である状態が規定できるようにする。そうすれば施設整備費ではなく、サービス料金を支払うことになるため、施設整備を民間事業者の裁量に委ねることができるようになり、施設整備と運営を組み合わせた分野で民間ノウハウが活用できるようになるのである。

（3）解決方法——品質コミットメント

どのような施設整備を行うのかは民間事業者に任せるものの、支払いに直結する施設にアベイラビリティがあることやサービスのパフォーマンスが十分であることを確認し、サービス料金を支払う。施設の運転方法の詳細などではなく、施設整備の詳細を民間事業者の裁量に委ね、その結果について責任を取らせることで、品質を巡る課題が解決できるようになる。また、このような品質確保の仕組みはコンセンション方式導入の反対派に対する説得材料となり得る。

8. 「サービス調達型への転換」の必要性

水道事業における施設・設備更新は待ったなしであり、必要な公共施設整備の一つの柱であることに疑いの余地はない。国は水道事業について、性能発注に基づいた「地方公共団体事業型」のコンセプション方式を導入したが、宮城県の上工下水一体官民連携運営事業や熊本県の有明・八代工業用水道運営事業といった事例はあるものの、その促進速度は遅く、市町村レベルになかなか浸透していかない。

(1) 新手法の導入が進まない理由

国は、性能発注に基づいた「レベル3・5」の新たな官民連携手法を追加し、導入を促進しようとしている。しかし、この「管理・更新一体マネジメント方式」は、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として未来への投資の拡大と構造的質上げの実現として、いわゆる「骨太方針」や「アクションプランR5」で重要視する「民間投資」が前提ではなく、コンセプション方式と同様に「公共が施設を整備する手法」である性能発注に基づいたままである。

筆者は、コンセプション方式の導入が現在進んでいない理由は、性能発注と「アウトプット発注」を誤解しているからであると考える。

性能発注は、前述したように「必要な公共施設

の整備と財政健全化の両立」が可能な手法ではないし、「公共事業への民間ノウハウの活用」を最大限に行える手法でもなく、民営化の反対派が求める「品質のコミットメント」を民間事業者にさせる手法でもない。自治体が導入したくなるインセンティブがないのである。

(2) 上位施策との整合性

骨太方針も「アクションプランR5」も、民間投資と「PPP／PFI手法の進化・多様化」を求めている以上、その方向性を満たすことが可能な手法である『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を、PFI調達の選択肢の一つに加えるべきであろう。

財政の健全化、民間ノウハウの活用、サービス品質のコミットメントという三つのメリットを得ることができるとする手法なので、政府の方針に沿い、その目標達成を可能とする仕組みであり、かつ自治体が導入するインセンティブがある。岸田政権が掲げる「新しい資本主義」を実現するためには、「PaaSの考え方」に基づいた公共施設のサービス調達への転換がお勧めである。

そもそもPFI法は、その正式名称が「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」であることから分かるように、公共施設などの管理者が民間資金を活用し、施設整備を行うことを促進するのが目的とされている。

日本でPFI手法が導入された当初は、PFI事業発祥の地・英国と同様の経済効果が期待され、導入事例が伸びたものの、自治体の財政健全化をかえって阻害してしまう仕組みであることが、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」で公表されたため、財政悪化に苦しむ自治体にとって、PFI手法を導入するインセンティブがなくなつてしまったことは、第1回(1月5日号)で解説した。

「PPP／PFI手法の進化・多様化」が求められているこのタイミングで、「PaaSの考え方」に基づいたサービス調達型のPFI手法を加えることによって、自治体が求める財政健全化を促進できる仕組みに転換すべきである。

9. エスクロー契約を活用した

サービス調達型の仕組み

日本のPFI事業がサービス調達型にならない理由の一つに、PFI法の前提が政府による施設整備であるため、民間が資産を保有すると、補助金が出なくなる可能性があることが指摘される。

また運営権を「みなし物権」と設定しており、自治体が運営権を取り消した場合には、自治体は補償金を供託しなければならない。これは金融機関の融資リスクをなくしてしまう仕組みであり、運営が悪化しても金融機関が事業介入するインセンティブがなくなること、第6回(5月15日

号)で解説した。

それでは自治体が資産を所有しつつ、財政の健全化、民間ノウハウの活用、サービス品質の保証を行える仕組みはないのであろうか。

要求水準書として「サービスレベル仕様書(SLS=Service Level Specification)」を利用してサービス調達を行い、建設費交付金を政府から受け取り、かつ財政を悪化させることなく、自治体が資産を所有する仕組みが導入できないかを検討してみよう。

拙著の「5・6 モノ消費をサービス消費へと転換する政策立案」でも触れているが、エスクロー契約と信託銀行のエスクロー口座を活用する仕組みについて詳しく説明しよう。

エスクロー契約とは、施設やモノの売買において民間事業者と自治体の合意が成立すると、買手である自治体が施設購入代金に相当する建設費交付金と施設整備費自治体負担などの総額(自治体の資産)を、第三者である信託銀行に預け、サービスのパフォーマンスが確認されたら、民間事業者に当該サービスの資産を譲渡するという仕組みである。信託口座の資産は、事前に支払い目的として設定したもの以外に利用してはならないという制限が付いている。

施設整備はSLSを利用し、サービスレベルを達成できる施設整備の裁量を民間事業者に委ねるものとする。施設整備の完了後に国、自治体、民間事業者は、サービスのパフォーマンスに応じて

民間事業者にサービス料金の一部として自治体の資産を譲渡することを条件としたエスクロー契約を締結する。

このエスクロー契約に基づき、①民間事業者は、施設整備費相当額を自治体のエスクロー口座に入金することを条件として、施設を自治体に譲渡する②国は、公共施設の所有権の自治体への譲渡を条件として、建設費交付金を自治体に支払う③自治体は、国から受け取った建設費交付金と施設整備費自治体負担分を、信託銀行のエスクロー口座に預ける——という三つの行為を同時に行う。

サービス料金は、ユニタリーチャージとして支払われるため、エスクロー口座からの支払額はサービスのパフォーマンスに応じたサービス料金となる。

自治体は施設完成後に施設を所有し、建設費交付金を受け取って、その交付金と施設整備費自治体負担分をエスクロー口座に預け入れる。民間事業者がサービスのパフォーマンスを達成すること、サービス料金の一部として支払うことで、エスクロー口座に預けてある資産を少しずつ民間事業者へ譲渡していく。

サービス料金の一部として自治体が債務認識するまでは、自治体の資産であるため、自治体のバランスシートを毀損しないので、財政健全化に寄与するという仕組みである。

国は、自治体が公共施設を所有することを前提として、施設整備費交付金を自治体に支払う。国

はこれまでと同様に施設整備費交付金の支払いを行うため、制度上の変更は不要である。

この方法を活用する場合、民間事業者の債務不履行によって契約を解除する場合でも「みなし物権」ではないことから、自治体が補償金を供託する必要はなくなる。

なお交付金の支払い後、実際のサービスの料金が支払われるまで、交付金が自治体の資産として認識されるため、財政状況に影響は及ぼさないと記載したが、施設整備補助金として支払ったものを、サービス料金として支払うことができるかどうかの確認が求められるので、交付金を支給する担当省庁や財務省との協議が必要になるものと考えられる。

10. 自治体から提案を

このような新しい仕組みは、国からは提示されていないが、国は「PPP/PFI手法の進化・多様化」を促進し、民間投資を喚起する成長戦略を掲げていることから、民間が投資した施設の利用を自治体がサービスとして購入する手法を導入しても、施設整備補助金が従来同様に支払われるよう要望できるはずだ。

国から提示された仕組みを選択するだけでなく、自治体として「Paasの考え方に基づいたサービス調達型PFI」の導入を求めてみてはいかがだろうか。