

## 自治体財政 改善のヒント 第113回

# ウォーター PPPの4要件で読み解く 公共調達制度の課題とイノベーションの機会

大和総研政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

2023年6月、内閣府が公表したPPP/PFI推進アクションプランで、「ウォーター PPP」が登場した。上下水道・工業用水道の官民連携方式で、従来からある公共施設等運営事業（コンセッション方式）に、新たに登場した「管理・更新一体マネジメント方式」が加えられた。コンセッション方式がウォーター PPPの「レベル4」であるのに対し、管理・更新一体マネジメント方式は0.5足りない3.5と位置づけられている（図）。

包括的民間委託で最も高いレベル3より高いのは、資本的支出に属する更新工事が受託範囲に含まれるからだ。民間事業者が工事発注を実施する「更新実施型」と、発注業務は自治体に残し更新計画案を策定する「更新支援型」の2つがあるが、漏水調査などの維持管理から修繕、更新まで一貫して民間に関わる点が本質的な特徴だ。

### プロセスが問われない性能発注

管理・更新一体マネジメント方式には①長期契約、②性能発注、③維持管理と更新の一体マネジメント、④プロフィットシェアという4要件がある。公共調達制度の問題解決を念頭においた仕組みなので当然だが、4要件から現行制度の課題が読み取れる点は興味深い。

要件の第1は、原則10年の長期契約である。10年以上でないのは、コンセッション方式への移行

すずき・ふみひこ 1993年立命館大学卒、七十七銀行入行。財務省出向（東北財務局上席専門調査員、2004-06年）等を経て08年に大和総研。単著に「自治体の財政診断入門」、「公民連携パークマネジメント」（いずれも学芸出版社）。中小企業診断士

### 図 管理・更新一体マネジメント方式

<b>レベル 4</b>	<b>公共施設等運営事業（コンセッション方式）</b> ・長期契約（10年～20年） ・料金の直接収受
<b>レベル 3.5</b>	<b>管理・更新一体マネジメント方式</b> ・長期契約（原則10年） ・性能発注 ・維持管理～修繕～更新 ・プロフィットシェア  <b>更新実施型（PFI契約に基づくサービス対価収入）</b> ・更新工事の発注 ※更新計画は自治体が設定  <b>更新支援型（委託契約に基づく受託料収入）</b> ・更新計画案の策定
<b>レベル 3</b>	<b>複数年度・複数業務の包括的民間委託</b> ・短期契約（3～5年） ・性能発注／仕様発注 ・維持管理

出所：内閣府資料等から大和総研作成

を促す意味がある。対して公共調達は単年度契約が原則で、包括的民間委託のレベル3でもせいぜい3～5年である。短期間で受託者が交代するので経験が引き継がれない（経験効果がない）。同じ期間で引継業務が多いことも非効率だ。同じことは発注者側にもいえ発注作業が多い。重要なのは、契約期間内に回収できないため新規投資が限定的なことだ。新規投資には新技術導入も含まれる。短期契約ではイノベーションが生まれにくい。

第2の要件は性能発注である。性能発注の下では、発注者によってあらかじめ定められた性能要件をクリアしていれば、それに至るプロセスや手法は問われない。受注した民間事業者が、自分の強みを発揮できる発注方式である。下水処理場で

あれば処理後の水質が管理基準を満たしていること、管路であれば道路陥没箇所数や、苦情受付から現場までの到着時間等などが性能要件となる。これに対して公共調達制度の原則は仕様発注である。成果に至るプロセスや手法、使用材料まで細かく仕様に盛り込まれる。主体性も技術もない民間事業者の一挙手一投足を管理するならともかく、独自の工法や管理手法を持つ民間事業者がその技術を生かすことが難しい。まして前例が少ない新技術への挑戦などさらに難しいことは言うまでもない。自治体からみればコスト削減や納期短縮の機会を失ってしまうことが現行制度の問題だ。

### 工事発注を民間開放する意義

第3の要件は維持管理と更新の一体マネジメントである。元々、修繕か更新か判断に迷うケースは少なくない。一方、収益的支出に属する修繕費が費用計上されるが、更新は資本的支出に属する請負工事費となるため資産計上され、耐用年数を経過するまで毎年度減価償却される。現行制度で民間委託は収益的支出に属するものに限られ、公共工事の源泉でもある資本的支出はもっぱら自治体の領分だった。これまで修繕が民間、更新が自治体と分かれていたものを一体的に民間事業者が受託できるようになった意義は大きい。調査・点検の結果を踏まえ、いわば対症療法である修繕と、根本治療である更新の選択肢を持てるからだ。管路事故の予防とコスト低減において、修繕と更新の最適な組み合わせを講じることができる。

更新が自治体の裁量に委ねられている現状において、民間事業者が修繕業務を長期・包括払いの契約で担うのはリスクが高い。まず、将来にわたる修繕件数は同じ期間の更新計画を前提に見積もられる。受託契約後、仮に計画通りの更新が行われなかった場合に修繕件数が増え、契約前に見積もった当初予算をオーバーする蓋然性が高まるからだ。管理・更新一体マネジメント方式の更新支援型は、更新計画案の策定を受託者が担うため、予定通りに更新が行われないうリスクは避けられる。更新実施型は自治体による確度が高い更新計画

(及び確実な履行)が公募の前提である。

### 「意図せざるフリーライド」問題

第4の要件がプロフィットシェアである。発端には契約後VEの考え方がある。例えば、新技術による管路更新を10年契約で実施したとする。成熟技術の前提で当初契約額を設定。新技術が奏功し以前より低コストで性能要件に達した場合、コスト削減幅の一定割合を民間事業者に留保することで成果報酬が得られる。ここで公共調達の原則によれば、完了時の精算において、契約額は実際の支払額に合わせて減額されることになる。これでは、多少なりともリスクを伴う新技術を導入してまでコスト削減に挑戦する動機はない。プロフィットシェアが導入される裏側には(意図はないものの)フリーライドの実態がある。

この実態は別の場面でも表れる。23年4月3日号の「指定管理者制度の盲点 民間ノウハウのフリーライド」は図書館の事例を取り上げた。公共施設を受託した民間事業者が目を見張るサービス向上を遂げたとしても受託料収入に反映しないという話だ。シェアの考え方は異なるが、「プロフィット」が民間に帰属しない構造は同じだ。

そもそも仕様発注を旨とする公共調達制度に民間の創意工夫は想定されていない。利益を計上すると次期契約で委託料が減額されるという問題もある。民間事業者が努力と工夫で集客を増やし、コストを削減しその成果として増益を果たしたとする。予算の余剰を良しとしない財政慣行によれば、次期契約時の委託料は前期に計上した利益分だけ減額査定されてしまう。短期契約を反復する受託形式を考えればこれも「フリーライド」だ。

財源と人手の不足が見込まれる中、インフラ老朽化に対して技術革新が求められる。この点、管路・更新一体マネジメント方式は新技術の導入に適しており、オープンイノベーションの呼び水としての活用が期待される。また、本方式の4要件は公共調達制度の課題ひいては官民連携のボトルネックを反映している。指定管理者制度など他の官民連携方式の改善のヒントにもなるだろう。G