

自治体財政 改善のヒント 第75回

民間が収入減リスク負わぬサービス購入型PFI 官民連携の意義はどこにあるのか

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

PFIとは何か。「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)第1条によれば「国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供」のための「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等」である。略する前のPrivate Finance Initiativeからは、資金拠出で得た意思決定権を裏づけに民間が経営能力と技術力を発揮する仕組みとうかがえる。

PFIは大別して独立採算型とサービス購入型がある。サービス購入型は「延べ払い型」ともいう。サービス原価を構成する整備費や運営費を、契約期間にわたって自治体が民間に延べ払いする点に着眼した呼び方だ。いずれにせよサービスを提供し対価をもらう相手としての顧客は一般市民ではなく自治体である点に留意されたい。

サービス購入型のPFI事業は規模やデザインに関して民間の意思決定権が及ばない。平たくいえば自由度がない。そもそもサービス提供先が自治体なので、集客に長けた経営能力を活かす余地はない。それでも官民連携の類型として多数の実績がある。ついてはその背景と意義を考えてみる。

赤字は自治体が補てんする第三セクター方式

1999年に始まったPFI以前の官民連携といえは第三セクター方式である。90年代は第三セクターの放漫経営とスポンサーたる自治体財政の悪化が社会問題になった。組織形態が株式会社であっても、意思決定には大株主である自治体の意向が反映された。売上拡大・コスト削減など企業経営の原則は自治体の行動原理と相容れないものがある。

経営側にも、自治体の後ろ盾がある限り、業績悪化しても最終的には支援してもらえるという甘えがあった。損失補填の期待は資金の貸し手の金融機関にもあった。業況にかかわらず自治体の債務保証があれば貸していた。第三セクター方式そのものが問題というわけではないが、自治体にとって問題がなかなか表面に表れず制御も難しい。リスクだったのは確かだ。

図は第三セクター、独立採算型及びサービス購入型PFIの支出と収入をリスク分担の切り口で整理したものだ。棒から伸びる上下のヒゲは支出・収入の最大ケースと最小ケースを示している。上に伸びるヒゲは支出増リスク、収入の棒から下に伸びるのが収入減リスクだ。建前として、第三セクター方式は民間が支出増及び収入減のリスクを負う。しかし赤字を自治体が補填するため、最終的にリスクはすべて出資自治体に帰着する。

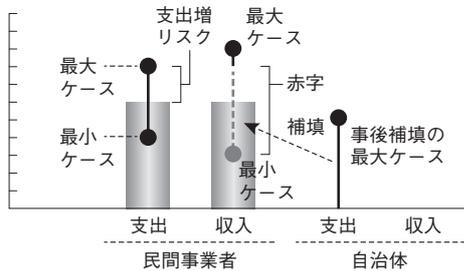
あるべき姿の独立採算型

独立採算型PFIが第三セクター方式と大きく違うのは、経営成績に関係なく自治体の支出が定額であることだ。保険契約を思い出してほしい。定期に定額を払う者はリスクを回避する側、変動額を払う側がリスクを負担する側だ。この原則に照らせば独立採算型PFIにおいて自治体のリスクは回避(詳しくいえば民間に移転)されている。

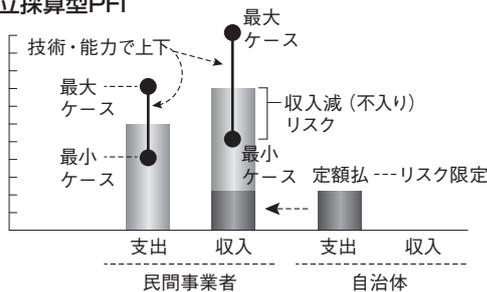
独立採算型PFIにおいて自治体の支出は、民間への補填であっても第三セクター方式と違って放漫経営の尻ぬぐいではない。ある事業の立ち上げにあたって、立地的に採算が厳しいものの社会的

図 官民連携の3パターン

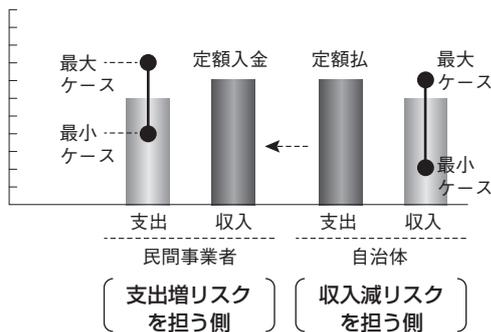
第三セクター



独立採算型PFI



サービス購入型PFI



出所：大和総研作成。図中の独立採算型PFIは厳密に言えば「混合型」。完全な独立採算が可能なら当の事業に自治体に関わる必要がそもそもないため、独立採算型といっても多少の補填はある

ニーズがある場合に、官民連携手法が検討されるが、この文脈で独立採算型PFIの補填は立ち上げに必要な「公益性のコスト」となる。民間からみれば条件不利地で勝負するのに履かせられた収入の「ゲタ」だ。追加支援がないことを前もって約定しており経営の緊張感が途切れない。

図の支出には整備費だけでなく完成後の維持修繕費、運営費が含まれている。支出増リスクとは様々な理由による工事遅延、手戻り、材料費の高騰などによる支出増加の可能性だ。その多くは民間事業者の知識や経験で抑制することができる。知識があればリスク事象に対処できるし、経験がないとリスク事象の頻度や程度を予想できず、厚

めのバッファを積算せざるをえない。

収入減リスクも事業者次第で幅がある。具体的には不入りのリスクだ。自身である程度制御できる支出に比べ客足は予測が難しい。工夫が奏功するとも限らない。少しでも不確実性を減らすため、不入りリスクを負うには公共施設の規模やデザインの構想段階から決定権を持つ必要がある。集客見込みから投資額を逆算し、誘客に特化したデザインを工夫しなければならないからだ。

サービス購入型の限界と意義

PFIの時代、公的資金ではなく民間資金が主になったとはいえ、構想段階に遡って決定権が民間に移譲される官民連携事業、独立採算型PFIは極めて少ない。では多数派のサービス購入型とは何か。図からわかるのは、サービス購入型は民間事業者が収入減リスクを負っていないことだ。事業性が元々厳しい案件が多いのか、百戦錬磨の民間でも収入減(不入)リスクを負いたがらない事情もよく耳にする。よくいえば民間が支出増リスク、自治体は収入減リスクを負う役割分担がある。

収入と支出が官民で分かれているので、公共施設の真の収支は官民合算しないとわからない。集客不得手な自治体が収入減リスクを担うので、合算しても赤字となるケースが多いだろう。結局「低廉」なサービスなのか疑問が残る。そもそも民間の経営能力(集客力)が活かされず、PFI法という国民目線の「良好なサービス提供」はない。

それでも意義が全くないわけではない。自治体が公共サービスを「低廉」に購入(仕入)できる可能性はあるからだ。たとえば、AゼネコンはB工法が得意だとする。B工法を確実に適用するには、設計業務とまとめてAゼネコンに発注したほうがよい。得意技すなわちPFI法という「技術的能力」をあらかじめ設計に盛り込むことができるからだ。いわゆる設計施工一括発注だが、自治体の発注原則である分離分割発注の下では難しい。本来の趣旨に沿っているかは微妙だが、低廉、短納期そしてミス削減を目的に、公共発注の制約を飛ばす方便としての意義はある。

G