

自治体財政 改善のヒント 第26回

公共調達としてのPFI VFMをもたらす3つのバンドル化

大和総研 金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

PFI法第1条にあるように、PFIは「低廉かつ良好なサービスの提供」を目的とする、民間の経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備方法である。本質的には、民間の能力を十二分に引き出す発注手法と言える。競争入札、分離分割発注が特徴の伝統的な公共調達制度に対し、PFIは見積もり合わせ、一括発注を特徴とする。

事前の検討で、従来手法と同等水準の成果をより低廉なコストで達成することが明らかになったとき、対象案件はPFIで進めるべきという評価になる。この状態をPFI用語で「VFMがある」と言う。「費用対効果」と似た言葉遣いで、PFIによるコスト削減効果であるとともに、従来手法を適用したケースに対するコスト削減率で示されることもある。例えば同じ体育館を整備するのに通常の発注手法で100億円かかり、PFIを選択した場合に80億円ですむなら、VFMは20%となる。

PFIなら民間に工夫の余地

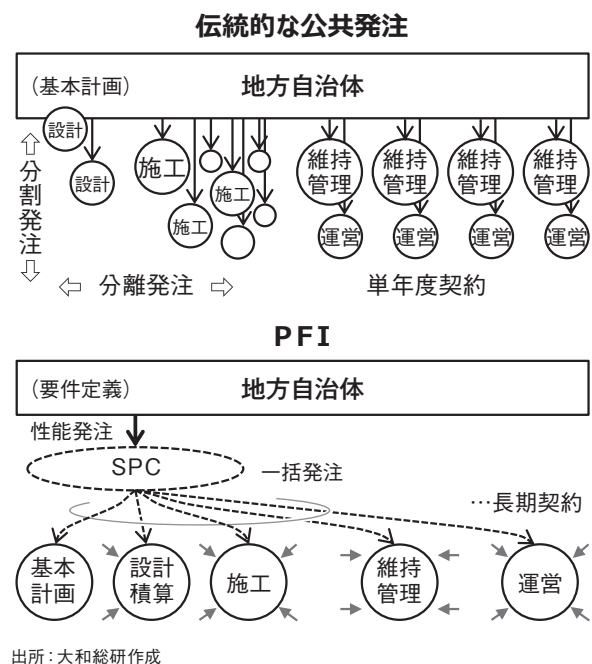
VFMはどのような原理でもたらされるのか。3つの「バンドル化」で説明を試みる。バンドル化とは統合したりまとめたりすること。第一は施設整備における業務プロセスのバンドル化である。まず基本計画、設計、積算から施工に至る一連の流れを想定する。伝統的な公共発注では基本計画はもちろんのこと、設計など上流工程は自治体が担うケースが多い。外注する場合でもプロセス毎に別々の業者に発注する。上流工程は自治体が担うので、発注に際しては材料や工種など細かく仕様を指定する「仕様発注」になる。民間企業にと

っては決められた通りに作ればよいのでリスクは少ないが、工夫の余地もない。

これに対して、PFIは施設整備プロセスをまとめてSPC（当該事業の遂行に特化した特別目的会社）に発注する点に特徴がある。元請けとなるSPCは業務を実際に担う業者に発注するが、主要な業者はSPCの構成員でもあり組織内の発注に近い。外部に発注する際にも民間流の発注をする。協力会社から相見積もりを取り、値下げ交渉を行う。協力会社とは長期反復的な取引関係にあるので、案件毎の発注手続きは公共発注に比べ簡略だ。

施設整備プロセスをまとめて発注する意義は、いわゆる「設計施工一括発注」と原理的に重なる。

図 PFIによる発注のイメージ



民間の技術的能力を生かした「プロジェクトマネジメント (PM)」の技法などが適用できる。例えば、工程間の融通を利かせ全体最適を図ることができる。天候やトラブルをはじめ想定外の事象に対し、業者間の意思疎通が容易なので、コミュニケーションのコストも下がる。納期短縮や不良率低減など品質向上も期待できる。

仕様発注に対する「性能発注」もPFIの特徴である。エンドユーザー、公共施設であれば住民に対しどのようなサービスを提供するかの上位レベルで定められた要件、つまり「性能」で受注する。民間企業にすれば相応のリスクはあるが工夫の余地もあり、コスト削減による工事収益改善の可能性はある。これは施工等において、機能を落とさずコスト削減に資する代替案を提案する「バリューエンジニアリング (VE)」の技法に通じる。

第二は分割発注のバンドル化である。同じ工程で大小取りまぜて分割発注していたものを合理的な単位にまとめて発注することである。自治体を実施する整備事業は多少なりとも失業対策のような政策性を帯びる。地元の零細企業が受注できるよう、技術レベルに留意しつつ適度に案件を分割しなければならない。政策目的に照らせば合理的でも、施設整備の効率性の観点では制約となる。この課題を解決するのがPFIと言えよう。SPCは民間企業で政策的な制約がないことから、合理的な分割単位で発注する。案件規模が大きくなるので規模の経済が働き、単位当たりコストは低くなる。技術的に劣る企業の参入ハードルが上がることによる品質向上も考えられよう。発注側から見れば契約事務の件数が減るので、このことによるコスト削減効果も見逃せない。

施設整備と維持管理、運営を一体化

第三に、施設整備とその後のプロセスのバンドル化である。複数年度にわたるバンドル化とも言える。例えば、維持管理を単年度ではなく10年単位の長期契約で担うことで、経験効果によるコスト削減が見込めよう。経験効果以上に重要なのは、更新費などの資本的支出と修繕費などの収益的支

出の総コストを最小にする最適な組み合わせを工夫できることである。現状は、単年度契約の下で修繕などの維持管理に限定して民間委託するケースがほとんどだ。需要動向を見据えつつ、恒久措置が必要な個所には更新、そうでなければ修繕と使い分ける運用は、上下水道など長期にわたるサービス提供が必要な社会インフラで特に有効だ。そもそも、維持管理を担うものが施設整備も併せて担えば、後々維持管理しやすいよう設計段階から意識する。メンテナンスが不要なほど完璧なものを作る必要はない。

最後に強調したいのは、公共施設を運営するのが施設整備をする意義である。スタジアムを整備するとして、プロ野球の球団であれば興行を念頭にエンターテインメント性が高く魅力的な施設を整備する。厳密にはPFIでないが、楽天イーグルスが改修した県営宮城球場（楽天生命パーク宮城）はその最たる例だ。プロ野球の興行を含む15年間の運営権を持っているので思い切った設備投資ができる。このような民間の経営能力に重きを置いたPFIの場合、コスト削減だけでなくサービス向上の効果も明らかだ。ただしコスト削減と違って定量化が難しい点を付言しておく。経営の巧拙なので事前に見積もることも難しい。

説明可能なVFMの算定が重要

PFIの成否は慎重かつ正確なVFMの算定にかかっている。重要なのは、それがどのようなメカニズムで生み出されるのか説明できるようにすることだ。根源的には競争入札、分離分割発注などのような政策目的に伴う、公共調達制度特有の取引コストの解消で説明できる。別の角度から見れば、規模の経済、経験効果、部分最適に対する全体最適などコスト削減を説明する原理がある。職員の平均年齢が高かった公営企業が、民間移管を契機に平均的な年齢構成になる。人件費が低減するのは事実としてもVFMとは異なる。交換部品を新品から中古品に変える程度でVFMは説明しえない。コンペで競わせ民間が安値を提示したとしても根拠がなければ「落札率」と変わらない。 **G**