

## 自治体財政 改善のヒント 第64回

# VFMの7つの源泉 創意工夫生む募集要項と規律づけ

大和総研金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

PFI/PPPの文脈で、サービス向上を伴うコスト削減メリットをVFM (Value for Money) という。土木学会建設マネジメント委員会インフラPFI/PPP研究小委員会の研究成果によれば、その源泉は7つあり3つの視点に整理される。

### 環境要件としての発注制度

3つの視点は発注制度、事業主体および規律づけからなる。まず発注制度は、民間事業者の特性を十二分に発揮するのに必要な環境要件である。

この視点に属するVFM源泉は4つあり、第1の源泉が性能発注である。自治体が公共施設等の整備や運営を発注するにあたって詳細な仕様を指定するのではなく、仕様が意図する「性能」を発注要件とすることだ。裏を返せばゴールに至るプロセスは自由ということになる。性能発注で民間事業者のコスト節約術を使う機会が増える。

第2の源泉は一括発注である。公共発注は設計・施工から維持管理に至るプロセスを分離し、同種のプロセスも大小細かく分割して発注するのが原則だ。失業対策の大義もあるので仕方ない。言うまでもなく民間は目的合理性を優先する。施工技術に得意技があればそれを設計段階で作り込む。設計施工を一括で受注できなければ使えない技だ。一括発注の範囲が完成後の維持管理や運営に及べば受注者はメンテナンスが最小限かつ集客を意識した仕様で設計する。完成後の長い目でみたコストを考えるからだ。

第3の源泉は維持管理・運営における複数年契約である。単年度契約と違って年度交代に伴う引

き継ぎがない。よって引き継ぎに伴う追加コストが不要になる。年を重ねるに従って蓄積する経験効果に伴うコスト減もある。イノベーションが生まれるのも複数年契約があつてこそだ。効率化投資の回収期間があるからだ。例えば5年あれば車両や情報システムを刷新できよう。

第4の源泉は包括契約である。他の施設や副業務を一緒に担当することだ。下水道の余熱を利用した温水プールもそのひとつ。レストランや商業モールを本業とする民間事業者が公園やスポーツ施設など公共施設の運営を担うケースも増えた。公共施設が収益施設の集客装置となり、そうして得た収益施設の利益の一部が公共施設の維持費に回れば互いのメリットになる。一言でいえば相乗効果だ。PFIは公共発注の制約を克服するための発注方法である。プロジェクト単位で受託した特定目的会社が各担当事業者に発注する方法が民間流だ。特定目的会社自体がプロジェクトに関わる民間企業が寄せ集まったものだから当然だ。

### 事業主体のリスク対応力

環境要件である発注制度に対し、実際にVFMを作るのは事業主体である。そもそも民間活用が目指すコスト削減およびサービス向上とは何か。設計施工、維持管理なら端的にQCDといえよう。まずは不良がないこと (Quality)、低コストであること (Cost)、決められた期限に遅れないこと (Delivery) だ。運営においてはレストラン等の経営で重視されるQSCが理解の助けになる。QualityはQCDと同じで商品やサービスにミスがないこ

## 図 VFMの7つの源泉

発注制度 事業主体 規律づけ	1. 性能発注	プロセス自由度の拡大
	2. 一括発注	分離分割発注の克服
	3. 複数年契約	経験効果とイノベーション
	4. 包括契約	収益施設との相乗効果
	5. リスク対応	知識経験に基づく遂行力
	6. 競争	競合の存在による圧力
	7. モニタリング	競争に代わる事後規律

出所：大和総研作成

と。次いで接客（Service）、そして店や身だしなみの清潔を保つこと（Cleanliness）だ。つまりところ民間活用の文脈で期待されるのは民間事業者のQCDやQSCに関する特性である。

またPFIには「リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担する」の原則がある。意識すれば「餅は餅屋」だ。ここで「リスクをよく管理する」とは、日々刻々変化する事象に柔軟に対応し、QCDないしQSCを追加コストなく維持することだ。VFMの第5の源泉のリスク対応で、長年積み重ねた知識と経験が土台になる。知識経験が足りないと不測の事態にQCDやQSCを保てない。計画段階で時間的余裕や予備費を設けざるを得ない。事業主体がリスク対応力を備えていることによって、サービス向上を伴うコスト削減が具体化する。サービス向上は無論、コスト削減幅も当の民間事業者の能力が上限となる。第5以外の源泉は能力を最大限発揮させるためのものだ。

### 業者選定後の規律づけ

規律づけも重要なメリット構成要因である。知識と経験に裏打ちされた遂行力ある民間事業者が、自由度の高い制度環境を与えられても、肝心の「やる気」がないと民間活用の効果は表れない。必要なのは動機を外から促す規律づけの視点だ。

第6の源泉は競争である。民間事業者から見ればコンペティターから受ける無形の圧力だ。プロジェクトのコスト削減幅のうち競争原理の寄与度を特定するのは難しくない。民間活用の是非を検討するにあたって官民連携ケースの総コストを見積もる。相当の根拠はあるが推計値である。多く

の場合、この推計値を公募後に決定した契約ベースの総コストが下回る。その差額こそ競争原理の成果といえる。

第7の源泉はモニタリングである。公共施設の場合、競争原理が働くのはほとんど発注時である。民業補完を旨とする性質上、競合が存在しない。レジャー施設など競合しそうな業態はあるが、民間が単独進出するには採算が厳しいなどの背景が元々あり、競争関係が成立しにくい。1990年代に問題となった第三セクターの破たん事例を引き合いにするまでもなく放漫経営になりやすい。

そこで、発注時の緊張関係を完成後の長い期間にわたって保つ仕組みがモニタリングだ。公共施設でなければ、集客やサービス水準の悪化は競合施設への顧客流出ひいては業績悪化に直結する。業績悪化の恐怖心が転じて事業者に対する圧力となるが、競争原理が働かない場面はモニタリングの形式で自治体が人為的に規律づけなければならない。実効性を伴うにはペナルティ制度も必要だ。

### ポイントは仕様とモニタリング

持てるノウハウを出し惜しみすることなく、民間事業者に公共施設の整備運営をさせるにはどうすればよいか。プロジェクトに適した知識、経験を目利きするのが民活メリットの上限を決める最も重要なポイントだ。次に、持てるノウハウを発揮するのに十分な仕様（募集要項）を検討することだ。性能発注、できれば上位計画を示した上で施設計画を募集し、計画以降に責任を持つ民間事業者が設計、施工、維持管理や運営に携わるパートナーを自主的に選べるような仕組みがよい。

PFIに限らず、現状の民間活用案件で不十分なのは事後のモニタリング体制である。行政コストが節約できれば良しとする考え方も背景にあると思われる。自治体の支出は契約時点で決まるため、その後の関心が薄れてしまいがちだ。民間事業者の利益を含む事業全体の総コストに着眼するようになれば、モニタリングの意義に関する理解も深まるだろう。提案書上のコスト削減は実現しなければ社会的に意味がない。 **G**