

2018年5月14日 全13頁

# 公共施設等の整備において 伝統的な公共発注とPFIは何が違うのか

## PFIの本質とVFMの源泉に関する考察

金融調査部  
主任研究員 鈴木文彦

### [要約]

- PFIとはコスト削減とサービス向上を狙いとした公共施設等の整備方法だが、その効果指標である「VFM」の発生メカニズムについては定説がないように思われる。
- VFMの源泉は、発注手法としてのPFIの特徴から説明可能である。まず、伝統的な公共発注が分離・分割発注および競争入札を特徴とするのに対し、PFIは公共施設等の整備から維持管理、運営までをまとめて民間事業者であるSPCに発注する（バンドル化）。これによって規模の経済性、範囲の経済性、経験効果、工程間の全体最適化によるコスト削減、納期短縮、品質向上をもたらす。次に、伝統的な公共発注においては発注者が地方自治体であるのに対し、PFIは発注者が民間である。言わば発注者と受注者が市場取引の関係から組織内取引に準じた関係になる。これが取引コストの低減をもたらす。
- もっとも、PFIは民間の経営能力および技術的能力を十二分に引き出すのに適した公共調達の手法であって、それが期待通りに発揮されるかは別問題である。基本計画段階から民間に担わせ、調達と回収、言い換えれば投資額と収入に関する決定権をセットで付与することが民間のインセンティブ向上に寄与する。

## 1. あいまいなVFMの定義

PFI<sup>1</sup>は公共施設等の整備等の手法のひとつである。従来手法と異なるのは、効率的かつ効果的な整備等のため、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用することである。「整備等」には公共施設等の建設、製造、改修、維持管理そして運営に関する業務が含まれる。「整備等」とはいえ地方自治体が自ら建設作業を行うわけではない。地方自治体は、建設作業などを発注するのが仕事である。つまり、地方自治体にとってPFIとは、民間の能力を十二分に引き出

<sup>1</sup> Private Finance Initiative の略。

するための発注手法である。伝統的な公共調達制度における発注手法の特徴が分離分割発注、競争入札とすれば、PFIの特徴は一括発注、見積もり合わせと言えよう。

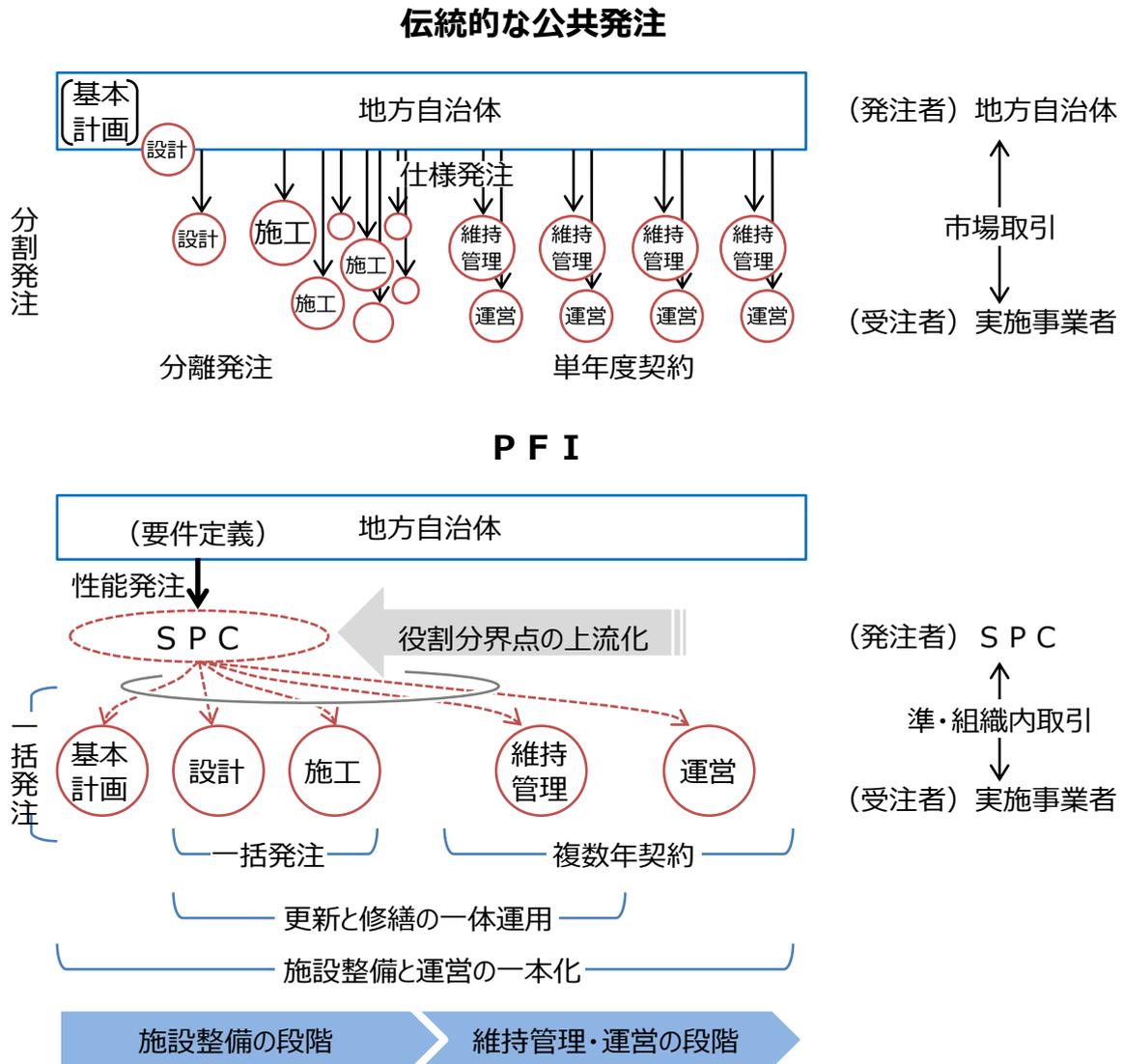
PFI法<sup>2</sup>第1条にあるように、PFIの目的は「低廉かつ良好なサービスの提供」である。公共施設の整備の検討によって、従来手法と同等水準の成果をより低廉なコストで達成することが明らかになったとき、あるいは同等水準のコストでより良好なサービスの提供が見込めるとき、従来手法によらずPFIで進めるべきという判断になる。もっとも、コストは定量評価が可能であるのに対し、サービス水準は多分に定性的であり、アンケートによる満足度調査など定量化の手法はあるが、難しい。将来予測の不確実性も高い。誰が経営を担うかによる影響が大きく、結果的に失敗したとしてもそれがPFIを選択したことによるものとは限らないからだ。こうしたわけで、PFIはサービス水準の向上を参考にしつつも、従来手法と同等水準の成果をより低廉なコストで達成できるかの尺度によってもっぱら評価される。

PFIの適否を判断する指標をPFI用語でVFMという。Value for Moneyの略で、Money（支払）に対するValue（サービス価値）を意味する。従来手法に比べ低廉かつ良好なサービス水準が見込めることを指して「VFMがある」という。この文脈でいう「VFMがある」とは、従来手法と同じコストでPFI適用ケースのサービス水準が高い場合、従来手法と同じサービス水準でPFI適用ケースのほうが低コストである場合のふたつのパターンがあり得る。VFMはいわゆる「費用対効果」と似た言葉で、「ある/なし」で表されることもあれば、公共施設等の整備、維持管理から運営に至る一連の流れについて、従来手法で実施した場合に対する、PFI適用ケースで実施した場合のコスト削減率の形式で表されることもある。例えば同じ体育館を整備するのに従来手法で100億円かかり、PFIを選択した場合に80億円で済むとすればVFMは20%となる。VFMが大きいほどPFIを選択する合理性が高い。

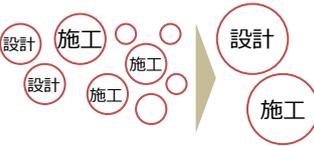
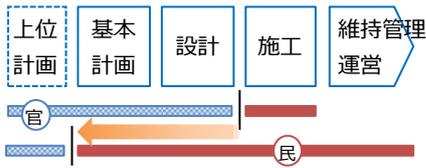
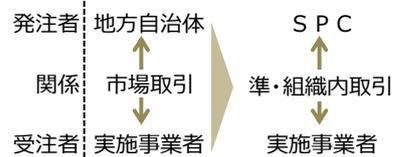
内閣府によれば1999年度以降2017年度末まで既に609件のPFI事業があった。既に整備手法として定着し、今後さらなる増加が期待されているが、PFIのメリットであるVFMがどうして生じるかについては定説がないように思われる。VFMの算定根拠が詳細に公開され、その後検証されるケースはほとんどなく、コスト削減が事実としても、それがPFIによるものという確信が得られているかは疑問が残る。VFMの算定にあたって、発注手法と関係ないものが含まれてはいないだろうか。例えば、PFI適用後の人件費の削減を見込んだとして、元々職員の平均年齢が高かった公営企業が、民間移管を契機に平均年齢が下がることが主な要因であった場合、それは人件費が低減するのは事実としてもVFMとは言えない。材料費の削減を見込んだとして、交換部品を新品から中古品に変えることによるのであれば、これによるコスト削減はPFIによるものとは言い難い。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」と何が違うのか。このような問題意識の下、本稿ではVFMの源泉について考察する。

<sup>2</sup> 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

図表 1 発注手法の比較



図表2 まとめ：発生機会別にみたVFMの発生メカニズム

VFMの発生機会	VFMの発生メカニズム
施設整備に属する各工程の一括発注 	<ul style="list-style-type: none"> <li>分離発注から一括発注へ変わることによる、<b>バリューエンジニアリング（VE）</b>等の手法の適用可能性の向上</li> <li><b>設計施工一括発注</b>のメリット</li> </ul>
分割発注に対する一括発注 	<ul style="list-style-type: none"> <li>過度の分割により生じる非効率の解消</li> <li>施工および発注事務にかかる<b>規模の経済性</b></li> <li>技術的に劣る事業者の退出による品質向上</li> </ul>
維持管理・運營業務の複数年契約 	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>経験効果</b>によるコスト削減および品質向上</li> </ul>
更新と修繕の一体運用 	<ul style="list-style-type: none"> <li>更新と修繕のポートフォリオの<b>全体最適</b>の実現</li> <li>維持管理を見据えた施設整備による効率化</li> </ul>
施設整備と運営の一本化 	<ul style="list-style-type: none"> <li>運営を見据えた<b>バックキャスト方式</b>の戦略的施設整備</li> <li>資金調達と回収の一体化による<b>投資額と収益見込み</b>の最適化</li> </ul>
役割分界点の上流化 	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の上位計画を踏まえ、公共施設の<b>基本計画</b>から民間が担うことによる裁量余地の拡大</li> <li>仕様発注から性能発注に変化することに伴う自由度の拡大</li> </ul>
発注者と受注者の関係の変化 	<ul style="list-style-type: none"> <li>市場取引から準・組織内取引に変わることに伴う<b>取引コストの削減</b></li> <li>実施事業者の規律向上による品質改善</li> </ul>

(出所) 大和総研作成

## 2. VFMの発生機会

### 伝統的な公共発注

はじめに、伝統的な公共調達制度における発注手法とPFIを比較する。図表1は、公共調達制度における発注とPFIにおける発注のイメージ図である。公共施設のライフサイクルは施設整備の段階と維持管理・運営の段階から成る。施設整備のプロセスは大きく基本計画、設計そして施工に分けられる。

伝統的な公共発注は分離発注、分割発注が特徴である。分離発注とは、施設整備の各工程を分離したうえで、それぞれ別の業者に発注することである。設計と施工を分離するだけでなく、設備工事など工種単位でも分けられる。分割発注とは、同じ工程、工種において案件を分割して発注することである。土木工事であれば工区を分割するなどのケースがある。専門業者の得意分野を活かして分業の利益を得る目的も当然あるが、公共工事の場合は地元中小・零細企業の受注の確保という意味もある。大規模案件を請け負うのが困難な零細事業者、高度技術に劣る事業者にも受注機会が生じるよう施工案件を適宜分割している。

官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（以下「官公需法」）第4条に基づき毎年度閣議決定される「中小企業者に関する国等の契約の基本方針」によって、「可能な限り分離・分割して発注を行うよう努めるものとする」とされている。これは国等<sup>3</sup>に関する規定だが、地方自治体も、国から国等の契約の基本方針に準じて中小企業者に関する契約の方針等を策定すること等を要請されている。官公需法第8条にも「国の施策に準じて、中小企業者の受注の機会を確保するために必要な施策を講ずるように努めなければならない」とある。

次に、伝統的な公共発注は仕様発注を特徴とする。仕様の基になる性能要件は地方自治体が策定するからである。官民の役割分担について言えば、伝統的な公共発注において、基本計画は地方自治体が担う。設計も地方自治体が担うケースが多い。設計図に基づいて設計金額を積算し、材料、工程を含む詳細な仕様を定めたうえで民間事業者が発注する。

また、施設完成後の維持管理・運営の段階において、地方自治体は維持管理業務と運営業務を原則として単年度単位で発注する。維持管理業務には不具合が生じた場合の修繕が含まれる。一方で更新は含まれない。更新費、修繕費ともに固定資産の修理・改良に関する支出という点で共通するが、修繕業務が民間に対する委託業務に含まれ委託費も民間事業者の支出に属するのに対し、更新業務が包括的に民間に発注されるケースはほとんどない。更新費は施設の耐用年数を延ばし価値を増やす「資本的支出」に属し、地方自治体に属するケースがほとんどである。

最後に、伝統的な公共発注において発注者と受注者は市場取引を通じた関係性を持つ。地方自治法第234条では、地方自治体における契約の相手方の選定と価格決定は原則として一般競争入札によるものとされている。発注者である地方自治体と受注者である実施事業者は競争入

<sup>3</sup> 国と、沖縄振興開発金融公庫その他の特別の法律によって設立された法人であって政令で定めるもの（官公需法第2条第3項）。

札によって結びつく。受注候補者は不特定多数から広く選ばれ、最低価格を提示した事業者と契約関係を取り結ぶ。

### P F Iによる発注

P F Iの発注手法の特徴は2点ある。ひとつは、公共施設のライフサイクルにわたってまとめて発注することだ。施設整備の段階においては、伝統的な公共発注で工程別に分離して発注していたものに対する一括発注であり、同じ工程内で案件を分割発注していたものに対する一括発注である。維持管理・運営の段階においては、伝統的な公共発注で単年度契約だったものがひとつにまとまって複数年契約となる。

もうひとつは、設計、施工、維持管理から運営に至るそれぞれの作業を実際に担う民間事業者（以下「実施事業者」）に対する発注者が、民間事業者であることだ。ここでいう民間事業者とはP F Iの仕組みにおけるS P Cのことである。S P Cとは、当の公共施設の整備、維持管理・運営を目的に組織された特別目的会社で、Special Purpose Companyを略したものである。S P Cは地方自治体から見れば「元請」だが、実施事業者から見れば「取りまとめ役」である。主要な実施事業者が出資した会社であるため、S P Cと実施事業者のやりとりは組織内取引のようになる。実施事業者の中にはS P Cと出資関係のないものもあるが、いずれにせよ伝統的な公共発注の市場取引の関係に比べて組織内取引に近いという意味を込め、図表1では「準・組織内取引」と記載している。

### バンドル化によるV F M

V F Mの源泉は、設計、施工、維持管理から運営までを一括発注すること、一言で言えばバンドル化から生じる。V F Mは、バンドル化による規模の経済性、範囲の経済性、経験効果、工程間の全体最適化などで説明できる。以下、バンドル化を5つの側面に分解して解説する。

第一は、施設整備に属する各工程の一括発注である。伝統的な公共発注の分離発注に対し、P F Iでは設計と施工をまとめてS P Cに発注する。専門的な工種もS P Cの傘下で取りまとめられる。設計と施工をまとめて発注する点に着目すれば、P F Iは発注方式のひとつの「設計施工一括発注」のメリットを内に含む。設計施工一括発注のメリットに挙げられるのは、施工会社が持つ独自技術や工法を設計に反映しやすいことだ。独自技術や工法を熟知した設計者が設計するので、施工の進行がスムーズである。

総じて、プロジェクトマネジメント（P M）の活動が容易になる。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、摺り合わせに必要なコミュニケーションのコストも下がる。不良率低減など品質向上や納期短縮も期待できる。施工等において、機能を落とさずコスト低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（V E）」の技法にも通じる。

第二は、分割発注に対する一括発注である。伝統的な公共発注で分割発注していたものを一

括発注することによって生じるVFMである。同じ工程で大小取り混ぜ分割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。

そもそも、地方自治体が実施する整備事業は多少なりとも失業対策などの政策性を帯びる<sup>4</sup>。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。対して、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ことが可能である。案件規模は大きくなるが、それでも固定費は案件規模と同じペースでは大きくならない。すなわち規模の経済性によるコスト削減が見込まれる。また、能力を有する実施事業者が反復して受注することになることによる経験効果も期待できる。技術的に劣る企業の参入ハードルが上がり、ひるがえってこのことによる品質向上も期待できよう。

また、発注側から見れば工事規模が大型化しても発注にかかる作業工数はそれほど増えない。発注の数は減るのでその分作業工数は少なくなる。つまり発注作業に関しても規模の経済が働く。これについては興味深い検証事例がある<sup>5</sup>。尼崎市水道局は、2012年5月から2016年3月までの4年間にわたって管路工事にかかるすべての職員の業務量を調査した。これによれば、工事規模を意味する管路延長が長くなるほど100m当たりの作業工数が減る傾向があった。逆に、600m未満の工事案件では作業工数が顕著に増えた。この結果を踏まえ、尼崎市水道局では工事案件を集約し発注規模の大型化<sup>6</sup>を推進している。

第三に、維持管理・運営に関する業務の複数年契約である。これも、年度間に分散されていた発注を複数年にわたってバンドル化したものと言える。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、引継ぎに必要な習熟期間が節約される。ノウハウが長年にわたって積み重ねられることによる学習効果も期待できる。一言で言えば経験効果によるコスト削減あるいは品質向上が見込めよう。

第四は、更新と修繕の一体化である。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ようになる。現状の民間委託は、修繕などの維持管理に限定され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アベイラビリティ（可用性）の確保が必要な社会インフラで特に有効だ。そもそも、維持管理と施設整備は利害が対立し、維持管理を担う立場にすれば施設整備に完全を求める。ここで、維持管理を担う者が施設整備もあわせて担えば、後々維持管理しやすいよう設計に織り込むようになる。

<sup>4</sup> 見方を変えれば、伝統的な公共調達制度は、住民ニーズに合った公共施設を最小のコストで整備する点においては「非効率」だが所得再分配、景気調整という政策目的に照らせば合理的と言える。コスト高にはなるが零細事業者の雇用を維持し、不景気の時期に投資をする。その点、PFIは効率的な公共施設の整備の方法ではあるが、通常の企業行動と同様に、所得再分配政策への配慮は少なく、不景気の時期はかえって投資を控えるようになる。

<sup>5</sup> 「管路更新業務の定量化（設計から完成まで）-『人員増なき管路更新率向上』を目指して-」（小林芳政、坂本類、和田憲昌、公益社団法人日本水道協会全国会議（水道研究発表会）講演集、2013年～2016年に掲載された同表題の論文の（I）～（IV））。

<sup>6</sup> 尼崎市水道局では「工事案件バンドル化」と称している。

バッファーを見込まず、施設整備と維持管理のトータルコストが安くなることに注目するようになる。

第五は、施設整備と運営の一般化である。公共施設を運営するものが施設整備をすることによって生じるVFMである。独立採算を前提とした場合、運営の立場からすれば初期投資である施設整備コストをなるべく抑制し、運営に伴う収益はできるだけ大きくするインセンティブが働く。将来の運営と首尾一貫した施設を整備し、投資額を将来の収益で回収できる範囲に収めるようになる。一言で言えば採算悪化リスクを背景とした規律が生じる。例えば、スタジアムを整備するとして、実際にスタジアムを運営する興行主であれば興行収入の最大化を念頭に、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、楽天イーグルスがプロ野球仕様に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。運営を担う株式会社楽天野球団は、都市公園法の管理許可制度を適用することでプロ野球の興行を含む15年間の運営権を得た。自ら支出した設備投資をその期間内に回収できるよう、集客に着眼した施設整備を行っている。収入見込みに合わせて投資額を抑えるため、新築ではなく既存施設の修繕によって対応している。

### 役割分界点の上流化と性能発注

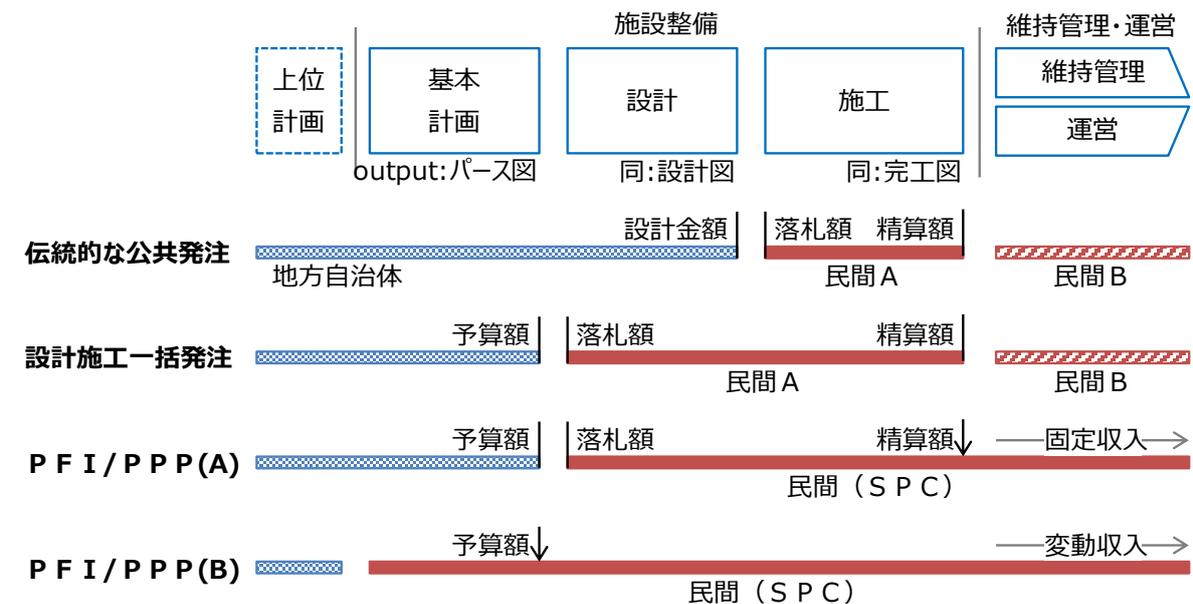
次に、基本計画、設計、施工、維持管理から運営に至る公共施設のライフサイクルを想定のうち、各プロセスのどの地点をもって官から民に役割が移るかの視点でPFIを考察する。

伝統的な公共発注の原則が「使用発注」であるのに対し、PFIは「性能発注」とされる。PFIの特徴である性能発注は、公共施設のライフサイクルの中でどのように位置づけられるのだろうか。性能発注は、材料や工法などを詳細に指定する仕様発注に対する概念で、公共施設の設計、整備、維持管理そして運営について発注者が「性能」を指定して発注する方法である。仕様は性能の下位概念であり、性能の内容に規定される。ただ、一口に「性能」と言ってもPFI案件によって意味内容にぶれがある。ここでは民間の能力を最大限発揮するのにふさわしい「性能」のあり方について考察する。

既に述べた通り、PFIは公共施設のライフサイクルにわたってSPCに一括発注する方式である。時間軸で見れば、ライフサイクルの最上流から発注する方式と言える。伝統的な公共発注では基本計画はもちろんのこと、設計など上流工程を自治体が担うケースが多い。民間に対する発注は相対的に下流工程となり、実際の発注に際しては材料や工種など仕様を細かく指定する「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、他方で工夫の余地もない。

図表3は、性能発注の理解のため、伝統的な公共発注、設計施工一括発注に対するPFIの位置づけを施設整備プロセスの担い手の切り口で説明したものである。

図表3 公共施設のライフサイクルにおける官民の役割分担



基本計画、設計、施工の各工程の右下に成果物を記載した。基本計画の成果物はパース図（完成イメージを示すための透視図）、設計は設計図、施工は完工図である。バーの上部には各工程における金額の種類を記載している。基本計画において事業費は「予算額」を意味し、例えば地方自治体の所管部署が予算を所管する部署に予算要求するときに使われる。設計の終点の価格は設計金額で、伝統的な公共発注であれば、契約担当部署が予定価格を設定する際の基礎数値となる。続く施工は落札額で始まり、完成時点で実際にかかった価格である精算額で終わる。

また、図表3は官民の役割分界点をも示している。伝統的な公共発注は設計まで地方自治体<sup>7</sup>が担い、施工以降を民間企業が担当する。設計図を基に積算した設計金額を念頭に、民間事業者が原価を見積もって入札し、落札額をもって受注する。施工で工夫して、落札額より精算額を低くすることができれば受注者の利益となる。完成時点で発注者に引き渡すので利益はここで確定する。設計施工一括発注においては、地方自治体は基本計画の成果物であるパース図と予算額をもって民間事業者に発注する。予算額は設計と施工にかかるものを含んでいる。設計施工一括発注のメリットを享受できるなど、工夫の余地が相対的に大きい。発注者の地方自治体にしてみれば、設計、施工の各工程でコストが嵩んだとしても支払う額は一定で済む。言い換えればリスクを設計前の段階で固定することができる。

最後はPFI/PPPである。「PFI事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方」（2009年4月3日、内閣府）によれば、発注者が基本計画を策定し、設計以降のフェーズをまとめて発注するとある。これを踏まえれば、性能要件は基本計画の成果物ということになる。官民の分界点が基本計画と設計の間にある点は設計施工一括発注と同じである。実際のP

<sup>7</sup> 設計を民間に外注するケースもあるが、本図では官民の役割分界点を明確にするのが目的であるためあえて単純化し、設計と施工の間に役割分界点があるパターンを提示している。

PF I 事例もこのケースが多い。

ただし、これはPF I といえ「サービス購入型」のケースであって、「独立採算型（含む混合型）」ではなお上流に役割分界点が存在すると考えられる。図表3では独立採算型を想定する「PF I/PPP（B）」とし、サービス購入型のPF Iを想定した「PF I/PPP（A）」と区別した。サービス購入型PF Iとは、SPCが自ら調達した施設整備資金の回収原資が、運営期間にわたって地方自治体から徴収する「サービス購入料」であるPF Iである。地方自治体から見ればサービス購入料をSPCに定期的に支払っている。PF I法第1条によれば経営能力、技術的能力と並んで「民間の資金」を活用することもPF Iの構成要件となっているが、キャッシュの流れを見れば地方自治体が債務を負って将来にわたって約定弁済するのと変わりなく、民間資金の活用と言えるか疑問が残る。

対して、回収原資が利用者から直接收受した利用料金であるものを独立採算型PF Iという。独立採算型PF Iであれば地方自治体の負担は原則としてない。これならば「民間の資金」を活用したと言って差し支えないだろう。ちなみに完全な独立採算でなく、回収原資の一部を地方自治体からの補てんで賄うものを「混合型PF I」という。

さて、PF I/PPP（A）において官民の役割分界点は基本計画と設計の間にある。地方自治体が基本計画を策定し、その成果をもって要求水準を設定する。ここで予算額とは設計、施工、維持管理から運営までのライフサイクルコストを意味する。この時点で地方自治体にとっては施設完成後までのリスクが固定化されることになる。民間事業者は、一義にはコスト削減において利益計上のチャンスを得ることになる。民間事業者側に売上向上の機会はなく、サービス向上のメリットが発揮される余地は少ない。

他方、PF I/PPP（B）においては、基本計画の一部または全部をSPCが策定している。地方自治体が示す上位計画を制約条件に、実質的に基本計画の内容に踏み込んで提案を求めるケースがこれに該当する。その際、民間事業者が策定する書類の中で特徴的なのが収支計画である。施設整備と維持管理に必要な支出額と将来にわたる利用料収入を見積もり、収支計画を策定する。民間が資金回収リスクを負うことから、投資額やその元となる施設コンセプトを自ら策定することになる。

独立採算型PF Iの成功事例には新江ノ島水族館<sup>8</sup>があるが全体としては極めて少ない。むしろPF I法を適用しない官民連携の事例が多い。既に県営宮城球場（楽天生命パーク宮城）の事例でとりあげた都市公園法の管理許可制度スキームは基本計画から担うタイプの性能発注である。こうしたことから、図表中ではあえて見出しをPF Iに限定せず「PF I/PPP」としている。PPP（PF I以外の官民連携による施設整備等）を含めている。

このように、一口に性能発注と言っても、「性能」の抽象度はPF I/PPPのタイプによっ

<sup>8</sup> 新江ノ島水族館、県営宮城球場など具体的な事例については下記レポートに詳説したので参照のこと。「PPP/PF Iと地域活性化～公共施設の効率的な整備から官民連携による新たなビジネス機会の創造～」(2017年9月、大和総研調査季報 2017年夏季号 (Vol. 27) 掲載)

[http://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/regionalecnmy/20170901\\_012255.html](http://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/regionalecnmy/20170901_012255.html)

て異なる。官民の役割分解点が上流であればあるほど、民間事業者が担うリスクが大きくなり、その代わりに工夫の余地が大きくなる。コスト削減、ひいては収益機会が相対的に大きくなる。伝統的な公共発注に比べれば設計施工一括発注、サービス購入型PFIのほうが要求の抽象度が高い。そして独立採算型PFIは要求の抽象度がもう一段高く、運営フェーズにおいて収入が変動するので、民間事業者の負うリスクも一段と高くなる。その代わり、売上増加の工夫の余地も大きく、ひいては利益計上の可能性も高くなる。施設整備の水準も運営プロセスにおける回収可能性によって決まるため、コスト削減に関するインセンティブが極めて強く働くことになる。

### 市場取引の関係から組織内取引に準じた関係に移行し発注手法が民間流になること

実施事業者に対する発注が民間流の発注になることもVFMの源泉のひとつである。はじめに、受注者すなわち設計、施工、維持管理などの実務を担う民間事業者から見た発注者の位置づけの変化について説明する。伝統的な公共発注において、実施事業者に対する発注者は地方自治体であるのに対し、PFIにおいてはSPCである。地方自治体から一括受注したSPCは、設計、施工、維持管理そして運営を実施事業者が発注する。SPCは、地方自治体の関係で言えば元請事業者であり、業務を実施する民間事業者から見れば取りまとめ役となる。実際に作業を行う民間事業者のうち主要なものはSPCの構成員でもある。そのような関係において、SPCが実施事業者が発注するのは組織内の発注に類似している。つまり、伝統的な公共発注においては市場を介した取引だったのが、SPC内の組織内取引になる。正確に言えばSPCの構成員ではない実施事業者もあるので、組織内取引に準じた取引である。

伝統的な公共発注と民間流の発注では業者選定と価格形成の方法に特徴的な違いがある。伝統的な公共発注の原則は一般競争入札である。開放された市場から広く候補者を募り、最も安い合計価格を提示したところに発注する。契約前には受注者と何らつながりはなく、偶然的な関係である。よって落札をもって締結する契約は案件毎の新規取引の形式となる。事前説明を含めた契約前後の手続きは新規取引に準じたものになっており、時間と手間がかかる。工事会社の技術レベルを事前に予想できないため、受注者のレベルによっては発注者の手を煩わせることもある。また、継続取引を前提としていないため、施工レベルが低かった場合にペナルティを付したとしてもその効果は限定的である。

他方、民間企業が実施事業者が発注するにあたっては伝統的な公共調達原則によらず、民間流の発注をする。業者選定に際して広く公募するのではなく、数社の候補先に見積もりを依頼するのが一般的だ。反復継続的に発注する事業者を協力会社として組織し、基本契約を締結している。協力会社に対しては案件毎に相見積もりを取り、最安値を提示した先に値下げ交渉を行う。協力会社とは基本契約を締結しているので、案件毎の発注手続きは公共発注に比べ簡略なものになっている<sup>9</sup>。新規参入は可能だがある程度閉じたグループを形成しており、図面の

<sup>9</sup> 詳細については、大阪市の水道民営化の検討にあたって公共調達制度と協力会社制度での総コストを検証した以下の事例を参照のこと。

やりとりや施工管理の方法などを内部で共有している。また、継続的な指導や研修が行われることで協力会社の一定の技術レベルを保っている。施工品質が低いと見積もり依頼の機会が減るなど施工品質等に応じたペナルティの仕組みがある。このことによって協力会社に対する規律が働いている。

このように、伝統的な公共発注において発注者と受注者の関係が市場取引の様相であるのに対し、民間流の発注においては組織内取引の性質を帯びている。こうしたことが、取引コストの観点で言えば、発注者が受注者を探索するコスト、契約に至るまでの交渉コスト、監督と強制のコストの低減につながっている。

また、既に述べた分離発注の一括化、分割発注の一括化、単年度契約だったものを複数年契約にまとめることも、見方を変えればSPCを介在させることで公共調達制度の制約を解消することができたからと言える。

### 3. VFMの発生メカニズムから得られるPFIの推進ポイント

#### 発注手法を源泉とするVFMとそれ以外のメリットの区別が重要

これまで、PFIとは他の手法と何が違うのか、それがどのようにコスト削減、サービス向上をもたらすのか、一言で言えばVFMの源泉に関して説明した。要点は、PFIは本質的に発注手法であること、そしてVFMはPFIという発注手法のあり方に由来するという点である。分析すると、VFMの正体はコスト削減策として以前から知られた原理であることがわかる。すなわち規模の経済性、範囲の経済性、経験効果、部分最適に対する全体最適、取引コストの低減などである。

VFMにはサービス向上の側面もある。基本計画の段階から民間に権限を付与し、運営収入で施設整備コストを回収するタイプのPFI（またはPPP）でサービス向上の可能性がある。運営収入を最大化するための工夫が顧客満足の向上策と重なるからである。

その他の、PFIに伴って生じるケースが多いが発注手法に由来しないコスト削減、サービス向上はVFMとは区別すべきと考える。PFI以外の官民連携手法にも共通するメリットだからである。具体的には、いわゆる「収益施設型PFI」がこれに該当する。公共施設を、民間企業が整備する収益施設の「集客装置」と捉え、相乗効果を狙って公共施設と収益施設を一体的に整備。公共施設の稼働を高めるとともに収益施設の収益を拡大し、公共施設の集客効果によって得られた収益施設の利潤を公共施設の維持費に内部補てんするモデルである。

地域においてPFIの主な関係者として、まずPFIを検討する地方自治体、提案する民間

---

「平成25年度 大規模地方公共団体における新たな運営形態による水道運営事業に関する検討支援等業務」（2014年3月、内閣府（大和総研受託研究）、下記URLは2018年4月23日確認）

[http://www8.cao.go.jp/pfi/shien/anken\\_chousagaiyou/anken\\_chousagaiyou.html](http://www8.cao.go.jp/pfi/shien/anken_chousagaiyou/anken_chousagaiyou.html)

事業者とりわけ地域金融機関が挙げられる。地方自治体にとってPFIは主に公的負担の削減策、住民サービスの向上という意味がある。民間事業者にとっては新たなビジネス機会である。地方創生を念頭に、これら関係者がPFIを推進するためにはPFIの本質的な理解が必要だ。特にPFI特有のメリット、すなわちVFMの理解が不可欠な所以である。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。PFIの適応を判断するにあたっては、もたらされるメリットが真にPFIによるものなのか、PFIでなくても実現可能なものなのかを分別する必要がある。冒頭述べたような、年齢構成の若返りや、相対的に高い自治体職員の人件費水準を民間基準にすることによる人件費の削減、材料費の削減も、民間経営に伴うコスト削減策には違いないが、発注手法としてのPFIの観点からはVFMとは言えない。サービス向上の効果についても、地方自治体でも顧客ニーズを汲み取った良好な経営をしている先があり、民間が経営する商業施設、サービス施設でも経営が芳しくなく破たんするケースがある。単に運営の工夫だけではVFMとは言えない。施設整備とその後の維持管理、運営を一体的に担うことによって実現したものに限定しなければ、PFIの効果とは言えないだろう。

#### **PFIによるコスト削減・サービス向上の蓋然性を高めるには**

PFIは民間の経営能力および技術的能力を十二分に引き出すのに適した公共調達的手法であって、実際に民間の能力が発揮されるかどうかはわからない。PFIだからといって必ずコスト削減、サービス向上が伴うわけではなく、たとえ収支見込みの段階でVFMを見積もることができて、導入後期待通りのコスト削減、サービス向上が実現するかはSPCの能力とモチベーション如何にかかっている。

PFIによるコスト削減・サービス向上の蓋然性を高める方法はある。基本計画段階から民間に担わせ、調達と回収、言い換えれば投資額と収入に関する決定権をセットで付与することだ。それが民間のインセンティブ向上に寄与する。民間に需要リスクを負担させることは、PFIによるコスト削減、サービス向上の蓋然性を高めるのに有効な手立てとなるだろう。独立採算型PFI、PFIではないが都市公園法の管理許可制度スキームなどが典型例である。

反面、需要リスクを負わないサービス購入型PFIは、定額のサービス購入料で回収可能な範囲にコストを抑えるのが民間企業の合理的な行動となる。利益水準に感応しないので、要求水準以上のサービスを提供するモチベーションは高くない。

ハコモノ施設にせよ、水道など社会インフラ施設にせよ、基本計画段階に遡って権限を付与し、独立採算制の下で、施設整備とその後の運営を任せるタイプのPPP/PFIを拡大することが当面の課題と言えるだろう。

以上