

官民連携 (Public Private Partnership)

デロイト トーマツ FAS 株式会社

パートナー 山田 泉

I はじめに

公共施設やインフラ等の社会資本の整備・運営手法として官民連携 (Public Private Partnership、PPP) が改めて注目されている。官民連携とは一般に、公共セクターと民間セクターがそれぞれ有するリソースや行動原理を活用もしくは相互補完しながら、連携して公共サービスの提供を行うスキームを指す。いわゆる完全民営化とは区別されるが、指定管理者制度やアウトソーシングといったPFI法 (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) の枠外で行われる行為も総称した概念である。

震災復興への活用期待もあって、公共政策上の必要性だけでなく産業政策上の観点からも官民連携を積極的に普及促進させる戦略や環境整備策が議論されており、本年 6 月の改正 PFI 法の公布によって、その活用余地や手法も見直されている。

そこで本稿では、数回にわたる連載で官民連携の活用余地や実務上のポイントを解説する。まず今回は、新たな官民連携が求められる背景を、これまでの我が国 PFI 制度の限界に触れながら考察し、新たな官民連携のあり方を構築する際の主な視点を解説する。次回以降では、改正 PFI 法の目玉であるコンセッション方式を取り上げ、先進事例を紹介しながら実務上の留意点を解説し、また民間企業が官民連携に参画する際の留意点に触れながら、新たな官民連携の可能性や方向性を探りたい。

II 官民連携が求められる背景

1. 公共セクターの台所事情

高度経済成長期以降、集中的に投資・施設整備された公共施設やインフラ等の社会資本は、その老朽化に伴い足元の維持更新投資や耐震化、大規模改装等の必要性に迫られている。国土交通省が所管する社会資本について、平成 23 年度以降の 50 年間に必要な更新費は 190 兆円と推計されているが、財政状況の逼迫により、そのうち約 30 兆円が更新できない恐れがあるとみられている。

また、少子高齢化の潮流や国民の行動志向の多様化は社会資本へのニーズ変化をもたらしており、公共投資の総量調整や再配分、サービス提供形態の見直しが求められている。

一方、公共サービスの担い手である国や地方自治体にとっては、膨大な債務の圧縮や財政健全化の必要性から資金的な財源確保がままならないばかりか、昨今の事業仕分けにおいて、社会資本への関与の仕方や程度、必要性や意義等に対する国民へのアカウンタビリティが問われているのは周知のとおりである。加えて、空港、港湾、有料道路、上下水道など受益者から利用料金を徴収する事業型の社会資本については、国内の近隣施設との競争は勿論のこと、グローバルでの競争環境にもさらされており、生き残りをかけた抜本的な戦略や取り組みが不可避となっている。これらの課題に対する解決策として、官民連携の必要性が改めて認識されつつある。

2. これまでの PFI 制度の限界

我が国に PFI 制度が導入された 1999 年以降、現在までに 400 件近く、5 兆円規模の PFI 事業（民間資金を活用した社会資本整備）が実施されてきた。但し、その内 7 割超がサービス購入型（民間事業者が公共セクターからのサービス購入料で投資回収を図る事業類型）であり、実態としては施設整備費の割賦支払に近い。ユーザーから利用料金を徴収する独立採算型 PFI 事業は全体の 4%程度と普及が進んでいない状況にある。また、その適用範囲も限定的で、運営面での裁量余地が小さい市庁舎、学校校舎や公務員宿舎などのハコモノ施設が大半で、基幹インフラへの活用事例は、羽田空港国際線ターミナル整備事業などごく一部に過ぎない。まさに公共セクター主導のもと、過大な需要予測による施設整備が進められてきた印象が強く、結果的に運営や維持管理面への付加価値はほとんど生み出されていない状況にあった。

このように普及が伸び悩んだ原因としては、従来の PFI 法の使い勝手の悪さが指摘されているが、加えて、制度環境にも起因して公共セクターと民間セクターの双方に活用のインセンティブが低かったことがあげられる。

【公共セクター側の事情】

- ・ガバナンスの形骸化がもたらす外圧の少なさ（会計単位の独立性や経営実態の可視化の欠如に起因する国民等へのアカウンタビリティの不十分さ）
- ・施設や事業の所管省庁と PFI の推進省庁である内閣府との縦割り構造（空港法・港湾法・道路法など事業を規制する個別法の制約や公共調達制度等の制約等）
- ・改革を断行すべき首長のリーダーシップや職員の意識の低さ（人事問題や評価制度）

【民間セクター側の事情】

- ・法制度上の参入障壁や制約（公物管理権の制約、資金調達や税制等への配慮の少なさ）
- ・官主導で運営面のアップサイド余地が少ないことによる参画インセンティブの低さ

3. PFI 法改正で何が変わったか？

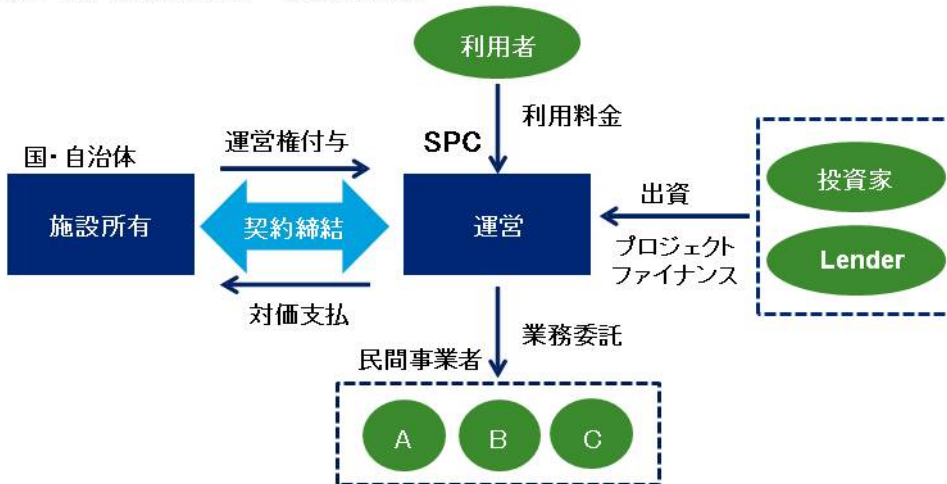
このような状況下、平成 22 年 6 月に閣議決定された国の新成長戦略において、必要な社会資本整備や既存施設の維持管理・更新需要に民間の資金や経営手法を最大限活用すべく法制度や環境整備を進める方針が決定され、今般の PFI 法改正を含めた数々の施策や重点領域が打ち出されている。これまでの PFI 制度が抱えていた課題を解消すべく、官民が対等の立場で社会資本の所有・運営を連携することで付加価値を創出できるよう、またそのために最適な民間事業者を競争的プロセスのなかで選択できるよう様々な見直しが行われた。

改正 PFI 法のポイントは下記に整理されるが、このうち(3)のコンセッション方式の導入(施設所有権を移転しない公共施設等の運営権の設定)は、独立採算型 PFI 事業の推進に向け今後様々な活用が期待される重要施策である(図表 1)。これについては次編で解説する。

【改正 PFI 法の主要ポイント】

- ① PFI 対象施設の拡大(第 2 条)
- ② 民間事業者による提案制度の導入(第 5 条)
- ③ 公共施設等運営権の導入(第 2 条、第 10 条)
- ④ 民間事業者への公務員の派遣等についての配慮(第 18 条)
- ⑤ 民間資金等活用事業推進会議の設置による PFI 推進体制の整備(第 20 条)

図表1 コンセッションスキームの基本型



出典: デロイトトーマツ FAS が作成

4. 施設整備から運営へ

社会資本に関する公共政策の視点が施設整備から維持管理・運営の効率性や財源確保へとシフトしたなか、二つのポイントを整理しておく必要がある。いずれも民間のノウハウを最大限活用することと、PDCA サイクルを回してその効果を検証することが重要となる。

【ファシリティマネジメントの導入】

社会資本の総量調整や供給形態の見直し、維持更新投資への対応を的確に行うためには、公的施設やインフラの保有・運営・使用に係わる費用対効果の中長期的視点から最適化する必要がある。いわゆるファシリティマネジメント(アセットマネジメント)の手法が求められる。これにより施設の状況を適時に管理し、今後の維持更新投資や改装投資の必要額を緊急性や優先度を考慮して決定するとともに、投資財源を計画的に確保していく。

【事業ライフサイクル全体でのバリューアップ】

公共サービスの機能を確保しつつライフサイクルコストを最小化していくためには、イニシャルコストだけでなくランニングコストを一体で評価する必要がある。すなわち施設整備を行う事業者と維持管理運営を行う事業者を別々に選定するのではなく、ライフサイクル全体のコストを最小化できる共同事業体に包括的に運営を委ねる視点が求められる。官民連携では共同事業体を構成する民間企業をどう組成するか、すなわち各企業が有する経営的・技術的なノウハウをいかに組み合わせるかを最大化するかの検討が重要となる。

Ⅲ 新たな官民連携のあり方

1. 官民連携の方向性

官民連携は、受益者(=納税者)にとっての社会資本の価値を最大化し得る方法論のひとつであり、そのためには民間の創意工夫を最大限活用できるシナリオを策定するとともに、それを可能とする官民の役割分担のあり方や前提としての環境整備施策を検討する。すなわち当該社会資本のどこにどのような価値向上余地があるか、不足する機能を補完するためにどんな民間プレイヤーに何を期待するのかといった仮説をまず立案する。

なおここで定義する価値は、社会インフラや公共サービスの本質を踏まえ、当該施設等の経済的価値、すなわち費用対効果の最大化の視点だけでなく、公共政策の是非、すなわち予算(税金)の公共財への配分バランスの最適化の視点にも配慮したものと捉えられる。

検討の方向性は、当該社会資本が抱えている経営課題を整理するとともに、それを解消する対策を講ずることにほかならないが、その特性から、三つのポイントがある。

1. 経済合理性の議論だけに偏らず、公共性とのバランスを重視し、サービス水準の維持や利便性の向上など受益者にとって不利益とならないよう配慮する
2. 民間の参入意欲を確保し、創意工夫の余地やノウハウを活用できる仕組みを講じる
将来の事業環境変化や競合状況を念頭に置き、中長期的視点から、持続的な競争力を確保できる仕組みを講ずる
3. 下記は社会資本によくある課題例だが、官民連携を活用した抜本的な解決策を模索する。

よく見られる課題の例	解決の方向性
供給過剰構造もしくは競争優位性に欠け、慢性的な歳出超過によって財政負担が大きい	歳入歳出バランスの最適化 民の創意工夫による事業価値向上
財源不足による老朽化対策の維持更新投資や改装投資の遅れ	施設の統廃合や多機能化、オフバランス化 アセットマネジメントの導入
会計単位の独立性がなく、国民や地域住民のガバナンスが十分に機能していない	経営実態の可視化とガバナンス構造の階層化による業務執行の監視
周辺機能もしくは事業領域の事業主体が複数に別れ、経営効率が悪い	関連機能・事業の経営一体化による経営資源の有効活用や事業価値創出
施設の所有と経営・運営が分離されておらず、経営の機動性や柔軟性に欠ける	施設所有と運営の上下分離 民間セクターへの運営の包括委託
近隣施設とのパイの奪い合い（競合）の意識が強く、差別化戦略や協業戦略が不十分	経営・運営の広域連携により地域全体での競争力を確保しパイを拡大

出典：デロイト トーマツ FAS が作成

2. 官民連携のメリットの定義

官民連携の効果を考える際には、既存事業の採算性向上や新規事業領域への取組みによる収益増大、または維持管理・運営の効率化によるコスト削減など公共セクターの財政負担の改善に直接つながるような財務的要素だけでなく、公共政策上の視点や様々な非財務的要素も考慮する必要がある。

主要な利害関係者のメリットの考え方は以下のように整理されるが、新たな官民連携スキームの構築過程で公共インフラ等の経営実態が可視化されることは、地域住民や地元経済界に対するアカウンタビリティを果たす点で大切な意味がある。すなわち当該公共インフラ等が地域にとって本当に必要な社会資本か否か、その維持・発展に向けて地域全体がどのように支え、あるいは負担していくべきかの合意形成に向けて、当事者意識を持った議論に発展し得ることは重要な副次的効果であろう。

【公共セクター(国や地方自治体)にとってのメリット】

- 財政再建、財政負担の軽減
- 公共サービスの安定供給、インフラや施設の国際競争力の強化
- 今後の維持更新投資に要する資金調達や追加負担リスク(潜在リスク)の切り離し
- 効率的な資産管理と人材活用
- 公共施設の利用率や民間事業者からの税収の増加などの間接効果

【民間セクター(プロジェクトに参画する民間企業や投資家)にとってのメリット】

- 新たなビジネスチャンスの獲得
- 投資対象の多様化、長期安定志向や低ボラティリティーの特性によるポートフォリオ

【受益者(国民や地域住民、地元経済界)にとってのメリット】

- 社会資本の整備に伴う公共サービスの充実や利便性、安全性の向上
- 利用負担の軽減や物流コストの削減
- ヒト・モノ・カネ・情報の交流による地域の活性化、集客増加に伴う経済波及効果

3. VFM の考え方

通常、PFI 事業の導入可否を評価する際の指標として、VFM(Value For Money)がある。これは、「納税者にとって良いサービスをより安く」といった基本概念のもと、PFI 事業の実施によってライフサイクルコストがどれだけ抑制できるかをシミュレーションしたものである。これまでの VFM の判断基準は、コスト削減と財政支出平準化に主眼が置かれ、公共財としてのサービス向上視点の評価は不十分であったが、新たな官民連携のあり方を検討するに当たっては、既存の VFM で評価される視点だけでなく、公共財としてのサービスレベル・利便性・安全性や地域活性化や経済波及効果といった体系化・定量化が難しい要素も考慮し、その価値を最大化できるスキームを検討することが望ましい。

PFI は VFM を最大化するため公共調達の世界に 4 つの革新的な考え方をもたらしており、新たな官民連携を構築するうえでも重要な要素となる。

【VFM を高める 4 つの源泉】

- 競争原理の導入
- 性能発注によるライフサイクルの一括管理
- リスクの最適配分
- 業績連動支払

4. 官民の Win-Win 関係構築に向けた役割分担のあり方

公共施設やインフラの多くは、所有と経営の主体が分離されておらず、国や地方自治体が施設を所有し整備運営等の経営リスクも負担していることがほとんどである。財政的な制約から戦略的な投資や運営が充分に行われていない一方、民間セクターはその利用者としての立場が中心で需要創出への協力は限定的である。業務執行と監視が分離されていない運営形態が多いため、経営実態が見え難かったり機動的な組織運営が行い難いなど経営効率化の阻害要因が生じている。これらの課題を解決するには、民間セクターが事業遂行の自主裁量権を有し、公共セクターは経営監視と経営支援又は指導機能に徹するような役割分担が望ましい。加えて、民間セクターが長けている市場志向のマーケティング能力や経営資源の柔軟な再配置による適応力など、それぞれの得意領域を活かした相乗効果の創出により全体最適化を図るような役割分担が理想的である。

事業価値を最大化する最適な役割分担を構築することは、官民連携スキームにおける最適なリスク配分モデルを設計することにほかならない。最適なリスク分担の視点は、「リスクを最もよく管理統制することができる者が当該リスクを負担する」ことで事業全体としてのリスクコストを最小化(事業価値を最大化)することであるが、官民連携においては、民間セクターの経営参入意欲と改革インセンティブを確保しつつ、運営面の自由裁量余地と独自性を発揮できるよう、公共セクターが環境整備を行う役割分担が基本となる。

トーマツグループは日本におけるデロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)のメンバーファーム各社(有限責任監査法人トーマツおよび税理士法人トーマツ、ならびにそれぞれの関係会社)の総称です。トーマツグループは日本で最大級のビジネスプロフェッショナルグループのひとつであり、各社がそれぞれの適用法令に従い、監査、税務、コンサルティング、ファイナンシャル アドバイザリーサービス等を提供しております。また、国内約40都市に約7,000名の専門家(公認会計士、税理士、コンサルタントなど)を擁し、多国籍企業や主要な日本企業をクライアントとしています。詳細はトーマツグループ Web サイト(www.tohmatsu.com)をご覧ください。

Deloitte(デロイト)は監査、税務、コンサルティングおよびファイナンシャル アドバイザリーサービスをさまざまな業種の上場・非上場クライアントに提供しています。全世界 150 カ国を超えるメンバーファームのネットワークで、ワールドクラスの品質と地域に対する深い専門知識により、いかなる場所でもクライアントの発展を支援しています。デロイトの約 170,000 人におよぶ人材は“standard of excellence”となることを目指しています。

Deloitte(デロイト)とは、デロイト トウシュ トーマツ リミテッド(英国の法令に基づく保証有限責任会社)およびそのネットワーク組織を構成するメンバーファームのひとつあるいは複数数を指します。デロイト トウシュ トーマツ リミテッドおよび各メンバーファームはそれぞれ法的に独立した別個の組織体です。その法的な構成についての詳細は www.tohmatsu.com/deloitte/をご覧ください。