

## PF 案内板事業 独立採算型とサービス購入型について

特定非営利活動法人日本ソフトインフラ研究センター

はじめに

「PF 避難誘導街区案内板事業」は数年間の研究活動を経た後に平成 11 年初めて自治体と協定を結ぶに至り、それ以後、これまでに様々な試行錯誤を繰り返しながら歩みを進めてきた。

本説明は本事業の特徴とこれまでの変遷及び将来への展開を「自治体の財政負担区分」をテーマに、自治体側に費用負担があるかどうかで分類をし、まとめたものである。

事業の研究開始当初は、PF 正デルの中でも以下の(1)タイプの独立採算型手法が理想的であると本事業は考え、この手法を採用して各自治体と実際の事業に取り組んできた。しかしながら現実に試験設置を進め、研究として事業に取り組む中で様々な問題点も浮き彫りになってきた。そのためこの問題点を解決し、官と民が「真のパートナー」としてPF 事業を支えるためにたどり着いた、新しい手法をこれから述べていくこととする。

### (1) (旧)独立採算型

従来、当事業で実施してきた手法である。資金調達は全て民間事業者側が行うとともに、自治体側の財政支出はゼロ。また本来の「独立採算型」では利用者からの料金収入により安定収入を見込むところ、本事業の特徴としては協賛者からの協賛金収入に依存していることである<sup>1</sup>。従って成功の可否は、協賛者から得られる協賛金収入にかかっている。しかし乍らこの協賛金収入を含む事業の円滑な運営に関しては、自治体側の協力体制について何ら協定に明記はされていない。従って事実上、事業破綻を避けるべく努力するのは民間事業者側のみ、という構図ができあがることになる。

本事業はパイロットプランとしての実績を作ることが当初の段階では最重要課題であったため、官民間の役割分担という見地では、本事業が資金に関する全てのリスクを背負うこの手法を採ってきた。財政支出を要しないため一見市民にとって最も優れた手法と考へて、今日に至った。事実、現段階では他のPF 手法と比較してもまだ大きなアドバンテージを有しており、事業を導入していただいた自治体からもある程度の評価をいただいている。自治体には大変受け入れられやすい手法といえる。

しかし、事業トータルで考えた場合に課題が明らかになる。ひとつ目は、当初の自治体負担は全くないものの、実は官・民双方が「事業破綻リスク」といさらに高いリスクを背負うのである。

つまり PF の趣旨に則り、自治体とフィフティフィティの関係でリスクを分担し、協定に明記するという原則は守られているものの、実質は民間事業者側の能力 - 財政的には受益者という善意の第三者の協賛金に基礎を置く - に過度に依存する手法であるといえる。これでは、PF 正デルを導入しているという点では確かに先進的ではあるものの、適切なリスク分担という点では過度のリスクを民間側に負わせて事業の安定性を損なわせていることになる。従ってPF の母体となる考え方であり、よ効率のよいやり方によって公共事業を行うというNPM(ニュー・パブリック・マネジメント)理論から考えると、矛盾をはらんでいる。

1 基本理念:

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(平成 11 年法律第 117 号、以下「改正 PF 法」という)第 3 条「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点等を踏まえつつ、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

これにより事業破綻という万一の事態を想定した場合、避難誘導街区案内板及びインターネット案内板を自治体が直接維持・管理することになるにせよ、次に引き継ぐ事業者を選定するにせよ、事業期間全体で見れば、当初の事業者である本事業が順調に収支を償いながら事業を進める場合と比較してコストは明らかに増大することが予想される。つまりVFMを下げてしまうリスクを内包するのである。

ふたつ目は、この大きなリスクに耐えられる民間側事業者が限られてしまうことである。独立採算型という条件下では、大半の自治体側では事業に対し理解を示し事業を受け入れていただける。しかしながら、実務を受け持つ民間事業者側が圧倒的に不足してしまうのである。民間同士の市場原理による競争がサービス水準を高める要素となっていることから、これが大きな懸念となる可能性がある。

既に避難誘導街区案内板事業についてはある程度の実績と採算性を証明しつつある現状において、本事業に普遍性を持たせ全国へと普及させることが本事業の最終目標であることから考えても、実務を行っている中で知り得た問題点の改善を図り、より理想的な事業に向けて次の段階へと歩を進めたのが後述の二つの手法である。

## (2) サービス購入型

### ・特徴

PF Ⅱモデルの中で最も一般的なのがこの「サービス購入型」。本事業では 10 年間(あるいは 20 年間)運営後、案内板の所有権を自治体に移転する「BOT方式」として実施する。

PF Ⅱにおける「サービス購入型」の特徴は、自治体からの予算が拠出されることにあり、これは文字通り本事業によって市民に提供される全期間の公共サービスを自治体がPF 事業者から購入するものである。

この場合、自治体が従来どおりの方法で公共事業を行った場合の期間中の総費用であるPSC(パブリックセクター・コンパレータ-)と、民間事業者が製造・設置・維持管理の全てを行った場合の総費用であるLCC(ライフ・サイクル・コスト)を比較して、PF 事業のLCCの方が「VFMがある」場合には、民間事業者側の要した総費用で購入したとしても公共事業はPF 事業として選定され導入されることとなる。

他の一般的なPF Ⅱモデルと比較した場合に、本事業における「サービス購入型」の特長は以下のとおり圧倒的なVFMの達成にある。

PF 方式を採用した場合、もともと設備の工事・製造からその運営に至るまでの一切を一民間事業者に任せることにより、事業期間全体を通してのコストの圧縮が図られるが、本事業の「PF 避難誘導街区案内板事業」においては、さらにその「付帯事業<sup>2</sup>」である協賛者募集業務からの収入を案内板設置後の維持管理費用にも充てるのが特徴である。この協賛金収入により、大幅なコストダウンを図ることができるので、従来の公共事業と比較した場合に圧倒的なVFMを達成することになる。

従って独立採算型の場合はもちろんのこと、サービス購入型においても「協賛金収入の確保」が事業の成功のためには最も重要な要素且つ課題であることに変わりはないため、PPP(パブリック・プライベートパートナーシップ)理論に基づく自治体とのパートナーシップ作りは、主に協賛募集業務への協力に主眼が置かれることになる(PF法第 18 条(協力)には、国、地方公共団体及び民間事業者は、特定事業の円滑な実施が促進されるよう、協力体制を整備すること等により相互に協力しなければならない」とある)。つまり案内板の

---

2 付帯事業：

改正 PF法第 11 条の 2 により、土地の高度利用や民間事業者の事業機会の拡大などを通じた経済の活性化が図られることを目的として、民間収益施設等との合築が可能となった。

維持管理費用を捻出し、安定収入を維持することに目的が絞られることになる。事業破綻を避け市民に約束したとおりのVFMを確実に達成するためには、適切な役割・リスク分担を行うなど、自治体側の支援・協力体制が必須であり、協定内に明文化することで双方の役割を確実に担保しておくことが重要となる<sup>3</sup>。

#### ・購入費用の多寡による事業のボリューム

本事業の最終目的は原則として「市民の防災意識の向上」にある。理論上はこの目的を達成するために必要な設置数を確保することが、事業を行う上で重要な条件であり、また一方で民間事業者側から見れば安定した採算性を維持することも事業の一方の柱、となる。

実際には財政的な問題がつきまとうため、自治体が「独立採算型」ではなく「サービス購入型」を選択したからといって、当初希望する事業規模に応じたサービス購入費用を支払えるとは限らない。

想定される当初計画とおりの予算の捻出が不可能な場合等、購入費用の多寡によって、本事業で設置される案内板の規模を次に示す。

本事業の成否は先述のとおり、避難誘導街区案内板下部にある協賛者名等表示部分への協賛者名等の引換えに収入となる協賛金収入にかかっていると言っても過言ではない。また、その採算性についてはマーケティング及び試験的業務活動により実証済みであり、この収入から主に維持・メンテナンス費用を捻出していくことは十分可能である。従って本事業は、前述のとおり圧倒的に高いVFMを達成している。

この事業を長期間にわたり支えていくのはこの協賛金収入になる訳であり、自治体側のサービス購入額が多いか少ないか、とらこととは別に、民間事業者側である本事業から見た場合は実績のある「避難誘導街区案内板」をなるべく数多く設置し採算性を確保しておくことが、事業の安定的な継続のためには必須要素となる。事業ボリュームが大きくなると一般管理費や事業導入までに要した費用を吸収しやすくなるというメリットもある。

具体的にいくら予算が付くから何本の事業規模になるか、というのはそれぞれの自治体の人口や、案内板にどこまでの範囲で広報機能を持たせるのか、「避難誘導街区案内板」と「インターネット案内板」の割合をどうするのか、案内板のデザイン等々様々な要素が複雑に絡まる中で実際には決まるので一概に一般的なモデルを示すことは不可能といえる。しかし、以上の説明からあえて大雑把な言い方をすれば、自治体負担が少なくなればなるほど、リスクを回避し事業の採算性を確保するために民間事業者はより多くの避難誘導街区案内板を設置することで収入源を確保しておく必要があるのである。

#### ・資金調達面での優位性について

独立採算型と比較して「サービス購入型」による事業の場合、民間事業者側にとっては資金調達面においてより有利な側面が多くなる。

##### 一括購入の場合

この場合LCCから比較すると実質的にはごく一部の金額になる訳だが、事業当初の製造・設置費用の一部に充てることが可能となり、この部分については資金調達の必要がなくなる。

##### 分割購入の場合

この場合、民間事業者側にとっては一括支払いより大きなメリットがある。分割されて将来支払われる自治

<sup>3</sup> 協力：

改正PF法第16条第1項 第十一条の二から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。

同条第2項 前項の措置及び支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない。

体のサービス購入費用を実質的な返済原資とすることで、民間金融機関からの融資と日本政策投資銀行からの低利または無利子融資とを組み合わせた協調融資を受けることができる<sup>4</sup>。サービス購入額の一定割合まで融資を受けることができる(可能性がある)からである。このスキームにおいては、その後の自治体からの支払いはそのまま返済原資として保全されることが条件となるが、当然のことながら融資部分は自己調達の必要がなくなり、民間事業者側にとってはより少ない自己資金で事業をスタートできる。案内板の設置期間も早期に完了し、従ってそれだけ投下資金の回収も早まり、より安定した採算性の維持が容易になる。

また市民及び自治体にとってもこれにより事業破綻の可能性がより低くなるので、VFMを達成する確率は高くなるのである。

#### ・役割分担

具体的には民間事業者側・自治体側双方で下記のような役割分担が考えられる。

##### [自治体側]

###### 事業導入前

- ・ 設置場所の調査・選定

###### 事業導入時

- ・ プレス向け報告(記者発表等)
- ・ 事業説明周知
- ・ 協賛者募集への協力体制

各団体への事業説明周知、協賛のお願い

例 医師会・歯科医師会 商工会議所 法人会・工業団体・金融機関・その他の団体

##### [民間事業者側]

- ・ PF 事業研究
- ・ 事業倫理(倫理規定)の策定
- ・ 事業内容の公開
- ・ 学会における論文発表
- ・ 入札要項などの作成
- ・ 事業計画の作成
- ・ 案内板のデザイン及び設計
- ・ 設置場所の詳細な調査及び設置
- ・ 協賛者募集要項作成
- ・ 協賛者の募集
- ・ 効果測定による事業に対する客観的評価の実施
- ・ 資金調達

#### ・提供されるサービスの内容

##### アナログ案内板

---

4 制度融資(無利子貸付け)：

改正 PFI 法第 13 条第 1 項 国は、予算の範囲内において、選定事業者に対し、選定事業のうち特に公共性が高いと認めるものに係る資金について無利子で貸付けを行うことができる。

同第 2 項 国は、前項の規定により無利子で貸付けを行う場合には、日本政策投資銀行、沖縄振興開発金融公庫その他の政府系金融機関等の審査機能又は貸付け機能を活用することができる。

- ・ 避難場所、防災情報、街区案内地図
- ・ 指定病院
- ・ 協賛者 PR
- ・ 観光案内、町名由来、文化的案内、名所案内  
インターネット案内板
- ・ 避難場所、防災情報、街区案内地図(広域及び周辺拡大地図)
- ・ 気象情報(ひまわり画像・アメダス画像及び週間天気予報・ヒンポイント天気)
- ・ ニュース速報
- ・ 防災啓発ムービー
- ・ 行政情報(広報HPから抜粋)
- ・ 納税案内
- ・ 文化施設案内
- ・ 各種タイムリーなお知らせ
- ・ 求人文字情報
- ・ 地域振興協賛 PR
- ・ 防災啓発ポスター協賛 PR
- ・ 緊急時メッセージ  
その他
- ・ オンデマンドモバイル配信サービス

### (3) (新)独立採算型

#### ・特徴

今後採用していくこととなる二つの手法のうち新しい「独立採算型」のPFモデル。名前のとおり自治体側は事業にかかわる直接の費用の拠出は行わず、資金調達は民間事業者側が自力で行い、不足分は自己資金で補わなければならない。

PFの本場英国ではPFの元となるNPM理論からさらに進んだPPPへ取り組みが移りつつある。この考え方の下では既に、単に「官」から「民」へと主体を移すことが重要なではなくなっている。本事業においても特にこの点に留意し、公共サービスの質を高いレベルで維持することを最優先とし、そのために官と民は従来の関係に縛られず、多様性を持って柔軟に係わり合い、協定に明記し、お互いの不足を補い合いながら事業を進めていくこととなる<sup>5</sup>。

本事業についても特に「独立採算型」事業を自治体が選択した際には、今後はこの流れに沿うものとしていきたい。PF推進法第14条～第18条にも明文化されているとおり自治体は様々な面から民間事業者を支え、一緒に手と手を取り合って事業の成功に向かって走り、VFM(ヴァリュー・フォー・マネー)を達成することにより真の住民サービスを提供する、という非常に重い役割を背負っているのである。

本事業にとっては「協賛金収入の確保」が事業運営にとって最も重要な要素であるため、これに関して事

---

#### 5 選定事業の実施：

改正PFI法第10条第1項 選定事業は、基本方針及び実施方針に基づき、公共施設等の管理者等及び選定事業者が策定した事業計画若しくは協定又は選定事業者(当該施設の管理者である場合を含む。)が策定した事業計画に従って実施されるものとする。

同第2項 選定事業者が国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人(当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。)である場合には、当該選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して、前項の事業計画又は協定において公共施設等の管理者等との責任分担が明記されなければならない。

業破綻を避け、安定収入を維持するために自治体がどのような協力体制を構築し、それをいかにして民間事業者側が実際の収入に結びつけるのかがポイントとなる

例として、民間事業者が資金調達を行いやすくなる協力（融資は民間事業者が受ける）、民間事業者の地位の確保（市民、企業等への事業、団体の周知）、媒体の価値を高める協力、などが考えられる。この際、自治体側の役割をはっきりさせる必要があるれば、協賛枠のある程度の部分について自治体が責任を持つというやり方も考えられる。最悪の場合、自治体側が自らに与えられた協賛枠を埋めることが不可能だった場合には、自治体側から民間事業者側にその分の追加負担金を支払うといった条項を協定内に盛り込むことも考えられるため、極力負担が回避されるよう知恵と協力体制を確立せねばならない。民間事業者側の範囲とすることで関与を避ける傾向が顕著となると事業破綻の危険性が増大するのである。

また、自治体側の関与が望ましくない事例もあった。自治体の公共事業関連を手がけている業者に対しては、自治体の関与により工事費用や調達コストが跳ね上がってしまった。いわゆる公共事業価格というものである。

このように本事業における「独立採算型」では民間事業者側は財政支出以外の様々な分野・方法において自治体側の協力を求め、自治体側はこれに応じて従来の官民の関係にとらわれずに種々の負担及び支援を約束することになるため、自治体及びその職員は日常の業務内において多くの役割をこなすことを要求される。またこの内容は当然「PFの契約主義」に則り協定内において明文化され、将来にわたって双方が自らの役割を確実に履行できるような環境を整えておくことも必要である。

こうして日・独立採算型の手法より先官・民間でより適切なリスクの分担を行うことによって事業破綻に至る可能性を極力排除し、さらに一段高いレベルでの事業の安定化を図りたい。

#### ・役割分担

自治体ごとに条件を詰める必要はあるが、具体的には自治体側、民間事業者側双方で下記のような役割の分担が考えられる。

#### [自治体側]

##### 事業導入前

- ・ 設置場所の調査及び選定
- ・ 設置場所、位置図(写真付き)の作成
- ・ 設置場所詳細図の作成
- ・ LCC(PSC)の算定 自治体独自で行った場合について
- ・ その他PF 難進法第11条～第20条に基づき想定できる、民間事業者への協力及び支援

##### 事業導入時

- ・ 道路使用許可申請用安全対策図作成
- ・ プレス向け報告(記者発表など)
- ・ 協賛者募集への協力体制

各団体への事業説明周知、協賛のお願い

例：医師会・歯科医師会・商工会議所・法人会・工業団体・金融機関・その他の団体

## 協賛枠の自治体負担割合の決定

### 広報内での案内板事業説明枠の提供

- ・ 事業説明(市民向け広報案内)

#### [民間事業者側]

- ・ PF 事業研究
- ・ 事業倫理(倫理規定)の策定
- ・ 事業内容の公開
- ・ 事業計画の作成
- ・ 案内板のデザイン及び設計
- ・ 設置場所の詳細な調査及び設置
- ・ 協賛者募集要項作成
- ・ 協賛者の募集
- ・ 効果測定による事業に対する客観的評価の実施
- ・ 資金調達

#### 提供される情報・サービスの内容

##### アナログ案内板

- ・ 避難場所、防災情報、街区案内地図
- ・ 指定病院
- ・ 協賛者 PR

##### インターネット案内板

- ・ 避難場所、防災情報、街区案内地図(広域及び周辺拡大地図)
- ・ 気象情報(ひまわり画像・アメダス画像 週間天気予報及びピンポイント天気)、ニュース速報
- ・ 防災啓発ムービー
- ・ 行政情報(広報HPから抜粋)
- ・ 納税案内
- ・ 文化施設案内
- ・ 各種タイムリーなお知らせ
- ・ 求人文字情報
- ・ 地域振興協賛PR
- ・ 防災啓発ポスター協賛PR
- ・ 緊急時メッセージ

##### その他

- ・ オンデマンドモバイル配信サービス

#### (4)まとめ

「独立採算型」と「サービス購入型」のどちらの形で本事業にPFを導入するのが適切かどうかは、個々の自治体の置かれている地域性、環境、風土、財政状況、予算規模等々の種々の条件により、またVFMの観点から見てどちらの手法を導入することがより効果が高いのか等々、諸々の条件で異なってくると考えられる。

これまで述べてきたとおり、「独立採算型」を導入した場合、財政支出は伴わないものの、安定した採算性確保のための事業協力を始め、事業の多くの部分について自治体側は多くの役割を背負うこととなる。「官から民へ」というところから一歩進んだより強いパートナーシップ、協力・支援体制の確立が求められることになる。

「サービス購入型」により本事業を導入した場合、財政面での負担がある代わりに「独立採算型」と違って事業体制支援の部分では自治体の負担は限定されたものとなる。しかしそれ以外の部分では、当然のことながら独立採算型と変わらぬ協力関係を構築していく必要はある。

「官や民はそれぞれ、極力負担を相手方へ押し付けられたい」という考え方から抜け出さなければならない。PFというパートナーシップを結んだひとつの事業体として、外的要因から事業体を守る協力体制を構築する必要がある。

これまで採用してきた「旧・独立採算型」手法は、「官から民へ」、「民間でできるものは民間へ」というスローガンに基づき、単に公共分野に市場原理を導入することに主眼が置かれてきた。これからはよりPPP理論を実践に移していくため、適切な関与をしながら柔軟な官と民の関係を長期間にわたって築き、より質の高い公共サービスの実現を目指したい。新しい「独立採算型」「サービス購入型」によるPF避難誘導案内板事業の導入により、本当の官民間のパートナーシップを作り貢献したいと希望する。