

Title	需要リスク移転のパラドックス：王立武具博物館の失敗事例に学ぶ
Sub Title	
Author	太下, 義之(Oshita, Yoshiyuki)
Publisher	慶應義塾大学アート・センター
Publication year	2007
Jtitle	Booklet Vol.15, (2007.) ,p.70- 77
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA11893297-00000015-04211388

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

需要リスク移転のパラドックス

—— 王立武具博物館の失敗事例に学ぶ ——

太下 義之

1. 指定管理者制度、市場化テスト、そしてPFI

日本においては現在、さまざまな分野において構造改革、行政改革が実施されており、文化政策、特に文化施設の現場においても、指定管理者制度や市場化テストなどの導入を契機として、大きな変革期を迎えようとしている。

このうち「指定管理者制度」とは、地方自治法の一部改正（2003年9月2日施行）により、「公の施設」の管理の代行を「法人その他の団体」に行わせる制度のことである。

ここで言う「公の施設」とは、公共ホールや図書館、公民館のように、住民の福祉を増進する目的をもって、公共の利益のために地方公共団体が設置する（した）施設のことである。そして、「法人その他の団体」とは、民間事業者やNPO法人（Nonprofit Organization）が含まれ、法人格は必ずしも必要ないが、個人は不可である。ちなみに、これまでの「公の施設」の管理の委託先は、財団等の公共的団体（出資法人等）に限定されていた。

もう一つの「市場化テスト」とは、これまで「官」が独占してきた「公共サービス」について、「官」と「民」が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質の両面で最も優れた者が、そのサービスの提供を担っていくこととする制度のことであり、その根拠法となる「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」は、今年（2006年）の7月7日に施行されている。

現状ではこうした様々な公民パートナーシップ手法を通じて構造改革が展開されているが、指定管理者制度や市場化テスト等に先だって、実は日本においては「PFI」が幅広い分野において数多く導入されている。この「PFI」とは、Private Finance Initiativeの略語であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法のことである。

このPFIの根拠法である「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」(通称:PFI法)は、その他の公民パートナーシップに先立って1999年7月に制定されており、さらに昨年(2005年)8月15日、法施行から6年が経過する間に顕在化してきた様々な課題^{★1}に対応することを目的として、その一部を改正する法律が公布、施行されている。

2. 日本におけるPFIの現状

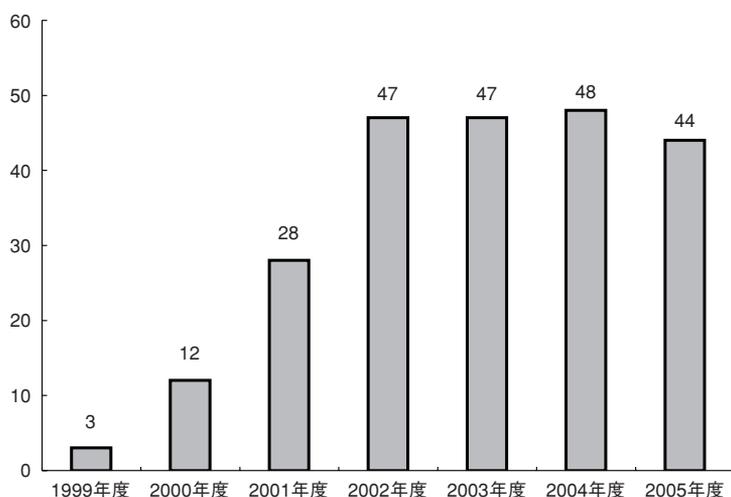
実際、2006年9月末日までに実施方針の策定・公表が行われたPFI事業は全国で245件にもものぼっており、特に直近の4年間については毎年40件以上のPFI案件が登場している(図1)。また、同日現在で、既に選定事業者によるサービスの提供が開始された事業も全国で126件に達している(図2)。

PFI事業を分野別に見ると、「教育と文化」(文教施設、文化施設)が77件(31.4%)と最も多く、「健康と環境」(医療施設、保健衛生施設、廃棄物処理施設、水道施設、斎場、浄化槽)、「まちづくり」(道路、公共交通、空港、河川、公園、下水道施設、海岸保全・港湾施設、公営住宅、市街地再開発)が続いている(図3)。

また、PFI事業の実施地域は、関東が79件(32.2%)と最多であり、次いで近畿(40件、16.3%)、中部(29件、11.8%)と続いているが、これらの地域だけではなく、全国の地域ブロック全てで実施されている(図4)。

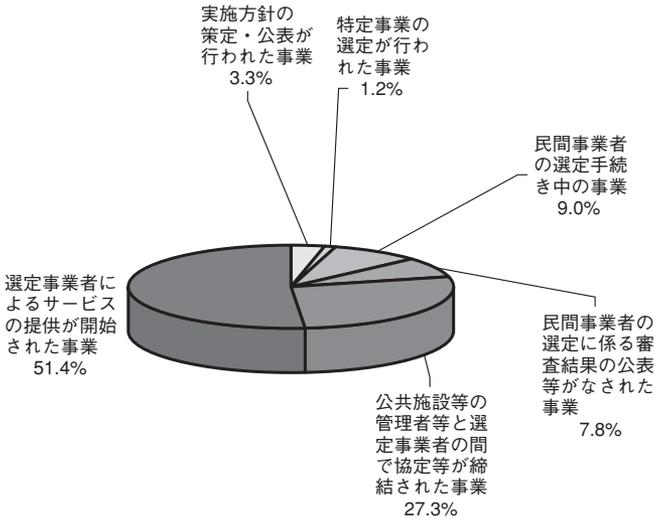
さらに、PFI事業の管理者について見ると、地方自治体の事業が186件(75.9%)を占めており、国(12.7%)、特殊法人その他の公共事業(11.4%)、となっている(図5)。なお、PFI事業の方式は、BTO^{★2}が163件(66.5%)と最多であり、BOT^{★3}は44件(18.0%)にとどまっている(図6)。

図1 実施方針の策定・公表が行われたPFI事業(年度別、9/29更新、n=245)



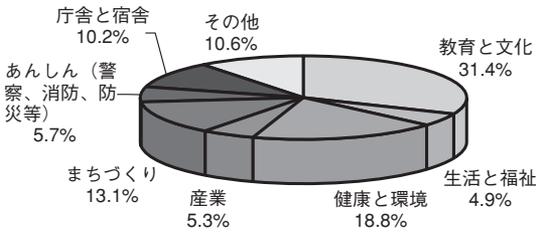
(資料) 内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

図2 PFI事業の進捗状況（基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業、9/29更新、n=245）



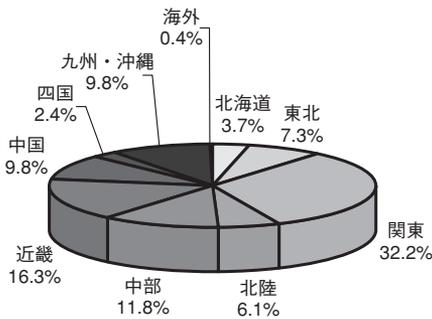
（資料）内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

図3 PFI事業の分野（9/29更新、n=245）



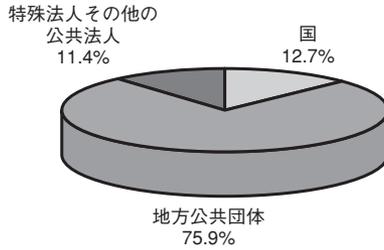
（資料）内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

図4 PFI事業の実施地域（9/29更新、n=245）



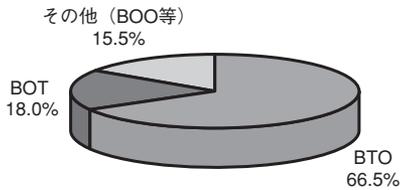
（資料）内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

図5 PFI事業の管理者（9/29更新、n=245）



（資料）内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

図6 PFI事業の方式（9/29更新、n=245）



（資料）内閣府PFI推進委員会資料より筆者作成

以上のように、日本の構造改革の手法としてはPFIが先行していることから、指定管理者制度や市場化テスト等に代表される公民パートナーシップを成功させるためのポイントについて学ぶにも、既に実績が豊富なPFIの事例研究を行うことが有効であると考えられる。

そして事例研究にあたっては、「成功事例」を参考とするよりはむしろ「失敗事例」に学び、原因と推測される課題に対応していく必要があると考えられる。実際、もともとPFIが発案された英国においては「王立武具博物館」(Royal Armouries Museum)、また日本においては「タラソ福岡」という、PFIの失敗事例が登場している。

もともと、PFIは通常20年～30年と事業期間が極めて長いため、真の意味での「成功／失敗」は事業が完了する時点にならないと評価できない。そこで、本稿では、民間事業者の経営破綻、という最悪の事態に陥った「王立武具博物館」の失敗事例に焦点を当て、その失敗の本質的な原因を探っていきたい。

3. 失敗事例としての王立武具博物館

以下においては、筆者の自主研究^{★4}の成果をもとに、王立武具博物館(Royal Armouries Museum)における失敗の原因を整理していくこととする。

この王立武具博物館は、イギリスのリーズ市に立地する、英国最古の歴

史を誇る国立博物館である。武具を展示する博物館としては世界最大規模を誇っており、世界中の武具に関するコレクション（中世の鎧や兜、近世の銃、現代特殊部隊の携帯兵器、和風兜や鎧、日本の流鏑馬装束、等）を収集・展示している。

そして、PFI事業としての王立武具博物館は、英国で（すなわち世界中で）最も初期のPFIの一つであり、芸術・文化分野としては英国で初めてのPFI事業である。そして、残念ながら英国で初めてのPFIの失敗事例ともなってしまった。そして、この原因に関しては、「表層的な」原因と「本質的な」原因との二つの側面が存在する。

王立武具博物館の「表層的な」失敗の原因は、来館者の「予測」と「実績」の大きな差異、すなわち来館者数の見込み違いである。そして、このことが、結果としてPFI事業の事業主体であるRAI（Royal Armouries International）の赤字を引き起こした、というものである。

ただし、これらの現象をもたらした「本質的な」原因も存在すると筆者は考えており、それを、①需要リスク移転のパラドックス、②民間事業者の参画意欲が十分に喚起されずに競争原理も機能不全、③事業主体による自律的な経営に対する裁量の欠如、④事業のサービス品質や事業者自身に関する不十分なモニタリング、という4つの項目に整理した。

興味深いことに、日本におけるPFI失敗事例の「タラソ福岡」の失敗した原因は、実は上述した王立武具博物館と極めて相似的な関係にある。

そして、上述した本質的な原因のうち、②③及び④の3つの項目に関しては、それぞれの課題・問題点の解消が可能となるようにPFIガイドラインが改定されているが、「需要リスク移転のパラドックス」のみ、現時点でも依然として解消されていないと筆者は考えているので、以下においてはここに焦点を当てて分析を行いたい。

筆者の言う「需要リスク移転のパラドックス」とは、需要リスクをPFI事業者に対して全面的に移転した場合において、需要リスクに関して現実的な評価のできる民間事業者は応札しない、またはより確実に低めのVFM^{★5}を提示するために競争力を欠くことから、結果として、事業リスクに甘い事業者が選定されてしまう、という現象のことである。

実際に、王立武具博物館のプロジェクトにおいては、事業者選定の初期の段階においては事業主体となったRAIの対抗馬としてTussauds Groupが立候補していたが、このTussauds Groupが1993年6月、同プロジェクトの実現可能性に関する研究を行ったところ、来館者の予測は公共側の見積もりよりもかなり少なく、満足な収益を得られないだろうと予測している。

そして同グループは、公共サイドによる来館者の予測があまりに楽観的すぎて信用できないこと等を理由に撤退を表明したという経緯がある。これが正に「需要リスク移転のパラドックス」である。以下においては、この「需要リスク移転のパラドックス」をより詳細に見ていきたい。

4. 需要リスク移転のパラドックス

そもそもPFI事業を国や地方自治体が導入することによるメリットの一つとして、従来は公共セクターが負担していたリスクを民間セクター(SPC)に移転することで事業を行う、という点があげられることが多いが、ところで、従来の公共サービスにおいて、この「需要リスク」はどのように取り扱われてきたのであろうか。

実は、従来の公共事業(公共サービス)においては、実際の需要が管理者(公共)による当初の予測よりも少なかった場合においても、人員や予算等が機動的に変更されていたわけではなく、結果として“存在しない需要”相当分も含めて、公共サービスの対価が直接または間接に支払われてきた。

つまり、そもそも公共がサービスを直営している場合は、「需要リスク」は顕在化せずに結果として納税者が負担する、という大きな課題を指摘することができる。

しかし、このことは必ずしも公共側に落ち度があるということの意味するわけではない。

PFI事業において、あるリスクが存在する場合、このリスクを当該事業に関連するいずれかの主体がコントロール可能であるならば、いわゆる「リスク分担表」に基づいて、いずれかの主体にリスクを分担させれば良いことになる。

そして、リスクを移転・分担するためには、公共としては、第一にPFIの対象となる事業について想定される全てのリスクを把握し、それぞれのリスクについて公共セクターが管理する場合に必要なコストを説得力のある手法で定量化しておく必要がある。

そのうえで、公共セクターから民間事業者に移転するリスクに照応するコストを算出することになるが、このようにリスクを評価するためには、過去に公共セクターが実施した公共事業や公共サービスにおけるリスク関連データを整理・分析したうえ、これを公開することが必要であると考えられる。

とは言え、「需要リスク」に関しては、ある特定の公共サービスの需要に影響を与える要因は様々な外部環境の変化が混在しているのが実態であり、仮にある時点で大きな需要の変動が生じた場合に、個別の原因を明確に特定することは極めて困難であると考えられる。

特に新設の施設においてサービス購入型のPFI事業を実施する場合は、過去の運営実績(ex.入館者数、等)が存在しないため、予測と実績が乖離する可能性もより高く、需要リスクが顕在化する懸念も高いと言える。

つまり、公共であろうと民間であろうと、どのような事業者が運営したとしても、「需要リスク」を完全に解消したりコントロールしたりすることは理論的にも不可能なのである。

以上を勘案すると、これまでの「需要リスクの移転」とは、公共側が自らではコントロールが不可能であるにもかかわらず、そのリスクを「公民

双方」とするのではなく、民間企業に一方的に移転していた、ということに他ならない。

特に「需要リスク」を民間事業者に完全に移転し、当該事業者の主たる収入源を施設来館者の入場料や利用料とする場合には、このリスクは極めて大きいものとなる懸念がある。このことは単にPFI事業だけではなく、指定管理者制度における利用料金制度にも指摘できることである。

そして、需要リスクを民間事業者に移転する場合、必然的に民間事業者からの提案金額や民間事業者が提案するVFMにも反映されることとなる。つまり、需要予測が甘ければ甘いほど、VFMが高くなってしまい、同時に入札金額は安くなってしまおうという「需要リスク移転のパラドックス」が必然的に発生してしまうのである。

5. おわりに：失敗事例に学ぶべきこと

こうした「需要リスク移転のパラドックス」を解決するための方法として、民間事業者からの提案価格（入札金額）に一定の下限を設定する、すなわち、いわゆるダンピングの排除、という方法も提案されているが、もしもこうした方法を採用したとすると、民間事業者の提案はこの「下限」の価格に収斂していくことが予想される。

したがって、これからの公民パートナーシップ事業においては、入札段階での小手先の対応ではなく、公民におけるより適切なリスク分担の真摯な検討が必要であることが理解できる。

こうしたことから、公共サービスの「需要リスク」に関しては、これを完全に民間セクターに移転するのではなく、また、入札時における価格のコントロールでもなく、リスクの一定部分を公共が責任を持って留保し、民間企業には“適切な”リスクを移転する、すなわち、パフォーマンスに応じたボーナスを還元する等の方式が望ましいのではないかと考えられる^{★6}。

既に幅広い分野において数多く導入されている公民パートナーシップではあるが、過去におけるPFI事業における失敗事例の本質的な原因を学ぶことを通じて、日本においてより望ましい公民パートナーシップが築かれることを願い、本稿の結びとしたい。

註

☆1——今後も「少なくとも3年ごとの見直し」が明記されているため、積み残された課題のさらなる解決・改善が期待されている。

☆2——BTO：Build-Transfer-Operateの略。民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設した後、施設の所有権を公共に移転し、施設の維持管理・運営を民間事業者が事業終了時点まで行っていく方式。

☆3——BOT：Build-Operate-Transferの略。民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営を行った後、事業終了時

点で公共に施設の所有権を移転する方式。

☆4——「PFIにおける『需要リスク移転のパラドックス』を巡る考察～PFI失敗事例に学ぶ、PPP成功のポイント～」(三菱UFJリサーチ&コンサルティング『季刊政策・経営研究』No.2に掲載予定)

☆5——VFM：Value For Moneyの略。支払い（Money）に対して最も価値の高いサービス（Value）を供給するという考え方のことであり、従来の事業方式と比べてPFIの方が総事業費をどれだけ削減できるかを示す割合ともなる。

☆6——詳細については、拙稿「PFIにおける『需要リスク移転のパラドックス』を巡る考察～PFI失敗事例に学ぶ、PPP成功のポイント～」を参照。

(おおした よしゆき・三菱UFJリサーチ&コンサルティング
芸術・文化政策センター長／芸術文化政策)