



地方自治体におけるPPPの動向

株式会社日本総合研究所
 総合研究部門 社会・産業デザイン事業部
 ディレクター 兼 主席研究員 日吉 淳



本稿では、我が国におけるPPPの動向として、代表的なPPP手法であるPFIと指定管理者制度について現状と課題を明らかにし、我が国におけるPPPの今後の在り方を提案する。

一 PFI事業の動向

(一) 第三セクター方式による公共施設整備運営の問題

新たな公共施設整備の手法として、民活法の施行などにより、官民が共同出資で設立する第三セクター方式が全国各地で活用された。しかし、多くの自治体において、第三セクター方式で実施した事業が頓挫・破綻してしまい、大きな社会問題となった。

第三セクター方式は、官民が共同で事業を進めることで公共性と収益性を両立することを目的としていた。しかし、実際には官民の寄り合い所帯となり経営責任が不明確な体制の下で、見通しの甘い事業計画に基づいて過剰な投資を行った結果、多くの事例で事業が採算ラインに乗らずに経営危機に陥ってしまった。このため、総務省も第三セクターの損失を自治体が処理するための新たな起債措置(第三セ

クター等改革推進債)を認めるなど、全国的に第三セクターの整理統合が進んでいることから、今後、同方式による公共施設整備運営は難しい状況にあると言えよう。

(二) PFIの導入状況

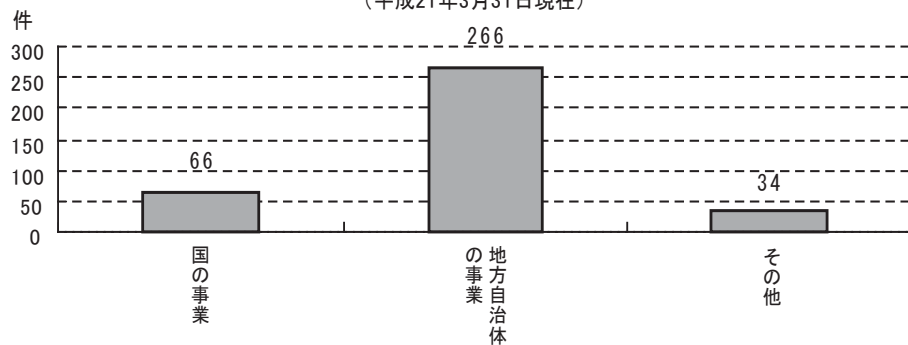
第三セクター方式による民活事業の反省を踏まえ、平成十一年にPFI法が施行され、新たな公共施設整備の手法の導入が可能となった。

PFI方式は英国から輸入された民活の事業手法であり、事業者選定プロセスの透明性・公平性の高さ、官民の明確なリスク分担など国際的な公共事業の調達ルールに準拠していることが特徴である。

PFI法に基づいた事業は、主として地方自治体を中心に導入が進んでおり(図-1参照)、実施方針が策定・公表された事業数は全国で三百六十六件(平成二十一年十二月三十一日現在)となっている。また、実施方針公表済みの事業数のうち、施設の供用が開始されている事業は二百三十七件と全体の半数を超えており、PFI事業の多くが運営段階に移行しつつある。

図-1 PFI方式の導入事業数(実施主体)

基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業数
 (平成21年3月31日現在)

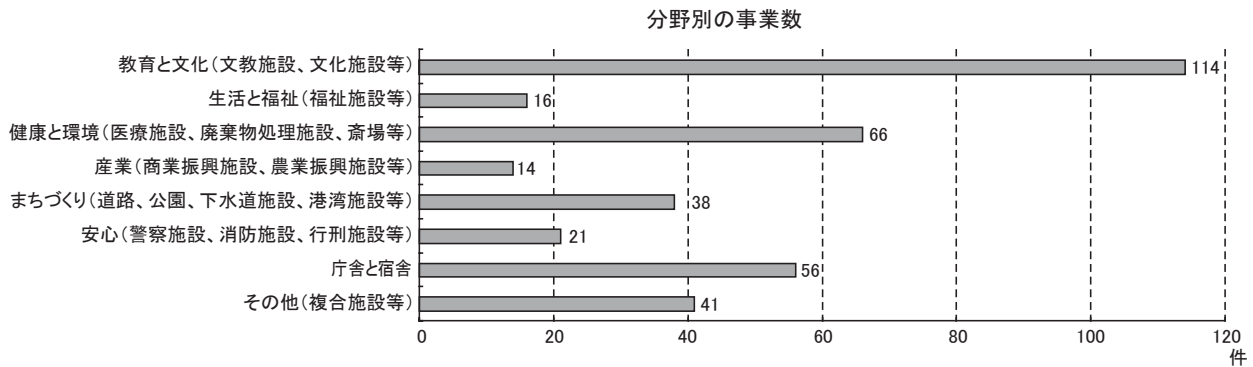


資料：民間資金等活用事業推進委員会資料をもとに作成

事業分野別に見ると、小中学校の建替えや国立大学の研究棟の整備など教育文化系の施設への導入が多く、廃棄物処理施設や浄水場などプラント系の事業への導入も進んでいる。

また、大規模な合同庁舎や空港など総事業費が

図-2 PFI方式の導入事業数(事業分野別)



資料：民間資金等活用事業推進委員会資料をもとに作成

一千億円を超える大規模プロジェクトへの導入事例もあらわれており、PFI方式による事業費の総額は約三兆一千億円に達するなど、件数、事業規模等において着実に伸展しつつある。

PFIの導入効果としては、実施方針等が公表された三百六十六事業のうち、公共負担額が決定している二百三十四事業においては、約三兆一千億円の事業規模に対して約六千六百億円の財政支出削減効果があると算定されている。

二 PFI方式の導入効果と課題

(一) 導入効果

我が国においてPFI方式が導入されてから約十年が経過し、既に事業期間が終了する事業も出てきている。PFI方式は前述したとおり、財政支出の削減と公共サービスの水準の向上にメリットが期待されており、これまでの導入事例ではコスト面で一〇～二〇%程度の財政支出削減効果が確認されている。

また、十分な予算の確保が難しく、対応が遅々として進んでいなかった小学校や公共施設の老朽化や耐震性の問題においても、PFI方式により財政支出の長期平準化が可能となったことから、必要な更新整備を速やかに進めることが可能となった。

さらに、PFI方式においては、事業者を選定するに際しては、価格のみでなく事業提案も評価する総合評価型一般競争入札が行われ、設計・施工・運営

のそれぞれの業務を実施する民間事業者がグループを組成して入札に参加するため、談合の問題が起りにくいというメリットも期待できる。

(二) 導入課題と問題が発生した事例

PFI方式の導入を進めている地方自治体においては、単純にコスト削減と財政支出平準化を期待するケースが多く、サービス向上面でのメリットが十分生かされていないことが課題である。PFI方式が導入されている事業の業務範囲においても、運営業務のウエイトが低い事業が大半であり、民間事業者のノウハウを活用して住民に質の高い公共サービスを提供するというPFI方式の目的が十分に果たされていないことは大きな問題である。

また、個別の事例を見ても、PFI方式で事業を推進していく段階でさまざまな問題が発生している。

一) PFI事業の契約解除

A市の病院事業においては、新施設の開業後に利用が想定よりも大幅に下回り、病院経営が大幅な赤字となったことから、市の財政負担が限界となり、PFIの契約解除を行った。本件は当初の事業計画の甘さに問題があった事例であり、PFI方式が原因で病院経営が低迷したわけではない。しかし、病院経営が厳しくなり運営費用の削減を行うに際し、PFI事業として長期契約をしているために民間事業者へのサービス支払費用(運営費と金利)の削

減ができなかったことはPFI方式特有の課題である。さらに、A市が事業の要求水準を建替え前の施設の水準よりかなり高めに設定してしまったことから、施設や運営業務の内容がオーバースペックになってしまったことも病院の経営を圧迫した要因と言える。

二) 民間事業者の倒産

B市における廃棄物処理施設の余熱利用温浴施設では、事業計画の需要予測より利用が大幅に低迷し、民間事業者が倒産している。本件では、独立採算事業であったにもかかわらず、事業計画のチェックが甘かったことが大きな要因として指摘されている。また、B市と民間事業者の契約の内容に、事業が破綻した際には施設を市が簿価で買い取るという条件が付されていたため、当事業に融資をしている金融機関のチェック機能が働かなかったという課題もある。

三) 施工不良による事故の発生

C市のスポーツ施設では、施工不良により地震で天井の内装が落下し、利用者が負傷するというトラブルが発生している。従来型の公共事業であれば、施工の段階で行政の技術職の職員が確認を行うために施工不良の発生はかなりの確率で防げるが、PFI方式の場合には施設の引渡しまではすべて民間事業者が実施するため、行政のチェックが行き届かず、本件のようなトラブルが発生する可能性がある。

三 指定管理者制度の現状

指定管理者制度は、地方自治法の一部を改正する法律（平成十五年法律第八十一号）により導入され、平成十八年九月が従来の業務委託制度から指定管理者制度への移行期限とされた。その結果、多くの公の施設では指定管理者の導入が進められ、総務省が実施した「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」によれば、平成二十一年四月一日現在で七万二十二施設に指定管理者制度が導入されている。導入施設の分野別内訳を見ると、基盤施設（駐車場、大規模公園等）への導入が多く見られるほか、スポーツ施設や社会福祉施設、文教施設などにも導入が進んでいる。

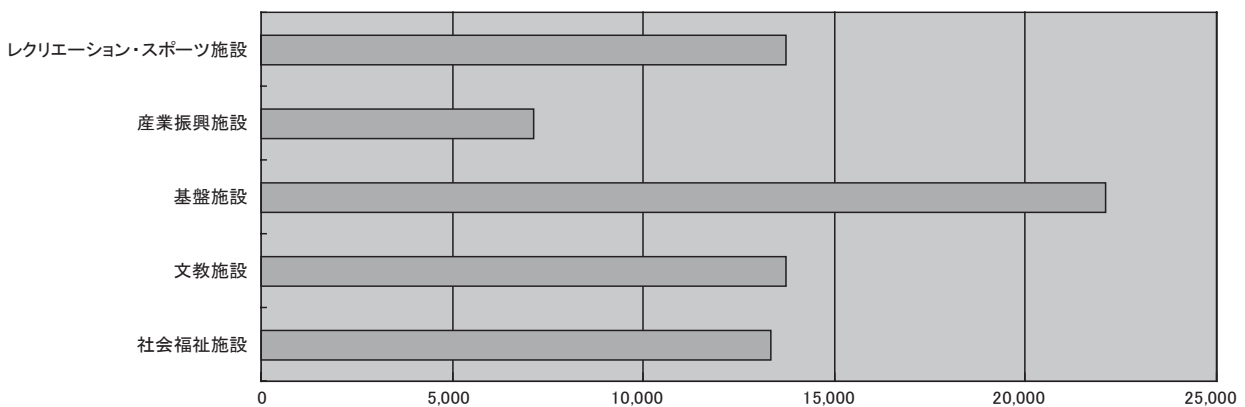
しかしながら、同調査の結果では、指定管理者のうち民間企業は二九・三％にとどまり、うち、株式会社形態の民間企業は一四・八％となっている。また、公募により指定管理者が選定された施設は四〇・〇％となっており、前回の同調査に比べて約一〇％は増加しているものの、まだ半数以上の施設は競争性のない形で指定管理者が選定されている。

四 指定管理者制度の導入効果と課題

（一）指定管理者制度の導入効果

指定管理者制度の導入を図る際には、「公共がやると非効率、民間がやると効率的」という前提で検討が進められるケースが多い。国の政策方針として

図 - 3 指定管理者制度の導入分野



資料：公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果（総務省）より作成

も、「民にできることは民へ」という原則が打ち出されておき、市場化テストなど公共サービスの分野に民間の参入を促進し、業務の効率化を図ることで財政支出の削減が期待されている。

しかしながら、民間に任せれば万事うまくいくものではなく、当然、民間には民間なりの課題があり、すべての面で公共が実施するより優れているという保証はない。実際に、民間への業務委託に際して、サービスの低下や事故の発生など、さまざまな問題点が発生していることも事実である。よって、指定管理者の導入に際しては、民活の導入に際して想定されるリスクに十分留意することが重要である。

(二) 指定管理者制度の導入課題

① 企業のデフォルトリスク（民間企業の倒産）

民間に公共サービスをゆだねる際の最大のリスクとしては、サービスを受託している民間企業が倒産してしまったときに、サービス提供が中断してしまうことが挙げられる。しかしながら、最近では民間へ公共サービスを任せる際には、このリスクは当然織り込み済みであり、「バックアップサービス」と言われる代替企業の指名や定期的な経営状態のチェックによる危機管理システムなどの対応策が準備されていれば、民間の倒産によるサービス中断のリスクはほぼ回避できる。

② サービス低下リスク（業務の手抜き）

民間に公共サービスを任せると利益を追求してしまい、サービスが低下してしまうというリスクも想

定される。実際に、入札等で無理な低価格での業務では、いわゆる「安かろう悪かろう」の状態に陥っているというケースもある。これには、民間が利益のみを追求して手抜きをしようとするのが要因であるが、サービス水準の低下に対する予防措置が講じられていないことにも課題があると言える。そこで、守るべきサービス水準をあらかじめ規定しておく、その水準を下回った場合に委託費を減額したり支払わなかったりする罰則規定を設けることが対応策として考えられる。逆に、民間が実施することにより期待以上のサービス向上効果が発揮された場合には、インセンティブを付与することも検討されているが、サービス向上の因果関係の特定が難しいなどの問題からインセンティブスキームの導入事例は少ないのが現状である。

③ 物価・金利上昇リスク

指定管理者制度においては、指定期間は三～五年程度とされており、物価や金利の上昇により増加する費用は発注者である公共負担となることが一般的である。将来的に、物価が急激に上昇に転じてしまった場合、指定管理者制度の導入によりコスト削減を図ったつもりが、逆に、数年後には公共の財政を圧迫してしまう可能性も否定できない。物価や金利上昇のリスクについては、公共が直接実施してもある程度の影響は受けるものであり、公共が負担すべきリスクであることから、金利や物価の上昇に際しては、委託費等の増減の仕組みやルールを明確にしておくことが重要となる。

④ 人材リスク

民間企業が指定管理者となった場合、基本的にはすべて民間企業が業務を実施することになり、行政の役割は民間が実施する業務の監視と費用の支払いが主となる。しかし、適正に業務が実施されているかを監視するためには、監視する行政の人材に専門知識が必要となるが、民間に業務をすべて任せってしまった状況が長期間続くと、行政サイドに専門性のある人材がいなくなってしまう、十分な監視ができなくなってしまうというリスクがある。このため、職員の専門性を継続的に担保するため、業務を実施している他自治体や民間企業に職員を研修出向に派遣する、業務の監視を専門性の高い第三者に依頼するなどの対策を検討することも必要となる。

五 PPPを効果的に導入するための留意点

PF Iや指定管理者制度などのPPPの導入は、公共施設の整備や運営に民間のさまざまなノウハウを導入し、行政サービスの質を向上させることが期待されている。そのためには、前述した課題を踏まえ、対応策を考えていくことが必要である。今後のPPPを円滑に導入するためには下記の論点が重要である。

(一) 民間事業者に提示する要求水準はどのようにあるべきか

これまでの事例においては、行政が民間事業者に提示する要求水準が、直営で実施する場合に比べて

オーバースペックとなり、必要以上の機能や規模の施設を整備したり、運営面で高いサービス水準を要求してしまう問題があった。そして、高い要求水準を設定しておきながら、入札の上限価格は標準的な水準で設定してしまい、民間事業者が採算割れで入札に応募できないなどの問題が発生している。また、要求水準に基づいて民間事業者が設定した業務仕様に対して、行政サイドが事後的に注文をつけてしまうなど、性能発注の本来の原則に反した事態も発生している。

性能発注の原則を担保するためには、行政サイドにおいても標準的な仕様のイメージをあらかじめ持つておく必要があると考えられ、基本計画等において行政サイドが求める最低限の条件を検討しておくべきである。また、入札の予定価格の設定に際しても、性能のみを規定した要求水準ではコストの積算が難しいことから、やはりコスト積算が可能なレベルまで施設計画、事業計画を具体化しておくことが望ましい。

(二) 事業の柔軟性を確保していくことが重要

PPPによる事業は長期の事業期間となることが多いため、社会経済環境やさまざまな政治的・行政的な方針の変化によって、当初想定した事業の前提条件が変わってしまうことが想定される。特に、PFI事業では、入札が行われた時点で設計・施工・運営維持管理のLCCが確定してしまう。しかし、落札者が決定してから設計業務を経て施設整備に着手

するまでに数年は経過してしまい、物価変動等によって建設費の上昇が起こった場合には、民間事業者の採算性に大きな影響を及ぼしてしまう。また、特に運営段階においては、事業環境の変化や実際の施設利用の状況などにより、要求水準自体を見直す必要も想定される。しかし、会計法、地方自治法に基づく現状の入札制度では、原則として落札者決定後の仕様書の変更は難しいことは事業推進上の大きな課題となる。

また、長期契約のリスクを回避するため、事業期間を一律に設定するのではなく、運営段階での業務区分の特性に応じて適切に設定するという方法も検討すべきである。

(三) VFMはコスト削減からサービス向上へ

PFI方式のメリットとして、コスト削減効果があることは本稿でも述べたが、従来型の公共事業においてもコスト削減のためのさまざまな取組みが進められた結果、PFI法施行時点に比べて、官民の施設整備コストの差は縮小しつつある。さらに、資金調達にかかる金利水準は、行政よりも民間事業者の方が高いことから、PFI事業のコスト削減効果を低減させる結果となっている。このため、コスト削減を目的としたPFI方式の導入は転機を迎えており、今後はサービスの向上の面でいかにVFMを実現し、PFI事業のメリットを打ち出すかという視点が重要となってくる。

六 新たな官民のパートナーシップの構築に向けて

(一) 役務調達からの脱却

これまでの民活の発想は、公共セクターが決めた業務内容(仕様)を民間セクターが受けて実施するという、いわゆる「役務調達(労働力の調達)」的な形態となっていた。しかし、官民の能力差がなくなり、ある部分では逆転する状態になると、「役務調達」的な業務の発注の仕方では民間の能力を生かしきれないという問題が発生する。例えば、清掃業務の委託を行うとき、「役務調達」ベースでの業務発注では、「毎日〇回、どこどこをA方法で清掃しなさい」という仕様書が民間に示され、あとは民間がいかに仕様に沿って値段を見積もることになる。しかし、ある清掃業者が自社のノウハウと技術によるB方法で実施すれば、半分の値段で同じ状態の清掃ができるとしても、公共が提示する仕様書にA方法というやり方が指定されていた場合、より優れたB方法では業務が実施できないということになる。民間セクターの能力を最大限に活用するためには、公共セクターが民間の業務内容を細かく規定してしまうのではなく、できるだけ民間のアイデアを生かす余地を多くし、かつ、民間の資源(ヒト、モノ、カネ)を最大限に活用する性能発注の仕組みづくりが重要である。

(二) サービス調達からナレッジ調達へ

今後、公共セクターと民間セクターの関係は、労

働力を調達する単純な業務委託のみでなく、民間の資源を活用し、公共サービスを提供するという発想が重要になってくると考えられる。目指すところは、民間セクターが公共セクターに代わって公共サービスを提供するという、いわゆる「サービス調達」の業務形態である。

さらに、サービスの調達にとどまらず、民間のノウハウを行政の経営内部にまで取り込むことも必要である。例えば、東京都の病院PFI事業においては、民間事業者を「サービスプロバイダ」として位置付けている。これは、単に病院の診療支援業務の委託を行うのではなく、病院が患者さんに提供するさまざまな医療サービスの業務プロセスを再構築し、より効率的にかつ高い水準のサービスを提供するために、民間のノウハウを活用するというものである。公共セクターが自ら実施する業務に対しても、民間企業が持つBPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）やクラウド・コンピューティングによる業務効率化などのノウハウを取り入れ、公共セクターの職員自らが民間の経営手法に基づいて業務を実施することで、より高いパフォーマンスのサービスを提供することが可能となる。

つまり、労働力の調達からサービスの調達へ、そして、ナレッジの調達へと流れの中で、官民の関係は上下関係から水平関係の対等な行政経営パートナーへと代わっていくべきであると言えよう。

「新たな官民協働の形態」

■ 役務調達型パートナーシップ

公共セクターが実施するよりコストを削減するため、もしくは不足する労働力を充足するため、民間セクターから役務（労働力）を調達する



■ サービス調達型パートナーシップ

公共セクターが実施するよりコストパフォーマンスを増加させるため、民間セクターからサービスを調達する



■ ナレッジ調達型パートナーシップ

公共セクターの内部の効率化を促進するため、民間セクターからナレッジ（ノウハウ）を調達する

七 今後のPPPの展開に向けて

PFIは民間の設計施工能力、運営維持管理能力の活用に加え、民間資金の活用も視野に含めた民活のスキームである。しかしながら、これまでに実施された多くのPFI事業では、財政支出の平準化による繰り延べ支払のメリットに偏重する事業スキームとなってしまう。逆に、自治体が直接調達するより、PFI事業でSPCが調達する民間資金の方がコストが高いという理由で、起債や基金、補助金で資金調達を行う事例も少なからずある。

本来、PPPが導入された背景には次の狙いがある。公共事業の実施に当たり、公共セクターが自ら金融市場で国債・地方債を通じて調達していた資金を、民間が直接金融市場から資金を調達するとともに、公共サービスの提供も民間が担うという流れに変えることによってファイナンス面での新たな効果を創出することが期待されている。

この趣旨に照らすならば、PFIの手法は我が国の巨額の個人金融資産を今後必要となるインフラ整備のための投資に振り向ける有効なツールとなり得る。公共セクターは、民間が提供する公共サービスに対して、制度設計と事業の監視を行うとともに、民間が実施する事業に円滑に民間資金が活用できるよう、金融面、法制度面でのさまざまな支援を行うことが求められる。

これまでの我が国におけるPPPは、主として自治体等の公共施設の整備運営事業を対象に導入されてきたが、今後は、老朽化が進む社会インフラストックのマネジメントにも適用すべきである。我が国が成熟化し、低成長時代を迎える中で、既存の社会インフラの更新・維持管理は大きな課題となっている。国土交通省の成長戦略会議においても、鉄道や道路など、社会資本整備へのPPPの導入は大きなテーマの一つとして取り上げられている。PPPは、既存社会資本ストックの更新・維持管理においてもコスト削減・サービスの両面から有効なソリューションとなり得るものであり、当該分野における今後のPPP手法を活用した展開が期待される。