

# PPP / PFIの正しい理解と導入に向けて



(株)公共ファイナンス研究所 代表取締役  
さいたま市公民連携事業アドバイザー

あべ ひろと  
阿部 博人

## 1 はじめに

PPP/PFI<sup>1</sup>の実績が蓄積され、政府の成長戦略としても位置付けられ、諸政策・支援策、地域プラットフォーム形成等が図られている。高度経済成長期に整備された公共施設等の老朽化問題は、財政の厳しい今日、その更新・維持管理・運営に、PPP/PFIが期待されている。

一方、PPP/PFIが円滑に進まず、今なお誤って理解し、あるいは不当に排除している事例が見られる。本稿では、地方政治のあり方をふまえ、今後の検討と導入の実務に資することを目的に、PPP/PFI推進の背景と概念等、良い事例と悪い事例を紹介する。

## 2 PPP/PFI推進の諸政策

平成27年6月30日閣議決定による「経済財政運営と改革の基本方針2015」で、「国や例えば人口20万人以上の地方公共団体等において、一定規模以上で民間の資金・ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については、多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するよう促す仕組みを構築するとともに、その状況を踏まえつつ、適用拡大していく。」と述べられ、人口20万人以上の地方公共団体は、指定管理者制度等含む多様なPPP手法と、コンセッション等含む多様なPFI手法を導入すべきとされる。ここ数年で人口2~3万人程度とされ、詳細な導入可能性調査も不要とされる旨も聞く。

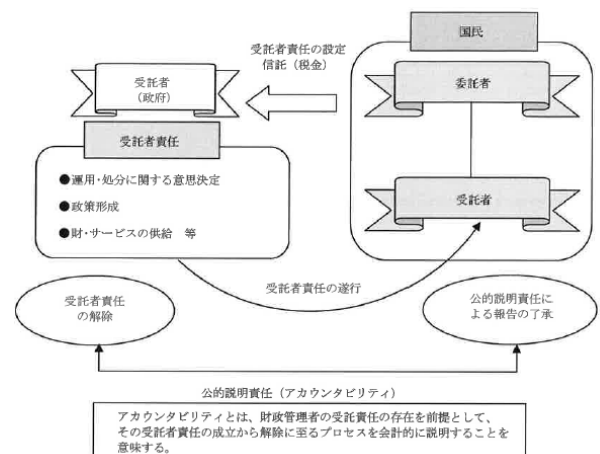
平成27年12月17日に「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」が内閣府と総務省から地方公共団体に通知され、平成28年5

月18日には「PPP/PFI推進アクションプラン」が内閣府民間資金等活用事業推進会議により決定されPFI推進室から公表されている。優先的検討規定策定は平成28年度中であるが、同規定がなくとも、PPP/PFI手法導入は当然に求められる。PPP/PFIアクションプランがつくられ、諸支援が講じられ、平成28年10月19日には「上下水道コンセッション事業の推進に資する支援措置」の支援対象の募集が開始されている。このように、PPP/PFI手法導入が促されている。

## 3 地方政府のガバナンス

政府・政治、地方政府・地方政治を考えるにあたって、ガバナンスとマネジメントのレベルの違いをはじめに認識する必要がある。地方政府は首長と議会の二元代表制により、地域住民と地方政府の関係は信託関係であり、委託者は地域住民で、受託者は地方政府となる。地方政府の権能は委託者であり納税者である地域住民に基づき、地域住民は地方政治のまさに主体にほかならない。

図1 政府の受託者責任とアカウンタビリティ



(出所: 桜内文城『公会計 国家の意思決定とガバナンス』NTT出版)

株式会社の統治論ではエージェンシー理論が唱えられ、株主をバレエに由来するプリンシパル（主役・主体・本人）、経営者・取締役をエージェンシー（エージェント、代理組織・代理人）に例える。公民連携の経済学でも、エージェンシー理論を援用する。

経済学者の岩井克人氏は「ヒト・モノ・法人」論で、信託から派生した「信任」関係を論じている。信任関係とは、信任受託者は信任預託者に対して、「忠実義務」を負うことを言う。「忠実義務」とは、岩井氏によれば「一方の人間が他方の人間の利益や目的のみに忠実に一定の仕事をする義務」とされる<sup>2</sup>。地方公共団体も法人であり、地域住民は信任預託者で、地方政府の首長と議員は信任受託者ととらえることができる。

公会計の分野では桜内文城氏が政府の受託者責任とアカウンタビリティを説明し、公会計を政府の意思決定の正当性を保証するための理論とツールとして論じている<sup>3</sup>。

#### 4 公民連携の以前に

PPP/PFIの導入は、地方政治のマネジメント・レベルの事業手法の話であるが、導入はガバナンス・レベルで決定され、その際にはあらためて主体は地域住民であることに留意すべきである。公は官と表現した方が適切で、publicは正確にはagency/agent of public と記すべきであろう。地方自治法第1条には「地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保」とあり、地方公務員法第1条にも同様の記述がある。地域住民にとっての地方政治とは財政負担軽減を目指し、効率的・効果的であるべきで、PPP/PFIは行政経営の原則・基本となる。PPP/PFIはガバナンス・レベルで決定され、マネジメント・レベルで執行される。

#### 5 公民連携の定義

公民連携とは、Public Private Partnershipを翻訳したものであるが、東洋大学PPP研究センターは広

義では「官と民が役割を分担しながら社会資本の整備や公共サービスの充実を図る概念／手法を言う。」とする。狭義では「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官（地方自治体、国等）と民（民間企業、NPO、市民等）が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。」「その際、（1）リスクとリターンの設計、（2）契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること。」とされる。

ここで言う「官と民」をガバナンス・レベルで、「地域住民の信任受託者である地方政府は、忠実義務に基づき、民と役割分担する」と強調してもよい。「契約によるガバナンス」には再考すべき点もある。例えば、SPC<sup>4</sup>は契約で定めたエリア以外、その境界線を越えると目の前にあってもごみを拾わない、ということがある。北海道大空町の道路橋りょう等の指定管理者による維持管理では、契約外の町からの要請事項にも「自分たちの町は自分たちでつくる」と好意的に対応している。原則の第1に「倫理法令遵守」を挙げ、法令と契約以上に倫理あるいは誠実性を求めることを明記してもよい。

#### 6 良い事例

##### (1) PPP制度

優先的検討の対象は10億円以上の事業費総額または単年度運営費が1億円以上の公共施設整備事業であり、従来型手法との費用比較で、よほど金利含めSPC費用を高く設定しなければ、VFM<sup>5</sup>が期待でき、「地方公共団体向けサービス購入型PFI事業実施手続簡易化マニュアル」に示されているように、施設類型で平均VFMを想定できる。

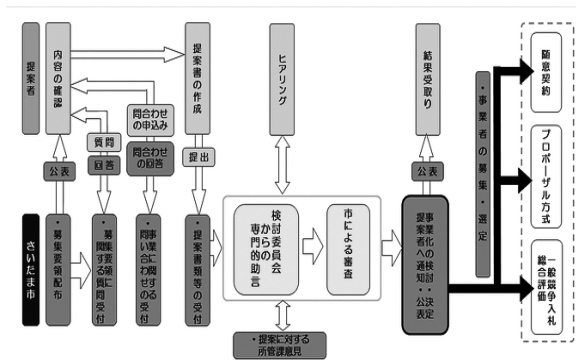
PPP/PFIを行政経営の当然の前提として積極的に取り組む意志を示し、制度設計している先駆的事例として、我孫子市の「提案型公共サービス民営化制度」が知られている。同市が行っている全ての事業が対象で、事業リストが充実し、同制度から

公共施設の維持管理に関する包括委託が事業化された。

### ①さいたま市

同制度を参考に、同様の取組が他自治体にも広がった。筆者が公民連携事業アドバイザーを務めるさいたま市でも「提案型公共サービス公民連携制度」、公民連携の知識習得と意見交換の場である「公民連携コミュニティ」の設置と「公民連携セミナー」の開催、公民連携の対話の窓口である「公民連携テーブル」の設置等が進んだ。

図2 さいたま市提案型公共サービス公民連携制度



(出所：さいたま市ウェブサイト・資料)

### ②横浜市

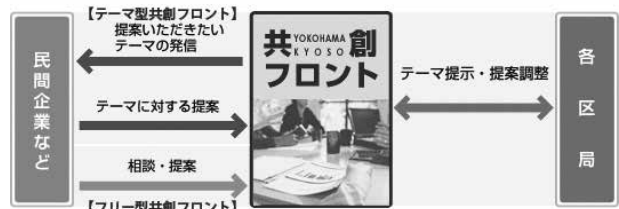
横浜市は公民連携を「共創」として、「共創フロント」を設置し、平成20年度から541件の民間提案があり内231件が実現している。

同市の共創推進室には民間企業から2人の出向職員がいて共創にあたり、同室には常に民間と庁内担当者が相談等に訪れ、制度構築だけではなく、実際の活動が充実していることがわかる。

共創フロントでは、テーマ型共創フロントとフリー型共創フロントの2種類の募集または提案受付を行っている。「横浜の資源・技術を活用した公民連携による国際技術協力（Y-PORT事業）」は共創推進の一つの大きな成果であり、2015年3月31日までは政策局共創推進室国際技術協力課の所管で

あったが、2015年4月1日からは国際局国際協力部国際協力課の所管として発展させ、事業を推進している。

図3 横浜市「共創フロント」

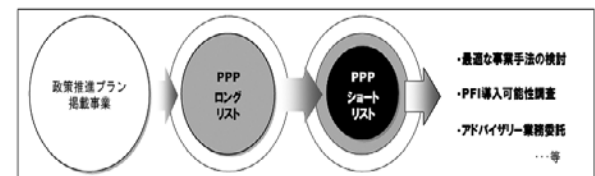


(出所：横浜市ウェブサイト・資料)

### ③福岡市

福岡市は地場企業のPPPへの事業参画の促進を図る「福岡PPPプラットフォーム」を設置し、「PPP/PFI民間提案等ガイドブック」を作成している。同市では「将来的にPPPによる事業実施の可能性が見込まれる施設整備を伴う事業リスト」のPPPロングリスト、「事業の具体的な検討が始まり、事業手法に関する調査等の予算が措置された事業リスト」のPPPショートリストを公表している。この二つのリストによって、民間企業はPPP事業の可能性・具体性を知ることができ、提案・参画の準備をすることができる。

図4 福岡市PPPロングリスト・ショートリスト



※『官民協働事業（PPP）への取組方針』、PPP ロングリスト及びPPP ショートリストの詳細内容については福岡市ホームページの掲載情報をご参照ください。  
掲載 URL [http://www.city.fukuoka.lg.jp/zaisei/jigyosuisshin/ppp\\_pfi/](http://www.city.fukuoka.lg.jp/zaisei/jigyosuisshin/ppp_pfi/)

(出所：福岡市ウェブサイト・PPP/PFI民間提案等ガイドブック)

また、PPPの適用要件について、「民間ノウハウ・資産の活用可能性があること」、「一定の事業規模があること、施設整備費が10億円以上、または、管理運営費が年間1億円以上」とされている。選定基準は「VFMが0%以上ある」、「民間企業の参画意向がある」、「整備スケジュールに制約がない」とされ、全てに該当すればPPPで事業化することになる。VFMが0%以上とは、コストが行政直接実施と同じでもサービス提供レベルが上回れば（例えば、図書館の開館時間が延び年間開館日数が増えるなど）、VFMが認められ、定量的にはたとえ0%でもよく、同市の積極性がうかがえる。

④中小自治体

PPP/PFIは大都市・都市部だから可能という見方に対しては、岩手県紫波町の公民連携によるまちづくり・オガールプロジェクトが知られ、同町庁舎は約20億円の事業費で地元企業によるPFIで整備された。

岡山県鏡野町は、民間事業者による提案内容に基づきPFI手法で地域情報通信施設整備運営事業を実施し、平成27年4月から全世帯がサービスを受している。

千葉県睦沢町はPFI法第6条に基づく民間提案を募集し、応募企業の提案内容を採用し、PFIによる「むつざわスマートウェルネスタウン拠点形成事業」を平成28年9月30日に特定事業に選定した。

⑤岡山市

岡山市は「岡山市協働のまちづくり条例」を定めた（平成13年施行、平成27年全面改正・平成28年4月1日施行）。第1条の目的には「多様な主体が地域づくりの当事者としてそれぞれの知恵と力を最大限に生かし、協働して地域の社会課題解決に関する取組を行うための基本原則等を定めることにより、豊かで活力ある持続可能な地域社会を実現します。」とある。同条例は、目的、定義、原則等の基本理念

のほか、協働を推進するための施策を具体的に定めている。例えば、第6条は「教育機関、行政機関等との連携による人材育成」、第8条は「多様な主体をつなぎ、協働を推進するコーディネート機関の設置」、第10条は「市に対する協働による地域の社会課題解決の提案」などとなっている。

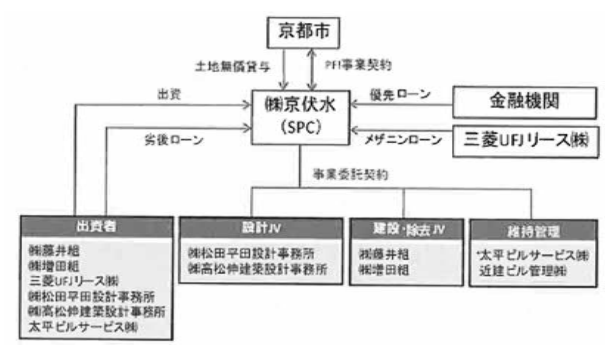
同市は平成28年度から平成32年度までの5年間、協働推進計画を推進し、諸施策を具体化する。

(2) 地元企業によるPFI事業

PFIにすると、大手建設会社等しか受注できないという見方や地元企業の声があるが、紫波町のPFIは地元建設会社等によるものであるし、このような見方は偏見に過ぎず、自治体と地元企業の努力不足でしかない。福岡市の取組は中小自治体にこそ大いに参考になる。

京都市は早くからPFIに取り組み、ご当地企業による庁舎建て替え等のPFI事例が知られる。京都市伏見区総合庁舎整備等PFIは約60億円の事業費で、VFMは約7%とされている。

図5 京都市伏見区総合庁舎整備等PFI事業スキーム



(出所：「公共施設マネジメント」11号)

同じく地元企業による京都市立小中学校耐震化PFIは、耐震に特化した全国初のPFIで、対象4校をバンドリングした事業である。工事期間中も通常通り校舎を使用する学校教育活動への配慮がなされ、VFMは約1.4%である。





写真 鏡山小学校-1～5棟 (PCaアウトフレーム工法)



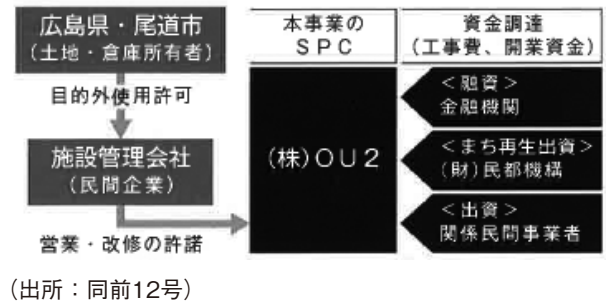
写真 近衛中学校-1～2階 (鉄骨ブレース接着工法)  
(出所：同前)

### (3) PRE (公的不動産) 活用

PRE (Public Real Estate：公的不動産) のPPPによる活用事例として、公共施設をリノベーションし、観光による事業と雇用を創出する先駆的な取組がある。尾道市の海沿いにある使われていない倉庫を、サイクリスト向けホテルを中心とした複合施設に整備したのが、株式会社ディスカバーリンクせとうちによるONOMICHI U 2 (オノミチ ユートゥー) である。

同社は同じく市営倉庫の2階を、定住促進と雇用の場の創出につなげるシェアオフィスにリノベーションし、運営にあっている。これらは、民間企業主体でPREを活用した街のにぎわいづくりであり、同社はまた、様々な地域活性化事業に取り組んでいる。

図6 ONOMICHI U2のストラクチャー概略



### (4) さいたま市のPFI事業

さいたま市は平成28年に2件のPFI事業者を選定した。大宮区役所新庁舎整備事業は大宮区役所と図書館を複合化し建て替えるものであるが、当初は設計・施工分離の従来型公共工事を採用したが、公民連携と公共施設マネジメントを推進している市政を鑑み、再度、事業手法を見直すこととなった。

様々な事業手法を比較検討した結果、財政負担軽減、事業スケジュール短縮、行政サービス水準維持向上等で、最も有効と評価されたのが、純粋のPFIであり、審査委員会は2回とする簡易型のPFI手続きによるPFI事業手法が導入された。事業費(予定価格)は約200億円で、VFMは特定事業選定時で約7.65%、事業者選定時は約14.43%(平成28年5月)となっている。民間事業者はコンビニとカフェの運営にもあたる。

本件は、設計・施工分離方式と決めた事業手法を根本から見直し、さいたま市民のための市政運営を考え、適切で詳細な検討を経て、PFI手法に変更した点が高く評価できる。同市では施設の配置とイメージを掲載する基本構想を定めていたが、選定された民間提案は、それと異なる、さらにすぐれた施設整備・事業計画となっている。性能発注ならではのPFIのすぐれた点が、見事に発揮された。

さいたま市立中等教育学校(仮称)整備事業は、国際バカロレアに対応する中高一貫校の整備であり、予定価格は約82億円で、VFMは特定事業選定時で6.74%、事業者選定時で11.40%となっている。本

PFI事業で特記すべきは、地元企業を代表企業とする事業者が選定されたことである。同市の公民連携推進の取組の成果と言えよう。

### (5) 高浜市のリース方式による庁舎整備

高浜市は公民連携に先進的な自治体であり、公共施設マネジメントに積極的で、平成27年10月には「公共施設マネジメント基本条例」を制定している。同市は老朽化した庁舎の建て替えに向けて、民間提案によるリース方式を採用した。事業期間は20年間であり、事業費は約30億円となっている。インシヤルコストを抑え、支払いを平準化する目的であり、IT化の進展により今後の事務のあり方、行政サービスの提供方法の変化により現在のスペースが必要とは限らない点などを考慮し、リース方式を採用した。本格的な庁舎整備でリース方式を採用した先駆的な事例と言える<sup>6</sup>。

## 7 悪い事例

東京都のS区は約400億円の事業費となる庁舎の建て替えにあたっての基本構想において、設計・施工分離発注の従来型公共工事業方式を採用しているとしている。検討委員会の学識経験者の一部に不見識があり、そのような結論を主導したと思われる行政の姿勢が問題であろう。事業構想には、設計・施工分離発注（従来型公共工事業方式）について、「設計と施工を分離発注し、運営は発注者が行う方式で、公共工事で一般的に採用されてきた方式である。設計と施工の各段階ごとに検証・確認が可能であり、安定性や確実性がある方式とされる。」と肯定し、デメリットには触れていない。

一方、民間活用（PFI事業方式）については、「行政目的以外に供しうる床面積が相当に確保し得るなど、民間事業者にとって収益性の高い事業採算性があることが事業導入の可能性の要になる。」「事業実施段階でほぼ全てを民間に委ねることとなるため、事業プロセスの公開性や柔軟性、区民意見の反映等

にはつながりにくい傾向もあり、この観点からも本事業で主体的に民間事業者を活用する方式を採用することは低いと考える。」などと否定している。

検討委員会の公募の専門家の意見に、「PFIは採用しませんという理屈づけのようでありまして」とあり、有識者委員の一人が渋谷区、豊島区、練馬区の区役所整備PFI事例を引いて、余剰床がないとPFIにはできないと反論している。公募委員発言のように首長・行政ははじめからPFIを否定していると言え、また、そのような意向を受けたと思われる委員会の議論を経て、事業構想では設計・施工分離の従来型公共工事業方式の採用となった。

優先的検討規定がまだないとのことであるが、PPP/PFIに関する誤った理解と否定であり、約400億円の大きな事業費にも関わらず、簡易的なVFMについての試算も公表されていない。事業費が400億円とすると、およそ40億円から100億円の税金の無駄遣いとなり、S区で不足している保育園を10園から30園建設できる区税が失われる。そもそも400億円に上る規模や機能も過大と言わざるを得ない。

この事例は事業構想の段階であるが、ガバナンス・レベルとマネジメント・レベルで、PPP/PFIを否定する悪い事例と評することができる。首長と補助機関が反PPP/PFIに偏向し、議員・議会が機能しなければ、忠実義務に反し、地方政治の信任預託者であり納税者である地域住民の利益を損なう。

## 8 参考事例への注意

公共施設の建て替えやPFIの検討にあたって、他自治体の検討内容と結果を参考にすることが多いであろうが、注意すべき点がある。

千葉縣市川市の「現庁舎の建て替えにかかるPFI導入検討報告書」は庁舎等の建て替えの事業手法の比較検討に参考となるが、PFIにあたってはやはり余剰床を必要としている点と、金利設定のほか、

総事業費のうち、「その他」を適切に判断する必要がある。総事業費のうち「その他」が、公共直接が11億円に対し、PFIが56億円とされているが、PFIの「その他」はサービス対価と思われる。サービス対価はSPCの配当(利益)、モニタリング費用・監査費用、人件費、税金等に相当するが、公共直接のいわば事務管理費の約1.1倍から1.2倍程度とするのが望ましく、公共直接の約5倍は過大と言わざるを得ない。

PFIにおける民間資金の導入割合は最近の事例では、20%から25%程度で、民間資金導入の金利をさほど気にする状況にはない。

PFI・SPCのサービス対価を公共直接よりも高く設定する根拠はなく、高く設定すれば、そもそもPFIは成り立たない。

参考事例を引用するにも、慎重になる必要がある。PFIの金利とその他費用を不適切に高く設定すれば、VFMを過小評価することになるのは言うまでもない<sup>7</sup>。

なお、行政の意向をより反映させたいとするなら(必ずしも地域住民の意向ではない)、設計・施工分離の従来型公共工事、基本設計先行型DB(Design Build)または基本設計先行型PFIの採用となる。

## 9 まとめ

PPP/PFIは成長戦略であり、公共施設等の老朽化問題に 대응する手法で、信任受託者である地方政府が当然に導入すべき事業手法である。

PPP/PFIを推進するには先進的な自治体のように、公民連携・民間提案の制度をつくるのが望ましい。

建設等事業費が10億円以上、年間運営費等が1億円以上のいずれかであれば、PPP/PFIを導入する。導入可能性調査は内閣府の簡易マニュアルのVFM参考値を採用すれば済む。

地元企業が実施企業となれるよう、育成する活動が重要である。

PPP/PFIを導入しない時には、客観的・合理的な説明が求められる。

PPP/PFIの諸制度や国の取組が図られ、手法も進化しており、公共施設の建設・建て替えはもとより、上下水道事業等のコンセッション(運営権売却)等の普及が見込まれ、常にフォローしていく必要がある。

なお、公共施設マネジメントと公民連携を考究し、政策提言を行う「資産経営・公民連携首長会議」が発足している。

## 脚注

- 1 ・PPP(Public Private Partnership:パブリック・プライベート・パートナーシップ)  
…公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るもの。(PPP/PFI推進アクションプラン(平成28年5月18日民間資金等活用事業推進会議決定)資料)  
・PFI(Private Finance Initiative:プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)  
…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」)に基づき、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。(同)
- 2 岩井克人『経済学の宇宙』日本経済新聞出版社、2015年
- 3 桜内文城『公会計 国家の意思決定とガバナンス』NTT出版、2004年
- 4 特別目的会社(Special Purpose Company)。ある特別の事業を行うために設立された事業会社のこと。PFIでは、公募提案する共同企業体(コンソーシアム)が新会社を設立して、建設、運営、管理にあたることが多い。(内閣府ホームページより)

- 5 バリュース・フォー・マネー(Value For Money)。「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。(内閣府「VFM(Value For Money)に関するガイドライン」より)
- 6 『公共施設マネジメント』13号寄稿参照
- 7 本報告書において、金利に関しては公共直接は0.9% (地方債の償還金利) としているが、PFIは2.5% (PFI利用料の割賦金利) としている。昨今のPFIにおけるスプレッドは銀行融資条件にもよるが概ね0.1%から0.7%とされ、公共直接に比べ約0.5%高くなる程度と想定すべきである。国交省のVFM簡易計算ソフトの金利に対しては、昨今のマイナス金利をふまえ、適切に設定する必要がある。

## 寄稿者 PROFILE

### 阿部 博人 (あべ ひろと)

企業社会責任フォーラム 代表理事、株式会社公共ファイナンス研究所 代表取締役

**経 歴**：1983年 北海道大学法学部卒業、2010年 東洋大学大学院修士課程修了 (経済学研究科公民連携専攻)。松下政経塾4期生。

現在、経営・企業倫理・企業社会責任・行政・公民連携に関するコンサルティング・教育研修、経営・人物論・歴史に関する講演・執筆活動に取り組む。

**著 書**：『松下幸之助の実学—あくなき探求と求道のこころ』(広済堂出版)、『はじめに志ありき—明治に先駆けた男吉田松陰』(致知出版社)、『南方熊楠を知っていますか?—宇宙すべてをとらえた男』(サンマーク出版)、『神を知り生き方を知る—大いなるものとの出会いを訪ねて』(サンマーク出版)、『君子財を愛すこれを取るに道あり—企業倫理の確立こそエクセレント・カンパニーへの道である』(致知出版社)、『はじめての宗教—宗教を知り心を育む』(共著、栄光)、『教師のためのコンプライアンス読本—学校の倫理法令遵守体制を構築する』(栄光)、『はじめての政治—政治に関心を持つと社会参加しよう』(共著、栄光)、『ISO26000実践ガイド—社会的責任に関する手引』(共著、中央経済社)、『緒方洪庵と適塾の門弟たち—一人を育て国を創る』(昭和堂)

**H P**：企業社会責任フォーラム

<http://www.csr-forum.gr.jp/>

公共ファイナンス研究所

<http://www.public-fi.co.jp/>

資産経営・公民連携首長会議 (代表幹事：鈴木康友浜松市長、事務局：公共ファイナンス研究所)

<http://www.assetppp-kubichou.jp/>

(埼玉県では、川越市、秩父市、さいたま市、上里町、所沢市、和光市、東松山市の首長が会員)