

PPP (Public Private Partnership) の経緯・課題と今後

パブリックコンサルティング事業部 主席研究員 **村林 正次**

パブリックコンサルティング事業部 主任研究員 **船渡川 純**

はじめに

近年の新たなテーマとして「Public Private Partnership (PPP)」の今日的意義を改めて考察するにあたって、16年前に同じタイトルである雑誌に寄稿したことを思い出した。当時はバブルの最終期であったが、まだまだ大規模開発の計画が目白押しであり、PPPの対象はもっぱら都市開発事業であった。

まだPFIの手法も導入されていない時代であり、パートナーシップの概念も漠としていたが、都市開発分野では米国での開発手法に関する情報は流通しており、バブル期の開発ブーム絡みで話題のテーマであった。

当時の寄稿記事の一部を再掲すると「～さらに1980年代半ば以降、いわゆる民活事業ブームの中で地方自治体側が都市・地域開発事において事業ノウハウや財政上の制約などから民間事業者の協力を求めることが一般化した。一方、民間側もリスク分散や事業推進の円滑化のため、地方自治体との協調関係を一層重視することとなった。民活の理念が確立したといわれる1982年の第三次臨調答申以降の10年間は、このような都市・地域開発事業におけるPPP構築の検討・制度整備時期であったといえることができる(村林、松村・新都市開発増刊号1991)」とある。このように、1980年代の民活路線に沿って様々なPPP議論が行われ、その後多くの関連制度が制定され、今日に至っている。本稿では、PPPの定義やこれまでの経緯概略を踏まえて今日的意義をとりまとめてみる。

このような取り組みは、「官民連携」「公民連携」「PPP」など様々な表現されているが、基本的な考え方は同じであり、本稿ではこれらの取り組み全般を一般的に良く使われている「PPP」という用語を広義に使うことにする。

PPPの定義

<PPPの定義>

PPPは当時から使われている言葉ではあるが、定義が明確になされているわけではない。時代により連携

の仕方が変化し、様々な形態が発生するため厳密な定義にこだわる必要はないが、代表的な定義を振り返ってみたい。英米国においても明確な定義はないようである。下記にいくつかの定義を列挙してみる。

■Public Private Partnership (PPP)は官民パートナーシップ(協働)と言い、政府(公共セクター)と民間セクターとのあらゆる係わり合いを意味し、伝統的な公共セクターによる活動の全部または一部が民間セクターにより担われる事象と定義される(E. S. サバス ニューヨーク州立大学教授著『民営化とPPP』より抜粋)。第一回アジア官民パートナーシップ研究会(2004.9)(配付資料)

■「官民両セクターの個人及び組織が相互利益のために行う協力をいう。この協力には次の二つの側面がある。まず第一には政策的側面で、ここで地域社会の目標を具体化する。第二は事業的側面で、ここでその目標を追求する。官民協力を行う目的は、参画者が自身の個人的または組織の利益を促進する一方で、より広い社会の利益達成に寄与するような上記二つの側面を結びつけることである(米国経済開発委員会)」

(Holland 1984)(出典:日米共同調査委員会報告書)

■「公共と民間のパートナーシップとは、公共と民間の参加者双方に互恵的利益を提供する、その関係は、非公式の了解あるいは調整から公式の協定や組織づくりに至る、政府、企業、あるいは非営利機関間の関係である。(R・スコット・フォスター 米国経済開発委員会(CED)副会長)」(1989日米シンポジウム 都市再開発における公共と民間のパートナーシップ(Public Private Partnership)資料集)

■「地方自治体と民間ディベロッパーが特定の都市開発プロジェクトについて話し合い、交渉し、一定の合意を形成し、共通の目的に基づいて相互に協力しながらプロジェクトを実現していくこと」(Woolman(1988))(サービス産業部門等における関西地域活性化方策に関する調査研究(2007.3 内閣府経済社会総合研究所))

■「官と民の間における契約に基づく合意(contractual agreement)」(日米PPPフォーラム)

2006/11/29:公民連携メールマガジン Vol1001 東洋大学
大学院経済学研究科公民連携専攻)

■「望ましい公共政策を実現したいという公共団体と民間企業およびボランティア団体の共通の希望に基づいて、リスクを共有する関係」(ガヴィン・ケリー IPPR リサーチディレクター:NTT DATA 公共お客様セミナー2001 講演集)

■「(a)官業に民間所有や経営手法を導入すること(b) P F I 等の手法を活用し、公共が民間から長期にわたり多様なサービスを購入する手法を開発及び推進すること(c)民間の資金や活力によって政府の資産・サービスに商業的価値を与え、より広い市場においてサービスを提供すること」(出典:世界経済の潮流 2005年 春 平成 17 年 6 月内閣府政策統括官室(経済財政分析担当) Public Private Partnerships- the Government's Approach (2002))

■「PPP は公共事業や公共サービスを提供するための、公的組織、地方自治体もしくは中央政府と民間企業により構築されるあらゆる協調関係であり、通常は商法に基づく複数の民間により設立される SPC(特定目的会社)が関与する」

■「『民間に出来ることは、できるだけ民間に委ねる』という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民間委託、PFI、独立行政法人化、民営化等の方策の活用に関する検討を進める(骨太の方針 2001.6)としている。これは、我が国における公共サービス分野での官民パートナーシップによる公共サービスの民間解放(PPP: Public Private Partnership)の推進を目指すものである」(日本版 PPP の実現に向けて(中間とりまとめ)日本版 PPP 研究会 2002.5.22)

以上のようにざっと眺めただけでも多様にあるが、「契約」に基づくことや「応分のリスク分担」等が共通的なキーワードかと思われる。また、我が国では、都市開発分野では元々民間主体であった米国を習い、公共サービス分野では英国を習ったと言える。

<イギリスの PPP>

サッチャー政権は、「小さな政府」の実現への経済政策の大きな転換を行うにあたって、政府部門に民間の経営原理を積極的に盛り込んだ NPM (New Public Management) を推し進めた。しかし、公的サービスの質の向上が進まなかったことを契機に、官・民・市民の密接なパートナーシップに向けて検討を行い P F I 手法が導入された。

英国では PFI は PPP に包含されとしているが、本質的な相違があるとしている。英国財務省¹の視点からは、PFI は調達手段 (procurement tool) であり、

¹ PFI:meeting the investment challenge /HM treasury 2003/7

PPP は所有構造 (ownership structure) と区別される。そして、PFI 契約は継続的な長期支払い債務であり、PPP 契約では政府は会社あるいは資産への出資者の立場にあるということである。

<アメリカの PPP>

アメリカの PPP は民間主導を基本としているため、法的背景が明確であるわけではない。しかし、各州や地方自治体はその分柔軟に対応していく余地が残されているともいえる。

PPP は米国では 1950 年代(ピッツバーグのアレグニー協議会等)から都市・経済開発を中心に組み込まれてきている。これらの PPP 手法は、米国が 1980 年代に不況時に逼迫した地方財政下での解決策の一つとして、証券化やファンド等を活用して開発を進めた際の経験を生かして編み出されたものである。また、1990 年代において道路財源の都市再生への転用を認めた法律 ISTEA²が制定されることにより PPP による都市再生が一層進んだといわれている。さらに、都市開発分野では TIF³といった新たな資金調達の仕組みが確立されていった。

一方で、多様な関係者の合意形成が必要となるため、常に公正で透明な手続き(アカウンタビリティ)が求められ、RFQ (Request For Qualification 資格審査要求)や RFP (Request For Proposal 提案要求)といった民間協力のため手続きの普及も進化し普及してきた。

我が国の PPP の経緯

日本の官民連携の歴史は、中曽根内閣時代の「民活」政策にさかのぼることが出来る。「民活」とは、第二臨時行政調査会(土光委員長)の行政改革、その後の前川レポート⁴による内需拡大を受けた政策であり、対外貿易赤字解消のため、内需拡大政策のもと民間の活力を活用することがその主旨であった。

1985 年には「首都改造計画」(国土庁)が出され、特に東京圏では民間による大型開発が集中した。1986 年には民活法⁵、1987 年にはリゾート法⁶が制定され第

² ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act '91 総合陸上交通効率法)とは、道路財源で都市開発を可能にした時限立法。

³ TIF (Tax Increment Financing)とは、荒廃した中心市街地等を開発するため、再開発による将来の固定資産税上昇分を担保に起債する仕組み。

⁴ 国際協調のための経済構造調整研究会報告書

⁵ 民間事業者の能力の活用による特定施設の整備促進に関する臨時措置法 時限立法により 2006 年廃止

⁶ 総合保養地整備法

三セクター⁷を活用した地方でのリゾート開発が進んでいった。この時期民間の手法として第三セクターが活用され、多くのリゾート施設に利用されたが、第三セクターは、官民連携の仕組みでありながら、実際の経営の視点に立った場合、責任の所在が明確でない仕組みであり、不況時には十分に機能しなかったため2000年代に多くが破綻している。また、この時期、三公社（日本国有鉄道、日本電信電話会社、日本専売公社）の民営化が実現しNTT、JT、JRが誕生している。

当時PFIはまだ登場していないが、公共事業の推進や公有地などの民間の活力を活用した地域活性化に資する大規模な複合開発の実施が大きな課題であった。通称・社会資本整備法（1987年）によりNTT無利子融資制度等が創設され、大きな財源となったが、このうち民生活業型（Cタイプ）は当時は融資対象主体は第三セクターという外形的な条件が付いていたが、1991年には低利融資制度（Cタイプ）が創設され、純民間事業者が融資対象となり、さらに2001年にはPFI事業も追加された。

1988年以降、いわゆるバブル景気によるピークを迎えると同時にメセナ協議会等が設立され、企業の社会的貢献も大きな話題となった。そして、この時期頃から新たなPPP時代と言われてきた。

1989年には日米合同でPPPの調査研究やシンポジウムが開催され（都市開発における公共と民間のパートナーシップ）、両国の事例紹介とともに米国の専門家から米国での歴史的経緯、官公民協力に関する組織のあり方、資金調達の仕組み、税制、補助金、規制誘導策等が報告された。

1991年には、都市計画学会創立40周年記念国際セミナー論文において「日本における官民パートナーシップの現状と展望」（萩原俊）が報告されている。

1992年にはFIT地域（福島―茨城―栃木）の広域的地域像の実現を目途に官民連携整備研究会（国土庁大都市圏整備局整備課）が組成され、副題は「新たな官民連携システム（PPPに向けての提言）」であった。

そして、都市開発がトーンダウンしている時期が続いたが、公共事業や公共サービスを対象にしたPFIの議論が盛んとなり、1997年にはPFI法⁸が公布された。

PFIに関しては本稿では触れないが、日本型PFIとして実績は増えたものの課題も多いため、新たな公共と民間の協働方策が模索されており、それを改めてPPPと呼んでいる面もある。

その後、経済産業省においても公共サービス分野を軸にして日本版PPPの導入を検討（日本版PPP研究会

1992.5）し、また、海外民生活業促進面から、海外、特にアジアに向けての日本企業事業者の「total service provider化」の戦略を検討するために「アジア官民パートナーシップ研究会」（2004.9）が組成され2005年4月に最終報告書が出されている。このアクション・プランの一つとして業界プラットフォームである、「アジアPPP協議会」が2006年に設立されている。

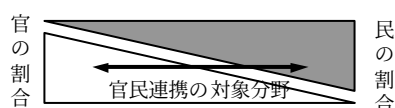
PPPの基本的な考え方

既に20年以上前から導入されているPPPであるが、近年改めて「官民連携（公民連携）」等の取り組みが注目されはじめるようになった背景には、国・地方自治体の財政難、地方分権化と深い関係がある。またこれまで行政が主体となり各種公共サービスを提供してきたが、市民ニーズの多様化に伴い行政での提供が可能な一律的なサービスでは充分でなくなってきたこと、財政的制約も多い中でこのようなきめ細かいサービスを効率よく提供することは従来の行政では困難であり、民間の資金とノウハウを活用せざるを得なくなっていることも大きく影響している。これらの課題への対応策としてPPPの考え方は非常に有効である。PPPの基本的な考え方とは、「公的目的を達成するため、その分野で活動している民間に報酬（インセンティブ）を与えつつ規制・誘導・監視を行い協働での事業実現を目指す」というものである。PPPに関する学問的な研究はまだ途上であるが、プリンシパルエージェント理論などの枠組みでの整理が始められている。

現在このような取り組みは行政発意で実施されている事例が多いが、先進的な取り組みが行われている欧米では民間発意の取り組みも多く、どちらも官民連携の考え方に則っている。今後地方分権が進み、都市間競争の激化が予想されるため、魅力的で個性的な地域を創造していくことのできるPPP手法はさらに注目されるはずである。

また、「得意な者が得意なことを実施する」のがPPPの基本的な考え方であるため、様々な分野で応用することが可能となる。建設と運営の分離、分野ごとの専門家の活用・官民・関係者間の役割分担により、まちづくり・都市開発、公共施設等インフラ整備、上下水道・清掃施設・リサイクル関連施設を初めとする各種公共サービス・エネルギー関係施設等様々な分野での活用が可能となる。

図表 公民連携の対象分野



資料：東洋大学資料を参考に作成

⁷ 第三セクターとは、国または地方自治体が民間企業と共同出資して設立した法人。

⁸ 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

PPP の課題と今後

今後日本でも PPP の手法がさらに定着化していくことが予想されるが、そのためにはいくつかの課題を克服する必要がある。実際、PFI の導入事例が増え、PPP 関連の取り組みでの課題が明らかになってきている。これらも参考に以下に PPP 普及のための課題をまとめた。

■民間からの提案を十分に生かした事業実施

特に PFI 事業で顕在化している課題であるが、現在の仕組みは事業企画自体が行政主導・行政発意となっており、民間提案ではないため十分に民間のノウハウを活かしにくい仕組みとなっている。PFI 普及に関する検討会などで民間提案を促進する試みもなされているがまだ充分とは言えない状況である。

また、PFI 法の制定により地方都市においても施設更新の際に PFI 手法の活用が検討されるようになっていくが、手続きとしての PFI 手法に従う故に柔軟性が問われる局面も多くなっている。PFI 法には則らないが PFI 的な考え方を利用し、より自由度の高い PPP 手法を活用する事例や、その対象を施設建設に限定せず広く民間のノウハウを活用しながら事業として成立させることを目指す事例も増えてきている。以前弊社機関紙でも取り上げた「ソフトサービス分野における PPP—東京都縮尺 1/2500 地形図更新事業—」(Best Value Vol.4 参照)は、東京都の地形図更新事業を民間と共同で実施し、著作権を対象として PPP 事業を実現している事例である。

■行政によるリスク判断・ノウハウの蓄積

従来行政が対象とする事業は限定されており、リスク分析を厳密に行う必要性に迫られていなかったため、行政はリスク分析やそのマネジメントに関する十分なノウハウの蓄積がない。特に需要把握は事業性検討において非常に重要であるが行政の得意分野でないばかりか、そもそも地方都市での需要把握のための統一的なデータの未整備などの問題もある。

例えば、福岡市のタラソ福岡事業は PFI 事業者が破綻した初の事例であるが、その原因は PFI 事業そのものの問題というよりは、関係者のリスクマネジメントが不十分であったことが原因となり事業が破綻する自体に陥ったと考えられる。

■官民のパートナーシップの実現

PPP 事業の実施にあたっては、官民の信頼関係が重要である。特に米国の PPP 事業では官民のパートナーシップという関係が非常に重要視されるが、日本では官民双方が理解しあう土壌が十分に出来ているとは言いがたい。

一般的に、行政は民間を信用しない傾向が強く、また、リスクに対する考え方、時に時間リスクに関する意識が民間と比較して低い。またコストに関する考え方も予算主義を反映して、民間よりシビアでない場合が多い。一方、民間は効率性を追及するため、行政手続の重要性、市民等への対応を含めた配慮を十分に意識できているとは言いがたい。さらに、発注者としての行政、受注者・業者としての民間という構図もその背景にある。今後官民のパートナーシップを実現していくためには、真の対等関係を築いていくことが求められる。PPP の最後の P であるパートナーシップをいかに実現していくかが今後の PPP の発展に大きな影響を与えると思われる。

■合意形成・透明性・手続きの重要性

PPP 事業実施にあたっては行政・民間事業者だけでなく住民やその他の関係者（ステイクホルダー）の合意を取りつけ、共通のビジョンを元に進むことが求められるため、合意形成・役割分担が重要である。そのためには手続きの透明性・公平性が非常に重要である。

入札・公募等の手続きが一般化しつつあるが、事業への市民説明会の十分な開催やそもそも事業実施の必要性に関する十分な議論の実施など、意思決定に関する透明性・公平性が現状で十分に保たれているとは言いがたい。この後の普及にあたっては事業の計画段階からの積極的な情報公開等が求められる。

■リーダーシップ・政治の重要性、地方分権の必要性

上記のような合意形成を実現していくためには、政治的なリーダーシップのもと明確なビジョンをあらわし、関係者とともに実施していくことが重要である。今後このようなリーダーシップを持った首長と意思決定を監視する議会が求められる。さらに、首長がリーダーシップを発揮していくためには、地方分権・権限委譲・財源委譲が不可欠である。さらに、分権化社会で地方都市開発において資金調達を行っていくためには、市場からの資金調達とともに地方債のあり方の再検討が必要である。特に現在の地方債の格付け等についても留意していかなければならない。

上記のような様々な課題はあるが、現在の社会状況等からみて、今後 PPP 手法を活用した取り組みが全国各地で取られることは明らかである。特に、地方がその独自性・地域の魅力を発揮し差別化していくことが求められる地方分権化した社会では PPP の意義は非常に大きい。実際、仙台市の南に位置する人口 3 万 4 千人程度の紫波町でも、東洋大学公民連携学部と共同で PPP による市役所建て替え・図書館の建設の検討が始まっており、今後さらに色々な地域での取り組みが期待される。