

Public Private Partnerships

公共サービスPPPA

はじめに

PPP (*Public Private Partnerships*、「公民パートナーシップ」)は、財政負担の軽減と公共サービス水準の向上を目指し、これまで行政が独占してきた公共サービス全般に、広く民間企業やNPOなど民間主体の活用を図るものである。

最近、国・地方公共団体では、公共施設等の設計・建設・運営・資金調達を一体的に民間主体に委ねるPFI (*Private Finance Initiative*)の活用が進んでおり、今後ますますその活用に向け取り組んでいくことが求められるが、その一方で事業規模等の面からPFIではどうしても対応しにくい事業もある。また、新たな公共施設等を整備する場合だけでなく、既に行政が提供している公共サービスに民間主体を活用していくことも重要な課題となっている。PPPは、このようなPFIでは対応しにくい分野・事業等にも幅広く民間主体を活用することを可能とする、PFIを包含する政策手法である。

本稿では、こうしたPPPについて、活用の背景、意義・概念、民間活用に向けた基本的な方向等について紹介することとしたい。



日本政策投資銀行北海道支店
企画調査課長

佐野 修久

1 PPP活用の背景・目的

地域経済は、これまで公共投資を中心とする財政支出に大きく依存する構造にあり、特に経済基盤の脆弱な地域ほど、こうした傾向が強くあらわれている。北海道においても、公共投資など財政支出の道内経済全体に占める割合（公的需要依存度）が29%（全国平均17%）に達するなど、財政支出に対する依存度が極めて高い状況を余儀なくされている。

一方、経済社会の成熟化が進み、国・地方ともに財政状況が厳しさを増す中であって、引き続き、これまで同様の財政支出を確保していくことは現実的に困難であり、このまま放置するならば地域経済は深刻な事態に陥るものと懸念される。このため、今後、各地域においては、財政支出の効率化を図る一方、経済的な観点からみれば域際収支の拡大と民間投資の拡大を促進し、これらを通じて過度に財政支出に依存しない自立的な経済構造へと転換していくことが不可欠になっている。

PPPの活用は、公共サービスにかかる建設・運営主体等を行政から民間に転換しようとするものであり、こうした意味で財政支出から民間支出への移転が図られ、民間投資の拡大につながることになる。加えて、競争原理の導入を通じた効率的な投資・運営が図られることにより財政負担の軽減にも資するなど、財政支出に依存する経済構造からの転換に大きな役割を果たすものと考えられる。

一方、国民の価値観や生活様式等が多様化する中であって、公共サービスに対する住民のニーズも高度化・多様化しつつあるが、PPPを導入し民間主体のノウハウ・創意工夫・柔軟性等を活用することで、こうした住民ニーズに即したサービス水準の向上にも寄与するものと期待される。

このように、公共サービスの提供に民間主体を活用するPPPは、財政支出の軽減のみならず公共サービス水準の向上にも寄与するものであり、より効率的かつ効果的な地域経営を実現するための重要な手段として位置付けられる。

2 PPPの意義

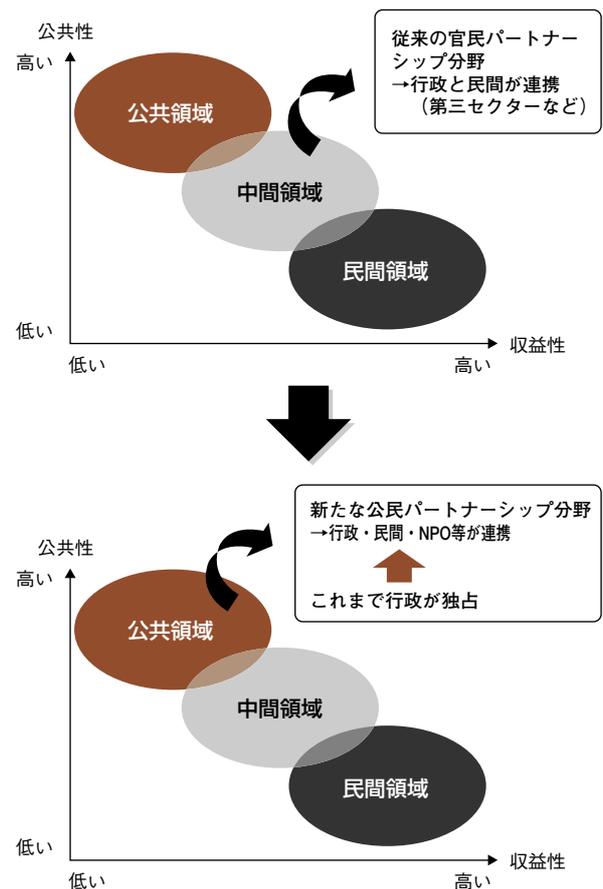
さて、わが国においては、従来から「民活」と

称され、社会資本整備等に民間活力の活用が図られてきているが、この従来型の「民活」とPPPの間にはどのような相違があるのだろうか。

図-1で示すとおり、これまで、収益性が低い一方で公共性の高い公共領域（社会資本整備・公共サービス提供等）については行政が主体となり、また収益性が高く公共性の低い領域については民間企業等が主体となって、事業展開が図られてきた。そして、この公共領域と民間領域の間に位置する中間領域、すなわち一定の公共性と収益性を有する領域については行政（官）と民間企業等（民）の連携により対応されていること（「官民パートナーシップ」）が多い。その代表的な手法が、行政と民間企業等の共同出資により設立する、いわゆる第三セクターであり、従来型の「民活」は、基本的にこの中間領域を対象とし、主に第三セクター等が事業主体となる形で実施されてきたといえよう。

これらの中間領域における官民パートナーシッ

図-1 PPP(公民パートナーシップ)の意義(領域と連携対象)



プは、所期の目的を達しているものもある一方で、残念ながら立ち行かなくなった事例も多数見受けられ、今後は、これまでの反省を十分に踏まえた対応が必要になろう。

こうした中、今後、PPPとして民間主体の活用を重視していくのは、この中間領域よりむしろ公共領域そのものとなる。これまで、この公共領域は行政により独占されてきており、いわば「公共サービス＝行政サービス」という姿になっていた。しかしながら、この公共領域を担う主体が必ずしも行政でなければならないという根拠は定かではない。今後、先に述べた背景を踏まえるならば、当該領域においてPFIをはじめとする民間主体の活用を促進していくことが必要になってこよう。その際、行政（官）と民間企業（民）のみならず、NPOや住民といった多様な主体との連携を促進しつつ、公共サービスの提供を図っていくこともまた求められよう。

すなわち、従来のいわゆる「民活」が、中間領域を対象とし、行政（官）と民間企業等（民）との連携により対応してきたのに対して、PPPは主に公共領域を対象とし、行政や民間企業等に加えNPO・住民といった公的セクターとも連携した対応を図ろうとするものであり、従来型とは領域と連携対象という2つの面で大きく異なることになる。こうした違いを明確化するため、従来型が一般に「官民パートナーシップ」と呼ばれていることを踏まえ、PPPを日本語訳するに際しては、**公**公共領域への導入、**公**的セクターも含めた連携であることを強調するため、「公民パートナーシップ」と呼称することとしたい。

3 欧米諸国とわが国におけるPPPの現状

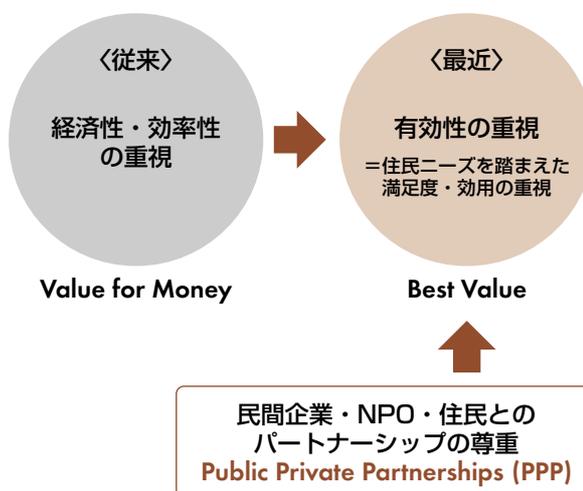
現在のわが国が直面する経済の成熟化や財政状況の逼迫（ひっばく）化等を先行的に経験している欧米諸国では、かねてから、行政部門の効率化等を図るべく、従来行政が独占していた公共部門にPFI等による民間主体の活用が進められてきた。また、こうした経験に基づく行政実務をベースに、行政部門の効率化・活性化を目指すための理論として、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）が形成されているが、このNPM理論においても、

PFI、民営化（狭義）、民間委託（広義の民営化の一つ）、エージェンシー化等を通じ、公共部門に「市場メカニズムの活用」を図っていくことが重要な柱の一つとして位置付けられている。

一方、実際に行政現場で公共サービスへの民間主体の活用が進む過程で、NPMにも様々な課題があらわれており、英国では、ブレア政権移行後に、その解消を図るべく制度改革が進められつつある（図-2）。すなわち、従来NPMにおいて市場メカニズム・民間主体の活用を図る重点は、経済性と効率性の向上にあり、コスト（税負担）に対し最も価値のあるサービス提供を目指すバリュー・フォー・マネー（Value for Money (VFM)）という視点が最大限重視されてきた。こうした視点は極めて重要であるが、これだけでは必ずしも十分とは言えず、加えて、有効性の向上、すなわち顧客である住民のニーズに対し最も価値のあるサービスを提供し、住民の効用や満足度の向上を目指すこと（ベスト・バリュー（Best Value））の重要性が改めて認識されたのである。

現在、英国では、こうした視点をより重視したベスト・バリュー改革が推し進められており、コスト・パフォーマンスと顧客満足度の双方が実現してはじめて最適な公共サービスの提供が図られるとする考え方が基本に据えられたものと理解される。そして、こうしたベスト・バリュー改革を進めるに当たっては、顧客である住民のニーズを把握することが大前提になることから、従来の行政と民間企業による連携にとどまらずNPO・住民等も含めた連

図-2 英国におけるBest Value改革



携を尊重する必要が生じ、こうした流れを受けPPPという政策手法が誕生・注目されるに及んでいる。

わが国でも、小泉内閣における「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太方針」）（平成13年6月閣議決定）で、NPMが新しい行政手法としてはじめて位置付けられ、「公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、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、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める」と示されるに至っている。しかしながら、ここで示されたNPMは、既に英国で進みつつある制度改革以前の考え方の域を脱しておらず、住民ニーズに対する満足度（ベスト・バリュー）といった視点が重視されるステップまでには残念ながら達していない。

一方、昨年5月に経済産業省・経済産業研究所により公表された「日本版PPP（公共サービスの民間開放）の実現に向けて」（中間取りまとめ）では、「多様な手法を活用し最も効率よく質の高い公共サービスを提供するBest VFMの実現」がうたわれており、ようやくバリュー・フォー・マネーとベスト・バリューの双方を重視する視点が芽生えつつある段階にさしかかったといえよう。

4 PPPの分類と活用方向

このように、PPPは、バリュー・フォー・マネーとベスト・バリューを実現し、財政負担の軽減とサービス水準の向上を図るため、主にこれまで行政が独占してきた公共サービスについて、行政、民間企業、NPO、住民など多様な主体の連携を図りながら提供しようとするものである。

こうしたPPPは、図-3のとおり、

- (1) 新たに社会資本整備等を行う際に民間主体を活用する場合
 - (2) 既に行政によって提供されている公共サービスに民間主体を活用する場合（民間化）
- の大きく2つに分類される。以下、それぞれの分類において民間主体を活用する方向を示すことにしたい。

図-3 PPPの分類

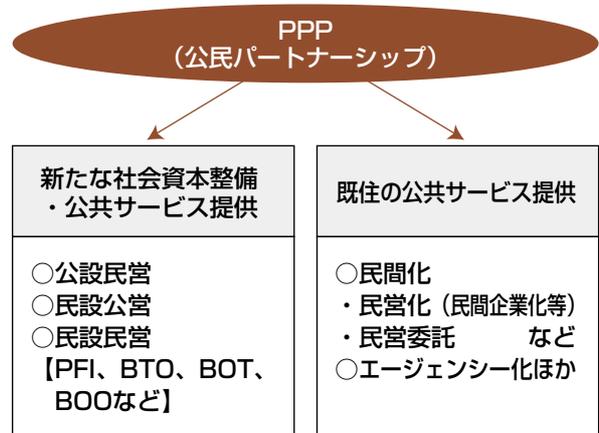


図-4 新たな社会資本整備等における主な民間主体活用方向

| | | 運 営 | |
|-----|----|---|---|
| | | 行 政 | 民 間 |
| 建 設 | 行政 | 【公設公営（公共事業等）】（i） ・全てが行政が担当 ↓ ・一部業務の民間への業務委託 | 【公設民営】（ii） ・委託費支払い型の管理運営委託 ・利用料金型の管理運営委託 ・施設貸与型 ・施設譲渡型 ・DBO |
| | 民間 | 【民設公営】（iii） ・施設譲渡型 ・施設貸与型 | 【民設民営】（iv） ・PFI ・BTO ・BOT ・BOO |

(1) 新たな社会資本整備等におけるPPP

まず、新たな社会資本整備や公共サービス提供を行う過程を、施設等の建設と管理運営とに区分し、それぞれを担う主体が行政かもしくは民間かによりマトリクス状に整理すると、図-4のとおり、(i) 建設・運営ともに行政が担う場合（公設公営）(ii) 建設を行政が運営を民間が担う場合（公設民営）(iii) 建設を民間が運営を行政が担う場合（民設公営）(iv) 建設・運営ともに民間が担う場合（民設民営）という4つのパターンに類型化される。

従来は、これらの類型のうち、建設・運営ともに行政が担う(i)が大半を占めていたが、今後、これらにPPPを導入していくには、運営のみ民間

主体を活用する(ii)、建設のみ民間主体を活用する(iii)、建設・運営ともに民間主体を活用する(iv)と、大きく3つの方向が考えられる。また、建設・運営ともに行政が担う(i)の場合等であっても、運営にかかる一部業務のみ民間主体を活用する方向も考え得よう。

(ii)~(iv)により民間主体を活用するためには、例えば(ii)の公設民営の場合、施設等を行政が建設しその管理運営を民間主体に委託する「管理運営委託」、施設等を行政が建設した上で民間主体に当該施設等を貸与しその管理運営を委ねる「施設貸与型」などがあり、(iv)の民設民営の場合にも、民間主体に施設等の設計・建設・運営・資金調達を一体的に委ねる「PFI」など多様な手法がある。したがって、事業・サービスの性格、公共関与の必要度合い等を踏まえつつ、どこまで民間主体を活用し、どのような手法を活用するかについて、十分に検討することが必要になる。

(2) 既往公共サービス提供の民間化によるPPP

また、既に行政によって提供されている公共サービスに民間主体を活用する民間化について検討するに際しても、公共サービスが提供される過程を上記(1)同様に、施設等の所有と管理運営とに区分してマトリクス状に整理してみると(図-5)、(a)所有・運営ともに行政が担っている場合

図-5 既往公共サービスにおける所有・運営主体別に応じた主な民間化方向

| | | 運 営 | |
|-----|----|--|---|
| | | 行政 | 民間 |
| 所 有 | 行政 | 【公有公営(従来の公共サービス)(a)】 ・全てが行政が担当 ↓ ・民間への業務委託(一部業務) | 【公有民営(b)】 ○管理運営の民間委託 ○施設等の民間貸与 ○民間との事業権契約 |
| | 民間 | 【民有公営(c)】 ○民間に譲渡した施設等の公共借用 | 【民有民営(d)】 ○民間との事業権契約 ○民間企業等(民営化)(資産等譲渡、株式取得、売却等) |

(注) 矢印は民間化の基本的な方向を示したものを。

(b)所有を行政が運営を民間が担っている場合
(c)所有を民間が運営を行政が担っている場合
(d)所有・運営ともに民間が担っている場合
と、同じく4パターンに類型化される。

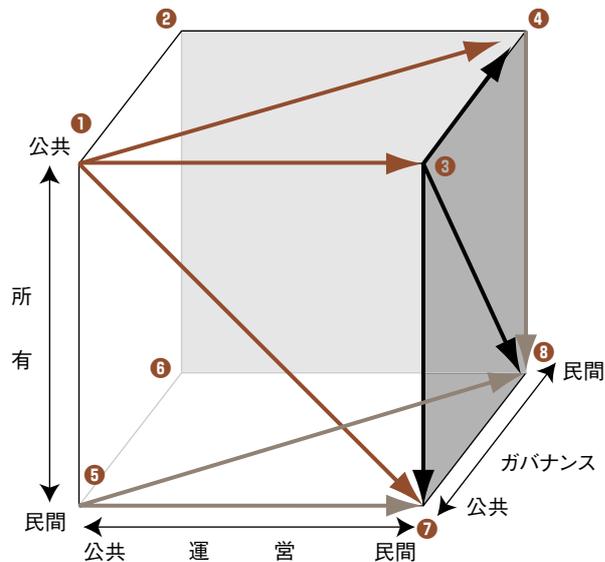
従来の公共サービスは、これらの種類のうち所有・運営ともに行政が担う(a)が大半を占めていたが、今後、これらにPPPを導入していくには、以下のとおり大きく(b)(c)(d)という3つの方向が示されよう。

- (b)へ：施設等は行政が所有したままで、**運営のみ民間主体に転換**する(当該施設等の民間貸与、管理運営の民間委託など)。
 (c)へ：運営は引き続き行政が担ったままで、**施設等の所有のみ民間主体に転換**する(施設等を民間主体に譲渡した上で当該施設等を借用など)。
 (d)へ：当該施設等の**所有・運営ともに民間主体に転換**する(資産等譲渡や株式取得・売却などによる民営化(民間企業化等)、PFIもしくはPFI的手法を活用した契約に基づく所有・運営の民間移管など)。

また、所有・運営ともに行政が担う(a)の場合等でも、運営にかかる一部業務のみ民間主体に転換する(民間への業務委託)方向も考えられる。

このように、既往の公共サービスの民間化を進めるためには、「所有」「運営」個別にではなく、その組み合わせから検討していく必要がある。しかしながら、実際には、これらに加え「ガバナンス(統制)」という視点も含めた三者の組み合わせから検討していくことが求められる(図-6)。例えば、現在、所有・運営ともに行政が担っている公共サービス(①)について、施設等を行政が所有しつつ管理運営のみを民間主体に委ねるPPPを採用する場合(前記(b)の場合)を考えると、向かうべき方向は一つではなく、③と④の二つあることがわかる。すなわち、③行政が管理運営を民間主体に委ねるに当たり、民間主体により供給されるサービス水準等を呈示し、その実施状況をモニタリングすること等を通じ、行政によるガバナンス(公共関与)を確保した形で民間化する場合と、④こうした公共の関与を一切排除し完全に市場原理に委ねる形で民間化する場合である。一般に、「民間化」と言った場合、公共サービスの継続性・安定性、サービス水準の確保等を懸念し、

図一六 既存公共サービスにおける所有・運営・ガバナンス主体別にみた主な民間化方向



(注)民間化に際し⑤⑥の採用は僅少のため除いて記載。

「当該公共サービスを民間化するのは困難」とする地方公共団体等の声を聞くが、これは、ガバナンスまでも民間主体に委ねることを想定しているからにはほかならない。行政による規制・許認可、管理運営にかかる民間主体との契約の締結などを通じ、行政がガバナンスを確保しうる仕組みを設け、その中で民間主体に管理運営を委ねるのであれば、こうした懸念の多くは解消されるものと考えられる。なお、本来民間主体で対応可能な事業を行政が担ってきたと認められる場合には、公共の関与を排除し完全に市場原理に委ねる形での民間化を推進すべきことは言うまでもなからう。

このように、既往の公共サービスの民間化を図るに当たっては、当該サービスの特性や現在の提供方法等を踏まえつつ、「所有」「運営」「ガバナンス」という三つの視点の組み合わせから、その方向を検討していくことが求められる。中でも、「ガバナンス」を行政が確保するか否かが極めて重要な視点であり、公共サービスの性格等に応じ、その主体や形態について十分に検討していくことが不可欠になる。

5 おわりに

従来行政が独占してきた公共サービスに、競争原理を導入し、民間企業やNPO・住民など多様な民間主体の活用を図るPPPは、財政制約や住民ニーズの高度化・多様化が進行する中で、税負担に対し最も価値のあるサービスを提供するバリュー・フォー・マネーや住民ニーズに即した満足度を重視するベスト・バリューを尊重し、財政負担の軽減と住民サービスの向上の双方を実現するものとして極めて有益であり、今後その活用を積極的に推進していくことが必要になる。

国や地方公共団体においては、新たな社会資本整備を行うに当たってはもちろんのこと、既に提供しているあらゆる公共サービスについても、PPPの活用を図ることができないか検証することが求められる。その際、該当する公共サービスの性格を踏まえ、当該事業の採算性、公共関与の必要度合い、地域の実情等について総合的に検討し、民間主体を最大限に活用することを意識しつつ、多様な手法の中から最も適した手法を選択することが必要になる。また、サービスの性格等を踏まえ、当該事業を完全に市場に委ねるのか、もしくは競争原理を導入しつつも公共として必要なサービス水準を維持・確保(＝公共性の担保)するために行政によるガバナンスを確保するのかどうかについても十分に検討することが要請されよう。

【参考文献】

大住 莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント～理念・ビジョン・戦略』 日本評論社 / 大住 莊四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント』 日本評論社 / 佐野 修久・坂井 利孝 (2002) 『公民パートナーシップ (PPP) の展開』 日本政策投資銀行北海道支店 『DBJ Hokkaido Report』 9 / 佐野 修久・小崎 誠 (2002) 『公共サービスの民間化—公民パートナーシップ (PPP) の展開 vol.2—』 日本政策投資銀行北海道支店 『DBJ Hokkaido Report』 11 / 佐野 修久 (2002・2003) 『PPP (公民パートナーシップ) の展開』 ぎょうせい 『地方財務』 2002年11月号～2003年2月号 / 山本 哲三 (1994) 『市場か政府か』 日本経済評論社

●プロフィール●

佐野 修久 (さの のぶひさ)

1962年北海道旭川市生れ。1985年北海道大学法学部卒、北海道東北開発公庫 (現日本政策投資銀行) 入庫。自治省 (現総務省) 財政局出向等を経て、2001年4月より北海道支店勤務。