

PPP（公民連携）の推進による公共サービスの提供に関する考察

明治大学政治経済学部准教授
西村 弥

本稿では、PPP（公民連携）の意味するところについて、E.S. Savas による PPP の分類に沿って改めて整理したうえで、近年における指定管理者制度と PFI の動向について検証を行った。指定管理者制度の分析では、指定管理者に選定された団体の傾向として、「株式会社」の受託割合が増加傾向にあり、「財団・社団等」の受託割合が減少傾向にあること、「NPO 法人」の受託割合は微増傾向にあるものの、依然として低い水準にあること等を指摘した。また、PFI に関する分析では、リーマンショック以降、新規の事業数は減少傾向にあったが近年において回復基調にあること等を指摘し、「新たな成長戦略（日本再興戦略）」が策定されて以降の政府による PFI 支援策等を取り上げた。そのうえで、今後の PPP の推進において留意すべき点等について指摘を行った。

はじめに

安倍政権の成立以降、「アベノミクス」と新旧の「三本の矢」が連日のように報道、解説されてきた。実は PPP（public private partnership：公民連携）も旧「第三の矢」である「新たな成長戦略」（日本再興戦略）に含まれているのであるが、さして大きな注目を集めてきたとはいえないようである。その理由の一つとして、PPP や公民連携といった用語が何を意味するのかわかりにくいということがあげられるかもしれない。そこで本稿では PPP について、サバス（E. S. Savas）の議論を軸に改めて振り返ってみたい。

また、政府の用法では、PPP と PFI（private finance initiative）がセットで「PPP/PFI」と表記されることが多いようであるが、PPP は必ずしも PFI に限定されるものではない。特に自治体が民間と連携して公共サービスを提供する際の代表的な手法としては、指定管理者制度をおいて考えることはできない。成長戦略では、新たな PFI の方式として「公共施設等運営権制度」（コンセッション方式）の推進が中心に据えられているが、これまでは制度の整備と自治体等への普及活動に重点が置かれていた。いかなる成果に結実するかは、まさに今後にかかっている。そこで本稿後半では、指定管理者制度の動向を踏まえたうえで、PFI の動向について捉えてみたい。

1 PPP の広がり

PPP あるいは公民連携という用語は、多義的に使用され得る。例えば、サバスは PPP について次のように定義している。「public-private partnership とは、部分的もしくは伝統的に行政活動であったものが、民間部門によって行われる際における政府と民間部門との間でのあらゆる取り決めであると定義される」¹。この定義に従うと、自治体と民間団体が何らかの取り決めを行えば、多くの場合において PPP ということになり、非常に多様な活動を包摂することになろう。ただし、サバスの PPP に関する議論の特徴は、上記のような定義を示したうえで、「公的サービスの提供主体 (producer)」と、「サービスの調達 (選択・手配) を行う主体 (arranger)」という観点から、「公的」サービスの提供方法に関する分類を行い、そこで行政と民間が連携するものを PPP の中心的活動として扱っている点である (表 1)。

表 1 「公的」サービスの提供に関する分類

		サービスの調達 (選択・手配) を行う主体	
		行政	民間
サービスの提供主体	行政	国営・公営 自治体間協定	政府・自治体によるサービス等の販売
	民間	委託契約 フランチャイズ (運営権の付与) 補助金の交付	自由市場 ボランティア・サービス セルフ・サービス バウチャー (商品クーポン等の発行)

(出典) Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press, 2000, p.66 を翻訳。

注：() 内の表記は訳者による補足である。

従来からよく見られる分類法、例えば、サービスの委託主体と受託主体、あるいは、施設の所有主体と運営主体といった分類は、ある意味で「行政中心」の観点であった。サバスの分類が興味深いのは、サービスの提供主体と並んでサービスを調達する主体を分類軸に置いたことで、従来の行政中心の分類では見過ごされてきた、誰がどの段階でサービスを選択するかという点が判然とするようになった点である。

例えば、「補助金の交付」と「バウチャー (商品クーポンの発行)」では、政府が原資となるものを民間に交付するという点では共通しているが、補助金は左下の枠に分類され、バウチャーは右下の枠に分類されている。というのも、補助金の交付では、当該サービスの提供主体をも政府が決定する効果を持つものに対して、バウチャーでは、商品券を交付された主体である市民がサービスの提供主体を選択する余地があるからである。また、「国営・公営 (government service)」と「政府・自治体等によるサービス等の販売 (government

¹ Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press, 2000, p.4

vending)」も別のものとして分類されている。「国営・公営」では、「行政機関はサービスを調達（選択・手配）する主体であり、かつ、サービスの提供主体である」²。これに対し「政府・自治体等によるサービス等の販売」では、政府や自治体がサービス等の提供主体となるものの、個人や民間の組織が消費者として、そのサービスを購入するか否かの選択権を有しているケースを想定しているのである³。後者の事例についてサバスは「公有地で家畜に草を食ませる権利」「ビルや土地といった政府所有の財産を貸し出すこと」、さらには「ニューヨーク市警がスタジアムや劇場での私的なイベントに対して、1時間27ドルで警官を『貸し出し』ていること」などを例示している⁴。

無論この表は公的サービスの提供に関する分類を示しており、サバスが表中の行為をすべてPPPとして同列に扱っているわけではない。彼がPPPの中心として見ているのは「委託契約（contract）」、そして何より「フランチャイズ（franchises:運営権の付与）」である。「委託契約」とは、自治体等の行政機関が行政サービスの提供業務を民間組織に委託する形式を想定しており、それほど説明を要さないであろう⁵。「フランチャイズ」については、特定の地域で特定のサービスの提供に関する独占権を民間企業に付与する「排他的運営権の付与」と、徴税業務を例に「非排他的運営権の付与（あるいは複数主体への運営権を付与）」とに分類している⁶。なお、サバスは『コンセッション』は、この調達手法の別名である。（中略）『PPP』は『フランチャイズ』の代名詞であるかのように流行している⁷としており、日本ではごく最近になってコンセッション方式が導入されたのに対して、米国では当時から既に主流をなす方式であったことがうかがわれる。

いずれにせよ、ここで重要なのは、「委託契約」と「フランチャイズ」の両方とも民間の主体がサービスを提供する役割を果たし、自治体等の行政機関には、サービスを選択し、調達（選択・手配）を行う主体としての役割が期待されている点である。サバスはこの分類を通じて、市民のサービスへの需要やニーズをきちんと把握し、最適な価格・条件等でサービスを調達する役割を行政主体が担わなければならないことを示唆しているのである。

2 指定管理者の導入状況に関する分析

(1) データ分析上の留意点

指定管理者の導入状況については、総務省が「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」を2006年度、2009年度、そして2012年度に実施している。やや古いデー

² 前掲書 p.67 なお、サバスは「行政機関には、政府またはその部局、あるいは政府の法人 (government corporation) も含まれる」としており、この定義では独立行政法人・地方独立行政法人も「国営・公営」に分類されることになる。

³ 前掲書 p.68

⁴ 前掲書

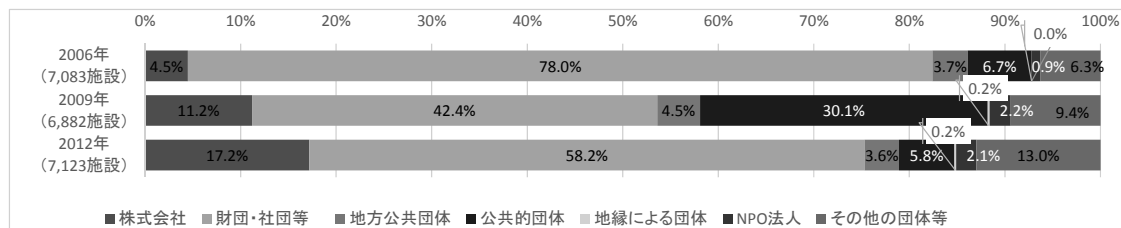
⁵ とはいえサバスは、様々な契約方式等の細かな説明を行うなど、表1中の様々な方式の中でも委託契約について最も紙幅を割いており、委託契約をPPPの中核的な手法として想定しているのは明らかである。前掲書 pp.70-79

⁶ 前掲書 p.79

⁷ 前掲書 p.80

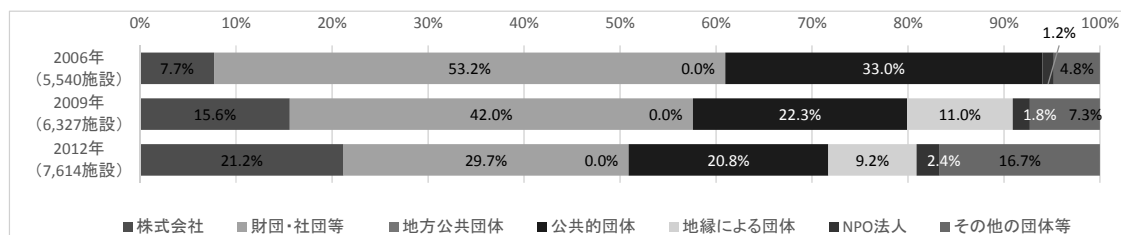
タになるが、管見の限り、上記以外に指定管理者の導入状況に関する包括的なデータが存在しなかった。そこで、これらの調査結果をもとに、指定管理者に選定された団体の種類別の推移、及び、都道府県、政令指定都市、市区町村それぞれの特徴について分析を進めたい（図1、図2、図3）。

図1 指定管理者に選定された団体種類別の推移（都道府県）



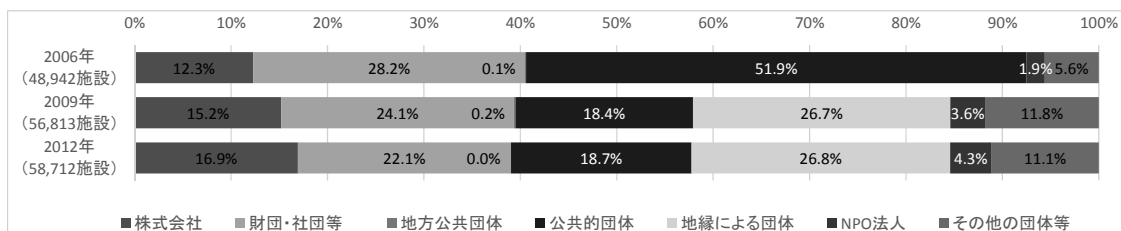
（出典）総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」2006年度、及び、総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果」2009年度、2012年度をもとに作成。
 注：団体の種類の表記については、2012年度の表記に統一した⁸。また、グラフの表記の都合上、「特例民法法人、一般社団法人・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社」については「財団・社団等」に、「特定非営利活動法人」は「NPO法人」に、「1～6以外の団体」は「その他の団体等」にそれぞれ変更した。

図2 指定管理者に選定された団体種類別の推移（政令指定都市）



（出典）図1に同じ。 注：図1に同じ。

図3 指定管理者に選定された団体種類別の推移（市区町村）



（出典）図1に同じ。 注：図1に同じ。

⁸ 各年版における団体の種類の表記、分類は次のとおり。
 【2006年度】 1 株式会社・有限会社、2 財団法人・社団法人、3 公共団体（地方公共団体、土地改良区等）、4 公共的団体（社会福祉法人、農業共同組合、森林組合、赤十字社、自治会、町内会等）、5 NPO法人、6 1～5以外の団体（企業体、学校法人、医療法人等）
 【2009年度】 1 株式会社（特例有限会社含む。）、2 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、3 公共団体（地方公共団体、土地改良区等）、4 公共的団体（農業共同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）地縁による団体（自治会、町内会等）、5 特定非営利活動法人（NPO法人）、6 1～5以外の団体（学校法人、医療法人、共同企業体等）
 【2012年度】 1 株式会社（特例有限会社を含む。）、2 特例民法法人（従来の公益法人）、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、地方三公社（住宅供給公社、道路公社、土地開発公社）、3 地方公共団体（一部事務組合等を含む。）、4 公共的団体（農業協同組合、社会福祉法人、森林組合、赤十字社等）、5 地縁による団体（例：自治会、町内会等）、6 特定非営利活動法人（NPO法人）、7 1～6以外の団体（例：学校法人、医療法人、共同企業体等）

分析に入る前に、指定管理者に指定された団体の種別に関するデータについては留意すべき点が二点ある。第1は、「地縁による団体」が独立した項目として扱われるようになったのは2009年度調査からであり、2006年度では「地縁による団体」が「公共的団体」に含まれてしまっているという点である。第2に、更にその「公共的団体」について見ると、特に図1の都道府県に顕著なのであるが、2006年度調査と比べ、2009年度調査では「公共的団体」が極端に増加している。それに対し、2012年度では、今度は急激に減少するという不可解な動きを示している。2006年度から2009年度までのわずか約3年で、これだけ急激かつ一斉に都道府県が契約先を切り替え、再び3年後までに契約先を戻すという現象が起きるとは考えにくく、2009年度のみ、特定の団体の分類先が前後の調査とは異なっていた可能性が高い。事実、2012年度の団体の種別の表記では、それ以前の年版では明記されてこなかった「地方三公社」が「財団・社団等」と同じ種別に入ることが新たに明記されるようになった。本稿のグラフからは判然としないが、2012年度の個票を見ると、「地方三公社」は公営住宅等が含まれる「基盤施設」に集中する傾向がある。そして、この「基盤施設」の管理に当たる団体における「公共的団体」の占める割合が、都道府県では1.2%（2006年度）、32.4%（2009年度）、2.4%（2012年度）と、2009年度でのみ突出しているのである。2006年度と2009年度の調査結果については個票が公開されていないため断定することはできないが、文教施設等、他の種類の施設ではこうした急激な増加と減少が起きていないことに鑑みると、2009年度でのみ、「地方三公社」が「公共的団体」に分類されていたと考えるのが自然であろう。

(2) 導入状況に関する分析

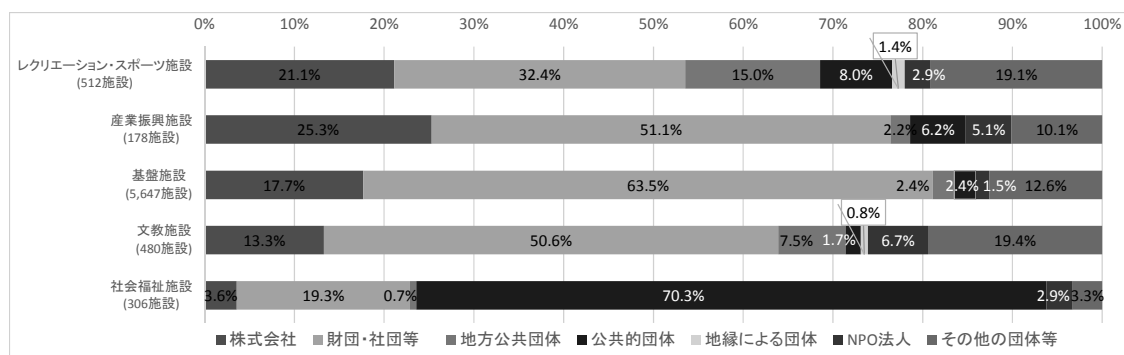
以上のように、時間的推移を見るうえで、本データはやや深刻な問題点を抱えてはいるものの、少なくとも次の三点については、都道府県、政令指定都市、市区町村に共通する特徴として指摘できるであろう。第1に、「株式会社」の比率が増加傾向にあること、第2に、「株式会社」とは反対に、「財団・社団等」の比率は減少傾向にあること、そして第3に、「NPO法人」は微増傾向にあるものの、全体に占める割合は、都道府県、政令指定都市、市区町村のいずれにおいても5%に満たないということである。特に最後の「NPO法人」については、政令指定都市のような大規模な都市においてより活発な活動を行っている印象があるにもかかわらず、全体に占める比率で見ると、一般の市区町村より低い傾向にあるのは興味深いところである。

続いて、それぞれの自治体の種類別に特徴を見てみたい。まず、都道府県（図1）では、①「財団・社団等」の占める割合が減少傾向にあるとはいえ、2012年度においても50%を超えており、依然として極めて高い水準にあること、②「株式会社」の占める割合は2012年度においても2割以下であるものの、5年間で4倍近く増加してきており、伸び率

が極めて高いこと、③政令指定都市や市区町村では1%にも満たない「地方公共団体」への指定が4%前後で推移していることなどを指摘できる。次に、政令指定都市（図2）について見ると、①「株式会社」の占める割合が三つのグループの中で最も高く、また、その伸び率も高い水準にあること、②都道府県と異なり、「財団・社団等」の減少率が非常に高いこと、③2012年度調査において、「その他の団体」が急増していることがわかる。最後に、市区町村（図3）については、①都道府県や政令指定都市と比べ、大きく変化した項目が存在せず、変化するスピードが全体に緩やかな傾向にあること、②都道府県や政令指定都市と比べ、「財団・社団等」の占める比率が当初から低く、かつ、微減傾向にあること、③地縁による団体が全体の4分の1と高い比率を占めていることなどを指摘できよう。

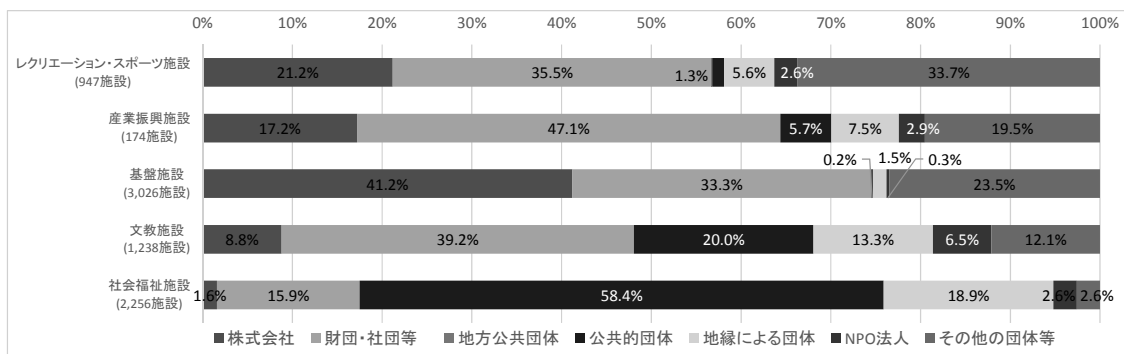
以上が委託先の団体別にみた特徴であるが、施設の種類によって指定される団体に違いや特徴は生じてくるのであろうか。2012年度調査に基づき、都道府県、政令指定都市、市区町村ごとに整理した（図4、図5、図6）。

図4 指定管理者制度導入施設の状況（都道府県）⁹



（出典）総務省「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」2012年度をもとに作成。

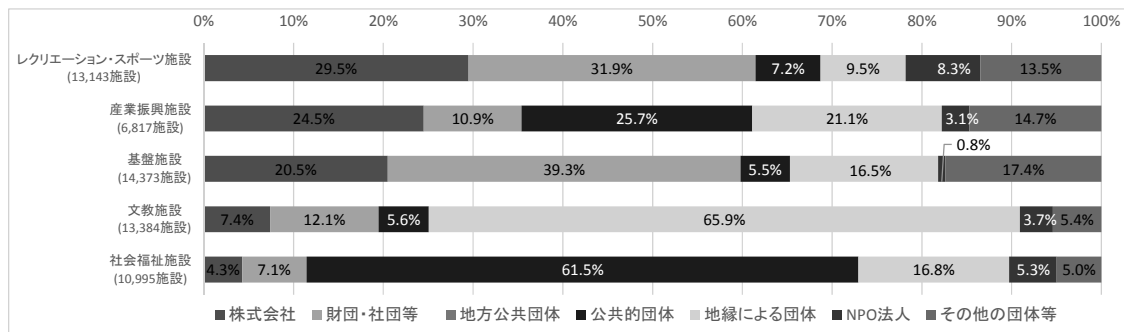
図5 指定管理者制度導入施設の状況（政令指定都市）



（出典）図4に同じ。

⁹ 各施設の内容の例は次のとおり。1 レクリエーション・スポーツ施設（競技場、野球場、体育館、テニスコート、プール、スキー場、ゴルフ場、海水浴場、国民宿舎、宿泊休養施設等）、2 産業振興施設（産業情報提供施設、展示場施設、見本市施設、開放型研究施設等）、3 基盤施設（駐車場、大規模公園、水道施設、下水道終末処理場、ケーブルテレビ施設等）、4 文教施設（県・市民会館、文化会館、博物館、美術館、自然の家、海・山の家等）、5 社会福祉施設（病院、特別養護老人ホーム、介護支援センター、福祉・保健センター等）

図6 指定管理者制度導入施設の状況（市区町村）



（出典）図4に同じ。

一見して明らかなのは、都道府県・政令指定都市・市区町村の三者のいずれにおいても、「社会福祉施設」に占める「公共的団体」の比率が約60%か、それ以上と高い割合を示している点であろう。反面、それ以外の点では三者に明確な共通点は見当たらず、三者三様の特徴を備えているようである。

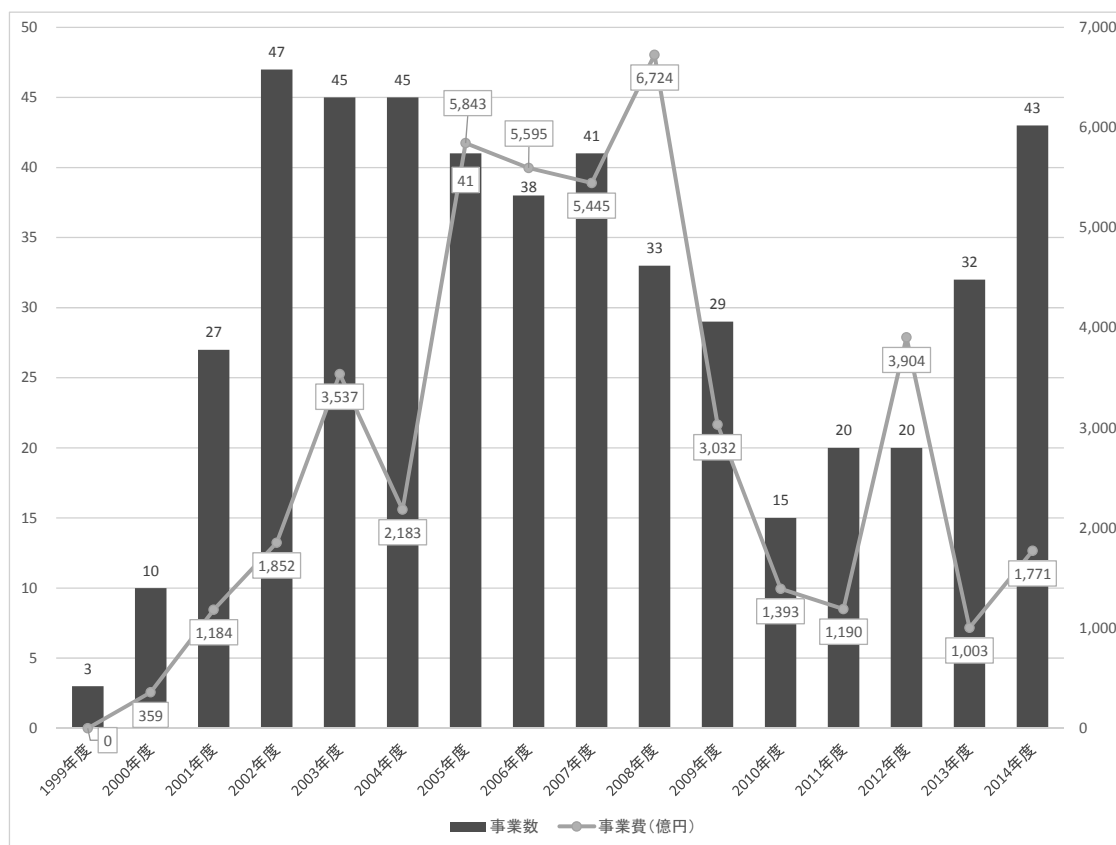
まず、都道府県では、「基盤施設」が5,647施設と他の施設と比べ突出して多い。また、「産業振興施設」「基盤施設」「文教施設」で「財団・社団等」が50%を超えている。次に、政令指定都市では、「株式会社」の割合が「基盤施設」で突出して高い。これは、公園や団地（公営住宅）等の管理を「株式会社」に委託している事例が多いことによるものとみられる。また、「文教施設」で「公共的団体」が20%を占めているが、コミュニティセンター等を社会福祉法人が管理しているケースがみられた。その理由について個票から判断するのは困難であるが、こうしたケースではコミュニティセンターが福祉施設に隣接していたり、複合的な機能を有していたりするのかもしれない。最後に、市区町村について見ると、特に「文教施設」において「地縁による団体」の占める比率が65.9%と極めて高くなっている。これは、公民館等を町内会等の団体が管理しているためであろう。また、「産業振興施設」においては「公共的団体」の比率が最も高い。これは、農産物や海産物の販売所や作業所などを農協や漁協といった協同組合が運営していることによるものと考えられる。

3 PFIの導入状況

(1) 導入状況に関する分析

次に、PFIの事業数等の推移、及び、施設の分野別の実施状況について見ていきたい。まず、PFIの実施方針を公表した事業数、及び、公共負担額が決定した事業の当初契約金額の推移については、次のとおりである（図7）。

図7 事業数及び事業費の推移



(出典) 内閣府「PFIの現状について」2015年5月、3頁のデータをもとに作成。

注1：事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している事業の数であり、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表以降に事業を断念し、サービスの提供に及んでいない事業は含んでいない。

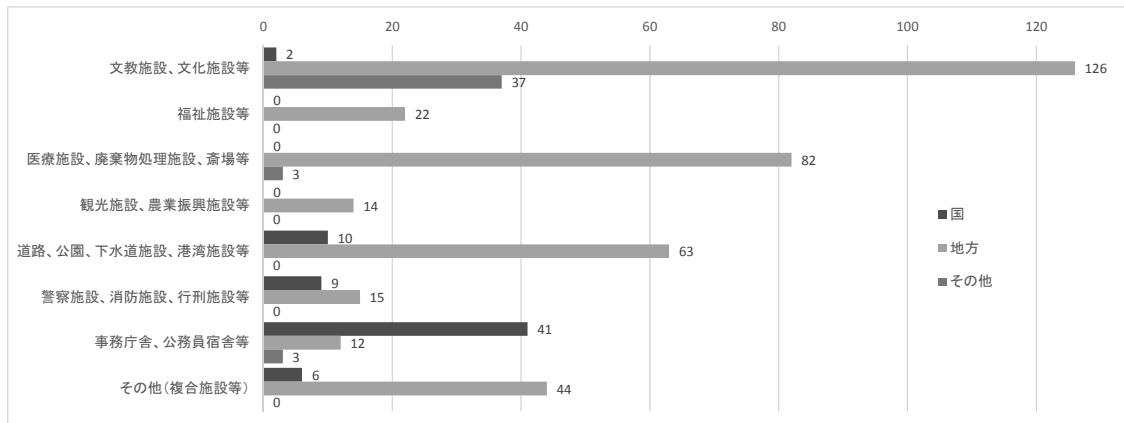
注2：事業費は、実施方針を公表した事業のうち、事業者選定により公共負担額が決定した事業の当初契約金額であり、内閣府調査において把握しているものの合計額。

注3：グラフ中の事業費は、億円単位未満を四捨五入した数値。

事業数（棒グラフ）についてみると、1999年度以降、急速に事業数が増加し、2002年度以降は40件台で推移していたものの、リーマンショック前後から件数が半減したことがわかる。ただし、2013年度以降、再び上昇傾向にあり、2014年度は40件台に回復している。次に、事業費（折れ線グラフ）の推移について見ると、事業数の動きに2～3年遅れるかたちではあるものの、概ね事業数の推移と類似した動きを見せている。こうしたタイムラグが生じるのは、事業数については実施方針の公表時点でカウントしているのに対して、事業費については事業者選定により公共負担額が決定した時点での金額を計上しているためであろう。そうした観点から考えると、2014年度の事業費は1771億円で、ピーク時の4分の1程度まで落ち込んでいるが、同年の事業数は持ち直していることから、今後、事業費の方も回復していくことが予想される。

では、これまでのPFI事業において、国と自治体は、それぞれどれくらいの件数と割合を占めているのであろうか（図8）。

図8 分野別実施方針公表件数



（出典）内閣府「PFIの現状について」2015年5月、4頁のデータをもとに作成。

実施方針公表件数に占める割合をみると、「国」が13.9%（68件）にとどまるのに対して、「地方」は77.3%（378件）を占めている¹⁰。また、実施される分野別に見ると、「国」の事業の大半が「事務庁舎、公務員宿舎等」で占められているのに対して、「地方」では「文教施設、文化施設等」を筆頭に、「医療施設、廃棄物処理施設、斎場等」「道路、公園、下水道施設、港湾施設等」など幅広い範囲で多数実施されていることがわかる。既存の施設の管理を民間に任せる指定管理者制度と、新規に施設を建設する段階から民間との連携を行うPFIとを同一に扱うのは妥当ではないかもしれないが、指定管理者制度に比べ、PFIは事業件数そのものが圧倒的に少ない点に留意する必要があるだろう。ただし、指定管理者制度において「株式会社」の比率が高まってきていたことが示すように、「ビジネスモデル」が固まってくるのに合わせてPFIに参入する企業も増加してくる可能性はある。

（2）近年におけるPFI（コンセッション方式）支援措置

2012年末に安倍政権が発足して以降、PFIに関する制度の改正・整備が進められてきた。そのスタートとなったのは、2013年6月6日の民間資金等活用事業推進会議決定「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」である。同日には、内閣府PFI推進室による「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」も取りまとめられ、日本の公共インフラ事業に対するコンセッション方式の適用指針が示された。こうした動きを受け、同月14日に閣議決定された「第三の矢」¹¹に当たる「日本再興戦略」では、「公共施設等運営権の民間開放（PPP/PFIの活用拡大）」が盛り込まれた。具体的には、「コンセッション方式の拡大」「多様な手法の活用」「（株）民間資金等活用事業推進機構の創設」

¹⁰ このほか「その他」が8.8%（43件）を占める。内閣府「PFIの現状について」2015年5月、4頁。

¹¹ 旧の方の「三本の矢」に当たる。つまり、「①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略」の③に該当する。「首相官邸HP」（http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_old.html）

を軸に、今後10年間で12兆円規模のPPP/PFI活用のためのアクションプランを実行に移すとしている。そして早くも同年10月7日には、株式会社民間資金等活用事業推進機構が「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、内閣総理大臣の認可を受けて設立された。これは独立採算型のPFI事業等に対して出融資を行うこと、専門家の派遣・助言等を行うこと等を目的とする組織である。

このほか、2014年12月1日には、改正PFI法が他の関係法令等と併せて施行されたことにより、専門的ノウハウ等を有する国家公務員や地方公務員をコンセッション事業者へ退職派遣（派遣期間終了後に復職）させることができるようになった。さらに最近では、2015年12月15日に民間資金等活用事業推進会議が「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」を決定したばかりである。この指針では、PPP/PFIの推進を支援するため、①導入可能性調査等を支援する「案件形成支援」、②地域の企業、金融機関、地方公共団体等による「地域プラットフォーム」形成支援、③「PPP/PFI専門家支援」、そして④「ワンストップ窓口」の設置の四つの支援措置を打ち出している。このようにPFIについては、ここ数年間で急速に支援措置が整備されつつある。

4 留意点と課題

日本には多様な地域特性を有する1,700以上の自治体が存在しており、公共サービスの提供や施設の建設・運営等について多様な手法が選択可能なことは歓迎すべきであろう。ただし、そこで留意しなければならないのは、いかなるかたちであれPPPを導入することは、サービス等の提供者である事業者に対して、自治体は賢い「購入者」「契約者」「監督者」にならなければならないということである。特に「購入者」という点については、単に安ければよいということでは全くない。近年では、そのサービス等に住民からの需要があるかどうかという点だけでなく、住民の細かなニーズに適っているか、事業者に対する住民の信頼が得られているかといった点についても配慮しなければならないケースが散見される。例えば、2015年10月4日に小牧市で行われた新図書館建設計画をめぐる住民投票は記憶に新しいところである。これについては、住民投票とその結果にばかり注目が集まったが、むしろ重要なのは自主的に住民たちが法定人数の約2倍に当たる5,713名の有効署名を集め、住民投票の直接請求を行ったこと、そして、一度は新図書館建設計画を承認していた市議会も住民の意思を無視できずに住民投票条例を可決した点であろう¹²。この事例は、いかにそれまでの手続が適正であったとしても、PPPには住民の理解や信頼が不可欠であることを端的に示している。

¹² 小牧市議会「平成27年小牧市議会第3回定例会（第4日）会議録」

このように、PPP の手法が多様化・高度化すればするほど、自治体が配慮しなければならない事項も多様化する。また、多様な手法の中から一つを選択、決定するために必要な人的・時間的「コスト」も高まる。自治体の規模が小さくなればなるほど、そうしたコストを自前で負担することが困難になるであろう。

「指定管理者に選定された団体種別の推移（市区町村）」（図 3）で既に見たとおり、都道府県や政令指定都市に比べ、一般の市区町村は全体に変化するスピードが緩やかであった。それが各市区町村で熟慮を重ねた結果を反映しているためなのか、あるいは、公的サービスの最適な提供方法について検討することまで手が及ばない自治体が多かったためなのか、今回の分析からは自明ではない。今後の研究上の課題としたい。しかし、いずれにせよ、これから PPP を進めていくうえで重要なのは、自治体がサービスの調達者としての能力を向上していくこと、そして、コンセッション方式の実施について国が行っている支援措置にみられるように、経験の浅い自治体や人的・時間的コストが負担となっている自治体に対して適切な支援措置を進めていくことであろう。